

المحور الثاني: بيروقراطية الإدارة العامة

تشير البيروقراطية إلى ضخامة التنظيم الإداري أو الحكومي الذي يتطلب إجراءات معينة طبقاً للوائح والقوانين ، بحيث تسود هذا التنظيم علاقات رسمية بحتة. ولطالما كان هذا النمط من التنظيم البيروقراطي هو النهج الذي تعمل به معظم الأجهزة الحكومية، حتى بدأت تتكشف عيوبه مما انعكس سلباً على نوعية الإدارة العامة وعملها.

أولاً- البيروقراطية كنظرية (النموذج البيروقراطي):

ترتبط البيروقراطية كمصطلح علمي بعالم الاجتماع الألماني ماكس فيبر Max Weber (1863-1920). وكلمة بيروقراطية مشتقة من الفرنسية والانجليزية، ويعود أصلها إلى اللاتينية والتي تعني حكم المكاتب، وتستخدم للتعبير عن تحكم الموظفين ونفوذهم في الحياة الاجتماعية.

تعكس البيروقراطية معنيين أساسيين، زيادة على معناها اللغوي:

- البيروقراطية في إطار الفكر التنظيمي هي تعبير في يتعلق بشكل محدد للتنظيم يستند إلى مبادئ محددة. (نموذج مثالي).

- البيروقراطية في الاستخدام العامي الشائع، تشير إلى النتائج السلبية لإدارة المنظمات كبيرة الحجم.

1- تعريف البيروقراطية:

- بحسب وارن بنيس Warren Bennis: "الهيكل التنظيمي الذي ينسق معظم أعمال المنظمات الإنسانية التي تعرفها سواء الصناعية، الحكومية، الجامعية، ومختبرات البحث والتطوير، والمنظمات العسكرية والدينية والتطوعية".
- ماكس فيبر: "الأنساق القانونية للسلطة التي تمارسها المنظمات الكبيرة الحجم، والتي تعتمد على الرسمية والموضوعية والرشد في بناء أنظمتها الإدارية".
- فريتز ماركس: "الشكل أو النمط التنظيمي الذي تستخدمه الحكومة الحديثة لأداء وظائفها العديدة المتخصصة والمتضمنة في النظام الإداري والتي تتجسد في نظام الخدمة المدنية بوضوح".

يمكن القول، أن البيروقراطية هي أداة لتنظيم وتوجيه نشاط المنظمات بعقلانية.

2- أساس السلطة في المنظمات:

سلط فيبر الضوء على علاقات السلطة داخل المنظمات، من خلال التساؤل عن الأساس الذي تقوم عليه السلطة، (لماذا ينظر المرؤوس إلى عملية ممارسة السلطة من قبل الرئيس على أنها أمر شرعي؟).

الإجابة كانت من خلال شرح وسائل تحقيق الشرعية (مصادر الشرعية):

- السلطة البطولية (الكاريزما).

- السلطة التقليدية.

-السلطة الشرعية: تمارس من خلال نظام للقواعد والإجراءات المرتبطة بالمركز الذي يشغله الفرد. وهذا النوع أطلق عليه اسم البيروقراطية.

وهكذا فإن التنظيم البيروقراطي، إنما وجد لإنجاز أهداف محددة، وحيث أن الوسائل محددة في شكل إجراءات ولوائح قد وضعت على أساس أنها أفضل الوسائل اللازمة لإنجاز تلك الغايات، فإن التنظيم البيروقراطي بهذه الصورة يتفوق على التنظيمات الأخرى.(بحسب فيبر)

3- خصائص التنظيم البيروقراطي:

1. تسلسل سلطوي دقيق التعريف
2. تقسيم العمل على أساس التخصص الوظيفي
3. نظام من القواعد يحدد حقوق شاغل الوظيفة وواجباته
4. نظام من الإجراءات يتعلق بأوضاع العمل
5. اللاشخصية في العلاقات بين الأفراد داخل التنظيم
6. اختيار الموظفين على أساس المؤهلات الفنية

4- تقييم النموذج البيروقراطي:

يرى فيبر أن الفرق بين التنظيم البيروقراطي وغيره من التنظيمات، هو كالفارق بين الآلة الحديثة ووسائل الإنتاج البدائية. ويحدد مزايا التنظيم البيروقراطي في:

✓ الدقة، المعرفة الكاملة بالمستندات، السرعة، الاستمرار، الوضوح، الوحدة، الخضوع الكامل للرؤساء، تخفيض تكلفة العمل، تخفيض الاحتكاك بين الأفراد.

• وجهت للتنظيم البيروقراطي الانتقادات التالية:

✓ إهمال الجوانب الإنسانية

✓ التعارض بين بعض المبادئ التنظيمية وتطبيقها

✓ نموذج مغلق

✓ الارتباط بالحد الأدنى لمعدلات الأداء

✓ الجمود و غياب المرونة

5- تكيف البيروقراطية:

ذهبت مجموعة من الدراسات إلى ضرورة تعديل النموذج البيروقراطي ليتلاءم مع عناصر العملية التنظيمية:

❖ **مورتون Merton:** الرقابة والإشراف الدقيق تؤدي إلى جمود التنظيم وتغليب الوسائل على الغايات.

- الفروض:

✓ تريد الإدارة العليا فرض نوع من الرقابة على الأفراد

✓ الرقابة تترافق وزيادة التركيز على سلوك الأفراد، هذا السلوك يكون معروفا ويتم الالتزام بأنماطه المحددة مسبقا،

✓ الرقابة تتخذ شكل تحديد الاختصاصات والمسؤوليات، بحيث يمكن التنبؤ بالسلوك والمحاسبة باستخدام نموذج الآلة.

• النتائج:

✓ التقليل من العلاقات بين الأفراد

✓ تصبح القواعد والإجراءات أمرا طبيعيا للأفراد؛ يتم اكتساب القواعد لتصبح الأساس لتصرف الأفراد

✓ يصبح أساس اتخاذ القرار هو عملية تقسيم الموضوعات إلى فئات

هذه النتائج يمكن تلخيصها في عبارة: جمود السلوك التنظيمي؛ الذي يؤدي إلى مزيد من المتاعب والمصاعب سيما لدى العملاء.

❖ **جولدنر Gouldner:** الرقابة والإجراءات ينجر عنها تقليص هامش العلاقات الإنسانية، كما أن تنميط الأعمال تؤدي إلى القيام بالحد الأدنى المطلوب من العمل (انخفاض الإنتاجية والابتعاد عن الأهداف)

• النتائج:

✓ زيادة الرقابة ، نتيجة تفسير التزام الأفراد بالحد الأدنى للعمل على أنه فشل.

✓ انخفاض الروح المعنوية ودرجة الولاء التنظيمي.

- ✓ الصراع وعدم التوازن التنظيمي بما يؤثر سلباً على مستوى الفعالية.
- ❖ كروزييه Crozier: الروتين والجمود يؤثر على الفعالية التنظيمية (الروتين= الحلقة الجهنمية).
انطلاقاً من انخفاض درجة الولاء ، انعزال الأفراد.
- النتائج:
- ✓ تركيز السلطة في يد فئة قليلة في أعلى المستويات.
- ✓ غياب شبكة اتصال فعالة (التأثير على المعلومات المستخدمة في اتخاذ القرار).
- ✓ عدم تحمل الفرد للمسؤولية بسبب غياب المشاركة (انخفاض الإنتاجية)
- ✓ حدة الرقابة والالتزام بالإجراءات تؤدي إلى خنق الطاقات الإبداعية.

ثانياً- البيروقراطية كمحاكاة سوسيوتنظيمية (إدارة التنمية في الدول النامية):

1- مفهوم إدارة التنمية:

تعد دراسات كل من فريد رجز، وفيريل هيدي من أوائل الدراسات التي قامت بالربط بين إدارة التنمية ودراسة الإدارة العامة المقارنة، حيث ينظر علماء الإدارة العامة، وعلى رأسهم فريد رجز لإدارة التنمية على أنها مرحلة من مراحل دراسة الإدارة العامة المقارنة، والتي أعقبت الحرب العالمية الثانية، بمناسبة دراسة تجارب الدول حديثة العهد بالاستقلال خال فترة الستينيات من القرن العشرين. كما يُعرّف هذا الاتجاه إدارة التنمية "بأنها العملية التي تتضمن اكتشاف الوسائل الإدارية الكفيلة بتحقيق أهداف التنمية". ولقد افترض مؤيدو هذا الاتجاه أن استخدام وتطبيق نماذج الإدارة العامة من التجارب الغربية سوف يقود بالضرورة إلى تحقيق أهداف التنمية في الدول حديثة العهد بالاستقلال.

2- سياقات إدارة التنمية في الدول النامية:

إدارة التنمية لا تعمل في فراغ، بل تعمل في ظل سياقات اجتماعية وثقافية وسياسية واقتصادية تتأثر بها وتؤثر فيها، فإذا كانت إدارة التنمية هي دراسة لدور الجهاز الإداري في قيادة عملية التنمية، والاستجابة لمتطلباتها، فإن ذلك يستلزم تحديد العوامل المؤثرة على ذلك الدور، من خال تحليل السياق المحيط بالإدارة، وما إذا كانت الإدارة هنا متغيراً مستقلاً أم تابعاً للتغيرات البيئية المحيطة بها. وهنا اختلفت الآراء ما بين كون إدارة التنمية ما هي إلا انعكاس ومرآة للسياق الذي تعمل فيه، فتعتبر متغيراً تابعاً للظروف والمحددات البيئية المحيطة بها، أم أنها تخلق المحيط وتؤثر فيه، فيمكن اعتبارها متغيراً مستقلاً ومؤثراً في كل من المحيط الاجتماعي والاقتصادي والثقافي والسياسي .

وباختلاف النظرة السابقة تؤثر على الطريقة التي يمكن من خلالها إحداث التغيير في المجتمعات النامية وتنميتها، فإذا ما كانت النظرة لإدارة التنمية على أنها متغيراً تابعاً، فإن إحداث التغيير بداخل هذه المجتمعات يستلزم إحداث تغييراً في المحيط التابع لعمل الجهاز الإداري. أما إذا كانت النظرة لإدارة التنمية على كونها متغيراً مستقلاً، فإن إحداث التغيير بداخل تلك المجتمعات يستلزم إحداث تغيير في الجهاز الإداري، ومؤسسات إدارة التنمية ذاتها.

ولا شك، أنه لا يمكن الفصل بين النظرتين السابقتين، نظراً لازدواجية الدور الذي تقوم به إدارة التنمية ومؤسساتها في الدول النامية، فهي تحدث تغييراً في محيطها، بفضل ما تتمتع به من خصائص وسمات، وما إذا كانت سمات إيجابية فتحدث تغييراً إيجابياً، أو سمات سلبية فتحدث آثاراً وتغييراً سلبياً في محيطها. وفيما يلي يمكن توضيح سياقات إدارة التنمية في الدول النامية، بالتركيز على السياقات الاجتماعية، والثقافية، والسياسية، والاقتصادية:

1- **المركب الاجتماعي - الثقافي لإدارة التنمية:** يعاني المركب الاجتماعي لإدارة التنمية في الدول النامية من اختلال البناء الاجتماعي والثقافي، واختلافه عن البناء الاجتماعي والثقافي اللازم لنجاح مجهودات التنمية، وترجع المشكلات الاجتماعية في معظمها إلى أن النظم السياسية والاقتصادية والقانونية في تلك المجتمعات يمكن تغييرها عن طريق بعض القرارات السياسية السريعة عند بدء التنمية، في حين أن العوامل الثقافية غير المادية من قيم وعادات ومورث اجتماعية يصعب تغييرها عن طريق القرارات السياسية السريعة، وبذلك يظهر ذلك التناقص بين النظم الحديثة وطبيعة سلوك الأفراد العاملين في نطاقها .

2- **المركب السياسي لإدارة التنمية:** يرتبط المركب السياسي لإدارة التنمية بالجانب المتعلق بصنع السياسات العامة للتنمية؛ فالإدارة العامة هي الجهة أو الجهاز المنوط به تنفيذ تلك السياسات، كما تعمل الإدارة في ضوء الأهداف والغايات المرسومة لها سياسياً، ومن ثم فإن نجاح السياسة في وضعها ورسمها لأهداف وغايات التنمية يعد شرطاً أساسياً وضرورياً وإن كان غير كافٍ بمفرده لنجاح عمليات إدارتها، ويرجع ذلك لما تتمتع به الإدارة ذاتها من خصائص قد تمكنها أو تعوقها من ترجمة تلك الأهداف لواقع ملموس. ويمكن القول إن كل ما يتعلق بإدارة التنمية يتم من خلال قرارات سياسية، كتلك المرتبطة بتحديد الأهداف والأولويات؛ ومن ثم فإن خصائص النظام السياسي تنعكس على الإدارة العامة للتنمية باعتبارها إحدى أدواته، كما أن المؤسسات السياسية هي التي تحدد الأهداف والأولويات القومية، وكيفية توزيع الموارد، كما تحدد الوسائل التي يتم بها تنفيذ السياسة العامة، بل إن كل ما يتعلق بإدارة التنمية يتم من خلال قرارات سياسية.

3- **المركب الاقتصادي لإدارة التنمية:** يعد المكون الاقتصادي أهم ما يميز إدارة التنمية؛ إذ يقع على عاتق الإدارة العامة في الدول النامية إدارة وتغيير الاقتصاد التقليدي إلى اقتصاد متطور "وتبدو مشكلة الإدارة العامة في الدول النامية في ذلك التغيير الذي طرأ على أهدافها ووسائلها، فبعد أن كانت إدارة تقليدية لحفظ الأمن والنظام، أصبحت مسؤولة عن تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومدعوة للمشاركة المباشرة في النشاط الاقتصادي والإنتاجي، ولقد ترتب على ذلك قيام الجهاز الإداري بالدور الأساسي في إدارة النشاط الاقتصادي والإنتاجي مما يقتضي أخذ النظرة الاقتصادية في الاعتبار، وكذلك التوسع الهائل في عدد

موظفي الجهاز الإداري وارتفاع تكاليف الإدارة؛ الأمر الذي يتطلب توافر الإمكانيات المادية والمالية لدفع الأجور المناسبة للعاملين.

3- خصائص البيروقراطية في الدول النامية:

اتصفت البيروقراطية في الدول النامية بمجموعة من الصفات والخصائص المشتركة، على الرغم من اختلاف النظم السياسية التي تتواجد في إطارها، وكذلك في درجة التقدم الاقتصادي والاجتماعي، وفي درجة استجابتها للضغوط والظروف المحيطة.

ولقد تناولت العديد من الدراسات والبحوث خصائص البيروقراطية في الدول النامية، ومن أشهر تلك الدراسات؛ دراسة فريد رجز، الذي أكد فيها أن البيروقراطية في الدول النامية تتصف بالتشابك، وعدم التجانس، والطابع الرسمي، والاندماج أو عدم التخصص، والقواعد غير الموضوعية. إلى جانب تصنيف فيريل هيدي لخصائص البيروقراطية في الدول النامية، وأكد أنها تتصف بالنقل دون التطوير الذاتي، ونقص المهارات، وأنها بيروقراطية غير منتجة، والطابع الرسمي الجامد، والانعزالية. وإلى جانب دراسات كل من رجز وهيدي، صنفت دراسات أخرى سمات البيروقراطية في الدول النامية بالصفات التالية: التضخم الوظيفي، وانخفاض الإنتاجية، وانخفاض الأجور، والافتقار للقيادة الماهرة المبدعة، والفساد، وغياب الفصل بين النظامين السياسي والإداري؛ التداخل بين الاعتبارات السياسية والإدارية، وعدم القدرة على الفصل بينهما. وفيما يلي يمكن تفصيل بعض خصائص إدارة التنمية في الدول النامية، في ضوء مجموعة من العناصر الهامة، على النحو التالي:

- استيراد النظم الإدارية من خارج تلك المجتمعات.
- الانفصال عن السياق .
- الفجوة بين طموح أهداف التنمية وقصور التنظيمات الإدارية.
- الفجوة بين التشريعات الحاكمة للجهاز الإداري والممارسات الفعلية.
- انعزالية المنظمات الإدارية في أداء وظائفها ومهامها عن بعضها البعض.
- تضخم الجهاز الإداري.
- مشكلات التنسيق بين المؤسسات المختلفة لإدارة التنمية.
- المركزية الشديدة.

*لماذا فشل النموذج البيروقراطي في الدول النامية؟

منذ نهاية الخمسينيات من القرن العشرين دار جدل واسع حول أسباب فشل الإدارة في دول العالم الثالث، وبرزت اتجاهات متباينة؛ بين من يرجع السبب إلى تقليد النماذج الغربية، وبين من يعتبر عوامل البيئة السياسية والاجتماعية والاقتصادية لهذه الدول هي السبب.

وفقاً لدراسة نشرها معهد التنمية الخارجية البريطاني في العام 2003م بعنوان "البيروقراطية والحوكمة في 16 دولة نامية"، يشير إلى أن فشل النموذج البيروقراطي في 16 دولة نامية يعود في الكثير من الحالات إلى سبب عدم المساواة الاجتماعية أو الاقتصادية في المجتمع النامي، كما يظهر في التعليقات المقدمة من المشاركين من الهند وباكستان على وجه الخصوص حيث أنهم لم يستفيدوا من مزايا النموذج البيروقراطي المطبق في المصالح الحكومية في تلك البلدان. وذلك يعود على سبيل المثال إلى انخفاض القدرة على الوصول إلى الخدمات العامة بين الفقراء في هذه البلدان.

ومن أسباب عدم نجاح نموذج البيروقراطية في المؤسسات الحكومية في الدول العربية هو كما ذكر الدكتور طامشة في دراسته - بعنوان: "التوسع البيروقراطي الحلقة المنسية في عملية التنمية في الوطن العربي" - بأن البحوث العلمية تكاد تجمع على قصور الأداء الفعلي للقطاع العام في معظم الدول العربية والتي بكل تأكيد تتبع نموذجاً بيروقراطياً متهاكاً وقديماً حصلت عليه من دول الاستعمار، وبعد انتهاء الاستعمار، أبقى عليه كما هو دون أي تحسين يذكر خوفاً من التغيير. ومن الأمثلة على ذلك عيوب تنفيذ خطط التنمية، فإدارة التنمية كانت رديئة لجمود الإدارة وعدم مرونتها، وعدم قدرتها لتتلاءم وتتكيف مع التغيير المطروح في خطط التنمية، وعدم موائمة الثقافة المؤسسية وبالتالي الاتجاهات السلوكية للعاملين في الدولة مع التغيير. ولذلك، فإن خطط التنمية في كثير من الأحيان تحول الجهاز الإداري إلى قوة معوقة.