جامعة دمشق
كلية الحقوق

البيروقراطية ودورها في الأداء الإداري

دراسة تحليلية مقارنة

بحث علمي اعدّ لنيل درجة الماجستير في العلوم الادارية والمالية

اعداد الطالب نور ديب
بإشراف الدكتور عبد الرحيم الصفدي

2018-2017 م
1440-1439 هـ



شكر وتقدير

أشكر الله العلي القدير الذي أنعم عليَّ بنعمة العقل والدين ووفقني وألهمني لإتمام هذا البحث.

وأيضا وفاءً وتقديراً واعترافاً مني بالجميل أتقدم بجزيل الشكر للدكتور الفاضل: عبد الرحيم الصفدي الذي اغنى البحث بإشرافه وتوجيهه الحكيمين وصاحب الفضل في مساعدتي في انجاز المادة البحثية، فجزاه الله كل خير.

والشكر الجزيل موصول للسادة أعضاء لجنة الحكم لما يبذلونه في مجال البحث العلمي:

الدكتور الفاضل احمد إسماعيل

الدكتور الفاضل باسم عزو

الاهداء

الى من افتخر بحمل اسمه وصفاته الى من كلل العرق جبينه وشققت الأيام يديه .. ابي الحبيب

إليك أماه قطرة في بحرك العظيم أهدي ثمرة من ثمار غرسك حباً وطاعةً وبرا .. امي الحنونة

الى رفاق حياتي وضحكتي و افراحي الى السند والحنان والراحة .. اخوتي الاعزاء

بكل الحب إلى رفيقة دربي إلى من سارت معي نحو الحلم خطوة بخطوة بذرناه معاً وحصدناه معاً وسنبقى معاً بإذن الله .. خطيبتي الغالية

الى من أحبوني وأحببتهم كالأخوة إلى من شجعوني وساندوني وعلموني، لا يمكن أن أنسى فضلكم ما حييت .. إلى اساتذتي وزملائي الأعزاء

البيروقراطية ودورها في الأداء الإداري

دراسة تحليلية مقارنة

المقدمة:

يكاد يجمع كل من تعامل مع الإدارات الحكومية، على جسامة المعاناة مع ما نسميه (البيروقراطية)، حيث تتحكم المكاتب في مصالح الناس، وتتعاظم مساوئ البيروقراطية في مؤسساتنا الرسمية الى درجة من التراكم يطلق عليه الفساد الإداري، الذي لا تنفع معه الحلول الدوائية المسكنة، بل يحتاج لحل جذري صارم فتتعطل مصالح الملايين من البشر، ويفقد المجتمع حماس خيرة عناصره، وتتبدد موارده بما لا طائل منه، فتمضي الأمور في معظم توجهات تنظيمنا الإداري على عكس ما يجب أن تكون.

فحيث يجب أن يلقى العاملين التشجيع والدعم في المؤسسة، تُسلط عليهم الرقابة التفصيلية، والتهديد، وعدم الثقة في اول فرصة متاحة من الغضب أو الشك.

وحيث يجب تحميل المسؤولية للعاملين، وفق هامش أكبر من الحرية في التصرف، يتم تقييدهم بالإجراءات وتطبيق اللوائح، بالإضافة الى خلق الممنوعات، وتركيز القرار بيد الرئيس المسؤول حفاظا على الوجاهة.

وحيث يجب علينا تثمين قدرات العاملين، نقوم بالنقد غير المجدي. والامعان في تعداد الأخطاء، والمحاسبة على التفاصيل فيشعر العاملون بعدم أهمية عملهم. وهذا الواقع يتعارض مع أهداف الإدارة، ولذا علينا أن نبحث بين أسبابه في ثنايا

ثقافتنا وفهمنا الحقيقي لتقديم الخدمة للناس، وبين متطلبات الإدارة الناجحة وذلك لتقديم خدمة أفضل، وما دمنا نشكو من البيروقراطية التي تشكل أهم عيوب الإدارة، فلا شك اننا واعون بالمشكلة، علينا البحث لنصل الى حلول ناجحة تقينا خطرها.

المشكلة الكبيرة التي تواجه أي مواطن يتعامل ويتفاعل مع الجهاز البيروقراطي هو تطبيق القوانين حرفيا، وبدون مراعاة لوضعيات المواطنين. فيجبرون على الخضوع لرغبات وتعنت الموظفين البسطاء الذين يحجمون عن تقديم الخدمة الا إذا اكتملت الملفات والأوراق. فأصبحنا نرى أن هذه القوانين غدت وسيلة للضغط على المواطن حسب الأهواء الشخصية لتقديم الخدمة المبتغاة.

ونظرا لعمليات التقدم والتغير التي تستدعي جلب الموظفين المختصين، بأعداد ضخمة لتقديم الخدمات، نجد أنفسنا أمام حلم بالعودة الى الحياة البسيطة غير المعقدة، وفي ذات الوقت هذا التعداد الضخم والتعقيد يشكل احدى مستلزمات التطور. وبما انه من المستحيل إيقاف عملية التوسع في المؤسسات، والتقليل من عدد البيروقراطيين فما هو العمل لمواجهة هذه التعقيدات التي أمست ضرورة ملحّة؟

لذا وبإيجاز اعرض في هذا البحث توضيح معنى البيروقراطية، وبيان دورها الإيجابي في تنفيذ القرارات واعتمادها على المعرفة والقوانين، التي تساهم في تحقيق الفعالية والكفاءة وتقديم الخدمة للناس، وتهدف هذه الدراسة الى تسليط الضوء على نشأة البيروقراطية، وتطورها وفق الاتجاهات الحديثة التي عالجت موضوع البيروقراطية. وقد أكد هذا البحث ان هناك وجهاً سلبياً لها لا بد من

مواجهته، يتمثل في التعقيد والتمسك بحرفية القوانين، مما جعل الجمهور يستنكر وجودها، ويدعو الى زوالها لبطئها في تقديم الخدمات. ومن خلال هذه الدراسة نتعرض للمشاكل التي يعاني منها البيروقراطيون أثناء تأديتهم لوظيفتهم، بالإضافة الى بيان الواقع الذي نعيشه والذي يختلف عن كل نظريات التنظيم وبيان واقع جهازنا الإداري المتردي جدا لاسيما في ظل الحرب الضارية على وطننا الحبيب. فالتطبيق لا يتماشى والمبادئ التي وضعت في الأساس، كمقياس للعمل الإداري. لذا ذكرت عدة نماذج وتجارب لبيان الاختلاف. وبعد التعرض لمظاهر البيروقراطية نتعرض لمستقبل هذه الظاهرة المتمثل بضرورة إيجاد حلول بديلة أو تطويرها باعتبارها ضرورة ملحة لا يمكن الاستغناء عنها. وبحثت في الحلول مطولا وفي مقومات الإصلاح الإداري بحيث نكون أمام جهاز اداري متكامل يحمل كل مقومات النجاح والتطور دون أن يشكل أي عثرة في وجه أي اصلاح، أو تطور لمناحي الحياة المختلفة، نظرا لانعكاسها على كل مواطن وكل دولة.

وبعد.

فهذا البحث ما هو الا ثمرة جهد متواضع، وليس لي أدنى رجاء سوى ان أكون قد وفقت في هذه الدراسة.

والله ولي التوفيق

بناء على ما تقدم فأنني سأعالج هذا البحث من خلال ما يلي:

مخطط البحث:

الفصل الأول: المفهوم النظري للبيروقراطية.

- المبحث الأول: ماهية البيروقراطية.

المطلب الأول: مفهوم البيروقراطية.

المطلب الثاني: نشأة وتطور البيروقراطية.

- المبحث الثاني: ملامح البيروقراطية.

المطلب الأول: الملامح الايجابية للبيروقراطية.

المطلب الثاني: الملامح السلبية للبيروقراطية.

الفصل الثاني: الواقع العملي للبيروقراطية.

- المبحث الأول: واقع الأداء الإداري والبيروقراطية في سوريا.

المطلب الأول: واقع الجهاز الإداري في سورية.

المطلب الثاني: مظاهر البيروقراطية في سورية.

- المبحث الثاني: البيروقراطية واتجاهات المستقبل.

المطلب الأول: مصير البيروقراطية.

المطلب الثاني: محاولة إصلاح البيروقراطية العربية.

الفصل الأول

المفهوم النظري

للبيروقراطية

المبحث الأول

ماهية البيروقراطية

شاع بين الناس أن البيروقراطية نظام فاسد، وغير مرغوب فيه. أو أن البيروقراطية ملازمة للتعقيدات المكتبية، وكثرة الأوراق وطوابير المراجعين. إلا أن البيروقراطية سلاح ذو حدين. فهي تنظيم نموذجي من المفروض أن يؤدي إلى إتمام العمل على أكمل وجه[1] ولذا سأحاول في هذا البحث التطرق إلى ماهية البيروقراطية وذلك من خلال:

المطلب الأول: مفهوم البيروقراطية

المطلب الثاني: نشأة وتطور البيروقراطية

المطلب الأول مفهوم البيروقراطية

كلمة البيروقراطية مشتقة من كلمة فرنسية"Bureau" وتعني مكتب، وكلمة يونانية "Kratos" ومعناها السلطة والحكم.

ويعرض معجم وبستر عدة تعاريف لها[2]:

- الإدارة الحكومية عن طريق المصالح والإدارات، التي يسيرها مجموعة من الموظفين يحكمهم روتين غير مرن.

---

[1] سهير رفعت السلمان-البيروقراطية- www.zajel.edu.ps -2005/5/4.

[2] صالح الحمد مبروك- *البيروقراطية (دراسة مقارنة)*-المنشاة العامة للتوزيع والنشر-طرابلس-1984-ص16.

- مجموعة من الموظفين الرسميين.
- الإجراءات الحكومية الرسمية أو الروتين غير المرن.
- تركيز السلطة في المكاتب الإدارية.

فالبيروقراطية عبارة عن تنظيم إداري، يقوم بتحقيق الأهداف العامة للمجتمع وتطبيق القوانين. واختفاء الرقابة على هذه التنظيمات الإدارية يسمح لها بان تصبح متمتعة بامتيازات على حساب المواطنين.

وهناك من حاول تعريف البيروقراطية بأنها:

"اصطلاح يعني وصف نظام حكومي تكون الرقابة عليه متروكة كليا بيد الموظفين الرسميين، الذين تحد سلطاتهم من حرية الأفراد العاديين. ويغلب على هذا الجهاز الإداري طابع الرغبة الشديدة في الالتجاء إلى الطرق الرسمية في الإدارة والاعتماد على المرونة من اجل التزام تنفيذ التعليمات. وكذلك البطء في اتخاذ القرارات والعزوف عن الالتجاء إلى التجارب."[1]

وعرفها قارستون بأنها "بناء تنظيمي هرمي يتصف بالتحديد الدقيق لخطوط السلطة والقواعد والإجراءات التي تحكم العمل "

وعرف موسكا البيروقراطية عام 1859 في كتابه علم السياسة بأنها نظام معقد يضم عدداً من الموظفين الحكوميين. وكان موسكا قد فرق بين نوعين من

[1] عبد الكريم درويش وليلى تكلا- *أصول الإدارة العامة*-مكتبة الانجلو المصرية 1977-ص112-113.

الحكومات: الإقطاعية والبيروقراطية. فالدولة البيروقراطية هي التي تتميز بالتخصص وبالمركزية.

أما الدكتور فيصل مرار فقد عرفها بأنها: "ذلك التنظيم الضخم، المتواجد في المجتمع السياسي المعقد والمتحضر لتحقيق الأهداف القومية، ولإخراج السياسة العامة إلى حيز الواقع ووضعها موضع التنفيذ."[1]

وفي تعريف آخر نلاحظ أن الأستاذ محمد محمود عامر فرغلي يرفض أن يفصل البيروقراطية عن البيروقراطيين، فهي: "عبارة عن تنظيم إداري له خصائصه الإنسانية والفنية، ويقوم هذا النظام من خلال أفراد مختارين بموضوعية، يدركون حدود دورهم، باستخدام إمكانيات التنظيم المتمثل في الموارد، والقواعد والتعليمات استخداماً واعياً لتحقيق الأهداف العامة بأقصى كفاءة ممكنة."[2]

وهناك التعريف السياسي لها الذي يعتبرها: "جهاز موظفي الدولة، الذي يتسم تكوينه بالضخامة النسبية ويلتزم في مباشرة وظيفته بإجراءات مكتبية. ومن ثم فهو بحكم تكوينه ووظيفته يمارس قدراً من السلطة في تصريف شؤونه."[3]

وتعرفها الموسوعة الميسرة بأنها: "مجموع الهيئات والأشخاص الذين يقومون بالوظيفة التنفيذية في الدولة."

---

[1] فيصل فخري مرار-*البيروقراطية بين الاستمرارية والزوال*-القاهرة-المنظمة العربية للعلوم الإدارية 1978 –ص3-4

[2] محمد محمود عامر فرغلي- مجلة الاقتصاد والإدارة- العدد العاشر-1980-ص177

[3] عمار بوحش-*دور البيروقراطية في المجتمعات المعاصرة*-ض13 عن حمدي امين عبد الهادي-الإدارة العامة المقارنة-بغداد مطبعة المعارف 1970-ص307.

وبناء على ذلك فان البيروقراطية هي عبارة عن سلطة أصحاب المكاتب، ضمن جهاز تنظيمي يقوم على التدرج الهرمي يتميز موظفيه بتمسكهم بحرفية القوانين، لتنفيذ السياسة العامة للحكومة وتحقيق الأهداف المرسومة. "وبالتالي فان ظاهرة البيروقراطية موجودة في جميع المنظمات الاجتماعية، التي تم تأسيسها بقصد تدعيم التعاون بين الأفراد، ومواجهة المشاكل والعراقيل، التي تعترض العمل الذي يعود بالفائدة على مجموع الأفراد. والشيء المهم فيها أنها تخدم الصالح العام، وتلتزم بتطبيق القوانين والإجراءات التي تحظى بموافقة النظام السياسي بالبلاد."[1]

وان أردنا التعرض لمفهوم البيروقراطية حسبما جاء في الموسوعة الحرة–ويكيبيديا– لرأينا أنها " مفهوم يستخدم في علم الاجتماع والعلوم السياسية. يشير إلى تطبيق القوانين بالقوة في المجتمعات المنظمة، وتعتمد هذه الأنظمة على الإجراءات الموحدة وتوزيع المسؤوليات بطريقة هرمية وعلى العلاقات الشخصية."[2]

فلذا تعتبر البيروقراطية جهاز إداري، يهدف إلى تنفيذ السياسة العامة في الدولة، من خلال موظفيه المرتبطين باللوائح والقوانين، التي تعين إجراءات العمل الإداري وبهذا أصبحت مصدر رئيسي للنفوذ.

وبصورة عامة هناك سبعة مفاهيم حديثة للبيروقراطية، كل منها يعد تطويرا لسابقه، هي.

المفهوم الأول: هو الذي ينظر إلى البيروقراطية بوصفها تنظيما فكرياً، وقد تأثر أنصار هذا الاتجاه بتفسير ويبر للبيروقراطية، وحاولوا فهم العلاقة بين العقلانية

---

[1] عمار بوحش-*دور البيروقراطية في المجتمعات المعاصرة*-المنظمة العربية للعلوم الإدارية-ص14.

[2] موسوعة ويكيبيديا-البيروقراطية www.ar.wikipedia.org 2007/5/16.

التي هي سمة للنظام الرأسمالي، والخصائص التي حدداها ماكس ويبر للبيروقراطية، وتساءلوا إلى أي حد تعبر هذه الخصائص عن النظام الرأسمالي؟ وقالوا بأنه لا توجد علاقة ضرورية بين هذه الخصائص والعقلانية وإن كلاهما لا يدخلان ضمن تعريف البيروقراطية، فالعلاقة بين خصائص نظام اجتماعي بالذات والنتائج المترتبة عليه مسألة يحددها البحث (العلمي)، وعموما فإن البيروقراطية من هذا المنظور تشير إلى نموذج للتنظيم الرشيد يلاءم تحقيق الاستقرار والكفاءة الإدارية.

المفهوم الثاني: وهذا المفهوم يصل إلى النتيجة التي توصل إليها ميشيل كروزيه باعتبار أن البيروقراطية شيء يتعارض مع الابداع الإداري، إذ إن العرض الآلي للسلوك الإنساني الذي يشكل قاعدة البيروقراطية يؤدي إلى اختلال وظيفي خطير، لأن بنية المنظمة تؤدي إلى إشراف متزايد من قبل القادة على انتظام سلوكيات المرؤوسين.

المفهوم الثالث: ينطلق هذا المفهوم من المعنى الاشتقاقي للبيروقراطية، أي سلطة الموظفين، وعليه فهو بحسب هذا المفهوم نظام حكومي تكون الرقابة عليه متروكة كلياً في يد طبقة من الموظفين الرسميين الذين تحد سلطاتهم من حرية الأفراد العاديين، ويغلب على هذا الجهاز الإداري الرغبة الشديدة إلى الالتجاء إلى الطرق الرسمية في الإدارة والاعتماد على المرونة من أجل تنفيذ التعليمات، وكذلك البطء في اتخاذ القرارات والعزوف عن الالتجاء إلى التجارب، كما يتحول أعضاء (البيروقراطية) إلى طائفة تحتكر العمل الحكومي من أجل مصلحتها الخاصة، ويتحول عملها إلى غاية في حد ذاته.

المفهوم الرابع: وهو المفهوم الذي استخدمته الأنظمة ذات الطابع الشمولي، التي ترى أن البيروقراطية نوع من الإدارة العامة، لذلك كان الاهتمام بالجماعات التي تؤدي الوظائف أكثر من الاهتمام بالوظائف ذاتها. إن ارتباط البيروقراطية بالإدارة العامة أصبح يمثل محاولة لاستخدامها كوحدة للتحليل في الدراسات المقارنة، وأغلب الدراسات التي اعتمدت على ذلك صنفت البيروقراطية انطلقا من مدى استغراقها في العملية السياسية.

المفهوم الخامس: وهذا المفهوم تأثر بماكس ويبر أيضا، ويعتبر البيروقراطية إدارة الموظفين، لذلك اهتموا بفحص كفاءة النموذج المثالي وقدرته على استيعاب كافة خصائص الإدارة، وكذلك ركز على فعالية الجهاز الإداري، لذلك انتشر هذا المفهوم في علم الإدارة أكثر من علم السياسة.

المفهوم السادس: وهو الذي يعتبر البيروقراطية غير مقتصرة على الجهاز الحكومي، بل الذي يولد عندما ترسى أصول صريحة لتنسيق نشاطات مجموعة معينة من أجل بلوغ أغراض محددة، أو أنه وحدة اجتماعية تحقق أهدافاً محددة، إلا أنه يتميز – هذا التنظيم– بالتسلسل الرئاسي والتباين في التخصيص. إلا أنه يلحظ في هذا التعريف قد يعمم مصطلح البيروقراطية إذ أن كل المجتمعات مهيكلة في تنظيمات متباينة، كما يصعب الفصل بين التنظيم والإدارة.

المفهوم السابع: وهو المفهوم الذي يعتبر أن البيروقراطية تعبير عن المجتمع الحديث، حيث اطلق عليها ماركس حين أطلق عليها لفظ المجتمعات الرأسمالية التي تعتبر مرحلة متقدمة وفق التفسير المادي للتاريخ. وذهب أنصار هذا المفهوم بعدم وجود تفرقة بين رجال الإدارة ورجال السياسة، وعدم ضرورة لوجود ثنائية

تقليدية تفصل الدولة والبيروقراطية، أو بين المجتمع وبين وجود عدد هائل من التنظيمات الكبرى التي تجسد البيروقراطية في هيكلة الدولة الحديثة.

ففي الوقت الذي يرى فيه البعض أن البيروقراطية هي نمط من الإدارة، يتمسك بالشكل دون الموضوع ويتمسك بالتخلف، وكثرة التعقيدات والإهمال والتحيز. وبأنها تعبر عن مرض من أمراض الإدارة فهي نظام طبقي مستبد. يرى البعض الآخر أنها " نمط من التنظيم يتميز بصفات خاصة، تجعله أقدر على علاج المشكلات الوظيفية، والتوفيق بين وجهات النظر المتعارضة إذا ما طبق على الوجه الصحيح"[1].

فالبيروقراطية إذا لها وجهان وجه ايجابي ووجه سلبي. يتمثل وجهها الايجابي في كونها تتسم بصفات تميزها عن غيرها من التنظيمات، بتحقيق الكفاءة والفعالية. ويتمثل وجهها السلبي باتصافها بالتخلف والتعقيد.

"فالبيروقراطي يجد نفسه قد تعود على نمط من السلوك الإداري، يجعله يظن انه الأفضل، وان أي انتقاد له يعد خروجا على شيء مقدس لابد من مقاومته"[2].

وفي الواقع يمكن التمييز بين أربعة أبعاد للتعامل مع مفهوم البيروقراطية، وهي:

1) البعد التنظيمي.
2) البعد السياسي.
3) البعد الطبقي.

---

[1] احمد رشيد- *نظرية الإدارة العامة*-دار النهضة العربية 1969 –ص48 وما بعدها.
[2] حمود البدر – www.okaz.com-2006/12/9.

4) البعد السلوكي.

أولا- البعد التنظيمي:

يقصد بالبيروقراطية وفقا لهذا البعد البناء التنظيمي، ويشمل الاهتمامات التي تدور في نطاق علميّ "الإدارة العامة" و "الاجتماع"، حيث ينصب الاهتمام على مختلف القواعد الإجرائية التي تحكم العمل، أو بمعنى آخر العلاقة الشرعية بين الرئيس والمرؤوسين، وقواعد الثواب والعقاب، وأساليب الالتحاق بالخدمة في الجهاز البيروقراطي.

وربما كان ماكس ويبر من أبرز مستخدمي المفهوم للدلالة على هذا المعنى، فالبيروقراطية من وجهة نظره ظاهرة ترتبط ببعض العناصر والأبعاد، كتقسيم العمل، وتوزيع الأدوار، والتخصص، والقواعد واللوائح... الخ، وهو يستخدم تعبير "التنظيم البيروقراطي" للإشارة إلى الوحدة التي تقام لخدمة هدف معين، وتستعين لتحقيق ذلك بمجموعة من الإجراءات كبناء السلطة والتخصص والقواعد... الخ، كالهيئات الحكومية والمستشفيات والجامعات، إذ من المفترض أن تسعى هذه التنظيمات البيروقراطية لخدمة أهداف بعينها يصعب تحقيقها دون الأخذ بنمط معين من التنظيم الإداري.

ثانيا- البعد السياسي:

يتعامل البعض مع مفهوم البيروقراطية وفقا لهذا البعد، وفيه يقصد بالبيروقراطية إحدى سلطات الدولة الحديثة وبالتحديد السلطة التنفيذية التي تزايد دورها في

المجتمع المعاصر مما أدى إلى نمو هيئة الموظفين العموميين، وتضخم الجهاز الإداري وتزايد سلطته. ووفقا لهذا المعنى فالبيروقراطية هي قوة سياسية أو سلطة سياسية مسؤولة عن تحقيق أهداف الدولة، وترجمة سياستها العامة إلى برامج تنفيذية لتحقيق الأهداف العامة المتفق عليها.[1]

ثالثا– البعد الطبقي:

قد يقصد بالبيروقراطية من ناحية ثالثة طبقة اجتماعية متمايزة داخل المجتمع تضم كبار الموظفين والمديرين، وهو المعنى الذي تطرحه الدراسات الماركسية حول المفهوم، ووفقا لهذا البعد تعرف البيروقراطية بأنها " الطبقة التي تتألف من أولئك المتمتعين بامتيازات خاصة وأفضليات بسبب الاحتكار الإداري الذي يقومون به"[2] وبتزايد دور هذه الطبقات في المجتمع كلما زاد ضعف وعدم استقرار السلطة السياسية واتسع اعتمادها على البيروقراطية.

رابعا– البعد السلوكي:

وفيه يمكن معالجة البيروقراطية باعتبارها نمطاً سلوكياً يؤدي إلى خفض الكفاية الإنتاجية للتنظيمات والمؤسسات، والاستخدام غير الرشيد لموارد الثروة المتاحة والتهرب من المسؤولية والاهتمام الزائد بالشكليات.

---

[1] يوسف خلوصي، *البيروقراطية ومالها وما عليها*، مجلة الإدارة، المجلد السابع، القاهرة-1974- ص36.

[2] بونو مور، *النخبة والمجتمع*، ترجمة جورج جميل، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت،1972.

ويعبر هذا السلوك عن نفسه بمظاهر خارجية عديدة أهمها المبالغة في التمسك بحرفية اللوائح والقوانين دون الاهتمام بالهدف من وضع هذه القوانين، وخصوصية الحالات المختلفة–المعبر عنها أحيانا بروح القانون–بالإضافة إلى المغالاة أيضا في إتباع الإجراءات والتعليمات، والنزعة نحو السيطرة.

المطلب الثاني

نشأة وتطور البيروقراطية[1]

أن البيروقراطية قديمة قدم التاريخ ومفهومها مرتبط بالسياسة، وعلم النفس، والاجتماع والإدارة العامة. فهي ليست حديثة النشأة كما ذكرنا. حيث أن كل حكومة كانت تحرص على توفير الأمن والاستقرار ومعاقبة المجرمين وتأمين ما يهم الشعب، من خلال موظفين تعمل على اختيارهم بما يحقق أهدافها الشخصية. فكانت البيروقراطية تسعى إلى تحقيق أهداف الحكام وإراداتهم ونواياهم، وتطبيقها على ارض الواقع. وهكذا نرى أنها أداة لخدمة الحكام، وليس لخدمة الشعب.

ففي مصر حيث شهدت الإدارة المصرية القديمة خاصة في الفترة ما بين (2900 – 2475 ق.م) تنظيما وتنسيقاً للجهاز الحكومي على درجة عالية من الكفاءة يدل على مدى تقدم الإدارة آنذاك، وكانت الوظيفة العامة تعطى لأولاد الملوك، كما انه من المتعارف عليه في ذلك الوقت بأن الوظائف الرئيسية الموكلة إلى هؤلاء الملوك والأمراء. إنما تنتقل عن طريق الإرث من الأب إلى الابن.

وفي عهد الإمبراطور شن الكبير الذي يرجع تاريخه إلى عام 2200ق.م. كانت الإدارة في الصين القديمة على مستوى عالي من التنظيم الحكومي. وفي فترة ما بعد القرن السابع قبل الميلاد، شهدت الإدارة الصينية، في عهد كونفوشيوس وغيره

[1] فيصل فخري مرار، *البيروقراطية بين الاستمرارية والزوال*، القاهرة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية 1978 ، ص14

من فلاسفة الصين، استقراراً سياسياً واجتماعياً وإدارياً نتيجة لتطبيق القوانين، ونتيجة لتطبيق نظم الامتحانات في شغل الوظائف الإدارية.

أما في العصر الروماني في الفترة ما بين عام 500 ق.م. وحتى عام 14 ميلادية فكان يتم تعيين الموظفين، بقرار إمبراطوري، وعندما زادت رقعة هذه الإمبراطورية، ساد مبدأ اختيار الأمير بنفسه بمن يثق بهم من أتباعه لشغل هذه الوظائف.

"وكانت الوظائف تباع لمن يدفع ثمن أكثر، ومن يشتريها له حق توريثها وبيعها، واسترداد ما دفعه ثمناً لها"[1] فسادت الفوضى والرشاوى وابتعد القادة عن مواطنيهم.

ولكن في القرن السابع عشر ظهر مفهوم الامتحانات، كمعيار لاختيار من يريد الالتحاق بوظيفة حكومية. وأصبحت المعرفة بالقانون شرط أساسي. ودخل مفهوم الرقابة من قبل الإدارة حيز التطبيق، فكانت تحظر على الموظفين قبول الهدايا، أو العمل للآخرين أو حتى الإقامة في مكان بعيد عن مقر أعمالهم.

ولقد شهدت الحضارة الإسلامية الكثير من الممارسات الإدارية المتقدمة مثل اختيار الأفراد للوظائف العامة على أساس مبدأ الجدارة، كما فرقت بين (عمالة التفويض وعمالة التنفيذ) وهذه التفرقة هي التي عرفتها الإدارة الحديثة بصورة التفرقة بين الوظائف الاستشارية والوظائف التنفيذية.

كذلك عرفت الإدارة الإسلامية مبدأ تفويض السلطة وتقسيم العمل، كما طبقت مبدأ الشورى في نظم الحكم والإدارة."وفي الإدارة الإسلامية تمثلت البيروقراطية

[1] راجع عمار بوحش-مرجع سابق-ص17- عن عادل حسن ، مصطفى زهير- الإدارة العامة-دار النهضة العربية-بيروت1978-ص157.

في اعتماد معايير الكفاءة والمساواة في التعيين، وترتيب الوظائف العامة ووضع الأسس للخدمة المدنية السليمة، وإيجاد نظام للحوافز وتحديد المسؤولية"[1].

في فرنسا شعر الملوك بضرورة خلق إدارة مركزية قوية للدولة. فقاموا بتعين رقباء في الأقاليم وهم عبارة عن موظفين إداريين يقومون بدور الحكام فيها، وقد استخدمتهم من اجل مكافحة الاستغلال المحلي، الذي يجري في هذه الأقاليم. ولكن سرعان ما تم إنهاء النظام المركزي فيها، بسبب تشجيع الرقباء على ابتزاز الأموال من عامة الشعب. وانتشار الرشوة والمتاجرة بالوظائف. بالإضافة إلى ممارستها بطريقة استبدادية، ومن ثم وجدت البيروقراطية نفسها في فرنسا بمعناها السلبي.

وفي بريطانيا نلاحظ أنها حافظت على اللامركزية، وعملت على توفير فرص العمل بالتساوي تجاه المواطنين، والالتزام بسياسة الحكومة وإتباع الأساليب الرشيدة في التنظيم. وبما أن بريطانيا كانت تجري فيها انتخابات برلمانية دورية فقد أصبحت الأحزاب السياسية هي التي تختار الموظفين. فكان التعيين في الوظائف العامة يتم على أساس الولاء للحزب، وليس الكفاءة في العمل.

وبعد قيام الثورة الأمريكية والفرنسية في القرن الثامن عشر، أصبحت البيروقراطية أداة لخدمة الأحزاب، فنتج عن ذلك صراع بين الأحزاب على السلطة وتوزيع الغنائم على المساهمين في إنجاح أي قائد سياسي، ولكن هذا كان سبباً في التخفيف من حدة الحكم التسلطي الفردي.

---

[1] صالح احمد مبروك، مرجع سابق، ص23.

كما توطدت البيروقراطية أكثر منذ نهاية عصر النهضة في أوربا، حيث ظهرت تحولات سياسية واجتماعية وتقنية، ومع تحولات القرن التاسع عشر، وخصوصا ظهور الفكر الليبرالي والثورة الصناعية، ركزت البيروقراطية وجودها، وارتبطت فكرتها بالأساس بالتنظيم الإداري، أي سلطة وحكم المكاتب، ولم يثر ذلك أي إشكالية لحاجة الدولة إلى أجهزة ومؤسسات لإدارتها.

لكن البيروقراطية أصبحت مشكلة، وأهم موضوعات علم الاجتماع السياسي عندما طرحت التساؤلات حولها في المجتمع الذي يكون فيه الشعب هو صاحب القرار، لذلك نجد غرابة في أن يكون كارل ماركس من أوائل من وجه النقد للبيروقراطية مبينا أنها تعبير وتجسيد للدولة البرجوازية، وهو يشدد الذكر على هيغل الذي يرى أن الدولة تمثل التعبير النهائي عن المصالح العامة، ويرى ماركس أن هناك انفصال بين الدولة والمجتمع، وإن أجهزة الدولة البيروقراطية تمثل المجتمع، كما أن البيروقراطية كتجسيد للمصلحة العامة تقابل المصلحة الشخصية للأفراد، هو تعارض وهمي يستخدمه البيروقراطيون لخدمة أوضاعهم الشخصية.

في حين أكد لينين على حاجة الحزب الثوري لقواعد بيروقراطية رسمية لضرورة وجود ضبط مركز قوي، وديكتاتورية بروليتارية قادرة على قيادة الحركة الثورية، وهو في ذلك ينظر إليها (كمبدأ تنظيمي)، إلا أن هذا الموقف تعرض لانتقادات شديدة أدى إلى دعوته في المؤتمر العاشر للحزب الشيوعي السوفياتي سنة 1912م إلى محاربة البيروقراطية وانتخاب الأفراد الذين يشغلون المناصب الإدارية. ومن مفارقات التاريخ أن تكون الأحزاب الشيوعية الحاكمة أعتى قلاع البيروقراطية، وهذا ما قتل الروح الإبداعية والتجديد، ومن ثم انهيار المنظمة

الشيوعية بشكل تراجيدي. واعتبر (جون ستيوارت مل) أن البيروقراطية اتخذت دلالات متعددة لا تقتصر على الجهاز الإداري في الدولة، أي على شكل من أشكال التنظيم الحكومي، بل اتخذت معاني، مختلفة، فهي شكل من أشكال الحكم، أو صفة تطلق على نظام حكم تميزاً له عن المنظمة الأخرى كالديمقراطية والارستقراطية.

وبالاطلاع على تنظيم الإدارة في الولايات المتحدة الأمريكية، نرى أنها كانت السباقة في ميدان الإصلاح الإداري. حيث قال الرئيس (جاكسون) واصفا الوظيفة العامة والموظف:

"أن الوظيفة العامة في الدولة غير دائمة والموظف يعين لمدة محدودة، ولا يمكن احتكار الوظيفة من قبل فئة أو عائلة عن طريق الرشوة أو الوراثة وان هذه الوظيفة لصالح الشعب. فلذا يجب توافر الديمقراطية والمساواة في الإدارة". وهكذا صدرت قوانين تمثلت في إلزام الوزارات بتعيين البيروقراطيين عن طريق النجاح في الامتحانات. ويمنع دفع أي مبلغ من قبل الموظف للحصول على الوظيفة العامة إلى الأحزاب السياسية."[1]

ومن ثم أصبحت البيروقراطية أداة لخدمة الشعب. بعد أن برز عنصر المنافسة بين الأحزاب على السلطة وسعيها للحصول على تأييد الجمهور، ففي القرن العشرين أصبح البيروقراطيون يشاركون في صنع القرار وغدت الوظائف تقوم على أساس قانوني يتصف بالشرعية والنزاهة، وهو التخصص والصلاحية للوظيفة

[1] راجع حسن، زهير-المرجع السابق-ص172-172.

والمقدرة على القيام بالواجبات الملقاة على عاتق هذا الموظف. فظهر عنصر ديمقراطية الوظيفة الذي غير من منحى الأنظمة البيروقراطية. فأصبحت "الوظيفة العامة تقدم الخدمات للشعب حسب القوانين والنصوص، وأصبح الموظف يؤدي عمله بدقة وأمانة، ويحافظ على كرامة وظيفته حسب العرف العام، وينفذ الأوامر الموجهة إليه بأمانة ويعمل مع زملائه بتعاون لأداء الواجبات المستعجلة"[1]

وقد درس الفقهاء هذه البيروقراطية بشكل مفصل وقدموا وجهات نظر مختلفة حولها وكان أهمهم:

أولا– هيجل:

كان هيجل من أوائل المفكرين الذين اعتبروا الدولة منظمة اجتماعية تمثل جميع الفئات. والجهاز البيروقراطي هو الذي يتلقى طلبات الأفراد، والمنظمات، يدرسها ويبين وجهة نظره فيها بالطريقة التي تسمح باتخاذ قرارات عامة. بالاعتماد على معيار المصلحة العامة. ولذا نلاحظ أن الدولة هي عبّارة المصلحة العامة، وتعتمد في ذلك على الجهاز البيروقراطي الذي يعتبر " جسر يربط بين الحكام والشعب والجهاز البيروقراطي، وهو أداة لتنمية وتطوير الولاء للدولة ومؤسساتها الوطنية"[2].

---

[1] راجع عمار بوحش- المرجع السابق-ص26- عن حمدي امين عبد الهادي- *الإدارة العامة المقارنة*- بغداد مطبعة المعارف 1970ص 276-277.

[2] راجع عمار بوحش –المرجع السابق-ص37.

ثانيا– ماركس:

في النظرية الماركسية البيروقراطية تماثل الدولة، لأنها تعتمد عليها وتعتبر أداة أو وسيلة. والدولة عند ماركس لا تمثل المصلحة العامة، وإنما تمثل المصالح الخاصة بالحكام، فهو يرى أن البيروقراطية وسيلة لفرض سيطرة هذه الطبقة الحاكمة، وبتفوقها على باقي الفئات التي تخضع أساسا للدولة، "فالبيروقراطية ظاهرة تلاءم كل مجتمع منقسم إلى طبقات، لأنها هي التي تتولى مراقبة الانقسام بين الجماعات، والمحافظة على عدم التساوي بينها"[1].

ولذا فان ماركس يؤكد على أن البيروقراطية، تهدف إلى التحكم والاستبداد بالناس، وتزيل عنهم روح المبادرة. لذا فهي مرتبطة بمصير هذه الطبقة الحاكمة، وعندما تمارس سيطرتها فإنها تتحول إلى فئة مستبدة قوية النفوذ.

ثالثا–ماكس ويبر:1864–1920[2]

ماكس ويبر–ألمع منظري علم الاجتماع السياسي– فيعد أهم من وضع نظرية حول البيروقراطية، وقد عرفها من خلال خصائصها معتبرا إياها تعبيرا عن العقلانية في النظام الرأسمالي، فهي آلية عمل الرأسمالية، والخاصية الجوهرية لها، وقد حدد تلك الخصائص بما يلي:

---

[1] عمار بوحش ، المرجع السابق-ص38، عن محمد علي محمد، *الأسس الاجتماعية للتنظيم والإدارة* ، القاهرة، دار الجامعات المصرية-1978-ص56.

[2] عمار بوحش ، المرجع السابق، ص40

تقاضي أفرادها للرواتب اعتماداً على جدول مرتبات معين، وتتطلب الوظيفة في الجهاز البيروقراطي إخلاصاً موضوعياً والتزامات مفروضة على القائم بها وخصوصا أن هناك استقلالاً نسبياً عن الدولة من خلال النظام المؤسساتي، فضلاً عن وجو درجة معينة من التخصيص الوظيفي، وتقسيم للعمل على أساس فردي، كما أن ارتباط البيروقراطية بالتكنولوجيا تساعد على تطوير وسائل فنية تيسر التبادل، كالمال والتسليف والبنوك، وأخير فإن البيروقراطية تشكل الظاهرة المحورية في النسق وأساس التفاعل الاجتماعي.

وقد استعمل ماكس ويبر مفهوم البيروقراطية كأساس لنظرية النموذج المثالي للمنظمة. ويقوم هذا النموذج على ما يلي:[1]

1- توزيع الأعمال داخل التنظيم البيروقراطي على أساس وظيفي دقيق يستند على: مبدأ التخصص وتوزيع العمل على أساسه. وتنمية خبرة الأفراد العاملين في الإدارة وإبرازها فيما يعهد به إليهم من أعمال.

2- تنظيم علاقات شاغلي الوظائف على أساس التدرج المستند إلى السلطة الإدارية وهذا يدعم بالآتي:

- تقسيم المنظمة إلى مستويات تشبه الهرم.
- تبعية المستوى الأدنى إلى المستوى الأعلى.
- عدم جواز الاتصال الإداري أو ممارسة الأعمال إلا من خلال قنوات هذا التدرج.

[1] احمد رشيد-إدارة الأفراد في الحكومة والقطاع العام- القاهرة-1975-ص19-20.

3- وجود مجموعة قواعد وتعليمات إدارية تنظم العمل بحيث تكون مستندة على تقسيم السلطة وتدرجها وهذا يستند على:

- الاعتماد الكامل في اتخاذ القرارات على هذه القواعد لضمان وحدة التنفيذ في الإدارة مما يؤدي إلى التنسيق التلقائي.
- التركيز على هذه القواعد وتدريب الموظفين عليها حتى يؤدي ذلك إلى الاستمرار في عمليات الإدارة بغض النظر عن أي تغيير في الأشخاص.

4-إيجاد مجموعة من الأفراد موظفين موضوعيين غير متأثرين بأي اعتبارات شخصية في معاملاتهم داخل المنظمة أو عملائها وهذا يستلزم أن يكون التعامل مع عملاء الإدارة على أساس القواعد العامة بغض النظر عن المراكز الاجتماعية.

5- إيجاد نظام للخدمة في الإدارة يقوم على أساس اعتبار الخدمة فيها مهنة العمر لمن يلتحق بها وهذا يتحقق عن طريق:[1]

- إيجاد نظام موضوعي في الاختيار والتعيين.
- إيجاد نظام مستقر وثابت للأجور.
- وضع نظام واضح لمرتبات التقاعد ومكافآت نهاية الخدمة.

وبالتالي فإن مسالة البيروقراطية تتحدد في عدم رغبة الموظف في تحمل المسؤولية واتخاذ القرار، بحيث يحتمي بالقواعد والتعليمات ويحمل المسؤولية والسلطة لمن هم اعلى منه في المستوى، لهذا نجد الموظف في التنظيم

[1] صالح احمد مبروك-مرجع سابق-ص33.

البيروقراطي يحتمي تحت غطاء الروتين ويحمي نفسه من رؤسائه وزملائه في العمل.

كما اعتبر ماكس ويبر البيروقراطية ظاهرة اجتماعية ويجب ألا تكون أداة تستخدم لتحقيق مصالح وأطماع رجال السياسة، عند توليهم الحكم. فالمصلحة العامة تحتاج إلى إبعاد الجهاز البيروقراطي عن تأثير الصراعات وأطماع القوة السياسية.

وهو يقول: " أن الواقع يفرض على البيروقراطية، أن تتقيد بإجراءات قانونية، ولوائح ملزمة لها. وان تتمسك بالشرعية والرسمية، وتنتهج سياسة تقوم على أساس ضوابط ومعايير موضوعية."[1]

فالإدارة البيروقراطية تستطيع أن:

- تضمن الاستقرار والاستمرارية التي يحتاج إليها النظام الحكومي، بحيث يبقى صامدا في وجه المتغيرات والتقلبات الناتجة عن تغيير القيادات السياسية الحاكمة.
- تحدد وتضبط القواعد التنظيمية في الأجهزة الحكومية، وطرق العمل فيها، فتكون تصرفات العاملين وفقا لهذه القواعد من المستطاع التنبؤ بها بطريقة مستقبلية لأنها محل رقابة وسيطرة.

[1] عمار بوحش- المرجع السابق-ص 40.

- تكون فيها القوانين واللوائح وسائل لحماية الموظف من الضغوط، والقيادات السياسية التي تحاول السيطرة عليه، والتأثير فيه، وفقا لأهوائها فتعمل على استيعابه وتطويقه.
- أن يكون الموظف محايد ومستقل عن القيادات السياسية، التي تسعى إلى تطويقه، وذلك عندما يكون هذا الجهاز الحكومي قادرا على حماية هذا الموظف، وتقديم الأمن والاستقرار له.
- على البيروقراطي أن يتقيد باللوائح والضوابط، والقواعد الموضوعة في التنظيم بحيث يعمل ضمن إطار رسمي بعيدا عن العلاقات الشخصية، وعن المحاباة والتحيز والمحسوبية.

وبهذا يرى ماكس ويبر أن الحاكم يتعاون مع موظفين يتم تعيينهم عن طريق الكفاءة في الوظيفة. وان خضوع الناس والأفراد الموظفين للقيادات السياسية يتم وفقا للقانون.

وقد تحدث ويبر عن مفهوم جديد دعاه: مفهوم "اصدع بما تؤمر" وقد قام في هذه الدراسة بتوضيح أسلوب إكساب الشرعية لممارسة السلطة داخل هذه التنظيمات وقسمها إلى ثلاثة أنواع.

النوع الأول : السلطة البطولية.

النوع الثاني: السلطة التقليدية .

النوع الثالث : السلطة القانونية الرشيدة.

وقد أوضح في دراساته الفرق بين هذه الأنواع، مع اعترافه بأن هذه الأنواع الثلاثة يمكن أن يتضمنها تنظيم واحدكما أوضح في دراسته، أن النوع الأول

يمارس السلطة من خلال المواصفات الشخصية التي يتحلى بها القائد، ولذلك استخدم كلمة Charism وهي مقتبسة من اللغة اليونانية والتي توضح مدى تحلى الإنسان بمواصفات غير عادية، وتمكنه من ممارسة سلطاته بالأسلوب الذي يحقق له قدراً هائلا من ضبط النفس، وطاقة استثنائية في ممارسة هذه السلطة في التأثير على العاملين معه بحيث يتقبلون هذه التعليمات أو هذه التوجيهات برحابة صدر ورضى كامل. وقد أدى هذا إلى اتجاه عدد من العلماء والمفكرين الذين تأثروا بدراسات ماكس ويبر إلى البحث عن سمات وصفات هؤلاء القادة.

أما فيما يتعلق بالنوع الثاني القائم على " العلاقات التقليدية" فإن القائد يمارس سلطته من خلال موقعة في التنظيم. وكثيراً ما يمارس مثل هذه القائد سلطته من خلال العادات والتقاليد، وقد ضرب ماكس ويبر في بحوثه الكثير من الأمثلة التي توضح هذه الأسلوب، ومن بينها الأساليب التي أدار بها الإقطاعيون ممتلكاتهم ومنشآتهم الواسعة، وأوضح أن المراكز الإدارية كانت تنتقل بالوراثة من الأب إلى الابن .

أما النوع الثالث، وهو ترشيد العلاقات القانونية داخل المنشآت والوحدات من خلال الشكل البيروقراطي للتنظيم وهو التنظيم الذي يوجد في المنشآت الحديثة، ويرى ويبر أن هذا التعبير يتفق مع التطور الذي وصلت إليه مختلف الوحدات في المجتمعات المعاصرة، ذلك أن الشرعية أو قانونية السلطة يمارسها القائد من خلال مجموعة من القواعد والإجراءات.

هذه القواعد والإجراءات هي التي تكسبه شرعية ممارسة السلطة في الموقع الذي يتواجد فيه أثناء الفترة الزمنية التي يصدر فيها تعليماته ويمارس فيها سلطاته، وهذه المجموعة من القواعد والإجراءات التي تمارس من خلال المراكز التي تشغلها المستويات الإدارية المختلفة في التنظيمات الضخمة والحديثة، وهي التي أطلق عليها ماس ويبر كلمة بيروقراطية.

ويلاحظ عند الاطلاع على بحوث ودراسات ماكس ويبر أنه كان يهدف إلى تحقيق تنظيم على أعلى قدر ممكن من الكفاية إذ يرى أن البيروقراطية هي خير أسلوب فني لإنجاز الأعمال المكتبية والإدارية بأعلى قدر ممكن من الكفاءة القائمة على التخصص وتقسيم العمل، وهو ما يجعله يصف البيروقراطية بأنها النموذج المثالي للتنظيمات الإدارية الضخمة.

ويرى ماكس ويبر أن التنظيم البيروقراطي المثالي يقوم على الأسس التالية :

1- هناك مجالات للتخصص الوظيفي محددة رسمياً وثابته، وتنظم القواعد واللوائح عملية تجديد تلك المجالات الوظيفية.

2- توزع النشاطات والأعمال اللازمة لتسيير دفة التنظيم البيروقراطي على أعضاء التنظيم باعتبارها واجبات رسمية وبطريقة ثابتة ومحددة.

3- توزع السلطة اللازمة لإعطاء الأوامر بتنفيذ الواجبات المحددة بشكل رسمي ثابت ووفقاً لقواعد واضحة ومحددة، وتحدد هذه القواعد مدى السلطة التي تمنح لكل موظف، ونوع تلك السلطة.

4-هناك طرق وأساليب محددة للعمل وتنفيذ المهام والواجبات وبالتالي لا يعين في التنظيم البيروقراطي إلا من كان مؤهلاً لأداء تلك المهام.

5- ينقسم التنظيم البيروقراطي إلى عدة مستويات متخذا شكلاً هرمياً وبالتالي

يوجد نظام حاسم ودقيق من الرئاسة، حيث تشرف المستويات العليا من التنظيم البيروقراطي على أعمال ونشاطات المستويات الدنيا. ويسمح هذا النظام للعاملين أو المرؤوسين بأن يتظلموا من قرارات أحد الرؤساء إلى المستوى الإداري الأعلى منه بطريقة منظمة ومحددة، ويسود هذا التنظيم الهرمي أشكال التنظيمات الضخمة كافة، العامة والخاصة على حد السواء.

6- تعتمد إدارة التنظيم البيروقراطي على المستندات وبالتالي يوجد جهاز من الموظفين والكتبة مهمتهم الاحتفاظ بالوثائق والمستندات، وعلى هذا الأساس يرى ويبر أن مجموعة العاملين بقسم معين وما يستخدمونه من معدات ووثائق (ملفات) يكونون مكتباً.

7- يفصل التنظيم البيروقراطي المكتب عن النشاط الخاص للموظف، بمعنى أن العمل البيروقراطي يجب أن ينفصل ويبتعد عن حياة الموظف الخاصة، وعلى هذا الأساس فإن الأموال العامة والمعدات الخاصة بالتنظيم يجب أن تُفصل تماما عن الملكية الشخصية للموظف.

8- إن الإدارة المكتبية تحتاج إلى خبرة وتمرين وتدريب، ومن ناحية أخرى فحين يكتمل التنظيم فإنه يتطلب عادة كل نشاط وجهد الموظف حتى ولو كانت ساعات عملة محددة بمعنى أن العمل الرسمي يأتي في المقام الأول بالنسبة لوقت الموظف ولا يمكن تأخيره لأداء أعمال خاصة.

9- تطبق الإدارة في هذه المنظمات قواعد وتعليمات للعمل وتتصف بالشمول والعمومية والثبات النسبي، كذلك تستخدم الإدارة أنواع القواعد والتعليمات التي يمكن للموظف تعلمها وفهمها، كلما زاد فهم الموظف لتلك القواعد والإجراءات

كلما ارتفعت خبرته وكفاءته.

وتلك هي خصائص التنظيم البيروقراطي كما رسمها ماكس ويبر في أوائل هذا القرن وتدل على اهتمامه بتقديم نظرية مثالية تحدد نمط العمل والسلوك الواجب في التنظيم المثالي.

ومن ثم، فإن ماكس ويبر يقصد بالبيروقراطية وصف التنظيم الإداري الضخم وما يتضمنه من قواعد وتأثيره في الإدارة والسلوك التنظيمي، كل ذلك في إطار ما يجب أن يكون، كما يعدد مزايا كثيره للتنظيم البيروقراطي، أهمها: السرعة، الانضباط، الاستقرار ، الاستمرارية، الدقة في تطبيق مبدأ التخصص، تقسيم العمل، المعرفة في مسائل المستندات، الوضوح التام في خطوط السلطة وتسلسلها الهرمي، الخضوع الكامل للرؤساء، تخفيض الاحتكاك بين الأفراد وتخفيض التكلفة الإنسانية والاقتصادية للعمل.

مما سبق، يتضح أن تفكير ماكس ويبر عن البيروقراطية يختلف تماماً عن المفاهيم الشائعة عنها والتي تربط بينها وبين انخفاض الكفاءة، وتعقيد الإجراءات في الأجهزة الحكومية وصعوبة التعامل مع الجماهير.

رابعا– روبيرت ميشيل:[1]

اهتم روبيرت ميشيل بما يحدث داخل المنظمات الإدارية، وبكيفية استخدامها من قبل أصحاب النفوذ الذين يستأثرون بالسلطة، ويتلاعبون بالقوانين مما يؤدي إلى القضاء على المشاركة في صنع القرار الإداري. فالوسائل التي يملكها

[1] راجع عمار بوحش – المرجع السابق – ص 28 عن حمدي أمين عبد الهادي – الادارة العامة المقارنة- بغداد مطبعة المعارف – عام 1970 ص 276

البيروقراطيون، تستخدمها الأجهزة الحكومية للتحكم بالآخرين، وتحقيق النفوذ للقادة وخاصة عندما يسعون لإثبات قوتهم وهيمنتهم، وانفرادهم باتخاذ القرارات فالبيروقراطية تجسم عنده ظاهرة الاستبداد.

خامسا–كروزيه:

لقد حثت دراسة ماكس ويبر الباحثين الاجتماعيين والسياسيين على الاهتمام بالتأثير الذي يلعبه الجهاز البيروقراطي في النسق الاجتماعي، وعلى النسق السياسي بوجه خاص في المجتمعات الحديثة، ومن أبرز من درس البيروقراطية بعد ويبر وأهم من كتب فيها (ميشيل كروزيه).

يعد كروزيه من الذين تناولوا البيروقراطية من خلال المدخل الإنساني، حيث ربط بين تطورها وتضاؤل الحرية الفردية، فهي بالنسبة له مكونة من دوائر الدولة يعمل بها موظفون معنيون، ومنظمة بشكل تسلسلي وتعتمد على سلطة حاكمة. وربما عبر كروزيه عن شعور بالأسى لواقع البيروقراطية في أوربا، على عكس ويبر الذي أضفى صفات إيجابية عليها لأنه نظر إليها في سياق الدفاع عن النظام الرأسمالي في مواجهة النظم الأخرى وخصوصا الشيوعية.

ومن ثم يرى كروزيه (أن البيروقراطية هي تنظيم لا يستطيع تصحيح سلوكه عن طريق إدراك أخطائه السابقة، إذ أن القواعد التي تعتمد عليها البيروقراطية غالبا ما يستخدمها الأفراد لتحقيق أغراضهم الشخصية)[1]

[1] عمار بوحش – المرجع السابق – ص 29

ويقول ميشسل كروزيه أن الجهاز البيروقراطي يقوم على أساس الثقة المتبادلة بين المسؤولين في الدولة، وبين الموظفين، وليس على أساس الكفاءة. حيث يعمل هؤلاء الموظفين على التواصل مع رجال الأعمال، والأحزاب السياسية التي لها علاقة بالحكومة، لتتوصل إلى أعلى المراتب. وبهذا فأنهم لا يشغلون أنفسهم إلا بالقضايا التي تهمهم، والتي تؤدي إلى زيادة نفوذهم وتحقق مصالحهم الذاتية. فهم يعملون على إبراز القضايا التي من مصلحتهم أن تتسرب إلى العالم الخارجي.

وبالنهاية فان المشكلة الأساسية في البيروقراطية هي اعتمادها على اللوائح والقوانين، والقرارات والمراسيم للتغلب على المشاكل والصعوبات في وقت معين، ومع مرور الزمن وتغيير الأوضاع تصبح هذه القوانين لا معنى لها ولا فائدة منها.

ويأتي موريس دوفرجيه بعد كروزيه من حيث الأهمية، وقد اعتبر دوفرجيه البيروقراطية جماعة من الموظفين المهنيين، يقومون بمهنة ذات مظهر خاص، ويتم الدخول والتدرج والانضباط والتعويضات والمخالفات تنظيما دقيقا، وتكون المنافسات ذات صفة شخصية محدودة، كما تكون الكفاءات محدودة في كل الدرجات بمعايير موضوعية بواسطة الشهادات والامتحانات والمباراة وبصورة عامة يعمل التنظيم البيروقراطي بأكمله وفقا لقواعد محدودة بدقة، وتكون

موضوعية سواء تعلق الأمر بالعلاقات السلطوية الداخلية، أو بالعلاقات مع الموظفين، أو الصلات مع المتعاملين.[1]

سادسا–انتوني داون:

أما الكاتب الأمريكي أنتوني داون في عام 1967م فقد قبل بفكرة النظام المفتوح أساساً لتعريف التنظيم البيروقراطي، على عكس نظرية ماكس ويبر التي لا تعترف بأثر المجتمع على التنظيم وتعتبره نظاماً مغلقاً لا يتأثر بالبيئة أو يؤثر فيها.

ولعل الصفة الأساسية التي تميز هذه الاتجاهات الحديثة في دراسة البيروقراطية، هي إدخال العنصر الإنساني والبيئة المحيطة كمحددات أساسية للسلوك البيروقراطي.

وبناء على الدراسات الواسعة في هذا المجال رتب الفقهاء مراحل نشوء البيروقراطية في نماذج وفق خطوات متتالية لعلهم يفسرون كيفية احتلال هذه الظاهرة للمؤسسات بشكل كبير وهي:[2]

- **نموذج ميرتون (Merton) للبيروقراطية (1939م):**

تقوم أفكار ميرتون على أساس الاهتمام بالآثار السلبية على ظاهرة التعلم التنظيمي بمعنى إن الأفراد في التنظيمات البيروقراطية يعمدون إلى التعميم من المواقف التي لا يجوز فيها استخدام نفس السلوك وتقوم نظرية ميرتون على أساس الفروض الآتية:

---

[1] المجلة القانونية -العدد 16- www.marocdroit.com-22\3\2012.

[2] محمود عساف – اصول الادارة – الجيزة – ص 70

1- إن الإدارة العليا للتنظيم تريد فرض نوع من الرقابة أي أن هناك طلباً للرقابة على الأفراد أثناء تأديتهم واجباتهم.

2- إن الرغبة في الرقابة تتمثل في تركيز الاعتماد على سلوك الأفراد أي إن الإدارات تسعى إلى أن تزيد من درجة اعتمادها على سلوك الإفراد.

3-إن هذه الرغبة من جانب الإدارة العليا للتأكد من درجة الاعتماد على سلوك الأفراد تتخذ شكل تحديد الاختصاصات والمسؤوليات بحيث يمكن التنبؤ بالسلوك ومحاسبة الأفراد ومساءلتهم ويترتب على هذه الفروض الآتي:

1_تقليل مدى العلاقات الشخصية بين أعضاء التنظيم إذا تصبح تلك العلاقات أساسا بين الوظائف وليس بين الأفراد شاغلي تلك الوظائف.

2_تصبح القواعد والإجراءات الرسمية أمراً طبيعياً بالنسبة للأفراد ويصير هضمها واختزانها بواسطتهم أي تتم عملية اكتساب لتلك القواعد والإجراءات لتصبح الأساس العادي لتصرف الفرد.

3_يصبح أساس اتخاذ القرارات هو عملية تقسيم الموضوعات إلى فئات أو طبقات لكل فئة أو طبقة حل معين تدرب عليه عضو التنظيم.

- نموذج سلزنيك عام 1943م:

بينما يركز ميرتون على القواعد والتعليمات كنتيجة لطلب الإدارة العليا تحقيق قدر أكبر من الرقابة. سلزنيك يركز على تفويض السلطة ولكن الهدف واحد في النموذجين. فكلاهما يسعى إلى إظهار كيف أن الرغبة في الرقابة واستخدام أساليب رقابة حازمة تؤدي إلى ظهور نتائج غير متوقعة تنشأ من المشاكل المتعلقة بوجود علاقات إنسانية متداخلة في التنظيم البيروقراطي. تلك العلاقات الإنسانية التي أغفل ويبر أهميتها في نموذجه المثالي ويسير نموذج سلزنيك على النسق الآتي:

1-هناك طلب متزايد من قبل الإدارة العليا لإحكام الرقابة على التنظيم.

2-نتيجة لهذا الطلب يتم تفويض السلطة بما يؤدي إلى زيادة تدريب الأفراد الذين فوضت إليهم السلطة على أعمال متخصصة. فالتفويض يجعلهم يركزون على عدد أقل من المشاكل وبالتالي يكتسبون خبرة أعلى في مجالات عمل محدودة.

3-وعلى هذا الأساس فإن تفويض السلطة يساعد على تخفيض الفروق بين أهداف التنظيم وبين الانجازات الفعلية الأمر الذي يشجع على مزيد من التفويض للسلطة، ساعياً وراء المزيد من الكفاءة في العمل.

4-هذه الاختلافات بين أهداف الأجزاء التنظيمية تؤدي إلى نشأة الصراع بين أهداف الأجزاء وبالتالي يصبح مستوى القرارات التي تتخذ داخل التنظيم معتمدا بصفة متزايدة على الاستراتيجية الخاصة بكل وحدة أو جزء على حدة وخاصة إذ لم تكن الأهداف العامة للتنظيم موضع اعتبار.

- **نموذج جولدنر عام 1954م:**

يشترك جولدنر مع النموذجين السابقين في كونه يسعى إلى إبراز آثار التنظيم البيروقراطي وما يحدث فيها من نتائج غير متوقعة ولا مرغوبة بفعل خصائص التنظيم ذاتها ويخرج جولدنر بنتيجة أساسية هي أنها في التنظيمات البيروقراطية فان نظاما للرقابة للمحافظة على توازن واستقرار جزء من التنظيم الكبير يؤدي في نهاية الأمر إلى الإخلال بالنظام الكبير بذاته ويسير النموذج على النسق التالية.

1) إن رغبة المستويات العليا في التنظيم البيروقراطي على أعمال وسلوك التنظيم وأعضائه في تطبيق قواعد وتعليمات عامة تحدد إجراءات العمل.

2) يترتب على تطبيق تلك القواعد العامة تخفيض الشعور بعلاقات القوة في التنظيم وقلة وضوح الفرق في المراكز حيث الجميع يخضع لذات القوة.

3) بناءً على تخفيض علاقات القوة فإن أعضاء الجماعات يميلون إلى قبول ونفوذ المتسلطين بحكم مراكزهم وطبيعة أعمالهم وهذا يؤدي إلى تقليل حدة التوتر الصراع في الجماعات.

4) حيث تتحقق تلك النتائج المتوقعة والمقصودة وتبدو فاعليتها في تخفيض التوتر والصراع في جماعات العمل، يريد الميل إلى تدعيم وتأييد تلك القواعد العامة.

6) وتتعقد المشكلة حين تدرك الإدارات العليا أن العمل يتم عند الأدنى له ويفسر هنا انه فشل من جانب أعضاء التنظيم مما يؤدي إلى زيادة الرقابة والتدقيق والإشراف والمزيد من القواعد العامة وبالتالي مزيد من انخفاض معدلات الأداء إلى حدودها الدنيا.

وقد انتقد بيتر بلاو[1] كغيره من علماء الاجتماع النموذج المثالي للبيروقراطية، وفند خصائصه، وقال: " إن إعادة النظر في هذه الخصائص يكشف عن تناقضات وعن اتجاهات متعارضة فيها، وأن الصورة التي رسمها ويبر لا تمثل خصائص البيروقراطية بصفة عامة، وإنما تمثل طرازاً خاصا من المنظمات البيروقراطية".

ولا شك أن انتقادات بيتر بلاو للنموذج المثالي للبيروقراطية، جعلت دراساته للبيروقراطية تضم أفكاراً تتسم كلها بقبول أثر العنصر الإنساني، وطبيعة العلاقات الإنسانية على السلوك التنظيمي، كما أن اعترافه بالتنظيمات غير الرسمية إلى

[1] المجلة القانونية -العدد 16- www.marocdroit.com-22\3\2012.

جانب التنظيمات الرسمية يمثل انحرافاً أساسياً عن خط التفكير الرئيس وعن مفهوم البيروقراطية المثالية عند ماكس ويبر.

- نموذج البيروقراطية الحديثة (الجديدة)

تختلف ظاهرة البيروقراطية الحديثة ومفاهيم الكتاب والمفكرين حولها فبالنسبة للبعض هي عملية الحكم عن طريق أجهزة متخصصة يعين فيها أفراد لأداء وظائف محددة حيث ينتظمون في شكل هرمي تقع في قمته قيادة التنظيم وتتدرج بعد ذلك المستويات حتى القاعدة حيث يوجد صغار الموظفين الذين يكلفون بالتنفيذ دون أن تكون لهم سلطة اتخاذ القرارات الإدارية، وخرج النموذج الجديد للبيروقراطية بالخصائص الآتية:

1- تقسيم للوظائف على أساس تخصصها و توزيعها.

2- تدرج في السلطة و مستويات الإشراف.

3- وجود نظام رسمي مقرر.

4- انعدام الناحية الشخصية في علاقة الموظف بعمله.

وظهرت فيه مشكلة الروتين: هي كلمة شائعة تعكس تعقيد الإجراءات وجمود القواعد والقوانين في الأجهزة الحكومية ويذكر كروزير بأن مصدر الروتين ليس الفرد في حد ذاته ولكن تأثير جماعة العمل على الفرد، ومن مظاهر الروتين:

المظهر الأول: عدم شعور العاملين بالانتماء إلى تنظيم موحد وعدم إدراكهم لأهداف التنظيم العامة.

المظهر الثاني: جمود الروتين وانعزال الأفراد وانفصالهم عن بعضهم البعض حيث تسود المنافسة القاتلة على فرض تحسين أمورهم المعيشية.

المظهر الثالث: تركيز المسؤوليات وسلطة اتخاذ القرارات في أيدي فئة قليلة في أعلى المستويات الإدارية بعيداً عن مجلات الاحتكاك اليومي بالجماهير واحتياجهم.

من ابرز آثار هذه النظرية ما يسمى إنتاج الروتين: فانخفاض إنتاجية العاملين وتدهور روحهم المعنوية وانعزالهم الاجتماعي ونقص أواصر الصداقة بين أفراد المجموعة الواحدة يؤدي الى.

1- يكون التنظيم الاداري تحت سيطرة بعض الموجهين أو المتحمسين في بداية إنشاؤه مهما كانت الطريقة التي أنشئ بها.

2- لابد أن يحصل التنظيم على معرفة من المجتمع المحيط به حتى يمكنه من البقاء أو الاستمرار.

3- يرى دونر[1] أن الأسباب الرئيسية للنمو أو انهيار التنظيم يرجع إلى عوامل خارجية في المجتمع أو البيئة المحيطة.

4- وقد لاحظ دونر أن كل التنظيمات البيروقراطية لها ميول طبيعي نحو الاتساع كأنه كلما قَدُمَ العهد بالتنظيم كلما حدث ما يلي :

أ- تزداد كفاءة التنظيم من خلال عملية التنظيم و اكتساب الخبرة.

---

[1] حكمت بلعاوي- *البيروقراطية وتطورها*-2000 –ص45.

ب- تنمو نظم من القواعد و الإجراءات العامة التي تشمل معظم أنشطة التنظيم.

ج – يتحول اهتمام أعضاء التنظيم من تأدية الوظائف التي أنشئ من أجلها إلى المحافظة على بقاء التنظيم و ضمان نموه باعتباره مؤسسة مستقلة.

د – تميل نسبة الإداريين بالتنظيم إلى الزيادة.

هـ – يميل التنظيم ليصبح أكثر تحفظاً إلا إذا واجه فترات من النمو السريع أو تغيرت الإدارة العليا به.

و – يتسع مجال الوظائف التي يقوم بها التنظيم .

النقد الرئيسي لنظرية البيروقراطية الحديثة[1]

1- إهمال الفرد ومعاملته على أساس انه آلة وتجاهل الطبيعة النفسية والإنسانية للإنسان الأمر الذي يؤدي إلى احتمال حدوث نتائج غير متوقعة تؤدي إلى انخفاض كفاءة التنظيم بدلاً من ارتفاعها .

2- إن بعض المبادئ التي يقوم عليها التنظيم البيروقراطي قد تساعد على الإهمال و انخفاض الكفاءة مثل مبدأ الترقية بالأقدمية.

3- إن التركيز في تطبيق مبدأ الرقابة و الإشراف يؤدي إلى زيادة احتمال محاولة الانحراف عن القواعد و التعليمات الأمر الذي يؤدي إلى مزيد من الرقابة والإشراف وبالتالي المزيد من النتائج غير المتوقعة وفي النهاية يصل التنظيم إلى

[1] عمار بوحش – المرجع السابق – ص 52

موقف غريب يتميز بانخفاض الكفاءة و تخصيص جانب كبير من الموارد و القيام بأعمال رقابية و ترك الأهداف أو الأعمال السياسية للتنظيم دون تنفيذ حقيقي يتناسب مع تكلفة العمل الرقابي.

4- هناك تناقص واضح بين خصائص التنظيم المثالي كما حددها ويبر مثال ذلك التناقض بين فكرة التدرج الهرمي للرئاسة في الإدارة استنادا على السلطة و بين فكرة الخبرة و التدريب كأساس لاختيار الموظفين.

5- نقد آخر وجهه لنظرية البيروقراطية الحديثة هو أن نجاح التنظيم و فعاليته لا يتوقفان فحسب على العوامل الذاتية أو الداخلية له[1]، بل أيضا على الظروف والبيئة المحيطة بالتنظيم أي أن البيروقراطية تعالج التنظيم على انه نظام مغلق و ليس نظاما مفتوحا يؤثر في البيئة المحيطة و يتأثر بها .

[1] عمار بوحش – المرجع السابق – ص 59

المبحث الثاني

ملامح البيروقراطية

بعد أن تعرضنا لماهية البيروقراطية، لابد لنا من التعرض لحيثيات هذه الظاهرة من خلال التماس ملامحها الايجابية والسلبية، التي تميزها عن غيرها من التنظيمات بالإضافة إلى التمعن بها من الناحية التطبيقية. نظراً لاختلاف الواقع في اغلب الأوقات عن النظريات المنسوجة في وضع معين.

سنتناول في هذا المبحث ما يلي:

المطلب الأول: الملامح الايجابية للبيروقراطية.

المطلب الثاني: الملامح السلبية للبيروقراطية والانتقادات.

المطلب الأول.

الملامح الايجابية للبيروقراطية.

تكمن الملامح الايجابية للبيروقراطية في النقاط الآتية:

1. دور الجهاز البيروقراطي في تحقيق التكامل، والاندماج للجهاز الإداري في الدولة. حيث انه يعمل على إيجاد بناء متجانس منسجم من القيم الاجتماعية. نظرا لأن متانة النسيج الاجتماعي تعتبر ركيزة هامة من

الركائز الأساسية، والفاعلة والمؤثرة في إجراء عملية التطوير والتجديد في المجتمع.

2. يقوم الجهاز البيروقراطي بالتخطيط للموارد القومية، ويعمل على تنسيق سبل وطرق استخدامها، وصولا إلى الغايات الاجتماعية المخطط الوصول اليها أو تحقيقها.
3. دوره من خلال وسائل الإعلام المتعددة بالتوعية الإيديولوجية لنظام الحكم، والانتقال بها من مجرد شعارات إلى ممارسة وتطبيق وسلوك.
4. يقوم بوضع مبدأ المساواة أمام القانون موضع التطبيق.
5. "دوره في عملية النضج الإداري لدى القيادات والكوادر الإدارية، ووضع البرامج العلمية التي تعمل على تدريب الكوادر الإدارية في المؤسسات، والشركات وكافة القطاعات الحكومية"[1].

وقد تحدث الفقيه الألماني (ماكس ويبر) عن السمات الأساسية للشكل المثالي للبيروقراطية التي تعد من أهم المميزات التي تتمتع بها وهي:

1- تقسيم العمل والعمال وعملية التخصص في الوظائف: لقد ذكر ويبر انه" لكي تؤدي أي منشأة المهام المعقدة بكفاءة، يجب تقسيم العمل وتخصيص أجزاءه لأفراد متخصصين، وبهذا يمكن للمنشأة تحقيق مستويات عالية من الأداء والدقة، حيث من المفترض أن يكتسب كل عامل مهارة عالية نتيجة قيامه بأداء نفس العمل مراراً وتكراراً. كما تسمح

[1] حكمت بلعاوي- *البيروقراطية وتطورها*-2000 –ص67.

زيادة التخصص للمنشأة بإحكام الرقابة على العاملين بها، نتيجة التحديد المحكم لواجباتهم ومسؤولياتهم.[1]"

2- التسلسل الوظيفي للسلطة : إنَ جميع المراكز الوظيفية و في أي عمل بيروقراطي، تكون مترتبة في نظام تسلسلي وظيفي. حيث تنقسم المنظمة إلى مستويات إدارية، يخضع فيها المستوى الأدنى الى المستوى الذي يعلوه. أي على شكل هرمي حتى تصل إلى قمة الهرم الوظيفي.

3- وجود قواعد وتعليمات تصدر من السلطة صاحبة الاختصاص، وهي واجبة النفاذ مهما كانت الظروف أي أنها تتمتع بالجمود ، وينجم عنها استمرار عمليات المنظمة، حتى ولو تغير الأشخاص الذين يقع عليهم عبء التنفيذ . وبالتالي فإن هذا الجمود والروتين يقلل من حرية الموظف في التصرف. وبالتالي نستطيع التأكد من الانتظام والتنبؤ المسبق بطريقة المعالجة.

4- وجود مجموعة من الموظفين يعملون دون التأثر بأي اعتبارات شخصية في علاقاتهم مع بعضهم داخل المنظمة، أو بعلاقتهم مع الشعب (من تقدم الخدمة إليهم) فكل من التفضيل الشخصي والمشاعر الشخصية ليس لها مكان في الجهاز البيروقراطي، وبالتالي يطبق الموظف القواعد المناسبة لكل موقف بطريقة حيادية.

---

[1] غول بليز جراهام-ستيفن وهايز-ترجمة محمد عبد الكريم- *إدارة المنشآت العامة* –الدار الدولية للنشر والتوزيع- القاهرة- ص10 - 1996

5- إن نظام التوظيف يقوم على أساس ثابت، فالعامل يستمر في العمل مدى الحياة لو شاء. وهذا يعني وجود نظام ثابت للأجور، والترقيات والتقاعد، بالإضافة إلى وجود نظام موضوعي يتم من خلاله اختيار الموظفين. كما تتوفر في هذا النظام الحقوق الأساسية واجبة الأداء، لضمان عدم معاملة الموظفين بطريقة تعسفية.

ومن الملاحظ أن هذا النموذج المثالي يحمل خصائص يجب توافرها في جميع الأجهزة الحكومية، التي تعتمد على النشاط الإداري[1] وهي:

1. إن مؤسسات الدولة تفتقر إلى التنظيم الجيد، الذي يجعلها تواكب عمليات التنمية، والإصلاح الإداري، وتقديم الخدمات إلى الجمهور، بالكيفية والأسلوب المطلوبين ويترتب على فشل المؤسسات في القيام بواجباتها المتمثلة في بلورة المصلحة وتجميعها، أن ينعكس ذلك على الجهاز البيروقراطي " وهذا ما يجعل البيروقراطية تميل لتصبح متعددة الوظائف وتقوم ببلورة وتجميع المصالح"[2].
2. إن البيروقراطيون يحتلون مناصب دائمة في الجهاز الحكومي، بينما القيادة السياسية تعد عابر سبيل. لذا تعمل هذه القيادات على الحصول على رضاء هؤلاء البيروقراطيين، الذين إن رأوا معارضة القيادة لهم يستطيعون تأخير التنفيذ، ليشعر القادة بالملل، نظرا لمعرفتهم بخبايا الأمور، ولذا تعمل القيادة على استقطاب هؤلاء البيروقراطيون. وعند

---

[1] راجع محمود عساف- *أصول الإدارة*-مطبعة لطفي الجيزة- طبعة عام 1988-ص87.
[2] راجع عماربوحش- المرجع السابق- ص48- عن عبد الغفار رشاد- تبقرطة العملية السياسية-مجلة العلوم الاجتماعية- العدد الأول-1980-ص25.

تبديل القيادة بقادة جدد يعمل هؤلاء على ترك المجال مفتوحا للموظفين الدائمين ليتصرفوا حسبما يرون ، وليس حسب آراء غيرهم.

3. إن ظروف عمل القادة الذين يقومون بصياغة القوانين، لا تسمح لهم التركيز على الإجراءات والتفصيلات الدقيقة. إذ تعهد بهذه المهمة إلى البيروقراطيين المتخصصين الذين يتولون ضبط وتحديد الإجراءات والقوانين الإلزامية وطرق العمل بها لذا نرى أن هؤلاء البيروقراطيون يقومون بالتفنن في تحليل القوانين حسبما يشاءون مادامت بعض بنوده غامضة. فلذا يصبحون أصحاب النفوذ، وأصحاب القرارات الفعلية. لأن الرؤساء لا يفقهون شيئا في جزئيات العمل القانوني ، وطرق ترتيب الأمور الفنية. حيث يكتفي القادة بوضع الأهداف العامة.
4. تكمن قوة البيروقراطية في قدرتها على توزيع الموارد على المشروعات، ووضع البدائل بحيث يستطيع المجتمع أن يحصل على ما يحتاجه، عن طريق ما يقوم به البيروقراطيين من مجهود في سبيل تحقيق الأهداف العامة. وأن توزيع هذه الموارد واعطاء الأولويات للقطاعات للاستفادة من الإعانات الحكومية، يقدم لنا دليل على الجهود المبذولة من قبلهم، حيث يقدمون الحجج القوية لتوزيع الأموال بالطريقة المعينة على المشاريع التي تخدم كافة فئات المجتمع.
5. إن البيروقراطيين بوصفهم مجموعة من المتخصصين الفنيين، يصعب إيجاد بديل عنهم. لذا يحصلون على احترام الناس فهم يعالجون الأمور بدقة ونوعية وكفاءة، لدرجة أن مصير المواطنين يصبح مقترنا بجدارتهم في أداء الواجب الموكل إليهم لحل المشاكل اليومية للمواطنين.

6. " إن البيروقراطية هي المركز الرئيسي لتخزين أسرار الدولة، أي أنها تعد بئر أسرار الدولة. فجميع المعلومات الأساسية عن حياة المواطنين، والعوامل، والظرف التي يعانون منها، تكون على علم بها فلذا فهي المؤثرة في جميع القرارات لأنها تتحكم في هذه المعلومات، وتدفع الشعب والحكام إلى التصرف بالطريقة المختصة المناسبة للتصرف وفقا لها.[1]"
7. إن البيروقراطي يحتل مكانة هامة في المجتمع، حيث أنها على تماس مباشر مع المواطنين يعرف ردود أفعالهم عن تصرفات قادتهم السياسيين. ويعرف شعورهم ومدى رضائهم. لذا يعمل القادة السياسيين على إبراز أجمل العلاقات المتبادلة مع هذا البيروقراطي ليعرفوا ردود الفعل، وليلبوا مطالب الشعب في نطاق الإمكانية المتواجدة عندهم، ودون هذا التعاون لا يمكن اتخاذ قرارات معبرة عن احتياجات وتطلعات الشعب.
8. إن مصير الجهاز الإداري وسمعته مرتبطة بالعمل البيروقراطي حيث أن البيروقراطي من خلال معاملته للمواطنين بلطف واظهار السلوك الحسن، بالإضافة إلى تقبل الشكاوى منهم، يجعلهم يأخذون انطباع جيد عن حكومتهم فعلاقته مع المواطنين يترتب عليها أما تحسين التعاون بينهم ، أو تعقيد العلاقة مما يعطي انطباع لدى أفراد الشعب بأن الحكومة لا تبالي ولا تهتم بمشاكلهم. لذا يتوجب على البيروقراطي

[1] راجع عمار بوحش-المرجع السابق-ص50.

أن يبين الوجوه السلبية في سياسة حكومته ليكون على تواصل مع واقع المواطنين.

9. إن المسؤولين في القمة نظرا لتشعب القضايا التي تعرض عليهم ، ونظرا لتوسع المؤسسات في التوظيف يكونون بعيدين عن تحقيق الرقابة الفعالة، والصحيحة على كل الأمور. لذا فأنهم يهتمون بقضايا رئيسية ، ويتركون الباقي للآخرين والتي تعد في نظرهم غير هامة، ولكنها بالنسبة للمواطن هامة جدا وهؤلاء الآخرين البيروقراطيين ويتخذون القرارات كما يروق لهم.
10. إن البيروقراطيين يدعمون إداراتهم بقوانين وعناصر متماسكة، كما أنهم يقيمون عادات وتقاليد يصعب على أحد اختراقها أو انتقادها، فهي محصنة ضد الغير والقائد الذي يحاول التعرض لها سيواجه عقبات كبيرة، فهم يعملون على تقوية المؤسسات بحيث تحمي نفسها من الانحراف، وتلاعب القادمين إليها. وتعطي قوة للمواطنين الذين فرضوا احترام المؤسسات على المجتمع ، وجعلوها متميزة بالجدارة والفعالية والكفاءة في العمل.[1]

[1] عمار بوحش-المرجع السابق-ص52.

المطلب الثاني:

الملامح السلبية للبيروقراطية والانتقادات

إن مساوئ العمل البيروقراطي متعددة ولا يمكن حصرها، لأن ظروف العمل تختلف من منطقة لأخرى وبالتالي يختلف حجم المشاكل ومستوى التعقيدات التي تبرز على صعيد العمل. ولذا سنذكر بعض المساوئ للبيروقراطية، التي دفعت بالمواطنين إلى أن يظهروا تخوفهم من استعمال نفوذها على المجتمعات الحديثة.

يحمل نموذج ويبر العديد من المتناقضات بين الكفاءة وهو مطلب ويبر الأساسي والهدف الذي يدعو إليها من ناحية، وعناصر الإدارة البيروقراطية من ناحية أخرى، فهذه العناصر قد لا تؤدي إلى الكفاءة بل على العكس يمكن أن تكون عقبة أمامها، فنموذج ويبر يجعل من الموضوعية في الإدارة تحل محل العواطف والارتباطات الشخصية والتقديرية وهو بهذا يعتقد إن الإدارة البيروقراطية تستطيع إن تحل كافة إشكالاتها، فهي تستطيع اتخاذ قرارات موضوعية تتطلب الكفاءة ولا تهتم بأي اعتبارات أخرى حتى ولو كانت اعتبارات إنسانية يصعب تجاهلها.

ويلاحظ إن ويبر الذي يعطي الأهمية الكبرى للخبرة ولا يهتم إلا بالقواعد والتعليمات والإجراءات الرسمية وهذا يجعل من الإدارة مكان غير مناسب لنمو الخبرة والموضوعية وإنما هي مكان تضعف فيه الخبرة.

ولعل أهم الانتقادات برأي ويبر هي:[1]

الانحراف الإداري والعمل لحساب المصلحة الفردية بدل المصلحة العامة، والانحراف بالسلطة البيروقراطية واستخدامها في غير مجالاتها المشروعة، أو العمل على عدم تنفيذ القرارات الإدارية وخلق قوى للضغط المعاكس. وذلك راجع إلى عدم التحديد القاطع للمسؤولية وفقد التوازن بين السلطة الممنوحة والمسؤولية وضعف القيادة الإدارية.

بالإضافة إلى ذلك انخفاض مستوى الكفاءة الإدارية وهو مشكلة يواجه الإدارات البيروقراطية الشيء الذي يؤثر على الأداء العام ونقص الخدمات وفعالياتها وذلك يعود إلى عدم وجود معايير واضحة لقياس الكفاءة في الإدارات وكذا التعقيد الإداري الذي يصعب الحصول على خدمة معينة ، بالإضافة إلى التشبث بحرفية النصوص دون مضمونها، ناهيك عن عدم التقدير الكافي لقيمة الوقت في العمل الإداري، فحينما تضع الدولة برامج معينة لتنفيذ سياستها العامة تضع هذه البرامج وفق قيد زمني، ويترتب على عدم تقدير العاملين في الأجهزة البيروقراطية لقيمة الوقت التأثير في تنفيذ هذه البرامج مما ينعكس سلبا على الأداء.

كما أن إساءة استعمال السلطة وذلك عن طريق التطلع إلى السلطة في ظل الإدارة البيروقراطية إلى سلطات أخرى، ومن مظاهر ذلك تعمد إساءة معاملة المواطنين وتأخير مصالحهم إمعانا في إظهار السلطة وان المتغيرات يجب إن تمر من خلالهم.

---

[1] صالح احمد مبروك-مرجع سابق-ص72.

و صعوبة التأقلم مع المتغيرات الخارجية إذ إن الإدارة البيروقراطية تعمل في ظل بيئة تتسم بالتغيير السريع سياسيا واقتصاديا واجتماعيا ، وتواجه هذه الإدارات مشكلة التجاوب البطيء وعدم الرغبة في التغيير السريع التي تتأثر بها الإدارة البيروقراطية مع التغيرات التي تحدث في البيئة الخارجية بسبب حجم الإدارة(تنظيم ضخم وهو ما يحتاج إجراءات معينة) بالإضافة إلى التردد في التغيير من جانب الإدارة البيروقراطية وإبداء التحفظ وهو ما يخلق فجوة بين السياسات والبرامج المتبعة في الأجهزة البيروقراطية وبين الواقع الخارجي وهو ما يؤدي إلى فشل هذه الأجهزة وانخفاض قدرتها على الأداء وفقدان ثقة الرأي العام.[1]

وتتلخص أهم العيوب التي تعاني منها البيروقراطية بما يلي.

- عيوب البيروقراطية:

أولا– وجود هوة كبيرة بين الهدف الذي ينبغي تحقيقه وبين أي مسؤولية:[2]

فهنالك القوانين واللوائح والتعليمات التي تزداد باستمرار من جهة ،وتترتب على مخالفتها مسؤولية مباشرة أدبية أو مادية. فهي تشكل في كثير من الأحيان فاصلا كبيرا يصعب تجاوزه. وهكذا يرى العالم في علم الاجتماع والسياسة روبيرت ميرتون (Merton) أن النظام البيروقراطي يمارس ضغطا مستمراً على الموظف، يجعله ملتزما بالانضباط، وبالتزام منهج معين في العمل. وذلك لأن على الموظف

[1] محمد سعيد عبد الفتاح-محمد سعيد الصحن- مرجع سابق-ص 81.
[2] كمال نور الله- البيروقراطية والتغيير-سلسلة القائد الإداري(4) –دار طلاس للدراسات والنشر 1992-ص 20 .

في ظل هذا النظام، لكي يحقق هدف المنظمة، أن يحقق درجة عالية من السلوك الثابت والمضمون، مع الالتزام بأنماط محددة للعمل. ومن هنا تبرز أهمية هذا الانضباط باعتباره سر نجاح المنظمة، لأن في ظله يمكن تنسيق مجهودات جميع الموظفين لتحقيق أهدافها. ولا بد في هذه الحالة من مجموعة من القواعد تحدد مهام كل عنصر ومسؤوليته مع تكامل هذه المهام لتشكل بمجموعها الهدف المنشود.

على انه يستفاد من استقراء الواقع الاداري، أن للأفراد أهدافا ذاتية لا تتفق بالضرورة مع أهداف المنظمة، مما يجعلهم يحولونها ذاتها إلى وسيلة، يسعون من خلالها إلى تحقيق مصالحهم الشخصية، كما أن كثيرا مما يحدث أن يؤدي التفاعل الاجتماعي داخلها، إلى تبني معايير غير رسمية للسلوك ، تتنافى مع المعايير الرسمية المقررة وتطغى عليها، مما يضطر المنظمة إلى تطويق هذه المعايير العرفية بلوائح أو تعليمات جديدة. إلا أن ما يحدث في كثير من الأحيان، هو ظهور معايير غير رسمية أخرى، تطوق من جديد بتعليمات إضافية. والنتيجة المترتبة على ذلك بطبيعة الحال هي تراكم اللوائح والتعليمات، ودخولها في أدق التفاصيل، وتناقضها أحيانا، مما يشل الحركة، ويجعل الاهتمام منصبا على تنفيذ الأوامر الصادرة، بدلا من التركيز على تحقيق الأهداف، بالمبادرات الخلاقة.[1]

[1] [1] كمال نور الله، البيروقراطية والتغيير، سلسلة القائد الإداري (4) ، مرجع سابق ص 30

ولا شك في أن البيروقراطية تحقق بذلك نوعا من الديناميكية. ولكن هذه الديناميكية مقتصرة على التلاؤم مع البيئة الداخلية للمؤسسة، وهي أشبه بإنسان يتأرجح يمنة ويسرى، أو يدور حول نفسه ليحقق توازنه خشية السقوط.

ويرى ميرتون كذلك، انه حتى لو تم التقيد بالقواعد وتطبيقها، فان النتيجة المنتظرة هي الجمود الستاتيكي[1]، وهو مصدر كثير من المشكلات، إذ يقوم الموظف بإتباع قاعدة محددة مستقاة من التعليمات أو من السوابق، في حالة لا تكون فيها هذه القاعدة أو هذه السابقة، الجواب الصحيح للمشكلة المطروحة. بل كثيرا ما يكون التمسك بالقواعد وتطبيقها، مجرد ذريعة يتمسك بها الموظف تجاه الإدارة أو تجاه أصحاب العلاقة ، إما لتبرير فشله في إيجاد الحلول الصحيحة خلال ممارسته لعمله، أو لتحقيق أهدافه الذاتية.

وهكذا فان البيروقراطية ليست حتى في حال وصولها إلى درجة عالية من الدقة والمثالية، غير مجموعة من القواعد المسبقة يرجع إليها في حل المشاكل، بدلا من تحليل كل مشكلة على حدة، وإيجاد الحل الصحيح الملائم لها .

ثانيا– حلقات التسلسل الطويلة وتفويض السلطة:

وهناك حلقات التسلسل الطويلة التي تخلقها البيروقراطية وتنجم عنها إطالة الإجراءات، وإضاعة وقت الموظفين في المستويات المختلفة بأعمال متكررة، لا

[1] المفاهيم الستاتيكية هي قواعد جامدة صلبة غير قابلة للتغير بخلاف الديناميكية (معجم معاني الكلمات الجامع).

حاجة لها في أكثر الأحيان، وخلق حواجز متعددة بين المشكلة المطلوب حلها وبين متخذ القرار.

هذا فضلا عن أن الاقتراحات والآراء التي ترد في التسلسل، بالرغم من أنها كثيرا ما تتأثر بالعوامل الشخصية، تشكل قيدا على متخذ القرار، سواء بتأثير المعلومات والبيانات الواردة إليه باعتبارها المصدر الرئيسي الوحيد الذي يوضع تحت نظره، حتى لو تناقضت مع ما لديه من معلومات شخصية يركن إليها، أو باتجاهه الطبيعي نحو تبني الاقتراحات والتوصيات الواردة فيها بالتسلسل، حذرا من التصادم مع أصحابها من جهة أو تفاديا للمسؤولية من جهة أخرى.

وفي هذا الصدد، يحسن الاشارة إلى كتابات **(سلزنيك)** التي تشير إلى أن الحل الطبيعي لهذه المشكلة، يكمن في تفويض السلطة من المستويات العليا إلى المستويات الأدنى، لما لهذا التفويض من نتائج ايجابية.

ومع ذلك فإن للتفويض في هذه الحالة نتائج سلبية. فإذا كان تحديد مسؤوليات الموظفين وحصرها بمجالات معينة يزيد من خبرتهم في معالجة المشكلات المتصلة بهذه المجالات، ويحسن من قدرتهم على التعامل معها، فإنه في الوقت نفسه يخلق فجوة بين المنظمة الحريصة على تحقيق الأهداف النوعية المحددة لها خلال فترة معينة من الزمن، في إطار أهدافها العامة من جهة، وبين مختلف الأقسام التي تتولى التنفيذ من جهة ثانية. فهذه الأقسام لا تهتم عادة بغير الأهداف الجزئية المطلوبة منها. ومن شأن التفويض أن يعزز هذه النزعة الاستقلالية لدى الأقسام المختلفة، ويزيد من طغيان معالجتها على مصلحة المؤسسة ككل، ولا سيما انه يجعل عوامل تقييم المؤسسة في كل قسم، وبالتالي تحقيق طموحه في

الحصول على الحوافز المادية والمعنوية، مرتبطة بنجاح القسم نفسه بدلا من ارتباطها بنجاح المؤسسة ككل، وهو الهدف الحقيقي الذي تقاس به فاعليتها. ومن شأن ذلك كله خلق خلافات بين الأقسام المختلفة وازدياد هذه الخلافات مع الزمن.

ثالثا- إهمال الاعتماد على القدرات الشخصية للمسؤولين:[1]

أضاف غولدنر (Gouldner) إلى العيوب السابقة عيبا جديداً، وهو أن اعتماد البيروقراطية على القواعد المكتوبة، وضرورة إتباعها داخل المؤسسة، يركز على الطبيعة غير الشخصية للإدارة فيقلل بذلك من الاعتماد على الصفات الشخصية للمسؤولين من مختلف المستويات، وهي ما يساعدهم في خلق حد أدنى من معايير الأداء، تصبح مع الزمن النمط الشائع لمعظم العاملين، ثم لا تلبث أن تصبح في أذهانهم معايير قصوى حتى إذا ما أنجز بعضهم مستويات أعلى من الأداء كانوا محل استهجان من قبل الزملاء، واتهموا بالنفاق للإدارة وممالأتها، وخدمة مصالحها على حساب مصلحة العاملين الآخرين بينما ينتحلون مختلف الأعذار للمقصرين في تحقيق هذه المستويات.

ونتيجة للخلل الذي يحدث من جراء ذلك، بين تطلعات المؤسسة إلى مزيد من الإنتاج، وبين الإنتاج الفعلي، تحاول المؤسسة الضغط على العاملين بمزيد من

---

[1] كمال نور الله-*البيروقراطية والتغيير*-سلسلة القائد الإداري(4) –دار طلاس للدراسات والنشر 1992-ص 21 .

القواعد والإجراءات التأديبية مما يؤدي إلى المزيد من التوتر في العلاقة الإنسانية بين مختلف الأطراف، ويحدث خلل في التوازن التنظيمي، ينعكس بمزيد من المسؤولية على مستويات الأداء.

رابعا–إضعاف روح المبادرة الفردية:

يبني ويبر نموذجه على تصور محدد، وهو أن قيام أعلى مستويات الإدارة في المنظمة، بوضع قواعد وضوابط رشيدة ومتناسقة لكل نوع من الأعمال أو المهام التي تنفذ فيها، وتطبيقاتها بكل الحالات بمنتهى الدقة والموضوعية، هو الذي يكفل أخذ متطلبات المؤسسة وفاعليتها في تحقيق الأهداف الملقاة على عاتقها بعين الاعتبار.

ويرى الكثير من علماء الإدارة وفي طليعتهم بيتر بلاو[1] أن هذا التصور إنما يدخل في مجال الخرافات، أكثر مما يدخل في مجال الحقائق. والادعاء بأن السلوك الرشيد لأي من العاملين في المنظمة، لا يكون إلا من خلال تقيده بالأوامر التي توجه إليه، وحرمانه من المبادرات الفردية، إنما هو أمر مشكوك فيه. وقد اثبت بلو بالبحوث التي قام بها بأن مثل هذا الأسلوب يضعف الروح المعنوية داخل المنظمة، ويخفض من مستوى الإنتاجية. وهو يعتقد بان التحكم بالمنظمة يمكن أن يتم من خلال وسائل أخرى، غير أسلوب السلطة التسلسلية، ومنها حسن اختيار الموظفين، وتدريبهم وتحفيزهم ومساءلتهم عن نتائج أعمالهم.

[1] بيتر بلاو - *البيروقراطية في المجتمع الحديث* - دار الثقافة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، 1961 ص 46

وبهذه الطريقة يمكن أن يتحمل كل منهم مسؤولية كاملة، وان يتخذ القرارات الملائمة دون الخضوع إلى التعليمات الثابتة والتوجيهات اليومية.

خامسا–عدم فاعلية الاتصالات:

إن أي مؤسسة لا بد لها من أن تمارس بالدرجة الأولى مهمة جمع البريد الوارد والوثائق والتقارير و أية معلومة أخرى مفيدة، ثم معالجة هذه المعلومات أي تحويها إلى نتائج (قرارات– تعليمات– توجيهات– الخ...) وتبليغ هذه النتائج إلى الجهات ذات العلاقة من أجل تنفيذها أو من أجل اتخاذها كمعلومة جديدة، تعالج بدورها، لكي تتحول إلى نتائج تبلغ بدورها وهكذا.

ولذلك فأن مدى كفاءة الإدارة، مرتبط ارتباطاً وثيقاً بفاعلية الاتصالات التي تتم في الإدارة ذاتها من جهة، وبينها وبين المتعاملين معها من جهة ثانية.

وهناك نوعان من الاتصالات شرحها الفقيه (اوكتاف كلينير–Octave Gelinier)

- احدهما الاتصال النمطي التقليدي كطلبات الشراء وأوامر التصنيع، وتحديد التكلفة، الخ... وهو سهل التداول ولا يتطلب جدول او استفسار أو توضيح، ولاسيما بعد مرور فترة معقولة على النموذج، يتم من خلالها التعود على استخدامه، مما يجعل تواجد العناصر المرسلة والمستقبلة في مكان واحد، أو تحت إمرة شخص واحد غير ذي أهمية.

والمردود المنتظر في هذه الحالة على وجه العموم، أي تحقيق تفهم الرسالة موضوع الاتصال، نقلها إلى حيز التنفيذ لا يرتبط بطبيعة النظام السائد، ويفترض عند عدم وجود خلل جوهري يعيق عملية الاتصال، إن يكون مئة بالمائة.

- لكن الاتصالات لا تكون منمطة دائما، بل إن أهم الاتصالات التي تتطلبها إدارة المنظمات، تكون في العادة بعيدة عن التنميط. فهي تنصب على التخطيط والتنظيم ووضع القواعد وحل المشاكل والتنسيق والرقابة وتحقيق الموارد البشرية والمادية وغيرها. وكل هذه الاتصالات تتطلب التفاهم والحوار، وتحقيق الترابط بين المدخلات والمخرجات.

يضاف إلى ذلك أن مردود هذه الاتصالات مرتبط ارتباطا وثيقا بالبنية التنظيمية للمصلحة أو المنظمة وقد حدد كلينير بالاستناد الى البحوث الجارية هذا المردود على الوجه التالي:[1]

100% المستوى الأول: وذلك عندما يكون الاتصال بالطريقة النمطية، وهو الحد الأعلى للمردود.

30% المستوى الثاني: وذلك في الحالات الأخرى عندما يكون الاتصال في إطار فريق عمل متناسق متواجد في مكان واحد ، وتحت رئاسة شخص واحد.

[1] كمال نور الله- البيروقراطية والتغيير-سلسلة القائد الإداري(4) –دار طلاس للدراسات والنشر 1992-ص 24 .

وذلك إذا كانت العناصر ذات كفاءة عالية، ومتدربة على عمليات الاتصال الفعال.

3% المستوى الثالث: وذلك في الاتصالات التي تتم بين فريق عمل آخر، في مكان مختلف وتحت إمرة رئيس ثان، وهو مستوى منخفض جدا.

لأن الاتصال لا يحقق أهدافه، الا بعد سلسلة من المكاتبات والاتصالات الهاتفية والمفاوضات والمباحثات، ومحاولات الإقناع الشخصية أحيانا.

والنسب المذكورة ترمز إلى حجم الاتصالات التي يمكن تحقيقها (إرسال رسالة، وتفهمها، وحصول التفاهم على محتواها، ونقلها إلى حيز التنفيذ) في وحدة زمنية محددة يستخدمها موظف معين.

وبديهي أن التنظيم الهرمي هو من طبيعة النظام البيروقراطي، واعتماده على الوثائق الخطية، يجعل أكثر الاتصالات فيه من المستوى الثالث، مما يتطلب زيادة كبيرة في العناصر لتحقيق حجم معين من الاتصالات.

سادسا–تزايد عدد العاملين دون أن يكون ذلك مبررا يتزايد الإعمال:[1]

حاول الفقيه بيركينسون (perkinson) أن يضع قانونا يحدد بشكل رياضي هذا التزايد، عرف باسم قانون بيركينسون يستند إلى الملاحظتين التاليتين:

[1] [1] كمال نور الله، البيروقراطية والتغيير، سلسلة القائد الإداري(4) ، دار طلاس للدراسات والنشر 1992، ص 27.

1- إن كل عمل يقوم به الموظف يمكن أن يتمدد بشكل يجعله يشغل كل الوقت المتاح لهذا الموظف.

2- عدم وجود علاقة جوهرية بين متطلبات انجاز أي عمل، وبين عدد الموظفين الذين يقومون بانجازه.

واستخلص أن القوة المحركة الكامنة وراء هاتين الملاحظتين تتلخص بما يلي:

- إن رئيس كل مصلحة يميل إلى زيادة عدد مرؤوسيه، لأنه بذلك يزيد من أهمية وظيفته، وبالتالي أهمية شخصه (الأهمية المعنوية، رفع مستوى الوظيفة وبالتالي رفع درجة الموظف نفسه، زيادة الامتيازات التي تمنح له) مع اتجاهه في الوقت نفسه، إلى عدم زيادة عدد منافسيه.
- إن الموظفين العاملين في أي مصلحة، يفترض مجرد وجودهم فيها أعمالا يقوم بها بعضهم إزاء بعض الآخر (استفسارات، شؤون الأفراد، الشؤون المالية، الشؤون التنظيمية، الخ...) فكل موظف جديد يخلق أعمالا جديدة، تتطلب بدورها موظفين جدد ، فضلا على أن كل موظف يحاول أن يثبت ذاته ووجوده عن طريق إيجاد علاقة له بكل الأعمال.[1]

واستشهد على ذلك بشركة الملاحة الملكية البريطانية التي نقص عدد بواخرها بين عام 1914 وعام 1928 بنسبة 27%. كما استشهد بالعاملين في إدارات المستعمرات البريطانية الذين ازدادوا من عام 1935 إلى عام 1954 من 372

[1] يصل مرار- مرجع سابق- ص51.

عاملاً إلى عاملاُ1661، في الوقت الذي كانت تتقلص فيه لمستعمرات، نتيجة رضوخ الحكومة البريطانية لتطلع الشعوب إلى الحكم الذاتي أو الاستقلال.

والقانون الذي توصل إليه، هو أن زيادة العناصر في أي جهاز حكومي تتم وفقا لقاعدة لا صلة لها بحجم الأنشطة والمهام التي يتولاها الجهاز.

ولقد وضع معادلة معينة، تحدد عدد الزيادة في العاملين بأية إدارة سنويا، بصرف النظر عن الزيادات التي تنشأ عن زيادة حجم العمل فعلا. وهي تتأثر طردا بعدد الأفراد الذين يبحثون عن الترقية، من خلال تعيين مساعدين لهم، وعدد الوحدات العاملة في الجهاز، والفرق بين عم القائمين على العمل عند تعيينهم، وأعمارهم عندما يحالون على المعاش.

وقدرت الزيادة في بريطانيا بأنها تتراوح بين 17،5 % و 56،6 % سنويا .

سابعا–نظرية كورت نيكول (Curt Nicol) :

انطلق عالم الإدارة السويدي كورت نيكول (Curt Nicol) من هذه النظيرة فاثبت بأنه ينطبق على المنظمات العامة، والخاصة، لا على المصالح الحكومية فحسب. وربط بينه وبين نظرية مردود الاتصالات، التي أشرنا إليها وتوصل إلى النتيجة التالية:[1]

- انطلاقا من فرضية أن القسم الإداري في مصلحة ما، هو مؤلف من عشرة عناصر يتطلب تبادل المعلومات بين هذه العناصر (إعداد الوثائق

1 كمال نور الله- البيروقراطية والتغيير-سلسلة القائد الإداري(4) –دار طلاس للدراسات والنشر 1992-ص 17.

ونقلها وتدقيقها الخ ...) ثلث الوقت المخصص ، فإن تم تعيين عنصر جديد يعني تعيين ثلث وقته لتبادل المعلومات مع زملائه ، كما يتطلب أن يخصص زملاؤه جزءا من وقتهم لتبادل المعلومات معه.

وهكذا فان زيادة عدد العناصر بنسبة 10% يؤدي إلى أن يتمدد عمل كل منهم تبعا لقاعدة برنكسون، ليشمل كل الزمن المخصص للعمل، أي يصبح فيه مردوده 1/11 بدلا من 1/10 وبما أن هذه الزيادة تؤدي إلى إيجاد أعمال إضافية لعناصر المصلحة تعادل 33% فإن حجم العمل سيزداد بهذه النسبة، مما يتطلب تعيين موظفين إضافيين.

وبالعكس فإن إنقاص العناصر يؤدي إلى تقليص حجم العمل. والنتيجة الطبيعية التي يمكن استخلاصها من ذلك هي:

((إن مردود أي جهاز بيروقراطي، ينقص مع ازدياد العناصر العاملة فيه، بل أن هذا المردود قد يتلاشى ويصبح سلبيا إذا زاد عدد العناصر زيادة كبيرة)).

ثامنا–الانحراف الوظيفي عن أهداف الوظيفة:[1]

يرى الفقيه بيتر دراكر (Peter Druckr) انه عندما تتوسع الإدارات ذات المهام الوظيفية ويزداد عدد المستويات فيها (الإدارات والأقسام والفروع) فان هناك خطر كبير، بأن تتكون لها أهداف خاصة، لا تندمج مع أهداف المؤسسة، بل تتعارض معها أحيانا.

[1] كمال نور الله- البيروقراطية والتغيير-سلسلة القائد الإداري(4) –دار طلاس للدراسات والنشر 1992-ص 22

وهذه الأهداف الخاصة قد تكون أهداف وظيفية، منبثقة عن طبيعة المهام التي تقوم بها، كإثبات أهميتها والرغبة في تجديد منتجاتها، أو تكون أهداف ذات صلة شخصية، لا علاقة لها بأهداف المنظمة أصلا، كالمصالح الفئوية وتبادل المنافع والدعم المتبادل مع الفئات الأخرى، ونزوع كل فئة في الوقت نفسه إلى إبراز أهميتها وزيادة منافعها.

تاسعا-التفاوت البارز بين تطور الاحتياجات، وقدرة النظام البيروقراطي على ملاحقة هذا التطور:

فتبعا للتطور السريع في تيار الحياة البشرية، الذي قادت إليه التطورات الحديثة في التكنولوجيا ونمو وسائل الاتصال، ظهرت عوامل جديدة في الإدارة لم تكن معروفة في العصور الغابرة، ومنها:[1]

1- ازدياد الحاجات.

فالمجتمع في تطور مستمر وحاجاته كذلك في ازدياد دائم، سواء على الصعيد الاقتصادي أو على الصعيد الاجتماعي.

فكل تكنولوجيا جديدة تخلق سلع وتطورات جديدة، وكل برنامج ينفذ لخدمة الشعب في الدول الأخرى ولا سيما إذا كانت مجاورة، يخلق لدى أفراد الشعب في الدولة اهتماما يزداد مع وضوح أهداف البرنامج المذكور، وتحقيق النتائج المرجوة.

2- تطور وسائل الوفاء بالحاجات.

---

[1] كمال نور الله- البيروقراطية والتغيير-سلسلة القائد الإداري(4) –دار طلاس للدراسات والنشر 1992-ص 26.

في الوقت الذي تؤدي فيه العوامل المشار إليها في الفقرات السابقة، إلى ازدياد الحاجات وازدياد الإحساس بضرورتها، تؤدي أيضا إلى تطور الوفاء بهذه الحاجات، فالطائرات في بعض البلدان حلت محل السيارات في تأمين النقل، حتى داخل البلد الواحد. وأساليب مكافحة الحشرات الزراعية، تتطور باستمرار فأصبحت تعتمد كثيرا على الطائرات، بدلا من نشر الادوية الزراعية يدوياً. والأمثلة على ذلك تملأ حياتنا اليومية. ومن شأن ذلك كله، إدخال تعديلات كثيرة وجوهرية لابد منها، في الأجهزة التي تتولى الوفاء بهذه الحاجات، وبالوسائل التي تستخدمها.

3- المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تنشأ عن العاملين المشار إليهما.

إن مثل هذه المشاكل لابد أن تظهر وتتفاقم بسرعة، ولابد من إيجاد الحلول الملائمة لها. فهناك حاجات متزايدة للقطع الأجنبي، ولتطوير الأجهزة العاملة في القطاعات المختلفة لتتلاءم مع الحاجات الجديدة، وهنالك الآثار التي تخلفها كل التكنولوجيا المحدثة على البيئة التي تطبق فيها، وعلى مستوى حياة المواطنين ودخولهم، والتطورات التي لابد من إدخالها على اتجاهات التعليم وأساليبه ووسائله، وغير ذلك من الأمور. وسرعة متابعة هذه الحاجات، هي الضمان الوحيد لعدم تفاقمها وتراكمها في المستقبل، بحيث تصعب معالجتها، ويتعذر إيجاد الوسائل والأساليب التي تكفل هذه المعالجة، مما يحول دون تطور الدول المتخلفة، أو يؤدي إلى تحويل الدولة المتطورة إلى دولة متخلفة في نهاية المطاف.

4- المنافسة.

في القطاع الاقتصادي وفي كل أنواعه، ولا سيما الصناعي منها، تبرز الحاجة إلى القدرة على المنافسة، التي إذا لم تتحقق ساد الكساد، وتفشت البطالة، وانتهى الأمر إلى الإفلاس.

والتطوير في ابتكار السلع الجديدة، والوسائل والأساليب المتصلة بصنعها، وتسويقها، وزيادة تنوعها، وتحسينها، وتجويدها، وتخفيض كلفتها. واختبار التقنية التي تحقق رواجها، كلها عناصر أساسية للنجاح في هذه المنافسة.

5- العوامل الأخرى .

وهناك عوامل كثيرة أخرى يصعب إحصاؤها، تعبر كلها عن سرعة مسار الحياة. ويتساءل الكثيرون، كيف للأجهزة التي تتبنى هيكلا ديمقراطيا ستاتيكيا[1] أقرب إلى الاستقرار بل الجمود، أن تواجه مثل هذه الحاجات المتطورة التي تتصف بالديناميكية المفرطة. ولسنا نستغرب في النتيجة، عندما نعلم أن كثيرا من المصالح الحكومية القائمة، تستمر في الوجود في تشكيلاتها التقليدية، بالرغم من أن المهام المنوطة بها قد تقلصت إلى حد كبير، مما يدفعها إلى الاستعاضة عن القيام بالمهام التي أحدثت للقيام بها، بالمماطلة بما بقي قائما من هذه المهام، بحيث تشغل كل أوقات العاملين أو تنتهي إلى خلق مهام جديدة، لا صلة لها بالأهداف التي وجدت لتحقيقها بل لا تهدف أي هدف عام حقيقي. وكثيرا ما يحدث

[1] المفاهيم الستاتيكية هي قواعد جامدة صلبة غير قابلة للتغير بخلاف الديناميكية (معجم معاني الكلمات الجامع).

أن يزداد ضغط العمل فعلا على إحدى المصالح، مما يؤدي إلى عجز الجهاز القائم فيها عن رعاية مصالح الناس وتحقيق مطالبهم، لأن الضغط يتم بسبب تطور الحاجات، بنسبة تفوق نسبة تطور الأجهزة القائمة على الوفاء بها.

وهناك أيضا حالات أخرى من عدم المواءمة بين الحاجات وأسلوب الوفاء بها، تؤدي أحيانا إلى إفلاس بعض الشركات، لأن ما تنتجه من سلع لا يتمشى مع تطور حاجات الناس وأذواقهم، مما يؤدي إلى كسادها في الوقت الذي تروج فيه سلع أخرى أكثر تطورا.

عاشراً- الإهمال وانخفاض الكفاءة:[1]

إن بعض المبادئ التي يقوم عليها التنظيم البيروقراطي، قد يساعد على الإهمال، وانخفاض مستوى الكفاءة. ومن هذه المبادئ منح الحصانة للموظفين والعاملين، وخضوعهم للإجراءات التأديبية بدلا من سلطة القيادة، والترفيع بالأقدمية بدلا من الكفاءة الخ ...

فهذه المبادئ يقصد منها إعطاء ضمانات للموظفين العامين عموما، ضد التحيز والتمييز غير الموضوعي، تسحب من القيادة بعض أسلحتها الأساسية، التي تساعد على مكافحة الإهمال، وتنشيط الأداء.

---

[1] [1] كمال نور الله، البيروقراطية والتغيير، سلسلة القائد الإداري(4) ، دار طلاس للدراسات والنشر 1992، ص 34.

حادي عشر–الحد من مسؤولية الموظف عن عمله:

إن الرقابة التسلسلية قد تؤدي إلى الإخلال بهذه المسؤولية، بالرغم من ظواهر الأمور التي قد توحي بعكس ذلك. فمجرد إقرار عمل ما يقوم به أحد الموظفين من قبل رؤساءه بالتسلسل، يجعل مسؤولية الموظف المذكور محل شك وتردد. وهذا الأمر يغري بطبيعة الحال بالانحراف عن القواعد والأهداف. وبما أن معالجة ذلك تتم عادة بمزيد من الرقابة والإشراف، وبالتالي بمزيد من محاولات الإفلات من هذه القيود، فإن التنظيم قد يصل في النهاية إلى موقف غريب يتميز بانخفاض كفاءة الأداء، وتخصيص جانب كبير من الموارد للقيام بالإعمال الرقابية على حساب إهمال الأهداف، التي وجد التنظيم من اجل تحقيقها.

ثاني عشر– التباين بين التدرج الهرمي وبين مستوى الكفاءة:[1]

إن مبدأ التدرج الهرمي الذي يقوم عليه النظام البيروقراطي، لا يلتقي حتما مع مستوى كفاءة العاملين. فقد يصل البعض إلى قمة الهرم مع الزمن، دون أن تتطور كفاءتهم وقدراتهم، بما يتفق مع الوظائف التي يشغلونها، في الوقت الذي قد يكون البعض من دونهم في الدرجة أكثر منهم كفاءة وقدرة، وان كانوا اقل قدما.

وبما أن السلطة في هذا النظام تستمد من إشغال الوظيفة نفسها، فان القرارات المتخذة من قبل شاغلي الوظائف القيادية في مثل هذه الحالة، قد لا تكون أفضل

[1] كمال نور الله- *البيروقراطية والتغيير-سلسلة القائد الإداري(4)* –دار طلاس للدراسات والنشر 1992-ص 29.

القرارات الممكنة. وفي ذلك ضرر بالغ على الإدارة ذات العلاقة، فضلا عما يسببه من إحباط للعناصر الأخرى التي قد يهمل رأيها على صوابه.

مما سلف ذكره يمكننا إسقاط بعض هذه العيوب على واقع أجهزتنا الإدارية لنكشف عن عيوب سارية في مؤسساتنا العامة أهماها:

1) الاتجاه لحماية النفس والولاء للرؤساء وليس للوظيفة العامة .[1]

أن كبار الموظفين في أي جهاز حكومي يعملون على استئثار السلطة، والإشراف على كل صغيرة وكبيرة في المؤسسة الحكومية، والانفراد بالظهور على مسرح الوقائع. وهذا نتج عن عدم الثقة بالآخرين، وعن الغرور بالنفس البشرية. ونتيجة تمسك هؤلاء بعرض أي صغيرة وكبيرة عليهم، تذوب شخصية المرؤوس بحيث يستطيع التهرب من المسؤولية، والانقياد وراء أوامر الرئيس الأعلى. وهذا يدفع بهم إلى التفكير بطريقة غير سوية من خلال أملهم بأن يأتي دورهم في القيادة ، ومعاملة مرؤوسيهم بذات الطريقة انتقاماً لأنفسهم.

2) التمسك بحرفية القوانين .

إن التمسك الدقيق بحرفية القوانين واللوائح يؤدي إلى شل الجهاز الإداري، والى التهرب من المسؤولية فحيث يريد الموظف أن يطبق القانون بحرفيته، وشكلياته، نرى أن المواطن يعاني من تحكمه به، فهو

1 عمار بوحش- *دور البيروقراطية في المجتمعات المعاصرة*- مرجع سابق-ص29

يحتاج إلى هذه الخدمة التي ستعطى له. فكما نعلم انه من حق الموظف أن يحمي نفسه من العقاب بإتباع هذه القوانين. ولكن جمودها وعدم مجاراتها لكل الحالات يجعله يتحكم في مصير المواطنين، لأنه يدرك أن قوة القانون هي امتداد لقوته وتفوق على الآخرين.

3) إهمال متطلبات المجتمع.

إن للبيروقراطية مفاهيم ثابتة لا تأخذ ظروف البيئة الاجتماعية، والثقافية بعين الاعتبار، وهي لا تقيم وزنا للأوضاع المتغيرة التي يتطلب كل منها خصوصية معينة في التعامل، وإيجاد الحلول المناسبة، فمعظم الإدارات لا تفرق بين التغيير الضروري الذي يجب اتخاذه من الإدارة نفسها، وبين التغيير الذي يجب الرجوع فيه إلى القيادة وكبار المسؤولين لإقناعهم بهذا التغيير.

"فكلمة بيروقراطية تطلق على سيطرة النظام الإداري في المؤسسات والإدارات الحكومية، التي تتعامل مباشرة مع الجمهور. حيث يقوم موظفو هذه الإدارات بالتطبيق الحرفي الممل، لهذا النظام عند استلامهم لمعاملات الجمهور وعدم تجاوزهم لأي من مفردات وضوابط هذا النظام، مهما كانت صغيرة وغير ذات أهمية مما يؤدي إلى تعقيد الإجراءات وتعطيل معاملات الجمهور"[1] نظرا لإهمال هذا النظام متطلبات المجتمع.

[1] مجلة الجزيرة- البيروقراطية- العدد 54- WWW.Aljazerah.com.sa-2003/10/7.

4) التحايل على القانون.

أن التباين في تطبيق القانون والتسامح في تطبيقه مع فئات معينة بمقابل، بل تعقيده مع فئة أخرى يؤدي إلى تفاقم الوضع عند المواطن، وشعوره باليأس والإحباط . فإن كان من المفروض أن يوظف الشخص بحسب مؤهلاته وقدراته، فإن الواقع ينافي هذا الغرض حيث يعمل كل موظف لا يحمل المؤهلات المطلوبة على الاستعانة بأشخاص وأصدقاء و ناس مثله، يحتلون مناصب مرموقة. حيث تصبح الوظيفة بؤرة للفساد والواسطة والمحاباة.

5) ضعف المرتبات.

إن ضعف المرتبات له أثره الواضح في ضعف النزاهة عند الموظف، فأصبح يسلك الطرق غير المشروعة للكسب، كالرشوة، لتعويض النقص في مرتبه. فأصبحت الرشوة ظاهرة حقيقية تؤدي دور فعال بالنسبة للموظف.

6) مجاملة الرئيس الإداري.

في معظم المؤسسات الإدارية تقوم الفئات المعنية بمناقشة وتصحيح الأوضاع، بالتعبير عن ضرورة احترام الرئيس ومجاملته، وعد إظهار أي معارضة له، بوصفهم قائدهم له سلطة قوة عليهم. وهكذا يتحول هؤلاء من الاستشارة إلى الاستنارة برأي الرئيس. بالإضافة إلى الانقياد لأوامره حتى ولو كانت تخالف أهداف المشروع الوارد بصدده النقاش.

7) عدم المبالاة والإهمال.

إن البيروقراطيين يهتمون بالأشياء التي تحلو لهم، أما المواطن فلا ينظرون إليه أبدا، حتى أنهم أحيانا لا يقدمون الخدمة إليه في الوقت التي يكون به في أمس الحاجة للحصول على وثيقة معينة. فالكثير من الموظفين يصرفون أوقاتهم في مكاتبهم لحل مشاكلهم الشخصية، وليس لحل مشكلة المواطن وتقديم الخدمة له.

8) الصراع والتنافس غير الشريف بين الموظفين.

" إن الخلافات في الرأي تتحول في بعض الأحيان إلى صراعات خفية، تؤثر في سير العمل بحيث يتحول الهدف إلى الانتصار على المناوئين بدلا من النجاح في العمل، وتقديم الخدمات إلى الجمهور، وفي معظم الأحيان يعكس هذا الصراع على المرؤوسين، الذي يصنفون حسب تعاطفهم مع إحدى الفئات المتصارعة."[1]

9) إهمال الطبيعة النفسية والاجتماعية للموظف فضلا عن إغفال خصائصه الفردية.

" بالرغم من أن لهذه الطبيعة والخصائص أثرا واضحا في أسلوب معالجة أي موظف لاختصاصه، وتعامله مع الزملاء، وأصحاب العلاقة، فان البيروقراطية تضع ذلك كله جانبا، وتعامل الموظف معاملة مجردة من إنسانيته ما قد يؤدي إلى نتائج غير متوقعة تؤثر في مردوده وفي كفاءة المنظمة ."[2]

---

[1] عمار بوحش- *دور البيروقراطية في المجتمعات المعاصرة*- مرجع سابق-ص33.

[2] كمال نور الله- *البيروقراطية والتغيير-سلسلة القائد الإداري(4)* –دار طلاس للدراسات والنشر 1992-ص27.

10) التسلسل وتعدد المستويات الإدارية.

تكون الجهاز البيروقراطي من عدة مستويات إدارية يجعل من الصعب تحقيق الاتصال الفعال بين القمة والقاعدة. فينجم عن ذلك بطء في اتخاذ القرار، وتحريف للمعلومات، وبالتالي تكون تلك القرارات في غير مصلحة المواطن والصالح العام.

11) إضعاف روح المبادرة عن الموظف.

الاعتماد على هذا الأسلوب التسلسلي في اتخاذ أي قرار، يجعل من الموظف أداة أو وسيلة لاتخاذ القرار دون أن يكون له أي دور. فتضعف روح المبادرة والابتكار، وينخفض مستوى الإنتاجية في المنظمة، حيث من الممكن أن يتهرب من المسؤولية الملقاة على عاتقه. فلذا يجب ترك مجال أوسع تثبت به حرية الموظف في التصرف بما يناسب الحالة التي تعرض عليه، وبما يلاءم القواعد المقررة باختيار الموظف وتدريبه وتحفيزه ومسائلته عن نتائج إعماله، هو أسلوب من التسلسل ضمن إطار هرمي لاتخاذ القرار.

12) تعقيد الإجراءات.

إن البيروقراطيون يعرفون أسرار مهنتهم التي يحتفظون بها لأنفسهم، وبالتالي فهم يتحكمون بالمواطن من خلال التمسك بالإجراءات المعقدة التي تخدم مصالحهم، وتزيد من قوتهم تجاه المواطن الذي يتعين عليه مراعاة القواعد والقوانين، وبذلك تجمدت العملية الإدارية، وأصبحت الأمور تذهب في غير طريقها المعهود. فابتعدنا عن حل المشاكل اليومية القائمة والدفع بها إلى الرؤساء حيث أدى الاهتمام الشديد بالضوابط والتعليمات

إلى أن يبذل الموظف قصار جهده في تنفيذ اللوائح ، حتى يتجنب غضب الرئيس الأعلى.

13) الإسراف والتبذير.

الإسراف والتبذير وزيادة التكلفة الاقتصادية مع قلة إنتاجية المصاحب لاهتمام الرؤساء بالمظهر دون الجوهر. من أبرز سمات النظام البيروقراطي. مما ينجم عنه مقترحات من قبل الرئيس لا تناسب وضع الوظيفة العامة، واحتياجاتهم والأهداف المرجوة منها، وإنما فقط لإظهار المفاخرات.

14) المركزية في اتخاذ القرار.

المركزية الشديدة في صنع القرارات وانعدام تفويض السلطة، الأمر الذي يؤدي إلى ضعف الروح المعنوية عند الموظفين، وضعف الكفاءات والقدرات، بالإضافة إلى البعد عن اتخاذ القرار الصائب بصدد أي مشكلة، نظرا لبعد الرئيس الإداري عن المشاكل والتصاقها أكثر بالمرؤوسين. وهذا سبب في دفع المسؤوليات في شتى الاتجاهات فصار الموظفين يدفعون بها إلى اعلى والرؤساء يدفعون بها في الاتجاه المعاكس.

15) إهمال الأساليب العلمية وغياب التخطيط والتنظيم.

" وهذا بسبب ضعف القيادات الإدارية غير القادرة، وغير المتخصصة وغير المؤهلة، وكذلك انشغالها بالمشاكل اليومية الروتينية وبعدها عن الأهداف المرسومة."[1]

---

[1] فيصل مرار- مرجع سابق- ص59.

16) الانحراف الوظيفي عن أهداف المؤسسة.

إن الإدارة عندما تتوسع في عدد موظفيها وبعدد المستويات الإدارية، فان هناك خطرا كبيرا يتهدد أهداف المؤسسة حيث تعمل الإدارة على الانحراف عن هذه الأهداف، وتحقيق أهدافها الخاصة التي قد تكون وظيفة لإثبات أهميتها أو شخصية كتبادل المنافع والدعم.

تلك هي أهم السلبيات التي تعاني منها البيروقراطية بشكل عام. والتي تؤدي إلى تأخير التطور الاجتماعي والاقتصادي وإعاقته.

ولعل ارتباط البيروقراطية بالسياسة كان من أهم العوامل التي أزاحت بالبيروقراطية نحو المساوئ وأبعدتها عن الإيجابيات التي تحملها:

البيروقراطية والسياسة[1]

إن هذه العيوب وغيرها أدت إلى الاتجاه نحو إدانة البيروقراطية، بتنظيمها وإجراءاتها، وانعزالها عن الواقع، والتمسك المتزمت بالقوانين والأنظمة، واتهامها بأنها مصدر مساوئ الروتين وتعقده، وصعوبة التعامل مع الجمهور، حتى أصبح هذا الاتجاه هو المفهوم السائد للبيروقراطية. وقد نما هذا الاتجاه بشكل واضح لدى رجال السياسة، ما سنحاول إبرازه من زاويتين رئيسيتين:

إحداهما تتعلق بالنظرة المتبادلة بين الأجهزة السياسية والأجهزة البيروقراطية، والثانية بآثار النظام السياسي على النظام البيروقراطي.

---

[1] كمال نور الله-*البيروقراطية والتغيير-سلسلة القائد الاداري4*- دمشق-دار طلاس للطباعة- 1992 –ص70

أولا–النظرة المتبادلة بين الأجهزة السياسية والأجهزة البيروقراطية.

يرى المنظرون السياسيون بصورة عامة، أن البيروقراطية ليست سوى حكم المكاتب، كما يدل على ذلك اسمها، أو على الأقل الحكم من خلال المكاتب، وهي بذلك تتعارض مع الديمقراطية التي هي حكم الشعب بالشعب.

ويعرف كروزيير البيروقراطية بأنها تنظيم مكون من دوائر يعمل بها الموظفون، يخضع الأدنى منهم للسلطة الأعلى بحيث يشكلون بالنتيجة هرما متسلسلاً من القمة حتى القاعدة. وهذا التنظيم يحكم باسم السلطة الشرعية القائمة ويستمد منه اختصاصاته وسلطته.

ولذا فإن النظرة إلى البيروقراطية، على أنها مصدر خطر على الأنظمة السياسية، هي قاسم مشترك بين النظم السياسية الماركسية والاشتراكية والرأسمالية على السواء. فلقد رأى كل من ماركس ولينين، أن تدمير البيروقراطية هدف رئيسي من أهداف الثورة. وأشار لينين بصورة خاصة إلى انه ((ليس هناك من هدف في تنظيم أداة الحكم، يفوق تدمير صفتها الرسمية فورا وفي كل مكان وبشكل كامل. وإذا كان هذا الهدف طوبائياً[1] في الظروف الراهنة فعلينا أن نطحن في الحال الآلة البيروقراطية، ونبدأ بإنشاء جهاز جديد بشكل بناء. وهذه مهمة عاجلة وضرورية لبلورة أي تيار ثوري))[2].

---

1 مَن أو ما يسعى إلى المثل الأعلى ويتجاهل الواقع - (معجم معاني الكلمات الجامع).

[2] كمال نور الله-*البيروقراطية والتغيير-سلسلة القائد الاداري4*- دمشق-دار طلاس للطباعة- 1992 –ص77

ويتفق المنظرون غير الماركسيين مع الماركسيين في نظرتهم للبيروقراطية، فيعتقد فون ميسس (mises von) بأن البيروقراطية تمثل تشويها للديمقراطية، وتعيق تحقيق الصالح العام. وأيد ذلك ميشيلس ، واستنتج بأن كل تنظيم كبير، يميل إلى تطور هيكل تنظيمي، يحول دون ممارسة الديمقراطية. ولهذا فهو يعتبر أن البيروقراطية هي العدو الأول للحرية الفردية، والمبادرات الشعبية. فهي تفسد الأخلاق، وتؤدي إلى تردي الروح المعنوية، وشيوع الفساد والنفاق.

وهكذا فإن كل النظريات السائدة تؤكد على أن الأجهزة السياسية هي جوهر الديمقراطية، سواء منها الديمقراطية الليبرالية والديمقراطية الشعبية. وإذا كانت الديمقراطية بمفهومها الأساسي هي حكم الشعب بالشعب وللشعب، فإن الأجهزة السياسية هي التي تمثل سلطة الشعب، سواء عن طريق الممارسة المباشرة (المؤتمرات الشعبية) في نظرية الجماهيرية الليبية[1]، أو سلطة الإدارة الذاتية (مجالس العمال في النظام اليوغسلافي).

أما الأجهزة البيروقراطية، ليست في الأصل إلا أدوات تتولى التنفيذ. ولكن تطور العلوم والتكنولوجيا قضى بالضرورة أن تلعب الأجهزة دورا أكثر خطورة، لأنها اعتبرت من متطلبات التطور التي لابد منها. ومدخلا أساسيا لكفاءة الأداء، ومن أهم مدخلات الفاعلية، مما أدى إلى أن تصبح البيروقراطية قوة واضحة تنافس الأجهزة السياسية على الحكم، ويدعمها أنها أصبحت من النفوذ بحيث لا يمكن الاستغناء عنها.

---

[1] سيف الإسلام القذافي - *ليبيا والقرن الواحد والعشرون* - ترجمة لرسالة ماجستير قدمت إلى جامعة ولاية كاليفورنيا هايوارد.

وهكذا فأن الأجهزة السياسية تتهم الأجهزة البيروقراطية بالقصور والفئوية، وتعطيل المصالح العامة، من اجل المصالح الخاصة، وغير ذلك من عناصر الخلل، وتسوق في هذا الصدد كل المساوئ التي تنسبها أدبيات الإدارة على الوجع الذي أوردناه من قبل. أما الأجهزة البيروقراطية، فتنسب بدورها إلى الأجهزة السياسية، التحكم في اتخاذ القرارات الأساسية، دون إدراك كاف لعواقبها، ودون وعي بالمسؤوليات المترتبة عليها، بسبب نقص الكفاءات العلمية والعملية، فضلا عن التسلط على الأجهزة ومحاولة التأثير عليها تبعا للمصالح الانتخابية على الأقل، إن لم يكن تبعا للمصالح الخاصة الأكثر تشعباً أيضا.

ومع ذلك فإنه لا يمكن إنكار الحقائق التالية:[1]

1- إن الأجهزة السياسية، لها حق الهيمنة على الأجهزة البيروقراطية، وهي التي تتولى عملية اتخاذ القرارات الأساسية.
2- إن الأجهزة البيروقراطية، تلعب الدور الأول في إعداد أكثر القرارات، باعتبار أن الإعداد عملية فنية صرفة، كما تلعب دورا مؤثرا وفاعلا في صنع القرارات . وذلك على اعتبار أن العناصر الموضوعية التي تكمن في البدائل التي تتضمنها عملية إعداد القرار، لها اثر كبير جدا في صنع أي قرار موضوعي، بعيد عن الطابع الشخصي، إن كانت لا تتخذ القرار بالفعل.

[1] كمال نور الله-البيروقراطية والتغيير-سلسلة القائد الاداري4- دمشق-دار طلاس للطباعة- 1992 –ص82

3- إن التعاون بين الأجهزة البيروقراطية والأجهزة السياسية، هو الذي يحقق التكامل بين كفاءة العمل، وهو من شأن، الأجهزة الأولى، وفاعليته التي تحقق الهدف الرئيسي الذي يتطلع إليه العمل، وهو تحقيق رضا الشعب وازدهاره، وهذا من شأن الأخرى.

ثانياً- أثر النظام السياسي على البيروقراطية.

من المعلوم أن هناك نوعين من الأنظمة يسودان عالم اليوم. وهما الأنظمة الشمولية، والأنظمة الليبرالية، وليس من شأننا بطبيعة الحال الحديث عن مزايا كل من هذين النوعين ومساوئه، لأن ذلك من شأن العلوم السياسية. ولذا فإننا سنقتصر في هذا البحث على الآثار التي تخلفها على البيروقراطية وتطورها.

1- <u>النظم الشمولية:</u>

الشمولية وهو مفهوم مستعمل من علماء السياسة لوصف الدولة التي تحاول فرض سلطتها على المجتمع وتعمل على السيطرة على كافة جوانب الحياة الشخصية والعامة قدر إمكانها، ما يميزها عن الانظمة السلطوية هو أن الشمولية تسعى للتحكم بكافة أوجه الحياة بما في ذلك الاقتصاد والتعليم والفن وأخلاقيات المواطنين[1].

تؤدي النظم الشمولية، فيما يتعلق بآثارها على الإدارة، إلى النتائج التالية:

[1] موسوعة ويكيبيديا الحرة – شبكة الانترنت -
https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%B4%D9

أ- تدعيم التنظيم الرأسي التسلسلي، الذي يتولد فيه تيار السلطة الأعلى، وينتقل إلى الأدنى، حتى الوصول إلى أدني المستويات.
والإخلال بهذه القاعدة، إنما يكون بظهور قيادات طفيلية غير رسمية، تنطلق من اعتبارات دعم سلطوية، تنافس القيادات الرسمية في تسيير الأمور، وتبلبل أعمالها. وهو ما يعبر عنه عادة باسم (ظهور مراكز القوى أو تعدد مراكز القوى، أو تقاطع خطوط السلطة).

ب-تقليص حق القرار في المستويات الأدنى، وذلك إما بحجبه تماما بحيث يكون دور هذه المستويات مقتصرا على التنفيذ فحسب أو يجعله يدور في فلك القرارات التي تتخذ من المستويات الأعلى، أي دور التابع الذي تقتصر مهمته على التوضيح، واستنباط النتائج التفصيلية، والخروج عن هذا الإطار يؤدي عادة إلى تحميل المسؤول عنه تبعات كبيرة.

ج- تقليص أهمية بعض العناصر التي تتحكم بالسوق في ظل النظم الرأسمالية وبخاصة:

- تقليص عنصر المنافسة في السوق: ومن نتائج ذلك تقليص أهمية جودة السلع المصنعة والخدمات المقدمة.
- تقليص عنصر الربح في السوق: وبالتالي تدني أهمية كفاءة الأداء التي من شأنها الربط بين السلع والخدمات المنتجة من جهة وتكلفة الإنتاج من جهة أخرى. والاستعاضة عن هذين العنصرين، بالتحكم بالتسويق الداخلي، وبتدعيم احتكارات الدولة، وفي الوقت نفسه التحكم بالتسويق الخارجي، بتدعيم علاقات التبادل والتعاون

بين الدول من جهة، والبيع بأسعار وشروط تنافس أسعار السوق، بصرف النظر عن عوامل التكلفة من جهة أخرى.

هـ – جعل الفكر السياسي الرسمي للنظام، عقيدة عامة شاملة لكل مناحي الحياة لا يجوز الخروج عنه، وبالتالي تبني أيدلوجية شمولية، تخلق سلطة معصومة من الخطأ، يفترض أن كل ما تقوم به، يعتبر خطوة مرسومة من اجل تحقيق أهداف الدولة. وبالتالي حق هذه السلطة في إزاحة أي معوق لهذه الخطوات بكل الوسائل الممكنة، وخلق مجتمع تبريري، بدلا من المجتمع الواعي الذي يتصف بادراك الحقائق وتقييم النتائج.

وهذا كله يؤدي إلى مفاهيم ستاتيكية[1] ثابتة، تتلاءم مع استقرار البيروقراطية بالرغم من ادعاء مكافحتها.

ومع ذلك فإن هذه النظم تملك سلطة غير محددة، وقدرة فائقة على التغيير الثوري الذي يتناقض مع مفهوم التطور المحدود المستمر، مما يساعد على تحقيق قفزات واسعة في تطوير الوسائل والأساليب بين فترة وأخرى، للتعويض مرة واحدة عن التقصير المتراكم في التطوير خلال فترة طويلة، بشرط أن يتم ذلك كله في إطار النظام القائم وأساليب اتخاذ القرار فيه. ولكن من المشاهد انه ليس هناك ضمانات لأن يتم ذلك في الوقت المناسب أو بالمعالجة الواقعية الموضوعية التي تتصف بالفاعلية.

---

[1] المفاهيم الستاتيكية هي قواعد جامدة صلبة غير قابلة للتغير بخلاف الديناميكية (معجم معاني الكلمات الجامع).

2-النظم الليبرالية:

أما النظم الليبرالية، ففكرها السياسي ، يتيح الفرصة للتغيير الذي ينتج عن احتكاك القوى والأفكار. وهي بطبيعتها ديناميكية لا تتنافى مع حركة الحياة السريعة المتطورة.

- فهناك قاعدة فصل السلطة التي تتميز خلالها السلطة التشريعية، عن السلطتين التنفيذية والقضائية، وتعمل كلها في إطار وحدة الدولة.
- وهناك حرية الفكر وحرية الإعلام، بالرغم من أساليب الإعلام، والديماغوجية[1] التي تسودها أحيانا، من اجل إقناع الناس بأفكار معينة.
- وهناك في مجال الاقتصاد، حرية إحداث المنشآت الاقتصادية في حدود القوانين الناظمة لها، مما يتيح مجالا واسعا للحركة، من خلال المزاحمة والتنافس، والاتحاد والاحتكار، مما يحقق تبعا لذلك مستوى من التطور، لابد من لاستمرار حياتها.

وتتميز من خلالها تناقض المصالح، وتنوع الحلول، للتعايش فيما بينها. فأرباب العمل هم أرباب العمل ولهم مصالحهم الخاصة بهم. والعاملون هم العاملون لهم مصالحهم الخاصة أيضا. والزبائن متميزون عن هؤلاء وأولئك، ولهم حق تنظيم أنفسهم في مؤسسات وجمعيات تدافع عنهم.

---

[1] الديماغوجية : وهي إستراتيجية لإقناع الآخرين بالاستناد إلى مخاوفهم وأفكارهم المسبقة، أما اليوم فهي تدل على مجموعة الأساليب والخطابات والمناورات والحيل التي يلجأ إليها السياسيون في مواسم.. الإنتخابات لإغراء الشعب أو الجماهير بوعود كاذبة أو خداعه وذلك ظاهريا من أجل مصلحة الشعب، وعمليا من أجل الوصول إلى مصالحهم الخاصة.

والتنسيق بين مختلف هذه الفئات يتم من خلال قوى السوق، التي تتحكم بأسباب البقاء، لا من خلال سلطة أعلى تفرض رأيها وعملها على هذه الفئات جميعا.

وبديهي أن مثل هذا التنظيم المتطور والمتغير باستمرار، يتماشى مع تطور الحياة السريع، ولا يشكل في جوهره مناخا مناسبا للأجهزة البيروقراطية التي تتصف بالاستقرار، إذا لم نقل الجمود، إلا أنه بالرغم من ذلك، فإن تنافس القوى السياسية والاجتماعية، وتنوعها، ونفوذها وتناقض مصالحها في التغيير، لا يساعد كثيرا على إحداث التطور المنشود. كما أن بطء إجراءاتها يضع عراقيل واضحة أمام أجراء التغيير الملائم في الوقت الملائم.

وبمناسبة الحديث عن التطور المنشود والذي اختلفت عليه الأنظمة بشكل عام لابد لنا من تعريف التطوير المطلوب للتخلص من الأعباء الإدارية وتحقيق الهدف المطلوب.

التطوير التنظيمي:

إن المجتمع يتطور بحاجاته والبيئة تتطور وتتبدل وهذا يحتم على الجهات والمؤسسات أن تتطور أيضاً بحيث تتبنى سلوكية تسمح لها بمواكبة التغير والتأقلم مع ما يحدث؛ وبشكل عام إن كل سياسة جديدة ومرحلة جديدة تحتاج إلى حاجات إدارية جديدة .وبناءً عليه نتناول مفهوم التطوير فيما يلي.

مفهوم التطوير[1]:

العملية المستمرة التي يتلقاها الإنسان من خلال، المساندة والدعم اللازمين لنمو مهاراته وقدراته بشكل متواصل، ويتم ذلك من خلال عمليات التعلم المخططة أو غير المخططة ولكنها في كل الأحوال تكون ضرورية من أجل نجاح الإنسان في استثماره لموارده بصورة تتناسب مع الظروف الزمانية والمكانية التي يعيش فيها ، وبذلك فهو نشاط هادف للتغيير الايجابي للارتقاء بالحالة نحو الأفضل.

مفهوم التنظيم:

إن التنظيم يحدد الجزء من العمل الذي يتوقع من كل فرد في المنظمة أن يؤديه، والعلاقات بين هؤلاء الأفراد وذلك لكي يصبح الأداء أكثر فاعلية لتحقيق هدف المنظمة.

أو هو عملية ترتيب وتنسيق الموارد البشرية والمعلوماتية والمادية والمالية المطلوبة لإنجاز مهام تحقق هدفًا أو أهدافًا عامة ومن اهم مزاياه:

1. التنسيق والتعاون.
2. التسيير التلقائي.
3. تنمية الفاعلية الفردية.
4. سهولة القيادة.
5. البقاء.
6. تحقيق الاستقرار.
7. التفاعل أو المشاركة أو التعامل

[1] أبو بكر، مصطفى محمود(2001) ، دليل :المدير المعاصر – الوظائف – الأدوار– المها رات – الصفات، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر.

مفهوم التطوير التنظيمي:

"الجهد الطويل المدى لإدخال التغيير بطريقة مخططة بهدف زيادة فعالية التنظيم من خلال تدخلات مدروسة"[1]

ويعرفه وارن بينز بأنه" الاستجابة للتغير واستراتيجية تعليمية ممتدة تهدف إلى تغير المعتقدات والاتجاهات والقيم والهيكل التنظيمي حتى يستطيع التنظيم التأقلم لاستيعاب التحديات التقنية ومعدلات التغير المتسارعة فهو في رأيهم جهود مخططة ومداخل منظمة لتغيير إما المنظمة بكاملها أو أجزاء كبيرة نسبيًا منها، بهدف زيادة فاعلية التنظيم وتطوير القدرات الكامنة لجميع أعضاءه من الأفراد، تشمل سلسلة من أنشطة تدخلات علم السلوك المخططة والتي تنفذ بالتعاون مع أعضاء المنظمة لمساعدتهم في إيجاد طرق تحسين العمل، لتحقيق أهداف المنظمة والأفراد العاملين فيها بعملية منتظمة ومخططة وذلك بتطبيق مبادئ وممارسات العلوم السلوكية وبما يضمن تحقيق المنظمة لأهدافها وتحقيق العديد من التحسينات بها بحيث تصبح أكثر قدرة على المنافسة وأكثر فاعلية ويمكن أن يعرف التطوير التنظيمي بأنه العملية التي تقوم بها المنشأة حتى يتسنى لها التحرك من الوضع الحالي إلى وضع مستقبلي مرغوب فيه بهدف زيادة فعالية المنشأة.

أهمية التطوير التنظيمي[2].

لضمان أداء فعال وناجح ومواكبة التغيرات المستمرة والسريعة في مجالات المعلومات والاتصالات والتكنولوجيا.

---

[1] أبو بكر، مصطفى محمود(2001) ، دليل :المدير المعاصر – الوظائف – الأدوار– المها رات – الصفات، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر.

[2] www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=53709 .

أهداف التطوير التنظيمي.

إن الهدف الرئيسي تغيير أساليب تفكير العاملين والمديرين المرتبطة بالعمل والتركيز على الجانب الإنساني واهم اهدافه:

1- تطوير أساليب المنظمة في علاجها لمشكلاتها.

2- زيادة الثقة والاحترام والتفاعل بين الأفراد.

3- زيادة حماس ومقدرة أفراد المنظمة.

4- تطوير القيادات الإدارية.

5- زيادة قدرة المنظمة وإجراءاتها الخاصة لمواجهة البيئة المتغيرة من حولها.

6- إيجاد ثقافة إيجابية تساعد على خلق مناخ تنظيمي ملائم لتحقيق الأهداف.

7- أحداث تغيير في المعارف والمهارات والاتجاهات والعمليات والأنماط السلوكية وتصميم الوظائف وهيكل المنظمة.

8- الارتقاء بمستوى الفعالية التنظيمية والأداء الفردي بالقدر الذي يتيح تحقيق التكامل الأمثل بين الأهداف الفردية والأهداف التنظيمية.

9- جعل المنظمة أكثر قابلية للتكيف مع البيئة الحالية أو المتوقعة.

مجالات التطوير التنظيمي.

بشكل عام نقول أن مجالات التطوير الإداري يجب أن تصيب أمرين اثنين:

أ .التأثير على الأفراد.

ب .التأثير على الوضع التنظيمي.

أولاً –التأثير على الأفراد:[1]

[1] أبو بكر، مصطفى محمود(2001) ، مرجع سابق، ص169

ويكون ذلك عن طريق إعادة النظر بوظيفة تنشيط الأفراد وإدارة الموارد البشرية والتي تهتم بإجراءات ما قبل التعيين وسياسات التعيين وحتى التقاعد مرورا بالتكوين والإعداد والتأهيل والتحفيز والتقييم....الخ.

وتهدف عملية التأثير على الأفراد إلى التأثير في العادات والقيم من أجل زيادة الكفاءة وتحسين مناخ العمل في المؤسسة وقد يستدعي ذلك عودة الأفراد والمديرين الناجحين إلى قاعة الدرس بقصد تطوير المهارات، وتغيير بعض العادات وتحسين العلاقات بين الأفراد، من أجل تحسين مناخ العمل وقبول الأفراد للتغيرات التي تحدث وعدم مقاومة التغيير وأن مصلحتهم سوف تتحقق أيضاً من خلال تحقيق مصلحة الجهة التي يعملون خلالها.

ثانياً –التأثير على الوضع التنظيمي:

ويتحقق ذلك من خلال إعادة تنظيم الجهة ذات العلاقة اعتماداً على مبادئ الإدارة وخاصة ما يتعلق منها بالتنظيم العلمي .

الخصائص العامة للتطوير التنظيمي[1]:

تنقسم خصائص التطوير التنظيمي إلى نوعين أساسيين يتمثلان في:

- خصائص تمييزية.
- خصائص أدائية.

النوع الأول –الخصائص التمييزية:

وهي مجموعة الصفات والمؤشرات التي تميز منهج التطوير التنظيمي عن باقي المناهج التنظيمية، وتمنحه هوية المنهج المستقل كبناء معرفي له خصوصية. وتتمثل هذه الخصائص في:

---

[1] أبو بكر، مصطفى محمود(2001) ، مرجع سابق، ص172

1- التطوير التنظيمي ليس محل جزئي للتغيير وإنما يركز على الأهداف الكلية.

2- يستخدم أكثر من تقنية لأداء مهامه.

3- يقوم على تخطيط جهود التغيير وفقًا لاستناده على التشخيص والتقويم النظامي للمشكلات.

4- يسعى إلى تحقيق الصحة والفاعلية الشاملة للمنشأة.

5- يتميز بالتداخل والترابط مما يؤدي إلى انعكاسه من مستوى إلى مستويات أخرى

النوع الثاني-الخصائص الأدائية:

أي مجموعة الأفعال والممارسات التي تصف سلوك الأداء المطلوب إجرائيًا من التطوير التنظيمي لتحقيق مخرجاته، التي يتوقع أن تسهم في تحقيق أهداف المنظمة بكفاءة وفاعلية. وتتمثل هذه الخصائص في:

1- التركيز على العمليات التنظيمية بحسب محتواها ومتطلباتها.

2- التأكيد على أن عمل الفريق وحدة أساسية لتعلم النماذج الأكثر فاعلية من السلوك التنظيمي.

3- ثقافة فريق العمل تستند على إدارة تعاونية.

4- يؤكد على إدارة الثقافة الشاملة للمنظمة.

5- يعتمد مدخل النظم في العلاقات الداخلية بين الوحدات والأقسام والمجموعات والأفراد، بوصفها أنظمة فرعية متداخلة ومتفاعلة ضمن نظام المنظمة الكلي.

6- يتبنى نموذج البحث الإجرائي كوسيلة في جمع المعلومات والتحليل واكتشاف الحقائق و وصف المقترحات.

7- يستخدم وكيل تغيير علوم سلوكية يسمى المحفز.

8- يعتبر جهود التغيير والتطوير عمليات مستديمة.

استراتيجيات التطوير التنظيمي:[1]

تختلف تقسيمات هذه الاستراتيجيات من خلال العامل المؤثر في التقسيم إلى:

- من حيث السرعة.
- من حيث القائمين على العملية.

أما من حيث عامل السرعة فتنقسم إلى:

أ- التطوير المتدرج: يبدأ بالتطوير البسيط من مرحلة طرح التزامات إلى مرحلة تحولها لفرض.

ب- التطوير المرحلي: عمل أهداف مرحلية متتابعة لنصل بها في النهاية للهدف النهائي.

ت- التطوير الشامل: باستخدام أسلوب القوة والسلطة يتم التعامل مع جميع العناصر المراد تطويرها.

وأما من حيث القائمين على العملية:

استخدام السلطة الفردية: بقرار من الإدارة العليا بالمنشأة.

و مشاركة العاملين: إشراك العاملين أو مندوبين عنهم في مراحل التطوير

أولاً -الإدارة العليا.

ومن هذه التقسيمات السابقة يتضح أن هناك ثلاثة اختيارات أمام القائمين على المنشأة لتحديد هوية القائم على عملية التطوير، حيث تتمثل في رئيس مجلس الإدارة وأعضاء الإدارة ، وتتخصص في تحقيق الأنشطة الآتية:

---

[1] الغالبي، طاهر محسن منصور وآخر(2010) ، *التطوير التنظيمي – مدخل تحليلي*، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، ص 63

- الإشراف والتوجيه المباشر:

وتتم هذه العملية من خلال تخصيص الموارد والأفراد واتخاذ القرارات ذات الطابع الاستراتيجي، وحفز الأفراد وزيادة دافعيتهم للأداء.

- بلورة وتشكيل الاستراتيجيات:

من خلال تحديد طبيعة الأنظمة طبقًا لنوع نشاط المنشأة.

- تنظيم وإدارة العلاقات الداخلية والخارجية:

وتتم هذه العملية بعد استقبال معلومات عن البيئة الداخلية والخارجية للمنشأة وتحليلها

ثانيًا –المشاركة.

أي أن تقوم الإدارة العليا بمشاركة الإدارات الفرعية الأدنى منها في عملية اتخاذ القرارات وذلك لأحد سببين إما لتقليل المهام الرئيسية عن كاهل الإدارة العليا واما لأن الإدارات الفرعية أقرب في الممارسة في اتخاذ القرارات الضرورية تبعًا لمعرفتها القريبة للاحتياجات المطلوبة.

ثالثًا –التفويض.

أي أن يضطر المدير إلى تكليف أشخاص آخرين ببعض الأعمال التي يجب أن يقوم بها وأن يفوض لهم جزء من سلطته بالقدر اللازم لأداء هذه الأعمال، الا أنه يجب الاخذ بعين الاعتبار العوامل التي تؤدي إلى الأخذ بتفويض السلطة، قبل البت في أي تفويض تمنحه الإدارة العليا للمستويات الأدنى واهم هذه العوامل: حجم المنظمة، ومعيار تكوين الوحدات التنظيمية، وتكلفة القرارات وخطورته، ودرجة استقرار ظروف وبيئة الأداء، ومدى توافر الخبرة والمهارة لدى أفراد المستويات الأدنى، ودرجة توافر أنظمة فعالة للرقابة.

العوامل المؤثرة في التطوير التنظيمي:

1- نشأة المنظمة وحجمها وتطويرها.

2- نشاطات المنظمة وخدماتها

وهاتان النقطتان مرتبطتان ببعضهما فيتحدد حجم المنظمة بحجم النشاط الذي تديره والمبيعات التي تحققها وحجم رأس المال أو عدد العاملين؛ ومن المنطقي أن يتناسب حجم وتنظيم جهاز الموارد البشرية مع حجم المنشأة وعدد العاملين بها، ففي المنشأة الصغيرة قد يقوم بجميع أنشطة إدارة الموارد البشرية شخص واحد، أما في المنشآت الكبيرة فتظهر الحاجة إلى وجود إدارة أفراد متخصصة يعمل بها أشخاص متخصصون في شؤون إدارة الموارد البشرية.

3- متطلبات إدارة المنظمة وقياداتها.

4- نطاق الرؤية الاستراتيجية للمنشأة وأهميتها.

5- بيئة عمل المنظمة الداخلية والخارجية

إعدادات عملية التطوير التنظيمي[1]:

تقوم عملية التطوير التنظيمي بعد الاخذ بالإعدادات الضرورية التالية

1- بناء الفريق.

2- حل المشكلات عن طريق تبادل الآراء والنقاش بين الجماعات التي يتداخل عملها وذلك لحل الصراعات.

3- اجتماعات المواجهة، حيث تلتقي الأطراف المتنازعة وتعرض مشاكلها بصراحة في محاولة لاستكشاف الحلول المناسبة ووضع برنامج تنفيذي لتطبيقها.

---

[1] www.ahewar.org/debat/show.art. =589779

4- إتباع نمط الإدارة بالأهداف، حيث يشترك الرؤساء والمرؤوسين في تحديد الأهداف، ووضع مقاييس الأداء ووضع الخطط التفصيلية وبرنامج العمل اللازمة للتنفيذ ومراجعة النتائج بشكل دوري.

خاتمة الفصل الأول:

أوشكنا في نهاية هذا الفصل على الإحاطة بمعنى البيروقراطية، وشرح مفهومها النظري والبحث في تفصيل معناها ونشأتها وتطورها عبر العصور، وكيف تحولت البيروقراطية من أداة لتسيير الجهاز الإداري الى مشكلة وعقبة في طريق هذا الجهاز، ومع ذلك بقي لها من الآثار الإيجابية والفوائد ما يجعلنا نعيد التفكير في عدم التخلي عنها نهائياً، وانما محاولة التخلص من عيوبها ومساوئها التي طغت تبعاً لعدة أسباب عامة وخاصة، جئنا على تفصيلها سابقاً، وفي سبيل الوصول الى حل لإصلاح عيوب البيروقراطية كان لابد لنا من دراسة واقع هذه الظاهرة الحقيقي في ميادين الأجهزة الإدارية واشكالها الملموسة في الدوائر والمؤسسات العامة، حيث سنبين في الفصل الثاني واقع الأداء الإداري وتجسيد البيروقراطية وترجمتها على واقع العمل الحكومي، من خلال عدة دراسات ومقارنات واحصائيات على ارض الواقع، ومن ثم البحث في مصير هذه الظاهرة والنظر فيما اذا كان من الممكن الابقاء عليها بعد إصلاحها، او التخلص منها نهائياً.

الفصل الثاني

الواقع العملي

للبيروقراطية

تمهيد:

بعد دراسة الشق النظري للبيروقراطية في الفصل الاول من البحث، كان لا بد لنا حتى نحيط بهذه الظاهرة من كل جوانبها دراسة وجهها العملي وتجسيدها على ارض الواقع في الاجهزة الادرية كافة من وزارات ومديريات ومؤسسات واجهزة حكومية، وما تعانيه هذه الاجهزة من سقم البيروقراطية ومظاهرها السيئة التي ذكرناها سابقاً، فسنتطرق في هذا الفصل الى واقع الجهاز الاداري الحالي وتردي اوضاعه تبعاً لعدة ظروف، صعبة ان كانت مؤقتة مثل الحرب القاسية التي مر بها بلدنا الحبيب، وما خلفته هذه الازمة من رواسب وتراكمات اثرت سلباً في الجهاز الاداري والعمل الحكومي ككل، أو كانت احوال دائمة تشكلت عبر السنين جراء روتين وسلسلة اجراءات هرمية لا معنى ولا فائدة لها، فرضتها مسيرة طويلة للجهاز الاداري منها ما هو مفيد ومنها ما هو بالي لا يتماشى مع حاضرنا، وذكرت بعض الدراسات والاحصائيات والمقارنات مفيدة في هذا المجال، علّنا نسعى الى تحسين بيئة وطبيعة العمل الاداري والتخلص من عيوب البيروقراطية، والبحث في مستقبلها ومحاولة اصلاحها، سعياً لتحقيق نهضة ادارية تقودنا الى نهضة شاملة تلحقنا بركب الدول المتطورة.

المبحث الأول

واقع الأداء الإداري والبيروقراطية في سوريا

تؤكد العديد من الدراسات واستطلاعات الرأي الميدانية أن الجهاز الإداري في سورية يعانى بشدة من البيروقراطية متمثلة فيما يواجه الفرد من عقبات ناتجة من تعقد الإجراءات الحكومية للحصول على الموافقات اللازمة لبدء النشاط الاستثماري أو الترخيص بمعاملات إدارية معينة وتعدد الجهات المطلوب الحصول على موافقتها ، وغموض القوانين واللوائح المنظمة لهذا النشاط ، وارتفاع تكلفة هذا النشاط سواء بسبب ارتفاع قيمة الرسوم المطلوب سدادها أو أعباء الاشتراك في التأمينات الاجتماعية، وقد انعكس هذا الوضع بالسلب على القدرة التنافسية للاقتصاد السوري في السوق العالمي، وتدني كفاءة الجهاز الإداري ككل. كما أن المعوقات الإدارية والروتين والبيروقراطية قد أثرت سلباً على جودة سوق العمل في سورية وبذلك احتلت سورية المرتبة 132 من 138 دولة[1] فيما يتعلق بالتنافسية العالمية وجودة سوق العمل عام 2016 بعد ان كان تصنيف سورية التي دخلت للمرة الأولى في تقرير التنافسية العالمي عام 2007 احتلت المركز 80 من أصل 131 دولة شملها التقرير ولم تتقدم أكثر من مرتبتين في العام 2008 لتحصل على الموقع رقم 78 من أصل 132 دولة، أي أنها بقيت ضمن الـ50 دولة الأخيرة في التقرير وكشف تقرير التنافسية العالمي لعام 2009

[1] التقرير السنوي لمنتدى الاقتصاد العالمي 2016-2017 شبكة الانترنت / www3.weforum.org/...2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessRepor /t2016-2017

وبالاعتماد على استبيان ميداني أجراه، لتصنيف العوامل المعيقة لممارسة الأعمال، أن عدم كفاءة الجهاز الحكومي في سورية يحتل المرتبة الأولى من بين 15 عامل تعيق ممارسة الأعمال التجارية والاقتصادية وحصل على نسبة 18.7%، في حين جاءت أنظمة العمل، وعدم توفر قوة العمل المتعلمة في المرتبتين الثانية والثالثة بنسبة 16.4% و 13.4% لكل منهما، كما جاء عدم الحصول على التمويل وعدم كفاية البنية التحتية في المرتبتين الرابعة والخامسة بنسبة 11.3% لكل منهما، في حين جاء كل من الفساد وضعف أخلاقيات العمل في المرتبتين السادسة والسابعة بنسبة 8%، وجاء التضخم في المرتبة العاشرة بنسبة 2%، ومعدلات الضرائب في المرتبة الحادية عشر بنسبة 1.7%، كما جاء كل من الجرائم والسرقة، وضعف الصحة العامة، في ذيل العوامل بنسبة 0.3% و 0.6%، في حين كان عدم الاستقرار الحكومي آخر عامل من العوامل المعيقة للأعمال التجارية بنسبة 0%، ومن الواضح تماماً أن قطاع الأعمال لا ينظر إلى العوامل الاقتصادية البحتة، والعوامل السياسية والأمنية على أنها معيقة لنشاطه بقدر ما يعتبر عوامل ضعف التنظيم والإدارة وقوة العمل من أولى معيقاته الأمر الذي يعو إلى ضرورة إصلاح نظام الإدارة العامة، وإصلاح البنية التحتية وأسواق العمل.

ويعتبر موضوع تقدم أو تراجع ترتيب سورية في مؤشر التنافسية العالمي مسألة نسبية مرتبطة إلى درجة ما بتقدم وتراجع غيرها من الدول، كما يعتبر مسألة موضوعية مرتبطة بما أحرزه الاقتصاد المحلي من تطورات أو إخفاقات خلال فترة الدراسة، وبالتالي لا ضير من معرفة موقع سورية التنافسي على الخارطة

العالمية بشكل دوري، وتحليل لماذا يتقدم غيرنا من الاقتصادات ولماذا نتراجع نحن؟

مما يؤكد ضرورة الحاجة إلى مواجهة هذه العوامل لتمكين الاقتصاد السوري من احتلال مكانة متقدمة في السوق العالمي وتشجيع الاستثمارات الجديدة، خاصة وأن زيادة قدرة الاقتصاد السوري التنافسية بين دول العالم يتوقف على زيادة الإنتاج من كافة السلع والخدمات وزيادة الإنتاجية.

المطلب الأول- واقع الجهاز الاداري في سورية.

تتميز العلاقات التي تربط الأطراف المختلفة ضمن إطار المنظمات وعلى مستوى الدول بالتغير المستمر و المتسارع، سواءً أكان هذا التغير مقصود وموجه لتحقيق مصالح بعض الأطراف أم أنه يندرج ضمن إطار الحركة المستمرة والطبيعية للعلاقة التي تربط الإنسان بالطبيعة ومع ذاته والآخرين، وبما أن الأجهزة الإدارية العاملة في مختلف المنظمات والدول هي المسؤولة عن القيام بعمليات تحليل البيئة واكتشاف الفرص والتهديدات فيها والعمل على إيجاد صيغة تحقق من خلالها التوافق ما بين نقاط القوة التي تتمتع بها والفرص المتوافرة في البيئة الخارجية وتعمل على تلافي التهديدات التي تتعرض لها أو التخفيف من آثارها، كان لا بد من القيام بعملية تأهيل مستمر ومراقبة دائمة لعمل هذه الأجهزة لكي تتمكن من تحقيق الأهداف التي تصبو إليها بفاعلية وكفاءة عالية.

ومن هنا يمكننا القول أن سبب ما تعاني منه المنظمات العامة في سورية من انخفاض في الأداء الكمي والنوعي وانحسار قدرتها على المنافسة إنما يرجع أساساً للمرض الذي تعاني منه أجهزتها الإدارية العامة ألا وهو الفساد الاداري، والذي يجعلها غير قادرة على تحقيق ما يصبو إليه الأفراد والمنظمات والمجتمع بشكل عام وإن تحديد نوع هذا المرض يعد من ناحية الأساس في إيجاد العلاج المناسب له ومن ناحية أخرى الباعث للقيام بإجراءات وقائية تعمل على تلافيه.

الفساد الاداري:

فالفساد في الإدارة هو تدني وانحطاط مستوى الإدارة. وهو استغلال موقع معين لأغراض شخصية ومنفعة شخصية على حساب المنفعة العامة، وإساءة استعمال الوظيفة والتسيب فيها والإغفال عنها والتلكؤ والإهمال في تأديتها للكسب الخاص وتقديم المنفعة الخاصة على العامة وهو سوء استخدام الفرد للسلطة الموكلة إليه لأغراض الربح الخاص والمنفعة غير المشروعة.

<u>تعريف الفساد الاداري.</u>

وقد وردت تعريفات عدة للفساد نوجز منها:

تعريف (موسوعة العلوم الاجتماعية) الفساد هو سوء استخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح خاصة.[1]

وعرفته كذلك أنه خروج عن القانون والنظام العام وعدم الالتزام بهما من اجل تحقيق مصالح سياسية واقتصادية واجتماعية للفرد أو لجماعة معينة.

(أما تعريف منظمة الشفافية العالمية فهو) إساءة استخدام السلطة العامة لتحقيق كسب خاص.

وعرفه صندوق النقد الدولي(IMF) بأنه علاقة الأيدي الطويلة المعتمدة التي تهدف إلى استحصال الفوائد من هذا السلوك لشخص واحد أو مجموعة ذات علاقة بين الأفراد، والفساد الإداري أخطر أمراض المجتمعات القاتلة للدول،

[1] ميشيل مان – *موسوعة العلوم الاجتماعية* – دار حنين للنشر ، عمان 1994 ، ص 60

والمحطمة لكيانها السياسي والاقتصادي والاجتماعي، ويعود أثره سلبا على حياة المواطن، حيث يتدنى مستوى تقديم الخدمات وتتعقد الإجراءات وتنعدم العدالة والشفافية، وتهمل القدرات والإبداعات ويشل حراكها بحيث تصاب بالإحباط والوهن والفشل.

أما البنك الدولي فيعرفه بأنه" إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص "[1] نلاحظ أن هذا التعريف يعتبر أن الفساد يقتصر فقط على القطاع العام دون الخاص، فالشواهد المتاحة تشير إلى وجود الفساد ضمن انشطة القطاع الخاص أيضا خاصة تلك النشطات التي تضع الدولة قواعد تنظيمية لعملها، كذلك قد لا ينطوي سوء استخدام السلطة العامة من قبل المسؤول الحكومي على مصلحة شخصية، ولكن قد تكون لمصلحة حزبه، أو عشيرته، أو أصدقائه وأقاربه.
من هذا المنطلق اعتبر أن الفساد الإداري سرطانا قاتلا من أخطر الأنواع يفتك بالمجتمع إن لم يقتله يشله، فيجعله في دوامة من الفوضى الإدارية ومن عدم الاستقرار وعدم الثبات ويمنعه من التقدم والرقي والتطور، بل قد يقوده وينحرف به نحو اتجاه آخر يأخذه إلى الهاوية والدمار خصوصاً في المجتمعات غير المنتجة التي تعيش وتعتاش دون موارد أو من مورد واحد كالنفط، هذه المجتمعات مهددة في عمقها إذا ما تدنى مستوى الإدارة فيها ووصل إلى درجة الفساد.

[1] الموقع الرسمي للبنك الدولي http://www.albankaldawli.org/

وعبر التاريخ نجد أن ما من دولة تهاوت، ولا كيان عُصف به، ولا مملكة أو إمبراطورية زلت وتلاشت، إلا وكان الفساد الإداري أحد الأسباب الرئيسة في ذلك.

مراحل تطور الفساد الإداري[1]:

إن البدايات الأولى للفساد الإداري ترى فيه ممارسات سلوكية لا تخضع إلى ضوابط أو معايير معينة، خاصة المعايير التنظيمية والبيروقراطية في إطار عمل المؤسسات، وهذا المعنى تعتبر الفساد مرادفا للانحراف، فلا يقتصر انتشار الفساد على مجتمعات في فترات زمنية معينة، فالفساد ظاهرة إنسانية وزمنية مع اختلاف سعة انتشاره واستفحاله من مجتمع إلى آخر، ومن زمن إلى آخر سببه الرئيسي الظروف والمعطيات التي يمر بها المجتمع، ففي المجتمع اليوناني القديم الذي كان يعاقب على الرشوة بالإعدام طبقا لبعض التشريعات والتي انتقدها سقراط بقوله إن المرتشي كان يجزى على ارتشائه بالترقي في المناصب العسكرية والسياسية .ومن صور الفساد أن أمين صندوق الحرب كان يحصل على 16000 جنيه سنويا علاوة على راتبه، حيث يحافظ بأسماء الجنود الموتى في قوائم الجيش ويضع مخصصاتهم في جيبه ويبيع الملابس المخصصة لهم. وعم الفساد في الدوائر الحكومية في ايطاليا في عصر النهضة وكانت سمعة المحاكم سيئة لكثرة ما فيها من صور للفساد الإداري والرشوة.

وكان لويس الرابع عشر ملك فرنسا يعتقد أن كل إنسان في رأيه قابلا للرشوة مما يدل على انتشار الفساد في عهده، ولأن الشركات الأوروبية يسمح لها القانون

---

[1] محمد قاسم القيروتي، *الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق*، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2001 ، ص40 .

بدفع رسوم معينة للحصول على الصفقات الأجنبية، وخصمها من الضرائب المستحقة عليها فقد أدى ذلك إلى تضرر الشركات الأمريكية، فالقانون الأمريكي يعتبر دفع الرشاوي جريمة يعاقب عليها القانون .

ومع تطور وانتشار ظاهرة الفساد الإداري فقد تباينت الرؤى النظرية والفكرية لهذا المفهوم وظهرت مداخل عديدة لتحديده يمكن إجمالها فيما يلي:[1]

أ- المدخل الأخلاقي :في إطار هذا المدخل يعتبر الفساد ظاهرة أخلاقية وسلوكية تتجسد بحالات سلبية وممارسات ضارة وهدامة يتطلب الأمر الوقاية منها ومعالجتها ومكافحتها بشتى الطرق والأساليب.

ب- المدخل الوظيفي :يطلق البعض عليه اسم المدخل العملي أو التبريري، ووفق هذا المدخل فان الفساد الإداري لا يفترض بالضرورة أن يكون انحرافا عن النظام السائد بل هو انحراف عن قواعد العمل وإجراءاته واشتراطاته وقوانينه وتشريعاته .ويأتي هذا الانحراف نتيجة أسباب عديدة ليشكل خرقا لهذه القوانين المعتمدة في النظام الإداري.

ج – وهناك مدخل خامس مهم يستحق الدراسة بتعمق يقوم على أساس حصر الفساد الإداري بالوظيفة العامة العليا فقط واستغلال المناصب الرفيعة لغرض تحقيق المكاسب المادية والوجاهة الاجتماعية وإيصال المنافع إلى الحاشية والأقارب بعيدا عن أي اعتبارات أخلاقية، وتنفيذا لقناعة قائمة على أساس أن هذا المنصب الرفيع هو مؤقت وزائل لا يستمر لفترة طويلة، تنتهي مع انتهاء فترة الوزارة في الحكم .

---

[1] سعيد عبد المؤمن *أنعم، الفساد المالي والإداري: الحالة اليمنية نموذجا*، ندوات ومؤتمرات انعقدت في اليمن، السنة 8، العدد 15 ، اليمن، 2004ص 282.

فالفساد الإداري ظاهرة قديمة قِدم الإنسان أي منذ أن تكونت الدولة وتوزعت مؤسساتها، وهي ليست من الظواهر المحلية فقط، بل هي ذات بعد عالمي، لها مسبباتها التي تبدأ من الإنسان فالمؤسسة فالدولة، وهنالك جهات ودول تتبنى هذه الظاهرة وتزرعها أحيانا، لمصلحة أو لغاية ما عبر أجهزة مخابراتها بعملائها الذين يتمثلون في أشخاص أو شركات أو بنوك أو مؤسسات، يعملون وينشرون دائهم حتى ينهار نظام الدولة المستهدفة ومقوماتها وهذا جزء مما يعرف بالحرب الباردة.

والإنسان في دولة ما قد يصبح عميلا فعالا من موقعه وهو لا يدري بإهماله وتسيبه وتدني مستواه الوظيفي عن قصد أو غير قصد.

والفساد والتسيب ليس بالضرورة أن يكون مقصود أو مدبراً، فهنالك ما يأتي عن غير قصد نتيجة عدم الدراية أو الإدراك أو الإلمام بالشيء.

فالفساد المقصود في الإدارة هو الفساد المخطط والمدبر له سلفا عن معرفة ودراية كالسرقة والاختلاس والرشوة والتلاعب بالأرقام والحسابات وإصدار القرارات الزائفة.

أما الفساد غير المقصود، فينتج عن موظف مسؤول أو غير مسؤول عديم الكفاءة لا يتقن عمله ولا يفهمه غير مؤهل وغير قدير، أو لا يحسن القيادة وتولي المهام يستفرد بالرأي فتصدر عنه ودون سوء قصد أحيانا قرارات خاطئة تسيء للدولة ومؤسساتها وللمجتمع بكافة أطيافه، وتعود بآثار سلبية تتعدد وتتنوع مضارها ومفاسدها.

وقد أشارت تقارير عن منظمة الشفافية الدولية إلى أن العالم يخسر ما لا يقل عن 400 مليار دولار سنوياً بسبب الفساد، وان الفساد يتفشى بصورة أكبر في الدول المنتجة للنفط .

إن غالبية الدول العربية ومن بينها سورية، بل لعلها جميعا من جملة هذه الدول ولكنها لا يحتسب فيها ما تخسره جراء سوء الإدارة وتدنيها و ما يعمها من فساد وسوء الإدارة أفقدها كثيرا من المال العام بسبب عدم اعتماد المعايير والاشتراطات العلمية في التخطيط لمشاريع التنمية ومن ثم سوء إدارتها والإهمال العام فيها وفي المرافق والبنية التحتية للدولة عامة فالأرقام المالية المرصودة للإنجاز والصيانة والتجهيز كبيرة ولكن سوء استثمار هذه الأموال والتلاعب فيها ونهبها وإباحة البعض لها لأنفسهم جعل إنجاز ما خطط له وصيانة ما زعم صيانته محل تساؤل واستفهام لسوء الإنجاز وسوء الصيانة وضخامة المبالغ التي صرفت والتي لو كانت بأيد أمينة مخلصة وطنية لكان الأمر غير ذلك فلنقارن أنفسنا بدول أخرى تقدمت عنا وفارقتنا إلى عالم التقدم أطواراً وأطوار دولا تأسست معنا لها نفس المقومات وقوة الاقتصاد أو أقل منا ولكننا للأسف انتهاج النهج الخاطئ في الإدارة استبيح من خلاله المال العام وما يزرع المرء يحصده.

والأمر المحزن الآخر أنه ما من شخص تتحدث إليه في هذا الشأن إلا وتجد لديه نفس شكواك يئن ويتألم للمصير ذاته شخصاً عادياً كان أو مسؤولاً الكل يعلم والكل يدري والكل يرفض ولا يريد .ولكن إذا كان الكل لا يريد هذا الوضع فمن المسؤول عن هذا .

وهكذا فالفساد في الإدارة يأتي نتيجة التسيب والإهمال واللامبالاة والمغالطة في المفاهيم والانحدار في السلوك الإنساني وغياب الوازع الديني، فتحدث عملية فوضوية تقود إلى التوجه على غير هدى، دون ضوابط تحكم وأسس يُعمل بها وخطط تستهدف فينجم عن ذلك نشوء بيئة مناسبة لولادة المرض الذي هو الفساد.

الآثار الناجمة عن الفساد الإداري[1]

يشير البعض إلى أن للفساد الإداري دورا ايجابيا في تخفيف التعارض والتناقض بين القيم الاجتماعية وقواعد العمل الرسمي في الجهاز الإداري، فهو يعمل على زيادة المشاركات ويساعد على التطبيق التدريجي للتحولات في نظم العمل، ولكن للفساد الإداري آثار سلبية ضارة هي :

1) الإضرار بمصداقية الدولة وأجهزتها :فانتشار الفساد الإداري يؤدي إلى إضعاف قواعد العمل الرسمية والحيلولة دون تحقيق لأهدافه الرسمية ما يؤدي إلى الإضرار بمصداقية الأجهزة الإدارية وضعف الثقة فيها من قبل جمهور المتعاملين، كما أن اتساع دائرة الفساد يؤدي إلى ضعف الهياكل الإدارية الأمر الذي يقضي إلى فشل النظام الإداري.
2) إعاقة عملية التنمية وإضعاف النمو الاقتصادي :جاء في تقرير التنمية الصادر عن البنك الدولي سنة 1997 بأنه في استبيان موجه لقرابة 150 مسؤولا رئيسيا من 60 دولة نامية حول معوقات التنمية كانت الإجابة أن الفساد الإداري والمالي هو أكبر معوق للتنمية، فالفساد سلوك ضار يؤدي إلى الاضطراب والإخلال، كما تشير الكثير من الدراسات إلى أنه

1 سعيد عبد المؤمن أنعم، *الفساد المالي والاداري*، مرجع سابق ، ص 306.

للفساد الإداري آثار سلبية على النمو الاقتصادي، ومن ذلك تخفيض معدلات الاستثمار ومن ثم خفض حجم الطلب الكلي، وبالتالي تخفيض معدل النمو الاقتصادي .فما يرافق الفساد الإداري من دفع للرشاوى يمثل لكثير من رجال الأعمال نوعا من الضرائب مما يدفعهم إلى التقليل من استثماراتهم في الدول التي يوجد فيها فساد.

3) إضعاف الاستقرار السياسي :فانتشار الفساد داخل المجتمع يؤدي إلى الإضرار بالاستقرار السياسي، وتدني مستوى الدخل والصراع داخل النخبة الحاكمة وفساد الإدارة وتسلطها وتردي الأوضاع على كل الأوجه.

4) ظهور طبقة تعمل على نشر الفساد :وهذا بغرض تحقيق مصالحها الخاصة، حيث يفقد الجهاز الإداري كيانه لصلاح المنظومات الفاسدة بداخله عند انتشار الفساد ويتم تحويله لتحقيق مصالحها الخاصة بدلا من المصلحة العامة، فالمستفيدون من الفساد يعملون على نشر الفساد في أكبر عدد ممكن من الأجهزة والمؤسسات الحكومية، يدعمهم في ذلك عدم المحاسبة والمساءلة القانونية.

5) تدني مستوى الأنشطة الخدمية والإنتاجية :هذا نتيجة من نتائج الفساد الإداري، ففي دراسة ميدانية لأحد المدن العربية في مصر[1]لأوضاع المستشفيات أظهرت النتائج أن الأجور تكاد تكون دون المستوى لممارسي مهنة الطب، فيعتبر من أهم الأسباب التي تؤدي إلى تدني مستوى تقديم الخدمات الطبية في المستشفيات بوجه عام.

[1] سعيد عبد المؤمن أنعم، *الفساد المالي والاداري*، مرجع سابق ، ص 312.

والثقافة العامة للمجتمع والوعي بالأحداث الجارية له ومن حوله والتعليم لمختلف المعارف والعلوم التي أهمها الجانب الديني، عقبة كبيرة من العقبات التي تمنع الانجراف للفساد باعتبار الثقافة العامة مُصلحا، فتقويم الفرد وتربيته وتعليمة القيم والمبادئ والأخلاق والعلوم الإنسانية وتأهيله مبدأ أساس للإصلاح والتغيير فالإصلاح يبدأ من النفس البشرية التي هي مكمن الداء إن لم تُصلح لن يصلح غيرها .

إذا يجب أن لا يُهمل الإنسان الذي هو العامل الرئيس والقاعدة في البناء لذا وجب إعداد برنامج شامل لتربية وبناء الإنسان فالتربية هي تنمية وتطوير القدرات والمهارات وفق أسس علمية منهجية مدروسة وهي عملية بناء الشخصية للفرد والتربية يجب أن تشمل الفرد والمجتمع وفق مسارين متلازمين كي يتمازجا ويتوحدا وفق النهج التربوي المراد لهما وفي سبيل ذلك حاولنا الاستدلال بثلاثة تجارب تربوية من خلالها لنا عبرة وأسوة حسنة في طرق التربية وزرع العقائد دون النظر للتوجهات والملل ولكنها دروس في النجاح التربوي بنيا من خلالها جيل بلغ مراده وهي: [1]

أولاً– التجربة الإسلامية.

إذا عدنا إلى الجزيرة العربية– وبالتحديد إلى مكة– يوم أن اتصلت السماء بالأرض عن طريق جبريل الأمين الذي نزل بالوحي المبين على قلب محمد بن عبد الله نجد أن الدين الجديد بدأ بمنهج عظيم وأفراد قلائل وقائد يتلقى عن ربه.

[1] http://www.saaid.net/ (التربية وبناء الإنسان) مقال طارق حسن السقا – موقع صيد الفوائد

كان القائد– صلى الله عليه وسلم– يجيد فن التربية أيما إجادة كما كان يُتقن فن بناء الإنسان وتطويره وتنمية قدراته واستثمار طاقاته أيما استثمار فظل–صلى الله عليه وسلم –يتعهد هؤلاء الرجال بالتربية والتعليم والتدريب وتطوير الذات ظل يربيهم وينميهم يرعى قدراتهم ويطور مهاراتهم .لقد ركز–صلى الله عليه وسلم – مع صحابته الأخيار على مبدأ التربية في صبر وأناة دونما تضجر أو تأفف حتى صلبت أعواد الرجال وتشربت روح المنهج .وقبلها لم يفكر رسول الله صلى الله عليه وسلم في القفز صوب الأهداف الكبرى إلا بعدما بلغت التربية بشعابها المختلفة مبلغها في النفوس وبعدما تغلغل الفهم العميق لهذا المنهج العظيم قلوب الرجال وبعدما فهم كل فرد منهم دوره في هذه الحياة وبعدما برزت الأهداف أمامهم في وضوح وبساطة، عبر عن هذا الفهم ربعي بن عامر في حديثه مع رستم عظيم الفرس بقوله" نحن قوم ابتعثنا الله لنخرج العباد من عبادة العباد إلى عبادة الله الواحد القهار ومن ضيق الدنيا إلى سعة الدنيا والآخرة" .ظل المسلمون ينتقلون من نجاح إلى نجاح ومن نصر إلى نصر إلى أن حل اليوم الذي تخلوا فيه فعليا وليس نظريا عن مبدأ التربية ونتج عن ذلك أن ماعت شخصيتهم وانعدمت هويتهم و أصبحوا يتخبطون في مشاكل لا حصر لها والحقيقة التي يجب إبرازها في هذا الصدد هي أن كثيرا من مشاكل المسلمين لم تستفحل، ولم تتنامى ولم تتشعب ولم تستعص على الضماد إلا يوم أن فرطوا وتخلوا عن أحصن حصنٍ يمكن لهم أن يحتموا به وفيه ألا وهو حصن التربية .

ثانياً- التجربة اليابانية.

خرجت اليابان من الحرب العالمية الثانية وأقل ما يمكن أن توصف به بأنها دولة محطمة غير أن القادة اليابانيين فلقد شرعوا في وضع الخطط والبرامج والمسارات التي عليها سيسير الإنسان الياباني صوب النهوض من كبوته وكان من أبرز هذه المسارات التي عمد إليها القادة اليابانيون هو اللجوء إلى تصحيح مسار التربية إذ يجمع المراقبون على أن سر نهضة الشعب الياباني- التي هي مضرب الأمثال اليوم- تعود إلى اعتناق القادة اليابانيين مبدأ التربية وعدم إغفاله في إعادة بناء الإنسان الياباني.

لقد وصل الشعب في اليابان إلى هذا المستوى الرفيع من التقدم والرقي والازدهار بسبب اهتمام قادتهم بتدريس مادة تسمى) التربية الأخلاقية مادة تدرس في جميع مراحل التعليم بدءا من المرحلة الابتدائية إلى المرحلة الجامعية نظرياً وعمليا وهي تهدف إلى تربية الإنسان الياباني ذاتيا على عدة مفاهيم أهمها:

- ❖ الإخلاص والانضباط والدقة والتفاني عند قيامه بأي عمل من الأعمال.
- ❖ الاعتدال في كل أمر من أمور الحياة.
- ❖ الحرص والتعاون والشجاعة في مواجهة الحياة.
- ❖ الفهم العميق لمفهوم الحرية.
- ❖ السعي الدؤوب إلى تطوير الذات بصفة دائمة ومستمرة.
- ❖ حب البحث والاطلاع والقراءة من أجل الوصول إلى الحقيقة.
- ❖ احترام قيم العمل وحبه وتقديره والتفاني فيه.

- ❖ الشعور العميق بالمسؤولية الجماعية وأن كل فرد في المجتمع – وكما له حقوق – فإن عليه واجبات تجاه مجتمعه لابد أن يقدمها حتى قبل حقوقه وواجباته تجاه نفسه.
- ❖ الإسهام بكل قوة في بناء وتطوير المجتمع الذي يوجد فيه الفرد بدءاً من الفصل مرورا بالشارع إلى الحي وصولاً إلى الأمة اليابانية.
- ❖ احترام القواعد العامة والقوانين المنظمة لشؤون المجتمع واحترام كل من يتفانى من اجل إسعاد أعضاء هذا المجتمع (المعلمين – الآباء – الأمهات – رجال الشرطة – عمال النظافة الخ...)
- ❖ حب الوطن واحترام عاداته وتقاليده والتفاني في خدمته والمحافظة على أملاكه العامة والخاصة.
- ❖ احترام ثقافة الآخر والتفاني في خدمته.
- ❖ السعي لتعزيز مفهوم الصداقة بين شعوب العالم.

إن مشروع التربية الأخلاقية في اليابان منظومة متكاملة تشارك فيها كل مؤسسات المجتمع المعنية بجدية وحزم وهو يكاد يشبه المشروع القومي للدولة فهي تتبنى المشروع بكل قوة وتوفر له كل الإمكانات المادية والعينية.

لذلك قد لا نجد غرابة فيما قاله وزير التعليم الياباني عندما سئل ذات يوم عن سر التقدم والتفوق الذي أحرزته اليابان في شتى مناحي الحياة فأجاب بصوت تملأه نبرات والاعتزاز السر يرجع إلى تربيتنا الأخلاقية[1].

[1] http://www.saaid.net/ (التربية وبناء الإنسان) مقال طارق حسن السقا – موقع صيد الفوائد

إن مبدأ التربية هو العنصر الوحيد الذي لا يجب على أي قوة لها غايات سامية وأهداف جليلة ومهام عظيمة أن تتغافله أو تنحيه جانبا فحسن التربية يعني حسن صناعة العقول وحسن صناعة العقول يعني حسن التعامل مع الأهداف وحسن التعامل مع الأهداف يعني حسن تحقيق أفضل معدلات أي انجازات نسعى إلى تحقيقها على أرض الواقع وحسن تحقيق معايير الإنجاز العالية في مختلف مجالات الحياة لا شك أنه يعود بالخير على الإنسان وبالتالي يساهم هذا المردود في حسن بناء الإنسان السوي الذي ينهض بوجوده المجتمع كله وهذا هو هدف أي قوة إصلاحية حقيقية في المجتمع ولكن يتوقف هذا كله على درجة تمكن التربية من النفوس.

وهذا ما يتنافى مع أصحاب الغايات الكبرى. علاوة على التربية فإن المجتمعات بحاجة إلى سد منيع يكون حاجزاً دون التسيب والفساد وهذا السد يعلو من خلال تقديم الخدمات والرفع من مستواها وتحسينها ونشر صور العلاقات الإنسانية التي تضفي على المجتمع لمسة جمالية وتزرع فيه حس الوطنية والاهتمام بما هو عام قبل الخاص عمليات قد تكون سهلة بسيطة ولكنها حسية كبيرة وعميقة في المعنى، وفي التأثير والتأثر، مثل النظافة العامة والاهتمام بالبيئة وبناء واقامة الأماكن الترفيهية والتكاتف الاجتماعي من خلال الجمعيات الأهلية والعمل التطوعي والاهتمام بالتراث والآثار والخدمات العامة وإحياء ما فقد منها مثل ساعي البريد وزيارة القائمين على صحة المجتمع للأسر في بيوتها وتقديم التأمين الصحي للموظف والعامل وأسرهم وزيارة القائمين على الضمان

الاجتماعي للأسر المحتاجة والفقيرة التي بلا عائل وزيارة المرشد الزراعي للفلاح في مزرعته وغير ذلك من العلاقات فهذه الأمور عامة تحسس المواطن باهتمام الدولة به ، وبأنه الأول في سلم الأولويات ما يزرع فيه الحس الوطني الصادق ،الذي بدوره ينتج مواطنا واعيا مثقفا حريصا كل الحرص على وطنه وعلى مكتسباته.

فالإدارة ليست سلطانا أو مملكة كما يتهيأ لبعض الناس، يبني من خلالها أمجاده ويحقق أغراضه على حساب المصلحة العامة، فيجعل المال العام غاية تبرره الوسيلة مستباحة باليمين والشمال، بل هي مسؤولية جسيمة لا يتحملها إلا أقوياء النفوس شديدو، فالفساد ظاهرة متلازمة مع البشر أينما حلوا، هم صناعها ومنتجوها، وفي نفس الوقت هم باعتها ومشتروها ومستهلكوها.

<u>أنواع الفساد من حيث الحجم:</u>

الفساد الصغير: فساد الدرجات الوظيفية الدنيا وهو الفساد الذي يمارس من فرد واحد دون تنسيق مع الآخرين لذا نراه ينتشر بين صغار الموظفين عن طريق استلام رشاوي من الآخرين.

الفساد الكبير: فساد الدرجات الوظيفية العليا من الموظفين والذي يقوم به كبار المسؤولين والموظفين لتحقيق مصالح مادية أو اجتماعية كبيرة وهو أهم واشمل وأخطر لتكليفه الدولة مبالغ ضخمة.

أنواع الفساد من ناحية الانتشار:

فساد دولي

وهذا النوع من الفساد يأخذ مدى واسعاً عالميا يعبر حدود الدول وحتى القارات ضمن ما يطلق عليها بالعولمة فتح الحدود والمعابر بين البلاد وتحت مظلة ونظام الاقتصاد الحر.

ترتبط المؤسسات الاقتصادية للدولة داخل وخارج البلد بالكيان السياسي أو قيادته لتمرير منافع اقتصادية نفعية يصعب الفصل بينهما لهذا يكون هذا الفساد أخطبوطياً يلف كيانات واقتصادات على مدى واسع ويعتبر الأخطر نوعاً.

فساد محلي

وهو الذي ينتشر داخل البلد الواحد في منشأته الاقتصادية وضمن المناصب الصغيرة ومن الذين لا ارتباط لهم خارج الحدود مع شركات أو كيانات كبرى أو عالمية.

أسباب الفساد الإداري[1]:

فساد الإدارة له أسباب عدة يرجع بعضها إلى الموظف من خلال انتهاجه للسلوك السلبي السيئ الذي تحركه المصلحة الشخصية وحب الذات وإيثارهما وتقديمهما على المصلحة العامة ومن خلال غياب الوعي وبعضها الآخر إلى القصور في التشريعات والقوانين واللوائح والاجراءات التي تراكمت وتعقدت يوما بعد يوم والى

[1] سعيد عبد المؤمن أنعم، الفساد المالي والاداري، مرجع سابق ، ص 327

سوء تصرف بعض القيادات والمديرين والى وضع المجتمع الثقافي عامةً الذي طغت فيه ثقافة المال وجمع أكبر قدر منه وان المال سلطان كذلك الفهم الخاطئ والفكرة الخاطئة عن المال العام وعن حق الناس فيه ، والى ظروف ومسببات أخرى نحاول التطرق إلى أهمها والخوض فيها فنقسمها إلى جزئيين رئيسين متلازمين جزء نعتبره أسباب فردية وجزء أخر أسباب عامة يتطرق أولهما للإنسان كونه فرداً وموظفا والثاني للدولة ومؤسساتها ممثلة في أفرادها وجماعاتها والدوائر الرسمية المشرعة للقوانين واللوائح وصاحبة القرارات.

أولاً –الأسباب الفردية:

1– متطلبات الحاجة – الوضع المعيشي (قلة المرتب أو المنحة).

إن تدني الأجور في القطاع العام وارتفاع مستوى المعيشة من الأسباب الرئيسة والجوهرية للفساد، فضعف المرتب وعدم كفايته لتلبية المطالب شكل بيئة ملائمة لقيام بعض العاملين بالبحث عن مصادر مالية أخرى بديله، حتى لو كان ذلك من خلال نهج السلوك السيئ، حيث يؤدي هذا الوضع إلى نتيجة سلبية ولدت من خلالها النزعة الجياشة والرغبة في تقبل الرشوة والاختلاس والغش والتحايل والتدليس على المال العام.

هذا لمن أراد ذلك أما الآخرون الذين يحرصون على الرزق الحلال فقد أدت بهم الظروف إلى البحث عن مصدر رزق ثانوي إلى جانب وظيفتهم ، ما أثقل كاهلهم بالأعباء التي تراكمت يوما بعد يوم ، الأمر الذي أدى إلى الفوضى والإهمال في الوظيفة ، ومتطلبات الدولة والمواطن كذلك الأمر توزيع الوقت

على أكثر من مكان، والتداخل في الاختصاص ، وهو ما ترتب عليه سوء وتعقيد في الروتين اليومي للعمل إضافة إلى توالد المشاكل الاجتماعية لديهم نتيجة النقص والعجز في توفير متطلبات أسرهم وذويهم والإدراك بالمسؤولية والأمانة ولعجز في إشباع الحاجات وإقناع الذات وكلتا الحالتين عادتا بالأثر السلبي السيئ على الوظيفة العامة ، فالمعاش حاجة ماسة وضرورية للموظف يجب أن يكتفي منها لتكفل العيش الكريم له، واذا ما حدث نقص في متطلبات الفرد أو الأسرة الضرورية ولم يستطع توفيرها ، فسيترتب عن ذلك فقر في الحاجة يؤثر نفسياً على الإنسان ، فينتج عنه ضعف في الارادة والعزيمة والإيمان ما قد يؤدي إلى الانهيار والانحراف والانجراف وراء توفير المادة بشتى الطرق لسد العجز ومحاولة إرجاح الكفة التي اختلت ويصبح أرضا خصبة صالحة للفساد.

يأتي كل هذا على حساب المهنة والوظيفة فتسقط حجرة من البناء الإداري وتتلوها أحجار إلى أن ينهار البناء بالكامل، من هنا كان لازماً احتساب حاجة الفرد والأسرة في المجتمع، وصرف المرتب أو المعاش الكفيل بتوفير عيش كريم، ولو كان غير ذلك فلن تصبح المعادلة متكافئة ولن تجدي أية إصلاحات نفع كان في مشروع الإصلاح الإداري.[1]

2- الوساطة والمحسوبية وغياب العدالة والنزاهة

إن تفشي ظاهرة الوساطة والمحسوبية في الأجهزة الإدارية عاد سلبا على الإدارة فهذه الظاهرة ينتج من خلالها الفساد واللامبالاة، وينعدم الحاجز السلطوي في

[1] سعيد عبد المؤمن أنعم، الفساد المالي والاداري، مرجع سابق ، ص 329

الإدارة فتصبح المؤسسة مدارة من خلال عدة اشخاص مستفيدين لا يهدف الا الى تحقيق مكاسبه الشخصية.

ومن مفاسدها وجود أسماء تتقاضى مرتبات دون وجود فعلي لتأدية المهام معتمدة بالملاكات والهيكلية ولكنها قابعة في بيوتها أو في أماكن أخرى ، ما يؤثر سلبا على الاختصاصات والقيام بالمهام في المؤسسة ، فيقوم فرد آخر بأعباء الوظيفة ومهامها بينما صاحبها لا يعرف له مكان ولا يوجد له حضور، إلا في كشف المرتبات والمزايا والجانب السلبي الآخر، استغلال موارد المؤسسة المالية والإدارية باستباحتها والاستئثار بها وخصخصتها مثل مهام السفر والدورات التدريبية والإقامة في الفنادق ، وتجهيزات المشافي المؤسسة التي تتمثل في الأثاث والأجهزة والاستراحات والسيارات ...إلخ.

مجمل هذه الأسباب مع فقدان العدالة والنزاهة، يولد الإحساس بالظلم والغبن لدى الموظف المخلص، فإحقاق الحق جانب مهم في تكوين الموظف الصالح المعطاء والعدالة في توزيع الحقوق والواجبات تشع روح المحبة والألفة وتستأصل النوازع الخطيرة والسيئة التي تقود الإنسان إلى التفكير في الانتقام والغدر، أو التحول إلى إنسان سلبي غير مبال بالمصلحة العامة، لإحساسه بأنها فرطت به وظلمته، ولم تعطه حقه وهذا مصدر من مصادر التسيب الذي يقود بدوره إلى الفساد.

3- فقدان وغياب القدوة وتداعيها[1].

[1] سعيد عبد المؤمن أنعم، الفساد المالي والاداري، مرجع سابق ، ص 340

من أبرز مشاكل الإدارة المعاصرة غياب النموذج أو القدوة أو فسادهما، فهناك أناس ينظر لهم كمثل أعلى، بحكم المؤهل أو المنصب والمهنة والسن، وهذا ما يشجع موظفو الجهاز الاداري الى الاقتداء بهم وسلوك طريقهم، فأن انحرفوا انحرف ورائهم البقية، ومن هنا ظهرت اهمية اختيار القائد الادري بعناية ودقة، بواسطة الاساليب المتبعة من مسابقات ومقابلات وترشيحات لانتقاء الافضل والانسب للمنصب الوظيفي.

ثانيا- الأسباب العامة[1]:

1- المغالطة والمفاهيم الخاطئة.

إن بعض المجتمعات انزرع فيها مغالطات ومفاهيم خاطئة أو نقلت إليها من مجتمعات دعائية واهمة تأثرت بها تأثيرا سيئا فقلبت موازينها وغيرت مبادئها الثابتة وأهدافها الطموحة فأصبح امتلاك المال شغلها الشاغل وجمع أكبر ثروة منه هدف أصيل حتى أثاروه على واجباتهم تجاه مجتمعهم ووطنهم، متناسين أن تقدم الدول والشعوب يأتي من الثقافة الجيدة والتحصيل العلمي والوعي التام بأن صلاحهم من صلاح الوطن وبأنهم جسم واحد وكل منهم لبنة في بنائه يرتكز عليها باقي البناء.

2- القصور في تطبيق قانون العقوبات.

[1] سعيد عبد المؤمن أنعم، الفساد المالي والاداري، مرجع سابق ، ص 342

التشريعات والقوانين واللوائح ، جملةً من التفاصيل والنصوص والشرائع ، انبثقت من خلال دراسات ومشاورات ، وفرضتها متطلبات ، لأجل المصلحة العامة تنظيماً وترتيباً وايجاز ومراقبة ومحاسبة ،واستلهمت من تجارب الشعوب ومن ضمنها ما ينص على معاقبة كل مرتكب جريمةً مهما كان نوعها إذا ثبت ذلك والتقصير والتهاون في تطبيق العقوبة، يؤدي حتماً إلى زيادة معدل وقوع الجريمة ، فالمذنب إذا لم يعاقب يزداد سوءاً، لعدم وجود الرادع ، والراغب في الجريمة يستسهل الأمر، والآخرون من ضعاف النفوس وعديمي الضمائر الخالين من القيم يتخذون ذلك مسارا لهم فينتهجونه وبالتالي ينتشر ويعم مبدأ عدم العقاب ألا عقاب فيستباح المال العام ، وتتضرر الدولة ومؤسساتها.

أحيانا ولأسباب مجهولة لا يتم تطبيق العقاب على المسيء، بل ما هو أسوأ من ذلك حيث يكافأ المفسد بمنصب آخر في مكان أخر ينقل إليه وباءه المصاب به، الأمر الذي أضعف نفوس بعض الناس، فاستغلوا الموقف لأغراض سيئة، لأن القانون أصبح أداة أمكن تطويعها حسب تفسيرهم .

إن فقدان الرهبة والخوف من قانون العقوبات يجيز ويسمح لما حرم، ويحرم الناس حقهم، لذا فان هذا القانون إذا ما فرض وطبق فهو رادع قوي تجاه المسيئين، وعبرة لمن يفكرون في الإساءة، فلا يجب التساهل ولو في ابسط الأمور والقضايا، لأن أبسط الأخطاء ينجم عنها ما هو أكبر منها.

3- الاختيار والتكليف الخاطئ للقيادات.

وجود شخص غير جدير بالقيادة وغير ملم بالإدارة ناقص في والمؤهل والخبرة في موقع ووظيفة قيادية في أعلى هرم الإدارة، ينجم عنه سوء إداري يقود إلى اتخاذا إجراءات وخطوات غير مدروسة من خلال سوء التكليف والتخطيط والتنظيم واستغلال كافة موارد المؤسسة بشرية كانت أو مادية للصالح الخاص فتتفشى الظواهر السلبية في المؤسسة وتصدر قرارات خاطئة، وتوضع خطط واهية مبهمة مجرد إجراءات خالية من أي معنى ويساء إلى القدرات والأكفاء.

ولان الشخص غير مناسب فمن الطبيعي جدا أن يؤسس فريقً غير مناسب بالمصلحة التي يترأسها، ويأتي ذلك نتيجةً لعدم درايته وقدرته على الاختيار والتوظيف أو عن دراية لخوفه من ذوي القدرات والكفاءة من التأثير على منصبة أو على الآخرين.

فعند اختيار القيادات يجب مراعاة شروط الاستحقاق لها من مؤهل وخبرة وتاريخ وظيفي ومهني مشرف، والبحث عن المقدرة، والإبداع، والذكاء، والأمانة والانتماء، والوطنية واجراء الاختبارات الدقيقة لتولي المنصب، ومن ثم الصقل والتطوير، والتأهيل لزيادة المهارات والرفع من مستوى الأداء، وتلبية الاحتياجات الخاصة وإشباعها، والتشجيع ثم الرقابة والمحاسبة.

4- القوانين واللوائح، والقرارات الخاطئة عديمة الموضوعية ومنعدمة الشفافية.

إن عدم الالتزام بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث، التنفيذية ، والتشريعية والقضائية في النظام وطغيان السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية يؤدي إلى الإخلال بمبدأ الرقابة المتبادلة، كما أن ضعف الجهاز القضائي

وغياب استقلاليته ونزاهته سبباً مشجعاً على الفساد. والضعف والقصور في بعض القوانين، أدى إلى تقويضها واستغلالها الأمر الذي يستوجب إعادة دراستها ودراسة جدواها، لأنها أصبحت تحصيل حاصل، وسهل غير ممتنع للمفسدين في تحقيق غاياتهم، وقد استغلوها أسوء استغلال، منها قوانين في المالية والميزانيات، ومهام العمل واللجان، والعُهد وأسلوب صرفها والإنفاق منها والوضع المأسوي المعمول به لتسوية الميزانيات نهاية كل عام مالي للدولة.

كذلك الأمر في القرارات التي لا توجد لها دائرة صناعة منظمة، تصدر غير مكتملة العناصر والشروط، وغير دقيقة في المعلومات بدون بدائل، تعتبر أحيانا وليس دائما قرارات فردية الهدف منها مصلحة شخصية أو لأشخاص أو جهة ما، فمن الطبيعي جدا أن تكون قرارات خاطئة، غير موضوعية ولا ذات شفافية، وغير عادلة تعود بالإيجاب على صاحبها، وسلبا على المصلحة العامة، وعلى المؤسسة.

فالقرار يجب أن تكون له دائرة وفريق عمل ، يتكون من أناس ذوي كفاءة ومتخصصين يتولون دراسته ودراسة متطلباته ، والبحث عنها وتوفيرها لتفادي المؤثرات السلبية ، ويبحثون عن البدائل الناجحة حتى يتم صدور قرارا مناسب في الوقت المناسب متوازن مدعم رعيت فيه كل الظروف ، يأتي فيلبي الاحتياجات والمطالب بكل دقة وموضوعية وشفافية.

5- ضعف دور الرقابة والإعلام والصحافة.

الرقابة أداة فعالة في مكافحة الفساد والقضاء عليه، إذا ما أحسن توظيفها واستغلالها وهي عامل مهم من العوامل الرئيسية للإصلاح ومكافحة الفساد، فمن خلالها يتم استباق حدوث الظاهرة، فتصحح المفاهيم وتتم دراسة ومعالجة القصور، وتوضع البدائل فيتم تفاديها، وإحالة مرتكبيها أو محاولي ارتكابها إلى الجهات المختصة. ولكن ما نراه ونلمسه أن معظم المراقبين صاروا يراقبون في الاتجاه الخاطئ وبالمنطقة الخاطئة وسخروا موقعهم الرقابي لتحقيق رغباتهم ورغبات غيرهم واستطاع المفسدين اختراقهم وتجنيدهم بالعمل لحسابهم ، مما أفقد هذه الوظيفة المهمة خصالها الحميدة، فأصبحت مجرد أداة سلطوية تستغل أسوء استغلال ،على العكس من مقصد إنشائها ، ولا تقل أهمية الرقابة كوظيفة إدارية عن التخطيط أو مراقبة الوظائف أو الوظائف الإدارية الأخرى ، لذلك فإنها تعتبر وسيلة لتفادي المشاكل أو الأوضاع الخانقة التي يمكن أن تحدث خلال عملية الإنتاج أو توفير السلع أو الخدمات وهكذا تعتبر الرقابة وسيلة مهمة لتفادي الزيادة في تكاليف الإنتاج من خلال ضمان تطبيق خطط الإنتاج بالطريقة اللازمة.

وانطلاقا من هذه النقطة لا ينبغي اعتبار الرقابة هدفا بحد ذاته بل وسيلة لضمان تطبيق خطط الإنتاج للحصول على أفضل النتائج ويمكن ممارسة الرقابة لإجبار الوحدات الإدارية المختلفة على تطبيق القوانين والقرارات التي تنظم المسائل الإدارية والمالية أو للتأكيد على تطبيق السياسات المختلفة التي تضعها الهيئات المختلفة سواء كانت مالية أو نقدية أو غيرها.

وعلى هذا الأساس فإن ضعف الرقابة أو انعدامها يعني تعطيلا لإحدى مهام الإدارة وعدم توافر صمامات الأمان التي تحول دون الفساد الإداري والمالي وتدهور الإدارة الاقتصادية بشكل عام.1

من خلال هذا المقتبس نلاحظ أهمية الرقابة بالمنظومة الإدارية والمالية للمحافظة على دقة وصحة النهج والمسار الذي يفترض أن يتبع بالمجال الإداري والمالي حرصا على حسن الأداء والارتقاء بالمستوى بشكل عام.

والإعلام بكافة أشكاله له دور مهم كبير في نشر الثقافة وتوعية العامة، وتوضيح المعنى السامي للحرية وللسلطة الشعبية وامتلاك الثروة، وفضح الصفقات المشبوهة وإظهار الفساد على حقيقته، وكشف بؤره المخفية والعاملين بها، والإعلام رادع قوي لخوف مرتكبي الفساد منه، من خلال الكشف العلني، وإظهار ما حاولوا إخفاءه من عمليات غش وخداع وتدليس وتلاعب بالقوانين والأنظمة.

6- الإهمال في توعية العامة بدور المؤسسات وأهدافها.

إن التوعية العامة بعمل المؤسسات والأجهزة بالدولة ودورها في التنمية والنماء وتوضيح الأهداف الاستراتيجية التي أنشئت من اجلها، تخلق لدى المواطن حس للمسؤولية وتفهما تجاه هذه المسميات، ويعي الجميع الآلية والكيفية لسير العمل بهذه المؤسسات والأجهزة، فهناك مسميات لمؤسسات في الدولة لا يعرف المواطن عنها شيئا، فقط مجرد مسمى، مثال على ذلك بعض المصارف والبنوك،

---

[1] سيف الإسلام القذافي - *ليبيا والقرن الواحد والعشرون* - ترجمة لرسالة ماجستير قدمت إلى جامعة ولاية كاليفورنيا هايوارد 1995.

وبعض الشركات، ودور التوعية للعامة يقع على عاتق المؤسسات نفسها، وعلى عاتق الإعلام والصحافة.

يجب على الجهة المعنية أن تعد برنامجاً توعويا دعائيا عن المؤسسة، يذاع على الملأ يتعرض فيه لمستهدفاتها واستراتيجيتها ووضعها العام، وتعد كذلك كتيبات من شأنها إيصال الصورة واضحة جلية عن المؤسسة والجهاز أو أية جهة أخرى وعن المعنيين بها والمكلفين بإدارتها، وعن دورهم وحدود عملهم.

7- عدم اعتماد وتطبيق نظرية الإدارة العلمية.

عند النظر إلى العديد من المؤسسات الحكومية في سورية وما يدور، يبدو أنهناك ضعف في تطبيق الإدارة السليمة وعلمها فالعمل بهذه المؤسسات يتم بعشوائية ويتم اتخاذ الكثير من القرارات المفصلية دون أدنى اعتبار أو تطبيق لمعايير الإدارة كما وضعها العلم وعلمائها.

وتجد الغالبية العظمى من الموظفين تسعى إلى التملص والخروج وإحالة العمل إلى غيرهم للقيام بتحقيق غاية أخرى أو مطلب شخصي جراء ضغوط الحياة الكبيرة الملقاة على عاتقه جاء ذلك من سوء التخطيط والإدارة والاحتساب لحاجات الموظف وطريقة توظيفه واستغلال موارده وأسلوب تقديم الخدمات له.

إنها السلبية بكل معانيها والقصور والإهمال والتدني الفاضح في مستوى الإدارة ولا ألوم أحد عليها فكلنا تحت طائل المسؤولية فلقد زرعنا هذا الواقع المر في مؤسساتنا حتى أصبح شبه مفروض روتين ممل خالي من الإحساس كل هذا ينتظر رئيس أو مدير يفرض ويطبق الإدارة بأسسها العلمية الصحيحة معتمداً

على التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة التي من شأنها أن تقف حداً وحاجزً منيعا ضد الفساد، فالإدارة بالأسس الصحيحة تكون واضحة الأهداف والتوصيف والاختصاصات بحيث لا تتداخل ولا تتضارب ولا تتشتت فتضيع معها المسؤولية لتصبح صعبة التحديد.

نواصل فنقول إن الإدارة العلمية يرتفع من خلالها الأداء الإداري والمالي والمحاسبي وتوفر الآليات لأصول وممتلكات ومال المؤسسة في كيفية استثمارها والتصرف والانتفاع بها وللموظفين نزاهة وعدالة واهتمام، ويرتقي مستوى المراجعة والتدقيق والانضباط مما يمنع التزوير والتدليس والغش والخداع هذه المفاهيم السلبية التي تقود جملة إلى فساد عام للمؤسسة.

إن تطبيق مبدأ الإدارة العلمي السليم يفرض حقائق ووقائع ينفر منها السلبيون فيحل محلهم من هو جدير بالمكان فتوضع الأمور في نصابها وتتضح الحقائق فتختفي أمراض الإدارة تدريجيا.

وتطبيق الإدارة العلمية يفرض على المؤسسات والمنظمات ثوابت تعمل بها فتصبح آلية العمل ممنهجة ومنظمة ومنها:

1- نظام إداري محدد وثابت.

2- التدرج في الواجبات والمسؤوليات (التدرج الوظيفي).

3- سجلات وملفات منظمة.

4- نظام محدد لمنح الحوافز أو فرض العقوبات.

5- التقيد باللوائح والقوانين المنظمة للعمل.

6- أساليب ثابتة لاختبارات التعيين والترقية.

7- وجود مفهوم لأهمية تطبيقات العنصر التكنولوجي لآليات العمل.

8- وجود أسلوب عملي لإدارة الوقت وتنظيم الخدمات والاتصال والتواصل.

أشكال الفساد الإداري.[1]

للفساد الإداري العديد من الأشكال التي تتعدد وتتنوع حسب بيئته، وقد تفنن البعض في صناعته ونشره فالفساد قد يمارسه فرد أو جماعة في مؤسسة خاصة أو عامة، وذلك لتحقيق مكاسب ومنافع مادية أو سياسية أو اجتماعية.

ومن هذه الأشكال:

- التقاعس والإهمال في أداء الواجب .
- استغلال الوظيفة العامة في تحقيق الأغراض الشخصية .
- التسيب وإهمال مصالح المواطنين وعرقلتها .
- الوساطة والمحسوبية .
- الرشوة والعمولة.
- اختراق القوانين واللوائح وتميعيها وتسخيرها لخدمة الأغراض الشخصية .
- تزوير وتزيف السجلات والإيصالات والوثائق والتهرب الضريبي.

1 محمد قاسم القيروتي-2001- الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان –ص 75.

- استغلال الثقة والحصانة الممنوحة للبعض .
- التآمر وتوريط الشرفاء لضمهم إلى قائمة المفسدين وإزاحتهم عنوة لعدم بقائهم حجر عثرة أمام صناع الفساد.
- استغلال المال العام ومقدرات الدولة لأغراض شخصية .

هذا قليل من كثير لأوجه الفساد وأشكاله المتنوعة، والتي نعيش واقعها في جل مصالحنا العامة ونشتم رائحتها في كل معاملاتنا.

وإذا تتعدد وتتنوع أسباب وأشكال الفساد الإداري، وتتفاقم هذه الأزمة وهذه المعضلة يوما عن يوم لتخلف أثارها العميقة على الإنسان وعلى المجتمع .

مخلفات وارث الفساد الإداري في الدولة وأبنائها[1].

الفساد ينجم عنه الخراب والدمار الاجتماعي والاقتصادي والسياسي إن لم يكن عاجلا فآجلا وتعبق ريحه النتنة حنايا الوطن ويتفشى زرعه الخبيث فيطال الجميع ليصبح أسلاك شائكة تعيق المواطن أينما توجه وأينما حل ويصبح ظاهراً للعيان في المعاملات والإنجازات وبكل القطاعات يتداعى له جسد الدولة وينهار فيتكالب عليها من لا وطن له يصبح مستهجن ومحط مثل سيء رديء بين الدول ، تطال تأثيراته السلبية المواطن أين ما كان فيصاب بأمراض اجتماعية تتعمق به مثل انعدام الوطنية و الإحباط واللامبالاة والسلبية وبروز التعصب والتطرف وانتشار الجريمة فيصبح مواطن بلا وطن ضائع الهوية مسلوب الإرادة

[1] محمد قاسم القيروتي–2001– الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان – ص 90.

واقع تحت ضغوط استفزازية تعصف به تارة إلى الهجرة والهروب واللامبالاة وتارة إلى التمرد والعصيان. ونذكر اهم نتائج وآثار الفساد نلخص منها:

- عرقلة مسيرة التنمية .
- خلق أزمة اقتصادية
- فساد المجتمع وتحوله إلى مجتمع هامشي يفتقد المبادئ.
- هدر المال العام ومقدرات الدولة .
- زعزعة ثقة المواطن بالنظام .
- زيادة الفقر والجريمة والتفاوت الطبقي والاجتماعي .
- تشويه سمعة الدولة فيتم إعاقة الاستثمارات وعقد الصفقات والمشاريع المشتركة مع الدول الأخرى.
- إضعاف التشريعات بالدولة وتقويض القوانين واللوائح المعمول بها .
- ارتفاع تكاليف التكوين الرأسمالي للمشاريع والإنشاءات والمعدات نظراً لفرض النسب والعمولات.

ولنتعمق أكثر في إظهار النتائج والآثار والانعكاسات السلبية لهذا الداء فنستعرض أهم ثلاثة قطاعات خدمية في الدولة التعليم والصحة والأمن والتي هي عصبها وعمودها الفقري وكيفية انتشار داء الفساد فيها وتعدد أشكاله وآثره على المواطن والمجتمع ونكشف ونعرض السلبيات وما ينجم عنها إذا وجدت، وهو مثال أردت به الاستدلال فلا ينبغي أن يكون صحيحا وحقيقةً ولكنه توقع لما قد ينجم عن هذه الظاهرة.

ففي قطاع مثل قطاع التعليم تكون أشكال الفساد على النحو التالي:

– عدم توزيع المؤسسات التعليمية توزيعا عادلا منطقيا على المناطق والأحياء وفي المدن والقرى والأرياف وحسب التوزيع السكاني.

– عدم وجود معلمين لبعض التخصصات.

– معلم غير قدير لا يحمل مؤهل للتعليم والتدريس.

– تهالك المباني.

– ضعف في ادارات المؤسسات التعليمية.

– صيانة وإنشاء للمرافق التعليمية وقت بدء العام الدراسي.

– ضعف وعدم الثبات في المناهج مناهج غير مستقرة وموحده وغير عصرية.

– وساطة ومحسوبية في التنسيب والمنح والاجازات.

– نقص التجهيزات والمعامل الحديثة.

–غياب التنسيق بين الأسرة والإدارة المدرسية التوجه المادي بالمدارس الخاصة الوساطة والمحسوبية في الإيفاد للتعليم بالخارج.

– عدم وجود استراتيجية في التنسيق مع القطاعات الأخرى بشأن توزيع التخصصات والنظر في حاجة المجتمع منها.

هذه السلبيات تقود إلى الاتي:

جيل متعلم ورقيا (صاحب شهادة) منعدم التعليم تحصيلا.

التركيز على تخصصات معينة .

التسرب من التعليم.

ضرر في القطاعات الأخرى.

انعدام الثقافة.

من جملة هذا النقاط نربي ونعلم جيل ينقصه التحصيل وتنقصه المهارة في تخصصه .

وفي قطاع الصحة تكون أشكال الفساد على سبيل المثال كالاتي:

سوء إدارة – مستشفيات متهالكة – أطباء عديمي الكفاءة – أخطاء طبية قاتلة –نقص المعدات والأدوية – إهمال وتسيب وانعدام التنظيم داخل المستشفيات – استقبال وتشخيص ورعاية غير لائقة ولا تمت للإنسانية والطب بصلة – المحسوبية والوساطة داخل المستشفيات– عدم الاهتمام بعامل الوقت وما يمثله لشفاء الشخص المناسب ليس في المكان المناسب – أدوية غير ذات صلاحية وعديمتها — انعدام خطة العمل داخل المستشفيات – ميول الطبيب للقطاع الخاص والعزوف عن القطاع العام – وساطة ومحسوبية في العلاج بالخارج– إهمال وتقليل في شان الطبيب الوطني فيكون الناتج:

التوجه للعلاج بالخارج وهدر المال العام والخاص –انعدام الثقة في الطبيب الوطني – مواطن ومجتمع مريض – تفشي الأمراض والأوبئة – شعور المواطن بالغبن والظلم.

فهدر الأموال بالخارج يقوض الاقتصاد في الوقت الذي يحتاج الوطن والمواطن لهذه الأموال كي يتم استثمارها في عملية التنمية وتحسين الخدمات.

وفي ظل غياب الثقة بالخبرات الوطنية، يوجد لدينا عناصر طبية وطبية مساعدة مؤهلة تأهيلا جيداً والتي ستثبت جدارتها إذا ما أعطيت لها الفرصة كاملة واستغلت وأديرت جيدا، هذه العناصر تتفوق على الأطباء المعالج عندهم بالخارج تحصيلا ومهنياً أحياناً، جملة هذه المحصلات لها دور سلبي تجاه المواطن والمجتمع كافة فتتفشى الأمراض والأوبئة الأمر الذي يعيق عجلة النماء والتقدم والإنتاج بالدولة.

وفي قطاع العدل والأمن تتعدد أيضا أشكال الفساد ومنها:

الاستعلاء واستغلال المنصب والرتب – كوادر غير مؤهلة – تفشي ظاهرة الرشوة –الكيل بمكيالين في إحقاق الحق – إهمال قضايا تمس أمن واستقرار المواطن والدولة – التسيب في مكافحة الجريمة لحين وقوعها – ثغرات قانونية كثيرة لم تعالج نصيا بالقانون – غياب التشريعات في بعض القضايا – عدم التنسيق واستخدام الأساليب العلمية مع الجهات الأخرى– سوء الرقابة على المداخل الحدودية وفي نقاط العبور مزاولة نشاط التهريب فيكون الحصاد:

غياب الأمن – انعدام ثقة المواطن برجال الأمن – إخفاء الحقائق والسكوت عن الحق – انهيار الأسرة والتي هي أساس المجتمع – زيادة معدل الجريمة والمجرمين .دخول بضائع غير صالحة– دخول أمراض العصر من مخدرات ومؤثرات عقلية وسلاح وامراض مستعصية.

ومن مجمل هذا يعيش المواطن حياة عدم استقرار وتنعدم فيه الثقة حيال رجال الأمن والقضاء فيصبح خائفا مرعوبا لا يلجأ إلى القانون حال تعرضه لإشكال ما فتتسع ألهوه عمقا بينهما ويصبح غريب مشرد في وطنه. لقد تعمدت استعراضه هذه القطاعات الحيوية ومظاهر الفساد فيها لأنها أقرب القطاعات التصاقا بالمواطن فلا يوجد مواطن إلا وله علاقة مباشرة أو غير مباشرة مع هذه القطاعات فمنها يبدأ البناء، وهي المحرك لعجلة النماء، لذا إن انهارت فسوف ينهار المواطن والوطن وإن صلحت وارتقت فسيكون الرقي والانتعاش واضحا على حياة المواطن وعلى الوطن وتلقائيا سيتم الإصلاح في باقي القطاعات بالدولة.

كل ما سبق ذكره امثلة تجسد بعض آثار الفساد في قطاعات هامة في الدولة، وجب علينا العمل والتخطيط للمحاولة منع وقوعه ومواجهتها بصرامة ان وقعت، بل يجب اتخاذ الخطوة الاولى والتي ستتبعها خطوات نحو الطريق الصحيح.

المطلب الثاني– مظاهر البيروقراطية في سورية:

مع تزايد دور الدولة بعد الحركة التصحيحية وقيام الدولة بأدوار جديدة مثل الاستثمار المباشر في القطاع العام الصناعي والزراعي والتجاري وتقديم الخدمات الأساسية للمواطنين في مجالات الصحة والتعليم والإسكان

والمواصلات وغيرها وإنشاء المرافق العامة وإدارتها استفحلت أمراض البيروقراطية و، قد وعدت الحكومة وعوداً بالقضاء على هذه الأمراض من خلال الثورة الإدارية وغيرها من التعبيرات التي رغم تعددها إلا أنها لم تفلح في القضاء على هذه الأمراض، ومازالت الأمراض قائمة بل تزداد رسوخا في المجتمع ومن أهم مظاهرها :

1. ترهل جهاز الدولة وتدهور أدائه.

فمع اتساع دور الدولة ودخولها مجالات الاستثمار المباشر وتقديم الخدمات للمواطنين وتنامي دور القطاع العام الصناعي والزراعي والتجاري والالتزام بتعيين خريجي الجامعات زاد عدد الموظفين في الدولة والقطاع العام يحصلون على رواتب تشكل جزءا كبيرا في الموازنة العامة للدولة بمعدل تصاعد سنويا يتراوح بين 22% الى 29 % من كتلة الموازنة العامة السنوية[1].

ويعاني موظفو الحكومة من تدنى المرتبات بالمقارنة بالزيادة الكبيرة المستمرة في أسعار السلع والخدمات، علاوة على عدم عدالة المرتبات ووجود تفاوت كبير بين أقل الدخول في الجهاز الحكومي وأعلى الدخول فضلا عن وجود تفاوت بين أوضاع الموظفين من وزارة لأخرى رغم اتحادهم في المؤهل ومدة الخدمة، يكفي للتأكيد على ذلك مقارنة أوضاع الموظفين بالضرائب العامة ووزارة المالية عموما والعاملين في الإدارة المحلية .

يبين الجدول التالي[2] نسبة عدد السكان الى عدد الموظفين في بعض الدول:

---

[1] عن الموقع الالكتروني لوزارة المالية في الجمهورية العربية السورية
www.**syrian**finance.gov.sy/

[2] المصدر مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام ومركز المشروعات الدولية الخاصة، كانون الثاني2012

يبين الجدول الفرق الشاسع بين أعداد الموظفين من دولة لأخرى ويتبع ذلك لعدة عوامل أهمها هيكلية النظام الإداري والتأهيل اللازم للموظفين الجهاز الاداري.

	اسم الدولة	عدد السكان بالمليون	عدد الموظفين بالمليون
1	مصر	81	6،46
2	ليبيا	6،13	1،9
	اسم الدولة	عدد السكان بالمليون	عدد الموظفين بالمليون
3	المغرب	34،8	1،2
4	الولايات المتحدة الأمريكية	372	2،7
5	كوبا	11،4	4،96
6	البرازيل	198،1	2،7
7	الارجنتين	40،9	1،1
8	انجلترا	61،11	0،54
9	فرنسا	64،05	0،56

10	المانيا	82،32	0،75
11	الصين	1،338،61	8،7
12	الهند	1،166،8	52،35
13	ماليزيا	25،71	0،5
14	اندونيسيا	240،7	2،11

بالنظر الى الارقام المبينة سبقا نرى كيف أثر النظام الوظيفي وهيكلية النظام الإداري في حجم المؤسسة الحكومية وعدد الموظفين الاداريين وفاعلية كل نظام اداري اعتماداً على التأهيل الصحيح والسليم لبنية الجهاز الاداري والموظفين الحكوميين.

2. تعدد التشريعات والقوانين وغموضها[1]

مع محاولات الإصلاح المتتالية تعددت القوانين والتشريعات المنظمة لمختلف مجالات الحياة وخاصة النشاط الاقتصادي، وأدت العجلة في إصدار هذه التشريعات إلى غموضها وسوء صياغتها مما مكن الموظفين من استخدامها في التلاعب بأصحاب الحاجات وابتزازهم، حيث يوجد عند الموظف المشكلة والحل في نفس الوقت، برفض الطلبات المقدمة للحصول على الخدمة ويستطيع أن يقدم الحل إذا حصل على الترضية المناسبة وقد ترتب على تعدد القوانين والتشريعات وغموضها تأخر إجراءات الحصول على الموافقات المطلوبة.

1- د .محمد حسن يس، *الوجه الآخر للبيروقراطية*، مجلة الطليعة، العدد الرابع ابريل 1965 مؤسسة الأهرام، القاهرة ص16 .

3. التعقيدات الإدارية وبطء الإجراءات

وهي من أمراض البيروقراطية المتفشية على نطاق واسع ونادرا ما يستطيع المواطن أو المستثمر إنجاز عمله في الهيئات الحكومية في وقت مناسب، وغالبا ما يضطر الى التردد على هذه الجهات لفترات طويلة حتى يتمكن من الحصول على الموافقات اللازمة أو المستندات المطلوبة، ويترتب على هذا ارتفاع التكلفة التي يتحملها المواطن أو المستثمر لإنجاز أعماله.

الجدول التالي يبين عدد الإجراءات والمدة الزمنية اللازم للقيام بمشروع اقتصادي صغير وترتيب سورية مع بعض البلدان الشبيهة في البيروقراطية غير الكفؤة[1]

	اجراءات بدء النشاط	مدة بدء النشاط	اجراءات الحصول على التراخيص	مدة الحصول على التراخيص
سورية	**4**	**9 يوم**	**24**	**90 يوم**
مصر	**7**	**9 يوم**	**28**	**249 يوم**
الاردن	**10**	**14 يوم**	**18**	**22 يوم**
المغرب	**6**	**12 يوم**	**19**	**163 يوم**
المكسيك	**8**	**27 يوم**	**11**	**131 يوم**

1 المصدر :تقرير أداء الأعمال الصادر من البنك الدولي لعام 2012

تشيلي	9	27 يوم	18	155 يوم
المجر	6	6 يوم	31	211 يوم
تركيا	6	6 يوم	25	188 يوم
التشيك	10	17 يوم	26	180 يوم
بولندا	10	21 يوم	20	208 يوم
تايوان	8	23 يوم	11	56 يوم
اثيوبيا	12	105 يوم	19	196 يوم

نلاحظ كيف تؤثر التعقيدات الادارية في إطالة مدة الحصول على الترخيص، وذلك ما ينعكس على إنتاجية القطاع الاقتصادي وتردي مستواه، لذلك وجب العمل على التقليل من التعقيدات الموضوعة والعمل على تسريع الإجراءات الادارية بما يفيد المصلحة العامة ولا ينعكس على حقوق الآخرين.

4. انتشار الفساد في الجهاز الحكومي.

مع غياب الديمقراطية والرقابة الشعبية وغياب التأهيل الوظيفي المناسب وغلبة المركزية على أداء الجهاز الحكومي انتشر الفساد، واستغل الموظفون كما أوضحنا من قبل غموض القوانين وتعددها والتعقيدات الإدارية في ابتزاز المواطنين والحصول منهم على مدفوعات غير قانونية وأصبح الفساد الإداري والرشاوى سمات ملازمة للأداء الحكومي، وقد عانى أصحاب المعاملات الادارية

في الحصول على الموافقات اللازمة لأعمالهم مما يرفع تكلفتها ويزيد من المخاطر التي تواجهها وقد تدفعها الى التوقف عن النشاط.

5. تأثير القطاع غير الرسمي على المعاملات الإدارية وخصوصاً المشروعات الاقتصادية

نظرا للتعقيدات الإدارية ومختلف أمراض البيروقراطية والتكلفة العالية التي يتحملها أصحاب المشروعات والمعاملات الإدارية أثناء تسجيل معاملاتهم أو تشغيلها فإن فئة كبيرة من الصناع والتجار تمارس نشاطها بعيدا عن القوانين ولا تلتزم بأي أعباء مالية للتأمينات الاجتماعية أو الضرائب كما لا تلتزم بقوانين العمل بالصورة المفروضة، وبهذا الوضع فإن القطاع غير الرسمي الذى احتل مساحة كبيرة جداً في سوق العمل والاقتصاد المحلي يشكل عائقا خطيرا على تنمية قطاع المشروعات الرسمي ويحرم الاقتصاد السوري من الاستفادة القصوى منها سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

ولأن تكلفة التشغيل في القطاع غير الرسمي منخفضة نتيجة تهربه من الضرائب والتأمينات الاجتماعية وتشغيل العمال بأجور منخفضة فإنه يدخل في منافسة غير متكافئة مع المشروعات الصغيرة المسجلة رسميا ويؤدى في النهاية الى إفلاسها .مما يدعو الى القضاء على التعقيدات الإدارية وغيرها من أمراض البيروقراطية لإدماج هذا القطاع في الاقتصاد الرسمي لضمان نمو قطاع المشروعات الصغيرة دون عوائق[1] .

1 د .محمد حسن يس، الوجه الآخر للبيروقراطية، مجلة الطليعة، العدد الرابع ابريل 1965 مؤسسة الأهرام، القاهرة ص. 33

يبين الجدول [1] التالي ترتيب سورية بين 175 دولة مشابهة في بنية الجهاز الإداري وذلك بما يتعلق بأداء مؤسسات الدولة وأثر البيروقراطية على قيام الإدارات بتقديم الخدمات اللازمة.

العمل	ترتيب أداء الأعمال في سورية بين 175 دولة	
	عام 2007	عام 2008
الحصول على التراخيص	163	165
سداد الضرائب	150	152
تنفيذ العقود	145	146
ادارة الأعمال	126	153
الحصول على الائتمان	115	156
تشغيل العمال	108	106
تسجيل الملكية	101	142
حماية المتدربين	83	105

1 المصدر: تقرير البنك الدولي لأداء الأعمال عام 2008

بدء النشاط	55	129

نلاحظ من الجدول السابق كيف تراوحت الارقام الممثلة للأعمال بين زيادة ونقصان وذلك تبعاً لعدة ظروف اقتصادية ومحلية ودولية ولكن بالمجمل تبقى على غير المنوال المطلوب وتحتاج الى دراسة وعمل جاد لمحاولة ازالة العوائق وحل مشاكل القطاع الحكومي.

وهناك العديد من المظاهر الأخرى التي تقيد الجهاز الإداري في سورية أهمها:

- تداخل الأعمال والاختصاصات بين الوزارات والوحدات الإدارية.
- عدم تلبية تنظيم الجهاز الإداري لمتطلبات التخطيط السليمة.
- زوال التمييز بين الوظائف الاختصاصية والعامة.
- غلبة المركزية على تنفيذ الأعمال الإدارية.
- نقص الهيئات الاستشارية العليا إلى جانب الإدارة العليا.
- النقص الواضح في ممارسة التنسيق داخل الوحدة الإدارية الواحدة.
- ضعف الرقابة بجميع صورها وأنواعها وأصنافها وهيئاته.
- انتشار روح اللامبالاة والخروج على حكم القانون وخاصة بين القادة الإداريين والتساهل والتراخي، بل والإهمال في تحديد المسؤولية واستعمال العقوبات ضد العاملين المرتكبين للمخالفات.
- انخفاض مستوى الإنتاج لدى الموظفين.

المبحث الثاني

البيروقراطية واتجاهات المستقبل.

ليس هناك مفهوم لحق به التشويه كمفهوم البيروقراطية، مع انها في الأساس جاءت كأي نمط من انماط الإدارة لتنظيم العلاقات البشرية، والمادية بغية الوصول الى الأهداف المقررة، ونظراً لهذا التشويه الذي لحق بها كان لابد من التعرض لمصيرها، كنموذج لأي جهاز أداري فنعرف موقعه، وخصائصه التي تميزه عن غيره من النماذج.

وفي هذا المبحث نبين كيفية صناعة القرار البيروقراطي لنتمكن من معرفة مصيره المرتقب.

المطلب الأول– مصير البيروقراطية.

ان نجاح البيروقراطية في الوصول الى أهدافها المقررة، يعتمد على مدى تعاونها وتلبيتها لحاجات الناس، مع شعورها بالمسؤولية، والاستجابة لمتطلبات الذين يصنعون القرارات، التي تساهم فيها البيروقراطية من خلال الإعداد، والعرض والصياغة.

وتتلخص المراحل التي تؤديها خلال صياغتها للقرارات فيما يلي:

1– تحديد المشاكل الأساسية:

البيروقراطية تقوم بالتعريف بالمشاكل الأساسية التي تشغل المواطنون وتمسهم بطريقة مباشرة، وتحت القيادة السياسية على معالجة تلك القضايا التي تعتبر

حديث الناس بصفة عامة. أما في المواضيع التي تتطرق اليها البيروقراطية يكون مصيرها البقاء في أدراج المكاتب.

2- صياغة القرار الإداري:

بعد التعريف بالمشاكل، تأتي مرحلة دراسة القضية واختيار الطريق الملائم لحلها حتى نصل للهدف المنشود. فلذلك نرى أن خلال هذه المرحلة يتم تقرير الحل المقرح لأي مشكلة.

3- عرض الموضوع على السلطة العليا:

فالبيروقراطيون يقومون بالإجراءات التطبيقية لاتخاذ القرار بوصفهم أصحاب الاختصاص والخبرة الفنية في ذلك، ثم يتم عرض فحوى استنتاجها، على القيادة العليا فيما يخص هذه القضايا الأساسية للموافقة عليها وبعد تامين موافقتهم تأتي مرحلة التطبيق.

4- تنفيذ القوانين:

فعند اقرار القيادة العليا لهذه المقترحات، تتحول الى قانون الزامي تطبقه البيروقراطية للوصول الى الأهداف المحددة منذ البدء. وهذه القوانين غالبا ما تقابل بالقبول، لأنها انعكاس لحاجة المواطنين. أما التعليمات التي تصدر من أعلى دون النظر لحاجات الناس غالباً ما تقابل بالاستنكار فتفقد قيمتها الحقيقية.

5- مراجعة القوانين:

في هذه المرحلة، يأتي دور المراقبة والمتابعة، يسعى البيروقراطيون للملائمة بين النظريات، وما يجري فعلاً في الميدان العملي، فإذا وجدوا ان هناك نواقص وثغرات في القانون، فإنهم يسارعون الى ادخال التعديلات الهامة، التي تساعدهم على تصحيح الأخطاء التي وقعوا فيها، ليصححوا مسار النشاط الاداري[1].

وهكذا يتضح لنا ان البيروقراطية تقوم بدور حيوي وهام في صياغة القرارات الادارية، فهي تعتمد في صياغتها للقرارات البيروقراطية المسار العادي، أو الدوراني، وسنأتي على ذكرها بشيء من التفصيل.

أولا: المسار العادي. كل نظام بيروقراطي قائم على التسلسل، فيه مستويات ادارية متعددة، اعتباراً من الأدنى الى الأعلى، وهي تؤثر في اتخاذ القرار على الوجه الآتي:

1) الموظفون التنفيذيون: وهم في المستوى الإداري الأدنى، مهمتهم تنحصر في التطبيق أو التنفيذ وفقا للقوانين والتعليمات السائدة ويحق لهم أحياناً تقديم مقترحاتهم الى الرئيس الاداري الأعلى، وهم يتلقون الأوامر من رئيس الفرع المختص.
2) رئيس الفرع: وهو ضمن المستوى الاداري الأعلى، مباشرة من الموظف ومهمته تنفيذية ويحق له تقديم اقتراحاته الى رئيس القسم.

[1] عمار بوحش – مرجع سابق – ص 58

3) رئيس القسم: ويقوم بمهمة تنفيذية أيضاً، وان كان له دور في التطبيق، أي تقدير مدى الملائمة القانونية او الموضوعية. وهو يتمتع في هذه الأمور، بحق اتخاذ القرار مع حق تقديم الاقتراحات الى المرجع الأعلى.
4) المدير: مهمته أيضا تنفيذية ولكنها اوسع من مهمة رئيس القسم، حيث يكون مسؤولا عن ادارة قطاع معين من قطاعات المنظمة، فيدير عددا من الأقسام لتحقيق أهداف القطاع، ويتخذ بعض القرارات التنفيذية في إطار مسؤوليته. وله سلطة وضع قواعد لتأمين حسن سير القطاع المسؤول عنه ضمن القوانين واللوائح الصادرة عن الهيئة الأعلى، ويقوم بمهمة ايصال المقترحات من المستويات الأدنى الى المراجع الأعلى بعد صياغتها بطريقة مناسبة.
5) المدير العام: وهو كالمدير، يتولى قيادة عدة مديريات، وينسق بينها، وينظر في الاقتراحات المقدمة منها فيدرسها، ويبين رأيه فيها، ويبت في القضايا التي تعرضها المديريات عليه.
6) الوزير: وهو مسؤول سياسي مكلف بالعمل ضمن وزارة معينة وفق القانون النافذ. يعمل على تنفيذ السياسة العامة للدولة، بالتنسيق مع الوزارات الأخرى، وله حق اصدار الأوامر والتعليمات التنفيذية ضمن وزارته لتنظيم العمل فيها، وفقا للقوانين واللوائح.
7) مجلس الوزراء: وهو يمثل الادارة العليا، يضع اللوائح والنظم التي تشمل كافة أرجاء الدولة. ويقر الخطة ويتابع تنفيذها. وهو مسؤول عن ادارة قطاعات الدولة، وله حق اصدار قرارات تنظيمية وتنفيذية هامة.
8) البرلمان: يختص بإقرار القوانين وممارسة الرقابة على الحكومة.

9) رئيس الدولة: وهو المرجع الأعلى في السلطة التنفيذية يشارك في السلطات التشريعية حسب طبيعة النظام السياسي.

فنلاحظ أن سير المقترحات والتوصيات يتم من المستوى الأدنى الى الأعلى أما سير القوانين والتنظيم من المستوى الأعلى الى الادنى.

ثانياً– المسار الدوراني.

وهو عبارة عن حركة الدوران من الاعلى الى الادنى، ومن الأدنى الى الاعلى في عملية الحصول على التوجيهات والتوصيات والتفسيرات.

وكذلك حركات الاتصال الأفقية بين الفروع والمديريات التابعة لنفس الوزارة، أو بينها وبين مثيلاتها من الوزارات الأخرى، فيكون لدينا اتجاه الذهاب واتجاه الاياب.

فتظهر لدينا ظاهرتان هما:

- ظاهرة الموافقة اصولاً من قبل الرئيس أي (المستوى الاداري الأعلى)
- ظاهرة يرجى الاطلاع من قبل المرؤوس أي (المستوى الادنى)

وبعد هذا العرض السريع للقرار البيروقراطي ننتقل للنظر الى مصير البيروقراطية. فبعد أن أصبحت البيروقراطية، هي الحجة الوحيدة التي يحتج بها المقصرون في الادارة، كان لابد من تحديد مصير هذه البيروقراطية. فالبعض قال بضرورة زوالها، نظرا لعيوبها ومساوئها الكثيرة. والبعض الآخر نادى بتطورها باستمرار من اجل تكيفها مع الواقع ومتطلبات الكفاءة. ولذا نرى إن مصير البيروقراطية اما الزوال والاخذ باتجاهات بديلة عنها أو بتطويرها وسنتعرض لكلا الفكرتين فيما يلي:

أولاً–زوال البيروقراطية:

كان بيتر بلاو من اهم المفكرين الذين نادوا بضرورة زوال البيروقراطية، بحجة انها لا تتكيف مع الظروف المختلفة في الحياة الاجتماعية، ومع متطلبات والمتغيرات الكثيرة، ومن هذه المتطلبات:

1. متطلبات تسارع الثورة العلمية والتكنولوجية.
2. متطلبات التنوع المتزايد في مهام الحكومات.
3. متطلبات المشاكل الانسانية المستمرة نتيجة التطور. ومن هذه المشاكل:

- تزايد المتعلمين في المجتمع، فهذا التزايد يؤدي الى المزيد من الاعتماد على العناصر ذات الكفاءة العالية، والتكلفة المتزايدة، على حساب العناصر الاخرى ذات طاقات محدودة وبالتالي نجد ضرورة التخلي عن البيروقراطية.
- تغيير الاساليب التي تحكم العاملين وتتحكم بسلوكهم.
- اتساع الفجوة بين اهداف المنظمة واهداف العاملين.
- تغيير الظروف باستمرار بنتيجة تسارع ايقاع الاحداث[1].

فنظرا لهذه العوامل نجد ضرورة زوال البيروقراطية والاستعاضة عنها باتجاهات اخرى أكثر جدوى، مما يؤدي الى تبديل في اساليب العمل والصراعات الناتجة عنه. ومن اهم هذه الخيارات البديلة ما يلي:

[1] راجع كمال نور الله – مرجع سابق- ص44 -45

1- تبديل الاساليب الشائعة في الاجهزة البيروقراطية بين الموظفين:[1]

فيجب التحول من الانجاز بأي أسلوب كان، الى الانجاز بأسلوب محدد يحقق أهداف المنظمة، بأقل تكلفة وأعلى جودة. والانتقال الى تشجيع وتعزيز النقد الذاتي بدلا من الرقابة الداخلية او الخارجية. وكذلك الاستطراد في التعاون المتبادل بين جميع الموظفين من المستوى الاداري الواحد، أو مع اقرانهم من مستويات أعلى أو أدنى. والتبديل الهام مع اللجوء الى تحقيق راحة الانسان في حياة متوازنة، تتوافق فيها مطالب الحياة الشخصية.

2- تبديل طبيعة المنظمات:[2]

حيث يجب أن تتحول من هياكل جامدة الى هياكل مرنة، تتناسب مع كافة الظروف والاحوال. وهذا يتحقق من خلال تعزيز تفويض السلطة من الرئيس الى المرؤوس ومن خلال تعزيز اللامركزية.

وفيما يتعلق بالاختصاصات الممنوحة للإدارة المركزية، والتحول من العلاقات التنافسية الى العلاقات القائمة على التعاون والمساواة بين العاملين، وذلك من أجل تحقيق أغراض وحاجات هؤلاء العاملين وليس فقط حاجات أرباب العمل، والجهاز البيروقراطي، واهم شيء هو التحول من النظرة إلى الخدمة التي تقدم. فبدلا من احتكارها لحساب المنظمة، يجب ان تكون لحساب المنظمة والعامل، والمواطن بالدرجة الأولى.

---

[1] راجع كمال نور الله – مرجع سابق- ص49

[2] راجع كمال نور الله – مرجع سابق- ص53

ومع الأخذ بهذه التطورات والاتجاهات البديلة، لا بد لنا من القضاء على البيروقراطية التي تشكل احدى أهم العيوب والأمراض التي تعاني منها الأجهزة الإدارية.

واما الاتجاه الثاني فهو ينادي بضرورة بقاء البيروقراطية، مع تطويرها لأنها (شر لابد منه) ولذا سنتعرض الى تطوير البيروقراطية.

ثانياً–تطوير البيروقراطية:

المهم هو تطوير البيروقراطية لتساير تسارع حركة الحياة، مع الاستفادة من التقنيات الموجودة بين أيدينا، ومحاولة تطويرها، فيجب التوجه نحو ما يلي:

1– تفعيل فكرة كفاءة الأداء:

أي الحصول على الخدمة او السلعة بأقل تكلفة وبأعلى مستوى من الانتاجية، وتفعيل الفاعلية في الاداء، أي تحقيق الأهداف الجزئية في إطار الأهداف العامة.

2– توفير كل وسائل العمل لأجهزة العمليات:

وجعل خط السلطة في قيادتها واضحاً من القمة الى القاعدة أمر جوهري. أما الأجهزة الوظيفية فمهمتها تقديم الاقتراحات الى القيادة، دون ممارسة أي سلطة مباشرة على أجهزة العمليات، الا في حالة التفويض[1].

[1] كمال نور الله – مرجع سابق – ص 60.

3- تحديد الأهداف المقرر إنجازها:

ثم تكوين الأجهزة التي ستقوم بتحقيق تلك الأهداف وترتيبها بشكل لا يسمح بالتأخر أو العرقلة في اداء الخدمة.

4- ايجاد مجال واسع للموظف من أجل حرية التصرف:

وابراز مبادراته وتحركاته، حسب ظروف العمل الموكل اليه. والحد من القواعد المعقدة والكثيرة والروتينية، التي تؤخر في سير العمل الاداري.

5- اختيار العاملين على اساس الكفاءة:

ووضع الرجل المناسب في المكان المناسب. فالاتجاهات الحديثة في الادارة تهتم بالتركيز على وضع شروط معينة يجب توافرها فيمن يريد شغل وظيفة معينة. ثم تتم المسابقة من اجل انتقاء الأفضل من المتسابقين والمتقدمين لشغل هذه الوظيفة.

6- في النظام البيروقراطي يتم زيادة الراتب للموظف بحسب ارتفاع الأسعار في كل فئة من الفئات. اما التطوير الذي يمكن أن يحصل على نظام الأجور، فهو أن تتم زيادتها ليست فقط بالاعتماد على ارتفاع الأسعار وانما ايضا تبعاً للإنتاج.

7- فيما يتعلق بترقية الموظفين، فيجب أن تتم على اساس الكفاءة، أي القدرة على انجاز الأهداف في الوقت المحدد.

8- من الواجب ربط سلطات المسؤول بالأهداف المقررة التي يطلب الوصول اليها، وبالتالي يتحمل مسؤولية ما قام به من تصرفات لتحقيق هذه الأهداف، فيمكن تفويض المسؤول باختصاصات هي اصلا مقررة لرئيس أعلى منه. من اجل الوصول بهذه الاهداف الى حيز الواقع، بدلا من أن تبقى خططاً نظرية.

9- ان الموظف يتمتع بالأمان في ظل النظام البيروقراطي، لأنه يحتم عليه البقاء في عمله طالما قام بالواجبات الملقاة على كاهله ولكن في الحقيقة يجب أن يكون مصير الموظف مرتبط أيضا بفعاليته، وكفاءته، وقدرته على تحقيق الأهداف. بالإضافة الى الاخذ بعين الاعتبار عوامل الانتاج، وما يتطلب من موارد بشرية وطاقات مما يؤدي الى التنازل عن بعض خدمات الموظفين، حين يصبح عددهم غير منطقي بالنسبة لما تقوم به المنظمة من خطط ومشاريع وأهداف.

10- يجب تقوية روح العمل الجماعي ضمن الوحدة الادارية، وكذلك شعور الانتماء والالتزام لدى العاملين.

11- تعزيز الثقة بالنفس من قبل الرئيس، والاعتزاز بثقة الرؤساء كونهم عوناً لهم لا أتباعاً، بالإضافة الى تنمية روح التنافس بينهم.

12- من المفروض اعادة النظر في النظام الوظيفي في التنظيم البيروقراطي، وذلك بالالتجاء الى المعلوماتية، بالاعتماد على اجهزة حديثة في جمع المعلومات، وتبويبها، وحفظها وسرعة ايصالها وتبادلها، وذلك ضمن شبكة معلوماتية واسعة.

13- ان البيروقراطية تتصف بالقواعد الجامدة، والمعقدة التي لا تتلاءم مع التغيير مع ظروف الحياة المتطورة والمتغيرة تبعا للتطور التكنولوجي والاجتماعي في عقول المواطنين. ولذلك يجب التحول من هذه القواعد الى قواعد مرنة متغيرة حيث يعتبر هذا التغير ضروري لاستكمال مناحي الحياة.

14- غالبا ما تكون الرقابة في ظل النظام البيروقراطي، قائمة على تعداد الاخطاء، والكشف عن الانحرافات ومعاقبة المسيئين. بينما يجب أن تكون الرقابة تعتمد في الاصل على النقد الذاتي من قبل الموظف نفسه، أي الوقاية من الانحراف اصلا، واتخاذ تدابير ضرورية لتلافيه عند وجوده.

15- في النظام البيروقراطي تترتب المسؤولية بمجرد مخالفة البيروقراطي للوائح والأنشطة، بغض النظر إن كان خالفها لتحقيق الأهداف أم لا. بينما يجب أن تترتب هذه المسؤولية في حال عدم تحقيق الأهداف بصورة أساسية، وقانونية.

وبذلك نجد أنه من الممكن البقاء على البيروقراطية، مع الأخذ بعين الاعتبار هذه الملاحظات التي يجب أدراجها في أي نظام بيروقراطي والأخذ بعوامل ومقومات الإصلاح الإداري كي يصبح هذا النظام متماشيا مع مفاهيم الإدارة الحديثة.

المطلب الثاني– محاولة إصلاح البيروقراطية العربية .

مع المعاناة الكبيرة التي تحيط بأي معاملة او خدمة يطلبها المواطن من الجهاز الاداري، وحيث أن البيروقراطية والفساد أصبحا سمة الادارة في الدول العربية، كان لا بد من محاولة اصلاح ما افسدته البيروقراطية، والامنية تهدف الى محاربة هذه الظواهر والقضاء عليها، لذلك يجب علينا بداية التعريف بالإصلاح ومن ثم التركيز على البيروقراطية المنتشرة في الدول العربية.

بدايات الإصلاح الإداري.

يرى بعض الباحثين أن ما اتفق على تسميته الإصلاح الإداري يرجع جذوره إلى الدول الغربية، فأول حركة للإصلاح الإداري قد ظهرت بداية في الولايات المتحدة الأمريكية في أوائل القرن العشرين داعية أجهزة الإدارة العامة إلى تحقيق الكفاءة في الأداء والاقتصاد في النفقات، ولقد كان من ثمار هذه الحركة فصل السياسة عن الإدارة واعتبار الأخيرة مجالا مستقلا. [1]

وقد انتقل الاهتمام بالإصلاح الإداري إلى الوطن العربي منذ خمسينات القرن العشرين على أثر الاستقلال السياسي لمعظم الدول العربية منذ الفترة التالية للحرب العالمية الثانية، حيث اتجهت الحكومات العربية نحو بناء جهاز الدولة وظل الإصلاح الإداري في الوطن العربي منذ ذلك التاريخ موضوعا أثيراً وشعارا مرفوعاً وحلما مطلوبا، عقدت من أجله المؤتمرات وشكلت اللجان السياسية والفنية

---

[1] نزيه ايوبي -*الإصلاح الإداري والتطوير المؤسسي في العالم العربي في ظل التحديات الاقتصادية الجديدة*-المنظمة العربية للتنمية الإدارية، إدارة البحوث والدراسات، 1995- ص 122

واستقطبت له الخبرات والإمكانات، إلا أن ما تحقق منه دون الطموحات فالجهد والموارد الكبيرة التي وجهت لعملية الإصلاح خلال ما يقارب نصف قرن قابلها تعثر متزايد في أداء أوضاع الأجهزة الحكومية.

مفهوم الإصلاح الإداري.

قبل البدء في تقديم تعريف شامل لعملية الإصلاح الإداري لابد لنا من الإشارة إلا أن هناك خلط كبير بين عدد من المصطلحات والمفاهيم التي تشير إلى عملية إدخال تعديل أو تحول في الأجهزة الإدارية، مثل إعادة التنظيم الإداري، التنمية الإدارية، التحديث الإداري، وغيرها من المفاهيم وسوف نحاول أن نورد تعاريف هذه المصطلحات للتفريق بينها وبين الإصلاح الإداري.

إعادة التنظيم الإداري: يعني التحسين في جزئيات الجهاز الإداري بالمعنى الهيكلي أو الميكانيكي، فيتم التركيز على الإصلاح دون الاهتمام بتنمية علاقات عمل سلوكية وبمعزل عن الإطار البيئي الذي يحكم العملية الإدارية.

التنمية الإدارية: هي عملية واعية مخططة منظمة جماعية ديناميكية شاملة هادفة إلى التغيير تمثل الجهاز المسؤول عن النجاح الإداري في المنظمة تشمل كل الأنشطة اللازمة لاختيار وتهيئة العنصر البشري لأداء عمله بطريقة أفضل.

التحديث الإداري: هو عملية تهدف إلى تطوير أو تغيير الأدوات التقنية والنظم بحيث يتم الانتقال من وضع إداري إلى وضع إداري أفضل من حيث تلاؤمه مع التقنيات والأساليب التقنية الحديثة وبما يحقق أكثر كفاءة وفعالية في ممارسة العمليات وتسهيلها.

من خلال التعاريف يتضح معنا النقاط التالية:

1-إن التنمية الإدارية هي عملية تقترن بتنمية العنصر البشري وهي بهذا المفهوم تحمل معنى التبعية للإصلاح.

2-أما إعادة التنظيم الإداري أو التطوير الإداري فتعني التحسين في جزئيات الجهاز الإداري وبهذا المعنى يبدو وكأنه مؤطراً ضمن عملية أكثر اتساع هي الإصلاح الإداري.

3-أما التحديث الإداري فينحصر غالباً في التركيز على تطوير أو تغيير الأدوات التقنية والنظم دون الإحاطة بالخصائص البيئية المختلفة التي يعمل فيها.

4-ووفق نظرة الباحثين فإن الإصلاح الإداري مفهوم أشمل وأعم من حيث أنه يرتبط بطموحات مستقبلية وتوقعات ومتطلبات متجددة يسعى لتحقيقها بدرجة عالية من الكفاءة وفق عملية من التكيف مع التغيرات البيئية.

تعريف الإصلاح الإداري[1]

يستند الإصلاح الإداري في مفهومه على ثلاث منابع أساسية يجب أخذها بعين الاعتبار وهي النظرة السياسية له والنظرة الاجتماعية والنظرة الإدارية.

بالنسبة للوجهة السياسية في الإصلاح الإداري: فإنها تشير إلى أن الإصلاح الإداري عبارة عن عملية سياسية تصيغ من جديد العلاقة بين السلطة الإدارية

[1] نزيه ايوبي -*الإصلاح الإداري والتطوير المؤسسي في العالم العربي في ظل التحديات الاقتصادية الجديدة*-المنظمة العربية للتنمية الإدارية، إدارة البحوث والدراسات، 1995- ص 140

وباقي عناصر المجتمع وهذا يشير ضمناً أن مشاكل الجهاز الإداري تنبع من السياسة وتأتي من قمة الهرم السياسي.

أما بالنسبة للوجهة الاجتماعية في الإصلاح الإداري: فإنها نشأت من خلال نشأة علم اجتماع الإدارة العامة والتي أشارت إلى أهمية الوسط الاجتماعي وأخذه بعين الاعتبار عند القيام بعملية الإصلاح الإداري كونه يكسب هذه العملية الشرعية ويجعلها متبوعة بالفهم والإخلاص والالتزام.

أما بالنسبة للوجهة الإدارية في الإصلاح الإداري: فهي تشير إلى الجهود المصممة لإحداث تغييرات في أنظمة الإدارة العامة في المواقع التي كانت تعاني من خلل ما لجعلها قادرة على القيام بعملها بالشكل الفعال والكفء.

وقد قدم الفقهاء تعريفاً تبنته خبراء الإصلاح والتنمية العرب يجمع بين هذه الاتجاهات الثلاث ينص على أن الإصلاح الإداري:

جهد سياسي وإداري واجتماعي وثقافي وإرادي هادف لإحداث تغيرات أساسية إيجابية في السلوك والنظم والعلاقات والأساليب والأدوات تحقيقاً لتنمية قدرات وإمكانيات الجهاز الإداري بما يؤمن له درجة عالية من الكفاءة والفعالية في إنجاز أهدافه.[1]

[1] نزيه ايوبي -*الإصلاح الإداري والتطوير المؤسسي في العالم العربي في ظل التحديات الاقتصادية الجديدة*-المنظمة العربية للتنمية الإدارية، إدارة البحوث والدراسات، 1995- ص 56

وقد عرفه آخرون على أنه: مجموعة الإجراءات الرامية إلى إزالة خلل ما في النظام الإداري، وذلك خلال فترة زمنية محددة وفي مواضع معينة.[1]

والإصلاح الإداري: تغيير مقصود وشامل على مستوى الحكومة أو المنظمة في إطار رؤية مستقبلية، للقيادات الإدارية تحدد ما يجب تحقيقه من إصلاحات إدارية لضمان ارضاء الجمهور المستفيد، من خلال تبني مفاهيم ونظريات إدارية حديثة يتم على أساسها تنمية الموارد البشرية ماديا ومعنويا وتطوير الهياكل وتبسيط الإجراءات وتحديث الأدوات والوسائل الفنية والتقنية على أساس التدرج غير المنقطع والمتفاعل مع البيئة الكلية للمنظمة.

استراتيجيات الإصلاح الإداري.

لعل الاطلاع على تجارب الإصلاح الإداري في الدول المختلفة الغربية والنامية والاشتراكية يبن لنا أنه يمكن التمييز بين أربع استراتيجيات للإصلاح الإدارة تعتمد بناءً على مدى نطاق شمول الإصلاح أو درجته

- الإصلاح الجزئي: وتمثل جهود التطوير الإداري التي تنصب على قلة من العناصر المكونة للنظام الإداري الكلي ويختار للتطوير فيها عدد محدود من المنظمات فقد يتم تبسيط إجراءات العمل أو تطوير الهياكل التنظيمية والوظيفية. وتأتي النتائج في أضيق الحدود غالباً.
- الإصلاح الأفقي: تمثل هذه الاستراتيجية جهود الإصلاح الإداري التي تركز على قلة من العناصر المكونة للنظام الإداري الكلي لكنها تطبق على كل منظمات

[1] نزيه ايوبي -*الإصلاح الإداري والتطوير المؤسسي في العالم العربي في ظل التحديات الاقتصادية الجديدة*-المنظمة العربية للتنمية الإدارية، إدارة البحوث والدراسات، 1995- ص 56

الجهاز الحكومي أو قطاعاته، وتعتبر أيضاً قاصرة ومثال على ذلك تصحيح سلم الأجور والمرتبات أو وضع الهياكل التنظيمية وتطويرها أو اجراء تقييم للوظائف في جميع قطاعات الجهاز الحكومي.

- الإصلاح القطاعي: تمثل هذه الاستراتيجية جهود الإصلاح التي تنتقي عدداً محدداً من المنظمات الحكومية، وتركز على متطلبات التطوير لرفع فعالية أدائها، فيتم بذلك تطوير مختلف العناصر الحرجة لأنظمة هذه المنظمات وممارستها. وتعتبر هذه الاستراتيجية نموذجاً مصغراً للتطوير المتكامل في النظام الإداري للجهاز الحكومي.
- الإصلاح الشامل: تمثل هذه الاستراتيجية جهود الإصلاح الإداري التي تتناول بالتطوير مختلف العناصر الحرجة للأنظمة والممارسات الإدارية، وذلك في قطاعات الجهاز الإداري كافة. وتعتبر هذه الاستراتيجية ثورة في أنظمة الجهاز الحكومي وممارساته إذا تم تطبيقها دفعة واحدة وعلى نطاق شامل.

مراحل الإصلاح الإداري[1]

بعد الإجابة عن السؤال الخاص بنطاق الإصلاح ومدى شموله يجب علينا الإجابة عن السؤال المتعلق بكيفية إجراء التغيير المطلوب في الجهاز الإداري فكما نعلم أن عملية التغيير لا يمكن أن تتم دفعة واحدة فهي مجموعة من الخطوات المترابطة مع بعضها البعض والتي تقودنا إلى الإنجاز المطلوب تبدأ مع:

---

[1] نزيه ايوبي -*الإصلاح الإداري والتطوير المؤسسي في العالم العربي في ظل التحديات الاقتصادية الجديدة*-المنظمة العربية للتنمية الإدارية، إدارة البحوث والدراسات، 1995- ص 191

1-الإحساس بالحاجة للإصلاح الإداري

حيث أن سوء الأداء بالعديد من المصالح العامة وضعف رضا المستفيدين من الخدمات وتعقيد الإجراءات والتضخم الوظيفي وضعف مستويات المديرين وشيوع ظواهر السلبية وعدم الانضباط وغيرها. يعطي شعوراً بالوضع القائم الغير المرغوب فيه والحاجة إلى تغييره للوصول لما نريد فالإصلاح ليس هدف إنما وسيلة للوصول إليه.

2-صياغة الاستراتيجيات ووضع الأهداف

وتعتبر هذه المرحلة من أكثر المراحل صعوبة لوجود أولويات عديدة حسب المستفيدين وتفاوت واختلاف وجهات النظر بشأنها وبشأن وسائل التنفيذ، ويمكن القول إنه مهما اختلفت وتعددت الاستراتيجيات والمفاهيم فإن الأهداف إما أن تتعلق بتحقيق مزيد من الرقابة أو مزيد من اللامركزية أو تعنى بالعنصر البشري أو بالقوانين أو بالوسائل التقنية وغيرها.

3-مرحلة تطبيق الإصلاح الإداري وتنفيذه

هذه المرحلة أيضاً تكتنفها الصعوبة كون كل طرف في الجهاز الإداري يحاول مقاومة عملية التغيير إذا ما أثرت على مصالحه الشخصية وحدت منها وهناك عدة أساليب يمكن إتباعها من أجل الإصلاح، مثل أسلوب الصدمة الفجائية الذي طبقته اليابان وحقق نجاحاً باهراً حيث وبعد الحرب الثانية قامت بتسريح 15000 موظف دفعة واحدة من الجهاز الإداري للتأكيد على جدية عملية الإصلاح ، وهناك الأسلوب التدريجي بالإصلاح أي تهيئة وتأهيل الجهاز الإداري تدريجياً

للقيام بعملية الإصلاح والتمهيد المناسب له من خلال نشر أهدافه وأغراضه بين مختلف مستويات العاملين في الجهاز الإداري قبل البدء به ومثال على هذا الأسلوب التجربة الفرنسية في إصلاح هياكل ونظم الإدارة والرقابة على مرفقي الكهرباء والغاز. ويعتبر هذا الأسلوب الأكثر ملائمة وفعالية في الدول النامية.

4-مرحلة الرقابة والتقويم على الإصلاح الإداري

فإما أن تكون الرقابة بعد الانتهاء من عملية الإصلاح وتدعى عندها الرقابة اللاحقة حيث يتم قياس ما تحقق ومقارنته مع المعايير المستهدفة للحكم على نجاح عملية الإصلاح، أو أن تكون رقابة متزامنة مع جهود الإصلاح تقوم على تقويم الاعوجاج في عملية التنفيذ عن المخطط له بالاعتماد على التغذية العكسية للمعلومات مما يؤدي بالنهاية للوصول لما هو مطلوب.

هذا وتعتبر عملية الرقابة عملية شاقة في كثير من الأحيان لتعدد الأهداف المطلوب الرقابة عليها وأحياناً عدم تحديدها بشكل دقيق وكمي. ومن المهم فعلاً أن تتزامن الرقابة الفنية لكل مرحلة مع الرقابة السياسية الكلية على الأداء النهائي لعملية الإصلاح.

<u>نماذج حديثة في الإصلاح الإداري</u>

* تقليص حجم العمالة الحكومية (downsizing)

وهو أكثر الحلول الجذرية شيوعاً ولكنه يمثل السهل الممتنع فالأوضاع السياسية والاجتماعية قد لا تسمح بتخفيض حجم العمالة الحكومية، لذلك يتم اللجوء إلى

تجميد الحجم الحالي كحل وسط وإعادة بناء القدرة المؤسسية للمنظمة وإدخال تغيير جوهري على أسلوب الأداء والتركيز على التدريب التحويلي داخل المنظمة نفسها، ونظراً لما يثيره مصطلح تقليص العمالة من قلق داخل المنظمات فلقد أصبح من الشائع الآن استخدام لفظ rightsizing بمعنى وضع المنظمة في الحجم الصحيح ويتعدى هذا المصطلح مجرد العمالة ليشمل عدد الوظائف والعمليات التي تربط عناصر المنظمة وتمكنها من تحقيق أهدافها.

* إعادة الهندسة (reengineering)

ويعد مدخلاً له شهرته في منظمات الأعمال واستخدامه في مجال المنظمات العامة محدود، فالتنظيم الإداري للمنظمات العامة مبني عل أساس وظيفي وليس على أساس العمليات التي تضم أنشطة متكاملة، بينما يتطلب هذا المنهج ترابطا وتنيسقا قويا في العلاقات الأفقية التي تربط الإدارات الوظيفية، والمقصود هنا إعادة التفكير الجذري في إجراءات العمل القديمة والتفكير بصورة جدية في كيفية تصنيع المنتجات أو تقديم الخدمات.

* إعادة الهيكلية (restructuring)

ويعد أكثر الحلول الجذرية شمولاً في التغييرات، فيتطلب التحول من التنظيم الوظيفي إلى أسس أخرى يبنى على فئات المستفيدين من الخدمة الحكومية إلى أسس جغرافية كما يعكسها تنظيم الحكم الحالي.

مثال ما أخذت به اليابان من دمج التجارة مع الصناعة في وزارة واحدة وذلك من اجل ربط أهداف الصناعة والتجارة في استراتيجية واحدة مفادها التصنيع من اجل التصدير.

أو ما قامت به مصر من دمج وزارتي التنمية المحلية والتخطيط، وذلك لإعطاء دور أكبر للمحافظات في عملية التخطيط بما من شأنه نقل سلطات صنع القرار في التخطيط والإدارة والتمويل إلى المحليات من اجل تحقيق رغبات واحتياجات المجتمع المحلي بشكل أكثر كفاءة.

* الإدارة الحكومية بأسلوب قطاع الأعمال(enterprising government)

ويركز هذا الأسلوب على تبني عدة معايير مستمدة من اقتصاديات السوق داخل المنظمة الحكومية مثل المنافسة وتحديد رسالة المنظمة والتركيز على النتائج وليس المدخلات.

* التمكين (empowerment)

وهو أحدث المداخل في التطوير الإداري ويرمي إلى إشراك العاملين في المستويات الإدارية المختلفة في اتخاذ القرار والتصرف بحرية في الإبداع في حل المشاكل.

*خصصة الوحدات الحكومية (privatization)

وهي من الحلول للإصلاح الإداري كما هو الحال في بعض دول أوروبا وجنوب شرق آسيا، ويستند هذا الأسلوب إلى تفعيل آليات السوق وما تؤدي إليه من

تفعيل لعناصر المنافسة ورفع كفاءة المعاملات وزيادة الأداء. وهناك عدة أشكال من الخصخصة:

– خصخصة وحدات كاملة من القطاع الحكومي والهيئات العامة: وعادة تخضع الوحدات المخصصة لقيود حكومية دقيقة ومتابعة مستمرة للتأكد من سلامة أوضاعها. مثال خصخصة الشهر العقاري في الدول الأوروبية ولبنان والمغرب.

– عقود الخدمة: وتشمل خصخصة أجزاء محددة من الجهاز الحكومي والهيئات العامة بحيث تشمل جانباً من النشاط العام للأجهزة الحكومية.

– انتداب موظفين للعمل في الإدارة العامة من القطاع الخاص: أو ما يعرف بعقود الإدارة، ويعتمد هذا الأسلوب على إسناد إدارة بعض الوحدات الحكومية إلى قيادات تنفيذية ثبت جدارتها يتم انتدابها من القطاع الخاص ولفترات محددة وتتضمن إعطاء أجر محدد مقابل القيام بمهام الإدارة وما يستتبعها من تحمل مسؤولية التشغيل. يشير تقرير البنك الدولي إن هذا الأسلوب واسع الانتشار في إدارة الفنادق.[1]

– تطبيق نظام التعاقد من الباطن: أو ما يعرف التأجير بالنسبة لبعض أنشطة المرافق الحكومية، والمتبع هنا إسناد النشاط أو الوظيفة إلى القطاع الخاص وبشروط محددة، وتتحمل الشركة المستأجرة مسؤولية التشغيل والصيانة وتحصل على الدخل من تشغيل المرفق وتدفع قيمة الآجار للحكومة دون أن يصحب ذلك

[1] الموقع الرسمي للبنك الدولي http://www.albankaldawli.org/

نقل الملكية مثل الخصخصة ويستخدم هذا الأسلوب في إدارة المرافق العامة مثل خدمات المياه والصرف الصحي في فرنسا وإسبانيا.

تجارب عالمية في الإصلاح الإداري

أولاً: تجربة اليابان.

عكفت الحكومة اليابانية على تنفيذ الإصلاح الإداري بصورة منتظمة ومستمرة وسط ما تشهده البيئة الداخلية والخارجية من تغيرات مثل: تحقيق الاستقرار في معدلات النمو الاقتصادي وزيادة بروز دورها على الساحة الدولية بالإضافة إلى أن قضايا الإصلاح من أكثر القضايا محلاً للخلاف على قائمة اهتمامات البرلمان.

الخطوط الإرشادية الأساسية للإصلاح الإداري في اليابان:

– التواؤم مع ما تشهده البيئة من تغيرات، وضمان شمولية الإصلاح وتحقيق المزيد من الكفاءة والتبسيط وتأكيد ثقة الشعب في الإصلاح الإداري.

– برنامج الإصلاح الإداري: يهدف إلى وضع إدارة عامة تتسم بالبساطة والكفاءة وتكون قادرة على الاستجابة لاحتياجات العصر الجديد والوصول إلى إدارة عامة تسمح للأفراد بأن يتصرفوا بناءً على مبادراتهم الذاتية وإنشاء إدارة منفتحة تكسب ثقة الشعب وتقدم خدمات عامة ذات جودة عالية.

– إصلاح الهيكل المالي وذلك من أجل تخفيض الدين العام وتخفيض حجم الإنفاق العام.

– الخطة الأساسية لإدخال الحاسوب إلى الحكومة إذ باتت هذه الخطة تلعب دورا هاماً في تحقيق المزيد من الترشيد والكفاءة في الإدارة كما ساعدت نظم المعلومات على توفير الدعم في اختيار السياسات العامة وتخطيطها وصياغتها.

– إصلاح الشركات العامة ويتمثل أكبر نجاح في إصلاح المؤسسات العامة في خصصة كل من سكك الحديد العامة والمؤسسة العامة للهاتف والمؤسسة اليابانية العامة للتبغ والملح.

– النهوض بعملية تخفيف القيود الحكومية وفي هذا الصدد أصدر مجلس الوزراء الياباني ثلاثة نصوص أدت إلى وجه الخصوص إلى إصدار قرارات حول أكثر من 1100 تدبير من تدابير القيود الإدارية والتنظيمية الحكومية.

– تشجيع اللامركزية.

– تنمية الموارد البشرية عن طريق:

أ–إدارة المنظمات الحكومية بعد أن جرى دمج كل من اللجنة المركزية لعلاقات العمل ولجنة علاقات العمل بالمشروعات الاقتصادية الحكومية في جهاز واحد.

ب–إدارة حجم العمالة حيث جرى العمل من جانب الحكومة على اتخاذ تدابير لخفض عدد العمال في الخدمة المدنية إعمالاً للقانون المتعلق بالأعداد الثابتة في الأجهزة الحكومية.

ت–تشجيع تبادل الموظفين بين الوزارات والوكالات المركزية بهدف زيادة درجة الخبرة لدى موظفو الحكومة.

ث–تأكيد التنمية في الإدارة العامة والخدمة المدنية.

– المساءلة والشفافية

1– من خلال الوصول إلى معلومات الحكومة عبر وضع تدابير فورية للإفصاح عن المعلومات من باب الوصول إلى تسيير إداري أكثر نزاهة وديمقراطية.

2– قانون الإجراءات الإدارية الذي أسس القواعد العامة لإجراءات المساءلة والإنذارات وقواعد التوجيه الإداري.

ثانياً: تجربة تايلاند.

عملت تايلاند على مدار قرون عدة على إدارة مهام الخدمة المدنية عبر آلية عمل إدارية رسمية محددة الملامح وقامت بإدخال مفهوم الجدارة أو الاستحقاق بالنسبة للراغبين بالالتحاق بالخدمة الحكومية، ومع إقرار قانون الخدمة المدنية عام 1928 تم إنشاء أول جهاز مركزي للعاملين في الدولة وقد دفعت مجموعة من الأسباب تايلاند للأخذ بالإصلاح الإداري وهي:

1/ ضغوط خارجية: حيث أنها تأثرت مثل باقي الدول بواقع العولمة وما أحدثته التكنولوجيا ولقد عملت المنافسة واجتذاب الاستثمارات الأجنبية لتحقيق النمو الاقتصادي على زيادة الضغوط الخارجية عليها ودفعها للأخذ بعملية الإصلاح

2/ الضغوط الداخلية: كان للضغوط الداخلية أثرها بالأخذ بالإصلاح إذ تعين على الهيئات الحكومية ذاتها أن تتعامل مع قضايا مهمة من مثل توسعها المستمر واستنزاف العقول وهجرتها والأجور المتدنية غير المناسبة للعمال.

ثالثاً: التجربة الأردنية.

تتميز الأجهزة الحكومية الأردنية بسمات انعكست إيجابا على عملية الإصلاح الإداري فيها وسهلت مهمتها بشكل كبير، ومن هذه السمات صغر حجم هذه الأجهزة وضيق نطاق امتدادها إضافة إلى محدودية عدد العاملين فيها وبالتالي بساطة الهيكل التنظيمي فيها حيث يتكون الجهاز الإداري العام في الأردن من 26 وزارة وثلاث وزراء دولة و19 دائرة و38 مؤسسة عامة ويبلغ عدد العاملين في هذا الجهاز حوالي 178 ألف موظف يخضع منهم 163 ألف لقانون الخدمة المدنية.[1]

النشاط الإصلاحي والتطويري انطلاقا من إدراك القيادة العليا للدولة في الأردن بأهمية إصلاح الجهاز المسؤول عن العمليات الإدارية لجعله قادراً على مواكبة التغيرات التي تتسارع في البيئة المحيطة تم وضع مجموعة من البرامج الإصلاحية تركز على نواحي محددة من الأداء الإداري مثل:

نظام الخدمة المدنية، تنظيم إجراءات العمل ،إنشاء بعض الأجهزة مثل ديوان الموظفين 1955 ومعهد الإدارة العامة،1968 ووحدة التنظيم والأساليب في دائرة الموازنة عام 1967 وقد تم الاستعانة بخبرات دولية مثل مؤسسة فورد ووكالة الولايات المتحدة للإنماء الدولي وقد استمرت المحاولات في مرحلة لاحقة وتضمنت نشاطات عديدة وجهود متواصلة مازالت حتى وقتنا الحالي، مثل إعادة تنظيم كافة قطاعات الجهاز الإداري وفروعه وتقييم أداء أفراده ومحاولة تحديث

[1] https://ar.wikipedia.org/wiki/ حكومة الاردن

أساليب ووسائل العمل، وتم إنشاء وزارة التنمية في 1994 وتشكيل لجنة ملكية للتحديث والتطوير 1994 إصدار نظام محدث للخدمة المدنية 1998 اللجنة الملكية للإصلاح الإداري .

وفي سبيل اصلاح البيروقراطية كان هناك عدة اقتراحات اهمها:

<u>إعادة بناء الجهاز الوظيفي بالدولة من خلال</u>

1- الحد من ترهل الجهاز الوظيفي الذي يضم عدد كبير من الموظفين ومحاولة تقليل العدد ليصل الى ما نسبته 1% من عدد السكان، وهي النسبة الموجودة في كثير من دول العالم، مع توفير البدائل للموظفين الذين يتم الاستغناء عنهم بإعادة تدريبهم وتأهيلهم للعمل للوظائف المطلوبة في سوق العمل.[1]
2- سرعة إصدار قانون الوظيفة العامة لإعادة تنظيم العمل بالجهاز الوظيفي للدولة وفق أسس إدارية عصرية وتطبيق أحدث نظريات الإدارة.
3- رفع كفاءة العاملين بالأجهزة الحكومية من خلال تنفيذ دورات تدريبية لتقديم الخبرات الجديدة لهم لأداء واجبات وظائفهم على أفضل وجه ممكن، مع التوجه نحو مزيد من التخصص بما يساعد على تراكم الخبرة لدى كل موظف، الذي سينعكس إيجابيا على المتعاملين مع الأجهزة الحكومية عامة وقطاع الأعمال الخاص الصغير بصفة خاصة.

[1] دراسة وزارة التنمية الإدارية في الجمهورية العربية السورية لعام 2012

4- الأخذ بقواعد الإدارة الحديثة واستخدام التكنولوجيا الحديثة في أداء الأجهزة الوظيفية، وتجديد القيادة بتولي عناصر شابة المسؤوليات القيادية.

5- تشديد الرقابة من المستويات الوظيفية الأعلى.

6- تطوير التنسيق بين الجهات الحكومية المختلفة بما يمنع التضارب أو التداخل بينها، وبما ييسر تقديم الخدمة لطالبيها، وإصدار أدلة للخدمات المختلفة حول دور كل جهة حكومية بما يضمن تكامل الأداء بين مختلف الجهات.

7- قيام القطاع الخاص بتقديم خدمات بديلا عن الأجهزة الحكومية للتكامل مع أداء هذه الأجهزة.

8- تبسيط الإجراءات الحكومية :يعتبر تعقيد الإجراءات وطول الفترة الزمنية اللازمة للحصول على الموافقات من أهم مظاهر البيروقراطية، ومن المهم معالجة ذلك بتبسيط الإجراءات من خلال:

إجراء تعديلات جوهرية في القوانين لإزالة التعقيدات وتحقيق مزيد من المسؤولية للعاملين المكلفين بإصدار القرارات والموافقات.

9- إصدار لوائح داخلية تساعد على تبسيط الإجراءات ومحاسبة المقصرين أو المتهاونين.

10- تنفيذ القرار الخاص بتوحيد التعامل للحصول على التراخيص اللازمة من مختلف الجهات من خلال شباك واحد خلال فترة زمنية محددة.

11- تبسيط إجراءات منح التراخيص وتسجيل المشروعات.

12- تبسيط إجراءات الانسحاب الآمن من السوق بشرط حماية مصالح العاملين في المشروع الذي يرغب صاحبه في التوقف عن النشاط.

13- إشراك القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني في مناقشة التعديلات المزمع إدخالها على القوانين أو مشروعات القوانين الجديدة للتعرف على رأيها قبل إصدار هذه القوانين أو تعديلها.

14- عدم إسقاط قضايا الفساد بالتقادم، وتغليظ العقوبة للموظف المهمل.

15- إعادة هيكلة أجور العاملين بالدولة من أهم أسباب ضعف الأداء في الأجهزة الحكومية وانتشار الفساد تدنى مرتبات العاملين بالدولة بما لا يتناسب مع الارتفاع الحاد والمتواصل في الأسعار، من هنا ضرورة إعادة هيكلة الأجور بما يضمن الارتفاع بمستوى العاملين بالحكومة، وإزالة المفارقات الشديدة بين الحد الأدنى والحد الأعلى للأجور، وإلغاء التمايز بين الموظفين العاملين في جهات حكومية مختلفة، وتحقيق العدالة في تحديد مرتبات العاملين بالحكومة.

16- تحديد حد أدنى للأجور يكفي لإعالة أسرة مكونة من أربعة أفراد على الاقل، وطبقا لما طرحه البنك الدولي حول خط الفقر في الدول العربية (إنفاق أقل من 2 دولار يوميا للفرد)

17- تقريب الحد الأدنى والحد الأعلى للأجور في الجهاز الحكومي بحيث يكون في حدود عشرة أضعاف فقط، متناسبا مع أسعار السوق الواقعية وما يحتاجه الفرد من مستهلكات يومية بالإضافة الى النظر الى الحاجات الترفيهية وقسم للادخار، وليس كما هو حادث حاليا.

18- إزالة التمايز بين الحاصلين على مؤهل واحد ولهم مدة خدمة متماثلة ولكن درجاتهم الوظيفية ومرتباتهم غير متساوية بين الجهات الحكومية المختلفة مثال وزارة المالية ومصلحة الضرائب ووزارة الإدارة المحلي.

19- ضم كل أجزاء الراتب بمختلف مسمياته الى الراتب الأساسي الذي يخضع للتأمينات الاجتماعية لضمان الحصول على معاش مناسب.

20- توحيد تقديم الخدمة ونظام النافذة الواحدة حيث يهتم أصحاب المعاملات الحكومية بتيسير إجراءات تقديم الخدمة والحصول على الموافقات اللازمة لبدء النشاط في أقصر وقت ممكن وفق إجراءات ميسرة، وعبروا عن معاناتهم في الحصول على التراخيص لتعدد الجهات المطلوب الحصول على موافقتها وبطء الإجراءات، ويقترح أصحاب المعاملات الحكومية أن تتوفر لنظام الشباك الواحد مجموعة من المقومات الضرورية لتفعيله مثل:

- تقنين الإجراءات المطلوبة للحصول على التراخيص وتبسيطها وتحديد المستندات الواجب تقديمها وإعلانها في مدخل الشباك.
- حسن اختيار الموظفين المتقدمين للتعامل مع المستثمرين وخاصة في الشباك الواحد، وتدريبهم على كيفية أداء الأعمال المطلوبة بكفاءة.
- منح التفويض الكامل للموظفين في الشباك لإنهاء الإجراءات ومنح الموافقات دون الرجوع الى أي جهة أخرى.
- إنشاء مكتب استعلامات للمواطنين يقدم إجابات كاملة عن استفساراتهم لمساعدتهم على تجهيز المستندات المطلوبة.

- تخصيص جزء من الرسوم على طلبات الترخيص للموظفين كمكافأة مقابل الإسراع بإنجاز الخدمة.

الخاتمة:

ظاهرة البيروقراطية التي ألقينا الضوء عليها، وحاولنا الكشف من خلالها عن احدى نظريات التنظيم، عن طريق تناولها في هذا البحث، انما هي ظاهرة مرضية تستوجب مواجهتها، قبل استفحال خطرها. فنلاحظ من خلال هذا البحث، انها غير صالحة لتنظيم الجهاز الإداري بسبب عدم قدرتها على معالجة التنازع القائم بين أهداف التنظيم وأهداف الأفراد، بالإضافة الى تزايد الثورة العلمية والتكنولوجيا.

وبالرغم من ذلك فهي تعد جهاز مهني متخصص في الإدارة والتنظيم وتنفيذ السياسة العامة لأي دولة. فتلعب دورا رئيساً من حيث أنها الجسر الذي يربط بين الجمهور والقيادة في كل بلد. ومع اتساع حجمها وتحكمها في المعلومات سوف يسمح لها بالتمتع بالقوة والقدرة على اكتساب النفوذ والامتيازات على حساب المواطنين والحل لهذا الخطر المتزايد يتمثل في عدة مقترحات هي كالآتي:

1. اصدار قوانين تساعد على تصحيح الأوضاع، وتقويم الاعوجاج الموجود بالأجهزة البيروقراطية، مع افساح المجال لنقد الأعمال البيروقراطية علانية، وتطلع الجمهور والمسؤولين على النقائض، والمشاكل التي تحصل باستمرار فيتصدون للعمل البيروقراطي السلبي الذي يضر بالمصلحة العامة وبالمواطنين.
2. على كل دولة مراجعة قوانينها النافذة، والحرص على تطبيقها على جميع الأفراد بالتساوي، من صانعي القوانين الى منفذيها. فتكون العبرة في معالجة المواضيع بموضوعية.

3. العمل بروح القيادة الإدارية وبشكل جماعي وبخطة تضمن التكامل والتعاون بين موظفي الجهاز الحكومي ، والعمل على حل مشاكل الموظفين الخاصة، مع وضع الرجل المناسب في المكان المناسب، وتوزيع المسؤوليات عليهم واشراكهم في خدمة المصلحة العامة وكل بحسب اختصاصه.
4. حتى نستطيع القضاء على الرشوة والأساليب الروتينية في العمل والإنتاج، لابد من اللجوء الى تحليل هذه العمليات ومعرفة واقعها وممارسة النقد للماضي والحاضر، وحتى اللحظة التي نعيشها. وذلك ليس بتوجيه الاتهام بل بتدقيق وتمحيص وقائع الأحداث، ونقد الجانب السلبي فيها، واستبدالها بما هو إيجابي. فنساهم في الانطلاق بجميع مناحي الحياة.
5. علينا معرفة الظروف والمعطيات المستجدة دائما في كل فترة من الفترات، لنخرج من الجمود والمراوحة في المكان الى الحركة الدائمة الملبية لحاجات المجتمع المتغيرة والمتطورة والمتزايدة.
6. تحديد الإجراءات لكل معاملة من المعاملات، ومعرفة ما ان كان هذا الاجراء ضروري أم لا، وهل يؤدي الى ضمانة وحرص أكثر، مع تحديد الخطوات ثم الزمن اللازم لهذه المعاملة.
7. تحديد الأهداف تحديداً واضحاً، والتقليل من حجم الوحدات الإدارية بقدر الإمكان.
8. اختيار الرؤساء بطريقة علمية، والاقلال من نطاق الاشراف الإداري.
9. الثقة في الرؤساء الإداريين.

10. تكليف الأجهزة الرقابية الإدارية بمتابعة شكاوى المواطنين وتقييم سلوك الموظفين، ووضع صناديق للشكاوى وابداء الرأي في كل مؤسسة حكومية لها صلة بمعاملات المواطنين.
11. تخصيص خدمة الكترونية لكافة المواطنين، متخصصة بالشكاوى والاقتراحات.
12. تخصيص مواقع الكترونية لكل وحدة إدارية بحيث يستطيع المواطن معرفة الأوراق المطلوبة وكيفية تقديمها وذلك لسرعة إنجاز المعاملات.

الله ولي الأمر والتوفيق

قائمة المراجع:

1- أبو بكر مصطفى محمود – *دليل المدير المعاصر الوظائف الأدوار المهارات الصفات* – الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر 2001

2- أحمد رشيد-*نظرية الإدارة العامة* – دار النهضة العربية 1969

3- احمد رشيد- *إدارة الأفراد في الحكومة والقطاع العام*- القاهرة-1975.

4- حكمت بلعاوي- *البيروقراطية وتطورها* 2000

5- رعد حسن الصرن- *صناعة التنمية الإدارية*-دمشق- دار الرضا للنشر 2002

6- سمير عبد-*دراسة في البيروقراطية السورية*- دار دمشق للطباعة والنشر- سلسلة أفكار 1972

7- صالح احمد المبروك – *البيروقراطية (دراسة مقارنة)*-طرابلس- المنشأة العامة للتوزيع والنشر 1984

8- طاهر محسن منصور الغالبي- ، *التطوير التنظيمي* – مدخل تحليلي، دار وائل للنشر، عمان، الأردن2010

9- عبد الكريم درويش وليلى تكلا-*أصول الإدارة العامة*-القاهرة- مكتبة الانكلو المصرية 1977

10- عبد الكريم درويش-- *البيروقراطية والاشتراكية (دراسة في الإدارة والتغيير الاجتماعي)*-القاهرة- مكتبة الانكلو المصرية 1965

11- علي السلمي-- *البيروقراطية بين النظرية والتطبيق*- القاهرة - المنظمة العربية للعلوم الإدارية 1971

12- علي السلمي- *تطور الفكر التنظيمي*- القاهرة-مكتبة غريب- لم يذكر عام النشر.

13- عمار بوحش- *دور البيروقراطية في المجتمعات المعاصرة*- القاهرة - المنظمة العربية للعلوم الإدارية 1978

14- فيصل فخري مرار- *البيروقراطية بين الاستمرارية والزوال*- القاهرة - المنظمة العربية للعلوم الإدارية1978

15- كمال نور الله -- *البيروقراطية والتغيير - سلسلة دليل القائد الإداري(4)*- دمشق دار طلاس 1992

16- محمد قاسم القيروتي- *الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق*، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان 2001

17- محمود عساف - *أصول الإدارة* - الجيزة-مطبعة لطفي1988

18- ميشيل مان - *موسوعة العلوم الاجتماعية* - دار حنين للنشر ، عمان 1994 .

19- نزيه ايوبي -*الإصلاح الإداري والتطوير المؤسسي في العالم العربي في ظل التحديات الاقتصادية الجديدة*-المنظمة العربية للتنمية الإدارية، إدارة البحوث والدراسات. 1995

20- يوسف خلوصي - *البيروقراطية ومالها وما عليها* - مجلة الإدارة - المجلد السابع-القاهرة 1974

المراجع باللغات الأجنبية:

1- Bono Mor-1972 - *The Elite and Society* - Translated by Georges Jameel - The Arab Foundation for Studies and Publishing - Beirut.

2- Ghoul Blaise Gerham - Stephen and Hayes - Translation by Mohamed Abdel Karim - *Public Facilities Department* - Cairo International Publishing and Distribution House - did not mention the date of publication.

3- Max Weber—*Bureaucracy and Administration*- 1987.

المواقع الالكترونية والدراسات:

- دراسة للدكتورة ديالا الحاج عارف عام 2001 بعنوان الاصلاح الادري في سورية.
- سيف الإسلام القذافي – ليبيا والقرن الواحد والعشرون ترجمة لرسالة ماجستير قدمت إلى جامعة ولاية كاليفورنيا هايوارد .
- الموقع الالكتروني لوزارة التنمية الادارية في الجمهورية العربية السورية .www.moad.gov.sy
- الموقع الالكتروني لوزارة المالية في الجمهورية العربية السورية www.syrianfinance.gov.sy
- دراسة حمود البدر – www.okaz.com–2006/12/9.
- المجلة القانونية – العدد 16 www.marocdroit.com– .2012\3\22
- مجلة الجزيرة–البيروقراطية–العدد54 www.Aljazerah.com.sa .2003/10/7–
- مقال طارق حسن السقا بعنون (التربية وبناء الإنسان) موقع صيد الفوائد. www.saaid.net
- التقرير السنوي لمنتدى الاقتصاد العالمي للأعوام 2007 – 2008– 2009– 2016
- محمد محمود عامر فرغلي–1980– *مجلة الاقتصاد والإدارة*– العدد العاشر.

- محمد حسن يس–1965–*الوجه الآخر للبيروقراطية*، مجلة الطليعة، العدد الرابع مؤسسة الأهرام، القاهرة.
- سهير رفعت السلمان–*البيروقراطية*– www.zajel.edu.ps – 2005/5/4
- سعيد عبد المؤمن أنعم–2002–*الفساد المالي والإداري :الحالة اليمنية نموذجا* ، ندوات ومؤتمرات انعقدت في اليمن،عام 2008 العدد 15، اليمن.

الفهرس:

	رقم الصفحة
المقدمة	1
مخطط البحث	5
الفصل الأول المفهوم النظري للبيروقراطية	
المبحث الأول ماهية البيروقراطية	
المطلب الأول مفهوم البيروقراطية	9
المفاهيم الحديثة للبيروقراطية	12
أبعاد التعامل مع البيروقراطية	15
المطلب الثاني نشأة وتطور البيروقراطية	19
آراء الفقهاء حول البيروقراطية	24
نماذج البيروقراطية	36
المبحث الثاني ملامح البيروقراطية	
المطلب الأول الملامح الإيجابية للبيروقراطية	44

المطلب الثاني الملامح السلبية للبيروقراطية	51
أهم العيوب في الجهاز الإداري	70
البيروقراطية والسياسة	76
التطوير التنظيمي وعلاقته بالبيروقراطية	84
الفصل الثاني الواقع العملي للبيروقراطية	
المبحث الأول واقع الأداء الإداري والبيروقراطية في سورية	
المطلب الأول واقع الجهاز الإداري في سورية	102
مراحل تطور الفساد الإداري	105
الآثار الناجمة عن الفساد الادري	109
أنواع الفساد الإداري	116
أسباب الفساد الإداري	117
مخلفات وارث الفساد الإداري في الدولة وابنائها	130
المطلب الثاني مظاهر البيروقراطية في سورية	135
ترهل جهاز الدولة وتدهور أدائه	136

تعدد التشريعات والقوانين وغموضها	138
التعقيدات الادرية وبطء الإجراءات	139
انتشار الفساد في الجهاز الحكومي	140
تأثير القطاع غير الرسمي على المعاملات الإدارية	141
المبحث الثاني البيروقراطية واتجاهات المستقبل	
المطلب الأول مصير البيروقراطية	144
مسارات القرار الإداري	146
زوال البيروقراطية	149
تطوير البيروقراطية	151
المطلب الثاني محاولة اصلاح البيروقراطية العربية	155
مفهوم الإصلاح الإداري	156
تعريف الإصلاح الإداري	157
استراتيجيات الإصلاح الإداري	159
مراحل الإصلاح الإداري	160
نماذج حديثة في الإصلاح الإداري	162

تجارب عالمية في الإصلاح الإداري	166
مقترحات في الإصلاح الإداري	170
الخاتمة	175
المراجع	179
المواقع الالكترونية والدراسات	185