

## שמואל נ. אייזנשטדט : עלייתן של ביורוקרטיות

### באזורים מתפתחים ובמדינות חדשות

בכל הארצות המתפתחות נוטות הביורוקרטיות חישימהר לפתח ולהרחיב את הקפן. עם השגת העצמאות ב"מדינות החדשות" (הפוסט־קולוניאליות), או עם הדחף למודרניזציה ועם התרחבות הקפן של הפעולות הממלכתיות במדינות הוותיקות יותר (כגון באמריקה הלטינית או במזרח התיכון), נתקבלו הרבה גופים של מינהל ציבורי בירושיה מן התקופה הקודמת, שטח פעולותיהם הורחב בהרבה וחדשים נתוספו. כולם כאחד נעשו חלק חשוב מאד מן המסגרת הפוליטית בארצות האלו. הואיל וברוב הארצות האלו ממלאה הממשלה תפקיד נכבד בפיתוח הכלכלי, החלו הביורוקרטיות האלו למלא תפקיד גדול גם בשטח הכלכלי ופעולותיהן יכלו להשפיע במידה רבה על כיוונה וקצבה של ההתפתחות הכלכלית בארץ.

מה תהיה השפעתן של ביורוקרטיות אלו? מה חלק יהיה להן בחיים הפוליטיים של האומות האלו? האם תסייענה לכוון משטרים פוליטיים מודרניים ובני־קיים, או שמה תתרומנה בעיקר להתפתחותם של מבנים פוליטיים בלתי־יצויים, רדופי־מתיחות ובלתי־יעילים? ומהו המבנה של הביורוקרטיות האלו? איך משפיע המבנה על התפקוד בחברות האלו? באיזו מידה דומה הוא לארגונים הביורוקרטיים העיקריים שבמערב, ובאיזו מידה הוא נבדל מהם? באיזו מידה מסוגלות הביורוקרטיות להגשים ביעילות קווי־מדיניות חברתיים, פוליטיים או כלכליים שונים, ולבסוף — במה יכולות הן להשפיע על תהליך ההתפתחות הכלכלית: האם תקלנה עליו או תפרענה לו?

### ב

אחד הסימנים הבולטים בביורוקרטיות של האזורים המתפתחים הוא שברוב הארצות האלו קיימת לא ביורוקרטיה אחת אלא אחדות, דרך־כלל שתים או שלש — ולפחות יש כמה וכמה רבדים של ארגון ומבנה ביורוקרטיים. קיים רובד אחד שאפשר לקרוא לו "טרנס־מודרני" או "טרנס־פיתוחי" — שהתפתח לפני השגת העצמאות או הכנסת המודרניזציה. הרובד השני הוא זה שהתפתח באחרונה, על הרוב לאחר מלחמת־העולם השניה — מצד אחד, עקב השגת העצמאות, ומצד שני, בהשפעת ה"מודרניזציה" והצבתן של מטרות חברתיות, מדיניות וכלכליות חדשות.

במדינות החדשות הפוסט־קולוניאליות קיים, קודם־כל, המנגנון הקולוניאלי ה"ישן", או, בעצם, מה שנשאר ממנו מצד הסגל, המבנה הארגוני והמסורתי. מבנהו וארגונו של המנגנון הזה הם שסיפקו את מסגרת־היסוד להתעצמותו ולהתפתחותו של המינהל הביורוקרטי לאחר השגת העצמאות.

בתוך החברות האלו החלו הביורוקרטיות להתפתח תחילה מתוך שהיו המעצמות הקולוניאליות זקוקות למשאבים שונים ולקיום מסגרת של חוק וסדר. זו היתה מבוססת על פיקוח פוליטי כולל מצד שלטונות המטרופולין, אגב מיזער ההשתתפות מצד המינהל בחיים הפוליטיים והתברתיים של ציבור הילידים. דבר זה השפיע בהכרח במידה מרובה על הקף פעולותיו — שנתיחד לשירותים המינהליים הבסיסיים — וכן גם על כמה מתכונות המבנה שלו, כגון מידה גבוהה של ריכוז, צמידות לעיקרים ולכללים משפטיים, ומידה מועטה-ביחס של דיפרנציאציה פנימית. הגה כך הרי, מצד אחד, סיעו הביורוקרטיות האלו להקים מסגרת של נהלים וארגונים משפטיים ומינהליים מודרניים, אוניברסליסטיים; מצד שני היו אפולייטיות במידה מרובה, לא רק במובן זה שלא התערבו בפוליטיקה והחזיקו באידיאל של מנגנון פקידותי נייטרלי מבחינה פוליטית, אלא גם במובן זה שמעולם לא השתתפו ממש בחיים הפוליטיים של הארץ שבה שירתו. מטרתיהן המוגבלות עד מאד נקבעו להן על-ידי המעצמות הקולוניאליות, שלא היו אחראיות בפני הקבוצות הפוליטיות שבארץ שעליה משלו. הן לא מילאו שום פונקציות חשובות בוויסות האינטרסים והפעולות הפוליטיים הפנימיים בקרב האוכלוסיה ה"קולוניאלית", אף לא במתן ביטוי וגיבוש לאינטרסים הפוליטיים של אותה אוכלוסיה. במידה שנתפסו לפעולות פוליטיות "פנימיות", ראו בהן בעיקר ענין לצוויים מינהליים ולאפוף החוק. כאן חשוב לציין שהקפן והשפעתן של פעולות המנגנון הפקידותי הקולוניאלי היו גדולים הרבה יותר בארצות כגון הודו, שבהן הופעל "שלטון-מישרים", מאשר בארצות שבהן משלו על-פי עיקרי "השלטון העקיף" והניחו לציבור הילידים, פחות או יותר, לכלפל את ענייניו שלו, בפרט בדרג המקומי.

הרובד החשוב השני של הביורוקרטיות במדינות החדשות כולל אותם משרדים ודרגים שהתפתחו לאחר השגת העצמאות. כאן התפתח מנגנון "חדש" — חדש מצד הסגל, המטרת, המידור והפעילות. ביורוקרטיה חדשה זו נזקקה לכותאדם חדש — לעתים קרובות לפקידים שהכשרתם לקויה, שעיקר התאמתם למשרה מתבטא בכך שהשתתפו לשעבר בתנועות הפוליטיות הלאומניות. הביורוקרטיות החדשות האלו חתרו למטרות מסוגים חדשים — כגון: פיתוח כלכלי, קידום חברתי, עליה בהשכלה, או טיפוסים שונים של פיתוח קהילתי.

להבדיל מן המנגנון הקודם, ה"קולוניאלי", היו רובם של הפקידים החדשים האלה דרך-כלל בעלי אוריינטציה פוליטית ורגש-אחריות פוליטי ברור ומגובש הרבה יותר, ולעתים קרובות מאד ראו עצמם בחינת נציגים של התנועות, המפלגות או הסקטורים שלהם. יתר על כן, לעתים קרובות מאד ראו עצמם בחינת ממלאי תפקידים פוליטיים בעיקר, אם במובן של הגשמת מטרות פוליטיות ואם במובן של ייצוגם, ביטויים וויסותם של האינטרסים והפעולות הפוליטיים של קבוצות ושכבות חברתיות שונות.

היחסים בין הביורוקרטיה הישנה לדרגים החדשים לא תמיד היו נוחים. בתקופה

הראשונה לאחר העצמאות גילו המנהיגים הלאומנים דרך־כלל עמדה של אי־אמון כלפי שרידיהם של השירותים הקולוניאליים „הישנים יותר”. בכמה מקרים אפשר הביא הדבר לידי הרס גמור כמעט של המבנה הקודם; אולם ברוב המקרים התפתח איזה מין „מודוס ויונדי” בין הדרגים הוותיקים לחדשים — גם אם היה אחד מן השנים נוטה להכריע את הכף, הרי בהכרח הודגש עד מאד גישומן של המטרות החברתיות, המדיניות והכלכליות החדשות, וחלקו בתהליך הפוליטי גדול היה פני־כמה מלשעבר.

אוריינטציה פוליטית מפורשת עוד יותר היתה לאנשים שנמנו על הסוג השלישי של ביוורקרטיה שהיה נוטה להתפתח ברוב המדינות החדשות — רוצה לומר: הביוורקרטיה ה„מפלגתיות” השונות, שצמחו מתוך התנועות הלאומניות העיקריות שהפכו להיות מפלגות שליטות, כגון מפלגת־הקונגרס בהודו, מפלגת־עצרת־העם בגאנה, או הגיאורדס־תור בתוניסיה. ביוורקרטיה מפלגתיות אלו מכוונות היו למאניפולציה הפוליטית של קבוצות אוכלוסיה ולמתן תמיכה ונאמנות פוליטיות למשטר החדש יותר מאשר לביצרון של נורמות משפטיות אוניברסליסטיות, לפיתוחם של שירותים ציבוריים, או ליצירתם של שירותים מינהליים ציבוריים חדשים. אם מבחינת הסגל או הפיקוח הפוליטי הכולל יש שהיו דומות לדרגים החדשים בביוורקרטיה הממשלתית, אף יש גם שהיו קרובות אליה מאד — בפרט מכוח פעולותיהם של ראשי־ממשלה ושרי־ממשלה — הנה בדגמי־היסוד של הפעולות והאוריינטציות נבדלו לעתים קרובות מאד במידה רבה מאד מן הביו־ורקרטיה הממשלתית, ויש גם שהיו השתים מתנגשות.<sup>2</sup>

## ג

הביוורקרטיה בארצות מתפתחות שלא היו נתונות לשלטון קולוניאלי מגלות דגם אחר כלשהו — אם גם לא נבדל לגמרי. בתוכן קיימת היתה, קודם־כל, ביוורקרטיה „מסורתית” — בין „מלכותית” (כבארצות המזרח התיכון) ובין „אוליגרכית־רפובליקאית” (כברוב הארצות של אמריקה הלטינית). הביוורקרטיה האלו חלשו דרך־כלל על הזירה הפוליטית עד לסיומה של מלחמת־העולם השניה, נתערבו בהן אי־אלה יסודות „מסורתיים” עם יסודות מודרניים יותר — שלעתים קרובות מאד הועתקו מאיזו ארץ אירופית, כמו, למשל, השפעתו החזקה של הדגם הצרפתי ברוב הארצות של אמריקה הלטינית.

דרך־כלל נטו המנגנונים האלה לתמוך באינטרסים של האוליגרכיות השליטות, ולשקוד על מטרות חברתיות וכלכליות מצומצמות למדי. גם אם הפגינו לפעמים נטייה למודרניזציה — כמו, למשל, בעניינים צבאיים או בחינוך — הרי מטרותם הפוליטית הראשונה־במעלה היתה לצמצם נטייה זו באותם שטחי־מיוער שהיו נחוצים כדי לשמור על כושר־קיומו של המשטר של אז.

עם גבור המודרניזציה, עם גבור השפעתה של הדמוקרטיזציה מבית ועם התפתחותן של מטרות חברתיות, מדיניות וכלכליות חדשות, הרחיבו הביוורקרטיה האלו את

הקף פעולותיהן ונזקקו לכוח-אדם חדש. אבל דרך-כלל היה הדגם הישן מוסיף להטביע חותמו בדרגים ובמשרדים החדשים, וזאת מצד ההכשרה המינהלית והארגון, ובמידה ידועה גם מצד האוריינטציה החברתית והפוליטית.<sup>3</sup> רק בכמה מן הארצות הוותיקות יותר, כגון מקסיקו, מצליחות מפלגות מהפכניות-למחצה, מאורגנות היטב ורתבות-הקף, לקרר את האוליגרכיה ולכונן מסגרת פוליטית מודרנית יציבה ובת-קיים. שם התבסס במידה ידועה דגם חדש של ארגון ביורוקרטי, שאינו נבדל הרבה מן הדגמים של מדינות חדשות.

ברוב הארצות האלו היו הביורוקרטיות המפלגתיות חשובות פחות, דרך-כלל, מאשר במדינות החדשות, בעיקר משום שהיסודות האוליגרכיים או המונרכיים היה להם יותר משקל במבנה הפוליטי ומשום שכמה וכמה קבוצות-אינטרסים מוסדיות ראשונות-במעלה, ביחוד הכוחות המזוינים, התפתחו כאן כצינורות חשובים של היאבקות פוליטית, ולעתים קרובות שימשו חממות לעסקי פוליטיקה וקבוצות-לחץ רבות-השפעה.

#### ד

הנה כך רואים אנו שבכל הארצות המופיעות על הבימה היה דגם התפתחותן של הביורוקרטיות מעורב והטרונגי עד מאד. כל חלק מחלקיהן התפתח בתנאים שונים כלשהו, בתגובה על טיפוסים שונים של צרכים ולחצים, ורק לאחר שהושגה העצמאות ופיתחו מטרות ותכניות של מודרניזציה נצטרפו הללו לכלל מסגרת משותפת והוצרכו למצוא איזה „מודוס ויונדי“ כדי להתמודד עם המשימות החדשות שבפניהם.

הבעיה הכללית החשובה אולי ביותר שבפניהם כולם היתה הצורך להסתגל למטרות, לשטחי הפעולה החדשים ולצרכים החברתיים החדשים, שנתגלעו כתוצאה מן הדיפרנציאציה והדיברסיפיקציה הגוברות במבנים החברתיים, התרחבות הקף השתתפותן החברתית והפוליטית של הרבה קבוצות בחברה, ופיתוחן של מטרות חברתיות ופוליטיות חדשות. בעמדה נוכח הבעיות האלו פיתחו להן הביורוקרטיות המתעצמות כמה וכמה סגולות-אופי, שהושפעו במידה רבה ממקורותיהן ההטרונגי-ניים ומן התנאים שהועמדו בפניהן.

כמעט אף באחת מן הארצות האלה לא התפתחה הביורוקרטיה לכלל הטיפוס „הוֹבְּרִי הקלאסי“ של ארגון משפטי-ראציונלי או של מנגנון פקידותי ניטראלי בתכלית. אמת, בכמה מן הארצות הפוסט-קולוניאליות, בפרט בהודו ובגאנה, ובקנה-מידה קטן יותר בארצות שהיו נתונות לשלטון קולוניאלי צרפתי, הונחל האידיאל של מנגנון אשר כזה ועדיין יש לו אחיזה חזקה במנגנון הפקידותי המתפתח. אך אפילו בארצות אלו אירעו מאורעות ששינו במידה רבה את האוריינטציה הפוליטית העיקרית של הביורוקרטיה. בדומה לכך נבדלים הסגולות המבניות ודגמי הפעולות של הביורוקרטיות האלו במידה זו או אחרת מאלה של הדגם המערבי המקובל.

ההתפתחות הראשונה והחשובה ביותר שניתן לציינה במגמות החברתיות והפולי-

טיות של הביורוקרטיות האלו היא זיקתן המרובה לתהליך הפוליטי בארצות השונות. דבר זה ניכר בעליל בכמה וכמה מובנים. ראשית, בהרבה מן הארצות האלו נעשית הביורוקרטיה לא רק זרועה המינהלית של רשות מבצעת, הנתונה להשגחתה של הרשות המחוקקת, אלא גם היא עצמה הופכת להיות רשות מבצעת או חלק ממנה וממלאה תפקיד יסודי בקביעתן ובגישומן של מטרות פוליטיות ובעיצובן של הנחיות מדיניות ראשונות-במעלה. בארצות רבות עשויה הביורוקרטיה להיות הגוף הראשי או היחיד, מחוץ לראשה של הרשות המבצעת, המסוגל לנסח מטרות ויעדים פוליטיים ומינהליים ברורים. צד עיקרי שני בזיקתה של הביורוקרטיה לתהליך הפוליטי נטוע בעובדה שהיא נוטה להתפתח כאחד המכשירים העיקריים לוויסות פוליטי — אחד הצינורות העיקריים בהיאבקות הפוליטית, שבו ובאמצעותו אינטרסים שונים מווסתים ו"מוצברים"; עשויה היא למלא תפקיד חשוב מאד, אפילו מכריע, בצד זה של התהליך הפוליטי. עתים, כמו במספר ארצות של אמריקה הלטינית, עשויה גם הביורוקרטיה להיות לקבוצת-לחץ ואינטרסים חשובה עד מאד כשלעצמה, הקשורה בברית הדוקה לשאר קבוצות אוליגרכיות.

הנה כך, בכל הארצות האלו עשויה הביורוקרטיה לנטות למלא פונקציות פוליטיות מטיפוסים שונים, ובדומה למפלגות, רשויות מחוקקות ורשויות מבצעות — להיעשות מרכז לפעילות פוליטית מטיפוסים שונים. אף כי על-ידי הפעולות האלו עשויה היא לקבוע כמה מן המסגרות הבסיסיות של פוליטיקה מודרנית, הרי גם עשויה היא להפחית עד למיזער את שיעור הדיפרנציאציה של טיפוסים שונים של תפקידים ופעולות פוליטיים ולהפריע במידה רבה להתפתחות של פעולות, ארגונים ומגמות פוליטיים אוטונומיים ובעלי דרגה של דיפרנציאציה. עוד תכונת-אופי יסודית של המגמות החברתיות של הביורוקרטיות העולות מתבטאת בכך שהן משמשות גם מכשירים ראשונים-במעלה לתמורה חברתית ולשיחבור (=סוציאליזציה) פוליטי בארצותיהן השונות.

הארגונים הביורוקרטיים האלה מבוססים (לפחות בתחילה) על הגדרות אוניברסליות סאליסטיות וספציפיות של תפקידי הפקיד והנתין, ואולם רוב האוכלוסים בארצות האלו יש להם אוריינטציה אחרת. בחייהם החברתיים מכריעים האוריינטציות והמבנים המסורתיים שלהם, כגון המשפחה המורחבת; חלקם העיקרי של יחסי-התפקיד של האדם בחברות האלו נתונים במסגרתן של קבוצות מסורתיות, והזכויות והחובות מוגדרים במושגים של זיקות אישיות. הנסיון הקודם בארגונים ביורוקרטיים הוא מוגבל, ובנדיד נודעת לו חשיבות מרובה.

מגעי הציבור עם ארגונים ממשלתיים המציאו אפוא מסגרת לתהליך רחב יותר של שיחבור פוליטי, והסתגלותו של הציבור למבנה הפוליטי החדש נעשתה תלויה, במידה ניפרת, במידה בה הצליח לעמוד במצבי-מגע אלה. לעתים קרובות מאד אילץ דבר זה את הביורוקרטיות לחרוג מגדר התפקידים המומחיים שלהם עצמם לייטול עליהן תפקידים שונים של מנהיגות חברתית ופוליטית, שבלעדיהם לא היו

יכולות לחולל את התמורות בהתנהגותה של האוכלוסייה בכללה. צורך זה לטפח את התמורה, לעתים קרובות הרחיב את הקף פעולתם של ביורוקרטים מהלאה למטרותיהם הספציפיות והניעם לחדור גם לתחום חיי המשפחה והקהילה של שכבות רחבות מתוך האוכלוסייה.

## ה

מהן סיבות ההתפתחות הזאת במבנה הביורוקרטיות? ומהי השפעתה האפשרית על תהליכי המודרניזציה הפוליטית וההתפתחות הכלכלית? דרך-כלל אפשר להבחין בשני טיפוסים של סיבות. סיבה יסודית אחת, שתכופות צוינה בספרות, היא ההבדל בערכים התרבותיים הכלליים וברקע החברתי בין האזורים המתפתחים לבין ארצות המערב, שבהן התפתחו לראשונה ארגונים ביורוקרטיים „מדרניים“.

פרסתוס הדגים את הבעיות האלו בדונו ב„הבסיסים החברתיים של ארגונים ביורוקרטיים“:

... בסיכום, נוטה הפילוסופיה החינוכית השלטת להקל מערכה של הכשרה מעשית. דבר זה יש בו משום מחסום להתפתחות ביורוקרטית. בנייהנעורים במזרח התיכון מעדיפים להיעשות עובדי-משרד ולא עובדי-חרושת. חילוק זה בהערכה יש לו השפעה בלתי-אמצעית על ההתפתחות הטכנית והכלכלית, שכן מתגלה קושי בהקמת הכוח הדרוש של טכנאים מאומנים. באוניברסיטאות מתגלה התנגדות למקצועות כגון סטטיסטיקה ודרכי מחקר, שכן גם הן נוטות למעט בתפיסה העיונית והסובייקטיבית הקיימת של הלימוד. אמונות מעין אלו כופרות בצרכיהם של ארגונים ביורוקרטיים מודרניים בדייקנות, התמחות ושיטה מדעית...<sup>4</sup>

לצרכינור-אנו הנקודה החיונית כאן היא שערכים סובייקטיביים, פוליטיים דוחים את הדרישות האובייקטיביות, הביורוקרטיות לכשרון-מעשה ולגסיון. ככל שהדברים אמורים בגיוסם ובכיוונם של קשרי-נאמנות ביורוקרטיים, הרי היטב ידוע בארצות המזרח התיכון כי שיקולים סובייקטיביים, „פארטיקולריסטיים“ מתחרים בתוקף עם הדרישות האובייקטיביות במינויים ובקביעת מדיניות. דבר זה קורה מפני שמושגים מערביים „אוניברסאליסטיים“ של יחס בלתי-אישי, עליונות טכנית ונאמנות לאיוו הפשטה כדוגמת „טובת הכלל“, עודם זרים לחברות שבהן רגשי-הנאמנות הראשונים-במעלה מכוונים אל בני-משפחתו של האדם ואל ידידיו האישיים. וכך מסכם משקיף בן-זמננו, שכתב לא מכבר על המנגנון הממשלתי המצרי:

... במזרח הקרוב עדיין אין בנייהאדם רגילים להסתכל בזולתם באורח בלתי-אישי בשום מצב שהוא. נטייתם לראות את זולתם כיחידים שמאחריהם משפחות, ידידים וקהילות מועתקת לתחומים שבהם קבעו התמורות של הזמן האחרון תביעות פורמליות אחרות.

אין כל ספק שהערכים התרבותיים והרקעים החברתיים הכלליים האלה אמנם משפיעים על מבנה המינהל והתנהגותו בארצות החדשות ויש להביאם בחשבון. קווי־אופי „תרבותיים“ אלה יהיה בהם אולי כדי להסביר במיוחד הרבה מן הדגמים השונים של התנהגות ביורוקרטית שצוינו למעלה, אולם כשלעצמם אין בהם כדי להסביר את בעיות־היסוד הפוליטיות המשותפות של הביורוקרטיות האלו. גם לא את השוני הרב במבנים ובהתנהגות המינהלית שניתן למצוא בחברות אלו. דומה כי מחוץ למסורות התרבותיות הכלליות ולאוריינטציות החברתיות האלו יש לנתח כמה צדדים חברתיים יסודיים של תהליכי ההתפתחות הפוליטית והמודרניי־ציה בחברות אלו.

#### ¶

מהם אפוא התהליכים האלה? אולי הצד המשותף המרכזי שבבעיה הוא התפקיד המכריע שממלאים בתהליך המודרניזציה המדינה או מנהיגים פוליטיים — והס־תירות הפנימיות שהתפתחו בהכרח בפעולותיהם בהקשר זה. עובדה חשובה ראשונה מבחינה זו היא שבעוד אשר העיליתות השליטות החדשות ניסו לכוון מסגרות של הוויה פוליטית מודרנית, פיתחו מטרות פוליטיות חדשות וניסו למצוא את המכשירים לגישומן, הנה הקף ההשתתפות הכללית בתהליך הפוליטי היה זעום־ביחס. לא היו אלא מעט קבוצות ושכבות שהיו מסוגלות להשתתף מכוח עצמן בתהליך המודרניזציה ולתת ביטוי לאינטרסים הפוליטיים שלהן בצורה מודרנית, בעלת שיעור כלשהו של דיפרנציאציה. מצד אחד היו הרבה קבוצות שיוכיות (עדתיות, שבטיות וכיתתיות) שהמגמות הפוליטיות העיקריות שלהן היו מסורתיות והצטמצמו בשתדלנות ובתחינה פאסי־בית או בפוליטיקת־חצר מן הסוג הישן. מצד שני היו הרבה אינטרסים קטנים ומפוצלים, כגון כל מיני קבוצות־עסקים, שלא היה בכוחם לבטא ו„להצביר“ את האינטרסים הפוליטיים שלהם. בכמה ארצות, בפרט באמריקה הלאטינית ובמזרח התיכון, היו גם קבוצות־אינטרסים מוסדיות ראשונות־במעלה (כנסיות, קבוצות צבאיות) שבידיהן היה המונופול על העמדות הפוליטיות, והן עיכבו את התפתחותם של כוחות פוליטיים עצמאיים מודרניים. בכללו של דבר הרי בכל החברות האלו התפתחו רק קבוצות מועטות וחלשות בעלות דיפרנציאציה תפקודית וכמעט לא קמה דעת־קהל כללית, אחראית, שתוכל להעמיד מתוכה מנהיגות פוליטית וארגון פוליטי עצמאי. הנה כך נתרכזו על הרוב ביטויים, הצברם וויסותם של פעולות ואינטרסים פוליטיים בעיקר בידי העילית השלטת: מנהיגי התנועות הלאומניות (והצבאיות) הוותיקות. במקרה הטוב ביותר רופזו אלה במפלגה אחת ראשית, שהיה לאל־ידה לכוון מסגרת מאוחדת של הוויה פוליטית מודרנית; במקרים אחרים נתפצלו בין מפלגות קטנות ולא נתגבשו לכלל דגמים יציבים יותר. עם השגת העצמאות, או עם גבור המודרניזציה, עמדו העיליתות בפני כמה וכמה

משימות בתחום הארגון הפוליטי. נבצר מהן להגביל את ההשתתפות הפוליטית בדרג הקודם שלה אך היה עליהן להרחיב את הקפה ולכלול בה את הקבוצות הסבילות יותר מבחינה פוליטית, או את הקבוצות חסוכות-הביטוי, שמהן נדרשו עתה טיפוסים חדשים של נאמנות, זיקה פוליטית ושמירת-אמונים. המשטרים החדשים לא יכלו להתקיים אך-ורק על הנאמנות הסבילה, שהיתה אפיינית לתקופה הקולוניאלית, שהרי הם עצמם עירערו את הנאמנות הזאת. מתוך ששמו את הדגש בפעולות ממשלתיות בהרבה מתחומי החברה, חדרו יותר ויותר לרבדים חברתיים שונים. בצורה זו או אחרת היה עליהם לטפח מניעים והשתתפויות חברתיים ופוליטיים חדשים. כל-אימת שניגשו לפיתוח קהילתי, לארגונים תעשייתיים וחקל-איים חדשים וכן לרפורמות האגרריות, נתברר הצורך במגמות חדשות ובהמרצים חדשים ובפיתוחם של הרבה דגמי-מניעים חדשים. אולם בדרך זו הועמדו השליטים הפוליטיים החדשים בפני שורה של דילמות חדשות.

ברוב הארצות הגדונות התפתחה סתירה כפולה בפעולותיהן של העיליתות השליטות ובמאמציהן להפעיל את שכבות האוכלוסיה השונות ולעוררן להשתתף בחתירה למטרות הקיבוציות המשותפות. מצד אחד היתה הסתירה בין הכוחות המסורתיים לבין פיתוחם של משאבים מודרניים-ביחס, „חפשיים-זורמים“, לבין כל מיני קבוצות מקצועיות, כלכליות ותרבותיות. מן הצד השני היתה הסתירה בין נטיותיהם של הפחות המודרניים יותר להתלכד לכלל מרכזי-כוח עצמאיים ואוטונומיים-ביחס לבין מטרותיהן של העיליתות השליטות לפקח הרבה ככל האפשר על הכוחות ומרכזי-הכוח האלה.

כד-בבד עם זאת גם עמדו העיליתות בפני עוד בעיה או סתירה אחת. המטרות המוצהרות החדשות הכילו לעתים קרובות כל מיני הבטחות לאוכלוסיה, אם במובלע ואם במפורש. דבר זה נכון היה במיוחד בשטח הכלכלי. הרבה קבוצות חברתיות מוכנות היו להגיש שטר זה לפירעון לעילית, בפרט בשעה שנדרשה תמיכתן. בדרך כך הנקל היה לממשלה להפוך את חלוקתם של מוצרים ושירותים שונים שבידיה לתומכיה שלה לאמצעי חשוב שבו תוכל העילית לקיים את מעמדה ולנסות לפקח על כל מיני כוחות חברתיים אחרים. אבל בדרך זו גם יכלה העילית להגיע על-נקלה למבוי סתום שבו היה הצורך לפזר הרבה ממשאביה בחינת הטבות לקבוצות שונות של תומכים עלול להפריע במידה רצינית לגישומן של המטרות החברתיות השונות, ולתביעות הלגיטימאציה הסופיות שלה עצמה. עצם הצורך המוטל על העילית לשלוט בכוחות המסורתיים השונים, ובמיוחד בכוחות המודרניים, ועמדתה דר-המשמעת כלפי הרבה מן הכוחות האלה, עשויים בנקל להחמיר את הבעיה הזאת.

## ז

אחת התוצאות העיקריות מן הסתירות האלו — תוצאה אשר לה תרמו העיליתות הפוליטיות כמו גם הביורוקרטיות — היתה שנתחזקה הנטייה הטבועה במהותן של העילית והביורוקרטיה הפוליטית לבצר את המונופול שלהן על השלטון



והיזקרה. מגמה זו, הקשורה בהדוק בתמורות החברתיות שנתלוו להשגת העצמאות, באה על גילויה בתופעות הבאות:

- (א) נסיונות ליצור היירארכיה חזקה של סטאטוס במושגים של כוח פוליטי;  
 (ב) מאמצים לכופף את רוב תהליכי הניידות החברתית לפיקוחן של העיליתות הפוליטיות;  
 (ג) מאמצים לכופף מספר רב של פעולות כלכליות, מקצועיות ותרבותיות לפיקוח פוליטי.

העילית הפוליטית והביורוקרטית נטתה להקל בחשיבותן וביעילותן של פעולות כלכליות טהורות ולזלזל בתביעותיהן של קבוצות כלכליות לאוטונומיה חברתית. נוטה היתה לאכוף בחנים בלתי-כלכליים על פעולות כלכליות ועל נושאייהן, לא רק עלידי הצבת „מטרות חברתיות“ כלליות רחבות אלא גם עלידי ויסותה וניהולה היומיומיים של הפעילות. יתר על כן, בכמה מקרים ניסו העיליתות הפוליטיות לחתור תחת ההתפתחות האוטונומית של המעמדות הבינוניים והפועליים ושל עיליתות תרבותיות ומקצועיות ולכופף אותן להנחיות בלבד.

קשורים קשר הדוק להתפתחות זו הם נסיונותיה של העילית הפוליטית והביורוקרטית לנהל ולכוון את כל האפיקים העיקריים לניידות המקומית. בדרך כך נוטות הן לקיים שליטתן על מרכזי-כוח פוטנציאליים ולפקח על התפתחותם. אבל נסיונות אלה תכופות הם סותרים את עצמם מפני שהפיקוח ההדוק מצד הביורוקרטיה חותר תחת המאמצים לפיתוח כלכלי. מספר שוחרי המשרות החדשות נמצא עולה על מספר המשרות המצויות-בעין, ומתוך כך מעמדה של הביורוקרטיה עצמה נטול בטחון.

תהליך זה לבש אופי אחר כלשהו בארצות הלא-קולוניאליות. אף כי גם כאן היה הקף הביטוי והארגון הפוליטי של קבוצות ושכבות רחבות יותר זעום וחלוש-ביחס, התמונה בכללותה אחרת היתה. בדרך-כלל התפתחה כאן תחרות חזקה הרבה יותר בין האוליגרכיה הישנה לבין כמה מן הקבוצות והמפלגות החדשות; אולם כאן היו כבר בנמצא כמה מסגרות פוליטיות מודרניות, הגם שנישאו על שכמה של אוליגרכיה מצומצמת-ביחס. צינורות אלה שימשו מכשירים עיקריים לפעילות ולוויסות פוליטי, ועצם קיומם עיכב את הביטוי ה„פוליטי“ של קבוצות חברתיות חדשות ותכופות גם את המשך המודרניזציה הפוליטית. מתוך כך נמנעה לעתים קרובות התרחבות החברתית והפוליטית של הביורוקרטיה עקב עדיפות משקלן הפוליטי של קבוצות אלו, שהן מצדן גם עיכבו לעתים קרובות את פיתוח יעילותה ויעולה של הביורוקרטיה.

## ח

תכונות-אופי אלו של תהליך המודרניזציה היתה להן השפעה גדולה ביותר על התפתחותן של ביורוקרטיות בארצות חדשות. העובדה הקובעת ביותר היא שתהליך

זה טופח במידה רבה על-ידי העיליתות הפוליטיות, שתנועות פוליטיות, ולאחר-מכן המדינה, מילאו תפקיד חשוב כל-כך בשבירת מסגרתה של החברה המסורתית ובטיפול דיפרנציאציה חברתית וכלכלית גוברת, וכי היו רק מעט קבוצות אחרות שהשתתפו באורח אוטונומי בתהליך הזה ויכלו לסייע בשימושן של מטרות חדשות. מתוך כך זכתה הביורוקרטיה בהכרח למקום המכריע בתהליך הפוליטי ובמבנה החברתי של חברות אלו; חייבת היתה להיעשות אחד מגורמי-התמורה הראשיים בכל שטחי החיים החברתיים. אך דווקא משום שנעשתה גורם כזה של תמורה גם היה עליה להוליד כל מיני טיפוסים חדשים של אינטרסים ופעולות וליטול עליה הרבה פונקציות של הצבר וביטוי פוליטי.

כתוצאה מכל ההתפתחות הזאת נלכדה הביורוקרטיה בארצות האלו בסבך של דילמות דומות לאלו שבפניהן עמדו השליטים החדשים. גישומן היעיל של מטרות, העמדת מסגרות בנות-קיים של מוסדות פוליטיים מודרניים, תלויים היו במידה מרובה ביציבות פוליטית ובטיפול עמדות ופעולות פוליטיות ומינהליות חדשות. אבל התנאים האלה עצמם היה בהם כדי ליצור לחץ לסוגי פעולות מסוימים מצד הביורוקרטיה, לחץ שבנקל עירער את יעילותה, את יכלתה להגשים מטרות ושירותים שונים תוך כדי עמידה בפני לחץ דרישותיהם של הרבה תומכים פוליטיים פוטנציאליים.

בהקשר זה חייבים אנו גם לנתח את היחס בין תהליכים כלכליים מסוימים בארצות אלו לבין הביורוקרסיות המתפתחות שלהן. העובדה החשובה ביותר היא שבארצות מתפתחות אלו הביורוקרסיות הן מן הצינורות הראשיים לניידות ולהתקדמות כלכלית וחברתית. כמה וכמה טעמים לדבר. טעם ראשון הוא שהממשלה תופסת מקום מרכזי בתחום הפיתוח הכלכלי; שני הוא יוקרתה המרובה של העבודה המשרדית ברוב הארצות האלו, יוקרה שההתפתחות הפוליטית וחשיבותן החברתית הגוברת של העיליתות הפוליטיות אך חיזקה, שלישי הוא השאיפות הגוברות לניידות, שהתפתחו בהשפעת המודרניזציה הפוליטית והכלכלית כאחת וצרפם של השליטים לספק שאיפות אלו ולמעט את כוח-הגפץ האצור בהן מבחינה פוליטית; רביעי הוא המבנה של מערכת-החינוך, המדגישה כל-כך את ההשכלה הספרותית להבדיל מן הטכנית, והשפעתה של זו על מבנה כוחות-העבודה ובחירת המקצוע. מכל הטעמים האלה התפתח בכל הארצות לחץ חזק על מטרות ממשלתיות ופקידותיות. מובן מאליו שלחץ זה יכול היה לחולל תגובות חמורות בתחום הפיתוח הכלכלי והפוליטי כאחד. מנקודת-מבט כלכלית יכלו שאיפות אלו בנקל ליצור מחסור בכוח-אדם לעבודות טכניות ואבטלה או תת-עסוקה נרחבת בענף הפקידות. מנקודת-המבט הפוליטית חוללו נטיות אלו פוטנציאל גדול של לחצים ומתיחויות. זאת ועוד: התפתחות זו יכלה לתת תחת יעילותה של הביורוקרטיה על-ידי הפיכתה למין מערכת של סינקורות, שבה מועט היחס בין הבטחון והתפוקה בעבודה ואשר בה יכלו קני-מידה חיצוניים (פוליטיים ואישיים) להיעשות גורמים קובעים עיקריים בקבלת עובדים ובקידומם. בצירוף זה של לחצים כלכליים

ופוליטיים אפשר למצוא את שרשי הנטייה הנרחבת לשחיתות; המתפתחת בבירוקרטי-  
רטיות האלו.

## ט

כל הכוחות האלה — המגמות התרבותיות השוררות בחברות האלו, התהליכים  
והלחצים הפוליטיים והכלכליים — בהכרח הם משפיעים על מבנה הביורוקרטיה,  
על כשרה להגשים מטרות פוליטיות וחברתיות ראשונות במעלה ולספק שירותים  
רצופים לאוכלוסייה.

מתוך הבעיות המבניות החשובות ביותר צוינו לעתים קרובות הבעיות הבאות: <sup>5</sup>

- (א) הצפיפות המועטה במבנה המינהלי, כלומר — השיעור הזעום ביחס של  
פקידים לעומת האוכלוסייה והמשימות;
- (ב) מחסור בכוח-אדם בעל הכשרה מלאה;
- (ג) מיעוט הדיברסיפיקציה בתפקידים, ומתוך כך החפיפה הרבה בין הארגונים  
השונים;
- (ד) קומוניקציה בלתי-מספקת בין דרגים ומחלקות שונים;
- (ה) ריכוזיות, תיאום מועט, מחסור באוטונומיה וביזמה בקרב העובדים מן  
השורה.

ריגס סיפס סיכום קולע כמה מן הבעיות האלו, בפרט במידה שהן מתעוררות  
בארצות עצמאיות ותיקות יותר:

המכשולים על דרך הודחתו של הסגל עם המטרות שבתכנית בולטים במיוחד בצורת  
חלוקתו של עומס העבודה והאחריות בין פקידים שונים, רוצה לומר — ב„ארגון והנהלה“.  
עקב כך הרי לעתים קרובות אין איש יכול לבצע תכנית קונסטרוקטיבית בלי להמתין  
להסכמתם של הרבה אחרים, ומתוך כך יש בידי רבים לעכב פעולה. תוצאה אחת היא  
שלעתים קרובות נדרשים מיניסטריון ורשות עליונה להכריע בחילוקי-דעות פחותים  
ביותר. אנשי מינהל עליונים מסתבכים בסכסוכים מתמידים בין המחלקות, בעוד  
הכפופים להם מבזבזים את מרצם בהמתנים לאישורים הדרושים. יתר על כן, הואיל  
ורבים הרחוקים מזירת-הפעולה מעורבים בקבלת החלטות, הרי לעתים קרובות מעבירים  
שאלות להכרעתם של אנשים בעלי נגיעה רחוקה בלבד באותן שאלות. על כן יקשה  
להטיל אחריות על פעולה זו או אחרת, והכרעות סופיות תלויות בתוצאתם של מאבקים  
שלטוניים בין אנשים הנוגעים בדבר רק בעקיפים.<sup>6</sup>

בכמה ארצות הוקמו מזכירויות מיניסטריוניות מסורבלות, שעובדים בהן אנשים  
הנעים לעתים קרובות מתפקיד מרכזי לתפקיד מחוזי וחוזר חלילה, ואלו הוצבו  
על הדרך התמסורת והפיקוד בין המיניסטרים לאגפים ולמחלקות מבצעים או  
מינהליים. תמיד גורם דבר זה עיפובים מרובים בעוד פקידי המזכירות בודקים  
חלק גדל והולך מן העבודה, היעודה להלכה למחלקות ונובעת מהן. כתוצאה מכך  
הרי, כדבריו של מי שהיה פקיד רם-מעלה בממשלת הודו:

ראש-המחלקה משולל כל יומה, ותחת אשר יניחו לו לעסוק במלאכתו ולהתקדם בה חייב הוא לבזבז זמן הרבה בהגשת דו"חות מיותרים, בהסברת עמדתו בעניינים מסוימים למיניסטרייו ובקבלת פקודותיו בנקודות שהן בהחלט בתחום סמכותו שלו... מחמת ריכוזייתר והיעדר האצלת-סמכויות הרי אותם הקרובים אל מטרת הפעולה אינם יכולים לשתף פעולה בנקל עם עמיתיהם במוסדות אחרים שעבודתם משפיעה במישרים על הצלחת מאמציהם שלהם. אפייני הדבר שכדי להתגבר על כך מוקמים תכופות מוסדות חדשים, מתוך תקוה שאפשר יהיה לפעול משהו מחוץ לקיסאון של המבנים הקיימים. אבל המוסדות החדשים מוסיפים פשוט על ההתנגשויות והתחרות שבתוך הבירורקרטיה, פשהם מכבידים על צמרת המנגנון את כפיית התיאום.<sup>7</sup>

מטבע הדברים יש הבדל בחשיבותן היחסית של בעיות אלו בארצות השונות. בארצות ה"פוסט-קולוניאליות" דומה כי הבעיות החשובות ביותר הן היעדר סגל מספיק, ריכוזייתר וחוסר דיברסיפיקציה. בארצות העצמאיות היו ברגיל בעיות של פיקוח מופרז, נוקשות וחוסר-יזמה מצד הפקידים, ונטייתם לראות במשרותיהם סינקורות. עם זאת יש כמובן חפיפה מרובה בין הגילויים המבניים השונים האלה, ומחוץ לכל אלה אורב תמיד צל-הביעותים הכפול של השחיתות וחוסר-היעילות הגובר בבירורקרטיה.

רואים אנו אפוא כי דגמי הפעולות, הארגון והמגמות הפוליטיות והחברתיות של הבירורקרטיות באזורים מתפתחים נבדלים במידה רבה מאלה של ארצות המערב. עם זאת אין די בכך שנדגיש את ההבדלים בין הבירורקרטיות העולות החדשות האלו לבין הבירורקרטיות הוותיקות של ארצות המערב, או שנצביע על ליקוייהן המבניים ועל בעיותיהן. להוציא כמה תכונות משותפות, ששורטטו למעלה, הרי דרכי התפתחותן נבדלות במידה רבה מארץ לארץ, והבדלים אלה אפשר שתהיה להם חשיבות מכרעת בהשפעתם על ההתפתחות הפוליטית והכלכלית. כדי להעריך את השפעת הבירורקרטיות האלו על המודרניזציה הפוליטית והפיתוח הכלכלי, חשוב לחזור ולהטעים את העובדה שאלו געשו גורמים ראשונים-במעלה של תמורה חברתית ופוליטית ולבדוק מה תוכל להיות השפעתן על תמורה מעין זו. בכללו של דבר יש שתי אפשרויות עיקריות — חופפות לפרקים — מבחינת השפעתם של הגופים הבירורקרטיים על תהליכי התמורה וההתפתחות באזורים המתפתחים.

האפשרות העיקרית הראשונה היא התפתחות מסגרות יעילות-ביחס של מינהל מודרני; קביעת גורמות, כללים ותחזוקה לשירות-ייסוד, גם אם יושג הדבר על-ידי כיבוש מונופול על הרבה תפקידים פוליטיים בידי בירורקרטיה המרחיבה את הקף פעולותיה ומנחילה הרבה תפקידים חברתיים, פוליטיים והנהגתיים לפקידים. הבירורקרטיות האלו עשויות להצמיח, על-ידי כינון מסגרות פוליטיות חדשות ופיתוחן

של פעולות כאלו, הרבה ארגונים ופעולות חברתיים חדשים, בין בדרג המרכזי בין בדרג המקומי, אף עשויות הן לתרום ליצירת מסגרות פוליטיות בנות־קיים ותנאים היפים לפיתוח כלכלי.

פיתוח אוריינטציה ופעולות מסוג זה מצד הביורוקרטיה תלוי במידה רבה, קודם־כל, בקיום איזו מסגרת פוליטית מאחדת, בסיסית, עילית פוליטית מאוחדת־ביחס ומידה של תמימות־דעים פוליטית, ושנית — בחולשה היחסית של קבוצות־אינטרסים מוסדיות בלבד (כגון הצבא, הכנסיות וכו'), לעומת רבדים אקולוגיים ואי־אלו קבוצות תיפקודיות.

הבעיה העיקרית העומדת בפני עיליתות שכאלו היא: באיזו מידה יעלה בידן להתגבר על הלחצים בכיוון רמת־צריכה גבוהה יותר ולטפח תכניות חינוכיות רחבות יותר, שתוכלנה לספק הכשרה מתאימה לעובדים טכניים ולווסת באיזו מידה את הלחצים על משרות פקידותיות.

אף כי הביורוקרטיה המתפתחות בתנאים אלה עשויות להיבדל עד מאד מן הארגונים הביורוקרטיים ה"קלאסיים", מצד המבנה ודפוסי הפעולה, הרי עצם העובדה שתחום פעולותיהן רחב־ביחס, וכן מגמה פוליטית איתנה ודרגה גבוהה של תמימות־דעים פוליטית, אפשר יהיה בהן כדי להקל על קיום יציבות ורציפות יחסית, לעורר ולהעמיד כל מיני טיפוסים חדשים של יזימה כלכלית, ולהצמיח פעולות מקצועיות ומנהיגות פוליטית על הדרג המקומי, ואפילו המרכזי. זאת ועוד: מעט־מעט אפשר גם שתתן הביורוקרטיה מקום לגיוונן של קבוצות ספציפיות מבחינה תיפקודית ולדעת־קהל ומנהיגות עצמאיות. מעניין לציין כי במקרים אלה קיימת דרך־כלל גם ביורוקרטיה מפלגתית חזקה למדי. אף כי בתחילה עשויות להתפתח התנגשויות בינה לבין הפקידות הממשלתית, הרי עצם קיומה של איזו דיברסיפיקציה תחילית בתפקידים בתוך מסגרת פוליטית מאוחדת־ביחס עשוי לסייע להחשת התמורה והפיתוח הכלכלי.

אב־טיפוס עיקרי שני להתפתחות האפשרית של הביורוקרטיה מסייע בעיקר לזו שריגס קורא לו "התפתחות שלילית".<sup>9</sup> כאן הביורוקרטיה נוטה לא רק לתפוס לה מונופול על אי־אלה תפקידים פוליטיים מרכזיים אלא גם להיעשות קבוצת־אינטרסים ראשונה־במעלה, שברגיל היא קשורה בהדוק אל איזה קבוצת־אינטרסים מוסדיות ואל כל מיני רבדים אוליגרכיים. בגלל זיקה זו נוטה הביורוקרטיה, מצד אחד, להיעשות מרכז־מישכה לשוחרי משרות ולהסתרבל יותר מדי; מצד שני היא נעשית בהכרח קבוצת־אינטרסים "צרה", הנוטה להחניק כל התפתחות של פעולה פוליטית עצמאית. בנקל היא יכולה להכשיל תכניות לפיתוח כלכלי, המעמידות בסכנה את רמת־ההכנסה היחסית שלה ושאר אינטרסים־של־חזקה. במקרים כאלה הביורוקרטיה נוטה גם להשתתף באורח פעיל במאבק הפוליטי והכלכלי במובנו המצומצם. השחיתות נוטה להיעשות נחלת הרבים ולקעקע את יציבותם של שירותים מינהליים יסודיים, של המסגרת המשפטית האוניברסאליסטית והפעולות הכל־כליות. התפתחות מעין זו מוחשת משעה ששוב אין בנמצא מסגרת פוליטית מיוחדת

ותמימות־דעים פוליטית, משעה שהקרע בין העיליתות המסורתית והמודרנית, מצד אחד, או היעדר תמימות־דעים בתוך העילית המודרנית, מצד שני, גדול מאד, ומשעה שקבוצות־אינטרסים מוסדיות, כגון הכנסיה, הצבא ושאר קבוצות אוליגרכיות מצומצמות, מושלות בכיפה במבנה החברתי והכלכלי.

כפי שנרמז למעלה, שתי האפשרויות האלו להתפתחות בתוך הביורוקרטיות הן ממהותם של תנאי־היסוד להתפתחות הכלכלית והפוליטית באזורים המתפתחים. בכל מקרה ממשי תיתכן חפיפה בין המגמות האלו; אבל לעתים קרובות מאד עשויה הביורוקרטיה עצמה להשפיע, על כל פנים — במידה ידועה, על התוצאה המעשית של התפתחות זו, אם על־ידי דבקוּתה שלה במטרות פוליטיות משותפות ואם על־ידי מדיניות חינוכית.

## הערות

1. אשר למונחים המשמשים כאן, ר' ג'. א. אלמונד, "גישה תיפקודית לפוליטיקה משווה", בספר שבעריכת ג'. א. אלמונד וג'. ס. קולמן, "הפוליטיקה של האזורים המתפתחים" (אנגלית. פרינסטון, 1960), ע"ע 58—26.
2. ר' ר. אפטר ור. א. ליסטאד, "ביורוקרטיה, מפלגה ודמוקרטיה תחוקתית", בספר שבעריכת מ. קארפר וו. א. בראון, "מעבר באפריקה" (אנגלית. בוסטון, 1958).
3. ר' מאמריהם של ג. בלאנקסטן וד. ראסטוב אצל ג'. אלמונד וג'. קולמן, ש. ס. ר' גם מאמריהם של ו. ר. שארפ (על מצרים), א. ליפאבסקי (על בוליביה), פ. האדי (על הפיליפינים), וג'. נ. מור (על תאילנד), בספר שבעריכתו של ו. ג'. סיפין, "לקראת מחקר השוואתי במינהל ציבורי" (אנגלית. בלומינגטון, אינדיאנה, 1957).
4. רוברט ו. פרסתוס, "היסודות החברתיים של ארגון ביורוקרטי", Social Forces, כרך 38, מס. 2 (דצמבר 1959), ע"ע 9—103.
5. ראה, למשל, ז'. ל. קארמון, "תתימינהל ודרכי הקמתו של מינהל", Revue française de Science Politique, כרך ט', מס. 3 (ספטמבר 1959), ע"ע 67—629.
6. פ. ו. ריגס, "המינהל הציבורי, גורם מוזנח בפיתוח כלכלי", שנתון האקדמיה האמריקאית למדעי המדינה והחברה, מאי 1956, ע"ע 81—70.
7. א. ד. גורוואלה, דו"ח על מינהל ציבורי (אנגלית. נירידלהי, 1951), ע' 39. ר' גם פול ה. אפלבי, "מינהל ציבורי בהודו; דו"ח של סקר" (נירידלהי, 1953), פרק ב' בפרט ע' 21.
8. פ. ו. ריגס, "פיתוח כלכלי ומינהל מקומי", כתבי־העת הפיליפיני למינהל ציבורי, כרך ג', מס. 1 (ינואר 1959), ע"ע 146—86.