

اصلاح اداری در کشورهای

در حال توسعه؛

دیدگاهی تطبیقی<sup>۱</sup>

عباس نوریان

است، می‌باشد. بررسی حاضر در سطحی عمیق‌تر (هر چند بطور آزمایشی) این نظریه معروف را که اظهار می‌دارد: "نظریه های غربی درباره مشکلات و اوضاع کشورهای در حال توسعه فاقد اعتبار، محدود، یا غیر عملی است" به آزمایش خواهد گذاشت.<sup>۵</sup> همچنین در این بررسی، برخی شواهد و مدارک مقدماتی، درباره مسائل و موضوعات به ظاهر متناقضی که نشان می‌دهند: "تکامل تئوریک در کشورهای در حال توسعه در حال حرکت به سوی موقعیتی مستقل است"، و احتمالاً "در حال قرابت و نزدیکی با دانش اداری کشورهای در حال توسعه برای تشکیل یک تجربه جهانی است، نیز مورد ارزیابی قرار خواهد گرفت. کشورهایی که در این بررسی مورد توجه می‌باشند عبارتند از: عراق، اردن، مراکش، عربستان سعودی، سودان، سوریه و یمن شمالی. این کشورها از اعضای اتحادیه عرب بوده، در سومین کنفرانس پان عرب که در خصوص مدیریت توسعه (ریاض، مراکش، نوامبر ۱۹۸۴)<sup>۶</sup> برگزار شده بود، شرکت داشتند.

هر کشور، گزارشی رسمی متضمن تلاشها، استراتژیها و اهداف اصلاح اداری که از چنین اصلاحاتی انتظار می‌رود را به کنفرانس ارائه داد. این بررسی، تجزیه و تحلیلی از محتوای این بیانیتهای رسمی، که منابعی استثنایی از اطلاعات کاربردی جمع‌آوری شده بوسیله متخصصین و کارشناسان دولتی هر کشور به شمار می‌رود را ارائه خواهد داد. دستیابی به چنین گزارشهایی "موقعیت نادری را برای مطالعه اهداف، ارزشها و روشهای اجرایی این کشورها در برخورد با مساله اساسی بهبود عملکرد اداری، فراهم ساخته است."

در این بحث، اصلاح اداری به مثابه خط مشی و اقدامی سنجیده برای تغییر ساختارها، فرایندها و رفتار سازمانی، به منظور بهبود توان و ظرفیت اداری برای عملکرد موثر و کارآ، تلقی شده است. مزیت این تعریف در مقایسه با نگرشی که اصلاح اداری را "اجبار و اغوی مصنوعی تغییر شکل اداری بر علیه مقاومت" تعریف کرده، در جنبه عملیاتی آن می‌باشد. اصلاحات اساسی، معمولاً "بوسیله مراجع قانونی سیستم، (اعم از اینکه بوسیله تاثیرات درون سازمانی یا فشارهای بیرونی محیطی تحریک شده باشد) اعمال می‌گردد. واژه‌های

اصلاح اداری یک خواسته فراگیر و ادعای همه شمول، رجوع معاصر به شمار می‌آید، ولی برای دستیابی به ستراتیجهایی که قابلیت کاربرد عمومی برای نیل به بنین اصلاحاتی را داشته باشند، راهی طولانی در پیش است. بررسی حاضر در صدد یافتن نگرشها و استراتژیهای مناسبی است که برخی از کشورهای در حال توسعه برای ایجاد تواناییهای اداری تبیین و تعقیب کرده اند. تجزیه تحلیل حاضر با استفاده از گزارشهای رسمی هفت کشور در حال توسعه، جنبه‌های مشترک تلاشها و اقدامات انجام داده در زمینه اصلاح اداری را مشخص ساخته، استراتژیهای پیشنهادی برای تحقق امر اصلاح اداری را مقایسه کرده، لگوهای مشترک در میان اوضاع متغیر هر کشور را مشخص خواهد ساخت.

محور این بررسی، با نگرشهایی که چهارچوب مفهومی از پیش ساخته‌ای را مبنای ارزشیابی شرایط باری و اهداف فرضی آینده قرار می‌دهند، تفاوت دارد.<sup>۲</sup> بین تجزیه و تحلیل، در جستجوی درک عمیق تری از اقیتهای نهفته در آثار مکتوب درباره کشورهای در حال توسعه توسعه، که از سازگاری و ثبات نسبی برخوردار

دیگری ( نظیر " توسعه " یا " تغییر " ) نیز علاوه بر " اصلاح " به کار برده می شوند، بدون آنکه آغاز یک مفهوم و پایان مفهوم دیگر، مشخص و تفکیک شده باشد. " چاپمن و گرینوی<sup>۱۱</sup> " معتقدند که اصلاح اداری بعضاً " با تغییر، توسعه و تکامل اداری تداخل یا نقطه مشترک دارد، چراکه به نظر می رسد امکان تفکیک وجدایی آنها به شکل سودمند امکان پذیر نمی باشد. در این تجزیه و تحلیل " توسعه یا بهبود اداری " و " اصلاح اداری " مترادف گرفته شده اند، هرچند که شاید بتوان در زمینه های مختلف، تمایزاتی منطقی بین آنها قائل شد.

لازم به ذکر است که این تجزیه و تحلیل در صدد ارائه دیدگاه جامعی درباره اصلاح اداری نیست و همچنین ادعا ندارد که کلیه عوامل موثر در این فرایند را مورد توجه قرار داده است. یک نگرش جامع در این مورد، ضرورتاً باید مشخص سازد که چه کسی برنامه اصلاح را تعیین کرده و چه کسی اولویت های آن را مشخص می سازد. این نگرش همچنین باید به مسائل مربوط به مشروعیت و قانونی بودن اصلاح، استراتژیها، و ابزار اجرا، ارزیابی پیشرفت کار، بازخورد و بررسی مجدد نیز پاسخ دهد.

گزارشهایی که در این بررسی مورد استفاده قرار گرفته، اطلاعات و داده های لازم برای پاسخگویی به کلیه سوالات مرتبط با اصلاح اداری را در بر ندارد و از چهارچوب مشترکی نیز تبعیت نمی کند. برای تنظیم داده های این گزارشات به شکلی منطقی و بهم فشرده، سه مرحله عمده اصلاح که در این گزارشها نیز بدانها اشاره شده است ( البته تاکید بر هر یک از مراحل در گزارشهای مختلف درجات متفاوتی از پیچیدگی را به همراه دارند )، مد نظر قرار گرفته است.

## ۱- مرحله تشخیص<sup>۱۲</sup>

در این مرحله مقدماتی، شرایط و موقعیتهای اداری نیازمند اصلاح مشخص می گردند. این فرایند بنیادین، اهداف مشخص عملیاتی اصلاح اداری که هدایتگر استراتژیها و روشهای اجرایی متناسب اصلاح می باشند را مشخص می سازد. جدول شماره ۱، خلاصه ای از نیازها و مشکلات اداری را که در گزارش هر کشور تبیین گردیده ارائه می دهد.

## جدول شماره ۱: تشخیص نارساییهای اداری در کشورهای منتخب

نام کشور	تشخیصها
----------	---------

عراق بسیاری از مشکلات سازمانی و اداری.

نظیر فقدان سیاستها و خط مشیهای مشخص و عادلانه، واگذاری مسئولیتهای متضاد، دوباره کاری، و فقدان استانداردهای عملکرد، بعنوان نارساییهای بهارث رسیده از رژیم گذشته، گزارش شده است. فقدان فلسفه، تعریف روشهای مشخص در خصوص بهبود اداری؛ خروج از خدمت شدید کارکنان برجسته و کیفی دولت؛

عراق

فقدان استانداردهای عملکرد؛

بهره وری پایین و فقدان تعهد؛

افزایش پیچیدگی روشهای انجام کار.

ضرورت بهبود عملکرد بوروکراتیک،

حرفه گرایی و اخلاقیات؛

نیاز به توسعه برخورد با زوآزاد با مردم؛

ضرورت بهبود پرداخت و انگیزشهای

کارکنان کشوری؛

مشکلات ناشی از کمبود منابع اقتصادی و

برخوردهای درونی بوروکراسی.

عربستان سعودی دوباره کاری و فقدان هماهنگی؛

روشهای پیچیده و طولانی؛

فقدان معیار مشخص برای استفاده موثر

از کارکنان؛

تقاضای بسیار زیاد برای جذب افراد به

عنوان کارکنان دولت؛

کاهش از حد؛

مقاومت در مقابل تغییر؛

نارسایی آموزشی فنی در زمینه های

تعمیر و نگهداری و مهندسی؛

تاثیرات منفی عادات و هنجارهای خاص

فرهنگی؛

فقدان رهبران اداری آموزش دیده؛

اردن

مراکش

نام کشور	تشخیص ها
----------	----------

سودان	فرایند کند و بطنی در امر تصمیم‌گیری؛ بهره‌وری کم؛ ساختارهای سازمانی متورم؛ تورم نیروی انسانی؛ نارسایی رهبری اداری؛ قوانین و مقررات متضاد و متناقض؛ ساختارهای سازمانی نامناسب؛ آموزش محدود و کارکنان فاقد آموزش و غیرماهر؛ مهاجرت افراد با استعداد؛ منابع مالی محدود؛ قوانین و مقررات مهجور و کهنه؛ تمرکزگرایی؛ ناتوانی ساختار اداری در درک و تعبیر و تفسیر تصمیمات سیاسی؛
یمن (شمالی)	منابع محدود و اهداف جاه طلبانه توسعه؛ فقدان کارکنان آموزش دیده؛ حقوق و مزایای کم؛ ضرورت بهبود مرجع آوری، طبقه‌بندی و ذخیره اطلاعات؛ ضرورت ساده نمودن مراحل انجام کار؛

يك چنین لیستی از نارساییهای اداری بیشتر شبیه به لیست لباسشویی<sup>۱۳</sup> است تا الگوی پیوسته‌ای که امکان تفسیر و تحلیل آن وجود داشته باشد. با وجود این، از همین لیست نیز می‌توان ویژگی‌ها و خصوصیات مشترک را تشخیص داد. آنچه که عدم حضور آن در گزارش کلیه کشورها مشهود است، داده‌های عینی قابل اندازه‌گیری ناشی از فنون روش شناختی قیاسی اطمینان، و بعبارتی فرایندی که بتوان نیازها را از ریابی نمود، می‌باشد. اکثر گزارشها، نیازها و مشکلات را بطور مجرد مورد بررسی قرار داده و آنها را از عناصر محیطی دائما " در حال تغییر، منفک نموده‌اند. کلیه موارد، بیانگر بهره‌وری پایین و کم کارکنان دولت،

یعنی مشکلی کاملاً " جهانی و همه شمول است. گزارش کشورهاییانگر نارساییهای بسیار دیگری است که مختص يك یا بیشتر کشورهاست. گزارش اردن فاقد فلسفه اصلاح و روشهای مشخص نیل بدان است. گزارش عراق بر احتی مشکلات اداری خود را به ارث رسیده از دوران قبل از انقلاب که در سال ۱۹۵۸ به پایان رسید، عنوان می‌دارد. عربستان سعودی، سودان، یمن و سوریه، کمبود کارکنان مستعد و آموزش دیده، بویژه در سطح رهبری را متذکر می‌شوند. از دیگر مشکلات مشترک و مزمن می‌توان از قوانین مهجور و متروک، روشهای پیچیده تمرکزگرایی بیش از حد، و ساختارهای سازمانی نامناسب نام برد. آنچه در هیچ گزارشی - به استثنای گزارش مراکش بدان توجه نشده، اشاره مشخص به نظریه کلی تخصص‌گرایی و تبعات اخلاقی آن، و مسئولیت و حساسیت داشتن نسبت به نیازها و تقاضاهای عمومی است.

محققان خارجی نیز بطور مستقل در مورد نارساییهای اداری این کشورها به نتایج مشابهی دست یافته‌اند. بعنوان نمونه ال - ترایفی (۱۹۸۰)<sup>۱۴</sup>، تاکید بیش از حد بر ارشدیت در ارتقاء سیاستها و عملکردهای خدمات کشوری سودان و فقدان استانداردهای یکپارچه برای انجام وظایف را مورد تاکید قرار می‌دهد. مشکل اشتغال بیش از حد (تورم کارکنان) در دولت عربستان سعودی، در نتیجه سیاست توزیع ثروت نفت از طریق حقوق و دستمزد بین پستهای تصنعی در بوروکراسی، از مسائلی است که بوسیله چاپمن (۱۹۷۴)<sup>۱۵</sup> و آتمن (۱۹۷۹)<sup>۱۶</sup> خاطر نشان گردیده. تمرکز قدرت بیش از حد در بخش دولتی از مسائلی است که در مورد عراق (جواد، ۱۹۸۱)<sup>۱۷</sup> و سوریه (مرادو ال ایوبی، ۱۹۸۳)<sup>۱۸</sup> بیان شده است.

## ۲- توسعه و بهبود استراتژیها

تشخیص و تبیین نارساییهای اداری يك سیستم دولتی، فرایندی مقدماتی برای تبیین استراتژیهای مناسبی که نشاندهنده جهتگیری کلی خط مشی دولت در راستای حل این نارساییها، می‌باشد، قلمداد می‌گردد. استراتژی‌هایی که بوسیله کشورهای مورد بررسی برای حل مشکلات اداری مربوط تدوین گردیده، در جدول شماره ۲ خلاصه شده است:

## جدول شماره ۲: استراتژیهای اصلاح اداری در کشورهای

منتخب

نام کشور	استراتژی
عراق	استفاده از دانشگاهها و دیگر موسسات توسعه‌ای؛ بهره‌گیری از برنامه ریزی نیروی انسانی؛ استفاده از تجزیه تحلیل‌های "تشکیلات و روشها" .
اردن	تلفیق برنامه بهبود اداری با برنامه توسعه ملی؛ ایجاد سازمانی در سطح کابینه برای آغاز و تصویب اصلاح؛ استفاده از برنامه ریزی نیروی انسانی؛
مراکش	بهبود منابع انسانی؛ بهبود و پیشرفت در تشکیلات و روشها؛ حساسیت نسبت به ملاحظات شهروندان؛ تجدید سازمان واحدهای محلی .
عربستان سعودی	تلفیق بهبود اداری در برنامه‌های توسعه ملی؛ استفاده از موسسات توسعه‌ای؛ تکیه بر کمیته‌های سطح بالا برای تجدید سازمان اداری .
سودان	بهبود منابع انسانی؛ استفاده از موسسات توسعه‌ای؛ عدم تمرکز مراجع محلی .
سوریه	تلفیق برنامه اصلاح اداری با برنامه توسعه ملی؛ ایجاد یک دپارتمان در زمینه تشکیلات و مدیریت در دفتر نخست وزیر؛ ایجاد مرکزی برای امور اداری و بهره‌وری .
یمن (شمالی)	بهبود منابع انسانی؛ استفاده از تجزیه و تحلیل‌های "تشکیلات و روشها"؛ حمایت از مطالعات تجربی در زمینه مشکلات مدیریت .

جدول شماره ۲، مبین آن است که استراتژیهای اساسی اصلاح اداری در کشورهای تحت بررسی عمدتاً " ثابت و مشابه‌اند . بهبود منابع انسانی و برنامه ریزی انسانی از جمله اقداماتی است که مورد توجه کلیه دولتها قرار گرفته است . قلمداد کردن اصلاح اداری به عنوان بخشی از تلاشهای جامع ملی در زمینه توسعه که در اردن، عربستان سعودی و سوریه مشاهده می‌گردد، برای اعتراضاتی که بر علیه سکوت برنامه‌های ملی در زمینه اصلاح اداری به پا خواسته، یک پیروزی به شمار می‌آید . تکیه بر سازمانهای توسعه‌ای، از جمله دانشگاهها، نشان‌دهنده آگاهی روبه رشد محافل رسمی در نیاز به منابع تخصصی تر، کاردان تر و منعطف تر برای یافتن راه‌حلهای مناسب در زمینه مشکلات اجتماعی، می‌باشد . موسسات آموزش مدیریت دولتی در هر یک از کشورهای عربی، با عناوین و مسئولیتهای متفاوت فعالیت دارند که از آن جمله می‌توان از مرکز ملی مشاوره و مدیریت عراق، آکادمی مدیریت دولتی سودان، و مدرسه ملی مدیریت مراکش نام برد .

### ۳- ابزار اجرایی

تبیین مشکلات اداری و تنظیم استراتژیهای کلی، الزاماً " اجرای اصلاحات را به دنبال نخواهد داشت . از این رو اقدامات اجرایی و عملیاتی مناسب برای تحقق اهداف مقرر، ضروری و اساسی می‌باشند . هر کشور ابزار اجرایی خاصی را برای تحقق اهداف اصلاح اداری و نظارت بر آن به کار می‌گیرد (نگاه شود به جدول شماره ۳) . ضمناً " تفکیک ابزار عمل از استراتژی، از نظر تئوریک مناسب و مفید است؛ هرچند که این جدایی در عمل امکان پذیر نمی‌باشد . در لوای سرفصل ابزار اجرایی، فنون، ساختارها و فرایندهای متنوع و متعددی مطرح می‌شوند که در تحقق و اجرای استراتژی اصلاح مورد استفاده قرار می‌گیرند . با وجود این، دستیابی به این ابزار نباید با موفقیت آنها مترادف گرفته شود .

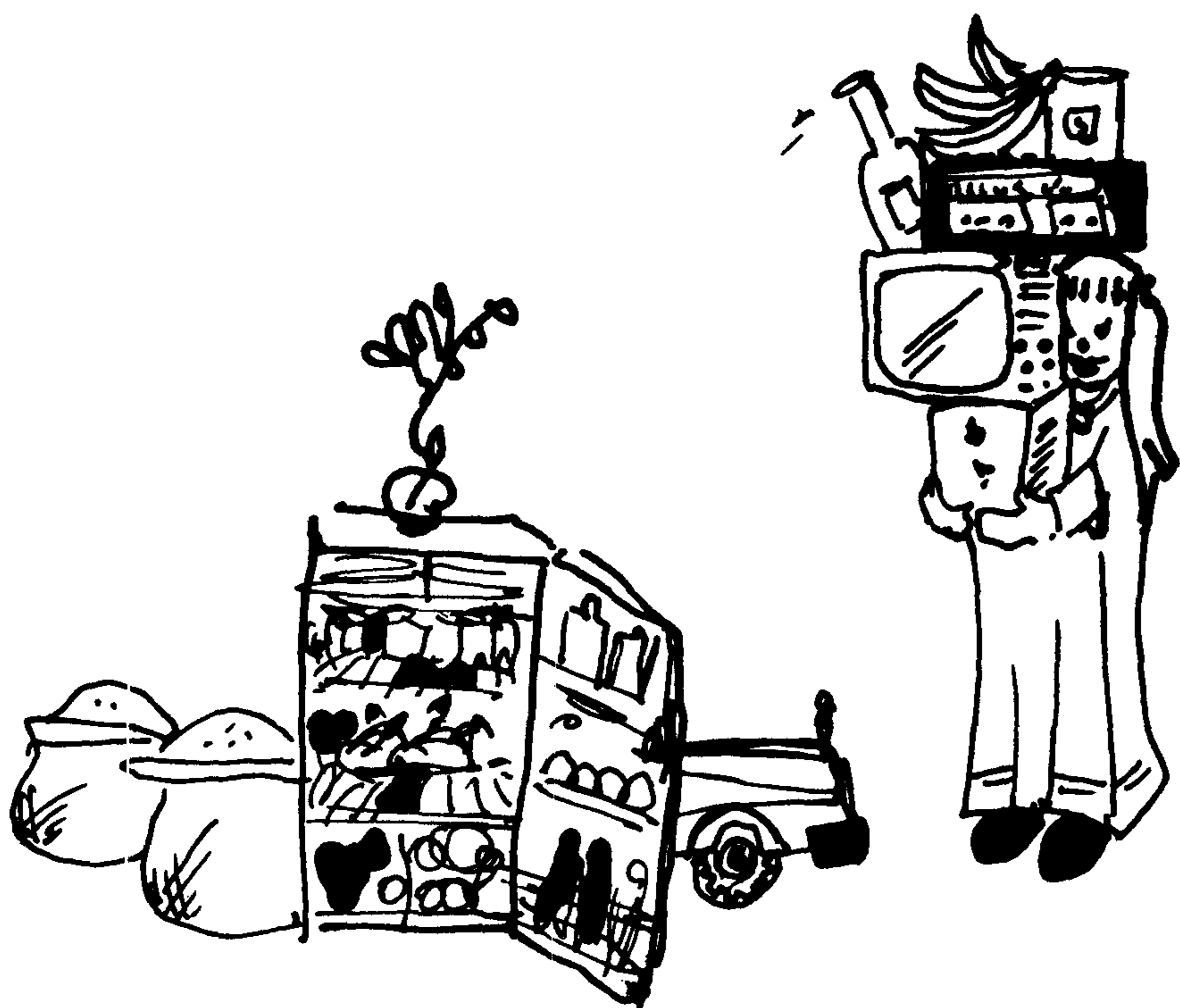
جدول شماره ۳: ابزار اجرای اصلاح اداری در کشورهای منتخب

نام کشور	ابزار اجرایی
----------	--------------

تجزیه و تحلیل هزینه، تعمیر و نگهداری و غیره؛  
 تاکید بر آموزش، تحقیقات اداری و بهره-  
 گیری از اداره مرکزی آمار؛  
 استفاده از شوراهای سطح عالی برای هماهنگی  
 وظیفه‌ای و بهبود سیاستها و خط مشیها.  
 یمن (شمالی) تاکید بر سیستم شایستگی در خدمات کشوری  
 و ایجاد تغییراتی در وظایف پرسنلی مندرج  
 در شرح مشاغل، انتصاب، انتخاب و غیره؛  
 بهبود در پرداختها، انگیزشها و معیار-  
 های کارآیی در خدمات کشوری؛  
 تشویق به آموزش، تحقیق و تجزیه و تحلیل  
 تکیه بر موسسه آموزش مدیریت دولتی؛ دفتر  
 خدمات کشوری.

عدم سازگاری روش و هدف

در طی ۲۵ سال گذشته، بخش دولتی کشورهای عربی  
 با تقاضاها و الزامات بی سابقه‌ای برای عرضه کالاها  
 و خدمات مواجه گشته، که این امر به توسعه قابل توجه  
 ساختهای اداری این کشورها منجر گردیده است.<sup>۱۹</sup> با وجود  
 این، ساختار و تشکیلات دستگاههای دولتی بانیاذهای  
 ناشی از برنامه‌های توسعه و نیازهای فزاینده در زمینه



نام کشور	ابزار اجرایی
----------	--------------

عراق استفاده مؤثر از کارشناسان، بررسی نیازهای  
 پرسنلی سازمانها، ایجاد مراکز تحقیقاتی  
 در دانشگاهها و بررسی برنامه‌های تحصیلی  
 مدارس (آموزش و پرورش)؛  
 ایجاد تغییر در قوانین و مقررات خدمات  
 کشوری، آموزش، و ایجاد تغییر در  
 حسابداری و نظارت های مالی.  
 اردن ایجاد تغییراتی در قوانین خدمات کشوری  
 و روشهای حسابداری و نظارت مالی؛  
 استفاده از کامپیوتر در اجرای امور؛  
 ایجاد " کمیته پادشاهی اصلاح اداری " در  
 سال ۱۹۸۴ به ریاست نخست وزیر؛  
 استفاده از کنفرانسها، کارگاهها و جلسات  
 گروهی.

مراکش ایجاد بهبود در پرداختها و انگیزشها، عدم  
 تمرکز، اعمال کنترلهای مالی، تاکید  
 بر استانداردهای تخصصی و اخلاقی ممتازتر،  
 و بهبود در عملیات و روشهای انجام کار.  
 عربستان سعودی ایجاد: کمیته اصلاح اداری (۱۹۶۳)،  
 اداره مرکزی تشکیلات و روشها (۱۹۶۴)،  
 موسسه آموزش مدیریت دولتی، شورای  
 خدمات کشوری و کمیته آموزش مستخدمین  
 کشوری؛  
 استفاده از تکنولوژی مدرن نظیر کامپیوتر  
 و میکروفیلم در سازمانها.

سودان آموزش، ساده کردن روشهای انجام کار،  
 اقداماتی در راستای افزایش اثربخشی و  
 کارآیی؛  
 تکیه بر آکادمی علوم اداری و دانشگاهها؛  
 تدوین قوانین جدیدی درباره امور پرسنلی  
 و تاکید بر امر بازسازی و کنترل؛  
 تدوین ضوابط جدید مالی، حسابداری،  
 سوریه

خدمات عمومی سنخیت ندارند. در واقع، ناتوانی اداری بخش عمومی، بعنوان مهمترین عامل مسئول شکاف بین قول و عمل کشورهای عربی در زمینه توسعه، شناخته شده است.<sup>۲۰</sup> سازمان علوم اداری عرب،<sup>۲۱</sup> علیرغم تلاشهای انجام شده در راستای بهبود عملکرد اداری در طی دودهمه اخیر، پیش بینی می‌کند که شکاف بین ظرفیت و توان واقعی مور نیاز اداری برای اجرای برنامه‌های ملی بیش از پیش افزایش یابد.<sup>۲۲</sup>

الگوی اصلاح اداری در هفت کشور منتخب، علیرغم تفاوت‌های موجود در عوامل اجتماعی، اقتصادی و سیاسی این کشورها، دارای نقاط مشترک فراوانی است.<sup>۲۳</sup> در هیچ یک از این کشورها، مساله به مفهوم درآوردن مشکلات اداری بعنوان امری مستقل دیده نمی‌شود. همچنین ما نتوانستیم هیچ راه حل منحصر به فرد یا ابداعی برای حل مشکلات مطروحه بیابیم. نگاهی دقیقتر به تعریف نیازها، استراتژیها و تصمیم‌های اتخاذ شده مبین ناسازگاری و عدم تطبیق ابزار اصلاح، و اهداف و انتظارات مورد ادعا است.

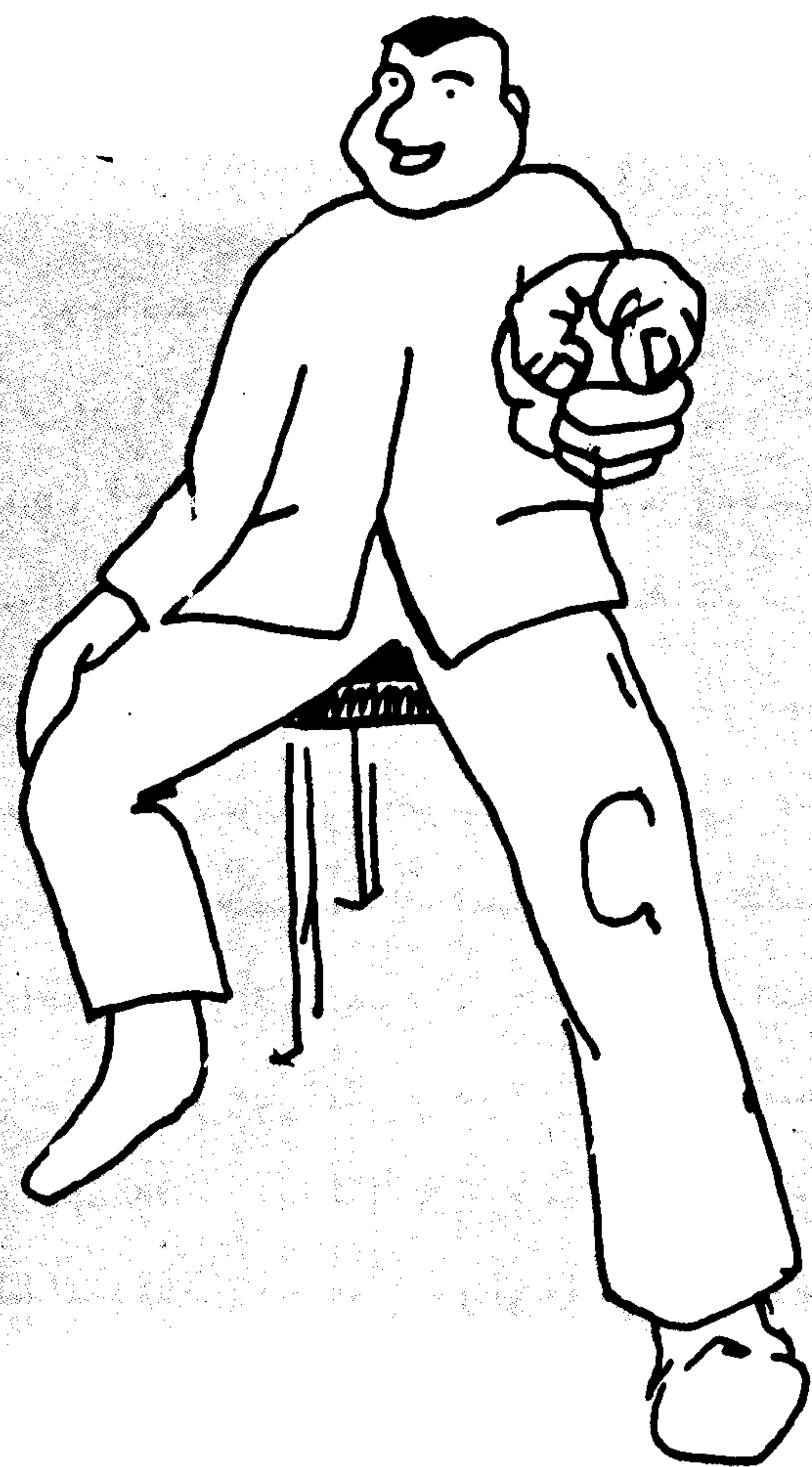
این ناسازگاریها، نتیجه فرضیات مطرح شده از سوی اصلاحگران و سیاستگذاران این کشورها و همچنین مبین عدم توجه به ملاحظات محیطی و موقعیتی است. بوروکراسی، اساساً، در تعامل با محیط بزرگتر خود است و یک پدیده مستقل و بدون ارتباط نمی‌باشد. عوامل محیطی، احساسات و نیات، کنترل‌های اجتماعی و ارزشها و هنجارها را که مجموعاً "سیستم سیاسی محیط بر بوروکراسی را شکل می‌دهند، متاثر می‌سازند. بنابراین، این "بررسی جامع اصلاح اداری نمی‌تواند جدا از بسیاری فشارهای سیاسی و اجتماعی که با اصلاح در تعامل بوده و محرک تغییرات خاصی می‌باشند، صورت‌پذیرد."<sup>۲۵</sup> در کشورهای عربی، منشاء رفتار اداری ناشی از سنن اجتماعی و فرهنگی مشترکی است، مع‌هذا فرهنگ مجموعه‌ای از خصوصیات است که یک جامعه یا گروهی از مردم را مشخص و متمایز ساخته، و دامنه آن افکار و ایده‌های مجرد تا فعالیتها و مصنوعات قابل لمس را شامل می‌گردد. برخی از این خصوصیات فرهنگی، منحصر به فرد می‌باشند. حال آنکه برخی دیگر در کلیه جوامع بشری مشترکند. از این رو، بررسی و اندازه‌گیری تاثیر

ارزشهای فرهنگی یا مذهبی بر تشکیلات و مدیریت جوامع، با توجه به کانون این بررسی، امری است بس دشوار، این مشکل زمانی که تجزیه و تحلیل مبتنی بر سنن فرهنگی و تاثیرات مذهبی و تظاهرات و تاثیرات واقعی آنها باشد، بسیار مشکل تر خواهد شد.

دین غالب در کلیه کشورهای منتخب، اسلام است با وجود این اسلام در کشورهای مورد بررسی در این مقاله به شکل یکنواخت و یکسان اعمال نشده است.

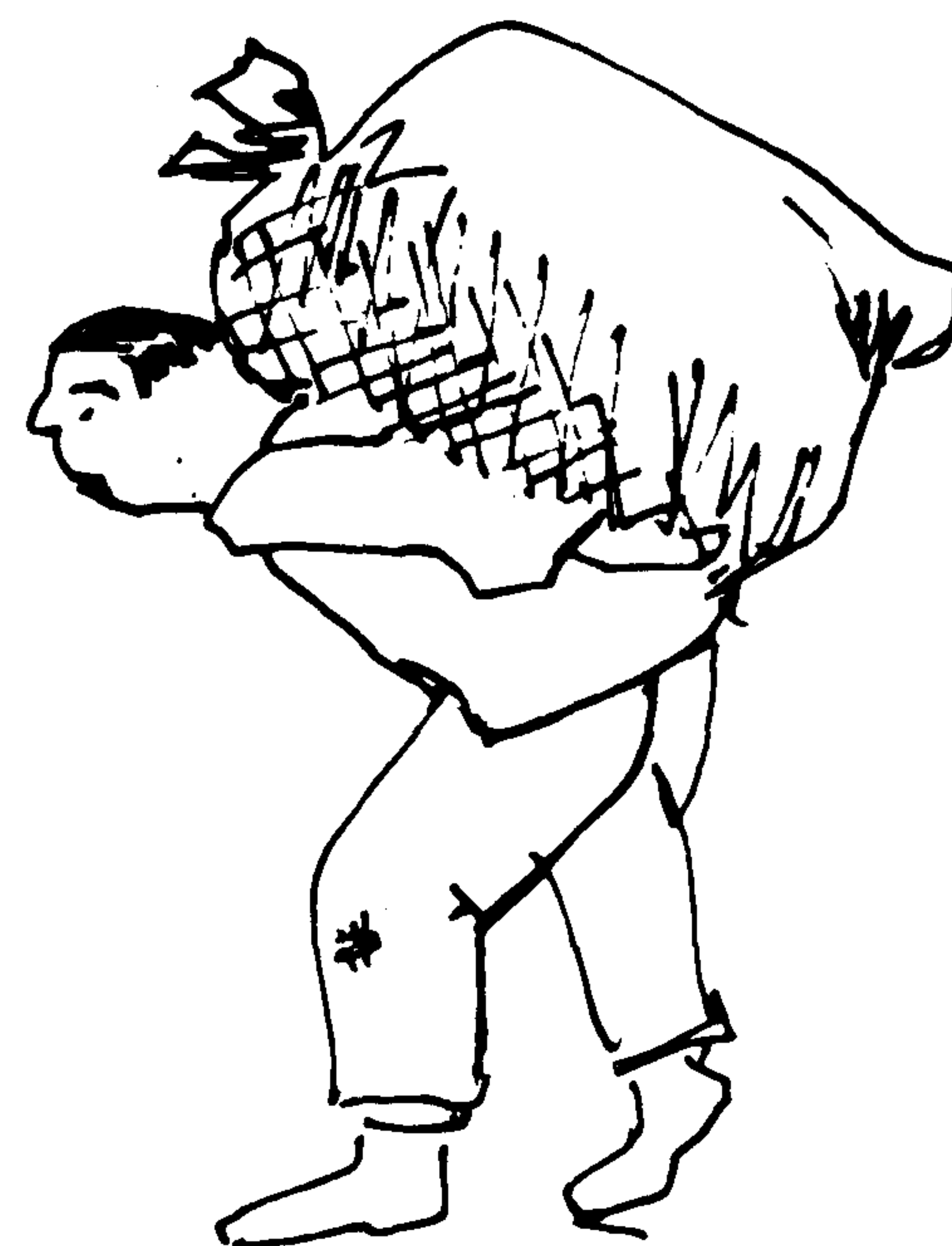
"نکیب" و "پالمر"<sup>۲۶</sup>، ناتوانی بوروکراسیهای خاورمیانه را در ایفای نقشی قویتر در بهبود اوضاع ناظر بر مستخدمین کشوری، و ناتوانی آنها را در فارغ کردن خود از ارزشهای اجتماعی حاکم، مورد سرزنش قرار می‌دهند. آنها، بوروکراسی کشورهای عربی را با ویژگی دلبستگی و علاقه به مرام یا عقیده‌ای مشترک<sup>۲۷</sup> اینکه در این کشورها، نیازهای خانوادگی، قبیله‌ای و فرقه‌ای بر نیازهای دولت و کشور اولویت دارد. مشخص می‌سازند. این دیدگاههای محدود، مقاومت‌هایی را در مقابل ابداع و تغییر موجب می‌گردد که نمونه آنرا در سرکوب جنبش‌هایی که در راستای کسب برابری و عدالت اجتماعی بیشتر در تصمیم‌گیری بوروکراتیک هستند، مشاهده می‌کنیم.

بطور خلاصه، تنش‌ها و هیجانات بنیادی و عدم تعادل‌های جدی در جامعه عرب، ناشی از ناسازگاری تاثیرات محدودکننده فرهنگی و مذهبی با فرهنگ در حال تغییر و مدرنیزه ای است که تجلی آن را در ابعاد مختلف می‌توان مشاهده کرد. امروزه، دیگر مساله "تجاوز و تعدی غربی"<sup>۲۸</sup>، به مانند سابق مطرح نمی‌باشد. حنیفی<sup>۲۹</sup> برای این عقیده است که امروزه، مساله "غرب‌گرایی و غربی کردن" چندان مورد توجه نیست، بلکه مساله مهم "مدرنیزه کردن" از طریق اصلاحات بنیادین است که توجه‌ها را به خود معطوف داشته است. پرکردن شکاف بین این فشارهای محیطی (مذهبی و غیرمذهبی)، تا به این لحظه ممکن نشده است. دانشجویان مدیسیست و توسعه در کشورهای عربی در زمینه برقرار کردن آشتی و رفع این ناسازگاریها و تناقضها، بهره‌گیری از فرایندهای منطقی مبتنی بر اصول روش علمی و بنانه‌سازان مسائل برشالوده فرهنگ عربی و اسلامی، تاکنون

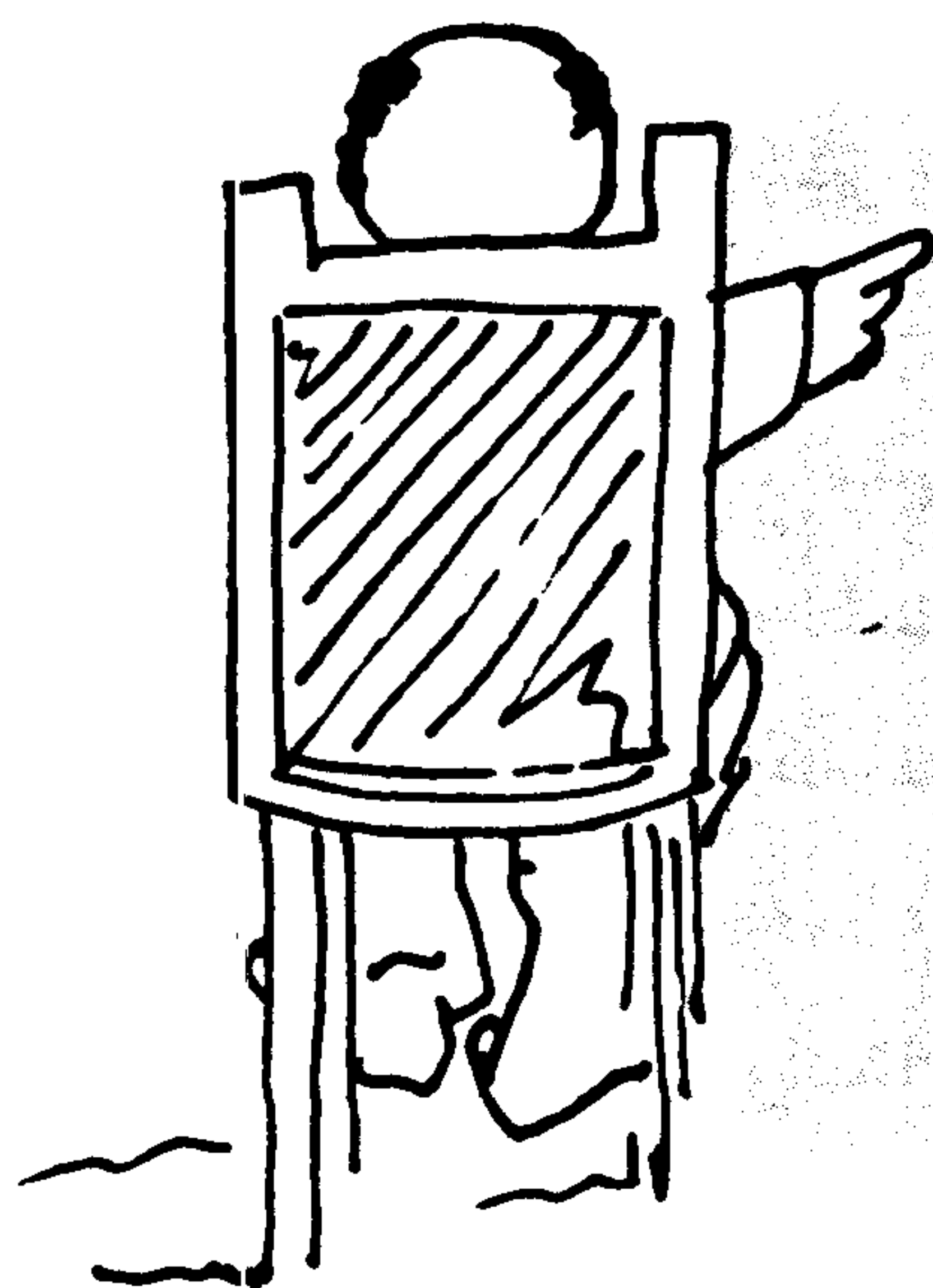


خلاقیتی از خود نشان نداده اند. از دیگر سو، سیستم بوروکراتیک، با سیستم سیاسی، ارتباط بسیار نزدیکی دارد و خصوصیات مشترکی در آنها دیده می شود. از این رو در آثار مدیریت تطبیقی و توسعه، بوروکراسی بعنوان عامل و نماینده دولت قلمداد می شود. "هدی"<sup>۳۰</sup>، موافقت خود را در این زمینه، با بیان این جمله اظهار می دارد؛ "چنین انتظار می رود که بوروکراسی در سطح جهانی بگونه ای طراحی گردد و شکل گیرد که به شکل موثر و فارغ از چهارچوب سلسله مراتبی، در خدمت واضعین خط-مشی (رهبران جامعه) قرار گیرد."<sup>۳۱</sup>

با این حال، توافق نسبت به مفهوم ارتباطات سیاسی-اداری، با مطرح شدن تنوع این ارتباطات، مخدوش شده و از بین می رود. این تنوع و اختلاف گزینه‌هایی بیشتر از آنچه که از سوی مدل‌های رقیب سیستم‌های کمونیستی و غربی عرضه گردیده، شامل می شود. همان گونه که فاینسود اظهار می دارد: "بوروکراسی‌ها را



می توان به طرق مختلف طبقه بندی کرد، و طرح طبقه بندی بستگی به آن دارد که چه جنبه‌هایی از رفتار بوروکراتیک برجسته شده و یا مورد مقایسه قرار گیرد.<sup>۳۲</sup> در واقع، وی پنج نوع بوروکراسی را مشخص می سازد: بوروکراسی مبتنی بر آرای مردم، بوروکراسی مبتنی بر حزب دولتی، بوروکراسی نظامی، بوروکراسی مبتنی بر تفوق حاکمان و بوروکراسی سلطه و استبداد. اولین و آخرین نوع بوروکراسی، در هفت کشور مورد بررسی در این مقاله، قابلیت کاربرد ندارند. بوروکراسی مبتنی بر آرای مردم مستلزم وجود احزاب سیاسی مختلف و رقیب است که این امر در کشورهای منتخب این بررسی دیده نمی شود. بوروکراسی سلطه بر فرض وجود رهبری سیاسی اعتباری (اسمی)، نظیر آنچه در دوران استعمار مشاهده می شد، استوار است.



در نتیجه، هفت کشور عرب مورد بررسی را می توان بر اساس سه شکل باقی مانده بوروکراسی، یعنی بوروکراسی‌های مبتنی بر حزب دولتی، و تفوق حاکمان، طبقه بندی نمود. در سوریه و عراق را که حزب بعث با کمک ارتش در آن کشورها حاکمیت را بر عهده دارد، می توان سیستمی تک حزبی و نظامی قلمداد کرد. سودان با توجه به تاریخ بعد از استقلال این کشور، با فرم نظامی تطبیق دارد. بوروکراسی دیگر کشورها، با فرم "تفوق حاکمان" که در آن بوروکراسی، به مثابه ابزار شخصی حاکمان تلقی می شود، و وی آن را برای اعمال کنترل و تحمیل اهداف خود بر مردم مورد استفاده قرار می دهد، نزدیکی بیشتری دارد.<sup>۳۳</sup>

در هفت کشور مورد بحث، بوروکراسی، در مسائل عمده‌ای که برای بقای رژیم، اهمیت دارد، تملق گوی رهبری سیاسی کاملاً در خدمت وی می باشد. با انحراف



می‌یابد. برنامه‌های آموزشی، که در بسیاری از موارد به فرصتهایی برای بوروکراتها جهت دادن یا کسب ارتقاء تبدیل شده، اغلب بگونه‌ای هستند که امتیازات شخصی به توسعه تواناییهای شغلی، فائق شده‌اند.

بطور کلی اکثر تغییرات مورد توجه در سیستمهای پرسنلی برای ترغیب و تحریک کارکنان، آکنده است از مسائل تامینی (حمایت از فسخ و پایان خدمت داوطلبانه و مزایای اقتصادی (دستمزدها و محرکها) عدم وجود تلاشهای سازمانی و رفتاری برای تدوین استانداردهای عملکرد، بهبود فرایندهای ارزشیابی، یا توسعه سیستماتیک و قابل اعتبار روشهایی برای بهبود مهارتهای فنی، اصول اخلاقی و تعهد، باعث شده تا تلاشهای اصلاحی، همچنان در خدمت بوروکراسی، در عوض جامعه باقی بماند.



بنابراین، تکیه بر هنجارها و فنون غربی مدیریت، بدون بذل توجه کافی به تاثیرات اجتماعی، فرهنگی، مذهبی و عوامل سیاسی، موجب احیاء دیدگاه بی‌ارزش سنتی غربی یعنی تحلیل مبتنی بر سیستم بسته، و جدا کردن سازمان از محیط مربوط شده است این نحوه عمل، شبیه به پیوند يك عضو، بدون در نظر گرفتن خصوصیات فردگیرنده، ریسک پس زدن (امتناع) و ادامه دردناخوشی می‌باشد.

سومین جنبه ناسازگاری یا عدم تطبیق، پیشرفت کندی است که در بسط و توسعه تواناییهای اداری کشورهای در حال توسعه دیده می‌شود، و همین امر این فرضیه را که بوروکراسی سنتی برای تقبل وظیفه توسعه ملی تجهیز شده است را مورد شك و تردید قرار می‌دهد. بوروکراسی که برای اجرای وظایف اساسی دولت (تدوین قوانین و مقررات و خدمات دولتی منظم) ایجاد گردیده، احتمالاً قابلیت تطبیق مناسب برای اجرای وظایف متفاوتی همچون توسعه اجتماعی - اقتصادی را نخواهد داشت.<sup>۳۳</sup> (سیگل، در بررسی امور اداری عمومی بعنوان يك

جدی از سیاستهای حاکم، فوراً" و با قاطعیت برخورد خواهد شد. انحصار قدرت سیاسی، انتصاب و حذف افراد از پستهای ارشد سیاسی، امر کنترل عملکرد اداری و وفاداری شخصی را تضمین می‌کند. مع هذا، کاهش و حذف دیگر انواع رفتار اداری و سازمانی در جامعه و تبدیل آنها به رفتارهایی مطیع و فرمانبردار، به معنای نادیده گرفتن قدرت بوروکراسی در زمینه تاثیرگذاری بر بازار و محصول خط مشیهای متخذه، و همزمان افزایش مزایای آن می‌باشد. مادر بررسی خود در کلیه کشورها، بایک عنصر فائق تغییر اداری که با انگیزه‌ها، مزایا و امتیازات مطلوب مستخدمین کشوری سروکار دارد، برخورد کردیم. بنابراین، بوروکراسی ضمن آنکه در خدمت رژیم سیاسی است، در عین حال اقتدارات و تواناییهای اساسی خود را بعنوان يك ابزار تغییر نیز اعمال می‌کند. برخورد بین قدرت بوروکراتیک فائق و قدرت سیاسی در این کشورها، اغلب به مانعی تبدیل می‌شود که الزاماً از توسعه سریع اقتصادی و اجتماعی، جلوگیری می‌کند.

عامل دومی که به ناسازگاری ابزار و اهداف اصلاح اداری در این کشورها کمک می‌کند، فرضیات غرب مدارانه- ای است که در دیدگاههای اصلاحی مشاهده می‌شود. توصیف استراتژیها و اقدامات هر کشور نشان دهنده تطبیق فلسفه سنتی، منطق و کارآیی اداری غربی، بدون توجه کافی به تاثیر موانع چهارچوبی و زمینه‌ای و اینکه آنها چگونه در طی زمان و در مکانهای مختلف، تغییر یافته‌اند، می‌باشد.

کپی برداری از منطق اداری غربی - در حد فرم و شکل و در محتوا - در فرایندهای مختلف اصلاح اداری که بوسیله هر کشور اتخاذ گردیده، کاملاً" مشهود است. تاکیید بر ساختهای سازمانی و روشها، و تمرکز بر مکانیزمهای کنترل و نظارت از طریق تجدیدنظر در سلسله مراتب و مقررات، از جمله مصادیق این کپی برداری هستند. تلاشها و اقدامات اصلاحی که مسائل خدمات کشوری را مدنظر قرار می‌دهند، اغلب در خدمت منافع بوروکراسی، در عوض بهبود عملکرد اداری، می‌باشند. صحت این نکته، بویژه در تخصیص منابع عظیم به آموزش مدیریتی، بدون آنکه آزمونها قابل اعتمادی برای سنجش وجود داشته باشد، یا ارزیابی منطقی از تاثیر آموزشها صورت گیرد، مصداق



کاتالیزور و تسهیل کننده ، در سودان نتیجه گیری می کند که بوروکراسی آن کشوری واقع توسعه مدار<sup>۳۵</sup> نمی باشد ، هر چند که مستخدمین دولتی ، بطور کلی ، يك چنین نقشی را مطلوب می دانند ) .

این امر که تناسب بوروکراسی بعنوان يك وسیله توسعه همواره مورد شك و تردید است ، مساله تازه ای نیست . بیش از دوده قبل ، " لاپالمبارا"<sup>۳۶</sup> ، اظهار داشت که بوروکراسی ، قویا " تحت تاثیر هنجارهای ناشی از تفکر " ویر " بوده و شاید بدین دلیل ، ابزار و وسیله ضعیف و ناکارآمدی برای تغییر اقتصادی است . از این مباحث می توان استنباط نمود که دخالت بیش از حد بخش دولتی در امور ، مستلزم وجود بوروکراتهای کارآزموده ، و تشبث کمتر به قالبها (ظواهر و اشکال) ، سلسله مراتب ، ارشدیت و بی طرف بودن کارکنان و نیز دخالت و مشارکت بیشتر کارکنان در تبیین ، اجرا و ارزیابی سیاستها و خط مشی ها ، می باشد .

بوروکراسی ، علی رغم انتقادهایی که بر خصوصیات ذاتی آن وارد است ، باز هم اصلیتیرین نهاد برای آغاز و اجرای تغییر می باشد . " برابانتی"<sup>۳۷</sup> ، به همین دلیل نتیجه می گیرد که پیش شرط اساسی برای توسعه وجود يك سیستم بوروکراتیک شایسته و باصلاحیت است . در شرایطی که کشوری دارای بخش خصوصی ضعیفی باشد ، بوروکراسی دولتی ، بعنوان وسیله اجتناب ناپذیر توسعه مطرح خواهد بود . از این رو ، اصلاح بوروکراسی کلید دستیابی به توسعه موفق خواهد بود هر چند که در این روند ( اصلاح بوروکراسی ) نیز موانع متعددی از داخل و خارج مساله را با مشکل مواجه خواهد ساخت .

## نتیجه گیری

مشکل بفرنج مساله اصلاح اداری در کشورهای مورد بررسی در حالت بلاتکلیفی قرار دارد . البته اجرای پروژه اصلاح اداری ، حتی در نظامهای غربی نیز امر مشکلی است . از دهه ۱۹۳۰ ، شمار پیشنهاد های اداری کمیسیونهای برجسته و مختلف امریکایی ، بسیاری بیشتر از پیشنهاداتی بوده که قابلیت اجرایی داشته اند . " ریگان " نارساییهای اصلاحات اداری بریتانیا از دهه ۱۹۵۰ را ، علی رغم ایجاد کمیسیونهای سلطنتی متعدد

و دیگر هیاتهای تحقیقاتی (جنگزار شاتی ارائه دادند . مشکلات متعددی را ملاحظه نمودیم . قراردادها ، و اصلاحات بیشماری را پیشنهاد کرده اند ، خاطر نشان می سازیم . بوروکراسی در کشورهای غربی باید که به خاطر این مشکلات اختلاف دارد ، چرا که این کشورها در معرض بحران ناگهانی و انقلابی که باعث شود بوروکراسی آن در خدمت مردم قرار گرفته ، وضع موجود آنرا بهم زده و به شکل عمقی بوروکراسی را به سمت توجه به نیازها و خواسته های شهروندان تغییر دهد ( بدانگونه که بعنوان مثال در کشور چین شاهد آن بودیم ) ، قرار نداشته اند .<sup>۳۹</sup> در عوض ، کلیه تلاشهای اصلاحی و پیشنهادات ارائه شده در این زمینه در چهار چوب ساختهای موجود و با پرسنلی که حداکثر مهارت و دانش خود را به کار گرفته و با قبول تغییر کار کرده اند ، تطبیق و به مورد اجرا در آمده است .

بسیاری از موانع مشترک بر سر راه اصلاح اداری ، بر خواسته از درون خود بوروکراسی است . از جمله این موانع می توان به مقاومت کارکنان و پرسنل صف در مقابل ایده های اصلاحی ، ناسازگاری پیشنهادات ارائه شده ، بانظومات موجود ، کمبود تعهد و حمایت ، کمبود مهارت و ناکافی بودن داده ها ، اشاره کرد . این موانع به شکاف عمیق بین تغییر اداری پیشنهاد شده و به مورد اجرا گذارده شده ، کمک خواهد کرد . ممکن است در ذهن این سوال ایجاد شود که آیا می توان برای بهبود این فرایند و در نتیجه بازده آن کاری انجام داد یا نه . پاسخ این سوال مثبت است و در توضیح این مساله می توان به پیش نیازهایی ، به شرح زیر اشاره نمود :

اولا " ، از طریق مشارکت کارکنان ، می توان به راهکار واقعگرایانه تری در زمینه اصلاح نائل گردید . با اتخاذ راهکارهای متداول ، روشنفکرانه و بدون انحطاف امکان تامین موقعیت برای کارکنان جهت مشارکت فعال در تغییر یا تاثیر و نفوذ در تغییر حاصل نخواهد شد . لذا اعمال شیوه انحصارگرایانه ، باعث خواهد شد ثالثا " ، پرسنل مسئول تدوین سیاستها و پرسنل مجری خط مشی های اصلاح ، اغلب ، پیش از آغاز اصلاح ، از حداقل آموزش برخوردارند . کمبود درک و تخصص افرادی که در فرایندهای اصلاح ، در مقام فرماندهی قرار

## وتجزیه و تحلیل ، منجر خواهد شد .

- 1- Administrative Reform in Developing Countries: A Comparative Perspective.  
این مقاله در نشریه <sup>ent</sup> Public Administration & Development، جلد هشتم (۱۹۸۸) به چاپ رسیده و نویسنده آن JAMIL E. JREISAT می باشد .
- 2- Hope and Armstrong, 1980, Caiden, 1978.
- 3- Compatibility.
- 4- Consistency.
- 5- Wiarda, 1983.
- 6- Dwivedi and NEF, 1982.
- 7- Henderson, 1982.
- 8- Arab League.
- 9- Development Administration (Robat, Morocco, NOV. 1984).
- 10- Caiden, 1969, p.8.
- 11- Chapman and Greenaway.
- 12- The Diagnosis Phase.
- 13- Laundry List.
- 14- Al-Traifi (1980).
- 15- Chapman (1974).
- 16- Othman (1979).
- 17- Jawad (1981).
- 18- Mourad & Al Ayoubi (1983).
- 19- Mirel, 1981, Summaries iii.
- 20- Sadik, 1982, p.10.
- 21- Arab Organization of Administrative Sciences.
- 22- Jreisat, 1985, p.1.
- 23- Conceptualization.
- 24- Thompson, 1967, p.7.
- 25- Chapman and Greenaway 1980, p.10.
- 26- Nakib & Palmer (1976, p.16.)
- 27- Particularistic.
- 28- Western Intrusion.
- 29- Hanifi (1970, p.163).
- 30- Heady (1984, p.407).
- 31- Fainsod (1963, p.234).
- 32- Fainsod (1967, p.236).
- 33- Waldo, 1981, p.35; Jreisat, 1985, p.1.
- 34- Siegel (1984).
- 35- Development-Oriented
- 36- La Palombara (1963, p.12).
- 37- Brabanti.
- 38- Regan (1984, p.546).
- 39- See Lee, 1984, p.37.
- 40- Diagnostic.

دارند، به کاهش کیفیت و تاثیر تغییرات حادث، منجر خواهد شد . تدوین برنامه های جامع آموزشی برای آشنا کردن کارکنان با نظم نوین و توسعه مهارت های مورد نیاز، از ضروریات پذیرش و اجرای اصلاحات به شمار می آیند .

رابعاً " ، حمایت و تعهد عمیق رهبری سیاسی، برای موفقیت نظریات و ایده های اصلاحی، امری اساسی قلمداد می شود؛ بوروکراسی جوامع مورد بررسی، در مقابل تحریکات رهبران سیاسی، به جد عکس العمل نشان می دهند .

خامساً " ، با مشخص ساختن منافع و امتیازاتی که در اثر تغییر عاید کارکنان خواهد شد، می توان سیستم های انگیزشی را جایگزین تهدیدات ناشی از تغییر، نمود .

نهایتاً " آنکه، اصلاح اداری در هفت کشور مورد بررسی می باید بر نگرشها و دیدگاه های سیستمی، در عوض نگرشهای مبتنی بر تجدید سازمان موسسات و رفتار اداری موجود، استوار گردد . نگرش سیستمی، مردم، سازمانها، فرایندها، تعاملات و محیط خارجی مربوط را در تحلیل و دستورالعملهای تغییر، مدنظر قرار خواهد داد . این امر شاید تنها وسیله قابل دسترس برای تجهیز جوامع به ارائه یک راهکار کامل و یکپارچه جهت ایجاد توان اداری و تولید تئوریها و اعمال بومی و محققان مدیریت، باشد . این تئوریها و عملکردها نمی توانند تقلیدی باشد، بلکه باید به شکل مستقل و همانگونه که اهداف و معیارهای آن تلقین می کند ( و اگرایی یا هم - گرای از تئوریها و عملکردهای غربی )، شکوفا و عرضه گردد .

که دلایل تغییر و یا منطق تصمیمات، هرگز برای کارکنان توضیح داده نشود .

ثانیاً " ، باید داده هایی تشخیصی جمع آوری گردد و به شکل آزادانه مورد بحث قرار گیرد تا افراد ذی ربط این فرصت را بیابند که در طراحی مجدد فعالیتها مشارکت و دخالت کنند . یک چنین مشارکتی، از طریق مکانیزمهای اطلاعات و بازخور، در درجه اول منجر به ارائه دیدگاه های سازنده تر از سوی کارکنان، و در درجه دوم، ایجاد بهبود کیفی در کلیه جنبه های اصلاح، بدلیل روایی و اعتبار بیشتر و کاملتر بودن اطلاعات