

بررسی علل ضعف نظام اداری در کشورهای جهان سوم و ارائه الگویی پیشنهادی جهت انتقال این نظام از سایر کشورها

مؤلف: حسن گیوریان*

چکیده

هدف مقاله بررسی علل ضعف‌هایی است که کشورهای جهان سوم در ارتباط با نظام اداری با آن مواجهند. این ضعف‌ها و نواقص موجب شده است تا آنها از نظر اقتصادی، صنعتی و ... از عقب ماندگی در توسعه برخوردار شوند.

مقاله در ابتدا ویژگی‌های عمومی کشورهای جهان سوم را به طور خلاصه مورد بررسی قرار می‌دهد. ویژگی‌هایی مثل: تولیدکننده مواد خام و اولیه بودن، کثرت جمعیت، بهره‌برداری نامناسب از منابع طبیعی، کمبود سرمایه، اتکا به داد و ستد خارجی و تحول قهقرایی.

بیان ریشه‌های اصلی که موجبات ضعف در نظام اداری کشورهای جهان سوم را فراهم نموده است، از بحث‌های دیگر مقاله است. مقاله در خاتمه نتیجه‌گیری می‌کند، الگوسازی نظام‌های اداری توسط کشورهای غربی و نهادهای بین‌المللی الگوهای است که وابستگی کشورهای جهان سوم را به کشورهای غربی بیشتر و آنها را اسیر «توسعه عقب‌ماندگی» خواهد نمود. در همین راستا نگارنده الگویی در انتقال سازمان مدیریت با مدنظر قرار گرفتن نظام‌های ارزشی و فرهنگی پیشنهاد نموده است.

مقدمه

کشورهای جهان سوم را با اصطلاحات مختلفی نگاه داشته و کشورهای در حال توسعه می‌نامند. مانند: کشورهای توسعه نیافته، عقب‌مانده، عقب اصطلاح جهان سوم اولین بار در دوران جنگ سرد

* - عضو هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی و دانشجوی دوره دکتری تخصصی مدیریت دولتی گرایش خط‌مشی

گذاری عمومی واحد علوم و تحقیقات

می‌باشد (امروزه بسیاری از آنها در حال تغییرات اساسی در روند اقتصادی و سیاسی خود می‌باشند).
۳- کشورهای جهان سوم: کشورهای جهان سوم ۴۸٪ جمعیت و ۵۱٪ مساحت کل جهان را به خود اختصاص داده‌اند.^۳

ویژگی‌های عمومی کشورهای جهان سوم
 کشورهای جهان سوم به کشورهای آفریقا، آمریکایی لاتین و بخش اعظمی از آسیا اشاره دارد. همان‌طور که از نظر گذشت، این اصطلاح در مقابل «غرب» و کشورهای کمونیستی به کار می‌رود.
 کشورهای جهان سوم که عمدتاً در کشاورزی، تک محصولی و یا در صنایع به صورت مونتاژکاری فعالیت می‌نمایند، سعی بر این دارند که خطی مستقل و جدا از بلوک‌های سیاسی شرق و غرب دنبال نمایند ولی در عمل به دلیل وابستگی‌های شدید اقتصادی، وابستگی سیاسی نیز به کشورهای پیشرفته پیدا می‌کنند. بعد از جنگ جهانی دوم، بسیاری از کشورهای جهان سوم، از یوغ استعمار و استثمار مستقیم کشورهای صنعتی و استعمارگر رهایی یافتند، ولی باز هم به دلایل سیاسی، اقتصادی، تاریخی یا استراتژیک با کشورهای استعمارگر در رابطه هستند و به‌طور مکرر از آنها کمک به صورت وام‌های مختلف و کمک‌هایی در جهت ایجاد راهبردهای توسعه دریافت نموده‌اند.

توسط آلفرد سووی^۱ به سال ۱۹۵۲ به کار برده شد. ایشان این اصطلاح را در مورد کشورهای به کار برد که جزو هیچ یک از بلوک‌های سیاسی شرق و غرب نبودند.^۲ زیرا بعد از جنگ جهانی دوم، دو کشور ایالات متحده آمریکا و شوروی سابق شروع به جذب کشورها به سوی خود نمودند. کشورهای که همسو با ایالات متحده آمریکا شدند بلوک غرب (عمدتاً کشورهای اروپای غربی) و کشورهای که جذب شوروی سابق شدند بلوک شرق نامیده شدند (عمدتاً کشورهای اروپای شرقی). در این راستا هر دو بلوک غرب و شرق پییمان‌های سیاسی، نظامی و اقتصادی نیز با یکدیگر انعقاد کردند که بحث در این رابطه از حوصله این مقاله خارج است. سازمان ملل متحد برای سهولت در جمع‌آوری اطلاعات و آمارهای اقتصادی خود، سه نوع اقتصاد را از یکدیگر جدا نمود.

۱- کشورهای با اقتصاد سرمایه‌داری: تقریباً ۱۹٪ جمعیت جهان و ۲۳٪ مساحت جهان را شامل می‌شوند. این کشورها از اقتصاد پیشرفته‌ای برخوردار هستند که غالباً منابع اولیه و خام خود را از کشورهای جهان سوم تهیه می‌نمایند.

۲- کشورهای سوسیالیستی: این کشورها ۳۳٪ جمعیت و ۲۶٪ مساحت جهان را دارا هستند و اقتصاد این کشورها به صورت برنامه‌ریزی متمرکز

1- Alfred sauy

۲- عبدالناصر همتی، مشکلات اقتصادی جهان سوم، سروش، تهران، دوم، ۱۳۶۹، ص ۱۲

۳- همان ماخذ، ص ۱۳

در این کشورها به موازات افزایش تولید و سرویس‌های خدماتی نمی‌باشد. همین امر مشکلات آنها را دو چندان می‌نماید.^۷ نرخ رشد جمعیت در کشورهای جهان سوم و کشورهای توسعه یافته گواه این مدعاست.

جدول ۱-۱ و ۱-۲، این واقعیت را نشان می‌دهد.

۳- بهره‌برداری نامناسب از منابع طبیعی

همان‌طور که گفته شد اکثریت کشورهای جهان سوم دارای منابع سرشار طبیعی هستند، ولی به دلایل نداشتن تکنولوژی مناسب، اطلاعات فنی، کمیابی کارشناسان متخصص اداری که در امور سازمان و مدیریت تخصص و مهارت کافی داشته باشند، از منابع طبیعی و خدادادی خود نمی‌توانند به نحو مطلوب و شایسته استفاده نمایند.^۸

۴- کمبود سرمایه

نسبت پس‌انداز و درآمد ملی در کشورهای توسعه نیافته بسیار پایین است، بنابراین نتیجه این می‌شود که سرمایه داخلی برای توسعه اقتصادی کافی نیست و کشورهای مزبور ناچار هستند از سرمایه‌های خارجی برای تولیدات خود استفاده نمایند^۹ که وابستگی آنها را بیش از پیش می‌کند.

در حالی که به نظر می‌رسد کشورهای جهان سوم استقلال به دست آورده‌اند ولی قدرت‌های صنعتی و پیشرفته به ویژه آمریکا نفوذ زیادی بر این حکومت‌ها اعمال می‌نمایند. این نفوذ چه به صورت مستقیم و چه از طریق سازمان‌های بین‌المللی مثل بانک جهانی^۴ و صندوق بین‌المللی پول^۵ به صورت غیرمستقیم انجام می‌شود.^۶

به طور کلی ویژگی‌های عمومی کشورهای جهان سوم را می‌توان به صورت زیر دسته‌بندی کرد:

۱- تولیدکننده مواد خام و اولیه

تولیدات کشورهای جهان سوم اغلب به تولید مواد خام و غذایی محدود می‌شود. در آسیا، آفریقا، و خاورمیانه بین ۷۰ تا ۸۰ درصد مردم از طریق کشاورزی گذران عمر می‌نمایند و شاهد آن هستیم که قسمت اعظم مواد معدنی و خام، مانند: قلع، آلومینیم، مس، نیترات، نفت و ... از این کشورها به دست می‌آید.

۲- کثرت جمعیت

رشد جمعیت در این کشورها بسیار بالاست. جالب توجه است که بیشتر جمعیت این کشورها را جمعیت غیر مولد تشکیل می‌دهد. افزایش جمعیت

4- World Bank

5- International monetary Fund

۶- محمدتقی شیخی، جامعه‌شناسی جهان سوم، اشراقی، تهران، دوم، ۱۳۷۳، صص ۱۶-۱۵

۷- علی محمد اقتداری، توسعه اقتصادی کشورهای در حال توسعه، دانشگاه تهران، پنجم، ۱۳۵۴، صص ۲۴

۹- همان ماخذ، صص ۳۲-۳۳

۸- علی محمد اقتداری، همان ماخذ، صص ۲۹

۵- اتکا به داد و ستد خارجی

جمعیّت است. جمعیّت با سرعتی بسیار سریع افزایش می‌یابد ولی رشد محصول ناخالص ملی هماهنگ با جمعیّت رشد نمی‌کند. این مطلب را تحول قهقرایی گویند^{۱۲}.

همان‌طور که از نظر گذشت، این کشورها به دلیل اینکه تولیدکننده مواد خام و اولیه برای تولیدات کشورهای صنعتی هستند و سرمایه‌گذاری خارجی در کشورهای جهان سوم بیشتر به منظور تولید مواد خام صادراتی است، این امر باعث می‌شود تا این کشورها اتکای زیادی به تجارت با کشورهای صنعتی داشته باشند^{۱۰}، تجارّتی که همیشه به نفع کشورهای توسعه یافته است.

جدول (۱-۲)

ردیف	نام کشور (توسعه یافته)	نرخ رشد سالانه جمعیّت سال
۱	کانادا	۱/۳
۲	ژاپن	۰/۴
۳	فرانسه	۰/۴
۴	ایالات متحده آمریکا	۰/۱
۵	هلند	۰/۷
۶	دانمارک	۰/۲
۷	پرتغال	۰/۱
۸	سوئد	۰/۵

۶- تحول قهقرایی

در کشورهای جهان سوم، یک مسابقه نابرابر بین رشد محصول ناخالص ملی با رشد طبیعی

جدول (۱-۱): نرخ رشد سالانه جمعیّت سال ۱۹۹۴ کشورهای در حال توسعه و توسعه نیافته^{۱۱}

ردیف	نام کشور (جهان سوم)	نرخ رشد سالانه جمعیّت سال
۱	آرژانتین	۱/۱
۲	ونزوئلا	۲/۰
۳	بحرین	۲/۶
۴	برزیل	۱/۵
۵	عربستان سعودی	۳/۳
۶	ترکیه	۱/۹
۷	ایران	۳/۰
۸	عراق	۳/۱

علل ضعف نظام اداری کشورهای جهان سوم علت‌هایی را که موجب ضعف نظام اداری در کشورهای جهان سوم شده است، می‌توان به صورت زیر طبقه‌بندی کرد:

۱- وارداتی (تقلیدی) بودن نظام اداری

کشورهای جهان سوم را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد: دسته اول کشورهایی هستند که قبلاً

۱۰- همان ماخذ، ص ۳۶-۳۳

۱۱- گزارش توسعه انسانی ۱۹۹۴، مترجم: قدرت‌الله معمارزاده، سازمان برنامه و بودجه، اول، ۱۳۷۴، صص ۲۱۲-۱۸۹

۱۲- پی‌یر، ژرژ، جغرافیای نابرابری، مترجم: مهدی برهام، آموزش انقلاب اسلامی، اول، ۱۳۷۱، صص ۶۶-۶۵

را ایجاد نمود. ایران را می‌توان به‌عنوان کشوری نام برد که به‌طور غیرمستقیم تحت استعمار قرار داشت که الگوهای مدیریت دولتی خود را از الگوهای غربی گرفته است. پروژه‌های امور اداری که توسط مشاوران آمریکا در سال‌های ۱۹۵۶ تا ۱۹۶۱ به‌طول انجامید و حدود ۲/۳ میلیون دلار هزینه در برداشت، شامل ۲۶ مشاور و متخصص آمریکایی بود و در این پروژه‌ها به هر یک از وزارتخانه‌های ایران در آن زمان، به استثنای وزارت دفاع و وزارت امور خارجه یک مشاور ویژه تخصیص داده شد و هر یک از بخش‌های بودجه، گمرک، حسابداری، دارایی، حسابداری و سازمان و روش‌ها، آمار، امور اداری و پرسنلی نیز مشاورانی را داشتند. انجام این پروژه‌ها در راستای ایجاد الگوهای بیگانه و تقلیدی از کشورهای غربی در ایران بوده است.^{۱۵}

۲- کمبود نیروهای متخصص

اکثریت کشورهای جهان سوم با کمبود نیروهای متخصص مواجه هستند. اغلب این کشورها دارای منابع انسانی بسیار زیاد و با درجات عالی‌ه دانشگاهی نیز می‌باشند. مثلاً هند و مصر تعداد قابل ملاحظه‌ای فارغ‌التحصیل دانشگاهی دارند ولی این نیروهای دانشگاهی به علت ضعف

به‌طور مستقیم تحت تسلط استعمار و استعمارگران بودند، دسته دوم کشورهایی که به‌طور غیرمستقیم تحت تسلط استعمارگران بودند. هر دو دسته کشورها، نظام‌های اداری خود را براساس الگوهای کشورهای غربی تنظیم کرده‌اند. الگوهای مدیریت دولتی کشورهای دسته اول، توسط خود استعمارگران برای تسهیل در راه نیات استعماری و استثماری تنظیم شده بود. دسته دوم به‌دلیل مشاهده پیشرفت‌های کشورهای غربی، شیفته نظام مدیریت دولتی آنها شدند، زیرا تصور آنها این بود که این الگوها چون باعث توفیق کشورهای غربی شده است انتقال الگوهای مدیریتی آنها موجب تحول و پیشرفت در کشورهای جهان سوم نیز خواهد شد.

کینگزلی^{۱۳} می‌گوید: حتی در رفتارهای کارمندان و چهره‌ظاهری ادارات آنها کاملاً از کشورهای غربی تقلید می‌شود. مسلم است الگوهای غربی به علت اینکه برگرفته از نیازهای جامعه و نظام‌های فرهنگی و ارزشی جوامع جهان سوم نیستند، آنها را به توفیق نخواهد رساند.^{۱۴}

حال مثال‌هایی از هر دو دسته کشورها می‌آوریم. در مورد کشورهایی که به‌طور مستقیم تحت استعمار بوده‌اند می‌توان کشور هند را نام برد که تحت استعمار انگلستان الگوی مدیریت دولتی

13- Kingsley

14- Ferrel, Heady, Public Administration: A Comparative Perspective, Dekker, fourth, 1991, P. 297.

۱۵- ابوالحسن فقیهی، «دلایل شکست پروژه‌های فنی / اداری آمریکا در ایران»، جزوه منتشر نشده نظام‌های اداری تطبیقی. دانشگاه

علامه طباطبائی. صص ۲-۱

مواد درسی دانشگاهی و کاربردی نبودن دروس دانشگاهی عملاً باری از دوش نظام اداری برنخواهند داشت. در این کشورها در سطوح پایین سازمانی انباشت نیرو مشاهده می‌شود ولی در سطوح عالی مدیریتی با کمبود نیروهای متخصص و کاردان روبه‌رو هستند.^{۱۶}

بودن^{۱۹} و ضعف مدیریت (استفاده از مدیران کارآمد، وفادار و متعهد می‌تواند از هر گونه روابطی که جایگزین ضوابط شود، جلوگیری نماید)، از عمده دلایلی است که موجب فساد اداری می‌شوند.^{۲۰}

۳- فساد اداری

ابتدا لازم است فساد اداری تعریف شود: «فساد اداری را پاداشی نامشروع برای وادار کردن فرد به تخلف از وظیفه گویند»^{۱۷}.

تعریف دیگر، فساد اداری را این‌گونه بیان می‌کند: «فساد اداری عبارت است از استفاده غیرقانونی از اختیارات اداری / دولتی برای نفع شخصی»^{۱۸}. فساد اداری و ارتشاء برای کار ارباب رجوع در اغلب این کشورها دیده می‌شود. پیچیدگی قوانین و بوروکراسی‌های عریض و طویل، عدم آگاهی عامه مردم از حقوق خود در برابر قوانین، ضعف ایمان، فقر مادی و عدم تناسب حقوق کارکنان با هزینه‌های زندگی، روحیه فردگرایی، به‌دنبال راه حل‌های ساده و سریع

۴- جایگزینی اهداف فردی به جای اهداف عمومی

در اغلب سازمان‌های دولتی کشورهای جهان سوم، مدیران به‌دنبال تحقق اهداف فردی بوده و از امکانات سازمان برای رسیدن به مقاصد شخصی استفاده می‌کنند. مدیران دولتی در این جوامع بیشتر به‌دنبال حفظ موقعیت و مقام فعلی و استفاده از این مقام برای رسیدن به درجات و مقام‌های بالاتر سازمانی هستند. وظایفی مثل برنامه‌ریزی، سازماندهی، هدایت، کنترل و نظارت جنبه ظاهری داشته و در جهت حفظ مقام فعلی است!^{۲۱}

۵- تمایل به سوی اهداف غیر تولیدگرایی

فعالیت‌های اداری در این کشور دارای سمت و سوی آرمان‌گرایانه است و کمتر تلاشی برای به انجام رساندن اهداف برنامه‌های از پیش تعیین شده

۱۶- مرکز مطالعات و پژوهش‌های اداری سازمان امور اداری و استخدامی کشور، نشریه شماره ۴۶، شهریور ۱۳۶۶، صص ۷۱-۷۰

۱۷- سید مهدی الوانی، منوچهر جفره: «ارائه الگوی نظری برای کنترل و مهار فساد اداری» دانشگاه آزاد اسلامی، مجله اقتصاد و مدیریت، شماره ۳۶، بهار ۱۳۷۷، صص ۸۸

۱۸- نادر حبیبی، فساد اداری، عوامل مؤثر و روش‌های مبارزه، وثقی، اول، ۱۳۷۵، صص ۱۴

۱۹- سیدمهدی الوانی، مدیریت عمومی، نشرنی، تهران، هفتم، ۱۳۷۳، صص ۲۹۴-۲۹۳

۲۰- حسن گیوریان، «نارسایی‌های نظام دارای ایران و راه‌حل‌های پیشنهادی: قسمت دوم»، نشریه آموزش کاربردی مدیران وزارت

۲۱- سیدمهدی الوانی، همان ماخذ، صص ۲۹۲

جهاد سازندگی، شماره هشتم، آبان، ۱۳۷۸، صص ۳

مدیریتی و سازمانی معنی و مفهومی پیدا نمی‌کند.^{۲۴}

۷- ابهام در مسؤولیت و پاسخگویی^{۲۵}

مفهوم مسؤولیت و پاسخگویی از مفاهیمی است که بسیار مورد بحث است ولی در این کشورها کمتر مورد توجه عملی قرار گرفته است. یکی از علت‌هایی که باعث ابهام در مسؤولیت و پاسخگویی شده است، الگوهای حاکم بر سازمان و مدیریت این کشورهاست. بسیاری از این الگوها تأکید بر پاسخگویی و مشخص بودن مسؤولیت‌ها را مورد توجه و حمایت قرار نمی‌دهند.^{۲۶} برای روشن شدن موضوع، لازم است مفاهیم مسؤولیت و پاسخگویی مورد بررسی قرار گیرند. پاسخگویی این‌گونه تعریف شده است: «فرایندی که ضمن آن همه اعضای سازمان در برابر اختیارات و وظایف محوله باید جوابگو باشند». از نظر اداره امور عمومی پاسخگویی یعنی «کارکنان سازمان در هر مرتبه و مقامی باید سرزنش و یا ستایش ناشی از اخذ یک تصمیم و یا یک اقدام را بپذیرند». بنابراین کارکنان در هر رده سازمانی در برابر یک

می‌شود. در بوروکراسی این کشورها انتخاب کارکنان براساس شایستگی به صورت صوری و ظاهری انجام می‌شود، روابط و تمایلات شخصی عملاً در انتخاب‌های استخدامی حاکم است. آزمون‌های شایستگی مستمسی برای توجیه رفتار گزینش‌کنندگان است.^{۲۲}

۸- تقدیرگرا بودن

تقدیرگرا بودن به عنوان یک ویژگی فرهنگی باعث ضعف نظام اداری در کشورهای جهان سوم شده است. کسی که از نظر فرهنگی بر این باور است که سرنوشت انسان از پیش تعیین شده است، سعی در تغییر، بهبود، تحول، برنامه‌ریزی و دیگر مسائل سازمانی و اداری نخواهد داشت. این روحیه مانعی در توفیق نظام اداری این کشورها شده است.^{۲۳}

در بسیاری از کشورهای خاورمیانه، مردم اعتقاد دارند، سرنوشت زندگی از پیش توسط خداوند تعیین شده است و آنها کاری در جهت تغییر سرنوشت نمی‌توانند انجام دهند. بنابراین در این جوامع تعیین هدف به عنوان عنصر اساسی در نظام

۲۲- غلامرضا معمارزاده، جزوه منتشر نشده مبانی فلسفی مدیریت دولتی، صص ۱۱۰-۱۰۹

۲۳- سید مهدی الوانی، نظام‌های اداری تطبیقی، پیام نور، پنجم، ۱۳۷۶، صص ۶۹-۶۸

۲۴- استیفن پی‌رابینز، مدیریت رفتار سازمانی: جلد اول، مترجمان: علی پارسائیان، سید محمد اعرابی، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، اول، ۱۳۷۴، ص ۹۹

25- Accountability

۲۶- سازمان امور اداری و استخدامی کشور، مرکز مطالعات و پژوهش‌های اداری، «اصلاح خدمات کشوری در کشورهای در حال توسعه» نشریه شماره ۶۳، مهرماه ۱۳۶۷، صص ۵۸-۵۵

مقام ارشد خود برای اقداماتشان پاسخگو می‌باشند اما مسؤلیت: «هر شخصی که دارای زیردست می‌باشد در برابر اقدامات او مسؤل است». همان‌طور که از نظر گذشت، ساختارهای سازمانی و الگوهای مدیریتی کشورهای جهان سوم در تقویت ابهام در مسؤلیت و پاسخگویی نقش عمده‌ای دارند^{۲۷}.

۸- ساختارهای متمرکز تشکیلات اداری

ساختارهای اداری در کشورهای جهان سوم بسیار متمرکز هستند. علت اساسی این تمرکز پایین بودن سواد و دانش کارکنان رده پایین سازمان، عدم اعتماد مدیران به زیردستان و تمایل مدیران به تمرکز قدرت است. وجود کارکنان با سواد توسعه روابط مبتنی بر اعتماد و کاهش فاصله قدرت می‌تواند تفویض اختیار به زیردستان را سهولت بخشد. اجرای نامناسب فعالیت‌های بوروکراسی، می‌تواند موجب تشدید نارضایتی ارباب رجوع و فساد اداری شود^{۲۸}.

۹- نامناسب بودن الگوی بوروکراسی «ماکس وبری» برای کشورهای جهان سوم
الگوی بوروکراسی «ماکس وبری» برای

کشورهای جهان سوم مناسب نیست. زیرا جامعه غربی یک جامعه همگن ایجاد کرده است. یعنی ابتدا در جامعه اصول سرمایه‌داری ایجاد نموده است، هر کسی به‌طور تخصصی کار و وظیفه‌ای را انجام می‌دهد و بوروکراسی در خدمت انجام آن وظایف قرار گرفته است. در کشورهای جهان سوم، این همگنی وجود ندارد. کشورهای غربی از نظر ساختار فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و ... نیز با کشورهای جهانی سوم اختلاف دارند. سازمان‌های غربی، وظایف مشخص خود را انجام می‌دهند، یعنی بوروکراسی در این کشورها همانند کشورهای جهان سوم چند وظیفه‌ای و درهم آمیخته نمی‌باشد. بوروکراسی ماکس وبری برای سازمان‌ها با وظایف تخصصی و مشخص طراحی الگو شده است^{۲۹}.

براساس الگوی منشوری ریگنز، کشورهای جهان سوم، کشورهایی در حال گذار هستند که هنوز ترکیب الگوهای سنتی اداری را درون ساختارهای خود دارند. بنابراین تفکیک تخصصی کارها در سطح سازمانی و فردی را به‌طور کامل نمی‌توان در آنها مشاهده کرد که بتوانند به‌طور مناسب از الگوی بوروکراسی وبر استفاده نمایند^{۳۰}.

۲۷- حسن گیوریان، «نارسایی‌های نظام اداری ایران و راه‌حل‌های پیشنهادی: قسمت سوم» نشریه آموزش کاربردی مدیران وزارت جهاد سازندگی، شماره نهم، آذر ۱۳۷۸، صص ۵-۶

28- Jean - Claude Garcia - Zamor, Problems of Public Implementation in Developing countries, Department Political science, Howard, 1996, PP. 437-440.

29- IBID, PP. 440-442

30- Ferrel, Heady IBID, P. 93

آیا الگوهای غربی راه حلی برای مشکلات نظام اداری کشورهای جهان سوم است؟

نقش مدیریت در توسعه کشورهای جهان سوم نقشی انکارناپذیر است. ایجاد روش‌های مناسب و کارآمد مدیریتی و تشکیلات اداری برای رسیدن به توسعه در این کشورها بسیار مورد نیاز است. برنامه‌های توسعه با نظام مدیریتی و اداری هر کشور بستگی و ارتباط مستقیم دارد. از سال‌های ۱۹۵۰، کشورهای غربی تلاش‌های بسیاری کرده‌اند تا مدیریتی ویژه در این گونه کشورها ایجاد نمایند، و با نام‌های «مدیریت تطبیقی»^{۳۲} و سپس «مدیریت توسعه»^{۳۳} معروف گردید.

۱۰- وجود روابط مبتنی بر نسبت‌گرایی در برابر شایسته‌سالاری در نظام اداری

در جوامع جهان سوم، معیار کارمندیابی، انتخاب، گزینش، پاسخگویی و انجام امور ارباب رجوع براساس اصل و نسب، قومیت، نژاد و از این قبیل مسائل نسبت‌گرایی می‌باشد. برعکس جوامع مدرن که افراد براساس شایستگی انتخاب می‌شوند و کارمندان اداری به ارباب رجوع به‌طور یکسان و منطقی پاسخگویی و انجام کار می‌نمایند.^{۳۱}

جدول ۳-۱، ویژگی‌های عمومی و علل ضعف نظام اداری کشورهای جهان سوم را نشان می‌دهد.

جدول ۳-۱: ویژگی‌های عمومی و علل ضعف نظام اداری کشورهای جهان سوم

علل ضعف نظام اداری	ویژگی‌های عمومی
- وارداتی (تقلیدی) بودن نظام اداری	- تولیدکننده مواد خام و اولیه
- کمبود نیروهای متخصص	- کثرت جمعیت
- فساد اداری	- بهره‌برداری نامناسب از منابع طبیعی
- جایگزینی اهداف فردی به جای اهداف عمومی	- کمبود سرمایه
- تمایل به سوی اهداف غیر تولیدگرایی	- اتکا به داد و ستد خارجی
- تقدیرگرا بودن	- تحول فته‌رایی
- ابهام در مسئولیت و پاسخگویی	
- ساختارهای متمرکز تشکیلات اداری	
- نامناسب بودن الگوی بوروکراسی «ماکس وبری» برای کشورهای جهان سوم	
- وجود روابط مبتنی بر نسبت‌گرایی در برابر شایسته‌سالاری در نظام اداری	

۳۱- عبدالعلی قوام، سیاست‌های مقایسه‌ای، سمت، تهران، اول، ۱۳۷۳، ص ۵۱

ویژگی‌های ارزشی و فرهنگی آنها تطابق داشته باشد می‌توانند راه توسعه را طی نمایند. ارائه الگوهای غربی و تقویت و اجرای این الگوها توسط کشورهای غربی در کشورهای جهان سوم باعث وابستگی آنان به کشورهای پیشرفته و غربی خواهد شد.

آشنایی اندکی با تاریخ نشان می‌دهد، گذشته و حال کشورهای جهان سوم شباهتی با گذشته و حال کشورهای توسعه یافته کنونی ندارد. کشورهای توسعه یافته امروز هرگز عقب‌مانده^{۳۷} نبوده‌اند، گرچه ممکن است توسعه نیافته باشند^{۳۸}. زیرا بین این دو واژه تفاوتی است که شکاف و اختلاف بین این دو دسته از کشورها را نمایان می‌سازد. وقتی گفته می‌شود کشورهای عقب‌مانده یا عقب‌نگاه داشته شده، ذهن آدمی به سوی عاملی می‌رود که در طول تاریخ باعث ایجاد این سد عقب‌ماندگی در این کشورها شده است. این سد عقب‌ماندگی در کشورهای جهان سوم را کشورهای غربی و توسعه یافته امروزی بنا نهاده‌اند. عقیده عمومی بر این است که عقب‌ماندگی یک کشور منحصراً محصول و یا انعکاس ساخت و یا ویژگی‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی آن کشور است. در صورتی که بررسی‌های تاریخی نشان می‌دهد که

اما اگر به صورت واقع بینانه موضوع را مورد توجه قرار دهیم، مشاهده خواهیم کرد که برنامه‌های تجویزی برای توسعه و ارائه الگوهای اداری و مدیریتی توسط کشورهای غربی و ارگان‌های فنی سازمان ملل متحد در این کشورها نه تنها ثمره‌ای نداشته است بلکه آنها را بیش از پیش وابسته نموده است. برای کشورهای جهان سوم که تفاوت‌های عمده‌ای در زمینه‌های مختلف با کشورهای غربی دارند، عملاً میسر نیست همان الگوها را در کشورهای خود به کار گیرند، و بر این تصور باشند، چون این الگوها در غرب موفق بوده، بنابراین به کارگیری آنها برای این کشورها نیز مفید فایده خواهد بود^{۳۴}. در توجیه این مطلب می‌توان از نظریه سیستمی بهره گرفت. بر طبق نظریه سیستمی، یکی از ویژگی‌های مهم سیستم‌ها «هم‌پایانی»^{۳۵} (البته با اصطلاحاتی مثل غائیت، غایت، هدف‌جویی و غیره نیز بیان می‌گردد) می‌باشد. این ویژگی مبین این است: «از مسیرهای مختلف می‌توان به یک هدف مشترک رسید»^{۳۶}. بنابراین کشورهای جهان سوم الزاماً نباید همان روش و راهی را بپیمایند که کشورهای توسعه یافته در راه توسعه و شکوفایی اقتصادی خود طی کرده‌اند. بلکه از راه‌ها و روش‌های گوناگون که با

۳۴- زهرا برومند، بهبود و بازسازی سازمان، هور، تهران، دوم، ۱۳۷۴، ص ۶۰

35- Equifinality

۳۶- لودویگ فون برتالنی، نظریه عمومی سیستم‌ها: مبانی، تکامل، کاربردها، مترجم: کیومرث پریانی، تندر، دوم، ۱۳۷۴، صص ۱۵۶-۱۵۵.

37- Underdeveloped

38- Undeveloped

نهادهای بین‌المللی، شکوفایی و رونق ظاهری و فریبنده‌ای مشاهده می‌شده ولی به محض قطع این روابط در ظاهر برای توسعه، این کشورها (جهان سوم) بدترین دوران خود را طی کرده‌اند و چندین گام به سوی عقب‌تر از زمان ایجاد روابط بازگشته‌اند.^{۴۰}

الگوی پیشنهادی برای کشورهای جهان سوم در انتقال نظام سازمان و مدیریت از سایر کشورها بومی نمودن نظام سازمان و مدیریت وارداتی از نظر نظام ارزشی و فرهنگی

در انتقال شیوه‌های سازمان و مدیریت باید به نظام‌های ارزشی و فرهنگی جامعه توجه عمیق داشت. ارزش‌ها^{۴۱} در جامعه هدایت‌کننده رفتارهای اعضای آن جامعه می‌باشند. ارزش‌ها، مفاهیم، ایده‌ها، نظرات و اصولی هستند که مورد قبول و عمل اکثریت افراد جامعه می‌باشند.^{۴۲}

به عبارت دیگر «ارزش‌ها باورهای اساسی و پایداری هستند که در وهله نخست از بطن ایدئولوژی مورد پذیرش جامعه نشأت گرفته و با واقعیت‌های محیطی جامعه عجین می‌شوند و به صورت ضوابط و معیارهای اساسی، جهت‌گیری

عقب‌ماندگی و ضعف نظام‌های اقتصادی، اداری و مدیریتی، حاصل روابط گذشته و حال کشورهای جهان سوم با جهان پیشرفته بوده است. این روابط به ایجاد الگوی «اقمار - مرکز»^{۳۹} بین این ممالک منجر شده است.

کشورهای جهان سوم به‌عنوان اقمار و کشورهای توسعه یافته به‌صورت مرکز در این الگو مطرح‌اند و در نهایت، روابط از سوی کشور مرکز هماهنگ و به نفع آنها ایجاد می‌شود.

نظریه گمراه‌کننده دیگری مطرح است. این نظریه بیان می‌کند که توسعه کشورهای جهان سوم باید با تزریق سرمایه، ارزش‌ها و نظایر این از سوی کشورهای پیشرفته و نهادهای بین‌المللی صورت گیرد. این در حالی است که دورنمای تاریخی و تجربه‌های کشورهای جهان سوم خلاف این نظریه را ثابت کرده است.

بررسی‌های موردی که در آمریکای لاتین در کشورهای برزیل و شیلی انجام شده، نشان می‌دهد، در توسعه‌ای که با مشارکت نهادهای بین‌المللی و کشورهای غربی انجام شده به مشارکت مردمی و نظام ارزشی و فرهنگی جامعه بومی توجهی نشده «توسعه عقب‌ماندگی» است. زیرا در زمان ارتباط با این کشورهای پیشرفته و

39- Satellite - Metropole

۴۰- آندره کوندر فرانک، «توسعه عقب‌ماندگی»، مترجمان: هما کشاورز، پروین رئیسی فرد، مرکز آموزش مدیریت دولتی، مجله مدیریت امروز، شماره ۳۶، ۱۳۵۹، صص ۹۷-۱۰۱

41- Values

42- L. W. Rue and I. L. Byars, Management Theory and Application, 1989, p. 10.

مشارکتی با مشکل مواجه خواهد شد^{۴۵}. آنچه در کشوری به‌عنوان نظام موفق سازمان و مدیریت می‌شناسیم، ریشه در ارزش‌ها و فرهنگ آن کشور دارد. بنابراین در انتقال آن شیوه به کشور خود باید با توجه به نظام‌های ارزشی و فرهنگی خود آن شیوه را استفاده نماییم و در اصطلاح آن روش را از لحاظ ابعاد ارزشی و فرهنگی بومی کنیم^{۴۶}.

توجه به اهمیت استراتژیک نظام سازمان و مدیریت وارداتی

شیوه سازمان و مدیریت وارداتی تا چه اندازه برای کشور اهمیت استراتژیک و حیاتی دارد؟^{۴۷} آیا اهمیت آن به قدری است که می‌توان خطر ورود آن را تحمل کرد؟ باید به‌طور کامل اهمیت استراتژیک آن مشخص شود و خطرهایی که ورود آن برای کشور ممکن است ایجاد نماید محاسبه و مورد ارزیابی قرار گیرد.

ایجاد سؤالات و پاسخ به آنها می‌تواند اهمیت استراتژیک ورود شیوه سازمان و مدیریت و خطرات آن را مشخص نماید.

جامعه را هدایت می‌نمایند^{۴۳}). ارزش‌ها به‌عنوان مهم‌ترین «عامل فرهنگی» می‌باشند. به همین جهت به‌صورت جدا از سایر عوامل فرهنگی ابتدا باید نظام‌های وارداتی سازمان و مدیریت از جهت همخوانی یا عدم همخوانی با نظام ارزشی جامعه مورد توجه قرار گیرند. مجموعه فرهنگ جامعه که شامل معارف، هنرها، فنون، صنایع، اخلاق، قوانین، سنن و بالاخره تمام عادات و رفتار و ضوابطی است که فرد به‌عنوان عضو جامعه از جامعه خود فرا می‌گیرد و در برابر آن جامعه وظایف و تعهداتی بر عهده دارد^{۴۴}، همچنین در انتقال شیوه‌های سازمان و مدیریت باید مورد عنایت قرار گیرد. اجرا و یا عدم اجرای عملی روش‌های سازمان و مدیریت توسط فرهنگ کشورها تعیین می‌شود. به‌طور مثال روش مدیریتی که کارگروهی را در سطح سازمان‌ها ترویج می‌دهد اگر با معیارهای فرهنگی جامعه مورد استفاده سازگار نباشد با شکست مواجه خواهد شد. جامعه‌ای که فرهنگ و ارزش‌های فردگرایی را تشویق می‌کند در اجرای روش‌های مدیریت

۴۳- اصغر زمردیان، «مدیریت بومی از تئوری تا عمل»، مرکز آموزش مدیریت دولتی، مجله مدیریت امروز، شماره ۳۷، ۱۳۵۹، ص ۹

۴۴- محمود روح‌الامینی، زمینه فرهنگ شناسی، عطار، تهران، سوم، ۱۳۷۲، ص ۱۸

۴۵- ریتامی چینگ‌نگ، «بررسی عامل فرهنگ در مدیریت: مورد جمهوری خلق چین»، مترجم: حسن گیوریان، مجله مدیریت دولتی، مرکز آموزش مدیریت دولتی، شماره‌های ۴۱ و ۴۲، پاییز و زمستان ۱۳۷۷، ص ۷۳

۴۶- حسن گیوریان، «نقش فرهنگ و نظام ارزشی در انتقال مفاهیم سازمان و مدیریت، نشریه آموزش کاربردی مدیران وزارت جهادسازندگی، شماره ششم، شهریور ۱۳۷۸، صص ۵-۴

۴۷- ناصر میرسپاسی، «مدیریت تطبیقی و تطبیق مدیریت: کاوشی جامعه‌شناختی»، دانشگاه آزاد اسلامی، مجله اقتصاد و مدیریت، شماره‌های ۸ و ۹، بهار و تابستان ۱۳۷۰، ص ۲۴.

مانده است انجام گیرد. در این مرحله روش‌های جدید به کارکنان سازمان تفهیم و جهت اجرا آموزش داده می‌شود. انتخاب روش صحیح آموزش و ابزارهایی که در این راه استفاده می‌شود، بسیار اهمیت دارد. بهترین روش‌های سازمان و مدیریت اگر به‌خوبی تفهیم و آموزش داده نشود، نه تنها سودی عاید کشور نمی‌کنند بلکه ضرر نیز خواهند رساند. در این مرحله شیوه سازمان و مدیریت اصطلاحاً «بومی» شده است.

ایجاد فرایند بازخور^{۴۸} جهت کنترل و ارزیابی مداوم

این برنامه (انتقال نظام سازمان و مدیریت از دیگر کشورها و بومی نمودن آن) مانند هر برنامه یا طرح دیگری به فرایند منظم ارزیابی و کنترل نیاز دارد تا در صورت لزوم با بازخورهایی که از محیط به دست می‌آید، اصلاحات لازم انجام شود. با توجه به اینکه تنها چیز ثابت «تغییر» است^{۴۹}، الگوهای وارداتی^{*} نیز به مرور زمان شامل این اصل خواهند شد. الگویی که چند سال قبل روشی موفق و راهگشا به حساب می‌آمد، ممکن است امروز آن کارایی و اثربخشی را نداشته باشد.

مثلاً ممکن است شیوه سازمان و مدیریت بومی شده در ظاهر با نظام ارزشی یا فرهنگی مغایرت نداشته باشد ولی در اجرا و عمل مشاهده شود که با نظام ارزشی و فرهنگی مغایرت دارد بنابراین با

مثلاً، آیا شیوه مورد نظر باعث وابستگی کشور خواهد شد؟

- نوع وابستگی ارزیابی شود (اگر باعث وابستگی می‌شود)، آیا وابستگی از نوع سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و ... است؟

- میزان وابستگی و اهمیت آن برای کشور ارزیابی شود.

آیا مقدار هزینه‌ای که برای انتقال این شیوه صرف می‌شود مقرون به صرفه است؟
این گونه سؤالات می‌توانند راهگشای ما در این زمینه باشند.

مقایسه سازمان و مدیریت وارداتی با فرایندهای سازمان و مدیریت موجود

شباهت‌ها و تفاوت‌های سازمان و مدیریت وارداتی با فرایندهای سازمان و مدیریت موجود مورد استفاده در کشور بررسی و مورد مقایسه قرار گیرد. تغییرات لازم جهت هماهنگ نمودن شیوه سازمان و مدیریت به شکل مقتضی انجام شود. شناخت شباهت‌ها و تفاوت‌های شیوه وارداتی با روش‌های رایج در کشور باعث سهولت در تطبیق روش‌های جدید سازمان و مدیریت در کشور می‌شود.

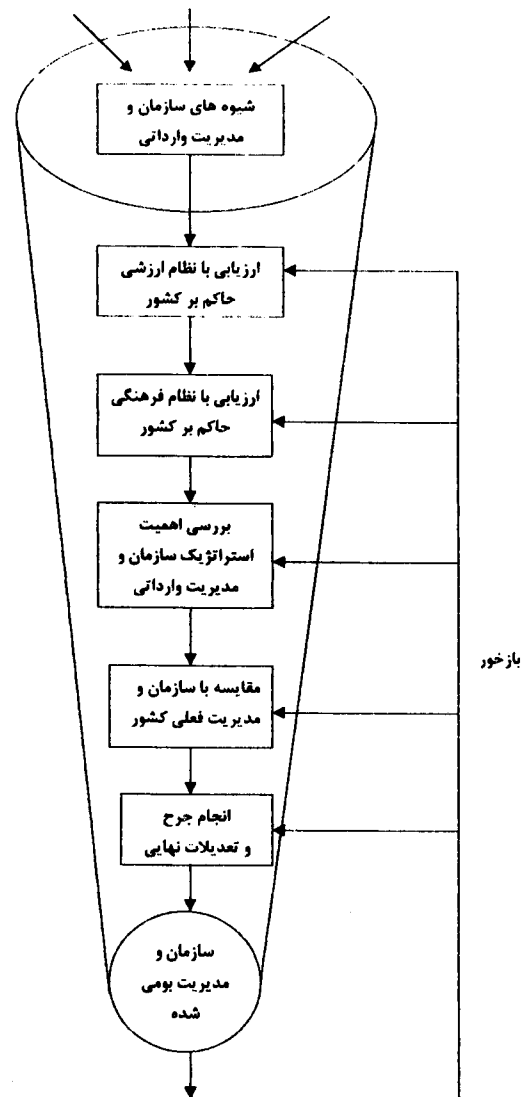
انجام اصلاحات و تعدیلات نهایی

در آخر اگر اصلاحات و جرح و تعدیلاتی باقی

محیطی، موجب تصمیم برای اصلاح و یا حذف روش‌های وارداتی می‌شوند. شکل ۱-۱، این مراحل را به‌طور خلاصه نشان می‌دهد.

نتیجه‌گیری

علل ضعف نظام اداری و سازمان و مدیریت در کشورهای جهان سوم را می‌توان به‌صورت خلاصه این‌گونه بیان کرد: وارداتی (تقلیدی) بودن نظام اداری، نداشتن نیروهای متخصص به حد کفایت، وجود فساد اداری، منفعت‌طلبی‌های فردی، تمایل به سوی اهداف غیر تولیدگرایی و آرمانی، تقدیرگرایی، ابهام در مسئولیت و پاسخگویی اداری، ایجاد ساختارهای متمرکز اداری، عدم تناسب الگوی بوروکراسی «ماکس وبری» برای این کشورها و وجود روابط مبتنی بر نسبت‌گرایی در برابر شایسته‌سالاری در نظام اداری و مدیریتی. کشورهای جهان سوم برای موفقیت و توفیق در سازمان و مدیریت، باید الگوهایی را به‌کار گیرند که با نظام‌های ارزشی و فرهنگی آنها همخوانی و سازگاری داشته باشد. تجربه‌های تاریخی به اثبات رسانده است، الگوهایی که توسط کشورهای غربی و سازمان‌های بین‌المللی برای این جوامع تنظیم شده است، الگوهایی دارای رنگ و بوی استعماری و استثماری است. این الگوها نه تنها آنان را از مشکلات خود رهایی نمی‌دهد بلکه موجب دوجندان شدن مشکلاتشان نیز خواهد شد و آنها را به‌سوی «توسعه عقب‌ماندگی» رهنمون خواهد شد.



شکل ۱-۱: الگوی پیشنهادی در انتقال سازمان و مدیریت، کشورهای در حال توسعه از دیگر کشورها را نشان می‌دهد

توجه به بازخوری که از محیط به‌دست می‌آید، آن شیوه را اصلاح یا حذف می‌نماییم و یا سازمان و مدیریت وارداتی در زمانی اهمیت استراتژیک داشته است ولی امروزه دیگر اهمیت استراتژیک آن از بین رفته است. این بازخورهای

منابع

- ۱- اقتداری، علی محمد، توسعه اقتصادی کشورهای در حال توسعه، دانشگاه تهران، پنجم، ۱۳۵۴.
- ۲- الوانی، سیدمهدی، جفره، منوچهر، «ارائه یک الگوی نظری برای کنترل و مهار فساد اداری» دانشگاه آزاد اسلامی، مجله اقتصاد و مدیریت، شماره ۳۶، بهار ۱۳۷۷.
- ۳- الوانی، سیدمهدی، مدیریت عمومی، نشرنی، تهران، هفتم، ۱۳۷۳.
- ۴- الوانی، سیدمهدی، نظام‌های اداری تطبیقی، پیام نور، پنجم، ۱۳۷۶.
- ۵- برتالنفی، فون، لودویگ، نظریه عمومی سیستم‌ها: مبانی، تکامل و کاربردها، مترجم: کیومرث پربانی، نندر، دوم، ۱۳۷۴.
- ۶- برومند، زهرا، بهبود و بازسازی سازمان، هور، تهران، دوم، ۱۳۷۴.
- ۷- چینگ نگ، ریتامی، «بررسی عامل فرهنگ در مدیریت: مورد جمهوری خلق چین»، مترجم: حسن گیوریان، مرکز آموزش مدیریت دولتی، مجله مدیریت دولتی، شماره‌های ۴۱ و ۴۲، پاییز و زمستان ۱۳۷۷.
- ۸- حبیبی، نادر، فساد اداری: عوامل مؤثر و روش‌های مبارزه، وثقی، اول، ۱۳۷۵.
- ۹- رایبیز، پی، استیفن، مدیریت رفتار سازمانی: جلد اول، مترجمان: علی پارسائیان، سید محمد اعرابی، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، اول، ۱۳۷۴.
- ۱۰- راگونات، مدیریت تطبیقی، مترجم: عباس منوریان، دانشگاه آزاد اسلامی، اول، ۱۳۷۱.
- ۱۱- روح‌الامینی، محمود، زمینه فرهنگ شناسی، عطار، تهران، سوم، ۱۳۷۲.
- ۱۲- زمردیان، اصغر، «مدیریت بومی از تئوری تا عمل»، مرکز آموزش مدیریت دولتی، مجله مدیریت امروز، شماره ۳۷، ۱۳۵۹.
- ۱۳- ژرژ، پی‌یر، جغرافیای نابرابری، مترجم: مهدی برهام، آموزش انقلاب اسلامی، اول، ۱۳۷۱.
- ۱۴- سازمان امور اداری و استخدامی کشور، مرکز مطالعات و پژوهش‌های اداری، «اصلاح خدمات کشوری در کشورهای در حالی توسعه»، نشریه شماره ۶۳، مهرماه ۱۳۶۷.
- ۱۵- شیخی، محمدتقی، جامعه‌شناسی جهان سوم، اشراقی، تهران، دوم، ۱۳۷۳.
- ۱۶- فقیهی، ابوالحسن، «دلایل شکست پروژه‌های فنی / اداری آمریکا در ایران»، جزوه منتشر نشده نظام‌های اداری تطبیقی، دانشگاه علامه طباطبائی.
- ۱۷- قوام، عبدالعلی، سیاست‌های مقایسه‌ای، سمت، تهران، اول، ۱۳۷۳.
- ۱۸- گزارش توسعه انسانی ۱۹۹۴، مترجم: قدرت‌الله معمارزاده، سازمان برنامه و بودجه، اول، ۱۳۷۴.
- ۱۹- گوندر فرانک، آندره، «توسعه عقب‌ماندگی»، مترجمان: هما کشاورز، پروین رئیسی فرد، مرکز آموزش مدیریت دولتی، مجله مدیریت امروز، شماره ۳۶، ۱۳۵۹.
- ۲۰- گیوریان، حسن، «نقش فرهنگ و نظام ارزشی در انتقال مفاهیم سازمان و مدیریت»، نشریه