

الإدارة العامة - الفصل الأول

مفهومها وعلاقتها بالعلوم الأخرى

محاور الفصل:

أولاً: الإدارة.

رابعاً: الإدارة العامة والعلوم الأخرى.

أهمية الإدارة العامة:

سابقاً: كانت أنشطة الإدارة العامة (الأجهزة التنفيذية) تقليدية من جباية الضرائب والجمارك ، الدفاع ، الأعمال البريدية الخ
حديثاً: أصبحت مصممة ومنفذة لبرامج تعنى بتقديم كافة أنواع الخدمات العامة للمواطنين وتنميتهم اقتصادياً واجتماعياً أي ان مسؤولية الأجهزة الإدارية هي استخدام الموارد المتاحة لوضع هذه السياسات موضع التنفيذ.

أولاً: الإدارة Administration :

- كلمة إدارة (Administration) أصلها اللاتيني "Ad" بمعنى "To" من اجل و (minister) بمعنى serve يخدم والكلمة كلها تعني To serve ومعناها لكي يخدم. فالإدارة بذلك تعني: مجهودات بشرية لانجاز أهداف محددة هي خدمة الآخرين.

- لفظ إدارة دائما يأتي مقرونا بإحدى الصفتين " عام " أو " خاص " ، فإذا ما قورن بالصفة الأولى " عام " دل على إدارة الدولة التي تستهدف الصالح العام . و إذا ما أضيف إلى الصفة الثانية " خاصة " دل على إدارة المشروعات الصناعية و التجارية التي تستهدف الربح.

• **مفهومها:**

- النشاط الموجه نحو تحقيق التعاون المثمر، والتنسيق الفعال بين الجهود المختلفة العاملة من أجل تحقيق هدف معين بدرجة عالية من الكفاءة.
- يتضح من هذا التعريف أن **محور العملية الإدارية هو العنصر البشري**، وكيفية تحقيق التعاون بين الأفراد والتنسيق بين جهودهم المختلفة لتحقيق الأهداف المنشودة عبر الاستغلال الأمثل للموارد وتوفير بيئة العمل المناسبة.

ثانياً: الإدارة العامة Public Administration :

يقصد بكلمة عامة (حكومية) تمييزاً للإدارة العامة عن أنواع الإدارة الأخرى وبخاصة إدارة الأعمال، وإدارة المنظمات الدولية،...

1- ليونارد وايت و هو أول من كتب مؤلفاً علمياً في هذا الموضوع بعنوان "مقدمة في دراسة الإدارة العامة" في عام 1926م عرفها بأنها " جميع العمليات التي من شأنها تنفيذ السياسة و تحقيق أهدافها".

2- عرفها وروبرت برسقفس (John Fffner) and Robert Presthus (إن الإدارة العامة هي تنسيق الجهود الجماعية لتنفيذ السياسة العامة).

3- عرفها ديموك (Dimock) بأنها عملية شاملة لجميع الخطوات التي تتخذ ابتداء من الوقت الذي يبدأ فيه إسناد الاختصاص إلى الجهة الإدارية وحتى تنفيذه، وهي كمنهنة، تنظيم وتوجيه لنشاط الآخرين في هيئة عامة.

✓ **والإدارة العامة بهذا المفهوم تعني** « تنفيذ السياسة العامة للدولة وإخراجها إلى حيز الواقع عبر تنسيق الجهود الجماعية، وهي بذلك تمثل تخطيط وتوجيه النشاط الحكومي الموجه نحو أداء الخدمات العامة لجميع المواطنين على السواء طبقاً للقوانين والتشريعات السائدة بالدولة ».

ثالثاً: طبيعة الإدارة العامة (علم أم فن):

✓ يشير الاتجاه الواقعي في النظر إلى الإدارة إلى أنها **تجمع بين العلم والفن على حدٍ سواء**. **فهى علم** لأنها تعتمد على أساليب البحث العلمي في بعض المجالات المهمة، مثل: التخطيط والتنظيم واتخاذ القرارات والعلاقات الإنسانية. **وهى فن** لكونها تعتمد على الموهبة والقدرة الشخصية لوضع الأسس العلمية موضع التنفيذ بكفاءة وفاعلية.

✓ يعتبر هذا الجمع أحد الأسباب المهمة التي تزيد من القدرات الإدارية للفرد، بحيث تُصقل المعارف والأفكار بالمهارات العملية

رابعاً: الإدارة العامة والعلوم الأخرى:

1- علاقة الإدارة العامة بإدارة الأعمال:

عُرِّفَت إدارة الأعمال بأنها «إدارة النشاط الذي تؤديه المشروعات ذات الطابع الاقتصادي التي تعمل على اشباع حاجات مادية ومعنوية للمجتمع كافة أو لقطاعات دون سواها بهدف تحقيق الربح. أما الإدارة العامة فتقوم على تنفيذ السياسات العامة للدولة وترجمتها إلى خدمات عامة عبر جهود جماعية منسقة .

الملامح المميزة لكل من الإدارة العامة وإدارة الأعمال:

الرقم	السمة	الإدارة العامة	إدارة الأعمال
1-	الاطار القانوني	يخضع العاملون للقواعد والإجراءات المحددة بموجب نظام الدولة وأجهزتها التشريعية(عدم الحرية في العمل). البطء وعدم المرونة في تغيير وتعديل الأنظمة بحكم الرجوع للهيئة التشريعية. خضوع تصرفات العاملين لرقابة السلطة التشريعية والأجهزة القضائية والرقابية.	يخضع العاملون لقرارات مجلس الإدارة وتعليمات المديرين (درجة من المرونة في العمل). سرعة وحرية في التصرف عند تغيير وتعديل الأنظمة لكون ذلك يتطلب فقط موافقة مجلس الإدارة أو صاحب رأس المال. خضوع تصرفات العاملين لرقابة الرئيس الإداري فقط.
2-	الهدف	تقديم خدمات عامة، ويتم تقويم العمل على أساس رضا الجمهور المستفيد من الخدمة.	أقصى قدر من الأرباح وتوسيع الحصة السوقية، ويتم تقويم العمل على أساس المعيار المادي.
3-	طبيعة النشاط	نشاطات تحقق المصلحة العامة كالأمن والدفاع والعلاقات الدولية.	نشاطات يغلب عليها الطابع الاقتصادي والتجاري.
4-	درجة الرشد	تأثر القرارات باعتبارات سياسة واجتماعية	تأثر القرارات بالرشد والموضوعية لتحقيق مزيد من الأرباح.
5-	المنافسة	نادراً ما تتعرض للمنافسة.	نشاطات تحكمها المنافسة بحكم التعددية.

2- علاقة الإدارة العامة بعلم السياسة:

✓ هنالك علاقة وثيقة بينهما. فالإدارة العامة ليست مستقلة عن السياسة بقدر ما هي أداة من أدواتها وموضوعاً من موضوعاتها، ونظام فرعي للعمل السياسي. فضلاً عن محاولة اللجوء لبعض الأساليب السياسية كالتفاوض والمساومة والتشاور وخاصةً عند الحصول على الأموال وتخصيصها وعند رسم السياسات وتقرير نتائج الأعمال .

✓ لقد أصبحت الإدارة العامة في كثير من الأحيان بحكم الواقع وظروفه تتعدى مجرد القيام بتنفيذ السياسة العامة لتقوم بدور استشاري غالباً، وتقريري أحياناً فيما يتعلق بوضع هذه السياسة ورسمها الأمر الذي يُبرز الإدارة العامة كحقل ذي أهمية بالغة في مجال الحياة السياسية العامة.

3- علاقة الإدارة العامة بعلم الاجتماع:

✓ يوجد ارتباط وثيق بينهما. حيث يختص علم الاجتماع بدراسة سلوك الفرد والجماعة كأجزاء في المجتمع، وبالتالي فإنه يمد الإدارة العامة بأنواع متعددة من الدراسات مثل التقسيمات المختلفة للمجتمع والجماعة والتنظيم والبيئة، كما يغذيها بمفاهيم التعاون الإنساني وعلاقات العمل بين الجماعات المختلفة.

✓ **ماكس فيبر** من رواد علم الاجتماع الذين ساهموا في دراسة جانب من جوانب الإدارة العامة والمهتمين بدراسة البيروقراطية، وقد توصل إلى تنظيم له خصائص وقواعد لحكم العمل والعاملين في الإدارة.

4- علاقة الإدارة العامة بعلم النفس:

يهدف علم النفس لدراسة الإنسان بوصفه كائناً بشرياً معقد التركيب متنوع الحاجات ويحمل العديد من الانطباعات والمشاعر التي تلعب دوراً إيجابياً أو سلبياً في إنتاجه ونشاطه وعمله الوظيفي. حيث أن للبيئة الوظيفية دور فعال في التأثير على هذه الأمور .
اتساقاً مع ذلك فقد قدم علم النفس للإدارة العامة مفاهيم متعددة كمفاهيم القيادة وقياس الكفاءة واختبارات التوظيف والترقية ونظام الحوافز ،... (بحث العوامل السلوكية في التنظيم الإداري) .

5- علاقة الإدارة العامة بعلم القانون:

العلاقة بينهما شديدة الصلة على اعتبار أن عمل الإدارة العامة يجب أن يكون دائماً متوافقاً مع مضمون القانون، ومنسجماً مع أحكامه، وإلا تعرضت أعمالها لعدم الشرعية، وأصبحت محلاً للمسؤولية.

6- علاقة الإدارة العامة بعلم الاقتصاد:

العلاقة بينهما لها أهمية خاصة، فعلم الاقتصاد يُعنى بتحديد عوامل الإنتاج وتحليل العلاقات بينها، بحيث تخرج أكبر عائد ممكن، وتوزيع هذا العائد بين عوامل الإنتاج المختلفة. كما ويعنى علم الاقتصاد بالتنمية الاقتصادية، حيث يقع على عاتق الإدارة العامة النهوض بتحقيق التنمية الاقتصادية بصورة خاصة، والتنمية الشاملة بصورة عامة، ناهيك عن وجود موضوعات مشتركة بين الإدارة العامة والاقتصاد مثل الميزانية والحسابات الختامية والمالية العامة. ومن الموضوعات ذات العلاقة اختيار الموظفين، وتحديد رواتبهم، والاستعانة بالخبرات المختلفة والتقنية الحديثة.

خامساً: مراحل تطور دراسة الإدارة العامة:

أصبحت الإدارة العامة من أكثر ميادين المعرفة أهمية في حقل العلوم الاجتماعية، فقد حققت ذاتيتها وشخصيتها العلمية وأصبحت نظاماً دراسياً قائماً بذاته.

يعتبر **وودرو ويلسون (Woodrow Wilson)** أبا الإدارة العامة ومؤسسها كنظام دراسي. وهو صاحب المقال الشهير "دراسة الإدارة".

المرحلة الأولى: انفصلت فيها الإدارة العامة عن السياسة وأصبحت تدرس كمادة مستقلة. وزاد اهتمام العلماء والكتاب بها، وظهرت النداءات حول ضرورة البحث عن مبادئ الإدارة العامة.

المرحلة الثانية: أخذت الإدارة العامة تتبلور ويتكون هيكلها المستقل، وأصبحت هناك مدارس وكليات خاصة لتدريسها ومنح شهادات متخصصة بها.

المرحلة الثالثة: أنشئت معاهد الإدارة العامة لتقوم بإجراء الدراسات والبحوث والاستشارات وحل المشكلات، ناهيك عن تدريب العاملين بالخدمة المدنية، ووضع برامج لتنمية القادة بغية رفع مستوى الإدارة الحكومية. وقد كان لذلك أثر كبير في زيادة عدد المؤلفات والدوريات المتخصصة في هذا المجال.

سادساً: مداخل دراسة الإدارة العامة:

1- المدخل الدستوري القانوني التاريخي:

أول المداخل الذي ساد في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين. حيث تركزت الدراسة هنا على الحقوق الدستورية والقانونية للحكومة ووظائفها وسلطاتها والواجبات المفروضة عليها. مع الاهتمام بالنواحي الإدارية والسوابق القضائية والعلاقات بين السلطات المركزية والهيئات المحلية المختلفة. ويرى فقهاء القانون أن هذا المدخل قاصراً، ويمثل نظرة ضيقة للإدارة العامة للأسباب التالية:

- اقتصاره على سرد النصوص وتفسيرها.
- إغفاله للجوانب الفنية في العملية الإدارية.
- اقتصاره على تناول العوامل التاريخية للمجتمع.
- إغفاله المؤثرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية.
- إغفاله العوامل البيئية التي تؤثر على النظام الإداري.
- اقتصاره على الناحية الفقهية.

2- المدخل الوظيفي:

- ✓ ظهر في أوائل القرن العشرين، ويفترض أن المنظمات العامة مثلها مثل المنظمات الخاصة تقتضي القيام بعدد من العمليات والوظائف الإدارية والتي تتمثل بعمومها بين دعاة هذا المدخل بـ (التخطيط، والتنظيم، والتوجيه، والرقابة، وإدارة الأفراد، وإدارة التمويل والميزانية).
- ✓ اهتم هذا المدخل بالإدارة في شكلها الرسمي واعتباراتها التقليدية، بينما أغفل النظر إلى الإدارة كنشاط ذي جوانب سلوكية مهمة تتصل بالعنصر البشري والاعتبارات الإنسانية، كما وقد أهمل المؤثرات البيئية.

3- المدخل الاجتماعي النفسي:

- يعد هذا المدخل نتاجاً لتأثير دراسات علم الاجتماع وعلم النفس. ويركز هذا المدخل على الوظائف العامة باعتبارها إدارة للعنصر الإنساني في المنظمات. وقد كان لهذه الدراسات - الاجتماعية والسلوكية - دور مهم ساعد على تفهم الإدارة على أساس علمي. كما وقد اهتم هذا المدخل بالتنظيم الرسمي وغير الرسمي، وبالاتصالات الرسمية وغير الرسمية، وكذلك بالقيادة والسلطة والعلاقات الإنسانية وبتسلوك الجماعات الصغيرة. إلا أنه لا يعد كافياً وحده لدراسة الإدارة العامة كونه يهمل أثر القوى الاقتصادية وأثر النظام السياسي على مسلك وأداء المنظمات العامة.

4- المدخل البيئي أو "الإيكولوجي":

- الذي يقوم على الاهتمام بالبيئة المحيطة، ويبرز العلاقة بين المنظمة وبيئتها وذلك من خلال دراسة أثر العوامل البيئية على الإدارة العامة في المجتمع. وفي ذلك تأكيد على عدم انفصال النظام الإداري عن الأنظمة البيئية الأخرى.

So0onA

الإدارة العامة - الفصل الثاني - مباشر [1]

الإطار الفكري للإدارة العامة

مواضيع الفصل:

- * الفكر الإداري في الإسلام
- * المدرسة الكلاسيكية أو التقليدية في الإدارة
- * المدرسة السلوكية
- * مدرسة النظم
- * الفكر الإداري الحديث والمعاصر
- * مدرسة العلاقات الإنسانية
- * مدرسة اتخاذ القرارات
- * المدرسة اليابانية

أولاً: الفكر الإداري في الإسلام:

تستند الإدارة الإسلامية إلى القرآن والسنة النبوية كمصدر للتشريع. حيث عرفت الإدارة الإسلامية:

- مفاهيم الوظيفة العمومية وتوصيفها والأسس السليمة للخدمة المدنية، كما طبقت مبدأ تكافؤ الفرص، واختيار الأصلح في طلب الوظيفة العامة، كذلك فرقت بين وظيفة التفويض (الوظائف الاستشارية) في الإدارة الحديثة والتي تتطلب الاجتهاد والرأي ووظيفة التنفيذ (الوظائف التنفيذية) في الإدارة الحديثة التي لا اجتهاد فيها.
- مبدأ التفويض: بإعطاء الولاة السلطة الكاملة كوسيلة لتحقيق كفاءة الإدارة المحلية في الأقاليم التي يقومون عليها.
- نظام الحوافز وتحديد المسؤولية، ووسائل التدريب وتنمية الإداريين العاملين في الدواوين
- نظام الدواوين: وهي "أجهزة إدارية تقوم على تنفيذ أوامر الخلفاء في أقاليم الخلافة". وتنقسم إلى أربعة مجموعات هي:
 - ✓ دواوين المراسلات والشؤون الإدارية والرقابية كديوان البريد والطرق والإتشاءات.
 - ✓ دواوين الشؤون المالية والضرائبية مثل ديوان الخراج.
 - ✓ دواوين الشؤون العسكرية كديوان الجيش.
 - ✓ دواوين تعنى بشؤون البلاد والخليفة كديوان الحوانج والخدم والرقيق والخزائن السلطانية.

المبادئ العامة للفكر الإداري في الإسلام:

المبادئ العامة للفكر الإداري في الإسلام كفكر متكامل يصلح للتطبيق العملي في كل زمان ومكان ومما يدل على ذلك:

- مراعاة المسلم لدينه فيما يوكل إليه من مهام وأعمال لإحساسه بوجود رقابة عليه من الله سبحانه وتعالى، ورقابة ذاتية بوحى من ضميره الحي المستمد من العقيدة الدينية والقيم الروحية.
- مبدأ الشورى كأحد الركائز الأساسية للعمل الإداري الإسلامي وذلك في تعامل الفرد المسلم مع رؤسائه ومرؤوسيه.
- مبدأ التحفيز الإداري الذي يوافق بين المجهود والمكافأة.
- مبدأ تقسيم العمل حسب الاختصاص.
- مبدأ الجدارة أي إسناد المهام لمن ينجزها على أحسن وجه.

خلاصة القول ان الفكر الإداري في الإسلام الذي استند إلى القرآن الكريم وسنة الرسول الأمين، و اجتهاد الفقهاء، وإجماع عامة المسلمين، ... قد سبق الأفكار الإدارية المعاصرة بتعاليمه السمحة ومبادئه السامية.

ثانياً: الفكر الإداري الحديث والمعاصر:

تطور الفكر الإداري الحديث:

- 1- المدرسة الكلاسيكية (التقليدية).
- 2- مدرسة العلاقات الإنسانية.
- 3- المدرسة السلوكية.
- 4- مدرسة اتخاذ القرارات.
- 5- مدرسة النظم.
- 6- المدرسة اليابانية.

1: المدرسة الكلاسيكية:

1 1 : نظرية البيروقراطية Bureaucracy:

- البيروقراطية مصطلح يتكون من كلمتين: الأولى هي بيرو (Bureau) وتعني المكتب الإداري، والثانية (cracy) وتعني السلطة أو الحكم. إذن فالبيروقراطية هي سلطة المكتب أو حكم المكتب الإدارية والقوانين المسيرة للعمل.
- البيروقراطية هي التنظيم الإداري الذي يتسم بتقسيم الأعمال وتوزيعها في شكل واجبات رسمية محددة على الوظائف، حيث يتم تنظيم العلاقات والسلطات بينها بأسلوب هرمي لتحقيق أكبر قدر من الكفاية الإدارية لإنجاز أهداف المنظمة.
- يعتبر عالم الاجتماع الألماني ماكس ويبر Max Weber أول الباحثين في نظرية البيروقراطية.
- يقسم Weber السلطة إلى ثلاث أنواع يمكن أن تجتمع في تنظيم واحد وهي:

□ السلطة البطولية (الكارزمية) Charismatic Authority: النابعة من شخصية القائد.

□ السلطة التقليدية Traditional Authority: النابعة من العادات والتقاليد كسلطة الأب في العائلة والسلطة الموروثة.

□ السلطة القانونية الرشيدة Rational Legal Authority: النابعة من القانون وتطبيق القواعد والإجراءات، ويطلق على هذا التنظيم الإداري اسم البيروقراطية.

- يعتبر ويبر البيروقراطية أكثر السلطات شرعية لأنها تخضع لقانون متفق عليه مسبقاً، وهي كذلك أكثرها كفاءة وفاعلية في تحقيق أهداف الإدارة. يقوم التنظيم البيروقراطي حسب رأي ماكس ويبر على الأسس (الخصائص) التالية:

- 1- التخصص الوظيفي: بمعنى تقسيم واضح للعمل يقوم على أسس قانونية. أي وضع حدود قانونية واضحة بين الاختصاصات، بحيث لا يوجد تداخل في العمل بين الموظفين.
- 2- توزيع الواجبات والأعمال بشكل رسمي ثابت ومحدد.
- 3- هيكلية واضحة للسلطة: أي توزيع السلطة (المدى، والنوع،...) بشكل رسمي وثابت وفقاً لقواعد قانونية.
- 4- تنفيذ المهام حسب الأساليب والطرق التي يحددها القانون.
- 5- هرمية السلطة: أي تقسيمها إلى مستويات يشرف أعلاها على أسفلها.
- 6- التوثيق الكتابي: أي الاعتماد الكلي على المستندات في التعامل واتخاذ الكتابة كوسيلة اتصال رسمية بين أعضاء الجهاز الإداري.
- 7- الفصل بين الحياة الشخصية للموظف ودوره الرسمي في الإدارة: والفصل بين أملاكه الشخصية والوسائل التي تسند له لأداء وظيفته.
- 8- العمل الرسمي: الذي يأخذ المقام الأول أثناء وقت العمل ولا يمكن تأخير له لأداء أمور شخصية.
- 9- تطبيق قواعد وتعليمات للعمل تتصف بالشمولية والعمومية والثبات النسبي، والتي يمكن للموظفين تعلمها وفهمها لزيادة درجة الكفاءة في العمل.

الاتجاهات الحديثة في البيروقراطية (آراء مختلفة):

- الرقابة المشددة التي تفرضها البيروقراطية التقليدية قد تجعل الموظفين يركزون على قانونية الإجراءات و يعتبرون أنها هدف في حد ذاته ويعطونها الأولوية أمام خدمة المواطنين Selznic, Gouldner, Merton .
- التنظيم الإداري يحتوي على جانب غير رسمي يؤثر على سيره ويبعد البيروقراطية عن أهدافها Peter Blau .
- البيروقراطية في مفهومها التقليدي تغفل الجانب الإنساني وتجعل السلطة تتركز في أيدي فئة من الموظفين دون أخرى مما يكون تنظيمات غير رسمية تمارس الضغط وتستغل نفوذها لحماية مصالحها Michel Crozier.

2-1: نظرية الادارة العلمية:

- يعتبر Frederick Taylor المنظر الرئيس لأفكار هذه الحركة.
 - تسعى الإدارة العلمية لرفع إنتاجية العاملين عن طريق تجنب الإسراف وإضاعة الوقت كفكرة محورية لها.
- يمكن تلخيص إسهامات تايلور في أربعة نقاط:

1. إعداد قواعد علمية لكل وظيفة تشتمل على دراسة الحركة والوقت القياسي اللازم لإنجازها .
2. اختيار العاملين الذين يملكون المهارات المطلوبة للوظيفة وتدريبهم بطرق علمية على إنجازها .
3. تحفيز العاملين عن طريق الربط ما بين الأداء وقيمة الأجر.
4. الإشراف الدقيق على العاملين لأداء أعمالهم والقضاء على الإسراف.

• سلبيات الإدارة العلمية:

- إهمال العامل الإنساني.
- القضاء على روح المبادرة وجعل العمل أمراً مملأً بالنسبة للموظفين.

3-1: نظرية التقسيم الإداري:

مساهمات **Henri Fayol** .. تقسيم النشاط الإداري إلى ست مجموعات وهي:

- 1- نشاطات فنية: إنتاج السلع والخدمات.
- 2- نشاطات تجارية: شراء المواد الأولية وبيع البضائع.
- 3- نشاطات مالية: توفير السيولة أي الموارد المالية في الوقت المناسب.
- 4- نشاطات أمنية: حماية الممتلكات والأشخاص.
- 5- نشاطات محاسبية: توثيق جميع العمليات المالية وتقدير التكاليف والإحصاءات.
- 6- نشاطات إدارية: التخطيط والتنظيم والتوجيه والتنسيق والرقابة.

تناول فايول أيضاً مواضيع محورية مثل:

أ - صفات الإداريين وتدريبهم: فالمدير يجب أن تتوفر فيه صفات جسمية، وذهنية، وأخلاقية تساعده على إنجاز مهامه. كما يجب أن تتوفر لديه سعة الإطلاع والثقافة العامة.

ب - الأسس العامة للإدارة

المبادئ الأربعة عشر للإدارة حسب فايول:

1. تقسيم العمل: تجزئة العمل إلى أجزاء صغيرة وبسيطة وتكليف كل عامل بجزء لكي يتقنه بشكل تام.
2. السلطة والمسؤولية: السلطة هي حق إصدار الأوامر، بينما المسؤولية مرتبطة بالنتيجة أي أن صاحب القرار مسئول عن نتائج قراراته.
3. الالتزام بالقواعد المنظمة للعمل: هو ما تم الاتفاق عليه من طرق للعمل والتي يجب تطبيقها.
4. وحدة الأمر: يجب أن يتلقى العامل الأمر من جهة واحدة.
5. وحدة التوجيه: تركز جهود المنظمة في اتجاه واحد أي هدف واحد.
6. خضوع مصالح الأفراد لمصلحة المنظمة: في حالة خلاف بين مصلحة الفرد والمنظمة فإن الأولوية للمنظمة.
7. المكافأة العادلة: تحفيز العاملين بدفع أجور مجزية ومكافأة مستحقة.
8. المركزية: القرارات الهامة تتركز بيد الإدارة العليا.
9. تسلسل القيادة: أي تدرج مستويات القيادة في التنظيم بشكل هرمي.

10. النظام: وضع كل شيء وكل شخص في المكان المناسب.

11. العدالة: معاملة العاملين بموضوعية ومساندتهم في مهامهم.

12. الاستقرار الوظيفي: المحافظة على نفس تشكيلة العمال لأطول وقت ممكن.

13. المبادأة: تشجيع العاملين على تقديم الأفكار.

14. العمل بروح الفريق: تشجيع العاملين على العمل الجماعي بروح الفريق.

ج- وظائف الإدارة:

يرى (هنرى فايول) أن وظائف الإدارة تشتمل على:

• التخطيط Planning • التنظيم Organizing • التوجيه Directing • التنسيق Coordinating • الرقابة Controlling.

2: مدرسة العلاقات الإنسانية:

عوامل ظهورها: 1- ظهور الحركة النقابية وتزايد قوتها. 2- زيادة ثقافة العمال.

3- صعوبة الرقابة والاتصال بالعاملين نظراً لكبير حجم المشاريع. 4- ارتفاع مستوى المعيشة. 5- زيادة تكاليف عنصر العمل.

❖ تجارب هوثورن:

قام بها Elton Mayo في معمل Western Electric في شيكاغو وكانت الدراسة تهدف إلى معرفة إن كانت هناك علاقة بين الحوافز الاقتصادية وظروف العمل المادية (الإضاءة والحرارة وغيرها) وإنتاجية العمال، وقد جاءت نتائجها غير متوقعة، وأدت إلى اكتشاف العلاقة بين الحالة النفسية للعاملين وإنتاجيتهم.

❖ نتائج الدراسة

- ميل العمال داخل الوحدة الإنتاجية الواحدة لتكوين تنظيمات غير رسمية.
- الحوافز المعنوية مهمة لتشجيع الموظفين على الأداء.
- وجود قيادات غير رسمية تؤثر على سير العمل.
- تأثر سلوك الفرد بسلوك الجماعة.
- الطاقة الاجتماعية للفرد تحدد أداءه مثل الطاقة الفسيولوجية.

أدت دراسة هوثورن إلى الاهتمام بالنواحي النفسية والاجتماعية للعمل وبالسلوك الإنساني في التنظيم والعلاقات الإنسانية بين العاملين في مختلف مستويات الإدارة. كما أدت إلى الاعتراف بحقوق العمال ومنحهم امتيازات جديدة لم تكن موجودة من قبل مثل الإجازات المدفوعة الأجر، والعناية الصحية،... الخ.

❖ سلبيات حركة العلاقات الإنسانية:

1. تركيز كلي على الجانب الإنساني الذي يعتبره معارضو هذا الاتجاه أمراً مبالغاً فيه.
2. اعتبار مصالح الإدارة ومصالح العاملين متناقضة بينما يفترض توافقها لتحقيق الأهداف.
3. التركيز على إيجابيات جماعات العمل والعلاقات الإنسانية دون التطرق لسلبياتها فيما يخص الإنتاجية. حيث أثبتت التجارب أن جماعة العمل الأكثر سعادة ليست بالضرورة أكثر إنتاجية.
4. إغفال الآثار الإيجابية للتفاعلات الاجتماعية بين الأفراد بما تحويه من صراع وتعارض وتنافس.
5. الاهتمام بالتنظيم غير رسمي، وإغفال التنظيم الرسمي.
6. إغفال دور الحوافز المادية وتركيزها على الجانب الإنساني.

3: المدرسة السلوكية:

تتفق المدرسة السلوكية مع المدرسة الكلاسيكية في الاهتمام بأداء الإدارة، كما وتتفق مع مدرسة العلاقات الإنسانية في اهتمامها بالجانب الإنساني للعمل.

• خصائص المدرسة السلوكية:

1. هي مدرسة تطبيقية تقوم على وضع الفرضيات حول السلوك التنظيمي وأثره على الإنتاجية، ثم تفحص هذه الفرضيات بأسلوب علمي، ثم تطبق النتائج.
2. هي مدرسة معيارية تقوم على معايير قيمة تهدف إلى إحداث تغيير في اتجاهات سلوكية محددة، فهي لا تكتفي بالجانب الوصفي بل تقيّم سلوك العمل بقصد توجيهه نحو الأداء المطلوب.
3. هي مدرسة إنسانية تعتبر أن الحوافز المعنوية توجه سلوك العامل للأداء المطلوب (Maslow)، وتؤمن بقدرات الإنسان على الإبداع.
4. تهدف لتحقيق التوازن بين أهداف العمال وأهداف المنظمة.
5. تهدف لإيجاد حلول جذرية للمشاكل وذلك بتحقيق نظام إشراف فعال (Douglas McGregor) ودراسة حاجات العاملين ومساعدتهم على إشباعها (David Mclelland).
6. تعتني بالمجموعات ككتل ديناميكية توجه إلى تحقيق أهداف المنظمة (Kurt Lewin).
7. استخدام المشاركة الفعلية كأداة للعمل الإداري (Herbert Simon and Thompson).
8. الاهتمام بتنمية المهارات الإنسانية والعلاقات المبنية على الثقة والانفتاح بين الأفراد والمجموعات.
9. الاهتمام بدراسة التفاعل بين الفرد والمنظمة والبيئة في تناولها لموضوع الدافعية (Vroom, Herzberg, Alderfer).
10. الاهتمام بالتغيير التنظيمي كعملية مستمرة تأتي كردة فعل على التغييرات المستمرة في بيئة المؤسسة.

4: مدرسة اتخاذ القرار:

تنظر هذه المدرسة للمنظمة كنظام اجتماعي يقوم على اتخاذ القرارات.

يعتبر تشستر برنارد من أهم المنظرين في هذه المدرسة، وتتمحور إسهاماته حول اعتبار التنظيم كنظام تعاوني يقوم على أساس تعاون شخصين أو أكثر لتحقيق هدف محدد.

• تركز نظرية النظام التعاوني على توفر ثلاثة شروط هي:

- 1- هدف مشترك يجمع أعضاء التنظيم.
- 2- إمكانية الاتصال بين الأعضاء.
- 3- الرغبة في العمل والإسهام لدى الأعضاء.

يرى برنارد أن التنظيم الرسمي ينتج عنه حتماً تنظيم غير رسمي، أي مجموعة علاقات وتفاعلات غير محددة في إطار تنظيمي.

يسند برنارد الوظائف التالية للتنظيم غير الرسمي:

- تنمية وتدعيم الاتصالات بين أعضاء المنظمة.
- تحقيق التماسك والترابط بين أجزاء التنظيم الرسمي.
- تحقيق الشعور بالتكامل الشخصي واحترام الذات لدى أعضاء الهيكل الرسمي.
- وضع برنارد نظرية قبول السلطة، التي تقول أنه لا يكفي للسلطة إصدار القرار بل يجب أن يقبلها المرؤوسين.
- كما وضع برنارد أهمية الحوافز للحفاظ على العطاء والعمل، وانعكاس ذلك على تماسك التنظيم واستمراره.

إسهامات هيربرت سايمون Herbert Simon

اتخذ سايمون عملية اتخاذ القرارات كمدخل لدراسة الإدارة. يفرق سايمون بين:

- القرار الهادف الذي يصب في اتجاه تحقيق الهدف النهائي للمنظمة، والقرار غير الهادف الذي لا يؤدي إلى تحقيق الهدف النهائي للمنظمة ولا يرتبط به.
- القرار الرشيد الذي يتجه لتحقيق الكفاءة والفاعلية، أي يعود لاختيار بدائل تؤدي إلى تحقيق الهدف النهائي، والقرار غير الرشيد أي العفوي الذي لا يساعد في الوصول إلى الغاية المرجوة، وبالتالي فهو يفتقد إلى الكفاءة والفاعلية.
- القرار المبرمج الذي يخضع لحسابات وخطط تتبع في ظروف معينة، والقرار غير المبرمج الذي يتطلب الإبداع نظراً لخصوصية ظروف اتخاذه.

5: مدرسة النظم:

ينظر هذا المدخل للإدارة ككتلة واحدة، ولا يركز على جزء دون الآخر.

المنظمة تتكون من أجزاء ترتبط فيما بينها بعلاقة تفاعل وتبادل فيؤثر كل جزء على الأجزاء الأخرى. والكيان الكلي يتأثر بأجزائه ويؤثر فيها، بحيث يتغير بمجرد تغير جزء منه كما تتغير كل أجزائه.

المنظمة هي نفسها جزء من نظام أكبر وهي البيئة التي تحيط بها.

المنظمة نظام مفتوح يحصل على المدخلات Inputs (مثلاً المواد الخام) من بيئته ويجري عليها عمليات معينة Processes (مثلاً التصنيع) ويعيدها في شكل مخرجات outputs (مثلاً البضائع).

المنظمة هي إذن نظام يتكون من مجموعة عناصر في حالة تفاعل قد تكون مادية أو بشرية.

6: المدرسة اليابانية:

يرجع نجاح المدرسة اليابانية إلى الاعتماد على العنصر البشري كعنصر ارتكاز مهم أسهم في تطور العمل الجماعي.

تقوم هذه الإدارة على الاعتناء بالعنصر البشري والعمل الجماعي في الكثير من الممارسات الإدارية، مما جعل الإدارة اليابانية تختلف وتتفوق على الإدارة الأمريكية (انظر الجدول رقم (1) ص 75)

نظرية z - William Ouchi: أطلق هذا الاسم على نموذج الإدارة اليابانية التي تعتمد على العنصر الإنساني والعمل الجماعي.

أسس نظرية z

- الثقة بين الفرد والمنظمة كدافع لزيادة الإنتاجية لدى العامل.
- الحنق والمهارة التي يجب أن يكتسبها العامل من خلال الخبرة والممارسة والتجربة الطويلة في الوظيفة. (علاقة الفرد بالمنظمة المبنية على الثقة توفر هذا الشرط).
- الألفة والمودة التي تتوفر في المعاملات داخل المجتمع الياباني والتي لا تترك مجالاً كبيراً للأنانية.

تساعد العوامل السابقة على إقامة علاقات متينة داخل المنظمة، حيث يشعر الفرد أنه أكثر ارتباطاً بزملائه ومنظمتهم، ومن ثم يسهل العمل الجماعي والتكاتف والمشاركة في اتخاذ القرارات والالتزام بتحقيق الأهداف والشعور بالمسؤولية والرقابة الذاتية، حيث يساعد ذلك على تطوير مستوى الخدمات المقدمة ورفع الإنتاجية والارتقاء بمستوى الجودة.

الإدارة العامة - الفصل الثالث - التخطيط

محاور المحاضرة:

- 1- مفهوم التخطيط.
- 2- أهمية التخطيط.
- 3- مسؤولية التخطيط.
- 4- مقومات التخطيط.
- 5- أنواع التخطيط.
- 6- إعداد الخطة.
- 7- التخطيط الاستراتيجي.
- 8- معوقات التخطيط.

مقدمة:

- أدى اتساع نشاطات الدولة وتزايد حاجات المواطنين لخدماتها لزيادة مسؤولية الدولة نحو تحقيق مجموعة كاملة من الأهداف المترابطة للتنمية الشاملة استناداً للتخطيط العلمي.
- يعتبر التخطيط إحدى الوظائف المهمة للحكومة والذي يتم على مستوى الإدارة اليومية في الأجهزة الحكومية.
- يُعد التخطيط في صورته الإيجابية وسيلة فاعلة لتحقيق أهداف التنمية الشاملة والذي يجب أن يكون مفهوماً ومقبولاً من القيادات السياسية والتنفيذية.
- يؤدي التخطيط إلى الاستخدام الأفضل للموارد لتحقيق أهداف الإدارة بكفاءة وفاعلية.

1- مفهوم التخطيط:

يعتبر التخطيط مسؤولية الوظائف القيادية للإدارة العامة. كما ويعتبر القاعدة الأساسية الأولى للإدارة، والتي تستند عليها كافة مكونات العملية الإدارية من تنظيم، وقيادة، ورقابة... لتحقيق الأهداف المنشودة. (التخطيط أساس الإدارة).

من أبرز التعريفات للتخطيط:

- ”عمل ذهني يعتمد على التفكير العميق والرؤية الصائبة التي يستخدمها المخطط في رؤية حاضره ومواجهة مستقبله“.
- ”اتخاذ قرار مسبق حول ماذا نعمل؟ وكيف نعمل؟ ومن يعمل؟ فهو بمثابة الجسر الموصل بين الحاضر والمستقبل“.

خطوات عملية التخطيط:

- 1 - تحديد الأهداف التي تسعى المنظمة لتحقيقها.
- 2 - وضع السياسات والقواعد المرشدة لتحقيق الأهداف.
- 3 - وضع واختيار بديل من بين عدة بدائل متاحة لتنفيذ الهدف.
- 4 - تحديد الإمكانيات المتاحة فعلاً.
- 5 - تحديد كيفية توفير الإمكانيات غير المتاحة.
- 6 - وضع البرامج الزمنية لتنفيذ الهدف.

2- أهمية التخطيط:

زادت أهمية التخطيط بتعدد الأجهزة الحكومية واتساعها، وتنوع مهامها، وتضخم أجهزتها، وطموح أهدافها.

المزايا التي تنطوي عليها عملية التخطيط:

- 1 - المساعدة على تحديد الأهداف المراد تحقيقها.
- 2 - تحديد الإمكانيات اللازمة للوصول إلى الأهداف.
- 3 - التنسيق بين جميع المهام بغية تجنب التضارب عند التنفيذ.
- 4 - يعتبر التخطيط وسيلة فاعلة للرقابة الداخلية والخارجية (معيار للمقارنة).
- 5 - تحقيق الأمن النفسي للأفراد والجماعات.
- 6 - استئثار المستقبل ووضع السيناريوهات لمواجهة الأحداث.
- 7 - الاستثمار الأفضل للموارد والاقتصاد في الوقت والكلفة.
- 8 - تنمية مهارات وقدرات المديرين.

3- مسؤولية التخطيط:

التخطيط مسؤولية المديرين باختلاف مستوياتهم التنظيمية رغم اختلاف الأساليب التخطيطية. حيث تزداد أهميته كلما ارتفعنا في المستوى الإداري. كما ويتصف التخطيط بالتنسيق والشمولية الأكبر في المستويات الإدارية العليا.

التخطيط طويل الأجل:

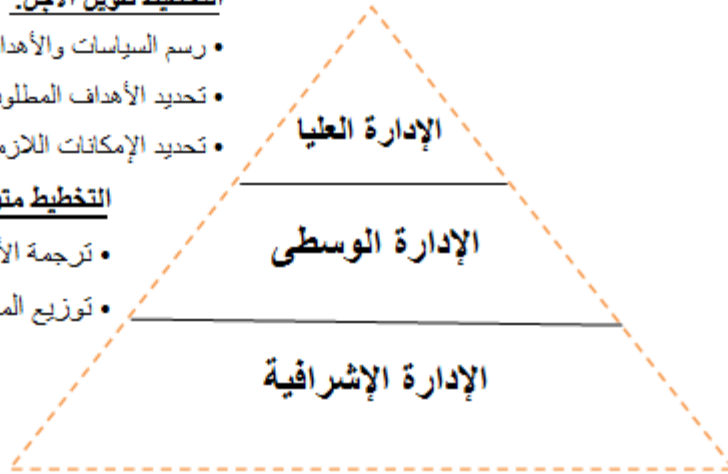
- رسم السياسات والأهداف العامة.
- تحديد الأهداف المطلوب تحقيقها.
- تحديد الإمكانيات اللازمة لتحقيق الأهداف.

التخطيط متوسط الأجل:

- ترجمة الأهداف إلى برامج عمل.
- توزيع المهام على الإدارات المختلفة.

التخطيط قصير الأجل:

- وضع برامج التنفيذ.



4- مقومات التخطيط:

أولا : الأهداف:

هي النتائج المطلوب تحقيقها في المستقبل، فإن كانت في المستقبل البعيد تسمى **غايات أو أهداف استراتيجية**. أما إن كانت في الأجل القصير تسمى **أهداف تكتيكية**. وقد تكون **أهداف عامة للمنظمة ككل أو جزئية لكل قسم إداري** على ضوء الأهداف العامة للمنظمة. وعلى مستوى الدولة هنالك **أهداف قومية** تتولى تحديدها عادة السلطات التشريعية، وأهداف **إقليمية أو محلية** تتولى تحديدها عادة السلطات التنفيذية.

* تختلف الأهداف من حيث المدة الزمنية ودرجة الشمولية، فهناك **الأهداف طويلة الأجل** من اختصاصات الإدارة العليا في المنظمة أو السلطة التشريعية وتتصف بالشمولية. وهناك **أهداف قصيرة أو متوسطة الأجل** أقل عمومية وهي بمثابة أهداف تكتيكية ترمي لتنفيذ الأهداف الاستراتيجية.

العوامل التي يجب مراعاتها في الأهداف:

1- درجة الوضوح: وذلك لمن يقوم بوضعها أو تنفيذها. ويكون الهدف واضحا أكثر كلما أمكن التعبير عنه في صورة كمية دقيقة. **ومن مزايا الأهداف الواضحة، كونها تساعد على:**

- توحيد الجهود.
- وضع المعايير اللازمة للأداء، وبالتالي سرعة تحديد الإنحراف والتصحيح.
- القيام بوظائف المنظمة.
- تنسيق العمل بين الأفراد والأقسام.

2- القناعة بالهدف: لزيادة درجة الحماسة لتحقيقه.

3- الواقعية في الهدف: بمعنى إمكانية تحقيقه في الواقع العملي.

4- التناسق والانسجام بين الأهداف: لسهولة التنفيذ والبعد عن الإرباك.

5- مشروعية الهدف: مدى الملائمة للقيم والتقاليد والأنظمة واللوائح..

6- القابلية للقياس: من خلال عدة مقاييس كمية، أو نوعية، أو زمنية،... بهدف التأكد من مدى التحقيق، وتحديد الإنحرافات إن وجدت والعمل على إجراء التعديلات اللازمة.

ثانيا : التنبؤ :

نشاط ذهني مرتبط بوجود النشاط الإنساني، ويعني "توقع التغيرات التي قد تحدث مستقبلا وتؤثر بأسلوب مباشر أو غير مباشر على النشاط". بمعنى (تقدير احتمالات المستقبل واتخاذ الاحتياطات لمواجهةته).

* التنبؤ الذي يدخل في العملية التخطيطية هو ليس التنبؤ العشوائي، بل هو التنبؤ الدقيق الذي يساعد على اتخاذ القرارات السليمة، وتحديد الأهداف المناسبة.

الأمر التي يجب مراعاتها في التنبؤ:

1- الدقة. 2- الوضوح. 3- بيانات ومعلومات حديثة. 4- الفائدة. 5- تجنب التكاليف العالية.

* مهما كان التنبؤ دقيقا فإنه لن يصل إلى حد الكمال في جميع الأمور بسبب غموض المستقبل. فالتنبؤ يعني توقع ما سيحدث على أساس من الإستدلال بما حدث في الماضي ويحدث في الحاضر.

ثالثا : السياسات :

« مجموعة المبادئ والقواعد التي تحكم سير العمل والمحددة مسبقا بمعرفة الإدارة، والتي يسترشد بها العاملون في المستويات المختلفة عند اتخاذ القرارات والتصرفات المتعلقة بتحقيق الأهداف »

* السياسات إما أن تكون مكتوبة كما في المنظمات الكبيرة أو غير مكتوبة ولكنها معروفة ضمنا للعاملين في المنظمة. والتخطيط غالبا ما يكون نتيجة التغير في السياسات أو نظم العمل أو الإجراءات.

مزايا السياسات:

1. تعتبر بمثابة تصريح عن الاتجاهات التي تتبناها الإدارة.
2. تساعد على تحقيق نوع من الثبات والاستقرار في العمل.
3. تساعد على تحقيق نوع من التناسق والانسجام بين الجهود.
4. تعمل على توفير الوقت والجهد لدى العاملين.
5. تساعد في الرقابة على أساليب عملية التنفيذ.

الشروط الواجب توفرها في السياسات: 1- الوضوح. 2- التناسق والانسجام.

3- الاقناع والقبول. 4- المرونة. 5- المشروعية. 6- الشمولية. 7- الكتابة.

انواع السياسات:

1- السياسات الأساسية: تتصف باتساع نطاقها وبالثبات والاستقرار والحاجة لوقت طويل لتعديلها، ناهيك عن اتصافها بالشمولية للدولة أو المنظمة ككل. وترتبط بشكل وثيق بالأهداف الاستراتيجية. كما وتوضع من قبل أعلى السلطات في الدولة كالمجالس التشريعية والقيادات السياسية مثل قرارات مجلس الوزراء.

2- السياسات العامة: تتسم بالثبات والاستقرار النسبي، وتشمل أساليب تحقيق العدالة الاجتماعية، وتكافؤ الفرص بين المواطنين، وأنواع الخدمات التي تقدم إليهم،... وتمتاز بكونها أكثر تفصيلا وتحديد لكيفية سير مجريات الأمور داخل التنظيم. وتقع على عاتق الإدارة العليا في أجهزة الدولة، وعلى عاتق الإدارة الوسطى في منظمات الأعمال.

3- السياسات الوظيفية: تتعلق بالنشاطات والأعمال داخل المنظمة، وتتصف بكونها أقل تفصيلا وتحديد، ومن أمثلتها السياسات المالية، وسياسات المشتريات، وسياسات التوظيف،...

4- السياسات الضمنية: ليس بالضرورة أن تكون مكتوبة أو معلنة. حيث توضع لتجنب الإحراج، أو لكونها مؤقتة، أو لكونها لم تتبلور بعد.

رابعاً : الإجراءات:

«هي بمثابة خطوات منطقية ومراحل تفصيلية توضح أسلوب اتمام الأعمال وكيفية تنفيذها، والمسؤولين عن التنفيذ، والمدة الزمنية اللازمة للتنفيذ» ومثال ذلك إجراءات عملية التعيين. فهي أعمال روتينية متكررة وتتصف بنوع من الثبات والاستقرار النسبي، وتختلف باختلاف العمل والمنظمات، فأجهزة الدولة مثلاً لديها مجموعة من الإجراءات تخضع لها جميع الأجهزة الحكومية في الدولة. وعادة ما تكون الإجراءات الحكومية أطول وذات طابع روتيني أكبر مما هو عليه الحال في منظمات الأعمال.

شروط الإجراءات السليمة:

- 1- الدقة والوضوح.
- 2- البساطة والسهولة.
- 3- المرونة.
- 4- التناسق والانسجام.
- 5- الرقابة.

فوائد الإجراءات: تساعد الإجراءات على:

- 1- منع التضارب والتعارض بين الأعمال.
- 2- التقليل من الوقت والجهد للموظفين.
- 3- التعاون والانسجام بين الأفراد في العمل.
- 4- تحقيق نوع من الارتياح النفسي والطمأنينة لدى الفرد.
- 5- القيام بالرقابة.
- 6- تسهيل التدريب.
- 7- التقليل من احتمالات حدوث الأخطاء.

المشكلات التي تنتج عن اتباع الإجراءات:

- 1- جمود التفكير نتيجة الروتين في العمل.
- 2- صعوبة تغيير هذه الإجراءات مستقبلاً بسبب التكلفة والجهد المطلوب.
- 3- إحساس الموظف بالضيق والملل والإحباط.

خامساً : تدبير الوسائل والإمكانات (الموارد):

حيث يُعد توفرها شينا أساسيا لبلوغ التنظيم أهدافه، والتي لا بد من تحديدها عند رسم الأهداف. المعايير التي يجب مراعاتها عند تحديد وسائل الخطة وإمكاناتها:

- 1- الدقة في تحديد الاحتياجات.
- 2- الواقعية.
- 3- تحديد المصادر.
- 4- المدة الزمنية.
- 5- التكلفة المالية التقديرية.

5- أنواع التخطيط:

أولاً : وفقاً لدرجة شمول الخطة:

1. التخطيط القومي الشامل: يتم على مستوى الدولة لتحقيق أهداف التنمية الشاملة، ورفع مستوى المعيشة وإحداث النهضة.
2. التخطيط الإقليمي: يختص بالأهداف والسياسات والبرامج التي تتعلق بمنطقة معينة من مناطق الدولة لتحقيق النمو المتوازن داخل الإقليم الواحد، فضلاً عن تحقيق التوازن بين أقاليم الدولة المختلفة، مثل العناية بالثروة الزراعية، وتخطيط المدن، وشبكة المواصلات،...
3. التخطيط المحلي: يخص عادة مدينة واحدة أو قرية واحدة، ويشمل على توفير الموارد والإمكانات المالية والطبيعية اللازمة لتطوير الخدمات المختلفة.
4. التخطيط في مجال خاص ومحدد: يقتصر على خدمات معينة دون غيرها.

ثانيا : وفقا للمدة الزمنية:

1. التخطيط طويل المدى: يغطي مدة زمنية طويلة نسبيا تتراوح بين عشر سنوات وعشرين سنة، ويتطلب معلومات وإحصاءات دقيقة.
2. التخطيط متوسط المدى: يغطي مدة تبلغ خمس سنوات. وعادة ما تتكون الخطة طويلة المدى من عدد من الخطط متوسطة المدى، والتي بناء على نتائجها يمكن إجراء التعديلات على الخطة طويلة المدى.
3. التخطيط قصير المدى: هو التخطيط لسنة مالية واحدة، وهو جزء من الخطة متوسطة المدى. وعادة ما ترتبط الخطة قصيرة المدى بموازنة الدولة. وعلى ذلك تعد الموازنة أداة رئيسة من أدوات التخطيط قصير المدى.

ثالثا : وفقا لمجال الخطة:

- 1- التخطيط السياسي.
- 2- التخطيط الاجتماعي.
- 3- التخطيط البشري.
- 4- التخطيط الطبوغرافي.
- 5- التخطيط الاقتصادي.
- 6- التخطيط المالي.

رابعا : وفقا للمستوى التنظيمي:

1. التخطيط السياسي: يختص بوضع السياسات العريضة من قبل الدولة، وهو بمثابة الضوء الأخضر للأجهزة المختلفة لكي تقوم بالتخطيط على مستواها. "اطلاع ص 110-111.
2. التخطيط الاستراتيجي: يتم على مستوى الوزارة أو المنظمة الواحدة.
3. التخطيط للطوارئ: يختص بوضع خطط إضافية للخطة الاستراتيجية الرئيسية، بحيث تنفذ فقط عند مواجهة ظروف طارئة.
4. التخطيط التكتيكي: وهو أقرب لمرحلة التنفيذ، ولفترة زمنية قصيرة مثل وضع خطة عسكرية لتضليل العدو بهدف المساعدة في تحقيق النصر.
5. التخطيط للتطبيق: يحدد المشروعات وموعد تنفيذها، فض لا عن عمليات الإرشاد والتنسيق بين الأطراف المعنية. بمعنى أنه يتناول كيفية تطبيق الخطة الاستراتيجية بحيث تحقق أكبر نسبة من النجاح.

6- إعداد الخطة:

العوامل والاعتبارات التي يجب مراعاتها عند وضع الخطة:

1. الوضوح.
2. المرونة.
3. المشاركة في وضعها.
4. مراعاة الجانب الإنساني: بحكم ارتباط ذلك بشكل قوي بعدة أمور هامة منها: درجة الطموح والإندفاع نحو الهدف، ودوران العمل، والصراعات التنظيمية، والتعاون والانسجام بين العاملين، والرقابة المشددة، ...
5. دقة المعلومات والبيانات: تتطلب الشمولية والحدثة والواقعية.
6. الإعلان عن الخطة. "اطلاع ص 112-116"

مراحل إعداد الخطة:

أسباب اختلاف المنظمات في تحديد خطوات إعداد الخطة وفي تفاصيل وإجراءات كل مرحلة:

1. طبيعة الأهداف: فالأهداف طويلة الأجل تحتاج إلى كم هائل من المعلومات، وبالتالي تتطلب مدة أطول لإعداد الخطة.
2. حجم المنظمة ونوعها: حيث تحتاج الخطة لوقت أطول في المنظمات الحكومية بحكم كبر حجمها وضخامة أعمالها، وتعدد الجهات المسؤولة عن إعداد الخطة.
3. المدة الزمنية اللازمة لتنفيذ الأهداف: فكلما قلت المدة المطلوبة لتنفيذ الأهداف قلت مدة إعداد الخطة.

مراحل إعداد الخطط القومية:

أولاً : مرحلة الإعداد، وتشمل:

- 1- تحديد الأهداف.
- 2- جمع وتحليل البيانات والمعلومات.
- 3- وضع الافتراضات.
- 4- وضع البدائل وتقويمها.
- 5- اختيار البديل الأنسب.
- 6- تحديد الوسائل والإمكانات اللازمة.

ثانياً : مرحلة الإقرار والموافقة على الخطة:

قبل البدء بتنفيذ الخطة لا بد من الحصول على الموافقة من الجهات المختصة استناداً إلى توافق الخطة مع الأهداف المنشودة. فالخطة القومية الشاملة تقتضي موافقة الجهات العليا في الدولة، أما الخطط الفرعية فإنها تأخذ الموافقة من الوزير المختص أو وكيل الوزارة أو مديري الإدارات والأقسام وذلك بحسب مستوى الخطة.

ثالثاً : مرحلة التنفيذ:

بعد الموافقة الرسمية على الخطة فإن الجهة المعنية بالتخطيط في الدولة تتولى تبليغها إلى مختلف الوزارات لتنفيذها، وتتولى كل وزارة ومصلحة وهيئة حكومية مهمة تنفيذ ما يخصها من خطط وبرامج.

رابعاً : مرحلة المتابعة:

التي تهدف للتأكد من تنفيذ الخطة، مع ملاحظة أية انحرافات في الخطة والعمل على تلافيها بمراعاة نسبة الانحرافات المسموح بها. ومن الأساليب المستخدمة للبحث عن أسباب الانحراف ما يلي:

1. مراجعة الخطة نفسها.
2. مراجعة التنفيذ.
3. مراعاة الظروف الخارجية: بمعنى وجود ظروف خارجية طارئة لم تكن بالحسبان عند وضع التنبؤات، ولا يمكن التحكم بها أو السيطرة عليها، مثل الظروف المناخية المفاجئة. فلا بد من وجود خطط بديلة. وتتولى عملية المتابعة عدة أجهزة حسب مستوى الخطة.

7- التخطيط الاستراتيجي:

* يُعد التخطيط الاستراتيجي وسيلة الإعداد للتطبيق الرائد للسياسة الإدارية.
* يسعى التخطيط الاستراتيجي لمواجهة المشكلات والحد من آثارها السلبية وإيجاد آليات لتحقيق أهداف المنظمة عن طريق الموائمة بين البيئة الداخلية للمنظمة (جوانب الضعف والقوة) والبيئة الخارجية لها (الفرص والتحديات).

مفهوم التخطيط الاستراتيجي:

”وضع الخطط والاستراتيجيات اللازمة لتفعيل التطبيق العملي لقواعد العمل الإداري الموجه نحو استغلال الفرص ومواجهة التحديات الآتية والمستقبلية وفق آلية تراعي التغيرات في البيئة المحيطة لتحقيق أهداف كل من المنظمة والمستفيدين من خدماتها“.

أهمية التخطيط الاستراتيجي: ترجع أهميته إلى نواحي عدة أهمها:

1. تزويد المنظمة بدليل إرشادي حول الأهداف التي تسعى لتحقيقها.
2. تزويد صناعات القرار في المنظمة بأسلوب التفكير للمشكلات المعاصرة.
3. مساعد المنظمة على توقع التغيرات البيئية وكيفية الاستجابة بها.
4. مساعدة المنظمة على توزيع الموارد المتاحة وتحديد طرق استخدامها.
5. زيادة وعي وحساسية القادة الإداريين لرياح التغيير والتحديات والفرص المحيطة.

6. تقديم النهج السليم في تقييم الموازنات التي يقدمها القادة الإداريون.
7. تنظيم التسلسل في الجهود التخطيطية عبر المستويات الإدارية المختلفة.
8. يمثل هذا التخطيط أحد العناصر الرئيسية للإدارة الاستراتيجية في المنظمة.
9. تحديد الأولويات حسب أهمية كل مرحلة، وفي ضوء التوقعات المستقبلية والتحديات الراهنة.

خصائص التخطيط الاستراتيجي:

- 1- الشمول. 2- التكامل. 3- تخطيط طويل المدى إلى حد مناسب. 4- الطابع العلمي.
- 5- الديناميكية. 6- المرونة. 7- التنسيق. 8- تكامل الأهداف. "اطلاع ص 138-139"

خطوات التخطيط الاستراتيجي:

1. تحديد رسالة وأهداف المنظمة: تشير رسالة المنظمة إلى ما تصبو إليه المنظمة في المدى البعيد. حيث يتم صياغة هذه الرسالة في أهداف مرحلية تحدد نطاق ومجالات عملها، وعلى ضوء هذه الأهداف تتحدد نوعية القرارات الاستراتيجية الواجب اتخاذها على المدى الطويل والمتوسط.
2. تحديد السمات والخصائص العامة للمنظمة: وذلك من خلال التعرف على النشاط الحالي، والمستفيدون وحاجاتهم وكيفية اشباعها، والتعديلات الواجب إدخالها، ...
3. تحليل البيئة الخارجية (تحديد الفرص والمخاطر): حيث يمكن تقسيم عوامل البيئة الخارجية إلى عوامل (اقتصادية، واجتماعية، وسياسية، وتقنية، وديمغرافية، وعوامل أخرى).
4. تحليل البيئة الداخلية (تحديد نواحي القوة والضعف): وتتكون البيئة الداخلية للمنظمة من (الهيكل التنظيمي، والثقافة، والموارد).
5. تحديد البدائل الاستراتيجية: والتي تشمل عدة استراتيجيات أهمها:
 - استراتيجية التخصص أو التركز.
 - استراتيجية التكامل الخلفي والأمامي.
 - استراتيجية التنويع.
 - استراتيجية الابتكار.
 - الاستراتيجية الدولية.
6. الاختيار الاستراتيجي: وهو اختيار بديل من بين عدة بدائل استراتيجية بحيث يمثل رسالة المنظمة وأهدافها الاستراتيجية بأفضل صورة ممكنة.
7. تطبيق الاستراتيجية.
8. المراجعة الاستراتيجية.
9. اختبار الاتساق: وذلك ما بين جميع خطوات الاستراتيجية مع السمات والخصائص العامة للمنظمة.
10. الخطط الموقفية: بشأن افتراضات مختلفة تجاه البيئة مثل انقطاع المواد الخام.

8- معوقات التخطيط:

- 1- عدم الدقة في المعلومات والبيانات. 2- اتجاهات العاملين. 3- عدم صحة التنبؤات والافتراضات.
- 4- إغفال العامل الإنساني. 5- الاعتماد على الجهات الخارجية في وضع الخطة. 6- القيود الحكومية.
- 7- التغييرات المستمرة. 8- عدم اتباع خطوات التخطيط. "اطلاع ص 150-153"

الإدارة العامة - الفصل [4] - [التنظيم] - المباشر 2

محاور الفصل:

- 1- مفهوم التنظيم.
- 2- فوائد التنظيم.
- 3- مبادئ التنظيم.
- 4- التنظيم الرسمي.
- 5- التنظيم غير الرسمي.
- 6- إعادة التنظيم.
- 7- التنظيم في الإدارة الإسلامية.

1- مفهوم التنظيم.

يوجد مدلولان لمصطلح التنظيم في اللغة العربية وهما:

- التنظيم: الهيكل الذي يضم مجموعة من الأفراد بينهم علاقات معينة ويسعون لتحقيق هدف مشترك.
- التنظيم: وظيفة من الوظائف الإدارية تتمثل في وضع نظام منسق لعلاقات العمل بين عناصر المنظمة بُغية تحقيق الهدف المشترك.

2- فوائد التنظيم.

التنظيم ليس هدف بل وسيلة لتحقيق أهداف المنظمة بطريقة أفضل وبأسلوب أكفأ، وتتمثل أهم فوائده بما يلي:

1. تحقيق التناسق والانسجام بين الأنشطة وتجنب الإزدواجية والتضارب.
2. إسناد المهام للأشخاص المؤهلين لتأديتها مما يجعل المنظمة تستفيد من قدراتهم وإمكاناتهم.
3. التحديد الدقيق للعلاقات بين الأفراد بشكل يجعل كل فرد يعرف واجباته تجاه رؤسائه ومرؤوسيه.
4. تسهيل عملية الرقابة من خلال تحديد الخطوات والإجراءات التفصيلية لكل عمل وتحديد معايير الأداء.
5. تسهيل انتقال المعلومات داخل المنظمة بإحداث شبكة تحدد خطوط السلطة والمسؤولية (قنوات الاتصال الرسمية).
6. تمكين المنظمة من استغلال أفضل لمواردها من خلال تحديد مهام كل فرد.
7. تسهيل عمل الأفراد في المنظمة كفريق واحد يتبع نفس الهدف.
8. تحديد مصادر السلطة الرسمية للمنظمة على أساس التسلسل الهرمي.

3- مبادئ التنظيم.

- مبدأ وحدة الهدف.
- مبدأ التخصص وتقسيم العمل.
- مبدأ وحدة القيادة (وحدة الأمر).
- مبدأ نطاق الإشراف.
- مبدأ تكافؤ السلطة والمسؤولية.
- مبدأ تفويض السلطة.
- مبدأ المركزية واللامركزية.

□ مبدأ وحدة الهدف:

- الهدف المشترك هو السبب الذي يبرر وجود التنظيم ويفقد هذا الأخير جدواه بدون وجود هدف معين يتبعه.
- الهدف يجب أن يكون واضحاً لكي تكون عملية التنظيم موجهة بشكل كفؤ لتحقيقه.
- يجب أن يكون هناك هدف رئيس واحد للتنظيم تستخلص منه أهداف فرعية تخص الأقسام والوحدات بشكل يجعلها جميعها تتوجه بانسجام وتنسيق فيما بينها إلى نفس الغاية.

□ مبدأ التخصص وتقسيم العمل:

- التخصص هو تقسيم العمل إلى أجزاء متعددة وتوزيعها على الأفراد بشكل يناسب قدراتهم ومهاراتهم الشخصية.

فوائد التخصص:

1. الاستفادة من مهارات عناصر المنظمة في الأعمال التي يتقنونها.
2. تحقيق الانسجام في أداء العمل وتجنب الاحتكاك والتعارض.

3. البساطة والسهولة في أداء الفرد لعمله بسبب الخبرة التي تتكون لديه من خلال تكرار نفس العمليات.
4. توفير الوقت و الجهد بسبب التركيز على عمل واحد دون التحول إلى غيره.

سبلبيات التخصص:

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

مبدأ وحدة القيادة (وحدة الأمر):

يجب أن تمر جميع الأوامر التي يتلقاها الموظف من خلال رئيسه المباشر.

مبدأ نطاق الإشراف:

يعبر نطاق الإشراف عن عدد العاملين الذين يخضعون لإشراف مدير واحد.

العوامل التي تحدد نطاق الإشراف:

1. طبيعة نشاط المنظمة ودرجة التخصص في تقسيم ادارتها.
2. طبيعة العمل ومتطلباته من مواهب و معرفة خاصة، ومن رقابة من قبل الرؤساء.
3. قدرات ومهارات الرئيس والمرؤوسين.
4. مدى توفر الخدمات الاستشارية التي يستعين بها الرئيس للإشراف.
5. مدى تأثير نطاق الإشراف على سرعة الاتصالات التي تزيد بزيادته.
6. التكاليف التي تزيد كلما قل نطاق الإشراف.

مبدأ تكافؤ السلطة والمسؤولية:

- السلطة هي الحق الرسمي في إصدار الأوامر.
- السلطة هي قوة تجعل الإنسان قادراً على توجيه سلوك الآخرين، والتي تستمد من على القدرة على منح المكافأة وإيقاع العقاب، أو من الشخصية، أو من الخبرة والعلم، أو من المنصب.
- المسؤولية تعني الالتزام بالأهداف والقيام بالواجبات المتعلقة بتحقيقها.
- يجب أن يتمتع الموظف بالسلطة الكافية التي تجعله يقوم بواجبه على أحسن وجه.

مبدأ تفويض السلطة:

- قيام الرئيس بنقل جزء من سلطاته إلى شخص آخر في مستوى أدنى منه في الهرم الإداري.
- السلطة تفوض ولكن المسؤولية لا تفوض.

مزايا التفويض:

- 1- تخفيف أعباء الرئيس.
- 2- إعداد المرؤوسين لمناصب قيادية عليا.
- 3- تشجيع المرؤوسين.
- 4- تكريس مبدأ المشاركة في اتخاذ القرار.

الشروط العامة للتفويض:

- 1- اختيار الشخص المناسب.
- 2- توفر الإمكانيات للمفوض للقيام بما يطلب منه.
- 3- متابعة الرئيس للنتائج.

الشروط التنظيمية للتفويض:

1. توازن السلطة والمسؤولية.
2. المحافظة على خطوط الاتصال المفتوحة بين الرئيس والمرؤوس.
3. الالتزام بالخطط والسياسات العامة والأهداف.
4. لا يجوز التفويض في الأمور التالية:
 - القرارات التشريعية.
 - الأمور المتعلقة بتوزيع العمل.
 - تعيين في الوظائف العليا.
 - المسائل المالية وأمر الميزانية في حدود معينة.
 - رسم السياسة العامة أو تعديلها.

□ مبدأ المركزية واللامركزية:

المركزية: هي تجميع صلاحيات اتخاذ القرار في يد شخص واحد.
اللامركزية: هي انتشار صلاحيات اتخاذ القرار على جهات متعددة وأشخاص متعددون.

يتوقف استخدام المركزية واللامركزية على عدة عوامل منها:

- 1- درجة الانتشار الجغرافي للوحدات والفروع التابعة للإدارة الرئيسية.
- 2- نوعية النشاط الذي يزاوله الجهاز الإداري.
- 3- أهمية النشاط الذي يزاوله المستوى الإداري.
- 4- الفلسفة التي تنتهجها الإدارة في تعاملها مع العاملين.
- 5- نوعية الرؤساء من حيث مستوياتهم الثقافية والعلمية.
- 6- نوعية المرؤوسين من حيث مستوياتهم الثقافية والعلمية ودرجة استعدادهم لتحمل مسؤوليات اتخاذ القرارات.
- 7- درجة التوسع في أعمال ونشاطات الجهاز الإداري
- 8- الأنظمة والقوانين التي تعمل المنظمة في ظلها

مزايا المركزية:

- 1- تحقيق العدالة في التعامل مع الوحدات الإدارية المختلفة.
- 2- سهولة التنسيق وتوحيد السياسات والممارسات.
- 3- تمكين الرئيس الإداري من الاطلاع على كل الأمور
- 4- سهولة الرقابة بسبب وجود نظام موحد لها.
- 5- عدم حدوث ازدواجية في القرارات.
- 6- الاستخدام الأفضل للموارد والإمكانات.

عيوب المركزية:

- 1- عدم توفر مستوى بديل لاتخاذ القرارات.
- 2- عدم استغلال المواهب المتوفرة بشكل كامل.
- 3- استغراق الإجراءات لمدة زمنية طويلة.
- 4- تجاهل الفروق الفردية بين الأشخاص.
- 5- طول الوقت والجهد المبذول من قبل المرؤوسين في الحصول على موافقة الجهات المختصة.
- 6- ضعف مبادرة أعضاء المستويات الإدارية الأدنى

مزايا اللامركزية:

- 1- تحفيز الموظفين من خلال اشراكهم في القرار.
- 2- سرعة الإنجاز.
- 3- تخفيف أعباء الإدارة العليا.
- 4- اتخاذ قرارات أفضل بسبب التعامل المباشر لصاحب القرار مع المشكلة
- 5- إعداد المرؤوسين للقيام بمهام أكبر.
- 6- تحسين العلاقة بين المستويات الإدارية.
- 7- تحقيق مبدأ السلطة والمسؤولية.
- 8- استغلال الطاقات الإبداعية لدى العاملين.
- 9- مساعدة التنظيم على سرعة الاستجابة لمتطلبات وظروف البيئة المحيطة.
- 10- مساعدة المرؤوسين على زيادة خبراتهم والاستفادة من مواهبهم وقدراتهم في إنجاز الأعمال وتهيئتهم لشغل المناصب العليا.

عيوب اللامركزية:

- 1- إمكانية تناقض القرارات التي تصدر من جهات مختلفة.
- 2- زيادة التكاليف بسبب زيادة الخدمات التي تستلزمها الإدارات المختلفة.
- 3- صعوبة الاتصالات بسبب استقلالية الإدارات.
- 4- إمكانية سوء استغلال السلطة.
- 5- عدم إمكانية تطبيق اللامركزية في بعض الأعمال.
- 6- إمكانية إضعاف السلطة المركزية والابتعاد عن الأهداف.
- 7- الحاجة إلى العديد من الأشخاص من ذوي المهارات الإدارية.

4- التنظيم الرسمي:

يركز التنظيم الرسمي على العلاقات الرسمية التي تحكم علاقات العمل، ويتم بموجبه إيجاد هيكل تنظيمي يحدد السلطات والمسؤوليات و تقسيم الأعمال وقنوات الاتصال.

يقوم التنظيم الرسمي على الأسس التالية:

1. وجود مجموعة من القواعد والأنظمة القانونية المكتوبة التي تحكم أنشطة العمل والتصرفات داخل المنظمة.
2. الخضوع لمبادئ التنظيم.
3. أخذ النموذج/ الشكل الهرمي الذي تقل السلطات والمسؤوليات في أسفله وتزيد كلما تم الاتجاه إلى أعلاه.

المستويات الإدارية في التنظيم الرسمي:

1. الإدارة العليا: مسؤولة عن الأداء العام للمنظمة، ووضع الاستراتيجيات، وتمثيل المنظمة أمام الجهات الأخرى (مستوى الوزراء ووكلاء ورؤساء المنظمات).
2. الإدارة الوسطى: تنفذ برامج المنظمة واستراتيجياتها (مستوى المدراء العامون).
3. الإدارة التنفيذية: تشرف على سير العمل اليومي داخل المنظمات (رؤساء الأقسام ومديرو الفروع).

بناء الهيكل التنظيمي:

يمر بناء هذا الهيكل بالمرحل التالية:

- 1- تحديد الأهداف التفصيلية أو التشغيلية.
 - 2- تحديد أوجه النشاط اللازمة لتحقيق الأهداف.
 - 3- تجميع النشاطات في شكل وظائف.
 - 4- تجميع الوظائف في شكل أقسام.
 - 5- تحديد العلاقات بين الأقسام.
 - 6- وضع خارطة التنظيمية.
- يجب أن يكون الهيكل التنظيمي موجهاً للأهداف وبسيطاً ومرناً، بمعنى أنه قابل للتعديل ومنسجماً مع التغيرات.

الخارطة التنظيمية: هي رسم بياني يوضح:

1. تقسيم العمل.
2. نطاق الإشراف وتوزيع السلطة.
3. إعطاء فكرة عن حجم ومستويات الأعمال الإدارية في التنظيم.

بعض أنواع الخرائط التنظيمية — (اطلاع ص 190)

1. الخارطة التقليدية: تستعمل بكثرة في الإدارات الحكومية وتوضح انسياب خطوط السلطة من أعلى إلى أسفل.
2. الخارطة الأفقية: توضح انسياب خطوط السلطة من اليمين إلى اليسار.

الدليل التنظيمي Organizational manual:

- يعد الدليل التنظيمي بمثابة المذكرة التفسيرية للخريطة التنظيمية، فهو يعطي تفاصيل عن جميع النشاطات والأعمال التي تتم داخل هذه الخريطة، والإدارات والأقسام الرئيسية والأهداف التي يسعى كل قسم إلى الوصول إليها.
- يساهم الدليل التنظيمي في تحقيق عدد من الفوائد، ومن أهمها:

- 1- إعطاء صورة متكاملة عن طبيعة نشاطات المنظمة والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها.
- 2- تعريف المتعاملين مع المنظمة بالأمور المختلفة داخل التنظيم،
- 3- يساعد الدليل التنظيمي في توفير وسائل رقابية على سير العمل.
- 4- يعد الدليل التنظيمي بمثابة مرجع للإدارة في حالة ظهور أوجه خلاف حول اختصاصات بعض الإدارات أو غيرها من النواحي التنظيمية.
- 5- يساعد الدليل التنظيمي الموظف على التصرف في العمل المطلوب منه أداءه والجهة التي يرجع إليها.

5- التنظيم غير الرسمي.

- **التنظيم غير الرسمي:** هو مجموعات العلاقات والاتصالات (الإنسانية والشخصية) الناشئة عن تواجد الأشخاص في مكان واحد وتعاملهم واحتكاكهم مع بعضهم أثناء أداء العمل.
- لا يخضع التنظيم غير الرسمي لقواعد قانونية مكتوبة بل أن تجربة الناس مع بعضهم هي التي تحدد سلوكهم ومعاملاتهم.

العوامل التي تساهم في ظهور التنظيم غير الرسمي:

1. حاجة الإنسان للإنتماء: التي يحاول تحقيقها من خلال العمل داخل مجموعات.
2. الرغبة في الحماية والأمان: وهي التي تسبب الحاجة إلى الإنتماء لمجموعات يحمي أفرادها بعضهم البعض من التعسف واستغلال السلطة.
3. التخلص من الملل: حيث يحتاج الإنسان الآخرين للتخلص من العزلة والمشاكل النفسية التي تسببها.
4. النصح والمشورة: الحاجة للآخرين للمساعدة في حل المشاكل المستعصية.
5. النظرة الحديثة للتنظيم: التي تقوم على النظر للتنظيم بأنه مؤسسة اجتماعية وليس فقط أداة لتنفيذ برنامج عمل.
6. الانتماء للمهنة: الشعور بالإنتماء عند أصحاب المهنة الواحدة إلى مجموعة واحدة والولاء لها.

خصائص التنظيم غير الرسمي:

1. وجود هدف مشترك تسعى إليه المجموعة:
2. صغر الحجم: مما يسهل التفاعل بين أعضاء المجموعة.

3. القيادة غير الرسمية: أي وجود شخص يتزعم التنظيم ويقبل به الأعضاء كقائد دون أن يكون هناك قانون يعطيه هذه السلطة.
4. وجود معايير للمجموعة: بمعنى قواعد غير مكتوبة (غير رسمية) تنظم تصرفات وسلوك الأعضاء.
5. مشاركة أفراد الجماعة في نشاطات محددة: تكون داخل العمل وخارجه بحيث تولد التقارب والتفاعل بينهم.

مزايا التنظيم غير الرسمي:

1. المساهمة في بلوغ الأهداف: ويظهر ذلك عند مساندة التنظيم الرسمي أهداف التنظيم غير الرسمي.
2. حل بعض مشاكل الاتصال التي قد يعاني منها التنظيم الرسمي: نظراً للمشاركة التلقائية بين العاملين في أمور العمل.
3. الحصول على معلومات من مصادر غير رسمية: وذلك عن الأخبار المتداولة داخل العمل مثل الشائعات، مع القيام بتصحيحها في الوقت المناسب.
4. المساهمة في تحقيق الرقابة الذاتية عند العاملين:
5. إشباع الحاجات الاجتماعية والنفسية للفرد بهدف رفع إنتاجيته:
6. جعل مكان العمل متنفساً للفرد: بحيث يجد فيه ملاذ من مشاكله الشخصية، مما يزيد تركيزه على العمل.
7. سرعة نقل المعلومات: بسبب تواجد قنوات اتصال غير رسمية.

6- إعادة التنظيم.

في مجال الإدارة العامة تشير هذه العملية إلى إجراء تعديلات مقصودة في وظائف وهيكل وإدارة الأجهزة العاملة في نطاق الدولة والسلطة التنفيذية.

تصبح إعادة التنظيم ضرورية في الحالات التالية:

1. فقدان التنظيم الأصلي لمفعوله.
2. خروج الموظفين عن أهداف التنظيم وتصرفهم بشكل غير متوقع.
3. حدوث تغيرات داخلية أو خارجية، مثل تغير كمية العمل أو كيفية أداءه.
4. تراجع كفاءة التنظيم.
5. حدوث تغيير على مستوى القيادة.

7- التنظيم في الإدارة الإسلامية.

مبادئ التنظيم الإسلامي:

- مبدأ الامر بالمعروف والنهي عن المنكر: وجود تنظيمات إدارية للرقابة والمحاسبة.
- مبدأ الشورى: ضرورة وجود أجهزة استشارية.
- تقسيم العمل والتخصص: وضع الشخص المناسب في المكان المناسب.
- اعتبار السلطة أمانة استودعها الحق تبارك وتعالى في بعض عباده ليتولوا أم الآخرين، وفي ذلك تأكيد على المسؤولية التي ترافق السلطة.
- التفويض: إعطاء صلاحيات للولاة على الأقاليم.
- نظام الدواوين: الذي يعتبر نواة ما يعرف بالوزارات في العصر الحديث.

الإدارة العامة - الفصل [5] - التمويل والموازنة العامة

محاور الفصل:

- * الإدارة المالية .
- * النفقات العامة.
- * الإيرادات العامة.
- * الموازنة العامة.
- * القواعد الأساسية للموازنة العامة.
- * مراحل إعداد الموازنة.
- * أنواع الموازنات.

مفهوم الإدارة المالية:

هي إحدى الوظائف المتخصصة للإدارة العامة التي تهتم بتوفير الأموال اللازمة لقطاعات الدولة واستثمارها بما يحقق الأهداف العامة والصالح العام

أولاً: النفقات العامة

تتجمع النفقات العامة لدى كل جهاز إداري (الجهاز التعليمي، الصحي..) لتظهر في الموازنة العامة للدولة في بند واحد يمثل إجمالي النفقات في مقابل إجمالي الإيرادات التي ستغطي النفقات. علماً بأن المبالغ المرصودة تظل تقديرية لما سيتم إنفاقه خلال السنة المالية المقبلة، وهو ما قد يزيد أو ينقص عن الانفاق الفعلي.

• من أهم التقسيمات الشائعة في الفكر الاقتصادي للنفقات العامة:

- ✓ تقسيم النفقات على أساس الخدمات أو الوظائف.
 - ✓ تقسيم النفقات على أساس المنتفع بها.
 - ✓ تقسيم النفقات إلى عادية وغير عادية .
 - ✓ تقسيم النفقات على أساس آثارها الاقتصادية.
- علماً أنه لا يوجد اتفاقاً بين الدول في تقسيم النفقات، وإنما تصنف كل دولة بحسب ظروفها واحتياجاتها

1- تقسيم النفقات أساس الخدمات أو الوظائف:

- حيث تقوم الدولة بتوزيع نفقاتها وفقاً للغرض من كل نفقة بحسب الخدمات التي تقدمها، فمثلاً وظائف الأمن والدفاع والصحة والتعليم والمواصلات يتم توزيعها على عدة جهات إدارية تتولى خدماتها وفقاً للسياسات والأهداف التي تحددها الدولة.
- وإذا كان قطاع التعليم يقدم خدماته بواسطة عدة جهات (وزارة المعارف، ووزارة التربية والتعليم، ووزارة التعليم العالي..) فإن الانفاق على التعليم يظهر بصورة إجمالية بغض النظر عن الجهات التي تقدم خدمة التعليم.

2- تقسيم النفقات أساس المنتفع بها:

- وذلك بهدف تحديد مصدر النفع من الخدمة، بحيث يتم على أساسه تحديد مصدر التمويل لهذه النفقات، فلو كانت تمثل نفعاً عاماً فإنه يتم تمويلها من جميع أفراد المجتمع، وإلا كان تمويلها بواسطة المستفيدين منها كخدمات الرعاية والضمان الاجتماعي.

3- تقسيم النفقات إلى عادية وغير عادية:

- يعتمد هذا التقسيم على مدى تكرار كل نفقة وانتظامها، فالعادية هي التي تحدث بصفة مستمرة في كل سنة مالية، بعكس غير العادية التي لا تظهر إلا من فترة لأخرى. والهدف من هذا التقسيم هو إدراج مصدر كل نفقة، فالعادية تمول بواسطة الإيرادات العامة، أما غير العادية كالقوارث الطبيعية فيتم تمويلها مثلاً بواسطة القروض والإعانات، أو عن طريق إيرادات غير عادية كإصدار سندات أو جمع تبرعات.

4- تقسيم النفقات أساساً آثارها الاقتصادية:

وهنا يمكن تقسيم النفقات من حيث طبيعتها الاقتصادية وإسهامها في تكوين رأس المال بالدولة إلى:

- أ- النفقات الجارية أو الإدارية: أي تلك اللازمة لتسيير المرافق العامة للدولة كرواتب الموظفين، والصيانة، وشراء السلع للاستعمال الجاري، ...
- ب- النفقات الاستثمارية أو الرأسمالية: وهي التي تخصص لزيادة تكوين رأس المال، كنفقات الإنشاء والتعمير والاستثمارات العامة.

ثانياً: مصادر الإيرادات العامة:

تعد الإيرادات العامة بأنواعها المختلفة المصدر الرئيس لتغطية النفقات العامة. ومع تطور دور الدولة تطورت مصادر الإيرادات الأساسية لها. وتختلف هذه المصادر تبعاً للتطور الاقتصادي والاجتماعي للدولة، ومن أهمها:

1- أملاك الدولة:

تمثل أملاك الدولة العامة والخاصة مصدراً من مصادر الإيرادات، فالطرق والجسور والموانئ والعقارات وغيرها تعد من الأملاك العامة للدولة. أما الأملاك الخاصة فهي مجموعة الممتلكات غير القابلة للاستعمال العام كالموارد الطبيعية الزراعية، والمعدنية التي تُعد من أهم مصادر الإيرادات العامة في أغلب الدول.

2- الرسوم:

هي مبالغ من النقود يدفعها الفرد إلى الدولة أو غيرها من أشخاص القانون العام مقابل خدمة تؤديها له.

يتميز الرسم بخاصية كونه اختيارياً، أي يطلب من المستفيد منه، وإن كان دفعه إجبارياً.

3- الضرائب:

وتمثل حالياً النسبة العظمى لإيرادات معظم الدول. وتمثل اقتطاعاً إجبارياً بدون مقابل من أجل تغطية النفقات العامة للدولة.

4- الإصدار النقدي:

وهو عبارة عن لجوء الدولة إلى إصدار كمية من النقود تؤول إلى الدولة لاستخدامها في تمويل نفقاتها. وهو أمر لا يلجأ إليه إلا في أضيق الحدود، نظراً لآثاره السلبية على الاستثمار والادخار وأصحاب الدخول الثابتة.

5- إصدار القروض العامة:

ويقصد به العملية التي تحصل بها الدولة على الأموال من خلال اكتتاب المقرضين نظير تعهداها بدفع الفوائد ورد مبلغ القرض طبقاً لشروط القروض.

وعادة ما تلجأ الدولة إلى قروض محددة القيمة (حد أعلى)، إلا في حالة الحاجة المستمرة للأموال كما هو الشأن بالنسبة لحالة الحرب.

والسندات أنواع:

- ✓ السندات الإسمية، التي تحمل اسم صاحبها.
- ✓ السندات لحاملها، وتعود ملكيتها لحائزها.
- ✓ السندات المختلطة (وتكون اسمية بالنسبة للمبلغ المكتتب به، ولحاملها بالنسبة للفوائد المستحقة).

6- القروض الخارجية:

وهي مبالغ طويلة الأجل تقتترضها الدولة من جهة خارجية (دول أخرى وهيئات وصناديق استثمارية في التمويل). وعادة ما تلجأ الدولة إلى الاقتراض من دولة أخرى حينما تكون أمام ضائقة مالية لا تستطيع الخروج منها إلا بالاستدانة الخارجية.

ثالثاً: الموازنة العامة:

تعريفها: هي برنامج عمل محدد ومتفق عليه، مبيّن فيه تقدير نفقات الدولة ومواردها خلال مدة مقبلة تلتزم به الدولة وتكون مسؤولة عن تنفيذه.

أوجه التشابه والاختلاف بين الموازنة العامة للدولة والموازنة الخاصة للمنشآت:

1. ان الموازنة العامة تعبر عن تقدير مفصل للإيرادات والنفقات التي لم يتم تحصيلها أو التصرف فيها عند إعداد الموازنة أما الموازنة الخاصة فهي عبارة عن قائمة لأصول وخصوم المنشأة في تاريخ معين نتيجة عملياتها التي تمت في مدة سابقة بغية إظهار مركزها المالي
2. أن الهدف الذي تسعى إليه الموازنة العامة يكون أشمل وأعم من الهدف الذي تسعى إليه الموازنة الخاصة أما الموازنة الخاصة فإنها تهدف إلى توضيح المركز المالي للمنشأة الذي يعكس مدى قدرتها على تحقيق الربح.
3. أن الآثار الاقتصادية والاجتماعية التي تتركها الموازنة العامة للدولة أكثر وأشمل مما في الموازنة الخاصة، بعكس الموازنة الخاصة التي يكون تأثيرها محصوراً على المنشآت والمتعاملين معها.
4. أن الجهات الرقابية التي تمارس الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة متعددة، أما في الموازنة الخاصة فأجهزة محدودة لا تتعدى المراجع القانوني الذي يقوم بمراجعة الحسابات .
5. أن خطوات إعداد الموازنة العامة أطول مما هو موجود في الموازنة الخاصة.

القواعد الأساسية للموازنة العامة:أ- قاعدة السنوية:

تقضي بأن تكون جميع إيرادات ونفقات الدولة عن سنة قادمة وذلك نظراً:

- ✓ لصعوبة تقدير النفقات والإيرادات في مدة تزيد عن ذلك.
- ✓ لا يمكن اعتماد مدة أقل بسبب الكلفة وتعقد الإجراءات.
- ✓ اعتماد مدة أطول سيضعف من رقابة السلطة التشريعية

* ويرد على هذه القاعدة (السنوية)، الاستثناءات المتعلقة بـ:

- ✓ موازنات الدعم، كموازنة مساعدة لنفقات غير متوقعة، مثل الحروب والكوارث الطبيعية.
- ✓ الاعتمادات الشهرية إذا ما تأخر اعتماد الموازنة حتى لا يتضرر الإنفاق على بعض المشروعات الضرورية.
- ✓ البرامج الإنمائية في حالة تحميلها تمويل جزء من المشروعات طويلة الأجل.

ب- قاعدة الوحدة:

تهدف إلى تكامل جميع النفقات والإيرادات بإدراجها في وثيقة واحدة تمثل الموازنة العامة للدولة، الأمر الذي يسهل مهمة الرقابة والمقارنات.

* ويرد على هذه القاعدة أيضاً استثناءات تتعلق بـ: - الموازنات المستقلة. - الموازنات الملحقة. - الموازنات غير العادية.

ج- قاعدة الشمول:

أي ضرورة إظهار كافة النفقات والإيرادات في وثيقة واحدة، بحيث لا يتم خصم نفقات أية جهة حكومية من إيراداتها، وإنما يجب أن تظهر جميع النفقات والإيرادات في الموازنة دون إجراء أية مقاصة بينهما. وهو أمر يسهل العمليات الرقابية.

* إن هذا المبدأ لا يفرق بين مصدر الإيراد أو جهة الإنفاق، بل لا بد من ظهور جميع الإيرادات بغض النظر عن مصدرها، وجميع النفقات دون تحديد صرفها.

د- قاعدة عدم التخصيص:

أي عدم تخصيص إيراد معين لإنفاق معين أو مصلحة معينة، بل يجب إدراج جميع الإيرادات في مقابل جميع النفقات.

* يساعد هذا المبدأ في القضاء على التبذير لو قلت النفقات المطلوبة عن الإيرادات المحددة، كما يؤدي لإحكام الرقابة وتحديد الأولويات.

مراحل إعداد الموازنة:**أ- مرحلة الإعداد:**

تتولى الجهات المختصة ضمن هذه المرحلة القيام بمهام عديدة وهي:

✓ دراسة الوضع الاقتصادي وتقدير الإيرادات العامة للدولة.

✓ إصدار المنشور الدوري من الجهة المختصة المتعلق بأسس وطرق تقدير الإيرادات والنفقات من قبل الجهات والمصالح المعنية.

* تلعب وزارة المالية دوراً حاسماً في هذه العملية إلى جانب الوزارات والمصالح الحكومية المعنية.

ب- مرحلة الإقرار والموافقة:

يقوم وزير المالية بعرض مشروع الموازنة على مجلس الوزراء الذي يقوم بتشكيل لجنة وزارية لدراسة المشروع وتقديم تقرير إلى المجلس لمناقشته من قبل أعضاء المجلس. وبمجرد خروج المشروع من المجلس إلى السلطة التشريعية تنتهي مرحلة الإعداد لتبدأ مرحلة المناقشة والإقرار على مستوى السلطة التشريعية تمهيداً للتنفيذ.

ج- مرحلة التنفيذ:

بعد الموافقة والإقرار، تقوم وزارة المالية بإرسال الموازنة العامة إلى كل وزارة أو مصلحة حكومية أو مؤسسة عامة مرفقة بالتعليمات والإرشادات الواجب اتباعها للتنفيذ الذي يشمل على:

✓ تحصيل الإيرادات وجبايتها من قبل الجهات المعنية.

✓ صرف النفقات من بنودها على المشاريع تبعاً للتعليمات والإجراءات.

د- مرحلة الرقابة:

عملية مستمرة، وهي بمثابة إعطاء السلطة التشريعية درجة عالية من الاطمئنان بأن الجهات التنفيذية تمارس أعمالها وفقاً لما هو مرسوم ومعتاد.

* تمارس الإدارة المالية المعنية عدة أنواع للرقابة في مجالها المالي والإداري.

* قد تكون الرقابة المالية سابقة للصرف، تجرى من قبل جهات داخلية أو خارجية، وقد تكون لاحقة له.

هـ- مرحلة الحساب الختامي:

تتولى كل وزارة عمل الحساب الختامي لها وفقاً لأنظمة وتعليمات وزارة المالية التي تتولى مهمة إعداد الحساب الختامي للدولة مع مذكرة تفصيلية عن الأوضاع المالية للعام المنصرم.

* يوضح الحساب الختامي صورة كاملة عن الوضع المالي للدولة خلال العام المنصرم من حيث الإيرادات والنفقات الفعلية المتحققة، وبالتالي فهو يفيد في المقارنة مع التقديرات

أنواع الموازنات:

أ - موازنة البنود.

ب - موازنة البرامج والأداء.

ج - موازنة التخطيط والبرمجة.

د - موازنة الأداء الصفري.

أ- موازنة البنود:

تعد موازنة البنود (Item based budget) أكثر أنواع الموازنات استخداماً في دول العالم، ويتم تقسيم النفقات في هذا النوع من الموازنات وفقاً للأسس التالية:

1. التقسيم الإداري: يتم توزيع النفقات العامة في موازنة البنود وفقاً للجهات الإدارية التابعة لقطاع معين من قطاعات الإنفاق التي تتبع كل قطاع.
2. التقسيم على أساس نوع النفقة: تظهر المبالغ المتخصصة في الموازنة موزعة وفقاً لأنواع النفقات المحددة لها، فيتم تقسيم البنود تبعاً لأنواع النفقات، فمثلاً نفقات الرواتب والأجور والمكافآت.

فوائد موازنة البنود:

1. التركيز على الرقابة على مصروفات الدولة، وتحديد أوجه القصور والإهمال.
2. توفر موازنة البنود وسيلة فعالة في عملية المقارنة بين أوجه الصرف المختلفة من جهة وبين الإدارات الحكومية من جهة أخرى.
3. توفر هذه الموازنة أسلوباً سهلاً في عملية إعدادها ومراقبتها نظراً لبساطتها ووضوحها.
4. تساعد على سهولة اكتشاف الأخطاء أو التجاوزات في عملية الإنفاق.

صعوبات موازنة البنود:

1. تركيزها على الرقابة على أوجه الإنفاق بطريقة مستندية.
2. أن هذا النوع من الموازنات لا يربط بين النفقات وبين البرامج والنشاطات التي تنفق عليها.
3. أن موازنة البنود قد تكون مدعاة للإسراف والتبذير.
4. أن تخصيص المبالغ لكل بند لا يعتمد على ربط كل بند بالأهداف التي يسعى إلى تحقيقها.

ب- موازنة البرامج والأداء.

يهدف هذا النوع من الموازنة إلى تحديد الأسباب والأهداف التي تطالب من أجلها الاعتمادات، وتكاليف البرامج المقترحة لتحقيق هذه الأهداف وبيانات لقياس مدى تقدم العمل لكل برنامج.

موازنة البرامج والأداء تركز على الأهداف التالية:

1. التركيز على النتائج وليس المدخلات.
2. التركيز على استخدام الأساليب القياسية التي تساعد على معرفة تكلفة البرامج ومقارنتها بالأهداف التي تحققها.
3. التركيز على الأداء الفعلي في ضوء مجموعة من المعايير والمقاييس العلمية التي توضع لتقويم برامج كل إدارة.

مزايا موازنة البرامج والأداء :

1. توفر أسلوباً علمياً في إعداد الموازنة إذ تستخدم بيانات قائمة على المعايير والمقاييس العلمية في تحديد كل بند من بنودها.
2. القضاء على الإسراف والتبذير في الإنفاق عن طريق ربط الإنفاق لكل برنامج بالأهداف التي يحققها.
3. التخلص من إجراءات التفاوض والمساومة التي تتم بين مندوب الجهة الحكومية وممثل القطاع في وزارة المالية.
4. الوصول إلى وسيلة سهلة في عملية الرقابة والمتابعة لنتائج الأعمال والبرامج.
5. المساعدة في إعطاء المواطنين فكرة عن إنجاز الموازنات والمراحل التي يتم فيها.

صعوبات موازنة البرامج والأداء :

1. تحتاج إلى خبرات فنية متخصصة في الإعداد والتحضير.
2. صعوبة قياس التكلفة في الخدمات الحكومية ومقارنتها بمقدار الفائدة المتحققة منها.

ج- موازنة التخطيط والبرمجة.**تهدف موازنة التخطيط والبرمجة إلى تحقيق الأغراض التالية:**

1. مساعدة الإدارة في تحديد الوسائل التي يتم بموجبها البحث عن أفضل البدائل لتحقيق الهدف وفقاً للإمكانات المتاحة لديها.
2. إعطاء الإدارة فرصة لتقدير تكاليف المشروعات والبرامج التي يراد تنفيذها خلال سنوات قادمة والوصول إلى اختيار أنسب هذه المشروعات وفقاً للأهداف المحددة.
3. إتاحة الفرصة لمتابعة أعمال الإدارات وفقاً للبدائل الذي تم اختياره، ومن ثم تقويم الإنجاز النهائي طبقاً لما هو محدد أصلاً.
4. الحد من الإسراف والتبذير في الإنفاق؛ نظراً للربط بين الإنفاق على المشروعات ومقدار العائد المتحقق منها.

صعوبات موازنة التخطيط والبرمجة:

1. أنها معقدة وتحتاج إلى خبرات متخصصة تتولى عملية الإعداد والتحضير.
2. أن مفهومها غير محدد وغير واضح بالنسبة للعاملين.
3. صعوبة توفير كم هائل من المعلومات التي يحتاج إليها هذا النوع من الموازنات.

د- موازنة الأداء الصفري.

وتقوم موازنة الأساس الصفري على أساس أن تقوم كل وحدة إدارية بإعادة تقويم برامجها ونشاطاتها القائمة والجديدة سنوياً، وذلك بمقارنة التكلفة والعائد لكل برنامج .

تهدف إلى تحقيق ما يلي:

1. تقديم الاقتراحات حول إعادة توزيع الاعتمادات بعد مقارنة البرامج القائمة والجديدة للإدارات الحكومية.
2. التركيز على تقويم البرامج والنشاطات لكل وحدة إدارية.
3. تحديد أهداف لكل وحدة إدارية.
4. تحديد الطرق البديلة من أجل تنفيذ أهداف الإدارة.

مزايا موازنة الأساس الصفري:

1. إشراك جميع المستويات الإدارية في تخطيط وبرمجة وتقويم الموازنة.
2. استخدام الإدارة لأسلوب الموازنة بين التكلفة والعائد.
3. الاستغناء عن بعض البرامج ذات الكفاءة المنخفضة.

صعوبات موازنة الأساس الصفري:

1. أن عملية إعداد الموازنة تتطلب جهوداً كبيرة ووقتاً طويلاً من المسؤولين عنها ويتكرر ذلك سنوياً لتبرير طلب المخصصات اللازمة.
2. أن استخدام هذا الأسلوب يحتاج إلى كثير من المهارات والخبرات الفنية
3. إن نظام المشاركة الذي تتيحه موازنة الأساس الصفري قد يكون تحقيقه صعباً من الناحية العملية نظراً لتعدد المستويات الإدارية في الأجهزة الحكومية.