



مجلة العلوم الإنسانية

علمية محكمة - نصف سنوية

Journal of Human Sciences

تصدرها كلية الآداب / الخمس

جامعة المرقب. ليبيا

Al - Marqab University- Faculty of
Arts- alkhomes

مارس 2022م

تصنيف الرقم الدولي (2710-3781/ISSI)

رقم الإيداع القانوني بدار الكتب الوطنية (2021/55)

24

العدد

الرابع

والعشرون

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

(وَاللّٰهُ ۤ اَخْلَقَكُمْ ثُمَّ يَتَوَفَّاكُمْ وَمِنْكُمْ مَّنْ يُرَكُّ اِلٰى اَرْجَلِ

الْعُمْرِ الْكَبِيْرِ لَا يَعْلَمُ بَعْدَ عِلْمِ شَيْئًا اِنَّ اللّٰهَ عَلِيْمٌ قَدِيْرٌ)

صدق الله العظيم

(سورة النحل - آية 70)

هيئة التحرير	
عبد السلام مهني فريوان رئيساً	
د. أنور عمر أبوشينة	مديراً
د. فوزية محمد علي مراد	عضواً
د. عبد المولى محمد الدبار	عضواً
د. شعبان على أبراس	عضواً
أ. عبدالله محمد ضو	عضواً
د. أحمد مريحيل حريش	عضواً

المجلة علمية ثقافية محكمة نصف سنوية تصدر عن جامعة المرقب/ كلية الآداب الخمس، وتنتشر بها البحوث والدراسات الأكاديمية المعنية بالمشكلات والقضايا المجتمعية المعاصرة في مختلف تخصصات العلوم الإنسانية.

كافة الآراء والأفكار والكتابات التي وردت في هذا العدد تعبر عن آراء أصحابها فقط، ولا تعكس بالضرورة رأي هيئة تحرير المجلة، ولا تتحمل المجلة أية مسؤولية تجاهها.

تُوجّه جميع المراسلات إلى العنوان الآتي:

هيئة تحرير مجلة العلوم الإنسانية

مكتب المجلة بكلية الآداب الخمس جامعة المرقب الخمس /ليبيا ص.ب (40770)

هاتف/واتساب (00218925217277 د. أنور)

(00218926861809 د. عبد المولى) - أو (00218924778614 د. فوزية)

البريد الإلكتروني: hsj@elmergib.edu.ly.com

قواعد ومعايير النشر

- تهتم المجلة بنشر الدراسات والبحوث الأصيلة، التي تتسم بوضوح المنهج، ودقة التوثيق في حقول الدراسات المتخصصة في اللغة العربية، والإنجليزية، والدراسات الإسلامية، والشعر والأدب، والتاريخ والجغرافيا، والفلسفة وعلم الاجتماع، والتربية وعلم النفس، وما يتصل بها من حقول المعرفة.

- ترحب المجلة بنشر التقارير عن المؤتمرات والندوات العلمية المقامة داخل الجامعة، على أن لا يزيد عدد الصفحات عن خمس صفحات مطبوعة.

- نشر البحوث والنصوص المحققة والمترجمة، ومراجعات الكتب المتعلقة بالعلوم الإنسانية والاجتماعية، ونشر البحوث والدراسات العلمية النقدية الهادفة التي تقدم المعرفة العلمية والإنسانية.

- ترحب المجلة بعروض الكتب على ألا يتجاوز تاريخ إصدارها ثلاثة أعوام ولا يزيد حجم العرض عن صفحتين مطبوعتين، وأن يذكر الباحث في عرضه المعلومات الآتية (اسم المؤلف كاملاً -عنوان الكتاب -مكان وتاريخ النشر-عدد صفحات الكتاب -اسم الناشر-نبذة مختصرة عن مضمونه -تكتب البيانات السالفة الذكر بلغة الكتاب).

ضوابط عامة للمجلة

- يجب أن يتسم البحث بالأسلوب العلمي النزيه الهادف ويحتوي على مقومات ومعايير المنهجية العلمية في إعداد البحوث.

- يُشترط في البحوث المقدمة للمجلة أن تكون أصيلة، ولم يسبق أن نُشرت أو قُدمت للنشر في مجلة أخرى، أو أية جهة ناشرة، وأن يتعهد الباحث بذلك خطياً عند تقديم البحث، وتقديم إقرار بأنه سيلتزم بكافة الشروط والضوابط المقررة في المجلة، كما أنه لا يجوز يكون البحث فصلاً أو جزءاً من رسالة (ماجستير - دكتوراه) منشورة، أو كتاب منشور.

- لغة المجلة هي العربية، ويمكن أن تقبل بحوثاً باللغة الإنجليزية أو بأية لغة أخرى، بعد موافقة هيئة التحرير.

- تحتفظ هيئة التحرير بحقها في عدم نشر أي بحث، وتُعدُّ قراراتها نهائية، وتبلغ الباحث باعتذارها فقط إذا لم يتقرر نشر البحث، ويصبح البحث بعد قبوله حقاً محفوظاً للمجلة ولا يجوز النقل منه إلا بالإشارة إلى المجلة.

- لا يحق للباحث إعادة نشر بحثه في أية مجلة علمية أخرى بعد نشره في مجلة الكلية، كما لا يحق له طلب استرجاعه سواء قُبِلَ للنشر أم لم يُقْبَل.

- تخضع جميع الدراسات والبحوث والمقالات الواردة إلى المجلة للفحص العلمي، بعرضها على مُحكِّمين مختصين (محكم واحد لكل بحث) تختارهم هيئة التحرير على نحو سري لتقدير مدى صلاحية البحث للنشر، ويمكن أن يرسل إلى محكم آخر؛ وذلك حسب تقدير هيئة التحرير.

- يبدي المقيم رأيه في مدى صلاحية البحث للنشر في تقرير مستقل مدعماً بالمبررات على أن لا تتأخر نتائج التقييم عن شهر من تاريخ إرسال البحث إليه، ويرسل قرار المحكمين النهائي للباحث، ويكون القرار إما:

*** قبول البحث دون تعديلات.**

*** قبول البحث بعد تعديلات وإعادة عرضه على المحكم.**

*** رفض البحث.**

- تقوم هيئة تحرير المجلة بإخطار الباحثين بآراء المحكمين ومقترحاتهم إذا كان المقال أو البحث في حال يسمح بالتعديل والتصحيح، وفي حالة وجود تعديلات طلبها المقيم، وبعد موافقة الهيئة على قبول البحث للنشر قبلاً مشروطاً بإجراء التعديلات يطلب من الباحث الأخذ بالتعديلات في فترة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ استلامه للبحث، ويقدم تقريراً يبين فيه رده على المحكم، وكيفية الأخذ بالملاحظات والتعديلات المطلوبة.

- ترسل البحوث المقبولة للنشر إلى المدقق اللغوي، ومن حق المدقق اللغوي أن يرفض البحث الذي تتجاوز أخطأه اللغوية الحد المقبول.
- تنشر البحوث وفق أسبقية وصولها إلى المجلة من المحكم، على أن تكون مستوفية الشروط السالفة الذكر.
- الباحث مسئول بالكامل عن صحة النقل من المراجع المستخدمة، كما أن هيئة تحرير المجلة غير مسئولة عن أية سرقة علمية تتم في هذه البحوث.
- ترفق مع البحث السيرة العلمية (CV) مختصرة قدر الإمكان، تتضمن الاسم الثلاثي للباحث، ودرجته العلمية، وتخصصه الدقيق، وجامعته وكليته وقسمه، وأهم مؤلفاته، والبريد الإلكتروني والهاتف ليسهل الاتصال به.
- يخضع ترتيب البحوث في المجلة لمعايير فنية تراها هيئة التحرير.
- تقدم البحوث إلى مكتب المجلة الكائن بمقر الكلية، أو ترسل إلى بريد المجلة الإلكتروني.
- إذا تم إرسال البحث عن طريق البريد الإلكتروني أو صندوق البريد يتم إبلاغ الباحث بوصول بحثه واستلامه.
- يترتب على الباحث في حالة سحبه لبحثه أو إبداء رغبته في عدم متابعة إجراءات التحكيم والنشر، دفع الرسوم التي خصصت للمقيمين.

شروط تفصيلية للنشر في المجلة

- عنوان البحث: يكتب العنوان باللغتين العربية والإنجليزية، ويجب أن يكون العنوان مختصراً قدر الإمكان، ويعبر عن هدف البحث بوضوح، ويتبع المنهجية العلمية من حيث الإحاطة والاستقصاء وأسلوب البحث العلمي.

- يذكر الباحث على الصفحة الأولى من البحث اسمه ودرجته العلمية والجامعة أو المؤسسة الأكاديمية التي يعمل بها.

- أن يكون البحث مصوغاً بإحدى الطريقتين الآتيتين:

1- البحوث الميدانية: يورد الباحث مقدمة يبين فيها طبيعة البحث ومبرراته ومدى الحاجة إليه، ثم يحدد مشكلة البحث، ويجب أن يتضمن البحث الكلمات المفتاحية (مصطلحات البحث)، ثم يعرض طريقة البحث وأدواته، وكيفية تحليل بياناته، ثم يعرض نتائج البحث ومناقشتها والتوصيات المنبثقة عنها، وأخيراً قائمة المراجع.

2- البحوث النظرية التحليلية: يورد الباحث مقدمة يمهد فيها لمشكلة البحث مبيئاً فيها أهميته وقيمه في الإضافة إلى العلوم والمعارف وإغنائها بالجديد، ثم يقسم العرض بعد ذلك إلى أقسام على درجة من الاستقلال فيما بينها، بحيث يعرض في كل منها فكرة مستقلة ضمن إطار الموضوع الكلي ترتبط بما سبقها وتمهد لما يليها، ثم يختتم الموضوع بخلاصة شاملة له، وأخيراً يثبت قائمة المراجع.

- يقدم الباحث ثلاث نسخ ورقية من البحث، وعلى وجه واحد من الورقة (A4) واحدة منها يكتب عليها اسم الباحث ودرجته العلمية، والنسخ الأخرى تقدم ويكتب عليها عنوان البحث فقط، ونسخة إلكترونية على (CD) باستخدام البرنامج الحاسوبي (MS Word).

- يجب ألا تقل صفحات البحث عن 20 صفحة، ولا تزيد عن 30 صفحة، بما في ذلك صفحات الرسوم، والأشكال، والجداول، وقائمة المراجع.

- يرفق مع البحث ملخصان (باللغة العربية والإنجليزية) في حدود (150) كلمة لكل منهما، وعلى ورقتين منفصلتين بحيث يكتب في أعلى الصفحة عنوان البحث ولا يتجاوز الصفحة الواحدة لكل ملخص.

- يُترك هامش مقداره 3 سم من جهة التجليد بينما تكون الهوامش الأخرى 2.5 سم، المسافة بين الأسطر مسافة ونصف، يكون نوع الخط المستخدم في المتن Times New Roman 12 للغة الإنجليزية ومسافة ونصف بخط Simplified Arabic 13 للأبحاث باللغة العربية.

- في حالة وجود جداول وأشكال وصور في البحث يكتب رقم وعنوان الجدول أو الشكل والصورة في الأعلى بحيث يكون موجزاً للمحتوى وتكتب الحواشي في الأسفل بشكل مختصر، كما يشترط لتنظيم الجداول اتباع نظام الجداول المعترف به في جهاز الحاسوب، ويكون الخط بحجم 12.

- يجب أن ترقم الصفحات ترقيمًا متسلسلاً بما في ذلك الجداول والأشكال والصور واللوحات وقائمة المراجع.

طريقة التوثيق: يُشار إلى المصادر والمراجع في متن البحث بأرقام متسلسلة توضع بين قوسين إلى الأعلى هكذا: (1)، (2)، (3)، ويكون ثبوتها في أسفل صفحات البحث، وتكون أرقام التوثيق متسلسلة موضوعة بين قوسين في أسفل كل صفحة، فإذا كانت أرقام التوثيق في الصفحة الأولى مثلاً قد انتهت عند الرقم (6) فإن الصفحة التالية ستبدأ بالرقم (1).

- ويكون توثيق المصادر والمراجع على النحو الآتي:

أولاً: الكتب المطبوعة: اسم المؤلف ثم لقبه، واسم الكتاب مكتوباً بالبنط الغامق، واسم المحقق، أو المترجم، والطبعة، والناشر، ومكان النشر، وسنته، ورقم المجلد - أن تعددت المجلدات - والصفحة. مثال: أبو عثمان عمرو بن بحر الجاحظ، الحيوان. تحقيق وشرح: عبد السلام محمد هارون، ط2، مصطفى البابي الحلبي، القاهرة، 1965م، ج3، ص40. ويشار إلى المصدر عند وروده مرة ثانية على النحو الآتي: الجاحظ، الحيوان: ج، ص.

ثانياً: الكتب المخطوطة: اسم المؤلف ولقبه، واسم الكتاب مكتوباً بالبنط الغامق، واسم المخطوط مكتوباً بالبنط الغامق، ومكان المخطوط، ورقمه، ورقم اللوحة أو الصفحة. مثال: شافع بن علي الكنائي، الفضل المأثور من سيرة السلطان الملك المنصور. مخطوط مكتبة البديان بأكسفورد، مجموعة مارش رقم (424)، ورقة 50.

ثالثًا: الدوريات: اسم كاتب المقالة، عنوان المقالة موضوعًا بين علامتي تنصيص " "، واسم الدورية مكتوبًا بالبنط الغامق، رقم المجلد والعدد والسنة، ورقم الصفحة، مثال: جرار، صلاح: "عناية السيوطي بالتراث الأندلسي-مدخل"، مجلة جامعة القاهرة للبحوث والدراسات، المجلد العاشر، العدد الثاني، سنة 1415هـ/ 1995م، ص179.

رابعًا: الآيات القرآنية والأحاديث النبوية: تكتب الآيات القرآنية بين قوسين مزهرين بالخط العثماني ﴿ ﴾ مع الإشارة إلى السورة، ورقم الآية. وتثبت الأحاديث النبوية بين قوسين مزدوجين « » بعد تخريجها من مظانها.

ملاحظة: لا توافق هيئة التحرير على تكرار الاسم نفسه (اسم الباحث) في عددين متتالين؛ وذلك لفتح المجال أمام جميع أعضاء هيئة التدريس للنشر.

فهرس المحتويات

الصفحة	عنوان البحث
	1- البيروقراطية بين النظرية والتطبيق دراسة تحليلية
16.....	د. آمنة رمضان علي العريفي.....
	2- الإلتباع الحركي التقدمي في القراءات القرآنية في معجم تهذيب اللغة لأبي منصور الأزهري .
68.....	أ. نورية صالح إفريج.....
	3- ظاهرة اللجوء السياسي في الدولة الإسلامية في صدر الإسلام .
97.....	د. مراد خليفة كورة، أ. فائزة أحمد الصغير
	4- حكم نقل الأعضاء وفق النظر الطبي والاجتهاد المقصدي .
124.....	د. علي عبد الله إجمال، أ. سالم مفتاح إبراهيم بعوه.....
	5- صدام الحضارات بين الواقع والنظرية نظرية صامويل هنتنجتون "أنموذجاً" قراءة تحليلية نقدية .
155.....	د. مسعودة رمضان العجل.....
	6- الآثار المبهجة في شرح الشواهد الشعرية للأدوات والصرف في الأنوار المنبلجة لشرح المنفرجة لأبي العباس النقاوسي .
178.....	د. محمد سالم العابر
	7- الصورة الشعرية .
219.....	د. عطية صالح الربيعي.....
	8- إلزام الواعد بوعده ومواعده المرابحة للأمر بالشراء أنموذجاً.
245.....	أ. فرحات البشير الكاسح.....

9-خيول القبائل الليبية الأصيلة وشهرتها العالية من أقدم العصور حتى القرن الأول قبل الميلاد .

د. عياد مصطفى محمد إعييلكة.....289

10- النمو الحضري وتطور أنماط استعمالات الارض بمدينة الخمس .

د. رجعة سعيد الجنقاوي، د. نجوي عمر الجنين.....306

11- ثقافة الجسد الأنثوي وإعادة إنتاج التمثلات الاجتماعية والثقافية للتراتبية الجنسية (دراسة ميدانية) .

أ. سعاد علي الرفاعي.....333

12- الحياة الاقتصادية لمدينتي المهديّة والمنصورية في عهد الفاطميين .

د. خالد محمد مرشان، أ. أحمد على دعباح، أ. نور الهدى نوري مجبر.....381

13-تكامّل الحكمة والشريعة عند ابن رشد الحفيد .

د. صلاح حسن شنيب.....431

14-التوزيع الجغرافي للناخبين في ليبيا عام 2012م .

د. إلهام نوري الشريف.....459

15-الاعتزال عند الجاحظ .

أ. كميلة محمد عبد الله.....485

16- العوامل الطبيعية وأثرها على الأنشطة الاقتصادية في منطقة الخمس.

د. الصادق محمود عبدالصادق، د. عمر إبراهيم المنشاز.....510

17- الموارد السياحية في بلدية الكفرة

د. بشير عمران أبوناجي، د. إبراهيم مفتاح الدقداق.....542

- 18- الخاطرة في أدب شريفة القيادي دراسة تطبيقية فنية .
- أ. فاطمة رجب محمد موسى.....577
- 19-اعتراضات ابن قيم الجوزية على آراء سيبويه النحوية في كتابه "بدائع الفوائد"
- د. محمود محمد أميمن.....616
- 20-السجون والسجناء في الدولة الأموية (41- 132هـ)
- حمزة محمد البكوش ، د.علي أحمد القائد650
- 21- علاقة العالم المادي بالحركة الزمانية في فلسفة نصير الدين الطوسي .
- د. أحمد مريحيل حريش.....684
- 22- الدين وتطور الحياة الاجتماعية والثقافية في مصر القديمة (3200- 2280ق.م)
- د. شعبان علي أبوراس، أ. سكينه ظافر الأرنؤوطي.....707
- 23- الدروس المستفادة من معاناة الأنبياء عليهم السلام مع قومهم (السامري والمساس..انموذج معاصر) .
- د. محمد أوحيدة أحمد أوحيدة.....751
- 24- " المتطلبات المناخية لمحاصيل الخضراوات في الضفة الغربية- فلسطين"
- د. حجازي محمد أحمد الدعاجنة، أ. آية أحمد عبد الشكور النتشة.....785
- 25- عوامل انتشار الإسلام في شرق وجنوب شرق آسيا)
- د. سليمة بوعجيلة المسماري.....829
- 26- دافعية الإنجاز وعلاقته بالعوامل الخمسة الكبرى للشخصية لدى طلبة جامعة المرقب دراسة امبريقية .
- د. نجاة سالم زريق، د. ليلي محمد اكتيبي، أ. هيفاء مصطفى اقتنير.....853

- 27- مفهوم الدين في فلسفة توماس هوبز .
د. فوزية محمد مراد.....892
- 28- ظاهرة السلوك العدواني (مفهومه وأسبابه وأشكاله) والأساليب الإرشادية لمعالجة هذه الظاهرة .
إعداد: أ. فاطمة أحمد قناو/ أ. زهرة أبوراس.....924
- 29-Second Language Teacher Cognition and Learner Outcomes: A Case Study of English Pronunciation Teaching in a Libyan University
Najah Mohammed Genaw.....956
- 30-Morphological Awareness And Its Correlation With Vocabulary Knowledge Among Undergraduate Students
AMAL SALEH SASE.....977
- 31-Università di khoms Facoltà di Lettere Dipartimento di Lingua Italiana L'insegnamento Dell'italiano nella letteratura Italiana Come LS
I Docenti : Taher E Abubaker Lashter/ Touraia Ibrahim El Eluani Wagdi R.M Danna.....998

البيروقراطية بين النظرية والتطبيق دراسة تحليلية

إعداد: د. آمنة رمضان علي العريفي*

المقدمة:

إن البيروقراطية بما تحتويه من تنظيمات رسمية، هي إفراز صناعي، نجم عن انتشار الصناعة والتكنولوجيا في سائر المجتمعات.

وعلى الرغم من تردد كلمة البيروقراطية **Bureaucracy** على ألسنة الناس للتعبير عن نظام يسوده الروتين الممل، ويتصف بضعف الإنجاز الإداري، إلا أن المعنى العلمي بعيد كل البعد عما هو سائد ويدور في حياتنا الاجتماعية.

فالبيروقراطية **Bureaucracy** هي نظام علمي عقلاني، يعتمد على مبدأ الشمولية والقانونية، وينسجم كل الانسجام مع طبيعة العصر الحديث الذي يتميز بسمات التنمية والتحديث والتخصص الدقيق في العمل. ولعل فهم الدول الغربية لطبيعة البيروقراطية كنظام عقلاني، شجعها على تطبيق وممارسة البيروقراطية داخل مؤسساتها الرسمية بنجاح، ما جعلها تحقق تقدماً ملحوظاً على كافة المستويات الاقتصادية والاجتماعية. أما القصور الإداري الذي تعاني منه معظم التنظيمات الرسمية في الدول النامية-خصوصاً العربية- مرجعه في الكثير من الأحيان إلى الفهم الخاطئ في تطبيق قواعد البيروقراطية العلمية الرشيدة، ولعل هذه الممارسات الخاطئة التي تتم من قبل رؤساء التنظيم في التطبيق، قد رسخت لدى معظم الناس أن البيروقراطية هي نظام إداري غير فعال، من خلال قلب الأنظمة و القوانين من وسائل لتحقيق الأهداف، إلى غايات في حد ذاتها، كما أن التمسك

* كلية الآداب قسم علم الاجتماع كلية الآداب جامعة الزاوية

بحرفية الأنظمة و القوانين و اللوائح الرسمية، يجعل الجهات المسؤولة غير قادرة على مواكبة الأحداث الطارئة الناجمة عن التنظيم، و التطورات التي تحدث في البيئة الخارجية التي يوجد فيها.

يحاول هذا البحث أن يقدم تحليل علمي لمصطلح البيروقراطية بين النظرية والتطبيق كمفهوم علمي وأسلوب إداري عملي لتنظيم الأعمال والمهام الإدارية داخل المؤسسات الرسمية، وفقاً للمحاور الرئيسية الآتية:

- (1) المحور الأول: ماهية البيروقراطية.
- (2) المحور الثاني: أهمية البيروقراطية.
- (3) المحور الثالث: الخصائص العامة للبيروقراطية.
- (4) المحور الرابع: النظرية الاجتماعية ودراسة البيروقراطية.

أولاً: ماهية البيروقراطية

إن المعنى الصحيح لكلمة بيروقراطية **Bureaucracy** يختلف تماماً عن معناها العالق في أذهان الكثير منا. فهي تعني لغوياً سلطة المكتب، أو تسلط المكاتب الإدارية، وهي كلمة مشتقة من الأصل الإغريقي **Kratia** ومعناها **Tobesttong** أي القوة، والكلمة في مجموعها تعني قوة المكتب أو سلطة المكتب⁽¹⁾. ومعنى سلطة أو تحكم المكتب لمفهوم البيروقراطية جاء بناء على صلاحيات خولتها قوانين أو لوائح تنظيم سير العمل الإداري، وتبين اختصاصات الأقسام أو الإدارات والأفراد في مؤسسة إدارية معينة، لغرض الابتعاد عن التداخل

(1) عمار الطيب كشرود، علم النفس الصناعي والتنظيمي الحديث: مفاهيم ونماذج ونظريات، منشورات جامعة قاربنوس، بنغازي، ط 1995، ص 131.

أو التضارب الذي يمكن أن يحدث في حالة عدم وجود هذه القوانين، وتلك اللوائح المنظمة للعلاقات الأفقية والعمودية داخل المؤسسة⁽¹⁾.

إن فالبيروقراطية أسلوب إداري، ونمط سلوكي، وممارسة محددة، يفرضها القانون، ويدعما بناء القوة الذي يحدد لنا نوع التنظيم وشكله. ففي كل مؤسسة رسمية وظائف ومراكز ومستويات من الاختصاصات المختلفة، كما تتوزع المسؤوليات لاتخاذ القرار على أساس هيراركي **Hierarchy** مع ضبط شبكة الاتصال بين سائر أجزاء التنظيم، طبقاً لتحديد المسؤوليات والتخصصات، وتوحيد القيادات، مع تفويض السلطة من أجل تحقيق اللامركزية، وتسلسل القيادة، وسياق الأوامر، طبقاً لمدى اتساع أو ضيق نطاق الضبط، فالتنظيم هو الرقابة ولذلك يتمتع كل تنظيم بمكانيزات الضبط البيروقراطية وعناصر التسلسل النظامية.

ولعل أحمد جمال ظاهر التمس ذلك عندما رأى أن جملة التعاريف التي قدمت للبيروقراطية، لا تعدو أن تكون وصفا لظاهرة سيئة لا أكثر ولا أقل، لذلك فقد رفض أن تعرف البيروقراطية بأنها الحكم السلطوي أو حكم المكتب التسلطي، أو مرض في الجهاز الإداري، بل نجد لزاماً علينا أن نقدم تعريفاً للبيروقراطية نقول فيه: إنه يقف هناك في قمة الهرم جهاز وضع القوانين، وأن من طبيعة هذه القوانين أن تكون قوانين نظرية جامدة، ونحن نرى أن القوانين النظرية تبقى جامدة طالما لم تدخل حيز التطبيق العملي، وإن مهمة الجهاز الإداري هو أولاً وقبل كل شيء

(1) عثمان سعود، البيروقراطية الشعبية، مجلة البحوث العربية للعلوم الاجتماعية التطبيقية، العدد الأول،

القيام بهذه المهمة، وهي تطبيق القوانين النظرية عملياً في المنظمة⁽¹⁾، وبناءً عليه يمكننا تعريف الجهاز الإداري أو الجهاز البيروقراطي بأنه الجهاز الذي يحوّل القوانين النظرية الجامدة إلى قرارات عملية تخدم جماهير الشعب⁽²⁾.

ويتفق حسين عبد الحميد أحمد رشوان مع التعريف السابق، عندما يعرف البيروقراطية بأنها ذلك التنظيم الذي يأخذ شكلاً هرمياً للتدرج الوظيفي، ويعتمد على العلاقات غير الشخصية والعقلانية في التنظيم، فهي ليست العمل؛ ولكنها تنظيم العمل، وتسجيل أعمال الآخرين مستندة على ظاهرة التخصص وتقسيم العمل في تحقيق الكفاءة الإنتاجية⁽³⁾.

أما قاموس علم الاجتماع، فيعرف البيروقراطية من خلال استعمال الاصطلاح للإشارة إلى الأعمال والواجبات، والأنظمة الإدارية التي يقوم بها ويشرف عليها، ويضعها الموظفون الإداريون. ويستعمل أحياناً ليدل على ممارسة الأعمال التي يقوم بها هؤلاء الموظفون⁽⁴⁾، إذن فالبيروقراطية كمفهوم اجتماعي، هي نمط من أنماط السلوك الحضاري والإداري، له وظيفة في العملية الإدارية كدورة نشاط كاملة، تجمع بين التخطيط والاتصال والتنظيم والرقابة وفقاً لخطة هادفة، يقوم

(1) قباري محمد اسماعيل، أسس البناء الاجتماعي: دراسة وظيفية تكاملية للنظم الاجتماعية، منشأة

المعارف، الإسكندرية، بدون سنة نشر، ص 291 - 292.

(2) أحمد جمال ظاهر، البيروقراطية والاعتدال الاجتماعي في بعض دول الخليج العربي، منشورات دار

الأمل، الكويت، 1984، ص 38 - 39

(3) حسين عبد الحميد أحمد رشوان، المجتمع: دراسة في علم الاجتماع، المكتب الجامعي الحديث،

الإسكندرية، ص 216.

(4) عبدالهادي الجوهري، قاموس علم الاجتماع، مكتبة نهضة الشرق، 1983، ص 53.

بها تنظيم حازم سهل الاتصال، ينفذ ويراقب، ويتابع عمليات التنمية ويحقق في النهاية أهداف الخطة⁽¹⁾.

بناء عليه فإن البيروقراطية لا تعني وكما هو معروف؛ مضيعة للوقت والجهد، أو زيادة في التكاليف والمصارف المادية، أو روتين مفرط، وتعقيد إداري زائد، أو كما يقول البعض نظام منظم لغرض عدم القيام بالأعمال بكفاية، بل هي في نظر ماكس فيبر وآخرين، نظام يمتاز بالدقة والسرعة والوضوح، والإلمام بالمعلومات التي في الملفات الإدارية، كما أنها تتميز بالاستمرار والحكم الصحيح على الأمور، وهي تتميز أيضا بتخفيض في التكاليف الخاصة بالمواد والأفراد. وعلى هذا فإن الشخص البيروقراطي ليس كما يدعي البعض على أنه شخص متخصص في إضاعة الوقت والجهد والمال، بل هو شخص يفترض أن يكون عكس ذلك تماما⁽²⁾.

إذاً، نخلص مما سبق إلى معنيين للبيروقراطية: يعكس لنا الأول المعنى الشائع للبيروقراطية، وهي تعني صورة سيئة للروتين الإداري والجمود والتعقيد، وما يفرضي إليه ذلك من وجود إجراءات طويلة لتحقيق العمل الإداري، وتقديم الخدمة للمواطنين، وذلك نتيجة لانخفاض الكفاءة في أداء العمل، والروتين القاتل في الدوائر الحكومية. فهذا المعنى الشائع للبيروقراطية يكاد يعني مجموعة التعقيدات

(1) زينب محمد زهري، وقباري محمد اسماعيل، أساسيات علم الاجتماع الاقتصادي: مداخل نظرية وعملية، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان، طرابلس - ليبيا، ط1، 1985، ص 453.

(2) رشيد (عقلانية) Rationality: نمط سلوكي يلائم تحقيق أهداف معينة في إطار محدد، حيث يشير مصطلح العقلانية إلى الوسائل الصحيحة لبلوغ أهداف مرغوبة وفقا لقواعد المنطق والمعرفة الإمبريقية.

الإدارية وما تحتويه من إجراءات الإدارة التي تؤدي إلى عرقلة إنجاز المعاملات، وصعوبة الوصول إلى تحقيق الأهداف. فالبيروقراطية وفقاً لهذا المفهوم يشعر بها الإنسان عندما يذهب إلى مكتب من مكاتب الإدارة العامة فيحيله إلى مكتب آخر، دون أن يحصل على حاجته التي جاء من أجلها، أو عندما تطلب منه الإدارة الكثير من الوثائق والبيانات التي لا ضرورة لها، أو تحتاج بعض المعاملات إلى موافقات كثيرة، وتوقعات عديدة لا مبرر لها، وفي النهاية تصل إلى طريق مسدود لأسباب شكلية.

أما الثاني فهو المعنى العلمي لمفهوم البيروقراطية، والذي يشير إلى ظاهرة المنظمات الرسمية التي تسير وفق قواعد وضوابط رسمية رشيده، تهدف إلى تحقيق كفاءة إدارية عالية، من أجل تحقيق أفضل النتائج⁽¹⁾. فالمفهوم العلمي للبيروقراطية يختلف كثيراً عما تثيره الكلمة في نفوسنا عادة من تصور التعقيدات الإدارية والجمود الروتيني، وهو ما يعرف بالظاهرة المرضية في الإدارة البيروقراطية عندما تتحرف عن هدفها، لأن البيروقراطية وفقاً للمفهوم العلمي، "هي عبارة عن تنظيم قائم على أسس معينة من أجل تحقيق أهداف محددة، بما يحتوي من أشخاص وإمكانيات مختلفة، وطرق مرسومة لأداء الأعمال في التنظيم"⁽²⁾. كما تعني "التخصص المباشر وغير المباشر بناء على تسلسل رئاسي يعبر عن السلطة

(1) عبدالأمير عبد العظيم العكيلي، منكرات في مبادئ الإدارة: مدخل بيئي سياسي، منشورات الجامعة

المفتوحة طرابلس - ليبيا، ط1، 1992، ص 68.

(2) كمال التابعي، إدارة المؤسسات الاجتماعية، دار نهضة الشرق، القاهرة، 1997، ص 29.

حيث يتخذ هذا البناء - في صورته الطبيعية- شكلاً هرمياً يكون كل رئيس فيه مسئول عن رؤوسيه مسئولية محددة⁽¹⁾.

ثانياً: أهمية البيروقراطية

إن أهمية التنظيم البيروقراطي تتزايد في العديد من الدول التي استعملت هذا المفهوم من وجهة نظر علمية، سخرتها لخدمة أهدافها التنموية، من خلال سن القوانين والإشراف على تنفيذها في المشروعات الكبرى المختلفة، في الصناعة والزراعة والاقتصاد، وكذلك الخدمات العامة المختلفة الاجتماعية والصحية والتعليمية والثقافية⁽²⁾.

من هنا كانت الأهمية الحيوية للدور الذي تلعبه البيروقراطية في حياة المجتمعات الإنسانية. أما بالنسبة للأهمية العلمية، فلقد لقيت دراسة التنظيم البيروقراطي أهمية خاصة بالنسبة لعلماء الاقتصاد والإدارة والسياسة وكذلك الاجتماع، حيث ساعدت البيروقراطية علماء الاجتماع على فهم النسق المنتظم في ظل الترابط المعقد بين الظواهر الاجتماعية، فهي - أي البيروقراطية - تهيئ لهم مختبراً طبيعياً للأبحاث الاجتماعية. فالمنظمة الرسمية بما فيها من لوائح صريحة النصوص ومراكز رسمية تكون ظرفاً خاضعة للسيطرة، وليست هذه السيطرة بشيء مصطنع جاء به العلماء، بل هي جزء أصيل من البنيان البيروقراطي. فمن

(1) تاري شوجرفان، ومحمد الغريب عبد الكريم، علم الاجتماع: النظرية والمفهوم، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 1988، ص 89.

(2) سعيد عيد مرسي، الأيديولوجيا ونظرية التنظيم: مدخل نقدي، تقديم: علي عبد الرزاق جليبي، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1990، ص 131.

المؤكد أن تصرفات الأعضاء في المنظمة البيروقراطية بعضهم تجاه البعض الآخر، ثم أعمالهم اليومية، لا يمكن أن تفسر كلياً على التصاميم والمخططات الرسمية، ولو كان ذلك ممكناً لما كانت بنا حاجة إلى القيام بدراسات تجريبية حول المنظمات البيروقراطية باعتبار أن كل شيء يتصل بما يمكن معرفته من الاطلاع على لوائح التنظيم والإجراءات المقررة فيها. ومع ذلك فإن المنظمة الرسمية الواضحة المعالم، والتي يمكن التعرف بسهولة على مميزاتها، تقلل من عدد الظروف المتغيرة في الوضع البيروقراطي، مما يبسر عملية البحث عن النظريات التفسيرية ثم اختبارها⁽¹⁾.

ثالثاً: الخصائص العامة للبيروقراطية

إن البيروقراطية كنظام إداري لها عدة خصائص يمكن إجمالها فيما يلي:

- 1- درجة عالية من التخصص الوظيفي وتقسيم العمل.
- 2- هيكل هرمي للتدرج الوظيفي والعلاقات الوظيفية، مع تحديد دقيق لمجالات السلطة والمسئولية.
- 3- سيادة العلاقات الموضوعية (غير الشخصية) بين أفراد المنظمة.
- 4- نظام دقيق لاختيار العاملين وتعيينهم وتدريبهم وترقيتهم وإحالتهم إلى التقاعد.

⁽¹⁾ بيتر بلاو، البيروقراطية في المجتمع الحديث، ترجمة: إسماعيل الناظر، ومعد كيالي، دار الثقافة،

1961، ص 30-33.

5- الفصل بين العمل الرسمي والممتلكات الرسمية للمنظمة، وحياة الموظف الخاصة، وما يرتبط بها⁽¹⁾.

6- الموظفون في ظل التنظيم البيروقراطي يمارسون مهاماً طبقاً لمجموعة من المعايير الآتية:

أ- أنهم احرار من الناحية الشخصية، ويخضعون للسلطة الرسمية فقط.

ب- يتم توزيع هؤلاء الموظفون على المكاتب حسب تسلسل هرمي.

ج- كل مكتب لديه مجال واضح ومحدد من الصلاحيات في إطار القانون.

د- أن العلاقات السائدة في المكتب علاقات تفاهم ومرونة، وهذا يعني أن الموظف يتمتع بحرية الاختيار من حيث المبدأ.

7- يتم اختيار الأعضاء على أساس مؤهلاتهم الفنية والعلمية، وفي أغلب الحالات يتم اختيار الأعضاء بواسطة امتحان يُجري لهم، أو أن تكون لهم شهادات دبلوم تؤكد أنهم متدربين فنياً ويتولون المناصب عن طريق التعيين، أو بموجب عقد بينهم وبين إدارة التنظيم.

8- تتم مكافأة الأعضاء بأجره نقدية ثابتة في أغلب المدة، ولهم حق التعاقد تحت ظروف معينة، كما يكون لدى الجهة المستخدمة الحق في إنهاء العقد، وخاصة في المؤسسات الخاصة، ولكن مع ذلك فإن الموظف دائماً لديه الحرية في الاستقالة.

9- إن الزيادة في المرتبات تتم حسب التسلسل الهرمي، كما أن مسئولية الوظيفة ومتطلبات المنصب الاجتماعي يمكن أن تؤخذ في الاعتبار.

(1) حسين بن عثمان محمد عثمان، دروس في الإدارة العامة، الدار الجامعية، 1990، ص 107.

- 10- عندما يتقلد شخص ما المنصب الوظيفي يعتبر المكتب مطلباً أساسياً بالنسبة له.
- 11- وجود نظام للترقية طبقاً للأقدمية أو الإنجاز في الأعمال أو كلاهما، حيث تعتمد الترقية كلية على تحكيم المسؤولين الكبار.
- 12- على الموظف القيام بعمله على أكمل وجه في شتى الظروف، ومهما كان نوع وظيفته فالنقص في الوسائل والتجهيزات ليست مسئوليته، بل هي مسئولية الإدارة بشكل مباشر.
- 13- يكون الموظف خاضعاً لنظام دقيق من اللوائح والقوانين، ونسق ثابت للضبط فيما يخص سلوكه وتصرفاته داخل المؤسسة⁽¹⁾.

رابعاً: النظرية الاجتماعية ودراسة البيروقراطية

إن ما بين تصور البيروقراطية بوصفها جهازاً اجتماعياً يزيد من الكفاءات في العمل، وأنها تنظيم رشيد ملائم لتحقيق الاستقرار والقدرة الإدارية، وبين اعتبارها تنظيماً استغلاليّاً يعبر عن عدم الكفاءة الإدارية، بين هذا المفهوم أو ذاك للبيروقراطية نشأت مفاهيم ونظريات عديدة تحاول أن تقدم تفسيراً سوسولوجياً للبيروقراطية.

(1) مجموعة من علماء الاجتماع، مختارات من كتاب علم الاجتماع الحديث: التنمية-البيروقراطية- التمايز الطبقي، تحرير: بيترورسلي، ترجمة: عبدالله محمد وآخرون، دار المدينة القديمة للكتاب، طرابلس، ليبيا، 1995، ص 122.

حيث نقدم رؤية تحليلية لأهم الجذور الفكرية والأطر النظرية في دراسة البيروقراطية، وإلى أي مدى كانت لهذه الإسهامات الدور الفعال في نشأة وتطور اتجاهات نظرية حديثة تهتم بدراسة البيروقراطية.

(1) الجذور الفكرية في دراسة البيروقراطية:

تعتبر ظاهرة البيروقراطية ظاهرة قديمة قدم المجتمعات والحكم والدولة، أو المؤسسات الحاكمة كالكنيسة في العصور الوسطى، والجيش والمحاكم القضائية في العهد الروماني⁽¹⁾.

وقد عالج المفكر العربي عبد الرحمن بن خلدون ظاهرة البيروقراطية من خلال تعرض الدولة وتأسيسها وعلاقتها بالسلطة، وذلك في إطار النزاع بين البدو والحضر. حيث تقتزن مآده بالرئيس المتبوع، الذي يستمد رئاسته من طاعة قومه له أو يستمد قوته عصيتهم التقاف عصيتهم حوله، فلا قهر له عليهم، ولا يستطيع استغلالهم. أما الحضارة فتقتزن عنده بالملك، المسيطر، الذي يستمد سلطته من التغلب على الأقوام الأخرى، ويستمد قوته من الحكم بالقهر. ويرى أنه مع تأسيس الدولة يصبح الناس طبقات يعلو بعضها بعضاً، ويكون ملوكها أعلى طبقات بما يحقق التعاون بين الناس في إنتاج الحضارة.

وبعد انقطاع طويل دام حوالي أربعة قرون من أطروحات ابن خلدون، تطرق **Moska** موسكا للبيروقراطية عبر مفهوم الدولة والسلطة بصيغة مشابهة، حيث قسم الدول وفق نموذجين للسلطة هما:

(1) فيصل فخري مرار، التنظيم الإداري، المطبعة الأردنية، عمان، 1979، ص ص 135 - 136.

أ- **النموذج الإقطاعي:** وتكون الجماعة الحاكمة فيه بسيطة، ويمارس أعضاؤها السلطة بصفة شخصية ومباشرة في جميع المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

ب- **النموذج البيروقراطي:** وتمارس الجماعة الحاكمة فيه السلطة من خلال وظائف منسقة في ومنظمات، تتفصل عن أشخاص شاغليها، لذا فهو يجد أن من أهم خصائص الدولة البيروقراطية التخصص وتقسيم العمل والمركزية.

هذا ولقد استخدم الفرنسيون في القرن الثامن عشر، مفهوم البيروقراطية للإشارة إلى التنظيم الإداري للحكومة وهيئاتها، أما الكتابات العلمية لهذا المفهوم فظهرت في نهاية القرن التاسع عشر على يد مجموعة من المفكرين في مجال علم الاجتماع والاقتصاد والسياسة⁽¹⁾.

(2) الاتجاهات التقليدية في دراسة البيروقراطية:

تعتبر معالجة كل من كارل ماركس، وروبرت ميشيلز، وماكس فيبر عن الاتجاهات التقليدية في دراسة البيروقراطية.

أ- كارل ماركس Karl Marx

عالج كارل ماركس البيروقراطية ضمن علاقاتها بالدولة وعدها وسيلة (الطبقة الحاكمة) في استغلال الطبقات، فهي تمنح الدولة الرأسمالية الشرعية

(1) محمد حربي حسن، علم المنظمة، مراجعة: خليل محمد الشماع، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل،

والعقلانية في ذلك الاستغلال، وتساعد على استمراره، وتقرض النظام بما يجعل الطبقة الحاكمة تبدو ممثلة للصالح العام.

فوظيفة البيروقراطية هي المحافظة على المكانات والامتيازات، وكذلك الطبقات الاجتماعية على نحو يرسخ التسلط الطبقي، ويقود إلى الاغتراب. حيث يفقد الفرد الإحساس بالقوة، لأن ما ينتجه يصبح للآخر، كما تصبح القيم والمعايير الاجتماعية عديمة المعنى، ويميل إلى العزلة الاجتماعية، وبذلك يصبح غريباً عن ثقافته ومجتمعه، وقد ينعزل أخيراً عن ذاته. فالبيروقراطية تقضي على كفاءة الفرد، وتعوق قدرات الإبداع فيه، لذا دعا كارل ماركس إلى إلغاء الطبقات الاجتماعية، وإنهاء الصراع والتسلط الطبقي، لتقعد الدولة بيروقراطيتها، ويتولى الأفراد في المجتمع إدارة الدولة لتحقيق الإدارة الديمقراطية.

ب - روبرت ميشيلز Robert Mechels

اهتم روبرت ميشيلز بما يجري داخل التنظيم البيروقراطي، حيث استنتج من دراسته للهيكل الداخلي للحزب الألماني الاشتراكي، بأن هناك مجموعة قوى تحول دون تحقق الديمقراطية والاشتراكية هي: طبيعة الكائن الإنساني، وطبيعة الصراع السياسي، وطبيعة التنظيم.

ولقد عمم ميشيلز تصوره هذا عن المنظمات السياسية على جميع المنظمات، واستبعد قيام الديمقراطية فيها، حيث لا يمكن تحقيقها نتيجة الأعداد الكبيرة من الأعضاء، وتركز وسائل المال في قمة الهرم، بما يقوي مراكز النخبة القيادية في المنظمة، ويوفر الفرصة لها للسيطرة على قنوات الاتصال، واستخدام المعلومات ضد أي منافس، فيظهر الاستبداد في أسوأ صوره، خاصة عندما يصبح

القائد جزءاً من النخبة، وتتحول اهتماماته إلى الحفاظ على مركزه بين الصفوة، ويهمل مصالح المجموعة التي جاءت به⁽¹⁾.

ج- ماكس فيبر Max Weber

اهتم ماكس فيبر بتحليل التغيرات التي طرأت على التنظيم الاجتماعي مركزاً على التنظيم البيروقراطي الحكومي. وقد أبرزت تحليلاته علاقات القوة والسلطة في المجتمع، فالسلطة هي علاقة القوة بين الحاكم والأفراد، والقوة هي القدرة على فرض الإرادة، حيث حدد لنا وفقاً لمستويات هذه العلاقة ثلاث نماذج للسلطة في المجتمع هي: السلطة التقليدية (الموروثة)، والسلطة الكاريزمية (الملهمة)، والسلطة القانونية (الرسمية)، متخذاً مفهوم السلطة الرسمية الرشيدة أساساً في بناء نموذج المثالي البيروقراطي، عندما قال: "إن عملية الترشيد برمتها في المصنع، أو غيره من المواقع، وبصفة خاصة في حالة عملها في جهاز الدولة البيروقراطي تماثل تركيز الأدوات أو الوسائل المادية للتنظيم في أيدي الرئيس"⁽²⁾.

إذن فالعقلانية تؤدي إلى نوع خاص من البيروقراطية، وتساعد على ظهور بناء له طابع معين، حيث يحدد نسق الأدوار، والمعايير والجزاء الواضحة طبيعة الفعل الاجتماعي. وعندما يصل المجتمع إلى هذه المرحلة من مراحل التطور، تتاح

(1) محمد حربي حسن، مرجع سابق، ص 66 - 68.

(2) جورج ريبتر وآخرون، رواد علم الاجتماع، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، ط1، 1993، ص ص 269-270.

له فرصة أكبر للضبط الاجتماعي والسيطرة والتنظيم، وتسوده العلاقات اللاشخصية في مواجهة الحاجة إلى كفاءة اقتصادية تصاحب حركة التصنيع⁽¹⁾.

هذا ويرى ماكس فيبر أن الفعالية البيروقراطية الفائقة هي النتيجة المنتظرة من خصائص البيروقراطية المختلفة، وليس على الفرد الذي يريد أن يؤدي عمله بصورة فعالة، إلا أن تتأتى له المهارة اللازمة، وأن يطبق هذه المهارة بنشاط وتعقل. أما المنظمة التي تريد أن تؤدي عملها بصورة فعالة؛ فالمطلوب منها أكثر من ذلك، حيث يجب أن يتوفر لكل عضو فيها مهارة وخبرة لازمتان لقيامه بالمهمة المعهود إليه بها. وهذا هو القصد من الاختصاص، ومن اختيار الموظفين على أساس الكفاءة الفنية التي كثيراً ما يجري التحقق منها عن طريق الاختبارات الموضوعية بها على أن الخبراء أنفسهم قد يمنعهم التحيز إلى الشخصي اتخاذ قرارات قائمة على تحكم العقل، فالتشديد على التجرد من العامل الشخصي يقصد به استبعاد هذا المصدر للتصرف " اللاعقلي" غير أن تحكم العقل الفردي لا يفي بالغاية. فلو كان لأعضاء المنظمة أن يتخذوا قراراتهم العقلية كل منهم على حدة؛ لما كان عملهم منسقاً، ولهبطت فعالية المنظمة، لهذا نشأت الحاجة إلى نظام يحدد نطاق الحكم العقلي، فأوجدت مجموعة من اللوائح والنظم، ثم جهازاً هرمياً للسلطة والإشراف⁽²⁾.

بذلك نصل إلى مجموعة من المزايا التي يحققها النموذج البيروقراطي

النقي Pure على حد تعبير ماكس فيبر، نوجزها فيما يلي:

(1) جراهام كينلوتش، تمهيد في النظرية الاجتماعية: تطورها ونماذجها الكبرى، ترجمة: محمد سعيد فرح، دار

المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1990، ص 163.

(2) بيتر بلو، مرجع سابق، ص ص 40 - 41.

- الدقة في الأداء.
 - السرعة في الإنجاز.
 - التوثيق للمعلومات والبيانات.
 - الاستمرار في الأنشطة.
 - الوضوح في القواعد والإجراءات الخاصة بالإنجازات.
 - الوحدة في الأوامر والتنفيذ.
 - تخفيض تكلفة العمل والجهد المبذول في أدائه من خلال السرعة والكفاءة في أداء العمل.
- ولكن على الرغم من أهمية نموذج ماكس فيبر للبيروقراطية لدى العديد من المهتمين بدراسة الظاهرة التنظيمية؛ إلا أنه تبقى هناك بعض المآخذ التي تؤخذ على هذا النموذج، فيما يلي عرضها:
- إهمال الجانب الإنساني في الفرد والتعامل معه كألة.
 - مبدأ الترقية على أساس الأقدمية يقود إلى خفض الكفاءة.
 - إن التشدد في الرقابة والإشراف يثير احتمالات الالتفاف على القواعد والتعليمات.
 - التناقض، بين خاصية التدرج الهرمي في الرئاسة والإدارة، استناداً إلى السلطة، وبين مبدأ الخبرة والتدريب، أساساً للتعيين.
 - إهمال تأثير البيئة المحيطة بالمنظمة، واعتبارها نظاماً مغلقاً⁽¹⁾.

(1) محمد حربي حسن، مرجع سابق، ص ص 73 - 75.

▪ إن ماكس فيبر قد استقى نظريته في البيروقراطية من خلال ظروف الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي عاصرها، ودعمتها خبراته في هذه المجالات، فوضع نموذج التنظيمي بأسسه وقواعده معتقداً أنها ستلائم أي بيئة إدارية، متناسياً اختلاف البيئة الإدارية، باختلاف الزمان والمكان في المجتمعات الإنسانية⁽¹⁾.

ويبقى أن نقول على لسان **دوارد كارديلي** في نهاية هذا النقد " إن النقد الاصيل والمتمرس للبيروقراطية لا يمكن أن يقصر نفسه فقط على إدانة لغوية لمظاهر البيروقراطية، وإنما ينبغي أن يكون في المحل الأول نقداً للعلاقات والظروف والوسائل التي تُبقي على العلاقات البيروقراطية، وتعيد توليدها، أو التي لا تتناسب مع هذه الظاهرة⁽²⁾.

(3) الاتجاهات الحديثة في دراسة البيروقراطية:

إن معظم الاتجاهات الحديثة التي اهتمت بدراسة البيروقراطية، تركزت حول محاولة تعديل النموذج المثالي للبيروقراطية الذي قدمه **ماكس فيبر**، وتقديم نماذج بديلة تتجاوز عيوبه، وتقدم تصوراً أدق، وإدراكاً أوضح للسلوك التنظيمي، واستيعاباً أشمل لمتغيراته، فبعضهم درس التنظيمات بهدف التعرف على خصائصها البيروقراطية، ومن ثم طور نماذج مثالية جديدة، عندما لاحظ أن بناء هذه التنظيمات لا يتسق مع صياغات **فيبر**. ولقد تبني هذه الفكرة كل من **جولدنر Gouldner**، و**كروزييه Kroziyah**، و**كونستاس Konstass**، و**جريت Jurth**. والبعض الآخر اهتم

(1) إبراهيم درويش، الإدارة العامة: نحو اتجاه مقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، ط3، 1984، ص 225.

(2) إدوارد كارديلي، في النقد الاجتماعي، ترجمة: أحمد فؤاد ربيع، دار المعارف، القاهرة، 1968، ص34

بمقارنة وظائف التنظيم بتلك الأوصاف التي قدمها فيبر للبيروقراطية، والإشارة إلى أن صياغاته غير مكتملة وغير ملائمة، وتبني هذا الاتجاه كل من: **ايزنشدت Ezenshdith**، و**بلاو Blow**، و**ميرتون Merton**، و**بندكس Pendix** وأودي **Aoudi**.

وفيما يلي نقدم عرضاً تحليلياً لأهم الدراسات السابقة التي حاولت أن تطبق النموذج المثالي للبيروقراطية الفيبيرية لتعكس مرحلة التحول من التوجه النظري إلى التوجه الميداني، من خلال ممارسة وتطبيق البيروقراطية كمفهوم علمي وأسلوب إداري عملي لتنظيم الأعمال والمهام الإدارية داخل المؤسسات الرسمية.

أ- دراسة بيتر بلاو Peter Blow عن ديناميات البيروقراطية:

لقد أهتم بيتر بلاو مثله مثل فيبر بقضية الترشيح والكفاءة في التنظيمات، بما تتضمنه هذه القضية من توجيه أيديولوجي رأسمالي، حيث يرى - أي بلاو - أن دراسة فيبر عن البيروقراطية تتضمن فكرة وهمية مؤداها: أن الترشيح التنظيمي يأتي فقط من أعلى التنظيم البيروقراطي، كما يتضمن نموذج فيبر المثالي فكرة ضمنية تقوم على أن عضو التنظيم البيروقراطي يتصرف بشكل رشيد فقط إذا كانت مهمته أو وظيفته محددة ومرسومة له بوضوح، بحيث تحرمه من حرية التصرف والمبادأة الشخصية. إلا أن بلاو لم يهتم بالإشباع الفردي والتحفيز على العمل، بقدر ما كان مهتماً في الأساس بإيجاد وابتكار استراتيجيات داخل التنظيمات تعمل على تحقيق كفاءة أكبر، وتتفوق على البناء ذي النمط الأحادي لفيبر، حيث يرى بلاو أن هناك عوامل داخلية وخارجية معينة، يمكنها تحويل البيروقراطية إلى تنظيم ابتكاري يهتم بالتغيير الاجتماعي، وبتغيير ذاته أيضاً ويحتمل أن يقوم الموظفون

العاملون بتدعيم هذه التغيرات، إذا كانت تهدف إلى إشباع حاجاتهم التنظيمية، ويمكن لمثل هذه التغيرات أن تخلق بدورها حاجات جديدة تتطلب وسائل تكيف إضافية.

وحتى يؤكد بيتر بلاو آراءه النظرية، قام بدراسة لهيئتين حكوميتين في الولايات المتحدة الأمريكية من خلال بحث مقارنة على 156 هيئة عامة أمريكية وكندية. والهيئتان هما: هيئة تدعيم أعمال القانون المركزي الفيدرالي، وهيئة عمالة الدولة. استعان فيه بأربع خصائص تنظيمية هي تقسيم العمل، وتسلسل السلطة، ونسبة المهن الفنية العليا في التنظيم، وتوافر جهاز إداري. حيث اكتشف بلاو من خلال دراسته تكيفات محلية تم القيام بها في هيئة العمالة لتحقيق التوافق مع القواعد المحددة، والإجراءات المتبعة للحصول على الوظائف. فقد كان تقييم موظفي الهيئة يتم بشكل منهجي على أساس مقارنة من خلال السجلات الإحصائية، وكان الهدف من هذا التقييم هو زيادة درجة المنافسة بين الموظفين، ومن ثم ارتفاع كفاءة العمل. كما لاحظ بلاو أنه إذا تجاهل الموظفون أساليب التسجيل الإحصائي، وأظهروا نوعاً من التعاون تكون انتاجيتهم أعلى من إنتاجية أولئك الذين تمسكوا بالنسق المحدد "القيم"، وهكذا فإن المنافسة التي كان من المفترض أنها تعمل على رفع الكفاءة، كانت أقل فعالية إذا قورنت بروح التعاون التي كانت تظهر أحياناً.

ومن ناحية أخرى لاحظ بلاو في الهيئة الفيدرالية أن عدم الالتزام بالقواعد البيروقراطية، وعدم الامتثال لها بشكل متعمد في بعض الأحيان يعتبر وظيفية وحيويًا بالنسبة للتنظيم ولتحقيق أهدافه ولا يعتبر معوقاً وظيفياً مثلما تصور البعض

ومنهم فيبر، إذ أنه مع مخالفة الموظفين المستمرة للقواعد يلجأ التنظيم إلى تدعيم هذه القواعد بشكل فعال.

إضافة إلى ذلك فقد ظهرت في الهيئتين وسائل تكيف تلقائية، بمعنى ظهور عمليات تكيفية لم يتدخل الرؤساء في صنعها لحل مشكلات العملية الطارئة التي تواجه الموظفين أثناء عملهم. وعند هذه النقطة يتساءل بلاو عن الظروف والأوضاع البيروقراطية التي تؤدي إلى إحداث هذا النمط من التكيف الذاتي، الذي يعد ضروريا للكفاءة، كما يتساءل عن الحالات الاستثنائية التي بقيت الحاجات التنظيمية فيها بدون أن تثير أو تؤدي إلى إحداث ابتكارات لسد هذه الحاجات.

وتقدم هذه الحالات من وجهة نظر بلاو، بعض المؤشرات عن هذه المتطلبات للتطور التكيفي في التنظيمات البيروقراطية، حيث ميز بين خمسة شروط للتكيف البيروقراطي المستمر، فيما يلي عرضها:

(1) إن القدرة على ابتكار أنماط جديدة للتكيف، والتكيف مع الأنماط التي سبق إدخالها رسمياً، تتطلب أمناً وظيفياً وضماناً للعمالة، فعندما يدرك الأفراد أن وظائفهم مضمونة ومؤمنة، يكونون على استعداد للقيام بالمبادرة في مجال أدوارهم العملية، أما العامل العاطل الذي يشعر بعدم وجود شيء لديه يفقده، فقد يصبح ثورياً، ولذلك يجب أن يسمح التنظيم بحرية التصرف للفرد، وحرية إصدار الأحكام من خلال لامركزية إجراءات الضبط.

(2) ضرورة نشر التوجيه المهني بين العمال والموظفين، لأنه من وجهة نظره يضمن التوحد العام، والتعرف على القيم والمعايير المهنية، وهو

ما يجعل عملية تحقيق الأهداف المهنية مصدر للإشباع، كما أن التوجيه المهني يمكن الفرد من التنبؤ بخطه المهني داخل التنظيم، ويولد بالتالي شعوراً بالإخلاص والولاء تجاه التنظيم، كما أن التقييم المستند على أساس النتائج لا على أساس الوسائل المستخدمة هو الذي يدعم التوجيه المهني.

(3) أن التفاعل التعاوني المتكرر من جانب العمال الملتزمين، قد أضفي شعوراً بالأمن على مواقع العمل، ويؤدي ذلك إلى إحداث التجانس في البناء البيروقراطي والأداء الكفاء، للمهام الشاملة. كما يؤكد على أن التماسك الاجتماعي يفسح الطريق أمام تطور وسائل تكيف جديدة، إذ يعتبر التماسك مصدراً لقدرة الجماعة على فرض الامتثال والطاعة لمعاييرها، وقدرتها بالتالي على تطور أنماط اجتماعية تكيفية مستقلة على القواعد الرسمية.

(4) لاحظ بلاو أن الهيئات الحكومية يتم تشكيلها بطريقة معينة لتجنب الصراع الذي قد يحدث بين الإدارة والموظفين العاملين، كما لاحظ أيضاً أن الإدارة في الهيئات الحكومية على خلاف الإدارة في المشروعات الخاصة تتحكم في العمليات، ولا تتحكم في ظروف العمالة والعمال.

(5) يؤكد بلاو أن العوامل السابقة المرتبطة بضمن العمال وبالتوجيه المهني، وتكوين جماعات مترابطة، وعدم وجود صراع بين الموظفين والإدارة، تمكن الأفراد من تحمل مسؤوليات عملهم، كما يعتقد أنه

يجب تقنين الأهداف المراد تحقيقها لكي يتحرك كل فرد داخل التنظيم في نفس الاتجاه⁽¹⁾.

هكذا جاءت محاولة بيتر بلاو لتعديل النموذج الفييري البيروقراطي، مسيرة لروح العصور والتغيرات التي طرأت على المجتمعات الرأسمالية مع الحرب العالمية الثانية، فمنذ تلك الحروب بدأ الباحثون الغربيون يؤكدون في دراستهم للتنظيمات على أهمية جماعات العمل باعتبارها أساس تحقيق إنجاز والوفاء وتحقيق الفعل، كلمات العمالية، وأصبحت كلمات مثل التحقيق والإنجاز والوفاء وتحقيق الفعل، كلمات رئيسية في التراث التنظيمي لتلك الفترة.

وإذا كان بلاو قد حاول التخفيف من تسلط القواعد البيروقراطية، فإنه لم يفعل ذلك لصالح العمال، وإنما كان هدفه الأول والأخير هو زيادة الترشيح والكفاءة للأبنية التنظيمية، مما يترتب على ذلك تحقيق الأهداف التنظيمية بفعالية وكفاءة، ولكن إذا كان بلاو قد نجح في تعديل النموذج الفييري وسد ثغراته النظرية، إلا أنه لم يستطع التخلص من التوجيه الأيديولوجي الذي تفرضه القيم والأولويات الرأسمالية.

ب- نموذج روبرت ميرتون Robert Merton للبيروقراطية:

تقوم نظرية ميرتون على أساس وجود رغبة لدى الإدارة العليا بمراقبة الأدنى، فهي تطالب دوماً بالرقابة على الأفراد في أثناء العمل، ومساءلتهم وصولاً إلى تنميط السلوك، أي تحقيق سلوك رشيد يمكن الاعتماد عليه، ومتابعة الالتزام

(1) Blau, P., et al, " te structure of small bureaucracy". Am. social. rev., vol. 13. 1966, pp.191-197.

بالحدود المرسومة له، وبذلك يتحول إلى سلوك " آلي جامد"، فتأكد ماكس فيبر على النواحي المعقولة وغير الشخصية في البناء البيروقراطي جعله خالياً من الإشارة إلى العلاقات الشخصية، والاعتبارات غير المعقولة في نظر فيبر كعلاقات الود والعداء وصور القلق وغيرها، والذي من نتائجه المتوقعة ما يلي :

1- تقليص العلاقات الشخصية بين أعضاء المنظمة، وذلك لسيادة العلاقات الوظيفية.

2- تقبل أعضاء المنظمة للقواعد والإجراءات الرسمية والالتزام بها كإطار لتصرفاتهم.

3- تتم عملية اتخاذ القرارات على أساس التقسيم الجزئي، ولا تحتاج بذلك إلى جهود، بل تصبح هي الأخرى روتينية منمطة بما يقلل الحاجة إلى البدائل نتيجة الاعتماد على المواقف السابقة.

إلا أن هذا السلوك المنمط الذي يخلق الاطمئنان لدى الإدارة، هو سلوك يمكن الاعتماد عليه، وتسهيل رقابته، ويؤدي بالضرورة إلى جمود الروتين، فيثير جملة مصاعب في مواجهة المواقف المتجددة، لأن القرارات والإجراءات غير قادرة على التكيف مع الواقع الجديد، كونها مصممة كواقع سابق مختلف بالضرورة، مما يؤدي هذا إلى نتائج غير متوقعة منها:

- الصعوبات في التعامل مع العملاء لانخفاض مستوى الإنجاز.
- الحاجة للدفاع عن السلوك الوظيفي.

- التثبيت بالقواعد والإجراءات للاحتماء بها والدفاع عن النفس⁽¹⁾.

مما تقدم يمكن القول بأن ميرتون اهتم بالنتائج غير المتوقعة للبيروقراطية في اتجاهين: الأول، يتصل بجمود السلوك. والثاني، يتصل بعلاقة المنظمة مع البيئة. فهو يشير إلى أن الضبط الدقيق الذي تحققه القواعد واللوائح على الرغم من أن لها نتائج وظيفية كالقدرة على التنبؤ، فإنها أيضاً تنطوي على نتائج غير وظيفية كجمود السلوك؛ لأن القواعد التي اتخذها الأعضاء أساليب لتحقيق الأهداف تتحول إلى أهداف، أي أن الجوانب الآلية الرسمية للوظيفة تصبح أكثر أهمية من الجوانب الأخرى، كتقديم خدمة للعميل وبذلك تصبح فعاليات النظام في خطر، ويزداد الموقف خطورة عندما يبدأ الموظف بالدفاع عن نفسه من خلال التنفيذ الحرفي للقواعد الجامدة والتمسك بها. لذا يؤكد ميرتون على أن السلوك المنمط يشجع على استبدال الأهداف، حيث تتحول الوسائل إلى أهداف طقوسية يتمسك بها الأعضاء في صراع بعضهم مع بعض أو مع العملاء.

ج- دراسة فيليب سلزنيك Philip Selznick :

تعتبر الدراسة الإمبريقية التي أجراها فيليب سلزنيك على منظمة التنس فالي (2) T.V.A تطبيقاً واقعياً للأفكار النظرية التي ضمنها سلزنيك في مقالة الشهير "أسس نظرية التنظيم" فعلى الرغم من أن معالجته للنموذج - الفيبري- أو كانت بنفس أسلوب ميرتون في محاولته إظهار النتائج غير المتوقعة في

(1) Merton, R., Bureaucratic structure and personality , in social theory & social structure: toward a codification of theory and research, the free , press of Glencoe , illinois, 1944. pp. 151 - 155

(2) Selznick, P., TVA and the grass roots, berkeley: California university Press, 1949.

المنظمة، والناجمة عن الرقابة وما تؤدي له من مشكلات في العلاقات الإنسانية. إلا أنه تميز عن ميرتون في تركيزه على تفويض السلطة بدلاً من الضبط والقواعد واللوائح. فقد درس المنظمة في وقت كانت فيه بقمة مجدها بوصفها تنظيمًا ديمقراطياً يعبر عن مكاسب تحققت خلال هذه الفترة، بإدخال مشروعات إصلاحية عديدة، موضحاً تطور الأوليغاركية البيروقراطية ونموها، كاشفاً تسترها وراء قناع مزيف من الديمقراطية. حيث بدأ سلزنيك دراسته بافتراض التسليم بوجود ضغوط بيروقراطية، ثم بدأ بعد ذلك في البحث عن الطريقة التي من خلالها يمارس الناس ضبطاً، ومراقبة ذاتية من خلال نموذج الذي اتخذ الصيغة الآتية:

1- إن الحاجة إلى الرقابة تفرض تفويضاً للسلطة، والذي يعد تدريباً للأفراد يزيد من خبرتهم في مجالات عمل محددة يزيد من كفاءة المنظمة.

2- ارتفاع كفاءة المنظمة الناجم عن التفويض، يشجع على المزيد من التفويض/ أجزائها وأقسامها، ويزيد من إقليمية اهتمامات هذه الأجزاء، وبحثها عن توسيع سلطاتها.

3- ازدياد تخصص الأفراد وكفاءتهم في مجالات عمل محددة يزيد من اهتمامهم بالمصالح المباشرة للجزء التنظيمي الذي ينتمون إليه، فتلتقي مصالحهم وأهدافهم مع أهداف الجزء، وتغطي على المصلحة العامة للمنظمة وأهدافها، فينشأ الصراع بين أجزاء المنظمة لتناقض الأهداف بين الأجزاء والأهداف العامة للمنظمة.

4- عدم وضوح الأهداف العامة للمنظمة، وعدم إدراك الأفراد للعلاقة بين الأهداف الإقليمية وبين الهدف العام للمنظمة؛ يؤدي إلى تغيير محتوى القرارات على مستوى أجزاءها، ومن ثم، أي التباين والبعد بين الإنجازات الفعلية، وبين الأهداف العامة أي عدم تحققها، مما يحفز الإدارة إلى تفويض جديد للسلطة.

هذا ويضع سلزنريك تصور للنتائج المترتبة على تفويض السلطة، إنها مرتبطة أساساً بمشكلة تحقيق أهداف المنظمة، وأشار إلى أنها سواء كانت وظيفية (متوقعة) أو غير وظيفية (غير متوقعة)، تؤدي إلى مزيد من التفويض، فالمعضلة في تصوره تنشأ عن الحاجة إلى تفويض السلطة للنظم الفرعية وبشكل متزايد، لأن تعقد النشاطات التنظيمية يحتم توزيع السلطات وتفويضها، حيث يظهر التعارض بين الأجزاء معبراً عن نفسه بإحلال الأهداف الفرعية للمنظمة محل الأهداف العامة (الإقليمية) للأجزاء، أي تغيير محتوى القرارات اليومية على المستوى التنفيذي، فتصبح الأهداف الإقليمية غايات بدلاً من كونها وسائل لتحقيق هدف المنظمة، وهذا يتطلب ممارسة ضبط أكثر، والذي يأخذ هنا صيغة تفويض جديد للسلطة، وتبدأ حلقة مفرغة جديدة مرة أخرى. ولتحليل العلاقات الحركية بين المنظمة وأجزائها، وكذلك بين المنظمة وبيئتها، استخدم سلزنريك مفهوم (حاجات التنظيم)، فالمنظمة لها حاجاتها الأساسية في: الاستقرار، والدوام، وتحقيق الأهداف، والتي تتعكس على صورة الحاجة إلى استمرار السياسية القائمة والقيادة الموجودة، والحاجة إلى نظرة متجانسة، ثم الحاجة إلى تقبل الواقع والرضا بما هو موجود، ثم الحاجة إلى مشاركة الأعضاء وتعاونهم. حيث اكتشف سلزنريك أن هذه الحاجات تتعارض

مع الأهداف الخاصة لأعضائه، فتظهر مشكلة المقاومة في المنظمة، لذلك أعطى سلزنريك تصوراً ألياً للعلاقة بين النتائج المتوقعة وغير المتوقعة يقوم على تفسير السلوك التنظيمي في مستويين الأول: مستوى دافعية الأفراد، والثاني: مستوى حاجات الأفراد⁽¹⁾.

د- لدراسة ألفن جولدنر Alvin Gouldner :

قدم لنا ألفن جولدنر دراسته الإمبريقية عن مصنع الجبس كمحاولة قيمة لاختبار أفكار ماكس فيبر امبيريقياً، في كتابه المشهور "أنماط البيروقراطية الصناعية"⁽²⁾ استطاع من خلالها تعديل وتطوير نموذج فيبر المثالي من خلال تمييزه بين ثلاثة أنماط للبيروقراطية هي :

أولاً: البيروقراطية المزيفة:

فيها تعرض القواعد من جانب هيئة خارجية، فلا العمال ولا الإدارة ولا الرؤساء أو المرؤوسين يحددون بأنفسهم، أو حتى يشاركون في وضع هذه القواعد، وبالتالي لا يستطيع الرؤساء أو المرؤوسين أن يضيفوا سمة الشرعية على هذه القواعد في ضوء قيمهم الخاصة، مما يترتب عليه أنه من الممكن أن يؤدي تدعيم القاعدة إلى انتهاك قيم كل من الجماعتين، ولذلك يعتبر الانحراف عن القاعدة تدعيماً لمكانة العمال والإدارة، والقواعد هنا لا تدعمها الإدارة، كما أنها لا تحظى بطاعة وقبول العمال، وبالتالي لا يحدث صراع بين الجماعتين.

(1) محمد حربي حسن، مرجع سابق، ص ص 80 - 98.

(2) Gouldner, A., Patterns of Industrial Bureaucracy Glencoe, III: The Free Press, 1954.

ثانياً: البيروقراطية ذات الطابع التمثيلي:

وهنا تبدأ الإدارة والعمال في وضع القواعد، والنظر إليها على أنها ملك لهم، وبالتالي يمكن للإدارة والعمال إضفاء سمة الشرعية على القواعد في ضوء قيمهم الخاصة، ومن ثم نجد أن تدعيم هذه القواعد لا يعني في أغلب الحالات انتهاكاً لقيم أي من الجماعتين، حيث يضر الانحراف عن القاعدة بمكانة الرؤساء والمرؤوسين، بينما يسمح الامتثال لكليهما بتحسين مكانته، وهكذا تحظى القواعد بتدعيم الإدارة، كما تحظى بطاعة العمال، ونادراً ما يحدث التعارض والصراع، لذا يعتبر هذا النمط ديمقراطياً.

ثالثاً: البيروقراطية ذات الطابع العقابي:

تنشأ القاعدة في هذا النمط استجابة لضغط العمال أو الإدارة، ولذلك فالجماعة التي لا تساهم في وضعها تنتظر إليها على أنها مفروضة عليها. وبالنسبة لشرعية هذه القواعد، نجد أن الرؤساء وحدهم أو المرؤوسين وحدهم يعتبرونها شرعية، ولذلك فإن تدعيم هذه القواعد يؤدي إلى انتهاك قيم جماعة واحدة، ويؤدي الانحراف عن القواعد إلى خسارة المكانة بالنسبة للعمال أو الإدارة، أما الامتثال فيؤدي إلى مكاسب في المكانة بالنسبة لأي طرف منهما وحده، فالقواعد هنا يدعمها أحد الطرفين ويتجاهلها الآخر، مما ينجم عنه توترات وصراعات، لذا فإن تدعيم هذه القواعد يتم باستخدام العقوبات والجزاءات (1).

(1) سعيد عيد مرسي، مرجع سابق، ص 245-247.

هذا ولقد اهتم ألفن جولدندر في دراسته بنتائج القواعد البيروقراطية في المحافظة على البناء التنظيمي، كما حاول توضيح كيف أن وسائل الضبط التي تستخدم للمحافظة على التوازن في الأنساق الفرعية داخل التنظيم، يمكن أن تؤدي إلى إخلال بتوازن النسق الكبير، ويعتبر أن استخدام القواعد واللاشخصية التي تنظم إجراءات العمل داخل التنظيم؛ يعد جزءاً من استجابة التنظيم لضرورة الضبط التي تفرضها المستويات الرئاسية العليا.

هـ - آرثر شنشكومب Arthur Stinchombe

قدم العالم آرثر شنشكومب دراسة إمبيريقية حاول من خلالها اختبار نموذج ماكس فيبر للبيروقراطية، موضحاً أن العناصر التي تضمنها نموذج فيبر لا توجد جميعها في كل التنظيمات، وإن كانت هناك عناصر معينة شائعة في أغلب التنظيمات مثل السلطة الشرعية، والمهام الرسمية، مما ترتب عليه أن التنظيم البيروقراطي ما هو إلا شكلاً خاصاً من أشكال التنظيم الرشيد، ذلك التنظيم الذي يتطلب توافر عناصر أخرى مثل: استمرار أداء المهام، وتسلسل السلطة، والاستعانة بالملفات. فمن خلال دراسته التي قارن فيها بين تنظيمين صناعيين، الأول: لعمل بناء، والثاني: للإنتاج بالجملة. تبين أن المهارات الفنية لعمال البناء عالية ومرتفعة جداً بالقياس إلى مستواها المنخفض عند عمال الإنتاج بالجملة، وإن هذه المهارات الفنية المرتفعة لعمال البناء تعمل على تنشيط الأداء الرشيد، وارتفاع مستواه، وبالتالي تعتبر هذه المهارات الفنية العالية بديلاً لتسلسل الهرمي البيروقراطي الذي

يفتقده تنظيم عمال البناء، والذي يتميز به تنظيم الإنتاج بالجملة، والمفتقد في نفس الوقت للمهارة الفنية بين عماله (1).

ومعنى ذلك أن شنشكومب يرى أن التنظيمين كليهما رشيد، ولكن يرجع رشد الأول إلى المهارات الفنية العالية لعماله، أما رشد الثاني فيرجع إلى التسلسل الرئاسي الهرمي البيروقراطي.

وهكذا يخلص شنشكومب إلى نتيجة مؤداها: أن الخبرة الفنية والسلطة الهرمية بديلتين وغير متكاملتين على نحو ما ذهب إليه فيبر، حيث طالعنا بمفهوم الإدارة المعقولة تمييزاً لها عن البيروقراطية. فالإدارة المعقولة في نظره تتضمن أساساً قوة عمل ذات كفاءة متخصصة، وجزءاً في مقابل العمل، وعقداً يوضح الأهداف والمستويات العريضة للمشاركين، أما الإدارة البيروقراطية فتتضمن إلى جانب ذلك سلطة هرمية فيها يشرف المستوى الأعلى على الأدنى، وموظفين إداريين يقومون بمهمة الاتصال، واستمرار العمليات والتشغيل.

و- دراسة ستانلي أودي Stanley Udy:

يعتبر ستانلي أودي أبرز من أسهموا في توضيح مفاهيم فيبر توضيحاً امبيريقياً، من خلال دراسة أجراها على (150) تنظيماً إنتاجياً، يقع في (150) مجتمعاً غير صناعي، توصل فيها إلى نتائج قريبة إلى حد ما من النتائج التي توصل لها شنشكومب، حيث درس أودي مدى توافر ستة خصائص تنظيمية في

(31) Stinchcombe A., "Bureaucratic and craft Administration of production: A comparative study Admin. Sci.a., vol. 4, 1959, pp.168 - 187

هذه التنظيمات، ثلاثة منها وصفها بأنها "بيروقراطية" وهي: السلطة الرئاسية، والجهاز الإداري المتخصص، وتباين المكافآت طبقاً للوظيفية. أما الخصائص الثلاثة الأخرى التي أطلق عليها أودي مصطلح الخصائص "الرشيدة" فهي مماثلة أيضاً لما ذهب إليه شنشكومب وهي: وجود أهداف محددة واضحة للتنظيم، تحديد المكافآت طبقاً للأداء أو الإنجاز، وجود اتفاقات تعاقدية تحدد مدى المشاركة. واستناداً إلى التحديد الدقيق الذي قدمه أودي لهذين النوعين من الخصائص التنظيمية طوّر فرضاً مؤداه: أن التنظيمات الرسمية تشهد ارتباطات متبادلة موجبة بين العناصر الرشيدة، بيد أن الأخيرة، قد ترتبط بالعناصر البيروقراطية ارتباطاً سالباً.

وفيما يلي جدول يوضح قيم معاملات الارتباط التي تمثل العلاقات

المتبادلة بين الخصائص التنظيمية الستة في مائة وخمسين تنظيمًا رسمياً.

و	هـ	د	ج	ب	أ	
					*0.79+	ب
				*0.70+	*0.79+	ج
			0.16-	*0.66-	*0.29+	د
		*0.66+	*0.40+	0.27-	0.12	هـ
	*0.75+	*1.00+	0.28-	*0.88-	0.12-	و
*0.61+	*0.72	*0.35+	0.23+	*0.62-	*0.29+	ز

* تشير إلى اختبار كا² الدال عند مستوى 0.05

جدول يوضح الارتباط المتبادل بين ست خصائص ترشيديّة بيروقراطية

ومن الواضح أن معاملات الارتباط في الجدول تؤيد بشكل قاطع الفرض الذي استهل به أودي دراسته، فلقد اتخذت الخصائص فئتين: الأولى تعبر عن العناصر التي وصفها أودي بأنها عناصر "بيروقراطية" والثانية تعبر عن تلك التي وصفها بأنها "ترشيديّة" ثم ظهر بعد ذلك ارتباط موجب بين الخصائص البيروقراطية الثلاث، وارتباط موجب مماثل بين الخصائص الترشيدية الثلاث، أما الارتباط بين الخصائص البيروقراطية والخصائص الترشيدية، فكان ارتباطاً سالباً بدون استثناء، مما يشير إلى استقلال هذين الضربين من الخصائص، حيث رتب أودي على نتائجه الإمبريقية هذه، ثلاث قضايا هامة تشكل في مجموعها تعديلاً للتصور الكلاسيكي الذي قدمه فيبر للتنظيم البيروقراطي فيما يلي ذكرها:

1- إن الطبيعة التكنولوجية للمهام التي يتعين إنجازها تحدد درجة كل من البيروقراطية والترشيد في التنظيم.

2- إن البيروقراطية والترشيد لا يتسقان، ولا يرتبطان فيما بينهما ارتباطاً موجباً في التنظيم الواحد.

3- إن عدم الاتساق بين البيروقراطية والترشيد، يؤدي إلى ظهور ميكانزمات تنظيمية تعمل على الاحتفاظ بمستوى معين من كفاءة التنظيم.

إن هذه القضايا قد أدت بأودي إلى استنتاج هام، هو أن النموذج المثالي الذي قدمه ماكس فيبر للتنظيم، يمكن أن يكون بمثابة أساس لإقامة نموذج آخر يستطيع أن يستوعب أبعاداً وظواهر تنظيمه أكثر من تلك التي يتضمنها، وأن هذا

المطلب سيفرض بطبيعة الحال وجود نموذج معقد طالما أن البحث الأمبيريقى قد كشف عن قصور واضح في نموذج فيبر (1).

ز - دراسة ميشيل كروزيه Mechael Crozier:

أجرى كروزيه دراسة ميدانية لمشروعين عاميين في فرنسا عن طبيعة العمل، وتركيب القوى العاملة فيهما، وموقف الإنتاجية، ومعنويات العاملين، محدداً مفهومه للبيروقراطية بأنها ظاهرة الروتين والتعقد وجمود المنظمات، فهي تعبير عن صورة الموظف الحكومي الملتزم بالتطبيق النصي للقواعد واللوائح دون أي تصرف يقتضيه تباين الحالات. حيث حاول كروزيه إعطاء تصور متكامل لسمات الظاهرة البيروقراطية في كتابه: "الظاهرة البيروقراطية" ضمن حالة حركية أسماها الحلقة المفرغة للبيروقراطية **Circle Vicleux Bureaucratique** محلاً للبيروقراطية بدءاً بالخصائص الرئيسية للمنظمة البيروقراطية، وما ينجم عنها من مظاهر سلبية تقود إلى نتائج غير مرغوب فيها، تستدعي مزيداً من الخصائص البيروقراطية، فأربع خصائص بيروقراطية أشار لها كروزيه كعوامل للحلقة المفرغة هي: القواعد، تركيز سلطة القرارات، هرمية المستويات الإدارية، ظهور سلطات متوازية تتبادل التأثير فيما بينها، لتقود إلى زيادة تركزها، فالقواعد واللوائح تزيد من مركزية اتخاذ القرارات، وهذه تدعم التصنيف الهرمي للفئات والمستويات الإدارية والتي تساعد على خلق سلطات متوازية تستدعي بالضرورة زيادة في القواعد، ومن بعد فإن هذه الخصائص تقود إلى مظاهر سلبية، حيث وجد كروزيه أن تسميط السلوك يقلص

(1) Udy, S. Jr, "Bureaucracy and: Rationality in weber's organization theory: an empirical study Social rye, vol. 24. 1959, pp. 791 - 795.

نفوذ الرؤساء وسلطاتهم بما يساعد على عدم الاكتراث بالعمل والسلبية فيه، وكذلك الكسل لعدم وجود حوافز للابتكار. كل هذا يقود إلى نتيجة غير مرغوب فيها، هي انخفاض الإنتاجية، ثم مصاعب في الاستجابة لاحتياجات البيئة (الجمهور). وإزاء ذلك نجد أن هذه النتيجة تثير رد فعل لدى الإدارة، يتمثل بزيادة القواعد من جهة، وإلى تركيز سلطة اتخاذ القرارات في الإدارة العليا من جهة أخرى، وذلك بهدف حماية المنظمة من مخاطر المحسوبية والتحكم والتكيف الخاطئ للبيئة. وكل ذلك يؤدي إلى جمود وصعوبة التغيير لمواجهة المشكلات بما يأخذ مظهر عدم القدرة على تصحيح الأخطاء، مما يؤدي إلى نتيجة جديدة غير مرغوب فيها هي الدفع بعدم الاختصاص، والشكوى في صعوبة العمل، وتعدد إجراءاته بما يزيد من مصاعب التعامل مع الجمهور، ويزيد حالة الصراع مع البيئة.

إن هذه النتيجة تثير حلقة مفرغة جديدة تكون بصيغة رد فعل يتجه إلى زيادة تركيز سلطة اتخاذ القرارات في الإدارة العليا والقواعد، وتصنيف شديد للمستويات الإدارية، وتمييز فئات الوظائف بصيغة طقوسية، مما يؤدي إلى انعزال الأفراد وتنافسهم على الأقدمية، إلا أن هذا التنافس يقود إلى التعاون ضمن الجماعة، ثم الخضوع لضغوطها للحماية ضد الجماعات الأخرى وضمن المنظمة، وتظهر بذلك نتيجة سلبية جديدة، هي انعدام الشعور بالانتماء للمنظمة، وعدم إدراك الهدف العام لها. وهكذا تكون الاستجابة بإحلال أهداف الجماعة بدلاً عن أهداف المنظمة، وهذه النتيجة الغير مرغوبة تثير حلقة مفرغة جديدة تبدأ برد فعل الإدارة الرامي إلى زيادة القواعد، ومركزية القرارات، وطقوسية أكثر في ترتيب الوظائف، حيث تتسع الهوة بين أصحاب سلطة القرار والقاعدة المنفذة التي تملك كل

المعلومات بحكم احتكاكها بالواقع، فيكون صاحب السلطة غير قادر على اتخاذ قرار سليم لكونه منخفض الكفاءة، وكذلك لبعده عن مستوى التنفيذ، فيخضع لصانعي القرار الحقيقيين، أي تكون هناك سلطات متوازية نتيجة تعاون الأفراد في المستوى التنفيذي لتحقيق الاستقرار للجماعة، وذلك بتحكمهم في وضع القرار، إما بإعطاء معلومات غير صحيحة، أو بالمساومة على الامتيازات، فتكون النتيجة التناقض بين الجماعة والمنظمة، وانخفاض الروح المعنوية نتيجة الصراع بين الجماعات، حيث يصل جمود الروتين حداً يصعب معه التغيير، وتصحيح الأخطاء الذي لا يتم إلا بإحداث أزمة يتم من خلالها كسر الحلقات المفرغة المتداخلة... فالمنظمة البيروقراطية غير قادرة على التصحيح، لأن البناء القيمي يفرض مواقف متناقضة، فحين تحتاج المنظمة تعاون أفراد يتجهون للتنافس، وإذا تعاونوا فإن ذلك يكون لالتقاء مصالحهم (كأهداف بديلة لهدف المنظمة) ضد أي توجيه للتطوير، لأنه يعني تهديداً لمصالحهم المستقرة... لذا فهم ينساقون نحو القواعد واللوائح السائدة وملتزمين بها، سواء كانت تؤدي إلى هدف المنظمة أم لا... فهذه القواعد تمثل أطراً للدفاع عن النفس، وتبريراً لعدم الابتكار والبقاء في الحد الأدنى من الأداء... لذا فإن روح الفريق تكون طقوسية تهتم بشكل القواعد واللوائح، وتستطيع باستمرار تجسيد القرارات التطورية... ذلك يعني أن التطوير والإصلاح لا يمكن تحقيقه إلا بأزمة تهدد المصالح القائمة، و تثير ردود فعل سلبية تجاه الحالة تفرض الحاجة إلى التغيير⁽¹⁾.

(1) M. Crozler the Bureaucratic Phenomena, Chicago: univ. Of Chicago Press, 1964. PP..10-50

ح- دراسة بيرنز Burns وزميله ستوكر Stalker:

قام بيرنز وستوكر بدراسة ميدانية⁽¹⁾ شاملة لعشرين مصنعاً بريطانياً في مجال الإلكترونيات، وهو مجال تعرّض لظروف تجارية متغيرة، وظروف تكنولوجية متغيرة أيضاً بمعدل سريع، اختبرا من خلال هذه الدراسة، نموذجين من الشركات أحدهما يعمل في ظل النظام الميكانيكي البيروقراطي الذي يقترب إلى حد كبير من النموذج المثالي الذي قدمه ماكس فيبر، ويستند هذا النموذج إلى وجود تسلسل رئاسي واضح في الوظائف يعكس درجة محددة من التخصص، كما يستند إلى وجود اتصال رأسي بين المستويات الرئاسية، بحيث يكون كل رئيس مسؤولاً مسؤولية مباشرة عن ملائمة كل متخصص لأهداف التنظيم. والآخر يعمل في ظل نظام عضوي، فلا يستند إلى وجود هذا التسلسل الرئاسي المحدد، لأنه يتطلب تحديداً دائماً للأدوار، ويتم التحديد من خلال الاجتماعات المستمرة بين المديرين، كما أن الاتصال في هذا النموذج يكون اتصالاً شفهياً، وغالباً ما يحتوي على معلومات واستشارات، والأفراد في النموذج يؤدون عادة مهامهم في ضوء استيعابهم العام لأهداف التنظيم وتمثلهم لها. بيد أن بيرنز وستوكر لم يقدموا لنا حكماً خاصاً بفاعلية أي من النموذجين، ولكنهما ذهبا إلى أن فعالية أي منهما تعتمد على البيئة التي يمارس فيها المصنع نشاطاته⁽²⁾.

(1) Burns, T. and Stalker, G., the management of Innovation. London, Press. 1961.

(2) السيد الحسني، النظرية الاجتماعية ودراسة التنظيم، دار المعارف، القاهرة، الطبعة الخامسة، 1985، ص

ط- دراسة وارن بينيس Warren Bennis.

يشير وارن بينيس في دراسة له عن إعادة بعث المنظمة، إلى أن البيروقراطية اختراع اجتماعي وُلد كاستجابة لحاجة المؤسسات إبان الثورة الصناعية في مواجهتها للعفوية والمحسوبة، وصولاً إلى الدقة والنظام.

أما اليوم وبعد أن بلغت سرعة التغير الاجتماعي مرحلة الانفجار المعرفي وانتشرت روح البحث، وبلغت صناعة المعرفة موقع الصدارة في الجهد الإنساني، فإن الجهاز البيروقراطي أصبح غير قادر على تنسيق علاقة الإنسان بالسلطة الرسمية في هذا المجتمع؛ بسبب تغير موقف الإنسان والقوى والقيم التنظيمية فيه، فالبناء الهرمي للبيروقراطية لم يعد قادراً كالسابق على الاستجابة للواقع الجديد للمنظمات، بسبب حركيته المتوافقة مع متطلبات البيئة المتجددة. لذا يدعوا بينيس إلى نماذج وأنماط إدارية جديدة بديلة للبيروقراطية محدداً إثر ذلك نموذجاً تنظيمياً أطلق عليه سم الهيكل العضوي المتأقلم **Organic Adaptive Structure** وفقاً للمؤشرات التالية:

1- التغير السريع في وظائف المنظمة طبقاً للتغير التكنولوجي، ولحركية

البيئة..

2- ارتفاع المستوى التعليمي للعاملين، وما نجم عنه من زيادة طموحاتهم،

وكذلك التزامهم بروح المهنة، ثم تحقيق المرونة في العلاقات.

3- اعتماد أسلوب إدارة الفريق ومجموعات العمل المؤقتة، ثم سيادة

العلاقات العضوية بدلاً من الآلية.

4- اقتصار دور الإداري على التنسيق بوصفه حلقة بين مجموعات العمل.

5- اعتماد المهارة والتدريب المهني، وليس المركز والدرجة الوظيفية ك معايير للمفاضلة بين العاملين⁽¹⁾.

إن بينيس لم يستطع تقديم نموذج واضح المعالم، بل حاول تحديد بعض مؤشرات، والسبب هو اندفاعه في التأكيد على أن التغيير التقني والعلوم الإدارية والإنسانية والطبيعية محرك لكل المتغيرات الاجتماعية المرتبطة بما أسماه " انفجار المعرفة " وعدّها العامل الحاسم في إنهاء البيروقراطية، متجاهلاً العوامل الأخرى الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية ... لذا جاء نمودجه وفق تصور خيالي بعيد عن الواقع.

بناءً على ما سبق نصل إلى أن معظم الدراسات الميدانية التي حاولت أن تختبر النموذج النظري للبيروقراطية عند ماكس فيبر، اتجهت نحو محاولة تطبيقه على أرض الواقع، لاختبار مدى واقعيته، وإظهار مميزاته وعيوبه، مستخلصاً نماذج وأنماط إدارية جديدة، تناسب طبيعة التنظيمات الرسمية في المجتمع الحديث. حيث اتفق معظمهم على أن الفارق بين البيروقراطية والأنساق الاجتماعية الأخرى، أن الأولى تنشأ لأهداف محدودة ومطالب اجتماعية معروفة، وبذلك يكون وعي الأفراد وادراكهم هو الذي يرفعهم إلى تنسيق أنشطتهم لتحقيق غايات مقصودة. ويتطلب هذا التنسيق توافر درجة معينة في الضبط تحققها القواعد الرسمية المقررة، ولكن

(1) Warren Bennis (ed.), American Bureaucracy. (New Jersey: New Branswick, Press, 1982, pp.3-7

طالما أن التنظيم يتعلق بالأفراد الذين يمارسون ضرورياً للسلوك، وأنماط للتفكير والعمل، فإننا قد نتوقع ألا تحقق هذه القواعد النجاح المطلق في ضبط المواقف الواقعية، وتوجيه الأنشطة التنظيمية، خصوصاً وأن للأفراد أهدافاً خاصة لا تتسق دائماً مع الأهداف العامة للتنظيم، بل أنهم قد يعتبرون الأخيرة وسيلة يحققون من خلالها أهدافهم. من هنا قد يشهد التنظيم صراعاً بين أهدافه العامة، وبين الأهداف والقيم والمعايير الخاصة بأفراده. لذا، يتوجب علينا أن ننظر إلى التنظيم من زاويتين قد تبدوان متميزتين تحليلياً، ولكنهما متكاملتين واقعياً، الأولى: أن كل نسق تنظيمي ملموس، يعتبر نسقاً رسمياً، ولكنه في الوقت ذاته بناءً اجتماعياً متوافق تسوده علاقات غير رسمية. أما الثانية: أن استمرار البيروقراطية في المجتمع الحديث، أصبحت أحد الأسباب الجبهة لمزيد من الدراسات التحليلية المقارنة، وصولاً إلى أفضل الصيغ القادرة على تكيف الواقع التنظيمي، مما يجعله قادراً على الاستفادة من إيجابيات البيروقراطية التنظيمية، وفي الوقت ذاته تجنب سلبياتها المحتملة إلى الحد الممكن.

ي- دراسة مورو بيرجر للبيروقراطية في مصر الحديثة:

قام مورو بيرجر M. Berger، أستاذ العلوم الاجتماعية بجامعة برنستون بالولايات المتحدة الأمريكية خلال 1953 - 1954، بدراسة للبيروقراطية الحكومية في مصر، وعرض نتائج المعلومات التي جمعها عن مجموعة مكونة

من 249 موظفاً يمثلون طبقة الإدارة الوسطى في كتابه "البيروقراطية في مصر الحديثة"⁽¹⁾.

حيث بدأ مورو بيرجر دراسته بالحديث عن تراث المجتمع المصري القديم والإدارة العامة في زمن الاحتلال البريطاني، مروراً بعهد محمد علي، حتى وقت إجراء الدراسة، والأسباب التي جذبت عدداً كبيراً من المتعلمين إلى وظائف الحكومة، والوضع الاجتماعي والاقتصادي المتغير لكبار الموظفين وولاءهم، ومدى احترامهم، وكذلك نظرتهم إلى خصائص السلوك الوظيفي (البيروقراطي)، كعدم الانحياز والتفاني في العمل والخضوع لرئاسة واحدة، واستخدام القدر المتاح لحرية التصرف... الخ.

فالمجتمع المصري كغيره من البلدان النامية يعتمد أساساً على الزراعة، ويحاول أن يتجه إلى الصناعة أملاً في رفع مستواه المعيشي، وزيادة قوته وتأثيره في المجتمع الدولي، بالإضافة إلى أنها ترغب في نفس الوقت تجنب المساوئ الاجتماعية التي هاجمت التصنيع في بلاد الغرب، والتي لم يستطع التغلب عليها إلا بعد مضي وقت طويل على نموه الاقتصادي. وهنا يبرز دور الدولة الأساسي في عملية التصنيع، فعلى هيئة الموظفين (البيروقراطية العامة) أن تصنف إلى مجموعتها الكثير من الفنيين والصناع المهرة في فروع العلوم، كما أن دور الإدارة العامة في تسيير الانتقال من الجماعة الريفية الزراعية إلى الجماعة الحضرية الصناعية دور هام.

(1) Berger, M. Bureaucracy and Society in modern Egypt Princeton: Pinceton university, Press, 1957.

فالإدارة الحكومية لها أهمية بالغة في المجتمعات التي تسعى للتصنيع، وعلى ذلك فالموظفين أنفسهم يكونون هيئة اجتماعية هامة، وهم في بلاد كمصر يشكلون نسبة كبيرة من عدد المتعلمين.

لذا، انطلقت دراسة بيرجر من مجموعة تساؤلات أهمها:

1- من أي عناصر المجتمع تتكون طبقة الموظفين؟ وماهي أهدافهم؟

2- ما مدى التماسك في المجموعة التي يكونونها؟

3- ما مدى طاقاتهم الفنية والإدارية؟

أما الطريقة التي استخدمها بيرجر في جمع البيانات، فقد قسم الدراسة إلى قسمين، حتى تتاح له الفرصة للنقاش على أساس من العمق في الزمن والاتصال بالحاضر هما: البحث التاريخي، والاستقصاء من خلال الإجابات التي قدمها 249 من كبار موظفي الحكومة المصرية في سنة 1954، وذلك من خلال استقصاء طويل على ماضيهم واتجاهاتهم وأفكارهم. توصل من خلالها إلى النتائج التالية:

1- إقبال الرجل المتعلم على الوظائف الحكومية:

يبدو من استقراء التاريخ الصلة الوثيقة بين التعليم والوظائف الحكومية منذ عهد محمد علي، وقد ازدادت هذه الصلة قوة نتيجة السياسة التي اتبعها " لورد كرومر " وهي ضمان وظيفة حكومية لكل من أتمّ التعليم الثانوي، وزاد من تشبث المتعلمين بالوظائف الحكومية ما كان حادثاً من ندرة فرص العمل للشباب المتعلم في مجتمع زراعي أخذ في التحول، مما زادهم رغبةً في اتخاذ الوظيفة الحكومية وسيلةً لرفع مستواهم الاقتصادي والاجتماعي.

وما يؤيد هذا أن **249** موظفاً مصرياً أجابوا على الاستقصاء، ذكروا أنهم دخلوا خدمة الحكومة لأسباب اقتصادية مقابل نسبة أصغر من بين مجموعتين من موظفي حكومة الولايات الأمريكية، وعندما سُئل الموظفون المصريون عما يعجبهم في الوظائف الحكومية، ذكر ثلثهم الأمن الاقتصادي، وهم الذين يعتمدون اعتماداً كلياً على مرتباتهم، بينما ذكر ثلث آخر ممن لهم إيراد مستقل أن الرغبة في الخدمة العامة هي سبب دخولهم خدمة الحكومة.

2- التغيرات في المكانة والهيبة.

دلّت النتائج التي توصلت إليها الدراسة على تدهور المكانة التقليدية التي كانت تحتلها الخدمة العامة في مصر، فقد أوصى أربعة فقط من **248** موظفاً بالالتحاق بخدمة الحكومة، وقليل منهم يرى أنها تتمتع بهيبة أكبر من سبل العمل الأخر. حيث أخذت نسبة كبيرة من الموظفين في اعتبارهم البحث عن سبل أخرى للعمل قبل الالتحاق بخدمة الحكومة، وهم يعبرون عن عدم رضاهم عن المكانة الاقتصادية التي يمكن لمرتب الحكومة أن يهيئها. ومعظم أولئك الذين يذكرون احتمال تركهم لخدمة الحكومة يعللون ذلك بحاجتهم إلى وظائف تُدر عليهم دخلاً أكبر، ويبيد أكثر من نصف أولئك الذين يتقاضون مرتبات عالية نسبياً أنهم لا يمكنهم أن يعيشوا عليها، ويعتقد نصفهم أنه يجب على الحكومة ألا تضع العراقيل أمامهم في سبيل قيامهم بأعمال أخرى بعد ساعات العمل الرسمية.

3- الولاء للعاملين، والخاص للموظف.

بينما الأمانة والكفاية في الإدارة العامة تتخذان شكل موضوع بحث أخلاقي في الغرب؛ فهما تعتبران في مصر والشرق الأدنى مسألة اختلاف في أسس الولاء القديمة والحديثة التي يدين بها الفرد، والمشكلة التي تواجه البلاد العربية ومصر هي تغلغل الأفكار الغربية عن الأمانة والكفاية في نطاق الحكومة. هذا وقد أظهر الاستفتاء أن الوعي المهني لم يبلغ مده من حيث الخدمة العامة أو الاهتمام بالمهارة والجدارة، بل كان يتمثل إلى حد بعيد في صورة اهتمام بالمصالح الشخصية وحماية الذات، ويبدو أن كبار الموظفين في الحكومة المصرية ليسوا على درجة كافية من التجانس، من حيث ماضيهم الاجتماعي والاقتصادي، كما أنهم ليسوا متقنين بدرجة كافية في نظرتهم الاجتماعية، وكذلك ليست لهم القدرة على التحكم في دفة الأمور عن طريق مهامهم الإدارية، كما أن الصفة الرئيسية التي تجمع بينهم هي الاتجاه إلى حماية الذات.

4- المبادأة والإحجام، مجال السلوك البيروقراطي.

لاحظ بيرجر في دراسته بأن الموظف المصري شديد الحياء، يهاب رؤساءه، وراغب عن التصرف من تلقاء نفسه حتى في حدود القدر المسموح به. حيث دلت النتائج على أن زيادة استخدام حرية التصرف هي خاصية مميزة لأولئك المتقدمين في السن من المجيبين، وأولئك الذين هم في درجات عالية، والذين ارتفعت مكانتهم الوظيفية، وأولئك الراضين كل الرضا عن وظائفهم، وباختصار أولئك الذين كان تعرضهم أطول لأمثلة السلوك والاتجاهات الغربية، وللبيروقراطية الغربية وشديدي الارتباط بالبيروقراطية في مصر.

هذا وتدلل كثير من البيانات على أن كبار الموظفين الذين أجابوا على الاستقصاء، ذكروا ضمناً أن النظام الوظيفي المصري لم يشجع بصفة خاصة الموظفين الذين يتصرفون من تلقاء أنفسهم، كما أبدى المجيبون من أفراد عينة البحث خشيتهم من القيام بذلك التصرف⁽¹⁾.

بناءً على ما سبق، نصل إلى أن مورو بيرجر قد اعتنى في دراسته للبيروقراطية في مصر الحديثة، بدراسة هيئة موظفي الحكومة المصرية وبمركزها كقناة اجتماعية في المجتمع المصري، أكثر من اهتمامه بدراسة وظيفتها في الإدارة، إلا أنه استطاع من خلال هذه الدراسة أن يعكس إلى حد ما المؤثرات الثقافية والاجتماعية على هذه البيروقراطية عندما توصل في نتائجه إلى أنه ليس ثمة علاقة بين التوجيه البيروقراطي (الترشيد، العمومية، والتسلسل الرئاسي، وحرية التصرف)، وبين التوجيه نحو المهن الفنية العليا (المهارة، وحماية الذات، والخدمة)، وأن التوجيه البيروقراطي كان أكثر وضوحاً بين قُدامى الموظفين، ذوي المراتب العليا، أما الأشخاص الذين كانوا يعانون من صراع، فإن هذا مصدره ولأنهم الأسرى القوي، وارتباطاتهم الشخصية الوثيقة، في الوقت الذي يواجهون فيه معايير وقواعد رسمية تفرض عليهم اتباعها بدقة.

(1) مورو بيرجر، البيروقراطية في مصر الحديثة، ترجمة وتقديم: محمد توفيق رمزي، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، 1959م.

الخاتمة

إن استمرار ظاهرة البيروقراطية في المجتمع الحديث، أصبحت أحد الأسباب الوجيهة للقيام بدراسات تحليلية مقارنة، وصولاً إلى أفضل الصيغ القادرة على تكيف الواقع التنظيمي في المجتمعات النامية، بما يجعله قادراً على الاستفادة من إيجابيات النماذج البيروقراطية، وتجنب سلبياتها المحتملة إلى الحد الممكن، حيث تبدو البيروقراطية عند التنفيذ مختلفة تماماً عن الصورة النظرية التي نرسمها لبنائها الرسمي، فكثير من القواعد الرسمية تخالف أكثر مما تطبق، وكثيرون من أعضاء المؤسسات البيروقراطية يتصرفون تصرف البشر، لا تصرف الآلات المجردة من العوامل الشخصية، فنجدهم في كثير من الأحيان ودودين، وفي بعض الأحيان عكس ذلك . ولكن هذا التناقص بين المتطلبات الرسمية والسلوك الفعلي للبيروقراطيات قد يكون تناقضاً في الظاهر أكثر منه في الحقيقة. فربما كانت مخالفة بعض القواعد الثانوية أمراً لا أهمية له بالنسبة للمنظمة، وكانت لوائح الأنظمة الأساسية تطبق دوماً بعناية، ومن الجائز أيضاً أن يكون المسلك المتجرد مطلوباً في تلك الصلات التي تتعلق بأداء العمل الرسمي، كالصلة بين الموظف والزبون، أو بين الرئيس والمرؤوس، فالعامل في المؤسسة أحياناً لا يدرك الهدف البعيد الذي يربط بين أجزاء العمل، ومن هنا وجب وجود المدير البيروقراطي بالنسبة للعامل لما يقوم به من دور في ضبط العمل. وعليه تعاضمت أهمية البيروقراطي في نظر العمال، لأنه يؤدي أعمال لا يستطيع العامل تأديتها مما يخلق نوعاً من الاحترام لسلطاته.

فالكليات البيروقراطية ليست من الجمود بالقدر الذي يفترضه الناس عموماً، فتنظيمها لا يبقى ثابتاً لا يتغير عما قرّر له في المخططات الرسمية، وإنما يتطور دوماً فيتحذ له أشكالاً جديدة. فالأحوال الاقتصادية والاجتماعية تتغير مما يضطر المخططون الرسميون إلى وضع إجراءات جديدة، حيث أنهم كثيراً ما يقبلون تكوين روابطهم الاجتماعية مما يغير بنیان المؤسسة. وأن الأنساق المنتظمة التي نجدها في ألوان النشاط والتفاعل، والتي لم تصبح بعد جزءاً ثابتاً رسمياً في تنظيم سياق المؤسسة تكشف لنا عن البيروقراطية في طور التغيير، فبعض العادات التي تنشأ في سياق القيام بالأعمال تساعد على الوصول إلى غايات المؤسسة، وبعضها يعرقل الوصول إلى هذه الغايات، والمصلحة الرسمية للمؤسسة البيروقراطية تقضي بأن تشجع العادات الأولى وتخذل العادات الثانية، إذاً فالمشكلة الإدارية هنا تنصب على كيفية تحقيق هذه المصلحة.

كل هذه الاعتبارات تحدونا إلى أن نعيد النظر في مفهوم البنیان البيروقراطي ربما كان من الأخرى بدلاً من اعتباره جهازاً إدارياً له مميزاته الخاصة التي ينفرد بها، أن ننساق وراء فكرة أخرى من أفكار ماكس فيبر، وأن ننظر إلى البيروقراطية من حيث غايتها العملية. وينبغي آنذاك أن نعرف أورد البيروقراطية على أنها التنظيم الذي يرتفع بالفعالية في الإدارة إلى حدها الأقصى، بغض النظر عن الخصائص الرسمية لهذه الإدارة، أو على أنها - أي البيروقراطية - أسلوب له، شكله الرسمي المقرر في تنظيم السلوك الاجتماعي في صالح الفعالية الإدارية.

إن تحقيق هذه الغاية عن طريق نظام من الإجراءات الحقيقية موضوع سلفاً، وإيجاد ظروف ملائمة للتطور الإصلاحي المستمر في المؤسسة، والاتجاه

إلى إصلاح الذات والتكيف في مؤسسة بيروقراطية، تتطلب ظروفًا تشجع الأعضاء فيها على التصدي للمشكلات المستجدة، وعلى تبيين أفضل الأساليب للوصول إلى نتائج معينة من تلقاء أنفسهم، وتبطل الحاجة للجوء إلى التصرفات غير الرسمية التي تلحق الضرر بغايات المؤسسة.

حيث إن أصعب ما تواجهه البلدان النامية اليوم، هو عملية إعادة بناء أجهزتها الإدارية، وهو ما يمكنه اعتباره العمود الفقري الذي تقوم عليه عمليات التنمية، ذلك أن الوفاء بوظائف الدولة بمختلف مستويات تطورها، لا يمكن أن يتم إلا من خلال إدارة عامة ذات كفاءة وفاعلية، حيث تلعب أجهزة الدولة الدور الأساسي في تشكيل وتخطيط وتنفيذ السياسة العامة، خصوصًا في الدول النامية، لأن الجهاز الإداري في هذه الدول يتحمل العبء الحقيقي لتنفيذ خطط وبرامج التنمية.

وفي خضم البحث عن نموذج أمثل للإدارة العامة، يوفر الرشد والموضوعية، ويحقق أهداف التنمية في هذه البلدان؛ انطلقت الدعوات والآراء لتبني النموذج البيروقراطي بما يتصف به من خصائص تمكنه من تحقيق أهداف التنمية السياسية والاجتماعية والاقتصادية في هذه المجتمعات. فما لا شك فيه، أن النمط البيروقراطي للجهاز الحكومي يحمل جوانب إيجابية، يمكن أن يكون لها تأثير كبير على طبيعة بناء وأداء الأجهزة الإدارية في الدول النامية، بما يتلاءم وأهداف التنمية الشاملة، وذلك من خلال ما يوفره هذا النمط من قيم واعتبارات وعلاقات تكون الدول النامية لأمس الحاجة لها في مسيرة تطورها.

إن عملية التغيير والتحديث في هذه البلدان لا بد أن تبدأ باجتثاث الجذور القديمة للبيروقراطية والأساليب التقليدية القائمة عليها، وتعمل على بناء جهاز إداري عصري، يتلاءم مع الأفكار والأيدولوجيات الجديدة التي جاء بها التغيير السياسي، وهذا لا يمكن أن يتم إلا من خلال بناء مؤسسات سياسية ديمقراطية تعتمد بالدرجة الأولى على القاعدة الشعبية وما تهدف إليه، فالديموقراطية السياسية هي الضمان الكفيل لقيام الجهاز البيروقراطي بتنفيذ برامج وخطط التنمية فمعلوم لدينا أن الديمقراطية في حد ذاتها تعني أن يشترك الناس كل الناس، وليس فقط جزء أو حتى معظم هؤلاء الناس في رسم السياسات التي تهمهم، ثم تنفيذ السياسات وصولاً إلى أهداف اشتركوا جميعاً في تحديدها، ولكن هل من الممكن أن يشترك الناس جميعاً في عملية اتخاذ القرار الإداري التنفيذي، مما يقتضي تواجد هؤلاء الناس جميعاً في المؤسسات الإدارية التي تهمهم ؟

إن المخرج من هذا هو أن يشترك كل الناس في عملية اختيار حرة لمن ينفذون لهم تلك السياسات، ويترجمونها إلى منجزات وخدمات لمصلحة الناس جميعاً، بشرط أن يكون هؤلاء المنفذون تحت رقابة مستمرة من قبل الناس الذين اختاروهم.

قائمة المصادر والمراجع

1. إبراهيم درويش، الإدارة العامة: نحو اتجاه مقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، ط3، 1984.
2. أحمد جمال ظاهر، البيروقراطية والاعتراب الاجتماعي في بعض دول الخليج العربي، منشورات دار الأمل، الكويت، 1984.
3. ادوارد كارديلي، في النقد الاجتماعي، ترجمة: أحمد فؤاد ريلبع، دار المعارف، القاهرة، 1968.
4. بيتر بلاو، البيروقراطية في المجتمع الحديث، ترجمة: إسماعيل الناظر، ومعد كيالي، دار الثقافة، 1961.
5. تاري شوجرفان، ومحمد الغريب عبد الكريم، علم الاجتماع: النظرية والمفهوم، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 1988.
6. جراهام كينلوتش، تمهيد في النظرية الاجتماعية: تطورها ونماذجها الكبرى، ترجمة: محمد سعيد فرح، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1990.
7. جورج ريستزر وآخرون، رواد علم الاجتماع، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، ط1، 1993.
8. حسين بن عثمان محمد عثمان، دروس في الإدارة العامة، الدار الجامعية، 1990.
9. حسين عبد الحميد أحمد رشوان، المجتمع: دراسة في علم الاجتماع، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية.

10. رشيد (عقلانية) Rationality: نمط سلوكي يلائم تحقيق أهداف معينة في إطار محدد، حيث يشير مصطلح العقلانية إلى الوسائل الصحيحة لبلوغ أهداف مرغوبة وفقا لقواعد المنطق والمعرفة الإمبريقية.
11. زينب محمد زهري، وقباري محمد اسماعيل، أساسيات علم الاجتماع الاقتصادي: مداخل نظرية وعملية، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان، طرابلس - ليبيا، ط1، 1985.
12. سعيد عيد مرسي، الأيديولوجيا ونظرية التنظيم: مدخل نقدي، تقديم: علي عبد الرزاق جليبي، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1990.
13. السيد الحسني، النظرية الاجتماعية ودراسة التنظيم، دار المعارف، القاهرة، الطبعة الخامسة، 1985.
14. عبدالأمير عبد العظيم العكيلي، منكرات في مبادئ الإدارة: مدخل بيئي سياسي، منشورات الجامعة المفتوحة طرابلس - ليبيا، ط1، 1992.
15. عبدالهادي الجوهري، قاموس علم الاجتماع، مكتبة نهضة الشرق، 1983.
16. عثمان سعود، البيروقراطية الشعبية، مجلة البحوث العربية للعلوم الاجتماعية التطبيقية، العدد الأول، 1991.
17. عمار الطيب كشرود، علم النفس الصناعي والتنظيمي الحديث: مفاهيم ونماذج ونظريات، منشورات جامعة قاريونس، بنغازي، ط 1995.
18. فيصل فخرى مرار، التنظيم الإداري، المطبعة الأردنية، عمان، 1979.
19. قباري محمد اسماعيل، أسس البناء الاجتماعي: دراسة وظيفية تكاملية للنظم الاجتماعية، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة نشر.

20. كمال التابعي، إدارة المؤسسات الاجتماعية، دار نهضة الشرق، القاهرة، 1997.
21. مجموعة من علماء الاجتماع، مختارات من كتاب علم الاجتماع الحديث: التنمية-البيروقراطية- التمايز الطبقي، تحرير: بيترورسلي، ترجمة: عبدالله محمد وآخرون، دار المدينة القديمة للكتاب، طرابلس، ليبيا، 1995.
22. محمد حربي حسن، علم المنظمة، مراجعة: خليل محمد الشماخ، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، العراق، 1989.
23. مورو بيرجر، البيروقراطية في مصر الحديثة، ترجمة وتقديم: محمد توفيق رمزي، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، 1959م.

ثانياً- المراجع الأجنبية:

1. "Blau, P., et al," te structure of small bureaucracy". Am. social. rev., vol. 13. 1966, pp.191-197.
2. "Merton, R., Bureoucvtatic structure and personality , in social theory & social structure: toward a codification of theory and research, the free , press of Glencoe , illinion, 1944. pp. 151 - 155
3. (31)Stinchcombe A., "Bureaucratic and craft Administration of production: A comparative study Admin. Sci.a., vol. 4, 1959, pp.168 - 187.

4. Berger, M. Bureaucracy and Society in modern Egypt
Princeton: Pinceton university, Press, 1957.
5. Burns, T.and stalker, G., the management of Innovation.
London, Press. 1961.
6. Gouldner, A., Pattrens of Industrial Bureaucracy Glencoe,
Ill: The Free Press, 1954.
7. M. Crozler the Bureaucratic Phenomena, Chicago: univ. Of
Chicago Press, 1964. PP.50-10.
8. Selznick, P., TVA and the grass roots, berkeley: California
university Press, 1949.
9. Udy, S. Jr, "Bureaucracy and: Rationality in weber's
organization theory: an empirical study Social rye, vol. 24.
1959, pp. 791 – 795.
10. Warren Bennis (ed.), American Bureaucracy. (New Jersey:
New Branswick, Press, 1982, pp.3-7