

الفصل الرابع

مشكلة التعاقب في البيروقراطية

اهم فيبر بمشكلة التعاقب اهتماماً كبيراً، ففي نظرية التغير التاريخي، ناقش مسألة تعاقب أساليب السلطة الكارزمية والبيروقراطية أو التقليدية، وذهب إلى أن التعاقب سير في درات متقلبة، غير أنه يتجه - على أية حال - إلى زيادة ترشيد الفعل الاجتماعي.

فالسلطة الكارزمية تشير إلى أن الرعايا أو الأتباع يتقبلون قائدهم أو رئيسهم لما يتمتع به من صفات شخصية فريدة، غير أن هذا التقبل يشوه عملية الترشيح، خاصة عندما يتبين لهذه الحركة الكارزمية أن الروتين لا يناسبها ومن ثم تعادى إجراءات العمل. لذلك فهي مغتربة عن النظم الاقتصادية والعائلية، الأمر الذي يجعل السلطة الكارزمية سريعة الزوال إلى أقصى حد، ولا شك أن عدم استقرار الحركة الكارزمية يؤدي إلى عدم شعور الأتباع بالأمن وخاصة عندما يسعون إلى حماية مصالحهم، ويصل هذا القلق إلى ذروته بسبب مشكلة التعاقب.

ويشير فيبر إلى أن الأساليب التي يلجأ إليها الأتباع في تحديد خلف لقائدهم الكارزمية تؤدي إلى التمييط Routinization فبسبب اعتماد الحركة الكارزمية على الموقف الاقتصادي أساساً تتحول إلى الاتجاه التقليدي أو البيروقراطي. وفي ضوء ذلك يرى فيبر أن ظاهرة التعاقب هي الرابطة الأساسية التي تربط القيادة الكارزمية بالقيادة الأولى التي تأتي بعدها سواء أكانت تقليدية أم بيروقراطية. فالتعاقب هو المفهوم الأساسي الذي يربط بين أسلوبين من أساليب السلطة^(١).

(١) Weber, M. The theory of social and economic organization, Handersona and (1) parsons, T. (trans. eds) III, Free press, 1974.

ويرى جولدنر أنه على الرغم من أن فيبر أوضح الدور الاستراتيجي للمفهوم إلا أنه لم ينجح تمامًا في رسم صورة متسقة لمضمونه ووظيفته. فلم يوضح الطريقة التي يؤدي بها التعاقب إلى السلطة البيروقراطية في حالة، وإلى السلطة التقليدية في حالة أخرى.

غير أن بعض العلماء الاجتماعيين اهتموا بمشاكل التعاقب في البيروقراطية، فقد ناقش أرنولد بريخت Arnold Brecht ومارشال ديموك Marshall Dimock مشكلة «الاحتجاج البيروقراطي» أي مقاومة الأفراد لسياسات رئيسهم وبخاصة عندما يكون جديدًا في منصبه. وقد أرجع ديموك هذا الصراع إلى الاتصال غير الكامل بين الخلف (أي المدير أو الرئيس الجديد)، والأفراد القدامى الذين يتمون للتنظيم من زمن، لأن هؤلاء الأفراد خلال سنوات ارتباطهم واتصالهم، وضعوا بعض التصورات التي يعبرون عنها بطريقة ملتوية غير واضحة يجعلها رئيسهم الجديد. لكن ديموك لم يوضح السبب في وجود هذا الاتصال غير الكامل (بين الرئيس الجديد والاتباع) بصفة عامة، كما يوضح النظم الاجتماعية التي تشكله بصفة خاصة. كما لاحظ أن الخلف يتم في المحل الأول بإحداث التغيير في التنظيم البيروقراطي، دون أن يوضح الظروف التي توجد هذا الاتجاه.

ويذهب جولدنر إلى أنه لا توجد دراسة تجريبية عن عملية التعاقب والظواهر المصاحبة لها غير تلك الدراسة التي أجراها هو في مصنع للجبس يقع بالقرب من بافلو في ولاية نيويورك. ثم يشير إلى أن الغرض من الملاحظات التي جمعها في ذلك المصنع تتمثل في:

١ - الإشارة إلى بعض الفروض عن العلاقات المتبادلة بين التعاقب والظواهر الأخرى.

٢ - تحديد الخطوط العريضة للسياق النظري Theoretical Context الذي يناسب ظاهرة الاستبدالات الاستراتيجية.

٣ - وتوضيح الفائدة المحتملة من استخدام مفهوم التعاقب في دراسة التنظيم.

وعندما بدأت الدراسة، لاحظ جولدنر أن الأفراد في المصنع يهتمون بأمرين لا ثالث لهما، الأول: ازدياد درجة التحول إلى البيروقراطية. والثاني وجود سلسلة من الاستبدالات بين رؤساء العمال والمشرفين. ومن بين الشواهد الدالة على زيادة التحول إلى البيروقراطية، ازدياد الانفصال بين ملكية الشركة من ناحية، وملكية العمال من الناحية الأخرى، فقد بدأت الشركة تتحكم بكل صراحة وشدة في كل ما تمتلكه من الآلات والمواد الخام والمنتجات النهائية، ومنعت العمال من استخدامها في النواحي الشخصية، ويرجع هذا التحول إلى أن المدير السابق كان واعياً بالمجتمع المحلي الذي يعمل فيه، كما كان أحد قاداته غير الرسميين، ولم يحصل إلا على قدر ضئيل من التعليم. ولذلك كان يكره الأعمال المكتبية. ثم حل محله مدير جديد من خريجي الجامعة، له وعى بالشركة واهتمام بالأوامر والتعليمات. ولذلك طلب من المشرفين تقديم عدد أكبر من التقارير، كما أعلن عددًا من التنبيهات تستهدف تحقيق استيعاب النظام في المصنع. نفذ بكل صرامة وشدة كل الأوامر التي تقضى بعدم الغياب، كما حدد أساليب جديدة بعقاب من يخالف التعليمات، ثم زاد عدد المشرفين وقسمهم إلى جماعتين: جماعة تعرف الطريقة التي ينبغي أن يؤدي بها العمل وتوجه العمال إلى أداء العمل بهذه الطريقة. وجماعة أخرى تعرف طريقة أداء العمل، وتقوم بالعمل الذي يعجز العمال عن أدائه. وقد ترتب على كل هذه الإجراءات أن بدأ يهود المصنع جو لا شخصي من الأبنية البيروقراطية^(٢).

ولما كانت كل هذه الابتكارات بدأت بعد مجيء المدير الجديد لذلك كان معمل الارتباط قويًا بين التعاقب وتبلور الاتجاهات البيروقراطية، كما بدأ ذلك المدير ينقل بعض القدامى من المشرفين ورؤساء العمال وإحلال آخرين محلهم. كما أنشأ بعض الوظائف الجديدة لرؤساء العمال ورق بعض العمال إليها. وهذا التغيير السريع في المشرفين كان أمرًا غير عادي في المصنع، أطلق عليه جولدنر «الاستبدال الاستراتيجي». ويوضح ذلك أن الخلف أو المدير الجديد أدى إلى زيادة التحول إلى البيروقراطية من ناحية، كما أدى إلى الاستبدال الاستراتيجي من

Gouldner, A. patterns of Industrial Bureaucracy, Gilencoc, In, 1954.

(٢)

الناحية الأخرى. ويرى جولدنر أن ذلك يرجع إلى سببين: أولهما - الإطار المرجعي للخلف وتصورات المتوقعة، وثانيهما - السمات الموضوعية للمصنع.

٤ - يتكون الإطار المرجعي للخلف من عدة عناصر، يرتبط العنصر الأول بظروف تعيينه في هذا المنصب. إذ رأت إدارة الشركة أن المدير القديم قد تقدمت به السن حتى أنه لا يرجى إصلاحه، وأنه لا بد من إحلال آخر محله. ولذلك اختارت أحد موظفيها وجعلته مديراً لذلك المصنع. وقام موظفو المكتب الرئيسي بالشركة بتوضيح عيوب المدير القديم، وطلبوا منه ضرورة تحسين معدلات الإنتاج، ولذلك يشعر المدير الجديد بالعرفان بالجميل نحوهم لأنهم السبب في ترقية إلى هذه الوظيفة الجديدة، وأخذ في اعتباره كل النصائح التي قدموها له. ولذلك كان حساساً للمعايير اللاشخصية الشاملة التي قد يستخدمها رؤسائه في الحكم على أدائه للعمل وهو يدرك أنهم سيراقبونه ويلاحظون طريقة أدائه للعمل الجديد المنوط به. كما يدرك قبل أي شيء آخر، ضرورة التعبير عن شكره له وعرفانه بالجميل نحوهم. ولذلك كان قلقاً وحريصاً كل الحرص على أن يكون مديراً ناجحاً في نظرهم. وقد رأى أن الطريق الذي يؤدي إلى ذلك هو اتباع الخطوط التنظيمية الرسمية وتجنب الاعتبارات الشخصية التي كان يوليها سلفه المزيد من عنايته واهتمامه.

أما العنصر الآخر الذي يتضمنه الإطار المرجعي، هو أن للمدير الجديد أصدقاء ساعدوه في الحصول على هذه الترقية والصعود إلى أعلى السلم الاقتصادي بالشركة، ولذلك يتوقع منه هؤلاء الأصدقاء أن يرد لهم ما سبق أن قدموه له من خدمات. ولذلك إذا تهرب من التزاماته القديمة نحوهم فإن الأمور تسوء لأنه يستطيع فعلاً - أكثر من أي وقت مضى - الوفاء بهذه الالتزامات. وقد يكون هذا الوفاء من ناحية أخرى - وسيلة للاحتفاظ بالأفراد الذين قد ساعدونه على أداء رسالته. تلك الرسالة التي تتمثل في تحقيق الأهداف اللاشخصية التي يسعى إليها. وهذا الأمر بالذات لا يثير صراعاً بين القيم. بمعنى أنه لا يوجد صراع بين التزامات دوره القديم والتزامات دوره الجديد والمعايير التي تحكم كل فئة من هذه الالتزامات.

وقبل أن يصل المدير الجديد إلى المصنع عرف الأشياء التي تحتاج إلى إصلاح، ولذلك وضع الإجراءات والسياسات الكفيلة بأحداث التغييرات المطلوبة. وكان يرى ضرورة الاهتمام بمعايير الكفاية الإنتاجية، وهي في الواقع معايير رشيدة وبمجردة. ويتضح من ذلك أن قدراته التنفيذية وكذلك منظوره بحلولاً نسبياً من الاعتبارات غير الرشيدة، ولو أنه كان مرتبطاً في نفس الوقت بروابط الصداقة والتضامن غير الرسمي مع بعض الأفراد في المصنع.

٥ - والمصنع كأي تنظيم اجتماعي يعكس توفيقاً بين التنظيم الرسمي من ناحية، والتنظيم غير الرسمي من الناحية الأخرى، فقد وجد المدير الجديد أن العمال يستعملون بعض الأدوات من المصنع كى يستعملوها في أغراضهم الشخصية، كما كانوا يحصلون على بعض المواد الخام إن لم تكن المنتجات النهائية كى يستعملوها في بيوتهم وورشهم ومزارعهم الخاصة. كما لاحظ أيضاً أن بعض العمال يفضلون الحضور مبكراً إلى المصنع كى يحصلوا على أجر إضافي، أو الانصراف مبكراً، لأغراض خاصة بهم، وإلى جانب ذلك لاحظ أن عمال المنجم بالذات لا يتواءمون مع المعايير البروتستانتية المتعلقة بالعمل المنتظم، لأنهم يعتقدون أن الغياب بعض الوقت من بين الامتيازات التقليدية التي اكتسبوها، التي تدل على أنهم رؤساء أنفسهم.

ولذلك رأى ضرورة إحداث بعض التغييرات حتى تزداد الكفاية الإنتاجية، فألقى مسئولية انخفاض الكفاية الإنتاجية على المشرفين القدامى الأمر الذي جعله يواجه أول مقاومة شديدة، وهي ترجع إلى أن المدير السابق يأخذ على عاتقه الوفاء بتراث من الوعود والالتزامات نحو المشرفين القدامى أو نحو جماعته غير الرسمية. فالمشرفون في وضع قوى وقادرون على تعبئة العواطف ضده أو استخدام بعض الأساليب لتعويض جهوده إذا لم يف بالالتزامات «المثابرة». وكان المشرفون القدامى لا يعتبرون المدير الجديد خليفة شرعياً، لأن الخليفة الشرعي في نظرهم هو واحد منهم، وليس هذا الشخص الغريب الذي أتى من مصنع آخر، ثم ازداد ضيقهم عندما تبين لهم إنه لم يدرك وصفهم الممتاز، ولذلك عندما أصدر إجراءات زيادة الكفاية الإنتاجية قاوموها وتكاتف معهم العمال العاديون لأنهم

خسروا المزايا التي كانوا يتمتعون بها من قبل، كما أن زيادة الكفاية الإنتاجية تعنى في رأيهم زيادة الجهد الذى يبذلونه دون أن يحصلوا على مقابل لذلك. وهذا في رأيهم هو الظلم بعينه كما كانوا - مثل المشرفين - يشكون في شرعية المدير الجديد.

إن الطريقة التي يحصل بها المدير على وظيفته معيار من معايير الشرعية، وتمثل هذه الطريقة في أن يكون المدير من بين صفوف العاملين، كما قد يتكون المعيار من الطريقة التي يمارس بها المدير سلطته. فإذا اعترف بالحقوق التقليدية للعامل ولم يتصرف كرئيس، فقد يرى العمال إن سلطته شرعية ولكنه أسرع إلى اعتبار الحقوق التقليدية للعامل من معوقات الكفاية الإنتاجية. كما كان ينتظر الأوامر من المركز الرئيسى للشركة، الأمر الذى أدى إلى شعور العمال بالضيق، لأنهم يعتبرون أن المدير مثل صاحب العمل، ينبغى أن يتصرف كما يشاء دون أن ينتظر أمراً من أحد، ويوضح كل ذلك أن المدير الجديد واجه مشكلتين متصلتين ببعضهما الأولى - طريقة تنفيذ أهداف الكفاية الإنتاجية التي وصفها بنفسه، والثانية - طريقة القضاء على مقاومة العمال والمشرفين للخطط التي وضعها كشرط ضرورى لحل المشكلة الأولى، كما أنه واجه مشكلة ثالثة تتمثل في شعوره بالقلق لأنه نال الترقية على أساس الاختيار وليس على أساس الأهمية. ثم ازدادت المشكلة حدة بسبب المقاومة التي واجهها واتباع في حسمها أسلوبين رئيسيين، أما الأول فهو التضامن غير الرسمى، وأما الثانى، فهو التمييز اللاشخصى أو التغيرات الأخرى في التنظيم الرسمى.

٥ - وقد حاول المدير الجديد حسم تلك المشكلة بالتحول إلى البيروقراطية من ناحية والإستبدال الإستراتيجى من الناحية الأخرى. فبدأ بإثارة التضامن غير الرسمى أو العاطفة الجماعية، أى أنه استخدم أسلوب المجتمع المحلى Gemen فتحدث مع العمال والمشرفين وهنأهم في أعياد الميلاد وما شابه ذلك من اللزمات الشخصية. ولكن هذا الأسلوب لا يكون وحده لتحقيق غايات وعواطف الإدارة من ناحية، وغايات وعواطف العمال من الناحية الأخرى، إذ تهتم الإدارة أساماً بتحقيق معدلات الإنتاج وخفض تكاليفه، ولكن العمال أقل اهتماماً بذلك.

ولذلك من العسير دعم التضامن غير الرسمي بين العمال والإدارة لتحقيق غايات يراها أعضاء كل جماعة بطريقة مختلفة. أما الأمر الثاني الذى لا بد من أن يتوافر ليكون المدير حكيمًا وناجحًا فهو وجوب معرفة شبكة العلاقات غير الرسمية القائمة بين أفراد المصنع وعواطفهم التى يعبرون عنها، ولكنه كان يجهلها ومعنى هذا كله أن ذلك الأسلوب لا يناسبه. ولذلك اضطر إلى الاستعانة بالأساليب اللاشخصية والضوابط الرسمية والاستبدالات الاستراتيجية لأنها تناسب دوره. ولاشك أن مشاكل التعاقب جعلت المدير يتعلم الأساليب البيروقراطية ويستخدمها كى يستمر فى وظيفته، الأمر الذى يوضح أن التحول إلى البيروقراطية وظيفى لدرجة التعاقب المرتفعة.

ولكنه لم يبدأ فى تنفيذ الاستبدالات الاستراتيجية، إلا بعد أن كون جماعة غير رسمية جديدة تتلائم مع حاجاته وتساند مركزه، لكى ينفل عن طريقها أوامره إلى باقى أجزاء المصنع. ويتضح لنا من ذلك أنه مهما كان نمط البناء البيروقراطى الذى يشكله المدير الجديد، فإن أوامره الرسمية تحتاج إلى سند أو دعامة من إطار مكون من القيم غير الرشيدة. فقد شعر المشرفون الجدد بفضل المدير الجديد عليهم، فأقبلوا معه روابط غير رسمية. وقد يعتمد عليها فى تحقيق أهدافه، ومعنى ذلك أن تغيير الأفراد الذين يشغلون الأوضاع الرسمية، إلى جانب الاستبدالات الاستراتيجية كلها تؤثر فى التنظيم غير الرسمي وتجعله وظيفيًا للمدير الجديد.

إن الولاء الشخصى نحو الذين فى يدهم السلطة قد يعوق انتقال السلطة، ولذلك كان ولاء العمال للأوامر والتعليقات وظيفيًا لانتقال السلطة.

ثم يشير جولدنر إلى أن معدل التعاقب هو بعد آخر من أبعاد ظاهرة التعاقب، وعند مقارنة المجتمع الحديث بالمجتمعات الأخرى السابقة عليه، يبدو أن معدلات التعاقب مرتفعة فى المصنع الحديث. ولقوة الظاهرة شرطان نظاميان :

أولهما: استمرار التنظيمات فى الوجود حتى بعد إنتهاء حياة مؤسسيها.

أما الثانى: هو الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج.

وفي هذا الموقف تصيح السلطة كالسلعة Commodity تنتقل من يد إلى يد في بعض الظروف العامة.

وإذا كان من الواجب انتقال السلطة كثيراً، فإن الولاء للمديرين يعوق ذلك الانتقال، ولذلك يصحح الولاء للأوامر والتعليقات وظيفياً لانتقال السلطة. ومعنى هذا أن التحول إلى البيروقراطية وظيفي لدرجة التعاقب العالية المحددة نظامياً، في حين أن درجة التعاقب المرتفعة تعمل كميكانيزم انتخابي لغيرلة أسلوب التنظيم البيروقراطي.^(٣)

ثم يذهب جولدنر في ختام دراسته إلى أن السلطة «كأداة» تشد الانتباه إلى بعض الديناميات المميزة لبعض الصور العصرية من الضبط الاجتماعي. ففي المجتمعات الرأسمالية الصناعية العصرية، تعتبر الملكية الأساس لاكتساب السلطة والمكانة والنفوذ والقوة. ويترتب على ذلك أن صاحب المصنع يفضل حيازته لنوع معين من الملكية يكون له في نفس الوقت سلطة على موظفيه وعماله. ومعنى هذا أن السلطة تصاحب ملكية وسائل الإنتاج. وطالما أن ملكية وسائل الإنتاج تباع وتشتري في السوق وكذلك الحال يكون بالنسبة للسلطة. وطالما أن صور الملكية الحديثة يتأيز بعضها عن بعض من ناحية بيعها أو شرائها في السوق، فكذلك الحال يكون بالنسبة للصور الحديثة من الضبط الاجتماعي بما فيها السلطة. ويتضح لنا من ذلك أن الشرط النظامي الآخر لارتفاع معدل التعاقب في الاقتصاد هو السوق بالنسبة للملكية ووسائل الإنتاج. وإذا ترجمنا مشكلة التعاقب إلى مصطلحات اقتصادية هي «دوران العمل» بين الأفراد الاستراتيجيين Strategic personnel تنشأ شروط نظامية أخرى لمعدل التعاقب المرتفع هو سوق العمل الحر. وقد لاحظ جولدنر أن معدل دوران العمل المرتفع - أي التعاقب المرتفع - في أي مستوى، قد يشوه اتساق الجماعات غير الرسمية، ويسبب إلى الإجماع غير الرشيد ويعوق التكامل بين العامل وعمله.

ليس التعاقب أو دوران العمل وحده يشوه Disrupt التنظيم غير الرسمي

Gouldner, A. Metaphysical pathos and the theory of Bureaucracy, Am, poli, Sci, (٣) Rev., vol. 4 a. 1955.

والإجماع، فهناك مصادر أخرى هامة لسوء التنظيم، من بينها النزاع على المنزل الاجتماعي. وإنما لا نستطيع أن نجزم بأن النتائج التي توصلنا إليها لا بد أن تنطبق على مجالات تنظيمية Institutional أخرى كالأحزاب السياسية والتنظيم الحكومي. وعلى أية حال فقد ثبت نفعها في دراسة الدرجات المتباينة من التحول البيروقراطي الواضحة في الحزبين الديمقراطي والجمهوري من جانب والأحزاب الراديكالية الصغيرة من جانب آخر.

ويشير كولندر في ختام مقاله أنه لم يقصد عرض نظرية منظمة مطردة Systematic عن البيروقراطية، فكل ما أشار إليه أن ارتفاع معدل التعاقب هو أحد الميكانيزمات وطبيعي لتطور التنظيم البيروقراطي. وأنه يستحق المزيد من التأكيد طالما أن الجماعات بها صور من التدرج، ولذلك لا نستطيع الافتراض بأن كل الأفراد أو كل الأوضاع في نسبة التدرج تمارس قدرًا متساويًا من التأثير على القرارات التي ينشأ عنها التحول البيروقراطي كنتيجة مخططة أو غير متوقعة. أن على المدير أن يبادر بالسلوك البيروقراطي أو يقبله هو أو رؤساؤه.

وما حاول أن يعرضه في هذا المجال، هو تحليل بعض الضغوط الناشئة نظامياً التي تتجمع وتتركز على وتختلف مع أوضاع صناعية إستراتيجية محددة.