

المحاضرة التاسعة: السلطة (الصلاحية) الإدارية

الدرس الأول: ماهية السلطة

1. مفهوم السلطة:

السلطة لغتا تعني الاستطاعة و النفوذ والحكم.

يعرفها عاطف غيث بأنها "حق مقرر لجماعة من الناس في وضع قرارات ملزمة، وأن أنساق السلطة متضمنة في كل نسق اجتماعي ومظاهر السلطة ومراكزها وأجهزتها تتطور بتطور النظام الاجتماعي من البساطة إلى التعقيد، وتبلغ أعلى مراحل التعقيد في الأنساق الاجتماعية التي تدخل تحت إطار الدولة. وقد أورد هارولد ليفيت في كتابه "علم النفس الإداري" أن "السلطة الرسمية باعتبارها إحدى أدوات التأثير في السلوك نوع من أنواع القوة يمكن تفويضه، وهي آلية تنظيمية يراد بها تحديد أي العضوين من طرفي العلاقة "أ" أو "ب" هو الذي سيكون أعلى مرتبة، فالسلطة قوة إضافية احتمالية يمنحها طرف ثالث هو المنظمة لبعض أعضائها كي يضمن له توزيعاً غير متساو من القوة أو كي يتأكد من أن بعض الناس رؤساء والبعض الآخر مرؤوسين." والسلطة تكون أداة تقييد للسلوك باعتبارها أداة تنسيق ورقابة ولذلك فإنها يمكن أن تستخدم بطريقة حكيمة أو خاطئة.

أما السلطة بمفهومها القانوني فهي تعرف على أساس الحقوق والالتزامات والواجبات، فالذي يملك السلطة له الحق في أن يطلب الطاعة، والذي يتلقى الأوامر عليه واجب الطاعة، وهذا يعني أن هناك نظاماً معيناً يفرضه القانون يقبله العاملون على أنه إلزام. وعرفها البعض بأنها "حق التصرف في نطاق المنظمة وباسمها، وحق إصدار التعليمات واتخاذ القرارات، وهي للقيادات الإدارية بالمنظمات." وعرفها هيربرت سيمون بأنها "درجة النفوذ في اتخاذ القرارات التي توجه أعمال الآخرين وأشار إلى أنه في كل مركز من مراكز السلطة يوجد رئيس ومرؤوسين، فالرئيس يضع القرارات التي يتوقع أنها ستنتج، والمرؤوس هو الذي يسمح لسلوكه أن يتحدد على أساس قرارات اتخذها آخرون دون اعتبار له أو لحكمه على كفاءة مثل هذه القرارات."

2. أنماط السلطة الشرعية داخل التنظيم:

ذهب ماكس فيبر إلى أن كل جماعة منظمة تتميز بضبط ملزم تسعى دائماً إلى تدعيم اعتقادها في الشرعية، وقد ميز فيبر بين ثلاث أنماط من السلطة الشرعية يرتكز كل منها على شكل محدد من الشرعية وذلك على النحو التالي:

أ. السلطة القانونية الرشيدة: يقوم على أساس عقلي رشيد مصدره تفويض الذين يملكون مقاليد السلطة الحق في إصدار أوامره بهدف إتباع هذه القواعد والحفاظ عليها، أي أن هذا النمط يقوم على أسس عقلانية، تمارس السلطة وفقاً لأنماط من القواعد المعيارية، ويستمد هذا النمط شرعيته من التعاقد القانوني.

ب. السلطة التقليدية: يرتكز على الاعتقاد في قدسية التقاليد وشرعية المكانة التي يحتلها هؤلاء الذين يشغلون الأوضاع الاجتماعية الممثلة للسلطة المستندة للتقاليد.

ج. السلطة الكاريزمية: يعتمد هذا النمط على الولاء المطلق لقدسية معينة استثنائية مثل البطولة، أو نموذج من نماذج الشخصيات يحتذى لنا لديه من مثل وقيم، أو صفات غير عادية. وهذه النماذج المثالية التي قدمها فيبر لا تعني بأنها لا بد أن توجد مستقلة فكثير من السلطات القائمة قد تتضمن بعض عناصر السلطة الكاريزمية مع بعض عناصر السلطة التقليدية، بل نجد بعض السلطات التي تحتوي على عناصر السلطات الشرعية الثلاثة.

3. كيفية ممارسة السلطة:

تمارس السلطة الإدارية بصور مختلفة على أساس:



1.3. المركزية الإدارية:

تعرفها الموسوعة العربية الميسرة بأنها "نظام إداري مؤداه تجميع السلطات وتركيزها في يد هيئة واحدة. والنظام المركزي يقوم على دعامتين هما: تركيز السلطة بيدي الإدارة المركزية وخضوع ممثلي الحكومة للسلطة الرئاسية، ويقصد بالسلطة الرئاسية العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس و المرؤوس أثناء ممارسة النشاط الإداري.

وتختلف المركزية الإدارية عن السياسية في كون هذه الأخيرة يقصد بها تركيز سلطة من السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية في يد هيئة واحدة تمارس اختصاصها على جميع أقاليم الدولة فتعمل على توحيد السياسة العامة.

كما أن للمركزية الإدارية صورتان متفاوتتان من حيث مدى تركيز السلطة:

أ- المركزية المطلقة: ويرى البعض أن هذه الصورة لا توجد في الواقع العملي.

ب- المركزية النسبية: (المعتدلة) وتعتمد على فكرة التفويض، والتفويض هنا لا يعني تخلي الرئيس عن مسؤولياته، بل إنه مجرد طريقة تنفيذ العمل بشكل أفضل.

2.3. اللامركزية:

تعرف على أنها النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية ووحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحيه مستقلة قانونيا عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية مع بقائها خاضعة لقرار معين من تلك الإدارة. ويقوم النظام اللامركزية على ثلاث أركان :

* تعترف بوجود مصالح محلية متميزة ؛

* تعترف بوجود هيئات محلية أو مرفقية مستقلة ويربط هذه الأجهزة المستقلة بالسلطة المركزية بموجب فكرة الوصايا.

كما للامركزية الإدارية صورتان هما:

اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية والتي تتميز في المرافق العامة، وعندما تمنح هذه الأخيرة الشخصية المعنوية وما يترتب عنها من استقلالي إداري ومالي تسمى مؤسسات عمومية.

4. طبيعة اللامركزية:

تزداد صعوبة إدارة المنظمات بسبب نموها المتواصل، وعندما تكبر وتضم عشرات آلاف الأفراد فإنها تسعى إلى الأخذ بأساليب إدارية جديدة، وقد كانت شركة جنرال موتورز أول من باشرت في استعمال اللامركزية، حيث أخذت بهذا الأسلوب منذ سنة 1920م وحتى الآن.

ويقصد باللامركزية تقسيم أو تجزئة المنظمة الكبيرة إلى أجزاء من أحجام قابلة للإدارة الناجحة، ومفتاح اللامركزية هو الاستقلال الذاتي. فكل تقسيم مستقل من المنظمة الكبيرة يدر من قبل مدير يحاكي في مهماته المدير العام أو الرئيس الأعلى للمنظمة الكبيرة، ولذلك فإن اللامركزية تستلزم تحويل السلطة، غير أنها ليست مرادفة للتحويل. ذلك لأنه في المنظمة غير المجزأة قد يمارس المدراء تفويضا واسعا

للصلاحيات. فاللامركزية تتحقق عندما يمارس التفويض بشكل منظم في المنظمة ككل من خلال إيجاد التقسيمات المستقلة عن بعضها ذاتيا.

5. مزايا اللامركزية: من خلال المركزية

* تستطيع المنظمة تنمية القابليات الإدارية للمدراء؛

* يمكن تطبيق أسلوب مراكز الربح، فالمدیر الذي يعين مسئولاً عن قسم مستقل ذاتياً يحاسب عن الربح الصافي الذي استطاع تحقيقه جراء استخدامه للموارد المتاحة له؛

* يمكن تحفيز المدراء لتشغيل أقسامهم بشكل يحقق ربحاً صافياً أعلى، فنجاح مدير في قسم معين لا يمزج مع إخفاقات المدراء الآخرين في أداء موحد للمنظمة ككل وإنما يميز المدراء كل بحسب مستوى أدائه؛

* قد تكون القرارات التي تتخذ في الأقسام المستقلة ذاتياً أفضل من تلك التي تتخذها الإدارة الأعلى في

مركز المنظمة فيما يخص الكثير من المهمات، فالمدیر المباشر هو أقرب إلى متغيرات الميدان ويحس به وبمشكلاته بشكل لا تبلغه به الإدارة العليا.

6. صعوبات اللامركزية:

* قد تشجع على تحقيق الوفورات في التشغيل؛

* قد تدفع بعض الأقسام المستقلة في مشكلات عديدة، وتتخذ قرارات خاطئة؛

* قد تصعب رقابة المنظمة الكبيرة على أقسامها المستقلة ذاتياً، وقد يحول ضعف الإدارة على مستوى الأقسام دون تحقيق المستوى المطلوب من اللامركزية.

الدرس الثاني: سلسلة الأمانة

1. محددات قبول السلطة:

هناك أسباب كثيرة وراء إذعان المرؤوسين لصلاحيات المدير في المنظمة واحترامها، من أهمها ما

يأتي:

أ. ثقافة المجتمع والتي تتضمن وجود أدوار محددة لمن يصدر الأوامر وللمن يذعن لها. فأعضاء المنظمة يعتادون على هذا النوع من العلاقة من خلال التنشئة الاجتماعية، فالأفراد يطيعون أوامر أفراد آخرين وتعتبر هذه ظاهرة اجتماعية طبيعية، بل أن أعضاء المنظمة لا ينظرون بشكل إيجابي لمن يحاول دائماً عصيات أوامر رئيسه.

ب. تشجع منظومة المكافآت والعقوبات أفراد المنظمة ومنهم المدراء إلى تقبل الصلاحيات التي يمارسها المدير، إذ يتوقع من الفرد أو المدير الإذعان للأوامر قبل الترشيح للترقية أو الحصول على منافع أخرى، هذا مقابل العقوبات التي توجه إليهم بسبب تحديدهم لصلاحيات الرؤساء، أو عدم تعاونهم معهم.

ت. يؤدي الولاء المنظمي إلى قبول أفرادها للصلاحيات باعتبار أن ذلك من أداء مهمات الوظيفة.

ث. يستطيع المدراء الذين يتحلون بصفات القيادة المؤثرة في الأفراد الحصول على إعجاب الأفراد وتقديرهم، وبالتالي قبولهم لصلاحيات المدراء.

ج. يسعى بعض المرؤوسين لتفادي تحمل المسؤوليات وذلك بقبول صلاحيات رئيسهم وبالتالي تحمله هو المسؤولية والنتائج المترتبة عنها.

2. سلسلة الأمانة: (إصدار الأوامر)

سلسلة الأمانة بأبسط أشكالها هي العلاقة بين الرئيس والمرؤوس من قمة المنظمة يمكن تصور وجود سلسلة من الخطوط التي ترتبط ببقية مستويات الإدارة، ويمكن أن ترسم مثل هذه الخطوط في إطار خارطة الهيكل التنظيمي حيث تناسب هذه الخطوط باتجاه المرؤوسين و يتزايد عددها كلما كان المستوى أدنى، وهكذا فهي تعني علاقة سلطوية وتتسم بثلاث خصائص هي: الصلاحية والمسؤولية والاتصال، ففي

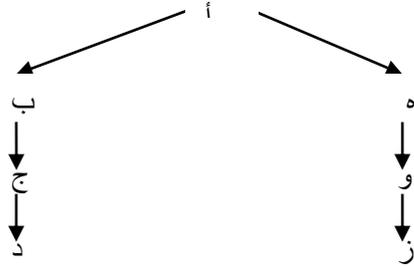
السلسلة السلطوية هذه يبرز دور المدير كمصدر للأوامر، فهي اذن سلسلة رسمية، واتصالات الرئيس بالمرؤوسين هي اتصالات لممارسة السلطة .

كما أن سلسلة الأمرة هي خط للمسؤولية التي تفرض على المرؤوسين المساءلة تجاه الرئيس بشأن أدائهم في المنظمة، فإذا كان الأداء مرضيا فان المساءلة تختفي أو تكون محدودة وفي حالات أخرى يقوم المدير بمراجعة الأداء الدوري رسميا، لغرض التقييم ومناقشة النتائج مع المرؤوسين . وحسب المدرسة التقليدية فان المسؤولية لا بد أن تكافئ الصلاحية، وهذا يعني أن لا إنصاف في جعل المرؤوس مسئولا عن أفعال لا يمتلك الصلاحية لانجازها وبالتالي تحمل نتائجها. غير أن الدراسات الميدانية تشير إلى أن الإدارة الأعلى قد لا تدرك القيود المحيطة بعمل المرؤوس حتى ولو كانت لديه الصلاحية اللازمة، كما أنها قد تهمل تخويله الصلاحية المطلوبة ضمن مجريات عملها اليومي.

3. صعوبات الالتزام بسلسلة الأمرة:

نادرا ما يكون الالتزام بسلسلة الأمرة كاملا، وغالبا ما يعرف المدير في المنظمة و يقيم من قبل اثنين أو ثلاثة من الرؤساء، ولا تنحصر هذه العلاقات الاجتماعات التي تحضرها مستويات إدارية متنوعة بل تشمل كذلك ما يسمى بالقفز الضفدعي على السلسلة المذكورة. هناك أسباب كثيرة تسهم في مرونة سلسلة الأمرة فهناك:

أولا: متطلبات السرعة في إجراء الاتصالات، فالإتصال من خلال مستويات إدارية متعددة بحسب السلسلة يستنزف الوقت، حتى ولو كانت تلك المستويات تولي المسألة المطروحة للاتصال كل الأهمية، فمن خلال الشكل فانه إذا أراد الفرد (د) الإتصال مع الفرد (ز) في إطار السلسلة، فان عليه أن يجري اتصاله من خلال (ج، ب، أ، ه، و)



ثانيا: الالتزام الصارم بالسلسلة الأمرة الذي قد يعيق الرئيس للمرؤوسين في المستويات الدنيا مما يجعله يحس بحرارة الميدان، وكلما ازدادت درجة الالتزام كلما ابتعد الرئيس الأعلى عن مجريات العمل اليومي، وقصرت نضرتة له ذلك لأنه في حالة كهذه لا يتصل إلا بالمرؤوسين المباشرين، وفي الواقع العلمي فان الرئيس غالبا ما يخفف من وطأة الالتزام بالسلسلة، من خلال الزيارات الميدانية بين الوقت والآخر، وكذلك بالاتصال المباشر في حالة عدم وجود الرؤساء المباشرين.

ثالثا: تجاوز سلسلة الأمرة من قبل المدراء قد يبرر على أساس معالجة اللانصاف في الإشراف فقد يكون المدير عادلا في معاملته وسليما في تصرفاته في الغالب، ولكن قد يتخذ قرارات إدارية اعتباطية أو قياسية تجاه المرؤوسين، وهنا لا طريق أمام المرؤوسين للشكوى إلا بتخطي الرئيس المباشر، والصعود إلى الرئيس الأعلى.

4. مخاطر تجاوز السلسلة الأمرة :

بالرغم من الاستثناءات والمبررات السابقة بشأن سلسلة الأمرة فان التوسع في الممارسات يؤدي إلى: - إضعاف موقف المدير الذي تجاوز منصبه إلى المنصب الأعلى.

- تتأثر فاعلية قيادة المدير سلبيا.
- قد يتولد لدى المرؤوسين انطباع أنه ما زال الرئيس الأعلى لا يعتد بقيادة الرئيس المباشر لمرؤوسيه. فلماذا يعتد هو بها؟
- نشوء خطين من الإشراف على المرؤوس الواحد.
- وفي حالات أخرى تعتمد النظرة إلى التجاوز على مجموعة من العوامل مثل:
- أهمية الموضوع المبحوث و طبيعة الاتصال؛
- درجة إحاطة المستوى الإداري الوسيط بالمعلومات عن مبررات التجاوز. وما أتخذ من إجراءات نتيجة له.

ولابد من التروي في ممارسة التجاوز على المستوى الإداري المباشر وبشكل لا يؤثر سلبا في الهيكل التنظيمي بل يؤدي إلى تحقيق بعض الايجابيات، فهناك فوارق بين المناقشات لغرض الإعلام وبين تلك التي تعيقها إجراءات وتوجهات.

الدرس الثالث: تفويض السلطة

1. تفويض السلطة:

يحصل التفويض عندما تحول عملية اتخاذ القرار من الرئيس إلى المرؤوس، حيث يتضمن التفويض تحديد كل من الصلاحية المخولة إلى المرؤوس، ومسؤولية الأخير تجاه رئيسه فمن خلال هذا التفويض يعطي المدير حق ممارسة الوظائف الإدارية في حدود الصلاحية المخولة له تجاه مرؤوسيه. كما تخول الصلاحية لأدنى مرؤوس في السلم الإداري لكي يتمكن من اتخاذ القرارات بشأن إعداد تفاصيل عمله اليومي، واستخدام المباني والتسهيلات وسحب المواد والتجهيزات التي تعود ملكيتها للمنظمة. ولا يعني منح الصلاحية تفويض المرؤوس للعمل بما يشاء، وبدون ضوابط، كما أن المسألة المهمة في التحويل ليست ممارسته أو الامتناع عنه، بل تعيين درجة التحويل . كما أن هناك مقابلا لتفويض السلطة للمرؤوس وهو المسؤولية هذا الالتزام ينشأ في علاقة المرؤوس اتجاه الرئيس الذي خوله السلطة.

2. معوقات التفويض:

1.2 معوقات تنظيمية : في بعض المنظمات نجدها تنتهج الأسلوب الديمقراطي فهي بذلك تسعى إلى التوسع في تفويض الصلاحيات تجاه المستويات الإدارية الدنيا. وفي منظمات أخرى أين تبرز النزعة المركزية تنحصر معظم الصلاحيات بالمستويات العليا فالوسطى، وتقع المنظمات بين هاذين القطبين تبعاً للقوى المؤثرة في تنظيمها، كما تتفاوت المنظمات في درجة التفويض خاصة الشركات الكبيرة، كما أن درجة التحويل تعتمد على شخصية كل مدير، والعوامل المؤثرة فيه، طبيعة المهمات والعمل. فالإشراف الدقيق قد لا يتناسب مع أداء بعض المهمات التي تتسم بدرجة عالية من التفاوت اليومي غير المتوقع. كما يقيد المدير في مجال تفويض السلطة بقابليات وتدريب المرؤوسين، فإذا خبراتهم محدودة مما يقودهم إلى ارتكاب الخطاء المتكررة، فإن المدير يضطر إلى تضيق التفويض والعكس صحيح.

2.2 معوقات نفسية:

* التنشئة الاجتماعية وشخصية المدير حيث يجد بعض المدراء بحكم شخصيتهم وتنشئتهم أنه من الصعب التوجه نحو التفويض الواسع للسلطة، فهو لاء يرغبون في ممارسة الرقابة الدقيقة، والإشراف عن كثب بحيث يضيق التفويض إلى درجة كبيرة.

*رغبة المدير في ممارسة القوة بنفسه، فهو يشعر بأنه يحقق ذاته ويسمو في المنظمة خاصة عندما تكررت عودة المرؤوسين إليه للإجابة عن الاستفسارات وحل المشكلات ..

*قد لا يشعر المدير بالاطمئنان في حال تخويله المزيد من الصلاحيات للمرؤوسين وذلك بسبب انعكاسات أداء المرؤوسين على مكانته في المنظمة، وبذلك فهو يبقى على صلة وثيقة بتفاصيل الموقف وكيفية أداء المرؤوسين.

3.2. معوقات المخول :

- * قد يفتقد بعض المرؤوسين إلى : الطموح، أو الدافعية فهم غير مكترئين بممارسة الصلاحيات وإثبات وجودهم.
- * كما يخشى آخرون من تحمل مسؤوليات التخويل، فيدفعون بالقرارات إلى الأعلى ويشجعون المدير على عدم التوسع في التخويل.