البيروقراطية في النظرية والتطبيق

الدكتور عمار بوحوش : أستاذ ورئيس المجلس العلمي
معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية
جامعة الجزائر

■ لقد كثر الحديث في السنوات الاخيرة عن دور البيروقراطية السلبي في التنمية واصبحت عرضة للهجوم والحملات المنسقة من طرف الصحافة ورجال السلطة في كل مكان. وقد برز هذا بوضوح في الاتحاد السوفياتي الذي اعلن انه يبحث حاليا عن 16 مليون وظيفة مناسبة للبيروقراطيين السوفياتيين بحيث يتحولون الى قوة عمل منتجة بعد ان اصبحوا قوة طفيلية عالة على خزينة الدولة السوفياتية. ونفس الظاهرة نلاحظها في الصين ويوغوسلافيا والجزائر حيث تشتكي المؤسسات الوطنية من تضخم الوظائف الحكومية وقلة المردودية وانعدام الفعالية في التسيير.

وفي الحقيقة ان الحملة ضد البيروقراطية ليس الهدف منها محاربة البيروقراطية لان الجهاز البيروقراطي يتكون من جميع موظفي الدولة الذين يحتلون مناصب قيادية عليا ومناصب حكومية في اسفل السلم الاداري، ولكن الحملة موجهة ضد التعقيدات الادارية التي اصبحت تزعج المواطن وتخنق العمل الابداعي وتتسبب في تدهور المعنويات وتراكم المشاكل اليومية. وعليه، فان جوهر المشكل هو التعقيدات الادارية التي اصبحت تعرقل مسيرة التنمية في المجالات الادارية والاجتماعية والسياسية، وليس فقط الرجال البيروقراطيين الذين وظفتهم الدولة اساسا لحل مشكلة التعقيدات الادارية. وكما لا يخفى على أي انسان، فان اتساع نطاق الخدمات التي تقدمها الدولة الى المجتمع تتطلب المزيد من الاعتماد على البيروقراطيين الذين تستعين بهم المؤسسات الادارية لمواجهة الزيادة المطردة في تقديم الخدمات الضرورية للمواطنين.

وما نريد ان نستخلصه من هذه المقدمة انه لا يمكن التخلص من الجهاز البيروقراطي في الدولة ولايمكن شن الحرب عليه لان الاستغناء عنه يعني وقف عملية توسع المؤسسات واحجام الدولة عن تقديم الخدمات الضرورية لمواطنيها في كل المجالات. لكن الشيء المطلوب اساسا هو ضرورة قيام القادة السياسيين والبرلمانيين بحملة منظمة تهدف الى تبسيط اجراءات العمل اليومية. ولكي يكون هذا الاجراء فعالا، فلا بد أن يصحبه إجراء آخر يتمثل في تنشيط وتقوية دور الخبراء والمستشارين بكل وزارة وبكل دائرة حكومية وذلك بقصد وضع سياسة محددة لكل وزارة في اطار السياسة العامة للدولة. وهنا بدأنا ندخل في جوهر موضوع البيروقراطية بالمفهوم الشعبي، لان الجهاز الاداري للدولة الذي نطلق عليه اسم البيروقراطية يقوم بتنفيذ السياسة المرسومة من طرف القيادة. واذا كانت تلك السياسة غامضة وغير مدروسة دراسة علمية فان جهاز البيروقراطي المسؤول عن التنفيذ يجد نفسه مضطرا للتصرف والاجتهاد لاتخاذ القرارات المناسبة. وهذا معناه، ان البيروقراطي المسؤول عن التنفيذ اصلا اصبح يقوم ايضا بدور صانع القرار، وبالتالي فانه يتدخل في ميدان آخر بعيدا عن اختصاصه الذي هو التنفيذ. وعليه، فان غياب خطة تشتمل على الاهداف العامة للدولة في كل قطاع، هي العقبة الكبيرة في وجه العمل الاداري الناجح.

ولعله من المفيد ان نشير هنا الى ان العمل الاداري الجيد لا يتوقف على وجود اجراءات ادارية مبسطة، ودراسات علمية دقيقية تجسم الاهداف العامة لسياسة الدولة فقط، بل يتوقف النجاح ايضا على وجود جهاز ثالث في الدولة يتكلف بالمتابعة والمراقبة والحيلولة دون الاستمرار في العمل بطريقة خاطئة، اذا تبين ان هناك ثغرات في الخطة المرسومة. وبناء على ما تقدم، فان الادارة العصرية تقوم على اساس وجود ثلاثة اطراف رئيسية في كل ادارة، وهي تكمل بعضها البعض. الطرف الاول هو القيادة السياسية والبرلمانية التي تعتمد على الخبراء المختصين لوضع برنامج علمي مدروس يجسم الاهداف العامة للدولة ولكل وزارة. والطرف الثاني هو الجهاز البيروقراطي الذي يقوم بالتنفيذ وتحويل تلك المشاريع التي اقرتها القيادة السياسية الى اعمال ملموسة بعد ان كانت حبرا على ورق.

اما الطرف الثالث، فهو جهاز المتابعة والرقابة ودوره ليس رصيد الاخطاء وانزال العقوبات بالعاملين وانما التعرف على المشاكل التي تبرز من حين لآخر وكتابة التقارير الى المسؤولين في القمة لكي يقوموا بالمراجعة وادخال التعديلات اللازمة على المشاريع التي يتبين فيها ثغرات عديدة ولا بد من التخلص من الاخطاء التي تم اكتشافها خلال عملية الانجاز.

واذا سلمنا بهذه الحقيقة وهي وجود ثلاثة اطراف متخصصة في علم التنظيم الاداري فلا بد ان نسلم بحقيقة اخرى وهي ان هؤلاء المتخصصين سواء في تحديد اهداف الدولة او تنفيذ تلك الخطط المرسومة او القيام بالمتابعة والرقابة، يعتبرون اداة من ادوات النفوذ لكل من يريد ان يبقى في الحكم. وكما قال احد الاساتذة، فان مظاهر السلطة السياسية

لاتكتمل في معظم البلدان الا من خلال السيطرة على الجهاز البيروقراطي. وعليه، فالبيروقراطية الحكومية كما يؤكد الخبراء، تعتبر في واقع الامر معلما بارزا من معالم السيادة القومية، في
مجتمعات تتميز بالصراعات الداخلية والمحسوبية وتضارب المصالح، وهذا ما يجعلها مطمحا سياسيا هاما لكل من يستولي على الحكم او يسعى لخلق دولة عصرية تتسامى على الولاءات الاقليمية والفئات المتصارعة في المجتمع. (1)

وهذا معناه ان البيروقراطية في الدول النامية تعتبر مصدرا من مصادر السلطة السياسية، اما في الدول المتقدمة فهي عبارة عن جهاز مهني متخصص في الادارة وتنفيذ السياسات المرسومة من القيادة. واكثر من هذا فان الاعتراف باحتلال البيروقراطية لهذا الموقع الاستراتيجي في الدولة نظرا لكونها تمثل جسرا يربط بين القيادة والشعب يعني أننا اعتبرنا البيروقراطية هي «الاقلية المبدعة» التي يبديها تنفيذ القرارات وكذلك صياغتها وتحديد اهداف السياسة العامة للدولة. فبالاضافة الى كونها تحولت الى وسيط بين القيادة والشعب، تحولت الى قوة مؤثرة في رجال الحكم بصفتها فئة مهنية متخصصة تزود المسؤولين بجميع انواع المعلومات التي يحتاجونها لاتخاذ قراراتهم، واضحت كذلك قوة متسلطة على المواطنين بصفتها هي المسؤولة عن تقديم الخدمات لهؤلاء المواطنين. والآن بعد ان شعر المواطنون بأن البيروطراقية تنتهج سياسة عشوائية وتستعمل اساليب بالية في العمل لاصلة لها بالاجراءات الادارية البسيطة، اصبحوا ينتقدونها علانية. كما ان صانعي القرار في الدولة قد بدأوا يشعرون ايضا بالاحباط وضرورة مراجعة اساليب العمل مع الجهاز البيروقراطي لان هذا الجهاز قد استولى على جزء كبير من مهام صانعي القرار. ونتيجة لهذا الشعور المشترك والمتبادل بين المواطنين وصانعي القرار بالتجاوزات البيروقراطية، برزت هذه الحملات الموجهة ضد التعقيدات الادارية وفك الحصار المضروب من طرف البيروقراطيين على رقاب صانعي القرار والمواطنين.

والسؤال المطروح الآن : كيف يمكن تقليص النفوذ البيروقراطي واعادته الى حجمه الطبيعي بحيث يتم اعادة تقسيم العمل بين البيروقراطيين على اسس جديدة، ويلعب صانعوا القرار دورهم المنوط بهم ويتحكمون في مجرى الامور، وبالتالي يتخلص المواطنون من التعقيدات الادارية التي تمنعهم من الحصول على خدمات ترتقي الى مستوى الطموحات التي يتوقعونها من حكومتهم.

واعلان الحرب من طرف صانعي القرار على التعقيدات الادارية معناه ان رجال القيادة قد شعروا بالخطر الذي تشكله القيود البيروقراطية على مصير الشعب وعلى مسيرة التنمية الوطنية. وهذا الخوف على سمعة الدولة وهيبتها جعلهم ينتبهون الى ضرورة تحديد دور البيروقراطية المتمثل في تطبيق القوانين التي سنتها القيادة السياسية ودافعت عليها السلطة

1) ـ عثمان جندي : البيروقراطية واداة التنمية في افريقيا.
القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الادارية، 1977، ص : 16.

التشريعية نيابة عن ارادة الشعب. كما ادرك صانعوا القرار بانه يتعين عليهم ان يلعبوا دورهم الحيوي في وضع الخطوط العريضة للسياسات العامة للدولة، والبيروقراطيون يقومون بتنفيذ تلك السياسات فقط. كما يتضح من هذه الحملات ضد العمل الروتيني في المؤسسات الحكومية ان صانعي القرار قد ادركوا ان البيروقراطية في غياب السلطة السياسية الرادعة تحتاج باستمرار الى اكتساب المزيد من القوة والمنعة في وجه التنظيمات الاخرى الاقل تأسيسا في المجتمع. (2).

نظريات ومفاهيم للبيروقراطية

● لعله من المفيد ان نوضح منذ البداية ان البيروقراطية في الاصل، هي جهاز متخصص في الادارة يهدف الى تنفيذ السياسات العامة لكل دولة، ويرتبط هذا الجهاز باللوائح والقوانين التي تحدد اجراءات العمل وتجسم المصلحة العامة. وبفضل هذا التخصص اصبحت البيروقراطية هي المصدر الرئيسي للنفوذ والتأثير السياسي في كل مجتمع انساني. (3).

وحسب رأي هيجل فان الدولة في كل مجتمع تسعى لتحقيق المصلحة العامة وخدمة المواطنين، وتعتمد في تحقيق ذلك على الجهاز البيروقراطي الذي يعتبر جسرا يربط بين الحكام والمحكومين. والجهاز البيروقراطي غير منحاز، في رأيه، وهو اداة التنمية وتطوير الولاء للدولة ولمؤسساتها الوطنية.

الا ان كارل ماركس يعارض فكرة هيجل حيث يعتبر ان الدولة تعتمد على البيروقراطية وتعتبرها اداة او وسيلة لممارسة سيادتها على الطبقات الاجتماعية. والدولة في المفهوم الماركسي لاتمثل المصلحة العامة وانما تمثل المصالح الخاصة بالطبقة الحاكمة. وعليه، فان جميع المنظمات الاجتماعية التي تخضع للدولة. كما ان وظيفتها الاساسية تنحصر في المحافظة على الامتيازات التي حققها اصحاب النفوذ والسلطة في المجتمع. والشي الذي ينبغي ان يكون واضحا بالنسبة لماركس انه يعتبر مصير البيروقراطية مرتبط بمصير الطبقة الحاكمة في عصره، الا انه يرى ان الجهاز البيروقراطي له كيان مستقل وخاص به ولا يذوب في الطبقة الحاكمة. ولذلك يلاحظ انه عندما تمارس البيروقراطية سلطاتها على الشعب تتحول الى قوة طاغية ومهيمنة وتواجه الشعب بنوع من التحدي والغيرة على وظيفتها الى درجة انها تعتبر نفسها الامينة الوحيدة على اسرار الدولة ولا تقبل ان تتحداها اية قوة اخرى في المجتمع. و في نهاية الامر، يمقتها الشعب نتيجة لفرض القوانين المجحفة على المواطنين، وتتوحد القوى الاجتماعية لمجابتها والحد من نفوذها (4).

---

2) ـ بكر القباني، الوسيط في الادارة العامة، القاهرة. دار النهضة العربية، 1980، ص : 321.

اما بالنسبة للكاتب المرموق روبرت ميشيل، فإن البيروقراطية ظاهرة الاستبداد لانها قوية بالمعرفة التي في حوزتها والملفات التي توجد عندها. والخطر الكبير الذي تشكله البيروقراطية على اي مجتمع انه يمكن لا ية مجموعة قوية ان تستغل تلك المعرفة والملفات وتستأثر بالسلطة من الناحية العلمية، وبالتالي تساهم في القضاء على روح المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات.

ولعل احسن وأدق نظرية للبيروقراطية العصرية نجدها في كتابات الاستاذ ميشيل كروزيي، وهو الكاتب المرموق في هذا الميدان حيث يرى ان هناك علاقات جديدة قد اقيمت بين كبار الموظفين في الدولة وبين موظفين جدد في جهاز الدولة، يتم توظيفهم على اساس الثقة والعلاقات الشخصية وليس على اساس الكفاءة والجدارة في العمل. وعندما تتكاثر المطالب الاجتماعية وتقع الضغوط على مصالح يشرف على تسييرها كبار رجال الدولة يقوم البيروقراطيون بمفاوضة الجماعات الضاغطة، ويسعون لترضيتها عن طريق اتخاذ قرارات فردية، وبذلك تكون النتيجة في النهاية، هي سيطرة البيروقراطية على الموقف والتحكم في عباد الله واستتباب الامن والاستقرار (5). ونستنتج من آراء ميشيل كروزيي ان اهتمامات البيروقراطية منصبة على مهادنة الجماعات القوية في المجتمع وترضيتهم والتوسط لدى كبار المسؤولين لمنح البيروقراطيين علاوات مكافآت وترقيات والانتقال الى مناصب رفيعة، اي انهم لايشغلون انفسهم بالقضايا التي تهم المجتمع ككل، بقدر ما يهتمون بالقضايا التى تخدم مصالحهم الذاتية. ولهذا، فانه من الغلط الاعتماد على القوانين البالية والمراسيم التي فقدت قيمتها بمرور الوقت وتغير الاوضاع، والتستر على العناصر البيروقراطية التي تهمل واجباتها ولا تعير اي اهتمام لمطالب الجمهور بل لابد من الاعتماد على الافراد المؤهلين الذين يعملون بروح جماعية وبأسلوب بسيط، وسن قوانين واضحة وغير معرقلة لطموحات ورغبات ابناء الشعب، وتوجيه قوة الدولة ونفوذها لضرب المقصرين في حق المواطنين الذين يجسمون الارادة العامة للشعب (6).

الممارسات البيروقراطية تختلف عن النظريات

● لعله قد اتضح من التحليل الآنف الذكر، ان المشكل الاساسي في التنظيم البيروقراطي هو ان النظريات والاقوال قد لاتتطابق مع الاعمال، وان التنظيم البيروقراطي الرسمي ليس هو كل شيء، لان هناك التنظيم غير الرسمي الذي يطغى على كل شيء. فالبيروقراطيون من خلال علاقاتهم اليومية في العمل، يشكلون تنظيما اجتماعيا خاصا او فريدا من نوعه، قد يتعارض في اغلب الاحيان مع قواعد التنظيم الرسمي، الامر الذي ينتج عنه اسلوب غير مألوف في العمل. وبكلمة اخرى، فان البيروقراطي قد يتأثر في هذه الحالة بأقوال وملاحظات الاصدقاء اكثر مما يتأثر بالقوانين العامة واجراءات العمل اليومية. ثم، ينبغي ان لا ننسى ان هذه العلاقات التي تنشأ بين الافراد تتطور وتتحول الى عناصر قوة لكل فرد، حيث يفكر كل طرف في استغلال علاقاته وتحقيق الرغبات والاحتياجات المتبادلة. وانطلاقا

4) - عمار بوحوش، دور البيروقراطية في المجتمعات المعاصرة. عمان : المنظمة العربية للعلوم الادارية، 1982، ص. 38

من هذه الاوضاع الجديدة المتمثلة في تفاعلات الافراد ووجود ارضية خصبة لتبادل الخدمات والمنافع، فان البيروقراطيين قد يتصرفون ليس على اساس ما يفرضه التنظيم الرسمي والقوانين والاجراءات البيروقراطية وحدها والمتمثلة في قواعد العمل والتزاماته، وانما يتصرفون ايضا وفق ما تمليه عليهم حاجاتهم وتطلعاتهم الشخصية، حتى ولو تعارضت بعض الاعمال التي يقومون بها مع اهداف وتطلعات المؤسسة التي يعملون بها (7).

وما يمكن ان نستخلصه من هذه الحقائق هو ان المظاهر الشكلية المتمثلة في القوانين والهياكل التنظيمية والشعارات السياسية المعلنة للجمهور، ما هي الا صورة معبرة على الورق. والخطط الموجودة على الورق والانشطة المبرمجة لايمكن انجازها بطريقة آلية، وانما تنجز وتبعث فيها الحيوية والنشاط بفضل الافراد الذين توكل اليهم مهمات تنفيذ الخطط الموجودة. وهنا تتدخل الظروف والاهداف الشخصية التي تؤثر في مسيرة التنظيم لان الافراد لهم قيمهم وطرقهم الشخصية في التقييم. ومتى شعر البيروقراطيون ان المنظمة او المؤسسة التي يعملون بها لاتحقق لهم ما يصبون اليه من رغبات واهداف، فانهم سرعان ما ينقلبون ضدها، ويتحول الهيكل التنظيمي الجيد الى مخطط وهمي صوري ولا فائدة تجدى منه.

ان هذا السلوك البيروقراطي المنافي لروح القوانين والواجبات المهنية والاخلاقية هو الذي دفع بالمواطنين في كل بلد ان يظهروا تخوفهم واستياءهم من استفحال نفوذ البيروقراطية لانه من غير المعقول ان يتعمدوا تعقيد المسائل البسيطة ومضايقة المواطنين واظهار نفوذهم امام من يطلب خدمة منهم. والحل الوحيد لهذه المعضلة يكمن في قيام القيادة السياسية بالرقابة الادارية الفعالة، ووجود سلطة تشريعية رادعة، ورقابة شعبية ديناميكية قادرة على كشف العراقيل البيروقراطية وتصويبها للاخطاء التي تقع في الحال.

والحل المقترح يعني بطبيعة الحال، ان عودة الجهاز البيروقراطي الى حجمه الطبيعي وقيامه بالدور المسند اليه، يتوقف على يقام الجهاز السياسي والجهاز التشريعي للدولة بدورها بفعالية وايقاف العمال الاداريين عند حدهم.

وفي الحقيقة ان المشكل الجوهري للبيروقراطية هو غياب السياسة الواضحة والتصور الجيد للعمل المنظم. وعدم وجود اهداف محددة وواضحة، ورؤيا مستقبيلة واضحة المعالم، هي التي تدفع البيروقراطيين المسؤولين عن التنفيذ الى اقحام انفسهم في مجال الاجتهاد والتخمين والبحث عن المخرج من المأزق الذي تبرز ملامحه في الافق. ولهذا، فان الحل المنطقي لهذه المعضلة هو قيام صانع القرار بدوره الاساسي والمتمثل في القيام بالدراسات بمساعدة الخبراء وازالة الغموض من اذهان المسيرين الاداريين، وتقديم خطط مدروسة مع بدائل للتنفيذ.

5) - Michel Crozier, On ne change pas la société par Decret. Paris Grasset 1970. pp. 26/60

7 ـ عثمان خيري، مرجع سابق، ص 52.

اما المشكل الثاني الذي يتخبط فيه الجهاز البيروقراطي فهو استئثار صانعوا القرار بالسلطة وعدم استشارة اصحاب الخبرة والجهات المعنية بالقرارات المتخذة. ونتيجة لاهمال الرؤساء للمرؤسين وعدم الاستفادة من آرائهم في المواضيع الحساسة يتحول البيروقراطيون الاداريون الى رجال سلبيين، وتضمحل شخصيتهم ويتهربون من المسؤولية وينقادون الى اوامر رؤسائهم وذلك على امل ان يأتي دورهم في المستقبل ويصبحوا رؤساء ويقومون بتمثيل نفس الدور مع رؤسائهم انتقاما لانفسهم. لهذا يتعين على صانع القرار ان لايجعل من مساعديه مجموعة موالية له، وتخضع لأوامره، وانما يجعل منهم رجالا يسندونه في مهامه وعندهم الولاء للوظيفة وليس لشخصه الكريم.

المشكل الثالث الذي تواجهه البيروقراطية هو التمسك بحرفية القوانين واللوائح والتهرب من المسؤولية وهذا ناتج عن رغبة البيروقراطي في حماية نفسه من العقاب وعدم المخاطرة بمستقبله لان الموظف الحكومي مسؤول عن تطبيق القانون وليس مسؤول عن تحقيق نتائج ايجابية. فليس من اختصاصه ان يبدع او يقوم بمبادرات حيوية لا نعاش عمله. ولهذا فان مشكلة الاستجابة بسرعة لاستصدار القوانين المنقحة وسد الثغرات التي تحدث نتيجة للتطورات الطبيعية في انظمة العمل، هي مسؤولية يتحملها القائد المسؤول الذي يقترح على القيادة السياسية والسلطة التشريعية اثراء القوانين وتعديلها بسرعة ومنح صلاحيات وحق اصدار التعديلات الجزئية لمساعديه.

المشكل الرابع الذي يعاني منه الجهاز البيروقراطي يتمثل في التحايل على القانون في كثير من الحالات واستعمال نظام الاستثناءات. والتسامح بشأن بعض الافراد وتعقيد الامور بالنسبة لافراد آخرين هو الذي يحطم المعنويات ويخلق الحزازات. وطبعا فان انتعاش الوساطة والمحاباة في الوظيفة تجيء في معظم الاحيان نتيجة لاعتبارات سياسية وايديولوجية او عشائرية. وعليه، فان التخلص من هذه الظاهرة البيروقراطية السيئة يتوقف على ارادة صانعي القرار في الارتقاء الى مستوى المسؤولية والترفع عن هذه الممارسات المضرة بالمصلحة العامة، وبذلك يتعين على مساعديهم المنفذين ان يقتدوا بهم ويضعوا حدا لظاهرة المحاباة والتحايل على القانون ومعاملة جميع الافراد بعدالة وانصاف.

المشكل الخامس الذي دفع بالناس الى شن حملة على الجهاز البيروقراطي هو التباطؤ في العمل وعدم الاستجابة لرغبات الجمهور، وهذا ناتج عن عدم وجود اي تفريق بين التغيير الضروري الذي لابد ان ينبع من المكان الذي تمارس فيه العلميات الادارية وبين التغيير الذي لابد ان يحظى بموافقة القيادة في القمة ويأخذ الصبغة الشرعية. وعلى هذا، فان مراجعة كبار المسؤولين، والمرور بالقنوات الرسمية للوصول الى الرؤساء واقناعهم بضرورة التغيير، يعتبر من اكبر العراقيل التي تواجه البيروقراطي في عمله لانه لا يستطيع بمفرده ان يغير مجرى الامور ويستجيب لطلبات الجمهور حتى ولو كان متفهما لمطالب الجمهور.

المشكل السادس للعمل البيروقراطي ينبع من المجاملات ومسايرة الانسان المسؤول والانقياد لاوامره حتى ولوكانت نظريته غير عملية. والبيروقراطيون يتخوفون عادة من اظهار اية معارضة او رأي مخالف لرئيسهم في العمل لان له سلطة ادبية عليهم، وفي جميع الحالات، فان الامر سيؤول اليه، وهو حر في اتخاذ القرار الذي يراه لائقا. وفي الحقيقة ان هذه المجاملات هي التي تقضي على هذه الموضوعية في العمل، وعلى صانع القرار ان يتجنب فرض آرائه او قمع الرأي المخالف لوجهة نظره.

المشكل السابع الذي يعاني منه الجهاز البيروقراطي يتمثل في المركزية الشديدة في صنع القرار حيث توجد دائما فجوات كبيرة بين اعمال المخططين على المستوى المركزي والمنفذين على المستوى المحلي لان التخطيط على الورق يختلف عن الواقع المعاش. ولهذا فان البيروقراطيين الذين تسند اليهم مهمة تطبيق السياسات المسطرة يعانون من صعوبة الالتزام بالاجراءات المسطرة والملائمة بينها وبين الاستجابة للاحتياجات الاجتماعية، وبذلك تضعف الفرص امام الافراد للتصرف حسبما يتطلب الموقف، وتضعف كذلك الروح المعنوية لدى المرؤوسين وتتراكم المشاكل، وتعجز الكفاءات الادارية عن تحقيق الاهداف المطلوبة منها (9).

المشكل الثامن مستمد اساسا من تكليف الجهاز البيروقراطي بانجاز اعمال معينة ومحددة، لكن الامكانيات المادية غير متوفرة وبالتالي يصعب على العمال تحقيق الامال المعلقة عليهم في حل المشاكل التي يتعين عليهم ان يجدوا الحلول الملائمة لها. ولهذا فان الدعم المادي والمعنوي من طرف كبار المسؤولين في الدولة للجهاز البيروقراطي شيئان ضروريان لخلق المصداقية في جهاز الدولة سواء كسلطة سياسية او كسلطة تنفيذية.

المشكل التاسع الذي يعكر صفو العمل البيروقراطي والسياسي ينبع في الاساس من قلة الاستعانة بالعلماء المختصين وعدم الاستنارة بآرائهم. والشيء الذي يؤخذ على البيروقراطية وعلى صانعي القرار، انهم يأخذون بعين الاعتبار الجوانب السياسية عند دراسة أي مشكل، اي المحافظة على تأييد الشعب واعطائه وعودا، في حين أن الواقع يفرض عليهم ان يكلفوا خبراء مختصين في الجامعات بدراسة الموضوع من جميع الجوانب، وتقديم الحلول والبدائل التي تساعد، حقيقة، على استئصال الداء واراحة الناس من العراقيل التي تواجههم بصفة ملموسة لان المسكنات لاتزيل الامراض والاوجاع الحقيقية التي تضر الاجسام.

وباختصار، فان هذه الجوانب السلبية في العمل البيروقراطي والتي هي مرتبطة بصانعي القرار، قد جعلت نسبة كبيرة من السكان يشتكون من القيود والاجراءات الادارية المعقدة التي تفرضها عليهم الاجهزة البيروقراطية. وفي رأي الشخصي انه يتعين على القيادة السياسية ان تلتفت بالدرجة الاولى الى الفئات التي بيدها اتخاذ القرارات في كل القطاعات قبل شن اية حملة ضد الجهاز التنفيذي للدولة. وكما اشرت في الصفحات السابقة، فان

الجهاز البيروقراطي مرتبط بالقرارات التي يتخذها رؤسائهم في العمل. وعندما يتمكن كبار المسؤولين في الدولة من القيام بدراسات وابحاث دقيقةويوضحون الرؤيا المستقبلية للعمل، يمكن انـذاك ان نسلط العقـاب الشـديد على كل بيروقـراطي يتقاعس في اداء واجباته الادارية. ان صانعي القرار هم الركيزة الاساسية لان القانون يسمح لهم بتغيير اساليب العمل وتعديل اهداف السياسة العامة عندما يتبين ان هناك ثغرات.

لكن النقـطة الاسـاسية التي ينبغي التركيز عليها هنا هي ان العمل الايجابي في مجال الخدمات الادارية في الدولة يتوقف على تغيير العقلية القديمة وهي ان كل مشكلة تتطلب قانونا لحلها. ان هذا هو الغلط في معظم الاحيان، لان القانون هو الذي يعرقل العمل اذا كان ليس في المستـوى او ليس متـطورا ولا يستجيب للتغيرات التي تحدث في المجتمع. وعليه، فلكي يكـون للعمـل البيروقراطي معنى حقيقي ونتائج ايجابية، ينبغي ان توجه العناية الى العمل الاداري نفسه والى اسلوب تحقيق نتائج ايجابية وملموسة. وفي هذه الحالة يتم التركيز على عملية التنمية الادارية، والقانون يأتي كوسيلة لتحقيق النتائج المطلوبة، اي ان القانون يصير عبارة عن اجراءات تنظيمية لتسهيل المهام الادارية وليس أداة للتحكم في عملية التنمية الادارية بصوابه وخطئه.

خـــلاصـة واستنتـاجـــــات

● وخلاصة القول حول هذا الموضوع الشائك، فان البيروقراطية كجهاز مهني متخصص في الادارة والتنـظيم وتنفيذ السياسات العامة لاية دولة، تؤدي دورا رئيسيا في توجيه جميع التحولات الكبرى التي تنتحدث في المجتمعات الحديثة، لانها هي الجسر الذي يربط بين الجماهير الشعبية والقيادة السياسية في كل بلد. كمـاانها تحتل وضعا متميزا عن بقية المنظمات الاجتماعية الاخرى، وذلك بحكم موقعها الاستراتيجي، وخبرة اعضائها الطويلة في التسيير والاحتفاظ بالملفات والاسرار. ولهذا، فان مظاهر السلطة السياسة لاتكتمل الا من خلال السيطرة على الجهاز البيروقراطي، وضمان ولائه وانقياده لمتطلبات النظام السياسي الحاكم بالبلاد.

والبـيروقراطية التي تحتل مواقع استراتيجية في الجهاز التنظيمي لاية حكومة، تميل الى الفساد والاستئثار بالسلطة والنفوذ، شأنها في ذلك شأن اية قوة مدعمة، او تحتل مراكز قوية في المجتمع. ولهذا فان تزايد حجمها واتساع مجالات اختصاصها وتحكمها في المعلومات، سوف يسمح للبيروقراطيين ان يكونوا اكثر قدرة على اكتساب المزيد من الامتيازات والنفوذ، وذلك على حساب المواطنين البسطاء، الذين لايملكون اية قوة على مجابهتهم او التصدي لهم. والحل الوحيد لهذا الخطر المتزايد، والمتمثل في طغيان البيروقراطية ـ وبخاصة في غياب السلطة الـرادعـة ـ هو تقـوية الاجهـزة التي توازيهـا ونقصـد بذلـك المؤسسـات الموازية للبـيروقـراطية، والتي يمكنهـا دراسـة القضـايا التي تتعلق بالخـدمـة العـامة والانحراف

البيروقراطي، ثم اصدار القوانين التشريعية التي تساعد على تصحيح الاوضاع، وتقويم الاعوجاج الموجود بالاجهزة البيروقراطية. كما يتعين على كبار المسؤوولين بأجهزة الخدمة المدنية او الوظيفة العامة، ان يفسحوا المجال امام المؤسسات الاخرى لكي تنتقد الاعمال البيروقراطية علانية، وتطلع الجمهور والمسؤولين على النقائص والمشاكل التي تحدث باستمرار. وبهذه الطريقة، تستطيع البرلمانات والمحاكم والصحافة والمجالس العليا للمحاسبة، ان تثير التساؤلات الادارية، وتتصدى للعمل البيروقراطي السلبي الذي يضر بالمصلحة العامة وبالمواطنين. ان دور هذه الاجهزة هو حماية المواطنين من التسلط البيروقراطي، والاجراءات المعقدة والروتين القاتل.

ان العمل الاداري في عصرنا هذا، يتوقف على المرونة العالية في القوانين التي ينبغي ان تتطور باستمرار، لكي تواكب التغييرات التي تحصل بكل مجتمع. وهذا ما تفتقر اليه اجهزة الخدمة المدنية في الدول، حيث ان القوانين الجامدة التي تقيد الانشطة الحكومية، تبقى سارية المفعول مادامت لا تلحق اي ضرر باصحاب الامر والنهي. والدولة التي تنوي ان تحرز تقدما ملموسا في جميع القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، هي التي تعرف كيف تراجع قوانينها، وتحرص على تطبيقها على جميع افرادها بالتساوي من صانعي القوانين الى منفذيها. والعبرة في النهاية هي القدرة على معالجة المشاكل بموضوعية، واقرار مبدأ الحوافز المعنوية والمادية للعناصر الوطنية التي تتوافر فيها عناصر الكفاءة والنزاهة والجدارة في العمل. وفي جميع الحالات، فان هذا يثبت صحة الحكمة القائلة : «لاتستطيع اية جماعة ان تصل الى اهدافها السامية، دون رئيس يرمز الى الوحدة، ويقدر على تفسير المصلحة العامة وفرضها على كل فرد، بعد تدريبه وتشجيعه وبث روح التعاون لديه. والقيادة في عصرنا هذا ليست هي خلق شيء بقدر ما هي خلق رجال، او السيطرة عليهم والحصول على محبتهم، وعظمة المهمة ناشئة عن توحيد الصفوف في سبيل واجب مقدس.