



بوروکراسی سطح خیابان

علاءالدین رفیع زاده | معاون نوسازی اداری، سازمان اداری و استخدامی کشور

مقدمه

تعیین کننده تعامل و روابط سطوح سازمانی است؛ اما لیپسکی^۱ در دهه ۱۹۸۰ نوعی از بوروکراسی را برای واحدهای عملیاتی و سطوح اجرایی مطرح کرد که علاوه بر برخورداری از این ویژگیها (تعامل و ارتباط سلسله مراتبی)، تعامل و نقش مهمی در ارتباط با دریافت کنندگان خدمات دارند.

لیپسکی بوروکراسی حاکم در این واحدها را که ارتباط مستقیم با خدمت گیرندگان دارد و خدمات در قالب آن ارائه می شود را بوروکراسی سطح خیابان^۲ و کارکنان شاغل در این واحدها که مسئول ارائه خدمات بوده و در ارتباط مستقیم با خدمت گیرندگان هستند را بوروکرات های سطح خیابان^۳ می نامد. بوروکراسی حاکم و بوروکرات های شاغل در این سطوح، تعیین کننده نحوه ارائه خدمات و فرایندهای موجود در آن بوده و نقش بسیار مهمی را در کسب رضایت خدمت گیرندگان دارند.

مدارس، بانک ها، ارائه دهندگان خدمات بیمه ای، ارائه دهندگان مجوزهای کسب و کار، بیمارستان ها و ارائه دهندگان خدمات بهداشتی، ارائه دهندگان خدمات مسافرتی، شهرداری ها، کلانتری ها، پلیس راهنمایی و رانندگی، ارائه دهندگان خدمات قضایی و دادگاه ها و به طور کلی تمام واحدهای ارائه دهنده خدمات شهروندی از جمله واحدهایی هستند که بوروکراسی سطح خیابان تلقی شده و بوروکرات های شاغل در این گونه مشاغل نقش مهمی در رضایتمندی مردم از این گونه خدمات و حتی اعتماد عمومی دارند.

ویژگی های بوروکرات های سطح خیابان

۱. بوروکرات های سطح خیابان سیاست گذاران

هدف از نگارش این متن، معرفی مفهوم «بوروکراسی سطح خیابان» (StreetLevel Bureaucracy) و تشریح ویژگی های این نوع بوروکراسی و همچنین بررسی اهمیت و نقش این مفهوم در نظام اداری و مدیریت دولتی است.

معرفی بوروکراسی سطح خیابان

برای معرفی بوروکراسی سطح خیابان لازم است ابتدا به مفهوم بوروکراسی اشاره اجمالی شود. اغلب صاحب نظران، بوروکراسی را در قالب ساختار سازمانی تعریف می کنند که شکل دهنده سلسله مراتب دقیق سازمانی است.

برخی نیز بوروکراسی را همان قوانین، فرآیندهای استاندارد، رویه ها و الزامات، تعداد فعالیت ها، تقسیم دقیق کار و مسئولیت، سلسله مراتب روشن و تعامل حرفه ای بین کارکنان می دانند. طبق نظریه بوروکراتیک ماکس وبر، چنین رویکردی در سازمان های بزرگ ضروری بوده و در این ساختارها تمام کارها توسط تعداد زیادی از کارکنان انجام می شود.

درواقع اصطلاح بوروکراسی یکی از مفاهیم جنجالی و چالش برانگیز محافل دانشگاهی مدیریت بوده است. این اصطلاح در قرن ۱۸ مطرح و از لحاظ نظری همگام با پیدایش سازمان های بزرگ و رسمی مورد مطالعه قرار گرفته است.

بوروکراسی از نظر اصطلاحی به معنای اداره نمودن از طریق دفاتر و قوانین و مقررات است. این تعاریف، بیان کننده بوروکراسی در نظام بوروکراتیک و سلسله مراتب اداری است که درون یک سازمان مطرح می شود و اغلب



۳. بوروکرات‌های سطح خیابان به‌عنوان نمایندگان رسمی دولت عمل می‌کنند.

از نظر شهروندان، نقش بوروکرات‌های سطح خیابان به اندازه کارکردهای دولت، وسیع است و تجربه امور جاری روزمره مستلزم این است که با وزرای خیابانی آموزش، حل اختلافات، خدمات بهداشتی (منظور همان بوروکرات‌های سطح خیابان است)، در تعامل باشند.

از دیدگاه شهروندان هر یک از بوروکرات‌های سطح خیابان نمایندگان واقعی دولت هستند و عملکرد آنها را همان عملکرد دولت تلقی می‌کنند؛ لذا انتظار دارند در مقابل شهروندان پاسخگو باشند، در غیر این صورت تلقی عدم پاسخگویی را برای دولت در نظر می‌گیرند نه برای یک فرد از یک سازمان ارائه‌دهنده خدمت.

۴. بوروکرات‌های سطح خیابان بر زندگی مردم اثرگذار هستند.

در پیاده‌سازی خط‌مشی، بوروکرات‌های سطح خیابان تصمیماتی درباره مردم می‌گیرند که بر فرصت‌های زندگی آنها اثر می‌گذارد.

در برخی مواقع تصمیم یک بوروکرات سطح خیابان مسیر زندگی یک فرد را تعیین می‌کند.

برای مثال با قلمداد کردن افراد به‌عنوان یک گیرنده خدمات رفاهی، یک بزه‌کار نوجوان یا یک تحصیل‌کرده، بر روابط سایرین با آن فرد اثر گذاشته و بر خودارزیابی فرد تاثیر دارند.

همچنین شکل محیط کار بوروکرات‌های سطح خیابان به‌نحوی است که آنها می‌بایست با واکنش‌های شخصی شهروندان به تصمیماتشان، سروکار داشته و با الزامات آنها وفق یابند.

۵. بوروکرات‌های سطح خیابان نقش تعیین‌کننده‌ای در اعتماد عمومی مردم به دولت و حاکمیت دارند.

نهایی^۴ هستند.

صاحب‌نظران از دو جهت بوروکرات‌های سطح خیابان را سیاست‌گذاران نهایی می‌نامند. از یک طرف بوروکراتیک‌های سطح خیابان نقش اساسی در اجرای سیاست‌های اتخاذشده از سوی سیاست‌گذاران دارند.

بنابراین تا زمانی که این بوروکرات‌ها نتوانند اجرا را به نحوی پیش ببرند که نتیجه اجرا، محقق‌کننده سیاست‌های اتخاذشده باشد، نمی‌توان گفت سیاست‌های اتخاذشده اثربخش بوده است. به‌عبارت‌دیگر بوروکرات‌های سطح خیابان درنهایت با اجرای خود، خروجی نهایی سیاست‌ها را تعیین می‌کنند و از طرف دیگر با تعیین رویه‌هایی که معمولاً برای اجرای سیاست‌ها در نظر می‌گیرند به‌نوعی سیاست‌گذاری می‌کنند، زیرا با نهادینه شدن این رویه‌ها ارائه خدمات بر همین اساس استوار می‌شود و حتی در برخی موارد این رویه‌ها جایگزین مقررات هم می‌شوند.

۲. بوروکرات‌های سطح خیابان دارای خودمختاری غیرقابل تقلیل^۵ هستند.

بوروکرات‌های سطح خیابان بر اساس اختیارات کلی که دارند تصمیم می‌گیرند، مدیران این سطوح نیز درنهایت بر اساس اطلاعات ارائه‌شده از سوی بوروکرات‌ها تصمیم‌گیری می‌کنند. برای مثال افسر پلیسی را در نظر بگیرید که باید اطلاعات مربوط به یک تصادف بین دو خودرو را برای تصمیم‌گیری به مدیر مافوق خود ارائه دهد، درنهایت گزارش این افسر پلیس مبنای تصمیم‌گیری است.

لذا اختیاری که به این افسر در این رابطه داده شده است قابل تقلیل نیست و نظر او تعیین‌کننده است.



خدمات پلیس، خدمات بهداشتی و... خدمات ارائه شده را همراه با فساد اداری دریافت کنند، عملکرد کل دولت را زیر سوال می‌برند.

این موضوع زمانی اهمیت مضاعف پیدا می‌کند که بخش اعظم بودجه یک کشور صرف ارائه خدمات در قالب بوروکراسی‌های سطح خیابان می‌شود.

بی‌نوشت‌ها

1. Lipsky
2. Street-Level Bureaucracy
3. Street level bureaucrats
4. Ultimate Policymaking
5. Irreducible Autonomy

منابع برای مطالعه بیشتر

1. Michael Lipsky, street-level bureaucracy, Dilemmas of the Individual in Public Services, Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, 1980
2. Peter hupe and Michael hill, street-level bureaucracy and public accountability, Public Administration Vol. 85, No. 2, 2007 (279-299)
3. Jeffrey Manditch Prottas, the power of the street-level bureaucrat in public service bureaucracies, urban affairs quarterly, vol. 13 No. 3, March 1978
4. Steven Maynard Moody and Shannon Portillo, Street-Level Bureaucracy Theory, oxford handbooks online (www.oxfordhandbooks.com). (c) Oxford University Press, University College London; 14 May 2018
5. <http://www.rafiiezadeh.ir/othrpgs.php?pgid=99&r9cid=24>
6. <http://www.rafiiezadeh.ir/othrpgs.php?pgid=99&r-cid=18>

با در نظر گرفتن ویژگی مطرح شده در ردیف ۳، بوروکرات‌های سطح خیابان هم از جهت کیفیت ارائه خدمات و هم از جهت نحوه برخورد با خدمت‌گیرندگان، نقش اساسی در ارتقاء اعتماد عمومی دارند.

۶. بخش عمده بودجه جاری یک کشور در سطح بوروکراسی سطح خیابان هزینه می‌شود.

بوروکراسی در سطح خیابان، به شدت بر نیروی کار متمرکز است؛ بنابراین هزینه دستمزد کارکنان این نهادها به شدت بالا است و بخش اعظمی از آنچه توسط دولت در حوزه‌های آموزش، پلیس یا سایر خدمات اجتماعی، پرداخت می‌شود به طور مستقیم به پرداخت حقوق بوروکرات‌های سطح خیابان تعلق دارد.

در حال حاضر در بسیاری از کشورها بیش از ۹۰ درصد هزینه‌های پلیس، صرف پرداخت دستمزد می‌شود.

نه تنها دستمزد بوروکرات‌های سطح خیابان، سهم عمده‌ای از هزینه‌های خدمات دولتی را تشکیل می‌دهد، بلکه دامنه خدمات دولتی که بوروکرات‌های سطح خیابان را به کار می‌گیرند در گذر زمان افزایش یافته است.

اهمیت بوروکراسی سطح خیابان

بوروکرات‌های سطح خیابان، به منزله افرادی هستند که در پشت ویتترین مغازه‌های مجلل، نقش تعیین‌کننده‌ای در نحوه ارائه خدمات داشته و تعیین‌کننده میزان رضایت مشتریان یا خدمت‌گیرندگان هستند.

نقش این افراد تا آنجا مهم است که مردم یا شهروندان، آنها را به عنوان دولت می‌شناسند. به عبارت دیگر، ارزیابی مردم از عملکرد آنها همان ارزیابی از عملکرد دولت تلقی می‌شود.

برای مثال اگر مردم در حوزه خدمات شهری مانند