تأملی بر بوروکراسی در کشورهای جهان سوم

آمنه شاددل×

نخستین بار در سال ۱۷۴۵ "وِدِگورنی"[1] اصطلاح بوروکراسی را به‌کار برد. "بورو"[2] به معنی اداره و میز تحریر است که با افزودن واژه "کراسی"[3] یعنی حکومت کردن مفهوم "حکومت مقامات اداری" از آن استنباط می‌شود. اصطلاح بوروکراسی در ابتدا به صورتی نکوهنده به کار می‌رفت که این نگرش تا امروز نیز ادامه داشته و آن را معادل با کاغذ بازی، ناکارایی و اتلاف وقت و منابع می‌دانند. از نظر بسیاری از جامعه‌شناسان "بوروکراسی" یک الگوی دقت، نظم و مدیریت کارآمد است و در واقع کارآمدترین شکل سازمانی است که انسانها ابداع کرده‌اند. در مقاله حاضر، ضمن بیان مختصری در خصوص واژه بوروکراسی، چکیده‌ای از مفاهیم بوروکراسی در کشورهای در حال توسعه مطرح می‌شود.

واژه‌های کلیدی: مفهوم بوروکراسی، بوروکراسی در کشورهای جهان سوم، انحراف بوروکراتیک

۱. مقدمه

ماکس وبر[4]، بوروکراسی را متضمن سلسله مراتب، قوانین و مقررات مکتوب حاکم بر رفتار مقامات اداری و جدایی وظایف مقام اداری در سازمان و زندگی او در خارج از سازمان می‌داند. جامعه‌شناسان در بسیاری از کشورها، کارآمدی را به‌عنوان مهمترین رکن نظام اداری "بوروکراتیک" مطرح کرده‌اند. کارآمدی این نظام مبتنی بر چهار اصل سرعت، دقت، صحت و حسابگری است. از دید ماکس وبر، بوروکراسی ابزاری کارآمد است که کمترین آثار منفی را بر روابط شخصی کارکنان می‌گذارد، کمتر از هر خط‌مشی دیگری وقت و منابع مالی را هدر می‌دهد و انجام وظایف ضروری به بهترین نحو انجام می‌گیرد.

×کارشناس ارشد معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارایی

1.V.de Gorney
2. Bureau
3. Cracy
4. Max Weber

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-03]

۲. مفاهیم متداول بوروکراسی در مجامع علمی کشورهای در حال توسعه

الف- حکومت از طریق دفتر یا اداره: این تعبیر نشان‌دهنده نظامی است که در آن پستهای وزارتی به وسیله مأموران حرفه‌ای اشغال شده و افراد در برابر نظام سلطنتی موروثی پاسخگو هستند. این مفهوم را می‌توان برای توصیف دیکتاتوریهای نظامی، دولتهای دیکتاتور تک حزبی ونظامهای موروثی نوین در کشورهای جهان سوم به کار برد.

ب- امور اداری حرفه‌ای: در این تعریف، بوروکراسی نوع خاصی از سازمان است. مرجع اصلی این طرز تلقی، بوروکراسی ایده‌آلی است که ماکس وبر مطرح کرده است. تقسیم کار کاملاً مشخص، ساختار قدرت غیر شخصی، ایجاد سلسله مراتب، توجه به قوانین و مقررات، استخدام بر اساس شایستگی، وجود حرفه‌های مختلف و تمایز دقیق بین زندگی شخصی و سازمانی اعضای سازمانها از ویژگیهای اساسی این نوع بوروکراسی است. به اعتقاد وبر این شکل سازمانی، نشان‌دهندهٔ خردگرایی فعالیتهای جمعی است که می‌تواند به بالاترین درجه کارایی دست یابد.

ج- امور اداری دولتی: بیتام[1] (۱۹۸۷) بعضی از مشخصات بوروکراسی یا سازمانهای دولتی را چنین تعریف می‌کند: اجباری بودن، التزام به قوانین و پاسخگویی عمومی در برابر عملیاتی که انجام می‌دهند. این نگرش، در دید عامه مردم و در درون سازمانهای بخش دولتی بسیار قوی است به‌طوری که واژهٔ بوروکراسی همیشه معادل بخش دولتی به کار رفته است.

د- ویژگیهای منفی: برداشت از بوروکراسی در این مفهوم، تمامی نکات منفی از نارساییهای سازمانهای دولتی است. کروزیر[2] این ویژگیها را به این ترتیب نام می‌برد: بوروکراسی موجدکُندی، کسالت، یکنواختی، پیچیدگیهای روشهای انجام کار، عکس‌العملهای نادرست در برابر نیازهایی که باید تأمین شوند و موجب عجز و درماندگی کارکنان، مراجعان و تمامی افرادی است که با آن سروکار دارند.

۳. سرمنشأ بوروکراسی در کشورهای جهان سوم

پیش از توجه ماکس وبر به ظهور سازمانهای بوروکراتیک، نمونه‌هایی از سازمانهای بوروکراسی اداری در کشورهای جهان سوم وجود داشته است. هدی[3] (۱۹۸۴) به مصر باستان اشاره می‌کند که ۲۱۸۰ سال قبل از میلاد مسیح از الگوهای پیچیده تفویض اختیار، تخصص‌گرایی و نظایر آن استفاده می‌شده است.

1. Bitham
2. Crosier
3. Heady

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-03]

در زمان مرگ کنفوسیوس در ۴۷۸ سال پیش از میلاد، ارتش چین از ویژگیهای بوروکراتیک مانند نظم و انضباط برخوردار بود. همچنین تمدنهای باستانی مانند "اینکاها" و "آذتکها" در آمریکای مرکزی با استفاده از نظامهای دولتی پیچیده، قادر به ایجاد و ادارهٔ امپراطوریهای بزرگ بودند. بوروکراسیهای باستانی اغلب موروثی بودند و فقط بعضی از ویژگیهای بوروکراسی ایده‌آل وبر را داشتند. با توجه به شواهد تاریخی، بسیاری از فرمانروایان مستعمره‌ها با تکیه بر نهادهای سنتی (عاملان فرامین) از کارکردهای باستانی پیروی می‌کردند. ایده کارکنان دولت به عنوان قشری برگزیده که براساس شایستگی و ارتباطات شخصی تشویق می‌شدند، ایده‌ای جهانی و مقوله‌ای مشترک در ساختار اداری بود.

اجرای دقیق بوروکراسی‌ها در مستعمره‌های مختلف متفاوت بود. آنها برای اعمال قوانین و مقررات، جمع‌آوری مالیات و استخراج منابع طبیعی طراحی شده بودند و به وسیله نیرویی آمرانه حمایت می‌شدند، با وجود این می‌توان به مواردی به عنوان وجه تشابه اشاره کرد:

- کنترل، موضوع اصولی بوروکراسی‌های استعماری بود.
- بوروکراسی یکی از مهم‌ترین و قوی‌ترین میراث‌های نهادین دولتهای پس از استعمار است.

۴. انتقادهای وارد بر بوروکراسی در کشورهای جهان سوم

۴-۱. اندازه دولت

بوروکراسی بسیار بزرگ است و از منابع وسیعی استفاده می‌کند ولی آنچه پدید می‌آورد، بسیار کوچک و اندک است. یکی از نشانه‌های بزرگ بودن بوروکراسی، زیاد بودن تعداد کارکنان است.

دونالد روآت[1] (۱۹۹۰) با استفاده از یک تحلیل تطبیقی آماری در ارتباط با کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه، نکاتی را ارائه داده است:

- در کشورهای توسعه یافته به ازای هر ۱۰۰ نفر جمعیت، ۶/۴ نفر کارگزار دولت وجود دارد ولی این میزان در کشورهای در حال توسعه ۲/۶ نفر است.
- در کشورهای در حال توسعه تعداد کارکنانی که در بخشهای خدمات فردی نظیر آموزش و پرورش، بهداشت و رفاه اجتماعی فعالیت می‌کنند، بسیار کم است.

1. Donald Rowat

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-03]

- بر اساس گزارش صندوق بین‌المللی در سال ۱۹۸۳، نسبت کارکنان بخش دولتی به کارکنان غیرکشاورزی در کشورهای توسعه یافته، ۱۰ درصد تا ۳۶ درصد بوده و در کشورهای در حال توسعه از ۱۷ درصد تا ۸۵ درصد متغیر بوده است.

در کشورهای بسیار فقیر، بوروکراسی‌های دولتی تنها ابزار ارائه برخی خدمات، به ویژه آموزش و پرورش ابتدایی و مراقبتهای بهداشتی هستند. همچنین انتظارات مردم از دولت و برنامه‌های توسعه‌ای آن نیز از عوامل مهم و تأثیرگذار است.

آنچه مهم است، مسئله افزایش اثربخشی کارایی دولت و نه کوچک کردن اندازه دولت است ولی رشد بوروکراتیک ممکن است نشان‌دهندهٔ تمایل نداشتن دولت به روی آوردن اعتماد به شرکای دیگر در امر توسعه باشد.

در چنین حالتی، نبودِ تمرکز وظایف و واگذاری بخشی از آنها به سازمانهای غیر دولتی و بخش خصوصی می‌تواند تا حدی عملکرد ضعیف بوروکراسی را جبران کند و بخش دولتی را ترغیب کند تا از طریق رقابت، اهداف مشارکتی توسعه را تحقق بخشد.

۲-۴. توانایی اداری

در مدل ایده‌آل وبر، بوروکراسی ابزاری سودمند و کارا برای اجرای خط‌مشی‌هاست ولی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، به علت ظرفیت و توان کم دولت، قدرت اجرایی بوروکراسی نا امیدکننده است. توانایی دولت، فرایند تشخیص و توسعه مهارتهای مدیریتی است که در رابطه با بعضی از امور نظیر حل مشکلات مرتبط با خط‌مشی، جذب، نگهداری مدیریت مالی، انسانی و منابع اطلاعاتی و اجرای مؤثر برنامه‌ها مانند ارزیابی نتایج برنامه‌ها برای هدایت فعالیتهای آینده ضرورت دارد.

چیما[1] (۱۹۸۶) می‌گوید: در بعضی از کشورهای جهان سوم، میزان تقاضا و تعداد افراد متخصص در زمینه حسابداری و مدیریت مالی با هم تناسب ندارد، اما مهم این است که کمبود مهارت فقط مسئله کمبود عرضه در برابر تقاضا نیست. در کشورهای در حال توسعه، حساسیتهای سیاسی اغلب بر شایستگی‌های حرفه‌ای غلبه کرده و با وجود اجرای چندین برنامه اصلاح اداری، هنوز نظام فساد اداری از بین نرفته است. موضوع مورد بحث این است که وجود کارکنان شایسته و لایق به معنای به کارگیری آنها نیست.

1. Cheema

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-03]

۴-۳. ویژگیهای اقتصادی مناسبات اجتماعی

خویشاوندگرایی، اهمیت پیوندهای شخصی حمایت‌گرایانه، ارتقاء بر اساس رابطه نه قابلیتها، شایستگی یا تجربه، تخصیص منابع بر اساس اولویت منطقه‌ای و نظایر آن در دولتهای ضعیف متداول است.

۴-۴. قدرت، سیاست و اختیار

مسئله سیاسی مهم، تعادل رهبری سیاسی و خدمات عمومی است. این موضوع در کشورهای در حال توسعه اهمیت بیشتری دارد. چون رژیمها و دولتها در کشورهای در حال توسعه سریع‌تر از کشورهای توسعه‌یافته تغییر می‌کنند و همواره می‌خواهند مشروعیت خود را به نمایش بگذارند یا فقط درصدد حفظ قدرت خود هستند.

لدیوینا کارنیو[1] (۱۹۹۱) تعاملهای رژیم بوروکراسی را این چنین طراحی کرده است:

الف – توزیع قدرت در جامعه رژیم سیاسی دموکراتیک، بوروکراسی را کنترل می‌کند.

ب – توزیع قدرت در دولت بوروکراسی بر رژیم سیاسی دموکرات برتری دارد.

ج – بوروکراسی تحت سلطه رژیم سیاسی آمران قرار دارد. (سیاست آمرانه)

د – رژیم سیاسی آمرانه قدرت را با بوروکراسی تقسیم می‌کند.

در قسمت "الف" تعامل قانونی مورد انتظار رهبری سیاسی و بوروکراسی در حکومت دموکراتیک مشاهده می‌شود ولی برتری سیاسی از ویژگیهای رژیم دموکراتیک محسوب نمی‌شود. برای مثال در فیلیپین تابعیت بوروکراتیک فارغ از میزان دموکراسی یا آمرانه بودن رژیم مشاهده می‌شود.

در قسمت "ب" بوروکراسی نقش اصلی را دارد. بوروکراسی در شکل ایده‌آل، مشارکتی و غیر سلسله مراتبی بوده همچنین نماینده نژادهای مختلف و اقلیت‌هاست، جنسیت نیز تأثیری در برخورد آن با افراد ندارد. البته کارینو با مثالهایی از آمریکای لاتین و آسیا نشان می‌دهد که این کشورها فقط اصلاحاتی را مجاز می‌دانند که در راستای منافع بوروکرات‌ها باشد.

قسمت "ج" تابعیت بوروکراتیک در حالت حاکمیت رهبری آمرانه است. این تمرکز قدرت در برخی از رژیمهای پادشاهی آفریقا مثل تانزانیا، زامبیا و مالاوی دیده می‌شود. همچنین در کره جنوبی و فیلیپین مشاهده شده که افراد قدرتمند می‌توانند برای پایان دادن به فساد و ناکارایی، بخش دولتی را تحت نفوذ دستورالعملهای رهبری سیاسی در آوردند.

1. Ledivina Carino

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-03]

قسمت "د" در آن دسته از رژیمهای نظامی متداول است که تمایل بوروکراسی را برای مشارکت در دولت به دست می‌آورند. به عنوان نمونه (تکنوکرات یا حکومت کارشناسان) کودتای ۱۹۳۳ تایلند به علت قدرت پادشاهی، با جنبش و مشارکت عظیم خدمات کشوری رخ داد و با عبارت انقلاب "بوروکرات‌ها برابر بوروکرات‌ها" توصیف شد و با وجود تغییرات سال ۱۹۹۲، این وضع در تایلند ادامه دارد و به جامعه بوروکراتیک معروف است.

پاکستان نمونه دیگری از همزیستی سیاستمداران و بوروکراسی است. رژیمهای نظامی برای حکومت کردن به همکاری بوروکرات‌ها تکیه کرده‌اند و می‌کوشند تا بوروکراسی از طریق تغییر رژیم سیاسی، تقریباً دست نخورده باقی بماند ولی در برخی موارد، رهبران سیاسی جدید به همراه نامه‌های کشوری و اجتماعی، ممکن است بوروکراتها را مجبور به قبول تغییرات کند.

۴-۵. تعصب و انحراف بورکراتیک

به عقیده رابرت چمبرز[1] (۱۹۸۳) جهت‌گیری بوروکراسی‌های توسعه، برخلاف منافع روستاییان فقیر است. این گروه عظیم که بیش از هر گروه دیگری نیازمند توسعه است، توجه پژوهشگران توسعه روستایی را از سوی وزارتخانه‌ها، مؤسسه‌های کمک‌کننده، پژوهشگران دانشگاهی، گروههای اجتماعی و سایر گروههای مستقر در شهرها که منافعی در توسعه روستایی دارند، جلب کرده است. او از نظام بوروکراتیک انتقاد می‌کند و آن را "دولت خود فریب" می‌نامد. چمبرز معتقد است که پیشرفت توسعه برای فقیران، به دلیل ترکیبی از فرهنگ، محافظه‌کاری و فساد موجود در بوروکراسی بسیار عقب مانده است. دولت، واقعیتهای نواحی روستایی را وارونه جلوه می‌دهد و به دلیل این خود فریبی، مدلهای نامناسبی برای توسعه روستایی ارائه می‌دهد.

۴-۶. جنسیت و بوروکراسی

زنان نسبت قابل توجه و فزاینده‌ای از کارکنان بوروکراسی‌های بخش دولتی را تشکیل می‌دهند. با وجود این، هنوز مشکلات و موانع زیادی بر سر راه پیشرفت آنان در بسیاری از خدمات عمومی وجود دارد. آنها اغلب در رده‌های پایین بوروکراسی قرار دارند. برای مثال در اندونزی، ۰/۱ درصد از رده‌های بالای خدمات دولتی به زنان اختصاص یافته و طبق آماری که بریواس[2] در سال ۱۹۹۲ در مورد ایران ارائه داده است مشارکت زنان در فعالیتهای اجتماعی به طور قطع به معنای حضور مستمر و فیزیکی آنان در اداره‌ها

1. Robert Chambers
2. Brivas

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-03]

نیست. در چین با وجود رشد فزاینده مشارکت زنان در سطوح بالا، در سال ۱۹۹۰ فقط شش درصد از پستهای وزارتی و مدیریتی را زنان اشغال کرده بودند.

پرسش قابل توجه این است که حتی اگر زنان، نمایندگان بیشتری در بوروکراسی‌های دولتی داشته باشند آیا مسائل و دیدگاههای آنان از اهمیت و اعتبار بیشتری برخوردار خواهد شد؟ گوتز[1] می‌گوید: نظام اداری دولتی به خودی خود فرایندی جنسیتی و جنس‌گراست، به عنوان مثال، ستانده‌ها، ساختار سازمان درونی و فرهنگ آن مدافع خواسته‌های مردان است. با چنین برداشتی، مردان، شکل‌دهنده بوروکراسی‌ها (ساختارها، فرهنگها، روابط قدرت، سبکهای مدیریت و تقسیم کار) و منافع خود هستند ولی اگر زنان پستهای بیشتری را اشغال کنند، نمی‌توانند جهت‌گیریهای ضمنی داشته باشند.

گوتز بر اساس بررسی‌های مدیریت توسعه در بنگلادش متوجه نوعی ساختار سازمانی شد که کارکنان زن را فقط به درگیر شدن در برنامه‌های مربوط به زنان محدود می‌کرد و در نتیجه باعث کاهش اثربخشی برنامه‌ها می‌شد. فرصتهای موجود برای پستهای مدیریتی به دلیل آموزشهای جنسیت‌گرا در عمل برای زنان محدود شده بود. برای مثال توسعه روستایی نیازمند تحرک زیاد، برخورد از نزدیک با غریبه‌ها و کارکردن در ساعتهای غیرکاری است که همه از امتیازهای ویژه مردان و اعمال ممنوع زنان به شمار می‌آیند. افزایش قدرت زنان امری ضروری است ولی توانمندی ماهیتاً موضوعی نیست که عناصر خارجی بتوانند در مورد آن تصمیم بگیرند.

۵. خلاصه و نتیجه‌گیری

در خاتمه می‌توان گفت که در کشورهای در حال توسعه، بوروکراسی در همه عرصه‌ها وجود دارد. با توجه به تعاریف مختلف بوروکراسی در جهان سوم، می‌توان دریافت که در این کشورها، بوروکراسی معادل خدمات عمومی است. ساختار بوروکراتیک، بدون آگاهی و بررسی عمیق تاریخ، قابل درک نیست. به طور کلی بوروکراسی کشورهای در حال توسعه باید عملکرد بهتری در برابر مراجعان خود، به ویژه افراد ضعیف (بدون قدرت) داشته باشد.

1. Goetz

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-03]

منابع

ترنر، مارک و دیوید هیوم (۱۳۷۹)، *حکومت اداری*، ترجمهٔ دکتر عباس منوّریان، مدیریت و توسعه مرکز آموزش مدیریت دولتی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.

خانی، علیرضا (۱۳۷۹)، "تأملی تازه در باب بوروکراسی و فقدان آن"، *اطلاعات سیاسی – اقتصادی*، شماره ۱۶۲-۱۶۱، سال پانزدهم، بهمن و اسفند.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-03]