

المفهوم العام للبيروقراطية : كلمة (بيروقراطية) ترجمة للاصطلاح الانجليزي (Bureaucracy) وهي مشتقة كما يقول الدكتور عبدالكريم درويش في كتابه البيروقراطية والاشتراكية (1965م) من الاصل الاغريقي (Kratia) ومعناها (To be strong) اي القوة . ثم انتقلت الكلمة الي الفرنسية واستق منها المصطلح المعروف حالياً والذي يتكوم من مقطعين ، الاول (Bureau) بمعنى " مكتب " أما المقطع الثاني (Cracy) فيقصد به (حكم) ، وعلى هذا تكون كلمة (بيروقراطية) موازية لمعني (حكم المكتب) أي الحكم عن طريق المكتب أو أسلوب ممارسه العمل الإداري من خلال التنظيم المكتبي . قبيل الخوض بنظريات البيروقراطية علينا أن نتكلم بإيجاز عنها – ليست كلمة البيروقراطية من الكلمات الشائعة لدي عامه الناس ولكنها كلمة قديمة مقترنة بمعاني ومفاهيم مختلفة بل أستطيع القول بأنها متناقضة وهي في أيامنا هذا كلمة متداولة بين رجال الإدارة وتعني (مجموعة الموظفين النظاميين بالمعني المحدد التي تدل عليه الخدمة المدنية وبصفة خاصة في وظائفها العليا) وكثيراً ما تعني بأنها إدارة عن طريق المكاتب سواء أكانت خاصة أم عامه إذا كان الجهاز الإداري يعمل بفاعلية وكفاءة وأمانة وإخلاص والشعور بالمسئولية الاجتماعية وليدهم الدراية الإدارية العلمية أما في اللغة الدارجة فقد أصبحت البيروقراطية صفة ملازمة للعجز والروتين في الحكومة . هنالك سمات عديدة للبيروقراطية . وترتبط هذا السمات بالأفراد العاملين بها وقيمهم الاجتماعية واتجاهاتهم وسلوكهم العام . فاللوائح وأساليب وإجراءات العمل يمكن أن تستبدل ولكن الأفراد وقيمهم الاجتماعية واتجاهاتهم السلوكية ليس من السهل التأثير عليها . فالإجراءات الروتينية مثلاً ترتبط بعدة مستويات إدارية نتيجة لمبدأ التسلسل الإداري والتخصص أو تقسيم العمل وهذا بالطبع ضرورة ويؤدي إلى الكفاءة الإنتاجية لو جعلت معظم الجهود ، والتصرفات منمطة وبالاشتقاق مع مرور السنين تصبح روتينية ولهذا السبب يهتم الإداريون بتجديد الإجراءات وأساليب العمل وإعادة النظر دورياً بها حتي لاتصبح روتينية عقيمة ومؤدية للشلل الجهاز الإداري وإذا كان قد ساتقرفي الازهان الارتباط بين البيروقراطية والأجهزة اتلحكومية ، إلا أنها يمكن أن تستعمل أيضا وفي وصف الإدارة بقطاع الأعمال ، وهذا يشير بيتر بلاو (Peter Blau) إلى ان " البيروقراطية ليست مقصورة على الاجهزة الحكومية العسكرية أو المدنية فقط ، بل توجد أيضا في قطاع الأعمال وفي الاتحادات وفي الكنائس وفي الجامعات وحتى في لعبة البيسبول " ويشير كذلك إلى أن المعاني الشائعة للبيروقراطية قد تعني : كما يفهم الكثير من الناس البيروقراطية على أنها الجمود الإداري والتعقيدات المكتبية والالتزام بالنصوص والإجراءات الرسمية والنزعة إلى السيطرة وإساءة استعمال سلطة الوظائف ، إلا أنه يجب أن ننبه إلى أن ذلك هو الفهم الخاطي لمفهوم البيروقراطية . يقصد بها التنظيم القائم على أسس معينة ، من أشخاص وأماكنات مختلفة وطرق مرسومة لأداء الأعمال . وبناء على ذلك فإنه بدلاً من النظر إلى مفهوم البيروقراطية بالمعني المستهجن الشائع والذي لايستند إلى أي ركيزة علمية ، فإنه ينبغي النظر إليها بمعناها العلمي الذي أشرنا إليه ، اما وصفها بأنها صالحة او فاسدة فأن ذلك يتصل بالوقائع ويتعين التحقق مه في كل حالة على حدة بدلاً من إصدار أحكام عامة يكون من نتيجتها الغموض والخلط بين المفاهيم العلمية والاستعمالات الشائعة للكلمة . نظرية النموذج البيروقراطي (ماكس فيبر) : النموذج هو تصوير مبسط للواقع يقصد به تسهيل فهم ظاهرة معينة وذلك بالتركيز علىخصائصها الأساسية . ويعتبر النموذج البيروقراطي الذي قدمه عالم الاجتماع الماني ماكس فيبر () (1920-1964 م) أول نموذج متكامل للمنظمات ، كما أنه يمثل البداية لنظرية التنظيم العلمية . فقد شهدت تلك الفترة قيام بارونات الصناعة واستغلال اختراعات الثورة الصناعية واختفاء نظام اسخرة والاعتراف لأول مرة بنظام الأجور وصحب ذلك تغير هائل في أشكال المنظمات إذ بدأت منظمات المجتمع الزراعي الأوروبي في الاختفاء وأخذت محلها منظمات صناعية كبيرة الحجم تستخدم أعداداً كبيرة من العمال ، كما بدا استخدام أسلوب الإنتاج الكبير . وقد أطلق فيبر على هذه المنظمات اسم " بيروقراطيات " وهدف من نمودجه عن البيروقراطية إلى وصف الجهاز الإداري للمنظمات وكيف يؤثر على الأداء والسلوك . وتعبير البيروقراطية كما استخدمه فيبر لا يحمل أي معان غير مرغوبة ، إنما استخدمه ليصف به نموذجاً مثالياً للتنظيم يقوم على أساس فكرة التخصص وتقسيم العمل وتوزيع السلطة بين المؤهلين ، أظف إلى ذلك الخصائص التالية الهامة جداً 1 – تقسيم التنظيم إلى عدة مستويات وبشكل هرمي . 2- الاعتماد على المستندات والكتابات عن كل شيء . 3- الأنظمة والقواعد والتعليمات للعمل تتصف بالشمول والعمومية والثبات النيسب لتحقيق المصلحة العامة . ونستخلص من النموذج المثالي بأن فيبرقصد تقسيم الأعمال لتحديد القواعد والمعايير لتطبيقها علي الحالات التي تصلح لهاوتوزيع الواجبات حسب المؤهلات وقصد من عملية الترشيح كذلك أن الموظف سينمي مهنته وواجباته ومسؤولياته ويحترمها، أضف إلى ذلك يقينه من سلطة عليا مع تمتعه بالتدرج الوظيفي . ولكن لماذا كل هذه المثالية ؟ يرى فيبر بأن الوظيفة الحكومية مقصود منها أولاً وآخرأ الخدمة والمصلحة العامة مع الابتعاد بشكل كلي عن إمكانية تحقيق المصلحة الذاتية وهذا مادعاها ، كما يعتقد

المنظرون ، لان يضع هذه الخصائص ولأن يحدد دور الموظف البيروقراطي الحكومي وإمكانية وصوله للمناصب العليا عن طريق الخلافة وبعد مرور قترات زمنية وتسلسلة في الوظيفة وقد لاحظ فيبر بأن الرئيس يحتاج إلى جهاز إداري لتنفيذ الأنظمة والقواعد والإجراءات والتعليمات وهذا الجهاز في تعريف فيبر هو البيروقراطية ونستخلص من كل ذلك بأن نموذج فيبر للبيروقراطية ركز على 1 - التخصص الوظيفي وتقسيم العمل . 2- هيكل هرمي يحدد السلطات والصلاحيات واتصاله من أعلى إلى أسفل . 3 - الاختيار على أساس المعرفة والقدرة . 4- الاختيار على أساس المعرفة والقدرة . 5 - القواعد واللوائح والإجراءات المتكاملة والموضحة لكل عميلة ادارية. 6- القواعد المحددة للواجبات والمسؤوليات لكل وظيفه في الهرم التنظيمي . وحيث إن المبادئ التي جاء بها فيبر ليست إلا خلاصة لنظريته الأساسية في معنى ومفهوم السلطة التي أوصلته إلى اشتقاق عدد غير بسيط من المفاهيم والمبادئ الادارية التي لازالت تستخدم حتي الان . وركز نظريته على شرعية السلطة التي قسمها إلى ثلاث انواع وهي السلطة البطولية ، السلطة التقليدية والسلطة الرشيدة . فالسلطة البطولية أو الكارزمانية التي تعتمد على الصفات الشخصية وقد أتبق المنظرين من بعده في الكتابات القيادية نظرية الرجل العظيم من هذا النوع . اما نوع الثاني من السلطة والمسماه بالتقليدية فهو يقصد بها السلطات المفوضه بالتنظيم والتي كانت قائمة زمن الاقطاع الاوروبي أو انتقال المركز بالإرث . أما الشرعية الثالثة المسماه بالسلطة الرشيدة وهو موضوع نظريته التي ركز عليها بأنها السلطة معطاة إلى القواعد والإجراءات التي يكتسب الموظف شرعيته منها . اي أن الشرعية ليست بالكرزما أو الصفة الشخصية وليست بالإرث ولكن يكتسبها الشخص من القواعد والإجراءات المسماه بحكم المكتب والذي دعاه للإتيان بالنوع المثالي أو البيروقراطية المثالية باحثاً عن الموظوعية والدقة والانضباط والرشد للخدمات الحكومية كالتالي : 1. القواعد والتعليمات والإجراءات هي التي تحدد التخصص 2. النشاطات هي واجبات رسمية منظمة وموزعة على الأفراد . 3. السلطة الرشيدة يتم توزيعها على أصحاب الواجبات . 4. إعداد وحفظ المستندات وأساليب العمل الرشيدة يجب أن يقوم بها ذوي خبرة . 5. السلطة تطلب هرمية التنظيم من أعلى إلى أسفل . 6. المعرفة والمهارة ضرورة حتمية لتحقيق الرشد . ولهذا كله أبح استخدام الكلمة ومعانيها متناقضاً قالبعض ينظر إلى إيجابية النظرية حيب نموذج فيبر والبعض الاخر ينظر إلى سلبياتها في ظل الانتقادات الموجهة إليها والتي أدت إلى ظهور نظريات بيروقراطية جزئية حديثة . النظريات الجزئية المعاصرة : أدت الانتقادات الأساسية التي وجهت لنظرية فيبر - والتي أشرنا إليها - إلى بروز بعض الاتجاهات الفكرية التي ترى أن نموذج فيبر غير عملي وغير صالح لوصف ما يحدث في التنظيمات القائمة بالفعل . وامتداداً لتفكير فيبر قامت عدة محاولات لتقديم نظريات للبيروقراطية تستند أساساً إلى خصائص نموذج فيبر المثالي ولكن مع مراعاة إدخال التعديلات الضرورية لتفادي أوجه الانتقاد التي وجهت إليه . ومن بين هذا المحاولات النماذج التي قدمها كل من : ميرتون ، وكذلك الدراسة الحديثة التي قدمها الفرنسي كروزير ، والدراسة التي قدمها الأمريكي دونز ، وأخيراً قوانين باركنسون وجامون . وقد كان روبرت ميرتون (R-MERTON) من أوائل الذين تنبهوا لما بنموذج فيبر من نقاط ضعف ، ولذلك فقد عمل على تطويره على أساس إدخال العنصر البشري كمتغير في تحديد السلوك البيروقراطي ، فرأى أن استقرار السلوك الفردي سيؤدي إلى جمود التنظيم ، وان التركيز على الأنظمة والقواعد قد يؤدي إلى تغلب الوسائل على الغايات أي تصبح هذه الأنظمة واللوائح مثلاً عنصراً أساسياً في معرفه ومهارات وسلوك الموظف مما يؤدي إلى أيامانه بها وتصبح هدفاً يسعى إليه وليست مجرد وسيلة للوصول إلى أهداف المصلحة أو المؤسسة . ويركز ميرتون على أن التمسك بالأنظمة يؤدي إلى المزيد من الجمود وطذلك ، بالاشتقاق الروتيني ، الخوف من المسائلة يدعو إلي زيادة الرقابة والاشراف . وهكذا تستمر العملية في هذه الحلقة المفرغة من تمسك بالأنظمة للوصول الي التصرف الرشيد الموضوعي مما يؤدي إلى تغلب الوسيلة على الغاية ويؤدي إلى الجمود والروتين والمزيد من الرقابة والتفتيش . والفشل في البيروقراطية والبيروقراطيين ، كما يرى ميرتون ، سببه التعميم في المواقف التي يتصرفوا فيها بشكل مناسب إلى المواقف التي لايجوز فيها التعميم أو استخدام نفس السلوك . فتنطبق مبدأ أو قاعدة معينة وفي وقت معين من قبل البيروقراطي ونجاحه لايعني أن تكرر نفس المبدأ في موقف اخر سيؤدي إلى النجاح وذلك لاختلاف المكان والزمان والعناصر البيئية المتغيرة . ويرى ميرتون أن الحاجة للرقابة تدعو إلى الاعتماد على سلوك الأفراد ففي النظام البيروقراطي تقوم الادارة العليا بتحديد واجبات ومسؤوليات العاملين مما يقلل من العلاقات الشخصية بين أعضاء المصلحة الواحدة نظرا لتقيدهم بالانظمة والقواعد وبناء على التخصص وتقسيم العمل وحتى لايتحمل الموظف المسؤوليات فإن التقيد بالأنظمة والأوامر المكتوبة يؤدي إلى الشعور بالحاجة لدفاع الموظفين عن سلوكهم والتركيز على الدفاع عن النفس وإيجاد الوسائل لتحقيق هذا الدفاع عند المسائلة يؤدي إلى نيسان الغية أو الهدف . وجاء بعد ذلك سلزنيك (Selznick) الذي ركز على الرقابة كزميله ميرتون إلا أن وسيلته في

انتقاد البيروقراطية أخذت منهجاً مختلفاً ، فهو يرى أن الرقابة تحتاج إلى وقت وجهد كبيرين من المدير مما يدعو إلى تفويض السلطة أو الصلاحيات لمساعدة مما يترتب عليه تجزئة التنظيم إلى أجزاء أكثر فأكثر من ذي قبل وتخصص عدد كبير من المساعدين المفوضين في أجزاء ومجالات محددة . وهذا التفويض الذي قصد به إحكام الرقابة أكثر فأكثر أدى إذن إلى توسعة الهرم التنظيمي وظهور طبقات جديدة كالأقسام والوحدات التي تركز على أعمال ونشاطات محددة واهتمامها الكبير في هذا الجزي وصراعها مع الاجزاء الاخرى ينتج عنها لاهتمام بالجزئيات والصراع بين الأجزاء بدلاً من التنسيق الطبيعي فيما بينها فإن الادارة العليا تعدد إلى زيادة التفويض أكثر فأكثر مما يؤدي الي زيادة التدهور في الانجازات والاهتمام بالاجزاء وترك الكل وهو أهداف التنظيم العامة ونستخلص من ذلك أن سلزنيك خرج بنتيجة تتمثل في أن تفويض السلطة وأن قصد به أن يكون أداة رقابية المر الذي يؤدي إلى زيادة خبرة وتدريب الافراد على موضوعات محددة إلا ان النتائج العكسية غير المتوقعة وغير المرغوب فيها كلاهتمام بالاجزاء وترك الكل والصراع ما بين هذا الاجزاء يؤدي على عدم تحقيق أهداف التنظيم وبدلك يصبح التفويض غاية في ذاته بدلاً من أن يكون وسيلة . ويركز جولدنر (Gouldner) على أعمال وسلوك التنظيم وأعضائه ويخرج بنتيجة أساسية موداها أن التنظيم قد يضع نظاماً للرقابة للمحافظة على توازن واستقرار جزء من اجزائه إلا أنه يؤدي في النهاية إلى الإخلال بتوازن التنظيم الكبير ذاته فبما ان رغبة المستويات العليا في التنظيم البيروقراطي للرقابة على اعمال وسلوك التنظيم وأعضائه تدعو الى وضع قواعد وتعليمات عامة تحدد إجراءات العمل ويترتب على ذلك تقليص العلاقات الشخصية بين أعضاء التنظيم وتخفيض الشعور بعلاقات القوة وقلة وضوح الفروق بين الادارات والتقسام الفرعية حيث يخضع الجميع لنفس القواعد وبناء على ذلك يميل أعضاء التنظيم إلى قبول السلطة الرسمية للمشرفين بحكم مراكزهم وطبيعة أعمالهم مما يؤدي إلى تقليل حده الصراع والتوتر في الجماعة لان نفس الوقت تبدأ في الظهور نتائج غير متوقعة وغير مرغوب فيها فالقواعد والتعليمات وان كانت تحدد السلوك غير المرغوب فيه فإنها في ذات الوقت تحدد لعضو التنظيم ما هو مطلوب منه كحد أدنى فقط فإذا ارتبط ذلك بضعف في تقبل الأفراد وأدائهم للحد من العمل دون محاولة بذل جهد أعلى الأمر الذي ينتج عنه انخفاض في الإنجازات الفعلية وابتعاد عن الأهداف العامة للتنظيم وتتعدد المشكلة حين تدرك الادارة العليا أن العمل يتم عند الحد الأدنى وتفسر ذلك على أنه فشل من أعضاء التنظيم فتعمل على زيادة الرقابة وتدقيق الإشراف مما يؤدي إلى شعور أعضاء التنظيم بأنهم موضع سيطرة الادارة العليا وما ينتج عن ذلك من انخفاض الروح المعنوية لديهم وعدم شعورهم بالولاء للتنظيم ويسعى كل فرد لاستغلال الأنظمة في تحقيق أغراضه الشخصية وتكون المحصلة النهائية أزيد التوتر والصراع الداخلي وبالتالي اختلال التوازن التنظيمي . (crozier) فقد قدم دراسة حديثة لظاهرة البيروقراطية في فرنسا أعتمد فيها على بيانات واقعية ودراسة ميدانية لمشروعين من المشروعات العامة في فرنسا وحدد كروزيير مفهومه للبيروقراطية على أنها ظاهرة الروتين والتعقيد والجمود في التنظيمات كما أوضح أن مظاهر الروتين تتجلى في عدم شعور العاملين بالانتماء إلى تنظيم موحد وعدم إدراكهم لأهداف التنظيم العامة وعدم الاكتراث بالمحافظة على المتلكات مما يؤدي لضباغ أموال أو مستندات عامة بالإضافة إلى انعزال الافراد وانفصالهم عن بعضهم البعض حيث تسود المنافسة القاتلة وينعدم شعور الجماعة ويسود شعور الفردية والانانية . واكثر مظاهر الروتين حدة هي تلك المتمثلة في تركيز المسؤوليات وسلطة اتخاذ القرارات في ايدي فئة قليلة في أعلى المستويات الإدارية وينتج عن ذلك أن الاشخاص الذين يتعاملون مع المراجعين وجمهور المستفيدين يومياً والذين يعهد لهم بأعمال التنفيذ تتجمع لديهم حصيلة هامة من المعلومات لايفيدون منها حيث أنهم لايملكون سلطة اتخاذ القرارات بينما أصحاب السلطة في قمة التنظيم لا يحصلون على المعلومات الضرورية التي تساعد على تفهم الموقف واتخاذ القرارات المناسبة . ويرى كروزيير أن المشكلة الحقيقية في موضوع البيروقراطية هي عدم رغبة الموظف في تحمل المسؤولية واتخاذ القرارات لأن ذلك سيؤدي إلى اهتزاز الاستقرار الذي يتمتع به ذلك الموظف الذي يحتمي بالقواعد واللوائح والتعليمات ولذلك فو يترك هذه المخاطر لمن هم أعلى منه في المستوي وينتج عن ذلك انخفاض إنتاجية العاملين وتدهور روحهم المعنوية والتمسك الحرفي بالقواعد والإجراءات بحيث يصعب عليهم التكيف مع المشاكل والظروف المتغيرة مما يزيد الهوة بين ادارة التنظيم وجمهور المستفيدين منه الامر الذي يدعو إلى مزيد من الرقابة والقواعد والإجراءات التي تزيد بدورها من الجمود والمشاكل مع الجماهير وهكذا تدور إدارة التنظيم في حلقة مفرغة بفعل الروتين ولذا نجد كروزيير يعرف الروتين بالحلقة المفرغة أو الحلقة الجهنمية .