

الإدارة العامة

بين النظرية والتطبيق



الفصل الرابع

البيروقراطية

دكتور / سليمان رخا



الأهداف التعليمية للفصل

بنهاية هذا الفصل ينبغي على الطالب أن يكون قادرًا على أن:

- يُعرف البيروقراطية.
- يناقش العوامل المؤثرة على فكر ماكس ويبر رائد نظرية البيروقراطية.
- يصف خصائص التنظيم البيروقراطي.
- يحدد أهم مزايا البيروقراطية.
- يرصد أهم الانتقادات الموجهة لنظرية البيروقراطية.
- تحديد الوسائل التي تبنتها الدولة للحد من مساوئ البيروقراطية.
- يناقش نطاق تطبيق البيروقراطية.



مفهوم البيروقراطية

- يتكون مصطلح (Bureaucracy) من مقطعين (Bureau) ويعنى منظمة عامة و (cracy) ويعنى سلطة. والكلمة في مجموعها تعنى سلطة الموظف تجاه العاملين في المنظمة العامة والمتعاملين معها بحكم منصبه. ويطلق البعض على هذا المفهوم لفظ البيروقراطية.
- ترتبط البيروقراطية في أذهان الكثيرين بالنظم المملة والإجراءات المعقدة التي ليس لها فائدة سوى تأخير المعاملات وتعقيدها، وهذا المفهوم بلا شك يعد مفهوماً خاطئاً.
- والحقيقة أنها نظام رسمي يتسم بكثرة القواعد وطول الإجراءات



نظرية البيروقراطية

□ يرجع الفضل في ظهور نظرية البيروقراطية إلى ماكس ويبر عالم الاجتماع الألماني.

□ تأثر ويبر بثلاثة عوامل، سائدة في عصره، وهي:

- التطور الضخم الذي طرأ على المنظمات، وما نجم عنه من كبر حجم المنظمات والتوسع الهائل في الإنتاج الصناعي.
- تأثر ويبر بالتنظيم العسكري حيث كان ضابطاً في الجيش الألماني.
- أدرك ويبر كعالم اجتماع عوامل الضعف البشري، من حيث تغليب المصالح الشخصية والتعامل على أسس شخصية.



خصائص التنظيم البيروقراطي

تتمثل خصائص التنظيم البيروقراطي في:

التدرج الهرمي للسلطة، التخصص وتقسيم العمل، رسمية العلاقات، تأسيس معايير موضوعية لاختيار وترقية الأفراد وتحديد الأجور وفقاً لمتطلبات شغل الوظيفة، تأسيس قواعد وإجراءات لكافة أنشطة وعمليات المنظمة، التوثيق، نطاق الإشراف، المركزية.



1- التدرج الهرمي للسلطة

يرى ماكس ويبر أن التنظيم البيروقراطي (سواء كان في منظمة عامة أو خاصة، اقتصادية أو اجتماعية، صناعية أو تجارية أو خدمية) يجب تصميمه بحيث تتدرج السلطة وتتحدد المستويات الإدارية في شكل هرمي، حيث تتساقط خطوط السلطة من أعلى إلى أسفل في حين تتحدد المسؤولية من أسفل إلى أعلى

2- التخصص وتقسيم العمل

يرى ويبر أن التخصص وتقسيم العمل يؤدي إلى زيادة إنتاجية المنظمة، حيث أن تقسيم كل نشاط رئيسي إلى مجموعة من الأنشطة الفرعية المتماثلة تجعل العامل يتخصص في مهمة محددة والتي تحتاج إلى مهارة محددة، وهو ما يمكن العامل من تطوير وصقل مهاراته وينعكس بدوره على إنتاجية العامل وبالتالي إنتاجية المنظمة.

3- رسمية العلاقات

يرى ماكس ويبر أن التنظيم البيروقراطي يقوم على تحديد العلاقات بين الأفراد وبعضهم البعض، وكذلك بين الأقسام والإدارات المختلفة بالمنظمة في إطار خطوط السلطة الرسمية التي تحددها الخريطة التنظيمية

4- الموضوعية

يرى ماكس ويبر أن التنظيم البيروقراطي يجب أن يقوم على تأسيس معايير موضوعية لاختيار وتعيين وترقية الأفراد، بحيث تعكس تلك المعايير كفاءة من يتم اختيارهم للتعيين أو الترقية، وبذلك يمكن الابتعاد عن المعايير الشخصية كمعايير للتعيين أو الترقية.

5- الإِجرائية

يرى ماكس ويبر أنه في ظل التنظيم البيروقراطي لا ينبغي ترك تفاصيل الأنشطة والعمليات للعاملين، بل ينبغي تحديد مجموعة الخطوات أو الإجراءات التفصيلية التي ينبغي القيام بها لإنجاز النشاط أو العملية.

6- المركزية

يرى ويبر أن المركزية أحد دعائم نجاح التنظيم، حيث تقرر الإدارة العليا الأهداف الرئيسية للمنظمة، وتضمن توفير الموارد اللازمة، وتكفل التنسيق بين الخطط الفرعية للوحدات الإدارية المختلفة لضمان وحدة التوجه العام للمنظمة.

7- السلطة الشرعية

يرى ويبر أن السلطة الشرعية أو الرسمية هي أكثر أنواع السلطة استقرارًا ورشدًا وموضوعية، ولذا فإن تلك السلطة هي التي ينبغي أن تمارس في المنظمات عامة كانت أو خاصة، نظرًا لكونها سلطة منظمة من حيث المصدر وكيفية الممارسة.

8- نطاق الإشراف

يرى ويبر أنه كلما قل نطاق الإشراف كلما تمكن الرئيس من الإشراف على مرؤوسيه بكفاءة، وهو بذلك يشير إلى ضرورة أن يكون نطاق الإشراف ضيق حتى يمكن للرئيس متابعة الأنشطة والعمليات التي يقوم بها مرؤوسيه بكفاءة.

9- احترام الوظيفة

يرى ويبر أن احترام الوظيفة يخلق نوعاً من ولاء الموظف لوظيفته ولمنظمته، وهو ما يؤدي إلى السعي لتحقيق مصلحة العمل حتى وإن تعارضت مع مصلحته الشخصية.

10- التوثيق

يقصد بالتوثيق وجود نظام مركزي للمعلومات يسجل كافة المعلومات عن المنظمة، ما يؤدي للكشف على السلبيات والبحث عن وسائل لتلافيها، والتعرف على الإيجابيات ودعمها، ما يحسن أداء المنظمة.

مزايا التنظيم البيروقراطي

من أهم مزايا البيروقراطية:

1. أن تخصص الفرد في عمل بعينه يزيد ذلك من إتقانه للعمل، ما يؤدي إلى زيادة الإنتاجية.
2. أن الالتزام بمبدأ الهرمية يؤدي إلى وضوح هيكل السلطة والمسئولية وعلاقات العمل وعدم حدوث تضارب في الأوامر أو تعارض في المهام.
3. أن الالتزام بمبدأ الموضوعية سواء في تعيين وترقية الأفراد وتحديد أجورهم يبتعد بالمنظمة عن الأهواء الشخصية.
4. تحديد الإجراءات يؤدي إلى إحساس العاملين والمتعاملين بالأمان والثقة، والاستقرار.
5. أن التوثيق يؤدي إلى تبسيط عمليات التقييم واكتشاف الخلل وسرعة العلاج وتحسين الأداء.



عيوب التنظيم البيروقراطية

مع تطبيق نظرية البيروقراطية ظهرت العديد من المشكلات التي تحول دون جني ثمار تلك النظرية، ومن أهمها:

1. أن المبالغة في الإجرائية قد تضيء صفة الجمود وعدم المرونة.
2. أن الإجراءات والقواعد بمرور الوقت قد تصبح غاية في حد ذاتها.
3. يتجاهل التنظيم البيروقراطي الجوانب الإنسانية.
4. التمسك بالقواعد والإجراءات قد يحرم المنظمة من فرص التجديد والتطوير.
5. يتجاهل التنظيم البيروقراطي جماعات العمل غير الرسمية وتأثيراتها على المنظمة.
6. أن المركزية في التخطيط وصنع القرارات قد تحرم المنظمة من العديد من الأفكار الناجمة عن مشاركة المستويات الإدارية المختلفة.
7. تؤمن نظرية البيروقراطية بنطاق الإشراف الضيق، دونما اعتبار لقدرة الرئيس الإشرافية، ونوعية المرؤوسين، وطبيعة العمل.

زيادة فعالية التنظيم البيروقراطي

هناك العديد من الوسائل الإدارية الناجحة التي يمكن أن تتبناها وتفعّلها الدولة في جهازها الإداري من أجل تقليل سلبيات البيروقراطية، ومنها على سبيل المثال:

- (1) زيادة فعالية أجهزة الإصلاح الإداري المنوطة بتقديم الاستشارات الإدارية.
- (2) استخدام التقنيات الحديثة كوسيلة، وتسخيرها لمتطلبات العملية الإدارية وفعاليتها.
- (3) المرونة في العمل بما لا يتعارض مع الهدف العام وبما لا يخل بمبدأ العدالة والمساواة.
- (4) التأكيد على أن الموظف العام في خدمة المواطن متلقي الخدمة، وأن الإنسان هو الغاية، وأن الأنظمة واللوائح والإجراءات ما هي إلا وسائل لتحقيق ذلك.
- (5) التوسع في مجالات التدريب ليشمل مختلف المستويات الإدارية وفقاً لاحتياجات العاملين في الجهاز الإداري للدولة.
- (6) مراقبة السلوكيات الإدارية المنحرفة، وتقويمها بالطرق التعليمية والتدريبية أو التأديبية.
- (7) تخصيص أوقات محددة يلتقي فيها المسؤولون بالمرؤوسين وجهاً لوجه للاستماع إلى شكاواهم، والعمل على حلها.

نطاق تطبيق التنظيم البيروقراطي

أي من المنظمات يمكنها تطبيق التنظيم البيروقراطي؟ وما هي مميزات الربط بين التنظيم البيروقراطي والإدارة العامة؟

أولاً: يمكن القول أن النموذج البيروقراطي هو النموذج التنظيمي الأكثر انتشاراً في المنظمات العامة. إلا أن هذا النموذج التنظيمي غير مقتصر على الجهاز الإداري للدولة، حيث تبنت بالفعل العديد من المنظمات في كافة المجالات ذلك النموذج.

ثانياً: يعد النموذج التنظيمي البيروقراطي الأكثر انتشاراً في الدول ذات الأنظمة السياسية الشمولية، حيث القوانين واللوائح لكافة الممارسات والأنشطة السياسية والإدارية، ما ينعكس على إجراءات وقواعد العمل بها. في حين نجد بدائل تنظيمية أكثر مرونة في الدول التي تتبنى نظم سياسية ديمقراطية.

ثالثاً: يعد انتشار مفهوم المركزية في منظمات الجهاز الإداري للدولة سبب آخر للربط بين النموذج البيروقراطي والمنظمات العامة حيث المركزية أحد خصائص النموذج التنظيمي البيروقراطي.

رابعاً: الرسمية والتوثيق التي تحكم العمل في الجهاز الإداري لأغلب الدول، جعل الكثيرين يربطون بين التنظيم البيروقراطي والإدارة العامة.