# الفصل الأول: الإطار العام للدراسة

## بسم الله الرحمن الرحيم

**مقدمة:**

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء والمرسلين، نبينا وإمامنا محمد بن عبد الله الصادق الأمين عليه وعلى آله وصحبه أفضل الصلاة وأتم التسليم وبعد:

في ظل العولمة والتطورات التكنولوجية المتلاحقة يشهد العالم أجمع تغيراً جوهرياً في الاتجاهات والأساليب الإدارية التي تسير عليها المؤسسات، والتي تظهر ملامحها جلية في التوجه نحو العمل اللامركزي وتفويض السلطة، فالتطور الذي صاحب الدولة الحديثة قد وضع عليها كثيراً من الالتزامات والمتطلبات بحيث أصبح من الصعب عليها أن تدير وتتابع جميع المرافق والمؤسسات التابعة لها بشكل مركزي، فالاتجاهات المعاصرة للإدارة تميل نحو تطبيق اللامركزية الإدارية في تسيير المعاملات الإدارية، والسبب في ذلك يرجع إلى العيوب الناتجة عن تطبيق المركزية الإدارية في ما له علاقة بتأخير إنجاز معاملات الناس، وضياع الوقت، واستعمال طاقات الجهاز الإداري المركزي في أنشطة كان الأجدر أن توكل إلى الإدارات والأقسام الفرعية، الأمر الذي ينعكس سلباً على تنمية القطاعات الاقتصادية الموجودة في المحافظات أو الأقاليم، كما أنها أدت إلى تأخير في إنجاز الأعمال، الأمر الذي يحدث ضرراً للتنظيم والمتعاملين معه، وإزاء ذلك ظهرت فكرة تفويض السلطة لحل مسألة مركزية القرارات واستئثار الإدارات العليا بصنع القرار والسلطة المطلقة.

فاللامركزية لا تعد هدفاً في حد ذاتها وإنما هي فلسفة وأداة تنموية تمكن العاملين من المشاركة في صنع واتخاذ القرارات المتعلقة بتنمية مجتمعاتهم بما يعود عليهم بالفائدة، فهي معنية أساساً بنقل السلطات والصلاحيات من المستويات المركزية الأعلى إلى المستويات المحلية الأدنى وذلك من خلال تفويض السلطة من المستويات العليا في التنظيم إلى المستويات الأقل في الهرم الإداري.

إن مبدأ تفويض السلطة بالمؤسسات يساعد في سرعة وجودة القرارات، وإثراء وظيفة المرؤوسين، وزيادة قدرتهم وتنمية المهارات القيادية (الحموري والسعود،2010)، كما أن تفويض السلطة يرتبط بعدة مواضيع في مجال الإدارة والقيادة كترسيخ أسلوب المشاركة والتمكين واللامركزية، وكمفهوم عام فالمركزية واللامركزية ترتبط أساساً بدرجة تفويض السلطة، واتخاذ القرارات في أي تنظيم من التنظيمات، فإذا لم يكن هناك تفويض للسلطة إلى المستويات الإدارية الأقل، فإن هذا التنظيم يوصف بأنه تنظيم (مركزي)، أما إذا كان هناك تفويض كامل لهذه السلطة، فإن هذا التنظيم يوصف في هذه الحالة (باللامركزي).

وقد أكدت العديد من الدراسات أن عدم تفويض السلطة ومركزية الإدارة في المؤسسات التعليمية مشكلة تؤدي إلى إعاقة العمل، وصعوبة تنفيذه، وتحد من الفكر وتقيد الحركة، وتقلل من أهمية الاتصال، وتوجِد فجوة بين المدير ومجموعة العمل (هيرديا،2007؛ أولنسو،2007)، بينما رأت دراسات أخرى أن التفويض يؤدي إلى سوء استخدام السلطة المفوضة وتعدد مراكز المسؤولية، ولتفادي ذلك لابد من تحديد أهداف التفويض وإيجاد نظام رقابة يتيح للمد ير متابعة تنفيذ المهام الموكلة (دوبراجسكا وآخرون،2013؛ الحريري،2008).

ومما تشير إليه أدبيات الموضوع وخلفياته أن أهمية تفويض السلطة في المجال الأكاديمي والتنظيمي أخذت قسطاً كبيراً من الاهتمام من الناحية النظرية، إلا أن الجانب العملي والتطبيقي مازال ينقصه التحليل والبحث العلمي (أولينا،2013).

ومما لا شك فيه أن الاتجاه نحو اللامركزية الإدارية في جميع قطاعات لا سيما التعليم العالي أصبح ضرورة ملحة لمواكبة العصر الحديث، والتعليم كقطاع حكوميّ مهما أتيحت له من صلاحيات إدارية وموارد بشرية ومادية ليس بوسعه إحداث التغيير المطلوب مادام الهيكل التنفيذي والإداري ذو سلّم وظيفي جامد ونظام مركزي بيروقراطي، وما دامت المؤسسة التعليمية كياناً حكومياً تابعاً للقرار المركزي وليس صانعاً للقرار الذاتي، "وما دامت الكليات والأقسام العلمية في القرية أو المدينة لا تقوم بعملها في إطار تنافسيّ ذي أهداف كميّة قابلة للقياس والمقارنة والمحاسبة بقدر ما تطبق إجراءات مركزية ثابتة وروتينية لا حرية فيها ولا إبداع، فلا شك فإن ذلك سينعكس سلباً عن المخرجات، ويؤثر على أداء الكليات والإدارات والأقسام العلمية سلباً (المغيربي والمنصوري،23:2003). وجاء في تقرير اليونسكو أيضاً أن الحاجة أصبحت ماسّة إلى تحسين إدارة نظم التعليم من حيث الفاعلية والقابلية وأصبح إصلاح إدارة التعليم حاجة ملحّة بغية الانتقال من أنماط إدارية تتّسم بفرط المركزية والأشكال الموحّدة، والتسيير بالأوامر إلى اتخاذ القرارات والتنفيذ والمراقبة على أساس اللامركزية والمشاركة (اليونسكو، 2008).

وينطبق هذا على مسألة تفويض السلطة واللامركزية الإدارية في مؤسسة التعليم العالي في ليبيا، فمؤسسة التعليم العالي تضم بداخلها العديد من الجامعات والكليات والأقسام والمراكز العلمية ذات التخصصات المختلفة والإدارات ذات النشاطات المتعددة، مما تستوجب الضرورة تفويض السلطة للمراكز الإدارية المختلفة والتوجه نحو لامركزية التنظيم بما يتناسب وحجم هذه المؤسسة.

فعلى المستوى التنظيمي فقد تم بالفعل إعطاء الصلاحيات للجامعات والكليات التي في نطاقها على مستوى القطر في اتخاذ القرارات وتسيير الأعمال وتفويض السلطة الإدارية سعياً لتحقيق اللامركزية الإدارية، ولكن على أرض الواقع فإن الأمر يحتاج للدراسة والتمحيص (هويدي،2013)، إذ مازالت العملية الإدارية تتسم بالبيروقراطية، والأعمال الإدارية لا تنجز بالسرعة المطلوبة كما أن المعلومات لا تتدفق بشكل أفقي بحيث تصبح المعلومات والبيانات متوفرة لجميع المستويات الإدارية.

تأتي هذه الدراسة لتسليط الضوء على دور تفويض السلطة في الاتجاه نحو اللامركزية الإدارية في التعليم العالي من الناحية النظرية والعملية وذلك عن طريق الدراسة الميدانية للكليات الرئيسة الواقعة بالمنطقة الغربية في ليبيا، إذ القليل من الدراسات الأكاديمية التجريبية أُنجزت على موضوع تفويض السلطة، مما يدعو إلى الاتجاه إلى الدراسات التجريبية الدقيقة للتأكد من النماذج النظرية لتفويض السلطة ولزيادة ربط الجانب العملي بالنظري (كولومبو وديلمسترو (2004)، وحتى يتحقق هدف الدراسة كان لزاماً أن يتم التركيز على الأبعاد أو العناصر التي ترتكز عليها عمليتي تفويض السلطة واللامركزية الإدارية، ومن هذه العناصر: منح الصلاحيات بعد إسناد المسؤولية للمرؤوس، والقوانين واللوائح المنظمة لعملية التفويض، والهيكل التنظيمي الذي ينظم خطوط السلطة والاتصالات، والمساءلة والمحاسبة التي تأتي عن طريق العملية الرقابية، فعملية تفويض السلطة ليست مصطلحاً إدارياً أو كياناً تنظيمياً يتم تبنيه لتتحقق اللامركزية الإدارية، فعملية تفويض السلطة تحمل في طياتها عدة عناصر أو أبعاد تتم من خلالها آلية تفويض السلطة

وكذلك الحال بالنسبة للامركزية الإدارية فهي نظام إداري يشمل العديد من النشاطات والعمليات الإدارية بداخله ويحوي مجموعة من الأبعاد أو العناصر التي بدورها تعكس مدى فعاليته ومن أهمها: مدى اتجاه الإدارة نحو اللامركزية، السرعة في إنجاز الأعمال، مدى تدفق المعلومات.

تقدم هذه الدراسة إطاراً نظرياً يجمع أدبيات الموضوع والنظريات العلمية التي يقوم على أساسها، ويحدد المفاهيم ذات العلاقة بتفويض السلطة واللامركزية الإدارية، والأبعاد والأسس التي يبني عليها هذان المفهومان، كما تقدم هذه الدراسة أيضاً المنظور العملي للدور المحوري الذي يمثله تفويض السلطة في التوجه نحو اللامركزية الإدارية من خلال جمع المتغيرات والعوامل التي يحملها تفويض السلطة وتحليل أثرها على اللامركزية الإدارية.

## 1.1 مشكلة الدراسة

يعد مجال تفويض السلطة واللامركزية الإدارية أحد أهم المجالات التي أصبحت مثار جدل في الوسط الإداري والأكاديمي لما تتمتع به من أهمية في التنظيم الإداري الحديث، وقد أجريت عدة بحوث بالخصوص على العديد من المؤسسات، "ولكن على الرغم من ذلك فإن معظم الدراسات سلطت الضوء على الأبعاد النظرية لتفويض السلطة ومازال الجانب التطبيقي تنقصه الدراسات التحليلية العملية" (بلوم وآخرون،2010:121).

وتُعد ظاهرة تركيز السلطة في أيدي كبار المسؤولين من أهم المشكلات الإدارية التي تواجهها البلدان النامية، حيث يقود ذلك إلى الإدارة البطيئة، والاهتمام بالأعمال الروتينية، والانشغال بها عن الأعمال الإدارية المهمة، مثل :التخطيط والتطوير، ومتابعة تقدم المؤسسة ورسم السياسات (المسيلم،2012)، ومما يبرز مشكل واقع تفويض السلطة أيضاً ويستوجب إخضاعه للبحث والتحليل ما يؤكده إيليكو (2012) حيث ذكر في دراسته أنه بالرغم من إجراء بعض

البحوث التجريبية في الآونة الأخيرة على تفويض السلطة، ولكن لا يزال هناك الكثير لاستكشافه مع توسع الأدب النظري، فينبغي أن يتم إجراء المزيد من البحوث التجريبية على تفويض السلطة والعوامل المحددة له للتأكد من النماذج النظرية التي أعدت سابقاً لتفويض السلطة.

ومما زاد من أهمية تطبيق اللامركزية –وخاصةً في قطاع التعليم– ما شهدته الحكومات من مشاكل متراكمة بسبب مركزية القرار في قطاع التعليم الأمر الذي أعاق توفير خدمات التعليم، سواء بسبب عدم الكفاءة المالية، أم بعدم كفاية القدرات الإدارية، أم بعدم المشاركة في صنع القرار، وكل ذلك انعكس سلباً على مخرجات التعليم برمتها (التميمي،2014)،كما أن إدارة الجامعات والكليات في وقتنا الحاضر أصبحت أكثر تعقيداً مما كان عليه الحال في السابق، ويرجع السبب إلى النمو المطّرد في حجم الكليات والمراكز التعليمية وما صاحبه من صعوبات الإدارة والتنسيق بين الأقسام والإدارات المختلفة في عملية اتخاذ القرارات، وكذلك كثرة المعوقات والمؤثرات التي تحيط بهذه العمليات الإدارية الحديثة، علاوةً على الاضطراب المتزايد في محيط الجامعات على الصعيدين السياسي والاجتماعي (ياغي،1994)، كل هذه الأسباب تجعل من الأعمال الإدارية أكثر تعقيداً وصعوبة عن أي وقت مضى، ولا يمكن أن تدار هذه الأقسام والكليات المختلفة مركزياً، وذلك نتيجة لتعدد واختلاف المهام الإدارية وزيادة التعقيد في التنظيم، مما أوجب العمل على إيجاد مراكز جديدة في التنظيم، وتتطلب هذه العملية تفويض السلطة إلى هذه المراكز حتى تتمكن من القيام بالواجبات المطلوبة منها.

كما أن عملية تنظيم الأقسام بداخل المؤسسات التربوية والتعليمية والوظائف ستكون مستحيلة بدون تفويض السلطة، ويرجع ذلك إلى تنوع وتعدد الوظائف، واختلاف المستويات الإدارية وتنوع مشكلاتها وتحدياتها (هانسون،2000؛ هيرديا،2007؛كارمبا،2010).

إن التعليم العالي كجزء مهم وحيوي من مؤسسات المجتمع الفاعلة يعاني من هذه المشكلة بدرجات متفاوتة حسب نظمه الإدارية والسياسية، ومؤسسة التعليم العالي في ليبيا ليست استثناءً فهي إحدى المؤسسات الكبرى في ليبيا التي سعت أيضاً إلى تبني سياسات الإدارة المعاصرة التي من ضمنها مبدأ تفويض السلطة الإدارية، ومنح الصلاحيات سعياً منها للوصول إلى اللامركزية الإدارية، حيث بادرت وزارة التعليم العالي خلال التسعينيات في منح بعض الصلاحيات التنفيذية للجامعات والكليات والمعاهد العليا الموزعة على المدن والقرى الليبية، ومؤخراً تم تقسيم المؤسسات التعليمية حسب نظام البلديات بحيث أصبحت المؤسسة التعليمية تبعيتها للبلدية التي تقع في نطاقها الجغرافي، محاولة لتبني الإدارة المحلية (المغيربي والمنصوري،2003)، والجامعة بدورها هي المسؤولة إدارياً على الكليات والأقسام التي في نطاقها.

ولكن مع كل ما ذُكر مازال الجانب التطبيقي العملي محل نظر، فالكليات العلمية المختلفة والمنتشرة في عدة مدن وقرى في أرجاء ليبيا قد تبنت سياسات التحول إلى اللامركزية الإدارية وتفعيل مبدأ تفويض السلطات إلى المستويات الإدارية الأدنى، إلا أن عملية تفويض السلطة على أرض الواقع مازال يشوبها بعض الضعف، فإعداد المناهج التعليمية على سبيل المثال يتم دون الرجوع إلى المستوي الأدنى للاستشارة والمشاركة، "وكذلك النظام المالي فهو أيضاً يتسم بالمركزية، ولا يوجد صلاحيات كافية للجامعات والكليات للتصرف المالي ووضع الميزانيات، ومن المشاكل أيضا التأخير في صرف المستحقات والترقيات والعلاوات، مما يؤدي إلى الإحباط في العمل (هويدي،86:2013)، كما أن الأقسام الإدارية والعلمية بالكليات مازالت تفتقر إلى الاستقلالية واللامركزية، فلا تزال السلطة الحقيقية في متناول الأجهزة العليا، لأنها تضع بمفردها القرارات واللوائح والنظم وقواعد العمل (مركز ضمان جودة واعتماد المؤسسات التربوية،2010)، بل غالباً ما

كانت الكليات والأقسام العلمية لا سيما البعيدة عن الإدارة العامة في حالة انتظار لوضع السياسات وتوزيع الاختصاصات وإصدار الأوامر الإدارية من قبل المسؤولين بالإدارة العامة (عبد المؤمن،48:2012)، الأمر الذي يترتب عليه تغلغل المركزية ومعاناة الكليات والأقسام التابعة للجامعة بالتبعية الإدارية البيروقراطية، مما نتج عنه تأخر في إنجاز الأعمال وحدوث اختناقات في العمل لعدم توفر المعلومات، وتعطيل مصالح المستفيدين من أنشطة تلك الأقسام مما يؤثر سلباً في العملية التعليمية برمتها.

وعلى ضوء ذلك فإن الأمر يدعو إلى الكشف والتعمق العلمي عن دور تفويض السلطة في تطبيق اللامركزية وفي بيئة التعليم العالي بالخصوص، إذ أن تفويض السلطة يعتبر عنصراً أساسياً في الإدارة الفعالة في المنظمات بصفة عامة، "ولكن ربما تكون فعالية تفويض السلطة مختلفة في بيئة أخرى، كاختلاف الثقافة بداخل المنظمة واختلاف المكان الذي به المنظمة (ثيريز وستيف،2006).

وعلى ما ذُكر يمكن أن نحصر مشكلة الدراسة في جانبين أساسين هما: –

**الجانب الأول**: مشكل واقع تفويض السلطة وتحديد الأبعاد والعوامل الداخلة فيه.

إذ لا يمكن النظر إلى إشكالية عدم تفويض السلطة وتقييمها إلا في إطار عدة عوامل وأبعاد منها النمط الإداري السائد بين المستويات الإدارية، ومدى الصلاحيات الممنوحة من الإدارة العليا والأقسام الإدارية والعلمية بالكليات، ومدى مساهمة القوانين والتشريعات في تفعيل عملية تفويض السلطة، والهيكل التنظيمي الذي ينظم نطاق الإشراف وخطوط السلطة وأيضاً دور المحاسبة التي تأتي من خلال العملية الرقابية.

**الجانب الثاني**: –دور تفويض السلطة وأبعاده على مدى تطبيق اللامركزية الإدارية، ويرتبط

الجانب الثاني بالجانب الأول بحيث لا يمكن ترسيخ مبدأ اللامركزية الإدارية إلا عبر تفويض السلطة لمختلف المستويات الإدارية ومن ثم يمكن تقييم درجة تطبيق اللامركزية الإدارية من خلال اكتشاف مدى التوجه نحو اللامركزية ومدى تدفق المعلومات والسرعة في إنجاز الأعمال الإدارية بالأقسام.

وكون عملية تفويض السلطة والاتجاه نحو اللامركزية تقوم بين المستويات الإدارية باختلاف مستوياتهم المهنية والعلمية؛ فلذا فإن العامل الديموغرافي يعد من العوامل التي تؤثر في مدى نجاح عملية تفويض السلطة من عدمه، ولا تتحقق أهداف أي مؤسسة إلا بالتركيز على العوامل أجمع سواء الإدارية أو الشخصية، مما يدعو إلى إخضاعه للدراسة أيضاً ضمن متغيرات الدراسة.

## 1.2 أسئلة الدراسة

استناداً لما ذكر يمكن إظهار مشكلة الدراسة بصورة أكثر جلاءً من خلال إثارة السؤال الرئيس التالي:

ما دور تفويض السلطة في التوجه نحو اللامركزية الإدارية بالتعليم العالي؟

ولتحقيق هدف الدراسة الرئيس والإجابة على هذا التساؤل يتطلب الأمر –بالإضافة إلى الجانب النظري–إخضاع الموضوع للدراسة الميدانية للوصول إلى النتائج التي من الممكن تعميمها، وحتى يتأتى هذا، يتطلب عرض مشكل الدراسة بشكل تفصيلي وبالتالي ينبثق من المشكلة الرئيسة للدراسة الأسئلة التالية: –

1–ما دور أبعاد تفويض السلطة (إعطاء الصلاحيات، القوانين والتشريعات، الهيكل التنظيمي والعملية الرقابية) على مدى الاتجاه نحو اللامركزية بالكليات الرئيسة بالمنطقة الغربية في ليبيا؟

2-ما دور أبعاد تفويض السلطة (إعطاء الصلاحيات، القوانين والتشريعات، الهيكل التنظيمي والعملية الرقابية) على سرعة الإنجاز بالكليات الرئيسة بالمنطقة الغربية في ليبيا؟

3-ما دور أبعاد تفويض السلطة (إعطاء الصلاحيات، القوانين والتشريعات، الهيكل التنظيمي والعملية الرقابية) على عملية تدفق المعلومات بالكليات الرئيسة بالمنطقة الغربية في ليبيا؟

4-إلى أي مدى توجد فروق بين أفراد عينة الدراسة تجاه تفويض السلطة وفقاً للمتغيرات الديموغرافية (الجنس، العمر، المؤهل العلمي والوظيفة والخبرة العملية)؟

5-إلى أي مدى توجد فروق بين أفراد عينة الدراسة اتجاه التوجه نحو اللامركزية الإدارية وفقاً للمتغيرات الديموغرافية (الجنس، العمر، المؤهل العلمي والوظيفة والخبرة العملية)؟

### 1.3 أهداف الدراسة:

الهدف الرئيس في هذا البحث هو التعرف على دور تفويض السلطة في الاتجاه نحو تطبيق اللامركزية الإدارية بالتعليم العالي في ليبيا، وكذلك من أهداف البحث النقاط التالية: -

1-تسليط الضوء على أبعاد تفويض السلطات المتمثلة في (إعطاء الصلاحيات، القوانين والتشريعات، الهيكل التنظيمي والعملية الرقابية) ودورها في الاتجاه نحو اللامركزية الإدارية بالكليات الرئيسة بالمنطقة الغربية في ليبيا.

2-بيان أبعاد تفويض السلطات (إعطاء الصلاحيات، القوانين والتشريعات، الهيكل التنظيمي والعملية الرقابية) ودورها على السرعة في إنجاز الأعمال بالكليات الرئيسة بالمنطقة الغربية في ليبيا.

3-التعرف على دور أبعاد تفويض السلطات (إعطاء الصلاحيات، القوانين والتشريعات، الهيكل التنظيمي والعملية الرقابية) في عملية تدفق المعلومات بالكليات الرئيسة بالمنطقة الغربية في ليبيا.

4-تحليل مدى تأثير المتغيرات الديموغرافية لأفراد عينة الدراسة المتمثلة في (الجنس، العمر، المؤهل العلمي والوظيفة والخبرة العملية تجاه تفويض السلطة.

5-تحليل مدى تأثير المتغيرات الديموغرافية لأفراد عينة الدراسة المتمثلة في (الجنس، العمر، المؤهل العلمي والوظيفة والخبرة العملية على التوجه نحو اللامركزية الإدارية.

## 1.4 فرضيات الدراسة

لقد تم بناء فرضيات الدراسة اعتمادًا على مشكلة الدراسة وعناصرها المختلفة حيث إن فرضيات الدراسة تعد إجابات آنية للظاهرة المدروسة، وحلولاً متوقعة للمشكلة موضوع الدراسة، وسيتضح من الجانب التطبيقي إمكانية رفضها أو قبولها، وتنطلق هذه الدراسة في بناء فرضياتها من خلال التحليل والكشف عن مدى التأثير بين المتغير المستقل وهو تفويض السلطة والأبعاد المكون له ممثَّلةً في (إعطاء الصلاحيات، والقوانين والتشريعات، والهيكل التنظيمي والعملية الرقابية) وبين المتغير التابع اللامركزية الإدارية وأبعادها ممثَّلةً في (مدى اتجاه الإدارة نحو اللامركزية، والسرعة في إنجاز الأعمال وتدفق المعلومات)، وهذا الأساس الذي بنيت عليه الدراسة من حيث الطريقة والإجراءات؛ وتم صياغة الفرضيات على النحو التالي:-

H01:- لا يوجد دور ذي دلالة إحصائية لأبعاد تفويض السلطة (إعطاء الصلاحيات، القوانين والتشريعات، الهيكل التنظيمي والعملية الرقابية) على مدى اتجاه الإدارة نحو اللامركزية الإدارية بالكليات الرئيسة بالمنطقة الغربية في ليبيا.

H02:- لا يوجد دور ذي دلالة إحصائية لأبعاد تفويض السلطة (إعطاء الصلاحيات، القوانين والتشريعات، الهيكل التنظيمي والعملية الرقابية) على السرعة في إنجاز الأعمال بالكليات الرئيسة بالمنطقة الغربية في ليبيا.

H03:- لا يوجد دور ذي دلالة إحصائية لأبعاد تفويض السلطة (إعطاء الصلاحيات، القوانين والتشريعات، الهيكل التنظيمي والعملية الرقابية) على عملية تدفق المعلومات بالكليات الرئيسة بالمنطقة الغربية في ليبيا.

H04: -لا يوجد فروق ذات دلالة إحصائية بين أفراد عينة الدراسة تجاه تفويض السلطة وفقاً للمتغيرات الديموغرافية (الجنس، العمر، المؤهل العلمي والوظيفة والخبرة العملية).

H05: -لا يوجد فروق ذات دلالة إحصائية بين أفراد عينة الدراسة والتوجه نحو اللامركزية الإدارية وفقاً للمتغيرات الديموغرافية (الجنس، العمر، المؤهل العلمي والوظيفة والخبرة العملية).

## 1.5 أهمية الدراسة:

تنبع أهمية هذه الدراسة من أهمية الموضوع الذي تتناوله، والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها فيما يتعلق بوظيفة الدولة ومؤسساتها، إذ إن هذه الدراسة تبحث في إحدى المواضيع الإدارية الحديثة نسبياً وهو تفويض السلطة واللامركزية الإدارية، إذ يعتبر هذا المفهوم حديث العهد في الدول النامية والتي من ضمنها ليبيا، لذلك فإن إخضاعه للدراسة الميدانية يعطيه مزيداً من الأهمية خاصة في ظل الظروف والمتغيرات التكنولوجية والاقتصادية والسياسة المتعددة، التي يشهدها العالم عامة وليبيا خاصة.

يُعد هذا البحث محاولةً من المحاولات القليلة على حد علم الباحث: في ليبيا لمعرفة دور تفويض السلطات للتوجه نحو تطبيق اللامركزية في التنظيم الإداري، الأمر الذي سيساعد في وضع السياسات والقرارات المتعلقة بتعزيز نظام اللامركزية في المؤسسات الإدارية المختلفة من خلال زيادة درجات التفويض الممنوحة لمديري الدوائر وإصدار التشريعات والقوانين المنظمة لها.

أما على المستوى الأكاديمي فإن الإضافة العلمية في هذه الدراسة تتمثل في تطوير إطار نظري مستوحى من نظرية القيادة المنبثقة من نظرية تانينبوم وشمدت ( Schmidt, 1958 & Tannenbaum) للقيادة الإدارية، التي تنص بأن مقدار منح الحريات للعاملين في المستويات الأقل يزيد كلما زاد السماح للمرؤوسين بصناعة القرار وهو يعكس عملية تفويض السلطة، ونلاحظ بالمقابل تناقص مقدار السلطة في المستوى الأعلى وهو ما يمثل اللامركزية في السلطة، وتأتي الإضافة في تقديم إطار يجمع أهم العوامل الاساسية المؤثرة في تفويض السلطة التي يمكن من خلالها قياس وتقييم درجة التفويض ومدى تبنيه في المنظمة، ومن جهة أخرى تحديد العوامل المؤثرة في اللامركزية الإدارية وتحليلها كمتغيرات أساسية، واخضاع جميع المتغيرات السابقة الذكر للدراسة والتحليل للوصول إلى نتائج دقيقة قابلة للقياس والتحليل.

كما تضيف هذه الدراسة إلى الأدبيات السابقة بأنها جمعت أهم العوامل المؤثرة بكل متغير أساسي وتم تحليلها جميعاً وبيان أثرها الفردي تفصيلياً للوصول إلى معرفة أثر المتغيرات على الأخرى، فتضيف الدراسة إلى الأبعاد التي صممتها كارمبا (2010) لتفويض السلطة أبعاد لا تقل أهمية عن التي تم دراستها مسبقاً، فتضع التشريعات والقوانين والهيكل التنظيمي والعملية الرقابية كأبعاد أساسية بجانب منح الصلاحيات، كما تقدم هذه الدراسة تكملة لجوانب علمية لم يتم تغطيتها مسبقاً حسب رأي الباحث.

كما يعد موضوع وأدبيات هذه الدراسة إضافة نوعية حسب علم الباحث من حيث ربط أبعاد تفويض السلطة المشار إليها سابقاً وعلاقتها باللامركزية الإدارية وأبعادها في مؤسسة التعليم العالي ومعرفة تأثير كل عاملٍ على حدة الأمر الذي يعكس الإسهام على المستوى النظري والعملي التحليلي.

إن الجدّة التي تسهم بها هذه الدراسة في هذا المجال تكمن في أنها تقدم إطاراً نظرياً يجمع أهم الأبعاد الداخلة تحت متغير تفويض السلطة والتي تتمثل في: (إعطاء الصلاحيات، القوانين والتشريعات، الهيكل التنظيمي والعملية الرقابية) وقياس أثرها على اللامركزية الإدارية، ومن جهة أخرى يأمل الباحث بتطوير ما دُرس سابقاً فيما يخص اللامركزية الإدارية وتصميم إطار يضم أهم الأبعاد التي تدخل تحت اللامركزية الإدارية، حتى يتسنى دراسة هذا الجانب بموضوعية ودقة، إذ لاحظ الباحث أن اللامركزية الإدارية عوملت كجانب ذي متغير فردي دونما تفصيل للأبعاد والعوامل التي ربما تعكس مدى فاعلية الدراسة ودقة النتائج، فعلى سبيل المثال تناول الصعفاني (2009) متغير اللامركزية الإدارية بالمؤسسة التعليمية كمتغير أحادي، وكذلك قاسم (2007)، وأضاف شاب (2004) الهيكل التنظيمي فقط في أبعاد اللامركزية الإدارية، فالذي تضيفه الدراسة الحالية أنها تفردت بتصميم إطار نظري يجمع بين مجموعة أبعاد من ضمن متغير اللامركزية الإدارية وتشمل المتغيرات:-( اتجاه الإدارة نحو اللامركزية، السرعة في الإنجاز وتدفق المعلومات) ويتم من خلالها قياس متغير اللامركزية الإدارية ومعرفة مدى الاتجاه نحوها.

وكذلك يتطلع الباحث من خلال هذه الدراسة الميدانية إلى بيان دور تفويض السلطة في التوجه نحو اللامركزية بالكليات الواقعة بالمنطقة الغربية محل الدراسة، وعن النواقص التي تشوبها، الأمر الذي سيساعد في وضع السياسات والقرارات المتعلقة بتعزيز نظام اللامركزية في المؤسسات الإدارية التعليمية المختلفة من خلال زيادة درجات التفويض الممنوحة لمديري الدوائر وإصدار التشريعات والقوانين المنظمة لها.

كما يأمل الباحث أن تساعد نتائج وتوصيات هذه الدراسة المدراء والقائمين على الجهاز الإداري في دولة ليبيا من السلطتين التشريعية والتنفيذية في معرفة مدى الجدوى من التوجه نحو

تطبيق اللامركزية الإدارية، كما أنها قد تساعد في تحفيز المسؤولين عن الجهاز الإداري في الوقوف على جملة المعوقات التي تمنع أو تحد من تطبيق اللامركزية في مختلف المؤسسات.

## 1.6 حدود الدراسة

**الحدود المكانية:** يقتصر مجتمع الدراسة على رؤساء الأقسام العلمية والإدارية ومديري الدوائر بالكليات الرئيسة الواقعة بالمنطقة الغربية في ليبيا.

**الحدود الموضوعية:** نظراً لتشعب الموضوع وأتساعه إذ يصعب تناوله من جميع جوانبه السياسية منها والاقتصادية، بالتالي تتمثل خصوصية البحث بدراسة المنظور الإداري لمحل الموضوع وهو: دور تفويض السلطات في التوجه نحو اللامركزية الإدارية.

## 1.7 أسباب اختيار الموضوع

1-حساسية الموضوع وأهميته وبالتالي فإن تسليط الضوء على هذا الموضوع ودراسته وتحليله قد يسهم في إيجاد حلٍ علميٍ للتغلب على مشاكل المركزية الإدارية، بل ولعله يزود متخذي القرار بما نتوصل له من نتائج وتوصيات، في الإسراع في تطوير وتحسين البنية الإدارية للدولة والرقي بمستوى الإدارة العامة.

2-قلة الدراسات والبحوث الجادة فيه على حد علم الباحث، وقلة الرسائل العلمية حوله في الدول النامية وخاصة العربية مع ما يتبوأ من منزلة علمية وبحثية، مما حدا الباحث إلى تحرير موضوع الدراسة، علاوةً على رغبة الباحث في دراسة موضوع معاصر يخدم أهل الإسلام ويأتي بالجديد، فكل هذه القضايا وغيرها مما يستجد أثناء البحث بحاجة إلى التحليل والبحث والتأصيل.

## 1.8 الإطار النظري والموضوعي للدراسة

تنطلق فرضيات الدراسة من نظرية (تانينبوم وشمدت ،1958) للقيادة الإدارية، التي تربط بين مستوى السلطة مع مقدار التفويض، فالعلاقة حسب هذه النظرية مبنية على العلاقة العكسية بين السلطة والمركزية، فكلما زاد مقدار التفويض كلما نقصت السلطة المركزية، واتصف النظام باللامركزي، وتشير هذه العلاقة إلى المدى والمقدار الذي تتوزع فيه هذه الصلاحيات في المستويات المختلفة بالمنظمة، كما اعتمدت الدراسة على نظرية (هيدى،1996)، المتعلقة بأسلوب اللامركزية للمنظمة في الإدارة العامة، إذ أثبتت النظرية العلاقة القائمة بين مستوى تفويض السلطة والاتجاه نحو اللامركزية، حيث إن كل درجة زيادة في مستوى تفويض السلطة هي درجة في الاتجاه نحو اللامركزية، ونموذج تشاندان (1999) لأبعاد وأثر تفويض السلطة على مخرجات الأداء حسب نظرية المنظمة، بالإضافة إلى (مولينز،1993؛كارمبا،2010؛دوبراجسكا وآخرون،2013) لأبعاد تفويض السلطة وحسب إطار ثيريز وباكاليز (2006) إذ أسسا أنموذجاً مبنياً على نظرية (يوكل وفو،1999) في تأثر أداء المرؤوسين بمدى منح الصلاحية من خلال تفويض السلطة، وتم دراسة تفويض السلطة وأثره على الرضا الوظيفي واداء المرؤوسين، وقد أثبتت الدراسة مدى العلاقة الإيجابية.

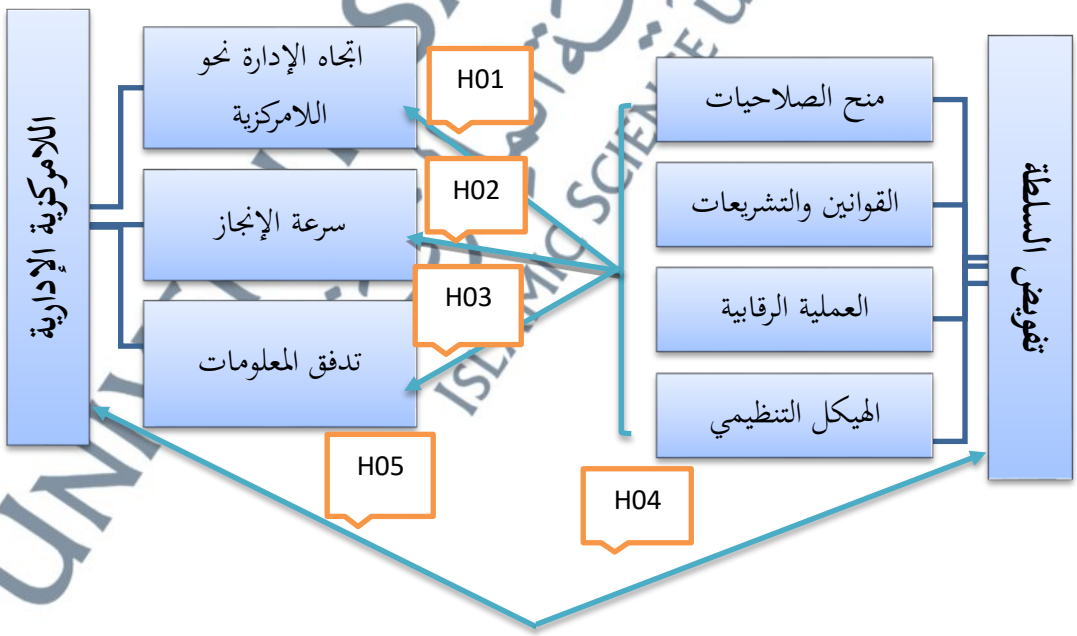
وقد تبنى الباحث المتغيرات الخاصة باللامركزية بناءً على أطر ونماذج علمية سابقة، من أهمها إطار (برايكر،1995) حسب نظرية سوفل للامركزية، وقد تم الاستفادة من الجزء الذي يخص اللامركزية الإدارية، وكذلك حسب ما أورده دافت (2001)، من خلال نظرية المنظمة والتصميم، وبناءً على دراسة (فهد،2010) فيما يخص السرعة في الإنجاز وتدفق المعلومات، وحسب الإطار العملي لكل من (أسيموجل واخرون،2007). وقد تبنى الباحث متغيرات وإطار الدراسة بعد

الاطلاع على عدة نماذج وأطر نظرية وعملية، تم فيها دراسة هذه المتغيرات أو تم دراسة أحدها، وتم الاعتماد كذلك على دراسات سابقة متعلقة بمتغيرات الدراسة وسيتم شرحها تفصيلياً في الفصل الثاني عند تناول نظرية الدراسة.

### 1.8.1 أنموذج الدراسة

تم صياغة أنموذج يتألف من أحد عشر متغيراً كما في الشكل رقم (1)، ويختص الجانب الأيمن بالمتغيرات المستقلة ويشمل أربعة متغيرات تختص بتفويض السلطة وهي (إعطاء الصلاحيات، القوانين والتشريعات، الهيكل التنظيمي والعملية الرقابية).

أما المتغير التابع (اللامركزية الإدارية) فيضم ثلاثة متغيرات ويأتي في الجهة اليسرى وهي (مدى اتجاه الإدارة نحو اللامركزية، السرعة في إنجاز الأعمال، ومدى تدفق المعلومات)، ويأتي أسفل الأنموذج إطارٌ يجمع العوامل الديموغرافية وتتكون من أربعة متغيرات، ويبين اتجاه هذه المتغيرات نحو المتغيرات الرئيسة للدراسة.



شكل رقم (1) أنموذج متغيرات الدراسة من تصميم الباحث

## 1.9 التعريفات الإجرائية لمصطلحات الدراسة

**الإدارة العامة:**- يقصد بالإدارة العامة جميع العمليات أو النشاطات الحكومية التي تهدف إلى تنفيذ السياسات العامة للدولة، فالإدارة العامة تشمل كل هيئة عامة، مركزية أو محلية أوكلت إليها السلطة السياسية وظيفة تلبية الحاجات العامة، على اختلاف صورها، وزودتها بالوسائل اللازمة لذلك، وتشمل أيضاً أسلوب عمل هذه الهيئات وطابع علاقاتها فيما بينها وعلاقاتها بالأفراد (الطماوي، :36:1996).

**تفويض السلطة:** - وهو إسناد بعض الصلاحيات إلى المرؤوسين على أن تُتخذ التدابير والوسائل الكفيلة لمسائلتهم ومحاسبتهم عن نتائجها بحيث يضمن ممارستهم لتلك الاختصاصات على الوجه الذي يتراءى له بطبيعة المسؤول الأول عنه (المغربي،49:1989)

**منح الصلاحيات:** -هو أسلوب من أساليب تنظيم العمل حيث تمنح الوحدات المختلفة قدراً كبيراً من الإدارة الذاتية، وهذا يعني منح الصلاحيات والمسؤوليات إلى المستويات الأدنى في التنظيم (جلاوي، 88:1998).

**القوانين والتشريعات:** – مجموعة القواعد القانونية التي تتميز عن قواعد الشريعة العامة، تنظم أو تحكم الجانب الشكلي أو العضوي، وتبين كيفية ممارسة الإدارة لأنشطتها، ووسائل الإدارة في تحقيق أهدافها (عبد الوهاب وآخرون،2001).

**الهيكل التنظيمي:** –الطريقة التي تنظم بها المنظمة مواردها البشرية في صورة علاقات مستقرة نسبياً والتي تعد إلى حد كبير أنماط التفاعل والتنسيق والسلوك الموجه نحو إنجاز أهداف المنظمة (الطماوي،74:1996).

**العملية الرقابية:** – وظيفة من وظائف الإدارة تُعنى بقياس وتصحيح أداء المرؤوسين لغرض التأكد من أن الأهداف والخطط الموضوعة قد تم تحقيقها (العميان، 2005).

**المركزية الإدارية:** – تقوم المركزية على تجميع السلطة في يد هيئة رئاسة واحدة في جميع أنحاء الدولة، تتولى الوظائف بنفسها، أو بواسطة موظفين، لا تكون لهم سلطة ذاتية، وإنما يستمدون سلطتهم من السلطة الرئيسة في المركز (الزعبي،1993).

**اللامركزية الإدارية:** – توزيع للمسؤوليات والصلاحيات على المستويات الثلاثة الأفقية والعمودية والجغرافية في المنظمة، أي أنها أسلوب من أساليب تنظيم العمل حيث تمنح الوحدات المختلفة قدراً كبيراً من الإدارة الذاتية، وهذا يعني منح الصلاحيات والمسؤوليات إلى المستويات الأدنى في التنظيم (جلاوي، 36:1998).

**مدى اتجاه الإدارة نحو اللامركزية:** – ويقصد بها الفلسفة السائدة للدولة أو المنظمة ومدى اقتناع متخذي القرار وصانعيه بالاتجاه نحو اللامركزية (حبيشي،1991).

**السرعة في الإنجاز:** –وهي مدى السرعة في إنجاز الأعمال الموكلة بالأقسام والوحدات الإدارية الوسطى والدنيا بالمؤسسات (جيستون ونيلز،2006).

**تدفق المعلومات:** – وهو سريان وانتقال المعلومات والبيانات بين المستويات الإدارية الثلاثة لغرض إنجاز الأعمال (السالمي والكيلاني،2005).

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA