

مفهوم البيروقراطية

تعد البيروقراطية ظاهرة قديمة في التنظيم سواء على مستوى الدول أو المؤسسات وترتبط بعالم الاجتماع الألماني (ماكس ويبر) (١٨٦٤ - ١٩٢٠) وقد نشر نظريته في ألمانيا عام ١٩٢١ وترجمت إلى الانكليزية عام ١٩٤٧ .

والبيروقراطية كما عرفها العديد من الكُتاب بأنها (حكم المكاتب) ، ولكن من وجهة نظر (ماكس ويبر) ((هي وصف لتنظيم الجهاز الإداري للمنظمة ، وكيف يؤثر ذلك على أداء وسلوك العاملين ، فهي سلطة المكتب المستمدة من التعليمات والأوامر والإجراءات التي يتضمنها التنظيم الرسمي)) أي إنه أعتبر أن البيروقراطية بأنها النموذج المثالي للتنظيم والذي يقوم على مبدأ التقسيم الإداري والعمل المكتبي .

وقد أسهم في مجال دراساته التنظيمية من خلال نظريته التي أسماها ((هيكل السلطة)) حيث بين أن المنظمات تتضمن دائما علاقات للسلطة تمنح بعض الأفراد حق إصدار الأوامر إلى الآخرين داخل التنظيم ليزودوا بنوع من السلطة والنفوذ .

وأوضح إن البيروقراطية تهدف إلى الغاء الطابع الشخصي من حيث توزيع الأعمال أو وسائل الأداء للعمل وتقييم هذا الأداء ولتسهيل ذلك لابد من وجود لوائح ونظم وقواعد تحكم عملية التقسيم الإداري وتحديد الخطوط الفاصلة بين مختلف الوظائف ضمانا لحدوث ازدواجية في العمل أو تضارب بين وحدات العمل هنا لابد من وجود مسارات محددة للاتصال الرسمي يتم تحديدها من قبل الإدارة العليا .

وقد ميز (ماكس ويبير) بين ثلاثة أنواع أو نماذج للسلطة يستند كل منها إلى نوع معين من الشرعية وهذه النماذج هي :.

A / السلطة الكيرزماتية :.

وهذه السلطة تستمد شرعيتها من خصائص وقدرات استثنائية شخصية لقائد المجموعة ، وهذه الخصائص هي التي تعطي لهذا القائد حق القيادة والسيطرة وقوة التأثير على الآخرين .

B/السلطة التقليدية :.

وتستند في شرعيتها إلى القيم والعادات والتقاليد ونفوذ القائد لمجموعة هنا من خلال الحق المكتسب الموروث وقبول وولاء الأتباع الآخرين له .

C / السلطة القانونية :.

ويستند قائد المجموعة نفوذه هنا بحكم القانون والنظام وهذا النوع هو الأفضل في التنظيمات والمجموعات الحديثة حيث يمارس قائد المجموعة سلطته من خلال نظام وقواعد ترتبط بالمركز الوظيفي الذي يشغله الفرد في وقت معين .

٢. خصائص البيروقراطية

حدد ويب خصائص نموذج المثالي في التنظيم بما يلي:

(١) تقسيم العمل في المنظمة يكون على اساس التخصص الوظيفي.

(٢) توزيع الاعمال والانشطة بين اعضاء المنظمة وتحديد واجبات رسمية يكلفوا بها بطريقة محددة وثابتة.

٣) التحديد الواضح للمستويات الادارية والتي تأخذ شكلاً هرمياً للسلطة بحيث يخضع المستوى الاداري الأدنى لإشراف المستوى الاداري الاعلى.

٤) الاشخصية في العمل بحيث تسود العلاقات الموضوعية بين اعضاء المنظمة.

٥) اختيار اعضاء التنظيم على اساس الكفاءة والمعرفة الفنية.

٦) وجود قواعد اساسية وتعليمات لحكم العمل وتتصف بالثبات والشمول والعمومية.

ان هذه الخصائص قد حددت اطار للمنظمة في مجال بناء هيكلها التنظيمي ، وتوزيع الاعمال ، فيها حسب التخصص الوظيفي وتحديد السلطة المشرفة والعلاقة بين شاغلي الوظائف ، بحيث يخضع الموظف في المستوى الاداري الأدنى لمن هو اعلى فيه بالسلم الوظيفي كما حددت ايضاً شروط انتقاء شاغلي الوظائف الادارية بحيث يتصفوا بالكفاءة.

٣. تقييم النظرية البيروقراطية:

عل الرغم من الفوائد الايجابية التي قدمتها هذه النظرية الا انها لم تسلم من الانتقادات وكما يلي:

١) لم تعط اهتماماً للفرد ودوره في التنظيم وعاملته كآله ، كما لم تساعد القواعد البيروقراطية على تنمية الفرد ولم تسهم في تطويره.

٢) ركزت على التنظيم الرسمي واهملت التنظيم الغير رسمي والذي يعتبر عاملاً مهماً لتحقيق اهداف التنظيم الرسمي ، واعتبرت المنظمة مغلقة واهملت التأثيرات البيئية المحيطة بها.

٣) التركيز على الرقابة والاشراف لمتابعة الانحراف عن القواعد والتعليمات ، واعادة تخصص الادارة جانباً من مواردها البشرية للقيام بالاعمال الرقابية وبالتالي تهمل الاهداف الاساسية دون تنفيذ.

٤) اعتماد مبدأ الترقية على اساس الاقدمية الوظيفية والذي يقود الى انخفاض الكفاءة بحيث يصل الى المراكز العليا من هم اقل كفاءة.

٥) عجزها عن استيعاب التكنولوجيا الحديثة وعدم امتلاكها الوسائل المختلفة لحل الخلافات بين المستويات الادارية المختلفة.

ج: نظرية التقسيمات الادارية (هنري فايول) :-

اهتمت نظرية التقسيمات الإدارية بالعمليات الداخلية للمنظمة المظاهر الأساسية للأداء المادي للعمل وبالجوانب الفيزيولوجيا للأفراد العاملين وليس بالجوانب الإنسانية للأداء، فقد ركزت على دراسته مستويات الهيكل التنظيمي حيث إن الافتراض الأساسي الذي أعتمده هو أن الكفاءة هي انعكاس لكفاءة المدير كما أن الهياكل التنظيمية قادرة على خلق الأفراد الكفؤين في المنظمة أي الاهتمام بالجوانب المتعلقة بالتنظيم فقط .

وقد عبر كُتّاب كثيرون عن هذا التيار الجديد الذي أطلقوا عليه أسم ((نظريات التقسيم الإداري)) ومن هؤلاء الكتاب ((لوثر جولييك ، ليندال ايرويك ، موني ورايلي، هنري فايول)) وقد سعى رواد هذه النظرية إلى الوصول لمبادئ إدارية عالمية التطبيق تحكم عمل المنظمة وفي مختلف البيئات ، إنهم هدفوا إلى اكتشاف مجموعة من المبادئ التي تمكن المدير الإداري في بناء الهيكل التنظيمي للمنظمة وتساعده في إدارتها بطريقة فعالة .

فقد حددت هذه النظرية العلاقة بين المنظمة والإدارة وذلك من خلال التركيز على الجانب التنظيمي للمنظمة والتحليل الإداري للعمليات الأساسية فيها ، أي إن للمنظمة هدف تسعى لتحقيقه فهنا لا بد من تحديد وحدات الأعمال الضرورية لتحقيق هذا الهدف، وتتلخص هذه العملية بما يلي :-

- (١) تحديد الهدف الذي تسعى اليه المنظمة .
- (٢) تعيين الأعمال والأنشطة اللازمة لتحقيق الهدف .
- (٣) تجميع الأعمال والأنشطة المماثلة في ما يسمى بالوظائف .
- (٤) تجميع الوظائف المتشابهة في أقسام .
- (٥) تجميع الأقسام المتشابهة في ما يسمى بالإدارات .

ويعتبر (هنري فايول) وهو أول إداري ومهندس فرنسي متميز ، أحد هؤلاء الأعلام الذين ركزوا على مفهوم الإدارة من وجهة نظر شاملة حيث اتجه من خلال دراسته التحليلية للعمليات الادارية الى ايجاد قواعد او مبادئ تعتبر بمثابة مرتكزات رئيسية يعتمد عليها المدراء في اعمالهم وتحقيق الاهداف الاقتصادية للمنظمات والعاملين فيها، فقد عمل في الحكومة وفي القطاع الخاص ككبير المهندسين في إحدى شركات

الحديد والفحم منذ عام ١٨٨٢ - ١٩١٨ ، حيث استطاع أن يبعد الشركة عن حافة الإفلاس بعد معاناة إدارية وإنتاجية كبيرة فيها فتمكن من إنقاذها ومعالجة أمورها بعد أن قام بدراسة وتحليل تلك المشاكل وفق أسس ومبادئ ركزت على حقائق وعلمية هذه المبادئ يمكنها أن تحكم وتوجه العمل الإداري داخل المنظمة أيا كانت طبيعتها ولقد توصل إلى أن علم الإدارة مفهوم واحد وبالتالي يمكن تطبيقه على جميع أنواع المنظمات ، ولهذا سمي (بفايول العالمي) والذي استنبط منها قواعد عامة (او مبادئ) تتعلق بالإدارة العليا للشركة حيث وضع أفكاره هذه في كتاب أصدره عام ١٩١٦ وأسمه ((الإدارة العامة والصناعة)).

فقد أشار فايول إلى إن هذه المبادئ ليست قوانين بل مجرد قواعد مرنة قابلة للتطبيق في مختلف المواقف ومختلف المنظمات وأنه كلما ارتقى الفرد في السلم الوظيفي داخل المنظمة كلما زادت الحاجة إلى الإلمام بالإدارة ومبادئها .

فقد أشار فايول إلى إن هذه المبادئ ليست قوانين بل مجرد قواعد مرنة قابلة للتطبيق في مختلف المواقف ومختلف المنظمات وأنه كلما ارتقى الفرد في السلم الوظيفي داخل المنظمة كلما زادت الحاجة إلى الإلمام بالإدارة ومبادئها .

وقد عرف فايول الإدارة ((إنها تلك الوظيفة التي تمارس مهام التخطيط ، التنظيم ، إصدار الأوامر ، التنسيق ، الرقابة)) وأيضاً قسم أنشطة المنظمة في المنظمات الصناعية إلى ستة مجموعات وهي :-

(١) أنشطة فنية :- (Technical Activities) وتعنى بعملية إنتاج السلع والخدمات وتمويل عناصر الإنتاج إلى منتجات لتلبية حاجة ورغبات العمل والمستهلك .

(٢) أنشطة مالية / (Financial Activities) :- وتعنى هذه بتأمين رأس مال المنظمة لتغطية كافة نشاطاتها والتزاماتها المالية والتعرف بها وفق أنظمة وقاعد معتمدة كي لا تجد المنظمة نفسها عاجزة عن الوفاء بالتزاماتها المالية ومتابعة أنشطتها الإنتاجية .

(٣) أنشطة تجارية / (Commercial Activities) :- وتعنى بالأنشطة المتعلقة بشراء وتأمين عناصر الإنتاج وغيرها من مستلزمات المنظمة وكذلك بعملية بيع منتجاتها وما يتطلب ذلك من أنشطته .

٤) أنشطة محاسبية / (Accounting Activities) : وتعنى بحساب وتدوين التكاليف والنفقات المالية والوثائق والسجلات المتعلقة بها وكل ماله علاقة بالمصروفات المالية كما تعنى بحساب وتدوين كافة الإيرادات المالية للمنظمة بما في ذلك بحساب الأرباح والخسائر وفق النظام المالي للمنظمة الذي تحدده الأنشطة المالية.

٥) أنشطة إدارية :- (managerial Activities) :ركز هنري فايول على هذه الأنشطة معتبرها الأساس في وجود ونجاح الأنشطة الأخرى الواردة أعلاه وهذه الأنشطة الإدارية تقوم بها المنظمة على مختلف مستوياتها .

٦) أنشطة الوقاية والضمان / (Security Activities) : وتعنى بالمحافظة على أصول ومفهوم المنظمة وحماية الوثائق والسجلات وغيرها من أمور لها علاقة بحقوق وواجبات المنظمة وحقوق وخصوم العاملين فيها والمتعاملين معها. وقد حدد فايول الصفات والقدرات الواجب توفرها لمن يتولون الأنشطة السابق ذكرها مكون على النحو التالي :-

- ١) صفات جسمانية كالصحة والقوة والحيوية
- ٢) صفات عقلية كالقدرة على الفهم والتقدير والتعبير وإدراك الأمور بشكل سليم .
- ٣) صفات فنية تتعلق بالمؤهلات والإعداد العلمي والمعرفي اللازم لحسن أداء وظيفته.
- ٤) صفات ثقافية تتعلق بالثقافة العامة فيما يختص بنشاط منظمته والمعلومات المتعلقة بطبيعة البيئة التي يعيش ويتعامل معها من خلال وظيفته .
- ٥) صفات تتعلق بالخبرة والتجربة وهي ما يكتسبها الإداري خلال قيامه بواجباته بطريقه سليمة وناجحة .

ولقد وضع (فايول) ما يسمى بأسس (حكومة المنظمة) وقد اطلق عليها اسم مبادئ (فايول في الادارة) وهي مبادئ شمولية عامة تنطبق على ادارة مختلف انواع المنظمات سواء كانت حكومية تابعة للقطاع العام او القطاع الخاص وفي ما يلي موجز بهذه المبادئ وفقاً لسنوات الخبرة التي قضاها في العمل:

- ١) مبدأ تقسيم العمل: حيث يؤدي تقسيم العمل حسب التخصص يؤدي الى زيادة الانتاجية وخفض التكلفة.

(٢) مبدأ السلطة والمسؤولية: أكد على توازن السلطة والمسؤولية بحيث تتساوى المسؤولية بقدر لسلطة المعطاة للشخص حيث يميز بين السلطة الرسمية التي مصدرها المركز الوظيفي والسلطات الشخصية التي تعتمد على قوة الشخصية والخبرات.

(٣) مبدأ الطاعة: أكد على الاحترام والطاعة للنظم واللوائح حيث لا بد من وجود مشرفين جيدين في مختلف المستويات وتطبيق عادل للعقوبات والمكافآت.

(٤) مبدأ وحدة الامر: وتعني ان يصدر الامر للعاملين من رئيس واحد.

(٥) مبدأ وحدة التوجيه: وتعني ضرورة ان يكون في المنظمة خطة واحدة لرئيس واحد لجميع الاعضاء الذين يعملون لهدف معين.

(٦) اخضاع الاهداف الشخصية للمصلحة العامة: وهذا المبدأ يعني ترجيح المصلحة العامة واهداف المنظمة على المصلحة الفردية.

(٧) مبدأ العاملين: يؤكد هذا المبدأ على ان يعطي الافراد تعويضاً ومكافآت عادلة لقاء خدماتهم كوسيلة لتحفيزهم.

(٨) المركزية: والمركزية في نظر هنري فايول من الركائز الاساسية للتطوير الاداري وهي تعتمد على شخصية المدير ، وظروف العمل ، وقدرة المرؤوسين ، والمركزية تعني تركيز الصلاحيات في يد المدير.

(٩) مبدأ التدرج الهرمي: وهي انسياب الصلاحيات بشكل تنازلي من اعلى مستوى اداري الى ادناه.

(١٠) مبدأ النظام: يؤكد هذا المبدأ على ان تكون في المنظمة مكاناً معيناً لكل موظف يشغله.

(١١) مبدأ المساواة: وتعني ضرورة توفير العدالة والمساواة بين اعضاء التنظيم ليؤدي العاملون واجباتهم باخلاص وولاء.

(١٢) مبدأ استقرار العمل وثبات العاملين: يؤكد هذا المبدأ استمرار التوظيف كشرط لاستقرار العمل ويؤدي بالتالي الى الامن الوظيفي ورفع الروح المعنوية وزيادة الانتاجية والولاء للمنظمة.

(١٣) مبدأ المبادرة: وهي القدرة على الابداع والابتكار فلا بد من تشجيع العاملين وتحفيزهم على المبادرات.

(١٤) مبدأ روح الفريق: وتعني انسجام المصالح والاهداف وهي نتيجة طبيعة التعاون والانتماء والاخلاص للمنظمة.

ان هذه المبادئ التي اوردها هنري فايول ركزت على النشاط الاداري واهتمت بالجانب التنظيمي حيث تميزت هذه المبادئ بعموميتها واعتبرت اطاراً للنموذج الوظيفي الذي قدمه هذا الباحث.