

« درباره نظام اداری »

نوشته: غلام ابوالفتحی

مقدمه:

نظام اداری با وجود ارتباطی که با این پدیده ها دارد در بسیاری از موارد و مقاطع بتدریج بعنوان یک تأسیس و نهاد عمل کننده و نظارت کننده مستقلی ظاهر شده که حتی با تغییر شکل و محتوای یک یا دو رشته از مسائل و برنامه های اجتماعی و اقتصادی و...، این شخصیت مستقل را از دست نداده بلکه برعکس این استحاله (یعنی از ابزار و وسیله و ساز و کاری برای رسیدن به اهداف معین بصورت یک نهاد مستقل در آمدن) سبب می گردد که یک رشته دگرگونی هایی در شکل و محتوای پدیده های اجتماعی دیگر نیز ظاهر شود. بعبارت دیگر نظام اداری و ساز و کارهای مربوط به آن که در ابتداء برای برآورده ساختن نیازهای دولت و اجتماع ایجاد می شوند و تبعی از دولت و نیازمندی های اجتماعی هستند بتدریج دولت و اجتماع را تحت تسلط خود در آورده و خود که در ابتداء به صورت وسیله و ابزار بوده بجای هدف قرار می گیرد و هدف اصلی را تحت الشعاع قرار داده و ادامه حیات و بقاء خود را هدف قرار می دهد (باین موضوع در بخش دیگری از این مقاله بطور مبسوط اشاره خواهد شد)

ذکر این نکته نیز ضروری است که هر چند با توجه به گستردگی وظایف دولت و ابعاد عظیم آن نظام اداری بعنوان یک اصل اجتنابناپذیر و مسلم در مجموعه تکاپوی اقتصادی- اجتماعی کشور تلقی می شود، اما

نظام اداری وسیله مهمی است که بمنظور استمرار و تداوم نظام حکومتی، تحقق اهداف حکومت و فراهم آوردن زمینه های آماده سازی جامعه جهت پذیرش تغییرات، دگرگونی ها و تحولات ناشی از توسعه اقتصادی و اجتماعی مورد استفاده قرار می گیرد؛ نظام اداری حاصل عوامل موجود جامعه ای می باشد که نظام مربوط در آن استقرار یافته است؛ نظام مذکور از یک سوبه ساختمان و بنیان اجتماعی کلان و از سوی دیگر به اهداف فرهنگی، سیاسی و اقتصادی و اجتماعی کشور بستگی دارد. اصولاً بدون عنایت و نگرش به نظامات فرهنگی، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی جامعه نمی توان نظام اداری موجود را علیرغم نارساییها و تنگناهای آن از بین برد و نظام جدیدی را بجای آن بنیان گذاشت؛ زیرا این اجزاء مختلف این نظام با ساختمان و بنیان سیاسی، اجتماعی و فرهنگی جامعه روابط متقابل و بسیار پیچیده ای وجود دارد، هرگونه دگرگونی و تحول در نظام اداری باید بر اساس یک سلسله سیاستهای حساب شده و تدریجی و با توجه به نیازهای بخشهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه صورت پذیرد.

بطور کلی کیفیت و کمیت مسائل سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی و شکل و محتوای آنها خود علت پیدایش شکل و محتوای نظام اداری خاصی می باشد لیکن تذکر این نکته ضروری است که

ضوابط و هنجارهای آن امری کلی، نسبی و دارای ارزشهای اعتباری بوده و بستگی بطرز تلقی از مناسبات اقتصادی - اجتماعی و ضوابطی که بر اداره امور عمومی حاکم است (مقصود، عملکرد دولت در ارتباط با اداره امور کشور است) دارد.

مقاله حاضر از جنبه‌های تئوریک، اثربخشی و تأثیر نظام اداری را در راستای توسعه اقتصادی - اجتماعی تحلیل می‌کند و فرض بر اینست که اهداف سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی توسط وضع کنندگان خط مشی و سیاست‌گذاران و گردانندگان امور کشور معین و مشخص و بعد از انجام برنامه ریزیهای لازم جهت اجراء در اختیار نظام اداری گذاشته می‌شود و در نتیجه مقامات و کارگزاران نظام اداری باید به تمهید وسایل در جهت نیل به اهداف پرداخته و سعی و افری در راستای ایجاد هماهنگی بین اهداف و سازماندهی جهت تحقق اهداف معین و مشخص (محو له) صرف نمایند. بطور کلی وظایف و تکالیف نظام اداری مالا از اوضاع سیاسی و اجتماعی ناشی می‌گردد؛ نظام اداری خالق این وظایف نیست بلکه تحت تأثیر شرایط متغیر اجتماعی، وظایف بخصوصی را بر عهده می‌گیرد و در معنای دیگر، نظام اداری تبعی است از نظام سیاسی و تصور می‌شود که این جمله موضوع را از تشریح و تفصیل بیشتر بی‌نیاز می‌نماید.

این مقاله دارای دو بخش است:

بخش اول: نظام اداری مهمترین ابزار توسعه

بخش دوم: درباره نظام اداری کشورهای توسعه نیافته

بنظر می‌رسد ضروری است قبل از پرداختن به موضوع اصلی بحثی درباره نظام یا سیستم داشته باشیم تا

از این طریق به درک مفهوم «نظام» اداری نائل آییم. «نظام یا سیستم مجموعه‌ای از اجزاء است که با ارتباط و همبستگی متقابل، مجموعه واحدی را تشکیل می‌دهد و نقش معینی را ایفا می‌کند. این تعریف پدیده‌های بیشماری از عالم هستی را در بر می‌گیرد. هر نظام در درون خود از خرده نظامهایی که هر یک بنوبه خود و بصورتی نامتناهی خود، خرده نظامی است از نظامی وسیعتر و پیچیده‌تر، تشکیل می‌شود.

بطور کلی نظام را از چشم اندازه‌های گوناگون طبقه بندی کرده‌اند. از معروفترین آنها نظامهای «باز» و «بسته» است. نظام باز بعکس نظام بسته به نظامی اطلاق می‌شود که با محیط خود در ارتباط است و با آن به تبادل ماده، انرژی و اطلاعات پرداخته از آن متأثر گشته و بر آن اثر می‌نهد.

از اختلافات اساسی این دو نظام؛ اینکه نظام بسته تنها از عامل خارجی متأثر گشته و در معرض تغییر قرار می‌گیرد و از سوی دیگر در یک نظام بسته اجزاء شکل ساده‌ای دارند و تنها از طریق مبادله اطلاعات بر یکدیگر تأثیر می‌گذارند، در حالیکه نظام باز علاوه بر اثر پذیری از عوامل خارجی از درون و بلحاظ مبادلات بین اجزاء داخلی خود نیز تغییر می‌یابد.

با یک دید بسیار کلی و عمومی می‌توان نظام را به ساخت و بدنه‌ای سازمان یافته و بهم پیوسته از اجزاء متشکل یک کس که دارای روابط ضروری بوده و بیکدیگر مربوط و وابسته هستند تعریف نمود. بنابراین در هر نظام یک بهم پیوستگی درونی وجود دارد یعنی اجزاء آن بیکدیگر وابسته‌اند و این تشکل و وابستگی متقابل اجزاء بطور کلی سبب استحکام نظام می‌گردد. هر

اساسی عبارتست از قوانین اصولی و پایداری که کاربرد قدرت سیاسی را در یک جامعه مشخص و تعیین می‌کند. عبارت دیگر قانون اساسی نه تنها شکل دولت را معرفی می‌نماید بلکه طرز عمل دولت را نیز تعیین و در عین حال شکل قدرت و درجات تسلط آنرا مشخص و معلوم می‌سازد.

قانون اساسی به تلویح و آشکار، موقعیت و منشاء قدرت و تا اندازه‌ای فلسفه قدرت را معین و مشخص می‌نماید. قانون اساسی بنا بر مفهومی که از قدرت دارد نظام سیاسی را تعیین می‌کند و همچنین به تبیین نظامات اصلی و فایق نظیر نظامات اقتصادی، فرهنگی و ... می‌پردازد. بطور کلی قانون اساسی ضمن مشخص کردن نوع حکومت، چگونگی حکومت، تفکیک نهادهای سیاسی، سهم و حدود و اقتدارات و اختیارات آنها و ارتباط هر یک با دیگری، حقوق مردم و ... مبین نهادهای فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی جامعه بر اساس جهان بینی و باورهای سیاسی می‌باشد. در قانون اساسی می‌توانیم مسئله و یا مجموع مسائل و نقطه نظرات سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را مشاهده نماییم که در اصول مختلف بدانها (ولو بصور کلی) اشاره می‌شود.

بطور کلی مسائل مورد اشاره مجموعه صور و بنیانها و ساختمانهای سازمان اجتماعی (کلان) را تشکیل داده که این صور و ساختمانها و بنیانها خود متضمن اصول کلی اعتقادی و باور و ارزشهای پایدار نظام حکومتی بوده و در بطن و متن نظام حکومتی بعنوان نظامات اصلی و فایق و خط دهنده تلقی می‌شوند که در نهایت امر روند حرکت جامعه و الگوی آرمانی سازمان

نظامی یک کل یگانه است و هر کل یگانه، نظام و تناسب و هماهنگی معین اجزاء است از این بحث می‌توان نتیجه گرفت که:

- کل بیش از مجموع اجزاء می‌باشد، البته منظور از واژه مجموع، جمع مکانیکی و ریاضی اجزاء نیست بلکه منظور طرز قرار گرفتن و سازمان اجزاء می‌باشد عبارت دیگر اگر اجزاء را بدون سازمان و نظام خاصی رویهم قرار دهیم کل حاصل نمی‌شود.

- کلیت نظام، ماهیت اجزاء آن را تعیین نمی‌کند بدین معنی که کلیت یک نظام خواص و کیفیتی را ابراز می‌دارد که در یک یک اجزاء آن یافت نمی‌شود زیرا این کلیت به سبب ارتباط موجود بین اجزاء، نحوه ترکیب و چگونگی انتظام و سازمانیابی اجزاء است.

- اجزاء یک نظام متقابل و پیوسته، با هم در ارتباطند و به بیان دیگر به همان گونه که در طبیعت نمی‌توان عناصر را بصورت آزاد یافت، اجزاء یک نظام را نیز نمی‌توان آزاد و جدا از روابط با سایر اجزاء مشاهده و فرض نمود.

با عنایت به آنچه که گفته شد « نظام عبارت از مجموعه‌ای از اجزاء بهم وابسته است که دارای هدف و نقش معینی بوده و از نظم و سازمان مخصوصی پیروی نموده و در جهت تحقق هدف خاصی فعالیت می‌نماید. علاوه بر اینها، نظام مشتمل بر قواعد و رویه‌های ناظر بر تکالیف و حقوق نیز بوده و در بر گیرنده ترتیبات حقوقی و قرار دادی است که اساس نظام حکومتی را برای اداره امور تنظیم می‌نماید و موجد حق و تکلیف است » در اینجا ضروری می‌نماید که به قانون اساسی، نیز از باب یک نهاد نظام‌گزار نگرشی داشته باشیم. قانون

دولت بر اساس اهداف آنها طراحی شده و صورت کلی و عینی به خود می‌گیرد.

با عنایت به آنچه گفته شد «نظام اداری» ضمن اینکه مشمول تعاریف مربوط به «نظام» می‌باشد، خود تبعی است از نظام سیاسی (مفهوم عام مورد نظر است) و نظامات اصلی و فایق ضمن اینکه شکل و محتوای خود را از این نظامات اخذ می‌نماید باید در خدمت آنها قرار گرفته و اهداف این نظامات را تحقق بخشد.

بخش اول:

«نظام اداری مهمترین ابزار توسعه»

باتوجه به نقش دولت در توسعه اقتصادی، این مسأله روشن و بدیهی می‌نماید که دولت بمعنای عام هم در مقام عرضه کننده خدمات عمومی و هم بصورت عاملی مؤثر و تغییر دهنده در فرآیند توسعه دارای نقش اساسی و برجسته‌ای می‌باشد، اصولاً اندیشیدن به «توسعه» بدون توجه به نقش اساسی و محتوای وظایف دولت (چه از نقطه نظر کمی و چه از نقطه نظر کیفی) فراموش کردن کلیت و فرآیند وسیع و پیچیده توسعه و به تبع آن، فرو رفتن در ورطه تفکرات انتزاعی و آرزوهای محض می‌باشد.

در کشورهای توسعه نیافته دولت باعتبار ساختار قانونی و واقعیت‌های اجتماعی و اقتصادی در مجموع تکاپوی جامعه، نقش تعیین کننده و برجسته‌ای دارد. این اهمیت و واقعیت‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی دولت‌ها را بداشتن ارگان‌های کارآمد و

سازمان‌هایی منسجم ملزم می‌نماید و طبیعی است که بدون نظم و نظام اداری (سازمان‌های اداری) نه تنها انجام وظایف سنتی بلکه «وظایف مربوط به توسعه» نیز با تنگناها و مشکلاتی روبرو خواهد شد.

در کشورهای توسعه نیافته، دولت نیرومندترین سازمان اجتماعی بوده و مرکز ثقل جامعه می‌باشند. در این کشورها نیروهای دیگر اجتماعی در زمینه فعالیت‌های اقتصادی بطور اعم و در راستای رشد و توسعه بطور اخص فرصتها و امکانات قلیلی داشته‌اند. در نتیجه در این کشورها، دولتها علاوه بر مسئولیتها و تکالیف معمول و مرسوم، عهده‌دار مسئولیتها، تکالیف و وظایف دیگری نیز شده‌اند. انجام همه این امور نیازمند نظام نیرومند و مسئول اداری بوده که بتواند بخوبی از عهده اجرای وظایف و خدمات مربوط بر آید.

بطور کلی نکات ذیل را می‌توان تحت عنوان «نظام اداری مهمترین ابزار توسعه» بیان نمود:

۱- از جهت اولویت و ارجحیت امور در باب توسعه نقطه نظرات متفاوتی ابراز شده است؛ اقتصاددانان، توسعه را در درجه اول از نظر کاربرد تکنولوژی بمنظور فراهم کردن وسایل افزایش رشد و بازده سرانه نگریده و توسعه کشاورزی، تجدید سازمان دستگاه مالیاتی یا تنظیم یک برنامه دقیق و مطالعه شده و... را عنوان می‌نمایند؛ جامعه شناسان برنامه توسعه جوامع کوچک و سرمایه گذاری در امور اجتماعی، رامطرح می‌نمایند؛ مشاوران آموزشی خواستار سرمایه گذاری بیشتر برای مدارس می‌باشند؛ جغرافی دانان، سیاست توسعه شهری و عمران منطقه‌ای را توصیه می‌نمایند؛ دانشمندان علوم سیاسی، توسعه حکومت‌های

تنظیم نمایند. بدیهی است که اجرای این برنامه‌ها به سازمان متشکل و منسجمی نیازمند است و انجام این مسئولیتها وقتی به بهترین وجه صورت می‌پذیرد که نظام اداری شایسته و متناسبی وجود داشته باشد.

۲- شرایطی که در آن کشورهای عقب افتاده برای افزایش قابلیت تولید و نوسازی اقتصادی و ایجاد جریان رشد مداوم کوشش می‌کنند با شرایط قرن نوزدهم که در آن تعداد زیادی از کشورهای پیشرفته کنونی آغاز به رشد و توسعه کرده‌اند از بسیاری جهات متفاوت است. در قرن نوزدهم وظیفه عمده دولت در درجه اول نگرهبانی از کشور و مقاومت و ایستادگی در برابر متجاوزان بود و توجه بامور فرهنگی و اقتصادی و رفاه عمومی در درجات پائین تری قرار داشت و از این بابت وظایف دولت دارای محتوا و وزنی نبود. لیکن امروزه این وظایف ثانویه یا «درجات پائین» جزء وظایف مهم و اولیه دولت در آمده است؛ در حال حاضر یکی از اساسیترین مأموریتهای دولت، توسعه همه جانبه جامعه در ابعاد مختلف می‌باشد و تبلور آنرا در توسعه اقتصادی و انجام تحولات اجتماعی که از طریق تهیه و تنظیم طرحها و برنامه‌ها و اجرای آنها صورت می‌پذیرد، می‌توان مشاهده کرد. هر دولتی برای به انجام رساندن این طرحها و برنامه‌ها، به مأموران و کارگزارانی در زمینه‌های مختلف احتیاج دارد. در حقیقت اهداف دولت در زمینه‌های اقتصادی و اجتماعی و... از طریق نیروی انسانی که در مؤسسات و ارگانهای مختلف دولتی متشکل شده‌اند (نظام اداری) به مرحله اجراء گزرده می‌شود.

۳- اکثر تصمیمات متخذه و یا طرحهای

محلّی و ایجاد «حزبی ملی و فراگیر» با کادرهای محلّی را توصیه می‌کنند؛ کارشناسان ارتباطات، موضوع ایجاد شبکه‌های رادیویی و تلویزیونی را مطرح می‌نمایند؛ حقوقدانان در زمینه اصلاح قوانین و مقررات و بطور کلی نظام حقوقی پیشنهادهایی را ارائه می‌نمایند...

نکته مهم در ارتباط با مطالب فوق الذکر اینست که این مباحث با ابعاد وسیع و پیچیدگیهای خاص خود در جوامعی مطرح می‌باشد که دولتهای آن علیرغم سنگینی و عظمت وظایف تواناییهای کمتری برای فراهم کردن برنامه‌های توسعه متوازن و جامع دارند در اینجا این سؤال مطرح می‌گردد که با توجه به کمبودها و تنگناها، دولتمردان باید به کدام یک از این توصیه‌ها اولویت داده و منابع محدود خود را چگونه و در چه مسیری تخصیص دهند؛ انتخاب هر چه باشد، یک نکته مسلم است و آن اینست که در زمینه تعیین اولویتها و ارجحیتها، دولتها باید دارای آنچنان ارگانهای کار آمدی باشند که نقش و وزن و سهم هر یک از این توصیه‌ها را بررسی و اطلاعات دقیق و درستی در این زمینه‌ها ارائه نمایند.

اصولاً در شرایط کشورهای عقب افتاده این سازمانهای اداری هستند که می‌توانند بمنظور درک ماهیت مشکلات جامعه و انتخاب ماهرانه‌ترین استراتژیها برای استفاده از منابع محدود جامعه مأموریت تأمین و تجهیز دولتمردان بمبانی اطلاعاتی لازم در این زمینه‌ها را برعهده داشته باشند. جدا از این دیدگاه اصولاً عوامل و مسائل طرح شده که باعث بهبود وضع اجتماعی بوده و مالا به توسعه می‌انجامد، دولتها را مکلف می‌سازد که برنامه‌هایی در این زمینه‌ها تهیه و

باقی خواهند ماند. نهایت کلام اینکه اجرای طرح‌هایی در راستای توسعه اقتصادی نمی‌تواند جامعه عمل پیوشد مگر آنکه شرایط نهادی لازم یعنی برنامه‌گذاری و دستگاه اجرایی متناسب آن (نظام اداری) فراهم گردد.

۶- با توجه به اهمیت نقش دولت در امر ایجاد دگرگونیهای اساسی و توسعه کشور، نظام اداری اهمیت خاص و حیاتی دارد. دولتهای کشورهای توسعه نیافته باید شالوده اداری استواری را که لازمه توسعه اقتصادی می‌باشد، بوجود آورده و دستگاه اداری و مکانیزمهای اداری را بنحوی گسترش بخشند که قادر باشد نیازمندیهای تجاری، مالی، صنعتی، حقوقی و... جامعه‌ای را که از لحاظ اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در حال توسعه می‌باشد، بر آورده سازد.

۷- اگر به مسأله توسعه، بدون توجه به «نظام اداری» بیندیشیم و اولی را بدون اتکاء و یا نگرشی جامع به دومی باور داشته باشیم، درک صحیحی از مفاهیم نداریم، چرا که تحول، در هر یک از ریشه‌های بنیادین جامعه رابطه غیر قابل انکار و مستقیمی با نظام اداری دارد. این نظام اداری است که می‌تواند عاملی برای تحول و جابجایی ارزشها باشد و نهایتاً تبدیل و تغییر تحول کمی به تحول کیفی در ارزشهای اقتصادی و اجتماعی از طریق نظام اداری صورت می‌گیرد. (عکس این مسأله نیز صادق است پاره‌ای از حکومتها از نظام اداری بعنوان وسیله‌ای در جهت جلوگیری از تحول و ابقاء مناسبات و روابط کهنه استفاده می‌کنند).

۸- سیر تکامل اجتماعی در کشورهای توسعه نیافته ابتداء از براندازی موانع نهادی و مهار قدرتها و نیروهای باز دارنده سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و

توسعه بوسیله اشخاصی که در ارگانهای دولتی بکار اشتغال دارند، از قوه به فعل در می‌آید و بطور کلی این کارکنان دولت هستند که در تمام زمینه‌ها به تهیه و جمع آوری اطلاعات مبادرت ورزیده و بر مبنای این حقایق جمع آوری شده اقدام به تهیه و تدوین طرحهای اولیه در زمینه‌های مربوط به قوانین و مقررات، روشهای انجام کار (دستورالعملها)، خط مشیها و مبنای سیاستگذاری می‌نمایند و نهایتاً این «نظام اداری است» که طرح اولیه خط مشیهای کلی و جهتگیریهای اساسی در زمینه مسائل اقتصادی و اجتماعی را تنظیم و تدوین می‌نمایند.

۴- طرح اولیه خط مشی و سیاستهای کشور که مورد تصویب قوه مقننه قرار می‌گیرد توسط عوامل اجرایی دولت (نظام اداری) تهیه می‌شود و بعد از تصویب نهائی قوه مقننه نیز این نظام اداری است که موظف به اجرای قوه‌نمین مصوب بوده و بطور کلی عهده دار انجام خدمات عمومی برای جامعه می‌باشد. بهر حال این مجموعه منتظم اداری (مقامات و مؤسسات) هستند که در مقام مدیریت، تصمیمگیری و اجراء قرار گرفته و فرآیند عملیات آنهاست که تأثیر خاصی در تحولات اجتماعی و اقتصادی و سیاسی بجای می‌گذارد.

۵- یکی از اهداف اصلی دولت بهبود اساسی سطح زندگی تمام مردم کشور است و لازمه این امر بوجود آوردن دستگاه اداری شایسته‌ای است که توانایی بر آوردن نیازمندیهای روز افزون مردم را داشته باشد. در حقیقت اگر بموازات آماده کردن برنامه توسعه، تشکیلات و نهادهای اداری مناسب، بمنظور اجرای برنامه‌ها ایجاد نشود این برنامه‌ها بصورت رویای محض

توجه به آنچه که در زیر می آید ضروری است:

- نظام اداری با توجه به مجموعه وظایف و مأموریت‌هایی که از ساختار قانونی بر می خیزد قادر است اراده عمومی را بصورتی صحیح و منطقی و سازگار با اساس حکومت به مرحله عمل در آورد (از قوه به فعل).
- نظام اداری می تواند با بسط مشارکت مردم در مجموع تکاپوی اجتماعی، گام‌های مؤثری برای «توسعه» و عرضه خدمات عمومی بردارد و ضمن نهادی کردن این مسأله (مشارکت مردم) به تقویت کیفیت آن از طریق درک و قبول مسئولیت و تعقیب منظم تغییر و تحولات اجتماعی اقدام نماید. مجموعه این حرکات می تواند علاوه بر سرعت بخشیدن به جریان‌های توسعه به متعادل ساختن و بهینه سازی نهادهای اداری و عدم انتزاع آنها از مردم و بطن جامعه منجر گردد.
- نظام اداری با ایجاد هماهنگی، یکپارچگی و ادغام عوامل از هم گسیخته در سطح ملی و انطباق و سازگار ساختن اقتدارات محلی با دولت می تواند بصورت محرکی مؤثر در جهت بسط باورهای اجتماعی «توسعه» عمل نموده و با مجتمع ساختن اجزاء جامعه در یک کل همبسته تر موجبات پذیرش دگرگونی‌های ناشی از توسعه را فراهم آورد.

- نظام اداری از طریق توانایی در هم آمیختن تخصص‌های اداری با مسئولیت و خواست‌های عمومی می تواند این آمیزه را بطور مؤثر در مراحل «توسعه» بکار گیرد.

۱۱- یکی از عمده‌ترین وظایف دولت، ایجاد شرایطی است که در آن تمام مناسبات و روابط اجتماعی در راستای توسعه اقتصادی و تحولات اجتماعی قرار

فرهنگی شروع می شود و در این مرحله از دگرگونی اجتماعی، این نظام اداری است که می تواند با ایجاد تشکلهای و تأسیسات گوناگون بصورت اهرم نیرومندی برای مهار نیروهای بازدارنده و عامل مؤثری در بر اندازی موانع نهادی توسعه وارد عمل شود.

۹- اصولاً بین دستگاه امور عمومی که رسالت و مأموریتش برقراری نظم و اجرای قانون و انجام پاره‌ای از تکالیف سنتی می باشد با «دستگاه توسعه» تفاوت اساسی وجود دارد. در جوامع توسعه نیافته، دولت‌ها اکثراً در زمینه انجام وظایفی در راستای توسعه اقتصادی - اجتماعی نیاز به «ساختار نوین اداری» دارند که با تشکیلات سنتی متفاوت است زیرا در اینگونه جوامع دستگاه اداری علاوه بر ابداع و سازمان بخشیدن به امور و انجام تحول در جامعه بعنوان ابزار و وسیله شایسته‌ای برای تأمین عدالت در نظام کلی اجتماعی تلقی می شود.
در کشورهای توسعه نیافته، نظام اداری علاوه بر پرداختن به وظایف سنتی دولت، مسئول امر توسعه بوده و باید دارای آنچنان کار آیی و کارآمدی و مهارت‌هایی باشد که علاوه بر انجام وظایف تخصصی خود بتواند بمنظور پیشبرد «امر توسعه» بخش‌های عمده‌ای از جامعه را با نظام سیاسی هماهنگ نماید. تجربه نشان داده که عدم توفیق نظام اداری در این مهم باعث «عدم تحقق ارزش‌های رفاه عمومی و عدم بهبود وضع اجتماعی» شده است.

۱۰- نظام اداری در مفهوم وسیع خود ارتباطی تنگاتنگ با توسعه داشته و این مأموریتها را در تحقق اهداف دولت بصورت عام و در فرآیند توسعه بصورت خاصی بر عهده دارد. با عنایت به نکات مذکور در فوق

جامعه و انجام تحولات اساسی بر حسب توانایی و کار آیی دستگاهی است که برای انجام وظایف محوله در اختیار دارد. مراد از این دستگاه همان نظام اداری است که دولت از طریق آن با جامعه ارتباط برقرار می‌نماید. نظام اداری ابزار و وسیله عمده دولت بشمار آمده و هر گونه حرکت این نظام در مجموع تکاپوی اجتماعی تعیین کننده است.

۱۴- هنگامی که برای رشد و توسعه اقتصادی، سیاستگذاری و برنامه ریزیهای لازم، بعمل می‌آید و اجرای طرحهایی در مقاطع زمانی معینی در نظر گرفته می‌شود، طبعاً سازمانهای اداری مسئولیت بزرگی را در قبال همه این مسائل عهده دار می‌شوند. این مسئولیت ایجاب می‌نماید که سازمانهای مذکور در تمام سطوح از حداکثر قابلیت فنی و تخصصی برخوردار باشند، زیرا اهمیت طرحها و برنامه‌ها فقط در شکل و ساخت کلی آنها نیست، بلکه وقتی طرحها به مرحله اجراء گذاشته می‌شوند، سرنوشت آنها از نظر دقت و سرعت اجراء بدست سازمانها و مؤسساتی می‌افتد که مسیر اداری و اجرایی طرحها را تشکیل می‌دهند. بنا بر این وظیفه نظام اداری است که سیر اداری و اجرایی، طرحها و برنامه‌ها را با ایجاد تعادل و هماهنگی بسوی اهداف مشخص و معینی که برای آنها در نظر گرفته شده است هموار نماید.

۱۵- نظام اداری ضامن اجرای توسعه همه جانبه اقتصادی و اجتماعی کشور می‌باشد، بطور کلی نوع وظایفی که بر عهده دولت قرار دارد با کلیه سطوح نظام اداری ارتباط دارد. دولت می‌تواند جامعه را در راه انجام دگرگونیهای اساسی تجهیز نموده و به رفع احتیاجات و

گیرد. ابزار دولت برای ایجاد «شرایط» و عبارت دیگر زمینه سازی و محیط سازی همان بنیانها و نهادهای اداری می‌باشد. اصولاً اعمال نقش دولت بعنوان عامل تغییر دهنده و شکل دادن و عملی کردن سیاستهای مربوط در زمینه تحولات اجتماعی و توسعه میسر نمی‌شود، مگر اینکه توانایی انجام این عملیات را از طریق ایجاد و استقرار مجموعه‌ای تحت عنوان «نظام اداری» بدست آورده باشد.

۱۲- سازمانهای ایجاد شده بوسیله دولتها را معمولاً «دستگاه اداری» می‌نامند، اهمیت ایجاد سازمانها از این جهت محرز و مسلم است که کلید توسعه اجتماعی - اقتصادی هستند و تأمین و اجرای برنامه‌های توسعه اجتماعی - اقتصادی به شایستگی و تناسب این دستگاهها بستگی دارد. در زمینه رشد و توسعه اقتصادی آنچه که حایز اهمیت خاص است (جدا از طرز عمل در زمینه اقتصادی و اجتماعی) کمیت و کیفیت اجرایی برنامه‌ها یعنی اقدامات و عملیات نظام اداری می‌باشد. بطور کلی آنچه که در این روند مهم می‌نماید عبارتست از:

الف - طرح اصلی و بنیادین نظام و سیاستهای اقتصادی و اجتماعی که انجام دگرگونیها و رفع موانع نهادی توسعه را پیش بینی و طراحی می‌نماید.

ب- ایجاد نظام اداری نیرومند و مسئول برای اجرای طرح اصلی و بنیادین.

این دو پایه استوار مترادف و همسو با یکدیگر بوده و بدون وجود یکی، آن دیگری بلا استفاده خواهد ماند.

۱۳- در جوامع توسعه نیافته، امکانات دولت برای پاسخگویی به بحر آنها و مشکلات و خواستها و نیازهای

سیاست توسعه باید طوری متوازن باشد که در آن کلیه عناصر تغییر و دگرگونی تا جایکه امکان دارد بحساب آورده شوند. اعمال توازن مورد نظر و محسوب داشتن کلیه عناصر تغییر و دگرگونی، از جمله وظایف و مأموریت‌های بنیانیها و نهادهای اداری می‌باشند.

* * *

در شماره آینده بخش دوم این مقاله تحت عنوان « در باره نظام اداری کشورهای توسعه نیافته » به نظر خوانندگان گرامی خواهد رسید.



آقای غلام ابوالفتحی: دارای فوق لیسانس مدیریت دولتی می‌باشند و از سال ۱۳۴۶ فعالیت تحقیقاتی و پژوهش در زمینه مسایل اداری را در سازمان امور اداری و استخدامی کشور آغاز نموده‌اند و در زمینه‌های مذکور تألیفات چندی بوسیله ایشان تدوین گردیده است.

تأمین تجهیزات مربوط به رشد و توسعه بپردازد. توسعه اقتصادی فقط با عوامل زمین، کار، سرمایه، دانش فنی و ... قابل حصول نیست بلکه باید عامل دیگری هم وجود داشته باشد که عوامل یاد شده در فوق را بنحوی متناسب با یکدیگر ترکیب کرده، آنها را بکار انداخته و تا حصول نتیجه نهائی عملیات، آنها را زیر نظر بگیرد. این عامل سازمان است. در اینجا مفهوم سازمان، هم در بردارنده اخذ تصمیم است، هم در بردارنده مفهوم نظارت در اجرای صحیح و مستمر تصمیمات اتخاذ شده و هم اجرای امور. سازمان را می‌توان یک عامل مشخص در جریان توسعه و نیز یک شکل از نیروی کار دانست. اگر سازمان را بمعنای یک عامل مشخص در جریان توسعه در نظر بگیریم بین این عامل و سایر عوامل تفاوت مهمی وجود دارد. باین معنی که اگر عوامل دیگر قابلیت جانشینی و جایگزینی یکدیگر را دارند (مانند اینکه سرمایه جانشین کار شود و ...) سازمان قابلیت جانشینی ندارد و یک عامل تکمیل کننده است. یک کشور هر قدر سرمایه بیشتری داشته باشد به سازمان مفصل تر و اداره کنندگان بیشتری نیازمند است، بخصوص آنکه کشور مورد بحث در زمره کشورهای توسعه نیافته باشد.

۱۶- توسعه اقتصادی، مسأله پیچیده‌ایست و متغیرهای گوناگونی در آن وجود دارند که بر یکدیگر تأثیر متقابل داشته و هر کدام بنوبه خود در مجموعه، مؤثر هستند. بر اساس این نظر، مشکل است که برای تسریع در توسعه تنها یک پیشنهاد مقدم شناخته شود زیرا هر یک از متغیرها با متغیر دیگر ارتباط نزدیک دارد. آنچه که در این باره مطرح است این است که

فهرست منابع و مآخذ فارسی

- ۱- جلال آل احمد: غرب زدگی، مهرماه ۱۳۴۴
- ۲- دکتر علی محمد اقتداری: توسعه اقتصادی کشورهای در حال توسعه؛ انتشارات دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی دانشگاه تهران. چاپ پنجم ۱۳۵۴.
- ۳- دکتر عبدالرحیم احمدی: ناهماهنگی رشد اقتصادی و اجتماعی در دنیای معاصر؛ نشر اندیشه، چاپ دوم ۱۳۵۳
- ۴- پل بروک: جهان سوم در بن بست؛ مترجم امیر حسین جهان بیگلو انتشارات خوارزمی ۱۳۵۵
- ۵- شارل بتلهایم: برنامه ریزی و رشد شتابان، مترجم: نسرین فقیه؛ انتشارات مروارید، چاپ اول ۱۳۵۲
- ۶- یان تین برگ: اصول برنامه گذاری رشد اقتصادی؛ مترجم امیر حسین جهان بیگلو؛ انتشارات مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی، دانشگاه تهران - چاپ دوم ۱۳۴۷
- ۷- محمود تفضلی: اندیشه های نهرو؛ کتابهای پرستو
- ۸- مجید رهنما - مسایل کشورهای آسیایی و آفریقایی؛ انتشارات مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی - چاپ اول ۱۳۴۵
- ۹- دانش مدیریت - دوره اول - شماره دوم دکتر شمس السادات زاهدی (نگرش بر فساد و آثار آن)
- ۱۰- احمد زرفروشان - جامعه شناسی عقب ماندگی؛ انتشارات نوبل تبریز فروردین ۱۳۵۳
- ۱۱- چارلز پ. کیندل برگ: توسعه اقتصادی مترجم رضا صدوقی انتشارات مدرسه عالی مدیریت گیلان ۱۳۵۱
- ۱۲- امیر حسین جهان بیگلو (ترجمه): چند مقاله درباره دور نگری؛ از انتشارات مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی دانشگاه تهران ۱۳۴۷
- ۱۳- جک راج و جانن راج: جامعه شناسی فقر؛ مترجم احمد کریمی؛ انتشارات امیر کبیر چاپ دوم ۱۳۵۶
- ۱۴- پیتر دورنر: اصلاحات ارضی و توسعه اقتصادی؛ ترجمه احمد کریمی؛ چاپ اول انتشارات امیر کبیر ۱۳۵۶
- ۱۵- دیوید کوشمن کویل: توسعه ملی و نحوه عمل آن - مترجم دکتر منوچهر شجاعی - انتشارات دانشگاه تهران ۱۳۵۶
- ۱۶- رنه لنوار: جهان سوم و شرایط رهایی از وابستگی غذایی «گزارش به کلوب رم» مترجم عبدالحسین نیک گهر انتشارات بهمنشی، بهمن ماه ۱۳۶۳

- ۱۷- ایولکست: جهان سوم و پدیده کم رشدی (جغرافیا، کم رشدی) مترجم منیر جزینی (مهران)
انتشارات امیر کبیر، چاپ چهارم ۱۳۵۶
- ۱۸- ایولکست: کشورهای توسعه نیافته ؛ مترجم هوشنگ نهبانندی؛ انتشارات مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی دانشگاه تهران ۱۳۴۴
- ۱۹- پل باران: موريس داب و اسکار لانگه: اقتصاد سياسى توسعه نيافتگى و رشد، ترجمه و تأليف فرهاد نعماني؛ چاپ اول ۱۳۵۴ کتابهای سيمرغ وابسته به انتشارات امير کبير
- ۲۰- اروين لازلو: جهان از دید نظر؛ گرايي ترجمه سعید رهنما؛ انتشارات سازمان مدیریت صنعتی
- ۲۱- ژرار شالیان: اسطوره های انقلابی در جهان سوم؛ ترجمه محمود ریاضی، انتشارات تیراژه ۱۳۶۳
- ۲۲- دکتر مهدی فرشاد؛ نگرش سیستمی؛ انتشارات امیر کبیر
- ۲۳- گونار میردال: طرحی برای مبارزه با فقر جهانی؛ ترجمه قهرمان قدرت نما، انتشارات امیر کبیر
- ۲۴- پل هاریسون: درون جهان سوم؛ مترجم شاداب وجدی؛ انتشارات فاطمی تهران ۱۳۶۴
- ۲۵- گروه تحقیق و مطالعات شهری و منطقه‌ای: توسعه و توسعه نیافتگی؛ نشر ایران

فهرست منابع و مأخذ خارجی

- 1- Kamu Yonetimine Giris. T. O. D. A. I. E. ANKARA, 1978.
- 2- Turkiyede Burukrasi Ve SIYASAL Ideologi, T. O. D. A. I. E., ANKARA.
- 3- World Development Report, 1987, Published For the World Bank, Oxford University Press.
- 4- An Outline of Organization Management System in Korca Government , MAY 1985. Administrative Management Bureau, Ministry of Government Administrative, Republic of Korea.
- 5- Organization of the Government of Japan. 1986. Institute of Administrative Management Under the Supervision of Management and Coordination Agency, Prime Minister's office , Government of Japan.