

المبحث الأول: ماهية الرقابة

المطلب الأول : مفهوم الرقابة

الرقابة لغة : يقصد بالرقابة لغة رقيب أو الحارس والحافظ ،ورقيب نفسه أي يتبع طريقة النقد الذاتي فينفذ أعماله بنفسه فلا يلزم (نعيم إبراهيم الظاهر، 2009، ص 190)

الرقابة الإدارية : تمثل الرقابة الإدارية إحدى الوظائف الإدارية وهي عبارة عن عمله تقييم النشاط الإداري الفعلي للتنظيم ومقارنته بالنشاط الإداري المخطط ، ومن ثم تحديد الانحرافات بطريقة وصفية أو كمية بغية اتخاذ مايلزم لمعالجة الانحرافات .

وتعتبر الرقابة عملية مستمرة متجددة يتم بمقتضاه التحقق من الأداء يتم على النحو الذي حددته الأهداف والمعايير الموضوعية وذلك بقياس درجة نجاح الأداء الفعلي في تحقيق الأهداف والمعايير الموضوعية بغرض التقييم والتصحيح .

تهدف هذه الوظيفة الى التأكد بأن الأداء الفعلي يسير حسب الخطط الموضوعية على نحو يؤكد مدى الإتجاه نحو الهدف ومن ثم يكمن تصحيح المسار عن طريق اكتشاف الانحرافات وتحديد مواطن الخلل والعمل على تلاقي أسبابها بإتخاذ إجراءات التصحيح المناسب ومواجهتها بالأسلوب الملائم (وديع طوروس، 2011 ، ص78)

وقد توصف الرقابة "بأنها التوجيه والإرشاد والعمل على الحد من استعمال السلطات في غير مواضعها المرسومة لها، وكذلك التعرف على درجة كفاءات الأفراد في الأقسام الإدارية المختلفة للمنظمة وهذا ما حدى بالبعض الى القول بأن الرقابة لن تتحقق إلا بتحليل نتائج الأداء ومقارنتها بمعايير معدة مسبقا .(شرقي ناجي جواد، 2010، ص420)

ومنه بأن الرقابة هي وظيفة من وظائف الإدارة التي تهتم بتحقيق أهداف المنظمة من خلال عملية قياس الاداء وفق معايير معدة مسبقا .

المطلب الثاني: الجذور التاريخية للرقابة الادارية

إن مفهوم الرقابة الإدارية كغيره من المفاهيم الإدارية لم يحظ بتعريف جامع يتفق عليه الباحثون والمختصون في مجال العلوم الإجتماعية عموما والسياسية خصوصا حيث إعتد كل منهم في تحديد مفهوم الرقابة على الخلفية والبيئة الثقافية والإجتماعية التي ينتسب إليها وكان من نتائج ذلك حدوث خلط والتباس بين النشاط الرقابي وأنشطة أو وظائف الرقابة الادارة الاخرى من جهة ،ومن جهة أخرى فإن وظيفة الرقابة لم تتل ذات الاهتمام الذي نالته وظائف الادارة الاخرى وعلى وجه الخصوص وظيفة التخطيط والتنظيم، إلا في حقبة مابعد الخمسينيات من القرن الماضي لم تكن الرقابة الادارية وليدة اليوم وإنما عرفت منذ القدم، حيث رافقت نشوء الحضارات وتطورت بتطورها ،حيث كانت محل إهتمام ، الحضارات القديمة إذ نجدها في بلاد الرافدين من خلال تشريعات هامورابي، أما الفراعنة فكان الجلد للموظف الذي يتلاعب بأموال الدولة ، وكان قبر المراقب أو المدقق قرب قبر الفرعون وهذا دليل للمكانة التي يحتلها المراقب . (فيصل حسونة، 2008،ص80)

كما إهتمت الحضارة الاسلامية بالرقابة للحفاظ على أموال بيت مال المسلمين،وقد قسمت الرقابة آنذاك الى قسمين رقابة الوالي على الولاية ،والثانية رقابة الذاتية تتمثل في إلتزام العبد أمام ربه.(علي عباس،2001،ص22)

أما في العصور الوسطى تطورت الرقابة نوعا ما، فظهرت السلطات الثلاث وتوالت فيما بعد تطورات على مفهوم الرقابة ،اذ نجد في أبان الثورة الفرنسية ان الرقابة اصبحت حقا مكتسبا لممثلي الشعب في مناقشة النفقات العامة.(محمدفريد الصحن،2001،ص22)

أما في العصرالحديث فتطور مفهوم الرقابة تطورا ملحوظا، خاصة خلال الأزمة الإقتصادية 1929،فنجد أن كانت الرقابة الإدارية على الأعمال تتم من خارج المنظمات أصبحت هناك حاجة ملحة لتطبيق الرقابة الادارية الداخلية على ممارسات المديرين ورؤساء الاقسام، وكذلك على أداء العمال والموظفين.(فيصل حسونة،2008،ص83)

ومنه نجد أن الرقابة أخذت مكانة مهمة داخل المنظمات على أساس أنها عامل أو وظيفة أساسية لتحقيق الاهداف المرسومة.

المطلب الثالث : أنواع الرقابة الإدارية

هناك العديد من أنواع الرقابة، ويمكننا التعرف عليها حسب معيار الزمن، الكمية، النوعية، التكلفة والشمولية، وسوف نستعرض بعض هذه الأنواع باستخدام المعايير وهي كالآتي :

أولا - الرقابة من حيث توقيت حدوثها :

على أساس هذه المعيار الزمني يمكن تصنيف الرقابة إلى ثلاثة أنواع:

1- الرقابة الوقائية : يعمل هذا النوع من الرقابة على أساس التنبؤ أو توقع الخطأ واكتشافه قبل حدوثه، يأخذ هذا النوع من الرقابة بالحسبان ضرورة الاستعداد لمواجهة أو الحيلولة دون حدوثه. وفي الممارسة العملية يعني أن المدير عليه أن ينتظر حتى تأتية المعلومات عن وقوع الخطأ أو الإنحراف، بل يتوجب عليه أن يسعى بنفسه إليه ويحاول كشفه قبل حدوثه أي عليه أن يوجه ويتابع سير العمل بصورة مستمرة.

2- الرقابة المتزامنة : يقصد بهذا النوع مراقبة سير العمل أولا بأول، أي منذ بدايته وحتى نهايته، فنقيس الأداء الحالي ونقيمه بمقارنته المعايير الموضوعية لإكتشاف الانحراف أو الخطأ لحظة وقوعه والعمل على تصحيحه فورا لمنع استفحال أثره الضار ولوقف تفاقم حجم الخسارة.

لا تتوقف الرقابة بمجرد إنجاز العمل حيث يقارن هذا الإنجاز الفعلي العام مع المعايير الموضوعية سلفا في الخطة والغرض من هذا الاجراء هو رصد الانحرافات والإبلاغ عنها بعد فورا لعلاجها ومنع تكرار حدوثها في المستقبل. (علي عباس، 2008، ص26)

ثانيا - الرقابة من حيث مستوياتها الادارية:

تصنف الرقابة وفق هذا المعيار ضمن ثلاثة أنواع وهي:

1- الرقابة على مستوى الفرد : يسعى هذا النوع من الرقابة الإدارية إلى تقييم أداء الأفراد العاملين ومعرفة مستوى كفاءتهم في العمل وسلوكهم وذلك بمقارنة أدائهم مع المعايير الخاصة بذلك .

2- الرقابة على مستوى الوحدة الإدارية : يهدف هذا النوع إلى قياس وتقييم الإنجاز الفعلي لإدارة واحدة أو قسم من أقسامها لمعرفة مدى كفاءة أدائها لمهامها وتحقيق الأهداف المطلوبة منها.

3- الرقابة على مستوى الشركة ككل : وهو المستوى الثالث للرقابة في المؤسسات والشركات والغرض منه تقييم الأداء الكلي فيها، ومعرفة مدى كفاءتها في تحقيق الأهداف العامة التي تعمل من أجل تحقيقها مثل نسب الربحية التي تم تحقيقها في نهاية السنة، وحصة المؤسسة في السوق التجاري وقدرتها التنافسيةالخ.

ثالثا - الرقابة من حيث مصدرها :

يمكن تصنيف الرقابة وفق هذا المعيار إلى رقابة داخلية وأخرى خارجية:

1- الرقابة الداخلية : وهي الرقابة التي تتم داخل المؤسسة وعلى كافة المستويات الإدارية، والأفراد العاملين فيها على اختلاف وظائفهم، ومواقعهم في التنظيم سواء كانوا مدراء أو رؤساء أقسام وفي بعض الشركات الكبيرة والمتوسطة الحجم هناك وحدة إدارية متخصصة بهذا العمل.

2- رقابة خارجية : وهي الرقابة التي تتم من خارج المؤسسة وتقوم بها أجهزة رقابية متخصصة، وتكون تبعيتها في الغالب للدولة، مثلا ديوان الخدمة المدنية يراقب عملية التوظيف وتحديد الدرجات الوظيفية والترقيات وإنهاء الخدمة...الخ. البنك المركزي يراقب أعمال البنوك التجارية، ديوان المحاسبة يراقب أعمال الوزارات من حيث أوجه صرف الأموال وتحصيلها وكذلك ديوان الرقابة والتفتيش.....الخ. (علي عباس، 2008، ص27)

رابعاً - الرقابة من حيث نوعية الانحراف:

تصنف الرقابة وفق هذا المعيار إلى نوعين رقابة ايجابية و رقابة سلبية:

1- الرقابة الإيجابية : يقصد بهذا النوع من الرقابة تحديد الانحرافات الايجابية لمعرفة أسبابها وتدعيمها ومن ثم الاستفادة منها بشكل أكثر في المستقبل.

2- الرقابة السلبية : ويقصد بالرقابة السلبية الكشف عن الأخطاء والانحرافات السلبية وتحديد ومعرفة أسبابها ومسبباتها والعمل على تصحيحها وإتخاذ الاجراءات لمنع تكرار حدوثها في المستقبل .

خامساً - الرقابة من حيث تنظيمها :

تصنف الرقابة طبقاً لهذا المعيار الى ثلاثة أنواع :

1- رقابة مفاجئة : وهو ذلك النوع من الرقابة الإدارية الذي يتم بصورة مفاجئة ودون سابق انذار من أجل مراقبة العمل وضبطه دون اتخاذ ترتيبات مسبقة من المدير أو الرئيس المباشر.

2- الرقابة الدورية : وهي التي تنفذ كل فترة زمنية، أي حسب جدول زمني منتظم، حيث يتم تحديدها يومياً أو أكثر كل أسبوع ، أو كل شهر، وقد يوضع الجدول الزمني على أساس ربع أو نصف سنوي.

3- الرقابة المستمرة : وتتم عن طريق المتابعة والإشراف والتقييم المستمر لأداء العمل. (علي عباس، 2008، ص29)

المطلب الرابع : أهمية الرقابة :

للرقابة أهمية بالغة في مختلف المجالات الإدارية، ولضمان تحقيق الأهداف كما خطط لها و يمكن إبراز هذه الأهمية من خلال ما يلي:

- تساعد الإدارة في الكشف عما قد يكون هناك من مشكلة تعارض تنفيذ عمل ما، مثل الإنحرافات أو الأخطاء في مسار التنفيذ، كما تساعد في التنبؤ بها في حالة احتمال حدوثها و إتخاذ ما يلزم من إجراءات.

- كونها عملية ديناميكية شاملة، بمعنى أنها ذات علاقة لكل عناصر العملية الإدارية.
- التأكد من أن جميع الأنشطة التي تنفذ تسير في الإتجاه المحدد للأهداف المخطط لها
- الرقابة تساعد على تقييم الأداء الكلي لجوانب النشاط في المنظمة و أجزائها المتعددة.
- التأكد من حسن إستخدام جميع المواد المتاحة سواء كانت مادية أو بشرية.
- تحقيق المرجعية الشاملة للخطط و الأهداف مع إكتشاف أي نقص في القدرات الفنية. (علي الشريف، 2004، ص229)

المبحث الثاني: مرتكزات الرقابة الادارية

المطلب الأول: أهداف الرقابة

إن أهداف هذه الوظيفة الإستراتيجية والخطيرة والتي تضع المؤسسات أحيانا في خانة الإفلاس والضياع إذا لم تمارس في إتجاهها وأسلوبها الصحيحين، فإن هذه الأهداف تتجاوز عملية كشف الأخطاء والانحرافات، إلى عملية الاصلاح الاداري لما تتضمنه هذه العملية من إعداد ومتابعة وتقويم ، الى تنمية روح الابداع والابتكار عن طريق كشف وتحديد الجهود الخلاقة التي تستحق الثناء والتشجيع، وهي أيضا تلامس معاني الثواب والعقاب في مغزاة الإيجابي التصحيحي والتطويري للوظائف والأعمال والسلوك البشري إفراديا وجماعيا عاما وخاصا.

ومن أهم الأهداف المركزية لوظيفة الرقابة الادارية:

أولاً. الهدف الإصلاحى:

ويقوم على دعامين: تشخيص الداء أو المرض أو الإنحراف(الخطأ)الإداري، ووصف الدواء الناجح أو العلاج الأنسب والملائم أو الحل الأفضل مادياً، بشريا وزمنياً للأخطاء والانحرافات وتصحيحها.

ثانياً - الهدف التشجيعي :

ويتمثل بالتحفيز إذ تسعى الرقابة نحو ترسيخ مبدأ الرعاية الكاملة والمتساوية لحقوق ومزايا العالمين وضمان مكافأة وإثابة السلوكات والجهود الملتزمة والمبدعة، كما هي كفيلة بمعاقبة المقصرين في واجباتهم.

ثالثاً - الهدف العقابي :

يمثل الوجه أو الطابع الجزائي من المعالجة على ما ارتكب من أخطاء عبر تحديد المسؤولية وجوانب الخلل الحاصل بهدف عدم التكرار ووقف الضياع وهدر الوقت والجهد ولكن مع ضمان عدم التعسف والظلم، لأن من شأن ذلك تضييع الهدف الإيجابي للرقابة.(موسى خليل،2011،ص184)

وقد حددها وديع طروس في كتابه "المدخل الى العلوم الادارية" :

1- حماية الصالح العام وهي محور الرقابة، وذلك بمراقبة النشاطات ، وسير العمل وفق خطته وبرامجه في شكل تكاملي يحدد الأهداف المرجوة، والكشف عن الانحرافات والمخالفات وتحديد المسؤولية الإدارية.

2- توجيه القيادة الإدارية أو السلطة المسؤولة الى التدخل السريع،لحماية الصالح العام وإتخاذ ما يلزم من قرارات مناسبة لتصحيح الأخطاء من أجل تحقيق الأهداف.

3. ما يحتمل أن تكشف عن عملية الرقابة من عناصر وظيفية أسهمت في منع الانحراف، أو تقلل الأخطاء، وهذا يؤدي إلى مكافأة هذه العناصر وتحفيزها معنويا وماديا .
4. التأكد من أن وظائف الإدارة يجري تنفيذها حسب ما هو مخطط له.
5. تكشف عن الانحرافات السلبية ومعالجتها والتعرف على الانحرافات الإيجابية وتدعيمها.
6. تهدف إلى الإستخدام الأمثل للموارد المالية والبشرية والمادية ورفع الكفاية الإنتاجية.
7. تكشف لنا عن مستوى الأداء الفعلي للأفراد. (وديع طرووس، 2011، ص78)

المطلب الثاني: مبادئ الرقابة الادارية:

لكي يكون نظام الرقابة فعال يجب أن تتوفر فيه مجموعة من المبادئ وهذا حتى يكفل له النجاح والفعالية ويمكن تحديد المبادئ فيمايلي :

1- مبدأ الموضوعية : وهو أن يعكس النظام الجوانب الموضوعية في الرقابة بعيدا عن الميولات الشخصية، بمعنى يجب استعمال معايير محددة، واضحة ومعلنة مسبقا للمرؤوسين مع تجنب المعايير الجزافية التي تثير رفض المرؤوسين وتشككهم في عدالة الإدارة وموضوعيتها بمعنى أن لا يتدخل العامل الذاتي في الرقابة، لأن عادة ما تؤدي المعايير الموضوعية إلى العاملين بالرضا والطمأنينة.

2- مبدأ الإقتصادية : فالنظام الإقتصادية الرقابي الجيد هو الذي يمكن تطبيقه بأقل تكلفة ممكنة لذلك لا يجب تطبيق نظام مكلف من حيث النفقات، بل يكون النظام الرقابي المعتمد يتناسب مع حجم وقدرات المؤسسة، بمعنى آخر أن يكون العائد الناتج من وجود نظام رقابي يفوق تكلفة هذا الأخير، حتى يكون هنالك مبرر من وجوده ويرتبط هذا المبدأ بإتباع أسلوبين هما:

- محاولة ضبط تكلفة النظام الرقابي.

- محاولة زيادة العائد من وراء النظام الرقابي.

3- مبدأ الإثارة والقبول من طرف العاملين : يجب أن يكون نظام الرقابي مقبولا من العاملين فلا يجد النظام مقاومة، فإذا كان مقبولا يحقق فعالية عالية في الرقابة، فالرقابة الصارمة جدا تؤدي إلى إستياء ينتج عنه روح المعنوية متدنية وأداء غير فعال، وتتطلب الرقابة لتحقيق مبدأ الإثارة مايلي:

- مساندة الإدارة العليا .

- مشاركة جميع المسؤولين في وضع نظام الرقابة.

- قبول وفهم عملية الرقابة من قبل كل العاملين.

- الحصول على المعلومات والتغذية الاسترجاعية عن الأداء الفعلي في الوقت

المناسب (إبراهيم عبد العزيز، 2001، ص255).

4- مبدأ التكامل والتناسق : يجب أن يتكامل النظام الرقابي مع سائر النظم التنظيمية الأخرى، خصوصا النظام التخطيطي بمعنى آخر أنه لا يمكن تصور وجود رقابة بدون معايير رقابية مستمدة من التخطيط، وبالتالي لا بد من الربط بين وظيفتي الرقابة و التخطيط في آن واحد حتى يسمح لمصلحة الرقابة من القيام بدورها على أكمل وجه دون حدوث تعارض بينها وبين المصالح الأخرى داخل المنظمة. (سعيد السيدعلي، 2007، ص234)

5- مبدأ الوضوح والبساطة : من المبادئ الرئيسية لنظام الرقابة أن يكون سهل الفهم والتطبيق من جانب الأفراد الذين يطبقونه من جهة والأفراد الذين سيطبق عليهم من جهة أخرى.

كما يعني أن الرقابة الفعالة يجب أن تمتاز بالوضوح والبساطة حتى تكون سهلة الفهم للمنفذين لها، ومن أهم مواضيع التنفيذ هم المسؤولون عن تصميم النظام وعرض المعلومات الرقابية وتحديد مراكز المسؤولية وعدم شمول الرقابة لألفاظ وأدوات معقدة مطاطة تعني أكثر من معنى مما يدعو للبس والإختلاف الرأي والمضمون .

6- مبدأ سرعة كشف الانحرافات والإبلاغ عن الأخطاء : تعني أن فعالية الرقابة واقتصاديتها ترتبط ارتباطا واضحا وأساسيا بعنصر الوقت فكلما كان النظام الرقابي سريع في كشف الانحرافات في حينها والتبليغ عنها بسرعة وتحديد أسبابها كان نظاما فعالا اقتصاديا والعكس صحيح، كما يجب على النظام الرقابي أن يشير إلى الإجراءات والتصرفات الواجب اتباعها لتصحيح الأخطاء.(علي الشريف،2004،ص235)

7- مبدأ النظرة المستقبلية : يعني أن النظام الرقابي الناجح هو النظام الذي يركز على المستقبل أكثر من الماضي وهذا يعني مايلي:

- الاهتمام بالتنبؤ وبالإنحراف قبل وقوعه أكثر من الإهتمام بتصحيح الخطأ.
- الإهتمام بتصحيح أكثر من توقيع العقوبات فقط.
- الإهتمام بالإتجاهات المستقبلية أكثر من التركيز على الماضي والحاضر.
- الإهتمام بتحقيق النتائج أكثر من ملاحظة الأفراد ...

8. مبدأ الدقة : إن عدم دقة النظام الرقابي يضر بالمؤسسة فعند حصول المدراء على معلومات غير دقيقة من خلال الرقابة واستخدامها في إصدار القرارات يمثل كارثة تتحمل نتائجها المؤسسة في نهاية الأمر، لذلك يجب أن تكون المعلومات التي تتعلق بعملية الرقابة وخاصة النتائج الدقيقة إلى حد قريب من الواقع.(سنان الموسوي، 2004،ص206)

9- مبدأ الحافز الذاتي: يعني اتخاذ السبل المناسبة للمقاومة الطبيعية من جانب العاملين للنظام الرقابي وذلك بوجود حافز ذاتي من ناحية تنفيذ النظام والعمل على إنجاحه مع

مراعاة العوامل النفسية عند تطبيق هذه النظم الرقابية، ومن الأساليب الممكنة إنتاجها لتنمية الحافز الذاتي مايلي:

- اشتراك المنفذين في وضع المعايير الرقابية .
- استخدام الرقابة على النقاط الإستراتيجية وعدم محاسبة المنفذين على الإنحرافات العادية غير المؤثرة .
- إمداد المنفذين بالوسائل الذاتية للرقابة والتي تمكنهم من معرفة أدائهم أولاً بأول والتصرف السليم في حالة الإنحراف عن المعايير الموضوعية .
- ترك شيء من الحرية للمنفذين بما يضمن لهم المرونة في الأداء كأن يركز النظام الرقابي على الأساسيات دور القشور والسطحيات.

- تحقيق التعاون والتنسيق بين المنفذين ومسؤولي الرقابة بحيث يكون الهدف من الرقابة واضحاً لتصحيح المسارات وليس لتصيب الأخطاء. (زاهر محمد الديري، ص144)

10- مبدأ المرونة : يعكس إستجابة نظام الرقابة للتغيرات المتوقعة الحدوث دون أن يكون هناك حاجة إلى تغيير جوهري في هذا النظام أو فشلاً كاملاً، إن صفة المرونة لها حدود معينة بحيث لا تؤثر على الإستقرار اللازم لفعالية النظام وبقائه وبمعنى أن النظام الرقابي الفعال لا بد أن يكون مرناً ، أي قادراً على إستيعاب التغيرات المحتملة في البيئة التي تعيشها المؤسسة الداخلية منها والخارجية.

11- مبدأ الملائمة : يعني أن يكون النظام الرقابي صورة تعكس طبيعة نشاط المؤسسة ويتلائم مع التنظيم الخاص بها وأهدافها مع تأكيد عدم نمطية النظم الرقابية أي لا يوجد نظام رقابي يناسب كل المؤسسات والنشاطات بل إنه يختلف باختلاف نوعية المؤسسة بل أيضاً وحسب مراحل التطور التي تعيشها وطبيعة الظروف المناخية المحيطة بها، وحتى من حيث التوقيت النسب لتطبيق الرقابة .

12- مبدأ الواقعية : يجب أن تقوم الرقابة على معلومات واقعية تعكس الصورة الحقيقية لوضعية المنظمة، أي تكون هذه المعلومات معبرة عن الواقع الحقيقي بالفعل وأن يبعد المعلومات القديمة لذا تتطلب الرقابة وجود شبكة من الإتصالات في جميع الإتجاهات لسهولة نقل المعلومات وتداولها داخل المؤسسة. (نادر محمد أبو شيحة ، ص290)

المطلب الثالث: مراحل الرقابة الإدارية :

لكي تكون عملية الرقابة الإدارية ذات كفاءة عالية أو فعالة، عليها أن تتبع جملة من الخطوات أو المراحل، وهذه الأخيرة تميز الرقابة الإدارية عن باقي العمليات الأخرى ، ويمكن إجمال هذه المراحل في:

أولاً- تحديد أهداف الرقابة الإدارية :

يعتبر تحديد الهدف من عملية الرقابة العامة من أهم وأول متطلبات وجود عملية فعالة للرقابة، ويلاحظ في هذا السياق، بأن أجهزة الرقابة تواجه صعوبة ملحوظة في وضع تحديد دقيق وواضح لمفهوم المصلحة العامة، أو الأهداف المنشودة للسياسة العامة للمنظمة. (محمد سعيد عبد الفتاح، 2000، ص307)

ثانياً- تحديد معايير واضحة للرقابة العامة:

يقصد بالمعايير الرقابة الأوجه أو الأسس المتعارف عليها والتي يجب أن تتقيد بها منظمات الإدارة العامة أثناء تنفيذ السياسة العامة للمنظمة، وتظهر معايير الرقابة في حالة وجود فجوة بين الموضوعية للرقابة وبين تطبيق نظام الإدارة الفعلي وأن أي إنحراف عن هذه المعايير الموضوعية يعتبر في حد ذاته مؤشراً هاماً على زيادة أهمية عملية الرقابة.

فالمعيار هو أداة قياس لكمية أو نوعية (أو الإثنين معا) العمل المطلوب إنجازه، وذلك للمقارنة بين الإنجاز الفعلي ونمطية العمل وبالتالي فوضع المعيار وتحديده ما هو إلا

عملية تقديرية أو تنبؤية محسوبة وفق أسس مختلفة حسب طبيعة ومجال العمل، ومحور تركيز أجهزة الرقابة يجمع بين المعايير الكمية والكيفية.

ثالثا- قياس الأداء ومقارنة بالمعايير:

وهو قياس أداء العاملين لمهامهم ،وفقا للمعايير المحددة سابقا، فإن هذه المعايير تشمل ضمنا كيفية الحكم على مدى التقدم في إنجازها، ويكون قياس الأداء عملية سهلة، وفي حالات أخرى يكون صعبا للغاية، ويرجع ذلك إلى حقيقة أن بعض المعايير، يمكن صياغتها بطريقة أكثر تحديدا مع البعض، فالمعايير الممكن التعبير عنها في شكل زمني أو عددي أو طولي، تجعل عملية القياس أسهل بالمقارنة مع المعايير الوظيفية مثل قياس أداء نشاط البحوث والتنمية ومن الجدير بالذكر أن الفترة الزمنية اللازمة لقياس الأداء بطريقة دورية تختلف من حالة إلى أخرى حسب طبيعة النشاط.(مصطفى عبد الله أبو القاسم خشيم، 2002، ص260).

رابعا- تحديد الإنحرافات وتصحيحها:

تقوم أجهزة الرقابة العامة في حالة عدم تطابق أداء المنظمات بمسؤولياتها حسب المعايير الموضوعية بتحديد حجم الإنحرافات والتبليغ عنها، فنظام الرقابة يقوم بمقارنة الإنجاز الفعلي بالمعايير الموضوعية وتحديد حجم الإنحرافات ويمكن إرجاع أسباب الإنحرافات إلى طبيعة الأهداف الموضوعية أو عدم إستيعاب المعايير الموضوعية أو نتيجة لتغيير الظروف البيئية المحيطة.(علي العريف، ص80)

وبعد ذلك تقوم أجهزة الرقابة على تصحيح الإنحرافات السائدة بأفضل طريقة ممكنة هو تعاون وحماس الجهات وقادتها الإداريين في تحقيق حالة التوازن والإستقرار، ويمكن تجنب إدارة الوقوع في الأخطاء أو الإنحرافات المتطرفة سواء كانت ايجابية أو سلبية.ومن الوسائل المعهودة للتصحيح هو القيام بإعادة رسم الخطط أو تعديل الأهداف لكي تتماشى والظروف البيئية المحيطة

إن تحديد وتنفيذ الإجراءات لتصحيحه الضرورية لتقويم الانحرافات قد لا يتم بنفس درجة الكفاءة والفعالية المتوقعة، وبالتالي فإن أجهزة الرقابة تقوم بمتابعة تنفيذ الإجراءات حتى تضمن تحقيق الأهداف المحددة، وتتطلب مرحلة متابعة تنفيذ الإجراءات التصحيحية للانحرافات إمكانيات وموارد إضافية حجم على القائمين بها توفيرها لكي يضمن فاعلية عملية الرقابة العامة ليسقط في مرحلة التنفيذ وإنما كذلك في مرحلة هامة هي المتابعة والتقييم . (علي عباس، 2001، ص53)

المبحث الثالث: محددات الرقابة الإدارية

المطلب الأول : أساليب الرقابة :

توجد العديد من الأساليب التي يمكن إستخدامها في الرقابة ومن أهم هذه الأساليب ما يلي:

1- الميزانية التقديرية : يمكن إستخدام الميزانية التقديرية كأداة للرقابة بالإضافة الى اعتبارها أداة من أدوات التخطيط الإداري، وذلك من خلال إعتبار الأرقام الواردة بتلك الميزانية بمثابة أهداف تعبر عن المعايير الرقابية التي ينبغي تحقيقها خلال الفترة الموازنة، ثم نقارن الأعمال المنجزة مع تلك الأهداف، وفي ضوء ذلك فإنه يمكن للمدير أن يحدد الانحرافات ويجري ما يلزم من تعديلات في الخطط للقضاء على تلك الانحرافات في الفترات الزمنية اللاحقة.

ولابد أن يراعي عند إعداد الميزانية التقديرية لأغراض الرقابة ضرورة الإلتزام بالقواعد والإجراءات السلبية وأن تكون معبرة عن البرامج الزمنية. كما يتطلب نجاح نظام المراقبة بواسطة الميزانيات التقديرية ضرورة توفر الشروط التالية :

- إذا أريد لهذا النظام النجاح فينبغي على المديرين أن يتذكروا أنه مصمم فقط كأدوات للرقابة وليس كبديل للرقابة يحل محلها، وأن هذه الأدوات لها حدود وينبغي تكيفها حسب كل حالة وبالإضافة إلى ذلك فهي أدوات لكل المديرين، ولا يقتصر إستخدامها على مدير الميزانية التقديرية أو المراقب الألي.

- ينبغي أن يحصل إعداد النظام وإدارته على تعضيد الإدارة العليا ومساندتها إذا أريد له النجاح في التطبيق.

- من شروط نجاح النظام التأكد من أن جميع المديرين الملتزمين بالميزانيات التقديرية قد إشتراكوا في إعدادها، وبالرغم من أن تقديرات هؤلاء المديرين كثيرا ما تتعرض للتغيير، إلا أنه من الضرورة إحاطتهم بالأسباب مع محاولة الحصول على قبولهم للميزانية المعتمدة وكيف أنها أكثر قدرة على خدمة أهداف الشركة.

- من الأمور الهامة لنجاح النظام عدم المغالاة في الميزانيات التقديرية للحد الذي يقل كثيرا من سلطة المديرين، وبالرغم من أن الميزانيات التقديرية تقدم وسيلة لتفويض السلطة دون فقد الرقابة، إلا أن هناك خطر كونها مفصلة للغاية وغير مرنة للدرجة التي تجعل السلطة الموضوعة بسيطة جدا.

- وأخيرا إذا أريد للنظام أن يعمل بنجاح فلا بد أن تتوفر للمدير بيانات حاضرة عن الأداء الفعلي والأداء المقدر طبقا للميزانيات التقديرية لإدارته، ويجب تصميم هذه البيانات في شكل يسمح له بمعرفة كيف تسير الأمور في إدارته، مع ضرورة وصولها إليه في وقت مبكر حتى يمكنه التصحيح بسرعة.

2- المراجعة الداخلية : عرف مؤتمر الصناعة الوطنية بالولايات المتحدة الأمريكية عام 1963 المراجعة الداخلية بأنها "مجموعة العمليات والأساليب الفنية الإدارية الموضوعة والتي يجري تنفيذها بكفاءته، وان السجلات والتقارير المالية والمحاسبية وغيرها عكس التنفيذ الفعلي للعمليات ونتائجها بدقة وسرعة، وأن كل قسم وإدارة ووحدة تضلع بمسئوليتها إزاء الخطط والسياسات والإجراءات الموضوعة.

ويحدد معهد المراجعين بالولايات المتحدة الهدف العام من المراجعة الداخلية في مساعدة أعضاء الإدارة على تحمل مسؤولياتهم بإقتدار.

وذلك من خلال نشاطات تستهدف تحقيق مايلي:

- التثيب من مدى الإلتزام بالسياسات والخطط والإجراءات الموضوعة .
- مراجعة وتقدير أثر وكفاية وتطبيق العمليات الرقابية المحاسبية والمالية الأخرى.
- التأكد من إمكانية الإعتماد على البيانات المحاسبية والبيانات الأخرى بالمنشأة.
- تقويم مستوى الأداء المتعلق بتنفيذ المسؤوليات المحدد.
- التوصية بما يكفل تطوير وتحسين أساليب الأساليب .

هذا وتصنف المراجعة الداخلية عادة إلى: مالية وتشغيلية وإدارية، هذا ويمكن توضيح كيفية استخدام أشكال المراجعة في الرقابة فيمايلي:

1 - المراجعة المالية: وهي المجال التقليدي للمراجعة الداخلية حيث تهتم بتتبع القيود المحاسبية وتحقيقها حسابيا ومستنديا وما يتعلق بها من قوائم وتقارير، ورغم التطور الحديث في مفهوم المراجعة الداخلية لازالت بعض الشركات تصر على أن تركيز المراجعة الداخلية يجب أن ينصب على منع الأخطاء المقصود وغير المقصود أو إكتشافها فور وقوعها وحماية أصول المنشأة.

2 - المراجعة التشغيلية: مفهوم المراجعة التشغيلية أوسع من مجال المراجعة الداخلية ليشمل كل عمليات الشركة المالية وغير المالية، وحتى في نطاق المراجعة المالية بالصندوق والبنوك بل يتعداه إلى تقويم العائد من الإيداعات النقدية ومجالات الإستثمار الأفضل للنقدية العاطلة.

3 - المراجعة الإدارية: ظهرت المراجعة الإدارية كإصطلاح حديث بعد عام1950، ويطلق عليها العديد من التسميات مثل مراجعة الأنظمة والمراجعة الوظيفية أو مراجعة أعمال الإدارة كما يطلق عليها أيضا المراجعة الإدارية:

ويمكن تعريف المراجعة الإدارية بأنها: "تقييم الخطط والسياسات والأساليب والإجراءات ونشاطات وتقارير المديرين في المنظمات المختلفة بواسطة معايير أو أنماط متنوعة سواء إتخذ هذا التقييم ناحية كمية أو قيمية والذي يتناوله كل من مراقب الحسابات والمراجع الداخلي بنفس الأهمية التي يتناول بها المراجعة المالية.

وتهتم المراجعة الإدارية بمعاونة الإدارة على إكتشاف نواحي الضعف فيها حتى يمكن مواجهتها وتلافيها، كما تهتم أيضا بإكتشاف نواحي القوة حتى يمكن تدعيمها، وتتمثل مسؤولية المراجعة الإدارية في تقييم درجة كفاءة إستخدام الموارد الإقتصادية في المنظمة بوجه عام.

ويمكن القول بصفه عامه أن المراجعة الإدارية توجه إهتمامها نحو تحليل أبعاد العناصر التالية:

أ - تقييم الأهداف والسياسات :

يتضمن برنامج المراجعة الإدارية عملية تقييم وكيفية وضع الأهداف والسياسات ودراسة مدى تناسبها والعمليات في النظام وكفاءة ومدى الإلتزام بهذه السياسات في جميع المستويات الإدارية ومدى تفهم وتقبل كل المديرين للأهداف والسياسات الموضوعة.

وفي ضوء ذلك فإن المراجع الإداري يهتم بالوقوف على مايلي:

- مدى وضوح الأهداف والسياسات وسهولة فهمها.
- شمول الأهداف والسياسات.
- واقعية الأهداف والسياسات ومدى تمثيلها للمسؤوليات.
- تناسق وإنسجام الأهداف والسياسات وتكاملها مع بعضها البعض.
- مدى تفتيت الأهداف على وحدات التشغيل المختلفة.
- عدم تغيير الأهداف عادة مما يترتب عليه وجود سوء لبس.

ب - تقييم النظم والأساليب والإجراءات:

من المطلوب أيضا تقييم النظم والأساليب والإجراءات المعمول بها بغية تحديد ما إذا كانت تخدم أهداف النظم ككل، وتتبع أهمية هذا التقييم من أن الضعف في الإجراءات أو الأساليب والنظم المتبعة يمنع تطبيق السياسات الموضوعة، وبالتالي يؤدي إلى عدم السير في إتجاه تحقيق الأهداف.

كما أن دراسة إنسياب السجلات والنماذج في الأعمال المكتبيه قد تكشف بعض نقاط الضعف كعدم وجود المساعدة الآلية المطلوبة فب العمل الكتابي كالألات الحاسبة أو ما شابة أو سوء الأحوال العملية أو المكتبية، فيتعرض تقرير المتابعة لكل هذه المسائل موضحا الأعمال التصحيحية المطلوبة.

ج - تقييم الخطط :

تهتم المراجعة الإدارية بالنسبة لتقييم الخطط بمايلي :

- مدى تناسق الخطط مع ما يرتبط بها من أهداف .
- مدى مرونة الخطط بما يساعد على إدخال أكفاً الطرق الممكنة .
- مدى سماح الخطط بالتخصيص والتوزيع السليم للسلطة والمسؤولية.
- هل تساعد الخطط على التغلب على الإختناقات .
- هل تساعد الخطط على التغلب على الإختناقات؟
- مدى خضوع الخطط على إمكانيات وأفكار التنظيم البشري بما يضمن النجاح في تحقيق الأهداف .
- مدى زيادة فائدة إستخدام الخطط عن تكاليف تصميمها.
- مدى خضوع الخطط للقياس لتحديد مدى النجاح والفشل وتنفيذها.

د - تقييم التنظيم الإداري:

من المعروف أن سوء التنظيم الإداري من أهم مسببات الضعف العام في المنظمات، وفي العادة يكون عدم تفهم أهمية التنظيم الإداري وأسس التنظيم القويم أو عدم الإهتمام في بعض الأحيان من وراء عدم تصحيح الأوضاع الإدارية أو التنظيمية، وتهدف المراجعة العامة إلى تفصي أسباب هذا الضعف إن وجد، والتي قد تكمن في المشاكل الناجمة عن التداخل في الإختصاصات أو في توزيع السلطات أو في عدم وضوح الأهداف أو في طريقة تقسيم الأنشطة إلى وحدات إدارية أو في عدم تنمية الهيئة الإدارية بطريقة علمية صحيحة.

هذا ونجد أن واجب المراجعة الإدارية في هذا الصدد التعرف على ما يأتي:

- مدى تناسب التنظيم الإداري مع أهداف الإدارات والأقسام أو وحدات التشغيل.
- مدى وجود خطوط واضحة للمسؤولية والسلطات بالنسبة لكافة المستويات الإدارية.
- مدى تناسب السلطة مع المسؤولية.
- مساعدة التنظيم على وجود مجالات مناسبة للرقابة .
- مساعدة التنظيم على وحدة الأمر، وهذا يعنينا أن لا يقوم الفرد بكتابة تقرير سوى لملاحظ واحد .
- مساعدة التنظيم على تجميع الوظائف المتناسقة والنشابة مع بعضها البعض.
- مساعدة التنظيم على توزيع المسؤولية على أفراد التنظيم الإداري وليس على لجان العمل.
- وجود توازن سليم بين مفردات التنظيم الإداري.
- أن يسمح التنظيم بالمرونة في الأعمال اليومية.

- أن يكون التنظيم بسيطاً واقتصادياً كلما أمكن .

هـ - تقييم العاملين بالمنظمة:

يتضمن برنامج المراجعة الإدارية أيضاً تقييم سياسات التوظيف وتقييم كفاءة العاملين وتجديد مقدرتهم ونقاط الضعف فيهم، كما يتضمن نظرة فاحصة لأحوال العمل والروح المعنوية لدى الأفراد العاملين بالمنظمة، وبرنامج التدريب والخدمات ، وطرق تقييم الوظائف، وتنمية الهيئة الإدارية، ويقوم المراجع بدراسة السياسات والإجراءات في كل المجالات، وتحديد الإجراءات المتبعة تتطابق وفلسفة الإدارة العليا في العلاقات الصناعية، ويهتم المراجع باكتشاف حالات الانحراف عند تطبيق القواعد والقوانين في هذا المجال، ويهتم تقرير المراجعة بتحديد أمثل السبل لعلاج حالات الانحرافات المختلفة.

4- المراجعة الخارجية :

تعتبر المراجعة الخارجية متممة للرقابة الداخلية، وهي تستهدف الى الإطمئنان إلى أن الجهاز الإداري بالمنظمة يسير عند تنفيذ الأعمال الموكلة إليه وفقاً للقوانين واللوائح المعمول بها وأنه يستهدف تحقيق المصلحة العامة ويساير الخطط التي تضعها الدولة ، يقوم بأعمال المراجعة الداخلية أجهزة متخصصة تعمل من خارج منظمة مثل مكاتب المحاسبة المعتمدة من نقابة المحاسبين والمراجعين، التي تقوم بفحص وتقييم حسابات المنظمة ومعاملاتها المالية، وكذلك مثل الجهاز المركزي للمحاسبات والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، ومجلس الشعب والنيابة الإدارية والعامّة.

هذا وإن كانت تزداد أهمية المراجعة الإدارية بصفة خاصة في وحدات الإنتاج فإن المراجعة الخارجية تزداد أهميتها أيضاً في الوحدات الخدماتية، هذا وقد تدفع المراجعة الداخلية العمل إلى الأمام من خلال إكتشاف الانحرافات ومعرفة أسبابها والعمل على علاجها ونلك لتحقيق الأهداف المرجوة، إلا أنها قد تصبح سيفاً مسلطاً على العاملين يهدم روحهم المعنوية إلى التهرب من المسؤولية إذا تعددت أجهزة الرقابة الخارجية، وساد

التعارض والتضارب بينها، فذلك يعرض العاملين إلى الضغوط من مصادر رقابية متعددة.

المطلب الثاني : وسائل الرقابة

المراد بوسائل الرقابة في مجال علم الإدارة العامة هو الوسائل الفنية العديدة التي تستعملها الإدارات العامة لمراقبة نفسها، حيث يعتمد الأفراد والأجهزة الرقابية على العديدة من الأدوات القياسية والوشرات الصادقة في نتائجها للمدى للإنجاز البشري ، والمعدلات التقدم والنمو في تسيير نشاط المنظمة المعنية وسعيها نحو إدراك أهدافها في ضوء الأوامر والقرارات المسيرة لها. فهي تعد إذا بمثابة المرآة التي توضح النتائج التي يفسر عنها البرنامج والخطط والسياسات .

هذا وتعددت الأدوات والوسائل الرقابية المستخدمة، وتتنوع بتعدد وتنوع الجهات القائمة بفرض الرقابة، وأيضا بسبب اختلاف الأنشطة المفروض عليها الرقابة، وتفاوت حجم المنظمات وطبيعة برامجها وخططها .(مصطفى ربحي عليان،ص198)

ويمكن تلخيص هذه الوسائل والأدوات التي يمكن تلخيصها في :

1- الملاحظات الإدارية : ويتم ذلك عن طريق جمع المعلومات والبيانات التي تتضمنها الملاحظات الإدارية للرؤساء الموظفين المباشرين للعمل عن العاملين تحت إشرافهم وسلطتهم وما يلمون به عن نوعية المشاكل التي تعترضهم.

2- التقارير الإدارية : تتعدد وتتنوع التقارير الإدارية بحسب المعيار المتبع في تقسيمها إما من حيث الإعتبار الفني فهناك التقارير الإحصائية أو البيانية وتقارير ذات طبيعة إدارية أو مالية و قانونية. ومن حيث التوقيت الزمني نجد التقارير الدورية وأخرى إستثنائية. أما من حيث الأسلوب فتقسم إلى تقارير شفوية وتقارير كتابية (اجتماعات ، مقابلات ، رسائل مكتوبة ومكاتبات أخرى).

ويعتبر أهم تلك التقارير الإدارية وأكثر فائدة في مجال وظيفة الرقابة الإدارية، تلك الخاصة بكل من سير العمل ومدى التقدم في إنجازه، وتلك المتعلقة بسلوك العاملين ومدى القصور أو الكفاءة في الأداء. (موسى خليل، 2011، ص188)

3- الإشراف : المقصود بالإشراف ملاحظة جهود العاملين بغية توجيهها الوجهة السليمة، وذلك عن طريق إصدار الأوامر أو التعليمات أو الإرشادات. والإشراف يتم كتابة أو شفاهة، حيث تكفل الكتابة الأعمال المشرف الثبوت والتحديد والدقة والوضوح، وإن كانت الحاجة إلى السرية وصفة الإستعجال قد توجب على المشرف في بعض الأحيان الإستعانة بالنسبة لنا يصدر عنه من أعمال، ولالإشراف ثلاث مستويات متدرجات عليا، دنيا ،وسطا. (محمد سعيد عبد الفتاح، ص350)

4- الشكاوي الإدارية : تمثل الطلبات المقدمة إلى الأجهزة الرقابية بهدف تحريك نشاطها وعملها إزاء التحقيق حول حادثة أو واقعة أو خلل معين في بعض الأعمال أو السلوكات ، وقد تتخذ هذه الشكاوي تسميات عديدة مثل : (البلاغات، المقترحات ، التظلمات، الطعون) وكلها تعنى كشف عن خلل سلوكي أو وظيفي.

والمطلوب في هذا النوع من الأدوات، هو الإهتمام بوضع تنظيم دقيق يحكم كيفية الإستفادة من تلك الشكاوي وتحديد وسائل تقديمها والجهات المعنية بحلها، ولتحقيق ذلك من الواجب أن يستند التنظيم هذا إلى القواعد التالية:

- تحديد الجهات المختصة بتلقي الشكاوي ومعالجتها بشكل حاسم وواضح.
- إلتزام السرية وعدم كشف مصادر تلك الشكاوي أو مقدميها، تجنباً لظاهرة الخوف الرقابي وسلبياته.
- مقابلة وتقريب جهات تلقي الشكاوي مع مقدميها تيسيراً لعملهم.
- إلتزام مقدمي الشكاوي والمعنيين بضوابط الموضوعية وسرد الحقائق المسندة.

- إتباع التوقيت الملائم لتقديم الشكاوي.

- معاينة مقدمي الشكاوي المغرضة وعدم الإكتفاء بحفظها وتجنب آثارها، مع تقديم ترضية معنوية للمتضررين منها. (موسى خليل، 2011، ص189)

وتعتبر هذه بعض الوسائل الرقابية المستعملة والتي تعتمد عليها المؤسسات وهي ذات فعالية في المؤسسة .

المطلب الثالث : معوقات نجاح النظم الرقابية

تعاني أي نظم من النظم الرقابية من مقاومة العاملين لها، ويرجع ذلك إلى عوامل كثيرة من أهمها:

1- الرقابة الزائدة : يقبل العاملون عادة درجة معينة من الرقابة، إذا زادت عنها تؤدي إلى رفضهم لها.

2- التركيز في غير محله : تركز بعض النظم الرقابية في أحيان كثيرة على نقاط معينة لا تتفق مع وجهة نظر العاملين حيث تعكس من وجهة نظرهم رؤية محدودة جدا مما قد يثير العاملين ضد هذه الرقابة.

3- عدم التوازن بين المسؤوليات والصلاحيات : يشعر العاملون أحيانا بأن المسؤولية الواقعة عليهم تفوق ما هو ممنوح لهم من الصلاحيات وفي نفس الوقت قد يتطلب النظام الرقابي الرقابة اللصيقة والمراجعة التفصيلية لكل جزئيات العمل، مما يرتبط سلبيا بقبول العاملين والتجاوب مع النظم الرقابية.

4- عدم التوازن بين العائد والتكاليف : قد يكون عدم كفاية العائد أو المكافآت التي يحصل عليها العاملون من أسباب مقاومة هؤلاء للنظم الرقابية.

5- عدم الحيادية : قد يؤدي عدم تصميم النظم الرقابية بشكل محايد إلى عدم قبول

العاملين لهذه النظم.(وديع طوروس،2011،ص82)

المبحث الرابع: نظريات الرقابة الإدارية

في ظل التطورات التاريخية التي شهدتها المنظمات المعاصرة في حل المشكلات التي تواجهها من حين إلى آخر، ظهرت عدة مدارس اهتمت برفع الإنتاجية وسلوك الافراد العاملين أثناء العمل وأيضاً بطرق الرقابة المتبعة بها وأثرها على العمال ، ومن خلال هذا صنفنا النظريات الى النظريات الكلاسيكية والنظريات النيوكلاسيكية والنظريات الحديثة:

المطلب الأول: النظريات الكلاسيكية

لقد ظهرت هذه النظريات كإتجاه فكري يشمل مجموعة الآراء والنتائج الفكرية التي حصل عليها المهتمون بالعمل الفكري، حيث كانت الثورة الصناعية في بدايتها والتي خلقت ظروف جديدة في قانون العرض والطلب.

لهذا بدأ أصحاب هذا الإتجاه بالمناداة بزيادة معدل الأداء بالمنظمات عن طريق التركيز على أفضل طريقة للعمل والإنجاز، والتخطيط في المنظمة، وكيفية الرقابة على الإنتاج.... الخ، إضافة إلى التركيز على تقسيم العمل والتخصيص والكفاءة الإنتاجية .

1- نظرية الإدارة العلمية:

من روادها فريدريك تايلور حيث قامت هذه النظرية على عدد من المبادئ للوصول إلى تحقيق الكفاءة الإنتاجية بإعتمادها أسلوب علمي في إختيار العمال والطريقة العلمية في سير عملية العمل من خلال تطبيقها لمبدأ الحركة والزمن والذي يقوم على استبعاد كل الحركات الزائدة وتحديد الوقت اللازم لكل حركة لتحسين الأداء وزيادة الإنتاج في كل وقت ممكن واعتمد في الوصول الى هذه على الرقابة اللصيقة والضبط الصارم وهذا بتضييق نطاق الإشراف وجعله على أساس رجل لرجل بمعنى أن لكل رجل شخص يشرف عليه مراقب ويراقب عمله.(علي السلمي،1980،ص27)

كما ركز تايلور على مبدأ التعاون الذي اعتبره السبيل الناجح لحل التناقضات بين العمال والإدارة، وهذا من خلال التركيز على ضرورة إقناع الطرفين على العمل معا وتبادل المساعدات للقضاء على الخصومات والإحتكاكات التي تحدث بينهما، اذ أن ذلك هو الذي يمكن من زيادة الفائض الذي يحققه المشروع. ومما سبق يمكن القول أن تايلور اعتبر الإنسان مجرد آلة لتنفيذ أعمال معينة في أوقات محددة وتحت رقابة صارمة، وأن هذا الإنسان لا يدفعه للعمل سوى الخوف والطمع ويسعى للمنافسة للحصول على أجر أكبر، وأنه إذا ماتوفرت الظروف الفيزيكية المساعدة فهذا يسلبه الحق من التذمر والشكوى لهذا في نظره أن الأجر والظروف الفيزيكية يمثلون الحافز المادي الوحيد القادر على دفع الإنسان للعمل وبتوفرهم يزداد رضاه عن العمل ويتحسن أدائه. (علي السلمي، 1980، ص28)

ومنه نلاحظ أن تايلور قد ركز على الرقابة الصارمة واللصيقة، لكل عامل مراقب له مع وضع بعض المحفزات المادية والفيزيكية يراها انها تحقق له الرضا عن العمل ومنه يحسن من أدائه.

2- نظرية الإدارة الإدارية:

ومن روادها هنري فايول ، وقد ركز هذا المهندس والخبير الفرنسي في كتابه "الإدارة الصناعية والعامة" على الوظائف الرئيسية للإدارة بعد أن صنف دراستها ووزعها إلى عدة وظائف: التخطيط - التنظيم - القيادة - التنسيق - الرقابة.

لقد أطلق فايول مبادئه الإدارية الأربعة عشر الشهيرة والتي اعتبر تطبيقها معيار المديرين الناجحين ليس في المؤسسات التجارية فحسب، إنما في المؤسسات العامة والدينية والإجتماعية وهي على الشكل التالي:

- تقسيم العمل

- السلطة

- الإنضباط
- وحدة الأمر أو القيادة
- وحدة التوجيه
- الخضوع للمصلحة العامة
- مكافأة الأفراد
- المركزية
- سلسلة تدرج السلطة
- الترتيب والنظام
- المساواة
- الإستقرار الوظيفي
- المبادرة الشخصية والإبتكار
- شعور الإلتناء للمؤسسة وروح التعاون. (موسى خليل، 2011، ص27)

الرقابة عند فايول: "عملية الكشف عما إذا كان كل شيء يسير حسب الخطة الموضوعة والإرشادات والأوامر الصادرة والمبادئ والأصول المقررة" (وديع طوروس، 2011، ص9)، وقد اعتبر فايول وظيفة الرقابة عملية من خلالها يكشف عن الأخطاء والانحرافات التي لا تنطبق على الخطة المبرمجة والموضوعة الا أنه اغفل عن الجانب الأدائي للعمال .

3- النظرية البيروقراطية:

ظهرت هذه النظرية في أوائل القرن العشرين وتعتبر البداية لنظرية التنظيم العلمية، التي تنتسب إلى ماكس فيبر، الذي يعتبر من روادها الذي كان أول من صنف الخصائص البيروقراطية بشكل منهجي ومنطقي مبرزاً أهميتها في تنظيم الأنشطة الإجتماعية وتأثيرها

على السلوك التنظيمي والأداء حيث وضع فيبر النموذج المثالي لدراسة تنظيم المؤسسة والذي يطلق عليه الأسلوب الإداري الرشيد لتحليلاته الموضوعية والدقيقة والرشيدة، ولقد ركز من خلاله على الرقابة الصارمة والإشراف الدقيق من خلال اعتباره للتنظيم هرميا يمكن تقسيمه إلى ثلاث مستويات (علي السلمي، 1980، ص32)

- مستوى يتمثل في الإدارة العليا والسلطة المركزية ومهمتها صياغة الأهداف العامة والسياسات

- مستوى يتمثل في الإدارة التنفيذية مهمتها وضع الخطط والإشراف على تنفيذها ومراقبتها.

- مستوى يتمثل في الإدارة الدنيا مهمتها تنفيذ عمليات الإدارة التنفيذية.

المطلب الثاني: النظريات النيوكلاسيكية

ولقد جاءت هذه النظريات إنتقادا لنظريات الكلاسيكية التي أهملت الجانب الإنساني للعامل وإهتمت بالإنتاجية والرسمية وإعتبرته آلة فقط، في حين ركزت النظريات النيوكلاسيكية على العوامل الإجتماعية والنفسية للأفراد العاملين والأخذ بعين الإعتبار الجوانب غير الرسمية وتأثيرها على أفراد التنظيم ومن هذه النظريات نجد:

1- نظرية العلاقات الإنسانية:

إرتبطت هذه النظرية بالتن مايو حيث قام هو وزملاؤه بتجاربهم في مصنع هاوثرن في إحدى شركات الكهرباء الغربية في الولايات المتحدة الأمريكية، وكانت الدراسة تنصب حول فهم السلوك الإنساني في منظمة العلاقات الإنسانية، الصلات بين الأفراد، والإتجاهات النفسية ودوافعها، وقد بدأت الدراسة بالتركيز على ظروف العمل والروتين والتكرار فيما يختص بالعاملين، وقد توصلت هذه الدراسة إلى :

1- وجود علاقة بين الظروف المادية وبين إنتاج العاملين.

- 2- أظهرت جوانب متصلة بالعملية الإدارية (الروح المعنوية، ديناميكية الجماعة ، الإشراف الديمقراطي ، العلاقات الشخصية).
- 3- تؤكد أهمية الظروف النفسية والاجتماعية لتحفيز العاملين لرفع معنوياتهم وزيادة حجم الإنتاج.
- 4- إرتباط الجو الإشرافي بنجاح المؤسسة .
- 5- أهمية الإتصالات بين الأفراد .
- 6- أهمية تطوير مهارات العاملين.
- 7- النواحي المادية ليس لها أهمية الى جانب النواحي المعنوية والاجتماعية.(نعيم الظاهر، 2009، ص68)

ومنه نلاحظ أن هذه المدرسة إهتمت بالاتصال والقيادة واتباع الأسلوب الديمقراطي ومعنى هذا أن الرقابة داخل المنظمة لا تكون صارمة ولا لصيقة بل يعتمد المشرف على الرقابة بالمشاركة إضافة الى الرقابة الذاتية التي يكون فيها العامل بعيدا عن تأثير المشرف.

2- نظرية السلوكية:

لقد قامت هذه النظرية على مفهوم أساسه أن التنظيم في الإدارة العامة وسيلة للعمل، كما أنه وسيلة للحياة مفترضة أن التنظيم في الإدارة العامة ماهو إلى أنماط وإتجاهات سلوكية واجتماعية أكثر من كونه هيكل أو بناء جامد، وأن القيادة في الحياة الإدارية فن قائم على أساس السلوك العقلي تجاه العلاقات الإنسانية، وبجانب تلك العلاقات الرسمية في المنظمة والمحددة في ضوء السلطات المقررة تهتم النظرية السلوكية بالثار النفسية والاجتماعية والقيم المستقرة، وأنماط السلوك البشري الجماعي السائدة داخل التنظيم ، ومالها من تأثير في العلاقات الرسمية المقررة في المسارات الإدارية العامة.(عبد العزيز صالح بن حبتور، 2009، ص112).

- نظرية دوكلاس ماك جريجور:

ابتكر ماك جريجور نظريته السلوكية المسماة X و y لتحديد وتحليل السلوك وخصائص المدرسة الكلاسيكية والمدرسة الحديثة تقوم كل من النظرتين على المجموعة من الإفتراضات عن الإنسان والحوافز التي تدفع الإنسان لعمل وسلوك القيادة تجاه العاملين ويمكن إيجاز هذه الإفتراضات فيمايلي:

*نظرية X:

- الإنسان كسول بطبعه فهو لا يحب العمل ويحاول دائما تجنبه ما استطاع .
- الإنسان أناني ولا يبالي باحتياجات المنظمة.
- الإنسان بليد وبطيء وثقيل الفهم.
- يحتاج الإنسان دائما الى أن نحفزه ماديا للعمل المنتج ونعاقبه اذا لم ينتج.
- الإنسان ليس لديه طموح ولا يرد أن يتخذ المبادرة ويتحاشى المسؤولية.
- الإنسان غير قابل للتغير بطبيعته.

*نظرية y :

- يعتبر العمل نشاط طبيعي للإنسان وكل إنسان لديه الرغبة في عمل شيء ما .
- هناك استعداد فطري لدى العاملين لتقبل أهداف المنظمة .
- هناك استعداد فطري عند العاملين للنمو وتحمل المسؤولية والإستجابة للتحفيز وعليه فان واجب المنظمة هو مساعدتهم لتنمية هذه المزايا.

- إن الضوابط الخارجية والتهديد بالعقاب ليست هي الأساليب المناسبة لدفع الإنسان للعمل فالإنسان يملك القدرة على الضبط والتوجيه والتسيير الذاتي.(نعيم

الظاهر، 2009، ص70)

وهذا بالضبط ما يبرز لنا ان ماك جريجور قد اعتبر الرقابة انها عليها ان تكون ذاتية بخلاف النظرية الكلاسيكية التي تطبق الرقابة الصارمة.

- نظرية ابراهم ماسلو:

تعتبر نظرية الحاجات لأبراهم ماسلو 1908-1970 من أشهر النظريات التي ناقشت موضوع الحزافز من خلال اشباع الحاجات والبحث عن الدوافع التي تحفز العامل، معتمداً بذلك على مبدأين أساسيين، أولاهما مبدأ النقص والثاني التقدم الحاجاتي ومن خلالهما بنى ماسلو سلمه للاحتياجات:

- الحاجات الفيزيولوجية للإنسان : الماء والطعام ، الهواء.
- حاجات الأمن والأمان: الإستقرار والأمن ، توفير المسكن والملبس.
- الحاجات الإجتماعية من الوجود والتعامل مع الآخرين ،القبول في المجتمع ، والحب والإنتماء.

- الحاجة إلى التقدير الشخصي: احترام، وضع إجتماعي جيد، مركز الإحساس بالأهمية، السلطة على الآخرين.(نعيم الظاهر، 2009، ص71)

ولمعرفة مستويات هذه الحاجات عليها ان تكون تحت رقابة مشرف معين يهتم بالتحفيز لكسب أداء جيد داخل المؤسسات.

المطلب الثالث : النظريات الحديثة

هذه النظريات جاءت ضمن التراكمات العلمية وقد جاءت هذه النظريات بأفكار ومفاهيم ومنظور تختلف على النظريات الكلاسيكية والنيوكلاسيكية في مجال دراسة التنظيم، وكلها لتحقيق الكفاءة العمالية و الإنتاجية ومن أهم هدف هذه النظريات :

1- نظرية هيرت سايمون:

تعد الإتجاهات الفكرية لنظرية إتخاذ القرارات والتوازن المنظمي، حصيلة منطقية لقصور النظريات السلوكية عن اعطاء صورة واضحة للسلوك الإنساني داخل المنظمات ولقد تركزت اهتمامات المدرسة السلوكية على العديد من الجوانب السلوكية مثل القيادة

والمشاركة ، والتنظيم غير الرسمي ، الحوافز والدافعية، والتكامل .وأفادت تلك المدرسة العديد من الباحثين في دراسة المتغيرات البيئية والمناخ التنظيمي ...، مهدت السبيل لأهمية النظرة للإدارة على أنها عمليات إتخاذ القرارات، وقد شكل هذا الإتجاه محورا رئيسيا للفكر الإداري بحيث تم التوكيد على أن السلوك المنظمي يعتمد عموما على المفاضلة بين البدائل المتاحة واتخاذ القرار الإداري، كمحور يرتكز إليه في أداء الأنشطة الإدارية. وقد اقترن اسم هيرت سايمون بهذه النظرية اتخاذ القرارات الادارية، حيث قدم تصورا واضحا لهذه العملية وبشكل الذي أبرز أهمية القرار في تحليل ودراسة سلوك المنظمة، والسلوك الرشيد للمنظمة في نظر سايمون يتجه الى المفاضلة بين البدائل المتاحة تعبيراً رشيدا عن قدرة الادارة على المفاضلة واختيار البديل السليم منها. (خليل محمد الشماع، 1999، ص93)

وقد اعطى هذا الأخير صفات للمدير الذي عليه ان يتميز بالعقلانية في اتخاذ القرارات وعليه غير المصطلح من الرجل الإقتصادي الى الرجل الإداري وقد عرف التنظيم "على أنه هيكل مركب من الإتصالات والعلاقات بين مجموعة من الأفراد أي ضرورة إتصال الأفراد بعضهم البعض وإنشاء علاقات بينهم من أجل التحكم أكثر في عملية إتخاذ القرار" كما يعتقد أن طبيعة التنظيم الهرمي يقتضي أن ينقسم أعضائه الى فئتين :

فئة المنفذين وتقوم بتنفيذ القرارات ويمثلون المستويات الدنيا للتنظيم، والفئة الثانية هي فئة متخذي القرارات ويمثلون المستويات الإدارية الأعلى وعلى هذا يكون تقسيم العمل على أساس رأسي، وهرم السلطة يندرج من القمة الى القاعدة، ومنه الأداء للمنفذين والرقابة لمتخذي القرار. (محمد قاسم القريوتي، 2006، ص88)

2- نظرية Z اليابانية:

وقد جاءت هذه النظرية بعد مقارنة النظرية الأمريكية A والنظرية اليابانية J :

- 1- **النظرية الأمريكية A:** تقوم هذه النظرية بممارسة الرقابة الصارمة على الموظفين، من خلال تنظيم هيكل محكم ويعتمد هذا التنظيم على التخصص الوظيفي وتقسيم العمل بشكل دقيق، كما يتميز بحركة سريعة للموظفين للعمل في منظمات مختلفة سعياً للحصول على رواتب ومزايا عمل أفضل، ويعتمد هذا النموذج على الأسلوب الفردي في اتخاذ القرارات، أما عملية تقييم الأداء فتكون بطريقة رسمية تركز على الأداء وحده ولا تتسم بالشخصية وذلك لصعوبة تعرف الرؤساء على المرؤوسين بشكل كاف بسبب ضخامة التنظيمات وتتم عملية التقييم مرة سنوياً، ونظراً لكل هذه الظروف المحيطة بالعمل فإن فرصة تنمية الإلتزام والإلتفاء للعمل وتكوين صدقات في العمل قليلة.
- 2- **النظرية اليابانية J:** وهذه النظرية تستند على خصائص المجتمع الياباني وتستند على افتراضات هي:

- مشاركة العاملين في الإدارة واتخاذ القرار .
- الإنتاج والثقة توأمان لايفترقان.
- توظيف العاملين مدى الحياة.
- تشجيع تكوين علاقات الدعم الإجتماعي للعاملين .
- الإهتمام بالعمل الجماعي التعاوني.
- عدم التخصص في المهنة الواحدة،
- تتم عملية الرقابة بشكل غير رسمي وتعطي أهمية كبيرة لقدرة ورغبات الموظف في التعاون مع الزملاء، إضافة الى التباعد في الفترات التي يتم فيها التقييم والتي لا يتم فيها التقييم. (محمد الصحن، 2001، ص80)

- 3- **نظرية Z:** وهذه النظرية مستمدة من النظريتين السابقتين النظرية الأمريكية واليابانية و صاحب هذه النظرية هو وليام أوتشي الذي زوج بين النظريتين السابقتين.
- وتوصل وليام أوتشي إلى :

- إتخاذ القرارات جماعيا
- التوظيف على المدى الطويل
- المسؤولية الفردية
- التقييم البطيء والترقية البطيئة
- الإهتمام الشمولي للموظف وأسرته
- المسار الوظيفي متخصص نسبيا (علي عباس، 1980، ص80)