

## الفكر البيروقراطى فى خدمة الادارة التربوية

دكتور عبد الله بن عبد اللطيف الجبر (\*)

### مقدمة :

للفكر البيروقراطى دور كبير فى نشأة وتطور علم الادارة ، ويعتبر الفكر البيروقراطى القاعدة العريضة التى تستند اليها كافة التنظيمات الادارية مهما اختلفت أساليبها وفلسفاتها . والبيروقراطية ، حسب فهم فيبر ، تعنى التنظيم الادارى الفعال الذى بواسطته يستطيع كل مسؤول تادية مهامه الادارية بكفاءة عالية ( ١ ، ص ٢٣ ) . وتشكل منظومة القواعد واللوائح التنظيمية التى تميز بها الفكر البيروقراطى حجر الأساس لبناء وتطوير الهيكل الادارى الذى تقوم عليه التنظيمات الرسمية فى العالم . والمؤسسات التربوية ومنها المدارس لا تختلف كثيرا فى بنائها التنظيمى عن سائر المنظمات الرسمية الأخرى ، كالمؤسسات العسكرية ، والدوائر الحكومية التى تحكمها القواعد والقوانين البيروقراطية ، حيث تميل الى تطبيق أسلوب شبيه بالأسلوب الانضباطى الصارم (Regimentation) فيما يتعلق بوجوب مراعاة اللوائح والأنظمة والقواعد والتفديد بها .

وفى الادارة التربوية يحتاج المختصون الى دراسة الفكر البيروقراطى دراسة تحليلية لادراك خواصه وصلته بالمؤسسات التربوية ، وليس مجرد المعرفة السطحية . والهدف من ذلك دراسة العناصر الاسامية التى يتألف منها الفكر البيروقراطى دراسة يمكن من خلالها فهم أبعاد الفكر الادارى التربوى فهما عميقا ومتبصرا .

وانطلاقا من هذا المفهوم فان هذه الدراسة محاولة لتقديم عرض تحليلى للفكر البيروقراطى وعلاقته بالمؤسسات التربوية ، وهو بلا شك على جانب كبير من اهمية خاصة لدارس الادارة التربوية .

(\*) كلية التربية ، جامعة الملك سعود .

وسوف يتناول البحث هذا الموضوع من جوانبه الخمسة التالية : -

- أولا : نشأة البيروقراطية .
- ثانيا : التنظيم البيروقراطى وصلته بالمنظمات التربوية .
- ثالثا : نقد نظرية فيبر .
- رابعا : البيروقراطية واهمال التنظيم غير الرسمى .
- خامسا : قياس التنظيم البيروقراطى فى المدارس باستخدام نموذج فيبر .

#### أولا : نشأ البيروقراطية :

فى مطلع القرن العشرين وضع ماكس فيبر ( ١٨٦٤ - ١٩٢٠ م )  
Max Weber نظريته المشهورة ، البيروقراطية Bureaucracy  
لتكون بديلة لنظام القيادة التقليدية فى المؤسسات الصناعية الذى كان  
سائدا فى عصره . وطبقا لذلك النظام ، كان يتولى المناصب القيادية  
العليا فى المؤسسات الصناعية والتجارية أفراد على أساس من الحق  
الوراثى ، وكانت تلك القيادات تسمى القيادة الأبوية Patrimonial or  
Patriarchal Leadership . وفى عام ١٩٤٧ تم نشر ترجمة كتاب فيبر  
الموسوم : « نظرية المنظمات الاجتماعية والاقتصادية » The Theory of  
Social and Economic Organizations وفى هذا الكتاب عرف فيبر  
ثلاثة أنماط من المنظمات هى ( ٢ ، صص ٥٨ - ٥٩ ) :-

— المنظمة المتمركزة حول القائد Leader-Oriented Organization  
وفيهما يمثل القائد المحور الرئيسى لكل ما يتم فى المنظمة من نشاطات  
وأعمال ويخضع جميع العاملين لتوجيهاته وأوامره .

— المنظمة الأبوية Patrimonial or Patriarchal Organization  
وفيهما يتولى المالك أو كبير المالكين من الأسرة منصب القيادة العليا  
وبموجب الارث يصبح تلقائيا المدير القائد The Director-Administrator  
Leader ويجسد هذا النوع التقليد القديم المتمثل فى علاقة السيد  
بالخادم أو التابع Lord and Subject — أعمال المنظمة البيروقراطية .  
( دراسات تربوية )

## — البيروقراطية :

وقد اعتبر فيبر المنظمة البيروقراطية النمط الأمثل ، لأنها ، حسب رأيه ، تقوم على توفير أكبر قدر ممكن من الرشد Maximum Rationality الذى يوجه السلوك الإدارى نحو خدمة أهداف المنظمة . والبيروقراطية فى نظر فيبر متفوقة على سائر التنظيمات اذ توفر المزايا التالية ، التى لا توجد فى سواها وهى :

الدقة Precision ، السرعة Speed ، الوضوح وعدم الغموض Unambiguity ، المعرفة التابع بالقواعد التنظيمية Thorough Knowledge of rules ، الاستمرارية Continuity ، الوحدة Unity طاعة الرؤوس للرئيس Strict Subordination ، الاقتصاد فى استهلاك المواد وخفض التكلفة Judicial Use of Material and Reduction of Cost .

هذه المزايا لا يمكن استغلالها استغلالا أمثل الا بتطبيق البيروقراطية ، حسب رأى فيبر .

ويرجع سبب زعم فيبر بضرورة البيروقراطية لكل ادارة تنشأ النجاح معاصرته التطور الصناعى فى المانيا ، وما صاحب ذلك التطور من مشكلات ادارية ، اذ كانت المؤسسات الصناعية والتجارية تعج بالمشكلات التى نتج عنها هدر كبير فى الأموال والجهد ، أوائل القرن العشرين ، وقد ساعد فيبر على بلورة أفكاره البيروقراطية عوامل هامة منها خبرته العلمية باعتباره عالم اجتماع ، حيث حاول معالجة مشكلات عصره من خلال كتاباته العلمية "Essay In Sociology" التى نشرت ترجمتها عام ١٩٤٦م ، وكذلك خبرته العسكرية حيث كان ضابطا فى الجيش الالمانى ، وقد اثر ذلك تأثيرا مباشرا فى صياغة أفكاره التى تميزت بنسقتها العسكرية من حيث الصرامة والدقة ( ٣ ، ص ص ٥٤ - ٥٥ ) .

## ثانيا : التنظيم البيروقراطى وصلته بالمنظمات التربوية :

للتنظيم البيروقراطى أهمية بالغة بالنسبة للفكر الإدارى ، والتنظيمات الادارية قديمها وحديثها . بل ان جميع المنظمات الادارية

الحديثة ، بلا استثناء تحمل كثيرا من الخصائص التي شرحها فيبر ومن ذلك تقسيم العمل والتخصص ، والموضوعية بمحاولة تحييد التأثير العاطفى فى مجال العمل ، والتسلسل التدريجى للسلطة ، والأنظمة واللوائح ، وبرامج التدريب والتوجيه المهنى .

والسمات البارزة للفكر البيروقراطى يمكن اجمالها فى النواحي التالية : -

— تقسيم العمل والتخصص حسب التنظيم البيروقراطى ، يتم تعيين النشاطات المتعلقة بانجاز العمل فى هيئة واجبات رسمية . وطالما أن الواجبات فى معظم المؤسسات كثيرة التعقيد بحيث لا يمكن أن يقوم فرد واحد بها كلها فان تقسيم العمل فى شكل مناصب Positions ومسئوليات Responsibilities من شأنه أن يحسن الكفاية الانتاجية . Efficiency

وفى المدارس يتم تقسيم العمل لأغراض تعليمية ، كتقسيم التخصصات حسب المستويات التعليمية فى المرحلة الابتدائية والمرحلة الثانوية ، وحسب المواد الدراسية كالرياضيات والعلوم وهكذا ( ٤ ، ص ٨١ ) . وتبعاً لذلك يتحقق ارتفاع الكفاية الانتاجية ، لأن تقسيم العمل يؤدي الى زيادة التخصص ، وهذا بدوره يؤدي الى بروز فئات من المتخصصين الذين يملكون المعرفة والخبرة الدقيقة فى مجالات تخصصهم بحيث تمكنهم هذه الميزات من أداء واجباتهم بمهارة تخصصية عالية جدا . Professionally

ومبدأ التقسيم يتيح الفرصة للمنظمة لأن تختار العاملين على أسس ومبادئ علمية رصينة ، بحيث يكون فى المستطاع توظيف هيئة من العاملين الذين تتوفر لديهم المؤهلات الفنية المتميزة ( ٥ ، ص ١٧٢ ) . وتقسيم العمل على أساس التخصص فى المنظمات التعليمية من شأنه أن يوفر الخبرات التخصصية الدفيعـ Expertise لدى المدرسين فى مختلف التخصصات .

— الالتزام بالحيادية على حساب العلاقات الشخصية

**Impersonality** . يرى فيبر أن مناخ العمل البيروقراطى يجب أن يسوده روح الاهتمام بالعمل الرسمى المتجرد من العلاقات والعواطف الشخصية . ويعنى ذلك ، الجو الخالى من البغضاء أو العاطفة الرقيقة **Passion** حيث لا يكون هنالك مجال للعاطفة ، سواء كانت عاطفة محبة أو عاطفة كراهية بل الحيادية فى الشعور لصالح العمل . وبناء على هذا المفهوم المبدئى فان المسؤول البيروقراطى يتوقع أن يصنع القرارات فى ضوء ما يتوفر لديه من حقائق ولا دخل لما يشعر به من أحاسيس فى التوصل الى تلك القرارات ( ٦ ، صص ٣٠ - ٣١ ) .

وفى المدارس يعنى ذلك التزام الادارى والمدرس بالحيادية المطلقة ، أى بالعدالة فى المعاملة والأحكام التى يصدرها أحدهما تجاه التلاميذ والآخرين ، كما يعنى ذلك التزام التعقل بمقتضى مبدأ الرشد **Rationality** والتصرف على أساس العقل والمنطق .

#### — التنظيم الهرمى للسلطة **Hierarchy of Authority** :

إذا نظرنا الى التنظيم الحديث الذى تأخذ به جميع المنظمات نرى أن الأثر البيروقراطى الهرمى واضح فى تسلسل السلطة . وهذه الصفة هى العامل المشترك العام الذى يربط كافة المنظمات مباشرة بالفكر البيروقراطى .

فالمنظمات على اختلافها ، سواء كانت صغيرة أو كبيرة ، آخذة بأساليب مستحدثة أو محافظة ، جميعها قد أنشأت هياكلها الادارية بحيث تكون العلاقات فيها قائمة على أساس من علاقة الرئيس بالمرؤوس ، طبقاً للفكر البيروقراطى . وعن طريق السلطة ، تحاول المنظمات جميعها ضمان قدر معين من الانضباط وطاعة التوجيهات التى تأتى من المسؤول الأعلى الى من يليه فى السلم الادارى ، لأن الانضباط **Discipline** والالتزام بالتعليمات ضرورة للقيام بالواجبات وانجاز الأعمال ، ولا استمرار المنظمات فى تأدية رسالتها .

وفى المؤسسات التعليمية ، يجرى تنظيم المكاتب على أساس من ذلك الهيكل الهرمى البيروقراطى ، أى أن كل مكتب أدنى يكون خاضعاً لإشراف ونفوذ المكتب الذى هو أعلى منه فى الترتيب السلمى للسلطة

( ٧ ، ص ١٤٩ ) . هذا التسلسل فى السلطة تمثله الخارطة التنظيمية فى المناطق التعليمية حيث يشاهد مدير التعليم المحلى على رأس هذا التنظيم ثم يليه بالترتيب المتدرج سائر المسئولين حسب مناصبهم الوظيفية . فهناك مثلا مساعدوا مدير التعليم ، ومديروا المكاتب ، فمديروا المدارس ثم المدرسون وأخيرا التلاميذ ، فى تسلسل تدريجى من القمة الى القاعدة .

#### — الضوابط والأنظمة Stipulated Rules and Regulations :

يؤكد فيبر أن لكل نظام بيروقراطى منظومة ثابتة من القواعد التنظيمية التى تم اختيارها بعناية ، ويقتضى القانون العام الادارى فى المنظمة أن تطبق هذه القواعد تطبيقا عاما فى كل القضايا والحالات .

وهذا التنظيم بتفاصيله يتناول ايضاح كل الحقوق والواجبات المنوطة بكل منصب وكل وظيفة ، ومن أغراضه أيضا أن يساعد على تنسيق النشاطات والأعمال عبر جميع الطبقات والمستويات التى يتألف منها النظام . ومن أهم مزايا ارساء مبدأ القواعد التنظيمية أنها تجعل الأعمال التنظيمية تسير بطريقة آلية وتلقائية حتى فى الظروف التى يحصل فيها تغيير المسئولين أو استبدال الموظفين . وهذا يوضح فائدة الضوابط واللوائح التنظيمية فى جعل سلوك الموظفين فى النظام البيروقراطى متسقا ، يتسم بالتوافق Uniformity وعدم الاضطراب أو التناقض ، وهذا بدوره يؤدي الى الاستقرار فى العمل ( ٥ ، ص ١٧١ ) .

وفى المدارس ينظر الى اتباع الأنظمة والقواعد على أنه ضرورة وشرط أساسى لعملية التعليم والتعلم ، فالمدرسون والاداريون والتلاميذ يتصرفون وفق قواعد محددة يتم من خلالها تنظيم العلاقات المدرسية بينهم . وعلى المدرسين اتباع ما تصدره الادارة من توجيهات وتعليمات ، وعليهم أيضا تأدية الواجبات التى تنص عليها الأنظمة، ولا يتأخرون عن الحضور فى الوقت المحدد ولا يخرجون قبل الزمن المحدد .

والتلاميذ عليهم طاعة توجيهات المدرسين وعمل ما يطلب منهم لأن كل ذلك ضمن الشروط والقواعد التى تحتم على التلميذ ان يعمل بموجب توجيه المدرس . والعاملون فى المدرسة الذين يقومون بتأدية الأعمال

المختلفة يتصرفون وفق ما تمليه عليهم تلك القواعد المنظمة لواجباتهم ، من حضور وانصراف واتمام العمل ووجوب التقيد بإرشادات وتوجيهات المدير حسبما تقتضيه اللوائح والأنظمة المدونة التى تصف أعمالهم وتحدد مسؤولياتهم وواجباتهم .

— التوجيه المهنى Career Orientation : التوجيه المهنى المتواصل هو أحد الأسس التى يقوم عليها التنظيم الإدارى البيروقراطى . وتقوم فلسفة التوظيف على أساس التأهيل . لذلك نادى فيبر بأنه طالما أن هناك تطورا مستمرا فى الإعداد والتوجيه المهنى فهذا يعنى أيضا وجود نظام للترقية ، تبعا للاقدمية Seniority أو الانتاج ، أو هما معا . والتنظيم البيروقراطى يعطى الرؤساء حق قرارات الترقية ، ولذلك فإن الأفراد الذين يتمتعون بالمهارات الفنية يجب أن تحفظ حقوقهم ضد الفصل التعسفى أو الحرمان من الترقية طبقا لمبدأ الولاء للمنظمة ( ٨ ، ص ١٠٤ ) . ولضمان حماية حقوق العاملين يجب ترسيخ مبدأ ممارسة الحكم واتخاذ القرارات بموضوعية محضة بعيدا عن العواطف والأهواء الخاصة ، وهذا ما يتميز به صانعو القرارات البيروقراطيون .

وهكذا نرى فكر الإدارة البيروقراطية ماثلا فى جميع الأنظمة المعمول بها فى العالم ، مثل أنظمة وقوانين الخدمة المدنية ، وحق الاحتفاظ بالعمل ، وحماية حقوق الموظفين ، والتدريب أثناء الخدمة ، وهى كلها ذات أصل بيروقراطى ، وأصبحت جزءا من النظام العالمى المأخوذ به فى كافة المنظمات ومنها المنظمات التعليمية .

— حسب رأى فيبر ، تعمل البيروقراطية على رفع درجة الرشد Rationality فى اتخاذ القرارات وفى الكفاية الإدارية . ومن وجهة النظر الفنية فإن التنظيم البيروقراطى يتمثل فى القدرة على تحقيق أعلى قدر ممكن من الانتاجية بتطبيق مبدأ تقسيم العمل والتخصص الذى يؤدي الى توفير الخبراء فى مجال العمل . وهؤلاء الخبراء أقدر على صنع القرارات الرشيدة دون أن تؤثر العلاقات الشخصية أو العواطف البشرية فى سلامة تلك القرارات ، لأن هدف المسؤول البيروقراطى هو الاهتمام بمصلحة العمل البحتة . وهذا يفسح المجال لتطبيق مبدأ الرشد العقلى

تطبيقاً أمثل بين مجموعة الخبراء البيروقراطيين الذين يدركون أبعاد الولاء للمنظمة بمعناه الصحيح ( ٩ ، ص ٢٨ ) .

وحيثما يتم وضع القرارات الادارية فى ضوء سياسة الرشد والعقلانية على النحو المشار اليه ، تتضافر العوامل الأخرى تلقائياً لخدمة الكفاية الانتاجية ، فيأخذ التنظيم الهرمى للسلطة دوراً طبيعياً ، تبرز من خلاله أهمية الانضباط واتباع التوجيهات واللوائح التنظيمية عن وعى وفهم فيسود التنسيق *Coordination* والانسجام الفعال *Uniformity* والاستقرار *Stability* فى سير العمل ، وهذا ما يميز التنظيم البيروقراطى الصرف . والواقع أن الاعداد المهنى المتواصل وما يصاحبه من حوافز مادية له دور ملحوظ فى تقوية الشعور بالولاء للمنظمة ، فينعكس كل ذلك لصالح خدمة المنظمة بزيادة الكفاية الانتاجية مما يؤدي بدوره لزيادة الانتاج ، وهو من الأهداف الأساسية التى يسعى الخبراء البيروقراطيون لتحقيقه .

### ثالثاً : نقد نظرية فيبر :

تناول القسم السابق التنظيم البيروقراطى وصلته بالمنظمات التعليمية وهو فى الجملة بيان لأهم ما يحمله هذا الفكر من عناصر القوة . ويقتضى النقد الموضوعى ابراز المحاسن والعيوب ، ولذلك سوف يشمل التحليل التالى أهم مواطن القوة والضعف فى نموذج فيبر البيروقراطى ، ليتسنى فهمه على حقيقته ثم الاستفادة منه ، وفيما يلى تفصيل ذلك :

— تقسيم العمل والتخصص : من الثابت أن تقسيم العمل والاهتمام بالتخصص له دور واضح فى تكوين الخبرة الفنية *Expertise* فى ميدان العمل . وهذا من الشواهد الدامغة ان للفكر البيروقراطى أهمية لا غنى عنها فى كل تنظيم ادارى ، بل ان أحداً لا ينكر فضل البيروقراطية فى نشر مبدأ الاهتمام بتطوير الخبرة المهنية أثناء العمل وهو مبدأ تأخذ به المنظمات على اختلافها ولا يزال موضع الاهتمام فى كل التنظيمات الادارية . هذه الحقيقة تبين بجلاء دور الفكر البيروقراطى فى الوعى

السائد لجعل الأعمال والواجبات الادارية أكثر دقة وأكثر تحديدا مع العناية المتزايدة بتعميق التخصص . ومع ذلك فان التشدد فى تطبيق مبدأ التخصص وتقسيم العمل لا يخلو من سلبية ، فقد ثبت أن هذا من شأنه أيضا أن يتسبب فى ظهور الملل والرتابة وخنق التفكير الابداعى على المدى البعيد ، ومال ذلك من نتائج ضارة بالنسبة للعمل والانتاج . وفى الأدب الادارى أمثلة لا حصر لها تثبت أن الملل يؤدي فى نهاية الأمر الى انخفاض مستوى الانتاج وجعل العاملين يقضون الأوقات فى التفكير فى وسائل وطرق يمكنهم بها أن يجعلوا العمل محققا لمصالحهم الخاصة ( ٣ ، ص ٥٦ ) .

— الحيادية فى تطبيق الأنظمة والقوانين : لا شك أن الحيادية فى تطبيق القواعد والقوانين مفيد فى صياغة القرارات لأن ذلك يقوى من فرص زيادة الرشد Rationality الذى يحتاجه المسؤول عند اتخاذ القرارات السليمة . لكن ثمن ذلك نشوء مناخ عقيم Sterile Atmosphere يسيطر على جو العمل . هذا المناخ يجعل العاملين يتصرفون وكأنهم مخلوقات قد جردوا من صفاتهم الانسانية التى جبلوا عليها بفطرتهم . ونتيجة هذا السلوك تنخفض المعنويات بين العاملين انخفاضاً ملحوظاً فيضر ذلك بمصالح المنظمة لتأثيره المباشر على الكفاية الانتاجية . والعاملون بشرتتحكم فيهم المشاعر الانسانية ، الا أن البيروقراطية ببساطة تنكر عليهم هذه النزعة وتحاول كبتها وابقائها خامدة تماما ( ١٠ ، صص ٣٩ - ٤٠ ) .

— التسلسل الهرمى للسلطة : تحديد السلطة بشكل واضح وقوى كما فى النظام البيروقراطى مهم للتنسيق والسيطرة والضبط فى العمل . ولكن هذا التنظيم من عيوبه أنه معيق للاتصال الفعال ، والاتصال كما هو معروف ضرورة لنجاح العمل . فمن مساوئ هذا التنظيم الهرمى أنه يحدث تشوها وتغييرا فى المعلومات المراد ايصالها الى العاملين فى أسفل القاعدة ، كما أنه لا يسمح باستمرار الاتصال من الاتجاه المعاكس ، أى من المرؤوس الى الرئيس . والتشويه فى محتوى الرسالة شائع الحدوث فى التنظيم البيروقراطى السئ ، لأن الرسالة تمر بمستويات متعددة ومعقدة حتى تصل فى النهاية الى أسفل مستوى من التنظيم عند القاعدة .

وهذا الاتصال بلا شك يفقد الوضوح والفعالية ، لأن الرسالة لا تأتي مباشرة ، حتى لو كانت مكتوبة ، بل تمر بعدة أشخاص وقنوات فيدخل عليها كثير من التفسيرات المفسدة لفحواها أحيانا ( ١١ ، ص ٧ ) .

اما عدم القدرة على جعل الاتصال يتجه من أسفل الى أعلى فانه مرتبط بالخوف الذى يزرعه التنظيم البيروقراطى فى نفوس العاملين ، خشية أن ينقل المرؤوس شيئا من الأفكار التى لا يرضاها الرئيس مثلا ( ١٢ ، ص ٣٩ ) لذلك ليس غريبا أن ينمى التنظيم البيروقراطى فى العاملين ميلا الى التقرب للرؤساء وذلك باطلاعهم فقط على الأمور التى تجعلهم يشعرون بالرضا عنهم . والحقيقة أن غياب مبدأ الاتصال المبنى على حرية الرأى والمصارحة فى البيروقراطية يجعل المرؤوسين يحجمون عن ابداء الرأى الصريح والانتقاد المفيد حتى لو كان بناء لأن ذلك خروج على التقاليد البيروقراطية المألوفة . وغالبا تكون مصالح المنظمة البيروقراطية ضحية هذا الخلل التنظيمى الفاحش .

— القواعد واللوائح التنظيمية : الضوابط واللوائح ضرورة لاستقرار العمل وللتسيق وتسهيل تأدية الواجبات : الا أن ذلك يعمل على جعل النظام قاسيا وغير مرن Rigid ، بل يؤدى الى التعلق الشديد بالرسميات الشكلية Formalities . والبيروقراطيون يمضون الوقت الثمين فى سبيل استكمال الروتين والانشغال بالأعمال الكتابية Paper Work واضاعة الوقت فى الاحتياطات الأخرى التى يسببها الاغراق فى التوثيق الرسمى . وفى سياق الانهماك فى الأعمال المكتبية ينسى الموظفون رسالتهم الأساسية وهى المحافظة على الوقت وتقديم الخدمة السريعة تحقيقا لأهداف المنظمة . وسبب ذلك ان النظام البيروقراطى قد فشل فى تنمية الشعور بأن الاجراءات الرسمية وسيلة لتحقيق الأهداف العامة . وهكذا أصبح الاهتمام بالأعمال الوثائقية وما يصاحبها من ضياع فى الوقت والجهد من الأولويات التى يهتم بها البيروقراطيون ، لأنهم أساسا مطالبون أمام رؤسائهم بما يثبت تنفيذ تلك الاجراءات الرسمية ، وهذا ما يسمى باحلال الأهداف ( ١ ، ص ٤٣ ) Goal Displacement .

— التوجيه المهنى ونظام الترقيه : التوجيه المهنى مهم لانه يولد

شعورا بالانتماء للعمل وفى ذلك حافز للعاملين لمضاعفة الجهد فى الاداء الوظيفى . ورغم ذلك فان نظام الترقية البيروقراطى يقوم على أساس الاقدمية والانجاز ، وليس بالضرورة باعثا على خدمة أهداف المنظمة ، بل ربما كان سببا فى الشعور بعدم الرضا بين فئات العاملين ( ٦ ، ص ٣١ ) وذلك أن نظام الترقية البيروقراطى يكافىء العاملين القادرين على الترقى السريع ، وهم غالبا من الشباب الذين لم يمضوا وقتا طويلا . والملاحظ أن ذلك مدعاة الى أن يشعر الآخرون بعدم الرضا ، خاصة الذين عرفوا بالاخلاص فى العمل ولكنهم لا يملكون المهارات الخاصة التى يتمتع بها اخوانهم الشباب الذين يستطيعون الترقى السريع . أو لأنهم لا يملكون مواهب ابداعية كتلك التى يملكها المبدعون ، الا أنهم على أى حال مجدودن ومتفانون ، ومع ذلك يحسون أن نظام الترقية لا يقدم لهم فرصا متكافئة ، بل يرون أنه يحابى الفئة الأخرى .

#### رابعا : البيروقراطية واهمال التنظيم غير الرسمى :

من ابرز عيوب البيروقراطية اهمالها اثر القوى غير الرسمية التى تلازم الحياة الاجتماعية فى كل تنظيم . والتنظيم غير الرسمى *Informal Structure* يقصد به ما يحيط بالتنظيم الرسمى *Formal Structure* من عوامل غير رسمية ( ٤ ، ص ١٩ ) تتحكم فى سير العمل الادارى عن طريق التأثير فى سلوك الأفراد فى المواقع والمراكز الادارية مهما كانت طبيعة الأنظمة وفلسفاتها التنظيمية . ويتمثل ذلك فى أثر الشخصيات القيادية فى المجتمع المحيط بالمنظمة مثلا ، وفى العلاقات الاجتماعية التى تحكمها الأعراف *mores* والمعايير *norms* والعادات السائدة التى يراعيها العاملون فى المنظمة ، وهى جميعها تفرض أنماطا معينة من السلوك البشرى المتسم أحيانا بالمجاملات وبذل الخدمات الخاصة والتعاطف الطبيعى الذى ينشأ نتيجة التفاعل بين الأفراد فى بيئة العمل . وهذا التنظيم غير الرسمى ليس مدونا فى شكل قواعد أو لوائح تنظيمية ومع ذلك فله أثر بالغ وملحوظ فى توجيه سلوك الأفراد والتأثير فى القرارات الرسمية التى يتخذها المسؤولون . والحقيقة أن الفكر الادارى البيروقراطى يتجاهل ذلك التنظيم غير المنظور ويحاول

انكار آثاره القوية ، ولعل ذلك من أعظم جوانب الضعف الذى تعانى منه البيروقراطية .

والواقع أنه لا يمكن ادراك التنظيم الادارى على حقيقته مالم يؤخذ بالحسبان التنظيم غير الرسمى واستغلاله لمصلحة المنظمة والعمل بشكل عام .

والتنظيم غير الرسمى لا يخلو من فوائد ، وهو موجود لا محالة لأنه جزء من سلوك البشر ، بل لابد منه لأن كثيرا من المشكلات المتعلقة بحياة الناس والمجتمعات الانسانية تحتاج الى التنظيم غير الرسمى كحاجتها الى التنظيم الرسمى . وتبدو الحاجة الى التنظيم غير الرسمى واضحة وملحة فى الأزمات . ماذا يعمل الناس مثلا اذا نشبت بينهم الحروب ؟ كيف يتدبرون أمورهم لايقاف الحروب ولو مؤقتا فى صورة هدنة ؟ كيف يحلون مشكلات الأسرى والرهائن وليس بينهم علاقات دبلوماسية مثلا ؟ كل ذلك لا يتم الا بالمساعى والتنظيمات غير الرسمية .

ولعله من المفيد الاشارة الى الدراسة التى قام بها ( بيج ) ( ١٣ ) ، صص ٨٨ - ٩٤ ) Charles Page حول القوات البحرية الأمريكية Navy . فقد أظهرت هذه الدراسة أن التنظيم غير الرسمى كان مفيدا فى تخطى القواعد والاجراءات التنظيمية المطولة التى لوحظ أن لها آثارا سلبية . لقد قدمت دراسة ( بيج ) دليلا قويا على أهمية وفاعلية الاتصالات والعلاقات غير الرسمية فى التغلب على مشكلات الروتين وذلك بتقديم الخدمة السريعة اللازمة التى لم يكن بالامكان تحقيقها خارج القنوات غير الرسمية .

وقد استنتج ( بيج ) Page من دراسته هذه أن التنظيم غير الرسمى لا يمكن اغفاله بل ولا غنى عنه للتغلب على القصور البيروقراطى فى هذا الجانب المتمثل فى مرور الأوامر عند استصدارها عبر شبكة طويلة ومعقدة من التنظيمات المركزية "Chain of Command" .

والمصطلح Grapevine يعنى جميع الخطط والاجراءات الاستثنائية غير الرسمية وما تنطوى عليه من تصرفات ادارية من أجل ايجاد سبل عملية سريعة يستطيع المسئول من خلالها تجاوز العقبات الروتينية المكبلة

التي عادة تشل نشاط الموظف حينما يريد أن ينجز العمل بالطريقة التي يراها أنجح ، مع المحافظة على الشرعية والأنظمة القانونية فى المنظمة ( ٤ ، ص ١٩ ) .

والمدارس مؤسسات رسمية ومع ذلك فان الادارى مطالب بأن يستفيد مما يقدمه التنظيم غير الرسمى من امكانات تزيد من فاعلية الادارة المدرسية . وتجدر الاشارة الى أن دراسة جوبا Egon Cuba حول نظرية النظام الاجتماعى فى الادارة Social System Theory توضح أن الادارى البارع يستطيع مضاعفة كفاءته الادارية اذا جمع بين القوة التى يستمدّها من المنصب الذى يشغله والقوة غير الرسمية المتمثلة فى استغلال طاقاته الشخصية التى يتمتع بها ( ٣ ، ص ٦٥ ) ، وهى طاقات ذاتية لا يستهان بها وغالبا لا تستغل استغلالا كاملا .

**خامسا : قياس التنظيم البيروقراطى فى المدارس باستخدام نموذج فيبر :**

يعتبر التنظيم الرسمى فى المدارس صورة مثالية للتنظيم البيروقراطى . ففى المدارس يجرى تطبيق المبادئ البيروقراطية التى تحاكي الى حد ما الاستراتيجيات البيروقراطية فى المنظمات العسكرية والصناعية والمؤسسات الحكومية الأخرى .

وقد استخدم جيرالد هيچ Jerald Hage نظريته الافتراضية لقياس مدى تطبيق البيروقراطية فى المدارس ، وفيما يلى شرح هذه النظرية:

— نظرية جيرالد هيچ الافتراضية Hage's Axiomatic Theory فيما يلى شرح لأهم ما جاء فى نظرية هيچ الافتراضية ، استنادا الى تحليل هوى ومسكل W.K. Hoy and C.G. Miskel ( ٤ ، ص ص ٩٨ - ١٠١ ) .

يمكن تحديد طبيعة التنظيم فى المنظمة الرسمية من خلال تحليل الوظائف الادارية التى تقوم بها المنظمة ، وهيكلها التنظيمى ، وذلك باستخدام نظرية هيچ المذكورة . وقد وضع جيرالد هيچ نظريته الافتراضية مستندا الى أعمال فيبر Weber ، وبرنارد Barnard وتومسن Thompson لمعرفة الترابط بين المتغيرات الهيكلية والمتغيرات الوظيفية فى المنظمة .

وبنى هيچ نظريته بشكل اجرائى على ثمانية متغيرات تنظيمية ،  
أربع منها متصلة بالهيكل التنظيمى واعتبرها وسائل Means ، وأربع  
أخرى متصلة بالوظائف التنظيمية واعتبرها غايات Ends .

أولا : المتغيرات الهيكلية التى تقوم عليها المدرسة ، أى الوسائل  
Means ، وتشمل : -

- ١ - التعقيد أو التخصص Complexity or Specialization .  
ويتمثل فى عدد التخصصات الفنية ومستوى التدريب المطلوب لكل وظيفة .
  - ٢ - المركزية أو سلم السلطة Centralization or Hierarchy of  
Auhority . ويتحدد فى نسبة مشاركة العاملين حسب طبيعة وظائفهم  
فى اتخاذ القرارات وعدد المجالات التى تشارك فيها كل فئة من العاملين .
  - ٣ - الاجراءات الرسمية أو التقنين Formalization or Standardization  
أى عدد الوظائف التى تحدد الواجبات ودرجة الحرية التى تسمح للموظف  
أن يمارس من خلالها مسؤولياته دون التقييد بالقواعد التنظيمية  
The rules .
  - ٤ - طبقية المناصب Stratification or Status System  
ويعنى منح المكافآت والترقيات على أساس المستوى الوظيفى المتدرج .
- ثانيا : المتغيرات الوظيفية التى تمثل الغايات Ends وتسعى  
المدرسة لتحقيقها وهى :

- ١ - التكيفية أو المرونة Adaptiveness of Flexibility . ويحدد  
ذلك عدد البرامج الجديدة New Programs والأساليب الفنية  
المستحدثة New Techniques التى تطبقها المدرسة كل عام .
- ٢ - الانتاج أو الفاعلية Production or Effectiveness . ويمثل  
ذلك عدد الوحدات المنتجة كل عام ونسبة الزيادة فى الوحدات المنتجة  
سنويا ( ينظر الى الانتاج باعتباره متغيرا كميا وليس بالضرورة دالا على  
النوعية ) .

٣ - الكفاية أو التكلفة Efficiency or Cost . ويعنى ذلك القيمة النقدية للوحدة المنتجة ، كما يضاف اليها المصادر الأخرى التى لم تستغل . amount of idle resources

٤ - الرضا الوظيفى أو المعنوية Job Satisfaction or Morale . وتعكس مستوى الرضا عن العمل بين الموظفين من حيث الظروف السائدة المتعلقة بمناخ العمل ونسبة الابدال فى الوظائف Turnover .

أما الاستنتاجات العريضة لنظرية هيچ فتتلخص فيما يلى ( ٤ ، ص ٩٩ ) .

١ - ارتفاع درجة المركزية يؤدي الى ارتفاع الانتاج .

٢ - ارتفاع درجة تطبيق الاجراءات الرسمية Degree of Formalization فى الاعمال يؤدي الى ارتفاع مستوى الكفاية الانتاجية . Efficiency

٣ - زيادة درجة المركزية يقابله ارتفاع فى الاجراءات الرسمية .

٤ - زيادة طبقية المناصب يقابله انخفاض فى مستوى الرضا الوظيفى .

٥ - زيادة طبقية المناصب يقابله ارتفاع فى الانتاج .

٦ - زيادة طبقية المناصب يقابله انخفاض فى مستوى التكيفية . Adaptiveness

٧ - زيادة درجة التعقيد complexity يقابله زيادة درجة المركزية .

كما أبرزت نظرية هيچ نمطين مثاليين من التنظيم هما : -

المنظمة العضوية Organic Organization وتميل الى تأكيد

التكيفية ، والمنظمة ذات النسق الآلى Mechanistic Organization

وتميل الى تأكيد الانتاج . ويوضح الجدول التالى اداء كل من النمطين

نتيجة تفاعلها بالمتغيرات الهيكلية والوظيفية الثمانية Structural and

Variables Functional ( ٤ ، ص ١٠٠ ) .

المنظمة الآلية	المنظمة العضوية	المتغيرات الهيكلية والوظيفية
منخفض	مرتفع	التعقيد
مرتفع	منخفض	المركزية
مرتفع	منخفض	الرسميات
مرتفع	منخفض	الطبقية
منخفض	مرتفع	التكيفية
مرتفع	منخفض	الانتاج
مرتفع	منخفض	الكفاية
منخفض	مرتفع	الرضا الوظيفي

والمدارس التي تتبع النمط الآلي تتميز بالصفات التالية ( ٤ ، ص ١٠٠ ) :

— يسود فيها تحديد الأدوار والحقوق والالتزامات ، وتهتم بالتمييز الوظيفي Status Distinction ، أى أنها طبقية وشديدة التنظيم الرسمي .

— تمتاز بالتنظيم السلمى الذى تسوده المركزية فى السيطرة والاتصال .

— عدم التركيز على الخبرة Expertise ، أى أنها ليست شديدة التعقيد .

— تميل الى زيادة عدد الخريجين وتوفير كثير من المواد الدراسية بأقل ما يمكن من التكلفة المالية ، أى أنها مرتفعة الإنتاج ومنخفضة التكاليف .

— تميل الى تجنب التغيير . ويتجلى ذلك فى عدم الترحيب بتطبيق برامج حديثة أو المغامرة بتجريب أساليب جديدة New Techniques .

وهذا النمط يظهر انخفاضاً فى مستوى التكيفية ، بسبب احجام المسؤولين عن طرح ما هو مألوف واستبداله بما هو مجهود النتائج . أى

أنهم يتمسكون بمقولة « لماذا نتخلى عما نعرفه في مناهجنا وما نحن متأكدون من نتائجه لنستبدله بالمجهول الذى لا نعرف نتائجه ؟

— ينتشر الشعور بعدم الرضا الوظيفى بين العاملين . وهذا ليس مدهشا لأن ذلك نتيجة حتمية فى النظام الذى لا يتمتع فيه المدرسون بنصيب جيد من المشاركة فى القرارات بينما يخضعون للتوجيه والسيطرة الشديدة فى نفس الوقت .

اما المدارس التى تتبع النمط العضوى فتتميز بما يلى (٤، ص١٠٠):

— يقوم التنظيم الهيكلى فيها على مبدأ التخصص المهنى الدقيق Professionalism ، وهناك اهتمام بالخبرة Expertise التى يتمتع بها المدرسون ، ومن هذا المنظر فان هذا النمط شديد التعقيد .

— يتمتع المدرسون بقسط أوفر من المشاركة فى القرارات ، كما يتمتعون بقدر كاف من الحرية دون تدخل من الرؤساء ، أى أن هذا النمط ليس شديد المركزية .

— هناك حد ادنى من التقنين فى الاجراءات Standardized Procedures ، وتبعاً لذلك فان القواعد واللوائح الرسمية محدودة ، أى ان هذا النمط يمارس مستوى منخفضاً من الرسمية Formalization

— المساواة Egalitarianism هى القاعدة العامة وليست الاستثناء ، أى ان هذا النمط يميل الى تشجيع التكيفية Adaptiveness على حساب زيادة الانتاج .

— يشجع هذا النمط خلق المناخ المساعد على الابتكار Innovation ، كما يساعد المدرسين على تأدية واجباتهم وهم يشعرون بالاحترام وتحمل المسئولية المهنية ولذلك يسود الشعور بالرضا الوظيفى بين العاملين .

— التركيز حول تحسين نوعية الخدمات بدلا من توسيع الانتاج . أى أن مستوى الانتاج يميل الى الانخفاض ، لأن الاهتمام موجه دائما نحو النوعية والتغيير ، وليس الى خفض التكلفة .

يمثل النموذجان السابقان نمطين مثاليين ، ومعظم المدارس ، على اختلافها ، تقع في حدود هذين النمطين . ومن الطبيعي أن لكل نمط مشكلات ، ومن أبرز هذه المشكلات ان انخفاض الانتاج وارتفاع التكلفة يمثل أكبر المشكلات في النمط العضوى . بينما المشكلة تتركز حول ضعف التكيفية وانخفاض معنوية العاملين في النمط الآلى .

مما سبق يتضح جليا أن مسئولية المواءمة والتوفيق تقع على عاتق الادارى ، وهو أمر يعانى منه الاداريون النابهون مما يجعلهم دائما تحت وطأة العبء النفسى *Stressful Situation* ، الا أنهم مع مرور الوقت يكتسبون خبرة تكيفية تتميز بالقدرة على المناورة وتهيئة الظروف المناسبة للبقاء على مستوى المعنويات والانتاجية في درجة مقبولة ومتوازنة .

ورغم معرفتنا بمزايا كل نمط ، الا أن المواقف التى تبرز فيها العضلات امام الاداريين لا مفر منها . لهذا فان الأمر يتطلب من الادارى الحاذق مزيدا من مراقبة المواقف *monitoring* والتدخل فى الوقت المناسب ليجاد التوازن اللطيف الذى يحافظ على سلامة المنظمة فى ضوء المتغيرات المختلفة .

والحقيقة أن نتائج الدراسات والابحاث تجاه الانماط الادارية اتسمت بوجود الاختلاف على مر الزمن ، وهذا راجع الى ان لكل أسلوب فوائد وعيوب ، كما أسلفنا . وحسب الادارى أن يكون على وعى بهذه الحقيقة . وهذا كفىل بأن يجعله فى حالة أكثر قدرة على التنبؤ بوقوع المشكلات وأكثر استعدادا لاستبقاها للحيلولة دون حدوثها أو فى الأقل للتقليل من آثارها السلبية .

### الخاتمة :

تعرض البحث لنشأة البيروقراطية فى أوائل القرن العشرين على يد عالم الاجتماع الالمانى ماكس فيبر ، وذلك بذكر أهم خصائص الفكر البيروقراطى مع الاشارة الى الأمثلة التى تبين صلة ذلك الفكر بالمؤسسات التربوية والتنظيم المدرسى .

( دراسات تربوية )

ثم تطرق البحث الى نقد نظرية فيبر بابرارز أوجه القوة والضعف مع مناقشة اهمال البيروقراطية للتنظيم غير الرسمي الذى يمثل جانبا سلبيا فى الفكر البيروقراطى .

وأخيرا ناقش البحث مثلا من التطبيقات الاجرائية لقياس مدى تطبيق التنظيم البيروقراطى فى المدارس ، وذلك بشرح نظرية جيرالد هيغ الافتراضية ، باعتبارها أحد المحاولات الاجرائية التى تم فيها استخدام نموذج فيبر لتقدير أبعاد البيروقراطية فى التنظيم الادارى المدرسى .

## المراجع

- 1) Hanson, Mark E. Educational Administration and Organizational Behaviour. Boston : Allyn and Bacon, Inc., 1979.
- 2) Nwankwo, John I. Educational Administration : Theory and Praticce. New Delhi, India : Vikas Publishing House PVT Ltd., 1982.
- ٣ - مطاوع ، ابراهيم ابراهيم عصمت ، وأمينة أحمد حسن ، الأصول الادارية للتربية ، جدة : دار الشروق ، ١٤٠٢ هـ .
- 4) Hoy, Wayne K., and C.G. Miskel. Educational Administration Theory, Research, and Practice. 2nd ed. New York : Random House.
- ٥ - المغربى ، كامل محمد ، الادارة ، مبادئ ، مفاهيم ، وظائف . الرياض : مطابع لنا ١٩٨٨ م .
- ٦ - المنيف ، ابراهيم عبد الله . الادارة ، المفاهيم ، الاسس - المهام . الرياض : دار العلوم للطباعة والنشر ، ١٤٠٣ هـ - ١٩٨٣ م .
- 7) Monahan, William G. Theoretical Dimensions of Educational Administration. New York : MacMillan Publishing Co., Inc., 1975.
- 8) Morphet, Edgard L., Roe L. Johns, and Theodore L. Reller Educational Organization and Administration : Concept, Practices and Issues. 3rd ed. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc. 1979.
- 9) Knezevich, Stephen J. Administration of Public Education : A source book for the Leadership and Management of Educational, Institutions. 4th ed. New York : Harper and Row, Publishers, 1984.
- ١٠ - ياغى ، محمد عبد الفتاح . مبادئ الادارة العامة . الرياض : مطابع الفرزدق التجارية ١٤٠٧ هـ - ١٩٨٧ م .
- 11) Griffith, Francis, Administrative Theory in Education :

Text and Readings. Midland, Michigan : Pendell Publishing Company, 1979.

- 12) Perrow, Charles, *Complex Organization : A Critical Essay*. 2nd ed. Glenview, Illinois : Scott, Foresman and Co., 1979.
- 13) Page, Charles H. "Bureaucracy's Other Face". *Social Forces* 25, 1946.