

## الفصل الثامن

### البيروقراطية والإدارة التعليمية

يرجع مفهوم كلمة ( البيروقراطية ) إلى الأصل اللاتيني ذي المقطعين Bureau أي مكتب و Cratos أي حكم وسلطة ، ومعناه حكم المكاتب أو سلطة الأجهزة الإدارية . وترتكز البيروقراطية في تنظيمها على أساس السلطة الرسمية في إطار تحدّد فيه الاختصاصات والمسئوليات وتوزع حسب التخصص الفني أو المهني ، وتنقسم فيه الوظائف رأسياً إلى مستويات متدرجة السلطة . ويحكم العمل في المنظمات البيروقراطية لوائح وتعليمات رسمية معروفة يجرى العمل على أساسها وينفذ بمقتضاها ، وهناك تفسيرات عديدة لأيدولوجية البيروقراطية وفلسفتها تختلف باختلاف المفكرين أصحاب النظريات البيروقراطية ومن أهمهم ماكس "ويبر" Mak Weber ( ١٨٦٤ - ١٩٢٠ ) الذي يعتبر أشهر رواد الإدارة في بلورة مفهوم البيروقراطية . وهو يحدد خصائص البيروقراطية على النحو التالي :

١ - توزع أعمال المنظمة في صورة واجبات رسمية ، ويوزع العمل حسب الاختصاصات بما يسمح بدرجة كبيرة من التخصص، وهذا التخصص بدوره يولد وينمي الخبرة بين الأفراد .

٢ - تنظم الإدارات في صورة تركيب هرمي للسلطة . وعادة يأخذ هذا التركيب صورة الهرم حيث يكون الموظف مسئولاً عن قرارات مرؤسبه وعن قراراته هو أمام رئيسه .

٣ - يكون هناك نظام للوائح والقوانين والقواعد وهي التي تحكم العمل في المنظمات البيروقراطية . وهذه التعليمات واللوائح تؤكد النمطية ، وتجعل تنسيق العمل ممكناً . وهو ما يضمن استمرار العمل واستقرار المنظمة بصرف النظر عن تغير الأفراد .

٤ - يقوم الموظفون بأعمالهم في صورة غير شخصية . ولا دخل للاعتبارات الشخصية والعاطفية أو الطائفية أو الحزبية في العمل .

٥ - تكون المنظمة مستحوذة على الموظف طول حياته . فهو بالطبع موظف دائم كل الوقت . وينظر إلى العمل في المنظمة على أنه عمل دائم طول حياته .

ويكون تعيينه بناء على المؤهلات الفنية لا الحزبية أو السياسية أو العائلية . وهذه المؤهلات إما أن تكون بامتحانات أو بشهادات دراسية . وبعد فترة الاختبار أو المتمرين يعين الموظف ويكتسب حماية ضد الفصل أو الطرد . ويتمتع بالعلاوات والحقوق في المعاش وتكون الترقية حسب الأقدمية أو الكفاءة أو كليهما . ويعتبر "ويبر" أن هذه المنظمة البيروقراطية تسمح بأقصى حد من العقلانية أو المعقولية في اتخاذ القرار والكفاءة الإدارية . وبناء على رأيه فإن البيروقراطية هي أكثر المنظمات الرسمية كفاءة لأنها تضم الخبرة والخبراء ، وهما شرطان أساسيان للقرار الصحيح ، ولأن أداء العمل تحكمه قوانين مجردة وتنظمه سلطة هرمية .

ويذكر "ويبر" أن التخصص يؤدي إلى زيادة وتنمية الخبرة الفنية وأن التركيب الهرمي للسلطة ووجود قواعد رسمية يؤدي إلى تنظيم نشاط المنظمة ، وأن تجميع هذه الوظائف يؤدي إلى زيادة الكفاءة والفعالية الإدارية للمنظمة إلى الدرجة القصوى .

ولم يسلم "ويبر" من النقد على أساس أنه يقدم صورة مثالية للتنظيم البيروقراطي كما ينحت المثال صورة أو نموذجاً مثالياً كاملاً . ومن الانتقادات الأخرى "لويبر" أنه أغفل جوانب العلاقات غير الرسمية . وقد أكد فيليب سيلزنيك P. Selznick أن التركيب الرسمي هو جانب واحد من التركيب الاجتماعي الفعلي للمنظمة ، وأن أفراد المنظمة يتفاعلون معاً كأشخاص . وليس هذا التفاعل قاصراً على أدوارهم الرسمية في المنظمة فحسب . وقد أثبتت الأبحاث الكثيرة وكشفت عن إطار الصداقة في المنظمة والعلاقات المتبادلة غير الرسمية ، وأن قوادماً بالطبيعة يبرزون من بين أعضاء المنظمة ليغيروا الترتيبات الرسمية . وقد أهتم "ويبر" بالصورة والشكل العام الرسمي للمنظمة ، وأغفل الطرق المختلفة التي تؤثر في تشكيل المنظمة في صورة غير رسمية ، وقد أشار كل من "تالكوت بارسونز" T. Parsons و"جولدنز" A.W. Gouldner إلى التناقص الذي تنطوي عليه نظرية "ويبر" عن البيروقراطية ، "فجولدنز" يذكر أن "ويبر" يقول إنها إدارة قائمة على الخبرة والمعرفة الفنية ومن ناحية أخرى يقول إنها إدارة قائمة على النظام والتشريع وتعليمات الرؤساء . وما يفهم من "ويبر" أنه لا تناقض بين الجانبين ، وهذا يعني أن كل مرة يختلف فيها الرئيس مع المرءوس فإن

حكم الرئيس هو الأصلاح من الناحية الفنية . وهذا افتراض غير واقعي . فقد يكون الإداريون غير فنيين . وأحيانا تتناقض أو تختلف الاعتبارات الإدارية مع الاعتبارات الفنية . ولعل من أهم المشاكل الإدارية المتعلقة بالتنظيمات الرسمية ، الصراع بين تعليمات اللوائح الإدارية وبين مطالب الأحكام الفنية والمهنية والمستويات العالية في أداء الواجبات .

وقد حاول "ستنشكوم" Stinchcombe أن ينقح مفهوم "ويبر" التقليدي عن البيروقراطية . وطالعا بمفهوم الإدارة العقلانية تميزا لها عن البيروقراطية . وهي في نظره تتضمن أساسا :

- قوة عمل ذات كفاءة متخصصة .
- جزاء في مقابل العمل .
- عقدا يوضح الأهداف والمتسويات العامة للمشاركين .
- والإدارة البيروقراطية تتضمن إلى جانب ذلك :
- سلطة هرمية فيها يشرف المستوى الأعلى على الأدنى .
- موظفين إداريين يقومون بمهمة الاتصال .
- استمرار العمليات وإجراءات التشغيل .

ولكن على الرغم من هذه الانتقادات فإن تحليل "ويبر" عن البيروقراطية هو من أولى الدواست الخاصة بها . وقد أثار هذا التحليل كثيرا من الدراسات والأبحاث عن التنظيمات الإدارية الرسمية . والقيمة الحقيقية لعمل ودراسة "ويبر" تتمثل في كونها دراسة اجتماعية .

والمفهوم العلمي للبيروقراطية إذن يختلف عما تثيره الكلمة في نفوسنا عادة من تصور التعقيدات الإدارية وجمود الروتين وهو ما يعرف بأمراض البيروقراطية أو بالظاهرة المرضية في الإدارة البيروقراطية عندما تنحرف عن هدفها الأصلي وتستشري فيها جوانبها السلبية .

وتلعب البيروقراطية دورا متزايدا في حياة الدول على اختلاف أشكالها . بل ويقال إنها التطور الحتمي للحكومات الحديثة . وتزداد أهمية النظم البيروقراطية في دول الشرق . فهي التي تقوم بسن القوانين والإشراف على تنفيذها ، وتتولى الإشراف على المشروعات الكبرى المختلفة من اجتماعية وصحية وثقافية ،

وتعليمية وغيرها . ومن هنا كانت الأهمية الحيوية للدور الذي تلعبه البيروقراطية في حياة هذه الشعوب . ولعل ذلك يصدق أكثر ما يصدق على البيروقراطية في مصر بجذورها التاريخية العميقة ، وهي بهذا تعتبر النموذج التاريخي لكل ما جاء علي العالم فيما بعد من نظم بيروقراطية . فالبيروقراطية في مصر هي أقدم نظام للإدارة الحكومية عرفه التاريخ .

#### العوامل المحددة للنظام البيروقراطي :

لعل من أهم العوامل التي لعبت دورا كبيرا في تشكيل نظام البيروقراطية في مصر ما يمكن إيجازه في عاملين رئيسيين :

أ- التركيب السكاني :

يلعب التركيب السكاني في مصر دورا هاما في تشكيل نظام البيروقراطية فنجد أنه نظرا لتركز السكان في الشريط الحصب الضيق على جانبي وادي النيل ساعد على قيام التنظيم الإداري لمصر من البداية على أساس مركزي . وفي ذلك يقول . شارب « إن ذلك هو السبب الرئيسي الذي حتم قيام دولة ذات صبغة مركزية عالية وطابع تنظيمي شامل منذ العصور القديمة حتى العصور الحديثة » ويقول "ماكس ووبر" أيضا « إنه من المؤكد أن نظام المركزية البيروقراطية في مصر يقوم على أساس اقتصادي بحيث لم يكن ليصل إلى هذه الدرجة التي وصل إليها بدون النيل طريق التجارة الطبيعي » ( Siffin : P . 46 ) .

#### ب - التراث الحضاري والاجتماعي :

لعل من أهم المعايير التي تحكم التركيب الاجتماعي المصري هو الاحترام والسلطة التي يتمتع بها الشخص الذي يلعب دور السيد أو الرئيس أو رب الأسرة . وهو ما ينعكس على التنظيم الإداري في صورة التبجيل والطاعة البالغة للرئيس من مرعوسيه . وترجع أصول ذلك على ما يبدو إلى التراث الحضاري الفرعوني القديم . ففي إحدى أوراق البردي الفرعونية التي ترجع إلى الأسرة الثالثة يوصى الحكيم بتاح حتب ابنه فيقول :

« انحن أمام من فوقك وأمام رئيسك في شئون الإدارة الملكية حتى يستمر بيتك مفتوحا ويستمر رزقك ومرتبك جاريا . ولا تعص فإن عصيان من بيده السلطة شر مستطير » .

وفي مثل هذا الجو من الاتقياد والولاء المطلق لممثل السلطة الإدارية تنعدم وتموت الشخصية الاستقلالية المبتكرة الخلاقة . وينمو بدلها شخصية مرضية منافقة مدربة على الخضوع الأعمى للوائح والتعليمات . وقد أصبحت هذه الصفة من السمات الأساسية لشخصية البيروقراطي المصري .

وكذلك نجد أن القيم الاجتماعية وما يتميز به الشعب المصري العربي من سمات اجتماعية تلعب دورا واضحا في تكوين جو الإدارة في مصر . وأوضح مثال على هذا كرم الضيافة . فمكان العمل امتداد للمنزل ولا بأس من أن يتزاور الأصدقاء في مكاتبهم لمجرد الزيارة وتبادل التحيات والضيافة . وكذلك تتشكل العلاقات الاجتماعية من حب وبغض وصدقة وعداوة بنفس الصورة التي هي عليها خارجه .

ومن السمات المميزة للبيروقراطية في مصر ، عدم الحسم في الإدارة ، أو التردد في اتخاذ القرارات حتى ولو كان هناك قواعد معروفة . فالبيروقراطي يميل إلى تجنب المسؤولية وعدم التصرف في اتخاذ القرار أو الاعتراض الشكلي عليه أو الإحالة إلى الغير أو الدفع بعدم الاختصاص ، أو الإحالة إلى المستويات الأعلى . ويصل الميل إلى تجنب المسؤولية إلى أقصاه عندما يتوافر انعدام الحافز الإيجابي على التصرف والخوف من نتائج التصرف الجديد المستقل . وما قد يترتب عليها من أخطاء قد تؤدي إلى جزاءات رادعة وانعدام الضوابط والمعايير التي تساعد على التحقق من إيجابية التصرف والمكافأة عليها .

وفي مقالة عن الإدارة التنفيذية وأثرها على أداء الخدمة العامة يقول الكاتب إن كلنا يشكو من الموظف الحكومي وعدم إحساسه بالمسؤولية وعدم انتظامه ومراعاته الدقة في عمله ... ولكننا نعلم أن هذه ليست إلا خصائص من المجتمع الزراعي انتقلت إلى المجتمع الحضري بصورته الأكثر تعقيدا .

والواقع أن هناك ما يشير إلى تغيير الإطار الاجتماعي للخدمة المدنية في مصر لا سيما كبار الموظفين . ففي دراسة « برجر » ( ١٩٥٧ ) عن البيروقراطية في مصر يذكر أن كبار موظفي الخدمة المدنية ( الحكومة ) الذي عقد معهم مقابلات شخصية يرجع أصلها الاجتماعي غالبا إلى الطبقة الوسطى العليا وأن ربعمهم فقط كانوا من أبناء الفلاحين والتجار . ولم يكن بينهم أبناء عمال حضريين . هذا في حين أن المعلومات الحديثة عن كبار الموظفين الإداريين تشير إلى

أن معظمهم من الطبقة الوسطى التي ظهرت من بين طبقة الفلاحين والعمال وأنهم اكتسبوا خبرة عملية لمدة طويلة في الحكومة أو القوات المسلحة أو الشركات المصرية والأجنبية حيث بدأوا حياتهم في الوظائف الفنية الدنيا وترقوا بالتدرج إلى الوظائف الإدارية الوسطى والعليا .

#### مشكلات البيروقراطية :

لعل من أهم المشكلات الرئيسية للبيروقراطية في مصر هي : كيف تطور اتجاهات ومستوى أداء العاملين في الخدمة المدنية ؟ إن تنمية القيادات الإدارية الصالحة هي خطوة هامة في هذا السبيل . والواقع أن مجتمعنا بحاجة إلى نموذج جديد للشخصية القيادية الإدارية تجمع إلى جانب قدرتها المهنية والفنية قدرتها على التوحد الكامل مع المجتمع المصري والالتزام بأهدافه .

ويمكن تنمية مثل هذه الشخصية بالطرق العلمية للتنمية الإدارية . وهذا يتطلب جهدا مركزا في ناحيتين : ناحية التدريب العلمي داخل العمل وخارجه ، وناحية تغير البيئة المحيطة بهذه القيادات نفسها عن طريق الرقابة الشعبية والنقد البناء وتوزيع السلطات لا مركزيا في عملية اتخاذ القرار .

والواقع أن الدولة قد اتخذت خطوة هامة نحو إيجاد نوع من الرقابة الشعبية ضد انحرافات البيروقراطية بصدور قانون الإدارة المحلية سنة ١٩٦٠ الذي شرع نظاما لا مركزيا من السلطة المركزية إلى السلطة المحلية . إلا أن تحقيق هذا النظام كاملا بصورة عملية لم يتم بعد . وربما كان أسباب ذلك مقاومة بعض العناصر البيروقراطية اللامركزية وتنافس الوزارات فيما بينها . وفي هذا المعنى يقول أحد المختصين :

« إن التقاليد الشديدة القديمة العهد للمركزية مازالت تمنع تفويض السلطة للمستوى الأدنى من السلم الوظيفي في الوحدات الرئاسية ، ويؤدي ذلك إلى تركيز غير ضروري على اتخاذ القرار من جانب الرئاسات الإدارية بعد مراجعة تفصيلية مسهبة يقوم بها الموظفون التابعون الذين يكررون في معظم الأحوال أعمال زملائهم . وعدم الرغبة في تفويض السلطة يزيد من عبء العمل على الرؤساء - حتى الوزراء - بأشياء تفصيلية تافهة تستغرق كل الوقت ولا تترك إلا القليل للاهتمام بالمسائل الهامة الكثيرة » ( Siffin : P . 171 ) .

ومن ناحية أخرى فإن الأخذ في السنين الأخيرة بمبدأ التخطيط القومي الذي أصبح مسئولية واختصاص البيروقراطية قد استدعى إحداث التنظيم المناسب للجهاز الإداري والإدارة التنفيذية للحكومة . وهنا أيضا نجد أن تراث الماضي قد أدى بدرجات متفاوتة إلى تحكم الطرق والوسائل الإدارية القديمة . ذلك أن البناء الراهن للأجهزة الحكومية في الدول المختلفة هو وليد التطور التاريخي ، وفي نفس الوقت يعمل جاهداً على إرساء تقاليده ومؤسساته والعمل على تطويرها . بيد أن البناء لا يستجيب إلا تدريجياً وببطء للتغيرات التي تطرأ على أهداف الدولة والحكومة . ومن هنا يميل إلى مقاومة التغيير لا سيما مع التطورات السريعة في الاتجاه السياسي . يقول أحد الكتاب :

« إن مشاكل الإدارة في الدول النامية تظهر أساساً كنتيجة للصراع بين التقاليد الموروثة ومجالات التجديد . فمن ناحية نجد أن الإدارة تقوم على أساس التنظيم البيروقراطي السالف ، وعليها أن تعمل في مجتمع تقليدي ، ومن ناحية أخرى نجد أن التقديس الزائد للطرق والأشكال الإدارية التقليدية ، وكذلك الفشل في تحسين وإصلاح الإدارة يؤدي إلى كثير من الصراع » . ( Waterson: P. 181 ) .

وهذا الوضع على ما يبدو هو قريب الشبه بالوضع في بلادنا . ويتضح ذلك من بحث عن تنظيم الجهاز الحكومي قدم إلى مؤتمر التنمية الإدارية (١٩٦٣) وفيه يرد أنه عندما أصبح واضحاً أن أجهزة النظام البيروقراطي القائم غير قادرة على القيام بنجاح بتحمل المطالب العاجلة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية فإن الدولة لم تجد أمامها إلا أن تنشئ أجهزة جديدة بجانب الأجهزة القديمة ، وترتب على ذلك وجود تكرار وتداخل بل وتناقض في الوظائف والاختصاصات لهذه الأجهزة . ومن ثم أصبحت المراجعة الشاملة للنظام كله مسألة ضرورية . وفي مراجعتنا هذه ينبغي أن نعي عدة أشياء من أهمها :

١ - تنظيم البناء الإداري للبيروقراطية على أساس حديث تحدد فيه المسئوليات والاختصاصات بوضوح مع تفويض سلطة اتخاذ القرار عند مستوياتها الأمل .

٢ - تطوير اللوائح والقوانين الإدارية بحيث تتسم بالوضوح والمرونة وتسمح للمنفذين بحرية الحركة .

٣ - العمل على تحسين حالة الموظفين وتهيئة ظروف أفضل للعمل وتوفير الحوافز

## التشجيعية .

- ٤ - رفع مستوى الأداء الفني والإداري عن طريق التدريب العلمي المركز ..  
٥ - تنمية الإحساس بالمسئولية والواجب ولا سيما للعاملين في أجهزة الخدمات العامة الذين هم على احتكاك بالجمهور بصورة مستمرة .  
نظام العاملين بالخدمة المدنية الحكومية :

يمكن القول بصفة عامة بأن مرتبات العاملين بالحكومة في مصر كما في غيرها من الدول النامية ليست في مستوى نظرائهم في الدول الأخرى . وقد كشفت الدراسات التي قام بها « برجر » على كبار موظفي الحكومة في مصر ومن بينهم رجال وزارة التربية والتعليم أن أكثر من نصف العينة التي اختارها من كبار الموظفين ذكروا أنهم لا يستطيعون الاعتماد على مرتباتهم ، وأن ٧٠٪ منهم كانت لهم دخول خارجية أخرى . ومعظم كبار الموظفين الذين عقد معهم مقابلات شخصية ذكروا أنهم دخلوا خدمة الحكومة لأنه لم تكن هناك فرصة أخرى أوسع للعمل ، وأنهم كانوا يعتبرون الخدمة بالحكومة هي مكان العمل الوحيد للشخص المثقف ، و أنها تحقق الأمن والطمأنينة والاستقرار بالنسبة للوظائف الأخرى . وتنظم مرتبات العاملين في الخدمة الحكومية على المستوى القومي حسب نظام خاص يعرف « بالكادر العام » وتوجد هناك عدة كادرات خاصة أخرى لفئات معينة مثل هيئة التدريس بالجامعات والهيئات القضائية والدبلوماسية والقوات المسلحة . وتكون الترقية من درجة لأخرى في الكادر العام على أساس الأقدمية، أي مدة خدمة الموظف . ومثل هذه الأقدمية يتحكم فيها عاملان :

أولا : الحد الأدنى من الأقدمية وهو ثلاث سنوات كشرط أساسي للترقية للدرجة التالية .

ثانيا : الاعتمادات المخصصة للترقيات في كل وزارة أو مؤسسة حكومية.

ومن هنا وجدت مفارقات في الترقيات بين موظفي الحكومة . فبعضهم يرقى بعد الحد الأدنى للأقدمية مباشرة والبعض الآخر قد يبقى بدون ترقية مددا أكبر قد تصل إلى سبع سنين أو أكثر ولا سيما بالنسبة لموظفي وزارة التربية والتعليم . فالبيانات الاحصائية تشير إلى أنهم في وضع أقل بالنسبة لأقرانهم في الخدمة المدنية في جهات أخرى . إلا أن هذا الوضع أخذ في التحسن الآن مع

الاهتمام المتزايد الذي تبديه السلطات المسئولة في البلاد نحو تحسين الأوضاع ، ومن المعروف أن لهذه المشكلة تاريخها الطويل في مصر ، وفي مرحلة من مراحل تطورها سنة ١٩٤٣ ، صدر قانون مشهور لعلاجها عرف باسم « قانون المنسيين » أي قانون الموظفين المنسيين في درجاتهم . وبموجبه رقي كل موظف قضى ١٥ سنة في درجة إلى الدرجة التالية . ولكن المشكلة بقيت قائمة بعد ذلك . ولعل أهم الخطوات التي اتخذت بالنسبة للمدرسين جاءت في سنة ١٩٦٤ / ١٩٦٥ ، عندما خصصت ٩ ملايين من الجنيهات في وزارة التربية والتعليم لترقية المدرسين ، وأدى ذلك إلى ترقية ٤٦ ألف معلم . وهناك خطوات كبيرة لتحسين أحوال المعلمين اتخذت في السنوات الأخيرة . ولكن على الرغم مما تبذله الدولة من جهود جادة مخصصة للعمل على رفع المستوى المادي للمعلمين وتحسين أوضاعهم فلا تزال الحاجة قائمة لمزيد من التحسين .

أما بالنسبة للترقية في الدرجة العليا فتتم على أساس الاختيار مع اعتبار الأقدمية أيضا . وينبغي الإشارة إلى أن ما يعرف بالترقيات الأدبية لا يترتب عليه أية زيادة في المرتبات نظرا لعدم منافرة الوظائف بالمرتبات . لكنها قد تساعد على الترقية إلى الوظائف التي تقوم على أساس الاختيار ، فمثلا المدرس الذي يرقى إلى مدرس أول أو مفتش أو وكيل مدرسة أو ناظر مدرسة لا يترتب على هذه الترقية الأدبية زيادة في مرتبه الأساسي ، لكن مع هذا فإن ترقيته لهذه الوظائف تساعده على الترقية الاختيارية في الدرجات العليا من الكادر . ومن هنا كان لا بد من اتخاذ خطوة سريعة نحو توصيف الوظائف التعليمية يتحدد بموجبه مسؤوليات الوظيفة وشروط من يتولاها والأجر المخصص لها . ويجب أن يتحدد هذا الأجر في ضوء حجم المسئولية وليس مجرد الأقدمية .

#### بين الأصول الفنية والأصول البيروقراطية :

تتميز المجتمعات الحديثة بوجود نمطين سائدين . جانب الأصول الفنية والمهنية والجانب البيروقراطي للتنظيم الإداري . وتتشرك الأصول المهنية مع البيروقراطية في كثير من العناصر وتختلف فيما بينها . وأهم ما يميز الأصول المهنية ما يأتي :  
أولا : أن القرارات المهنية والإجراءات تحكمها معدلات ومستويات شائعة وعامة في العالم لا عتمادها على أسس موضوعية . هذه الأسس الموضوعية مستمدة من الحقائق العلمية والمعلومات المتخصصة مثلها مثل علم

الطب، ومن تطبيق هذه المبادئ والأسس على الحالات الفردية . وتتطلب السيطرة على هذه المعلومات المتخصصة وإجادة مهارات تطبيقاتها فترة من التدريب المتخصص . ولا تختلف الإدارة البيروقراطية في طابعها عن ذلك كثيرا من هذه الناحية . فالتعليمات البيروقراطية تحكمها أيضا مبادئ مجردة ثم يكون تطبيق هذه المبادئ على كل حالة على حدة . ومع أن فترة التدريب للفنيين والمهنيين هي عامة أطول من الفترة المطلوبة لتدريب البيروقراطيين ، وتحتوي على ملامح فريدة فإن البيروقراطيين ، أيضا يرون بفترة تديب فني وتعليم يؤهلهم لمناصبهم .

ثانيا : الصفة الثانية المميزة للأصول المهنية هي التي تحدد الخبرة الفنية والمهنية . فالمهني أو الفني المدرب هو خبير مؤهل لمعالجة المشاكل في منطقة محددة . فسلطة الطبيب علي زبائنه تعتمد على ثقهم فيه وفي خبرته في مجال معين . وخارج هذا المجال ليس له أي سلطان عليهم ، وتحديد التخصص ينطبق أيضا بدرجة مماثلة على البيروقراطيين . فبالنسبة لهم أيضا يعتبر التخصص مفتاح الخبرة ولب السلطة البيروقراطية .

ثالثا : علاقة المهني أو الفني بعماله تتميز بأنها محايدة . فأخلاقيات المهنة ودستورها لا يقر أي علاقة عاطفية مع العملاء . وهذا بالتالي يحمي العملاء من سوء الاستغلال العاطفي ويحمي الممارس الفني أو المهني من الاتهيار بسبب مشاكل عملائه . وانعدام هذه الصلة العاطفية يمكن الممارس المهني أيضا من ممارسة الحكم الصحيح . وهذه العلاقة تصدق أيضا على العلاقة بين البيروقراطيين والعملاء لأنها تتميز بهذا التباعد العاطفي .

رابعا : أن المكانة المهنية تحقق بأداء الشخص نفسه . وليس بسبب عوامل ثابتة كالجنس أو المولد . فالنجاح المهني يعتمد على الأداء البارع الذي يتفق مع المبادئ التي وضعها أهل المهنة .. وكذلك نجد أن البيروقراطي يعين في منصبه حسب مؤهلاته الفنية أساسا ، ويحكم تقدمه وترقيته في وظيفته اعتبارات موضوعية رسمية .

خامسا : أن قرارات المهني أو الفني لا تعتمد على مصلحته الشخصية كما هي الحال عادة في القرارات التجارية أو إدارة الأعمال . فمن غير المشروع

للمهني أن يسلك أو يتصرف حسب مصلحته الخاصة في حين أن ذلك مشروع لرجل الأعمال ويكون قراره متأثراً بها . فمن غير المقبول مهنياً أن يجرى الطبيب عملية لمريض ليس في حاجة إليها . في حين أن التاجر يهمله أن يبيع للزبون الشيء ولو كان غير محتاج إليه . ويرتبط بهذا أن الأساس المهني يعتمد على حاجة الشخص أو الزبون دون نظر لقدرته المادية . في حين أن ذلك غير صحيح بالنسبة لتجارة الأعمال . وهذه الصفة الخاصة ليست شاملة لكل المنظمات الرسمية وإنما قاصرة على بعضها فقط .

سادساً : أن المهن تتميز ببنيان جهاز إشرافها وهو يختلف أساساً عن الرقابة الهرمية في المنظمات البيروقراطية . فالمهنيون ينظمون أنفسهم عادة في روابط تطوعية اختيارية بغرض الرقابة الذاتية . فقرارات المهني أو الفني محكومة بالمعلومات الفنية التي وضعها زملاء مهنته وهو يلتزم بدستورها ونظامها . أما نمط الإشراف أو الرقابة في المنظمات البيروقراطية فيعتمد مصدر النظام فيها على هرم السلطة . والأداء في هذه المنظمات البيروقراطية تحكمه التوجيهات من الرؤساء أكثر من المعايير الذاتية الفنية كما لدى المهنيين .

ولكن التطور الحديث للمجتمعات أصبح بصورة متزايدة يعتمد على توظيف المهنيين في مؤسسات وهيئات نظير أجر معين . وأصبح كثير منهم يفضل العمل في المنظمات الرسمية نظير مرتب ثابت على العمل في القطاع الخاص . ونتج عن ذلك نوع من المهنيين يعرف باسم المهنيين البيروقراطيين . وما يحدث في هذه الحالة هو أن بعض هؤلاء المهنيين يظل بعد انضمامه للمنظمة مرتبطاً بصورة كبيرة بمبادئ مهنته ومطالبها . وتراه ينظر دائماً إلى المساعدة والتأمين من زملائه المهنيين خارج المنظمة أو داخلها . وهو ما يعرف بالتوجيه المهني . والبعض الآخر لا يرتبط بمطالب مهنته بنفس القوة فيعمل على التكيف مع المنظمة التي يعمل فيها ومع برامجها وخططها . وينصب اهتمامه على الحصول على رضا رؤسائه الإداريين داخل المنظمة أكثر من رضا زملائه المهنيين خارج المنظمة . ومثل هؤلاء يمثلون الاتجاه الذي يعرف بالتوجيه البيروقراطي .

والواقع أن النزعة المهنية نحو جعل الولاء للمهنة أعلى من الولاء للنظام

البيروقراطي ، قد حظيت بدراسة واهتمام كبير ومحاولات منتظمة لدراستها . مثل دراسة " هيوز " Hughes و" رايزمان Reiesman و" كالو " T. ca-low و" ويلنسكي " Wilensky . ولعل من أهم هذه الدراسات أيضا ما قام به " جولدنر " Gouldner في دراسته المنظمة عن الصراع بين الالتزام المهني والإداري . وقد استخدم " جولدنر " مقياسا موضوعيا لقياس الولاء للمنظمة الإدارية والالتزام لأصول المهنة وقواعدها الفنية . ووجد أن الالتزام الكبير بأصول المهنة يرتبط بولاء ضعيف للمنظمة . وتوصل " جولدنر " من دراسته إلى أنه مع أن " ماكس ويبر " يذهب إلى أن كفاءة الجهاز البيروقراطي تزداد بزيادة الخبرة الفنية لأعضائه ، فإن النتائج التي توصل إليها أي " جولدنر " تشير إلى أن هناك بعض التوتر بين حاجات المنظمة البيروقراطية للخبرة الفنية وبين حاجات نظامها الاجتماعي للولاء . وقد أثبتت أيضا كثير من الدراسات أن المهنيين يميلون إلى تقليل الولاء للمنظمات الإدارية وزيادة رغبتهم في التحرك أو الانتقال من منظمة لأخرى لا سيما إذا كانت فرص الترقية في منظماتهم الإدارية محدودة .

#### الهيئة الفنية وخط السلطة : Line and Staff

إن التفرقة بين الهيئة الفنية وخط السلطة كانت محور اهتمام دراسة طويلة في المنظمات الرسمية الإدارية . وخط السلطة يركز انتباهه على الفروق في الرتب والمناصب ، ولأصحابها سلطة على عمليات الإنتاج . أما الهيئة الفنية فتوجه الانتباه إلى التخصص . وأعضاؤها يمارسون وظائف عملية فنية ولهم صفة استشارية . وبمعنى آخر موظفو خط السلطة لهم سلطة رسمية أما الهيئة الفنية فيقومون بالوظائف الفنية ويقدمون الاستشارة الفنية لأعضاء السلطة .

وقد قام ويلنسكي Wilensky على أساس دراسة المحتوى الوظيفي للهيئة الفنية والوظائف التي يؤديها في الاتحادات ، بالتوصل إلى خريطة لخبراء الهيئة الفنية في الاتحادات . وتمثل هذه الخريطة تنوع الأدوار التي يقوم بها أفراد هذه الهيئة حتى في المنظمات غير المتخصصة نسبيا . وهذه الأدوار تشمل :

١ - رجل الحقائق والأرقام Facts and Figures Man ، وهو الذي يمد الرؤساء والقادة بالمعلومات الفنية والاقتصادية والقانونية .

٢ - رجل الاتصال Contact man وهو الذي يقوم بمهمة سرية لجمع معلومات الأحوال السياسية والنزعات الفكرية والعقائدية في المجتمع الكبير .

٣ - أخصائي الاتصال الداخلي Internal Communication Specialist وهو الذي يقوم بدور سري لجمع معلومات عن أفراد وأعضاء المنظمة والعمليات الضرورية لإنجاح الرقابة الداخلية .

ويبدو من الوهلة الأولى أن تقسيم العمل بين خط السلطة والهيئة الفنية يحل مشكلتين من مشكلات التسلسل الهرمي الوظيفي . أولاهما مشكلة إعاقاة الاتصال نتيجة لتسلسل السلطة الهرمي . ومشكلة التوفيق بين الحكم الإداري والحكم الفني أي الجانب الفني والإداري في القرار ، فالهيئة الفنية بوجودها خارج خط السلطة الهرمي تعتبر وسيلة للاتصال إلى أعلى . وإلى جانب ذلك فإن الهيئة الفنية تقدم الأحكام الفنية التي يستطيع رجال خط السلطة أن ينقلوها عن ثقة في صورة توجيهات وتعليمات رسمية . ومن هنا يكون المتحكم في قرار أعضاء خط السلطة هو النظام والمتحكم في قرار أعضاء الهيئة الفنية هو الخبرة الفنية . إلا أن هذه الفروق الواضحة المتميزة مبسطة بدرجة زائدة ، وقد تشوه الأمر الواقع . فخبير الهيئة الفنية يمكنه أن يقدم تقارير إجرائية مضبوطة إلى هيئة الإدارة لكنه إذا قدم معلومات عكسية تتعلق بعمل المديرين ، فإنه سي جلب على نفسه عداهم وعدم ثقتهم . وهو مما يؤدي إلى عدم تمكنه من الحصول على معلومات دقيقة منهم في المستقبل . وبالمثل فإنه قد يحاول أن يغير في تقريره حتى يكتسب صداقة من يمدونه بهذه المعلومات . ولكنه بفعله هذا يمنع ويخفي المعلومات التي تسيء إلى المديرين في المستوى الأدنى ، مما يقلل من دقة هذه التقارير وبالتالي يقلل من أهميتها .

وكذلك فإن التمييز بين خط السلطة والخبرة الفنية المهنية هو تمييز أقل وضوحاً في الواقع عنه في التصورات النظرية المجردة . فإننا نجد بصورة متزايدة أن كلا من أعضاء خط السلطة والهيئة الفنية يصدران أحكاماً فنية . وعلى هذا فالمهندس المسئول عن قسم للإنتاج في مصنع لا يقل في خبرته الفنية عن المحاسب المسئول عن قسم المستخدمين . وإن هذا الأخير هو في مكان من السلطة على الموظفين المرؤسين لا يقل عن السابق . والواقع أنه في بعض أنواع المنظمات - كما يشير اتزيوني A. Etzioni . - تنعكس أدوار أعضاء خط السلطة على من

يتولون الوظائف أو يقومون بالوظائف المساعدة المصاحبة . وتبعاً لذلك فإن شركة ما قد تستأجر خبراء ، في أداء الوظائف الرئيسية في المنظمة . وإن الأعضاء المهنيين أو الفنيين يقومون بعمل بحوث تسويقية أو بحوث عن العلاقات العامة ، لكن العمل الرئيسي للمنظمة ، وهو الإنتاج يبقى في أيدي أعضاء السلطة .

وبالمثل يمكن القول بأن أعضاء خط السلطة في الجيش مسئولون عن العمل العسكري . والهيئة الفنية تقوم بمجرد المساعدة في عمل القرارات الإستراتيجية والتكتيكية مثل التجسس على الأعداء والمؤن والتجهيزات وغيرها . وفي التربية والتعليم نجد أن أعضاء هيئة التدريس يقومون بالوظائف الرئيسية من تدريس وبحث بينما نجد أن رجال الإدارة يتولون الوظائف والخدمات الإضافية مثل تسجيل الطلبة وإعداد قوائم أسمائهم وتسكينهم وتحصيل المصروفات وغير ذلك .. ونفس الصورة تميز العمل في المستشفيات فالأطباء الذي يعالجون المرضى هم هيئة فنية وليسوا أعضاء في خط السلطة الإداري .

#### بين الصراع (أو الائتلاف) :

قد يحدث صراع أو ائتلاف ، بين أعضاء خط السلطة والهيئة الفنية . وقد ناقش " دلتون " Mr . Dalton ، بعض مصادر هذا الصراع في كتابه Confilct between Line and Staff Management . فالصراع بينهم قد يرجع إلي الاختلاف في الإعداد السابق وفي الاهتمامات المهنية لكلا النوعين من الموظفين ، وقد يحدث صراع على القوة بين أعضاء المنظمة ومحاولة الاستئثار بنفوذ أكبر . والمنظمات الرسمية هي أحيانا بطيئة في تكيف تركيبها للظروف المتغيرة . فالاستحداثات التي تكيف العمليات للموقف الجديد وبالتالي تفيد المنظمة قد تحدث أو تعمل بصورة غير رسمية ، وأحيانا تعمل بصورة مخالفة للإجراءات الرسمية . فالصراع على الوقت يلعب دورا مهما في عملية التكيف للتغيير في المنظمة ما دام هذا الصراع يقدم للمديرين الحوافز لعمل استحداثات غير رسمية تساعدهم على حل مشكلات العمل وتوسع مدى أو مجال نفوذهم .

#### تطبيقاته في الإدارة التعليمية :

يعرف نظام الإدارة لدينا بما فيه الإدارة التعليمية هذا النوع من التنظيم من

حيث تقسيم العاملين إلى فنيين وإداريين، وقد سبق القول بأن التنظيم القائم على خط السلطة والهيئة الفنية يعطى اهتماما بتفويض السلطات والمسئوليات . وقد أدى هذا أحيانا - ولا سيما في نظم التعليم الكبيرة - إلى وجود نوع من التركيب الهرمي ذي طابع جاف غير شخصي . وصار الاهتمام مركزا على سلسلة الأوامر الهامة وتعدد وسائل الرقابة . وأحيانا كانت تتداخل المسئوليات والسلطات . ونتيجة لذلك كان المدرسون مسئولين أمام مجموعة مختلفة من أفراد خط السلطة فأصبحت مسئولية الناظر نحو مدرسته محددة . وكانت ألوان النشاط الجامعي التعاوني تحظى بالقليل من التشجيع ، وكان الاتصال رسميا ، ويتجه إلى أسفل أساسا وكانت الرقابة تتم بواسطة التفتيش الذي يقوم به الرؤساء والإداريون . والنتيجة النهائية لذلك أن القدرة الابتكارية الخلاقة لدى الفنيين تركت نائمة لا تستخدم .

وليس معنى الإشارة إلى نقاط الضعف القائمة في تنظيم خط السلطة والهيئة الفنية أنه يجب إلغاؤه من المدارس بل إن تنفيذ ذلك يؤدي إلى فوضى الإدارة التعليمية . لكن يمكن تطوير هذا التنظيم بحيث يتماشى مع طبيعة الوظيفة التربوية وحاجات الأفراد القائمين بهذه الوظيفة . وتشير دراسة حديثة للتنظيمات الإدارية للأنظمة التعليمية في النظم الأجنبية إلى تمييز التنظيمات المسطحة ( الأفقية ) على التنظيمات الهرمية . وفي التنظيمات المسطحة تقترب العلاقة نسبيا بين المدرسين ومدير التعليم ، فالهيئة الفنية يمكن أن تقدم النصح والمشورة لمدير التعليم ويعملون كمستشارين للنظار والمدرسين عندما يطلب هؤلاء ذلك . ورجال السلطة الفنية لا تربطهم علاقة تسلطية مع النظار أو المدرسين . ويمكن التغلب على المشكلات المعروفة بتنظيم خط السلطة بتشكيل لجان استشارية ومجالس للمناهج والتوجيه وغيرها من وسائل النشاط الجماعي التعاوني التي تعتبر عناصر مهمة من التنظيم الإداري . ويمكن أن تكون هذه المجالس واللجان من المدرسين والمديرين وأعضاء من غير رجال التعليم يمثلون مصلحة المجتمع أو أنشطته الاقتصادية والاجتماعية المختلفة . وميزة هذه المجالس واللجان على هذه الصورة أنها تهيئ الفرصة لاشتراك العاملين في رسم السياسة التعليمية وتسهل تدفق المعلومات والأفكار بين مختلف الأفراد العاملين وتساعد هؤلاء على زيادة الإحساس بقيمتهم وانتمائهم .

وينبغي أن يكون محور الاهتمام في الإدارة التعليمية بالأنشطة المتعلقة بحجرة الدراسة حيث تمارس فعلا عملية التعليم واكتساب الخبرة التربوية . وكل ماعدا ذلك من الوظائف والواجبات والخدمات والتسهيلات ينبغي أن ينظر إليها في ضوء إسهامها في زيادة فعالية المدرس في علاقاته مع تلاميذه . ويقدم الكتاب السنوي لرابطة مديري المدارس الأمريكية The Yearbook of the American Association of School Administration ثلاثة مبادئ أساسية هي أكثر التصاقا بعملية الإدارة التعليمية ووظيفتها :

- ١ - يجب أن يتوافر للمعلمين حرية العمل وأن يتمتعوا بسلطة واسعة في تكييف محتوى المادة التعليمية والطريقة التربوية وتنظيم خبرات التعلم بما يوافق احتياجات تلاميذهم .
  - ٢ - يجب أن تحظى المدرسة بسلطة عريضة ومسئولية كبيرة في تطوير وزيادة فعالية العملية التربوية وتقومها من ناحية وتدعيم علاقاته مع المجتمع التي تخدمه من ناحية أخرى .
  - ٣ - ينبغي على الوحدات الإدارية ( سواء كانت مجالس مدن أو محافظات أو مديريات تعليمية أو وزارة التربية أو غيرها ) أن تضع سياسة أو قواعد عامة تحكم كل مدرسة في ممارستها للحياة الذاتية الممنوحة لها .
- وتطبيق هذه المبادئ ينبغي أن يأخذ في اعتباره تحقق النشاط التعاوني في تخطيط وتنفيذ البرامج التعليمية على مستوى الفصل والمدرسة ، واستخدام جهود وإمكانيات السلطة التعليمية المركزية في مساعدة العاملين فيهما وتنسيق جهودهم . ويشير الكتاب أيضا إلى الطريقة التي يمكن بها تنفيذ هذه المبادئ ، فيذكر أنه من أجل بناء العمل الجماعي ينبغي أن تراعى الاعتبارات الآتية :
- ١ - اللامركزية لتوفير الحد الأقصى من المسؤولية على المستوى الإجرائي الذي تدور فيه العملية التربوية . وهذا يعني بالنسبة للتنظيم التعليمي توفير استقلال ذاتي للمدرسة وحرية في العمل للمدرسين .
  - ٢ - أن تتسع أفقية أو سطحية التكييب الهرمي لتسهيل خطوط الاتصال الرأسية وتمكين العاملين على المستوى الإجرائي من الاسهام في القرارات السياسية العامة . وهذا يعني أن يكون للمدرسة اتصال مباشرة مع هيئة الإدارة

- التعليمية العليا والهيئات المختصة برسم السياسة التعليمية .
- ٣ - أن يشترك أكبر عدد ممكن من الأعضاء العاملين في رسم وتوجيه السياسة العامة بتشكيل لجان ومجالس على كل المستويات .
- ٤ - أن تشكل مجموعات عمل صغيرة من المدرسين وغيرهم لها مسئوليات محددة وواجبات واضحة للبرامج التعليمية .
- ٥ - أن تشكل بعض اللجان الضرورية للتخطيط والتنسيق تكون مهمتها مكملة لعمل مجموعات العمل الصغيرة داخل المدرسة وتقوم في نفس الوقت بدور الوسائط التي تمكن من الوصول إلى بعض القرارات التي قد تؤثر على أكثر من مدرسة .
- ٦ - أن توفر الخدمات الاستشارية والخاصة لمساعدة وحدات العمل المختلفة . وهذا يعني توفير تسهيلات الإشراف والخدمات المساعدة للمدارس ومجموعات العاملين والمدرسين واللجان بشرط أن يكون توفير كل ذلك على أساس أنها «خدمة» . وينبغي أن يتولى القيام بهذه الخدمات هيئة تتمتع بسطة قائمة ، على أساس المهارة والمعرفة الخاصة وليس على أساس المركز الوظيفي .
- وهكذا نجد أن التنظيم الناتج هو تنظيم وظيفي يقوم على أساس مبسط لخط السلطة والهيئة الفنية حيث يمثل خط السلطة فيه أساس توزيع الوظائف والفعاليات. وتمثل الهيئة الفنية الخدمات التي تسهل أداء هذه الوظائف . وإذا نظرنا إلى هذا التنظيم من ناحية الواجبات والمستويات نجد أنه يمتد من هيئات رسم السياسة التعليمية إلى السلطات المحلية إلى المدرسة ثم الفصل ثم المعلم . وإذا ما نظرنا إليه من ناحية أداء الوظائف نجد أن الخط في اتجاه عكسي من المدرس إلى مجموعات العمل الصغيرة إلى المدرسة بناظرها كمنسق رئيسي ثم إلى السلطات التعليمية كمنسبق أعلى ثم إلى هيئات رسم السياسة التعليمية كمنسق عام .