

الإدارة العامة

بين النظرية والتطبيق

7 إبريل 2020

دكتور / سليمان رخا

الفصل السابع

التنظيم والمنظمات العامة

الجزء الأول

الأهداف التعليمية للفصل

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

- يُعرف التنظيم كوظيفة إدارية.
- يُعرف الوظيفة ويصف الوظيفة.
- يُناقش مفهوم الوحدة الإدارية ويميز بين أنواعها.
- يُعرف اصطلاح السلطة ويناقش علاقات السلطة.
- يُعرف التفويض ويحدد قواعده.
- يُناقش مزايا التفويض ومعيقاته.
- يذكر مبادئ التنظيم ويحدد المقصود بكل منها.
- يناقش التطوير التنظيمي.
- يذكر متطلبات التطوير التنظيمي.

ماهية الوظيفة

- يتطلب قيام التنظيم تكوين شبكة من الوحدات الإدارية.
- والوحدة الإدارية قد تكون قسم أو إدارة، وتقوم الوحدة الإدارية بمجموعة من الوظائف المتماثلة أو المتقاربة.
- ومن ثم تعد الوظيفة بمثابة المكون الأول أو اللبنة الأساسية في أي تنظيم يليها الوحدة الإدارية والتي تعد المكون الأساسي للتنظيم أو المنظمة.
- وعلى ذلك فإن التنظيم يشير إلى مجموعة الأنشطة المهمة بتصميم الوظائف، وتجميعها في وحدات إدارية، وتحديد العلاقات البينية سواء بين الوظائف داخل الوحدة الإدارية أو بين الوحدات الإدارية وبعضها البعض.
- ويستلزم قيام المنظمة برسالتها تحديد مختلف الوظائف اللازمة لإنجاز تلك الرسالة. ووصف كل وظيفة من تلك الوظائف، وتوصيف شاغلها.

ماهية الوظيفة (تابع)

- ويقصد بوصف الوظيفة تحليل الوظيفة إلى مكوناتها، وتحديد المسمى الوظيفي لها، وموقعها في الهيكل التنظيمي، وكذلك تحديد مسؤولياتها وسلطاتها، ويقصد بتوصيف شاغل الوظيفة تحديد شروط شغلها من مؤهلات علمية وعملية وجسمانية.
- ويسهم وصف الوظيفة في منع تداخل الاختصاصات بين الوظائف، كما يسهم في ترتيب الوظائف وتقييمها وتحديد الاحتياجات التدريبية اللازمة لأدائها.
- ويجب مراعاة أن يتم شغل الوظائف بأفضل العناصر، ممن تتوفر لديهم المؤهلات العلمية والخبرات العملية، وذلك في ضوء مجموعة من المعايير الموضوعية، بما يضمن تقديم الخدمات العامة للمواطنين بأقصى كفاءة وفعالية ممكنة.

الوحدة الإدارية

- مما سبق يتضح لك عزيزي الطالب أن الوحدات الإدارية تتجمع مكونة المنظمة العامة، والمنظمات العامة تتجمع مكونة الجهاز الإداري للدولة.
- ومع ذلك تتعدد تقسيمات الوحدات الإدارية، إلا أن التقسيم الأكثر قبولاً وشيوعاً هو تقسيمها حسب نوع الخدمات التي تؤديها ودور تلك الخدمات في تحقيق رسالة المنظمة.
- وطبقاً لذلك المعيار تنقسم الوحدات الإدارية في الجهاز الإداري للدولة إلى:
 - **وحدات تنفيذية.**
 - **وحدات مساعدة.**
 - **وحدات استشارية.**

الوحدة الإدارية (تابع)

الوحدات التنفيذية

- الوحدات التنفيذية هي تلك الوحدات التي تقوم بالوظيفة الرئيسية التي أُنشئت المنظمة من أجلها، وتقدم خدماتها مباشرة إلى عامة الشعب.
- وتتولى تقديم الخدمات العامة مثل الخدمات التعليمية (مدارس، معاهد، جامعات)، والخدمات الصحية (المستشفيات العامة، الوحدات الصحية)، وغيرها من الخدمات العامة.
- والوحدات التنفيذية تمثل واجهة السلطة التنفيذية.
- وعلى الرغم من أن تلك الوحدات هي التي تقوم بالنشاط الرئيسي للمنظمة العامة إلا أنها لا يمكنها القيام بتلك المهمة على الوجه الأكمل دون دعم من الوحدات المساعدة والاستشارية.

الوحدة الإدارية (تابع)

الوحدات المساعدة

- تلك الوحدات التي تتولى تقديم الخدمات المساعدة مثل توفير المواد وتخزينها كإدارة المشتريات والمخازن، وإعداد الحسابات كالوحدة الحسابية، وتعيين أفرادها وتدريبهم كإدارة شؤون العاملين.

الوحدات الاستشارية

- تلك الوحدات التي تقوم بالبحث والدراسة وإبداء النصح والمشورة، فيما ترى الوحدات التنفيذية أنها تحتاج فيها لذلك، ويبقى دور تلك الوحدات استشاري دونما إلزام لمديري الوحدات التنفيذية.
- قد تكون تلك الأجهزة ملحقة بوزارة أو هيئة محددة أو قد تكون أجهزة استشارية مركزية، مثل الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، وقسم الفتوى والتشريع بمجلس الدولة، حيث تخدم تلك الأخيرة مختلف الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة.

السلطة

- يقتضي التنظيم الجيد توزيع السلطة وتحديد سلطة كل وظيفة وكل وحدة إدارية.
- وتستمد الوظيفة أو الوحدة الإدارية سلطتها بقوة القانون، ما يحولها إلى حق ويفرض الطاعة على المرؤوسين. ولذا يقرن البعض مصطلح السلطة بمصطلح الشرعية أو القانونية فيطلقون عليها السلطة الشرعية أو السلطة القانونية.
- تتكون المنظمة العامة من عدد من الوحدات الإدارية وتتكون الوحدة الإدارية من عدد من الوظائف.
- تنشأ علاقات بين الوظائف وبعضها البعض كما تنشأ علاقات بين الوحدات الإدارية وبعضها البعض.
- تنقسم علاقات السلطة إلى علاقات سلطة تنفيذية، وعلاقات سلطة استشارية.

السلطة (تابع)

علاقات السلطة التنفيذية

- تلك العلاقات التي تنشأ بين الرئيس ومرؤوسيه، ويُطلق عليها كذلك السلطة الرئاسية. وتظهر فيما يسمى بخطوط السلطة، والتي تظهر في الهيكل التنظيمي للمنظمة العامة.
- قد تكون علاقات مباشرة كالتي تحكم علاقة الرئيس بمرؤوسيه المباشرين، أو علاقات غير مباشرة كتلك التي تحكم علاقة الرئيس بمرؤوسيه المتتاليين.
- للسلطة التنفيذية صورة أخرى يطلق عليها السلطة الوظيفية وهي التي تكتسبها الوحدة الإدارية تجاه وحدة إدارية أخرى لا تقع تحت رئاستها ولكن تقدم لها خدمات مساعدة.

علاقات السلطة الاستشارية

- تلك العلاقات بين الوحدات الاستشارية ووحدات التنفيذ، وهي علاقات تقوم على البحث والدراسة وإبداء النصح والمشورة، حيث يقدم صاحب السلطة الاستشارية رأياً أو توصية غير ملزمة للوحدات التنفيذية.
- قد يكون طلب الاستشارة اختيارياً، كما قد يكون وجوبياً، يفرضه القانون.

التفويض

- يقصد بالتفويض أن يعهد الرئيس إلى المرؤوس بجزء من اختصاصاته، ليمارسها المرؤوس تحت إشراف الرئيس ومسئوليته.
- لا يعني تفويض الرئيس لجزء من اختصاصاته تخليه عن تلك الاختصاصات، ولذا يجوز للرئيس وقت ما يشاء سحب الاختصاصات المفوضة إلى المرؤوس أو تعديلها أو تقيدها دون الرجوع إليه.
- لهذا يُمكن النظر للتفويض على أنه أسلوب لتوزيع السلطة.
- يظل الرئيس الذي فوض بعض اختصاصاته للمرؤوس مسؤولاً عن الأعمال المفوضة للمرؤوس، عملاً بالقاعدة الإدارية أنه إذا كانت السلطة تفوض فإن المسؤولية لا تُفوض.

التفويض (تابع)

للتفويض مجموعة من القواعد التي تُعد بمثابة معايير يجب مراعاتها لضمان نجاح عملية التفويض، وتتضمن تلك القواعد ما يلي:

- يكون التفويض جزئياً: فلا يجوز للرئيس تفويض جميع اختصاصات وظيفته.
- حتمية وضوح حدود التفويض: بمعنى وضوح واجبات ومسؤوليات وسلطات المرؤوس المفوض إليه، والمدة المحددة، ويفضل أن يكون التفويض كتابياً.
- التفويض من أعلى إلى أسفل: وهو أمر منطقي وليس العكس.
- عدم جواز التفويض في المسائل الهامة والتي تعنى بمسائل التنظيم ككل.
- النص على الإذن بالتفويض: ففي المنظمات العامة يلزم وجود نص قانوني يسمح بالتفويض.
- لا يجوز تفويض التفويض: بمعنى أنه لا يجوز للمرؤوس المفوض إليه بعض اختصاصات الرئيس أن يعيد تفويض تلك الاختصاصات لمن هو أدنى منه.

التفويض (تابع)

للتفويض مجموعة من المزايا التي تُعد دوافع رئيسية للقيام به ومنها ما يلي:

- تخفيف العبء عن كاهل الرؤساء، ما يتيح لهم التفرغ للأمور الاستراتيجية.
 - سرعة اتخاذ القرار وتحقيق جودة وفعالية القرارات.
 - دعم روح الفريق، ورفع الروح المعنوية للمرؤوسين، حيث المزيد من المشاركة.
 - تنمية صف ثان من الكوادر الإدارية، حيث تنمية مهارات القيادة وصنع القرارات.
- وللتفويض كذلك مجموعة من المعوقات والعقبات، وتتضمن تلك المعوقات ما يلي:
- ميل بعض الرؤساء لاحتكار السلطة. وربما عدم الوعي بمزايا التفويض.
 - عدم الثقة في قدرات المرؤوسين.
 - ضعف ثقة المرؤوسين في أنفسهم. وربما ضعف ثقة المرؤوسين في رؤسائهم.
 - زيادة عبء عمل المرؤوسين في أعمالهم الأصلية.
 - عدم وجود نظام للحوافز يشجع المرؤوسين على قبول التفويض.

مع إمبراطور