

## التنظيمات البيروقراطية وإشكالية التنظيم الإداري في الدول النامية

د. بوسام بوبكر

أستاذ محاضر بجامعة الجلفة

لقد كان القرن الثامن عشر هو بداية عصر اليقظة والتنوير والذي يعني به ذلك الاتجاه الاجتماعي والسياسي الذي ظهر في ألمانيا أولاً خلال القرن الثامن عشر لإصلاح المجتمع بيت الوعي وتنوير الأفراد بما ينبغي فعله لرفعة المجتمع والخروج من ظلمات العصور السابقة.

وبعدما أفاقت أوروبا وتوارى عهد الظلام الإقطاعي وعصر الجهل الذي غطاها، بدأ مفكروها ينظرون في أحوال المجتمع وسبل انتشاره من هذه العصور الوسطى. وقد اتجه المفكرون منذئذ نحو وضع الأسس والقواعد لتنظيم المجتمع وترسيخ النظامية فيه بعد الفوضى الظلامية في القرون الوسطى، ولكن تفرقت بهم الفلسفات في هذا الشأن، كلهم - بلا استثناء - كانوا يحملون نظرة خاصة للإنسان ودوره في المجتمع، ومن الطبيعي أن تتركز نظرات الأولين من فلاسفة أوروبا حول السلطة في المجتمع بحسبانها الأداة الوحيدة لإعادة تنظيم المجتمع واستقرار الأمن فيه<sup>1</sup>.

هذه الحالة أوجبت على الناس أن يتناولوا عن حرياتهم وحقوقهم في المساواة المطلقة في دولة الطبيعة ويتعاقدوا على إنشاء "نظامية" تكون السلطة بموجبها مودعة في "جهة" حفيظة عليها وذات هيمنة على المجتمع.

وان كانت البيروقراطية متواجدة منذ عهد بعيد باعتبارها ظاهرة نشأت مع نشوء الدولة والسلطة<sup>2</sup>، إلا أن التركيز على البيروقراطية بالدراسة والبحث لم يكن إلا في نهاية القرن الثامن عشر وبداية القرن التاسع عشر أين استعمل لأول مرة مصطلح البيروقراطية في عام 1745 ميلادي.

وعلى عكس ذلك فقد جاء "ماكس فيبر" سنة 1921م بنظرة معاكسة للأولى كما سبق الذكر، فقد اعتبر البيروقراطية كشكل من أشكال التنظيم، بل ذهب إلى أبعد من ذلك حين اعتبر البيروقراطية نموذجاً مثالياً للتنظيم في الإدارة سواء العامة أم الخاصة تضمن التسيير الفعال والتنظيم الحسن داخل المنظمة

التنظيمات البيروقراطية وإشكالية التنظيم الإداري في الدول النامية

وهذا بتطبيق مجموعة من القواعد القانونية الثابتة، وقد تزامن هذا التصور مع الأوضاع الجديدة التي كانت تعيشها أوروبا ونقصد بذلك قيام الثورتين الصناعية والعلمية.

لقد نشأت البيروقراطية في ألمانيا بفضل الجهود التي قام بها العالم الألماني "ماكس فيبر" (Max Weber) الذي عاش في الفترة ما بين عامي (1864 - 1920م) وهو عالم اجتماعي ذو خلفية قانونية واهتمام بالتطور التاريخي للمجتمع الأوربي، وقد عاش في النصف الثاني من القرن التاسع عشر وحتى الربع الأول من القرن العشرين، و تعتبر نظريته حول السلطة والتنظيم منطلقاً للدارسين في مجال الإدارة العامة وإدارة الأعمال في يومنا هذا<sup>3</sup>.

ولقد كان هذا العالم معاصراً لرجال الإدارة العلمية الذين بهروه بكتاباتهم، حيث اعتبر حركة الإدارة العلمية انتصاراً للمنهج العقلاني ولتحقيق الكفاية . إن ما يميز كتابات فيبر عن معاصريه من دعاء الإدارة العلمية هو درجة التعقيد العلمي ، فهو لم يكتب كسابقه كما حصل مع " ميلر " ، بل كتب من منطلق العالم والمحلل الإقتصادي والتاريخي ، فهو وإن كان الكثيرون لا يعرفون إلا النظرية البيروقراطية إلا أنه كان باحثاً في مجاله عدة منها علم الاجتماع واقتصاد والعلوم السياسية وعلم الأديان والتاريخ ، ولم تكن النظرية البيروقراطية إلا حصيلة تحليلاته ودراساته العميقة لسير تطور المجتمعات البشرية .

البيروقراطية كتتنظيم متخصص تعد محورا مهما في تنظيم الادارة العامة ودراساتها ومقارنتها . ويعد مفهوم البيروقراطية من أقدم المفاهيم الانسانية وأغدها لما يتضمنه من معان متعددة ، بعضها متضارب تماما ، وبعض استعمالات مفهوم البيروقراطية اخذ طابعا سيئا وشاع استعماله . وقد يعني مفهوم البيروقراطية النظام الاداري كله خاصة ما يتسم به من ضخامة . وقد ينصرف مفهومها الى مجموع الاجراءات التي يجب اتباعها في العمل الحكومي عموما والنشاط الاداري بشكل خاص ، وفي داخل المكاتب او التنظيمات الادارية.

و ما يهنا هو مصطلح البيروقراطية من الجانب العلمي البحت أي كشكل من أشكال التنظيم. فكثير من الناس يحملون كلمة البيروقراطية عكس معناها حيث يربطونها بمفهوم الروتين وإن كان الأمر عكس ذلك تماما حيث أن البيروقراطية إنما تستهدف إلغاء الطابع الشخصي من حيث توزيع الأعمال أو طرق أدائها أو تقييم الأداء ، و بمعنى آخر فإن البيروقراطية هي مجموعة النظم واللوائح التي تحدد السلوك التنظيمي كما يجب أن يكون اعتقاداً بأن هذا السلوك يمثل أفضل سلوك ممكن أن يمكن التنظيم من تحقيق أهدافه واعتقاداً بأن هذه اللوائح هي ضمان لحماية التنظيم من الفساد والانحراف .<sup>4</sup>

التنظيمات البيروقراطية وإشكالية التنظيم الإداري في الدول النامية

وبمعنى آخر فإن كلمة البيروقراطية تعني وببساطة البناء الاجتماعي المتسلسل لإدارة التنظيمات الضخمة بطريقة سليمة وكفاءة وفعالية وبطريقة غير شخصية ، وهو يشير إلى التغيرات التي تحدث في المنظمات الرسمية بطريقة صحيحة لصنع القرارات لتحقيق الكفاءة والفعالية<sup>5</sup>

كما أنها "بناء تنظيمي هرمي يتصف بالتحديد الدقيق لخطوط السلطة، والقواعد، والإجراءات التي تحكم العمل"<sup>6</sup>.

وإذا كانت البيروقراطية شكل من أشكال التنظيم ونظرية كلاسيكية في علم الإدارة كان لها الفضل في التطور العلمي في هذا الميدان كما سبق وأن أشرنا إلى ذلك إلا أن هذا الأخيرة، على غرار غيرها من النظريات الأخرى، قد عرفت جدلاً كبيراً يعود إلى اتساع مجالات استعمالها وهذا ما زاد من غموضها وتعقيدها، فقد ظهرت في شأنها تصورات عديدة ومتناقضة لبعضها البعض.

وكان أول باحث استعمل البيروقراطية كوسيلة لتطوير المجتمعات الحديثة وتنظيمها تنظيمًا رسميًا هو الباحث الألماني "ماكس فيبر"<sup>7</sup> ، الذي نجح - بكل تحفظ - في إبراز المعالم الرئيسية للبيروقراطية والتمثلة في المعرفة الفنية والكفاءة العالية لتحقيق الأهداف المرسومة من طرف الحكومات. ولو حاولنا تتبع النظريات الكبرى للبيروقراطية لوجدنا أن مفهومها لم يكن يشغل مكاناً بارزاً في فكر " فيبر " ، كما لا ننكر أن "ماركس فيبر" قد درس مفهوم البيروقراطية واستخدمه في نطاق محدد تمثل في دراسته لجهاز الدولة وإدارتها كما طور أفكاره عنها حينما كان بصدد نقد فلسفة " هيجل "<sup>8</sup> في الدولة فالجهاز الإداري في رأي " هيجل " يحقق الصلة الدائمة بين الدولة والمجتمع حيث يعتبر التنظيم البيروقراطي هو القنطرة التي تربط بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة .

ويعتبر موقف "ماركس فيبر" من البيروقراطية وثيق الصلة بمعالجته لفكرة الإغتراب ذلك المفهوم الذي يشير إلى كافة الظروف والأوضاع التي تجعل البشر يبتعدون عن حياة البساطة الأولية بحيث ينفصل الإنسان عن بيئته الطبيعية التي تعدّ جزءاً منها ، وتطبق فكرة الإغتراب تمام على البيروقراطية كيانا مستقلاً بعيداً عن سيطرة الإنسان محاولة فرض سيادتها

وقد أكد "ماركس فيبر" أن البيروقراطية كتتنظيم تحطم كفاءة الفرد وتغوق قدرته على المبادرة والإبداع والتخيل وتحمل المسؤولية فماركس اعتبر البيروقراطية أداة الطبقة الرأسمالية لتدعيم مصالحها<sup>9</sup> . كما ركّز اهتمامه لترسيخ نظامية فاعلة في المجتمع من أجل ضبط حركته وبناء المنظمات الاجتماعية بكافة ضروبها.

ولقد رأى "فيبر" أن البيروقراطية والسلطة الرشيدة وسيلة الفعالية الاقتصادية المناسبة للنظام الرأسمالي ذلك لأن البيروقراطية - كتتنظيم عقلاني لوحدات العمل - كفيلة لضبط وتنظيم علاقات العمل، وعن طريق هذه السلطة البيروقراطية يستطيع المجتمع ضبط مساره وإخضاع أفراداه لتحقيق أهداف

التنظيمات البيروقراطية وإشكالية التنظيم الإداري في الدول النامية

النهضة الاقتصادية، فالسلطة البيروقراطية هي جهاز الضبط التي يمتلكها النظام الاجتماعي للسيطرة على أفرادهم وإخضاعهم لأهداف وغايات لا تنتمي لفرديتهم.

والبيروقراطية في تنظير "ماكس فيبر" هي ميكانيزم يستند إلى النظام... هي التنظيم الرشيد للعمل الحر وهي تعني الشكل الرسمي للتنظيم الاجتماعي، فتشير إلى التنظيم الذي يهدف إلى تحقيق غاية لا شخصية، ومن ثم فهي تستند إلى أسلوب لتقسيم العمل يتضمن التخصص بالنظر إلى عديد من الوظائف الواضحة التباين، وهذا التقسيم يرتبط به تقسيم آخر للسلطة ينظم بشكل تدرجي، بحيث تتضمن عضواً مركزياً على قمته ومؤهلات فنية من جانب المشاركين فيه، حيث يتحدد أو يدرك كل مشارك كنه الوظيفة التي يتصرف من خلالها بالنظر إلى السلطة المنسوبة لهذه الوظيفة وليس إلى تأثيره الشخصي، ويتضمن ذلك تمييزاً واضحاً في عديد من الجوانب بين علاقات الفرد (العامل أو الموظف) وتصرفاته في وظيفته من ناحية، وبين علاقاته وإمكاناته الشخصية من ناحية أخرى. وعلى العموم هنالك انقسام بين العمل والشخص، وبين السلطة في المسائل المتعلقة بالوظيفة والتأثير الشخصي خارج نطاق العمل<sup>10</sup>.

وما يلاحظ هنا هو أن تحقيق الرشد والكفاءة للمنشآت والتنظيمات المختلفة اقتضى تحديد أشكال البناءات التنظيمية وفقاً لأسس رشيدة، أي موضوعية ومحادية، وغير مصبوغة بأية صبغة شخصية. والسلوك الفردي يكون رشيداً في نظريته، عندما ينسق مع مستلزمات التنظيم ومقتضيات العمل وقواعد الانجاز<sup>11</sup>.

و نموذج يهدف إلى التمكن من أداء الأهداف المحددة بصفة متقنة ويعتمد في ذلك، على سلطة المكاتب باعتبارها تنظيم رسمي والتي تسند لها مهمة توجيه الأوامر والتعليمات اللازمة وتقسيم العمل، وهو بذلك، قد ألغى الطابع الذاتي والشخصي في المنظمة وارتكز على الطابع الوظيفي<sup>12</sup>.

وفي اعتقاد "فيبر" أن التنظيم البيروقراطي - المستند على القانون والقواعد المنضبطة - هو الذي يحقق أهداف المنشآت الحديثة سواء كانت إنتاجية أم خدمية، لأن هذه القواعد تتسم بالرشد ويقصد بالرشد التقنين والاتساق والتنسيق داخل التنظيم، كما يقصد به ذلك السلوك الموجه نحو تحقيق أهداف محددة في الإطار المفروض عليه، كما يقصد بالسلطة الرشيدة هي تلك السلطة الوظيفية التي تعتمد على القواعد المنظمة الحكيمة.

وترتكز تحليلات " فيبر " للبيروقراطية على تصوره لطبيعة علاقات القوة في المجتمع كما اهتم بنموذج لعلاقة القوة وهو ما أطلق عليه مصطلح السلطة وهو علاقة القوة بين الحاكم والأفراد حيث أن ممارسة السلطة على أعداد من الأفراد تقتضي وجود هيئة إدارية قادرة على تنفيذ الأوامر وتحقيق الصلة الدائمة بين الرؤساء والمرؤوسين<sup>13</sup>

لقد انبنى الفكر الإداري على فكرة "الرشد القانوني" و"العقلانية الوظيفية" مقتنياً أثر "ماكس فيبر" وممتبعاً نظريته البيروقراطية، فمجل التصور الذي طرحه المصلحون انبنى حول فلسفة أخلاقية جديدة في

التنظيمات البيروقراطية وإشكالية التنظيم الإداري في الدول النامية

أعقاب تلك الثورة الصناعية، تمثل النمط الشائع في التنظيمات الحديثة وعلى الأخص الحكومية منها، وقد استخدم مصطلح "البيروقراطية" للإشارة إلى الجهاز الإداري القائم في هذه التنظيمات، ذاهباً إلى القول بأن أهم ما يميز هذه التنظيمات هو وجود قواعد محددة موضوعية، تحدد بطريقة رشيدة نظم العمل والحقوق والواجبات، كما تحدد مسار الأوامر من أعلى إلى أسفل في تنظيم هرمي تتسلسل فيه السلطة، وكلما اتخذ شخص موقفاً في الجهاز الإداري يخضع لمن هو أعلى منه وفي ذات الوقت يكون مسئولاً لمن يدونه على الدرج الإداري<sup>14</sup>.

و تجدر الملاحظة أن دراسات ومقالات "ماكس فيبر" كانت في مجملها تهدف إلى تحقيق تنظيم على أعلى قدر ممكن من الكفاءة، كما أنه حينما وضع تصميمًا و نموذجًا للبيروقراطية أو ما تسمى بالأعمال المكتبية التي تنساب من خلالها التعليمات والأوامر المتعلقة بتصريف الأمور كان موقفاً بضرورة وجود بنیان إداري داخل التنظيمات ينقسم إلى عدة مستويات متخذًا شكلًا هرميًا وبالتالي يوجد نظام حاسم ودقيق من الرئاسة أو القيادة حيث تشرف المستويات العليا على أعمال و أنشطة المستويات الدنيا.

كما وضع "فيبر" خصائص النموذج المثالي والتي يمكن تلخيصه فيما يلي :

- 1- توزيع السلطة على أساس التسلسل الهرمي مع التحديد الدقيق لسلطة ومسؤوليات كل مستويات الإدارة بحيث يخضع المستوى الإداري الأدنى لسلطة المستوى الإداري الأعلى منه وتوجد على قمة الهرم طبقة الإدارة التي تتكون من مختصين ذوي خبرة عالية تسند لهم مهمة القيادة.
- 2- تقسيم العمل تقسيماً علمياً يركز على التخصص الوظيفي داخل المنظمة وتوزيعه توزيعاً دقيقاً على العاملين حسب الوظائف المتواجدة والتي تتوافق مع تخصصاتهم.
- 3- انتقاء العمال يكون على حسب تخصصات المنظمة وعلى أساس شروط دقيقة ومحددة مسبقاً وفي ذلك يعتمد على قدراتهم ومؤهلاتهم الفنية والعلمية للقيام بأعمالهم.
- 4- ضمان التحكم في العمل واستمراره وهذا بغض النظر عن الأشخاص القائمين وهذا بوضع قواعد تنظيمية وتعليمات أساسية تتميز بالثبات والشمول والعمومية.
- 5- قيام العلاقات الموضوعية بين أعضاء المنظمة من جهة وبين أعضاء المنظمة والجمهور من جهة ثانية ولا يسمح بالعلاقات الشخصية وهذا لضمان السير الحسن للعمل ولتفادي الأخطاء.
- 6- تدريب العمال وهذا لتحسين كفاءاتهم وقدراتهم في أداء مهامهم مع ضمان استقرارهم في مهنتهم وترقيتهم في السلم الهرمي كلما زادت أقدمتهم وخبرتهم<sup>15</sup>.

التنظيمات البيروقراطية وإشكالية التنظيم الإداري في الدول النامية

فعلى الرغم من الإستعمال الشائع للبيروقراطية سلبية في مدلولاته ، إلا أن ذلك دخيل على المعنى العلمي لها ، فهي جاءت لتعالج العيوب التي تنسب الآن لها من تعقيد وروتين ممل ، ولا شك أن النظرية البيروقراطية أثبتت جدواها ونجاحاتها في تحقيق الأهداف الإدارية كأداة للمسارعة في النمو الإقتصادي في الدول الصناعية . وقد حققت الدول التي تطبق النموذج البيروقراطي قدرا كبيرا من التقدم على مختلف المستويات ، ولا يعني ذلك تحصينها ضد النقد العلمي ، فلقد كانت النظرة التي نظرتها للإنسان نظرة آلية ، إذ أن الإنسان يجب أن يقوم نفسه ليلائم الإحتياجات الوظيفية وليس العكس ، وكذلك فإن افتراضاتها عن البيئة أنها بيئة جامدة ، إذ أهملت أثر البيئة على التنظيم وكأن التنظيم نظام مغلق . وكذلك فإن التنظيم الرسمي هو في نظر فيبر التنظيم الشرعي الوحيد وأن كل تنظيم سواه مضر بالمصلحة العامة للتنظيم الرسمي<sup>16</sup> .

لقد كان اهتمام "فيبر" بنمو التنظيمات بعد الثورة الصناعية في أوروبا عظيماً وعميقاً لقد نظر إلى المجتمع الرأسمالي وناقش التنظيمات البيروقراطية فيه بصورة مستفيضة ودقيقة وقد انصب نقاشه للبيروقراطية على أساس أنها نمط تنظيمي أو نموذج تنظيمي يخدم جميع مجالات الحياة: التجارية والدينية والتعليمية وغيرها، خاصة في المجال الحكومي، وفي ضوء التعقيدات التي اتسمت بها المنشآت الضخمة وضرورة الضبط اللازم لإدارتها فقد اتسمت تلك المنشآت بالمركزية والتسلسل الرئاسي للسلطة بحيث تأخذ شكل الهرم الحاد.

ومن خصائص النظرية البيروقراطية أنها نموذج مثالي للتنظيم المتصف بعدة سمات هيكلية تجعله أكثر التنظيمات كفاءة ودقة في تحقيق الأهداف المحددة ويمكن إجمالها بما يلي<sup>17</sup> :

. التدرج الهرمي .

. تقسيم العمل على أساس التخصص .

. وجود قواعد تحدد حقوق شاغلي الوظائف وواجباتهم .

. وجود نظام إجراءات للتعامل مع الظروف المختلفة .

. اللاشخصية في العلاقات الوظيفية .

. اعتماد الكفاءة أساسا للتعيين والترقية في الوظائف .

و رغم أن البيروقراطية - كتنظيم نمطي للعمل - ظلت مصدر الإلهام الرئيسي لمهندسي التنظيمات، و ظلت هادية للعمل التنظيمي في الإدارة الحكومية وإدارة الأعمال ، ولا زالت النظرية ( الأم ( لكافة نظريات الفكر الإداري المعاصر ، إلا أن الدارسين لاحظوا أن التطبيق العملي للنظرية قد أفرز

التنظيمات البيروقراطية وإشكالية التنظيم الإداري في الدول النامية

مظاهر سالبة، بل أضراراً ماحقه على العمل الإداري، ونوجز أهم سلبيات التنظيم البيروقراطي فيما يلي<sup>18</sup>:

1- إن التدرج الهرمي في التنظيم البيروقراطي يقوم على تدرجية المعرفة الفنية: كلما علا الفرد كانت معرفته الفنية بالعمل أوسع وأعمق، وبالتالي تكون له "حق الرئاسة" على من دونه. و هذا في نظري مبدأ خطأ.

ويميل رجال الإدارة نحو العلاقات الأفقية في التعامل داخل التنظيم، وإن أي قرار إداري لابد أن "يصنع" بواسطة ذوي الشأن مهما كان موقعهم الرسمي في التنظيم. فالحديث هنا عن "صنع القرار" وليس عن "اتخاذ القرار"، إذ أن المفهوم الأول يعني المشاركة الواسعة ويقدر كبير من المساواة بين "الفاعلين" داخل عملية القرار.

2- إن التعامل الأفقي داخل التنظيمات وفيما بينها هو سمة العصر وليس الالتزام الأعمى بالتبعية الرأسية، والانقياد لموجبات التدرج الهرمي وفق مقتضيات التنظيم البيروقراطي.

3- إن كفاءة التنظيم لا تتأتى من النواحي الفنية فحسب، وإنما تتأتى من تقدير الفرد ووضعه السليم في العملية الإدارية. لذا فقد أغفلت النظرية أو أهملت العنصر الإنساني.

4- إن التدرج الهرمي البيروقراطي يقتضي وجود مستويات رقابية متعددة، وهذا المقتضى يعني انعدام الرقابة الذاتية لدى الفرد وتزايد احتمال الانحرافات عن القواعد والتعليمات، ولعل هذا من أكبر عيوب البيروقراطية، إذ يستبطن تضائل الثقة في الفرد العامل، وإن عصا الإشراف والرقابة، وفي النهاية تدنى الكفاءة التي ينشدها التنظيم البيروقراطي، لأن جانباً كبيراً من موارد التنظيم تخصص للقيام بأعمال الرقابة، وقد تغييب الأهداف الكبرى للتنظيم أو تتوارى وراء إجراءات الرقابة والضبط والتحكم الوظيفي.

5- إن هنالك تناقضاً بين خصائص التنظيم البيروقراطي نفسها، فالأفراد يختارون على أساس الكفاءة والخبرة والمؤهلات المتوافقة مع الوظيفة المطلوب أداءه، ولكن عندما يمارسون وظائفهم يخضعون لسلطة الرئيس أو المشرف على الدرج الوظيفي وينفذون أوامره ولا يتصرفون حسبما تمليه عليهم خبرتهم ومؤهلاتهم، وقد يحدث لأن تكون توجيهات وتعليمات المشرف مستندة على خبرات أوسع ودراية أعمق.

التنظيمات البيروقراطية وإشكالية التنظيم الإداري في الدول النامية

6- ركزت نظرية التنظيم مبادئها على تجويد الأداء في التنظيم وبناء المنظمة من حيث تقسيم العمل وانسياب السلطة من أعلا إلى أسفل وما إلى ذلك مما ذكرنا آنفاً، ولكنها أهملت البيئة الاجتماعية المحيطة بالتنظيم، كأن الجهاز البيروقراطي جزيرة معزولة عما يحيط به، وفي لغة الإدارة الحديثة فإن التنظيم البيروقراطي في صورته المثلى نظام مغلق قليل التفاعل مع البيئة الخارجية له.

7- إن البيروقراطية وسيلة لتحقيق أهداف اجتماعية واقتصادية خارجة عن "المكتب"، ولكن واقع البيروقراطية يشير إلى اكتساب البيروقراطية لمصادر قوة تجعل خدمة البيروقراطيين وتأمين المكتب نفسه هدف في حد ذاته، وتستبين هذه الظاهرة كلما امتد بالجهاز البيروقراطي العمر، فنتحول "الوسائل" إلى غايات بسبب الجمود والقصور الذاتي.

8- أغفلت نظرية البيروقراطية الصراع الذي ينشأ بين مجموعة الفنيين ومجموعة الإداريين. الأولون تركز عليهم الأجهزة البيروقراطية في أداء مهامها التخصصية، والآخرون يوجهون المنظمة ويرسمون خط سيرها بما أوتوا من سلطة التقرير والتوجيه، ولقد تصور "ماكس فيبر" وتلاميذه أن القوة سنكمن في المجموعة الأولى بحكم المعرفة المتخصصة، ولكن أظهرت التجارب أن ميزان القوى قد يميل نحو الأخرى، فتصاب المنظمة بداء الانشطار والنزاع ولقد توصل الدارسون إلى أن الاستقرار التنظيمي لا يتأتى فقط بإجماع أعضاء التنظيم على أهداف محددة، وليست هنالك أهداف تحظى بإجماع العاملين، هذا في رأي الكثيرين وهم فادح، فالمصالح الفردية والخاصة تتناقض مهما سمت أهداف المنظمة وأظهر العاملون الولاء لها.

9- أن الضبط الإداري والرقابة الحادة تولد نتائج عكسية، ولذلك فإن وسائل الضبط تنشئ سلوكاً مظهرياً والتزاماً شكلياً أكثر من كونها انضباطاً حقيقياً.

10- إن تحقيق "الكفاءة" قد يتحقق في الأجهزة البيروقراطية، ولكن دون تحقيق "الفعالية"، فالأولى تتحقق حسابياً بأن تكون الموارد المستخدمة في العملية الإدارية أقل من مخرجات تلك العملية، أما الفعالية فهي المدى الذي تتحقق به أهداف المنظمة بغض النظر عن كمية الموارد المستخدمة.

و بخصوص إشكالية التنظيم الإداري في الدول النامية فيذهب بعض علماء التنظيم و الإدارة إلى أن هناك بعض الفروقات بين الدول النامية من حيث تنظيماتها الإدارية ، والبيروقراطية ، حيث أن بعض الدول حققت تطوراً ملموساً في هذا الميدان في حين ظلت دول أخرى تتخبط في القوالب والأساليب التنظيمية الموروثة عن العهود البالية ، إلا أن هناك بعض الخصائص العامة التي تشترك فيها هذه الدول ، هذه الخصائص تتسحب على جميع الدول بالتقريب

التنظيمات البيروقراطية وإشكالية التنظيم الإداري في الدول النامية

إن الخصائص العامة التي تميز الإدارة والتنظيم في الدول النامية هي متشابهة تقريبا ومتقاربة إلى الحد الذي يجعلها متميزة عن باقي التنظيمات الإدارية العالمية .

فأغلب البلدان النامية ، ورثت إدارة استعمارية مرتبطة إلى حد بعيد بالإدارة الكولونيالية ، وأغلب إدارات هذه البلدان تعاني من الجمود ، والتسلط الخارجي عن إرادة الشعب والدولة في بعض الأحيان<sup>19</sup> . ويورد الدكتور علي السلمي ثلاث أنماط إدارية سائدة في الدول النامية ، يمكن عرضها باختصار في النقاط التالية :

- 1 . النمط الأساسي للإدارة منقول وليس أصيل ، ويكون منقولا من الدول الإستعمارية ، لهذا فمن الضروري تغيير التراث الإستعماري وفقا للظروف المتغيرة التي تعيشها هذه الدول .
  - 2 . تفتقر البيروقراطيات إلى القوى البشرية الماهرة ، وإلى الإداريين المدربين جيدا ،
  - 3 . تؤكد هذه البيروقراطيات اتجاهات غير إنتاجية ، كتفضيل البيروقراطيين للإهتمامات الذاتية على الإهتمامات العامة ، وانحراف الإختيار البيروقراطي للوظائف إلى الإعتمادات الشخصية<sup>20</sup> .
- فإدارة الدول النامية الموروثة من العهود الإستعمارية مازالت في معظمها تتبع قواعد وتنظيمات رسمية قديمة لم تعد تساير التغيرات الحديثة في المجتمعات النامية ، لذلك أصبحت الإدارة من جهة ، وعامة الشعب من جهة أخرى .

ومن عوامل تأخر وتخلف هذه الإدارات ، هو عدم وجود الإطارات الكفاء التي تتحمل أعباء الإدارة وتحسن تسييرها ، بما يضمن النجاح لكافة المخططات التنموية ، كذلك فإن معاملة الإنسان أو العامل هي معاملة تتخذ طابعا رسميا في أغلبها إذ تفتقد إلى المرونة وسرعة التنفيذ ، وهذا ما يعو إلى جهل هذه الإدارات ، بالأساليب الحديثة في معالجة القضايا .

إن عم وجود الإطارات الكفاء المدربة على أساليب العلاقات الإنسانية كان عاملا من عوامل تخلف هذه الإدارات ، والتنظيمات ، عن مسايرة واقع مجتمعاتها وعند الحديث عن بيروقراطية الدول النامية نجد أن من العوامل التي أدت إلى ترسيخ دعائم السلطة البيروقراطية في الدول النامية انتهاج التخطيط المركزي كأداة للتنمية ، وفقدان الإستقرار السياسي في الفترة ما بعد الإستقلال<sup>21</sup> .

وهناك محددان يعوقان إدارة التنمية في الدول النامية و يعرقلان مسيرة التطور ويتمثلان في :

**المحددات الهيكلية :** وتتمثل في الأبنية الإدارية ، والقوانين ، والإجراءات ، وأنماط العمل المتبعة في الأجهزة الإدارية وهذه المحددات الهيكلية لم تعد تساعد على سرعة الأداء ، وتنفيذ البرامج التنموية السريعة لهذه البلدان وللحضاء على هذه المشاكل يقترح تحقيق هدفين أساسيين هما :

- 1 . إعادة توزيع السلطات المتمركزة في قمة الجهاز البيروقراطي على قاعدة جماهيرية واسعة ، ليتخذ العمل الإداري منحى أكثر ديمقراطية ومشاركة .
- 2 . تفويض الفوارق الطبقية بين من يتربعون على قمة البيروقراطية الحكومة وبين عامة الشعب ، بحيث يصبح العمل في الأجهزة الرسمية تكليفا وليس انفرادا بالسلطة والنفوذ

التنظيمات البيروقراطية وإشكالية التنظيم الإداري في الدول النامية

. المحددات السياسية : وتتمثل في العلاقات التي تربط الجهاز الإداري بالتنظيمات السياسية ، والأحزاب المختلفة ، ذلك أنه لا يوجد سند شعبي للبيروقراطية في حد ذاتها يمكنها من البقاء طويلاً إلا أنها تساندها القوة السياسية الشرعية<sup>22</sup> .

فإدارة الدول النامية تعاني من مشاكل كثيرة ، وهي مشاكل مرتبطة بمرحلة الإنتقال كما يرى " مورو بيرجر " <sup>23</sup> بقوله : ( فمشاكل البلاد المختلفة التي تتصل بالإدارة العامة هي في أساسها مشاكل فترة . إنتقال . من حالة التقليد وشبه الإقطاع إلى نظام الإدارة الحديثة المسؤولة ، ومن نظام استعماري يديره الأجانب إلى حكومة قومية ) <sup>24</sup>

إن الإدارة والتنظيم في الدول النامية ما تزال تتخبط في مشاكل عويصة بين الإدارة الموروثة عن العهود الإستعمارية وبين خلق تنظيم جديد يساير تطورات الجماهير ويلبي رغباتهم ، ويعمل على تنفيذ مخططات التنمية وإنجاحها .

لذلك من بين الأخطاء التطبيقية لمفهوم البيروقراطية " الفيررية " في العالم الثالث، الاعتقاد أن النظام الإداري محايد قيمياً. هذا الاعتقاد الخاطئ الذي تم نقله وزراعته في الدول النامية يشكل عاملاً مقاوماً للإنتاجية. إذ أن البيروقراطية في الدول النامية التي أُوجدت للرقابة، والتنظيم، و الاستقرار، والاستمرارية دفعت لتلعب دوراً ديناميكياً بوضع الأهداف، والإنتاج والتوزيع والعمل على تحقيق نتائج محددة مسبقاً. في حين أن الإدارة العامة في الغرب تتجه نحو علاقة قانونية نظامية مع العملية السياسية. في هذا السياق أشير إلى أن فشل نظم الإدارة في الدول النامية يعود إلى اتباع المنهج الميكانيكي " البيروقراطي " الذي لا يدعو إلى المرونة، والاستجابة ، والتعلم.

أما " Riggs " فيعطي تفسيراً أكثر وضوحاً لطبيعة الإدارة العامة "البيروقراطية العامة" في الدول النامية من خلال فهم وتحليل مكونات البيئة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية وتأثيرها على السلوك الإداري داخل المنظمات العامة.

حيث يقول " Riggs " : " على الرغم من وجود تشابه بين التنظيمات الإدارية الرسمية في الدول النامية وتلك الموجودة في الدول الغربية، إلا أنه بنظرة فاحصة لهذه المؤسسات نجد أنها لا تعمل بنفس الطريقة بل أنها تقوم بوظائف اجتماعية وسياسية غير اعتيادية . ويرجع السبب في ذلك أن نظم السوق والإدارة الجديد حل محل النظم التقليدية لكن لم يستبدلها " .

إن ما يرمي إليه " Riggs " هو وجود تداخل بين القيم البيروقراطية والقيم الاجتماعية التقليدية في النظم الإدارية. حيث تطبق الإجراءات الرسمية لخدمة الأقارب والأصحاب وليس بدافع تحقيق الأهداف والكفاية الاقتصادية.<sup>25</sup>

وفي الختام رغم هذا التطور الذي عرفه علم التنظيم لا زالت البيروقراطية تحتل مكانة مهمة وهذا نظراً لممارساتها الشاسعة.

التنظيمات البيروقراطية وإشكالية التنظيم الإداري في الدول النامية

وبالرغم من الإصلاحات الإدارية التي عرفتها الدول اللاتينية، فلا يزال المفهوم السائد للبيروقراطية هو التمرکز الشديد وعدم الاهتمام بالتنظيمات غير الرسمية وطغيان ظاهرة القانون الإداري على الإدارة، التي أصبحت علما مستقلا.

وعليه فان التنظيم البيروقراطي يعتبر خطوة تطويرية خطتها المجتمعات المتقدمة للتغلب على المشكلات التي تنشأ في التنظيمات التي أصبحت تتسم بالتعقيد والضخامة . كذلك فان انتشار التنظيمات البيروقراطية في كل ما يتعلق بحياتنا ، جعل دراسة للبيروقراطية في حياتنا أهمية بغية التعرف على أحوالنا .

الأحوال التي تؤدي الى نشوء البيروقراطية ان هذه التنظيمات التقليدية تعجز عجزا كليا عن مواجهة متطلبات عصرنا الحاضر خاصة فيما يتعلق بالحاجة الى التكيف مع التغير التقني السريع وفيما يتعلق ايضا بالحاجة التبادلية ( تكامل الاهداف بين المنظمات الادارية وبين الافراد العاملين فيها ) و أعتقد أن أشكالا جديدة من التنظيمات الادارية اخذة في الظهور وان هذه التنظيمات ستحدث تغيرا جذريا في سلوك التنظيم وفي الممارسات الادارية بشكل عام .

سيكون للهيكل الاجتماعي لتنظيمات المستقبل خلال السنوات القليلة القادمة خصائص فريدة ومتميزة لايمكن تحديدها على وجه الدقة ، بمعنى انه ستكون هناك تنظيمات مؤقتة مرنة متكيفة تملك خصيصة السرعة في التغيير

إن المؤشرات الواقعية تؤكد لنا أن الجزائر تنبذ البيروقراطية والعمل البيروقراطي بل تعتبره داء معرقلا للتنمية يجب القضاء عليه، وهذا دون أن تفرق بين الإدارة المكتبية أو الإدارة وبين مساوئ الإدارة ذاتها، ناهيك أن تقوية الإدارة المركزية المتشددة يتنافى ونبذ البيروقراطية والحث على الديمقراطية وهو ما تكون له عواقب على التنظيم الإداري، وبالتالي أصبح العمل البيروقراطي مقترنا بالجانب السلبي للإدارة دون جانبها الإيجابي. علما التنظيم البيروقراطي يعتمد - كما مر بنا - على منطق السيطرة والرقابة من خلال التخصصية وهرمية السلطة ومركزيتها

وفي الأخير ما يمكن قوله إن ثمة إشكالية تتعلق بالتنظيم الإداري في الدول النامية. حيث يعدم الكثير منها التنظيم الإداري القادر على عكس توجهات السكان والرأي العام المحلي. بل أنها لا تملك الشفافية المطلوبة للمحاسبة و المساءلة . فمعظم الدول النامية تعتمد وبشكل واسع على المنظمات البيروقراطية في صنع وتنفيذ السياسات العامة دون أن يكون هناك رقابة اجتماعية عليه.

1- محمود خيرى إسماعيل . المدخل في علم السياسة . مكتبة الأنجلو المصرية . القاهرة . 1970 . ص 103 - 108

2- علي سعدان: المرجع السابق ص23

3- محمود خيرى إسماعيل: المدخل في علم السياسة . ص 108.

4 - د. عدلي ابوطاحون . التنظيم الإجتماعي . المكتب الجامعي الحديث . الإسكندرية . 2008 . ص 150

5 - د. عدلي ابوطاحون . التنظيم الإجتماعي . ص 150

- 6- تعريف الأستاذ قارستون، المرجع جعفر علي محمد بخيت . البيروقراطية والتنظيمات الحديثة . المطبعة العصرية . الإمارات العربية المتحدة . 1991 . ص 81
- 7- (1864 - 1920)
- 8- (1831 - 1770)
- 9- د. عدلي ابوطاحون . التنظيم الاجتماعي . ص 151
- 10- تشارلس بيرو . التنظيم البيروقراطي . ترجمة حسن بشير الطيب . ص 65
- 11- جعفر علي محمد بخيت . البيروقراطية والتنظيمات الحديثة . ص 94
- 12- أنظر مهدي زويلف وعلي العضائيلية: ص 29
- 13- د. عدلي ابوطاحون . التنظيم الاجتماعي . ص 152
- 14- تشارلس بيرو . التنظيم البيروقراطي . ترجمة حسن بشير الطيب . مكتبة وهبة . القاهرة . 1985 . ص 57
- 15- أنظر علي محمد عبد الوهاب: الفكر المعاصر في التنظيم والإدارة، القاهرة مصر 1998 ص 11 و 12 ومهدي زويلف وعلي العضائيلية ص 20 و 21
- 16- محمد قاسم القريوتي . المفاهيم الحديثة في الإدارة . ص 39
- 17- محمد قاسم القريوتي . المفاهيم الحديثة في الإدارة . دار الشروق عمان الأردن . ط3 . 1993 . ص 36
- 18- فريديريك تايلور، نهاية الهرم الإداري، 1973. ترجمة ماحي علي إسماعيل . دار المعرفة . القاهرة . ص 154 - 158
- 19- د. حسان الجبلاني . التنظيم والجماعات . ص 78
- 20- د. علي السلمي . تطور الفكر التنظيمي . ص 316
- 21- علي سعيدان . بيروقراطية الإدارة الجزائرية . الشركة الوطنية للنشر والتوزيع . 1981 . ص 38
- 22- علي سعيدان . ص 42-41
- 23- مورو بيرجر صاحب كتاب العالم العربي اليوم
- 24- مورو بيرجر . البروقراطية والمجتمع في مصر الحديثة . ترجمة الدكتور محمد توفيق رمزي . مكتبة النهضة المصرية . القاهرة .
- 1959 . ص 20
- 25- عمر حامد، الإدارة المحلية و البلديات في الوطن العربي. القاهرة: منظمة العربية للتنمية الإدارية، أعمال المؤتمرات. 2007. ص 192.