

جامعة محمد لمين دباغين - سطيف
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

محاضرات في مقياس علم الإدارة العامة

موجهة لطلبة السنة أولى ماستر
تخصص: قانون عام

من إعداد:

د/ بوجلال صلاح الدين

السنة الجامعية 2023-2024

المحور الأول: مدخل عام للإدارة العامة وعلم الإدارة العامة

يتضمن المدخل العام لدراسة الإدارة العامة، بحثاً في مفهوم الإدارة (المبحث الأول)، ثم في مفهوم الإدارة العامة (المبحث الثاني)، وأيضاً معرفة العلاقة بين الإدارة العامة وبقية المفاهيم والعلوم الأخرى (المبحث الثالث).

المبحث الأول: مفهوم الإدارة

بغية تحديد مفهوم الإدارة، سوف يتم التطرق إلى تعريف الإدارة (أولاً)، ثم تبيان مستوياتها (ثانياً)، وأخيراً ضبط مجالاتها (ثالثاً).

أولاً: تعريف الإدارة

1- التعريف اللغوي للإدارة

يستمدّ مصطلح إدارة *Administration* مصدره في الإنجليزية من فعل أدار *Administrer*، وهو مشتق من الكلمة اللاتينية ذات المقطعين هما *AD -ministrare*، وتعني خدمة الغير أو تقديم العون للآخرين *to serve*.

وفي اللغة العربية، الإدارة من فعل أدار بمعنى حرّك، أي احتوى على الحركة والتشغيل ومن ثم تحقيق النتيجة، كما أن كلمة الإدارة مشتقة من كلمة أدار يدير أي يخطط وينظم ويوجه، ويراقب أنشطة وأعمال الناس الذين يجتمعون حول مهمة معينة أو هدف معين.

ويعرفها قاموس الموارد البشرية بأنها مجموع مهمّات ذات طبيعة إدارية توزع على الأفراد العاملين، ويتم مكافئتهم، وهي تمثل عملية توجيه الجهد الجماعي الإنساني عن طريق اللامركزية في المسؤوليات خصوصاً في التنفيذ.

2- التعريف الاصطلاحي للإدارة

الإدارة تعتبر من العلوم المهمة لإنجاز الأعمال ويوجد نظريات مختلفة بالإدارة وسنقوم باستعراض بعض التعاريف التي وضعها كبار علماء الإدارة:

• **تعريف 'فردريك تايلور Frederick Taylor':** "الإدارة هي القيام بتحديد ما هو مطلوب عمله من العاملين بشكل صحيح ثم التأكد من أنهم يؤدون ما هو مطلوب منهم من أعمال بأفضل وأرخص الطرق.

• **تعريف 'أونري فايول Henri Fayol':** "الإدارة هي قدرة المدير على أن يتنبأ بالمستقبل ويخطط بناء عليه، وينظم ويصدر التعليمات وينسق ويراقب.

• **تعريف 'ويليام وايت William White':** "الإدارة فن ينحصر في توجيه وتنسيق ورقابة عدد من الأشخاص لإنجاز عملية محددة أو تحقيق هدف معلوم.

• **تعريف دائرة المعارف للعلوم الاجتماعية:** "الإدارة هي العملية الخاصة بتنفيذ غرض معين، والإشراف على تحقيقه، وبأنها الناتج المشترك لأنواع ودرجات مختلفة من الجهد الإنساني، الذي يبذل في هذه العملية.

• **تعريف الأستاذ 'علي السلمي':** "الإدارة عملية إنسانية مستمرة تعمل على تحقيق أهداف محددة باستخدام الجهد البشري وبالاستعانة بالموارد المادية المتاحة. وقد تكون الأهداف التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها إنتاجية (أو اقتصادية بمعنى أعم)، كما قد تكون تلك الأهداف سياسية أو اجتماعية أو ثقافية في طبيعتها. ويضيف ذات الأستاذ بأن الإدارة ليست مجموعة من المبادئ principles ولا هي مجموعة من الإجراءات والنظم system and procedures، ولكنها في الأساس مجموعة من العلاقات relationships والاتصالات communications والتفاعلات interactions بين مجموعات من الناس من فئات ومهن وخلفيات وتطلعات وأهداف متباينة وقد تكون في كثير من الأحيان متناقضة conflictings. ومن ثم فإن العنصر الرئيسي في العمل الإداري هو القدرة على الخلق والإبداع الإنساني من جانب المديرين لتحقيق الأهداف المقررة من خلال مجموعات العلاقات والاتصالات والتفاعلات الإنسانية، وبذلك بأقل قدر ممكن من التضحيات على مستوى المجموع وبالتالي بأعلى نسبة من العائد pay-off لكل المستويات.

ثانيا: مستويات الإدارة

تقسّم في الغالب أية مؤسسة إلى ثلاثة مستويات إدارية لكل منها طبيعتها. ويقصد بذلك طريقة توزيع الإداريين فيها، وعادة ما يظهر التقسيم الإداري للمستويات في المؤسسة في نهاية مرحلة التنظيم وهي:

- **المستوى الإداري الأول** : ويسمى الإدارة العليا، ويمثلها في الغالب المدير العام أو رئيس مجلس الإدارة، وعلى هذا المستوى تتم عملية صنع القرار في المؤسسات، لذلك يجب أن تُختار هذه الفئة من المدراء على أسس من الموضوعية والكفاءة والقدرات والمهارات الفردية والتنظيمية.
- **المستوى الإداري الثاني**: ويشمل هذا المستوى المديرين العموميين والمهندسين وغيرهم من الذين يمثلون الإدارة الوسطى، ويجب أن تتوفر لدى مديريها الخبرة الكافية والتخصص والقدرات والمهارات الفردية والشخصية.
- **المستوى الإداري الثالث**: ويسمى الإدارة المباشرة أو الإدارة التنفيذية أو التشغيلية، وهي لا تقل أهميتها عن سابقتها، حيث تشرف مباشرة على تنفيذ الأعمال وتنزيل السياسات على أرض الواقع، وتحتاج للعديد من الكفاءات والقدرات والمهارات التنظيمية المهنية التي تؤهلهم لإنجاز الأعمال ويطلق على فئات هذه الإدارة بمشرفي وملاحظي العمل.

ثالثا: مجالات الإدارة

ترتبط الإدارة بجميع الأنشطة الحياتية والمجتمعية، وفي الواقع يمكن تصنيف الإدارة على أساس الهدف من النشاط، فتصبح الإدارة بذلك نوعين:

1. إدارة الأنشطة ذات الهدف الخدمي الاجتماعي، وهي تطبق في القطاع العام أو الحكومي -Public Sector، ويطلق عليها في هذه الحالة الإدارة العامة public - administration .
2. إدارة الأنشطة ذات الهدف المادي الإنتاجي، وتطبق في القطاع الاقتصادي economic - sector وتسمى في هذه الحالة إدارة الأعمال Business - administration .

المبحث الثاني: مفهوم الإدارة العامة

يتم الإلمام بمفهوم الإدارة العامة البحث في تعريف الإدارة العامة (أولاً)، ثم بيان أهميتها (ثانياً)، وأخيراً استعراض مختلف خصائصها (ثالثاً).

أولاً: تعريف الإدارة العامة

1- تعريف الإدارة العامة استناداً على المعيار العضوي:

تُعرف الإدارة العامة بحسب الأستاذ " توفيق شحاتة " بأنها مجموعة الهيئات والسلطات التي تضطلع في العصر الحديث بمختلف أوجه التدخل في حياة الجماعة في حدود الأهداف والتوجيهات التي حددتها السلطة السياسية وفي نطاق الوسائل التي نصت عليها.

كما تعرّف بأنها مجموعة الأجهزة التي بتأثير من السلطة السياسية تضمن تدخل الدولة كشخص عمومي والأشخاص العمومية الأخرى في الحياة اليومية بمختلف أوجهها الاجتماعية والاقتصادية والثقافية وغيرها. وتتمثل هذه الأجهزة في: السلطات المركزية (رئيس الدولة، رئيس الحكومة، الوزراء..)، السلطات المحلية لنظام عدم التركيز (الوالي، رئيس الدائرة)، السلطات اللامركزية الإقليمية (رئيس المجلس الشعبي البلدي)، السلطات اللامركزية المرفقية (مدير المؤسسة العمومية). وباختصار، تعتبر الإدارة العمومية الجهاز الذي يسير الشؤون العمومية، وهي تتكون من مجموع المرافق العمومية التي تتكفل بتحقيق الأهداف المحددة من طرف السلطة السياسية.

ويبدو أن المشرع الجزائري قد تبنى هذا التعريف المادي، وهو أمر يتضح على الأقل من خلال ما تضمنته المادة الثانية من المرسوم رقم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، والتي حصرت الإدارة العامة في القطاع الذي تعمل فيه المؤسسات والإدارات العمومية على المصالح التابعة للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها ومصالح المجلس الشعبي الوطني والمجلس الأعلى للمحاسبة. وتتبع هذا القطاع الهيئات العمومية التي تخضع لقواعد المحاسبة العامة". ويبرز كذلك هذا التوجه في المادة 14 من القانون رقم 90-02 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، والتي ورد

فيها ما يأتي: " تعد مؤسسات وإدارات عمومية في مفهوم هذا القانون، المؤسسات والهيئات العمومية ذات الطابع الإداري، وكذلك الإدارات المركزية التابعة للدولة والولايات والبلديات".

2- تعريف الإدارة العامة استنادا على المعيار المادي

في مقابل المعيار الموضوعي الذي اعتمد في تعريف الإدارة العامة، ثمة اتجاه يحاول تبني معيار مادي موضوعي في تعريفه، ومن ذلك ما ورد عن " وودرو ولسون **Woodrow Wilson** "، في أقدم محاولة لتعريف الإدارة العامة، وبحسب هذا العالم تمثل الإدارة العامة العمليات المتعلقة بتحقيق أهداف الحكومة بأكبر مقدار من الكفاءة وبما يحقق الرضا لأفراد الشعب. وضمن نفس التوجه، يعرف "لينورد وايت **William White** " الإدارة بأنها جميع العمليات التي تستهدف تنفيذ السياسة العامة. ويعرفها " درويش محمد إبراهيم" بأنها أسلوب لتنفيذ السياسات العامة، أو ممارسة الأعمال والأنشطة الحكومية، بغرض تحقيق الأهداف التي ترمي إليها الدولة بأكبر كفاية وفعالية. ويعرفها الأستاذ " أحمد مصطفى خاطر" بأنها أسلوب تطبيق المبادئ العلمية والأسس الإدارية المتفق عليها في النشاط الحكومي بما يحقق أهداف المجتمع.

وفي الجزائر، تبنى الأستاذ "عمار عوابدي" هذا المعيار، فقد عرّف الإدارة العامة بأنها مجموعة العمليات والمبادئ والقواعد والأساليب العلمية والفنية والعملية والقانونية التي تجمع شتات الجهود والوسائل المادية والبشرية والتنظيمية العامة، وتحركها وتوجهها بواسطة عمليات التخطيط والتنظيم والرقابة لتحقيق الأهداف العامة الرسمية المحددة في السياسة العامة للدولة والمطلوب بانجازها.

3- تعريف الإدارة العامة استنادا على معيار مركب (مادي/عضوي)

وهو الاتجاه الأكثر شمولاً، حيث ينظر إلى الإدارة نظرة متكاملة شاملة الجانبين الوظيفي والعضوي معاً. وفي هذا الصدد يرى الأستاذ "إبراهيم شيحا" أن التعريف الشامل للإدارة العامة ينبغي أن يشمل العناصر الآتية:

- الجانب الموضوعي للإدارة، أي العملية الإدارية (النشاط الإداري)؛
- الجانب العضوي للإدارة، أي الجهاز الإداري أو المنظمة العامة التي تقوم بالعملية الإدارية؛
- هدف الإدارة العامة، وهو تحقيق أو تنفيذ السياسة العامة؛

وانسجاما مع هذا الطرح، يقترح الأستاذ "محمد جاهين" تعريفا للإدارة العامة انطلاقا من كونها نشاطا علميا يرتبط بتنفيذ السياسة العامة للدولة وتحقيق أهدافها بأكبر قدر ممكن من الكفاءة والفاعلية، من خلال أداء الوظائف الإدارية بواسطة منظمات عامة (حكومية) طبقا لأسلوب يعمل على إشباع أغراض اجتماعية محددة.

وبناء على ما سبق، سوف يقصد بالإدارة العامة جميع العمليات أو النشاطات الحكومية التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة للدولة. وهي تشمل كل هيئة عامة، مركزية أو محلية أوكلت إليها السلطة السياسية ووظيفة تلبية الحاجات العامة، على اختلاف صورها، وزودتها بالوسائل اللازمة لذلك، وتشمل أيضا أسلوب عمل هذه الهيئات وطابع علاقاتها فيما بينها وعلاقاتها بالأفراد.

ثانيا: أهمية الإدارة العامة

تمثل أهمية الإدارة العامة في ما يأتي:

- أصبحت الإدارة العامة حديثاً من الدعائم الهامة للدولة وأحد أهم وظائف الدولة، والتي لم تكن كذلك في الماضي حيث كانت الدولة تُعني فقط بالحفاظ على الأمن للمجتمع ولم تكن مسئولة عن خدمة أفراد المجتمع إلا في العهد الحديث.
- تنفيذ السياسات الحكومية بدقة وفعالية من خلال استخدام أحدث أساليب الإدارة المستخدمة حديثاً.
- تقدم الإدارة العامة خدمات لجميع أفراد المجتمع غير مقتصرة على فئة معينة في أقصر وقت ممكن وبأقل التكاليف المادية وبأفضل جودة.
- يتوقف نجاح أي منظمة في الدرجة الأولى على كفاءة جهاز الإدارة وبدرجة كبيرة.

ثالثا: خصائص الإدارة العامة

تتسم الإدارة بخصائص أربعة يكمن أولها في الطابع الإنساني للإدارة وثانيها في الطابع البيئي أو الايكولوجي للإدارة العامة، وأخيرا الطابع الهادف والطابع الحتمي للإدارة.

1- إنسانية الإدارة

يعود الفضل في اكتشاف قوة وقيمة العامل الإنساني إلى فكر نظريات مدرسة العلاقات الإنسانية في علم الإدارة، فلما كانت الإدارة تقوم على توجيه جهد بشري في حدود المنظمة أيا كان طابعها، فإن الإدارة تركز على العنصر الإنساني وتدور حول ما يمارسه هذا العنصر من أنشطة خلال مراحل العملية الإدارية، لذا قيل أن الإدارة تنظيم إنساني وليس تنظيما آليا كما تصور البعض من رواد حركة الإدارة العلمية التي أغلقت الجانب الإنساني في الإدارة وصورت الإدارة على أساس مادي وآلي بحت.

فالإدارة تعتمد على طاقة وقوة شخصية الإنسان وجهده وفكره وإبداعه وبراعته وخلقه، قبل اعتمادها على الآلات والقوانين والنظم والأساليب والعقول الإلكترونية، لأن الإنسان هو سيد هذه الآلات والنظم والعقول الإلكترونية، وهو الذي يخلقها ويبندعها ويستعملها ويوجهها ويتولى صيانتها.

2- بيئة الإدارة العامة

المقصود ببيئة الإدارة هو شدة ارتباط وتفاعل الإدارة العامة مع ظروف ومعطيات ومقتضيات المحيط والواقع الزمني والمكاني إيديولوجيا، اجتماعيا، حضاريا، اقتصاديا وسياسيا. فالإدارة العامة ترتبط وتتكيف مع ظروف ومعطيات ومقومات محيط الحياة والمكان والزمان الذي تعمل فيه، وتتفاعل مع النظام الإيديولوجي والاقتصادي والسياسي الذي توجد وتعمل في نطاقه، كذلك ترتبط وتتكيف مع واقع الحياة الاجتماعية والحضارية التي تحيط بالإدارة العامة وتتطبع بطابعها.

وللتعرف على خاصية بيئة الإدارة العامة أهمية كبيرة علميا وعمليا، إذ يرى الدكتور "عمار عابدي" بأن عملية الدراسة والنقح الشامل لبيئة الإدارة العامة تساعد كثيرا في وضع أسس وضوابط ومقومات النظام الإداري في الدولة وقوانين وأساليب وإجراءات عملية، وفي القيام بكافة العمليات الإدارية اللازمة لتحقيق الأهداف العامة على أسس واقعية ومكيفة مع البيئة الإيديولوجية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية للنظام الإداري، الأمر الذي يوفر للإدارة العامة الجو السليم للعمل.

3- غائية أو هادفية الإدارة

ينفق جمهور الفقه على أن الإدارة ليست هدف في حد ذاته، وإنما وسيلة لتحقيق الهدف، فبواسطتها يتم تحقيق الهدف الخاص لكل منظمة وترجمته إلى واقع ملموس. فلكل إدارة هدف أو أهداف سواء كانت إدارة خاصة أو إدارة عامة، إدارة عامة اشتراكية أو رأسمالية، اقتصادية كانت أو اجتماعية أو عسكرية أو سياسية أو إدارية.

إن الإدارة حتمية لكل نشاط، ذلك أن الفرد لا يستطيع بمفرده لأسباب منطقية أن يحقق كل الأهداف اللازمة له ولغيره من أفراد المجتمع، كما أن تعدد نشاطات وأعمال الأفراد وانتشار مبدأ التخصص وتقسيم العمل في الجماعات الإنسانية المختلفة يزيد من حتمية وجود إدارة تجمع الجهود البشرية والوسائل المادية وتوجهها نحو تحقيق هدف أو أهداف مشتركة مطلوب تحقيقها.

المبحث الثالث: العلاقة بين الإدارة العامة وبقية المفاهيم والعلوم الأخرى

لم تعد العلوم تقسم إلى علوم نظرية وأخرى علمية، ولم يعد كل علم مستقل بذاته، بل أصبحت العلوم مثل العالم الذي نعيش فيه قرية صغيرة، يتأثر فيها كل علم بالآخر ويؤثر فيه، ومثال ذلك علم الإدارة العامة، فله وثيق الصلة بعدة مفاهيم وعلوم. وسوف نقف عند أهمها على النحو الآتي:

أولاً: العلاقة بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال

مبدئياً هناك اختلاف بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال، ومع ذلك ثمة بعض أوجه للتقارب بينهما. وسوف يتم التفصيل في ذلك فيما يأتي:

1- أوجه الاختلاف بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال

تختلف الإدارة العامة عن إدارة الأعمال في عدة جوانب، ومنها:

- **اختلاف الهدف:** تهدف الإدارة العامة إلى تقديم خدمات عامة للمواطنين بغض النظر عن العوائد المادية المترتبة على هذه الخدمات أما الإدارة الخاصة فتهدف في المقام الأول إلى تحقيق الأرباح والعوائد الاقتصادية.
- **اختلاف المستفيدين:** تقدم الإدارة العامة خدماتها إلى جميع أفراد المجتمع، أما الإدارة الخاصة أو إدارة الأعمال فهي تقدم خدماتها لشريحة أو مجموعة معينة فقط من أفراد المجتمع (أصحاب المنظمة، الموظفين، عملاء المنظمة...إلخ).

• **ظروف النشاط:** تعمل الإدارة العامة في ظل الظروف الاحتكارية، فمن غير الممكن أن تجد أي نوع من المنافسة بين الإدارات الحكومية أو إدارات حكومية تقوم بنفس العمل حيث تقوم كل جهة حكومية باختصاصها في حين تعمل الإدارة الخاصة أو إدارة الأعمال في ظل البيئة التنافسية الحرة وقوانين العرض والطلب.

• **دائمة الوظيفة:** تتمتع الوظائف في الإدارة العامة بالصفة الدائمة، فلا نجد ما يؤثر على هذه الوظيفة أي أن هناك نوع من الأمن الوظيفي في جميع الإدارات الحكومية بينما في الإدارة الخاصة أو إدارة الأعمال نجد أن الوظيفة تعاقدية يحكمها عملية رقابة وعملية تقييم للموظف بناءً على عمله الذي يقدمه تترتب عليهما إما مكافأة هذا الموظف أو الاقتطاع من راتبه.

• **مبادئ المساواة:** تسود المساواة في وظائف القطاع الحكومي بشكل واضح أما في المؤسسات الخاصة فنجد أن لكل مؤسسة نظامها الخاص في الرواتب والمكافآت وما إلى ذلك. كما يتساوى الموظفون العاملون في الإدارة العامة بالامتيازات، ويحكم ميزاتهم السلم الوظيفي فقط. فمن غير المهم معرفة اسم الموظف الحكومي، لأنه يعمل بصفته الرسمية، بينما يعمل موظف إدارة الأعمال باسمه الشخصي في معظم الأحيان، وخاصة في الشركات الاقتصادية والتجارية، ولهذا لا نجد مثلاً إدارة حكومية سعت وعلت لاستقطاب موظف حكومي من دائرة إلى أخرى، بينما نرى أن كثيراً من الشركات الخاصة تسعى لجذب الأشخاص المميزين من الشركات المنافسة للعمل لديهم.

• **معايير اتخاذ القرار:** في الإدارة العامة تدخل الاعتبارات السياسية والاجتماعية ويتخذ القرار بعد مداولات ومناقشات طويلة وهو في الأخير ليس قرار شخص واحد، أما في إدارة الأعمال فيؤخذ بالاعتبار المعايير الموضوعية والاقتصادية ونادراً ما يؤخذ بغيرها ويرجع ذلك بسبب الهدف الأساسي لإدارة الأعمال وهي الربح المادي. وفي هذا الصدد، كتب "هورلد كرنتر" أن الخسارة التي تترتب عن مراعاة شعور الناس تتحملها ميزانية الدولة بالنسبة للسياسيين أما بالنسبة لأصحاب الأعمال فإنهم يتحملونها ويدفعونها من جيوبهم وذلك يعنى إفلاسه.

• **أساليب وطرق التقييم:** يقيم كل قطاع على أساس هدفه العام، فنجد المعايير التي يقوم على اعتمادها القطاع الخاص هي معايير اقتصادية بحتة أما في القطاع العام فلا يمكن الاعتماد على المعايير الاقتصادية فقط. ومثلما يقول والدو **Waldo** ، لا يمكن مثلاً أن يقيم أداء قسم الشرطة بمعيار النفقات النقدية التي أنفقتها خلال فترة زمنية معينة كما لا يمكن تقييم أدائه على أساس الإيراد الذي حقق ولا يمكن

أخذ معيار الربحية لقياس أداء المنظمات العامة حيث لا توجد صلة بين الإيرادات التي تحققها والنفقات التي تتحملها.

- **المسؤولية:** الإدارة العامة مسؤولة أمام جهات متعددة فهي مسؤولة أمام الجمهور وأمام السلطة التشريعية والقضائية وغير ذلك أما في القطاع الخاص فالمسؤولية أمام مجلس إدارة المشروع فقط.
- **الأساس المالي:** تختلف الإدارات من حيث الإيرادات والمصروفات والجهة المسؤولة ففي القطاع العام توجد مصادر متعددة للإيرادات تتنوع من الضرائب إلى الإصدار النقدي والرسوم وغيرها الكثير وتتنوع أيضا أوجه الإنفاق على الصحة والتعليم والمواصلات وغيرها الكثير من المرافق الاجتماعية أيضا وبالنسبة لإعداد الميزانية فهي تأخذ وقت طويل بسبب تعدد الجهات المشاركة أما في القطاع الخاص فإن إيرادهم يعتمد بشكل كبير على الاستثمارات الخاصة بهم وهناك اقتصاد في النفقات لتحقيق أكبر نسبة أرباح وإعداد الميزانية منوط بإدارة معينة داخل المنظمة لذلك فهي لا تأخذ وقت طويل.
- **القانون المطبق:** يحكم الإدارة العامة القانون الإداري الذي تقره الحكومة، بينما ينطبق على إدارات الأعمال القانون التجاري أساسا.

2- أوجه الشبه بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال

رغم كل الاختلافات السابقة بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال، إلا أن هذا لم يمنع من وجود بعض أوجه الشبه بينهما، ومن ذلك مثلا نجد ما يأتي:

- إن الكثير من الشركات الكبرى في الدول المتقدمة تعمل في جو احتكاري مثلها مثل شركات القطاع العام مثل شركات تصنيع السيارات، شركات الكهرباء، شركات الماء، شركات القطارات.
- إن الغرض من عمل شركات القطاع الخاص تقديم السلع والخدمات مثلها مثل شركات القطاع العام.
- إن كل العاملين في المنشآت الخاصة مسؤولين أمام جميع شرائح المجتمع مثلهم مثل العاملين في المنشآت الحكومية
- يوجد الكثير من المنشآت الخاصة التي تفوق في حجمها حجم بعض المنشآت الحكومية في الدول النامية
- إن الإدارة الحديثة في المنشآت الحكومية أصبحت تعمل وفق قاعدة اختيار الموظفين الأكفاء، لذلك فهي تجري المسابقات لاختيار الأكفأ والأفضل.

ثانيا: العلاقة بين الإدارة العامة والسياسة العامة

يُعنى علم السياسة بدراسة النظم والقوانين والحكومات وكذا الأحزاب السياسية، كما نجده يهتم بالمنظمات والعلاقات الدولية، أما السياسة العامة فتعرّف بأنها النشاطات والتوجيهات الناجمة عن العمليات الحكومية، استجابة للمطالب الموجهة من قبل النظام الاجتماعي إلى النظام السياسي. كما تعرّف من الناحية الإجرائية بكونها مجموعة القواعد والبرامج الحكومية التي تشكل قرارات أو مخرجات النظام السياسي، بصدد مجال معين، ويتم التعبير عن السياسة العامة في عدة صور وأشكال منها القوانين واللوائح والقرارات الإدارية والأحكام القضائية.

والواضح مما سبق، أن الإدارة العامة سوف تمثل امتدادا طبيعيا للأجهزة التي تمثل السلطة السياسية في الدولة ولا يمكن فصل السلطة التنفيذية عن السياسة العامة للدولة، لأنها تعتبر بمثابة الأداة التي يتم من خلالها تنفيذ السياسة العامة للدولة. وإذا كانت السياسة تحدد الاتجاه العام للدولة، فإن الإدارة العامة تشرف على الوصول إلى ذلك الاتجاه.

ثالثا: العلاقة بين الإدارة العامة وقانون الإدارة العامة (القانون الإداري)

يمثل القانون الإداري مجموعة من القواعد القانونية التي تضبط كل ما يتعلق بالإدارة تنظيما ونشاطا، وما تستخدمه في تنظيمها ونشاطها من موارد مالية وبشرية، وما تباشره من تصرفات قانونية (قرارات إدارية وعقود إدارية) أو مادية لتحقيق أغراضها. أما الإدارة العامة هي تشمل النشاطات المتعلقة بتحقيق الأهداف العامة التي تعمل الأجهزة الحكومية والهيئات العامة على تنفيذها. وعلى ذلك يتبين أن كلا من القانون الإداري والإدارة العامة يعالجان ذات الموضوع، وهو الإدارة العامة تنظيما ونشاطا ومواردا. إلا أن ذلك لا يعني تطابقا كلياً بينهما، إذ أن كل مفهوم يعالج الإدارة العامة من زاويته.

ومن ذلك مثلا أن كليهما يعالجان موضوع الموظف العام، غير أن القانون الإداري يهتم بكل ما هو قانوني بالموظف منذ بداية مسيرة حياته الوظيفية إلى نهايتها، من خلال شروط التوظيف، وطرق التعيين، وعلاقة الموظف العام بالإدارة. كذلك تحديد حقوق الموظف وواجباته والحالات التي يتعرض فيها للعقاب والتأديب وما إلى غير ذلك. أما الإدارة العامة فهي تتعرض لمسألة الموظف العام من الجانب الفني، وليس القانوني. فمثلا نجد أن هذه الأخيرة تقوم بدراسة أفضل الأساليب لتعيين وترقية الموظف، وكيفية معاملة المرؤوسين، وتحفيزهم وقيادتهم لتحقيق الكفاية الإنتاجية المطلوبة.

وإضافة إلى موضوع الموظف العام، يشترك كل من الإدارة العامة والقانون الإداري في معالجة موضوع القرار الإداري، إلا أنهما كذلك يفترقان في كيفية المعالجة كل من زاويته، فالإدارة العامة تبحث موضوع القرار الإداري من منطلق كونه الأداة الرئيسية لمباشرة وظائف الغدارة، ومن أجل ذلك ينبغي أن تتم عملية اتخاذ القرار وفق منهجية علمية دقيقة وعبر مراحل متتالية تبدأ من عملية تشخيص المشكلة الإدارية واقتراح البدائل والمفاضلة بينها بغية الوصول إلى أفضل الحلول الممكنة. في حين أن القانون الإداري يعالج القرار الإداري من زاوية قانونية بحتة انطلاقاً من مبدأ المشروعية، والذي يفرض توافر مجموعة من الأركان حتى يصطبغ القرار بصفة المشروعية، وكيف يتم الطعن في القرارات غير المشروعة، والجهات القضائية المختصة بالفصل في هذه الطعون، والآثار القانونية المترتبة على إلغاء القرارات الإدارية وغيرها من الجزئيات القانونية الدقيقة للصيقة بالقرار.

المحور الثاني: وظائف الإدارة العامة

تتمثل وظائف الإدارة بصفة عامة في تلك الواجبات المطلوب تنفيذها في كل المنظمات الإدارية (إدارة عامة كانت أم خاصة) لتحقيق الأهداف المطلوبة. وقد حاول علماء الإدارة منذ فترة طويلة تحديد الوظائف الإدارية الأساسية، ومن ذلك أن "فايول" أشار إلى خمس وظائف أساسية هي التخطيط، التنظيم، إصدار الأوامر، التنسيق والرقابة. وحصر البعض الآخر أهم الوظائف في التخطيط، التنظيم، التوظيف، التوجيه والرقابة. وضيق آخرون وظائف الإدارة في ثلاثة فقط وهي التخطيط، التنظيم والرقابة. وإزاء هذا الاختلاف في الرؤى حول وظائف الإدارة والذي لا يزال مطروحا في الكثير من الكتابات الخاصة بالإدارة وعلم الإدارة العامة، فإننا ارتأينا أن نتوقف حصريا عند ثلاثة وظائف نعتقد أنها جد أساسية، وهي وظائف: التخطيط، التنظيم، والرقابة، وسوف نعرضها بالتفصيل تباعا على النحو الآتي:

المبحث الأول: وظيفة التخطيط

يعتبر التخطيط أولى وظائف الإدارة، وهو عنصر فعال من عناصر العملية الإدارية، بل له أولوية على باقي وظائف الإدارة من تنظيم وتوجيه ورقابة وغيرها. وقد كان أول ظهور لمصطلح التخطيط بمفهومه الحديث في عام 1910 إثر نشر مقال للاقتصادي النمساوي "كريستيان شويندر" C. Shwinder، ثم شاع استخدام هذا المصطلح بعد أن أخذ الإتحاد السوفيتي سابقا بمبدأ التخطيط الشامل في عام 1928. وأصبح التخطيط في الوقت الراهن أسلوباً أو منهجاً للتنمية الإدارية والبشرية من خلال إحداث المواءمة بين احتياجات المجتمع وإمكاناته المادية والبشرية.

أولاً: تعريف التخطيط

تعددت تعريفات التخطيط، وعلى كثرتها يمكن أن نورد بعضاً منها فيما يأتي:

- **تعريف "علي السلمي":** "تحديد الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها ورسم الخطط والبرامج الكفيلة بتحقيق تلك الأهداف آخذاً في الاعتبار الإمكانيات والقيود التي يفرضها ظروف المناخ العام المحيط بالمشروع".
 - **تعريف درور Dror:** التخطيط هو عملية إعداد مجموعة من القرارات لمواجهة المستقبل توجه إلى تحقيق أفضل الأهداف.
 - **تعريف "تيري Terry":** التخطيط هو الاختيار المرتبط بالحقائق ووضع واستخدام الفروض المتعلقة بالمستقبل عند تصور وتكوين الأنشطة المقدمة التي يعتد بضرورتها لتحقيق النتائج المنشودة".
 - **تعريف مجيد الكرخي:** "التخطيط هو عملية رسم الأهداف التي يراد التوصل إليها خلال فترة زمنية معينة ثم حشد الإمكانيات اللازمة لتحقيق تلك الأهداف وفق أساليب تختصر التكاليف وتُعظم النتائج".
- ورغم تعدد التعريفات كما ذكرنا آنفاً، فإنه يمكن القول بأن التخطيط ما هو إلا عملية إدارية لوضع برنامج مستقبلي لتحقيق أهداف ووضع الأساليب والوسائل المتاحة للوصول إلى تلك الأهداف. وبمعنى آخر هو نشاط تقرر فيه الإدارة ما تريد أن تعمل وماذا يجب عمله، وأين، ومتى، وبواسطة من، وما هي الموارد المطلوبة لأداء العمل.

ثانياً: أهمية التخطيط

تتمثل أهمية التخطيط في ما يأتي:

- يحمل الإدارة على توقع أحداث المستقبل مما يجعلها في موقف يسمح لها بتقدير وضعها في ذلك المستقبل وعدم ترك الأمور لمحض الصدفة.
- يُظهر الأهداف بوضوح حتى يستطيع كل فرد من أفراد المجموعة أن يعرف الآمال المرجو تحقيقها.
- يدفع الإدارة إلى الإحاطة بمواردها المادية والبشرية اللازمة لتحقيق تلك الأهداف، ويساعد على تجنب الهدر في الموارد والإمكانات المتاحة وذلك من خلال توظيفها بالأسلوب الأمثل.
- يبيّن مقدماً الطريق الذي يسلكه العاملون في تنفيذهم للعمليات بقصد تحقيق الأهداف المطلوبة، ويدفع الإدارة وفروعها المختلفة إلى تنسيق أعمالها وبهذا يمنع ظاهرة التضارب والتقاطع بين أنشطتها المختلفة.
- يختصر الزمن اللازم لانجاز الأعمال ويحدد الوقت اللازم لتنفيذ كل جزء من أجزاء العمل، كما يساعد على إجراء عمليات الرقابة الخارجية والداخلية.
- يُمكن من معرفة المشاكل المتوقع حدوثها والعمل على تلافيها.
- يجعل الأفراد العاملين أكثر استقراراً وطمأنينة من خلال معرفتهم مستقبل مؤسستهم والأهداف التي تسعى لتحقيقها، ويسهم في تحقيق الأمن النفسي للأفراد والجماعات، ففي ظل التخطيط يطمئن الجميع إلى أن الأمور التي تهمهم قد أخذت في الاعتبار.
- يساعد التخطيط في تنمية مهارات وقدرات المديرين عن طريق ما يقومون به من وضع للخطط والبرامج.

ثالثاً: أنواع التخطيط

تتعدد أنواع التخطيط بحسب المعيار المستخدم للتقسيم، إلا أننا سوف نتوقف فقط عند معيارين للتقسيم، على النحو الوارد أدناه:

1- التخطيط بحسب معيار المدى الزمني

- يتنوع التخطيط بحسب معيار المدى الزمني إلى ثلاثة أنواع هي:
- التخطيط قصير المدى (سنة فأقل) أي أن المدير يخطط لفترة ستة أشهر أو ثلاثة أشهر أو أسبوع أو حتى يوم واحد، بل إنه يخطط لفترة زمنية محددة من اليوم.

- التخطيط متوسط المدى (سنة إلى أربع سنوات) كأن يخطط رئيس مجلس إدارة نادٍ معين أو إتحادٍ معين لمدة أربع سنوات التي هي عمر مجلس الإدارة.
- التخطيط الطويل المدى (خمس سنوات فما فوق) كتخطيط المؤسسات الحكومية وغيرها من المؤسسات الأخرى التي تعتمد على الخطط الخمسية والعشرية وغيرها.

2- تقسيم التخطيط بحسب الهدف:

يمكن تصنيف التخطيط حسب الهدف منه أو اتساعه إلى ثلاث فئات مختلفة تسمى:

• التخطيط الاستراتيجي:

- يهتم التخطيط الاستراتيجي بالشؤون العامة للمنظمة ككل (دولة، وزارة، مؤسسة عامة أو خاصة). ويبدأ التخطيط الاستراتيجي ويوجّه من قبل المستوى الإداري الأعلى ولكن بمشاركة جميع المستويات الإدارية الأدنى حتى يحظى بالقبول ويكون قابلاً للتنفيذ. وغاية التخطيط الاستراتيجي هي:
 - إيجاد خطة عامة طويلة المدى تبين المهام والمسؤوليات للمنظمة ككل.
 - إيجاد مشاركة متعددة المستويات في العملية التخطيطية.
 - تطوير المنظمة من حيث تألف خطط الوحدات الفرعية مع بعضها البعض.

• التخطيط التكتيكي:

- يركّز التخطيط التكتيكي على تنفيذ الأنشطة المحددة في الخطط الإستراتيجية. هذه الخطط تهتم بما يجب أن تقوم به كل وحدة من المستوى الأدنى، وكيفية القيام به، ومن سيكون مسؤولاً عن إنجازه. ويكون المدى الزمني لهذه الخطط أقصر من مدى الخطط الإستراتيجية، كما أنها تركز على الأنشطة القريبة التي يجب إنجازها لتحقيق الاستراتيجيات العامة للمنظمة.

• التخطيط التنفيذي:

- يستخدم المدير التخطيط التنفيذي لإنجاز مهام ومسؤوليات عمله. ويمكن أن تستخدم مرة واحدة أو عدة مرات. الخطط ذات الاستخدام الواحد تطبق على الأنشطة التي تتكرر. ومثال الخطط ذات الاستخدام الواحد خطة الموازنة، أما أمثلة الخطط مستمرة الاستخدام فهي خطط السياسات والإجراءات.

رابعاً: مقومات التخطيط

يعتبر التخطيط أسلوباً علمياً يقوم على الدراسة والمنهج والأسس العلمية والمعرفة الحقيقية، وحتى تتحقق عملية التخطيط السليم، ينبغي توافر مجموعة من المقومات الأساسية، وهي:

• دراسة البيئة وتحليل الواقع

إن من أهم الأسس التي يستند عليها التخطيط هو تحديد الوضع الحالي للمنظمة سواء كان على مستوى الظاهرة أو القطع أو الحالة وذلك لأجل الإجابة عن السؤال الذي طالما يطرح على المخطط ألا وهو أين نقف الآن؟ وما هو وضعنا الحالي؟ ما هي إمكانياتنا؟ ما هي مصادر قوتنا؟ وما هي نقاط ضعفنا؟

وفي هذا المجال يتطلب معرفة المعلومات والبيانات والإحصائيات عن الموارد الطبيعية المتوفرة للمنظمة أو للدولة، فبناء على المعلومات التي يوفرها هذا الحصر يتحدد رأس المال الطبيعي والإمكانيات الاقتصادية المتاحة والتي يمكن توفيرها مستقبلاً.

وتعتبر الموارد المالية المقوم الرئيسي لعملية التخطيط، وعلى ذلك ينبغي على المخطط معرفة الإمكانيات المالية المتوفرة، وسبل تعزيز تلك القدرات من نواتج استثمار الموارد الطبيعية وغيرها أو الحصول على قروض توفر العملة الأجنبية.

كما تعتبر القوى البشرية المصدر الحقيقي للقوى العاملة، لذا ينبغي على المخطط أن يكون مدركاً للتعداد العام للسكان، معرفة معدلات نمو السكان، الجنس، مستويات دخل الفرد، المستوى التعليمي والصحي، القوى العاملة المدربة والمؤهلة، ومعرفة الأنشطة الاقتصادية في المجتمع، وغيرها من المعلومات ذات الصلة.

وإلى جانب المقومات السابقة، تعتبر وسائل التكنولوجيا الحديثة من المتطلبات الأساسية لعملية التخطيط، وتعد وفرتها عاملاً مهماً في تحقيق إنجاز أكبر من الأهداف. ولذلك ينبغي حصر مدى توافر تلك الوسائل وانتشارها ومستوى التحكم فيها.

وإضافة إلى كل ما سبق، ينبغي على المخطط البحث في المناخ العام ومدى تقبله للتخطيط، ومدى دعم وتأييد القادة السياسيين وقناعة الإداريين بالخطّة.

• التنبؤ بأهداف الخطة

تقوم عملية التنبؤ أساسا على فرضية أن اتجاهات الأحداث في الماضي سوف تمتد بنفس معدلاتها في المستقبل وبذلك يمكن رسم صورة القادم من الأشياء بشكل تقريبي لكي تتكون لدينا مرئيات نسبية عن الأهداف التي نسعى إليها.

ولكي تكون عملية التنبؤ علمية ودقيقة لابد وأن تقوم على كمية كافية من البيانات والمعلومات الدقيقة، وتوظف وسائل وطرق إحصائية في استخدام هذه البيانات والمعلومات لترسم صورة الأحداث في المستقبل. فالمخطط ينبغي عليه حصر الأراضي الزراعية ومدى صلاحيتها وخصوبتها وفرص الاعتماد عليها حاضرا ومستقبلا ووفرة المياه العذبة الصالحة للري، وكذلك الحال بالنسبة لاستغلال المناجم والمعادن الموجودة في الدولة، وغيرها من الموارد الطبيعية.

• وضع الأهداف

تمثل الأهداف النتائج التي تسعى المنظمة لتحقيقها في المستقبل، وحتى يكون الهدف مجديا وفعالا يتعين أن تتوفر فيه مجموعة من الخصائص نذكر منها ما يأتي:

- **واقعية الهدف:** أي قابليته للتحقيق ويمكن الوصول إليه وإلا يصبح حلما وهذا يستلزم أن تتوفر للهدف القدرات المادية والبشرية والأدوات الكافية لتحقيقه.
- **وضوح الهدف:** إن فهم أفراد المنظمة وكافة المستويات الوظيفية فيها للهدف شرط أساسي لتنفيذه كما هو مطلوب ولهذا يجب أن يكون الهدف واضحا للجميع غير فضفاض وفي خلاف ذلك يصعب الوصول إليه.
- **تلبية الهدف لحاجات المنظمة:** لا جدوى تأتي من هدف إذا لم يستجب للحاجات التطويرية التي ترغب بهذا المنظمة ولهذا يتعين أن محققا لطموحات وآمال المنظمة ورغبات العاملين معا.
- **مشروعية الهدف:** يجب أن يصاغ الهدف بحيث يتناغم مع تقاليد و قيم ومعتقدات المجتمع ويأخذ بعين الاعتبار السياسات العامة للدولة فلا يتصادم مع منظومة القيم الاجتماعية التي يؤمن بهذا العاملون والناس وإلا يكون مآله الفشل وقد يؤدي المجتمع بدلا من إفادته.
- **قابلية القياس:** أن قابلية الأهداف للقياس يساعد الإدارة على متابعة تقدم العمل في الخطة وتقييم نتائجها والتعرف على الانحرافات الناشئة خلال عملية التنفيذ لكي تعمل على تصحيحها وتعديل بعض الأهداف إذا توجب الأمر.

– **انسجام الأهداف:** حيث يتعين أن تكون الأهداف منسجمة بعضها مع البعض الآخر وبعيدة عن أي تناقض أو تضاد وإلا أدى ذلك إلى ارتباك الخطة وخروجها عن سياقات العمل التخطيطي السليم.

• **تضمين الخطة السياسات والإجراءات الكفيلة بالتنفيذ**

السياسات Policies هي مجموعة المبادئ والقواعد والاتجاهات العريضة التي تضع أطرا لحركة العمل وأساليب للوصول إلى الأهداف المرسومة. ولا بد أن تتوفر في السياسات شروط عدة لكي تكون فاعلة ومؤثرة ومن ذلك بساطتها ووضوحها ومرونتها وشموليتها، ويفضل أن تكون مدونة وشاملة ولا تتقاطع مع السياسات العامة للدولة.

أما الإجراءات Procedures فهي مجموعة الخطوات المتتالية اللازمة لإتمام عمل معين من بدايته إلى نهايته، وتشمل كل ما تعلق بأسلوب العمل، الجهة المسؤولة عن تنفيذه، الجهة المسؤولة عن الرقابة، نظام الحوافز، المدة الزمنية اللازمة لتنفيذ كل مراحل العمل ومصادر القرار الرئيسية.

• **مستلزمات تنفيذ الخطة**

إن وضع السياسات والإجراءات التي تصف كيفية تنفيذ الأعمال لا يكفي لتحقيق الأهداف إلا إذا توفرت لهذا مستلزمات التنفيذ والمتمثلة بالقوى البشرية والإمكانات المادية من السلع والخدمات والنفقات (الأجور والرواتب وغيرها من النفقات).

ولأجل ذلك ينبغي على المنظمة إعداد ميزانياتها التقديرية التي تضمن تلبية حاجيات المنظمة من الطاقات البشرية والسلع والخدمات وتؤمن تدفق الأموال لخزينتها.

ويندرج كذلك ضمن مستلزمات التنفيذ وضع برامج للتنفيذ وفقاً للأولوية في التنفيذ والترتيب الزمني. وتعرف البرنامج بأنها خطط مصغرة- ضمن خطة أكبر أي خطة المنظمة - لانجاز مهام محددة. على أنه ينبغي بذل جهود من أجل إحداث التناسق والتشابك بين هذه البرامج لكي لا تتصادم فيما بينها أو تعطل إحداها الأخرى، وما قد ينجر على ذلك من انحراف في تحقيق الأهداف العامة للخطة.

• **مرونة الخطة وقابليتها للتكيف والتعديل**

إن وضع الأهداف في ضوء دراسة الواقع لا يعني إثباتها واعتبارها أمراً نهائياً لأن الظروف المحيطة بالمنظمة متحركة وغير ثابتة فقد تحدث تغيرات غير متوقعة في هذه الظروف (تغيير في السياسات الحكومية الضريبية والقانونية، التغييرات التكنولوجية، الكوارث والحروب..)، مما يتطلب العودة إلى دراسة النتائج التي نجمت عن تحليل الواقع والتنبؤات التي بنيت عليها لأجل إجراء التكيفات اللازمة على الخطط إذا كانت الاختلافات طفيفة أما إذا كانت جوهرية فإن الأمر يتطلب وضع خطط بديلة.

خامسا: معوقات التخطيط

هناك بعض المعوقات التي تعترض مسيرة التخطيط الناجح سواء على المستوى الفردي أو على مستوى الهيئة أو الوزارة أو الدولة، وهذه المعوقات قد تكون معاصرة لعملية وضع الخطة أو قد تكون معاصرة لعملية التنفيذ.

• عدم وضوح المستقبل:

بما أن مجال التخطيط يقع في المستقبل وأن الظروف غير معروفة وغير مؤكدة في هذا المجال. وقد تحدث متغيرات خارجية (تغير السياسات الضريبية والقانونية، مستجدات التكنولوجيا، كوارث طبيعية أو إنسانية ..) تُفشل الخطط التي وُضعت وما بذل فيها من جهود وأموال واهتمامات.

• ضآلة البيانات والمعلومات والإحصائيات أو عدم دقتها والخطأ في التقديرات والتوقعات

إن أساس الخطة يعتمد على المعلومات والبيانات والإحصائيات التي يتم الحصول عليها من عدة مصادر والتي يعتمد عليها في وضع مجموعة من الافتراضات والتوقعات بالنسبة للمستقبل، ولكي تكون تلك الافتراضات قريبة من المستقبل يشترط دقة وصدق وصحة هذه المعلومات. وكلما كانت المعلومات والبيانات خاطئة كانت التقديرات والتوقعات خاطئة بالتبعية.

• الصعوبات الإدارية والسياسية والاجتماعية:

تمثل البيروقراطية وتباطؤ الإجراءات الإدارية وجمودها أحد الصعوبات الكفيلة بإفشال الخطة وأهدافها. كما قد يؤدي التعقيد الزائد والمفصل في صياغة الخطة إلى خلق سوء فهم لدى المنفذين لأدوارهم أو عزوفهم عن التفاعل الايجابي معها.

وبالإضافة إلى الإشكاليات الإدارية، فإن عدم توفر البيئة السياسية والاجتماعية وعلى رأسها الاستقرار السياسي قد يعيق إنجاح تنفيذ الخطة. كما قد يكون لمقاومة الواقع القائم للتغييرات التي يريد التخطيط إحداثها (سواء تمثلت في الأنماط الذهنية القديمة المسيطرة على الإداريين، أو الرفض المجتمعي للخطة وتوجهاتها) أثرها السلبي أيضا في تنفيذ الخطة.

• الصعوبات المادية:

أحد معيقات التنفيذ هو الطموح المفرط في الخطة بما يفوق القدرات الفعلية لتنفيذ لها. فحتى لو صحت المعلومات والبيانات وبنيت الخطة على أساس سليم، إلا أن عدم صحة تقدير حجم وأنواع الإمكانيات المادية والتكنولوجية قد يمثل عائقاً كبيراً في تنفيذ الخطة. ويندرج ضمن هذا الإطار أيضاً محدودية الموارد المالية وسوء توظيفها واستخدامها، وفشل الجهود في الحصول على موارد مالية خارجية.

• المعوقات البشرية:

يعتبر العنصر البشري عاملاً مؤثراً جداً في عملية التخطيط، فالكثافة السكانية أو قلتها، ومستوى مؤهلات السكان والقوى العاملة يؤثر على نوعية التخطيط وفرص نجاح الخطة أو فشلها. فالكثافة السكانية على سبيل المثال تحتم على الدولة تغيير أهدافها التي تريد تحقيقها واستبدالها بأهداف أكثر إلحاحاً يفرضها الواقع، فتجنح بالتالي نحو أهداف التعليم والصحة والإسكان نظراً لارتفاع عدد المواليد، وبالتالي قد يصعب هذا التوجه من قدرة الدولة على رفع مستوى دخل الأفراد أو بناء اقتصاد قوي.

ثم إن نجاح تنفيذ الخطة يعتمد على العنصر البشري القادر على ترجمة وتفعيل سياسات وبرامج المنظمة، وفي غياب تدني كفاءة هذا العنصر لن يكون ممكناً تنفيذ الخطة. وكما قيل، فإن الخطة مهما كانت جيدة لن تستطيع أن تعوض عجز الإدارة الضعيفة في حين أن الإدارة الجيدة يمكنها أن تعوض عجز الخطة الضعيفة.

وإلى جانب عنصري التوافر والكفاءة في العنصر البشري، ينبغي أن تتوافر الجدية والحماس المطلوبين للتنفيذ. وبالتالي تمثل عدم الجدية في تنفيذ الخطة وتدني حماس العاملين له أحد معيقات التنفيذ.

المبحث الثاني: وظيفة التنظيم

التنظيم وظيفة من وظائف الإدارة، وعنصر من عناصرها الأساسية. فبدون التنظيم لا يمكن أن يمارس المديرين مسؤولياتهم، ولا أن يتعاون الأفراد في أداء العمل الجماعي المشترك. وتأتي وظيفة التنظيم بعد وظيفة التخطيط مباشرة لتحديد الأعمال المطلوبة وطرق القيام بها وتوزيعها على العاملين في إطار تنظيمي ينعكس في خريطة الهيكل التنظيمي العام للمنظمة.

أولاً: تعريف التنظيم

1/ التعريف اللغوي للتنظيم

التنظيم لغة إسم من مصدر نظم، وجمعه تنظيمات، بمعنى الترتيب والتدبير، ويقال تنظيم العمل بمعنى ترتيبه وتدبيره ليأخذ نسقا معينا. ويقابل كلمة التنظيم في اللغة الفرنسية والإنجليزية كلمة "organization / organisation"، وهي مشتقة من الكلمة اللاتينية "organum" أو الكلمة اليونانية "organon" وتعني الترتيب والاتساق أو الطريقة التي يتم بها تنظيم شيء ما، وتعني أيضا الهيكل نفسه، ويعني كذلك التجمع والارتباط ضمن هيكل ما محدد الأهداف.

2/ التعريف الاصطلاحي للتنظيم

انقسم الباحثون والفقهاء في تعريفهم للتنظيم بين من يعتمد معيارا عضويا فنيا، وبين من يعتمد معيارا موضوعيا ماديا، إلى جانب فريق يرى بالمعيارين معا غير منفصلين.

2-1- تعريف التنظيم وفق المعيار العضوي

ركّز جانب من الفقه في تعريفه للتنظيم على الجهاز الإداري من حيث هيكله أو تصميمه، ومن بين التعريفات التي صيغت على هذا النحو ما يأتي:

- تعريف "ابراهيم درويش": التنظيم هو البناء الذي يقدم العمل الإداري من خلاله، ومن ثم تتحقق وظائف الإدارة العامة في واقع الحياة في الجماعة.
- تعريف "سليمان محمد الطماوي": التنظيم هو الشكل الذي تفرغ فيه جهود جماعية لتحقيق غرض مرسوم.

- تعريف "أحمد حافظ نجم": التنظيم هو تصميم هيكل المنظمة على الوجه الذي يؤدي إلى التحقيق الأمثل لأهدافها.

2-2- تعريف التنظيم وفق المعيار الموضوعي أو المادي:

- في مقابل الاتجاه العضوي، أولى التيار المعتمد على المعيار الموضوعي اهتمامه على عملية تنسيق وتكثيل جهود الأفراد داخل الجهاز الإداري، ومن بين التعريفات المطروحة هنا ما يأتي:
- تعريف "سايمون": التنظيم هو عملية إدارية تهتم بتجميع المهام والأنشطة المراد القيام بها في وظائف أو أقسام وتحديد السلطات والصلاحيات والتنسيق بين الأنشطة والأقسام من أجل تحقيق الأهداف بأفضل كفاءة ممكنة.
 - تعريف "حسن أحمد توفيق": التنظيم هو تنسيق للجهود البشرية في منظمة عامة بقصد تحقيق الأهداف والسياسات المرسومة بكفاءة عالية، وبأقل تكلفة ممكنة.
 - تعريف "بكر القباني": التنظيم هو عمل اجتماعي مستمر يتم عن وعي وإدراك لتنسيق أوجه النشاط البشري في مجال معين من أجل تحقيق هدف متفق عليه.

2-3- التعريف الجامع للتنظيم

- تعريف "حمدي أمين عبد الهادي": إن اصطلاح التنظيم قد يستخدم للدلالة على نظام أو إجراء، وهو بالمعنى الأول يفيد وصفا للترتيبات الحالية للأجزاء ككل، ويفيد المدلول الثاني للتنظيم عملية تشكيل أو إعادة تشكيل العلاقات بين الأجزاء، وإذا كان مدلوله الأول يعني وصف نظام معين ثابت، فإن مدلوله الثاني يعني النشاط التنظيمي ذاته وهو الجانب الحركي، ويغلب استخدام اصطلاح التنظيم بمفهومها الأخير وهو ما ينصرف إليه تعريف "فيغنر" بأنه تشكيل الأفراد والوظائف في علاقة إنتاجية. ويبدو أن هذا التعريف الجامع للتنظيم هو الأكثر قبولا، إذ ينبغي أن ينصرف مفهوم التنظيم إلى تنظيم هيكل الجهاز الذي تمارس من خلاله الإدارة أي الهيكل التنظيمي للإدارة، وكذلك تنظيم وتنسيق ما يمارسه الأفراد من أنشطة داخل الجهاز. وعلى هذا المستوى الأخير سوف يعني استخدام اصطلاح التنظيم للدلالة على وجوب تقسيم العمل بين عمال التنظيم والتنسيق بينهم، وتطبيق ضوابط ومبادئ تحقق ترشيد العمل والنهوض بتدريب هؤلاء العمال على التصرف البناء.

وبالمحصلة سوف تكون أي محاولة لدراسة التنظيم من خلال الإطار أو الهيكل الإداري دون الاهتمام بالأفراد الذين يعملون فيه وتنسيق نشاطهم هو أمر بعيد عن الفهم السليم لعملية التنظيم ونطاقها.

ثانياً: أهمية التنظيم

يرتبط التنظيم ارتباطاً وثيقاً بالتخطيط للعمل الجماعي القائم على التعاون، جوهر العمل الإداري. فلا وجود لإدارة جيدة بدون تنظيم جيد، ولا وجود لتنظيم جيد بدون إدارة جيدة، قادرة على التوفيق بين الموارد البشرية والمادية، وحشدها من أجل تحقيق الأهداف المنشودة بكفاءة وفعالية. وتعبير آخر، فإن التنظيم هو طريق النجاح، بل سر النجاح، وما من تطور حسن وإيجابي إلا وكان التنظيم سبيله. وهذا ما يجعل التنظيم أساس كل عمل واع وهادف، ويجعل الوحدة المنظمة تنظيماً حسناً أكثر إدراكاً لغاياتها وأهدافها، وأوفر قدرة على السير نحو هذه الأهداف بأسلوب التخطيط المبرمج، وبثبات واطمئنان.

وبصورة أكثر تدقيقاً، يمكن إيجاز أهمية التنظيم في المستويات الآتية:

- توضيح بيئة العمل: كل شخص يجب أن يعلم ماذا يفعل؛ فالمهام والمسؤوليات المكلف بها كل فرد وإدارة، يجب أن تكون واضحة، ونوعية وحدود السلطات يجب أن تكون محددة؛
- تنسيق بيئة العمل: الفوضى يجب أن تكون في أدنى مستوياتها كما يجب العمل على إزالة العقبات، والروابط بين وحدات العمل المختلفة يجب أن تنمى وتطور، كما أن التوجيهات بخصوص التفاعل بين الموظفين يجب أن تعرّف؛
- الهيكل الرسمي لاتخاذ القرارات: العلاقات الرسمية بين الرئيس والمرؤوس يجب أن تتطور من خلال الهيكل التنظيمي، هذا سيجب انتقال الأوامر بشكل مرتب عبر مستويات اتخاذ القرارات؛

ثالثاً: أهداف التنظيم

التنظيم وظيفة من وظائف الإدارة، وعنصر من عناصرها الأساسية. فبدون التنظيم لا يمكن أن يمارس المديرين مسؤولياتهم، ولا أن يتعاون الأفراد في أداء العمل الجماعي المشترك، أو تحقيق أي مستوى للإنتاجية. فالتنظيم هو الإطار الذي يتضمن:

- إعداد الجهاز اللازم لانجاز الأهداف المحددة بالخطّة؛
- توزيع الواجبات على أعضاء هذا الجهاز، وتحقيق التناسق فيما بينهم؛

- تحديد الهيكل التنظيمي بما يتضمن جميع التقسيمات الإدارية (مديريات، دوائر ...) وفي إطارها، المراكز الوظيفية وفق طبيعة العمل والأنشطة أو الوظائف التي يمارسها المشروع، (وظائف فنية، إنتاجية، تجارية، مالية، محاسبية، إدارية ..)؛
- تحديد العلاقات وأشكال الاتصال بين هذه التقسيمات (الوحدات التنظيمية)، وبين عناصر كل منها؛
- تحديد الواجبات والمسؤوليات وما يكافؤها من الصلاحيات اللازمة لتحمل المسؤولية.

رابعاً: أنواع التنظيم

هناك نوعان متميزان من التنظيم هما التنظيم الرسمي والتنظيم غير الرسمي، على النحو المبين أدناه:

1/ التنظيم الرسمي:

يعرفه "شستر بارنارد" بأنه نظام يقوم على أساس التنسيق الإداري الواعي بين مجهودات شخصين أو أكثر. ويكون محدد المعالم وواضح ويقوم على تحليل الأعمال ثم تجميعها في وظائف والوظائف في وحدات إدارية صغيرة والوحدات في أقسام والأقسام في إدارات ... الخ. وتتم عملية التحليل والتجميع على أساس موضوعي بغض النظر عن الأشخاص أو العلاقات الطبيعية التي تربط بينهم. ويطلق عليه أيضاً التنظيم البيروقراطي وخاصة التنظيمات الكبيرة التي تتضمن جهازاً إدارياً مستقيماً بالتعليمات والقواعد واللوائح التي تتوقع الإدارة من العاملين فيها تطبيقها والأخذ بها بأمانة وإخلاص. ويعتبر التحليل النظري العميق الذي قام به "ماكس ويبر" لعناصر البيروقراطية من أهم ما كتب عن التنظيم الرسمي.

ويهتم هذا التنظيم بالهيكل التنظيمي للمنشأة وبشكلها وتحديد العلاقات والمستويات

وتقسيم الأعمال وتوزيع الاختصاصات. ومن أهم خصائص هذا التنظيم ما يلي:

- تنظيم الوظائف في تشكيل تدرجي هرمي قائم على أساس تسلسل السلطات؛
- توزيع الواجبات بمثابة مهام رسمية قائمة على أساس التخصص؛
- القواعد والتعليمات واللوائح الرسمية هي الأساس التي يعتمد عليها في علاقات الأفراد وتصرفاتهم؛
- يقوم التوظيف على أساس التأهيل الفني من دون الاعتبارات الأسرية أو السياسية؛ - افتقار العاملين للعلاقات الشخصية بينهم وبين جمهور المتعاملين معهم.

2/ التنظيم غير الرسمي:

التنظيم غير الرسمي هو جملة العلاقات والاتصالات التي لم تثبت كتابةً، ولكنها تجري وتتحقق بين العاملين، بنتيجة توافق الآراء وانسجام الاهتمامات وتقارب المشاعر والطموحات والقيم.

وقد وجد التنظيم غير الرسمي له اهتماما كبيرا في أدبيات الإدارة وحياة المنظمات، لما له من تأثير على فعالية جماعات العمل، انطلاقاً من النظر إلى الفرد العامل على أنه كائن اجتماعي وليس مجرد آلة أو أداة، ولما للعلاقات الاجتماعية والإنسانية غير الرسمية من تأثير كبير على إنتاجية الفرد العامل ورغبته في العمل، ومدى تعاونه الإنساني مع زملائه ورؤسائه في تحقيق الأهداف. ومن هذا المنطلق يتوجب على المسؤول الإداري، أياً كان موقعه في الهيكل التنظيمي، أن يعرف كيف ومتى يستفيد من العلاقات غير الرسمية، فيوظفها في خدمة تحقيق الأهداف، وحل المشكلات التي قد تعاني منها المنظمة، ويسعى للمحافظة على المناخ الملائم للعمل لتتعرض وتتعرز في ظل العلاقات الإنسانية السليمة، التي بدونها يصعب ممارسة التوجيه الفعال كوظيفة إدارية أساسية.

وأهم خصائص التنظيم غير الرسمي، هي:

- يستند وجوده أصلاً إلى العلاقات الشخصية الاجتماعية بين العاملين في المنظمة وليس إلى سلطة أو قرارات رسمية؛
- السلطة تكتسب وتمنح من أعضاء الجماعة، فهي أساساً غير مفروضة ولا تتبع التسلسل القيادي الرسمي؛
- القيادة في التنظيم الاجتماعي غير رسمية تعتمد على المقدرة الشخصية للقائد في التأثير على سلوك وأفكار أعضاء الجماعة، ولا تستند إلى سلطة قانونية تخوله إياها وظيفة رسمية، وتبرز القيادة غير الرسمية لاعتبارات عدة كالسن والقدم والمقدرة الفنية.
- الاتصالات في التنظيم غير الرسمي أقصر وأسرع، بعكس الاتصالات الرسمية المقيدة بمسارات وأساليب تجعلها أطول وأبطأ؛
- الرقابة في التنظيم غير الرسمي غير مفروضة ولكنها رقابة تلقائية تنبثق من الجماعة ومن حاجاتها إلى الحفاظ على كيانها واستمرارها؛
- حجم جماعات التنظيم غير الرسمي صغيرة بالنسبة لتشكيلات التنظيم الرسمي الضخمة؛

- لا يتوفر لهذا التنظيم الاستقرار والاستمرار لأنه يقوم على اعتبارات شخصية بحتة، عكس التنظيم الرسمي الهيكلي المستند إلى الوظائف الرسمية وصلاحياتها القانونية.
- وإذا كان للتنظيم غير الرسمي بعض المساوئ كمقاومة التغيير وتعارض دوره مع أهداف المنظمة أحيانا ونشر الإشاعات، فإن لهذا التنظيم مزاياه التي لا يمكن إنكار أهميتها إذا ما أحسن استخدامها. ومن بين هذه الإيجابيات، ما يأتي:
- يتفق التنظيم غير الرسمي مع التنظيم الرسمي في إيجاد تنظيم عملي يحقق الانجاز المنشود، فالعلاقات غير الرسمية في المنظمات تفيد في الحفاظ على المنظمة من التدمير التلقائي الذي قد ينتج عن الالتزام الحرفي بالسياسات والقواعد واللوائح والإجراءات الرسمية ؛
- تدارك ما قد يكون هناك من قصور في قدرات المدير عن طريق مساعدته بصفة غير رسمية في التخطيط وتقديم الاقتراحات؛
- إضفاء الرضا والاستقرار على الجماعات العاملة نظرا لما يخلقه التنظيم غير الرسمي من شعور بالانتماء والأمان نتيجة قيام الصداقات الشخصية؛
- يمثل التنظيم غير الرسمي قناة جيدة للاتصال السريع بين العاملين.

خامسا: مبادئ التنظيم

يقوم التنظيم على مجموعة من المبادئ العلمية الأساسية، وقد اختلف علماء الإدارة وكتابها بشأن تحديد عدد هذه المبادئ وذلك تبعا لاختلاف وجهة نظر كل منهم، ومع ذلك ثمة اتفاق حول مجموعة من المبادئ الأساسية، وهي:

- 1- **مبدأ ضرورة التنظيم:** إذا زاد عدد الأشخاص في أي عمل عن شخص واحد وجب تقسيم الواجبات بينهم وجعل كل شخص مسؤولا عن جزء من هذه الواجبات وتفويضه السلطة اللازمة للقيام بواجباته؛
- 2- **مبدأ وحدة الهدف:** تتوقف فاعلية هيكل التنظيم على مدى مساهمة كل وحداته التنظيمية في تحقيق أهداف المنظمة، أي بعبارة أخرى يجب أن تكون أهداف الوحدات الفرعية متفقة ومتجانسة مع هدف التنظيم ككل؛
- 3- **مبدأ وحدة القيادة والأمر:** يجب أن لا يكون أي شخص مرؤوسا إلا لشخص واحد وهذا يقتضي أن لا يخضع المرؤوس إلا لرئيس واحد يتلقى منه الأوامر والتعليمات؛

4- مبدأ التدرج في السلطة وتحديد المسؤولية: يتم ترتيب السلطات من أعلى إلى أسفل بشكل هرمي،

وبناء على هذا الترتيب للسلطات يتم توزيع المسؤوليات والواجبات المختلفة على العاملين في المنظمة؛

5- مبدأ تلازم وتكافؤ السلطة والمسؤولية: يجب أن تتوازن مسؤوليات الشخص مع السلطة الممنوحة

له، أي يجب أن تكون سلطة المدير متناسبة (متكافئة) مع مسؤولياته والعكس صحيح فيجب إعطاء

السلطة للشخص بقدر الواجبات المسندة إليه فلا مسؤولية من دون سلطة ولا سلطة من دون مسؤولية؛

6- مبدأ تقسيم العمل والتخصص: يستند هذا المبدأ على أساس تقسيم العمل المعين في المنظمة بين

الأشخاص العاملين أو تقسيمه على عدة مراحل ثم تخصص كل شخص لانجاز جزء من العمل أو

تتخصص كل وحدة في انجاز مرحلة من تلك المراحل بدقة وبالشروط المطلوبة من دون التدخل في

أعمال أي جزء أو مرحلة أخرى من أجزاء ومراحل العمل؛

7- مبدأ التكامل والتجانس في العمل: حتى يتم سير العمل في أية منظمة على أكمل وجه من دون

احتكاك وتضارب، يجب تجميع الأعمال أو الأنشطة المتشابهة في وحدة واحدة حسب الأسس السليمة

لتجميع الأنشطة (العملاء، الوظائف، المناطق الجغرافية السلع المنتجة، الوقت، العمليات أو التجهيزات

أو التشغيل) وهذا يتطلب تجنب الازدواج والتداخل في المهام وأوجه النشاط التي تؤديها الوحدات

المختلفة؛

8- مبدأ نطاق الإشراف أو التمكن: لا يمكن لأي رئيس أو إداري أن يشرف إلا على عدد محدد من

المرؤوسين، ولذلك ينبغي أن لا يزيد عدد الأشخاص الذين يخضعون مباشرة لإشراف رئيس واحد على

القدر المناسب حتى يستطيع أن ينسق بين جهودهم ويوجههم بالكفاءة والفاعلية المطلوبة وهذا بطبيعة

الحال يتوقف على جملة عوامل منها طبيعة العمل ودرجة تفويض السلطة ومدى قرب أو بعد المرؤوسين

من الرئيس ومستوى وعي وتدريب المرؤوسين، بالإضافة إلى قدرة الرئيس والوقت المتاح أمامه

للإشراف.. الخ؛

9- مبدأ بساطة ومرونة التنظيم: يجب أن يكون هيكل التنظيم الإداري مبسطا بقدر الإمكان فلا يبالغ

في إنشاء الوحدات الصغيرة بما يعقد هيكل التنظيم أو يزيد من عدد الرؤساء والمديرين بدرجة تعرقل سير

النشاط الإداري للمنظمة، ولا بد كذلك من أن يكون التنظيم مرنا أي يسمح بمجارية التغيرات التي تحدث

داخل المنظمة أو خارجها من دون الحاجة إلى إجراء تعديلات جوهرية في الهيكل التنظيمي.

المبحث الثالث: وظيفة الرقابة الإدارية

أولاً: تعريف الرقابة الإدارية

يُعرّف "فايول" الرقابة بأنها التحقق إذا كان شيء يسير وفقاً للخطة المرسومة، وللتعليمات الصادرة، والقواعد المقررة، أما موضوعها فهو بيان نواحي الضعف أو الخطأ من أجل تقويمها ومنع تكرارها. ويُعرّفها أحمد "صقر عاشور" بأنها مجموعة العمليات والأساليب التي بمقتضاها يتم التحقق من أن الأداء يتم على النحو الذي حدّدته الأهداف والمعايير الموضوعية، فالرقابة بهذا المعنى تتضمن عمليات تسبق الأداء وتتخلله، ثم تعقبه نحو تحقيق ما رُسم له من أهداف. ومن جهته، عرّف "محمود عسّاف" الرقابة بأنها عملية مخطّطة مدروسة ومنظمة، وتفترض وجود معايير محدّدة للأداء تتفق مع الأهداف المقرّرة، وتصميم أنظمة للمتابعة، والحصول على المعلومات المرتدّة من بيئة الإدارة. وبمقارنة الأداء الفعلي مع هذه المعايير، وعلى ضوء ذلك، يتم تحديد ما إذا كانت هناك انحرافات، ثم تقصّي أسبابها واتخاذ القرارات المناسبة لتصحيحها وذلك وفق ما تستهدفه المنظمة من كفاءة وفعالية في الأداء.

ثانياً: أهداف الرقابة الإدارية

تتمثل أهداف الرقابة الإدارية في ما يأتي:

- أ - **حماية الصالح العام:** وهي محور الرقابة، وذلك بمراقبة النشاطات وسير العمل وفق خططه وبرامجه في شكل تكاملي يحدد الأهداف المرجوة، والكشف عن الانحرافات والمخالفات وتحديد المسؤولية الإدارية. وتوجيه القيادة الإدارية أو السلطة المسؤولة إلى التدخل السريع، لحماية الصالح العام، واتخاذ ما يلزم من قرارات مناسبة لتصحيح الأخطاء من أجل تحقيق الأهداف.
- ج - **يحتمل أن تكشف عن عملية الرقابة من عناصر وظيفية أسهمت في منع الانحراف، أو تقليل الأخطاء، وهذا يؤدي إلى مكافأة هذه العناصر وتحفيزها معنوياً ومادياً.**

ثالثاً: صور الرقابة الإدارية

1- صور الرقابة من حيث الجهة الممارسة للرقابة

هناك نوعان من الرقابة، الرقابة الداخلية، والرقابة الخارجية:

أ - **الرقابة الداخلية:** وهي الرقابة التي تمارس داخل التنظيم الإداري أي بواسطة عضو من أعضاء التنظيم سواء كان وزيراً أو مديراً، كل في نطاق المنظمة التي يرأسها. ويمكن أيضاً تقسيمها إلى رسمية ويقصد بالرقابة الرسمية التي تتم وفقاً للقواعد الرسمية المقررة وبالرقابة الغير رسمية أن تؤدي الرقابة جزئياً بعدد من الطرق غير الرسمية مثلاً شخصية القائد قد تلعب دوراً في تنظيم نواحي نشاط المرعوسين بشكل يتمشى مع الخطط المقررة.

ب - **الرقابة الخارجية:** تتمثل مهمة الرقابة الخارجية في الأمور المتعلقة بالسياسة العامة والقانون والنواحي المالية، أكثر مما تمتد إلى النواحي الفنية والتخصصية، بمعنى آخر، أن أجهزة الرقابة المركزية مثلاً لا تهتم بعلاج مريض بالمستشفى من النواحي الفنية أو الطبية، بقدر ما تهتم بضمان التزام القوانين المعمول بها، ونظم الخدمة المتبعة، واللوائح والاعتمادات المالية.

2- صور الرقابة من حيث مداها :

تنقسم الرقابة من حيث مداها إلى نوعين:

أ. **رقابة جزئية:** وهي تلك التي تقتصر على موضوع معين أو موضوعات محددة.

ب. **رقابة شاملة:** هي تلك التي تتضمن جميع الوسائل التي تتصل بالجهاز الإداري من ذلك الرقابة التي يباشرها الرؤساء الإداريون بالجهاز الإداري.

3- صور الرقابة من حيث زمان ممارستها

تتمثل صور الرقابة من حيث زمان ممارستها إلى ما يأتي:

أ - الرقابة الوقائية :

يعمل هذا النوع لمنع الخطأ قبل حدوثه، ويأخذ هذا النوع من الرقابة بالحسبان ضرورة الاستعداد لمواجهةته والحيلولة دون حدوثه، وفي الممارسة العملية يعنى المدير أن لا ينتظر حتى تأتيه المعلومات عن وقوع الخطأ أو الانحراف، بل يتوجب عليه أن يسعى إليها بنفسه ويحاول كشفه قبل حدوثه.

ب - **الرقابة المتزامنة:** ويقصد بهذا النوع مراقبة سير العمل أولاً بأول أي منذ بدايته وحتى نهايته، فنقيس الأداء الحالي ونقيمه بمقارنته مع المعايير الموضوعية لاكتشاف الانحراف أو الخطأ لحظة وقوعه والعمل على تصحيحه فوراً لمنع استفحال أثره.

ج - الرقابة اللاحقة: لا تتوقف الرقابة بمجرد إنجاز العمل، حيث يقارن هذا الإنجاز الفعلي العام مع المعايير الموضوعة سلفاً في الخطة والغرض من هذا الإجراء هو رصد الانحرافات والإبلاغ عنها لمعالجتها.

رابعاً: مبادئ الرقابة الفعالة

تخضع عملية الرقابة لبعض المبادئ أو المتطلبات التي يجب أن يأخذها المدير المختص في الحسبان حتى تكون الرقابة فعالة، ومن أهم هذه المبادئ:

- يجب أن يكون نظام الرقابة مناسباً لطبيعة العمل واحتياجات الإدارة وأن يكون سهلاً واضحاً بحيث يفهمه المدير الذي يستعمله ومن يطبق عليهم من المرؤوسين. وأن يكون مرناً أي قابلاً للتعديل بحيث يتلاءم مع أي تعديل يطرأ على سير العمل.

- يجب أن لا يكون الهدف من الرقابة إرضاء رغبات أو دوافع شخصية، وإنما يجب أن يكون وسيلة لتحقيق أهداف موضوعية لا شخصية.

- يجب أن يُعنى نظام الرقابة بوسائل العلاج والإصلاح، وذلك لأن النظام السليم للرقابة هو الذي يكشف الأخطاء والانحرافات ويبين مكان حدوثها ومن المسؤول عنها وما الذي يجب عمله لتصحيح الأوضاع.

- يجب ألا تعدد أوجه الرقابة بدون مبرر حتى لا تؤدي إلى تعطيل اتخاذ القرارات وانتشار روح السلبية لدى المديرين، كما أن تعدد أوجه الرقابة دون مبرر يؤدي إلى أن يكون نظام الرقابة كثير التكاليف أي ليس اقتصادياً.

- يجب أن تعمل الرقابة على الإبلاغ الفوري عن الانحرافات، بل إن نظام الرقابة المثالي يعمل على الكشف عن الأخطاء قبل وقوعها. وفي جميع الأحوال يجب أن تصل المعلومات إلى المدير المختص حتى يتخذ الإجراءات الملائمة على وجه السرعة.

- أن تنجح الرقابة في توجيه سلوك الأفراد، لأن النتائج المستهدفة من الرقابة لا تصبح ذات فاعلية إلا عند تأثيرها في سلوك الأفراد، لأن الرقابة وسيلة وليست غاية.

- ينبغي أن لا تقتصر الرقابة على النتائج سهلة القياس مثل صرف جميع المستحقات، وإنما يجب أن تشمل الرقابة حتى النتائج غير سهلة القياس مثل الخدمة في مستشفى أو مصرف، وذلك بالعمل على صياغة معظم الأهداف في شكل قابل للقياس وإخضاعه للرقابة.

خامسا: خطوات الرقابة الإدارية

هناك مجموعة من العمليات والخطوات التي يمكن من خلالها لعملية الرقابة أن تحقق أهدافها، وثمة اتفاق بأن هناك خطوات ثلاث أساسية للقيام بعملية الرقابة، وهي:

1/ وضع المعايير

يعني ذلك أنه لا بد أن تكون هناك أهداف محدّدة ودقيقة تسعى المنظمة إلى تحقيقها وهذه الأهداف يمكن ترجمتها إلى معايير يمكن قياس الأداء الفعلي على أساسها، وان نجاح عملية التقييم يتوقف إلى حد بعيد على مدى دقة ومناسبة هذه المعايير الموضوعية لقياس الأداء الفعلي للمنظمة. وينبغي الإشارة إلى أن هناك نوعين من المعايير تستخدم في تقييم أداء المنظمة، واختيار أحدهما يتوقف على طبيعة نشاط وأهداف المنظمة. هذان المعياران هما:

- **المعايير الكمية:** وهي التي يمكن التعبير عنها في صورة رقمية (النقود، الوقت، النسب، المسافة وغيرها، وهي معايير تتسم بالبساطة وسهولة القياس.
- **المعايير النوعية:** وهي المعايير التي تستخدم إذا كانت طبيعة أهداف وأنشطة المنظمة لا يمكن التعبير عنها بصورة كمية.

2/ تقييم الأداء الفعلي وفق المعايير

يتم في هذه المرحلة الأساسية مقارنة الأداء الفعلي للمنظمة وما هو مخطط لها. ونجاح هذه المرحلة يتوقف على دقة ومناسبة المعايير التي تم وضعها كأساس للتقييم. وقد يتضح من خلال هذه المقارنة والقياس أن الأداء الفعلي قد تفوق في بعض الجوانب هذه المعايير، وحينئذ يكون الانحراف موجبا، كما قد يتضح أن الأداء الفعلي يقل عن هذه المعايير، وهنا يكون الانحراف سلبيا أو سالبا.

3/ تصحيح الإنحراف

يتم في هذه المرحلة بروز دور الرقابة الفعالة في معالجة الانحراف أو القصور في تحقيق الأهداف المرسومة. وذلك عن طريق تقصي الأسباب التي أدت إلى هذه الانحرافات ومحاولة إيجاد حلول لها. وتجدر الإشارة هنا أن اكتشاف الانحرافات لا يعني بالضرورة معرفة الأسباب التي أدت إلى هذا الانحراف.