

# موانع توسعه نظام اداری در کشورهای در حال توسعه

مجتبی طبری\*

حامد محمدی\*\*

## چکیده:

جهان سوم، کشورهای در حال توسعه، جوامع رو به رشد یا کشورهای جنوب، همه عناوینی است که برای توصیف گروهی از کشورها به کار رفته است که همسانیهای اقتصادی، سیاسی، اداری، اجتماعی، فرهنگی، فنی و تکنولوژیک دارند. کشورهای در حال توسعه، ضمن تفاوت‌های بسیاری که با یکدیگر دارند، از جهاتی چنان شبیه یکدیگرند که می‌توان آنها را در یک گروه یادسته، مطالعه و بررسی کرد. یکی از جنبه‌های مشترک این کشورها، ویژگیهای نظام اداری در این جوامع و مشکلات برآمده از آن است. این ویژگیها چنان همسان است که این کشورها را به روشنی، از دیگر کشورها متمایز می‌سازد. در این نوشتار، ضمن توضیح مفاهیم مرتبط با موضوع نظام اداری و توسعه و به دست دادن اطلاعاتی فشرده در باره این دو پدیده، به برخی از ویژگیهای برجسته نظام اداری در کشورهای در حال توسعه و تنگناهای برآمده از آن می‌پردازیم.

## پیشگفتار

شاید مهمترین واقعیت سیاسی قرن بیستم، پایان دوره استعمار [مشهود] و ظهور دولت‌های مستقل در آفریقا، آسیا، آمریکای لاتین و خاورمیانه باشد. به منظور تشریح وضعیت این کشورها، از اصطلاح «در حال توسعه» استفاده می‌شود. ممکن است، برخی از کشورها تفاوت چندانی با هم نداشته باشند، اما، از

نظر محل جغرافیایی، منابع، جمعیت، تاریخ، فرهنگ، مذهب و بسیاری از عوامل دیگر، تفاوت‌های زیادی با هم دارند. ضمن اینکه، بسیاری از این کشورها، از حیات سنتی خود فاصله گرفته، به سمت نوسازی حرکت کرده‌اند و «دوره انتقالی» خود را می‌گذرانند. بنابراین، آنها را نه می‌توان «سنتی» و نه «پیشرفته» نامید [معمارزاده و احمدی، ۱۶۸: ۱۳۸۶]. مسأله اصلی،

\* استادیار - عضو هیأت علمی گروه مدیریت دولتی دانشگاه آزاد اسلامی قائمشهر

\*\* کارشناس ارشد مدیریت دولتی

در این نکته نهفته است که کشورهای در حال توسعه، صرف‌نظر از تفاوتها، دارای اشتراکاتی هستند که باید این اشتراکات بررسی و شناسایی شود. بنابراین، در این مقاله، برخی از مهمترین الگوهای اداری مشترک در این کشورها شامل: تقلیدی بودن ساختارهای سازمانی، تشکیلات و روشهای مدیریت، بازدهی کم و نامؤثر بودن نظام اداری، نظام ناشایستگی در مدیریت منابع انسانی، فساد اداری و مهارگسیختگی دیوانسالاریها (نبود شیوه‌هایی برای کنترل و نظارت بر دیوانسالاریها) مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### نظام اداری و توسعه

در حوزه بحث مدیریت دولتی<sup>۱</sup>، واژه متداول به کار گرفته شده در متون مربوط به نظام اداری، Administrative system یا به اختصار Administration است، که در مورد مفهوم این واژه، میان صاحب‌نظران اختلاف نظر وجود دارد. از اواخر دهه ۸۰ و اوایل دهه ۹۰ میلادی، شاهد آن هستیم که در بخش عمومی<sup>۲</sup>، ساختار انعطاف‌ناپذیر و سلسله‌مراتبی و بوروکراتیک دستگاههای دولتی، تحول یافته است. در این راستا، افزون بر تعریف و تعبیری از نظام اداری و راهبرد تحول آن در اروپا، تفاوت مفهومی برای نظام اداری در به کارگیری کلمات Administration و Management قائل شده و در واقع، اداره امور را، زیر مجموعه مدیریت مطرح ساخته است و این‌طور بیان می‌کند؛ اداره امور، مقوله‌یی کوچکتر و محدودتر از مدیریت است. بنابراین، تغییر واژه اداره امور عمومی یا نظام اداری را، فراتر از مدیریت امور عمومی می‌دانند. به‌طور مثال، لئونارد وایت، گفته است مهم این است که بدانیم اداره امور عمومی، شامل هر سه فعالیت دولت است و تنها مربوط به قوه مجریه نیست. به‌طور کلی، می‌توان گفت که نظام اداری، ماشین اجرایی دولت به حساب می‌آید، که مرتبط با هر سه قوه است و این ماشین اجرایی، ابزار چهارگانه‌یی (قوانین و مقررات، ساختار تشکیلاتی، سیستمها و روشها و ساختار منابع انسانی) را جهت ایفای نقش خود، در اختیار دارد [میرسپاسی، ۱۳۷۸: ۲].

مدیریت و اداره امور، با یکدیگر تفاوت بارز دارند. اداره امور، اساساً پیروی از دستورات و آرایه خدمات است. درحالی‌که، مدیریت شامل: اول، رسیدن به نتایج و دوم، مسؤلیت شخص مدیر در برابر اهداف به دست آمده است. توجه اداره امور دولتی بر فرایند، دستورالعملها، قواعد متداول و مرسوم متمرکز است، حال آن‌که، مدیریت دولتی فراتر از این است. به جای آن‌که فقط از دستورالعملها پیروی کند، بر تحقق نتایج و قبول مسؤلیت آنها تأکید دارد [هیوز، ۱۴-۱۵: ۱۳۷۸]. در همین راستا، بی‌مناسبت نیست که به دو مفهوم «اداره امور توسعه»<sup>۳</sup> و «توسعه اداره امور»<sup>۴</sup> اشاره شود. «اداره امور توسعه»، به معنای اداره کردن برنامه‌های توسعه و شیوه‌های به کار گرفته شده در سازمانهای بزرگ، مانند دولتها برای اجرای سیاستها و طرحهای تهیه شده برای تحقق بخشیدن به اهداف توسعه‌یی، به کار می‌رود؛ حال آنکه، «توسعه اداره امور» به معنای نزدیک کردن قابلیت‌های اداری، هم به‌عنوان ابزاری برای افزایش زمینه‌های اجرای موفقیت‌آمیز برنامه‌های جاری توسعه و هم به‌عنوان برآیند برنامه‌های گذشته، مانند آموزش است.

○ «اداره امور توسعه»، به معنای اداره کردن برنامه‌های توسعه و شیوه‌های به کار گرفته شده در سازمانهای بزرگ، مانند دولتها برای اجرای سیاستها و طرحهای تهیه شده برای تحقق بخشیدن به هدفهای توسعه‌یی، به کار می‌رود؛ حال آنکه، «توسعه اداره امور» به معنای نزدیک کردن قابلیت‌های اداری، هم به‌عنوان ابزاری برای افزایش زمینه‌های اجرای موفقیت‌آمیز برنامه‌های جاری توسعه و هم به‌عنوان برآیند برنامه‌های گذشته، مانند آموزش است.

[معمارزاده طهران و احمدی، ۳۸۳۹: ۱۳۸۶] نمودار (۱) رابطه متقابل و تعادل بین نظام اداری و توسعه را نشان می‌دهد [میرسیاسی، ۷: ۱۳۷۸].

درباره واژه توسعه، باید گفت که این واژه برای نخستین بار پس از جنگ جهانی دوم فراگیر شد. این واژه، بار خوش‌بینانه واژه تجدد را (که بیانگر فکر انسان امروزی است) و نیز بارواژه تکامل را (با کاربرد اجتماعی)، به همراه دارد. از این‌رو، در مباحث اولیه، توسعه؛ مترادف نوسازی و این یکی نیز، مترادف غربی شدن تلقی می‌شد و غربی شدن نیز، چیزی جز اقتباس کلی، یا جزیی از مدل توسعه غرب نبود [Baeck، ۱۹۸۸: ۳۷-۴۳]. در حقیقت، توسعه باید نشان دهد که مجموعه ارکان یک نظام، هماهنگ با نیازهای اساسی و خواسته‌های افراد و گروه‌های اجتماعی در داخل نظام، از حالت نامطلوب زندگی گذشته خارج شده و به سوی وضع یا موقعیتی که از نظر مادی و معنوی بهتر است، حرکت می‌کند. [تودارو، ۱۳۶: ۱۳۶۷]. توسعه، همواره، شامل نگاه به کشورهای دیگر است تا مشخص شود چه کمبودهایی وجود دارد و این کمبودها چه موانعی

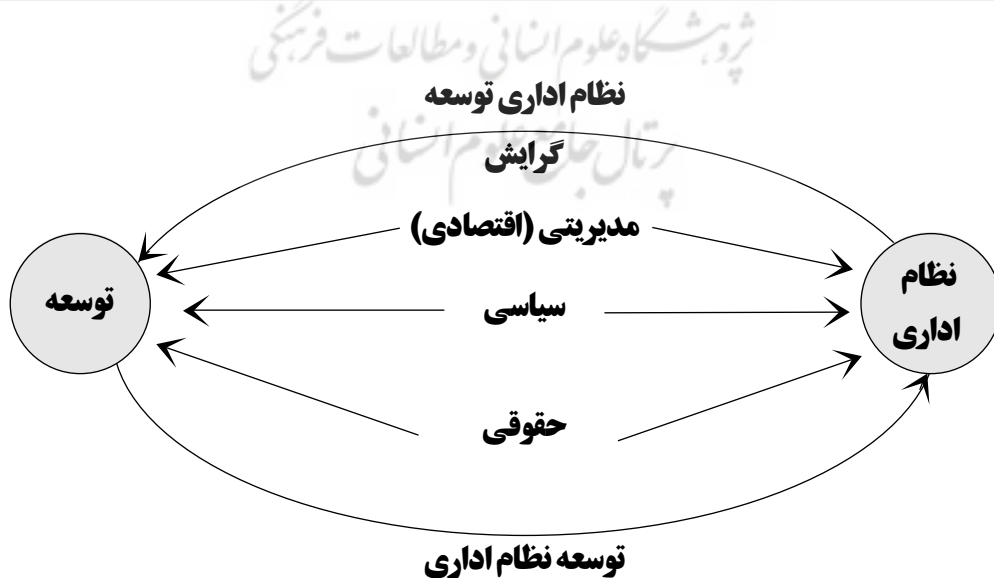
برای افزایش ثروت و دارایی ملی فراهم می‌سازد [sachs, 1992:6]. در يك تعريف، توسعه؛ جان بخشیدن به پیکر اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی در سطح ملی و تغذیه مستمر آن است [خادم آدم، ۱۳۷۲]. توسعه، فرایندی است که طی آن، باورهای فرهنگی، نهادهای اجتماعی، اقتصادی و سیاسی؛ به صورت بنیادین متحول می‌شود تا متناسب با ظرفیتهای شناخته شده جدید شود و طی این فرایند، سطح رفاه جامعه ارتقاء می‌یابد. به این اعتبار، وقتی می‌گوییم جامعه‌ی توسعه نیافته، منظور این است که در این جامعه، نهادهای متناسب با دنیای جدید، به حد کفایت شکل نگرفته است و از ظرفیتهای موجود خود نیز استفاده نمی‌کند. پس، توسعه عبارت است از؛ بازسازی کامل یک جامعه از دیدگاه نهادهای تازه‌ی که متناسب با بصیرت و اندیشه‌های مهم جدید باشد [سلطانی عربشاهی، ۲۲: ۱۳۸۳].

### مشکلات و موانع نظام اداری در کشورهای

#### در حال توسعه

در این قسمت، سعی بر این است که برخی از ویژگیهای مهم نظام اداری جهان سوم و عوارض و

نمودار (۱): ارتباط متقابل نظام اداری و توسعه در سه گرایش مدیریتی، سیاسی و حقوقی<sup>۵</sup>



○ تناسب نداشتن نظام اداری وارداتی با شرایط فرهنگی ویژه کشورهای در حال توسعه، سبب شده است نه تنها نظام اداری این کشورها پاسخگوی نیازهای بومی و بنیادی آنها نباشد، بلکه با دشواریها و نارساییهای بسیار نیز روبه‌رو شود، که رهایی از آن، به زمان و تلاش فراوان نیازمند است.

بوده است [الوانی و سلطانی عربشاهی، ۱۳۸۱: ۳۶-۳۷]. نکته مهم این است: مدلی انتخاب شود که ضمن تسهیل درک موضوع، به اندازه کافی با واقعیت همخوانی داشته باشد [معمارزاده و احمدی، ۱۳۸۶: ۷۳].

## ۲- بازدهی کم و نامؤثر بودن نظام اداری

میزان اثربخشی و بازدهی نظام اداری کشورهای در حال توسعه، نسبت به کشورهای پیشرفته، در سطح نازلی است. یکی از دلایل آن، ناهماهنگی نظام اداری غربی با شرایط فرهنگی و ارزشی جوامع در حال توسعه است. [الوانی و سلطانی عربشاهی، ۱۳۸۱: ۳۷]. علت دیگر، ضعف تخصصی و یا عدم استفاده مؤثر از متخصصان است. در این کشورها، نیروی انسانی متخصص بسیار کم است و از نیروی متخصص موجود نیز بدرستی و در جای خود استفاده نمی‌شود [صفایی، ۱۳۷۸]. بیکاری مزمن و کمکاری<sup>۹</sup> در ادارات دولتی بسیار دیده می‌شود. گفته شده است که در کشورهای صنعتی، میزان کارایی در ساعات کار، ۸۰ تا ۸۵ درصد است، حال آنکه، در کشورهای در حال توسعه این رقم به کمتر از ۲۰ درصد می‌رسد. در برخی از کشورهای در حال توسعه، وابستگی افراد به طبقه یا گروه و حزب معینی، جزو شرایط اعلام نشده دست‌یابی مشاغل است و همین سبب شده است که بسیاری از دارندگان تخصص کنار

تنگناهای ناشی از آنها توصیف و بیان شود تا بیان این ویژگیها و مشکلات، مدخلی بر حل و فصل معضلات نظام اداری این کشورها باشد.

۱- تقلیدی بودن ساختارهای سازمانی، تشکیلات و مدیریت

یکی از خصوصیات نظام اداری جهان سوم، تقلیدی بودن ساختارهای اداری آن است که موجب مشکلات بسیاری می‌شود. الگوی اولیه سازمانها در این کشورها، تقلیدی از کشورهای پیشرفته صنعتی است و خود، دارای ساختاری اصیل برای سازمانها و مدیریت جامع نیست. همه این کشورها، حتا، آنهایی که تحت سلطه و استعمار نیستند، تلاش کرده‌اند تا به نوعی ساختارهای بیگانه را در نظام اداری خود بکار گیرند. کشورهای مذکور، با ساختاری عاریتی، به استقبال توسعه رفته و این گونه اندیشیده‌اند که اگر غرب توانسته است با چنین الگویی پیشرفت کند، آنان نیز به مدد این ساختارها شاهد رشد و توسعه خواهند بود [الوانی، ۱۳۷۸: ۳۶۹]. تناسب نداشتن نظام اداری وارداتی با شرایط فرهنگی ویژه کشورهای در حال توسعه، سبب شده است نه تنها نظام اداری این کشورها پاسخگوی نیازهای بومی و بنیادی آنها نباشد، بلکه با دشواریها و نارساییهای بسیار نیز روبه‌رو شود، که رهایی از آن، به زمان و تلاش فراوان نیازمند است. بررسیهای گسترده دانشمندان مدیریت، از جمله، هاف استند؛ گویای این واقعیت است که مدیریت و سازمان، به شدت زیر نفوذ فرهنگ است و سبکهای مدیریتی و اهداف جمعی، از تفاوتهای بین‌المللی ارزشهای مربوط به کار، تأثیر بسیار می‌پذیرد [Herbig & Genestre, 1997]. یکی از مسایل اساسی که باید در انتقال الگوهای غربی مورد توجه کشورهای در حال توسعه - بخصوص کشورهای باستانی که فرهنگ غنی انباشته شده‌ی دارند - (مانند هند، چین، کره جنوبی، ترکیه و ایران) قرار گیرد، این است که این انتقال در چارچوب فرهنگ بومی آنها صورت گیرد. بنابراین، بی‌بنیادی تشکیلات اداری و تقلیدی بودن نظام مدیریت، بیشتر با ویژگیهایی همچون استبداد رأی، نخبه‌گرایی<sup>۶</sup>، نامردمی<sup>۷</sup> و قیموار<sup>۸</sup> بودن، همراه

سیاسی، در این مرحله، هیچ راهی برای همزیستی بین کارشناسان خارجی و بومی در کنار هم وجود نداشت.»

۳- نظام ناشایستگی در مدیریت منابع انسانی  
در نظام ناشایستگی<sup>۱۱</sup>، سازمانها در انتصاب و ارتقای کارکنان، پایبند ضوابط و مقررات نیستند و عواملی از قبیل خویشاوندی و آشنایی، سفارش مقامات با نفوذ، وابستگی به مراتب عالی سازمان و وابستگی به مقامات سیاسی، اساس استخدام قرار می‌گیرد. در چنین شرایطی، مدیریت منابع انسانی در سازمان، تابع سلیقه‌های فردی است و از حاکمیت ضابطه خبری نیست. به علاوه، استفاده از دیوانسالاری، به منظور جذب افراد صاحب نفوذ و جلب حمایت آنها، جلوه‌ی دیگری از ناشایستگی است [الوانی و سلطانی عربشاهی، ۱۳۸۱: ۳۹]. ادگار شور - که در زمینه استفاده رژیم سیاسی از دیوانسالاری، به منظور بقا و ثبات خود تحقیقات مفصلی انجام داده - در مورد تبعات منفی چنین نظامی می‌نویسد [فقیهی، ۱۳۶۷]: «هر تغییر در رژیم سیاسی و یا در سطح کابینه، منجر به اخراج مقاماتی خواهد شد که از جانب رهبری سیاسی جدید پشتیبانی نمی‌شوند. به علاوه، مقامات دولتی، به دلیل آن که پستهایشان برای انتصاب افراد جدید مورد نیاز است، از کار برکنار می‌شوند و پس از برکناری، ممکن است بی‌آنکه وظیفه خاصی عهده‌دار شوند، در فهرست حقوق‌بگیران سازمان یا وزارتخانه باقی بمانند. این شیوه، به عریض و طویل شدن بوروکراسی، خصوصاً در سطوح عالی خواهد انجامید.» هزینه‌های گزاف آموزشی، کمکاری، پایین بودن کیفیت کار و بالاخره پایین بودن سطح کارآیی هر مؤسسه، تا حدی ناشی از انتخاب ناصحیح و بی‌رویه است. [Bresler, 1969:29]. در کشور ما، شورای عالی اداری، به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور [سابق]، به منظور افزایش بهره‌وری و کارآیی نیروی انسانی و بهبود مدیریت دستگاههای اجرایی و برقراری نظام درست گزینش و انتصاب مدیران متعهد و متخصص و ایجاد ثبات در مدیریت‌تها و افزایش انگیزه کارکنان برای

○ گفته شده است که در کشورهای صنعتی، میزان کارآیی در ساعات کار، ۸۰ تا ۸۵ درصد است، حال آن‌که، در کشورهای در حال توسعه این رقم به کمتر از ۲۰ درصد می‌رسد. در برخی از کشورهای در حال توسعه، وابستگی افراد به طبقه یا گروه و حزبی معین، جزو شرایط اعلام نشده دست‌یابی به مشاغل است و همین سبب شده است که بسیاری از دارندگان تخصص کنار گذاشته شوند و کمبود کارشناس پدید آید.

گذاشته شوند و کمبود کارشناس پدید آید. نبود انگیزه کافی برای کارکنان دولتی و جذابیت نداشتن سازمانهای اداری نیز از زمره عللی است که بازدهی کم نظام اداری این کشورها را موجب شده است. به علت نبودن نظامهای مؤثر ارزیابی عملکرد کارکنان<sup>۱۲</sup>، کنترل، حقوق و دستمزد، تشویق و تنبیه، موجب بازدهی در حد نازلی شده است [الوانی و سلطانی عربشاهی، ۱۳۸۱: ۳۸]. مسأله بیگانگی‌زدایی در کشورهای تازه استقلال یافته، نیز خلأ تخصصی را افزون ساخته است. در آغاز استقلال، رهبران سیاسی علاقمند یا مجبور بوده‌اند که متخصصان خارجی را، بلافاصله، با کادر بومی جایگزین سازند و این مأموریت را با وجود زیانهای مادی، به هر ترتیب انجام دهند [الوانی، ۱۳۷۸: ۳۷۰]. یکی از مدیران سازمان نیجریه، این مرحله را این‌طور توصیف کرده است [Adebo:20]: «تصمیم را راهبران سیاسی می‌گرفتند. آنها معتقد بودند که مأموران انگلیسی، باید بلافاصله با افراد بومی جایگزین گردند، حتا، اگر این جابجایی نارساییهایی نیز به وجود آورد. به زعم آنان، استقلال سیاسی، بدون استقلال اداری امکانپذیر نبود و از نظر



○ در کشور ما، شورای عالی اداری، به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور [سابق]، به منظور افزایش بهره‌وری و کارایی نیروی انسانی و بهبود مدیریت دستگاه‌های اجرایی و برقراری نظام درست گزینش و انتصاب مدیران متعهد و متخصص و ایجاد ثبات در مدیریتهای و افزایش انگیزه کارکنان برای ارتقای شغلی، ضوابط گزینش، انتصاب و جابه‌جایی مدیران را در زمینه‌های «دایره شمول»، «معیارهای انتخاب»، «فرایند انتخاب، انتصاب و تغییر» و «سازمان کار» تصویب کرد.

نمایندگان مردم در مجالس مقننه اختیار می‌دهد که مدیران سیاسی و کارکنان دولتی را از راه سازوکارهای نظارتی و ممیزی پاسخگو بدانند. مدیران سیاسی نیز، مأموران فرودست خود را از سلسله‌مراتب اختیار و مسئولیت و همچنین دادگاهها و محاکم اداری نیز مجریان را در برابر قانون پاسخگو نگاه می‌دارند [فقیهی، صص ۵۷-۵۴]. پاسخگویی، مبنای هر جامعه‌یی است که ادعا می‌کند دموکراتیک است. شاید بتوان این جمله را برعکس و با شدت بیشتر بیان کرد. لازمه دموکراسی، داشتن يك سیستم پاسخگویی مناسب است. سازمانهای دولتی، به‌دست شهروندان و برای آنان برپا می‌شود و باید در برابر آنها پاسخگو باشد. رابطه شهروندان و دولت را می‌توان به رابطه موکل / وکیل تشبیه کرد زیرا در حقیقت، شهروندان پذیرفته‌اند که دیگری اداره جامعه را به نام آنها بر عهده گیرد؛ ولی، باید اطمینان یابند که نیازها و خواسته‌هایشان مورد توجه قرار گرفته است [هیوز، ۲۸۲: ۱۳۸۰]. رمزك<sup>۱۴</sup>، مدلی ارایه

ارتقای شغلی، ضوابط گزینش، انتصاب و جابه‌جایی مدیران را در زمینه‌های «دایره شمول»، «معیارهای انتخاب»، «فرایند انتخاب، انتصاب و تغییر» و «سازمان کار» تصویب کرد. [سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۲۳۷-۲۳۱: ۱۳۸۴].

#### ۴- فساد اداری

فساد اداری، معمولاً به انحراف از شیوه‌های قانونی و به‌طور کلی استفاده نامشروع از مقام و موقعیت شغلی اطلاق می‌شود و به اشکال مختلف بروز می‌کند که رشوه یکی از آنهاست. پیچیدگی، نارسایی و به‌روز نبودن قوانین، دیوانسالاریهای عریض و طویل و غیرپاسخگو، ناآگاهی عامه مردم از حقوق خود، عدم دسترسی به اطلاعات، ضعف اخلاقی، فقر مادی و عدم همپایی حقوق کارکنان دون رتبه با هزینه‌ها، از زمره دلایلی است که موجب می‌شود تارشوه و فساد ایزاری برای فرار از این مشکلات باشد [الوانی، ۳۷۲: ۱۳۷۸]. مهمتر آن‌که، در کشورهای پیشرفته صنعتی، از ابزار گوناگون برای کنترل دیوانسالاریها استفاده می‌شود. اما، نظامهای اقتدارگرا، در بعضی کشورهای در حال توسعه، عاری از بسیاری از این کنترلها هستند. این شرایط، سبب می‌شود - قطع نظر از اقتدارگرا بودن یا نبودن نظام - تارشوه‌دهی و رشوه‌گیری، شیوه غالب تعامل میان شهروندان و مقامهای عمومی گردد. [آلموند، جونیور و مونت، ۲۲۰: ۱۳۷۶].

هم‌اینک، در کشور ما، صاحب‌نظران یکی از راههای مبارزه با فساد اداری و مالی را پاسخگو نمودن سازمانها می‌دانند که این امر مستلزم حسابرسی و نظارت بر تمام سازمانهاست.<sup>۱۲</sup> پاسخگویی در بخش دولتی<sup>۱۳</sup>، مبتنی بر این فرض است که تصمیمات و اقدامات کارگزاران، همواره بر امور اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی جامعه شدیداً تأثیر می‌گذارد. هرچند، پاسخگویی در جوامع امروزی، به‌صورت‌های متفاوتی مورد تأکید قرار می‌گیرد، در مفهومی عام به فرایندهایی گفته می‌شود که شهروندان، حاکمان را برای رفتار و عملکردشان مسؤول می‌سازند. این امر که اغلب از راه انتخابات صورت می‌گیرد، به

اساسی است. اساس پاسخگویی قانونی، بر اساس روابط موکل و وکیل نهاده شده است. تفاوت میان پاسخگویی حرفه‌یی و سیاسی را، در منبع تعیین استاندارد عملکرد می‌توان یافت. در پاسخگویی حرفه‌یی، منبع استاندارد عملکرد، قضاوت شخصی فرد کارمند است. حال آنکه، در پاسخگویی سیاسی؛ این منبع، دیگرانند و نه خود شخص. در پاسخگویی سیاسی، مدیران به خواسته‌های مقامات سیاسی؛ یعنی منتخبان مردم، همچنین گروه‌های ذینفع و سایر نهادهای سیاسی جوابگو می‌شوند [Romzek, 2000:23]. فساد اداری، تأثیرات گوناگونی دارد. نخست آنکه؛ مشروعیت و ثبات سیاسی ممکن است به خطر افتد. مردم، ممکن است در نتیجه روی آوردن به فساد، از نظر روحی و اخلاقی گستاخ شده، یا به انزوا کشیده شوند. در مقابل، کسانی که از منافع ناشی از فساد، بهره‌مند نمی‌شوند، آزرده خاطر می‌شوند. در هر دو صورت، مخالفان سیاسی درصد برخواهند آمد تا رژیم حاکم را بی‌ثبات یا ساقط کنند. دوم آنکه؛ وقتی منافع عمومی - توسط افرادی که به دنبال منافع شخصی هستند - در اختیار اشخاص خاصی قرار می‌گیرد، بهره‌وری دچار اختلال می‌شود. سوم آنکه؛ نابرابری افزایش خواهد یافت. زیرا، آنهایی که استطاعت دارند، با پرداخت پول و رشوه، از نتایج مطلوب بهره‌مند می‌شوند و افراد ناتوان از امکانات بی‌بهره می‌مانند. چهارم آنکه؛ دیدگاهی متضاد وجود دارد که معتقد است؛ اگر سیستم موجود بد است، شاید فساد اداری خوب باشد. بر اساس این اعتقاد، فساد اداری، کاغذبازی را کاهش می‌دهد، تصمیم‌گیری را قابل پیش‌بینی می‌سازد، جایگزین رفاه اجتماعی می‌شود، به کارکنانی که در آمدشان ناکافی است، انگیزه می‌بخشد و باعث می‌شود تا افراد توانمند قدرت سیاسی را بخرند و مانع از بروز خشونت شوند. ولی، چنین دیدگاهی؛ میلیونها دلاری را که در عوض سرمایه‌گذاری در زمینه‌های سودمند، راهی بانکهای خارجی می‌شود، نادیده می‌گیرد [تونر و هیوم، ۱۲۹: ۱۳۷۹].

○ سازمانهای دولتی، به دست شهروندان و برای آنان برپا می‌شود و باید در برابر آنها پاسخگو باشد. رابطه شهروندان و دولت را می‌توان به رابطه موکل / وکیل تشبیه کرد زیرا در حقیقت، شهروندان پذیرفته‌اند که دیگری اداره جامعه را به نام آنها بر عهده گیرد؛ ولی، باید اطمینان یابند که نیازها و خواسته‌هایشان مورد توجه قرار گرفته است.

می‌دهد که بر اساس آن پاسخگویی به گونه‌های سیاسی، قانونی، سازمانی و حرفه‌یی قابل تفکیک است.

### شکل (۱) گونه‌های چهارگانه پاسخگویی

منبع نظارت

بیرونی	درونی
قانونی	سازمانی
سیاسی	حرفه‌یی
	کم
	میزان استقلال
	زیاد

پاسخگویی سازمانی، به نظارت‌های درونی سازمان گفته می‌شود. در این پاسخگویی؛ مدیران بر عملکرد کارکنانی که اغلب اختیار اندکی دارند، نظارت می‌کنند. نظارت‌های مستقیم و بازبینی‌های ادواری عملکرد، مصادیق روشنی از پاسخگویی سازمانی است. همچنین، تدوین مقررات، بخشنامه‌های سازمانی و دیگر سازوکارهای نظارتی - که اختیارات کارکنان را محدود می‌کند - در زمره این نوع پاسخگویی قرار می‌گیرد. پاسخگویی قانونی؛ دربرگیرنده نظارت‌های بیرونی بر عملکرد است، که هدف آن انطباق عملکرد با الزامات قانونی و قوانین

## ۵- مهار گسیختگی دیوانسالاریها

مشتعل می‌سازد. از طریق گزارشهای غلط و موارد زیر رخ می‌دهد: بزرگنمایی و اغراق در بیان عملکرد دولت، تصمیمات نادرست، با استفاده از منابع غیر قابل اعتماد، دوراندیشیهای سیاستمداران از سوی پژوهشگران، ناظران و ارزیابی کنندگان و نادیده گرفتن اسناد و مدارك واقعی. چمبرز معتقد است که، یکی از کارهای اساسی و سازنده آن است که متخصصان و مدیران توسعه را با واقعیات نزدیک سازیم [chambers, 1983].

## نتیجه‌گیری

توسعه ابعاد اقتصادی، اجتماعی، اداری، سیاسی، فرهنگی و حقوقی دارد و شاید چندان درست نباشد که جداگانه از توسعه نظامهای گوناگون در جامعه سخن بگوییم؛ زیرا ابعاد و جنبه‌های گوناگون توسعه در يك جامعه به یکدیگر وابسته و همبسته است و نمی‌توان یکی را، بی‌دیگری، در نظر گرفت. در کشورهای در حال توسعه، باید به یافتن الگوهای ویژه برای توسعه نظام اداری پرداخت که با توجه به شرایط ویژه اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و تاریخی و بومی هر کشور طراحی شده باشد. به عبارتی، الگوهای به کار گرفته شده در این کشورها، باید اصیل و فاقد ساختارهای عاریتی و وارداتی باشد و باید مدلی انتخاب

یکی از مشکلات نظام اداری کشورهای در حال توسعه، مهار گسیختگی دیوانسالاریها و انباشت بی‌حد قدرت در آنهاست. دیوانسالاریها، نیروها و منابع و امکانات جامعه را انحصاراً به خود اختصاص می‌دهند و به صورت واحدهایی نیرومند در جامعه سر می‌افرازند و با استفاده از قوانین و مقررات دولتی، با اتکا به هدفهای ضروری و حیاتی خود و با بهره‌گیری از اهرمهای سیاسی، به قدرت نمایی می‌پردازند و بدین ترتیب، سازمان‌هایی که باید در خدمت جامعه باشند، به صورت مخدوم درمی‌آیند و جامعه را به خدمت خود می‌گیرند [الوانی، ۳۷۳: ۱۳۷۸]. منظور دوگسورنی از بوروکراسی، آن شکل از دولت است که در آن، کارکنان دولت برای تأمین نفع عامه منصوب نمی‌شوند، بلکه، به نظر می‌رسد که نفع عمومی به گونه‌ی ترتیب داده شده است که ادارات بتوانند وجود داشته باشند. به بیان دیگر، حکومت به خودی خود، به يك هدف تبدیل شده است [صادقپور، ۶: ۱۳۷۸].

یکی از انتقادهای فراگیر آن است که بوروکراسی بسیار بزرگ است، از منابع وسیعی استفاده می‌کند، ولی، آنچه پدید می‌آورد بسیار کوچک و اندک است [ترنر و هیوم، ۱۱۱: ۱۳۷۹]. در مدل ایده‌آل وبر، بوروکراسی ابزاری سودمند و کارآبرای راهبردهاست؛ ولی، در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، قدرت اجرایی بوروکراسی نومیدکننده بوده است. علت اصلی این وضع، ظرفیت و توان اداری اندک این کشورهاست. ظرفیت و توان اداری، مفهوم دامنه‌داری است که به تواناییهای مدیریتی سازمانها اشاره دارد. آیا آنها برای آنچه باید انجام دهند، تجهیز شده‌اند؟ [همان، ص ۱۱۴]، رابرت چمبرز معتقد است که، جهتگیری بوروکراسیهای توسعه، علیه روستاییان فقیر است. چمبرز، انتقاد خود را از نظام بوروکراتیک، با عبارت «دولت خود فریب»، نشان می‌دهد. وی، مدعی است که دولت، واقعیتهای نواحی روستایی را وارونه می‌سازد و به دلیل این خودفریبی، مدلهای نامناسبی برای توسعه روستایی ارائه می‌دهد. بازخور غلط - که خودفریبی را

○ بوروکراسی ابزاری سودمند و کارآبرای اجرای راهبردهاست؛ ولی، در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، قدرت اجرایی بوروکراسی نومیدکننده بوده است. علت اصلی این وضع، ظرفیت و توان اداری اندک این کشورهاست. ظرفیت و توان اداری، مفهوم دامنه‌داری است که به تواناییهای مدیریتی سازمانها اشاره دارد. آیا آنها برای آنچه باید انجام دهند، تجهیز شده‌اند؟



پاسخگو نمودن سازمانها و دستگاههای اجرایی (دولتی، خصوصی) این کشورهاست و همچنین، برای مهار بوروکراسیها و دیوانسالاریها در کشورهای در حال توسعه و جلوگیری از انباشت بی حد قدرت در آنها و برای این که این نهادها به صورت خادم در جامعه شکل گیرند و منجر به توسعه نظام اداری شوند، لازم است که شیوه‌هایی برای کنترل و نظارت بر دیوانسالاریها وجود داشته باشد.

در پایان، باید اشاره داشت که شکست الگوهای توسعه در نظام اداری و برنامه تحول ساختار نظام اداری در ایران از انعطاف‌ناپذیری سازمانی، نبود امکان رقابت بخش دولتی با بخش خصوصی در جذب متخصصان، نبود ابزارهای لازم برای کنترل دیوانسالاری، تأکید بر توسعه اقتصادی به جای توسعه سیاسی و اداری و سرانجام پشتیبانی نشدن اصلاحات اداری مایه می‌گیرد. شایسته است الگوها و نمونه‌های مطرح در حوزه مدیریت دولتی، از جمله مدیریت‌گرایی<sup>۱۵</sup>، مدیریت دولتی مبتنی بر بازار<sup>۱۶</sup> و دولت‌کارآفرین<sup>۱۷</sup>، مورد توجه جدی قرار گیرد.

### زیرنویس‌ها:

1. Governmental Management
2. public section (p.s)
3. The Administration of Denelopment
4. The Denelopment of Administration
۵. اداره امور عمومی - که تقریباً نگرشی اقتصادی است و مدیریت دولتی را به مدیریت بازرگانی نزدیک می‌کند - گرایش جدایی سیاست و اداره را مطرح کرده، اداره امور عمومی را در حوزه مدیریت بازرگانی قرار می‌دهد. این ساختار، عمدتاً سلسله‌مراتبی است با تأکید بر ساختارهای وظیفه‌ی کارآ، اجرای دقیق قوانین و مقررات و نظم و انضباط کاری. در گرایش سیاسی، اداره امور عمومی، فرایندی سیاسی در نظر گرفته می‌شود. ساختار سازمانی در این گرایش، ساختاری انعطاف‌پذیر بر تحقق هدفهای سیاسی بیشتر تأکید دارد تا کارآیی. گرایش حقوقی، مشترکات بیشتری با گرایش سیاسی دارد و حضور قوه قضاییه را برای پاسخگویی، ضروری می‌شمارد و در این گرایش، به سه مورد تأکید می‌شود: الف) رعایت انصاف ب) رعایت حقوق مردم در چارچوب قانون اساسی پ) تساوای همه در برابر قانون.
6. elitist

○ توسعه ابعاد اقتصادی، اجتماعی، اداری، سیاسی، فرهنگی و حقوقی دارد و شاید چندان درست نباشد که جداگانه از توسعه نظامهای گوناگون در جامعه سخن بگوییم؛ زیرا ابعاد و جنبه‌های گوناگون توسعه در یک جامعه به یکدیگر وابسته و همبسته است و نمی‌توان یکی را، بی دیگری، در نظر گرفت. در کشورهای در حال توسعه، باید به یافتن الگوهای ویژه برای توسعه نظام اداری پرداخت که با توجه به شرایط ویژه اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و تاریخی و بومی هر کشور طراحی شده باشد.

شود که به اندازه کافی با واقعیت‌های آن کشورها تطابق داشته باشد. جهت افزایش اثربخشی و کارآیی نظام اداری کشورهای در حال توسعه، می‌بایست از نیروهای متخصص و تحصیلکرده، به درستی استفاده شود و این مهم، منوط به رعایت دقیق شرایط احراز شغل و همچنین ایجاد انگیزه در کارکنان از طریق استقرار نظام ارزیابی عملکرد است. نظام شایستگی منابع انسانی، یکی از جنبه‌های بارز جهت توسعه نظام اداری این کشورهاست که می‌باید در انتخاب افراد، معیارها و ضوابط دقیق را تدوین کرد و به دور از سلیقه‌های فردی، تغییر در نوع رژیم، ملاحظات سیاسی، روابط جای ضوابط و... به انتخاب و انتصاب افراد و مدیرانی همت گماشت که موجب ارتقای بهره‌وری و کارآیی در دستگاههای اجرایی این کشورها شوند، زیرا، امروزه از نیروی انسانی، به عنوان سرمایه اجتماعی جوامع یاد می‌شود. فساد اداری، به عنوان یکی از موانع اصلی در توسعه نظام اداری این کشورها قلمداد می‌شود و به نظر می‌رسد که یکی از راههای مهم جهت مقابله با این پدیده،

- Ruins", *New Internationalist*, pp. 4-6.
۷. خادم آدم، ن. (۱۳۷۲)، «سیاست توسعه، عوامل و موانع پیشرفت»، ماهنامه اطلاعات سیاسی، اقتصادی.
۸. سلطانی عربشاهی، س. (۱۳۸۳)، مدیریت توسعه، تهران: انتشارات استادی.
۹. الوانی، س. م. (۱۳۷۸)، مدیریت عمومی، تهران: نشر نی.
10. Herbig, Pauland Alain Genestre (1997). **International Motivation of Differences, Management Design.**
۱۱. الوانی، س. م. و سلطانی عربشاهی، س. (۱۳۸۱)، مدیریت تطبیقی، دانشگاه پیام نور.
۱۲. صفایی، ح. (۱۳۷۸)، «مقدمه‌یی بر تغییر کادر مدیریت سازمانها در ایران»، نشریه تحوّل اداری، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
13. S.O. Adebo, "Pubic Administration in Newly Independent Countries" in Baker, **Public Administration: A Key to Development**, p. 20.
۱۴. فقیهی، ۱. (۱۳۶۷)، «دیوانسالاری و توسعه در تئوری و عمل»، مجله اقتصاد و مدیریت، ش ۶۸.
۱۵. آرسترانگ، م. (۱۳۸۵)، مدیریت عملکرد، ترجمه سعید صفری و امیر وهابیان، تهران: جهاد دانشگاهی.
16. Brasler, Harvay (1969). **Personnel Management**, NewYork: College Notes.
۱۷. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۴)، مصوّبات برنامه اصلاح نظامهای مدیریتی، از هفت برنامه تحوّل در نظام اداری، معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی.
۱۸. آلموند، گ. و جونپور، ب. و مونت، ر. (۱۳۷۶). سیاست تطبیقی، ترجمه علیرضا طیب، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
۱۹. فقیهی، «نظامهای پاسخگویی در بخش دولتی: دیدگاهی تطبیقی، فصلنامه مطالعات مدیریت.
20. Romzek B.s. (2000). "Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform", **International Review of Administrative Sciences**, v. 66, pp. 21-44.
۲۱. صادقیپور، ۱. (۱۳۷۷)، نظریه‌هایی درباره بوروکراسی ساختارهای تشکیلاتی، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.
۲۲. ترنر، م. و هیوم، د. (۱۳۷۹)، حکومتداری، مدیریت و توسعه، ترجمه عباس منوریان، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.
23. Chambers, R. (1983) **Rural Development: Putting the Last First** (London: Longtan).
7. aloof
8. paternalistic
۹. یکی از موانع اصلی در توسعه نظام اداری کشور، کمکاری و عدم احساس مسؤولیت کارکنان است. مثلاً، به آمارهایی نظیر؛ متوسط کارکرد کارکنان دولت، یک ساعت در روز است، اشاره می‌شود [میرسپاسی، ۱۳۷۸:۵].
۱۰. مدیریت عملکرد، فرایندی استراتژیک و یکپارچه است که با بهبود عملکرد افرادی که در سازمانها کار می‌کنند و با توسعه قابلیت‌های فردی و گروهی، موفقیت پایدار سازمانها را فراهم می‌کند [آرسترانگ، ۲: ۱۳۸۵]. در کشور ما نیز، شاخصهای عمومی و اختصاصی جهت ارزیابی عملکرد دستگاههای اجرایی و همچنین آیین‌نامه نظام ارزیابی استراتژیک کشور به مرحله اجرا درآمده است [سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۴].
11. nonmerit system
۱۲. هیأت وزیران، در جلسه مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۲۰، بنا به پیشنهاد نهاد ریاست جمهوری و به استناد اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی «برنامه ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» را تصویب نمود [سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۲۵۶-۲۶۳: ۱۳۸۴].
13. public sector Accountability
14. Romzek
15. Managerialism
16. Market Based public Administration
17. Entrepreneurial Government

## منابع و مأخذ:

۱. معمارزاده طهران، غ. و احمدی، م. (۱۳۸۶)، «مدیریت تطبیقی»، تهران: انتشارات اندیشه‌های گوهر بار.
۲. میرسپاسی، ن. (۱۳۷۸)، «نگرش راهبردی بر نظام اداری توسعه»، فصلنامه مدیریت دولتی، ش ۲۳.
۳. هیوز، آ. (۱۳۸۰)، مدیریت دولتی نوین، ترجمه سید مهدی الوانی، سهراب خلیلی شورینی و غلامرضا معمارزاده طهران، تهران: انتشارات مروارید.
4. Baeck, L, "Shifts in Concepts and Goals of Development", in **UNESCO Goals of Development**, Paris UNESCO, 1988.
۵. تودارو، م. (۱۳۶۹)، توسعه اقتصادی در جهان سوم. ترجمه غلامعلی فرجادی و حمید سهرابی، ج ۱، تهران: سازمان برنامه و بودجه-مرکز مدارک اقتصادی اجتماعی و انتشارات.
6. Sachs, W. (1992). "**Development: A Guide to the**