

محاضرة-6

مفهوم البيروقراطية

على الرغم من أن العالم الأمريكي ((تشارلز كولي)) C. H Cooley كان أول من استخدم مفهوم الجماعة Primary Group في كتابه (التنظيم الاجتماعي) Social Organization الذي أصدره عام 1909. إلا أن ((كولي)) لم يقدّم بصياغة مفهوم الجماعة الثانوية Secondary Group وقد ذكر القليل حول هذا المفهوم. ومن ثم قام علماء الاجتماع بصياغة مفاهيم أخرى تناسب وطبيعة الجماعة الثانوية، منها مفهوماً التنظيم Organization والبيروقراطية Bureaucracy.

ويشير المعنى اللغوي للمصطلح (البيروقراطية) إلى سلطة المكتب أو (الإدارة عن طريق الموظفين)، ولكنها في الاستخدام الشائع تنطوي على بعض المعاني السلبية. ويرجع ذبوع وانتشار هذا المصطلح في العلوم الاجتماعية إلى التعريف الكلاسيكي الذي قدمه العالم الألماني ((ماكس فيبر)) Max Weber لهذا المفهوم، والذي لم يشر فيه إلى أي مضامين سلبية، وإنما كان يقصد به الإشارة إلى نموذج مثالي للتنظيم البيروقراطي له خصائص محددة. فالبيروقراطية هي أحد أنماط التنظيم المعقد، فكل تنظيم كبير الحجم يتطلب نظاماً دقيقاً من حيث تقسيم العمل، إذ أن التخصص وتقسيم العمل يؤديان إلى زيادة المهارة والكفاءة في العمل. ويطلق اسم (البيروقراطية) على هذا البناء الذي يوجه وينسق مجهودات كثير من الأفراد الذين يؤدون أعمالاً كثيرة ومتنوعة.

وتعد البيروقراطية أحد أنماط التنظيم التي يتزايد انتشارها في المجتمع الحديث وخاصة في المجتمعات الصناعية، وذلك على الرغم من أن كثيراً من الناس يميلون إلى استخدام كلمة البيروقراطية للإشارة إلى التنظيمات الحكومية فقط، أو إلى الروتين أو التعقيدات المكتبية.

وقد يكون التنظيم البيروقراطي نمطاً من التنظيم يهدف إلى المنفعة وتحقيق الربح، أو تنظيمياً يؤدي خدمة اجتماعية معينة، ولكنه عادة يكون تنظيمياً كبير الحجم، ويتضمن مستويات متعددة ومتدرجة للسلطة تأخذ شكلاً هرمياً وتكون القواعد المكتوبة بمثابة العمود الفقري في هذا النمط من التنظيم، كما نجد أن هناك فصلاً بين الملكية والإدارة، ويتم اختيار العاملين في هذا التنظيم على أساس الكفاءة والخبرة، وذلك كما سوف يتضح من خصائص التنظيمات البيروقراطية.

ويرتبط مفهوم البيروقراطية ارتباطاً وثيقاً بمفهوم دعم البيروقراطية أو التحول نحو البيروقراطية Bureaucratization. ويستخدم هذا المفهوم الأخير لتحليل قواعد النظام وإجراءاته الداخلية التي يحترمها أعضاء التنظيم. وقد وضع ((بلاو)) P. M Blau و ((سكوت)) W. R Scott مفهوم التحول نحو البيروقراطية للإشارة إلى تلك المجهودات التي تهدف إلى الحفاظ على التنظيم أكثر مما تهدف إلى أنجاز أهدافه.

وإذا كان مفهوم البيروقراطية يستخدم لتحليل العمليات الإدارية في التنظيمات فإن مفهوم دعم البيروقراطية أو التحول نحو البيروقراطية يشير إلى العملية التي يكتسب عن طريقها التنظيم الرسمي

خصائص البيروقراطية بصورة مستمرة. ويتمثل المظهر الرئيسي لهذه العملية في الصياغة الصورية للقواعد والاجراءات. ومن الملاحظ أن دعم البيروقراطية له درجات ومستويات متفاوتة في التنظيمات. ويعتبر مفهوم التحول نحو البيروقراطية من المفهومات الهامة التي أثرت الدراسات التنظيمية .

النموذج المثالي للتنظيم البيروقراطي

وضع ((فيبر)) ما يسمى بالنموذج أو النمط المثالي أو الخالص للتنظيم البيروقراطي Ideal Type وهو عبارة عن بناء عقلي يتم تكوينه على أساس ملاحظة عدة سمات أو خصائص معينة في الواقع. وهو نموذج مثالي، لأنه عبارة عن فكرة قد شيدت بطريقة عقلية خالصة، ويصعب أن نجد لها نظيراً في الحياة الواقعية. وقد كان الهدف من تكوين هذا النموذج المثالي أن نقارن به الأفعال أو المواقف الواقعية التي نقوم بدراستها .

والواقع أنه لا توجد نقطة محددة، يستطيع التنظيم البسيط أن يتحول عندها الى تنظيم بيروقراطي معقد، إذ أن ذلك شيء نسبي. الا أن ((فيبر)) قد حدد لنا عدة صفات أو خصائص جوهرية للبيروقراطية، على النحو التالي:

أولاً-تقسم وتوزع نشاطات التنظيم على الاوضاع المختلفة فيه في ضوء القواعد أو القوانين أو التنظيمات الإدارية، بحيث يكون لكل موظف مجال محدد من الاختصاصات الرسمية. ويدرك الموظف أن هذه الاختصاصات هي واجباته الرسمية التي يلتزم بأدائها.

ثانياً-لا بد من وجود قانون ينظم اصدار الأوامر الى الموظفين كي يقوموا بواجباتهم الرسمية، وبحيث ينظم العمل بصورة عامة. ولا شك أن هذه القوانين تعمل على التنسيق بين الأنشطة المختلفة، كما تجعل العمليات التي تتم داخل التنظيم مستمرة مهما حدث من تغير في التنظيم مما يؤدي الى تحقيق الاستقرار داخل التنظيم.

ثالثاً-تقوم السلطة العليا بتعيين الافراد الذين تتوافر لديهم المؤهلات والخبرة المناسبة عن طريق إجراء اختبارات خاصة، ويستثنى من ذلك كبار الموظفين الذين تم انتخابهم للتعبير عن أرادة الناخبين.

رابعاً-لكل وضع أو وظيفة سلطة محددة، ولكنها تختلف عن بعضها البعض من حيث ما لها من سلطات، وتترتب هذه الوظائف في شكل هرمي، فكل موظف يشغل وضعا إشرافياً يمارس سلطة على الموظفين الذين يرأسهم، وهو بالتالي مسئول أمام رئيسه عن قراراته وأفعاله فضلاً عن قرارات وأفعال مرؤوسيه. ويتطلب ذلك ضرورة توضيح مجال سلطة الرؤساء على مرؤوسيه.

خامساً-تفصل البيروقراطية بين الملكية والادارة، وتفصل النشاط الرسمي للموظف عن حياته الخاصة، كما تفصل الأموال والأدوات العامة عن الممتلكات الخاصة للموظف.

سادساً-تتطلب البيروقراطية تدريباً متخصصاً. وينطبق هذا الامر على المديرين التنفيذيين كما ينطبق على الموظفين.

سابعاً-يتطلب أداء النشاط الرسمي قدرة الموظف الكاملة على أداء العمل، بغض النظر عن الوقت المحدد له.

ثامناً-يجب على الموظف الا يستغل وظيفته أو يتبادل الخدمات مع زملائه من الموظفين، لأن معنى أداء الوظيفة هو أن يقبل الموظف القيام بالتزام خاص نحو الادارة في مقابل الحصول على مورد للرزق.

تاسعاً-يستمر الموظف مدى حياته في البيروقراطيات العامة والخاصة على السواء، غير أن هذا لا يشير الى حق الموظف في ملكية وظيفته، كما يحصل الموظف على بعض الامتيازات القانونية التي تحميه من النقل أو الفصل التعسفي، وعلى التعويض المالي المنتظم في صورة مرتب ومعاش للشيخوخة. كما ان الموظف ينتقل من الوظائف الدنيا الاقل مرتبة الى الوظائف العليا، على أن تتم الترقية على أساس الاقدمية أو الدرجات التي يحصل عليها في الاختبار .

ويتضح مما سبق، بعض الخصائص أو الصفات التي ضمنها ((فيبر)) نموذج المثلالي للتنظيم البيروقراطي، والتي تشير الى خصائص التنظيمات الكبيرة الحجم والتي تتلخص في ضرورة وجود درجة عالية من التخصص Specialization وبناء هرمي للسلطة يوضح واجبات ومسؤوليات الموظف أثناء أدائه للعمل، ونسق غير شخصي للعلاقات بين أعضاء التنظيم، وتحديد العضوية وفقاً للمقدرة والخبرة الفنية، والفصل بين الملكية والادارة داخل التنظيم، وبين الدخل الخاص والمرتب الذي يحصل عليه الفرد بصورة رسمية، والاعتماد على القواعد الرسمية المكتوبة.

ونجد أن تحليلات ((فيبر)) للبيروقراطية تعد من أهم ملامح النظريات الكلاسيكية في دراسة التنظيمات. وما زالت هذه التحليلات تلفت نظر كثير من العلماء الاجتماعيين، ولا تزال تعمل موجهاً نظرياً لكثير من البحوث حتى اليوم. وقد ظلت نظرية ((فيبر)) عن البيروقراطية تمثل الإطار النظري الاساسي للتحليل عند كثير من المشتغلين في ميدان علم الاجتماع الصناعي بوجه خاص. ونجد أن هناك كثيراً من الإسهامات العلمية التي قدمها بعض الباحثين الذين تأثروا بمفاهيم ((فيبر)) مثل ((روبرت دين)) R. Dubbin و((ولبرت مور)) W. Moore و((الفن جولدنر)) A. Gouldner. ومنذ الخمسينيات من القرن العشرين بدأ يتضح من الاختبار الامبيرقي لنظرية ((فيبر)) أنها تحتاج الى تعديلات. وقد تم هذا، وأكدت الدراسات العديدة وبخاصة في الانثروبولوجيا وعلم النفس الاجتماعي سلامة تلك التعديلات.

والواقع أن صياغة ((فيبر)) لنموذج المثلالي تهتم بجانب واحد فقط من الواقع التنظيمي، ذلك هو التنظيم الرسمي، والطابع العقلي للسلوك الاداري. وقد أهمل ((فيبر)) دراسة التنظيم غير الرسمي الذي كان محل اهتمام حركة العلاقات الانسانية.

ولا شك أن ((فيبر)) قد أدرك هذا القصور في نموذج المثلالي والحاجة الماسة لمقارنة ما هو مثالي بما هو واقعي، فذلك من شأنه أن يجعلنا نفهم جوانب الواقع التنظيمي العديدة، والشديدة التداخل فيما بينها. وقد كشفت كثير من الدراسات الاجتماعية، عن أن سلوك الأفراد داخل التنظيمات لا يتحدد دائماً عن طريق الاوامر والتعليمات الصادرة إليهم من الرؤساء. وذلك على عكس ما ذهب اليه ((فيبر)) في نموذج المثلالي حيث ذهب الى ان الرسمىات Formalities هي عبارة عن التصرفات بناء على نسق مستقر نسبياً من القواعد واللوائح هي التي تحكم وتنظم قرارات الفرد وأعماله، وتعتبر وسيلة لتأكيد إمكانية حساب السلوك المتوقع في البيروقراطية وتحقيق أعلى درجات الترشيح الانساني. Human Rationality

كما كشفت كثير من الدراسات الاجتماعية عن وجود التناقض بين المتطلبات الرسمية وما يجري بصورة عملية داخل التنظيمات. أذ أن المفروض طبقاً لنموذج ((فيبر)) أن يقوم الرؤساء بالإشراف على المرؤوسين بصورة لا تهتم بمشكلاتهم الشخصية ولا تتأثر بالعلاقات الشخصية والعاطفية وأن يتخذوا في علاقاتهم اتجاهاً لا شخصياً أو موضوعياً. وهذا عكس ما تبين من كثير من الدراسات الاجتماعية، حيث

وجد أن هناك نمطاً من الاشراف يهتم بحل مشكلات العمال الشخصية ويتأثر إشرافهم بالعلاقات الشخصية والعاطفية التي تنشأ بينهم وبين المروّسين.