

درباره نظام اداری کشورهای توسعه نیافته

نوشته: غلام ابو الفتاحی

در شماره پیشین در بررسی موشکافانه‌ای که از «نظام اداری» داشتیم به شرح نظام اداری و کاربرد آن بعنوان مهمترین ابزار توسعه پرداختیم؛ اینک دومین قسمت از مقاله درباره «نظام اداری» تحت عنوان «درباره نظام اداری کشورهای توسعه نیافته» بنظر خوانندگان گرامی می‌رسد.

بسته، بر رویهم تأثیر گذاشته و حتی اثر یکدیگر را تشدید می‌نماید. اصولاً در کشورهای توسعه نیافته «نظام اداری نا کار آمد» خود مانعی اساسی و جدی در راه توسعه است و این وضع موجب می‌شود که حتی در کشورهاییکه دولتهای آنها مجدانه و مصرانه خواهان ارتقاء سطح زندگی و اعتلاء جامعه هستند نتوانند برنامه‌های اقتصادی و اجتماعی مناسبی طرح و تنظیم نموده و تصمیمهای گرفته شده را با روشهای صحیح و علمی اعمال نمایند.

نظام نا کار آمد اداری در پی خود، هرج و مرج، تبعیض، عدم توجه به امور اساسی و اصلی، استفاده جویی، تملق، چاپلوسی، ظهور فرصت طلبان و ابن الوقتها و هزاران مشکل دیگر را بدنبال دارد و آثار اینگونه بیماریها و نتیجتاً ضعف مدیریت و کمبود کارشناسان و متخصصان زمانی آشکار می‌گردد که دولت بخواهد پاره‌ای از امور اقتصادی و اجتماعی را رأساً اداره نماید، حتی زمانی که دولت بخواهد نقش ارشادی و نظارتی خود را در امور اجتماعی و اقتصادی مستمراً اعمال نماید این نقیصه خود را نمایان می‌سازد. در بسیاری از اینگونه کشورها کمبود افراد کاردان و متخصصین؛ اقدامات

نظامهای اداری کشورهای توسعه نیافته با شدت و ضعفهای متفاوتی در رده «نظامهای نا کار آمد» قرار دارند و این از مشخصه‌های مهمی است که وقتی با شرایط دیگری جمع شود و در کنار آنها قرار گیرد عاملی در تثبیت وضعیت توسعه نیافتگی و تشدید آن می‌شود. بدون نظام اداری و دستگاه اجرایی کار آمد نظم و انضباط اجتماعی وجود ندارد و این امر جدا از آنکه نابسامانیهایی را در اداره امور عمومی ایجاد می‌نماید، گردش امور جامعه را نیز مختل نموده و امر «توسعه» را با مشکلاتی مواجه می‌سازد.

در نظام اداری نا کار آمد، انواع بی‌نظمیها و بی‌نظمیها به صورت اشکال گوناگون زیر ظاهر می‌گردد:

پیچیدگی، نارسایی و نقص در قوانین و مقررات و اجرای آنها، مرعی نداشتن قوانین و دستورات مقامات و رده‌های بالا توسط مأموران و رده‌های مراتب پایین، سازش و تبانی کارگزاران دولتی با گروهها و افراد منتفذ، ضعف نیروی انسانی، شالوده‌های سست و نامتناسب سازمانی، انحصار مشاغل، سیستم مدیریت، مدیریت پدربانه و... که در نهایت این بی‌نظمیها و عبارات دیگر این الگوهای رفتاری مطابق با اصل علیت

نظر داشته و این قدرت را صرف نظر از هزینه‌ای که ببار می‌آید به سود خود بکار می‌برند. در تعدادی از این کشورها مقامات و پستهای اداری قابل خریداری است و فساد به اندازه‌ای عمومیت دارد که امری عادی شده است؛ در این کشورها دستگاه اداری سلسله مراتب را در مشاغل از بین می‌برد و حق تقدمها را معکوس و تلاشهای سازنده را بی‌ارزش می‌سازد. در عین حال نظام اداری برای طبقه نخبه و برگزیده‌ای که می‌خواهد از امتیاز قدرت استفاده کند وسیله برقراری و تداوم سلطه می‌باشد. در اغلب کشورهای عقب مانده کارکنان دولت به مسئولیت عمومی خود در مقابل مردم و ارباب رجوع کمتر توجه دارند و بهمین جهت روابط کارکنان دولت با افراد بر مبنای اصل وظیفه و مسئولیت اداری استوار نبوده بلکه با نفوذ شخصی و موقعیت اجتماعی آنان ملازمه دارد. در بسیاری از کشورهای توسعه نیافته هنوز

اساسی و مثبتی نظیر ملی کردن صنایع و مؤسسات اقتصادی را با اشکالات جدی روبرو ساخته و زمینه‌های شکست دولت را در اداره امور جامعه فراهم نموده است. در اکثر قریب باتفاق کشورهای توسعه نیافته، تشکیلات اداری یا بیهوده و بی‌تناسب هستند و یا آنکه مزاحم مردم می‌باشند؛ مصارف تحمیلی، خاصه خرجیه‌های دسته‌ها، طبقه‌ها و گروههایی که ادارات و مؤسسات دولتی را وسیله تأمین منافع شخصی خود قرار داده‌اند و حیف و میلهایی که در اثر وجود سازمان ناکارآمد دولتی از دسترنج مردم می‌شود همه و همه عواملی هستند که موجب می‌گردند توانمندیها و امکانات اقتصادی و اجتماعی کشور که باید در ایجاد ساختار اجتماعی بر مبنای آرمانهای عادلانه بکار رود در لابلای چرخهای کهنه و فرسوده نظام اداری بلا استفاده مانده و به‌در رود.

با در نظر گرفتن آن که در کشورهای غربی اعتبار و اصالت نظام اداری و مناسبات حاکم بر آن و مأموریت و عملکرد آن بر ارزشهای اجتماعی حاکم بر جوامع غربی بنیانگذاری شده است و با توجه باینکه نظام اداری نه تنها عملاً متأثر از ارزشهای اجتماعی می‌باشد بلکه جهت‌گرایی این ارزشها نیز تأثیر خاصی بر چگونگی و کم و کیف این نظام و نحوه عملکرد آن می‌گذارد، متأسفانه اقدامات شبیه‌سازی و عبارت دیگر کلیشه‌سازی و کپی برداری از نظام اداری جوامع غربی بدون نگرش به معانی و مفاهیم فلسفی و ارزشهای اجتماعی و حتی سعی در انتقال پاره‌ای از مفاهیم و معانی تکنیکی نظام اداری کشورهای غربی صورت گرفته است.

گمان بر این است که انجام وظایف اداری نیازی به تخصص ندارد، اصول مربوط به سازمان و مدیریت در این کشورها معمول نگردیده و در صورت اعمال نیز جنبه

در اکثر کشورهای توسعه نیافته گروه حاکم متنفدی، مرکب از مالکان بزرگ، صاحبان صنایع و بازرگانان وابسته، قدرتهای سیاسی را در همه مدارج تحت

اجتماعی و حتی سعی در انتقال پاره‌ای از مفاهیم و معانی تکنیکی نظام اداری کشورهای غربی صورت گرفته است، هر چند که انتقال مفاهیم و معانی امری فیزیکی نیست که بسادگی و سهولت و بدون در نظر گرفتن فرآیند انتقال معانی و مفاهیم و ارزشهایی که این معانی و مفاهیم از آنها زاینده می‌شوند صورت گیرد، در کشورهای توسعه نیافته همانگونه که از شکل ظاهری نهاد نظام‌گزازی نظیر قانون اساسی و نهادهای حکومتی نمی‌توان پی به محتوای آن برد (در این کشورها بین شکل و محتوای نظام سیاسی رابطه و مناسبتی وجود ندارد) از شکل ظاهری نظام اداری نیز نمی‌توان به محتوای نظام و عملکرد آن پی برد، در این کشورها، نقش دولت و بتبع آن نظام اداری در قبال پدیده‌های اجتماعی-اقتصادی بعلت جهتگیریهای نامشخص و ناپایدار و عدم قاطعیت دولت و پریشانی و تشتت در اداره امور عمومی (بنابند لایلی که در این مقوله نمی‌گنجد)، هرگز مشخص و معین نیست و حتی اگر در مقاطعی هم بصورت ضمنی معلوم باشد ثبات و استمرار و تداومی ندارد.

در کشورهای توسعه نیافته با توجه باینکه سازمانهای اداری جوابگوی احتیاجات روز افزون نبوده و نظام اداری بعنوان ابزار کار دولت هم در جایگاه ارائه خدمات عمومی و هم بر آوردن اهداف توسعه اجتماعی-اقتصادی قادر به انطباق با شرایط و ویژگیهایی خاص اینگونه تکاپوی اجتماعی نمی‌باشد. علیهذا در بعضی از این کشورها چنین اندیشیده می‌شود که راه حل عمده برای این قضایا انتقال و بکارگیری سریع الگوها و فنونی از نظام اداری کشورهای غربی می‌باشد، بدون اینکه فرصتی برای تفکر و مذاقه در این امر

ظاهری و صوری دارد، راهیابی نهاد نظام‌گزازی همانند قانون اساسی و بتبع آن نهادهای حکومتی و حقوق مدون در جوامع توسعه نیافته که بتأسی و پیروی از کشورهای غربی و با اهتمام و سعی وافر در نزدیک ساختن قانون اساسی و نهادهای حکومتی و ... یا نظایر آن در کشورهای غربی صورت پذیرفته است، برپایی نظام اداری و ایجاد سازمانهای اداری شبیه به نظام اداری کشورهای غربی رادری داشته است، لیکن قانون اساسی، نهاد حکومتی و ... در کشورهای توسعه نیافته از نقطه نظر ساختاری، محتوا و عملکرد با نهادهای مشابه آن در کشورهای غربی متفاوت است این حکم در مورد «نظام اداری» کشورهای توسعه نیافته نیز جاری است، شباهت ظاهری نظام اداری این کشورها با نظام اداری کشورهای غربی معرف محتوای همانند و یگانگی و وحدت آنها نبوده و در برپایی نظام اداری مشابه آنچه که روی داده است فقط اقتباس، الگو برداری صوری و تقلید از اشکال ظاهری نظام اداری کشورهای پیشرفته بوده است.

با در نظر گرفتن آن که در کشورهای غربی اعتبار و اصالت نظام اداری و مناسبات حاکم بر آن و مأموریت و عملکرد آن بر ارزشهای اجتماعی حاکم بر جوامع غربی بنیانگذاری شده است و با توجه باینکه نظام اداری نه تنها عملاً متأثر از ارزشهای اجتماعی می‌باشد بلکه جهتگرایی این ارزشها نیز تأثیر خاصی بر چگونگی و کم و کیف این نظام و نحوه عملکرد آن می‌گذارد، متأسفانه اقدامات شبیه سازی و بعبارت دیگر کلیشه سازی و کپی برداری از نظام اداری جوامع غربی بدون نگرش به معانی و مفاهیم فلسفی و ارزشهای

داشته باشند که الگوها و فنون کشورهای پیشرفته دقیقاً با مناسبات اجتماعی و اقتصادی و فرهنگ خاصی که از این مناسبات برمی‌خیزد دارای پیوندها و ارتباطات تنگاتنگی بوده و این الگوها تبعی از این مناسبات می‌باشند. علیهذا زمانی که در کشورهای توسعه‌نیافته سعی در بکارگیری این الگوها و فنون می‌شود با توجه به ویژگیها و مختصات ساختاری نظام اداری کشورهای توسعه‌نیافته (که منبعث از ارزشهای اجتماعی اینگونه کشورهاست) و قابلیت انطباق با این الگوها را ندارد این تلاش و کوشش در بکارگیری الگوهای ناموزون با ساختار نظام اداری باشکست روبرو می‌شود. این امر و نکات دیگری که عنوان شد یکی از دلایل عدم هماهنگی نظام اداری در مقام یک وسیله و ابزار تحقق اهداف دولت (مهمترین و عمده‌ترین ابزارها) با پدیده‌های اجتماعی و اقتصادی و بطور کلی با مجموعه تکاپوی اجتماعی می‌باشد. لزوم دخالت‌های گوناگون دولت در مسایل اجتماعی و اقتصادی، افزایش وظایف و تکالیف دولت را در بر دارد بدون آنکه توانایی دولت برای پرداختن به اینگونه مسایل علیرغم گسترش و تعدد بیش از حد دستگاه‌های دولتی افزایش یافته باشد. در این مرحله هرگز روابط کار ساز و سازنده میان نقش دولت و ابزار آن یعنی نظام اداری دیده نمی‌شود.

بطور کلی در کشورهای توسعه‌نیافته «فرهنگ اداری» وجود ندارد؛ فرهنگ اداری عبارت از ضوابط و موازینی است که هدف و قصد از نظام اداری را در قبال مسئولیت و وظایف اجتماعی و اقتصادی درون آن تعیین می‌کند و قاطعانه با این طرز تفکر و طرز تلقی مبنی بر انجام وظایف سنتی و

معمولی مبارزه کرده و تلاش و سعی گسترده‌ای را در ایجاد سیستم و انجام دگرگونی‌هایی در جهت پویایی نظام مبذول می‌دارد. فرهنگ اداری سبب پویایی و کارآیی نظام و رشد خلاقیت و مسئولیت‌پذیری عناصر درون نظام می‌شود.

نکته دیگری که پرداختن بدان ضروری می‌نماید این است که نظام اداری در کشورهای توسعه‌نیافته به علت عدم تعیین کمیت و کیفیت نظامات اجتماعی و اقتصادی و فرهنگی عاری از مجموعه ارزشهای اجتماعی و اقتصادی و... بوده و نتیجه چنین کمبودی موجب عدم موفقیت این نظام در بکارگیری همه امکانات دستگاه‌های اجرایی و قوانین و مقررات بصورت مجموعه‌ای هماهنگ و جهت‌دار در خدمت اهداف جامعه می‌باشد. اینگونه نارساییها و تنگناها یکی از عوامل اصلی و مهم ناهماهنگی و ناسازگاری نظام اداری با اهداف اجتماعی می‌باشد و طبیعی است که در چنین وضعی حرکت نظام اداری فارغ از نیازها و احتیاجات اساسی و ضرورت‌های اجتماعی می‌باشد. در چنین حالتی نظام اداری جدا از عجز و ضعف در تأمین و تجهیز خود به وسایل رفیع نیازمندیهای جامعه و انجام وظایف محوله، حتی نمی‌تواند جامعه را دریافتن طرق و وسایل تأمین نیازهای خود، یاری نماید و بدیهی است چنین روندی بمرور زمان به بیگانگی نظام اداری با نظام اجتماعی و مابینت محتوای آن با سیستم اجتماعی - اقتصادی انجامیده و نهایتاً نظام بصورت اهرمی در جهت کاستن از آهنگ سرعت تحول و دگرگونی در ارزشهای اجتماعی عمل کرده و هرگونه فکر تحول و

دیگر گونی را در مراحل اجرایی آن در جهت حفظ منافع، گروه‌های مسلط بر نظام اداری و عناصر محافظه کار و منفعت طلب آن را به راه‌های انحرافی می‌کشانند. بطور کلی اهم مسایل و موضوعاتی که می‌توان درباره نظام اداری کشورهای توسعه نیافته عنوان نمود بشرح زیر می‌باشد:

۱- فساد

پیش از پرداختن به مسأله فساد و آثار و تبعات آن لازم است ابتداء واژه فساد تعریف شود. فساد عبارتست از یاداش نامشروعی که برای وادار کردن فرد به خودداری از وظیفه تخصیص داده می‌شود؛ فساد بعنوان نادرستی و تقلب و فقدان درستی و راستی نیز تعریف شده است. برخی از جامعه‌شناسان و علمای علم اداره معتقد هستند که فساد رفتاری است ناشی از جاه‌طلبیهای شخصی که نشاندهنده انحراف از شیوه عادی انجام وظیفه می‌باشد و بصورت تخلف از قوانین و مقررات و انجام دادن اعمالی از قبیل ارتشاء، پارتی بازی و اختلاس تجلی می‌نماید. بزعم «گونار میردال» اقتصاددان سوئدی، فساد به شکل‌های گوناگون انحراف یا اعمال قدرت شخصی و موارد استفاده نامشروع از مقام و موقعیت شغلی قابل اطلاق است؛ یکی از صاحب‌نظران معتقد است فساد زمانی روی می‌دهد که یک مأمور دولت در ازای انجام کاری که از اقدام به آن نهی شده است رشوه‌های نقدی یا جنسی قبول نماید.

اصولاً فساد تجلی خاصی است از یک نظام اداری ناکارآمد و بنابر اصل علیت بسته، اثرات انباشته فساد و عدم کارآیی بر رویهم، بر ضعف و سستی و ناکارآمدی

نظام می‌افزاید و آنرا تشدید می‌نماید. فساد یکی از اجزاء لاینفک ناکارآمد بودن نظام اداری و مانع اجتماعی بزرگی است که سخت بحال «توسعه» زیان آور است. فساد سبب می‌گردد که برنامه‌ها از مسیر اصلی خود منحرف گردیده و نظام برنامه‌ریزی و اجرایی آن بسختی دچار اشکال و نادرستی گردد. فساد سرطانی است که در اغلب کشورهای توسعه نیافته وجود دارد و شالوده اعتماد بین مردم و مسئولان امور را متزلزل می‌کند. بعبارت دیگر فساد نشانه دضعف و بیماری مهم در کشورهای توسعه نیافته است:

اول آنکه نشانه پیوند نامقدس قدرت سیاسی و قدرت اقتصادی است که بر اثر آن پول، قدرت و نفوذ را می‌خرد و قدرت و نفوذ پول را جذب می‌نمایند.

دوم اینکه نشانه ضعف و ناتوانی دولت در اجرای قوانینی است که باید پاسدار حرمت آنها باشد. فساد گذشته از اینکه قدرت دولت را تضعیف می‌کند و نظم اجتماعی را در تمام سطوح برهم می‌زند، ساز و کار دیگری است که نابرابریها را افزایش می‌دهد و این عمل مغایر با خواسته‌های توسعه اجتماعی - اقتصادی می‌باشد. فساد استفاده از خدماتی است که باید برای همه باشد اما بصورت اختصاصی درمی‌آید. برخی از اندیشمندان معتقدند که فساد نتیجه کمبود دستمزد در دستگاههای دولتی است. اما علیرغم این نکته، در کشورهایایی نیز که حقوق کارمندان در مقایسه با حد متوسط درآمد زیاد است، باز فساد وجود دارد و افراد فاسد دستگاههای دولتی از قدرت سیاسی و اداری خود برای کسب درآمد بیشتر استفاده می‌کنند. فساد از نظر استفاده کنندگان آن باین معنی است که پول پاسخگوی همه چیز است؛ جواز

آگاهی مردم بوجود آن، همه کوشش و تلاش دولت را در جهت ایجاد یکپارچگی و ارتباط تنگاتنگ بین مردم و دستگاه حکومت بطور اعم و نظام اجرایی بطور اخص از بین برده و از ارزش و احترام و وفاداری به دولت می‌کاهد و نهایت کلام اینکه فساد سبب کاهش اعتقاد و احترام مردم نسبت به دولت و مقامات مملکتی می‌شود.

از آنجا که مردم عادی به دستگاه اداری (مقامات و کارکنان دولت) بعنوان یک گروه برگزیده و نخبه نگاه می‌کنند چنانچه فساد در این گروه رخ کند سایر افراد اجتماع نیز احساس می‌نمایند که برای دفاع از حقوق خود باید به فساد روی آورند و افراد برگزیده را سرمشق خود قرار دهند و این، دورتسلسلی است که موجب تشدید بیماریهای اجتماعی می‌شود.

فساد سبب می‌گردد که ثروتمندان بتوانند از اجرای قوانینی که بمنظور توزیع عادلانه درآمدها وضع می‌شود شانه خالی کنند و تصمیمات تنها بر اساس پول و مادیات مورد ارزیابی قرار گیرد، نه بر اساس نیازمندیها و ضرورتهای اجتماعی.

۲- شالوده‌های نامتناسب سازمانی

نیازهای واقعی جامعه باید مضمون و محتوای نظام اداری را تشکیل داده و در ایجاد و قالب‌ریزی چارچوب سازمانهای اداری تأثیر قاطع و عمده‌ای داشته باشد. بنابراین سازمانهای اداری باید دارای اهدافی باشند که آن اهداف خود مبتنی بر ضروریترین نیازها و پدیده‌های اجتماعی است. این اهداف باید خود را با تغییر شرایط اجتماعی، فرآیندهای تحول و دگرگونی و پیشرفت زمان هماهنگ ساخته و بطور کلی با متغیرهای اجتماعی

کالاهای وارداتی، قراردادهای دولتی، انتصاب به مشاغل مهم و موفقیت در امتحانات بر طبق احتیاج، صلاحیت، توانایی و یا با رعایت اولویت داده نمی‌شود، بلکه کسانی از این موقعیتها بهره‌مند می‌گردند که پول بیشتری بپردازند، بطور کلی سایر اثرات زیانبار فساد بقرار زیر است:

چون یکی از راههای متداول رشوه‌خواری و باجگیری تهدید به عقب انداختن کار و اشکال‌تراشی است از اینرو فساد فرآیندهای تصمیمگیری و اعمال (اجرای) این تصمیمات را در تمام سطوح به تعویق می‌اندازد. فساد در عین حالیکه سطوح نظارت بر مأموران نادرست را گسترش می‌دهد موجب طفره رفتن از اتخاذ تصمیمات لازم از جانب مأموران درستکار نیز می‌گردد، فساد بطور مستقیم و یا غیر مستقیم، دستگاه اداری را بهر کود و کندی می‌کشانند. تأثیر زیانبخش دیگر فساد در کند کردن چرخ دستگاههای اداری، جلوگیری و ممانعت از تفویض اختیار به مقامات پایین و کمبود مدیران کارآمد و شدت و وسعت نظارت و کنترل می‌باشد.

یکی از مهمترین آثار فساد خطری است که متوجه ثبات دولتها می‌گردد. در کشورهای توسعه نیافته، دولتها جوامع سنتی و از هم پاشیده‌ای را به ارث برده‌اند که در نزد مردم آن وفاداری به دولت معنی و مفهوم زیادی ندارد، از اینرو بیشترین کوشش و تلاش دولتهای جوامع توسعه نیافته در جهت تجدید گرایش مردم به مظهر وحدت و قدرت عمومی یعنی دولت و از بین بردن شکاف بین دولت و مردم و براندازی مراکز قدرت و بطور کلی مبارزه با تعدد مراکز قدرت می‌باشد، لیکن فساد و

در پی داشته و زمانی نیز امر ایجاد و توسعه سازمانهای اداری در پرتو سیاستهای موضعی و مقطعی روز و فرصت طلبیهای فردی یا گروهی صورت پذیرفته است. بدیهی است که با چنین اوصافی سازمانهای اداری در این کشورها بنیان محکمی نداشته و نمی توانند جوابگوی نیازهای روزافزون اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مردم باشد.

اهم مسایل مرتبط با نظام تشکیلاتی کشورهای

توسعه نیافته بطور اجمال بشرح زیر می باشد:

- اهداف حاکم بر سازماندهی و تشکیلات دولت از تقد و تکثری که غالباً باهم در تضاد و یا در تداخل هستند، برخوردار می باشند.
- نظام سازمانی دربرگیرنده مؤسسات و ارگانهایی است که دارای اهداف و وظایف و مسئولیتهای تکراری و متداخل می باشند.
- ضوابط و موازین منسجم و مدونی برای تمایز وظایف و در نتیجه تقسیم منطقی وظایف بین مؤسسات دولتی وجود ندارد.
- ضمن اینکه فرآیندهای ارتباطی و اطلاعاتی بین مؤسسات و سازمانهای مختلف دولتی مشخص نمی باشد، نظام سازمانی در کشورهای توسعه نیافته از تعدد سطوح تصمیمگیری، عدم وجود هماهنگی و ساز و کارهای مناسب، همکاری بین مؤسسات مختلف دولتی دچار تنگناها و نارساییهایی می باشد.
- یکی دیگر از مسایل نظام سازمانی در این کشورها پراکندگی و عدم تمرکز وظایف مرتبط و مکمل می باشد؛ یعنی اینکه وظایفی که دولت بر عهده دارد بصورت پراکنده و غیر متمرکز میان سازمانهای متعددی

و اقتصادی و سیاسی همخوانی داشته باشد؛ هدف باید مسلط بر سازمان بوده و سازمان تابعی از آن باشد، علاوه بر اینها باید کمیت و کیفیت عملکرد سازمانهای اداری زمینه های لازم را برای تکامل و گسترش اهداف سازمانی و نیز خود سازمان فراهم نماید، لیکن در کشورهای توسعه نیافته پس از آنکه سازمانهای اداری ایجاد و شروع بکار می نمایند، بتدریج در مقابل هدف (که علت موجد سازمان است) قرار گرفته و بمرور زمان شکل و قالب سازمان بر محتوا و هدف آن تسلط می یابد. نتیجه اینکه اکثر سازمانهای اداری حفظ موجودیت و بقای سازمانی را بدون عنایت و نگرش بعلت وجودی آن (هدف) و انطباق با نیازها و ضرورتهای اجتماعی و نقش و سهم و وزن این سازمانها در رفع و بر آوردن احتیاجات و عرضه خدمات عمومی، مأموریت و رسالت منحصر و خاص خود می دانند؛ در حالیکه با توجه به نکات مذکور در فوق شرایطی که دلایل وجودی آنها را ایجاد می کرده از بین رفته و یا با این نوع عملکرد، سازمانهای اداری آن شرایط و علل را از بین برده اند.

نکته دیگر اینکه در بسیاری از کشورهای توسعه نیافته (حتی موقعیکه ظاهراً سازمانهای اداری موجود است) پایه و اساس این سازمانها بقدری سست می باشد که همواره باز یچه دست سیاستمداران و گروههای فشار قرار می گیرد. عدم مراعات ضوابط و حاکم بودن روابط در نظام اداری کشورهای توسعه نیافته عامل مهمی در جهت ایجاد و توسعه واحدهای اداری می باشد. اعمال الزامات و مقتضیاتی در جهت بر آوردن خواسته های شخصی هیأت حاکم در مورد انتصاب افراد ذینفوذ و افراد خاص، برپایی و ایجاد تشکلهای اداری را

توزیع شده و وظایف مرتبط و پیوسته‌ای هم وجود دارد که در سازمانهای متعددی به مرحله اجراء درمی آید.

- فقدان ضوابط سازماندهی (کلان) و عدم وجود اصول و ضوابط سازمانی ناظر بر طراحی ساختار سازمانی داخل مؤسسات و در نتیجه اتخاذ سیاستهای نامشخص و موضعی و مقطعی در امر تقسیم وظایف و طراحی تشکیلات یکی دیگر از مسایل مبتلا به نظام سازمانی در کشورهای توسعه نیافته است.

عدم انطباق ساخت سازمان با مأموریتهای آن، عدم انطباق عملکرد سازمان با اهداف و وظایف قانونی، تشکیلات مبتنی بر سلسله مراتب عمودی، عدم تناسب بین واحدهای صف و ستاد و فقدان ارتباط مناسب بین واحدهای سازمانی مقوله دیگری است که می توان در زمینه تشکیلات درونی مؤسسات و طراحی آن عنوان نمود.

در پایان این قسمت بحث مختصری درباره روشها و تشریفات اداری ضروری می نماید.

مطالعه پیرامون روشها و تشریفات اداری مورد عمل در سازمانهای اداری کشورهای توسعه نیافته نشان دهنده این امر است که روشهای انجام کار اعم از روشهای عمومی و یا روشهای اختصاصی به سبب پیچیدگی و نامتناسب بودن آنها با ماهیت مسایل اداری نه تنها به تسریع و تسهیل امور و افزایش کار آیی و صرفه جویی در بکارگیری نیروی انسانی و منابع مالی و بتبع همه این مسایل به رضامندی مردم نیانجامیده بلکه پیچیدگی و نامتناسب بودن روشها و تشریفات زاید اداری سبب رکود و کندی امور، افزایش هزینه های دستگاههای اداری، عدم کار آیی نظام اداری و بالاخره عدم رضایت مردم گردیده است.

در کشورهای توسعه نیافته، دولتها جوامع سنتی و از هم پاشیده ای را به ارث برده اند که در نزد مردم آن وفاداری به دولت، معنی و مفهوم زیادی ندارد، از اینرو بیشترین کوشش و تلاش دولتهای جوامع توسعه نیافته در جهت تجدید گرایش مردم به مظهر وحدت و قدرت عمومی یعنی دولت و از بین بردن شکاف بین دولت و مردم و براندازی مراکز قدرت و بطور کلی مبارزه با تعدد مراکز قدرت می باشد، لیکن فساد و آگاهی مردم بوجود آن، همه کوشش و تلاش دولت را در جهت ایجاد یکبار چگی و ارتباط تنگاتنگ بین مردم و دستگاه حکومت بطور اعم و نظام اجرایی بطور اخص از بین برده و ارزش و احترام و وفاداری به دولت می گاهد و نهایت کلام اینکه فساد سبب کاهش اعتقاد و احترام مردم نسبت به دولت و مقامات مملکتی می شود.

پاره ای دیگر از مسایل اداری کشورهای توسعه نیافته در شماره آینده بنظر خوانندگان گرامی خواهد رسید.