الفصل الأول

نحو إطار نظري لبيروقراطيـة الإدارة في الجزائـر

المبحث الأول: معنى البيروقراطية

المبحث الثاني: الأعراض المرضية للبيروقراطية جوهر مشكلات التنمية السياسية

المبحث الثالث: أنمـاط العلاقـة بين البيروقراطية والتنمية السياسية

المبحث الرابع: إختلال التوازن بين البيروقراطية والمؤسسات السياسي

المبحث الخامس: حتمية الإنماءالسياسي والإصلاح الشامل للحد من سيطرة البيروقراطية

الفصل الأول
نحو إطار نظري لبيروقراطيـة الإدارة في الجزائـر

إن التعبير عن مدى نجاح الدولة أو فشلها في حل مشكلات المواطنين، و توفير الحد الأدنى من الخدمات الأساسية لا بد وأن يقترن بالإشارة إلى دور الجهاز الإداري الحكومي أو البيروقراطية ـ أو عدم تنفيذ ـ هذه البرامج و المشروعات. وبالرغم من شيوع المفهوم ، سواء على مستوى الأوساط العامة أو المتخصصين إلا أنه مفهوم ينطوي على غموض أكثر مما يثيره من الوضوح و الجلاء ، بل لعل هذا الشيوع يمثل أحد المصادر الرئيسية لغموضه، الأمر الذي أدى إلى صعوبة التمييز بين خصائص البيروقراطية كنظام فرعي لا يتجزأ من نسق النظام السياسي العام ، وبين الأمراض التي تصيب جهاز الخدمة العامة .

بناء على ما تقدم يصبح لزاما على الباحث البدء أولا بتحديد ما هو المقصود بمفهوم البيروقراطية، ومختلف تطبيقاتها وإستعمالاتها كما يطرحها الواقع المعاصر في مختلف النظم السياسية، وتحديد الوظيفة السياسية و الإجتماعية للبيروقراطية ، الأمر الذي سوف تناوله خلال خمسة محاور، يتناول أولها التعريف بالمفهوم، حيث يتم إستعراض مختلف التعريفات المطروحة في هذا المجال و ذلك تمهيدا لإختيار التعريف الذي تقوم عليه الدراسة.

ويتناول ثانيها مختلف الأعراض المرضية التي تصيب الأجهزة البيروقراطية في الدول المستضعفة، ولتحديد هذه الأمراض المكتبية ـ التي تعد قاسما مشتركا بين مختلف الدول النامية ـ حاولت من خلال تفهم إطار الواقع العملي لمحيط البيروقراطية وظروفها التاريخية تصنيفها إلى مستويين أساسيين، أولهما، المشكلات والأعراض الكامنة في مجال بناء الهياكل والأنظمة المؤسسية وتنميتها، وثانيهما، في مجال الممارسات البيروقراطية الإدارية.

كما يتناول المبحث الثالث أنماط العلاقة بين البيروقراطية و التنمية السياسية في المجتمعات المستضعفة، حيث تتناول الدراسة

البيروقراطية كأداة لازمة لعملية التنمية السياسية، باعتبارها الجهاز التنفيذي للدولة، و هو الدور التقليدي للبيروقراطية، كما تتناول البيروقراطيةباعتبارها مؤشرا لعملية التنمية السياسية بما تعكسها من قيم ثقافية سواء أكانت هذه القيم دافعة لعملية التنمية أم معوقة لها.

أما المبحث الرابع من دراسة هذا الفصل فيتناول مشكلة التوازن بين البيروقراطية ومختلف المؤسسات السياسية الأخرى، حيث تعتبر هذه المشكلة إحدى العقبات الرئيسية لعملية التنمية السياسية في الدول المستضعفة.

وفي المبحث الأخير أتناول الأساليب المختلفة للإنماء السياسي والإصلاح الشامل للحد من سلطة البيروقراطية، وتحقيق التوازن بينها من ناحية والمؤسسات السياسية من ناحية أخرى.

المبحث الأول: معنى البيروقراطية

لتحديد المقصود بالبيروقراطية يحسن البدء بالإشارة إلى الاستخدامات اللغوية للمفهوم، ثم استعراض ما يشير إليه من الناحية التاريخية تمهيدا للتوصل إلى التعريف الأكاديمي له على ضوء ما تستهدفه الدراسة من أهداف وغايات.

فمن الناحية اللغوية، يتكون لفظ البيروقراطية Bureaucracy من شقين، الأول Bureauأي مكتب، ويرجع أصله اللغوي إلى اللفظ اللاتيني Burus و يقصد به اللون الداكن ـ و لعل هذا تعبيرا عن الهيبة التي يتسم بها الموظف الحكومي بإعتباره ممثلا للحكومة ، كما قد يكون تعبيرا عن التستر على السلوك السيئ من ناحية أخرى ـ الذي تطور فيما بعد إلى La Bure ، في اللغة الفرنسية و يقصد به أحد أنواع القماش الذي كان يستعمل كغطاء للمناضد التي يجتمع حولها عادة رجال الحكومة في فرنسا خلال القرن الثامن عشر، ثم أستخدم لفظ Bureau للدلالة على المكتب الذي يجلس خلفه الموظف الحكومي، إلا أن اللفظ إتسع مدلوله ليشير إلى غرفة المكتب بأكملها . أما الشق الثاني للمفهومCracy بالإنجليزية، وCratie بالفرنسية فإنه مشتق من الناحية اللغوية من اللفظ القديم Kratia أي أن تكون قويا To be stong. وهكذا تصبح كلمة "بيروقراطية" تعني ممارسة السلطة أو الحكم أو القوة عن طريق المكاتب[1].

ومن الناحية التاريخية حول أصل الكلمة فهناك اختلاف في الرأي والاتجاه، فاتجاه يرى أن البيروقراطية ليست مفهوما حديثا، بل وجدت

---

١ . أنظر في هذا الخصوص:

- مورو بيرجر، البيروقراطية والمجتمع في مصر الحديثة، ترجمة محمد توفيق رمزي، القاهرة: النهضة المصرية، ١٩٥٩، ص ٣٣.

- هشام الونداوي، الإدارة البيروقراطية، بغداد:مركز البحوث الاقتصادية والإدارية، ١٩٧٦، ص٢١.

حينما وجدت التنظيمات، عندما بدأ التفاعل بين البشر، بدأ التنظيم وبدأت البيروقراطية. فالبيروقراطية كمفهوم وكظاهرة اجتماعية ليست حديثة، ولكن دراستها بالطريقة العلمية هو الجديد. وكان أول عالم قد استعمل البيروقراطية كوسيلة لتطويرالمجتمعات الحديثة وتنظيمها تنظيماعصرياهو العالم الاقتصادي الاجتماعي الألماني "ماكس ويبر"» « Max Weber[1](١٨٦٤- ١٩٢٠) الذي اعتبرها نظاما عقلانيا ضروريا، يتناسب مع المجتمع الصناعي في غرب أوربا. وقد درس النظام البيروقراطي على أنه جزء من النظام الاجتماعي الشامل، وتوصل إلى أن أي نظام اجتماعي سينتهي في نهاية المطاف إلى أن يكون نظاما بيروقراطيا.

وقد قيل أن مصطلح "بيروقراطية" ورد لأول مرة عام ١٧٤٥ في كتابات عالم الاقتصاد الفيزيوقراط ووزير التجارة الفرنسية "فانسان دي جورناي"« Vincent De Gournay » الذي تنسب له أيضا عبارة "دعه يعمل دعه يمر"، وهو أول من نظر إلى المكاتب العامة باعتبارها الإدارة العامة في الحكومة، وتحدث عنها باسم "بيروقراطي" « Bureaucrates » أي فئة العاملين في مكاتب الأجهزة الإدارية.

كما أن هناك إتجاه آخر ، يرى أن كلمة بيروقراطية Bureaucracy اصطلاحا حديثا نسبيا وغير واضح فيما عدى الإشارة إلى الأصل الفرنسي، والذي يتمثل في النصف الأول من الكلمة اللاتينية " Burrus "، إضافة إلى هذا أن اللغة الفرنسية القديمة كانت تحوي كلمة

---

١ والغريب في الأمر أن "ماكس ويبر" لم يقدم تعريفا اصطلاحيا للبيروقراطية، ولكنه صاغ مجموعة قضايا تكشف عن طبيعة بناء أنساق السلطة القانونية، معتمدا في ذلك على تحليله لمكونات الاعتقاد في شرعية السلطة، ثم حدد في ضوء ذلك كله الخصائص المميزة للبيروقراطية. راجع في ذلك:

- محمد علي محمد، علي عبد المعطي محمد، السياسات بين النظرية والتطبيق، القاهرة: دار المعرفة الجامعية، ١٩٩٩، ص ٣٥٨.

قريبة من ذلك وهي " La Bure " والتي تشير إلى القماش الذي يغطي مناضد الرسميين في دوائر الحكومة الفرنسية في القرن الثامن عشر. ثم أصبحت الكلمة أشد إلتصاقا بحكم الدولة خصوصا في فترة النضال ضد الاستبداد التي مهدت لإندلاع الثورة الفرنسية سنة ١٧٨٩[١]. وانتشر استعمال هذا المصطلح في أوربا خلال القرن التاسع عشر، وصار يمثلنعتا تنعت به الإجراءات المعقدة والمنهكة التي مارستها دوائر الحكومات في ذلك الوقت. وقد تحول هذا المصطلح مع مرور الزمن إلى كلمة ذات مضامين سلبية يوظفها ناقدوا القواعد الروتينية الجامدة التي تطبق دون مراعاة لخصوصيات حالات مراجعي مؤسسات الحكومة. كما يستعمل المصطلح أيضا في سياق انتقاد الرسميين الذين يغلب عليهم البطئ في انجاز المعاملات الرسمية، وفي تناقض الضوابط الإدارية وتكرارها وضخامة المؤسسات والكوادر العاملة فيها، وانحصار السلطة في أيدي عدد قليل من البيروقراطيين الرسميين.

كما ترى إحدى الإتجاهات أن الاهتمام بالبيروقراطية يرجع إلى سنوات عديدة قضت، فهي تمثل موضوعا كلاسيكيا في تراث علم الاجتماع. ومن الذين تحدثوا عنها "فيرجسون" « Ferguson »، و"موسكا"« Mosca » حيث اعتبر هذا الأخير أول من ناقش فكرة الدولة البيروقراطية باعتبارها سمة مميزة لتطور النظام السياسي، و"سومبارت" « SOMBART »، وغيرهم من علماء الاجتماع والسياسة الذين قاموا بتحليل البيروقراطية في علاقتها بالديمقراطية على المستوىالمجتمعي، وبالحرية على المستوى الفردي، إذ شكلت جانبا هاما في دراستهم، بحيث يمكن تتبع أصولهذا التحليل منذكتابات"جون بودان"« JeanBodin »،و"طوماس هوبز"« Thomas Hobbes»، و"جون لوك" « Jean Locke »، و"فريديريك هيجل" « Friedrich HEGEL »، و"فون ستاين" « VonStein »، و"ألكسي دو

١- قيس النوري، السلوك الإداري وخلفياته الاجتماعية، الأردن: دار الكندي للنشر والتوزيع، ١٩٩٩، ص ١٦١.

توكفيل" « Alex De Tocvil »، وحتى أحدث الكتابات التي تدخل ضمن هذا الموضوع في الوقت الحاضر[١].

أما من وجهة الإتجاه المتداول في الأوساط الشعبية، فإن مفهوم البيروقراطية يوصف بالسلبية، والروتين،والجمود، والبطئ الإداري الذي يصيب الجهاز الإداري، وبهذا تصبحالكلمة مقرونة بمدلول العجز الإداري[٢]. كما أنها في اللغة الشعبية كثيرا ما تستعمل كنوع من أنواع الشتم السياسي. ويصفها معارضو دولة الرفاهية بأنها الدور الذي يقوم به الأشرار والفاسدون، وفي بعض الأحيان يؤخذ بهذا المعنى في كتابات أكاديمية التي سوف أتعرض إليها في المحاور اللاحقة.

أما من الناحية الأكاديمية فيمكن دراسة معنى البيروقراطية على النحو التالي:

أولا : المعنى التنظيمي للبيروقراطية:

يسود هذا المعنى للمفهوم معظم الدراسات التي تتم في نطاق علمي الإدارة العامة والإجتماع بصفة أساسية، حيث ينصب إهتمام الباحث على دراسة البناء التنظيمي و مختلف القواعد الإجرائية التي تحكم العمل ، أي دراسة العلاقة الشرعية بين الرئيس و مرؤوسه، وقواعد الثواب و العقاب ، و أساليب الإلتحاق بالخدمة في الجهاز البيروقراطي، و لعل أول من إستخدم المفهوم للدلالة على هذا المعنى هو العالم الألماني "ماكس فيبر" ، حيث أوضح أن هذه العلاقة تتميز ـ أو يجب أن تتميز ـ بعدة خصائص هامة يمكن إجمالها فيما يلي:
١)- التنظيم المستمر للوظائف الرسمية التي تحكمها القواعد.

---

١. محمد علي محمد، علي عبد المعطي محمد، المرجع السابق الذكر، ص ٣٦٤.

٢ـ فالكثير من الأفراد يتذكرون البيروقراطية عندما يذهبون إلى مكتب من مكاتب الإدارة العامة فيحيلهم إلى مكتب آخر دون إنجاز الخدمة المطلوبة، أو أن يطلب الموظف المختص الكثير من النماذج الطويلة وضرورة ملئها وبصور عديدة، ثم يمر ذلك الطلب على العديد من الإداريين للتوقيع عليه، أو عندما ترفض الطلبات لأسباب شكلية، إلى غير ذلك، وتعكس كل المظاهر الجانب السلبي للبيروقراطية والعيوب التي تصاحب تطبيقها والتي تؤدي إلى انخفاض الكفاءة في أداء العمل. ولكن لم يكن هذا على الإطلاق هو المعنى الأساسي للبيروقراطية.

٢)- تحديد إختصاصات كل مكتب بدقة ، و هذا يتضمن:

أ/- تنظيم الإلتزامات الوظيفية الخاصة بكل مكتب على أساس مبادئ التخصص وتقسيم العمل.

ب/- تحديد سلطة لشاغل المكتب تقابل بالواجبات والإلتزامات الوظيفية المنوط القيام بها.

جـ/- تحديد وسائل القسر و الإلزام الضرورية بوضوح مع قصر إستعمالها على الحالات المنصوص عليها فقط.

٣)- قيام الهيكل التنظيمي على أساس التدرج الهرمي،و مراقبة المكتب الأعلى و إشرافه على مادونه من مكاتب،وهذا يتطلب وضع نظام للإستئناف والإعتراض على القرارات.

٤)- وضع قواعد و أساليب تحكم سلوك الموظفين، وتعريفهم بعملهم وتدريبهم عليه.

٥)- فصل الإدارة عن الملكية، فالعاملون في المنظمة لا يمتلكون وسائل العمل والإنتاج وإنما يديرونها فقط، ويترتب على هذا أيضا فصل تام بين ممتلكات المنظمة و الممتلكات الشخصية لشاغل الوظيفة.

٦)- التعيين يتم على أساس المقدرة والكفاءة الفنية، ولا يعتمد على أساس القرابة والانتماءات الطائفية أو العشائرية .

٧)- تدوين و تقنين جميع الإجراءات الإدارية و القرارات والقواعد و اللوائح التي تحكم العمل ، و من المحصلة العامة التي تمثلها هذه المستندات المدونة و تنظيم الوظائف الرسمية يمكن اعتبار المكتب " شخصا معنويا ".

٨)- إمكانية ممارسة السلطة القانونية بطرق مختلفة [١].

ويؤكد"ماكس فيبر" أن التحول نحو البيروقراطية « Bureaucratization » مسألة لا مفر منها في جميع مجالات الحياة الاجتماعية الحديثة. وهو يقصد بهذا المصطلح نمو الخصائص التي ذكرناها سابقا-في إطار الاتجاه العام نحو الرشد والعقلانية. لكن هذا التقدم في الاتجاه العقلي، وازدهار البيروقراطية تصاحبه بعض القيود

---

١. محمد فتحي محمود ، الإدارة العامة المقارنة ، الرياض : المركز العربي للدراسات الأمنية و التدريب ، ١٩٩٧ ، ١٦٦.

المفروضة على أعضاء هذه التنظيمات. ومع أن "ماكس ويبر" لم يدرس مشكلة انعدام الكفاءة والمعوقات الوظيفية. إلا أنه اهتم بمناقشة العلاقة بين البيروقراطية والديمقراطية، حيث أكد أن النتائج السلبية للتحول نحو البيروقراطية يؤدي إلى النقص في الحرية الفردية، وتهديد النظم الديمقراطية في المجتمعات الغربية[1].

وعليه، فإن نظرية "ماكسفيبر" للبيروقراطية لم تنشأ من فراغ، فهناك مصادر متعددة لهذه النظرية، وأصول يمكن تتبعها، إذ تأثر "فيبر" بالتيارات الفكرية التي كانت سائدة في عصره، كما اهتم على وجه الخصوص بكتابات "روبيرت ميشلز" « Robert Michels »، و"كارل ماركس" « Karl Marx »، و"جوستاف شمولر" « Gustav Shmoler » فضلا عن النظريات الإدارية التي ظهرت في ألمانيا آنذاك. وقد خضعت نظرية "ماكس فيبر" للتعديل والنقد من جانب الدراسات الحديثة، خاصة مع الأستاذ " روبرت ميرتون" « RobertMerton » الذي اعتبر أن القواعد التي حددها "ماكس فيبر" بوصفها وسائل لتحقيق بعض الغايات غالبا ما تتحول إلى غايات في حد ذاتها. فالبناء العقلي الذي صاغه تكون له نتائج غير متوقعة تمثل معوقات وظيفية للكفاءة. كذلك اهتم "تالكوت بارسونز" « Talcot Parsons » بكشف التناقضات التي ينطوي عليها النموذج المثالي، وهو الأداة المنهجية التي استعان بها "ماكس فيبر" لتحليل البيروقراطية. وقرر الأستاذ "بندكس" « Bendix R. » أنه من العسير تقدير كفاءة التنظيم دون أن نأخذ في الاعتبار القواعد الرسمية، والاتجاهات الانسانية نحو هذه القواعد، وهذا بدوره يثير مسألة القيم السياسية والاجتماعية العامة.

ولقد كان من نتيجة هذه الانتقادات وغيرها، الاتجاه نحو الابتعاد عن الطابع النسقي الذي يميز النموذج البيروقراطي المثالي، والاهتمام بدلا من ذلك بإجراء دراسات ميدانية لمختلف أنماط الإدارة، من ذلك مثلا

---

1. Xavier GREFFE, Analyse Economique de la Bureaucratie, Paris : Economica, 1987, p. 9.

دراسات "بيتر بلاو" « Peter Blau »، ودراسات"كارل فريدريتش" « Karl Friedrich »[1].

ثانيا : المعاني الوظيفية للبيروقراطية:

ونظرا لتعقد وتعدد التصنيفات للمعاني الوظيفية للبيروقراطية[2]، أحاول أن أهتدي بالتسلسل التاريخي الاجتماعي الذي أراه -حسب حدود علم الباحث- اقترابا شاملا لا يهمل أي تصنيف من تصنيفات دارسي هذه الظاهرة المعقدة.لذا، فإن التصنيف الذي أراه مناسبا لتبيان المعنى الوظيفي للبيروقراطية، يستند على دراسة ما يلي:

١/- البيروقراطية في الدول القديمة.

٢/- البيروقراطية في الدول المعاصرة.

٣/- البيروقراطية في الدول النامية.

١/- البيروقراطية في الدول القديمة:

عرفت الدول القديمة الأولى نظام الهيراركية الإدارية، فمنذ أكثر من خمسة آلاف سنة عرفت مصر في عهد الفراعنة نظام الحكومات المحلية تعمل كوحدات إدراية في الأقاليم المختلفة، وحكومة مركزية تحت سلطة الملك الفرعوني. حيث كانت تتركز في يده السلطات الثلاث التقليدية. كما كانت الإدارة الحكومية تتسم بالطابع القرابي و تتوزع على ثلاثة فئات، فئة الإدارة العليا ويختار أفرادها من ملاك

---

١. محمد علي محمد، علي عبد المعطي محمد، المرجع السابق الذكر، ص ٣٦٠.

٢. وهذا يرجع لعدة اعتبارات، لا لكون أن البيروقراطية مرتبطة بظاهرة الدولة فحسب، بل ولكون الكثير من الباحثين اختلفوا في التصنيف المنهجي للبيروقراطية. فمنهم من نظر إليها من الزاوية التاريخية-الاجتماعية، ومنهم من صنفها وفق الإيديولوجيات الكبرى، وآخرون منهم حاولوا أن يجردوها من كل ذلك ويعطوها صورة علمية مستقلة، إلى غير ذلك من التصنيفات.

الأراضي الإقطاعيين، وفئة الموظفين وهم من أفراد الطبقة الوسطى ذوي الكفاءة والخبرة، وفئة العمال وكانوا من أفراد الطبقة الدنيا. كما تشير جميع الدلائل أن دولة مصر القديمة كانت تعرف نظام الترقية محدد في كل مصلحة.

كما عرفت إمبراطوريات الصين القديمة وذلك منذ أكثر من أربعة آلاف سنة، نظم إدارية منظمة يشرف عليها تسع وزراء يرأسهم الإمبراطور. كما عرفت نظام التعيين والترقي في الوظائف الإدارية يعتمد أساسا على الاختيارات والقائمة على كشف القدرات الطبيعية للفرد، لذلك فإن العاملين بهذه الأجهزة لم يكونوا على الدرجة المطلوبة من الكفاءة. نتيجة لذلك كان يتصف النظام الإداري بالجمود وعدم المرونة.

أما الدولة الإغريقية، فقد تميزت منذ حوالي ٢٥٠٠ سنة بالبساطة، فلم تكن شؤونها معقدة، بل كانت إدارة المدن اليونانية تترك لفئة ينتخبها أفراد الشعب، ولكن هذا لا يعني أن إدارة المدينة كانت فعلا إدارة كافة فئات الشعب، بل هناك إهمال فئة العبيد من المشاركة. ويلاحظ هنا أن مجلس الخمسمائة عضو المنتخب، واللجان المنتخبة المتكونة في الغالب من عشرة أعضاء والذي يمثل كل عضو منهم عشيرة أو أسرة معينة، كان الاهتمام الوحيد هو تجاوبها مع الشعب دون الاهتمام بالكفاية الإدارية وفعاليتها.

ثم أخيرا الإمبراطورية الرومانية، حيث كانت إدارة الأجهزة البيروقراطية فيها على درجة قليلة من الكفاءة، حيث كان التعيين في الوظيفة يقوم على أساس الوراثة، أو شراء الوظيفة من الغير. وعلى الرغم من أن الترقية في الوظائف السامية تقوم على أساس الأقدمية، إلا أن المحسوبية والوساطة كانا لهما دورا كبيرا فيه.

٢/- البيروقراطية في الدول المعاصرة:

من الواضح أننا لا نجد باحثا في القضايا السياسية والإدارية والاجتماعية لم يمس مسألة البيروقراطية سواء بطريقة مباشرة أوغير مباشرة، الأمر الذي يجعلني أحصر هذا المحورمن الدراسة في نطاق دراسة وتقييم المذاهب الفكروية (الإيديولوجية) التي عالجت البيروقراطية بصورة منظمة،وكذلك بالاهتمام مباشرة بالإفتراضات

الأساسية،والمشكلات التي أثارتها،لذلك أتناول هذه الفترة المعاصرة من خلال ثلاثة مفاهيم مذهبية أساسية وهي:

١ ـ المفهوم الماركسي للبيروقراطية

٢ ـ المفهوم الأوربي للبيروقراطية

٣ ـ المفهوم الأنجلوسكسوني للبيروقراطية

١)- المفهوم الماركسي للبيروقراطية:

على الرغم من أن مفهوم البيروقراطية لم يكن يشغل مكانة بارزة في فكر"كارل ماركس" « Karl Marx »، فإن وجهات نظره حول البيروقراطية وعلاقتها ببناء القوة في المجتمع تحظى بأهمية خاصة. ولقد درس "كارل ماركس" البيروقراطية واستخدم هذا المفهوم في نطاق محدود، تمثل في دراسته لجهاز الدولة وإدارتها عندما كان بصدد نقد فلسفة "فريدريك هيجل" عن الدولة، والذي كان يعتبر أن الجهاز البيروقراطي يحقق الصلة الدائمة بين الدولة والمجتمع، أما الدولة فهي تعبر عن المصلحة العامة، لذلك يعتبر "فريدريك هيجل" التنظيم البيروقراطي هو الجسر الذي يربط بين المصلحة العامة، والمصلحة الخاصة. وعكس هذا الاتجاه فإن "كارل ماركس" يعتبر جهاز الدولة لا يمثل سوى الأداة القمعية في يد الطبقة الحاكمة تجاه الطبقة المستغلة، والبيروقراطية تماثل الدولة تماما، لأنها الأداة التي تعتمد عليها هذه الطبقة في ممارسة سيادتها على الطبقات الاجتماعية الأخرى. "فالبيروقراطيين في مجتمع طبقي لا يفعلون شيئا غير المحافظة على التصور العام للمصلحة الخاصة، وبما أن للبيروقراطية دور في تشكيل الدولة، تعتبر نفسها الروح الشكلي للدولة... فعبر تشخيص أو شخصنة البيروقراطية بالدولة، يقع الموظف في خلط هدفه الخاص بهدف الدولة"[١].

ومعنى ذلك كله أن البيروقراطية لا تشغل مكانة عضوية في البناء الاجتماعي، طالما أن وظيفتها الأساسية هي المحافظة على رموز المكانة، والامتيازات التي حققها أصحابها. ومن هنا فالبيروقراطية

1- Xavier GREFFE, Op Cit., p.9.

والنتائج المصاحبة لها، ظاهرة تلائم كل مجتمع منقسم إلى طبقات، لأن النظام السياسي السائد في هذا المجتمع يقتضي بصفة دائمة وجود جهاز بيروقراطي يتولى مراقبة الانقسام بين الجماعات والمحافظة على عدم التساوي بينها.

وعليه، فإن "كارل ماركس"إعتبر البيروقراطية أداة الطبقة الرأسمالية لتدعيم مصالحها، ولذلك فإن قيام ثورة البروليتارية، وظهور المجتمع اللاطبقي سوف يحطم جهاز الدولةالبيروقراطي ليتلاشى تماما في المجتمع ككل، إذ أن كافة أعضاء المجتمع سيتولون أداء وظائف البيروقراطية، فتفتقد الإدارة طابعها الإستغلالي والتسلطي، وتنحصر في إدارة الأشياء بدلا من إدارة الإنسان. وهكذا ينتهي الإغتراب،وتتحقق فيالمجتمع إدارة ديمقراطية، بحيث يقوم العامل بدور الرئيس والمرؤوس، وعن طريق هذه الإدارة الذاتية فقط، تنهض السلطة العامة على الأسس الحقيقية.

كذلك نجد "كارل ماركس" يتطرق إلى موضوع "الاغتراب"[1]« Alienation » وربطه بظاهرة البيروقراطية التي تجعل الإنسان مجرد آلة في عالم تسيطر عليه الثقافة وتقسيم العمل والابتعاد عن الحياة البسيطة الأولى. ولقد تأكدت هذه الصورة للبيروقراطية من خلال الرموز العديدة التي ارتبطت بها، وجعلت من الجهاز البيروقراطي عالما مغلقا على ذاته. وبالتالي فإن الإغتراب لايقتصر على العلاقة بين البيروقراطية وأفراد المجتمع الذين ليسوا

---

١. انتشر استخدام مفهوم الإغتراب في كتابات علم الاجتماع والسياسة، واتخذ معاني متعددة، ويمكن أن أشير هنا إلى خمسة استخدامات مختلفة له:الأول: بمعنى فقدان القوة Powerlessnes

وهو جوهر فكرة الاغتراب كما ظهرت في النظرية الماركسية عن ظروف العامل في المجتمع الرأسمالي.والثاني: انعدام المعنى Meaninglessness.والثالث: يرجع إلى فكرة "اميل دوركايم" عن الأنومي Anomie أي حالة فقدان المعايير وتمييع القيم، والقواعدالتي تحكم السلوك Normlessness.والرابع: يرتبط بفكرة العزلة Isolation كما استخدم في الكتابات البيئية.أما آخر هذه الاستخدمات فهو اغتراب الذات Self-Strangment، وهو مفهوم شائع بين علماء النفس، وبخاصة أصحاب الاتجته التحليلي منهم.

أعضاء من الجهاز البيروقراطي، بل إنه يتحقق كذلك داخل البناء البيروقراطي ذاته. فالبيروقراطية لا تخفي حقيقتها عن أولئك الذين هم خارج نطاقها فحسب، وإنما تخفيها أيضا عن ذاتها. وذلك أن أعضاء هذه التنظيمات لا يشعرون غالبا بالطابع التسلطي للنظام، لأنهم يعتقدون أن وظائفهم تحقق المصلحة العامة، ومن ثم يصعب الاستغناء عنها. وهذا يعتبر مظهرا من مظاهر الإغتراب[1].

أما "فلاديمير لينين" « Vladimir Lenin » فلا يختلف عن أستاذه "كارل ماركس" اختلافا كبيرا حول مفهوم البيروقراطية، وإن كان حاول إضافة بعض العناصر الجديدة، حيث اعتقد أن البيروقراطية ستشهد انهيارا تدريجيا عندما تتأسس ديكتاتورية البروليتاريا، لأن الصراع ضد البيروقراطية سيكون من المهام الرئيسية للثورة. ثم يضيف أن القضاء على البيروقراطية يتحقق بصورة آلية حينما يصل المجتمع إلى مرحلة النمو الاقتصادي وازدهاره. وكل هذه العمليات من المهام الكبرى للثورة العمالية.

ثم جاء "ليون تروتسكي" «TroskyLyon» الذي كتب عن البيروقراطية حينما وصلتإلى أوج ازدهارها في عهد حكم "جوزيف ستالين" « Joseph Staline » وعندما أصبح محتما أن يتخذ التوفيق بين النظرية والواقع شكلا جديدا إلى حد ما. ويعلل هذا الإزدهار أنه لم يأت بسبب عدم النضج الإشتراكي، بل إلى الجذور التاريخية العميقة لمساوئ التنظيم التي لم تظهر خلال الثورة. ويضيف "ليون تروتسكي" من خلال العديد من الكتابات بشأن ظاهرة البيرقراطية بأن القضاء على هذه المساوئ مرهون بالثورة العمالية في أوربا ككل وليس في دولة زراعية مثل روسيا، وهو عامل خارجي هام للثورة. كما أنه مرتبط بتنمية اقتصاد الاتحاد السوفياتي، الذي يعتبر العامل الداخلي للثورة.

وخلاصة القول أن المفهوم الماركسي للبيروقراطية قد ظل ناقصا من حيث التحليل العلمي والدراسات الأكاديمية وهذا يعود ربما إلى اهتمام أقطاب الماركسية سابقا لخدمة ايديولوجياتهم، وهذا ما ساعد الدول

---

١. محمد علي محمد، علي عبد المعطي محمد، المرجع السابق الذكر، ص ٣٦٨.

الغربية الأخرى أن تنفرد لوحدها بالتخصص الدقيق في ميدان البحوث الإدارية. ومع ذلك يبقى الاتجاه الماركسي للبيروقراطية يشوبه الغموض، ذلك أن الجهاز البيروقراطي لم يظهر أي علامة من علامات الزوال كما يعتقد دعاة الماركسية، ولكنه على العكس من ذلك فهو يزداد تعقيدا بتعقد التطورات والتغيرات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية الكبرى.

٢)- المفهوم الأوربي للبيروقراطية:

هناك مفهومين أساسيين في الاتجاه الأوربي للبيروقراطية، أولهما المفهوم اللاتيني للبيروقراطية، ويضم مجموعة الدول الأوربية وعلى رأسها ألمانيا وفرنسا. وثانيهما المفهوم الأنجلوسكسوني للبيروقراطية، ويضم انجلترا والولايات المتحدة.

إن المفهوم اللاتيني للبيروقراطية ينطلق أساسا من كونه يعتمد على الثقافات الخاصة بالقانون الروماني، التي ساعدت على وحدة الأحكام القانونية في مختلف القطاعات. وبالتالي كان للثقافة القانونية ودراسة القانون الروماني الأثر الكبير على الإدارة والوظيفة العامة خاصة في فرنسا وألمانيا اللتين كانتا قدوة لدول القارة الأخرى في هذا الخصوص[١]. ولذا نلاحظ أن التنظيمات الرسمية وخاصة القانون، هي الأساس في تنظيم الحياة اليومية، وهذا ما أدى إلى النظام المركزي في هاتين الدولتين، إلى جانب تغلغل النفوذ الاقطاعي فيهما بدرجة أكبر مما كان عليه في الدول الأوربية الأخرى.

وعليه، فإن التحليل الغالبعلى المجموعة اللاتينية يركز على الجانب السلبي للبيروقراطية، وهذا يرجع حسب المختصين إلى عدم الاهتمام بتطوير علم الإدارة العامة،عكس ما حدث في المجموعة الأنجلوسكسونية التي اهتمت بتطوير هذا العلمخاصة بعد الحرب العالمية الثانية،الأمر الذي فسح المجال لتنظيم الإدارة العامة وطريقة سيرها .

وبناءا على هذا الأساس، يتفق معظم المفكرين الأوربيين خاصة منهم الفرنسيين على أن البيروقراطية موجودة لدى تعايش ثلاثة عناصر أساسية:

---

1 - Michel CROZIER, Le Phénomène Bureaucratique, Le Seuil, Collection Point, 1963, p.229.

١)- تنظيم إداري مهيكل مبني عادة على مبدأ الخضوع السلمي، والتسلسل الرئاسي.
٢)- تنظيم قائم على مجموعة من الصلاحيات،من اتخاذ القرار وصولا إلى وضع القواعد العامة.
٣)- استقلالية التنظيم البيروقراطي عن السلك الانتخابي، باعتبار أن البيروقراطية الإداريةتنحصر مهامها في التنفيذ[١].

يتبين من التحليل السابق أن البيروقراطية في الدول الأوربية تميزت بصفتين رئيسيتين، أولهما، تغلب الدراسات القانونية على من يشغل الوظيفة العامة، وثانيهما، تغلب النظام المركزي في الأجهزة الإدارية.

أما بالنسبة للمفهوم الأنجلوسكسوني للبيروقراطية الممثل في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية ينظر للعمل البيروقراطي على أنه في خدمة الشعب يحقق الأهداف الاجتماعية التي وجد من أجلها. فبالرجوع إلى دراسة البيروقراطية في هاذين البلدين نجدها تختلف اختلافا جذريا عن المفهوم السائد في الدول الأوربية. فطابع النظام الإداري فيهما يغلب عليه النظام اللامركزي القائم على الإستقلال الذاتي والديمقراطية الإدارية[٢].

ولعل السبب في هذا الإنتعاش الإداري، الذي حاول أن يقضي على الكثير من الأمراض المكتبية هو عدم الإلتزام بحرفية القوانين والتعليمات، والإصلاحات المتعاقبة التي عرفها التنظيم الإداري، والتطوير المتزايد للعمل الإداري، إلى جانب وضع سياسات للتدريب وإعداد متخصصين في مختلف الوظائف لمواجهة الإحتياجات الإدارية.

1– Nicolas Grandguillaume ,Théorie générale de la bureaucratie , Paris : ECONOMICA , 1996 , p. 41 .

٢. عادل حسن، مصطفى زهير، المرجع السابق الذكر، ص ١١٦.

٣/ـ الإتجاه البيروقراطي في الدول النامية:

إن الطابع الأساسي للأجهزة البيروقراطية في المجتمعات النامية وجدت كأجهزة تنفيذية مكملة وتابعة للإدارة الاستعمارية واستمر تواجدها بعد الحصول على الاستقلال السياسي بحيث لم يطرأ عليها أي تغيير جذري ما عدا بعض الاجراءات الشكلية التي أصبحت عاجزة على حل المعضلات الإنمائية المتمثلة في سوء استغلال الموارد البشرية والمادية والتوزيع غير العادل للثروة، وغير ذلك من الأزمات التنموية التي تنصب جميعا في قصور الأداء البيروقراطي عن مواجهتها.

ويرجع بعض المختصين بقضايا التنمية السياسية والإدارية تعثر عملية التغييروالتطوير السياسي والإداري في المجتمعات النامية إلى مجموعة من الخصائص تتسم بها الإدارة البيروقراطية في المجتمعات النامية والتي ترتبط أساسا بالتخلف السياسي والإداري، واستفحال الفساد على مختلف المستويات والمجالات. وقد لخص الأستاذ "فيريل هيدي" هذه الخصائص فيما يلي:

- إن الإدارة العامة هي إدارة مقلدة أكثر منها أصيلة نابعة من واقعها وبيئتها.
- ـوجود الإتجاهاتغير الإنتاجية في الأجهزة البيروقراطية، حيث يوجه نشاط البيروقراطياتلخدمة أهداف أخرى غير الأهداف المرجوة منها.
- إفتقار البيروقراطيات فيها إلى الإطارات الماهرة القادرةعلى تخطيط
- وتنفيذ البرامج التنموية.
- التناقض الكبير بين الواقع الحقيقي والوضع الرسمي[١].

إن مظاهر البيروقراطية الإدارية في المجتمعات النامية لا تختلف جذريا عن بعضها البعض إلا من حيث التفاوت النسبي في الانغلاق والتصلب، وهذا نتيجة المدة التي قضتها الدول المحتلة في معظم هذه المجتمعات. لذا نجد البيروقراطية الإدارية في هذه المجتمعات منغلقة على نفسها لا تقبل التغيير من أية جهة كانت، إذ أن مصدر قوتها هو

---

١. فيريل هيدي، المرجع السابق الذكر، ص ١٨٤.

المحافظة على النظام القديم الموروث، مادام هذا النظام متصلبا وفي خدمة فئة من المجتمع تتصف بالنخبوية والتمتع بالامتيازات. كل هذا بدوره ينعكس سلبا على النماذج والأنماط الإصلاحية، وبالتالي يتعذر تحقيق أهداف التنمية السياسية الشاملة والمتوازنة والمستدامة.

ثالثا: الوظيفة السياسية والإجتماعية للبيروقراطية:

لقد أدى التوسع الكبير في الدور الذي تقوم به البيروقراطية في المجتمعات المعاصرة إلى إثارة جدل كبير حول طبيعة العلاقة بينها و بين النظام السياسي أو الوظائف المختلفة التي يتعين عليها القيام بها، وفي هذا المجال لا بد من الإشارة إلى محظور رئيسي مفاده أن عملية الفصل بين البيروقراطية والنظام السياسي يتم لأغراض تحليلية فقط، فالواقع يرفض هذا الفصل، ويرجع ذلك لعدة أسباب أهمها:

أ ـ أن كل تصرف أو أسلوب يتعلق بالحكومة أو الجهاز البيروقراطي هو سلوك سياسي، فالأحزاب وجماعات الضغط والأفراد يتنافسون في الهيمنة أو التأثير على الحكومة ـ الجهاز الإداري الحكومي ـ وفي الحصول على خدماتها، وبالتالي لا يمكن لأي بيروقراطي أن يقف بمعزل عن هذا الجدب و الدفع، فلا يقتصر نشاط البيروقراطي على إدارة برنامجه فقط، وإنما يتعين عليه أيضا كسب تأييد الهيئة التشريعية، وتأييد مرؤوسيه، والجمهور الذي يخدمه.

ب ـ أن التعاطف القائم بين مختلف جماعات الضغط والمصالح في لمجتمع من ناحية والبيروقراطية من ناحية أخرى يتزايد بإستمرار، فكل بناء بيروقراطي لا بد وأن يستمد جزءا ـ على الأقل ـ من سلطته من إحدى جماعات المصالح إذا ما قدر له الاستمرار في عمله، وذلك تحت تأثير الضغوط العديدة التي يتعرض لها من مختلف جماعات الضغط والأحزاب السياسية والبرلمان.

جـ ـ تزايد اهتمام البيروقراطيين بالتشريع ، حيث تقوم الأجهزة التنفيذية باقتراح بعض التشريعات التي تحتاج إليها في عملها ، بل على هذه الأجهزة متابعة التشريعات الأخرى التي قد تؤثر في برامجها، أو في أسلوب أدائها لعملها.

د ـ بالرغم من اختلاف مجال العمل ومظهره بين المشرعين في المؤسسات
النيابية المختلفة للدولة، والإداريين في الجهاز الحكومي، إلا أن كلا منهما يهتم بنفس العناصر من العملية الإدارية كحل للمشكلات المطروحة [١].

ومن ثم تزايد الاهتمام بدور الجهاز البيروقراطي في العملية السياسية، بهدف تحديد الوظائف المختلفة التي يمكن القيام بها، وتحديد انعكاس كفاءته في القيام بهذه الوظائف على النظام السياسي ككل، الأمر الذي أدى إلى ظهور عدة محاولات في هذا المجال يمكن إيجازها في محاولتين أساسيتين على النحو التالي:

١ ـ البيروقراطية والنظام السياسي:

نظرا لهذا التداخل بين البيروقراطية و العملية السياسية، فقد تعددت المحاولات المطروحة لتفسير هذا التداخل ، فبعض الباحثين يميل إلى تحديد موقع البيروقراطية، وما تؤديه من وظائف في العملية السياسية، أي مجموعة الأساليب و الإجراءات التي تحاول جماعات المصالح المختلفة في المجتمع أن تؤثر من خلالها على قرار الحكومة ، أو أن تشارك غيرها في صياغة السياسة، أو الانتقال إلى مراكز الحكم [٢]. فجميع المجتمعات المعاصرة تنقسم إلى نخبة حاكمة تقوم بممارسة النشاط السياسي في الدولة وتستأثر بالسلطة، و محكومون يخضعون لرقابة وتوجيهات النخبة الحاكمة سواء تم ذلك بأساليب قانونية شرعية أم بأساليب إكراهية، وبالتالي تقوم النخبة باتخاذ القرارات وتحديد الأهداف

1– Nicolas Grandguillaume ,Op.Cit , p. 23 .

٢. السيد عبد المطلب غانم، "الإستبداد البيروقراطي والتطور الديمقراطي"، السياسة الدولية ، الأهرام : مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، القاهرة، العدد ٩٣، جويلية ١٩٨٨، ص ٢٦.

معتمدة في ذلك على البيروقراطية، مما يؤدي في نهاية الأمر إلى الارتباط الوثيق بين النخبة الحاكمة، والبيروقراطية التي تجند لخدمة سياسة وأهداف هذه النخبة .

إلا أن هذه المعالجة يعيبها أنها لا توضح إلا الوظيفة التقليدية وهي الوظيفة التنفيذية فقط، في حين أن الواقع يثبت تغلغل البيروقراطية إلى معظم وظائف الدولة.

كذلك قدم الفكر الليبرالي في هذا الصدد فكرتين، أولهما هي العلاقة بين البيروقراطية والديمقراطية، وثانيتهما هي العلاقة بين البيروقراطية والكفاءة أو الرشادة، وتقوم الفكرة الأولى على أن البيروقراطية في صراع دائم ومستمر مع الديمقراطية، فتعدد وظائف الحكومة يدفعها إلى تزايد الإعتماد على البيروقراطية مما يؤدي إلى تشعبها وتغلغلها في كافة أنشطة الدولة و يزيد من سلطاتها الأمر الذي تعجز معه السلطة التشريعية عن فرض رقابتها عليها بفعالية، وبالتالي فالبيروقراطية في هذه الحالة ما هي إلا تجسيد لشهوة حب التسلط، وتأجيل إتخاذ القرارات الحاسمة، والإنعزال عن الواقع، بينما تعتمد الفكرة الثانية على وضع البيروقراطية بإعتبارها أكثر أجهزة الدولة قدرة على إكتساب درجة عالية جدا من الكفاءة و الرشادة، وبالتالي فدورها في المجتمع دور رئيسي [1].

ويلاحظ على هاتين الفكرتين إهتمامهما بتنظيم العلاقة بين البيروقراطية و الأبنية السياسية أكثر من إهتمامها بدراسة وظائف البيروقراطية .

وفي محاولة للتغلب على الإنتقادات السابقة ومختلف أوجه القصور، لجأت النظرية الوظيفية إلى تحليل النظام السياسي بإعتباره نظاما إجتماعيا فرعيا، وتحديد مكانة البيروقراطية في هذا النظام ومختلف الأدوار التي تلعبها، ومختلف الوظائف التي تنجزها من خلاله. إذ يتبين

1- Forrest Vern Morgeson , Reconciling Democracy And Bureaucracy : Towards a Delibrative-Democratic Model of Bureaucratic Accountability , B A , Western Michigan University , 2005 , PP. 135 .

من خلال هذه النظرية أن البيروقراطية تلعب أكثر من وظيفة، وأهم هذه الوظائف:

أ ـ الوظيفة الإتصالية Communicative Fynction :

فالبيروقراطية حلقة وصل أساسية بين النظام السياسي من جانب و مختلف جماعات المصالح في المجتمع من جانب آخر، و يساعدها على أداء مثل هذه الوظيفة اتصالها الدائم بجماعات المصالح، وإشرافها على المجالس و المؤسسات المحلية ، مما يعطيها الفرصة لاتخاذ رد فعل معين إزاء مختلف المقترحات السياسية المطروحة، و من ثم فإنها تلعب دورا هاما في تعبئة المساندة السياسية اللازمة للنظام السياسي.

ب ـ الوظيفة التعبيرية Articulative Function :

تقوم البيروقراطية بإعتبارها جهازا مستقلا في المجتمع له متطلباته وعليه إلتزاماته بالتعبير عن بعض المطالب الخاصة بها . فبعض قطاعات البيروقراطية في حد ذاتها يمكن إعتبارها إحدى جماعات المصالح القائمة في المجتمع، وهذا الوضع سائد بصفة خاصة في الدول المستضعفة التي تتسم أساسا بضعف تباين مؤسساتها و إستقلال الجهاز البيروقراطي في عمله اليومي عن مختلف مؤسسات الدولة.

جـ ـ الوظيفة التجميعية Aggregative Function:

نتيجة الترابط الوثيق بين البيروقراطية من جانب و مختلف جماعات الضغط و المصالح و المجالس و المؤسسات المحلية من جانب آخر، و يحكم تغلغلها إلى مختلف الأنشطة، فإنها تتولى على نطاق واسع عملية تلقي المطالب الخاصة بهذه الجماعات و المجالس ، كما تقوم بمحاولة التوفيق بين الأهداف المتعارضة الناجمة عن إستقبالها للمطالب، حيث تمتلك اليد العليا لإقرار أهداف معينة في المجتمع وإهمال أخرى، أي أنها تمارس وظيفة تجميع المصالح و وظيفة حل و تسوية الصراع في نفس الوقت .

إلى جانب هذه الوظائف، فإن البيروقراطية تلعب خلال عملية التحويل ـ وهي في المنظور الوظيفي تعد من أهم آليات النظام السياسي ـ دورا رئيسيا من خلال وظيفة إتخاذ القرارات التي تقوم بها، فالبيروقراطية تقوم بالمساهمة في إتخاذ القرارات المختلفة، كما تساهم في صياغة

السياسة العامة للدولة، ويتم ذلك من خلال توجيه الوزراء بإتخاذ قرار معين، خاصة وأنها تحتكر المعلومات الدقيقة المرتبطة بمختلف الموضوعات [1].

مما سبق يتضح أن البيروقراطية تلعب العديد من الأدوار في مختلف مراحل صنع وتنفيذ السياسة العامة، وأنها مرتبطة إرتباطا وثيقا بالنظام السياسي، وأن النظرة إليها بإعتبارها أداة تنفيذية و حسب تعد نظرة غير واقعية فضلا عن عدم علميتها، وبالتالي فإن دراسة دورها في عملية التنمية السياسية يجب أن تأخذ في الإعتبار تعدد الادوار التي تلعبها في العملية السياسية.

١- بالرغم من أن البيروقراطية لم تؤسس للقيام بذلك أساسا، إلا أنها نظرا للتغييرات التي طرأت على وظيفة الدولة المعاصرة والحاجة المتزايدة إلى تدخلها في مختلف الأنشطة الإقتصادية و الإجتماعية، ونظرا لتزايد حجم وأعباء الحكومة ، فقد توسعت البيروقراطية بشكل ملحوظ في القيام بمثل هذه الوظيفة. أنظر:

. هنري رياض، السياسة والبيروقراطية، بيروت: دار الجيل، ١٩٩٣، ص ١١٧.

المبحث الثاني
الأعراض المرضية للبيروقراطية
جوهر مشكلات التنمية السياسية

إن المتتبع لعملية التنمية السياسية والإدارية في المجتمعات المستضعفة- ومنها المجتمعات العربية - يلاحظ أن الجهود التي وجهت للتنمية السياسية والإدارية منذ استقلالها مازالت تعيش في تعثر متزايد في أداء وأوضاع الأجهزة البيروقراطية الحكومية لهذه المجتمعات.وتوجد هذه المفارقة على مستويين:

- أولهما، في مجال بناء وتنمية الهياكل والأنظمة المؤسسية.

- وثانيهما، في مجال الممارسات البيروقراطية الإدارية.

أولا: في مجال بناء الهياكل والأنظمة المؤسسية وتنميتها:

على الرغم من الجهود التي بدلت في إرساء وبناء مؤسسات حكومية ومؤسسات للتنمية والإصلاح السياسي والإداري في معظم المجتمعات المستضعفة[1]، فإنها لم تنجح في التخفيف من المشاكل والأعراض المرضية للبيروقراطية الإدارية بل زادت من تعقيدها. فلم تسهم حركة إنشاء مؤسسات حكومية جديدة في تحسين الأداء البيروقراطي الحكومي، ولا أسهمت مراكز وهيئات الإصلاح الإداري التي تولى إنشاؤها في رفع كفاءة وفعالية البيروقراطية الحكومية[2]، بل

١- في كثير من الحالات لم تكن دفعة النمو المؤسسي هذه، محاولة لإستكمال البنية والأنظمة السياسية والإدارية الحكومية وتطويرها، بقدر ما كان استكمالا واستيفاء لمقومات الدولة ذاتها.

٢ . في هذا الشأن لجأت بعض الدول النامية والعربية منها إلى استحداث منصب وزير الإصلاح والتنمية الإدارية اعترافا منها بأهمية المشكلة التي تطرح على عملية التنمية، وبأهمية أن تكون قضية الإصلاح الإداري ممثلة في القمة الإرتيادية (الاستراتيجية) للجهاز البيروقراطي.أنظر:

على العكس من ذلك أسهم المد المؤسسي في تعثر عملية التنمية الشاملة نتيجة تفاقم الجانب التنظيمي من مشكلة بيروقراطية الإدارة، بدلا من أن يسهم في علاجها.

ويظهر هذا في عدد من الظواهر المرضية التي تتمثل في الآتي:

١)- تبني النموذج البيروقراطي المركزي القائم على تنميط التنظيمات والإجراءات،و مباشرة العملية الإدارية في صور آلية متكررة بصرف النظر عن تعدد وتنوع المهام المطلوب إنجازها أو الشرائح الاجتماعية المطلوب خدمتها[١].

٢)- التضخم الكبير في الأجهزة الإدارية قياسا بحجم الوحدات الإدارية، نتيجة لحدوث توسع أفقي في بناء التنظيم الإداري، كما يرافق ذلك تعدد مستوى بناء التنظيم، مما يعيق التوصل إلى أحكام عمليات الإشراف والتوجيه ويسبب تضاربا بين الأنشطة.

٣)- المركزية الشديدة، وتبرز تلك الظاهرة بشكل واضح في عملية وضع القرار، وجنوح الإدارات إلى تركيز السلطة عند كل مستوى تنظيمي معين.

٤)- التداخل الإداري بين مراكز الاختصاص المختلفة[٢].

ـ أحمد صقر عاشور، "نظرة مستقبلية لإستراتيجيات الإصلاح الإداري في الوطن العربي"، في: ناصر محمد الصائغ (محرر)، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٤٠٦هـ، ص ١١١٤.

١ . نزيه الأيوبي، "أنماط وتوجهات الإدارة العامة في الوطن العربي، في: ناصر محمد الصائغ (محرر)، المرجع السابق الذكر، ص ٥٣.

٢. لمزيد من المعلومات حول التداخل الإداري بين مراكز الاختصاص في الجهاز الإداري، أنظر:

ـ عاصم الأعرجي، نظريات التطور والتنمية الإدارية، بغداد: وزارة التعليم العالي، ١٩٨٨، ص ٢٦.

وهو تداخل مستمر وثابت بالنسبة لأسلوب التفكير ولكيفية اتخاذ القرار بين مختلف الجماعات السياسية والإدارية والفنية وما يعكسه على مستوى تطبيق القرار ومتابعته. وقد تتخذ القرارات لاعتبارات سياسية أو أسرية.

٥) زيادة التضخم التنظيمي والوظيفي للأجهزة الحكومية وتحولها إلى أجهزة رخوة وهشة.

٦)- نمو الأعراض المرضية للإدارة البيروقراطية من إفراط في الرسمية والشكلية، والجمود ومقاومة التغيير، و التقوقع على الذاتي، وتحويل الوسائل إلى غايات. إذ أصبحت الكثير من المنظمات الحكومية- في المجتمعات العربية خاصة- تعالج مشكلاتالإدارة البيروقراطية فيها باستصدار المزيد من اللوائح والضوابط القانونية، وعوض أن تحد مؤسسات الإصلاح البيروقراطي من انتشار الأعراض المرضية للبيروقراطية، فإنها بالعكس ساهمت في انتشارها. وبهذا امتدت الحلقة الخبيثة العقيمة التي أشار إليها "ميشالكروزيه" « Michel Crozier » إلى عمليات الإصلاح الإداري ذاتها.

كل هذه العقبات البنائية المؤسسية أدت إلى إرساء أرضية خصبة لدكتاتوريةالبيروقراطية، إذ تحولت الأجهزة الحكومية خاصة في المجتمعات العربية التي تنامت نموا متسارعا ـ بفعل تعاظم دور الدولة في التنمية- إلى مركز قوة في المجتمع تسيطر على موارد هائلة دون رقابة خارجية فعالة. فقد إقترن هذا النمو المتسارع بنمو متعثر وبطيء للغاية في الهيئات الأخرى للدولة (السلطة التشريعية، والسلطة القضائية)، إذ نتج عن اختلال التوازن بين حجم وقوة ونفوذ هذه الهيئات، أن أصبح الجهاز الحكومي في أغلب البلدان العربية هو المستفيد الأول من موارد ومخصصات التنمية. ومكن هذا الاختلال للأجهزة البيروقراطية أن تتحصن، وأن تكتسب مناعة ضد المساءلة والحساب وكذا الإصلاح.

ثانيا: في مجال السلوك الوظيفي البيروقراطي:

وبالمثل توجد أيضا المفارقة على صعيد جهود تنمية وتطوير ممارسات البيروقراطيين الإداريين في الأجهزة الحكومية. فرغم الجهود والموارد الموجهة لتنمية وتطوير الممارسات الإدارية، فإن الأعراض

المرضية للبيروقراطية تزداد مع زيادة هذه الجهود والموارد. فرغم ما وجه للتدريب الإداري من جهود ومخصصات، ورغم النمو الهائل في ساعات التدريب للقيادات والكوادر الإدارية في مواقع التنفيذ وعلى جميع المستويات، صاحب هذا النمو نموا موازيا في عدد من المؤشرات المرضية للبيروقراطية. كل هذا يرجع أساسا ـ حسب حدود علم الباحث ـ إلى تلك الخصوصيات السلوكية والممارسات السلبية التي يمكن تحديدها في النقاط التالية:

١)-ضعف الأداء الوظيفي للجهاز البيروقراطي، وما يعيشه من المظاهر المختلفة كالإجراءات الروتينية والتعقيد في الأساليب، مما يجعل الجهاز البيروقراطي عاجزا عن الوفاء بمتطلبات الخدمة التي يحتاجها المواطن.

٢)-إتصاف الأجهزة البيروقراطية بالإسراف وارتفاع التكلفة الإقتصادية للخدمات والإنتاج. ومرد ذلك التوسع في الإنفاق غير الضروري على المظاهر الخارجية في استخدام الخبرات الأجنبية العالية التكاليف دون مبرر، والإستخدام غير الإقتصادي للتكنولوجيا.

٣)- ضعف الأجهزة البيروقراطية المعنية بشؤون الأفراد وقلة تدريب القائمين عليها وافتقارها إلى استراتيجيات وخطط واضحة ومحددة من القيام بدورها في تدريب الكوادر البشرية وفي إحداث التغيير في المفاهيم
والأساليب السلوكية التقليدية[١].

٤)- انخفاض انتاجية وكفاءة العمل الإداري الحكومي، وارتفاع تكلفة وحدات الخدمة، وشيوع ظواهر الاهمال، والتسيب، والتراخي في
ممارسات العمل.

٥)- انتشار واستفحال ظاهرة الفساد الإداري كاستغلال المال العام، واستغلال الوظيفة العامة، والرشوة، والاختلاس، وشيوع ظواهر المحسوبية والمحاباة، وتبادل المنافع في تعامل أفراد الجهاز البيروقراطي
مع المواطن.

١ـ محمد حسن زويلف، سليمان أحمد اللوزي، التنمية الإدارية والدول النامية، عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، ١٩٩٣، ص ٢٤.

وتدعيما لهذه الطروحات، فقد أوضح الأستاذ "فخريمرار" أن تشكل مظاهر البيروقراطية في الدول النامية مر بمرحلتين تاريخيتين رئيسيتن. الأولى، عندما كانت الدول النامية مرتبطة بالإستعمار ونظمه وقيمه من واقع الإحتلال التسلطي والقهر، وفي هذه المرحلة تم حجز الوظائف القيادية والهامة لأفراد معينين. المرحلة الثانية، وهي مرحلة بعد الإستقلال وإرساء أسس الدولة الوطنية، حيث ورثت بيروقراطية هذه البلدان تبعات كبيرة وأعباء ثقيلة مستجدة لم تكن قادرة ولا مستعدة للوفاء بها. فقد افتقرت تلك البيروقراطيات للوسائل والأساليب الحديثة في الإدارة، كما عجزت عن إحلال القيادات الإدارية المدربة والمؤهلة محل القيادات البيروقراطية السابقة التي كانت مرتبطة بالدولة المهيمنة[١]. كما هو بالنسبة للجزائر موضع دراستي التطبيقية. وهكذا كانت البيروقراطية ولا تزال في مرحلة ما بعد الإستقلال تتصف بمجموعة من المظاهر السلبية التي تؤثر سلبا على عملية التنمية،والتي يمكن تحديد أهمها فيما يلي:

١)- اتجاه الدولة إلى أسلوب المركزية المشددة وتركيز السلطات في أيدي فئة قليلة من البيروقراطيين، ويعزى ذلك إلى سببين:

الأول: أن هناك مفهوم ساد بأنه لا يمكن الوصول إلى الوحدة الوطنية دون توطيد نظام مركزي للحكم.

الثاني:يعتبر النظام المركزي في كثير من الدول نموذجا ورثته بعد زوال الحكم الاستعماري، ولم تقم بإجراء تعديل أوتبديل جذري فيه لكي يتلاءم مع الحكم الديمقراطي في البلدان المتقدمة[٢].

وبالتالي فإن الميل لفرض النظام من أعلى السلطة، يؤدي إلى هدر المزايا المتعددة التي يمكن أن تكتسب من جراء تطبيق نظام اللامركزية، كما يؤدي إلى إضعاف الروح المعنوية لدى المرؤوسين واختناق العمل وإضعاف الكفاءات الإدارية والتنازع والصراع وهجرة المؤهلين. إضافة إلى ذلك تؤدي المركزية الشديدة في صنع القرارات وانعدام تفويض السلطة إلى تحمل الوحدات الإدارية أعباء

---

١. فيصل فخري مرار، المرجع السابق الذكر، ص ٥٧.

٢. هنري رياض، المرجع السابق الذكر، ص ١١٧.

جسام ثقيلة. ذلك أن النظام المركزي يميل عادة إلى تأجيل أداء العمل أو المطالب التي تؤدي على المستوى المحلي، كما أنه ينكر على المواطنين الحق في المشاركة في وضع القواعد واللوائح التي تطبق عليهم. كما تحد المركزية المشددة من المبادرة الفردية إذ يعتمد الناس عادة على المركز أملا في أن يحقق لهم مطالبهم وتقدم حلول لكل مشاكلهم، كما لو كانت مصدر المعرفة والحكمة. إضافة إلى عدم تقبل البيروقراطيين مبدأ تفويض السلطة لمن هم أدنى منهم في السلم الوظيفي، فالسلطة بالنسبة لبعض الموظفين العموميين تعني التفرد بالمعرفة والإحاطة بهالة من النفوذ، ولذلك يظنون أن تفويض بعض من سلطاتهم لبعض مرؤوسيهم، يعني تنازلا عن مركزهم الصفوي وفقدانا لنفوذهم، مما يجعلهم يترددون كثيرا قبل أن يقدموا بالتفويض متى كانت اللوائح أو القوانين تخول لهم ذلك. من هنا كان سلوك كبار الموظفين المستمد من جذور البيروقراطية الممتدة في الوزارات والمديريات المركزية التي يعملون بها يمثل إغراء لبناء وتشييد إمبراطوريات جديدة لدى تركيز كل الاختصاصات والقرارات والأعمال لديهم. ومن ثم تصبح القرارات والأعمـالالإدراية خاضعة للأشخاص لا لمقتضيات اللوائح والنظم العامة.

٢)- التضخم في الجهاز الإداري، ومرده كون الدولة هي الموظف الأول للكفاءات البشرية المتزايدة.

٣)- تعدد مستويات التنظيمات الإدارية مما أدى إلى صعوبة في الاتصالات، وزيادة الفجوة بين القمة والقاعدة، وبطئ في اتخاذ القرارات، وتشويه وتحريف للسياسات العامة والقرارات، وتعدد أجهزة الرقابة واللجان الفرعية أدى إلى بطئ العمل والتنازع في الاختصاصات.

٤)- التمسك بحرفية القوانين واللوائح والتحايل عليها، وذلك لأن في تلك القوانين مصدر من مصادر القوة تستخدم بهدف السيطرة على المواطن بدلا من تكريسها لخدمته والسهر على مصلحته، وقد ساعد على ذلك جهل المواطن وعدم ثقته بنفسه، والسعي الحثيث لموظفي الدولة الدفاع عن مصالحهم وتحقيق أهدافهم أولا.

٥)- الإسراف والتبذير وزيادة التكلفة الاقتصادية مع قلة الإنتاجية، وقد صاحب ذلك اهتمام بالمظهر دون الجوهر، وانعكس على ذلك

استقدام الخبرات الأجنبية في محاولة للإصلاح، ووضع المقترحات التي لاتؤخذ بعين الاعتبار في غالب الأحيان.

٦)- إهمال الأساليب العلمية، وغياب التخطيط والتنظيم الجيد والتدريب الكفؤ سببه ضعف القيادات الإدارية غير القادرة وغير المؤهلة وذلك لانشغالها بالمشاكل اليومية الروتينية وبعدها عن الأهداف والسياسات العامة.

٧)- إضافة إلى اقتصار وضع الخطط التنموية على صفوة من الموظفين الكبار، دون إشراك أفراد الشعب، ذلك أن الشعب قد حرم حتى من الحصول على المعلوماتالأساسية التي قد تعطيه فكرة عامة عن مشروعات الاستثمار والخدمات والمرافق العامة وغيرها. وإني أميل إلى الاعتقاد بأنه لا يكفي بأن تدرك الطبقات الحاكمة الحاجة إلى تنمية مخططة، لكن من الضروري والأكثر أهمية أن تشارك الشعب الذي

توضع المشروعات لصالحه ، لذلك يجب أن يكون أفراد الشعب على علم بأهمية وأهداف البرامج المختلفة.

٨)- إلى جانب هذه السمات المرضية التي تبصم الأداء البيروقراطي،نجد أيضا تغلب العنصر الذاتي في الأداء الإداري الناتج عن تلك الروابط والإلتزامات العائلية التي تعد أكثر إتساعا في المجتمعات المستضعفة منها في المجتمعات المتقدمة[١]، فإن الموظفين العموميين ليس من اليسير على أي منهم التنصل أوالتهرب من إلتزاماته في مواجهة عائلته. ومن ثم كان من الطبيعي أن يخلق هذا المفهوم الواسع للأسرة ضغطا كبيرا و مستمرا على الموظف العام، لكي يبدي المجاملة لأقاربه أكثر من باقي المواطنين. لذا نجد كثيرا من الموظفين العموميين يلحون في طلب توظيفهم بعيدا عن المنطقة التي ولدوا فيها أو تربوا فيها، تجنبا للمشاكل التي تثيرها طلبات الأقارب والأصدقاء والمعارف، مما يغري بإصدار قرارات تنطوي علىالمحاباة.

---

١. إذ يعتبر مفهوم الأسرة في كثير من المجتمعات المستضعفة أكثر اتساعا من مفهوم الأسرة في الدول النامية ، يتسع دائما لكي يشمل الأخوال والأقارب من الدرجات البعيدة.

لذا، فمن الضروري استبعاد العنصر الذاتي من الأداء الإداري لتوفير
الكفاءة في كلمنالأعمال والقرارات الإدارية. ذلك أن السلوك الشخصي
لا يؤدي إلى مزيد من الإستغلال فحسب، بل يؤدي أيضا إلى نشرعدم الثقة
في الموظفين العموميين،وتعطيل أعمال الأشخاص المستحقين لو اتبعت
لإجراءات القانونية السليمة. ومنهنا فإن حسب إعتقادي أن تعطيل الأعمال
الإدارية لا يعزى إلى الروتين على ما يدعي البعض، وإنما يعزى أساسا
لتفشي المحاباة والوساطة والمحسوبية والجهوية، التيتؤدي بدورها إلى
إضعاف الخلق الإداري المتمثل في الرشوة، وعدم المسؤولية، والكسب غير
المشروع، والإتجار بالوظيفة والإختلاسات المتزايدة، إن لم نقل النهب العلني
لثروة الصالح العام.

وأمام هذه الأوضاع غير الطبيعية لبيروقراطية الدول المستضعفة، نجد هناك أيضا مميزات أساسية لبيئة البيروقراطية لخصها الأستاذ "هيربرت اميريخ" « Herbert Emmerich » في ستة مظاهر سلبية:

١)- هياكل سياسية وإدراية غير مستقرة.
٢)-غياب التعاون والتنسيق بين البرامج الحكومية المختلفة مما يؤدي إلى الإزدواجية والتضارب والإسراف.
٣)- غياب المؤسسات الإدارية والاجتماعية.
٤)- الحاجة للإصلاح في التخطيط والتصنيف وأنظمة الوظائف، وتخطيط الموارد البشرية.
٥)- عدم الاهتمام بالهيئات التطوعية والمستقلة، أو شبه المستقلة كمؤسسات الخدمات العامةوالتعاونيات العامة.
٦)- التخلف في مؤسسات الحكم وأجهزته[١].

---

١. فيصل فخري مرار، المرجع السابق الذكر، ص ٥٩.

ومن هذا، فإن الأعراض المرضية للبيروقراطية- والتي تعد عقبات أساسية فيالتعجيل بعملية التنمية السياسية الشاملة في المجتمعات المستضعفة وخاصة منها المجتمعات العربيةكثيرة ومتشعبة بتشعب الموضوع ذاته، ومما زاد في تعقيدها وتشابكها أنهامتداخلة ولايمكن فصلها عن بعضها البعض، إلا من حيث الضرورة المنهجية التي تتطلبها الدراسة للفهم والتوضيح. إلى جانب كل ذلك هناك إشكالية أولويات هذه المشكلات والعقبات البيروقراطية التي تعترض العملية التنموية. ولذا نجد الكثيرمنالباحثين يختلفون في إيجاد تصور موحد لهذه المشكلات لسبب كل واحد ينطلق من تخصصه في فرع من فروع العلوم الاجتماعية، وكذا تأثير العامل الايديولوجي والقيمي الذي ينطلق منه كل مفكر في تحديد الأعراض المرضية للبيروقراطية. فالبعض منهم ينطلق من خلال توصيف وتشخيص الملامح الرئيسية للبيروقراطية، والبعض الآخر يشخص العلاقات الشخصية غير المرضية الناتجة عن الهياكل البيروقراطية مثل ميول الأشخاص في المستويات الهيراركية ومساهمة الفوارق بين المراتب في تشجيع مقاومة الإبداع. والمجموعة الثالثة تعتقد أن المشكلة الأساسية تتمثل في البيروقراطية في حد ذاتها التي لا تنسجم مع إدارة التنمية ولهذا يجب استبدالها بنموذج أو بديل آخر. وتأسيسا على ما سبق، يمكن أن نجزم أن جوهر مشكلات التنمية السياسية الشاملة يكمن في أن فئة البيروقراطيين أقوى نسبيا من الأحزاب السياسية والهيئات والجماعات السياسية في المجتمعات العربية عامة وفي مجتمعنا خاصة، والتي كانت وراء كل التعثرات التي عرفتها النماذج التنموية المتلاحقة منذ تشكيل وإرساء أسس الدولة الوطنية. باعتبار أنهم هم أصحاب النفوذ والسلطة الذين يحركون أجهزة الحكم، ويتحكمون في تطبيق النصوص كيفما شاءوا. ومما زاد من تعميق سلطتهم من جهة، وتضاعف أعراضها المرضية وانحرافاتها من جهة ثانية، وجودها في بيئة سياسية، وإجتماعية، وإقتصادية، وثقافية متخلفة قائمة على عدم الاستقرار السياسي وضآلة الفعاليات السياسية. ومن ثم كان من الطبيعي أن يكون لهذه البيئة المتخلفة، ولهذا الضعف السياسي أثر على القرارات التي تتخذها الإدارة البيروقراطية. ويؤكد الأستاذ "بلاكمر" « Blackmer » في هذا الصدد أن عدم وضوح السياسة وعدم

استقرارها غالبا ما يجد صداه في محيط الإدارة من ناحية عدم الفعالية في الأداء والشلل في اتخاذ القرارات[1].

وفي الأخير، من غير المحتمل على الأقل على المدى القريب. أن يكون هناك حلول هيكلية سهلة ومحدودة لهذه الأمراض المكتبية في المجتمعات المستضعفة- التي لا تتوافر فيها الخبرات والمهارات الأساسية، وإن كانت موجودة فهي معطلة- حيث الظروف والقيم الثقافية السائدة غير ملائمة، وغياب الخبرات التنظيمية والقيم الإدارية الملائمة.

١هنري رياض، المرجع السابق الذكر، ص ١٠٧.

المبحث الثالث:

أنمـاط العلاقـة بين البيروقراطية والتنمية السياسية:

إنتهت الدراسة في عناصرها السابقة إلى التعريف بالمتغيرين الرئيسيين للدراسة وهما البيروقراطية و التنمية السياسية، ثم تحديد ملامح الجهاز البيروقراطي في الدول المستضعفة وإنعكاس هذه الملامح على وظيفته السياسية، والهدف من هذا المبحث تحديد مختلف أنماط العلاقة بين هذين المتغيرين ، فبالرغم من وضوح العلاقة التي تربط الجهاز البيروقراطي بالعملية السياسية، إلا أن علاقة هذا الجهاز بالتنمية السياسية ما زالت أقل وضوحا وتبلورا، ولعل مرجع ذلك تعدد التعريفات الخاصة بالتنمية السياسية من ناحية، وتزايد الإهتمام النسبي بمختلف مكونات العملية السياسية كالمشاركة، والأدوات اللازمة لها كالأحزاب السياسية ووسائل الإعلام،أي الإهتمام النسبي بجانب المدخلات مع عدم الإهتمام بجانب المخرجات، نتيجة الإعتقاد بأن أجهزة و مؤسسات المخرجات ما هي إلا مؤسسات تنفيذية عليها واجب القيام بتنفيذ ما سبق صياغته من قرارات وسياسات بصفة عامة.

وفي إطار الهدف من هذا المبحث يمكن إيضاح أن العلاقة بين التنمية السياسية من ناحية الجهاز البيروقراطي من ناحية أخرى هي علاقة مزدوجة ذات مستويين:

المستوى الأول : مستوى قيمي أو ثقافي:

حيث يعكس الجهاز البيروقراطي القيم الثقافية و السياسية السائدة في المجتمع ، الأمر الذي يمكن الباحث من التنبؤ بإتجاه عملية التنمية السياسية في هذا المجتمع ، فالجهاز البيروقراطي يعمل كمرآة تعكس عملية التنمية السياسية ، و هذا المستوى يهتم به ـ في الدرجة الأولى ـ علم النفس الإجتماعي والمشتغلين به .

المستوى الثاني **: مستوى مؤسسي:**

فالجهاز البيروقراطي بإعتباره أحد الأجهزة الرئيسية للنظام السياسي، وبإعتباره الجهـاز الذي يحتكر عملية تنفيـذ السياسة العامة للدولة، فإنه يعد شرطـا لازمـا لتحقيـق التنميـة السياسيـة في المجتمـع، مما يعكس ضرورة تعاونـه مع مختلف مؤسسـات النظام السياسي،

وبالتالي فالعلاقة بين الجهاز البيروقراطي ـ بإعتباره الجهاز التنفيذي ـ وبين مختلف المؤسسات السياسية لا بد وأن تؤثر على عملية التنمية السياسية، وهذه العلاقة واقعيا هي إحدى المشكلات الرئيسية التي تواجهها عملية التنمية السياسية في المجتمعات المستضعفة.

ومن ثم فإن دراسة هذا المبحث ستنقسم إلى عنصرين رئيسيين ، يتناول أولهما تحليل المستوى القيمي أو الثقافي للعلاقة بين البيروقراطية و التنمية السياسية ، أي دور الجهاز البيروقراطي بإعتباره مؤشرا لعملية التنمية السياسية ، و يتناول ثانيهما المستوى المؤسسي أو النظامي لهذه العلاقة ، وذلك على النحو التالي :

أولا: البيروقراطية كمؤشر للتنمية السياسية:

تزايد إهتمام علم النفس الإجتماعي، وعلم الإجتماع منذ نهاية الحرب العالمية الثانية بالنظام الثقافي ـ الإجتماعي وإنعكاساته على عملية التنمية في الدول المستضعفة، وذلك نتيجة إدراك عدد لابأس به من الباحثين أن عملية التنمية هي عملية حضارية شاملة و أن فشل بعض تجارب التنمية في عدد من الدول يرجع بالدرجة الأولى إلى عدم التلائم بين الإطار الثقافي ـ الإجتماعي في هذه الدول و متطلبات عملية التنمية بصفة عامة .

فضلا عن ذلك فقد إهتم علم السياسة كذلك بالبحث عن التلائم بين القيم السياسية السائدة في المجتمع من ناحية ، والمؤسسات السياسية التي يتكون منها النظام السياسي في هذا المجتمع من ناحية ثانية ، و متطلبات عملية التنمية السياسية من ناحية ثالثة، وذلك إثر تزايد الإهتمام بعمليات التعبئة السياسية ، و إدراك أن التوافق بين الإطار الثقافي للمجتمع والمؤسسات السياسية المادية القائمة فيه يعد شرطا ضروريا و جوهريا في عملية التنمية السياسية و تحقيق الإستقرار السياسي.

وعليه، فقد تكاد تجمع البحوث العلمية أن أسباب قصور الأداء الفعلي لإقتصاديات بعض الدول المستضعفة تكمن في عيوب تنفيذ خطة التنمية، بمعنى أن الخطة كانت جيدة، ولكن التنفيذ ـ أي إدارة التنمية ـ كان رديئا لجمود الإدارة وعدم مرونتها، وعدم قدرتها على تطوير نفسها لتتلائم مع خطة التنمية، ويرجع قصور الإدارة إلى الجمود الإجتماعي، وعدم موائمة القيم الإجتماعية المحلية والإتجاهات السلوكية للعاملين في

الدولة مع أهداف التنمية ، بل ثبت أيضا أن خطة التنمية التي كان يجب أن تحول الجهاز الإداري إلى قوة دافعة ، أصبحت قوة معوقة [١].

كذلك يؤكد أحد الباحثين "أن المشكلة الإجتماعية لإدارة التنمية لا تحل إلا بتطوير الثقافة والمعتقدات و التحكم فيها ، فالعلاقة طردية بين الثقافة العامة، والمعتقدات الإجتماعية من جانب، ودرجة الضبط الإجتماعي من جانب آخر" [٢] .

بل إن الباحث الأمريكي الأستاذ "جون رفيوس" John « Rehfuss » يوضح هذه العلاقة بصورة أكثر جلاء ووضوحا، فيؤكد أن البيروقراطيين الإداريين يؤثرون تأثيرا مباشرا على "التوزيع الإكراهي للقيم "بأسلوب يفوق أي إعلان أو خطاب سياسي، ذلك بما يمارسونه من تأثير على صنع القرار السياسي وما يساهمون به في تكوين توقعات المواطنين حول ما يجب وما يمكن للحكومة القيام به، تلك التوقعات التي تمثل النتيجة الهامة والحاسمة للسلوك الإداري في المدى البعيد [٣].

مظاهر العلاقة بين البيروقراطية والإطار الثقافي:

مما سبق يتضح أن العلاقة بين الجهاز البيروقراطي من ناحية، والنظام أو الإطار الثقافي في المجتمع وطيدة للغاية ، و بالتالي فإن دراسة المحتوى الثقافي ، أي دراسة مجموعة القيم و الأفكار و العادات التي تسود الجهاز الإداري للدول المستضعفة يمكن أن تساهم إسهاما

١- لمزيد من المعلومات عن أثر القيم الثقافية . الإجتماعية على الأداء المؤسسي للأجهزة الحكومية، أنظر:

- السيد عبد المطلب غانم ، " اللامركزية و التنمية الإدارية " ، في : كمال محمود المنوفي (محرر) ، الإصلاح المؤسسي بين المركزية واللامركزية ، القاهرة : مركز دراسات و إستشارات الإدارة العامة ، مارس ٢٠٠١ ، ص ٤١ .

2. أحمد رشيد ، إدارة التنمية، القاهرة: النهضة العربية، ١٩٧٣، ص ٣٠.

٣- السيد عليوه، صنع القرار السياسي في منظات الإدارة العامة، القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٧، ص ٣٨٦.

مباشرا في توضيح طبيعة عملية التنمية التي يتعرض لها هذا المجتمع ، بل أنها تساهم أيضا في التنبؤ بإمكانيات نجاح عملية التنمية أو فشلها في المستقبل .

ولقد مثلت القيم [1] الثقافية التي سادت الجهاز البيروقراطي في الدول المستضعفة في أعقاب حصول هذه الدول على إستقلالها عقبة رئيسية نحو المضي في عملية التنمية التي خططت لها هذه الدول، ففي معظم هذه الدول ورثت النظم الوطنية في مرحلة الإستقلال جهازا إداريا، ذا محتوى ثقافي معوق لعملية التنمية وليس دافعا لها، فالمهمة الرئيسية لهذا الجهاز في ظل الحكم الإستعماري تمثلت في الإيمان بأنه

---

١. يمكن تعريف القيم بأنها مجموعة المعايير والأسس والمحكات التي تفرز مجموعة الأحكام والإختيارات التي يصدرها الفرد بتفضيل أو عدم تفضيل البدائل والموضوعات في ضوء تقييمه لهذه البدائل والموضوعات، وتحدث عملية التقييم نتيجة لتفاعل الفرد بإطار البيئي .

والقيم بهذا المعنى هي مجموعة من المفاهيم التصويرية والتعميمات التي يتم من خلالها تقييم الموضوعات المختلفة وتعمل على توجيه سلوك الأفراد و تحديد نسق التفاعل الإجتماعي فيما بينهم وهي محصلة تجربة مستمرة وتفاعل دائم مع البيئة الحضارية و الإجتماعية و التاريخية، وتتسم القيم بالثبات النسبي من حيث الأهمية و النوعية وهي لا تتغير بشكل فجائي.

ويعتبر نسق القيم Values system الإطار أو التنظيم الأشمل الذي تنتظم به قيم الفرد في شكل ترتيبي حسب أهميتها لديه وتمثل كل قيمة أحد عناصر هذا النسق و تتفاعل هذه القيم في إطار نمط محدد من العلاقات مع الإطار الحضاري و البيئة المحيطة.

لمزيد من الإيضاح حول مفهوم القيم يمكن الرجوع إلى:

- عبد الشافي محمد أبو العينين، "قيم الإدارة العليا في المنظمات المصرية على مشارف القرن الواحد والعشرين"، في : عاطف صدقي ، القيادات الإدارية في القرن الواحد والعشرين، القاهرة: مركز البحوث بأكاديمية السادات للعلوم الإدارية ، ١٩٩٥ ، ص ١٧٦.

جهاز لإقامة " القانون والنظام" أي إقرار الأمن الداخلي وجباية الضرائب، وقد إستمر تمسك الجهاز الإداري بهذه القيمة الثقافية حتى في مرحلة ما بعد الإستقلال والبدء في عملية التنمية. وهذا ما سوف نتطرق إليه في الدراسة التطبيقية لحالة الجزائر.

فبالرغم من أن دور الجهاز البيروقراطي في الدول المستضعفة في مرحلة ما بعد الإستقلال كان يختلف إختلافا بينا عن دوره خلال الحقبة الإستعمارية التي مثل خلالها الجهاز الإداري حلقة الوصل بين الدولة الإستعمارية و سلطاتها من ناحية، وبين الدولة المستعمرة و شعبها من ناحية أخرى، وحيث خدم الجهاز الإداري خلالها كأحد أدوات الدولة الإستعمارية للسيطرة على الدولة المستعمرة من خلال مفهومه كجهاز لإقامة القانون والنظام، إلا أن تلك القيمة ظلت سائدة ومسيطرة على العمل الإداري في الدول المستضعفة حتى في أعقاب حصولها على الإستقلال، وهي المرحلة التي كان مفترضا أن يقوم الجهاز البيروقراطي بقيادة عملية التنمية، حيث باءت بالفشل جميع المحاولات التي بذلت لتكييف هذا الجهاز البيروقراطي مع الأوضاع والوظائف والمتطلبات التي فرضتها عملية الإستقلال.

و نتيجة لما سبق إهتم الباحثون بدراسة المحتوى الثقافي للجهاز البيروقراطي أي دراسة القيم الثقافية التي تسيطر على هذا الجهاز في الدول المستضعفة ، و ذلك بهدف الكشف عن مدى تلاؤم هذه القيم مع متطلبات عملية التنمية السياسية ، فقد يعكس الجهاز البيروقراطي قيما ثقافية إما معوقة أو دافعة لعملية التنمية السياسية ، فإختلاف البنيان الإجتماعي والثقافي في هذه الدول ، عن البنيان الإجتماعي اللازم لعملية التنمية يمثل أحد التحديات الرئيسية في هذه الدول اليوم . ونتيجة لهذه البحوث أمكن إستخلاص بعض القيم الثقافية المعوقة لعملية التنمية،

ويتضح ذلك من خلال الجدول التالي [1]:

منشأ الظاهرة	صور الظاهرة كسلوك في المجتمع العام	صورها كسلوك في المجتمع الوظيفي
١ ـ ظواهر إجتماعية تنبع من التخوف المتأصل من	الإذعان، المجاراه، الجمود، والتقوقع وراء قشرة صلبة	النفاق الوظيفي ـ إنعدام المبادأة بين جمهور

١. أحمد رشيد ، إدارة التنمية ، القاهرة : النهضة العربية ، ١٩٧٤ ، ص ٢٤ .

منشأ الظاهرة	صور الظاهرة كسلوك في المجتمع العام	صورها كسلوك في المجتمع الوظيفي
السلطات والرئاسات	من الشائعات .	العاملين - إعطاء بيانات غير صحيحة .
٢ - ظواهر إجتماعية تنبع من الإنفعال التقليدي بين السلطة الحاكمة و الشعب	تخلف القرية عن المدينة - إعتبارا أن القرية موطن العاملين و المدينة مركز السلطة- فقدان الثقة في الموظف العمومية الإنتهازية	العزوف عن الخدمة في الريف - تعالي الموظف العمومي - الإستغلال الوظيفي و الرشوة و المحسوبية و التنصل من المسؤولية - إلقاء التبعة على الرئاسات
٣ - ظواهر ثقافية تنبع من الإستعمار الطويل ، و عدم مسايرة التطورات الحضرية الحديثة .	التواكل و عزوف الجماهير عن المشاركة الإيجابية في حل المشكلات - تضخم دور القيادة - اللامبالاة الإجتماعية و عدم إحترام المال العام - البعد عن الموضوعية و تغليب النظرة الشخصية في البحث عن حل المشكلات - التقوقع و التخوف من المجتمعات الخارجية - التمسك بالمظاهر السطحية للدين دون الجوهر - ضعف الثقة بالنفس .	الإلتجاء إلى التعقيدات و الإحتماء بالروتين و الإجراءات - عدم إستخدام الأسلوب العلمي في نظم الإدارة - عدم الولاء للعمل - الإبتعاد عن أسلوب العمل الجماعي - الإتجاه إلى النقل دون التعمق و الإبتكار .
٤ - ظواهر ثقافية تنبع من التفاوت الكبير في مستوى تعليم أفراد المجتمع .	إنقسام المجتمع إلى فئات متمايزة فئة متعلمة و فئة غير متعلمة .	شيوع الفئوية ، و التباعد بين وظائف الإدارة العليا و جمهرة العاملين .
٥- قيم إقتصادية تنبع من: أ - الحرمان الشديد. ب - أثار توزيع الملكية والدخل. جـ - الرغبة في كثرة النسل وذلك بهدف: ١/- الإستفادة من الأولاد في الكسب. ٢/- إرتباط مفهم العزوبة بكثرة الأولاد. ٣/- إرتباط إستقرار الزواج بكثرة الأولاد .	أ- الإندفاع في الإستهلاك والتحول الضار في أنماطه. ب - الإلتجاء إلى المماطلة في الإلتزامات وعدم الثقة في المنظمات جـ - الإنفجار السكاني وإنخفاض مستوى المعيشة.	أ)الإهتمام بالمظاهر أكثر من العمل، المطالبة المستمرة بزيادة الدخول. ب - إهتمام الموظفين بتأدية الخدمات للفئات المتميزة وإهمال المواطن العادي، عدم إحترام آدمية المترددين على الكاتب الحكومية. جـ - إنخفاض مستوى الأجور بالنسبة للأسعار و العمالة الزائدة و تأثيرها على مستوى الإنتاج.

ثانيا: البيروقراطية كأحد أدوات التنمية السياسية:

إن قيادة الجهاز البيروقراطي لعملية التنمية هي عملية سياسية و ليست إدارية بالدرجة الأولى، و تنبع هذه الطبيعة السياسية من عدة إعتبارات رئيسية أولها الإهتمام العام بعملية التنمية ، فتنفيذ الجهاز البيروقراطي لخطة التنمية تكون موضع إهتمام جميع المواطنين في الدولة، لأن النتائج المترتبة على تنفيذ الخطة تمتد آثارها لتشمل مختلف قطاعات المواطنين ، و ذلك بعكس أي خطة إدارية أخرى حيث يهتم بها قطـــاع محدد فقط من المواطنين .

وثاني هذه الإعتبارات ما تتسم به عملية التنفيذ من صفة المسؤولية العامـة ، فالقرارات التي يصدرها الجهاز البيروقراطي لتنفيذ خطة التنمية تعد مصدرا هاما للحكم على مدى كفاءة و فعالية الجهاز البيروقرلطي في تنفيذ السياسة العامة للدولة، وذلك بإعتبار أن الجهاز البيروقراطي هو الجهاز الرئيسي لتنفيذ السياسة العامة و تحقيق أهداف التنمية.

و يرى بعض الباحثين أنه لبدء عملية التنمية لا بد من إتخاذ قرارات سياسية سريعة بمبادرة فورية تعتمد قليلا على مبدأ التشاور و المشاركة السياسية، في حين أن القرارات التنفيذية العملية لتنفيذ خطة التنمية ، لا يتأتى لها النجاح و الفاعلية إلا بتأسيسها على أكبر قدر ممكن من المشاركة السياسية، وهنا تكمن المشكلة الرئيسية التي تواجه عملية التنمية في الدول المستضعفة ، فتنفيذ خطة التنمية يتطلب الفصل بين مرحلتين:

المرحلة الأولى، تقوم النخبة السياسية خلالها بإتخاذ مجموعة قرارات على أساس مبدأ التشاور في أضيق نطاق ممكن.

المرحلة الثانية، تقوم النخبة البيروقراطية خلالها بإتخاذ مجموعة قواعد لتنفيذ القرارات السابقة على أساس مبدأ التشاور والمشاركة في أوسع نطاق ممكن [1].

و في حالة عدم تفهم النخبة السياسية للطبيعة المختلفة للمرحلتين ، فإن الأمر سينتهي إلى الإطالة الزمنية للمرحلة الأولى، أي مرحلة وضع خطة التنمية ، مما يؤدي إلى زيادة تضخم البيروقراطية، وزيادة

---

١ . السيد عليوة ، المرجع السابق الذكر ، ص ٣١١.

نفوذها و ثقلها بالنسبة إلى باقي مؤسسات النظام السياسي، وإضعاف الرقابة السياسية في النهاية و كأنها تستهدف تقوية الجهاز البيروقراطي في مواجهة مختلف مؤسسات النظام السياسي، الأمر الذي يؤدي إلى الفشل في تحقيق التنمية.

و في الحقيقة فإن هذا هو جوهر المشكلة التي تواجهها مختلف الدول المستضعفة اليوم، وهي المشكلة التي تتمثل في عدم التوازن بين الجهاز البيروقراطي، وباقي المؤسسات السياسية في النظام السياسي، و إختلال هذا التوازن لصالح الجهاز البيروقراطي، وذلك يناقض الوضع الأمثل ، فالسياسة العامة تخضع لتأثيرات عديدة من الجهاز البيروقراطي ، الذي يشترك فعليا في تحديدها بصورة غير مباشرة من خلال مداخل عديدة، إلا أنه لا بد من الوقوف بتأثيرات الجهاز البيروقراطي عند حدود معينة لا يجب أن يتخطاها ، فلا يجب بالضرورة أن يقوم هذا الجهاز ـ مستقلا عن النظام السياسي ـ بتحديد السياسة العامة، وإلا أصبح مسئولا عن الغاية والوسيلة معا ، فهناك وظيفتان هامتان لا بد من الفصل بينها :

- **الوظيفة الأولى:** تتعلق بصياغة و إقرار الأهداف العامة للدولة، و مراقبة تنفيذ هذه الأهداف و التأكد من تحقيقها بالكفاءة المطلوبة ، ومراجعتها و إدخال التعديلات المناسبة عليها ، و هذه الوظيفة يتم تنظيمها في الدولة تبعا لنظامها السياسي ووفقا لعقيدته السياسية، إلا أنه من المتفق عليه أن المؤسسات التي تقوم بهذه الوظيفة هي مؤسسات المشاركة السياسية أو مؤسسات المدخلات، و يقصد بذلك جماعات المصالح و الأحزاب السياسية والمؤسسات التمثيلية.
- **الوظيفة الثانية** : تتعلق بتنفيذ الأهداف العامة عن طريق إختيار أنسب الوسائل، و تقديم التوصيات والمقترحات المتعلقة برفع كفاءة الأهداف ذاتها، و يتم تنظيم هذه الوظيفة في الدولة ، و التعبير عنها من خلال الجهاز البيروقراطي [1].

---

١ . وصال نجيب العزّاوي، مبادئ السياسة العامة: دراسة نظرية في حقل معرفي جديد، عمان: دار أسامة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٣، ص ١١٤.

وبمقتضى هذا المفهوم للفصل بين الوظيفتين يتحتم خضوع الجهاز البيروقراطي لرقابةالنظام السياسي، فالنظام السياسي يضع الغاية، والجهاز البيروقراطي يحدد الوسيلة، فيتابع النظام السياسي الوصول إلى هذه الغايات، و مدى كفاءة الجهاز البيروقراطي في تحقيقه لهذه الغايات.

فإذا أختفت فعالية النظام السياسي تكون النتيجة الحتمية سيادة الجهاز البيروقراطي [١]، و يؤدي ذلك إلى إختلال التوازن الذي تقوم عليه السياسة العامة للدولة، فتصبح هذه السياسة بلا سند سياسي يحميها من أن تصبح حلقة أو نشاطا من أنشطة الجهاز البيروقراطي، فالجهاز البيروقراطي بحكم تكوينه جهاز تنفيذ و ليس جهاز حكم، فهو جهاز يرتبط ولاء أعضائه بالمهنة أكثر مما يرتبط بالجماهير، و هو جهاز يلجأ إلى إختيار الوسائل على أسس موضوعية مجردة ، لا على أساس المقاييس الإجتماعية والنظرة السياسية الشاملة ، و هو في حاجة إلى جهاز لمراقبته ومتابعته .

ومعنى إرتباط الجهاز البيروقراطي بالمهنة أكثر من الجماهير ـ في حالة ضعف المؤسسات السياسية ـ أن هذا الجهاز يعمل دون إحساس بحاجات الجماهير ، مما يساعد على تنمية الأهداف الذاتية لأعضاء هذا الجهاز، كذلك فإن الجهاز البيروقراطي بإستخدامه للأساليب المكتبية ـ في ظل ضعف النظام السياسي ـ ستتجمد عملياته وتنعزل عن الواقع وتميل إلى التعقيد و البطء ، و هو ما يهبط بالكفاءة دون أدنى شك و يجعلها تصطبغ بصبغة بيروقراطية، وأخيرا فإن إختيار الجهاز البيروقراطي للوسائل على أسس موضوعية ـ في ظل ضعف النظام السياسي ـ سيؤدي إلى سيطرة روح تكنوقراطية على عملياته تسلبها القدرة على رؤية المطالب الشاملة للمجتمع [٢].

وقد أبرزت التجربة أن الدول المستضعفة تفتقد القوة المؤسسية اللازمة لتحويل المطالب إلى سياسات وبرامج وقرارات، بمعنى أن مؤسسات المدخلات ـ بالمنظور النظمي الوظيفي ـ أو مؤسسات

---

١. فيرل هيدي ، المرجع السابق الذكر، ص ٥٨.

٢. أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧١، ص ٥٦٣.

المشاركة السياسية أضعف من مؤسسات المخرجات أو المؤسسات التنفيذية، ومن هنا برز الجهاز البيروقراطي في معظم الدول المستضعفة كمعوق لعملية التنمية السياسية وليس دافعا لها، وأصبحت المشكلة التي تعاني منها هذه الدول البحث عن الوسائل الكفيلة بتحقيق التوازن بين هدفين رئيسيين، أولهما إنتشار السلطة الذي يترتب على عملية المشاركة السياسية والتعبئة الإجتماعية ، أي بناء مؤسسات المشاركة السياسية و هو أحد أركان التنمية السياسية، وثانيهما تحقيق أهداف التنمية و التي لا يمكن تحقيقها دون إخضاع الجهاز البيروقراطي للنظام السياسي ورقابته، الأمر يصعب تحقيقه في هذه الدول نظرا لضعف فعالية مؤسسات النظام السياسي.

وعليه، فإن المشكلة في الدول المستضعفة خاصة الدول العربية الإسلامية، تعد أكثر تعقيدا نظرا لعدم ثبوت طبيعة وأبعاد النظام السياسي ، فالسيطرة الإستعمارية على هذه الدول أخرت نمو المؤسسات السياسية في نفس الوقت الذي تزايد فيه إعتمادها على الجهاز البيروقراطي لتنفيذ خطط و إرتياديات (إستراتيجيات) التنمية، وفي نفس الوقت الذي تقوم به بعمليات التعبئة السياسية و الإجتماعية.

من العرض السابق يتضح أن واحدة من أخطر السمات التي يتسم بها الجهاز البيروقراطي في الدول المستضعفة هي النمو الذي يصيب هذا الجهاز إلى حد التضخم وإلى الحد الذي يصبح فيه الجهاز البيروقراطي معوقا لعملية التنمية السياسية في هذه الدول، ذلك أن أي تغيير يطرأ على البناء السياسي لا بد وأن يؤدي حتما إلى تغيير في الجهاز البيروقراطي، والعكس صحيح ، و ذلك بإعتبار أن الجهاز البيروقراطي هو الأساس الأول للبناء السياسي في الدولة، بإعتباره الجهاز التنفيذي الذي يعطي للسياسة العامة مضمونا واقعيا، الأمر الذي دفع بالباحثين إلى تأكيد العلاقة الوطيدة بين التنمية السياسية من ناحية والجهاز الإداري من ناحية أخرى على النحو السابق تناوله.

ومن العرض السابق أيضا، يتضح أن العلاقة وطيدة للغاية بين البيروقراطية من جانب والتنمية السياسية من جانب آخر، ويتضح ذلك من خلال العلاقة بين الجهاز البيروقراطي من جانب،والقيم السياسية التي يعكسها من جانب آخر بما يسمح بالتنبؤ بإتجاه عملية التنمية و إمكانيات نجاحها من عدمه ، ومن خلال طبيعة العلاقة التي

تربط بين الجهاز البيروقراطي بمختلف المؤسسات السياسية في المجتمع،وهي المعضلة الرئيسية التي تواجهها الدول المستضعفة اليوم نظرا لإختلال التوازن بين مؤسسات المشاركة السياسية والجهاز البيروقراطي لصالح الأخير، تلك المشكلة التي تتعرض لها الدراسة في المبحث التالي.

المبحث الرابع

اختلال التوازن بين البيروقراطية والمؤسسات السياسية

تعد البيروقراطية من الأطراف الفاعلة والمؤثرة في عملية التنمية السياسية وذلك في مجالين متناقضين، إذ أن البيروقراطية من جهة تمثل جزء أساسي وحيوي من عملية استمرار وبقاء سلطة الحكم، ومن جهة ثانية تمثل العصب الحساس في العلاقة القائمة بين النظام السياسي والمجتمع. فمن خلال المؤسسات البيروقراطية يمكن ضمان ضبط المجتمع وتنظيمه على إثر زيادة التخصص وزيادة الموارد، فالمؤسسات ساعدت على توفير علاقات الاستقرار بين الفئات المختلفة في المجتمع حيث تم الاعتماد على الأداة البيروقراطية لبقاء هذه المنظمة السياسية[١]. ولذا، كما يرى الأستاذ "فيريل هيدي" أن البيروقراطية وجدت نفسها فيمركز يعطيها الاستقلال، وذلك لأهمية الدور الذي قامت به للإبقاء على النظام، مما أوجد إمكانية فقدان البيروقراطية لدورها كمقدم للخدمة العامة والنهوض بالتنمية، وتحولها إلى خدمة للحكام وغيرها من الفئات السلطوية في المجتمع. وقد أدى ذلك بالنتيجة إلى أن تصبح البيروقراطية أداة تهدف لخدمة نفسها، وتحاول إستبدال أهداف الخدمة العامة بأهداف خدمة تعظيم البيروقراطية، والقدرة على الهروب من الرقابة السياسية الفعالة[٢].

وبناءا على هذه الفرضية التي يثبت واقع المجتمعات المستضعفة صحتها، يمكن الجزم أن نقائص وخلل الجهاز البيروقراطي في هذه المجتمعات وبخاصة المجتمعات العربية، التي تؤدي إلى عدم قدرته على تقديم الخدمات العامة والنهوض بالتنمية لا يمكن إرجاعها ببساطة إلى ضعف كفاءة الخبراء والممارسين بالنظريات الحديثة في التنظيم والإدارة وبالأساليب المتعارف عليها في مجال الإصلاح والتنمية السياسية والإدارية. كما أن مشكلة البيروقراطية وجمودها وانغلاقها وتعسفها

---

١ محمد سعيد عبد الفتاح، محمد فريد الصحن، الإدارة العامة المبادئ والتطبيق، الإسكندرية: الدار الجامعية، ٢٠٠٣، ص ٦٩.

٢. فيريل هيدي، المرجع السابق الذكر، ص٩٣.

فضلا عن تعاظمها وتوسعها المبالغ فيه، ليست من قبيل المشاكل الفنية أو التقنية البحتة، وإنما هي قضايا ذات اتصال وثيق بالبعد السياسي للإدارة الحكومية البيروقراطية، بما في ذلك رغبة الحكام في استخدامها كأداة للضبط الاجتماعي والتحكم السياسي، وبشغف البيروقراطيين تجاه المنظمات الإدارية.

لذا، فإنه لا يصعب على من يراقب العملية التنموية السياسية والإدارية أن يلاحظ التمركز للجهاز البيروقراطي وتعاظمه في المجتمعات العربية سواءا في المجتمعات ذات التقاليد العريقة في الإدارة الحكومية، مثل مصر التي سبق أن وصفها "ماكس ويبر" « MaxWEIBER » بأنها النموذج التاريخي للبيروقراطية[1]، أو في المجتمعات التي يرجع عهد الدولة الحديثة فيها إلى أكثر من خمسة عقود مثل الجزائر- والتي هي موضع الدراسة في الفصول اللاحقة- ولعل الأسباب والعوامل التي أدت إلى توسع وتعاظم سلطة البيروقراطية، ترجع إلى ما يلي:

١)-أن التعاظم والتوسع البيروقراطي هو نتاج لتوسع وتنوع مهام ووظاف الدولة في المجتمع، وباعتباره استجابة طبيعية من الجهاز البيروقراطي للتحديات الجديدة التي تواجهه، وللمطالب الجديدة التي فرضتها عليه البيئة.

٢)-أن التعاظم والتوسع البيروقراطي هو نتاج لتفضيل الخبراء والساسة لنمط التنظيم البيروقراطي الذي يتوجه بطبيعته نحو التعقد والتضخم لمواجهة عناصر عدم اليقين في البيئة المحيطة، إلى جانب الدور الذي يلعبه التنظيم البيروقراطي في السيطرة على كمية وحجم المعلومات، ذلك أن القرارات التي تتخذها النخب السياسية، سواء في السلطة التنفيذية أو التشريعية، تعتمد إلى حد كبير على المعلومات التي توفرها لهم الإدارة البيروقراطية.

---

١ حيث يرجع تبلور الجهاز البيروقراطي في مصر القديمة إلى ضبط نظام الري وتنظيمه وتوزيعه، وهو الأمر الذي أدى بالضرورة إلى قيام الحكومة المركزية المسيطرة وتدعيم مكانة دواوينها، وسلطة موظفيها، وسطوة حكامها منذ أمد بعيد يبلغ قرابة ستة آلاف سنة.

٣)-أن التعاظم والتوسع البيروقراطي هو نتاج لعدم قدرة أو عدم رغبةالأجهزة البيروقراطية في تحجيم دورها بعد إنشائها، حتى وإن لم يكن لوجودها ولتوسعها مبررات واضحة. فالأدبيات الإدارية السائدة والبيئة الإدارية القائمة في معظم بلدان العالم ترغب في نمو المنظمات لأنها ترى في ذلك نموا للعقلانية والكفاءة. فما أن تنشأ منظمة ما، حتى تظل باقية، بل تتعاظم وتتوسع. وأسباب هذه الظاهرة عديدة كما يقول الأستاذ "نزيه الأيوبي" فمن تعود على منظمة ما ويتعود أساليبها يصعب عليه تصفيتها، أوأنشأ منظمة ما لأغراض تدعيم مكانته ومشروعيته يرى في القضاء عليها إضعافا لمكانته وهزا لمشروعيته[١].

فالبيروقراطيات لا تصفي نفسها وتعلن إفلاسها مهما ساء أداءها وإنتقص إنتاجها، فقد يعاد توزيع الاختصاصات بين الوحدات الإدارية، ولكن الوظائف الأساسية تظل باقية ومستمرة.

٤)- كذلك هناك عوامل أخرى مساعدة على تقوية السلطة التنفيذية ونمو الجهاز البيروقراطي في المجتمعات المستضعفة، وتترتب على طبيعة البنيان السياسي الذي تقيمه هذه الدول، ومثال ذلك إنتشار نظام الحزب الواحد، والدور السياسي للعسكريين في هذه الدول ، فمن شأن هذين العاملين ـ في ظل غياب إيديولوجيا واضحة للتنمية ـ زيادة درجة تضخم الجهاز البيروقراطي للدولة،نظرا لقيام الدولة بتدعيم الجهاز بالكوادر الحزبية أو العسكرية أو كليهما معا لضمان حسن تنفيذ السياسة الموضوعة.

إضافة إلى هذه الأسباب العامة للتعاظم والتوسع البيروقراطي، هناك أسباب أخرى تؤدي إلىتقوية سلطة البيروقراطية في المجتمعات المستضعفةبصفة عامة، والمجتمعات العربية بصفة خاصة. وسوف يأتي ذكر هذه الأسباب من ثنايا العناصر التالية من هذه الدراسة:

أولا: تقليد النماذج والنظريات البيروقراطية والنقل عنها:

تستلزم الدراسة النقدية لتوجهات الأجهزة البيروقراطية ومعرفة أسباب تعاظمهاوتوسعها وأثرها على عملية التنمية السياسية في المجتمعات المستضعفة أن أنطلق من التساؤلات التالية:

---

١ نزيه الأيوبي، "الحلقات المنسية والمناطق المحضورة في الإصلاح الإداري العربي"، في: ناصر محمد الصائغ، (محرر)، المرجع السابق الذكر، ص ٨٤٩.

هل استطاعت النظرية والتطبيق للعملية التنموية والإصلاح البيروقراطي في البلدان المختلفة- ومنها البلدان العربية- طرح رؤى مستقلة، نابعة من طبيعة واقعها، ومعطياتها الفكرية والتاريخية، ومشاكلها المعاصرة، أم أنها سارت في سياق النموذج والمنظور الغربي؟ وأين موضع الخصوصية والعالمية في الفكر التنموي السياسي والإداري العربي الإسلامي؟ وهل تعيش النظرية والتطبيق مشاكلها المجتمعية، أم أنها مازالت أسيرة الخبرة التاريخية الغربية، تحاول اسقطاها أو تكرارها في غير إطارها الزمكاني[١] والحضاري؟ وهل قدمت إسهامات جديدة وجديرة بالاهتمام، أم أنها قيد النقل والتقليد للغير؟ وما أثر تقليد الخبرة البيروقراطية الغربية على تعاظم سلطة البيروقراطية في المجتمعات المتخلفة؟

إنطلاقا من المقولة الأساسية التي ترى أنه "مادام ليس لدينا نظرية تنموية، ولأي نظرية في أي علم من العلوم الاجتماعية الأخرى، مادام الحال هكذا، أن نختار واحدة من النظريات القائمة"[٢]. طبقا لهذه المقولة التي تعبر عن جوهر النماذج البيروقراطية المتبعة، والنظريات السائدة والإيديولوجيات المتبناة، نجد أن معظم المجتمعات المستضعفة اتبعت النماذج الليبرالية أو الاشتراكية في عملية التنمية السياسية والاصلاح البيروقراطي، في الوقت التي قدمت التجارب والنظريات الغربية بدائل متتالية حققت من خلالها نوعا من التجديد الدائم القائم على نقد السابق والسعي نحو تطوير علمي يتجاوز أخطاءه، حتى يظل أصحاب الشأن في المجتمعات المستضعفة تلاحق لما يقدمه الجهد الغربي من بدائل تقوم على مسلمات نفسها، وتسعى لتحقيق الغايات نفسها، مع الاختلاف الشكلي في الوسائل.

---

١ البعد الزماني والمكاني ... و يعرف في الإدارة اليابانية بجمباكيزون ، أي إدارة الزمان و المكان.

٢ عبد الباسط عبد المعطي، الوعي التنموي العربي، القاهرة: دار الموقف العربي، ١٩٨٣، ص ٣٧.

فإذا كانت النظريات البيروقراطية الغربية قد افترضت أن التعاظم وتوسع البيروقراطية له غرض ومبرر مقبول[1]. فإن هذه الإفتراضات النظرية تم تقليدها ونقلها إلى مجال الخبرة والتطبيق في البلدان النامية وتحديدا البلدان العربية الإسلامية، دون الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات مجتمعاتها.

من هنا يعتبر النقل التلقائي والعشوائي لصور من المؤسسات والنظم والأدوات والأساليب التقنية التي أثبتت جدواها وفعاليتها في حضارات أخرى، وغرسها غرسا قسريا لا ينتج منه إلا تعقيد تراكمي للمشاكل الراهنة. لهذا، كما يثبت الأستاذ "أسامة عبد الرحمان":" أن محاولة الدول النامية لنقل الأطر والمفاهيم والأساليب الإدارية من الدول المتقدمة نقلا يعتمد على التقليد ويتجاهل العوامل الاجتماعية والسياسية والاقتصادية ذات التأثير العميق في الإدارة، كما يتجاهل الخصائص المتعلقة بالنظـم الإداريـة السائدة، لا يكون محاولة ناجحة[2].

ولعل الأسباب التي أدت إلى النظرة الجزئية لتوجهات وعمليات التنمية السياسية، وتبني نماذج بيروقراطية دخيلة ـ في البلدان العربية خاصة- غير قائمة على منهج إنتقائييستفيد من التجارب الإنسانية بعد تعديلها وتقويمها وتوليفها في ضوء مقوماتومكونات البيئة، وما ينتج من تفاعل كل ذلك من توليد للجديد- والتي يمكن تحديدها في أربع عوامل رئيسية:

١)-عامل المحاكاة و الرغبة في تقليد الدول الإستعمارية نفسها، مما أدى إلى إستعارة نظامها السياسي والإداري،على أساس أنه نظام قد

---

١ فنموذج "ماكس فيبر" التقليدي المغلق يفترض أن التطور البيروقراطي هو آية العقلانية والرشـد « Rationality ». والنمـوذج النظمـي المفتـوح « Open System Model »الذي قال به الأستاذ "كاتز"، والأستاذ "كاهن"، والأستاذ "طومسون" وغيرهم رأى أن التطور البيروقراطي هو عملية تكيف مع البيئة بغرض استمرارية البقاء والتجاوب مع محيط المنظمة.

٢ . أسامة عبد الرحمان، البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية،الكويت:المجلس الوطني للثقافة، ١٩٨٢،ص ١٤٩.

أثبت فعاليته،وهكذا أقامت الدول المستضعفة نظم حكم، وسنت دساتير على غرار النماذج التي كانت قائمة في الدولة الأم، فإذا بدول الفرانكفون تسير على النمط الفرنسي، ودول الأنجلوفون تستعير النظام البرلماني . وعليه، فإن تقليد الهياكل والنظم البيروقراطية التي ورثت من فترة الإحتلال، خاصة الجزائر التي كانت تحت إحتلال الإستعمار الفرنسي، كان لها إنعكاسات على التجارب التنمويةالسياسية والإدارية المتبعة بعد الإستقلال. إذ ظلت الإدارة- كما يؤكد بعض المختصين في التنمية الإدارية- بعد الاستقلال سجينة أنماط ونماذج قانونية وتنظيمية لاتمت بصلة للواقع ولا تخلو من مصاعب ومتاعب على مستوى القيادة الإدارية والتوجيه، فإنها تعتمد على ممارسة مواقف السلطة التسلسلية وتدرجها من أعلى الهيكلالتنظيمي إلى القاعدة. ومن شأن صلابة الهياكل الإدارية المبنية على نظام التسلسلأن تقلص وتضعف القدرة على المبادرة وحرية التصرف في العمل الإداري، وكذلكتتم الممارسة الفوقية على حساب إمكانيات التعاون والتفاهم مع المؤسسات والمصالح الإدارية[1].

٢)-رغبة النظم السياسية، ذات الطابع العسكري، في بعض البلدان العربية في وضع نظامإداري يماثل النظام العسكري الذي تدربوا عليه وبالتالي هم أكثر اطمئنانا إليه في تحقيق مركزية القرار وسلطة التوجيه يقوم على التسلسل في الواجبات والمسؤوليات.

٣)-عامل الخبرة الأجنبية: إذ حاولبعض الخبراء الدوليين الذين شاركوا في كثير من تجارب التنمية الإدارية والإصلاح الإداري إلى تبني واستحداث نموذج بيروقراطي يعرفونه جيدا ولهم خبرة فيه، ولم يكن ذلك غير النموذج البيروقراطي الغربي الذي له واقعه وتاريخه الخاص.

٤)-عامل التأثير الفكري نتيجة للدراسة في الجامعات الغربية، فهذه الدراسة - بما تنطوي عليه من قيم و مفاهيم - من شأنها دفع

١- مصطفى الكثيري، "الخصوصية التاريخية والحضارية لبلدان المغرب العربي ومدى انعكاساتها على التنمية الإدارية"، بحث مقدم لمؤتمر الطاولة المستديرة للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، تونس، سبتمبر ١٩٨٥،ص ٤٤.

الدارسين إلى نقل نماذج وطرق وأدوات تستخدمها الدول المتقدمة وتمثل في نظرهم علامة مميزة للتنمية والتطور، وإدخالها قسرا للبيئة الإدارية العربية دون أدنى اعتبار للإختلافات في القيم والعادات ومراحلالتطور السياسي والاجتماعي والاقتصادي[١].

وفي هذا الشأن يتساءل أحد خبراء العرب في الإدارة العامة لماذا كان موضوع التوسع البيروقراطي حلقة منسية أو متناساة في عمليات الإصلاح الإداري العربي؟ معتبرا في ذلك أن من أهم الأسباب ترجع إلى استمرار سيطرة المفاهيم الإدارية الغربية على المدارس والممارسات الإدارية في الوطن العربي. ولما كان موضوع التوسع والتعاظم البيروقراطي لم يحظ في الأدبيات الغربية لاهتمام كبير حتى وقت قريب جدا- فقد انعكس هذا أيضا على الخبير والممارس العربي، فضلا عن الباحث العربي نفسه[٢].

ومهما تكن العوامل مجتمعة والتي ذكرت بعضا منها، فقد أدى تبني النماذج البيروقراطية الدخيلة في تجارب التنميةالسياسية والإدارية إلى تشويهوانغلاق الأجهزة الإدارية البيروقراطية المركزيـة والتي نتج عنها الاستحواذ ليس فقطعلى سلطة اتخاذ القرار وإصدار التعليمات، بل على الوسائل المادية والبشرية،بحيث لا تملك المصالح المحلية والإقليمية من سلطة إلا في حدود التفويض،ومنوسائل وإمكانيات العمل الإداري إلاالحد الأدنى. وتتجسد هذه المركزية الإداريةفي تضخم المصالح المركزية وتعقد الإجراءات الإدارية،والتشددفي جوانبها التقنية والشكلية لدرجة تفتقد معها العملية الإدارية المرونةوالسرعة والفعالية في أداء الخدمات للمواطنين. زيادة على ذلك، فإنتبني النماذج البيروقراطيةالدخيلة أدى إلى تجاهل الاهتمام باستلهام التراث وإحياء صور متجددةمن مؤسسات ونظم وأدوات إدارية أثبتت جدواها وفعاليتهـا في الحقب

---

١ حسن ابشر الطيب، "الإصلاح الإداري في الوطن العربي: بين الأصالة والمعاصرة"، في: ناصر محمد الصائغ (محرر)، المرجع السابق الذكر، ص ٨٢٠.

٢ نزيه الأيوبي، "الحلقات المنسية والمناطق المحظورة في الإصلاح الإداري العربي"، في: ناصر محمد الصائغ (محرر)، المرجع السابق الذكر، ص ٨٤٧.

الزاهرة من تاريخنا العربي الإسلامي[1] ، والتي هي جديرة بالدراسة لإحياء الصور المتجددة منها.

ثانيا: الأسباب السياسية لتعاظم البيروقراطية وأثرها على التنمية السياسية:

من البديهي أن قيم وفلسفة البيروقراطية الإدارية في أي مجتمع، تتبلور على مر السنين من خلال تجاربها وتعاملها مع العوامل المختلفة ذات العلاقة المباشرة وغير المباشرة بهذه الأجهزة البيروقراطية. فمن الواضح أن البيئة السياسية في المجتمع تعتبر من العوامل المباشرة التي تؤثر ومن ثمة تكون وتبلور قيم وفلسفة الأجهزة البيروقراطية في المجتمعات المختلفة، وذلك لوجود علاقة قوية بين مؤسسات اتخاذ القرار وبين أجهزة إعداد وتنفيذ القرار. الأمر الذي يفرض علي التعرض للأسباب والعوامل السياسية التي أدت إلىتعاظم وتوسع دور البيروقراطية في هذه المجتمعات، والتي أدت إلى إختلال التوازن بين الجهاز البيروقراطي و المؤسسات السياسية. إضافة إلى ذلك فإن توضيح هذه الأسباب، يساعدنا على تفهم الأوضاع العامة المرتبطة بعملية التنمية، ومن ثم مشاكل ومقومات التنمية السياسية الشاملة.

١/ ـ عدم استقرار المؤسسات السياسية:

يمثل عدم الإستقرار السياسي الذي تعاني منه معظم المجتمعات المستضعفة إحدى النتائج الطبيعية المترتبة على نمو الجهاز البيروقراطي في هذه الدول بدرجة تفوق نمو المؤسسات السياسية نفسها ، فهذا الإختلال بين الجهاز البيروقراطي والمؤسسات السياسية يعني إختلالا في

---

١ . أنظر على سبيل المثال عهد الفاروق عمر بن الخطاب رضي الله عنه، عهد امتدت فيه الدولة الإسلامية حتى تجاوزت أفغنستان والصين شرقا، والأناضول وبحر قزوين شمالا، وإفريقيا الشمالية غربا، وبلاد مصر والنوبة جنوبا. دولة إسلامية قامت على الإيمان والعلم والعمل وسادها العدل.

التوازن بين وظائف النظام السياسي بالمنظور الوظيفي ، و يأخذ هذا الإختلال في التوازن صورة عجز مؤسسات المدخلات عن أداء وظائفها أو على الأقل ضعفها في أداء هذه الوظائف الأمر الذي يعكس ضعف عملية المشاركة السياسية ، و ضعف القدرة على تجميع المطالب الخاصة بالقطاعات العريضة للمواطنين ، و ضعف القدرة بالتالي على تحويل هذه المطالب إلى سياسات عامة واجبة الإتباع و التطبيق، الأمر الذي يعني في النهاية ضعف تعبير السياسة العامة للدولة عن مطالب القطاعات العريضة للمواطنين مما يؤدي في النهاية إلى حالة دائمة من محاولات الإصلاح السياسي عن طريق التعديل الدائم في شكل المؤسسات السياسية و علاقتها بالجهاز البيروقراطي، وبهدف علاج هذا الإختلال ، الذي يمثل جوهر الأزمة السياسية التي تتعرض لها معظم المجتمعات المستضعفة اليوم.

فالنظم السياسية في معظم الدول المستضعفة تتسم بعدم التوازن البنائي، أي عدم التوازن بين مختلف المؤسسات السياسية التي يتكون منها النظام السياسي، وبخاصة إرتفاعالأهمية النسبية للجهاز البيروقراطي ـ على النحو السابق تناوله ـ الأمر الذي يعكس أكثر من حقيقية:

أ ـ أن السياسة العامة للنظم السياسية في معظم الدول المستضعفة لا تعكس مصالح وأهداف الجماعات والطبقات والفئات المؤثرة في المجتمع ، نتيجة لضعف مؤسسات المدخلات أو مؤسسات المشاركة السياسية.

ب ـ ضعف قنوات الإتصال القادرة على ربط مختلف مؤسسات النظام السياسي بعضها بالبعض الآخر، مما يعكس ضعف مشاركة كل جماعة أو طبقة أو فئة إجتماعية في صنع السياسة، من ناحية أخرى إختلال العلاقة بين مدخلات النظام السياسي أي المطالب و المساندة، ومخرجاته أي قدرات مؤسسات النظام السياسي على تحويل واستيعاب هذه المدخلات والتعبير عنها في شكل قرارات وسياسات، ويتعرض النظام السياسي لأزمة إما نتيجة إزدياد حجم المدخلات بإستمرار نتيجة تراكم المطالب الجماهيرية دون إشباع، وإما نتيجة لظهور مدخلات ـ كمشكلات و مطالب ـ من نوع جديد لم تتعود عليه المؤسسات القائمة، وإما نتيجة للعاملين معا، مما يفرض على النظام

السياسي ضرورة البحث عن حل للأزمة التي يتعرض لها ، و ذلك لا يتأتى إلا من خلال التغيير في العلاقات القائمة بين المؤسسات المختلفة ـ و بخاصة بين مؤسسات المدخلات أو المشاركة السياسية ومؤسسات المخرجات أي البيروقراطية ـ مما يعرض النظام السياسي لعدم الإستقرار.

٢/- عدم وضوح القواعد القانونية المنظمة لشؤون الحكم والإدارة:

لما كان الدستور يعتبر القاعدة القانونية المنظمة لشؤون الحكم والإدارة، فإن في المجتمعات المستضعفة ليس سوى مجموعة من النصوص والأحكام المنقولة عن دساتير المجتمعات الغربية، والمعبرة بذلك عن تجارب تاريخية وسياسية لا تتسق في كثير من الأحيان مع ظروف وأوضاع المجتمعات التي نقلت إليها[1]. ومن ثم كثيرا ما تم إيقاف العمل به،أو استبدل بغيره، هذا فضلا عما يحدث من خروج على أحكامه عند تعامل الأجهزة البيروقراطية مع المواطنين. فالسمة العامة لوضعية القوانين في البلدان المتخلفة هي المباعدة بين النصوص الرسمية والواقع العملي، على الرغم من أن هذه القوانين تظهر في معظم هذه المجتمعات حالة من التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، إلا أن واقع الحال يوضح سيطرة السلطة التنفيذية التي هي في الأساس سلطة الحاكم أو رئيس الدولة وامتداداته على السلطة التشريعية، والمفروض بها أن تمثل سلطة الشعب. على أن الجانب الأكثر أهمية في هذا المجال هو صياغة نصوص القوانين بما يجعلها قابلة لنوعمن

---

١ . فالاشتراكية والرأسمالية على السواء هما من الإيديولوجيات السياسية الشائعة الإنتشار في الدول المستضعفة، إماأنهما منقولتان حرفيا أو بشكل محرف عن الفكر الماركسي والليبرالي الكلاسيكي، أو عبارة عن مزيج من الأفكار الماركسية والرأسمالية المترابطة على نحو توفيقي، ولا تعبر عن اتجاه محدد واضح المعالم والأبعاد، ولذا صارت في التطبيق العملي أقرب ما تكون من رأسمالية الدولة التي= =تقوم على سيطرة البيروقراطية الحكومية التسلطية، وما يحكم سلوكها من ضوابط إدراية وقانوية تعيق عملية التنمية السياسية الساملة.لمزيد من التفاصيل أنظر:

. برتراند بادي، الدولة المستوردة: تغرب النظام السياسي، ترجمة لطيف فرج، القاهرة: دار العالم الثالث، ١٩٩٦، ص ١١٧.

التطبيق المتكيف مع الأوضاع المتغيرة. وهذا ما يجعل الإنجازات تناقض التوقعات. أنظرالجدول التالي [1]:

الوظائف	البنيات	التوقعات	الإنجازات
التعبئةالإدارية	البنيات الإدارية العامة	ـ تحديث تنسيقي وانتاجي مطرود ـ برمجة وتخطيط ـ أمانة وتقشف	ـ تنافر علاقي متصاعد ـإرتجالوتصريف للشؤون العادية ـ رشوة وهدر
ـ تشريع القانون ـ تنفيذ القانون ـالقضاء بالقانون	ـ البيئة التشريعية ـ البيئة التنفذية البيئة القضائية	ــ تشريع منتظم للخير العام ــ فعالية وطنية قيادية ــ القضاء بالعدل	ـ تشريعات تحت وطأة الضغوط الخاصة شخصية تناقضية وطبقية وحزبية ــ العدل للأقوى والأغنى

وفي سياق آخر، نجد حتى في الحالات الناذرة التي يصدر فيها القانون بناء على مشروع مقدم مباشرةمن أحد أعضاء السلطة التشريعية، فإن أعضاءها يتركون ثغرات ينفد منها البيروقراطيين، ففي مثل هذه الأحوال يتضمن التشريع عبارات مبهمة غامضة، وبوجه أخص لأنه يتعذر في بعض الأحيان الوصول إلى اتفاق بين أعضاء السلطةالتشريعية الذين يمثلون مصالح إقليمية متباينة. ففي مثل هذه الظروف، يصعب على البيروقراطي أن يتبين قصد المشرع من العبارات الواردة في التشريع، ومن ثم قد يميل إلى تفسيرها كيفما شاء.

---

١ . للمزيد من المعلومات عن توقعات وإنجازات النظام وفق الدراسة السلوكية للنظام السياسي والإداري. أنظر:

ـ محمد المجذوب، وآخرون، النظام السياسي الأفضل للإنماء في العالم الثالث: لبنان والدول العربية، بيروت: مكتبة الفكر الجامعي، ١٩٧١، ص ٢٤٩ . ٢٥٠.

فإذا رجعنا إلى واقع النصوص القانونية التي تنظم الجهاز الإداري اللامركزيفي البلدان المتخلفة، خاصة في الجزائر منذ نشأة الدولة الوطنية إلى الآن-سوفيأتي بالتحليل والتفصيل في الفصول اللاحقة من هذه الدراسة- نجد أن النصوص القانونية تعد خطوة حاسمة وجريئة نحو اللامركزية الحقيقية. ولكن لو نظرنا بدقة إلى الظروفالتي مهدت لإصدار هذه القوانين-الولاية والبلدية- لوجدنا ربما أن هدفها الحقيقي هو اللامركزية من أجل التحكم. فمن ناحية الظروف التي مهدت لها نجد أمامنا زيادة الغبن الاجتماعي، وتدهور الأوضاع المعيشية في كثير منالولايات والبلديات. وقدكانت نتيجة ذلك هو رغبة القيادة في زيادة مكانة وسلطة الولاة على حين أنها قدقللتمن سلطات المجالس المحلية البلدية والولائية المنتخبة. وهكذا قد كان الهدف الحقيقي لهذه القوانين-أو أحد أهدافها على الأقل- هو زيادة سلطات الولاة في الموقع، الأمر الذي جعل هذا النوع من اللامركزية مجرد لامركزية شكلية، وهكذا أرى أنه علىحين طرحت هذه القوانين على الشعب من منظور أهدافها الديمقراطية والتنموية فإن الهدف الأساسي كان في الواقع هدفا في رغبة تحكم البيروقراطية الحكومية المركزية على المجتمع والدولة معا. وقد أوضحت تجارب الانتخابات المحلية في الجزائرأن هذه الاجراءات قد كان لها فعاليتها، إذ كانت السلطة الحاكمة هي المهيمنة باستثناء انتخابات البلدية التي جرتفي جوان ١٩٩٠ هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، إذا رجعنا إلى مسألـة اقتراح وإصدار القوانين، فإن أول ما يتعين ذكره هو حق البيروقراطيين في اقتراح مشروعات القوانين وصياغتها قبل أن تقدم للسلطة التشريعية، سواءا كانت برلمانا أو جمعية تأسيسية أومجلسا للشعب.

و مما لا ريب فيه، أنه لدى قيام البيروقراطيين بتقديم مقترحات القوانين بناءا على تكليفوزير أو وزارة أو عدة وزارات، أو بناءا على تكليف من رئيس الدولة،فإن البيروقراطيين يقومون عادة بصياغة مشروعات القوانين على النحو الذييتوافقمعآرائهم واتجاهاتهم الفكرية.ولا أعنـي بذلك أن اتجاهات أو قيم البيروقراطية تكون غير صحيحة أو غير عملية، بل لعل العكس صحيح، فقد تكون أدنى إلى الروحالعملية بأكثر مما تصدره السلطة التشريعية بعد المداولة بقصد التوفيق بين المصالحالمختلفة للأحزاب السياسية وجماعات المصالح. ولكن ما أريد التأكيد عليه في هذاالسياق،هو أنه عندما يبادر البيروقراطيون بتقديم

مشروعات القوانين، فإنهم يحدون بطبيعة الحال من فرص مبادرة أعضاء البرلمان لتقديم مشروعاتهم، كمايحدونأيضا من حرارة المداولات البرلمانية فيما لو لم يقم البيروقراطيون بتقديمالمشروعات وصياغتها على النحو الفني المعروف. في هذا الباب يعتقد " فرد ريجز" « Fred Riggs » إذا صدر مثل هذا التشريع من السلطة التشريعية فإنه لا يقصدبه الرقابة السياسية على أعمال البيروقراطيين إلا كوسيلة بارعة لإضفاء الشرعية علىهذه الأعمال[١].

وإذا كانت الحجج السالفة الذكر، تبين حقيقة معينة، فهي تبين بوضوح أن البيروقراطية قادرة على أن تسيطر على أعمال وسلطات الهيئة التشريعية من خلال الإجراءات الروتينية واستراتيجياتها الفنية. هذا فضلا عن قدرتها في التأثيرعلى العملية التنموية بشكل عام من خلال مبادرة النخب البيروقراطية الحاكمة عنفرض قوانين توهم على أنها تكرس العملية التنموية، والتي لم تأت كنتيجة لقناعة هذه النخب بالتنمية السياسية بشكل نهائي وكإختيار استراتيجي، ولكن تبنتها كإختيار تكتيكي بهدف تحقيق أهداف براغماتية نفعية تتصل بصفة عامة بتأمين قدرتها على الإستمرار والتحكم في الحكم، ولذلك أحاطت هذه النخب البيروقراطية العملية السياسية بمجموعة من القيود والضوابط القانونية والإدارية التي أفرغتها من مضامينها الحقيقية وجعلها آلية لتحديث التسلطية البيروقراطية. ولذلك تعثرت تجارب العملية التنموية السياسية ولم يترتب عليها تأسيس نظم ديمقراطية بالمعنى الحقيقي والفعلي.

وفي هذا السياق أكدت إحدى الدراسات على أن السبب الرئيسي للنكسة التي شهدتها البلدان المستضعفة وتحديدا الأقطار العربية في عملية التنمية السياسية والديمقراطية، هو إرادة الاحتفاظ بالإمتيازات الكبرى التي تستدعي الإبقاء على سلطة مطلقة لا تقبل الحساب ولا المسؤولية، سواء من قبل النخب الضيقة الحاكمة، أو من قبل النخب الوسيطة التي تحيط بها وتتلقى بعض فتات موائدها[٢].

---

١. هنري رياض، المرجع السابق الذكر، ص ٩١.

٢ . لمزيد من التفاصيل، أنظر:

٣/- ولاء البيروقراطية لسلطة القيادة المركزية:

لعل مما لا ريب فيه أن ما هو قائم في معظم المجتمعات المستضعفة، إنما هو نظام سلطة إدارية بيروقراطية تنبثق كل الصلاحيات فيها من زعيم سياسي منفرد، ويستمد الآخرون نفوذهم فيها من مدى تقربهم منه.

لذلك أعتقد أن تعاظم سلطة البيروقراطية يرجع أساسا إلى توظيف القيادات الحاكمة للجهاز البيروقراطي كأداة في مجال الضبط والتحكم الإجتماعي والسياسي من جهة. واستغلال البيروقراطية هذا الدور المناط بها لتعزيز مكانتها في المجتمع من جهة ثانية. وتعزيزا لهذا الطرح يؤكد الأستاذ " فيريل هيدي" أن نتيجة ذلك أصبحت البيروقراطية أداة لبقاء الأنظمة السياسية، ولذا فقد وجدت نفسها تحاول استبدال أهداف الخدمة العامة بأهداف خدمة تعظيم البيروقراطية، ذلك أن بيئة البيروقراطية في المجتمعات النامية المختلفة تعد أرضية خصبة وعاملا مساعدا على توسع نشاطات البيروقراطية لتتجاوز اختصاصاتها والأهداف التي وجدت من أجلها بالضرورة لتحقيق أهداف الخدمة العامة[١].

على هذا الأساس نجد أن معظم القيادات الإدارية في البلدان العربية تحديدا تفضل نمط الإدارة الذي يجعل كل السلطة منبعثة من قائد سياسي، حيث الرئيس أو القائد كما يقول الأستاذ "جون لوكا" « Jean LUCA »:" يمثل البؤرة التي تتركز فيها القوة السياسية وتتركز فيها عملية صنع القرار، ومنها تتوسع وتنبعث هذه القوة إلى العناصر الأكثر ولاء لشخص الرئيس، ويطلق على العناصر الأكثر اقترابا من الحاكم عبارة "الدائرة الضيقة" حيث تعد البيروقراطية الإدارية جزءا

- عبد النور بن عنتر، "إشكالية الاستعصاء الديمقراطي في الوطن العربي"، المستقبل العربي، السنة ٢٤، العدد٢٣٧، نوفمبر ٢٠٠١، ص ٢٣٧.

١ . فيريل هيدي، المرجع السابق الذكر، ص ٩٣.

منها"[1]. بمعنى آخر أن هناك دائما دائرة ضيقة من المستشارين، والوزراء، والمدراء المركزيين، والقادة العسكريين، وأهل الثقة من الأقارب تابعين وخاضعين وموالين للرئيس الأعلى. بحيث تتروح السلطة الحقيقية لكل إدارة ولكل إداري بصورة تتناسب ودرجة إقترابهم من هذا المحور. لذا قد نجد كثيرا ما يتم نقل وتحريك الإداريين بين الأجهزة المختلفة بصورة تذكرهم على الدوام بمصدر القوة الحقيقية، ولا تسمح لهم بتكوين دعائم لسلطتهم الفردية في أية مؤسسة. فإعطاء الجهات المتعددة سلطات متشابهة ومتداخلة يجعلها جميعا في موضع التنافس والمسؤولية الدائمة أمام الرئيس مما يسمح له بقدر كبير من المرونة في الإختيار بين السياسات وبين الأفراد، وفي تغيير رأيه بينلحظة وأخرى. وحتى الفساد الإداري الذي يشكو منه المواطنون، كثيرا ما يكون حلقة متناساةعمدا في سلسلة جهود التنمية السياسية الشاملة. ففضلا عن استفادة عدد من الموظفين منه استفادة مباشرة، قد يتسامح القادة السياسيون أحيانا في قدر من الفساد باعتباره ضمانا لولاء بعض كبار الموظفين.

٤/ ـ ضعف المؤسسات السياسية:

إن التضخم البيروقراطي في الدول المستضعفة أدى إلى نتيجة رئيسية مؤداها إضعاف عملية التنمية السياسية، و الحد من معدلاتها في هذه الدول، و ذلك من خلال إضعافه للمؤسسات السياسية القائمة، سواء أكانت مؤسسات حكومية أم غير حكومية ـ و التي تعد أحد الأركان الأساسية لعملية التنمية السياسية ـ خاصة و أن الجهاز البيروقراطي في هذه الدول أسبق للوجود من المؤسسات السياسية من الناحية التاريخية ، وبالتالي فهي أكثر تطورا، و أكثر نضجا منها ، الأمر الذي يهدد التطور الديمقراطي في هذه الدول، مما يتطلب ضرورة المواءمة بين الديمقراطية من جانب و البيروقراطية من جانب أخر.

وبالتالي فإن نمو الأجهزة البيروقراطية يشكل خطرا على الديمقراطية، والمشاركة السياسية، فالثمرة الطبيعية لسيادة الأجهزة

---

١ . جان لوكا، "التحرك نحو الديمقراطية في الوطن العربي"، في: غسان سلامة، ديمقراطية من دون ديمقراطيين:سياسات الانفتاح في العالم العربي الإسلامي، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٥، ص ٤١.

البيروقراطية ونموها ـ كما سبق الإشارة إلى ذلك ـ ظهور تفاوت في توزيع السلطة داخل المجتمع، الأمر الذي يتضح في إستحواذ عدد قليل من الأفراد على أكبر قدر من النفوذ الحاصل عليه مختلف أفراد المجتمع، نظرا لإحتكارهم الشطر الأكبر من النفوذ المسموح به للحكومة ذاتها.

هذه الفرضية تؤكدها متابعة العلاقة بين الجهاز البيروقراطي من جانب ومختلف المؤسسات السياسية في الدول المستضعفة، سواء أكانت هذه المؤسسات حكومية أو غير حكومية كالأحزاب السياسية وجماعات الضغط والمصالح، فمن ناحية المؤسسات الحكومية يلاحظ أن زيادة النفوذ البيروقراطي تساهم في تقويض دور السلطة التشريعية، خاصة و أن العلاقة بينهما أساسا يشوبها قدر غير قليل من التوتر والتنافس، فدور البيروقراطية في تقويض نمو المؤسسات التمثيلية التشريعية في الدول المستضعفة يبرز بوضوح من خلال مجموعتين من المتغيرات ، تتناول المجموعة الأولى متغيرات تساهم خلالها البيروقراطية في إضعاف المؤسسات المساندة للأبنية التشريعية ـ كالأحزاب السياسية وجماعات الضغط والمصالح ـ، في حين تتناول المجموعة الثانية متغيرات ناتجة عن التفاعل بين البيروقراطية والأبنية التمثيلية، وتلعب خلالها البيروقراطية أيضا دورا رئيسيا في إضعاف هذه الأبنية مباشرة، وتضم هذه المجموعة متغيرين رئيسيين هما إقرار الميزانية العامة، وإقرار السياسة العامة للدولة.

فالميزانية العامة للدولــة تتكون من شقين هما الموارد و التي تتمثل في ثلاثة مصادر رئيسية هي الضرائب، والمساعدات الأجنبية، وعائد إحتكارات الدولة و القطاع العام ، ثم شق الإنفاق العام ، فمثلا بالنسبة للمساعدات الأجنبية، نجد أن نجاح الدولة في الحصول عليها يتوقف أساسا وبالدرجة الأولى على الإنجـاز البيروقراطي أكثر من إعتمادها على الإنجاز التشريعي، فممثلوا البيروقراطية هم الذين يتفاوضون بصدد هذه المساعدات مع المنظمات الدولية ووفود الدول الأجنبية ، الأمر الذي يعني مزيدا من النمو للسلطة البيروقراطية على حساب نمو البناء التشريعي.

كذلك بالنسبة للميزانية ـ أي الإنفاق العام ــ فإن دوره أيضا محدود للغاية في تحقيق التوازن بين الهيئة التشريعية والأبنية البيروقراطية ، في هذا

المجال تهتم الأبنية التمثيلية ببعض أشكال المحاسبة التي تمكنها من التأكد من صرف بنود الميزانية، وفقا لما هي مخصصة له قانونا، إلا ن هذه الأساليب في المحاسبة و المتابعة لا تستغل لصالح الأبنية التمثيلية نظرا لإعتمادها العام على الفنيين من ناحية، ولإحتكار البيروقراطية لكافة المعلومات الصحيحة و الدقيقة حول أوجه الإنفاق العام من ناحية أخرى، مما يزيد من دور البيروقراطية في هذا المجال على حساب دور الهيئة التشريعية.

أما إقرار السياسة العامة للدولة فإنها تتسم بالشكلية في الدول المستضعفة نظرا لسيادة الأبنية البيروقراطية على الأبنية السياسية ، و الإحتكار البيروقراطي لمختلف مظاهر الشرعية في المجتمع ، فالقوانين التي يتم إقرارها لا تنفذ بالشكل المطلوب ، و لا تتوخى تحقيق الأهداف المرجوة منها ، فضلا عن ما يشوبها من عيوب نتيجة عدم توافر المعلومات الدقيقة ، الأمر الذي يصيب المشرع عادة بنوع من الإحباط يؤدي إلى عدم الإكتراث بالعملية التشريعية ، و الإهتمام بإشباع المصالح الذاتية ، يزيد على ذلك أن الضغوط الأجنبية تمثل أحد العوامل المسئولة عن شكلية العملية السياسية في الدول المتخلفة [1]، فالمنظمات الدولية و مختلف الهيئات الخاصة بتقديم المساعدات للدول المستضعفة تهتم بالأبعاد الفنية لعملية التنمية الإقتصادية دون الإهتمام بالمشكلات الملحة للتنمية السياسية، فهذه المنظمات تستهدف رفع مستوى الدول المستضعفة إلى المستوى الدولي المطلوب في مختلف المجالات التعليمية و الصناعية و الفلاحية ...الخ ،و بالتالي فهذه المنظمات الدولية تتبنى بعض نماذج القوانين السائدة في في الدول المتقدمة وتطبقها في الدول المستضعفة بهدف تزويدها بدليل عمل يقود عملية التنمية فيها، إلا أن هذه الدول المستضعفة تعتقد أن بمجرد تبني هذه القوانين و نسخها سيؤدي حتما إلى معدلات التنمية المطلوبة.

١ـ محمد رؤوف فكري عابدين، "معوقات التنمية في العالم الثالث بين الشكلية السياسية وبيروقراطية الإدارة ودور مؤسسات الرئاسة مع التركيز على مصر"، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، كلية التجارة، قسم العلوم السياسية، ١٩٩٢، ص ٧٦ . ٧٨.

أما من حيث المؤسسات السياسية غير الحكومية[1]، فنمو و تضخم الأبنية البيروقراطية في المجتمعات المستضعفة سيؤدي أيضا إلى تقويض دورها في العملية السياسية، وهذا يظهر من خلال قيام البيروقراطية بفرض سيطرتها و إرادتها ورقابتها على هذه المؤسسات، ويتم ذلك عن طريق:

أ ـ أن تكوين مختلف جماعات الضغط و المصالح، والنقابات العمالية والمهنية يتم بناء على مبادرة من البيروقراطية ذاتها، وليس بناء على إحتياجات المواطنين.

ب ـ ميل البيروقراطية إلى المركزية، و رفضها لمختلف أشكال اللامركـــزية
يدفعها إلى الشك في أي جماعات مصالح قد تتشـكل مستقـلة عنـها.
جـ ـ مساهمة البيروقراطية في تمويل هذه الجماعات ماليا مما يصبغ فـــرض
رقابتها عليها بصبغة شرعية،بحجة ضمان حسن إستثمـــار هذه المساعـدات
المالية [2].

مما سبق يتضح أن نمو الجهاز التنفيذي البيروقراطي في الدول المستضعفةيضعف من نمو المؤسسات السياسية، سواء أكانت حكومية أم غير حكومية ، بمعنى أنه سيؤدي إلى تقلص دورها في الحياة السياسية، ويجعل الإعتماد على الجهاز التنفيذييتزايد ، خاصة وأن معدلات تغير المؤسسات السياسية تكون أضعف من درجة تغير الجهاز الإداري، الأمر الذي يجعلها أقل ملائمة مع الأوضاع القائمة في الدول المستضعفة. وكنتيجة لذلك تترتب عدة نتائج هامة تصبغ العملية السياسية في هذه الدول بصبغة خاصة تميزها عن مثيلتها في الدول المتقدمة ، و أهم هذه

١ـ يقصد بها أساسا الأحزاب السياسية ومختلف جماعات الضغط والمصالح ما تشمله من نقابات مهنية وعمالية.

٢. مارشال ديموك، وآخرون، المرجع السابق الذكر، ص ٤٨.

النتائج بقرطة الحياة السياسية [1]، من خلال إكتساب الجهاز البيروقراطي أهمية و تأثير متزايد يؤدي في النهاية إلى إنتقال أساليب عمله إلى المؤسسات السياسية، وخضوع هذه المؤسسات لتلك الأساليب والإجراءات. ومن هنا نجد أن قضية المشاركة في السلطة واتخاذ القرار وبخاصة عن طريق التفويض هي فكرة شبه منسية في جهود التنمية السياسية الشاملة. فإن ذكرت القضية أو تم اقتراحها في أحد برامج التنمية فيكون الأمر مقتصرا في العادة كما يقول الأستاذ "نزيه الأيوبي" على إعلانها شعارا أو الأخذ بها أسلوبا فنيا وشكليا دون أبعادها التنظيمية والسلطوية الحقيقية التي تسمح باللامركزية وبالتفويض وبجماعة القرار من الناحية الواقعية.

بالإضافة إلى كل ذلك، هناك قضية في غاية التعقيد والأهمية وهي مرتبطة أساسا بشرعية هذه الأداة الحكومية وما مدى تجاوب السلطة السياسية التي بيدها زمام الأمور مع مختلف فئات الشعب، خاصة وأن مصدر هذه السلطة هو الشعب. غير أن هذا المصدر غير قائم في المجتمعات المستضعفة اللهم إلا إذا كانت هناك ثورة شعبية هدفها إحداث تغيير جذري في العلاقة بين الحاكم والمحكوم على أساس جعل هذا الأخير هو مصدر شرعية الأداة البيروقراطية الحكومة. وفي هذا الشأن يقول الأستاذ "عمار بوحوش":"... أن أغلب الثورات في التاريخ قد كانت عبارة عن نقمة شعبية على السلطة الحاكمة التي فقد الناس ثقتهم بها، وحركة ثورية تهدف إلى التخلص من العناصر الضعيفة التي جعلت من نفسها أداة قهر في يد الحكام الفاسدين. ولعل الدافع الأساسي لتعاون الناس فيما بينهم هو رغبتهم المشتركة في القضاء على الأنظمة التي لا تلبي مطالبهم الشعبية، أو على الأقل الحد من السيطرة المطلقة للحكام وتبديل تلك المركزية بسلطة موزعة بين الهيئات التشريعية والقضائية والتنفيذية، لأن انفراد أي شخص أو أي مركز قوي بالسلطة المطلقة، ينتج عنه إخضاع الإرادة العامة للأمة إلى أهواء الحاكم. وبالتالي، تنعدم الإرادة السليمة التي لا يمكن أن يكون لها

١ـ يقصد ببقرطة الحياة السياسية سيطرة أساليب العمل البيروقراطي على المؤسسات السياسية المختلفة في المجتمع، مما يصبغ العملية السياسية بصبغة بيروقراطية ، حيث يتضخم الجهاز البيروقراطي و يتشعب، و يتولى جميع شئون الدولة اليومية .

أي اعتبار عندما يكون شخص واحد يهيمن على كل شيء وينفذ قراراته عن طريق عملائه[1].

هذه هي بعض مظاهر استخدام البيروقراطية كأداة في التحكم والسيطرة السياسية، والتي تجعل دراسة موضوع السلطة في الإدارة من المواضيع المحظورة في مجال التنمية السياسية في كثير من الأحيان. وبدخول موضوع السلطة في الإدارة في دائرة الممنوعات يصبح من السهل على القادة الإداريين مقاومة الأفكار التنموية الداعية إلى المشاركة في اتخاذ القرارات، بحجة أن المناخ الاجتماعي والسياسي السائد لا يسمح بذلك، أو أن الوضع السياسي ما زال في مرحلة انتقالية.

وإجمالي القول في هذا المجال أن توسع مجالات الجهاز البيروقراطي في الدول المستضعفة، وتعدد الأنشطة التي يقوم بها في مختلف الميادين و المجالات و زيادة عدد أعضائه ، في ظل التقلص النسبي لنفوذ و نشاط و مجالات المؤسسات السياسية في هذه الدول ، قد رتب عدة نتائج لها أهميتها بالنسبة للعملية السياسية بصفة عامة ، و بالنسبة لعملية التنمية السياسية و التجديد السياسي بصفة خاصة ، الامر الذي دفع العديد من الباحثين إلى دراسة الأساليب المختلفة اللازمة للإنماء السياسي والإصلاح الشامل لإعادة التوازن بين المؤسسة البيروقراطية و المؤسسات السياسية في المجتمع، وهو ما ستتناوله الدراسة في المبحث التالي.

---

١ . عمار بوحوش، نظريات الإدارة العامة، الأردن: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٨٠، ص٧.

المبحث الخامس:

حتمية الإنماء السياسي والإصلاح الشامل للحد من سيطرة البيروقراطية:

من العرض السابق يتضح أن واحدة من أعمق المشكلات التي تواجه عملية التنمية السياسية في المجتمعات المستضعفة تتمثل في تزايد نفوذ البيروقراطية، وقوة تنظيمها بالقياس بنفوذ و تنظيمات مختلف المؤسسات السياسية الأخرى سواء أكانت حكومية أم غير حكومية ـ على النحو السابق تفصيله، فضعف نفوذ و تنظيم المؤسسات السياسية في الدول المستضعفة اليوم يمثل سمة رئيسية للنظم السياسية السائدة في هذه الدول، وعقبة أمام عملية التنمية السياسية، فالإنقلابات العسكرية وتدخل العسكريين في الحياة السياسية يعد مؤشرا رئيسيا لضعف المؤسسات السياسية في هذه المجتمعات، وإفتقادها إلى التماسك والإستقلالية ، مما أوجد مبررا لدى العسكرتارية للتدخل لملئ الفراغ في جانب المدخلات، وهذه الحقيقة يؤكدها "فرد ريجز" « Fred Riggs » ويضيف أنه يجب عند التحدث عن الجهاز البيروقراطي ألا ننسى أن الجيش هو جهاز بيروقراطي عسكري والآخر جهاز مدني، وكل يفترض أن يخدم المواطن في مجاله [1].

و أي مجتمع يتسم بإفتقاد توازنات القوى السياسية لصالح البيروقراطية، لا بد وأن يفتقد ـ بالمنظور الوظيفي ـ القدرة على كبح جماح المطالب المتزايدة، مما يؤدي إلى حالة من عدم الإستقرار السياسي على النحو السابق تناوله ـ فالعملية السياسية تستهدف ـ من بين ما تستهدف التوفيق بين المطالب المتعددة، والمتناقضة أحيانا، وتهدئة حدة الصراع بين الجماعات و الفئات المختلفة، وبالتالي فبدون مؤسسات سياسية قوية ، فالمجتمع يفتقد وسائله اللازمة و تحقيق الصالح العام.هذا ما هو موجود في الكثير من الدول التي تعاني من استفحال ظاهرة البيروقراطية العقيمة وبخاصة الجزائر موضوع دراستي التطبيقية.

---

١. نقلا عن : محمد رؤوف فكري عابدين ، المرجع السابق الذكر، ص ١١٥.

وبناء على هذا التحليل ، فإن المحافظة على إدارة بيروقراطية متجاوبة ومسؤولة تعد أحد القضايا العسيرة في المجتمع الحديث الساعي للتنمية والتجديد السياسي. وهي قضية لا يمكن حلها بالكامل، وإنما يمكن التخفيف منها أو السيطرة عليها من خلال العديد من البنى والطرق والتأثيرات.

لهذا فإن نقطة البدء أمام الدول المستضعفة لعلاج الأزمة التي تهدد و تواجه عملية التنمية السياسية بها، تتمثل في ضرورة السعي إلى وضع البيروقراطية في مكانها الصحيح بين مختلف المؤسسات السياسية، بحيث لا يتعدى نفوذها نفوذ الأطراف الأخرى الفاعلة في عملية الإنماء و التجديد السياسي، وبحيث تلتزم بتنفيذ السياسة العامة السابق تحديدها بواسطة مؤسسات الدولة ، دون تحريف أو تحوير يبعدها عن الهدف المرجو منها .

على هذا الأساس، فإن الإشكال الذي يطرح: ما هي الأساليب و الوسائل الفعالة التي تتمكن الدول المستضعفة ـ من خلالها ـ من الحد من سلطة الأجهزة البيروقراطية الحكومية المتزايدة من جهة، وتحقيق التوازن بين البيروقراطية والمؤسسات السياسية من جهة ثانية ؟ وإلى أي حد يمكن اعتبار أن المشكلة الأساسية للتنمية السياسية في المجتمعات المستضعفة هي كيفية كفالة المراقبة والمشاركة الفعالة للمواطن في الأعمال الإدارية للأجهزة البيروقراطية؟

أولا: تفعيل المشاركة الشعبية كآلية للحد من سلطة البيروقراطية:

يثير موضوع المشاركة الشعبية في المجتمعات المستضعفة العديد من القضايا والتساؤلات على صعيد المجتمع، كما يثير أيضا العديد من المشكلات على صعيد سلطة البيروقراطية بأجهزتها وقوانينها وسياساتها في المجالات العديدة والمختلفة. وذلك أن طبيعة الحركة وحدودها أمام مشاركة الشعب بجميع أطيافه تتحدد ملامحها من خلال تحديد أنماط العلاقة بين البيروقراطية كسلطة قائمة من جهة، والمؤسسات الاجتماعية التي يشارك من خلالها أفراد المجتمع من جهة ثانية.

لذا، فإن في هذا المحور وظفت مفهوم تفعيل المشاركة الشعبية كآلية للحد من سيطرة البيروقراطية، وذلك على اعتبار أن الساحة السياسية والاجتماعية في المجتمعات المستضعفة تتمتع بوجود قنوات

ومؤسسات للمشاركة من أحزاب سياسية، ونقابات مهنية، وجمعيات، واتحادات للطلاب والنساء، وتنظيمات أخرى، حتى النصوص القانونية بما فيها الدساتير تكرس هذا الحق ولو من الناحية النظرية. غير أن المشكلة الأساسية تتمثل في مشكلة الفعالية، بمعنى دور مشاركة المواطن في تكريس العمل التنموي السياسي والإداري، ورفع مستوى الأداء البيروقراطي، وتحويله من أداة مكرسة للهيمنة والاستغلال والانحراف الإداري، إلى أداة تعكس في هيئاتها البيروقراطية الحكومية من خلال سياساتها وممارساتها أهداف ومصالح وطموحات مختلف القوى والتكوينات الرئيسية في مجتمعها.

من هنا فالمشاركة الشعبية تعد أحد المقومات الأساسية لشرعية واستقرار الأجهزة البيروقراطية الحكومية من جهة،وجعل هذه الأخيرة طرفا فاعلا ومكرسا للعمل التنموي السياسي الحقيقي من جهة ثانية. وفي هذا السياق، فإن السؤال الذي يطرح في هذا المقام: هل للمواطن في المجتمعات المستضعفة الفعالية والقدرة على المشاركة والمساهمة في الخطط والبرامج التنموية ؟ بعبارة أخرى، هل المواطن مشارك فعليا في ترسيخ أسس وأهداف التنمية الشاملة أم أن مساهمته مجرد مشاركة شكلية تنتهي بانتهاء حاجياته؟ وما الذي يمنعه من القيام بهذه الأهداف؟ وما هي الشروط التي تمكنه من تحقيق مشاركة فعالة؟ بمعنى آخر ما هي الحدود والقيود التي تحد من فعالية مشاركته؟ وما هي الفرص المتاحة لتفعيلها؟

إذا كانت المشاركة الشعبية يقصد بها تلك العملية التي من خلالها يلعب المواطن دورا في الحياة السياسية والاجتماعية لمجتمعه، وتكون لديه الفرصة لأن يشارك في وضع الأهداف العامة لذلك المجتمع وكذلك أفضل الوسائل لتحقيق وانجاز هذه الأهداف.

ومن هنا يأتي الدور السياسي والاجتماعي والإداري الفعال للمواطن فيرسم الإرتيادات (الاستراتيجيات) وتحقيق الأهداف العامة للمجتمع، كما أن هذا الدور الفعال هو الذي يخلق الفرصة للمشاركة الجماعية ولا ينتظر من الأجهزة الإدارية البيروقراطية أن تقوم به لأنها تسعى لعزله ومنعه من الإدلاء برأيه في القضايا المجتمعية.

وتدعيما لهذا المفهوم، فقد اعتبر الأستاذ "عبد المنعم شوقي" أن المشاركة الشعبية الفعالة التي تحقق التنمية الشاملة، هي تلك المشاركة التي تسعى إلى:

١)- تمكين المواطن من معرفة ما يجري في حقيقة مؤسسته التي يتعامل معها
، وبالتالي يساهم في حل المشكلات التي تواجهه بطريقة مباشرة.
٢)- تدعيم الرقابة الشعبية على مشروعات الحكومة التي هي الضمان الوحيد لتعديل مسار التغير المتمشي مع مصالحهم.
٣)- تدعيم الفكر الحكومي بكثير من الآراء الشعبية الصالحة التي لم تتأثر بعد بتقاليد البيروقراطية وحدودها.
٤)- وأخيرا، إلى قيام المواطنين بتنظيم أنفسهم في هيئات أهلية تساند
الهيئات الحكومية في تلبية احتياجات الشعب[١].

بناءا على هذا المفهوم لا نجد في معظم المجتمعات المستضعفة- ومنها المجتمعات العربية- مشاركة شعبية بل هي مشاركة غائبة أو مغيبة.وعليه، فإن ظروف تغييب المشاركة الشعبية في المجتمعات المستضعفة- وفي المجتمع الجزائري على وجه التحديد- تعود جذورها إلى فترة السيطرة الاستعمارية التي ساهمت من جهة في تمزق الوحدة الوطنية بعد الاستقلال هذه الشعوب، وتقوية وتعاظم سيطرة النخب البيروقراطية التسلطية من جهة ثانية، إذ لم تبذل السياسات الاستعمارية وذلك أمر مدروس أية جهود من أجل إتاحة الفرصة أمام السكان الوطنيين بمختلف إنتمائاتهم للمشاركة في ممارسة الوظائف السياسية والإدارية بشكل يوفر لهم الخبرة والتهيؤ لإدارة الدولة المستقلة في المستقبل. وإنما ما

قامت به لإعتبارات تمييزية ومدروسة[٢]، هو اختيار العناصر والمجموعات المتعاونة معها للمشاركة في الإدارة، وبديهي أن تلك

---

١. محمد فتحي محمود ، الإدارة العامة المقارنة ، المرجع السابق الذكر ، ص ٣٢٧.

٢ . إذا لم يكن الاستعمار في صالحه اشتراك الشعب المستعمر في إدارة شؤونه، كما أنه لم يكن في صالحه تكوين طبقة وطنية مثقفة، ولكنه اضطر لضرورة تسيير نشاطه الاقتصادي والإداري أن يستعين ببعضهم كموظفين لجهاز الحكومي البيروقراطي.

العناصر لا تحتفظ إلا بمظاهر السلطة وشكلياتها لكنها لا تملك السلطة الفعلية ولا تستطيع فعل شيء دون توجيهات السلطة الإستعمارية على مستقبل الدول المستقلة هو تكوين نخبة بيروقراطية موالية وتابعة للهيمنة الاستعمارية هذا من جانب، ومن جانب آخر من الصعب أن تتخلى هذه النخبة على مصالحها وامتيازاتها [1].

ونتيجة لذلك فقد وجدت في المجتمعات المستضعفة دولة وطنية لم تكن لتسمح بالمشاركة الشعبية وببروز أية استقلالية خارج هياكل المؤسسات الرسمية التي أصبحت مهمتها إنتاج السيطرة بأية وسيلة، وبالتالي ساهمت كثيرا في خنق المشاركة الشعبية وتغييبها، لتكرس ما يعرف "... إدماجية الدولة « State Corporation »، أي تحكم الدولة في تقنين المشاركة وإنشاء المؤسسات والهيئات من خلال القوانين والإجراءات السلطوية".

كما أن القادة الجدد بعد الاستقلال حافظوا على النظام القانوني والإداري الموروث عن النظام الإستعماري[2]. كما هو معروف بحكم التجربة التاريخية أن البنية المختلفة لأي نظام تعمل على إعادة انتاج العلاقات الاجتماعية التي يقوم عليها هذا النظام. معنى ذلك أن الابقاء على أبنية النظام الاستعماري إنما ينتج بالضرورة العلاقات الاجتماعية السابقة، أي السيطرة والاستغلال وتغييب المشاركة.

كما احتكرت الدولة المجال السياسي، حيث أصبحت السلطة بكل ما تحمله من امتيازات ملكية خاصة لا يستفيد منها إلا أولئك الذين يؤمنون بفكروية (إيديولوجية) النظام كأساس لكل مرجعية. لعل هذه العلاقة غير الصحية التي تربط بين مؤسسات الدولة والمجتمع قد يترتب عنها عدة نتاج سلبية أهمها غياب أو تدني مستوى المشاركة الشعبية

---

١ . رياض عزيز هادي، المشكلات السياسية في العالم الثالث، بغداد: مطابع التعليم العالي، ١٩٨٩، ص ٤٢٧.

٢ . مثال عن ذلك: في الجزائر نجد قانون ٣١ ديسمبر ١٩٦٢ قد نص على الاحتفاظ بالتشريعات القانونية الفرنسية.

بسبب غلبة الطابع المركزي على العملية السياسية من ناحية، وغياب أو ضعف قنوات المشاركة السياسية المؤسسية والفعالة من ناحية أخرى.

وما زاد من تغييب مبدأ المشاركة الشعبية هو انتشار القيم السلبية المختلفة والتي تعد أرضية خصبة لتعاظم وتوسع سلطة البيروقراطية من جهة، وتحجيم قنوات المشاركة الشعبية من جهة ثانية، والتأثير العميق على مسار التنمية السياسية من جهة ثالثة. هذه القيم السلبية السائدة والمنتشرة بشكل واسع، والتي أضحى يعتنقها ويؤمن بها غالبية أبناء المجتمع يمكن إجمالها في العناصر الأساسية التالية:

١)- رفض حقيقة التعدد وعدم القبول بالآخر، سواء على مستوى الرأي والفكر أو على مستوى النظم والجماعات. هذه القيمة السلبية يترتب عليها خصائص ثقافية معينة باعتبارها نقيضا لأي مجهود تنموي سياسي، كالإنفصام بين الفكر والواقع، وعدم القدرة على التعايش مع الآخرين، والانغلاق في التفكير، والنظرة القاصرة والمحدودة والمشوهة إلى القضايا والأحداث، وتشويه كل ما هو مختلف، وانهيار
الثقة بالآخرين.

٢)- انتشار فكرة "من ليس معنا فهو ضدنا"، هذه الخاصية من شأنها إعاقة وتقويض أي مجهود تنموي سياسي، لأنها تؤدي إلى غياب وتجاهل الحل الوسط في التفكير،وانعدام إمكانية التعاون مع الآخرين،ومحدودية فرص الاختيار بين البدائل المتاحة، وتلاشي إمكانية الاستفادة من البدائل، وغياب التسامح الفكري، وبالتالي التحول المفاجئ إلى النقيض.

٣)- انتشار قيم التقليد والاتباع والتكرار سواء على مستوى الفرد أو النظم
أو الجماعات، والإعتماد على الحلول الجاهزة في مواجهة القدرة على
توظيف المهارات واتخاذ مواقف المبادرة.

٤)- تفسير الاختلاف على أنه خيانة، وهو عكس الروح التي تسود في
ثقافة الفريق، والتي تؤدي إلى تشجيع روح التعاون والشراكة والتكامل
والتواصل مع الآخرين.

٥)- طغيـان الانفعـالات مما يعـطل التحرر العقـلي والتكيف مع الواقـع.
٦)- قصور الفكر النقدي والمثابرة الفكرية.
٧)- العجز عن التخطيط على المستوى الفردي والجماعي.
٨)- الافتقار إلى الدقة والضبط في التصدي للواقع وفي تقدير الأمور،مما يترتب عليه انتشار وسيادة ثقافة التهاون والتراخي والتساهل في القضايا
والأمور.
٩)- شيوع مشاعر الشك والحذر من الآخرين.
١٠)- تحقير الذات، أي لوم الذات بدلا من العودة للذات، كما يقـول الفيلسوف "علي شريعاتي" (١٩٣٣-١٩٧٧).
١١)- إضطراب منهجية التفكير كالفوضى والعشوائية.
١٢)- الانكفاء على الذات، وتغلب الخرافية على المصير[١].

إلى جانب هذه القيم السلبية التي تبصم الذهنية والثقافة السائدة في المجتمعات المستضعفة والتي تحد من فعاليته المشاركة، يبرز هناك أيضا شعور بين أفراد المجتمع خاصة أبناء الطبقة الوسطى والدنيا الشعور بالتبلد والاغتراب السياسي. والتي تبدو أهم مظاهره في التجاهل السياسي العام، وعدم الاكتراث بالقضايا السياسية، وعدم الرغبة في المشاركة السياسية، والعزوف عن الإدلاء بالصوت الانتخابي، وطرح المصلحة العامة جانبا، وتركيز الاهتمام على المصالح الشخصية الضيقة، وانتشار روح عدم الانتماء، وبالتالي تصبح المشاعر والقيم السائدة مزيجا من الاغتراب والشعور العام بالتهميش والحرمان الاجتماعي، التي بدورهما تهيئ المواطن لقبول حالة الاستبداد، والامتثال لمرجعية السلطة

---

١ . حول الملامح الذهنية والثقافية للوجود المتخلف التي تزيد من استيلاب الفرد وقهره، أنظر:

. مصطفى حجازي، التخلف الاجتماعي، سيكولوجية الانسان المقهور، بيروت: معهد الإنماء العربي، ١٩٧٦، ٤٠٦ صفحة.

البيروقراطية التي تستبعد كل عملية مشاركة في عملية التنمية السياسية الشاملة.

إذا، وتأسيسا على كل هذه العوامل المذكورة، فإن مشكلة الحد من تعاظم سيطرة البيروقراطية التسلطية لا يكون إلا من خلال توفير البيئة الملائمة للمشاركة الشعبية الفعالة القائمة على ترسيخ ثقافة وطنية ترجح القيم الإيجابية والمصلحة الوطنية على المصالح الضيقة. وقد ذهب الأستاذ "دونالد ستون" « Donald STONE » إلى أبعد من هذا الطرح، إذ أوضح أن مساهمة أفراد الشعب أمر لا مفر منه لتحقيق تنمية صحيحة وسريعة :"لما كانت التنمية عملية يساهم فيها كل من النشاط الفردي والاجتماعي وأوجه التغيير المتباينة، فإنها يجب أن تكون لصيقة ووثيقة الصلة بطريقة مباشرة بالبيئة التي يعيش فيها الشعب. فالمشاركة الواسعة النطاق من جانب الأفراد والجماعات أمر لا غنى عنه، وعلى هذا يجب أن يضم هيكل التنظيم من أجل تنمية المؤسسات التي تحتاج إليها سواء في القرية أو المدينة أو المركز أو المديرية أو مستوى الدولة[1].

إذ، إن الأمر المتفق عليه من طرف الجميع من الناحية النظرية والفكرية هو أن مبدأ المشاركة حق وواجب للجميع، بل هي التعبير عن فكرة الحرية وحرية الرأي في شتىالمجالات التي تهم قضايا التنمية. ولذا أعتقد اعتقادا جازما أنه لا يمكن أن يتحقق هذا الحق للمواطن، ما لم يتبع بتدعيمه بمجموعة من الإجراءات التالية:

أ ـ وضع مخطط شامل يعمل على إزالة معوقات المشاركة، ويهتم في نفس الوقت بتشجيع القيم الحميدة التي تدعم المشاركة الشعبية.

ب ـ الاهتمام بآراء واقتراحات المواطنين وتوفير لهم الحرية في التعبير لنقد

أي ميل أو اتجاه لسوء استغلال السلطة الإدارية.

1-Donald STONE, Public Administration and Nation-Bulding, Roscoe C. Martin (ed.), PublicAdministration and Democracy, Syracuse: Syracuse University Press, 1965, p. 251.

جـ- الاعتماد على توسيع نظام تفويض الاختصاصات للسلطات المحلية ، باعتبار أنه نظام يشجع المواطنين كثيرا على المشاركة على نطاق واسع في أداء الوظائف والخدمات، وتساعد هذه المشاركة على التغلب على القصور والجمود واللامبالاة التي لا مبرر لها فيما يتعلق بالمسائل المحلية
،ويتولد عنها ارتباط المواطن بالدولة.

د- تفعيل دور وسائل الاعلام والصحافة وهذا لا يتعين إلا من خلال فصل
أجهزة الإذاعة والتلفزيون عن سائر المؤسسات البيروقراطية، أوأن تكون
مملوكة للقطاع الخاص[1]. لذلك يفتح الباب لمناقشات تنأى عن الرقابة
الحكومية الصارمة،كما يجب أن تنأى الصحافة عن القبضة الحديدية لوزارة الداخلية، ومن ثم يتعين تعديل اللوائح القديمة أو إعادة تقنينها على
تقنينها على وجه يكفل حرية الرأي والفكر والتعبير.

هـ- تشجيع الهيئات العلمية المختصة بالبحوث الإدارية والسياسية على
دراسة موضوع المشاركة، باعتباره الهدف والوسيلة لكل عمل تنموي
سياسي يرمي لتطوير الإنسان وتقدمه.

و- المشاركة الجماعية الفعالة مرهونة أيضا بإعطاء المثل والسلوك الجيد
من طرف المسؤولين البيروقراطيين أنفسهم تجاه مواطنيهم. وهذا ما يعزز
عامل الثقة في الجهاز البيروقراطي.

---

١ . لأن الاعتقاد الراسخ أن القطاع العام ينطوي على عيوب كثيرة في هذا المجال، إذ أنه يمنح ويركز السلطات في أيدي كبار البيروقراطيين وهو أمر يخالف مبادئ وتطبيقات النظام الديمقراطي الذي يسعى لتحقيق التنمية السياسية الشاملة، كما أنه يحد من تطور القطاع الخاص ومن ثم يحد الحوافز الفردية للإنسان.

ن- تجنب ظاهرة حجب المعلومات التي تصدر من الجهات العليا عن المواطن.
ي- تعزيز سلطة قنوات المشاركة الشعبية خاصة المجالس الشعبية المنتخبة على مستوى البلديات والولايات، وهذا له أثر عميق في تقريب

الإدارة البيروقراطية من المواطن ليس فقط من حيث المساهمة الشعبية في تسيير
الإدارة أو من حيث تسهيل الإتصال بين المواطن والإدارة،ولكن أيضا لأن
المجموعات المحلية أصبحت لها صلاحيات واسعة في الميادين الاقتصادية و
والاجتماعية والثقافية أي في سائر المجالات التي تهم المواطن في حياته اليومية
اليومية.

إذا، من خلال هذه العوامل و الإجراءات المتعلقة بمبدأ المشاركة الشعبية نستنتج أن هذا المبدأ أمر حتمي في كل الأنظمة السياسية المتباينة لما له علاقة وطيدة بمسألة الحد من سيطرة سلطة المكاتب في المجتمعات المستضعفة، وبما له علاقة في تحقيق التنمية السياسية الشاملة.

ثانيا: الإصلاح الإداري كآلية للحد من سيطرة البيروقراطية والتمكين للتنمية السياسة:

نظرا لزيادة التضخم التنظيمي والوظيفي للأجهزة البيروقراطية الحكومية خاصة في البلدان العربية التي نمت نموا متسارعا بفعل تعاظم دور الدولة في التنمية والتطوير إلى مركز قوة في المجتمع تسيطر على موارد هائلة دون رقابة خارجية فعالة. فقد إقترن هذا النمو المتسارع كما يرى أحد خبراء الإدارة العرب الأستاذ "أحمد صقر عاشور" بنمو متعثر وبطيء في أجنحة السلطة التشريعية والقضائية، أن أصبح الجهاز الحكومي في أغلب الدول العربية هو المستفيد الأول من موارد ومخصصات التنمية. ومكن هذا الإختلال للأجهزة البيروقراطية ان

تتحصن، وأن تكتسب مناعة ضد المساءلة والحساب وكذا الإصلاح[1]. وكنتيجة لذلك تنامت الأعراض المرضية (البيروباتولوجيا) من إفراط في الرسمية والشكلية، والجمود ومقاومة التغيير، والتموقع على الذات، وتحويل الوسائل إلى غايات، وأصبح كثير من المنظمات الحكومية تعالج مشكلات الإدارة البيروقراطية باستصدار المزيد من اللوائح والضوابط القانونية التي زادت من تفاقمها عوض الحد منها لتمتد الحلقة الخبيثة للبيروقراطية التي أشار إليها الأستاذ "ميشال كروزيه" « Michel Crozier » إلى عمليات الإصلاح الإداري ذاته.

كل هذا يدفع إلى ضرورة تقديم استراتيجية للإصلاح الإداري تحد من تعاظم سيطرة البيروقراطية العقيمة، تقوم أولا بإعادة تنظيم الجهاز البيروقراطي للقيام بوظائفه الجديدة في ضوء السياسة العامة الهادفة إلى التنمية. وثانيها، علاج مشكلات الجهاز الإداري علاجا يتتبع موطن المشكلات الإدارية في المجتمع بما يخلق جهازا إداريا يعكس علاقات وقيم اجتماعية جديدة تحقق التنمية في نفس الوقت الذي تحقق فيه كفاءة العمليات الإدارية. وهذا بعيدا عن المدخل التقليدي للإصلاح القائم على أسلوب "التجربة والخطأ" الذي لا يهتم إلا بالمشكلات الطارئة، وهذا ما يعرف بإدارة بالأزمات[2]. التي لا تحل المشكلاتالجوهرية للبيروقراطية التي هي أساس كل إصلاح إداري سليم وجذري.

---

١ أحمد صقر عاشور، "نظرة مستقبلية لإستراتيجيات الإصلاح الإداري في الوطن العربي"، في : نصر محمد الصائغ (محرر)، المرجع السابق الذكر، ص ١١١٥.

٢ـ تعني الإدارة بالأزمات تلك الإجراءات الإدارية التي تتصف بالتلقائية وعدم التخطيط الشامل للمشكلات المتوقعة وغير المتوقعة. والتي يمكن منطلقها الأساسي في ضخامة المشكلات والخوف من الضغوطات التي تهدد ذوي النفوذ والسلطة، مما يجعلها تلجأ في هذه الحالة إلى امتصاص غضب الجماهير عن طريق الوعود والمساومات والإغراءات وما شابه ذلك. وبالتالي فهي أسلوب يستخدم لتهدئة الوضع وبقائه على ما هو عليه دون تغيير جذري، فهو إصلاح مفتعل ومصطنع في شكل مسكنات ومهدئات وضعت لمواجهة العقبات الإدارية الطارئة.

لذا كان من الضروري الولوج في عملية الإصلاح الإداري من خلال المدخل القائم على أسلوب البحث العلمي الذي يهدف إلى تحديد المشكلات ومظاهر التخلفالإداري، وتحديد العوامل والمتغيرات المؤثرة والمنشئة للتخلف الإداري، والذي يهدف إلى الكشف عن الأوضاع الإدارية السائدة وتحليلها، مع اكتشاف أساليب الإصلاح والمقارنة بينها لإختيار أفضلها وأكثرها تناسبا مع ظروف الموقف، ثم متابعة التغيير وتقييم النتائج. وهذا ما يؤكده الأستاذ "عبد المعطي عساف" أنه أسلوب كلي "تعبر عن عمليات التغيير البنائية التي لا بد أن يحدث في النظام الإداري، سواء من النواحي البنائية أو المادية، أو النظامية أو المعنوية أو الوظيفية، أو العلائقية، وذلك ضمن إعادة البناء الشاملة له، ويعني ذلك عدم تقبل هذا الأسلوب لمبدأ التدرجية أو الإصلاحية. وتنبع فكرة الأخذ بهذا الأسلوب من حقيقة التخلف الذي تعانيه النظم الإدارية والتي تراكمت مظاهره، عبر سنوات طويلة اتصفت فيها الحركة الشاملة بشكل عام، والحركة الإدارية بشكل خاص، بالسكونية الأمر الذي أصبح يفرض ضرورة المعالجة الشاملة[1]. التي لا ينبغي أن تقتصر على العملية الإدارية الفنية ، وإلا كانت نتائجه هامشية، وإنما لا بد للإصلاح الإداري أن يشمل البيئة الكلية بمختلف عناصرها وعلاقاتها السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وهذا ما يؤكده الأستاذ "حسن أبشر الطيب" على أنه جهد سياسي وإداري واقتصادي واجتماعي وثقافي، وإداري هادف لإحداث تغييرات أساسية ايجابية في السلوك والنظم والعلاقات والأساليب والأدوات، تحقيقا لتنمية قدرات وإمكانات الجهاز الإداري، بما يؤمن له درجة عالية من الكفاءة والفعالية في إنجاز أهدافه.

إن تفهم الإصلاح الإداري على أنه جهد هادف في إطار البيئة الكلية يدفعنا من جانب إلى تفهم المتغيرات المتعددة المؤثرة في عملية التنمية السياسية الشاملة. وهو أمر أدى بإغفاله إلى وضع المسؤولية في إجهاض خطة التنمية السياسية على الجهاز الإداري، بالرغم من أنه لم يكن إلا واحدا من متغيرات متعددة ينبغي أن تطالها عملية التنمية

---

١. عبد المعطي عساف، " آراء في التطوير الإداري"، المجلة العربية للإدارة، الأردن، عدد ٢، أكتوبر ١٩٨٠، ص ٩١.

السياسية. وهذا ما يعبر عنه بعمق الأستاذ "أسامة عبد الرحمان" أن هناك أكثر من متغير واحد وهناك أكثر من علاقة سببية واحدة، وهناك أكثر من مجال لهذه العلاقات فهي تتجاوز مجرد العلاقة بين التقدم الاقتصادي والتقدم الإداري إلى التقدم الاجتماعي والسياسي والثقافي. وفي غمرة العلاقات المعقدة بين هذه المتغيرات يصعب تبين متغير واحد واعتباره سببا رئيسيا للمشاكل التي تواجهها الدول النامية. إن الإدارة تعتبر عاملا استراتيجيا في تحقيق التقدم الاقتصادي ولكنها ليست بالعامل الوحيد لأن عملية النمو والتقدم لا يحركها عامل واحد، ولا يمكن أن ننظر إلى التقدم الإداري بمعزل عن التقدم الاقتصادي أو العكس، أو النظر إليهما بمعزل عن جوانب التقدم الأخرى، و عن الإطار الإجتماعي والثقافي المحيط بهما.إن كل جانب من جوانب التقدم هذه يتوقف على جوانب أخرى. إنه من غير الممكن أن نتصور معالجة المشاكل في كل جانب على حده دون التعرض للجوانب الأخرى[1]. لهذا فإن فعاليات توجهات الإصلاح الإداري للحد من تعاظم سيطرة البيروقراطية، تكمن في المقام الأول في تفهم كل هذه المتغيرات وعلاقاتها والعمل على التأثير الإيجابي الهادف فيها بغية تأمين الإصلاح المرجو.

وانطلاقا من اعتبار أن البيروقراطيين جزءا لا يتجزأ من الشعب يتأثرون في أعمالهم الوظيفية بعادات وتقاليد وأخلاق وتراث الحضارة والبيئة التي ولدوا ونشأوا فيها، فإن علينا أن ننظر إلى الجهاز الذي يعملون فيه على أنه ليس نظام مغلق، وبالتالي يكون الإصلاح هامشي مبني على النظرة الفنية البحتة التي لا تمس إلا جوانب النظم والأساليب والإجراءات الإدارية. وهي بعيدة كل البعد عن الأهداف المعقودة للإصلاح الإداري بمعناه الشامل الذي يتجاوز الفهم الجزئي للبيروقراطية الإدارية إلى إصلاح إيجابي يأخذ بعين الاعتبار المقومات الحضارية، والنظم التربوية، والمكونات السياسية والإدارية والاقتصادية. لا سيما وأن العام والخاص يعي أن الجهاز البيروقراطي في المجتمعات المستضعفة عموما وفي الجزائر بشكل خاص له دور بارز في تخطيط وتشكيل التطور السياسي. وهذا ما يذهب إليه الأستاذ

---

١ . أسامة عبد الرحمان، "الحلقة المفرغة بين التقدم الإداري والتقدم الاقتصادي"، مجلة كلية الإدارة، العدد الرابع، ١٩٧٦، ص ١٠٢.

المغربي "إبراهيم زياني" بالقول:" أن البيروقراطية في المجتمعات الحديثة استطاعت أن تفرض كمحور للسلطة الفعلية الحاكمة، وهي كشريحة اجتماعية في وسعها أن تفرض بعض مفاهيمها ومناهجها في العمل في مجالات النشاط الاجتماعي كافة. بالإضافة إلى ذلك فإن الإدارة تشارك عمليا في عملية اتخاذ وصنع القرار بما تتوفر عليه من معلومات. إن تدخل الإدارة في مرحلة إعداد وتهيئة القرار يسمح لها بتوجيه القرارات وبرسم السياسات العامة للدولة"[١].

لذا، فإن التعامل مع الجهاز البيروقراطي يجب أن لا يؤخذ بأسلوب الإدارة بالأزمات التي تقوم بمعالجة المشاكل الإدارية التي تقع هنا وهناك، وإنما ينبغي التعامل معه والنظر إليه على أنه عاملا مؤثرا في مجمل الكل البيئي وفي مختلف عناصره على تعددها وتنوعها. هذا التعامل لا يكون إلا من خلال وضع الشروط الموضوعية والضرورية المطلوبة في الإصلاح الإداري[٢]، والتي يمكن أن تسهم في الحد من تعاظم سلطة البيروقراطية المنغلقة، والتي يمكن تحديدها في النقاط التالية:

١ـ توفير العامل السياسي في الإصلاح، أي وجود سلطة سياسية قوية تؤمنبالإصلاح وتتفهمشروطه وتعمل على تحقيقه، لأنه غالبا ما تصطدم مقترحات الإصلاح بقوى معادية من داخل الإدارة نفسها، بحيث تفقدها إمكانية التحقيق وتبقيها مجرد أوراق مكتوبة أو كلمات منطوقة لا تجد لها في الواقع من صدى كما يقول الأستاذ "قورناي" « Gournay B. » وهذه القوى المعادية هي فئة التقنوقراطيين والبيروقراطيين، التي تسعى دوما إلى إبقاء الوضع كما هو دون تغيير حتى يتسنى لها خدمة مصالحها وتقوية نفوذها.

---

١ . إبراهيم زياني، "محاور الإصلاح الإداري بالمغرب: نحو معالجة جديدة لقضايا الإدارة العامة"، مجلة الشؤونالإدارية، العدد الرابع، ١٩٨٥، ص٦.

٢ . قد يصعب تحديد الشروط الضرورية المطلوبة في الإصلاح، فما نراه شرطا ضروريا يراه آخر غير ذلك. والسبب في هذا يعود إلى الاختلاف المتباين في تحديد الإطار الفكري والمنهجي لأصول الإصلاح، الذي بدوره يخضع إلى عامل الثقافة السياسية والإدارية، والأفراد، والبيئة الحضارية.

ومن هنا، فإن غياب هذا العنصر الهام يبقى كمشكلة مطروحة في الدول المختلفة. وربما السبب

في ذلك يعود إلى عدم فعالية التنظيم السياسي والقيادة السياسية، بالرغم من دوره الفعال في هذه المهمة بعكس ما يجري في الدول المتقدمة التي تولي عناية فاقة للمؤسسات السياسية.

٢ ـ توفير النخبة القيادية الكفؤة والنزيهة التي تتجاوب مع المواطنين وتقدر حق التقدير المسؤولية الملقاة على عاتقها. بحيث يكون لهذه القيادة رصيد متميز من الإنجاز والقدرة على المبادأة والإبداع وإدارة التغيير. مع التوفير لها الحريات والصلاحيات والمقومات اللازمة لإجراء الإصلاح والتطوير اللازم في أنظمة وأوضاع وممارسات هذه الأجهزة الإدارية[١]. وبالنظر إلى مجتمعنا فإنه لا يخفى على أي إنسان أن القيم السلبية التي تتحكم في مجتمعنا المسحوق تجعل من هذا الشخص يتصرف بأمور الشعب كما يحلو له دون رقابة أو محاسبة شعبية. والسبب في ذلك أن القائد الإداري قد يجد نفسه يعمل في محيط ضيق لا تهمه مصلحة الوطن بقدر ما تهمه العلاقات الخاصة، والتقرب إلى من هم أعلى رتبة ليستفيد منهم في تدعيم نفسه ومصالحه الخاصة.

٣ـ توفير عنصر المجتمعية في الإصلاح، أي أن يكون الهدف الأول والنهائي للإصلاح هو تحقيق رغبات الجماهير، لأن الإصلاح الشامل والأصيل لا يكون معزولا عن الإطار الاجتماعي والسياسي والحضاري للمجتمع الذي يتم فيه الإصلاح نفسه. وبالتالي فإن فعالية وجدوى هذا الإصلاح تكمن فيما مدى حرصه على تلبية رغبات الجماهير.

٤ـ توفير الوعي الجماعي للإصلاح، وذلك بإشعار وإعلام المواطن بأنه عملية مستمرة، متجددة ومتطورة وهادفة، فهو بذلك يستوجب تغييرا جذريا وأصيلا في الأشخاص وفي المفاهيم من جهة، وعامل شامل لكافة مقومات الإدارة وسائر خطواتها من جهة أخرى.

١ـ أحمد صقر عاشور،"نظرة مستقبلية لإستراتيجيات الإصلاح الإداري في الوطن العربي"، في: نصر محمد الصائغ (محرر)، المرجع السابق الذكر، ص ١١٣٥.

٥ ـ ضرورة استعمال الأسلوب العلمي التخطيطي المنظم في عمليات
الإصلاح. وهذا يترتبعليه وجود نظام دقيق لتوفير المعلومات والبيانات
الأساسية التي تصفالأوضاع الإدارية السائدة، إلى جانب هذا التدفق من المعلومات التي ينبغي توافر نظام دقيقومتطور لتحليلهاواستنتاج المشكلات الحالية والمستقبلية، ثم أيضا وجود نظام دقيق لتصنيف البيانات وتحليلها وضمان تدفقها إلى مراكز اتخاذ القرارات، وأخيرا توفير أسس ومعايير للاختيار والتقييم.
٦ ـ كذلك يتعين وضع قوانين ولوائح جديدة تعمل على امكانية نقل كبار الموظفين من وزارة إلى أخرى، للحد من الميل لاحتكار السلطة والنفوذ لدى بعض البيروقراطيين، كما يتعين أن تحدد وتوصف وتبوب وظائف واختصاصات من يعملون في منتصف السلم الوظيفي حتى يمكن تشجيعهم لاتخاذ القرارات التي تدخل ضمن اختصاصاتهم ومسؤولياتهم.

وبالنسبة للمجالس المحلية، فإنه يتعين وضع قواعد أكثر مرونة لإقامة
الفرصة لممثلي المنطقة من اتخاذ القرارات التي تؤثر على مجرى حياتهم اليومية
،إذ أن على هذا الطريق وحده يمكن أن تكون هناك مشاركة فعالة من جانب جميع أفراد الشعب.
وتأسيسا على ذلك، فإن هذه الشروط الضرورية للإصلاح وغيرها من
الشروط الأخرى التي لم أذكرها في هذا المقام، هي في الحقيقة غير منفصلة
عن بعضها البعض، بل هي متداخلة ومتكاملة لتكون في النهاية كتلة
واحدة لتطوير الإصلاح من جهة،وللحد من تعاظم سلطة البيروقراطية العقيمة

والمتعفنة بأعراضها المرضية من جهة ثانية،وخلق جو ملائم يستمد قوته من
البيئة الاجتماعية التي تنطلق منها ارتيادية التنميةالسياسية البديلة والشاملة والمتوازنة من جهة ثالثة.

وأخيرا، إن المفهوم العام والفلسفي لوضع وتحديد ارتيادية بديلة للحد من هيمنة الأجهزة الإدارية البيروقراطية والتي تعد مكملة لإرتيادية التنمية السياسية الشاملة، هو ذلك الذي يرمي أساسا إلى جعل الجهاز البيروقراطي المحرك الرئيسي في انجاح المخطط التنموي العام، والذي يكون هدفه الأول والأخير هو خدمة الإنسان وتحقيق رقيه وازدهاره.لذلك فإن نجاحها رهن بتوافر الدفعة السياسية اللازمة، وكذلك المقومات المجتمعية الكلية التي تدعم وتؤازر تنمية نظم إدارة الجهاز البيروقراطي ككل. فنجاحها يتطلب تبني القيادة السياسية لهدف التغيير والتطوير السياسي والإداري الشامل، تطويرا في الدور الرقابي للمؤسسة التشريعية. وغيرها من مؤسسات الرقابة الخارجية على البيروقراطية الحكومية. وتغييرا وتصحيحا في توازنات القوى بين المؤسسات والسلطات في المجتمع.

كما يتطلب تطويرا وتغييرا في نظم التعليم، وكذلك في البناء الاجتماعي وهيكل القيم والسلوكيات السائدة.

كنتيجة لكل ذلك، فإن الإصلاح الشامل للجهاز البيروقراطي لا يتصور أن يسفر عن نجاح حقيقي دون أن يكون جزءا من ارتيادية (استراتيجية) تنموية شاملة. وتتضافر في داخلها جهود التنمية السياسية مع جهود التنمية الإدارية والإجتماعية والاقتصادية.