

## المحاضرة الخامسة:

### 2- وظيفة التنظيم.

نحاول في هذه المحاضرة ان نوضح كيف تختلف التنظيمات في الوزارات والإدارات والهيئات والمجالس والوكالات الحكومية، وكيف نستطيع تقييمها حسب عدد الموظفين الذين يعملون فيها وحسب المصروفات التي تنفقها وحسب السلطة الإدارية التي تمارسها.

#### أ- تعريف التنظيم.

يوجد مدلولان لمصطلح التنظيم وهما:

- التنظيم يعني الهيكل الذي يضم مجموعة من الأفراد بينهم علاقات معينة ويسعون لتحقيق هدف مشترك.

- التنظيم وظيفة من وظائف الإدارة تتمثل في وضع نظام منسق لعلاقات العمل بين عناصر المنظمة بغية تحقيق هدف مشترك.

\* يعني التنظيم عملية التنسيق بين الوظائف والأفراد والموارد الطبيعية من أجل تنظيم العلاقات الرسمية وانجاز أهداف المنظمة.

\* البناء التنظيمي: يعني النظام الرسمي للقواعد والمهام والعلاقات السلطوية التي تتحكم بأساليب تعاون الأفراد وكيفية استخدامهم للموارد من أجل انجاز الأهداف التنظيمية.

\* التصميم التنظيمي: يعني العملية التي يختارها المديرون لإدارة النواحي البنوية والثقافية في المنظمة لكي تستطيع من التحكم والسيطرة على النشاطات الضرورية لانجاز أهدافها.

#### ب- فوائد التنظيم:

- التنظيم ليس هدف بل وسيلة لتحقيق أهداف المنظمة بطريقة أفضل وبأسلوب كفي.

- تحقيق التناسق والانسجام بين الأنشطة وتجنب الازدواجية والتضارب.

- التحديد الدقيق للعلاقات بين الأفراد بشكل يجعل كل فرد يعرف واجباته اتجاه رؤسائه ومرؤوسيه.

- تسهيل عملية الرقابة من خلال تحديد الخطوات والإجراءات التفصيلية عمل وتحديد معايير الأداء.

- تسهيل انتقال المعلومات داخل المنظمة بإحداث شبكة تحدد خطوط السلطة والمسؤولية.

- تمكين المنظمة من استغلال أفضل لمواردها من خلال تحديد مهام كل فرد.

- تسهيل عمل الأفراد في المنظمة كفريق واحد يتبع نفس الهدف.

- تحديد مصادر السلطة الرسمية للمنظمة على أساس التسلسل الهرمي.

#### ج- معايير البناء التنظيمي الناجح:

- القبول والتأييد من طرف الموظفين أو المنفذين: وهذا يدل على مقدار الثقة في المعلومات والقرارات التي تقدمها المنظمة.

- قابلية التكيف مع الظروف: إمكانية التنظيم للتكيف والتغير في التكنولوجيا والسياسات العامة الرئيسية والتطورات الدولية والظروف الاقتصادية والعلاقات بين الإدارات المركزية والمحلية.

- استمرارية القرار: إمكانية التنظيم من إقرار سياسات ثابتة وواضحة ومستمرة.

- تطبيق الكفاءات الوظيفية: إمكانية المنظمة من توظيف الأشخاص الذين يمتلكون المؤهلات العالية والاستفادة من قابليتهم الفكرية.

- المشاركة والتمثيل العادل للمجتمع: يهدف إلى مساهمة مختلف العناصر الأساسية اللازمة كمدجلات لصنع القرار الحكومي.

- توفر قاعدة معلومات فعالة: إمكانية المنظمة من تقديم واختيار واستعمال المعلومات الكاملة.

- عامل الكلفة والزمن: الاهتمام بعامل الكلفة والزمن في الحصول على القرارات التي يصنعها التنظيم.

- تحمل المسؤولية أمام رئاسة الدولة: وتعني وضوح حدود السلطة التنفيذية ومسؤولية الحكومة أمام رئاسة الدولة.

- تحمل المسؤولية امام السلطة التشريعية: وتعني تقديم المعلومات الكافية للسلطة التشريعية والالتزام بالمسؤولية نحو السلطة التشريعية.

#### د- مبادئ التنظيم:

1- مبدأ التخصص: ونعني به أن يقوم شخص أو قسم أو تنظيم ما بعمل أو بمجموعة من الأعمال المتشابهة أو المتقاربة التي يتميز بها أو يجيد أدائها بكفاءة وإتقان مما يجعله يتفرغ لها دون غيرها من المهام، ويحرص بسبب ذلك على مواكبة التطورات التي ترافقها مما يجعله متخصصا بها أكثر من غيرها من الأعمال.

#### \* مزايا التخصص:

- الاستفادة من مهارات عناصر المنظمة في الأعمال التي يتقونها.
- تحقيق الانسجام في أداء العمل وتجنب الاحتكاك والتعارض.
- البساطة والسهولة في أداء الفرد بسبب الخبرة التي تتكون لديه من خلال تكرار نفس العمليات.
- توفير الوقت والجهد بسبب التركيز على عمل واحد دون التحول إلى غيره.

#### \* عيوب التخصص:

- الملل بسبب تكرار نفس العمليات.
- صعوبة التنسيق بسبب كثرة العمال والعمليات جراء تقسيم العمل إلى أجزاء صغيرة.
- سوء استغلال مواهب العاملين بسبب التركيز على عمل واحد.

#### 2- مبدأ تقسيم العمل:

إن تطبيق التخصص يفضي إلى بالضرورة إلى تطبيق مبدأ تقسيم العمل فكلاهما ملازم للآخر ومؤدي إليه، ولذلك يصبح من غير الممكن أن نتصور منظمة حكومية تخدم منطقة جغرافية أو شريحة مجتمعية واسعة يمكنها أن تعمل أو تحقق أهدافها دون أن تقسم أعمالها على دوائر أو مديريات أو أقسام تبعا لحجمها أو نوع نشاطها وللظروف المحيطة بها. وقد استجاب الفكر التنظيمي الحكومي لهذه الحاجة فطرح عدة أسس ومبادئ لتقسيم الأعمال ضمن المنظمات الحكومية وعلى النحو التالي:

\* تقسيم الأعمال لعدد الأفراد: وقد طبقت هذه الطريقة لأول مرة في الجيوش التي تنظم عدد الأفراد المنتسبين فهناك الفصيلة والسرية والكتيبة واللواء والفرقة والفيلق، ولكل من هذه الوحدات حد أدنى وحد أعلى تتكون منها، ولها رئيس يديرها.

وينطلق هذا التقسيم من كون الأفراد المتخصصين في مجال أو نشاط واحد ينبغي تجميعهم معا ليسهل التعاون والإشراف عليهم، وتوفير ما يستلزمه عملهم من معدات أو وسائل، غير أن الأخذ به يؤدي أحيانا إلى خلق الفوارق في معاملة العاملين، وثارة النزاعات والمنافسة بينهم، كما يمكن أن يؤدي إلى خلق مراكز قوى ونفوذ مهنية ومصالحية من شأنها ان تزيد من الإضرابات والمطالب الجماعية.

\* تقسيم الأعمال وفقا للأهداف: وهنا تتم تجزئة الهدف العام للوزارة أو المديرية العامة إلى أهداف نوعية أو أهداف فرعية ثم تناط مسؤولية تحقيق كل هدف إلى وحدة إدارية يتم بناؤها في ضوء متطلبات ذلك الهدف.

#### - ومن مزايا التنظيم الهدي:

- سهولة فهمه من قبل المواطنين اذ يعرفهم بما تقوم به الحكومة من مهام وبالأهداف العامة التي تسعى لها.

- كما يحصر مسؤولية الدوائر بدائرة الهدف المسئولة عنه دون ازدواج أو تكرار مع غيرها إضافة إلى تحقيق العدالة والمساواة في التعامل مع المواطنين.

#### - من أهم عيوب هذا التقسيم:

- صعوبة الإنفاق على أهداف عامة محددة ومستقلة عن بعضها البعض.
- ان تحقيق الهدف قد يستلزم توسيع الدوائر والأقسام الخدمية والمساعدة مما يضعف الاهتمام بالهدف المباشرة.

- يقلل الاهتمام بالأساليب والوسائل ويوجه الاهتمام إلى الوصول للأهداف مهما كانت التكاليف.  
- يستلزم المركزية داخل المنظمة ويضعف تعاونها مع المنظمات الأخرى ويقلل من الاهتمام بالمواطنين طالما أن الأهداف محددة من طرف السلطة العامة.

#### \* تقسيم الأعمال وفق للمناطق الجغرافية:

وتظهر أهمية هذا التقسيم عندما تتسع رقعة الدولة الجغرافية ويصبح من المتعذر على الوزارة أو على هيئة متخصصة أن تمارس نشاطها أو تقدم خدماتها لكل الأقاليم والمحافظات من العاصمة.

- من أهم مميزاته:

- يؤدي إلى استثمار وتوظيف موارد المنطقة الجغرافية بطريقة ترضي أبناءها وتستجيب لاحتياجاتهم.

- يقلل من نفقات النقل والاتصال والذهاب والإياب بين المنطقة والعاصمة سواء للموظفين أو للمواطنين.

- تنمية خبرات المنطقة ويدرب أبناءها ويضمن رقابتهم الأجهزة التي تخدمهم.

- من عيوبه:

- إثارة وتقوية النزاعات الإقليمية أو العنصرية لدى سكان بعض المناطق في أن يستثمروا مواردهم داخل حدود محافظتهم، أو تمسك السكان في اختيار الموظفين الإداريين من بين سكان المنطقة الجغرافية.

#### \* تقسيم الأعمال وفقاً للزبائن:

كثيراً ما نجد المنظمات الحكومية نفسها مضطرة لأن تتعامل مع الزبائن أو مع جمهورها المستفيد وفقاً للفئات السكانية أو وفقاً للجنس أو وفقاً للحرف أو المهن التي يمارسونها.

فمثل هذه المنظمات المكرسة لخدمة شريحة بعينها متخصصة في نوع وطبيعة الخدمة التي تتلاءم وتتسجم مع طبيعة تلك الشريحة وظروفها، كما يجعلها أكثر كفاءة وأهلية لفهمها ومعرفة أوضاعها النفسية والاجتماعية.

- على الرغم من المنافع التي تنجم عن وجود مثل هذه المنظمات فإن التوسع والإكثار من إقامتها قد يؤدي إلى خلق الحساسية وإثارة الضغوط بين المنتفعين وجعلهم يتنافسون في الحصول على أكثر ما يمكن من المنافع والخدمات ولو على حساب بعضهم البعض مما يجعل المنظمات تحت رحمة المتعاملين.

- كما يخلق الصراع وتنازع الاختصاص بين الدوائر التي تشترك في خدمة شريحة واحدة من المواطنين.

- يؤدي بالضرورة إلى زيادة عدد المنظمات الحكومية لتصبح أضعافاً مضاعفة عما هي عليه.

#### \* التقسيم على أساس الأنشطة والعمليات:

حيث تجمع الأنشطة المتشابهة مع بعضها في قسم واحد، أو تجزأ المهام إلى مراحل كأن يكون ضمن إحدى المديرية العامة للبناء قسم للتصميم وآخر للتجهيز وثالث للتنفيذ ورابع للتصميم والمتابعة وقسم للصيانة. فمثل هذا التقسيم اعتمد الأنشطة المرحلية التي يستلزمها العمل من بدايته حتى نهايته.

- من أهم مميزاته:

- ولهذا النوع من التنظيم فوائده العلمية والعملية التي تزيد من كفاءة الأداء وتعمق التخصص وتوظيف وتجميع المختصين، وتطويرهم ومواكبة التقدم العلمي المستمر.

- كما يؤدي إلى الاقتصاد في النفقات وتقليل التكاليف ويحسن من العلاقات بين الموظفين وتطويرهم.

- يسهل عمليات التدريب للعاملين بسبب وضوح التخصص المطلوب ويقلل من الأخطاء والانحرافات.

- من عيوبه:

- الخطورة التي تنجم عن الخلل أو الفشل الذي يصيب هذه المنظمات وشمولية الأضرار والمشاكل التي تنتج عن ذلك.

- اهتمام هذا النوع من التنظيم بالوسائل والأساليب على حساب الأهداف.  
- يؤدي تطبيقه أحيانا إلى تبني وجهات نظر ضيقة تستمد من واقع الأقسام دون مراعاة الظروف والاعتبارات التي تعانيها أو تحيط بالزبائن.

- يقلل من فرص تطوير قيادات إدارية عليا بسبب التخصص الدقيق لقيادته الفنية.

### \* تقسيم الأعمال تبعا للوقت والزمن:

ويعتمد هذا الأساس التنظيمي في اغلب المنظمات العمومية التي يستلزم عملها الاستمرار ليل نهار في تقديم الخدمات أو أداء المهام للمواطنين دون أن تغلق أبوابها ( المستشفيات مثلا ) .

### 3- مبدأ التدرج الهرمي:

يؤكد هذا المبدأ على أهمية وجود مستويات متعددة تتدرج من القمة إلى القاعدة ليعطي لكل مستوى منها مسؤوليات وواجبات محددة، ثم تقرن بصلاحيات تفوض وتخول من الأعلى للأدنى، ويعد هذا المبدأ من المبادئ الأساسية للفكر التنظيمي التقليدي الذي يفترض دعائه بان القوة والنفوذ تتجمع في قمة الهرم التي لا تتسع إلا لشخص واحد هو الرئيس الإداري الذي يملك الصلاحيات القانونية بحكم أشغاله لمنصب الرئيس.

- وللرئيس الحق في تخويل وتفويض جزء من صلاحياته لمن هم في المستوى الذي يليه، وهكذا يتم التفويض للصلاحيات عبر المستويات حتى القاعدة.

- قد يكون لمبدأ التدرج مبرراته العملية في المنظمات الواسعة الكبيرة.

- لكن الالتزام به و الإصرار عليه في جميع المنظمات وفي كل الظروف أدى إلى ظهور العديد من المساوئ والسلبيات التي أفقدته هيئته وأضعفت موقف أنصاره.

- وفي جميع الأحوال ينبغي أن يضمن تطبيق هذا المبدأ التناسق والترابط بين المستويات.

### 4- مبدأ وحدة الأمر:

وهو مبدأ مرتبط بمبدأ التسلسل الهرمي ومكمل له، وبموجبه لكل وحدة إدارية في أي مستوى إداري مسئول واحد يصدر الأوامر لكل العاملين في تلك الوحدة المرتبطة به.

- وينطلق هذا المبدأ من أن تعدد الرؤساء يعني تعدد الأوامر الصادرة منهم لمؤوسيتهم، مما يجعل تنفيذها مرة واحدة في وقت واحد أمرا مستحيلا.

### 5- مبدأ نطاق الإشراف:

ويقصد به عدد الأفراد المناسب الذي يمكن للشخص الواحد أن يديره أو يرأسه ( يقول هاملتون قائد الجيش البريطاني: أن متوسط العقل البشري يستطيع أن يدير ما بين ثلاثة إلى ستة عقول).

- وقد أصبح نطاق الإشراف أو المدى أكثر تعقيدا عندما تم ربطه مع موضوع المستويات الإدارية التي يتكون منها الهيكل التنظيمي، فنطاق الإشراف الواسع يؤدي إلى جعل المنظمة ذات هيكل بسيط، أي انه يمتد أفقيا بينما يؤدي تضيق نطاق الإشراف إلى زيادة عدد المستويات الإدارية ليمتد هيكل المنظمة عموديا، مما يستدعي زيادة عدد الرؤساء والمشرفين في المستويات المتعدد العليا والوسطى والدنيا.

### 6- مبدأ تلازم السلطة والمسؤولية:

تعد السلطة في التنظيم العمومي بمثابة الدماء التي تغذي الهيكل الإداري وتمده بمستلزمات الصحة والحيوية، فلا يمكن أن نتصور منظمة عمومية بدون صلاحيات تمكنها من التصرف والتعامل مع البشر والأشياء والمواد.

- **وتعرف السلطة:** بأنها الحق الذي تخوله القوانين والنظم للمديرين والرؤساء لاتخاذ القرارات وإصدار الأوامر لمؤوسيتهم، أو تمكنهم من الامتناع عن إصدارها. كما تعرف بأنها حق التصرف سواء في الأمر أو النهي عند إدارة الأفراد أو الأشياء، وقد تنتقل السلطة أو تفوض من الرئيس إلى مساعده أو من ينوب عنه.

- **أما المسؤولية:** فهي تعهد والتزام للقيام بعمل أو للنهوض بمهمة أو لانجاز واجب.

ولذلك يأتي هذا المبدأ ليدعو إلى تحقيق التلازم والتوازن بين المسؤوليات والسلطات، فلا يمكن ان يحمل موظف مسؤولية ما دون أن يعطى قدرا من السلطة تتلاءم وحجم ودرجة وأهمية الواجب الملقى عليه. لذلك يقال ( لا مسؤولية بدون صلاحية).

- من الصعوبة التي تواجه هذا المبدأ في التطبيق العملي تتمثل في غياب المعايير الكمية والتي يمكن استخدامها في تحقيق التوازن والتطابق بين الواجبات والمسؤوليات من جهة وبين الصلاحيات والحقوق من جهة أخرى. لذلك كثيرا ما تثار الشكوى من المسؤولين في الأجهزة الإدارية الحكومية حول محدودية الصلاحيات المعطاة لهم، وعدم تلاؤمها مع حجم المسؤوليات الملقاة عليهم.

- فالإخلال وعدم التوازن من شأنه أن يخلق بعض المشاكل، فإذا زادت السلطات على المسؤوليات قد يدفع ذلك إلى إساءة استخدام السلطة، أما إذا زادت المسؤولية على السلطة فإن الإحباط والمعاناة غالبا ما تنجم عن عدم إيفاء الفرد بالتزاماته.

#### 7- مبدأ الفصل بين السياسة والإدارة:

دعا بعض المفكرين وعلى رأسهم ( وودرو ولسون رائد الإدارة العامة في أمريكا ورئيس جمهوريتها إبان الحرب العالمية الأولى) إلى ضرورة الفصل بين الإدارة والسياسة، وكانت دوافعه من وراء فكرة الفصل حماية الإداريين وإبعادهم عن تدخل السياسيين وعن تأثيراتهم وضغوطهم على القرارات الإدارية تحقيقا لمصالح حزبية أو فردية.

- على الرغم من المبررات المقبولة التي كانت وراء فكرة الفصل بين الإدارة والسياسة خلال فترة ما بين الحربين العالميتين، ومن الايجابيات المحققة من تطبيقه في العديد من الدول والمنظمات الحكومية، فان عيوبه سرعان ما تجلت للعيان في ظل ظروف الخمسينات وما بعدها من القرن العشرين، فالسياسة والإدارة لا يمكن أن تفصل فصلا كاملا لا في مجال النظرية ولا في مجال التطبيق، وبدلا من ذلك هناك حاجة ماسة إلى للتربط والتكامل بين العمليتين، فبدون التفاهم والتعاون والتبادل والانسجام والتوافق بين السياسيين و الإداريين لا يمكن للدولة العصرية أن تنهض بمهامها بكفاءة وفعالية.

- إن السياسيين والإداريين ليسوا فئتين أو طبقتين مختلفتين أو متصارعتين كما كان التقليديون يدعون، وإنما هم شريحة من شرائح المجتمع التي تشترك في مناقشة الأهداف العامة وفي الآراء والاتجاهات التي تقود إلى تحقيقها.

- لا يمكن منع الإداريين من المشاركة في رسم السياسة العامة.

#### 8- مبدأ تقديم المصلحة العامة على المصلحة الخاصة:

تعني المصلحة العامة هنا كل ما من شأنه أن يحقق النفع أو يعود بالفائدة أو يلبي حاجات المواطنين، أو يرفع من مستويات عيشهم، أو تنمية قابلياتهم، أو يحسن من أوضاعهم المادية والمعنوية والمجتمعية.

- أما المصلحة الخاصة: تكون ممثلة في مصلحة فرد واحد أو قلة من الأفراد أو فئة أو شريحة من المنتفعين الذين لا يكونون إلا نسبة محددة جدا من العينة المجتمعية التي أنشئت المنظمة من أجلهم.

وليس الغرض من هذا المبدأ عدم الاستماع لمطالب الأفراد أو تلبية احتياجاتهم أو حل مشاكلهم بحجة أنها تقع ضمن المصلحة الخاصة. وإنما المراد منه تغليب المصلحة العامة وتعطى الأولوية عندما توضع أمام المصلحة الخاصة التي تتعارض معها أو يتعذر تحقيقها معا في آن واحد.

#### \* أوجه القصور بالمبادئ التنظيمية:

- إن جميع المبادئ التنظيمية انطلقت من فرضيات وتعميمات كانت تنتشر حول طبيعة البشر وخصائصهم في ضوء بعض التجارب والممارسات التي ظهرت في الميادين العسكرية والصناعية والإدارية، فالأفراد ليسوا متشابهين أو متطابقين في أفكارهم وطباعهم ومشاعرهم، وبالتالي فان ما ينطبق على بعضهم من المبادئ لا يتحقق على بعضها الآخر.

- إن هذه المبادئ التنظيمية اتسمت بالبساطة والعمومية ولم تكن دقيقة في مضامينها أو واضحة في تفاصيلها.
- يلاحظ على بعض المبادئ التنظيمية تناقضها أو تعارضها مع بعضها أو تعذر الأخذ بها جميعا في آن واحد.
- تتجاهل هذه المبادئ العوامل غير الرسمية والمتغيرات الكامنة والظروف الطارئة والحالات الاستثنائية.