

ضمیمه ۱۶:

مشکلات و تنگناهای
نظام اداری جهان سوم

جهان سوم، کشورهای در حال توسعه، جوامع رو به رشد، و یا ممالک جنوب همه عناوینی هستند که برای توصیف گروهی از کشورها که دارای تشابهات اقتصادی، سیاسی، اداری، اجتماعی، فرهنگی، فنی، و فناوریانه‌اند، به کار رفته است. این کشورها ضمن تفاوت‌های بسیاری که با یکدیگر دارند از جهاتی آنچنان شبیه یکدیگرند که می‌توانیم آن‌ها را در یک گروه یا دسته تحت مطالعه و بررسی قرار دهیم. یکی از جنبه‌های مشترک بین کشورهای جهان سوم، خصوصیات نظام اداری حاکم بر این جوامع و مشکلات ناشی از آن‌هاست، خصوصیات مذکور به گونه‌ای مشابه‌اند که این کشورها را به نحوی بارز از دیگر کشورها متمایز می‌سازند. در این بخش سعی بر آن است که ویژگی‌های نظام اداری جهان سوم و عوارض و تنگنای ناشی از آن‌ها توصیف شوند، شاید بیان مشکلات مقدمه‌ای برای حل آن‌ها باشد.

تقلیدی بودن ساختارهای سازمانی، تشکیلات و مدیریت:

یکی از خصوصیات نظام اداری جهان سوم، تقلیدی بودن ساختارهای اداری آن است که موجب مشکلاتی بسیار است. الگوی اولیه سازمان‌ها در کشورهای مذکور، تقلیدی از کشورهای پیشرفته صنعتی است و خود دارای ساختاری اصیل برای سازمان‌ها و مدیریت جامعه نیستند. همه این کشورها حتی آن‌هایی که تحت سلطه و استعمار نبوده‌اند، تلاش کرده‌اند تا به نوعی ساختارهای بیگانه را در نظام اداری خود به کار گیرند. کشورهای مذکور با ساختاری عاریتی به استقبال توسعه رفته‌اند و این‌گونه اندیشیده‌اند که اگر غرب توانسته است با چنین الگویی پیشرفت کند آنان نیز به مدد این ساختارها شاهد رشد و توسعه خواهند بود. کشورهای تحت سلطه استعمارگران نیز پس از استقلال در ایجاد یک ساختار اصیل برای خویشتن نکوشیدند و همان ساختارهای قبلی را بدون هیچ‌گونه تغییر بنیادین به کار گرفتند. آنان حتی رفتارهای اداری را نیز تقلید کردند. در یکی از تحقیقات انجام شده، در نیجریه رفتار کارمندان اداری دقیقاً رفتاری الگوبرداری شده از کارمندان خارجی قلمداد شده است. آن‌ها در رفتارها، برخوردها و ارتباطاتشان درست همان‌گونه عمل می‌کردند که خارجی‌ها در زمان استعمار.

اگرچه کشورهایی که تحت استعمار انگلیس، امریکا و فرانسه قرار داشتند با ساختارهای پیشرفته‌تر اداری و سازمانی نسبت به کشورهای دیگر که تحت سلطه پرتغال، اسپانیا و بلژیک بودند، آشنا شدند ولی در هر حال استعمارگران ساختارهایی را به آنان ارزانی نداشتند که با اوضاع و احوال و شرایط فرهنگی و اجتماعی و اقلیمی آنان متناسب و هماهنگ باشد. ساختارهای وارداتی برای حکمرانی سلطه‌گران و استفاده آنان از منابع کشورهای تحت سلطه طراحی شده بودند و پاسخگوی نیازهای بومی نبودند. غالباً نظام‌های اداری تحمیل شده آمرانه و توأم با استبداد رأی، نخبه‌گرا، نامردمی، و قیوم‌وار بودند و این ویژگی‌هایی است که در ساختارهای اداری ممالک نواستقلال نیز مشاهده می‌شود و نشان‌دهنده آثار و نفوذ تشکیلات و مدیریت استعمارگران است. به هر حال چه ساختارهای اداری از کشورهای استعمارگر به ارث رسیده باشد و چه کشورهای در حال توسعه به پندار پیشرفت خود آن‌ها را به عاریت گرفته باشند، فقدان اصالت تشکیلات و تقلیدی بودن نظام اداری، یکی از خصوصیات بارز نظام اداری جهان سوم و یکی از مشکلات اساسی و پایه‌ای آن به شمار می‌آید.

بازدهی کم و نامؤثر بودن نظام اداری:

در مقام مقایسه میزان اثربخشی و بازدهی نظام اداری جهان سوم نسبت به سایر کشورهای پیشرفته در سطح نازلی و این امر، یکی از مشکلات مبتلا به تمامی کشورهای مذکور است. شاید یکی از عمده‌ترین علت‌های این مسئله همانا تقلیدی بودن نظام اداری باشد، نظامی که فاقد اصالت برای جامعه است و با اجزای مختلف آن هم‌خوانی ندارد مسلماً نخواهد توانست در تحقق اهداف خود مؤثر و کارآمد باشد.

یکی دیگر از علل بازدهی کم، نارسایی و ضعف تخصصی در این گونه ممالک است. نیروی انسانی متخصص بسیار کم است و از نیروی تخصصی موجود نیز به درستی و در جای خود استفاده نمی‌شود. بیکاری مزمن و کم‌کاری در ادارات دولتی بسیار دیده می‌شود و تورم پرسنل در رده‌های پایینی سازمان و مشاغلی چون خدمت‌گزار، نامه‌رسان، کارمند ساده و امثال آن‌ها کاملاً محسوس است. کمبود کادر متخصص در رده‌های بالای سازمان ناشی از ضعف سیستم آموزش عالی است که قادر نیست پاسخگوی نیازهای جامعه در حال رشد باشد. اما در برخی کشورهای جهان سوم چون هند و مصر، با وجود این که تعداد فارغ‌التحصیلان دانشگاه در حدی نسبتاً بالاست، ولی مشکل کمبود متخصص هنوز مسئله حادی است زیرا اول این که دانشگاه‌ها از جهت رشته‌های درسی متناسب با نوع نیازهای جامعه برنامه‌ریزی

نشده‌اند؛ دوم این که مطالب مطرح شده در دانشگاه‌ها با آنچه عملاً در سازمان‌ها انجام می‌گیرد بسیار متفاوت‌اند؛ سوم روحیه کسب مدرک در دانشگاه‌ها غالب‌تر از روحیه کسب دانش است؛ و چهارم، جایگزینی و انتصاب افراد در سازمان‌ها کمتر بر اساس رشته‌های تحصیلی و تخصص‌های آنان، و بیشتر بر اساس روابط انجام می‌پذیرد. مشکلات آموزشی در سطح پایین‌تر از دانشگاه نیز مسئله نارسایی‌های تخصصی را تشدید می‌کند. البته برای کشورهای در حال توسعه این امر، عارضه‌ای اجتناب‌ناپذیر است زیرا برای رفع آن، نیازمند زمان و سرمایه تخصص است که از این نظر همواره محدودیت‌هایی برای کشورهای مذکور وجود دارد.

مسئله بیگانه زدایی در کشورهای نواستقلال نیز خلأ تخصصی را افزون ساخته است. در آغاز استقلال، رهبران سیاسی علاقه‌مند یا مجبور بودند که متخصصان خارجی را بلافاصله با کادر بومی جایگزین سازند و این مأموریت را با وجود زیان‌های مادی به هر ترتیب انجام دهند. یکی از مدیران سازمان در نیجریه این مرحله را این‌طور توصیف کرده است: «تصمیم را رهبران سیاسی می‌گرفتند. آن‌ها معتقد بودند مأموران انگلیسی باید بلافاصله با افراد بومی جایگزین شوند، حتی اگر این جابه‌جایی نارسایی‌هایی نیز به وجود آورد. به زعم آنان استقلال سیاسی بدون استقلال اداری امکان‌پذیر نبود و از نظر سیاسی در این مرحله هیچ راهی برای هم‌زیستی بین کارشناسان خارجی و بومی در کنار هم وجود نداشت.»

کمبود متخصص بعد از استقلال، و تغییر کادر سیاسی به گونه‌ای دیگر نیز تظاهر می‌کرد. در کشورهایی مثل برمه و اندونزی مدیران و رؤسای که در دوران استعمار به کار اشتغال داشتند، پس از اعلام استقلال چندان زمینه مساعدی برای ادامه کار نمی‌یافتند. آن‌ها به عنوان ابزار کار استعمارگران و دوستانشان به شمار می‌آمدند و تمایلی به ادامه کار آن‌ها احساس نمی‌شد که این خود باعث حذف نیرویی متخصص و بومی می‌شد و مسئله کمبود تخصصی را تشدید می‌کرد. برخی دیگر از کشورهای جهان سوم، وابستگی افراد به طبقه‌ای خاص یا گروه و حزبی معین، جزء شرایط احراز اعلام نشده مشاغل بوده و همین امر باعث می‌شد تا عده بسیاری، که واجد شرایط تخصصی هستند، کنار گذاشته شوند و کمبود متخصص به وجود آید.

فقدان انگیزش کافی برای کارکنان دولتی و عدم جذابیت سازمان‌های اداری نیز از زمره عللی هستند که موجب بازدهی کم نظام اداری جهان سوم می‌شوند. کارکنان غالباً انگیزه و علاقه‌ای به کار ندارند و به علت نبودن سیستم‌های مؤثر ارزش‌یابی، کنترل، حقوق و دستمزد، تشویق و تنبیه، و همچنین وجود این تلقی که سازمان دولتی محلی برای امرار معاش و گذران زندگی است، کم‌کاری و بی‌کاری نیروها رایج، و نهایتاً بازدهی در حدی نازل است.

جایگزینی هدف‌های فردی به جای اهداف عمومی:

در اغلب سازمان‌های اداری جهان سوم مدیران به دنبال تحقق اهداف فردی خود هستند و از امکانات و منابع سازمان برای نیل به اهداف شخصیشان بهره می‌گیرند. حفظ مقام و شغل از عمده‌ترین مسائل هر مدیر است و او در ارتباطات و فعالیت‌هایش بیشترین تلاش را در تحقق این هدف دارد و از نظر وی مسائل سازمانی در درجات بعدی اهمیت قرار دارند. وظایفی چون برنامه ریزی، سازماندهی، کنترل، و نظارت جنبه صوری دارند و اهتمام، در حفظ مسند مدیریت است. امور سازمانی جنبه سیاسی پیدا کرده‌اند و کمتر به مسائل فنی توجه می‌شود. جابه‌جایی هدف‌های فردی و سازمانی مدیران، گاهی به صورت احساس مالکیت بر سازمان و مشاغل آن نیز تظاهر می‌کند، بدین ترتیب که مدیران فکر می‌کنند مشاغل و منابع سازمان جز مایملک آن‌هاست و با نظر و سلیقه، و قضاوت شخصی آن‌ها قابل تقسیم و توزیع است. بهره‌گیری از سازمان‌های اداری برای مقاصد سیاسی و استفاده از آن‌ها به عنوان سکوی پرتاب به شغل بالاتر نیز عارضه‌ای دیگر از جابه‌جایی هدف‌هاست.

نظام ناشایستگی در مدیریت نیروی انسانی:

در نظام شایستگی، هدف آن است که شایسته‌ترین افراد به خدمت سازمان درآیند و طبق ضوابط و مقررات موجود در سازمان بر اساس شایستگی و صلاحیت دقیقاً ارزیابی شوند و در صورت استحقاق، ترفیع و ارتقا یابند. اما در نظام ناشایستگی، سازمان‌ها در انتصاب و ارتقا، پایبند ضوابط و مقررات نیستند و عواملی از قبیل خویشاوندی و آشنایی، توصیه مقامات با نفوذ، وابستگی به مراتب عالی سازمان، و روابط شخصی اساس استخدام قرار می‌گیرند. در چنین شرایطی مدیریت نیروی انسانی در سازمان تابع سلیقه‌های فردی است و از حاکمیت ضابطه‌ها خبری نیست. در نظام ناشایستگی اگر هم بر اجرای مقررات استخدامی تأکید شود، سعی در اجرای ظاهری مقررات شده و به وسیله اعلام شرایط احراز خاص (که تنها در مورد افرادی معین صدق می‌کند) عدم اطلاع عام و به موقع فرصت‌های استخدامی برای همگان، اعمال نظر در مصاحبه‌ها و آزمون‌ها نظرات شخصی در استخدام مؤثر واقع می‌شوند. گذشته از این حتی در مواردی که تمایل واقعی به اجرای نظام شایستگی است، به علت نداشتن ابزارهای آزمون و سنجش مانند تست‌های استاندارد شده یا آزمون‌های معتبر روان‌شناسی و علاقه سنجی، کار استخدام به درستی انجام نمی‌گیرد و نظام شایستگی تحقق نمی‌یابد. نکته دیگری که در این زمینه قابل ذکر است نقش مدارک تحصیلی در استخدام‌هاست؛ در کشورهای جهان سوم مدرک تحصیلی به عنوان پروانه‌ای برای ورود به خدمات دولتی تلقی می‌شود و با توجه به این که در این کشورها غالباً امکانات تحصیلی برای همگان فراهم نیست و تنها افراد متمکن و ساکن شهرهای بزرگ قادرند به تحصیلات عالی بپردازند، این رویه خود مانعی برای جذب افراد شایسته به سازمان‌ها می‌شود و در کار تحقق نظام شایستگی مانع می‌آفریند.

فساد اداری:

یکی از مشکلات نظام اداری جهان سوم، فساد اداری یا نادرستی در انجام امور مالی است. فساد اداری را معمولاً به انحراف از شیوه‌های قانونی انجام وظایف اطلاق کرده‌اند، اما به طور کلی هرگونه استفاده نامشروع از مقام و موقعیت شغلی نوعی فساد به شمار می‌آید. به هر تعبیر فساد مسئله‌ای نیست که خاص کشورهای جهان سوم باشد و در کشورهای راقیه نیز به گونه‌ای مختلف مشاهده می‌شود. در جهان سوم فساد اداری گاهی به صورت پرداخت‌های اندک برای تسهیل اجرای قوانین و تسریع امور به مأموران جزء ظاهر می‌کند و گاهی نیز در رده‌های بالاتر برای فرار از قانون صورت می‌پذیرد. پیچیدگی قوانین و بوروکراسی‌های عریض و طویل، ناآگاهی عامه مردم از حقوق خود در برابر قانون، ضعف ایمان، فقر مادی و عدم هم‌پایی حقوق کارکنان با هزینه‌ها، روحیه فردگرایی و به دنبال راه‌حل‌های ساده و سریع بودن، از زمره دلایلی است که موجب می‌شود رشوه و فساد به عنوان ابزاری برای فرار از این مشکلات کاری متداول شوند و وجود خود را توجیه کنند.

فرهنگ سخنگویی به جای عمل:

در جهان سوم در مورد مسائل، بیشتر سخن گفته می‌شود تا عمل. در مورد آرمان‌ها و ایده‌آل‌ها سخن بسیار رانده می‌شود، اما از عمل خبری نیست، برنامه‌های جامع و کامل طراحی می‌شوند که هرگز به مرحله عمل نمی‌رسند؛ و قوانین و مقرراتی وضع می‌شوند که از آغاز مشخص است هیچ‌گاه به اجرا در نخواهند آمد. یک جامعه‌شناس هندی، این عارضه را در هند این‌گونه توصیف می‌کند:

«انسان هندی در قدرت کلام و سخن راه اغراق می‌پیماید و آن را ابزاری برای حل مسئله و مشکلات می‌داند. سایرین از زبان به عنوان ارتباط و بیان مسائل استفاده می‌کنند، ولی برای هندیان زبان وسیله حل مشکلات است. کوشش، فداکاری، رشادت همه در الفاظ و شعارها به چشم می‌خورند. کمیته‌ها و کمیسیون‌های مختلف برای تهیه گزارش‌ها تشکیل می‌شوند و اعلانات پر طمطراق انتخاباتی انتشار می‌یابند، دولت اطلاعاتیه‌های بلندبالا پخش می‌کند... و همه این‌ها، نه برای آن است که اجرا شوند (چون همه می‌دانند که غیر قابل اجرا هستند) بلکه برای آن است که شاید مسائل را حل کنند و راه حلی برای مشکلات باشند، و بدین ترتیب است که عمل برای حل مشکلات جای خود را به شعار و سخن می‌دهد. به جای آن که افراد سخت بکوشند و کار کنند، شعار سخت‌کوشی سر داده می‌شود، و اغلب امور در

قلب الفاظ زندگی می‌کنند و در دنیای واقعی از آن‌ها خبری نیست. صداقت در کلام ارزشمند است ولی در جامعه بی‌صداقتی شایع است. محبت و صفا ستایش می‌شود، ولی روابط انسان‌ها خالی از احساس و عاطفه است.»

در چنین فضایی، در سازمان‌های اداری نیز فرهنگ سخنگویی جانشین عمل و اقدام، و سخن بسیار و عمل اندک می‌شود. مدیریت به حرفی و لفاظی اطلاق می‌شود و در راه تحقق هدف‌ها چندان التفاتی به فعالیت و تلاش نمی‌شود و مآلاً نظام اداری به صورتی گزافه‌گو بی‌تحرک و عاطل در می‌آید.

مهارت‌گسیختگی بوروکراسی‌ها:

یکی از مشکلات اداری جهان سوم، مهارت‌گسیختگی بوروکراسی‌ها و انباشت بی‌حد قدرت در آن‌هاست. بوروکراسی‌ها و نیروها و منابع و امکانات جامعه را انحصاراً به خود اختصاص داده و به صورت واحدهایی نیرومند و انحصارطلب در جامعه سر می‌افرازند. این سازمان‌های غول‌آسا با به‌کارگیری تخصص‌های فنی، 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 مخدومی جبار در می‌آیند و جامعه را به خدمت خود می‌گیرند. در جهان سوم قدرتی که بتواند بوروکراسی‌ها را کنترل کند و در مواردی لزوم مهار آن‌ها را در دست بگیرد غالباً وجود ندارد و در این خلأ قدرت حاکم است که بوروکراسی‌ها صاحب نفوذی بیش از حد می‌شوند، پا از محدوده فعالیت‌ها و اختیارات خود فراتر می‌گذارند، و از حالت خادم به صورت مخدوم در می‌آیند و نظام اداری را بیمار می‌کنند.

تشکل‌های غیررسمی در سازمان:

فرهنگ مشرق‌زمین آمیخته با دوستی‌ها، علائق و صمیمیت‌های مفرط است و این امر در ایجاد تشکل‌های درون سازمانی غیررسمی تأثیر بسیار داشته است. در نظام اداری جهان سوم، ارتباطات غیررسمی که بین گروه‌های مختلف در سازمان‌ها شکل گرفته‌اند، در بیشتر اوقات به صورت عاملی بازدارنده درآمده و سد راه تحقق اهداف رسمی سازمان شده‌اند. هم‌مذهب بودن، هم‌زبان بودن، هم‌شهری بودن، هم‌مسلک بودن ... باعث شده است که افراد و اعضای سازمان‌ها جایگاه‌های رسمی خود را فراموش و در قالب‌های غیررسمی با هم ارتباط برقرار کنند و سازمانی پیش‌بینی نشده و متمایز با سازمان رسمی به وجود آورند. در کشورهایی که تنوع و گوناگونی نژاد، مذهب، فرهنگ، و زبان وجود دارد تشکل‌های غیررسمی در سازمان‌ها بیشتر و قوی‌تر بوده‌اند. سازمان‌های غیررسمی و شبکه‌های ارتباطی پیش‌بینی نشده در دل سازمان‌های رسمی به وجود آمده و سازمان را به عنوان پوششی برای اهداف و مقاصد خود به کار می‌گیرند. این گروه‌ها برای خود اهدافی را معین می‌کنند که اغلب با اهداف سازمان رسمی منطبق نیستند و در این جاست که سازمان‌های غیررسمی به صورت یک مانع در راه نظام اداری عمل می‌کنند و مدیریت‌ها را در تحقق اهداف سازمان دچار مشکل می‌سازند.

روحیه تقدیرگرایی:

یکی از ویژگی‌های فرهنگی برخی ملل در جهان سوم تقدیرگرایی و اعتقاد به سرنوشت محتوم است که روحیه‌ای انفعالی است و در راه انجام وظایف مختلف مدیریت مشکل ایجاد می‌کند. به عنوان مثال کسی که معتقد است سرنوشت انسان هر چه باشد همان رخ خواهد داد، لزومی به تحرک و تلاش نمی‌بیند و با حالتی رخوت زده در انتظار وقوع حوادث می‌ماند، چنین فردی سعی در ایجاد تحول و تغییر، بهبود و اصلاح، و توسعه و پیشرفت ندارد و برنامه‌ریزی را کاری عبث و بی‌فایده می‌پندارد، زیرا هر آنچه باید بشود خواهد شد و با برنامه‌ریزی نمی‌توانیم آینده را دگرگون سازیم. با چنین تلقی از آینده، انگیزه تعالی و کمال‌طلبی نیز دچار وقفه و رکود می‌شود و افراد به وضع موجود بسنده می‌کنند و به آنچه رخ می‌دهد رضایت می‌دهند. روحیه تقدیرگرایی با چنین تظاهراتی در برخی کشورهای جهان سوم، راه پیشرفت و توفیق نظام اداری را سد کرده و تحقق اهداف توسعه ملل مذکور را با مشکل مواجه ساخته است.