

البيروقراطية والواقع الإداري المفهوم والممارسات

Bureaucracy and administrative reality a concept and practices
Bureaucratie et réalité administrative un concept et des pratiquesبوضرسة زهير¹

تاريخ الإرسال: 2021/06/01 تاريخ القبول: 2021/07/18 تاريخ النشر: 2022/06/01

ملخص:

تهدف هذه المقالة الى تحليل الظاهرة البيروقراطية ومدى تأثيرها في تشكيل الواقع الإداري ، فإذا كانت النظرية البيروقراطية في بنائها النظري تعلي من قيمة الكفاءة الفردية فاسحة المجال امام المهوبة والأبداع لتبوء مكان الصدارة فإنه وعلى خلاف ذلك فإن الواقع الادري في المجتمعات التقليدية يغلق باب التنافس بين الأفراد وما يمثلونه من كفاءات قادرة على تقديم قيمة مضافة . ما تسبب في إفراغ المنظومة البيروقراطية من مضمونها العقلاني والأخلاقي فاسحة المجال امام البنى اللاعقلانية العميقة للمجتمع التي افرزت جملة من الممارسات اللاعقلانية كقيم الوساطة، المحسوبية، الولاء والزبونية لتشكّل واقعا إداريا مغايرا اعطى صورة مشوهة عن البيروقراطية.

الكلمات المفتاحية: البيروقراطية، الواقع الاداري، الكفاءة، الزبونية، العقلانية

Abstract :

This article aims to analyze the phenomenon of bureaucracy and its impact on administrative reality. If bureaucracy on a theoretical level values individual competence and allows talent and creativity to take center stage, quite the contrary, it is not so in the administrative reality of traditional societies. This impede competition between individuals and skills capable of providing added value. Practices which deprive the bureaucratic system of its rational and moral aspect, give way to the deep irrational structures of society and to a set of irrational values and practices: moderation, favoritism, loyalty and clientelism to form a different administrative reality which gives a distotred image of bureaucracy.

Keywords: bureaucracy; Administrative reality ; efficiency ; Clientelism; rationality**Résumé :**

Cet article vise à analyser le phénomène de la bureaucratie et son impact sur la réalité administrative. Si on considère la bureaucratie sur le plan théorique comme étant valorisante de la compétence individuelle, permettant au talent et à la créativité de prendre le devant de la scène, bien au contraire, elle ne l'est pas ainsi dans la réalité administrative des sociétés traditionnelles qui font obstacle à la concurrence entre les individus et les compétences capables d'apporter une valeur ajoutée. Des pratiques qui privent le système bureaucratique de son aspect rationnel et moral, cédant la place aux profondes structures irrationnelles de la société et à un ensemble de valeurs et de pratiques irrationnelles : modération, favoritisme, loyauté et clientélisme pour former,

ainsi, une réalité administrative déformée, qui ne traduit aucunement les principes théoriques de la bureaucratie.

Mots clés : bureaucratie ;reality administrative ; efficacité ; Clientélisme; rationalité

مقدمة

إذا كان اللجوء الى المؤسسة البيروقراطية في المجتمع الأوروبي مثل طوق نجاة من سيطرة مؤسسات تقليدية ممثلة في السيادة الاقطاعية، الدينية وسلطة الأعيان وإدارة الأشراف اللذين ارتهنوا قدرات الافراد وتطلعات الشعوب التواقة للعيش في كرامة وحرية فانه وعلى العكس من ذلك قامت البيروقراطية في المجتمعات التقليدية بإقامة متاريس الامتيازات الخاصة واجتهدت في اختلاق كل العوائق امام الفرد القادر .

البيروقراطية تنطلق من افتراض مسبق بان المجتمع تخلص الى حد كبير من كل الترسبات التي افرزتها الممارسات الكنسية والاقطاعية وطبقة النبلاء وارتقى افراد المجتمع في أنماط تفكيرهم وممارساتهم السلوكية اليومية الى مرتبة من العقلانية والرشد.

1-ماكس فيبر والظاهرة البيروقراطية

لقد اخدت البيروقراطية في المجتمع الأوروبي مهمة تغيير التقاليد الاجتماعية والثقافية ومثلت "الإدارة الثقافة المضادة التي لاقت ترحيبا خصوصا بين الشباب والمتعلمين وكانت بمثابة معول هدم يدك متاريس الامتيازات الخاصة وهيكل الطبقة ومعها العوائق المقامة امام الفرص التي تؤكد على الميلاد والثراء وتعليم الصفوة التي وضعت في مسار الفرد القادر" (بيتر، 1996، صفحة 32)

نشأت المؤسسة البيروقراطية نتيجة منطقية لرد الفعل الإيجابي للمجتمع الصناعي الذي دعا الى توسيع الحكومة في جميع انشطة المجتمع بشكل عملي (ن. جوزيف و لويس ف، 1996، صفحة 28) وكان ماكس فيبر متابعا للتاريخ... و لاحظ ان تطور المجتمع رهين تطور البيروقراطية وتطور هذه الأخيرة مرتبط بمدى نجاحها في تفرغها من "العنصر الإنساني" وكلما نجحنا في تنقية العمل الرسمي من العناصر الشخصية واللاعقلانية والعاطفية اقتربنا من البنية المثالية للبيروقراطية (جارث، 2005، صفحة 63).

ظهرت اهتمامات فيبر Weber الرئيسية في دراسة المنظمات في اربع مجالات:

1-تحديد خصائص ظاهرة لكيان اطلق عليها مسمى (البيروقراطية)

2-وصف نمو هذه الظاهرة والأسباب التي تقف وراء نموها

3-عزل التغييرات الاجتماعية الملازمة

4- اكتشاف النتائج الناجمة عن المنظمة البيروقراطية (مارش، سايمون، و جيتزكو، 2001، صفحة 99)

1-2 تعريف البيروقراطية (La Bureaucratie)

المعنى اللغوي لهذا المصطلح هو "إدارة المكتب" او الإدارة عن طريق الموظفين (عبد الرحمان، البيباوي، محمود علي، و المصري، 2013، صفحة 56)، كما تعتبر البيروقراطية "نموذجا من نماذج السلطة، و على الرغم من ان معناها اللفظي يوحي بهذا المدلول باعتبارها كلمة مركبة من شقين الاول Bureau بمعنى مكتب والثاني Cracy وهو مشتق من الأصل الإغريقي Kratia بمعنى To be strong أي القوة بحيث تدل كلمة البيروقراطية في مجموعها على قوة المكتب" (جلي، 2003، صفحة 203)

يعرفها ماكس فيبر على انها "ذلك التنظيم الضخم المتواجد في المجتمع السياسي المعقد والمتحضر لتحقيق أهداف الدولة وإخراج السياسة العامة الى حيز الواقع، ووضعها موضع التنفيذ والبيروقراطيون تعني أولئك الأشخاص العاملين في الإدارات الحكومية، و اللذين تم اختيارهم بأساليب ليست وراثية يكونون فيما بينهم تنظيما هرميا تحكمه قواعد معينة وتحدد فيه الاختصاصات والواجبات والمسؤوليات" (الشماع و محمود، 2007، صفحة 33)

فتعريف فيبر يشير الى ان المجتمع الذي توجد فيه المؤسسة البيروقراطية لتحقيق أهداف الدولة هو المجتمع المتحضر وبالنسبة الى فيبر المجتمع المتحضر هو مرحلة متقدمة من تطور البنى التجريبية للسيادة اين السلطة الشرعية تستند فيه الى الاعتقاد في شرعية القواعد المعيارية أما العاملين في الجهاز البيروقراطي فيتم اختيارهم على أسس غير وراثية وتحكمهم القواعد .

البيروقراطية عند فيبر هي شكلا عقلانيا -قانونيا من التنظيم أدخل المبادئ الآلية في كل مجالات الحياة الاجتماعية .و تبين كتاباته كيف ان احترام النظام القانوني يؤدي في نهاية المطاف الى إيجاد مؤسسات صارمة مقيدة بالقواعد (جارث، 2005، الصفحات 62-63)، و يرجع ديوب و انتشار هذا المصطلح في العلوم الاجتماعية من التعريف الكلاسيكي الذي قدمه ماكس فيبر والذي لم يشر فيه الى أي مضامين سلبية (عبد الرحمان، البيباوي، محمود علي، و المصري، 2013، صفحة 56)

وهذا ما تفاعل به ويدر "ان ما يبشر بنجاح البيروقراطية هو انها عقلانية وموضوعية وشاملة وهكذا فهي تقتضي ضمنا قابلية التنبؤ والاتساق في تطبيق السلطة" (ن. جوزيف و لويس ف، 1996، صفحة 51)

يقول سايمون "كان ويدر يرغب ان يبين من خلال نظريته الى أي مدى يمكن ان تكون المنظمة البيروقراطية حلا عقلانيا (منطقيا) لتعقيدات المشكلات الراهنة وبتحديد أكثر يتوق ان يبرهن لآخرين الى أي درجة يمكن للمنظمة البيروقراطية ان تغلب على قصور الافراد في عملية اتخاذ القرار او الصيغ البديلة من التنظيم او تقدير الأمور". (مارش، سايمون، و جيتزكو، 2001، صفحة 100) وهذا ما كان يطمح اليه فيبر "كان السبب الحاسم في ولوج النظام البيروقراطي مند القدم يتمثل في تفوقه التقني الخالص على أي شكل آخر... فكل الدقة والسرعة، والوضوح، والالمام بالملفات والمثابرة، والكتمان والتوحد

والطاعة الصارمة والاقتصاد في الاحتكاك والتكاليف المادية والشخصية يتم مضاعفتها الى اقصى حد في اطار الإدارة البيروقراطية " (فيبر، الإقتصاد و المجتمع، 2015، صفحة 239)

ان كتابة فيبر عن البيروقراطية وحتى يتسنى فهمها بصورة سليمة وجب دراستها على أساس انها دراسة للخصائص المميزة لتطور المجتمعات وان نظام السيادة القائم على السيطرة العقلانية- القانونية يؤخذ به من طرف فيبر كمؤشر على ظهور المجتمع الحديث وهذا ما أشار اليه انتوني غيدنز "تزامن ظهور المجتمع الحديث في نظر فيبر مع بروز تغيرات مهمة في أنماط الفعل الاجتماعي، لقد أخذ الناس في تلك الفترة بالتحول من المعتقدات التقليدية التي تركز الى الشعوذة والدين والعادات والموضوعات الاجتماعية، و بدأ الأفراد عوضا عن ذلك بتبني أساليب التفكير العقلاني والترشيد والحساب التي تأخذ بالاعتبار معايير الكفاءة وتوقعات المستقبل " (انتوني، 2005، صفحة 72).

ثانيا ان البيروقراطية ليست بنية اجتماعية معطاة تاريخيا انما هي سيورة تاريخية من التشكل البيروقراطي يتوافق ودرجة التطور العلمي والصناعي للمجتمع وهو ما يؤكد فيبر بوضوح بقوله (لقد ظهرت بعض الاشكال للثورة الفرنسية التي لم تدم طويلا حتى تتمكن من تطوير بنية نهائية أولا بعض المبادرات للتشكل البيروقراطي ولم تبرز بقوة إلا في العقود الأخيرة من القرن التاسع عشر) (فيبر، الإقتصاد و المجتمع، 2015، صفحة 543) (لا تقتصر السيادة للسيطرة الكاريزمية على درجات التطور البدائي، كما لا يمكن بكل بساطة وضع النماذج الأساسية الثلاثة لبنية السيادة بتدرج الواحدة بعد الأخرى في مسار تطور واحد بل تظهر مع بعضها بصفة متلائمة في مختلف الأنواع إلا انه من مصير الكاريزما ان تتوارى بتزايد نمو الأشكال المؤسساتية الدائمة) (فيبر، الإقتصاد و المجتمع، 2015، صفحة 547)

2- الأنماط الأساسية للسيادة

أخذ فيبر مبادئ توزيع السلطة والحكم كمدخل لفهم البنية السوسولوجية للسيادة "ان بنية أي سيادة تجدد طابعها السوسولوجي أولا ضمن التصرف الذاتي في العلاقة العامة بين السيد والاسياد والجهاز ثم بين هذين الأخيرين والمحكومين وكذلك من خلال المبادئ الخاصة ل"التنظيم" أي مبادئ توزيع السلطة والحكم " (فيبر، الإقتصاد و المجتمع، 2015، صفحة 201).

اهتم فيبر بدراسة الأنماط الأساسية المتعلقة بالسيادة لسببين :

السبب الأول لكونها تبرز مختلف أوجه الممارسة الشرعية للسلطة والتي من خلالها يحكم ويبر على درجة تطور المجتمعات .

و السبب الثاني : في ضوء دراسته لسوسيولوجيا السيادة فسر المقاييس التنظيمية والبنوية لتحليل السوسيولوجي للبيروقراطية الحديثة "أخذ المجتمع الحديث يتميز بالترشيد العقلاني المتزايد لمجالات الحياة بما فيها الأنشطة السياسية والدينية والاقتصادية لقد كانت الثورة الصناعية وتنامي الرأسمالية في نظر فيبر مؤشرا على توجه واسع نحو الترشيد" (انتوني، 2005، صفحة 72). وقد أطلق فيبر اسم الترشيد العقلاني على تنمية العلوم وتطوير الثقافة ونمو البيروقراطية ،و يعني الترشيد العقلاني في هذا السياق تنظيم الحياة الاجتماعية والاقتصادية انطلاقا من مبادئ الكفاءة المرتكزة الى المعرفة التقنية وما يميز الرأسمالية ليس الصراع الطبقي كما اعتقد ماركس بل تطور العلوم والبيروقراطية... البيروقراطية باعتبارها السبيل الوحيد لتنظيم اعداد ضخمة من الناس على أساس الكفاءة" (انتوني، 2005، صفحة 72) وهذه الفكرة اخفيت في ترجمة بارسونز كما يشير الى ذلك ريتشارد. أم وايس "حللت البيروقراطية اذن لكونها النموذج الواضح للشكل الهيكلي الذي اخذته السيطرة العقلانية -القانونية . وهذه الفكرة قد اخفيت في ترجمة "بارسونز" مع عرض البيروقراطية ببساطة كنموذج للكيفية التي يتم بها تحقيق التعاون المطلوب.... وكخلاصة فان صورة "ويبر" التي نقلها "بارسونز" لطلابها حولت "السيطرة" الى "القيادة" واهتمت بالتعاون اكثر من النزاع ومن المحتمل ان يكون هذا قد شوه التركيز الأصلي على علاقات التحكم ومسخره الى تكامل المجموعة في صالح الأداء الفعال " (جاكسون، مورقان، و بوليو، 1988، صفحة 225)

لهذه الأسباب شاب مفهوم السيطرة (Herrschaft) تشوهات جوهرية ليختزل في مفهوم "القيادة" وهذا بسبب الترجمة غير السليمة لهذا المفهوم من طرف "بارسونز" الذي يعترف بذلك بقوله "انني يجب ان اترجم مصطلح (هيرشاوت) في اكثر معانيه عمومية باعتباره (القيادة) حيث يتضمن ان للقائد سلطة على اتباعه" (جاكسون، مورقان، و بوليو، 1988، صفحة 221)، و هنا نلاحظ بوضوح كيف قلب بارسونز طرح ماكس فيبر فبدلا من الانطلاق من طبيعة السيطرة الأساسية في المجتمع وتأخذ البيروقراطية كنموذج للشكل الهيكلي الذي اخذته السيطرة العقلانية والقانونية كمؤشر على درجة تطور المجتمع أصبحت "السيطرة" تدور في حلقة ضيقة كعلاقة ثنائية معزولة بين القائد واتباعه بعيدا عن البناء السوسيولوجي الأكبر، ".فإن جوانب بناء السلطة البيروقراطية عنده لا يتحقق إلا في ضوء عناصر البناء السوسيولوجي الأكبر الذي أسهم به" (جلي، 2003، صفحة 205).

2-1 الأشكال الرئيسية للسيادة

تعرف السلطة على انها "القوة التي تمارسها الدولة بعد ان تبرر شرعيتها وشرعية استعمالها. والشرعية هي القوة التي تبررها الأحكام والقوانين المتفق عليها من قبل الدولة والشعب. أما شرعية السلطة فهي قوة الدولة التي تبررها القيم والأحكام

والقوانين المرعية في المجتمع" (العمر، 2006، صفحة 330)، وتبعاً لطبيعة الادعاء بشرعية السلطة (Legitimacy of Authority) حدد "فيبر" ثلاث اشكال للسيادة:

1- السيطرة الكاريزمية

التسليم بما هو خارق للعادة... الايمان بالكاريزما، أي الايمان بالوحي، او الكرامة الإلهية التي يمنى بها الشخص او الايمان بالمخلصين والأنبياء، الابطال مهما كان نوعهم . (فيبر، الإقتصاد و المجتمع، 2015، صفحة 203)

2- السلطة الشخصية

اما يخضع تطبيق الحكم الى سلطة شخصية ويمكن لهذه السلطة ان تجد أسسها في قداسة التقليد أي في العرف وما تتضمنه العادة من طاعة لبعض الأشخاص المعنيين" (فيبر، الإقتصاد و المجتمع، 2015، صفحة 203)، فما يميز السلطة الشخصية هو الولاء التام للشخص دون التزامات غير شخصية للمنصب

3- السلطة في اطار من القواعد المقننة

الحكم يتم التعبير عنه في اطار نظام من القواعد المقننة (المتفق عليها مسبقاً) والتي تجد قبولاً باعتبارها قيماً ملزمة عندما يرغب صاحب الأمر الاستناد اليها. هنا يجد صاحب السلطة نفسه مشرعاً عن طريق مجموعة من القواعد المقننة وتكون سلطته مشروعة ما دامت تطبق بحسب القواعد المرسومة وبذلك تكون الطاعة ملزمة للقواعد وليس للشخص الذي يمارسها (فيبر، الإقتصاد و المجتمع، 2015، صفحة 201)

فالجوانب المعقدة للعلاقة بين القوة والشرعية تمثل الأساس الذي تنهض عليه الأنماط المحددة للسلطة والنمط العقلاني الرشيد هو نمط السلطة في اطار القواعد المقننة اين يحتكم الى القاعدة بدل الشخص الذي يمارسها (الزبونية)، "فعل الجماعة المنظم حسب مشاركة رشيدة لشكل السيادة يجد في "البيروقراطية" نمطه الخاص. اما فعل الجماعة المرتبط بعلاقات السلطة التقليدية فيمثله نمط السلطة الابوية ويقوم شكل السيادة الكاريزماتية على سلطة أشخاص حقيقية وليست خاصة لسلطة العقل أو التقليد... والنمط الذي يبدو لنا سائداً وأكثر عقلانية أي النمط الذي تعرضه علينا الادارة "البيروقراطية" الحديثة (فيبر، الإقتصاد و المجتمع، 2015، صفحة 203)

قام بارسونز بالتعمق في دراسة هذه الأنماط المحددة لبنية المجتمعات الحديثة في قبال المجتمعات التقليدية وحدد جملة من الثنائيات أهمها النوع مقابل الكفاءة حيث يتم اختيار الاشخاص في المجتمع التقليدي على أساس من هو الشخص واسرته بينما يتم الاختيار الثاني على أساس تحصيل الفرد وكفاءته وأدائه كما يفترض نموذجياً في النظم البيروقراطية (ابراهيم عيسى، 2008، صفحة 62) .

3- النموذج المثالي لماكس فيبر

من العناصر المهمة في منظور فيبر السوسيولوجي مفهوم النموذج المثالي هي نماذج مفهومية وتحليلية يمكن استخدامها لفهم العالم وقلما توجد هذه النماذج في العالم الواقعي وربما لا توجد على الاطلاق، و في الأغلب تتضح جوانب او ملامح قليلة منها في الواقع... و في هذا السياق تكون الأنماط المثالية بمثابة نقطة مرجعية ثابتة وما كان يعنيه فيبر ان النموذج يمثل صورة "صافية" لظاهرة ما وقد استخدم فيبر هذه النماذج المثالية لتحليل اشكال البيروقراطية والسوق (انتوني، 2005، صفحة 71). جمع فيبر المميزات الأساسية للمعايير والممارسات التي تمارس في ظلها السلطة الشرعية المعقولة او الرشيدة في نموذج مثالي واعتبرها "نقطة مرجعية ليحدد ويمز النماذج الأخرى للسلطة واطلق على هذا النموذج القاعدي نموذج السلطة الشرعية المعقولة الرشيدة Rational-legal authority" (جلي، 2003، صفحة 206)، و فيما يلي استعراضاً للأسس التي يقوم عليها نموذج فيبر:

1- مبدأ الاختصاصات الإدارية المنظمة عموماً عن طريق قواعد

- ان هناك تقسيماً محدداً للإعمال الجارية بانتظام باعتبارها واجبات إدارية لازمة تخدم أغراض النمط الديمقراطي السائد
- ان الأوامر الضرورية لتحقيق هذه الواجبات... محددة تماماً بقوانين
- انتداب اشخاص عادة من ذوي الاختصاص لتحقيق الدائم والمنظم لهذه الواجبات المقسمة وتنفيذ القوانين المطابقة لها
- هذه اللحظات الثلاث تمثل قاعدة /أرضية "الإدارة" البيروقراطية في المجال القانوني العام للسيادة وقاعدة "المؤسسة" البيروقراطية في المجال الاقتصادي الخاص وبهذا المعنى فان هذه المؤسسة لم تتطور حقاً في اطار الجماعة السياسية والكنيسة
الا داخل الدولة الحديثة " (فيبر، الإقتصاد و المجتمع، 2015، صفحة 213)

المبدأ 2- مبدأ الترتيب الإداري والطرق الرسمية

أي ان هناك نسقاً نظاماً مريب من مصالح تخضع لنظام أعلى ونظام اسفل

مبدأ 3- يستند سير الوظيفة الى الأوراق الرسمية

- يعزل التنظيم الإداري مبدئياً المكتب عن المنزل المقر الخاص اذ يفصل العمل الوظيفي كدائرة منفردة، تتما عن مجال الحياة الخاصة

- يفصل أموال الوظيفة وادارتها عن ملك الموظف الخاص

- المراسلة الرسمية منفصلة عن المراسلة الخاصة (فيبر، الإقتصاد و المجتمع، 2015، صفحة 214)

البيروقراطية كما صورها ماكس فيبر تقوم على الفصل بين الاعمال الرسمية للموظف وبين الأعمال الشخصية الخاصة به التي يقوم بها في اطار علاقاته غير الرسمية، ثم الحد من أثر العلاقات الشخصية بين أعضاء المنظمة وسيادة علاقات رسمية

بعيدا عن العاطفة والتحيز وعدم الموضوعية وإعطائها الدور الأساسي في البناء الهيكلي للمنظمة البيروقراطية (الشماع و محمود، 2007، صفحة 35).

كما تعتمد البيروقراطية على نظام هرمي من السلطة حيث الأدوار والاحكام التنظيمية هي أسس الأفعال. وترتكز القرارات المتعلقة بالموظفين على مبدأ الجدارة مما يدل على ان الخبرة والمعرفة والأداء هي المعايير الرئيسية لتقييم الموظف (ن. جوزيف و لويس ف، 1996، صفحة 51)

4- واقع الإدارة الجزائرية

المنظومة البيروقراطية في الجزائر قامت ضمن مجتمع تقليدي وفق تصنيف بارسونز حيث عمل المجتمع على تفرغ المنظومة القيمية والمعيارية للبيروقراطية من قيمها ومضامينها العقلانية والأخلاقية التي أسست عليها مع ابقائه على شكلها الصوري فقط وهذا ما افرز واقعا إداريا قائما على غير الأسس التي بنيت عليها الإدارة الحديثة .

اظهرت الدراسات التي أجريت على الإدارة الجزائرية جملة من القيم بفعل بعض الممارسات التي عمت مختلف المرافق والمؤسسات العمومية والخاصة والتي تتعارض والأسس التي قامت عليها البيروقراطية والتي سنوضحها كما يلي:

4-1 العلاقات الاجتماعية

أثبتت الدراسات ان العلاقات الاجتماعية في الإدارة الجزائرية لا توظف ولا تستثمر لخلق جو عمل ودي ومحترم انما تستغل لخدمة المصالح الفردية للموظفين بدل خدمة المؤسسة التي تجمعهم وب"ذلك أصبحت تبنى العلاقات الاجتماعية في المصنع على أساس قرابي عشائري جهوي، فطبيعة العلاقات التقليدية النابعة من عمق الثقافة القبلية أصبحت تتحكم في كثير من السلوكات داخل التنظيم الصناعي " (فضيل، 2004، صفحة 14)

فالقبيلة مرجع ثقافي يفسر في ضوءه طبيعة الروابط القائمة على أساس الجهوية، العشائرية، والتفكير على هذا الأساس مضاد للأسس التي ينبغي ان يقوم عليها التنظيم الحديث لمؤسسات الدولة (أسابع، 2006، صفحة 87) وعلى هذا الأساس تبين ان البيروقراطية التي اعتمدت لتحقيق الفعالية التسييرية أصبحت بفعل مكوناتها التاريخية تواجه العديد من الاختلالات وأدت الى انتشار العديد من الظواهر المرضية في المؤسسات والادارات العامة كهشاشة الروابط الداخلية لقيامها على أسس تضامنية غير موضوعية اكثر من كونها نتيجة طبيعية لتطور هذه المؤسسات ضمن نسق القيم الاجتماعية المشتركة بين غالبية افرادها وهو ما انعكس على البنية التنظيمية لهذه المؤسسات (أسابع، 2006، الصفحات 87-86)، وهذا بعكس الإدارة الحديثة التي توظف الشعور بالانتماء لزيادة تحقيق التماسك في المنظمات - فطاقات الإنسان الياباني التي يستمد منها مشاعر الالتزام والعمل المشترك والشعور بالانتماء يبدو انه بالإمكان توظيفها بشكل مثمر لتكون بمثابة قوة فعالة لتحقيق التماسك في المنظمات (ريتشارد و انتوني ج، 1986، صفحة 192) .

4-2 شخصية الوظيفة في قبال العقلانية الرشيدة

يؤكد فيبر على عدم شخصية الوظيفة كشرط جوهري لتنظيم عقلاني ورشيد يميزها عن باقي الأنماط التقليدية والكاريزمية "ولكن قامت كل من السلطة الكاريزماتية والسلطة الابوية على الولاء والنفوذ الشخصيين إزاء القادة الطبيعيين" خلافا للقادة القانونيين "لدى النظام البيروقراطي" (فيبر، الإقتصاد و المجتمع، 2015، صفحة 519)

ان السبب الكامن وراء شخصية الوظيفة يكمن أساسا في سببين رئيسيين:

- اعتماد البيروقراطية على نموذج العلاقات الشخصية التقليدي في الجزائر لإعادة انتاج ظروف دوامها واستمرارها، فهي طورت هذا النموذج وحولته الى نموذج للعلاقات "الزبونية" (سميرة، 2011، صفحة 67)

- أن المسؤول يعمل على تأليف الأتباع بدل تكوين الكوادر ما يؤدي الى خلق طبقة طفيلية من الموظفين تتمتع بامتيازات تفوق ما تقدمه من اسهام للمؤسسة فالموظف مطالب بالولاء للمدير ولا شيء غير هذا وهذا ما يؤكد الباحث احمد زردومي :

- التأكد من الأنصياح الكلي للأوامر والتعاون بصورة منظمة ودون مناقشة.

- التزامهم بالتوجيهات وتطبيقها لثبوت الولاء .

- يدعم الحاشية (Les clents) لوجود مناصب شاغرة.

- تمكن الاستمرارية لخدمة مصالح بعضهم البعض (احمد، 2009، صفحة 96) .

4-3 التوظيف والترقي على أساس الولاء

تعيين الأفراد العاملين في المنظمة البيروقراطية يتم وفق المقدرة والكفاءة والخبرة الفنية في النشاطات التي يؤديها، بما يتلاءم وطبيعة الاعمال المحددة في قواعد وأنظمة العمل في المنظمة البيروقراطية (الشماع و محمود، 2007، صفحة 35) .

ان البيروقراطية بشكلها المثالي كما صورها ويبر تعتمد على نظام هرمي من السلطة حيث الادوار والاحكام التنظيمية هي أسس الأفعال. وترتكز القرارات المتعلقة بالموظفين على مبدأ الجدارة مما يدل على ان الخبرة والمعرفة والأداء هي المعايير الرئيسية لتقييم الموظفين. إضافة الى ذلك يعمل الموظف دواما كاملا من أجل الراتب وليس المنصب (ن. جوزيف و لويس ف، 1996، صفحة 51)

هذا على المستوى النظري أما على المستوى الواقع الإداري فالولاء هو المعيار الأساسي لتقييم الموظف إضافة الى ان الموظف يعمل من اجل الراتب والمنصب معا وهذا ما انتهى اليه الباحث "احمد زردومي" في حصره لأهم المعايير التي يستند اليها في التعيين واختيار الأفراد في مواقع المسؤولية في الجزائر وحصرها إجمالا في:

-احتكام السلطة لأصحاب النفوذ، نظام العائلات والجهوية والجغرافية ، نظام الحصص (الكوطات)،الانتماءات السياسية ،نظام التزكية والتوصية ،العلاقات الشخصية ،نظام الصحبة ،نظام دفعة التخرج ،المصالح المشتركة، نظام المكافآت وأحيانا شراء المناصب ... (احمد، 2009، صفحة 88)

-يخضع التعيين أو الترقية الى لمشيئة صاحب القرار فهو يختار الأشخاص الذين يجوزون ثقته وقناعته بخض النظر عن المعايير الأخرى ... (احمد، 2009، صفحة 69)

انه عندما تفقد القواعد ممثلة في منظومة القيم والمعايير قوتها يصبح الاستخدام اللاعقلاني للقوة جزء من الواقع الاجتماعي وجزءا من النظام الأخلاقي والى هذا يشير ألفن جولدنر Goldner في كتابه الأزمة القادمة لعلم الاجتماع الغربي :ان أصحاب القوة هم بالنتيجة مستعدون وقادرون على تأسيس الظلم في النظام الأخلاقي ضمن مستويات تتناسب معهم وتخدم مصالحهمو بذات الوقت يصبح مكلفة لأولئك الأقل قوة.

وحسب تعبير جولدنر فإن أصحاب القوة لا يخلقون النظام الاجتماعي الأخلاقي عكس ما يلبس الجميع، ولكنه يطيلون ويقصرون بما يناسبهم (محمد عبد الكريم، 2007، صفحة 34) وضمن هذا النظام الأخلاقي المبني على الظلم يستسلم الناس للقوى المنتجة، في المجتمع البرجوازي. "ان حركة المجتمع، التي هي حركتهم، يقول ماركس، تأخذ بالنسبة لهم شكل حركة أشياء يخضعون لرقابتها عوض ان يراقبوها " (جورج، 1982، صفحة 51).

ضمن هذا النظام الأخلاقي المبني على القوة تظهر بوضوح اللاعقلانية العميقة المستقرة وراء أنظمة المجتمع (جورج، 1982، صفحة 156) وهذه اللاعقلانية العميقة تفرز بدورها جملة من الممارسات اللاعقلانية التي تشوه المنظومة البيروقراطية وتتحول فيها السلطة الرسمية الى قوة اكراه تعمل لخدمة المصالح الشخصية يقول وبير "يقوده رفضه ان يكون في خدمة قضية ما الى البحث عن المظاهر وبريق السلطة عوض السلطة الحقيقية ،و من جهة أخرى يقوده غياب المسؤولية الى التمتع بالسلطة من أجل السلطة فقط ،دون أي هدف أيجابي " (فيبر، العالم و السياسي، 2008، صفحة 134).

و غياب المسؤولية انتج جملة من المظاهر السلبية:

1-إساءة استعمال السلطة

2-التحايل على القوانين

3-تهميش الكفاءات القادرة والتحيز الواضح نحو البعض

4-زيادة الاختلاسات والنهب للمال العام (احمد، 2009، صفحة ب)

و نجد نفس النتائج على مستوى الواقع الإداري في نتائج الدراسة الميدانية التي قامها بها الباحث ناصر قاسمي يقول :

- هناك عدة عوامل تدفع الموظفين لعدم التعاون منها التهميش الذي يعاملون به من طرف المسؤولين ويكرسه زملاء، ويكون خاصة عن طريق قطع المعلومات وعدم تقديم تسهيلات العمل منها الوسائل، وأحيانا يمتنع بعض الزملاء عن التعاون مع زملاء لهم من نفس المستوى بسبب تعاونهم وتحالفهم مع المسؤول لتبادل المصالح (ناصر، 2004، صفحة 435)

- يبدأ الصراع من عملية التعيين في المناصب المختلفة بحيث يتولد عن عملية اختيار الأشخاص للمناصب الحسد، و الغيرة، و الصراع مما يؤثر على مردودية المؤسسة (ناصر، 2004، صفحة 454).

اما سبب هذه السلوكات فيعزوها الباحث الى دافع الرشوة، المحسوبية والمصلحة والتقرب الى المسؤول، ولم يحصل ان دخلت نقابة في صراع مع الإدارة بل هي متحالفة معها بل ان الإدارة تساهم في اختيار وأحيانا فرض أعضاء معينين كاعضاء نقابيين (ناصر، 2004، صفحة 436).

4-3 المحسوبية

محاباة الأقارب "تعني أعطائهم مناصب هم غير معدين لها أو بمنحهم امتيازات مادية ومعنوية لا يستحقونها وذلك لزيادة دخولهم أو هيبتهم أو سلطتهم داخل أجهزة الدولة المختلفة وكل ذلك على حساب الصالح العام" (فضيل، 2004، صفحة 20).

يفصل "ماكس فيبر" حقوق الدولة عن الحقوق الذاتية للأفراد وانه ضمن نظام بيروقراطي يتسم بالعقلانية والرشد الدولة هي من تضمن حقوق الفرد وتحصلها له بدلا عنه لا ان يستغل وجوده ضمن دواليب الدولة لتحصيل "حقوق ذاتية" متجاوزا الفصل "المفهومي" للدولة كحامل مجرد لحقوق السيادة وكخالق ل "نواميس الحق" عن جميع الحقوق الشخصية المرتبطة بالأفراد (فيبر، الإقتصاد و المجتمع، 2015، صفحة 280) لكن لما يفشل المجتمع والدولة في الفصل المفهومي والجاد لنظام قانوني "موضوعي" عن حقوق الفرد "الذاتية" المضمونة عن طريقه وفصل الحق العام عن الحق الخاص تكون النتيجة "جري ورا تحقيق أكبر قدر من المصالح، كالتفكير الدائم في الامتيازات والترقية أو تدعيم المنصب بتوظيف أقارب ومعارف، أو من يرى فيهم مصالح تزيد من سلطته وبقائه في المؤسسة مدة أطول (فضيل، 2004، صفحة 16).

4-4 تحالف البيروقراطية مع جماعة المصالح

أصبحت المؤسسة البيروقراطية تحكم قبضتها على المجتمع بشقيه الاقتصادي والسياسي وحتى الاجتماعي بحكم الوظيفة الدائمة التي تسمح لها بعقد تحالفات مع لجان البرلمان وجماعات المصالح لتعزيز نفوذ فئة من المسؤولين استغلوا مناصبهم ووظائفهم ضمن الجهاز البيروقراطي للحصول على امتيازات غير مستحقة لهم ولأقاربهم على حساب الصالح العام وأصبحت هذه المشكلة الرئيسية التي تعيق التنمية في المجتمعات "تنتظم المجموعات الخارجية مع المؤسسة البيروقراطية لتعطي مصدرا آخر للدعم وعلى وجه الخصوص كثيرا ما يصبح زبائن المؤسسات البيروقراطية مساندين رئيسيين لها وينظر الكثيرون الى

التحالف بين المؤسسة البيروقراطية وجماعات المصالح على انه مشكلة رئيسية لأنه يجعل المؤسسة البيروقراطية تتفاعل مع المصالح الخاصة بدلا من المصلحة العامة" (ن. جوزيف و لويس ف، 1996، صفحة 60).

"ان المثلث الحديدي المكون من جماعات المصالح والمؤسسة البيروقراطية واللجان التشريعية يعزز النزعة الى التفاعل مع المصالح الخاصة... هذه التحالفات عبارة عن حكومات بديلة تجتمع فيها المؤسسة البيروقراطية وجماعات المصالح ولجان الكونغرس لأبعاد القوى التي تضر بمصالحها" (ن. جوزيف و لويس ف، 1996، صفحة 61).

و هذا الوضع يتشابه مع الملاحظات الميدانية التي لاحظها الباحث اسابع "و أصبحت الشركات والدواوين الوطنية أداة لرقابة الدولة على قطاعات، و مؤسسات المجتمع ومكن تدريجيا الفئة القائمة على تسيير مؤسسات المجتمع بصفة عامة ان يكون حليفا حقيقيا للسلطة. و هو ما اعطى وظيفة التسيير صفة الامتياز بفعل مولاة المسؤول الوصي في الجهاز التنفيذي للدولة مبتعدة في نفس الوقت - هذه الوظيفة - عن معايير الكفاءة والفعالية في الأداء" (اسابع، 2006، صفحة 86)، وكذلك مع الملاحظات الميدانية التي انتهى اليها الباحث "احمد زردومي" بخصوص البيروقراطيون في الإدارة الجزائرية حيث يسجل وجود جماعات ضاغطة تؤثر على صاحب القرار :

- ضغط الجماعات الضاغطة نتيجة هؤلاء نجد شخصا صاحب منصب صغير يتحول بسرعة الى منصب كبير (احمد، 2009، صفحة 98).

- استبعاد بعض الإطارات نتيجة تدخل بعض الجهات (احمد، 2009، صفحة 99).

- اقصاء الإطارات التي ليس لها سند او مجموعة ضاغطة وهذا يعطي فرصة لبروز الوصوليين، (احمد، 2009، صفحة 101).

4-5 العزل

اوجد فير ضمانات قانونية ضد العزل ليكون الموظف مطمئن في تأدية واجبه "حيث وجدت ضمانات قانونية ضد العزل الاعتباري او النقلة فان هذه ليست لها من هذه سوى تقديم ضمانات لتأدية واجب الوظيفة المعينة والمختصة بصفة موضوعية وصارمة بغض النظر عن الاعتبارات الشخصية (فير، الإقتصاد و المجتمع، 2015، صفحة 222)، أما الواقع الإداري فحول العزل الى ورقة مساومة وضغط لكل من يملك إرادة مستقلة عن إرادة المسؤول الذي يوفر "حماية بعض الإطارات رغم أخطائها الجسيمة لسنوات طويلة ومحاسبة بعض الإطارات لبعض الأخطاء البسيطة" (احمد، 2009، صفحة 89).

4-6 الأداء

ليس الأداء جهود فردية بقدر ما هي جهد تعاوني يمكن مضاعفته فقط عن طريق الفعل الجماعي المنظم بغرض خدمة السيادة البيروقراطية وليس خدمة الشخص او الفئة "فكل الدقة والسرعة والوضوح والالمام بالملفات والمتابعة والكنتمان والتوحد والطاعة الصارمة والاحتكاك والتكاليف المادية والشخصية يتم مضاعفتها الى اقصى حد في اطار الإدارة البيروقراطية" (فير،

الإقتصاد و المجتمع، 2015، صفحة 239) "الإنجاز الموضوعي يعني في هذه الحالة أولا القيام بالعمل "بغض النظر عن الشخص" وحسب قواعد محسوبة ولكن عبارة "بغض النظر عن الشخص" فالتنفيذ الصارم للسيادة البيروقراطية يعني تفويض "الشرف الطبقي... فهناك تفويض لهيمنة "الوضع الطبقي" (فيبر، الإقتصاد و المجتمع، 2015، صفحة 239).

فالتسيير البيروقراطي هو الوسيلة الخاصة التي يمكن بها تحويل "الفعل الجماعي" الى "فعل اجتماعي" منظم بصفة معقلنة... "الفعل الاجتماعي" المنظم حسب تصميم دقيق وموجه يفوق أي فعل مكره "للجمهور" وحتى "للفعل الجماعي" (فيبر، الإقتصاد و المجتمع، 2015، صفحة 259).

اما على مستوى الواقع الإداري فأحد مميزات الإدارة الجزائرية ان الأداء مرتبط بشخص المسؤول وليس بمتطلبات العمل وأن الأداء يتحسن بقدر ممارسة المسؤول للتسلط؟ وهذا ما انتهى اليه الباحث بوفلجة غياث على سبع وحدات إنتاجية لصناعة الأقمشة (1987) حيث وجد أن المدير ذو أسلوب الإدارة المفتوحة يقابل باحتقار من طرف العمال ويعتبرونه مديرا ضعيفا أما المدير ذو أسلوب الإدارة المتسلطة فيها بونه ويحترمونه رغم استعمال العمال لآلات وأجهزة قديمة وصعوبات في ظروف العمل. غير أن مستوى الإنتاج كان جيدا مع تقبل العمال والمشرفين لأسلوب الإدارة المتبع في الوحدة؟؟ (بوفلجة، 1998، الصفحات 65-62).

خاتمة

ان كتابة "فيبر" عن البيروقراطية وحتى يتسنى فهمها بصورة سليمة وجب دراستها على أساس انها دراسة لطبيعة السلطة وأسلوب السيطرة الأساسي في المجتمع وان البيروقراطية هو الشكل الميكلي الذي اخده نظام السيادة القائم على السيطرة العقلانية- القانونية .

ان "فيبر" يعالج الظاهرة البيروقراطية كسيرورة تاريخية من التشكل البيروقراطي يتوافق ودرجة التطور العلمي والصناعي للمجتمع وليست بنية اجتماعية معطاة وإن جوانب بناء السلطة البيروقراطية عند فيبر لا يتحقق إلا في ضوء عناصر البناء السوسيولوجي الأكبر الذي أسهم به لذلك شاب مفهوم السيطرة تشوهات جوهرية ليختزل في مفهوم "القيادة" وهذا راجع للترجمة غير السليمة لهذا المفهوم، اما على المستوى الميداني فتطبيق البيروقراطية على واقع مغاير لم يرتقي بعد الى مستوى الاعتقاد في شرعية المعايير المجردة ويفتقد الى القاعدة العلمية والصناعية افرغ المنظومة البيروقراطية من محتواها العقلاني والأخلاقي ما تسبب في تفشي ممارسات سلبية شوهت مفهوم البيروقراطية.

قائمة المراجع

- . الحوراني محمد عبد الكريم. (2007). النظرية المعاصرة في علم الاجتماع. عمان: دار مجدلاوي.
- . باسكال ريتشاردت، واوس انتوني ج. (1986). فن الادارة اليابانية. (حسن محمد ياسين، المترجمون) الرياض: ادارة البحوث.
- . جون ه جاكسون، سيرل ب مورقان، وجوزيف ج ب باوليو. (1988). نظرية التنظيم. (خالد حسن زروق، المترجمون) الرياض: ادارة البحوث.
- . جيمس ج مارش، وهيربرت ايه سايمون، وهارولد جيتزكو. (2001). المنظمات. (عبد الرحمن بن احمد هيجان، المترجمون) الرياض: مركز البحوث.
- . خليل محمد حسن الشماع، وخيضر كاظم محمود. (2007). نظرية المنظمة (الإصدار ط1). عمان، الاردن: دار المسيرة للنشر.
- . دراكر بيتر. (1996). الإدارة (الإصدار ط1). (محمد عبد الكريم، المترجمون) القاهرة: الدار الدولية للنشر والتوزيع.
- . ريمي فضيل. (2004). التنشئة الاجتماعية واشكالية العقلانية داخل المنظمة الصناعية رسالة دكتوراه غير منشورة لنيل شهادة دكتوراه في علم اجتماع التنظيم والعمل. جامعة الجزائر: الجزائر.
- . زردومي احمد. (2009). التقنوقراطيون والادارة العمومية في الجزائر واقع وافاق. قسنطينة: دار الفائز للطباعة.
- . صباح أسابع. (2006). التنظيم البيروقراطي داخل التنظيم رسالة ماجستير غير منشورة لنيل شهادة الماجستير في علم اجتماع التنمية وتسيير الموارد البشرية. جامعة قسنطينة: الجزائر.
- . عثمان ابراهيم عيسى. (2008). النظرية المعاصرة في علم الاجتماع (الإصدار ط1). عمان، الاردن: دار الشروق للنشر والتوزيع.
- . علي عبد الرزاق جلي. (2003). علم الاجتماع الصناعي. الاسكندرية: دار المعرفة الجامعية.
- . غياث بوفلحة. (1998). القيم الثقافية والتسيير. الجزائر: دار الغرب للنشر والتوزيع.
- . غيدنز انتوني. (2005). علم الاجتماع (المجلد ط1). (فايز الصياغ، المترجمون) بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية.
- . قاسمي ناصر. (2004). الصراع التنظيمي وفعالية التسيير الاداري رسالة دكتوراه غير منشورة في علم اجتماع التنظيم. جامعة الجزائر: الجزائر.
- . كاير ن. جوزيف، وويسلر لويس ف. (1996). الإدارة العامة: التغيير الاجتماعي والادارة المتكيفة. (محمود الخطيب، المترجمون) عمان: دار البشير.
- . لغويل سميرة. (2011). البيروقراطية في التنظيم بين الرؤى النظرية والامبريقية رسالة دكتوراه غير منشورة لنيل شهادة دكتوراه علوم في علم الاجتماع. جامعة باتنة: الجزائر.

- . لوکاش جورج. (1982). التاريخ والوعي الطبقي. (حنا الشاعر، المترجمون) بيروت: دار الاندلس.
- . ماکس فيبر. (2008). العالم والسياسي. (سعيد سبعون، المترجمون) الجزائر: دار القصبه للنشر.
- . ماکس فيبر. (2015). الإقتصاد والمجتمع (الإصدار ط1، المجلد الرابع). (محمد التركي، المترجمون) بيروت، لبنان: مركز دراسات الوحدة العربية.
- . محمد عبد الرحمان، علي اليباوي، اسماعيل محمود علي، و ابراهيم المصري. (2013). المعجم الشامل لترجمة مصطلحات علم الاجتماع وعلم النفس الاجتماعي (الإصدار ط1). الاسكندرية: دار الوفاء لدنيا الطباعة والنشر.
- . معن خليل العمر. (2006). معجم علم الاجتماع المعاصر. عمان: دار الشروق للنشر والتوزيع.
- . مورقان جارث. (2005). نظرية المنظمة المبدعة. (محمد منير الاصبحي، المترجمون) الرياض: مركز البحوث.