نشر سنور

درون بوروکراسی

آنتونی داونز / ترجمه: رسول قنبری

درون بوروکراسی

آنتونی داونز

ترجمهٔ رسول قنبری

سرشناسه: داونز، آنتونی، ۱۹۳۰ — م.
Downs, Anthony, 1930
عنوان و نام پدیدآور: درون بوروکراسی
آنتونی داونز؛ ترجمه رسول قنبری
مشخصات نشر: زنجان: انتشارات سنور، ۱۴۰۳
مشخصات ظاهری: ۴۰۶ صفحه
شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۸۷۷۷۰-۱-۶
وضعیت فهرست‌نویسی: فیپا
یادداشت: عنوان اصلی: Inside Bureaucracy, 1967
موضوع: بوروکراسی
موضوع: مدیریت دولتی
موضوع: سیاست اداری
موضوع: دیوانسالاری
موضوع: اقتصاد دیوانسالاری
شناسه افزوده: قنبری، رسول، ۱۳۶۷ ؛ مترجم
رده‌بندی کنگره: JF1351
رده بندی دیویی: ۳۰۱/۱۸
شماره کتابشناسی ملی: ۹۹۴۷۲۳۰
اطلاعات رکورد کتابشناسی: فیپا

به استاد گرانقدرم: دکتر احمد سیف

نسخه الکترونیکی ترجمه این اثر، به رایگان در اختیار تمام پژوهشگران ایرانی قرار گرفته است. در صورت تمایل جهت حمایت از تداوم این کار یا خرید نسخه فیزیکی کتاب، با ایمیل زیر در ارتباط باشید.

rasoul.qanbari@gmail.com

همچنین منت‌دار شما خواهم بود اگر با راهنمایی‌های خود درباره ایرادات ترجمه، مرا از کاستی‌های آن آگاه سازید.

رسول قنبری

بهمن ۱۴۰۳

ناشر: **سنور**

درون بوروکراسی

نویسنده: **آنتونی داونر**
مترجم: رسول قنبری
طراح جلد: مهدی یوسفی
شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۸۷۷۷۰-۱-۶
نوبت چاپ: اول، ۱۴۰۳
شمارگان: ۲۰۰
چاپ: اول، ۱۴۰۳
قیمت: ۴۰۰.۰۰ تومان

© مالکیت این اثر، متعلق به نویسنده (آنتونی داونر) می‌باشد. هر گونه کپی‌برداری، انتشار، بازنشر و استفاده از فایل الکترونیکی ترجمه فارسی اثر، با ذکر منبع بلامانع می‌باشد.

سپاسگزاری‌ها

همچون بیشتر آثار پایه و بنیادین، این مطالعه نیز مدیون محتوای بسیاری از افکار و تلاش‌های افرادی غیر از نویسنده است. بزرگ‌ترین دِین من به **گوردن تالِک** است که ایده‌هایش الهام‌بخش روش من بود و به‌نحو گسترده‌ای در تمام تحلیل استفاده شد. نیز ویلیام جونز[1]، که تجربه و بینش‌هایش درباره سازمان‌های بزرگ به من کمک کرد تا بسیاری از فرضیه‌هایم را بیازمایم و چندین مفهوم کلیدی را پیشنهاد داد. همکاران شرکت رَند، جیمز شلزینگر[2] و ریچارد نلسون[3] و جیمز ویلسون[4] از دانشگاه هاروارد ساعت‌های زیادی را صرف خواندن پیش‌نویس‌های اولیه من کردند و پیشنهادات مهمی ارائه دادند که من به‌نحو کارآمدی از آن‌ها پیروی کردم. رولند مک‌کین[5] در وهله اول من را وارد این پروژه و در مراحل اکتشافی تشویقم کرد. رابرت پری[6] از شرکت رَند ایده‌های محرک زیادی از تجربیات خودش ارائه داد که موجب شد یک فصل کامل را بر اساس آن‌ها به متن بیفزایم. همکاران شرکت رَند مانند آرمن آلیچیان[7]، ادموند برونر[8]، توماس گلنمن

---

[1]. William Jones
[2]. James Schlesinger
[3]. Richard R. Nelson
[4]. James Q. Wilson
[5]. Roland N. McKean
[6]. Robert L. Perry
[7]. Armen Alchian
[8]. Edmund Brunner

(پسر)[1]، پل هموند[2]، مایکل اینتریلیگیتور[3]، دیوید مک‌گاروی[4]، فرانسیس ماسمن[5]، آلمارین فیلیپس[6]، بروس اسمیت[7] و الیور ویلیامسون[8] همگی پیشنهادات بسیار مفیدی ارائه دادند. اوژنیا آرنزبرگر[9] کار برجسته‌ای در ویرایش اضافات غیرضروری متن انجام داد. کار تایپ بسیاری از پیش‌نویس‌های من با خوشرویی توسط جین مارتین[10] و دوریس کارلسون[11] و بسیاری دیگر از تایپیست‌های رَند انجام شد. تشکر ویژه من، به نیروی هوایی ایالات متحده و شرکت رَند به دلیل حمایت از این تحقیق تحت پروژه نیروی هوایی رَند تقدیم می‌شود. در نهایت، این کتاب را به همسرم تقدیم می‌کنم که صبر و مناعتش به من اجازه داد بر نوشتن تمرکز کنم و نشاط و حمایت دائمی‌اش، منبع الهام من بود.

آنتونی داونز

---

1. Thomas K. Glennan, Jr
2. Paul Y. Hammond
3. Michael Intriligator
4. David C. McGarvey
5. Frances I. Mossman
6. Almarin Phillips
7. Bruce L. R. Smith
8. Oliver E. Williamson
9. Eugenia Arensburger
10. Jean Martin
11. Doris Carlson

فهرست

فصل اول: پیش‌درآمد ۱۵
هدف این پژوهش ۱۵
رویکرد بنیادین ۱۶
ضرورت انتزاع و دلبخواهی ۱۸
فصل دوم: چرخهٔ عمر دیوان‌ها ۲۱
دیوان‌ها چگونه به‌وجود آمدند؟ ۲۱
پویایی‌های رشد ۲۸
فصل سوم: دیوان چیست و بوروکرات به چه کسی گفته می‌شود؟ ۴۷
تعاریف ۴۷
اهمیت ویژگی‌های مشخص دیوان ۵۰
اهمیت جدایی دیوان‌ها و بوروکرات‌ها از بازارهای ستانده ۵۲
فصل چهارم: چرا وجود دیوان‌ها ضروری است؟ ۵۷
بوروکراسی آمده که بماند ۵۷
کارکردهای اجتماعی در جوامع مدرن که باید توسط سازمان‌های غیربازارمحور انجام پذیرد ۵۷
سایر خصایل دیوان‌ها در سازمان‌های غیر بازارمحور ۶۳
چرا سازمان‌های غیربوروکراتیک نمی‌توانند کارکردهای غیربازاری حکومتی را انجام دهند؟ ۶۵
آیا سازمان‌های غیربازاری، کارکردهای اجتماعی خود را به‌صورت کارآمد انجام می‌دهند؟ ۶۶
فصل پنجم: پیوند دیوان‌ها با محیط پیرامون ۶۹
مشکل پیش‌بینی ۶۹
طبقه‌بندی دیوان‌ها با توجه به کارکردهایشان ۷۰
ابعاد درونی دیوان ۷۲
ترتیبات قدرت دیوان‌ها ۷۳
خلاصه‌ای از نحوهٔ دسته‌بندی دیوان‌ها ۷۵
انواع پیش‌بینی‌هایی که نظریه می‌تواند ارائه کند ۷۶
فصل ششم: ویژگی‌های مشترک درونی تمام دیوان‌ها ۷۹
مقدمه ۷۹
ساختارهای رسمی سلسله‌مراتبی در دیوان‌ها ۸۰
استفادهٔ گسترده از قواعد رسمی توسط دیوان ۹۱
ساختار غیررسمی دیوان‌ها ۹۴

مشارکت شخصی، وفاداری شخصی و ناشخصیتی روال‌های دیوان‌ها ۹۹
فصل هفتم: محدودیت‌ها و سوگیری‌های مشترک تمام مقامات ۱۱۱
محدودیت‌های ذاتی تصمیم‌سازی انسان ۱۱۱
معنای نااطمینانی در نظریه ۱۱۲
مفهوم رفتار «سوگیرانه» ۱۱۲
چهار رفتار سوگیرانهٔ مشترک میان تمام مقامات..... ۱۱۴
چرا رفتارهای سوگیرانه در دیوان‌ها بیش از سایر سازمان‌هاست؟ ۱۱۵
فصل هشتم: محیط، انگیزه‌ها و اهداف مقامات.....۱۱۷
ساختار جهان بوروکرات ۱۱۷
انگیزهٔ مقامات ۱۲۰
ساختار اهداف فردی ۱۲۴
منافع عمومی چگونه تأمین می‌شود؟ ۱۲۷
گونه‌شناسی مقامات و نقش آن در نظریه ۱۲۷
فصل نهم: نحوهٔ رفتار گونه‌های مقامات ۱۳۳
جاه‌طلبان: مسیر روبه‌بالا..... ۱۳۳
محافظه‌کاران: حفظ آنچه که دارند..... ۱۳۹
مقاماتِ دارای انگیزه‌های مختلط، شباهت‌ها و تفاوت‌هایشان ۱۴۵
فشارها برای تبدیل شدن به مدافع..... ۱۴۷
مدافعان چگونه رفتار می‌کنند؟ ۱۵۳
جانفشانان چگونه رفتار می‌کنند؟ ۱۵۶
دولتمردان چگونه رفتار می‌کنند؟ ۱۵۷
فصل دهم: ارتباطات در دیوان ۱۵۹
انواع هزینه‌های ارتباطات ۱۵۹
شبکه‌های ارتباطی رسمی، زیررسمی، و شخصی ۱۶۰
الگوی گوردن تالک برای تحریف ناشی از سلسله‌مراتب ۱۶۴
عوامل ضدتحریف در نظام ارتباطی..... ۱۶۷
حجم کلی پیام‌های دیوان ۱۷۸
فصل یازدهم: ماهیت بنیادین کنترل مشکلات در دیوان ۱۸۳
مفاهیم متعارض «ناشی‌گری بوروکراتیک» و «قدرت یکپارچه»..... ۱۸۳
ضرورت تفویض قدرت وابسته به صلاحدید ۱۸۴
تفاوت اهداف و تأثیرات آن..... ۱۸۶
آثار تجمعی نشت اقتدار ۱۸۶

مفهوم حرکت بیهوده و پیامدهای آن ۱۸۸
فصل دوازدهم: فرایندها و ابزارهای کنترل ۱۹۷
چرخه بنیادین کنترل ۱۹۷
صدور دستوراتی که مستلزم بازبینی جزئی‌اند ۱۹۸
ایجاد اطلاعات ضروری برای کشف آنچه زیردستان انجام می‌دهند ۱۹۹
انتخاب فقط بخش کوچکی از تمام فعالیت‌ها جهت بازبینی ۲۰۰
استفاده از ابزارهای ضدتحریف برای دستیابی به توافق ۲۰۱
کارگزاران مجزای پایشگری ۲۰۲
استفاده از کارکنان ستادی برای کمک به کنترل کارکنان صف ۲۰۸
پارتی‌بازی، فامیل‌بازی و سایر کنترل‌های مبتنی بر وفاداری ۲۱۲
فصل سیزدهم: چرخهٔ تصلب ۲۱۵
مقدمه ۲۱۵
چرا برخی دیوان‌ها با بزرگ‌تر شدن به‌شدت مُتصلّب می‌شوند؟ ۲۱۵
چگونه وظیفه‌ای ضروری می‌تواند منجر به «گسست رویه» شود ۲۱۸
انحطاط سازمان‌های ویژه ۲۱۹
چرا ساختارهای کنترل، حتی وقتی کارکرد تحت کنترلشان آب می‌رود، همچنان پابرجاست .. ۲۲۱
برخی محدودیت‌ها و پیامدهای گسترده‌تر تحلیل ما ۲۲۲
فصل چهاردهم: پویایی‌های بنیادین جستجو و تغییر ۲۲۷
مقدمه ۲۲۷
عمق تغییر ۲۲۷
الگوی بنیادین ۲۲۸
عدم‌تقارن جستجو میان تصمیم‌سازان منفرد ۲۳۲
عدم‌تقارن جستجو در سازمان‌ها ۲۳۵
فصل پانزدهم: مشکلات مرتبط با جستجو در دیوان‌ها ۲۳۷
فرایندهای بنیادین تصمیم و کنش مرتبط با جستجو ۲۳۷
اقتصادیات ویژهٔ کسب اطلاعات ۲۳۹
تصمیم‌سازی سازمانی با تصمیم‌گیری فردی چه تفاوتی دارد؟ ۲۴۱
مشکلات بنیادین جستجوی سازمانی ۲۴۲
چگونگی اثرگذاری سوگیری مقامات منفرد بر فرایند جستجو ۲۴۳
تأثیر فشار زمانی بر جستجو ۲۴۷
گسترش جستجو و سیاست‌های سازمانی ۲۴۹
اثرات جداسازی جستجو، تحلیل و ارزیابی ۲۴۹

«اطلاع‌رسانی عمومی» و مشکل اخلال ۲۵۴
فصل شانزدهم: فرایندهای تغییر ۲۵۹
شکاف‌های عملکردی و چگونگی بروز آن‌ها ۲۵۹
دیوان‌ها چگونه می‌توانند به شکاف‌های عملکردی واکنش نشان دهند؟ ۲۶۲
چگونگی انگیزه‌یابی مقامات برای رد، پذیرش یا شروع تغییرات در رفتار دیوان ۲۶۵
زمان بندی تغییر در دیوان‌ها ۲۷۶
استفاده از کمیته‌ها برای آغاز تغییر ۲۷۹
برخی از پیامدهای تحلیل ما دربارهٔ تغییر در دیوان‌ها ۲۸۲
فصل هفدهم: قلمروخواهی دیوان ۲۸۵
مرزهای عضویت در دیوان ۲۸۵
مفهوم قلمروخواهی دیوان ۲۸۶
پویایی‌هایی روابط قلمرویی ۲۸۸
قلمروخواهی و ایجاد دیوان‌های جدید ۲۹۶
فصل هجدهم: اجماع بر سر هدف، استخدام و شستشوی مغزی ۳۰۱
مقدمه ۳۰۱
برخی از مزایای اجماع بر سر هدف و تنوع اهداف ۳۰۱
ماهیت چندبُعدی اجماع بر سر اهداف ۳۰۳
رابطهٔ میان اجماع بر سر اهداف و کارکردهای دیوان ۳۰۳
رابطهٔ میان اجماع بر سر هدف و انواع مسلط مقامات ۳۰۷
روش‌های بنیادین تضمین اجماع قوی بر سر اهداف در دیوان ۳۰۷
استخدام گزینشی در دیوان‌ها ۳۰۸
شستشوی مغزی در دیوان ۳۱۵
فصل نوزدهم: ایدئولوژی‌های بوروکراتیک ۳۲۱
چرا دیوان‌ها ایدئولوژی‌ها را به وجود می‌آورند؟ ۳۲۱
ویژگی‌های ایدئولوژی‌های دیوانی ۳۲۶
اینرسی ایدئولوژیکی و تأثیرات آن ۳۳۰
کدام نوع از دیوان‌ها بیشتر به ایدئولوژی نیاز دارند ۳۳۲
فصل بیستم: چگونگی تأثیر ناآگاهی بر فرایند بودجه‌بندی حکومت ۳۳۵
مقدمه ۳۳۵
انواع ناآگاهی دخیل در مسئله ۳۳۶
نقش مرکزی بودجهٔ سال گذشته ۳۳۷
رویه‌های ارزیابی بودجه‌ای طراحی‌شده برای کاهش هزینه‌های اطلاعات ۳۴۰

فصل بیست و یکم: افزایش بوروکراتیزاسیون، بهره‌وری اجتماعی و آزادی فردی ۳۴۳
مقدمه ۳۴۳
آیا جامعه بوروکراتیک‌تر می‌شود؟ ۳۴۳
برخی علل احتمالی بوروکراتیزاسیون روزافزون ۳۴۶
آیا دیوان‌ها بیش از حد گسترش یافته‌اند؟ ۳۴۸
آزادی فردی و رشد بوروکراسی ۳۵۰
فصل بیست‌ودوم: خلاصه‌ای از فرضیات ۳۵۳
کتابشناسی ۳۸۳
یادداشت‌ها ۳۹۱

فصل اول: پیش درآمد

هدف این پژوهش

طعنه‌آمیز است که ***بوروکراسی*** در وهلهٔ اول لفظی است که برای تمسخر به‌کار می‌رود.[۱] دیوان‌ها[۲] در هر گوشه از جهان واقعی، از مهم‌ترین نهادهای موجودند. نه‌تنها بخش مهمی از اشتغال جمعیت جهان بر عهدهٔ دیوان‌هاست، بلکه تصمیمات مهمی می‌گیرند که زندگی اقتصادی، آموزشی، سیاسی، اجتماعی، اخلاقی و حتی مذهبی تقریباً تمام انسان‌های کرهٔ زمین را شکل می‌دهد.

باوجوداین، نقش دیوان‌ها در نظریه‌های سیاسی و اقتصادی، ابداً متناسب با اهمیت واقعی‌شان نیست. تا پیش از همین سال‌های اخیر که نظریهٔ سازمان[۳] بسط یافت، هنگامی که اقتصاددانان و دانشمندان علم سیاست دربارهٔ نحوهٔ عمل جهان نظریه‌پردازی می‌کردند، عمدتاً تصمیم‌سازی[۴] بوروکراتیک را نادیده می‌گرفتند.[i] در مقابل، جامعه‌شناسان و در ابتدا ماکس وبر، اقدامات جسورانه‌ای برای تحلیل دیوان‌ها انجام دادند. اما رویکرد آنان فاقد ساختار بالیدهٔ نظریهٔ تصمیم‌سازی بود.

این کتاب به‌دنبال آن است تا نظریه‌ای مفید دربارهٔ تصمیم‌سازی بوروکراتیک ارائه کند. این نظریه باید به تحلیلگران امکان دهد تا دست‌کم بتوانند برخی از جنبه‌های رفتار دیوان را به‌طرزی دقیق پیش‌بینی کرده و دیوان‌ها را وارد نظریهٔ عمومی‌تر تصمیم‌سازی (به‌ویژه تصمیم‌سازی‌های مرتبط با نظام‌های دموکراتیک) نمایند. حل تمام مسائل موجود

---

۱. تمامی پانویس‌ها از مترجم است و پانویس‌های نویسنده به انتهای فصل منتقل شده است.

۲. bureau – ترکیبات دیگر این کلمه به شکل اصلی خود آورده شده‌اند.

3. organization theory

۴. در تمام متن decision-making به تصمیم‌سازی و deciding به تصمیم‌گیری ترجمه شده است.

در این حوزهٔ بی‌کران و پیچیده، ناممکن است. بااین‌حال، امیدواریم بخش بزرگی از این مسائل را حل کرده و چارچوبی بسازیم که بر اساس آن، سایر نظریه‌پردازان بتوانند به راه‌حل‌های بیشتری دست یابند.

رویکرد بنیادین

فروض اساسی

پیش‌فرض بنیادین این نظریه آن است که بخش چشمگیری از انگیزهٔ مقامات[۱] بوروکرات، همچون هر کارگزار[۲] دیگری در جامعه عبارت است از نفع شخصی (البته نه به‌عنوان تنها انگیزهٔ آنان). بنابراین، این نظریه از اندیشه‌های سنت اقتصادی از آدام اسمیت به این‌سو پیروی می‌کند و با پژوهش‌های متأخر در علم سیاست که توسط نویسندگانی مانند ***گئورک زیمل***، ***ترومن***[۳]، ***اریک شاتشنایدر***، ***جیمز بیوکنن***، ***گوردن تالک***، ***ویلیام ریکر*** و ***هربرت سایمون*** صورت گرفته، هم‌خوانی دارد.[ii]

این نظریه، به‌طور ویژه بر سه فرضیهٔ اساسی بنا شده است:

۱. مقامات بوروکرات (و تمام کارگزاران اجتماعی) به‌صورت عقلایی به‌دنبال دستیابی به اهداف خود هستند. به بیان دیگر، آن‌ها با توجه به قابلیت‌های محدود خود و هزینهٔ اطلاعات، به کاراترین شیوهٔ ممکن عمل می‌کنند. ازاین‌رو تمام کارگزاران در نظریهٔ ما، بیشینه‌ساز مطلوبیت‌اند[۴]. به‌لحاظ عملی این بدان معناست که هر وقت هزینهٔ دستیابی (یعنی زمان، تلاش، یا پول) به هر هدفی افزایش یابد، با فرض ثبات سایر شرایط، کمتر در پی دستیابی به آن هدف خواهند بود. برعکس، هر زمان که هزینهٔ دستیابی به هدفی کاهش یابد، آن‌ها بیشتر در پی آن هدف خواهند بود.[iii]

۲. مقامات بوروکرات در کل مجموعه‌ای از اهداف پیچیده شامل قدرت، درآمد، اعتبار[۵]، امنیت، آسایش، وفاداری (به اندیشه، نهاد، یا مفهوم)، افتخار به انجام کار به‌نحو احسن و تمایل به خدمت به منافع عمومی دارند. این کتاب پنج

---

۱. official – به فراخور متن مقام و مقام مسئول ترجمه شده است.

۲. agent – در فارسی به عامل هم ترجمه شده است اما دراین‌صورت با factor دچار تداخل می‌شود.

۳. در هیچ کجای متن ارجاعی به ترومن داده نشده است. به احتمال بسیار زیاد، منظور نویسنده دیوید بیکنِل ترومن (پدر ادوین ترومن اقتصاددان، از حامیان صندوق بین‌المللی پول و از مشاوران دولت آمریکا در گروه‌های جی-۷ و جی-۲۰) است که سهم به‌سزایی در نظریه‌ی تکثرگرایی سیاسی دارد.

4. utility maximizer

5. prestige

نوع از مقامات را فرض می‌گیرد که هر کدام به دنبال مجموعه‌ای متفاوت از اهداف مذکورند. اما هر کدام از مقامات، فارغ از اهداف ویژه‌ای که دارند، به‌طرز چشمگیری با منافع شخصی خود برانگیخته می‌شوند، حتی اگر به‌عنوان مقام مسئولی کاملاً رسمی عمل کنند.

۳. کارکردهای اجتماعی[1] هر سازمان و ساختارهای درونی و رفتار آن، به‌شدت بر همدیگر تأثیر می‌گذارد. شاید این پیش‌فرض بدیهی به‌نظر برسد، اما برخی نظریه‌پردازان سازمان با متمرکز کردن تحلیل‌هایشان منحصراً بر آنچه که ***درون*** سازمان اتفاق می‌افتد، عملاً با آن مخالفت کرده‌اند.[iv]

محیط‌نظری

سعی ما بر این است جهانی که این فروض در آن به‌کار می‌رود تا حد امکان واقع‌بینانه باشد. بنابراین تفاوت‌های بنیادینی با جهان «دارای اطلاعات کامل» نظریهٔ اقتصادی سنتی دارد و بیشتر شبیه محیط‌هایی است که اکثر نظریه‌پردازان سیاسی و جامعه‌شناسی مفروض می‌گیرند. در این نظریه، شرایط عمومی زیر غالب است:

- اطلاعات هزینه‌بر است، زیرا به‌دست آوردن داده[2] و درک معنای آن‌ها مستلزم زمان، تلاش و در برخی مواقع پول است.
- تصمیم‌سازان با توجه به زمانی که می‌توانند وقف تصمیم‌سازی نمایند، توانایی‌های محدودی دارند برای: تعداد مسائلی که همزمان می‌توانند مد نظر قرار دهند و میزان داده‌ای که برای هر مشکلی می‌توانند کسب کنند.
- اگر چه می‌توان بخشی از نااطمینانی را با کسب اطلاعات از بین برد، معمولاً میزان چشمگیری نااطمینانی دائمی در تصمیم‌سازی وجود دارد.

ترتیبات نهادی بنیادین این جهان نظری می‌تواند دموکراتیک، اقتدارگرا، سلطنتی یا سنتی، یا به انواع اَشکال دیگری باشد که به‌احتمال زیاد دارای دیوان‌اند. چنان‌که ماکس وبر اشاره کرده، دیوان‌ها احتمالاً مستلزم نظام اقتصادی پولی هستند تا نظام اقتصادی

[1]. social function
[2]. data

پایاپـای.[۷] امـا هـیچ محـدودیت خـاص دیگـری بـر نـوع جامعـه‌ای کـه نظریـه درباره آن به‌کار می‌رود وجود ندارد.

سازمان رویکرد

نظریهٔ این کتاب از چهار بخش عمده تشکیل شده است: تعاریفِ اصطلاحات، مجموعه‌ای از فرضیات بنیادین برگرفته از آکسیوم‌های[۱] اصلی مذکور، محیطی فرضی که شرایط مذکور را در بر داشته باشد، و مجموعه‌ای از گزاره‌ها که از کاربرد فرضیه در محیط نتیجه شده باشد. بااین‌حال، ابتدا با استفاده از مفاهیمی که بعداً جزئیاتش را شرح خواهیم داد، نگاهی کلی به چگونگی پیدایش و گسترش دیوان‌ها در فصل ۲ خواهیم انداخت. فصول ۳ تا ۹ شالودهٔ نظریه‌ای را که در فصول ۱۰ تا ۲۱ خواهد آمد پی می‌ریزند. برای راحتی، گزاره‌های اصلی مطرح‌شده به‌صورت جداگانه در فصل ۲۲ فهرست می‌شوند.

دو مسئلهٔ دیگر نیز باید دربارهٔ محتوای کتاب گفته شود. نخست، هیچ‌گونه تلاشی برای آزمایش تجربی هیچ‌کدام از فرضیات یا گزاره‌ها به هیچ روش نظام‌مندی صورت نگرفته است. دوم، این نظریه تنها بخش کوچکی از تمام فعالیت‌های دیوان‌ها را پوشش می‌دهد. موضوع چنان گسترده است که ما فقط بر آنچه که مهم‌ترین وجوه رفتار دیوان می‌دانیم متمرکز شده‌ایم. نظریه را به‌راحتی می‌توان متناسب با صدها موقعیت خاص که ممکن است مورد علاقهٔ تحلیلگران دیوان‌ها در دنیای واقعی باشد، بسط داد.

ضرورت انتزاع و دلبخواهی

این نظریه نیز همچون تمام نظریات، و درواقع همچون کل دانش بشری، انتزاعی است از غنا و پیچیدگی واقعیت. نظریه برای تدوین تعاریف و گزاره‌ها، از درجات مختلف ساده‌سازی استفاده می‌کند. قطعاً این امر موجب بروز میزان مشخصی «عدم واقعیت» در تحلیل می‌شود. برای مثال، تمام بوروکرات‌ها در پنج «گونهٔ ایده‌آل» (که قطعاً نسبت به افراد واقعی بسیار ساده‌سازی‌شده است) طبقه‌بندی شده‌اند. نوع ***جاه‌طلبان***[۲] را در نظر بگیرید که در توصیف، بوروکراتی است که فقط با میل به بیشینه‌سازی قدرت، درآمد و اعتبار شخصی خود برانگیخته می‌شود. تعداد اندکی از مقامات هستند که در جهان واقعی در پی اهداف محدودی باشند، تازه اگر نگوییم که ابداً وجود ندارند. حتی اشخاصی که معمولاً همچون جاه‌طلبان رفتار می‌کنند، گاهی تحت تأثیر خیرخواهی، عصبانیت،

---

۱. axiom – در فارسی به اصل هم ترجمه شده است، اما معنای واژه را نمی‌رساند.

2. climbers

میهن‌پرستی، وفاداری به بالادستان، حسادت، هنرورزی و ده‌ها هزار هدف دیگری قرار می‌گیرند که در این تعریف نمی‌گنجند.

ازاین‌گذشته، استفاده از این پنج گونهٔ خاص کاملاً دلبخواهی[1] است. می‌توانستیم هر تعداد گونه را به‌کار ببریم، یا این‌که این پنج گونه را تا حدودی متفاوت تعریف کنیم. پنج گونه‌ای که در اینجا استفاده شده‌اند نشان‌دهندهٔ بهترین برداشت ما از «طبقه‌بندی بهینه» بوروکرات‌ها هستند، اما شاید برخی از گونه‌شناسی‌های دیگر برای انواع مشخص تحلیل‌ها با اهداف دیگر مفیدتر باشند.

ساده‌سازی و دلبخواهی موجود در نظریه را به دو دلیل می‌توان توجیه کرد. نخست، حدی از ساده‌سازی و دلبخواهی در تمام دانش‌بشری ناگزیر است. دوم، اَشکال خاص ساده‌سازی و دلبخواهی که در اینجا بسط داده شده، به ما امکان می‌دهد تا رفتار مقامات و دیوان‌ها را پیش‌بینی کنیم و امیدواریم که دقیق‌تر از پیش‌بینی انجام‌شده توسط اشکال بدیل باشد.[vi] ازاین‌رو، آنچه که به‌نظر ساده‌سازی بیش‌از حد یا دلبخواهی خام می‌رسد، می‌تواند مفید واقع شود.

ازاین‌گذشته، بسیاری از تحلیل‌ها، کاملاً از چگونگی تعریف پنج «گونهٔ ایده‌آل» خاص مقامات مستقل‌اند. این تحلیل‌ها و گزاره‌های برآمده از آن مستقیماً از سه فرض اصلی پیروی می‌کنند. برای مثال می‌توان به اجتناب‌ناپذیری سلسله‌مراتب در دیوان‌ها، وجود انحرافات و خدشه‌ها[2] در ارتباطات و کنترل و استفاده از استخدام گزینشی کارمندان برای کاهش هزینه‌های شستشوی مغزی و کنترل اشاره کرد. اگر نظریه را فقط با یک گونه از مقامات بسط می‌دادیم، به‌شرط این‌که آن یک گونه دقیقاً بر اساس فروض اصلی ما رفتار کند، این نتیجه و بی‌شمار نتیجهٔ دیگر برای آن نیز معتبر می‌بود. بنابراین، اگر خواننده این نوع خاص از گونه‌شناسی بوروکرات‌ها را رد می‌کند، مادامی که انگاره‌های بنیادین مربوط به عقلانیت، نفع شخصی و برهم‌کنش محیط و ساختار دیوان را بپذیرد، لزومی ندارد که بخش عمده‌ای از نتایج را رد کند.

[1]. Arbitrariness
[2]. distortion

فصل دوم: چرخهٔ عمر دیوان‌ها

دیوان‌ها چگونه به‌وجود آمدند؟

انواع منشأ دیوان

به‌طور کلی دیوان‌ها به یکی از چهار روش مختلف ایجاد شده‌اند. نخست، دیوان می‌تواند با آنچه که ماکس وبر عادی‌سازی کاریزما[۱] می‌نامد، تشکیل یابد.[i] ممکن است گروهی از اشخاص که به‌خاطر تعلق خاطرشان به رهبر کاریزماتیک گرد هم آمده‌اند، خود را به ساختار بوروکراتیکی تبدیل کنند تا اندیشهٔ رهبرشان را تداوم بخشند. دوم، ممکن است دیوان از هیچ و با ارادهٔ یک یا چند گروه در جامعه ایجاد شود تا کارکرد خاصی را انجام دهد که این گروه‌ها نیازی برای انجامش می‌بینند. بسیاری از کارگزارانی که طی سال‌های نیودیل[۲] سربرآوردند، از این دست بودند. سوم، دیوان جدید می‌تواند از دیوان موجود منشعب شود، درست مثل نیروی هوایی که پس از جنگ جهانی دوم از ارتش منشعب شد. چهارم، اگر گروهی از اشخاص که مُبلغ سیاست خاصی (همچون کمونیسم) هستند، از حمایت لازم برای راه‌اندازی و ادارهٔ یک سازمان بزرگ غیربازاری (که در راستای انجام این سیاست است) برخوردار باشند، دیوان می‌تواند به‌واسطهٔ «کارآفرینی[۳]» به‌وجود آید.

تمام این ژن‌ها دارای اشتراکاتی هستند: چه دیوان در ابتدا تحت سلطهٔ مدافعان[۴] باشد چه در دست جان‌فشانان[۵]، معمولاً مراحل اولیهٔ رشد را سریع

---

[1]. routinization of charisma

[2]. New Deal

[۳]. entrepreneurship – کارآفرینی در اینجا با مساحمه به‌کار رفته است. لفظ entrepreneur بیشتر به‌معنای کاسبکاری است که ریسک انجام یک تغییر در کسب‌وکار را می‌پذیرد و به آن مبادرت می‌ورزد. شومپیتر مفهوم نوآفرینی را نیز به این تعریف اضافه می‌کند.

[4]. advocate

[۵]. zealot – متعصبان هم می‌تواند ترجمه شود اما متعصب الزاماً جان‌فشان نیست.

طـی می‌کنـد و بـرای این‌کـه زنـده بمانـد، بایـد به‌سـرعت بـه‌دنبال جـذب منـابع حمایت خارجی باشد.

تسلط مدافعان یا جان‌فشانان در دیوان جدید

در بسیاری از موارد، دیوان در نتیجهٔ کنش تهاجمی و آژیتاسیون[1] گروه کوچکی از جان‌فشانانی پدیدار می‌شود که اندیشه‌ای خاص دارند و می‌خواهند آن را در مقیاسی بزرگ‌تر پیاده کنند. این امر با تعریف دیوان‌هایی که به‌واسطهٔ «کارآفرینی خودجوش»[2] ایجاد شده باشد هم‌خوانی دارد. رهبران کاریزماتیک را نیز می‌توان جزو جانفشانان در نظر گرفت. آن‌ها گروهی کوچک از مریدانی را جذب می‌کنند که در نهایت نیازمند حمایت از خود هستند. این نیاز منجر به تغییر گروه اصلی به نوعی از سازمان‌های رسمی‌تر می‌شود و در بسیاری از موارد، به سازمانی بوروکراتیک تبدیل می‌شود. بنابراین می‌توان آیین فرانسیسکنی[3] را انشعابی از رهبری فرانسیس مقدس دانست.

تقریباً تمام دیوان‌هایی که از یکی از دیوان‌های موجود جدا شده‌اند، در ابتدا توسط جانفشانی عدهٔ قلیلی از اعضای دیوان فعلی ایجاد شده‌اند. در تمام دیوان‌ها و درواقع در تمام سازمان‌های انسانی، جانفشانان را می‌توان یافت. این امر ازآن‌رو صحیح است که خصلت‌های جانفشانی، به‌صورت خودجوش در میان کسری از جمعیت هر جامعه‌ای به‌وجود می‌آید. این کسر در جوامع مدرن بیش از جوامع سنتی است، چرا که جوامع مدرن در کل نوآوری را تشویق می‌کنند. همچنین ممکن است نسبت جان‌فشانان در دیوانی خاص، کاملاً با نسبت آنان در جامعه متفاوت باشد، چرا که برخی دیوان‌ها به‌دنبال جذب جانفشانان و برخی دیگر در پی دفع آنان هستند. درنتیجه، نسبت جانفشانان در دیوان‌های مختلف بسیار متفاوت است. باوجوداین، تعداد مشخصی از این گروه به‌صورت خودجوش در هر دیوانی ظاهر می‌شوند.

هنگامی که گروهی از جانفشانان به‌طریقی کارکرد جدیدی را کشف کنند که معتقدند دیوان باید بر عهده بگیرد، آژیتاتوری مرکزی را با هدف تغییر تشکیل می‌دهند. آنان که از اندیشهٔ خود به شوق آمده‌اند، مافوق خود را ترغیب می‌کنند تا برای توسعهٔ اندیشه‌شان،

---

[1]. agitation – به هرگونه تلاش شخص یا گروهی برای شرکت دادن مردم در اهداف سیاسی و اجتماعی و اقتصادی از راه تبلیغات و نطق در رسانه‌های گروهی یا پخش اعلامیه یا جمع‌آوری امضا آژیتاسیون و به فاعل این عمل آژیتاتور (Agitator) می‌گویند.

[2]. spontaneous entrepreneurship

[3]. Franciscan Order – گروهی از سائلان دستورهای دینی مرتبط با کلیسای کاتولیک بودند که در ۱۲۰۹ توسط ***فرانسیس آسیزی*** بنیان نهاده شد. در آموزه‌های فرانسیس، ثروتْ دام ابلیس عنوان می‌شود و خوشحالی و خوشبختی چیزی نیست جز زمانی که شخص مؤمن در بدترین شرایط جسمانی و روحانی قرار داشته باشد.

قسمتی از منابع و نیروی انسانی سازمان را در اختیار آن‌ها بگذارند. اگر تلاش‌هایشان به نتیجه برسد، به‌تدریج فعالیت خود را گسترده‌تر می‌کنند. برای این‌که این عملیات موجب ایجاد دیوان جدیدی شود، باید به‌لحاظ فنی از سایر فعالیت‌های دیوان مادر متمایز باشند. هر چه اشخاصی که در این فعالیت ویژه مشغول‌اند بیشتر در آن غوطه‌ور شوند، اصطلاحات، منافع و حتی چشم‌انداز سیاسی‌شان نیز از اصطلاحات، منافع و چشم‌انداز سیاسی دیوان مادر متمایزتر می‌شود. ازاین‌رو تعارضات روزافزونی میان این دو گروه شکل می‌گیرد. متخصصین جدید در نهایت بدین نتیجه می‌رسند که در دیوان مادر نمی‌توانند از تمام پتانسیل‌های عملیات خود بهره ببرند. این، مرحلهٔ جدیدی است از زندگیِ بخش جدید که هم می‌تواند توسط سنت‌گرایان سرکوب شود و هم می‌تواند منجر به تأسیس دیوانی جدید گردد. عامل تعیین‌کننده در این داستان، میزان حمایتی است که بخش جدید در خارج از سازمان برای خود ایجاد می‌کند. اگر رهبران بخش جدید بتوانند پیروانی قوی یا پایگاهی قدرتمند فراتر از کنترل بالادستان کنونی برای خود دست‌وپا کنند، در این صورت از اهرم‌هایی برای آژیتاتوریِ استقلال نسبی برخوردارند. دیوان‌های جدید در برخی موارد به‌سرعت مستقل می‌شوند؛ در برخی موارد هم سال‌ها مبارزه و فشار شدید از سوی محیط خارجی لازم است. اما در تمام موارد، این آژیتاسیون هدفمندِ اشخاصِ علاقمند به تبلیغ برنامه‌ای خاص است که موجب جدا شدن دیوان جدید از دیوان قدیمی (یا بخش جدیدی درون دیوان از بخش قدیمی) می‌شود. ازاین‌رو، دیوان (یا بخش) جدید در ابتدا تحت کنترل جان‌فشانانی است که تلاش‌هایشان موجب پدیداری آن شده است.

«گروه کوچک مبارزان» که آژیتاسیون آن‌ها موجب تأسیس دیوان شده باشد، اساساً فقط در دیوان‌هایی وجود دارد که به‌ناگهان و توسط کارگزاران خارجی تشکیل شده‌اند. در این مورد، سیاستمداران، بوروکرات‌های موجود، یا اعضای بنگاه‌های خصوصی یا اتحادیه‌ها نیاز به سازمانی جدید برای رسیدن به هدفی خاص را احساس می‌کنند. آن‌ها اختیار قانونی تأسیس این سازمان را کسب می‌کنند، شخصی را برای ادارهٔ آن برمی‌گزینند، و مجموعه‌ای از منابع اولیه را در اختیار وی قرار می‌دهند. ظهور شرکت اعتبار کالایی[1] [ii] و پردیس جدید دانشگاه کالیفرنیا نمونه‌هایی از این سازمان هستند.

بااین‌حال، دیوان‌های جدیدِ به‌ناگهان تشکیل‌شده، معمولاً رفتارشان کاملاً مشابه دیوان‌هایی است که پیرامون هستهٔ جانفشانان تشکیل شده است. اندیشه‌ای که دیوان

[1]. Commodity Credit Corporation

جدید بر آن بنا شده است، به‌طور کلی از گروه‌های جانفشانان نشئت می‌گیرد. در بیشتر موارد، طرفداران اصلی این اندیشه‌ها بلافاصله به مسئولیت دیوان برگزیده می‌شوند. در بیشتر مواقع، هر آن کسی که مدیریت دیوان را بر عهده دارد، وظیفه‌ای را بر دوش می‌گیرد و به‌زودی متوجه می‌شود اگر به‌دنبال استخدام افرادی باشد که متمایل به آن وظیفه‌اند، تلاش‌هایش زودتر به نتیجه خواهد رسید؛ از جمله جانفشانانی که شروع‌کنندهٔ این اندیشه بوده‌اند یا مریدان آن‌ها. علاوه‌براین، ازآنجاکه مدیر ارشد و کارمندان دیوان جدید معمولاً با موفقیتشان در انجام این کارکردها مورد قضاوت قرار می‌گیرند، تمایل دارند که به مدافعان سفت‌وسخت این سازمان تبدیل شوند.

مبارزه برای استقلال

هیچ دیوانی نمی‌تواند دوام بیاورد، مگر این‌که دائماً بتواند نشان دهد خدماتش برای گروه‌هایی که روی منابع لازم برای زنده نگه داشتن دیوان نفوذ دارند، ارزشمند است. اگر از کمک‌های داوطلبانه برخوردار است، باید مشارکت‌کنندگان بالقوه را تحت تأثیر قرار دهد تا با کمال میل، منابع خود را فدای دسترسی به خدمات آن کنند. اگر دیوانی حکومتی باشد، باید سیاستمدارانی را تحت تأثیر قرار دهد که بر بودجه‌ای که کارکردش موجب ایجاد حمایت سیاسی یا برآورده کردن نیازهای بنیادین اجتماعی می‌شود، کنترل دارند.

ایجاد این دست حمایت‌های خارجی به‌ویژه برای دیوان‌های جدید بسیار مهم است. این درست است که برخی دیوان‌های «جدید» پیشاپیش در کسب حمایت موفق بوده‌اند، در غیر این صورت نمی‌توانستند از کارگزار مادر خود جدا شوند. به‌همین‌ترتیب، سازمانی که با کارآفرینی به‌وجود آمده، فقط در صورتی می‌تواند به دیوان تبدیل شود که از حمایت خارجی برخوردار باشد. حتی دیوان‌هایی که با عادی‌سازی کاریزما به‌وجود می‌آیند، حمایت خارجی را به‌خاطر جذَبهٔ شخصی رهبران اصلی خود جلب کرده‌اند. بنابراین، فقط دیوان‌هایی که تقریباً به‌ناگهان شکل گرفته‌اند، بدون ارائه خدماتی ارزشمند برای «خارجی‌ها» پدید آمده‌اند. حتی آن‌ها هم از برخی منابع آمادهٔ حمایت خارجی برخوردار بوده‌اند، چرا که اشخاصیْ متقاضی کارکرد این دیوان‌ها بوده‌اند.

باوجوداین، بقای دیوان‌های جدید معمولاً وضعیتی متزلزل دارد. منابع حمایتی خارجی اولیهٔ آن‌ها معمولاً ضعیف و پراکنده است و به روابط با دیوان‌ها عادت ندارند. بنابراین، دیوان جدید باید سریعاً خود را سامان دهد تا خدماتش را برای کاربران خود ارزشمند سازد. فقط بدین نحو است که می‌تواند کاربرانش را به حمایت از خود تشویق کند.

به‌محض این‌که کاربران خدمات دیوانی نسبت به تأمین منافع خود اطمینان یافتند و روابط روزمره با آن برقرار کردند، دیوان می‌تواند بر مقدار مشخصی از اینرسی[1] برای ایجاد حمایت خارجی مورد نیاز خود تکیه کنند. اما دیوان در مراحل اولیهٔ زندگی خود، باید بر افزایش حامیان «خودکار» متمرکز شود. انگیزهٔ اصلی استقلال مشخص خواهد کرد که آیا دیوان در بلندمدت دوام خواهد آورد یا نه.

این بدان معنا نیست که اعضای دیوان جدید فقط به بقای آن فکر می‌کنند. درحقیقت، آن‌ها بیشتر به انجام کارکردهای اجتماعی آن علاقمندند. این امر ناشی از این حقیقت است که دیوان جدید در ابتدا تحت تسلط مدافعان یا جانفشانانی است که در وهلهٔ اول در پی نفع شخصی نیستند.

گاهی چنین است که کارکردهای اجتماعی مربوطه ذاتاً قادر به ایجاد حمایت خارجی در بلندمدت نیستند. برای مثال دیوانی که برای عملیاتی خاص (مثلاً هجوم به نرماندی) تأسیس شده است، هنگامی که کارکرد خود را انجام داد، حمایت خارجی‌اش را از دست می‌دهد. بااین‌حال، بیشتر دیوان‌ها کارکردهایی دارند که در صورت عدم تداوم دیوان، نمی‌تواند به‌طرز مناسبی ادا شود. ازاین‌رو، حتی بشردوستی محض نیز به این می‌انجامد که مقامات ارشد آن عمیقاً نگران بقای دیوان باشند.

انگیزهٔ نفع شخصی توصیف‌شده توسط ***پیتر کلارک*** و ***جیمز ویلسون*** را نیز می‌بایست به این انگیزه افزود: «سازمان‌های انگشت‌شماری هستند که مایل به انحلال باشند، چرا که نه مدیران و نه اعضا تمایلی به اتمام فعالیتی که منتفعشان می‌سازد، ندارند.»[iii] بنابراین تقریباً در هر دیوان جدیدی، مقامات اولویت بسیار بالایی به ایجاد شرایطی می‌دهند که بقای دیوان را تضمین کند.

همان‌طور که کلارک و ویلسون اشاره می‌کنند، بقای دیوان با ایجاد استقلال نسبی توسط هر دیوان ارتباط بسیار تنگاتگی دارد:

> افزایش همکاری‌ها و تقسیم کار در جامعه بدین معناست که تقریباً هیچ سازمانی نمی‌تواند صرفاً با پیگیری اهدافی که هیچ مدافع دیگری ندارد، خود را حفظ کند. بنابراین، حفظ استقلال سازمان، مشکلی اساسی محسوب می‌شود. منظور ما از ***استقلال***، گستره‌ای است که سازمان در آن دارای حوزهٔ صلاحیت

[1]. inertia – از معادل رخوت یا سکون هم می‌شد استفاده کرد، اما چون همزمان برای فرد و سازمان به‌کار می‌رود، از خود واژه استفاده شده است.

متمایز، ارباب‌رجوع[1] یا عضویت کاملاً مشخص، اختیار بی‌چون‌وچرا برای یک کارکرد، خدمت، هدف، مسئله یا علت باشد. سازمان‌ها به‌دنبال ایجاد ثبات و اطمینان در محیط خود و زدودن تهدیدهای هویتی خود هستند. استقلال، ادعایی منطقی و پایدار نسبت به منابع به سازمان می‌بخشد و بنابراین، آن را در وضعیت مطلوب‌تری برای رقابت بر سر آن منابع قرار می‌دهد. ***منابع*** شامل مسائل و علت‌ها و همچنین پول، زمان و نام‌هاست.[iv]

رشد سریع دیوان‌های تازه‌تأسیس

تعداد اندکی از دیوان‌ها توانسته‌اند به چنان استقلال کاملی دست یابند که از تهدیدها نسبت به بقای خود در امان باشند. بااین‌حال، چنان‌که ذکر شد، دیوان‌ها می‌توانند به درجهٔ مشخصی از امنیت اولیه دست یابند. این امر یعنی دیوان به اندازه‌ای بزرگ شده که خدماتی مفید ارائه کند و به‌اندازه‌ای قدمت یافته که با مشتریان اصلی خود روابط روزمره برقرار نماید. ما به این سطوح حداقلی اندازه و عمر دیوان‌ها، با عنوان ***حدنصاب اولیهٔ بقای***[2] دیوان اشاره خواهیم کرد.

میان آغاز کار دیوان و دستیابی‌اش به حدنصاب اولیهٔ بقا، همواره وقفه‌ای زمانی وجود دارد. گاهی، این دوره پیش از «تولد» رسمی آن به‌عنوان سازمانی مجزا رخ می‌دهد. در سایر موارد، جنگ دیوان برای رسیدن به حدنصاب با تأسیس رسمی آن آغاز می‌شود.

به‌عنوان قاعده‌ای کلی، دیوان پس از دورهٔ رشد سریع مقیاس سازمانی و اهمیت اجتماعی نسبی کارکردهای خود، به این حدنصاب می‌رسد. این امر معمولاً در واکنش به شرایط محیطی خارجی مطلوب برای گسترش کارکردهای دیوان رخ می‌دهد. مثلاً نیروی هوایی ارتش طی جنگ جهانی دوم و در واکنش به نیازِ به قدرت هوایی نظامی رشد کرد. این تجربه موجب شد تا کنگره (به تحریک اعضای نیروی هوایی ارتش که به‌دنبال استقلال بودند) متقاعد شود که می‌بایست نیروی هوایی مجزایی تأسیس کند. بنابراین، تولد رسمی نیروی هوایی، مُهر پایانی بر دورهٔ بحرانی ایجاد آن (که در دههٔ ۱۹۲۰ آغاز شده بود) زد.

برای دیوان‌هایی که تولدشان منوط به جدا شدن از دیوان‌های موجود نیست، معمولاً رشد سریع بلافاصله پس از تولدشان به‌عنوان کارگزار جدید اتفاق می‌افتد. رهبران این

---
[1]. clientele
[2]. bureau's initial survival threshold

دیوان‌های جدید باید سریعاً مشتریان کافی به‌دست آوردند تا پیش از این‌که تخصیص اولیهٔ منابعشان ته بکشد یا نتوانند مجدداً مخزن منابع را پر کرد، به حدنصاب اولیهٔ بقا برسند.

دیوان‌هایی که به‌واسطهٔ کارآفرینی ایجاد شوند، عموماً تا زمانی که جانفشانی هستهٔ گروه بر شرایط محیطیِ مطلوب برای کارکرد تبلیغی‌شان منطبق نشود، به موفقیت دست نمی‌یابند. آن‌گاه سایر کارگزاران جامعه منابع کافی را به این هسته اعطا می‌کنند تا دیوان بتواند به‌سرعت رشد کرده و نیاز اعضایی را که مدت‌ها از دیوان دفاع می‌کردند برطرف سازد.

دیوان‌هایی که به‌واسطهٔ عادی‌سازی کاریزما تشکیل می‌شوند، عموماً تا زمانی که جذابیت رهبر کاریزماتیک تبدیل به تشکیلات سازمانی نشود، رشد سریع را تجربه نمی‌کنند. در بسیاری از مذاهب، این امر تا زمان مرگ رهبر اصلی اتفاق نمی‌افتد.

خاستگاه دیوان نوپا هر چه که باشد، بلافاصله پیش از رسیدن به حدنصاب اولیهٔ بقا، در معرض نابودی توسط دشمنانش قرار دارد. در آن صورت، دیوان هنوز نتوانسته است حمایت خارجی کافی برای مقاومت در برابر حملات شدید ایجاد کند.

ازآنجاکه بیشتر سازمان‌ها، هم رقبای کارکردی[1] دارند و هم رقبای تخصیصی[2]، احتمال نابودی دیوان توسط دشمنان، امری کاملاً واقعی است. رقبای ***کارکردی*** دیوان عبارت‌اند از سایر کارگزارانی که کارکردهای اجتماعی‌شان رقیب کارکرد دیوان محسوب می‌شوند. بنابراین، شرکت‌های خصوصی تأمین برق، رقیب ***سازمان برق مناطق روستایی*** محسوب می‌شوند. رقبای ***تخصیصی*** دیوان، کارگزارانی‌اند که فارغ از روابط کارکردی با دیوان، با آن بر سر منابع رقابت می‌کنند. در یک حکومت[3]، تمام دیوان‌هایی که بودجه‌شان توسط کارگزار مشترکی (مثلاً کنگره) تأمین می‌شود، رقیب تخصیصی همدیگرند. در بخش خصوصی، رقابت تخصیصی معمولاً غیرمستقیم است. برای مثال، صندوق جامعه[4]، با تمام اشکال صندوق‌های بازنشستگی خصوصی برای کسب دلارهای مصرف‌کنندگان رقابت می‌کند. بنابراین، کمیابی عمومی منابع، تقریباً هر کسی را دشمن دیوان جدید می‌کند، مگر این‌که دیوان جدید بتواند سودمندی خود را به وی نشان دهد.

---

[1]. functional

[2]. allocational

[3]. در سراسر کتاب government حکومت و state دولت ترجمه شده است. طبق تعریف آکسفورد، حکومت (government) نظام یا گروهی از اشخاص است که بر یک اجتماع سازماندهی‌شده، غالباً یک دولت (state) حکمرانی می‌کند (governing).

[4]. Community Fund

بنابراین، دوران نوزادی دیوان تقریباً همیشه مستلزم جنگ برای کسب منابع به‌رغم این دشمنی پنهان است.

اگر دیوان جدید دارای رقبای تخصیصی قوی باشد، یا اگر برای نظارت بر فعالیت‌های کارگزاران اجتماعی یا جلوگیری از آن تشکیل شده باشد، از همان ابتدا شدیداً با مخالفت روبرو خواهد شد. این هم‌ستیزان، عموماً در پی این‌اند که خودْ کارکردهای دیوان را بر عهده گرفته یا با کمک یکدیگر آن را سرکوب کنند. ازاین‌رو، سعی می‌کنند تا مانع ایجاد پایگاه قدرتمند خارجی توسط آن شوند. ممکن است دیوان مجبور شود که طی دوران نوزادی خود، برای اجتناب از انحلال یا بلعیده‌شدن توسط برخی دیوان‌های موجود، شدیداً مبارزه کند.

برخی دیوان‌ها هرگز موفق نمی‌شود به حدنصاب بقای اولیهٔ خود برسند، اما ممکن است سال‌ها در وضعیت خطر مداوم باشند؛ مثل سازمان دفاع غیرنظامی[1] که اخیراً توسط ارتش بلیعده شد. این نوع کارگزاران ناتوان از ایجاد استقلالی راسخ بوده‌اند، چرا که مشتریان قدرتمندی در نظام سیاسی ایالات متحده نداشته‌اند. کارکرد این کارگزاران، به آنان بی‌شمار منتفع داخلیِ به‌خوبی‌سازمان‌یافته یا مجموعه‌ای از تأمین‌کنندگان بدون بازار جایگزین (مثل تأمین‌کنندگان وزارت دفاع) نمی‌بخشد. بنابراین، مهم‌ترین و تنها عامل تعیین‌کنندهٔ این‌که آیا دیوان می‌تواند استقلال خود را بر پا سازد (و با چه سرعتی)، ویژگی ترتیبات قدرت آن است. اگر تأمین‌کنندگان یا منتفعان دیوان، در مقایسه با رقبا و متضررین آن قوی‌تر و سازمان‌یافته‌تر باشند، احتمالاً به‌سرعت جایگاهی مستقل کسب خواهد کرد.

پویایی‌های رشد

اثرات تجمعی رشد یا افت

علل اصلی رشد یا افت دیوان‌ها، ریشه در عوامل برون‌زای محیط پیرامونشان دارد. با پیشرفت جامعه در طی زمان، کارکردهای اجتماعی خاصی برجسته‌تر و مابقی کمرنگ‌تر می‌شوند. ناگزیر، دیوان‌ها از پیشرفت‌های خارجیْ بسیار بیشتر از تغییرات داخلی متاثر می‌شوند. بااین‌حال، تعامل میان پیشرفت‌های داخلی و خارجی، موجب ایجاد تأثیرات مشخص تجمعی رشد یا افت خواهد شد. رشد یا افت به این دلیل رخ می‌دهد که دیوان‌ها می‌توانند در مدت زمان نسبتاً کوتاهی، شاهد تغییرات چشمگیری در شخصیت کارکنان

[1]. Civilian Defense Agency

خود باشند. به‌رغم ماهیت شغلی استخدام دیوان‌ها، معمولاً هر دیوان خاص میزان چشمگیری تغییر در تعداد کارمندان خود را تجربه می‌کند. همچنین رشدی که سبب دو یا سه برابر شدن اندازهٔ دیوان در مدتی کوتاه شود، به‌سرعت می‌تواند ساختار و شخصیت آن را تغییر دهد.

تسلط در دیوان‌ها

تغییر در هر بخش کوچکی از مقامات در دیوان می‌تواند تأثیراتی عمیق بر عملیات آن داشته باشد. اگر بیشتر مقامات شاغل در مشاغل کلیدی دیوان از یک گونه باشند (یعنی محافظه‌کار، جاه‌طلب یا غیره)، در این صورت خصلت‌های مختص آن گونه بر دیوان و رفتار آن ***حاکم*** خواهد بود. حتی اگر اکثریت اعضای دیوان از گونهٔ دیگر باشند، این گروه نسبتاً کوچک مقامات کلیدی می‌توانند سطلهٔ خود را اعمال نمایند.

احتمال تسلط چند نفر بر فعالیت‌ها و «روح» دیوان ازاین‌رو سر بر می‌آورَد که ساختار سلسله‌مراتبی دیوان گرایش به متمرکزسازی نامتناسب قدرت در بالا دارد. بااین‌حال، تحت برخی شرایط، دشوار بتوان گفت که آیا دیوان واقعاً تحت کنترل گونهٔ خاصی است یا نه، یا ترکیب مقامات چنان آمیخته است که هیچ گونه‌ای بر سایر گونه‌ها مسلط نیست.

اثر شتاب‌دهندهٔ رشد[1]

بگذارید دیوانی را در وضعیت «تعادل کامل[2]» و نرخ رشد صفر در طول زمان فرض بگیریم. ناگهان اهمیت کارکرد اجتماعی آن، از آنچه که بود بیشتر می‌شود. در نتیجه حاکمیت دیوان و سایر کارگزاران پیرامونش، آن را به‌سمت گسترش فعالیت‌ها و افزایش تعداد کارکنانش هدایت می‌کنند و منابع کافی را برای انجام این کار در اختیار دیوان قرار می‌دهند. مثال معروفش، تجربهٔ کمیتهٔ رایزنی ملی هوانوردی آمریکا (NACA)[3] بلافاصله پس از عملیات اسپوتنیک یک[4] بود.

هر سازمانی که رشد سریعی را تجربه کند، در هر دورهٔ زمانی (جز دوره‌های ایستا) فرصت‌های بسیار بیشتری برای پیشرفت مهیا می‌کند. موقعیت‌های شغلی نظارتی جدید ایجاد می‌شود و بنابراین کارکنان جدیدی را که علاقمند به ارتقای شغلی‌اند (یعنی

---

[1]. The Growth Accelerator Effect
[2]. perfect equilibrium
[3]. National Advisory Committee for Aeronautics
[4]. Sputnik I – نخستین ماهواره فضایی جهان بود که در ۴ اکتبر ۱۹۵۷ توسط اتحاد جماهیر شوروی از پایگاه فضایی ***بایکونور*** به مدار زمین پرتاب شد.

جاه‌طلبان) جذب می‌کند. درعین‌حال، محافظه‌کاران جذب دیوان‌هایی که رشد سریع داشته‌اند نمی‌شوند (و حتی ممکن است چنین فرصتی را پس بزنند)، چرا که رشد سریع معمولاً با نااطمینانی، تغییرات مداوم ساختار سازمانی و سختکوشی همراه است.[۷] در نتیجه، دیوان‌هایی با رشد سریع، شاهد افزایش نسبت جاه‌طلبان و کاهش نسبت محافظه‌کاران خواهد بود. علاوه‌براین، افزایش نسبی جاه‌طلبان در جایگاه‌های شغلی سطح بالا بیش از کل دیوان خواهد بود. جاه‌طلبان سریع‌تر رشد خواهند کرد، چرا که آگاهانه بیش از دیگران به‌دنبال پیشرفت‌اند. آن‌ها بسیار نوآورتر از محافظه‌کاران‌اند و دیوان برای انجام کارکردهای به‌تازگی توسعه‌یافته‌اش به نوآوران نیاز دارد. ازاین‌رو، «انتخاب طبیعی» عینی[۱] درون دیوان و نیز انتخاب ذهنی[۲] ناشی از تفاوت‌های انگیزه‌های فردی، منجر می‌شود تا جاه‌طلبان زودتر از محافظه‌کاران برای ارتقا انتخاب شوند. این بدان معناست که حتی اگر دیوان در ابتدا تحت کنترل محافظه‌کاران باشد، تفوق جاه‌طلبان (و سایر مقامات مستعد نوآوری همچون جانفشانان و مدافعان) در دیوان‌هایی که رشد سریعی دارند، افزایش خواهند یافت.

چنین دیوانی، به‌واسطه ابداع کارکرد جدید یا «تسخیر» کارکردهایی که توسط سازمان‌هایی با پویایی کمتر انجام می‌پذیرد، پیوسته نسبت به نوآوری و گسترش کارکردهای اجتماعی خود تواناتر و مشتاق‌تر می‌شود. چنین توسعه‌ای می‌تواند فرصت‌های بسیار بیشتری برای ارتقا فراهم آورَد. این امر موجب می‌شود که جاه‌طلبان بیشتری جذب دیوان شوند؛ آن‌ها نیز به‌نوبهٔ خود دیوان را نسبت به نوآوری و توسعه مشتاق‌تر و تواناتر می‌کنند و این روند تا ابد ادامه می‌یابد. بنابراین، رشد سریع کارکردهای اجتماعی دیوان، منجر به تغییرات تجمعی در شخصیت کارکنان آن خواهد شد و دیوان را نسبت به افزایش سرعت رشد خود مشتاق‌تر می‌سازد.

وقفه‌های شتاب‌گیری

این شتاب‌گیری رشد به‌زودی با موانعی جدی مواجه می‌شود. نخست، حتی اگر اهمیت نسبی کارکرد اجتماعی اولیهٔ دیوان بسیار افزایش یابد، این کارکرد همچنان باید به‌لحاظ تخصیصی با سایر کارکردها بر سر منابع و توجه اجتماعی رقابت کند. بنابراین، همچنان که دیوان‌های دارای رشد سریعْ بزرگ‌تر می‌شوند، با مقاومت هر چه بیشتر در برابر رشد

[1]. objective
[2]. subjective

کارکردهایش به هزینهٔ سایر فعالیت‌ها در جامعه مواجه می‌شوند. چنین امری برای کمیتهٔ رایزنی ملی هوانوردی آمریکا اتفاق افتاده است.

دوم، دیوانی که پیوسته در حال توسعه باشد، به زودی دشمنی هم‌ستیزانهٔ دیوان‌هایی با کارکرد رقابتی را برمی‌انگیزد. تلاش‌های دیوان برای برعهده گرفتن کارکردهای سایر دیوان‌ها، تهدید مستقیمی برای استقلال آن‌ها محسوب می‌شود. ازاین‌رو، هر چه دیوان بیشتر تلاش کند تا کارکردهای دیوان‌های موجود را بر عهده بگیرد، میزان مجموع مخالفت بوروکراتیک با گسترش آن بیشتر می‌شود.

سوم، هر چه دیوان بزرگ‌تر و فربه‌تر شود، با دشواری بیشتری در تولید نتایج تأثیرگذار مواجه خواهد شد. دیوان بدون تولید خدماتی که برای کسی جز اعضایش نیز نفع داشته باشد، جز در میان تأمین‌کنندگانش نمی‌تواند حمایت خارجی دیگری کسب کند. بنابراین، اگر دیوان به‌دنبال تداوم رشد باشد، باید به‌صورت دوره‌ای نتایج چشمگیری ایجاد کند. نمایش رخدادهای چشمگیر توسط ناسا در فواصل زمانی مناسب به‌خوبی نمایانگر این مفهوم است. اما هر چه دیوان بزرگ‌تر می‌شود و کارکردهای بیشتری را بر عهده می‌گیرد، معمولاً تولید چنین نتایج قانع‌کننده‌ای دشوارتر می‌شود. اندازه و پیچیدگی بیشتر دیوان موجب دشواری‌های بیشتر در برنامه‌ریزی و هماهنگی می‌شود. همچنین، درصد بالایی از تلاش‌های مقامات رده بالا، وقف هماهنگی و برنامه‌ریزی خواهد شد. این یعنی بهترین استعدادهای داخل دیوان از کنش‌ها به سمت مدیریت هدایت خواهند شد.

احتمالاً میانگین سطح استعداد درونی دیوان، با بزرگ‌تر شدن آن کاهش می‌یابد. ممکن است هنگامی که جاه‌طلبانِ مشتاق پیشرفت در مراحل اولیهٔ رشد دیوان وارد آن می‌شوند، این سطح افزایش یابد. این امر به‌ویژه به‌دلیل اثر مشخص «جِرم بحرانی[1]» محتمل است. وقتی دیوان فیزیکدان مشهوری را به‌عنوان عضو داشته باشد، دشوار می‌تواند یکی دیگر را به‌کار گیرد؛ اما وقتی دو یا سه فیزیکدان مشهور داشته باشد، دیگران به دنبال بختِ کار کردن با این تیم ممتاز جذب آن خواهند شد. باوجوداین، گرایش استعداد متوسط موجود در دیوان به افزایش در کنار گرایش به رشد، در نهایت روند خود را معکوس خواهد کرد. وقتی دیوان تمام استعدادهای سطح بالا را در مراحل اولیهٔ رشد در اختیار دارد، وقتی دارد بزرگ‌تر می‌شود می‌بایست خود را به استعدادهای کمتر راضی کند. درست است که اگر دیوان در زمینه‌های کاملاً متفاوتی گسترش یابد، می‌تواند بار

[1]. critical mass

دیگر با بهترین استعدادها آغاز کند. ازاین‌رو، هنگامی که دیوان کارکرد جدید یا متفاوتی را بر عهده بگیرد، اثر وقفهٔ رشد کم‌تأثیرتر از زمانی است که دیوان با انجام پرقدرت مجموعه‌ای از عملکردها رشد می‌کند.

چهارم، اختلافاتْ میان جاه‌طلبانی که به‌سمت دیوانِ با رشد سریع سرازیر شده‌اند، موجب ایجاد نوعی کنترل دورنی می‌شود. با افزایش نسبت جاه‌طلبان در دیوان، بخش عمده‌ای از تلاش‌های آنان وقف سیاست‌ها و رقابت‌های داخلی می‌شود تا انجام وظایف مربوط به کارکرد اجتماعی. این امر موجب کاهش توانایی دیوان در نمایش مؤثر کارایی خود نیز می‌شود.

ممکن است کاهش توانایی تولیدِ نتایج چشمگیر ناشی از بزرگ‌تر شدن دیوان، برای مدتی با افزایش صرفه‌به‌مقیاس جبران شود. ممکن است چنین صرفه‌هایی دیوان را قادر سازد تا به ازای هر واحد نهاده[1]، ستانده[2] بیشتری تولید کند، اما این امر موجب نمی‌شود میزان سنگ‌اندازی خارجی به‌واسطهٔ هر تلاشی برای افزایش میزان نهادهٔ کل کاهش یابد. در نهایت، این تلاش‌ها موجب پایان یافتن رشد پرشتاب (یا کل رشد) خواهد شد. این امر مانع از آن می‌شود که دیوان به‌محض آن‌که جهش اولیه‌ای در رشد سریع خود تجربه کرد، به‌صورت نامحدود گسترش یابد.

تلاش‌شتاب‌کاه

هرگاه نرخ رشد نسبی دیوان به پایین‌تر از نرخ میانگین رشد دیوان‌ها برسد، ممکن است رفتار کارکنانش به‌روشی کاملاً متفاوت از روش‌هایی که رشد را شتاب می‌بخشند، تغییر یابد. ***اثر شتاب‌کاه***[3] به‌احتمال زیاد زمانی رخ می‌دهد که دیوان مجبور شود به‌خاطر افت شدید و ناگهانی اهمیت نسبی کارکردهای اجتماعی‌اش، از تعداد کل اعضای خود بکاهد. این افت، رکود، یا صرفاً رشد پایین‌تر از میانگین، فرصت ترفیع را درونِ دیوان به سطحی پایین‌تر از سطح موجود در سازمان‌های مشابه می‌کاهد. این موضوع عموماً همچون هشداری برای جاه‌طلبان عمل می‌کند. بااین‌حال، تمام جاه‌طلبان دارای مهارت‌هایی نیستند که به‌سادگی بتوان آن را به سایر سازمان‌ها انتقال داد. این انتقال‌پذیری، عاملی مهم در تعیین تحرک‌پذیری جاه‌طلبان از دیوانی به دیوان دیگر است. باوجوداین، در بسیاری از موارد، بیشتر جاه‌طلبان با مهاجرت به دیوان‌های دیگر، به کاهش

[1]. input
[2]. outputs
[3]. the decelerator effect

چشمگیر رشد دیوان واکنش نشان می‌دهند. همچنین، کسانی که به جایگاه‌های شغلی بالای دیوان رسیده‌اند، امید خود را به رسیدن به جایگاه‌های بالاتر از دست می‌دهند و به‌جای جاه‌طلبی، به محافظه‌کاری روی می‌آورند. چنین تغییراتی موجب می‌شود نسبت جاه‌طلبان در دیوان کاهش و نسبت محافظه‌کاران در جایگاه‌های کلیدی افزایش یابد. درنتیجه، تمام دیوان بیشتر به‌سمت سلطهٔ محافظه‌کاران سوق می‌یابد و بنابراین، توانایی دیوان برای نوآوری و تمایلش به گسترش کارکردهای خود را کاهش می‌دهد. ازاین‌رو، هر وقت فرصت‌های نوآوری یا گسترش کارکرد رخ بنمایاند، دیوان توانایی یا تمایل کمتری برای قاپیدن این فرصت‌ها خواهد داشت. حتی ممکن است کارکردهای خود را به دیوان‌های جسورتر و نوآورتر ببازد. بنابراین، هنگامی که دیوان شروع به کوچک‌شدن می‌کند، یا صرفاً نرخ رشد بسیار آهسته‌تری را طی یک دورهٔ طولانی تجربه می‌کند، نیروهایی را به‌حرکت می‌اندازد که می‌خواهند آن را سریع‌تر کوچک کنند یا رشدش را آهسته‌تر سازند.

بااین‌حال این اثر شتاب‌کاه بنا به دلایل زیر، قرینهٔ کامل شتاب‌گیری رشد نیست. نخست، جاه‌طلبانی که در دیوان باقی مانده‌اند، همچنان می‌خواهند سریع‌تر از غیرجاه‌طلبان رشد کنند. دوم، تعداد مشاغل رده‌بالا (که سریعاً توسط جاه‌طلبان پر می‌شود) طی دورهٔ شتاب‌گیری با سرعت بالاتری افزایش خواهد یافت (نسبت به کاهش تعداد آن‌ها در دورهٔ شتاب‌کاهی). سوم، ازآنجاکه تمام گونه‌های مقامات (از جمله محافظه‌کاران) در برابر کوچک‌تر شدن اهمیت منابعشان مقاومت می‌کنند، مقاومت ناشی از کاهش اندازهٔ دیوان نیز قوی‌تر از اشتیاقشان برای رشد خواهد بود. شتاب‌دهندگان و شتاب‌کاهان، بیشتر موجب حرکت چرخ‌دنده‌ای[1] در زندگی دیوان می‌شوند تا سبب حرکت منحنی‌وار با صعود و نزول مستقیم.

این عوامل همچون کنترل‌گرهایی بر گرایش شتاب‌کاه عمل خواهند کرد تا به‌محض توقف رشد دیوان، از اندازهٔ آن بکاهند. این حقیقت نیز که رسیدن خدمات دیوان به پایین‌تر از سطح حداقلی موجب ایجاد اعتراضات شدید از سوی منتفعین مستقیم آن می‌شود، همچون عامل کنترلی دیگری عمل می‌کند.

[1]. ratchet movement

قیاسی[vi] منطقی از اصول شتاب‌دهی و شتاب‌کاهی این است که سازمان‌های باثبات یا دارای رشد آهسته از نوع خاصی، معمولاً نسبت به سازمان‌هایی از همان نوع اما با رشد فزاینده، کارکنانی با سطح استعداد پایین‌تر (از لحاظ توانایی در نوآوری) دارند. بااین‌حال، این نتیجه‌گیری با تجربهٔ دانشکده‌های دانشگاهی ایالات متحده مغایرت دارد. در سال‌های اخیر سریع‌ترین افزایش در اندازهٔ کل دانشکده‌ها در دانشگاه‌های دولتی رخ داده است، اما تقریباً تمام معیارهای کیفیت دانشکده‌ها نشان می‌دهند که بهترین دانشگاه‌های خصوصی توانسته‌اند کارآمدی بالاتری را نسبت به رقبای دولتی خود که رشد سریع‌تری دارند حفظ کنند. دلیل این امر آن است که دانشگاه‌های خصوصی، بدون توسعهٔ کمّی، رشد کیفی بالایی را تجربه کرده‌اند.

آنچه که درواقع جاه‌طلبان را جذب می‌کند، نه خود ترفیع شغلی، که افزایش قدرت، درآمد و اعتبار است. معمولاً دیوان‌ها این امتیازات را به‌واسطهٔ ترفیع به اعضای خود اعطا می‌کنند. اگر رشد سریع موجب ایجاد جایگاه‌های شغلی بالاتر بیشتری گردد، دیوان‌ها معمولاً می‌توانند به‌سرعت اعضایشان را ترفیع دهند. بااین‌حال، اگر سازمان بدون این‌که اندازه‌اش بزرگ‌تر شود، اساساً همزمان با افزایش قدرت، درآمد و اعتبار قریب‌به‌اتفاق اعضایش، جایگاه آنان را ارتقا دهد، می‌تواند به همان نتایج برسد. این دقیقاً همان چیزی است که دانشگاه‌های خصوصی سطح بالا به آن رسیده‌اند. آن‌ها در قیاس با دانشگاه‌های دولتی، هم به کارمندان جدید و هم اساتید کنونی حقوق بالاتر، آزادی بیشتر از مداخلات بوروکراتیک و زمان بیشتر برای پژوهش ارائه می‌کنند. ازاین‌گذشته، جابجایی بسیار بالای اساتید دانشکده‌ها امکان پیشنهاد رشد نسبتاً سریع کارمندان رده‌پایین را بدون افزایش اندازهٔ دانشکده، اخراج اعضای رده‌بالای کنونی، یا افزایش چشمگیر نسبتِ جایگاه‌های رده‌بالا به رده‌پایین ممکن ساخته است.

حتی اگر سازمان رشد نسبتاً بالایی در اندازهٔ خود تجربه نکند، می‌تواند کارکنان باکیفیت بالا (از لحاظ توانایی نوآوری) را حفظ کند، به‌شرط آن‌که چنین رشدی را در انگیزه‌هایی که به اعضایش ارائه می‌کند تجربه کند. اما این بدان معناست که برای انجام وظایفی که نیازی به ورودی نفر–ساعت بیشتر ندارد، منابع بیشتری از محیط پیرامونش دریافت می‌کند. این امر فقط در صورتی می‌تواند اتفاق بیفتد که ارزش ستاندهٔ تولیدی اعضایش به ازای نفر–ساعت نهاده‌ها، شدیداً افزایش یابد. معمولاً این نوع افزایش

بهره‌وری تنها هنگامی رخ می‌دهد که ارزش اجتماعی نسبی کارکرد سازمان رشد چشمگیری را تجربه کند. بار دیگر، این دقیقاً همان چیزی است که در دانشگاه‌های خصوصی رده‌بالا رخ می‌دهد. ازآنجاکه تعداد کل دانشجویانی که در پی ادامه تحصیل در مقاطع بالاتر هستند به سرعت افزایش می‌یابد، تقاضا برای آموزش در دانشگاه‌های برتر بسیار سریع‌تر افزایش می‌یابد. ازاین‌گذشته، به‌لطف ***اسپوتنیک یک***، همزمان تأکید بیشتری بر پژوهش‌های پایه می‌شود. بنابراین، دانشگاه‌های خصوصی رده‌بالا توانسته‌اند هم شهریهٔ خود را افزایش دهند و هم کمک‌های پژوهشی بیشتری جذب کنند. وجوه اضافی این امکان را برای آن‌ها فراهم کرده است تا بدون این‌که رشد سریعی در اندازهٔ خود تجربه کنند، مشوق‌های پیشنهادی به استادان خود را افزایش دهند.

برخی از تأثیرات رشد سریع در بوروکراسی چندپاره با کارکرد واحد

بحث فوق دربارهٔ دانشگاه‌ها نشان می‌دهد که عملیات ***نظام‌های چندپارهٔ دیوان‌ها***، تماماً کارکرد واحدی را بر عهده دارند. برخی دیوان‌ها از انحصار نسبی مسئولیت کارکردهای اجتماعی در حوزه‌ای خاص برخوردارند. مثلاً می‌توان به ادارهٔ پست ایالات متحده و ارتش شوروی اشاره کرد. سایر دیوان‌ها، واحدهای منفردی در نظام‌های چندپاره هستند که یک کارکرد اجتماعی اصلی دارند. نمونه‌های نسبتاً ناب آن عبارت‌اند از دانشگاه‌ها و کلیساها. نمونه‌های کمتر ناب آن عبارت‌اند از مدارس ابتدایی و دبیرستان‌ها و حکومت‌های محلی در محدوده‌های متروپل[1]. آن‌ها در حوزه‌های مشخصی دارای انحصارند، اما مشتریانشان برای بهره‌مندی از خدمات دیوانی مرجّح خود، می‌توانند جابجا شوند و می‌شوند.

وقتی اهمیت نسبی کارکرد اجتماعی چنین نظامی رشد سریعی داشته باشد، نظام به‌عنوان یک کل معمولاً برای پاسخ به افزایش تقاضا توسعه می‌یابد. این امر هم می‌تواند به‌صورت اضافه کردن یک دیوان جدید به نظام باشد و هم گسترش دیوان جدید، یا هر دو. تحت این شرایط، «قوانین» شتاب‌دهی و شتاب‌کاهی که پیش‌تر توضیح دادیم، نه بر واحدهای منفرد درون نظام، بلکه بر خود نظام به‌عنوان یک کل اعمال می‌شود. بنابراین، افزایش نسبی زیاد تقاضا برای پژوهشگر در دانشکده‌ها منجر به جذب بسیاری از جاه‌طلبان به این حوزه شده است، درحالی‌که همتایانشان در سال‌های پیشین، یا وارد تجارت و کسب‌وکار می‌شدند یا شاخه‌های دیگر علم.

[1]. metropolitan areas

«رأس هرم» نظام که جاه‌طلبان به‌سرعت بدانجا می‌رسند شامل آن دسته از جایگاه‌های شغلی است که بالاترین سطوح درآمد، اعتبار، قدرت و سایر امتیازات را فراهم می‌سازد. دست‌کم می‌توان تصور کرد که موقعیت‌های رده‌بالا ممکن است به‌طرز نامتناسبی در تعداد اندکی دیوان متمرکز شده باشند. این امر به‌ویژه زمانی محتمل است که تقاضا برای بالاترین کیفیت خدمات ارائه‌شده توسط نظام حتی از تقاضا برای خدمات آن به‌مثابه یک کل سریع‌تر افزایش یابد. در این موارد ممکن است دیوان‌های خاصی که بهترین خدمات را ارئه می‌کنند بتوانند درآمد خود را (با دریافت اعتبارات، کمک‌های مالی، و قیمت‌های بیشتر) سریع‌تر از نظام در کل افزایش دهند. سپس می‌توانند به اعضای خود نسبت به کل نظام مشوق‌های بهتر و سریعاً فزاینده‌تری پیشنهاد دهند. درنتیجه، بلندپروازترین جاه‌طلبان جذب دیوان‌های عالی‌رتبه می‌شوند، حتی اگر اندازهٔ این دیوان‌ها گسترش نیابد. درواقع این دیوان‌ها با امتناع عمدی از گسترش می‌توانند از رقیق‌تر شدن کارکنانِ باکیفیت به‌واسطهٔ ورود اشخاص کم‌استعدادتر ضروری برای پر کردن جایگاه‌های ناشی از رشد کمّی سریع، اجتناب کنند. این امر می‌تواند موجب تقویت اعتبار آن‌ها برای خدمات باکیفیت گردد و ازاین‌رو تقاضای بیشتری برای این خدمات به‌وجود آورد.

این تقریباً همان چیزی است که در دانشگاه‌ها رخ داد. این حقیقت که دانشگاه‌ها برای درآمدهای خود به‌طرز چشمگیری به مبادلات جبرانی داوطلبانه وابسته‌اند، وضعیت را پیچیده‌تر می‌سازد و بنابراین از منظر تعریف ما صرفاً شبه‌بوروکراتیک[1] هستند. بااین‌حال، تحلیل‌های پیشین نشان می‌دهد نتایج بنیادینی که اینجا دربارهٔ دیوان‌ها گرفتیم، دربارهٔ نظام‌های چندپاره نیز صدق می‌کند، اما گاهی باید به‌جای دیوان‌های منفرد داخل نظام، آن را برای کل نظام نیز مفید دانست.

چرا دیوان‌ها به دنبال گسترش‌اند؟

اولین قانون معروف ***سیریل نورثکوت پارکینسون***[2] می‌گوید «کار تا آنجا کش می‌آید که زمان لازم را برای تکمیل خود پر کند.»[vii] سپس نتیجهٔ اصلی آن می‌افزاید «در هر بخش اداری عمومی که به‌واقع درگیر جنگ نباشد، افزایش تعداد کارمندان... تقریباً میان ۵.۱۷ درصد تا ۶.۵۶ درصد (در سال) بوده است، صرف‌نظر از هر نوع تغییر در میزان کاری که باید انجام شود (البته اگر تغییر کند.)»[viii] این دیدگاه‌های هجوآمیز

[1]. quasi-bureaucratic
[2]. Cyril Northcote Parkinson

بیانگر مفهوم بسیار شایعی است که دیوان‌ها گرایش ذاتی به گسترش دارند، صرف‌نظر از این‌که آیا نیازی به خدمات بیشتر آن‌ها وجود دارد یا نه. درواقع، تمام سازمان‌ها گرایشاتی ذاتی به گسترش دارند. آنچه دیوان‌ها را از هم متمایز می‌سازد این است که آن‌ها نه محدودیتی برای گسترش دارند و نه محدودیت‌هایشان به‌صورت خودکار عمل می‌کند.

عمده‌ترین دلایل این‌که دیوان‌ها ذاتاً به دنبال گسترش هستند عبارت‌اند از:

سازمانی که به‌سرعت گسترش می‌یابد نسبت به سازمانی که با سرعت کم‌تری رشد می‌کند، راکد است یا کوچک‌تر می‌شود، می‌تواند کارکنان توانمندتری را جذب کند و توانمندترین کارکنان خود را به‌سادگی حفظ نماید. این اصل در بخش پیش بررسی شد.

گسترش هر سازمانی معمولاً برای رهبرانش افزیش قدرت، درآمد و اعتبار به‌همراه دارد؛ ازاین‌رو، رهبرانْ سازمان را تشویق به رشد می‌کنند. محافظه‌کاران تنها استثنای این امرند، چرا که ارزش اندکی برای کسب موقعیت بهتر برای خود قائل‌اند.[ix] این اصل بدان معنا نیست که سازمان‌های بزرگ ضرورتاً قدرت یا اعتبار بیشتری نسبت به سازمان‌های کوچک دارند. بلکه بدین معناست که رهبران هر سازمانی می‌توانند با توسعهٔ سازمان خود، قدرت، درآمد و اعتبار بیشتری برای خود فراهم سازند.

معمولاً رشد سازمان با فراهم نمودن امکان ترفیع برای برخی (یا تمام) اعضا بدون بدتر کردن وضعیت دیگران، منجر به کاهش تعارضات داخلی سازمان می‌شود. بنابراین، رهبران سازمانی برای بیشینه‌سازی روحیه و کمینه‌سازی تعارضات داخلی، از توسعه آن حمایت می‌کنند. محیط هر دیوانی به‌طور پیوسته تغییر می‌کند و بنابراین، اهمیت نسبی کارکرد اجتماعی انجام‌شده توسط بخش‌های مختلف دیوان و منابع مناسب برای هر بخش را دستخوش تغییر می‌سازد. بخش‌هایی که منابع خود را از دست می‌دهند در برابر این تغییرات مقاومت خواهند کرد. اما اگر به برخی از بخش‌ها منابع بیشتری داده شود، بدون این‌که بخش‌های دیگر متحمل زیان شوند، این اختلافات کاهش می‌یابد.

همچنین ممکن است افزایش اندازهٔ سازمان، موجب افزایش کیفیت عملکرد آن (به ازای هر واحد خروجی) و بنابراین، احتمال بقای آن شود. ازاین‌رو، هم وفاداری و هم نفع شخصی می‌تواند مقامات را تشویق به تبلیغ رشد سازمانی نماید. همانطور که ***ویلیام هاینس استارباک***[1] در تحلیل خود از رشد سازمانی گفته است، داشتن سازمان بسیار

[1]. William H. Starbuck

بزرگ ممکن است مزایای عملیاتی بسیار مهمی داشته باشد.[x] از جملهٔ این مزایا می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

– ممکن است سازمان از طریق تخصصی‌سازی زیاد، توانایی استفاده از ظرفیت‌های اضافی و کاهش اشتباهات مدرسی[1] از طریق افزایش حجم نمونه‌ها، به صرفه‌به‌مقیاس دست یابد.

– سازمان‌های بزرگ بخت بیشتری برای بقا دارند تا سازمان‌های کوچک.

– تغییر در سازمان‌های بزرگ دشوارتر از سازمان‌های کوچک است (چرا که هزینه‌های ازدست‌رفتهٔ بیشتری دارد)؛ بنابراین در مقابل فشارهای خارجی مقاوم‌ترند. آن‌ها همچنین هزینهٔ بیشتری برای تحقیق و توسعه می‌پردازند (هم در کل و هم به ازای هر کارمند)، ازاین‌رو بهتر می‌توانند تکنیک‌های نوین و مفیدی را برای افزایش قدرت خود ابداع کنند.

– سازمان‌های بسیار بزرگ برخلاف سازمان‌های کوچک می‌توانند درجهٔ خاصی از ثبات را بر محیط خارجی خود اعمال کنند. افزایش ثبات محیطی موجب کاهش نااطمینانی و اضطراب می‌شود و قدرت کنترل مقامات عالی‌رتبه را تقویت می‌کند.

درنهایت، ازآنجاکه در فعالیت‌های دیوان هیچ‌گونه اقدام جبرانی ذاتی وجود ندارد که مقامات را قادر سازد بازده نهایی[2] هزینه‌کرد بیشتر را نسبت به هزینهٔ نهایی[3] بسنجد، ساختار انگیزشی پیشِ روی قریب‌به‌اتفاق مقامات، پاداش بیشتری برای افزایش مخارج فراهم می‌سازد تا کاهش آن. ازاین‌رو، مقامات تشویق می‌شوند تا با صرف هزینه‌های بالاتر، سازمانشان را گسترش دهند. مبانی این عدم تقارن انگیزه‌ها در فصول سوم و چهارم توضیح داده خواهد شد. برخلاف سایر منابع رشد–فشار که پیش‌تر توضیح داده شد، این منبع در بسیاری از سازمان‌های بازارمحور یافت نمی‌شود.

تأثیرات سن بر دیوان‌ها

دیوان‌ها نیز همچون انسان‌ها با افزایش سن به‌شیوه‌ای پیش‌بینی‌پذیر تغییر می‌کنند. در ادامه مهم‌ترین تغییرات و تأثیرات آن‌ها آورده شده‌اند.

---

[1]. stochastic errors
[2]. marginal return
[3]. marginal cost

دیوان‌های یاد می‌گیرند که با کسب تجربه، کارکردهای خود را بهتر انجام دهند. با توجه به سطح اولیهٔ منابع تخصیص‌یافته به دیوان، افزایش کارایی در عمل به دیوان امکان می‌دهد که صرفاً با افزایش سن و بدون افزودن هیچ‌گونه منابع ورودی، ظرفیت مولد بیشتری ایجاد کند. دیوان می‌تواند با تولید خدمات پیشین، جذب ظرفیت جدید به‌عنوان خدمات سازمانی، یا با تخصیص آن به ایجاد کارکردهای جدید یا «تسخیر» کارکردهای دیوان‌های دیگر، از ظرفیت افزوده‌شده بهره‌برداری کند. امکان دیگر (یعنی کاهش منابع ورودی) بعید است، چرا که مقامات از کاهش منابع تحت کنترل خود اجتناب می‌کنند. باید به‌خاطر داشت که وقتی فرایند جدیدی انجام می‌شود، یادگیری در ابتدا موجب ایجاد صرفهٔ اقتصادی بالایی می‌شود، اما به‌زودی منحنی یادگیری مسطح خواهد شد.

با افزایش عمر دیوان‌ها، تمایل آن‌ها به توسعهٔ نظام‌های قاعده‌مند و رسمی‌تری برای پوشش موقعیت‌های ممکن هر چه بیشتری که احتمالاً با آن مواجه خواهند شد، افزایش می‌یابد. گذشت زمان، دیوان را در معرض موقعیت‌های متنوعی قرار می‌دهد و دیوان می‌آموزد که که نسبت به جوانی‌اش چگونه به‌طرز کارآمدتری با این شرایط دست‌وپنجه نرم کند. میل به ضبط حافظهٔ سازمانیِ این تجربیات موجب می‌شود تا مقامات دیوانی قواعد دقیق و دقیق‌تری را ایجاد کنند. این قواعد، سه تأثیر عمده دارند. نخست، آن‌ها به‌طرز چشمگیری عملکرد دیوان را با توجه به شرایطی که پیش‌تر تجربه کرده‌اند بهبود می‌بخشند و رفتار هر کدام از بخش‌های دیوان را باثبات‌تر و برای سایر بخش‌ها پیش‌بینی‌پذیرتر می‌سازند. دوم، تمایل به این دارند که توجه مقامات را از دستیابی به کارکردهای اجتماعی دیوان به سمت تأیید این قواعد بکشند؛ همان چیزی که جامعه‌شناسان «جابجایی هدف»[1] می‌نامند. سوم، پیچیدگی سازمانیِ دیوان را افزایش می‌دهند و آن نیز به‌نوبهٔ خود، به‌خاطر هزینه‌های ازدست‌رفته در رویه‌های کنونی موجب تقویت اینرسی دیوان می‌شود. مقاومت حاصل در برابر تغییر، متعاقباً موجب کاهش توانایی دیوان برای سازگاری با شرایط جدید می‌شود. درنتیجه، دیوان‌های قدیمی نسبت به دیوان‌های جوان تمایل به ثبات بیشتر و انعطاف‌پذیری کم‌تر دارند.

با افزایش سن دیوان، مقاماتش اهداف خود را بیشتر معطوف تضمین بقا و رشد آن به‌عنوان یک نهاد مستقل می‌کنند تا معطوف کارکردهای اجتماعی دیوان. هنگامی که

[1]. goal displacement

دیوانی تأسیس می‌شود، در ابتدا تحت تسلط جانفشانان یا مدافعان قدرتمندی است که توجه خود را بر انجام کارکردهای اجتماعی آن متمرکز ساخته‌اند. با بالاتر رفتن سن دیوان، قواعد و ماشین اجرایی آن پیچیده‌تر و گسترده‌تر می‌شود و توجه بیشتری از سوی مقامات عالی‌رتبه می‌طلبد. محافظه‌کاران به دنبال آن‌اند اهمیتشان در دیوان افزایش یابد، چرا که بیشتر به‌دنبال حفظ قواعدند. جانفشانان اهمیت کم‌تری پیدا می‌کنند، چرا که علاقه‌ای به امور اجرایی ندارند و در تخصیص بی‌طرفانهٔ منابع ضعیف‌اند.

با افزایش سن دیوان، مقاماتش برای اصلاح اهداف رسمی اولیهٔ دیوان به‌منظور افزایش بقا و رشد ماشین اجرایی آن مشتاق‌تر می‌شوند.[xi] این تغییر موضع، با ایجاد تعهدات شغلی میان مقامات ارشد دیوان (از نظر خدمات) تقویت می‌شود. هرچه این مقاماتْ بیشتر برای دیوان کار کرده باشند، بیشتر دلشان می‌خواهد که از هزینه‌های جستجوی یک کار جدید، از دست دادن رتبه و ارشدیت و جا افتادن در ساختار غیررسمی جدید اجتناب کنند. ازاین‌رو، ترجیح می‌دهند که اهداف رسمی دیوان را تغییر دهند تا این‌که شغلشان به‌خاطر دستیابی به اهداف اولیهٔ دیوان یا بی‌اهمیت شدن آن از بین برود.

هر چه عمر دیوان بیشتر می‌شود، تعداد و نسبت مقامات اجرایی آن افزایش می‌یابد. ویلیام استارباک در تحلیل‌های خود دربارهٔ تأثیرات دیرپایی بر دیوان‌ها، این گرایش را به تصویر کشیده است.[xii] دلیل اصلی که این تغییر نه به دلیل افزایش اندازهٔ دیوان، که به‌خاطر افزایش سن دیوان اتفاق می‌افتد به‌شرح زیر است. نخست، مدیران اجرایی از امنیت و ثبات شغلی بیشتری نسبت به کارگران تولیدی برخوردارند، بیشتر بدین دلیل که عموماً مدیران رتبه‌های بالاتری دارند. بنابراین، وقتی تعداد کارکنان کاهش می‌یابد، احتمال بیشتری دارد که مقامات غیرمدیر برکنار شوند. هر چه دیوان بیشتر عمر کند، احتمال بیشتری وجود دارد که در گذشته چنین تعدیلاتی را تجربه کرده باشد. دوم، هر چه عمر دیوان بیشتر باشد، احتمالاً کارکردهای مختلف و متنوع‌تری را بر عهده خواهد داشت. درنتیجه، نسبت بالایی از کارکنان دیوان باید درگیر هماهنگ‌سازی امور باشند. سوم، تا پیش از تحوات اخیر در فناوری ماشین‌های تجاری، به‌لحاظ تاریخی مشاغل تولیدی بیش از مشاغل مدیریتی در معرض ماشینی شدن قرار داشته‌اند. هر چه عمر دیوان بیشتر باشد، مدت زمان بیشتری در معرض این نوع تغییرات فناورانه بوده است.

اگر دیوانی پس از یک دورهٔ رشد سریع در اندازهٔ خود، یک دورهٔ ثبات نسبی را تجربه کند، هر چه عمر دیوان بیشتر شود میانگین سن اعضای آن نیز بیشتر خواهد شد. این امر

منجر به افزایش نفوذ محافظه‌کاران در دیوان خواهد شد، چرا که احتمالاً بسیاری از انواع دیگر مقامات با افزایش سنْ محافظه‌کار خواهند شد. در بخش بعدی این فصل مفصلاً دربارهٔ این موضوع صحبت خواهیم کرد.

این دست از تأثیرات افزایش سن بر دیوان، منجر به *قانون محافظه‌کارگرایی فزاینده*[1] می‌شود: ***تمام سازمان‌ها با افزایش عمرشان محافظه‌کارتر خواهند شد، مگر این‌که شاهد رشد بسیار سریع یا جابجایی‌های داخلی [مقامات] باشند.*** این اصل به‌ویژه درباره دیوان‌ها صحیح است، چرا که دیوان‌ها نسبتاً عاری از رقابت‌اند.

از این قانون و سایر تأثیرات افزایش عمر که بررسی کردیم، می‌توانیم نتایج اضافی زیر را استخراج کنیم:

– هر چه عمر دیوان بیشتر باشد، احتمال مرگ آن کمتر است. این گزاره ازآن‌رو صحیح است که رهبران دیوان نسبت به تغییر اهداف اصلی آن به‌منظور زنده نگه داشتن دیوان مشتاق‌ترند.

– بهترین زمان برای «کشتن» دیوان، بلافاصله پس از به‌وجود آمدنش است.

– در کل، هر چه عمر دیوان بیشتر باشد، دامنهٔ کارکردهای اجتماعی‌اش بیشتر است. اگر دیوان نسبتاً دیرپا باشد، معمولاً از نوسانات چشمگیر اهمیت کارکردهای اجتماعی مختلف خود جان سالم به در برده است. کاهش اهمیت نسبی کارکردهای اولیهٔ دیوان، رهبرانش را تحت فشار قرار می‌دهد تا کارکردهای جدیدی را بر عهده بگیرند. بااین‌حال، احتمالاً از کارکردهای اولیهٔ خود چشم نخواهد پوشید. بنابراین، با گذشت زمان، دیوان‌ها نیز همچون شرکت‌های خصوصی می‌خواهند با ایجاد تنوع کارکردی، خود را از نوسانات تقاضا در امان نگه دارند.

پدیدهٔ «تودهٔ سن»[2] و تأثیرات آن

یکی از تأثیرات افزایش سن بر دیوان‌ها، گرایش به افزایش میانگین سن اعضای دیوان است. در ابتدای فصل نشان دادیم که تقریباً هر دیوانی پیش از رسیدن به حدنصاب بقای اولیهٔ خود، دورهٔ رشد سریعی را پشت سر می‌گذارد. طی این دوره، دیوان معمولاً متشکل است از تعداد زیادی از جانفشانان (چرا که آن‌ها دیوان را تأسیس کرده‌اند) و جاه‌طلبان (زیرا به‌خاطر رشد سریع جذب دیوان شده‌اند). ازاین‌گذشته، این اشخاص عمدتاً

[1]. Law of Increasing Conservatism
[2]. Age Lump

جوان‌اند، چرا که مقامات جوان نسبت به افراد مسن خوشبین‌ترند و ابتکار عمل بیشتری دارند.

بلافاصله پس از این جهش اولیه، نرخ رشد کاهش می‌یابد و دیوان به احتمال زیاد پس از آن وارد «فلات رشد»[1] خواهد شد. این بدان معناست که بخش بزرگی از کل اعضای دیوان شامل اشخاصی است که طی دورهٔ رشد سریع وارد دیوان شده‌اند؛ مگر این‌که نرخ جابجایی اشخاص در دیوان بالا باشد. این گروه، «توده» کارکنان تقریباً هم‌سن‌وسالی را شکل می‌دهند. با بالا رفتن سن کارکنان، میانگین سنی اعضای دیوان نیز افزایش می‌یابد، چرا که آن‌ها بخش بزرگی از اعضای دیوان را تشکیل می‌دهند. این امر موجب تأثیرات مهم زیر می‌شود:

در مورد ترفیع، فشاری بر روی اعضای این تودهٔ سنی وجود دارد، چرا که بسیاری از آنان صلاحیت لازم را به یکباره کسب می‌کنند. نمی‌توان تمام کسانی را که به‌صورت عینی شایستهٔ ترفیع به معدود جایگاه‌های سطح بالا هستند، در مشاغل سطح بالا به کار گرفت. ازاین‌رو، تمام مشاغل نسبتاً سطح پایین توسط اشخاص ارشد اشغال خواهد شد.

بخش بزرگی از اعضای دیوان به‌دلیل افزایش سن و ناامیدی از جاه‌طلبی‌های خود برای ترفیع، به محافظه‌کاری گرایش می‌یابند. در هر سازمانی، اگر مقامات با افزایش سنشان جزو گزینه‌های ترفیع به رأس هرم نباشند، گرایش به محافظه‌کار شدن دارند. ازاین‌رو، با مسن‌تر شدن این تودهٔ سنی، تمام دیوان بیشتر تحت سیطرهٔ محافظه‌کاران قرار خواهد گرفت.

فشار برای ترفیع موجب می‌شود بیشتر جاه‌طلبان جذب سازمان‌هایی با رشد سریع‌تر شوند (البته اگر چنین سازمان‌هایی وجود داشته باشد). این هم یکی از دلایل افزایش نسبت محافظه‌کاران در دیوان‌هاست. بیشترین احتمال ترک سازمان از آن مستعدترین مقامات است، چرا که طبیعتاً فرصت‌های بیشتری در جاهای دیگر دارند. بنابراین، دیوان تحت کنترل افراد متوسط قرار می‌گیرد، مگر این‌که واقعاً سازمان دیگری نباشد که افراد مستعد به آنجا بروند (مثلاً ***حزب کمونیست روس*** هیچ رقیبی در داخل روسیه ندارد).

دست‌کم تا پیش از بازنشستگیِ قریب‌به‌اتفاق این تودهٔ سنی، دشوار بتوان جوانان شایسته را جذب دیوان کرد. جاه‌طلبان از پیوستن به دیوان دلسرد خواهند شد، چرا که می‌بینند مسیر پیشرفت از پیش مسدود شده است. جانفشانان نیز از تسلط محافظه‌کاران

[1]. growth plateau – منظور توقف رشد یا سرعت بسیار آهسته آن است.

بر دیوان دلسرد خواهند شد. بااین‌حال، وقتی بخش بزرگی از تودهٔ سنی در آستانهٔ بازنشستگی قرار بگیرند، احتمال خالی شدن ناگهانی بسیاری از مشاغل رده‌بالا شاید موجب جذب جاه‌طلبان و جانفشانان شود.

با رسیدن تودهٔ سنی به سن معمول بازنشستگی، دیوان در ادامهٔ مسیرش با بحران مواجه خواهد شد. تقریباً تمام جایگاه‌های رده بالا که توسط اعضای گروهی که سال‌ها بر سیاست‌های دیوان تسلط داشتند پر شده بود، ناگهان خالی خواهد شد. درنتیجه، هنگامی که اعضای باقی‌ماندهٔ دیوان مشغول نزاع بر سر کنترل سیاست‌ها و منابع آن هستند، دیوان برای مدتی با مشکلات عدیده‌ای روبرو خواهد شد.

رخدادهای زیر می‌تواند بسیاری از پیامدهای نامطلوب تودهٔ سنی را جبران کند:

– جهش‌های اضافی رشد که موجب ایجاد توده‌های سنی چندگانه درون دیوان می‌شود.

– تسریع روند بازنشستگی اعضایی که ترفیع نیافته‌اند. نیروی مسلح ایالات متحده از برخی از نسخه‌های نظام ترفیع یا بازنشستگی[1] حل مسئله توده‌ها در توده ساختار سنی ناشی از وضعیت جنگ جهانی دوم استفاده کرد.

– پاکسازی مقامات سطح بالا.

– ابقای سازمان برای دوره‌ای چنان طولانی که توزیع سنیِ یکنواخت، جایگزین تودهٔ سنی شود.

ازآنجاکه رشد بسیاری از دیوان‌ها معمولاً نه رشد آرام و پیوسته، که با جهش‌های غیریکنواخت رخ می‌دهد، توده‌های سنی و پیامدهایش پدیده‌هایی شایع محسوب می‌شوند.

مرگ دیوان‌ها

توانایی دیوان‌ها برای دوام بخشیدن به فایده‌مندی واقعی‌شان، بخشی از افسانه‌های بوروکراسی است. نظریهٔ ما چندین دلیل ارائه می‌کند که چرا دیوان‌ها، به‌ویژه دیوان‌های حکومتی، بلافاصله پس از آن‌که حدنصاب بقای اولیهٔ خود را رد کردند، ناپدید می‌شوند.

عموماً سازمان‌ها ازآن‌رو می‌میرند که قادر به ارائه چنان کارکردهای اجتماعی مهمی نیستند که موجب شود تا اعضا یا مشتریانش با فراغ بال، منابع لازم را برای حفظ آن

[1]. up-or-out system

کارکرد فدا کنند. این ناتوانی به سه دلیل رخ می‌دهد: اهمیت نسبی کارکرد اجتماعی ویژهٔ سازمان کاهش می‌یابد؛ کارکردها اهمیت خود را حفظ می‌کنند اما سازمان نمی‌تواند به‌نحوی کارآمد آن را انجام دهد؛ یا این‌که کارکردها اهمیت خود را حفظ می‌کنند اما سازمان‌های دیگر بهتر انجامش می‌دهند. هنگامی که زوال دیوان ناشی از دو دلیل نخست باشد، دیوان به‌کل از بین خواهد رفت. بااین‌حال، وقتی مرگ دیوان ناشی از تسخیر کارکردهایش توسط سازمانی دیگر باشد، اعضای دیوان در برخی مواقع عازم سازمان‌های دیگر می‌شوند. در این موارد، دیوان بلعیده شده و زندگی‌اش افتان و خیزان دوام می‌یابد.

دلایل متعددی وجود دارد که چرا بعید است دیوان‌ها پس از تثبیت جایگاه خود بمیرند:

دیوان‌ها برای بقا معمولاً مایل به تغییر کارکردهای خود هستند؛ ازاین‌رو اگر به‌اندازه‌ای چابک باشند که کارکردهای جدید و عملی را پیش از آن‌که دیر شود بر عهده بگیرند، کاهش نسبی کارکردهای اجتماعی اولیهٔ آن‌ها منجر به مرگشان نخواهد شد.

ماهیت دیوان‌ها موجب می‌شود پس از آن‌که فایده‌مندی دیوان دیگر نتواند هزینه‌هایش را توجیه کند، مشتریانشان برای حفظ آن فشار بیاورند. مشتریان دیوان معمولاً خدمات آن را بدون پرداخت مستقیم هزینهٔ کامل (یا حتی بدون پرداخت هیچ هزینه‌ای) دریافت می‌کنند. بنابراین، مشتریان برای تداوم خدمات دیوان‌ها بر کارگزار تخصیص‌گر مرکزی فشار می‌آورند و حتی اگر تمایلی به پرداخت مستقیم هزینه‌های این خدمات نداشته باشند، اما اگر مجبور شوند تمام هزینه‌های آن را متقبل خواهند شد.

مشتریان یا تأمین‌کنندگان اندکی چنان منافع بزرگ و خالصی از خدمات دیوان کسب می‌کنند که حتی اگر منافع نهایی این خدمات برای بسیاری از مشتریان از هزینه‌های نهایی آن کم‌تر شود، همچنان خواستار ادامهٔ خدمات دیوان باشند. احتمالاً به‌ویژه دیوان‌های حکومتی چنین مشتریان جانفشانی دارند، زیرا معمولاً خدماتی ارائه می‌کنند که کارگزاران خصوصی به‌تنهایی قادر به ارائه آن نیستند. مثلاً بعید است که پیمانکاران دفاع ملی بتوانند خریداری خصوصی برای هواپیماهای بدون سرنشین یا فضاپیماها بیابند.

فقدان هرگونه رابطهٔ جبرانی میان هزینه‌ها و سودهای دیوان، شرایطی را که هزینه‌های حفظ دیوان بر منافعش بچربد، پنهان می‌کند. این امر عموماً منجر به این می‌شود که حتی اگر دیوان واقعاً «باید» بمیرد، تمایل طبیعی اعضای هر سازمان به زنده نگه داشتن آن، موفق شود.

دیوان‌ها بر خلاف بنگاه‌های خصوصی سودآور، تمایل کم‌تری دارند که وارد جنگ تمام عیار با یکدیگر شوند؛ ازاین‌رو احتمال این‌که یکدیگر را بکشند کم‌تر است. بنگاه‌های خصوصی به دو دلیل بیش از دیوان‌ها مایل‌اند جنگِ ***یا مرگ یا پیروزی*** را شروع کنند. نخست، در بازار آزاد و رقابتی مملو از بنگاه‌های کوچک، رقابت شدیدْ تقریباً مسئله‌ای غیرشخصی است و لازمهٔ بقا. در مقابل، وقتی دیوانی به قلمرو دیوانی دیگر «تجاوز» می‌کند، اقدامی عمدی است با هدف ضربه زدن بر رقیبی خاص. در اصل، دیوان‌ها شبیه چند بنگاه دارای انحصار چندجانبه‌اند. این دیوان‌ها نیز درست مانند برخی بنگاه‌ها از جنگ تمام عیار دوری می‌جویند، چرا که جنگ برایشان بسیار هزینه‌بر خواهد بود. دوم، اگر دو یا چند دیوان وارد «جنگ» بر سر کنترل برخی کارکردهای اجتماعی شوند، ناگزیر توجه کارگزار تخصیص‌گر مرکزی حکومت (اعم از مجریه و مقنّنه) را به‌سوی خود جلب خواهند کرد. این مسئله بسیار خطرناک خواهد بود، چرا که مطمئناً مخالفان دیوان توجه کارگزار تخصیص‌گر را به برخی نواقص و معایب عمدهٔ دیوان جلب خواهند کرد. ازاین‌گذشته، مقامات رده‌بالای تمام دیوان‌ها از هر گونه تحقیقات دقیق وحشت دارند، چرا که قطعاً منجر به کشف برخی کنش‌های شرم‌آور خواهد شد.

تجربه نشان داده که «نرخ مرگ‌ومیر» میان دیوان‌ها و نیز شرکت‌های دارای انحصار چندجانبه به‌شدت پایین است. این نشان می‌دهد که مهم‌ترین و تنها دلیل نادر بودنِ مرگ دیوان‌ها این است که بسیار بزرگ‌اند و سازمان‌های بزرگ از نرخ بقای بالاتری برخوردارند. سازمان‌های بزرگ بهتر از سازمان‌های کوچک می‌توانند در برابر نوسانات شدید منابع در دسترس مقاومت کنند و البته از مزایای دیگری نیز که در ابتدای فصل برشمردیم برخوردارند. ازاین‌رو، نه نوع کارکرد، که اندازهٔ سازمان مهم‌ترین عامل تعیین‌کنندهٔ بقاست. ازآنجاکه طبق تعریفْ تمام دیوان‌ها بزرگ‌اند و قریب‌به‌اتفاق بنگاه‌ها کوچک، مقایسهٔ مستقیم نرخ مرگ‌ومیر میان دیوان‌ها و بنگاه‌ها قطعاً گمراه‌کننده خواهد بود.

حتی اگر دیوان نتواند حمایت خارجی کافی را برای ادامهٔ حیات به‌عنوان کارگزار مستقل به دست آورد، ممکن است با واداشتن دیوان‌های بزرگ به بلعیدن خود، به حیاتش ادامه دهد.

به‌رغم نرخ پایین مرگ‌ومیر دیوان‌ها درون فرهنگ خود، انگشت‌شمار دیوان یا هر نوع سازمان دیگری توانسته است برای مدت بسیار طولانی (یعنی صدها سال) دوام آورند.

وقتی حکومتی که دیوان‌ها را ایجاد کرده از بین می‌رود، بسیاری از دیوان‌های حکومتی ناپدید می‌شوند؛ درست مانند دیوان‌های رومی. به‌همین‌قیاس، معمولاً دیوان‌های خصوصی بیش از فرهنگ‌هایی که موجب ایجاد دیوان‌ها شده‌اند عمر نمی‌کنند. به‌نظر می‌رسد همانطور که کلیسای کاتولیک رم و دانشگاه آکسفورد نشان داده‌اند، کلیساها و دانشگاه‌ها پرتاب‌ترینِ دیوان‌ها هستند.

فصل سوم: دیوان چیست و بوروکرات به چه کسی گفته می‌شود؟

تعاریف

سازمان چیست؟

سازمان، نظام فعالیت‌ها یا نیروهای آگاهانه و هماهنگ دو یا چند نفر است که آشکارا برای دستیابی به اهدفی خاص ایجاد شده باشد.[i] این تعریف عنوان می‌کند که هر سازمانی در فعالیت‌های خود، دست‌کم ابتدایی‌ترین نوع تقسیم کار و تخصص‌گرایی را میان اعضای خود دارد. هر چه سازمان بزرگ‌تر یا اهدافش پیچیده‌تر می‌شود، میزان تخصص‌گرایی فعالیت‌ها در آن بیشتر می‌شود. درنتیجه، اگر که سازمان می‌خواهد به صورتی کارآمد اهدافش را دنبال کند، نیازی فزاینده به هماهنگی این فعالیت‌ها احساس می‌کند. این ارتباط میان اندازه، پیچیدگی، تخصص‌گرایی و نیاز به هماهنگی، یکی از مهم‌ترین جنبه‌های تمام دیوان‌هاست. بااین‌حال، ازآنجاکه این جنبه، ویژگی مشترک تمام سازمان‌هاست، به‌خودی خود یکی از ویژگی‌های تعریفی دیوان محسوب نمی‌شود.

دیوان چیست؟

دیوان هر سازمانی است که دارای (۱) هر چهار ویژگی اصلی و (۲) برخی (اما نه الزاماً تمام) ویژگی‌های فرعی باشد.[ii] بنابراین، سازمانی را می‌توان دیوان نامید اگر و تنها اگر:

۱. بزرگ باشد. عموماً هر سازمانی که اعضای رده‌بالا کمتر از نیمی از تمام اعضای آن را بشناسند، بزرگ محسوب می‌شود.

۲. قریب‌به‌اتفاق اعضای آن کارمندان تمام‌وقتی باشند که بیشتر درآمد خود را مدیون کار خود در سازمان باشند. درنتیجه بیشتر اعضای آن صرفاً از روی تفنن با آن همکاری

نمی‌کنند، بلکه تعهدی جدی به دیوان دارند. دیوان باید برای خدمات قریب‌به‌اتفاق اعضایش در بازار کار رقابت کند.

۳. استخدام اولیهٔ کارکنان، نحوهٔ ترفیع و نیز نگهداشت آن‌ها در دیوان، دست‌کم تا حدی بر پایهٔ ارزیابی شیوهٔ ایفای نقش واقعی یا انتظاری کارکنان در سازمان بنا شده است، نه این‌که صرفاً بر اساس خصوصیات منسوب آن‌ها (مانند مذهب، نژاد، طبقهٔ اجتماعی، خانواده، ارتباطات، سن) یا انتخابات دوره‌ای توسط اشخاصی خارج از سازمان صورت پذیرد.

۴. بخش عمده‌ای از ستانده (محصولات و نتایج) آن، به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم به‌واسطهٔ معاملات جبرانی در بازارهای خارج از سازمان ارزیابی نمی‌شود.

بنابراین، کلیت شرکت جنرال موتورز را نمی‌توان دیوان دانست، چرا که ستاندهٔ آن در بازارهای خارجی خودرو، موتورهای دیزلی، یخچال‌ها و غیره مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. بااین‌حال، ممکن است دپارتمان روابط عمومی شرکت شِوِرلت دیوان محسوب شود، چرا که هیچ شیوهٔ دقیقی برای ارزیابی دلاری ستاندهٔ آن وجود ندارد.

فهرست ویژگی‌های اساسی که برشمردیم، چند خصلت را که ماکس وبر در رسالهٔ معروف خود ذاتی بوروکراسی می‌داند در بر نمی‌گیرد.[iii] خصایل حذف‌شده عبارت‌اند از سلسله‌مراتب سازمانی، ناشخصیتی[1] عملیات، استفادهٔ گسترده از قواعد، پیچیدگی وظایف مدیریتی، محرمانگی و استخدام کارمندان آموزش‌دیده و متخصص بر مبنای شغل. بسیاری از دیوان‌ها بیشتر این خصلت‌ها را دارند، اما تقریباً تمام آن‌ها را می‌توان منطقاً از ویژگی‌های اصلی که بالاتر ذکر شد بیرون کشید. بنابراین، خصایل اضافی (جز محرمانگی) را می‌توان ویژگی‌های فرعی منسوب به دیوان‌ها دانست.

بوروکرات کیست؟

شاید منطقی به‌نظر برسد که نتیجه بگیریم بوروکرات کسی است که در دیوان کار می‌کند. بااین‌حال، تعریف ما در این پژوهش چنین نیست. به‌نظر ما، بوروکرات کسی است که شرایط اشتغالش چنین باشد:

۱. برای سازمانیْ بزرگ کار کند.

۲. تمام‌وقت در خدمت سازمان باشد و بخش بزرگی از درآمدش را از این شغل کسب کند.

[1]. impersonality

۳. سیاست سازمان در مورد کارکنان (ازجمله استخدام، ترفیع و نگهداشت) هم در مورد بخش بزرگی از اعضا و هم شخص مورد نظر، دست‌کم تا حدی بر مبنای عملکرد نقشی که پیش‌تر توضیح دادیم باشد. این بدان معناست که وی توسط هیچ گروهی خارج از سازمان به‌صورت دوره‌ای انتخاب نشده است و نیز ادامهٔ کار وی در سازمان مستقیماً (چه قانوناً و چه عُرفاً) به تدوام کار چند نفر دیگر که به‌صورت دوره‌ای انتخاب می‌شوند بستگی ندارد.

۴. ستاندهٔ شخصی وی را نمی‌توان مستقیم یا غیرمستقیم در هیچ بازاری به‌واسطهٔ مبادلات جبرانی ارزیابی کرد، فارغ از این‌که بخش بزرگی از ستاندهٔ سازمانی که وی در آن کار می‌کند ارزیابی شده باشد یا خیر.

برخی ویژگی‌های این تعریف به‌ویژه مهم‌اند. نخست، بوروکرات می‌تواند در سازمانی کار کند که دیوان محسوب نمی‌شود. بنابراین، این تعریف به ما امکان می‌دهد تا درباره بوروکرات‌هایی در سازمان‌های خصوصی که ذاتاً نوع متفاوتی از دیوان‌اند صحبت کنیم.

دوم، تمام کارکنان دیوان الزاماً بوروکرات نیستند. برای مثال، دانشگاه هاروارد کتاب هم می‌فروشد. مادامی که ستاندهٔ کارکنان آن را بتوان در بازار کتاب سنجید، دیگر بورورکرات محسوب نمی‌شوند.

سوم، اصطلاح ***بوروکرات*** فاقد هر نوع معنای تحقیرآمیز تلویحی است. بوروکرات‌ها به‌عنوان فرد، در کارآمدی، صداقت، سختکوشی، دقت، روحیهٔ عمومی و شایستگی تحسین نه چیزی از غیربوروکرات‌ها کم دارند و نه زیاد. البته که شاید ساختار نهادی دیوان‌ها، از نظر برخی ویژگی‌ها تفاوت‌های مهمی را میان بوروکرات‌ها و غیربوروکرات‌ها ایجاد کند. اما این بدان معنا نیست که بوروکرات‌ها به‌عنوان فرد، طبقه‌ای پست‌تر (یا برتر) از نوع بشر را تشکیل می‌دهند.

باوجوداین، ننگی دیرپا بر پیشانی کلمهٔ ***بوروکرات*** خورده است؛ بنابراین، در سرتاسر این پژوهش، از کلمهٔ خنثای ***مقام مسئول*** به‌جای بوروکرات استفاده خواهد شد.

بوروکراسی چیست؟

بوروکراسی یکی از پراستفاده‌ترین کلمات در نوشته‌های مدرن دربارهٔ سازمان‌هاست، اما سه معنای متفاوت دارد. این واژه، عموماً به نهادهای خاص یا دسته‌ای از نهادها اشاره می‌کند. بدین اعتبار، ***بوروکراسی*** بر همان مفهومی که اصطلاح ***دیوان*** را پیش‌تر تعریف

کردیم دلالت دارد (اگرچه تمام پژوهشگران با تعریف خاص ما از این مفهوم موافق نخواهند بود).

همچنین می‌تواند به‌معنای شیوهٔ خاص تخصیص منابع درون یک سازمان بزرگ باشد. شاید بتوان ***تصمیم‌سازی بوروکراتیک*** را مترادف این معنا دانست.

در نهایت، گاهی این واژه «دیوان‌بودگی»[1] یا «کیفیتی که دیوان‌ها را از انواع دیگر سازمان متمایز می‌کند» را نشان می‌دهد. بدین اعتبار، این واژه به کیفیتی اشاره دارد که بسیاری از سازمان‌ها از آن برخوردارند. این همان معنایی است که صفت ***بوروکراتیک*** در اظهاراتی مثل «وی دیدگاهی بوروکراتیک دارد» به‌کار برده می‌شود. وقتی بوروکراسی را کیفیت بدانیم، دیگر مفهوم همه یا هیچ به‌حساب نمی‌آید؛ سازمان‌ها می‌توانند با درجه‌ای کم‌تر یا بیشتر دارای آن باشند. در اصل، این معنا به برخورداری از خصایلی اشاره داد که ما ویژگی‌های ثانویهٔ دیوان نامیدیم. بنابراین رفتار بوروکراتیک را می‌توان در سازمان‌هایی که ابداً دیوان شناخته نمی‌شوند و حتی اشخاصی که به‌هیچ‌وجه بوروکرات محسوب نمی‌شوند مشاهده کرد. ازاین‌رو، این استفاده از اصطلاح، انعطاف‌پذیرتر و مبهم‌تر از سایر تعاریفی است که ذکر شد. ***بوروکراسی*** به فراخور متن در هر سه معنای فوق استفاده خواهد شد، اما قطعاً از متن مشخص خواهد بود که کدام معنا مد نظر ماست.

اهمیت ویژگی‌های مشخص دیوان

بر اساس این اصل که نظریه باید تا حد ممکن بر تعداد اندکی انگاره[2] بنا شود، تعاریف موجودْ تعداد ویژگی‌های اصلی را به حداقل ممکن کاهش می‌دهد. هر کدام از ویژگی‌های باقی‌مانده، گروه خاصی از سازمان‌ها را که اعتقاد داریم ماهیتی واقعاً بوروکراتیک ندارند یا گروهی از اشخاص را که بوروکرات نمی‌دانیم از نظر می‌اندازد.

انتخاب ویژگی‌های اولیه تا حدودی بر اساس ملاحظات مربوط به ویژگی‌های ثانویهٔ دیوان می‌باشد. یعنی ویژگی‌های اولیه برای این طراحی شده‌اند که تمام سازمان‌ها و اشخاصی را که به‌وضوح دارای ویژگی‌های ثانویه مربوط به بوروکراسی هستند در بر بگیرد، اما تمام کسانی را که این ویژگی‌ها چندان در آن‌ها شدید نیست کنار بگذارد. بنابراین ویژگی‌های ثانویه، بخش اساسی تعریف ما هستند. بااین‌حال، در زمرهٔ تعاریف عناصر اولیه قرار نگرفته‌اند، چرا که معمولاً فرض می‌شود ویژگی‌های ثانویه فقط در رفتار

[1]. bureau-ness
[2]. postulate

سازمان‌ها و اشخاصی بروز می‌کند که ویژگی‌های اولیه را داشته باشند. این رابطه مفصلاً در فصل ششم مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

اندازهٔ بزرگ

سازمان‌های کوچک به دو دلیل در ردهٔ دیوان‌ها جای نمی‌گیرند. اول، جایی که هر کسی در سازمان تقریباً تمام اعضای دیگر را شخصاً می‌شناسد، روابط غیررسمی میان اعضا احتمالاً بر روابط رسمی غلبه خواهد کرد. درنتیجه، یکی از ویژگی‌های ثانویهٔ بسیار مهم دیوان، یعنی استفاده از قواعد غیرشخصی برای کنترل عملیات معمول، به حداقل می‌رسد.

دوم، سازمان‌های کوچک معمولاً مشکلات پیچیدهٔ ارتباطی و هماهنگی را که خودْ ویژگی دوم ساختار واقعاً بوروکراتیک است ندارند.

عضویت تمام‌وقت و وابستگی اقتصادی اعضا

اشخاصی که بیشتر درآمد خود را به کار در یک دیوان مدیون‌اند، به‌صورت جدی درگیر کار خود خواهند بود؛ درحالی‌که اشخاصی که اساساً به درآمد «خارجی» وابسته‌اند، صرفاً کسانی‌اند که از روی تفنن وارد دیوان شده‌اند.[iv] ما می‌خواهیم در تحلیل‌های خود فقط بوروکراسی‌های «واقعی» یا «حرفه‌ای» را مد نظر قرار دهیم.

ازاین‌گذشته، دیوان باید به اعضای خود درآمد پولی بپردازد تا بتواند خدماتشان را دریافت کند (اگرچه در برخی از دیوان‌ها مثل ترتیبات مذهبی، ممکن است انگیزه‌های غیرپولی نیز بسیار مهم‌تر باشد). این بدان معناست که دیوان باید برای خدمات اعضایش در بازار کار رقابت کند. بنابراین، بازارها قطعاً بر رفتار بسیاری از دیوان‌ها در سمت نهاده تأثیر خواهند گذاشت.

استخدام کارکنان، ترفیع و نگهداشت بر مبنای «شایستگی»

مادامی[v] که تصمیمات دربارهٔ استخدام، ترفیع و نگهداشت کارکنان در دیوان، دست‌کم تا حدی بر اساس ارزیابی‌های عملکرد کارکنان در نقش‌های سازمانی‌شان است، رؤسای دیوان تا حدی بر زیردستان خود کنترل دارند. این عاملی کلیدی در دیوان‌هاست. ازاین‌رو، تعریف ما شامل سازمان‌هایی نمی‌شود که سیاست‌های پرسنلی خود را تماماً بر عواملی جز عملکرد تدوین می‌کنند. باوجوداین، این تعریف نمی‌تواند میزان دقیق تأثیرات عملکرد نقش را بر تصمیم‌گیری کارکنان مشخص کند، چرا که میان این تأثیر در سازمان‌هایی

که آشکارا دیوان محسوب می‌شوند متفاوت است. در برخی از سازمان‌ها، سیاست‌های پرسنلی تحت تأثیر عواملی چون ارشدیت، پارتی‌بازی (رابطه‌مندی)، زمینه‌های اتنیکی، ارتباطات سیاسی، یا شانس محض است.[vi] بااین‌حال، مادامی که حداقلی از سطوح شایستگی در عملکرد نقش برای استخدام هر مقام مسئول، حفظ جایگاه یا ترفیع وی لازم است، شروط مربوط به تعریف برقرار است. اما ما در بخش بزرگی از تحلیل‌های خود فرض می‌کنیم عملکرد نقش، سهم بسیار بزرگی در سیاست‌های پرسنلی دیوان دارد.

روش دیگر انتخاب کارکنان که ما آن را غیربوروکراتیک می‌دانیم، انتخاب دوره‌ای توسط گروهی خارج از دیوان است. بنا به تعریف، اشخاصی که بدین طریق انتخاب می‌شوند، یا اشخاصی که مستقیماً به شخصی وابسته‌اند (مثلاً وزیر کشاورزی که وابسته به رئیس‌جمهور است)، بوروکرات محسوب نمی‌شوند. نفع شخصی هر کس موجب می‌شود وی به کسانی که تصمیم می‌گیرند آیا جایگاه و درآمدش باید حفظ شود یا نه، بیش از دیگران پاسخگو باشد. بنابراین، اشخاصی که توسط گروهی خارج از سازمانی که در آن کار می‌کنند انتخاب شوند (یا غیرمستقیم به این انتخابات وابسته باشند)، بیش از خود سازمان به آن گروه انتخاب‌گر «وفادار» هستند. این امر چنان ماهیت روابط آنان را با سازمان تغییر می‌دهد که نمی‌توان بنا به اهداف این کتاب، آن‌ها را بوروکرات دانست.

اهمیت جدایی دیوان‌ها و بوروکرات‌ها از بازارهای ستانده

نقش دیوان‌ها در تخصیص منابع

به‌لحاظ اقتصادی، بسیاری از سازمان‌ها دو وجه دارند. از یک‌سو با بازارهای نهاده طرف‌اند که منابع کمیاب می‌خرند و از آن برای تولید ستانده استفاده می‌کنند. از سوی دیگر با بازار ستانده طرف‌اند که در آن تولیدات خود را می‌فروشند. در این بازار، هر تولیدکننده‌ای ستاندهٔ خود را در معاملهٔ جبرانی داوطلبانه‌ای، به خریداری که در ازایش پول بپردازد می‌فروشد. وجوهی که تولیدکننده در ازای معاملهٔ ستانده دریافت می‌کند، پول لازم را برای خرید نهاده در اختیار وی قرار می‌دهد. مادامی که تولیدکننده می‌تواند ستانده‌های خود را به مبلغ پولی لازم برای خرید نهاده‌ها بفروشد، همچنان به عملیات خود ادامه خواهد داد.

بنابراین، فروش ستانده در مبادلات جبرانی داوطلبانه، به‌صورت خودکار بر کار تولیدکننده ارزش می‌گذارد. اگر تولیدکننده بتواند ستاندهٔ خود را با قیمتی بیش از هزینه‌های نهاده (از جمله بازده «عادی» سرمایه و هزینه‌های کارآفرینی) بفروشد،

بنابراین می‌داند که محصولاتش برای خریداران ارزشمند است. اگر نتواند با فروش ستانده‌ها از پس هزینه‌های نهاده‌ها بر آید، متوجه می‌شود که محصولش به‌اندازهٔ کافی ارزشمند نیست.

در نظام بنگاه‌داری آزاد، بازارها منابع کمیاب را میان بنگاه‌ها تخصیص می‌دهند و بنابراین، بنگاه‌هایی را که دست به ساخت اقلامی می‌زند که مردم با فراغ بال بابتش پول می‌دهند تشویق می‌کنند و بنگاه‌هایی را که چنین نیستند حذف می‌کنند. به‌همین‌قیاس، داخل هر بنگاه، بازارها ممکن است نشان‌دهندهٔ تلاش شرکت‌ها باشند برای توقف تولید محصولاتی که مردم تمایلی به خریدشان ندارند (مثل خودروی ادسل) و تولید محصولاتی که افراد مشتاق خریدشان هستند (مثلاً خودروی موستانگ). یا این‌که ممکن است بازارها بر تولیدکننده تأثیر بگذارند تا نهاده‌های نسبتاً ارزان (مثل استیل) را جایگزین نهاده‌های نسبتاً گران (مثل آلومینیوم) کنند.

در ادامه، بازارْ راهنمایی برای عملکرد افراد داخل بنگاه خواهد بود. فروشنده‌ای که دو برابر فروشندهٔ دیگر سفارش می‌گیرد، قطعاً برای بنگاه ارشمندتر است. حتی اشخاصی را که عملکردهای کاملاً متفاوتی دارند می‌توان به‌صورت عینی مقایسه کرد، البته مادامی که بتوان مشارکت دلاری آن‌ها را که با استفاده از بازار سنجیده می‌شود، با تکنیک‌هایی مانند حسابداری هزینه محاسبه کرد.

چگونگی تأثیر فقدان بازار ستانده بر دیوان‌ها

برخلاف[vii] بسیاری از سازمان‌های بزرگ، دیوان‌ها به‌لحاظ اقتصادی تک‌سویه‌اند نه دو سویه. آن‌ها با بازار نهاده سروکار دارند، یعنی با جایی که منابع لازم را برای تولید ستانده می‌خرند. اما با بازارهای اقتصادی در سوی ستانده مواجه نیستند.[viii] بنابراین، راهی برای ارزیابی ستانده خود نسبت به هزینه‌های نهاده‌ای که برای تولید آن استفاده کرده‌اند ندارند. این ناقابلیتی، اهمیتی عمیق در تمام جنبه‌های رفتار بوروکراتیک دارد.

بسیاری از دیوان‌ها که ما تحلیل خود را بر آن‌ها متمرکز خواهیم کرد، کارگزاران حکومت‌اند و خدمات دولتی بسیار اندکی هستند که در بازار فروخته شوند. بنابراین، هیچ رابطهٔ مستقیمی میان خدماتی که دیوان ارائه می‌کند و درآمد دریافتی به‌واسطهٔ ارائه آن خدمات وجود ندارد؛ بلکه یا منابع تخصیصی را از کارگزار بودجه‌بندیِ مرکزیِ نهاد بزرگ‌تری که عضو آن است دریافت می‌کند (مثل دانشگاه‌های دولتی)، یا از اهداکنندگان غیربازاری (مثل دانشگاه‌های خصوصی). اگر دیوان بخشی از حکومت باشد، حکومت از

شهروندانی که شاید از فعالیت‌های دیوان منتفع شوند یا نشوند یا حتی تأثیر منفی بگیرند، مالیات می‌گیرد. هیچ سازوکاری برای تطبیق مالیات پرداختی هر شهروند با مطلوبیتی که از فعالیت حکومت دریافت می‌کند وجود ندارد، خواه مالیات و مطلوبیت کل را در نظر بگیریم و خواه مالیات و مطلوبیت نهایی را.[ix]

بنابراین، برای تمام اهداف عملی، می‌توان درآمد هر دیوانی را کاملاً از هزینه‌هایش تفکیک کرد. درنتیجه، توانایی دیوان برای کسب درآمد در بازار نمی‌تواند راهنمایی عینی برای مطلوبیت گسترش، حفظ یا کاهش سطح هزینه‌های انجام‌شده باشد. همچنین نمی‌تواند کمکی به دیوان در تعیین چگونگی استفاده از منابع تحت کنترل خود، یا ارزش‌گذاری عملکرد بوروکرات‌های منفرد کند. به‌طور خلاصه، معیارهای اصلی تصمیم‌سازی مورد استفاده در بنگاه‌های خصوصی غیربوروکراتیک، ابداً در دسترس اشخاصی که دیوان‌ها را مدیریت می‌کنند نیست.

این بدان معنا نیست که نمی‌توان هیچ آزمون کارآمدی برای رفتار بوروکراتیک طرح کرد. همچنین بدین معنی نیست که ابزارهای اقتصادی را نمی‌توان به‌نحو مثمر ثمری برای تخصیص منابع درون دیوان‌ها به کار گرفت. باوجوداین، ناتوانی دیوان‌ها در اعتماد به بازارها به‌عنوان شاخصی عینی برای ارزش‌گذاری ستانده، بر تمام عملیات آن‌ها تأثیر می‌گذارد.

برخی ابهامات

چنین رویکردی، میزان مشخصی ابهام را وارد تعریف ما می‌کند. حتی در سازمان‌های بسیار سودآور نیز دشوار بتوان عملکرد اشخاص را صرفاً با مراجعه به بازار ارزش‌گذاری کرد. ممکن است مدیر کارخانه‌ای، یک سال به‌خاطر خسارات ناشی از طوفان سود خوبی کسب نکند، یا بخش طراحیْ محصولی نامحبوب را تولید کند، یا قیمت یکی از مواد اولیهٔ ضروریْ شدیداً بالا رفته باشد. بنگاه‌های معدودی هستند که مدیر را اخراج کنند یا صرفاً با دیدن نتایج ستاندهٔ (سود) وی و بدون در نظر گرفتن شرایطی که موجب تضعیف سود شده، مقام وی را تنزل دهند. بنابراین شاید درون بنگاه‌های سودآور، تشخیص بوروکرات‌ها و غیربوروکرات‌ها به‌لحاظ عملی دشوار باشد، چرا که عوامل غیربازاری بر پاداش و ترفیع هر کسی تا حدی تأثیر خواهد گذاشت. باوجود این، عقلانی است که دست‌کم به‌لحاظ نظری میان اشخاصی که عملکردشان را به هیچ وجه نمی‌توان به بازار

ربط داد و کسانی که عملکردشان را می‌توان به بازار ربط داد تمایز قائل شویم، اگرچه این رابطه آشکارا توسط عوامل دیگر تعدیل می‌شود.

انگارهٔ «دیوان‌ها ستاندهٔ خود را با مراجعه به بازار ارزش‌گذاری نمی‌کنند»، موجب ایجاد شکل دیگری از ابهام نیز می‌شود. بازارها در جوامعی که تحت برنامه‌ریزی مرکزی عمل می‌کنند نیز وجود دارند، اما بازارهای آزاد نیستند. بنابراین، ستاندهٔ کارخانهٔ شورویایی نیز قیمت «بازاری» دارد، اما این قیمت‌ها توسط اقتدار مرکزی مشخص می‌شود، نه توسط عرضه و تقاضا. بنابراین، این قیمت‌ها درواقع کمیابی نسبی و ارزش منابع مورد نظر را نشان نمی‌دهند. درنتیجه، سازوکار بازار در اتحاد شوروی به‌عنوان دستگاه تخصیص‌گر، اثربخشی بسیار اندکی دارد. تحت این شرایط، آیا ستاندهٔ شرکتی را در اتحاد شوروی می‌توان به‌همان روش مراجعه به بازار ارزش‌گذاری کرد که ستاندهٔ کارخانهٔ کفش آمریکایی را؟ احتمالاً دست‌کم از نقطه‌نظر مدیر شرکت، مادامی که قیمت‌ها بیرون از خود شرکت مشخص شود، می‌توان چنین کرد. اگر بشود و مقامات شورویایی نیز از آزمون‌های بازارمحور[1] برای ارزش‌گذاری عملکرد اشخاص و کارخانه‌ها استفاده کنند، آنگاه کارخانه‌های شوروی دیگر طبق تعریفْ دیوان محسوب نمی‌شوند. اگر چنین باشد، بخش‌هایی از بنگاه‌های بزرگ و آزاد آمریکایی دیوان محسوب می‌شوند، اما بخش‌های گسترده‌ای از اقتصاد اجتماعی‌شدهٔ شوروی نه.

[1]. market-oriented

فصل چهارم: چرا وجود دیوان‌ها ضروری است؟

بوروکراسی آمده که بماند

بسیاری از مردم، دیوان‌ها و بوروکرات‌ها را در بهترین حالت، شرّی ضروری می‌دانند. درواقع این حس فراگیر در مردم وجود دارد که گستره و تأثیر دیوان‌ها و بوروکرات‌ها باید به حداقل برسد. این فصل به شما نشان خواهد داد که چرا حذف دیوان‌ها از جوامع مدرن امکان‌پذیر نیست. کارکردهای اجتماعی مشخصی وجود دارند و باید توسط سازمان‌های غیربازارمحوری انجام پذیرند که تمام ویژگی‌هایی را که پیش‌تر به‌عنوان خصایل دیوان برشمردیم داشته باشند.

کارکردهای اجتماعی در جوامع مدرن که باید توسط سازمان‌های غیربازارمحور انجام پذیرد

علل عمدهٔ کارکردهای حکومتی در نظام‌های دموکراتیک دارای بازارهای خصوصی

منافع و هزینه‌های خارجی بزرگ

سازمان‌های بازارمحور نمی‌توانند برخی از کارکردهای مهم اجتماعی را به‌درستی انجام دهند، چرا که این کارکردها شامل هزینه‌ها یا مزایای جانبی‌اند. نفع یا هزینهٔ جانبی، خود را در قیمت‌های بازاری نشان نمی‌دهد، بلکه مستقیم یا غیرمستقیم در خارج از بازار بروز می‌یابد. برای مثال، آلودگی خارج‌شده از اگزوز خودروهای لس‌آنجلسی که سبب ایجاد دود می‌شود، منجر به ایجاد برخی هزینه‌های غیربازاری زندگی در این شهر می‌گردد.

وقتی به‌خاطر عناصر خارجی، میان هزینه‌ها و منافع داخلی و هزینه‌ها و منافع جانبی کلْ واگرایی وجود داشته باشد، کارگزاران خصوصی که فقط از طریق بازار عمل می‌کنند تصمیماتی می‌گیرند که تمام جوانب و تأثیرات رفتار خود را در آن لحاظ نکرده‌اند. در

برخی موارد، این امر منجر به نتایج نامطلوب اجتماعی می‌شود. یا کارگزاران خصوصی سیاست‌هایی را اجرا می‌کنند که برای خودشان سودآور است اما هزینهٔ نابجا و سنگین زیادی را بر دیگران تحمیل می‌کند، یا این‌که نمی‌توانند سیاست‌هایی را اجرا کنند که برای خود سودی ندارد اما برای دیگران بسیار سودآور است.

برای پیشگیری از وقوع چنین نتایجی، جامعه باید سازمان‌های غیربازارمحوری را ایجاد کند که بتوانند در بازارها مداخله کرده و تضمین کنند تمام منافع و هزینه‌های مربوطه در فرایند تصمیم‌سازی لحاظ می‌گردد. این امر اغلب زمانی اتفاق می‌افتد که میان هزینه‌ها و منافع کل و هزینه‌ها و منافع داخلی، واگرایی شدیدی ایجاد شود. برای مثال می‌توان به کنترل‌های منطقه‌ای، مقررات راهنمایی و رانندگی و قوانین مهار آلایندگی اشاره کرد.

مزایای تقسیم‌ناپذیر

یکی از انواع افراطی مزایای جانبی که باید به‌صورت مجزا بررسی شود، برآمده از آنچه است که برخی اقتصاددانان «کالاهای جمعی» می‌نامند. کالای جمعی، مزایای تقسیم‌ناپذیر مهیا می‌کند. به‌محض این‌که این مزایا به‌وجود آمد هر کسی می‌تواند از آن منتفع گردد، فارغ از این‌که شخصاً پول آن را پرداخته باشد یا نه و نیز فارغ از این‌که چند نفر دیگر از آن منتفع می‌شوند.

تأمین میزان مناسب مزایای تقسیم‌ناپذیر، با سازوکارهای تخصیصی بازارهای خصوصی قابل انجام نیست. منتفعان ترجیحات واقعی خود را پنهان می‌کنند تا سهم خود را از هزینه‌ها نپردازند. برای مثال، دفاع ملی به نفع تمام شهروندان است؛ اما هر شخصی به نفع خود می‌داند که از پرداخت هزینه‌های آن اجتناب کند. او فرض می‌کند که بقیهٔ شهروندان هزینه‌های آن را پرداخت خواهند کرد اما وی همچنان از آن منتفع خواهد شد. در بازار آزاد، هر شخصی همین فرض را دارد و درنتیجه هیچ کسی هزینه‌های آن را متحمل نمی‌شود و هیچ منافعی هم حاصل نخواهد شد.

بنابراین، سازمان‌های غیربازارمحور توانایی استفاده از اجبار لازم را برای تخصیص مناسب منابع برای کالاهای جمعی دارند. خدمات حیاتی از جمله دفاع ملی، حفظ نظم و قانون، اجرای قراردادها و آموزش، همه دارای مزایای تقسیم‌ناپذیرند.

بازتوزیع درآمد

ممکن است اعضای جامعه تصمیم بگیرند که درآمدشان را بازتوزیع کنند تا افراد خاص (معمولاً کم‌درآمدها) به هزینهٔ سایرین (معمولاً پردرآمدها) از آن منتفع گردند. بخشی از این بازتوزیع می‌تواند به‌صورت داوطلبانه و از طریق خیریه‌های خصوصی کوچک انجام پذیرد. باوجوداین، ممکن است شهروندان تصمیم بگیرند که چنین کنشی ناکافی است. بنابراین ممکن است شهروندان خصوصی، خیریه‌های بزرگی تأسیس کنند که ماهیتی غیربازارمحور دارد. یا ممکن است شهروندان بخواهند پول مازاد را از برخی شهروندان بگیرند و آن را از طریق بیمهٔ بیکاری، خدمات پزشکی برای فرودستان و کمک به کودکانِ وابسته به دیگران انتقال دهند. اشخاصی که از آن‌ها پول گرفته می‌شود معمولاً بدون این‌که قانون (که درنهایت از پشتوانهٔ تهدیدِ به اجبار برخوردار است) آن‌ها را ملزم به این کار کند، پولی پرداخت نخواهند کرد. ازآنجاکه بازارها بر مبنای مبادلات داوطلبانه بنا نهاده شده‌اند، سازمان‌های غیربازارمحور برای چنین سیاست‌هایی ضروری‌اند.

مقررات‌گذاری بر انحصارها

به‌دلایل فنی، برخی عملیات باید انحصاری باشد (مثل شرکت تلفن یا تأمین نیروی برق یک منطقه)؛ در سایر صنایع، صرفه‌به‌مقیاس یا کنترل امتیازنامه[1] منجر به ایجاد گرایشات شدید انحصارگر می‌شود. کارگزاران مقررات‌گذار غیربازاری، معمولاً برای حمایت از اکثریت مصرف‌کننده در چنین بازارهای انحصاری تأسیس می‌شوند.

حمایت از مصرف‌کننده در برابر ناآگاهی یا بی‌خبری

برخی محصولات اگر که به درستی تهیه نشوند ممکن است برای مصرف‌کنندگانش بسیار زیان‌آور باشند، اما مصرف‌کنندگان به‌دلیل فقدان دانش فنی یا وجود مشکلات عملی، نمی‌توانند کیفیت تهیهٔ آن‌ها را بسنجند. محصولات غذایی، داروها، آب تمیز و سیگار در این دسته قرار می‌گیرند. مصرف‌کنندگان نظام دموکراتیک برای حمایت از خود در برابر سوءاستفاده‌های زیان‌بار توسط تولیدکننده در چنین مواردی، معمولاً کارگزاران نظارتی یا بازرسی دارند که باید از فشار بازار مصون باشد.

[1]. patent

جبران عدم ثبات یا کاستی‌های کلی در نظام اقتصاد بازار

چنان‌که در رکود بزرگ دههٔ ۱۹۳۰ دیدیم، عملکرد کلی نظام اقتصاد بازار ممکن است کاملاً با آنچه که به‌لحاظ اجتماعی مطلوب به‌نظر می‌رسد متفاوت باشد. حکومت‌ها برای جلوگیری از وقوع این نتایج و البته برای اصلاح آن، اقدام به تأسیس کارگزاران غیربازاری می‌کنند تا عملکرد اقتصاد را بسنجد (مثل کاری که بخش درآمد ملی وزارت تجارت آمریکا انجام می‌دهد)، توصیه‌هایی درباره اقدامات جبرانی که باید انجام شوند ارائه کنند (کاری که مشاوران اقتصادی رئیس‌جمهور انجام می‌دهند)، یا اقدامات جبرانی و اصلاحی را بر عهده گیرند (کاری که فدرال رزرو انجام می‌دهد).

حوزه‌های سازمان‌نیافتگی تولیدکننده

در برخی صنایع و به‌ویژه در کشاورزی، تولیدکنندگان چنان پراکنده‌اند که ممکن است بازارِ رقابتی، انگیزه‌ای برای تحقیقات و توسعه ایجاد نکند. در نتیجه، ممکن است حکومت‌ها اقدام به تأسیس کارگزاری‌های غیربازاری برای انجام تحقیقات در چنین زمینه‌هایی و کاهش شوک‌های ناشی از تغییرات فنی در تولید نمایند.

ایجاد چارچوبی برای قانون و نظم

بیشتر جوامع دموکراتیک و قریب‌به‌اتفاق جوامع غیردموکراتیک بر این فرض اخلاقی بنا شده‌اند که انسان‌ها ذاتاً در برخی جنبه‌ها از ارزش یکسانی برخوردارند. بنابراین، چنین جوامعی به‌دنبال ایجاد نظام‌های قانون و نظمی‌اند که مجموعهٔ قواعد واحدی را بی‌طرفانه بر همه اعمال کند. باوجوداین، بازارها به علامت‌های پولی[1] که توسط خریداران و فورشندگان بالقوه ارسال می‌شود واکنش نشان می‌دهند و پول نیز تقریباً در تمام جوامع به‌صورت نابرابر توزیع شده است. بنابراین، اگر که باید در برابر قانون با تمام شهروندان به یکسان رفتار شود، نظام‌های قانون و نظم نمی‌توانند بر اساس بازارها شکل بگیرند.

حفظ خودِ حکومت

ایجاد، سازماندهی، تداوم فعالیت و تأمین هزینه‌های بسیاری از سازمان‌های غیربازاری که توصیف شد، خود مستلزم وجود سازمان‌های غیربازاری دیگر است. تمام

---

۱. money signals – ترجیح من این است که در اینجا تعریف هایک را از علائم قیمتی ارائه کنم، چرا که جامع‌تر از تعریف نئوکلاسیک‌هاست. به‌باور هایک، علم اقتصاد نه علم تخصیص منابع، که علم مبادله اطلاعات است. سازوکار قیمت نه‌تنها حامل اطلاعات، بلکه خودِ اطلاعات نیز است. اگر در علائم قیمتی دست ببریم، یعنی مبادله آزاد را محدود کرده‌ایم؛ به‌عبارتی، مخدوش کردن سازوکار قیمت در نهایت به قربانی کردن آزادی افراد می‌انجامد.

دیوان‌هایی مانند وزارت خزانه‌داری، ادارهٔ خدمات عمومی، دیوان بودجه و دفتر حسابرسی عمومی، عملیات «رسیدگی به امور داخلی»[1] ضروری را برای تمام «خانوادهٔ» کارگزاران حکومتی انجام می‌دهند. ازآنجاکه هیچ‌کدام از کارگزاران اصلی حکومتْ ستاندهٔ خود را بر مبنای مبادلات جبرانی داوطلبانه به‌فروش نمی‌رسانند، سازمان‌هایی که مأمور کارکردهای «رسیدگی به امور داخلی» هستند نیز قادر به فعالیت از طریق بازار نیستند.

فهرست مذکور از فعالیت‌های حکومتی (که فقط سازمان‌های غیربازاری می‌توانند انجام دهند) را می‌توان بسته به نوع حکومت کم یا زیاد کرد. بااین‌حال، تمام حکومت‌ها باید بخش زیادی از این فعالیت‌ها را انجام دهند، چرا که شامل اصلی‌ترین دلایل چرایی وجود حکومت‌ها هستند.

کارکردهای حکومتی در جوامع غیردموکراتیک

کارکردهای مشابه کارکردهای جوامع دموکراتیک

جوامع غیردموکراتیک باید سازمان‌های غیربازارمحوری داشته باشند تا بسیاری از کارکردهای سازمان‌های مشابه در نظام‌های دموکراتیک را و به دلایل مشابه، انجام دهند. نمونهٔ آن سازمان‌هایی هستند که با مزایای تقسیم‌ناپذیر، قانون و نظم و حفظ حکومت سروکار دارند.

کنترل سیاسی توسط نخبگان حاکم

هر حکومتی در پی این است که حقانیت اقتدار خود را در در ذهن کسانی که بر آنان حکومت می‌کند، تثبیت نماید. در نظام دموکراتیک، حزب حاکم با پیروزی در انتخابات دوره‌ای که شامل انتخابی مهم و آزاد میان احزاب رقیب است، «حق» حکمرانی را کسب می‌کند. بسیاری از نهادهای جامعه همچون مدارس، کلیساها، احزاب سیاسی، بنگاه‌های تجاری و رسانه‌های ارتباطی، پیوسته موجب تقویت پذیرش این رویه توسط شهروندان می‌شوند.

در مقابل، جوامع غیردموکراتیک عموماً به سازمان‌های جداگانه‌ای نیاز دارند که به‌طور ویژه برای ایجاد یا تقویت مشروعیت حاکمان طراحی شده و مجراهایی فراهم می‌کنند که اندیشه‌ها، خواسته‌ها و آرای مردم تحت حاکمیت به‌واسطهٔ آن به گوش حاکمان برسد. نیاز به چنین سازمان‌هایی، ناشی از سرکوب مخالفان در تقریباً هر جامعهٔ غیردموکراتیک

[1]. housekeeping

است. وقتی حاکمان نه به خواسته‌های مردم تحت حکومت پاسخ دهند و نه اجازهٔ ابراز آزادانهٔ آن را، طبیعتاً مشروعیت فرمانبرداری از دستورات حاکمان در نظر مردم زیر سوال می‌رود. ازاین‌گذشته، سرکوب بخش عمده‌ای از ابراز آزادانهٔ نارضایتی‌ها موجب می‌شود که رژیم از شناخت دقیق آنچه که مردم بدان می‌اندیشند یا می‌خواهند، باز بماند. بااین‌حال، اگر رژیم نمی‌خواهد که برنامه‌هایش با واکنش‌های غیرمنتظره و اخلال‌گر روبرو شود، دست‌کم وجود میزان مشخصی از چنین دانشی ضروری است. ازاین‌رو، گروه حاکم، به سازمان جمع‌آوری اطلاعاتی نیاز دارد تا بدون آشکار کردن مخالفت یا نارضایتی، چنین داده‌هایی را به آنان انتقال دهد.

هر دو نیاز، به بهترین وجه توسط سازمان‌های غیربازارمحوری که در کنترل گروه حاکمان است برآورده می‌شود، از جمله بسیاری از سازمان‌هایی (همچون خبرگزاری‌ها) که در بیشتر نظام‌های دموکراتیک بازارمحور هستند. سازمان‌های بازارمحور چندان هم برای این امرْ نامناسب نخواهند بود، چرا که به‌جای بیشینه‌سازی مشروعیت حاکمان یا میزان اطلاعات دقیقی که دربارهٔ آرای مردم تحت حکومت کسب کرده‌اند، به‌دنبال بیشینه‌سازی سود خود هستند. حاکمان نمی‌توانند بدون مقابله با ابراز آزادانهٔ اندیشه‌های ناراضی و رقیب در جامعه، از ابزارهای عادی رقابت میان چنین سازمان‌هایی برای مقابله با این کمبودها استفاده کنند.

سازمان‌هایی با مالکیت دولتی که در تولید و توزیع اقتصادی فعالیت می‌کنند

در جوامع سوسیالیستی، کمونیستی و «دارای نظام اقتصادی مختلط»، بسیاری از سازمان‌های اقتصادی در مالکیت دولت‌اند و اصولی کاملاً متفاوت از اصول همتایانشان در بنگاه‌داری آزاد[1] بر آن‌ها حاکم است. بنگاه‌های فعال در بازار آزاد عموماً بر اساس علاماتی که از بازار می‌گیرند برنامه‌ریزی می‌کنند و بنابراین بیشتر هزینه‌ها و مزایای خارجی را بر دوش سایر کارگزاران اجتماعی به‌ویژه حکومت‌ها می‌اندازند. اما از واحدهای تولیدی و توزیعی فردی در جوامع سوسیالیست و کمونیست انتظار می‌رود تا در برنامه‌ریزی عملیاتی خود، بسیاری از هزینه‌ها و مزایای خارجی و نیز داخلی را مدنظر قرار دهند.[i] ازآنجاکه عموماً نمی‌توان از طریق بازار با هزینه‌ها و مزایای خارجی مقابله کرد، این بدان معناست که این بنگاه‌های اقتصادی باید در وهلهٔ اول به‌عنوان سازمان‌های غیربازارمحور عمل کنند. علاوه‌براین، چنین جوامعی عموماً اصول حاکمیت مصرف‌کننده

[1]. Free-enterprise

را در مورد کارکردهای اقتصادی مهم و مشخص (همچون تعیین نرخ کلی سرمایه‌گذاری) نادیده می‌گیرند. بنابراین در این جوامع، اشکال سازمانی بوروکراتیک، تنها نوع سازمانی می‌باشد که برای انجام کارکردهای مهم اقتصادی که در نظام بنگاه‌داری آزاد توسط شرکت‌های بازارمحور انجام می‌شود، مناسب است.

کارکردهای غیرحکومتی

بسیاری از سازمان‌های خصوصی در جوامع غیراقتدارگرا ستانده‌هایی تولید می‌کنند که یا نمی‌توان آن‌ها را اندازه‌گیری کرد، یا هزینه‌ها و منافع جانبی چشمگیری دارند، یا عرف اجتماعی نمی‌گذارد در بازار خرید و فروش شوند، یا در غیر این صورت برای معاملات جبرانی و پولی داوطلبانه نامناسب‌اند. این سازمان‌ها شامل کلیساها، دانشگاه‌ها، سازمان‌های خیریه، باشگاه‌های اجتماعی، احزاب سیاسی و انجمن‌های حرفه‌ای هستند. اگرچه برخی از این سازمان‌ها ستاندهٔ خود را در بازار به فروش می‌رسانند، بسیاری از آن‌ها با توجه به بخش عمده‌ای از فعالیت‌های خود جزو سازمان‌های غیربازارمحور محسوب می‌شوند.

سایر خصایل دیوان‌ها در سازمان‌های غیر بازارمحور

آن‌گونه که ما دیوان‌ها را تعریف کردیم، به جز غیربازارمحور بودن، سه خصلت بنیادین دارند. بسیاری از سازمان‌های غیربازارمحور که جامعه برای انجام کارکردهای مذکور به آن‌ها نیاز دارد، باید هر سه خصلت را داشته باشند؛ بنابراین دیوان محسوب می‌شوند.

چرا بسیاری از آن‌ها بزرگ‌اند؟

بسیاری از کارکردهای اجتماعی که پیش‌تر توصیف شد باید در مقیاس کلان انجام شود؛ دست‌کم در بسیاری از جوامع جهان که چندین میلیون عضو دارند چنین است. وظایف مذکور به‌لحاظ اندازه برای این‌که انجام شوند، نیاز به سازمان‌هایی بزرگ دارند. اگرچه بسیاری از این وظایف بزرگ (مانند دفاع از اتحاد جماهیر شوروی) را می‌توان به هزاران وظیفهٔ کوچک تقسیم کرد، وظایف کوچک را نمی‌توان بر عهدهٔ سازمان‌های کوچک کاملاً مجزا از همدیگر گذاشت، چرا که باید با سیاست کلی واحدی با همدیگر بسیار هماهنگ شوند.

چرا دیوان‌ها کارکنانی تمام‌وقت و با حقوق استخدام می‌کنند؟

یکی دیگر از ویژگی‌های این کارکردها آن است که بسیاری از آن‌ها تقریباً مستلزم توجه متخصصان آموزش دیده هستند. این امر بدین دلیل ضروری است که یا خدمات آن‌ها بدون پیامدهای آسیب‌زننده (مثل وضع قانون و نظام) قطع نمی‌شود، یا فقط تلاش‌های پایدار می‌تواند دانش تخصصی مورد نیاز را حفظ کند (مانند هواپیماهای مافوق صوت در حال پرواز). کارکنانی که چنین کارکردهایی را برعهده دارند باید آموزش کافی ببینند و در انجام شغل خود اعتمادپذیر[1] باشند. این ویژگی‌ها احتمالاً در کسانی که از روی تفنن یا به‌دلایل کاملاً افتخاری کار می‌کنند، وجود ندارد.

این بدان معنا نیست که انگیزه‌های غیراقتصادی در چنین سازمان‌هایی مهم نیستند؛ البته که در برخی موارد حیاتی‌اند. ازاین‌گذشته، افراد اندکی هستند که صرفاً به‌خاطر این‌که از کار خود لذت می‌برند، یا حس وظیفه‌شناسی بالایی دارند، یا از انجام آن فعالیت احساس قدرت می‌کنند، بتوان به تلاششان اعتماد کرد. اما بسیاری از سازمان‌های بزرگی که مسئول طیف گسترده‌ای از مشاغل‌اند (از مشاغل سطح پایین تا سیاست‌گذاران سطح بالا)، نمی‌توانند به انگیزهٔ کارکنان به‌عنوان محرک اصلی انجام پیوسته و تحت هر شرایط این کارها وابسته باشند. این اعتمادپذیری به احتمال زیاد در اشخاصی یافت می‌شود که به‌خاطر نیاز به پول کار می‌کنند. همچنین این نیاز موجب می‌شود تا تمایل عمومی آن‌ها به فرمانبرداری افزایش یابد. همانطور که ماکس وبر گفته است «با فرض ثبات سایر شرایط، فقط مقاماتی که به‌لحاظ اقتصادی مستقل‌اند، یعنی مقاماتی که به طبقهٔ متمول تعلق دارند، می‌توانند به خود اجازه دهند که خطر از دست دادن قدرت را به جان بخرند. امروز نیز همچون هر زمان دیگری، استخدام مسئولان از میان طبقهٔ غیرمتمول موجب افزایش قدرت حاکمان می‌شود.»[ii]

چرا سیاست‌های پرسنلی آن‌ها بر اساس عملکرد نقش بنا شده است؟

مقامات انگیزه دارند که نقش خود را با انرژی و شایستگی انجام دهند؛ البته تا جایی که ترفیع مقامات بر اساس این دو خصلت باشد. هر دو خصلت در سازمان‌های بزرگ غیربازارمحور مهم‌اند. در محیط متغیر و دارای نااطمینانی، وظایف پیچیده‌ای بر عهدهٔ این سازمان‌هاست؛ ازاین‌رو به اعضایی نیاز دارند که مبتکر و خلاق باشند. علاوه‌براین، این سازمان‌ها نیازمند تفویض اختیار چشمگیری هستند؛ ازاین‌رو برای اطمینان از این‌که از

---

[1]. reliable

اختیارات مقامات رده‌پایین دست‌کم تا حدی برای انجام دستورات و اهداف مقامات رده‌بالا استفاده می‌شود، به مجموعه‌ای از سازوکارها[1] نیاز دارند.

چرا سازمان‌های غیربوروکراتیک نمی‌توانند کارکردهای غیربازاری حکومتی را انجام دهند؟

برخی از منتقدان فعالیت‌های حکومت استدلال می‌کنند که درواقع نیازی نیست بسیاری از کارکردهای غیربازاری حکومتی توسط سازمان‌های بوروکراتیک انجام شود. برای مثال، ***میلتون فریدمن*** طرفدار این است که نظام آموزش تماماً به بنگاه‌های خصوصی سپرده شود.[iii] به‌همین قیاس، برخی از اقتصاددانان پیشنهاد کرده‌اند خدمات پُست، آتش‌نشانی و پلیس به بخش خصوصی واگذار شود.

بی‌شک شرکت‌های خصوصی می‌توانند بسیاری از کارکردهای خدماتی را که اکنون بر عهدهٔ کارگزاران حکومت است، از طریق مبادلات داوطلبانه و جبرانی انجام دهند. تهیهٔ برق یا خدمات پُستی درجهٔ یک، مثال‌هایی از خدماتی‌اند که بالقوه می‌توان آن‌ها را به دست بازار سپرد. باوجوداین، انتقال برخی از خدمات فروش‌پذیر در بازار از کارگزاران حکومت به بنگاه‌های خصوصی موجب نمی‌شود که نیاز به تعداد زیادی از سازمان‌های غیربازارمحور، یعنی دیوان‌ها از بین برود. این گزاره به سه دلیل صحیح است. نخست، مزایای مشخص فروش‌ناپذیر در بازار که اکنون توسط کارگزاران حکومت به‌عنوان محصول مشترک با مزایای فروش‌پذیر در بازار تولید می‌شوند، همچنان باید توسط دیوان‌ها ارائه شوند. برای مثال، ادارهٔ پُست برای برخی فعالیت‌هایش یارانه اختصاص می‌دهد، فعالیت‌هایی مانند تحویل رایگان روستایی که به‌صورت داوطلبانه و جبرانی خودحمایتگر نیست، اما مزایایی جانبی ایجاد می‌کند که از نظر کنگره مهم است.

دوم، برای نظارت بر تولید برخی از مزایای فروش‌پذیر در بازار که نمی‌توان آن‌ها را از ایجاد مزایای مشترک فروش‌ناپذیر در بازار جدا کرد، به دیوان‌ها نیاز داریم. برای مثال فرض کنید که دولت پولی را به تمام والدین برای تحصیل فرزندان پرداخت کند، اما انتخاب نوع آموزش را به‌تمامی به والدین واگذارد. اگر هیچ نظارتی بر تولید خدمات آموزشی کارآفرینان نباشد، ممکن است برخی از این کارآفرینانْ خدمات آموزش بی‌کیفیتی را به والدین بی‌مسئولیت یا ناآگاه بفروشند. در این مورد، جامعه به هنگام تدارک حداقل کیفیت آموزشی برای هر کودک، برخی مزایای تقسیم‌ناپذیر مهم را نادیده می‌گیرد. برای

[1]. mechanisms

این‌که چنین مزایایی را مورد توجه قرار دهیم، باید کارگزار غیربازارمحوری پدید آید تا حداقل استانداردهای آموزشی را تعیین و اجرا نماید.

سوم، بسیاری از کارکردهای حکومتی که پیش‌تر توصیف شد، هیچ مؤلفهٔ فروش‌پذیری در بازار ندارند؛ ازاین‌رو تماماً باید توسط دیوان‌ها انجام شوند. برای مثال می‌توان از مقررات‌گذاری بر انحصارات «طبیعی» و جبران کمبودهای نظام اقتصادی بازار نام برد.

این استدلال بدان معنا نیست که تمام دیوان‌های مورد نیاز جامعه باید تحت مالکیت حکومت بوده یا توسط آن اداره شوند. دیوان‌هایی که به‌صورت خصوصی اداره می‌شوند (مانند بانک‌های فدرال رزرو) می‌توانند وظایف مهم نظارتی یا سایر کارکردهای غیربازارمحور را انجام دهند، البته مادامی که در نهایت قدرت اجبار حکومت از آن‌ها پشتیبانی کند. بنابراین این پرسش که چه کسی باید دیوان‌ها را اداره کند، متفاوت است از این پرسش که آیا اصلا دیوان‌ها باید وجود داشته باشند یا نه. به‌همین‌قیاس، این حقیقت که جامعه برای انجام برخی کارکردهای حکومتی نیازمند دیوان‌هاست، بدین معنا نیست که تمام کارکردهایی که بر عهدهٔ حکومت است باید توسط دیوان‌ها انجام پذیرد. بی‌شک، می‌توان برخی کارکردها را به سازمان‌های بازارمحور واگذار کرد. اما این صلاحیت‌ها موجب تغییر این نتیجهٔ بنیادین نمی‌شوند که دیوان‌ها در جوامع مدرن ضروری‌اند.

آیا سازمان‌های غیربازاری، کارکردهای اجتماعی خود را به‌صورت کارآمد انجام می‌دهند؟

مباحثات پیرامون کارآمدی دیوان‌ها عموماً دو دیدگاه کاملاً متفاوت را در بر می‌گیرد. در یک سر طیف، پیروان ماکس وبر ادعا می‌کنند که دیوان‌ها بسیار کارآمدند. وبر دیدگاه خود را چنین خلاصه می‌کند:

> دلیل قاطع پیشرفت سازمان‌های بوروکراتیک، همواره برتری فنی محض آن بر سایر اشکال سازمانی بوده است. سازوکار بوروکراتیک کاملاً پیشرفته در مقایسه با سایر سازمان‌ها، دقیقاً مثل شیوهٔ تولید ماشینی است در مقایسه با سایر اشکال غیرمکانیکی تولید. دقت، سرعت، عدم ابهام، آگاهی از پرونده‌ها، پیوستگی، اختیار، وحدت، فرمانبرداری سختگیرانه، کاهش اصطکاک و هزینه‌های مادی و شخصی؛ این‌ها در دولت بوروکراتیک کاملاً و به‌ویژه در شکل

مونوکراتیک آن به نقطهٔ بهینه می‌رسند. بوروکراسی آموزش‌دیده در مقایسه با تمام اشکال دولت چند اقتداری[1]، افتخاری و تجملی، در تمامی این مسائل برتر است.[iv]

در سر دیگر طیف، منتقدان «حکومت بزرگ»، ناکارآمدی گزاف دیوان‌ها را تقبیح می‌کنند. در نظر آنان، رشد دیوان نتیجهٔ خودبزرگ‌بینی و نشان‌دهندهٔ زیان خالص جامعه است.

این دو دیدگاه به‌ظاهر متناقض، درواقع چندان هم متناقض نیستند؛ بلکه مبتنی بر مقایسهٔ دیوان‌ها با دو بدیل متفاوت‌اند. کسانی که کارآمدی دیوان‌ها را می‌ستایند، آن‌ها را با اشکال بدیل نهادهای غیربازارمحور مقایسه می‌کنند؛ درست مانند اشکال بدیلی که از وبر نقل شد. از سوی دیگر، منتقدان ناکارآمدی بوروکراتیک آن‌ها را با سازمان‌های مدرن بازار آزاد، به‌ویژه بنگاه‌های سودآور مقایسه می‌کنند. بنابراین هایک و فون‌میزس استدلال کرده‌اند که دیوان‌ها نمی‌توانند منابع را در جامعهٔ بزرگ صنعتی به‌خوبیِ بنگاه‌های بازار آزادی تخصیص دهند؛ دست‌کم بدون تقلید کمابیش از تصمیم‌سازی غیرمتمرکز چنین بنگاه‌هایی نمی‌توانند چنین بکنند.[v]

این دیدگاه به‌هیچ‌وجه با اذعان به این‌که دیوان‌ها در انجام کارکردهای اساسی غیربازاریْ کارآمدتر از سازمان‌های غیربازارمحورند، ناسازگار نیست. بنابراین، می‌توان با منتقدان بوروکراسی موافق بود و بااین‌حال، با نتیجهٔ بنیادین وبر نیز همدل بود که به‌لحاظ تاریخی دیوان‌ها بدین دلیل رشد کرده‌اند که از نظر فنی از بدیل‌های خود بهتر بودند.

اما برتری فنی، امری کاملاً نسبی است و به‌هیچ‌وجه معادل کمال[2] نیست. این حقیقت که دیوان‌ها کارآمدترین شیوهٔ انجام کارکردهای اجتماعی حیاتی را ارائه می‌کنند، بدین معنی نیست که آن کارکردها را به روشی که «به‌لحاظ اجتماعی بهینه» است انجام خواهند داد. بااین‌حال، بسیاری از آثار اقتصادی به‌طور ضمنی فرض می‌کنند که این بهینگی[3] بخشی از رفتارهای حکومت است.

این خطا عموماً با این ادعای اقتصاددانان همراه است که سازمان‌های بازارمحور نمی‌توانند کارکردهای اجتماعی مشخص را به‌صورت بهینه انجام دهند. اقتصاددانان به

---

۱. collegiate administration – دولتی که توسط چند نفر با اقتدار یکسان اداره می‌شود.

2. perfection

3. optimality

درستی نتیجه می‌گیرند که برای انجام این کارها به سازمان‌های غیربازارمحور نیاز داریم. اما همیشه تا آنجا پیش می‌روند که فرض می‌کنند صرفاً اختصاص کارکردهای مورد نظر به چنین سازمان‌هایی تضمین می‌کند که این وظایف به‌صورت بهینه انجام خواهند یافت. این فرض به‌وضوح نادرست است. درواقع، تحلیل رفاه با توجه به این مسئله نشان می‌دهد که کنش دموکراتیک حکومت قطعاً موجب می‌شود جامعه در تخصیص منابع خود به بهینگی پارتو نرسد.[vi]

بنابراین، ادعاهای پیشین مبنی بر این‌که فقط سازمان‌های غیربازارمحور می‌توانند کارکردهای مشخص را به درستی انجام دهند، بدین معنی نیست که این کارکردها به شیوه‌ای «بهینه» انجام خواهد شد. درواقع، تلاش برای کشف این که آیا دیوان‌ها «بهینه» رفتار خواهند کرد یا نه، یکی از اهداف کل این تحلیل است.

شایستگی و کارآمدی سازمان‌های بوروکراتیک را صرفاً می‌توان در رابطه با کارکردهای اجتماعی خاص و اشکال بدیل خاص سازمانی مناسب برای انجام آن کارکردها دید. بنابراین، ستایش برتری فنی دیوان‌ها یا محکوم کردن ناکارآمدی آن‌ها منطقی نیست، مگر این‌که زمینهٔ دقیق فعالیت آن‌ها مشخص شود.

فصل پنجم: پیوند دیوان‌ها با محیط پیرامون

مشکل پیش‌بینی

یکی از مهم‌ترین اهداف نظریهٔ این کتاب آن است که امکان پیش‌بینی دقیق را دربارهٔ نحوهٔ رفتار دیوان‌ها در دنیای واقعی به تحلیل‌گران بدهد. این پیش‌بینی‌ها باید بر مبنای گزاره‌هایی باشند که رابطهٔ میان رفتار دیوان از یک سو و عوامل معین در محیط پیرامون دیوان را از سوی دیگر مشخص کند.

در برخی موارد، ما چیزهایی درباره محیط واقعی دیوان (مثل ساختار درونی و رقبای دیوان) می‌دانیم و هدفمان این است که پیش‌بینی کنیم دیوان چگونه کارکردهای اجتماعی خود را انجام خواهد داد. این‌ها پیش‌بینی‌های اثباتی[1] هستند که بر نهاده‌های تجربی بنا شده‌اند و منجر به گمان‌هایی تجربی می‌شوند. در سایر موارد، تا حدی آگاهیم از این که دوست داریم کارکرد اجتماعی معینی چگونه انجام شود و به‌دنبال آنیم که بدانیم کدام نوع دیوان، آن را به کارآمدترین شیوهٔ ممکن انجام خواهد داد. این «پیش‌بینی‌ها» هنجاری‌اند[2]، چرا که از شرایط تعدیل‌گر فرضی موجود برای رسیدن به اهداف ارزش‌گذاری‌شده استفاده می‌کنند.

بااین‌حال، هر دو نوع پیش‌بینی باید بر تحلیل اثباتی رفتار دیوان بنا شود. اگر دیدی واقع‌گرایانه از رابطهٔ واقعی میان محیط دیوان و رفتار دیوان داشته باشیم، می‌توانیم دقیقاً پیش‌گویی کنیم که کدام ترتیبات دیوانی احتمالاً منجر به نتایج مطلوب‌تری خواهد شد.

---

[1]. positive
[2]. normative

این روابط مهم، شامل دو نوع شرایط و دو نوع کنش‌هاست. شرایط عبارت‌اند از محیط درونی و بیرونی دیوان‌ها. کنش‌ها عبارت‌اند از رفتار واقعی و رفتار مطلوب دیوان در انجام کارکردهای اجتماعی خود. این کنش‌ها و شرایط باید به‌نحوی توصیف شوند که برای صورت‌بندی روابط مهم میان آن‌ها مفید باشند.

طبقه‌بندی دیوان‌ها با توجه به کارکردهایشان

تعریف ما از دیوان‌ها، هزاران سازمانی را که کارکردهای بسیار متنوعی بر عهده دارند، در انواع محیط‌ها مشغول فعالیت‌اند و دارای ساختار و رفتار درونی بسیار متفاوتی‌اند، در بر می‌گیرد. بسیاری از پیش‌بینی‌هایی که بر تعریف گستردهٔ دیوان‌ها بنا شده‌اند، احتمالاً عمومی‌تر از آن‌اند که جذاب یا مفید به نظر برسند. برای غلبه بر این نقص باید دیوان‌ها را به دسته‌های کوچک‌تری تقسیم کنیم.

ما به‌واسطهٔ تحلیل کارکردهای اجتماعی که بر عهدهٔ دیوان است (یعنی آن دسته از کنش‌های دیوان که توسط افرادی خارج از دیوان ارزش‌گذاری می‌شود) با این مسئله برخورد می‌کنیم. هر کارکرد اجتماعی، هم دارای محتوایی حقیقی است و هم جنبه‌های ساختاری. محتوای حقیقی همان کارهای ویژه‌ای است که دیوان انجام می‌دهد، مثل خدمات دفاع ملی، برقراری عدالت، جمع‌آوری مالیات، آموزش کودکان و انجام پژوهش‌های مربوط به سرطان. این محتواها بسیار متنوع‌اند. جنبه‌های ساختاری، ویژگی‌های عمومی‌ترند: مثل شفافیت در تعریف کارکرد، اَشکال فرمانبرداری که از اعضای دیوان انتظار می‌رود، دامنهٔ فعالیت‌های مربوطه و میزان پیچیدگی فعالیت‌ها. هر کدام از این جنبه‌ها شامل مجموعه‌ای از ارزش‌های ممکن است که معمولاً از یک سر طیف تا سر دیگر طیف را در بر می‌گیرد. برای مثال، کارکرد دیوان می‌تواند کاملاً مشخص (مانند «پیشگیری از آتش‌سوزی و خاموش کردن آتش در درون شهر نیویورک»)، یا بسیار مبهم (مانند «دفاع از ایالات متحده»)، یا چیزی میان این دو باشد. بااین‌حال، هر کارکرد اجتماعیِ مشخصی نشان‌دهندهٔ ارزش خاصی برای هر کدام از وجوه ساختاری است. بنابراین می‌توان دیوان را با برشمردن محتوای حقیقی کارکردهایش، یا شناسایی ارزش‌های خاصی که کارکردهایش با توجه به هر وجه ساختاری نشان می‌دهد، یا ترکیبی از هر دو توصیف کرد.

در نگاه اول چنین به‌نظر می‌رسد که طبقه‌بندی دیوان‌ها از روی محتوای حقیقی کارکردهای آنان هم ساده‌تر و هم مفیدتر است. فهم این محتواها، هم ساده‌تر و هم

واضح‌تر از مقولهٔ انتزاعی‌تر وجوه ساختاری است. همچنین، بیشتر مطالعات تجربی دربارهٔ رفتار دیوان کاملاً به کارکردهای حقیقی آن دیوان‌های خاص مربوط است؛ درحالی‌که به‌ندرت به وجوه ساختاری اشاره می‌کنند.

باوجوداین، بسیار دشوان بتوان دیوان‌ها را به‌نحوی بر اساس کارکردهایی حقیقی دسته‌بندی کرد که ما را به گزاره‌های مفیدی رهنمون شود. در وهله‌ای اول، دیوان‌ها انواع متفاوتی از کارکردهای حقیقی را به نمایش می‌گذارند. دشوار بتوان بدون این که برای این کارکردها دو جین دسته ایجاد کنیم، دسته‌هایی را تعریف کرد که به حد کافی برای پیش‌بینی‌های کاربردی، اندک و برای در بر گرفتن تمام فعالیت‌های دیوان‌ها گسترده باشند. دوم، هر دیوانی ممکن است ترکیبی از چندین کارکرد حقیقی را بر عهده داشته باشد که منطقاً در دسته‌های متفاوتی جای می‌گیرند. مثلاً وزارت کشاورزی به هندوستان گندم می‌فرستد و بر روی آفت‌کش‌ها هم پژوهش انجام می‌دهد. سوم، فرایند تقسیم کارکردهای حقیقی به دسته‌های مشخص، خود تأییدی است بر این‌که برخی کارکردها دارای ویژگی‌های مشترک‌اند و برخی نه. این ویژگی‌ها تا حدی شبیه وجوه ساختاری‌اند. دست آخر این‌که استفاده از وجوه ساختاری کارکردها به‌عنوان ابزار اصلی دسته‌بندی به ما امکان می‌دهد تا هر کارکرد را به جای تحلیل بر اساس محتوای حقیقی‌اش، با توجه به بخش عمده‌ای از ویژگی‌هایش تحلیل کنیم.

بنا به همین دلایل، کل کارکردهای دیوان را بر اساس وجوه ساختاری زیر دسته‌بندی می‌کنیم:

۱. میزان شفافیت در تعریف کارکرد دیوان.
۲. سهولت درک نتایج کنش‌های دیوان و ارزیابی کارآمدی آن‌ها.
۳. ثبات محیط فنیِ داخلی دیوان طی زمان.
۴. ثبات محیط خارجی دیوان طی زمان.
۵. استقلال عملیاتی کارکردهای مختلف دیوان.
۶. پیچیدگی کارکردهای دیوان.
۷. دامنهٔ کارکردهای دیوان؛ یعنی گسترهٔ فعالیت‌هایی که این کارکردها در بر می‌گیرند.
۸. ترتیبات قدرت دیوان در محیط خود؛ یعنی ماهیت محیط نهادی.

تمام این‌ها به‌جز ترتیبات قدرت، به‌شدت با مسئلهٔ میزان آن در ارتباط است. بنابراین، با توجه به هر کدام از این هفت دسته، عملکرد هر دیوان خاص را می‌توان در هر کجایی از طیف دسته‌بندی کرد.

نظام دسته‌بندی ما قطعاً با این حقیقت که برخی دیوان‌ها کارکردهای چندگانه دارند و ممکن است با توجه به برخی (یا تمام) این وجوه ساختاری، ارزش‌های کاملاً متفاوتی داشته باشند، دچار اختلال گردد. این بدان معناست که دسته‌بندی کل یک دیوان با توجه به یکی از وجوه آن، شاید مستلزم توسعهٔ «امتیاز» وزنی به‌واسطه تجمیع ارزش‌های هر کدام از کارکردهای متفاوت آن با توجه به آن وجه باشد. این کار ابداً وظیفهٔ آسانی نیست، اما هر نوع نظام دسته‌بندی دیوان‌ها بر اساس کارکرد اجتماعی، گریزی از آن ندارد.

ابعاد درونی دیوان

ما همچنین نیاز به مفاهیمی داریم تا دربارهٔ این بحث کنیم که چگونه دیوان به‌صورت درونی، سازماندهی شده و عمل می‌کند تا کارکردهایش را به انجام برساند: ابعاد درونی دیوان. هر بُعد، متغیری (ساختاری یا رفتاری) از آنِ دیوان است؛ ازاین‌رو هر متغیرْ شکل یا ارزش خاص در هر دیوانی می‌گیرد. در اینجا از ده بعد استفاده می‌کنیم:

۱. نظام ارتباطاتی.
۲. نظام اطلاعاتی (جمع‌آوری اطلاعات).
۳. توزیع اقتدار (اختیار)، رسمی یا غیررسمی.
۴. نظام تخصیص منابع (نظام بودجه‌ریزی).
۵. فرایند تعریف اهداف و کارکردهای دیوان.
۶. خلاقیت دیوان: روش‌های نوآوری و نگرش نسبت به نوآوری.
۷. جدایی درونی دیوان از کارکردهایش.
۸. ۸. ثبات دیوان در اندازه، روش‌های فنی و کارکردهای اجتماعی. این مورد، رشد یا انقباض کلی آن را در بر می‌گیرد.
۹. روش‌های برهم‌کنش با محیط خارجی.
۱۰. ترکیب انواع مقامات در دیوان و نیز میزان تسلط هر نوع.

منظور ما این نیست که فهرست ابعاد مذکور، فراگیر یا قطعی است. درواقع، دشوار نیست که بتوان ابعاد دیگری به این فهرست افزود، یا ایده‌های موجود را در ابعاد مذکور

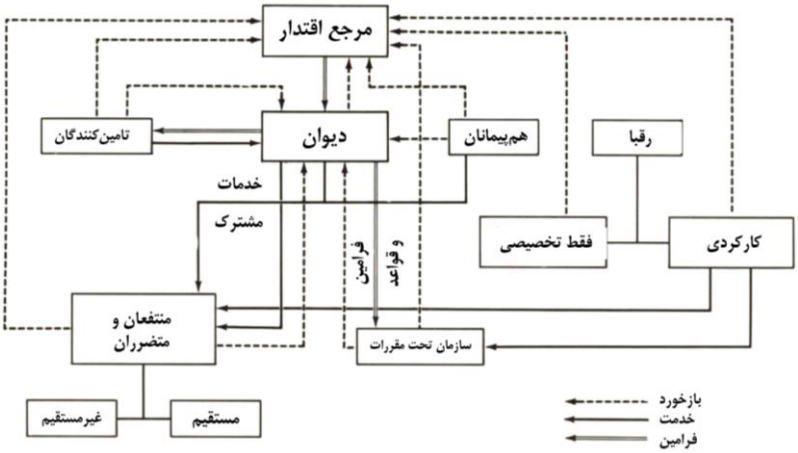
به شیوه‌های دیگری نشان داد.[i] بااین‌حال، این فهرست برای ما کافی است تا تعدادی گزارهٔ جذاب را تدوین کنیم. بنابراین، بیشتر تحلیل‌ها بر رابطهٔ میان ابعاد داخل دیوان و رابطهٔ میان این ابعاد و کارکردهای اجتماعی دیوان در محیط خارجی متمرکز خواهند شد.

ترتیبات قدرت دیوان‌ها

محیط خارجی هر دیوانی تا حد زیادی به جامعه و عصری که در آن می‌زید بستگی دارد. ازاین‌رو، هر تحلیلی دربارهٔ رفتار دیوان باید شرایط غالب اجتماعی، از جمله سطح فناوری‌های مربوطه را در نظر بگیرد.

بااین‌حال، تمام بخش‌های محیط پیرامون دیوان پیوند همسانی با رفتار دیوان ندارند. دیوان مسئول کارکردهای اجتماعی خاصی است که منافع و هزینه‌هایی را برای اشخاص خارج از خود ایجاد می‌کند. اشخاص و کارگزارانی که تحت تأثیر دیوان‌اند و روابط میان آن‌ها، ترتیبات قدرت دیوان را در محیط خارجی شکل می‌دهند.

شکل ۱
ترتیبات قدرت



شکل ۱، نمودار شماتیک عمومی ترتیبات قدرت دیوان است. این نمودار، دربرگیرندهٔ بیشترین عناصری است که شاید با عملیات دیوان مرتبط باشد. در برخی موارد، ممکن است برخی از این عناصر اصلا وجود نداشته باشند (مثلاً ممکن است دیوان رقیب اساساً کارکردی نداشته باشد، یا ممکن است قاعده‌ای را برای کسی تعیین نکند). بااین‌حال،

تمام این‌ها شامل فهرست کنترل سختگیرانه‌ای‌اند. عناصر اصلی طرح‌واره را می‌توان به‌صورت شکل ۱ خلاصه کرد.

حاکمیت

هر[ii] سازمان یا شخصی را که اقتداری قانونی بر دیوان دارد، می‌توان حاکم آن دانست. دیوان می‌تواند بیش از یک حاکم داشته باشد (مثل برخی کارگزارن فدرال که بخشی تحت حاکمیت کنگره است و بخشی تحت حاکمیت رئیس‌جمهور)، یا فقط یک حاکم (مانند کارکنان کاخ سفید). در بسیاری از موارد، قدرت حاکم یا توسط قانون محدود شده است (درست مثل قدرت رئیس‌جمهور بر کمیسیون ارتباطات فدرال) یا توسط عُرف (درست مانند قدرت ***ثسرکای ییل***[1] بر دانشکده‌های خود).

رقبا

هر سازمانی را که با دیوان رقابت می‌کند، می‌توان رقیب آن دانست. چنان‌که در فصل دوم توضیح دادیم، دیوان می‌تواند هم رقیب کارکردی داشته باشد و هم رقیب تخصیصی. رقبا همان تأثیراتی را بر دیوان دارند که رقبای یک بنگاه خصوصی بر آن.

منتفعان‌ومتضرران

اشخاصی که از کارکردهای اجتماعی دیوان منتفع می‌گردند منتفعان نام دارند؛ کسانی که عملیات دیوان بر آن‌ها تأثیر منفی دارد، متضرران نامیده می‌شوند. اگر جزو متنفعان یا متضرران مستقیم باشند، کنش‌های دیوان تأثیری چشمگیر بر آن‌ها خواهد گذاشت و آن‌ها پیوسته نسبت به تأثیرات آگاهند. در مقابل، اشخاصی که تحت تأثیر غیرمستقیم‌اند، پیوسته به‌واسطهٔ عملیات ذاتی این تأثیرات، از تأثیرات رفتار دیوان آگاه نمی‌شوند. بنابراین، اشخاصی که از خدمات دفاعی نیروهای مسلح بهره‌مندند منتفعان غیرمستقیم‌اند و مصرف‌کنندگانی که از اعمال تعرفه بر کالاهای واسطه‌ای آسیب می‌بینند، متضرران مستقیم محسوب می‌شوند. منتفعان و متضرران مستقیم تاآنجاکه امور دیوان بر آنان تأثیر بگذارد، علاقهٔ فعالی به دنبال کردن این امور دارند؛ درنتیجه، درباره اثربخشی کنش‌های دیوان، منبع بازخورد بیرونی برای دیوان مهیا می‌کنند. منتفعان و متضرران غیرمستقیم معمولاً نسبت به تأثیر دیوان بر خود بی‌تفاوت‌اند. اینان یا از وجود دیوان بی‌اطلاع‌اند، یا چیزی نصیبشان نمی‌شود تا منابعشان را با هدف تأثیرگذاری بر دیوان افزایش دهند.[iii]

---

[1]. Yale Corporation

مقررات‌گذاری

کارکردهای برخی دیوان‌ها عبارت است از مقررات‌گذاری بر بازارهای خصوصی یا سایر کارگزاران اجتماعی. برای مثال، کمیسیون نیروی فدرال، نرخ بنزین را تعیین می‌کند و پلیس، رفتار رانندگان را. در جهان واقعی، چنین مقرراتی موجب شکل‌گیری طبقه‌ای خاص از منتفعان و متضرران می‌شود.

تأمین‌کنندگان

دیوان‌هایی که مصرف‌کنندهٔ عمدهٔ کالاها و خدماتشان اشخاص خارج از دیوان‌اند، احتمالاً تأثیری شگرف بر تأمین‌کنندگان خود دارند. مثال آشکارش وزارت دفاع ایالات متحده است. تأمین‌کنندگان به‌مثابه منشأ خارجی فشار و بازخورد اطلاعات عمل می‌کنند.

متحدان

هر شخص یا سازمانی را که هنگام بروز تعارضات از دیوان حمایت می‌کند، تاآنجا که به آن تعارضات مربوط شود می‌توان متحد دیوان دانست. در ترتیبات قدرت، این دسته با سایر دسته‌های کارگزاران همپوشانی دارد، چرا که منتفعان و تأمین‌کنندگان دیوان معمولاً هنگام بروز تعارضات از آن حمایت می‌کنند.

از توضیحات بالا مشخص است که دیوان‌های مختلف یا به‌خاطر این‌که عناصر یکسانی ندارند، یا چون عناصر منفرد را به شیوه‌ای متفاوت سازمان‌دهی کرده‌اند، می‌توانند ترتیبات قدرت کاملاً متفاوتی داشته باشند. برای مثال، ادارهٔ پلیس در هر شهری هیچ رقیب کارکردی ندارد، اما می‌تواند انواع قوانین را وضع کند. از سوی دیگر، دانشگاه تعداد زیادی رقیب عملکردی دارد (سایر دانشگاه‌ها)، اما فقط می‌تواند برای اعضای خود مقررات وضع کند. بنابراین، به‌خاطر تعداد زیادی ترکیبِ ممکن برای عناصر متفاوت و ارزش‌های متفاوت هر عنصر، ترتیبات قدرت دیوان‌ها می‌توانند بسیار متفاوت از یکدیگر باشند.

خلاصه‌ای از نحوهٔ دسته‌بندی دیوان‌ها

مفاهیمی که در این فصل ارائه شد، توجه تحلیلگران را به آن دسته از ویژگی‌های خاص کارکرد و ساختار دیوان که در تعیین نحوهٔ رفتار آن مهم‌اند جلب می‌کند. نحوهٔ تأثیر این ویژگی‌ها بر رفتار دیوان در ادامهٔ این پژوهش با جزئیات مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

بااین‌حال، ممکن است در این مرحله برای تنظیم سیاههٔ کنترلِ[1] مشخص، مفید باشد.

برای این که پیش از تحلیل دیوان بتوانیم دسته‌بندی آن را مشخص کنیم، باید مراحل زیر را طی کنیم:

۱. تهیهٔ فهرستی از کارکردهای اجتماعی که توسط دیوان انجام می‌گیرد.

۲. دسته‌بندی هر کارکرد با توجه به درجه و شدت هفت وجه ساختاری آن.

۳. تحلیل ترتیبات قدرت هر دیوان با توجه به کارکردهای اصلی آن. شناسایی انواع اصلی کارگزاران در هر کدام از ترتیبات قدرت و تحلیل سازمان‌ها و تأثیرات آن‌ها (رقابتی، انحصاری، با اطلاعات کامل، بی‌تفاوت، قدرتمند، ضعیف و غیره).

۴. تعیین مقدماتی رابطهٔ میان کارکردهای مختلف دیوان. آیا وجوه ساختاری آن‌ها مشابه همدیگرند؟ کدام یک از کارکردها، کارکرد غالب است؟ آیا ترتیبات قدرت، همپوشانی دارند؟ هدف از این تحلیل، کشف این نکته است که کدام کارکرد یا مجموعهٔ کارکردها در تعیین ساختار درونی دیوان یا تأثیرگذاری بر عملیات آن مهم‌تر است.

۵. تهیهٔ توصیف مختصری از ابعاد ده‌گانهٔ درونی دیوان. در ابتدا، این توصیفات می‌تواند محدود به سازوکارهای رسمی و رویه‌ها یا تحلیل‌های سطحی هر بعد باشد. روش‌های دسته‌بندی هر بُعد در فصول آتی ارائه خواهد شد.

تکمیل این سیاههٔ کنترل مقدماتی، تحلیل‌گر را در موقعیتی قرار می‌دهد که پیامدهای ادامهٔ نظریهٔ ما را در سازمان خاصی که مورد مطالعه قرار داده است دریابد.

انواع پیش‌بینی‌هایی که نظریه می‌تواند ارائه کند

اگرچه پیش‌بینی رفتار دیوان‌ها و بوروکرات‌ها یکی از اهداف اصلی این نظریه است، اما ما خود به محدودیت‌های آن دربارهٔ دقت یا خاص‌بودگی پیش‌بینی‌هایش اذعان داریم. نظریه شامل انواع اصلی متغیرهای زیر است: ده بعد درونی دیوان‌ها؛ هشت وجه ساختاری کارکردهای اجتماعی دیوان؛ پنج نوع خاص بوروکرات‌ها؛ و سایر ویژگی‌های عادی رفتار سازمان‌ها و مقامات. درنتیجه، تمام پیش‌بینی‌هایی که توسط این نظریه ارئه شده، به شکل فرضیه‌های مربوط به روابط این متغییرها در می‌آید. فهرستی از مهم‌ترین این فرضیات در فصل آخر موجود است.

[1]. check-list

به‌رغم تمام این محدودیت‌های آشکار، باور داریم که این نظریه به تحلیل‌گران امکان می‌دهد تا در قریب‌به‌اتفاق موقعیت‌های عملی، میزان نااطمینانی را دربارهٔ نحوهٔ عملکرد دیوان یا مقام مسئول به‌طرز چشمگیری کاهش دهند. سودمندی نهایی این نظریه را باید از نظر این اهداف حقیقتاً محدود و نیز کارایی آن را در افزایش فهم چرایی رفتار دیوان‌ها و مقامات قضاوت کرد.

فصل ششم: ویژگی‌های مشترک درونی تمام دیوان‌ها

مقدمه

اگرچه طبق تعریف، تمام دیوان‌ها دارای چهار ویژگی مطرح‌شده در فصل سوم‌اند، اما از سایر جنبه‌ها بسیار متفاوت‌اند. برخی خصوصی‌اند، برخی دولتی و برخی شبه‌دولتی[1]. کارکردهای آن‌ها از یک سر طیف تا سر دیگر طیف را در بر می‌گیرد: از تلاش برای جلوگیری از جنگ هسته‌ای تا تحقیقات درباره ژنتیک و وراثت، از انجام خدمات مذهبی تا برنامه‌ریزی اقتصاد ملی.

باوجوداین، ویژگی‌های درونی ذیل بین تمام دیوان‌ها مشترک است:

۱. ساختار سلسله‌مراتبی اقتدار رسمی.
۲. شبکه‌های ارتباطی رسمی سلسله‌مراتبی.
۳. نظام گستردهٔ قوانین رسمی.
۴. ساختار غیررسمی اقتدار.
۵. شبکه‌های ارتباطی رسمی و شخصی.
۶. ناشخصیتی رسمی عملیات.
۷. وفاداری شخصی شدید و مشارکت شخصی میان مقامات، به‌ویژه مقامات رده بالای سلسله‌مراتب.

این فصل به‌صورت خلاصه به این ویژگی‌ها مشترک می‌پردازد که نشان دهد چرا این ویژگی‌ها ناشی از چهار خصلت اصلی است.

---

[1]. quasi-public

بیشتر این تحلیل درباره سازمان‌های غیربوروکراتیک نیز صدق می‌کند. برای مثال، بیشتر کسب‌وکارهای بزرگ به همان دلیل دارای ساختار سلسله‌مراتب اقتدار هستند که دیوان‌ها. هرگاه دیدیم که استدلال ما درباره سازمان‌های غیربوروکراتیک هم صدق می‌کند، از کلمهٔ سازمان به‌جای دیوان استفاده خواهیم کرد.

ساختارهای رسمی سلسله‌مراتبی در دیوان‌ها

خاستگاه‌های رفتار ناسازگار در سازمان‌های بزرگ

هر سازمانی اساساً برای دستیابی به اهدافی شکل می‌گیرد که بدون تلاش‌های هماهنگ تعدادی از افراد که وظایف گوناگونی را انجام می‌دهند، قابل دستیابی نیست. این بدان معناست که هر عضو سازمان باید به اختیار خود، رفتارش را به‌گونه‌ای اصلاح کند که با رفتار سایر اعضا سازگار باشد. اگر این سازگاری متقابل به‌صورت خودجوش روی دهد، نیازی به هیچ‌گونه سلسله‌مراتب آشکار اقتدار نیست. باوجوداین، ماهیت سازمان‌ها موجب ایجاد موانعی می‌شود که جلوی هماهنگی خودجوش کارآمد را می‌گیرد. این موانع در دو دستهٔ عمده جای می‌گیرند: تعارض منافع و محدودیت‌های فنی. هر دو عامل منجر به الگوهای رفتاری ناسازگاری می‌شوند که ما از آن‌ها با عنوان ***تعارضات*** یاد خواهیم کرد؛ در اینجا تعارض را در معنای خنثای احساسی به کار می‌بریم، یعنی الزاماً موجب تعارض اراده‌ها نیست. لزوم کاهش این تعارضات به سطحی پذیرفتنی، منجر به ظهور ساختارهای سلسله‌مراتبی می‌شود.

تعارض منافع، ناشی است از تفاوت‌های آشکار در اهدافی که مقامات دنبال می‌کنند و نیز شیوهٔ درکشان از واقعیت. در هیچ سازمانی، هیچ دو عضوی را نمی‌توان یافت که اهداف کاملاً یکسانی داشته باشند و در نتیجه حتی اگر اطلاعات یکسانی داشته باشند و با نااطمینانی یکسانی مواجه باشند، ممکن است دربارهٔ آنچه که سازمان باید انجام دهد توافق نداشته باشند. بنابراین، نمی‌توان تضاد منافع را با ارتقای ظرفیت فناورانهٔ سازمان از بین برد.

تفاوت‌ها، در شیوه‌های درک واقعیت ناشی از ساختارهای ارزشِ نهفته در چشم‌اندازهای آموزشی مرتبط با تخصص‌های گوناگون فنی نهفته است. برای مثال، نوع نگاه مهندسان به مشکلات با نوع نگاه اقتصاددانان و هنرمندان یکسان نیست. شاید هر سهٔ اینان درباره اهداف آشکار، وفاق یا اطلاعات یکسانی داشته باشند، اما ممکن است دربارهٔ آنچه که سازمان باید انجام دهد متفق‌القول نباشند، چرا که شیوهٔ درک آن‌ها از

اطلاعات ناشی از تأکید بر جنبه‌های مختلف مشکل است. این منبع ظریف تعارض را می‌توان محدودیتی فنی دانست تا تعارض منافع. بااین‌حال، ازآنجاکه دربرگیرندهٔ ارزش‌هاست و نه حقایق، آن را در دستهٔ دوم قرار می‌دهیم.

محدودیت‌های فنی بدین دلیل رخ می‌دهند که هر فرد، ظرفیت محدودی برای دانش و اطلاعات دارد. تخصصی‌سازی وظایف که وجه اشتراک تمام سازمان‌های بزرگ است، ناگزیر منجر به تخصصی‌سازی اطلاعات می‌شود؛ بنابراین هر مقام مسئولی (یا مجموعه‌ای از مقامات که وظیفهٔ یکسانی را انجام می‌دهند) دارای «بسته»[1] اطلاعاتی متفاوتی از سایر مقامات است. بنابراین، حتی اگر تمام مقامات اهداف یکسان و شیوهٔ درک یکسانی داشته باشند، ممکن است درباره آن‌چه که سازمان باید انجام دهد به نتایج کاملاً متفاوتی برسند.

به‌همین قیاس، نااطمینانیْ امکان همزیستی دیدگاه‌های متفاوت را دربارهٔ نتیجهٔ ممکن یک کنش مشخص فراهم می‌کند، چرا که هیچ کدامشان به‌لحاظ منطقی از حقایق شناخته‌شده انکارپذیر نیست. شاید نادرستی برخی از این دیدگاه‌ها با کسب اطلاعات بیشتر آشکار شود. بااین‌حال، وجود نااطمینانی پیشینیِ پیش‌بینی‌ناپذیر بدان معناست که تقریباً همیشه در میان اشخاص منطقی که اهداف یکسان، شیوه‌های درک یکسان و اطلاعات یکسان دارند، امکان اختلاف نظر وجود دارد.

تعارضات مبتنی بر این محدودیت‌های فنی ممکن است حتی موجب اختلاف نظر نشود، بلکه صرفاً موجب ناتوانی هر مقام مسئول از آگاهی درباره این می‌شود که سایر مقامات در دیوان‌های خود چه می‌کنند، چه کرده‌اند، یا چه خواهند کرد. برای مثال ممکن است دیپلماتی در امور خارجی، تعداد امور اجتماعی در دست خود را افزایش دهد و همزمان شخصی که مسئول بودجهٔ دیپلماتیک در داخل کشور است، کمک‌هزینهٔ تفریحات دیپلمات را کاهش دهد. شاید اگر این دو با هم رایزنی کنند، درباره آنچه که در این مورد باید انجام گیرد کاملاً متفق‌القول باشند، اما هنوز هیچ‌کدام از اینان نمی‌داند که کنش وی با کنش آن دیگری ناسازگار است. در هر سازمان به‌شدت تخصصی‌شده، این نوع ناسازگاری ناشیِ از ناآگاهی، احتمالاً تنها منشأ تعارض است.

[1]. bundle

اگر هر سازمان بزرگی نتواند ناسازگاری‌های ناشی از این خاستگاه‌ها را کنترل کند، تأثیر کلی تلاش‌هایش اگر هم از بین نرود، قطعاً به‌طرز چشمگیری کاهش خواهد یافت؛ چرا که کنش هر عضو موجب خنثی‌شدن کنش عضو دیگر خواهد شد. برای اجتناب از چنین نتیجه‌ای، می‌بایست سازوکاری برای حل تعارضات ایجاد شود: یعنی سازگار کردن الگوهای رفتاری ناسازگار میان اعضای سازمان به‌نحوی که مکمل هم باشند.

این سازوکارها می‌توانند یکی از سه شکل زیر را بر خود گیرند: (۱) واگذاری اقتدار حل تعارضات به اشخاص معین در سازمان، (۲) استفاده از برخی قواعد مبتنی بر این فرض که تمام افرادِ درگیرِ تعارضْ اقتدار یکسانی دارند (مانند قاعدهٔ اکثریت)، (۳) ارجاع به مجموعهٔ سنتی قواعد رفتاری که همه آن را لازم‌الاجرا می‌دانند (مانند نوشته‌های کارل مارکس). بااین‌حال، استفاده از قواعد سنتی بدین معناست که یکی از دو سازوکار نخست نیز باید برای حل اختلاف دربارهٔ کاربرد کنونی این قواعد وجود داشته باشد. بنابراین، یکی از دو سازوکار نخست برای هر سازمان بزرگی ضروری است.

این دو سازوکار از نظر کارایی بسیار متفاوت‌اند. حل تعارضات با رأی‌گیریْ مستلزم زمان بسیار است، به‌ویژه اگر سازمان بزرگ باشد یا اعضایش هنگام انجام وظایف خود به‌لحاظ مکانی پراکنده باشند و کارکردهایش به‌گونه‌ای باشد که مکرراً موجب بروز تعارض شود. دیوان‌ها طبق تعریف، بزرگ‌اند و وظایفی تخصصی انجام می‌دهند که مستلزم هماهنگی بسیار بالایی است. ازاین‌رو، درواقع پتانسل بروز تعارضات بسیار بالاست. اگر می‌بایست تمام این اختلافات با رای‌گیری حل‌وفصل شود، فرایند حل تعارضات مستلزم صرف زمان بسیاری خواهد بود و دیوان در رسیدن به اهداف خود کارآمدی چندانی نخواهد داشت.[i] بنابراین هیچ سازمانی هرگز از حق رأی فراگیر به‌عنوان تنها ابزار حل تعارضات استفاده نخواهد کرد؛ بلکه دست‌کم میزان مشخصی اقتدار برای حل تعارضات به اشخاص خاصی در سازمان که متخصص این کارند واگذار خواهد شد.

مفهوم اقتدار حاکی از وجود میزان مشخصی سلسله‌مراتب است. اگر ***الف*** در مورد جنبه‌های خاصی از رفتار ***ب*** بر وی اقتدار داشته باشد، دراین‌صورت تاآنجاکه پای این جنبه‌ها در میان باشد، ***الف*** ردهٔ «بالاتر»ی نسبت به ***ب*** دارد.

فقط دو رده هستند که باید در این سلسله‌مراتب درگیر باشند (مشاجره‌کنندگان و حل‌وفصل‌کنندگان) و ممکن است نقش آن‌ها در تعارضات گوناگون عوض شود. این

موضوع هیچ شباهتی به ساختارهای پیچیدهٔ رده‌ها در دیوان‌های مدرن ندارد. عواملی که موجب چنین ساختارهای پیچیده‌ای می‌شوند عبارت‌اند از اندازه و وابستگی متقابل عملیات مربوطه. برای مثال، اجازه دهید سازمانی را تصور کنیم که به قدر کافی کوچک بوده و هماهنگ‌کننده‌ای دارد که بر تمام کارگرانش اقتدار دارد. اگر اندازهٔ سازمان بزرگ شود، شخص هماهنگ‌کننده به‌زودی بیش‌ازحد مشغول حل‌وفصل تعارضات ناشی از وابستگی متقابل فعالیت‌های کارگران خواهد شد. بنابراین، حل‌وفصل‌کنندهٔ دیگری منصوب می‌شود تا ناسازگاری‌های ایجادشده در بخش خاصی از سازمان را کنترل کند. بااین‌حال، می‌بایست وابستگی متقابلی میان فعالیت‌هایی که زیر نظر دو حوزهٔ کاملاً مجزای این دو حل‌وفصل‌کننده انجام می‌شود، وجود داشته باشد. بنابراین خود این دو باید درباره هماهنگ‌سازی این فعالیت‌ها به توافق برسند. اگر سازمان همچنان دارد بزرگ‌تر می‌شود، تعداد حل‌وفصل‌کنندگان تعارضات باید چند برابر شود. ناگزیر زمانی فرا می‌رسد که خود آن‌ها باید برای حل‌وفصل تعارضات میان خود به اقتدار بالاتری متوسل شوند، درست همان‌طور که سرانجام مقامات رده‌بالا اقدام به گماردن حل‌وفصل‌کنندهٔ رده‌پایین‌تری کردند. با بزرگ‌تر شدن سازمان و هرچه بیشتر شدن تعداد مقامات سطوح بالای آن، ناگزیر همین دگرگونی برای سطوح دائماً فزاینده در سازمان اتفاق می‌افتد.

این عمل نسبتاً ساده، منطقاً منجر به *قانون سلسله‌مراتب*[1] می‌شود: ***هماهنگی فعالیت‌های کلان‌مقیاس بدون استفاده از بازارها، مستلزم ساختار سلسله‌مراتبی اقتدار است***. این قانون مستقیماً منتج از ظرفیت محدود هر فرد، به‌علاوهٔ وجود خاستگاه‌های نامیرای تعارض میان افراد است.

بااین‌حال، استدلالی که ارائه شد مشابه آن فرایند تاریخی (که طی آن بیشتر ساختارهای سلسله‌مراتبی ایجاد شده‌اند) نیست. معمولاً دیوان از بالا به پایین رشد می‌کند تا از پایین به بالا. به شخص یا گروهی، اختیار (اقتدار) انجام مجموعه‌ای از کارکردها داده می‌شود. برای این شخص یا گروه دشوار است که آن وظیفه را به‌تنهایی انجام دهند و ازدحام اشخاص در رده‌های بالا موجب می‌شود سازمان بر تعداد اعضای زیردست خود بیفزاید تا وظایف سطوح بالاتر را به وظایف کوچک سطوح پایین‌تر تقسیم کند. در چنین مواردی، سلسله‌مراتب اقتدار نیز به‌واسطهٔ رشد به‌وجود می‌آید، اما همچنان‌که دیوان

[1]. Law of Hierarchy

خود را بـا شـرایط متغیـر و تقاضـای فزاینـده بـرای خـدماتش تطبیـق می‌دهـد، رشـد در تمام بخش‌های آن و از همه جهت اتفاق می‌افتد.

بسط استدلال از پایین به بالا ثابت می‌کند که سلسله‌مراتب اقتدار در هر سازمان بزرگی ضروری است، حتی اگر از ابتدا سلسله‌مراتبی در آن وجود نداشته باشد. برخی اشکال سلسله‌مراتب، الزامی کارکردی است برای انجام کارآمد عملیات.

استنتاج دیگر از مثال مذکور این است که هرم سلسله‌مراتب دیوانی، الزاماً شخص واحدی در رأس خود ندارد. برای مثال، بیشتر دانشگاه‌ها توسط هیئت امنا و بر اساس رأی اکثریت اداره می‌شوند (اگرچه رئیسی دارند که «برابرتر» از سایر اعضاست). باوجوداین، اقتدار عملیاتی رومزه، تقریباً همیشه به مقام واحدی که دارای قدرتی بیش از سایر اعضای دیوان است واگذار می‌شود. هنگامی که می‌بایست تعداد زیادی تصمیم کوچک در زمان کوتاهی گرفته شود، دادن اختیار تصمیم‌گیری به یک نفر تقریباً همیشه در قیاس با رسیدن به تصمیم گروهی از طریق رأی‌گیری، هزینهٔ کمتری دارد. بنابراین بیشتر دیوان‌ها سلسله‌مراتب خود را از طریق مقام واحدی در رأس اعمال می‌کنند، اما بسیاری دیگر نیز گروهی را به‌عنوان بالاترین مقام اقتدار دارند.[ii]

تفاوت میان تعارضات کارکردی و تعارضات تخصیصی

تعارضاتی که موجب ایجاد ساختارهای اقتدار سلسله‌مراتبی می‌شوند، به‌خاطر وابستگی متقابل رفتارها میان مقامات بخش‌های مختلف سازمان رخ می‌دهد. این وابستگی‌های متقابل می‌تواند سه نوع اساسی داشته باشد: کارکردی محض، عملکردی محض و ترکیبی از کارکردی-عملکردی. رفتار دو یا چند مقام ***به‌لحاظ کارکردی*** به هم وابسته است اگر که کنش‌های یکی، فارغ از میزان منابع استفاده شده، بر کارایی کنش‌های دیگر مقامات تأثیر بگذارد. برای مثال، بدنه، موتور و گنجابش ترابری یک موشک، به‌لحاظ کارکردی به هم وابسته‌اند.

در مقابل، وابستگی متقابل ***تخصیصیِ*** محضْ زمانی روی می‌دهد که منابع دو یا چند الگوی رفتاریِ به‌لحاظ عملکردی کاملاً نامرتبط، باید از مخزن واحد منابع کمیاب تأمین شود. افزایش پول تخصیصی به یکی، بودجهٔ در دسترس برای حمایت از دیگری را کاهش می‌دهد.

معمولاً حکومت‌ها افزایش بودجهٔ دیوان‌ها را از مخارج خود جدا می‌کنند. آن‌ها مجموعه‌ای از دیوان‌های تخصصی ایجاد می‌کنند که پول را میان سایر دیوان‌های

مشغول به کارکردهای متنوع توزیع می‌کند. بنابراین پول این فعالیت‌های متنوع از مخزن منابع واحدی تأمین می‌شود. درست است که اندازهٔ مخزن برای تأمین نیازهای مختلف می‌تواند بزرگ‌تر یا کوچک‌تر شود. باوجوداین، استفاده از تأمین مالی مرکزی موجب ایجاد درجه‌ای از وابستگی متقابل تخصیصی محض میان فعالیت‌های کارکردی کاملاً متفاوت و میان دیوان‌های مختلف می‌شود.

همچنین تمام فعالیت‌های درون هر دیوانی به‌لحاظ تخصیصی تا حدی به هم وابسته‌اند، چرا که پول تمام آن‌ها از محل بودجهٔ دیوان تأمین می‌شود. این یعنی هر بخش دیوان دست‌کم تا حدی رقیب بخش دیگر همان دیوان است. بنابراین بروز تعارضات تخصیصی محض درون یک دیوان نیز درست میانند بروز تعارضات میان چند دیوان، کاملاً ممکن است.

معمولاً تمام فعالیت‌هایی که توسط دیوانی واحد انجام می‌گیرند، تا حدی به‌لحاظ کارکردی به هم مربوط هستند. درنتیجه، بخش عمده‌ای از وابستگی‌های متقابل درونی، همزمان هم وجه کارکردی دارند و هم وجه تخصیصی. این امر بدان دلیل صحیح است که تغییری در ماهیت کارکردی رفتار، عموماً موجب تغییر میزان و ماهیت منابع مورد استفاده برای آن رفتار می‌شود و بالعکس.

وابستگی‌های متقابل تخصیصی محض نیز همچون تعارضات کارکردی موجب پدید آمدن نیاز به سلسله‌مراتب دیوانی می‌شود. اگر هر عضو دیوان، خود بتواند دربارهٔ میزان پولی که باید برای انجام وظیفهٔ محولهٔ خود هزینه کند تصمیم بگیرد، دیگر به سلسله‌مراتبی که مسئلهٔ تخصیص منابع را حل‌وفصل کند نیازی نیست. درواقع، چیزی کاملاً مشابه این وضعیت در بنگاه‌های تجاری بزرگ در جریان است. می‌توان به گروه‌هایی از افراد، قدرت تقریباً مستقلِ هزینه‌کردنِ پول را اعطا کرد؛ البته با این فرض که مستقلانه توانایی کسب درآمد کافی را برای پوشش هزینه‌ها داشته باشند. اما در دیوان، درآمدزایی کاملاً از هزینه‌کردن پول جداست و نیاز به هماهنگی تخصیصی نیز درست مانند نیاز به هماهنگی کارکردی منجر به برآمدن سلسله‌مراتب می‌شود. ازاین‌رو، نیاز به سلسله‌مراتب، کاملاً از هرگونه رابطهٔ کارکردی میان فعالیت‌هایی که دیوان بر عهده دارد مستقل است، البته به‌شرطی که پول تمام این فعالیت‌ها از صندوق واحد و محدودی که توسط دیوان اداره می‌شود، تأمین گردد.

اگر قرار باشد که کنش‌های تعداد زیادی از افراد عملاً با همدیگر هماهنگ شوند، هر کدام از افراد باید بداند که کنش‌های وی چگونه بر رفتار دیگران تأثیر خواهد گذاشت یا از رفتار دیگران تأثیر خواهد پذیرفت. درنتیجه، هماهنگیْ مستلزم جریان پیوستهٔ پیام‌ها در میان اعضای سازمان است. اما آماده‌سازی، ارسال، دریافت و خواندن پیام‌ها نیاز به زمان و شاید پول دارد، به‌ویژه اگر تعداد پیام‌ها زیاد باشد. ازاین‌رو، سازمان باید شبکه‌های ارتباطی خود را به‌نحوی طراحی کند که نه موجب اتلاف منابع در افراطِ در ارتباطات شود و نه این‌که نتواند از عهدهٔ مهیاسازی اطلاعات کافی برای هماهنگی برآید. تاکنون بهترین روش انجام این کار، ساخت شبکه‌هایی است که شباهت زیادی به سلسله‌مراتب دارند؛ یعنی تعداد زیادی نقطه را از طریق نقطه‌ای مرکزی به هم وصل می‌کنند و سپس غربالگری کارکرد را انجام می‌دهند.

برای مثال، اگر سازمانی تک‌سطحی از تعداد زیادی عضو تشکیل شده باشد، برای هر کدام از اعضا دانستن این‌که هر عضو در حال انجام چه کاری است بسیار وقت‌گیر خواهد بود. بی‌شک، رویه‌های غیررسمی به‌زودی این اتلاف وقت را به‌شدت کاهش خواهند داد. تقریباً هر شخصی بر مبنای این تجربهٔ خود که احتمال تأثیرگذاری ارتباطات برخی از اشخاص دیگر بر وی چنان کم است که ارزش توجه ندارد، دست به تصمیم‌گیری خواهد زد.

رویکردی بسیار کارآمدتر این است که یک جایگاه شغلی ایجاد کنیم و کسی را در آن به‌کار بگماریم که تنها وظیفه‌اش خواندن پیام‌ها و ارجاع پیام‌های مربوط به حوزهٔ فعالیت خاص هر عضو به وی است. سود زمانیِ واقعی حاصل از این ترتیبات به درصد سایر کارکنان متأثر از متوسط پیام‌ها بستگی دارد؛ اگر این درصد نسبتاً کم باشد، سود زمانی نسبتاً بالا خواهد بود.

می‌توان این مثال را با نتایج مطالعات تجربی دربارهٔ سرعتِ رسیدن به تصمیمی هماهنگ در انواع مختلف سازمان‌ها تکمیل کرد. مقایسهٔ تصمیم‌سازی در گروه‌های کوچک، نشان داده سازمان‌هایی که مجاز به تبادل پیام از طریق «کارگزار تهاتر (ترخیص)[1]» مرکزی بودند، در قیاس با سازمان‌هایی که مجاز به تبادل بدون محدودیت و بنابراین غیرساختاریافتهٔ پیام بودند، سریع‌تر به راه‌حل‌هایی که مستلزم تلاش‌های

[1]. clearning agent

هماهنگ بودند دست یافتند.[iii] در موارد دیگر معلوم شد کارگزاران غربالگر مرکزی، به اعضای سازمان کمک می‌کنند تا به اجماع لازم برای تلاش‌های هماهنگ برسند. آن‌ها این کار را با سرکوب اختلاف نظرها و اظهار عقاید انحرافی انجام دادند. این بدان معناست که شبکه‌های اطلاعاتی مرکزی ممکن است در حل مشکلاتی که نیاز به نگرش ریشه‌ای و غیرمنتظره دارد، ناکارآمد باشند. بااین‌همه، در سازمان‌های بزرگ تخصصی که دست‌کم میزانی از هماهنگی برای عملکرد موثر ضروری است، مبرهن است که باید نوعی شبکهٔ ارتباطی محدودکننده برای متمرکزسازی و غربالگری اطلاعات ایجاد شود.

این شبکه، شکلی شبیه به سلسله‌مراتب به خود می‌گیرد. ترافیک ورودی و خروجی نقطهٔ غربالگری واحد نیز مثل حل‌وفصل‌کننده‌های واحد، به‌زودی در هر سازمان بزرگی پر می‌شود. با بزرگ‌تر شدن سازمان و افزایش حجم پیام‌ها، راه‌اندازی سطوح اضافیِ نقاط غربالگری مستلزم گسترش شبکهٔ ارتباطی سلسله‌مراتبی است.

سه تفاوت عمده میان سلسله‌مراتب لازم برای ارتباطات و سلسله‌مراتب لازم برای حل‌وفصل اختلافات لازم است. نخست، رده‌های بالا در شبکه‌های ارتباطی، نیاز به اقتداری بیشتر از رده‌های پایین ندارند.[iv] دوم، لازم نیست که سلسله‌مراتب ارتباطی، ساختاری همچون سلسله‌مراتب اقتدار داشته باشند. سوم، نیازی نیست که عملکرد شبکه‌های ارتباطی منحصراً از مجراهای «عمودی» باشد؛ این شبکه می‌تواند پیام‌ها را «به‌صورت افقی» و از طریق مجراهای رسمی و غیررسمی نیز انتقال دهد. ازآنجاکه اقتدار نه فقط شامل اطلاعات، بلکه شامل رفتار واقعی است، تصمیمات رفتار «افقی» که توسط سطوح بالاتر مشخص نشده باشد، می‌تواند فرایند هماهنگی را تا حدودی یا کاملاً بی‌اثر سازد.

استفاده از ساختار سلسله‌مراتبی واحد

دلایل قانع‌کننده‌ای وجود دارد که چرا کارکردهای مختلفی که توسط سلسله‌مراتب گوناگون در یک دیوان انجام می‌شود، عموماً در اقتدار سلسله‌مراتبِ رسمیِ واحدی ادغام و به آن محول می‌شوند:

۱. تصمیمات مربوط به تخصیص منابع، پیامدهایی ذاتی برای تصمیمات مربوط به فعالیت‌هایی که باید انجام شود دارند و بالعکس. بنابراین، اشخاص

مرتبط با این دو نوع تصمیم‌سازی، می‌بایست ارتباط تنگاتنگی با یکدیگر داشته باشند.

۲. جریان اطلاعات مکفی بالابه‌پایین و پایین‌به‌بالا و نیز دستورات و تصمیمات بالابه‌پایین، بخش جدایی‌ناپذیر هماهنگی فعالیت‌ها و تخصیص منابع در سلسله‌مراتب اقتدار است.

۳. اگر کارکردهای ارتباطی مورد نیاز سلسله‌مراتب اقتدار از جریان اطلاعات درون دیوان جدا باشند، تصمیم‌سازانی که مسئول رفتار و اختیارات تخصیص منابع هستند، اطلاعات کافی از گزینه‌های پیش روی خود نخواهند داشت.

۴. ازآنجاکه داشتن کنترل بر جریان اطلاعاتی موجب افزایش قدرت کنترل‌گران می‌شود، پیوند تنگاتنگ شبکه‌های ارتباطی اصلی دیوان با سلسله‌مراتب اقتدار موجب تقویت پذیرش اقتدار توسط سایر اشخاص دیوان خواهد شد.

بنابراین، بیشتر دیوان‌ها سلسله‌مراتب اقتداری دارند که مسئول وظیفهٔ هماهنگی میان رفتار و تخصیص منابع و نیز انجام کارکردهای ارتباطی است.

برخی از ویژگی‌های سلسله‌مراتب رسمی

سلسله‌مراتب دیوانی را می‌توان در طیفی از بسیار «طویل» در یک سمت و بسیار «مسطح» در سمت دیگر طبقه‌بندی کرد.[۷] سلسله‌مراتب «طویل»، نسبت به شمار اعضایش تعداد سطوح بسیار بیشتری دارد و بنابراین نسبت حل‌وفصل‌کنندگان تعارضات به اعضایی که مستقیماً در کار تولید نقش دارند بالاست. این یعنی هر مقام رده‌بالایی فقط بر تعداد اندکی زیردست نظارت دارد (یعنی دامنهٔ کنترل محدودی دارد). برعکس، تعداد سطوح در سلسله‌مراتب «مسطح» نسبت به شمار اعضایش کم است. ازاین‌رو، نسبت حل‌وفصل‌کنندگان تعارضات نسبت به اعضا کم است و مقام مسئول رده‌بالای معمولی[۱]، زیردستان زیادی دارد.

هرچه هرم سلسله‌مراتب بلندتر باشد، تأکید بر هماهنگی توسط ابزار ارتباطاتِ عمودی بیشتر است. این امر از آن جهت مهم است که در هر سطحی، مقامات نسبتاً اندکی تحت سرپرستی یک بالادست قرار می‌گیرند؛ ازاین‌رو، هماهنگی افقی میان تعداد زیادی از

[1]. average higher-level official

اشخاص هم‌سطح باید از طریق چند مقام رده‌بالاتر جریان یابد. اما هماهنگی عمودی نسبت به هماهنگی افقی وقت‌گیرتر و بیشتر مستعد اختلال (به‌ازای هر پیام، نه به‌ازای هر وظیفه) است، عمدتاً به این دلیل که هماهنگی عمودی باید از طریق واسطه صورت پذیرد.

با فرض ثبات تمام شرایط، هرچه سلسله‌مراتب مسطح‌تر باشد، تمرکززدایی اقتدار در آن بیشتر است. ازآنجاکه هر بالادست در سلسله‌مراتب مسطح تعدادی زیادی زیردست دارد، بنابراین نسبت به همتای خود در سلسله‌مراتب عمودی زمان کمتری برای نظارت بر هر کدام از زیردستانش دارد. این امر منجر به تفویض گستردهٔ اختیار میان زیردستان می‌شود.

با توجه به دو رابطه‌ای که توضیح داده شد، «طویل‌بودن» یا «مسطح‌بودن» سلسله‌مراتب به برهم‌کنش سه اصل بستگی دارد. نخست، هرچه وابستگی متقابل میان فعالیت‌های دیوان بیشتر باشد، اگر روابط میان این فعالیت‌ها به‌اندازه‌ای پیش‌بینی‌پذیر باشد که امکان تخصصی‌سازی شدید را فراهم سازد، احتمال این‌که سلسله‌مراتب طویل‌تر باشد بیشتر است. نیاز به هماهنگی دقیق هزاران فعالیت تخصصی، معمولاً موجب ایجاد نسبت بالای هماهنگ‌کننده‌ها به تولیدکنندگان مستقیم می‌شود.

دوم، هرچه میزان نااطمینانی دربارهٔ فعالیت‌های دیوان بیشتر باشد، احتمال این‌که سلسله‌مراتب مسطح‌تر باشد، بیشتر است. وقتی نااطمینانی غالب است، نمی‌توان روابط بالقوهٔ میان اجزای محتمل وظیفه را به‌صورت دقیق پیش‌بینی کرد. ازاین‌رو وظیفه را نمی‌توان به بخش‌های کوچک‌تر تقسیم و آن را به متخصصان محول کرد، مگر این‌که متخصصان دائماً با یکدیگر در ارتباط بوده و بتوانند با کسب دانش بیشتر، روابط خود را از نو تعریف کنند. سلسله‌مراتب مسطح این الزامات را بهتر می‌تواند برآورده کند، چرا که اختیار بیشتری برای هر مقام مسئول فراهم می‌کند و تأکید بیشتری بر روابط افقی مستقیم دارد. این عوامل به دلایل زیر ضروری‌اند:

۱. هر مقام مسئول باید آزاد باشد تا مستقیماً با بسیاری از اشخاص و به‌شیوه‌ای پیش‌بینی‌ناپذیر هماهنگ شود، بنابراین مجراهای رسمی را نمی‌توان از پیش راه‌اندازی کرد.

۲. نیاز به گفتگو میان مقامات و بازتعریف پیوستهٔ وظایف، موجب ناکارآمدی استفاده از واسطه‌ها می‌شود.

۳. احتمال جلوگیری از ارتباطات میان مقاماتی که وضعیت تقریباً یکسانی دارند، کم‌تر از جلوگیری از ارتباطات میان مقامات سطوح متفاوت است.

۴. انجام وظایفی که نااطمینانی بسیار بالایی دارند، نیازمند وجود متخصصان بسیار بااستعدادی است که فقط در صورت اعطای جایگاه مناسب و موقعیت مسئولانهٔ بسیار بالایی که با سلسله‌مراتب بسیار طویل ناسازگار است، می‌توان آن‌ها را در سازمان نگاه داشت.

۵. معمولاً متخصصان بااستعدادی که در شرایط ناشناخته کار می‌کنند، بسیار بهتر از بالادستان خود می‌دانند که چگونه باید فعالیت‌های خود را هماهنگ کنند.

در اغلب موارد مربوط به تعیین ماهیت سلسله‌مراتب دیوانی، نااطمینانی بر پیچیدگی کارکرد غالب است. بنابراین، معمولاً دیوانی که وظیفه‌ای بسیار پیچیده همراه با نااطمینانی گسترده دارد، دارای سلسله‌مراتبی مسطح خواهد بود، حتی اگر وابستگی متقابل میان فعالیت‌های تخصصی مرتبط با وظایف دیوان، بالا باشد.

سوم، هرچه اعضای سازمان یک‌دست‌تر باشند، سلسله‌مراتب سازمان مسطح‌تر خواهد بود. شباهت‌های نفع شخصی، زمینه‌های فرهنگی، آموزش‌های فنی و ارزش‌های اخلاقی میان اعضای دیوان، احتمالاً موجب کاهش بروز تعارضات میان آن‌ها می‌شود. این امر امکان تفویض بیشتر اختیار میان مقامات فردی را بدون کاهش کارآمدی هماهنگی فراهم می‌سازد و درنتیجه سلسله‌مراتب مسطح را تقویت می‌کند. بااین‌حال، این اصل تابع دو اصل دیگری است که ذکر شد.

پیامدهای سلسله‌مراتب در توزیع اطلاعات، قدرت، درآمد و اعتبار در دیوان

وجود سلسله‌مراتب منجر به توزیع ویژهٔ اطلاعات، قدرت، درآمد و اعتبار در میان اعضای دیوان می‌شود. این توزیع، نتایج زیر را به‌همراه دارد:

۱. مقامات رده‌بالا نسبت به مقامات رده‌پایین، اطلاعات گسترده‌تری دربارهٔ امور دیوان دارند، اما مقامات رده‌پایین دانش دقیق‌تری دربارهٔ فعالیت‌های بخش مربوط به خود در دیوان دارند. این بدان معناست که ***هیچ کسی هرگز چیزی دربارهٔ کلیهٔ امور جاری در سازمان‌های بزرگ نمی‌داند.***

۲. قدرت، درآمد و اعتبار در بالای هرم سلسله‌مراتب متمرکز شده است. این امر موجب تقویت اقتدار مقاماتی می‌شود که صاحب این مناصب‌اند و انگیزهٔ تلاش برای رسیدن به جایگاه‌های بالاتر را در میان مقامات رده‌پایین ایجاد می‌کند. همچنین بدین معناست که دیوان‌ها ماهیتی الیگارشی دارند.[vi]

۳. نابرای قدرت، درآمد و اعتبار در سلسله‌مراتب طوبل بیشتر از سلسله‌مراتب مسطح است، چرا که سلسله‌مراتب طویل، رده‌های بیشتری دارند و سلسله‌مراتب مسطح تقویض اختیار بیشتر.

۴. اشخاصی که اختیار امور جزئی و غیرمناقشه‌برانگیز را در دیوان دارند، الزاماً نسبت به کسانی که در این سپهر محدود تحت حاکمیت آنان‌اند، از اعتبار یا قدرت بالاتری برخوردار نیستند. مثلاً حکم واحد آموزش دانشگاه دربارهٔ این‌که کلاس‌ها کجا برگزار شود، برای اساتید لازم‌الاجراست؛ بااین‌حال ممکن است کارکنان آموزش جایگاه پایین‌تری نسبت به اساتید داشته باشند. از سوی دیگر، رئیس دانشگاه که تصمیمات تأثیرگذاری دربارهٔ جایگاه، دستمزد و حجم کاری اساتید می‌گیرد، عموماً از جایگاه بهتری نسبت به اساتید برخوردار است. ازاین‌رو ممکن است کارکردهای مختلف دارای سلسله‌مراتب مختلفی باشند، اما معمولاً یکی از آن‌ها را آشکارا می‌توان منشأ اصلی قدرت و اعتبار دانست.

استفادهٔ گسترده از قواعد رسمی توسط دیوان

کلیشهٔ مشهور درباره بوروکرات، آدم فضل‌فروش متکبر و مغروری را به‌تصویر می‌کشد که هنگام اِعمال هزاران قاعده و قانون دیوان، به «نص صریح قانون» پایبند است. درواقع استفادهٔ گسترده از قواعد رسمی، یکی از ویژگی‌های عمدهٔ بروکراسی است که وبر به آن استناد کرده و به‌عنوان یکی از خصایل ذاتی دیوان پذیرفته شده است.[vii]

نیاز به قواعد رسمی

چهار دلیل عمده برای الزامی بودن قواعد رسمی در دیوان‌ها وجود دارد. نخست، دیوان‌ها هیچ سنجه‌ای برای سنجش مستقیم خروجی‌های خود ندارند، چرا که نمی‌توانند در مبادلات داوطلبانهٔ جبرانی شرکت کنند. در بسیاری از موارد، اعضای بنگاه خصوصی می‌توانند رفتار خود را فی‌البداهه و بر حسب مورد شکل دهند، زیرا به قواعدی که چگونگی سودآوری را نشان دهد نیاز ندارند. به‌همین‌قیاس، مصرف‌کنندگان نیز می‌توانند بدون نیاز

به احکام دقیق، برای خرج کردن پول خود تصمیم بگیرند، چرا که رضایت شخصی آن‌ها، راهنمایی بدون میانجی برای تعیین رفتار آن‌هاست. اما هنگامی که پیوندی میان ماهیت یک کنش و ارزش یا هدف نهایی آن وجود نداشته باشد، فشارهایی برای تدوین قواعد رسمی ایجاد می‌شود تا به افراد در تصمیم‌گیری کمک کند. این امر هم درباره بخش‌های بزرگ بنگاه‌ها صدق می‌کند و هم درباره دیوان‌ها. بااین‌حال، دیوان‌ها فاقد راهنمای بازاری‌اند؛ ازاین‌رو، معمولاً بیش از بنگاه‌های خصوصی بر نقش‌ها تاکید می‌کنند.

دوم، قواعد رسمی، ابزاری کارآمد برای هماهنگی فعالیت‌های پیچیده‌اند. اگر چنین قواعدی وجود نداشتند، هر عضو دیوان می‌توانست در هر وضعیت مفروض به شیوهٔ مناسب خود در آن زمان واکنش نشان دهد. آزادی واکنش اولیه، وظیفهٔ هماهنگی رفتار را در سازمان بسیار دشوار و پرهزینه می‌ساخت. تعداد زیادی پیام می‌بایست میان افراد و هماهنگ‌کننده‌ها رد و بدول می‌شد که رفتار مد نظر هماهنگ‌کننده‌ها را روشن کند و اصلاحاتی دریافت شود که رفتار را با کنش‌هایی که در بخش‌های دیگر سازمان روی می‌داد، سازگار نماید. بنابراین، کاهش هزینه‌های هماهنگی (به‌ویژه هزینه‌های ارتباطات) به سطوح کنترل‌پذیر، مستلزم وضع قواعد رسمی حاکم بر رفتار در شرایط مکرر است.

سوم، بسیاری از تصمیمات دیوان که تحت پوشش قواعد رسمی‌اند، مستلزم برهم‌کنش با افراد خارج از دیوان‌اند. اگر قواعد رسمی بر تصمیمات حاکم نباشند، واکنش دیوان به شرایط مشابه می‌تواند از ارباب‌رجوعی تا ارباب‌رجوع دیگر متفاوت باشد. این نوع رفتارهای «شخصی تبعیض‌آمیز» ممکن است موجب آشفتگی میان ارباب‌رجوع کارگزاران دولتی یا شبه‌دولتی شود، یعنی میان کسانی که خواستار «رفتار یکسان قانون» هستند. بنابراین، در این کارگزاری‌ها فشار شدیدی برای وضع قواعد تصمیم‌گیری مربوط به ارباب‌رجوع وجود دارد، به‌نحوی که واکنش‌های منطقی و سازگار به‌وجود آیند و هیچ نوع اتهام تبعیض یا جانبداری مطرح نشود.[viii]

چهارم، نیاز به هماهنگی تخصیص منابع، فشاری شدید بر هر دیوان برای تدوین قواعد رسمی حاکم بر مخارج پولی وارد می‌کند. اگر چنین قواعدی وجود نداشته باشد، تصمیم‌گیری درباره میزان پولی که باید برای انجام کارکرد هر بخش هزینه شود، بر عهدهٔ مقامات خواهد بود. اما اگر پول بیشتری برای یک کارکرد هزینه شود، بهتر می‌توان به انجامش رساند و مخارج بیشتر موجب افزایش قدرت، درآمد و اعتبار آن مقام مسئول خواهد شد. بنابراین، وی انگیزهٔ شدیدی برای صرف هر چه بیشتر پول دارد.[ix]

برای جلوگیری از وقوع این نتیجه، هر مقام مسئول پیش از این‌که هزینه کند، باید ملزم به اخذ تأییدیه از هماهنگ‌کننده‌ای مرکزی باشد. این بدان معناست که هماهنگ‌کنندهٔ منابع با همان مشکل هماهنگ‌کنندهٔ رفتار مواجه است. بنابراین، وی نیز به‌دنبال تدوین قواعد رسمی به‌مثابه ابزاری برای کاهش هزینه‌های ارتباطات در هماهنگی هزینه‌هاست. این قواعد معمولاً در دو حکم بیان می‌شود: برنامهٔ بودجه‌ای که منابع تخصیصی هر بخش از دیوان را تعیین می‌کند و نیز در قواعد تفصیلی مربوط به هزینه‌ها و رویه‌هایی که درواقع هر بخش باید هنگام خرید و فروش کالاها و خدمات اجرا کنند.

ویژگی‌های قواعد رسمی تحت شرایط مختلف

روابط زیر را می‌توان از کارکردهای قواعد استنتاج کرد:

هرچه دیوان در تصمیم‌سازی‌های خود با شرایط مشابه‌تری مواجه شود، احتمال تدوین قواعد رسمی حاکم بر رفتار در آن شرایط بیشتر است. این اصل دارای نتایج زیر است:

– هرچه ماهیت کارکرد دیوان تکراری‌تر یا روزمره‌تر باشد، احتمال انجام عملیات دیوان تحت قواعد دقیق، فراگیر و همه‌شمول بیشتر است. برعکس، هرچه شرایط پیشِ روی دیوان هنگام انجام کارکردهایش پیش‌بینی‌ناپذیرتر و متغیرتر باشد، احتمال وجود چنین قواعدی کمتر است.

– هر چه مدت زمان انجام یک کارکرد توسط دیوان بیشتر باشد، احتمال تدوین قواعد حاکم بر آن کارکرد بیشتر است.

– هر چه اهمیت تصمیمات مربوطه کم‌تر باشد، احتمال کنترل آن‌ها با قواعد، بیشتر از کنترل آن‌ها با بررسی صریح مقامات است. این امر ناشی از تمایل مقامات رده‌بالا به کاهش حجم کاری خود به‌واسطهٔ حذف ارتباطات کم‌بازده است. بااین‌حال، تصمیماتی که ماهیتاً پیش‌پاافتاده‌اند، ممکن است به صلاحدید مقامات واگذار شوند. بنابراین، سه طیف اهمیت را می‌توان تشخیص داد: تصمیماتی که بسیار پیش‌پاافتاده‌تر از آن‌اند که با قواعد پوشش داده شوند؛ تصمیمات تحت پوشش قواعد؛ تصمیمات بسیار مهم که باید بدون بررسی‌های پیشین توسط مقامات گرفته شوند.

– با فرض ثبات سایر متغیرها، هرچه وابستگی متقابل فعالیت‌های درون دیوان بیشتر باشد، احتمال بیشتری دارد که تمام فعالیت‌ها تحت پوشش قواعد باشند، تا این‌که فعالیت‌ها به صلاحدید افراد واگذار شود. در شرایطی که فعالیت‌ها بسیار به‌هم وابسته باشند، استفاده از قواعد موجب افزایش پیش‌بینی‌پذیری رفتار هر بخش از دیوان می‌شود.

– هرچه رابطهٔ میان فعالیت‌های دیوان و هدف نهایی آن پیچیده‌تر باشد، احتمال حاکم بودن قواعد رسمی بر آن‌ها بیشتر است. پزشک جنگ، آزاد است تا هر کاری را که باور دارد برای مداوای سربازان مجروح لازم است انجام دهد، چرا که هدفش مشخص است. اما بازرس گمرک باید از قواعد دقیق تبعیت کند، چرا که ممکن است درک هدف واقعی فعالیت‌هایش دشوار باشد.

ساختار غیررسمی دیوان‌ها

چگونه ساختار غیررسمی در واکنش به ساختار رسمی پدید می‌آید؟

از دیدگاه سازمان به‌مثابه یک نظام رسمی، اشخاص با توجه به ***نقش*** خود، به‌لحاظ کارکردی به‌عنوان شرکت‌کنندگان در بخش‌های محولهٔ نظام همکاری دیده می‌شوند. اما درواقع افراد تمایل دارند در برابر شخصیت‌زدایی مقاومت کنند، مرزهای نقشِ مربوط به بخش خود را بشکنند و به‌عنوان جزئی از کل، دست به مشارکت بزنند. نظام رسمی (در حالت افراطی، گماردن «تفنگدار» در محیط نظامی) نمی‌تواند انحرافات واردشده را مد نظر قرار دهد.[x]

مشاهدات ***فیلیپ سلزنیک***ِ روانشناس، بنیانی برای این فرض ما ایجاد می‌کند که مقامات منفرد از منافع شخصی خود و نیز منافع سازمانی که در نقش رسمی به آن‌ها اختصاص داده شده انگیزه می‌گیرند. علاوه‌براین، تأیید می‌کند مقاماتی که به‌صورت غیررسمی عمل می‌کنند، تمایل دارند بر منافع خود به‌عنوان شخصیتی تمام و کمال تأکید کنند تا بازیگران ناشخصی‌شده. ساختار اقتدار رسمی هر دیوانی بر سازمان، نقش مقامات و احکام مدون آن‌ها تأکید دارد، تا بر شخص خاصی که مسئول آن اداره است. بااین‌حال، روابط غیررسمیِ واکنشی که در دیوان پدید می‌آید، بر اشخاص مربوطه به‌عنوان افراد منحصربه‌فرد فارغ از نقش دیوانی‌شان، تأکیدی خنی‌ساز دارد. درست است که بخش بزرگی از ساختار غیررسمی دیوان همچنان با قدرت متصل به دیوان‌ها مرتبط است،

باوجوداین، اشخاص هر دیوان تلاش می‌کنند از قدرت رسمی خود برای ایجاد اهمیت و قدرت شخصی استفاده کنند؛ قدرتی که حتی در صورت رفتن از دیوان نیز باقی بماند.

برخی از نظریه‌پردازان سازمان (به‌ویژه ***هربرت سایمون***) چنین می‌انگارند که سازمان، منافع شخصیِ هر مقام مسئول و تمایلش به اهمیت شخصی طی ساعات کاری را با فعالیت در «حوزهٔ بی‌تفاوتی» یا «حوزهٔ مشارکت» وی «خریده است».[xi] بااین‌حال، سلزنیک فرض مخالفی را مطرح می‌کند که ما نیز تابع آنیم:

> نیازهای افراد، منجر به توجه تک‌بعدی به اهدافِ مشخص در درون نظامی که قرار دارند نمی‌شود ... در نتیجه، ممکن است شخصیت‌های فردی در برابر خواسته‌های تحمیلی شرایط رسمی نمایندگی مقاومت کنند. این مقاومت‌ها در داخل دسته‌های همکاری و نمایندگی [رسمی سازمان] تبیین نمی‌شوند، بنابراین وقتی اتفاق بیفتد، باید آن‌ها را پیش‌بینی‌ناپذیر و تصادفی تلقی کرد.[xii]

اما وجود عناصر تصادفی و پیش‌بینی‌ناپذیر در هر سازمان بزرگی می‌تواند منجر به اضطراب، ناامیدی، و ناراحتی اعضا و نیز سازمان به‌صورت رسمی شود. بنابراین، بر اساس مشاهدهٔ سلزنیک:

> در سازمان‌های بزرگ، انحراف از نظام رسمی گرایش به نهادینه شدن دارد، بنابراین «قوانین نانوشته» و انجمن‌های غیررسمی به‌وجود می‌آیند. نهادینه‌سازی، این انحرافات را از قلمرو تفاوت‌های شخصی می‌زداید و آن‌ها را به وجوه ساختاری و دائمی سازمان‌های رسمی تبدیل می‌کند. این قواعد نهادی و شیوه‌های همکاری غیررسمی معمولاً تلاشی است از سوی مشارکت‌کنندگان در سازمان‌های رسمی [یعنی اعضایش] برای کنترل روابط گروهی که محیط تصمیم‌گیری سازمانی را شکل می‌دهند.[xiii]

ازآنجاکه این ساختارهای غیررسمی برای خدمت به نیازهای شخصی اعضای سازمان پدید می‌آیند، به دنبال آن‌اند که الگوهای کلی سازمان را اصلاح کنند. اعضا بر اساس مجموعهٔ پیچیده‌ای از اهداف شامل اهداف شخصی خود و نیز اهداف رسمی سازمان، درباره نحوهٔ رفتار خود در سازمان تصمیم می‌گیرند. در نتیجه، سلزنیک می‌نویسد که:

این ماهیت [رفتار بوروکراتیک] است که کنش‌هایی که به‌صورت رسمی برای اهداف بنیادین انجام می‌پذیرد، از نظر پیامدهای آن برای جایگاه مقامات مسئول سنجیده شود و تغییر یابد.[xiv]

بنابراین، تأثیر عمدهٔ ساختارهای غیررسمیِ واکنشی درون دیوان این است که بخش عمده‌ای از فعالیت‌های اعضا را از دستیابی به اهداف رسمی دیوان به سمت دستکاری شرایط قدرت، درآمد و اعتبار درون دیوان منحرف سازد. اشکال خاصی که این دستکاری‌ها بر خود می‌گیرند، در فصول آتی دربارهٔ رفتار انواع مقامات بیان خواهد شد.

چگونه ساختارهای غیررسمی به عنوان پیوست‌ها یا سازگاری‌های ساختار رسمی به‌وجود می‌آیند

تمام ساختارها و رویه‌های غیررسمی به این دلیل به‌وجود نمی‌آیند که اهداف اعضا با اهداف نظام رسمی سازمان فرق دارد. برخی ساختارهای غیررسمی با هدف پر کردن «شکاف‌های» قواعد غیررسمی، به‌مثابه ابزاری برای اجرای اهداف سازمان، یا سازگاری آن قواعد برای وضعیت‌های خاص پدید می‌آیند.

هیچ مجموعه قواعدی وجود ندارد که بتواند هر موقعیتی را که سازمان با آن روبرو خواهد شد، از پیش مشخص کند. بنابراین از اعضای هر دیوانی خواسته می‌شود تا اهداف رسمی سازمان را به طرقی فراتر از موارد مندرج در قواعد رسمی پیاده‌سازی کنند. هنگامی که پیوسته نیاز به چنین رویکردی باشد، مقامات رسمی معمولاً آن‌ها را به هنجار تبدیل می‌سازند تا هزینهٔ فکر کردن درباره آنچه که باید در شرایط مشابه انجام گیرد کاهش دهند. علاوه‌براین، این دست «قواعد راه» نانوشته موجب می‌شود پیش‌بینی رفتار هر مقام مسئول برای سایر مقاماتی که باید با وی تعامل داشته باشند، ساده‌تر شود. بنابراین، نیاز به امساکِ[1] به‌موقع با بسط قواعد رسمی متناسب با شرایط مشخص، یکی از علل اصلی ساختار غیررسمی است.

ازآنجاکه شرح مشاغل، معمولاً یکی از قواعد دیوانی است، نمی‌توان آن‌ها را از پیش به‌نحوی طراحی کرد که متناسب هر موقعیت واقعی باشد. در سازمانی که شرح رسمی مشاغل دارد، توانایی‌ها و شخصیت هیچ کدام از افرادی که شغلی را بر عهده دارند، کاملاً

[1]. economize

با وظایفی که باید انجام دهند متناسب نخواهد بود. در نتیجه، چندین نوع سازگاری رخ خواهد داد.

نخست، وظایفی که رسماً به یک فرد محول شده است، در اصل توسط یک یا چند شخص دیگر نیز انجام می‌شود. ممکن است این افراد دارای توانایی بهتر، شخصیت سازگارتر با وظایف و اشتیاق بیشتر به انجام کار باشند، یا به‌راحتی نتوانند از زیر بار انجام وظایف شانه خالی کنند. برای مثال، سربازان باتجربه معمولاً بخش بزرگی از کارهای محوله به افسران بالادست خود را انجام می‌دهند. درنتیجه، شخصی که خارج از دیوان است، دشوار می‌تواند تشخیص دهد که چه کسی چه کاری را انجام می‌دهد. بااین‌حال، این نااطمینانی در هر دیوانی تحمل‌ناپذیر است. ازاین‌رو به‌سرعت مشخص می‌شود که چه کسی واقعاً کدام وظیفه را بر عهده دارد و ارتباطات مربوط به آن وظیفه به‌جای شخصی که وظیفه رسماً به وی محول شده است، به سمت شخصی هدایت می‌شود که در اصل آن کار را انجام می‌دهد. علاوه‌براین، در درازمدت تفاوت میان کسی که وظیفه به وی محول شده و کسی که واقعاً وظیفه را انجام می‌دهد، ممکن است منجر به تغییر رسمی امور محوله شود، به‌نحوی که با شرایط واقعی سازگار گردد.[xv]

دوم، ممکن است برخی وظایف محولهٔ رسمی اصلاً انجام نشوند یا بسیار بد انجام شوند. برخی اوقات، کارکنان بخش مشخصی استعداد یا علاقه‌ای برای انجام وظیفهٔ مشخصی که بر عهدهٔ آن بخش است ندارند. اگر آن وظیفه اهمیت حاشیه‌ای برای بقای دیوان داشته باشد، احتمالاً به‌راحتی کنار گذاشته می‌شود.

سوم، برخی از فعالیت‌هایی که در راستای اهداف رسمی دیوان انجام می‌شوند، هنوز بخشی از ساختار تعیین‌شدهٔ رسمی نیستند. مثلاً هر بار که یکی از مقامات چیز جدیدی را توسعه می‌دهد، الزاماً باید خارج از ساختار رسمی وظایف محوله عمل کند. بنابراین، هرگاه محیط سازمان به‌سرعت و به‌طرز پیش‌بینی‌ناپذیری تغییر می‌کند، قواعد رسمی رفتار سازمانی معمولاً از شرایطی که در آن قرار دارد عقب می‌افتد. درنتیجه، دیوان باید آن دست قواعد رسمی را بسط داده و اتخاذ کند که بتواند به شرایط واقعی، پاسخی عملی و کارآمد بدهد. این یعنی سازمان‌هایی که در محیطی بسیار متغیر و دارای نااطمینانی بالا فعالیت می‌کنند، تمایل زیادی به تکیه بر ساختارها و رویه‌های غیررسمی دارند.

پیدایش رویه‌های غیررسمی همواره ناشی از وجود میزان مشخصی از اختیار است، به‌ویژه بدین دلیل که قواعد رسمی این پیدایش را پوشش نمی‌دهد. طبق فرضیهٔ ما، هرگاه که مقامات اختیاراتی داشته باشند، دست‌کم از بخشی از اختیاراتشان برای پیش‌بُرد منافع شخصی خود استفاده خواهند کرد تا منافع رسمی سازمان. این بدان معناست که طراحی واقعی ساختار غیررسمی که اساساً برای خدمت به اهداف رسمی سازمان ایجاد شده‌اند، تحت تأثیر اهداف شخصی مقامات ایجادکنندهٔ این ساختارها قرار خواهند گرفت. درنتیجه، تمام ساختارها و رویه‌های غیررسمی دیوان، خواه دارای ماهیت واکنشی باشند و خواه تطبیقی، تا حدی به‌منظور خدمت به منافع شخصی مقامات مربوطه طراحی و استفاده خواهند شد.

این نتیجه‌گیری حاکی از آن است که ساختارهای غیررسمی موجب کاهش کارآیی سازمان در دستیابی به اهداف رسمی‌اش خواهد شد. باوجوداین، ساختارهای غیررسمی دارای چندین کارکرد مثبت نیز می‌باشند. نخست، برای اعضای سازمان، پاداش‌های شخصی فراهم می‌کنند (مانند روابط دوستانه با دیگران، اهمیت شخصی و مقداری ثبات در روابط بینافردی) که قطعاً برای عملیات کارآمد سازمان حیاتی است. دوم، در صورت ناکافی بودن قواعد رسمی، الحاقیات و تعدیل‌هایی در آن به‌وجود می‌آورد. سوم، گاهی اوقات برای اعضای سازمان، انگیزه‌های فردی برای عملکرد خوب فراهم می‌کند که چندان هم ربطی به اهداف رسمی سازمان یا حتی منافع شخصی خود اعضا ندارد. برای مثال، مطالعهٔ کارآمدی جنگ‌ها توسط ارتش نشان داده که سربازان از وفاداری به افراد جوخهٔ خود بیشتر انگیزه می‌گیرند تا از شناختن اهداف جنگی کشورشان. مطالعات مشابه در شرکت‌های صنعتی نشان می‌دهد که میل به سازگاری با استانداردهای گروه اصلی کاری، نقشی مهم در تعیین عملکرد سازمانی تک‌تک کارگران بازی می‌کند.

بنابراین، ساختارهای غیررسمی ذاتی هر دیوانی، معمولاً به‌طرز چشمگیری بر ظرفیت دیوان در انجام کارکردهای رسمی‌اش می‌افزاید. این امر صحیح است، حتی اگر (۱) به‌صورت خودجوش[1] در دیوان به‌وجود بیایند؛ (۲) رهبران رده‌بالای دیوان آن را کنترل نکنند یا دشوار بتوانند بر آن تأثیر بگذارند؛ و (۳) اساساً انگیزهٔ اصلی ایجاد آن‌ها، منافع شخصی اعضای دیوان باشد. درواقع پیدایش عناصر غیررسمی درون دیوان اجناب‌ناپذیر

[1]. spontaneously

است، چرا که نتایج ذاتی استخدام انسان‌اند. درنتیجه، این تحلیل تأکید زیادی بر ماهیت و عملیات ساختار غیررسمی دارد.

مشارکت شخصی، وفاداری شخصی و ناشخصیتی روال‌های دیوان‌ها

دیدگاه ماکس وبر دربارهٔ ناشخصیتی دیوان

ماکس وبر، ناشخصیتی رویه‌ها را یکی از ویژگی‌های دیوان‌ها می‌داند. در تحلیل‌های وبر، این ناشخصیتی به‌شدت با استفاده از قواعد و گزینش کارکنان بر مبنای صلاحیت‌های فنی گره خورده است. هرگاه در هر موقعیتی، تصمیمات با استفاده از قواعد رسمی گرفته شوند، دیگر فضایی برای شکل دادن هر تصمیم نسبت به مرتبهٔ اجتماعی، ثروت، روابط خانوادگی یا سایر ویژگی‌های شخصی که با دیوان دادوستد می‌کند باقی نمی‌ماند. به‌همین‌قیاس، استخدام، نگهداشت یا ترفیع کارکنان بر اساس صلاحیت‌های فنی به‌جای خصلت‌های فردی یا خصلت‌های منتسب، درجه‌ای از ناشخصیتی درونی را به دیوان‌ها می‌بخشد.

وبر باور داشت که هر دو نوع ناشخصیتی، موجب ایجاد فاصله‌ای عمیق با اشکال رفتاری پیشابوروکراتیک[1] می‌شود. چنان‌که وی اشاره می‌کند «چنین چیزی درست نقطهٔ مقابل نظارت بر تمام روابط از طریق امتیازات فردی و الطاف اعطایی است؛ چیزی که قطعاً در نظم پدرسالارانه[2] حرف اول را می‌زند، دست‌کم تاآنجاکه چنین روابطی توسط سنت مقدس تثبیت نشده باشد.»[xvi] بنابراین تحلیل وبر از ناشخصیتی بر پایهٔ تحلیل شرایط تاریخی منتج به ایجاد آن، بنا شده است.

باوجوداین، وبر توجهی به نیروهای مشخص و بسیار قدرتمندی که به‌دنبال کاهش میزان ناشخصیتی در سازمان‌های بسیار بزرگ‌اند نداشت. برای درک تعادل میان نیروهای ناشخصی و شخصی درون دیوان، باید این موارد را بررسی کنیم: کیفیت اساسی روابط انسانی میان مقامات، دلیل تغییر این کیفیت در سطوح مختلف سلسله‌مراتب، کارکرد روابط ناشخصی، اهمیت وفاداری شخصی و نتیجهٔ خالص احتمالی.

---

[1]. pre-bureaucratic
[2]. patrimonialism

جامعه‌شناسان و انسان‌شناسان میان روابط اصلی و کلی از یک سو و روابط فرعی یا بخشی‌شده[1] از سوی دیگر تفاوت قائل‌اند. ***رابرت کینگ مارتون***[2] دراین‌باره می‌نویسد:

> در یک سر طیف گروه‌هایی قرار دارند که احساسات و رفتارهای اعضا را تقریباً در تمام خویشتن و نقش‌هایشان دربرمی‌گیرند و بر آن نظارت دارند؛ این‌ها را می‌توان بدون این‌که قصد ارزش‌گذاری اخلاقی داشته باشیم، «گروه‌های تمامیت‌خواه» نامید. در سر دیگر طیف، گروه‌هایی هستند که فقط بر بخش محدودی از رفتار خویشتن و نقش اعضا نظارت دارند؛ این‌ها را می‌توان گروه‌های بخشی‌شده نامید.[xvii]

لوئیز کوزر[3] نیز مفهوم شدت روابط را وارد تحلیل می‌کند:

> تعامل شدیدی که ویژگی گروه‌های اصلی و روابط پیشِ روی آن‌هاست، به‌دنبال در بر گرفتن شخصی‌بودگی کل و ازاین‌رو تقویت صمیمیت احساسات است... و در کنار افزایش دوستی‌ها، منجر به افزایش خصومت نیز می‌شود.[xviii]

بساری از جامعه‌شناسان، دیوان‌ها را در گروه‌های فرعی (که در تمام سطوح، روابط بخشی‌شده‌ای میان اعضای خود دارند) قرار می‌دهند. بنابراین، از اعضا انتظار می‌رود که صرفاً مجری نقش‌های رسمی خود باشند و فقط بخش محدودی از شخصی‌بودگی خود را وارد نقش‌های خود کنند. ازاین‌رو، روابط آن‌ها درون دیوان‌ها معمولاً احساسات عمیق، زندگی شخصی یا باورهای اساسی آن‌ها را درباره معنای زندگی در بر نمی‌گیرد.

باوجوداین، اعضای هر نهاد فرعی می‌خواهند بیش از آنچه که نقش رسمی‌شان می‌طلبد در سازمان مشارکت کنند. به همین دلیل است که روابط و ساختارهای غیررسمی، نقشی چنین مهم را در هر سازمان ایفا می‌کنند.

سازمان‌هایی که عمدتاً از روابط فرعی یا بخشی‌شده میان اعضای خود استفاده می‌کنند، نسبت به سازمان‌هایی که مبتنی بر روابط اصلی یا کل هستند، به درجهٔ متفاوتی از اجماع بر سر اهداف نیاز دارند. کسانی که دیدگاه فلسفی‌شان نسبت به زندگی اساساً

1. sectoral
2. Robert K. Merton
3. Lewis Coser

متناقض است نیز مادامی که بر سر قواعد مشخص رویه‌ها توافق داشته باشند، می‌توانند در روابط بخشی‌شده با یکدیگر همکاری کاملاً موفقی داشته باشند. بنابراین، منشأ واگرایی اهداف در دیوان‌ها عمدتاً تفاوت در دیدگاه یا باور نسبت به روابط بخشی‌شده است، نه تفاوت در گرایش‌های فلسفی، مذهبی، اخلاقی یا عاطفی. در نتیجه، «توافق کامل» درون یک دیوانْ مستلزم این نیست که اعضایش دیدگاه‌های کاملاً یکسانی در تمام موارد داشته باشند، بلکه کافی است تنها بر سر مواردی توافق داشته باشند که بر روابط میان خود و روابط درون دیوان تأثیر می‌گذارد. در فصل هجدهم این موضوع را به‌صورت کامل در تحلیل اجماع بر سر اهداف دیوان‌ها مورد بحث و بررسی قرار خواهیم داد.

تفاوت در کیفیت روابط شخصی در سطوح مختلف سلسله‌مراتب

اگر چه بسیاری از جامعه‌شناسان بر این باورند که روابط ثانویه در دیوان‌ها دست بالا را دارد، اما ما باور داریم که مقامات با نزدیک‌شدن یا ورود به رده‌های بالاتر سلسله‌مراتب دیوان، شدیدتر و عمیق‌تر در امور مشارکت می‌کنند. این تغییر به دلایل زیر رخ می‌دهد.

نخست، هرچه یک مقام مسئول به بالای هرم سلسله‌مراتب نزدیک‌تر باشد، تأثیر مستقیم وی بر سیاست‌های مهم، بیشتر و نمایان‌تر است. تمایل به تأثیر بر چنین سیاست‌هایی، نیروی انگیزشی قوی‌ای برای بسیاری از مقامات است. ازاین‌رو، احتمال دستیابی به پاداش‌های بیشتری از این دست، موجب افزایش شدت تلاش‌ها می‌شود و اهمیت مشارکت در دیوان را در زندگی آنان افزایش خواهد داد.

دوم، مقاماتی که در رأس سلسله‌مراتب قرار دارند، عمدتاً امور دیوان را در چیدمان کلی امور بسیار مهم می‌دانند (فصل نهم به چگونگی برآمدن این نگرش پارتیزانی میان مقامات عقلایی می‌پردازد). این رهبران به‌خاطر وفاداری خود به دیوان، عموماً مسئولیت سیاست‌های حیاتی را تنها به کسانی می‌سپارند که به وفاداری‌شان باور دارند. این بدان معناست که صرفاً آن دسته از زیردستان (یا خارجی‌هایی) را به رده‌های بالاتر ارتقا می‌دهند که به‌نظر می‌رسد علاقهٔ شخصی شدیدی به امور دیوان دارند.

سوم، تصمیماتی که باید در سطوح بالاتر دیوان گرفته شود، از نوع تصمیمات تحت پوشش قواعد موجود نیستند. بلکه این تصمیمات مربوط به سیاست‌های فراگیر، تغییر در قواعد، مشکلات کارکنان رده‌بالا و تغییرات در اهداف اصلی دیوان است. بنابراین، سطوح بالاتر مستلزم قضاوت شخصی، تجربهٔ شخصی و قدرت چانه‌زنی بالاتر با سایر دیوان‌ها و کارگزاران خارجی است. این تصمیمات معمولاً برای عملیات و آیندهٔ دیوان بسیار

مهم‌اند. ازاین‌رو، در قیاس با تصمیمات سطح پایین، نیازمند مشارکت گسترده‌تر و عمیق‌تر تک‌تک مقامات‌اند.

چهارم، مقامات رده‌بالا حجم کاری بیشتری نسبت به مقامات رده‌پایین دارند. این امر بدان دلیل رخ می‌دهد که تعداد و تنوع فعالیت‌های حوزه هر ادارهٔ سطح بالا بیشتر است و مدیران چنین اداراتی، خود را هدف تلاش مقامات رده‌پایین برای تأثیرگذاری بر تصمیمات مهم می‌بینند. اگرچه مقامات رده‌بالا به‌صورت طبیعی اختیار زیادی به زیردستان خود واگذار می‌کنند، بااین‌حال همواره فشار فزاینده‌ای برای خنثی‌سازی این تفویض اختیار وجود دارد، مگر این‌که به‌شدت با آن مقابله شود. هنگامی که فشار کار در هر شغلی به چنین حدی برسد، نقش این شغل در زندگی شخصی که آن را بر عهده دارد بسیار پررنگ خواهد شد.

پنجم، مقامات عموماً طالب میزان مشخصی از وفاداری شخصی از زیردستان خود هستند. این مطالبه در سطوح بالاتر دیوان شدت بیشتری دارد. توانایی تصمیم‌سازان برای همکاری نزدیک با همدیگر و هماهنگی شخصی، در سطوح بالاتر دارای اهمیت بیشتری است، زیرا چنان‌که ذکر شد این مشاغل نسبتاً بی‌ساختارترند. این عوامل، تأکید بیشتری بر روابط شخصی به‌مثابه عناصر کارکردی در انجام نقش‌های اداری در بالاترین سطوح دارند.

برای این مجادلات، حجم مشخصی از مدارک تجربی تصادفی وجود دارد. معروف است که مقامات رده‌بالای دیوان یا مدیران کل دیوان‌ها و مدیران عامل بنگاه‌ها، تمایل شدیدی به کار زیاد دارند. درواقع، اشخاصی که مسئول سازمان‌های بزرگ‌اند، معمولاً زندگی‌شان تحت سلطهٔ سازمان قرار می‌گیرد.

این مشاهدات به دو دلیل برای نظریهٔ ما مهم‌اند. نخست، حاکی از آن‌اند که تمام رویه‌های درونی دیوان تماماً ناشخصی نیستند، به‌ویژه در سطوح بالاتر. دوم، نشان می‌دهند که اجماع بر سر هدف در میان مقامات رده‌بالا ممکن است عمیق‌تر (یعنی گسترش در لایه‌های اهداف بیشتر) و قوی‌تر (در هر لایهٔ خاص) از اجماع میان مقامات رده‌پایین باشد. این بدان معناست که استخدام‌های ویژه، شستشوی مغزی و حتی رویه‌های ایدئولوژیکی عمدتاً برای مقامات سطح بالا لازم است (که در فصول آتی بدین موضوع خواهیم پرداخت). مسلماً نمی‌دانیم خط میان «بالا» و «پایین» دقیقاً باید در کجای سلسله‌مراتب کشیده شود، اما باور داریم که مشاهداتمان نیز قابل توجه است.

علل کارکردی ناشخصیتی

برای انجام مناسب بسیاری از کارکردهای دیوانی، دو نوع ناشخصیتی در رویه‌ها ضروری است. اولین نوع، از این آکسیوم افتراقی[1] ما ناشی می‌شود که دیوان‌ها کارکنان خود را تا حدی بر اساس عملکرد آن‌ها انتخاب کرده و به آن‌ها ترفیع می‌دهند. این معیار در مقایسه با معیارهای شخصی مانند جایگاه اجتماعی، پیشینهٔ اتنیکی[2]، سن، نفوذ سیاسی یا ثروت، نسبتاً ناشخصی است.

بااین‌حال، چنین نتیجه‌ای به این پرسش تبدیل می‌شود: «چرا دیوان‌ها باید اشخاص را بر اساس عملکرد بالقوه یا واقعی‌شان استخدام کرده و ترفیع دهند؟» دیوان‌ها طیف متنوعی از کارکردها را در جامعه انجام می‌دهند که بسیاری از آن‌ها ماهیتی فنی دارند. ناتوانی مداوم دیوان در اجرای این کارکردها با حداقلی از صلاحیت فنی، منجر به نارضایتی مشتریان از رفتار دیوان خواهد شد. در نتیجه، یا بسیاری از رهبران دیوان را برکنار خواهند کرد یا میزان منابع دیوان را کاهش خواهند داد. هر دیوانی برای اجتناب از هر دو نتیجه باید عملکرد واقعی یا بالقوه را عامل اصلی سیاست‌های پرسنلی خویش قرار دهد.

دومین نوع ناشخصیتی مربوط به رابطهٔ میان دیوان و مشتریانش است. عموماً فرض می‌شود که این نوع ناشخصیتی به معنای رفتار یکسان با تمام اشخاصی است که صرف‌نظر از ویژگی‌های شخصی‌شان، دارای موقعیتی با شرایط مشابه‌اند. دیوان‌ها به دو دلیل این نوع ناشخصیتی را در مقابل مشتریان خود برمی‌گزینند. معمولاً هر دیوان دولتی یا شبه‌دولتی دستور دارد تا با تمام شهروندان در مقابل قانون رفتار یکسانی داشته باشد؛ و دیوان‌ها باید از قواعد و رویه‌های رسمی استفاده کنند، اما قواعد رسمی با رفتار شخصی مشتری سازگار نیست. رابطهٔ واقعاً شخصی یعنی پاسخ احساسیِ یکتا و خودجوش مقام مسئول به شخصیت یا مشکلات مشتری یا ارباب‌رجوع خود، نه پاسخی از روی کتاب قواعد.

اهمیت روابط شخصی با مقامات

مقامات برای ایجاد شبکه‌های دوستی غیررسمی، حامی‌پروری، ارتباطات و پیوندهای ارتباطی که بیشتر بر پایهٔ روابط شخصی با دیگران است تا روابط کاری و رسمی، همزمان

---

[1]. definitional axiom

[2]. ethnic – در فارسی به قوم ترجمه شده است، اما معنایی فراتر از قوم دارد.

از نفع شخصی و نوع‌دوستی انگیزه می‌گیرند.[xix] این گونه شبکه‌ها دو کارکرد مهم دارد. نخست، به مقامات امکان می‌دهد تا مستقل از جایگاه خاصی که دارند، برای خود شهرت و منزلت دست‌وپا کنند. تمایل دستیابی به چنین منزلتی ازاین‌رو به‌وجود می‌آید که بخشی از انگیزهٔ هر مقام مسئول، ناشی از نفع شخصی است و به همین دلیل است که مقامات، دائماً از سِمَتی به سمت دیگر منتقل می‌شوند. برای مقام مسئولی که باور دارد احتمالاً کار خود را تغییر خواهد داد، کاملاً عقلانی است که دست‌کم بخشی از زمان و تلاش خود را بر گسترش روابطی سرمایه‌گذاری کند که وقتی در سِمت دیگری مشغول به کار شد، به نفع وی خواهد بود. ازآنجاکه وی مطمئن نیست مشاغل آینده‌اش چه خواهد بود و درحال‌حاضر نمی‌تواند از قدرت آن مشاغل استفاده کند، باید این روابط را نه به‌عنوان مقامی در این جایگاه خاص، بلکه به‌عنوان یک شخص گسترش دهد. البته که وی از قدرت کنونی خود برای ایجاد چنین روابطی بهره می‌برد. این قدرت، به وی ابزاری برای لطف به دیگران می‌دهد تا تعهداتی در آینده ایجاد کند که بعداً می‌تواند از آن بهره ببرد. باوجوداین، تلاش خواهد کرد تا اعتبار این الطاف را نه به‌عنوان یک مقام مسئول، که شخصاً کسب کند. این امر به‌ویژه زمانی محتمل‌تر است که لطف وی، قواعد اداری دیوان را نقض کند. دشوار می‌توان اعتبار نقض قوانین اداری را به شخصی در دیوان اعطا کرد که قرار است از این قوانین حمایت کند.[xx]

شبکهٔ غیررسمی تعهدات، نقش دیگری نیز دارد: به هر مقام مسئول امکان می‌دهد تا نسبت به زمانی که بر رویه‌های معین رسمی پامی‌فشارد، کارکردهای اجتماعی خود را با کارایی بیشتری انجام دهد. مثلاً وقتی که دیوان وی تحت فشار انجام سریع‌تر امور قرار گیرد، ممکن است توانایی میان‌بر زدن از دل رویه‌ها بسیار مهم باشد. اگر وی بداند که این کار دقیقاً وظیفهٔ کیست، می‌تواند به‌سرعت بخشی از زنجیرهٔ اداری دستورات را دور زده و کار را به پایان برساند. این امر به‌ویژه زمانی مهم است که کار، در بر دارندهٔ روابط پیچیده‌ای میان چندین دیوان باشد. به‌همین‌قیاس، ممکن است انجام کارآمد کارکرد وی، با نقض جزئیِ قواعد سایر بخش‌های دیوان وی یا سایر دیوان‌ها تسریع شود. اگر وی با اجازه دادن به سایر مقامات برای نقض قواعد بخش خودْ برای خویش «اعتبار» کسب کرده باشد، می‌تواند قواعد بخش آن‌ها را نیز [تا حدی] نقض کند.

دیوان‌ها بدون وجود چنین شبکه‌های شخصی‌سازی‌شده‌ای، با چنان رسمیتی عمل خواهند کرد که موجب تضعیف انعطاف‌پذیری و کارایی کل آن‌ها خواهد شد. در اصل،

شبکه‌های غیررسمی به مقامات امکان می‌دهد تا میزان متفاوت شدت هر درخواست را برای خدمات خود تشخیص دهند. قواعد و مقررات رسمی هر دیوانی، نسبت به تفاوت ضرورت‌های انواع درخواست‌ها کورند. اما در سطح شخصی، مقامات می‌توانند اولویت‌های واکنش به وضعیت‌های ضروری را که نمی‌توانند شرایط رسمی داشته باشند تغییر دهند. هر مقام مسئولی نمی‌تواند مستقیماً بسنجد که مسئلهٔ خاصی که شخص از شرکت وی درخواست می‌کند تا چه حد برایش ضروری است. بااین‌حال، می‌تواند به‌صورت غیرمستقیم و به‌واسطهٔ میزان و ماهیت لطفی که آنان در عوضِ انجامِ کار حاضرند ارائه کنند، ضرورت آن را بسنجد. ازاین‌رو، دادوستد الطاف شخصی، سازوکاری خام و بازارمانند برقرار می‌سازد که با آن می‌توان شدت‌های نسبی را سنجید، درست مثل همکاری متقابل میان قانون‌گذاران.[xxi]

این فرایند چانه‌زنی دارای محدودیت‌های مشخصی است. نخست، مقامات فقط می‌توانند اجازهٔ انجام کارهای غیرقانونی یا تغییر اولویت‌ها را صادر کنند. در غیر این صورت ممکن است موجب تضییع ثروت بالادستان خود یا کارگزاران بیرونی شوند که مقررات یا جدول اولویت‌ها به‌منظور انتفاع آنان تنظیم شده است. دوم، برای طرف‌های ذی‌نفع آسان است که تصورات ناسازگاری درباره ارزش الطاف خاص ایجاد کنند، چرا که هیچ نوع بیان پولی یا ارزی مشخصی در آن دخیل نیست. معمولاً کسی که لطف می‌کند، ارزش لطف خود را بیش‌تر از دریافت‌کننده می‌داند. سوم، استفاده از شبکه‌های شخصی موجب می‌شود افرادی که در جایگاه ارائه الطاف کلان یا بزرگ در حق دیگران‌اند، قدرت بسیار زیادی کسب کنند. مثلاً جویندگان ثروتمند لطف بهتر از جویندگان فقیرتر می‌توانند لطف را جبران کنند. ازاین‌رو، هرچه مقام مسئول در فرایند تصمیم‌سازی بر شبکهٔ شخصی خود بیشتر تکیه کند تا بر قواعد رسمی دیوانی که در آن حضور دارد، کارکرد وی هرچه بیشتر از هنجار اجتماعیِ بی‌طرفیِ میان مشتریانِ دیوانْ دور می‌شود.

دیوان‌ها معمولاً برای محدود کردن این دست تعرضات به بی‌طرفی، قواعدی سختگیرانه دربارهٔ انواع لطفی که می‌توان از مشتریان پذیرفت اعمال می‌کنند. بااین‌حال، دشوار بتوان قواعدی را طراحی کرد که جلوی انواع الطافی را که مقامات می‌توانند از همدیگر به‌صورت خدمات فوری، نادیده‌گرفتن نقض اندک قوانین و چیزهایی از این دست دریافت کنند بگیرد. ازاین‌رو، احتمال این‌که مقامات درگیر چانه‌زنی‌های شخصی با دیگر مقامات شوند بیشتر است تا با مشتریان دیوان.

وفاداری شخصی به بالادست و دریافت آن از پایین‌دست، نقش‌هایی کارکردی مهمی درون دیوان بازی می‌کند. نخستین نقش آن برآمده از این حقیقت کمتر بحث‌شده است که تمام مقامات رده‌بالا (و بسیاری دیگر) مدام در خطر شرم آشکارشدن اقدامات غیرقانونی، شکست‌ها، ناتوانی در کنترل زیردستان و بی‌کفایتی محض خود هستند. اگر زیردستانشان شخصاً به آنان وفادار باشند، می‌توانند به این زیردستان اتکا کنند تا در رسیدگی به اطلاعات مربوط به این مسائل بالقوه رسواگر، محتاط‌تر باشند. بنابراین، به‌منظور حمایت از خود، زیردستانی را انتخاب می‌کنند که از خود وفاداری نشان دهند.

حتی درخشان‌ترین و بااخلاق‌ترین رهبر هر سازمان بزرگی در نهایت به‌خاطر ماهیت سازمان‌های بزرگ، شاکله‌ای را در خفا ایجاد خواهد کرد. این امر به‌ویژه زمانی محتمل است که کارکردهای سازمانی دارای میزان زیادی نااطمینانی، محیط بسیار متغیر، مخارج بالا و فشار زیاد از سوی کارگزاران بیرونی باشد. تقریباً رهبر هر دیوانی به‌دلایل زیر درگیر اقدامات بالقوه رسواگر خواهد شد:

– وی نمی‌تواند کاملاً از رفتار زیردستانش آگاه باشد یا آن را کنترل کند؛ و زیردستانش به‌احتمال زیاد کارهایی انجام خواهند داد که در صورت آشکارشدن موجب شرمشان می‌شود.

– چنان‌که ذکر شد، تمایل وی به ایجاد شبکهٔ نفوذ شخصی، منجر خواهد شد تا وی گاه‌گذاری قواعد دیوان خود یا سایر دیوان‌ها را زیر پا بگذارد.

– برخی اوقات وی و زیردستانش دچار اشتباهات فاحشی خواهند شد و برای آن‌که وی را بی‌کفایت نشان ندهد، باید بر آنان سرپوش گذاشت.

– نااطمینانی الزاماً منجر به اشتباهات ناگزیر خواهد شد، زیرا سیاست‌هایی که امروز فکر می‌کنیم بهینه‌اند، ممکن است فردا با آشکار شدن حقایقِ بیشترْ احمقانه به‌نظر برسند. بااین‌حال ممکن است وی نتواند توضیح دهد که چرا این خطاها به‌واقع ناگزیر بودند.

– فشار برای ایجاد نتایج سریع، دیر یا زود وی را وادار به استفاده از روش‌های میان‌بُر دارای کیفیت مشکوک خواهد کرد. در بساری از موارد، این شیوه‌ها کاملاً متناسب با شرایط هستند، اما دشوار بتوان بعداً و زمانی که ضرورتِ لحظهْ دیگر مشخص نیست، آن را در چشم عموم توجیه کرد.

می‌ارزد که مجدداً تاکید کنیم این نتایج ناگریزند. این درست که رهبر باکفایت‌تر و باوجدان‌تر دیوان، رسوایی‌های بالقوهٔ کمتری از رهبران کم‌کفایت و بی‌اخلاق انباشت خواهد کرد. باوجوداین، ***رهبر هیچ کدام از سازمان‌های بزرگ نمی‌تواند از انجام اقداماتی که نمی‌خواهد عمومی شوند اجتناب کند***. بنابراین، تمایل به داشتن وفاداری شخصی میان زیردستان، پدیده‌ای فراگیر میان چنین رهبرانی است.

ازاین‌گذشته، این تمایل از نقطه‌نظر سازمان به‌مثابه یک کل، تماماً هم اخلال‌گر نیست. اگر دیوانی مدام درگیر چنین رسوایی‌ها و بی‌آبرویی‌های عمومی شود، اعتماد مردم و مشتریانش را از دست خواهد داد. ازاین‌رو جلب وفاداری شخصی به‌عنوان ابزار سرکوب‌گر آشکارسازی‌های آبروریز، به دیوان کمک می‌کند تا به‌صورت کارآمدی به اهداف رسمی خود برسد. البته که از این نوع پنهان‌کاری‌ها می‌توان برای حفظ روش‌های به‌شدت ناکارآمد نیز استفاده کرد. همچون بسیاری از منافع، استفادهٔ نادرست از آن می‌تواند آن را به زیانی جدی تبدیل کند.

ازآنجاکه بالادستانْ وفاداری شخصی زیردستان خود را ارزش‌گذاری می‌کنند، هنگامی که بخواهند درباره ترفیع کسی تصمیم بگیرند، وفاداری را مد نظر قرار می‌دهند. درنتیجه، زیردستان به دنبال آن‌اند که وفاداری شخصی خود را به نمایش بگذارند تا بخت ترفیع خود را افزایش دهند. اما زیردستان باید به کدام بالادست وفادار باشند؟ معمولاً وفاداری اصلی آن‌ها متوجه مافوق مستقیم خودشان است. این بالادستان بیشترین تأثیر را در ترفیع آن‌ها دارند و مقامات در جایگاهی‌اند که بیش از سایر مقامات از رازهای مافوق مستقیم خود باخبرند. بااین‌حال، در برخی موارد زیردستان وفاداری خود را به مسئول چند رده بالاتر خود نیز نشان می‌دهند. بنابراین ممکن است تعارض میان وفاداری پدید آید و مقامات منفرد را با گزینه‌های دشواری مواجه سازد.

این دوگانگی وفاداری یعنی مقاماتی که مسئول ترفیع افراد هستند، معمولاً به‌جای سرسپردگی خاص فعلی هر مقام مسئول، قابلیت وفاداری عمومی وی را مد نظر قرار می‌دهند. آنچه مد نظر قرار می‌گیرد عبارت است از این‌که هر مقام مسئول وقتی که زیر دست مافوق‌های مستقیم خود بود، تا چه حد به آنان وفادار بود. بنابراین، وفاداری شخصی تا حدی به خصلت اداره‌محور تبدیل می‌شود.

کارکرد دیگر وفاداری شخصی، عمدتاً شخص‌محور است. معمولاً مؤثرترین راه برای اجرای سیاست‌های خاص درون یک دیوان، حمایت از مقامات خاصی است که حامی آن

سیاست‌هایند و احتمالاً جایگاه خوبی برای اجرای آن سیاست‌ها دارند. این یعنی مقاماتی که انگیزهٔ حمایت از سیاست‌های خاصی را دارند، احتمالاً وفاداری شخصی چشمگیری به مقام رده‌بالایی دارند که در تلاش است تا این سیاست‌ها را اجرا کند. درنتیجه، مقامات رده‌بالا گاهی «جرگهٔ» حامیان رده‌پایینی برای خود دست‌وپا می‌کنند و از آنان به‌عنوان ابزاری برای دستیابی به اهدافی که برایشان ارزشمند است، پشتیبانی می‌کنند. اگرچه این حامیان با تمام مواضع سیاستی که «قهرمان» بالادست اینان اتخاذ می‌کند موافق نیستند، اما همچنان وفادارانه از وی حمایت می‌کنند، چرا که باور دارند اگر دیدگاه‌های وی غالب شود، بهتر از هر کس دیگری می‌تواند بسته‌های سیاستی را تدوین و اجرا کند.[xxii]

توازن میان عناصر شخصی و ناشخصی در دیوان

پیش‌تر گفتیم که ویژگی‌های رسمی دیوان‌ها موجب ایجاد ناشخصیتی در روابط درون هر دیوان و میان دیوان و مشتریانش خواهد شد. همچنین نشان دادیم که چگونه نیروهای غیررسمی، گرایشی قوی میان مقامات برای ایجاد روابط شخصی با یکدیگر و مشتریان ایجاد می‌کند. این دو ادعا الزاماً نقطهٔ مقابل هم نیستند. مهم نیست که قواعد رسمی دیوان چقدر فراگیر باشد یا این‌که ویژگی‌های فنی اعضای دیوان تا چه حد مهم باشد، همیشه محدوده‌ای از اختیار در به‌کاربردن قواعد و اتخاذ تصمیم دربارهٔ این‌که چه کسی را استخدام یا حفظ کرده یا ارتقا دهند، پیشِ روی مقامات قرار دارد. عوامل شخصی را می‌توان در این محدودهٔ اختیارات وارد تصمیمات کرد، بدون این‌که ماهیت اساساً غیرشخصی بسیاری از عملیات بوروکراتیک را تغییر داد. بااین‌حال، عوامل شخصی محدود به شکاف‌های میان قواعد غیرشخصی نیستند. مقامات همچنین می‌توانند از معیارهای شخصی برای اتخاذ تصمیماتی که باید به‌صورت غیرشخصی گرفته شوند استفاده کنند. ازاین‌رو، میان عناصر شخصی و ناشخصی درون عملیات دیوان، همواره می‌تواند تنشی بروز کند (و همیشه نیز چنین است).

ازآنجاکه دیوان‌ها باید به‌شدت متکی بر قواعد رسمی باشند، رابط درونی آن‌ها و بده‌بستانشان با مشتریان در قیاس با سازمان‌های غیربوروکراتیک، غیرشخصی‌تر است. علاوه‌براین، می‌توانیم مشاهدات زیر را دربارهٔ تأکید نسبی که بر این عناصر خواهیم گذارد بیان کنیم:

دیوان‌هایی که کارکنانش مدام از این شغل به آن شغل می‌روند، در عملیات عادی خود، بیشتر گرایش به عوامل غیرشخصی دارند.

دیوان‌هایی که در آن وفاداری شخصی به رهبریْ یکتا به نیروی غالب تبدیل می‌شود، زیان‌های زیر را به بار خواهند آورد:

– حذف رهبر به‌واسطهٔ مرگ، بازنشستگی یا جابجایی منجر به گسست جدی در تمام دیوان خواهد شد. رهبر جدید معمولاً به‌دنبال آن است که افراد وفادار به خود را جایگزین تمام زیردستان رهبر پیشین نماید.

– رهبر معمولاً توسط زیردستانِ درجه دویی احاطه می‌شود که تهدیدی برای جایگاه وی محسوب نمی‌شوند و منافع خود را تحت پوشش منافع رهبر درمی‌آورند.

– ازآنجاکه وفاداری را تنها با تجربه می‌توان اثبات کرد، رهبری که زیردستانش طی سال‌ها وفاداری خود را به وی ثابت کرده‌اند تمایلی به جایگزین کردن آنان ندارد. در نتیجه، کسانی که در دیوان شاغل‌اند تا حدی از رقابت معاف‌اند و نیازی ندارند که وظایف رسمی خود را به کارآمدیِ زمانی که وفاداری شخصی موضوعیت نداشت انجام دهند.

فصل هفتم: محدودیت‌ها و سوگیری‌های مشترک تمام مقامات

محدودیت‌های ذاتی تصمیم‌سازی انسان

دیوان‌ها و مقامات نظریهٔ ما نه در جهانِ «با اطلاعات کامل» نظریهٔ سنتی اقتصاد، بلکه در جهان واقعی عمل می‌کنند. بنابراین، اگرچه فرض می‌کنیم که آن‌ها به‌صورت عقلانی تصمیم‌گیری می‌کنند، اما محدودیت‌هایی بر سر راه عقلانیتشان وجود دارد. از جمله مهم‌ترین محدودیت‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. هر تصمیم‌ساز فقط می‌تواند بخش محدودی از زمان خود را صرف تصمیم‌سازی کند.

۲. هر تصمیم‌ساز به‌لحاظ ذهنی فقط می‌تواند حجم محدودی از اطلاعات را در زمان واحد مد نظر قرار دهد.

۳. کارکردهای بیشتر مقامات مستلزم این است که تعداد فعالیت‌های بیشتری را نسبت به آنچه که همزمان می‌توانند مد نظر قرار دهند انجام دهد؛ ازاین‌رو معمولاً باید توجه خود را تنها بر بخشی از ملاحظات خود معطوف کنند، درحالی‌که مابقی از دیده پنهان می‌مانند.[i]

۴. حجم اطلاعاتی که برای هر تصمیم‌ساز دربارهٔ هر مشکلی از ابتدا در دسترس است، صرفاً بخش کوچکی از تمام اطلاعات بالقوه در دسترس دربارهٔ آن موضوع است.

۵. اطلاعات مازاد مربوط به هر مسئلهٔ خاص را می‌توان تهیه کرد، اما هزینهٔ تهیه و بهره‌بردن از اطلاعات ممکن است با افزایش حجم داده‌ها، به سرعت افزایش یابد.

۶. جنبه‌های مهم هر مشکل شامل اطلاعاتی است که به‌هیچ‌وجه نمی‌توان خریداری کرد، به‌ویژه مسائلی که مربوط به رخدادهای آینده است؛ ازاین‌رو، بسیاری از تصمیمات را باید در مواجهه با نااطمینانیِ ریشه‌کن‌ناشدنی اتخاذ کرد.

معنای نااطمینانی در نظریه

نااطمینانی به هر نوع فقدان اطلاعات دربارهٔ گذشته، حال، آینده یا رخدادهای فرضی گفته می‌شود. ما در راستای اهداف تحلیل خود، نااطمینانی را در وهلهٔ اول وضعیتی ذهنی خواهیم دانست. یعنی تصمیم‌ساز دچار نااطمینانی است اگر که باور دارد دانش مطمئنی دربارهٔ رخدادی فرضی ندارد، حتی اگر دانش وی دقیق باشد. برعکس، اگر باور دارد که دانش مطمئنی دربارهٔ رخداد دارد، دارای اطمینان است، حتی اگر دانش وی درواقع نادرست یا معطوف به احتمالات نامحتمل باشد.[ii] اتکای اولیهٔ ما بر این رویکرد بدان معنا نیست که مفهوم نااطمینانی ***عینی*** را رد می‌کنیم. برعکس، این نوع نااطمینانی آشکارا در برخی شرایط وجود دارد و ما نیز هر از چندی از این مفهوم استفاده خواهیم کرد.

نااطمینانی در هر تصمیم می‌تواند در ناپایداری، شدت و مرتبط بودن متفاوت باشد. هر سه بُعد را می‌توان در ***سطح ذهنی اعتمادی*** که هر تصمیم بر اساس آن گرفته می‌شود، درآمیخت. وقتی که تصمیم‌ساز باور دارد تمام نااطمینانی ناپایدار از بین رفته است، دارای اعتماد قطعی است، اگرچه ممکن است فشار پیوستهٔ برخی نااطمینانی‌های ریشه‌کن‌ناشدنی، وی را به این باور برساند که تصمیمش ریسک به همراه دارد.

مفهوم رفتار «سوگیرانه»

در نظریهٔ ما، تمام سازمان‌های بزرگ نه یک تیم، بلکه یک ائتلاف‌اند. تیم به گروهی از افراد گفته می‌شود که با یکدیگر کار می‌کنند و اهداف یکسانی دارند. ائتلاف به گروهی از افراد گفته می‌شود که با هم کار می‌کنند و شاید چند هدف مشترک داشته باشند، اما تمام اهدافشان مشترک نیست.[iii] نیازی نیست که افراد، همان وزن نسبی اهداف را در ساختار ترجیحات فردی خود به اهداف مشترکشان نیز بدهند.

هر مقام مسئول در دیوان مجموعه‌ای از اهداف مشخص دارد که به منافع شخصی‌اش مربوط است. بنابراین، اهداف هر عضو دیوان دست‌کم تا حدی با اهداف هر عضو دیگر تفاوت دارد. این تفاوت‌ها مربوط به آنچه است که در دیوان و برای دیوان اتفاق می‌افتد و صرفاً ناشی از تفاوت‌ها در نقش‌هایی نیست که خارج از دیوان ایفا می‌شود.

واگرایی اهداف میان اعضای دیوان، موجب بروز تعارض منافع و بالنتیجه موجب الگوهای رفتاری «سوگیرانه» می‌شود. مفهوم مدنظر ما از رفتار سوگیرانه کاملاً نسبی است و حاکی از هیچ گونه مذمت اخلاقی نیست. اگر ***اسمیث*** نقش خاصی را به‌شیوهٔ نظام‌مندی متفاوت از زمانی که اهدافش با ***جونز*** یکسان بود انجام دهد، رفتار اسمیث نسبت به جونز را سوگیرانه می‌نامیم. البته که تفاوت‌های فردی در توانایی، سلیقه و شخصیت ممکن است موجب شود هر دو شخص در جایگاه یکسان، رفتار متفاوتی از خود بروز دهند. اما این نوع تفاوت‌ها چنان‌که ما آن‌ها را تعریف کردیم سوگیرانه نیستند، چرا که نه ناشی از تفاوت اهداف بلکه ناشی از تفاوت در توانایی‌ها هستند.

سوگیری‌ها در نظریهٔ ما فراوان‌اند. ***سوگیری عام*** مقام مسئول عبارت است از تفاوت میان شیوهٔ عملکرد واقعی وی در نقش خود در دیوان و شیوهٔ عملکرد وی زمانی که اهدافش با اهداف رسمی سازمان یکی می‌بود. ***سوگیری خاص*** وی همواره نسبت به سایر مقامات خاص سنجیده می‌شود. سوگیری خاص، تفاوت میان دو شیوهٔ عملکرد وی را می‌سنجد: شیوهٔ عملکرد واقعی وی در نقش خود در دیوان و شیوهٔ عملکرد وی در شرایطی که اهدافی یکسان با سایر مقامات مد نظر (معمولاً مسئول رده‌بالای مستقیم وی یا عالی‌ترین مقام دیوان) داشته باشد.

معمولاً هر مقام مسئولی در دیوان، به‌ویژه مقامات رده‌بالا، دست‌کم میزانی سوگیری عام دارند. به‌بیان دیگر، هر سازمانی معمولاً اهداف رسمی متفاوتی از اهداف واقعی تک‌تک اعضا دارد.

دلیل پیدایش این نوع «اهداف سازمانی» آن نیست که سازمان شخصیتی واقعی و مستقل از اعضایش دارد، یا فاقد «زندگی جمعی» خودش است. بلکه ناشی از سازش میان برخی یا تک‌تک اعضایی است که پذیرفته‌اند مجموعهٔ رسمی اهدافی را که با اهداف هیچ یک از آنان یکسان نیست، اتخاذ کنند. شاید هیچ اجماع رسمی بر سر «اهداف جمعی» وجود نداشته باشد؛ حتی ممکن است اهداف جمعی با حکم بالاترین عضو سلسله‌مراتب وضع شده باشند. باوجوداین، حتی در این موارد نیز با اهداف خود او

متفاوت‌اند. وی همواره باور دارد که اصلاح اهداف خود برای رسیدن به همکاریِ بهتر از سایر اعضای سازمان، ضروری است.

چهار رفتار سوگیرانهٔ مشترک میان تمام مقامات

رفتار هر کدام از پنج نوع مقام مسئول نظریهٔ ما، چهار نوع عمدهٔ سوگیری را نشان می‌دهد. این سوگیری‌ها، شامل سوگیری‌های عام و نیز سوگیری‌های خاص نسبت به مافوق مستقیم هر مقام مسئول است. در این فصل صرفاً سوگیری‌ها را فهرست‌وار بیان خواهیم کرد. در فصول آتی علل و اثرات هر کدام را مفصلاً خواهیم کاوید.

چهار نوع رفتار سوگیرانهٔ عمده به شرح زیر است:

۱. هر مقام مسئول اطلاعاتی را که برای مافوق خود در سلسله‌مراتب ارسال می‌کند، دستکاری خواهد کرد. به‌طور خاص، تمام مسئولان درباره داده‌هایی که به نفع خودشان است مبالغه می‌کنند و داده‌هایی که ضعفشان را آشکار می‌کند، به حداقل می‌رسانند. در فصل دهم علل این نوع دستکاری و محدودیت‌های آن را تحلیل خواهیم کرد.

۲. هر مسئولی گرایش به موضع‌گیری سوگیرانه نسبت به برخی سیاست‌های خاص و کنش‌های بدیلی دارد که جایگاه وی معمولاً ایجاب می‌کند با آن‌ها سروکار داشته باشد. این موضع‌گیری ناشی از سوگیری وی به نفع سیاست‌هایی است که منافع و برنامه‌های مورد حمایت وی را پیش می‌برد و علیه سیاست‌هایی است که منافع و برنامه‌های مورد حمایت وی را پیش نمی‌برد. این سوگیری‌ها به‌ویژه زمانی مهم است که کنش‌های زیر توسط مقامات صورت پذیرد:

– توصیه به مافوق دربارهٔ مطلوبیت پیگیری سیاست‌هایی که دیگران (از جمله خود مافوق‌ها) پیشنهاد می‌کنند.

– تدوین و آغاز سیاست‌هایی در حوزهٔ عملیاتی خود وی.

– نوآوری در شیوهٔ انجام سیاست‌های کنونی.

– انتخاب قواعد مدیریتی «مناسب» در موقعیت‌های خاص، وقتی که مقررات تدوینی مقامات مبهم باشد.

– حل‌وفصل سیاست‌ها یا سایر اختلافات میان زیردستان خود.

– ارائه پیشنهادات بودجه‌ای.

– اجرای سیاست‌هایی که از طرف مافوقش مسئول آن شده، تاآنجاکه در مورد کاربرد آن اختیار دارد.

– تلاش برای تغییر اهداف یا رفتار کنونی دیوان.

۳. هر مقام مسئولی، میزان اطاعت از دستورالعمل‌های مافوق خود را بسته به این‌که دستورالعمل‌ها مطابق یا مخالف منافع وی باشد تغییر می‌دهد. زیردستان با جانفشانی در اجرای برخی دستورات شتاب خواهند کرد، برخی دیگر را با اشتیاقی ملایم به انجام خواهند رساند، چوب لای چرخ برخی دیگر خواهند کرد و برخی را کاملاً نادیده خواهند گرفت. همان‌طور که در فصل یازدهم نشان خواهیم داد، غیرممکن است که مافوق بتواند جلوی این نتیجه را بگیرد.

۴. هر مسئولی میزان پذیرش مسئولیت بیشتر و ریسک در انجام وظایف خود را بسته به اهداف مخصوص خود تغییر می‌دهد. هر سازمان موفقی به‌شدت متکی است بر تمایل برخی از اعضایش به گسترده‌تر کردن داوطلبانهٔ دامنهٔ نقش خود بدون این‌که از سوی مافوق ترغیب یا مجبور به این کار شده باشد. باوجوداین، نوعی نوسان چشمگیر در این تمایل میان تک‌تک مقامات وجود دارد. نخست، برخی مقامات در برعهده‌گرفتن چنین ابتکاراتی پُر تکاپوترند (مثلاً تکاپوی جاه‌طلبان از محافظه‌کاران بیشتر است). دوم، نگرش مسئول تهاجمی نسبت به پذیرش مسئولیت‌های بیشتر، بسته به مسئولیت‌های خاص مورد نظر متفاوت خواهد بود. وی اشتیاق بیشتری برای انجام کارهای اضافی دارد که برای اهدافش مفیدند تا کارهایی که تأثیری روی اهداف وی ندارند. علاوه‌براین، معمولاً از پذیرش ریسک‌های بیشتری که توانایی وی را برای دستیابی به اهداف شخصی‌اش تضعیف خواهد کرد، اجتناب می‌کند.

چرا رفتارهای سوگیرانه در دیوان‌ها بیش از سایر سازمان‌هاست؟

اعضای تمام سازمان‌ها، چهار نوع سوگیری مذکور را از خود نشان می‌دهند. بااین‌حال، احتمال وجود این سوگیری‌ها میان اعضای دیوان بسیار بیشتر از اعضای بنگاه‌های سودآور است.

در بنگاه‌ها، وجود سود به‌مثابه سنجهٔ عینی عملکرد، دست‌کم راهی را برای تشخیص سوگیری‌های قوی میان زیردستان پیشِ رو می‌گذارد. ازاین‌رو، این سنجه همچون محدودیتی بر میزان سوگیری‌ای عمل می‌کند که اعضا باور دارند به‌راحتی می‌توانند در کنش‌های خود قرار دهند. اما محدودیت‌های مشابه در دیوان‌ها بسیار پیچیده‌تر و مبهم‌تر است.

فصل هشتم: محیط، انگیزه‌ها و اهداف مقامات

ساختار جهان بوروکرات

ازآنجاکه تمرکز این تحلیل بر مقامات منفرد دیوانی است، ما با آزمودن محیط «نوع‌وارِ[1]» چنین فردی، زمینه را مشخص خواهیم کرد. اگرچه میان دیوان‌ها تفاوت‌های بی‌شماری وجود دارد، تمام دیوان‌ها ویژگی‌هایی درونی دارند که در فصل ششم توصیف شد. ازاین‌رو، وضعیت بسیاری از مقامات از بسیاری از جهات شبیه هم است.

ترتیبات سلسله‌مراتب[i]

مقام مسئولی را در نظر بگیرید که در میانهٔ ساختار سلسله‌مراتب نسبتاً بزرگی قرار دارد. می‌توانیم اشخاص دیگر این سلسله‌مراتب را با توجه به رابطهٔ رسمی با وی تعریف کنیم. ***مافوق‌ها*** تمام کسانی‌اند که از وی بالاترند، از جمله کسانی که وی به آن‌ها گزارش نمی‌دهد. ***هم‌سطح‌ها*** تمام کسانی‌اند که تقریباً با وی در یک سطح قرار گرفته‌اند؛ ***زیردستان*** تمام کسانی‌اند که در سطوح پایین‌ترند. ***مرئوسان*** وی طبقهٔ خاصی از زیردستان را شکل می‌دهند.[2]

این طبقه‌بندی مقامات به سه دلیل در بسیاری از موارد صرفاً می‌تواند نظمی جزئی باشد. نخست این‌که ممکن است «سطوح» رسمی رتبه‌ها به‌طور دقیق ترسیم نشده باشد. دوم، از نقطه‌نظر هر کدام از مقامات، مقام مسئول دیگری که از نظر کارکردهای مشخص مافوق وی محسوب می‌شود، ممکن است در سایر کارکردها هم‌رده یا زیردست وی باشد.

---

[1]. typical

[2]. به ترتیب: superior، equal، inferior و subordinate. ازآنجاکه inferior در این متن فقط یکی دو بار آمده، استثنائا در این پاراگراف subordinate به مرئوس و در باقی موارد به زیردست ترجمه شده است.

سوم، میزان دقیق قدرت و نفوذی که هر مقام مسئول دارد، به عوامل غیررسمی و شیوهٔ خاصی که وی نقش رسمی خود را ایفا می‌کند و نیز این‌که نقش وی در کجای سلسله‌مراتب رسمی قرار گرفته، بستگی دارد. بنابراین ممکن است وی بر اساس این دلایل دربارهٔ این‌که سایر مقامات در مسائل خاصْ بالادست، زیردست یا هم‌رده وی باشند، مطمئن نباشد.

بااین‌حال، مسئله مقام مسئول اساساً کسانی‌اند که مدام با آن‌ها سروکار دارد. بسیاری از آن‌ها در بخش واحدی از دیوان‌اند و به مافوق واحدی گزارش می‌دهند. در همین بخش است که تلاش مقام مسئول برای ترفیع، قدرت و اعتبار و کنترل بر سیاست‌گذاری عموماً شدت می‌گیرد و به‌خوبی از ساختار سلسله‌مراتبی آگاه است.

همچنین مقام مسئول ممکن است با اشخاصی خارج از دیوان در ارتباط باشد که ممکن است تأثیرات مهمی بر روابط وی با سایر مقامات دیوان داشته باشند. در اینجا به این اشخاص بیرونی نمی‌پردازیم.

اهمیت روابطهٔ مافوق-زیردست

تمرکز تحلیل ما به‌طور ویژه بر رابطهٔ هر مقام مسئول با مافوق خود از یک سو و زیردست خود از سوی دیگر است. در هر سلسله‌مراتبی، هر شخص مستقیماً به مقام مسئول واحدی که مسئولی مستقیم اوست گزارش می‌دهد. هرچند ممکن است برخی از فعالیت‌های خود را به مافوق‌های دیگر نیز گزارش دهد، اما در مرحلهٔ اول تحلیل فرض می‌کنیم که هر مقام مسئول تنها به یک بالادست گزارش می‌دهد و هر کدام از زیردستانش فقط به وی گزارش می‌دهند.

این نوع روابط مافوق–زیردست به‌ویژه ازآن‌رو مهم است که بخت هر مقام مسئول برای بهبود موقعیت خود در دیوان (ازجمله ترفیع، حقوق بالاتر و موفقیت در سیاست‌هایی که به نفع وی است) معمولاً به‌شدت به شیوهٔ ارزیابی مافوق مستقیمش از وی دارد. این امر نتیجهٔ ناگزیر فقدان بازارهایی است که می‌توان در آن محصول هر شخص را به‌صورت عینی ارزیابی کرد.

چنان‌که ***پیتر مایکل بلاو***[1] در پژوهش خود کشف کرده، ممکن است مافوق بتواند از سنجه‌های عینی مبتکرانه‌ای برای سنجش عملکرد سایر مقامات استفاده کند.[ii] اما چنین استانداردهایی با چهار محدودیت مواجه‌اند. نخست، استانداردهای عینی تنها

[1]. Peter Michael Blau

زمانی به‌کار می‌آیند که عملکرد شخص را بتوان در قیاس با عملکرد سایرین سنجید؛ ازاین‌رو آن‌ها را صرفاً می‌توان در موقعیت‌هایی به‌کار برد که چند نفر کار مشابهی را انجام می‌دهند. درنتیجه، این استانداردها معمولاً فقط برای ارزیابی فعالیت‌های روزمره مفیدند و نمی‌توان آن‌ها را در سطوح بالاتری که مهم‌ترین هم‌سنجی‌ها[1] می‌تواند اتفاق بیفتد، به‌کار برد.

دوم، فقط بخشی از کارکردهای مقامات، تحت سنجش عینی قرار می‌گیرند؛ ازاین‌رو استفاده از آزمون‌های عینی باید همراه با ارزیابی غیرعینی باشد. سوم، ممکن است سنجه‌های عینی عملکرد نتایج مشخص مخربی داشته باشد، به‌ویژه زمانی که بخش مهمی از وظایف مدیران سنجش‌ناپذیر است. ممکن است مقامات بخش نامتناسبی از تلاش‌های خود را صرف «ایجاد سابقهٔ خوب» کنند و بنابراین این امر موجب می‌شود جنبه‌های به‌همان اندازه مهم اما سنجش‌ناپذیرتر وظایفشان نادیده گرفته شود.

چهارم، استانداردهای عینی در دیوان، تقریباً هرگز مستقیما هیچ نوع «ارزش» نهایی را که دیوان برای تولید آن طراحی شده (مثل دفاع ملی یا عدالت) نمی‌سنجد. بر این اساس، با سنجه‌هایی که بر پایهٔ سود بنگاه‌های خصوصی بنا شده‌اند فرق دارند، چرا که سود همان «ارزش» اصلی است که این بنگاه‌ها در پی‌اش هستند. شاید سنجه‌های عینی در دیوان‌ها مشخص کنند که آیا نقش مشخصی دارای عملکرد شایسته‌ای بوده است یا نه، اما نمی‌تواند مشخص کند که این عملکرد چقدر می‌ارزد.

به‌دلیل این دشواری‌ها، بخش چشمگیری از تصمیمات ارزشیابی مربوط به کارکنان دیوان، باید بر مبنای قضاوت‌های شخصی ذهنی بنا شود.[iii] مؤثرترین شخص برای انجام این قضاوت‌ها (از نقطه‌نظر دیوان)، مافوق مستقیم هر مقام مسئول است. اطلاعات او از عملکرد مقام مسئول بسیار بیشتر از سایر مافوق‌هاست؛ وی معمولاً به‌صورت مستقیم با این مقام مسئول رقابتی ندارد و بنابراین، عینی‌تر از افراد همسان یا زیردست است؛ در سلسله‌مراتب بالاتر از مقام مسئول قرار دارد، بنابراین دید واضحی نسبت به «تناسب» تلاش‌های وی «در راستای منافع سازمان» دارد.[iv] درنتیجه، تقریباً تمام نظام‌های بوروکراتیک ارزشیابی کارکنان به‌شدت بر نظراتی بستگی دارند که مافوق مستقیم کنونی و پیشین هر شخص ارائه می‌کند.

[1]. comparison

انگیزهٔ مقامات

مقامات به‌مثابه «بیشینه‌سازان مطلوبیت»

فرض می‌شود که تمام کارگزاران نظریهٔ ما (مقامات، سیاستمداران، شهروندان، مشتریان دیوانی، و غیره) ***بیشینه‌ساز مطلوبیت‌اند***. اقتصاددانان از مفهوم ***مطلوبیت*** به‌عنوان نوعی ***بیان پولی ذهنی***[1] استفاده می‌کنند که تصمیم‌سازان برای رسیدن به انتخاب‌های خود از میان چیزهایی که فاقد هر نوع «حداقل مخرج مشترک» هستند، به‌کار می‌برند. به‌عبارت دیگر، فرد تلویحاً «رتبه‌های مطلوبیت» مشخصی را به نتایج اقدامات احتمالی نسبت می‌دهد که نشان‌دهندهٔ ارجحیت هر اقدام برای وی است. وی مطلوبیت‌های میان اقدامات مختلف را با هم مقایسه می‌کند و اقدام یا ترکیبی از اقدامات را انتخاب می‌کند که بالاترین میزان مطلوبیت کل را به وی می‌دهد. بنابراین، وی مطلوبیت خود را بیشینه می‌سازد.[۷]

شاید چنین به‌نظر برسد که بیشینه‌سازی سود صرفاً نوعی این‌همان‌گویی[2] است. اگر مردم همواره کاری را انجام می‌دهند که بیشترین رضایت را برایشان به‌همراه دارد (با فرض محدودیت درآمدشان)، تمام آنچه می‌توانیم استنباط کنیم این است که اقداماتی که انجام می‌دهند، بیش از هر گزینهٔ بدیل و در دسترس دیگر برایشان رضایت به همراه دارد. بااین‌حال، آکسیوم «مردم مطلوبیت خود را بیشینه می‌سازند» به‌واقع برای پیش‌بینی رفتار بسیار مفید است. اگر قیمت هر چیز خاصِ دارای ارزش نسبت به قیمت چیزهای دیگر (از جمله زمان صرف‌شده برای هر کدام) بالا رود، مردم با جایگزین کردن چیزهای دیگر، تمایلشان به مصرف چیزهای گران‌تر کمتر می‌شود. برعکس، اگر قیمت یک چیز دارای ارزش افت کند، مردم می‌خواهند آن کالا را جانشین سایر کالاها بکنند.

بااین‌حال، فرض این‌که مقامات مطلوبیت خود را بیشینه می‌سازند، برای پیش‌بینی رفتارشان کافی نیست. بیشینه‌سازی سود درواقع به معنای پی‌جویی اهداف شخصی است. بنابراین، به‌منظور پیش‌بینی آنچه که مقامات انجام خواهند داد، باید اهدافشان را بشناسیم.

تفاوت میان کارکرد و انگیزه

پیش از آن‌که دربارهٔ اهداف خاص مقامات صحبت کنیم، می‌خواهیم میان ***کارکرد اجتماعی*** هر فرد (مجموعهٔ اهداف اجتماعی که کنش‌های فرد در راستای آن است) و

---

[1]. mantal currency
[2]. tautology

انگیزه‌های خصوصی برای انجام آن کارکرد تمایز بگذاریم. به‌لحاظ اقتصادی، کارکرد وی شامل آن دست فعالیت‌هایی است که وی انجام می‌دهد و دیگران آن را ارزیابی می‌کنند و بدین شکل، وی در تقسیم کار مشارکت می‌کند. اما دلیلی که هر شخص کارکردش را بر عهده می‌گیرد، ممکن است منطقاً ربطی به خود کارکرد نداشته باشد.[vi] بنابراین، وقتی دربارهٔ اهدافی صحبت می‌کنیم که افراد در پی آن‌ها هستند، باید میان اهداف ناشی از کارکرد اجتماعی و اهداف ناشی از انگیزه‌های خصوصی تمایزی تحلیلی قائل شویم. اگرچه شاید برخی اهداف در هر دو گروه مشترک باشند، اما دو گروه اهداف هرگز بر هم منطبق نیستند.

واگرایی میان کارکرد اجتماعی و انگیزه‌های خصوصی به دو دلیل پیش می‌آید. نخست، هر شخص در جامعه کارکرد رسمی خود (یعنی همان شغل اول خود) را در تقسیم کار، صرفاً طی بخشی از زمان بیداری خود انجام می‌دهد. وی همچنین نقش‌های دیگری (مثل عضو خانواده، شهروند، عضو کلیسا، خوشگذران[1]) دارد که بخش چشمگیری از زمان و انرژی وی را به خود اختصاص می‌دهد. این نقش‌ها، مطالبات، نگرش‌ها و رفتارهایی ایجاد می‌کنند که ناگزیر، بر کنش‌های وی در نقش اصلی‌اش در تقسیم کار تأثیر خواهد گذاشت.

دومین علت واگرایی میان انگیزه‌های خصوصی و کارکردهای اجتماعی، نفع شخصی است. کارکرد اجتماعی هر مقام مسئول شامل انجام اقداماتی است که برای دیگران ارزشمند است، چرا که در راستای منافعشان است. اما خود مقام مسئول هم این اقدامات را به‌لحاظ این‌که در راستای منافع خودش باشد، ارزشگذاری می‌کند. بنابراین، مادامی که منافع هر شخص با شخص دیگر یکسان نباشد، غلبهٔ نفع شخصی موجب ایجاد تفاوتی ذاتی می‌شود میان این‌که چرا هر شخص کارکرد اجتماعی‌اش را انجام می‌دهد و چرا دیگران برای این کار وی ارزش قائلند.

آکسیوم نفع شخصی

فرض ما بر این است که هر مقام مسئولی، دست‌کم تا حدی در راستای نفع شخصی خود عمل می‌کند و برخی مقامات صرفاً از نفع شخصی انگیزه می‌گیرند. این، معادل همان فرض نیست که می‌گفت هر مسئولی مطلوبیت خود را بیشینه می‌سازد. بیشینه‌ساز مطلوبیت به تغییرات در قیمت نسبی هر چیزی که «کالا» می‌داند، واکنشِ کارآمدی

[1]. hobbyist

نشان می‌دهد، بنابراین همیشه بیشترین مقدار «کالا» را با درآمد خود به دست می‌آورد. اما این فرض هیچ چیزی درباره آنچه که وی آن را «کالا» می‌داند به ما نمی‌گوید.

جان کالدول کالهون[1] به خوبی ماهیت نفع شخصی را نشان داده است:

> اگرچه بشر برای وضعیت اجتماعی آفریده شده و بر این اساس به گونه‌ای شکل یافته که نسبت به چیزی که بر دیگران و نیز آنچه بر خود وی تأثیر می‌گذارد حساسیت نشان می‌دهد، همزمان به‌گونه‌ای شکل یافته که نسبت به آنچه که مستقیماً بر وی تأثیر می‌گذارد بسیار حساس‌تر است تا آنچه که تأثیر غیرمستقیم بر وی دارد... به‌بیان دیگر، وی به‌گونه‌ای شکل یافته است که اثرات مستقیم یا فردی، قوی‌تر از احساسات دلسوزانه یا اجتماعی است.»[vii]

وی اشاره می‌کند که نفع شخصی پیامدهای اجتماعی مهمی دارد:

> ساختار ماهیت ما که موجب حساسیت بیشترمان نسبت به آنچه می‌شود که مستمقیماً بر ما تأثیر می‌گذارد تا آنچه که غیرمستقیم، ناگزیر به تعارض میان افراد منجر می‌شود. درنتیجه، هر کدام اهمیت بیشتری به امنیت یا شادکامی خود می‌دهیم تا امنیت و شادکامی دیگران و هر جا که این دو در مقابل هم قرار گیرند، آماده‌ایم که منافع دیگران را قربانی منافع خود کنیم.»[viii]

ما در سراسر تحلیل خود فرض می‌کنیم که هر کارگزار مطابق این دیدگاه دربارهٔ ماهیت انسانی عمل می‌کند. بنابراین، هرگاه از رفتار عقلانی صحبت کردیم، منظورمان رفتاری عقلانی است که دست‌کم تا حدی در خدمت اهدافی باشد که متوجه نفع شخصی فرد باشد.

گاهی اوقات به‌کاربردن این فرض ابهام‌زاست. در مواردی که منافع کوتاه‌مدت مقام مسئول با منافع بلندمدتش در تعارض باشد، همواره نمی‌توانیم پیش‌بینی کنیم که کدام افق زمانیْ تعیین‌کنندهٔ رفتار وی است. باوجوداین، معمولاً می‌توانیم بخش بزرگی از کنش‌هایی را که وی رد خواهد کرد بشناسیم، چرا که این کنش‌ها یا ابداً به نفع وی

---

[1]. John Caldwell Calhoun – دولتمرد و نظریه‌پرداز سیاسی اهل کارولینای جنوبی و از مدافعان برده‌داری که مناصب مهمی را (از جمله معاونت هفتمین رئیس‌جمهور ایالات متحده از سال ۱۸۲۵ تا ۱۸۳۲) بر عهده داشت.

نیستند، یا آشکارا مزایای اندکی برای وی به همراه دارند. علاوه‌براین، معمولاً می‌توانیم فرضیاتی را تدوین کنیم که بگوید در مواردی که منافع کوتاه‌مدت و منافع بلندمدت وی دارای تعارض‌اند، وی چگونه آن‌ها را مورد ارزیابی قرار خواهد داد. امید داریم که کارهای آتی نویسندگان، این فرضیات را مورد آزمون‌های تجربی قرار دهد.

این‌که تمام مقامات تا حدی منافع شخصی خود را مد نظر قرار می‌دهند بدین معنی نیست که هرگز منافع دیگران را در رفتارهای خود لحاظ نخواهند کرد. حتی ممکن است نیم‌نگاهی به منافع فردی، شخص را به سویی بکشاند که برای پیش‌بُرد اهداف خود در خدمت منافع دیگران باشد. ازاین‌گذشته، مقاماتی که منافع شخصی خود را لحاظ می‌کنند، اهداف متعددی دارند و ممکن است برخی از این اهداف منجر شود در شرایط مشخص، آنان منافع کوتاه‌مدت خود را قربانی منافع دیگران کنند. یکی از نمونه‌های مشخص چنین چیزی، وفاداری شخص به گروه کاری خود است. در نهایت، در شرایط عادی، اشخاص محدودیت‌های معینی را که ارزش‌های اخلاقی مشترک و گستردهٔ فرهنگشان بر آنان اعمال می‌کند، بر پی‌جویی نفع خود می‌پذیرند. مثلاً ممکن است مقام مسئولی که علاقمند به افزودن بر ثروت خود است، با آزردگی از دریافت رشوهٔ پولی امتناع ورزد. بنابراین، غلبهٔ نفع شخصی در این نظریه به‌معنای کنار گذاشتن کامل سایر رفتارها نیست؛ و ابداً نیز به‌معنی این نیست که افراد نفع خود را بدون هرگونه محدودیت‌های اخلاقی یا سایر محدودیت‌ها پی می‌جویند.

انگیزه‌های عام مقامات

فرض ما بر این است که مقامات اهداف متعددی دارند که از مجموعهٔ کلی اهداف ممکنی که در زیر فهرست می‌شود، برمی‌آید. انواع مختلف مقامات می‌توانند به‌واسطهٔ زیرمجموعه‌های متفاوتی از این مجموعهٔ کلی برانگیخته شوند.

- ***قدرت***: که شامل قدرت درون و بیرون دیوان می‌شود.
- ***درآمد پولی***
- ***اعتبار***
- ***آسایش***: که می‌توان آن را مقاومت در برابر تغییراتی در رفتار که موجب افزایش تلاش فردی می‌شود و تمایل به پذیرش تغییراتی که تلاش فردی را کاهش می‌دهد دانست.
- ***امنیت***: یعنی احتمال اندک از دست دادن قدرت، درآمد، اعتبار یا آسایش در آینده.

– ***وفاداری شخصی***: یعنی بیعت فردی با گروه کاری خود، یا دیوان به‌مثابه یه کل، یا سازمان بزرگ‌تری که دیوان جزئی از آن است (مثلاً حکومت، اگر که مقام مسئول دیوانی حکومتی باشد)، یا کشور.

– ***افتخار به عملکرد ماهرانه در کار***

– ***میل به خدمت به منافع عمومی***: در اینجا منظور از «منافع عمومی» آنچه است که هر مقام مسئول فکر می‌کند دیوان باید انجام دهد تا به بهترین وجه کارکرد اجتماعی‌اش را به نمایش بگذارد. بنابراین، ما وجود هیچ نوع نسخهٔ عینی از نفع عمومی را مفروض نمی‌گیریم، بلکه منظورمان بی‌شمار آرای شخصی متفاوت دربارهٔ آن است.

– ***تعهد به یک برنامهٔ کنش مشخص***: برخی اشخاص چنان به سیاست خاصی گره می‌خورند که آن سیاست، خود به اصلی‌ترین انگیزهٔ تعیین رفتارشان تبدیل می‌شود (نمونه‌اش ***بیلی میچل*** و استفادهٔ نظامی از هواپیماهاست).

پنج هدف اول (قدرت، درآمد پولی، اعتبار، آسایش و امنیت) را می‌توان نمود نفع شخصی «ناب» دانست. وفاداری را می‌توان تا حدی ناشی از نفع شخصی دانست، یا تقریباً همیشه و بسته به موضوع، نوع‌دوستانه. افتخار به مهارت نیز انگیزه‌ای «مختلط» است. تمایل به خدمت به منافع عمومی، همواره نوع‌دوستی ناب دانسته می‌شود. تعهد به برنامه وضعیتی مبهم دارد، چرا که هم می‌تواند صرفاً ناشی از تشخیص شخصی (نفع شخصی) باشد، یا صرفاً یقین به اهمیت عینی برنامه (نوع‌دوستی)، یا هر دو. بنابراین، «توابع مطلوبیت» مقامات در نظریهٔ ما، هم ناشی از نفع شخصی است و هم اهداف نوع‌دوستانه.

ساختار اهداف فردی

اهدافی که به‌عنوان انگیزهٔ هر مقام مسئول ذکر شد، تنها بخشی از ساختار کلی اهداف وی را شکل می‌دهد. این انگیزه‌ها آن بخش‌هایی از رفتار وی را تعیین می‌کنند که مرتبط با جایگاه وی در دیوان است. بااین‌حال، نظام ارزشی هر شخص به‌واقع شامل چندین سطح از اهداف است که برخی از آن‌ها ابزاری میانجی در رابطه با اهداف نهایی کلان‌تر هستند. ما ادعایی بر شناخت کافی از روانشناسی برای ارائه توصیف قطعی از این لایه‌ها و روابط میان آن‌ها

نداریم. باوجوداین، رویکردی نسبتاً سختگیرانه و دلبخواهانه به این موضوع می‌تواند بینش‌های مهمی را به ما بدهد. بنابراین، ما به‌خاطر اهداف این پژوهش باید اهداف هر مقام مسئول منفرد را به دسته‌های زیر تقسیم کنیم:

هدف نهایی مربوط به باورهای فرد دربارهٔ معنا و هدف زندگی است.

اهداف رفتار اجتماعی آن‌هایی‌اند که قواعد بنیادین رفتار و تصمیم‌سازی را که باید در جامعه پی گرفته شود، در بر می‌گیرند. بااین‌حال اشخاصی که اهداف نهایی متفاوت دارند، می‌توانند اهداف رفتار اجتماعی یکسانی داشته باشند.

اهداف کنش سیاسی بنیادین شامل سیاست‌های بنیادین اجتماعی، سیاسی و اقتصادی‌اند که افراد باور دارند حکومت باید بر عهده گیرد.

اهداف بنیادین شخصی مربوط به زندگی خصوصی مقامات و جاه‌طلبی‌های شخصی ایشان برای جایگاه خود در دیوان است.

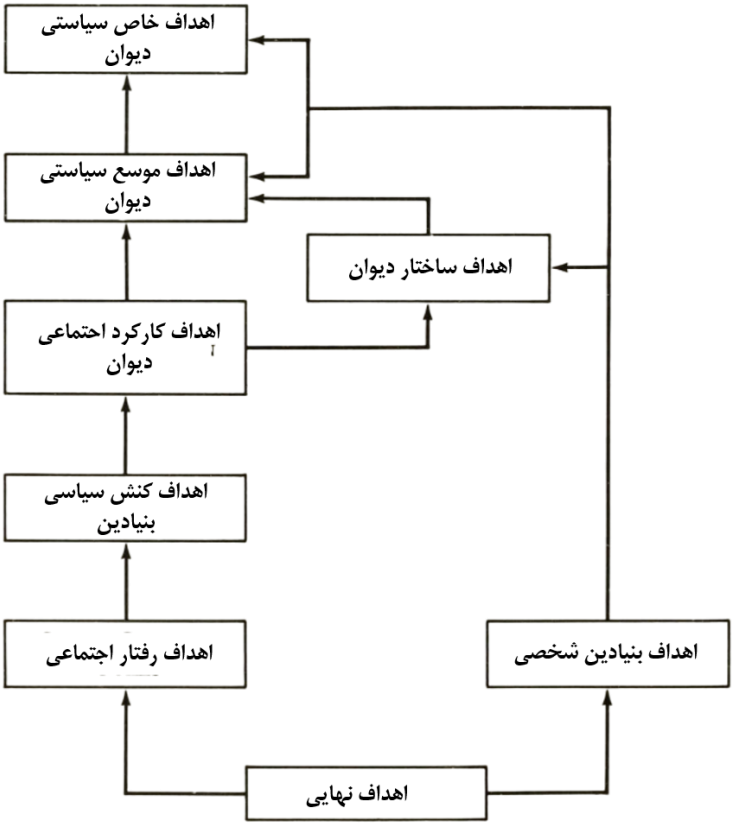
۱. ***اهداف کارکردهای اجتماعی*** شامل ارزش‌های مقامات دربارهٔ کارکردهای اجتماعی گسترده‌تری است که دیوانی که این مقامات عضوی از آن‌اند بر عهده دارد. مثلاً فیزیک‌دانانی که مخالف آزمایش سلاح‌های هسته‌ای‌اند، اهدافی مربوط به کارکردهای اجتماعی کمیسیون انرژی اتمی دارند.

۲. ***اهداف ساختار دیوانی*** شامل آن دسته از ارزش‌های مقامات است که مربوط به «طرح اساسنامه‌ای» دیوانشان است؛ یعنی قواعدی که بر نحوهٔ تصمیم‌سازی در دیوان حاکم است، یا این‌که ساختار مدیریتی چگونه باید سازمان یابد.

۳. ***اهداف سیاسی گستردهٔ دیوان*** شامل اهداف بلندمدتی است که دیوان به‌منظور انجام کارکردهای عمدهٔ خود به دنبال آن‌هاست.

۴. ***اهداف سیاسی ویژهٔ دیوان*** شامل کنش‌های ویژه‌ای است که دیوان برای دستیابی به اهداف سیاسی گستردهٔ خود آن‌ها را انجام می‌دهد.

روابط تقریبی میان این لایه‌های گوناگون اهداف در شکل ۲ نشان داده شده است. لایه‌های پایینی، ژرف‌ترین لایه در نظام ارزشی فردی است، لایه‌های بالایی نیز سطحی‌ترین.



شکل ۲: لایه‌های اهداف در ساختار هدف مقام مسئول منفرد
(ژرف‌ترین لایه در پایین و سطحی‌ترین لایه در بالا)

عمق تعهد فرد به هدفی ویژه، به هزینهٔ کلی ایجاد تغییر در رفتار به‌خاطر آن هدف بستگی دارد. اگر چنین تغییری مستلزم بازآرایی رفتارش باشد، هزینهٔ فیزیکی و اقتصادی بسیار بالایی برای وی دارد. همچنان که سن فرد بالا می‌رود، درگیر شبکهٔ پیچیده‌ای از روابط اخلاقی، رفتاری، فیزیکی و اقتصادی می‌شود. وی منابع اقتصادی و روانشناختی خود را بر روی ایجاد الگوهای رفتاری ساختاریافته پیرامون این شبکهٔ روابط سرمایه‌گذاری می‌کند. بسیاری از این ساختارها ناخودآگاه‌اند. این سرمایه‌گذاری‌های گذشته، نشان از نوعی «هزینه‌های از دست رفته» در زندگی وی دارد که اینرسی درونِ آن را تحریک می‌کند. تغییر الگوی رفتاری در وی شامل زیانی است در مطلوبیتی که هم اکنون دریافت می‌کند و نیز هزینه‌های استقرار و جایگزینی الگویی جدید. بنابراین، ایجاد تغییر در

ژرف‌ترین لایه‌های اهدافش تنها در صورتی عقلانی است که پاداش‌های احتمالی انجام این کار چنان بزرگ باشد که زیان‌های کلان در مطلوبیت و «هزینه‌های بازساختار» مربوطه را جبران کند. بااین‌حال، وی برای پاداش‌های کوچک‌تر نیز اهداف لایه‌های سطحی را تغییر خواهد داد، چرا که با این کار فقط لازم است بخش کوچکی از الگوی رفتاری خود را تغییر دهد.

اگرچه تمام این طرح‌وارهٔ دسته‌بندی محدود است، اما برای اهداف ما کافی است. در فصول چهاردهم و هجدهم با جزئیات بدان خواهیم پرداخت.

منافع عمومی چگونه تأمین می‌شود؟

با مشخص‌تر شدن ساختار نظریهٔ ما، آشکار خواهد شد که تأکید بسیاری بر پنج انگیزهٔ نفع شخصی در توصیف رفتار مقامات داریم. بسیار عجیب خواهد بود که ادعا کنیم بیشتر مقامات وقتی کارکرد اجتماعی‌شان در خدمت منافع عمومی (یا اهداف سازمانی دیوانشان) است، تا حد زیادی از نفع شخصی خود الهام می‌گیرند.[ix]

اگرچه بسیاری از مقامات، خدمات عمومی را آن‌گونه که درک می‌کنند انجام می‌دهند، اما الزاماً بدین معنا نیست که صرفاً تحت تأثیر انگیزه‌های شخصی بودند یا حتی فی‌نفسه تمایل به خدمت به منافع عمومی دارند. اگر جامعه ترتیبات نهادی مناسبی ایجاد کرده باشد، انگیزه‌های خصوصی مقامات آن‌ها را به انجام اقداماتی رهنمون خواهد شد که باور دارند در راستای منافع عمومی است، اگرچه این انگیزه‌ها مثل انگیزهٔ هر کس دیگری تا حدی ریشه در منافع شخصی‌شان دارد. بنابراین، این‌که آیا منافع عمومی درواقع تأمین خواهد شد یا نه، به این بستگی دارد که نهادها تا چه حد کارآمد طراحی شده‌اند تا به این هدف برسند. جامعه نمی‌تواند تضمین کند که با گماردن شخصی برای انجام آن، منافع عمومی تأمین خواهد شد.

گونه‌شناسی مقامات و نقش آن در نظریه

انواع مقامات

اگرچه نُه نوع انگیزهٔ گوناگون در «تابع مطلوبیت بوروکرات» وجود دارد که پیش‌تر توصیف شد، تمام مقامات به یک اندازه تحت تأثیر هر انگیزه نیستند. به‌لحاظ نظری، بی‌شمار ترکیب وزنی نسبی متفاوت را می‌توان از این انگیزه‌ها شکل داد. بااین‌حال، ما در این پژوهش بر پنج نوع ترکیب متمرکز خواهیم شد. هر کدام به‌عنوان نوع‌واره‌ای از

نوع خاصی از مقامات لحاظ خواهد شد و این پنج نوع از مقامات بخش مهمی از تحلیل ما را تشکیل خواهد داد.

مسلماً این «گونه‌های ایده‌آل» بسیار ساده‌سازی‌شده‌اند. هر شخص بی‌شمار هدف را دنبال می‌کند. ازاین‌گذشته، بیشینه‌سازان مطلوبیت درواقع میان اهداف خود و بر اساس تغییرات نسبی ارزش آن‌ها بده‌بستان برقرار می‌سازند، اما برخی مقامات در نظریهٔ ما همه چیز را فدای یک یا دو هدف می‌کنند. در نهایت، امکان ندارد تعداد اندکی «انواع ایده‌ال» (هر تعداد که می‌خواهد باشد) بتوانند تنوع بهت‌آور شخصیت‌ها و ویژگی‌هایی را که در دنیای واقعی می‌بینیم، توضیح دهند. باوجوداین، باور داریم که استفاده از این پنج انتزاع، بینش‌هایی دربارهٔ شیوهٔ واقعی رفتار دیوان‌ها به ما خواهد داد.

پنج گونهٔ مقامات در نظریهٔ ما و ارزشی که نشان می‌دهند به شرح زیر تعریف شده است:

مقاماتی که کاملاً نفع شخصی خود را مد نظر قرار می‌دهند، تقریباً همیشه با اهدافی برانگیخته می‌شوند که به نفع خودشان است تا به نفع دیوان‌ها یا جامعه در کل. دو نوع از این مقامات وجود دارد:

جاه‌طلبان، قدرت، درآمد و اعتبار را تقریباً مهم‌ترین چیزها در ساختار ارزش خود می‌دانند.

محافظه‌کاران، آسایش و امنیت را مهم‌ترین اصل می‌دانند. محافظه‌کاران برخلاف جاه‌طلبان صرفاً به‌دنبال حفظ قدرت، درآمد و اعتباری هستند که دارند، تا این‌که بخواهند آن را بیشینه سازند.

مقاماتی که انگیزه‌های مختلط دارند، اهدافی دارند که نفع شخصی و وفاداری نوع‌دوستانه به ارزش‌های بزرگ‌تر را با هم ترکیب می‌کند. تفاوت‌های اصلی میان سه نوع مقامات با انگیزه‌های مختلط، پهنهٔ ارزش‌های بزرگ‌تری است که به آن وفادارند.

جانفشانان به سیاست‌ها یا مفاهیم نسبتاً محدودی مثل توسعهٔ زیردریایی‌های هسته‌ای وفادارند. آن‌ها همزمان به‌خاطر خود مسئله و نیز تأثیرگذاری بر سیاست‌هایی که بدان‌ها وفادارند، به دنبال قدرت‌اند. ما باید این‌ها را ***سیاست‌های مقدس*** آنان بدانیم.

مدافعان نسبت به جانفشانان به مجموعهٔ گسترده‌تری از کارکردها یا سازمان‌ها وفادارند. همچنین بدین خاطر به‌دنبال قدرت‌اند که می‌خواهند نفوذ چشمگیری بر سیاست‌ها و کنش‌های مربوط به کارکردها یا سازمان‌ها داشته باشند.

دولتمردان[1] در کل به جامعه وفادارند و می‌خواهند قدرت لازم برای نفوذ چشمگیر بر سیاست‌ها و کنش‌های سیاسی را داشته باشند. آن‌ها بسیار نوع‌دوست‌اند، زیرا خود را وفادار به «رفاه عمومی» می‌بینند. بنابراین دولتمردان به بوروکرات‌های نظریِ درسنامه‌های مدیریت عمومی شبیه‌اند.

تمام مقامات در نظریهٔ تصمیم‌سازی بوروکراتیک ما یکی از این پنج گونه‌اند: جاه‌طلبان، محافظه‌کاران، جان‌فشانان، مدافعان، یا دولتمردان.[x]

مقامات منفرد به مثابه گونه‌های خاص

سه عامل عمده، تعیین‌کنندهٔ نحوهٔ رفتار هر گونهٔ خاص از مقامات دیوانی است. عامل اول، ناشی از ***استعداد روانشناختی*** ذاتی شخصیت وی است. بنابراین، شخص بلندپرواز جاه‌طلب می‌شود، شخص ترسو یا بی‌تفاوت محافظه‌کار، شخص آرمان‌گرا دولتمرد یا مدافع و شخص متعصب جان‌فشان.

این گرایش‌ها در معرض اصلاح توسط عوامل دوم و سوم‌اند. عامل دوم، ***ماهیت جایگاهی*** است که مقام مسئول اشغال کرده. هر جایگاه بوروکراتیک میزان مشخصی فشار بر شخص متصدی جهت اجرای الگوهای رفتاری خاص وارد می‌آورد. بنابراین، عملکرد گونهٔ خاصی از مقامات در بسیاری از جایگاه‌ها مناسب‌تر است. برای مثال، جایگاه کارمندی ادارهٔ پست با محافظه‌کاری هم‌خوان است. اگر مقامی که دارای استعداد روانشناختی گونه‌ای خاص است به جایگاهی همخوان با گونهٔ دیگر گمارده شود، تنشی میان شخصیت و الزامات جایگاه شغلی وی پدیدار خواهد شد. این‌که آیا وی گونهٔ خود را تغییر خواهد داد تا مطابق الزاماتِ جایگاه شود، یا رفتار مربوط به جایگاهش را عوض خواهد کرد تا مطابق تمایلات روانشناختی‌اش شود، به دو عامل بستگی دارد. عامل نخست، میزان مجاز انحراف رفتاری آن جایگاه شغلی است. اگر به‌واسطهٔ قواعد، روش‌ها و ساختارهای سازمانی سختگیرانهٔ موجود، ایجاد تغییر در رفتار مربوط به جایگاه شغلی

[1]. Statesmen

دشوار باشد، بروز رفتار ناهمخوان از سوی وی بسیار دشوارتر است تا در شرایطی که قواعد، تعریف مشخصی نداشته باشند. عامل دوم، استواری مقام مسئول در چسبیدن به تمایلات روانشناختی‌اش است. این امر در میان گونه‌های مختلف مقامات فرق دارد. بنابراین، جانفشانان از جاه‌طلبان راسخ‌ترند و مدافعان از دولتمردان.

عامل تعیین‌کنندهٔ سوم گونهٔ مقامات، بر شیوهٔ حل‌وفصل این تنش‌ها تأثیر می‌گذارد. این عامل احتمال آن را در بر می‌گیرد که وی درواقع بتواند به اهداف مرتبط با آن گونهٔ خاص که به‌لحاظ روانشناختی بدان گرایش دارد برسد. بنابراین، مقام بلندپرواز ۲۵ ساله، بخت بسیار بهتری برای دستیابی به اهداف جاه‌طلبانه دارد تا مقام بلندپرواز ۶۴.۹ ساله. قطعاً صحیح است که برخی مقامات (به‌ویژه جانفشانان) در مواجهه با فرصت‌های منکوب‌کننده، بیشتر به‌دنبال اهداف خویش‌اند. باوجوداین، آکسیوم بنیادین ما که می‌گفت مقامات عقلانی رفتار می‌کنند، حاکی از آن است که بیشتر آنان تنها در صورتی الگوهای رفتاری مفروض را از خود بروز می‌دهند که این الگوها برای دستیابی به اهدافی که برای آن طراحی شده‌اند مفید باشند.

همواره مشخص نیست که آیا شخص بر جایگاه مسلط خواهد شد یا جایگاه بر شخص، یا ترکیبی از این دو. بااین‌حال، می‌توانیم برای پیش‌بینی نحوهٔ عمل رابطهٔ دو سویهٔ میان ویژگی‌های روانشناختی و الزامات جایگاه مقام مسئول، از اصول کلی زیر استفاده کنیم:

– مقامات، الگوهای رفتاریِ آن گونه‌ای را از خود بروز خواهند داد که به‌لحاظ روانشناختی مستعد آن‌اند، مگر این‌که به‌واسطهٔ تعاریف دقیق جایگاه شغلی خود یا درک ناممکنی دستیابی به اهداف مربوط به آن گونه، از انجام چنین چیزی منع شوند. بااین‌حال، اگر این محدودیت‌ها را تغییر دهند یا به جایگاه دیگری که فاقد این محدودیت‌هاست منتقل شوند، به همان الگوهای رفتاری بازخواهند گشت که با گرایش ذاتی‌شان سازگارتر است. این اصل موجب می‌شود استفاده از اصطلاحات برای پنج گونه، تا حدی دچار ابهام گردد. بااین‌حال، معمولاً وقتی به مقام مسئولی به‌مثابه گونه‌ی خاص اشاره می‌کنیم، در حال توصیف رفتار واقعی وی هستیم تا ماهیت گرایش‌های روانشناختی وی.

– مقام مسئول از هر گونه‌ای که باشد، هر چه در آن گونه موفق‌تر باشد، بیشتر به نوع رفتار مربوط به آن گونه عمیقاً متعهد می‌شود و هر چه موفقیت

کمتری داشته باشد، تعهدش کمتر خواهد بود (و ازاین‌رو احتمال بیشتری برای تغییر گونه دارد). مثلاً اگر جاه‌طلب بلندپروازی به‌واسطهٔ استفاده از تاکتیک‌های جاه‌طلبانه به‌سرعت ارتقا یابد، تمایل وی به استفاده از تاکتیک‌های مشابه در آینده بیشتر خواهد شد. بااین‌حال، اگر این تاکتیک‌ها موجب رنجش بالادستان وی و مانع ترفیع یا تکریم وی شود، ممکن است دلسرد و به یک محافظه‌کار تبدیل شود. همچنین اگر کنش‌های گذشتهٔ مقام مسئولی موفقیت‌آمیز بوده‌اند اما قانع شده باشد که قرار نیست این کنش‌ها همچنان موفق باشند، ممکن است بخواهد گونهٔ خود را تغییر دهد.

– احتمال این‌که مقاماتی که رفتارهای مبتکرانه و خلاقانه از خود بروز می‌دهند با ناامیدی و شکست در دستیابی به اهداف خود مواجه شوند، بیش از احتمال شکست کسانی است که صرفاً به‌دنبال بقا و حفظ وضعیت موجودند. ازآنجاکه ایجاد تغییر در دیوان دشوار است، احتمال ناامیدی و شکست جاه‌طلبان، جانفشانان و مدافعان (که الگوهای رفتاری‌شان ذاتاً تمایل به ایجاد تغییرات دارد) بیش از محافظه‌کاران است.

– احتمال پافشاری طولانی‌مدت‌تر بر الگوهای رفتاری ناموفق در میان مقاماتی که همزمان از نفع شخصی و نوع‌دوستی انگیزه می‌گیرند بیشتر است تا مقاماتی که صرفاً از نفع شخصی انگیزه می‌گیرند.

کاربرد پنج گونه در پیش‌بینی رفتار دیوانی

یکی از اهداف ما از گونه‌شناسی مقامات این است که به تحلیل‌گران امکان بدهیم تا با شناسایی انواع خاص مقاماتی که جایگاه‌های کلیدی را اشغال کرده‌اند، رفتار دیوان را پیش‌بینی کنند. این یعنی الگوهای رفتاری کاربردی برای شناسایی گونه‌های مقامات، متفاوت است از الگوهای رفتاری کاربردی در پیش‌بینی نحوهٔ اقدام هر گونه.

نظریهٔ ما صرفاً دو دسته گزاره را دربارهٔ هر گونه در بر می‌گیرد: گزاره‌هایی که گرایشات روانشناختی مربوط به گونه را توصیف می‌کند و گزاره‌هایی که رفتار احتمالی هر گونه را در شرایط خاص توصیف می‌کند. مادامی که بتوان از این توصیفات درباره نگرش‌های هر گونه برای تمایزگذاری میان گونه‌ها استفاده کرد، این کار ابزاری دسته‌بندی تجربی مقامات را مستقل از رفتار آن‌ها در دیوان برای ما فراهم خواهد کرد. بااین‌حال، گزاره‌های ما دربارهٔ رفتار مربوط به هر گونه به دسته‌های جداگانه برای

شناسایی گونه‌ها و پیش‌بینی رفتار آن‌ها تقسیم نمی‌شود. این امر مانع استفاده از این گزاره‌های رفتاری برای شناسایی و پیش‌بینی نمی‌شود. مثلاً فرض کنید گزاره‌های الف تا ج را برای توصیف الگوهای رفتاری منحصربه‌فرد گونهٔ خاصی از مقامات تدوین کرده‌ایم. اگر بدانیم که رفتار مقام مسئولی با برخی از این گزاره‌ها (مثلا الف، ب و پ) همراستاست، آنگاه می‌توانیم وی را (با اندکی احتمال) متعلق به گونهٔ خاصی ببینیم. سپس می‌توانیم با استفاده از گزاره‌های ت، ث و ج (یا هر گزارهٔ دیگری که در فرایند شناسایی استفاده نشده‌اند) رفتارهای دیگر و هنوز مشاهده‌نشده‌ای را که وی احتمالاً از خود بروز خواهد داد پیش‌بینی کنیم.

ازآنجاکه ما تأکید چندانی بر نگرش‌های روانشناختی مربوط به هر گونه از مقامات نداریم، باور داریم رویکرد دوم در آزمون تجربی نظریه، مفیدتر از رویکرد اول خواهد بود.

نوع دیگر پیش‌بینی مربوط به رفتار دیوان را می‌توان از میان پنج گونه بیرون کشید، بدون این‌که مقامات فردی را در گونه‌ها دسته‌بندی کنیم. برخی از گزاره‌های ما عنوان می‌کنند دیوانی که دارای کارکردهای اجتماعی مشخص یا واجد اَشکال خاصی از ابعاد داخلی است، مقامات خاصی بر آن مسلط خواهند شد. مثلاً دیوان‌های ایستا و دارای رشد اندک، بیشتر توسط محافظه‌کاران اشغال خواهند شد. وقتی این نوع تشخیص‌های کلی مشخص شد، سایر گزاره‌ها درباره چگونگی رفتار دیوانی که با گونهٔ خاصی از مقامات پر شده است، می‌تواند برای پیش‌بینی رفتار مفید باشد.

اهمیت پنج گونه در نظریهٔ کلی

اگرچه ما در تمام بخش‌های نظریهٔ خود از گونه‌شناسی مقامات بهره می‌بریم، بخش عمده‌ای از نتایج و گزاره‌های ما (از جمله بسیاری از مهم‌ترین آن‌ها) از این گونه‌ها مستقل‌اند. چنان‌که در فصل یک اشاره شد، این نتایج را می‌توان مستقیماً از سه فرضیهٔ بنیادین عقلانیت، نفع شخصی و رابطهٔ متقابل ابعاد درونی و کارکردهای بیرونی دیوان استنتاج کرد. بنابراین، این پنج گونه نقش بسیار مهمی در نظریهٔ ما دارند، اما برای بسط یا نتایج آن حیاتی نیستند.

فصل نهم: نحوهٔ رفتارگونه‌های مقامات

جاه‌طلبان: مسیر روبه‌بالا

انگیزهٔ عمومی

از آنجاکه هر جاه‌طلبی به‌دنبال بیشینه‌سازی قدرت، درآمد و اعتبار خود است، همواره به‌دنبال مقدار بیشتری از این کالاهاست. سه راه بنیادین اصلی وجود دارد که وی بتواند بلندپروازی خود را دنبال کند:

۱. می‌تواند درون سلسله‌مراتب دیوان، به رده‌های بالاتری ترفیع یابد.

۲. می‌تواند قدرت، درآمد و اعتبار خود را در جایگاه فعلی‌اش افزایش دهد.

۳. می‌تواند به شغلی جدید و رضایت‌بخش‌تر در خارج از دیوان برود (یا بخشی چنان «دور» در درون سلسله‌مراتب که ترفیع محسوب نشود، اما بتوان آن را شغل جدید دانست.)

ما به این فنون باعنوان ***ترفیع***[1]، ***تکریم***[2] و ***جهش***[3] اشاره خواهیم کرد.

معمولاً ترفیع برای جاه‌طلبان رضایت‌بخش‌تر از تکریم است. دامنهٔ تغییرات در قدرت، درآمد و اعتبار میان سطوح مختلف درون دیوان بسیار بیشتر از دامنهٔ در دسترس تغییرات درون هر سطح است. اگرچه می‌توان معمولاً از محدودیت‌های هر جایگاه در سطوح غیررسمی اجتناب کرد، شرح رسمی وظایف معمولاً به‌مثابه کنترلی نیرومند بر احتمالات تکریم عمل می‌کند.

---

[1]. promotion
[2]. aggrandizement
[3]. jumping

طبق تعریف، دیوان‌ها به دنبال آن‌اند تا اشخاصی را که عملکرد خوبی دارند یا احتمالاً در نقش سازمانی خود خوب ظاهر می‌شوند، ارتقا دهند. اما ازآنجاکه دیوان فاقد بازار است، اعضای آن را نمی‌توان مستقیماً به‌لحاظ مشارکت آن‌ها در ارزش نهایی تولیداتش ارزیابی کرد. بنابراین، هر مقام مسئول تنها می‌تواند با گام گذاشتن در یک یا هر دو مسیر کنش ترفیع یابد.

نخست، وی می‌تواند مافوق خود را خوشنود سازد. این درست که مقام مسئول می‌تواند بدون این‌که الزاماً بخت خود را برای ترفیع به‌خطر اندازد، با مافوق مستقیم خود مخالفت کند، اما نمی‌تواند با درصد بالایی از آنان که گزارش‌هایشان بر مرجع ترفیع تأثیر می‌گذارد، مخالفت ورزد.

دوم، وی می‌تواند در استانداردهای عینی که برای ارزیابی شرایط ترفیعش استفاده می‌شوند، امتیازات بالایی کسب کند؛ یعنی با رفتن به دانشگاه‌های خوب، کسب امتیازات بالا در آزمون‌ها، کسب تجربه در مشاغل خوب و الی آخر.

دو مسیر ترفیع، گه‌گداری واگرا می‌شوند. واکنش جاه‌طلب به این واگرایی تا حدی بستگی دارد به وزن نسبی که به آرای مافوقش می‌دهد از یک سو و امتیازات عینی در فرایند ترفیع از سوی دیگر. اگر امتیازات عینی وزن بسیار بالایی کسب کنند، جاه‌طلبان برای کسب امتیازات خوبْ خطر ناخشنودسازی بالادستان خود را به جان خواهند خرید. حالت افراطی‌اش وقتی است که ۱۰۰ درصد وزن به امتیازات عینی داده شود. در این مورد، جاه‌طلبان عملاً مافوق‌های خود را نادیده می‌گیرند و در عوض، بر کسب امتیازات خوب متمرکز می‌شوند.

درنتیجه، اگر مافوق‌ها می‌خواهند کنترل شدیدی بر زیردستان جاه‌طلب خود داشته باشند، باید تأثیری مهم بر ترفیع آنان داشته باشند. وقتی نیروی دریایی اصرار داشت که هر دریادار ستاد مشترک باید گزارش تناسب اندام خود را فقط از بالاترین مافوق مستقیم خود بگیرد، کاملاً از این حقیقت آگاه بود. بنابراین، ژنرال ارتش در ستاد مشترک که کاپیتان نیروی دریایی مستقیماً زیر دست وی کار می‌کند، تقریباً هیچ کنترلی بر چشم‌اندازهای ترفیع زیردستان مستقیم خود ندارد.

نظام ترفیع در بسیاری از دیوان‌ها معمولاً اجازه نمی‌دهد که جاه‌طلبان بتوانند در کوتاه‌مدت بختی برای ترفیع داشته باشند. مثلاً فردی که به‌تازگی به درجهٔ سرهنگی در نیروی هوایی ارتقا یافته، می‌داند که لقب سرتیپ تا سال‌ها پیش از اسمش نخواهد آمد. درست است که می‌تواند به‌دنبال جایگاه شغلی هم‌ردهٔ خود با قدرت بیشتری باشد، اما اگر به‌تازگی به شغل جدیدش منتقل شده باشد، حتی این نوع ترفیع هم تا مدتی امکان‌پذیر نیست. بهترین شانس وی در کوتاه‌مدت، در تکریم شغلی است که در حال حاضر دارد. در ثانی، ممکن است تکریم، اعتباری برایش به همراه داشته باشد که بخت نهایی وی را برای ترفیع بیشتر می‌کند. بنابراین، هر جاه‌طلبی بخش بزرگی از تلاش‌ها و زمان خود را صرف تکریم می‌کند.

در نظریهٔ ما، تکریم با افزایش میزان قدرت، درآمد و اعتبار متعلق به یک جایگاه شغلی تعریف می‌شود. هر مقام مسئولی می‌تواند با انجام کارهای بیشتری نسبت به مسئول پیش از خود، یا انجام بهتر همان کارها، یا هر دو، بدین هدف دست یابد. دامنهٔ در دسترس تکریم به‌واسطهٔ انجام بهتر همان کارها، بستگی به این دارد که مسئولِ پیشین آن جایگاه این کارها را چقدر بد انجام می‌داده و نیز دامنهٔ کلی خود اداره. ریاست امور کارکنان نیروی هوایی، مسئولیت‌هایی چنان بسیط دارد که هیچ کسی نمی‌تواند کارها را «به‌صورت عالی» انجام دهد؛ ازاین‌رو، فضای زیادی برای مسئولان پس از وی برای بهبود عملکرد وجود دارد.

بااین‌حال، به‌جای انجام کارآمدتر امور جاری، معمولاً همواره می‌توان با افزودن کارکردهای جدید به شغل، به تکریم بیشتر رسید. دو دلیل برای این امر می‌توان برشمرد. نخست، محدودیت‌های مشخص و دقیقی بر کارکردهای محوله به بیشتر مناصب وجود دارد. حتی انجام «بی‌کم‌وکاست» مسئولیت‌های محوله منجر به افزایش چشمگیر قدرت یا جایگاه مسئول نخواهد شد.

دوم، معمولاً برای مسئول راحت‌تر است که قدرت کلی خود را با افزودن بر تعداد نفرات تحت کنترل رسمی خود افزایش دهد تا با افزایش کنترل خود بر اشخاصی که پیش‌تر هم تحت کنترل وی بودند. مثلاً اگر مقام مسئول، ۹۰ درصد بر رفتار سه نفر زیردست خود کنترل دارد، برای وی بسیار راحت‌تر است که با افزودن یک زیردست دیگر که تنها ۷۰ درصد بر وی کنترل دارد، بر قدرت کلی‌اش بیفزاید تا با کسب آن ۱۰ درصد

کنترلی که زیردستان کنونی از وی دریغ کرده‌اند. این امر حتی در صورتی که افزودن یک زیردست موجب کاهش کنترل وی بر روی سه نفر دیگر به ۸۰ درصد نیز شود صحیح است.[i] بااین‌حال، مقام مسئول معمولاً نمی‌تواند افزودن کارکنان بیشتر را توجیه کند، مگر این‌که بتواند به مسئولیت‌های بیشتری که از آن‌ها می‌خواهد اشاره کند.

گسترده‌سازی دامنهٔ جایگاه بوروکراتیک، معمولاً مخاطرات خود را دارد. مقام مسئول نمی‌تواند مدام بر قدرت، درآمد و اعتبار خود بیفزاید، مگر با اثرگذاری منفی بر شخصی دیگر. ممکن است اشخاص آسیب‌دیدهْ عضو همان دیوان، عضوی از سایر دیوان‌ها یا کاملاً بیرون از بوروکراسی باشند. در هر مورد، بی‌شک اگر متوجه کاهش قدرت، اعتبار و درآمد خود شوند، در مقابل آن خواهند ایستاد. قدرت ایستادگی آنان به عوامل بسیاری بستگی دارد که خارج از قلمرو تحلیل کنونی است.

تقریباً هر تلاش مقام مسئول برای بسط کارکردهایش، مستلزم درخواست پول بیشتر است. بنابراین، جاه‌طلبانْ منازعه بر سر منابع را که مدام در دیوان اتفاق می‌افتد، تشدید خواهند کرد. اگر دیوان بتواند تخصیص‌های خود را افزایش دهد، می‌تواند برخی از بخش‌های خود را بدون آسیب‌زدن به بخش‌های دیگر گسترش دهد. بنابراین، اعضای هر دیوان تمایل شدیدی دارند تا نه با بازچینش تخصیص‌های موجود، بلکه با تلاش برای افزایش تخصیص‌های کلی خود، به تغییرات واکنش نشان دهند. این امر منجر می‌شود که میان هر دیوان با سایر دیوان‌هایی که تحت نظارت کارگزار تخصیص مرکزی یکسانی (مثل کنگره) هستند، منازعه‌ای شکل بگیرد.

جاه‌طلبان به‌دنبال شیوه‌هایی از تکریم‌اند که کمترین میزان مقاومت را در پی داشته باشد. بنابراین جاه‌طلب تلاش خواهد کرد تا از رویه‌های زیر بهره ببرد:

– او به‌دنبال آن است تا کارکردهای جدیدی را در دست گیرد که درحال‌حاضر توسط هیچ‌کس دیگری، به‌ویژه درون دیوان خود انجام نمی‌شود. بنابراین، جاه‌طلبان انگیزهٔ شدیدی برای ابداع کارکردهای جدید برای دیوان خود دارند، به‌ویژه کارکردهایی که در هیچ جای دیگری انجام نمی‌شود. این امر منجر می‌شود که بسیاری از جاه‌طلبان دست‌کم میزانی از زمان خود را صرف فعالیت در خارج از دیوان‌های خود برای کسب حمایت از این تکریم نمایند.

– اگر جاه‌طلب نتواند با ایجاد کارکرد کاملاً جدید برای خود تکریم بخرد، به این فکر خواهد افتاد که کارکردهای در اختیار اشخاصِ با قدرت مقاومت اندک را «تسخیر» کند.

این یعنی انتخاب حوزه‌های کارکردی که می‌خواهد آن‌ها را بسط دهد، تحت تأثیر ملاحظات قدرت و نیز هرگونه پیوند منطقی با نقش کنونی وی خواهد بود.

– هر جاه‌طلبی، انگیزه‌هایی قوی برای صرفه‌جویی نکردن دارد، مگر این‌که بتواند دست‌کم بخشی از صرفه‌جویی‌ها را برای گسترش کارکردهای خود هزینه کند. اگر پس‌اندازها را به کارگزار تخصیص‌گر بازگرداند، ممکن است موجب کاهش منابع تخصیصی سال آتی خود شود.

جهش

کسب قدرت، درآمد یا اعتبار بالاتر به‌واسطهٔ جهش از یک سازمان به سازمانی دیگر، تأثیراتی مهم در بسیاری از جوامع دارد، به‌ویژه جوامعی با بخش‌های خصوصی و دولتی «مختلط». اگر چه نمی‌توانیم در اینجا تمام جوانب موضوع را بررسی کنیم، مختصراً درباره‌اش بحث خواهیم کرد.

هرچه مقام مسئول فرصت‌های بیشتری برای پیشرفت (یا دست‌کم حفظ جایگاه فعلی) به‌واسطهٔ جهش به سازمانی دیگر داشته باشد، با فرض ثابت بودن سایر شرایط، میزان کنترلی که سازمان کنونی بر او دارد کم‌تر خواهد بود. برعکس، هر چه فرصت جهش برای وی کمتر باشد، میزان کنترل روی او بیشتر خواهد بود.

معمولاً برخی از مهارت‌ها بیش از برخی دیگر، فرصت جهش را فراهم می‌کنند. مثلاً برنامه‌نویسان کامپیوتر و وکلا درحال‌حاضر گزینه‌های متعددی برای انتخاب شغل در جامعهٔ ما دارند، درحالی‌که دانش تخصصی بازرسان گمرکی تنها در یکی دو سازمان به کار می‌آید. درواقع، مهارت‌های مختلف را احتمالاً بتوان در طیف مشاغل کاملا جهش‌محور[1] در یک سر طیف و مشاغل کاملاً ناجهشی[2] در سوی دیگر طیف قرار داد.

بسیاری از مهارت‌های نزدیک به کران جهش‌محور این طیف، فرصت‌هایی را برای افراد فراهم می‌سازد تا فارغ از سازمان بتوانند برای خود شهرتی دست‌وپا کنند؛ این‌ها مهارت‌های حرفه‌ای‌اند. مهارت‌های حرفه‌ای، استانداردهای کیفی خود و مجراهای خبری خود را دارند. در حقیقت، برخی از تحلیلگران دیوان، حرفه‌ای‌ها را گونهٔ خاصی از بوروکرات‌ها می‌دانند، چرا که

[1]. jump-oriented
[2]. non-jumping

آنان بیشتر تحت تـأثیر شـغل خـود هسـتند تـا سـازمان.[ii] بااین‌حـال، در گونه‌شناسـی مـا می‌تـوان حرفـه‌ای‌ها را جاه‌طلبـان بسـیار جهش‌محـور در نظـر گرفـت. آزادی نسـبی از کنتـرل در سـازمان‌های بـزرگ کـه جاه‌طلبـان جهش‌محـور از آن بهره‌مندنـد، در نهایـت ناشـی از یکـی از دو ملاحظـهٔ زیـر یـا هـر دو می‌باشـد. نخست، برخی از مهارت‌هـا می‌تواننـد توسـط افـراد خـارج از هـر سـازمان بزرگـی بـه کـار رونـد. روانپزشـکان و وکـلا از ایـن دسـته‌اند. دوم، طـی برخـی دوره‌هـای تـاریخی، تقاضـا بـرای مهارت‌هـای خـاص بسـیار سـریع‌تر از عرضـهٔ افـراد دارای مهارت رشد می‌کند، تا حـدی بـدین خـاطر کـه دوره‌هـای بلندمـدت آمـوزش موجـب می‌شـود عرضـه در کوتاه‌مـدت نسـبتاً بی‌کشـش[1] باشـد. ازایـن‌رو، سـازمان‌هایی کـه بـه ایـن متخصصـین نیـاز دارنـد، بـه‌عنوان گزینـه‌هایی پنهـان بـرای متخصصـین مشابه در سایر سازمان‌ها عمل می‌کنند.

هر دوی این شرایط موجب تحرک شغلی بالا می‌شوند. این رویه‌ها به‌نوبهٔ خود موجب این موارد می‌شود: گردش سریع در سازمان‌هایی که چنین اشخاصی را استخدام می‌کنند؛ گرایشی قوی میان این اشخاص برای فعالیت‌هایی که خارج از سازمانشان اتفاق می‌افتد؛ و تمایل مقامات رده‌بالای دیوان‌ها برای تحمل چنین گرایشات خارجی و ایجاد فضای کنترلی ضعیف بر این متخصصین برای حفظ آن‌ها.

استدلال بالا دلالت بر آن دارد که ممکن است دیوان‌ها مجبور شوند بخش‌هایی از سازمان را که در اختیار متخصصین جهش‌محور است، نسبت به بخش‌هایی که در اختیار متخصصین «قفل‌شده[2]» است، به‌شیوه‌ای متفاوت سازماندهی و مدیریت کنند. ممکن است گروه اول خواستار خودمختاری بیشتر و ازاین‌رو کنترل‌های غیرمتمرکزتر از گروه دوم باشد.

دومین اثر عمدهٔ جهش ناشی از رابطهٔ بنیادین میان رشد سازمانی و نوع کارکنان است. وقتی دیوانی سریع‌تر از سازمان‌های مشابه رشد می‌کند، بسیاری از جاه‌طلبان از هر جایی به سوی آن می‌جهند. برعکس، اگر کوچک شود یا آهسته‌تر از سایر سازمان‌ها رشد کند، جاه‌طلبان از آن به بیرون خواهند جهید. در فصل دوم با جزئیات این روابط را بررسی کردیم.

[1]. inelastic
[2]. locked in

محافظه‌کاران: حفظ آنچه که دارند

انگیزه‌های عمومی

محافظه‌کاران به‌دنبال آن‌اند که امنیت و آسایش خود را بیشینه سازند. ازآنجاکه ما امنیت را به‌مثابه حفظ سطح کنونی قدرت، درآمد و اعتبار تعریف کردیم، بیشینه‌سازی امنیت یعنی درواقع حفظ تمام آن «کالاهایی» که داریم. بیشینه‌سازی آسایش یعنی کاهش تلاش فردی به کمترین میزان ممکن.

لذا محافظه‌کارانْ بینشی نامتقارن نسبت به تغییر دارند. از یک سو آنان به‌شدت مخالف از دست دادن قدرت، درآمد و اعتبار کنونی خود هستند. از سوی دیگر به‌طور خاص مقدار بیشتری از این «کالاها» نمی‌خواهند.[iii] این بی‌تفاوتیِ نسبی به دستاوردهای بیشتر، تا حدی ناشی از آن است که محافظه‌کاران همچون جاه‌طلبان بلندپرواز و زیاده‌خواه نیستند. تا حدی هم بدین خاطر است که به بخت خود برای کسب قدرت، درآمد و اعتبار بالاتر باور ندارند. بنابراین هم ارزش‌های بنیادین و هم انتظاراتشان در این باور آن‌ها که تغییر منفیْ بسیار بد است اما تغییر مثبتْ چندان خوب نیست، نقش دارند.

درنتیجه، محافظه‌کاران نسبت به تغییر در وضع موجود دچار سوگیری‌اند. ممکن است تغییر به آن‌ها آسیب بزند و چندان برایشان خوب نباشد. تنها تغییراتی که به‌شدت دوست دارند، تغییراتی‌اند که یا از تلاش یا ناراحتی آنان بکاهد، یا از احتمال این‌که هر تغییر آتی، امنیت آنان را به خطر می‌اندازد.

درنتیجه، محافظه‌کاران اساساً از تغییر فراری‌اند. در این معنا، آنان در نقطهٔ مقابل جاه‌طلبان قرار دارند. جاه‌طلبان ذاتاً طرفدار تغییرند، چرا که افزایش قدرت، درآمد و اعتبار آن‌ها مستلزم تغییر وضع موجود است. این درست که جاه‌طلبان صرفاً حامی تغییراتی‌اند که به نفع آن‌هاست. باوجوداین، با آغوش باز مدافع ایدهٔ عمومی تغییرند، چرا که فرصت‌های جدیدی برای ترفیع یا تکریم آنان ایجاد می‌کند. علاوه‌براین، جاه‌طلبان اعتمادبه‌نفس خوبی دارند و معمولاً مشتاق قمارند؛ معمولاً باور دارند که می‌توانند از پس تغییرات برآیند و در موقعیتی بهتر از پیش ظاهر شوند.

ممکن است محافظه‌کاران به‌لحاظ شخصیت بنیادین خود، یا انتظاراتشان، یا هر دو، با جاه‌طلبان تفاوت داشته باشند. شخصیت بنیادین برخی افراد طبیعتاً آنان را به‌سوی محافظه‌کاری سوق می‌دهد. این گروه شامل افراد بزدل، خودکم‌بین، به‌شدت محتاط، دارای احساس حقارت، یا بی‌تفاوت نسبت به شغلشان است.[iv] دیگران به‌خاطر ترکیبی از

خصلت‌ها و انتظارات شخصیْ محافظه‌کار شده‌اند. این گروه شامل افرادی با قابلیت‌های معمولی است که شکست‌های پیشینشان موجب شده هرگونه خوش‌بینی احتمالی که پیش‌تر به آینده داشتند از بین برود. برخی دیگر نیز بیشتر به خاطر انتظاراتشان محافظه‌کار می‌شوند تا شخصیتشان. این گروه شامل افراد شایسته‌ای است که به‌لحاظ فنی از نظر سن، ارشدیت، یا سایر خصلت‌های تغییرناپذیر، موقعیت خود را ارتقا نمی‌دهند.

انتظارات تمام افراد محافظه‌کار برای دریافت ترفیعات اساسی در آینده، بسیار اندک است. ازآنجاکه یکی از دلایل عمدهٔ چرایی تکریم مقاماتِ تماماً منفعت‌طلب، ایجاد شهرتی است که منجر به ترفیعات آتی شود، محافظه‌کاران معمولاً در پی تکریم نیستند.

از سوی دیگر، همین انتظارات اندک موجب می‌شود محافظه‌کاران حتی شدیدتر از جاه‌طلبان در مقابل کاهش مزایای کنونی خود مقاومت کنند. ممکن است فرد جاه‌طلب دیدگاهی جدای از شغل فعلی خود داشته باشد، چرا که باور دارد تا ابد در این شغل نخواهد ماند. اما بسیاری از محافظه‌کاران خود را یکی اثاثیه‌های شغل کنونی‌شان می‌دانند. بسیاری از آن‌ها باور دارند که تمام آینده‌شان به این بستگی دارد که چه بلایی سر قدرت، درآمد و اعتبار مربوط به شغل کنونی‌شان خواهد آمد. درنتیجه، در مقابل هر گونه کاهش این مزایا مقاومت خواهد کرد. در معنایی مشخص، محافظه‌کار «صاحب» شغل خود است، و این نگرش وی کاملا شبیه نگرش مالکیت[1] است. نگرش مالکانهٔ وی در دیوان‌هایی که دائماً اشخاص را در میان شغل‌ها جابجا می‌کنند، عمدتاً متوجه مزایای رتبه و مقام خواهد شد تا مزایای یک شغل منفرد.

صِرف این‌که محافظه‌کارن فعالانه به‌دنبال ترفیع یا تکریم، یا حامی تغییر نیستند، بدین معنی نیست که ترفیع برایشان پیش نمی‌آید. بسیاری از محافظه‌کاران (به‌ویژه در سطوح پایین) صرفاً بدین دلیل ترفیع می‌گیرند که کارشان را خوب انجام می‌دهند و اتفاقاً در موقعیت مناسب قرار می‌گیرند. سایر محافظه‌کاران به‌خاطر تغییرات محیط درونی یا بیرونی، شاهد بیشتر شدن قدرت و اعتبار خود هستند. ازاین‌گذشته، اگر ایجاد تغییر بسیار ضروری باشد، حتی محافظه‌کاران هم ممکن است آن را پیشنهاد داده و پیش ببرند.

[1]. proprietorship

برخی مقامات از روز اولی که به دیوان می‌پیوند محافظه‌کارند، حتی اگر وارد پایین‌ترین سطح ممکن شده باشند. چنان‌که ذکر شد، «محافظه‌کارگرایی[1]» آنان ناشی از شخصیت یا انتظارات پایه‌ای است که دارند. این امر حضور گستردهٔ محافظه‌کاران در سطوح بسیار پایین دیوان را حتی در میان کارمندان جدید، توضیح می‌دهد.

بااین‌حال، تمام اینان به‌صورت مادرزاد محافظه‌کار نبودند؛ برخی درون خود دیوان محافظه‌کار می‌شوند. در فصل هشتم چهار اصل مربوط به محافظه‌کاری مقامات از گونه‌ای به گونهٔ دیگر را تشریح کردیم. از این اصول و تحلیل‌های بیان‌شده می‌توان نتایج زیر را گرفت:

جاه‌طلبان احتمالاً زمانی محافظه‌کار می‌شوند که باور داشته باشند احتمال این‌که بتوانند ترفیع بگیرند، در جایگاه فعلی تکریم شوند، یا به شغل بهتری در هر جای دیگری بجهند، بسیار ناچیز است.

هرچه مقام مسئول بیشتر در جایگاه شغلی‌اش بماند، بیشتر احتمال دارد که محافظه‌کار شود. تصدی بلندمدت شغل می‌تواند حاکی از چند چیز باشد: شخص متصدی توانایی اندکی دارد و بنابراین انتظاری برای ترفیع ندارد؛ وی به‌خاطر برخی عوامل تغییرناپذیر شایستهٔ ترفیع نیست؛ برای گرفتن ترفیع دیگر «دیر شده است»، چرا که دارای توانایی‌های حاشیه‌ای است (که اگر اینطور باشد، نمی‌خواهد دست به کاری بزند که «موجب دردسر شود»)؛ با این‌که جان‌فشان متعصبی است که دیدگاه‌هایش موجب دوری بالادستان از وی شده است. در سه مورد اول، وی احتمالاً به یک محافظه‌کار تبدیل شده است. در مورد چهارم، ناامیدی درازمدت وی احتمالاً در نهایت اشتیاق وی را تضعیف و او را به «همرنگی با جماعت» و محافظه‌کار شدن تشویق خواهد کرد.

هرچه سن مقام مسئولی بیشتر باشد، احتمال بیشتری دارد که محافظه‌کار شود. هر چه سن وی بالاتر می‌رود، بختش برای پیشرفت اساسی آتی یا برای هر نوع دستاوردی کاهش می‌یابد، مگر این‌که در سطوح بالای سلسله‌مراتب باشد. همچنین، تلاش زیاد و لازم برای ایجاد ابتکار، برای اشخاص مسن دشوار است.

جز چند مقام مسئول که در «مسیر اصلی[2]» به سمت سطوح بسیار بالا قرار گرفته‌اند، هر چه مقام مسئولی بیشتر در دیوان بماند، احتمال بیشتری دارد که به یک محافظه‌کار

[1]. conserverism
[2]. mainstream

تبدیل شود. هرچه یک مقام مسئول بیشتر در دیوان بوده باشد، بیشتر در معرض دشواری‌ها و ناامیدی‌های تلاش برای تغییر رفتار دیوان بوده است؛ ازاین‌رو خوش‌بینی وی به دستیابی به تغییرات آینده کم‌تر است. همچنین هرچه مدت زمان بیشتری در ورود به «مسیر اصلی» شکست خورده باشد، انتظارش برای ورود به این مسیر در آینده کم‌تر است.

هرچه مقام مسئول، اقتدار و مسئولیت بیشتری داشته باشد (یعنی به سطوح بالاتر سلسله‌مراتب نزدیک‌تر باشد)، اگر هنوز در «مسیر اصلی» ترفیعات آتی نباشد و امنیت شغلی بالایی داشته باشد، بیشتر احتمال دارد که محافظه‌کار شود. هر چه مقام مسئولی قدرت، درآمد، اعتبار و نفوذ بیشتری بر سیاست به دست آورد، بیشتر احتمال دارد که تغییر وضع موجود، موجب کوچک‌تر شدن سبد «کالایی» وی شود تا بزرگ‌تر شدنش. بنابراین، احتمالاً وی انرژی بیشتری صَرف چسبیدن به آنچه که دارد خواهد کرد تا بتواند چیزهای بیشتری به دست آورد.

این نتایج بر «*قانون محافظه‌کارگرایی فزاینده*» می‌افزاید. ***در هر دیوانی، فشاری ذاتی بر مقامات وجود دارد که در بلندمدت محافظه‌کار شوند.***

نسبت محافظه‌کاران در دیوان

«قانون» مذکور این پرسش را پیش می‌کشد که چقدر احتمال دارد محافظه‌کاران نقشی اساسی در دیوان ایفا کنند. واضح است دیوانی با نسبت بالای محافظه‌کاران، رفتاری متفاوت از دیوانی خواهد داشت که محافظه‌کاران بخش بسیار کوچکی از اعضای آن را تشکیل می‌دهند. نتایج زیر را می‌توان در ارتباط با توزیع محافظه‌کاران در دیوان بیان کرد:

– سطوح میانی سلسله‌مراتب دیوان معمولاً تعداد زیادی محافظه‌کار را در بر می‌گیرد تا سطوح پایینی یا بالایی. در سطوح پایین شاهد تازه‌واردانی هستیم که هنوز پر از اشتیاق و بلندپروازی‌اند و نیز سالمندان بی‌کفایت. بالاترین سطوح شامل تعداد زیادی جاه‌طلب و مدافع موفق است. اما سطوح متوسط به‌شدت پر است از محافظه‌کارانی که روزگاری، جاه‌طلبانی بوده‌اند که نتوانسته‌اند به سطوح بالاتر برسند، محافظه‌کاران «طبیعی» که در نقطهٔ اوج کاری خود هستند و مقامات میانسالی که انرژی جوانی خود را از دست داده‌اند.

– نسبت محافظه‌کاران میان مقامات مسن‌تر بیش از نسبتشان در میان جوانان است. ازاین‌رو، میانگین سنی اعضای دیوان، به‌ویژه اعضای جایگاه‌های کلیدی، اطلاعات مهمی دربارهٔ نحوهٔ رفتار دیوان به ما می‌دهد. هر چه دیوان قدیمی‌تر باشد، احتمال این‌که تعداد محافظه‌کاران در آن زیاد باشد بیشتر است.

– هر چه رشد دیوان (نسبت به سازمان‌های دیگر) سریع‌تر باشد، نسبت محافظه‌کاران در آن کمتر است و بالعکس. این نتیجه بر مبنای روابطی است که در فصل دوم توصیف شد.

– هرچه گردش نیروی کار در دیوان بیشتر باشد، نسبت محافظه‌کاران آن کمتر است و بالعکس.

– هرچه دیوان بیشتر بر قواعد رسمی تکیه کند، احتمالاً نسبت محافظه‌کاران در آن بیشتر خواهد بود.

چرا محافظه‌کاران به قواعد می‌چسبند؟

تصمیم‌سازی ذاتاً فرایندی پرخطر است، چرا که تصمیمات می‌توانند اشتباه، منفور یا هر دو باشند. پیش‌تر دیدیم که محافظه‌کاران اساساً از تغییر گریزان‌اند، چرا که از خطر از دست دادن قدرت، درآمد و اعتبار خود می‌ترسند. ازاین‌رو، می‌توانیم آن‌ها را خطرگریز[1] بدانیم. بااین‌حال، وظایف بیشتر مقامات آن‌ها را وادار می‌کند که مدام دست به تصمیم‌سازی بزنند. این امر به‌ظاهر برای محافظه‌کاران معضل[2] است، اما آنان شیوه‌ای زیرکانه ابداع کرده‌اند که همزمان تصمیم را بگیرند و از مسئولیت انجام آن سرباز زنند.

این امر شامل استفادهٔ دقیق قواعد رویه‌ای است که توسط مقامات بالاتر منتشر می‌شود. بسیاری از محافظه‌کاران به‌جای «تصمیمات فی‌البداهه» و تطبیق قواعد با شرایط خاص، حتی از کوچکترین انحراف از قواعد نوشتاری اجتناب می‌کنند مگر این‌که تأیید مقامات بالاتر را گرفته باشند. بنابراین، پیروی از قوانین سختگیرانه، همچون سپری است که از آنان در مقابل تحمل سرزنش مافوق بابت اشتباهاتش و حتی اطاعت از هرگونه دستوراتی که با «کتاب قوانین» در تعارض باشد، محافظت می‌کند. این نگرش سخت‌گیرانه، توأم با تأخیرات در اخذ قواعد رسمی برای شرایط غیرعادی، شرایطی را ایجاد می‌کند که به کلیشهٔ «ذهنیت بروکراتیک» و «کاغذبازی اداری» تبدیل شده است.

---
[1]. risk avoiders
[2]. dilemma

همچنین سختگیری افراطی در تابعیت از قواعد، به بسیاری از محافظه‌کاران امکان می‌دهد تا بدون درگیری عاطفی با مشکلات مشتریان خود یا انجام مناسب کارکردهای اجتماعی‌شان، کارشان را انجام دهند. در دیوان‌هایی که مشتریانشان افرادی‌اند که مشکلات شخصی شدید دارند (مانند دپارتمان‌های پلیس یا بیمارستان‌های روانی)، درگیری عاطفی شدید یا همذات‌پنداری با مشتری می‌تواند اثرات بسیاری مخربی بر تعادل روانشناختی مقام مسئول بگذارد. همچنین، منافع شخصی بسیاری از مقامات ریشه در علایق فرعی آن‌ها دارد، نه در شغلشان که تا حد زیادی نسبت به آن بی‌تفاوت‌اند.

روانشناسان، سختگیری غیرضروری را «جابجایی اهداف» می‌نامند، چرا که مانع عملکرد مؤثر کارکردهای اجتماعی دیوان می‌شود. اما تبعیت سفت‌وسخت از قواعد موجب جابجایی اهداف محافظه‌کاران نمی‌شود، چرا که به آن‌ها کمک می‌کند تا از ریسک‌های مربوط به تصمیم‌سازی بگریزند. آنچه که به‌صورت فردی برای محافظه‌کاران عقلانی است، ممکن است از نظر اهداف رسمی دیوان غیرعقلانی باشد.

تأثیر ساختار غیررسمی بر محافظه‌کاران

وجود شبکه‌های ارتباطاتی و رویه‌های غیررسمی درون دیوان موجب افزایش خصومت محافظه‌کاران نسبت به تغییرات چشمگیر می‌شود. بسیاری از تغییرات کلان در ساختار و رویه‌های رسمی موجب اختلال در شبکه‌های غیررسمی دیوان نیز می‌شود، ازاین‌رو شبکه‌های غیررسمی شدیداً با ساختار رسمی سابق وفق می‌یابند. ممکن است ارتباطات شخصی جدید پدید آید، مجراهای جدید شکل بگیرد و اجماع جدیدی بر سر این‌که کدام رویه‌ها پذیرفتنی‌اند و کدام نه، به‌وجود آید. این «بازساماندهی[1]» مستلزم زمان و انرژی زیادی است و نااطمینانی بالایی نیز دربارهٔ این‌که قدرت، درآمد و اعتبار چه کسی کم یا زیاد خواهد شد وجود دارد. بنابراین هر تغییر اساسی در ساختار غیررسمی دیوان، محافظه‌کاران را دست‌کم با کاهش موقت آسایش و شاید کاهش دائمی جایگاهشان تهدید می‌کند. این تهدیدها طبیعتاً بر دشمنیِ عمومیِ هر شخص محافظه‌کار نسبت به تغییر می‌افزاید.

[1]. reshuflling

مقاماتِ دارای انگیزه‌های مختلط، شباهت‌ها و تفاوت‌هایشان

فهم آنان از منافع عمومی

طبق تعریف، مقامات دارای انگیزه‌های مختلط به‌دنبال اهدافی‌اند که تا حدودی با منافع عمومی مرتبط باشد، چرا که تا حدی انگیزه‌شان را از وفاداری نوع‌دوستانه می‌گیرند. بااین‌حال، ازآنجاکه نمی‌توان هیچ مفهومی از منافع عمومی را «بهترین» نسخه دانست، هر مقام مسئولیْ منافع عمومی را آن‌گونه که می‌فهمد دنبال می‌کند. درنتیجه، تقریباً به تعداد اشخاصی که درباره منافع عمومی می‌اندیشند، ادراکات متفاوتی از آن وجود دارد.[۷]

بااین‌حال معتقدیم که تفاوت‌ها در درک عملیاتی مقامات نسبت به منافع عمومی، موجب ایجاد الگوهایی مربوط به سایر ویژگی‌های این مقامات می‌شود. ***درک عملیاتی***[۱] مقام مسئول دربارهٔ منافع عمومی، درکی است که وی برای تصمیم‌سازی‌های مرتبط با شغل خود از آن استفاده می‌کند و در مقابل درکی است که احتمالاً در مباحث فلسفی طرح می‌شود. این ادراکات در گسترهٔ تمرکز و ثبات محتوا با هم تفاوت دارند.

برخی از مقامات به‌نحوی عمل می‌کنند که گویی پی‌جویی منافع عمومی به‌معنای پیش‌بُرد اهداف سیاستی بسیار خاص (مانند توسعهٔ نیروی چندجانبه) است، فارغ از تضادی که با آن روبرو می‌شوند یا موقعیت‌های خاصی که در اختیار دارند. ازاین‌رو ادراکات آن‌ها در زمان‌ها و شرایط مختلف، از نظر تمرکزْ محدود و از نظر محتوا پایدار است. ما چنین مقاماتی را در دستهٔ ***جانفشانان*** قرار می‌دهیم.

سایر مقامات چنان رفتار می‌کنند که گویی پی‌جویی منافع عمومی به‌معنای پیش‌برد اهداف بسیار گستردهٔ سیاستی (مثل ترویج صلح به‌واسطهٔ تقویت آن) است که اینان در تلاش‌اند تا به‌مثابه راهنمایی برای تصمیم‌سازی فارغ از جایگاه خاصی که اشغال کرده‌اند از آن استفاده می‌کنند. بنابراین ادراک آن‌ها دایرهٔ تمرکز گسترده‌ای دارد و نیز در محتوا پایدار است. این نوع مقامات در دستهٔ ***دولتمردان*** جای می‌گیرند.

بااین‌حال، قریب‌به‌اتفاق مقامات دارای انگیزه‌های مختلط به‌نحوی رفتار می‌کنند که گویی پی‌جویی منافع عمومی به‌معنای پیش‌برد اهدافی است که به‌شدت با آیندهٔ ادارات خاصی که اینان در دست دارند، گره خورده است. منظورمان اشاره به پی‌جویی اهداف مربوط به نفع شخصی نیست، بلکه به وفاداری نوع‌دوستانهٔ واقعی آنان به سازمان‌هایی است که در آنجا مشغول‌اند. بنابراین عمق تمرکز ادراکات عملیاتی آنان طی زمان و در

---

[1]. operational conception

شرایط متفاوت تغییر می‌کند و در محتوا انعطاف‌پذیر است. این مقامات در دستهٔ ***مدافعان*** جای می‌گیرند.

زمینه‌های روانشناختی آنان

این تفاوت‌ها در ادراکات عملیاتی مقامات دارای انگیزه‌های مختلط دربارهٔ منافع عمومی، به‌شدت با زمینه‌های روانشناختی متفاوت آنان مرتبط است. هر سه گونه مقام مسئول، برخلاف مقامات دارای انگیزه‌های شخصی، ماهیتی آرمان‌گرا دارند. همچنین هر سه گونه سرشتی نسبتاً خوش‌بین دارند، چرا که باور دارند پی‌جویی منافع عمومی درواقع به نفع جامعه خواهد بود. اما از سایر جنبه‌ها تفاوت‌های چشمگیری با هم دارند.

جان‌فشانان نسبت به دو گونهٔ دیگر بسیار خوش‌بین‌تر، پرتکاپوتر و بی‌پرواتر. این خصایل را می‌توان در تمایلشان به ترویج سیاست‌های مقدس خود در مواجهه با موانع منکوب‌کننده دید. ازاین‌گذشته، ازآنجاکه آن‌ها «اندرانگیخته[1]»اند، همواره دیدگاه‌های خود را ترویج می‌دهند، حتی وقتی بسیاری از همراهان و همکارانشان (و نیز مافوق‌هایشان) به‌شدت با آنان مخالف باشند. به‌نظر می‌رسد بسیاری از آنان از شرایط منازعه لذت می‌برند، حتی وقتی که تعداد مخالفانشان بی‌شمار باشد. درواقع، به‌خاطر نقش «خرمگسیِ» جانفشانان در دیوان‌ها، بسیاری از آنان دست به رک‌گویی‌های بی‌پروایی می‌زنند که بسیاری از انواع دیگر مقامات را می‌آزارد. درنهایت، معمولاً به سیاست‌های مقدس خود که در هر فرصتی آن را تبلیغ می‌کنند وفادارند، فارغ از این‌که کدام پست رسمی را داشته باشند یا در کدام شرایط باشند.

مدافعان اساساً خوش‌بین و معمولاً پرتکاپو هستند. بااین‌حال، به‌طرز چشمگیری «دیگرانگیخته[2]»تر از جانفشانان‌اند؛ ازاین‌رو به شدت در معرض نفوذ بالادستان، زیردستان و هم‌رده‌های خود هستند. باوجوداین، وقتی بخواهند برای چیزی که فکر می‌کنند به نفع سازمان است تبلیغ کنند، کاملاً بی‌پروا هستند. بنابراین، اگر همکارانشان از آن‌ها حمایت کنند تمایل دارند وارد منازعه شوند، اما احتمال ندارد که مثل جانفشانان «یکّه‌بزن» باشند. ما عواملی را که بر گسترهٔ دایرهٔ تمرکز و ثبات محتوای وفاداری آن‌ها تأثیر می‌گذارد، در بخش‌های آتی این فصل تحلیل خواهیم کرد.

---

[1]. inner directed – کسی که انگیزان او اهداف و انگاره‌های خودش است نه دیگران.

[2]. other directed

دولتمردان در طیف تنبلی بیش‌ازاندازه تا بیش‌فعالی قرار می‌گیرند. دولتمردان تنبل از دیدگاه‌های بسیار وسیعی حمایت می‌کنند، اما کنش‌هایشان محدود است؛ آن‌ها نقدهای خوبی می‌کنند اما دستاوردهایشان تعریفی ندارد. دولتمردان بیشتر فیلسوف و دانشگاهی‌اند، چرا که نقطه‌نظرات وسیع آنان معمولاً با مسئولیت‌های عملیاتی محدود آنان در تعارض است. این امر منجر به ناامیدی مداوم می‌شود و به ما می‌گوید که چرا خوش‌بینی دولتمردان تا حدی کم‌تر از مدافعان یا جانفشانان است. آن‌ها شخصیتی «درون‌انگیخته» دارند و بنابراین می‌توانند بر حفظ دیدگاهی عام پافشاری کنند، حتی وقتی مسئولیتشان کاملاً خاص باشد. بااین‌حال، موقعیت‌های منازعه را دوست ندارند و به دنبال آن‌اند که نقطه‌نظرات متقابل را به‌واسطهٔ مصالحهٔ مبتنی بر وفاداری گستردهٔ عمومی خود با هم سازش دهند.

فشارها برای تبدیل شدن به مدافع

این‌که آیا مقام مسئول مفروض، رفتار گونهٔ خاصی را از خود بروز خواهد داد یا نه، نه‌تنها به گرایشات روانشناختی وی، بلکه به الزامات رفتاری ذاتی جایگاه وی بستگی دارد. بسیاری از جایگاه‌های دیوانی بر متصدیان خود فشار وارد می‌کنند تا به مدافعین سیاست‌هایی تبدیل شوند که قدرت، درآمد و اعتبار متصل به آن جایگاه را افزایش خواهد داد. این فشارها بر اساس انگیزه‌های نوع‌دوستانهٔ مقامات و نیز انگیزه‌های نفع شخصی آنان عمل می‌کنند. بنابراین، اگر قرار باشد نظریهٔ ما شامل مقاماتی شود که کاملاً نوع‌دوست‌اند، احتمالاً این مقامات در شرایطی که تعداد زیادی از آنان در دیوان‌ها وجود داشته باشد، دفاع شدیدی از خود بروز دهند.

چرا به‌رغم این‌که بسیاری از اشخاص عقلایی که به‌شدت خواهان خدمت به منافع عمومی‌اند، تأکید نامتناسبی بر فعالیت‌های خود دارند؟ پاسخ‌های عمده به این پرسش همه ناشی از تخصصی‌سازی ذاتی هر دیوان است.

جریان‌های اطلاعاتی تخصصی‌شده

وقتی تلاش‌های فرد به‌شدت تخصصی می‌شود، انرژی و علاقهٔ خود را هرچه بیشتر بر طیف فعالیت نسبتاً محدودی متمرکز می‌کند و حجم زیادی از اطلاعات را دربارهٔ آن طیف به دست می‌آورد. حتی ممکن است تحصیلات و اندیشه‌ورزی او کاملاً با این حوزه سازگار شود. درنتیجه، دانش وی دربارهٔ سایر حوزه‌ها کمتر و کمتر خواهد شد و درک وی

از جهان با ادراک متخصصین سایر حوزه‌ها تفاوت می‌یابد. ازآنجاکه نیازها و مشکلات حوزه‌اش برای وی به‌وضوح مشخص است، این نیازها و مشکلات برایش واقعی‌تر از سایر حوزه‌هاست. بنابراین، اطلاعات متفاوت همواره موجب بزرگنمایی در اهمیت نسبی تخصص هر شخص می‌شود.[vi]

هزینه‌کردِ بدون درآمد

نتیجهٔ دیگر تخصصی‌سازی این است که بسیاری از مقامات، مسئول هزینه‌کردن پول‌اند، اما مسئول کسب آن نیستند. آن‌ها معمولاً کالاها و خدماتی تولید می‌کنند که در نهایت توسط مشتریان خاصی خارج از دیوان مصرف می‌شوند. این کالاها یا تخصصی‌شده‌اند، یا به هدیه‌ای تمام‌عیار برای دریافت‌کنندگانی که دوشادوش تأمین‌کنندگان دیوان برای گسترش فعالیت‌های دیوان فشار می‌آورند، تبدیل می‌شوند. از سوی دیگر، مردمی که هزینه‌ها بر دوش آن‌ها می‌افتد (مثلاً در مورد دیوان‌های حکومتی، مالیات‌دهندگان) معمولاً از برنامه‌های مخارج دیوان اطلاعی ندارند. حتی اگر باور داشته باشند که نرخ مالیاتشان بسیار بالاست، انگیزه‌ای برای پیگیری هیچ یک از برنامه‌ها و وارد آوردن فشاری خاص بر عوامل دیوان برای کاهش مخارج ندارند. بنابراین دیوان‌ها بیشتر زیر فشار افزایش هزینه‌های خود هستند تا کاستن از آن.

ازاین‌گذشته، وجدان هر مقام مسئول و درک وی دربارهٔ منافع عمومی، همواره وی را تشویق می‌کند تا مخارج دیوان را برای بهبود کیفیت خدماتی که ارائه می‌کند، افزایش دهد.

بااین‌حال، سیاستمدارانی که در رأس حکومت‌اند به‌همان اندازه مسئول افزایش پول‌اند که مسئول خرج کردن آن. آن‌ها فقط به همان میزان مخارجی مجوز می‌دهند که باور دارند بیش از میزان متناظر زیان ناشی از افزایش منابع، برایشان رأی (در نظام دموکراسی) یا حمایت (در نظام دیکتاتوری) به‌همراه خواهد داشت. این امر منجر به ایجاد کنترل نهایی بر مخارج حکومت (که از بالا به هر دیوان انتقال می‌یابد) می‌شود. بنابراین فشار برای صرفه‌جویی بر تمام مقامات از بالای سلسله‌مراتب اعمال می‌شود. بااین‌حال، وی می‌داند که بالادستانش وی هیچ راه میان‌بُر مشخصی برای ارزش‌گذاری فعالیت‌های حوزهٔ صلاحیت خود ندارند. هیچ سنجهٔ دقیقی برای مزایای تطبیقی اقدامات هزینه‌ای متفاوت یا تمایل دریافت‌کنندگان خدمات برای پرداخت هزینهٔ هر اقدام وجود ندارد.[vii] بنابراین، هر مقام مسئول فکر می‌کند اگر سرسختانه برای برنامه‌هایش بجنگد، می‌تواند

منابع کافی برای بهبود برنامه‌هایش به‌دست آورد یا دست‌کم، از کاهش هزینه‌ها پیشگیری نماید. بنابراین فشار برای صرفه‌جویی، موجب ازبین‌رفتن تمایل هر فرد به فشار بیشتر برای افزایش هزینه‌ها در حوزهٔ خود نمی‌شود. درواقع، هرچه فشار برای صرفه‌جویی بیشتر شود، هر مقام مسئول برای حفظ منابعی که به باورش صرفِ برطرف‌سازی نیازهای کاملاً ضروری می‌کند، بیشتر خواهد جنگید. بنابراین، تفکیک هزینه‌ها از جذب بودجه و منابع، موجب ایجاد حمایت بین هزینه‌گران خواهد شد.

مسئولیت‌های تخصصی‌شده

انگیزه‌های هر مقام مسئول به‌عنوان بخشی از تقسیم کار ذاتی در هر دیوان، عمدتاً متمرکز است بر میزان خوب بودن وی در انجام وظیفهٔ تخصصی‌اش. هر مشارکتی که او در انجام مجموعه وظایف دیگری می‌کند، هنگام ارزیابی پاداش‌ها و مجازات‌ها در درجهٔ دوم اهمیت قرار می‌گیرد. این ترتیبات هر متخصصی را وامی‌دارد که اندیشه و تلاش خود را بر روی حوزهٔ انگیزشی خود متمرکز سازد.

دید هر مسئول را نسبت به منافع عمومی نمی‌توان کاملاً از شیوهٔ تأثیرگذاری انگیزه‌های بوروکراسی تخصصی‌شده بر نفع شخصی وی جدا کرد. شغل فرد تا حدی شاکلهٔ او را می‌سازد، چرا که انگیزه‌های وی در هر شغل منجر به این می‌شود که در اهمیت «واقعی» آن در «طرح کیهانی مسائل» اغراق کند.

نیاز به اشتیاق پارتیزانی

هر نظام بوروکراتیک به مدافعانی در رأس برنامه‌های خود نیاز دارد تا تمام مزایای بالقوهٔ این برنامه‌ها را درواقع آشکار سازند و ترویج کنند. هر مدافع «در زیر هر سنگی» به دنبال کارکردهای اضافی است که بخش وی می‌تواند انجام دهد و مغز خود (و مغز زیردستان خود) را پر از دلایلی کند که چرا تعداد فعالیت‌ها باید افزایش یابد، نه کاهش. او هنگام این جستجوی پارتیزانی برای خود–توجیه‌گری، احتمالاً تعدادی کارکرد یا نوآوری به‌شدت مفیدی کشف و ترویج خواهد کرد که هرگز به ذهن رهبر غیرپارتیزانی نمی‌رسید.

بنابراین، نزاع رقابتی میان مقامات برای قدرت و اهمیت موجب پدیداری یکی از اصلی‌ترین شیوه‌هایی می‌شود که جامعه طی آن، گزینه‌های سیاستی بنیادین خود را کشف و تعریف می‌کند. نفع شخصی، افراد را در قیاس با زمانی که صرفاً با تمایلات

«بی‌طرفانه» برای خدمت به جامعه برانگیخته می‌شدند، به‌سوی جستجوی ایده‌های نو، شواهد بیشتر و سیاست‌های بهتر سوق می‌دهد.

درست که مدافعه‌گری موجب ایجاد تعارض می‌شود، چرا که هر مدافع تلاش می‌کند تا دامنهٔ [نفوذ] خود را به‌هزینهٔ حوزه‌های دیگر افزایش دهد. اما همانطور که ***گئورگ زیمل***[1] و ***لوئیز کوزر***[2] عنوان کرده‌اند، نزاع با دشمنان خارجی موجب اتحاد سازمان، افزایش روحیهٔ آن و افزایش تمایل اعضای سازمان به تلاش سخت و کارآمد می‌شود. دیوانی با سرپرستی «ببر»ی که «برای یارانش می‌جنگد» (یعنی از کارکرد تخصصی آنان در مقابل دیگران دفاع می‌کند)، روحیهٔ تیمی بیشتری دارد تا دیوانی به سرپرستی «ماست» بی‌طرفی که به یکسان از تمایلات توسعه‌طلبانهٔ تمام دیوان‌ها حمایت می‌کند.[viii]

ازآنجاکه تمام سطوح مقامات، متوجه مزایای حیاتی انتصاب مدافعان در رأس تمام دیوان‌های تخصصی‌اند، بیشتر اشخاصی که با رئیس دیوان، بخش، واحد و امثال این سروکار دارند (ازجمله همه‌فن‌حریفانی مثل رئیس‌جمهور که در رأس هرم‌اند)، او را به‌مثابه یک مدافع تمام‌عیار می‌بینند. این انتظارات، انگیزه را برای دارندگان چنین نقش‌هایی فراهم می‌آورد تا همچون یک مدافع رفتار کنند.

چگونه فاصله می‌تواند موجب بی‌اعتمادی به چشم‌انداز سازمانی شود؟

یکی از دلایل این‌که چرا مقامات فداکار به مدافعان سازمان تبدیل می‌شوند، این است که باور دارند وقتی مسئله «انجام کار» مطرح باشد، سازمان آن‌ها نسبت به سایر سازمان‌ها اعتمادپذیری[3] بالاتری دارد. هرگاه بخش خاصی از دیوان مجموعه مسائل سیاستی خاصی را مد نظر قرار می‌دهد، معمولاً میزان زیادی حقایق، گزینه‌ها و پیامدهای ممکن را ارزیابی و ارزش‌گذاری می‌کند. هنگامی که به تصمیمی می‌رسد، راهی ارتباطی می‌یابد تا یافته‌های خود را اعلام کند. این پیام ناگزیر بسیاری از نهاده‌هایی را که وارد فرایند تصمیم‌گیری واقعی شده بودند، حذف یا به‌طرز چشمگیری ساده‌سازی می‌کند. چنین کاهشی در میزان داده‌ها و نهاده‌ها، قطعاً برای حفظ سطح کنترل‌پذیر جریان داده‌های میان بخش‌های دیوان ضروری است. بااین‌حال،

---

[1]. Georg Simmel
[2]. Lewis Coser
[3]. reliable

مقامات سایر بخش‌های دیوان فقط نتیجهٔ نهایی نسبتاً ساده‌شده را می‌بینند. آن‌ها نمی‌توانند تشخیص دهند که آیا این نتایج، حاصل فرایند تصمیم‌گیری پیچیده و باکیفیت است یا تحلیل سرسری ساده؟[ix]

درمقابل، تقریباً هر مقام مسئولی با فرایند مشورتی پیچیدهٔ بخش خود در سازمان کاملاً آشناست و این دانش موجب افزایشِ اطمینان وی نسبت به اعتمادپذیری تصمیمات اتخاذی در آن بخش می‌شود. معمولاً وی با کمال میل فرض می‌کند ابلاغیه‌های ساده‌ای که توسط سایر دیوان‌ها صادر می‌شود، واقعاً بر مبنای فرایندهای پیچیدهٔ تصمیم‌سازی است. اما مقاماتْ هنگام وقوع مسئله‌ای جدی همچون بحران موشکی کوبا، ارزش بسیار زیادی بر اطمینان از این‌که هیچ چیز مهمی نادیده گرفته نشده و قضاوت‌های مربوطه کاملاً صحیح‌اند، قائل می‌شوند. بنابراین، هنگام وقوع بحران، مقامات از واگذاری حداکثر مسئولیت به واحد خودشان در سازمان دفاع می‌کنند. این امر منجر به نتایج به‌ظاهر ناسازگاری می‌شود که هر شخص به‌صورت نوع‌دوستانه از اعتمادپذیری مافوق خود در دیوان حمایت می‌کند.

انتخاب طبیعی در میان متخصصین

یکی از دلایلی که اشخاص در نوع خاصی از فعالیت متخصص می‌شوند این است که باور دارند آن تخصص به‌طور ویژه برای جامعه مهم است. درنتیجه، فرایند تخصصی‌سازی، فرایند انتخاب طبیعی خاص را در خود دارد. این امر منجر می‌شود که هر حیطهٔ تخصصی پر از گروهی از افرادی شود که ارزش‌های از پیش موجودشان به آن‌ها قبولانده که این حیطه از سایر بخش‌ها مهم‌تر است.

نیاز به حمایت عمومی از سوی خویشتن

از سوی دیگر، بسیاری از افراد به‌دلیل فرصت‌های محدود شغلی یا رخدادهای شخصی، وارد شغلی می‌شوند که پیش‌تر آن را بی‌اهمیت یا دست‌کم کم‌اهمیت می‌دانستند. اما برای خویشتن شخص[1] بسیار آسیب‌زاست که بپذیرد تلاش‌هایش اهمیت چندانی ندارد، چرا که این امر بازتاب خود اوست. ازاین‌رو، این گرایشی تقریباً فراگیر است که شخص، اهمیت اجتماعی بالایی را به شغل خود به‌مثابه وسیله‌ای دقیق برای ارتباط با خویشتنِ خویش

[1]. Ego

نسبت دهد. درحالی‌که اشخاص در فرایند «انتخاب طبیعی» مشاغل، وارد مشاغلی می‌شوند که به مهم بودنش باور داشتند، در این فرایند ناخواسته درباره اهمیت شغلی که پیش‌تر داشته‌اند مبالغه می‌کنند.

میل به «سهم کیک» در دسترس و بزرگ‌تر

علت دیگر وجود سوگیری میان متخصصان عبارت است از تمایل به داشتن «سهم کیک» بزرگ‌تر از منابع در دسترس زمینه‌های خود در کل. مثلاً بسیاری از بنگاه‌های دفاعی، فی‌نفسه مدافع مخارج دفاعی بیش‌ترند، اگرچه مطمئن نیستند که خود چگونه از آن منتفع خواهند شد. به‌همین قیاس، اساتید دانشگاه همواره پژوهش‌های خود را با پیشنهاد پژوهش‌های بیشتر به پایان می‌رسانند، مربیان با تحصیل بیشتر و الی آخر. در هر مورد، تقاضا برای منابع بیشتر، با نسبت دادن اهمیت اجتماعی بیشتر به تخصص مربوطه نسبت به سایر تخصص‌هایی که برای دریافت همان وجوه رقابت می‌کنند، توجیه می‌شود.

نتیجهٔ خالص

عوامل ذکرشده منجر می‌شود بسیاری از جاه‌طلبان، محافظه‌کاران و دولتمردان، ترجیحات و دیدگاه‌های سیاسی مشابه آنچه را ترویج کنند که اگر مدافع بودند داشتند. یعنی دیدگاه‌های آنان بر اساس دیدی «سوگیرانه» یا اغراق‌شده دربارهٔ اهمیت جایگاه خود «در طرح‌وارهٔ کیهانی اشیاء» بنا شده است. این عوامل منجر شده است که متصدیان بسیاری از مشاغل، همچون مدافعان رفتار کنند، حتی اگر تمایلات روانشناختی‌شان موجب شود به گونه‌های دیگر مقامات گرایش داشته باشد. این فشارها برای عمل به‌مثابه مدافع، در جایگاه‌هایی که مسئول کارکردهای نسبتاً مهم و مجزاست بیشتر است، از جمله مدیران دیوان‌ها، بخش‌های اصلی دیوان یا پروژه‌های خاص. به‌ویژه جاه‌طلبان به‌احتمال زیاد در مقابل این فشار تسلیم خواهند شد. آن‌ها معمولاً مانند مدافعان رفتار می‌کنند، چرا که انجام این کار موجب تکریم و نیز افزایش بخت ترفیع آنان خواهد شد. دولتمردان نیز معمولاً مقابل فشار برای مدافعه‌گری تسلیم می‌شوند. محافظه‌کاران معمولاً بیشتر مقاومت می‌کنند و جانفشانان تقریباً هرگز به مدافع تبدیل نمی‌شوند. چنان‌که نشان خواهیم داد، این عوامل موجب می‌شود مقاماتی که تمایلی طبیعی برای تبدیل شدن به مدافع دارند، همزمان با تغییر جایگاه، اهداف خود را نیز تغییر دهند.

مدافعان چگونه رفتار می‌کنند؟

ما با مطرح کردن خصلت‌های روانشناختی و فشار جایگاه که مقامات را وامی‌دارد تا همچون مدافعان رفتار کنند، می‌توانیم چنین رفتاری را توصیف کنیم. اصل اول چنین رفتاری آن است که هر مدافع می‌خواهد هر آن چه را که تحت حوزه صلاحیت خود دارد، ترویج کند. وی ازاین‌رو چنین می‌کند که انگیزه‌های وی بر عملکرد کلی‌اش متمرکز است تا بر هر بخشی از «امپراطوری»اش. این اصل نتایج فرعی زیر را در بر دارد:

– مدافعان در سطوح بالاتر هر دیوان، از مجموعهٔ سیاست‌های فراگیرتر حمایت می‌کنند تا سیاست‌های سطوح پایین.

– با تغییر جایگاه مدافعان، سیاست‌های مورد حمایتشان به‌نحوی تغییر می‌کند که با مسئولیت‌های رسمی شغل جدیدشان سازگار باشد. این بدان معنا نیست که مقام مسئول هیچ محدودیتی برای اصالت یا ارزش‌ها و ترجیحات فردی ندارد. درواقع، وی معمولاً باقیماندهٔ ترجیات سیاستیِ مبتنی بر آنچه را که پیش‌تر از آن دفاع می‌کرد، در هر شغلی وارد می‌کند. بااین‌حال، نفوذ چنین «کژانگاری‌ها[1]»یی همواره با محدودیت‌هایی در شغل جدید مواجه است.

– اگر تعدادی از مدافعان مختلف طی یک بازهٔ زمانیْ شغل خاصی را در دست گیرند، سیاست‌هایی که به‌هنگام تصدی شغل از آن حمایت می‌کنند شبیه هم خواهد بود یا چشم‌انداز یکسانی خواهد داشت. این نتیجه بیشتر درباره مقامات سطوح پایین‌تر صادق است تا مقامات سطوح بالاتر دیوان.

– هرچه دورهٔ تصدی شخص در موقعیتی خاص بیشتر باشد، احتمال حمایت از سیاست‌های مبتنی بر دیدگاه بزرگ‌نمایی‌شدهٔ اهمیت نسبی آن جایگاه، بیشتر است. برعکس، اگر مدافعان دائماً میان شغل‌ها در گردش باشند، دیدگاه‌های بی‌طرفانه‌تری نسبت به هر شغل دارند. بنابراین، گردش سریع موجب کاهش اشتیاق مدافعان برای ترویج سیاست‌های متمایل به مشاغل خاص می‌شود و مدافعه‌گریِ آنان را به ایده‌ها یا سیاست‌های مرتبط با جایگاه‌های بسیار متفاوت سوق می‌دهد. بنابراین، گردش سریع در مشاغل، معمولاً مدافعان پرشور را به جانفشانان تبدیل می‌کند.

[1]. halo effects

– فرایند ذاتی «انتخاب طبیعی» به‌نحوی عمل می‌کند که مجموعهٔ سیاست‌های مورد حمایت هر مدافع را با مسئولیت‌های ویژهٔ شغل وی سازگار سازد.

دومین اصل عمدهٔ رفتار مدافعان، گرایش آنان به نگرش دو وجهی[1] است: هر مدافع در خارج از دیوانْ پارتیزانی پرشور است، اما در درون دیوانْ داوری بی‌طرف است. این امر برای حفظ روحیهٔ سازمان بسیار مهم است. از یک سو، زیردستانش خواستار آن‌اند که اختلافات میانشان را منصفانه و بی‌طرفانه حل‌وفصل کند. از سوی دیگر، موفقیت بیرونی وی به‌عنوان یک مدافع، میزان منابعی را که آنان به‌مثابه گروه دریافت می‌کنند و نیز اعتبار عمومی و جایگاهشان را در جهان تعیین می‌کند. درنتیجه، احترام و تمایل زیردستان به کار برای او تا حد زیادی تحت تأثیر میزان توانایی وی برای اعمال نفوذ بر بالادستان خود به‌واسطهٔ مدافعه‌گری پرشور است.

اصل سوم این است که مقامات فقط در صورتی مدافع باقی می‌مانند که مسئولیت‌هایشان به قدر کافی مهم باشد تا بر سیاست‌های عمدهٔ حوزهٔ تخصصی‌شان تأثیر گذارد. مدافعه‌گری نیازمند صرف زمان و انرژی زیادی برای تلاش جهت کسب حمایت است. اگر چه مقام مسئولی که به‌صورت طبیعی تمایل به مدافع بودن دارد برای مدتی می‌تواند این هزینه‌ها را در موقعیت شغلی خاصی صرف کند، اما معمولاً این کار را برای همیشه نخواهد کرد مگر این‌که باور داشته باشد «کار فوق‌العاده‌ای انجام خواهند داد».

بنابراین، مقامات اگر سیاست‌های مدنظرشان را مهم بدانند و اگر فکر کنند که می‌توانند بر این سیاست‌ها تأثیر بگذارند، به‌احتمال زیاد همچنان به‌دلایلی غیر از نفع شخصی به رفتار مدافعانهٔ خود ادامه خواهند داد. این اصل نتایج زیر را به دنبال دارد:

– مقاماتی که همچون مدافعان رفتار می‌کنند، به‌ندرت در جایگاه‌های عادی سازمان قرار می‌گیرند. بااین‌حال، ممکن است در جایگاه‌های سطوح پایینی دیده شوند که واجد مسئولیت کلی برای کارکردهای مجزایی است که به‌ظاهر در این سطوح مهم‌اند.

– احتمالاً هرچه نسبت مدافعان در سطح مفروض سلسله‌مراتب بیشتر باشد، اهمیت و رتبه آن سطح بیشتر است.

[1] two-faced attitudes

– اگر تازه‌واردان جوان و آرمان‌گرا پیش از آن‌که مسئولیت‌های مهمی به آنان محول شود در جایگاه‌های عادی سازمان قرار گیرند، حتی اگر بخواهند همچون مدافعان رفتار کنند، فرصت چندانی برای این امر نخواهند یافت. بنابراین، ممکن است در زمان رسیدن به جایگاهی که مدافعه‌گری در آن مهم است، اشتیاق طبیعی آنان به مدافعه‌گری به‌طرز چشمگیری کاهش یابد. ازاین‌رو، ممکن است نسبت مقامات دارای تمایلات مدافعه‌گرانه در پایین‌ترین سطوح دیوان بیش‌تر باشد، حتی اگر نسبت کسانی که رفتار مدافعه‌گر دارند کمتر باشد.[x]

اصل چهارمِ رفتار مدافعان می‌گوید اینان ازآن‌رو از نوآوری‌ها استقبال می‌کنند که می‌خواهند دامنهٔ عملیات سازمانی را که بدان وفادارند گسترش دهند. آن‌ها نیز همچون جاه‌طلبان نیرویی پویا در سازمان فراهم می‌کنند؛ بااین‌حال، همزمان محافظه‌کارتر و رادیکال‌تر از جاه‌طلبان‌اند. محافظه‌کارترند زیرا وفاداری‌شان منجر می‌شود با تغییراتی که شاید شخصاً برایشان مفید باشد اما به سازمان آسیب بزنند، مخالف باشند. رادیکال‌ترند زیرا با کمال میل دیدگاه‌هایی را تبلیغ می‌کنند که شاید موجب خشم بالادستانشان شود اما در راستای منافع سازمان است. در نتیجه، در نظام‌های دموکراتیک، مدافعان دائماً توجهات را به مشکلات، دشواری‌ها و نارسایی‌هایی جلب می‌کنند که اغلب برای رهبران سیاسی شرم‌آور است. رهبران می‌خواهند این تصور را در مردم ایجاد کنند که همه چیز تحت کنترل است، درحالی‌که مدافعان به‌دنبال بزرگ کردن مشکلات دیوان‌های خود هستند تا بتوانند منابع بیشتری به دست آورند.

آخرین اصل رفتار مدافعان این است که دیدی بلندمدت‌تر از جاه‌طلبان یا محافظه‌کاران نسبت به دیوان‌ها دارند، چرا که برای گروه دوم شغلشان مهم‌تر است. بنابراین مدافعان نسبت به پیامدهای گزاره‌های جاری حساسیت بیشتری دارند. ازاین‌گذشته، آنان خواهان ترویج سیاست‌هایی هستند که برایشان نفع شخصی ندارد، اما قدرت بخش خود یا سایر بخش‌های سازمان را در آینده‌ای دور بیشتر خواهد کرد. بی‌پرواترین و پایدارترین «سلطه‌جویی بوروکراتیک[1]» معمولاً ناشی از رفتارهای مدافعان است، نه جاه‌طلبان.

[1]. bureaucratic imperialism

جانفشانان چگونه رفتار می‌کنند؟

خاص‌بودگی رفتار جانفشانان ناشی از دو ویژگی است: محدود بودن سیاست‌های مقدسشان و انرژی کین‌توزانه‌ای که فقط بر ترویج سیاست‌های خود متمرکز می‌کنند. محدودیت منافع جانفشانان سبب می‌شود که در کل، مدیران کل ضعیفی باشند. آن‌ها انرژی و منابع خود را بدون توجه بر گسترش مسئولیت‌های رسمی خود، بر سیاست‌های مقدسشان متمرکز کنند، بنابراین کارکردهای دیوانی مهم را نایده می‌گیرند. ازاین‌گذشته، آن‌ها با امتناع از بی‌طرفی و تمایل به زیرپاگذاشتن موانع، مخالفت سایر مقامات را برمی‌انگیزند. اگرچه جانفشانان را گاهی می‌توان در میان کارکنان سطوح بالاتر دید، اما هرگز به جایگاه‌های مدیریتی یا فرماندهی سطوح بالا منصوب نمی‌شوند. یکی از استثنائات زمانی است که سیاست خاصی که جانفشان مدت‌ها آن را تبلیغ می‌کرده، به‌ناگهان اهمیت اجتماعی خاصی یافته و به‌سرعت گسترش یابد (مثلاً برنامهٔ پولاریس[1]). ممکن است فرد جانفشان به رده‌های بالاتر پرتاب شود، چرا که بیش از هر کس دیگری از جزئیات سیاست باخبر است و قویاً با آن شناخته می‌شود.

جانفشانان برخلاف جاه‌طلبان و مدافعان، علاقه‌ای به «تسخیر» کارکردهای سایر کارگزاران یا ابداع کارکردهای جدید ندارند، مگر این‌که انجام این کار به نفع سیاست‌های مقدسشان باشد؛ بااین‌حال، به‌شدت تمایل دارند که منابع بیشتری برای توسعهٔ این سیاست‌ها دست‌وپا کنند. بنابراین جانفشانان «سلطه‌جویان[2]» همه‌جانبه نیستند؛ بلکه آژیتاتورهای توسعهٔ بسیار متمرکز چند سیاست خاص هستند.

چنان‌که در فصل دوم اشاره شد، جانفشانان نقش مهمی را در شکل‌گیری دیوان‌های جدید بازی می‌کنند. آن‌ها در تغییر دیوان‌های موجود نیز نقشی اساسی دارند. آن‌ها برای ایجاد چنین نوآوری‌هایی، باید حملات سهمگینی را علیه وضع موجود انجام دهند. تمایل آنان به حمایت از هر تغییر سازمانی که به‌رغم رادیکال بودنش، به پیش‌برد سیاست‌های مقدس آنان کمک می‌کند، موجب کاهش محبوبیت آنان می‌شود. آن‌ها معمولاً مجبور به حمایت از این تغییرات‌اند، چرا که ساختار سازمانی موجود جایی برای آزمایش یا توسعهٔ ایده‌های جدید آنان ندارد. آنان توجهات را به نارسایی‌های کنونی یا آتی دیوان جلب

---

۱. Polaris program – موشک ستاره‌ی قطبی (UGM-27 Polaris)، موشکی بالستیکی که مسلح به سلاح هسته‌ای و دارای سوخت جامد دو مرحله‌ای بود و در دوران جنگ سرد توسط قسمت هوافضای شرکت لاکهید مارتین در ایالت کالیفرنیا و برای نیروی دریایی ایالات متحده ساخته شد.

2. imperialists

می‌کنند و اطلاعات زیادی دربارهٔ این مشکلات و راه‌حل پیشنهادی خود مهیا می‌کنند. آن‌ها حتی ابایی از این ندارند که خشم بالادستان خود را تا حد تصورناپذیری برانگیزند.

در تمام این روش‌ها، جانفشانان به تولید و متمرکزسازی حجم زیادی انرژی لازم برای غلبه بر اینرسی بوروکراتیک کمک می‌کنند؛ بنابراین اساساً برای بهره‌وری بلندمدت تمام دیوان‌ها ضروری‌اند. تمام دیوان‌ها نیازمند این‌اند که حضور انگشت‌شمار جانفشان را تشویق کنند؛ و دیوان‌هایی که در محیط‌های به‌شدت متغیر عمل می‌کنند باید تعداد زیادی جانفشان پرورش دهند. نحوهٔ انجام این کار در فصل شانزدهم مورد بحث قرار گرفته است.

دولتمردان چگونه رفتار می‌کنند؟

مقاماتی که به‌طور طبیعی گرایش به دولتمرد بودن دارند، با مانعی تقریباً منکوب‌کننده برای اِعمال این گرایش مواجه‌اند. طبق تعریف، دولتمرد کسی است که به کشور یا جامعه در کل وفادار باشد. اما تخصص‌گرایی ذاتی موجود در دیوان‌ها، فشارهایی بر متصدیان تقریباً تمام جایگاه‌ها اعمال می‌کند تا مدافع و وفادار به برخی دیوان‌ها یا بخش خاصی از دیوان باشند.

بنابراین، در قریب به اتفاق موارد، دولتمردانِ «غریزی» محکوم‌اند به وصلهٔ ناجور بودن در ادارات. بسیاری از آنان بنا به ضروریات جایگاه خود مجبورند همچون سایر گونه‌ها (عموماً مدافعان) رفتار کنند. برخی بر تلاش برای عمل مانند دولتمردان پا می‌فشارند و بنابراین دشمنی همکاران و زیردستان خود را برمی‌انگیزند و نقش رسمی خود را «به‌خوبی انجام نمی‌دهند». اگر تمام افراد سازمان به‌جز یکی از مقامات مسئولْ مدافع گسترش کارکردهای خود باشند و آن یک مسئول دیدگاهی غیرپارتیزانی اتخاذ کند، احتمالاً منابع کم‌تری به کارکرد وی تخصیص خواهد یافت.

بااین‌حال، رفتار دولتمردانه همچنان کارکردهای مهمی در دیوان‌ها دارد. تمام گونه‌های مقامات ممکن است تحت شرایط خاصی این رفتار را از خود بروز دهند. برای مثال اگر بقای تمام جامعه (یا کل نظام بوروکراتیک) جِداً در خطر باشد، تمام مقاماتْ رفتاری دولتمردانه از خود نشان خواهند داد. آن‌ها همچنان به‌خاطر تخصصی‌سازی اطلاعات، آموزش و چشم‌انداز ذاتی هر جامعهٔ مدرن، دیدگاه‌هایی دقیق و باجزئیات خواهند داشت. اما وقتی دریابند که رفتار مدافعه‌گرانهٔ پارتیزانی‌شان پیامدهای فاجعه‌باری از نقطه‌نظر جامعه در کل خواهد داشت، تمایلشان به چنین رفتاری از بین خواهد رفت.

تمام مقامات ممکن است دربارهٔ موضوعاتی که منافع خود یا دیوانشان را در بر نمی‌گیرد، همچون دولتمردان رفتار کنند. در این رابطه، باید میان رفتار مقامات و رفتار شبه‌سیاستمداران[1] (افرادی که توسط مقامات منتخب و بسته به شرایط خاصی منصوب می‌شوند) تمایز قائل شد. برخی از وزرای دفاع، بودجهٔ نظامی را به دلایل «شرایط اقتصادی ملی» به‌طرز چشمگیری کاهش دادند. اما آنان شبه‌سیاستمدارانی بودند که به‌شدت دلشان می‌خواست به انتخاب مجدد سیاستمدارانی که آنان را به این سمت گمارده بودند کمک کنند.

اگرچه تمام مقامات گاه‌گداری همچون دولتمردان رفتار می‌کنند، اما رفتار دولتمردانهٔ مداوم در دیوان‌ها، به‌شدت نادر است. این رفتار به‌احتمال زیاد یا در سطوح بسیار پایین یافت می‌شود، یا در سطوح بسیار بالا. دولتمردان ازاین‌رو در سطوح پایین‌تر دیده می‌شوند که اشخاصی که وارد دیوان‌ها شده و دائماً رفتارهای دولتمردانه از خود نشان می‌دهند، ندرتاً ترفیع می‌گیرند. دولتمردان را می‌شود در سطوح بسیار بالا هم دید، چرا که این موقعیت‌ها دارای چنان گستره یا دامنهٔ مسئولیتی هستند که وفاداری دولتمردان را به‌طرز نسبتاً مناسبی نشان دهند. ازاین‌گذشته، ساختار برخی ادارات بوروکراتیک سطح بالا عمداً به‌نحوی طراحی شده که رفتار دولتمردانه را تشویق کند. این امر با مصون‌سازی متصدیان از هرگونه پیامد شخصی نامطلوب ناشی از تصمیماتشان (از جمله مسئولیت اجرای واقعی آن‌ها) انجام می‌پذیرد. بنابراین، قضات فدرال که به‌صورت مادام‌العمر منصوب می‌شوند و دستمزدهای سخاوتمندانه‌ای دریافت می‌کنند، هیچ مسئولیت اجرایی ندارند. به‌همین‌قیاس، مشاغل مشاوره‌ای خاص از فشار تصمیمات روزانه و هر مسئولیت عملیاتی مصون‌اند.

به‌رغم این استثنائات، نتیجهٔ طعنه‌آمیز ما این است که بوروکراسی برای مقاماتی که روی‌هم‌رفته به جامعه وفادارند جای چندانی ندارد. اگرچه تمام درسنامه‌های مدیریتی و تقریباً تمام مدیران، دست‌کم شفاهاً همهٔ مقامات را تشویق می‌کنند تا چنین وفاداری‌ای از خود نشان دهند، اما باز هم نتیجه‌گیری ما درست است.

[1]. quasi-politicians

فصل دهم: ارتباطات در دیوان

انواع هزینه‌های ارتباطات

ایجاد ارتباطات مستلزم هزینه‌های معینی است.[i] هر پیامی مستلزم صرف زمان برای تصمیم دربارهٔ این اطلاعات است: آنچه که باید ارسال شود، زمان نگارش پیام، هزینهٔ منابعیِ[1] ارسال پیام (شامل زمان، پول، یا هر دو) و زمان صرف‌شده برای دریافت پیام. همچنین، اگر پیام از مجرایی عبور کند که با تمام ظرفیت خود کار می‌کند، ممکن است پیام‌های دیگر را لغو کرده یا به تأخیر بیندازد.

ازآنجاکه زمان هر مقام مسئولی محدود است، هر چه بیشتر زمان صرف جستجو و ایجاد ارتباط کند، زمان کمتری برای سایر فعالیت‌ها خواهد داشت. ظرفیت وی برای جذب و استفاده از اطلاعات نیز محدود است. بنابراین میزان اطلاعاتی که هر فرد می‌تواند به‌صورت مفید در یک دورهٔ زمانی کنترل کند، دارای نقطهٔ اشباع است.

شبکهٔ ارتباطی سازمان برای این‌که به کارآیی منطقی برسد، معمولاً نباید به هیچ فردی بیش از نقطهٔ اشباعش پیام ارسال کند. اگر تعداد پیام دریافتی‌اش بیش از حد باشد، نمی‌تواند اطلاعاتی دریافتی را به‌خوبی بفهمد تا به‌نحو مؤثری آن‌ها را غربال یا استفاده کند.

تعداد اشخاصی که هر مقام مسئول به‌طور مؤثری می‌تواند در یک دورهٔ زمانی از آن‌ها پیام دریافت کند، با متوسط طول پیام‌ها رابطهٔ عکس دارد. اگر پیام‌های ارسال‌شده برای تمام افراد یکی باشد، این محدودیت در مورد انتقال اطلاعات صدق نمی‌کند. بااین‌حال، اگر وی باید پیام‌های متفاوتی را به هر شخص ارسال کند، بنابراین رابطهٔ عکسی میان تعداد دریافت‌کنندگان و اندازهٔ پیام برقرار است.

---

[1]. resource-cost

ازآنجاکه پیام‌ها هزینه‌بَرند، فقط حجم محدودی از تمام اطلاعات در دسترس توسط هر سازمانی جمع‌آوری یا استفاده می‌شوند. این یعنی شیوه‌های خاصی که سازمان برای جمع‌آوری، انتخاب و انتقال اطلاعات به‌کار می‌برد، از مهم‌ترین عوامل تعیین‌کنندهٔ رفتار سازمان‌اند.

شبکه‌های ارتباطی رسمی، زیررسمی، و شخصی

ما نیز به پیروی از طبقه‌بندی ***ویلیام مارسلوس جونز*** در کتاب ***در باب تصمیم‌سازی در سازمان‌های بزرگ***، میان سه نوع شبکهٔ ارتباطی درون دیوان و نیزمیان دیوان‌ها تمایز قائل می‌شویم.

ارتباطات رسمی

شبکهٔ ارتباطات رسمی، پیام‌هایی را که دیوان آشکارا آن‌ها را «رسمی» می‌داند، انتقال می‌دهد. در این سطح شاهد چنین مواردی خواهیم بود: نمودارهای سازمانی منتشرشده، رویه‌های عملیاتی پایدار، خط‌مشی‌ها و دستورالعمل‌های رسمی، گزارش‌های دوره‌ای، مکاتبات رسمی و مواردی از این دست. پیام‌های رسمی، کنش‌ها، تصمیمات، یا سیاست‌ها را در چارچوب قدرت دیوان، «قانونی» می‌سازند.

بنابراین، تقریباً در تمام سازمان‌های بزرگ، مجراهای رسمی ارتباطی عمدتاً با ساختار اقتدار رسمی همساز است.

ارتباطات زیررسمی

مجراهای زیررسمی[1] پیام‌هایی را انتقال می‌دهند که ناشی از ساختار اقتدار غیررسمی موجود در هر سازمان است. هر عضو دیوان باید قواعد و رویه‌های غیررسمی را دربارهٔ این‌که چه چیز را به چه کسی انتقال بدهد، بداند و بشناسد. این قواعد به‌ندرت مدوّن شده‌اند و باید به‌واسطهٔ تجربه و مثال آموخته شوند. این امر موجب پدید آمدن دشواری‌هایی برای تازه‌واردان و خارجی‌ها، از جمله مشتریان دیوان می‌شود. درواقع احساس کلاسیک «جواب سربالا گرفتن» از مقامات دیوان، عمدتاً ناشی از بی‌اطلاعی اکثر شهروندان از ساختار مجراهای ارتباطی زیررسمی دیوان است.

ارتباطات زیررسمی بر دو نوع‌اند: آن‌هایی که در مجراهای رسمی جریان دارند، اما جزو ارتباطات رسمی محسوب نمی‌شوند؛ آن‌هایی که از مجراهای تماماً غیررسمی

[1]. subformal – معادل فرعی و غیررسمی هم می‌تواند استفاده شود، اما آن دو واژه را معادل کلمات دیگری گرفته‌ام.

می‌گذرند. هر دو نوع، مزایای زیادی در رسمی نبودن دارند؛ ازاین‌رو می‌توان آن‌ها را بدون هیچ‌گونه ثبت رسمی دریافت، جایگزین، تعدیل، بزرگنمایی یا لغو کرد. درنتیجه، تقریباً تمام ایده‌های جدید در ابتدا به‌عنوان ارتباطات زیررسمی پیشنهاد و آزموده می‌شوند. درواقع، بخش اعظم تمام ارتباطات در سازمان‌های بزرگ زیررسمی‌اند.

به‌عنوان یک قاعده، مجراهای زیررسمی زمانی پدید می‌آیند که مقامات نیازی کارکردی به ایجاد ارتباط احساس کنند، اما مجرایی رسمی برای این ارتباط وجود نداشته باشد. مجراهای رسمی نیز به تبعیت از خطوط ساختار اقتدار رسمی، عمودی‌اند. در نتیجه، بیشتر خطوط زیررسمی ارتباطاتِ پرکنندهٔ این شکاف، عمودی‌اند و به‌جای اتصال زیردست و بالادست، هم‌رده‌ها را به هم وصل می‌کنند. حتی وقتی که مجراهای زیررسمی، مقامات رده‌های مختلف را به هم وصل می‌کنند، غیررسمی بودن پیام مبادله‌شده موجب کاهش تغییرات وضعیت می‌شود. این امر ازآن‌رو مهم است که اشخاص، برای صحبت آزادانه و آشکار با همتایان خود دست بازتری دارند تا با بالادستانشان.[ii] بنابراین، ارتباطات زیررسمی معمولاً پاسخ‌های صریح و بی‌پرده‌تری از ارتباطات رسمی فراهم می‌کنند.

شیوع مجراهای زیررسمی بدین معناست که شبکه‌های رسمی به‌صورت کاملی مجراهای ارتباطی مهم دیوان را ترسیم نمی‌کند. بنابراین، بیهوده است که اشخاص دست به طراحی سازمانی بزنند تا مجراهای رسمی مورد علاقهٔ خود را پیاده سازند و فکر کنند که این مجراها در واقع حامل بخش اعظمی از پیام‌ها خواهد بود. برعکس، هرچه مجراهای رسمی محدودتر شوند، مجراهای زیررسمی شکوفاتر خواهند شد. بنابراین، درون هر سازمان، تقلایی برای تکمیل نظام ارتباطات کل وجود دارد.

اگرچه نظام ارتباطات زیررسمی به‌دنبال پر کردن شکاف نظام رسمی است، اما رهبران سازمان می‌توانند گسترش مجراهای زیررسمی را شدیداً محدود کنند. این کار را می‌توان با دستور دادن به زیردستان برای عدم ارتباط با یکدیگر، جداسازی افراد به‌صورت فیزیکی، درخواست مجوز برای هر ارتباطی با خارج از هر بخشی از دیوان، یا صرفاً استخدام زیردستان خوددار و خاموش انجام داد.

یکی از مهم‌ترین عوامل تعیین‌کنندهٔ شبکه‌های زیررسمی دیوان، ماهیت کارکرد دیوان است، که در روابط زیر نشان داده شده است:

– هرچه درجهٔ وابستگی متقابل میان فعالیت‌های دیوان بیشتر باشد، گسترش کانال‌ها و پیام‌های زیررسمی درون آن بیشتر خواهد شد.

– هرچه میزان نااطمینانی ذاتی دیوان‌ها بیشتر باشد، گسترش مجراها و پیام‌های زیررسمی بیشتر خواهد بود. وقتی محیط نسبتاً پیش‌بینی‌ناپذیر باشد، اشخاص نمی‌توانند با مراجعه به آن محیط، منطقاً آنچه را استنتاج کنند که باید انجام دهند. بنابراین نیاز دارند بیشتر با هم صحبت کنند تا ابهامات را برطرف سازند.

– اگر دیوان تحت فشار زمان عمل می‌کند، به‌طور گسترده‌ای از مجراها و پیام‌های زیررسمی استفاده خواهد کرد، چرا که معمولاً زمانی برای کنترل رویه‌های رسمی و تبعیت از آن‌ها باقی نمی‌ماند. بنابراین، تصمیم‌سازان سطوح بالای دیوان در هنگام بحران، هر زمان که بتوانند بدون توجه به ساختار مجراهای موجود، اطلاعات را خواهند قاپید. آن‌ها همچنین به مقامات دیگری که بسیار مورد اعتمادند تکیه خواهند کرد، حتی اگر آن مقامات رسماً با موضوع بحران ارتباطی نداشته باشند (مثلاً نقش ***رابرت کندی*** در بحران موشکی کوبا).[iii]

– بخش‌های از دیوان که در تعارض شدید با یکدیگرند تمایل دارند که از مجراهای زیررسمی دوری کرده و فقط به‌صورت رسمی ارتباط ایجاد کنند؛ درحالی‌که بخش‌هایی با همکاری‌های نزدیک ابتدا بر ارتباطات زیررسمی تکیه خواهند کرد. بنابراین، رقابت شدید موجب ایجاد نقوص مهمی در نظام ارتباطی می‌شود.

– اگر اعضای دیوان روابط باثباتی با یکدیگر و با اشخاص خارج از دیوان داشته باشند، شبکه‌های ارتباطی زیررسمی نسبت به زمانی که روابط دائماً در حال تغییر باشد عملکرد کارآمدتری خواهد داشت. این بدان معناست که شبکه‌های زیررسمیِ دیوان‌های تازه‌تأسیس و با رشد سریع، احتمالاً در قیاس با دیوان‌های دیرپا و دارای رشد آهسته‌تر، کارآمدی کمتری دارند.

ارتباطات شخصی

به‌گفتهٔ جونز، ارتباط شخصی ارتباطی است که در آن «مأمور سازمان، در ارتباط با شخصی درون یا بیرون از دیوان، تعمداً چیزی از نگرش خود را نسبت به فعالیت‌های سازمان خود نشان می‌دهد.»[iv] جونز نکات زیر را دربارهٔ ارتباطات شخصی بیان می‌کند:

– مجراهای شخصی تقریباً همیشه برای گزارشات مورد استفاده قرار می‌گیرند تا دستورالعمل‌ها.

– ازآنجاکه مقامات پیام‌های شخصی خود را نه به‌عنوان صاحب منصب که به‌عنوان شخص ارسال می‌کنند، این پیام‌ها وزن مسئولیتیِ متناسب با دیوانی که آن را ارسال می‌کند ندارند. از این نظر، این پیام‌ها با پیام‌های زیررسمی که توسط افرادی که در مقام رسمی خود عمل می‌کنند ارسال می‌شوند (اما قرار نیست در جایی ثبت شوند) متفاوت‌اند.

– شبکهٔ شخصی می‌تواند پیام‌ها را با سرعت شگفت‌انگیزی مبادله کند، چرا که هیچ سازوکار بازبینی و کنترل برای کاستن سرعت انتشار آن‌ها وجود ندارد. ***تئودور کاپلا***[1] در پژوهشش دربارهٔ «شایعات در جنگ»، میزان بالایی از دقت را در شبکهٔ شایعات یافته است، حتی برای آن دسته از پیام‌هایی که از صدها نفر عبور کرده بودند.[7]

– پیش از آن‌که مقام مسئولی بر اساس اطلاعاتی که از مجراهای شخصی دریافت می‌کند اقدامی انجام دهد، معمولاً اعتبار اطلاعات را به‌صورت سازمانی و از طریق مجراهای رسمی یا زیررسمی خواهد سنجید.

تأثیر ارتباطات زیررسمی بر روابط میان دو دیوان

ارتباطات رسمی میان دیوان‌ها در بسیاری از موارد به چندین دلیل نامناسب است. نخست، زمان زیادی لازم است تا پیام رسمی مقام رده‌پایین یک دیوان، به مقامی مشابه در دیوان دیگر برسد. دوم، پیام‌های رسمی ثبت می‌شوند؛ درحالی‌که ممکن است مقامات مربوطه بخواهند دربارهٔ موضوعی عجالتاً و محتاطانه صحبت کنند. این امر به‌ویژه درباره ایجاد ایده‌های نو مهم است. سوم، مقامات رده‌پایین ممکن است نخواهند ایده‌های خود را درحال‌حاضر حتی به شکل ناپخته در معرض دید مافوق خود قرار دهند؛ بااین‌حال، جریان ارتباطات رسمی از مسیرِ مافوقِ شخصِ ایجادکنندهٔ پیام می‌گذرد.

بنابراین، ارتباطات زیررسمی نقش مهمی در روابط میان دیوان‌ها بازی می‌کنند. بااین‌حال، به‌ندرت پیش می‌آید که مقام مسئول دیوانی با شبکه‌های ارتباطی یا ساختار اقتدار زیررسمی دیوان‌های دیگر آشنا باشد. این امر عموماً سبب می‌شود که ایجاد ارتباطات غیررسمی میان مقامات سازمان‌های مختلف دشوارتر گردد.

بااین‌حال، اگر مسئول مربوطه بتواند نوعی ارتباط شخصی یا زیررسمی با یکی از مسئولان دیوان دیگر (که می‌تواند وی را مستقیماً به شخص مورد نظر برای ایجاد ارتباط

[1]. Theodore Caplaw

هدایت نماید) برقرار نماید، به‌سادگی بر این مشکل فائق خواهد آمد. این موضوع توضیح می‌دهد که چرا مسئولان باهوش با همتایان خود در دیوان‌های دیگر و نیز همکاران خود در دیوان خودشان نهار می‌خورند.

وقتی دو دیوان به شدت با هم در تعارض باشد، به‌سادگی نمی‌توانند از موانع ارتباطی عبور کنند. دراین‌صورت، ممکن است شبکه‌های غیررسمی یکی از دیوان‌ها اساساً به‌خاطر دستور مقامات عالی‌رتبه، احساس خصومت متقابل در تمام سطوح، یا نیاز تاکتیکی به مخفی نگاه داشتن رویه‌ها و ایده‌ها به‌منظور جلوگیری از دستیابی به هر نوع مزیت رقابتی، بر روی اعضای دیوان دیگر بسته باشد. جونز ادعا می‌کند که تمام سازمان‌های بزرگ و در تعاملِ با هم، تا حدی با یکدیگر در تعارض‌اند؛ ازاین‌رو، موانع پیش روی ارتباطات غیررسمی همواره تا حدی وجود دارند.[vi] بااین‌حال، بسته‌شدن کامل مجراهای ارتباطی غیررسمی احتمالاً زمانی اتفاق می‌افتد که دو دیوان (یا دو بخش یک دیوان) در تعارض غیرعادی و شدیدی با یکدیگر باشند.

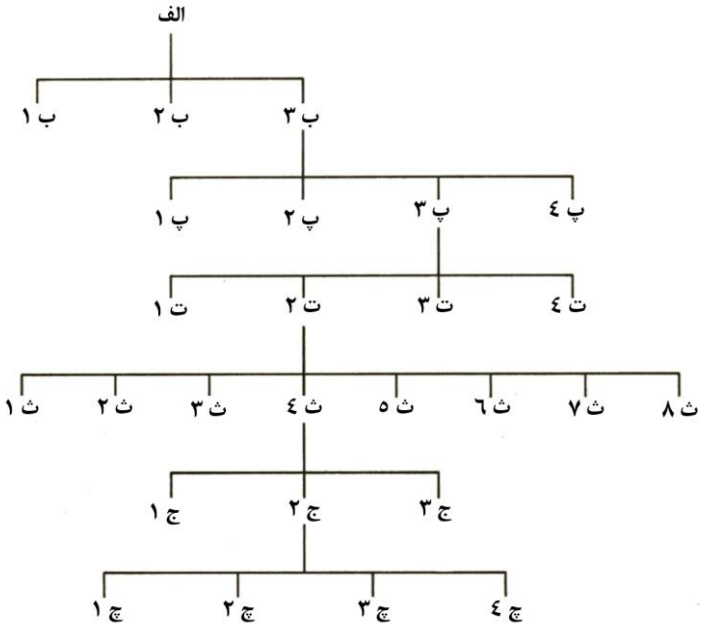
الگوی گوردن تالک برای تحریف ناشی از سلسله‌مراتب

تحلیل‌های فصل هفتم نشان داد که مقامات فردی، اطلاعات منتقل شده از خود را تحریف یا مخدوش می‌کنند. اما این امر چگونه بر نظام ارتباطی کل دیوان تأثیر می‌گذارد؟ اولین گام برای پاسخ به این پرسش را گوردن تالک مطرح کرده است.[vii] استدلال وی بر جریان روبه‌بالای پیام‌های رسمی سلسله‌مراتب دیوان متمرکز است، اما به جریان‌های افقیِ پیام‌های شخصی و زیررسمی توصیف‌شده در بخش پیش نیز مربوط می‌شود. این درست که میانگین پیام‌های مخدوش در جریان عمودی احتمالاً بیش از جریان افقی است. جریان عمودی شامل روابط بالادست–زیردست است، درحالی‌که جریان افقی شامل روابط میان افراد هم‌رده است. باوجوداین، تحلیل زیر مربوط به مخدوش‌سازی کلی پیام‌ها و دستگاه‌های ضدخدشه[۱] است که به شیوه مهمی برای تمام پیام‌های دیوان به‌کار می‌رود.

برای نشان دادن استدلال تالک، فرض کنیم که سلسله‌مراتب اقتداری با هفت سطح وجود دارد. بخشی از این سلسله‌مراتب در شکل ۳ نشان داده شده است. فرض می‌کنیم که مقامات پایین‌ترین سطح (چ) در خط مقدم‌اند و مستقیما با ارباب رجوع سروکار دارند. مقامات سایر سطوح به منابع دست دوم و اطلاعات ارسالی مقامات سطح چ وابسته‌اند. تمام اطلاعات ارسالی به بالادستان سطح ج می‌رسد، که آنان نیز پیام را بازبینی و

۱. anti-distortion devices – برای distortion به فراخور متن از خدشه و تحریف استفاده می‌شود.

مهم‌ترین اطلاعات آن را برای بالادستان **خود** در سطح **ث** ارسال می‌کنند، که آن‌ها نیز اطلاعات را بازبینی و برای مقامات سطح **ت** ارسال می‌کنند و این کار تا بالای هرم ادامه می‌یابد. درنهایت، اطلاعات پس از شش بار بازبینی در این فرایند، به بالاترین شخص در سلسله‌مراتب می‌رسد.



شکل ۳: سلسله‌مراتب الگو

این فرایند غربالگری دو ویژگی عمده دارد که ارزش بررسی دقیق را دارد. نخست، تراکم اطلاعات، بخش مهمی از فرایند ارتباطات دیوانی است. درغیراین‌صورت، بالاترین شخص سلسله‌مراتب زیر هزاران تُن واقعیت و نظر دفن خواهد شد. فرض کنیم که اطلاعات جمع‌شده توسط هر مسئول در سطح چ در دورهٔ زمانی واحد، برابر ۱.۰ واحد داده باشد. اگر فرض کنیم که میانگین محدودهٔ کنترل دیوان چهار است، ۴۰۹۶ مقام مسئول در سطح چ حضور دارند. این بدان معناست که ۴۰۹۶ واحد داده طی هر دورهٔ زمانی جمع می‌شود. میزان داده‌ای که به سطح الف می‌رسد، به درصد حذف و بازبینی در هر بار غربالگری بستگی دارد. برای مثال، اگر مسئولین به‌طور میانگین فقط نیمی از داده‌های

دریافتی از زیردستان را حذف کنند، آنگاه الف فقط $\frac{۱}{۶۴}$ از کل اطلاعات یا ۶۴ واحد اطلاعات را در هر بازهٔ زمانی دریافت خواهد کرد. فرایند غربالگری، ۹۸.۴ درصد داده‌های اولیه را حذف خواهد کرد.

دوم، کیفیت اطلاعاتی که در نهایت به دست الف می‌رسد (یعنی محتوای اساسی آن) احتمالاً بسیار متفاوت از آنچه خواهد بود که در ابتدا از پایین‌ترین سطح وارد نظام ارتباطی شده بود. اصول گزینش[1] مقامات زیردست الف برای تعیین داده‌هایی که باید حذف شوند و داده‌هایی که باید منتقل شوند، همیشه از اصول خود الف متفاوت است. منافع شخصیِ آنان موجب می‌شود اهدافی متفاوت از اهداف الف داشته باشند، شیوهٔ تخصصی درک واقعیت آن‌ها با الف متفاوت است، اطلاعات موجودشان با اطلاعات الف یکسان نیست و ممکن است نوع‌دوستی خود را نه متعلق به تمام دیوان تحت مدیریت الف، که مربوط به بخش خاصی از آن بدانند. درواقع، اصول گزینش مورد استفادهٔ مقامات هر سطح بنا به همین دلایل با اصول مقامات سطوح دیگر فرق دارد. ازاین‌رو، اطلاعاتی که در نهایت به الف می‌رسد، از شش فیلتر کیفیت متفاوت گذشته است و «حقایق» گزارش‌شده به الف در محتوا و مفاهیم کاملاً متفاوت از «حقایق» جمع‌آوری‌شده در پایین‌ترین سطح خواهد بود.

برای نشان داده میزان بالقوهٔ تحریف و خدشه حاصله، از قیاس ریاضی بسیار ساده و مبهمی استفاده می‌کنیم. این قیاس به‌رغم محدودیت‌های جدی، به‌مثابه ابزاری برای مهیا کردن دست‌کم مقداری دادهٔ کمّی برای تحلیل کیفیت اطلاعات گزارش‌شده به A بسیار مفید است. فرض کنیم که بخش مشخصی از معنای واقعی اطلاعات از نقطه‌نظر الف، در هر بار بازبینی از بین می‌رود. اگر این کسر برابر با ۱۰ درصد باشد، اطلاعاتی که از شش مرحله فیلتر عبور کند، فقط حدود ۵۳ درصد از اطلاعات صحیح مشاهدات مستقیم خود الف را از وضعیت محیط در بر خواهد داشت. اگر ۵ درصد تحریف ناشی از خطاهای انتقال و کیفیت پایین‌تر کارکنان در سطوح پایین را بر آن بیفزاییم، آنگاه کسر حقایقی که به الف می‌رسد تنها ۳۸ درصد خواهد بود. در چنین شرایطی، نشت اطلاعات ناشی از اصطکاک نظام ارتباطی بسیار بالاست. ممکن است آنقدر بزرگ باشد که بخش عمده‌ای از اطلاعات دریافتی الف از

[1]. selection principles

نقطه‌نظر او اصلاً نه اطلاعات، بلکه نوفه[1] باشد؛ یعنی خطاهای وارد بر علائمی که وی از دستگاه ارسال علامت دریافت می‌کند.

این فرایند، اطلاعات را به‌نحوی تحریف خواهد کرد که گزارشات دریافتی الف آنچه خواهد بود که زیرستانش باور دارند وی دوست دارد بشنود، اطلاعاتی که می‌گوید دیوان وی باید گسترش یابد اما به‌هیچ‌وجه کوچک‌تر نشود. نتیجهٔ اول، حاصل خدشه‌ها و تحریفاتی است که جاه‌طلبان در شبکه ایجاد کرده‌اند. آن‌ها به بالادستان خود چیزی را خواهند گفت که برایشان خوشایند است تا بتوانند سریع‌تر ترفیع بگیرند. نتیجهٔ دوم از این فرض ما ناشی می‌شود که بسیاری از مقامات دیوانی احتمالاً مدافع‌اند. مدافعان و جاه‌طلبان هر دو به دنبال افزایش قدرت دیوان خود هستند؛ ازاین‌رو آن‌ها اطلاعات را تحریف خواهند کرد تا نشان دهند که دیوان به منابع بیشتری نیاز دارد.

عوامل ضدتحریف در نظام ارتباطی

مشاهدات فوق مبتنی بر الگوی مفید اما بیش‌ازحد سادهٔ ارتباطات سلسله‌مراتبی است. این الگو بسیاری از نیروهای مهمی را نادیده می‌گیرد که موجب محدودیت میزان خدشه ایجادشده توسط نظام ارتباطات دیوان می‌شوند. تالک خود به برخی از نیروهای ضدخدشه اشاره می‌کند و ما نیز چند مورد بر آن می‌افزاییم. روی‌هم‌رفته، این نیروها درجهٔ تحریف اطلاعات محتمل را در دیوان به‌طرز چشمگیری نسبت به آنچه پیش‌تر عنوان شد کاهش می‌دهند، اما آن را از بین نمی‌برند.

دوباره‌کاری: نسخه‌برداری گزارشات برای تایید

هر زمان الف اطلاعاتی از دیوان خود دریافت کند که می‌داند مخدوش است، تمایلات وی به‌عنوان مصرف‌کنندهٔ داده توسط تأمین‌کنندهٔ انحصاری‌اش، یعنی دیوان، نادیده گرفته می‌شود. پادزهر کلاسیک انحصار، رقابت است. بنابراین، الف تلاش خواهد کرد تا بیش از یک مجرای ارتباطی برای دریافت اطلاعات ایجاد کند.

از یک منظر، چنین رویکردی کاملاً بیهوده است؛ چرا که وی باید امکانات ارتباطی تکراری (گاهی سه یا چهار برابر) را برای پوشش همان فعالیت‌های همیشگی حفظ کند. باوجوداین، تنها بدین وسیله می‌تواند دقیق بودن گزارشات دیوان خود را بررسی کرده و با استفاده از تهدید به این نوع کنترل‌ها، دیوان را

[1]. noise

وادارد تا اطلاعاتی را که تقریباً بر اساس اصول گزینش وی انتخاب شده است، به وی بدهد.

روش‌های مختلفی وجود دارد که بر اساس آن‌ها مقام مسئول بتواند چنین دوباره‌کاری‌هایی[1] را ایجاد کند. از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

(۱) استفاده از منابع اطلاعات خارجی تمام دیوان‌ها

مقام رده‌بالا می‌تواند صرفاً با خواندن روزانهٔ چند روزنامهٔ تراز اول و آگاه ساختن تمام زیردستانش از این کار، کاهش شدیدی در تحریفات اِعمالی دیوانِ خود به‌وجود آورد. فقدان مطبوعات آزاد در نظام‌های دیکتاتوری بی‌شک موجب می‌شود فرایند راستی‌آزمایی بسیار دشوارتر از نظام‌های دموکراتیک باشد.

بااین‌حال، هیچ مقام رده‌بالای موفقی هرگز به مطبوعات به‌عنوان تنها منبع خارجی اطلاعات تکیه نمی‌کند؛ بلکه شبکهٔ کاملاً غیررسمی از منابع بیرونی ایجاد می‌کند که می‌تواند از آن به‌عنوان شنودگاه‌های پنهان[2] برای راستی‌آزمایی داده‌های جدید دریافتی یا مطالب ارائه‌شده توسط زیردستان استفاده کند. این منابع شامل دوستانش در سایر دیوان‌ها، اعضای مشتریان دیوانی، آشنایان اجتماعی، سیاستمداران، گزارشات رسمی سایر کارگزاری‌ها و حتی شایعات باشد.

(۲) ایجاد حوزه‌های همپوشان مسئولیت‌پذیری درون دیوان

اگر الف سه زیردست در سطح ب داشته باشد و هر یک را تا حدی مسئول کارکرد خاصی سازد، عنصر رقابتی را میان آنان وارد می‌کند که صحت گزارشات ارسالی را به وی بهبود بخشند. هر یک می‌دانند که هرگونه خدشه در گزارشات ممکن است توسط دیگران فاش شود. حتی اگر الف نتواند بگوید کدام یک از سه گزارش متناقض نادرست است، اختلاف‌نظر آن‌ها موجب برانگیختن شک و تردید وی می‌شود و شاید حتی او را وادار به بررسی کامل تمام گزارشات نماید. چنان‌که در فصل ششم اشاره شد، هیچ مقام مسئولی از تجسس در بخش‌های زیردست خود خوشش نمی‌آید. بنابراین، تهدید به تجسس، بخشی از فشار بر زیردستان را برای عدم مخدوش‌سازی اطلاعات شکل می‌دهد.[viii]

---

[1]. redundancy – به فراخور متن به دوباره‌کاری و مازاد ترجمه شده است.

[2]. listening posts

کاملاً واضح است که سه زیردست سطح ب سود زیادی از تبانی کسب خواهند کرد. اگر آنان بتوانند پیش از ارسال گزارشات برای الف، گزارشات همدیگر را خوانده و اختلافات آن‌ها را برطرف نمایند، می‌توانند از احتمال تجسس اجتناب کرده و آزادی تحریف اطلاعات را برای خود حفظ کنند. ازآنجاکه این آزادی به‌واسطهٔ نیاز به دستیابی به توافق بر سر گزارشات ارسالی به الف محدود خواهد شد، ممکن است دقت اطلاعات دریافتی الف حتی در صورت وجود تبانی نیز تا حدی بهبود یابد. بااین‌حال، تبانی موجب از بین رفتن مزایایی خواهد شد که الف امید دارد از ایجاد مجراهای مازاد به دست آورد؛ بنابراین، اگر می‌خواهد این نظام ارتباطی مؤثر باشد، باید مطمئن شود که هیچ گونه تبانی وجود ندارد. وی می‌تواند این کار را از طریق سازوکارهای زیر انجام دهد:

– از بی‌شمار مجرای مازاد داخل و خارج دیوان استفاده کند و مطمئن شود که تمام افراد از این موضوع آگاه‌اند.

– از مجراهایی استفاده کند که به‌لحاظ فیزیکی از هم مجزا هستند. بااین‌حال، ارتباطات و تماس‌های تلفنی غیررسمی معمولاً جدایی فیزیکی را ناکارآمد می‌سازد.

– مجازات گزارشات متعارض را با تشویق تنوع نقطه‌نظرات کاهش دهد و تهدیدات تجسس را به حداقل برساند. رهبرانی که واقعاً از «بله‌قربان‌گوها» خوششان نمی‌آید، معمولاً آنان را استخدام نمی‌کنند.

– منافع زیردستان خود را به‌نحوی تنظیم کند که در تعارض مستقیم با هم باشند. اگر هیچ مجرای دیگری برای دریافت اطلاعات وجود نداشته باشد (مثلاً درباره فعالیت‌های پنهان یا پژوهش‌های زمینه‌های تخصصی)، این تنها گزینهٔ ممکن است.

(۳) ایجاد حوزه‌های هم‌پوشان مسئولیت‌پذیری در دیوان‌های مختلف

ایجاد حوزه‌های هم‌پوشان مسئولیت‌پذیری در دیوان‌های مختلف همان اهدافی را دنبال می‌کند که در بخش پیش مورد بررسی قرار گرفت. بااین‌حال، بهتر است این حوزه‌های همپوشان برای جلوگیری از تبانی طراحی شود، زیرا افراد دیوان‌های مختلف عموماً به‌طور کلی در سلسله‌مراتب ترفیعی متفاوتی قرار دارند. همکاران درون یک سلسله‌مراتب ترفیعی، معمولاً از دشمن‌سازی به‌واسطهٔ تعارض اجتناب می‌کنند. اینان می‌دانند که احتمال دارد روزی در جایگاهی باشند که تصمیمات دیگران به‌طرز چشمگیری بر رفاهشان تأثیر بگذارد. اما افراد دیوان‌های مختلف با چنین محدودیت‌هایی

مواجه نیستند؛ هر یک به احتمال زیاد به‌شدت از منافع دیوان خود در برابر حملات احتمالی سایرین دفاع خواهند کرد. ازاین‌گذشته، ایجاد ارتباطات غیررسمی برای افراد دیوان‌های متفاوت دشوارتر است تا برای افراد درون یک دیوان.

ضدسوگیری‌ها: فواید و هزینه‌ها

یکی دیگر از فنون ضدتحریفی که بسیاری از مقامات تقریباً به‌صورت خودکار به‌کار می‌برند، استفاده از ضدسوگیری‌ها[1] است. دریافت‌کنندگان اطلاعات در هر سطحی از سلسله‌مراتب می‌دانند که داده‌های دریافتی‌شان مخدوش شده‌اند. هر ژنرالی، روزی ستوان بوده و تحریفاتی را که هنگام ارسال اطلاعات برای مافوق خود بر روی آن‌ها اعمال می‌کرد به یاد می‌آورد. بنابراین، نگرشی ضدسوگیرانه نسبت به تمام گزارشاتی که از زیردستانش دریافت می‌کند اتخاذ می‌کند. او این گزارشات را به‌منظور مقابله با تحریفاتی که دارند تعدیل می‌کند. تاآنجاکه که به‌درستی بتواند تحریفات را برآورد کند، می‌تواند اطلاعات را به شکل اصلی خود بازگرداند. اگر این دست ضدسوگیری‌ها در تمام سطوح دیوان مورد استفاده قرار گیرند، آنگاه بسیاری از اثرات تحریفات انباشتی که در تحلیل تالک بیان شد، از بین خواهد رفت. عمده خدشه‌های باقی‌مانده ناشی از خطاهایی خواهند بود که هر یک از بالادستان در برآورد ماهیت سوگیری زیردستانشان مرتکب می‌شوند.

آزمایشات انجام‌گرفته در گروه‌های کوچک نشان می‌دهد که افراد از راهبردهای ضدسوگیری برای جبران اطلاعات مخدوش استفاده می‌کنند.[ix] باوجوداین، تنها در شرایطی این کار را انجام می‌دهند که از انواع تحریفات اولیهٔ استفاده‌شده آگاهی داشته باشند و نیز کاهش خدشه‌ها به نفعشان باشد. هر دو شرط عنوان‌شده، پیامدهای مهمی برای نظام ارتباطات دیوان دارد.

اگر مقام مسئولی نداند که کدام نوع تحریف بر روی اطلاعات دریافتی‌اش اعمال شده است، نمی‌تواند داده‌ها را دقیقاً به شکل اصلی خود بازگرداند. تنها راهبرد ضدسوگیری که می‌تواند استفاده کند عبارت است از کاهش اتکای خود بر چنین اطلاعاتی به هنگام تصمیم‌سازی. در اصل، او به همان شیوه‌ای به آن پاسخ می‌دهد که به اطلاعات بسیار نامطمئن.

تحریف به شیوهٔ دیگری نیز با نااطمینانی مرتبط است: هرچه اطلاعات ذاتاً نامطمئن باشند، دامنهٔ تحریف در گزارش اطلاعات بیشتر است. نااطمینانی ذاتی یعنی طیف

[1]. Counter-biases

ارزش‌هایی را که متغیرها ممکن است داشته باشند، نمی‌توان به کمتر از میزان مشخصی کاهش داد. هرچه نااطمینانی بیشتر باشد، این طیف گسترده‌تر است و مقاماتْ آزادی عمل بیشتری برای تأکید بر یک بخش آن دارند، بدون این‌که ثابت شود در اشتباه‌اند. آن‌ها یک بخش را مهم‌ترین بخش تلقی می‌کنند، نه ازاین‌رو که واقعاً مهم‌تر است، بلکه چون وقوع آن بیش از سایر نتایج محتمل در راستای خدمت به ارزش مد نظر آنان است.[x] این، نه برآورد عینی احتمالات واقعی، بلکه عملاً یعنی جذب نااطمینانی بر اساس منافع شخصی یا مدافعه‌گری.

مقاماتی که از راهبردهای ضدسوگیری استفاده می‌کنند، به‌خوبی آگاه‌اند که زیردستان، مسائل نااطمینانی را به نفع خود حل می‌کنند. مشکل شخص ضدسوگیر، تشخیص این مسئله است که آیا برآوردهای زیردستانش واقعاً بر مبنای اطلاعات نسبتاً مطمئن است یا این‌که در برآوردهای خود، تفکیک‌پذیری‌های نادرستی را برای نااطمینانی به کار برده‌اند. بار دیگر، ضدسوگیران تصمیمات خود را از وابستگی به داده‌های نامطمئن جدا می‌کنند. این جداسازی تصمیم ممکن است از انواع خاص زیر باشد:

– از اطلاعات دربارهٔ آینده به سوی اطلاعات دربارهٔ اکنون یا گذشته.
– از عوامل کیفی و سنجش‌ناپذیر به سوی عوامل کمّی و سنجش‌پذیر.
– از عوامل کمّی که به‌راحتی نمی‌توان آن‌ها را تأیید کرد به سمت عواملی که این قابلیت را دارند.

بنابراین، استفاده از سوگیری برای بی‌اثرسازی تحریفات، هزینه‌های مشخصی از نظر کیفیت تصمیم‌سازی حاصله به‌دنبال دارد. نااطمینانی‌های مربوطه، مقامات ضدسوگیر را وامی‌دارد تا در فرایند تلاش برای بی‌اثرسازی تحریفات، تصمیمات مخدوش بگیرند.

در سازمان‌هایی که در آن روابط شخصی پایداری میان مقامات ایجاد شده است، می‌توان این اتکا بر ضدسوگیری را کاهش داد. اشخاصی که همکاری نزدیکی با یکدیگر دارند، در نهایت انواع تحریفاتی را که از یکدیگر انتظار دارند، یاد می‌گیرند. پس از آن مقامات می‌توانند به جای کاهش اتکای خود بر اطلاعات مستعد تحریف، ماهیت تحریف‌های یکدیگر را با دقت تشخیص دهند. ازآنجاکه چنین اطلاعاتی حاوی نااطمینانی ذاتی است، ممکن است هنوز در تصمیم‌گیری از آن‌ها صرف‌نظر کند. آن‌گاه این گرایش نه واکنشی نه به تحریف، بلکه واکنشی به خود نااطمینانی خواهد بود.

این نتیجه نشان می‌دهد که سازمان‌های نسبتاً پایدار نسبت به سازمان‌هایی که کارکنانش را دائماً تغییر می‌دهد، نظام ارتباطاتی درونی بهتری دارند. بنابراین، دیوان‌هایی که رشد سریع دارند در قیاس با دیوان‌هایی که رشدشان کند است یا اصلاً رشدی ندارند، هم تحریف اطلاعات در آن‌ها بیشتر است و هم به‌خاطر راهبردهای ضدسوگیری، اجتناب زیادی از نااطمینانی دارند. در ارتباطات، ناآشنایی با مسیرهای ارتباطی، نوعی از هزینه است.[xi]

ویژگی مهم دیگر باید به کاربرد ضدسوگیری مرتبط باشد. حتی اگر مقام مسئولی بداند که از زیردستانش اطلاعات مخدوش دریافت می‌کند، شاید فکر کند به نفعش است که از اطلاعات مخدوش در تصمیم‌سازی‌های خود استفاده کند. حتی ممکن است افزودن تحریف را بر روی اطلاعات ارسالی به مافوق خود مطلوب بداند.

این تحریفات انباشتی، زمانی محتمل‌تر است که مدافعان، جاه‌طلبان، جانفشانان و حتی محافظه‌کاران با نوع خاصی از اطلاعات سروکار داشته باشند. این مقامات همه تمایل دارند که درباره ظرفیت‌های بخش خود در دیوان و نیز هر اطلاعاتی که برای خود یا بخششان مطلوب باشد مبالغه کنند؛ برعکس، تلاش می‌کنند تا هر نوع اطلاعات نامطلوب را به حداقل برسانند، به‌ویژه اگر موجب کاهش منابع در دسترس بخششان شود. قابلیت‌های جنگی نوع خاصی از هواپیما را که سال‌ها پیش مورد استفاده قرار می‌گرفت، در نظر بگیرید. یکی از این قابلیت‌ها، امتیازات بمباران راداری[1] است. طبیعتاً هر بمب‌افکنی انگیزه دارد که بهترین امتیاز ممکن را بگیرد و حتی ممکن است برخی برای کسب امتیاز، دست به تقلب بزنند. فرماندهان اسکادران به‌واسطهٔ رقابت انگیزه می‌یابند تا امتیازات اسکادران خود را تا حد ممکن مطلوب گزارش کنند؛ ازاین‌رو بسیاری از آن‌ها به بالادستان خود نمی‌گویند که بسیاری از امتیازات بالای آنان در روزهای آفتابی و بدون وزش باد شدید و با کمک تجهیزات دیداری حاصل شده است. به‌همین‌قیاس، فرماندهٔ پرواز می‌داند که وی بر سر پول با سایر انواع تسلیحات (مثل زیردریایی‌ها) رقابت می‌کند؛ ازاین‌رو امتیازات دریافتی را پیش از ارسال برای مافوقش خلاصه می‌کند و حقایق واجد شرایط [حذف] مانند درصد سقوط‌ها را به حداقل می‌رساند. اکنون تحریفات انباشتی به‌وجودآمده و بالاترین اشخاص در سلسله‌مراتب، گزارش قابلیت‌ها را بسیار مبالغه‌آمیزتر از شرایط واقعی دریافت می‌کند. نیازی نیست که این مبالغات ناشی از هر گونه دروغ آشکاری باشد،

[1]. radar bombing scores

بلکه کافی است ناشی از سرکوب اطلاعات باکیفیت باشد. ازاین‌گذشته، مقامات مربوطه به‌خوبی می‌دانند که زیردستانشان داده‌های سوگیرانه به آن‌ها می‌دهند، اما همه‌شان شدیداً تمایل دارند که این نوع تحریفات را به‌جای این‌که به‌واسطهٔ ضد سوگیری از بین ببرند، افزایش داده یا دست کم آن‌ها را بپذیرند.[xii]

بنابراین، این حقیقت که ضدسوگیری می‌تواند بخش بزرگی از تحریفات را در سلسله‌مراتب دیوان کاهش دهد، بدین معنا نیست که چنین خواهد کرد. درواقع، تحریفات انباشتی با ساختار انگیزه‌هایی که مقامات درباره انواع خاص اطلاعات با آن مواجه‌اند، افزایش می‌یابد. برای مقامات بسیار دشوار است در مواردی که به‌شدت با مسائل فنی درگیرند، این تحریفات را از طریق مجراهای مازادی که آفریده‌اند چک کنند. فقط وقتی که دیوان به مشتریانی که توانایی قضاوت کیفیت عملکرد را دارند خدمات ارائه دهد، مقامات رده‌بالا مجراهای اطلاعاتی بدیلی خواهند داشت که با آن می‌توانند گزارش عملکرد زیردستانشان را بسنجند. در مورد بخش نظامی، چنین امری بعید است.

حذف اشخاص میانی

سومین شیوه‌ای که مقامات می‌توانند تحریفات را کاهش دهند این است که اشخاص میانیِ بین خود و جمع‌آورندگان اطلاعات را حذف کنند. این کار را می‌توان یا با ایجاد سازمان‌های مسطح انجام داد، یا با سایر ابزارهای میان‌بُر[1].

(۱) مسطح نگه‌داشتن سلسله‌مراتب

داشتن سطوح اندک در سلسله‌مراتب، تعداد غربالگری‌ها را کم می‌کند و بنابراین میزان تحریفات را پایین نگاه می‌دارد. بااین‌حال، برای این‌که چنین سازمان مسطحی اعضای زیادی داشته باشد (که دیوان‌ها این گونه‌اند)، متوسط دامنهٔ کنترل مقامات باید وسیع باشد. بنابراین، مسطح‌بودگیْ پیامدهای کنترلی مهمی دارد.

مقاماتی که دامنهٔ کنترل وسیعی دارند، وقت چندانی برای نظارت بر هر یک از زیردستان خود ندارند و در نتیجه صاحب اختیارات زیادی هستند. اما هنگامی که اقتدار غیرمتمرکز باشد، تعداد پیام‌هایی که میان سطوح بالا و پایین به ازای هر واحد خروجی ارسال می‌شود، نسبتاً کم است، چرا که بالادست‌ها باید تعداد اندکی از کنش‌ها را تایید کنند. بنابراین، به‌طور متناقضی، بسیاری از سازمان‌هایی که میزان تحریف عمودی پیام‌ها

[1]. by-pass devices

در آن کم است، کمتر از سازمان‌هایی که میزان تحریف عمودی پیام‌ها در آن بیشتر است تمایل به استفاده از مجراهای ارتباطی عمودی دارند.

سلسله‌مراتب مسطح همچنین برای کارکردهای که شامل فعالیت‌های بسیار معمولی‌اند و می‌توان آن‌ها را با شاخص‌های عینی گزارش کرد، مناسب است. کنترل متمرکز به‌رغم دامنهٔ وسیع کنترل می‌تواند به دلیل سهولت بررسی عملکرد از طریق این شاخص‌ها حفظ شود. مسطح بودن در این سازمان‌ها بدین دلیل مطلوب نیست که تحریفات عمودی را به حداقل می‌رساند، بلکه بدین دلیل است که با اجازه‌دهی به هر سرپرست برای داشتن زیردستان بیشتر موجب افزایش کارایی می‌شود.

بدیهی است این‌که سازمان باید سلسله‌مراتب مسطح داشته باشد یا نه، بستگی دارد به پیامدهای مسطح‌بودگیْ بر فرایندهای کنترل داخلی آن.

(۲) ماهیت ابزارهای میان‌بر

هر سازمانی شامل تعدادی از راه‌هایی است که مقامات توسط آن می‌توانند زنجیرهٔ عادی فرماندهی را دور زده و با چند تن از مقامات یک یا دو سطح بالاتر یا پایین‌تر ارتباط برقرار کنند. یکی از مهم‌ترین انگیزه‌های این میان‌برها و دورزدن‌ها، اجتناب از تحریفاتی است که معمولاً هنگام غربالگری هرگونه پیام در سطوح مختلف رخ می‌دهد. بااین‌حال، مقامات معمولاً به دلایل دیگری که توضیح خواهیم داد، اقدام به میان‌بر زدن از سلسله‌مراتب می‌کنند. انواع میان‌برها عبارت‌اند از:

(۱) ***میان‌برهای اخبار دست اول***[1]، برای از بین بردن تحریفات طراحی شده است. این روش معمولاً توسط مقامات عالی‌رتبه‌ای انجام می‌شود که مستقیماً با مقامات سطوح بسیار پایین‌تر از خود تماس برقرار می‌کنند. آن‌ها این کار را یا برای کسب اطلاعات «از منبع موثق» انجام می‌دهند یا برای انتقال مستقیم دستورات پیچیده به آن‌هایی که باید آن را انجام دهند. اشکال زیر از میان‌برهای اخبار دست اول بسیار رایج‌اند:

– تماس‌های غیررسمی یا شخصی مکرر با مقاماتی که در سطوح سلسله‌مراتبی بسیار پایین‌تر از وی قرار دارند.

– استفاده از تیم توجیهی واحد برای اطلاع‌رسانی تصمیمات سیاستی جدید به کلیهٔ سطوح سلسله‌مراتب.

[1]. straight scoop by-pass

– مواجههٔ مستقیم با مقامات سطوح پایین‌تری که کارکردهایشان در شرایط بحرانی بسیار کلیدی است (مثلاً زمانی که رئیس‌جمهور کندی مستقیماً با اپراتور رادار نیروی دریایی در زمان بحران موشکی کوبا صحبت کرد).[xiii]

– بازرسی سطوح پایین‌تر توسط مقامات عالی‌رتبه.

– تماس‌های بیرونی با مشتریان دیوان یا سایر کسانی که مستقیماً با رده‌های پایین دیوان سروکار دارند.

– ابزارهای مکانیزهٔ ارتباطی که گزارشات را مستقیماً از پایین‌ترین سطوح به بالاترین سطوح منتقل می‌کنند، بدون این‌که از فیلترهای میانجی عبور کنند. مثلاً پنل‌های اطلاعاتی در مقر فرماندهی راهبردی هوایی[1] که به‌صورت خودکار داده‌های دریافتی مستقیم از رادارهای نظارتی را نمایش می‌دهد.

معمولاً مقامات رده‌بالا اقدام به ایجاد میان‌برهای اخبار دست اول می‌کنند. بااین‌حال، اگر مقام مسئولی ارتباطات خوبی با مقامات بسیار پایین‌تر از خود حفظ کند، این ارتباطات ممکن است وی را از چیزهایی آگاه سازد که توسط مجراهای رسمیْ سرکوب می‌شوند.

(۲) ***میان‌برهای راستی‌آزمایی***[2] برای آزمایش ایده‌ها پیش از ثبت آن‌ها از طریق مجراهای رسمی ارتباطات طراحی شده‌اند. این میان‌برها معمولاً افقی‌اند، چرا که مقامات به دنبال آن‌اند که پیشنهادات خود را با سایر دیوان‌هایی که احتمالا تحت تأثیر قرار می‌گیرند بررسی کنند.

(۳) ***میان‌برهای جناح‌شکن***[3] طراحی شده‌اند تا مافوق مستقیمی را که از انتقال ایده‌های خاص از مجراهای رسمی خودداری می‌کند، دور بزند.

(۴) ***میان‌برهای شتابدهی***[4] با اجتناب از مجراهای رسمی کُند، کارها را با عجله انجام می‌دهند.

(۵) ***میان‌برهای هم‌وندپذیری***[5] توسط مقامات رده‌بالا انجام می‌شود تا به مقامات سطح پایین احساس تعلق به کمیتهٔ داخلی دیوان را بدهد. چنان‌که ***موریس یانوویتز***[6]

---

[1]. SAC
[2]. Check-out by-pass
[3]. End-run by-pass
[4]. Speed-up by-pass
[5]. Co-option by-pass
[6]. Morris Janowitz

اشاره می‌کند، جلسات شفاهی برای مقامات یک سطح یا گروهی از رتبه‌های مختلط، نوعی میان‌بر هم‌وندپذیری است.»[xiv]

(۳)کاربردابزارهای میان‌بُر

می‌توانیم نتایج چشمگیری را دربارهٔ نحوهٔ استفاده از ابزارهای میان‌بر مرتبط با کارکردهای دیوان کسب کنیم. نخست، هر چه سازمان مسطح‌تر باشد، میان‌بر اخبار دست اول کمتر در آن رخ خواهد داد. بااین‌حال، اگر سازمان به‌واسطهٔ تمرکز شدید اقتدار در بالا، مسطح نگاه داشته شود، درست مثل سازمان‌های طویل می‌تواند سبب ایجاد میان‌برهای شتابدهی و راستی‌آزمایی شود. این امر بدان دلیل رخ می‌دهد که تأخیر زیاد در اتخاذ تصمیم توسط شخص پرمشغلهٔ رده‌بالا، همان تأثیرات پسار[1] زنجیرهٔ بلند فرماندهی سازمان‌های طویل را دارد.

دوم، سازمان‌هایی که کارکردهایشان با بحران‌های زیادی مواجه‌اند، بیشتر از سازمان‌هایی با کارکردهای عادی از میان‌برهای اخبار دست اول استفاده می‌کنند. این سازمان‌ها همیشه آمادگی مواجهه با شرایط اوج کاری را ندارند؛ ازاین‌رو هنگامی که چنین شرایطی پیش آید، به این سازوکار روی می‌آورند. از جمله می‌توان به این سازمان‌ها اشاره کرد: سازمان‌هایی که مشغول سرکوب یا واکنش به خشونت‌اند (مثل دپارتمان‌های پلیس و سازمان‌های نظامی)؛ سازمان‌های در موقعیت قدرت که با اختلافات شدید مواجه‌اند؛ سازمان‌هایی که باید سریعاً به محیطی با تغییرات سریع و گسترده واکنش نشان می‌دهند.

سوم، هرچه رهبران رده‌بالای سازمانْ دانش بیشتری دربارهٔ انواع تحریفاتی که احتمالاً زیردستانشان استفاده خواهند کرد داشته باشند، کمتر از میان‌برهای اخبار دست اول برای کنترل آنان استفاده خواهند کرد. ازاین‌رو سازمان‌های باثبات کمتر از سازمان‌های پویا از میان‌بر استفاده می‌کنند.

چهارم، هرچه سازمان تخصصی‌تر باشد، رهبرانش برای کشف آنچه که به‌واقع در جریان است بیشتر به میان‌بر متوسل خواهند شد. در سازمان‌های به‌شدت تخصصی، مافوق مستقیم فرد معمولاً معمولاً نسبت به خود فرد چیز چندانی از شغل او و به‌ویژه شخصیتش نمی‌داند. این امر موجب می‌شود هنگامی که استعدادهای فرد برای حل مشکلی به‌کار می‌آید، بالادستان سطح بالاترش مستقیماً به خود او مراجعه کنند.

[1]. drag effect

در نهایت، استفادهٔ مکرر از میان‌بر توسط مقامات رده‌بالا ممکن است منجر به بی‌علاقگی شدید در میان مقامات رده‌پایینی شود که مستقیماً به آنان رجوع شده است. میان‌برهای اخبار دست اول که در آن مقامات رده‌بالا به زیردستان زیردستان خود می‌رسند، به‌ویژه برای زیردستان مستقیمشان آزاردهنده است. این تاکتیک نشان می‌دهد که مقامات سطح بالا اعتمادی به گزارشات زیردستان خود ندارند. همچنین فرصت اصلاح تصورات مقامات سطوح پایین را از آنان می‌گیرد. ازاین‌گذشته، اگر این میان‌برها عمومی شوند، ممکن است مقامات میانی جایگاهشان را در میان مردم و نیز زیردستانشان از دست دهند. ازاین‌رو، محدودیت‌های مشخصی بر دفعات استفاده از این نوع میان‌برها بدون وارد کردن صدمات شدید بر روحیهٔ زیردستان وجود دارد.

توسعهٔ پیام‌های ضدتحریف[1]

یکی از راه‌هایی که مدیران می‌توانند از تحریف اجتناب کنند استفاده از پیام‌هایی است که نتوان هنگام انتقال، تغییری در معنایشان ایجاد کرد (به‌جز از طریق جعل آشکار).[xv] این پیام‌ها معمولاً شامل تعاریف یا قوانین ازپیش‌تعیین‌شده و اطلاعاتی‌اند که به‌راحتی قابل اندازه‌گیری‌اند. برای مثال اگر رئیس فرماندهی راهبردیِ هوایی، مشخصاً تعدادی از شرایط آماده‌باش هواپیمایی را به‌صورت دقیق تعریف و آن را به فرماندهان اسکادران خود اعلام کرده باشد، می‌تواند روزانه گزارشی از انواع مختلف هواپیماها و شرایط آماده‌باش آن‌ها را دریافت کند. می‌توان از هر فرمانده اسکادران خواست که این پیام روزانه را به شکلی ارسال کند که نتوان آن را از طریق حذف گزینشی فکت‌های واجد شرایط، تغییر در اهمیت، استفاده از اصطلاحات دوپهلو و سایر ابزارهایی که برای پیام‌های عادی مشکل ایجاد می‌کنند، تحریف کرد.

پیام برای این‌که ضدتحریف باشد، باید بدون ایجاز (یا اطناب) از مبدأ به مقصد ارسال شود. بااین‌حال، اگر بخش بزرگی از تمام اطلاعات ارسال‌شده به بالای هرم سلسله‌مراتبْ به‌صورت خلاصه‌نشده به بالا ارسال شوند، مقامات رده‌بالا در باتلاقی از داده فرو خواهند رفت. این یعنی فقط بخش محدودی از تمام اطلاعات دریافتی توسط مقامات بالا می‌توانند از انواع ضدتحریف باشند.

[1]. Distortion-proof Messages

محدودیت مشابه دیگری در استفاده از اشکال میان‌برهای اخبار دست اول (که از ابزار انتقالِ دادهٔ مکانیزه برای انتقال مستقیم پیام از پایین‌ترین سطوح به بالاترین سطوح سلسله‌مراتب استفاده می‌شود) مشاهده می‌شود، چرا که اساساً مجراهایی ضدتحریف‌اند.

حجم دادهٔ فیلترنشده‌ای را که مقامات رده بالا می‌توانند دریافت کنند می‌توان تا حدی با پیش‌کدگذاری[1] افزایش داد. بنابراین، گزارش وضعیت روزانه را که بالاتر توصیف شد شاید بتوان با کدهای ازپیش‌تعیین‌شدهٔ ساده‌ای (مثل کد قرمز–۱۰ و کد آبی–۱۵) مشخص کرد که برای فرماندهٔ رده بالا چنان کوتاه است که برای خواندن آن (در کنار بسیاری از گزارشات دیگر) زیر تلی از داده مدفون نخواهد شد.

بااین‌حال، کارآمدی پیش‌کدگذاری تا حدی با این واقعیت خنثی می‌شود که چنین پیام‌هایی اهمیت اطلاعات کیفی را نادیده می‌گیرند. ازاین‌رو، پیشرفت‌هایی که مقام رده‌بالا نیز می‌تواند با تغییر پیام‌ها از «عادی» به «ضدتحریف» در جریان اطلاعاتی خود به دست آورد، با محدودیت‌های شدیدی روبروست. بااین‌حال ممکن است مقامات از پیام ضدتحریف به‌صورت گسترده‌ای در شرایط زیر استفاده کنند:

– وقتی دقت شدید، فوق‌العاده مهم باشد.

– وقتی سلسله‌مراتب دیوانی بسیار طویل باشد.

– وقتی انتقال سریع داده از پایین‌ترین سطح تا بالاترین سطح از اهمیتی حیاتی برخوردار باشد.

– وقتی مهم‌ترین متغیرهای دخیل در تصمیم‌سازی دیوان مشروط به کمی‌سازی نسبتاً دقیق باشند.

دو شرط از این شرایط (سرعت بالا و دقت زیاد) به‌ویژه در شرایط بحران بسیار مهم‌اند. بنابراین ممکن است مجراهای پیام‌های ضدتحریف در این موارد بسیار مفید باشند. بااین‌حال، چنین مجراهایی باید پیش از نیاز به آن‌ها ایجاد شوند، زیرا مستلزم پیش‌کدگذاری گسترده‌ای‌اند و مقامات میانی باید بدانند که باید این پیام‌ها را به صورت فله‌ای ارسال کنند.

حجم کلی پیام‌های دیوان

در تمام دیوان‌ها (جز دیوان‌هایی که متخصص ارتباطات‌اند)، ارتباطات نه بخشی از محصول نهایی، که خودْ نهاده محسوب می‌شود. بنابراین، کمینه‌سازی حجم کلی

[1]. pre-coding

پیام‌هایی که باید برای دستیابی به ستانده‌ای با کیفیت معین ردوبدل شود، امری مطلوب است.

دلایل وجود حجم بالای پیام‌ها

شش عامل بنیادین بر حجم کلی پیام‌های دیوان تأثیر می‌گذارد:
- تعداد کل اعضای دیوان
- ساختار شبکه‌های ارتباطاتی آن
- قواعد انتقال که مشخص می‌کند پیامْ کِی و برای چه کسی ارسال می‌شود.
- میزان وابستگی متقابل میان فعالیت‌های مختلف دیوان
- سرعت رخ دادن تغییرات چشمگیر در محیط خارجی دیوان
- سازوکارها و رویه‌های جستجوی دیوان برای پایش محیط خارجی دیوان.

در فصل ششم نشان دادیم که چگونه تمام دیوان‌ها، شبکه‌های ارتباطی سلسله‌مراتبی را به‌مثابه واکنشی به اندازهٔ بزرگ و ظرفیت محدود هر فرد برای مدیریت پیام‌ها ایجاد کردند. می‌توانیم از این تحلیل برای بیرون کشیدن چندین گزاره دربارهٔ حجم کلی پیام‌های لازم در دیوان برای رسیدن به کیفیت مورد نظر محصول نهایی استفاده کنیم:

- هرچه میزان وابستگی متقابل میان بخش‌های مختلف دیوان بالا باشد، حجم پیام‌های آن بیشتر خواهد بود.
- هرچه نیاز به نظارت نزدیک درون بخشی از سلسله‌مراتب بیشتر باشد، حجم کلی پیام‌ها بیشتر خواهد بود. نظارت نزدیک هر زمان که شرایط زیر برقرار باشد لازم است:

(۱) زیردستان نسبت به بالادستان خود کارشان را با کیفیت پایین‌تری انجام می‌دهند. این موضوع، نوع‌وارهٔ دورهٔ آموزشی کارکنان جدید است.

(۲) تفاوت چشمگیری میان اهداف زیردست و اهداف بالادست وجود دارد. این امر زمانی محتمل‌تر است که عنصر اجبار در نگهداشت زیردستان در دیوان دخیل باشد (مثل ارتشی که در شرایط جنگ باشد)، یا وقتی که زیردستان پیش‌زمینه‌های فرهنگی و ارزشی بسیار متفاوتی از بالادستان خود داشته باشند. ازاین‌رو، همسانی اهداف و فرهنگ درون دیوان، حجم کلی پیام‌های دیوان را

کاهش می‌دهد؛ درحالی که ناهمسانی این عوامل موجب افزایش حجم پیام‌ها می‌شود.

– هرچه تغییرات چشمگیر در محیط خارجی دیوان سریع‌تر باشد، حجم کلی پیام‌های دیوان بیشتر خواهد بود.

– هرچه مجموعهٔ متغیرهای موجود در محیط خارجی که دیوان باید به آن‌ها واکنش نشان دهد بیشتر باشد، حجم پیام‌های درون دیوان بیشتر خواهد بود. بنابراین در موقعیت‌هایی که باید اساساً از نظر کیفی توصیف شوند، در قیاس با موقعیت‌هایی که اساساً می‌توانند از نظر کمی توصیف شوند، حجم پیام بالایی ایجاد می‌شود. همچنین، هرچه کارکردهای دیوان را واضح‌تر بشود تعریف کرد، حجم کلی پیام‌ها کمتر خواهد بود.

– هرچه فشار بر تصمیم‌سازی دیوان بیشتر باشد، حجم پیام‌های دیوان در هر دوره بیشتر خواهد بود. ازاین‌رو سازمان‌هایی که اساساً برای کارکردی دوره‌های «بحران» طراحی شده‌اند (مانند فرماندهی راهبردی هوایی) باید بتواند حجم بالایی از جریان‌های اطلاعاتی را به‌صورت کارآمد مدیریت کند.

تأثیر حجم بالای پیام‌ها بر ساختار و عملیات سازمان

عامل معمولی که موجب سطوح ارتباطی مازاد در شبکه می‌شود، پر شدن ظرفیت سطوح موجود است.[xvi] این پر شدن ظرفیت می‌تواند ناشی از اضافه شدن اعضای جدید باشد یا افزایش حجم پیام‌های ردوبدل‌شده به‌ازای اعضای کنونی.

هنگامی که ظرفیت بالاترین سطح میانجی‌های ارتباطی به هر دلیل پر می‌شود، دیوان به یکی از شیوه‌های زیر می‌تواند واکنش نشان دهد:

الف) با کند کردن مدیریت پیام‌ها بدون این‌که تغییری در ساختار شبکه یا قواعد انتقال دیوان ایجاد کند. این امر موجب می‌شود که سرعت واکنش دیوان به رخدادها و در نتیجه، برون‌داد دیوان کاهش یابد. سه دلیل برای این واکنش عمده به پر شدن ظرفیت وجود دارد. نخست، پرشدن ظرفیت فعلی ممکن است نتیجهٔ شرایط موقتی باشد تا تغییری دائمی در محیط. برای دیوان عقلانی است که تا زمان حل شدن این مسئله، هر تغییری در ساختار «دائمی» را به تأخیر بیندازد. دوم، پر شدن ظرفیت معمولاً ناشی از زمان اوج در الگوی عادی انتقال پیام یا نقطهٔ اوج ناشی از شرایط «بحرانی» است. بنابراین، شاید برای سازمان عقلانی باشد تا حسب‌العادت، واکنش‌های خود را طی دوره‌های اوج به

تأخیر بیندازد و ظرفیت پایین شبکه اما متوسط بهره‌برداری بالا را حفظ کند. سوم، افزایش تأخیرها معمولاً مستلزم این نیست که دیوان به دنبال تخصیص منابع اضافی برای هر دوره باشد. اگر دیوان به‌جای حفظ سرعت تحویل برون‌داد خود، تحت فشار «صرفه‌جویی» باشد، ممکن است از این تاکتیک استفاده کند.

ب) با تغییر قواعد انتقال به‌نحوی که سطوح پایین در شبکه، اطلاعات بیشتری را پیش از ارسال پیام‌ها غربالگری کنند یا حدنصاب انتقال بالاتری داشته باشند. این واکنش موجب خواهد شد که کیفیت برون‌داد دیوان کاهش یابد، چرا که هر عضوْ اطلاعات کمتری دربارهٔ آنچه که دیگران انجام می‌دهند دریافت خواهد کرد.

پ) با افزودن سطوح و مجراهای بیشتر بر شبکهٔ موجود به‌منظور حفظ سطح کیفیت پیام‌ها در بازه‌های زمانی یکسان. این واکنش موجب ایجاد سلسله‌مراتب ارتباطاتی «طویل‌تر» می‌شود. بااین‌حال، سلسله‌مراتب «طویل‌تر» فرصت بیشتری برای تحریف پیام فراهم می‌آورد، و بسیار گران‌تر از سلسله‌مراتب «مسطح» به ازای هر واحد برون‌داد نهایی است.

ث) با بهبود ابزارهای ارتباطاتی به‌منظور کاهش زمان لازم برای دریافت یا همسان‌سازی اطلاعات. ظرفیت مقامات رده‌بالای سازمان در مدیریت پیام‌ها، عامل مهمی است که موجب کاهش کارایی ناشی از افزایش حجم پیام‌ها می‌شود. بهبود سرعت یا کاهش هزینه‌های جمع‌آوری و ارسال اطلاعات برای این مقامات، تغییری در محدودیت‌های بنیادین ایجاد نمی‌کند. تنها چیزی که تأثیر چشمگیری به‌همراه خواهد داشت، تغییرات در شیوه‌های ارتباطی است که به آن‌ها امکان دریافت و همسان‌سازی حجم عظیمی از داده را در زمانی کوتاه‌تر می‌دهد.

این بهبودها می‌تواند یک یا چند شکل زیر را بر خود گیرد:

- ارائه ساده‌تر یا واضح‌تر داده‌ها.
- افزایش اطمینان‌پذیری داده‌ها
- ارائه داده‌های اضافی که موجب کاهش نااطمینانی گردد.

رابطهٔ میان حجم کلی پیام‌ها و کارایی

هرگاه حجم کلی پیام‌های هر دوره به‌طرز چشمگیری افزایش یافت، معمولاً برای سازمان بزرگ غیرممکن است که بتواند کیفیت پیام‌ها را حفظ کند. ظرفیت مدیریت پیام

بالاترین عضو سازمان محدود است و فقط اوست که می‌تواند کارکرد نهایی هماهنگی تمام فعالیت‌های دیوان را انجام دهد. بااین‌حال، هر گاه که حجم کلی پیام‌ها افزایش یابد (با فرض این‌که در ابتدا در نقطهٔ اشباع خود قرار داشته باشد)، او باید کارایی برخی جنبه‌های رفتار ارتباطی خود را کاهش دهد. او یا باید نسبت کمتری از تمام اطلاعات ردوبدل‌شده را دریافت و زمان بیشتری را صرف پردازش همان نسبت کند، یا نقطهٔ اشباع خود را افزایش دهد، که این امر توانایی او را برای انجام کارکردهای غیرارتباطی کاهش می‌دهد.

واضح است دیوانی که کارکردهایش ایجاب می‌کند حجم بالای پیام‌ها را حفظ کند، در قیاس با دیوانی که کارکردهایش مستلزم حجم پیام پایین‌تری است، ناگزیر باید زیان‌های خاصی را متحمل شود. هزینه‌های ارتباطی به‌ازای هر واحد برون‌داد، در دیوانی که حجم پیام بالایی دارد بیشتر است، چرا که باید یک یا چند مورد از موارد زیر را تحمل کند:

- تأخیر بیشتر در تصمیم‌سازی
- هماهنگی ضعیف‌تر تصمیمات
- تعداد اعضا و منابع بیشتر به ازای هر واحد برون‌داد در انتقال اطلاعات و دستورات.

این نتایج برای تمام دیوان‌هایی که حجم پیام‌هایشان بالاست صدق می‌کند، خواه حجم بالای پیامشان ناشی از اندازهٔ بزرگ سازمان باشد یا ترافیک نسبتاً بالای پیام. این امر ازآن‌رو درست است که ظرفیت مقامات رده‌بالا برای مدیریت اطلاعات، فارغ از اندازهٔ کلی دیوان با محدودیت‌های مطلقی مواجه است. بااین‌حال با فرض ثبات سایر شرایط، معمولاً حجم کلی پیام‌های درون دیوان از اندازهٔ آن مستقل نیست، بلکه مستقیماً با اندازه دیوان تغییر می‌کند. این بدان معناست که تمام دیوان‌های بزرگ و تمام دیوان‌های نسبتاً کوچک با حجم نسبتاً بالای پیام‌ها، نسبت به تمام دیوان‌های کوچک با حجم پیام نسبتاً کم، از نقصان بالا در رنج‌اند.

فصل یازدهم: ماهیت بنیادین کنترل مشکلات در دیوان

مفاهیم متعارض «ناشی‌گری بوروکراتیک» و «قدرت یکپارچه»

دیوان‌ها به‌دلیل دو خصلت متضاد مربوط به کنترل داخلی خود، مورد انتقاد عمومی قرار گرفته‌اند. از یک سو، بوروکراتِ نوعیْ معمولاً همچون انسان بی‌کفایت کوته‌فکر و ناشی به‌تصویر کشیده می‌شود که به‌خاطر ناتوانی در هماهنگ‌سازی فعالیت‌های خود با فعالیت‌های سایر دیوان‌ها مرتکب اشتباهات مضحک می‌شود. انتقاد از ناشی‌گری بدین معناست که هیچ نوع هماهنگی هوشمند و متمرکزی میان دیوان‌های متعدد جامعه وجود ندارد.

از سوی دیگر، بوروکراسی در کل به‌چشم تهدیدی برای آزادی فردی نگریسته می‌شود. به‌نظر می‌رسد که بوروکراسی، دیوی یکپارچه است که کنترلِ بسیاری از فعالیت‌های متنوع را در دست خرابکاران بدذات عالی‌رتبه متمرکز می‌سازد. این دیدگاه، کنترل متمرکز بر دیوان‌های متعدد را به تعداد اندکی مقام مسئول یا سیاستمدار رده‌بالا نسبت می‌دهد.[1]

این دو مفهوم اساساً متناقض‌اند؛ بااین‌حال افراد صاحب‌فکر همزمان هر دو دیدگاه را دارند. معمولاً فاصلهٔ ناهمسان مشاهده‌گر، ناسازگاری میان این دو دیدگاه را می‌پوشاند. دیوان‌هایی که مشاهده‌گر مدام با آن‌ها در ارتباط است، در نظر وی مملو از اشخاص بی‌کفایت است. مشاهده‌گر آن قدْر به دیوان نزدیک است تا اشتباهات ناشی از مشکل کنترل آن‌ها را ببیند. اما دیوان‌هایی که فقط از دور مشاهده می‌شوند، به‌ظاهرْ مخزن وسیع قدرتی هستند که به‌صورت متمرکز و به‌زیان افراد فرومانده اداره می‌شوند.

---

[1]. ناشی‌گری بوروکراتیک را معادل bureaucratic bungling گرفته‌ام و قدرت یکپارچه را معادل Monolithic power

مشاهده‌گر آن قدری از این دیوان‌ها دور است که نتواند ناسازگاری‌های درونی دیوان را ببیند. ازاین‌رو وی به این نتیجهٔ ناب می‌رسد که ظاهراً در تور کنترل‌هایی گیر افتاده است که کاملاً توسط یک «عقل کل» دستکاری می‌شوند.

نمونهٔ چنین شکاف دیدگاهی را می‌توان در امور شهری ایالات متحده دید. بسیاری از شهروندان، حکومت‌های محلی خُرد[1] خود را به ناهماهنگی متهم می‌کنند. بااین‌حال، از این می‌ترسند که هر نوع واگذاری قدرت به بوروکراسی فدرال، به‌نحوی یکپارچه توسط رئیس‌جمهور مدیریت خواهد شد و بنابراین، آزادی فردی را تضعیف و دیکتاتوری را تقویت می‌کند. بنابراین، آنان به اشتباه دوری از خود را (که قطعاً موجب تضعیف نفوذ بالقوه‌شان خواهد شد) با کنترل متمرکز کارآمد برابر می‌دانند. در عالم واقع، الزاماً ارتباطی میان این شرایط وجود ندارد.

در این فصل نشان خواهیم داد که مفهوم دیوان به‌مثابه ساختارهای یکپارچه اساساً یک افسانه است. همچنین در پی این هستیم که نشان دهیم بخش عمده‌ای از ناشی‌گری، نه نتیجهٔ بی‌کفایتی خاص تک‌تک مقامات، بلکه نتیجهٔ دشواری‌های ذاتی ادارهٔ سازمان‌های بزرگ غیربازاری است.

ضرورت تفویض قدرت وابسته به صلاحدید

اگر دیوان‌ها به‌واقع یکپارچه بودند، تقریباً کنترل تمام فعالیت‌های آن در دستان عالی‌رتبه‌ترین مقامات متمرکز می‌شد. بااین‌حال، این مقامات باید بخشی از قدرت خود را به زیردستانشان تفویض نمایند. اولین قدم در تحلیل مشکلات کنترل دیوان، بررسی دقیق تفویض اختیار است. ما برای انجام این کار بار دیگر از نظریات مطرح‌شده توسط گوردن تالک استفاده خواهیم کرد.[i] همچنین از «الگوی» سلسله‌مراتب هفت سطحی شکل ۳ بهره خواهیم برد.[ii]

کارکرد اجتماعی تمام فعالیت‌های داخل سلسله‌مراتب، در وهلهٔ اول دستیابی به اهداف رسمی سازمان است. برای سادگی، فرض می‌کنیم که این اهداف با اهداف شخصیِ فرد ***الف*** یکی است. بنابراین، تا جایی که مربوط به الف می‌شود، کنترل دیوان به معنی آن است که اعضایش را وادارد تا به بیشترین میزانِ ممکنِ اهدافش دست یابد. او با نگاهی به اطلاعات موجود، تصمیم می‌گیرد که سیاست خاصی را اجرا کند. ازآنجاکه وی مجبور است تعداد زیادی سیاست را مد نظر قرار دهد، باید هر کدام را به‌صورت کلی تدوین کند

[1]. fragmentalized

و زمانی برای بررسی جزئیات ندارد. بنابراین حتی اگر حق بازبینی برنامه‌های سیاستی را برای خود حفظ کند، مجبور است آن را به زیردستان خود واگذار نماید. بنابراین، دستورات مقامات عالی‌رتبه به زیردستانشان، تقریباً همیشه ماهیتی نسبتاً گسترده‌ای دارد.

وقتی ***ب۱*** دستور را دریافت کند، شروع به ترجمهٔ آن به دستورات مشخص‌تر برای مقامات سطح پایین می‌کند. اما ب۱ نیز زمان محدودی برای انجام وظایفش دارد؛ ازاین‌رو وی نیز باید جزئیات را به زیردستان سطح ***پ*** خود واگذار نماید و این کار تا انتهای سلسله‌مراتب ادامه می‌یابد. در نهایت، سیاست عمومی که توسط الف اتخاذ شده است، به کنش‌های خاصی ترجمه می‌شود که توسط کارمندان سطح **چ** انجام می‌شود.[iii]

در این فرایند، دستوراتی که از بالا می‌آیند باید وقتی به سمت پایین حرکت می‌کنند، گسترش یافته و مشخص‌تر گردند. روش‌های مختلفی وجود دارد که طی آن این دستورات را می‌توان در هر سطح مشخص‌تر کرد و هر مقام در انتخاب شیوه‌ای که دنبال خواهد کرد، قدری اختیار دارد. حتی اگر بالادستان وی صرفاً به او دستور داده باشند که مجموعه‌ای از گزینه‌ها را پیشنهاد کند، مقام مسئول در طراحی گزینه‌هایی که ارائه می‌کند از اختیاراتش استفاده خواهد کرد.

چنان‌که ***چستر بارنارد***[۱] اشاره می‌کند، نتیجه این است که سیاست‌های هر سازمانی نه فقط در بالای سلسله‌مراتب، بلکه در تمام سطوح تعریف می‌شود.[iv] در هر سطحی، شکاف اختیاراتِ[۲] مشخصی میان دستوراتی که مقام مسئول دریافت می‌کند و دستوراتی که به پایین مخابره می‌کند وجود دارد و هر مقام مسئول مجبور است در تفسیر دستورات بالادستان خود، از اختیار استفاده کند. این دستورات شکلی از جریان اطلاعات رو به پایین در سلسله‌مراتب است، درست مانند گزارشات که شکلی از جریان اطلاعاتی رو به بالاست. مقامات میانی هنگام انتقال اطلاعات به بالا باید داده‌های دریافتی را به اشکال عمومی‌تر و چکیده‌تر ترجمه کنند؛ اما هنگام انتقال دستورات به پایین باید فرامین دریافتی را به اشکال مشخص‌تر و فراگیرتر ترجمه کنند. این همسازی[۳] صرفاً بدین دلیل رخ می‌دهد که تعداد افراد رده‌های پایین بسیار بیشتر از افراد رده‌های بالاست.

---

[1]. Chester I. Barnard
[2]. discretionary gap
[3]. symmetry

تفاوت اهداف و تأثیرات آن

هرگاه مقامات عقلاییْ قدرت انتخاب داشته باشند، از آن برای دستیابی به اهداف خود استفاده خواهند کرد. بااین‌حال، اهداف هر مقام مسئول ناگزیر تا حدی از اهداف رسمی سازمان و اهداف سایر مقامات دیوان فاصله خواهد گرفت. این واگرایی‌ها ناشی از چهار علت تعارض در دیوان‌هاست که در فصل هفتم بیان شده است: منافع شخصی متفاوت، شیوه‌های متفاوت درک واقعیت، اطلاعات متفاوت و نااطمینانی.

ازآنجاکه مقامات منفرد اهداف متفاوتی دارند و هر کدام از اختیار خود برای ترجمهٔ دستورات از بالا به فرامین رو به پایین استفاده می‌کند، اهدافی که بالادست در ذهن دارد دقیقاً همان‌هایی نیست که زیردستش به افراد پایین هرم سلسله‌مراتب منتقل می‌کند. انحراف حاصله موجب نشت اقتدار[1] می‌شود.

چنین نشتی نه ناشی از خود تفویض اختیار، که ناشی از این حقیقت است که این تفویض با تفاوت‌هایی در اهداف مقامات همراه است. تفویض اختیار بدون اهداف متفاوت منجر به نشت اقتدار نمی‌شود (مگر به‌واسطهٔ خطاهای غیرعمدی). ازاین‌رو تفاوت اهداف میان مقامات، علت اصلی نشت اقتدار است. بااین‌حال، ازآنجاکه اختلاف اهدافْ خود ناشی از عوامل فنی (همچون تفاوت در اطلاعات) و تعارض منافع است، این نتیجه‌گیری بدین معنا نیست که نشت اقتدار تنها یا عمدتاً ناشی از منافع شخصی است.

آثار تجمعی نشت اقتدار

ازآنجاکه بخشی از نشت اقتدار معمولاً زمانی اتفاق می‌افتد که دستورات از هر سطح سلسله‌مراتب به سمت پایین عبور کند، وقتی سطوح زیادی درگیر شوند، این نشت‌ها تجمیع خواهند شد. همانطور که تالک اشاره می‌کند، این امر می‌تواند تأثیر چشمگیری بر اثربخشی دستورات صادرشده توسط مقامات رده‌بالا در دیوان بزرگ داشته باشد.[۷] برای مثال فرض کنید که مقام الف دستوری عمومی به ب۱ بدهد. اهداف خود ب۱ می‌گوید که فرامینش به زیردستانش باید ۹۰ درصد آنچه را در بر بگیرد که باور دارد الف درواقع در ذهن داشت. شاید ب۱ باور دارد انحرافی کوچک در دستور می‌تواند به نفع شخص وی (یا اگر از گونهٔ مدافعان باشد به نفع بخش وی) باشد. شاید اجرای ۱۰۰ درصدی دستور مستلزم تلاش بسیار زیاد باشد (اگر که محافظه‌کار باشد). شاید وی واقعاً دوست داشته باشد که ۵۰ درصد دستور را اجرا کند، اما باور دارد که نمی‌تواند این کار را بدون

[1]. leakage of authority

برانگیختن واکنش منفی الف انجام دهد. حتی ممکن است از ایجاد انحراف آگاه نباشد؛ بلکه تفسیر خود را بهترین کار برای دیوان بداند.

تعداد بسیار اندکی از دستورات آن قدر دقیق و صریح‌اند که نتوان آن‌ها را دست‌کم ۱۰ درصد تحریف کرد؛ در نتیجه دستور ب۱ به زیردستان سطح پ خود فقط ۹۰ درصد آنچه را که الف می‌خواست در خود دارد. بااین‌حال، اهداف مقامات سطح پ اندکی با اهداف ب۱ یا الف متفاوت است. ازاین‌رو، آن‌ها نیز دستورات دریافتی را اندکی تحریف می‌کنند. با فرض این که این امر منجر به نشت ۱۰ درصدی شود، هنگامی که دستور الف به سطح ت برسد، فرامین دریافتی مقامات این سطح فقط ۸۱ درصد آنچه را که واقعاً مطلوب الف بود، در خود دارد.

اگر تحریفات مشابه در هر سطحی رخ دهد، آنگاه فقط ۵۳ درصد آنچه که سازمان در واقع در سطح چ انجام می‌دهد، در جهت تحقق اهداف الف خواهد بود. ۴۷ درصد دیگر، برای تأمین مجموعه اهداف مختلف و گاهی متضاد زیردستان الف خواهد بود. از نقطه‌نظر الف، یا از دیدگاه اهداف رسمی سازمان، تقریباً نیمی از فعالیت‌هایی که دیوان انجام می‌دهد، حرکتی بیهوده محسوب می‌شود.[vi]

این نتیجه منوط به سه شرط است. نخست، نشت کلی ممکن است تا حدی خود ملغی‌گر باشد تا تجمعی. مثلاً اگر تحریف اعمال شده توسط ث۲ دقیقاً مخالف آنچه باشد که ب۱ در دستورات خود به ث۲ ذکر کرده، اثر تجمعی این خواهد بود که تلاش‌های ث۲ دقیقا منتج به آنچه خواهد شد که الف انتظار داشت انجام شود.

دوم، تحریفات تجمعیِ ممکن در دستورات الف بدون اطلاع وی، محدود است. شاید او تنواند در هر سطحی مداخلهٔ کارآمدی داشته باشد، اما می‌تواند اغلب نتایج نهایی را بررسی کند. ازاین‌رو ممکن است مقامات سطح پایین مجبور شوند نتایج را بیشتر از آنچه مثال ما نشان می‌هد با خواسته‌های وی سازگار کنند. فصل بعدی دربارهٔ ابزارهای کنترل مختلفی بحث خواهد کرد که الف ممکن است از آن‌ها استفاده کند.

سوم، شاید عامل نشت ۱۰ درصد که در مثال ذکر شد، چندان مناسب نباشد. ممکن است عوامل نشتی در دیوان‌هایی که برون‌داد نهایی‌شان با دقت عینی بالایی سنجیده می‌شود، کمتر از ۱۰ درصد باشد. ممکن است عوامل نشتی در دیوان‌هایی که کارکردهای مبهمی دارند، سنجش برون‌دادشان دشوار است، یا محیطی به شدت پویا دارند، بالاتر از

۱۰ درصد باشد. مثلا، عبارت زیر از ***جاناتان دنیلز***[1] دربارهٔ کابینهٔ ***فرانکلین روزولت***، عامل نشت بسیار بالایی را نشان می‌دهد.

> نیمی از پیشنهادات رئیس‌جمهور که به‌لحاظ نظری عملاً مثل دستور بودند، به‌راحتی توسط کابینه فراموش می‌شد؛ و اگر رئیس‌جمهور دربارهٔ پیشنهادش برای بار دوم پرسشی می‌کرد، می‌شد به او گفت که در دست بررسی است. اگر برای بار سوم می‌پرسید، ممکن بود وزیر دانای کابینه دست‌کم بخشی از آنچه پیشنهاد کرده را به او دهد. اما به‌ندرت پیش می‌آمد که رئیس‌جمهور سه بار چیزی را بپرسد، مگر این‌که مسئله‌ای بسیار مهم بوده باشد.[vii]

نشت بالا به‌ویژه زمانی محتمل‌تر است که عواملی مانند سوءتفاهم زیردستان دربارهٔ مقاصد بالادستانشان، بی‌کفایتی مطلق و خطاهای غیرعمد بروز یابند.

دراین‌صورت می‌توان نتیجه گرفت که حتی پس از مهیا بودن شرایط بروز عوامل فوق، ***در هر دیوان بزرگ و چندسطحی، بخش بزرگی از تمام فعالیت‌های انجام‌شده کاملاً با اهداف رسمی یا حتی اهداف مقامات عالی‌رتبه بی‌ارتباط است.***

مفهوم حرکت بیهوده و پیامدهای آن

از نقطه‌نظر اشخاص خارجی، هر کدام از فعالیت‌های دیوان که در راستای کارکردهای اجتماعی‌اش نباشد، حرکتی بیهوده است. بر اساس این استاندارد، بخش بزرگی از فعالیت‌های هر دیوانی بیهوده محسوب می‌شود. اما این امر دقیقاً به‌همین دلیل درباره تمام سازمان‌های بزرگ صادق است، حتی آن‌هایی که محصولات بازاری تولید می‌کنند. ازاین‌رو، باید پیش از آن‌که نتیجه‌ای از آن استخراج کنیم، با دقت مفهوم حرکت بیهوده را بکاویم.

چرا برخی از بیهودگی‌ها ناگزیر و مفیدند؟

اگر و تنها اگر اهداف اعضای دیوان با اهداف رسمی یکی باشد، دیوان می‌تواند بدون حرکات بیهوده و اتلافی فعالیت کند. بااین‌حال، برخی واگرایی‌ها در هر دیوانی ناگزیرند.

[1]. Jonathan Daniels

برخی از حرکات بیهوده، کارکردهای مثبت مهمی دارند. برای مثال، کنش‌های مشخص هر مقام مسئول کاملاً در خدمت اهداف شخصی‌شان است. از نقطه‌نظر اشخاص خارج از دیوان، این کنش‌ها ۱۰۰ درصد بیهوده و اتلافی است؛ بااین‌حال، موجب رضایت شخصی مقام مسئول و ازاین‌رو تقویت روحیهٔ وی می‌شود. این رضایت‌مندی‌ها بخش بزرگی از انگیزه‌های هر مقام مسئول را برای ماندن در دیوان و انجام کارآمد وظایف رسمی‌اش شکل می‌دهد؛ مانند جامعه‌پذیری[1] و صحبت‌های روزمره، بهبود آسایش شخصی و مقاومت در برابر دستوراتی که عادات خوشایند را مختل می‌کند. ازاین‌رو به‌شیوه‌ای قابل فهم، کنش‌هایی که چنین رضایتی را فراهم می‌کنند، حتی از نقطه‌نظر مردم خارج از دیوان نیز به‌هیچ‌وجه بیهوده نیستند. هر سازمانی برای دستیابی به اهداف رسمی خود، باید بسیاری از فعالیت‌هایی را که پیوند مستقیمی با اهدافش ندارند بر عهده گیرد و هدف این فعالیت‌ها، حفظ ائتلاف لازم میان افراد به‌منظور دستیابی به اهداف است.[viii]

دشواری تصمیم‌گیری درباره میزان بیهودگی و اتلاف

متاسفانه، غیرممکن است که آشکار و روشن بیان کنیم کدام فعالیت‌های درون دیوان برای دستیابی به اهداف رسمی ضروری‌اند و کدام یک نه. به‌لحاظ نظری، می‌توانیم دو رویکرد متفاوت برای چنین تعریفی استفاده کنیم. نخست، می‌توانیم رفتار «عالی» را برای جایگاهْ چنین مشخص کنیم که اگر بالاترین مقام (الف) بر این جایگاه بنشیند، نقش خود را چگونه انجام خواهد داد. هر تفاوتی میان کنش‌های فرضی بالاترین مقام و کنش‌های واقعی انجام‌شده توسط مقام مسئولی که جایگاه را در اختیار دارد، از نقطه‌نظر الف بیهوده است.

بااین‌حال، این رویکرد حتی به‌لحاظ نظری نیز چندان مناسب نیست. ما نمی‌توانیم مجموعه کنش سالمی را برای هر نقشی تعیین کنیم، مگر این‌که الف درواقع آن نقش را در اختیار بگیرد؛ و او نمی‌تواند هیچ نقشی جز نقش خود را داشته باشد. حتی اگر او پیش از این متصدی بی‌شمار جایگاه بوده باشد، کنش‌های گذشتهٔ وی در آن نقش‌ها، تعریف دقیق رفتار «کامل» نیست. از زمانی که وی در این جایگاه‌ها مشغول بود، هم شرایط تغییر کرده هم و خود او. همچنین تصور این‌که اهداف الف با اهداف رسمی سازمان یکی باشد، نادرست است.

[1]. socialization

رویکرد دوم مستلزم دانش کامل از دو موضوع است: (۱) برون‌داد ضروری برای دستیابی به کارکردهای اجتماعی دیوان و (۲) میزان دقیق تلاش اضافی سازمان‌محورِ[1] هر مقام مسئول در ازای هر فعالیت بیهوده که به نفع وی خواهد بود. با این رویکرد، می‌توانیم ترکیبی از فعالیت‌های کارآمد و بیهوده را طراحی کنیم که برون‌داد مطلوب سازمان را با حداقل منابع ورودی (از جمله فعالیت‌های بیهوده برای ایجاد انگیزه) تولید می‌کند. در عالم واقع، هیچ کسی نسبت به برون‌داد مطلوب سازمان یا اشکال توابع مطلوبیت اعضا علم غیب ندارد. طراحی برون‌داد مطلوب جزو وظایف سازمان است؛ ازاین‌رو هیچ تعریف از پیشی (استقرایی) ارائه نشده است. توابع مطلوبیت اعضا سنجش‌ناپذیرند و حتی اگر سنجش‌پذیر باشند، اعضا آن را پنهان خواهند کرد.

بنابراین مجبوریم نتیجه بگیریم که رفتار هر سازمان بزرگ بی‌شک دربرگیرندهٔ برخی فعالیت‌های بیهوده است که شاید بتوان بدون کاستن از کارایی سازمان در دستیابی به اهدافش آن‌ها را حذف کرد، اما سنجش دقیق «اتلاف واقعی»، یا تصمیم‌گیری دقیق دربارهٔ این‌که کدام فعالیت به‌واقع بیهوده است، ممکن نیست. تشخیص اتلاف واقعی بیشتر مربوط به قضاوت و نظر است تا منطق یا سنجش تجربی.

استثنایی برای این نتیجه‌گیری وجود دارد. بازآرایی فعالیت‌های درون سازمان را می‌توان آشکارا کاهندهٔ بیهودگی و اتلاف دانست اگر شرایط پس از بازآرایی و فرایند بازآرایی، روی‌هم‌رفته تمام شروط زیر را برآورده سازند: مصرف کلی منابع محدود سازمان را کاهش دهند؛ وضعیت یک یا چند عضو را در خارج از دیوان بهتر سازند؛ وضعیت هیچ عضو خارجی را بدتر نکنند. معیار آخرْ کاربرد عملی محدودی دارد، چرا که هر بازآرایی مهمی منجر می‌شود وضعیت کسی بدتر شود، ولو فقط با کاهش منافع شخصی (نه سازمانی).

چگونه برخی اتلاف‌های اجتناب‌پذیر باز هم مزایای چشمگیری فراهم می‌سازند؟

دیوانی که فعالیت‌های بیهوده انجام می‌دهد منابعی بیش از آنچه که برای انجام کارکردهای اجتماعی‌اش لازم است استفاده می‌کند. این منابع مازاد همان است که ***ریچارد کایرت*** و ***جیمز مارچ***[2]، ***سستی سازمانی***[3] می‌نامند.[ix] برای فرد صرفه‌جوی مبارز، سستی سازمانی شر تمام‌عیار است، چرا که این منابع را می‌توان در جاهای دیگری

[1]. organization-oriented effort
[2].Richard M. Cyert - James G. March
[3]. organizational slack

به نحو احسن استفاده کرد. بااین‌حال، این منابعِ مازادْ کارکردهای مفیدی نیز در نقش به‌ظاهر نادرست خود دارند.

نخست، سستی سازمانی به دیوان امکان می‌دهد تا بدون تخصیص اضافی، خود را با افزایش غیرمنتظرهٔ حجم کاری سازگار کند. این امر می‌تواند سستی را به برون‌داد مفید تبدیل کند، بنابراین در کوتاه‌مدت موجب افزایش آن می‌شود. دوم، سستی موجب کاهش اصطکاک و تنش داخلی دیوان می‌شود. تغییرات کوتاه‌مدت در محیط خارجی دیوان مستلزم انتقال منابع از یک زیربخش[1] به زیربخش دیگر است. اگر هر زیربخش اندکی سستی داشته باشد، می‌توان این تغییرات را بدون تأثیرگذاری بر ظرفیت‌های واقعاً مهم هر زیربخش انجام داد. ازاین‌رو، مقامات آن زیربخش با شدت کمتری خواهند جنگید با این دست انتقال منابع تا زمانی که قرار باشد «سازمان را به‌صورت کارآمدتر اداره کنند.»

سوم، سستی سازمانی با کاهش نیاز به هماهنگی میان زیربخش‌ها، به‌صورت بالقوه[2] موجب تمرکززدایی و بنابراین افزایش انعطاف‌پذیری می‌شود. این امر ازآن‌رو رخ می‌دهد که منابع مازاد را می‌توان برای بیشتر کردن امکانات (مانند ماشین‌های اداری) در بخش‌های مختلف دیوان استفاده کرد. این تمرکززدایی موجب کاهش اصطکاک داخلی نیز می‌شود. چهارم، دیوانی که اندکی سستی دارد، می‌تواند انواع خاصی از فعالیت‌های برنامه‌ریزی‌نشده‌ای را انجام دهد که وقتی عملیات به حداقل ممکن می‌رسید حذف می‌شدند. این موضوع شامل برنامه‌ریزی بلندمدت، پژوهش‌های پایه، پژوهش‌های عملیاتی و نوآوری‌های تجربی است.[x]

تمام این مزایا (به جز کاهش اصطکاک) اساساً پوششی در مقابل نااطمینانی‌اند. بنابراین، در دیوان‌هایی که در محیط‌هایی با نااطمینانی شدید فعالیت می‌کنند، میزان چشمگیر سستی سازمانی ممکن است اصلاً اتلاف نباشد، بلکه واکنشی عقلانی به نیاز به انعطاف‌پذیری باشد. بااین‌حال، در هر لحظهٔ غیربحرانی، اتلاف‌ها و دوباره‌کاری‌های وانمودینی[3] در دیوان وجود خواهد داشت؛ ازاین‌رو بسیاری از منازعات دائمی میان صرفه‌جویانِ شاغل در کارگزار تخصیص‌گر مرکزی و مقاماتی که از بودجهٔ خود دفاع می‌کنند، به‌خاطر نحوهٔ ارزیابی مزایای سستی سازمانی است.

---

[1]. subsection
[2]. de facto
[3]. ostensible

نتیجه‌گیری‌های فوق منوط به یک شرط مهم است. در عمل شاید جابجایی منابع مازاد در دیوان برای رفع نیازها دشوار باشد. ممکن است منابع مازاد به‌شدت با منابع ضروری در هم آمیزند و قطعاً مقاماتی که از مزایایش بهره‌مند می‌شوند، آن را ضروری می‌دانند.[xi]

برخی پیامدهای ماهیت مبهم فعالیت‌های بیهوده

ازآنجاکه تعیین دقیق فعالیت‌های بیهوده دیوان غیرممکن است، تقریباً همواره می‌توان هر دیوانی را به انجام کارهای بیهوده متهم کرد. شاید برخی از فعالیت‌هایی که برای حفظ اعضا یا افزایش روحیهٔ آنان انجام می‌دهد، وقتی کاملاً مجزای از الگوی رفتار دیوان مورد بررسی قرار گیرند، برایشان به‌لحاظ شخصی بسیار نافع به‌نظر برسد. ممکن است فعالیت‌های مرزی نیز توسط برخی ناظرانْ بسیار ارزشمند و توسط برخی دیگرْ بسیار بیهوده تلقی شوند.

بررسی کامل و دقیق تمام فعالیت‌های دیوان، عموماً همیشه موجب آشکار شدن نمونه‌های آشکار اتلاف واقعی می‌شود که شرمندگی رهبران را به همراه خواهد داشت. چنان‌که در فصل ششم عنوان شد، عالی‌رتبه‌ترین مقامات هر دیوان می‌داند که دست‌کم برخی کنش‌های سرزنش‌پذیر در هر لحظه در سازمانشان جاری است. بنابراین، مقاماتْ تلاش‌ها و زمان خود را صرف اصلاح سیاست‌هایشان می‌کنند تا افرادی را که قدرت تهدید به انجام تحقیقات را دارند، خوشنود نمایند.

رابطهٔ میان علل اتلاف و انواع تلاش‌ها برای کاهش آن

مقامات رده‌بالا معمولاً به دو دلیل در پی کاهش اتلاف‌ها هستند. نخست، آن‌ها نشت اقتدار رده‌های پایین‌تر از خود را برای قدرت خود مضر می‌دانند. دوم، آن‌ها توسط قانون‌گذاران، اعضای کارگزار تخصیص‌گر مرکزی و دیگر نیروهای خارجی، تحت فشار برای صرفه‌جویی‌اند.

میزان ممکن کاهش هر نوع اتلاف و کارآمدترین ابزار برای کاهش آن، به‌شدت وابسته به نوع تنوع هدف نهفته در این بیهودگی و اتلاف دارد. می‌توان با بهبود شبکه‌های ارتباطی و سامانه‌های جستجوی درون دیوان، اتلاف ناشی از تفاوت جریان‌های اطلاعاتی را زیر ضرب گرفت. مدیریت اتلاف‌های ناشی از نااطمینانی دشوارتر است. بااین‌حال، می‌توان برخی ابزارهای ضد نااطمینانی را به کار گرفت؛ ابزارهایی همچون الگوهای

جستجوی گسترده‌تر و تلاش‌های بیشتر برای کنترل شرایط محیطی. بنابراین هر دو نوع اتلاف را می‌توان با ابزارهای صرفاً فنی کاهش داد.

بازآرایی انگیزه‌ها می‌تواند تا حدی اتلاف ناشی از تفاوتِ در منافع شخصی را خنثی کند؛ این امر در فصل دوازدهم مورد بحث قرار خواهد گرفت. بااین‌حال، برخی اتلاف‌های ناشی از تفاوت در نفع شخصی و تمام اتلاف‌های ناشی از تفاوت در شیوه‌های درک واقعیت، ریشه در ساختارهای ارزشی بنیادین و افق دید مدیران مربوطه دارد. کاهش چنین اتلاف‌هایی مستلزم ایجاد اجماعی سترگ بر سر اهداف در میان مقامات به‌واسطهٔ استخدام گزینشی، شستشوی مغزی، یا استفاده از ایدئولوژی‌هاست. در فصول بعدی به تمام این فنون خواهیم پرداخت.

رابطهٔ میان حرکت بیهوده و اندازهٔ سازمان

اگرچه نمی‌توانیم اتلاف حقیقی را با دقت بسنجیم، اما باز هم می‌توانیم نتایج مهمی را دربارهٔ رابطهٔ میان حرکات بیهوده در کل و حجم کلی سازمان‌های غیربازاری به دست دهیم. برای نیل به این مقصود، باز هم باید به گوردن تالک رجوع کنیم.[xii] ما در تحلیل خود، از مفروضات دلبخواهانه دربارهٔ عوامل نشت و زمان صرف‌شده برای نظارت استفاده خواهیم کرد. محاسبات عددی نیز دقت خاصی را به نتایج خواهد بخشید. بااین‌حال، باور داریم که این مصنوعات، روابط بنیادین ناشی از تحلیل ما را مخدوش نمی‌کند.

فرض کنید که مقام مسئول الف، عملیات را بدون هیچ نوع سازمان‌دهی هدایت می‌کند. بنابراین می‌تواند ۱۰۰ درصد وقتش را وقف تعامل مستقیم با محیط خود نماید و هیچ نوع نشتیِ اقتدار را تجربه نکند. سپس سه زیردست استخدام می‌کند و یک چهارم وقتش را صرف نظارت بر هر کدام از آن‌ها می‌کند: یک هشتم برای انتقال دستورات و یک هشتم برای کنترل نتایج و دریافت گزارشات. این امر، کنش مسقیم الف را به ۲۵ درصد آنچه که بود تقلیل می‌دهد. بااین‌حال، تلاش‌های وی اکنون به‌واسطهٔ تلاش‌های سه زیردستی تقویت می‌شوند که یک‌چهارم زمان هر یک از آن‌ها تحت نظارت آن مقام است و سه‌چهارمش صرف کنش عملی می‌شود.

اما ازآنجاکه هر زیردست در سطح ب اهداف منحصربه‌فردی دارد، نشت اقتدار در ارتباط با اهداف الف رخ می‌دهد. بگذارید فرض بگیریم عامل نشت ۱۰ درصد باشد. اگرچه هر مقام مسئول در سطح ب، ۰.۷۵ نفر–روز[1] را صرف کنش عملی می‌کند، اما فقط ۰.۶۷۵

[1]. man days

نفر–روز در راستای اهداف الف است. بنابراین الف با استخدام سه زیردست، کنش عملی مؤثر خود را از ۱.۰۰ نفر–روز به ۲.۲۷۵ نفر–روز (به ازای روز تقویمی) افزایش داده است.

حال بگذارید فرض کنیم که هر زیردست سطح ب، خود سه زیردست استخدام کند. اکنون هر مسئول سطح ب، ۷۵ درصد زمان خود را صرف نظارت بر زیردستانش می‌کند و خود نیز ۲۵ درصد تحت نظارت الف است. بنابراین مقامات سطح ب، تمام وقت خود را صرف مدیریت داخلی می‌کنند. مقامات سطح پ، ۲۵ درصد زمانشان را تحت نظارت‌اند و ۷۵ درصد زمانشان را صرف کنش عملی می‌کنند. ازآنجاکه نُه مقام در سطح پ وجود دارند، زمان کنش عملی اکنون به ۷ نفر–روز می‌رسد (۶.۷۵ از مقامات سطح پ و ۰.۲۵ از خود الف). بااین‌حال، بافرض این‌که سوگیری زیردستان سطح پ با سوگیری مقامات سطح ب جمع می‌شود، عامل نشت اعمال‌شده در کنش‌های سطح پ به ۱۹ درصد می‌رسد. بنابراین فقط ۸۱ درصد کنش عملی سطح پ مطابق مقاصد واقعی الف است. این بدان معناست که برون‌داد موثر کلی سازمان (از نقطه‌نظر الف) به ۵.۴۷ نفر–روز در سطح پ به‌اضافهٔ ۰.۲۵ از خودش، یا روی‌هم‌رفته ۵.۷۲ نفر–روز می‌رسد.

با محاسبات مشابه، می‌توانیم سازمان تحت نظارت الف را به هر سطح دلخواه برسانیم. برای مثال، ما محاسبات عددی را در پنج سطح انجام داده‌ایم که در جدول ۱ خلاصه شده است.[xiii]

از این جدول می‌توان نتایج مهم زیر را اتخاذ کرد:

الف) با رشد سازمان، ظرفیت الف برای کنش عملی مؤثر به‌صورت مدام افزایش، اما نرخ نهایی آن کاهش می‌یابد.

ب) با رشد سازمان، نسبت تمام فعالیت‌هایی که به کنش عملی اختصاص یافته‌اند کاهش و نسبت فعالیت‌های مختص مدیریت داخلی افزایش می‌یابد.

پ) با رشد سازمان، نسبت فعالیت‌های بیهوده (از نقطه‌نظر الف) پیوسته افزایش می‌یابد. در نهایت، بیش از نیمی از فعالیت‌های انجام‌شده، از نقطه‌نظر الف بیهوده بوده است. این امر با توجه به عوامل نشت و نظارتی که استفاده کردیم و در جدول ۱ نشان دادیم، به سلسله‌مراتبی با بیش از پنج سطح نیاز دارد.

ت) اگر هزینهٔ نهایی افزایش تعداد کارکنان کاهش نیابد و بهره‌وری نهایی کارکنان اضافی از منظر نفر–روز افزایش نیابد، آنگاه از نقطه‌نظر الف، سازمانْ یک اندازهٔ بهینه خواهد داشت. با فرض این‌که الف خود باید هزینهٔ کارکنان اضافی را بپردازد، سازمان را

تا سطح بهینه توسعه خواهد داد، نه بیشتر. این‌که دقیقاً تعداد سطوح چقدر باید باشد به میزان بهره‌وری هر نفر–روز نسبت به هزینه‌هایش بستگی دارد.

ث) اگر الف خود مجبور به پرداخت هزینهٔ کارکنان بیشتر نباشد، تمایل خواهد داشت تا اندازهٔ سازمان را به صورت نامحدود گسترش دهد، چرا که هر عضو جدید به‌نحوی بر قابلیت‌های کنش عملی وی خواهد افزود. این امر بیشتر درباره دیوان‌ها صادق است.

ج) بسیاری از فعالیت‌های دیوان‌های بزرگ و چندسطحی احتمالاً مستقیماً اهداف مقامات عالی‌رتبه را پیش نمی‌برند. ازاین‌رو هر تلاشی برای دستیابی به هماهنگی کلان‌مقیاس، احتمالاً ناکارآمد خواهد بود.

جدول ۱

تغییرات اثرگذاری و بهره‌وری نسبت اندازه سازمان

تعداد سطوح	تعداد اعضا	نفر–روز کل	برون‌داد مستقیم کل	کنش مستقیم کل به‌عنوان درصدی از نفر–روز کل	خروجی کنش مستقیم مفید برای الف (به نفر–روز)		
					کل	میانگین به‌ازای فرد	آورده نهایی به‌ازای فرد اضافه‌شده در پایین‌ترین سطح
۱	۱	۱.۰۰۰	۱.۰۰۰	۱۰۰.۰	۱.۰۰	۱.۰۰۰	۱.۰۰۰
۲	۴	۴.۰۰۰	۲.۵۰۰	۵۷.۵	۲.۷۵۵	۰.۵۶۹	۰.۴۲۵
۳	۱۳	۱۳.۰۰۰	۷.۰۰۰	۵۳.۹	۵.۷۱۸	۰.۴۳۹	۰.۳۸۲
۴	۴۰	۴۰.۰۰۰	۲۰.۵۰۰	۵۱.۳	۱۵.۰۱۲	۰.۳۷۵	۰.۳۴۴
۵	۱۲۱	۱۲۱.۰۰۰	۶۱.۰۰۰	۵۰.۵	۳۹.۸۵۲	۰.۳۲۹	۰.۳۰۷

یادداشت: همچنان بیانگر درصد نفر–روز کل است که شامل کنش مستقیم مفید برای الف هستند. با سه سطح، معادل ۴۳.۹ درصد است.

تحلیل فوق منوط به دو شرط متضاد است. نخست، امکان افزایش بهره‌وری ناشی از صرفه‌به‌مقیاس را نمی‌دهد. اگر اندازهٔ بزرگ‌تر امکان تشدید تقسیم کار را بدهد، ممکن است بهره‌وری به ازای نفر–روز مؤثر چنان سریع رشد کند که کاهش نسبت هر نفر–روز اضافی اختصاص‌یافته به برآوردن اهداف الف را جبران نماید. این جبران موجب می‌شود که مثال ما، نرخ کاهشی «نسبت کنش عملی مؤثر به افزایش اندازه سازمان» را بیش از

آنچه که هست نشان دهد. دوم، ما نمی‌توانیم زمانی را که زیردستان الف در هر سطحی صرف هماهنگی مستقیم فعالیت‌های خود با دیگری می‌کنند، در نظر بگیریم. این نادیده‌انگاری سبب می‌شود که مثال ما نرخ کاهشی «نسبت فعالیت عملی مؤثر به افزایش اندازه» را دست کم بگیرد.

تحلیل فوق، بنیان بیانیهٔ ما را دربارهٔ سه اصل بنیادین کنترل سازمانی شکل می‌دهد. نخست، *قانون کنترل ناقص*[1]: ***هیچ کسی نمی‌تواند رفتار سازمان را کاملاً تحت کنترل داشته باشد.*** دوم، *قانون کنترل نزولی*[2]: ***هرچه سازمان بزرگ‌تر شود، کنترل بالادستان بر کنش‌های سازمان، ضعیف‌تر خواهد شد.*** سوم، *قانون هماهنگی کاهنده*[3]: ***هرچه سازمان بزرگ‌تر شود، هماهنگی میان کنش‌هایش کمتر خواهد شد.*** این قوانینِ کاملاً مبرهن، نتیجهٔ گریزناپذیر این حقیقت‌اند که ظرفیت ذهنی هر فردی محدود است. می‌توان این محدودیت را با ایجاد فعالیت به‌واسطهٔ ادغام افراد در تعداد بزرگ‌تر برطرف کرد. اما نمی‌توان با هماهنگی یا کنترل فعالیت‌ها بر این محدودیت فائق آمد، چرا که هماهنگی یا کنترل نیازمند آگاهی از فعالیت‌های مرتبط است.

این درست است که ابزارهای کنترلی به‌طرز چشمگیری می‌توانند قابلیت‌های پردازش اطلاعات افرادِ بالای هرم را افزایش دهند. همچنین، انواع خاص ساختارهای سازمانی، هماهنگی بهتری را نسبت به انواع دیگر فراهم می‌کنند. بااین‌حال، هیچ نوع نظام حسابداری، رایانه‌های پرسرعت یا بازسازماندهی ساختاری نمی‌تواند بر صحت بنیادین این قوانین غلبه کند. دیوان یکپارچه، افسانه‌ای بیش نیست.

[1]. Law of Imperfect Control
[2]. Law of Diminishing Control
[3]. Law of Decreasing Coordination

فصل دوازدهم: فرایندها و ابزارهای کنترل

چرخه بنیادین کنترل

فرایندهای کنترل درون دیوان، در خدمت نیاز گروه کوچکی از افراد (مقامات عالی‌رتبه) است به‌منظور بهینه‌سازی اطلاعات به‌منظور ارزیابی و جهت‌دهی به تلاش‌های گروه بزرگی از اشخاص (مقامات رده‌پایین). گام‌های اساسی این فرایندها را می‌توان به‌صورت زیر بیان کرد:

۱. مقام مسئول، دستوراتی را صادر می‌کند.
۲. به زیردستان خود فرصت می‌دهد تا دستورات را اجرا کنند.
۳. دستورات خاصی را انتخاب می‌کند تا عملکرد زیردستانش را بسنجد.
۴. او به دنبال کشف آنچه است که درواقع درنتیجهٔ دستورات وی [که اکنون مشغول ارزیابی آن‌هاست] در سطوح پایین انجام شده است.
۵. تأثیر دستوراتش را با مقاصد اولیهٔ خود مقایسه می‌کند.
۶. تصمیم می‌گیرد که آیا این نتایج، آن اندازه مؤثرند که توجه بیشتری نطلبند، نامؤثرند اما به‌خاطر وجود موانع سختگیرانه امکان بهبود ندارند، یا تا حدی مؤثرند و با دستورات آتی می‌توان آن‌ها را بهبود بخشید.
۷. در وهلهٔ آخر، دستورات جدیدی صادر می‌کند و باز، چرخه را می‌آغازد.

این چرخه بیش از حد ساده‌سازی‌شده است، چرا که بازخوردهای میانجی زیردستان را (که اغلب او را وامی‌دارد تا دستورات اولیهٔ خود را در میانهٔ فرایند بازطراحی کند) در بر

نمی‌گیرد. بااین‌حال، این بازخوردها موجب تغییر عوامل یا نتایج بنیادین تحلیل ما نمی‌شود.

در ادامه فصل به بررسی راه‌هایی می‌پردازیم که مقامات از ابزارهای بهینه‌سازی در اطلاعات برای اجرای تمام گام‌های بالا بهره می‌برند.

صدور دستوراتی که مستلزم بازبینی جزئی‌اند

کنترل مؤثر با صدور دستور آغاز می‌شود. هرچه دستورات ابهام و عمومیت کمتری داشته باشند، اختیار کمتری به زیردستان تفویض می‌شود. ازاین‌رو، مقامات می‌توانند از فنون زیر برای کاهش تلاش‌های بازبینی آتی خود استفاده کنند:

– ترویج قواعد و مقررات مدون و دقیق. این قوانین همچون دنبالهٔ مدون عالی‌رتبه‌ترین مقام دیوان عمل می‌کنند. مقامات رده‌پایین به‌جای مشورت با او در بسیاری از موارد می‌توانند از قوانین مشورت بگیرند. این امر موجب کاهش شدید تعداد تصمیماتی می‌شود که باید بدون قربانی‌کردن هماهنگی مرکزی اتخاذ کند.

– ایجاد کدهای پیام ضدتحریف برای فرامین[1]. اگر بتوان کدهای بدون ابهامی برای دستوالعمل‌ها[2] طراحی کرد، می‌توان آن را بدون نشت چشمگیر اقتدار، از میان سطوح بی‌شماری انتقال داد.

– ایجاد سنجه‌های عینی عملکرد و استانداردهای خاصی که سنجه‌ها بر اساس آن بیان شده باشند. مقامات رده‌بالا می‌توانند به‌منظور کشف نقطهٔ ضعف، سریعاً هم‌سنجی‌های نتایج واقعی را با اهداف برنامه‌ریزی‌شده بررسی کنند. این امر متضمن برخی از انواع ابزارهای ضدتحریف برای تضمین گزارش‌دهی دقیق است.

– بررسی پیشاپیش دستوالعمل‌های پیشنهادی با زیردستان برای تضمین این‌که هیچ مقاومت و مخالفت اضافی رخ نخواهد داد.

سه مورد اول این سنجه‌ها برای کاهش اختیار زیردستان طراحی شده‌اند. ازاین‌رو، انعطاف‌ناپذیریِ واکنش سازمان را افزایش می‌دهند. ازاین‌گذشته، ممکن است زیردستان به‌شیوه‌های غیرمنتظره‌ای به هر نوع تأکید بیشتر بر این ابزارها واکنش نشان دهند، چرا که در مقابل کاهش قدرت و خودمختاری خود مقاومت خواهند کرد. مثلاً تاکید بیشتر بر

[1]. instructions
[2]. directives

مقررات رسمی ممکن است منجر به کاهش مشارکت شخصی در سازمان، افت نمایی عملکرد تا میزان حداقل انطباق، سختگیری اخلالگرانه در اتخاذ قوانین برای شرایط خاص، یا افزایش تعداد دفعات ارجاع تصمیمات به اقتدار مرکزی شود.[i] ازاین‌رو، ممکن است تعادل جدید، آن نقطه‌ای نباشد که در ابتدا توسط مقاماتی که بر قواعد تأکید داشتند برنامه‌ریزی شده بود.

ایجاد اطلاعات ضروری برای کشف آنچه زیردستان انجام می‌دهند

دیوان‌ها نیازمند گزارشات مبادلات و عملکردند، چرا که مقامات عالی‌رتبه نیاز به ابزارهایی دارند تا بتوانند زیردستان خود را کنترل کنند.[ii] برای گزارش فعالیت‌ها باید چند سنجهٔ عینی عملکرد ایجاد شود، حتی اگر سنجه‌ها درواقع کاملاً نادقیق باشند؛ چرا که عملکرد مربوطه یا سنجش‌ناپذیر است یا کمّی‌سازی‌اش دشوار.

این گزارشات سه هدف عمده دارند. نخست، مقامات عالی‌رتبه را از آنچه اتفاق می‌افتد آگاه می‌سازد. دوم، ضرورت آماده‌سازی گزارشات ماهانه، به هر یک از زیردستان یادآوری می‌کند که باید استانداردهای خاصی را برای عملکردشان رعایت کنند. سوم، ترس از مجازات برای عدم رعایت استانداردها، وی را تشویق می‌کند تا عملکرد مناسبی از خود نشان دهد؛ یا دست‌کم گزارش انجام این کار را ارائه کنند.

کارکردهای ترغیب به سازگاری/پیروی توضیح می‌دهد که چرا دیوان‌ها معمولاً خواهان گزارشاتی بسیار بیش از آنچه هستند که مقامات عالی‌رتبه فرصت کنند بخوانند. حتی اگر ۹۰ درصد این گزارشات هرگز خوانده نشوند، ممکن است باز هم تأثیر به‌سزایی در رعایت استاندارهای دیوان داشته باشند. این امر مادامی صادق است که مقامات رده‌پایین ندانند کدام ۱۰ درصد درواقع خوانده خواهند شد. حتی اگر بدانند که کدام ۱۰ درصد معمولاً مورد بررسی قرار می‌گیرد، همچنان تحت فشارند تا تمام استانداردها را رعایت کنند، چرا که در صورت بروز مشکل، از بازرسی واهمه دارند. بااین‌حال اگر مقامات بدانند که گزارشات عملکرد هرگز از طریق مجراهای اطلاعاتی مستقل تأیید نمی‌شوند، نمی‌توانند در مقابل وسوسهٔ مخدوش کردن گزارشات مقاومت کنند.

معمولاً هر چه سن دیوان بیشتر باشد، به گزارشات بیشتری نیاز دارد. هرچه سن دیوان بیشتر شود با بحران‌های بیشتری مواجه شده و الزامات گزارش‌دهی پیشگیرانهٔ بیشتری ایجاد می‌کند.

انتخاب فقط بخش کوچکی از تمام فعالیت‌ها جهت بازبینی

مقامات رده بالا نمی‌توانند تمام آنچه را که توسط زیردستانشان در واکنش به دستورات انجام می‌شود بازبینی کنند. بنابراین، شاید به‌نظر برسد که یا باید تنها مهم‌ترین واکنش‌ها را بازبینی کنند، یا آن‌هایی را که به احتمال زیاد بسیار بد اجرا می‌شوند. بااین‌حال، اگر بتوان به‌سادگی انتخابشان را برای بازبینی پیش‌بینی کرد، زیردستان دربارهٔ آن دسته از دستوراتی که بازبینی نخواهند شد، اختیار بالایی خواهند داشت.[iii] این امر منجر خواهد شد کنترل مقامات ارشد بر سازمانْ تا حد زیادی کاهش یابد.

برخی شیوه‌های بدیلِ گزینشِ رفتار خاص برای بازبینی به شرح زیر است:

– فقط بازبینی آن دست مواردی که بازخوردهایی قوی از کارگزاران خارجی دریافت می‌کنند. مقامات رده‌بالا غالباً مجبور به توجه به کنش‌هایی‌اند که بیشترین انتقادات خارجی را برمی‌انگیزد. این «واکنش‌گرایی[1]» توجه آنان را از کنش‌های دوربُرد (مثلاً برنامه‌ریزی پیشرفته) دور کرده و موجب می‌شود کنترل‌های سختگیرانه به‌صورت نامنظم از یک بخش دیوان بر بخش دیگر اعمال شود. از سوی دیگر، موارد غیرمناقشه‌برانگیز همواره تحت کنترل باقی می‌مانند.

– فقط بازبینی انحرافات چشمگیر نسبت به اهداف استاندارد یا پیش‌تر برنامه‌ریزی‌شده. متأسفانه، این نوع «مدیریت با مستثنی‌سازی»، زیردستان را تشویق می‌کند تا تظاهر کنند به اهداف استاندارد دست یافته‌اند و برای رسیدن به استانداردهای حداقلی تلاش کنند تا به‌راحتی بتوانند به اهدافشان برسند. ازاین‌رو، باید برای اطمینان از گزارشات دقیق و پیشگیری از قربانی‌کردن ویژگی‌های مهمی که در استاندارد ذکر نشده است، با ابزارهای خاصی همراه باشد. مثلاً کفش‌های تولیدی کارخانهٔ کفشی در اتحاد جماهیر شوروی، تماماً برای پای چپ بودند، چرا که کارخانه می‌خواست به استاندارد مقدار کمّیِ تولید [اِعلامیِ کارگزار تخصیص‌گر مرکزی] برسد.

– فقط بازبینی آن دست تصمیماتی که زیردستان نمی‌توانند درباره‌اش توافق کنند. این فن، کنترل تمام مواردی را که زیردستان می‌توانند درباره‌اش توافق کنند، به آنان می‌بخشد.

– صرفاً بازبینی مواردی که بالاتر از سطح اهمیت کمّی خاصی باشند. این ابزار فرض می‌کند که می‌توان سنجهٔ کمّیِ بی‌ابهامِ اهمیت را تدوین کرد. بااین‌حال، ممکن است

[1]. fire-fighting

بدین شکل تدوین شود که مقامات سطح پایین نتوانند بدون مجوزهای خاص، بیش از حد خاصی هزینه کنند.

– بازبینی تعداد مشخصی از موارد که کاملاً تصادفی انتخاب شده باشند. اگر زیردستان واقعاً دربارهٔ این که کدام مورد باید مورد بازبینی قرار گیرد دچار نااطمینانی باشند، این فن بیشترین انطباق را در تمام موارد به‌همراه خواهد داشت. بااین‌حال، زیردستان به‌دقت عادات تصمیم‌سازی بالادستان خود را مطالعه خواهند کرد تا جلوی این دست نااطمینانی‌ها را بگیرند. ازآنجاکه مقامات عالی‌رتبه معمولاً علاقهٔ بیشتری به برخی فعالیت‌ها دارند، از بازبینی تصادفی متنفرند. ازاین‌رو این فن ندرتاً به‌کار می‌رود، حتی اگر ایجاد نااطمینانی دربارهٔ آنچه که مورد بازبینی قرار خواهد گرفت، بهترین شیوهٔ مقامات عالی‌رتبه برای بیشینه‌سازی کنترل خودشان باشد.

استفاده از ابزارهای ضدتحریف برای دستیابی به توافق

در فصل دهم دربارهٔ ابزارهای ضدتحریفی که مقامات برای کشف وضعیت درست از گزارشات رسمی استفاده می‌کنند صحبت کردیم. این ابزارها را همچنین می‌توان برای تحریک سازگاری استفاده کرد.

قانون پادکنترل[1] می‌گوید: ***هرچه تلاش حاکمیت یا مقام رده‌بالا برای کنترل رفتار مقامات زیردست بیشتر باشد، تلاش زیردستان برای گریز از کنترل یا مقابله با آن بیشتر خواهد شد.*** بسیاری از تلاش‌های مقامات عالی‌رتبه برای کشف آنچه که واقعاً در سطوح پایین اتفاق می‌افتد شامل دوباره‌کاری، میان‌بُر یا هر دو است. مستقیم‌ترین شکل میان‌بر عبارت است از بازرسی‌هایی شخصی، ترجیحاً بدون هشدار پیشین. اما مقامات رده‌پایین از بازرسی‌های ناگهانی متنفرند و برای اجتناب از آن خود را به آب و آتش خواهند زد. آن‌ها شبکه‌های ارتباطی شخصی گسترده‌ای را ایجاد خواهند کرد تا از پیش، از ورود بازرسین آگاه شوند. هر «خبرچین» بدین امید این کار را خواهد کرد که در آینده خدمات متقابلی دریافت کند.[iv] باوجوداین، مقامات رده بالا همچنان می‌توانند با مراجعهٔ حضوری به صحنهٔ کنش، چیزهای زیادی دربارهٔ مشکلات و عملکرد زیردستانشان کشف کنند. هرچه بیشتر و نامنظم‌تر دست به این کار بزنند، بیشتر موجب تقویت انطباق خواهند شد.

[1]. Law of Counter Control

یکی دیگر از ابزارهای ضدتحریفِ با پیامد کنترلی، استفاده از حوزه صلاحیت‌های همپوشانی است؛ چنین کاری مستلزم هماهنگی میان بخش‌های مختلف دیوان پیش از هرگونه اقدامِ عملی است. هرگاه مقامات رده‌پایین نتوانند بر سر انجام این کارکردهای مشترک توافق کنند، باید به بالادست خود مراجعه کنند، بنابراین عملاً قدرت را به وی منتقل می‌کنند. ما این اصل را ***قانون انتقال قدرت***[1] می‌نامیم: ***تعارض مهارنشده، قدرت را به بالا ارجاع می‌دهد.***[7] اگر منازعه از طریق سازش یا توافق مهار شود، آن‌گاه زیردستان می‌توانند خود را همچون جبهه‌ای متحد به بالادست نشان دهند و بنابراین از گزینه‌های وی بکاهند. بنابراین، نتیجهٔ این قانون آن است که توافق میان زیردستان، کنترل بالادست مشترکشان را بر ایشان کاهش خواهد داد. بااین‌حال، این نتیجه با قانون فوق متقارن نیست، چرا که مافوقْ قدرت بیشتری نسبت به زیردستان خود دارد و در صورت داشتن اطلاعات کافی به‌واسطهٔ سایر مجراها می‌تواند توافق آن‌ها را نادیده گیرد. هم قانون و هم نتیجهٔ آن نشان می‌دهد که چرا بالادستان گاهی تعمداً منازعات را در سازمان‌های خود شکل می‌دهند تا بتوانند کنترل خود را بر تصمیمات کلیدی تقویت کنند.

کارگزاران مجزای پایشگری

یکی از گسترده‌ترین، مهم‌ترین و پیچیده‌ترین ابزارهای کنترلی به‌کاررفته در دیوان‌ها، سازمان‌های پایشگر جداگانه برای بازرسی و گزارش عملکرد است.

ماهیت سازمان‌های پایشگر مجزا

سازمان‌های پایشگر مجزا سه ویژگی عمده دارند: سلسله‌مراتب و نظام ترفیع کارکنان آن‌ها متفاوت از دیوان‌های تحت پایش‌اند؛ کارکرد اصلی آن‌ها پایش است، اگرچه کارکردهای دیگری هم دارند (به‌ویژه انتقال دستورات به پایین)؛ در سطوح بالا با برخی ساختارهای بزرگ بوروکراتیک یا سیاسی ادغام شده‌اند. نمونه چنین کارگزاری‌هایی عبارت‌اند از بازرسی کل ارتش، سازمان بازرسی کشور و احزاب کمونیست در بسیاری از کشورهای کمونیستی.

مزایای آن‌ها

از نقطه‌نظر مقامات یا سیاستمدارانی که بوروکراسی‌های پیچیده را اداره می‌کنند، کارگزاران پایش‌گر مجزا چهار مزیت عمده دارند. نخست، قابلیت نظارتی مستقیم مقاماتِ

[1]. Power Shift Law

رده‌بالا را تا حد زیادی افزایش می‌دهند. مقامات عالی‌رتبه فقط با ایجاد ستاد عظیم دستیاران پایشگر است که می‌توانند قدرت خود را گسترش دهند تا تقریباً همه در دیوان عملیاتی تحت نظارت کسانی قرار گیرند که اتحاد نزدیکی با مقامات سطوح بالا دارند. بااین‌حال، ستاد پایشگر باید چنان بزرگ باشد که به سازمانی جداگانه با سلسله‌مراتب مخصوص به خود تبدیل شود. این امر، ***قانون تکرار کنترل***[1] را پیش می‌کشد: ***هر تلاشی برای کنترل یک سازمان، منجر به ایجاد سازمانی دیگر می‌شود.***

دوم، کارگزاران پایشگر مجزا، مجراهای مازاد ارتباطی خارج از مجراهای رسمی بوروکراسی موجود ایجاد می‌کنند. سلسله‌مراتبِ هر کارگزار پایش‌گر، تحریف خاص خود را می‌طلبد، اما با بوروکراسی دیوان تحت پایش تفاوت دارم. سوم، کارگزاران پایش‌گر در تعامل با دیوان‌های تحت نظارت اجازهٔ میان‌بُر را می‌دهد. مقامات رده‌بالا می‌توانند از سلسله‌مراتب پایش برای ارسال پیام‌ها به هر سطح یا استخراج داده‌ها از آن سطوح در دیوان تحت نظارت استفاده کنند، بدون این‌که نیازی باشد از میان تمام سطوح بالایی عبور کرده تا به آن سطح برسند.

چهارم، آن‌ها رقیبی برای بوروکراسی دیوان تحت نظارت ایجاد می‌کنند. آن‌ها دارای حوزه‌های همپوشان با دیوان‌های تحت نظارت‌اند، اما ساختارهای انگیزشی متفاوتی دارند.

نیاز به تنش میان دیوان‌های پایش‌گر و دیوان‌های عملیاتی

میان دیوان‌های پایش‌گر و عملیاتی، تعارضی بنیادین در منافع وجود دارد. این امر بدان دلیل رخ می‌دهد که دیوان‌های پایشگر برای یافتن و گزارش «شر» پاداش می‌گیرند و دیوان‌های عملیاتی برای پیشگیری یا کتمان آن. این تعارض است که سبب می‌شود دوباره‌کاری یا میان‌بُر برای مقامات رده‌بالا مفید باشد. اگر تمام مقامات دیوان سوگیری یکسانی داشته باشند، مجراهای چندگانه موجب تصحیح تحریفات نخواهد شد. ازاین‌رو، اثربخشی کارگزاران پایشگر مجزا را می‌توان تنها در صورتی حفظ کرد که تنش مشخصی میان اعضای آن و اعضای دیوان‌های عملیاتی تحت پایش وجود داشته باشد. این یکی دیگر از نتایج قانون انتقال قدرت است.

نیاز به حفظ چنین تنشی توضیح می‌دهد که چرا ساختار پرسنلی بیشتر کارگزاران پایش‌گر کارآمد، کاملاً از دیوان‌هایی که می‌پایند جداست. اگر مقامات دائماً میان بازرسان

[1]. Law of Control Duplication

و بازرسی‌شوندگان در رفت‌وآمد باشند، پایشگران انگیزه می‌یابند تا اشتباهات و انحرافات را نادیده بگیرند، به امید این‌که هنگام بازرسی از آنان نیز همین رفتار صورت پذیرد.

دشوار بتوان درون سلسله‌مراتب واحد، دو دیدگاه کاملاً متضاد را نسبت به گزارش عملکرد تقویت کرد. مقاماتی که در تشخیص و گزارش انحرافات شدیداً جسورانه عمل می‌کنند، می‌توانند انتظار ترفیع را در دیوان‌های پایشگر داشته باشند. اما در دیوانی که مسئول تولید برون‌داد است، در گزارشات انحرافات، عملکرد عالی باید بر جانفشانی مقدم باشد، چرا که برای جامعه تولید بسیار مهم‌تر از پایش است. بنابراین، دیوان‌های نظارتی که کارکنانش مسیر شغلی جداگانه‌ای ندارند، معمولاً درباره تشخیص و گزارش‌دهی رفتارهایی که مقامات رده‌بالا آن‌ها را نامطلوب می‌دانند، دودل‌اند.

چگونه تکریم توسط دیوان‌های پایشگر، کنترل‌ها را چند برابر می‌کند

هنگامی که سازمان پایش‌گرْ خود به‌اندازه‌ای بزرگ شد که به یک دیوان تبدیل شود، رفتارهای نوع‌وار بوروکراتیک از خود بروز می‌دهد. مقاماتش مدافع کنترل بیشتر بر دیوان‌های عملیاتی تحت پایش می‌شوند، هم بدین دلیل که می‌خواهند کارکردهای خود را بهتر انجام دهند و هم این‌که چنین کاری موجب افزایش اهمیت آنان می‌شود. در نتیجه، مقامات دیوان‌های پایشگر مجزا، گزارشات دقیق‌تری از دیوان‌های عملیاتی می‌خواهند و هر روز محدودیت‌های بیشتری بر اختیار آنان اعمال می‌کنند. حفظ مسیرهای شغلی جداگانه برای پایش مقامات موجب تقویت این گرایش خواهد شد. بنابراین پایشگران با علم به این‌که شاید روزی خود تحت چنین کنترل‌هایی کار کنند، از درخواست کنترل بیشتر منصرف نخواهند شد.

اگر دیوان پایشگر از نظام چرخشی سریع استفاده کند، این امر موجب افزایش کنترل خواهد شد. هر مقام بلندپروازی که شغل پایشی مشخصی را بر عهده می‌گیرد، تلاش خواهد کرد تا با ابداع کنترل‌ها یا گزارشات بهتر (دقیق‌تر) نسبت به پیشینیان خود، قابلیت‌های خود را نشان دهد. ازاین‌رو، اصلاحات فرایندهای کنترلْ تقریباً همواره نیازمند اطلاعات بیشتر از دیوان‌های عملیاتی خواهد بود.

این استدلال ما را به ***قانون کنترل همواره فزاینده***[1] می‌رساند: ***مقدار و جزئیات گزارشات مورد نیاز دیوان‌های پایشگر، طی گذر زمان به مرور افزایش می‌یابد، فارغ از این‌که میزان یا ماهیت فعالیت تحت پایش چه باشد.***[vi] ممکن است چنین

[1]. Law of Ever Expanding Control

به‌نظر برسد که مقامات رده‌بالا در مقابل این گسترش مقاومت خواهند کرد، چرا که منابع بیشتری را به کام خود خواهد کشید. اما آن‌ها از هر ابزاری که به‌نظر می‌رسد نوید نشت اقتدار کمتر را می‌دهد، استقبال خواهند کرد.

واکنش‌های تدافعی دیوان‌های عملیاتی به پایش

دیوان‌های عملیاتی که توسط دیوان‌های جداگانه پایش می‌شوند، واکنش‌های تدافعی خاصی از خود بروز می‌دهند. آن‌ها نسبت به زمانی که پایش نشوند، بیشتر با دستوارات بالادستان خود هم‌ساز می‌شوند. آن‌ها تلاش خواهند کرد تا وفاداری مقامات پایشگر را از حاکمیت متقابل[1] خود دور کنند. آن‌ها تلاش خواهند کرد تا تظاهر کنند بیش از آنچه که واقعاً اتفاق می‌افتد، از دستورات بالادستان خود تبعیت می‌کنند. این امر شامل تولید حجم عظیمی اطلاعات و تحلیل است که هرگونه رفتاری را که واقعاً انجام داده‌اند توجیه می‌کند و سایر اقدامات را به‌واسطهٔ محرمانگی یا گزارشات نادرست پنهان می‌کند.

سرانجام، دیوان‌های عملیاتی گاهی بر حاکمان خود فشار می‌آورند تا میزان پایش خود را کاهش دهند. آن‌ها عملاً نمی‌توانند دربارهٔ الزام به پیروی بیشتر از دستورات حاکمان خود شکایت کنند؛ بنابراین علیه مداخلهٔ زیاد در عملیات خود که آن را آسیبی بر کارآمدی خود می‌دانند اعتراض می‌کنند. ازآنجاکه پایشگران معمولا مداخلات زیادی در دیوان‌های عملیاتی می‌کنند، این اعتراضات اغلب کاملاً قانونی‌اند.

تقلّا برای وفاداری پایشگر

تحرک‌پذیری مقامات نظارتی در دیوان‌های عملیاتی برای کنترل کامل زیردستانشان همواره شرایطی ایجاد می‌کند که اگر به حاکمان گزارش شود، مایهٔ شرم خواهد بود. ازاین‌رو، این مقامات انگیزه‌ای قوی دارند تا بر گزارشات پایشگران تأثیر بگذارند. در ثانی، آنان معمولاْ آن قدر منابع مادی در اختیار دارند که پاداش‌های جذابی برای بهبود این گزارشات پیشنهاد دهند. چنین جبران‌هایی به‌ندرت رشوهٔ پولی را در بر می‌گیرند. درواقع، پایشگرانی که خشمگینانه رشوه را رد می‌کنند، ممکن است در معرض فشارهای زیرکانه‌تر قرار گیرند، ازجمله الطاف شخصی یا صرفاً رفاقت با کسانی که قرار است آن‌ها را مورد انتقاد قرار دهند. بنابراین، مقامات عملیاتی مدام تلاش خواهند کرد تا با ایجاد دست‌کم وفاداری نسبی پایشگران به خود، از وفاداری آنان به حاکمیت بکاهند.

[1]. mutual sovereign

بنابراین مقامات پایشگر، نقطه ثقل کشمکش دائمی میان مقامات رده‌بالا و زیردستان عملیاتی آنان هستند. ازاین‌گذشته، زیردستان این مزیت را دارند که با پایشگران ارتباط نزدیکی داشته باشند. در نتیجه، می‌توانند روابط شخصی صمیمی‌تری برقرار ساخته و ارزیابی‌های دقیق‌تری از مزایایی برآورد کنند که احتمال دارد پایشگران را تحت تأثیر قرار دهد.

تحت این شرایط، مقامات رده‌بالا باید گام‌هایی فوق‌العاده برای حفظ وفاداریِ کافی میان مقامات پایشگر بردارند. این گام‌ها شامل موارد زیر است:

– جداسازی سلسله‌مراتب پایش‌گری از سلسله‌مراتب عملیاتی.

– اعطای پاداش‌های بسیار بالا به مقامات پایشگر برای عملکرد جانفشانانه، به‌ویژه برای تشخیص خطاهای فاحش یا سوءرفتارها.

– کاهش ارتباطات نزدیک یا طولانی‌مدت میان پایشگران و نیروهای عملیاتی. این کار را می‌توان با تدوین قواعدی علیه اخوت اجتماعی، چرخش سریع مقامات پایشگر، انزوای فیزیکی و اجتماعی پایشگران از باقی جامعه و استخدام کارکنان پایشگر فقط به‌صورت گروهی برای پیشگیری از ارتباطات خصوصی انجام داد. بااین‌حال، کاهش بلندمدت ارتباط، تاحدی با تخصصی‌سازی شدید ناسازگار است. برای مثال، اگر دفتر برنامه و بودجه نتواند پایشگران متخصصی تربیت کند که برای سال‌ها با همان کارگزار حکومتی کار کرده باشند، اثرگذاری‌اش بسیار کمتر خواهد بود.

– ایجاد خصومت مثبت میان پایشگران و عملیاتی‌ها. این کار را می‌توان با تبدیل پایشگران به «سپاه نخبگان» و به‌کارگیری کارکنان پایشگر از گروه‌های اتنیکی که به‌صورت سنتی با مقامات عملیاتی خصومت دارند انجام داد و کارکنان پایشگر را وادار به استفاده از رویه‌هایی کرد که موجب ناراحتی یا آزار کارکنان عملیاتی می‌شود. نمونهٔ این اقدامات، قواعد ممنوعیت دوستی نیروهای اشغالگر با دشمنان غیرنظامی، تفکیک اجتماعی سختگیرانهٔ انگلیسی‌ها از «جمعیت بومی» توسط فرمانداران امپراتوری بریتانیا، و ایجاد عمدی نفرت میات بوروکرات‌های شوروی و پلیس مخفی استالین بود.

چگونه واکنش‌ها به پایش، منجر به ایجاد هزینه‌های واقعی چشمگیر می‌شود؟

تعداد پایشگرانی که به پایش دیوان خاصی گمارده می‌شوند، تقریباً همواره بسیار کمتر از اعضای دیوان است. بنابراین، پایشگران نمی‌توانند مستقیماً بر عملکرد بیشتر

اعضـای دیوان نظارت کنند. ازاین‌گذشـته، بسـیاری از عملیات دیوان، برون‌داد مکتوب تولید می‌کنند تا ملموس؛ پایشـگران نیز معمولاً نمی‌توانند عملکرد دیوان را ارزیابی کنند مگر این‌که بتوانند سوابق مکتوب گستردهٔ فعالیت‌های دیوان را بررسی کنند. در بسیاری از موارد، این سوابق برای کارکرد مناسب دیوان لازم نیستند، بلکه فقط برای این است که پایشگران را متقاعد کند کارکرد دیوان مناسب بوده است. بنابراین، دیوان باید برای نگهداشـت این سـوابق و تهیهٔ گزارشـات ویژه در واکنش به بازرسـی‌های تکمیلی پایشـگران، کارکنان و منابعی را تخصـیص دهد. بنابراین منابعی که برای ایجاد مدارک مازاد عملیاتی به‌کار گرفته می‌شود، هزینهٔ واقعی کنترل است.

طبیعتاً مقامات دیوان‌های عملیاتی این سـوابق را تهیه می‌کنند تا بررسـی‌های پایشـگران تا حد ممکن با قضـاوت‌های خوبی همراه باشـد. در موارد مناقشـه برانگیز، معمولاً منابع مازاد را به «تقویت سـوابق» تخصـیص می‌دهند تا توجیه کافی برای رفتارشـان داشـته باشـند. بنابراین، مقامات رده‌بالا دائماً دسـتور به «مطالعات علمی» می‌دهند تا بخردانگی تصـمیماتی را که پیش‌تر در زمینه‌های دیگر اتخاذ شـده اسـت «ثابت کنند».

حجم منابعی که به این وظایف تخصیص یافته، سرسام‌آور است. یکی از شرکت‌های هواپیمایی برای برآورد تمام خصوصیات مورد نظر نیروی هوایی و وزارت دفاع در مسابقهٔ طراحی برای هواپیمای ترابری جدید، پیشنهادی شامل ۷۶۰۰۰ صفحه مطالب مکتوب، نمودارها، نقشه و تصاویر آماده ساخت. بسیاری از هزینه‌های هنگفت این پیشنهاد در پاسخ به تقاضاهای موجود ناشی از کارگزاران پایش‌گر و پیش‌بینی تقاضاهای آتی این کارگزاران ایجاد شده بود. ازآنجاکه دو شرکت دیگر نیز پیشنهاد مشابهی ارائه کرده بودند، فرماندهی سامانه‌های نیروی هوایی مجبور بود چند صد نفر را برای ارزیابی کتابخانهٔ حاصل از اسناد ناشی از نیازهای خودْ به‌کار گمارد.

نتیجهٔ فرعی قانون پادکنترل این است که هر افزایشی در تعداد پایشگران در دیوان مفروض، عموماً منجر به افزایش حتی بیشتر تعداد افرادی می‌شود که می‌بایست با پایشگران سروکار داشته باشند. این امر ازآن‌رو رخ می‌دهد که اسناد را می‌توان بسیار سریع‌تر از زمان لازم برای تدوینشان خواند. ازاین‌رو، دیوان عملیاتی برای این‌که پایشگر اضافی را مشغول نگه دارد، باید دو یا چند نفر را برای تهیهٔ گزارشات مورد نیاز شخص پایشگر منصوب نماید.

تلاش‌ها برای بهبود کنترل اعمال‌شده بر دیوان معمولاً منجر به افزایش مستقم نسبی کنترل واقعی نمی‌شود. درواقع آن‌ها گاهی کنترل را به‌خاطر واکنش‌های پیش‌بینی‌نشدهٔ مقامات دیوان‌های عملیاتی کاهش می‌دهند. مقاماتی که به‌دنبال افزایش کنترل بر زیردستان خود هستند باید پادواکنش‌های احتمالی را (که از اثربخشی افزایش برنامه‌ریزی‌شده می‌کاهد) پیش‌بینی کنند.

پایش پایشگران

ازآنجاکه پایشگران خود معمولاً دیوانی مجزا شکل می‌دهند، مقامات عالی‌رتبه باید با مشکل کنترل پایشگران مواجه شوند. سه تاکتیک متفاوت در اختیار آن‌هاست. نخست، می‌توانند دیوانی برای پایش پایشگران تشکیل دهند. مثلاً استالین از پلیس مخفی برای کنترل حزب کمونیستی استفاده می‌کرد که خود، دیوان‌های عملیاتی حکومت را می‌پایید. بااین‌حال، این راه‌حل صرفاً مشکل را به «چه کسی دیوان‌های کنترل‌گر را کنترل می‌کند؟» تغییر می‌دهد. همچنین به‌شدت روابط قدرت موجود را پیچیده می‌سازد.

دوم، رهبران رده‌بالا می‌توانند دوباره‌کاری، میان‌بُر و ابزارهای قضایی همپوشان را برای دیوان‌های عملیاتی و پایش‌گر به کار برند. سوم، رهبران رده‌بالا می‌توانند از دیوان‌های عملیاتی برای پایش دیوان‌های پایشگر استفاده کنند. بااین‌حال، دیوان‌های عملیاتی می‌توانند پایشگران را تهدید کنند که از گزارش‌های مخدوش به‌عنوان ابزاری برای تأثیرگذاری بر گزارشات پایشگران درباره خود استفاده کنند. ازاین‌رو، رهبران رده‌بالا نمی‌توانند بدون این‌که شدیداً از اثربخشی پایشگران بکاهند، به دیوان‌های عملیاتی اهرم گزارش‌دهی دربارهٔ پایشگران را بدهند. مسلماً این تاکتیک‌ها تأثیر چندانی ندارند، چرا که مشکل «محافظت از محافظان[1]» راه‌حل رضایت‌بخشی ندارد.

استفاده از کارکنان ستادی برای کمک به کنترل کارکنان صف

ماهیت واقعی تعداد بالای کارکنان ستادی

یکی از ابزارهای کنترلی مورد استفادهٔ مقامات رده‌بالا، افزایش تعداد کارکنان مشاور است. به‌لحاظ نظری، کارکنان ستادی از سه جهت با کارکنان صف فرق دارند: کارکنان ستادی صرفاً وظایف مشورتی انجام می‌دهند، درحالی‌که کارکنان صف مسئولیت‌های عملیاتی دارند؛ هر کارمند ستاد مستقیماً به رئیس رده‌بالای خود گزارش می‌دهد،

[1]. problem of "guarding the guardians"

درحالی‌که بیشتر مقامات صف از طریق بالادستان خود در سلسله‌مراتب، به رئیس نهایی خود گزارش می‌دهند؛ اعضای ستادی متخصصان فنی‌اند، درحالی‌که اعضای صف معمولاً کارشناس عمومی‌اند.

بر اساس نظریهٔ کنترل، مقامات عملیاتی عمدهْ به‌تدریج کارکنان ستاد خود را افزایش می‌دهند تا به آن‌ها مشاوره فنی تخصصی بدهند. مقامات عملیاتی در چهار موقعیت، به جای تکیه بر مشاورهٔ زیردستان صف خود، از کارکنان ستاد مشورت می‌گیرند: (۱) زمانی که کارکنان صف نتوانند موافقت کنند یا تصمیم بگیرند؛ (۲) وقتی می‌خواهند مشاورهٔ «فاقد سوگیری» از زیردستانی که به خود وفادارند بشنوند تا از مدافعان بخش‌های خاص دیوان؛ (۳) وقتی مشاورهٔ فنیِ تخصصی‌تر از آنچه می‌خواهند که زیردستان می‌توانند مهیا کنند؛ یا (۴) وقتی می‌خواهند فعالیت‌های مقامات پراکندهٔ رده‌پایینِ مشغول در تخصص‌های مشابه را هماهنگ سازند.

بررسی دقیق این نظریه نشان می‌دهد که نظریه، فقط تا حدی با واقعیت مربوط به ستاد بزرگ همبستگی دارد و هر چهار اصل را تا حدی نقض می‌کند. در دیوان‌های بزرگ، ستاد چنان بزرگ می‌شود که سلسله‌مراتب پیچیدهٔ خود را می‌سازد؛ ازاین‌رو، اعضای ستاد نیز مانند مقامات صف مستقیماً به رئیس خود گزارش نمی‌دهند، بلکه از طریق مافوق خود این کار را می‌کنند. ازآنجاکه مقامات صف اغلب وظایف فوق‌العاده تخصصی (مانند هدایت هواپیماهای مافوق صوت) انجام می‌دهند، نمی‌توان قابلیت‌ها و توانایی‌هایشان را عمومی‌تر از مقامات ستادی دانست.

ازاین‌گذشته، این‌گونه نیست که اعضای ستادی همواره وظایف مشاورهٔ محض را ایفا کنند. اگرچه آن‌ها مسئولیت‌های عملیاتی مستقیمی ندارند، اما غالباً اقتدار عملیاتی خود را به دو شیوهٔ بالقوه اعمال می‌کنند. نخست، اگر مقام رده‌بالای صف تمام پرسش‌های مربوط به موضوع خاص را به متخصصان ستادی خود ارجاع دهد یا همیشه به دنبال مشاورهٔ آنان باشد، ممکن است اعضای ستادی وی دست به اعمال اقتدار عملیاتی بزنند. دوم، اعضای رده‌بالای ستادی معمولاً سازمان‌های عمودی متشکل از متخصصان مشابه مملو از کارکنان رده‌پایین ایجاد می‌کنند. مثلاً متخصص اطلاعاتی یک ژنرال، معمولاً رابطه‌ای نزدیک با افسران اطلاعاتی در زیردستان صف ژنرال ایجاد می‌کند. حتی ممکن است که درباره مسائل اطلاعاتی به آن متخصصان دستورالعمل‌هایی صادر کند. چنان‌که گوردن تالک نشان داده است، این امر موجب ایجاد سلسله‌مراتب تخصصی اقتدار موازی

با سلسله‌مراتب صف می‌شود.[vii] چنین ترتیبات «متقاطع»ی ممکن است افسران اطلاعاتی رده‌پایین را تحت دستورات متعارض رؤسای صف و افسران اطلاعاتی رده‌بالا قرار دهد. هر زمان که دستورات افسر اطلاعاتی غالب باشد، درواقع دارد از اقتدار عملیاتی خود استفاده می‌کنند.

سرانجام (و بسیار مهم‌تر)، ستاد بزرگ‌تر، منافع بوروکراتیک خود را جدای از رئیس صف خود ایجاد می‌کند. ازاین‌رو، وفاداری ستاد به وی به‌واسطهٔ دفاع از منافع خودْ رقیق‌تر می‌شود و موجب دریافت مشاورهٔ «سوگیرانه» به همان شیوه‌ای می‌شود که زیردستان صف وی ارائه می‌دهند.

اگرچه این تحلیل نشان می‌دهد که ستاد آن اندازه که در وهلهٔ اول به نظر می‌رسد از صف متفاوت نیست، باوجوداین مقام رده‌بالا همچنان می‌تواند از ستاد مجزا منتفع شود. ستاد بزرگ می‌تواند به‌مثابه سازوکار کنترلی «خارجی» برای سلسله‌مراتب صف عمل، در مقابل اینرسیِ صفْ تغییر را ترویج کرده و بلاگردانی باشد که خصومت را از رئیس خود دور می‌کند.

مزایای کنترلی ستاد، ناشی از شِبه‌دوباره‌کاری[1] آن در قیاس با صف است. مقام مسئولی که ستاد بزرگی زیردست خود دارد، در واقع دو سازمان صف دارد که برایش کار می‌کنند: سلسله‌مراتب صف و سلسله‌مراتب ستاد. در برخی موارد، این دو سلسله‌مراتب از کارکنان یکسانی تشکیل شده‌اند (درست مثل ترتیبات «متقاطع» که پیش‌تر توصیف شد). ازآنجاکه سازمان‌های ستاد موازی سازمان صف است اما از طریق مجراهای عمودی تخصصی فنی عمل می‌کند، مقام رده‌بالا می‌تواند از هر سازمان به‌مثابه ابزاری برای میان‌بُر و کنترل دیگران استفاده کند. بنابراین ستاد کنترل خود را بر صف افزایش می‌دهد، چرا که مثل پایشگری بیرونی عمل می‌کند و کارکردهایش تا حدی با صف همپوشانی دارد.

مزایای نوآوری ستاد، ناشی از دو عامل است. نخست، اعضایش نسبت به کارکنان صف فنی‌ترند. شیوهٔ استخدام کارکنان ستاد در بسیاری از موارد با کارکنان صف فرق دارد؛ ازاین‌رو ممکن است اعضای ستاد آموزش‌های فنی بیشتری دیده باشند، در کل آموزش‌های عمومی بهتری گذرانده باشند، جوان‌تر باشند و احتمالاً به‌جای ارتقا از درونِ سلسله‌مراتب، از خارج از دیوان آمده‌اند.

[1]. quasi-redundancy

تمـام ایـن عوامـل موجـب می‌شـود گـرایش بـه نـوآوری در کارکنـان سـتاد بیشـتر باشد.

دوم، بخش ستاد ساختاری انگیزشی دارد. کارکرد عمدهٔ هر بخش ستادی آن است که برای بهبود عملکرد بخش صف به رئیس خود کمک کند؛ بنابراین اعضای ستاد برای توجیه حضور خود شدیداً مایل‌اند تا رفتار صف را نقد کرده و برای ایجاد تغییر فشار آورند. مقامات صف معمولاً مستعد اینرسی‌اند، چرا که به‌طور طبیعی در تلاش‌اند تا رفتار کنونی خود را توجیه کنند، چندان از دشواری‌های اخلال در شبکه‌های غیررسمی آگاه نیستند و هزینه‌های تغییرات پیشنهادی مشاوران ستادی هم بر عهدهٔ آنان است.

این تفاوت‌ها میان صف و ستاد موجب بروز منازعه‌ای ذاتی میان آن‌ها می‌شود و به رئیس مشترکشان این امکان را می‌دهد که از هر یک به‌عنوان سپر بلایی در مقابل دیگری استفاده کند. بنابراین، هنگامی که رئیس از کارکنان ستادی خود برای فشار به کارکنان صف استفاده می‌کند تا تغییرات مد نظرش به بار بنشیند، می‌تواند بخش بزرگی از خشم‌های ناشی از تغییر را به سمت ستادی‌ها منحرف و وفاداری زیردستان رده‌بالای صف خود را حفظ کند.

سوگیری‌های خاص ستاد بزرگ

دیوان‌های ستادی نیز همچون تمام دیوان‌های دیگرْ در پیِ حفظ قدرت، درآمد و اعتبار موجود خود و معمولاً نیز در پی افزایش آن‌اند (البته وقتی که تحت نفوذ جاه‌طلبان، جانفشانان یا مدافعان باشد). ازاین‌رو معمولاً توصیه می‌کنند که کارکردهای خود را که در درجهٔ اول به کارکنان ستادی سپرده می‌شود، گسترش دهند. این امر موجب سوگیری‌های نوع‌وار زیر می‌شود:

– ستادی‌ها از افزایش تحقیقات درباره مشکلات پیش از اتخاذ تصمیم دفاع می‌کنند.[viii]

– ستادی‌ها به‌شدت مدافع انتقال قدرت از مقامات رده‌پایین صفی به آن مقام مسئول عمده‌ای‌اند که خود در خدمت اویند. ازآن‌رو این کار را انجام می‌دهند که آن مقام مسئول، بخش بزرگی از قدرت مازاد را به مقامات ستادی خود واگذار خواهد کرد. ازاین‌رو تأکید زیادی بر افزایش هماهنگی و کنترل فعالیت‌های سطوح پایین و همسانی بیشتر رویه‌های این فعالیت‌ها دارند.

– ستادی‌ها اغلب تغییراتی را ترویج می‌کنند که شامل تکنیک‌های نسبتاً محرمانه‌اند، چرا که آزادی‌شان از مسئولیت عملیاتی به آنان امکان می‌دهد تا از نظر فنی نسبت به مقامات صف آگاه‌تر باشند.

بنابراین، مقام مسئول اصلی نمی‌تواند انتظار داشته باشد که سوگیری پیام‌های دریافتی از ستاد بزرگ، کمتر از سازمان‌های صف باشد. ازاین‌گذشته، استفاده از چنین ستاد بزرگی، کنترل و مدیریت مشکلات توسط او را به‌طرز چشمگیری پیچیده می‌سازد. باوجوداین، توانایی استفاده از سازمانی دیگر با سوگیری متفاوت از زیردستان صف خود، شاید مزیتی حیاتی محسوب شود. این امر به‌ویژه زمانی محتمل است که ارزش‌های شخصی وی با زیردستان اصلی صف وی متفاوت باشد. مثلا، وقتی ***رابرت مک‌نامارا***[1] وزیر دفاع شد، ارزش‌ها و مفاهیم وی کاملاً با ارزش‌ها و مفاهیم سرپرستان هر سرویس متفاوت بود. برای این‌که دست‌کم تا حدی ایده‌های خود را بر عملیات آن‌ها تحمیل کند، مجبور شد که سازمان‌های کنترل‌گری با سوگیرهای مشابه به خود ایجاد کند. بنابراین، صف بسیار بزرگی متشکل از غیرنظامیانی با گرایشات مدیریت فنی ایجاد کرد. این ستاد به‌زودی شروع به نمایش رفتار مدافعانهٔ بوروکراتیک کرد. بااین‌حال، گرایش ستادْ متفاوت‌تر از آن گرایش خدمات نظامی بود که به وزیر مک‌نامارا کمک کند تا بسیاری از اندیشه‌های خود را بر خدمات نظامی تحمیل کند.

این مثال نشان‌دهندهٔ اصلی است که می‌گوید اگر هدف اصلیِ ایجاد ستاد بزرگ، افزایش کنترل بر صف است، آنگاه کارکنان ستاد باید مسیرهای شغلی متفاوتی از کارکنان صف داشته باشند. دلایل این امر همان دلایل ایجاد مسیر شغلی متمایز برای سازمان‌های پایشگر خارجی است.

پارتی‌بازی، فامیل‌بازی و سایر کنترل‌های مبتنی بر وفاداری

یکی از ابزارهای رایج کنترل سازمانی در سراسر جهان، پارتی‌بازی است. یکی از مثال‌های واضح گماردن نزدیکان در جایگاه کلیدی، سپردن ریاست دادستانی ایالات متحده به ***رابرت کندی*** توسط ***جان فیتزجرالد کندی*** بود.

در اندیشه عمومی، معمولاً چنین ترتیباتی را محکوم می‌کنند که ابزاری است برای ایجاد اشتغال کامل در میان اعضای خانوده. بااین‌حال، تحت شرایط خاصی، فامیل‌بازی

[1]. Robert McNamara

یکی از ابزارهای کنترلی بسیار کارآمد است. فامیل‌بازی، توأمان هزینهٔ ارتباطات و نشت اقتدار بالاترین مقام را درباره مسائل خاص حیاتی کاهش می‌دهد. چهار دلیل می‌توان برای این نتایج برشمرد.

نخست، گماردن خویشاوندان تضمین می‌کند که موقعیت‌های شغلی کلیدی توسط افرادی اداره خواهد شد که شیوه‌های درک و تفسیرشان از واقعیت بسیار شبیه خود مقام مسئول است. این امر به‌ویژه در جوامعی با گروه‌های فرهنگی متنوع مثل هندوستان و نیجریه بسیار مهم است. دوم، شناخت نزدیک‌تر مقام ارشد از خویشاوندانش به وی امکان می‌دهد تا سریع‌تر و کامل‌تر متوجه سوگیری اینان شود تا سوگیری مُشتی غریبه. ازاین‌رو، می‌تواند ابزارهای ضدسوگیری کارآمدتری طراحی کند.

سوم، ازآنجاکه خویشاوندانِ مقام ارشد نیز احتمالاً با برکناری وی از کار برکنار خواهند شد، منافعشان به‌شدت به منافع وی وابسته است. چهارم، خویشاوندان معمولاً به دلایل غیرعقلانی به یکدیگر وفادارند. این امر موجب افزایش اجماع رهبر و زیردستان کلیدی بر سر اهداف می‌شود.

کاهش هزینه‌های ارتباطات و نشت اقتدار منجر به افزایش توانایی مقام ارشد در فهم رخدادها و واکنش به آن‌ها می‌شود. ازآنجاکه عملکرد هر سازمان بزرگی به‌طرز چشمگیری محدود به این توانایی است، این قبیل بهبودها می‌تواند تأثیرات زیادی بر کل سازمان داشته باشند.

اگر یک یا چند تن از خویشاوندان مقام عالی‌رتبه چنان با وی عجین شده باشند که دستوراتشان درست مثل دستورات وی مورد پذیرش اعضا باشد، ممکن است پارتی‌بازی موجب شود که قدرت تصمیم‌سازی او افزایش یابد. این امر به وی امکان می‌دهد تا موارد مشخص مهمی را که معمولاً زیردستانش می‌خواستند شخصا آن‌ها را حل‌وفصل نماید، به چنین یاران شفیقی واگذار کند. این تفویض اختیار تا حد زیادی ظرفیت کنش وی را افزایش می‌دهد، بدون این‌که موجب نشت چشمگیر در اقتدارش شود.

پارتی‌بازی در دیوان اشکالات متعددی نیز به‌وجود می‌آورد. اگرچه خویشاوندان معمولاً در مسائل مشخص (مثل تشخیص شورش‌های احتمالی) از منافع عالی‌ترین مقام حفاظت می‌کنند، اما کنترل همین خویشاوندان برای وی دشوار است. آن‌ها با علم به این که وی به‌راحتی نمی‌تواند آن‌ها را با مقاماتی به‌همان اندازه وفادار جایگزین کند، در مسائلی که چندان برای منافع وی مهم نیست از اختیارات زیادی برخوردارند.

گماردن خویشاوندان به جایگاه‌های کلیدی، همچنین موجب دلسردی اعضای بلندپرواز اما غیرخویشاوند دیوان از دستیابی به چنین موقعیت‌هایی می‌شود. ازاین‌گذشته، اگر تعداد خویشاوندان شایستهٔ مقام عالی‌رتبه محدود باشد، ممکن است وی نخواهد سازمان را گسترش دهد؛ یا شاید سازمان را گسترش دهد، اما از تفویض اقتدار به ناخویشاوندانی که بر سر کار آمده‌اند امتناع کند.

به‌رغم این اشکالات، ممکن است در شرایطی که گزارش‌دهی دقیق و کنترل سختگیرانه بر جنبه‌های خاصی از عملیات دیوانی برای بقای مقام ارشد (و شاید بقای دیوان) حیاتی باشد، پارتی‌بازیْ عملی عقلانی محسوب شود.

سایر ابزارهای نیمه‌غیرعقلانی[1] نیز ممکن است در این شرایط مفید باشند. مثلاً فامیل‌بازی با اندک تفاوتی در دیوان همان منافع و معایب پارتی‌بازی را دارد، چرا که قوم‌وخویش بسیار بزرگ‌تر از خانواده است.

استفاده از وفاداری‌های برون‌سازمانی به‌عنوان ابزارهای کنترل دیوان، به‌هیچ‌وجه محدود به کشورهای توسعه‌نیافته نیست. بسیاری از مقامات در کشورهای پیشرفته جایگاه‌های کلیدی دیوان خود را با اعضایی از یک یا چند گروه «بیرونی» که روابط خاصی با آن‌ها دارند پر می‌کنند. این گروه‌ها شامل دوستان شخصی، اخوان اجتماعی، احزاب سیاسی، اقلیت‌های گروهی، سازمان‌های مذهبی و اجتماعات اهل زدوبند است. ازاین‌گذشته، برخی مقامات عالی‌رتبه عمداً دسته‌هایی از مقامات رده‌پایین را درون دیوان خود ایجاد می‌کنند که شخصاً به مقامات بالادست خود وفادارند، زیرا اساساً این مقامات رده‌بالا بودند که زیردستان را «در بین سطوح» ترفیع داده یا به‌طریقی به آنان لطف داشته‌اند. این امر، شیوهٔ سیاسی مهمی در تمام جوامع کمونیستی است. بنابراین، پس از مرگ استالینْ مبارزه‌ای درون دیوان‌های شوروی میان «مردان خروشچف[2]»، «مردان بریا[3]» و سایر ائتلاف‌های وفادار به کمونیست‌های عالی‌رتبه وجود داشت. این درست که روابط مربوط به این دسته‌ها را می‌توان در فعالیت‌های درون بوروکراسی دید. بااین‌حال، از نظر فنی ربطی به انجام کارکردهای دیوان ندارند؛ بنابراین آن‌ها را اساساً برون سازمانی می‌دانیم.

---

[1]. quasi-nonrational

[2]. Nikita Khrushchev – پس از مرگ استالین، رهبری اتحاد جماهیر شوروی را به‌عنوان دبیر اول حزب کمونیست اتحاد جماهیر شوروی از سال ۱۹۵۳ تا ۱۹۶۴ بر عهده داشت.

[3]. Lavrentiy Beria – رئیس کمیساریای خلق در امور داخلی (سازمان امنیت داخلی) در اتحاد جماهیر شوروی در زمان استالین.

فصل سیزدهم: چرخهٔ تصلب

مقدمه

تحت[i] شرایط خاص، رشد گسترده در دیوان بزرگ منجر به الگوی تغییری می‌شود که باید آن را ***چرخهٔ تصلُّب***[1] یا ***سندروم تحجر***[2] نامید. این چرخه در تمام دیوان‌ها به‌وجود نمی‌آید؛ اما برایمان بسیار مهم است که هشت مرحلهٔ آن را با جزئیات تشریح کرده و سپس با استفاده از مفاهیمی که در دو فصل پیش مطرح کردیم، پیامدهای آن را بکاویم.

چرا برخی دیوان‌ها با بزرگ‌تر شدن به‌شدت مُتصلّب می‌شوند؟

اولین مرحلهٔ چرخهٔ صلبیت زمانی رخ می‌دهد که دیوان عملیاتی (یا مجموعه‌ای از دیوان‌ها) به‌شدت گسترش یابند. هرچه دیوان بزرگ‌تر شود و هر چه سریع‌تر رشد کند، احتمال این‌که چرخه به‌صورت کامل رخ دهد بیشتر است؛ اگرچه دست بالا را اندازهٔ کلی دیوان دارد تا سرعت رشد. با بزرگ‌تر شدن دیوان، مقامات رده‌بالا از افزایش نشت اقتدار رنج می‌برند. تلاش‌های آن‌ها برای مقابله با چنین نشتی مرحلهٔ دوم چرخه را شکل می‌دهد. این نیز خود به مرحلهٔ سوم می‌انجامد: تصلب فزایندهٔ رفتار و ساختار درون دیوان. در پاراگراف‌های بعدی، دربارهٔ علل خاص افزایش صلبیت صحبت خواهیم کرد.

کنترل توسط پایشگران

یکی از ابزارهایی که معمولاً رهبران دیوان‌های عملیاتی برای افزایش کنترل خود به‌کار می‌برند، استفاده از کارگزاران پایشگر مجزاست. این امر به سه طریق موجب افزایش صلبیت دیوان‌های عملیاتی می‌شود. نخست، پایشگرْ

---

[1]. rigidity
[2]. ossification syndrome

مقـررات پیچیـده‌تر و محـدودگرتری بـر دیوان‌هـای عملیـاتی اعمـال می‌کنـد. در نتیجـه، ممکـن اسـت دیـوان خـود را در تنگنـای قواعـدی ببینـد کـه دشـوار بتوانـد منجر به رفتـار انعطاف‌پـذیر شـود. دوم، دیـوان عملیـاتی بایـد هرچـه بیشـتر از منـابع خود اسـتفاده کنـد تـا تقاضـای فزاینـدۀ پایشـگران را بـرای اطلاعـات و گزارش‌هـای مکتوب برآورده کند. سوم، دیـوان همچنـین بـه دنبـال آن اسـت کـه منـابع بیشـتری را برای یافتن راه‌های فرار یا مقابلـه بـا مقـررات اضـافی پایشـگران تخصـیص دهـد. دو اثر آخر، نسبت منـابع کـل دیـوان عملیـاتی را کـه مسـتقیماً بـه پی‌جـویی اهـداف مقامات عالی‌رتبۀ خود اختصاص یافته است، کاهش می‌دهد.

افزایش تخصص‌گرایی

هر چـه دیـوان بزرگ‌تـر شـود، تقسـیم کـار داخلـی آن تخصصـی‌تر خواهـد شـد. ازآنجاکه تعـداد بیشـتری از افـراد در هـر تصـمیم دخیـل می‌شـوند، ایـن امـر موجـب بروز مشـکلات شـدیدتری در هماهنگی‌هـا می‌شـود. همچنـین موجـب از بـین رفـتن چشـم‌انداز کلـی می‌شـود، زیـرا هـر وظیفـه بـه بخش‌هـای کـوچکتری تقسـیم می‌شـود. ازایـن‌رو، متخصصـان منفـرد کمتـر دربـارۀ ایـن فکـر می‌کننـد کـه کـل عملیـات خـوب پـیش رَوَد و بیشـتر اندیشه‌شـان صـرف افـزایش پیچیـدگی بخـش خـود می‌شـود. در نهایـت، تخصصـی‌گرایی بیشـتر سـبب می‌شـود کـه کـارگزار پایشـگر، درخواسـت حـق رأی[1] بیشـتری به‌مثابـه ابـزار همـاهنگی «سـرریزها[2]» بـر تمام تصمیمات بزرگ نماید.

به‌دلیل وجود این سه عامل، اتخاذ هر کدام از تصمیمات مهم زمان بیشتری می‌برد. عملیات دیوان با گذر زمان طولانی‌تر می‌شـود و انعطاف‌پذیری‌اش کاهش می‌یابد. این درست که تخصصی‌سازی موجب ایجاد صرفه‌به‌مقیاس کلان و بهبود کیفیت محصول می‌شود و حتی ممکن است موجب عملکرد سریع‌تر هر مرحله از ساخت محصول شود. اما تخصـصـی‌سـازی بیش از حدِ مشـخصـس، موجب می‌شـود که پیچیدگی بیشـتر هر مرحله و زمان لازم بیشـتر برای هماهنگی تعداد بیشـتر مراحل، منجر به بی‌اثر شـدن سرعت بالای انجام هر عملیات گردد.

---

[1]. approval rights

[2]. spilovers – منظور، تأثیرات تصمیمات واحدها و بخش‌های گوناگون بر سایر بخش‌هاست.

هرچه فاصلهٔ سلسله‌مراتبیِ میان مقامات رده‌پایین و نقطه‌ای که تصمیمات آن‌ها در نهایت تایید می‌شود بیشتر شود، انجام کارکردها برایشان دشوارتر و زمان‌برتر می‌شود. باوجوداین، وقتی دیوانی به‌نحوی که توصیف شد گسترش یابد، نقاط تصمیم‌گیری کلیدی به سطوح بالاتر و بالاتر سلسله‌مراتب منتقل خواهد شد.

این امر به سه دلیل رخ می‌دهد. نخست، ازآنجاکه هر متخصص فقط با بخش کوچکی از کل پروژه سروکار دارد، اقتدار به چنان سطحی می‌رسد که مقام ارشد می‌تواند تلاش‌های تعداد زیادی متخصص را هماهنگ کند.

دوم، مقامات ارشد مدام به‌دنبال ابزارهای کنترل کارآمدترند. بنابراین، اگر مقامات بخشی از دیوانْ نوع خاص و کارآمدتری از سازماندهی را ایجاد کنند، بالادستانشان تلاش خواهند کرد تا همان سازماندهی را بر سایر بخش‌ها نیز اعمال کنند. بااین‌حال، این امر سه اثر دارد که موجب افزایش تصلب دیوان می‌شوند.

(۱) شکل مدیریتی که برای یک بخش مناسب باشد، معمولاً همواره برای سایر بخش‌ها مناسب نیست.

(۲) وقتی شکل مدیریتی خاصی به‌جای یک بخش، توسط بخش‌های مختلف دیوان استفاده شود، هماهنگی کلی باید به سطح بالاتر منتقل شود.

(۳) وقتی مقام رده‌بالایی شروع به پیاده‌سازی این شکل در بخش‌های دیگر دیوان می‌کند، دست‌کم آن را تا حدی با نیازهای سایر بخش‌ها وفق می‌دهد. این امر موجب تضعیف اثربخشی آن در سایر بخش‌ها می‌شود.

سومین دلیل انتقال نقطهٔ تصمیم‌گیری به سطوح بالاتر، ترفیع جانفشانانی است که حامیان متعصب فنون مدیریتی خاص هستند که خودشان در جایگاه‌های رده‌پایین، موثر بودن آن‌ها را تجربه کرده‌اند. آن‌ها معمولاً این فنون را بر تمام بخش‌های دیوان که پیش‌تر توسط همتایانشان اداره می‌شد و اکنون تحت نظارت آنان است، اعمال کنند. نتیجهٔ آن، رخ دادن هر سه اثر افزایش تصلبی است که پیش‌تر توصیف شد.

نتیجه: ناتوانی در کنش سریع یا بدیع

در نتیجهٔ روندهای بالا، افزایش اندازهٔ دیوان منجر به انعطاف‌ناپذیری[1] عملیات می‌شود. مقامات رده‌پایین متوجه می‌شوند که تقریباً تمام تصمیمات برای دوره‌های طولانی به تأخیر می‌افتند و صرف اتخاذ تصمیم، مستلزم تلاش‌های زیاد و مداوم است. ازآنجاکه هر کنش پیشنهادی باید چندین تأیید را بگیرد، احتمال رد شدنش بسیار بالاست. مقامات باید تلاش بسیاری را پای تکمیل گزارشات، انجام رویه‌هایی که به‌لحاظ عملیاتی اضافی‌اند، تهیهٔ توجیهات مفصل برای کنش‌های گذشته یا بالقوه و میزبانی بازرسان متعدد بگذارند. به‌علاوه، گرفتن تأییدیه برای رویه‌های نو بسیار دشوارتر می‌گردد. اگر کنش پیشنهادیْ بسیار جدید باشد، با فرایندهای کنترلی به‌دست‌آمده از تجربیات پیشین همخوان نخواهد بود. ازاین‌گذشته، نیاز به تأیید چندگانه بدین معناست که مقام محافظه‌کار عالی‌رتبه می‌تواند با درخواست مطالعات بیشتر، رویهٔ جدید را به تأخیر اندازد.

بنابراین دیوان به ماشین غول‌آسایی تبدیل می‌شود که به‌صورت آرام و انعطاف‌ناپذیری در مسیری که از ابتدا هدف آن بود، به آرامی حرکت می‌کند. دیوان همچنان به تولید برون‌داد ادامه خواهد داد، شاید با کیفیت و کمیتی واقعاً چشمگیر؛ اما سرعت و انعطاف‌پذیری عملیات آن به آرامی تحلیل می‌رود.

چگونه وظیفه‌ای ضروری می‌تواند منجر به «گسست رویه» شود

در این مرحله، دیوان یا یکی از بخش‌های آن ناگهان توسط حاکمانش دستور می‌گیرد که وظیفه‌ای فوری را بر عهده گیرد؛ وظیفه‌ای پیچیده، مستلزم پژوهش‌ها یا عملیات جدید، نیازمند منابع بیشتر و انجام در سریع‌ترین زمان ممکن. مثلاً می‌توان به ساخت سامانه‌های موشکی پولاریس و اطلس اشاره کرد. مقامات عالی‌رتبه بر مبنای تجربیات دیوانی خود متوجه می‌شوند که دیوان توانایی انجام این وظیفه را ندارد. ماشین فربه دیوان نمی‌تواند به‌سرعت به نتایج مورد نظر دست یابد و سوگیری پاد–نوآورانه‌اش ممکن است جلوی ابداعات لازم را بگیرد.

بنابراین، سازمان جدیدی برای انجام این وظیفه، خارج از عملیات معمول سازمان ایجاد می‌شود. سازمان بسیار کوچک‌تر از کل دیوان است، اگرچه ممکن است اعضای زیادی داشته باشد. این اعضا قابلیت‌های موسع‌تری دارند و صلاحیتشان از میانگین

---

[1]. ossification

صلاحیت اعضای دیوان بیشتر است، چرا که به‌طور ویژه برای این وظیفه انتخاب شده‌اند. همچنین «برای مدت معینی» از چرخش طبیعی کارکنان معاف‌اند، بنابراین چرخش کارکنان در این سازمان کم است. سازمان جدید در سلسله‌مراتب دیوان ادغام نشده است، اما باید مستقیماً به مقامات عالی‌رتبهٔ دیوان گزارش دهد. ازاین‌گذشته، سازمان جدید به قدر کافی متخصص و منابع دارد، بنابراین برای خدمات عمدهٔ خود به زنجیرهٔ معمول فرامین دیوان وابسته نیست. دیوان جدید تقریباً از تمام کنترل‌ها، مقررات و رویه‌های موجود معاف است و بنابراین آزاد است تا مقررات و رویه‌های خود را ابداع کند. در نهایت، اولویت دسترسی به منابع دارد، بنابراین نیازی نیست که برای درخواست‌های تخصیصی‌اش مستقیماً با تمام مصرف‌کنندکان احتمالی منابع درون دیوان رقابت کند.

این سازمان خاص آشکارا از امتیازاتی برخوردار است که نمی‌توان آن را به کل دیوان تعمیم داد. برای کل دیوان غیرممکن خواهد بود که متوسط هوش اعضایش بالاتر، اندازهٔ سازمان کوچک‌تر و دارای اولویت دسترسی به منابع باشد. بنابراین نمی‌توان ویژگی این نوع خاص از سازمان را طرحی برای تجدید ساختار کل دیوان دانست.

به‌هرحال، این امتیازات خاص به سازمان مجزا امکان می‌دهد تا وظیفهٔ خاص خود را با توانایی غیرمعمول، تخیل، قاطعیت، سرعت و هزینه‌های هماهنگی و کنترل کمتر به انجام برساند. علاوه‌براین، اعضای آن به‌دلیل آزادی غیرمعمول خود، اهمیت آشکار وظایفشان و توانایی‌شان برای ایجاد روابط کاری نزدیک به‌خاطر اندازهٔ کوچک‌تر سازمان و نبود چرخش دائمی کارکنان، روحیه و تعصب بسیار بالایی دارند. درنتیجه، بهره‌وری سازمان بسیار بالاست و «گسست رویه‌ای»اش از بوروکراسی معمول موجب انجام بهتر کار (دست‌کم در ابتدا) می‌شود.

انحطاط سازمان‌های ویژه

تجربه نشان می‌دهد که سازمان‌های ویژه از همان نوعی که توصیف کردیم، ندرتاً می‌توانند بهره‌وری خود را بیش از چند سال حفظ کنند، البته اگر عمرشان به چند سال برسد.[ii] تمرکز غیرمعمول قدرت‌ها و استعدادها، به‌تدریج به چهار دلیل عمده فرو می‌پاشد.

نخست، اگر سازمان در انجام وظیفهٔ ویژهٔ خود موفق باشد، الزاماتی را برای تعامل با سایر بخش‌های دیوان خود یا سایر دیوان‌ها ایجاد می‌کند. همین که سازمان ویژه شروع به ایجاد ارتباط با دیوان‌های نامنعطف کرد، باید بخشی از قدرت تصمیم‌گیری خود را به

آنان بسپارد. بنابراین، موفقیت سازمان‌های خاص، معمولاً انزوا (و بنابراین مزایا)ی آن را از بین می‌برد.

دوم، اگرچه سازمان ویژه در ابتدا تقریباً خودمختار طراحی شده است، اما معمولاً همیشه کارکردهای مهمی وجود دارد که نمی‌توان آن‌ها را از محیط عادی بوروکراتیک حذف کرد. مثلاً می‌توان به اخذ تأییدیهٔ نهایی استفاده از وجوه (برخلاف تأییدیهٔ نهایی برای تصمیمات فنی) اشاره کرد. این کارکردها تحت رویه‌های تصمیم‌سازی نسبتاً نامنعطف عمل می‌کنند و با گذر زمان، هرچه بیشتر به تنگنا تبدیل می‌شوند. بنابراین، ناممکنی ایجاد خودمختاری کامل اولیه برای این سازمان در سطوح پایین و میانی سلسله‌مراتب، موجب تضعیف فزایندهٔ قابلیت‌های ویژهٔ آن می‌شود.

سوم، رخدادهایی خارج از حوزهٔ صلاحیت سازمان‌های ویژه رخ می‌دهد که مستقیماً با وظایف آن مرتبط است. مثلاً درحالی‌که نیروی هوایی داشت برنامهٔ موشکی بالستیک ***ثور*** و ***اطلس*** را پیش می‌برد، روس‌ها ***اسپوتنیک ۱*** را پرتاب کردند، نیروی دریایی مفهوم ***پولاریس*** را ابداع کرد و ***سازمان ملی هوافضا*** تأسیس شد. برنامهٔ موشکی نیروی هوایی، ناخواسته درگیر روابط با سایر دیوان‌هایی شد که روش‌های تصمیم‌سازی‌شان چندان سریع نبود. این روابط پیش‌بینی‌نشده، گاه کل تعریف وظیفهٔ سازمان ویژه را تغییر می‌دهد و برخی از تصمیمات کلیدی را تابع رویه‌هایی خارج از کنترل خود می‌کند. بنابراین، محیط پویای وظیفه‌اش نیز مانع از انزوای طولانی‌مدت آن می‌شود.

چهارم، با گذشت زمان، مسائل دیگری پدید می‌آیند که به اندازهٔ وظایفی که به سازمان ویژه محول شده‌اند (و حتی بیشتر از آن) مهم‌اند. درنتیجه مقامات عالی‌رتبهٔ سازمان کم‌کم توجه خود را معطوف مسائل جدیدتری می‌کنند. اما وضعیت ممتاز آن اساساً ناشی از اولویت در تصمیم‌سازی و نیز اولویت در دسترسی به منابع است. بنابراین، گذر زمان موجب می‌شود توانایی سازمان ویژه برای حفظ منافع متمرکز عالی‌ترین مقام دیوان کاهش یابد که این نیز به‌نوبهٔ خود امتیازات ویژهٔ دیوان را تضعیف می‌کند.

در نتیجهٔ این عوامل، مرحلهٔ بهره‌وری بالا در چرخهٔ عمر سازمان‌های ویژه به‌تدریج به پایان می‌رسد. سازمان، ماهیت «ویژه» خود را از دست می‌دهد و صرفاً به بخش دیگری از دیوان تبدیل می‌شود که زیر وزن یکسان قواعد، مقررات و رویه‌های تصمیم‌سازی بسیار آهسته در تقلاست.

چرا ساختارهای کنترل، حتی وقتی کارکرد تحت کنترلشان آب می‌رود، همچنان پابرجاست

سیسیل نورثکوت پارکینسون بر مبنای رشد مستمر دریاسالاری و ادارهٔ مستعمرات بریتانیا و زمانی که نیروی دریایی و امپراطوری بریتانیا رو به افول بود، نتیجه گرفت که هیچ رابطه‌ای میان تعداد اشخاصِ در استخدام دیوان و اندازهٔ وظایفی باید اداره شود وجود ندارد.[iii] رابطهٔ مشابهی میان تعداد اشخاصی که کارکردهای دیوان‌های را می‌پایند و اندازهٔ این کارکردها وجود دارد. درنتیجه، کاهش فعالیت‌های بنیادین دیوان معمولاً منجر به کاهشی متناسب در تعداد کارکنان پایشگر یا کنترل‌هایی که بر بخش‌های عملیاتی اعمال می‌کنند نمی‌شود. بقای نامتناسب کارگزاران پایشگر به سه دلیل رخ می‌دهد. نخست، وقتی کارگزار پایشگرْ حداقلِ کارکنان را یک جا جمع کرد، ممکن است صرفه‌به‌مقیاس خالص این امکان را به دیوان بدهد تا برون‌داد خود را بدون افزودن کارکنانش افزایش دهد. برعکس، هنگامی که برون‌داد سازمان شدیداً کاهش یابد، ممکن است همچنان نیاز به حفظ آن گروه حداقلی باشد. دوم، بیشتر مقامات عالی‌رتبه در پی افزایش کنترل بر زیردستان خود هستند تا کاهش آن. ازاین‌رو، ممکن است عمداً همان میزان شخص را برای پایش بخش عملیاتی کوچک‌تر حفظ کنند، چرا که می‌دانند موجب تشدید کنترل خواهد شد. سوم، برخی مواقع اعضای کارگزاران پایشگر به بالاترین مقام دیوان عملیاتی نزدیک‌ترند تا به اعضای دیوان. ازاین‌رو بالارده‌ترین مقام‌ها ممکن است کارکنان کنترل‌گر زیادی را برای حفظ قدرت، درآمد و اعتبار خود یا دیوان حفظ کنند.

اگر دیوان تعداد زیادی پایشگر را برای کنترل کارکنان عملیاتیِ به‌شدت کاهش‌یافته حفظ کند، کارکنان پایشگر می‌توانند محدودیت‌های مقرراتی بیشتری بر کارکنان عملیاتی اعمال کند. ازاین‌رو وقتی اهمیت کارکردهای بنیادین دیوان به‌تدریج کاهش یابد، عملیات باقیمانده‌اش معمولاً در دامِ مقررات سختگیرانه‌تر و انعطاف‌ناپذیرتر می‌افتند. این نتیجه‌گیری دربارهٔ کاهش بنیادین نرخ رشد کاملاً با تحلیل ما در فصل دوم دربارهٔ این‌که چگونه دیوان با کوچک شدن بیشتر تحت سلطهٔ محافظه‌کاران درمی‌آید، همساز است.

برخی محدودیت‌ها و پیامدهای گسترده‌تر تحلیل ما

چرا دیوان‌ها به ندرت تماماً نامنعطف می‌شوند

تحلیل‌های پیشین را نباید به محکومیت تمام دیوان‌ها تفسیر کرد. ما برخلاف برخی از سرسخت‌ترین منتقدان بوروکراسی، ادعا نمی‌کنیم که بیشتر دیوان‌ها چنان نامنعطف‌اند که باید منحل شوند.[iv] ناظرانی که ادعا می‌کنند بخش بزرگی از بوروکراسی هرکشوری دچار «***تصلب عضلات***[۱]» شده‌اند، معمولاً فشارهای اعمالیِ ترتیبات قدرتْ بر بیشتر دیوان‌ها را نادیده می‌گیرند. اگر رفتار دیوان بزرگی مطلقاً متصلب شود، حاکمیت آن به‌زودی بازخوردهای بلندبالایی از مشتریان، تأمین‌کنندگان، مقررات‌گذارات، رقبا و متحدانش خواهد شنید. ازاین‌رو، دیوان خود را تحت فشار شدیدی برای انعطاف‌پذیری بیشتر خواهد دید. احتمال وقوع چرخهٔ تصلب در دیوان‌هایی که تحت فشار شدید و دائمی این بازخوردها هستند، کم است. برعکس، در دیوان‌هایی که از این بازخوردها مصون‌اند، احتمال رخ دادنش بیشتر است. این یعنی احتمال تصلب دیوان‌ها در جوامع دموکراتیک کم‌تر از جوامع تمامیت‌خواه است. همچنین بدان معناست که در جامعهٔ دموکراتیک، دیوان‌هایی که مستقیماً به رای‌دهندگان خدمت می‌کنند، کمتر از دیوان‌هایی که چنین نیستند دچار تصلب می‌شوند. بنابراین، تصلب بیش از حد در دیوان‌هایی مانند وزارت خارجه، کارگزار توسعه جهانی ایالات متحده (AID) و خدمات نظامی ممکن است برای دوره‌های طولانی ادامه یابد.

چرا جوامع تحت سلطهٔ دیوان‌ها به صورت دوره‌ای به تلاش‌های عمدهٔ «دیوان موازی» متوسل می‌شوند

احتمال پدیداری چرخهٔ تصلب در کشورهای کمونیستی به دو دلیل بیش از کشورهای غربی است. نخست، بسیاری از دیوان‌ها در جوامع غیردموکراتیک، بازخوردهای ضعیفی دریافت می‌کنند. دوم، بوروکراسی دست‌کم در دو کشور کمونیست (چین و روسیه) به‌لحاظ اندازه بسیار بزرگ است. مقامات عالی‌رتبه در مواجهه با سلسله‌مراتب عظیم با ده‌ها سطح، مجبورند دیوان‌های پایشگر غول‌آسایی را تأسیس کنند تا سلسله‌مراتب پیچیدهٔ خود را توسعه دهند (مانند حزب کمونیست).

---

۱. rigor mortis – یا جمود نعشی

به‌رغم تلاش‌ها برای کنترل، احتمال بالایی دارد که بخش‌های عمدهٔ بوروکراسی در این نظام‌های بزرگ تحت آنچه عمل کنند که گوردن تالک ***بنگاه‌داری آزاد بوروکراتیک***[1] می‌نامد.[v] چنین چیزی، نشان از فعالیت تقریباً خودمختاری دارد که توسط هیچ کارگزار متمرکز رده‌بالایی کنترل نشده باشد. بی‌شک بوروکراسی در کشورهای کمونیستی، دست‌کم تحت برخی کنترل‌های رده‌بالاست. اما نشت اقتدار در تمام ساختار چنان زیاد است که فشارهایی که مقامات رده‌پایین تحمل می‌کنند، عمدتاً به‌تمامی نامربوط به اهداف مقامات بالای هرم است.

از جهاتی خاص، بنگاه‌داری آزاد بوروکراتیک و تصلب شدید، تأثیر یکسانی بر ظرفیت‌های کلی بوروکراسی دارند. در هر دو مورد، مقامات رده‌بالا ناتوان از انجام وظایف با الویت بالا از طریق ساختار معمول بوروکراتیک هستند. آن‌ها یا تقریباً هیچ کنترلی بر دیوان‌های رده‌پایین ندارند (در بنگاه‌داری آزاد بوروکراتیک)، یا تلاش‌هایشان برای اعمال کنترل‌ها بر این دیوان‌ها، موجب ناتوانی مطلق برای اقدامِ توأمانِ با راهبری یا نوآوری شده است (در تصلب شدید). درنتیجه، هرزمان رهبران بخواهند وظایف ضروری را که مستلزم عملیات پیچیده و نوآوری چشمگیر است انجام دهند، مجبورند سازمان‌های ویژه‌ای را خارج از بوروکراسی معمول ایجاد کنند. این سازمان‌ها سپس مشمول تمام مراحل تصلبی می‌شوند که پیش‌تر توصیف شد.

تلاش‌ها برای گریز از تصلب معمول بوروکراسی‌های غول‌پیکر می‌تواند اشکال دیگری نیز بر خود بگیرد. مثلا می‌توان به رویکرد «پویش[2]» اشاره کرد که ***آلک نووه***[3] در کتاب ***اقتصاد شوروی***[4] توصیف کرده است.[vi] رهبران شوروی معمولاً تلاش می‌کنند تا اهداف اقتصادی کلیدی را با راه‌اندازی «پویش‌ها»ی ویژه که برای مدت کوتاهی بازخورد عمومی شدیدی دریافت می‌کند، محقق سازند. همانطور که وضعیت ممتاز سازمان‌های خاص به مرور از بین می‌رود، انرژی سرمایه‌گذاری‌شده در هر «پویش» نیز به‌تدریج به قطره‌ای کوچک تبدیل می‌شود. سپس «پویش» جدیدی با هدفی دیگر آغاز

---

1. bureaucratic free enterprise
2. campaigning
3. Alec Nove
4. The Soviet Economy

می‌شود. به‌نظر می‌رسد این روش حمله به مشکلات کلیدی خارج از ساختار بوروکراتیک (یا تهییج آن در فعالیت‌های غیرمعمول) واکنشی به تصلب یا بنگاه‌داری آزاد بوروکراتیک یا هر دو باشد.

این پدیده، پیامدهایی دارد که بالقوه برای تحلیل رفتار کمونیستی مفید است. مثلاً اگر وظیفه‌ای به سازمانی جدید محول شده و به آن قدرت ویژه‌ای می‌بخشد، رهبران باید آن را مهم دانسته باشند. برعکس، اگر وظیفه به دیوانی متصلب محول شده باشد، احتمالاً اهمیت خاصی نداشته است. علاوه‌براین، تقریباً تمام سازمان‌های ویژه یا «پویش‌ها» در نهایت به حالت عادی تبدیل می‌شوند. ممکن است تجربه، حتی نمایه زمانیِ «مرسوم» برای این کمرنگ‌شدگی ایجاد کند که برای پیش‌بینی دورهٔ آتی برنامه‌های خاص مفید باشد.

«چرخهٔ بازساماندهی» در بوروکراسی‌های بزرگ

واکنش دیگر به تصلب و بنگاه‌داری آزاد در بوروکراسی‌های بزرگ، نوسازی دوره‌ای کنترل و روابط اقتدار میان اجزای عمدهٔ بوروکراسی است. این بازساماندهی‌ها چهار ویژگی دارند که موجب ایجاد یک «چرخه» می‌شود: (۱) موجب تغییر ساختار روابط در سطوح بالاتر و متوسط می‌شوند، اما ساختار روابط را در پایین‌ترین سطوح تغییر نمی‌دهند؛ (۲) تأثیرشان در کوتاه‌مدت است؛ (۳) هرگونه پیشرفت در عملکرد به‌تدریج از بین می‌رود؛ (۴) بازپیدایش فقدان اولیهٔ کنترل، در نهایت موجب بازسازماندهی دیگری می‌شود.

ازنقطه‌نظر مقامات عالی‌رتبهٔ بوروکراسی، بازساماندهی دوره‌ای به‌منظور کنترل رفتار مقامات رده‌پایینی طراحی شده که درواقع عملیات را انجام می‌دهند. بااین‌حال، مقامات رده‌بالا به‌ندرت مستقیماً توان نوسازی سطوح پایین را دارند. آگاهی آن‌ها از این سطوح معمولاً آن قدر نیست که بتوانند پیشنهادات معقولی برای اصلاحات دهند. همچنین تغییرات چشمگیری که همزمان در تمام سطوح پیاده شده‌اند، ممکن است بسیار مخرب باشند. مثلاً تجربهٔ چین کمونیست به‌هنگام آزمودن «گام بزرگ رو به جلو[1]»، نمونهٔ بارز آن است. مقامات رده‌بالا معمولاً روابط میان اجزای عمدهٔ دیوان را نوسازی می‌کنند، اما روابط درون هر جزء را نه. ازاین‌رو این بازساماندهی‌های دوره‌ای، ندرتاً به سطوح پایین (که انجام کنش نهایی بر عهدهٔ آن‌هاست) نفوذ می‌کند.

[1]. The Great Leap Forward

باوجوداین، «خانه‌تکانی اساسی» سطوح میانی و بالا ممکن است بهره‌وری و انعطاف‌پذیری کلی بوروکراسی را بهبود بخشد. اگر مجراهای متصلب اقتدار و ارتباطات پیشین از بین بروند، بوروکراسی خود را در وضعیت نسبتاً ناپایداری خواهد دید. این ناپایداری ممکن است موجب آزاد شدن انرژی‌ها و اندیشه‌هایی شود که پیش از این به‌واسطهٔ تصلب دیوان کنار گذاشته شده بودند. همچنین ممکن است بوروکرات‌های بنگاه‌داریِ آزاد را وادار به پیروی از دستورات بالادست خود کند، تا زمانی که بتوانند دقیقاً تعیین کنند که از چه میزان از خودمختاری برخوردارند. بنابراین، بازسازماندهی‌های عمده معمولاً با یک دورهٔ کوتاه بازتعدیل نابسامان و یک دورهٔ طولانی‌تر عملکردِ بهبودیافته همراه است.

اما این «ماه‌عسل» چندان طول نخواهد کشید. نیروهایی که عامل اصلی تصلب یا بنگاه‌داری آزاد بودند، به‌تدریج از پستوهایشان بیرون می‌آیند. مقامات، مجراها و شبکه‌های جدید اقتدار و ارتباطات (رسمی و غیررسمی) را ایجاد می‌کنند. قواعد فراگیرتر جدیدی گذارده می‌شود؛ درنتیجه این مجراها، شبکه‌ها و قواعد صُلب‌تر می‌شوند. ازاین‌گذشته، مقامات رده‌بالا شخصاً این فرایند را به دو طریق پیش می‌برند. نخست، آنان به‌زودی توجه خود را از بازساماندهی به سایر مسائل معطوف می‌کنند. دوم، اشکال جدید کنترل را متناسب با ساختار بازساماندهی‌شده شکل می‌دهند. درنتیجه، ناخشنودی رهبران به‌تدریج افزایش می‌یابد تا زمانی که بازساماندهی دیگری را آغاز کنند. ازاین‌رو، بوروکراسی‌های بزرگی که از تعداد زیادی دیوان تشکیل یافته‌اند، هر از چندی هدف بازساماندهی دوره‌ای مقامات رده‌بالای خود خواهند بود. این بازساماندهی‌ها عمدتاً در بوروکراسی‌هایی اتفاق می‌افتد که از خود ویژگی‌هایی بروز که تصلب و بنگاه‌داری آزاد را محتمل‌تر می‌سازد دهند (یعنی اندازهٔ بزرگ و بازخوردهای ضعیف از مشتریان). مثال بارز این چرخه، چرخش‌های دوره‌ای اتحاد جماهیر شوروی بین کنترل اقتصادی متمرکز و غیرمتمرکز در دوران پس از جنگ جهانی دوم است. مثال دیگرش ادعای ***روبرت پری***[1] (شرکت رند[2]) درباره نیروی هوایی ایالات متحده است: نیروی هوایی ایالات متحده هر هفت سال یک بار، رویه‌های تحقیقات و توسعهٔ خود را تغییر می‌دهد.

[1]. Robert Perry
[2]. RAND Corporation

بسیاری از بازساماندهی‌ها، نشانی از دورهٔ تناوب پایدار ندارند. باوجوداین، مفهوم چرخه همچنان برای پیش‌بینی رفتار نظام‌های بوروکراتیک بزرگ مفید است. اگر تحلیلگر بتواند مراحل چرخه را در نظام مفروضی شناسایی کند، آن‌گاه می‌تواند جایگاه کنونی نظام را در چرخهْ تشخیص دهد، مرحلهٔ بعدی را پیش‌بینی کرده و زمان تقریبی وقوع آن را تخمین بزند. البته که نحوهٔ عمل این چرخه تحت تأثیر توأمان رخدادها و روندهای مرتبط در بلندمدت است.

فصل چهاردهم: پویایی‌های بنیادین جستجو و تغییر

مقدمه

در تمام سازمان‌ها، به‌طور کلی جستجو (به‌دنبال اطلاعات بودن) رابطهٔ تنگاتنگی با تغییر دارد. این امر ازآن‌رو صحیح است که هم سازمان‌ها و هم افراد، هنگامی به اطلاعات بیشتری نیاز دارند که در معرض شرایط نسبتاً جدید و ناآشنا قرار بگیرند. بنابراین، کاوش فرایندهای جستجوْ ناگزیر با تجزیه‌وتحلیل تغییرات پیوند خورده است. این فصل، الگوی بنیادین جستجو و تغییر را برای افراد و سازمان‌ها ارائه می‌کند. مفاهیم بیشتر این الگو در فصول آتی ارائه خواهد شد.

عمق تغییر

رفتار سازمان‌ها و افراد، مدام در حال تغییر است. بااین‌حال، در هر دورهٔ زمانی، وقتی برخی عناصر تغییر می‌کنند، باقی عناصر باید ثابت بمانند، درغیراین‌صورت هویت از دست می‌رود. مثلاً ممکن است رفتار خاص فرد یا دیوان در روز سه‌شنبه کاملاً با رفتارش در روز دوشنبه فرق داشته باشد، اما قواعد حاکم بر رفتار در هر دو روز یکسان باشد. نخستین مشکلی که با آن مواجهیم، تشخیص عمق تغییرات مربوطه است.

ساختار هدف هر فرد، لایه‌های گوناگونی دارد که از اهداف ژرف تا سطحی را در بر می‌گیرد.[i] ازآنجاکه رفتار افراد بازتابی از اهداف اوست، می‌توانیم عمق کنش‌های وی را با ربط دادنشان به لایه‌های خاصی از ساختار اهداف وی مشخص کنیم. بدین ترتیب، وقتی افراد تحت تأثیر تغییرات قرار می‌گیرند، می‌توانیم به‌صورت مفهومی عمق کنش‌ها یا اهداف مربوطه را تشخیص دهیم.

به‌همین قیاس، ژرفای ساختاری سازمان‌ها نیز با یکدیگر تفاوت دارد. تحلیل ما چهار «لایهٔ سازمانی» را شناسایی می‌کند. سطحی‌ترین لایه شامل کنش‌های خاصی است که

دیوان انجام می‌دهد، لایهٔ بعدی قواعدی است که در تصمیم‌سازی به‌کار می‌برد، سوم ساختار نهادی مورد استفاده برای تدوین قواعد است و ژرف‌ترین لایه نیز، اهداف کلی دیوان.

هم در افراد و هم در سازمان‌ها، تغییرات می‌تواند در هر عمقی رخ دهد بدون این‌که بر لایه‌های ژرف‌تر تأثیر بگذارد، اگرچه معمولاً بر تمام لایه‌های سطحی تأثیر خواهد گذاشت. بنابراین، دیوان می‌تواند بدون تغییر قواعدش کنش‌های روزانهٔ خود را تغییر دهد؛ می‌تواند قواعدش را بدون تغییر ساختارِ قاعده‌گذاری تغییر دهد؛ می‌تواند ساختار قاعده‌گذاری خود را تغییر دهد بدون این‌که اهداف بنیادین متفاوتی برگزیند. اما اگر اهداف جدیدی اتخاذ کند، تمام لایه‌ها شاهد تغییر چشمگیری خواهند بود. این بدان معناست که تغییر عمدتاً مسئله‌ای است مربوط به درجه و میزان، که از تغییرات پیش‌پاافتاده در کنش‌های هر روزه تا تغییرات عمیق در اهداف را در بر می‌گیرد. تحلیل‌های ما دربارهٔ دیوان، بیشتر بر تغییرات عمده در قواعد، ساختار و اهداف متمرکز است تا تغییرات کوچک در هر کدام از این عناصر یا رفتار روزانه. همچنین نشان خواهیم داد که چگونه رفتار «رضایت‌بخش» با حفظ ساختار درونی کنونی فرد یا سازمان مرتبط است و چگونه هزینهٔ بالای تغییر لایه‌های عمیق‌تر، موجب اینرسی شخصی و سازمانی می‌شود.

الگوی بنیادین

در نظریهٔ اقتصادی، میان آنانی که باور دارند تصمیمات طی فرایند بیشینه‌سازی ***مطلوبیت*** اتخاذ می‌شود (و ازاین‌رو تغییر آغاز می‌شود) و میان آنان که باور دارند تصمیمات در فرایند ***رضایت‌بخشی*** مطلوبیت یا ***فزون‌گرایی گسسته***[1] اتخاذ می‌شود، مناظره‌ای دیرین برقرار است. نظریهٔ ما ترکیبی است از عناصر تمام این رویکردها.[ii]

ما در تحلیل خود دربارهٔ تغییرات، بر مقامات منفرد متمرکزیم تا بر دیوان در کل، چرا که واحدهای تصمیم‌گیری[2] بنیادین نظریهٔ ما، افرادند. ازآنجاکه آنان بیشینه‌ساز مطلوبیت‌اند، همواره مایل‌اند اسلوبی[3] اتخاذ کنند که قرار است شرایطشان را بهبود بخشند، حتی اگر درحال‌حاضر نسبتاً راضی باشند. بااین‌حال، نمی‌توانند بدون افزایش منابع به دنبال اسلوب‌های جدید باشند. ازآنجاکه عرضهٔ منابع محدود است، هر زمان که پاداش‌های محتمل به‌صورت قیاسی کوچک به‌نظر برسد (یعنی پاداش نهایی انتظاری

[1]. disjointed incrementalism
[2]. decision-units
[3]. course of action

کوچک‌تر از هزینهٔ نهایی انتظاری به نظر برسد)، آن‌ها از جستجوی بیشتر اجتناب می‌کنند. هر زمان که رفتار فعلی آن‌ها با توجه به تجربه‌های اخیرشان کاملاً رضایت‌بخش به نظر برسد، این امر صادق است.

در این چارچوب، نظریهٔ ما فرضیه‌های زیر را مطرح می‌کند:

۱. تمام اشخاص، پیوسته تا حدی در حال پایش محیط نزدیک خود هستند. آن‌ها مدام از مقالات روزنامه، برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی، مکالمه با دوستان و البته شغل و فعالیت‌های داخلی خود، حجم مشخصی از اطلاعات دریافت می‌کنند. این منابع به جریانی از اطلاعات رایگان تبدیل می‌شود، چرا که بدون هیچ تلاش خاصیْ به دستِ گیرنده می‌رسد.[iii] ازاین‌گذشته، بسیاری از مقامات مرتباً منابع دادهٔ مشخصی (مثل ***وال‌استریت ژورنال***[1] یا ***اَوییشن ویک***[2]) را می‌پویند، بدون این‌که دقیقاً بدانند در پی چه نوع اطلاعاتی هستند یا چه نوع اطلاعاتی خواهند یافت. آن‌ها این کار را ازاین‌رو انجام نمی‌دهند که ناراضی‌اند، بلکه چون تجربه‌های گذشته یادشان داده که پیشرفت‌های جدیدی دائما در حال وقوع است که می‌تواند بر سطح رضایتمندی کنونی‌شان تأثیر بگذارد. این ترکیب جریان اطلاعاتِ رایگانِ برنامه‌ریزی‌شده و پایش برنامه‌ریزی‌شده از روی عادت، مستلزم حداقلِ میزانی از جستجوی پیوسته و «خودکار» است. هر مقام مسئول در هر دیوانی این جستجو را فارغ از میزان رضایتش از رفتار کنونی خود یا دیوان انجام می‌دهد.

۲. هر مقام مسئول سطح عملکرد رضایت‌بخش را برای رفتار خود یا سایر بخش‌های دیوان که به وی مربوطند تعیین می‌کند. ممکن است به این سطح برسد یا نرسد. بااین‌حال، هیچ اطلاعی از الگوی رفتاری بدیلی که توأمان بتواند مطلوبیت بیشتری داشته باشد و با هزینه‌اش نسبت به مطلوبیت کسب‌شده کمتر باشد، آگاه نیست. به‌عبارت دیگر، وقتی که به‌واقع در سطح رضایت‌بخش قرار دارد، با توجه به دانش خود مطلوبیت خود را بیشینه می‌سازد.

همچنین، سطح رضایتبخشی عملکرد، چنان مطلوبیتی را در مقایسه با تجربه متأخر وی به‌دست می‌دهد که به‌محض کسب مطلوبیت، دیگر انگیزه‌ای برای جستجوی گزینه‌های بهتر ندارد. خلاصه این‌که وی از عملکرد خود در این سطح ناراضی نیست.

---
[1]. The Wall Street Journal
[2]. Aviation Week

بدین معنا، سطح رضایتمندی مفهومی پویاست که نه‌تنها تجربهٔ جاری وی، بلکه تجربه‌های متأخرش را نیز دربرمی‌گیرد.

۳. هرگاه که رفتار واقعی یک مقام مسئول (یا بخشی از دیوان که مربوط به اوست) مطلوبیت کمتری از سطح رضایتبخش عملکرد برایش به‌همراه داشته باشد، انگیزه می‌یابد که جستجوی شدیدتری را برای اشکال جدید رفتار که مطلوبیت بیشتری برایش به‌همراه دارد انجام دهد. او تفاوت میان مطلوبیت دریافتی از سطح واقعی و سطح رضایتبخش عملکرد را ***شکاف عملکردی***[1] می‌نامد. هرچه این شکاف بیشتر باشد، انگیزهٔ وی برای جستجو بیشتر خواهد شد. وی هم‌اکنون نیز صرفاً با زنده بودن مشغول جستجوست؛ اما در این مورد، نارضایتی او را وادار می‌سازد جستجوی عادی خود را تشدید کرده و به‌طور ویژه آن را به سوی بدیل‌هایی سوق دهد که احتمالاً علل نارضایتی‌اش را کاهش خواهد داد.

گام اول وی، بررسی گزینه‌هایی است که به‌راحتی می‌تواند متغیرهایش را کنترل کند. اگر یک یا چند گزینهٔ وی را به سطح رضایتمندی بازگرداند، جستجو را متوقف کرده و بهترین گزینه را برمی‌گزیند.[iv] اگر هیچ کدام از گزینه‌های این مجموعهٔ اولیه نتواند وی را به سطح رضایتمندی پیشین بازگرداند، جستجویش را بیشتر می‌کند و گزینه‌هایی را بررسی می‌کند که متغیرهایش خارج از کنترل وی هستند.

وی به گسترده‌تر کردن جستجوی گزینه‌ها در گام‌هایی گسسته ادامه می‌دهد و برای ارزیابی هر مجموعه به‌هنگام گردآوری اطلاعات، مدتی درنگ می‌کند. این فرایند تا بدانجا ادامه دارد که یا گزینه‌ای بیابد که وی را به سطح پیشین رضایتمندی (یا حتی سطحی بالاتر) برساند، یا هزینهٔ جستجوی بیشتر، بر هزینهٔ پذیرش سطح عملکردیِ کمتر از سطح رضایتمندی وی بچربد.

وی هنگام جستجوی گزینه‌ها، با آن‌هایی آغاز می‌کند که در وهلهٔ اول باور دارد بالاترین مطلوبیت خالص را برایش به‌همراه دارد و حرکتی رو به پایین خواهد داشت؛ و آن‌ها را در مجموعه‌های نسبتاً همگنی از نظر مطلوبیت خالص احتمالی به همان شکلی که می‌بیند ارزیابی می‌کند. او در این فرایند، اهداف خود و نیز اهداف سازمان را مد نظر قرار می‌دهد. ازاین‌رو، در ارزیابی مطلوبیت خود هر نوع سود شخصی را عاملی مثبت و هزینه‌های شخصی، تغییرات کلان سازمانی یا دشواری‌های محاسباتی را عوامل منفی

[1]. performance gap

می‌داند. بنابراین، ، با فرض ثبات سایر شرایط، او به هنگام تحلیل هر مجموعه، احتمالاً گزینه‌های زیر را مد نظر قرار می‌دهد، نه موارد متضاد آن‌ها را:

– گزینه‌هایی که «مزایای جانبی» فرعی را از منظر متغیرهایی جز آن‌ها که اُفتشان نسبت به سطح رضایت‌مندی خاص موجب شده او این جستجوی شدید را آغاز کند، ارائه می‌دهند.

– گزینه‌هایی که نسبتاً ساده‌اند و درکشان آسان است.

– گزینه‌هایی که شامل تعدیلات جزئی در عملیات یا ساختار دیوان است تا تعدیلات عمده.

–گزینه‌هایی که به برآوردها یا ملاحظات مربوط به متغیرهای بسیار نامطمئن وابسته نیستند، چرا که استفاده از چنین متغیرهایی دشوار است.

۴. اگر جستجوی مشتاقانه نتواند راهی را برای برگشت به سطح رضایتمندی پیشین وی نشان دهد، او در نهایت تصور خود را از سطح رضایتمندی تا بیشترین سطح خالص مطلوبیت درآمدی که می‌تواند کسب کند پایین خواهد آورد.

۵. هرگاه فرایند جستجوی مداوم او این احتمال را نشان دهد که ممکن است اسلوب جدید، مطلوبیتی بیشتر از آنچه که سطح رضایتمندی کنونی‌اش به همراه دارد به او بدهد، او جستجوی شدیدتری را برای اسلوب جدید و هر بدیل نزدیک به آن که نوید مطلوبیت خالص بیشتری داشته باشد آغاز می‌کند. بنابراین، ترکیب بخت و احتمالات برای بهبود وضعیت او، بدون ایجاد هیچ‌گونه تغییری در درآمد مطلوبیت جاری وی، موجب بروز شکاف عملکردی بالقوه می‌شود. اگر جستجوی شدید وی آشکار کند که می‌تواند با تغییر الگوی رفتاری خود به مطلوبیت خالص بیشتری دست یابد، آن تغییری را برخواهد گزید که بیشترین سود خالصی را که از آن آگاه است به‌همراه داشته باشد.

۶. هنگامی که اسلوب جدید را اتخاذ کرد و درآمد مطلوبیت خالص وی از آنچه که هست بیشتر شد، سطح درآمد مطلوبیت جدید و بالاتری را به‌مثابه سطح عملکرد رضایتبخش خود در نظر خواهد گرفت.

۷. پس از این‌که به سطح بالاتر جدید (که اکنون دیگر سطح رضایتمندی خود می‌داند) رسید، یا فهمید که نمی‌تواند عملکرد پیشین خود را بهبود بخشد (و بنابراین در سطح رضایتمندی پیشین خود باقی می‌ماند) تلاش‌های جستجوی خود را به شدتِ «خودکارِ»

عادی پیشین تقلیل خواهد داد. وی تا زمانی که بار دیگر سطح رضایتمندی‌اش کاهش یابد یا به دلایل خاص بدین باور برسد که ممکن است گزینه‌های ویژه‌ای موقعیت او را بهبود بخشند، در همین شدت باقی خواهد ماند.

فرضیه‌های بالا نظریهٔ تعادل پویایی را شکل می‌دهند که شامل موارد زیر است: (۱) تمایل مقام مسئول برای حرکت به سمت موقعیت تعادلی رضایتمندی، (۲) جریان مداوم درون‌دادهای جدید به موقعیتی (هم داده‌ها و هم موانع محیطی عملکرد) که وی را از تعادل دور کرده و درنتیجه آغازگر جستجوی بیشتر شود و (۳) فرایندی که وی به‌واسطهٔ آن مکان هندسی موقعیت تعادلی خود را بازتعریف می‌کند تا تجربیات اخیر خود را با توجه به آنچه که واقعاً ممکن است بازتاب دهد.

عدم‌تقارن جستجو میان تصمیم‌سازان منفرد

الگوی تصمیم‌سازی که پیش‌تر توصیف شد، شامل نوع خاصی از عدم‌تقارن در رفتار جستجو است. وقتی تصمیم‌ساز در وضعیت تعادلی سطح عملکرد رضایتبخش خود قرار دارد، جستجوی «خودکار» وی نسبتاً کم‌شدت است. همین که عملکردش به زیر این سطح رسید، جستجوی نسبتاً شدیدی آغاز می‌کند، حتی اگر در ابتدا ابزار خاصی برای بازگشت به آن سطح را نشناسد. برعکس، وقتی در سطح رضایتمندی مطلوبش قرار دارد، فقط زمانی جستجوی شدید را آغاز می‌کند که به دلایل خاصی باور دارد می‌تواند به سطح بالاتر دست یابد.

به‌نظر می‌رسد این رفتار حاکی از «نابهنجاری[1]» در منحنی مطلوبیت کل تصمیم‌ساز در سطحی است وی در حال‌حاضر رضایتبخش می‌داند. پایین‌تر از این سطح، به‌نظر می‌رسد که نرخ نسبتاً بالای مطلوبیت نهایی غالب شود، چرا که مایل است هزینه‌های نهایی بالاتر شدت جستجو را متحمل شود تا وی را به منحنی مطلوبیت بالاتر منتقل سازد. اما همین که به آن سطح رضایتمندی رسید، سرمایه‌گذاری بر هزینه‌های جستجو را کاهش می‌دهد؛ یعنی این‌که نرخ مطلوبیت نهایی وی به‌ناگهان کاهش می‌یابد.

دو مفهوم، این رفتار نامتقارن را به‌شیوه‌ای سازگار با نظریهٔ سنتی بیشینه‌سازی توضیح می‌دهند. این مفاهیم عبارت‌اند از ***نااطمینانی*** و ***رفتار ساختارمند***. تابع مطلوبیتی که هر شخص دارد و بر اساس آن رفتار می‌کند، درواقع تابع مطلوبیت انتظاری وی است؛ یعنی تابع مطلوبیت با اطمینان کامل که بر اساس نرخ نااطمینانی تنزیل شده باشد. حتی اگر

[1]. kink

منحنی مطلوبیت کل وی در شرایط اطمینان کاملْ پیوسته و بدون نابهنجاری باشد، اگر انتظاراتش دچار ناپیوستگی شدید یا در برخی نقاط دارای اطمینان باشد، تابع مطلوبیت انتظاری وی نابهنجار خواهد بود. سطح رضایتمندی معمولاً چنین نقطه‌ای است؛ یعنی بالاترین نقطهٔ مطلوبیتی که درواقع اخیراً تجربه کرده است. بنابراین، وی می‌داند که این سطح از مطلوبیت چه حسی دارد، درحالی‌که فقط می‌تواند حدس بزند که دریافت مطلوبیتِ بیشتر از متغیرهای خاص مربوطه، چه حسی به همراه دارد. این امر نشان‌دهندهٔ ناپیوستگی شدید در عینیت دانش او در بالاترین سطح مطلوبیتی است که اخیراً تجربه کرده است.

ممکن است در همان نقطه، ناپیوستگی دیگری بر اساس ساختار رفتارش وجود داشته باشد. وقتی شخص درآمد مطلوبیت مشخصی را از مجموعهٔ متغیرها در بازهٔ زمانی مشخصی تجربه کرد، ساختار رفتار خود را بر اساس آن متغیرها و پیرامون همان سطح درآمد مطلوبیت خواهد چید. این ایده بسیار شبیه مفهوم ***سطوح مصرف بلندمدت*** جیمز دوزنبری[1] یا ***فرضیهٔ درآمد دائمی*** میلتون فریدمن است.

هنگامی که فرد ساختار رفتار خود را (چه به‌مثابه تولیدکننده و چه به‌مثابه مصرف‌کننده) پیرامون درآمد مطلوبیت برآمده از الگوی کنش‌های خاص بچیند، در ابتدا به نفعش است که هر کاهشی را در درآمد مطلوبیت خود به پایین‌تر از این سطح، انحرافی موقت تلقی کند نه تغییری دائمی. این امر به او امکان می‌دهد تا از هزینه‌های بازتعریف ساختار الگوهای گسترده‌تر رفتاری خود در واکنش به هر تغییری در درآمد مطلوبیتش اجتناب کند.

بااین‌حال، کاهش درآمد مطلوبیتی که تجربه می‌کند، معمولاً ناشی از تغییری دائمی در وضعیتش است. مثالش می‌تواند کاهش شدید در منابع تخصیصی به دیوان باشد که موجب کاهش عمومی دستمزدها می‌گردد. در چنین مواردی، وی نمی‌تواند دست‌کم بخشی از ساختار رفتار پیشین خود را تغییر ندهد. او یا باید برای بازیابی درآمد پیشین خود شغلش را تغییر دهد، یا باید برای حفظ شغل پیشینش الگوی مصرف خود را تغییر دهد. اما برخی تغییرات، هزینه‌برتر از برخی دیگرند. به‌ویژه تغییراتی که مربوط به عمیق‌ترین لایه‌های ساختار اهدافش می‌شوند، هزینه‌برتر از تغییرات مربوط به لایه‌های سطحی‌ترند. برای برخی، حفظ الگوی مصرف خاص برای خانواده بسیار مهم‌تر از حفظ شغل یا الگوی

[1]. James Duesenberry

شغلی خاص است؛ برای برخی دیگر عکس این گزاره صادق است. در هر دو مورد، برای تصمیم‌سازانی که می‌دانند باید چیزی را در الگوی رفتاری خود تغییر دهند تا بتوانند جستجوی فشرده انجام دهند و کشف کنند که کدام تغییر خاص کم هزینه‌تر خواهد بود، ارزشش را دارد.

بنابراین، هر زمان که کسی کاهشی چشمگیر در درآمد مطلوبیتش تجربه کرد، بلافاصله تلاش‌های عادی خود را تشدید خواهد کرد. اگر متوجه شود که این کاهش ناشی از تغییری موقتی در محیط پیرامونش است، می‌داند که به‌زودی سطح پیشین درآمد مطلوبیت خود را بدون هیچ تغییری در رفتارش باز خواهد یافت. پس از آن، شدت جستجویش به وضعیت پیشین بازخواهد گشت. اگر تغییری که موجب کاهش درآمدش می‌شود دائمی باشد، به جستجوی شدیدش ادامه خواهد داد تا واکنش بهینهٔ خود نسبت به تغییر را بیابد. این واکنش کم‌ترین هزینه را برای تجدید ساختار رفتار وی دارد. همین که ساختار را از نو ساخت، تلاش‌های جستجوی وی به سطح عادی شدت «خودکار» باز خواهند گشت. سپس در موقعیت تعادلِ درآمد مطلوبیت جدیدش قرار خواهد گرفت که از آن رضایت داشت، اگرچه ممکن است این سطح، متفاوت از سطحی باشد که پیش‌تر از آن رضایت داشت.

این فرایند به تشریح عدم‌تقارن رفتار جستجوی مذکور کمک می‌کند. اگر درآمد مطلوبیت تصمیم‌ساز از متغیرهای مشخص، به کمتر از سطح رضایتمندی وی برسد، هزینه‌های مازاد جستجوی تشدیدشده دوچندان توجیه می‌شود، زیرا (۱) ممکن است به وی امکان این را دهند که به سطح بالاتر درآمد مطلوبیت بازگردد و (۲) ممکن است به او کمک کنند که از هزینه‌های تجدید ساختار رفتار بلندمدت پیرامون سطح پایین‌تر درآمد مطلوبیت اجتناب کرده یا آن را کمینه سازد. بااین‌حال، همین که درآمد مطلوبیت وی در سطح تعادل جدید تثبیت شد، ممکن است جستجوی بیشترْ راه‌هایی را پیشِ رویش بگذارد که درآمد مطلوبیت وی را ارتقا می‌دهد، اما کمکی به وی در اجتناب از تجدید ساختار رفتارش نمی‌کند.

همین که درآمد مطلوبیت تصمیم‌ساز به پایین‌تر از سطح رضایتمندی رسید، برای وی عقلانی است که رفتار جستجوی خود را تشدید کند و درعین‌حال، رفتار جستجوی شدید خود را پس از رسیدن به آن سطح درآمد حفظ نکند (یا در سطح تعادل جدیدی که آن را سطح رضایتمندی در نظر می‌گیرد، دست از جستجو بکشد). تنها استثناء زمانی

است که از وجود گزینه‌های خاصی که ممکن است وی را به سطح بالاتری انتقال دهد، مطلع می‌شود. سپس بازده انتظاری از جستجوی شدیدتر تا حدی افزایش می‌یابد که بر هزینه‌های انتظاری تجدید ساختار رفتار مرسوم وی بچربد. این دقیقاً همان الگویی را توصیف می‌کند که در نظریهٔ ما نهفته است.

«هزینه‌های ازدست‌رفته[1]»ی الگوهای رفتاری تثبیت‌شده بر واکنش هر تصمیم‌ساز، به افزایش غیرمنتظرهٔ درآمد مطلوبیتش نیز تأثیر می‌گذارد. او به‌جای این‌که الگوی رفتاری خود را برای تطابق با سطح بالاتر جدید بلافاصله تغییر دهد، معمولاً صبر خواهد کرد تا ببیند که آیا تغییراتْ دیرپا و آنقدر بزرگ‌اند که هزینه‌های تغییر الگو را جبران کنند یا نه. در اصل، «هزینه‌های ازدست‌رفتهٔ» نهفته در ساختار الگوی رفتار وی «حافظه»ای را تشکیل می‌دهند که رفتار گذشتهٔ وی را به کنش‌های کنونی‌اش پیوند می‌دهد. این پیوند میان گذشته و اکنون نه‌تنها بر رفتار جستجوی وی تأثیر می‌گذارد، بلکه موجب می‌شود آنچه که وی سطح رضایتبخش درآمد مطلوبیت خود می‌داند، با تأخیر به آنچه تعدیل شود که درواقع تجربه می‌کند.[۷]

عدم‌تقارن جستجو در سازمان‌ها

استدلال بالا را می‌توان برای سازمان‌ها نیز به‌کار برد. کنش‌ها، قواعد، ساختار و اهداف سازمان، پیرامون سطوح معین عرفی عملکرد شکل می‌گیرد. انحرافات ناشی از رخدادهای عرفی، بسته به این‌که چقدر بزرگ باشند و چقدر دائمی پنداشته شوند، منجر به پیامدهایی با عمق و هزینهٔ متفاوت می‌شود. تعدیلِ کنش‌ها ساده‌تر از تعدیل قواعد است، تغییر قواعد ساده‌تر از تغییر ساختارها و تغییر ساختارها ساده‌تر از اتخاذ اهداف جدید.

اگر که پذیرش این تغییرات دائمی مستلزم ایجاد تغییرات چشمگیر در الگوهای رفتاری عرفی سازمان‌ها باشد، سازمان‌ها نیز مانند افراد تمایلی به پذیرش هیچ نوع تغییر دائمی (خوب یا بد) در محیط خود ندارند. معمولاً برایشان عقلانی‌تر است که حین انجام جستجوی شدید به این الگوهای رفتاری ادامه دهند تا ببینند آیا وضع موجود پیشین[2] بازخواهد گشت یا نه. ازاین‌رو، هزینه‌های بازتعدیل الگوهای رفتاری منجر به ایجاد ناپیوستگی معین رفتاری در سطوحی می‌شود که سازمان یا فرد به آن خو گرفته‌اند. عموماً این ویژگی تحت عنوان اینرسی شناخته می‌شود.

---
[1]. sunk costs
[2]. status quo ante

اگر سازمان نتواند انتظار بازیابی شرایط پیشین را بدون هیچ تلاشی از سوی خود داشته باشد، درحالی‌که در پی یافتن مؤثرترین واکنش به این تغییرات است، به جستجوی شدید خود ادامه خواهد داد. با فرض ثبات سایر متغیرها، آن واکنشی را انتخاب خواهد کرد که کم‌ترین تغییرات عمیق را در ساختارش به‌همراه داشته باشد. بنابراین، به جای واکنش‌هایی که مستلزم تغییر در قواعدش هستند، واکنش‌هایی را ترجیح خواهد داد که از سازمان می‌خواهند فقط رفتارهایش را تغییر دهد؛ و تغییر قواعد را به آن واکنش‌هایی ترجیح خواهد داد که مستلزم تغییر در ساختار نهادی‌اش است. فقط در شرایط بسیار حاد است که سازمان اهداف بنیادینش را تغییر خواهد داد. هر تعدیلی که در تغییرات اصلی ایجاد کند، در نهایت به نقطهٔ تعادل جدید خواهد رسید (با فرض این‌که هیچ شوک برونزای دیگری رخ ندهد). در این مرحله، سازمان شدت تلاش‌های جستجوگرانهٔ خود را به وضعیت عادی تقلیل خواهد داد؛ اگرچه «عادی» جدید ممکن است با وضعیت عادی پیشین متفاوت باشد.

هرچه عمق بازساختاردهی سازمانی لازم برای تغییر سطح رضایتمندی مقام مسئول بیشتر باشد، او در انجام این تغییر کندتر عمل خواهد کرد و بالعکس. به بیان اقتصادی، هرچه «هزینه‌های ازدست‌رفته» که باید مجدداً انجام شوند یا با هر نوآوری جایگزین شوند بیشتر باشد، گرایش به اجتناب از نوآوری بیشتر است. چرا که کنش‌های روزانهٔ الگوهای رفتاریِ جستجو، به آنچه که در نظریهٔ بیشینه‌سازی سود مطرح است نزدیک‌تر خواهد شد و هر نوع ناپیوستگی سطح رضایتمندی کنونی، نامحسوس خواهد بود. اما از سوی دیگر، وقتی قرار باشد اهداف بنیادین سازمان تغییر یابند، ممکن است عدم تقارن چشمگیری بر رفتار جستجو غالب شود.

نیازی نیست که سطح رضایتمندی، فی‌نفسه ایستا باشد؛ می‌تواند انتظارات تصمیم‌ساز از افزایش یا کاهش درآمد مطلوبیت را نشان دهد.[vi] حقیقت مهم این است که سطح رضایتمندی به‌مثابه پیوندی میان تجربیات گذشته، انتظارات آتی و رفتار واقعی کنونی فرد (یا سازمان) عمل می‌کند.

فصل پانزدهم: مشکلات مرتبط با جستجو در دیوان‌ها

فرایندهای بنیادین تصمیم و کنش مرتبط با جستجو

فصل پیش، نظریهٔ بنیادین چگونگی ارتباط جستجو و تغییر را ارائه داد. این فصل به بررسی اقتصادیات جستجو با جزئیات بیشتر خواهد پرداخت. این بخش از تحلیل ممکن است بسیار دقیق و موشکافانه و حتی شاید بدیهی به نظر برسد؛ بااین‌حال، پیش‌نیازی ضروری برای بخش بعدی و بسیار مهم این فصل است که توضیح می‌دهد چگونه فرایند جستجو بر جوهر رفتار دیوان تأثیر می‌گذارد.

فرض می‌کنیم که تصمیم‌ساز از موقعیت تعادل و بدون هیچ نوع شکاف عملکردی آغاز می‌کند. گام‌های وی در ایجاد کنش جدیدِ برنامه‌ریزی‌نشده به شرح زیر است:

۱. ***ادراک***: وی اطلاعات جدید را به‌مثابه نتیجهٔ جستجوی خودکار خود به دست می‌آورد.

۲. ***همگن‌سازی***: اطلاعاتی که دریافت کرده است، تصور او را از جهان تغییر می‌دهد.

۳. ***ارزیابی عملکرد***: هنگامی که این تصور از جهان را با اهدافش مقایسه می‌کند، متوجه می‌شود که شکاف عملکردی‌اش آن قدر بزرگ است که از آستانهٔ اینرسی‌اش فراتر رفته است. خلاصه این‌که معتقد است باید کاری انجام دهد.

۴. ***تدوین گزینه‌ها***: وی تعدادی کنش ممکن را برای کاهش شکاف عملکردی‌اش طراحی می‌کند.

۵. ***تحلیل گزینه‌ها***: پس از آن، با آزمایش هر کنش در برابر تصورش از جهان، آن را تحلیل می‌کند تا متوجه عواقب احتمالی‌اش شود.

۶. ***ارزش‌گذاری گزینه‌ها***: او این عواقب را با سنجش آن نسبت به اهدافش ارزش‌گذاری می‌کند.

۷. ***شکل‌دهی راهبرد***: اگر فکر کند که یک یا چند کنشْ شکاف عملکردی وی را پر خواهند کرد، آن‌ها را ذیل راهبرد کنش واحدی در شرایط مختلف با هم ترکیب و اجرا خواهد کرد.

۸. ***انتخاب کنش***: او سپس، بار دیگر تصور خود را از جهان را بررسی می‌کند تا بفهمد که شرایط چگونه است و کنش مناسب و سازگار با راهبرد خود را اتخاذ می‌کند. (ممکن است تصمیم بگیرد هیچ کنشی نداشته باشد که در این صورت، در مرحلهٔ بعدی مانند مرحلهٔ ۱۳.ب عمل می‌کند.)

۹. ***جمع‌آوری مداوم داده***. درون‌داد اطلاعاتی وی طی مراحل ۳ تا ۸ چنین است:

الف. وی جریان اطلاعاتی را از جستجوی خودکار خود دریافت می‌کند و این اطلاعات، تصور وی را از جهان تغییر می‌دهد (یا تأیید می‌کند).

ب. ممکن است در جستجوی پروژهٔ ویژه با هدف کشف حقایق اضافی مرتبط با هر یک از این موارد شرکت کند. این همان جستجوی شدیدی است که در فصل پیشین توصیف شد.

۱۰. ***تأثیر کنش***. کنش وی به طریقی بر جهان تأثیر می‌گذارد و منجر به پدید آمدن شرایط جدیدی در جهان می‌شود.

۱۱. ***بازخورد کنش***. او اطلاعاتی را دربارهٔ شرایط جدید دریافت می‌کند.

۱۲. ***همگن‌سازی بازخوردها***. این اطلاعات بازخوردی بار دیگر تصور وی را از جهان تغییر می‌دهد.

۱۳. ***ارزیابی مجدد عملکرد***. او این تصویر بازبینی‌شده از جهان را با اهداف خود مقایسه می‌کند تا ببیند که آیا شکاف عملکردی دارد یا نه.

الف. اگر شکاف عملکردی از بین رفته باشد، وی بار دیگر در موقعیت تعادل قرار دارد و به سطح خودکار شدت جستجوی خود بازمی‌گردد.

ب. اگر شکاف عملکردی همچنان وجود داشته باشد اما از حدنصاب اینرسی وی پایین‌تر باشد، احتمالاً به جستجوی پروژهٔ ویژه ادامه خواهد داد. به‌هرحال، او بار دیگر چرخهٔ کنش را تجربه نخواهد کرد.

پ. اگر شکاف عملکردی همچنان وجود داشته باشد و از حدنصاب اینرسی وی بالاتر باشد، چرخهٔ کنش را تا زمان غلبهٔ وضعیت ***الف*** یا ***ب*** تکرار خواهد کرد.

اقتصادیات ویژهٔ کسب اطلاعات

اصل بنیادین کنش عقلانی در جستجو این است که فرد باید تا زمانی که بازده نهایی کسب اطلاعات از هزینهٔ نهایی آن بیشتر باشد، به این کار ادامه دهد. بااین‌حال، این گزاره، این‌همان‌گوییِ[1] پوچی است، مگر این‌که بازده و هزینه‌های مربوطه را مشخص کنیم.

بازده کلی کسب اطلاعات

کارکرد اطلاعات، کمک به تصمیم‌ساز برای بهبود انتخاب‌هایش از میان کنش‌های ممکن است. این کنش‌ها از نظر تأثیرات احتمالی آن‌ها بر شکاف عملکردی ارزش‌گذاری می‌شوند و می‌توان آن‌ها را بر مبنای تغییرات در مطلوبیت وی بیان کرد. تأثیر خالص، سود یا زیان خالص مطلوبیت ناشی از هر کنش است.

در بسیاری از موقعیت‌ها، نااطمینانی موجب دشواری برآورد تأثیر خالص یک کنش می‌شود. بااین‌حال، تصمیم‌ساز می‌تواند از دو مفهوم برای دست‌وپنجه نرم کردن با این نوع نااطمینانی استفاده کند. ارزش انتظاری تأثیر خالص یک کنش عبارت است از برآوردِ کمّیِ تأثیر احتمالی کنش بر مطلوبیت وی. واریانس آن، اعتماد او به دقت این برآورد را می‌سنجد. بنابراین، هرچه تأثیر خالص انتظاری کنش بیشتر باشد، کنش امیدوارکننده‌تر خواهد بود. بااین‌حال، اگر تأثیر خالص نیز دارای واریانس بالایی باشد، تصمیم‌ساز ممکن است اعتماد کم‌تری به برآوردهای خود داشته باشد.

تصمیم‌ساز منفرد احتمالاً از برآوردهای تأثیر خالص، توأمان در تحلیل پیامدهای کنش‌های بالقوه و ارزشیابی تأثیر آن‌ها بر شکاف عملکردی خود استفاده می‌کند. تصمیم‌گیری درباره میزان اطلاعات لازم برای تحلیل هر کنش، ذاتاً با تأثیر بالقوهٔ آن کنش بر مطلوبیت مرتبط است. جز در مواردی که به‌نظر برسد احتمال افزایش مطلوبیت به‌واسطهٔ کنش وجود دارد، جستجوی اطلاعاتِ بیش‌تر دربارهٔ آن هیچ ارزشی ندارد. از سوی دیگر، اگر به‌نظر برسد که چنین نتیجه‌ای به‌همراه خواهد داشت، شخص خود را توجیه خواهد کرد تا برای کسب اطلاعات کافی مازاد دربارهٔ اثرات آن به‌منظور مقایسهٔ تأثیر خالص آن با کنش‌های بدیل، تلاش بیشتری نماید.

[1]. tautology

این بدان معناست که در عمل، شخصی که عواقب هر کنش ممکن را تحلیل می‌کند، مدام اثر خالص آن‌ها را بر مطلوبیت نیز ارزش‌گذاری می‌کند. وی فقط با انجام این کار می‌تواند بازده احتمالی حاصل از تحلیل‌های بیشتر را برآورد کند و بنابراین تصمیم بگیرد که چقدر باید برای کسب داده‌های بیشتر تلاش کند. این امر ما را به نتیجهٔ مهمی می‌رساند: غیرممکن است که گام‌های تحلیل و ارزش‌گذاری طی فرایند تصمیم‌گیری و کنش را تفکیک کنیم، بدون اینکه منابع بسیار کم یا بسیار زیاد به فرایند تحلیل تخصیص دهیم.

بازده ناشی از کسب اطلاعات خاص

تا به امروز نشان دادیم که چگونه اطلاعات از نقش خود در تصمیم‌سازی، ارزش عمومی کسب می‌کند. بااین‌حال، انتخاب‌هایی که به‌واقع پیش روی فرد قرار می‌گیرد، نه مستلزم کسب اطلاعات بیشتر در کل، که مستلزم کسب اطلاعات خاصی است. وی به‌وضوح باید هر قطعه اطلاعات را با بازده نهاییِ بیش از هزینهٔ نهایی‌اش خریداری کند. بازده نهایی آن، به اثرِ احتمالی آن بر تأثیر خالص برآوردی کنش بستگی دارد و می‌تواند شامل هر یک از تأثیرات زیر باشد:

– ممکن است نظر او را دربارهٔ پیامدهای احتمالی کنش تغییر دهد، بدون این‌که تغییری در سطح اعتماد وی به این نظر (جدید) ایجاد کند. این بدان معناست که این امر فقط اثر خالص انتظاری وی را تغییر خواهد داد.

– ممکن است درجهٔ اعتماد وی را نسبت به پیامدهای احتمالی تغییر دهد، بدون این‌که تغییری در آن نظر ایجاد کند. این بدان معناست که فقط واریانس تأثیر خالص کنش را تغییر می‌دهد. چنین تغییری در اعتماد، به‌تنهایی می‌تواند تأثیرات بسیار مهمی بر رفتار او داشته باشد. برای مثال، اگر اطلاعاتْ به‌اندازهٔ کافی اعتماد او را افزایش دهد، ممکن است از جستجوی اطلاعات بیشتر دربارهٔ آن عمل دست بکشد. برعکس، اگر اطلاعات موجب کاهش چشمگیر اعتماد وی شود، ممکن است هر نوع تصمیمی را تا کسب داده‌های بیشتر متوقف کند.

– ممکن است ارزش انتظاری و نیز واریانس تأثیر خالص کنش وی را تغییر دهد.

– ممکن است هیچ یک را تغییر ندهد.

این‌که آیا تصمیم‌سازْ نیازها و خواسته‌هایش به داده‌ها را به خرید واقعی تبدیل خواهد کرد یا نه، تا حدی به هزینه‌های انجام این کار بستگی دارد. این هزینه‌ها شامل موارد زیر است:

– ***هزینه‌های منابعی*** جستجو مانند زمان، پول و تلاش.

– ***هزینه‌های تأخیر***، مانند هزینه‌های انجام هر نوع عملیاتی که باید هنگام جستجو و همگن‌سازی اطلاعات بیشتر متوقف شود و زیان مطلوبیتی که از انجام بلافاصلهٔ کنش حاصل می‌شود.

تصمیم‌سازی سازمانی با تصمیم‌گیری فردی چه تفاوتی دارد؟

تصمیم‌سازی درون سازمان‌های بزرگ متفاوت است از تصمیماتی که توسط یک فرد اتخاذ می‌شود، صرفاً بدین دلیل مبرهن که به‌جای یک نفر، افراد زیادی در تصمیم دخیل‌اند. در نتیجه:

– گام‌های مختلف در چرخهٔ تصمیم‌گیری و کنش، توسط اشخاص مختلف انجام می‌شود.

– سازمان باید سازوکارهای متعددی برای کنترل تعارض[1] و ایجاد اجماع[2] ابداع کند، چرا که اعضای سازمان دارای سازوبرگ‌های ادراکی، خاطرات، تصورات از جهان و میز اهداف متنوعی‌اند.

– تصمیم‌سازیِ سازمانی بر خلاف تصمیم‌سازی فردی، شامل هزینه‌های قابل توجه ارتباطات داخلی است:

الف. زیان مطلوبیت[3] به خاطر خطاهای انتقال.

ب. زیان مطلوبیت (برای کاربر نهایی داده‌ها) به‌دلیل تحریف.

پ. منابع (به‌ویژه زمان) صرف‌شده در ارتباطات داخلی.

ت. زیان مطلوبیت به‌دلیل پر شدن مجراهای ارتباطی در کوتاه‌مدت.

---

[1]. conflict-controlling

[2]. consensus-creating

[3]. Losses of utility – در مقابل درآمد مطلوبیت (utility income) قرار می‌گیرد.

از سوی دیگر، سازمان‌ها نسبت به افراد از این مزیت برخوردارند که ظرفیت بسیار بالایی در انجام تمام گام‌های چرخهٔ تصمیم و کنش، تخصصی‌سازی گستردهٔ داخلی و حفظ همزمان تنوع دیدگاه‌ها دارند.

ما این تفاوت‌های نسبتاً آشکار میان سازمان‌ها و افراد را به‌صراحت بیان کرده‌ایم، زیرا در تحلیل خود از جستجوی سازمانی، از طرح‌وارهٔ مفهومیِ بنیادین خود برای تصمیم‌سازی افراد استفاده خواهیم کرد.

مشکلات بنیادین جستجوی سازمانی

مشکلات بنیادین جستجوی سازمانی شامل مواردی است که در افراد مشاهده نمی‌شود. این مشکلات ناشی از تنش‌های برآمده از چهار عامل زیر است:

۱. ***وحدت جستجو، تحلیل و ارزش‌گذاری.*** نمی‌توان بدون ایجاد نیازهایی برای ارتباطات تقریباً مستمر، تخصیص غیرعقلانی منابع، یا هر دو، جستجو، تحلیل و ارزش‌گذاری را از یکدیگر جدا کرد.

۲. ***نیاز به اجماع.*** دیوان‌ها در چنان مقیاس بزرگی عمل می‌کنند که هر تصمیم مهمی تقریباً ناگزیر بر بسیاری از اعضا و فعالیت‌هایشان تأثیر می‌گذارد. بعید است که اعضای دیوان (حتی عالی‌رتبه‌ترین مقام دیوان) به‌خوبی این پیامدهای درون‌دیوانی[1] را بشناسند، مگر این‌که به‌طور خاص از مشاورهٔ دیگران بهره‌مند گردد. در اصل، هیچ یک از اعضای دیوان، تمام اهداف مربوط به کل عملیات دیوان را در خود ندارد. اما ارزیابی مستلزم سنجش کنش‌های ممکن در برابر اهداف فرد (به‌واسطهٔ شکاف عملکردی) است. ازاین‌رو، ارزیابی لزوماً در هر دیوان چندپاره[2] نیست.

۳. ***اقتصادیات[3] تفویض اختیار.*** سازمان‌ها می‌توانند با واگذاری برخی از مراحل جستجو به متخصصان، به صرفه‌به‌مقیاس‌های عظیمی در جستجو دست یابند. اما این امر مستلزم جداسازی برخی گام‌های چرخهٔ «جستجو – تحلیل – ارزیابی» از سایر مراحل است.

۴. ***واگرایی غیرفنی اهداف.*** تفویض و چندپاره‌سازی ارزیابی، توأمان مستلزم اعطای اختیارات خاصی در رابطه با تصمیم معیّن به مقامات مختلف است. اما مقامات همیشه از

---
[1]. intra-bureau repercussions
[2]. fragmentalized
[3]. Economies

بخشی از قدرت اختیارات خود، نه برای منافع کل دیوان، بلکه برای منفعت خود و بخش‌هایی از دیوان که به این مقامات وفادارند استفاده می‌کنند، بنابراین اهداف نسبتاً ناسازگاری را وارد چرخهٔ به‌لحاظ نظری متحد «جستجو – تحلیل – ارزیابی» می‌کنند. این نکته متفاوت از نیاز به اجماع است. نیاز به اجماع ازآن‌رو ضرورت دارد که دیوان چنان بزرگ است که هیچ عضو منفردی نمی‌داند تمام اهداف مرتبطش چیست. بنابراین حتی اگر اهداف و جاه‌طلبی‌های شخصی تمام اعضا یکسان باشد، باز هم اجماع ضروری خواهد بود. اما واگرایی غیرفنی اهداف ناشی از تعارضات منافعی است که نمی‌توان صرفاً با تکیه بر دانش آن را از بین برد.

در ادامهٔ این فصل، جنبه‌های خاصی از فرایندهای جستجو در دیوان‌ها را که ناشی از تنش‌های میان این چهار عامل است، بررسی خواهیم کرد.

چگونگی اثرگذاری سوگیری مقامات منفرد بر فرایند جستجو

هر مقام مسئول وقتی فرایند تصمیم‌گیری و کنش را پیش می‌برد، رفتاری متفاوت از زمانی خواهد داشت که اهدافش با اهداف رسمی سازمان یکی می‌بود. از جمله سوگیری‌های وی در ارتباط با جستجو می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. سازوبرگ ادراکی وی، تا حدی داده‌های مغایر با منافعش را حذف خواهد کرد و داده‌های همراستا با منافعش را بزرگ جلوه خواهد داد.[i] می‌توان احتمال حذف نشدن این داده‌های مهم به‌واسطهٔ این سوگیری‌ها را با یکی از این روش‌ها بالا بُرد: محول کردن مسئولیت‌های جستجوی همپوشان به اشخاصی با منافع و ترجیحات سیاستی متفاوت و حتی متعارض، یا محول کردن وظایف جستجو به اشخاصی که ترجیحات سیاستی خاصی ندارند و منافعشان به پیشرفت هیچ بخشی از دیوان وابسته نیست.

۲. در تدوین کنش‌های بدیل، هر مقام مسئول به آن بدیل‌هایی که بیشتر به نفعش است و نیز بدیل‌هایی که به‌راحتی می‌توان درباره آن به اجماع کافی دست یافت، ارجحیت بی‌مورد می‌دهد. فرایند تصمیم‌سازی درون دیوان هزینه‌های چشمگیری دارد. برخی از این هزینه‌ها احتمالاً بیش از نسبت متناسب با تعداد بدیل‌های مدنظر، افزایش خواهد یافت. ازاین‌رو، معمولاً برای دیوان عقلانی‌تر است که از مجموعهٔ بدیل‌هایی که پیش‌تر جمع‌آوری شده‌اند استفاده کند تا این‌که آن مجموعه را بسط دهد، حتی اگر ممکن باشد که این بسط دادن برایش گزینه‌های بهتری از گزینه‌های موجود فراهم آورد.

این امر حاکی از آن است نظمی که طی آن کنش‌های بدیل جمع‌آوری و ارزیابی می‌شوند، ممکن است تأثیری شگرف بر آنچه داشته باشد که سازمان در نهایت انجام می‌دهد. اگر مجموعهٔ نخست بدیل‌های مدنظر دست‌کم شامل بدیلی باشد که شکاف عملکردی را از بین می‌بَرد، ممکن است دیوان هرگز بدیل‌های دیگری را کشف نکند که ممکن بود نه‌تنها شکاف عملکردی را محو کند، بلکه حتی منجر به سطح عملکری بالاتری شود.

درنتیجه، هر نوع سوگیری میان مقامات که منجر شود انواع خاصی از بدیل‌ها به‌صورت نظام‌مندی در همان اوایل بازی مد نظر قرار گیرد، موجب می‌شود این نوع بدیل‌ها بیش از آن بدیل‌هایی مد نظر قرار گیرند که اگر مقامات سوگیری نداشتند اتخاذ می‌کردند. از جملهٔ این سوگیری‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

– ازآنجاکه بحث دربارهٔ پیشنهادات نسبتاً ساده و دستیابی به اجماع بر سر آن‌ها، ساده‌تر از پیشنهادات پیچیده‌تر است، مقامات ابتدا پیشنهادات ساده را مدنظر قرار خواهند داد. این امر حاکی از آن است که دیوان در هر دورهٔ معین، آن سیاست‌هایی را انتخاب نخواهد کرد که اعضایش اطلاعات کاملی دربارهٔ تمام پیشنهادات ممکن داشتند، بلکه سیاست‌هایی را انتخاب خواهد کرد که ساده‌ترند. بخشی از این ساده‌سازی، واکنشی عقلانی به هزینه‌های مشورت است، اما بخشی هم ناشی از سوگیری مقامات است.

– مقامات تمایل دارند تا گزینه‌هایی را که به نفعشان است، بیش از گزینه‌هایی که علیه منافعشان است مد نظر قرار دهند. بنابراین، دیوانْ گزینه‌هایی را انتخاب خواهد کرد که به‌شدت به نفع مقامات خاصی است که مسئول پیشنهاد گزینه‌ها هستند. مقامات کنونی معمولاً حامی کنش‌هایی هستند که تغییری اساسی در وضع موجود ایجاد نکند. مقامات ستادی مادامی تمایل به تغییر دارند که به منافع خود یا مافوق‌های صف آنان لطمه وارد نکند. ازاین‌رو، دیوان‌هایی که در آن پیشنهادات توسط مقامات کنونی طراحی می‌شود، تمایل به گزینه‌های بسیار محافظه‌کارانه دارند. در دیوان‌هایی که در آن طراحی پیشنهادات توسط اعضای ستادی انجام می‌گیرد، سوگیری بروز نخواهند کرد، مگر این‌که پیشنهادات مربوط به رفتار مقامات ستادی یا مافوق صف آن‌ها باشد.

– فرایند ارزیابی در دیوان‌ها چندپاره است؛ بنابراین مقاماتی که سیاست‌هایی را پیشنهاد می‌کنند، معمولاً نیازمند حمایت تعدادی از کسانی‌اند که صرفاً منافع اندکی در موضوع دارند. این مقامات معمولاً در ازای جبرانی برای حمایت‌های خود، چانه‌زنی می‌کنند. یکی از جبران‌های رایج عبارت است از گنجاندن چیزی در گزینه‌ها که به نفع آن‌ها باشد، اگرچه مستقیماً بر شکاف عملکردی مربوطه تأثیر نمی‌گذارد. جبران رایج دیگر، حذف هر بدیلی است که به منافع آن‌ها آسیب می‌رساند، حتی اگر به نفع کل دیوان باشد. وجود این دست «چانه‌زنی بر سر قلمرو» پیامدهای زیر را به همراه دارد:[ii]

(۱) دیوان کنش‌هایی را انتخاب خواهد کرد که به‌شدت به نفع تداوم تخصیص کنونی منابع و قدرت میان زیربخش‌های خود باشد.

(۲) مقاماتی که گزینه‌ها را تدوین می‌کنند، تلاش خواهند کرد که تأثیرات نهایی را از پیشنهادات خود حذف کند تا از شدت اجماع مورد نیاز بکاهند.[iii] این امر منجر خواهد شد تا تأثیر کنش‌های انجام‌شده توسط دیوان به‌شدت کاهش یابد. اشارهٔ ما به ***سندروم شخص خجالتی***[1] است که با جزئیات در فصل هفدهم درباره آن صحبت خواهیم کرد.

(۳) گزینه‌های تدوین‌شده به‌صورت غیرعقلانی تحت تأثیر سازمان‌های خاص دیوان قرار خواهند گرفت.

– اگر مجموعهٔ اولیهٔ گزینه‌های جمع‌آوری‌شده توسط یک مقام مسئولْ رد شده باشند، او یا می‌تواند پروژه را رها کرده و به دنبال بدیل‌های جدید باشد، یا تلاش کند تا گزینه‌های ردشده را بازتدوین کند. اگر راه دوم شامل پیشنهادهایی باشد که مقامات قدرتمند از آن‌ها حمایت کنند، وی تلاش زیادی را برای بازتدوین این پیشنهادات صرف خواهد کرد.

– مقامات برای اجتناب از مذاکرات پیچیده و مستعد تعارض، گزینه‌هایی را پیشنهاد خواهند کرد که کمترین نااطمینانی ممکن را داشته باشند. بنابراین، در هر دورهٔ معین،

[1]. shrinking violet syndrome

دیـــوانْ کنش‌هـــایی را اتخـــاذ خواهـــد کـــرد کـــه به‌انـــدازهٔ کـــافی بـــه نااطمینانی‌های آینده نپرداخته‌اند.

تحلیل فوق نشان می‌دهد که نیاز به ایجاد اجماع پیش از تصمیم‌سازی، تأثیری شگرف بر فرایندهای جستجوی درون دیوان دارد. هرچه مقامات بیشتری درگیر یک تصمیم باشند، تنوع دیدگاه‌ها و منافعشان بیشتر خواهد بود، عوامل بیشتری را باید در نظر گرفت، بدیل‌های بیشتری باید بررسی شوند و رسیدن به اجماع بر سر هر بدیلی دشوارتر می‌شود.

این امر منجر می‌شود دیوان‌ها در مورد جستجو دچار تنگنا شوند. از یک سو، کسانی که گزینه‌ها را تدوین می‌کنند معمولاً تلاش می‌کنند تا گزینه‌های مورد نظر را به آن‌هایی محدود کنند که تا حد امکان بر تعداد اندکی از مقامات تأثیر می‌گذارد. این امر موجب تسهیل و تسریع تصمیم‌سازی می‌شود. اما دیوان‌ها در قیاس با زمانی که مقامات سوگیری نداشتند، به‌صورت نظام‌مندی گزینه‌های محدودتری را معرفی خواهد کرد.

از سوی دیگر، اگر مقامات دامنهٔ جستجوی خود را چنان گسترده کنند که گزینه‌هایشان بر تعداد هرچه بیشتری تأثیر گذارد، هم هزینه‌های رسیدن به تصمیم را بالا خواهند برد و هم احتمال این را که تصمیم به‌میزان زیادی در خدمت وضع موجود باشد. بنابراین ایجاد انگیزه برای مقاماتی که از این متأثرند دشوار به نظر می‌رسد، به‌نحوی که (الف) جستجوی خود را برای گزینه‌ها چنان گسترده می‌کنند که تمام وابستگی‌های متقابل مهم را در بر بگیرد، (ب) تصمیمات را نسبتاً سریع‌تر و ساده‌تر اتخاذ خواهند کرد و (پ) آن تصمیمات در صورت نیاز تغییرات مهمی را در وضع موجود ایجاد خواهند کرد.

این وضعیت تا حدی ناشی از درک صحیح هزینه‌های تغییر است. اگر قرار بود هر بخش دیوان مجبور باشد هر باری که مقامات سایر بخش‌ها تصمیمی بالقوه تأثیرگذار بر آن بخش می‌گیرند رفتار خود را تغییر دهد، دیوان بخش بزرگی از کارایی عملیاتی خود را از دست خواهد داد. علاوه‌براین، اگر واقعاً درصد بالایی از تغییراتی چنین باشند، کار دیوان به هرج‌ومرج می‌کشد. ازاین‌رو، تا حدی می‌توان مقاومت مقامات را در برابر پیشنهادات تغییر، الگوی رفتاری عقلانی دانست. اما سوگیری‌های مقامات موجب می‌شود این مقاومت از نظر دستیابی کارآمد به کارکردهای اجتماعی دیوان، بیش از حد افزایش یابد.

اگر مقامات عالی‌رتبهٔ دیوان بتوانند چند کارگزار خارجی ایجاد کنند که از مسئولیت‌های عملیاتی مستقیم درون دیوان رها و همزمان کاملاً با اهداف، قواعد، رفتار و روزمرگی‌های آن آشنا باشد، شاید تا حدی بتوانند از این معضل برای تصمیم‌گیری‌های مهم‌تر بگریزند. می‌توان از این کارگزار به‌عنوان بازوی کمکی برای جستجوی اسلوب‌های بدیل و اطلاعات لازم به‌منظور تحلیل و ارزیابی گزینه‌ها استفاده کرد. در حالت ایده‌آل، اعضای این کارگزار باید آن قدر با دیوان آشنا باشند تا وابستگی‌های متقابل آن را درک کنند، اما آن قدر هم از دیوان جدا باشند تا تغییراتی پیشنهاد دهند که دیوان را کاملاً از وضع موجود می‌رهاند. چنین شکافی معمولاً تنها زمانی به‌دست خواهد آمد که اشخاص، فاقد هرگونه مسئولیت عملیاتی مستقیم باشند. بده‌بستان ناشی از این ترتیبات می‌تواند بسیار بزرگ باشد.

تأثیر فشار زمانی بر جستجو

جستجو تا حد بسیار زیادی تحت تأثیر فشار زمانِ مرتبط با تصمیمی معین است. با وارد آمدن فشار برای اقدام سریع، هزینهٔ تأخیر (یعنی کسب اطلاعات اضافی) به‌شدت افزایش می‌یابد. تصمیم‌ساز عُقلایی تحت این فشار، نسبت به زمانی که چنین فشاری نباشد، بر اساس دانش کمتری تصمیم خواهد گرفت. برعکس، وقتی فشاری برای تصمیم سریع وجود نداشته باشد، او می‌تواند پیش از رسیدن به هرگونه نتیجه‌ای، حجم عظیمی از اطلاعات را به دست آورَد. بنابراین، رابطه‌ای وارون میان گسترهٔ جستجو و فشار زمانی بر تصمیم وجود دارد. هرگاه فشار زمانی شدید باشد، نتایج زیر رخ خواهد داد:

– کمترین تعداد ممکن گزینه‌های بدیل، مد نظر قرار می‌گیرد. هرچه تصمیم پیچیده‌تر باشد، تعداد کم‌تر خواهد بود.

– هرگاه فقط چند گزینه مدنظر قرار گیرد، تمام سوگیری‌هایی مؤثر بر ترتیباتی که گزینه‌های احتمالی ذیل آن تدوین می‌شود، برجسته می‌شوند. ازاین‌گذشته، مقامات عمدتاً در ابتدا گزینه‌های «حاضر و آماده»ای را مدنظر قرار می‌دهند که از پیش درباره‌شان فکر شده باشد. ازآنجاکه جانفشانان سیاست‌های دلخواهی[1] را پیشنهاد خواهند کرد که

[1]. pet policies – این سیاست‌ها اغلب برگرفته از علایق یا اولویت‌های شخصی پیشنهاددهندگانش هستند و ممکن است صرف‌نظر از این‌که مناسب‌ترین یا مؤثرترین راه‌حل برای شرایط موجود باشند، برای اتخاذ آن‌ها فشار وارد کنند.

دیرزمـانی اسـت تـرویج می‌کننـد، اندیشـه‌های آنـان معمـولاً بخـت بیشـتری برای اجرا دارد.

– تصمیم‌سازان مربوطه تلاش خواهند کرد تا تعداد اشخاص شرکت‌کننده را در تصمیم‌گیری و نیز تنوع دیدگاه‌های میان آنان را محدود سازند. ازاین‌رو، شاید محرمانگی صرفاً به‌منظور پیشگیری از رسیدن دانش تصمیم به افرادی باشد که اگر بدانند قرار است تصمیمی گرفته شود، ممکن است بخواهند در تصمیمات شرکت کند. ازاین‌گذشته، ممکن است محرمانگیْ امکان اتخاذ تصمیمات پیچیده‌تر را فراهم سازد. اگر در فرایند تصمیم‌سازی باید با تعداد زیادی از افراد مشورت شود، برقراری ارتباط با هر شخص دربارهٔ مسائل مربوطه، گزینه‌های ممکن، واکنش‌ها و دیدگاه‌های سایر مشاوران دشوار خواهد بود. اما اگر محرمانگی موجب شود که تعداد مشاورین کمتر شود، این اشخاص می‌توانند احتمالات بسیار پیچیده‌تری را مد نظر قرار دهند.

میزان فشار زمانی، آشکارا تأثیری مهم بر تصمیم‌سازی دارد. فشارهای زمانیِ بالا، عمدتاً یا ناشی از بحران‌ها هستند یا ضرب‌الاجل‌ها. اولی معمولاً دارای منشأ برونزاست، اما ضرب‌الاجل‌ها عمدتاً خودخواسته‌اند و بنابراین می‌توان برای بهره‌برداری از اثر فشار زمانی آن را تحت کنترل درآورد. مثلاً اگر مقام عالی‌رتبه‌ای بخواهد تعداد افرادی را که زیردستانش برای اتخاذ تصمیم با آن‌ها مشورت می‌کنند محدود سازد، می‌تواند ضرب‌الاجلی بسیار کوتاه برای آن تعیین کند. برعکس، اگر خواهان مشورت‌های گسترده است، می‌تواند افق زمانی طولانی‌تری برای آن تعیین کند.

اگر وظایف مُحوّلـه بـه زیردسـتان هـم ضـرب‌الاجل کوتاه‌مـدت و هـم بلندمـدت داشـته باشـد، ممکـن اسـت «***قـانون برنامـه‌ریزی گرشـام***[1]» ایـن اسـتراتژی را خنثـی سـازد.[iv] ممکـن اسـت آن‌هـا بـرای تکمیـل وظـایف کم‌فرصـت[2] خـود، کـار مربـوط بـه مشـکلات بلندمـدت را بـه تعویـق بیندازنـد تـا زمـانی کـه فرصـت ضـرب‌الاجل‌های بلندمـدتْ دیگـر سـر آیـد. بنـابراین، گسـترش جسـتجو در طیـف مسـئولیت‌های واقعـاً گسـترده و عمیـق، معمـولاً مسـتلزم محـول کـردن

۱. Gresham's Law of Planning – گرایشی وجود دارد که فعالیت‌های برنامه‌ریزی‌شده، فعالیت‌های برنامه‌ریزی‌نشده را تحت‌الشعاع قرار می‌دهند (از دور خارج می‌کنند).

2. short deadline

مسئولیت‌هایی با مهلت طولانی به مقامات یا سازمان‌هایی جدای از سازمان‌هایی است که مسئولیت‌هایی با وظایف مهلت کوتاه دارند.

گسترش جستجو و سیاست‌های سازمانی

تحلیل‌های فوق نشان می‌دهند که سازمان‌ها می‌توانند جهت تأثیرگذاری بر میزان گسترش جستجو به‌منظور تصمیم‌سازی، از چند دسته سیاست‌ها استفاده کنند. این سیاست‌ها به‌صورت خلاصه در جدول ۲ آمده‌اند.

همچنین تحلیل ما نشان می‌دهد که میزان بهینهٔ گسترش جستجو هم به ماهیت مشکل و هم فشار زمانی برای حل آن بستگی دارد. با فرض ثبات تمام شرایط، هرچه مشکل بزرگ‌تر باشد احتمال این که گسترش جستجو ارزشمندتر باشد بیشتر است، چرا که صرفه‌جویی بالقوهٔ ناشی از یافتن بدیل‌های بهتر، بسیار بیشتر است.[۷]

اثرات جداسازی جستجو، تحلیل و ارزیابی

وقتی جداسازی عقلانی است

به‌دلیل وحدت ذاتی جستجو، تحلیل و ارزیابی، فشاری شدید برای نسبتاً نزدیک نگه داشتن متخصصانی که این گام‌ها را برای هر تصمیم خاص انجام می‌دهند در «فضای سازمانی» وجود دارد. در بسیاری از موارد، هر بخش سازمان متخصصان تحلیل و جستجوی خود را دارد که به افراد تصمیم‌ساز کمک می‌کنند. سپس تصمیم‌سازان می‌توانند جستجوگران را از میزان و نوع داده‌ای که نیاز دارند آگاه کنند. ازاین‌گذشته، میان تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان این داده‌ها در خلال فرایند تصمیم‌سازی، ارتباطات مکرری نیز می‌تواند وجود داشته باشد. حتی مهم‌تر از این، مصرف‌کنندگان اطلاعات باید هزینه‌های جستجو را بپردازند. ازاین‌رو، چنین ترتیباتی موجب می‌شود تخصیص نادرست منابع برای عمل جستجو به حداقل برسد.

بااین‌حال و در شرایط خاص، صرفه‌به‌مقیاس در جستجو بسیار زیاد می‌شود. جداییِ تقریباً کامل تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان داده معمولاً اجباری است. این صرفه‌ها زمانی اتفاق می‌افتد که سه شرط زیر به‌صورت همزمان وجود داشته باشند.

نخست، منابع اطلاعات مربوطه از تصمیم‌سازان دور باشد. منظورمان از دور عبارت است از نسبتاً دسترس‌ناپذیر از لحاظ بعد فضایی، دانش تخصصی فنی، ناآشنایی فرهنگی، محرمانگی، یا چندپارگی افراطی اطلاعات در مکان‌های گوناگون. دوم، دادهٔ مورد نیاز

اشخاصی که بر روی تصمیم خاصی کار می‌کنند، برای اشخاصی که بر روی انواع دیگری از تصمیم کار می‌کنند نیز مفید باشد. سوم، ابزار دستیابی به اطلاعات دور را بتوان برای تهیهٔ داده‌های مفید برای نوع دیگری از تصمیمات به کار برد.

دوری منابع داده بدین معناست که باید برای دسترسی به آن‌ها سرمایهٔ کلان و تقسیم‌ناپذیر تشکیل یابد. این سرمایه‌گذاری می‌تواند یکی از این موارد باشد: شبکه‌ای از مشاهده‌گران خارجی پراکنده؛ آموزش متخصصان فنی مشخص؛ متخصصین زبانی، جامعه‌شناسی یا سیاسی؛ یا گروهی از کارگزاران مخفی. نیاز به این سرمایه‌گذاری اولیهٔ کلان مستلزم «هزینه ورودی» ممنوع‌گری است که کاربران کوچک مقیاس را مجبور می‌کند تا همه با هم از جستجوی چنین داده‌هایی بپرهیزند، یا در غیر این صورت با هم متحد شده و امکانات جستجوی مشترک ایجاد کنند.

جدول ۲
سیاست‌های سازمانی که جستجو را گسترش داده یا محدود می‌سازند

سیاست‌هایی که به‌دنبال گسترش شدت جستجو و افزایش تنوع گزینه‌های مدنظر هستند	سیاست‌هایی که به‌دنبال کاهش شدت جستجو و کاهش تنوع گزینه‌های مدنظرند
تخصیص زمان زیاد پیش از تصمیم‌گیری	تعیین مهلت بسیار کوتاه
دخالت دادن تعداد زیادی از افراد در تصمیم‌سازی	محدود کردن تعداد تصمیم‌سازان
اطمینان از این‌که اشخاص دخیل، طیف متنوعی از دیدگاه‌ها و منافع (حتی متعارض) دارند	اطمینان از این‌که افراد درگیر دیدگاه‌ها و علایق مشابهی دارند
کاهش تعداد اشخاصی که باید بابت تصمیم نهایی توجیه شوند یا تصمیم نهایی به‌طرز فهم‌پذیری به آنان اطلاع داده شود	افزایش تعداد اشخاصی که باید بابت تصمیم نهایی توجیه شوند یا تصمیم نهایی به‌طرز فهم‌پذیری به آنان اطلاع داده شود
افزایش نسبت اشخاص مشارکت‌کنندهٔ دارای مهارت تحلیلی یا بسیار آموزش‌دیده، یا کسانی که باید توجیه یا به‌طرز فهم‌پذیری به آنان اطلاع داده شود	کاهش نسبت اشخاص مشارکت‌کنندهٔ دارای مهارت تحلیلی یا بسیار آموزش‌دیده، یا کسانی که باید توجیه یا به‌طرز قابل فهمی به آنان اطلاع داده شود
جداسازی تصمیم‌گیرندگان از فشار مسئولیت برای سایر تصمیم‌ها، به‌ویژه تصمیمات دارای ضرب‌الاجل کوتاه‌مدت	محول کردن تصمیم‌گیری به کسانی که غرق در تصمیم‌سازی‌های دیگرند، به‌ویژه تصمیماتی با ضرب‌الاجل کوتاه‌مدت
کاهش نسبت افراد بسیار پرمشغله که تصمیم باید به‌طور قابل درک به آنها ابلاغ شود	افزایش نسبت افراد بسیار پرمشغله که تصمیم باید به طرز قابل درک به آن‌ها ابلاغ شود

همین که هزینه‌های اولیهٔ بالای دسترسی پرداخت شد، ظرفیت مشخصی ایجاد می‌شود که از نیاز تک‌تک کاربران بالاتر است. درباره دوری فضایی و فرهنگی نیز می‌توان از امکانات دسترسی برای جمع‌آوری طیف متنوعی از داده‌های خاص استفاده کرد. مثلاً می‌توان به شبکهٔ سفارت‌های وزارت خارجه در خارج از کشور اشاره کرد. کاربران متفاوتی که داده‌های مختلف نیاز دارند، می‌توانند از این امکانات استفاده کرده و به پرداخت هزینه‌های دسترسی کمک کنند. سایر امکانات دسترسی می‌توانند حجم بالایی از اطلاعات خاص ایجاد کنند. این حجم از اطلاعات ممکن است از نیاز تک‌تک مصرف‌کننده‌ها بیشتر باشد، اما برای تعداد زیادی کاربر چنان مفید باشد که با کمال میل تمام هزینه‌های آن را پرداخت کنند. مثلاً می‌توان به خدمات نظارت جهانی بر مطبوعات و رادیو توسط سازمان سیا اشاره کرد.

وقتی این شرایط برقرار باشند، توسعه و بهره‌برداری از امکانات جستجوی مشترک، تنها راه اقتصادی تأمین نیاز طیف متنوعی از مصرف‌کنندگان است. این امکانات می‌تواند توسط یک کاربر منفرد اداره شود یا می‌تواند به شکل یک کارگزاری مجزا تأسیس شود. ما در تحلیل خود فرض می‌کنیم که این امکانات، دیوان جستجوی مستقلی است.

تأثیر جداسازی بر تدوین سیاست

کارگزار هنگام تصمیم‌گیری دربارهٔ این سه مورد با چه مشکلاتی روبروست؟ (الف) آنچه که باید با امکانات موجود جستجو کند، (ب) چه مقدار از منابع را برای جستجوی هر مورد یا نوع خاصی از موارد استفاده کند و (پ) هنگام ایجاد امکانات دسترسی اضافه چه میزان سرمایه‌گذاری باید انجام دهد،

برخی از مشکلات عمده ازآن‌رو اتفاق می‌افتند که کارگزار قادر به تشخیص اهمیت دستیابی به هر بخش از اطلاعات نیست. کارگزار، مصرف‌کنندهٔ نهایی اطلاعات نیست و نمی‌تواند قیمت پولی مصرف‌کنندهٔ نهایی را مشخص کند. هیچ بنگاه سودمحوری هم مصرف‌کنندهٔ محصولاتش نیست، اما چنین بنگاهی می‌تواند منابع را به‌صورت عقلانی تخصیص دهد، زیرا به‌ازای آنچه که به مصرف‌کنندگانش می‌دهد، از آن‌ها پول می‌گیرد. ما فرض می‌کنیم که کارگزار جستجوی مرکزی نمی‌تواند از این سازوکار استفاده کند؛ بلکه از دیوان‌هایی که به آن‌ها خدمت می‌کند، می‌خواهد که ضرورت نسبی نیاز خود را به داده‌ها شرح دهند.

هیچ دیوانی نیست که بتواند راهی برای تخمین این‌که خواسته‌هایش در مقایسه با خواسته‌های سایر دیوان‌ها چقدر ضروری است بیابد. مدافعه‌گری ذاتی مقامات هر دیوان نیز منجر می‌شود تا دربارهٔ نیازهای دیوان خود مبالغه کنند. ازاین‌رو کارگزار مرکزی مجبور است خود دربارهٔ اهمیت نسبی نیازهای دیوان‌های مختلف دست به قضاوت بزند. کارگزار نمی‌تواند این کار را به درستی انجام دهد، مگر این‌که کارکنانش بخواهند در تصمیم‌سازی سیاستی مشتریان دیوانی دخالت کنند. ازآنجاکه بسیاری از مقامات کارگزار جستجو به دنبال افزایش توأمان قدرت خود و نیز کارگزار مرکزی هستند، چنین دخالتی کاملا محتمل است.

طی این دخالت، ممکن است اعضای کارگزار جستجوی مرکزی نسبت به سیاست‌سازی در سایر دیوان‌ها، دیدگاه‌های زیر را از خود نشان دهند.

۱. ممکن است در بسیاری از موارد همچون دولتمردان عمل کنند. هیچ دلیل پیشینی وجود ندارد که چرا کارگزار جستجوی مرکزی باید سوگیری‌های سیاسی ماهوی خاص داشته باشد. ازاین‌گذشته، اعضای دیوان تشویق می‌شوند تا برای انتخاب میان تقاضاهای رقیب برای اطلاعات (از سوی دیوان‌های مختلفی که کارگزار به آن‌ها خدمت می‌کند) دیدگاه گسترده‌تری ایجاد کنند.

درست است که مادامی که این کارگزار به موجودیت سیاسی خاصی (مثل مدیر اجرایی) وابسته باشد، تحت نفوذ چشم‌انداز سیاسی آن موجودیت خواهد بود. بااین‌حال، کارگزار جستجو به‌واسطهٔ نیازش به خدمت به بسیاری از مدافعانِ طیف وسیعی از سیاست‌های متعارض، تا حدی از تبدیل‌شدن به مدافع هر سیاست خاصی منع خواهد شد.

۲. اعضای کارگزار مرکزی جستجو ناگزیر به‌دنبال افزایش قدرت، درآمد و اعتبار خود و بنابراین کارگزاری مرکزی خواهند بود. در نتیجه:

- کارگزار تلاش خواهد کرد که تا حد ممکن بر بسیاری از منابع داده‌ای ایجاد انحصار کند و این کار را تا حدی با دفاع از «حذف دوباره‌کاری غیرضروری» امکانات جستجو انجام خواهد داد.
- دربارهٔ نیاز به محرمانگی عملیاتش مبالغه خواهد کرد تا میزان کارآمدی عملیات خود را پنهان سازد.

– در گزارشاتش دربارهٔ آن نوع اطلاعاتی که احتمالاً به برجسته‌سازی اهمیتش کمک می‌کند، مبالغه خواهد کرد. این اهمیت ناشی از سودمندی‌اش برای سایر دیوان‌هاست، یعنی اطلاعاتی را مفیدتر می‌داند که هم سیاست‌های کنونی را توجیه کند و هم نشان‌دهندهٔ تغییرات و بی‌ثباتی کافی برای ایجاد اعتبارات مطلوب بزرگ باشد. وجود تهدیدهای خارجی اغلب کارکرد دوم را انجام می‌دهد. از سوی دیگر، حزب حاکم می‌خواهد وجههٔ عمومی‌اش نشان‌دهندهٔ صلاحیت و در دست داشتن کنترل اوضاع باشد. ازاین‌رو کارگزار جستجوی مرکزی، داده‌های بیش‌ازحد هشداردهنده را در اختیار دیوان‌های منفرد و داده‌های بیش‌ازحد آرامش‌بخش را در اختیار عموم مردم خواهد گذاشت.

– در اهمیت اَشکال گران‌قیمت جستجو و تجزیه‌وتحلیل اغراق می‌کند و اشکال ارزان را بی‌اهمیت نشان می‌دهد.

– بر اشکال جستجو که مستلزم تحلیل و ارزیابی زیادی توسط متخصصان خود است بیش‌ازحد تأکید می‌کند.

۳. اعضای کارگزار جستجوی مرکزی می‌توانند به‌عنوان حامیان دیوان‌ها در کارگزار جستجو عمل کنند. این امر احتمالاً تنها در صورتی رخ خواهد داد که ترفیع این مقاماتِ رابط، توسط کارگزاری‌هایی که در آن کار می‌کنند کنترل شود.

تأثیر جداسازی بر تخصیص منابع

«مشتریان» دیوانی کارگزار جستجوی مرکزی، نگرشی دوگانه نسبت به آن دارند. آن‌ها از دیوان خواهند خواست تا تمام اطلاعات دارای ارزش مثبت را فارغ از هزینه‌های آن برایشان تهیه کند، چرا که قرار نیست پولی برایش بپردازند. این نتیجه‌گیری، پیامدهای زیر را در بر دارد. نخست، مهم نیست که ظرفیت جمع‌آوری و مدیریت داده‌های کارگزار جستجوی مرکزی چقدر باشد، ظرفیت امکاناتش همیشه پر است. این امر ناشی از ***قانون کالاهای رایگان***[1] است: ***تقاضای خدمات رایگان همیشه تا آنجا افزایش می‌یابد که ظرفیت کارگزار تولیدکننده پر شود.***

دوم، مقامات کارگزار جستجوی مرکزی، قیمت‌های غیرپولی برای خدماتشان تعیین خواهند کرد. این قیمت‌ها، ابزاری‌اند برای اعمال هزینه‌ها بر اعضای سایر دیوان‌هایی که

[1]. Law of Free Goods

متقاضی اطلاعات‌اند. این ابزارها ازآن‌رو طراحی می‌شوند که هم از تقاضاها بکاهند و هم برای اعضای کارگزار جستجوی مرکزی پاداش فراهم کنند. این «شبه‌قیمت‌ها[1]» شامل تقاضا برای لطف متقابل، تأخیرهای طولانی و موانع ناامیدکنندهٔ تشریفات اداری می‌شوند. این امر، نشان‌دهندهٔ ***قانون قیمت‌گذاری غیرپولی***[2] است: ***سازمان‌هایی که نمی‌توانند برای خدمات خود پول دریافت کنند، باید هزینه‌های غیرپولی را به‌عنوان ابزاری برای جیره‌بندی برون‌دادهایشان بر مشتریان خود تحمیل کنند.*** ازاین‌رو، بسیاری از رفتارهای آزاردهندهٔ بوروکرات‌ها معمولاً نشان‌دهندهٔ ابزاری ضروری برای جیره‌بندی منابع محدوشان است تا این منابع را در دسترس کسانی قرار دهند که واقعاً به آن نیاز دارند.

سوم، این نظام‌های جیره‌بندی ممکن است به تخصیص ناعقلانی منابع از منظر جامعه بینجامد. جویندگان اطلاعاتی که به‌اندازهٔ کافی برای نفوذ به موانع «شبه‌قیمتی» مصر باشند، شاید فاقد نیازهایی هستند که اگر تمام ذی‌نفعان دارای اطلاعات کامل می‌بودند، جزو ضروری‌ترین نیازهای آن‌ها محسوب می‌شد.

بخش دیگرِ نگرش دوگانهٔ هر دیوانی که از اطلاعات استفاده می‌کند، تمایلش به «تسخیر» برخی فعالیت‌های کارگزار جستجو و گنجاندن آن‌ها در برنامه‌های خود است. این امر موجب می‌شود تا تصمیم‌سازانش به منابع داده‌ای نزدیک‌تر شوند و آن را به منابع کل خود بیفزایند.

«اطلاع‌رسانی عمومی» و مشکل اخلال[3]

درک چندپاره از سازمان‌های بزرگ

ازآنجاکه[vi] سازمان هیچ شخصیتی ندارد، فقط اعضای منفرد آن‌اند که می‌توانند چیزی را درک یا جستجو کنند. بنابراین، ادراک و جستجوی سازمانی، به‌ذات تکه‌پاره‌اند. اطلاعات در ابتدا توسط یک یا چند عضو درک می‌شود که سپس باید آن را به دیگری منتقل کنند.

به‌لطف فراگیری و سرعت ارتباطات مدرن، چند نفر یا تمام اعضای سازمانی بسیار بزرگ، همزمان می‌توانند برخی اطلاعات را دریافت کرده و بفهمند. برای مثال، بیش از

---

[1]. quasi-prices

[2]. Law of Non-Money Pricing

[3]. اصطلاح اول در دو معنا به‌کار رفته است: اطلاع‌رسانی عمومی و شایعه‌پراکنی. اخلال هم معادل Noise در نظر گرفته شده است.

۹۰ درصد مردم ایالات متحده فقط در عرض چهار ساعت پس از ترور رئیس‌جمهور کِندی، از این مسئله مطلع شدند.[vii] به‌همین‌قیاس، اگر تمام اعضای دیوان خوانندهٔ یک روزنامه یا یک برنامهٔ تلویزیونی باشند، ممکن است همزمان دربارهٔ طیف متنوعی از مسائل آگاه شوند. بااین‌حال، این منابع پرمخاطب تنها بخشی از اطلاعات مهم را به دیوان انتقال می‌دهند. بخش بزرگی از داده‌های مورد نیاز دیوان در ابتدا توسط یک یا چند نفر از اعضای رده‌پایین درک می‌شود و این اعضا سپس آن‌ها را از طریق مجراهای ارتباطی به سمت بالا انتقال می‌دهند.

بااین‌حال، مشخص نیست که سازمان چه زمانی اطلاعات خاصی را درک کرده است، زیرا اکثریت اعضا به‌هیچ‌وجه شامل تصمیم‌سازان اصلی نمی‌شوند. می‌توان گفت سازمان زمانی آگاهی کامل دارد که اطلاعات مورد نظر، برای تمام اعضایی که نیاز به دانستنش دارند ارسال شده باشد، تا سازمان بتواند واکنش مناسب را بروز دهد.

مشکل ارزیابی اهمیت داده‌ها

تفاوت زیادی میان دانستن حقیقت و درک اهمیت آن وجود دارد. مسئول رادار هاوایی که زیردستش، در صبح‌گاه هفتم دسامبر ۱۹۴۱ پیام‌های ارسالی شیء پرندهٔ ناشناس را دریافت کرده بود، حقیقت را می‌دانست، اما اهمیتش را درک نکرده بود (منظور نویسنده، واقعه پرل هاربر است –م.). تعداد حقایقی که روزانه توسط سازمان‌های بزرگ دریافت می‌شود، بسیار زیاد است. به‌لحاظ نظری، فرایند غربال (در فصل ۱۰ توصیف شد) موجب می‌شود فقط حقایق بسیار مهم به اشخاص رده‌بالا منتقل شده و طی مسیر ارسال، آن‌ها را در بستر و زمینه مناسب خود جای می‌دهد. اما چنان‌که دیده‌ایم، طی این فرایند تحریف‌های چشمگیری رخ می‌دهد. هر بخش از سازمان می‌خواهد در اهمیت برخی رویدادها مبالغه کند و مابقی را بی‌ارزش نشان دهد. این امر موجب می‌شود شک‌گرایی مفیدی میان مقامات بالای هرم سلسله‌مراتب ایجاد شود.[viii]

یکی از نتایج ناگزیر این وضعیت، عدم‌حساسیت عقلانی به علائم هشداردهنده در سطوح بالاست. وقتی که این علائم دقیق باشند، این امر ممکن است موجب پیامدهای فاجعه‌آمیز شود. این مسئولیت هر مقام رده‌پایین است که رویدادهایی را که فکر می‌کند می‌تواند خطیر باشد، گزارش دهد. بااین‌حال، خطر واقعی تهدید مورد نظر همواره روشن نیست و بنابراین پیام او باید حاوی فرضیاتی باشد که خودش ساخته است.

در سازمان‌هایی که همواره در محاصرهٔ تهدیدهای بالقوه‌اند (مثل وزارت دفاع، وزارت امور خارجه و سازمان سیا)، مقامات هر سطحی پیوسته علائم هشداردهنده از زیردستان خود دریافت می‌کنند. اما آن‌ها به چهار دلیل عملاً مجبور به اتخاذ نگرش صبر و مشاهده نسبت به این جاروجنجال‌ها هستند. نخست، آن‌ها منابع کافی برای واکنش همزمان به تمام تهدیدات ادعایی را ندارند. دوم، به تجربه آموخته‌اند که بسیاری از تهدیداتِ بالقوهْ محقق نمی‌شوند. سوم، زمانی که تهدیدی بالقوه به‌طرز چشمگیری بزرگ شود، یا خود تهدید یا فهم سازمان از آن به‌شدت تغییر می‌کند. بنابراین، مشخص می‌شود آنچه که در ابتدا به نظر واکنشی مناسب می‌آمد، درواقع بی‌اثر بوده است. بنابراین، علائم اولیهٔ مربوط به تهدیدات بالقوه معمولاً توجه مقامات میانی را به حوزهٔ مشکلاتی خاصی معطوف می‌کنند، اما موجب نمی‌شوند مقامات مشکل را به سطوح بالا انتقال دهند.

فقط در صورتی که رخدادهای آتی شروع به تأیید پیش‌بینی‌های وحشتناک «هشداردهندگان» کند، بالادستان آنان نیز نگران می‌شوند و علائم پریشانی را به بالا ارسال می‌کنند. اما مقامات سطح بالا نیز به همان دلایل دارای نگرش صبر و مشاهده‌اند و حتی وخامت اوضاع بیشتری لازم است تا آنان، متقاعد به ارسال هشدار به سطوح بالاتر شوند. بنابراین، ممکن است پیش از آن‌که اهمیت وضعیت مفروض توسط مقامات رده‌بالای سازمان درک شود، واقعاً به شرایطی تهدیدکننده بدل شود.

این یکی از دلایلی است که چرا مقامات رده بالا فقط در سخت‌ترین و شوم‌ترین شرایط پیشِ روی سازمان، خود را درگیر مشکلات می‌کنند. مشکلات ساده‌تر توسط مقامات رده‌پایین حل می‌شود و وضعیت شرایط دشوار ممکن است تا زمانی که مورد توجه مقامات رده‌بالا قرار گیرند بدتر شود.

همانطور که ***روبرتا وُلستتِر***[1] در مطالعهٔ خود دربارهٔ حملهٔ پرل هاربر استدلال می‌کند، چندپارگی ادراکْ ناگزیر منجر به حجم زیادی از «اخلال» در «شبکه» ارتباطات سازمان شد.[ix] مقامات رده‌پایین باید ملزم باشند تمام شرایط بالقوه خطرناک را سریعاً گزارش دهند تا سازمان بتواند تا حد ممکن از پیش آگاه باشد. مشغلهٔ آن‌ها و تخصص‌هایشان و تمایلشان برای بیمه در برابر بدترین نتایج ممکن، در کنار سایر سوگیری‌ها، آن‌ها را وادار می‌کند تا علائمی با برچسب اضطراری ارسال کنند که در بیشتر موارد بعد از آشکارشدن واقعیت

[1]. Roberta Wohlstetter

ثابت می‌شود که اغراق‌آمیز بوده است. این علائم بیش‌ازحد اضطراری موجب می‌شود تشخیص این‌که کدام هشدار صحیح است و کدام نه، بسیار دشوار شود.

هیچ راه‌حل آسانی برای این مشکل وجود ندارد. با وجود تعداد زیادی «جوجهٔ کوچولو» که می‌دَوند و ادعا می‌کنند آسمان در شُرُف سقوط است، اشخاص رده‌بالا نیز تا زمانی که «هنی پنی» و «فاکسی لوکسی» نیز شروع به فریاد کمک نکنند معمولاً نمی‌توانند کار زیادی انجام دهند[1]، یا این‌که باید یک همگرایی میان علائم هشدار از تعدادی از منابع نامرتبط در سازمان به وجود آید. حتی استفاده از شبکه‌های انتقال پرسرعت و خودکار داده‌ها نیز نمی‌تواند آن را از بین ببرد. مشکل اساسی در تهیهٔ اطلاعات نیست، بلکه در ارزیابی اهمیت آن از نظر رخدادهای آینده است؛ که هیچ انسانی نمی‌تواند تمام ناطمینانی را از بین ببرد.

[1]. هنی پنی یا جوجه کوچولو، داستان فولکلوری است درباره جوجه‌ای که فکر می‌کند دنیا دارد به پایان می‌رسد. اصطلاح «آسمان دارد می‌افتد!» نیز از این داستان به زبان انگلیسی وارد شده و اصطلاحی است که اعتقادی هیستری‌سان یا اشتباه را درباره وقوع فاجعه‌ای حتمی نشان می‌دهد. پیشینه نسخه‌هایی از این داستان به بیش از ۲۵ سده پیش می‌رسد و تاکنون از منابع گوناگونی بازگو شده و از روی آن اقتباس‌های سینمایی و انیمیشنی گوناگونی ساخته شده است. در یکی از مشهورترین این نسخه‌ها چنین آمده که افتادن دانه بلوطی بر سر یک جوجه، او را مجاب می‌کند که آسمان در حال افتادن است و تصمیم می‌گیرد که این خبر هولناک را به شاه بگوید و به‌همین دلیل عازم سفری برای دیدن شاه می‌شود و در راه با بیان داستان خود تعدادی دیگر از ماکیان را با خود همراه می‌کند. پس از این، پایان‌های مختلفی در نسخه‌های گوناگون آن آمده است. در یکی از مشهورترین این نسخه‌ها آمده که روباهی آن‌ها را می‌بیند و به خانه‌اش دعوت می‌کند و سپس آن‌ها را یکی‌یکی می‌خورد.

فصل شانزدهم: فرایندهای تغییر

شکاف‌های عملکردی و چگونگی بروز آن‌ها

ماهیت تکاثری شکاف‌های عملکردی

هرگاه که مقام مسئولی متوجه شود که میان آنچه که انجام می‌دهد و آنچه که باور دارد باید انجام دهد شکاف عملکردی وجود دارد، انگیزه می‌یابد تا به دنبال کنش‌های بدیلی باشد که برایش رضایتبخش است. اما هیچ تضمینی نیست که این بدیل‌ها برای افرادی که کارکرد اجتماعی دیوان به‌خاطر آن‌ها انجام می‌شود نیز رضایتبخش باشد. درواقع، خود مقام مسئول، رقبایش در دیوان، مافوق وی، اشخاص مختلف در میان مشتریان دیوانی و حاکمیت دیوان، همه دربارهٔ این‌که عملکرد مطلوب مقام مسئول چگونه باید باشد نظرات متفاوتی دارند. درنتیجه، هیچ سنجهٔ واحدی برای شکاف عملکردی «واقعی» هیچ فرد، مقام مسئول یا دیوان وجود ندارد.

باوجوداین، مفهوم شکاف عملکردی برای تبیین علل تغییرات دیوان‌ها ضروری است. هیچ دیوانی الگوی رفتاری خود را تغییر نخواهد داد، مگر این‌که کسی باور داشته باشد بین آنچه که انجام می‌دهد و آنچه که «باید» انجام دهد، اختلاف فاحشی وجود دارد.

شکاف عملکردی چگونه بروز می‌کند؟

چهار دستهٔ کلی رخدادها می‌توانند موجب بروز شکاف عملکردی در چشم اعضای دیوان (که همواره عامل اصلی تغییر در رفتار دیوان هستند) شوند.

(۱) ***گردش داخلی ناگزیر.*** هر سازمانی به دلیل سن، تغییر وضعیت یا ترک شغل اعضایش، دائما در حال تعدیل تخصیص کارکنان به نقش‌های

سازمانی است. اگرچه ساختار نقش رسمی دیوان دست‌نخورده باقی می‌ماند، اما این تعدیل‌ها می‌تواند موجب تغییرات گسترده در دیوان شوند. اشخاص، دارای قابلیت‌ها، شخصیت و دوستان یکسانی نیستند؛ بنابراین تغییر بازیگرانِ نقش‌ها موجب تغییر عملکرد نقش می‌شود. همچنین، ازآنجاکه قدرت معمولاً تمایل به تمرکز در دستان تعدادی نقش کلیدی خاص دارد، ممکن است شیوهٔ دقیق عملکرد آن‌ها تأثیرات عمیقی بر دیوان داشته باشد. همانطور که ***کنث بولدینگ***[1] اشاره می‌کند:

> جانشینی ناگزیر افراد در نقش‌های رده‌بالا، تغییراتی را در شخصیت سازمان به‌وجود می‌آورد که بیشتر نتیجهٔ شخصیت دارندگان نقش است تا خود ساختار نقش... هنگامی که دارندگان نقش‌های رده‌بالا از یک الیگارشی کوچک و خودتداوم‌گر برآمده باشند، شخصیت سازمان به احتمال زیاد نسبتاً پایدار خواهد بود... بااین‌حال، جایی که نقش‌های اصلی توسط فرایندهایی (که تغییر، نقش بزرگی در آن‌ها ایفا می‌کند) انتخاب می‌شوند، کاملاً محتمل است که تیپ‌های شخصیتی بسیار متفاوت (که هر یک مهر متمایز خود را به نقش و بنابراین به کل سازمان می‌بخشد) جانشین یکدیگر در نقش مفروض شوند.[i]

گستره‌ای که تغییر کارکنان، موجب تغییر رفتار دیوان می‌شود نیز به جنبه‌های خاصی از کارکردهای دیوان بستگی دارد. هرچه کارکردهای دیوان پیچیده‌تر و بی‌ثباتی محیط داخلی و خارجی آن بیشتر باشد، احتمال این‌که تغییر کارکنان منجر به تغییرات عمده در رفتار دیوان شود، بیشتر است. برعکس، هرچه اجماع میان کارگزاران در ترتیبات قدرت دیوان بیشتر باشد، احتمال این‌که تغییرات کارکنان موجب تغییر رفتار دیوان شود، کمتر خواهد بود. چنین اجماعی موجب کاهش اختیار رهبران دیوان می‌شود.

(۲) ***تغییرات فنی داخلی***. روش‌های جدید انجام وظایف محول‌شده به دیوان ممکن است موجب تغییرات عمیق در رفتار، قواعد، ساختار و اهداف آن شود. برای مثال، تغییرات مداوم در فناوری نظامی موجب بازسازماندهی مستمر بخش‌های مهم نیروی هوایی شده است.

[1] Keneth Boulding.

(۳) ***تغییرات خارجی.*** هر تغییر مهمی در محیط خارجی دیوان که با کارکردهای اجتماعی آن مرتبط باشد، احتمالاً بر رفتار آن تأثیر می‌گذارد. ما چنین تغییراتی را به سه دسته تقسیم می‌کنیم:

(الف) ***تغییرات در اهمیت نسبی کارکردهای اجتماعی دیوان.*** نمونهٔ چشمگیر این نوع تغییرات، تأثیر رخداد ***پرل هاربر*** بر نیروهای مسلح ایالات متحده است.

(ب) ***تغییرات فنی خارجی.*** تغییرات فناوری که خارج از دیوان اتفاق می‌افتد می‌تواند بر ماهیت کارکردها و بنابراین، رفتار دیوان تأثیر بگذارد. مثلاً گسترش فعالیت بانک‌های دارای مجوز تأسیس شعبه، جلوگیری از سرقت بانک را برای پلیس دشوار کرده است.

(ج) ***تغییرات در ترتیبات قدرت دیوان.*** برخی تغییرات در ترتیبات قدرت دیوان، ربطی به توسعه فنی یا تغییرات در اهمیت کارکرد دیوان ندارند. برای مثال، ترور رئیس‌جمهور کندی و قدرت گرفتن ***لیندون جانسون***[۱]، موجب تغییر ترتیبات قدرت در بسیاری از دیوان‌ها گردید.

(۴) ***پیامدهای عملکرد دیوان از کارکردهایش.*** ممکن است شیوهٔ انجام کارکردهای دیوان، «تأثیرات بازگشتی» خاصی ایجاد کند که موجب برهم‌خوردن تعادلش شود. این تأثیرات عبارت‌اند از:

(الف) ***تکمیل یک وظیفهٔ محدود.*** یکی از مثال‌های کلاسیک آن، اختراع واکسن فلج اطفال و استفادهٔ موفق از آن توسط سازمان ***مارچ اُو دایمز***[۲] بود. سازمان، دیگر دلیلی برای ادامه فعالیت نداشت؛ ازاین‌رو یا می‌بایست منحل می‌شد، یا به‌دنبال غلبه بر بیماری دیگری می‌رفت.

(ب) ***کشف چیزی غیرمنتظره در فرایند توسعه‌ای یا عادی.*** فعالیت‌هایی که ممکن است دیوان در حالت تعادل پویا انجام می‌دهد، اغلب پتانسیل این را دارد که به‌ناگهان موجب برهم‌خوردن تعادل شود. مثلاً ممکن است حسابرسیِ دوره‌ای، موجب کشف رسوایی‌های تقلب شود که می‌تواند هم کارگزار حسابرسی و هم سازمانی که حسابرسی‌شده را تحت تأثیر قرار دهد.

---

۱. Lyndon B. Johnson – سی‌وششمین رئیس‌جمهور ایالات متحده از ۱۹۶۳ تا ۱۹۶۹

2. March of Dimes

(پ) ***فعال‌سازی «ناتعادل‌سازهای خودکار»[1] که در کارکردهای دیوان تعبیه شده است.*** مثلاً دیوان‌های حکومت فدرال، درخواست بودجهٔ سالانه را به کنگره ارسال می‌کنند. بااین‌حال، اگر دورهٔ زمانی مربوطه را آن قدر گسترش دهیم که هر کدام یک چرخهٔ بودجه‌بندی کامل را در بر بگیرد، می‌توانیم این را به‌مثابه چیزی در نظر بگیریم که در حالت تعادل اتفاق می‌افتد.

دیوان‌ها چگونه می‌توانند به شکاف‌های عملکردی واکنش نشان دهند؟

واکنش‌های ممکن دیوان‌ها به شکاف‌هایی که توسط کارگزاران خارجی درک می‌شود.

وقتی کارگزاران حاضر در ترتیبات قدرت دیوان متوجه نقص چشمگیری در عملکرد دیوان شوند، معمولاً بر دیوان فشار می‌آورند تا شکاف عملکردی‌اش را کاهش دهد. اگر قریب به اتفاق این کارگزاران بر سر شکاف عملکردی توافق داشته باشند، معمولاً فشار هماهنگی را بر دیوان اعمال می‌کنند تا رفتارش را به روشی خاص تغییر دهد. چنین فشارهای متحدی، مقامات مسئول را وامی‌دارد تا تعریفشان از «عملکرد رضایتبخش» را به تعریف این کارگزاران خارجی نزدیک‌تر کند. این، اصلی‌ترین شیوه‌ای است که کارگزارن اجتماعی به‌واسطه آن، دیوان را مجبور می‌کنند کارکردهایش را بر اساس رضایتمندی آن‌ها انجام دهد.

بااین‌حال، حتی وقتی اجماع خارجی دربارهٔ شکاف عملکردیْ چشمگیر باشد، دیوان برای واکنش به فشار ناشی از آن، گزینه‌های زیر را دارد:

– دیوان می‌تواند تلاشی برای کاهش شکاف نکند. این امر احتمالاً فقط زمانی رخ می‌دهد که تغییر رفتار دیوان موجب نارضایتی شدید رهبرانش شود؛ و نیز زمانی که دیوان منابع خود را دارد و درنتیجه تقریباً از فشارهای خارجی مصون باشد.

– دیوان می‌تواند با نظرات کارگزاران خارجی دربارهٔ این که چگونه «باید» رفتار کند، همدل باشد. این امر معمولاً زمانی اتفاق می‌افتد که اجماعی قوی میان این کارگزاران وجود داشته باشد و دیوان به‌شدت به حمایت آن‌ها نیاز دارد.

[1]. automatic disequilibrators

– دیوان می‌تواند بر کارگزاران خارجی فشار آورَد تا تصور خود را از «رفتار مطلوب» تغییر دهند. این واکنش بدین معناست که دیوان نسبت به سایر کارگزاران موجود در جامعه بسیار قوی‌تر است.

– دیوان می‌تواند کارکردهای اجتماعی خود را به‌نحوی بازتعریف کند که از آن پس، کنش‌های خاصی را که کارگزاران حاضر در ترتیبات قدرت باور دارند باید بر عهده بگیرد، در بر نگیرد. این امر معمولاً با شکل‌گیری دیوانی دیگر برای اجرای آن کنش‌ها همراه است. این کنش تنها زمانی اتفاق می‌افتد که بازطراحی دیوان برای انجام کنش‌های «مطلوب» منجر به برهم‌خوردن ساختار، روحیه و تعادل قدرت داخلی دیوان شود.

– دیوان می‌تواند ادعا کند که رفتار «مطلوب» واقعاً با آنچه که اکنون انجام می‌دهد منطبق است. این امر، تنها زمانی اتفاق می‌افتد که دیوان بسیار قدرتمندتر از کارگزاران حاضر در ترتیبات قدرت باشد، یا این که کارگزاران تنها در یک هفته به اجماع بر سر تغییرات مطلوب رسیده باشند.

همچنین ممکن است دیوان ترکیبی از این واکنش‌ها را اتخاذ کند.

فرایند واکنش داخلی: چگونه سازمان از حد نصاب کنش خود عبور می‌کند؟

پیش از آن‌که سازمان بتواند به شکاف عملکردی واکنش نشان دهد، باید فرایند داخلی خاص ادراک، متقاعدسازی و تصمیم‌گیری میان اعضایش رخ دهد. رفتار مقامات منفرد در این فرایند و «مشکل اخلال» مرتبط با آن در فصل چهاردهم توصیف شده است. در اینجا فقط توصیف کوتاهی از گام‌های داخلی را که لزوماً مقدم بر ایجاد تغییرات سازمانی هستند، ارائه خواهیم کرد.

مقام مسئولی که متوجه شکاف عملکردی می‌شود، الزاماً کاری برای کاهش این شکاف نخواهد کرد. انواع خاصی از مقامات (به‌ویژه محافظه‌کاران) باید شکافی چنان عمیق ببینند تا دست به کنش بزنند. انواع دیگر (به‌ویژه جانفشانان) دربارهٔ آنچه که دیوان باید انجام دهد دیدگاه‌هایی چنان «رادیکال» دارند که در هر فرصتی آمادهٔ عمل‌اند. در هر صورت، اولین گام ضروری برای تغییر رفتار دیوان این است یک یا چند مقام مسئول باید متوجه چنان شکاف عملکردی عمیقی شوند که آن‌ها را از حدنصاب کنششان عبور دهد.

بااین‌حال، این حقیقت که تعداد اندکی از اعضای سازمان متوجه چیزی شوند الزاماً بدین معنی نیست که سازمان به‌مثابه یک کل، آن را درک می‌کند. بنابراین، گام دوم برای تغییر رفتار دیوان شامل فرایند ارتباط و متقاعدسازی است که از طریق آن، مقامات مسئولی که در ابتدا متوجه شکاف عملکردی چشمگیری می‌شوند، دیگران را متقاعد می‌کنند که این شکاف وجود دارد و باید کاری انجام داد.

اما این گام‌ها منجر به تغییر دیوان نخواهند شد، مگر این‌که گروه مقاماتی که متقاعد شده‌اند چیزی باید تغییر کند، همان‌هایی باشد که قدرت و اختیار اعمال تغییر را دارند. این‌ها ***مقامات مسئول کنش***[1] برای مشکلات مربوطه‌اند.

در حالت ایده‌آل، مقام مسئول کنش مناسب، رده‌پایین‌ترین عضوی است که قدرت و اختیار گستردهٔ لازم را برای هماهنگ‌سازی تمام فعالیت‌های مربوط به هدف خاص از طریق سازوکارهای رسمی اقتدار دارد. در هر صورت، گام سوم در ایجاد تغییرات دیوانی عبارت است از انتصاب مقامات کنش مناسب و ترغیب آن‌ها به عبور از حدنصاب کنش خودشان.

این سه گام حاکی از آن است که انگیزهٔ اصلی برای تغییرات از پایین سلسه‌مراتب شروع می‌شود و به مقام مسئول کنش مناسب «تسری می‌یابد[2]». اشخاصی که معمولاً تغییر را آغاز می‌کنند یا پیشنهاد می‌هند، عمدتاً همان‌هایی نیستند که تصمیم می‌گیرند آیا این تغییرات انجام شود یا نه. در نتیجه، شرایطی که موجب می‌شود مقامات سطوح پایین پیشنهادِ تغییر بدهند، الزاماً همان شرایطی نیست که موجب می‌شود مقامات رده‌بالا پیشنهادات را بپذیرند. ما در بخش بعدی این فصل به این موضوع خواهیم پرداخت.

یکی دیگر از اشکال مهم تغییر، گرایش «بالا به پایین» است. این امر زمانی اتفاق می‌افتد که مقامات رده‌بالا دستور تغییرات خاصی می‌دهند که خود بدون احساس فشار از پایین تدوین کرده‌اند. تغییرات «بالا به پایین» به‌طرز چشمگیری با تغییرات «پایین به بالا» تفاوت دارد. آن‌ها معمولاً بسیار سریع‌تر رخ می‌دهند و می‌توانند بسیار گسترده‌تر و با دامنهٔ نفوذ بالاتر باشند. بااین‌حال، این دو نوع تغییر معمولاً به قدری درهم‌تنیده هستند که تشخیص غالب بودن هر کدام بسیار دشوار است.

---

[1]. action official

[2]. bubbles up – اصطلاح خود داونز، جوشش و غلیان از پایین به سمت بالاست.

چگونگی انگیزه‌یابی مقامات برای رد، پذیرش یا شروع تغییرات در رفتار دیوان

واکنش واقعی دیوان به شکاف عملکردی، بستگی به انگیزه‌هایی دارد که تک‌تک مقامات آن دیوان دارند. این انگیزه‌ها را می‌توان به راحتی به دو گروه تقسیم کرد: آن‌هایی که طرفدار حفظ وضع موجودند و آن‌هایی که طرفدار تغییرند.

نیروهای اینرسی

دیوان‌ها نیز مانند بسیاری از سازمان‌ها تمایلی قوی دارند به‌این‌که امروز نیز همان کاری را بکنند که دیروز انجام می‌دادند. دلیل اصلی این اینرسی آن است که فرایندهای تثبیت‌شده، نشان از سرمایه‌گذاری‌های عظیم پیشین در زمان، تلاش و پول دارد. این سرمایه‌گذاری شامل میزان زیادی «هزینه‌های ازدست‌رفته» هم می‌شود.[ii] سال‌ها تلاش، هزاران تصمیم (از جمله اشتباهات) و طیف متنوعی از تجارب، زیربنای الگوی رفتاری را تشکیل می‌دهند که دیوان اکنون از خود بروز می‌دهد. ازاین‌گذشته، سرمایه‌گذاری کلانی لازم است تا اعضا و مشتریان دیوان این الگوی رفتاری را بپذیرند و به آن عادت کنند.

اگر دیوان الگوی رفتاری جدیدی اتخاذ کند، باید دست‌کم بخشی از این هزینه‌ها را دوباره متحمل شود. بنابراین به‌صورت عقلانی تنها زمانی می‌تواند الگوهای جدید را بپذیرد که منافع آن بر منافع ناشی از رفتار کنونی و هزینه‌های تغییر به الگوی جدید بچربد. چنان‌که در فصل چهاردهم اشاره کردیم، هزینه‌های تغییر عناصر «عمیق‌تر» سازمان، بسیار بیشتر از تغییر عناصر «سطحی‌تر» است. ازاین‌رو سازمان‌ها نسبت به اجزای عمیق‌تر خود (مانند اهداف بنیادین یا ساختار سازمانی) همواره اینزسی بیشتری نشان می‌دهند تا نسبت به اجزای سطحی‌تر (مثل قواعد و الگوهای رفتاری روزمره).

چنین چیزی ما را به این گزاره می‌رساند که با فرض ثبات سایر شرایط، هرچه هزینه‌های واداشتن سازمان به اتخاذ الگوی رفتاری جدید بیشتر باشد، مقاومت سازمان در برابر تغییر بیشتر است. این گزاره نتایج زیر را در بر دارد:

الف. هرچه تغییرات لازم در رفتار مقام مسئول بیشتر باشد، یعنی هرچه تغییراتْ تأثیر عمیق‌تری بر لایه‌های ساختار هدف وی بگذارند، مقاومت وی در برابر تغییر بیشتر خواهد بود.[iii]

ب. هرچه مقامات بیشتری تحت تأثیر قرار گیرند، مقاومت در برابر تغییرات چشمگیر بیشتر خواهد. ازاین‌رو:

(۱) هرچه سازمان بزرگ‌تر باشد، تمایلش برای پذیرش هر تغییری کمتر خواهد بود.

(۲) دیوان‌های کوچک نسبت به دیوان‌های بزرگ انعطاف‌پذیرتر و با نوآوری سازگارترند.

(۳) یکی از راه‌های تسریع پذیرش هر تغییر، طراحی آن به‌نحوی است که بر کمترین تعداد ممکن اشخاص تأثیر بگذارد.

دیگر علت عمدهٔ اینرسی این است که نفع شخصی موجب می‌شود مقامات با هر تغییری که به کاهش خالص آنچه که شخصاً برایشان ارزشمند است می‌انجامد، مخالفت می‌کنند. اگرچه هزینه‌های ازدست‌رفته که توصیف شد، نشان‌دهندهٔ هزینه‌های واقعی از نقطه‌نظر جامعه است، اما از دست دادن این ارزش‌ها نشان از هزینه برای شخص مقام مسئول مربوطه دارد. بیشتر مواردی که مقامات برای آن ارزش قائل‌اند، همبستگی مثبتی با منابع تحت کنترلشان دارد. این موارد عبارت‌اند از: قدرت، اعتبار و درآمد شخصی (ارزشمند برای جاه‌طلبان)؛ قدرت، اعتبار و درآمد سازمانی (ارزشمند برای جاه‌طلبان، مدافعان و جانفشانان)؛ و امنیت (ارزشمند برای محافظه‌کاران). دشوار بتوان شرایطی را متصور شد که در آن، با کاهش منابع تحت کنترل مقامات مربوطه، این عناصر افزایش یابد. بااین‌حال، می‌توان شرایطی را متصور شد که این عناصر ممکن است با افزایش چنین منابعی کاهش یابند. درنتیجه:

– تمام مقامات تمایل دارند با تغییراتی که موجب کاهش خالص منابع تحت کنترلشان می‌شود مخالفت کنند. ازاین‌رو اگر مقامات نتوانند کنترل خود را بر تمام یا بخشی از منابعی که صرفه‌جویی می‌شود حفظ کنند، انگیزهٔ بسیار اندکی برای ایجاد تغییراتِ منجر به صرفهٔ اقتصادی دارند.

– تمام مقامات مخالف تغییراتی‌اند که تعداد، دامنه و اهمیت نسبی کارکردهای اجتماعی محول‌شده به آن‌ها را کاهش می‌دهد. به همین دلیل است که انتقال کارکردهای یک بخش به بخش دیگر، معمولاً با مقاومت بخشی روبرو می‌شود که آن کارکرد را به رقیبش باخته. بااین‌حال تغییرات محیطی، توأمان مستلزم جابجایی کارکردها از یک بخش به بخش دیگر و بازتعریف دوره‌ای کارکردها است. این تغییرات به‌شدت با مقاومت روبرو خواهند شد، مگر این‌که

چنان مهندسی شوند که هیچ بخشی «بازندهٔ محض» نباشد. این امر موجب می‌شود محدودیتی بر مقامات رده‌بالا تحمیل شود و تعداد دفعات تغییرات عمدهٔ سازمانی را کاهش دهد.

– یکی از اجزای تعیین‌کنندهٔ اینرسی سازمانی، درصد محافظه‌کاران در دیوان و درجهٔ نفوذ آنان است. اگر محافظه‌کاران پست‌های کلیدی را اشغال کنند، دیوان به‌شدت در برابر نوآوری مقاومت خواهد کرد. اگر تعدادشان زیاد باشد اما مشاغل کلیدی را اشغال نکرده باشند، ممکن است دیوان تغییراتی کلی را ایجاد کند، اما رهبران دیوان در اجرای آن‌ها با مشکل مواجه خواهند شد.

– فرصت‌های تغییر ناشی از تحولات کاملاً داخلی کمتر از فرصت‌های ناشی از تغییرات خارجی به‌کار گرفته می‌شوند، چرا که دستهٔ دوم برای کارگزاران خارجی ملموس‌ترند و بنابراین احتمال ایجاد فشار از سوی آن‌ها بیشتر است. بااین‌حال، اگر دیوان در رقابت مستقیم با سایر دیوان‌ها باشد، پیشرفت‌های فنی احتمالی در روش‌هایش نیز برای رقبایش در دسترس است. اگر رقبا نیز این تغییرات را اعمال کنند، منجر به تغییر محیط خارجی دیوان می‌شود. مثلاً هم نیروی هوایی ایالات متحده و هم نیروی موشکی اتحاد شوروی از فناوری موشکی استفاده می‌کنند؛ ازاین‌رو شکست یکی در بهره‌برداری از پیشرفت‌های محتمل (مثل استفاده از سوخت جامد) ممکن است منجر به تحلیل‌رفتن قابلیت‌هایش در مقایسه با رقیب شود.[iv]

باید تأکید کرد که اینرسی به‌نمایش گذاشته‌شدهٔ دیوان‌ها (و بسیاری از سازمان‌های بزرگ)، تأثیرات مفید بسیار مهمی بر خود دیوان‌ها و نیز جامعه به‌مثابه یک کل دارد. اینرسی، معیاری از ثبات را به سازمان‌های اجتماعی می‌دهد که به آن‌ها در انجام کارکردهای مشخص مثل حفظ الگوی نظم در زندگی اجتماعی و حفظ ارزش‌های اخلاقی و فرهنگی مهم کمک می‌کند. این کارکردها به‌ویژه در جوامع مدرن که تحت فشار قوی برای تغییرات سریع ناشی از نوآوری‌های فناورانه‌اند، بسیار مهم است. بنابراین، این حقیقت که اینرسی عمدتاً تغییرات دیوانی را دشوارتر می‌سازد، گاهی اوقات فضیلت محسوب می‌شود.

نیروهای تغییر

(۱) تمایل به انجام کار به‌نحو احسن

یکی از نیروهای عمده که با اینرسی مقابله می‌کند، تمایل سادهٔ تک‌تک مقامات برای انجام کار به‌نحو احسن است. چنان‌که گفتیم، مدافعان، جان‌فشانان و دولتمردان تا حدی به‌خاطر وفاداری‌شان به بخش‌های خاصی از بوروکراسی، یا اندیشه‌های خاص، یا حتی جامعه در کل، از انگیزهٔ لازم برای این کار برخوردارند. این انگیزه به‌ویژه در پیدایش دیوان جدید یا پیدایش بخش‌های جدید در دیوان‌های موجود مهم است. همان‌طور که در فصل دوم خاطرنشان کردیم، متعصبان و مدافعان پرشور نقشی اساسی در دیوان به‌عنوان آغازگران تغییر ایفا می‌کنند؛ «مردان اندیشه» که معمولاً از وضعیت موجود ناراضی‌اند و با کمال میل شیوه‌های جدید یا رادیکال را پیشنهاد می‌دهند.

برخی دیوان‌ها نسبت به دیوان‌های دیگر به نوآوری‌های بیشتری نیاز دارند. به‌ویژه دیوان‌هایی با کارکردهای اجتماعیِ به‌سرعت در حال تغییر، یا دیوان‌هایی با کارکردهایی که باید در محیط‌های به‌سرعت درحال‌تغییر انجام شود، باید به‌شدت جانفشانان را تشویق کنند. اما این بدان معناست که آن‌ها باید توانایی تحمل مقدار معینی تعارضات درونی (چرا که جانفشانان بسیار خُرده‌گیرند) و «هدررفت» منابع (زیرا نوآوری ناگزیر مستلزم اشتباهات است) را داشته باشند. ازاین‌رو، جانفشانان می‌توانند عموماً در فضایی نسبتاً سهل‌گیر، موفق شوند. چنین فضایی معمولاً در دیوان‌های تحت کنترل جانفشانان وجود ندارد، چرا که آن‌ها دوست دارند تمام تحولات جز سیاست‌های دلخواه[1] خود را «منتظر نگاه دارند». شگفت این‌که جانفشانان کارکردهای کنش‌یارانه[2] خود را در دیوان‌های تحت کنترل جاه‌طلبان یا مدافعان به بهترین نحو انجام می‌دهند.

(۲) میل به تکریم

دومین انگیزهٔ عمده که منجر به ایجاد تغییر در دیوان می‌شود، عبارت است از میل به تکریم. اگرچه ممکن است این میل تا حدی نوع‌دوستانه باشد، اما همیشه ریشه در نفع شخصی مقاماتی دارد که آن را به نمایش می‌گذارند. همواره دیده‌ایم که نفع شخصی می‌تواند یکی از علل قوی اینرسی باشد، اما اگر پاداش دریافتی ناشی از تغییر برای مقام مسئول بیش از پاداش حفظ وضع موجود باشد، می‌تواند انگیزهٔ تغییر نیز باشد. بیشترینِ

---

[1]. بنگرید به به سرفصل «تأثیر فشار زمانی بر جستجو» در فصل پانزدهم.

[2]. catalytic function

این پاداش‌ها می‌تواند افزایش قدرت، درآمد و اعتبار باشد که با افزایش منابع تحت کنترل مقام مربوطه یا دیوان همراه است.

ازآنجاکه جاه‌طلبان، مدافعان و جانفشانان در پی این پاداش‌ها هستند، باید به‌نحوی بتوانند روش، کارکرد، یا جستجوی جدیدی را پیشنهاد کنند که منابع را به سمت آن‌ها سوق دهد. ساختار بنیادین تکریم منافع شخصی‌شان، آن‌ها را وادار می‌کند تا هم نوآور باشند و هم نوآوری‌های ارائه‌شده توسط سایرین را ترویج کنند. این امر منجر به قانون پیشرفت به‌واسطه سلطه‌جویی[1] می‌شود: ***تمایل به تکریم، نوآوری می‌زاید.***

همچنین این میل موجب ایجاد سوگیری در نگرش مقامات نسبت به نوآوری‌ها می‌شود. با فرض ثبات تمام شرایط، همهٔ آن‌ها افزایش منابع را عاملی مطلوب و مرتبط با نوآوری می‌دانند و کاهش منابع را عاملی نامطلوب. باوجوداین، این مقامات اساساً طرفدار تغییرند تا مخالف آن.

بااین‌حال، حاکمان نهایی بیشتر دیوان‌های حکومتی، سیاستمداران‌اند و سیاستمداران (بر خلاف مقامات) به‌همان اندازه که سمت منافع برایشان مهم است، سمت هزینه‌ها نیز برایشان مهم است. بنابراین سیاستمداران بیش از بوروکرات‌ها مخالف افزایش حجم کل بودجهٔ حکومت هستند.[v] اگر نوآوری ذاتاً موجب کاهش هزینه‌ها در جاهای دیگر شود، مقامات منفرد بخت بهتری برای تأیید این دست نوآوری‌های توسعه‌دهندهٔ منابع خود دارند. این بدان معناست که نوآوری پیشنهادی باید آن کارکردهای اجتماعی را به انجام برساند که درحال‌حاضر توسط سایر دیوان‌ها انجام می‌پذیرد. مقامات با «تسخیر» کارکردهایی که اکنون توسط سایر دیوان‌ها انجام می‌شود، انگیزه‌ای قوی برای گسترش فعالیت‌های خود دارند.

گسترش تهاجمی، آسیبی بسیار جدی به همراه دارد: ممکن است موجب ایجاد خصومت شدید و کنش‌های تلافی‌جویانه از سوی دیوان‌های «تاراج‌شده» شود. دیوان‌های آسیب‌دیده می‌توانند دست به پاتک بزنند، چرا که معمولاً از قابلیت فنیِ تلاش برای تسخیر برخی کارکردهای دیوان متجاوز برخوردارند. همانطور که ***آلن آنتهوون***[2] و ***هنری روون***[3] اشاره کرده‌اند، فشار رقابت ناشی از همپوشانی کارکردی منجر به نرخ بالای نوآوری در کارکردهای مربوطه می‌شود.[vi]

---

[1]. Law of Progress Through Imperialism
[2]. Alain Enthoven
[3]. Henry Rowen

شدت انگیزه برای نوآوری، با توجه به «فاصله» کارکردی و سازمانیِ میان دیوان‌های مربوطه متفاوت است. هنگامی که هر دو شرط حاکم باشد، رقابت موجب بیشترین میزان خلاقیت می‌شود. نخست، دیوان‌های رقیب چنان «نزدیک» هستند که تمام اعتبارات را از سازمان اقتدار بودجه‌ای واحدی دریافت می‌کنند. این بدان معناست که رقابت می‌تواند بدون نیاز به پذیرش عمومی انتقال کارکردها از یک نهاد اصلی اجتماعی به نهادی دیگر، نتیجهٔ مطلوب را به بار آورَد. دوم، دیوان‌های رقیب به اندازهٔ کافی «فاصله» دارند، به‌نحوی که (۱) مقامات هیچ کدام از دیوان‌ها احتمالاً در آینده، مافوق، زیردست یا همکار کارکنان سایر دیوان‌ها نخواهند شد و (۲) همهٔ آن‌ها محدود به وفاداری شدید به یک دیوان بالادست نیستند.

برای مثال، یکی از اعضای نیروی ناو هواپیمابری نیروی دریایی ایالات متحده را در نظر بگیرید. رقابت او با افسران نیروی هوایی دریاداری نسبت به رقابتش با افسران زیردریایی ملایم‌تر خواهد بود، چرا که هر روز باید با گروه اول کنار بیاید. اما رقابت او با کارکنان زیردریایی، ملایم‌تر از رقابتش با طرفداران بازدارندگی راهبردی در نیروی هوایی خواهد بود. بااین‌حال، رقابت او با اعضای نیروی هوایی ممکن است بیش از رقابتش با اعضای نیروهای مسلح اتحاد شوروی موجب تحریک خلاقیتش شود. عملیات او فقط هنگام بحران‌های سیاسی یا نظامی (که بسیار هم نادر است)، مستقیماً توسط نیروهای خارجی تهدید می‌شود. برعکس، عملیات وی در هر مبارزهٔ تخصیص سالانه، مستقیماً توسط نیروی هوایی تهدید می‌شود. بنابراین، در دیوان‌هایی که کارکرد اجتماعی‌شان از یکدیگر «دور» است، احتمال تحریک نوآوری به‌واسطهٔ رقابت با رقبای دارای عملکرد همپوشان در کشور خودشان بیشتر است تا به‌واسطهٔ تحولات اساسی در خود کارکرد اجتماعی‌شان.

(۳) تغییر در دفاع از خود

سومین انگیزهٔ تغییر در دیوان‌ها عبارت است از دفاع از خود در برابر فشار کارگزاران خارجی. تمایزگذاری میان تکریم و دفاع از خود غالباً دشوار است، چرا که نظریه‌پردازان نظامی و روانپزشکان توافق دارند که پرخاشگری عمدتاً به‌مثابه سازوکاری دفاعی به‌کار می‌رود. بااین‌حال، معمولاً نوع خاصی از مقامات در پی تکریم‌اند، درحالی‌که تمام مقامات از خود در برابر حمله دفاع می‌کنند. حتی ممکن است دفاع از خود، محافظه‌کاران را وادار به نوآوری کند.

تغییرات دفاعی در رفتار دیوان معمولاً فقط در واکنش به تهدیدات مستقیم، به‌ویژه تهدید به کاهش منابع انجام می‌شود. کاهش منابع عموماً بدین معناست که برخی از کارکردهای دیوان یا به کارگزار دیگری محول خواهد شد یا ملغی می‌شود.

دیوان وقتی با تهدید رقبای کارکردی‌اش مواجه شد، احتمالاً هم شیوه‌های بهتری برای انجام کارکردهایش ابداع و هم به رقبایش حمله خواهد کرد. بخش زیادی از تحلیل‌های پیشین ما دربارهٔ رقابت کارکردی و نوآوری را می‌توان برای تغییرات دفاعی به‌کار برد.

برعکس، دیوانی که به دلیل کاهش اهمیت اجتماعی کارکردهایش در معرض انحلال است، یا باید کارکردهای جدیدی بیابد یا اهمیت کارکردهای کنونی خود را بازیابد. بنابراین، باید دلایلی بیابد که چرا کارکردهای کنونی‌اش مؤثرند، یا از دل آن‌ها محصولات جانبی جدیدی بیرون بکشد. برای مثال، سپاه مهندسین ارتش ایالات متحده، بر ظرفیت‌های بازیابی و تصفیهٔ آب به‌عنوان توجیهی اضافی برای پروژه‌های کنترل سیل تأکید کرده است. بار دیگر، بخش بزرگی از تحلیل‌های پیشین دربارهٔ «شکار کسب‌وکار جدید» توسط دیوان‌های در پی تکریم را می‌توان برای دفاع در برابر انحلال نیز به کار برد.

جا دارد یکی از مهم‌ترین جنبه‌های شکار تدافعی کسب‌وکار جدید را توضیح دهیم. همین که دیوان به خودمختاری نسبی رسید، باید نشان دهد که سخت مشغول است. این یعنی دیوانی که وظایفی با اهمیت یا شدت متغیر به آن‌ها محول شده است، همواره برای خود «کار می‌تراشند» تا در دوره‌های فترت از اهمیت یا اندازه‌اش کاسته نشود. چنین گرایشی، زیربنای قانون معروف اول سیریل نورثکوت پارکینسون را شکل می‌دهد: «کار تا آنجا کش می‌آید که زمان موجود برای انجام آن پر شود.»[vii] این «پرکردن شکاف»، شکلی از نوآوری دفاعی است.

مثال کلاسیک از هدررفت‌های حاصل، شیوه‌ای است که بسیاری از دیوان‌ها دیوانه‌وار وجوه باقی‌ماندهٔ خود را در چند روز آخر سال مالی خرج می‌کنند. گردان‌های هواپیما برای استفاده از سوخت خود، مأموریت‌های شبانه‌روزی تقریباً بی‌فایده‌ای را برنامه‌ریزی کرده‌اند؛ دیوان‌های علمی خریدهای گزاف تجهیزات را در لحظه‌های آخر انجام داده‌اند؛ و دانشگاه ییل برخی از ساختمان‌های خود را دو بار در سال رنگ کرده است. تمام این‌ها بدان

دلیل است که مقامات بتوانند از اعتراف به وجود بودجهٔ مازاد (که شاید موجب کاهش بودجهٔ سال آینده شود) طفره روند.

نحوهٔ برهم‌کنش نیروهای اینرسی و تغییر

هر تغییر پیشنهادی در رفتار سازمان، معمولاً توأمان دارای تأثیرات کارکردی و تأثیرات انگیزشی است؛ اولی بر شیوهٔ انجام کارکردهای اجتماعی‌اش تأثیر می‌گذارد، دومی بر توزیع منافع و هزینه‌ها در میان اعضا. اگرچه هر عضو احتمالاً در ابتدا از منظر تأثیرات کارکردی، له یا علیه تغییرات استدلال خواهد کرد، اما موضع خاصی که می‌گیرد به‌شدت تحت تأثیرِ اثراتِ انگیزشی تغییرات بر وی خواهد بود. ازاین‌رو، این‌که تغییرات سازمانی موردنظر واقعاً انجام پذیرد یا نه، تا حد زیادی به این بستگی دارد که آیا تأثیرات انگیزشی آن بر مقامات مثبت است یا منفی و شدت این تأثیرات چقدر است. این درست که اگر فشار ترتیبات قدرت برای پذیرش تغییراتی که اثرات انگیزشیِ به‌شدت منفی دارند، به حد کافی قوی باشد، دیوان آن‌ها را خواهد پذیرفت. باوجوداین، یکی از مشکلات کلیدی پیشِ روی هر عضو سازمان که در تلاش است تا تغییر را آغاز کند، عبارت است از طراحی پیشنهاداتش برای بیشینه‌سازی تأثیرات انگیزشی مثبت (یا کمینه‌سازی تأثیرات انگیزشی منفی). نیروهای اینرسی عظیم در دیوان‌ها این امر را به‌ویژه دشوار می‌کنند، چرا که هر تغییری با وادار ساختن مقامات به ایجاد ترتیبات رسمی و غیررسمی جدید، موجب ایجاد تأثیرات انگیزشی منفی می‌شود.

مشکل بزرگ دیگر این است که مقاماتی که احتمال بیشتری دارد پیشنهاد تغییر بدهند، معمولاً از تأثیرات انگیزشی پیشنهادات خود آگاه نیستند. دلیل اول این است که بیشتر آغازگران تغییر در رده‌های پایین جای گرفته‌اند و عملاً از آن جایگاه، قادر به دیدن تمام پیامدهای تغییرات پیشنهادی خود بر سایر بخش‌های دیوان نیستند. دوم، مقامات معمولاً نوآوری‌ها را در وهلهٔ اول برای ایجاد بهبود در بخش خود طرح می‌کنند، چرا که آگاهی‌شان نسبت به آن‌ها بیشتر است. همانطور که ***جیمز کوئین ویلسون***[1] اشاره می‌کند:

> برای طرفداران تغییر، چشم‌انداز منافع ... به‌راحتی و مستقیماً قابل درک است؛ درحالی‌که هزینه‌ها چیزی بعید و دور است که «سازمان» باید به آن رسیدگی

[1]. James Q. Wilson

کند. آن دسته از اعضای سازمان که تحت تأثیر تغییر خواهند بود، احتمالاً مستقیم و بلافاصله متوجه هزینه‌ها خواهند شد؛ اما مزایا چیزی است که از دور به «سازمان» تعلق خواهد گرفت.[viii]

ساختار غیررسمی دیوان که برای هر عضو سازمان منافعی نابرابر با منافع اعضای دورتر در سلسله‌مراتب ایجاد می‌کند، موجب افزایش شدید تفاوت میان این دو دیدگاه می‌شود. هر تغییر پیشنهادی که این منافع را کاهش دهد، موجب بروز مخالفت‌هایی خواهد شد که آغازگران تحلیل پیش‌بینی نکرده بودند و معمولاً هم نمی‌توانند درکش کنند، چرا که بنیان کارکردی ندارد.

ازآنجاکه پیشنهاددهندگان تغییر ندرتاً تمام پیامدهای هزینه‌بر پیشنهادات خود را در نظر می‌گیرند، معمولاً نمی‌توانند با ارائه منافع جبرانیِ کافی برای اقناع تمام مقاماتی که تأثیری نامطلوب از تغییر می‌گیرند، پیشنهاد خود را «شیرین‌تر سازند». این ناتوانی، دو تأثیر عمده دارد. نخست، میان مقامات پیشنهاددهندهٔ تغییر و مقاماتی که بخش بزرگی از هزینه‌های تغییر بر دوش آن‌ها خواهد بود اما از منافعش بهرهٔ نمی‌برند، تنش ایجاد خواهد کرد. دوم، مقامات رده‌بالا را وادار می‌سازد تا این تنش‌ها را مدیریت کنند. آنان می‌توانند این کار را یا با کاهش تعداد پیشنهادات انجام دهند، یا با بازتوزیع انگیزه در دیوان به‌نحوی که میزان پذیرندگی پیشنهادات مطلوب را بالاتر برند.

تعداد نوآوری‌هایی که اعضای دیوان در هر دورهٔ زمانی پیشنهاد می‌دهند، تا حد زیادی به عواملی خارج از کنترل مقامات رده‌بالا بستگی دارد. نرخ پیشنهاد نوآوری دیوان، بر اساس اصول زیر (و برهم‌کنش آن‌ها) متفاوت خواهد بود.

– هرچه دیدگاه‌ها متنوع‌تر باشد، نوآوری‌های بیشتری پیشنهاد خواهد شد، چرا که اعضا دربارهٔ این‌که کارکردهای دیوان چگونه باید انجام شود اختلاف نظر خواهند داشت و ازاین‌رو، موجب تحریک اندیشه‌ورزی یکدیگر خواهند شد.

– هرچه نرخ تغییر محیط فنی داخلی و خارجی بالاتر باشد، نرخ پیشنهاد نوآوری بالاتر خواهد بود، زیرا شکاف‌های عملکردی پیاپی پدیدار خواهند شد.

– هرچه ساختار انگیزشی درونی پاداش بیشتری به پیشنهادات نوآوری دهد، پیشنهادات بیشتری ارائه خواهد شد. این پاداش‌ها می‌تواند شامل جوایز، اعتبار، مجوز سهیم‌شدن در صرفه‌های حاصله، بخت

بیشتر برای ترفیع یا حتی صرفاً تمایل همدلانه به شنیدن پیشنهاد باشد.

– هرچه فشار خارجی برای تغییر بیشتر باشد، نرخ پیشنهاد نوآوری بیشتر خواهد بود، به‌ویژه اگر «خارجی‌ها» پیوسته با اعضای دیوان در سطوح مختلف تعامل داشته باشند. این فشارها شامل رقابت کارکردی شدید با دیوان‌های دیگر نیز می‌شود.

– هرچه تنوع فعالیت‌هایی که دیوان انجام می‌دهد بیشتر باشد، نرخ پیشنهاد نوآوری دیوان بیشتر خواهد بود، به‌ویژه اگر این فعالیت‌ها به‌شدت مستقل باشند. این فعالیت‌ها، اعضای متنوع دیوان را جذب کرده و نیاز به نوآوری را به‌منظور کاهش ناسازگاری‌های ناشی از «سرریزها» ایجاد و متخصصان هر فعالیت را با ایده‌های دیگران تحریک می‌کند.

– هرچه کارکردهای دیوان با شاخه‌های سازمان‌یافتهٔ علوم مرتبط‌تر باشد، نرخ پیشنهاد نوآوری بالاتر خواهد بود.

– هرچه نرخ جابجایی کارکنان در دیوان بیشتر و تمایل دیوان برای پر کردن جایگاه‌های کلیدی با «خارجی‌های وارداتی» (به‌جای ترفیع اعضای دیوان) بیشتر باشد، نرخ پیشنهادات نوآورانه در آن بیشتر خواهد بود. اعضایی که از خارج از دیوان وارد آن می‌شوند، به احتمال زیاد ایده‌های جدیدتری دارند و در قیدوبند ملاحظات غیررسمی نیستند.

یکی دیگر از عواملی که پیامدهای مبهمی بر نرخ پیشنهاد نوآوری دارد، اهمیت کارکنان حرفه‌ای است. این کارکنان به‌شدت تحت تأثیر اندیشه‌هایی‌اند که از درون حرفه‌شان به‌وجود آمده و بنابراین، از کنترل دیوان خارج است. وقتی آنان رفتار درون‌دیوانی[1] خود را بر اساس این اندیشه‌ها شکل می‌دهند، ممکن است یا همچون نوآوران رادیکال عمل کنند (مثل کاری که پژوهشگران عملیاتی وزارت دفاع کردند)، یا همچون محافظه‌کاران خیره‌سر (مثل کاری که وکلای بسیاری از کارگزاران تنظیم مقررات درحال‌حاضر می‌کنند).

[1]. intra-bureau behavior

بسیاری از عواملی که بر نرخ پیشنهاد نوآوری تأثیر می‌گذارند، بر نرخ اعمال پیشنهادات توسط دیوان نیز تأثیر می‌گذارند. این امر به‌ویژه درباره عوامل برونزا همچون نرخ تغییرات محیطی و فشار از سوی ترتیبات قدرت صحیح است. به‌همین‌قیاس، اگر دیوان جایگاه‌های عملیاتی سطح بالا را با مقاماتی که دیدگاه‌های متفاوتی دارند، یا با تازه‌واردان خارج از دیوان پر می‌کند، در قیاس با زمانی که از مقامات نسبتاً همگن یا «ترفیع‌گرفتگان داخلی[1]» استفاده کند، نسبت بسیار بالاتری از تغییرات پیشنهادی را به سرانجام می‌رساند. واگذاری اختیار زیاد به تعداد زیادی از مقامات با دیدگاه‌های متنوع، حاکی از تمرکززدایی نسبی (یعنی ابزاری دیگر برای پیاده‌سازی اندیشه‌های جدید) است. برای مثال، اگر نُه دانشکدهٔ دانشگاه کالیفرنیا کاملاً خودمختار بودند، قطعاً نسبت به زمانی که تحت کنترل مرکزی هستند تمایز بیشتری (و ازاین‌رو مفاهیم جدیدتری) ایجاد می‌کردند.

ویلسون عنوان می‌کند که هرچه تنوع در سازمان بیشتر باشد، اعضایش تغییرات بیشتری پینشهاد خواهند داد و بنابراین بخش اندکی از آنان به سرانجام خواهند رسید.[ix] هر تغییری، «سرریزها»ی بسیاری خواهد داشت که تأثیری منفی بر سایر اعضا جز پیشنهاددهندگان تغییر خواهد داشت؛ ازاین‌رو تعداد مخالفانش از تعداد حامیان بیشتر خواهند بود. این گزاره فرض را بر این می‌گذارد که فعالیت‌های سازمان نه‌تنها متنوع، بلکه به‌شدت به یکدیگر وابسته‌اند. بسیاری از دیوان‌ها در این دسته جای می‌گیرند. بنابراین، نتیجه می‌گیریم که پذیراندن تغییرات در دیوان‌ها، کاری بس دشوار است. قدرت انگیزه‌های طرفدار اینرسی، معمولاً از قدرت انگیزه‌های طرفدار تغییر بیشتر است. پیامدهای این نتیجه برای دیوان‌هایی با کارکردهای مستلزم نوآوری زیاد، در ادامه مورد بحث قرار می‌گیرد.

چرا خلاقیت به انگیزه‌های ویژه نیاز دارد؟

خلاقیت را می‌توان پی‌جویی عامدانهٔ تغییر یا نوآوری دانست. تمام خلاقیت‌ها به‌ذات شامل آزمایش بر اساس آزمون و خطاست. همیشه این احتمال وجود دارد که برخی تلاش‌ها با شکست مواجه شوند. بااین‌حال، این امر دارای دلالت‌های منفی است. انجام کنش‌هایی که شاید به شکست بینجامد، بالقوه بیهوده است؛ انجام یک سری آزمایشات

[1]. up from the ranks

مکرّر برای انجام کاری به روش‌های جدید و متفاوت، به جای انجام یکبار برای همیشه با بهترین فن شناخته‌شده، نوعی دوباره‌کاری و اقدامی زمان‌بر است. ازاین‌گذشته، فعالیت‌های دارای نااطمینانی، خطر و در نتیجه اضطراب را در عملیات دیوان دخیل می‌کند. تمام این پیامدها با تمایل عادی مقامات برای کاهش نااطمینانی و ناکارآمدی کوتاه‌مدت عملیات خود به‌واسطهٔ روال‌سازی[1] رویه‌ها، گسترش تخصصی‌سازی ماهرانه و استفاده از قوانین دقیق در تضاد است. حتی آنچه که بیشترین تخالف با ماهیت عملیات عادی دیوان را دارد، تعهد ذاتی به تغییرِ نهفته در خلاقیت است. هر نوآوری با ماهیت عمده، ممکن است تأثیرات گسترده‌ای بر دیوان داشته باشد. مثلاً ورود موشک‌های هدایت‌شونده به نیروی هوایی، تأثیرات عمیقی بر تمام جنبه‌های سازمان داشته است (و خواهد داشت). بنابراین، تعهد به انجام فعالیت‌های خلاقانه و استفاده از نتایج آن، یعنی تعهد به پذیرش تغییرات آتی با ماهیت پیش‌بینی‌ناپذیر. پیش‌بینی هزینه‌های احتمالی ایجاد چنین تغییراتی ناممکن است. این هزینه‌ها فقط پولی نیستند؛ ممکن است این هزینه‌ها شامل تغییرات شدید در امنیت، راحتی، قدرت، درآمد و اعتبار نیز باشند.

خلاقیت درون دیوان ناگزیر موجب ایجاد تنش و ناسازگاری با سایر ویژگی‌های دیوان می‌شود. ازاین‌گذشته، این ویژگی‌ها (تمایل به اینرسی، روال‌سازی و انعطاف‌ناپذیری) ویژگی‌های طبیعی و اجتناب‌ناپذیر تمام دیوان‌ها هستند. اما خلاقیت چنین نیست. بااین‌حال، بسیاری از دیوان‌ها نبوغ زیادی در خلق اندیشه‌ها و روش‌های جدید نشان می‌دهند و تقریباً پیوسته با پذیرش این ایده‌ها در حال تغییر هستند. باوجوداین، ماهیت شبه‌بیگانه[2] خلاقیت بدان معناست که ترویج ایجاد، اتخاذ و پذیرش نوآوری‌های مهم، مستلزم مشوق‌های ویژه‌ای در داخل دیوان است.

زمان‌بندی تغییر در دیوان‌ها

چگونگی ارتباط سرعت تغییر با عمق آن

اگر دیوانی در تعادل کامل باشد، هیچ کس در داخل یا خارج از دیوان به‌دنبال تغییر رفتار دیوان یا ساختار سازمانی رسمی آن نیست. اما تغییرات محیطی موجب بروز شکاف‌های عملکردی خواهند شد که نیازمند تغییر است. میزان مشخصی از تغییرات رفتاری را می‌توان بدون تغییر در ساختار سازمانی رسمی دیوان به سرانجام رساند، اما

[1]. routinizing
[2]. quasi-alien

تغییرات اساسی به‌زودی موجب بروز ناهمخوانی میان رفتار واقعی دیوان و سازمان رسمی آن خواهند شد. این امر مستلزم تغییر در عناصر «عمیق‌تر» خواهد شد.

زمان‌بندی تغییر در هر سازمان بزرگ، مستلزم تعاملی پیچیده میان نرخ‌های مختلف تغییر در «سطوح» مختلف دیوان است. ما در فصل چهاردهم، چهار سطح را شناسایی کردیم: رفتار روزمره، قواعد، ساختار سازمانی و اهداف بنیادین. ازاین‌رو می‌توانیم توالی تغییرات را به‌صورت زیر به‌تصویر بکشیم:

(۱) تغییرات محیطی مداوم موجب ایجاد شکاف‌های عملکردی خواهد شد.

(۲) تغییرات مکرر در رفتار روزمره، با هدف ازبین‌بردن این شکاف‌ها ایجاد می‌شود.

(۳) میان رفتار و قواعد موجود، تنش بروز می‌کند و در نهایت منجر به اصلاح قواعد می‌شود، بدون این‌که موجب تغییری در ساختار سازمانی موجود شود.

(۴) تنش‌های فزاینده‌ای میان رفتار روزمره و قواعد از یک سو و ساختار سازمانی موجود از سوی دیگر بروز می‌کند. این امر منجر به تغییرات نسبتاً نادر در ساختار رسمی سازمان می‌شود، بدون آن‌که موجب تغییر اهداف بنیادین شود.

(۵) در بلندمدت، میان رفتار روزمره، قواعد و ساختار رسمی از یک سو و اهداف بنیادین سازمان از سوی دیگر تنش فزاینده‌ای ایجاد می‌شود. این امر در نهایت منجر به تغییرات نسبتاً نادر در اهداف بنیادین سازمان می‌شود.

«سطوح» مختلف سازمان با سرعت و الگوهای متفاوتی تغییر می‌کنند. ازاین‌گذشته، تقریباً هر دیوانی را می‌توان سلسله‌مراتبی از دیوان‌های تابعه[1] کوچک دید. ازاین‌رو، تغییر درون دیوان بزرگ، نرخ‌ها و «عمق‌های» متفاوتی در هر دیوان تابعه خواهد داشت و نرخ کلی تغییر از دیوان تابعه‌ای به دیوان تابعهٔ دیگر متفاوت خواهد بود. برخی تغییرات می‌توانند کاملاً درون دیوان تابعه رخ دهند؛ برخی دیگر وابستگی‌های متقابل چشمگیری با سایر بخش‌های دیوان (یا سایر دیوان‌ها) دارند و مستلزم همکاری در سطوح بالاترند. تغییراتی که مستلزم برهم‌کنش چندین سطح سلسله‌مراتبی مختلف‌اند، مشابه تغییراتی‌اند که درون زیردیوان منفرد اما در سطوح اهداف یا سطوح ساختاری متفاوت صورت می‌گیرند. چنین تغییراتی که در معرض اینرسی چشمگیری قرار دارند، ندرتاً رخ می‌دهند، انجام دادنشان بسیار زمان‌بر است و معمولاً تأثیرات نسبتاً فراگیری دارند. بنابراین، فرایند

[1]. sub-bureaus

تغییر در سازمان‌های پیچیده، مشتمل بر نظام کاملی از تغییرات درهم‌تنیده است که با نرخ و سرعت متفاوت در حال انجام است.

توالی زمانی عادی تغییر

در هر زیربخش یا هر سطح ساختاری مفروض، توالیِ زمانی عادی تغییرات شامل دوره‌های گستردهٔ سرگردانی رفتاری[1] و به‌دنبال آن، دوره‌های کوتاه سازماندهی جبرانی[2] است. ***سرگردانی رفتاری*** را می‌توان تغییرات تدریجی ناشی از انباشت تغییرات کوچک‌مقیاس در رفتار دانست که به‌جای هماهنگی عمدی، به‌طور کاملاً مستقل انجام می‌شود. چنین تغییراتی دو ویژگی کلیدی دارند: تدریجی بودن سرعت تغییرات و تصادفی بودن نتایج کلی.

بازسازماندهی جبرانی[3] را می‌توان تغییر عمدی قواعد، ساختار رسمی، یا اهداف بنیادینی دانست که برای ازبین‌بردن شکاف عملکردی موجود یا بالقوه (که نمی‌توان صرفاً با تغییر در اجزای «سطحی‌تر» آن را حذف کرد) طراحی شده است. بازسازماندهی جبرانی همچنین دو ویژگی کلیدی دارد: سرعت تغییر نسبتاً سریع است و بازسازماندهی عمداً برای دستیابی به نتیجهٔ کلی مشخص ترتیب داده شده است.

بازسازماندهی جبرانی گاهی سال‌ها طول می‌کشد. نوسازی فعلی کلیسای کاتولیک یکی از مثال‌های آن است. باوجوداین، همواره باید از محیط سریع‌تر باشد، چرا که این امر، ذاتی «جبرانی بودن» است. برعکس، سرگردانی صرفاً می‌خواهد همگام محیط شود. بازسازماندهی جبرانی عمدتاً هرگز به آن نتایج کلی که طراحانش در سر داشتند دست نمی‌یابد؛ باوجوداین، اساساً با سرگردانی متفاوت است، چرا که دست‌کم به‌عنوانی واکنشی به وضعیت کلی طراحی شده است تا به‌عنوان تعدیل‌های نهایی[4] صِرف.

این الگوی سرگردانی کش‌آمده، با جبران‌های گاه‌گداری همراه است که در هر عمق از ساختار دیوان رخ می‌دهد. معمولاً رفتار روزمره، اندکی از تغییرات محیطی عقب می‌ماند، چرا که مقامات کنش‌هایی را تکرار می‌کنند که با متأخرترین تغییرات محیط سازگار باشد، تا زمانی که بفهمند این تغییرات دیگر مناسب نیستند. بعد در رفتار خود بازنگری می‌کنند تا به جهان واقعی برسند (اختلاف را جبران کنند). این امر ممکن است دائماً اتفاق بیفتد؛

---

[1]. behavioral drift

[2]. organizational catch up – با بازسازماندهی فرق دارد. بازسازماندهی می‌تواند کاملاً ناگهانی باشد، اما سازماندهی جبرانی زمانی است که ساختار سازمان از رشد تغییرات عقب مانده باشد.

[3]. reorganizational catch ups

[4]. marginal adjustments

حتی چندین بار در روز. همچنین قواعد موجود، سرگردان می‌مانند تا زمانی که رفتار روزمره که مقامات یا واقعاً از خود بروز می‌دهند یا باور دارند باید بروز دهند، با این قواعد همخوانی نداشته باشند؛ آنگاه بازنگری «جبرانی» رخ می‌دهد. ازاین‌رو، مقاماتْ بازسازماندهی جبرانی را در یک عمق پایه می‌گذارند و همچنان در عمق‌های ژرف‌تر سرگردان‌ترند.

استفاده از کمیته‌ها برای آغاز تغییر

تنش میان اجرا و نوآوری

هر پیشنهاد تغییر[x]، انتقادی ضمنی است از رویه‌ها و ترتیبات موجود. بااین‌حال، ممکن است میان پیشنهاد اولیهٔ نوآوری و انجام واقعی آن توسط دیوان، ماه‌ها یا حتی سال‌ها فاصله باشد. طی این مدت، مقام مسئولی که نوآوری را پیشنهاد داده، اغلب خود را در حال انجام سیاست‌هایی می‌بیند که باور دارد نادرست (یا دست‌کم ناکارآمد) است، یا از دیگرانی که چنین سیاست‌هایی را اجرا می‌کنند انتقاد می‌کند.

هرچه میزان تغییرات پیشنهادی بیشتر باشد، این تعارض شدیدتر است. اگر مقام مسئولی باور دارد که متوجه شکاف عملکردی بزرگی شده است، وجدانش وی را به سوی انتقاد شدید از رفتار کنونی دیوان سوق خواهد داد. اما اصلاح شکاف‌های بزرگ معمولاً مستلزم تغییرات واقعاً چشمگیر در رفتار دیوان است. حمایت پرشور از چنین تغییراتی، برای مقاماتی که مسئول اجرای سیاست‌های مورد انتقاد او هستند یا مقاماتی که منافع زیادی در حفظ وضع موجود دارند، تهدیدکننده به‌نظر می‌آید. علاوه‌براین، با ورود تعارض به دیوان، ممکن است مقام مسئول انرژی خود را از اجرای کارآمد سیاست‌های کنونی منحرف کرده و اعتماد سایر مقامات را به این سیاست‌ها کاهش می‌دهد.

نوآوران (به‌ویژه جانفشانان) اغلب به دید ایجادکنندگان مشکلات و تعارضات نگریسته می‌شوند، به‌ویژه در دیوان‌هایی که تحت سلطهٔ محافظه‌کاران است. این یکی از دلایلی است که چرا اشخاصی که تغییرات چشمگیر ایجاد می‌کنند، معمولاً «به‌لحاظ اجتماعی در حاشیه[1]»اند. فقط فردگرایان پرشورند که می‌توانند از پس خصومت و انزجار ناشی از پیگیری سیاست‌های مستلزم نوآوری بر آیند. ازاین‌گذشته، تقریباً تمام افراد دیوان برخی از تغییرات را آن قدر تهدیدکننده می‌دانند که ابداً درباره‌شان صحبت نمی‌کنند.

[1]. socially marginal

بااین‌حال، زمانی می‌آید که باید با جدیت با کاستی‌های عملیات موجود مواجه شد تا بتوان سیاست‌های مؤثری برای اصلاح آن‌ها اتخاذ کرد. پس از آن است که سازمان‌ها به ابزارهایی نیاز دارند تا انگ‌های روی بحث‌های آزاد تغییرات عمدهٔ ساختاری یا رفتاری را بزداید.

نقش کمیته‌های مطالعاتی در پردازش تغییرات سازمان

کمیته‌های مطالعاتِ شرایط و پیشنهاد کنش‌های ممکن، تقریباً همیشه وقتی به‌کار گرفته می‌شوند که تغییرات اساسی در سازمان دیوان لازم باشد. این کمیته معمولاً از اعضای تمام دیوان‌های بزرگ یا آن بخش‌های دیوان که ممکن است تأثیر بپذیرند، تشکیل شده است. چنین رویکردی دارای مزایای عمدهٔ زیر است:

– به گفتگوی آزاد درباره امکان تغییرات عمده مشروعیت می‌بخشد.

– می‌پذیرد که مشکلی وجود دارد، اما کنش را به تعویق می‌اندازد. در بسیاری از موقعیت‌ها، هرگونه کنش فوری دیوان در مورد یک موضوع معین، احتمالاً موجب بروز تعارض و جنجال بزرگی خواهد شد. بنابراین به تعویق انداختن ممکن است بهترین بخشِ شجاعت باشد. اما دیوان نمی‌تواند صرفاً وانمود کند که مشکلی وجود ندارد. کمیتهٔ مطالعاتی، پاسخ مناسبی برای این مشکل است.

– کمیته، مجرایی شناخته‌شده برای پیشنهادات و ایده‌های سیاستی دربارهٔ مشکلات مربوطه فراهم می‌کند.

– کمیته به‌طور ویژه پیش از رسیدن به تصمیم نهایی، از مشورت دیوان‌های اصلی یا آن بخش‌های دیوان که احتمالاً از تصمیمات تأثیر خواهند پذیرفت (یا اعضای آگاه داخل دیوان یا بخش) استفاده خواهد کرد. این امر پیامدهای زیر را در پی دارد دارد:

(۱) تضمین این‌که سرریزهای عمدهٔ ناشی از خود دیوانِ کنش، مورد توجه قرار خواهد گرفت.

(۲) به‌رسمیت‌شناختن حاکمیت قلمرویی هر دیوان در بخش‌های مرتبط فضای سیاستی.

(۳) پایش «حافظهٔ سازمانی» تعدادی از مقامات مجرب برای کشف هر نوع ابزار مفید برای حل مشکلات موجود.

(۴) فراهم کردن زمان و تخصص کافی برای تجزیه و تحلیل و ارزیابی تعدادی از کنش‌های بدیل.

(۵) تأسیس صندوق مشترک دانش درباره مشکل.

(۶) ایجاد عرصه‌ای رسمی برای پیشبُرد چانه‌زنی و سازش.

(۷) اعلام پیش از موعد تصمیم نهایی و دلایل «واقعی» آن. این امر موجب کاهش مخالفت مبتنی بر ناآگاهی یا مبتنی بر احساس نادیده‌گرفته‌شدن توسط تصمیم‌سازان می‌شود.

– سپر بلای ایده‌آلی مهیا می‌سازد که دشمنی و خشم علیه هر تغییر پیشنهادی‌اش را جذب می‌کند.[xi] زمانی که چنین آنتاگونیسم‌هایی شکل می‌گیرد و در کمیتهٔ اختصاصیِ آن موضوع حل‌وفصل می‌شود، کمیته دیگر وجود ندارد.

این تمجید ظاهری بدین معنا نیست که کمیتهٔ مطالعاتی عاری از هر گونه کاستی است. از جمله کاستی‌های چشمگیر آن می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

– زمان زیادی طول می‌کشد تا به نتیجه برسند.

– هنگامی که کمیته‌ها با بسیاری از صاحبان منافع شخصی مشورت کردند، توصیه‌های نسبتاً ملایمی را تدوین می‌کنند. بااین‌حال، می‌توان با روش‌های زیر با این گرایش مبارزه کرد: انتخاب اعضای کمیته از میان کسانی که پیوند نزدیکی با مقامات رده‌بالا ندارند؛ دور نگه داشتن اعضای کمیته از دیوان‌های خود طی دورهٔ مشورت؛ انتصاب مجدد آنان در جایگاه‌هایی به‌انتخاب خودشان بلافاصله پس از این‌که خدمتشان در کمیته تمام شد. بدین ترتیب، نیازی نیست که از اقدام تلافی‌جویانهٔ مقام بالادستی کنونی خود بترسند.

– ازآنجاکه کمیته‌ها معمولاً گروه‌های اختصاصی و موضوعی هستند و شامل اعضایی می‌شوند که در جای دیگری هم مشغول‌اند، اغلب احتمال دارد تحت تسلط تعداد اندکی از اعضای سختکوش باشند. می‌توان با انتصاب اعضای تمام‌وقت به کمیته‌ها تا زمان اتمام مأموریتش، با این کاستی مبارزه کرد.

– ازآنجاکه بیشتر اعضای کمیته فقط کسر کوچکی از زمان خود را صرف مشکل مربوطه می‌کنند، تصمیمات کمیته احتمالاً سطحی‌تر از یافته‌های یک یا دو نفری است که شدیداً بر آن مشکل متمرکزند. اگر

کارمنـدان تمـام وقـت را در کمیتـه بـه‌کار گیـریم، می‌تـوان بـا ایـن مشـکل مقابله کرد.

به‌رغم این کاستی‌ها، ضرورت ایجاد اجماع در سازمان‌های بزرگ یا میان سازمان‌ها پیش از انجام تغییرات مهم به حدی است که کمیته‌های مطالعاتی بی‌شک همچنان بخش کلیدی فرایند تغییرات بوروکراتیک خواهند بود.

برخی از پیامدهای تحلیل ما دربارهٔ تغییر در دیوان‌ها

علاوه بر فرضیه‌ای که پیش‌تر در تحلیل خود از تغییر ارائه کردیم، می‌توان نتایج زیر را نیز استنتاج کرد:

۱. در دیوان‌هایی که محیط خارجی سریعاً متغیری دارند، در قیاس با دیوان‌هایی که محیط خارجی باثباتی دارند، شـکاف عملکردیْ بیشـتر و سـریع‌تر رخ داده و گسـترش می‌یابد. در نتیجه، دسـتهٔ اول باید بتوانند رفتار خود را به‌سـرعت تغییر دهند، درحالی‌که دستهٔ دوم می‌توانند تلاش‌های خود را بر اجرای وظایف کنونی با حداکثر کارایی متمرکز سازند.

۲. دیوان‌هایی که نرخ گردش کارکنانشان بالاست، نسبت به دیوان‌هایی که کارکنانشان ثابت‌اند، احتمالاً شکاف عملکردی بالایی را تجربه خواهند کرد. گردش بالای کارکنان معمولاً به‌واسطهٔ یکی از عوامل زیر به‌وقوع خواهد پیوست:

– نیاز دیوان به متخصصان (مانند شیمیدانان یا اقتصاددانان) که توانایی‌های خاص آن‌ها در سازمان‌های دیگر نیز کاملاً مفید است (آنها معمولاً جهش‌گرا[1] هستند).

– بی‌ثباتی شدید دیوان در اشتغال کل، معمولاً به‌دلیل کارکردهای دوره‌ای (مانند انجام سرشماری هر ده سال یک بار در ایالات متحده).

– استفاده از نظام گردش کارکنان با دوره‌های انتصاب کوتاه‌مدت.

۳. دیوان‌هایی که عملیاتشان به‌شدت به فناوری‌های مستعد نوآوری وابسته است، احتمالاً شکاف‌های عملکردی بیشتری را نسبت به دیوان‌هایی با فناوری‌های ثابت تجربه خواهند کرد.

[1]. jump oriented

۴. هرچه تعریف صریح کارکردهای دیوان یا درک میزان موفقیت آن ساده‌تر باشد، احتمال بیشتری دارد که دیوان فشارهای بازخوردی سریع‌تری برای هم‌نوایی با مفاهیم ویژهٔ عملکرد «مطلوب» دریافت کند.

– چنین دیوانی نیازی به سرمایه‌گذاری هنگفت بر نظام اطلاعاتی خود ندارد.

– این دیوان‌ها ممکن است رفتار خود را نسبتاً محدود ببینند، چرا که کارگزاران حاضر در ترتیبات قدرت آن‌ها فوراً به هرگونه انحراف چشمگیر از اسلوب مطلوب آن‌ها واکنش نشان می‌دهند. اختیارات دیوان تنها در صورتی بیشتر خواهد بود که آن‌ها نتوانند به توافق برسند.

۵. برعکس، هر چه تعریف صریح کارکردهای دیوان یا درک موفقیت آن دشوارتر باشد، احتمال کمتری دارد که دیوان علامت‌های واضحی از سوی کارگزاران حاضر در ترتیبات قدرت (به غیر از رقبای کارکردی خود) دربارهٔ آنچه باید انجام دهد دریافت کند.

– ممکن است چنین دیوان‌هایی مجبور باشند نظام‌های اطلاعاتی گسترده‌ای را به‌منظور کشف چگونگی اجرای کارکردهای خود و میزان موفقیت سیاست‌هایشان ایجاد کنند.

– ازآنجاکه کارگزاران حاضر در ترتیبات قدرت دیوان، ناتوان از سنجش دقیق موفقیت دیوان‌اند، مجبور خواهند شد دربارهٔ چگونگی انجام کارکردها و میزان موفقیت آن، بر ارزیابی خود دیوان تکیه کنند. این بدان معناست که دیوان از اختیار گسترده و آزادی نسبی از فشار خارجی دربارهٔ جزئیات عملکرد خود برخوردار خواهد بود؛ درست مثل سازمان سیا که از این آزادی برخوردار است.

– یکی از راه‌های در کنترل نگه‌داشتن چنین دیوان‌هایی، ایجاد یک یا چند رقیب کارکردی برای آن است.

۶. بی‌ثباتی گسترده در محیط داخلی و خارجی دیوان، موجب تضعیف توانایی کارگزاران خارجی برای تخمین دقیق شکاف عملکردی آن (از نقطه‌نظر خود کارگزاران) می‌شود. چنین امری، تأثیری مشابهِ اثر ابهام عملکردی و دشواری سنجش موفقیت دارد. ثبات شدید محیطی، تأثیری عکس دارد.

۷. تأثیر پیچیدگی شدید کارکردها بر رابطهٔ دیوان با ترتیبات قدرت آن، مشابه تأثیرات ناشی از بی‌ثباتی، ابهام کارکرد و دشواری سنجش موفقیت خواهد بود. بااین‌حال،

پیچیدگی کارکردها ضرورتاً به‌معنای ابهام کارکردی نیست، بلکه به‌معنی ابهام (برای افراد غیرفنی) در ابزارهای دستیابی به هدف است. مثلاً برای شهروند عادی ساده است که بگوید آیا ناسا در سال ۱۹۷۰ کسی را به کرهٔ ماه فرستاد یا نه، اما برای غیردانشمندان دشوار است که بدانند آیا امروز هم عملاً درگیر همان کار هستیم یا نه. پیچیدگی فنی شدیدِ کارکرد موجب می‌شود توجه کارگزاران خارجی از ابزارهای دیوان به اهداف آن سوق یابد. اگر اهداف به‌طور گسترده‌ای پذیرفته شوند، یا دیوان در حال تولید نتیجهٔ بلندمدت یکتایی باشد، آن‌گاه ممکن است پیچیدگی فنی موجب شود دیوان از فشارهای خارجی تا حد زیادی آزاد شود.

۸. می‌توان از تجزیه و تحلیل شکاف عملکردی برای تخمین قدرت نسبی دیوانی خاص و کارگزاران حاضر در ترتیبات قدرت آن استفاده کرد. اگر دیوان معمولاً فشار خارجی از سوی کارگزاران دیگر را نادیده می‌گیرد، یا دیدگاه‌های آن‌ها را دربارهٔ آنچه که باید انجام شود تغییر می‌دهد، بنابراین دیوانی است بسیار قدرتمند. از سوی دیگر، اگر به‌سرعت رفتارش را برای پر کردن چنین شکاف‌هایی تغییر می‌دهد، نسبتاً ضعیف است. می‌توان از چنین تخمین‌هایی برای پیش‌بینی رفتار آتی دیوان استفاده کرد.

فصل هفدهم: قلمرو خواهی دیوان

مرزهای عضویت در دیوان

بخش بزرگی از فعالیت‌های پویای تقریباً هر دیوانی، روابطش با سایر دیوان‌ها را نیز در بر می‌گیرد. یکی از مشکلات تحلیل روابط بینادیوانی، تشخیص این نکته است که مرز دیوان الف در کجا تمام می‌شود و مرز دیوان ب از کجا آغاز می‌شود. مثلاً آیا مبادلات میان اسکادران هواپیمایی دریایی و انبار تدارکات نیروی دریایی، مبادله‌ای است بین دو دیوان یا یک دیوان واحد؟ تعریف ما پاسخی برای این پرسش ندارد، چرا که برای تمایزگذاری میان دیوان و نادیوان طراحی شده است، نه برای تمایزگذاری میان خود دیوان‌ها. درواقع، ما باور نداریم که ترسیم مجموعه مرزهای یکتای کاربردی برای تمام موقعیت‌ها، مطلوب است. مثلاً این‌که فرماندهیِ راهبرد هوایی را برای پاره‌ای از اهداف، دیوانی مجزا در نظر می‌گیریم و برای پاره‌ای از اهداف دیگر، بخشی از نیروی هوایی. بااین‌حال، برای این‌که موضع خود را مشخص کنیم، باید راهنمایی دربارهٔ مرزهای دیوان داشته باشیم. هر مقام مسئولی معمولاً چندین نقش متفاوت در دیوان دارد. عمدتاً تمام نقش‌های او به‌نحوی بر رفتار وی تأثیر می‌گذارد، اما یکی از آن‌ها بر سایر نقش‌ها مسلط است. جزء اساسی این نقش مسلط، عضویت وی در برخی موجودیت‌های سازمانی است. برای مثال، ممکن است افسر نیروی هوایی هنگام مسابقهٔ بمباران سازمان فرماندهی راهبردی هوایی، در وهلهٔ اول خود را عضوی از اسکادران بمباران ۲۱۴ بداند، وقتی دربارهٔ تخصیص بودجه با کارمندان نیروی هوایی بحث می‌کند خود را در وهلهٔ اول عضو فرماندهی راهبردی هوایی بداند و هنگام شرکت در مراسم غیرنظامی در وهلهٔ اول خود را عضو نیروی هوایی بداند. با رویکردی ساده‌سازی‌شده و وابسته به موقعیت، می‌توان گفت که اگر نقش مسلط دو یا چند مقام مسئول در موقعیت معین حاکی از عضویت در

واحد یکسانی باشد، می‌توان آن‌ها را اعضای دیوان واحد در نظر گرفت. اگر نقش مسلط آن‌ها حاکی از عضویت در واحدهای مختلف باشد، آن‌ها عضو دیوان‌های جداگانه‌ای هستند.

یکی دیگر از اصول مفید برای تعیین مرزهای دیوان، ***قانون وفاداری منفعت‌طلبانه***[1] است: ***تمام مقامات، وفاداری نسبتاً شدیدی از خود به سازمانی که کنترل امنیت شغلی و ترفیع آنان را در دست دارد، نشان می‌دهند.*** در بسیاری از موارد، مقاماتی را که امنیت شغلی و ترفیع آن‌ها توسط سازمان‌های گوناگون کنترل می‌شود، می‌توان اعضای دیوان‌های مختلف دانست.

مفهوم قلمروخواهی دیوان

ایدهٔ فضای سیاستی

دیوان‌ها وارد مجموعه روابط بسیار پیچیده‌ای با سایر دیوان‌ها و کارگزاران اجتماعی می‌شوند. تحلیل این روابط بی‌شک دشوار است، چرا که ابعاد بسیار گسترده‌ای در آن دخیل‌اند و احتمالات بسیار زیادی برای همپوشانی و درهم‌تنیدگی روابط وجود دارد. بنابراین مفهوم ***فضای سیاستی***[2] می‌تواند مفهومی مفید باشد.

اگر فرض کنیم که کارکرد اجتماعی مفروضی (مثل ازبین‌بردن فقر) جایی در فضای n بعدی قرار گرفته باشد، می‌توانیم روابط آن را با سایر کارکردها از لحاظ مجاورت فضایی درک کنیم. سنجهٔ بنیادین فاصله در هر بعد از این فضا عبارت است از ***درجهٔ وابستگی متقابل***. می‌توانیم از بی‌شمار بُعد برای سنجش مجاورت سازمان‌های مختلف استفاده کنیم، چرا که هر متغیر یا رابطه‌ای که بتوان برای تمام آن‌ها به کار برد، یک بُعد را تشکیل می‌دهند. سپس می‌توانیم بر ابعاد خاص مناسب برای تحلیل خود متمرکز شویم.

هر کارکرد اجتماعی که توسط دیوانی انجام می‌شود، در پیوند با کارکردهایی که سایر دیوان‌ها انجام می‌دهند موقعیت مکانی مشخصی در فضای سیاستی دارد. این کارکرد است که دارای جایگاه مکانی است، نه دیوان. ازاین‌رو، دیوانی با کارکردهای زیاد، همزمان موقعیت‌های مکانی زیادی در فضای سیاستی دارد. کل مجموعهٔ این مکان‌ها را می‌توان مکان ***دیوان*** دانست، اما «فضا»یی که ما دربارهٔ آن صحبت می‌کنیم، ***فضای سیاستی*** است نه فضای ***سازمانی***.

---

[1]. Law of Self-Serving Loyalty
[2]. Policy Space

این تفاوت ازآن‌رو مهم است که فضای مفروض می‌تواند همزمان توسط چند دیوان اشغال شود اگر که تمام این دیوان‌ها کارکردهایی داشته باشند که در آن فضا قرار گیرد. برای مثال، در فضای سیاستی که بمباران هسته‌ای ایالات متحده را به‌تصویر می‌کشد، اسکادران هواپیماهای بدونِ سرنشینِ فرماندهی راهبردی هوایی، اسکادران بمب‌افکن‌های فرماندهی راهبردی هوایی، زیردریایی‌های پولاریس نیروی هوایی و اسکادران هواپیمابر نیروی دریایی قرار دارند. هر یک از این دیوان‌ها در کل مکان متفاوتی دارند، بااین‌حال همه دست‌کم در یک مکان خاص مشترک‌اند.

ایدهٔ قلمروخواهی

ما تصویر فضای سیاستی را ایجاد کردیم تا مفهوم مفید دیگری را برای فهم روابط میان دیوان‌ها معرفی کنیم. مفهوم ***قلمروخواهی***[1] به‌تازگی در مطالعات رفتار حیوانات ایجاد شده است.[i] این مطالعات نشان می‌دهد که در بسیاری از گونه‌های پرندگان و حیوانات، افراد یا گروه‌های منسجمی از افراد، قلمروهای مشخصی را پیرامون لانه‌ها یا «پایگاه خانه» خود می‌پایند یا از آن دفاع می‌کنند. اندازهٔ هر قلمرو، به حوزهٔ لازم برای تولید زنجیرهٔ غذایی کافی و نیز قدرت، مهارت و پرخاشگری ساکنان حوزه بستگی دارد. برخی جانورشناسان باور دارند که قلمروخواهی برای تک‌تک اعضای گونه‌ها مهم است و به‌مثابه ابزاری برای کنترل جمعیت کلی در منطقه‌ای مفروض عمل می‌کند.[ii]

این مفهوم، به‌شدت با رفتار دیوان مرتبط است. فضای سیاستی پیرامون موقعیت‌های مکانی کارکردیِ خاصِ دیوان را می‌توان به مناطق قلمرویی تقسیم کرد. ما این مناطق را با درجهٔ غلبه بر کنش اجتماعی که دیوان در هر بخش از فضای سیاستی خود اعمال می‌کند تعریف می‌کنیم.

قلمرو ***داخلی*** دیوان جایی است که دیوان، نقشی مسلط بر سیاست اجتماعی دارد. این قلمرو از دو منطقهٔ فرعی تشکیل شده است: ***سرزمین مرکزی***، که در آن دیوان تنها تعیین‌گر سیاست اجتماعی است؛ و ***حاشیهٔ داخلی***، جایی که دیوان غالب است اما سایر کارگزاران اجتماعی نیز تا حدی بر آن تأثیر می‌گذارد.

[1]. tertitoriality

هیچ دیوانی وجود ندارد که در ***منطقهٔ بی‌طرف***[1] نقشی مسلط داشته باشد، اما بسیاری از دیوان‌ها تا حدی بر آن نفوذ دارند. همیشه مناطق بی‌طرفِ پیرامون دیوان در هر مسیر سیاست‌گذاری وجود دارد.

فضای بیرونی قلمروی دیوان جایی است که سیاست اجتماعی سایر دیوان‌ها مسلط است. این منطقه از دو منطقهٔ فرعی تشکیل شده است: ***پیرامون***، که دیوان تا حدی نفوذ دارد اما دیوان دیگری بر آن مسلط است؛ و ***قلمروی بیگانه*** که دیوان هیچ نفوذی در آن ندارد. منطقهٔ مرکزی هر دیوانی، قلمروی بیگانهٔ تمام دیوان‌های دیگر است.

برای روشن ساختن این مفهوم، شکل ۴ «مجاورت» دو دیوان در فضای سیاستی را نشان می‌دهد. این مناطق قلمرویی را برای هر سازمان و کارگزار اجتماعی و نیز افراد می‌توان به کار برد.

پویایی‌هایی روابط قلمرویی

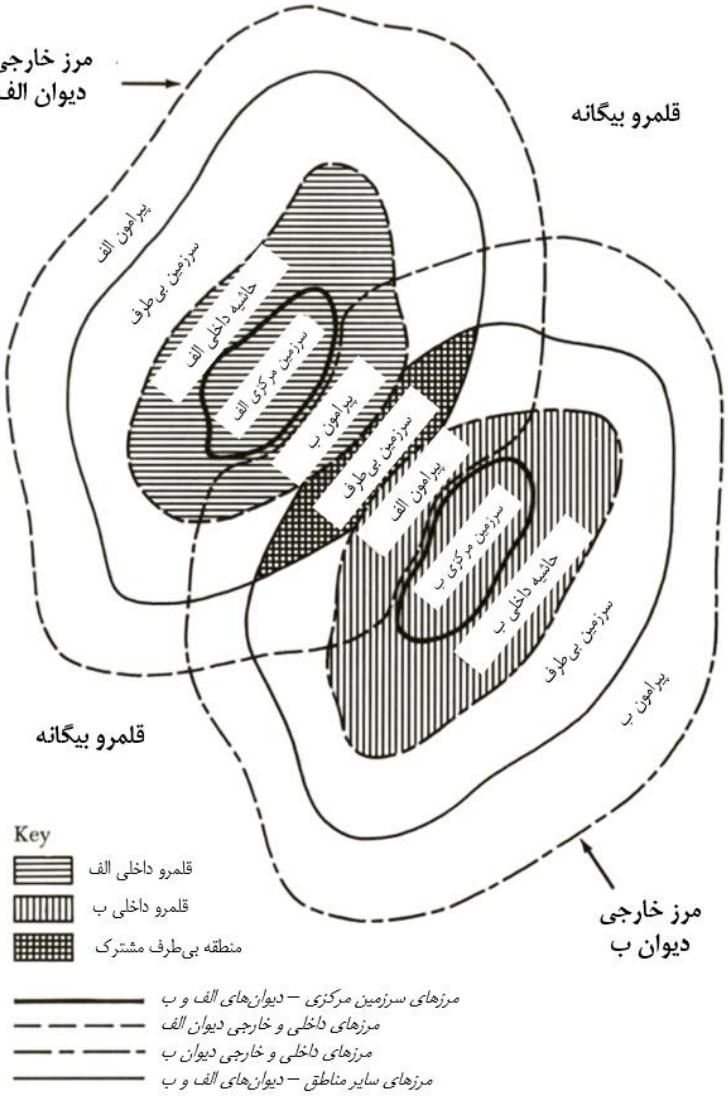
منازعه بر سر جایگاه

یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های قلمرو هر دیوانی، مبهم بودم مرزهای آن است. این ابهام، نتیجهٔ هم‌بستگی‌های متقابل پیچیدهٔ جوامع مدرن است. هرگاه، دیوانی شرایطی را که بر آن کنترل دارد تغییر می‌دهد، این تغییر می‌تواند بر دوجین، صدها یا حتی هزاران کارگزار اجتماعی تأثیر بگذارد. برای مثال، تصمیمات دیوانِ جاده‌های عمومی دربارهٔ مکان احداث آزادراه‌ها می‌تواند پیامدهایی بر قیمت زمین، استفاده از خودرو، نرخ رشد سکونت حومهٔ شهر و نیز مناطق مرکزی شهر داشته باشد.

کارگزارانی که به‌شدت تحت تأثیر سیاست‌های دیوان‌اند، معمولاً تلاش می‌کنند تا به‌منظور حفظ منافع خود بر تصمیات دیوان تأثیر بگذارند. اگر موفق شوند، به «مهاجمانِ» به حاشیهٔ داخلی (و یا شاید منطقهٔ مرکزی) آن تبدیل می‌شوند. دیوان در مقابل چنین تجاوزاتی مقاومت خواهد کرد، چرا که در پی کاهش قدرت دیوان‌اند. بااین‌حال، همزمان تلاش خواهد کرد تا نفوذ خود را بر تصمیمات سایر کارگزاران اجتماعی که بر عملیاتش تأثیر می‌گذارند افزایش دهد و در نتیجه بخش بزرگی از مرزهای کنونی خود را به بیرون گسترش دهد.

[1]. no-man's land

شکل ٤
نمودار ناحیه‌های قلمرویی



* برای راحتی کار، فقط دو دیوان نشان داده شده‌اند

اگر جهان ایستا بود، احتمالاً در نهایت تمام سازمان‌ها به جایگاه تعادلی خود در فضای سیاستی می‌رسیدند. اما پویایی ذاتی زندگی بشری موجب می‌شود تا هر دیوانی مرتباً رفتار خود را تغییر دهد و این امر بر سایر دیوان‌ها و کارگزاران اجتماعی که (سیاست‌های دیوانی در قلمروشان قرار گرفته) تأثیر می‌گذارد. هر کدام از این تغییرات، آغازگر دور جدیدی از تلاش‌های بی‌شمار کارگزار اجتماعی برای تأثیرگذاری بر دیگران یا مقاومت در برابر نفوذ آن‌هاست. درواقع، همچنان که هر دیوان (یا کارگزار اجتماعی) در تلاش برای دفاع یا گسترش مرزهای موجود خود در مناطق قلمرویی مختلف است، کارزرای بی‌وقفه بر سر جایگاه در فضای سیاستی برقرار است.

ماهیت چندبعدی فضای سیاستی موجب می‌شود منازعات میان دیوان‌ها بسیار پیچیده‌تر از منازعات قلمرویی میان حیوانات باشد. باوجوداین، ماهیت اساسی تمام این مبارزات یکی است؛ هر مبارز باید چنان قلمرو وسیعی ایجاد کند تا بتواند بقای خود را تضمین نماید. بنابراین مبارزه برای کنترل قلمرویی در میان دیوان‌ها، شکل دیگری از مبارزه برای استقلال و خودمختاری است که در فصل دوم توضیح داده شده است.

حساسیت قلمرویی

این بدان معنا نیست که هر «رخداد جنگی مرزی» در فضای سیاستی دیوان، تهدیدی برای بقای آن محسوب می‌شود. باوجوداین، نااطمینانی‌ای که در فضای سیاستی نفوذ می‌کند، هر دیوانی را به‌شدت به «تهاجماتِ» به منطقهٔ داخلی خود و رخدادهای منطقهٔ بی‌طرف و فضای پیرامونی حساس می‌سازد.

وقتی که کارگزار اجتماعی دیگر، کنش‌هایی را پیشنهاد می‌کند که بر قلمرو داخلی دیوان تأثیر می‌گذارد، دیوان معمولاً نمی‌تواند تمام پیامدهای احتمالی آن را پیش‌بینی کند. آنچه که امروز بی‌اهمیت به‌نظر می‌رسد، شاید فردا تهدید محسوب شود. مثلاً وزارت خارجه چندان در مقابل تأسیس سازمان اطلاعات مرکزی (سیا) مقاومت نکرد. ظاهراً باور داشت که سازمان سیا اساساً سازمانی برای جمع‌آوری و پردازش داده خواهد بود. اما در نهایت سیا از شبکه‌های جمع‌آوری دادهٔ خود برای نفوذ در رویدادها و بنابراین «تجاوز» به قلمرو سیاستی وزارت خارجه استفاده کرد.

میل به اجتناب از رخدادهای مشابه، حساسیت شدید دیوان‌ها را به حوزهٔ صلاحیت خود توضیح می‌دهد. آن‌ها معمولاً به‌خاطرپافشاری خود بر داشتن صدایی در تدوین

سیاست‌هایی که به‌نظر تأثیری ناچیز بر آن‌ها دارد، زیر ضرب انتقادند. باوجوداین، از نقطه‌نظر هر دیوان، این هشیاری قلمرویی، عملی به‌شدت عقلانی است.[iii]

تأثیرات عمومی حاکمیت قلمرویی

حاکمیت قلمرویی، تأثیرات مهمی بر رفتار میان‌دیوانی[1] دارد. اولین اثر به‌واسطهٔ ***قانون منازعات میان‌سازمانی***[2] بیان شده است: ***هر سازمان بزرگ تقریباً با هر کارگزار اجتماعی که سروکار دارد، در تعارض است***. حتی اگر چند کارگزار با کمک یکدیگر چیزی را تولید می‌کنند، کنش‌های هر یک در قلمرو سایرین جای خواهد گرفت؛ و هر کارگزار اجتماعی به‌نحوی یک سلطه‌جوی قلمرویی است. کارگزار به‌دنبال آن است که مرزهای مناطق گوناگون خود را در فضای سیاستی گسترش، یا دست‌کم میزان نفوذ خود را در هر منطقه افزایش دهد (به‌ویژه درون مرزهای خود). تلاش صِرف برای حفظ وضع موجود، به‌معنای میل به جلوگیری از تغییرات چشمگیر درون و پیرامون سرزمین مرکزی کارگزار است. این نیز به‌نوبهٔ خود به‌معنای تلاش برای افزایش نفوذ بر حاشیهٔ داخلی است. حتی «محافظه‌کاران ناب» هم در فضای سیاستی سلطه‌جو محسوب می‌شوند. ازاین‌رو، هر گاه کارگزاران اجتماعی با یکدیگر تعامل داشته باشند، سلطه‌جویی‌های فردی آنان ناگزیر موجب بروز تعارضاتی میان آنان خواهد شد، اگرچه ممکن است در کل همکاری بر روابط میان آنان غالب باشد.[iv]

دومین اثر حساسیت قلمرویی آن است که دیوان‌ها میزان زیادی زمان و انرژی صرف منازعات قلمرویی می‌کنند که عملاً هیچ گونه محصول مفید اجتماعی نمی‌آفرینند. از نقطه‌نظر دیوان‌های منفرد، استفاده از منابع برای دفاع و گسترش قلمروی خود، راهی عقلانی است برای کاهش هزینه‌های سازگاری با تغییرات پیش‌بینی‌نشده یا نامطلوب. این درست است که گاهی دیوان‌ها بیش از آنچه که این مسائل حتی از منظر خودشان واقعاً می‌ارزد، بر سر آن می‌جنگند. اما این نتیجهٔ ناگزیر نااطمینانی است.

باوجوداین، دیوان‌ها عمدتاً منابع بیشتری را (یعنی بیش از آنچه که اگر مقامات سوگیری نداشتند) بر سر منازعات قلمرویی سرمایه‌گذاری می‌کنند. این امر به دو دلیل اتفاق می‌افتد. نخست، منافع شخصی محافظه‌کاران موجب می‌شود تا ارزیابی آنان از هزینه‌های تغییر رفتار دیوان، بر «ارزش اجتماعی حقیقی» این هزینه‌ها بچربد. ازاین‌رو،

---
[1]. inter-bureau
[2]. Law of Interorganizational Conflict

برخی دیوان‌ها بی‌جهت و به‌شدت با هر تغییری مبارزه می‌کنند. دوم، نفع شخصی جاه‌طلبان، جانفشانان و مدافعان موجب می‌شود تا در قیاس با زمانی که کاملاً نوع‌دوستانه به مسائل می‌نگریستند، اینجا به‌دنبال نفوذ بیشتر در فضای سیاستی پیرامون خود باشند. نتیجهٔ خالص این امر، حساسیت قلمرویی و تعارض بیشتر نسبت به زمانی خواهد بود که یا مقامات از آگاهی کامل برخوردار بودند، یا به‌واسطهٔ نفع شخصی سوگیری نداشتند، یا هر دو.

سندروم‌های شخص خجالتی و ابرانسان

وجود حساسیت قلمرویی بالا موجب می‌شود هر تغییری در رفتار دیوان دشوارتر و بنابراین هزینه‌برتر از زمانی باشد که این حساسیت در وضعیت بهینه قرار داشت. این امر نیز به‌نوبهٔ خود دو اثر مهم دارد: اینرسی اجتماعی غیرعقلانی ایجاد می‌کند و بنابراین موجب پویایی پایین‌تر از بهینه در جامعه می‌شود؛ و دیوان‌ها را وامی‌دارد تا اشکال به‌شدت غیرعقلانی تغییرات را اتخاذ کنند. ما به‌تفصیل در فصل پیشین به اینرسی پرداختیم؛ اینجا به اثر دوم می‌پردازیم.

حساسیت قلمرویی بالای سایر کارگزاران اجتماعی موجب می‌شود هنگامی که دیوان رفتارش را تغییر می‌دهد، اجتناب از دامن زدن به تعارضات برایش دشوارتر شود. ازآنجاکه این تعارضات معمولاً برای دیوان بسیار هزینه‌برند، عمدتاً هنگام اِعمال تغییرات ضروری، در پی راهبردهایی است که میزان تعارضات ایجاد شده را کمینه سازد.[۷]

دو شیوهٔ عمده برای کمینه‌سازی تعارضات وجود دارد. نخست، دیوان می‌تواند کنش‌های پیشنهادی خود را محدود سازد تا بر کارگزاران خارجی کمتری تأثیر بگذارد. برخی پیامدهای این رویه در فصل پانزدهم تشریح شده است. دوم، دیوان می‌تواند در طراحی پیشنهادات خود تمام کارگزاران اجتماعی را نادیده گرفته و تلاش کند بدون توجه به منافع این کارگزاران، پیشنهادات خود را به انجام برساند. بااین‌حال، ازآنجاکه سایر کارگزاران در جهان دارای قدرت واقعی هستند، این امر معمولاً منجر به رفتار ناکارآمد می‌شود. بخش بزرگی از آنچه دیوان امید دارد بدان برسد، با ضدکنش‌های کارگزارانی که نادیده‌اش گرفته خنثی خواهد شد.

در قیاس با وضعیتی که اقدامات مقاماتْ غیرسوگیرانه بود، هر دو پاسخ غیرعقلانی (یعنی ناکارآمد) است. محدود ساختن تأثیرات کنش منجر به رفتاری می‌شود که از مزایای وابستگی‌های متقابل واقعی بهرهٔ کافی نمی‌برد و نمی‌تواند از صرفه‌به‌مقیاس مطلوب

اجتماعی استفاده کند. ما این شکل از رفتار سوگیرانه را ***سندرم شخص خجالتی***[1] می‌نامیم. اما دست‌کم مقاماتی که از این رویکرد استفاده می‌کنند، وابستگی‌های متقابل مربوطه را در نظر می‌گیرند.

برعکس، مقاماتی که سایر کارگزاران اجتماعی را نادیده می‌گیرند، معمولاً سیاست‌هایی به‌شدت غیرواقعی اتخاذ می‌کنند. پیشنهادات آن‌ها به‌ظاهر دامنه‌ای وسیع دارد و بر وابستگی‌های متقابلی که در ساحت نظری درک می‌کنند بنا شده است. بااین‌حال، آن‌ها می‌خواهند از دشواری‌های تعدیل این سیاست‌ها با تقاضاهای واقعی سایر کارگزاران اجتماعی اجتناب کنند. ازاین‌رو، آن‌ها با این کارگزاران ارتباطی نمی‌گیرند تا ببینند آیا مفروضاتشان امکان‌پذیر است یا نه.

چنین سیاست‌گذاری پرطمطراق اما غیرعملی، درواقع پدیده‌ای بسیار شایع به‌ویژه در میان مقاماتی است که برنامه‌ریزی بلندمدت به آنان سپرده شده است. برای مثال، برنامه‌ریزان شهری معروف‌اند به طراحی برنامه‌هایی که مستلزم رفتار غیرواقعی سایر کارگزاران است (مثل هزینه‌های هنگفت در پارک‌ها و اجرای تقریباً کامل قانون). ما به این رویکرد بسیار موسع، با نام ***سندروم ابرمرد***[2] اشاره می‌کنیم.

تمام مقاماتی که در برنامه‌ریزی کنش‌های دیوان دست دارند، انگیزه‌هایی برای زیاده‌روی در سندروم ابرمرد دارند. ایجاد فرضیات نظری دربارهٔ نحوهٔ رفتار کارگزاران اجتماعی، بسیار ساده‌تر از مذاکره با آنان و تدوین برنامه‌ریزی بر اساس آنچه است که واقعاً انجام خواهند داد. به‌لحاظ نظری، هر مقام مسئول می‌تواند فرض کند که تمام کارگزارن اجتماعی، کارکرد اجتماعی خود را به‌شیوه‌ای که وی آن را کارآمدترین می‌داند انجام خواهند داد. بااین‌حال، رفتار واقعی این کارگزاران به‌شدت تحت تأثیر دیدگاه‌های آنان دربارهٔ ذات کارآمدی و نیز عوامل مربوط به نفع شخصی است. معمولاً پیش‌بینی هر دو عنصر بسیار دشوار است.

برنامه‌ریزی ابرمرد به‌لحاظ فکری رضایت‌بخش‌تر از برنامه‌ریزی واقعی است. برنامه‌ریزان که دیگر از قید واقعیت رها شده‌اند، نسبت به زمانی که واقعاً مجبور بودند با بلبشوی افسون‌گر منافع متعارض در جهان واقعی سروکار داشته باشند، می‌توانند چشم‌اندازهای اصیل‌تر،

[1]. The Shrinking Violet Syndrome
[2]. Superman Syndrome

جسورانه‌تر، گسترده‌تر و به‌لحاظ درونی سازگارتر از آنچه که باید انجام شود ایجاد کنند.[vi]

همچنین ممکن است طرح‌های ابرمرد به‌مثابه اهداف یا آرزوهایی برای کارکردهای اجتماعی خاصی باشند که درواقع دست‌نیافتنی‌اند (دست‌کم در زمان پیشنهادی)، اما باوجوداین برای ناظرین ایجاد مطلوبیت می‌کنند. این امر به‌ویژه در کشورهای توسعه‌نیافته بیشتر است، یعنی در جایی که برنامه‌های ابرمرد می‌تواند به‌مثابه امیال اجتماعی وحدت‌بخش یا پاداش ذهنی برای فداکاری‌های فیزیکی مردم عمل کند.

به همین دلایل، برنامه‌ریزی ابرمرد، تلاشی عظیم است از سوی تمام مقاماتی که با پیچیدگی‌های تلاش برای طراحی تمهیدات مناسب در فضای سیاستی مواجه‌اند. آنان تمایل دارند به نسبتی مستقیم با وسعت عملیات خود و غیاب محدودیت‌های خاص پیشِ روی خود در طراحی بدیل‌های واقعی، تسلیم این وسوسه شوند.

احتمال وقوع دو سندروم و پیامدهای آن‌ها

هرگاه ترتیبات قدرت دیوان بازخوردهای سریع و قدرتمندی فراهم می‌کند، سندروم شخص خجالتی محتمل‌تر است. این امر زمانی اتفاق می‌افتد که کارگزاران حاضر در ترتیبات قدرت به‌شدت به رفتار دیوان علاقمندند و نسبت به هر ناکارآمدی که می‌بینند واکنشی سریع و شدید نشان می‌دهند. اتخاذ سیاست‌های بسیار محدود، واکنش‌های نامطلوب ترتیبات قدرت را به حداقل می‌رساند، چرا که موجب بروز هیچ نوع ناکارآمدی آشکاری نمی‌شود.

برعکس، رویکرد بسیار گسترده معمولاً خطاهای آشکاری در بر دارد که در صورت تلاش ترتیبات قدرت برای بازخورد سریع، منجر به واکنش‌های سهمگین می‌شود. بنابراین، احتمال وجود این سندروم در ترتیبات قدرتی با بازخوردهای آرام و ضعیف بیشتر است.

از تحلیل‌های بالا می‌توان چهار نتیجهٔ عمده استنتاج کرد. نخست، دیوان‌های کشورهای نسبتاً توسعه‌نیافته احتمالاً در تدوین سیاست‌هایی که به وابستگی‌های متقابل پیچیده مربوط است سندروم ابرمرد را اتخاذ خواهند کرد. در بسیاری از این کشورها، بوروکراسیِ حکومت، پیچیده‌ترین کارگزار اجتماعی در هر نوع ترتیبات قدرتی است. ازاین‌رو، احتمال دریافت بازخوردهای قوی از کارگزاران اجتماعی خصوصی بسیار اندک است.

دوم، در تمام جوامع، هرچه مقامات تدوین‌گرِ گزینه‌های کنش، از مسئولیت مستقیم انجام کنش‌های پیشنهادی خود بیشتر کنار گذاشته شوند، بیشتر احتمال دارد که برنامه‌ریزی ابرمرد را در پیش گیرند. فاصلهٔ بیشتر میان برنامه‌ریزان و متصدیان، به‌معنای بازخوردهای ضعیف‌تر است. ازآنجاکه برخی از عناصر سندروم ابرمرد ممکن است در برنامه‌ریزی بسیار دوربُرد مطلوب باشند، دیوان‌های بزرگ معمولاً چندین بخش برنامه‌ریزی با ادغام‌های افتراقی در عملیات واقعی ایجاد خواهند کرد.

سوم، دیوان‌هایی که مزایای نسبتاً دور و بعید تولید می‌کنند، احتمال بیشتری دارد که سندروم ابرمرد را اتخاذ کنند تا سندروم شخص خجالتی. درک مزایای دور دشوار است؛ ازاین‌رو، دریافت‌کنندگانش ندرتاً در جایگاهی هستند که بتوانند بازخوردی قوی ارائه کنند.

چهارم، در جوامع توسعه‌یافته، دیوان‌هایی که مزایای نسبتاً ملموس ایجاد می‌کنند، یا مزایای ناملموس ایجاد می‌کنند اما رقبایی قوی دارند، احتمال بیشتری دارد که رویکرد بسیار محدود اتخاذ کنند تا رویکردهای بسیار گسترده. سطح پیچیدگی سیاسی در این کشورها منجر به بازخوردهای سریع از کارگزاران خصوصی و عمومی (که مستقیماً از فعالیت‌های دیوان تأثیر می‌پذیرند) می‌شود.

رابطهٔ میان سندروم‌ها و انواع مقامات

سیاستمداران حزب حاکم، دست در دست محافظه‌کارانْ از حفظ وضع موجود منتفع می‌شوند، چرا که می‌خواهند عناصری را که آن‌ها را به قدرت رسانده حفظ کنند. بنابراین، احتمال بروز سندروم شخص خجالتی در دو دسته از تصمیم‌سازان بیشتر از احتمال بروز سندروم ابرمرد است.

در مقابل، جانفشانان که توجه خود را صرفاً معطوف به دستیابی به سیاست‌های محبوب خود می‌کنند، تقریباً در هر شرایطی به برنامه‌ریزی ابرمرد روی می‌آورند. این حقیقت که دستیابی به اهداف مستلزم «جابجایی کوه‌ها» است، آن‌ها را بی‌پرواتر می‌سازد، چرا که ایمان لازم را به این کار دارند. بااین‌حال برخلاف بسیاری از برنامه‌ریزان ابرمرد، هر چقدر هم که این برنامه‌ها به‌نظر غیرمحتمل برسد، جانفشانان برای انجام واقعی برنامه‌هایشان انرژی زیادی صرف می‌کنند. بنابراین، آن‌ها نه‌تنها برنامه‌ریزان ابرمرد محسوب می‌شوند، بلکه در مقام کنش نیز سعی می‌کنند ابرمرد باشند و برخی اوقات موفق می‌شوند.

حتی مقاماتی که اهدفی کاملاً واقع‌گرایانه در ذهن دارند نیز معمولاً همچون جانفشانانی عمل می‌کنند که اهداف افراط‌گرایانه دارند. آنان می‌دانند که ماهیت فضای سیاستی معمولاً موجب می‌شود که به اهداف ظاهری خود نرسند. شاید با هدفگذاری بسیار فراتر از آنچه امید دارند بدان دست یابند، بتوانند به اهداف خود برسند. ازاین‌رو برنامه‌ریزی ابرمرد می‌تواند تمهیدی تاکتیکی محسوب شود.

قلمروخواهی و ایجاد دیوان‌های جدید

چگونگی به‌وجودآمدن قلمروهای مهم خالی از سکنه در سرزمین مرکزی دیوان

در ماهیت فضای سیاستی، جریانی دائمی وجود دارد که ناگزیر رابطهٔ میان دیوان‌های موجود را تغییر می‌دهد. برای مثال، بسیاری از سیاستمداران و بوروکرات‌ها، گام نهادن انسان به ماه را دور از تصور می‌دانستند. اما ناگهان ***اسپوتنیک ۱*** توانست منطقه‌ای بزرگ و به‌طرز شرم‌آوری خالی در نقشهٔ فضای سیاستی قریب به‌اتفاق سیاستمداران ایالات متحده ایجاد کند.

به‌همین‌قیاس، تغییرات آرام و کمتر دموکراتیک در فناوری، رفتار اجتماعی و شرایط اقتصادی و سیاسی، معمولاً حوزه‌هایی در مناطق بی‌طرف ایجاد می‌کند که به‌تدریج گسترش یافته و کارکردهای اجتماعی به‌تازگی اهمیت‌یافته در آن جای می‌گیرند. در اغلب موارد، این کارکردها در ابتدا به‌صورت جزئی و چندپاره توسط کارگزاران مختلفی که هیچ یک تسلطی بر حوزهٔ سیاستی مربوطه نداشتند، به انجام می‌رسید.

مثالِ درخورش، مدیریت امور شهری ایالات متحده توسط حکومت فدرال است. روندهای اخیر موجب شده است تا امور شهری نیز به اندازهٔ امور کشاورزی اهمیت یابد و اهمیت و اندازهٔ این حوزه در منطقهٔ بی‌طرف به‌تدریج گسترش یافته است. درنتیجه تقریباً تمام دیوان‌های فدرال کارکردهایی را که مستقیماً با امور شهری در ارتباط بود بر عهده گرفتند. به بیان خود ما، آن‌ها این بخش از منطقهٔ بی‌طرف را با سیاست‌های خود پر کردند. اما تا همین سال‌های پیش، هیچ کارگزار فدرالی مسئول هماهنگی این سیاست‌ها یا تمرکز عمده بر این حوزه نبود. بنابراین، این بخش از فضای سیاستی توسط هیچ دیوان مسلطی اشغال نشده بود.

در چنین حوزه‌های بزرگ و با سیاست‌گذاری متراکم مناطق بی‌طرف است که می‌توان انتظار پیدایش دیوان‌های جدید را داشت. در برخی موارد مثل سربرآوردن ***اسپوتنیک ۱***، رخدادی برون‌زا منجر به تغییری ناگهانی در ابعاد فضای سیاستی می‌شود؛

تغییری که پیش‌بینی‌اش کاری بس دشوار است.[vii] اما در موارد دیگر، می‌توان روندهای مربوط به ایجاد امتداد تراکم سیاستی مناطق بی‌طرف را به‌وضوح از پیش مشاهده کرد. دیوان‌ها به‌طور خودکار در چنین حوزه‌هایی به‌وجود نمی‌آیند، اما رویکرد ما ابزاری برای تصمیم‌گیری مهیا می‌کند دربارهٔ این‌که احتمال پیدایش دیوان در کدام حوزه‌های سیاستی نسبتاً بیشتر است.

ایجاد دیوان جدید در مقابل استفاده از دیوان موجود

کارگزاران اجتماعی که می‌خواهند دیوان را در نقطهٔ مشخصی در فضای سیاستی قرار دهند، باید تصمیم بگیرند که آیا بهتر است دیوان جدیدی ایجاد کنند یا این‌که جای دیوان موجود (یا بخشی از آن) را تغییر دهند. این دو تاکتیک آن‌گونه که در ابتدا به‌نظر می‌رسد متفاوت نیستند. برای مثال، بخش‌های دیوان موجود ممکن است ***به‌طور کامل*** به دیوان جدید منتقل شوند، یا دیوان جدید بخش بزرگی از کارکنان دیوان‌های موجود را به استخدام خود درآورد.

از سوی دیگر، به‌نظر می‌رسد سه شیوهٔ ممکن برای تخصیص تمرکز سیاستی جدید به دیوان موجود، وجود داشته باشد. نخست، کارکردهای جدید را می‌توان به بخش‌های موجود محول کرد بدون این‌که بر تعداد کارکنان آن بخش‌ها یا بر منابع مالی‌شان چیزی افزود. دوم، اگر کارکردهای جدید نسبت به کارکردهای پیشین کوچک باشند، بنابراین می‌توان کارکردهای جدید را در بخش جدیدی درون ساختار مدیریتی کنونی انجام داد. سوم، اگر کارکردهای جدید موجب شود کارکردهای پیشین دیگر به چشم نیاید، دیوان دست به بازسازماندهی کامل خواهد زد و ساختاری جدید را پی خواهد ریخت. ازآنجاکه این امر دقیقاً مشابه ایجاد دیوان جدید است، درواقع تنها دو راه برای محول کردن کارکرد جدید به دیوان وجود دارد: جایگزینی آن با برخی از مسئولیت‌هایی که پیش‌تر به بخش معینی محول شده بود، یا افزودن بخشی جدید.

نظریهٔ ما این امکان را فراهم می‌سازد که چهار عامل عمده را در ارتباط با انتخاب میان ایجاد دیوان جدید و محول کردن کارکردها به دیوان موجود شناسایی کنیم. نخست، اعضای دیوان موجود معمولاً در برابر تغییرات عمده در روابط رسمی و غیررسمی که درون دیوان و نیز با کارگزاران خارجی ایجاد کرده‌اند مقاومت می‌کنند.[viii] این بدان معناست که اگر نقطه کانونی جدید در فضای سیاستی بسیار دورتر از نقطهٔ پیشین باشد، می‌توان تمرکز سیاستی مجموعهٔ مشخصی از مقامات را به‌طرز کارآمدتری تغییر داد.

گسست از وضعیت پیشین به قدری بزرگ خواهد بود که باید شبکه‌های روابط کاملاً جدیدی را ایجاد کنند.

دوم، هر بخش جدید در یکی از دیوان‌های موجود معمولاً تحت نظر بالادستانی است که کارکردهایشان همچنان تحت تسلط وظایف پیش‌تر محول‌شده به آن‌هاست. ازاین‌رو، این بالادستان نمی‌توانند همان تمرکز تک‌ذهنیتی را بر کارکردهایشان داشته باشند که رهبران دیوان‌های جدیدالتأسیس برای انجام همان کارکردها دارند.

سوم، فاصلهٔ ایجادشده در فضای سیاستی میان نقطهٔ کانونی مطلوب جدید و فاصلهٔ کانونی خالص مقامات رده‌بالا در دیوان‌های موجود، عاملی حیاتی است. هرچه این فاصله بیشتر باشد، نفوذ بخش جدید بر مقامات رده‌بالا ضعیف‌تر خواهد بود. برای مثال، واگذاری ادارهٔ دفاع غیرنظامی به ارتش، عملاً ضعف آن را تضمین می‌کرد.

چهارم، بزرگیِ نسبیِ منابع مورد نیازِ کارکرد جدید نسبت به منابع مورد استفادهٔ کارکردهای پیشین دیوان، عاملی مهم است. هرچه میزان نسبی منابع کارکردهای جدید بیشتر باشد، مقامات رده‌بالا توجه بیشتری معطوف آن خواهند کرد. این بدان معناست که هرچه دیوان موجود مجموعه کارکردهای جدید بیشتری دریافت کند، رهبران دیوان توجه کمتری به انجام آن کارکردها نشان خواهند داد، و برعکس.

تمام عوامل فوق نشان می‌دهد که ***تنها راه دفاع جانانه از هر مجموعه کارکردی، ایجاد دیوانی جدید است که به‌تنهایی مسئولیت انجام آن‌ها را بر عهده داشته باشد.*** با همپوشانی پیچیدهٔ قلمروها در سرتاسر فضای سیاستی، افرادی که مسئول ایجاد نقطه کانونی جدیدی هستند، برای ایجاد قلمرو داخلی برای خود نیاز به پشتکار و قدرت زیادی دارند.

دیوان‌های جدید وابسته خواهند بود یا مستقل؟

این که آیا دیوان جدید درون یا بیرون از دیوان موجود ایجاد شود (یعنی این‌که وابسته خواهد بود یا مستقل) در وهلهٔ اول به ماهیت کارگزاران اجتماعی علاقمند به تأسیس آن بستگی دارد. احتمال دارد موقعیت‌های زیر پیش آید:

– اگر تمام کارگزاران اجتماعی علاقه‌مندْ عضو دیوان واحدی باشند، دیوان جدید احتمالاً بخشی از دیوان موجود خواهد بود.[ix]

– اگر کارگزاران اجتماعی علاقه‌مندْ عضو دیوان‌های مختلف باشند، دیوان جدید احتمالاً در ارتباط با آن دیوان‌ها مستقل خواهد بود. بااین‌حال، ممکن است وابسته به سازمان بزرگتری باشد که تمام این کارگزاران خود عضو آن‌اند. برای مثال، ممکن است اعضای دیوان‌های مختلف حکومت با ایجاد دیوانی جدید موافقت کنند، اما قطعاً درون حکومت خواهد بود.

– اگر کارگزاران اجتماعی علاقه‌مند، به‌هیچ‌وجه از میان مقامات دیوان نباشند، احتمالاً دیوان جدید را در جایی تأسیس خواهند کرد که بتوانند کارآمدترین فعالیت‌های آن را تحت تأثیر قرار دهند. اگر سیاستمدار باشند، احتمالاً آن را زیر اقتدار هر بدنهٔ سیاسی قرار خواهند داد که به آن تعلق دارند. اگر گروه‌هایی با منافع خصوصی باشند، احتمالاً آن را زیر نظر هیئت‌مدیرهٔ تحت کنترل خود قرار خواهند داد.

فصل هجدهم: اجماع بر سر هدف، استخدام و شستشوی مغزی

مقدمه

در بسیاری از موارد، ماهیت و میزان اجماع بر سر هدف میان اعضای دیوان، تأثیری حیاتی بر شیوهٔ انجام کارکردهای دیوان دارد. برعکس، کارکردهای دیوان نیز می‌توانند بر اجماع اعضا بر سر اهداف تأثیر گذارند. در این فصل چنین روابطی را خواهیم کاوید و سپس دو تکنیکی را که دیوان‌ها برای تأثیرگذاری بر میزان اجماع بر سر اهداف در میان اعضای خود استفاده می‌کنند خواهیم سنجید.

برخی از مزایای اجماع بر سر هدف و تنوع اهداف

مزایای میزان بالای اجماع بر سر اهداف

اجماع بالاتر بر سر اهداف در هر سازمانی موجب کاهش تعداد و شدت تعارضات میان اعضا می‌شود و بنابراین، هماهنگی کلی سازمان را بهبود می‌بخشد. ازاین‌گذشته، با نزدیک‌تر شدن اهداف اعضای رده‌پایین به اهداف اعضای رده‌بالا، مقدار نسبی نشت اقتدار کاهش می‌یابد. این امر موجب افزایش قدرت مقامات رده‌بالا و کاراتر شدن سازمان در دستیابی به اهداف تعیین‌شدهٔ این مقامات می‌شود.

بنابراین، اجماع بیشتر بر سر اهداف اساساً به‌معنای افزایش ظرفیت مولّد دیوان است. مقامات رده‌بالا می‌توانند همان کمیت و کیفیت پیشین برون‌داد را حفظ کنند، اما از میزان کنترل، گزارشات و سایر نظارت‌های عملکردی که برای حفظ کمیت و کیفیت استفاده می‌کردند بکاهند. این امر منجر به تفویض اختیار بیشتر به زیردستان می‌شود و به این گزاره می‌انجامد که اجماع قوی بر سر اهداف، لازمهٔ حیاتیِ هر نوعی از تمرکززدایی اصولی اقتدار است.

همچنین مقامات رده‌بالا می‌توانند کمیت برون‌داد را با گسترش دیوان افزایش دهند و کیفیت پیشین (یعنی تفاوت میان رفتار واقعی و نیّات در پایین‌ترین سطوح دیوان) را حفظ کنند. بنابراین دیوان می‌تواند کارکردهای گستردهٔ جدیدتری را بر عهده گیرد، بدون آن که از میزان کنترل مقامات رده‌بالا کاسته شود.

در نهایت، مقامات رده‌بالا می‌توانند با حفظ سازوکارهای کنترلی و اندازهٔ دیوان، برون‌دادهای باکیفیت‌تری تولید کنند که با خواسته‌هایشان سازگارتر است.

فرض تحلیل بالا بر این است که اجماع فزاینده بر سر اهداف به‌معنای نزدیکی بیشتر میان اهداف مقامات رده‌بالا و مقامات رده‌پایین است. می‌توان تصور کرد که دیوان بدون داشتن هیچ نوع همگرایی میان اهداف سطوح بالا و پایین خود، به اجماع بر سر اهداف دست یابد.[i] بااین‌حال، فرض می‌کنیم که اجماع بیشتر موجب کاهش تعارضات میان مقامات سطوح مختلف و نیز مقامات هم‌سطح می‌شود. بهبود حاصله در کنترل مقامات رده‌بالا معمولاً منافعی برای مشتریان دیوان نیز به‌همراه دارد، چرا که کارکردهای اجتماعی دیوانْ بهتر انجام خواهد پذیرفت. بنابراین اجماع بیشتر بر سر اهداف، دست‌کم تا حدی موجب انتفاع جامعه در کل می‌شود.

مزایای تنوع اهداف

ممکن است تنوع اهداف موجب افزایش کارایی دیوان (حتی از دید مقامات رده‌بالای خود آن دیوان) شود. دیوانِ نوعی باید طیف متنوعی از وظایف را انجام دهد، حال یا به دلیل این‌که چندین کارکرد بر عهده دارد یا این‌که دربارهٔ بهترین شیوهٔ انجام کارکرد چندان مطمئن نیست؛ و این امر مستلزم وجود اشخاصی است که ساختار هدف آن‌ها دست‌کم در برخی سطوح متفاوت باشد. از این گذشته نااطمینانی معمولاً در محیط‌های شدیدا متغیر رخ می دهد و موجب نیاز به نوآوری می‌شود. این امر با تشویق بسیاری از رویکردهای متفاوت به مسئلهٔ مورد نظر با کمک کارکنان متنوع تشدید می‌شود. بنابراین توانایی هر سازمانی برای انجام وظایف متنوع، با تنوع مشخص اهداف میان اعضایش بهبود می‌یابد.

ماهیت چندبُعدی اجماع بر سر اهداف

از دو بخش پیشین می‌توانیم ***قانون فشارهای اهداف مخالف***[1] را استنتاج کنیم: ***نیاز به تنوع و نوآوری موجب فشار بر تنوع بیشتر اهداف در هر سازمانی می‌شود، اما نیاز به کنترل و هماهنگی موجب فشار بر اجماع بیشتر بر سر اهداف می‌شود.*** توازن میان این دو نیروی مخالف، میزان واقعی اجماع بر سر هدف را در سازمان مشخص می‌کند.

گاهی هر دو نیروی متعارض می‌توانند با ترکیب تنوع زیاد در برخی لایه‌های اهداف و اجماع بر سر لایه‌های دیگر، هم‌ساز شوند. در هر لایه‌ای که اعضای دیوان دارای تنوع زیادی باشند، نوآوری و بدیل‌های چندگانه ایجاد خواهد شد؛ در لایه‌هایی که اعضای دیوان اجماعی قوی داشته باشند، همکاری نزدیک و کنترل نسبتاً ساده‌تر به‌وجود خواهد آمد. مثلاً ممکن است دیوان از تعدادی متخصص فنی در حوزه‌های مختلف تشکیل شده باشد که فلسفه‌های شخصی کاملاً متفاوتی دارند. این امر ممکن است به یکی از موارد زیر بینجامد: اجماعی ضعیف در سطح هدف نهایی؛ اجماعی قوی در سطوح محصول اجتماعی، کنش سیاسی و کارکرد اجتماعی؛ اجماعی میانه در سطح سیاست گستردهٔ دیوان؛ و اجماعی ضعیف در سطح سیاست خاص دیوان. هر تحلیلی دربارهٔ اجماع در دیوان باید عمق (یعنی تعداد و ماهیت سطوح) ارتباط اجماع با عملیات دیوان و نیز میزان اجماع در هر سطح را مد نظر قرار دهد.

رابطهٔ میان اجماع بر سر اهداف و کارکردهای دیوان

هم‌وابستگی متقابل

نشان دادیم که میزان اجماع بر سر هدف در دیوان، بر توانایی دیوان در انجام کارکردهای اجتماعی خود تأثیر می‌گذارد. بااین‌حال، کارکردهای اجتماعی دیوان نیز بر میزان اجماع بر سر هدف تأثیر می‌گذارد. برای مثال، وزارت خارجهٔ ایالات متحده باید سیاست‌های نسبتاً سازگاری را در بیش از ۱۰۰ کشور مختلف اجرا کند. اگر مقامات ایالات متحده برای مدتی طولانی در کشور دیگری بمانند، وابستگی فزاینده‌شان به فرهنگ آن کشور می‌تواند موجب تغییر اهداف مقامات در راستای فرهنگ غالب آن کشور باشد. اگر این تغییر مرکزگریز در همه جا اتفاق بیفتد، میزان اجماع بر سر اهداف در وزارت امور خارجه کاهش شدیدی را تجربه خواهد کرد. ترس از این نتیجه، یکی از دلایلی است که

[1]. Law of Countervailing Goal Pressures

موجب می‌شود وزارت امور خارجه، مدام کشور محل خدمت کارکنان خارج از مرز خود را تغییر دهد. برعکس، هر سه نیروی نظامی ایالات متحده تلاش زیادی می‌کنند تا نگذارند کارکنانشان در ستاد مشترک تسلیم تأثیرات اهداف مرکزگرای داخل آن شوند. آن‌ها حتی نام «ژاکت بنفشی[1]» را برای توصیف کسانی که واقعاً دیدگاه «ستاد مشترکی» دارند، ابداع کرده‌اند.

باید میان چند چیز تمایز قائل شویم: اجماع بر سر اهدافی که مقامات رده‌بالا در تلاش‌اند ایجاد کنند تا بتوانند به‌نحو مؤثری بر محیط خارجی دیوان خود تأثیر گذارند؛ تأثیری که احتمالاً محیط بر اجماع بر سر اهداف درون دیوان خواهد گذاشت؛ و اجماع واقعی بر سر اهداف که در نتیجهٔ این دو عامل به دست می‌آید.

تأثیرات جنبه‌های کارکردی دیوان بر اجماع آن بر سر اهداف

جنبه‌های عمدهٔ کارکردهای دیوان که در فصل پنجم توصیف شد، به‌طرز پیش‌بینی‌پذیری بر اجماع بر سر اهداف در دیوان تأثیر می‌گذارد (جدول ۳). روابطِ نشان‌داده‌شده در هر سطحِ اهداف که تحت تأثیر این جنبه‌های کارکردی باشد، صحیح است.

جدول ۳: *چگونه تغییرات جنبه‌های کارکردی بر اجماع بر سر هدف دیوان تأثیر می‌گذارد*

جنبه‌های کارکردی که موجب تقویت اهداف نسبتاً همگن میان اعضای دیوان می‌شوند	***جنبه‌های کارکردی که موجب تقویت اهداف نسبتاً ناهمگن میان اعضای دیوان می‌شوند***
دامنهٔ محدود، تنوع اندک کارکردهای محوله	دامنهٔ گسترده و تنوع بالای کارکردهای محوله
شرایط محیطی باثبات	شرایط محیطی با سرعت تغییر بالا
کارکردهای کاملاً مشخص	کارکردهای مبهم
کارکردهای نسبتاً ساده	کارکردهای بسیار پیچیده
تقسیم‌ناپذیری کارکردهای مختلف	تفکیک‌پذیری سادهٔ کارکردهای مختلف
اجماع قوی بر سر کارکردها و سیاست‌ها در ترتیبات قدرت خارجی	تنوع و تعارض بر سر کارکردها و سیاست‌ها در ترتیبات قدرت خارجی
عملیات همزمان در یک مکان یا در چند مکان بسیار مشابه	عملیات همزمان در چند مکان با محیط‌های بسیار متنوع

[1]. purple-suiter

این روابط را می‌توان مختصراً چنین بیان کرد: تنوع محیط‌ها یا کارکردها موجب تقویت تنوع اهداف میان مقامات می‌شود و همگنی محیط‌ها یا کارکردها موجب تقویت اجماع بر سر اهداف. تنوع محیط‌ها یا فعالیت‌ها موجب پدیداری تنوع اهداف و در نتیجه همسازی بهتر مقامات با ظرایف و ملزومات موقعیت‌های منفرد می‌شود. اما تنوع همچنین موجب دشواریِ هماهنگی در الگوی رفتاریِ واحد می‌شود. برعکس، شباهت زیاد محیط‌ها و فعالیت‌ها موجب ساده‌تر شدن هماهنگی و کنترل مرکزی می‌شود، اما از توانایی دیوان برای واکنش کارآمد به موقعیت‌های جدید می‌کاهد.

موقعیت‌هایی که در آن‌ها هماهنگی کافی مستلزم اجماع قوی بر سر اهداف در سطوح عمیق است.

هرگاه شرایط محیطی یا کارکردی موجب ایجاد نیروی قوی مرکزگریز در میان اهداف مقامات شوند، دیوان به ابزار غیرمعمول قدرتمندی برای تضمین الگوی سازگار در رفتار آن‌ها نیاز دارد تا مقامات بتوانند کارکردهای دیوان را به‌صورتی کارآمد انجام دهند. این امر می‌تواند با ایجاد کنترل‌های خارجی و نظام گزارش‌دهی قوی، یا با ایجاد اجماع قوی در سطوح نسبتاً عمیق اهداف محقق شود. روش اول، کنترل خارجی بر اعضا اعمال می‌کند؛ روش دوم در تلاش است تا با وارد ساختن آن در نظام‌های ارزشی، فرایند کنترل را درونی‌سازی کند.

کنترل‌های بیرونی ضروری بر رفتار دیوان‌ها، از محدودیت‌های مهمی رنج می‌برند. نخست، هر دیوان باید بخش مشخصی از اختیارات کنترل‌ناپذیر را به اعضایش تفویض کند. دوم، انواع مشخصی از ابتکارات و ریسک‌پذیری‌ها اگر بر مبنای امیال درونی شکل گرفته باشند، بسیار کارآمدترند. سوم، در بسیاری از شرایط فقط نظام‌های کنترل خارجیِ محدودند که عملی‌اند. این بدان معناست که دیوان‌ها باید به‌شدت بر اجماع قوی و عمیق تحت شرایط زیر اتکا کنند:

– هنگامی که کارکردهای دیوان مستلزم آن است که اعضایش در نقش‌های رسمی خود، به‌شکلی تقریباً «کلی» مشارکت داشته باشند تا بخشی[1]. برای مثال، از اعضای متعلق به مذهب خاصی انتظار می‌رود تا در تمام جنبه‌های زندگی خود سرمشق فرامین دینی‌شان باشند.

[1]. segmentally

– هنگامی که کنش‌های در دسترس دامنهٔ اختیارات مقامات، از اهمیت بسیاری برخوردار باشند. می‌توان به افسران مسئول شلیک موشک‌های قاره‌پیمای بالستیک در فرماندهی راهبردی هوایی اشاره کرد که از قدرت بسیاری برای تأثیرگذاری بر رفاه کشور برخوردارند.

– وقتی کارکردهای دیوان مستلزم این است که اعضایش شدیداً در راستای منافع خود عمل کنند. برای مثال، از افسران پلیس انتظار می‌رود زندگی خود را به خطر اندازند و رشوه نیز دریافت نکنند.

– هنگامی که اعضای منفرد دیوان تحت فشار شدیدند تا کارکردهای دیوان را به‌طرز کارآمدی انجام ندهند. این امر زمانی اتفاق می‌افتد که کارکرد دیوان برای عناصر قوی جامعه زیان‌بار باشد. برای مثال، اعضای ارتش اشغالگر باید قوانین اشغالگری را اجرا کنند، اگرچه نسبت به گروهی که سرزمینشان اشغال شده، در اقلیت باشند.

– هنگامی که اعضای دیوان باید مجموعه‌ای از سیاست‌های سازگار را تحت شرایط بسیار متنوع اجرا کنند. آنان یا همزمان در مکان‌های بسیاری مشغول فعالیت‌اند (مثل وزارت امور خارجه)، یا محیط پیرامونشان به‌سرعت در حال تغییر است (مثل جوخه‌های حاضر در میدان نبرد)، یا کنش‌های فردی‌شان در زمان و مکان مشخص، دامنهٔ بسیار وسیعی دارد (مثل کشیشان یسوعی). این شرایط موجب می‌شود طیف گسترده‌ای از اهداف مقامات در مسئله دخیل شود و بنابراین مستلزم ادغام پیوستهٔ بسیاری از اهداف فردی با اهداف دیوان است.

– هنگامی که کارکردهای دیوان مستلزم آن است که اعضایش کنترل‌های شدید نامعمولی را بر انگیزه‌های طبیعی خود اعمال کنند، یا جامعه شیوهٔ عملشان را نامعمول بداند. از نمونه‌های آن می‌توان به نذر فقر، پاکدامنی و عبودیت اشاره کرد که لازمهٔ برخی از فرامین مذهبی است.

– هنگامی که مقامات رده‌بالای دیوان نتوانند به‌راحتی عملکرد اعضای رده‌پایین را کنترل کنند. این امر زمانی اتفاق می‌افتد که ایجاد ارتباط با مقامات رده‌پایین، یا سنجش نتایج فعالیت‌های آنان دشوار باشد. برای مثال می‌توان به

کمیسران منطقه[1] اشاره کرد که بسیاری از مناطق دوردست امپراتوری بریتانیا را زیر نظر دفتر امور مستعمرات[2] بریتانیا اداره می‌کردند.

رابطهٔ میان اجماع بر سر هدف و انواع مسلط مقامات

انواع مختلف مقامات احتمالاً نگرش‌های مختلفی به جذابیت افزایش اجماع بر سر اهداف در دیوان خود دارند. محافظه‌کاران معمولاً ترجیح می‌دهند از تغییر، ابتکار و تعارض احتمالی ناشی از تنوع اهداف اجتناب کنند. بنابراین معمولاً در پی افزایش اجماع بر سر هدف هستند. مدافعان احتمالاً تنوع اهداف را در سازمان خود تشویق می‌کنند تا نیروهای توسعه‌طلبی ایجاد کنند که بر قدرت سازمان می‌افزاید.

رفتار جاه‌طلبان نیز مشابه رفتار مدافعان است، با این تفاوت که نسبت به رقبای شخصی حسادت بیشتری دارند و بنابراین سایر جاه‌طلبان را دلسرد می‌کنند. بااین‌حال، آن‌ها افراد متعصب را می‌پرورند، به امید یافتن نوآوری‌ای که به آن‌ها در بالا رفتن از نردبان ترفیع کمک کند. ازاین‌رو دیوان‌های تحت تسلط جاه‌طلبان احتمالاً پر است از اهداف یکسان در سطوح بالا («بله‌قربان‌گوها» در این دیوان‌ها فراوان‌اند)، اما در سطوح پایین‌تر که معمولاً منشأ نوآوری‌هاست، اهداف متنوعی وجود دارند. جان‌فشانان برای اجماع قوی بر سر اهداف در هر دیوان تحت تسلط خود فشار خواهند آورد، زیرا در پی اشخاصی‌اند که به توسعهٔ سیاست‌های مورد نظر آن‌ها کمک کنند. معمولاً، روابط میان کارکردهای دیوان و اجماع بر سر هدف به‌مثابه محدودیت‌هایی عمل می‌کند که در آن مقامات مسلط می‌توانند ترجیحات نوع خود را بیان کنند.

روش‌های بنیادین تضمین اجماع قوی بر سر اهداف در دیوان

دیوان‌ها برای تأثیرگذاری بر میزان اجماع بر سر هدف در میان اعضای خود، از سه ابزار استفاده می‌کنند. ***استخدام گزینشی***[3] موجب می‌شود وقتی مقامات فقط اعضای جدیدی را انتخاب می‌کنند که اهدافشان به‌شدت مشابه اهداف خودشان است، اجماع بر سر هدف افزایش یابد؛ بر عکس وقتی اعضای جدید با اهداف کاملاً متفاوت انتخاب شوند اجماع بر سر هدف کاهش می‌یابد. ***شستشوی مغزی***[4] با اثرگذاری بر اعضای جدید به‌منظور نزدیک‌تر کردن اهدافشان به اهداف مقامات رده‌بالا، اجماع بر سر هدف

[1]. District Commissioners
[2]. Colonial Office
[3]. selective recruitment
[4]. indoctrination

را افزایش می‌دهد. ***ایدئولوژی‌ها*** را می‌توان توأمان در استخدام گزینشی و شستشوی مغزی به‌کار برد، همچنین می‌توانند رفتار اعضا را تحت تأثیر قرار دهند. در این فصل به استخدام گزینشی و شستشوی مغزی و در فصل بعدی به ایدئولوژی‌ها خواهیم پرداخت.

استخدام گزینشی در دیوان‌ها

اهمیت استخدام گزینشی

شیوهٔ استخدام اعضای جدید از اهمیت بسیار بالایی برای دیوان‌ها برخوردار است، چرا که کارایی دیوان تا حد زیادی به ماهیت و قابلیت‌های اعضایش بستگی دارد. ازاین‌رو عقلانی است که هر دیوان دست‌کم برخی اصول گزینشی را در فرایند استخدام خود به کار گیرد.

این امر به‌ویژه زمانی مهم است که کارکردهای دیوان مستلزم اجماعی قوی بر سر اهداف در میان اعضا (دست‌کم در سطوح عمیق دیوان) باشد. چنین اهدافی به‌شدت با ساختار بنیادین شخصیت هر فرد درهم‌تنیده است. ازاین‌گذشته، شدیداً تحت تأثیر تجربه‌های دوران کودکی‌اند؛ بنابراین زمانی که سن افراد به عضویت در دیوان می‌رسد، این اهداف معمولاً به الگوهایی «سرسخت بدل می‌شوند[1]» که فقط با سرمایه‌گذاری کلان زمانی و تلاش از سوی دیوان می‌توان آن‌ها را تغییر دارد؛ البته اگر دیوان چنین کند. ایجاد اجماع قوی و عمیق بر سر اهداف میان اعضای دیوان از طریق استخدام گزینشی اشخاصی که از پیش اهداف عمیق مشابهی دارند، همواره ساده‌تر از تغییر اهداف متنوع افرادی است که از پیش در سازمان حضور داشته‌اند.

فرایند انتخاب

فرایند انتخاب کارکنان، چهار مرحله دارد:

۱. تعیین ویژگی‌هایی که اعضا باید داشته باشند.
۲. ایجاد ابزاری برای شناسایی این ویژگی‌ها در اعضای بالقوه.
۳. استفاده از این ابزارها برای تمام جمعیت و به‌منظور شناسایی گزینه‌های بالقوهٔ مطلوب.
۴. متقاعد کردن افراد بالقوه برای پیوستن به دیوان.

[1]. hardened

در عمل، تقریباً هرگز امکان ندارد که بتوان تمام جمعیت جامعه را پایید؛ بنابراین، دیوان برای جذب افرادی با خصایل مورد نظر دست به تبلیغ می‌زند، یا افراد خاصی را که دارای این خصایل‌اند شناسایی کرده و با آن‌ها به مذاکره می‌نشیند. تبلیغات زمانی مناسب است که خصلت‌ها دارای ماهیتی کلی بوده و بنابراین به‌طور گسترده توزیع شده باشند. استخدام مستقیم زمانی مناسب است که افراد بسیار اندکی این خصلت‌ها را داشته باشند.

مشکلات استخدام

انجام کارآمد فرایند انتخاب دشوار است. نخست این‌که همیشه مشخص نیست اعضای جدید چه خصلت‌هایی باید داشته باشند. هر چه دامنهٔ فعالیت‌های مربوط به هر موقعیت خاص گسترده‌تر باشد، استعدادهای مورد نیاز عمومی‌تر و تعریف آن‌ها دشوارتر است.

دوم، ممکن است شناسایی خصلت‌های مورد نظر در اعضای بالقوه تقریباً غیرممکن باشد. همانطور که ***موریس یانوویتز***[1] اشاره می‌کند:

> پس از چهل سال تحقیق و توسعهٔ شیوه‌های گزینش کارکنان نظامی، اکنون کاملاً روشن شده که هیچ گونه تکنیک رضایت‌بخش و قابل اعتمادی برای تعیین جایگاه کارکنان دارای پتانسیل‌های رهبری وجود ندارد. فقط گزینش متخصصان برای مشاغل فنی خاص... است که عملی به‌نظر می‌رسد.[ii]

این یعنی دیوان‌هایی که به استعدادهای بسیار گسترده نیاز دارند، اعضای خود را معمولاً پس از حضور در دیوان به‌طور گسترده آموزش می‌دهند و می‌پایند.

سوم، ازآنجاکه گزینش‌گری در استخدام و شدت آموزش تا حدی جایگزین یکدیگرند، ممکن است گزینش‌گری مورد نیاز شدیداً به نحوهٔ آموزش اعضای جدید پس از پیوستن به دیوان بستگی داشته باشد. این امر به‌نوبهٔ خود ممکن است به نوع آموزش موجود در خارج از دیوان بستگی داشته باشد. برای مثال، آن دیوان‌های ایالات متحده که به شیمی‌دان‌های آلی نیاز دارند، می‌توانند اشخاصی را استخدام کنند که پیش‌تر در این حرفه به‌خوبی آموزش دیده‌اند. اما در کشورهایی که اثری از دانشکده‌های شیمی آلی

[1]. Morris Janowitz

نیست، ممکن است دیوان در انتخاب اعضای جدید، کم‌تر رفتار گزینش‌گرانه پیش گیرد و آموزش‌های گسترده‌تری برای آن‌ها تدارک ببیند.

چهارم، حتی اگر اعضای بالقوه عالی را بتوان شناسایی کرد، ممکن است پیشنهاد وسوسه‌انگیزتری را از جای دیگر دریافت کنند. بنابراین، جایگاه اقتصادی، اجتماعی و قدرت دیوان در جامعه، بسیار مهم است.

پنجم، مقامات پویا عمدتاً جذب دیوان‌هایی می‌شوند که بخت بهتری برای ترفیع یا تکریم فراهم کنند. استخدام در دیوان‌هایی با رشد سریع یا گردش بالا ساده‌تر و کارآمدتر از دیوان‌هایی با ویژگی‌های مخالف است.

ششم، اثربخشی استخدام در تقویت اجماع بر سر اهداف، به میزان اجماعی بستگی دارد که در میان مردم رواج دارد. در جامعه‌ای با جمعیت ناهمگن (مثل نیجریه)، دیوان برای دستیابی به اجماع قویِ درونی بر سر اهداف با دشواری‌های بیشتری مواجه است تا جامعه‌ای با جمعیت نسبتاً همگن (مثل دانمارک). از سوی دیگر، ممکن است دیوان‌های شدیداً ناهمگن، کارکرد یکپارچگی فرهنگی بسیار مهمی را به انجام برسانند.

روابط میان استخدام، سطوح ورود و سیاست‌های ترفیع

اگر استخدام فقط در سطوح پایین انجام شود، تمام مقامات ارشد باید به سمت بالای سلسله‌مراتب و احتمالاً در راستای جلب رضایت بالادستان خود کار کنند. بالادستان معمولاً توسعهٔ مستمر سیاست‌های خود را تأیید می‌کنند تا گسست سریع با سنت را. بنابراین، فرایند غربالگری تحرک رو به بالا، رادیکال‌ها را حذف می‌کند و گروهی نسبتاً همگن را بالا می‌کشد، مگر این‌که دیوان در محیطی به‌شدت ناپایدار فعالیت کند. اگرچه ممکن است تعداد اندکی از جانفشانان دقیقاً به‌خاطر آرای رادیکال خود وارد جایگاه‌های کلیدی سطوح بالا شده باشند، شکی نیست که ۱۰۰ درصد ترفیع از درون، اندیشه‌های جدید را کم اهمیت نموده و بر پیوستگی تأکید خواهد کرد.

استخدام در سطوح پایین ممکن است برای سازمانی که کارکردهایش مستلزم استمرار و ثبات است، بسیار کارآمد باشد (مثل کلیسای کاتولیک رم). بااین‌حال، سازمان‌هایی که کارکردهایشان مستلزم نوآوری مداوم است (مثل آزمایشگاه‌های تلفن بل) باید در تمام سطوح دست به استخدام بزنند.

محافظه‌کاران به‌ویژه احتمالاً از ترفیع محض از درون حمایت می‌کنند. از سوی دیگر، جانفشانان احتمالاً طرفدار استخدام در هر سطحی هستند که به ترویج سیاست‌های مورد

نظرشان کمک کند. جاه‌طلبان از ترفیع درون‌دیوانی حمایت می‌کنند، اما از استخدام شدن در دیوان‌های دیگری که ممکن است به آنجا بجهند نیز بدشان نمی‌آید. مدافعان و دولتمردان نیز ممکن است ترکیبی از این احساسات را داشته باشند.

بااین‌حال، ممکن است یکی از عوامل موجب شود تمام انواع مقامات از ترفیع درون‌دیوانی حمایت کنند. این که مقام مسئولی بتواند اطلاعات لازم را دربارهٔ ساختار رسمی و غیررسمی دیوان به دست آورد، مستلزم صرف زمان است. اگر به دیوان دیگری برود، باید هزینهٔ کسب چنین دانشی را متقبل شود. هرچه مدت خدمت مقام مسئول در دیوان بیشتر شود، هزینهٔ انتقالش بیشتر است. اگر دیوان وی فقط ترفیع درونی داشته باشد، بخت وی برای بالاتر رفتن بدون جهش به سایر دیوان‌ها افزایش می‌یابد، چرا که رقابت خارجی حذف شده است. درنتیجه مقام مسئول هرچه بیشتر درون دیوان خدمت کرده باشد، بیشتر طرفدار ترفیع انحصاری درونی خواهد بود. این سیاست، تأثیری خودتقویت‌گر[1] دارد: اگر دیوان برای مدت طولانی پابرجا بوده است، بیشتر مقامات ارشد آن از سطوح پایین‌تر ترفیع یافته‌اند و همچنان طرفدار ترفیع از درون خواهند بود.

آوردن خارجی‌ها به سطوح بالا نیز اثر خودتقویت‌گر دارد، اما ضعیف‌تر است. ممکن است تازه‌واردان رده‌بالا دستیاران پیشین خود را نیز وارد سازمان کنند، به‌ویژه اگر به زیردستانی با وفاداری بی‌چون‌وچرا نیاز داشته باشند. همچنین ممکن است با خصومت داخلی‌های قدیمی که از تازه‌واردان متفرند، مواجه شده و بنابراین خارجی‌های بیشتری را وارد دیوان کنند. باوجوداین هر دیوانی باید برخی اشخاص داخلی را ترفیع دهد تا انگیزهٔ لازم را برای مسئولیت‌پذیری، رسیک‌پذیری و ابتکار در مقامات رده‌پایین ایجاد کند. حتی مقامات رده‌بالای خارجی نیز تحت فشارند تا به داخلی‌ها ترفیع دهند. برعکس، به‌ندرت می‌توان فشاری برای پر کردن موقعیت‌های شغلی رده‌بالا با استخدام خارجی‌ها دید. این عدم‌تقارنِ فشارها، تدریجاً نسبت پر شدن پست‌های رده‌بالا را با مقاماتی که از درون سازمان ترفیع گرفته‌اند افزایش می‌دهد؛ مگر این‌که دلیل خاصی برای انجام خلاف این امر وجود داشته باشد (مثل فقدان کارکنان واجد شرایط فنی در دیوان).

سیاست‌های استخدامی و کارکرد نمایندگی محور دیوان‌ها

برخی دانشمندان علوم سیاسی ادعا می‌کنند که بوروکراسی حکومت در کل، قوهٔ چهارمی است که در کنار سه قوهٔ قانونگذاری، مجریه و قضایی قرار

[1]. self-reinforcing

می‌گیرد. اگر چنین باشد، پرسش‌های بسیاری مطرح می‌شود دربارهٔ این‌که چگونه بوروکراسی در چارچوب قانون اساسی ملت، دولت، شهرداری یا سایر واحدهای قضایی جای می‌گیرد. یکی از این دست پرسش‌های مربوط به استخدام آن است که آیا بوروکراسیِ حکومت را می‌توان نوعی نمایندگی دانست یا نه. ***نورتون لانگ***[1] و ***پیتر وال***[2] ادعا می‌کنند که کارکنان بوروکراسی فدرال، بیش از کارکنان کنگره شبیه مردم ایالات متحده هستند.[iii] ازاین‌گذشته، لانگ نتیجه می‌گیرد که بوروکراسی، به سازمان‌های خدمات اجتماعی جنبهٔ کارکردی نمایندگی‌محور[3] بیشتری می‌بخشد:

> اعضای این نمونه به دلیل این‌که فاقد نظام کاستی[4] هستند که آنان را از همتایان خود جدا کند، احتمال بیشتری دارد که پاسخگوی نیازهای عموم مردم باشند تا آن بخش به‌شدت گزینش‌شده‌ای که پاسخگویی‌شان توسط سازوکار انتخاباتی تحمیل می‌شود و دائماً قدرت را در دستان حامیان کارزارهای انتخابات قرار می‌دهد تا رای‌دهندگان.[iv]

وی برای محافظت از این کارکرد پیشنهاد می‌کند:

> اهمیت فرایند استخدام مد نظر ما برای بوروکراسی دموکراتیک و فراگیر، اشتغال آکادمیک با هدف مهارت فنیِ صِرف را تحت تأثیر قرار می‌دهد... نمایندگی گروه‌های مختلف اجتماعی باید سنجهٔ اول فرایند استخدام باشد.[v]

این دیدگاه برای جوامع غیردموکراتیک نیز پیامدهای مهمی دارد. اگر دیوان‌ها تلویحاً نمایندهٔ مردمی باشند که اعضایش از میان آنان آمده‌اند و نیز نمایندهٔ کارگزارن خارجی که بر آن‌ها فشار می‌آورند تا سیاست‌های خاصی را بپذیرند، آن‌گاه دیوان‌ها می‌توانند جوامعی مانند اتحاد جماهیر شوروی و چین کمونیستی را به چیزی «دموکراتیک»تر از آنچه تبدیل کنند که نظریه‌پردازان سیاسی غربی باور دارند.

---

[1]. Norton Long
[2]. Peter Woll
[3]. representational function
[4]. caste system

تلاش ما این نیست که شواهد تجربی تأییدگر مباحثهٔ لانگ را بیازماییم؛ بلکه این است که شرایط ضروری برای بروکراسی جهت ایفای نقش نمایندگی را تحلیل کنیم و بکوشیم تا کشف کنیم که آیا این شرایط رخ خواهد داد یا نه.

چهار شرط را می‌توان شرط لازم و کافی برای برقراری انواع نظام نمایندگی مد نظر لانگ دانست. نخست، اعضای دیوان باید ارزش‌هایی مشابه با ارزش‌های مردم در بسیاری از سطوح ساختارهای اهداف خود داشته باشند. این بدان معناست که اعضای دیوان باید مشتی تصادفی از نمونهٔ خروار مردم باشند. دوم، ارزشی که اعضای دیوان به مردم ارائه می‌دهند باید با عملیات دیوان مرتبط باشد. سوم، مقامات باید موافق این باشند که رفتار دیوان خود را مطابق ارزش‌هایی که به مردم ارائه می‌دهند شکل دهند. چهارم، مقامات باید از اقتدار کافی برای استفاده از آن ارزش‌ها برای تعیین رفتار دیوان برخوردار باشند.

این‌که آیا اعضای دیوان به‌واقع نمایندهٔ کل مردم باشند یا نه، تا حد زیادی به سیاست‌های استخدامی بستگی دارد. لانگ باور دارد که این سیاست‌ها باید به‌نحوی دستکاری شود که به این نوع نمایندگی گروه‌های مختلف اجتماعی دست یابد؛ ازاین‌رو احتمال این‌که چنین امری به‌صورت خودجوش صورت پذیرد در این بحث نمی‌گنجد. باوجوداین، ما به دنبال آنیم که مختصراً این احتمال را بسنجیم، زیرا با این بحث که آیا دیوان‌ها در جوامع غیردموکراتیک نمایندهٔ کل جامعه خواهد بود یا نه مرتبط است.

در هر دیوانی که کارکردهایی به‌شدت تخصصی دارد، معمولاً افرادی تصمیم‌گیران کلیدی‌اند که آموزش‌های فنی خوبی دیده‌اند؛ ازاین‌رو دقیقاً مسئلهٔ نمایندگی گروه‌های مختلف اجتماعی است که اهمیت می‌یابد. اگر دیوان آن‌ها را پس از این‌که در جای دیگری آموزش دیدند استخدام کند، احتمالاً به‌طرز نامتناسبی نمایندهٔ طبقات اجتماعی غنی‌تر خواهند بود، چرا که طبقهٔ اغنیا نسبت به طبقات فقیرتر امکانات بیشتری برای آموزش مناسب دارند. بااین‌حال، اگر دیوان خود دست به آموزش بزند، آنگاه افراد استخدام‌شده احتمالاً نمایندهٔ طیف متنوع‌تری خواهند بود، البته بسته به این‌که سیاست‌های استخدامی‌اش چه باشد. مادامی این سیاست‌ها به‌نفع خصایل مربوط به گروه‌های اجتماعی خاصی است، عضویت در دیوان به‌معنای نمایندگی نامتناسب آن گروه‌ها خواهد بود. برای مثال یانوویتز استدلال می‌کند که افسران نظامی به‌طرز نامتناسبی از مناطق روستایی استخدام می‌شوند.[vi] بنابراین، تنها در صورتی که عضویت

در دیوان مستلزم وجود خصایل خاصی باشد که بدون هیچ پیوندی با گروه‌های خاص در جامعه توزیع شده باشد، اعضای دیوان احتمالاً می‌توانند کاملاً نشان‌دهندهٔ نمایندگی تمام گروه‌های اجتماعی باشند.

این‌که دیوان نمایندهٔ گروه‌های اجتماعی مختلف باشد، به‌شدت به جایگاه نسبی‌اش در جامعه بستگی دارد. اگر جایگاه اجتماعی بالایی داشته باشد، اشخاصی با پیشینهٔ طبقات میانی یا فرادست را جذب خواهد کرد. آموزش‌های عالی و جایگاه اجتماعی‌شان به آن‌ها در دستیابی به جایگاهی در دیوان کمک خواهد کرد. برعکس، اگر دیوان جایگاه اجتماعی پایینی داشته باشد، احتمالاً بیشتر نمایندهٔ طبقهٔ فرودست‌تر خواهد بود.

دست آخر این‌که میزان نمایندگی طبقات اجتماعی مختلف دیوان تا حدی به نوع استخدام سایر سازمان‌ها نیز بستگی دارد. اگر سایر سازمان‌ها گروه‌های خاصی را حذف کنند که این دیوان نمی‌کند، احتمالاً این گروه‌ها به‌طرز نامتناسبی جذب دیوان خواهند شد. این امر قطعاً درباره کارمندان سیاه‌پوست حکومت فدرال صادق بوده است. برعکس، اگر سایر سازمان‌ها اعضای بیشتری را از گروه‌های خاص جذب کنند، احتمالاً این گروه‌ها در دیوان کمتر نماینده خواهند داشت. ازاین‌رو احتمالاً اعضای دیوان نتوانند نمایندهٔ جامعه باشند، حتی اگر دیوان سیاست استخدامی غیرتبعیض‌آمیز در پیش گیرد.

این ملاحظات بدان معناست که هیچ دیوانی نمی‌تواند دارای چنان نظام عضویت خودجوشی باشد که شباهت نزدیکی به نمایندگی اقشار مختلف جامعه داشته باشد. این درست که اگر دیوان‌های حکومت را یک کل در نظر بگیریم، احتمالاً اعضایش بیشتر نمایندهٔ اقشار مختلف هستند تا اعضای هر دیوان منفرد. اما بوروکراسی، سیاست‌ها را به‌مثابه یک کل منسجم تدوین نمی‌کند. ازاین‌رو، اگر هر دیوانی دارای نظام عضویت غیرنمایندگی‌محور باشد، تمام سیاست‌هایش را با عضویت غیرنمایندگی‌محور تدوین خواهد کرد. چانه‌زنی میان دیوان‌های مختلف حین تدوین سیاست، فقط تا حد اندکی می‌تواند این این غیرنمایندگی را جبران نماید.

مقامات نیز انگیزه‌ای قوی برای به‌کارگیری ارزش‌های نمایندگانی در تصمیم‌سازی ندارند. فشار بر آن‌ها برای پی‌جویی اهداف نمایندگانی بسیار ضعیف‌تر از فشار اهداف شخصی یا اهداف دیوانشان است. فشارهای مستقیم بسیاری از سوی سایر کارگزاران حاضر در ترتیبات قدرت بر آنان وارد می‌شود، اما از آن دست فشارهایی نیست که به‌خاطر استفاده از ارزش‌های نمایندگانی مد نظر نورتون لانگ وارد می‌شُد. مقامات نیز با انتخاب

مجدد مواجه نمی‌شوند، بنابراین باید پاسخگوی سیاست‌های خود باشند یا آن را توجیه کنند. این نوع فقدان هر سازوکار اجرایی، احتمال رفتار مقامات را به شیوه‌ای نمایندگانی که لانگ پیشنهاد می‌کند، بیشتر کاهش می‌دهد.

شستشوی مغزی در دیوان

ماهیت شستشوی مغزی

شستشوی مغزی عبارت است از هر نوع تلاش برای ایجاد تغییر دائمی در ساختار اهداف غیرسطحی فرد با استفاده از قرار دادن نظام‌مند وی در معرض اطلاعات یا اندیشه‌هایی که برای این هدف انتخاب شده‌اند. این امر هم می‌تواند به‌شکل تغییر اهداف وی باشد و هم به‌شکل افزودن اهداف جدید بر اهداف پیشین.[vii] تغییر اهداف سطحی فرد (همچون آنچه که وی قصد دارد در اوقات فراغت خود انجام دهد) شستشوی مغزی محسوب نمی‌شود، بلکه نوعی تأثیرگذاری یا ترغیب است. شستشوی مغزی مربوط به اهداف عمیق‌تر است، اما ممکن است بر چندین سطح از اهداف تأثیر بگذارد.

کاربرد شستشوی مغزی

بسیار دشوار بتوان اهداف سطوح عمیق را تغییر داد؛ این کار مستلزم سرمایه‌گذاری زمانی و تلاش بسیار است و هیچ تضمینی هم برای ایجاد نتایج رضایت‌بخش نیست. بنابراین ایجاد اجماع قوی در سطوح عمیق‌تر اهداف از طریق استخدام گزینشی، بسیار به‌صرفه‌تر از ایجاد اجماع از طریق شستشوی مغزی است. اما شرایطی وجود دارد که استخدام گزینشی در آن جوابگو نیست. اولی زمانی رخ می‌دهد که آن کنش‌های دیوان که مستلزم اجماع بر سر اهداف در سطوح عمیق است، با کنش‌های عادی افراد جامعه بسیار متفاوت باشد. هرگاه که سازمان نیازمند موارد زیر باشد، این شرایط رخ می‌دهد:

- رفتار ناسازگار با آداب و سنن اجتماعی
- رفتاری که مستلزم محدودیت‌های شدیدِ تقریباً فراگیر انگیزه‌های بشری باشد (مانند نذر فقر و پاکدامنی)
- رفتاری که مستلزم به‌کارگیری اصول بنیادین در تقریباً تمام جنبه‌های وجود عادی است.

دومین وضعیت زمانی رخ می‌دهد که افراد جامعه اهداف عمیق مناسبی داشته باشند، اما نتوان این افراد را شناسایی کرد. این امر اغلب درباره پتانسیل رهبری صادق است. سومین وضعیت زمانی رخ می‌دهد که بتوان افراد دارای اهداف عمیق را شناسایی کرد، اما نتوان آن‌ها را ترغیب به پیوستن به سازمان کرد. این بدان معناست که با فرض ثبات تمام شرایط، سازمان‌هایی که جایگاه اجتماعی پایین‌ترین دارند مجبورند بیشتر دست به شستشوی مغزی بزنند تا سازمان‌هایی که جایگاه اجتماعی بالاتری دارند.

شستشوی مغزی نه‌تنها برای ایجاد ساختار مناسب هدف در میان اعضای جدید، بلکه برای حفظ ساختار هدف اعضای قدیمی نیز به کار می‌رود. کارکردهای بسیاری از دیوان‌ها، ساختار هدف اعضای دیوان را می‌فرساید. برای مثال، پلیس‌ها دائماً با وسوسهٔ رشوه یا نادیده گرفتن جرایم مواجه‌اند. اگر اهداف آنان دائماً تقویت نگردد، رفتارشان به مرور برای انجام کارکردهای اجتماعی دیوان ناکارآمدتر می‌شود. این نوع شستشوی مغزی به‌اندازهٔ شستشوی مغزی اولیه دشوار نیست، چرا که دیوان مجبور نیست اهداف عمیق جدیدی را وارد مغز اعضای خود کند.

اقتصادیات شستشوی مغزی

هرچه اهدافی که باید تغییر یابند عمیق‌تر، اجماع مطلوب مورد نیاز در هر سطح قوی‌تر و تفاوت میان اجماع لازم و اهداف پیش از شستشوی مغزی بیشتر باشد، هزینهٔ شستشوی مغزی تعداد مشخصی از افراد بیشتر خواهد بود. ازآنجاکه هزینهٔ شستشوی مغزی می‌تواند بسیار زیاد باشد، دیوان‌ها عموماً تعدادی از رفتارها را برای صرفه‌جویی در هزینه‌ها به کار می‌گیرند.

نخست، دیوان‌ها از کارکردهایی که مستلزم شستشوی مغزی قوی‌تر از آنچه است که ساختار سازمانی موجود اجازه می‌دهد، اجتناب می‌کنند. شستشوی مغزی مستلزم ترتیبات سازمانی خاصی است. اگر ایجاد این ترتیبات به‌طرز چشمگیری ساختار کلی دیوان را تغییر دهد، رهبرانش معمولاً مسئولیت کارکردهای اجتماعی را که مستلزم این نوع شستشوی مغزی است نخواهند پذیرفت. بنابراین، توانایی دیوان برای انجام کارکردهایی که مستلزم اجماع بر سر اهداف در سطوح عمیق‌تر است، تا حدی به این بستگی دارد که آیا ساختار دیوان چنان است که می‌تواند شستشوی مغزی مورد نیاز این کارکردها را به انجام برساند یا نه.

دوم، دیوان‌ها دائماً در تلاش‌اند تا با استخدام گزینشی، نیاز به شستشوی مغزی را کاهش دهند. دیوان‌هایی که نیازمند اجماع عمیق و قوی بر سر اهداف‌اند، نسبت به دیوان‌هایی که نیاز به چنین اجماعی ندارند، با گزینش‌گری شدیدتری دست به اقدام خواهند زد.

سوم، دیوان‌ها در عمیق‌ترین سطوح اهداف، به کمترین میزان ممکن اجماع نیاز دارند.

چهارم، آنان شستشوی مغزی را فقط برای اهدافی به‌کار می‌گیرند که احتمالاً در گذر زمان پایدارترند. شستشوی مغزی، سرمایه‌گذاری بر سرمایهٔ انسانی[1] است و توجیهی ندارد که بر روی پذیرش اهداف کوتاه‌مدت توسط دیگران سرمایه‌گذاری کلانی انجام دهیم. این بدان معناست که شستشوی مغزیِ پُرهزینه که شامل اهداف سطوح عمیق نیز می‌شود، معمولاً بر اصول عمومی متمرکز می‌شود.

پنجم، دیوان‌ها شستشوی مغزی شدید را محدود به اشخاصی می‌کنند که احتمال دارد مدتی طولانی عضو دیوان باشند. دیوان‌ها معمولاً شستشوی مغزی را به‌صورت مرحله‌ای پیش می‌برند و گران‌ترین مرحله را به‌عنوان آخرین مرحله انتخاب می‌کنند تا کسانی را احتمال اندکی دارد تا پایان کار باقی بمانند، در همان مراحل اول مرخص کنند. برای مثال، نیروهای نظامی فقط افسران بسیار باتجربه را روانهٔ دانشگاه‌های پیشرفته نظامی می‌کنند. برعکس، وقتی کارکردهای اعضا مستلزم آن است که بلافاصله پس از پیوستن به دیوان شستشوی شدید مغزی دریافت کنند، دیوان آن‌ها را وامی‌دارد تا برای مدتی طولانی عضو دیوان باقی بمانند (مثل نیروهای مسلح که با فارغ‌التحصیلان دانشکده‌های نظامی چنین می‌کند).

ششم، دیوان اعضای رده‌بالا را بیش از اعضای رده‌پایین در معرض شستشوی مغزی قرار می‌دهد، چرا که اعضای رده‌بالا نسبت به اعضای رده‌پایین نیازمند اجماعی عمیق‌تر و قوی‌تر بر سر اهداف‌اند. چنین اجماعی تا حدی فقط با ارتقای اعضای به‌شدت متعهد به جایگاه‌های رده‌بالا به‌دست می‌آید.

جداسازی شستشوشدگان مغزی

کارآمدی شستشوی مغزی، شدیداً بستگی دارد به‌میزان حفاظت از شستشوشدگان مغزی[2] از هر نوع تأثیر مخالفِ با فرایند تغییر مطلوب اهداف عمیق آنان. ازاین‌رو،

[1]. human capital
[2]. Indoctrinees

دیوان‌هایی که مدام از شستشوی مغزی استفاده می‌کنند، ترتیبات خاصی ایجاد می‌کنند تا شستشوشدگان مغزی را از سایر اعضای دیوان و کارگزاران خارجی جدا سازند.

معمولاً این ترتیبات هم متخصصانی دارد که شستشوی مغزی را پیش می‌برند و هم امکاناتی برای جداسازی فکری و فیزیکی شستشوشدگان مغزی. میزان جداسازی، به عمق و شدت مطلوب لازم برای اجماع بر سر اهداف بستگی دارد. ترتیبات نهادی برای شستشوی مغزی طیف متنوعی را در بر می‌گیرد: از جداسازی کامل از جهان بیرون در زندگی (همچون برخی نظام‌های مذهبی)، تا چهار سال کنترل شدید (مثل دانشکده‌های نظامی) و کلاس‌های ویژهٔ چند روزه (مانند کلاس‌های آموزشی پیش از ورود به دانشگاه یا محل کار).

همچنین جداسازی از تأثیرات متعارض، ابزاری قوی برای حفظ اجماع قوی بر سر اهداف میان اعضای سازمان و بازآفرینی اجماعی دیگر پس از فرسایش اجماع پیشین است. جداسازی فضایی سنتی افسران نظامی و خانواده‌هایشان از بقیه افراد جامعه، یکی از این مثال‌هاست.[viii]

بنابراین، نیاز به شستشوی مغزی اعضا ممکن است تأثیراتی عمیق بر عملیات و حتی ساختار دیوان داشته باشد. اگر کارکردهایش مستلزم اجماع به‌شدت قوی بر سر اهداف باشد، ممکن است مجبور به محدود کردن ارتباط اعضایش با خارج شود. بنابراین ممکن است بینشی تأخیردار یا نادرست از آنچه که واقعاً در محیط پیرامونی در جریان است به‌دست دهند (چنان‌که هئیت‌های دیپلماتیک شوروی چنین می‌کنند). برای جلوگیری از وقوع این نتیجه، رهبران دیوان ممکن است بخش‌های خاصی برای ارتباطات و جستجو ایجاد کنند، که در دیوان‌های کم‌تر انزواطلب غیرضروری است. ازاین‌گذشته، امکانات شستشوی مغزی و آموزش ویژه برای کارمندان، منابع دیوان را می‌بلعد. سرانجام این‌که الزامات سختگیرانه برای عضویت در چنین دیوان‌هایی آنان را وامی‌دارد که رویه‌های اسخدام پرهزینه‌تری ایجاد کنند.

برخی از دیوان‌هایی که نیازمند اجماع در سطوح عمیق‌اند، همچنین جداسازی را به‌واسطه اشباع خدمات[1] انجام می‌دهند. آن‌ها تعداد زیادی سازمان‌های فرعی ایجاد می‌کنند تا هر جنبه از زندگی (از باشگاه‌های جوانان تا اجتماعات کهنسالان) را پوشش

[1]. saturation

دهد. ازاین‌رو، اعضای این دیوان‌ها می‌توانند بدون این‌که اصلاً در معرض اندیشه‌ها یا اشخاص «بیگانه» قرار گیرند، در طیف گسترده‌ای از فعالیت‌ها شرکت کنند.

درواقع جداسازی افراد در گروه‌های نسبتاً همگن به‌عنوان ابزاری برای تقویت اهداف آنان، پدیدهٔ عمومی به‌شدت مهمی است. جداسازی با ساختار طبقاتی حومه شهرها، ادغام نژادی در مدارس و موانع سفر در جنگ سرد مربوط می‌شود.

فصل نوزدهم: ایدئولوژی‌های بوروکراتیک

چرا دیوان‌ها ایدئولوژی‌ها را به وجود می‌آورند؟

چگونه ایدئولوژی‌ها همچون ابزار ارتباطات عمل می‌کنند؟

در کتاب پیشین خود (نظریه اقتصادی دموکراسی)، ایدئولوژی را «تصویری شفاهی از جامعهٔ خوب و ابزار اصلی برساخت هر جامعه» تعریف کردیم.[i] مقاماتی که دقیقاً سازگار با فرضیهٔ ما انگیزه می‌یابند، معمولاً ایدئولوژی‌ها را برای دیوان‌های خود ایجاد می‌کنند، حتی اگر فاقد هر نوع میل شخصی برای پیاده‌سازی هرگونه نسخهٔ خاصی از جامعه خوب باشند. بااین‌حال چنین ایدئولوژی‌هایی فقط برای آن بخشی از جامعه کاربرد دارد که مستقیماً منتفع یا متضرر کارکردهای آن دیوان‌ها باشند. بنابراین ما ***ایدئولوژی بوروکراتیک*** را چنین تعریف می‌کنیم: «تصویری شفاهی از آن بخش جامعهٔ خوب مرتبط با کارکردهای دیوان‌های خاص مربوطه، به‌علاوهٔ ابزار اصلیِ برساخت آن بخش».

ایدئولوژی‌ها توسط مقامات رده‌بالا ایجاد می‌شود، چرا که ابزاری کارآمد برای ارتباط با گروه‌های خاص داخل و خارج دیوان‌ها هستند. هر دیوان فقط تا زمانی می‌تواند به حیات خود ادامه دهد که بتواند کارگزاران خارجی کنترل‌گر منابع را متقاعد سازد که شایستهٔ تأمین بودجه است، حتی اگر خدمات مستقیمی برای آن کارگزاران فراهم نکند. منطقی‌ترین شیوهٔ انجام این کار آن است که به آنان نشان دهیم سیاست‌ها و کنش‌های دیوان چگونه خود یا کسانی را که برایشان مهم است منتفع می‌سازد. بااین‌حال، چنین نمودهایی معمولاً مستلزم سنجش دقیق شرایط محیطی، رفتار دیوان، کنش‌های بدیلِ ممکن و مسائلی از این دست است. بااین‌حال، بسیاری از مردمی که دیوان باید ترغیب کند، نه زمان لازم برای دانستن این جزئیات را دارند و نه علاقه‌اش را، به‌ویژه اگر فعالیت‌های آنان بسیاری از دیوان‌ها را در بر بگیرد. از نقطه‌نظر آنان، غیرعقلانی است که بتوان اطلاعات کاملی از فعالیت‌های دیوان به دست آورد.

مقامات که تحت فشار نیاز به برقراری ارتباط با مردمانی‌اند که به جزئیات توجهی ندارند، باید دست به دامان شیوه‌های میان‌بر شوند. آن‌ها ایدئولوژی‌های بوروکراتیک (یعنی تصویر آرزوهای هر دیوان به بیان اهداف سیاسی نهایی) را ابداع کرده و توسعه می‌دهند؛ تصاویر بخش‌های مرتبط جامعهٔ خوب. سپس افراد مربوطه (نمایندگان مجلس، رأی‌دهندگان، یا اعضای رده‌پایین خود دیوان‌ها) می‌توانند بدون پرداخت هزینهٔ کلان برای کسب اطلاعات، از این ایدئولوژی‌ها برای تصمیم‌سازی استفاده کنند. بنابراین ایدئولوژی‌ها احتمال این را افزایش می‌دهد که تصمیم‌سازان کلیدی در انتخاب‌های سیاستی خود، کارکردهای دیوان را در نظر بگیرند.

کارکردهای ایدئولوژی‌ها از نقطه‌نظر مقامات رده‌بالا

مقامات رده‌بالا می‌توانند از ایدئولوژی‌ها برای دستیابی به اهداف زیر (که در غیر این‌صورت دستیابی‌ناپذیر بود) استفاده کنند:

نخست، آن‌ها می‌توانند از ایدئولوژی‌ها برای تشویق خارجی‌ها به حمایت از دیوان استفاده کنند یا دست‌کم نگذارند که خارجی‌ها به دیوان حمله کنند. گروه‌های خارجی مربوطه عبارت‌اند از:

– کسانی که به‌ویژه مسئول تخصیص منابع مورد نیاز دیوان‌اند، مخصوصاً اعضای کنگره و اهداکنندگان خصوصی ثروتمند.

– سیاستمداران یا سایر منتفعان کاهش هزینه‌ها در صورت ممکن. اگر آن‌ها اطلاعی از کارکردهایی که دیوان انجام می‌دهد نداشته باشند، به هدف وسوسه‌انگیزی برای «محورهای اقتصادی» آنان تبدیل می‌شود.

– مالیات‌دهندگان در کل. در موارد مشخص، هر مالیات‌دهنده‌ای نوعی پیش‌داوری عقلانی علیه هر دیوان حکومتی دارد. می‌داند که بوروکراسی برایش هزینه‌بر است؛ بنابراین اگر از منافعی که حکومت برایش ایجاد می‌کند آگاه نباشد، از حذف آن یا دست‌کم کاهش دامنهٔ فعالیت‌هایش حمایت خواهد کرد؛ ازاین‌رو، هر دیوانِ حکومتی را ملزم می‌کند که ایدئولوژی جذاب و متقاعدکننده‌ای را ایجاد کند که هدفش اقناع مالیات‌دهندگان است به این‌که مزایای کافی برای رهایی از مخالفت آنان را به همراه دارد؛ مثل کاری که ارتش صلح انجام داده است.

دوم، مقامات می‌توانند اجماع قوی‌تری بر سر اهداف میان اعضای خود ایجاد کنند. رده‌پایین‌ترین مقامات دیوان، متخصصانی‌اند که آگاهی‌شان از مسائل دیوان می‌تواند درست به‌اندازهٔ آگاهی شهروندان عادی باشد. هنگامی که این «جداسازی اطلاعاتی» غالب می‌شود، رسیدن به اجماعی قوی بر سر اهداف دیوان‌محور حتی دشوارتر می‌شود. اما ایدئولوژی، آرمان‌های اساسی دیوان و بخش‌های اصلی آن را پیش رو می‌نهد، به دستیابی به اجماع بر سر اهداف تمام اعضا کمک می‌کند و بنابراین هماهنگ‌سازی رفتار را ساده‌تر می‌سازد.

سوم، مقامات می‌توانند از ایدئولوژی‌ها در استخدام گزینشی استفاده کنند تا اعضای بالقوه‌ای را که به اجماع قوی بر سر اهداف کمک خواهند کرد جذب کرده و افراد با اهداف متنوع را دفع کنند. این امر به‌ویژه زمانی مهم است که اجماع قوی بر سر اهداف، اهمیتی حیاتی برای کارکردهای دیوان داشته باشد.

سرانجام، همین که ایدئولوژی ایجاد شد، هنگام غیرعملی یا مبهم بودن سایر شاخص‌های انتخاب، می‌توان مدام از آن برای اتخاذ تصمیمات استفاده کرد. مقامات رده‌بالای دیوان ممکن است اساساً ایدئولوژی را صرفاً همچون مصلحتی برای دستیابی به سایر اهداف ایجاد کنند. بااین‌حال، گاهی مشخص نیست که کدام یک از این کنش‌های بدیل در خدمت سایر اهداف خواهد بود، اگرچه کاملاً مشخص باشد که کدام به‌لحاظ ایدئولوژی برتر است. در این موارد، ایدئولوژی می‌تواند به دیوان کمک کند که تصمیماتش را دست‌کم به‌لحاظ ایدئولوژیکی سازگار سازد.

چرا مصرف‌کنندگان ایدئولوژی‌ها از آن‌ها استفاده می‌کنند؟

تحلیل‌های پیشین نشان داد ایدئولوژی‌ها برای مقامات رده‌بالا، ابزاری فراهم می‌کنند که بر دیگرانی که علاقه‌ای به جزئیات اطلاعات ندارند تأثیر می‌گذارد. اما چرا این مصرف‌کنندگان اصلاً علاقمند به شنیدن ایدئولوژی‌ها هستند؟ پاسخ به نوع مشتریان بالقوه مربوطه بستگی دارد. مشتریان را می‌توان به‌صورت زیر دسته‌بندی کرد:

۱. کارگزاران خارجی که کارکردهایشان ایجاب می‌کند در تصمیم‌گیری‌های خود آشکارا دیوان را مد نظر قرار دهند. اینان را ***مشتریان خارجی فعال*** می‌نامیم.

۲. کارگزاران خارجی که کارکردهایشان صرفاً دورادور تحت تأثیر رفتار دیوان است، اما کنش‌هایشان می‌تواند به‌شدت بر رفتار دیوان تأثیر گذارد. نگرش معمول آن‌ها به

دیوان، بی‌حسی عقلانی یا نادیده گرفتن آن است. اینان را ***مشتریان خارجی منفعل*** می‌نامیم. بااین‌حال، ازآنجاکه کارکردهایشان دورادور تحت تأثیر دیوان است، اگر دیوان بتواند اهمیت خود را به آنان بقبولاند، احتمال دارد به کارکردهای دیوان علاقمند شوند. آنان از دریافت بسیاری از داده‌ها امتناع می‌ورزند، اما دیوان می‌تواند آن‌ها را با ایدئولوژی تهاجمی و کارآمد، تحت تأثیر قرار دهد. نسبت دیوان به این کارگزاران، مثل مخترع محصولی جدید است که سعی دارد از طریق تبلیغات مردم را متقاعد سازد محصولش برای آن‌ها سودمند است.

۳. آن دسته از اعضای دیوان که باید از ایدئولوژی برای تعامل با کارگزاران خارجی استفاده کنند. این ***مشتریان فعال داخلی***، خواستار ایجاد ایدئولوژی توسط دیوان‌اند.

۴. آن دسته از اعضای دیوان که کارکردهایشان مستلزم استفاده از ایدئولوژی‌های دیوان نیست. اینان ***مشتریان داخلی منفعل***اند.

برای هر دیوان مفروض، قریب به اتفاق مردمان جهان به هیچ شیوه‌ای هرگز تحت تاثیر فعالیت‌های آن نیستند و تقریباً در تمام شرایط، ایدئولوژی آن را نادیده می‌گیرند. اینان را ***نامشتریان***[1] می‌نامیم.[ii] معمولاً برای دیوان دشوار است که بتواند میان نامشتریان و مشتریان منفعل خارجی تمایز بگذارد، چرا که دقیقاً نمی‌داند کنش‌هایش بر چه کسی و بر چه میزانی تأثیر می‌گذارد.

دسته‌بندی‌های بالا نشان می‌دهد که مشتریان فعال انگیزه دارند از ایدئولوژی دیوان برای کارکردهای اجتماعی خود استفاده کنند. آن‌ها باید تصمیماتی مرتبط با کنش‌های دیوان بگیرند و ایدئولوژی دیوان به آنان کمک می‌کند تا این کار را با حداقل ممکن هزینهٔ اطلاعات انجام دهند. اما مشتریان منفعل چه؟ ازآنجاکه هیچ دلیلی وجود ندارد که چرا باید به ایدئولوژی دیوان گوش کنند، فقط در صورتی چنین خواهند کرد که دیوان نشان دهد چقدر می‌تواند آنان را منتفع سازد.

رهبران دیوان به دو روش می‌توانند در «دیوار بی‌حسی عقلانی» که دور مشتریان منفعل خارجی کشیده شده، نفوذ کنند. راه نخست این است که اطلاعات ایدئولوژیکی را به چنان روشی برایشان مهیا سازند که مصرفش برای آنان بی‌هزینه باشد. این کار را می‌توان با تزریق این دست اطلاعات به جریان آزاد (رایگان)[2] اطلاعات آنان، به انجام

---

[1]. non-consumers

[2]. داونز free را در هر دو معنا استفاده می‌کند. بنگرید به فصل یازدهم تا سیزدهم کتاب نظریه اقتصادی دموکراسی.

رساند. در بسیاری از جوامع مدرن، چند منبع رایج، ورودی‌های داده را برای بسیاری از جریان‌های اطلاعاتی رایگان مهیا می‌کنند، از جمله روزنامه‌ها و خبرگزاری‌ها، گویندگان تلویزیون و مجلات محبوب. اگر دیوانی بتواند از این منابع برای انتقال اطلاعات دربارهٔ خود یا ایدئولوژی‌اش استفاده کند، می‌تواند خود را در معرض توجه بخش بزرگی از کسانی قرار دهد که کوچک‌ترین تلاشی برای دانستن چیزی دربارهٔ آن نخواهند کرد.

دومین شیوه‌ای که می‌توان بر بی‌حسی فائق آمد این است که مصرف اطلاعات را فی‌نفسه به منبع انتفاع تبدیل کنیم. می‌توان اطلاعات را جذاب، سرگرم‌کننده، شگفت‌انگیز یا هیجان‌انگیز ساخت تا مصرف‌کنندگان را مستقل از هر گونه استفاده متعاقبی که از آن استفاده می‌کنند سرگرم نماید. برخی از دیوان‌ها (مانند ناسا) نسبت به سایرین از برتری چشمگیری در مواد طبیعی (مانند بررسی‌های سواحل و ژئوتتیک[1]) برخوردارند، اما تمامشان می‌توانند نبوغ شگفت‌انگیزی را در پوشش داده‌ها یا مفاهیم ایدئولوژیکی با رنگ و لعابی از تازگی یا سرگرمی از خود نشان دهند.

این امر توضیح می‌دهد که چرا دیوان‌ها با چنین شدتی بر سر توزیع «اخبار» به خبرگزاری‌ها، خبرنگاران و سایر کارگزارانی که جریان اطلاعاتی رایگان را تأمین می‌کنند رقابت می‌کنند. محتوای مطبوعاتی آنان برای ایجاد چنین تصوری طراحی شده که آنان خدمات بسیار مهم شایسته‌ای را انجام می‌دهند. آنان امیدوارند با ایجاد چنین «وجهه» مطلوبی، با این تضاد عقلانی مقابله کنند که تمام مالیات‌دهندگان، دیوان را عاری از هر نوع مزایای مثبتی می‌بینند. بنابراین هر دیوانی در تلاش است تا ایدئولوژی خود را در اذهان عمومی بکارد، بدین امید که هرگاه مردم تصمیم می‌گیرند از کنش‌های سیاسیِ با هدف تقویت یا تضعیف دیوان حمایت کنند، از ایدئولوژی دیوانی کمک بگیرند.

بااین‌حال، این امر توضیح نمی‌دهد که چرا مشتریان داخلی منفعل، از ایدئولوژی دیوان استفاده می‌کنند. این مشتریان به دلایل ذیل آن را مفید می‌دانند. ممکن است به آنان کمک کند تا بدون این‌که هزینه‌ای برای جذب اطلاعات دقیق پرداخت کنند، آنچه را که در بخش‌های دیوان در جریان است بفهمند. اگر در تلاش‌اند تا تصمیم بگیرند که در دیوان بمانند یا نه، یا به آن ملحق شوند یا نه، ایدئولوژی می‌تواند نشان دهد که آیا اهداف دیوان با اهداف مرتبط با منافع شخصی آنان سازگار است یا نه. می‌تواند هرگاه معیارهای

[1]. Coast and Geodetic Survey – دیوانی که از سال ۱۸۰۷ تا ۱۹۷۰ وجود داشت و در طول تاریخ خود مسئول نقشه‌برداری و ترسیم نقشه‌ی سواحل ایالات متحده و بعداً سواحل سرزمین‌های ایالات متحده بود.

دیگرْ نامناسب یا مبهم باشند، به آنان در تصمیم‌سازی کمک کند. در نهایت، با فراهم ساختن عقلانیت مقبول اجتماعی برای سیاست‌های دیوانشان، به عزت نفس آنان کمک می‌کند. تمام مقامات خواهان آن‌اند که بتوانند هنگام انجام کارکردهایی که اجتماع پذیرفته است، از رفتار خود دفاع کنند. این امر کاملاً عقلانی است حتی اگر نفع شخصی مقامات تنها نیروی برانگیزانندهٔ آنان باشد، چرا که جامعه عموماً به کسانی که خدمات ارزشمندی ارائه می‌کنند اعتبار بیشتری می‌بخشد تا کسانی که خدماتشان ارزشمند نیست.

بنابراین، دیوان ازآن‌رو ایدئولوژی‌ها را توسعه می‌دهد که میان کارگزاران خاصی که دیوان باید حُسن نظر آنان را جلب کند، تقاضا برای راه‌های ارزان تفکر دربارهٔ امور دیوان ایجاد شود. همین که این تقاضا ایجاد شد، می‌توان از ایدئولوژی‌ها برای تأثیرگذاری بر افرادی که تقاضای فعالی برای آن ندارند استفاده کرد.

ویژگی‌های ایدئولوژی‌های دیوانی

ایدئولوژی‌های دیوانی چه تفاوتی با ایدئولوژی‌های حزبی دارند؟

در یک نظام دموکراتیک، دیوان‌ها و احزاب سیاسی ایدئولوژی را به‌منظور ارتباط مؤثر با سایر کارگزاران ایجاد می‌کنند. ما سعی خواهیم کرد تا ویژگی‌های ایدئولوژی‌های دیوان‌ها را با نشان دادن تفاوت آن‌ها با ایدئولوژی‌های احزاب نشان دهیم.[iii]

نخست، تعداد مصرف‌کنندگان ایدئولوژی حزبی معمولاً بسیار بیشتر از مصرف‌کنندگان ایدئولوژی دیوانی است. هر شهروند در جامعه مستقیماً و به‌طرز چشمگیری تحت تأثیر حکومت است، اما الزاماً تحت تأثیر دیوان نیست. بنابراین تقریباً تمام شهروندان به‌صورت بالقوه مصرف‌کنندهٔ ایدئولوژی احزاب‌اند؛ اما فقط تعداد معدودی هستند که مصرف‌کنندهٔ ایدئولوژی دیوان باشند.

دوم، مردم در کل علاقهٔ کمتری به ایدئولوژی دیوان‌ها نشان می‌دهند تا ایدئولوژی احزاب. عمده دلیلش این‌که انتخابات به‌صورت دوره‌ای توجه مردم را به ایدئولوژی احزاب جلب می‌کند. دیوان‌های حکومت نیز هنگام بررسی بودجهٔ قانون‌گذاریْ توجهات را به‌صورت دوره‌ای به‌خود جلب می‌کنند، اما تعداد رأی‌دهندگان بسیار بیشتر از تعداد قانونگذاران است.

سوم، احتمالاً شدت علاقهٔ مصرف‌کنندگان ایدئولوژی دیوانی به محتوای آن بیش از شدت علاقهٔ مصرف‌کنندگان به محتوای ایدئولوژی حزبی است. انگیزهٔ سیاستمدان نظام‌های دموکراتیک عمدتاً ناشی از تمایل به انتخاب شدن است تا ترجیحات سیاسی

اساسی؛ بنابراین، ایدئولوژی‌های حزبی اساساً برای تأثیرگذاری بر مردم خارج از احزاب طراحی شده است تا اعضای خود حزب. برعکس، ایدئولوژی‌های دیوانی نیز کارکردهایی اساسی در ایجاد دیوان‌ها دارند. اعضای درون سازمان معمولاً بسیار بیش از سایرین یا گروه‌های خارجی به فعالیت‌های آن علاقه‌مندند، چرا که بیشتر تحت تأثیر آن‌اند.

چهارم، ایدئولوژی حزب حاکم در نظام دموکراتیک ذاتاً خوش‌بینانه‌تر و نسبت به وضع موجود راضی‌تر است تا ایدئولوژی دیوان‌هایی که قرار است پس از حزب حاکم نیز بر جا بمانند؛ ازاین‌رو تنش ایدئولوژیکی مزمنی میان این دو گروه پدید می‌آید. حزب حاکم به‌منظور پیروزی مجدد در انتخابات به‌دنبال آن است که نشان دهد تمام مشکلات در حال حل‌شدن و همه چیز تحت کنترل است. بنابراین ایدئولوژی این حزب بر بی‌عیب‌ونقص بودن عملکرد کنونی‌اش تأکید می‌کند و مشکلات حل‌نشده را بی‌ارزش نشان خواهد داد. اما بیشتر دیوان‌های حکومتی فقط مسئول مخارج پولی‌اند و چنان‌که دیدیم، به‌دنبال دریافت منابع هرچه بیش‌ترند. هرکدام از این دیوان‌ها ایدئولوژی «توسعه‌طلبانه[1]»ای تدوین خواهند کرد که عموماً بر مشکلات حل‌نشده، خدمات ارائه‌نشده و سایر شاخص‌های نقصانی (اگرچه به شیوه‌ای خوش‌بینانه) تأکید خواهد کرد تا نشان دهند که دیوان دلیرانه برای مشکلاتش می‌جنگد، اما برای حل آن‌ها نیاز به منابع بیشتر دارد. همانطور که افسران ارشد خدمات نظامی پیش از کنگره علیه سیاست‌های وزارت دفاع حزب حاکم شهادت دادند، معمولاً حزب رقیب نیز از تعارض ایدئولوژیکی حاصل بهره خواهد برد.

این چهار تفاوت، پیامدهایی نیز دارند. مخاطبان ایدئولوژی دیوانِ نوعی نسبتاً محدود، اما به‌شدت مشتاق‌ترند تا مخاطبان نسبتاً بیشتر، اما کم‌تر مشتاقِ احزاب. بنابراین، مخاطبان دیوان معمولاً محصولی کامل‌تر، دقیق‌تر و پیچیده‌تر می‌خواهند. این تفاوت‌ها به‌واسطهٔ دامنهٔ محدودتر و ماهیت تخصصی‌تر فعالیت‌های دیوان برجسته‌تر می‌شود. ازاین‌گذشته، دیوان‌ها معمولاً در تصمیمات رومزهٔ خود بیشتر از ایدئولوژی‌ها بهره می‌برند؛ بنابراین معمولاً ایدئولوژی‌های آنان نسبت به ایدئولوژی احزاب باید به‌لحاظ درونی در عمق و جزئیات سازگارتر باشد.

[1]. expantionist

ازآنجاکه ایدئولوژی‌های دیوانی توسط مقامات رده‌بالا و در راستای منافع شخصی خودشان تدوین شده‌اند، بنابراین تمام آن‌ها دست‌کم هفت ویژگی مشترک دارند. نخست، هر یک بر منافع مثبت ناشی از کنش دیوان تأکید می‌کنند و هزینه‌های دستیابی به آن منافع را از قلم می‌اندازند.

دوم، هر تغییری که توسط ایدئولوژی دیوان نشان داده می‌شود، تقریباً همواره در پی حفظ یا گسترش فعالیت‌هایش خواهد بود تا محدودکردن آن‌ها. این دو خصلت ازآن‌رو مجال بروز می‌یابد که مقامات ارشد می‌خواهند تدوام راه دیوان را با اندازهٔ فعلی (اگر تحت سلطهٔ محافظه‌کاران باشد) یا با گسترش اندازه (اگر تحت سلطهٔ مدافعان، جانفشانان یا جاه‌طلبان باشد) توجیه کنند.

سوم، صراحت تعریف دیوان از سپهر دقیق فعالیت‌هایش به این بستگی دارد که این فضا آیا زیر ضرب دیوان‌های دیگر است یا به‌واسطهٔ «سلطه‌جویی کارکردی» توسط خود دیوان گسترش می‌یابد. هنگامی که سایر کارگزاران در تلاش‌اند تا کارکردهای دیوان را تصاحب کنند، ایدئولوژی دیوان به‌سرعت مرزهای فعالیت خود را با دقت ترسیم خواهد کرد. این بدان معناست که سایر کارگزاران پا را از مرزهای قانونی کارکردهای منطقی خود فراتر گذاشته‌اند. برعکس، وقتی دیوانْ خود به‌دنبال تجاوز به قلمرو سایر کارگزاران باشد، ایدئولوژی‌اش دربارهٔ مرزِ دقیق میان کارکردهای خود و کارکردهای سایر کارگزاران مبهم خواهد بود.

چهارم، ایدئولوژی هر دیوان به‌جای تأکید بر منافعی که برای اشخاص و گروه‌های خاص فراهم می‌کند، عمدتاً بر منافعی تأکید خواهد کرد که برای جامعه یا برای قریب‌به‌اتفاق شهروندان فراهم می‌کند. حتی هنگامی که بنیان حمایتی دیوان عمدتاً بر پایهٔ منافع خاص شکل گرفته باشد، باز هم این امر صادق است. این گروه‌ها به‌خوبی می‌دانند که دیوان چگونه در راستای منافع آنان عمل می‌کند. اما ایدئولوژی دیوان در وهلهٔ اول برای جلب حمایت اشخاصی طراحی شده است که اطلاعات دقیقی از منافع آن ندارند. ازاین‌گذشته، تأکید بر منافع خاص، به تضعیف اعتبار این ادعای دیوان خواهد انجامید که فعالیت‌هایش باید به‌نحوی ادامه یا گسترش یابد که در راستای انتفاع مردم (که هزینه‌هایش را می‌پردازند) باشد.

پنجم، ایدئولوژی هر حزب همزمان بر جذابیت و وضعیت اعلای کارایی و همکاری متمرکز جاری آن تأکید کند. کارایی عموماً به‌عنوان ویژگی جذابْ مورد پذیرش قرار گرفته است؛ تأکید بر آن موجب می‌شود حمایت از دیوان ارزشمندتر به‌نظر بیاید. همچنین تاجایی که ایدئولوژی عملاً کارایی و کنترلِ مرکزی درونِ دیوان را بهبود بخشد، قدرت نسبی مقامات رده‌بالا را در مقابل مقامات رده‌پایین افزایش خواهد داد. بااین‌حال، سازمان‌هایی که با هدف تشویق نوآوری تاسیس شده‌اند (مثل آزمایشگاه‌های پژوهشی) مستلزم فضایی نسبتاً آزادترند. ایدئولوژی آنان بر آزادی فردی اعضا تأکید دارند تا کارایی و کنترل متمرکز.

ششم، اگرچه ایدئولوژی‌های دیوانی مشخص‌تر و دقیق‌تر و باجزئیات‌تر از ایدئولوژی‌های حزبی‌اند، اما همچنان باید عمومی باقی بمانند. گنجاندن سیاست‌های جزئی، مانع از آن خواهد شد که ایدئولوژی‌ها به‌مثابه ابزاری ارزان برای اندیشیدن دربارهٔ فعالیت‌های دیوان مورد استفاده قرار گیرند.

هفتم، ایدئولوژی هر دیوانی دستاوردها و ظرفیت‌های آینده‌اش را برجسته می‌سازد و شکست‌ها و ناتوانی‌هایش را کم‌اهمیت جلوه می‌دهد. ازآنجاکه ایدئولوژی دیوان نه توسط ناظران عینی، بلکه توسط مقاماتی تدوین شده است که مسئول رفتار آن‌اند، دیدگاه بیش‌ازحد خوش‌بینانه دربارهٔ شایستگی دیوان، اجتناب‌ناپذیر است.

این خصایل نشان می‌دهند که ایدئولوژی دیوان دقیقاً بازتاب آنچه نیست که دیوان انجام می‌دهد. بلکه نسخه‌ای ایده‌آل از آنچه است که مقامات رده‌بالای دیوان دوست دارند که دیوان انجام دهد؛ ایدئولوژی دیوانْ تدوین شده است تا همچون ماشینِ روابط عمومی برای مقامات عمل کند. بااین‌حال، اگر ایدئولوژی دیوان کاملاً با رفتارش نامرتبط باشد، آن‌گاه کسانی که رهبران می‌خواهند بر آن‌ها تأثیر بگذارند در نهایت متوجه خواهند شد که ایدئولوژی، درون‌دادی اتکاناپذیر برای تصمیم‌سازی آنان است. در نتیجه، رفتار دیوان باید دست‌کم گرایشی به حرکت به سوی شرایط مورد نظر ایدئولوژی نشان دهد. این کار را می‌توان با تدوین رفتار دیوان مطابق ایدئولوژی آن، یا تغییر ایدئولوژی برای سازگاری با رفتار، یا هر دو مورد انجام داد. ازآنجاکه ایدئولوژی اساساً مقوله‌ای شفاهی است، معمولاً تغییر ایدئولوژی دیوان ساده‌تر از تغییر رفتار آن است. باوجوداین، اگر مفهومی به‌عنوان عامل اتحاد برای حمایت دیوان مورد استفاده قرار گرفته باشد، حتی تغییر مفهومی شفاهی نیز دشوار خواهد بود.

اینرسی ایدئولوژیکی و تأثیرات آن

هر دیوانی ایدئولوژی خود را به‌واسطهٔ سرمایه‌گذاری زمانی و تلاش رهبرانش انجام می‌دهد. این ایدئولوژی برای ایجاد حمایت خارجی و انسجام داخلی میان اشخاصی تدوین می‌شود که با مأموریت و فعالیت‌های آن (که در ایدئولوژی دیوان تشریح شده) موافق‌اند. درنتیجه، هر تغییر محسوسی در آن ایدئولوژی ممکن است منجر به تغییری در حمایت داخلی و خارجی شود، مگر این‌که بتوان آن را به‌عنوان پیامد منطقی شرایط محیطی جدید توجیه کرد. اما توضیح چنین تغییراتی در وضعیت، برای مصرف‌کنندگان ایدئولوژی دشوار خواهد بود، چرا که تمایلی به دریافت چنین داده‌هایی ندارند. ازاین‌رو، اگر خو گرفتن به ایدئولوژی مشخصی مستلزم زمان زیادی بوده باشد، ممکن است مدت زمان زیادی نیز طول بکشد که مصرف‌کنندگان ایدئولوژی به لزوم تغییر قانع شوند.

این بدان معناست که شاید پس‌ماندگی ایدئولوژیکی[1] افزایش یابد. ممکن است رخدادهای محیط دیوان به‌سرعت اتفاق بیفتند و ایدئولوژی را به‌نحوی تغییر دهند که به بهترین وجه در راستای منافع منتفعان عمل کند. بااین‌حال، اگر نتوان منتفعان آن را از شرایط جدید آگاه ساخت (بدین دلیل که در جهل عقلانی گیر افتاده‌اند)، ممکن است همچنان به حمایت از ایدئولوژی قدیمی ادامه دهند، حتی اگر انجام این کار دیگر به نفعشان نباشد.

هنگامی که ناگهان رخدادها موجب شوند ایدئولوژی دیوان منسوخ گردد، رهبران آن سه گزینه پیش روی خواهند داشت. نخست، می‌توانند ایدئولوژی منسوخ را حفظ و رفتار خود را با آن سازگار نمایند و بنابراین، نتوانند در راستای منافع منتفعان دیوان عمل کنند. این امر موجب پس‌ماندگی ایدئولوژیکی و پس‌ماندگی رفتار دیوانی می‌شود و رهبران نیز خطر این را به جان می‌خرند که ناکارآمد و منسوخ به نظر برسند. دوم، آن‌ها می‌توانند ایدئولوژی منسوخ را حفظ کنند، اما به‌نحوی رفتار نمایند که با منافع منتفعان همراستا باشد، اگرچه این رفتار با ایدئولوژی‌شان ناسازگار باشد. این امر موجب پس‌ماندگی ایدئولوژی می‌شود، اما موجب پس‌ماندگی رفتاری نمی‌شود. ازاین‌رو در چنین مواردی، رهبران در معرض مستقیم اتهام ریاکاری قرار دارند. سوم، رهبران می‌توانند ایدئولوژی جدیدی را که با منافع منتفعان سازگار باشد تدوین کرده و مطابق آن رفتار نمایند. ازاین‌رو، ایدئولوژی و رفتارشان فاقد پس‌ماندگی است. در این موارد، آنان خطر این را به جان

[1]. ideological lags

می‌خرند که در نظر حامیان دیوانْ به‌لحاظ ایدئولوژیکی ناسالم به‌نظر برسند، مگر این‌که حامیان متقاعد شوند که پذیرش ایدئولوژی جدید توجیه دارد. این، اصلی‌ترین ریسک چنین کاری است.

سیاستمداران نیز در مواجهه با ایدئولوژی حزبی با همین دورراهی مواجهند. اما سیاستمداران معمولاً افق‌های برنامه‌ریزی کوتاه‌تری از مقامات دارند، چرا که سیاستمداران با انتخابات دوره‌ای طرف‌اند و مقامات شاغلین دائمی‌اند. ازاین‌گذشته، حوزهٔ انتخابی سیاستمداران بالقوه شامل تمام شهروندان بزرگسالی است که در آن منطقه حضور دارند. بخش بزرگی از این اشخاص به‌لحاظ عقلانی توجهی به بیشترِ مسائل سیاسی و اقتصادی ندارند. بنابراین، احتمال مشاهدهٔ پس‌ماندگی ایدئولوژیکی از سوی حوزهٔ انتخابیه سیاستمداران در کوتاه‌مدت بیشتر است.

برعکس، «حوزهٔ انتخابیهٔ» دیوان شامل منابع اصلی حمایت خارجی از دیوان می‌شود، از جمله منتفعان مستقیم، هم‌پیمانان و تأمین‌کنندگان. بخش بزرگی از این حامیان به‌خوبی از مسائل دیوان آگاه‌اند و چندان تمایلی به مشاهدهٔ پس‌ماندگی ایدئولوژیکی ندارند.

در ثانی، احتمالاً نادیده‌گرفتن پس‌ماندگی ایدئولوژیکی پیامدهای شدیدتری برای سیاستمداران دارد تا بر مقامات. اگر سیاستمداری به دلیل این‌که ایدئولوژی و رفتار خود را تغییر داده اما رأی‌دهندگان به وی از رخدادها عقب مانده‌اند و نارضایتی کوتاه‌مدتی را بر حوزهٔ انتخابیه خود تحمیل کند، ممکن است پیش از آن‌که آموزش‌های لازم را به حوزهٔ انتخابیه بدهد در انتخابات آتی مغلوب شود. از سوی دیگر، مقام دیوانی می‌تواند بدون ترسِ از دست دادن جایگاه خود، ایدئولوژی و رفتار دیوان را تغییر دهد، به‌ویژه اگر بداند که حوزهٔ انتخابیه‌اش به‌زودی متوجه خواهد شد که وی در راستای منافع آن‌ها عمل کرده است. درنتیجه، ایدئولوژی‌های بوروکراتیک در واکنش به تغییرات محیطی احتمالاً انعطاف‌پذیرتر از ایدئولوژی‌های حزبی است. این یعنی هنگامی که مردم باوری نادرست دربارهٔ «منافع واقعی» خود دارند، مقامات دیوانی بهتر از سیاستمداران می‌توانند در راستای منافع مردم عمل کنند. البته که وقتی سیاستمداران بر دیوان‌ها حاکم‌اند، ایدئولوژی‌های دیوانی کاملاً عاری از محتوای سیاسی نخواهد بود. باوجوداین، مقامات دیوانی الزامی ندارند که همچون سیاستمداران نسبت به افکار عمومی حساس باشند، چرا که نه توسط مردم به این سمت منصوب شده‌اند و نه مسئول مستقیم این سِمَت‌اند.

این عدم حساسیت نسبی، ایراداتی نیز دارد. دیوانی که از حمایت قوی گروه‌های هم‌سود خارجی خاصی برخوردار است، می‌تواند برای مدتی طولانی علیه منافع اکثریتی مطلق عمل کند، به‌ویژه اگر این اکثریت از وجود دیوان بی‌اطلاع باشند.

در هر صورت، مادامی که رهبران دیوان به دلیل ترسِ ازدست‌دادن حمایت، از تغییر ایدئولوژی دیوان خودداری می‌کنند، تا حدی کنترل خود بر ایدئولوژی را از دست داده‌اند. آن‌ها در تصاحب چنین کنترلی با حامیان دیوان شریک‌اند، حتی اگر حامیان اصلاً از شکل‌دهی به ایدئولوژی دیوان آگاه نباشند.

کدام نوع از دیوان‌ها بیشتر به ایدئولوژی نیاز دارند

ازآنجاکه ایدئولوژی‌ها اساساً به‌منظور برقراری ارتباط با اشخاصی طراحی شده‌اند که قادر به دریافت اطلاعات دقیق و ایجاد اجماع قوی داخلی بر سر اهداف نیستند، دیوان‌هایی که برایشان این ارتباط و اجماع نقشی اساسی بازی می‌کند، بیشترین انگیزه را برای ایجاد ایدئولوژی‌ها و استفاده از آن دارند. این دیوان‌ها را می‌توان به‌صورت زیر بیان کرد:

– دیوان‌های بسیار بزرگ. آن‌ها به‌منظور ایجاد بنیانی برای انسجام درونی کافی، نیازمند ایدئولوژی‌اند.

– دیوان‌هایی که اعضایی با ویژگی‌های نسبتاً غیرعادی جذب می‌کند. ایدئولوژی موسع، به‌مثابه تبلیغاتی است که اعضای بالقوه با خصلت‌های مناسب را جذب می‌کند.

– دیوان‌هایی که خدماتشان صرفاً منافعی غیرمستقیم برای شمار زیادی از اشخاص مهیا می‌سازد. چنین دیوان‌هایی نیازمند ایدئولوژی‌اند تا اشخاص را متقاعد کنند که درواقع در حال دریافت منافع‌اند.

– دیوان‌هایی با کارکردهایی که مستلزم اجماع بر سر اهداف در سطوح عمیق‌تر در میان اعضای خود هستند.

– دیوان‌هایی که درگیر فعالیت‌های مناقشه‌برانگیزند. این دیوان‌ها از آن رو نیازمند ایدئولوژی‌اند که موجودیتشان را برای اعضای خود و جهان خارجی توجیه کنند، چرا که دائماً زیر ضرب‌اند.

– دیوان‌هایی که کارکردهایشان همپوشانی زیادی با سایر کارگزاران اجتماعی دارد. این سازمان‌ها دائماً یا در حال دفع حملات به قلمرو خود هستند، یا در حال حمله به قلمرو سایر کارگزاران. معمولاً مسئلهٔ واقعی مخاطره‌آمیز برای این دیوان‌ها آن است که پول و قدرت مورد مناقشه به چه کسی برسد. بااین‌حال، برای منافع خارجیانی که صرفاً کیفیت کار برایشان مهم است، باید این مسائل را در قالب ایدئولوژی و کارایی مطرح کرد.

– دیوان‌هایی که در تلاش‌اند تا به‌سرعت گسترش یابند. این دیوان‌ها باید دستیابی به منابع بیشتر را به‌نحوی توجیه کنند که مهیاکنندگان منابع بتوانند به حرفشان گوش کنند.

تمام این دیوان‌ها عملاً مجبور به ایجاد ایدئولوژی‌اند، فارغ از این‌که چه مقامات رده‌بالای دیوان واقعاً به ایدئولوژی دیوان باور داشته باشند، چه این‌که صرفاً در راستای منافع خودشان عمل کنند.

فصل بیستم: چگونگی تأثیر ناآگاهی بر فرایند بودجه‌بندی حکومت

مقدمه

این فصل مختصراً به تحلیل برخی روابط بنیادین میان ناآگاهی، هزینه‌های اطلاعات، ساختار سازمانی و فرایندهای بودجه‌بندی دیوان می‌پردازد.[i] ابتدا باید میان دو نوع دیوان تمایز قائل شویم. ***دیوان‌های مستقل*** (مثل کلیساها و دانشگاه‌های خصوصی) مسئول تأمین و نیز خرج‌کردن وجوه خویش‌اند. ***دیوان‌های وابسته***، بخشی از سازمان‌های بزرگ‌ترند و اساساً یا مسئول هزینه‌کردن وجوه خویش‌اند یا مسئول تأمین آن، اما ندرتاً پیش می‌آید که هر دو وظیفه را بر عهده داشته باشند. تقریباً تمام دیوان‌های حکومتی در این دسته جای می‌گیرند.

این‌که آیا دیوان را مستقل بدانیم یا وابسته تا حدی به‌واسطهٔ دامنهٔ تحلیل مورد نظر مشخص می‌شود. مثلاً دپارتمان علوم اقتصادی دانشگاه هاروارد دیوانی وابسته است، اما بخشی از دیوانی مستقل نیز محسوب می‌شود. تقریباً می‌شود هر دیوان مستقلی را مجموعه‌ای از دیوان‌های وابسته دانست. ما در اینجا تمرکزمان تماماً بر دیوان‌های وابسته است، چرا که دستهٔ بزرگ‌تری را شکل می‌دهند و فرایندهای بودجه‌بندی‌شان از الگویی مشترک پیروی می‌کند. بااین‌حال، بسیاری از نتایج ما را می‌توان برای دیوان‌های مستقل نیز به کار برد.

دیوان‌های مستقل بر اساس تفاوت‌ها در ساختارهای بزرگ‌تری که بخشی از آن‌اند، به چند دسته تقسیم می‌شوند. به‌طور خاص، فرایند بودجه‌بندی دیوان‌های حکومتی در جوامع دموکراتیک و جوامع غیردموکراتیک فرق دارد. ما در وهلهٔ نخست بر جوامع دموکراتیک متمرکز خواهیم شد، اگرچه می‌توان تحلیل‌مان را برای جوامع غیردموکراتیک نیز به‌کار برد.

انواع ناآگاهی دخیل در مسئله

فرایند بودجه‌بندی حکومت در هر جامعه‌ای، ناگزیر موجب پیدایش ناآگاهی در میان مشارکت‌کنندگان می‌شود. به‌لحاظ نظری، هر حزبی در نظام‌های دموکراتیک باید پیش از تدوین برنامه‌هایش بداند که شهروندان چه می‌خواهند و چه سیاست‌هایی امکان اجرا دارند. هر رأی‌دهنده‌ای باید بداند که حزب حاکم و مخالفانش حامی کدام سیاست‌ها هستند. در جوامع دموکراتیک و غیردموتراتیک، مقامات رده‌بالا باید بدانند که حاکمانشان چه انتظاراتی از آنان دارند، رقبایشان به دنبال چیستند و توانایی زیردستانشان چیست.

بااین‌حال، هر نوع اطلاعاتی از این دست مستلزم هزینه است؛ حتی اگر هزینهٔ پولی نداشته باشد دست‌کم هزینهٔ زمانی دارد. ازاین‌گذشته، تعداد سیاست‌هایی که حکومت مدرن باید بر عهده بگیرد بسیار زیاد است و ماهیتی بسیار پیچیده دارد. ناهمخوانی شدیدی میان پیچیدگی عملیات دیوان و ظرفیت جذب اطلاعات فرد یا گروه کوچک وجود دارد. این ناهمخوانی ناشی از فرایند بودجه‌بندی است. تصمیم‌سازان اصلی که باید در نهایت فعالیت‌های برنامه‌ریزی‌شدهٔ دیوان را تأیید کنند، یا افرادند (رأی‌دهندگان در نظام دموکراتیک) یا گروه‌های نسبتاً کوچک (قانونگذاران، مدیر کل و کارکنانش در نظام دموکراتیک، یا اقتدار سیاسی مرکزی در جوامع غیردموکراتیک). آنان باید بر مبنای ناآگاهی نسبی، قضاوت‌های لازم را انجام دهند. هیچ نوع ترتیبات سازمانی ممکنی نمی‌تواند موجب تغییر این واقعیت شود. ***تمام فرایند بودجه‌بندی بدین منظور طراحی شده است تا با متمرکز ساختن ظرفیت محدود آنان برای داشتن بیشترین اثرگذاری، پیامدهای این ناآگاهی را بر آن‌ها کاهش دهد.***

در یک نظام دموکراتیک، رأی‌دهندگان بسیار ناآگاه‌تر از تصمیم‌سازان کلیدی‌اند. برای بسیاری از آنان، سیاست فعالیتی جانبی است که کم‌ترین علاقه را بدان دارند. از سوی دیگر، قانون‌گذاران از تأثیر خود بر فرایند تصمیم‌سازی آگاه‌اند و انگیزه بسیاری برای آگاهی‌یابی دارند. ازاین‌گذشته، تعداد زیادی از رأی‌دهندگان می‌دانند که بعید است رأی آنان تأثیری بر نتیجه داشته باشد؛ بنابراین نگرش محاسبه‌گرانه و عقلانی، آنان را به ناآگاهی سیاسی سوق می‌دهد. اما هر هئیت قانون‌گذاری به قدری کوچک است که رأی هر فرد به احتمال زیاد بر نتیجه تأثیر خواهد گذاشت. علاوه‌براین، افراد [رأی‌دهندگان] نگران چگونگی نمایندگی خودشان [توسط سیاستمداران/قانونگذاران] هستند؛ ازاین‌رو هم انگیزه برای رأی‌دادن دارند و هم انگیزه برای آگاهی‌یابی دربارهٔ تمایلات سیاستمداران

یا قانونگذاران. در نهایت این‌که تقسیم کار درون هیئت قانون‌گذاری، به هر فردی درباره مسائلی که در آن متخصص است، قدرت اثرگذاری چشمگیری بر آرای سایرین می‌دهد. بنابراین، قانون‌گذاران برخلاف رأی‌دهندگان نیازی ندارند تا تأثیر خود را بر فرایند تصمیم‌سازی چنان تنزیل کنند که انگیزه‌شان را برای آگاهی‌یابی از بین ببرند. این احتمالاً یکی از دلایل کوچک نگه‌داشتن هیئت‌های قانون‌گذاری است. همین امر درباره مدیر کل و کارمندان کلیدی‌اش نیز صدق می‌کند. مدیر کل، کارکنان و هیئت قانون‌گذاری، برای دخالت در فرایند بودجه‌سازی بیش از رأی‌دهندگان انگیزه دارند. فرایند بودجه‌بندی اساساً برای کمک به عملکرد مؤثر این افراد طراحی شده است تا کمک به رأی‌دهندگان. به‌همین‌قیاس، در جوامع غیردموکراتیک، فرایند بودجه‌بندی تأسیس شده تا به اقتدار مرکزی کمک کند.

نقش مرکزی بودجهٔ سال گذشته

بودجهٔ حقیقی سال گذشتهٔ هر دیوانی، اساساً توصیفی است از نحوهٔ رفتار دیوان و هزینه‌های هر یک از عناصر رفتاری. این توصیف، نشان‌دهندهٔ انباشت حجم عظیمی از تلاش‌های گذشته است. درواقع، آخرین بودجهٔ هر سازمان را می‌توان به‌مثابه سرمایه‌گذاری‌ای دید که از مخارج زمان، انرژی و پول در سال‌های گذشته حاصل شده است. بودجه نمایانگر هزینه‌های ازدست‌رفتهٔ سازمان است و بنابراین، تمایل به ایجاد اینرسی عقلانی دارد. ما در فصل شانزدهم این پدیده را وارسیدیم، اما لازم است بار دیگر در اینجا بر ابعاد اصلی تأکید کنیم.

نخست، بودجهٔ سال گذشته نشان‌دهندهٔ سرمایه‌گذاری بر دستیابی به اجماع و نیز طراحی ساختار مورد نظر است. هر دیوانی خواهان حرکت به سوی تعادلی است که متضمن اجماع بر سر کنش‌هایش میان اعضا، مشتریان و سایر کارگزاران در ترتیبات قدرت باشد. این اجماع نشان‌دهندهٔ توافق ۱۰۰ درصدی میان کارگزاران یا حتی رضایت بالای هر کدام نیست؛ اما حاکی از آن است که وضع موجود چنان تحمل‌پذیر است که هیچ تلاشی از سوی هیچ شخص پرنفوذی برای تغییر آن صورت نپذیرد. این نوع سازش معمولاً پس از میزان چشمگیری آزمون و خطا برای آزمودن تمایلات و قدرت نسبی هر کارگزار به دست می‌آید.

بودجهٔ سال گذشته، نشان از چنین سازشی دارد. درست که ممکن است بسیاری از موارد آن محل مناقشه باشد. در برخی موارد، ضرب‌الاجل بودجه ناگزیر منجر به تصمیمی

با حداقل اجماع واقعی می‌شود. کشمکش بر سر چنین تصمیماتی ممکن است مادامی که احزاب به‌دنبال تغییر آن در بودجهٔ سال آینده هستند ادامه یابد. باوجوداین، بخش بزرگی از بودجهٔ هر دیوانی بیانگر نتایج مذاکرات گذشته‌ای است که تعادلی قابل اجرا میان احزاب ذی‌نفع ایجاد کرده است.

هر گاه تغییری مهم در شرایط اجتماعی رخ دهد، ممکن است فرایند ایجاد سازش جدید نیز آغاز شود. مثلاً جنگ جهانی دوم موجب رشد شدید هزینه‌های نظامی ایالات متحده شد که می‌بایست بعد از سال ۱۹۴۵ کاهش می‌یافت. این امر نشان‌دهندهٔ سازشی میان مقامات نظامی، رئیس‌جمهور، قانون‌گذار و تعداد زیادی ذی‌نفع خارج از حکومت بود (مثل تأمین‌کنندگان صنایع نظامی). اگرچه متخصصان نظامی از این موضوع ناراحت بودند، اما آن را پذیرفتند (یا این‌که استعفا دادند و جایشان را کسانی گرفتند که موضوع را پذیرفتند). جنگ کره شرایط نوینی را پدید آورد که مستلزم دور جدیدی از مذاکرات بود و منجر به سازش دیگری شد.

این مذاکرات میان ده‌ها و حتی هزاران حزب و گروه، به‌شدت دشوار و هزینه‌بر است. ازاین‌رو، هرگاه سازشی پایدار به‌دست آید، تمایل به ایجاد اینرسی درخوری دارد، چرا که بسیاری از احزاب مرتبط به‌دنبال اجتناب از متحمل‌شدن هزینه‌های بالای مذاکرات مجدد برای توافقی دیگرند. ***وارنر رولر شیلینگ***[1] این اثر را چنین توصیف می‌کند:

> اثر «ژیروسکوپ» که فرایند سیاست، روی محتوای سیاست اعمال می‌کند ... به‌نظر می‌رسد به‌طور خاص درباره بودجهٔ دفاعی مشخص شده. به‌رغم تحولات نسبتاً شگفت‌اگیز در هر جای دیگری در جایگاه امنیتی کشور، مجلس و رئیس‌جمهور به یک اندازه تمایل به چرخش در سطح عمومی مخارج سال به سال داشته‌اند... مشکلات مربوط به بودجهٔ دفاعی از پیچیده‌ترین مشکلاتی است که نخبگان سیاسی با آن مواجه می‌شوند؛ مشکلاتی‌اند که منافع و قدرت گروه‌های متعدد و نامتجانسی را در میان این نخبگان در بر می‌گیرد. تحت این شرایط، نمی‌توان اندیشه‌ها را به‌محض پدیداری به‌راحتی به چالش کشید و توافقات را پس از حصول مختل کرد... این امر دلیل ثبات اجماع بر سر بودجه و چرایی دشواری تغییر آن است، مگر این‌که تغییر از طریق تعدیل‌های متوالی،

[1]. Warner Roller Schilling

طولانی‌مدت و میانه یا تحت شرایط آسیب‌های شدید روحی، مانند جنگ کره اتفاق بیفتد.[ii]

دلیل دومی که چرا بودجهٔ سال گذشته نقشی اساسی در فرایند بودجه بازی می‌کند این است که هرگاه تغییرْ به ذات هزینه‌بر باشد، عقلانی است که هر تغییر پیشنهادی را به‌کمک مقایسهٔ آن با وضع موجود ارزیابی کنیم. تغییر بودجهٔ دیوان به‌معنای تغییر رفتار آن است و بنابراین شامل هزینه‌های چشمگیر تغییر نیز می‌شود. ازاین‌رو، قانون‌گذاران به دنبال آن‌اند که ببینند آیا بهبودهای مفروض در وضعیت موجود، ارزش هزینه‌کردن را دارد یا نه.

سوم، دیوان از برنامهٔ گنجانده‌شده در بودجهٔ سال پیش، تجربه‌ای واقعی کسب کرده است. بنابراین، بازده احتمالی آتی این برنامه را می‌توان به‌راحتی محاسبه کرد و آن را به‌خاطر نااطمینانی، با نرخی پایین‌تر از بازدهی که هنوز آزموده نشده، تنزیل کرد.

چهارم، بازنگری آن بخش از بودجهٔ سال گذشته که نشان‌دهندهٔ پاسخ‌های به‌ظاهر رضایت‌بخش به شرایطی است که تغییر نکرده‌اند، کاری است ناکارآمد. طراحی پاسخ‌های مناسب برای تمام شرایط زمان زیادی خواهد برد، چرا که دیوان هرگز با آن‌ها مواجه نبوده است. ازاین‌گذشته، تعهدات قانونی پیشین، تغییر بخش بزرگی از بودجهٔ پیشنهادی را غیرممکن می‌سازد. چنان‌که ***آرون ویلداسکی***[1] گفته است: «ممکن است بودجه، کوه یخی تصور شود که بزرگ‌ترین بخش آن زیر سطح و خارج از کنترل هر کسی است.»[iii] تنها راه عقلانی آن است که توجه را معطوف کنیم به طراحی پاسخ‌های جدید به شرایط تغییریافته، یا بازنگری در واکنش‌های پیشین که موجب ایجاد کژکارکردی یا مخالفت‌های جدی می‌شدند. بنابراین، مقاماتْ نوشتن برنامهٔ سال آینده را با ایجاد تغییر در برنامهٔ امسال آغاز می‌کنند. آن‌ها به‌سرعت از بخش‌های به‌ظاهر رضایت‌بخش عبور می‌کنند تا روی حوزه‌های دارای مشکل گذشته یا احتمالی آینده تمرکز کنند.

این استدلال حاکی از آن است که قانونگذاران نه بر تغییرات در بودجهٔ پیشنهادی، بلکه باید بر تغییر در شرایط زیربنای آن بودجه تمرکز کنند. بااین‌حال، اکثر قانونگذاران برای نشان دادن محل وقوع تغییرات در شرایط اساسی، بر تغییر در پیشنهادهای بودجه تکیه می‌کنند. مادامی که دیوان‌ها در واکنش به تغییرات در شرایط زیربنایی ناکام باشند،

[1]. Aron Wildavsky

این راهبرد کارساز نخواهد بود. ازاین‌رو قانونگذاران دست‌کم به برخی از مجراهای مازاد اطلاعاتی نیاز دارند تا آن‌ها را درباره تغییرات مهم محیطی مرتبط با حوزه‌های تخصصی مورد توجه بودجهٔ خود آگاه سازد.

رویه‌های ارزیابی بودجه‌ای طراحی‌شده برای کاهش هزینه‌های اطلاعات

سیاستمدارانِ مسئول اجرای بودجه‌های حکومت به‌دنبال استفادهٔ تا حد امکان کارآمد از ظرفیت‌های محدود خود برای سروکله زدن با حجم عظیم داده‌های بالقوه در دسترس خود هستند. آنان برای انجام این کار از ابزارهای صرفه‌جویی در هزینه‌های اطلاعات استفاده می‌کنند.[iv]

نخست، آنان توجه خود را عمدتاً بر تغییرات نهایی در بودجهٔ امسال در مقایسه با سال پیش متمرکز می‌سازند.

دوم، آنان تمام بودجهٔ حکومت را به بخش‌هایی تقسیم می‌کنند که جداگانه توسط متخصصان ارزیابی شده است. این نوع تخصصی‌سازی به قانونگذاران امکان می‌دهد تا نسبت به زمانی که تمام قانونگذاران کارشناس عمومی بودند، صلاحیت بسیار بیشتری را با توجه به فضای خاص فعالیت هر دیوان ایجاد کنند. مثلاً می‌توان به کمیته‌های فرعی کنگره اشاره کرد. به‌هرحال، این تاکتیک تأثیرات کم‌تر مشهود دیگری نیز دارد. هر قانونگذاری، به‌نحو فزاینده‌ای به نظرات همکاران خود دربارهٔ موضوعات خارج از تخصص خود متکی می‌شود. برعکس، نفوذ وی بر سیاست‌های حوزهٔ تخصصی خود بیشتر می‌شود. این تأکید بر دانش تخصصی، اهمیت توانایی فردی، شخصیت و کاریزما را در تعیین میزان نفوذ کلی هر قانونگذار کاهش می‌دهد.

مسئلهٔ دیگر این‌که هرچه قانونگذاران بر دانش تخصصی تأکید بیشتری داشته باشند، کمتر بر ارزیابی بودجهٔ حکومت در کل تأکید خواهند کرد. بنابراین، بودجهٔ کلی به‌مثابه نتیجهٔ تصادفی تعدادی از تصمیمات تخصصی ظاهر می‌شود. این امر توانایی قانونگذار را برای کنترل رفتار دیوان‌های منفرد افزایش می‌دهد، اما از توانایی‌اش برای ایجاد برنامه‌ای کاملاً هماهنگ می‌کاهد.[v] این احتمال را نیز افزایش می‌دهد که قانونگذاران از مشکلاتی که درون تخصص تعریف‌شدهٔ هر دیوانی است غفلت کنند، یا تأثیرات سرریز سیاست‌های دیوانی را بر سایر دیوان‌ها یا بر عناصر سازمان‌نیافته در جامعه نادیده می‌گیرند. یکی از راه‌های مقابله با این نتیجهٔ نامطلوب، بیشینه‌سازی فرصت‌های نظردهی در شکل‌گیری

سیاست‌ها برای تمام اشخاص و گروه‌هایی است که احتمالاً تحت تأثیر آن سیاست قرار می‌گیرند.

سوم، سیاستمداران کلیدیْ بسیاری از تصمیمات سیاسی را بخشی از توالی طولانی کنش‌هایی می‌بینند که در آن هر مشکل آن قدر پایدار خواهد بود یا مکرراً اتفاق خواهد شد که اشتباهات امروز را بتوان از طریق سازوکارهای بازخوردی اصلاح کرد. پیش‌بینی تمام پیامدهای سیاستی معین، ناممکن است. بنابراین، تصمیم‌سازان می‌توانند با تکیه بر بازخوردهای پیشین از اشخاص و گروه‌های متأثر برای شناخت پیامدهای مهم، در هزینه‌های اطلاعات صرفه‌جویی کنند. این ابزار برای سیاست‌های یک‌بارهٔ معطوف به مشکلات غیرتکراری کاربردی ندارد. ازاین‌گذشته، این رویکرد آزمون و خطا اشکالاتی جدی نیز دارد: پیش‌فرضش این است که اشخاص و گروه‌های متأثر همزمان می‌دانند که متأثرند و صدای خود را نیز به گوش دیگران می‌رسانند. ازاین‌رو، عناصر سازمان‌نیافتهٔ جامعه را کمتر به منصه ظهور خواهد رساند و منافع سازمان‌یافته را بیشتر. همچنین، ازآنجاکه ابتدا اقدام و سپس مشورت می‌کنند، کنش‌هایی که با نادیده گرفتن تأثیرات منفی انجام می‌شود ضررهای جبران‌ناپذیری را وارد می‌کند که دیگر نمی‌توان آن‌ها را به وضعیت پیشین بازگرداند.

چهارم، ارزیابان بودجه تمرکز خود را بر حوزه‌هایی از سیاست متمرکز خواهند کرد که بیشترین توجه عمومی را برانگیخته یا موجب شدیدترین شکایت‌ها شده است. این امر موجب انتقال برخی از هزینه‌های تصمیم‌گیری برای بررسی بخش‌هایی از بودجه از ارزیابان به دیگرانی با دانش تخصصی بیشتر مثل گروه‌های فشار یا مقامات دیوان مخالف می‌شود. همچنین مانع چندپارگی فرایند بودجه‌بندی مذکور (که به‌نوبهٔ خود موجب ناسازگاری‌های جدی میان دیوان‌های مختلف می‌شود) می‌گردد. در صورتی که پیامدهای این تصمیمات قطعاً موجب ایجاد اعتراضاتی از سوی اشخاص و گروه‌های آسیب‌دیده شود، می‌توان بدون ملاحظات اولیه نسبت به پیامدهای نامطلوب آن‌ها در هر جای دیگر، تصمیمات را اتخاذ کرد. مزایا و معایب این تاکتیک مشابه همان تاکتیک قبلی است.

پنجم، سیاستمداران تعداد زیادی متخصص را به کار می‌گیرند تا به آنان در ارزیابی لوایح بودجه‌ای کمک کنند. این، یکی دیگر از مثال‌های ***قانون تکرار کنترل*** است که در فصل دوازدهم به آن اشاره شد: ***هر تلاشی برای کنترل سازمان پیچیده، موجب***

پیدایش سازمان پیچیدهٔ دیگری خواهد شد. بنابراین، کارمندان «شخصی» رئیس‌جمهور ایالات متحده (از جمله دیوان بودجه) اکنون به بیش از ۱۰۰۰ نفر می‌رسند.

هر پنج تاکتیک مذکور عملاً برای هر گروه نسبتاً کوچکی که در تلاش است تا برنامه‌های پیشنهادی یک یا چند سازمان بزرگ را کنترل یا بازبینی کند، الزامی است. این تاکتیک‌ها توسط مقامات رده‌بالای داخل دیوان به‌هنگام تدوین بودجه، مورد استفاده قرار می‌گیرد. تقریباً مشابه همین تاکتیک‌ها نیز توسط رهبران سیاسی جوامع غیردموکراتیک مورد استفاده قرار می‌گیرد.

فصل بیست و یکم: افزایش بوروکراتیزاسیون، بهره‌وری اجتماعی و آزادی فردی

مقدمه

باور به این‌که جامعهٔ ایالات متحده به دلیل اهمیت روزافزون سازمان‌های بزرگ در زندگی آمریکایی، هر روز بیش از دیروز «بوروکراتیزه» می‌شود، در حال افزایش است. عموماً این روند را نامطلوب می‌دانند. منتقدان بوروکراتیزاسیون[1] باور دارند که فرد میانه در شبکهٔ سفت‌وسخت قواعد و مقررات که توسط سازمان‌های بزرگ «بی‌چهره» تدوین شده‌اند، در دام می‌افتد. همچنین از این می‌ترسند که جامعه به زیر سلطهٔ امپراطوری‌سازی[2]، هزینه‌های بیهوده، اشتباهات فاحش، کاغذبازی‌های ناتمام، تأخیرات ناامیدکننده، «شانه خالی کردن از زیر بار مسئولیت» و سایر ترس‌هایی که به بوروکراسی نسبت می‌دهند درآید.

این فصل در این باره بحث می‌کند که آیا بوروکراتیزاسیون واقعاً در حال افزایش است، چه چیزی موجب روندهای غالب آن می‌شود و تأثیرات احتمالی آن بر آزادی فردی و کارآمدی کنش اجتماعی چیست؟

آیا جامعه بوروکراتیک‌تر می‌شود؟

پدیده‌های زیر را می‌توان به‌عنوان شواهدی برای بوروکراتیک‌تر شدن جامعه‌ای مفروض تفسیر کرد:

---

[1]. bureaucratization
[2]. empire bulding

– افزایش نسبت نیروی کار شاغل در سازمان‌های غیربازاری بزرگ (مثل کارگزاران حکومتی).

– افزایش روزافزون مقررات سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و زندگی فرهنگی توسط چنین سازمان‌هایی.

– افزایش نسبت نیروی کار متشکل از افرادی که برای بنگاه‌های بزرگ بازارمحور کار می‌کنند، اما ستانده‌ای تولید می‌کنند که در بازارها قابل ارزش‌گذاری نیست. این امر می‌تواند به یکی از شیوه‌های زیر (یا هر دو) رخ دهد:

۱. افزایش نسبت نیروی کار شاغل در بنگاه‌های بزرگ، اما بدون هیچ تغییری در نسبت کارمندانی که در آن بنگاه هیچ محصول مستقیماً قابل فروشی تولید نمی‌کنند.

۲. تغییر در توزیع اشتغال در بنگاه‌های بزرگی که موجب افزایش نسبت کارگرانی شود که هیچ محصول مستقیماً قابل فروشی تولید نمی‌کنند.

ازآنجاکه متن حاضر در وهلهٔ اول پژوهشی نظری است، سعی نخواهیم کرد که حقایق مرتبط با شاخص‌های بالقوه را بیازماییم. برعکس، صرفاً به ذکر چند آمار مرتبط می‌پردازیم.

نخست، نسبت کل نیروی کاری که در ایالات متحده توسط تمام حکومت‌ها استخدام شده‌اند، با نرخ چشمگیری در حال افزایش است. جزئیات آن در جدول ۴ آمده است.

ازآنجاکه بیشتر کارکنان حکومت در دیوان‌ها مشغول‌اند، این امر شواهد معتبری ارائه می‌دهد که بوروکراسی حکومت ایالات متحده به‌طور مطلق و نسبی در حال افزایش است. ازاین‌گذشته، سرعت رشد آن پس از جنگ جهانی به‌طرز چشمگیری بیشتر از دوران پیش از جنگ بوده است.

دوم، نمی‌توان هیچ متر و معیاری را مشخص کرد که با اطمینان نشان دهد آیا میزان مقررات‌گذاری توسط دیوان‌ها در حال افزایش است یا کاهش. بااین‌حال، اجماعی گسترده و غیررسمی بر سر این موضوع وجود دارد که سطح مطلق مقررات‌گذاری حکومت بر طیف وسیعی از فعالیت‌ها، به‌طرز چشمگیری پس از جنگ جهانی دوم افزایش یافته است. این حقیقت که حکومت‌ها در زمان صلح نسبت به پیش از آن، بخش بزرگ‌تری از نیروی

کار را به استخدام خود درمی‌آورند و بخش بزرگ‌تری از محصول ملی نهایی را جذب می‌کنند، این نتیجه‌گیری را تأیید می‌کند.

جدول ٤

اشتغال حکومت با احتساب نیروهای مسلح

سال	تعداد (هزار نفر)	درصد از تعداد کل نیروهای شاغل
۱۹۰۰	۱۱۱۰	۴.۱
۱۹۱۰	۱۷۳۶	۴.۹
۱۹۲۰	۲۵۲۹	۶.۳
۱۹۳۰	۳۳۱۰	۷.۳
۱۹٤۰	۳۷۶۲	۸.۳
۱۹۵۰	۷۲۴۵	۱۲.۳
۱۹٦۰	۱۰۸۶۷	۱۵.۷
۱۹٦۵	۱۲۵۳۴	۱۶.۸

Sources: U.S. Bureau of the Census, Statistical Abstract of the United States: 1965, 86th Edition (Washington, D.C., 1965), pp. 216, 440; Council of Economic Advisers, Economic Indicators: November 1965, (Washington, D.C., 1965), pp. 10-13; Solomon Fabricant, The Trend of Government Activity in the United States Since 1900 (New York: National Bureau of Economic Research, 1952).

سوم، شواهدی وجود دارد که بنگاه‌های بزرگ بخش خصوصی در اقتصاد ایالات متحده سریع‌تر از بنگاه‌های کوچک رشد می‌کنند. بین سال‌های ۱۹۴۷ تا۱۹۶۱، شمار شرکت‌های بزرگ ۱۱۵.۶ درصد رشد داشته است، درحالی‌که تعداد کل بنگاه‌ها فقط ۴۱ درصد رشد داشته است.[i] اگرچه نمی‌توان تمام این شرکت‌ها را بزرگ دانست، اما میانگین دریافتی کل به ازای هر شرکت در سال ۱۹۶۱ برابر با ۶۹۲.۳۸۹ دلار بوده است. این عدد ۳۷ برابر میانگین مشابه برای شرکت‌های تک‌مالکی[۱] (۱۸۵۰۰ دلار) و تقریبا ۹ برابر میانگین شراکت تضامنی[۲] (۷۸۱۸۲ دلار) می‌باشد. ازاین‌گذشته، اگرچه شرکت‌های بزرگ فقط ۱۰.۵ درصد تمام بنگاه‌های خصوصی در سال ۱۹۶۱ را تشکیل می‌دهند، اما ۷۷.۱ درصد تمام درآمدهای کسب‌وکارهای خصوصی را از آن خود می‌کنند. این داده‌ها حاکی از افزایش اهمیت نسبی شرکت‌های بزرگ نیز می‌باشد، چرا که در سال ۱۹۴۷ این شرکت‌ها ۶.۸ درصد تمام بنگاه‌ها را تشکیل می‌دادند و ۶۸.۸ درصد تمام درآمدهای بخش خصوصی را از آن خود کرده بودند.

[1]. sole proprietorship
[2]. active partnership

این ارقام ثابت نمی‌کند که بنگاه‌های خصوصی بزرگ نسبت بیشتری از کل نیروی کار را در قیاس با سال‌های اولیهٔ پس از جنگ جهانی دوم استخدام می‌کنند. بااین‌حال، داده‌ها نشان می‌دهند که آن‌ها سهم فزاینده‌ای را از کل اشتغال تمام بنگاه‌های خصوصی تشکیل می‌دهند، در نتیجه احتمال این‌که فردی که برای بنگاهی خصوصی کار می‌کند یک بوروکرات باشد، افزایش می‌یابد، چرا که بوروکرات‌ها فقط در سازمان‌های بزرگ است که می‌توانند وجود داشته باشند.

دست آخر این‌که مشاغلِ درون بنگاه‌های بزرگ خصوصی، به‌شدت تغییر یافته و از مشاغل تولیدی به سمت مشاغل اجرایی رفته‌اند.[ii] در سال ۱۹۶۴ این نسبت به ۲۶ درصد رسیده است. مشاغل تولیدی را بسیار ساده‌تر از مشاغل اجرایی می‌توان با استفاده از روش‌های حسابداری هزینه، به قیمت‌های بازار ربط داد. ازاین‌رو، این افزایش در اهمیت نسبی مشاغل اجرایی در بنگاه‌های تولیدی، دست‌کم نشان از این احتمال قوی دارد که بوروکراسی در چنین بنگاه‌هایی افزایش یافته است.

مسلماً شواهد فوق را دشوار بتوان قانع‌کننده یافت. باوجوداین، می‌توان آن را تأییدی بر این تصور دانست که بوروکراتیزاسیون در ایالات متحده در حال افزایش است.

برخی علل احتمالی بوروکراتیزاسیون روزافزون

تمام چهار علت احتمالی این بوروکراتیزاسیون فزاینده را می‌توان با گرایش‌های جوامع مدرن به افزایش جمعیت، پیچده‌تر شدن تخصصی‌سازی، پیچیده‌تر شدن فناوری، افزایش شهرنشینی و سرانه ثروت بیشتر طی گذر زمان مرتبط دانست.

نخست، هر چه جوامع پیچیده‌تر می‌شوند، بروز تعارضات بیشتر می‌شود که این نیز مستلزم حل‌وفصل از طریق کنش‌های غیربازاری (به‌ویژه کنش‌های حکومت) است. رشد اقتصادی جوامع مدرن به‌واسطهٔ تشدید تقسیم کار و نیز توسعهٔ تکنیک‌ها و سازمان، به‌وقوع پیوسته است. تخصصی‌سازی شدید موجب ایجاد شبکهٔ بسیار پیچیدهٔ روابط میان افراد شده است. بسیاری از این روابط دارای آثار جانبی است، یعنی کنش‌های فرد که بدون عبور از مسیر بازار مستقیماً بر رفاه دیگران تأثیر می‌گذارد. ازاین‌گذشته، ازآنجاکه شهرنشینی موجب نزدیک‌تر شدن افراد به یکدیگر می‌شود، افزایش شهرنشینی در کنار تخصصی‌سازی فزاینده احتمالاً موجب افزایش مداوم نسبت تمام روابطی می‌شود که چنین آثار جانبی ایجاد می‌کنند. همان‌طور که در فصل چهارم اشاره شد، این آثار مکرراً موجب مقررات‌گذاری توسط سازمان‌های غیر بازاری می‌شوند.

دوم، جمعیت فزاینده و ثروت جوامع مدرن، موجب افزایش متوسط اندازهٔ بسیاری از سازمان‌های درونِ جامعه شده و اندازهٔ بزرگ سازمان، ویژگی ذاتی ضروری بوروکراسی است. بنگاه‌های خصوصی بزرگ‌تر می‌شوند زیرا امکان تولید انبوه کالاهای تخصصی موجب صرفه‌به‌مقیاس شده و بنگاه‌های بزرگ را کارآمدتر می‌سازد. کارگزاران حکومت بزرگ‌تر می‌شوند، چرا که باید با حوزه‌های دارای نفوذ بزرگ‌تری سروکار داشته باشند یا وابستگی‌های متقابل پیچیده‌تری را با سایر کارگزاران (از جمله سایر دیوان‌ها) مدیریت کنند. هرچه سازمان بزرگ‌تر شود، احتمال این‌که مشاغلش چهار شاخص ما را دربارهٔ مشاغل بوروکراتیک داشته باشند بیشتر می‌شود.

سوم، تغییرات فناورانه موجب تقویت مکانیزاسیون مشاغل بازارمحور شده است. این مشاغل، دو ویژگی مساعد برای مکانیزاسیون دارند. فرایندهایی که دارند و محصولی که تولید می‌کنند به‌وضوح قابل تعریف‌اند و هر عملیاتی پیش از آن که مکانیزه شود باید دقیقاً تعریف شود. همچنین انجام محاسبات اقتصادی چنین مشاغلی ساده‌تر است، چرا که هزینه‌ها و درآمدها را نیز می‌توان دقیقاً تعریف کرد. این امر موجب ساده‌تر شدن این تصمیم می‌شود که آیا جایگزینی ماشین با انسان نتیجه‌بخش است یا خیر. مکانیزاسیون سریع‌تر مشاغل غیربوروکراتیک، موجب افزایش نسبت بوروکرات‌ها در جمعیت فعال شاغل می‌شود (اگرچه الزاماً نسبت تولیدات آن‌ها را در محصول کل افزایش نمی‌دهد).

چهارم، با ثروتمندتر شدن جوامع، اعضای جوامع عمدتاً آن کالاهایی را ترجیح می‌دهند که به‌بهترین‌وجه توسط سازمان‌های غیربازاری عرضه می‌شوند. مدت‌هاست که اقتصاددانان متوجه شده‌اند با افزایش درآمد سرانه هر کشور، ترکیب نیروی کار نیز تغییرات نظام‌مندی بر خود می‌بینند. ابتدا نسبت کارگران در مشاغل اولیه (معدن، شیلات، کشاورزی) کاهش و سپس تعدادشان در مشاغل ثانویه (تولید و فراوری مواد) افزایش می‌یابد. سپس نسبت مشاغل ثانویه به مشاغل ثالث (توزیع و خدمات)، شاید حتی به‌صورت مطلق کاهش می‌یابد. تغییر سوم ممکن است شامل تأکید بیشتر بر خدمات خاصی باشد که باید توسط سازمان‌های غیربازارمحور ارائه شود (یا به‌صورت سنتی ارائه می‌شدند). مثلاً می‌توان به آموزش اشاره کرد؛ یا یارانه‌های عمومی به امکانات

زیبایی‌شناختی یا تفریحی غیرخودحمایتی[1] مانند موزه‌های هنر، مراکز موسیقی، استودیوم‌های ورزشی و پارک‌های بزرگ.

آیا دیوان‌ها بیش از حد گسترش یافته‌اند؟

دلایل مذکور برای انتظار افزایش بوروکراتیزاسیون، هیچ دلالتی دربارهٔ این‌که آیا گسترش واقعی دیوان‌ها احتمالاً با رشد بهینهٔ نظری آن‌ها مطابقت دارد یا نه ارائه نمی‌دهد. این مشکل را می‌توان به صورت زیر بازنویسی کرد:

۱. آیا گرایشی ذاتی برای وجود تعداد بیش‌ازحد دیوان‌ها وجود دارد، خواه به دلیل ایجاد تعداد زیادی دیوان، خواه به دلیل عدم تعطیلی دیوان‌های منسوخ؟

۲. آیا هر دیوان منفرد گرایشی ذاتی به افزایش افراطی (بیش‌ازحد) تولید خود دارد، خواه به صورت هر واحد ستانده به‌ازای هر واحد نهاده، خواه به صورت دامنهٔ کل فعالیت‌ها؟

۳. اگر تمام دیوان‌ها را یک کل واحد در نظر بگیریم، آیا دارای این گرایش ذاتی‌اند که محصول کل خود را افزایش دهند، خواه به‌صورت هر واحد ستانده به‌ازای هر واحد نهاده، خواه به صورت دامنهٔ کل فعالیت‌ها؟

واضح است که پیش از پاسخ به این پرسش‌ها، باید «بیش‌ازحد» را به‌صورتی دقیق تعریف کنیم. باوجوداین، چنین کاری ناممکن است. ازآنجاکه ارزش محصول دیوان را نمی‌توان در بازار آزاد مشخص کرد، باید آن را به شیوه‌ای دیگر و معمولاً سازوکارهای گزینش سیاسی مشخص کرد. هنگامی که جامعه دارای ارزش‌های متفاوتی باشد، محصولات دیوان می‌تواند برای عده‌ای کاملاً بی‌ارزش و برای عده‌ای دیگر کاملاً مفید باشد. این امر موجب می‌شود نتوان ارزش واقعی آن را محاسبه کرد. بنابراین پرسش‌های مذکور اساساً ماهیتی سیاسی و اخلاقی دارند و نمی‌توان به‌لحاظ علمی آن‌ها را پاسخ داد.

این بدان معنا نیست که هرگز نمی‌توان از معیارهای علمی برای سنجش عملیات دیوان‌های منفرد بهره برد. در بسیاری از موارد، می‌توان برخی شیوه‌های خاص انجام کارها را برتر از سایر روش‌ها دانست. همچنین تحلیل‌های علمی می‌تواند کمک ارزشمندی به تصمیم‌سازی دیوان نماید، حتی اگر تصمیم نهاییْ به ارزش‌ها یا آرای دیگران وابسته باشد. علاوه‌براین، به‌طور شهودی می‌توانیم فرض کنیم که مقدار کل اتلاف و ناکارآمدی در جامعه احتمالاً با تسلط بیشتر بوروکراسی افزایش می‌یابد. این امر

[1]. non-self-supporting

ازآن‌رو محتمل‌تر است که تعریف و شناسایی اتلاف حقیقی در دیوان‌ها سخت‌تر از بنگاه‌های خصوصی است. همچنین، بر خلاف بنگاه‌های خصوصی، هیچ سازوکار خودکاری برای تحدید اتلاف در دیوان‌ها وجود ندارد. این نتیجهٔ مسلماً آزمون‌ناپذیر نشان می‌دهد که با فرض ثبات سایر شرایط، جامعه باید ترتیباتی فراهم سازد تا در صورت امکانْ خدمات توسط بنگاه‌های بازارمحور تولید شود، نه توسط دیوان‌ها. بااین‌حال، این بدان معنا نیست که روندهای اخیر بوروکراتیزاسیون جامعه، افراطی بوده یا در آینده چنین خواهد شد.

اگرچه نظریهٔ ما به ما امکان قضاوت دربارهٔ این‌که آیا در بوروکراتیزاسیون افراط شده یا نه نمی‌دهد، اما نتیجهٔ مهم و مرتبط با مسئله را پیش رویمان می‌گذارد. منتقدان دیوان‌ها معمولاً ادعا می‌کنند که رشد افراطی دیوان‌ها ناشی از گرایش ذاتی آن‌ها به گسترش است، نه ناشی از نیاز واقعی اجتماعی به خدمات آن‌ها. بااین‌حال، دیوان‌ها نمی‌توانند بدون منابع اضافی که باید از طریق مشارکت داوطلبانه یا کارگزار تخصیص‌گر حکومت به دست آورند، گسترش یابند. اما چنان‌که دیدیم، کارگزاران خارجی در جوامع دموکراتیک، چنین منابعی را به دیوان نخواهند داد مگر این‌که دیوان محصولی با ارزشِ متناسب برایشان تولید کند (با فرض این‌که دیوان، سازمانی نظامی نیست که آن‌ها را وادار به این کار کند). بنابراین در مفهومی موسع، دیوان‌ها با کارگزاران حامی خود وارد مبادلات جبرانی داوطلبانه می‌شوند. بنابراین، گسترش دیوان‌ها در سال‌های اخیر در نظام‌های دموکراتیک عمدتاً بر اساس مطالبات نهادهای غیربوروکراتیک درون آن رخ داده است. درنتیجه، ممکن است فرض کنیم این نهادها معتقد نیستند که بوروکراتیزاسیونِ کلی جامعه، افراطی بوده است یا این‌که دیگر از آن حمایت نخواهند کرد.

حتی اگر تمام شهروندان باور داشته باشند که قریب‌به‌اتفاق تمام تلاش‌های بوروکراتیک حکومت موجب اتلاف منابع می‌شود، همچنان این نتیجه کاملاً معتبر است. هر شهروندی می‌تواند به‌راحتی بسیاری از دیوان‌های حکومتی را فهرست کند که هزینه‌هایشان بیش از منافعی است که برای وی فراهم می‌کنند. اما برخی دیوان‌های مشخص، منافع بیشتری برای اقلیتی از شهروندان (از جمله خود وی) فراهم می‌کنند. این منتفعان باید با حامیان سایر دیوان‌هایی که در خدمت اقلیت‌اند وارد ائتلاف شوند تا بتوانند منافع بزرگ‌تری کسب کنند. مادامی که مطلوبیت کل کسب‌شده توسط عمدهٔ شهروندان در این فرایندِ حامی‌پروری بر هزینه‌هایش بچربد، به‌طور ضمنی از گسترش بوروکراسی

ناشی از این فرایند حمایت می‌کنند، حتی اگر آشکارا از هدررفت‌ها در دیوان‌هایی که مستقیماً ایشان را منتفع نمی‌سازند شکایت کنند.

اگر اندازهٔ بوروکراسی در کل بیش‌ازحد افزایش‌یافته باشد، برخی احزاب سیاسی از کاهش چشمگیر اندازهٔ بوروکراسی که بر طیف عظیمی از دیوان‌های در خدمت اقلیت اثر می‌گذارد حمایت خواهند کرد. این احزاب رأی آن شهروندی را به‌دست خواهند آورد که باور دارد هزینه‌ای که برای حمایت دیوان‌های اتلاف‌گر می‌پردازد بیش از منافعی است که از دیوان‌های در خدمت اقلیت (از جمله خودش) به‌دست می‌آورد. اگر چنین شهروندانی در اکثریت باشند، حزبِ ویرانگر دیوان‌ها انتخاب خواهد شد و احتمالاً اندازهٔ تمام دیوان‌ها را کاهش خواهد داد. تا زمانی که این اتفاق بیفتند، مجبوریم نتیجه بگیریم اندازهٔ کلی بوروکراسی نسبت به خدماتی که برای جامعه فراهم می‌کند، بیش‌ازحد بزرگ نیست.[iii]

این نتیجه برای جوامع غیردموکراتیک صادق نیست. ازآنجاکه احزاب مخالف واقعی اجازهٔ تأسیس ندارند، شهروندان هرگز بخت رأی‌دادن به حزب [یا قانون اساسی] را نخواهند داشت که وضع موجود را تغییر داده یا در کاهش اندازه دیوان مشارکت کند. ازاین‌گذشته، این گروهِ حاکم است که حکومت را کنترل می‌کند و احتمالاً گرایش ذاتی دیوان‌های حکومت به گسترش را تشویق خواهد کرد. ازاین‌رو کاملاً محتمل است که بوروکراسی حکومتی درواقع در تمام حکومت‌های غیردموکراتیک، بیش‌ازحد بزرگ باشد.

آزادی فردی و رشد بوروکراسی

با مقایسهٔ زندگی کنونی در ایالات متحده با دهه‌های پیشین، دشوار بتوان در این امر شک کرد که سطح مطلق کنترل اِعمالی توسط دیوان‌ها بر افراد افزایش یافته است. هر شهروندی این را حس می‌کند که امروز مجبور است فرم‌های بیشتری پر کند یا با مقامات بیشتری سروکله بزند. باوجوداین، اگر از این امر نتیجه بگیریم دیوان‌ها آزادی انتخاب افراد را محدود کرده‌اند، مرتکب خطایی خام شده‌ایم. واژهٔ ***آزادی*** دو معنی مختلف دارد: قدرت انتخاب و فقدان محدودیت. این درست که دیوان‌ها امروزه بیش از گذشته بر شهروندان محدودیت اعمال می‌کنند. بااین‌حال، شهروند امروز نسبت به پیشینیان خود از طیف وسیع‌تری از انتخاب رفتارِ ممکنْ بهره می‌برد. ازاین‌گذشته، تعداد گزینه‌های رفتاری در دسترس وی، هر سال از طریق تغییراتی مانند هواپیماهای مافوق صوت، افزایش درآمد حقیقی، افزایش تجارت خارجی، بزرگراه‌های بهتر، تعطیلات طولانی‌تر، مستمری بازنشستگی بیشتر و بسیاری از موارد دیگر افزایش می‌یابد.

این تحلیل، چهار نتیجهٔ مهم را ارائه می‌کند. نخست، آزادی کلی فردِ میانه[1] درواقع به‌سرعت افزایش می‌یابد. اگرچه مقررات اعمالیِ دیوان‌ها بر وی همچنان در حال افزایش است، اما گزینه‌های کنش وی با سرعت بیشتری در حال افزایش است.

دوم، افزایش مقررات بوروکراتیک درواقع یکی از علل آزادی بیشتر اوست. نیروهایی که گزینه‌های بیشتری در اختیار وی قرار می‌دهند، همان‌هایی‌اند که نیاز به قواعد بوروکراتیک بیشتر را ایجاد می‌کنند. بدون افزایش مقررات بوروکراتیک، نیروهایی مثل تغییرات فناورانه، شهرنشینی و تقسیم کار فزاینده، یا ناممکن خواهند بود یا منجر به سازمان‌نیافتگی بیشتر و گزینه‌های محدودتر در دسترس افراد خواهند شد. بنابراین، بوروکراتیزاسیون بیشتر یکی از هزینه‌های ذاتی آزادی انتخاب بیشتر است و بدون کاهش این آزادی نمی‌توان بوروکراتیزاسیون را از بین برد.

سوم، این درست که دیوان‌ها اغلب محدودیت‌هایی بیشتر از آنچه که برای انجام کارکردهای اجتماعی‌شان لازم است، بر فرد اعمال می‌کنند. بنابراین، حتی اگر اثر کلی افزایش بوروکراتیزاسیون، افزایش انتخاب فردی باشد، اثر نهایی برخی مقررات، محدودسازی غیرضروری انتخاب است که عمدتاً به‌نفع اعضای دیوان طراحی شده است.

چهارم، کاملاً ممکن است که بوروکراتیزاسیون روزی آن قدر گسترده شود که منجر به کاهش آزادی انتخاب گردد. این امر زمانی اتفاق می‌افتد که دیوان‌ها تقریباً تمام تولید اقتصادی را در دست گیرند و اقتصاد را بدون هیچ‌گونه جهت‌گیری بازاری اداره کنند. ممکن است دیوان‌ها تولید کل را به‌طرز چشمگیری کاهش داده و به پایین‌تر از آن مقداری برسانند که تحت مدیریت بازارمحور خصوصی به دست می‌آمد. یا ممکن است ترکیب محصول نهایی را به‌نحوی تغییر دهند که واقعاً با آنچه مصرف‌کنندگان می‌خواهند، سنخیتی نداشته باشد (مانند آنچه که در اتحاد جماهیر شوروی رخ داد). همچنین ممکن است دیوان‌های حکومت، قریب‌به‌اتفاق فعالیت‌های کشور را کنترل و از نظام کنترل مرکزی کارکنان استفاده کنند. سپس انتخاب‌های شغلی ممکن است برای افرادی که دیوان‌ها آنان را عناصر نامطلوب می‌دانند، به‌شدت محدود گردد. حتی اگر چنین نظامی وجود نداشته باشد، اشخاصی که تخصص فنی خاصی دارند، در شرایطی که فقط یک دیوان حکومتی کنترل تمام مشاغل نیازمند تخصص آنان را در دست داشته باشد، ممکن است گزینه‌های شغلی محدودی داشته باشند. درحال‌حاضر، این امر در مورد بازرسان

[1]. average individual

گمرک و خلبانان بمب‌افکن مافوق صوت صدق می‌کند. هرگاه اشخاص متوجه شوند معیشت آن‌ها پیوسته به یک کارفرما وابسته است، تمایل آن‌ها برای ابراز عقاید یا انجام کارهایی که مورد تأیید آن کارفرما نیست، به‌شدت کاهش می‌یابد. ازاین‌رو، بنگاه‌های بی‌شمارْ بخش اقتصادی خصوصی، نقش سیاسی بسیار مهمی را به‌مثابه منبع مشاغل تولیدی بازارمحور ایفا می‌کنند.

این دست نتایج کاهندهٔ آزادیِ ناشی از بوروکراتیزاسیون افراطی، در برخی کشورها مشاهده می‌شود. بااین‌حال، ما باور نداریم که چنین نتایجی در آینده‌ای نزدیک در ایالات متحده نیز بسیار محتمل خواهد بود، البته جز در مشاغل معدودی که در انحصار دیوان‌های منفرد است. بنابراین، در آیندهٔ پیش‌بینی‌پذیر، رشد دیوان‌ها در ایالات متحده همچنان نشان‌دهندهٔ تعامل روندی بلندمدت به سوی افزایش انتخاب فردی و تمهیدات کوتاه‌مدت توسط بوروکرات‌های منفردی است که موجب ایجاد محدودیت‌ها و ناکارآمدی‌های غیرضروری می‌شوند.

فصل بیست‌ودوم: خلاصه‌ای از فرضیات

یکی از اهداف این کتاب آن است که به تحلیلگران، امکان پیش‌بینی رفتار دیوان را بدهد. این پیش‌بینی مستلزم گزاره‌هایی است که به نتیجه‌گیری‌های غیربدیهی منجر می‌شود و می‌توان به آن محتوای تجربی داد. این پژوهش در جریان کار بر روی نظریهٔ پایه، تعداد زیادی از این گزاره‌ها ایجاد کرده است. این فصل آن گزاره‌هایی را فهرست می‌کند که دست‌کم به‌لحاظ مفهومیْ آزمایش‌پذیرند. مسلماً همواره دقیقاً مشخص نیست که کدام گزاره را می‌توان واقعاً آزمود. بااین‌حال، هر گزاره‌ای که در فهرست گنجانده شده، به متغیرهای تجربی مشاهده‌پذیر مربوط می‌شود و می‌توان با شواهد واقعی آن را رد کرد.

این فرضیات به سه دسته تقسیم می‌شوند: سه فرضیهٔ اصلی، تعدادی «قانون» مربوط به دیوان‌ها، سایر گزاره‌ها. سه گزارهٔ اصلی را نمی‌توان مستقیماً آزمود؛ راستی‌آزمایی آن‌ها به آزمایش‌هایی بستگی دارد که با بسیاری از گزاره‌های مشتق‌شده از آنان انجام می‌شود. ازاین‌گذشته، تفاوت میان «قوانین» و گزاره‌ها کاملاً دلبخواهی است. ازآنجا که به‌راحتی می‌توان آن را در دستهٔ سایر گزاره‌ها قرار داد، فصلی را که هر یک از آن گرفته شده‌اند مشخص کرده‌ایم. سپس «قوانین» و گزاره‌های باقی‌مانده برای سهولت ارجاع، بر اساس فصل گروه‌بندی می‌شوند.

گزاره‌های فهرست با تفسیری نسبتاً آزادانه‌تر از آنچه باید باشد، انتخاب شده‌اند. حتی اگر گزاره‌ای با تردیدْ غیربدیهی بود یا چندان تفاوتی با سایر گزاره‌ها نداشت، باوجوداین معمولاً فهرست شده است. این رویکرد به دو دلیل به‌جای غربالگریِ انتخاب، مورد استفاده قرار گرفته است. نخست، آنچه که برای شخصی بدیهی است، ممکن است برای

دیگری کاملاً جدید باشد. دوم، تغییری اندک در محتوا یا تأکید بر گزاره‌ای، ممکن است آن را با مشکل خاصی که پژوهشگر با آن دست‌وپنجه نرم می‌کند نامرتبط‌تر سازد.

این فهرست محدود به گزاره‌هایی است که صراحتاً در متن اصلی کتاب بیان شده. هیچ تلاشی برای ایجاد فرضیه‌های اضافی با ترکیب فرضیه‌های بیان‌شده، یا تغییر جزئی تأکیدات آن‌ها صورت نمی‌گیرد.

فصل یک؛ فرضیات اصلی

مقامات بوروکراتیک (و تمام کارگزاران اجتماعی دیگر) به‌دنبال دستیابی به اهداف خود به‌صورت عقلانی‌اند.

هر مقام مسئولی به‌صورت چشمگیری از منفعت شخصی خود انگیزه می‌گیرد، حتی اگر صرفاً در ظرفیت کاملاً رسمی خود عمل می‌کند.

کارکردهای اجتماعی هر سازمان، به‌شدت بر ساختار داخلی آن تأثیر می‌گذارد و بالعکس.

قوانین

قانون محافظه‌کارگرایی فزاینده: هرچه سن سازمان‌ها بیشتر می‌شود، محافظه‌کارتر می‌شوند، مگر این‌که شاهد رشد بسیار سریع یا گردش بسیار سریع کارکنان در داخل باشد (فصل دوم).

قانون سلسله‌مراتب: هماهنگ‌سازی فعالیت‌های بزرگ‌مقیاس بدون بازارها مستلزم ساختار اقتدار سلسله‌مراتبی است (فصل ششم).

قانون محافظه‌کارگرایی فزاینده: در هر دیوانی، فشاری ذاتی بر بخش بزرگی از مقامات وارد می‌شود تا در بلندمدت محافظه‌کار شوند (فصل نهم).

قانون کنترل ناقص: هیچ کسی نمی‌تواند رفتار سازمان بزرگ را به‌طور کامل کنترل کند. (فصل یازدهم)

قانون کنترل کاهنده: هر چه سازمان بزرگ‌تر می‌شود، کنترل آن بر کنش‌های افراد رده‌بالا ضعیف‌تر می‌شود (فصل یازدهم)

قانون هماهنگی کاهنده: هرچه سازمان بزرگ‌تر می‌شود، هماهنگی میان کنش‌های آن ضعیف‌تر می‌شود. (فصل یازدهم)

قانون انتقال قدرت: تعارضات نامحدود، موجب انتقال قدرت به بالای هرم می‌شود. (فصل دوازدهم)

قانون دوباره‌کاری کنترل: هر تلاشی برای کنترل سازمان بزرگ، به تولید سازمانی دیگر منجر می‌شود.

قانون کنترل همواره فزاینده: میزان و جزئیات گزارش‌دهی مورد نیاز دیوان‌های پایشگر، پیوسته با گذر زمان افزایش می‌یابد، فارغ از این‌که میزان یا ماهیت فعالیت تحت پایش چه باشد. (فصل دوازدهم)

قانون پاد کنترل: هرچه تلاش مقام حاکمیتی یا رده‌بالا برای کنترل رفتار مقامات زیردست بیشتر باشد، تلاش‌های زیردستان برای گریز یا مقابله با چنین کنترلی بیشتر خواهد بود. (فصل دوازدهم)

قانون کالاهای رایگان: درخواست خدمات رایگان همواره آن قدر افزایش می‌یابد تا بتواند به ظرفیت کارگزار تولیدکننده برسد. (فصل پانزدهم)

قانون قیمت‌گذاری غیرپولی: سازمان‌هایی که برای خدماتشان پولی نمی‌گیرند، باید هزینه‌های غیرپولی را (به‌مثابه ابزاری برای جیره‌بندی برون‌دادها) بر مشتریان خود تحمیل کنند. (فصل پانزدهم)

قانون پیشرفت به‌واسطهٔ سلطه‌جویی: میل به تکریم، نوآوری به بار می‌آورد (فصل شانزدهم)

قانون وفاداری منفعت‌طلبانه: تمام مقامات، وفاداری نسبتاً شدیدی از خود به سازمانی که کنترل امنیت شغلی و ترفیع آنان را در دست دارد، نشان می‌دهند. (فصل هفدهم)

قانون تعارض بین سازمانی: هر سازمان بزرگی، با هر کارگزار اجتماعی که سروکار دارد، اندکی در تعارض است. (فصل هفدهم)

قانون فشارهای اهداف مخالف: نیاز به تنوع و نوآوری، موجب ایجاد کششی به‌سوی تنوع اهداف در هر سازمانی می‌شود، اما نیاز به کنترل و هماهنگی موجب ایجاد کششی به سوی اجماع بیشتر بر سر اهداف می‌شود. (فصل هفدهم)

فصل دوم: چرخه عمر دیوان‌ها

۱. دیوان به یکی از چهار شیوهٔ زیر ایجاد می‌شود:

الف) عادی‌سازی کاریزما.
ب) از هیچ و توسط گروه‌های اجتماعی خاص.
پ) جدا شدن از دیوان‌های موجود.
ت) کارآفرینی تعداد اندکی جانفشان کارآفرین.

۲. هر دیوانی در ابتدا یا تحت سلطهٔ مدافعان است یا جانفشانان.
۳. ویژگی‌های فردی لازم برای جانفشانی، در بخش خاصی از اشخاص هر جامعه و به‌صورت خودجوش به‌وجود می‌آید.
۴. جدایی دیوان جدید از دیوان‌های موجود یا بخش جدید در دیوان از بخش‌های موجود، به دلیل آژیتاتوری هدفمند اشخاصی است که به‌طور خاص علاقمند به تبلیغ برنامهٔ خاص‌اند.
۵. علل عمدهٔ رشد، افول و دیگر تغییرات بزرگ‌مقیاس در دیوان‌ها، عوامل برون‌زای محیطی است، نه هر نوع تحول ناب داخلی.
۶. اگر بیشتر مقامات در جایگاه‌های کلیدی دیوان از یک گونه باشند، آنگاه دیوان و رفتارش تحت سلطهٔ خصلت‌های متخص آن گونه خواهند بود.
۷. دیوان‌هایی با رشد سریع، شاهد افزایش نسبت جاه‌طلبان و کاهش نسبت محافظه‌کاران خواهند بود.
۸. رشد سریع کارکردهای اجتماعی دیوان منجر به تغییر انباشته در شخصیت کارکنان آن (که تمایل دارند سرعت رشد آن را بیش از پیش تسریع کند) می‌شود.
۹. با بزرگتر شدن دیوان، سطح متوسط استعداد در آن ابتدا افزایش و سپس کاهش می‌یابد.
۱۰. با افزایش نسبت جاه‌طلبان در دیوان، بخش بیشتری از تلاش آن‌ها به سیاست داخلی و رقابت اختصاص می‌یابد تا عملکرد اجتماعی‌شان.
۱۱. دیوان‌های در حال انقباض، شاهد افزایش نسبت محافظه‌کاران و کاهش نسبت جاه‌طلبان خواهند بود.
۱۲. افول یا رکود نسبی کارکردهای اجتماعی دیوان، منجر به تغییر انباشته در شخصیت کارکنان آن (که می‌خواهند باز هم از سرعت رشد آن بکاهند) می‌شود.

۱۳. شتاب‌دهنده‌ها و شتاب‌کاه‌ها در زندگی دیوان، عمدتاً منجر به ایجاد اثر چرخ‌دنده‌ای می‌شوند تا ایجاد منحنی نرمال سینوسی؛ ازاین‌رو، دیوان‌ها به مرور زمان بزرگ‌تر می‌شوند.

۱۴. حتی اگر سازمانْ رشدی سریع در اندازهٔ خود را تجربه نکند، مادامی که رشدی در انگیزه‌هایی که به کارکنانش می‌دهد تجربه کند، می‌تواند کارکنان بسیار باکیفیت خود را نگه دارد.

۱۵. تمام سازمان‌ها گرایشی ذاتی به توسعه دارند.

۱۶. توسعهٔ هر سازمانی معمولاً موجب افزایش قدرت، درآمد و اعتبار رهبرانش می‌شود؛ ازاین‌رو رهبرانْ رشد سازمان را تشویق می‌کنند.

۱۷. رشد موجب کاهش تعارضات داخلی سازمان می‌شود.

۱۸. ساختار انگیزشی پیشِ روی بسیاری از مقامات، پاداش بسیار بیشتری برای افزایش مخارج برایشان فراهم می‌کند تا برای کاهش مخارج.

۱۹. هر چه سن دیوان‌ها بالاتر می‌رود:

الف) بهره‌وری خود را به‌واسطهٔ یادگیری افزایش می‌دهند.

ب) نظام‌های قواعد رسمی‌شده‌تری ایجاد می‌کنند که بخش بزرگی از فعالیت‌هایشان را پوشش دهد.

پ) مقامات، تأکید خود را از انجام کارکردهای اجتماعی دیوان به تضمین بقا و رشد آن به‌مثابه نهادی مستقل تغییر می‌دهند.

ت) تعداد و نسبت مقامات مدیریتی درون آن افزایش می‌یابد.

ث) دیوان‌ها محافظه‌کارتر می‌شوند، مگر این‌که دوره‌های رشد یا گردش داخلی سریع را تجربه کنند.

ج) احتمال مرگ دیوان کمتر می‌شود.

چ) وسعت کارکردهایی که ارائه می‌دهند افزایش می‌یابد.

۲۰. *قانون محافظه‌کارگرایی فزاینده*: هر چه سن سازمان‌ها بالاتر می‌رود، محافظه‌کارتر می‌شوند، مگر این‌که دوره‌های رشد یا تغییرات پرسنلی داخلی سریعی را تجربه کنند.

۲۱. دیوان‌ها، کمتر از بنگاه‌های خصوصی سودمحور تمایل دارند که در تعارضی همه‌جانبه با یکدیگر درگیر شوند.

۲۲. دیوان‌هایی که رشد اولیه سریع و به‌دنبال آن ثبات نسبی را در اندازه خود تجربه می‌کنند، در معرض پدیدهٔ توده سنی قرار می‌گیرند که موجب موارد زیر می‌شود:

الف) فشار بر اعضای گروه تودهٔ سنی در ارتباط با ترفیع.

ب) تبدیل نسبت بالایی از اعضای باقیماندهٔ دیوان به محافظه‌کاران.

پ) افزایش نسبت محافظه‌کاران دیوان به دلیل این‌که بسیاری از جاه‌طلبان دیوان را ترک کرده‌اند.

ت) دشواری شدید در استخدام جوانان توانمند در دیوان تا پیش از بازنشستگی کل گروه تودهٔ سنی.

ث) بحران تداوم [دیوان] در هنگام بازنشستگی گروه توده سنی.

۲۳. دیوان‌هایی که به‌دلیل آب رفتن کارکردهای اجتماعی اولیهٔ خود در معرض خطر انقباض یا تعدیل شدید قرار می‌گیرند، با انرژی در پی توسعهٔ کارکردهای جدیدی‌اند که اجازه می‌دهد تا با کمترین انقباض ممکن زنده بمانند.

فصل ششم - ویژگی‌های درونی مشترک تمام دیوان‌ها

۱. تمام دیوان‌ها دارای عناصر درونی مشترک زیر هستند:

الف) ساختار سلسله‌مراتبی اقتدار رسمی

ب) شبکه‌های ارتباطی رسمی سلسله‌مراتبی

پ) نظام‌های گستردهٔ قوانین رسمی.

ت) ساختار غیررسمی اقتدار.

ث) شبکه‌های ارتباطی غیررسمی و شخصی.

ج) غیرشخصی بودن رسمی عملیات.

چ) وفاداری شخصی و مشارکت شخصی بالا در میان مقامات، به‌ویژه در بالاترین رده‌ها.

۲. هیچ سازمان بزرگی هرگز از حق رأی همگانی به‌عنوان تنها ابزار حل‌وفصل تعارضات داخلی استفاده نمی‌کند.

۳. *قانون سلسله‌مراتب*: هماهنگی فعالیت‌های کلان‌مقیاس بدون بازار، مستلزم ساختار سلسله‌مراتب اقتدار است.

۴. اختیار عملیاتی روزانه، تقریباً همیشه به مقام منفردی واگذار می‌شود که بر سایر اعضای دیوان قدرت دارد.

۵. هر بخش از دیوان تا حدی در رقابت با تمام بخش‌های دیگر است.

۶. بیشتر دیوان‌ها دارای سلسله‌مراتب واحد و رسمی قدرت هستند که مسئول هماهنگی رفتار، تخصیص منابع و اجرای کارکردهای ارتباطی است.

۷. ساختار سلسله‌مراتبی دیوان، تمایل دارد که «طویل‌تر» باشد تا «مسطح‌تر»، اگر:

الف) هرچه وابستگی‌های متقابل بین فعالیت‌های درون دیوان پیچیده‌تر و دقیق‌تر باشد.

ب) هرچه میزان نااطمینانی درباره فعالیت‌های آن کمتر باشد.

پ) هرچه میزان همگنی میان اعضای آن کمتر باشد.

۸. نابرابری‌های قدرت، درآمد و اعتبار در سلسله‌مراتب طویل، بیشتر از سلسله‌مراتب مسطح است.

۹. قواعد حاکم بر وظایف خاص دیوان، بیشتر احتمال دارد که دقیق، مُوسّع و فراگیر باشند، اگر:

الف) هرچه کنش‌های مورد نیاز، تکراری‌تر یا روال‌مندتر باشد.

ب) هرچه موقعیت‌هایی که معمولاً دیوان هنگام انجام این وظایف با آن‌ها روبروست، پیش‌بینی‌پذیرتر و پایدارتر باشد.

پ) هرچه دیوان این وظایف را برای مدت طولانی‌تری انجام داده باشد.

ت) هرچه اهمیت تصمیمات مربوطه کمتر باشد.

ث) هرچه وابستگی‌های متقابل بین فعالیت‌های مورد نیاز بیشتر باشد.

ج) هرچه رابطه میان فعالیت‌های مورد نیاز و اهداف نهایی آن‌ها مبهم‌تر باشد.

برعکس، هرچه شرایط بیشتر برخلاف آنچه باشد که توصیف شد، کمتر احتمال دارد که این قواعد دقیق، موسع و فراگیر باشند.

۱۰. سازمان‌هایی که در محیط‌های به‌سرعت متغیر و بسیار نامطمئن فعالیت می‌کنند، تمایل دارند به‌شدت بر ساختارها و رویه‌های غیررسمی تکیه کنند.

۱۱. مقامات عالی‌رتبه در سازمان‌های بزرگ بیش از مقامات رده پایین‌تر تمایل دارند زیر بار خروارها کار باشند.

۱۲. به‌طور متوسط، شدت و عمق مشارکت شخصیْ که مقام مسئول در نقش خود در دیوان احساس می‌کند، مستقیماً نسبت به سطح رتبه‌ای که در آن دیوان دارد، متفاوت است؛ یعنی مقامات عالی‌رتبه مشارکت بیشتری نسبت به مقامات رده‌پایین‌تر دارند.

۱۳. رهبر هر سازمان بزرگی، اقداماتی را در نقش رسمی خود انجام می‌دهد که نمی‌خواهد عمومی شوند.

۱۴. رهبران تمام سازمان‌های بزرگ مخالف این‌اند که افراد خارج از سازمان، بازرسی‌های دقیقی از رفتار سازمان‌هایشان داشته باشند.

۱۵. دیوان‌هایی که در آن‌ها کارکنان مکرراً از شغلی به شغل دیگر منتقل می‌شوند، نسبت به دیوان‌هایی که در آن‌ها تکالیف شغلی پایدارترند، بیشتر تمایل دارند که بر عوامل غیرشخصی در عملیات عادی تأکید کنند.

۱۶. در دیوان‌هایی که وفاداری به رهبر واحد، به نیروی غالب تبدیل می‌شود:

الف) حذف رهبر به‌واسطه مرگ، بازنشستگی، یا جایگزینی موجب ناپیوستگی جدی در سراسر دیوان می‌شود، از جمله نرخ بالای گردش کارکنان در سطوح عالی.

ب) رهبر تمایل خواهد داشت پیرامون خود را با زیردستان نسبتاً درجه‌دوم پر کند.

فصل هفتم: محدودیت‌ها و سوگیری‌های مشترک بین تمام مقامات

۱. هر مقام مسئول تمایل دارد با اغراق در داده‌هایی که برایش مفیدند و کاهش آن‌هایی که به ضررش هستند، اطلاعاتی را که در سلسله‌مراتب به سمت بالا می‌فرستد مخدوش کند.

۲. هر مقام مسئولی، نسبت به آن دسته از سیاست‌ها یا کنش‌هایی که منافع یا برنامه‌های مورد حمایت او را پیش می‌برند، سوگیری داشته و مخالف آن‌هایی است که به این منافع آسیب می‌زنند یا صرفاً کمکی به پیشبرد آن‌ها نمی‌کنند.

۳. هر مقام مسئول، میزان تبعیت از دستورات مافوق‌های خود را بسته به این‌که آیا دستورات در راستای منافع شخصی او هستند یا به‌ضرر آن، تغییر خواهد داد.

۴. میزانی که هر مقام مسئول در پی مسئولیت‌های اضافی است و در انجام وظایف خود ریسک می‌کند، مستقیماً به میزان ابتکاری بستگی دارد که به احتمال زیاد به او در دستیابی به اهداف شخصی‌اش کمک می‌کند.

فصل هشتم: محیط، انگیزه‌ها و اهداف مقامات

۱. تمام نظام‌های ارزیابی کارکنان بوروکراسی، به‌شدت بر نظراتی که مافوق مستقیم کنونی و پیشین هر شخص بیان می‌کند، تکیه دارند.

۲. مقامات، آن الگوهای رفتاری‌ای را از خود نشان خواهند داد که به‌لحاظ روانشناختی به آن‌ها گرایش دارند، مگر این‌که به‌واسطه تعریف محدودی از جایگاه رسمی خود، از این کار منع شده باشند.

۳. هر مقام مسئولی از هر نوعی، هرچه موفق‌تر باشد، به‌طور عمیق‌تری به رفتار مرتبط با گونه‌ای که خود جزو آن‌هاست متعهد می‌شود و هرچه کمتر موفق باشد، کمتر به آن متعهد خواهد بود (و بنابراین احتمال بیشتری دارد که نوع خود را تغییر دهد).

۴. مقاماتی که ابتکار و رفتار نوآورانه زیادی از خود نشان می‌دهند، بیشتر با ناامیدی و شکست در دستیابی به اهداف خود مواجه می‌شوند تا مقاماتی که صرفاً به دنبال بقا و حفظ وضع موجود هستند.

۵. مقاماتی که هم انگیزه‌های شخصی و هم نوع‌دوستی قوی دارند، نسبت به مقاماتی که فقط انگیزه‌های شخصی دارند، بیشتر احتمال دارد که در رفتارهای اولیه ناموفق خود پافشاری کنند.

فصل نهم: چگونگی رفتار انواع خاص مقامات

۱. اگر مافوق‌ها بخواهند کنترل چشمگیری بر افراد جاه‌طلب زیردست خود داشته باشند، باید تأثیر مهمی بر بخت آن‌ها برای ترفیع داشته باشند.

۲. مقام مسئول می‌تواند با به‌دست‌آوردن زیردستان بیشتر، آسان‌تر به قدرت خود بیفزاید تا به‌واسطه افزایش میزان کنترل خود بر زیردستان فعلی‌اش.

۳. مقامات تمایل دارند با تلاش برای افزایش تصرفات کلی خود به تغییرات واکنش نشان دهند تا با بازتخصیص تصرفات فعلی‌شان.

۴. جاه‌طلبان به‌شدت انگیزه دارند که کارکردهای جدیدی برای دیوان خود ابداع کنند، به‌ویژه کارکردهایی که در هیچ جای دیگری انجام نمی‌شود.

۵. اگر جاه‌طلبان بتوانند کارکردهای خود را فقط به حوزه‌هایی که پیش‌تر توسط دیگران اشغال شده‌اند گسترش دهند، احتمالاً آن حوزه‌هایی را انتخاب می‌کنند که انتظار دارند کمترین مقاومت را در مقابل این گسترش از خود نشان دهند.

۶. هر جاه‌طلبی، انگیزه‌ی قوی‌ای دارد که صرفه‌جویی نکند، مگر این‌که بتواند دست‌کم بخشی از پس‌اندازهای حاصله را برای تأمین مالی گسترش کارکردهای خود استفاده کند.

۷. هرچه مقام مسئول فرصت‌های بیشتری برای ارتقای خود یا حفظ رتبه‌اش از طریق جهش به سازمان‌های دیگر داشته باشد، سازمان فعلی‌اش کنترل کمتری می‌تواند بر او اعمال کند.

۸. احتمال این‌که جاه‌طلبان، مشاغل جهش‌محور را اشغال کنند بالاتر است اگر که آن شغل: (الف) مستلزم مهارت‌هایی است که می‌توان به‌طور موفقیت‌آمیزی در خارج از سازمان‌های بزرگ نیز از آن بهره بُرد، یا (ب) تقاضا برایش بسیار سریع‌تر از عرضه افزایش می‌یابد.

۹. دیوان‌ها احتمالاً بخش‌هایی را که مملو از متخصصان به‌شدت جهش‌محور هستند، متفاوت از آن بخش‌هایی سازمان‌دهی و اداره می‌کنند که پر از متخصصان «قفل‌شده» باشند و به گروه اول استقلال و آزادی فردی بیشتری می‌دهند.

۱۰. محافظه‌کاران نسبت به هرگونه تغییر در وضع موجود سوگیری دارند.

۱۱. جاه‌طلبان احتمالاً زمانی محافظه‌کار می‌شوند که باور داشته باشند فقط احتمال بسیار اندکی وجود دارد که بتوانند ترفیع بگیرند، جایگاه خود را به‌نحو چشمگیری ارتقا دهند یا به شغلی بهتر در جای دیگری بجهند.

۱۲. مقام مسئول احتمال بیشتری دارد که محافظه‌کار شود، اگر:

الف) مدت‌زمان هر چه بیشتری را در سِمتی معین باقی بماند.

ب) هرچه مسن‌تر شود.

پ) هر چه بیشتر درون دیوان بماند و همچنان در «مسیر اصلیِ» ارتقا تا بالاترین سطح نباشد.

ت) هر چه اقتدار و مسئولیت بیشتری داشته باشد و همچنان در «مسیر اصلیِ» ارتقا تا بالاترین سطح نباشد و امنیت شغلی بسیار زیادی داشته باشد.

۱۳. *قانون محافظه‌کاری فزاینده*: در هر دیوانی، فشاری ذاتی بر قریب‌به‌اتفاق مقامات وجود دارد که طی زمان محافظه‌کار شوند.

۱۴. سطوح میانی سلسله‌مراتب دیوانی معمولاً نسبت بیشتری از محافظه‌کاران را در قیاس با پایین‌ترین یا بالاترین سطوح در خود جای می‌دهد.

۱۵. نسبت محافظه‌کاران در میان مقامات مسن‌تر معمولاً بالاتر از مقامات جوان‌تر است.

۱۶. هرچه دیوان مسن‌تر باشد، احتمالاً نسبت محافظه‌کاران در آن بیشتر است.

۱۷. هرچه دیوان بیشتر به قواعد رسمی تکیه کند، نسبت محافظه‌کاران در آن بیشتر خواهد بود.

۱۸. جریان‌های اطلاعاتی نامتقارن[۱]، اهمیت نسبی تخصص هر فردی را بیش‌ازحد بزرگ نشان می‌دهند.

۱۹. انگیزه‌هایی که فرد در هر شغل دیوانی با آن روبه‌رو است، او را وادار به اغراق در اهمیت آن شغل در طرح کلی دیوان می‌کند.

۲۰. در شرایط بحران، هر مقام مسئول باور دارد که دیوان او بهتر از هر کارگزار دیگری می‌تواند وظایف مهم را در حوزه کاری خود انجام دهد.

۲۱. مدافعان در سطوح بالاتر هر دیوان، نسبت به سطوح پایین‌تر، تمایل دارند که از سیاست‌های موسع‌تری حمایت کنند.

۲۲. معمولاً با تغییر جایگاه‌های شغلی مدافعان، سیاست‌هایی تحت حمایت آنان نیز تغییر می‌یابد تا با مسئولیت‌های رسمی جایگاه فعلی‌شان هماهنگ شود.

---

۱. differential information flows – اشاره به این‌که افراد یا گروه‌های مختلف در سازمان، بسته به جایگاهشان به مقادیر یا انواع مختلفی از اطلاعات دسترسی دارند.

۲۳. اگر تعداد زیادی از مدافعان مختلف، در بازه زمانی خاصی در شغلی مشخص حضور یابند، سیاست‌هایی که هنگام تصدی آن جایگاه حمایت می‌کنند احتمالاً مشابه هم خواهند بود یا چشم‌انداز مشابهی را تصویر خواهند کرد.

۲۴. هرچه یک مدافع، مدت بیشتری در جایگاه خاص باقی بماند، احتمال بیشتری دارد از سیاست‌هایی حمایت کند که مبتنی بر دید بزرگنمایی‌شده‌ای از اهمیت نسبی آن جایگاه باشد.

۲۵. مدافعان تمایل دارند که در برابر خارجی‌ها بسیار جانبدارانه رفتار کنند، اما داورانی بی‌طرف در امور داخلی دیوان یا بخش‌های دیوانی خود باشند.

۲۶. به‌ندرت می‌توان مدافعان را در سِمَت‌های روال‌سازی‌شده[1] داخل دیوان یافت.

۲۷. احتمالاً هرچه سطح در سلسله‌مراتب بالاتر باشد، نسبت مدافعان در آن سطحِ مشخص بیشتر است.

۲۸. مدافعان نسبت به جاه‌طلبان یا محافظه‌کاران، به پیامدهای بلندمدت سیاست‌ها حساس‌ترند.

۲۹. جانفشانان مدیران ضعیفی هستند و ندرتاً در سِمَت‌های اداری سطح بالا یافت می‌شوند، مگر این‌که بخشی از دیوان که آن‌ها مدیریت می‌کنند توسعه سریعی را تجربه کند و بدین‌ترتیب آن‌ها را به سمت ادارات رده‌بالاتر سوق دهد.

فصل دهم: ارتباطات در دیوان‌ها

۱. قریب‌به‌اتفاق تمام ارتباطات در سازمان‌های بزرگ، زیررسمی هستند.

۲. درون هر سازمانی، کششی به سمت کامل‌بودن در نظام کلی ارتباطات وجود دارد.

۳. مجراها و پیام‌های زیررسمی دیوان بیشتر گسترش می‌یابد، اگر:

الف) میزان وابستگی متقابل بین فعالیت‌های درون دیوان بیشتر باشد.

ب) میزان نااطمینانی کارکردهای آن بیشتر باشد.

پ) فشار زمانی بر عملیات آن بیشتر باشد.

[1]. routinized position – به نقش یا شغلی در سازمان اشاره دارد که در آن وظایف، مسئولیت‌ها و رفتارها استاندارد، ساختاریافته و به شیوه‌ای منظم و تکراری انجام می‌شود.

۴. بخش‌هایی از دیوان یا دیوان‌های مختلفی که در تعارضات شدیدی با هم هستند، تمایل دارند از مجراهای زیررسمی اجتناب کنند و فقط به‌صورت رسمی ارتباط برقرار کنند؛ اما بخش‌هایی که همکاری نزدیکی با یکدیگر دارند، عمدتاً بر ارتباطات زیررسمی تکیه می‌کنند.

۵. زمانی که اعضای شبکه‌های ارتباطی روابط پایداری با یکدیگر داشته باشند، نسبت به زمانی که این روابط پیوسته در حال تغییر باشند، این شبکه‌ها کارآمدترند.

۶. دیوان‌هایی که به‌تازگی تأسیس شده‌اند، به‌سرعت در حال رشدند، یا تغییرات سریعی را تجربه می‌کنند، احتمالاً شبکه‌های رسمی و زیررسمی کمتر کارآمدی دارند تا دیوان‌هایی که به‌خوبی تثبیت شده‌اند، رشد آهسته‌تری دارند، یا باثبات‌ترند.

۷. وقتی اطلاعات باید از نظر مقامات مختلف بگذرد و هرکدام آن را پیش از انتقال، فشرده می‌سازند، ستاندهٔ نهایی از لحاظ کیفیت، بسیار متفاوت از نهادهٔ اولیه خواهد بود؛ به‌عبارت دیگر، تحریف چشمگیری رخ خواهد داد.

۸. در سلسله‌مراتب دیوانی، اطلاعاتی که به مقامات ارشد منتقل می‌شود، معمولاً تحریف می‌شود تا بیشتر بازتاب آنچه باشد که دوست دارند بشنوند، یا به‌جای انتقال واقعیت موجود، دیدگاه‌های پیش‌داورانه‌شان را تأیید کند.

۹. مقامات موفق رده‌بالا، شبکه‌های غیررسمی اطلاعاتی از منابع خارجی ایجاد می‌کنند که به‌واسطه آن‌ها می‌توانند گزارش‌های دریافتی از زیردستان خود را تأیید کنند.

۱۰. استفاده از مجراهای مازاد اطلاعات، احتمال به‌دست‌آوردن اطلاعات دقیق را افزایش می‌دهد.

۱۱. بیشتر مقامات به‌صورت نظام‌مند از ابزارهای ضدسوگیری استفاده می‌کنند تا تحریفات موجود را در گزارشات دریافتی از دیگر مقامات جبران کنند.

۱۲. ابزارهای ضدسوگیری موجب می‌شود وابستگی مقام مسئول به اطلاعات مرتبط با رویدادهای آینده، عوامل کیفی و عواملی که اعتبارشان دشوار تأیید می‌شود، چنان کاهش یابد که اهمیت واقعی چنین اطلاعاتی در نظر وی ناچیز جلوه کند.

۱۳. سازمان‌هایی که کارکردهایشان حاوی بحران‌های متعدد است، بیشتر از سازمان‌هایی با کارکردهای معمولی از میان‌بُرهای اخبار دست اول استفاده می‌کنند.

۱۴. هرچه سازمان تخصصی‌تر عمل کند، رهبران آن برای کشف آنچه واقعاً در جریان است، بیشتر به میان‌بر زدن متوسل می‌شوند.

۱۵. استفاده مکرر از میان‌برها توسط مقامات ارشد، موجب نارضایتی و سرخوردگی در میان مقامات سطوح میانی (که مورد بی‌توجهی قرار گرفته‌اند)، خواهد شد.
۱۶. نظام‌های پیام‌رسانی ضدتحریف، احتمالاً در شرایط زیر به کار گرفته می‌شوند:

الف) دقت بسیار زیاد به‌طرز فوق‌العاده‌ای مهم باشد.
ب) دیوان دارای سلسله‌مراتب بسیار طویل باشد.
پ) انتقال سریع داده‌ها از پایین‌ترین سطوح به بالاترین سطح، از اهمیت حیاتی برخوردار باشد.
ت) مهم‌ترین متغیرهای دخیل در تصمیم‌سازی دیوان، نیازمند کمّی‌سازی نسبتاً دقیقی باشند.

۱۷. حجم کل پیام‌های ضروری در دیوان به‌ازای هر واحد ستانده بیشتر خواهد بود اگر:

الف) میزان وابستگی متقابل بین بخش‌های مختلف بیشتر باشد.
ب) نیاز به نظارت نزدیک در آن بیشتر باشد.
پ) نرخ تغییرات مهم در محیط خارجی دیوان سریع‌تر باشد.
ت) مجموعه متغیرهای محیط خارجی که مستلزم واکنش‌اند، پیچیده‌تر باشند.
ث) فشار زمانی بر فرایند تصمیم‌سازی بیشتر باشد.

۱۸. رایج‌ترین پاسخ دیوان به پر شدن حجم مجراهای ارتباطاتی، کُندکردن سرعت رسیدگی به پیام‌هاست، بدون این‌که تغییری در ساختار شبکه ارتباطات یا قواعد انتقال پیام ایجاد کنند.

فصل یازدهم: ماهیت بنیادین مسائل کنترل در دیوان‌ها

۱. در هر دیوان بزرگ و چندسطحی، بخش بسیار چشم‌گیری از تمام فعالیت‌های انجام‌شده، کاملاً با اهداف دیوان یا حتی با اهداف مقامات عالی‌رتبه آن بی‌ارتباط است.
۲. هر سازمانی برای تحقق اهداف رسمی، باید فعالیت‌های زیادی را انجام دهد که هیچ ارتباط مستقیمی با آن اهداف ندارند، بلکه هدفش حفظ ائتلافی از افرادی است که وجودشان برای دستیابی به اهداف ضروری است.

۳. سازمان‌هایی که مقدار زیادی «انعطاف» دارند، نسبت به سازمان‌هایی که انعطاف اندکی دارند، مزایای زیر را دارند:

الف) می‌توانند سریع‌تر به افزایش ناگهانی تقاضا برای خدمات خود پاسخ دهند.

ب) اصطکاک داخلی کمتری در رابطه با تخصیص منابع میان بخش‌های مختلف خود دارند.

پ) اقتدار در آن‌ها غیرمتمرکزتر است.

ت) می‌توانند پژوهش‌ها و برنامه‌ریزی‌های بنیادی‌تر یا بلندمدت‌تری را پیش ببرند.

۴. با بزرگ‌تر شدن هر سازمان بوروکراتیکی:

الف) ظرفیت مقام ارشد برای اقدام مستقیم کارآمد، پیوسته اما با نرخ نزولی افزایش می‌یابد.

ب) درصد کل فعالیت‌هایی که به کنش مستقیم اختصاص یافته، کاهش و درصد فعالیت‌هایی که به مدیریت داخلی اختصاص یافته، افزایش می‌یابد.

پ) درصد فعالیت‌های بیهوده (از دیدگاه مقام ارشد) پیوسته افزایش می‌یابد.

۵. اگر مقام عالی‌رتبه هیچ هزینه‌ای بابت افزودن تعداد زیردستان جدید متحمل نشود، تمایل پیدا خواهد کرد که اندازه سازمان خود را به‌صورت نامحدود گسترش دهد.

۶. *قانون کنترل ناقص*: هیچ‌کس نمی‌تواند رفتار سازمان بزرگ را به‌صورت کامل کنترل کند.

۷. *قانون کنترل نزولی*: هرچه اندازه سازمان بزرگ‌تر شود، کنترل افرادِ رأس سازمان بر کنش‌های انجام‌شده توسط کارکنان سازمان ضعیف‌تر خواهد شد.

۸. *قانون هماهنگی کاهنده*: هرچه اندازه سازمان بزرگ‌تر شود، هماهنگی میان کنش‌های آن ضعیف‌تر خواهد شد.

فصل دوازدهم: فرایندها و ابزارهای کنترل

۱. هرچه دیوان مسن‌تر شود، گزارش‌های کنترل داخلی بیشتری مورد نیاز خواهد بود.

۲. *قانون پاد کنترل*: هرچه تلاش مقامات رده‌بالا برای کنترل رفتار زیردستان بیشتر باشد، تلاش زیردستان برای فرار از این کنترل یا مقابله با آن بیشتر خواهد بود.

۳. *قانون انتقال قدرت*: تعارضات بدون محدودیت، موجب انتقال قدرت به سمت بالا می‌شود.

۴. توافق میان زیردستان، معمولاً توانایی مقام ارشد را برای کنترل آن‌ها کاهش می‌دهد.

۵. *قانون تکرار کنترل*: هر تلاشی برای کنترل سازمان بزرگ، معمولاً منجر به ایجاد واحد کنترلی دیگری می‌شود.

۶. دیوان‌های نظارتی که مسیرهای کاری جداگانه‌ای از کارگزاران تحت نظارتشان دارند، معمولاً نسبت به دیوان‌های نظارتی که مسیر حرفه‌ای‌شان از دیوان‌ها و کارگزاران تحت نظارت جدا نیست، بیش‌تر جانفشان (مشتاق) هستند که رفتارهای نامطلوب را گزارش دهند.

۷. *قانون کنترل همواره فزاینده*: حجم و جزئیات گزارش‌دهی مورد نیاز دیوان‌های نظارتی، فارغ از مقدار یا ماهیت فعالیت تحت نظارت، به‌مرور زمان و پیوسته افزایش می‌یابد.

۸. هر افزایشی در تعداد افراد ناظر بر یک دیوان، معمولاً منجر به افزایش بیشتری در تعداد آن گروه اعضای دیوان خواهد شد که قرار است با پایشگران سروکار داشته باشند.

۹. کارکنان اجرایی در سازمان‌های بزرگ احتمالاً مدافع موارد زیر خواهند بود:

الف) انجام تحقیقات بیشتر درباره مشکلات پیش از تصمیم‌سازی.

ب) تمرکز قدرت در دستان مقامات صف خاص با کمک انتقال کنترل فعالیت‌های سطوح پایین‌تر به آن‌ها.

پ) یکپارچکی بیشتر در رویه‌ها.

ت) استفاده از تکنیک‌های عملیاتی فنی‌تر و پیچیده‌تر.

فصل سیزدهم: چرخه تصلُّب

۱. هرچه فاصله سلسله‌مراتبی بین مقامات رده‌پایین و نقاطی که تأیید نهایی تصمیمات آن‌ها از آنجا به‌دست می‌آید بیشتر باشد، انجام وظایف آن‌ها دشوارتر و زمان‌برتر خواهد شد.

۲. با گسترش دیوان، نقاط کلیدی تصمیم‌گیری به سطوح بالاتری در سلسله‌مراتب منتقل خواهد شد.

۳. چرخه تصلّب احتمالاً در شرایط زیر بیشتر اتفاق می‌افتد:

الف. در جوامع تمامیت‌خواه یا دیکتاتوری در قیاس با جوامع دموکراتیک.

ب. در نظام‌های دموکراتیک، در میان دیوان‌هایی که به‌صورت غیرمستقیم به رأی‌دهندگان خدمت می‌کنند.

۴. نظام‌های دیوانی بزرگ در جوامع تمامیت‌خواه تلاش خواهند کرد تا در ساختار سازمانی، «اصلاحات» دوره‌ای انجام دهند که هدفش «خانه‌تکانی» کل نظام باشد، اما این اصلاحات تأثیر چندانی بر رویه‌های روزمره در پایین‌ترین سطوح هر دیوان نخواهند داشت.

فصل چهاردهم: پویایی‌های بنیادین جستجو و تغییر

۱. هر گاه عملکرد مقامات به زیر سطح رضایت‌بخش سقوط کند، یا جستجوی عادی آن‌ها فرصتی برای بهبود چشمگیر عملکردشان نشان دهد، شدت تلاش‌های جستجوی خود را به سطحی بالاتر از سطح عادی «پایش دائمی» افزایش می‌دهند.

۲. هرگاه تغییرات لازم در ساختار یا رفتار اعضای سازمان برای سازگاری با تغییرات محیط عمیق‌تر باشد، سازمان‌ها و افراد با سرعت کمتری خود را با تغییرات سازگار خواهند کرد.

فصل پانزدهم: مشکلات جستجو در دیوان‌ها

۱. برداشت‌های مقامات به‌گونه‌ای عمل خواهد کرد که داده‌هایی را که به‌زیان منافع آن‌هاست تا حدودی غربال و در آن‌هایی که در راستای منافع‌شان است بزرگ‌نمایی کنند.

۲. دیوان‌ها تمایل دارند توجه ناکافی به کنش‌های ممکنی داشته باشند که شامل تغییرات بزرگ در وضع موجود است.

۳. مقامات تلاش خواهند کرد پیشنهاد کنشی طراحی کنند که کمترین تعداد ممکن از سایر دیوان‌ها یا بخش‌های دیوان را تحت تأثیر قرار دهد و در نتیجه دستیابی به تصمیم نهایی را ساده‌تر سازد.

۴. دیوان‌ها تمایل دارند کنش‌هایی را اتخاذ کنند که به‌اندازه کافی نااطمینانی‌های آینده را در نظر نمی‌گیرد.

۵. دیوان‌ها یا بخش‌های دیوان که در تمرکز توجه خود بر مشکلات بلندمدت یا برنامه‌ریزی موفق هستند، «به‌لحاظ سازمانی دور» از مسئولیت انجام عملیات روزمره خواهند بود.

۶. هر زمان که فشار زیادی بر دیوان برای تصمیم‌گیری سریع وارد شود، در این صورت:

الف) حداقلی از گزینه‌ها، مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

ب) مقامات تمایل دارند در وهله اول به گزینه‌هایی توجه کنند که از پیش طراحی شده و آماده اجرا هستند.

پ) تصمیم‌سازان تلاش خواهند کرد تعداد افرادی که در تصمیم‌گیری مشارکت دارند و نیز تنوع دیدگاه‌های آن‌ها را تا حد امکان محدود کنند.

ت) در صورت امکان، از محرمانه نگه‌داشتن اطلاعات برای محدودکردن مشارکت در تصمیم‌گیری استفاده خواهد شد.

۷. گستره جستجوی گزینه‌های بدیل مرتبط با یک تصمیم، در شرایط زیر بیشتر خواهد بود:

الف) هرچه زمان بیشتری برای تصمیم‌گیری اختصاص داده شود.

ب) هرچه تعداد افراد بیشتری در فرایند تصمیم‌سازی دخیل شوند.

پ) هرچه تنوع دیدگاه‌ها در میان افراد مشارکت‌کننده در تصمیم‌گیری بیشتر باشد.

ت) هرچه تعداد افرادی که باید تصمیم نهایی به آن‌ها توضیح داده شود یا باید توجیه شوند، کمتر باشد.

ث) هرچه نسبت افرادی که مهارت تحلیلی یا تخصص بالایی دارند در فرایند تصمیم‌گیری بیشتر باشد، یا هرچه نسبت تحصیلکرده‌ها بین کسانی که تصمیم باید برای آن‌ها توجیه یا به آن‌ها منتقل شود بیشتر باشد.

ج) هرچه تصمیم‌سازان از فشار مسئولیت سایر تصمیم‌ها، به‌ویژه تصمیم‌هایی با ضرب‌الاجل کوتاه، بیشتر جدا باشند.

چ) هرچه نسبت افراد پرمشغله که تصمیم باید آشکارا به آن‌ها منتقل شود، کمتر باشد.

گستردگی جستجو محدودتر خواهد شد اگر شرایط، مخالف موارد بالا باشند.

۸. اگر کارگزار جست‌وجوی مرکزی برای خدمت به تعدادی دیوان یا بخش‌های دیوان تأسیس شود، آن‌گاه کارگزار تمایل خواهد داشت به:

الف) تلاش برای ایجاد انحصار بر منابع داده‌های از راه دور.

ب) حمایت از حذف هرگونه دوباره‌کاری یا هم‌پوشانی امکانات جستجو به‌واسطه متمرکزسازی آن‌ها تحت کنترل خود.

پ) بزرگ‌نمایی درباره نیاز به محرمانگی عملیاتش.

ت) عرضه داده‌های بیش‌ازحد هشداردهنده به مشتریان دیوان خود، در صورتی که بتواند این کار را محرمانه انجام دهد.

ث) عرضه داده‌های بیش‌ازحد آرامش‌بخش برای مصرف عمومی.

ج) بزرگنمایی در اهمیت نسبی اشکال گران‌قیمت جستجو و تحلیل.

چ) تأکید بیش‌ازحد بر اَشکال جستجو که مستلزم تحلیل و ارزیابی گسترده توسط متخصصانش است، در مقایسه با اَشکال جستجوی افراد خارج از مجموعه خود.

۹. *قانون کالاهای رایگان*: درخواست‌ها برای خدمات رایگان همیشه تا حد ظرفیت کارگزار تولیدکنندهٔ خدمت افزایش می‌یابند.

۱۰. *قانون قیمت‌گذاری غیرپولی*: سازمان‌هایی که نمی‌توانند برای خدمات خود پول دریافت کنند، باید هزینه‌های غیرپولی برای مشتریان خود ایجاد کنند تا به‌مثابه ابزاری برای سهمیه‌بندی ستانده‌هایشان عمل کند.

۱۱. سازمان‌هایی که پیوسته درگیر موقعیت‌های بالقوه تهدیدآمیز هستند، به هر علامت خطر بالقوه یا حتی واقعی که از کارگزاران خود دریافت می‌کنند، با شدت واکنش نشان نمی‌دهند، بلکه از شروع واکنش‌های چشمگیر خودداری می‌کنند تا زمانی که این علائم هشدار به‌طرز بسیار شدید و از منابع متعدد دریافت شوند.

فصل شانزدهم: فرایندهای تغییر

۱. جابجایی‌های ناگزیر نیروی انسانی در دیوان، رفتار آن را بیشتر تغییر خواهد داد، اگر:

الف) هرچه بی‌ثباتی در محیط داخلی یا خارجی آن بیشتر باشد.
ب) هرچه میزان اجماع میان کارگزاران حاضر در ترتیبات قدرت دیوان درباره آنچه باید انجام دهند کمتر باشد.

۲. زمانی می‌توان دیوان را دارای پایگاه پشتیبانی قوی و نسبتاً مستقلی دانست که:

الف) از تغییر عناصر خاص رفتار خود امتناع کند، حتی زمانی که میان کارگزاران حاضر در ترتیبات قدرت، اجماعی درباره لزوم تغییر وجود دارد.
ب) تلاش کند به‌جای این‌که رفتار خود را برای سازگاری با نظر کارگزاران حاضر در ترتیبات قدرت تغییر دهد، نظر آنان را درباره آنچه باید انجام دهد تغییر دهد.
پ) کتمان کند که رفتارش با چیزی که کارگزاران حاضر در قدرت خواستار انجام آن هستند متفاوت است، حتی اگر کارگزاران ادعا کنند چنین تفاوتی وجود دارد.

۳. هرچه سازمان بزرگ‌تر باشد، تمایل کمتری برای پذیرش هرگونه تغییر خواهد داشت.

۴. دیوان‌های کوچک‌تر معمولاً انعطاف‌پذیرتر و نوآورتر از دیوان‌های بزرگ‌ترند.

۵. یکی از راه‌های تسریع در پذیرش تغییری خاص، طراحی آن به‌نحوی است که کمترین تعداد ممکن افراد را تحت تأثیر قرار دهد.

۶. تمام مقامات تمایل دارند با تغییراتی مخالفت کنند که:

الف) موجب کاهش خالص مقدار منابع تحت کنترل آن‌ها می‌شود.
ب) موجب کاهش تعداد، دامنه یا اهمیت نسبی کارکردهای اجتماعی محوله می‌شود.

۷. هرچه دیوان تحت تسلط افراد محافظه‌کارتر باشد، مقاومت بیشتری در برابر تغییرات نشان خواهد داد.

۸. فرصت‌های تغییر ناشی از تحولات داخلی محض، در مقایسه با فرصت‌هایی که از تحولات خارجی ناشی می‌شوند، کمتر احتمال دارد که مورد استفاده قرار گیرند.

۹. جانفشانان در دیوانی که تحت سلطه جاه‌طلبان یا مدافعان هستند، بیشتر موجب شکوفایی نوآوری می‌شوند تا در مقایسه با دیوانی که تحت سلطه محافظه‌کاران یا جانفشانان است.

۱۰. *قانون پیشرفت به‌واسطه سلطه‌جویی*: تمایل به تکریم، موجب برانگیختن نوآوری می‌شود.

۱۱. زمانی که دیوان‌های رقیب همگی منابع خود را از مرجع بودجه واحدی دریافت می‌کنند، اما ساختارهای نیروی انسانی جداگانه‌ای دارند (یعنی مقامات یکی از دیوان‌ها احتمالاً مافوق، زیردست یا همکار نزدیک مقامات دیوان دیگر نیستند)، رقابت، منجر به بیشترین میزان خلاقیت می‌شود.

۱۲. در دیوان‌هایی با کارکردهای اجتماعی «دور»، بیشتر احتمال دارد که نوآوری به‌واسطه رقابت با رقبای کارکردی هم‌پوشان در داخل کشور تحریک شود تا به‌واسطه تحولات اساسی مربوط به کارکرد اجتماعی آن‌ها به‌خودی‌خود.

۱۳. دیوان‌هایی که شدت یا اهمیت کارکردهایشان نوسان دارد، تمایل دارند که «کارتراشی» کنند تا کاهش اندازه یا اهمیت خود را در دوره‌های کم‌کار به حداقل برسانند.

۱۴. نرخ پیشنهاد نوآوری توسط اعضای دیوان بیشتر خواهد بود اگر:

الف) تنوع دیدگاه‌ها در میان اعضای دیوان بیشتر باشد.
ب) نرخ تغییرات در محیط خارجی دیوان و محیط فنی داخلی آن، سریع‌تر باشد.
پ) پاداش‌های ارائه‌شده برای پیشنهاد نوآوری‌ها در ساختار انگیزشی دیوان بیشتر باشد.

ت) فشار خارجی برای تغییر بیشتر باشد، به‌ویژه اگر اعضای دیوان در تمام سطوح سلسله‌مراتبْ با «خارجی‌ها»یی که این فشار را ایجاد می‌کنند، در تعامل باشند.

ث) تنوع فعالیت‌های محوله به دیوان بیشتر باشد.

ج) وابستگی متقابل فعالیت‌های متنوع درون دیوان بیشتر باشد.

چ) کارکردهای دیوان، به حوزه‌های شناخته‌شده علم نزدیک‌تر باشد.

ح) نرخ جابجایی نیروی انسانی در دیوان بالاتر باشد.

خ. نرخ اشغالِ جایگاه‌های شغلی رده‌بالا توسط «خارجی‌ها» بیشتر از ترفیع داخلی باشد.

۱۵. توالی زمانی تغییر معمول در هر سطح ساختاریِ درون دیوان چنین است: دوره طولانیِ انحراف رفتاری که در پی‌اش، دوره کوتاهِ بازسازماندهی جبرانی می‌آید و سپس بار دیگر شاهد دوره طولانی انحراف رفتاری خواهیم بود.

۱۶. در سازمان‌های بزرگ، به‌ویژه دیوان‌هایی که تحت سلطه محافظه‌کاران‌اند، نوآورانْ عموماً به‌عنوان منشأ مشکل و تعارض شناخته شده و بنابراین عمدتاً به‌لحاظ اجتماعی به افراد حاشیه‌ای تبدیل می‌شوند.

۱۷. در سازمان‌های بزرگ، تقریباً پیش از هر تغییر ساختاری یا رفتاریِ مهم، رد پای مطالعاتِ نیازمندی به چنین تغییری که توسط یک یا چند کمیته انجام شده، دیده می‌شود.

۱۸. دیوان‌ها شکاف‌های عملکردی بزرگ و مکرری را تجربه می‌کنند و بنابراین احتمال دارد که رفتار و ساختار خود را نسبتاً مکرر تغییر دهند؛ اگر:

الف) با محیط‌های خارجی به‌سرعت متغیری سروکار داشته باشند.

ب) نرخ بالای جابجایی نیروی انسانی دارند که خود ناشی از موارد زیر است:

(۱) کارکردهایی که به متخصصانی نیاز دارند که مهارت‌های خاص آن‌ها در بسیاری از سازمان‌های دیگر نیز کاربرد دارند.

(۲) بی‌ثباتی شدید در اشتغال کل ناشی از کارکردهایی که مستلزم ستاندهٔ کلِ پرنوسان‌اند.

(۳) استفاده از نظام تخصیص نیروی انسانی با نرخ جابجایی بالا.

پ) عملیات آن‌ها به فناوری‌هایِ مستعد نوآوری وابسته است.
ت) کارکردهای آن‌ها به‌راحتی تعریف می‌شوند و موفقیت آن‌ها را در انجام این کارکردها به‌راحتی می‌شود سنجید.

۱۹. دیوان‌هایی که ترتیبات قدرتشان دارای بازخورد سریع‌اند، لازم نیست منابع زیادی را در شبکه‌های جستجوی داخلی خود سرمایه‌گذاری کنند تا به همان میزان آگاهی برسند که دیوان‌های دارای بازخورد کُند در ترتیبات قدرت، [با کُلی جستجو] کسب خواهند کرد.

۲۰. بی‌ثباتی شدید در محیط داخلی یا خارجی دیوان، یا پیچیدگی بیش‌ازحد کارکردهایش، توانایی کارگزاران حاضر در ترتیبات قدرت را برای تأثیرگذاری بر رفتار دیوان تضعیف کرده و بدین‌ترتیب، خودمختاری بیشتری به دیوان می‌دهد.

فصل هفدهم: قلمروخواهی دیوانی

۱. *قانون وفاداری منفعت‌طلبانه*: همه مقامات تمایل دارند که وفاداری نسبتاً شدیدی به سازمانی که کنترل امنیت شغلی و ترفیع آن‌ها را در دست دارند، نشان دهند.

۲. هنگامی که هر دیوانی در تلاش برای دفاع از مرزهای موجود قلمرویی خود یا گسترش آن است، بی‌وقفه در تقلّاست تا به‌واسطه منازعات مربوط به اختیارات قانونی خود، جایگاه‌هایی را در فضای سیاست‌گذاری تصاحب کند.

۳. *قانون منازعات میان‌سازمانی*: هر سازمان بزرگی، درگیر تعارضی نسبی با هر کارگزار اجتماعی دیگری است که با آن تعامل دارد.

۴. دیوان‌ها معمولاً به دنبال راهبردهایی هستند که بتوانند میزان تعارض ایجادشده حین اجرای تغییرات لازم را در رفتار خود به حداقل برسانند.

۵. دیوان‌ها در کشورهای نسبتاً توسعه‌نیافته بیشتر احتمال دارد هنگام تدوین سیاست‌ها دچار *سندروم اَبرمرد* شوند، به‌ویژه در مواردی که وابستگی‌های متقابل پیچیده مطرح باشد.

۶. در تمامی جوامع، هرچه مقامات از مسئولیت مستقیم اجرای کنش‌های پیشنهادی‌شان فاصله بیشتری داشته باشند، احتمال بیشتری دارد که به برنامه‌ریزی‌های سندروم ابرمرد روی آورند.

۷. دیوان‌هایی که منافع نسبتاً دور از دسترس تولید می‌کنند، بیشتر احتمال دارد که سندروم ابرمرد را اتخاذ کنند تا سندروم «گل بنفشه جمع‌شونده.»

۸. در جوامع توسعه‌یافته، دیوان‌هایی که منافع نسبتاً ملموس تولید می‌کنند یا منافع ناملموسی تولید می‌کنند اما رقبایی قوی دارند، بیشتر احتمال دارد سندروم مرد خجالتی را اتخاذ کنند تا سندروم ابرمرد.

۹. جان‌فشانان تقریباً در تمام شرایط، برنامه‌ریزی ابرمرد را انتخاب کنند.

۱۰. دیوان‌های جدید بیشتر احتمال دارد در حوزه‌های بزرگ و پر از سیاستِ منطقه بی‌طرف پدید آیند؛ یعنی حوزه‌های کارکردی که از نظر اجتماعی اهمیت زیادی دارند و بسیاری از دیوان‌ها در آن سیاست‌های حاشیه‌ای دارند، اما هیچ دیوانی غالب نیست.

فصل هجدهم: اجماع بر اهداف، استخدام و شستشوی مغزی

۱.باید در میان مقامات دیوان اجماع قوی بر سر اهداف باشد تا هم به هماهنگی مناسب دست یابد و هم به تمرکززدایی گسترده‌ای از اقتدار.

۲. *قانون فشارهای اهداف مخالف*: نیاز به تنوع و نوآوری در هر سازمانی، موجب ایجاد فشاری به سمت افزایش تنوع اهداف می‌شود، اما نیاز به کنترل و هماهنگی، فشاری به سمت تقویت اجماع بر اهداف ایجاد می‌کند.

۳. ویژگی‌های زیر در کارکردهای دیوان موجب ایجاد همگنی نسبی در میان اهداف اعضای آن می‌شود:

الف) دامنه محدود کارکردها.

ب) تنوع کم در محتوای فعالیت‌های کارکردی.

پ) شرایط محیطی پایدار.

ت) کارکردهای آشکارا مشخص.

ث) کارکردهای نسبتاً ساده.

ج) تقسیم‌ناپذیری کارکردها.

چ) اجماع قوی میان عوامل حاضر در ترتیبات قدرت دیوان درباره بهترین روش انجام کارکردهای آن.

ح) نیاز به انجام کارکردها در تنها یک مکان، یا در چند مکان بسیار مشابه.

ویژگی‌های متضاد این موارد، منجر به ایجاد تنوع نسبی در اهداف اعضا می‌شود.

۴. دیوان باید شدیداً به اجماع قوی و عمیق بر اهداف متکی باشد، هرگاه:

الف) کارکردهایش مستلزم آن باشد که اعضایش تقریباً «کاملاً» در نقش‌های رسمی‌شان شرکت کنند، نه به‌صورت بخشی.

ب) کنش‌هایی که در حیطه اختیارات مقاماتش قرار دارند، از اهمیت فوق‌العاده‌ای برای جامعه برخوردار باشند.

پ) کارکردهایش مستلزم آن باشد که اعضایش شدیداً مخالف منافع خود عمل کنند.

ت) اعضای دیوان تحت فشارهای خارجی شدید برای اطمینان از کارآمدی در انجام وظایفشان باشند.

ث) اعضای منفرد آن مجبور باشند مجموعه‌ای سازگار از سیاست‌ها را تحت شرایطی بسیار متنوع اجرا کنند.

ج) کارکردهایش مستلزم آن باشد که اعضایش کنترل غیرعادی شدیدی بر امیال طبیعی‌شان اعمال کنند، یا به روش‌هایی عمل کنند که توسط جامعه‌شان غیرعادی تلقی می‌شود.

چ) مقامات رده‌بالا نتوانند به‌راحتی عملکرد مقامات رده‌پایین‌تر را بررسی کنند.

۵. محافظه‌کاران و جانفشانان معمولاً تلاش می‌کنند اجماع بر سر اهداف را در دیوان‌های تحت تسلط خود، افزایش دهند.

۶. مدافعان معمولاً تمایل به تشویق تنوع اهداف در دیوان‌های تحت تسلط خود دارند.

۷. دیوان‌هایی که در جذب نیروی انسانی بسیار گزینشی عمل می‌کنند، در مقایسه با دیوان‌های دیگر که وظایف مشابهی با همان درجه پیچیدگی دارند اما در جذب نیرو کمتر گزینشی عمل می‌کنند، کمتر به آموزش داخلی استخدام‌شدگان می‌پردازند.

۸. هرچه دیوان به‌جای پر کردن جایگاه‌های خالی سطوح بالا از افراد خارجی، بر ترفیع افراد داخل سازمان بیشتر تاکید داشته باشد، نوآوری کمتری در رفتار آن دیوان مشاهده خواهد شد و بالعکس.

۹. هرچه مقام مسئولی مدت بیشتری در یک دیوان خدمت کرده باشد، بیشتر تمایل خواهد داشت که ترفیع داخلی را ترجیح دهد.

۱۰. هیچ دیوان منفردی به‌احتمال زیاد نمی‌تواند به‌صورت خودجوش عضویتی ایجاد کند که دقیقاً به‌مثابه مشت نمونه خروار کل جامعه‌اش باشد.

۱۱. هزینه شستشوی مغزی تعداد مشخصی از افراد زمانی بیشتر است که:

الف) سطح اهدافی که باید تغییر یابند عمیق‌تر باشد.

ب) اجماع مورد نظر در هر سطحی قوی‌تر باشد.

پ) تفاوت بین اجماع و اهدافی که افراد پیش از شستشوی مغزی داشته‌اند، بیشتر باشد.

۱۲. دیوان‌ها معمولاً به دنبال کاهش هزینه‌های شستشوی مغزی از طریق موارد زیر هستند:

الف) اجتناب از کارکردهایی که مستلزم شستشوی مغزی کارکنان‌اند به شکلی عمیق‌تر از آنچه که ساختار سازمانی موجود به‌راحتی اجازه می‌دهد.

ب) استفاده از استخدام گزینشی.

پ) نیاز به کمترین میزان اجماع ممکن در میان اعضای خود درباره عمیق‌ترین سطوح اهداف.

ت) اجرای شستشوی مغزی تنها در مورد آن اهدافی که احتمال می‌رود با گذر زمان، پایدار بمانند.

ث) محدود کردن شستشوی مغزی شدید به افرادی که احتمال می‌رود برای مدت طولانی عضو دیوان باقی بمانند.

ج) شستشوی مغزی مقامات رده‌بالا بیشتر از مقامات رده‌پایین.

۱۳. دیوان‌هایی که شستشوی مغزی انجام می‌دهند، افرادی را که شستشوی مغزی شده‌اند از دیگر تأثیرات جدا می‌کنند؛ درجه این جداسازی مستقیماً وابسته است به:

الف) عمق اهدافی که باید تغییر یابند.

ب) قدرت اجماع مطلوب.

پ) تفاوت میان آن اجماع و اهدافی که افراد پیش از شستشوی مغزی داشته‌اند.

فصل نوزدهم: ایدئولوژی‌های بوروکراتیک

۱. هرچه از زمان تأسیس دیوان بیشتر گذشته باشد، احتمال بیشتری دارد که دارای ایدئولوژی باشد و آن ایدئولوژی پیچیده‌تر خواهد بود.

۲. مقامات ارشد تلاش می‌کنند ایدئولوژی‌های دیوانی خود را به‌واسطه جذاب، جالب، سرگرم‌کننده یا هیجان‌انگیز کردن آن‌ها و با انتشار آن‌ها از طریق جریان‌های آزاد (و رایگان) اطلاعات، گسترش دهند.

۳. در نظام دموکراتیک، ایدئولوژی‌های دیوانی نسبت به ایدئولوژی‌های احزاب سیاسی معمولاً در دامنهْ محدودتر، در جزئیاتْ بیشتر و در چشم‌اندازْ کمتر خوش‌بینانه هستند.

۴. هر ایدئولوژی دیوانی:

الف) بر مزایای مثبت فعالیت‌های دیوان تأکید می‌کند و هزینه‌های آن‌ها را کم‌رنگ جلوه می‌دهد.

ب) نشان می‌دهد که گسترش بیشتر خدمات دیوان مطلوب خواهد بود و هرگونه کاهش آن نامطلوب است.

پ) بر مزایایی که دیوان به‌عنوان یک کل برای جامعه فراهم می‌کند تأکید دارد، نه خدمات آن برای منافع خاص.

ت) سطح بالای بهره‌وری فعلی دیوان را برجسته می‌کند.

ث) دستاوردها و توانایی‌های آینده دیوان را برجسته می‌کند و شکست‌ها و ناتوانی‌های آن را نادیده گرفته، یا کم‌اهمیت جلوه می‌دهد.

۵. سیاستمداران منتخب معمولاً افق‌های برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت‌تری نسبت به مقامات دیوان دارند.

۶. معمولاً سیاستمداران منتخب نسبت به افکار عمومی حساس‌تر از مقامات دیوان هستند.

۷. برخی از دیوان‌ها احتمال بیشتری دارد که ایدئولوژی‌های پیچیده‌ای توسعه دهند، از جمله:

الف) دیوان‌هایی که بسیار بزرگ هستند.
ب) دیوان‌هایی که اعضای واجد ویژگی‌های غیرعادی را استخدام می‌کنند.
پ. دیوان‌هایی که مزایای غیرمستقیم برای تعداد زیادی از افراد فراهم می‌کنند.
ت) دیوان‌های دارای کارکردهایی که به اجماع عمیق بر سر اهداف در میان اعضایشان نیاز دارند.
ث) دیوان‌هایی که در فعالیت‌های بسیار بحث‌برانگیز مشارکت دارند.
ج. دیوان‌هایی که کارکردهایشان شدیداً با کارکردهای سایر عوامل اجتماعی همپوشانی دارد.
چ) دیوان‌هایی که تلاش می‌کنند به‌سرعت گسترش یابند.

فصل بیستم: تأثیر ناآگاهی بر فرایند بودجه‌بندی حکومت

۱. فن بنیادین تهیه و ارزیابی بودجه‌های دولتی عبارت است از تعدیل حاشیه‌ای در بودجه دوره پیشین، به‌جای اینکه از ابتدا و از صفر آغاز شود.

فصل بیست‌و یکم: افزایش بوروکراتیزاسیون، بهره‌وری اجتماعی و آزادی فردی

۱. تعداد و نسبت افراد جامعه که در دیوان‌ها استخدام می‌شوند افزایش خواهد یافت، اگر:

الف) تقسیم کار در جامعه، پیچیده‌تر شده و تعارضات بیشتری میان اعضای جامعه بروز یابد.
ب) میانگین اندازهٔ سازمان‌های جامعه افزایش یابد.
پ) تغییرات فناورانه منجر به ماشینی‌سازی بیشتر مشاغل بازاری شود، به‌ویژه مشاغلی که با تولید فیزیکی مرتبطند.

ت) سرانهٔ ثروت جامعه افزایش یابد.

۲. به‌رغم افزایش مطلق مقررات‌گذاری بوروکراتیک، شهروند میانه در جوامع دموکراتیک مدرن، در قیاس با همتایانش در روزگاری که دیوان‌ها اهمیت چندانی نداشتند، گزینه‌های موسع‌تری برای انتخاب دارد.

۳. اگرچه بسیاری از شهروندان در جوامع دموکراتیک ادعا می‌کنند که بوروکراسی در کل در قیاس با مزایایی که فراهم می‌کند بسیار بزرگ‌تر است، اما اگر گزینه انحلال ساختار موجود را پیشِ روی همین شهروندان بگذاریم، بسیاری‌شان از تداوم ساختار موجود حمایت خواهند کرد.

کتابشناسی

فهرست منابع ارائه‌شده در اینجا به معنای فهرست کاملی از تمام آثار مهم دربارهٔ بوروکراسی یا مفاهیم مرتبط با آن نیست. بلکه تلفیقی از تمام آن منابعی است که واقعاً در تهیهٔ این پژوهش مورد استفاده قرار گرفته است.

Alchian, Armen A., and Reuben A. Kessel, "Competition, Monopoly, and the Pursuit of Money," *in Aspects of Labor Economics* (Princeton: National Bureau of Economic Research, 1962), 157-183.

Ardrey, Robert, *African Genesis* (New York: Dell Publishing Company, 1963).

Argyris, Chris, "The Individual and Organization: Some Problems of Mutual Adjustment," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 2 (June 1957), 1-24. 1960). *Understanding Organizational Behavior* (Homewood, Illinois: Richard Irwin,

Arrow, Kenneth J., *Social Choice and Individual Values* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1951).

Banfield, Edward, “Are Homo Economicus and Homo Politicus Kin?” (Mimeographed manuscript, November 1963).
and James Quincy Wilson, *City Politics* (Cambridge, Massachusetts: Harvard and M.I.T. Presses, 1963).

Barnard, Chester I., *The Functions of the Executive* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1958).

Bauer, Raymond A., Alex Inkeles, and Clyde Kluckohn, *How the Soviet System Works* (New York: Random House, 1961).

Baum, Bernard H., *Decentralization of Authority in a Bureaucracy* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1961).

Baumol, William, *Business Behavior, Value, and Growth* (New York: Macmillan, 1959).
-- "On the Theory of Expansion of the Firm," *American Economic Review*, December 1962.

Berle, Adolf A., Jr., *Power Without Property* (New York: Harvest Books - Harcourt, Brace & World Inc., 1959).

Berliner, Joseph S., *Factory and Manager in the USSR* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1957).

Bernstein, Marver H., *The Job of the Federal Executive* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1958).

Black, Duncan, *The Theory of Committees and Elections* (Cambridge: Cambridge University Press, 1958).

Blau, Peter M., *Bureaucracy in Modern Society* (New York: Random House, 1956).

The Dynamics of Bureaucracy (Chicago: University of Chicago Press, 1955).

and W. Richard Scott, *Formal Organizations* (San Francisco: Chandler Publishing Co., 1962).

Bonini, Charles P., *Simulation of Information and Decision Systems in the Firm* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1964).

Boulding, Kenneth E., *Conflict and Defense: A General Theory* (New York: Harper & Row, 1963).

The Image (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1963).

Brzezinski, Zbigniew, and Samuel P. Huntington, *Political Power: USA/USSR* (New York: Viking Press, 1964).

Buchanan, James M., "*Individual Choice in Voting and the Market*," Journal of Political Economy, Vol. 62 (1954), 334-343.

"*The Pure Theory of Government Finance: A Suggested Approach*," Journal of Political Economy, Vol. 57 (1949), 496-505.

"*Social Choice, Democracy, and Free Markets*," Journal of Political Economy, Vol. 62 (1954), 114–123.

and Gordon Tullock, The Calculus of Consent (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962).

Bursk, Edward C. (Ed.), *How to Increase Executive Effectiveness* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1953).

Calhoun, John C., *A Disquisition on Government and Selections from the Discourse* (New York: Bobbs-Merrill Company, Inc., 1953).

Cater, Douglas, *Power in Washington* (New York: Random House, 1964).

Chamberlain, Neil W., *A General Theory of Economic Process* (New York: Harper & Brothers, 1955).

Clark, Peter B., "*The Business Corporation as a Political Order*" (Unpublished manuscript delivered at the 1961 Annual Meeting of the American Political Science Asso- ciation, St. Louis, September 1961).

and James Q. Wilson, "*Incentive Systems: A Theory of Organizations*," Administrative Science Quarterly, Vol. 6, No. 2 (September 1961), 129-166.

Coase, R. H., "*The Problem of Social Cost*," Journal of Law and Economics, Vol. III (October 1960), 1-44.

Coser, Lewis, *The Functions of Social Conflict* (Glencoe, Illinois: The Free Press, 1956).

Crozier, Michel, *The Bureaucratic Phenomenon* (Chicago: University of Chicago Press, 1964).

Cyert, Richard M., and James G. March, *A Behavioral Theory of the Firm* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1963).

Dahl, Robert A., *A Preface to Democracy* (Chicago: University of Chicago Press, 1956).

Davies, Arthur K., "*Bureaucratic Patterns in the Navy Officer Corps*," Social Forces, Vol. 27, No. 2 (December 1948), 143-153.

Djilas, Milovan, *The New Class* (New York: Frederick A. Praeger, 1957).

Dorfman, Robert (Ed.), *Measuring Benefits of Government Investments* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1965).

Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper & Brothers, 1957).

"*In Defense of Majority Voting*," Journal of Political Economy, Vol. LXIX, No. 2 (April 1961), 192-199.

"*The Public Interest: Its Meaning in a Democracy*," Social Research, Vol. 29, No. 1 (Spring 1962), 1–36.

"*Why the Government Budget Is Too Small in a Democracy*," World Politics, Vol. XII, No. 4 (July 1960), 541-563.

Drees, Dr. W., Jr., *On the Level of Government Expenditure in the Netherlands After the War* (Leiden: H. E. Stenfert Kroese N.V., 1955).

Drucker, Peter F., *Concept of the Corporation* (Boston: Beacon Press, 1960).

The New Society (New York: Harper & Row, 1962).

Dulles, Allen, *The Craft of Intelligence* (New York: Harper & Row, 1963).

Durkheim, Emile, *The Division of Labor in Society*, translated by George Simpson (Glencoe, Illinois: The Free Press, 1960).

Duverger, Maurice, *Political Parties* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1959). Ellsberg, Daniel, Risk, Ambiguity, and the Savage Axioms (Santa Monica: The RAND Corporation, P-2173, August 1961).

Enthoven, Alain, and Henry Rowen, *Defense Planning and Organization* (Santa Monica: The RAND Corporation, P-1640, Revised July 1959).

Etzioni, Amitai, *A Comparative Analysis of Complex Organizations* (New York: The Free Press of Glencoe, Inc., 1961).

Modern Organizations (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1964).

Fabricant, Solomon, The Trend of Government Activity in the United States Since 1900 (New York: National Bureau of Economic Research, 1952).

Feldman, Julian, and Herschel E. Kanter, "Organizational Decision Making," Working Paper No. 69, Center for Research in Management Science, University of California, Berkeley (8 May 1963). (To appear in J. G. March (Ed.), Handbook of Organiza- tions, Rand McNally).

Fortes, M., and E. E. Evans-Pritchard (Eds.), *African Political Systems* (New York: Oxford University Press, 1958).

Freeman, Felton D., "*The Army as a Social Structure*," Social Forces, Vol. 27, No. 1 (October 1948), 78-83.

Gardner, John W., *Self Renewal* (New York: Harper & Row, 1964).

Gordon, Robert A., *Business Leadership in the Large Corporation* (Berkeley: University of California Press, 1961).

Gore, William J., *Administrative Decision-Making* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1964).

Gouldner, Alvin W., *Patterns of Industrial Bureaucracy* (Glencoe, Illinois: The Free Press, 1954).

Granick, David, *The European Executive* (New York: Doubleday & Company, Inc., 1963).
The Red Executive (Garden City, New York: Doubleday & Company, Inc., 1961).
de Grazia, Alfred, "*The Science and Values of Administration*," Administrative Science Quarterly (December 1960), 362-397 and (March 1961), 556–582.
Gross, Bertram M., *The Managing of Organizations*, Volumes I and II (New York: The Free Press of Glencoe, 1964).
Haire, Mason (Ed.), *Modern Organization Theory* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1959).
Hallowell, John H., *The Moral Foundation of Democracy* (Chicago: University of Chicago Press, 1958).
Hirschman, Albert O., "*Models of Reformmongering*," Quarterly Journal of Economics, Vol. LXXVII, No. 2 (May 1963), 236-257.
and Charles E. Lindblom, *Economic Development, Research and Development, Policy Making: Some Converging Views* (Santa Monica: The RAND Corporation, P-1982, May 1960).
Hitch, Charles J., and Roland N. McKean, *The Economics of Defense in the Nuclear Age* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1960).
What Can Managerial Economics Contribute to Economic Theory? (Santa Monica: The RAND Corporation, P-2155, December 1960).
Hoffer, Eric, *The True Believer* (New York: Harper & Brothers, 1951).
Homans, George, *The Human Group* (New York: Harcourt, Brace and World, Inc., 1950).
Hughes, Emmet John, *The Ordeal of Power* (New York: Dell Publishing Company, Inc., 1964).
Janowitz, Morris, *The Professional Soldier* (Glencoe, Illinois: The Free Press, 1960).
Jones, William M., On Decisionmaking in Large Organizations (Santa Monica: The RAND Corporation, RM-3968-PR, March 1964).
de Jouvenel, Bertrand, *The Pure Theory of Politics* (New Haven: Yale University Press, 1963).
Kaplan, Abraham, and Harold D. Lasswell, *Power and Society* (New Haven: Yale University Press, 1950).
Klein, Burton H., *Germany's Economic Preparations for War* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1959).
What's Wrong with Military R and D? (Santa Monica: The RAND Corporation, P-1267, March 1958).
Koontz, Harold D., and Cyril J. O'Donnell, *Principles of Management* (New York: McGraw-Hill, 1959).
Krupp, Sherman, *Pattern in Organization Analysis: A Critical Examination* (New York: Chilton Company, 1961).
LaPalombara, Joseph (Ed.), *Bureaucracy and Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1963).
Latane, Henry A., David Mechanic, George Strauss, and George B. Strother, *The Social Science of Organizations* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1963).

Leibenstein, Harvey, *Economic Theory and Organizational Analysis* (New York: Harper & Brothers, 1960).

Lindblom, Charles E., Bargaining: *The Hidden Hand in Government* (Santa Monica: The RAND Corporation, RM-1434-RC, February 1955).

and David Braybrooke, *A Strategy of Decision* (New York: The Free Press of Glencoe, 1963).

Lippmann, Walter, *Essays in the Public Philosophy* (Boston: Little, Brown & Company, 1955).

Lipset, Seymour Martin, Political Man (New York: Doubleday Anchor Books, 1963). Litwak, Eugene, "*Models of Bureaucracy That Permit Conflict*," American Journal of Sociology, Vol. 67 (1961), 177-184.

Long, Norton E., *The Polity* (Chicago: Rand McNally and Company, 1962).

"*Public Policy and Administration: The Goals of Rationality and Responsibility*," Public Administration Review, Vol. 14 (Winter 1954), 22–31. March, James G., "The Business Firm as a Political Coalition," Journal of Politics, Vol. 24 (October 1962), 662-678.

and Herbert A. Simon, *Organizations* (New York: John Wiley & Sons, 1958). Marris, Robin, "A Model of the 'Managerial' Enterprise," Quarterly Journal of Economics, Vol. LXXVII, No. 2 (May 1963), 185-209.

Marschak, Thomas A., *Centralization and Decentralization in Economic Organizations* (Santa Monica: The RAND Corporation, P-1587, January 1959).

McKean, Roland, *Efficiency in Government Through Systems Analysis* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1958).

Divergences Between Individual and Total Costs Within Government (Santa Monica: The RAND Corporation, P-2818, November 1963).

Merton, Robert K., *Social Theory and Social Structure* (New York: Free Press of Glencoe, 1963).

Ailsa P. Gray, Barbara Hockey, and Hanan C. Selvin (Eds.), *Reader in Bureaucracy* (Glencoe, Illinois: The Free Press, 1952).

Michels, Robert, *Political Parties* (New York: Dover, 1959).

Minasian, Jora, *The Case of a Pure Public Good: Television Broadcasting* (Santa Monica: The RAND Corporation, P-2773, July 1963).

Monsen, R. Joseph, Jr., and Anthony Downs, "*A Theory of Large Managerial Firms*," Journal of Political Economy, Vol. LXXIII, No. 3 (June 1965), 221-236. Mooney, James D., The Principles of Organization (New York: Harper & Brothers, 1947).

Mueller, Eva, "*Public Attitudes Toward Fiscal Programs*," Quarterly Journal of Economics, Vol. LXXVII, No. 2 (May 1963), 210-235.

Neuberger, Egon, *International Division of Labor in CEMA: Limited Regret Strategy* (Santa Monica: The RAND Corporation, RM-3945-PR, December 1963). Neustadt, Richard E., "Approaches to Staffing the Presidency: Notes on FDR and JFK," American Political Science Review, Vol. LVII, No. 4 (December 1963), 855-863.

Presidential Power (New York: Science Editions, Inc., 1962).

Olson, Mancur, Jr., *The Logic of Collective Action* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1965).

Parkinson, C. Northcote, *The Law and the Profits* (Boston: Houghton Mifflin Company,

1960).
Parkinson's Law and Other Studies in Administration (Boston: Houghton Mifflin Company, 1957).
Pierce, William H., "*Redundancy in Computers*," Scientific American, Vol. 210, No. 2 (February 1964), 103-112.
Presthus, Robert, *The Organizational Society* (New York: Alfred A. Knopf, 1962). Reissman, Leonard, "A Study of Role Conception in Bureaucracy," Social Forces, Vol. XXVII (1949), 305-310.
Ries, John Charles, *Unification of the Armed Services* (University of California, Los Angeles, mimeographed thesis in Political Science, June 1962).
Riker, William H., *The Theory of Political Coalitions* (New Haven: Yale University Press, 1962).
Rubenstein, Albert, and Chadwick Haberstroh (Eds.), *Some Theories of Organization* (Homewood, Illinois: The Dorsey Press, Inc. and Richard D. Irwin, Inc., 1960). Runciman, W. G., Social Science and Political Theory (Cambridge: Cambridge University Press, 1963).
Sayles, Leonard R., *Behavior of Industrial Work Groups* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1958).
Schattschneider, E. E., *Party Government* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1942).
Schelling, Thomas C., *The Strategy of Conflict* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1960).
Schilling, Warner R., Paul Y. Hammond and Glenn H. Snyder, *Strategy, Politics, and Defense Budgets* (New York: Columbia University Press, 1962).
Schlesinger, James R., "*Quantitative Analysis and National Security*," World Politics, Vol. XV, No. 2 (January 1963), 295–315.
Schubert, Glendon, *The Public Interest* (Glencoe, Illinois: The Free Press, 1960).
Selznick, Philip, "*An Approach to the Theory of Bureaucracy*," American Sociological Review, Vol. 8 (1943), 49.
"*Foundations of the Theory of Organization*," American Sociological Review, Vol. XIII (February 1948), 25-35.
Leadership in Administration (Evanston, Illinois: Row-Peterson, 1957). Simmel, Georg, Conflict and the Web of Group Affiliations, translated by Kurt H. Wolff and Reinhard Bendix (Glencoe, Illinois: The Free Press, 1955).
Simon, Herbert A., *Administrative Behavior*, Second Edition (New York: Macmillan Company, 1961).
A Comparison of Organization Theories (Santa Monica: The RAND Corporation, P 219, May 1951).
"Notes on the Observation and Measurement of Political Power," *Models of Man* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1957).
The New Science of Management Decision (New York: Harper & Brothers, 1960).
Smith, Richard Austin, *Corporations in Crisis* (New York: Doubleday and Company, Inc., 1963).
Sorenson, Theodore C., *Decision-Making in the White House* (New York: Columbia University Press, 1963).

Spindler, G. Dearborn, "*The Military- A Systematic Analysis*," Social Forces, Vol. 27, No. 1 (October 1948), 83-88.

Tannenbaum, Robert, "*The Manager Concept: A Rational Synthesis*," Journal of Business of the University of Chicago, Vol. 22, No. 4 (October 1949), 229-240.

Terrien, F., and D. L. Mills, "*The Effects of Changing Size upon the Internal Structure of Organizations*," American Sociological Review, Vol. 20 (1955), 11-13. Thompson, Victor A., Modern Organization (New York: Alfred Knopf, 1961). Tsouderos, John E., "Organizational Change in Terms of Selected Variables," American Sociological Review, Vol. 20 (1955), 206-210.

Tullock, Gordon, *The Politics of Bureaucracy* (Washington, D.C.: Public Affairs Press, 1965).

Udy, Stanley H., Jr., "*Bureaucracy and Rationality in Weber's Organization Theory*," American Sociological Review, Vol. 24 (1959), 791-795.

Von Mises, Ludwig, *Bureaucracy* (New Haven: Yale University Press, 1962). Waldo, Dwight, "Development of a Theory of Democratic Administration," American Political Science Review, Vol. XLVI (March 1952), 81-103. (Rejoinders and replies in June 1952, 494-503.)

"*Theory of Organization: Status and Problems*" (Mimeographed text of an address given at the 1963 Annual Meeting of the American Political Science Asso- ciation, New York, September 1963).

Weber, Max, "*Bureaucracy*," in From Max Weber: Essays in Sociology, translated by H. H. Gerth and C. Wright Mills (New York: Oxford University Press, 1962), 196-244.

T*he Theory of Social and Economic Organization*, translated by A. M. Henderson and Talcott Parsons (Glencoe, Illinois: The Free Press, 1947).

Whyte, William H., Jr., *The Organization Man* (New York: Simon and Schuster, 1956). Wildavsky, Aaron, The Politics of the Budgetary Process (Boston: Little, Brown and Company, 1964).

Williamson, Oliver E., *The Economics of Discretionary Behavior: Managerial Objectives in a Theory of the Firm* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1964).

Wilson, James Q., *The Amateur Democrat* (Chicago: University of Chicago Press, 1962).

"*Innovation in Organization: Notes Toward a Theory*" (Mimeographed man- uscript delivered at the 1963 Annual Meeting of the American Political Science Asso- ciation, New York, September 1963).

Wittfogel, Karl A., *Oriental Despotism* (New Haven: Yale University Press, 1957).

یادداشت‌ها

فصل اول: پیش‌درآمد

[i]. استثنائات چشمگیری مانند رابرت میشلز، هربرت سایمون، دانکن بلک، جیمز بیوکنن و گوردن تالک در این تعمیم وجود دارد. باوجوداین، تا همین اواخر بیشتر مطالب مربوط به بوروکراسی که اقتصاددانان و دانشمندان علوم سیاسی نوشته‌اند، عمدتاً تجربی و توصیفی بوده‌اند تا نظری؛ ازاین‌رو، خارج از بدنهٔ اصلی نظریه در هر دو رشته قرار می‌گیرد.

[ii]. به جای این‌که در پاورقی‌ها به تک‌تک نویسندگانی ارجاع دهیم که به‌صورت کلی اشاره می‌شوند، خواننده را به بخش کتابشناسی که آثار مربوطه توسط نویسنده ذکر شده است ارجاع می‌دهیم.

[iii]. بحث گسترده‌ای درباره معنای عقلانیت در تحلیل اقتصادی زیر ارائه شده است:

Anthony Downs, An Economic Theory of Democracy (New York: Harper & Brothers, 1957), pp. 4-11.

همچنین، رابطهٔ میان بیشینه‌سازی مطلوبیت و مفهوم متقابل رضایت‌بخشی با جزئیات در فصل دوازده این کتاب مورد بحث قرار گرفته است.

[iv]. برای مثال

Chester I. Barnard in The Functions of the Executive (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1938), and Herbert A. Simon in Administrative Behavior, Second Edition (New York: The Macmillan Company, 1961).

[v]. Max Weber, "Bureaucracy," in Essays in Sociology, translated by H. H. Gerth and C. Wright Mills (New York: Oxford University Press, 1962), pp. 204-209.

[vi]. Milton Friedman, "The Methodology of Positive Economics," Essays in Positive Economics (Chicago: University of Chicago Press, 1953).

فصل دوم: چرخهٔ عمر دیوان‌ها

[i]. Max Weber: The Mum, of Social and economic Organization, translated by A. M. Henderson and Talcott Parsons. (New York: The Free Press of Glencoe. 1947). pp. 363 ff.

[ii]. برای مباحثی درباره خاستگاه شرکت اعتبار کالایی بنگرید به

Arthur M. Schlesinger, Jr., The Coming of the New Deal (Boston: Houghton Main Company, 1959), pp. 61-67.

[iii]. Peter B. Clark and James 9. Wilson, "Incentive Systems: A Theory of Organizations," Administrative Science Quarterly, Vol. 6, No. 2 (September 1961), p. 157.
[iv]. Ibid., p. 158.
[v]. البته اگر نرخ بیکاری بالا باشد، ممکن است انواع مقاماتی که فاقد شغل‌اند جذب یکی از دیوان‌های در حال گسترش شوند.
[vi]. من مدیون پروفسور جورج استیگلر از دانشگاه شیکاگو هستم که مشکل دانشکده‌ها را مطرح کرد و از این‌رو، محرکی شد برای بسط این بخش.
[vii]. C. Northcote Parkinson, Parkinson's Law and Other Studies in Administration (Boston: Houghton Mifflin Company, 1962), p. 2.
[viii]. Ibid., p. 12.
[ix]. این دلیل ذاتی رشد دیوان در اصل مشابه استدلال ویلیام جک باومول است مبنی بر این‌که که مدیران شرکت‌های سودآور، سعی در بیشینه‌سازی فروش در محدودیت حداقل سود دارند.
[x]. William H. Starbuck, "Organizational Growth and Development," in Handbook of Organizations, J. G. March, ed. (Chicago: Rand McNally, 1964).
[xi]. Ibid., p. 303.
[xii]. Ibid., p. 366-376.

فصل سوم: دیوان چیست و بوروکرات به چه کسی گفته می‌شود؟

[i]. بنگرید به
Chester I. Barnard, The Functions of the Executive, pp. 3-7,65-81, especially 73; and Peter M. Blau and W. Richard Scott, Formal Organizations (San Francisco: Chandler Publishing Company, 1963), pp. 2-8.
[ii]. ازاین‌رو ثانویه محسوب می‌شوند که (الف) ضروری نیستند و (ب) می‌توان آن‌ها را از ویژگی‌های اولیه استنباط کرد. در صفحات آتی فصل به این موضوع پرداخته می‌شود.
[iii]. Max Weber, "Bureaucracy," pp. 196-244.
[iv]. این به معنای به چالش کشیدن صداقت و فداکاری بسیاری از اشخاصی که «از روی تفنن» در دیوان‌ها مشغول‌اند نیست.
[v]. از منبع زیر بهره گرفته شده است:
Gordon Tullock, The Politics of Bureaucracy (Washington, D.C.: Public Affairs Press, 1965), pp. 16-19 .
[vi]. G. Tullock, The Politics of Bureaucracy, pp. 16-32.
[vii]. تاکید ما بر ناتوانی ارزیابی محصولات بوروکراسی در بازار، از منبع زیر گرفته شده است:
Von Mises, Bureaucracy (New Haven: Yale University Press, 1962) .
[viii]. دیوان‌هایی هستند که ***برخی*** از محصولات خود را در بازار می‌فروشند؛ برای مثال، TVA نیروی برق می‌فروشد و دانشگاه ییل کتاب. بااین‌حال، اگر سازمانی بیشتر تولیدات خود را در بازارها بفروشد و بنابراین بازارمحور باشد، بر اساس تعریف ما واقعاً دیوان محسوب نمی‌شود.
[ix]. با جزئیات در منبع زیر مورد بحث قرار گرفته است:
A. Downs, An Economic Theory of Democracy, Ch. 10.

فصل چهارم: چرا وجود دیوان‌ها ضروری است؟

[i]. David Granick, Management of the Industrial Firm in the USSR (New York: Columbia University Press, 1954), pp. 281-283.

[ii]. M. Weber, "Bureaucracy," p. 235.

[iii]. Milton Friedman, "The Role of Government in Education," Capitalism and Freedom (Chicago: University of Chicago Press, 1962).

[iv]. M. Weber, "Bureaucracy," p.214.

[v]. برای مثال بنگرید به

Ludwig Von Mises, Socialism, translated by J. Kahane (London: Jonathan Cape, 1953).

[vi]. A. Downs, An Economic Theory of Democracy, pp. 174-204

فصل پنجم: پیوند دیوان‌ها با محیط پیرامون

[i]. ادبیات مربوط به مدیریت و سازمان‌ها شامل هزاران شیوه برای تحلیل فعالیت‌ها و ساختارهای درونی سازمان‌هاست، مانند نظریهٔ مشهور POSDCORB ***لوتر گیولیک***، که بسیاری از آن‌ها ابعادی را از که ما از آن‌ها صرف‌نظر کردیم در بر می‌گیرد. بنگرید به:

Luther Gulick, "Notes on the Theory of Organization," in L. Gulick and L. Urwick, The Elements of Administration (New York: Harper & Brothers, 1945)

[ii]. کاربرد این اصطلاح را از منبع زیر گرفته‌ایم:

G. Tullock, The Politics of Bureaucracy, pp. 51-83 .

[iii]. این نوع ناآگاهی‌ها و بی‌تفاوتی‌ها به‌صورت کامل در منبع زیر توضیح داده شده است:

A. Downs, An Economic Theory of Democracy, pp. 220-276

فصل ششم: ویژگی‌های مشترک درونی تمام دیوان‌ها

[i]. همچنین رأی اکثریت منجر نمی‌شود که شدت احساسات دربارهٔ مسائل خاص میان رأی‌دهندگان تغییر کند، مگر این‌که همکاری متقابل مجاز باشد. بااین‌حال، رأی‌دهیِ اکثریت تنها سازوکاری نیست که می‌توان برای انتخاب با اقتدار برابر به‌کار برد. بنگرید به:

James Buchanan and Cordon Tullock, The Calculus of Consent (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962), pp. 131-145.

[ii]. همان‌طور که اولیور ویلیامسون و جیمز شلزینگر به من گوشزد کردند، اعضای گروه رده‌بالا تقریباً همیشه دارای اختیارات متفاوتی‌اند، چرا که یکی از آنان معمولاً رئیس یا مدیر است. ازاین‌رو، سازوکار اقتدارِ برابر تقریباً در گروه‌های کوچک بسیار نادر است.

[iii]. مطالعات اشاره شده در منبع زیر توضیح داده شده است:

Blau and Scott, Formal Organizations, pp. 116-139.

[iv]. بااین‌حال، توزیع قدرت در سلسله‌مراتب اقتدار رسمی همواره به‌صورت یکنواخت از بالا به پایین کاهش نمی‌یابد. در برخی موارد، مقامات نسبتاً رده‌پایین (مثلاً افسران ارشد خرده‌پا در نیروی دریایی) درواقع نسبت به مقامات رده‌میانی که در سلسله‌مراتب بالاتر از آن‌ها قرار گرفته‌اند (مانند دریاداران) قدرت بیشتری دارند. باوجوداین، در کلْ میان «رتبه» در سلسله‌مراتب و قدرت در آن، همبستگی وجود دارد.

[v]. اصطلاح «مسطح» در ادبیات به‌طور کلی پذیرفته شده است، اما اصطلاح «طویل» اولین بار توسط جیمز کوئین ویلسون پیشنهاد شد.

[vi]. بنابراین، آن‌ها با «قانون آهنین الیگارشی» سازگارند. بنگرید به:

Robert Michels, Political Parties, translated by Edan Paul and Cedar Paul (Glencoe, Illinois: The Free Press, 1949).

[vii]. Max Weber, "Bureaucracy," pp. 196-224.

بحث گسترده‌ای دربارهٔ اهمیت قوانین نیز در کتاب «سازمان» جیمز گاردنر مارچ و هربرت الکساندر سایمون ارائه شده است.

[viii]. باوجوداین، هیچ دیوانی هرگز نتوانسته است به شخصیت‌زدایی کامل در رفتار خود دست یابد. علاوه‌براین در نظام‌های دموکراتیک، مقاماتْ میان دستورالعمل‌های متعارض ناشخصیتی در اِعمال احکام و ارتباط گرم و دوستانه با هر مشتری گیر افتاده‌اند. برای رسیدن به این اهداف، نیاز به راهبردهای هوشمندانه و سریع است.

[ix]. این نکته، بحث اصلی ***لودویگ فون میزس*** در کتاب Bureaucracy است.

[x]. Philip Selznick, "Foundations of the Theory of Organization," American Socio-logical Review, Vol. 13 (1948), p. 26.

[xi]. نقل قول‌هایی از کتاب سایمون، این دیدگاه را نشان می‌دهد:

Herbert A. Simon, Administrative Behavior, Second Ed. (New York: The Macmillan Co., 1961), «از اعضای سازمان انتظار می‌رود که رفتار خود را با توجه به اهداف مشخصی که به‌عنوان ***اهداف سازمان*** پذیرفته شده است جهت دهند»، ص. ۷۳؛ «ملاحظات شخصی تعیین می‌کند که آیا شخص در سازمان مشارکت خواهد کرد یا نه؛ اما اگر تصمیم به مشارکت گرفت، ملاحظات شخصی محتوای سازمانی وی را تعیین نمی‌کند،» ص. ۲۰۳؛ «بارزترین ویژگی نقش ***زیردست*** این است که محدودهٔ پذیرشی در رفتار وی ایجاد می‌شود و زیردست در این محدوده به میل خود تصمیمات بالادستش را می‌پذیرد،» ص. ۱۳۳؛ «از نقطه‌نظر کارمند، فعالیت‌های دقیق در زمان اشتغال وی ممکن است در محدودهٔ خاصی، برای وی مسئلهٔ بی‌تفاوتی باشد. اگر تصمیماتی که از سوی سازمان به وی منتقل می‌شود در این محدوده بماند، به آن‌ها اجازه می‌دهد که رفتارش را تعیین کنند» ص. ۱۱۶.

[xii]. P. Selznick, "Foundations of the Theory of Organization," pp. 26-27.

[xiii]. Ibid., p. 27

[xiv]. Ibid., p. 30.

[xv]. ویلیام جونز در منبع زیر بر این نکته تاکید کرده است:

William M. Jones, On Decision-making in Large Organizations (Santa Monica: The RAND Corporation, RM-3968-PR, March 1964).

[xvi]. M. Weber, "Bureaucracy," p. 198.

[xvii]. Robert K. Merton, Social Theory and Social Structure, Revised Edition (Glencoe, Illinois: The Free Press, 1957), p. 311.

[xviii]. Lewis Coser, The Functions of Social Conflict (Glencoe, Illinois: The Free Press, 1958), pp. 62-83.

[xix]. این تحلیل را تا حد زیادی مدیون آرای ***ویلیام ام. جونز*** در کتاب ***تصمیم‌سازی در سازمان‌های بزرگ*** هستیم.

[xx]. به‌ویژه مقامات جاه‌طلب حتی ممکن است تلاش کنند تا اعتبار شخصی را صرفاً برای انجام قواعد رسمی به شیوهٔ مذکور به دست آورند. همانطور که ***ریگز*** در منبع زیر بدان اشاره می‌کند، مثلاً در برخی از کشورهای توسعه‌نیافته، بوروکرات‌ها حتی کارکرد محوله را بدون دریافت رشوه انجام نخواهند داد.

Fred W. Riggs, "Bureaucrats and Political Development: A Paradoxical View," Bureaucracy and Political Development (Princeton: Princeton University Press, 1963), p. 151.

این، نمونه‌ای افراطی از استفاده از قدرت اداری برای پیش‌برد منافع شخصی است که تصدی شخص را در دیوان طول می‌دهد؛ اگرچه ریگز اشاره می‌کنند که قوانین موهوم، این رشوه را تحت شرایط خاصی به نظام نسبتاً عقلانی تخصیص منابع تبدیل می‌کند.

[xxi]. بنگرید به

Charles E. Lindblom, Bargaining: The Hidden Hand in Government (Santa Monica: The RAND Corporation, RM-1434-RC, February 1955), and J. Buchanan and C. Tullock, The Calculus of Consent.

[xxii]. انواع خاصی از مقامات بیش از دیگران احتمال دارد که جانب کسی را بگیرند. جان‌فشانان بیشتر احتمال دارد که چنین کنند، زیرا به‌دنبال مطرح کردن مسائل خاص‌اند و جاه‌طلبان ازاین‌رو که ترفیع‌محورند. بااین‌حال احتمال این‌که محافظه‌کاران چنین کاری کنند ازاین‌رو کمتر است که می‌خواهند از خطر قرارگرفتن در دستهٔ بازندگان بپرهیزند و مدافعان ازاین‌رو که معمولاً وفادار به بخش دیوان به‌عنوان یک کل هستند تا سیاست‌های محدود. تمایزات پس از آن‌که تعاریف خود را از انواع مختلف مقامات در فصل ۶ ارائه کردیم واضح‌تر خواهد شد.

فصل هفتم: محدودیت‌ها و سوگیری‌های مشترک تمام مقامات

[i]. مفهوم حافظهٔ فعال در برابر حافظهٔ پنهان (و نیز برخی دیگر از مفاهیم به‌کاررفته در بحث) از منبع زیر گرفته شده است:

J. G. Marsh and H. A. Simon, Organizations, pp. 9-11.

[ii]. همانطور که جیمز اشلزینگر اشاره می‌کند، اگر تصمیم‌ساز نادان باشد یا اطلاعات صحیحی نداشته باشد، ممکن است اطمینان ذهنی وی وقتی که دانش بسیار ضعیفی داشته باشد، در بیشترین حد ممکن باشد. درنتیجه هر چه بیشتر یاد بگیرد، اعتمادش کمتر می‌شود، اگر چه انتخابش دقیق‌تر خواهد شد. بنابراین عاقل‌ترین تصمیم‌سازان آن‌هایی‌اند که به‌صورت ذهنی بیشترین نااطمینانی را به انتخاب‌های خود دارند؛ درحالی‌که احمق‌ترین تصمیم‌سازان آن‌هایی‌اند که بیشترین اعتماد را به خود دارند.

[iii]. این تعاریف از منبع زیر گرفته شده‌اند:

Jacob Marschak, "Towards an Economic Theory of Organization and Information," Decision Processes, R. M. Thrall, C. H. Coombs, and R. L. Davis, eds. (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1945), pp. 188-189.

فصل هشتم: محیط، انگیزه‌ها و اهداف مقامات

[i]. ایدهٔ بنیادین این بخش، از اثر گوردن تالک گرفته شده است. بنگرید به:

The Politics of Bureaucracy, pp. 33-119

[ii]. Peter M. Blau, The Dynamics of Bureaucracy, Revised Edition (Chicago: Uni-versity of Chicago Press, 1955), pp. 36-56.

[iii]. این امر درباره بنگاه‌های تجاری، به‌ویژه بنگاه‌های بسیار بزرگ صادق است. به همین دلیل است که ما اصطلاح بوروکرات را به‌نحوی تعریف کردیم که افرادِ سازمان‌های بازارمحور و غیربازارمحور را در بر بگیرد.

[iv]. معمولاً عناصر قوی رقابت میان مقام مسئول فرضی و یکی دو نفر از زیردستانش وجود دارد. همانطور که ویلیام جونز اشاره کرده، این امر به‌ویژه زمانی صحیح است که زیردستان توسط مقام مسئول دیگری گمارده شده باشند که مافوق آن مقام باشد. ازاین‌رو، ارزشیابی بالادستان از زیردستان همیشه حتی نسبتاً هم عینی نیست. باوجوداین، مافوق‌های مستقیم به‌عنوان یک گروه، در قیاس با اشخاص همسان یا زیردستان، عینی‌ترند.

[v]. هنگام بحث دربارهٔ بیشینه‌سازی مطلوبیت، ما مجوعهٔ مسائل مربوط به بیشنه‌سازی تحت شرایط نااطمینانی مطرح‌شده توسط ***فون نویمان*** و دیگران را نادیده می‌گیریم. نااطمینانی نقش عمده‌ای در سرتاسر تحلیل ما دارد، اما نمی‌خواهیم وارد مباحث شیوه‌های رفتار با آن در نظریهٔ تصمیم‌سازی رسمی شویم.

[vi]. شومپیتر این نکته را با قوت بدین شکل بیان کرده است:

«ازاین‌رو چنین نیست که معنای اجتماعی نوعی از فعالیت ناگزیر نیروی محرک آن و بنابراین، توضیحی برای این نیرو را فراهم کند. در غیر این صورت، نظریه‌ای را که شامل تحلیل هدف اجتماعی یا مستلزمِ بودن در خدمت هدف اجتماعی باشد، نمی‌توان به‌مثابه تحلیل مکفی از فعالیت‌هایی که به آن خدمت می‌کنند پذیرفت. مثلاً دلیل وجود فعالیت اقتصادی این است که مردم می‌خواهند بخورند، بپوشند و ... . فراهم کردن ابزاری برای ارضای این نیازها، هدف اجتماعی یا معنای تولید است. باوحواین، همهٔ ما موافقیم که این گزاره موهوم‌ترین نقطهٔ عزیمت برای نظریهٔ فعالیت اقتصادی در جامعهٔ تجاری خواهد بود و ما اگر می‌خواهیم از گزاره‌های مربوط به سود آغاز کنیم، باید بهتر عمل کنیم.»

Joseph A. Schumpeter, Capitalism, Socialism and Democracy (New York: Harper & Brothers, 1950), p. 82.

[vii]. John C. Calhoun, A Disquisition on Government (New York: Bobbs-Merrill Com-pany, Inc., American Heritage Series,1953), p. 5.

[viii]. همان

[ix]. برای مطالعهٔ مباحثی دربارهٔ آنچه که از اصطلاح منافع عمومی مد نظر ماست بنگرید به:

Anthony Downs, "The Public Interest: Its Meaning in a Democracy," Social Research, Vol. 29, No. 1 (Spring 1962), pp. 1-36.

[x]. بخش عمده‌ای از تمام افراد حاضر در دیوان‌ها، مقام مسئول‌اند، اما ممکن است برخی چنین نباشند. این تعداد می‌تواند شامل گروه‌های زیر باشد: (۱) مقامات رده‌بالا (همچون رؤسای وزارات کشور ایالات متحده) که توسط سیاستمداران منتخب برای زمانی که فرض می‌شود هم‌مدت دورهٔ تصدی خود سیاستمداران منتخب است منصوب می‌شوند و (۲) افرادی که برای تولید محصولات خاصی که می‌تواند در بازارها ارزش‌گذاری شود در دیوان کار می‌کنند. گروه اول به‌طور خاص مهم‌اند، چرا که عموماً جایگاه‌های بسیار رده‌بالا (و بنابراین بسیار قدرتمند) را اشغال می‌کنند. بااین‌حال، ازآنجاکه آنان جایگاه خود را مدیون انتخابات‌اند، به‌واقع ***شبه‌سیاستمدار*** (quasi-politicians) محسوب می‌شوند تا مقام مسئول.

فصل نهم: نحوهٔ رفتار گونه‌های مقامات

[i]. در این مثال، ما هزینه‌های کسب قدرت اضافی را نادیده می‌گیریم. بنابراین، ممکن است تحلیل هزینه–فایده مشخص کند که اخراج دو زیردست، هم از استخدام یک نفر دیگر بهتر می‌بود و هم از اعمال کنترل بیشتر. اما مقامات معمولاً خودشان مجبور نیستند که چنین هزینه‌هایی را بپردازند؛ بنابراین نادیده گرفتن هزینه‌ها الزاماً ما را به غیرواقع‌گرایی رهنمون نمی‌شود.

[ii]. بنگرید به

Leonard Reissman, "A Study of Role Conception in Bureaucracy," Social Forces, Vol. 27 (1949), pp. 305-310.

[iii]. در فصل چهاردهم، مفصلاً دربارهٔ عدم‌تقارن عمومی‌تر توابع کارکردهای مرتبط با تمام رفتارهای جستجو بحث می‌کنیم.

[iv]. طبقه‌بندی «بی‌تفاوت‌ها» به‌عنوان محافظه‌کاران، بر اساس تحلیل ***رابرت پرستوس*** در منبع زیر است:

Robert Presthus, The Organizational Society (New York: Alfred A. Knopf), Chapter 7.

پرستوس «اشخاص سازمان» را به سه دسته تقسیم می‌کند. متحرکین رو به بالا، مشابه جاه‌طلبان ما هستند و بی‌تفاوت‌های مد نظر وی، زیرمجموعه‌ای از محافظه‌کاران نظریهٔ ما را تشکیل می‌دهند. با این حال، گروه سوم او (مردّدها) در نظریهٔ ما مشابهی ندارند.

[v]. مفهوم «منافع عمومی» مدت‌هاست که مورد بحث و مناقشهٔ زیادی است. برای بحث دربارهٔ عوامل پیچیده‌تر بنگرید به:

A. Downs. "The Public Interest: Its Meaning in a Democracy," pp. 1-36.

[vi]. این امر شدیداً با تمام مشکل زیربهینگی که در ادبیات جدید توجهات زیادی را به خود جلب کرده است (به‌ویژه زیربهینگی مربوط به تصمیم‌سازی در وزارت دفاع) مرتبط است. بنگرید به:

Hitch, Charles J., and Roland N. McKean, The Economics of Defense in the Nuclear Age (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1960), pp 396-402

[vii]. تمام مبادلات خصوصی الزاماً شامل منافع سنجش‌پذیر نیستند. درواقع، کل نظریهٔ چگونگی سازماندهی حرفه‌ها، مبتنی بر مشکلی است که مصرف‌کنندهٔ آموزش‌ندیده در سنجش کیفیت محصولات با آن مواجه است. بنگرید به:

M. Blau and W. R. Scott, Formal Organizations, pp. 51-54

باوجوداین، بسیاری از مبادلات خصوصی مستلزم نوعی جبران است که خریدار می‌تواند دست‌کم بر اساس منافعی که به‌دست می‌آورد، قضاوت‌هایی منطقی بکند. بنابراین، تمایز بنیادین ما همچنان معتبر است.

[viii]. بنگرید به

Lewis Coser, The Functions of Social Conflict.

کوزر تحلیل ایده‌های زیمل را پیش می‌کشد و توضیحات و بسط خود را بر آن شرح می‌دهد.

[ix]. این نکته توسط ویلیام جونز در On Decision-making in Large Organization بیان شده است.

[x]. عبارت illegitimi non corborundum (نگذارید حرامزادگان شما را با سنگدلی بر زمین بزنند –مترجم)، واکنشی است علیه گرایش ذاتی دیوان‌ها به «درهم کوبیدن» نوآوری، اصالت، اشتیاق و سایر خصلت‌های غیرمحافظه‌کارانه.

فصل دهم: ارتباطات در دیوان

[i]. برای دیدن منابع بیشتر دربارهٔ ادبیات ارتباطات در سازمان‌های بزرگ، بنگرید به:

Peter M. Blau and W. Richard Scott, Formal Organizations, pp. 116-139, and Albert H. Rubenstein and Chadwick J. Haberstroh (Eds.), Some Theories of Organiza¬tion (Homewood, Illinois: Irwin-Dorsey, 1960), pp. 229-322.

[ii]. این نکته به تفصیل در منبع زیر مورد بحث قرار گرفته است:

Blau and Scott, Formal Organizations, pp. 116-139

[iii]. W. M. Jones, On Decisionmaking in Large Organizations, pp. 17-20

[iv]. Ibid., p. 5

[v]. A. H. Rubenstein and C. J. Haberstroh, Some Theories of Organization, pp. 280-287.

[vi]. W. M. Jones, On Decisioninaking in Large Organizations, p. 6.

[vii]. Gordon Tullock, The Politics of Bureaucracy, pp. 137-141.

[viii]. بااین‌حال، زیردستان می‌دانند که بالادستانشان نیز از تجسس توسط اشخاص بیرون از دیوان می‌ترسند؛ ازاین‌رو گاهی می‌توانند با مشکلات زیادی کنار بیایند، چرا که می‌دانند بالادستانشان نمی‌خواهند رفتارهای نادرست سازمان خود را برای ناظران احتمالی خارجی فاش کنند.

[ix]. Richard M. Cycrt and James C. March, A Behavioral Theory of the Firm (Engle.. wood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1963), pp. 67-82.

[x]. Sec J. C. March and 11. A. Simon, Organizations, pp. 164-186

[xi]. بنگرید به

W. M. Jones, On Decision-making in Large Organizations, p. 20; and Thomas K. Glennan, Jr., "On the High Cost of Development' (unpublished mimeographed draft, 1964), pp. 8-13.

[xii]. در برخی موارد، مقامات عالی‌رتبه عامدانه از تقلب و تحریفاتی که در رده‌های پایین‌تر اتفاق می‌افتد بی‌اطلاع‌اند تا بتوانند گزارش‌های درخشان‌تری را به بالادستان خود منتقل کنند.

[xiii]. W. M. Jones, On Decisionmaking in Large Organizations, pp. 19-20.

[xiv]. Morris Janowitz, The Professional Soldier (Glencoe, Illinois: The Free Press, 1960), p. 71.
یانوویتز بر جریان رو به بالای اطلاعات در جلسات توجیهی شفاهی تأکید می‌کند، نه جنبه‌های مشترک آن‌ها. بااین‌حال، به نظر ما وی در کارآمدی چنین جلساتی به‌عنوان ابزارهای تصمیم‌سازی (هنگامی که در حضور افسران سطح بالا انجام می‌شود) مبالغه می‌کند. بسیاری از مثال‌ها نشان می‌دهد که افسران رده پایین‌تر حاضر نیستند در جلسات علنی با نیروهای بالادستی خود مجادله کنند، حتی اگر به‌شدت معتقد باشند که در نظرات مخالف خود محق‌اند.

[xv]. منظور ما این نیست که تقلبی فاحش رخ نمی‌دهد. اگر پاداش این کار زیاد و احتمال دستگیری یا مجازاتِ شدیدْ اندک باشد، مقامات نیز مانند بسیاری از انسان‌ها صرفاً گزارش‌های دروغ ارائه می‌دهند. بنابراین اگر بتوان ورودی اصلی را دستکاری کرد و انگیزه برای انجام این نوع دستکاری‌ها زیاد باشد، سامانهٔ اصلی گزارش‌دهی حتی اگر کاملاً خودکار باشد، باز هم در برابر تقلب آسیب‌پذیر است.

[xvi]. بنگرید به تحلیل سلسله‌مراتب در فصل ششم

فصل یازدهم: ماهیت بنیادین کنترل مشکلات در دیوان

[i]. Gordon Tullock, The Politics of Bureaucracy, pp. 142-193.

[ii]. بنگرید به فصل ۱۰

[iii]. در عالم واقع، طی این فرایند بازخوردهای زیادی از سطوح پایین به سطوح بالا وجود دارد، به‌نحوی که دستورات رو به پایین اغلب در واکنش به پیشنهادات سطوح پایین اطلاح می‌شوند. باوجوداین، ساختار اساسی فرایند همان است که در تحلیل ما شرح داده شده است.

[iv]. Chester I. Barnard, The Functions of the Executive, pp. 231-232

[v]. G. Tullock, The Politics of Bureaucracy, pp. 142–193.

[vi]. اگر میانگین دامنه کنترل در هر سطح چهار باشد، درصد واقعی حرکت هدررفته در تمام سطوح روی‌هم‌رفته ۴۵ درصد خواهد بود، هرچند که این درصد در سطح چ به‌تنهایی ۴۷ درصد است. درصد هدررفت برای کل سازمان

می‌تواند به روش‌های زیر محاسبه شود: (الف) محاسبه درصد حرکت هدررفته برای هر سطح (به‌عنوان مثال، ۱۰ درصد در سطح ب، ۱۹ درصد در سطح ث و الی آخر)؛ (ب) ضرب کردن آن درصد در تعداد کارکنان در هر سطح؛ (پ) جمع کردن حاصل‌ضرب‌ها برای به دست آوردن کل میزان حرکت هدررفته در هر روز به‌صورت نفر–روز؛ و (ت) محاسبه آن مجموع به‌عنوان درصدی از کل تعداد کارکنان در تمام سطوح.

[vii]. Jonathan Daniels, Frontier on the Potomac (New York: The Macmillan Company, 1948), pp. 31-42.

[viii]. این روش، نگاهی متفاوت به مفهوم «انشعاب اهداف» در سازمان‌ها دارد که توسط ***فیلیپ سلزنیک*** و دیگر جامعه‌شناسان ارائه شده است. بنگرید به:

Philip Selznick, "Foundations of the Theory of Organizations," American Sociological Review, Vol. 13 (February 1948), pp. 28, 27, and 30.

[ix]. Richard M. Cyert and James G. March, A Behavioral Theory of the Finn, pp. 36-38.

[x]. این نسخه‌ای است از آنچه مارچ و سایمون آن را «قانون برنامه‌ریزی گرشام: فعالیت‌های برنامه‌ریزی‌شده، فعالیت‌های برنامه‌ریزی‌نشده را تحت‌الشعاع قرار می‌دهند (از دور خارج می‌کنند).»:

Organizations, p. 185.

[xi]. این نتیجه بر قانون دوم پارکینسون دلالت دارد: «مخارج آن قدر افزایش می‌یابد تا به درآمد برسد.»

C. Northcote Parkinson, The Law and the Profits (Boston: Houghton Mifflin Company, 1960), p. 5.

[xii]. Tullock, The Politics of Bureaucracy, pp. 142-143.

[xiii]. نتایج این جدول را می‌توان همچنین به‌صورت جبری تعمیم داد تا هر نسبت زمان صرف‌شده برای نظارت‌کردن و تحت نظارت بودن، و هر نوع عامل نشت را پوشش دهد. بااین‌حال، مفاهیم اساسی تحلیل با چنین تعمیم‌هایی تغییر نمی‌کند.

فصل دوازدهم: فرایندها و ابزارهای کنترل

[i]. تحلیل این اثرات توسط ***رابرت مرتن***، ***فیلیپ سلزنیک*** و ***آلوین گولدنر*** در

J. G. March and H. A. Simon, Organizations, pp. 36-47

مورد بحث قرار گرفته است و توسط نظریات خود نویسندگان در صفحات ۸۲–۴۸ تقویت شده است.

[ii]. Max Weber, "Bureaucracy," p. 214.

[iii]. G. Tullock, The Politics of Bureaucracy, pp. 188-193.

[iv]. تمایل به چنین الطاف جبرانی همچنین زمینه‌ساز «قانون کیفری» فرض‌شده علیه آگاه‌سازی و انزجار عمومی بشری علیه کسانی است که قواعد اخلاقی و عمومی را بر دیگران اعمال می‌کنند.

[v]. مثال دیگری از این قانون شامل حکومت محلی و فدرال است. اگر دولت‌های محلی خُرد که در یک منطقهٔ متروپل (metropolitan area) واقع شده‌اند نتوانند بر سر نحوهٔ انجام برخی وظایف وابسته به یکدیگر به توافق برسند، احتمالاً قدرت بر آن‌ها در ساختار حکومتی به سمت دولت فدرال تغییر می‌یابد.

[vi]. این «قانون» در عبارت و تا حدی در محتوا مشابه قانون اول پارکینسون است. دِین ما به رویکرد عمومی پارکینسون برای تدوین اصول و اصول خاصی که وی تدوین کرده است واقعا بسیار زیاد است. بنگرید به:

C. Northcote Parkinson, Parkinson's Law and Other Studies in Administration, pp. 2-13

[vii]. G. Tullock, The Politics of Bureaucracy, pp. 217-220.

[viii]. بااین‌حال، آن‌ها مدافع پژوهش‌های بیشتری هستند که در سطح خود انجام شود (یا تنها کنترل آنان)، تا پژوهش‌های عمومی بیشتر. ازاین‌رو ممکن است مخالف پژوهش‌هایی باشد که توسط سطوح پایین یا بالا انجام شود.

فصل سیزدهم: چرخهٔ تصلّب

[i]. بسیاری از ایده‌های خاص این فصل توسط ***رابرت پری*** پیشنهاد شده است که مثال‌ها و مباحث انگیزشی مفهوم بنیادین توصیف‌شده در اینجا را ایجاد کرده.

[ii]. «تلاش‌های ازدست‌رفته» ویژهٔ ***کلی جانسون*** در هواپیمایی لاکهید با بهره‌گیری از امتیازات ویژه فراوانی مثل محدودیت بازدیدکنندگان، کاهش کنترل‌ها بر گزارشات و محرمانه بودن، توانست برای مدت زمانی طولانی بهره‌وری بالا را حفظ کند. من مدیون ***توماس کیث گلنان (پدر)*** از ***شرکت رَند*** هستم که به بسیاری از ویژگی‌های خاص این سازمان مولد منحصربه‌فرد اشاره کرده است.

[iii]. C. Northcote Parkinson, Parkinson's Law and Other Studies in Administration, pp

[iv]. Ibid.; and The Law and the Profits, passim; G. Tullock, The Politics of Bureaucracy, pp. 221-224; and Michel Crozier, The Bureaucratic Phenomenon (Chicago: University of Chicago Press, 1964), pp. 175-208.

[v]. G. Tullock, The Politics of Bureaucracy, pp. 167-170

[vi]. Alec Nove, The Soviet Economy (New York: Frederick A. Prager, 1961), p. 289

فصل چهاردهم: پویایی‌های بنیادین جستجو و تغییر

[i]. بنگرید به فصل هشتم.

[ii]. طرفداران اصلی نظریهٔ «رضایت‌بخش» عبارت‌اند از هربرت سایمون و جیمز مارچ. بنگرید به:

H. A. Simon, "A Behavioral Model of Rational Choice," Quarterly Journal of Economics, Vol. 69 (1955), pp. 129-138; and J. G. March and H. A. Simon, Orga- nizations, pp. 47-52, 173-177 .

اصطلاح «فزون‌گرایی گسسته» از منبع زیر گرفته شده است:

Charles E. Lindblom and David Braybrooke, A Strategy of Decision (New York: The Free Press of Glencoe, 1963)

این اثر حاوی ارجاعات متعددی به نظریه‌پردازان قبلی است که رویکرد سنتی «بیشینه‌سازی» را مطرح کرده‌اند.

[iii]. مفهوم جریانی از «اطلاعات آزاد و رایگان» که حداقل داده‌ها را برای همه فراهم می‌کند، در منبع زیر تشریح شده است:

A. Downs, An Economic Theory of Democracy, pp. 221-225.

[iv]. توالی جستجو توسط مارچ و سایمون در منبع زیر پیشنهاد شده است.

J. G. March and H. A. Simon, Organizations, p. 179.

[v]. برای مباحث بیشتر دربارهٔ اقتصاد جستجو، بنگرید به

George J. Stigler, "The Eco¬nomics of Information," Journal of Political Economy, Vol. LXIX, No. 3 (June 1961), pp. 213-225; and Armen A. Alchian and William R. Allen, University Economics (Bel¬mont, California: Wadsworth Publishing Co., Inc., 1964), pp. 548-555.

[vi]. مارچ و سایمون فرض می‌کنند که سطوح انتظارات به‌تدریج و در طی زمان افزایش می‌یابند. اگرچه ما آن را یکی از انگاره‌های خود نمی‌دانیم، اما با نظریه‌مان سازگار است. بنگرید به:

J. G. March and H. A. Simon, Organizations, p. 183

فصل پانزدهم: مشکلات جستجو در دیوان‌ها

[i]. Leon Festinger, *A Theory of Cognitive Dissonance* (Evanston, Illinois: Row, Peterson, 1957)

[ii]. این موضوع با جزئیات در تحلیل ما از قلمروخواهی دیوان آورده شده است (فصل هفدهم).

[iii]. این موضوع مرتبط است به تمایل تصمیم‌گیرندگان به تشکیل ائتلافی که عضویت در آن، به کمترین تعداد لازم برای «پیروزی» در یک رقابت مشخص محدود شود. چنین محدودیتی موضوعی مرکزی کتاب زیر است:
William H. Riker , *The Theory of Political Coalitions* (New Haven: Yale University Press, 1962)
بااین‌حال، ریکر تحلیل خود را به شرایط بازی‌های مجموع–صفر محدود کرد، درحالی‌که محدودیت‌هایی که ما درباره آن‌ها صحبت می‌کنیم، در شرایط بازی‌های مجموع–غیرصفر نیز قابل اجرا هستند.

[iv]. این «قانون» در کتاب ***سازمان*** مارچ و سایمون بیان شده است.

[v]. این اصل بر خلاف وضعیتی است که نورثکوت پارکینسون در «قانون پیش‌پاافتادگی» خود توصیف کرده است. این قانون می‌گوید «زمان صرف‌شده برای هر یک از موارد دستورکار، نسبت معکوسی با مبلغ مربوطه خواهد داشت.» بااین‌حال، رفتاری که قانون پارکینسون ترسیم می‌کند، ممکن است درواقع واکنش‌های عقلانی کوتاه‌مدت را به این واقعیت که موارد شامل مبالغ هنگفت پیچیده‌اند و تحقیق در مورد پیچیدگی پرهزینه است مربوط سازد، درحالی‌که موارد کوچک‌تر معمولاً ساده‌اند و شامل داده‌هایی‌اند که برای افراد مربوط شناخته شده است. بنگرید به:
C. Northcote Parkinson, Parkinson's Law and Other Studies in Administration, pp. 24-32.

[vi]. بخش بزرگی از اندیشه‌های این بخش توسط ویلیام جونز بسط داده شده است و من بسیار مدیون او هستم.

[vii]. Paul E. Sheatsley and Jacob J. Feldman, "The Assassination of President Kennedy: A Preliminary Report on Public Reaction and Behavior," Public Opinion Quarterly, Vol. 28, No. 2 (Summer 1984).

[viii]. ما در تحلیل خود از ضد سوگیری به تفصیل دربارهٔ این نوع شک‌گرایی صحبت کرده‌ایم. بنگرید به فصل ۱۰.

[ix]. Roberta Wohlstetter, *Pearl Harbor: Warning and Decision* (Palo Alto: Stanford University Press, 1962).

فصل شانزدهم: فرایندهای تغییر

[i]. Kenneth E. Boulding, Conflict and Defense: A General Theory (New York: Harper Torchbooks, 1963), pp. 156-157.

[ii]. آموزهٔ «هزینه‌های ازدست‌رفته» که برای سازمان‌ها به‌کار می‌رود، برای اولین بار (تا آنجا که می‌دانیم) در منبع زیر ذکر شده است:

J. G. March and H. A. Simon, Organizations, p. 173

[iii]. ما ساختار هدف مقامات را در فصل‌های هشتم و هجدهم به تفصیل تجزیه‌وتحلیل کرده‌ایم.

[iv]. مارچ و سیمون استدلال می‌کنند که سومین علت اصلی اینرسی، این واقعیت است که سازمان‌ها زمانی که از رویه‌های فعلی خود راضی‌اند، چندان فعالانه به‌دنبال راه‌های جدید برای انجام کارها نیستند (سازمان‌ها، ص ۱۷۴). بااین‌حال، نظریهٔ جستجوی ما شامل این فرضیه است که اشخاص و سازمان‌ها حتی زمانی که از رفتار فعلی خود راضی هستند، به بررسی محیط خود ادامه می‌دهند. این جستجوی حداقلی موجب می‌شود که از شکاف‌های عملکردی دیوان خود آگاه شوند. علاوه‌براین، مقامات به تجربه یاد می‌گیرند که میزان معمول جستجوی خودکار

آن‌ها باید تا چه حد شدید باشد. شدت معمول جستجو در سازمان‌هایی دارای محیط به‌سرعت در حال تغییر، بسیار بیشتر از سازمان‌هایی است که محیط‌های پایدار دارند.

[v]. برای توضیح این نگرش در میان سیاستمداران بنگرید به:

Anthony Downs, "Why the Government Budget Is Too Small in a Democracy," World Politics, Vol. XII (July 1960), pp. 541-563.

[vi]. Alain Enthoven and Henry Rowen, "Defense Planning and Organization," in Public Finance: Needs, Sources, and Utilization (Princeton: Princeton University Press, 1961).

[vii]. C. Northcote Parkinson, Parkinson's Law and Other Studies in Administration, p. 2. 200

[viii]. James Q. Wilson, "Innovation in Organization: Notes Toward a Theory" (talk delivered at the Annual Meeting of The American Political Science Association, September 1963).

[ix]. همان

[x]. همچون بسیاری از موارد دیگر، بسیاری از ایده‌های این بخش را مدیون ویلیام جونز از شرکت رند هستم.

[xi]. این ایدهٔ مبتکرانه به‌طور کامل از رابرت پری (Robert Perry) از شرکت رند (RAND) گرفته شده است.

فصل هفدهم: قلمروخواهی دیوان

[i]. تحلیل مسحورکننده‌ای از این موضوع در کتاب زیر آمده است:

Robert Ardrey, *African Genesis* (New York: Dell Publishing Company, 1963), especially Chapters 1–6.

[ii]. این بحث در منبع زیر ارائه شده است:

V. C. Wynne-Edwards, 'Population Control in Animals,' *Scientific American*, Volume 211, No. 2 (August 1964), pp. 68–74.

[iii]. این نکته را ***برتراند دو ژوونل*** نیز بر اساس یک استعاره جغرافیایی مشابه بیان می‌کند. بنگیرید به:

The Pure Theory of Politics (New Haven: Yale University Press, 1963), pp. 118-218.

[iv]. Lewis Coser, The Functions of Social Conflict, pp. 33-38.

[v]. مارچ سایمون به چهار پاسخ سازمانی ممکن به تعارض اشاره کرده است. ***حل مسئله*** فرض می‌گیرد که کارگزاران حاضر در تعارض، اهداف یکسانی دارند و جستجو و تحلیل در نهایت موجب یافتن راه‌حل‌های رضایتبخش خواهد شد. ***اقناع*** فرض می‌کند که کارگزاران اهداف مشترک عمیقی دارند و یکی می‌تواند سایرین را متقاعد سازد که دست از اهداف سطحی‌تر بکشند و بنابراین تعارض از بین برود. ***چانه‌زنی*** مستلزم تفاوت‌های پایا در اهداف، اما دستیابی به مصالحه دربارهٔ رفتار از طریق استفاده از تهدید، بلوف، مبادله، امتیازات، و ترفندهای عمومی است. ***سیاست*** نیز تفاوت‌های پایا در اهداف را فرض می‌کند، اما معتقد است که دست‌کم یکی از طرفین عمداً عرصهٔ منازعه را بسط می‌دهد تا از نیروهای «بیرونی» کمک بگیرد؛ مانند درخواست تجدید نظر از داوران دولتی در یک اختلاف کاری.

J. G. March and H. A. Simon, Organizations, p. 129

[vi]. هنگامی که نااطمینانی بسیار زیاد باشد، حفظ سازگاری درونی یا فکری برنامه‌ها، شکلی از تلاش برای کنترل «قلمروی پیرامون» در محیط خود است. ازاین‌رو، این یکی از نسخه‌های میل به خودمختاری است که پیش‌تر در تحلیل خود توصیف کردیم.

[vii]. بااین‌حال، مقاله‌ای از شرکت رَند در سال ۱۹۴۶ و یازده سال پیش از اسپوتنیک ۱ منتشر شد که از استفاده از ماهواره‌های فضایی حمایت و ادعا می‌کرد که امکان‌پذیرند.

[viii]. مقاومت آنها ناشی از سرمایه‌گذاری چشمگیری است که در این ساختارها ایجاد کرده‌اند و موجب ایجاد اینرسی می‌شود.

[ix]. مگر اینکه ماهیت کارکردهای آن با زیرمجموعه‌گی آن دیوان ناسازگار باشد، مانند سازمان‌هایی که برای ارائهٔ دیدگاه‌های عینی و مستقل ایجاد شده‌اند (مانند شرکت رند).

فصل هجدهم: اجماع بر سر هدف، استخدام و شستشوی مغزی

[i]. برای مثال فرض کنید دیوان پر است از مقاماتی با پیش‌زمینه‌های متنوع. ناگهان اعضایی از گروه اجتماعی یا مذهبی متعصب (مثل کمونیست‌ها) جایگزین تمام مقامات رده‌پایین می‌شوند و اعضای گروهی که با گروه اول دشمن است (مثل نازی‌ها) جای مقامات رده‌بالا را می‌گیرند. بنابراین اجماع بر سر هدف ممکن است درواقع افزایش یابد، اما گسست مقامات رده‌بالا و رده‌پایین نیز افزایش خواهد یافت. در این مورد، هیچ یک از منافعی که تشریح شد، برای مقامات رده‌بالا مهیا نخواهد شد. بااین‌حال، وقوع چنین چیزی به‌شدت بعید است.

[ii]. Morris Janowitz, The Professional Soldier (New York: The Free Press of Glencoe, 1960), pp. 48-49.

[iii]. Norton E. Long, The Polity (Chicago: Rand, McNally & Company, 1962), pp. 64-76; and Peter Woll, American Bureaucracy (New York: W. W. Norton and Company, Inc., 1963), p. 172.

[iv]. N. E. Long, The Polity, p. 70.

[v]. Ibid.

[vi]. M. Janowitz, The Professional Soldier, pp. 85-89.

[vii]. بنگرید به

Gary S. Becker, "Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis," Journal of Political Economy, Vol. LXX, No. 5, Part 2 (Supplement: October 1962), pp. 12 and 17

[viii]. همانطور که ***موریس یانوویتز*** می‌گوید: «جدایی بین محل کار و محل سکونت، مشخصهٔ مشاغل شهری، در اینجا غایب است. در عوض، جامعهٔ نظامی جامعهٔ نسبتاً بسته‌ای است که زندگی حرفه‌ای و مسکونی کاملاً در هم آمیخته شده است.» بااین‌حال، او خاطرنشان می‌کند که این وضعیت با تغییراتی که مشاغل نظامی را بیشتر شبیه دیگران می‌کند، در حال تحلیل رفتن است.

فصل نوزدهم: ایدئولوژی‌های بوروکراتیک

[i]. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, p.96.

[ii]. برخی از دیوان‌های بسیار بزرگ ممکن است بخش عمده‌ای از جمعیت جهان را به‌صورت غیرمستقیم یا حتی مستقیم تحت تأثیر قرار دهند (مانند وزارت دفاع ایالات متحده)، اما اکثر مردم جهان احتمالاً از این موضوع بی‌اطلاع‌اند.

[iii]. تحلیل دقیقی از ایدئولوژی‌های حزبی، در کتاب نظریه اقتصادی دموکراسی اثر آنتونی داونز، صفحات ۹۶-۱۴۱، ارائه شده است. در این فصل، ما از واژه «حزب» برای اشاره به سیاستمداران حرفه‌ای که به‌دنبال تصدی مناصب هستند، استفاده می‌کنیم، نه برای تمام حامیان ثابت گروه مشخصی از سیاستمداران حرفه‌ای.

فصل بیستم: چگونگی تأثیر ناآگاهی بر فرایند بودجه‌ریزی حکومت

[i]. تحلیل‌های این فصل تا حد زیادی مدیون آثار سایرین است. از جمله:

C. E. Lindblom and D. Braybrooke, A Strategy of Decision; Aaron Wildaysky, The Politics of the Budgetary Process (Boston: Little, Brown and Company, 1964); Warner R. Schilling, "The Politics of National Defense: Fiscal 1950," in Warner R. Schilling, Paul Y. Hammond, and Glenn H. Snyder, Strategy, Politics, and Defense Budgets (New York: Columbia University Press, 1963); and A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, and "Why the Government Budget Is Too Small in a Democracy," pp. 541-563.

[ii]. Schilling, "The Politics of National Defense," pp. 220-222.

[iii]. Wildaysky, The Politics of the Budgetary Process, p. 13.

[iv]. بسیاری از این مفاهیم از منبع زیر گرفته شده است:

Lindblom and Braybrooke, A Strategy of Decision, Chapters 4-6.

[v]. برای مثال بنگرید به:

Arthur Smithies, The Budgetary Process in the United States (New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1955), pp. 163-224.

فصل بیست‌ویکم: افزایش بوروکراتیزاسیون، بهره‌وری اجتماعی و آزادی فردی

[i]. U.S. Bureau of Census, Statistical Abstract of the United States: 1965 (86th Edition) Washington, D.C., pp. 489-508.

[ii]. Ibid., p. 221.

[iii]. برای خواندن تحلیل‌های بیشتری از این مشکل بنگرید به:

A. Downs, An Economic Theory of Democracy; "Why the Government Budget Is Too Small in a Democracy," pp. 563; and "In Defense of Majority Voting," Journal of Political Economy, Vol. LXIX, No. 2 (April 1961), pp. 192-199.

درون بوروکراسی، اثری کلاسیک در حوزه اقتصادیات سیاسی (Political Economics) است که تحلیلی دقیق از پویایی‌های درونی سازمان‌های بوروکراتیک ارائه می‌دهد. آنتونی داونز با قلم خود می‌کاود که بوروکراسی‌ها چگونه عمل می‌کنند، رفتار افراد درون آن‌ها چگونه است و چه انگیزه‌هایی تصمیم‌گیری‌های بوروکراتیک را هدایت می‌کنند. داونز مفهوم چرخه‌های عُمر بوروکراسی را ابداع کرده و توضیح می‌دهد که سازمان‌ها چگونه در طی زمان تکامل می‌یابند. داونز بر خلاف کسانی که بوروکراسی را نظام یکپارچه‌ای می‌دانند (چه مثل ماکس وبر در معنای مثبت آن و چه مثل میزس و هایک در معنای منفی آن)، بوروکراسی را مطلقاً نظامی یکپارچه نمی‌داند. او بوروکرات‌ها را بر اساس انگیزه‌ها و اهدافشان به پنج دسته تقسیم می‌کند: جاه‌طلبان، محافظه‌کاران، متعصبان، مدافعان و دولتمردان؛ و در این مسیر پیچیدگی‌های تصمیم‌گیری را بررسی می‌کند، از جمله نحوه جریان اطلاعات در سازمان‌های بزرگ و چگونگی تأثیر ساختارهای بوروکراتیک بر نتایج سیاست‌گذاری، کارایی، و رفتارهای نهادی.

ISBN 978-622-87770-1-4
9 786228 777016

Ravandinsight.ir

Senoorbook.ir

نشر سنور