

KSAjamal

الفصل الأول

التمهيد

- الإدارة • الإدارة العامة
- طبيعة الإدارة العامة
- الإدارة العامة والعلوم الأخرى
- تطور دراسة الإدارة العامة
- مداخل دراسة الإدارة العامة

الإدارة Administration

أصبحت الإدارة في وقتنا الحاضر من أهم حقائق الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعسكرية في كل المجتمعات وفي كل الدول، ولها اليد الطولى في تقرير الأمور، وتصريف شؤون الحياة وتحقيق الأهداف التي يرنو إليها أي مجتمع بأعلى قدر ممكن من الكفاءة، ووفق رغبات المواطنين وإرادتهم بقدر المستطاع، ويعكس هذا اهتمام دول العالم أجمع بصالح المواطنين ومطالبهم، مما يجعل من الإدارة في دولة معينة أو في مجتمع معين انعكاساً للأحوال والأفكار وأنماط السلوك والقيم المتعارف عليها والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والحضارية السائدة في هذه الدولة أو في هذا المجتمع من عادات وقيم وتقاليد، وتؤثر فيها أيضاً.

ولقد أدى الاتجاه في العصر الحديث نحو الدولة الإيجابية (Positive State) أو دولة الرفاهية (Welfare State) إلى اتساع نطاق العمل الحكومي وامتداد نشاط الدولة إلى المجالات كافة، لتنظيم النشاط الاقتصادي وتوجيهه، وتحقيق العدالة الاجتماعية، وذلك بقصد توفير الخدمات الضرورية للمواطنين وتحقيق الرفاهية والرخاء لهم في شتى المجالات. وقد فرض ذلك على الإدارة أن تكون قوية ومتقدمة حتى تستطيع أن تحقق أكبر قدر من الخدمات لجميع المواطنين على السواء، وأن تنطلق نحو التنمية في سرعة وإتقان واقتصاد. لقد أصبحت الدولة مسؤولة عن ترسيخ الأمن، وتعزيز الدفاع عن المواطنين، وتوفير التعليم والصحة والإسكان المناسب، وتأمين العيش الكريم لهم، والحفاظ على معدل مرتفع للنمو الاقتصادي عن طريق تنمية الموارد الاقتصادية، وزيادة الرفاهية لجميع المواطنين، ودعم الاستقرار الاجتماعي والأمان في مواجهة التغيرات السريعة.

وليس هناك أدنى شك في أن تحقيق الرفاهية ورفع مستوى المعيشة التي تتطلع إليها الدولة في وقتنا الحاضر، إنما تعتمد على نوعية ومستوى إدارة المجتمع، ذلك أن الإدارة هي التي أصبحت تقرر نوع التعليم ونوع العلاج ونوع الرعاية الاجتماعية ونوع الزراعة والصناعة والتجارة والإسكان والنقل والطرق والمواصلات والتعدين والبتروول والعمل والثقافة والترفيه وأوجه النشاط والخدمات.. التي يلزم توافرها لتدفق الحياة واستمراريتها. ولا يقتصر دور الإدارة في مجتمعنا المعاصر عند هذا الحد بل يتعداه إلى مسؤولياتها الضخمة في العمل على تحقيق متطلبات التنمية الشاملة والحقا بركب الدول المتقدمة... والسعي بأسباب التقدم العلمي والتقني الذي يسود العالم.

وكلمة إدارة (Administration) أصلها اللاتيني Ad بمعنى To و Minister بمعنى Serve والكلمة تعني (الخدمة) على أساس أن من يعمل بالإدارة يقوم على خدمة الآخرين، أو يصل عن طريق الإدارة إلى أداء الخدمة،^(١) وبذلك تصبح الإدارة نشاطاً حيويًا مستمرًا لخدمة المجتمع وإشباع حاجات أفرادهِ - باعتبارها جزءاً من المجتمع الذي تعيش فيه - فهي تنظم علاقات هؤلاء الأفراد وتوجه جهودهم، وترشدهم لسبل الوصول إلى الهدف.

ومن ثم فإن الإدارة تعني النشاط الموجه نحو التعاون المثمر، والتنسيق الفعال بين الجهود المختلفة العاملة من أجل تحقيق هدف معين بدرجة عالية من الكفاءة.

ويتضح من هذا التعريف أن محور العملية الإدارية هو العنصر البشري، وكيفية إمكان تحقيق التعاون بين الأفراد والتنسيق بين جهودهم المختلفة وهذا يضمن على الإدارة طابعاً خاصاً باعتبارها عملية اجتماعية وإنسانية من جهة، واقتصادية وسياسية من جهة أخرى، ذلك أنه يجب على الإدارة الحسنة أن تكون رشيدة؛ لكي تحقق أهدافها

(١) مارشال ديموك وآخرون (١٩٦٧م) الإدارة العامة، ترجمة إبراهيم على البرلسي، (القاهرة: مؤسسة الحلبي وشركاه

بالاستخدام الأمثل الفعال والمنتج للإمكانات والموارد المتاحة مع توفير أفضل مناخ ممكن لعمل العنصر البشري، بحيث تتحقق كفاية الإنتاج في ظل أفضل مناخ إنساني ملائم لاستثمار الجهود واستخراج أفضل الطاقات.

الإدارة العامة Public Administration

توصلنا إلى تعريف الإدارة؛ فماذا عن كلمة العامة؟

يقصد بكلمة (عامة): (حكومية Governmental)، تمييزاً للإدارة العامة عن أنواع الإدارة الأخرى، وبخاصة إدارة الأعمال، وإدارة الهيئات والمنظمات الخاصة، وإدارة القطاع العام، وإدارة المنظمات الدولية.

وإذا كانت الحكومة هي التي تقرر السياسة، وهي التي تضع القوانين وتنفذها، وهي التي ترعى الحقوق التي يتمتع بها جميع المواطنين وتحدد الواجبات التي يلتزمون بها، وهي المسؤولة عن التحقق من أن القوانين المعمول بها والحقوق والواجبات تأخذ صورتها التنفيذية، وإذا كانت الحكومة بهذا تعني الوظيفة التنفيذية... فإن الإدارة العامة ترتبط بها في هذا المعنى^(١). فالإدارة العامة إن هي إلا نشاط الأجهزة التنفيذية في ممارسة الحكم، وهو ما يتفق مع تعريف ليونارد هوايت (Leonard White)، حيث يقول: (إن الإدارة العامة تتضمن جميع العمليات التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة)^(٢) وهذا التعريف يتسم بالقصور، حيث إن وظيفة الإدارة العامة ليست التنفيذ وإنما هي توجيه الجهود من أجل التنفيذ، وهو ما يتفق مع تعريف جون فيفتر وروبرت برسقوص (John Ffiffner) and Robert Presthus

(١) عبد الكريم درويش ولبلى تكلا (١٩٩٥م)، أصول الإدارة العامة، القاهرة: الأجلو المصرية، ص ٦١.

(٢) Leonard D. White, 1926 Introduction to the study of Administration, New york: Macmillan Co., pp. 2-3.

(إن الإدارة العامة هي تنسيق الجهود الجماعية لتنفيذ السياسة العامة)^(١). ويفرق ديموك (Dimock) بين الإدارة العامة كمجال لدراسة جهود الحكومة في تطبيق القوانين وتنفيذ السياسة العامة، وبين الإدارة العامة كعملية شاملة لجميع الخطوات التي تتخذ ابتداء من الوقت الذي يبدأ فيه إسناد الاختصاص إلى الجهة الإدارية وحتى تنفيذه، وبين الإدارة العامة كمهنة، فهي تنظيم وتوجيه لنشاط الآخرين في هيئة عامة^(٢). والإدارة العامة بهذا المفهوم تعني تنفيذ السياسة العامة للدولة وإخراجها إلى حيز الواقع، وهي بذلك تمثل تخطيط وتوجيه النشاط الحكومي الموجه نحو أداء الخدمات العامة لجميع المواطنين على السواء طبقاً للقوانين والتشريعات^(٣).

طبيعة الإدارة العامة

أثير الكثير من التساؤلات حول طبيعة الإدارة العامة، وهل هي علم أم فن؟ وإذا كان العلم هو مجموعة المبادئ والنظريات القابلة للتطبيق في كل زمان ومكان فهل نظريات ومبادئ الإدارة بهذا المفهوم قابلة للتطبيق في أي زمان ومكان فتصبح بذلك علماً؟ أم أن الإدارة (فن) يعتمد على الموهبة والخبرة والممارسة والمهارة، ويتأثر بالقدرة على الابتكار والمبادأة، وهذه كلها تتأثر بعوامل شخصية مثل درجة الذكاء والخبرة والمهارة وقوة الشخصية وصواب الحكم والاستعداد القيادي والإلهام لدى الأفراد؟ فالإدارة علم، من حيث إنها تعتمد على أساليب البحث العلمي في بعض المجالات

(١) John Pfiffner and Robert Presthus, 1967 Public Administratoin, New York: Ronald Press Co, p. 7.

(٢) مارشال ديموك وآخرون مرجع سابق، ص ٤١.

(٣) عبد الكريم درويش ولبلى تكلا، مرجع سابق، ص ٦٢.

المهمة، مثل: التخطيط والتنظيم والدراسات السلوكية المرتبطة بالتنظيم غير الرسمي، والعلاقات الإنسانية، وعملية اتخاذ القرارات وتخطيط وإدارة الموارد المالية.

والإدارة فن، من حيث أدائها، فهي تعتمد على الموهبة والقدرة الشخصية على كيفية وضع الأسس العلمية موضع التنفيذ بكفاءة وفاعلية.

ومن ثم يمكن القول: إن طبيعة الإدارة تجمع بين العلم والفن على حدٍ سواء، وتتميز بوجود اعتبارات علمية وفنية في وقت واحد، وهذا يمثل الاتجاه الواقعي في النظر إلى الإدارة في الوقت الحاضر.

والجمع بين العلم والفن في مجال العمل الإداري هو أحد الأسباب المهمة التي تزيد من قدرات الشخص الإدارية، فَرَجُلُ الإدارة الناجح يمكنه أن يزيد من قدراته في العمل الميداني، إذا ما سعى لتطوير أفكاره وتنمية معلوماته عن طريق الوقوف على نتائج التجارب العلمية، والإلمام بالنظريات الحديثة المستخدمة في مجال عمله.

كذلك الحال بالنسبة لدارسي الإدارة، فالعلم وحده قد لا يكون كافياً للنجاح في العمل الميداني، ويمكن للدارس أن يزيد من خبراته بتعرضه للمواقف العملية المختلفة في ميدان العمل، فهي التي تصقل قدراته وتكسبه الفن والمهارة الإدارية.

الإدارة العامة والعلوم الأخرى

نشر وودرو ويلسون (W. Wilson) في عام ١٨٨٧ م مقاله الشهير بعنوان: (دراسة الإدارة (The study of administration) والذي نادى فيه بوجود قيام علم خاص اسمه (الإدارة العامة) يُعنى بالتركيز على دراسة الطرق المثلى لقيام الحكومة بأعمالها والوصول

إلى أهداف السياسة العامة^(١)، ومنذ ذلك الحين توالى حصيللة من المعرفة، وأصبحت تمثل حقلاً دراسياً متسع الأبعاد. مما اقتضى ضرورة تحديد العلاقة بين الإدارة العامة كحقل دراسي، والحقول الدراسية الأخرى. وفيما يلي نعرض لعلاقة الإدارة العامة بأهم الحقول الدراسية:

أولاً: الإدارة العامة وإدارة الأعمال

عُرِّفت إدارة الأعمال بأنها إدارة النشاط الذي تؤديه المشروعات ذات الطابع الاقتصادي، التي تعمل على إشباع حاجات مادية معنوية للمجتمع كافة أو لقطاعات دون سواها؛ بهدف تحقيق الربح، وهي بذلك تعنى بالتركيز على التنظيم والإدارة في الميدان الاقتصادي^(٢). أما الإدارة العامة، فهي تنفيذ السياسات العامة للدولة وترجمتها إلى خدمات عامة. ولقد استفادت الإدارة العامة من إدارة الأعمال إلا أن هناك بعض الملامح المميزة لكل من الإدارة العامة وإدارة الأعمال، نذكر منها:

١- الإطار القانوني:

تخضع الإدارة العامة لمجموعة من التشريعات والقواعد والأنظمة التي تضعها السلطة التشريعية ويلتزم بها العاملون في الأجهزة الحكومية، ويترتب على هذا النتائج التالية:

(أ) يخضع العاملون في الأجهزة الحكومية، في تصرفاتهم للقواعد والإجراءات المحددة لهم بموجب النظام الذي تضعه الدولة وأجهزتها التشريعية، وهذا يعني أنهم غير أحرار في أن يفعلوا ما يشاؤون، بينما يختلف الأمر في قطاع الأعمال، حيث يمارس العاملون نشاطاتهم بدرجة أكبر من المرونة، تحكمها قرارات مجلس الإدارة أو تعليمات المديرين.

(ب) أن تغيير وتعديل الأنظمة في مجال الإدارة العامة غير مرن، إذ يتطلب ضرورة

(١) Woodrow Wilson, 1987, " The Study of administration" Political Science Quarterly, Vol. 11, No, 1, (June).

(٢) محمود عساف ومحمد عبد المنعم سلامة (١٩٨٧م)، أصول الإدارة والتنظيم، القاهرة: مكتبة عين

الرجوع إلى الهيئة التشريعية والحصول على ما تقرره، ومن ثم تنسم عملية التغيير والتعديل عادة بالبطء، ويختلف الأمر في منظمات قطاع الأعمال، إذ إن عملية التغيير والتعديل في الأنظمة تنسم بدرجة كبيرة من السرعة وحرية التصرف؛ لأنها لا تتطلب إلا موافقة مجلس الإدارة أو صاحب رأس المال.

(ج) تخضع تصرفات العاملين في الحكومة لرقابة السلطة التشريعية والأجهزة القضائية والرقابية والإدارية المختلفة، بينما تخضع تصرفات العاملين في قطاع الأعمال لرقابة الرئيس الإداري فقط.

٢- الهدف:

تهدف الإدارة العامة إلى أداء خدمات عامة، بينما تهدف إدارة الأعمال أساساً إلى الربح، ويعني ذلك أن تقويم كفاءة العمل الحكومي يكون على أساس مدى رضا الجمهور المستفيد من الخدمة العامة. وقياس هذا الرضا ليس أمراً هيناً أو على الأقل ليس أمراً متاحاً بسهولة، إذ من الصعب الوقوف على حقيقة الرأي العام ومداه أو قياس اتجاهاته في كل وقت. كما أن الجمهور عادة قلما يذكر بالثناء العمل الحكومي الناجح، بينما يشكو في حالات كثيرة لأسباب وعوامل شخصية.

أما هدف إدارة الأعمال الأول، فهو تحقيق أقصى قدر من الأرباح وتوسيع رقعة السوق والعمل على انتشار السلع والخدمات، لذا فإن معيار الكفاية فيها واضح ومحدود، وبذلك يسهل تقويم الجهود وفقاً لهذا المعيار المادي، ومن ثم يمكن لإدارة الأعمال أن تقوم سنوياً بإعطاء صورة حقيقية من واقع تقارير المحاسبين عن موقف المشروع إلى الجمعية العمومية.

غير أن هذا لا يعني أن إدارة الأعمال لا تضع الأهداف الاجتماعية في الحسبان، فهناك في الواقع أهداف اجتماعية كبيرة للقطاع الخاص مثل خدمة المنطقة التي يعمل فيها، والإسهام في تطوير مشروعاتها وبناء مؤسساتها.

٣- طبيعة النشاط

تتولى الإدارة العامة ومنظمتها الحكومية النشاطات التي تحقق المصلحة العامة، وهي الأمن والدفاع والعلاقات الدولية والدبلوماسية، بينما تتولى المنظمات والمؤسسات الخاصة النشاطات التي يغلب عليها الطابع الاقتصادي والتجاري^(١).

٤- درجة الرشد

تتأثر القرارات في الإدارة العامة بالاعتبارات السياسية والاجتماعية، بينما تتأثر القرارات والتصرفات في نطاق الأعمال بأكبر قدر ممكن من الرشد والموضوعية، بمعنى أنها تنتقي أفضل الوسائل والسبل - مع استبعاد العوامل غير الموضوعية - لتحقيق المزيد من الأرباح سنوياً.

٥- المنافسة

لما كان العمل في الإدارة العامة محكوم بأنواع مختلفة من الرقابة الداخلية والخارجية، والطرق والأساليب المرعية، والإجراءات التي لا تترك مجالاً لحرية التصرف، وهذه جميعاً قد تضفي على الإدارة العامة طابعاً جامداً يحد من فاعليتها.. فإن إدارة الأعمال - التي تحكمها المنافسة - تتميز بطابع الجراءة والمرونة، وعدم التقيّد بحرفية التعليمات لتحقيق الهدف.

وحيثما تقوم الأجهزة الحكومية بنشاطاتها فهي تكون موجهة لخدمة جميع المواطنين، ولذا فمن النادر أن تتعرض نشاطاتها للمنافسة، وعلى العكس من ذلك، فإن إدارة الأعمال تحكمها المنافسة لتعدد المؤسسات التي تقوم بنوع النشاط نفسه، وهو ما يدفع هذه المؤسسات للعمل على تحسين نوعية الخدمات أو المنتجات التي تقدمها.

(١) علي محمد عبد الوهاب (١٩٨٢م)، مقدمة في الإدارة، الرياض: معهد الإدارة العامة، ص ٢١-٢٤.

ثانياً: الإدارة العامة وعلم السياسة

هناك صلة وثيقة بين الإدارة العامة وعلم السياسة. إذا تعد الإدارة العامة بمثابة الأداة الرئيسة التي تُنشئها الدولة (مثلة في السلطة الحاكمة) من أجل تنفيذ سياستها، وعلى هذا الأساس، فالإدارة العامة ليست مستقلة عن السياسة بقدر ما هي أداة من أدواتها وموضوعاً من موضوعاتها، ومن ثم فإن نظام الإدارة العامة يصبح نظاماً فرعياً في إطار النظام السياسي العام، وهذا بالطبع لا يلغي استقلالية الإدارة العامة، كما لا يمنع كونها حقلاً دراسياً متميزاً، فارتباط الإدارة العامة بعلم السياسة العامة، وأيضاً محاولتها اللجوء إلى بعض الأساليب السياسية مثل التفاوض والمساومة والتشاور، وهو ما قد يحدث عند حصولها على الموارد اللازمة لها أو في تخصيصها لهذه الموارد، أو في رسمها للسياسات أو في تقريرها لنتائج أعمالها.

وخلال ذلك، تتعامل أجهزة الإدارة العامة مع القوى السياسية والاجتماعية المختلفة وتتفاعل معها وتؤثر فيها وتتأثر بها، وهي في أدائها لأعمالها وفي تنفيذها لسياسات الدولة لا بد لها أن تدبر شؤونها، وتنظم نشاطاتها، وتنسق جهودها بالأسلوب العلمي بما يحفظ الموارد، ويحقق الاستخدام الأمثل للإمكانات المتاحة، وبما يحقق الهدف من هذه السياسات بكفاءة وفاعلية.

يتضح مما سبق أهمية الصلة بين الإدارة وعلم السياسة، إلا أن هناك من يرى أن الإدارة العامة وإن انبثقت أساساً من العلوم السياسية، فقد أصبحت الآن ميداناً مستقلاً ومنفصلاً عن الدراسات السياسية. فلقد أكد كل من وودرو ويلسون (W. Wilson) وفرانك جودنا و (Frank Goodnow) وليونارد هوايت (L. White) وغيرهم ضرورة الفصل بين الإدارة والسياسة، وذلك لإبعاد الإدارة العامة عن المزالق التي قد تكتنف العمل السياسي، ولكي يظل الجهاز الإداري نزيهاً وبعيداً عن المتطلبات السياسية وحتى لا يتسرب

الفساد الإداري إلى الأجهزة التنفيذية... فقد أصبحت الإدارة العامة في كثير من الأحيان بحكم الواقع وظروفه، تتعدى مجرد أن تقوم بتنفيذ السياسة العامة، لتقوم بدور مهم، استشاري غالباً، وتقريري أحياناً، فيما يتعلق بوضع هذه السياسة ورسمها، الأمر الذي أصبح يبرز الإدارة كحقل ذي أهمية بالغة في مجال الحياة السياسية العامة، وهذا في حد ذاته يوضح مدى الارتباط بين الإدارة العامة والسياسة.

ثالثاً: علاقة الإدارة العامة بعلم الاجتماع

إن الإدارة العامة نشاط اجتماعي منظم يستهدف غايات معينة، لا يمكن تحقيقها دون تفهم أجهزتها للبيئة التي تعمل فيها، وإن معظم المشكلات التي تعانيها التنظيمات الإدارية ناتج عن عدم التفاعل والتجاوب بين هذه التنظيمات والبيئة الاجتماعية المحيطة بها. أما علم الاجتماع، فيهدف إلى دراسة الفرد والجماعات الإنسانية كأجزاء من المجتمع تؤثر في البيئة المحيطة وتتأثر بها، ولما كانت الإدارة العامة تمارس نشاطاتها من خلال الفرد والجماعة فإنها ترتبط ارتباطاً وثيقاً بعلم الاجتماع. فهو الذي يمد الإدارة العامة بأنواع متعددة من الدراسات مثل التقسيمات المختلفة للمجتمع والجماعة والتنظيم والبيئة، كما يغذيها بمفاهيم التعاون الإنساني وعلاقات العمل بين الجماعات المختلفة.

رابعاً: علاقة الإدارة العامة بعلم النفس

يهدف علم النفس إلى دراسة الإنسان بوصفه كائناً بشرياً، معقد التركيب، متنوع الحاجات، وهذا الإنسان يلتحق بالوظيفة العامة حاملاً معه الحاجات والانطباعات والمشاعر التي كوَّنها في حياته اليومية وبيئته الاجتماعية، وهذه كلها تلعب دوراً إيجابياً أو سلبياً، في إنتاجه ونشاطه وعمله الوظيفي.

غير أن البيئة الوظيفية، من تنظيم إداري وعلاقات إنسانية، وخدمات اجتماعية... وغيرها، تلعب دوراً فعالاً، في التأثير على المشاعر والانطباعات التي يكوّنها الموظف أثناء عمله في الوظيفة.

لقد قدم علم النفس للإدارة العامة مفاهيم متعددة كمفاهيم القيادة والقيام بالأدوار، وقياس الكفاءة، وأسباب التخلف أو التقدم بين الإداريين، واختبارات التوظيف، والترقية، ونظام الحوافز، وبواعث السلوك الإداري، مما يجعلنا نقول: إن علم النفس قد أسهم نتيجة ارتباطه بالإدارة العامة في بحث العوامل السلوكية في التنظيم الإداري، وكذلك الجوانب الإنسانية في القائمين على الإدارة.

خامساً: علاقة الإدارة العامة بالقانون

تعد الإدارة العامة شديدة الصلة بالقانون على اعتبار أن عملها يجب أن يكون دائماً متوافقاً مع مضمونه، ومنسجماً مع أحكامه، وإلا تعرضت أعمالها لعدم الشرعية، وأصبحت محلاً للمسؤولية.

ويرى البعض أن دراسة علم الإدارة العامة إنما هي الجزء المكمل للدراسات القانونية الإدارية التي تضمها أفرع القانون العام، وعلى وجه الخصوص (القانون الإداري)، ومن هنا كان تعريف وودرو ويلسون (W. Wilson) للإدارة العامة بأنها (التنفيذ المفصل والمنظم للقانون العام).

وتعود الصلة بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري إلى أن كليهما يتخذ من الإدارة مجالاً لدراسته، مع الفارق الأساسي في أن الأول يركز على النواحي الفنية التنفيذية من الإدارة، في حين أن الثاني يعنى بالنواحي القانونية منها. فعلم الإدارة العامة يتولى تحديد المبادئ والأسس اللازمة لممارسة النشاط الإداري بكفاءة وإنتاجية، كوضع البرامج وإعداد الخطط

والتنظيم والتوجيه...، في حين أن القانون الإداري يتولى وضع الضوابط القانونية للعمل الإداري بحيث تبقى تصرفات الإدارة ونشاطاتها في حدود الشرعية

سادساً: العلاقة بين الإدارة العامة والاقتصاد

يُعنى علم الاقتصاد بتحديد عوامل الإنتاج وتحليل العلاقات بينها بحيث تُخرج أكبر عائد ممكن، وتوزيع هذا العائد بين عوامل الإنتاج المختلفة.

وقد حدد علماء الاقتصاد عوامل الإنتاج بأهـا الأرض ورأس المال والعمل والتنظيم. ويقصد بالتنظيم: القدرة على مزج عوامل الإنتاج الأخرى للحصول على أكبر إنتاج بأقل تكلفة، وهذا هو مجال اهتمام الإدارة.

كما عُنى علم الاقتصاد في الآونة الأخيرة بالتنمية الاقتصادية التي أصبحت موضع اهتمام الدول النامية جميعاً، والتي عانت كثيراً من التخلف الاقتصادي. وفي هذا المجال أصبحت العلاقة بين الإدارة العامة والاقتصاد تمثل أهمية خاصة. حيث يقع على عاتق الإدارة العامة النهوض بتحقيق التنمية الاقتصادية بصورة خاصة، والتنمية الشاملة بصورة عامة.

ومن ثم؛ فإن دراسة مشكلات التنمية الاقتصادية يقع جانب كبير منها داخل نطاق دراسات الإدارة العامة. بل إن هناك موضوعات مشتركة بين الإدارة العامة والاقتصاد مثل الميزانية والحساب الختامي والمالية العامة... كما أن الإمكانيات الاقتصادية ووفرتها تؤثر في اختيار الموظفين الأكفاء وتحديد رواتبهم والاستعانة بالخبرات الوطنية وغير الوطنية والتقنية الحديثة^(١).

ومن العرض السابق، لعلاقة الإدارة العامة بالحقول الدراسية الأخرى، نؤكد العلاقات الوثيقة بين الإدارة العامة وسائر العلوم الاجتماعية الأخرى، وبرغم التداخل

(١) علي محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ٢٩ - ٣٠.

والترابط بين سائر العلوم الاجتماعية وبعض العلوم التطبيقية، فقد بدأت الإدارة العامة ومنذ نهاية القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، تأخذ إطاراً خاصاً بها كنظام دراسي استمر في النمو بخطوات كبيرة، حتى حققت استقلاليتها وذاتيتها، لدرجة أصبحت معها الإدارة العامة منذ الخمسينيات من القرن العشرين من أهم أنواع المعرفة في حقل العلوم الاجتماعية.

تطور دراسة الإدارة العامة

بدأت الإدارة العامة تأخذ إطاراً خاصاً بها كنظام دراسي استمر في النمو بخطوات كبيرة حتى أصبحت الإدارة العامة في العصر الحديث من أكثر ميادين المعرفة أهمية في حقل العلوم الاجتماعية. فقد حققت ذاتيتها وشخصيتها العلمية وأصبحت نظاماً دراسياً قائماً بذاته، له فكره ونظرياته ومبادئه ومناهج بحثه وإطاره الدراسي وموضوع دراسته.

ولقد قام وودرو ويلسون (Woodrow Wilson) بدور مهم ورئيس في بلورة الإدارة العامة كنظام دراسي، حيث قام بتحديد مفاهيمها، كما حاول إقامة نظريات حديثة لها، ويعد بحق أبا الإدارة العامة ومؤسسها كنظام دراسي؛ بل وأول من كتب فيها حين نشر مقاله الشهير (دراسة الإدارة The Study of Administration) في المجلة الفصلية الأمريكية للعلوم السياسية في شهر يونيو من عام ١٨٨٧^(١).

وفي عام ١٩٢٦م نشر ليونارد هوايت (Leonard White) كتاباً بعنوان (مقدمة في دراسة الإدارة العامة)، وتعد طبعات الكتاب الخمس المتتالية (١٩٢٦-١٩٦٨م) سجلاً، حافلاً لتطور الإدارة العامة وطرق تدريسها^(٢).

Woodrow Wilson, op. cit.

(١)

Leonard White, op. cit.

(٢)

ثم كتب هربرت سايمون (Herbert Simon) عن (السلوك الإداري) الذي طبعت منه العديد من الطبعات في الفترة من ١٩٤٧م وحتى ١٩٧٦م، فأحدث تطوراً واضحاً في فكر الإدارة العامة ونظرياتها^(١).

ويعد المقال الذي نشره روبرت دال (Robert Dahl) عام ١٩٤٧م تحت عنوان (علم الإدارة العامة) نقطة تحول مهمة في دراسة الإدارة العامة، وفي تأكيد أهمية الدراسات العامة المقارنة^(٢).

وفي عام ١٩٤٨م أكد جون جاوس (John Gaus) الدور المؤثر للبيئة في الإدارة، في كتابه (تأملات في الإدارة العامة) وبذلك فتح الطريق للعديد من الدراسات التي تسعى لتفهم الأوضاع والمشكلات الإدارية في المجتمعات المختلفة في ضوء العوامل والظروف والاعتبارات البيئية التي تحيط بالنظام الإداري ويعيش فيها^(٣).

وفي عام ١٩٤٩م، أوضح جيمس فيسلر (James Fesler) دور العوامل الإقليمية في التخطيط القومي، مؤكداً دور العوامل البيئية في الإدارة العامة، وذلك في كتابه (الإقليم والإدارة)^(٤).

ثم أتى والدو (Dwight Waldo) وفريد رجز (Fred W. Riggs) وفيريل هيدي (Ferrel Heady) ولوسيان باي (Lucian Pye) ولينتون كولدوال (Lynton Coldwal) وغيرهم من علماء الإدارة العامة وكتّابها ليسهموا في تطوير فكرها الإداري سواء في مجال الدراسات المقارنة للإدارة العامة، أو في مجال تصميم

(١) Herbert Simon 1976, Administrative Behavior, 3rd ed. New York: The Free press.

(٢) Robert Dahl 1947, "The Science of Public Administration Three Problems" Public Administration Review, Vol. 7 No.1, PP.1-11

(٣) John Gaus 1948, Reflections on Public Administration, Alabama: University of Alabama press.

(٤) James Fesler 1949, Area and Administration, Alabama: University of Alabama press.

النماذج الإدارية ودراساتها في الدول النامية على أسس تنبع من طبيعة المجتمعات في هذه الدول.

ويلاحظ أن تطور دراسة الإدارة العامة قد مر بعدة مراحل متداخلة، نذكر منها:

المرحلة الأولى:

انفصلت فيها الإدارة العامة عن السياسة، وأصبحت تُدرّس كمادة مستقلة، وزاد اهتمام العلماء والكتاب - الذين سبق أن أشرنا إليهم - بالإدارة العامة كميدان للدراسة ومجال للنشاط الحكومي المتسع، لا يعنى فقط بالجوانب القانونية أو السياسية، وإنما يعنى أساساً بالنواحي الإدارية والتنظيمية. وفي نهاية هذه المرحلة، ظهرت نداءات للعديد من الكتاب حول ضرورة البحث عن مبادئ للإدارة العامة.

المرحلة الثانية:

في هذه المرحلة أخذت الإدارة العامة تتبلور ويتكون هيكلها المستقل وأصبح لها مدارس وكليات خاصة تدرس بها، وتمنح شهادات دراسية متخصصة في حقل الإدارة العامة.

المرحلة الثالثة:

أنشئت معاهد للإدارة العامة لتقوم بإجراء الدراسات والبحوث اللازمة لرفع مستوى الإدارة الحكومية، ولتقدم الاستشارات لحل المشكلات الإدارية والتنظيمية التي تواجه الأجهزة الإدارية، ولتدرّب العاملين بالخدمة المدنية، كما قامت حديثاً بتقديم برامج لتنمية القادة الإداريين...

وكان لإنشاء هذه الكليات والمعاهد الأثر الكبير في الاهتمام بدراسة الإدارة العامة كميدان مستقل له علماءه المتخصصون، كما كان له عظيم الأثر في ازدياد عدد المؤلفات والدوريات المتخصصة في هذا المجال.

وفضلاً عن هذا، فإن الإدارة العامة كعلم وميدان للدراسة، قد توسعت وأصبحت تضم تخصصات مختلفة منها: أصول الإدارة العامة، التنظيم وأساليب العمل، تحليل

السياسات الإدارية، التخطيط الإداري، تخطيط الموارد المالية وإدارتها، الدراسات السلوكية، العلاقات العامة، إدارة الحكم المحلي، تخطيط المدن، الإدارة العامة المقارنة وإدارة التنمية.

مداخل دراسة الإدارة العامة

أفرزت مراحل تطور دراسة الإدارة العامة أربعة مداخل (Approaches) رئيسية لدراسة الإدارة العامة، نشأ كل منها في مرحلة زمنية معينة، وارتبط بالأفكار والاتجاهات والظروف السائدة وقتئذ، وهذه المداخل هي:

- المدخل الدستوري القانوني التاريخي.
- المدخل الاجتماعي الوظيفي.
- المدخل الاجتماعي النفسي.
- المدخل البيئي (الإيكولوجي).

أولاً: المدخل الدستوري القانوني التاريخي

Constitutional, Legal and Historical Approach

يعد هذا المدخل أول المداخل التي استخدمت لدراسة الإدارة العامة، وفي إطار هذا المدخل؛ ركزت الدراسة على الحقوق الدستورية والقانونية للحكومة ووظائفها وسلطانها والواجبات المفروضة عليها، مع الاهتمام بالأوضاع الإدارية والنواحي الدستورية والسوابق القضائية والعلاقات بين السلطات المركزية وبين الهيئات المحلية المختلفة.

وقد ساد هذا الاتجاه في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، أي حين كانت الدراسات الإدارية مرتبطة بالقانون الإداري وتدور في فلكه.

ويرجع أصل هذا المدخل إلى أولى التعريفات التي قدمت للإدارة العامة، وهي تلك

التي أوردها وودرو ويلسون في مقاله الشهير عام ١٨٨٧م حين عرّف الإدارة العامة بأنها (التنفيذ المفصل والمنظم للقانون العام)، وكان يهدف حينئذ إلى فصل عملية الإدارة - باعتبارها عملية فنية تتطلب مهارات وقدرات خاصة - عن المؤثرات والعمليات السياسية التي تؤدي إلى وضع القانون، وإلى أن يركز الجهاز التنفيذي للدولة على عمليات الإدارة وفق الضوابط القانونية التي تكفل جدية واستقلال هذا الجهاز وقصر دوره على تنفيذ القانون^(١).

وهذا الاتجاه في دراسة الإدارة العامة قد حصر اهتمامه في تنظيم الإدارة ووضعها القانوني، وشكلها، في حين أغفل كيفية عملها وديناميكيّتها والمؤثرات التي تتعرض لها، مما جعل بعض فقهاء القانون أنفسهم يعدونه منهجاً قاصراً يمثل نظرة ضيقة إلى الإدارة العامة، وذلك للأسباب التالية:

- اقتصاره على سرد النصوص وتفسيرها.
- إغفاله للجوانب الفنية في العملية الإدارية.
- اقتصاره على تناول العوامل التاريخية والفلسفية للمجتمع.
- إغفاله المؤثرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تتأثر بها العملية الإدارية والتي تؤثر فيها.
- إغفاله العوامل البيئية التي أثرت في نشأة النظام الإداري وفي تطوره ونجاحه أو فشله.
- عدم دراسة هذا المدخل للنظام الإداري ككائن حي واقتصاره على الناحية الفقهية^(٢).

(١) أحمد صقر عاشور (١٩٧٩م)، الإدارة العامة: مدخل بيني مقارن، بيروت: دار النهضة العربية، ص ٣٦.

(٢) عبد الحميد متولي (١٩٦٥م)، أزمة القانون الإداري، الإسكندرية: دار الطالب للنشر، وانظر أيضاً:

إسماعيل صبري مقلد (١٩٧٣م)، دراسات في الإدارة العامة، القاهرة: دار المعارف، ص ٢٦-٢٧.

Functional Approach

ثانياً: المدخل الوظيفي

ظهر هذا المدخل في أوائل القرن العشرين ليعبر عن تأثير مناهج ومفاهيم دراسة وظائف الإدارة على دراسة الإدارة العامة، فهذا المدخل يفترض أن إدارة المنظمات العامة، مثلها في ذلك مثل المنظمات الخاصة، تقتضي القيام بعدد من العمليات أو الوظائف الإدارية. ورغم أن هذه الوظائف يختلف تصنيفها بين الكتاب والباحثين الذين يلتزمون بهذا المدخل، إلا أن الوظائف التالية وهي: التخطيط (Planning)، والتنظيم (Organizing) والتوجيه (Directing) والرقابة (Controlling)، وإدارة الأفراد (Personnel administration) وإدارة التمويل والميزانية (Financial and budget Administration) تمثل الاتجاه الشائع الذي يشترك فيه دعاة هذا المدخل من أمثال هويت (Leonard White) وديموك (Dimock) ونيجرو (Nigro) ووالدو (Dwight Waldo) ولوثر جيوليك (Luther Gulcik).

ويلاحظ أن هذا المدخل اهتم فقط بالإدارة في شكلها الرسمي واعتباراتها التقليدية، بينما أغفل هذا المدخل النظر إلى الإدارة كمنشآت ذي جوانب سلوكية مهمة تتصل بالعنصر البشري والاعتبارات الإنسانية التي يستمد منها مفهوم الإدارة أخص صفاته، يضاف إلى ذلك أنه أهمل المؤثرات البيئية.

Socio- Psychological Approach

ثالثاً: المدخل الاجتماعي النفسي

يعد هذا المدخل نتاجاً لتأثير دراسات علم الاجتماع وعلم النفس وعلم النفس الاجتماعي، بما تحويه من مفاهيم ومناهج على دراسات الإدارة بصفة عامة، ودراسات الإدارة العامة بصفة خاصة. وأبرز ما يميز هذا المدخل أنه يركز على الوظائف العامة ليس باعتبارها كياناً قانونياً رسمياً، ولا باعتبارها هيكلية لمجموعة من الوظائف الإدارية الرسمية التي تسيّر المنظمات العامة، وإنما باعتبارها إدارة للعنصر الإنساني في هذه المنظمات.

وقد كان لهذه الدراسات - الاجتماعية والسلوكية - دور مهم ساعد على تفهم الإدارة على أساس علمي. وتأثر علماء الإدارة بهذه العلوم جعلهم يستكشفون التفاعل المستمر بين الإدارة وبيئتها وبين مقومات الإدارة المختلفة من تشريع وتنظيم وقوى بشرية وإمكانات مادية.

وبجانب اهتمام المدخل الاجتماعي النفسي بالتنظيم الرسمي والاتصالات الرسمية، فقد اهتم أيضاً بالتنظيم غير الرسمي والاتصالات غير الرسمية وأثرهما على المنظمة وعلى العاملين فيها، والتعمق في دراسة طبيعة القيادة وطبيعة السلطة، وسلوك الجماعات الصغيرة والعلاقات الإنسانية. وقدمت هذه الدراسات مفاهيم وأطراً جديدة لم تكن مطروقة من قبل في هذا الميدان، لكن هذا المدخل لا يعد كافياً وحده لدراسة الإدارة العامة، حيث يهمل أثر القوى الاقتصادية وأثر طبيعة النظام السياسي على مسلك وأداء المنظمات العامة.

Ecological Approach

رابعاً: المدخل البيئي

إلى جانب المداخل الثلاثة السابقة ظهر مدخل آخر في دراسة الإدارة العامة يعرف بالمدخل البيئي أو المدخل الإيكولوجي (Ecological Approach) وهو يتفق مع المدخل السابق في اهتمامه بدراسة العوامل الاجتماعية والنفسية والإنسانية. وكلمة إيكولوجي (Ecology) مشتقة من الأصل الإغريقي (Ekos) أي ما يحيط بالمرء فيصبح سكوناً له، وكلمة (Logy) معناها علم، والكلمة كلها تعني: العلم الذي يعنى بالبيئة المحيطة بالموضوع محل الدراسة.

ومن هنا، كان اهتمام هذا المدخل بإبراز العلاقة بين الإدارة وبين بيئتها، وذلك بدراسة العوامل المختلفة التي تكسب مجتمعاً معيناً صفاته وخصائصه، وأثر هذه العوامل على الإدارة العامة في هذا المجتمع.

ويرى رواد هذا المدخل، أن الأنماط الإدارية والوظيفية في كل بلد تتأثر بالعوامل

السياسية والاقتصادية والاجتماعية والحضارية السائدة التي تتفاعل جميعها معاً لتخرج نظاماً معيناً من الإدارة هو الذي يسود في النهاية، بغض النظر عما يقرره القانون واللوائح والتنظيمات. ومن هنا، يتعذر تعميم الأسس والمبادئ الإدارية، أو افتراض أن ما يحدث منها أثراً في مجتمع معين سوف ينتج أثراً مماثلاً في مجتمع آخر^(١).

وقد بدأ المدخل البيئي يأخذ مكانه يوضوح منذ الحرب العالمية الثانية نتيجة زيادة الاتصال بين الدول، والمعونات التي تقدمها لبعضها، وامتداد الدراسات الإدارية ومن ثم إلى المجتمعات التي استقلت في الستينيات من القرن العشرين، وفي مقدمة من اهتموا بدراسة هذا المدخل الأستاذ جون جاوس (John Gaus) الذي نادى بضرورة دراسة العوامل البيئية في كل بلد حتى يمكن الوصول إلى فهم حقيقي للسمات والصفات التي تميز أية حكومة ووظائفها وطريقة عملها وطبيعة علاقاتها. وتتضمن هذه العوامل المكان والسكان والتقدم العلمي والتطور التقني، والقيم والعادات والتقاليد والرغبات والأفكار الشخصية والمخن والكوارث التي يمر بها المجتمع^(٢).

إن المفاهيم التي قدمها المدخل البيئي قد أثارت الكثير من التساؤلات والقضايا المتعلقة بتحديث (Modernization) أنظمة الإدارة العامة في المجتمعات النامية. فبناءً على فكرة عدم إمكان نقل أنظمة من مجتمع إلى آخر، فإن عمليات تطوير وتحديث الإدارة العامة في المجتمعات النامية كان لابد وأن تبدأ من تحليل ودراسة البيئة السياسية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية للمجتمع الذي يراد تطوير أنظمة الإدارة العامة فيه^(٣).

وفي إطار هذا المفهوم، فإنه لم يكن من الممكن النظر إلى النظام الإداري منفصلاً عن الأنظمة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية... بل أمكن النظر إليه من خلال تلك الأنظمة، وهو ما يجسد مفهوم البيئة وأثرها على الإدارة العامة.

(١) عبد الكريم درويش وليلى تكلا، أصول الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ١١٢.

(٢) محمد فتحي محمود (١٩٩٧م)، الإدارة العامة المقارنة، (ط٢)، الرياض: مطابع الفرزدق التجارية، ص ١٥-١٧.

(٣) أحمد صقر عاشور، مرجع سابق، ص ٥١.

الفصل الثاني

الإطار الفكري للإدارة العامة

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

الفكر الإداري في الإسلام

نما الفكر الإداري في الإسلام منذ الهجرة إلى يثرب، حيث وجدت رسالة، وتوحدت أمة، وولدت دولة؛ وتغير مجرى التاريخ العام تعبيراً كبيراً، واتخذ وجهة غير الوجهة التي كان يسير عليها، وبرزت للحياة مثل غير المثل التي تواضع الناس عليها، وظهرت حضارة جديدة امتازت عن الحضارات التي سبقتها بأنها حضارة إنسانية شاملة، لم تقتصر على جنس من الناس دون جنس، واتسعت لكل موهبة، ولكل كفاية، فهي الحضارة العالمية بمعناها الشامل الكامل.

تلك هي الحضارة الإسلامية التي اتخذت القرآن دستوراً، واللغة العربية أداً، والحرية الفكرية التي كفلها الإسلام عُدتها، والمساواة التامة العامة عمادها، وحماية الدولة الإسلامية ركنها وسلاحها.

وإذا كان الرسول ﷺ هو مؤسس هذه الدولة الإسلامية التي قامت في بلاد العرب علي يديه؛ فإن رجالاً عاصروا الدعوة الإسلامية منذ يومها الأول آمنوا بها، ودعوا إليها، وشاركوا النبي في كل أدوار دعوته، في مكة المكرمة، حيث الدعوة إلى سبيل الله بالحكمة والموعظة الحسنة، وفي المدينة المنورة، حيث الجهاد في سبيل الله لتكوين الدولة

والدفاع عنها وإقرار الرسالة ونشر مثلها العليا وفكرها القائم على كتاب الله وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم.

وتحقيقاً لمبدأ الشورى في الإدارة والحكم، الذي قامت عليه الدولة الإسلامية الأولى، فقد شارك هؤلاء الرجال مشاركة تامة في إنشاء هذه الدولة ورسم سياستها... حتى إذا ما أراد الله سبحانه وتعالى لقاء نبيه صلى الله عليه وسلم وضعت مصائر هذه الدولة في أيديهم.

وإذا كانت وحدة الجزيرة العربية قد تمت على يد النبي ﷺ؛ فإنها قد تدعمت على يد أبي بكر الصديق - رضي الله عنه-. وإذا كان الرسول ﷺ قد وضع أسس الدولة الإسلامية، وإذا كان أبو بكر هو الذي دعم هذه الدولة، فإن عمر بن الخطاب - رضي الله عنه- قد تبت عمادها ومدد حدودها وأقام إمبراطورية عظيمة امتدت حدودها فلاحقت الصين شرقاً، وإفريقيا الغربية غرباً، ووقفت على شاطئ البحر المتوسط شمالاً فتاخمت حدود السودان جنوباً.

لقد قامت الامبراطورية الإسلامية بسرعة عظيمة لكنها استقرت بعد ذلك قروناً طويلة، ويعود الفضل في الاستقرار إلى سياسة عمر وحسن إدارته لشؤون البلاد العربية نفسها. والحقيقة أن المبادئ الأساسية لهذه السياسة تركزت على قواعد الإسلام وتعاليمه، وقد أرسى النبي ﷺ وأبو بكر من بعده بعض هذه المبادئ والأسس التي اقتدى بها عمر بن الخطاب وسار على نهجها. لكن عمر لم يقف أمام مشكلة من المشكلات موقف المتردد أو العاجز الذي ليس له إلا مجال التقليد أو التعديل، وإنما واجه المشكلات واجتهد فيها وقرر لكل المشكلات الحلول المناسبة، التي رضي عنها الناس في أيامه وأخذوا بها من بعده. وعلى أساس من المبادئ الإسلامية والتوجيه النبوي وسياسة أبي بكر: أنشأ عمر ابن الخطاب للبلاد العربية وللإمبراطورية الإسلامية كلها نظاماً إدارياً فريداً، يستند

إلى نصوص القرآن الكريم وتوجيهات السنة الشريفة ويقوم على أساس من القيم الإنسانية التي تسود المجتمع الإسلامي، وعلى الممارسات الفعلية لإدارة شؤون الدولة.

لقد عرفت الإدارة الإسلامية مفاهيم الوظيفة العامة، وتوصيفها، والأسس السليمة للخدمة المدنية، كما طبقت مبدأ تكافؤ الفرص، واختيار الأصلح في طلب الوظيفة العامة، كذلك فرقت بين عمالة "وظيفة" التفويض التي تتطلب الاجتهاد والرأي، وعمالة التنفيذ التي لا اجتهاد فيها. وهذه التفرقة هي التي عرفتها الإدارة الحديثة بصورة التفرقة بين وظائف الاستشارة ووظائف التنفيذ.

ونظراً لاتساع الدولة الإسلامية، فقد عرفت الإدارة العامة الإسلامية مبدأ تفويض السلطة، وإعطاء الولاية سلطات مطلقة كوسيلة لتحقيق كفاءة الإدارة المحلية في الأقاليم والأمصار. كما عرفت نظام الحوافز وتحديد المسؤولية وربطها بالوظيفة العامة. وعرفت أيضاً وسائل التدريب وتنمية الإداريين والعاملين في الدواوين.

وتمثل الدواوين، الأجهزة الإدارية المنفذة التي تقوم على تنفيذ أوامر الخليفة ووزرائه وحكام الأقاليم. ولقد نمت هذه الدواوين وتطورت بنمو الدولة الإسلامية، وتعقد مشكلاتها، وما صاحب اتساع الدولة الإسلامية من نمو الحواضر ومراكز التجمع السكاني وما صاحب ذلك من استقرار واستيطان من قبل العرب الذين نزحوا من الجزيرة العربية إبان فترات الفتح ونشر الدعوة الإسلامية.

ومع توسع الدولة ونمو البيروقراطية فيها تعددت الدواوين، وقد بلغت الذروة في التعدد والاتساع في العصر العباسي، فأصبح الجهاز الإداري في الدولة العباسية جهازاً بيروقراطياً متصلاً من الموظفين يبدأ من القمة بالوزير وينتهي بصغار المحررين والكتاب.

لقد أدى اتساع سلطات الخلافة وتنوعها وكثرة مشكلاتها الداخلية والخارجية إلى التوسع في الدواوين بصورة بلغت - كما يشير الماوردي - إلى أكثر من اثني عشر ديواناً تمثلت في المجموعات التالية:

١- دواوين تتعلق أعمالها بالرسائل والمكاتبات والشؤون الإدارية والرقابية وتجميع المعلومات، مثل دواوين البريد والطرق والإنشاء والخاتم وغيرها.

٢- دواوين تختص بالشؤون المالية والضرائبية، مثل ديوان الخراج والنفقات المقبوضة والمرتبعة.

٣- الدواوين المتعلقة بالشؤون العسكرية مثل ديوان الجيش.

٤- دواوين تُعنى بشؤون البلاد والخليفة، مثل ديوان الحوائج والخدم والرقيق والخزائن والضياح السلطانية^(١).

إن استقراءنا لأعمال هذه الدواوين وتقسيماتها وتنوع أعمالها يعطينا صورة عن مدى تشعب خدمات الإدارة في الدولة الإسلامية ومرونة النظام الإداري الذي يتكيف حسب المعطيات الزمنية، تكيفاً يواكب احتياجات البيئة ويساير ركب التطور.

ومن الجدير بالذكر أن كثيراً من الأجهزة الإدارية قد أنشئت بدافع من الرغبة لدى الولاة في تطبيق مبادئ الشريعة الإسلامية، إذ نجد أن نظامي الحسبة والمظالم قد تطوراً تطوراً كبيراً إلى درجة وجود فكر إداري متطور يعالج القضايا الدستورية من الناحية الشرعية، فلقد أوجد علماء الإدارة المسلمون في العصر العباسي قواعد للعلاقات التي تربط بين الخلفاء والوزراء والولاة. والتي أكدت تطور المفهوم التنظيمي.

ولقد تميزت البيروقراطية حينئذ بكوادرها الإدارية المتفهمة للمشكلات والقضايا الإدارية التي ازدادت باتساع رقعة الدولة الإسلامية وصعوبة الاتصالات.

ولقد تميز النظام الإداري للدولة الإسلامية بمحاولتها التلاؤم مع ما جاء به الإسلام من تعاليم وإرشادات وأحكام، وما أمر به القرآن الكريم من أمر بالمعروف ونهي عن المنكر، فقد مثلت ولاية الحسبة وولاية المظالم محاولة تجريبية فائقة للرقابة الشاملة في النظام

(١) انظر في هذا الصدد:

أبو الحسن الماوردي (١٩٦٦م)، الأحكام السلطانية، القاهرة: مكتبة ومطبعة الخليلي.

الإداري للدولة الإسلامية، وقد بلغت من الدقة والتقنين والعناية ما يوضح مدى تأثير مبادئ وأسس الشريعة الإسلامية على الفكر الإداري في الدولة الإسلامية، ومن ثم نجد الفكر الإداري في الإسلام يمثل أرقى مراحل النظم والنظريات الإدارية التي يتسم بها عن غيره من الفكر الإداري الحديث والمعاصر، ومن هذه السمات والخصائص، وجود علاقة بين الفكر الإداري في الإسلام وبين العقيدة الإلهية، وهو أمر تفتقر إليه نظريات الإدارة في عالمنا المعاصر، حيث لا ارتباط لهذه النظريات بالعقيدة أو الإيمان أو الأخلاق، مما جعلها عاجزة عن تقديم تفسير مقنع أو إيجاد تقويم عملي لسلوك الفرد داخل المنظمة الإدارية، على حين جاء الفكر الإداري في الإسلام مُلتزماً بأخلاقيات المجتمع الإسلامي وبالقيم الروحية والدينية، مما جعله فكراً متكاملًا يصلح للتطبيق العملي في كل زمان ومكان كما صلح في صدر الإسلام. ومما يدل على ذلك:

• مراعاة المسلم لدينه فيما يوكل إليه من مهام وأعمال وذلك لإحساسه بوجود رقابة عليه من الله سبحانه وتعالى، ورقابة ذاتية بوحى من ضميره الحي المستمد من العقيدة الدينية والقيم الروحية.

• الأخذ بمبدأ الشورى في تعاملات الفرد المسلم مع رؤسائه ومرؤوسيه مصداقاً لقوله تعالى: ﴿وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ﴾ [سورة آل عمران آية: ١٥٩] وفي آية أخرى ﴿وَأْمُرْهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ﴾، [سورة الشورى آية: ٣٨]. مما يدفعه إلى ضرورة المشاركة في المسؤولية تحقيقاً للمبدأ الإداري (السلطة بقدر المسؤولية).

• اهتمام الرقابة في الفكر الإسلامي بالرقابة الذاتية التي يستمددها الفرد من دينه وقيمه ونشأته وتربيته التي توقظ في ضميره دائماً مخافة الله سبحانه وتعالى الذي يراقبه في سره وعلنه ويراه في كل حركاته وسكناته، وهذا أقوى مبدأ رقابي عرفه الإنسان في تاريخه القديم والحديث.

وتطبيقاً لأحكام الآية الكريمة: ﴿وَلِكُلِّ دَرَجَةٍ مِّمَّا عَمِلُوا وَلِيُوقِفَهُمْ أَعْمَلَهُمْ وَهُمْ لَا يُظَاهَمُونَ﴾ [سورة الاحقاف آية: ١٩].

عرفت الإدارة الإسلامية مبدأ الأجر على العمل، كما طبقت مبدأ تقسيم العمل ومبدأ الجدارة، وكان الرسول صلى الله عليه وسلم يتخير عماله من صالح المسلمين، ويختارهم ممن يحسنون العمل، وكان صلى الله عليه وسلم يتابع حسن تنفيذهم لأعمالهم. واختيار الأصلح كما يقول: (ابن تيمية): يكون باختيار الأمثل في كل منصب بحسبه. ويعرف الأمثل بقوته وأمانته، مصداقاً لقول الله تعالى: ﴿إِنَّ خَيْرَ مَنْ آسَتْ جَرَّتِ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ﴾ [سورة القصص آية: ٢٦] تتمثل القوة في الحكم بين الناس بالعدل والقدرة على تنفيذ الأحكام، وترجع الأمانة إلى خشية الله^(١).

وأقامت الإدارة الإسلامية فهمها للتحفيز الإداري على منح الموظف الأجر الذي يتناسب مع عمله. وقد أوصى الإسلام أن يكون تقاضي الأجر فور إتمام العمل مصداقاً لقول الرسول ﷺ: ((أعطوا الأجير حقه قبل أن يجف عرقه))؛ وإن كانت الشريعة الإسلامية قد تركت للظروف الاجتماعية والعرف محالاً في تحديد وقت دفع الأجر، ومكافأة العامل على كل جهد زائد... كل ذلك بهدف إنجاز العمل بروح التعاون القائم على العلاقات الإنسانية السليمة.

وثمة كتب صدرت في الفكر الإداري في العصور الإسلامية الأولى تعد وثائق تاريخية تشهد للمنهج الإسلامي بتميزه. منها كتاب الرسول ﷺ بين المهاجرين والأنصار (الصحيفة) وكتاب علي بن أبي طالب - رضي الله عنه - إلى الأشتر النخعي وذلك عندما ولّاه على مصر، وكتاب الحسن البصري إلى الخليفة الزاهد عمر بن عبد العزيز... ، وكان لهذه الكتب وغيرها أثر كبير في إثراء الفكر الإداري في الإسلام.

وتمثل رسالة طاهر بن الحسين أحد قواد الخليفة المأمون، التي كتبها إلى ابنه عبد الله

(١) الإمام أحمد بن تيمية (١٩٧١م)، السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية، القاهرة: مكتبة الشعب،

ابن طاهر، مجموعة من التوجيهات السديدة لترشيد السلوك الإداري. ويرى البعض أن ما جاء بكتاب طاهر بن الحسين إلى ابنه قبل أكثر من خمسين ومئة وألف عام، لا يمكن أن يصدر اليوم أحسن منه من أكبر عالم من علماء الإدارة العارفين بطبائع الناس وما يصلح سلوكهم ويقوم أداءهم^(١).

وصفوة القول، إن الفكر الإداري في الإسلام الذي استند إلى القرآن الكريم وسنة الرسول الأمين واجتهاد العلماء والفقهاء وإجماع عامة المسلمين ... قد سبق الأفكار الإدارية المعاصرة بتعاليمه السمحة ومبادئه السامية.

الفكر الإداري الحديث والمعاصر

ترجع نشأة علم الإدارة الحديث إلى بداية المجتمع الصناعي في النصف الثاني من القرن التاسع عشر، حيث شعر المفكرون بضرورة تنظيم العلاقات بين الأفراد في المجتمع الواحد ومسؤولية الحكومة القائمة نحو المواطنين في تنظيم شؤون حياتهم وتقديم الخدمات الاجتماعية والاقتصادية الضرورية لهم. وحين شعر رجال الأعمال بضرورة قيام فكر إداري ينظم إنتاج وتسويق سلعهم ويحدد العلاقات بينهم وبين العاملين، ويضع الأسس والوسائل والأساليب التي من شأنها أن تطور الإنتاج الصناعي، بدأت نظريات الإدارة تتعدد وتتنوع وتتعارض في بعض جوانبها، ولا تزال على هذا الحال إلى يومنا هذا.

(١) محمد كرد علي (١٩٦٨م)، الإسلام والحضارة العربية، ج ١ (ط ٣)، القاهرة: مطبعة لجنة التأليف والنشر،

تطور الفكر الإداري

لقد تطور الفكر الإداري خلال سنوات طويلة من الممارسات الإدارية في الأجهزة الحكومية المختلفة. كذلك أسهمت دراسات وبحوث عدد كبير من المفكرين والعلماء في إثراء المعرفة الإدارية ووضع نماذج ونظريات ومبادئ لتفسير الإدارة العامة كظاهرة اجتماعية.

وفي مراحل تطوره المختلفة ، اتسم الفكر الإداري بسمات ميزت كل مرحلة، من حيث المداخل والاتجاهات التي وجه إليها هؤلاء العلماء اهتمامهم ، وهو ما نتج عنه أكثر من رافد فكري، تمثل في أكثر من مدرسة من مدارس الإدارة.

ولكل مدرسة نظرياتها التي أثرت الفكر الإداري، ولا تزال تحظى حتى وقتنا هذا باهتمام الباحثين والدارسين والممارسين للإدارة، لما تقدمه هذه النظريات من مفاهيم ومبادئ وقواعد وأساليب منظمة للأنشطة والأعمال الهادفة، ويزداد الاهتمام بهذه النظريات لكونها تمت بشكل كبير، وتشعبت، مما يصعب معه على الباحثين - أحياناً - تتبع هذا التطور والنمو، وهو ما أدى إلى العديد من التصنيفات لهذه النظريات^(١).

ولتتبع نمو وتطور مدارس الفكر الإداري ونظرياتها المتعددة بطريقة سهلة ميسرة فسوف تقتصر دراستنا على المدارس الرئيسة التالية:

المدرسة الكلاسيكية أو التقليدية في الإدارة.

مدرسة العلاقات الإنسانية.

المدرسة السلوكية.

مدرسة اتخاذ القرارات.

مدرسة النظم.

المدرسة اليابانية في الإدارة.

(١) للمزيد من المعلومات عن هذه التصنيفات ، انظر:

علي السلمي (١٩٨٠م)، تطور الفكر التنظيمي، الكويت: وكالة المطبوعات، ص ص ١٥ - ٢٣.

أولاً: المدرسة الكلاسيكية أو التقليدية في الإدارة

ظهرت المدرسة الكلاسيكية (Classical School)، التي تمثل الرافد الأول من الفكر الإداري في أواخر القرن التاسع عشر، وتعد نتاج التفاعل بين عدة تيارات كانت سائدة خلال هذه الفترة، وكان محور تفكير روادها يدور حول تقسيم العمل، وما يجب أن يكون لتحقيق الكفاءة الإنتاجية^(١).

وتشتمل المدرسة الكلاسيكية أو التقليدية للإدارة على ثلاث نظريات هي:

Theory of bureaucracy	نظرية البيروقراطية
Scientific management theory	نظرية الإدارة العلمية
Departmentalization theory	نظرية التقسيم الإداري

١ - نظرية البيروقراطية

تعد نظرية البيروقراطية كما وصفها ماكس فيبر (Max Weber) هي البداية لنظرية التنظيم العلمية، وقد هدف فيبر من نظريته عن البيروقراطية إلى وصف الجهاز الإداري للتنظيمات وكيف يؤثر على الأداء والسلوك التنظيمي.

وكان فيبر يقصد بتعبير البيروقراطية أن يصف النموذج المثالي (Ideal type) للتنظيم، الذي يقوم على أساس من التقسيم الإداري والعمل المكتبي.

ويُعد مفهوم البيروقراطية من أقدم المفاهيم الإنسانية ومن أعقدها على الإطلاق؛ نظراً لما يتضمنه من معانٍ متعددة، وفق الهدف من استعماله، ويتكون مصطلح البيروقراطية (Bureaucracy) من كلمتين: (Bureau) بمعنى مكتب و (Cracy) بمعنى سلطة أو حكم، وهي مشتقة من الأصل الإغريقي (Kratia) ومعناها (To be Strong) أي القوة. والكلمة في مجموعها تعني سلطة المكتب أو حكم المكتب. وبعبارة أخرى، فإن

(١) سيد الهواري (١٩٧٣)، التنظيم، القاهرة: دار المعارف، ص ٣٩.

البيروقراطية تعني أسلوب ممارسة العمل الإداري من خلال التنظيم المكتبي الذي يكتسب سلطته من خلال هذا التنظيم. ومن جهة أخرى، فإن كلمة (Bureaucrats) تعني الموظفين المكتبيين، أي الذين يعملون في الوظائف المكتبية والإدارية في المكاتب الحكومية.

وتتعدد معاني المفهوم في الاستعمالات التي شاع فيها، فعلى سبيل المثال:

١- قد تعني البيروقراطية تنظيمًا إداريًا ضخماً (Large –Scale organization) يتسم بخصائص ومميزات معينة^(١).

٢- وقد تعني مجموع الإجراءات التي يجب اتباعها في مباشرة العمل الحكومي بصورة عامة داخل المكاتب أو التنظيمات الإدارية.

٣- وقد تستعمل البيروقراطية لتعني السلطة (Authority) التي يمارسها الموظف العام أو التنظيم الإداري الحكومي.

٤- وقد تعني البيروقراطية الدور (Role) الذي يمارسه الموظفون العموميون في إطار النظام السياسي وذلك لتنفيذ السياسة العامة في الدولة.

٥- ويمكن النظر إلى البيروقراطية من خلال خصائص بناء التنظيم على أساس أنها مرادفة لمفهوم بناء السلطة الهرمية (Hierarchial) في التنظيم الإداري الذي يتحقق فيه تقسيم واضح للعمل^(٢).

٦- هناك اتجاه يقول إن البيروقراطية نمط معين من السلوك الذي يعتمد على القواعد (Rules) والإجراءات المحددة سلفاً^(٣).

(١) Max Weber, 1952 " The Essentials of Bureaucratic Organization: An Ideal Type

Construction" in Robert K. Merton, et., Reader in Bureaucracy, Glenco: Free Press, p. 18

(٢) Victor Tompson, 1961 Moern Organization, New York: Alfred A. Knopf Inc., pp. 3-4.

(٣) Carl Friedrich, 1963 Man and His Government, New York: Mc Graw – Hill co.

- ٧- قد تحدد فكرة البيروقراطية على أساس أنها تعني ذلك التنظيم الذي يحقق أكبر قدر من الكفاية في الإدارة وفي تحديد الوسائل التي تحكم التنظيم الاجتماعي بدقة^(١).
- ٨- قد يكتسب مفهوم البيروقراطية معنى آخر يتسم بالسلبية حيث تُعدّ البيروقراطية مصدراً للروتين وتعقيد الإجراءات وصعوبة التعامل مع الجماهير^(٢).
- ونحن نرى أن البيروقراطية تعني ذلك التنظيم الإداري الضخم 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 التنظيم.
- والبيروقراطية بوصفها تنظيمًا إداريًا ضخماً ترجع في نشأتها التاريخية إلى وجود أقدم حكومة عرفها التاريخ في الحضارات القديمة، منذ الحضارة المصرية، حيث شهدت الإدارة المصرية القديمة خاصة في الفترة ما بين (٢٤٧٥ - ٢٩٠٠ ق.م) تنظيمًا وتنسيقًا للجهاز الحكومي على درجة عالية من الكفاءة يدل على مدى تقدم الإدارة آنذاك^(٣).
- وفي عهد الإمبراطور شن الكبير (The Great Shun) الذي يرجع تاريخه إلى عام ٢٢٠٠ ق.م. كانت الإدارة في الصين القديمة على مستوى عالٍ من التنظيم الحكومي. وفي فترة ما بعد القرن السابع قبل الميلاد، شهدت الإدارة الصينية، في عهد كونفوشيوس وغيره من فلاسفة الصين، استقراراً سياسياً واجتماعياً وإدارياً نتيجة لتطبيق القوانين، ونتيجة لتطبيق نظم الامتحانات في شغل الوظائف الإدارية^(٤).
- ولقد عرفت الإدارة اليونانية القديمة بعض المبادئ الإدارية مثل مبدأ دوران الوظيفة

(١) Peter Blau, 1956 Bureaucracy in Modern Society, New York: Rondon House, p. 6.

(٢) M. Crozier, 1964 The Bureaucratic phenomenon, Chicago: University of Chicago,

(٣) Max Weber, op. cit.

(٤) Edjar N. Gladden 1964, The Essentials of public Administration, 3rd . ed., London: staples Press Limited p. 53.

(Rotation System) كما عرفت مبدأ الخدمة العامة، الذي يتمثل في تأكيد أن المصلحة العامة تسمو على المصلحة الخاصة، وهو ما يعد من الخصائص المميزة للسلوك الإداري الجيد في البيروقراطيات الحديثة^(١).

وقد عرفت الإدارة الرومانية القديمة، خاصة، في الفترة ما بين عام ٥٠٠ ق. م وحتى عام ١٤ ميلادية الكثير من التطورات التي كان لها الأثر الكبير في تنظيم الجهاز الحكومي، تأثرت بها الإدارات الأوربية فيما بعد^(٢).

ولقد شهدت الحضارة الإسلامية الكثير من الممارسات الإدارية المتقدمة مثل اختيار الأفراد في الوظائف العامة على أساس مبدأ الجدارة، كما فرقت بين عمالة (التفويض) وعمالة (التنفيذ) وهذه التفرقة هي التي عرفت الإدارة الحديثة بصورة التفرقة بين الوظائف الاستشارية والوظائف التنفيذية^(٣).

كذلك عرفت الإدارة الإسلامية مبدأ تفويض السلطة وتقسيم العمل، كما طبقت مبدأ الشورى في نظم الحكم والإدارة^(٤).

مما سبق، يتضح أن ظاهرة البيروقراطية قد تعلقت أساساً، وفق نشأتها التاريخية وظاهرة هذه النشأة ونموها وأسبابها بالوظيفة العامة والإدارة الحكومية.

بيد أن البيروقراطية كموضوع يستثير همّة العلماء ارتبط بالدرجة الأولى بعالم الاجتماع الألماني ماكس فيبر (Max Weber) (١٩٦٤ - ١٩٢٠م)، الذي أثار كتاباته عن البيروقراطية العديد من التعليقات والمزيد من الأبحاث والدراسات.

(١) عبد الملك عودة (١٩٦٣م)، الإدارة العامة والسياسة، القاهرة: الأنجلو المصرية، ص ٢٥٦ - ٢٥٨.

(٢) دونالد دودلي (١٩٦٤م)، حضارة روما، ترجمة: جميل الذهبي وفاروق فريد، القاهرة: دار نفضة مصر للطباعة والنشر ص ٥ - ٥١.

(٣) الإمام أحمد بن تيمية، مرجع سابق.

(٤) أبو الحسن الماوردي، مرجع سابق.

دراسات ماكس فيبر

يكاد يجمع الباحثون في العلوم الإدارية على أن أهم الدراسات التي أسهم بها ماكس فيبر فيما يتعلق بالدراسات التنظيمية والإدارية، هي نظريته الخاصة بهياكل السلطة (Theory of Authority). هذه الدراسات قادت إلى تحليل كثير من التنظيمات وأساليب انسياب خطوط السلطة داخل هذه التنظيمات، وكانت هذه الدراسات تدور في نطاق اهتماماته الأساسية التي توضح لماذا يطيع الأفراد الأوامر التي تصدر إليهم من القادة والرؤساء؟ ولماذا يقوم الرؤوسين أو التابعين بأداء الأعمال وفقاً للتعليمات التي تنساب إليهم في حدود الأوامر المشددة التي تلخص في مفهوم (اصدع بما تؤمر). وقد قام في هذه الدراسات بتوضيح أسلوب إكساب الشرعية لممارسة السلطة داخل التنظيمات، وقسمها إلى ثلاثة أنواع:

Charismatic authority	النوع الأول: السلطة البطولية
Traditional authority	النوع الثاني: السلطة التقليدية
Rational legal authority	النوع الثالث: السلطة القانونية الرشيدة

وقد أوضح في دراساته الفرق بين هذه الأنواع، مع اعترافه بأن هذه الأنواع الثلاثة يمكن أن يتضمنها تنظيم واحد. كما أوضح أن النوع الأول يمارس السلطة من خلال المواصفات الشخصية التي يتحلى بها القائد، ولذلك استخدم كلمة (Charism) وهي مقتبسة من اللغة اليونانية، التي توضح مدى تحلي الإنسان بمواصفات غير عادية، تمكنه من ممارسة سلطاته بالأسلوب الذي يحقق له قدراً هائلاً من ضبط النفس، وطاقة استثنائية في ممارسة هذه السلطة في التأثير على العاملين معه والتابعين له، بحيث يتقبلون هذه التعليمات أو هذه التوجيهات برحابة صدر ورضى كامل. وقد أدى هذا إلى اتجاه عدد من العلماء والمفكرين الذين تأثروا بدراسات ماكس فيبر إلى البحث عن سمات

وصفات هؤلاء القادة.

أما فيما يتعلق بالنوع الثاني القائم على (العلاقات التقليدية) فإن القائد يمارس سلطته من خلال موقعه في التنظيم. وكثيراً ما يمارس مثل هذا القائد سلطاته من خلال العادات والتقاليد المتوارثة. وقد ضرب ماكس فيبر في بحوثه الكثير من الأمثلة التي توضح هذا الأسلوب، ومن بينها الأساليب التي أدار بها الإقطاعيون ممتلكاتهم ومنشآتهم الواسعة، وأوضح أن المراكز الإدارية كانت تنتقل بالوراثة من الأب إلى الابن

(Handed down from Father to son)

أما النوع الثالث، فهو ترشيد العلاقات القانونية داخل المنشآت والوحدات من خلال الشكل البيروقراطي للتنظيم (Bureaucratic organization form) وهو التنظيم الذي يوجد في المنشآت الحديثة. ويرى فيبر أن هذا التعبير يتفق مع التطور الذي وصلت إليه مختلف الوحدات في المجتمعات الحديثة والمعاصرة ، ذلك أن الشرعية أو قانونية السلطة يمارسها القائد من خلال مجموعة من القواعد والإجراءات (System of rules and procedures). هذه القواعد والإجراءات هي التي تُكسب القائد شرعية ممارسة السلطة في الموقع الذي يوجد فيه أثناء الفترة الزمنية التي يصدر فيها تعليماته ويمارس فيها سلطاته. وهذه المجموعة من القواعد والإجراءات التي تمارس من خلال المراكز التي تشغلها المستويات الإدارية المختلفة في التنظيمات الضخمة الحديثة، هي التي أطلق عليها ماكس فيبر كلمة بيروقراطية (Bureaucracy)^(١).

ويلاحظ عند الاطلاع على بحوث ودراسات ماكس فيبر أنه كان يهدف إلى تحقيق تنظيم على أعلى قدر ممكن من الكفاءة (Highly efficient system) إذ يرى: (أن البيروقراطية هي خير أسلوب فني لإنجاز الأعمال المكتبية والإدارية بأعلى قدر ممكن من الكفاءة القائمة على التخصص وتقسيم العمل)، وهو ما جعله يصف البيروقراطية بأنها

(١) كمال حمدي أبو الخير (١٩٨٨م)، الإدارة بين النظرية والتطبيق، القاهرة: مكتبة عين شمس، ص ص ٧٩ - ٨٤.

النموذج المثالي (Ideal type) للتنظيمات الإدارية الضخمة^(١)

ويرى ماكس فيبر أن التنظيم البيروقراطي المثالي يقوم على الأسس التالية:

- ١- هناك مجالات للتخصص الوظيفي محددة رسمياً وثابتة، وتنظم القواعد واللوائح عملية تحديد المجالات الوظيفية.
- ٢- توزع النشاطات والأعمال اللازمة لتسيير دفة التنظيم البيروقراطي على أعضاء التنظيم - باعتبارها واجبات رسمية - بطريقة ثابتة ومحددة.
- ٣- توزع السلطة اللازمة لإعطاء الأوامر بتنفيذ الواجبات المحددة بشكل رسمي ثابت ووفقاً لقواعد واضحة ومحددة، وتحدد هذه القواعد مدى السلطة التي تمنح لكل موظف، ونوع هذه السلطة.
- ٤- هناك طرق وأساليب محددة للعمل وتنفيذ المهام والواجبات ومن ثم لا يعين في التنظيم البيروقراطي إلا من كان مؤهلاً لأداء المهام بالطرق المحددة.
- ٥- ينقسم التنظيم البيروقراطي إلى عدة مستويات (Levels) متخذاً شكلاً هرمياً (Hierarchy)، ومن ثم يوجد نظام حاسم ودقيق من الرئاسة، حيث تشرف المستويات العليا من التنظيم البيروقراطي على أعمال ونشاطات المستويات الدنيا. ويسمح هذا النظام للعاملين أو المرؤوسين بأن يتظلموا من قرارات أحد الرؤساء إلى المستوى الإداري الأعلى منه بطريقة منظمة ومحددة، ويسود هذا التنظيم الهرمي أشكال التنظيمات الضخمة كافة، العامة والخاصة على السواء.
- ٦- تعتمد إدارة التنظيم البيروقراطي على المستندات (Documents) ومن ثم يوجد جهاز من الموظفين والكتبة مهمتهم الاحتفاظ بالوثائق والمستندات. وعلى هذا الأساس يرى فيبر أن مجموعة العاملين يقسم معين وما يستخدمونه من معدات ووثائق

(١) James D. Thompson, 1967, Organization in Action, New York: Mc Graw-Hill Book co, p 350.

(ملفات) يكوّنون مكتباً (Bureau).

٧- يفصل التنظيم البيروقراطي المكتب عن النشاط الخاص للموظف، بمعنى أن العمل البيروقراطي يجب أن ينفصل ويتعد عن حياة الموظف الخاصة، وعلى هذا الأساس فإن الأموال العامة والمعدات الخاصة بالتنظيم البيروقراطي يجب أن تنفصل تماماً عن الملكية الشخصية للموظف.

٨- أن الإدارة المكتبية تحتاج إلى خبرة ومران وتدريب، من ناحية أخرى فحين يكتمل التنظيم فإنه يتطلب عادة كل نشاط الموظف وجهده، حتى ولو كانت ساعات عمله محددة. بمعنى أن العمل الرسمي يأتي في المقام الأول بالنسبة لوقت الموظف ولا يمكن تأخيرها لأداء أعمال خاصة.

٩- تطبق الإدارة في هذه المنظمات قواعد وتعليمات للعمل تتصف بالشمول والعمومية والثبات النسبي، كذلك تستخدم الإدارة أنواع القواعد والتعليمات التي يمكن للموظفين تعلمها وفهمها، وكلما زاد فهم الموظف لتلك القواعد والإجراءات، ارتفعت خبرته وكفاءته^(١).

تلك هي خصائص التنظيم البيروقراطي كما رسمها ماكس فيبر في أوائل القرن العشرين وتدل على اهتمامه بتقديم نظرية مثالية تحدد نمط العمل والسلوك الواجب في التنظيم المثالي.

(١) Bengard Bondix, 1962 Max Weber: An intellectual Portrait, New York: A Doubleday Anchor Book, pp. 423- 425.

وانظر أيضا:

- عبد الكريم درويش وليلى تكلا، مرجع سابق، ص ٢١٨.
- حسين الدوري وعاصم الأعرجي (١٩٧٨م)، مبادئ الإدارة العامة، بغداد: مطبعة عصام، ص ٢٠٨-

ومن ثم، فإن ماكس فيبر يقصد بالبيروقراطية وصف التنظيم الإداري الضخم وما يتضمنه من قواعد، وتأثيره في الإدارة والسلوك التنظيمي، كل ذلك في إطار ما يجب أن يكون. كما يعدد مزايا كثيرة للتنظيم البيروقراطي، منها: السرعة، الانضباط، الاستقرار، الاستمرارية، الدقة في تطبيق مبدأ التخصص الوظيفي وتقسيم العمل والمعرفة في مسائل المستندات، الوضوح التام في خطوط السلطة وتسلسلها الهرمي، الخضوع الكامل للرؤساء والمعرفة بالمستندات، تخفيض الاحتكاك بين الأفراد وتخفيض التكلفة الإنسانية والاقتصادية للعمل... وجميعها تهدف إلى تحقيق الفعالية والاستقرار.

مما سبق يتضح أن تفكير ماكس فيبر عن البيروقراطية يختلف تماماً عن المفاهيم الشائعة عنها والتي تربط بينها وبين انخفاض الكفاءة، وتعقيد الإجراءات في الأجهزة الحكومية وصعوبة التعامل مع الجماهير.

الاتجاهات الحديثة في البيروقراطية New Trends in Bureaucracy

لقد خضع النموذج المثالي للتنظيم البيروقراطي للعديد من محاولات التحليل الناقدة، ولقد تركزت معظم محاولات تقويم ونقد النموذج في إبراز أن التنظيم البيروقراطي وإن كان يوفر الموضوعية والرشد والانضباط والدقة والسرعة والاستقرار للجهاز الحكومي وللمنظمات التي تنتهج نمطه، إلا أن الإلتزام به يقود إلى آثار ونتائج غير متوقعة مناقضة للكفاءة التي افترض ماكس فيبر أن هذا النموذج يحققها.

وقد كانت معظم التحليلات الناقدة للنموذج، والموضحة للآثار السلبية غير المتوقعة التي تترتب عليه، تدور في إطار المنظمة الواحدة، وقد أوضحت هذه التحليلات أن المنظمة البيروقراطية مثلما تؤدي إلى الضبط والاستقرار وزيادة القدرة على التنبؤ، فهي تؤدي أيضاً إلى إمكان الجمود وإلى خطر إحلال الوسائل محل الأهداف النهائية، وإلى تقييد الأداء. فهناك إذن، آثار سلبية غير متوقعة تترتب على الأخذ بالنمط البيروقراطي للتنظيم.

وقد كان سلزنريك (Philip Selzenic, 1943) وجولدنر (A. Goulndner 1954) وميرتون (Merton, 1957) من أوائل علماء الاجتماع الذين تنبهوا إلى ما بالنموذج المثالي من نقاط ضعف، فقد كان فيبر يرى أن الإشراف الدقيق والرقابة التامة على أعمال وسلوك أعضاء التنظيم، وتطبيق القواعد والتعليمات يؤدي إلى استقرار سلوك الأفراد وإمكان التنبؤ بالسلوك البيروقراطي، إلا أن (ميرتون) رأى في ذلك احتمالاً لانتشار الجمود في التنظيم وتغليب الوسائل على الغايات، أي أن التركيز على القواعد والإجراءات والتمسك بها قد يجعل الفرد يؤمن بهذه القواعد والإجراءات لذاها باعتبارها هدفاً يسعى إليه وليست مجرد وسيلة للوصول إلى أهداف التنظيم، ومن ثم تصبح مظاهر العمل البيروقراطي وشكلياته أهم من محتوى العمل، ويصبح التمسك بالإجراءات أهم من خدمة ورعاية مصالح المواطنين.

كما أن هذه النتائج غير المقصودة للتنظيم البيروقراطي قد تصل إلى الجمود والثبات حيث تؤدي شكوى المواطنين وتذمرهم إلى شدة تمسك الموظف بالتعليمات واللوائح خوفاً من المساءلة، أي تؤدي إلى مزيد من الجمود والروتين وبالتالي تؤدي إلى مزيد من الرقابة والإشراف.

وبينما يركز (ميرتون) على القواعد والتعليمات كنتيجة لإصرار الإدارة العليا على تحقيق قدر أكبر من الرقابة، فإن (سلزنريك) يركز على تفويض السلطة، ولكن الهدف واحد، فكلاهما يسعى إلى إظهار كيف أن الرغبة في الرقابة واستخدام أساليب رقابية حازمة تؤدي إلى ظهور نتائج غير متوقعة بالنسبة للتنظيم. ويتفق (سلزنريك) مع (ميرتون) في أن تلك النتائج غير المتوقعة تنشأ عن المشكلات المتعلقة بوجود علاقات إنسانية متداخلة في التنظيم البيروقراطي، تلك العلاقات الإنسانية التي أغفل ماكس فيبر أهميتها في نموذج المثالي.

ويشترك (جولدنر) مع (ميرتون) و (سلزنريك) في أنهم يحاولون إظهار أثر التنظيم

البيروقراطي وما يحدث فيه من نتائج غير متوقعة أو غير مرغوبة بفعل خصائص التنظيم ذاتها. إذ إن رغبة الإدارة العليا في تحقيق الرقابة على نشاطات التنظيم وسلوك أعضائه تتبلور في تطبيق قواعد وتعليمات عامة. وعادة ما تنحو هذه التعليمات ناحية العمومية لتغطي معظم الاحتمالات، مما يؤدي في النهاية إلى العجز عن مواجهة أي موقف خاص بفاعلية، وكثيراً ما تقصر عن تغطية الحالات البسيطة بسبب إصرارها على التفصيلات التي لا تدع مجالاً مناسباً لمرونة التصرف أو حرية الاختيار. وعندئذ يحدث لدى أعضاء التنظيم عدم تفهم للأهداف، نتيجة لاستغراقهم في الإجراءات، وبذلك تقل الإنتاجية. وتتعقد المشكلة حين تعتمد الإدارة العليا إلى رقابة أشد، وإشراف أدق، ومزيد من القواعد والتعليمات في محاولة لرفع هذه الإنتاجية المنخفضة فتكون النتيجة زيادة التوترين العاملين والصراع بينهم مما يؤدي إلى الإخلال بالتوازن التنظيمي^(١).

وقد انتقد بيتر بلاو (Peter Blau) كغيره من علماء الاجتماع النموذج المثالي للبيروقراطية، وفند خصائصه، قائلاً: (إن إعادة النظر في هذه الخصائص يكشف عن تناقضات وعن اتجاهات متعارضة فيها، وأن الصورة التي رسمها فير لا تمثل خصائص البيروقراطية بصفة عامة، وإنما تمثل طرازاً خاصاً من المنظمات البيروقراطية...)^(٢).

ولا شك أن انتقادات (بيتر بلاو) للنموذج المثالي للبيروقراطية، جعلت دراساته للبيروقراطية تضم أفكاراً تتسم كلها بقبول أثر العنصر الإنساني، وطبيعة العلاقات الإنسانية على السلوك التنظيمي، كما أن اعترافه بالتنظيمات غير الرسمية (Informal) إلى جانب التنظيمات الرسمية (Formal) يمثل انحرافاً أساسياً عن خط التفكير الرئيس وعن مفهوم البيروقراطية المثالية عند ماكس فيبر.

(١) علي السلمي، مرجع سابق، ص ٣٨ - ٤٧.

(٢) Pater Blan 1956, Bureaucracy in Modern Society, New York, Random House

ولقد حاول عالم الاجتماع الفرنسي ميشيل كروزير (Michel Crozier) أن يرجع نقاط الضعف والنتائج السلبية غير المتوقعة لخصائص التنظيم البيروقراطي كما وضعها ماكس فيبر في نموذجة المثالي، إلى إغفال العامل الإنساني، وتركيز سلطة اتخاذ القرارات في أيدي فئة قليلة من القادة والرؤساء في أعلى المستويات الإدارية في التنظيم، وضغوط الجماعات غير الرسمية للعاملين لحماية أنفسهم^(١).

أما الكاتب الأمريكي أنتوني داونز (Anthony Downs, 1967) فقد قبل بفكرة النظام المفتوح (Open system) أساساً لتعريف التنظيم البيروقراطي، على عكس نظرية ماكس فيبر التي لا تعترف بأثر المجتمع على التنظيم وتعدّه نظاماً مغلقاً (Closed system) لا يتأثر بالبيئة أو يؤثر فيها^(٢).

ولعل الصفة الأساسية التي تميز هذه الاتجاهات الحديثة في دراسة البيروقراطية، هي إدخال العنصر الإنساني والبيئة المحيطة كمحددات أساسية للسلوك البيروقراطي.

٢- نظرية الإدارة العلمية:

إذا كانت النظرية الأولى من النظريات التقليدية وهي نظرية البيروقراطية قد نشأت في ألمانيا على يدي ماكس فيبر، فإن نظرية الإدارة العلمية قد نشأت وتطورت في الولايات المتحدة الأمريكية في الفترة بين ١٩٠٠م- ١٩٢٥م، على يد مجموعة من المفكرين، يأتي في مقدمتهم فريدريك تايلور (Frederick Taylor) الذي يعد المنظر الرئيس لأفكار هذه الحركة.

(١) Michel Crozier 1964, The Bureaucratic Phenomenon, Chicato: University of Chicago.

(٢) Anthony Downs 1967 , inside Bureaucracy, Boston: Little Brown and Company.

وقد تطورت حركة التصنيع في بداية تلك الفترة؛ نظراً لتوافر الموارد الطبيعية اللازمة وزيادة أعداد العاملين، وكثرة الأسواق الداخلية واتساعها بالإضافة إلى الزيادة الكبيرة في أسواق التصدير، الأمر الذي جعل المنتجين يركزون على مشكلات الإنتاج، حيث لم يكن التسويق يمثل مشكلة بالنسبة لهم. وقد ساعدت التعريفات الجمركية آنذاك على تشجيع الصناعة وسرعة نموها.

ومن العوامل الأساسية التي ساعدت على النهضة الصناعية في ذلك الوقت، إطراد الاختراعات العلمية الحديثة وتطور التقنية من ناحية، وظهور فئة من المنظمين (Enterpreneures) الذين تخصصوا في عمليات الإدارة والتنظيم. وبرغم كل تلك الظروف والعوامل المساعدة، فقد كان الإسراف وانخفاض الإنتاجية الصناعية يميزان المؤسسات والمنشآت الصناعية. وكانت رواتب العمال زهيدة وتختلف من مصنع لآخر، للحرفة نفسها، وبالمدنية نفسها، وذلك لعدم توافر قاعدة علمية لتقدير الأجور العادلة، ولم يكن هناك تدريب للعاملين، فقد كان صاحب العمل يهدف إلى زيادة الربح بشكل كبير وذلك عن طريق تخفيض أجور العمال قدر الإمكان، ودون أية اهتمامات بالعامل من النواحي النفسية أو التحفيزية، ولم تكن هناك معايير لتقييم إنتاج العامل كأساس لتحديد الأجور^(١).

وقد استرعى ذلك أنظار عدد من المفكرين من أمثال فريدريك تايلور (F. Taylor) وهارنجتون (Harrington) وإيميرسون (Emerson) وهنري جانتي (Henry Gantt) وغيرهم... فقد بدأوا يفكرون في أسباب انخفاض الإنتاجية الصناعية، وكفاءة العمل الإداري، وكيفية التوصل إلى حلول لهذه المشكلات^(٢).

(١) إبراهيم عبد الله المنيف (١٩٨٠م)، الإدارة: المفاهيم، الأسس، المهام، الرياض: دار العلوم، ص ص ١٠٦ - ١١٠.

(٢) علي السلمي، مرجع سابق، ص ص ٦٢ - ٦٨.

من هنا بدأ التفكير في تقديم نظرية للإدارة تساعد على تقديم الحلول لمشكلة الإنتاجية، وفي هذا الإطار التاريخي والاجتماعي ظهرت نظرية الإدارة العلمية؛ لتكون انعكاساً صادقاً لطبيعة المجتمع والظروف التي ظهرت فيها النظرية، والتي يُعد فريدريك تايلور (١٨٥٦م - ١٩١٥م)، هو المؤسس لها.

انصرف اهتمام تايلور إلى محاولة تحقيق كفاءة أداء العنصر البشري والإمكانات المادية المستخدمة في الإنتاج وترتيب أدوات الإنتاج ترتيباً منطقياً عن طريق دراسة الوقت والحركة (Time and motion study).

وتهدف هذه الدراسة التي أصبح يطلق عليها حجر الأساس في تحقيق الكفاية الإنتاجية عن طريق الاستغلال الأمثل للقوى البشرية والموارد المادية إلى تقرير الحركات الضرورية للعامل الممتاز؛ لكي يؤدي العملية الموكولة إليه في أقصر وقت وبأقل جهد ممكن، ثم يدرب باقي العمال على هذه الحركات نفسها حتى يتقنوها.

وفي كتابه (مبادئ الإدارة العلمية (Principles of scientific management) عرف تايلور الإدارة بأنها (المعرفة الصحيحة لما يراد من العاملين أداءه، ثم التأكد من أنهم يعملون بأحسن الطرق وأقلها تكلفة)^(١)

وقد كان تايلور يرى أن مشكلة الأداء تتلخص في أن الرؤساء والمشرفين لا يعرفون بصفة قاطعة معدل إنتاج مرؤوسيه، كما أن العامل لا يعرف المطلوب أداءه من حيث الكم والكيف، ولحسم هاتين المشكلتين أكد تايلور اتباع الأسلوب العلمي التالي:

• التحديد الدقيق لكل عنصر في عمل الأفراد، ويعني ذلك دراسة طرق العمل على أساس علمي لكل وظيفة عن طريق تحليل خطوات العمل واستبعاد غير الضروري منها وتحديد الحركات الضرورية لأداء العمل والوقت المحدد لإنجازها.

(١) Frederick W. Taylor, 1911, principles of Scientific Management, New York: Harper & Brothers.

- استخدام الطرق العلمية في اختيار العمال وتدريبهم، ووضعهم في المكان المناسب حتى يؤدي كل عامل عمله بأعلى قدر ممكن من الكفاءة.
- استخدام الحوافز المادية لحث العاملين على أداء العمل بالطريقة المطلوبة وبالسرعة والمعدل المطلوبين.
- الإشراف الدقيق على العاملين لإنجاز الأعمال والقضاء على الإسراف وانخفاض الإنتاجية^(١).

بذلك تركزت أفكار نظرية الإدارة العلمية عند مستوى العامل الصناعي أو مستوى الإنتاج. وواضح أن إصرار (تايلور) على استخدام الطريقة العلمية في الإدارة وعلى ترشيد العملية الإدارية واختصار الوقت الضائع والخطوات غير الضرورية منها هو في واقع الأمر إصرار على تحقيق أهداف المنظمة بكفاءة، وإصرار أيضاً على استتراف جهد العامل وفكره وإمكاناته من أجل زيادة الإنتاج. وهكذا راجت نظرية الإدارة العلمية وبدأ التسابق على الأخذ بأصولها وخاصة في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا^(٢).

غير أن هذا الأسلوب العلمي الذي جاء به (تايلور) في مجال الإدارة كان له بعض الجوانب السلبية، فإصرار المنظمات على الأخذ بأصول الإدارة العلمية حرصاً على تحقيق أهداف المنظمات وزيادة الإنتاج والأرباح سنوياً، جاء على حساب توضيحات من جانب العنصر البشري الذي كان عليه أن ينتظم في خط الإنتاج تماماً كالألة، تحسب عليه حركاته، ويعمل وفقاً لخطوات روتينية متكررة تبعث على السأم والملل، وتقتل المبادأة والابتكار والطموح، وقد أدى ذلك إلى مقاومة العمال لهذا الأسلوب، فقد تبنوا أنهم مجرد آلات وأن الهدف الأساسي للإدارة العلمية هو زيادة الإنتاج على حسابهم، فعارضوا

F. w Taylor, op . cit. pp. 36- 38

(١)

(٢) عبد الكريم درويش وليلى تكلا، مرجع سابق، ص ص ٨٩ - ٩٢.

تطبيقها، وتدخلت النقابات العمالية... وأخيراً تدخلت الحكومة الأمريكية لمنع تطبيق مبادئ الإدارة العلمية في الترسانة الحكومية وغيرها من المصالح.

وواقع أن اهتمام (تايلور) بتحقيق كفاية الإنتاج والاقتصاد عن طريق دراسة الوقت والحركة كان دعوة للتركيز كلية على المشروع، ولجذب الانتباه إلى زيادة الإنتاج، لدرجة أن دراسة الإدارة اقتصرت، إلى حين على دراسة ترشيد إدارة المصنع، بينما أهملت الاعتبارات المتصلة بالجوانب الاجتماعية والإنسانية للعاملين فيه.

ونخلص من هذا العرض لنظرية الإدارة العلمية أنها بهذا الشكل تندمج تحت طائفة النظريات الكلاسيكية المثالية التي تصف ما يجب أن يكون، وأنها ركزت على عنصر واحد من عناصر التنظيم وهو العمل، وأهملت الإنسان والعلاقات الإنسانية داخل التنظيم، كما أنها لم تكن تعني بغير العمل الإنتاجي على مستوى المصنع، وتجاهلت أهمية عنصر التقدير الشخصي والمهارات الفردية في اتخاذ القرارات، ولم تعط الاهتمام الكافي لحقيقة التفاعل والتبادل بين التنظيم والمجتمع المحيط به، فلقد أغفلت النظرية الأثر الذي تحدثه التغيرات المستمرة في المجتمع على أداء التنظيم وتكوينه.

وبرغم سلبيات هذه النظرية، فلها إيجابياتها، إذ إنها تمثل جهد الرعيل الأول في التفكير العلمي، كما أنها قد تصدت للمشكلات الإدارية بسلاح العلم والأساليب العلمية، واتخذت من البرمجة أسلوباً، فأبدعت في دراسة الوقت والحركة، وهي أدوات التحليل الحديث في كل دراسات الزمن والحركة وأساس التنظيم والأساليب.

٣- نظرية التقسيم الإداري

إن أهم ما يميز كتابات هذه النظرية هو سعيها للوصول إلى مبادئ إدارية نظرية لتكون أساساً لعمليات التنظيم والتصميم الإداري (Organizational design).

وقد جاء دعاة هذه النظرية من بلدان مختلفة، حيث إن هنري فايول (Henry Fayol) فرنسي، وليندل أرويك (Lyndall Urwick) بريطاني، أما لوثر جيوليك (Luther Gulick) وموني (Moony) ورايلي (Reiley) فهم أمريكيون، والذي جمعهم في مدرسة واحدة هو أنهم كانوا معنيين بالوصول إلى المبادئ الإدارية التي تحكم التنظيم في البيئات المختلفة. ولذلك فإن أفكار هذه النظرية كانت أكثر عمقاً وتجريداً من نظرية الإدارة العلمية واسترشد كتابها بالتنظيمات الصناعية العسكرية وغيرها للوصول إلى هذه المبادئ التي اعتبروها أساساً لإيجاد علم إداري^(١).

هنري فايول (١٨٤١م - ١٩٢٥م)

لقد تميز هنري فايول (Henry Fayol) عن فريدريك تايلور (Frederick Taylor) رغم أنه كان هو الآخر مهندساً ، بأنه كان من بين الكتاب الأوائل الذين حاولوا تطوير نظرية عامة للإدارة لأنه كان يشغل منصباً إدارياً، بينما كان تايلور يعمل في خط الإنتاج، ومن ثم اهتم فايول بوظائف الإدارة على المستويات المختلفة وحاول أن يطور نظاماً فكرياً وإدارياً يمكن تعليمه ودراسته.

وبينما شغلت الولايات المتحدة الأمريكية والجلترا بالتائج التي توصل إليها (فريدريك تايلور) لرفع الكفاءة الإنتاجية للعامل في المصنع، كانت هناك محاولات مهمة تجري على أرض فرنسا بمعرفة (هنري فايول) رجل الصناعة الفرنسي لوضع نظرية عامة للإدارة، اتضحت معالمها في كتابه الذي ظهر في فرنسا عام ١٩١٦م تحت عنوان: الإدارة الصناعية والعامة (Administration indrestrielle generale).

ولم يترجم هذا المؤلف الذي نشر بالفرنسية إلى الإنجليزية حتى عام ١٩٢٩م في

(١) مهدي حسن زويلف ومحمد قاسم القريوتي (١٩٨٤م)، مبادئ الإدارة: نظريات ووظائف، عمان: جمعية عمال

بريطانيا، وعام ١٩٤٩م في الولايات المتحدة الأمريكية^(١)، وإن كان جانب من إنتاج فايول قد تضمنته مجموعة الوثائق التي أصدرها لوثر جوليك (Luther Gulick) وليندال أرويك (Lyndall Urwick) عام ١٩٣٧م^(٢).

وقد كتب ((فايول)) كأحد العاملين بالإدارة، ومن هنا قدم خبراته الطويلة وملاحظاته المهمة التي أسهمت في تحديد أسس الإدارة، ولعل أهمية كتاباته في الفكر الإداري الحديث تكمن في تحليلاته العميقة للنشاط الإداري، وفي إيمانه القوي بوجود مبادئ للإدارة تتميز بعموميتها، ووجوب تدريسها. فلقد عُني فايول بالإدارة في قطاع الأعمال، ولما كانت الأصول العامة للإدارة يمكن أن تسري في ميدان الإدارة العامة، وإدارة الأعمال ونظراً للحقائق المهمة التي أبرزها.. فإننا نقدم ملخصاً لآرائه التي أثرت الفكر الإداري:

لقد وجد (فايول) أن النشاط في إدارة الأعمال يمكن أن يقسم إلى ست (٦) مجموعات رئيسة، هي على النحو التالي:

- ١- النشاطات الفنية (الإنتاج والتصنيع) Technical activities
- ٢- النشاطات التجارية (المشتريات، المبيعات والتبادل) Commercial activities.
- ٣- النشاطات التمويلية (الموارد المالية، الاستثمارات والمصرفيات) Financial activities
- ٤- النشاطات الأمنية (الممتلكات والأشخاص) Security activities
- ٥- النشاطات المحاسبية (تقدير التكاليف والإحصاءات) Accounting activities

(١) Henery Fayol, 1929, Industrial and Genral Administration, Translated by:

J.A. Coubrough, Geneve: International Management Institute.

(٢) Iother Guilick and Lyndall Urwich, 1937, (eds). Papers on the Science Administration, New York: Institute of public Administration.

٦- النشاطات الإدارية (التخطيط، التنظيم، التوجيه، التنسيق والرقابة)

Managerial activities

وقد بين فايول أن هذه المهام توجد في كل منظمة مهما كان حجمها. كما أكد أهمية النشاطات الإدارية بالنسبة للوظائف العليا، فإذا استطاع الإداري القيام بهذه المهام الإدارية فإن قيادته ستكون ناجحة وفعالة.

ولقد تضمن مؤلف (هنري فايول) موضوعات تعالج النواحي التالية:

(أ) صفات الإداريين وتدريبهم.

(ب) الأسس العامة للإدارة.

(ج) وظائف الإدارة.

(أ) صفات الإداريين وتدريبهم: يرى فايول أن الإداريين يحتاجون إلى مجموعة من السمات والصفات الفذة (Exceptional qualities) يجب توافرها، وهي صفات جسمية (Physical)، وصفات ذهنية (Mental) وصفات أخلاقية (Moral)، يضاف إليها سعة اطلاع المديرين وثقافتهم العامة (General acquaintance). وأشار فايول إلى أن أهمية هذه الصفات نسبية، وأن القدرات والمهارات الإدارية تتزايد أهميتها كلما ارتفع المدير في السلم الإداري، في حين تكون القدرات والمهارات الفنية مهمة في المستويات الإدارية الوسطى والدنيا.

(ب) الأسس العامة للإدارة: مع تسليم فايول بأن أسس الإدارة مرنة ولا تعبر عن قواعد ثابتة، محددة، فقد وضع أربعة عشر (١٤) مبدأ من مبادئ الإدارة التي توصل إليها نتيجة مشاهداته وخبراته مؤكداً أنها تضمن حسن أداء المدير لدوره إذا ما التزم بها وسار عليها، وهذه المبادئ هي:

١- تقسيم العمل (Labour devison): ينتج تقسيم العمل عن تطبيق مبدأ

التخصص الذي نادى به الاقتصاديون كضرورة للاستخدام الأمثل للقوى العاملة، ويرى

(فايول) انطباق هذا المبدأ على جميع أنواع النشاطات الإدارية والفنية.

٢- السلطة والمسؤولية (Authority and responsibility): أوضح فايول الارتباط الوثيق بين السلطة والمسؤولية، فالسلطة يجب أن تتناسب مع المسؤولية، ويرى فايول أن السلطة تتكون من السلطة الرسمية التي يستمددها المدير بحكم وظيفته ومركزه الرسمي، والسلطة الشخصية التي تستند إلى ذكاء المدير وخبراته، خلقه وطريقته في التعامل والقدرة على القيادة.

٣- الالتزام بالقواعد (Discipline): وهي في نظر فايول احترام الإلتزامات الهادفة إلى تحقيق الطاعة، والتنفيذ، ومظاهر الاحترام. ويقرر (فايول) أن تحقيق النظام يرتبط بوجود مديرين على درجة عالية من الكفاءة في جميع المستويات.

٤- وحدة الأمر (Unity of command): وهذا يعني أن يكون لكل موظف رئيس واحد يتلقى منه الأوامر والتوجيهات ويرفع إليه التقارير.

٥- وحدة التوجيه (Unity of direction): ذلك أن كل مجموعة من النشاط تعمل لتحقيق هدف واحد يجب أن يكون لها رئيس واحد وخطة واحدة. ويختص هذا المبدأ بالنشاط ككل، في حين أن مبدأ وحدة الأمر يتعلق بالأفراد فقط.

٦- خضوع الأفراد للمصلحة العامة (Subordination of individual interest to general interest) وهذا المبدأ يتطلب من الإدارة التدخل حينما تتعارض مصالح العاملين مع المصلحة العامة أو مع أهداف المنظمة. وذلك من أجل المحافظة على استقرار التنظيم واستمراره.

٧- المكافآت (Remunerations): يقضي هذا المبدأ بأن تكون الرواتب والمكافآت عادلة ومجزية لجميع العاملين في جميع المستويات.

٨- المركزية (Centralization): ويقصد بها مدى تركيز السلطة أو توزيعها، وهذا المبدأ يختلف من منظمة لأخرى، وتحكمه ظروف وعوامل متداخله في الموقف

- الإداري، ويجب أن يكون هناك نقطة توازن بين المركزية المطلقة واللامركزية الكاملة.
- ٩- تسلسل القيادة (chain of Command): يرى (فايول) تدرج مستويات القيادة في التنظيم بشكل هرمي.
- ١٠- النظام (Order): ويقصد به (فايول) وضع كل شيء وكل شخص في مكانه. ويقسمه (فايول) إلى قسمين، نظام مادي يُعنى بوضع الآلات والأدوات والمعدات في مكانها المناسب لمصلحة العمل، ونظام اجتماعي يُعنى بوضع كل شخص في المكان المناسب، كما يُعنى بتنسيق الجهود، وتحقيق الانسجام بين نشاطات الوحدات المختلفة في التنظيم.
- ١١- العدالة (Justice): يجب أن يعامل جميع العاملين معاملة واحدة بهدف الحصول على ولائهم وانتمائهم، وأن يلتزم كل منهم بأداء واجباته، وأن يحصل على حقوقه كافة.
- ١٢- الاستقرار الوظيفي (Stability of tenure): ينص هذا المبدأ على أهمية استقرار الموظف في عمله، كما يؤكد أن المنظمات الناجحة هي المنظمات المستقرة.
- ١٣- المبادرة (Initiative): تعني المبادرة عند (فايول) التفكير في إعداد الخطط وكيفية تنفيذها، ويطلب (فايول) الرؤساء بإعطاء الفرصة للمرؤوسين لممارسة القدرة على التصرف وتنمية روح المبادرة والابتكار.
- ١٤- العمل بروح الفريق (Team work): يوضح هذا المبدأ أهمية العمل الجماعي وأهمية الاتصالات الفعالة، والتعاون بين الرئيس والمرؤوسين بما يكفل أداء الأعمال بكفاءة وفاعلية. وهو ما يرتبط بقدرة القائد الإداري على التأثير في سلوك العاملين^(١).

(١) عبد الكريم درويش وليلى تكلا، أصول الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٩٣-٩٧.

(جـ) وظائف الإدارة: يرى ((هنري فايول)) أن وظائف الإدارة تشمل على:

التخطيط	Planning
التنظيم	Organizing
التوجيه	Directing
التنسيق	Coordinating
الرقابة	Controlling

وقد كرس هنري فايول جانباً كبيراً من اهتماماته كممارس للإدارة لمناقشة هذه الوظائف. وقد كان لأفكاره وما تركته من أثر مميز في الفكر الإداري - سواء في فرنسا أو في غيرها - أهمية لا تقل عن أهمية الأثر الذي تركته أفكار فريدريك تايلور في الفكر الإداري الأمريكي^(١).

لوثر جوليك

أسهم الكاتب الأمريكي لوثر جوليك (Luther Gulick) في تطوير الإدارة من خلال تقديمه لنموذج (POSDCORB)، الذي يرمز إلى المهام التي يمارسها القائد الإداري. وكلمة (POSDCORB) تمثل الحروف الأولى من الكلمات الآتية: تخطيط (Planning) تنظيم (Organizing) إدارة أفراد (Staffing)، توجيه (Directing)، تنسيق (Coordination) إعداد التقارير (Reporting) إعداد الميزانية (Budgeting).

ويرى البعض أنه إذا أحسن المدير استخدام هذه المهام الإدارية كان قائداً إدارياً ناجحاً، فإذا أحسن التخطيط على أساس من بعد النظر وسعة الأفق وحسن الاختيار بين

(١) سيمر أحمد عسكري (١٩٨٧م)، أصول الإدارة، دي: دار القلم، ص ٣٨ - ٤٠.

الوسائل المتعددة والحلول الممكنة، وتوافرت لديه ملكة التنظيم التي تجعل منه منظماً ماهراً، وكان تعامله مع مرؤوسيه على أسس سليمة قوامها التنسيق التام بين نشاطاتهم ومهامهم، وأقام نظاماً للاتصالات ييسر نقل المعلومات والبيانات من خلال نظام محكم للتقارير، وأحسن التصرف في الاعتمادات المالية وأوجه صرفها.. كان قائداً إدارياً ناجحاً^(١).

ليندال أرويك

تمثل إسهامات عالم الإدارة الإنجليزي ليندال أرويك (Lyndall Urwick) في تطور الإدارة من خلال عرضه لأفكار كتاب الإدارة وما توصلوا إليه من مبادئ إدارية، وصياغة هذه المبادئ وعرضها في صورة مبادئ عامة لتحقيق الكفاية الإدارية، وخاصة في مجال الإدارة العامة.

وقد حرص كل من (لوثر جوليك) و (ليندال أرويك) على أن يؤكد أهمية بعض المبادئ في عملية التنظيم، ومن هذه المبادئ.

- وحدة الأمر.
- الاستعانة بالخبراء والاستشاريين.
- تقسيم الإدارات والأقسام بأسلوب يحقق الهدف من التنظيم.
- توازن السلطة والمسؤولية.
- نطاق الإشراف.
- تناسب الأشخاص مع الوظائف في الهيكل التنظيمي.

ويعد كتابهما أبحاث في علم الإدارة (Papers on the science of administration) من أكثر الجهود العلمية تعبيراً عن المنهج التقليدي في بحث وتحليل

(١) نواف كنعان (١٩٩٢م)، القيادة الإدارية، الرياض: دار العلوم للطباعة والنشر، ص ٥٧.

موضوع الإدارة والتنظيم^(١).

جيمس موني وآلان رايلي

كان كل من جيمس موني (James Mooney) وآلان رايلي (Alan Raily) من رجال الأعمال الأمريكيين. وقد كانا معنيين بالوصول إلى المبادئ الإدارية العامة، حيث اعتمدا على خبرتهما في مجال الصناعة، وعلى دراستهما للتنظيمات المدنية والعسكرية لاستخلاص مبادئ التنظيم الرسمي التي وجد أن تطبيقها لا ينحصر فقط في إدارة الأعمال؛ بل يشمل المجالات المختلفة^(٢).

وتعكس هذه المبادئ التنظيمية، الخبرة العلمية وأسلوب التفكير التطبيقي، وتكون في مجموعها تمثيلاً حياً على نظريات التقسيم الإداري وهذه المبادئ:

١- مبدأ التنسيق Co- ordinative principle: ويقوم هذا المبدأ أساس توفير وحدة العمل (Unity of work) في سبيل تحقيق هدف محدد. ويعتمد نجاح هذا المبدأ ليس فقط على استخدام السلطة فحسب؛ بل أيضاً وجود روح التعاون والحالة المعنوية العالية بين أفراد التنظيم.

٢- مبدأ التدرج الهرمي Scalar Principle: ويؤكد هذا المبدأ تدرج السلطة والمسؤولية من القمة إلى القاعدة في شكل هرمي. وينطوي هذا المبدأ على العمليات الفرعية التالية: القيادة، تفويض السلطة، وتحديد الوظائف.

٣- المبدأ الوظيفي Functional Principle: ويشير إلى أهمية التخصص الوظيفي (Specialization)، ويمكن على أساسه تقسيم العمل وتنظيمه.

(١) Lother Guilick and Lyndall Urwick (Eds), 1937, Papers on The Science of Administration.

(٢) James Mooney and Alan Reiley, 1939, The Principles of Organization, New York: Harper & Brothers.

٤- المبدأ الاستشاري Staff principle: وهو يُعنى بالاستعانة بأهل الخبرة، وتحديد دور الاستشاريين في تقديم النصح والإرشاد. بينما يتحمل التنفيذيون المسؤولية عن النتائج، ومن ثم تفويض لهم السلطة التنفيذية.

يتضح مما سبق أن نموذج (موني) و (رايلي) يتبع الأسلوب الكلاسيكي في تركيزه على الأركان التنظيمية الأساسية التالية:

- الهيكل الرسمي.
- التخصص وتقسيم العمل.
- تدرج وتقسيم العمل.
- نطاق الإشراف.

وهكذا يتضح أن نظريات التقسيم الإداري قد ركزت على تقسيم التنظيم إلى إدارات، ومن ثم فقد اهتمت بتكوين الهيكل التنظيمي، وكان هدفها هو تحقيق الكفاءة (Efficiency).

وتتفق نظريات التقسيم الإداري مع نظرية الإدارة العلمية في الأساس الفكري، إلا أنها تختلف عنها في نطاق التطبيق، حيث ركزت على المستوى الإداري للتنظيم، بعكس نظرية الإدارة العلمية التي ركزت على المستوى الفني أو الإنتاجي.

ثانياً: مدرسة العلاقات الإنسانية

ظهرت مدرسة العلاقات الإنسانية (Human Relations School) في الثلاثينيات من القرن العشرين، كرد فعل للنظريات الكلاسيكية الثلاث التي سبق الحديث عنها، وهي البيروقراطية والإدارة العلمية والتقسيم الإداري، والتي افترضت أن الحوافز المادية هي كل ما يهم العاملين، ومن ثم أهملت العوامل الاجتماعية والإنسانية.

وهذا النوع من الفكر الإداري - التقليدي - ساد خلال مرحلة من مراحل تطور علاقات العمل، كان يسيطر عليها الفكر التنظيمي العلمي الذي يهتم بترشيد الأساليب والطرق والهيكلة التنظيمي أكثر مما يهتم بالعنصر البشري.

والعلاقات الإنسانية هي نوع من علاقات العمل الذي يهتم بالجوانب الإنسانية والاجتماعية في المنظمة. وهي بذلك تستهدف الوصول بالعاملين إلى أفضل إنتاج في ظل أفضل ما يمكن أن يؤثر على الفرد من عوامل نفسية ومعنوية، باعتباره إنساناً وجدانياً وانفعالياً أكثر منه رشيداً ومنطقياً.

ومن العوامل والاعتبارات التي ساعدت على ظهور العلاقات الإنسانية:

١- ظهور الحركة النقابية وتزايد قوتها، مما أدى إلى ظهور مشكلات جديدة في العمل، ومن ثم رأى الإداريون أن قوة الحركة النقابية كانت نتيجة لفشلهم في توفير مناخ مناسب من العلاقات الإنسانية فحاولوا العمل على تصحيح هذا الوضع.

٢- زيادة ثقافة العمال، مما جعلهم يدركون مشكلات العمل، ويطالبون بقيادة إدارية أفضل ويستجيبون للطرق المستخدمة في العلاقات الإنسانية مثل المشاركة في اتخاذ القرارات.

٣- كبر حجم المشروعات أدى إلى ظهور مشكلات إنسانية جديدة، إذا أصبح من العسير على الإداري الاتصال بمعظم العاملين، مما أدى إلى ظهور الاتصالات، والتنظيمات غير الرسمية.

٤- ارتفاع مستوى المعيشة في المجتمع الحديث، أفسح المجال أمام الإدارة للتركيز على العوامل الإنسانية، خاصة أنه قد تم إشباع الحاجات المادية الأساسية.

٥- زيادة تكاليف عنصر العمل، جعل الإدارة تبذل جهودها للاستفادة القصوى من هذا العنصر وكان ذلك هو الأساس الذي انطلق منه فريق البحث في تجارب هوثورن.

تجارب هوثورن (١٩٢٤م - ١٩٣٢م)

تعد محاولة إلتون مايو (Elton Mayo 1880-1949) وأعوانه في التجارب المعروفة باسم تجارب هوثورن التي أجريت في شركة وسترن إليكتريك (Western Electric) بمصنع (Howthorne) بمدينة شيكاغو أولى المحاولات المكثفة لدراسة أثر العوامل المادية للعمل كالإضاءة والتهوية والرطوبة والضوضاء وسوء توزيع فترات الراحة والأجور التشجيعية على الكفاية الإنتاجية للعاملين.

وقد بدأت هذه التجارب بمحاولة ترمي إلى اختبار العلاقة بين كثافة الإضاءة والكفاية الإنتاجية للعاملين. وجاءت النتائج غير متوقعة، مؤكدة وجود متغير جديد هو الروح المعنوية للعمال ودرجة الانسجام والوثام القائمين بين المجموعة العاملة. ولذا أجريت تجربة أخرى على متغير آخر ترمي إلى اختبار أثر الراحة ومدتها على الكفاية الإنتاجية، فتكررت النتائج غير المتوقعة تؤكد تأثر الإنتاجية أساساً بالحالة المعنوية للعمال. فأجريت تجربة ثالثة لاختبار أثر تغيير طريقة دفع الأجور على الكفاية الإنتاجية. وتكررت النتائج غير المتوقعة التي تؤكد أن الإنتاجية ترتبط إيجابياً بالظروف الاجتماعية والنفسية للعاملين أكثر مما ترتبط بالتغيرات المادية التي تدخل على ظروف وأحوال العمل^(١).

وقد توصلت تجارب هوثورن إلى النتائج التالية:

- ١- ميل الأفراد العاملين في وحدة إنتاجية واحدة إلى تكوين تنظيمات غير رسمية فيما بينهم.
- ٢- تأثرت تصرفات الأفراد داخل التنظيم بالإطار الذي ترسمه لهم الجماعة.
- ٣- تقوم الحوافز المعنوية بدور حيوي في تحفيز الأفراد للعمل.
- ٤- أن طاقة الفرد للعمل لا تتحدد طبقاً لطاقته الفسيولوجية وإنما أيضاً طبقاً لطاقته

(١) عبد الكريم درويش وليلى نكلا، مرجع سابق، ص ١٠٢.

الاجتماعية من حيث شعوره بالرضا والتفاهم القائم بينه وبين رؤسائه من ناحية، ودرجة التعاون مع زملائه في العمل من ناحية أخرى.

٥- دور القيادة غير الرسمية في التأثير على سلوك الأفراد داخل التنظيم من حيث تكوين الجماعات ونمط العلاقات بينهم.

وباختصار، فإن أبحاث وسترن إليكتريك تعد في الواقع بمثابة عودة التفكير السليم إلى علاقات العمل، ويرجع ذلك للأسباب التالية:

١- أن هذه التجارب قد أثرت الفكر الإداري بعدد من الفروض والآراء والأفكار التي أسهمت في دراسة وتفهم المواقف الإنسانية والسلوكية في محيط الأعمال.

٢- أن هذه التجارب قد مهدت السبيل لظهور منهج جديد في التفكير، وهو المنهج السلوكي الذي يمكن من خلاله اكتشاف المشكلات الإنسانية المعقدة والتعرف على أساليب علاجها.

٣- أن هذه التجارب قد ساعدت في إلقاء الضوء على المتطلبات الأساسية الواجب توافرها لخلق التعاون الفعال بين الإدارة والعمال، فالعمال ليسوا أفراداً منعزلين عن بعضهم، ولا يمكن النظر إليهم كوحدات متفرقة، فهم يشكلون جماعة واحدة، وتعاونهم وتضافرهم وحماسهم في عملهم يتحقق الهدف الذي يسعى إليه التنظيم^(١).

من هذا المنطلق، يتضح أن دراسة (إلتون مايو) تعد أول دراسة تعنى بالسلوك الإنساني في التنظيم، كما تعد في الوقت نفسه أولى المحاولات العلمية الجادة والعملية لتفسير أثر السلوك الجماعي على محيط العمل، وضرورة مراعاة الإدارة للعنصر البشري ليس فقط من النواحي المادية، وإنما أيضاً من النواحي النفسية والاجتماعية. فقد أسهمت هذه التجارب في نشر الاهتمام بالعلاقات الإنسانية في مجال العمل، مما أدى إلى كثير من

(١) إبراهيم سليمان الغمري (١٩٧٨م)، السلوك الإنساني والإدارة الحديثة، الاسكندرية: دار الجامعات المصرية،

أنواع التغيير في الممارسات الإدارية خلال الثلاثينيات والأربعينيات من القرن العشرين. ومن الآثار العملية، نذكر مايلي:

١- ظهرت لأول مرة إدارة مهمة في المشروعات تسمى (إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية) تتولى الاهتمام بحسن استخدام الموارد البشرية المتاحة والعمل على رفاهيتها وحل مشكلات العاملين ؛ بل وصل الأمر إلى حد وجود أقسام للتحليل النفسي داخل هذه الإدارات.

٢- بدأت الإدارة العامة والخاصة تعترف بحق العاملين في الحصول على إجازات سنوية، وبدأت ساعات العمل الأسبوعية تنخفض تدريجياً حتى وصلت إلى أربعين ساعة أسبوعياً في معظم دول العالم.

٣- بدأ الاعتراف بحقوق العمال في الرعاية الصحية والنفسية والاجتماعية فتقررت وجبات للعاملين، خاصة في المصانع والمناجم، وساعات للراحة، وتقرر علاج العاملين مجاناً ورعايتهم صحياً والتأمين عليهم...

٤- بدأ تدريب الرؤساء والمشرفين على مراعاة أصول العلاقات الإنسانية والمعاملة الحسنة للعاملين معهم حتى ترتفع روحهم المعنوية وتزيد قابليتهم للتعاون.

يتضح مما سبق أن حركة العلاقات الإنسانية قد ملأت الكثير من الفجوات في المعرفة الإدارية، ورغم ذلك لم تسهم بالقدر الكافي في إيجاد نظرية للإدارة. فقد حذت حذو نظرية الإدارة العلمية في تركيز الجهود في المستويات التشغيلية في التنظيم أكثر من المستويات الوسطى أو العليا^(١)، وهو ما أدى إلى بعض المآخذ على أسلوب تفكير مدرسة العلاقات الإنسانية، والنتائج التي انتهت إليها، ومنها:

١- أن هذه المدرسة لم تقدم نظرية كاملة ولا شاملة لتفسير ظاهرة التنظيم والسلوك

(١) محمد سعيد عبد الفتاح (١٩٧٤م)، الإدارة العامة، الاسكندرية : المكتب المصري الحديث، ص ٤٨.

التنظيمي؛ بل إنها ركزت اهتمامها على دراسة جانب واحد من جوانب التنظيم المتعددة وهو العنصر البشري، فالتنظيم عبارة عن وحدة اجتماعية مركبة يتفاعل فيها جماعات العمل الاجتماعية. وقد صورت مدرسة العلاقات الإنسانية تلك الجماعات الاجتماعية على أنها متماثلة ومتحدة الهدف والغاية. ولكن الواقع يشير إلى أنه حيث توجد بعض المصالح المشتركة بين جماعات العمل الاجتماعية من الناحية الاقتصادية مثلاً، فإن هناك أيضاً مصادر للاختلاف والتناقض بينها. ومن الجائز أن تتعاون تلك الجماعات في بعض مجالات العمل، إلا أنه من المستبعد تماماً أن تنصهر جميعاً وتصبح أسرة واحدة سعيدة كما يتخيل أنصار حركة العلاقات الإنسانية.

٢- أن هذه المدرسة تفترض وجود تناقض واضح بين مصالح مجموعتين من أعضاء التنظيم وهما مجموعة العمال ومجموعة الإداريين. بينما يقتضي تحقيق أهداف التنظيم التكامل بين هاتين المجموعتين.

٣- أن تركيز نظريات العلاقات الإنسانية على إنشاء جماعات العمل وإتاحة الفرصة لها للتفاعل يجعل جو العمل أكثر ملاءمة للعامل، ولكن ذلك بالقطع لن يقلل من جهد العامل في عمله أو يغير من طبيعة العمل الذي يقوم به، فتلك أمور موضوعية لن تتأثر بالجوانب الاجتماعية للعمل. بل إن التجارب أثبتت أن جماعة العمل الأكثر سعادة ليست بالضرورة أكثر إنتاجية.

٤- أن حركة العلاقات الإنسانية بتركيزها على جماعات العمل باعتبارها عائلة سعيدة وبأن المصنع أو مكان العمل وهو مصدر الرضاء الأساسي للعامل إنما تتغافل عن واقع التفاعل الاجتماعي للأفراد والجماعات وما يحتويه من صراع ونزاع وتعارض وتنافس ومحاولات للسيطرة والتسلط، ومن ثم فإنها تعطي تصوراً خاطئاً للتنظيمات الفعلية. وأكثر من هذا أن الصراع الإنساني في تنظيمات العمل يعد مصدراً للتجديد والابتكار والإبداع، حيث يحاول كل عضو أن يتميز على الآخرين، كما أن الصراع بين

الإدارة والنقابات كان عاملاً حاسماً في سبيل التطوير الفني والإنتاجي، كما كان عاملاً أساسياً في تحسين أحوال العمال. وبذلك فإن الصراع الذي تعده مدرسة العلاقات الإنسانية أمراً غير مقبول قد يمثل في الواقع متغيراً أساسياً من المتغيرات المحددة لكفاءة ونجاح العمل التنظيمي.

٥- أن حركة العلاقات الإنسانية في تركيزها على دراسة التنظيم غير الرسمي تغفل أهمية التنظيم الرسمي ولا توضح أثره في تشكيل سلوك أعضاء التنظيم.

٦- أن حركة العلاقات الإنسانية إذ تركز على الحوافز المادية، وهي بذلك تفقد عنصراً مهماً من عناصر تفسير السلوك الإنساني في تنظيمات العمل^(١).

ومما هو جدير بالذكر أن دراسة إلتون مايو قد فتحت الطريق أمام العلماء والباحثين الاجتماعيين والسلوكيين والإداريين إلى مزيد من الدراسات العلمية التحريية لمعرفة أثر الممارسات الإدارية المختلفة على العنصر البشري.

ولكن البعض يرى، أن مدرسة العلاقات الإنسانية جاءت كرد فعل للمدرسة الكلاسيكية في الإدارة التي ركزت فقط على الإنتاجية، وأغفلت العامل الإنساني، فهي إذن نتيجة منطقية لسلبات نظريات البيروقراطية والإدارة العلمية وهي أيضاً نمو طبيعي في الفكر الإداري لا يكتمل إلا به. فبينما تركز نظرية البيروقراطية ونظرية التقسيم الإداري على الجانب الهيكلي، وتركز المدرسة العلمية على الجانب الإجرائي، فإن العلاقات الإنسانية تركز على جانب مهم ومكمل للجوانب الأخرى وهو الإنسان. وبذلك تعد هذه الدراسة إضافة جديدة وليست بديلاً للمدارس التي سبقتها^(٢).

(١) علي السلمي، مرجع سابق، ص ٩٧-٩٩.

(٢) فضل الله علي فضل الله (١٩٨٣م)، نظريات التنظيم الإداري: دراسة تحليلية نقدية، دبي: المطبعة العصرية، ص ٦٤.

ثالثاً: المدرسة السلوكية

تعرضنا فيما سبق لمدرسة العلاقات الإنسانية والافتراضات التي تقوم عليها وسماتها الرئيسية والانتقادات التي وجهت إليها، ويقتى أن نشير هنا إلى مشكلة منهجية مهمة، هي أنه لا توجد حواجز أكاديمية بين مدرسة العلاقات الإنسانية والمدرسة السلوكية؛ لأن المدرستين تتداخلان في الأفكار، مما أدى إلى أن يُنسب بعض الكتاب إلى مدرسة العلاقات الإنسانية في بعض المؤلفات، ويُنسبون إلى المدرسة السلوكية في مؤلفات أخرى^(١).

وحقيقة الأمر، أن المدرسة السلوكية (Behavioral School) التي ظهرت في أوائل الخمسينيات من القرن العشرين، لا تتماثل مع المدارس التي سبقتها بالرغم من أنها تحمل بعض مبادئ المدرسة الكلاسيكية مثل تأكيد الكفاية، وبعض مبادئ مدرسة العلاقات الإنسانية مثل تأكيد أهمية العلاقات الإنسانية في محيط العمل، وبناء مناخ ملائم للتعبير عن مواهب العاملين. فالمدرسة السلوكية لها خصائصها وسماتها التي تتميز بها، والتي نوجزها فيما يلي:

١- هي مدرسة علمية تطبيقية تقوم على وضع فرضيات عن السلوك التنظيمي وأثره على الإنتاجية، ثم تفحص هذه الفرضيات بأسلوب علمي، ثم تطبق النتائج في محيط العمل.

٢- هي مدرسة معيارية تقوم على معايير قيمية (Normative and Value Centered) تهدف إلى تطبيق الأبحاث السلوكية من مجال العمل بغرض إحداث تغيير في اتجاهات سلوكية محددة. فهي إذن لا تكتفي فقط بالجانب الوصفي، بل تحاول التأثير في السلوك الإداري من أجل حل مشكلات العمل ورفع كفاءة التنظيم.

٣- هي مدرسة إنسانية تقوم على التفاؤل وعلى اعتبار أن حوافز وحاجات

(١) فضل الله علي فضل الله، المرجع السابق، ص ص ٦٤-٦٧.

الإنسان تحدد سلوكه ومن ثم تؤكد أهمية هذه الحاجات. وهي تتميز أيضاً بنظرة متفائلة عن الإنسان وقدراته على الابتكار والإبداع والإنتاج والإسهام الفاعل في تحقيق أهداف الإنسان وحاجاته (A. Maslow).

٤- تهدف لتحقيق التوازن بين أهداف العاملين وأهداف المنظمة

(Chester Barnard and Argyris).

٥- تتميز بنظرها الشمولية التي تهدف إلى تغيير المناخ ولا تكتفي بالإصلاحات الجانبية والجزئية مثل الأحوال الطبيعية (كالإضاءة) أو زيادة الرضا الوظيفي عن طريق تغيير بعض أساليب العمل (كإدخال نظام القطعة والإجازات أو فترات الاستجمام). فهي تهدف إلى تحقيق نظام إشراف فعال (Douglas McGregor) وإلى التعرف على حاجات العاملين ومساعدتهم على إشباعها وتنمية شعور الإنجاز لديهم. (David Mclelland).

٦- تُعنى مدرسة العلوم السلوكية بالجماعات وتفاعل هذه الجماعات وتستخدم ديناميكيات الجماعة (Group dynamics) لتحقيق أهداف المنظمة (Kurt Lewin).

٧- تستخدم مدرسة العلوم السلوكية المشاركة كأداة للعمل الإداري. فالمشاركة هنا ليست استشارية كما جاء في مدرسة العلاقات الإنسانية تمنح العامل فقط (الإحساس بالمشاركة) وإنما هي مشاركة فعلية في جميع مراحل اتخاذ القرارات

(Herbert Simon and Thompson)

٨- تنمية المهارات الإنسانية والعلاقات بين الأفراد، وبين الأفراد والمجموعات ويشمل ذلك مفهوم الإنسان عن الآخرين وتقويمه لهم وأسلوب تعامله معهم وما ينتج عن ذلك من ردود أفعال. كما يشمل أيضاً مستوى الثقة والانفتاح في التعامل مع الآخرين وسهولة الاتصال بهم. وتمنح عناية خاصة بالتعارض الناتج عن التفاعل بين الإدارة ومجموعات العمل واعتبار الصراع ظاهرة صحية طالما أنه يعالج في العلانية؛ أي يعد وضع موضوعات التعارض على مائدة البحث أمراً ضرورياً يساعد على حل النزاع بين

الأطراف المختلفة ويسمى ذلك (مبدأ التعارض البناء) (Mary parker Follet).

٩- اهتمت المدرسة السلوكية بدراسة التفاعل بين الفرد والمنظمة والبيئة وخاصة في

تناولها لموضوع الدافعية من منظور شامل (Alderfer, Herzberg and Vroom.)

١٠- تهتم المدرسة السلوكية بالتغيير التنظيمي كعملية مستمرة هادفة إلى إحداث

تعديلات في أهداف سياسات الإدارة وعناصر العمل التنظيمي، وذلك للملاءمة التنظيم مع التغيرات والظروف البيئية التي يعمل فيها أو استحداث أساليب إدارية وأوجه نشاط جديدة تحقق للتنظيم سبقاً على غيره من التنظيمات وتوفر له الفاعلية والحيوية، وتعد إدارة التغيير أحد النشاطات المهمة في المؤسسة، إذا ينبغي أن يكون التغيير عملية تلقائية في المؤسسة يتم دون مقاومة^(١).

رابعاً : مدرسة اتخاذ القرارات

في الوقت الذي كان فيه تيار العلاقات الإنسانية ، والنظريات السلوكية للتنظيم سائداً منتشراً، كان هنالك تيار آخر من الفكر الإداري أكثر عمقاً وأصالة يتطور ببطء، ولكن بشكل ترك أثراً عميقاً في نظرية التنظيم ، ففي عام ١٩٣٨ م ، ظهر كتاب (وظائف المديرين) (The functions of the executives) لتستتر بارنارد^(٢).

وتلاه كتاب (السلوك الإداري) (Administrative Behavior) لهيربرت

سايمون. وقد طبعت منه العديد من الطبعات في الفترة من ١٩٤٧ م وحتى ١٩٧٦ م ،

(١) فضل الله علي فضل الله، المرجع السابق، ص ٦٨ - ٦٩.

(٢) Chester Branard, 1938, The Function of the Executive, Cambridge Mass: Harvard University Press.

لقد كانت دراسات وأبحاث (بارنارد) التي تضمنها كتابه (وظائف المديرين) الصادر عام (١٩٣٨م) بداية تحول في الفكر الإداري نحو الاهتمام بموضوع اتخاذ القرارات الإدارية، حيث لفت الأنظار إلى أن اتخاذ القرارات يعد ركناً أساسياً وجانباً مهماً في العمل الإداري، وذهب إلى حد القول إن العمل والأداء في التنظيم الإداري يمكن تحليله إلى مجموعة من القرارات المتداخلة والمتشابهة.

فأحدث تطوراً هائلاً في فكر الإدارة العامة^(١).

لقد كان لهذين الكتابين تأثير قوي في طبيعة الفكر التنظيمي ، وأحدثا تحولاً أساسياً في نظريات التنظيم ، فبعد أن كانت النظريات الكلاسيكية تركز على العمل والهيكلي التنظيمي ، وبعد أن بالغت حركة العلاقات الإنسانية في وصف أهمية العنصر البشري وخصائصه وتحديد الشروط التنظيمية المناسبة لحفز الأفراد على الإسهام في العمل التنظيمي، جاء (بارنارد) وتلاه (سايمون) فوضعا أساساً جديداً في النظر إلى التنظيم باعتباره نظاماً اجتماعياً يقوم على اتخاذ القرارات . ومن ثم أصبحت دراسة التنظيم منصبه أساساً على تتبع عملية اتخاذ القرارات وتحديد المؤثرات التي تتفاعل لتوجيه الوصول إلى قرار ، كذلك ركز (بارنارد) على اعتبار التنظيم نشاطاً تعاونياً ، ومن ثم لا بد من توافر عنصر (الرغبة في المشاركة لكي يتم تحقيق الهدف) وبذلك وضع دور الفرد في موضعه الصحيح .

تشستر بارنارد

يرى تشستر بارنارد أن التنظيم عبارة عن نظام تعاوني يقوم على أساس تعاون شخصين أو أكثر من أجل تحقيق هدف محدد. وتقوم نظرية النظام التعاوني عند بارنارد على أساس توافر ثلاثة عناصر رئيسة في التنظيم الرسمي هي:

- ١- هدف مشترك يجمع أعضاء التنظيم .
- ٢- إمكان الاتصال بين الأعضاء.
- ٣- الرغبة في العمل والإسهام من جانب الأعضاء.

وهكذا يجعل بارنارد للعنصر الإنساني وللدوافع الإنسانية مركزاً حيوياً في نظريته ،

(١) Herbert Simon, 1976, Administrative, Behavior, 3rd New York: The Free Press.

وهو بذلك يمثل تياراً فكرياً مختلفاً تماماً عما كان سائداً من فكر في عصره. ويعد بارنارد التنظيم نظاماً تعاونياً يعتمد على فعالية تعاون أعضائه. كما أن استمرار وجوده يتوقف على قدراته في تحقيق أهداف التنظيم من ناحية وأهداف أعضائه من ناحية أخرى.

ولقد عنيت نظرية (بارنارد) بالتنظيم غير الرسمي وطرحت أفكاراً واضحة حول علاقته بالتنظيم الرسمي. فكل تنظيم رسمي في رأي بارنارد ينشأ بالضرورة عنه تنظيم غير رسمي ، وعندما يشرع التنظيم الرسمي في العمل ، فإن تنظيماً غير رسمي ينبع من داخله ، أي أن العلاقة بين التنظيمين هي علاقة دائرية ، الأصل فيها هو التنظيم غير الرسمي.

والتنظيم غير الرسمي كما يراه بارنارد هو مجموع التفاعلات والاتصالات بين أعضاء التنظيم ، وتبدو أهمية التنظيم غير الرسمي في أنه يخلق لدى الأعضاء اتجاهات ومفاهيم وعادات ويشكل أنماط سلوكهم بدرجة كبيرة ، كما أنه يسهم في هئية الظروف التي يمكن للتنظيم الرسمي أن يمارس في ظلها أعماله المحددة . ومن أهم الوظائف التي يرى بارنارد أن التنظيم غير الرسمي يقوم بها داخل التنظيم الرسمي ، مايلي :

- ١- تنمية وتدعيم الاتصالات بين أعضاء التنظيم وأجزائه.
- ٢- تحقيق التماسك والترابط بين أجزاء التنظيم الرسمي .
- ٣- تحقيق الشعور بالتكامل الشخصي واحترام الذات وحرية الاختيار بالنسبة لأعضاء التنظيم الرسمي.

تخص نظرية بارنارد العنصر الإنساني في التنظيم باهتمام كبير فهي تعد الأفراد الراغبين في العمل عنصراً من عناصر التنظيم الرئيسة ، كما أن اتصالات هؤلاء الأفراد وتفاعلاتهم في إطار التنظيم غير الرسمي تحتل مكاناً بارزاً في حركة التنظيم .

ولكي يتعاون الفرد على تحقيق أهداف التنظيم لا بد من وجود حوافز تدفعه للعبء والعمل . ويحدد بارنارد أنه في كل أنواع التنظيمات يصبح تقدم الحوافز الكافية أدق

وأخطر مهمة للإدارة للحفاظ على تماسك التنظيم واستمراريته .
وخلاصة القول إن (بارنارد) قد أسهم بشكل مباشر في إثراء الفكر الإداري من ثلاثة أبعاد ، أولها : العلاقات الإنسانية، وثانيها : اتخاذ القرارات ، وثالثها : نظرية التنظيم. كما أن (برنارد) هو أول من قدم مفهوم قبول السلطة ، أي أن السلطة لا يكفي أن يصدر بها قرار، بل يجب أن يقبلها المرؤوسون، ويرى كذلك أن اتخاذ القرارات في المنظمة يعتمد على المنطق ، وقد قدم مفهوم الحافز والعطاء الذي يساعد على منطقيّة القرارات لتحقيق الأهداف ، فهو يرى أن فعالية القرارات ترتبط بالعلاقة بين أداء الموظف وأسلوب تحفيزه^(١).

هربرت سايمون:

لقد كان اهتمام هربرت سايمون بموضوع اتخاذ القرارات الإدارية واضحاً من خلال كتاباته في هذا المجال التي كان بدايتها كتابه (السلوك الإداري (administrative behavior) الذي ظهر في عام ١٩٤٧ م ، والذي اختار له عنواناً فرعياً هو : (دراسة لعملية اتخاذ القرارات في التنظيم الإداري):

(A study of decision –making processes in administrative organization) فقد أوضح سايمون في كتابه هذا أهمية القرارات في الإدارة ، واتخذ من عملية اتخاذ القرارات مدخلاً لدراسة الإدارة ، لكون هذه العملية في نظره تُعد مظهراً للسلوك الإنساني في الإدارة.

ويفرق سايمون بين القرار الهادف وغير الهادف ، والقرار الرشيد وغير الرشيد والقرار المبرمج وغير المبرمج ، فالقرار الهادف هو الذي يرتبط بالهدف النهائي ، والقرار غير الهادف هو الذي لا يؤدي لتحقيق الهدف النهائي أو يرتبط به. والقرار الرشيد

(١) إبراهيم عبد الله المنيف، مرجع سابق، ص ١٢٣-١٢٤.

(rational decision) هو القرار الذي يعود لاختيار بدائل تؤدي لتحقيق الهدف النهائي ، والقرار غير الرشيد هو القرار العفوي الذي لا يساعد على الوصول للغاية المرجوة . والقرار المبرمج (programmed decision) هو القرار الذي يخضع لحسابات وخطط دقيقة ، ويتبع جداول زمنية محددة ومقننة ، أما القرار غير المبرمج، فيتطلب قدراً كبيراً من الابتكار . وتختلف أساليب معالجة القرار غير المبرمج عن القرار المبرمج.

وأخيراً، فقد كان سايمون من الرواد الأوائل الذين تنبأوا بأن منظمات المستقبل سوف تدار بالآلات وأن التقدم العلمي والتطور التقني سوف يأتي بأشكال جديدة من التنظيمات التي قد تترك التوازن الذي ينبغي تحقيقه بين الإنسان من جهة ، والآله من جهة أخرى. وأن الحاسبات الآلية وبحوث العمليات قد ظهرت لتفكر عن الإنسان، وتخطف منه أهم ما يميزه كبشر، وهو دوره في صنع واتخاذ القرارات ، وذلك لأن قدرتها على تخزين المعلومات والمفاضلة بين البدائل المختلفة تفوق قدرة الأفراد العاديين^(١)

وخلاصة القول ، إن الفكر الإداري الذي تزعمه هيربرت سايمون كان له أثر في تأكيد أهمية القرارات في الإدارة ، بل واتخاذها من عملية صنع القرارات مدخلاً لدراساتها لكونها مظهراً للسلوك الإنساني في الإدارة .

خامساً : مدرسة النظم

إن مدخل النظم الذي ظهر منذ منتصف الستينيات من القرن العشرين ، ينظر إلى المنظمة كوحدة واحدة ، بدلاً من التركيز على بعض عناصرها أو مقوماتها مثل الهيكل التنظيمي (نظرية التقسيم الإداري) ، أو إجراءات العمل (المدرسة العلمية في الإدارة) أو العاملين بها (مدرسة العلاقات الإنسانية) ، أو المناخ التنظيمي الداخلي (المدرسة

(١) محمد فتحي محمود، الإدارة العامة المقارنة ، (ط٢) الرياض: مطابع الفرزدق التجارية، مرجع سابق،

السلوكية)، أو وظائف المديرين (مدرسة اتخاذ القرارات). وهذا لا يعني بحال التقليل من شأن مثل هذه العناصر المكونة للمنظمة، إنما المقصود أن ينظر إلى النظام كله نظرة شاملة. ويؤكد هذا المدخل أن المنظمة تتكون من أجزاء ترتبط ببعضها بعلاقة تفاعل وتداخل، أي أن كل جزء منها يؤثر في الأجزاء الأخرى ويتأثر بها، وأن الكيان الكلي يتأثر بهذه الأجزاء جميعاً ويؤثر فيها، بمعنى أنه إذا حدث تغيير في أي من هذه الأجزاء فإن الأجزاء الأخرى والمنظمة بكاملها تتغير أيضاً.

وكما أن المنظمة تتكون من مجموعة من الأجزاء فإنها هي نفسها جزء في نظام أكبر وهي البيئة التي تحيط بها، هذا النظام الأكبر يتكون من مجموعة من الأنظمة التي يتم التفاعل بينها، وتعد المنظمة الإدارية بهذا الشكل نظاماً مفتوحاً على البيئة المحيطة بها بما تحويه هذه البيئة من أنظمة أخرى اجتماعية وسياسية واقتصادية وثقافية وتقنية وحضارية^(١).

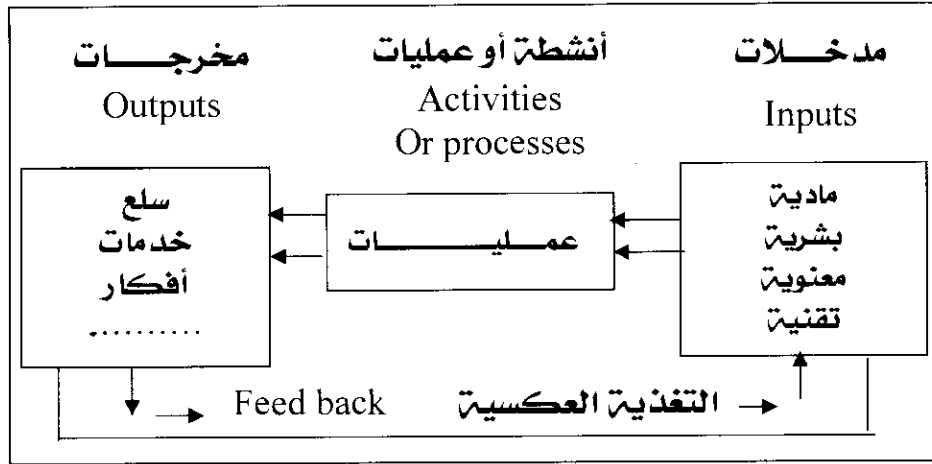
ويرى دعاة مدخل النظم أن أي نظام مفتوح يُسلك وفقاً لمنهج معين، حيث يحصل على المدخلات (inputs) من البيئة ويجري عليها عمليات (processes) أو نشاطات معينة وينتج عنها مخرجات (outputs) تصب في البيئة.

وعلى هذا، يمكن تعريف المنظمة الإدارية على أنها (نظام يتكون من مجموعة من العناصر في حالة من التفاعل موجهة لتحقيق هدف المنظمة، وهذه العناصر، قد تكون مادية أو بشرية أو معنوية أو تقنية)^(٢).

ويوضح الشكل التالي العلاقة بين المنظمة والبيئة التي تحيط بها باعتبارها (نظاماً مفتوحاً).

(١) علي محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ص ٢٠٥ - ٢٠٦.

(٢) Jacque Melese, 1968, La Gestion par Systemes, (Paris: Edition Hommes et Techniques. p. 42.



بيئة النظام Environment

شكل رقم (١): مكونات النظام المفتوح

كما يوضح الشكل نفسه الأجزاء المهمة التي تتكون منها المنظمة وهي المدخلات والعمليات والمخرجات. فأما المدخلات (Inputs) فهي الأموال والمواد الخام والمعدات والطرق والأساليب والمعلومات بالإضافة إلى الأفراد الذين توظفهم المنظمة في الوظائف المختلفة التي تلزمها لممارسة أعمالها والتأييد السياسي الذي تحظى به . وأما المعلومات (Processes) فهي جميع النشاطات (Activities) التي تعالج بها المدخلات لتصبح مخرجات فيما بعد. وتختلف العمليات باختلاف أهداف المنظمة وطبيعة عملها، من حيث كونها منظمة صناعية أو تجارية أو جهازاً حكومياً أو مؤسسة للخدمات.

أما المخرجات (Outputs) فهي المنتج النهائي الذي يحقق أهداف النظام ويتمثل فيما تقدمه المنظمة للمستهلكين أو المستفيدين من سلع أو خدمات أو أفكار.

ونلاحظ أن هناك تفاعلاً بين أجزاء النظام فيما بينها إلى جانب تفاعلها مع البيئة

المحيطة بالمنظمة، التي تعد عاملاً أساسياً في تحديد السلوك التنظيمي، وتوفير المدخلات التي يستخدمها التنظيم.

ولكي يضمن النظام معرفة المدى الذي تتحقق فيه الأهداف والنتائج الخاصة بالأداء، ومدى تناسب أنظمتها الفرعية ومخرجاته مع احتياجاتها، لا بد من وجود معلومات مرتدة تعينه على معرفة مدى تقبل البيئة لتلك المخرجات وتسمى هذه العملية بالتغذية العكسية (Feed back)^(١)

سادساً : المدرسة اليابانية في الإدارة

إن تطور الفكر الإداري في العقدين الأخيرين من القرن العشرين قد قدم لنا في الواقع إطاراً للتفكير العلمي المنظم يساعدنا بأسلوب منطقي في الوصول إلى نظرة شاملة لكل المتغيرات التي تؤثر على مشكلة التنمية الإدارية في الدول النامية. فلقد أصبح من الضروري أن تبنى التنمية الإدارية على أسلوب يمكن من خلاله التعامل والتفاعل مع التطورات التقنية المتلاحقة والسريعة التطور، ومع المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية المتسارعة، التي يشهدها العالم الآن والتي سوف تحدث تغيراً جذرياً في سلوك التنظيمات وفي الممارسات الإدارية بشكل عام^(٢).

فالعالم اليوم ومع بدايات القرن الحادي والعشرين أصبح يمر بمرحلة تغيير جوهرية وأساسية على جميع المستويات وبسرعة فائقة، وفي كل يوم تصبح الحاجة ماسة إلى تبني أساليب إدارية جديدة، ونماذج أكثر شمولاً وعطاءً لتطبيقها في الدول النامية. ولعل تجربة القطاع الحكومي الياباني، وكذلك الإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية في

(١) مهدي زويلف ومحمد قاسم القريوتي، مرجع سابق، ص ٨٥-٨٨.

(٢) ويرى الباحث الأمريكي نايبيت Naisbitt في كتابه "اتجاهات التغيير الكبرى Megatrends أن عالم القرن الحادي والعشرين، سوف يتسم بتغيرات جوهرية من أهمها الانتقال من المجتمع الصناعي إلى مجتمع المعلومات،... ومن المركزية إلى اللامركزية....

الاستفادة من نماذج الإدارة الخاصة للشركات والمصانع اليابانية "كنظرية Z" خير دليل على المحاولات المستمرة في تطور الخدمات الحكومية في الدول المتقدمة، وجودة هذه الخدمات.

وإذا كانت الدول المتقدمة تسعى وراء النماذج الإدارية الحديثة التي يفترض أنها تساعد على تطوير مستوى وجودة الخدمات الحكومية .. فلا شك أن الدول النامية في أمس الحاجة للتعرف على هذه الأنماط الإدارية التي تسعى إلى رفع إنتاجية العاملين وتحسين أدائهم وتحقيق الجودة العالية في الخدمات التي تقدم للمواطنين.

ومن هذا المنطلق، فسوف نتناول بالدراسة أهم النظريات التي ظهرت في أوائل الثمانينيات من القرن العشرين وهي نظرية "Z" التي كانت إبداعاً بظهور وتطور نماذج إدارة الجودة الشاملة "Total Quality Management" كنظام إداري حديث شاع استخدامه بين مؤسسات وشركات القطاع الخاص الياباني في أواخر الثمانينيات الميلادية، ثم نقلته إدارات قطاع الأعمال الأمريكي في أجهزة القطاع الحكومي.

التجربة اليابانية في الإدارة

حظيت التجربة اليابانية باهتمام واسع النطاق على الصعيد العالمي، وأصبحت مثاراً لإعجاب العديد من الباحثين والاختصاصيين والمتعلمين علمياً لنقل وتطوير آفاق التجربة بهدف تطوير المجتمعات الإنسانية الناهضة في مضمار تطوير الإنتاج والإنتاجية وفق آليات قوى السوق مع الاعتماد على الكفاءة الإنتاجية والجودة كوسيلة فعالة في المنافسة بغض النظر عن الاعتقاد الذي ساد بأن تفوق اليابان يرجع إلى انخفاض أجور العمالة اليابانية، فالواقع الموضوعي يشير إلى أن اليابان انتهجت مساراً متميزاً، مع الاعتماد على العنصر البشري كمحور ارتكاز أسهم من خلال العمل الجماعي والانتماء إلى نجاح

التجربة اليابانية وتفوقها على التجربة الأمريكية وأصبحت نموذجاً يعبر عن النجاح في العمل الإداري بعناصره كافة، وزاد من هذا التفوق النوعي الياباني عولمة الاقتصاد وانتشار تقنية المعلومات والاتصالات التي ساعدت على استثمار الطاقات اليابانية بشكل أفضل^(١) .
وفيما يلي جدول يوضح الفرق بين الإدارة اليابانية والإدارة الأمريكية:

جدول رقم (١)

الفرق بين الإدارة اليابانية والإدارة الأمريكية

م	المنظمة اليابانية	المنظمة الأمريكية
١	التوظيف الدائم (مدى الحياة).	التوظيف قصير الأمد.
٢	البطء في التقويم والترقية.	السُرعة في التقويم والدقة.
٣	عدم التخصص في الحياة الوظيفية.	التخصص في الحياة الوظيفية.
٤	اتباع وسائل الرقابة الضمنية.	اتباع وسائل الرقابة فردياً.
٥	اتخاذ القرارات جماعياً.	اتخاذ القرارات فردياً.
٦	المسؤولية الجماعية.	المسؤولية الفردية.
٧	الاهتمام الشمولي بالعاملين.	الاهتمام الجزئي بالعاملين.
٨	الاهتمام الشمولي بالسيطرة النوعية.	الاهتمام الجزئي بالسيطرة النوعية.

المصدر : (حمود، ٢٠٠٧م، ص ٤٠).

ثالثاً : نظرية "Z" :

قام وليم أوشي "William Ouchi" بإجراء عدد من البحوث والدراسات في الولايات المتحدة الأمريكية واليابان لمعرفة السر وراء نجاح الإدارة اليابانية، وتميزها، وكفاءة منظمتها الاقتصادية. وقد توصل في النهاية إلى نموذج جديد في الإدارة أطلق عليه

(١) حضر كاظم حمود (٢٠٠٧م) ، إدارة الجودة الشاملة، عمان : دار المسيرة للنشر والتوزيع، ص ٣٥-٤٠.

نظرية "Z" وقد شرحها في كتابه الموسوم "كيف تقابل منظمات الأعمال الأمريكية التحديات اليابانية" (١).

أدرك وليام أوشي أن كثيراً من المشكلات الإنتاجية التي تواجه منظمات الأعمال الأمريكية هي مسألة إنسانية قبل أن تكون مالية أو استثمارية، فالأموال التي تنفقها الولايات المتحدة في مجال البحوث في الهندسة، والفيزياء والفلك ... وغيرها من العلوم الأخرى كوسيلة لدعم وتطور الاقتصاد الأمريكي لا تكفي ما لم توجه مبالغ أخرى في المقابل لتطوير وفهم كيفية إدارة هذه المنظمات والعاملين فيها أثناء إدارتهم لأعمالهم. وقد اعتبر أوشي أن ذلك درس يجب تعلمه من الإدارة اليابانية التي نجحت في فهم هذا الجانب. "إن أفضل عملية استثمار هي تلك الموجهة نحو الإنسان" لأنه بالإنسان تستطيع المنظمات أن تتغلب على معظم مشكلاتها، وأن العمل الجماعي، وتوحيد جهود الأفراد وخلق روح الجماعة بين صفوفهم تساعد على تحقيق مستوى رفيع من الأداء، شأنهم في ذلك شأن أقرانهم اليابانيين.

لكن الارتفاع بمستوى الإنتاج لن يتحقق ببذل الجهود والعمل فقط، بل من خلال التنسيق الأمثل لهذه الجهود بطريقة مثمرة ومن خلال تقديم الحوافز لتحقيق التعاون والتآلف وبث روح الثقة في صفوف العاملين (٢).

ولذلك ركزت نظرية "Z" على العوامل الإنسانية ؛ حيث إن كثيراً من المشكلات الإنتاجية التي تواجه منظمات الأعمال مشكلات إنسانية قبل أن تكون مالية أو استثمارية ؛ لذلك يجب تركيز الاهتمام بالعنصر البشري من خلال دعم الحركة الأفقية

(١) Willaim Ouchi, 1981 Theory Z: How American Business can meet Japanese Challenge, Addison: Wesle).

(٢) وليام ج. أوشي (١٩٨٥م)، نظرية (Z) : كيف تقابل منظمات الأعمال الأمريكية التحديات اليابانية ؟، ترجمة

حسن محمد يس، الرياض : معهد الإدارة العامة، ص ١٦-٣٢.

للعاملين، بمعنى الحرص على التأكد من إتقانهم للوظائف الإدارية التي يشغلونها قبل ترقيةهم إلى وظائف أعلى في السلم الوظيفي، مع الاهتمام بتخطيط المهنة والتنمية المهنية، واتخاذ القرار بشكل جماعي، والتركيز على فرق العمل ومشاركة العاملين في اتخاذ القرارات الخاصة بالعمل وبأهداف المنظمة^(١).

ومن ثم فإن نظرية أوشي التي أسماها نظرية "Z" والتي تجمع بين مفاهيم الإدارة الأمريكية ومفاهيم الإدارة اليابانية تقوم على المبادئ والأسس التالية :

١ - الثقة "Trust" :

فالعلاقة بين الثقة والإنتاجية علاقة متلازمة، وتسير في خط واحد، وتعتمد الممارسات الإدارية في اليابان على الثقة المتبادلة بين الفرد والمنظمة، إن التعامل القائم على الثقة المتبادلة بين الفرد والتنظيم يخلق في نفس الفرد دافعاً قوياً نحو العمل، يظهر أثره في حسن الأداء وزيادة الإنتاجية والعمل بروح الجماعة.

٢ - الحذق والمهارة "Subtelety" :

إن الحذق وحده الذهن والمهارة لا تأتي للفرد العامل إلا بعد الخبرة والممارسة والتجربة والمعاشرة الطويلة في الوظيفة، وعليه فإن الإنتاجية والثقة والحذق والمهارة ليست عناصر منعزلة عن بعضها، فالثقة والخدمة لا يؤديان فقط إلى مزيد من الإنتاجية فحسب من خلال التنسيق الفعال، ولكنهما في الواقع مرتبطان معاً ارتباطاً وثيقاً.

٣ - الألفة والمودة "Intimacy" :

تعتمد الرابطة المشتركة في الحياة اليابانية على الألفة والمودة، وما تنطوي عليه من اهتمام ودعم الآخرين، ومن مشاعر الانضباط وعدم الأنانية، والتي تمكن الفرد العامل مع العيش في أمان خلال إقامة علاقات اجتماعية متينة وصدقات حميمة، وهذه الألفة تشعر الفرد بقربه من الآخرين، وتبث فيه روح الأمن والطمأنينة. وتعد الألفة أحد المكونات

(١) يحيى ملحم (٢٠٠٦م)، التمكين كمفهوم إداري معاصر، القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص ٢٧.

الأساسية للمجتمع السليم^(١).

وهكذا تؤكد النظرية اليابانية على الثقة والمهارة والمودة وما تستلزمه هذه القيم من إقامة روابط متينة بين الفرد والمنظمة التي يعمل فيها، حيث يشعر كل فرد أنه أكثر ارتباطاً بزملائه وبالمنظمة. ومن ثمَّ يكون التعاون والتكاتف، والمشاركة في اتخاذ القرارات، والالتزام بتحقيق الأهداف والاعتقاد في قوة العمل : السبيل إلى الاستمرارية والشعور بالمسؤولية والرقابة الذاتية، مما يساعد على تطوير مستوى الخدمات، ورفع الإنتاجية وتحقيق الجودة.

ويمكن القول إن التفاعل في إطار الجسد الياباني من خلال الألفة والمودة التي تعتمد عليها الرابطة المشتركة في الحياة اليابانية، وما تنطوي عليه من اهتمام ودعم للآخرين، ومن مشاعر الانضباط وعدم الأنانية والتي تمكن المواطن من العيش في أمان خلال إقامة علاقات اجتماعية وصدقات حميمة دفع إلى وجود رؤية واضحة وطاقة حافزة أمكن الاستفادة منها للسير في إطار تلك الرؤية السليمة، وذلك بشيء من الاستمرارية، والانضباط، والولاء، والانتظام، وهو ما يفسر نجاح التجربة اليابانية .

ولقد كان التفاعل بين البيئة الداخلية اليابانية والبيئة الخارجية في كل الأحوال لصالح تجربة التنمية في اليابان. فقد قامت السياسة اليابانية قبل الحرب العالمية الثانية على أساس النزعة التوسعية في منطقة جنوب شرقي آسيا، وذلك لتوفير الموارد الأولية والطاقة من ناحية، وفتح الأسواق لتصريف منتجات الصناعة اليابانية من ناحية أخرى من خلال "سياسة الحرب"، وانطلقت السياسة اليابانية في تحقيق هدفها بعد الحرب العالمية الثانية، ولكن من خلال "سياسة السلام" استجابة للظروف الخاصة باليابان والتي أعقبت

(١) للمزيد من المعلومات عن نظرية "Z" وتطبيقاتها في المنظمات في الولايات المتحدة الأمريكية وفي اليابان، انظر :

وليام ج، أو شي (١٩٨٥م) ، النموذج الياباني في الإدارة (نظرية Z)، ترجمة حسن محمد يس، الرياض : معهد

الإدارة العامة، ص ١٥-١٩.

تلك الحرب. المهم في ذلك "المرونة" والقدرة على "التكيف" مع البيئة بما يدفع تجربة التنمية. بل إن الشعب الياباني وقياداته الفكرية والسياسية قد استفادوا من الهزيمة العسكرية في هذه الحرب بأن حاولوا "التعويض" عنها بنصر اقتصادي يعيد الثقة في "الشخصية القومية اليابانية" بين اليابانيين أنفسهم قبل أن يعيدوها في نفوس الآخرين.

لذلك، يرى البعض أنه يمكن تفسير النجاح الذي شهدته التجربة اليابانية من خلال العوامل والمتغيرات والضغوط النفسية الخارجية التي تعرض لها الشعب الياباني. إذ إنه انطلاقاً من التحديات التي واجهها هذا الشعب : حاول إثبات قدراته على البقاء والنجاح؛ وهو تفسير مقبول في نظريات التنمية.

لقد استفاد اليابانيون بشكل مباشر وغير مباشر من العلاقة الخاصة التي نشأت بين اليابان والولايات المتحدة، وهي علاقة التبعية العسكرية والسياسية التي جعلت اليابانيين يحاولون "إثبات الوجود" في هذا المجال الاقتصادي، مستفيدين في ذلك من خفض النفقات العسكرية، مما كان له أثر كبير في زيادة الأثر التراكمي في عملية التنمية. وفي المقابل، يمكن تصور مدى الإنفاق العسكري الذي واجهته الميزانية في جميع دول العالم بدءاً من الستينيات من القرن العشرين وحتى الآن، وهو ما يمثل أكبر تحد لعملية التنمية. لذلك، فإننا نرى أن النظرة الموضوعية لتقويم تجارب التنمية لا بد أن تأخذ في الحسبان العوامل السياسية والثقافية والاقتصادية والاجتماعية...، سواء في المحيط الداخلي أو المحيط الخارجي، وهو ما يمكن الانطلاق فيه سواء بالنسبة لتجربة اليابان أو تجارب غيرها من الدول.^(١)

ومما لا شك فيه أن دراسة جوانب التجربة اليابانية وتحليلها تقدم لنا العديد من الدروس التي يمكن الاسترشاد بها في المسيرة الإنمائية للدول النامية. كما يمكن الاستفادة منها في فهم عملية التفاعل بين النظام السياسي والنظم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية... في داخل المجتمع من ناحية، وفي فهم عملية التفاعل بين ذلك المجتمع والبيئة الخارجية "الإقليمية والعالمية" من ناحية أخرى.

(١) محمد فتحي محمود، الإدارة العامة المقارنة، (ط٢)، مرجع سابق، ص ص ٢٦٧ - ٢٧٢.

الفصل الثالث

التخطيط

- مفهوم التخطيط
- أهمية التخطيط
- مسؤولية التخطيط
- مقومات التخطيط
- أنواع التخطيط
- إعداد الخطة
- التخطيط الأممي
- التخطيط الاستراتيجي
- معوقات التخطيط
- التخطيط في الإدارة الإسلامية

أدى اتساع نشاطات الدولة وتزايد حاجات المواطنين لخدماتها، ورغبة الحكومات في إتاحة فرص أفضل للحياة ومواجهة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية وتحقيق مجتمع الرفاهية... أدى ذلك كله إلى تغيير شامل في وظائف الإدارة العامة بالدولة. وهذا التغيير أصبح يتضمن في الوقت الحاضر مسؤولية الدولة عن تحقيق مجموعة كاملة من الأهداف المترابطة للتنمية الشاملة الاقتصادية والاجتماعية، محكومة بالتخطيط العلمي الذي يتوخى استخدام جميع الموارد والإمكانات بطريقة علمية وإنسانية.

وهذا يعني أن التخطيط باعتباره إحدى الوظائف المهمة للحكومة ليس عملاً تجريدياً يتم بعيداً عن واقع الحياة الاقتصادية والاجتماعية للأفراد والجماعات والمنظمات. إنه يتم على مستوى الإدارة اليومية في الأجهزة الحكومية ويعكس الحاجات والرغبات والمشكلات الجماعية التي تمه المواطنين كافة.

وهكذا، فإن التخطيط في صورته الإيجابية، يعد وسيلة فعالة لتحقيق أهداف التنمية الاجتماعية والاقتصادية، ولكي يكون التخطيط فعالاً ومجدياً يجب أن يكون مفهوماً ومقبولاً من القيادات السياسية والتنفيذية.

ويحتل التخطيط مكاناً بارزاً في العملية الإدارية، ولا نبالغ إذا قلنا إن التخطيط يعد الوظيفة الإدارية الأولى التي تسبق العمليات الإدارية كافة للقيام بأي نشاط من النشاطات كما يتوقف عليه أي نشاط آخر.

ومن ثم، يمكن القول إن التخطيط الإداري يؤثر على الوظائف الإدارية الأخرى كافة، بما فيها التنظيم والتوظيف وتحديد الإجراءات وإعداد الموازنة والتنسيق والرقابة.

وهو في النهاية يؤدي إلى استخدام أفضل الموارد المالية والبشرية والفنية في سبيل تحقيق أهداف الإدارة، وباختصار يؤدي التخطيط الناجح إلى إدارة ذات كفاية وفعالية في الوقت نفسه.

مفهوم التخطيط

التخطيط من الوظائف القيادية والمهمة في الإدارة العامة والتي يقع على عاتق القيادات الإدارية وجوب النهوض به كوظيفة أساسية تختص بها الإدارة العليا. ولا تنتهي هذه الوظيفة إلا بتحقيق الهدف من خلال نشاطات الإدارة العامة التي تعمل على تنفيذ الخطة. والتخطيط هو مسؤولية الوظائف القيادية للإدارة العامة، حيث يتناول سياسات الإدارة وأهدافها^(١).

وقد وردت عدة تعريفات للتخطيط الإداري، وأحد هذه التعاريف ينظر إلى التخطيط على أنه عملية تتضمن وضع مجموعة من الافتراضات حول الوضع في المستقبل، ثم وضع خطة تبين الأهداف المطلوب الوصول إليها خلال فترة محددة. والإمكانات الواجب توافرها لتحقيق هذه الأهداف وكيفية استخدام هذه الإمكانيات بالكفاءة والفعالية المطلوبة^(٢).

كما أن هناك من يعرف التخطيط بأنه عمل ذهني يعتمد على التفكير العميق والرؤية الصائبة التي يستخدمها المخطط في رؤية حاضرة ومواجهة مستقبلية^(٣). وهناك تعريف آخر للتخطيط، بأنه اتخاذ قرار مسبق حول ماذا نعمل؟ كيف نعمل، ومن يعمل؟ فهو بمثابة الجسر الموصل بين الحاضر والمستقبل أي أنه تقرير حاضر لسلوك

(١) إبراهيم درويش (١٩٨٢م)، الإدارة العامة في النظرية والممارسة، (ط٥)، القاهرة: دار النهضة العربية، ص ١٦٤.

(٢) سيد الخواريزي (١٩٦٤م)، مبادئ الإدارة، بيروت: مطابع الإنصاف، ص ١٢٠.

(٣) محمود عساف و محمد عبد المنعم، (١٩٧٨م) أصول الإدارة والتنظيم، القاهرة: مكتبة عين شمس، ص ١٤٠.

مستقبلي، فما يتم إقراره في الوقت الحاضر يراد تنفيذه في المستقبل. ووفقاً لهذا التعريف، فالتخطيط يشتمل على تحديد الأهداف الواجب القيام بها، والكيفية التي يجب تنفيذها، والوقت اللازم لهذا التنفيذ، مع تحديد المسؤولين عن هذا التنفيذ.

وهكذا يمكن النظر إلى التخطيط على أساس أنه جمع الحقائق والمعلومات التي تساعد

على تحديد الأعمال الضرورية لتحقيق النتائج والأهداف المرغوب فيها

فأساس التخطيط السليم هو مجموعة المعلومات التي تم التوصل إليها ذات العلاقة

بالأهداف المراد تحقيقها. فإذا كان التخطيط ينطوي على قرار وعلى مجموعة من البدائل

كأساس للاختيار، فإن هذه البدائل يتم التوصل إليها عن طريق مجموعة من المعلومات

والبيانات سواء ما كان منها داخل التنظيم أو خارجه.

يتضح من التعريفات السابقة أن عملية التخطيط تشتمل على عدد من الخطوات

المنطقية هي:

١- التحديد المسبق للأهداف المراد الوصول إليها.

٢- وضع السياسات والقواعد التي نسترشد بها في اختيارنا لأسلوب تحقيق الهدف.

٣- وضع واختيار بديل من بين عدة بدائل متاحة لتنفيذ الهدف المطلوب وتحديد

الإمكانات اللازمة لتنفيذ هذا البديل.

٤- تحديد الإمكانيات المتاحة فعلاً.

٥- تحديد كيفية توفير الإمكانيات غير المتاحة.

٦- وضع البرامج الزمنية لتنفيذ الهدف، والتي تتناول تحديد النشاطات اللازمة

لتحقيق الهدف، وكيفية القيام بهذه النشاطات، والترتيب الزمني للقيام بهذه النشاطات، ثم

تحديد المسؤولية عن تنفيذ هذه النشاطات.

أهمية التخطيط

إن المتبع لو وظيفة التخطيط كوسيلة فعالة لتنفيذ الأعمال وفق برامج ومناهج محددة، يجد أن تلك الوظيفة قد حظيت باهتمام منذ القدم، فالتاريخ يقودنا إلى آثار تركتها حضارات قديمة دلت على وجود التخطيط، فقد استخدمت حضارات المصريين والصينيين والرومان والإغريق وكذلك الحضارة الإسلامية التخطيط بمفهومه العام في شؤونها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعسكرية كافة.

ومن ثم، فإن الأهمية التي تعطيها الدول والمنظمات للتخطيط ليست وليدة اليوم وإنما هي قديمة قدم التاريخ وعبر العصور المختلفة.

ثم ازدادت أهمية التخطيط في العصر الحديث وبدأ يحتل مكانة بارزة من اهتمامات الدول خاصة بعد الحربين العالميتين وما خلفتهما من دمار وفناء للشعوب التي خاضتها، مما فرض على هذه الدول أن تقوم بتعمير وإصلاح ما خلفته تلك الحروب من خراب ودمار. إن ما شهدته دول غرب أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية واليابان بعد الحرب العالمية الثانية من تقدم في جميع المجالات كان مصحوباً بإدراك تلك الدول لأهمية التخطيط في جميع برامجها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعسكرية. ومن ثم بدأت الدول النامية تدرك أهمية التخطيط، فأخذت تضع الخطط التنموية في جميع المجالات وتقيم المشروعات والبرامج المختلفة على أسس ومبادئ تخطيطية حديثة.

ويعد التخطيط ضرورة ملحة وأداة فعالة للقيام بالأعمال وإنجازها وضمان بلوغها إلى أهدافها بأعلى قدر ممكن من الكفاءة والفاعلية، وبدون التخطيط تصبح جميع الأعمال والنشاطات غير هادفة ولا تحقق الفائدة المرجوة منها. من هنا نجد أن التخطيط ينطوي على كثير من المزايا يمكن إنجازها فيما يلي:

١- يساعد التخطيط على تحديد الأهداف المراد الوصول إليها بحيث يمكن

توضيحها للعاملين، مما يسهل تنفيذها.

٢- يسعى التخطيط إلى تحديد الإمكانيات المادية والبشرية اللازمة للوصول للأهداف، من حيث مدى توافر هذه الإمكانيات لدى المنظمة بالكمية والنوعية المطلوبة، وتحديد طرق أساليب البحث عنها بحيث تكون جاهزة عند البدء في تنفيذ الخطة.

٣- يساعد التخطيط في التنسيق بين جميع الأعمال على أسس من التعاون والانسجام بين الأفراد بعضهم البعض وبين الإدارات المختلفة، مما يحول دون حدوث التضارب أو التعارض عند القيام بتنفيذ هذه الأعمال.

٤- يعد التخطيط وسيلة فعالة في تحقيق الرقابة الداخلية والخارجية على مدى تنفيذ الأهداف، حيث إنه يحدد بوضوح الوقت اللازم لأداء الأعمال والكيفية التي يتم بها إنجاز هذه الأعمال والمسؤول عن إنجازها، مما يجعل الإدارة في موقف يسمح لها بمعرفة سير الأعمال داخل التنظيم وتحديد المسؤولية في التنفيذ عن طريق معرفة أداء الأفراد وتقييمه وفقاً لأدائهم. وذلك بمقارنة ما أنجزوه بما تم وضعه من معايير محددة^(١). فوجود الخطة إذن يضع أمام الإدارة صورة واضحة لما يجب تنفيذه وبذلك يستطيع مراقبة الأعمال ومعرفة مصادر الانحرافات والعمل على تعديلها وكذلك التعرف على مواطن القوة والعمل على تنميتها.

٥- يحقق التخطيط الأمن النفسي للأفراد والجماعات، ففي ظل التخطيط يطمئن الجميع إلى أن الأمور التي تمهمهم قد أخذت في الحسبان^(٢).

٦- يحاول التخطيط أن يتوقع الأحداث، مما يجعل الإدارة في موقف يسمح لها بتقدير ظروف المستقبل القريب وعدم ترك الأمور لمحض الصدفة. فعن طريق التخطيط يتم وضع مجموعة من الاحتمالات المتوقعة الحدوث وما يجب على الإدارة أن تقوم به لمواجهة

(١) Robert C. Appleby, 1981 Modern Business Administration, 3rd ed. London; Pitmam Book Ltd, p. 45.

(٢) عبد الكريم درويش ويلي نكلا، مرجع سابق، ص ٢٨٠.

تلك الاحتمالات. وهذا يعطي الإدارة فرصة للتحرك ومواجهة المشكلات والعقبات في الوقت المناسب دون الانتظار لوقت حدوثها عندما لا يكون هناك متسع من الوقت لمواجهة الظروف، مما يسبب إحراج الإدارة وجعلها عاجزة عن تحقيق الأهداف.

٧- يساعد التخطيط على تحقيق الاستثمار الأفضل للموارد المادية والبشرية مما يؤدي إلى الاقتصاد في الوقت والتكاليف^(١). وحيث يعتمد التخطيط على برامج زمنية تحدد البدء في العمل والانهاء منه وما يحتاج إليه من مواد وأدوات وأيدي عاملة، فهو بذلك وسيلة ملائمة لتقدير تكاليف البرامج والخدمات والسلع التي تقدمها المنظمة، وفي ذلك فائدة كبيرة للتنظيم في الاستفادة من الموارد المتاحة بطريقة سليمة بعيداً عن الإسراف والضياع.

٨- يساعد التخطيط في تنمية مهارات وقدرات المديرين عن طريق ما يقومون به من وضع الخطط والبرامج، ففي ذلك فرصة لإجادة استخدام ما لديهم من إمكانات مادية وبشرية.

مسؤولية التخطيط

أوضحنا فيما سبق الأهمية التي يجتهد التخطيط والفوائد التي يمكن تحقيقها من استخدام التخطيط كوسيلة لتنفيذ الأعمال. والسؤال الذي يتبادر إلى الذهن الآن هو: هل التخطيط مسؤولية إدارة دون أخرى؟ أو هل هو حكر على مستوى إداري دون آخر؟ في الواقع إن التخطيط وظيفة المديرين في التنظيم مهما اختلفت مستوياتهم، فكل مدير مسؤول عن وضع خطط تناول الجوانب المختلفة الفنية أو الإنتاجية أو التسويقية أو الإنسانية في إدارته، فالتخطيط إذن ضروري لجميع المديرين في المستويات المختلفة، ولكن

(١) فالخ محمد حسن (١٩٨٤م)، التخطيط الإداري، المحلة العربية للإدارة، عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد

ترداد أهميته كلما ارتفعنا في المستوى الإداري، كما يكون أكثر شمولاً في المستويات العليا من التنظيم، فالوزير مثلاً يخطط لوزارته على المدى الطويل. مجموعة من الخطط التي تناول الجوانب المختلفة الرئيسة في وزارته، ويقوم مديرو الإدارات بمسؤولية وضع خطط تفصيلية لإداراتهم. كما أن الأساليب التي تستخدمها الجهات العليا في التخطيط تختلف عنها في المستويات الدنيا، نظراً لأهمية وشمول ما تقوم به من خطط مما يجعل العمل بهذه الأساليب أمراً ضرورياً. ولما كان كل مدير يقوم بالتخطيط في إدارته، فإنه من الضروري عدم تعارض هذه الخطط مع بعضها داخل الوزارة، ولا بد من إيجاد نوع من التنسيق بين هذه الخطط والحد من أوجه التعارض فيما بينها.

ووضح الشكل رقم (٢) مسؤولية التخطيط من واقع مستويات الإدارة المختلفة. ففي المستويات الإدارية العليا نجد: التخطيط طويل الأجل ورسم السياسات العامة للمنظمة وتحديد أنواع الأهداف المطلوب تحقيقها، والإمكانات المادية والبشرية اللازمة لبلوغ هذه الأهداف. أما في الإدارة الوسطى فإن وظيفة المدير تتمثل في تحديد وترجمة هذه الأهداف إلى برامج عمل، حيث توزيع المهام والواجبات على الإدارات المختلفة ووضع الجداول الزمنية اللازمة للتنفيذ



الشكل رقم ٢: مسؤوليات المستويات الإدارية في التخطيط

وفي المستويات الإشرافية تمثل مهمة المشرفين الرئيسة في تحويل هذه الخطط والبرامج العامة إلى التطبيق العملي وذلك بتوجيه العاملين نحو تحقيق الأهداف عن طريق تحويل البرامج العامة إلى برامج تفصيلية^(١). وهكذا نجد أن التخطيط وظيفة ملازمة لجميع الأعمال التي تنفذ في المستويات الرأسية والأفقية في التنظيم، ولذا يجب عدم تمسك الإدارة العليا بجميع شؤون التخطيط وحرمان المستويات الأخرى من حقها في ممارسة التخطيط.

مقومات التخطيط

تتضمن عملية التخطيط الإداري عدداً من المقومات الأساسية تتمثل في تحديد الأهداف، التنبؤ، وضع السياسات والبرامج، وأخيراً طرق العمل ونقصد بها الوسائل والإمكانات.

أولاً: الأهداف

الأهداف هي النتائج المطلوب تحقيقها في المستقبل. وإذا كان المطلوب هو تحقيق هذه النتائج في المستقبل البعيد، فإنها تسمى غايات، أو أهدافاً استراتيجية (Strategic objectives) أما إذا كان تحقيقها يتم في الأجل القصير فإنها تسمى أهدافاً تكتيكية (Tactical objectives)^(٢).

والأهداف قد تكون عامة للمنظمة ككل أو لكل قسم إداري على حدة، إذ يقوم

(١) رنجي الحسن (١٩٨١م)، " القائد الإداري والتخطيط " المجلة العربية للإدارة ، عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد (٤) ، ص ٢٩.

(٢) إبراهيم عبد الله المثيف، مرجع سابق، ص ١٤٧.

المديرون بتحديد أهداف إدارتهم في ضوء الأهداف العامة للمنظمة والذي يعد بمثابة نقطة الوصول لجميع الأهداف الأخرى. وعلى مستوى الدولة، فقد تكون هذه الأهداف قومية أي على المستوى المركزي، أو إقليمية أو محلية على مستوى المناطق والأقاليم المختلفة في الدولة. وعادة ما تتولى السلطات التشريعية في بعض الدول مسؤولية وضع هذه الأهداف وخاصة الأهداف العامة، أما الأهداف التفصيلية أو التشغيلية فإن السلطات التنفيذية تتولى مسؤولية وضعها وتحديد مدد تنفيذها^(١).

وتختلف الأهداف من حيث المدة الزمنية التي تغطيها، ودرجة شموليتها، فهناك الأهداف الطويلة الأجل، التي تتعلق بالسياسات والاستراتيجيات العامة للمنظمة أو الدولة والتي تحتاج إلى مدة زمنية طويلة من أجل تحقيقها. وعادة ما تكون مسؤولية وضع مثل هذه الأهداف من اختصاصات الإدارة العليا في المنظمة أو السلطة التشريعية. وتغطي هذه الأهداف جميع أوجه النشاطات والتصرفات في المنظمة بحيث تكون جميع الإدارات والأقسام خاضعة في أهدافها الفرعية ونشاطاتها لهذه الأهداف. كما أن هناك أهدافاً قصيرة أو متوسطة الأجل وهي ما تحتاج إلى فترات زمنية قصيرة مقارنة بالأهداف الطويلة الأجل، وعادة ما يكون نطاق شموليتها أقل عمومية من الأهداف الطويلة الأجل وهي بمثابة أهداف تكتيكية أي تلك التي ترمي إلى تنفيذ الأهداف الاستراتيجية وذلك بتحويلها إلى أهداف مرحلية يتم كل منها في مدة زمنية معينة.

العوامل الواجب توافرها في الأهداف

أوضحنا فيما سبق أن الأهداف هي مجموعة النتائج التي يراد تحقيقها خلال مدة زمنية طويلة أو قصيرة الأمد، وتوصلنا إلى أن هذه الأهداف ضرورية لتسيير النشاطات الأخرى في التنظيم وبدونها يصبح التخطيط لا معنى له. إن النجاح الذي تحققه الخطة في

(١) بكر القباي (١٩٧٠م)، الإدارة العامة، القاهرة: دار المعارف، ص ١٥ - ٢٠.

أية منظمة يعود إلى صفات ومميزات يجب أن تتوافر في الأهداف، مثل:

١- درجة الوضوح: إن الهدف الذي يراد تنفيذه لا بد أن تتوافر فيه درجة عالية من الوضوح ليس فقط لمن يقوم بوضع هذه الأهداف وإنما أيضاً لمن يقوم بتنفيذها، فلكي يكون التنفيذ محققاً للأهداف يجب أن يكون الهدف واضحاً ومحدداً للعاملين في التنظيم حتى يكون هناك مجال لتقويم أدائهم على الوجه الأكمل. ويكون الهدف واضحاً كلما أمكن التعبير عنه في صورة كمية دقيقة حتى يكون مؤشراً للمديرين في مراحل التنفيذ^(١). وحتى تتأكد المنظمة من فهم العاملين لأهدافها فإنه يستحسن القيام بعمل لقاءات تعريفية بين العاملين والمسؤولين في التنظيم بغية شرح الأهداف للعاملين قبل البدء في تنفيذها، حيث تتاح لهم فرصة الاستفسار والإيضاح عن هذه الأهداف بحيث تكون الصورة أمامهم جلية وواضحة، وبهذا يمكن القول إن التحديد الدقيق والواضح للأهداف يحقق عائداً من المزايا من أهمها:

- المساعدة على توحيد جهود الجماعة لتنفيذ الأهداف.
- مساعدة إدارة المنظمة في القيام بوظائفها الأخرى.
- المساعدة على وضع المعايير اللازمة للأداء لسرعة تحديد الانحراف وتصحيحه.
- المساعدة على تنسيق العمل بين الأفراد والأقسام بشكل واضح ومحدد^(٢).

٢- القناعة بالهدف: لا يكفي أن يكون الهدف واضحاً ومحدداً فحسب؛ بل لا بد أن تكون هناك قناعة تامة لدى العاملين بهذا الهدف من حيث أهميته وجدواه ومدى إسهاماته في تحقيق رضا العاملين. والقناعة بالهدف تأتي من الفهم الصحيح للهدف. وكلما زادت هذه القناعة والإيمان بالهدف كانت درجة حماس العاملين نحو تحقيقه عالية.

(١) Dary. J. Ellis and peter p. peker, 1980 jr. planning for non- planners, American Management Association, p. 22.

(٢) أحمد رشيد، (١٩٨١م)، نظرية الإدارة العامة القاهرة: دار المعارف، ص ٢٩٥ - ٣٠٠.

- ٣- الواقعية في الهدف: يقصد بالواقعية في الهدف إمكانية تحقيق هذا الهدف في الواقع العملي. وأنه ليس مجرد أماني، والواقعية في الهدف تقوم على الأسس التالية:
- أن يكون الهدف ممكن الوصول إليه وليس شيئاً مستحيلاً.
 - أن تتوافر الإمكانيات المادية والبشرية بدرجة تساعد على تحقيق الهدف.
 - أن يكون الهدف معبراً عن حاجات العمل وموجهاً إلى تحقيقها كما هو الحال بالنسبة لرغبات وحاجات العاملين، ويعمل على إشباعها^(١).
- ٤- التناسق والانسجام: يجب أن تكون الأهداف الموضوعية متناسقة مع بعضها بحيث يسهل تنفيذها. فأى تعارض بين الأهداف سيؤثر على مسيرة الخطة مما يوجد نوعاً من الإرباك للعمل. وعملية التنسيق بين الأهداف تعد من المراحل المبكرة التي يجب أخذها في الحسبان عند إعداد الأهداف للخطة، إذ لا بد من وجود التنسيق بين الإدارات والأقسام المختلفة في المنظمة والعمل على تقليل أي تعارض بين أهدافها.
- ٥- مشروعية الهدف: يقصد بمشروعية الهدف: مدى ملاءمته للقيم والمثل والتقاليد المرعية في المجتمع، وكذلك مراعاته للأنظمة واللوائح والسياسات الحكومية المعمول بها، والمشروعية في الهدف مبدأ أساسي يجب توافره في أية خطة يراد تنفيذها، لأن فقدان ذلك يؤدي إلى مقاومة من العاملين الذين لا يرغبون في العمل في مجال يتنافى مع ما يؤمنون به من قيم ومعتقدات.
- ٦- القابلية للقياس: يجب على المخطط ترجمة الأهداف إلى وحدات قابلة للقياس بقدر الإمكان وألا تكون مجرد كلمات عامة لا يوجد تحديد لدلولها. لتتمكن الإدارة من معرفة مدى تحقيق الأهداف المنشودة بالكفاءة والفعالية المطلوبة. إن وجود مقياس للأهداف يتيح للإدارة التأكد من مدى تحقيق أهدافها وهل يتم التنفيذ وفقاً لما هو مخطط

(١) محمود عساف (١٩٧٩م)، أصول الإدارة، القاهرة: دار وهدان للطباعة والنشر، ص ١٩٧-١٩٩.

له أم أن هناك انحرافات في الأداء؟ إن المعرفة بذلك تساعد المنظمة على عمل التعديلات اللازمة في ظروف التنفيذ لتحقيق الخطة الأهداف المنشودة منها. وقد تخضع الأهداف للمقاييس التالية:

- (أ) مقياس زمني أي تحديد مدة زمنية محددة لإنهاء العمل المطلوب. فمثلاً تنص الخطة على أنه سيتم تنفيذ أجزائها خلال سنتين أو ثلاث أو عشر سنوات.
- (ب) مقياس كمي أي تحديد الكمية التي يراد تنفيذها خلال مدة معينة.
- (ج) مقياس نوعي وهو تحديد النوعية التي يجب أن يظهر عليها الأداء خلال مدة التنفيذ.

وهكذا تضع الإدارة أمامها مجموعة من المعايير تستخدمها في تحديد ما يجب عمله بالتوقيت والكمية والنوعية اللازمة.

ويترتب على توافر هذه العوامل في الأهداف تحقيق قدر كبير من العائد من هذه الأهداف، وأن فقدانها لهذه العوامل سيؤدي إلى عدم تحقيق الاستفادة المرجوة، مما يؤدي إلى تحميل المنظمة الكثير من الخسائر والنفقات.

ثانياً: التنبؤ

التنبؤ نشاط ذهني مرتبط بوجود النشاط الإنساني وهو نتيجة لارتباط النشاط الإنساني بعنصر الوقت. فلا يمكن تصور إنسان لا يقوم بهذه العملية الذهنية أثناء ممارسة النشاط في حياته الخاصة أو العامة، ويعرف التنبؤ بأنه التوقع للتغيرات التي قد تحدث مستقبلاً وتؤثر بأسلوب غير مباشر على النشاط.

ولقد اهتم علماء الإدارة بالتنبؤ، وقرر هنري فايول (أن القدرة على التنبؤ قبل حدوث الأشياء هي جوهر الإدارة)^(١). وهذه الصفة عنده تجمع بين تقدير احتمالات

(١) Henry fayol 1949, General and Industrial Management, New York: pitman Publishing corporation, p 43.

المستقبل واتخاذ الاحتياطات لمواجهة.

ويعد التنبؤ أبسط أساليب التوقع، وأساس فكرته أن الاتجاه الذي حدث في الماضي سوف يمتد بالمعدل نفسه في المستقبل. ولكي تكون التنبؤات صحيحة لابد أن تبنى على أساس من الحقائق والمعلومات الصحيحة. والتنبؤ الذي يدخل في عناصر العملية التخطيطية هو التنبؤ السليم. لا التنبؤ العشوائي. والتنبؤ السليم هو التنبؤ الدقيق؛ لأن دقة التنبؤ تساعد على اتخاذ القرارات السليمة، وتحديد الأهداف المناسبة، ووضع الأعمال والترتيبات التنفيذية اللازمة لتحقيق هذه الأهداف. فالتنبؤ السليم الدقيق المبني على أسس سليمة ومعلومات صحيحة يعد أداة ضرورية للتخطيط الرشيد، حيث يتوقف نجاح التخطيط على مدى ضبط التنبؤات ودقتها.

وهناك العديد من الأمور التي يجب أن تراعى في التنبؤ ومنها:

- ١- أن يكون التنبؤ دقيقاً، إذ لا يكفي التقدير غير الدقيق، وإذا كانت الدقة الكاملة غير ممكنة فيجب أن يكون التنبؤ دقيقاً قدر الإمكان.
- ٢- أن تكون البيانات والمعلومات التي يعتمد عليها التنبؤ حديثة؛ لأن الاعتماد على البيانات والمعلومات غير الحديثة لا يراعي التغيرات التي حدثت في الماضي القريب ومن ثم لا يكون قادراً على مواجهة التغيرات المستقبلية.
- ٣- أن يكون التنبؤ مفيداً، ويقصد بذلك إمكان الاستفادة من هذه التنبؤات واستخدامها لحل المشكلات وعلاجها، أما التنبؤات التي لا يمكن الاستفادة بها في هذا المجال فلا فائدة منها مهما بلغت درجة دقتها.
- ٤- أن يكون التنبؤ غير مكلف، ذلك أن عملية جمع وتحليل البيانات والمعلومات تحتاج إلى تكاليف، ولا يمكن إتمام هذه العملية دون تكلفة، ولكن يجب ألا تفوق التكاليف الفائدة الاقتصادية المرجوة منها.

٥- أن يكون التنبؤ واضحاً، ويقصد بذلك أن يكون أسلوب التنبؤ أسلوباً سهلاً مبسطاً يمكن فهمه واستخدامه من جانب متخذي القرارات^(١).

ولكي تكون الإدارة ناجحة، وذات فعالية، يجب أن تتصف بالموضوعية وعدم التحيز، لتكون تنبؤاتها صحيحة، فالإدارة الموضوعية تُعنى بالنتائج، أما الإدارة المتحيزة فتعنى بالمصالح الشخصية.

ومهما كان التنبؤ دقيقاً فلن يصل إلى حد الكمال في جميع الأمور. فلا يمكن أن تعطينا التنبؤات صورة صحيحة لكل ما سوف يحدث في المستقبل، وذلك لغموض المستقبل بالنسبة للإنسان الذي لا يدرك عقله ما قد يحدث له غداً، ولأن قدرة البشر محدودة، ولا يستطيع الإنسان أن يلم بجميع الظروف والافتراضات المحتملة الوقوع، فالمستقبل لا يعلمه إلا الله سبحانه وتعالى. ولهذا فإن دور التنبؤ يقتصر على إمدادنا ببعض الاحتمالات المتوقعة، التي قد تحدث في المستقبل وذلك لتقليل آثار الأحداث المفاجئة التي قد تحدث في المستقبل. والتنبؤ هنا يعني الإخبار بما سوف يحدث على أساس من الاستدلال بما حدث في الماضي ويحدث في الحاضر. والتنبؤ يبني على أساس اتجاهات أو ظواهر أو علامات محددة وموجودة في الوقت الحاضر أو من مؤشرات وجدت في الماضي، وبعبارة أخرى فكل فكر يتعلق بالمستقبل لابد وأن يكون مبنياً على أساس من تصورات حالية معينة، ومن هنا كان الفكر المستقبلي نابعاً من الماضي والحاضر ومرتبداً إليهما باعتبارهما مصدرأ له وإلا كان الفكر خالياً من أي معنى، ويعني ذلك أن تحليل أي افتراض أو أي توقع لما سوف يكون عليه المستقبل أو ما سوف يحدث في المستقبل، يعتمد على الإدراك الواعي لما عليه الوضع الحالي^(٢).

(١) عادل حسن (١٩٨٠م)، الإدارة، الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، ص ٣٢١ - ٣٣١.

(٢) صافي إمام موسى (١٤٠٣هـ)، "الهيكل التنظيمي لمنظمات المستقبل" مجلة الإدارة العامة، الرياض: معهد الإدارة

ثالثاً: السياسات

السياسات هي مجموعة المبادئ والقواعد التي تحكم سير العمل، والمحددة، سلفاً بمعرفة الإدارة، والتي يسترشد بها العاملون في المستويات المختلفة عند اتخاذ القرارات والتصرفات المتعلقة بتحقيق الأهداف^(١). وهناك فرق بين السياسة والهدف، فالهدف هو ما نريد تحقيقه، أما السياسة، فهي المرشد لاختيار الطريق الذي يوصل للهدف، والسياسات إما أن تكون مكتوبة، كما في المنظمات الكبيرة، أو غير مكتوبة، ولكنها معروفة ضمناً بين العاملين بالمنظمة، وتعد السياسات بمثابة مرشد للأفراد في تصرفاتهم وقراراتهم داخل المنظمة، فهي تعبر عن اتجاهات الإدارة في تحديد نوع السلوك المطلوب من جانب الأفراد أثناء أدائهم لأعمالهم.

ويرتبط التخطيط بالسياسة ذلك أن التخطيط غالباً ما تكون نتيجته التغيير في السياسات أو نظم العمل أو الإجراءات، وذلك بقصد الوصول إلى الهدف المنشود بأحسن الوسائل وبأقل تكلفة.

مزايا السياسات

إذا كانت السياسات ترشد عن الكيفية التي يمكن أن يتم بها تنفيذ الأهداف وذلك باتباع مجموعة من الأنظمة والقواعد ذات الصبغة الرسمية، فإنها تحقق مجموعة من المزايا يمكن إجمالها فيما يلي:

١- أنها تعبر صريح عن الاتجاهات التي تتبناها الإدارة، فهي إشعار للعاملين والمتعاملين مع المنظمة بالكيفية التي ترى اتباعها في تحقيقها لأهدافها.

(١) عبد الباري إبراهيم درة وآخرون، (١٩٩٤م)، الإدارة الحديثة: المفاهيم والعمليات، منهج تحليلي علمي، عمان: المركز العربي للخدمات الطلابية، ص ١١١-١١٢.

- ٢- تساعد السياسات في تحقيق نوع من الثبات والاستقرار وذلك بتوضيح وتحديد منهاج العمل للرؤساء والمرؤوسين.
- ٣- تساعد السياسات في تحقيق نوع من التناسق والانسجام بين الجهود المختلفة مما يقلل من الانحرافات عند تنفيذ الخطط.
- ٤- تعمل السياسات على توفير الوقت والجهد لدى العاملين، نظراً لوجود سياسات محددة سلفاً تساعد الإدارة في تحديد الطرق التي يجب اتباعها عند تنفيذ الخطة.
- ٥- تساعد السياسات في إيجاد نوع من الرقابة على أساليب التنفيذ؛ نظراً لوجود قواعد ومبادئ محددة وواضحة تحكم اختيار هذه الأساليب.

الشروط الواجب توافرها في السياسات

- حتى تحقق السياسات الهدف منها بالكفاءة والفاعلية المنشودة فإنه يجب أن يتوافر فيها عدد من الشروط، يمكن إيجاز أهمها في الآتي:
- ١- الوضوح: من الشروط الأساسية في السياسات ، وضوحها بالنسبة للعاملين والمتعاملين مع المنظمة، فلكي يتم تنفيذ الأعمال وفقاً للسياسات الموضوعة فإن ذلك يفترض فهم العاملين لهذه السياسات. ومن ثم يجب على المسؤولين في الإدارة القيام بشرح تفاصيل هذه السياسات للعاملين، وعقد لقاءات معهم للإجابة على استفساراتهم وتوضيح كيفية التنفيذ.
- ٢- التناسق والانسجام: يجب أن تكون السياسات متناسقة فيما بينها ومترابطة حتى لا يكون هناك تناقص فيما بينها وتكون جميعاً موجهة نحو تحقيق الأهداف.
- ٣- الاقتناع والقبول: يفترض أن تحظى السياسات باقتناع وقبول جميع العاملين، ويجب أن تسود هذه القناعة جميع المستويات الإدارية في المنظمة فلا يكفي اقتناع

السلطات العليا في الإدارة بها، وإنما لا بد أن يسود هذا الاقتناع المنفذ كذلك. إذا يجب مراعاة مصالح العاملين مما يؤدي إلى حماسهم وتفانيهم في تحقيق الأهداف.

٤- المرونة: يفترض في السياسات التي تضعها المنظمات توافر قدر من المرونة فيها حتى يمكن أن تسير التغيرات المحتملة حدوثها في المستقبل. فالسياسات يتم وضعها لمدة محددة، وقد تتغير في هذه المدة أمور كثيرة سواء فيما يتعلق بالأنظمة وأساليب العمل المستخدمة أو في الظروف البيئية الخارجية، وهنا يجب أن تكون السياسات مرنة حتى تتناسب مع هذه التغيرات.

٥- المشروعية: يجب أن تتسم السياسة الموضوعية بعدم التعارض مع الأنظمة العامة وتشريعات الدولة التي تعمل في ظلها، كما يجب أن تتلاءم مع تقاليد المجتمع الذي توجد به المنظمة وتعمل من أجله.

٦- الشمولية: يجب أن تكون السياسات الموضوعية شاملة لجميع المواقف التي يمكن أن تواجه إدارة المنظمة، فلا تقتصر على حالات دون أخرى، بل يفترض فيها أن تتناول جميع ما يدور في المنظمة من نشاطات وقرارات.

٧- الكتابة: يجب أن تكون السياسات مكتوبة بطريقة واضحة ومفهومة للجميع ليتمكن الرجوع إليها والاسترشاد بها وقت الحاجة^(١).

أنواع السياسات

يمكن تقسيم السياسات الإدارية في المنظمة من حيث المستوى التنظيمي إلى أربعة أنواع، هي كما يلي:

Major policies

(أ) السياسات الأساسية

General policies

(ب) السياسات العامة

(١) مجدي الدفراوي (١٩٨٣م)، التخطيط والرقابة، الرياض: معهد الإدارة العامة، ص ٢٠-٢٢.

Functional policies

(جـ) السياسات الوظيفية

Undeclared policies

(د) السياسات الضمنية

(أ) السياسات الأساسية: هي السياسات التي تتصف باتساع نطاقها وشمولها للدولة أو للمنظمة ككل، وهي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالأهداف الاستراتيجية للدولة سواء كانت اقتصادية أو اجتماعية، ولأهمية هذه السياسات فإنها توضع عادة بواسطة أعلى السلطات في الدولة كالمجالس التشريعية والقيادات السياسية في الدولة ومستوى الإدارة العليا في المنظمات المختلفة. ومن أمثلة هذه السياسات ما يصدره مجلس الوزراء من قرارات وزارية منظمة لنواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية المهمة في الدولة.

ويتصف هذا النوع من السياسات بالثبات والاستقرار، كما أنها تمتاز أيضاً باتساع نطاق شموليتها، فهي تمس حياة جميع المواطنين في الدولة ويتأثر بها جميع أفراد المجتمع. كذلك تتأثر بها جميع النشاطات في الدولة من اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية وعسكرية.. ونظراً لاتساع نطاقها وشموليتها فإن أمر تعديلها أو تغييرها يحتاج لمدة طويلة نسبياً.

(ب) السياسات العامة: تشمل السياسة العامة للدولة أساليب تحقيق العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص بين المواطنين وأنواع الخدمات التي تقدم إليهم وغير ذلك من الأمور المهمة. وإذا كانت السياسات الأساسية تمتاز بالشمولية والعمومية، فإن السياسات العامة تمتاز بأنها أكثر تفصيلاً وتحديدًا لكيفية سير مجريات الأمور داخل التنظيم، فهي مثلاً تحدد أنواع الخدمات التي يجب تقديمها للمواطنين والأسس التي يجب أن تقوم عليها العلاقة بين المستفيد من هذه الخدمة والجهاز الذي يقدم الخدمة، وكذلك تحديد الشروط التي يجب أن تتوفر فيمن يحق له الاستفادة من هذه الخدمة. أما من حيث مدى نطاقها في الجهاز الإداري فإنها تشمل جميع النشاطات داخل الجهاز الإداري، وتخضع جميع الإدارات

والأقسام لهذا النوع من السياسات وتسترشد بها في تنفيذها لأهدافها^(١). وإذا كانت هذه السياسات من حيث المسؤولية، تقع على عاتق الإدارة العليا في الجهاز الإداري في الدولة فإنها في منشآت الأعمال تقع على عاتق الإدارة الوسطى التي تتولى وضع مثل هذه السياسات. وتمتاز السياسات العامة بالثبات والاستقرار النسبي.

(ج) السياسات الوظيفية: وهي تلك السياسات التي تتعلق بالنشاطات والأعمال داخل إدارات المنظمة، وتتصف هذه السياسات بأنها على درجة عالية من التفصيل والتحديد. ومن أمثلة هذه السياسات: السياسات المالية، سياسات المشتريات والمناقصات، سياسات التوظيف (الاختيار والتعيين).

(د) السياسات الضمنية: ليس من الضروري أن تكون السياسات المتبعة مكتوبة أو معلنة، فهناك العديد من القرارات التي تتخذها المستويات الإدارية المختلفة في ضوء سياسات متعارف عليها أو مبلغة لها شفاهة، ويحدث ذلك عادة إذا رأت الإدارة العليا أن إعلان مثل هذه السياسات قد يسبب لها إحراجاً أو إذا كانت هذه السياسات سياسات مؤقتة أو لم تبلور بعد^(٢).

رابعاً" الإجراءات

الإجراءات (Procedures) هي بمثابة الخطوات المكتتبية والمراحل التفصيلية التي توضح أسلوب اتمام الأعمال وكيفية تنفيذها، والمسؤولين عن هذا التنفيذ، والمدة الزمنية اللازمة لإتمام هذه الأعمال. فهي إذن خط سير لجميع الأعمال التي تتم داخل المنظمة

(١) للمزيد من التفاصيل عن أنواع السياسات، انظر:

- زكي محمود هاشم (١٩٨١م)، الإدارة العلمية: الكويت: وكالة المطبوعات، ص ١٠٤-١٠٩.
- سمير أحمد عسكر، أصول الإدارة، مرجع سابق، ص ٩٣-٩٩.
- (٢) محمود عساف، أصول الإدارة، مرجع سابق، ص ٢١٤-٢١٨.

والتي على ضوءها يتم تنفيذ تلك الأعمال، فمثلاً تتطلب إجراءات التعيين في الوظيفة مجموعة من الخطوات والمراحل التي يجب على طالب الوظيفة أن يمر بها بدءاً من تعبئة نموذج طلب الوظيفة وإجراء الامتحانات والمقابلات إلى صدور قرار التعيين من الجهة المعنية. كما أن إجراءات طلب الموظف لإجازة تعد أيضاً بمثابة مجموعة من الخطوات التي يمر بها طلب الإجازة بدءاً من تحري مدى استيفائه للشروط المطلوبة واستحقاقه للإجازة حتى عودته وصرف كامل استحقاقاته. فهي أعمال روتينية متكررة يومياً وتخضع لمجموعة من الإجراءات والخطوات التي تختلف من عمل لآخر حسب طبيعة ذلك العمل. وتقوم بعض المنظمات بطباعة كتيب يحدد الإجراءات التفصيلية التي يمر فيها كل عمل حتى تصبح بمثابة وثيقة يرجع إليها الموظف وتمتع بنوع من الثبات والاستقرار النسبي.

وتختلف الإجراءات من حيث طولها وقصرها، ومن حيث بساطتها وتعقيدها باختلاف العمل والمنظمات. فأجهزة الدولة مثلاً لديها مجموعة من الإجراءات تخضع لها جميع الأجهزة الحكومية في الدولة، بحيث يكون هناك تطابق في جميع الخطوات التي يمر فيها طالب الوظيفة في جميع الوزارات والمؤسسات الحكومية، وعادة ما تكون الإجراءات الحكومية أطول مما هو الحال في منظمات الأعمال. لذلك فإن الطابع الروتيني عادة ما يغلب على الأعمال الحكومية بدرجة أكثر وضوحاً عما هو مألوف في منظمات الأعمال.

شروط الإجراءات السليمة

من أجل بلوغ الاستفادة الممكنة من الإجراءات التي تضعها المنظمة لتسيير أعمالها ، فإنه يجب مراعاة مجموعة من الشروط التي تعد بمثابة معيار لمدى كفاءة وفاعلية هذه الإجراءات . ومن هذه الشروط:

١- الدقة والوضوح: يجب أن تكون الإجراءات المحددة لتنفيذ العمل مكتوبة ومعروفة للموظفين وللمراجعين وتمتع بقدر عال من الدقة والوضوح، فأني لبس أو

غموض يؤدي إلى عدم تنفيذ العمل المراد إنجازه بالكيفية والنوعية المطلوبة. وتحاول بعض التنظيمات الإدارية تحقيق درجة أكبر من الوضوح لإجراءاتها للمتعاملين مع المنظمة عن طريق كتابة هذه الإجراءات وتوزيعها أو وضعها في أماكن بارزة في المنظمة ليطلع عليها المراجعون ويعملوا بموجبها. وقد يكون ذلك عاملاً مساعداً في التقليل من المتاعب والمعاناة التي يواجهونها فيما يتعلق بتفاصيل تلك الإجراءات.

٢- البساطة والسهولة: تهدف الإجراءات أصلاً إلى تسهيل تنفيذ الأهداف الموضوعية، لذلك لا بد أن تكون بسيطة وسهلة الفهم وبعيدة عن التعقيدات حتى يمكن الحصول على الخدمة بيسر وسهولة دون الحاجة إلى اللجوء إلى وسائل أخرى كالوساطة أو الرشوة مما يسبب كثيراً من الانحرافات.

٣- المرونة: يفترض في الإجراءات أن تتمتع بدرجة من المرونة لتكون قادرة على مواجهة الظروف الطارئة وحتى يمكن تعديلها أو تفسيرها وفقاً للظروف. فالجمود والثبات يمكن أن يصيب الإجراءات بالعجز في تحقيق الأهداف المطلوبة.

٤- التناسق والانسجام: تكون خطوات الإجراءات مكتملة لبعضها، ومتناسقة، وغير متعارضة فيما بينها، فإذا حدث خطأ في إحدى الخطوات أمكن اكتشافه عند تطبيق الخطوات التالية، مع مراعاة البعد عن التعقيد والتطويل غير المرغوب فيه.

٥- الرقابة: يستحسن أن تشمل الإجراءات المتبعة على وسائل رقابية على الأداء وذلك أن الرقابة تعمل على التحقق من أن كل شيء يتم بالتطابق مع الخطة المقررة والتعليمات الصادرة والإجراءات المتبعة ويتطلب ذلك مقارنة الأداء الفعلي المرغوب فيه تصحيح الانحراف إذا وجد...

فوائد الإجراءات

تحقق الإجراءات دوراً مهماً في تبسيط الأعمال اليومية للمنظمة، فهي تساعد على

إيجاد طريق واضح للعاملين جميعاً في الجهاز الإداري، مما يخفف من الأعباء الكثيرة على المديرين في شرح وتفصيل الإجراءات، ومن أهم الفوائد والمزايا التي تحققها الإجراءات في تبسيط الأعمال ما يلي:

- ١- تساعد على منع التضارب والتعارض بين الأعمال؛ نظراً لاتباع مجموعة محددة من الإجراءات لإتمام كل عملية.
- ٢- تساعد على التقليل من الوقت والجهد بالنسبة للمديرين والعاملين على السواء عند تنفيذهم للأعمال، فهذه الأعمال تخضع لإجراءات رتيبة ومتكررة تحدث يومياً.
- ٣- تساعد على إيجاد نوع من التعاون والانسجام بين الأفراد في العمل، فكل فرد يعرف تماماً الخطوات التي يجب أن يقوم بإنجازها قبل أن ينقل العمل إلى الفرد الآخر.
- ٤- تساعد على تحقيق نوع من الارتياح النفسي والطمأنينة بالنسبة للفرد، وذلك لوجود مجموعة محددة من الخطوات التي يجب اتباعها عند قيامه بالعمل دون اللجوء إلى استخدام أسلوب التجربة والخطأ في العمل.
- ٥- تساعد على الرقابة، لأن الخطوات متكررة ومنتظمة والنماذج موحدة، مما يمكن من سرعة مراجعة هذه النماذج.
- ٦- تسهيل التدريب، حيث إن واجبات ومسؤوليات كل وظيفة محددة بدقة، ومن ثم يمكن تحديد المهارات المطلوب تنميتها في الموظف شاغل هذه الوظيفة.
- ٧- التقليل من احتمالات حدوث الأخطاء، حيث إن إهمال أو ترك أحد الإجراءات يكون احتمالاً ضعيفاً، كما أن مهارة الموظف في عمله تكون متميزة نتيجة التخصص والتدريب المناسب على خطوات محددة سلفاً.

المشكلات التي تنتج عن اتباع الإجراءات

- ١- جمود التفكير نتيجة استمرار الموظف في أداء خطوات عمل محددة لمدة زمنية طويلة دون أن يكون له حق تغييرها.
 - ٢- صعوبة تغيير هذه الإجراءات مستقبلاً لما هو أفضل، نتيجة لتمسك الإدارة بالإجراءات التي وضعتها لمدة طويلة وذلك لما يتكلفه تغييرها من جهد ووقت وأموال.
 - ٣- إحساس الموظف بالضيق والملل والإحباط (Frustration)، مما قد يؤدي إلى انخفاض إنتاجيته وتدهور روحه المعنوية.
- ورغم هذه المشكلات ، فمن الأفضل اتباع الإجراءات المحددة لإنجاز الأعمال، على أن تعالج المشكلات السابقة بتغيير مكان عمل الموظف من وقت لآخر مثلاً، حتى يشعر بالتحديد وعدم جمود التفكير، ويتمكن من استخدام قدراته وطاقاته الذهنية.

خامساً: تدبير الوسائل والإمكانات

إن الأهداف الموضوعية والسياسات والإجراءات المحددة لتنفيذ هذه الأهداف لا يمكن أن تعمل دون وجود مجموعة من الوسائل والإمكانات الضرورية لترجمة هذه الأهداف إلى شيء ملموس ، فهي ضرورية لإكمال الأعمال وتحقيق الأهداف. فالأعمال تحتاج إلى مجموعة من القوى البشرية ذات مهارات وقدرات معينة، كما تحتاج إلى آلات ومعدات وأدوات مساعدة لإتمام العمل، ويعد توافر كل هذه بالكمية والنوعية المطلوبة شيئاً أساسياً لبلوغ التنظيم أهدافه. وعادة ما يقوم المخطط بتحديد ما يحتاج إليه عند رسم الأهداف وتحديد الأعمال اللازمة والنشاطات الضرورية وصولاً إلى الأهداف. وعلى هذا الأساس، فهو يقوم بتحديد ما يحتاج إليه من أموال وعمالة ومواد خام وآلات ومعدات لازمة لإكمال العمل وإنجازه على الوجه الأكمل.

المعايير التي يجب مراعاتها عند تحديد وسائل الخطة وإمكاناتها

نظراً لأهمية الوسائل والإمكانات اللازمة للخطة واعتماد جميع النشاطات والعمل على توافرها، فإن تحديدها ورسم الخطة للحصول عليها يعد ضرورياً للغاية، إذ إن أي انحراف قد يؤدي إلى التأخير في إنجاز الخطة وبلوغ الهدف. لذلك يجب مراعاة الأمور التالية عند وضع الخطة:

١- الدقة في تحديد الاحتياجات: يجب على المخطط عند تحديده لما يلزمه من أدوات ومعدات وقوى بشرية وأموال أن يتحرى الدقة في ذلك بحيث يحدد العدد المطلوب والتنوعية المطلوبة بالمواصفات والمميزات الواجب توافرها سواء في الإمكانيات المادية أو البشرية.

٢- الواقعية: يجب أن تراعي الخطة الموضوعة الإمكانيات الفعلية والمتوافرة في حينها، ولا يتفائل المخطط كثيراً بتوافر جميع الاحتياجات في السوق وقت تنفيذ الخطة، بل يجب عليه أن يحدد ما يحتاج إليه وقت تنفيذ الخطة وما يحتاج إليه في المستقبل، في ضوء التوقعات المحتملة الحدوث خلال مدة تأمين تلك الاحتياجات.

٣- تحديد المصدر: يفضل أن يقوم المخطط بتحديد المصدر الذي سوف يستعان به في توفير احتياجات الخطة سواء كانت احتياجات مادية أو بشرية، فهل ستلجأ المنظمة إلى الاستعانة بالمصادر الداخلية أي من داخل المنظمة؟ إذا كان الحال كذلك، فإن الأمر يتطلب إعداد خطط لتنمية وتطوير القوى البشرية، فإذا لجأت إلى المصادر الخارجية من جامعات ومعاهد فنية أو من المنظمات المنافسة الأخرى، فإن هذا يتطلب تحديد مدى استعداد هذه المصادر لتوفير الإمكانيات اللازمة والمطلوبة.

٤- المدة الزمنية: يجب أن تكون الخطة واضحة في تحديدها للمدة الزمنية اللازمة لتوفير الاحتياجات المادية أو البشرية سواء أكانت من المصادر الداخلية أو من المصادر الخارجية.

٥- التكلفة المالية التقديرية: يجب أن تكون تكلفة الحصول على احتياجات الخطة معقولة ومنطقية بالبحث عن أفضل المصادر الممكنة وتجنب النفقات الزائدة التي لا مبرر لها، وتوضح الموازنة التقديرية الإيرادات والمصروفات المتوقعة ومن ثم الأرباح والخسائر المتوقعة.

أنواع التخطيط

تعد عملية التخطيط عنصراً مهماً من عناصر العمليات الإدارية للأجهزة الحكومية المعاصرة، بل هي الوظيفة الإدارية الأولى التي تسبق العمليات الإدارية كافة، والتي تؤثر على كل الوظائف الإدارية الأخرى من تنظيم وتوظيف وموازنة وتنسيق وتوجيه ومتابعة، وقد ازدادت أهميتها بتعدد الأجهزة الحكومية واتساعها، وتنوع مهامها، وتضخم أجهزتها، وطموح أهدافها. وللتخطيط أنواع متعددة، تتفاوت وفق عدد من المعايير، ويمكننا هنا أن نبين عدة مجموعات من أنواع التخطيط وفقاً لهذه المعايير

أولاً: أنواع التخطيط وفقاً لدرجة شمول الخطة:

١- التخطيط القومي الشامل

وهو التخطيط على مستوى الدولة، وتهدف الخطة القومية الشاملة إلى تحقيق أهداف التنمية وتلبية حاجات المجتمع في جميع المجالات، سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو الحضارية أو الثقافية. وغايتها رفع مستوى المعيشة وإحداث النهضة الشاملة في جميع نواحي الحياة بالمجتمع^(١).

(١) عبد الكريم درويش وليلى نكلا، مرجع سابق، ص ٢٨١.

٢- التخطيط الإقليمي

يختص التخطيط الإقليمي بالأهداف والسياسات والبرامج التي تتعلق بمنطقة معينة من مناطق الدولة. ويستهدف ذلك النوع من التخطيط تحقيق النمو المتوازن في داخل الإقليم الواحد، فضلاً عن تحقيق التوازن بين أقاليم الدولة المختلفة.

ويُعنى التخطيط الإقليمي بالسكان، ومناطق الثروة الزراعية، والثروة المعدنية، والثروة المائية، ومصادر القوى المختلفة واستصلاح واستثمار الصحاري والغابات، والمناطق الصناعية، وشبكة المواصلات، وتخطيط المدن، والمرور والمناطق السياحية، والأثرية والموانئ البحرية والجوية.

٣- التخطيط المحلي

وهو ما يخص عادة مدينة واحدة أو قرية واحدة، ويشمل توفير الموارد والإمكانات المالية والطبيعية اللازمة لتطوير الخدمات المختلفة، مثل الزراعة أو السياحة أو الصناعة أو الصحة، أو التعليم في هذه المدينة أو القرية.

٤- التخطيط في مجال خاص ومحدد

ويعد تخطيطاً خاصاً في مجال محدد، كالصناعة أو السياحة أو المواصلات، فهو لا يشمل جميع الخدمات.

ثانياً: أنواع التخطيط وفقاً للمدة الزمنية:

يتنوع التخطيط وفقاً للمدة الزمنية التي تغطيها الخطة على النحو التالي:

Long range planning

١- التخطيط طويل المدى

ويغطي مدة زمنية طويلة نسبياً، تتراوح بين عشر سنوات وعشرين سنة^(١).

(١) مدي عبد القادر علاقي (١٩٨١م)، الإدارة: دراسة تحليلية للوظائف والقرارات الإدارية، حدة: حماسة للنشر،

والأسباب التي تبرر الأخذ بهذا النوع من التخطيط هو أن الكثير من البرامج والمشروعات قد يستغرق القيام بها سنوات عديدة، وقد لا يؤدي ثماره إلا بعد مدة طويلة. ومن ناحية أخرى، فإن بعض الأهداف الاقتصادية أو الاجتماعية قد لا يمكن تحقيقها إلا في الأجل الطويل من خلال مجهودات وبرامج وسياسات تستمر لفترة طويلة.

وعند إعداد الخطة لمدة طويلة. فإن التوقعات التي تقوم عليها والاستراتيجيات التي تأخذ بها، ودرجة واقعية الأهداف التي تتضمنها، تصبح عوامل حرجة تتطلب الكثير من الدراسات والبحوث، ولذلك فإن النقص الشديد في الإحصاءات، وعدم دقة التقديرات الخاصة بالموارد والأهداف في المجتمعات النامية تعد واحدة من أهم عقبات التخطيط الطويل المدى^(١).

Middle range planning

٢- التخطيط متوسط المدى

تغطي الخطة المتوسطة المدى مدة زمنية تبلغ عادة خمس سنوات، وغالباً ما تتكون الخطة طويلة المدى من عدد من الخطط متوسطة المدى، والتي بناء على نتائجها يمكن إجراء التعديلات على الخطط طويلة المدى. وتعد دقة التوقعات وواقعية الأهداف، من أسباب نجاح هذا النوع من الخطط.

Short range planning

٣- التخطيط قصير المدى

وهو التخطيط لسنة مالية واحدة، وفي حالة وجود خطة متوسطة المدى تكون الخطة قصيرة المدى مجرد شريحة منها، وعادة ما ترتبط الخطة قصيرة المدى بموازنة الدولة، فيبدأ تنفيذ الخطة مع بداية الموازنة وتنتهي بنهايتها، وعلى ذلك تعد الموازنة أداة رئيسة من أدوات التخطيط قصير المدى.

(١) أحمد صقر عاشور، مرجع سابق، ص ٣٢٩ - ٣٣٠.

ثالثاً: أنواع التخطيط وفقاً لمجال الخطة

ونشير هنا إلى أنواع التخطيط وفقاً لموضوع أو مجال الخطة، ويرى البعض أنه ليس لها حدود، وإن كان من أهم أنواعها:

١- التخطيط السياسي

وهو ما يخص تخطيط النظام السياسي في الدولة، من تحديد لمصدر التشريع، وتوزيع للسلطات، أي أنه يخص نظام الحكم في الدولة.

٢- التخطيط الاجتماعي

ويتصل هذا التخطيط بتنمية المؤسسة الاجتماعية الأساسية في الدولة ألا وهي العائلة، كما يخص كل ما يتعلق بتحقيق درجة عالية من التقدم الحضاري والثقافي للمجتمع، وذلك بتوفير وسائل التعليم الحديث والقضاء على الأمية وتوفير كافة الفرص لجميع المواطنين.

٣- التخطيط البشري

وهذا يخص موضوع النمو السكاني وتوزيع الكثافة السكانية بين مناطق الدولة المختلفة والتوازن بين فئات الأعمار المختلفة للسكان.

٤- التخطيط الطبوغرافي

ويعد التخطيط الطبوغرافي من أحدث أنواع التخطيط. ويختص بموضوع حسن استغلال الأرض وتخصيص التربة الخصبة للزراعة ومنع بناء المنشآت التجارية والصناعية عليها، وكذلك منع إضافة منشآت أخرى في أماكن كثيفة بالسكان، لأن المرافق العامة قد لا تستوعب هذه الإضافات. كذلك يُعنى هذا النوع من التخطيط بمنع تلوث التربة وما تحويه من مياه جوفية.

٥- التخطيط الاقتصادي

وهذا النوع من التخطيط يخص الإنتاج القومي الزراعي والصناعي، كما يسعى إلى

تحقيق ميزان إيجابي في التجارة الخارجية ويرتبط ارتباطاً وثيقاً بالتخطيط المالي والتخطيط للقوى والموارد البشرية العاملة، وكذلك التخطيط الزراعي والتخطيط الصناعي.

٦- التخطيط المالي

وهو ما يخص نسبة السيولة النقدية بالدولة وما يتعلق بها من نسبة الفائدة على الديون ونسبة الخصم التي تحددها البنوك المركزية في الدول. كذلك تخص القروض العامة والضرائب المطبقة في هذه الدول. وللتخطيط المالي صلة وثيقة بإعداد موازنة الدولة^(١).

رابعاً: أنواع التخطيط وفقاً للمستوى التنظيمي

يتنوع التخطيط وفقاً للمستوى التنظيمي الذي يقوم به، فالتخطيط الذي تعده السلطات العليا يختلف عن التخطيط الذي تعده الوزارة وهذا ومن ثم يختلف عن التخطيط الذي يقوم بإعداده المستوى الأدنى. ويتنوع التخطيط وفقاً لذلك إلى خمسة أنواع:

١- التخطيط السياسي

وهذا النوع من التخطيط يختص بوضع السياسات (Policies) العريضة من قبل الدولة وهو بمثابة الضوء الأخضر للأجهزة المختلفة لكي تقوم بالتخطيط على مستواها.

٢- التخطيط الاستراتيجي

ويتم على مستوى الوزارة أو المنظمة الواحدة، وهو جوهر عملية التخطيط الإداري حيث تجمع المعلومات وتحلل وتوضع البدائل ويتم تقييمها.

٣- التخطيط للطوارئ

ويختص بوضع خطط إضافية للخطة الإستراتيجية الرئيسة. وهذه الخطط الإضافية تعد ثم تنفذ فقط عند مواجهة ظروف طارئة لم تكن متوقعة من قبل.

(١) أحمد إبراهيم أبو سن وآخرون (١٩٨٦م)، المدخل إلى الإدارة العامة، (ط ٢) دي: المطبعة العصرية،

٤- التخطيط التكتيكي

وهذا النوع من التخطيط أقرب لمرحلة التنفيذ، ومن شأنه تحقيق نسبة عالية من نجاح الخطة الرئيسة لذلك توضع الخطط التكتيكية لأغراض محدودة ولفترة زمنية قصيرة وفقاً للمتغيرات الموجودة أمام المنفذ. ومن الأمثلة على ذلك، وضع خطة عسكرية لتضليل العدو، وذلك للمساعدة في تحقيق النصر.

٥- التخطيط للتطبيق

وهو التخطيط الذي يحدد المشروعات وموعد تنفيذها، كما يحدد عملية الإرشاد والتنسيق بين الأطراف المعنية. وباختصار فإن هذا النوع من التخطيط يتناول كيفية تطبيق الخطة الإستراتيجية بحيث تحقق أكبر نسبة من النجاح.

إعداد الخطة

إن إعداد الخطط ليس عملاً سهلاً يمكن القيام به في أي وقت وتحت أية ظروف؛ بل هو عمل ذهني شاق يتطلب بذل جهود كبيرة من الجهة المسؤولة عن وضع الخطة، والإلمام بجوانب عديدة عن المشكلة التي يراد التوصل إليها، وتوفير الإمكانيات المادية والبشرية اللازمة لوضع الخطة. إن مراعاة تحري الدقة في تحديد جوانب الخطة مسألة حيوية يجب أخذها في الحسبان عند العزم على إعداد أية خطة، واللجوء إلى الأساليب العلمية في إعداد الخطة، والاستفادة قدر الإمكان مما هو متوافر لدى المخطط من معلومات وبيانات ووسائل وإمكانيات مادية وبشرية، وذلك للوصول إلى درجة عالية من الكفاءة والفعالية في المراحل التي تمر بها الخطة بدءاً من الإعداد والإقرار إلى التنفيذ والمتابعة.

العوامل والاعتبارات التي يجب مراعاتها عند وضع الخطة

هناك مجموعة من العوامل والاعتبارات التي يمكن الاسترشاد بها في معرفة التخطيط الجيد عن غيره. وهذه العوامل يمكن التعرف عليها وتحليلها قبل البدء في تنفيذ الخطة، ومن أهم هذه العوامل:

١-الوضوح

يجب مراعاة الوضوح في جميع مراحل وخطوات وضع الخطة، وأن يتم إعداد الخطة في جو من الوضوح، وعدم الارتباك في أية مرحلة من المراحل التخطيطية. كما يجب مراعاة أن تكون اللغة التي تصاغ بها الخطة واضحة ومفهومة للجميع، فلا تحتوى على عبارات ومصطلحات يشوبها الغموض أو تحتمل التأويل مما يعرض عملية التنفيذ لكثير من الصعوبات التي تقلل من الفائدة المتوخاة من الخطة نفسها.

٢-المرونة

يتطلب إعداد الخطة توافر درجة عالية من المرونة في جميع المراحل حتى يمكن مواجهة الظروف الطارئة التي لم تكن متوقعة لدى المخطط عند بدء وضعه للخطة. وتزداد الحاجة إلى توافر عنصر المرونة خاصة عند التخطيط طويل المدى، حيث قد تتغير أشياء كثيرة نظراً لبعدها المدة الزمنية التي تتطلب التنفيذ، بعكس الحال في التخطيط قصير المدى الذي تقل فيه الحاجة للمرونة نظراً لزيادة دقة افتراضات التوقع وقصر مدة تنفيذ الخطة.

٣-المشاركة في وضع الخطة

إن إعداد الخطة مهما كان نوعها هو عمل مشترك، فهو لا يعتمد على جهود شخص واحد، إنما يعتمد على الجهود الجماعية، فالمدبر لا يستطيع مهما كانت قدراته واستعداداته الشخصية أن يقوم بجميع خطوات الخطة في منظمته بمفرده. فهو في حاجة إلى معلومات متعددة ومن مصادر مختلفة، كما أنه في حاجة إلى آراء الآخرين ومقترحاتهم للاسترشاد بها والاستفادة منها عند وضع الخطة. لذلك فإن مشاركة العاملين في المنظمة

شيء ضروري وأساسي لضمان درجة عالية من النجاح عند التنفيذ. فإذا كانت الخطة ستنفذ من قبل جميع الأفراد داخل المنظمة، فمن الأهمية بمكان أن يشاركوا جميعاً في وضع هذه الخطة لإعطائهم مزيداً من الإدراك لأهداف الخطة وفهمهم للأسس التي تقوم عليها. لقد أوضحت كثير من الدراسات والتجارب أن النجاح في التخطيط يعود بدرجة كبيرة إلى مقدار إسهام العاملين في جميع المستويات في إعداد الخطة، وأن المردود الذي سيعود على المنظمة من ذلك سيكون عالياً جداً، فهو لا يقتصر على سلامة التنفيذ وإنما يمتد إلى إشباع الحاجات النفسية والاجتماعية لدى الموظف عن طريق إشعاره بأهميته ودوره في العمل الذي يقوم به والاستفادة مما لديه من مواهب وقدرات واستعدادات للإسهام في إعداد الخطة.

وتتم المشاركة من العاملين في الوحدات الإدارية المختلفة في إعداد الخطة وذلك بالحصول على المعلومات والبيانات الصحيحة وتقديم ما لديهم من مقترحات وآراء. ومن ثم تعقد العديد من الاجتماعات وتكون اللجان المختلفة لمناقشة جميع جوانب الخطة. وقد تكون هذه اللجان على جميع المستويات في التنظيم أو قد تكون ضمن حدود معينة في التنظيم الإداري. وتهدف هذه اللجان إلى جمع المقترحات من المصادر المختلفة ومناقشتها مع العاملين^(١). ويتوقف نجاح المشاركة على قناعة المسؤولين في التنظيم بجدوى المشاركة قبل كل شيء والعمل بمبدأ المشاركة على أسس حقيقية من شأنها أن تساعد على رفع الروح المعنوية للعاملين، وصقل قدراتهم، وتنمية مهاراتهم في حل المشكلات، وخلق روح التعاون فيما بينهم.

٤- مراعاة الجانب الإنساني

يجب على المخطط وهو يضع الخطة أن يتذكر دائماً أنه يتعامل مع عنصر بشري،

(١) هارولد كوتنز وسيريل أودونيل (١٩٦٧م)، مبادئ الإدارة: تحليل الوظائف والمهام الإدارية، ترجمة: محمود

فتحي وموريس تابر، (ج-٢) بيروت: مكتبة لبنان، ص ٢٨٣ - ٢٨٥.

ذلك أن التنفيذ يتم بواسطة أفراد لهم مجموعة من العواطف والمشاعر والاستعدادات، ولهم دور بارز في إتمام العمل. إن على المخطط أن يأخذ في حسابه جميع العوامل والظروف الإنسانية عند وضع الخطة حتى يمكن تحقيق الهدف المراد منها بالكفاءة والفعالية المطلوبة. وفي حالة عدم مراعاة العوامل الإنسانية، عند إعداد الخطة، فقد يؤدي ذلك إلى نتائج غير مرغوبة، منها:

- (أ) التقليل من درجة طموح العاملين واندفاعهم نحو تحقيق الأهداف.
- (ب) زيادة معدل دوران العمل داخل التنظيم نتيجة لعدم قبول العاملين لأهداف وأسس الخطة التي تضعها المنظمة.
- (ج) زيادة الصراع داخل التنظيم بين مستويات الإدارة العليا والإدارة الإشرافية نظراً لتجاهل الإدارة العليا الظروف وطاقات الإدارة الإشرافية وانفرادها بوضع الخطة.
- (د) التقليل من درجة التعاون والانسجام بين العاملين في مختلف الإدارات داخل التنظيم.

(هـ) زيادة استخدام أساليب الرقابة للتأكد من أن العاملين يقومون بتنفيذ المطلوب منهم. وتلجأ الإدارة إلى هذا الأسلوب نتيجة لعدم قبول العاملين للخطة الموضوعية بحيث لا نجد إلا أسلوب الرقابة المحكمة كوسيلة لتقيد العاملين بأنظمة العمل والتنفيذ وفقاً لما هو موضوع، إلى جانب النفقات المالية التي تخصص للأساليب الرقابية الموضوعية وذلك نتيجة لغياب الرقابة الذاتية التي يمكن أن توجد في حالة مشاركة العاملين في وضع وإعداد الخطة.

٥- دقة المعلومات والبيانات

إن البيانات الدقيقة والمعلومات الصحيحة هي الأساس الذي تبنى عليه الخطة، وعلى أساسها يتم تحديد الإمكانيات المادية والبشرية اللازمة للخطة والوقت المناسب لتنفيذها والصورة التي سيكون عليها الوضع عند التنفيذ من النواحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية كافة.

وإذا كانت الخطة تقوم على تحديد دقيق للأهداف المراد الوصول إليها، وإذا كانت هذه الأهداف تقوم على مجموعة من الافتراضات حول الوضع الذي سيكون عند البدء في التنفيذ، فلا بد من وجود معلومات صحيحة وبيانات دقيقة.

وهناك مجموعة من الشروط يجب توافرها في المعلومات التي تقوم عليها الخطة، ومن هذه الشروط:

(أ) الشمولية والدقة، إذ يجب أن تغطي البيانات والمعلومات جميع تفاصيل الخطة، كما يجب أن تكون دقيقة وصحيحة.

(ب) الحدثة والواقعية، يجب الحذر من استخدام بيانات أو معلومات قديمة لا تمت إلى الواقع الحالي بصلة، مما قد يؤدي إلى قيام التخطيط على بيانات ومعلومات بعيدة عن الواقع، كما يجب عدم المبالغة في تقدير الوسائل والإمكانات التي تحتاج إليها الخطة.

٦- الإعلان عن الخطة

لا يعني الإعلان عن الخطة إعلام العاملين في المنظمة بموعد البدء في تنفيذها، بل يُقصد به شرح الخطة بجميع تفاصيلها للعاملين داخل المنظمة أو للمواطنين على مستوى الدولة. والهدف من إعلان الخطة هو وضع العاملين أو المواطنين في الصورة الحقيقية للأسس التي قامت عليها الخطة و الأهداف التي تتوخى تحقيقها. ويتم إعلان الخطة بواسطة الاجتماعات واللقاءات التي تعقد مع العاملين في التنظيم، أو بواسطة وسائل الإعلام المختلفة بالنسبة للمواطنين.

مراحل إعداد الخطة

تختلف المنظمات في تحديدها للخطوات التي يجب اتباعها في إعداد خططها، كما تختلف أيضاً في تفاصيل وإجراءات كل مرحلة ويعود هذا الاختلاف إلى عدة أسباب، منها:

١- طبيعة الأهداف

تتحكم طبيعة الأهداف في عدد المراحل التي يجب اتباعها وفي قصر أو طول تلك المراحل، فالأهداف الطويلة الأمد مثلاً تتطلب مدة طويلة لإعدادها، نظراً لاحتياجها إلى كم هائل من المعلومات والبيانات التي تحتاج إلى وقت طويل في البحث عنها وتحليلها للوصول إلى التوقعات وتحديد الاحتياجات.

٢- حجم المنظمة ونوعها

يؤثر نوع المنظمة من حيث كبر حجمها أو من حيث الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها في تحديد المراحل التي يجب على المخطط اتباعها في وضع الخطة، فالمنظمات الحكومية نظراً لكبر حجمها، وضخامة الأعمال التي تقوم بها، وتعدد الجهات المسؤولة عن إعداد الخطة تتطلب وقتاً أطول في إعدادها لخططها على عكس ما هو موجود في بعض منظمات الأعمال.

٣- المدة الزمنية اللازمة لتنفيذ الأهداف

قد تكون المدة الزمنية المحددة لتحديد الهدف قريبة بحيث لا يكون أمام المخطط متسع من الوقت للرجوع إلى خطوات ومراحل معينة، فيضطر إلى اختصار المدة الزمنية لكل مرحلة أو الاستغناء عن بعض المراحل.

ومع ذلك، فإن المراحل الأساسية التي تمر بها الخطط القومية تكاد تكون واحدة في جميع المجتمعات التي تأخذ بالتخطيط كأداة أساسية من أدوات التنمية، وهذه المراحل هي:

مرحلة الإعداد ، مرحلة الإقرار، مرحلة التنفيذ. ومرحلة المتابعة. وفيما يلي شرح موجز لهذه المراحل:

أولاً: مرحلة الإعداد

تعد هذه المرحلة من المراحل الأساسية للتخطيط فعلى، أساسها تتم المراحل التالية. وفي هذه المرحلة تتم مجموعة من العمليات التي تكون اللبنة الأساسية في التخطيط، وهذه العمليات هي:

١- تحديد الأهداف

تبدأ الجهات المعنية في الجهاز الإداري بتحديد الأهداف الأساسية للتخطيط، وتختلف تلك الجهات باختلاف مستوى التخطيط، ففي التخطيط على المستوى القومي تتولى السلطات التشريعية في الدولة وضع مثل هذه الأهداف. أما في التخطيط على مستوى المنظمة الحكومية فإن إدارة التخطيط تتولى وضع هذه الأهداف. وقد تكون هذه الأهداف عامة أو مفصلة، فالأهداف العامة هي التي تضعها الدولة كإستراتيجيات لتنفيذ خططها التنموية، أما الأهداف التفصيلية، فهي التي تضعها الإدارات والأقسام المختلفة في المنظمة. ويلاحظ أن النوع الأول من الأهداف يقترن بالأهداف طويلة المدى، بينما يقترن النوع الثاني بالأهداف قصيرة المدى.

٣- جمع وتحليل البيانات والمعلومات

بعد تحديد الأهداف المراد تحقيقها تأتي مرحلة جمع كل ما يتعلق بهذه الأهداف من معلومات وبيانات وذلك بقصد تحليلها ودراستها لمعرفة الأوضاع الحالية والمتوقعة. وتتوقف سلامة بلوغ الأهداف على نوعية المعلومات المستخدمة، فكلما اتسمت المعلومات بالدقة وتميزت بدرجة عالية من الصحة، كانت النتائج المتوقعة أقرب إلى الصواب. وتستعين المنظمة عادة بالمعلومات المتوافرة لديها سواء في السجلات أو في

مراكز المعلومات أو من العاملين مباشرة أو من المعلومات والبيانات المماثلة في المنظمات الأخرى.

يأتي بعد ذلك عملية تحليل هذه المعلومات والبيانات وإيجاد العلاقة بينها وبين الأهداف المراد تحقيقها لتحديد أهمية هذه المعلومات وجدواها في الخطة المراد تنفيذها، وتستعين المنظمات بوسائل حديثة في عملية تحليل هذه المعلومات مثل المعادلات الرياضية والإحصائية والحاسب الآلي.

٣- وضع الافتراضات

يلجأ المخطط إلى وضع مجموعة من الافتراضات عن الأوضاع والظروف التي ستكون عند البدء في التطبيق، فهو يضع مجموعة من الأسئلة حول الظروف الداخلية والخارجية واتجاهات تلك الظروف في المستقبل والعمل على الاستعداد لها ومواجهتها في الوقت المناسب. فهل ستكون الأوضاع كما هي وقت التنفيذ؟ وإذا كان هناك تغيير فما هي اتجاهات هذا التغيير؟ وما هي النواحي التي سيشملها هذا التغيير؟ هل هو في سوق الأيدي العاملة أم في تدفق الأموال أم في الطاقة الاستيعابية للسوق؟ أم في تغيير أذواق المستهلكين؟ أم في زيادة عدد السكان؟ إلى غير ذلك. وتتطلب الإجابة عن هذه الأسئلة: الرجوع إلى الماضي وأحداثه، والحاضر وواقعه، وربطهما بما قد يكون عليه الحال في المستقبل.

٤- وضع البدائل وتقويمها

على ضوء المراحل السابقة، فإنه بمقدور المخطط أن يضع مجموعة من الخطط البديلة لتنفيذ الأهداف. ويبدأ المخطط بالمفاضلة بين مزايا وعيوب كل منها. وتعتمد عملية المقارنة، بالإضافة إلى الفوائد التي تحققها كل خطة على خبرة وقدرة المخطط في تقدير الأمور.

٥- اختيار البديل الأنسب

على أساس المفاضلة في المرحلة السابقة يتم اختيار البديل الذي يتمتع بأكبر قدر من المزايا والفوائد، ويتم وضع البرامج التفصيلية الكفيلة بتنفيذه.

٦- تحديد الوسائل والإمكانات اللازمة

يقوم المخطط في هذه العملية بحصر لما يجب توافره من وسائل وإمكانات مادية وبشرية للقيام بتنفيذ الأهداف وما هو متوافر لديه وما يحتاج إليه في المستقبل. كما تتناول هذه المرحلة تحديد الوظائف الرئيسة اللازمة لتحقيق هذه الأهداف وتحديد المسؤولين عنها.

ثانياً: مرحلة الإقرار، أو الموافقة على الخطة

بعد انتهاء المرحلة السابقة تصبح الخطة جاهزة للتطبيق الفعلي، ولكن هذا لا يتم إلا بعد إقرارها من الجهات المختصة، التي تعطي الإذن بالعمل بموجب هذه الخطة. وتتعدد جهات الموافقة على الخطة حسب مستوى الخطة نفسها ونوعية التنظيم الذي تطبق فيه. فالخطة القومية الشاملة تقتضي موافقة الجهات العليا في الدولة. أما الخطط الفرعية فإنها تأخذ الموافقة من الوزير المختص أو وكيل الوزارة أو مديري الإدارات أو الأقسام في المنظمة وذلك بحسب مستوى الخطة.

إن إقرار الخطة من السلطة المختصة، هو بمثابة السماح للجهات المعنية بالبدء في تنفيذ بنود الخطة، وفي حالة عدم الموافقة يعاد البحث من جديد عن بدائل للتنفيذ والأهداف التي يراد تحقيقها.

ثالثاً: مرحلة التنفيذ

بعد الموافقة الرسمية على الخطة والتأكد من توافقها مع الأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والعسكرية 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

تعد مرحلة متابعة الخطة من أهم المراحل في عملية التخطيط. إذ لا يتسهي عمل المخطط بوضع الخطة، بل يجب أن يتأكد من تنفيذها وملاحظة أية انحرافات في الخطة والعمل على تلافيها. وعادة ما يضع المخطط نسبة معينة من الانحرافات تعد انحرافات مسموحاً بها، أي أنها انحرافات لا تؤثر على مسيرة الخطة، أما إذا زادت هذه النسبة بحيث تصبح خطراً يهدد الخطة بالانهيار أو الانحراف عن الأهداف المرسومة، فإن ذلك يستوجب من المخطط البحث عن أسباب الانحراف، وذلك باتباع الوسائل التالية^(١).

١- مراجعة الخطة نفسها

يجب على المخطط أن يبدأ أولاً في بحث هذه الانحرافات بدراسة الخطة نفسها من جميع النواحي المكونة لها. فقد يكون هناك مبالغة في بعض النواحي أو تجاهل لأشياء مهمة.

٢- مراجعة التنفيذ

قد تكون الخطة سليمة وقائمة على معلومات دقيقة وتقديرات معقولة. ولكن مراجعة التنفيذ تبين أن سبب الانحراف يرجع إلى قصور في التنفيذ من قبل المنفذين، لعدم فهمهم لبعض الإجراءات والقواعد التي تتطلبها الخطة، أو تجاهلهم العمل بموجبها أو لعدم وجود التنسيق الفعال بين الأعمال المختلفة.

(١) مدني عبد القادر علافي، مرجع سابق، ص ٢٠٥.

٣- الظروف الخارجية

قد لا تكون أسباب الانحراف عائدة إلى خطأ في الخطة نفسها من حيث تقدير المعلومات والتوقعات، أو إلى أن عملية التنفيذ لم تتم وفقاً لما هو مخطط، وإنما لأسباب خارجية عائدة إلى ظروف طارئة لم تكن في الحسبان عند وضع التنبؤات وهو ما لا يمكن التحكم فيه أو السيطرة عليه، مثل التغير في الظروف الطبيعية أو المناخية المفاجئة. وهنا لا بد أن تكون لدى الإدارة خطط بديلة لمواجهة تلك الظروف الطارئة، بحيث يتم التأكد من قبل القائمين على التخطيط بأن تبني الخطة البديلة سوف لا يؤدي إلى تغيير في الأهداف الأساسية للخطة الأصلية.

ويتولى عملية المتابعة عدة أجهزة حسب مستوى الخطة، فالتخطيط على مستوى الدولة يتولى مسئوليته جهاز مركزي للتخطيط يقوم بعملية وضع الخطط ومتابعتها. كما توجد فروع لهذا الجهاز في معظم الوزارات والهيئات والمصالح الحكومية، تتولى إعداد ومتابعة الخطط. وتنحصر مهمة هذه الأجهزة والإدارات في التأكد أولاً بأول من مدى التقدم في تنفيذ أهداف الخطة، والصعوبات التي قد تصادف التنفيذ وتؤخره عن التوقيت الزمني المحدد لكل هدف أو مرحلة.

وتبدو أهمية عملية المتابعة، في كشف الانحرافات والعمل على تعديلها ومعرفة العوامل التي ساعدت على نجاح أو فشل الخطة، وذلك للاستفادة من جميع هذه المعلومات في رسم الخطط المستقبلية، فهي فرصة للمخططين لتحاشي جميع السلبيات التي تحدث في الخطة، والعمل على زيادة الإيجابيات في الخطة القادمة.

التخطيط الأمني

أصبح التخطيط الأمني ضرورة ملحة في ظل تصاعد أشكال التطرف والعنف، وعودة الاقتصاد التي أسهمت بشكل أو بآخر في ظهور جرائم جديدة، بالإضافة إلى نمو الجريمة المنظمة، واستفادة المجرمين والخارجين على القانون من التطور التقني المعاصر في تنفيذ وارتكاب جرائمهم، مما جعل التخطيط الأمني المسبق لإعداد سيناريوهات المواجهة أمراً لا مفر منه في ظل تضاعف التحديات الأمنية المعاصرة التي يفرضها عصر العولمة.

١- مفهوم التخطيط الأمني

يتفق التخطيط الأمني مع التخطيط في معناه العام في تحديد الوسائل التي تبلغ بها الأجهزة الأمنية غاياتها وتحقق أهدافها من خلال صيانة ورعاية الحريات الأساسية، والمستلكات، والأعراض، وحرية الاعتقاد، وحرية القول، بل والعمل على السيطرة على الجريمة قبل وقوعها لتوفير الطمأنينة العامة والسكينة، وحماية النظام العام داخل المجتمع من خلال مراعاة الصحة العامة والسكينة العامة والأمن العام^(١).

والتخطيط الأمني والسياسة الجنائية وجهان لعملة واحدة، فالسياسة الجنائية هي الخطة التنظيمية والنظرية التي تعتمد على كافة المعطيات العلمية التي من بينها التخطيط الأمني الذي يعد عنصراً مهماً من عناصر رسم السياسة الجنائية، فضلاً عن مساهمته في وضع التصور الأمثل لهيكلها^(٢).

(١) عادل حسن علي السيد (٢٠٠٦م)، "تحديات التخطيط الأمني لمواجهة العولمة". بحث مقدم ضمن أبحاث الندوة العلمية "التخطيط الأمني لمواجهة عصر العولمة" المنعقدة خلال الفترة من ٢١-٢٣/٣/٢٠٠٥م، الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ص ٨٦.

(٢) أحمد ضياء الدين محمد خليل (١٩٩٢م)، أسس الاستراتيجية الجنائية وتطبيقها الأمنية، الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ص ٢٩.

والتخطيط الأمني عبارة عن : عملية مستمرة لتصميم وتطوير خطط تشمل وظائف المنظمة الأمنية، لفرض الأمن والنظام، ومواجهة التحديات الأمنية التقليدية والمستجدة، وتحديد نقاط القوة التي تعزز قدرة المنظمة الأمنية على تحقيق أهدافها في مكافحة الجريمة وخفض معدلاتها إلى أدنى حد ممكن^(١).

إن الهدف من التخطيط الأمني هو تسهيل العمل على من يقوم بسن القوانين أو اتخاذ القرارات في مجالات تنفيذ الاستراتيجية الجنائية لتحقيق أهداف السياسة الجنائية، وهذا يتطلب وجود التنسيق والتعاون الكافي بين القطاعات الأمنية والقطاعات العاملة في مختلف مجالات النشاط الاجتماعي والاقتصادي لتحقيق أهداف السياسة الجنائية، حيث إن الدور الرئيس للتخطيط الاستراتيجي الأمني هو تحديد الوسائل اللازمة للتنسيق بين هذه القطاعات للنهوض بها وتوفير البيئة المواتية التي تمكنها من القيام بمهامها في مجال مكافحة الجريمة عن طريق تحديد دور كل قطاع بالتعاون مع غيره من القطاعات^(٢).

ولذلك ينحصر الدور الرئيس للتخطيط الأمني في حل المشكلات الاجتماعية، ودعم الاستقرار السياسي والاقتصادي، وتحقيق العدالة تمهيداً لرفع مستوى المعيشة وخفض معدلات الجريمة، بمعنى ترسيخ ملامح الأمن الوطني، ففي الماضي انصب اهتمام الدول على تحقيق الأمن الجنائي والأمن السياسي، وبعد تطور ورقسي الأمم والمجتمعات وتشعب الحاجات، نشأت الحاجة إلى تبني مفهوم الأمن بمعناه الشامل الذي يتكون من الأمن الاقتصادي والأمن الاجتماعي والأمن البيئي والأمن الصناعي والأمن الثقافي والأمن السياحي وغيرها من عناصر منظومة الأمن الشامل التي تكون في مجملها الأمن الوطني^(٣).

(١) أحمد سيد مصطفى (٢٠٠٠م)، تحديات العولمة والتخطيط الاستراتيجي (ط ٣)، مصر: جامعة الرقازيق، ص ٩٠.

(٢) أحمد فتحي سرور (١٩٨٦م)، المشكلات المعاصرة للسياسة الجنائية، القاهرة: جامعة القاهرة، ص ٤.

(٣) محمد الأمين بشرى (٢٠٠٠م)، الأمن العربي: المقومات والمعوقات، الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم

٢ - التخطيط الأمني وسياسة التجريم

أ - مفهوم سياسة التجريم

هي ما يجب حظره جنائياً من الأفعال والامتناعات، وما لا يجب حظره من انتهاكات للمصالح اكتفاءً باللوم الاجتماعي أو الجزاءات المدنية أو الإدارية^(١). وهي السياسة التي تحد الجريمة وجزائها بناءً على نظرتها للمصالح الاجتماعية، بهدف حماية هذه المصالح حسب ظروف واحتياجات كل مجتمع، لذلك تتأثر بتقاليد كل مجتمع ونظامه الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، ويعد التجريم أقصى مراتب الحماية لمصالح المجتمع^(٢).

ب - علاقة التخطيط الأمني بسياسة التجريم

لا شك أن هناك علاقة وثيقة بين التخطيط الأمني وسياسة التجريم، فسياسة التجريم هي الإطار النظري لتجريم الأفعال والسلوكيات التي تخرج عن قواعد الضبط الاجتماعي. أي التي تخرج عن قيم وأعراف المجتمع. وهي تختلف من مجتمع لآخر؛ نظراً لاختلاف القيم والعادات والتقاليد، فسياسة التجريم لها صبغة علمية نظرية، بينما التخطيط الأمني يأخذ الصبغة العلمية التطبيقية^(٣).

والتخطيط الأمني في مجال التجريم يستمد مبادئه وتوجهاته وعمله من خلال سياسة التجريم، ويتأثر بها بشكل مباشر، وأيضاً يؤثر فيها، ولذلك فعند التخطيط الأمني لمكافحة الجريمة ووضع النصوص التجرىمية الفعالة يجب دراسة حجم الجريمة وعدد المجرمين ونسبة العود. فعلى سبيل المثال إذا ارتفعت نسبة الجريمة في مجال معين كتعاطي المخدرات

(١) محمد محيي الدين عوض (١٩٩٧م)، السياسة الجنائية، الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ص ١١.

(٢) شوكت محمد عليان (١٩٩٣م)، التشريع الإسلامي والقانون الوضعي، القاهرة: دار الشواف، ص ٢٥٥.

(٣) عبد القادر الشبحلي (٢٠٠٥م)، السياسة الجنائية شرعاً وقانوناً، الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية،

وإحرازها، فإن ذلك يقتضي التخطيط الأمني لمواجهةها من خلال اتخاذ الإجراءات اللازمة التي من بينها إعادة النظر في التشريعات واللوائح لتقييم مدى فاعليتها ودورها في مكافحة الجريمة. فهنا قد يؤثر التخطيط الأمني في سياسة التجريم، لأنه يرى بضرورة اتساع نطاق التجريم لزيادة فعالية المكافحة^(١).

٣ - التخطيط الأمني وسياسة العقاب

أ - مفهوم سياسة العقاب :

هي السياسة التي تحدد ماهية واتجاهات العقوبة وتخضع في ماضيها وحاضرها ومستقبلها لتطور عقائد المجتمع وأفكاره وقيمه^(٢).

وهي السياسة التي تحدد العقوبات وطريقة تطبيقها وتنفيذها، وهي تكمل سياسة التجريم، فلا تجوز عقوبة دون تجريم مسبق للفعل الإجرامي الذي يستحق هذه العقوبة التي تسعى لحماية المصالح الأساسية لبقاء المجتمع واستمراره^(٣).

ب - علاقة التخطيط الأمني بسياسة العقاب

لا شك أن هناك علاقة وثيقة بين التخطيط الأمني وسياسة العقاب، فسياسة العقاب هي الإطار النظري لتحديد العقوبة المناسبة مقابل ما اقترفه الجاني من جرم. وهي تختلف من مجتمع لآخر متأثراً بظروف المجتمع وحالته الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. فقد عطل عمر بن الخطاب رضي الله عنه حد السرقة في عام الرمادة عندما انتشر القحط والجفاف. وسياسة العقاب لها صبغة علمية نظرية، بينما التخطيط الأمني يأخذ الصبغة

(١) أحمد فتحي سرور (٢٠٠١م)، المشكلات المعاصرة للسياسة الجنائية، مرجع سابق، ص ٥.

(٢) عبد القادر عودة، التشريع الجنائي الإسلامي مقارناً بالقانون الوضعي، بيروت : مؤسسة الرسالة، ط ٤، ج ٢، ص ٩٠٦.

(٣) محمد المدي بوساق (٢٠٠٢م)، اتجاهات السياسة الجنائية المعاصرة والتشريعة الإسلامية، الرياض : جامعة نسايف العربية للعلوم الأمنية، ٢٠٠٢م ص ٣٢.

العلمية التطبيقية^(١).

والتخطيط الأمني في مجال العقاب يستمد مبادئه وتوجهاته وعمله من خلال سياسة العقاب، ويتأثر بها بشكل مباشر، وأيضاً يؤثر فيها. ولذلك فعند التخطيط الأمني لمكافحة الجريمة ووضع العقوبات الرادعة يجب دراسة حجم الجريمة وعدد المجرمين ونسبة العود ونسبة المودعين في المؤسسات الإصلاحية وعددهم، واقتصاديات تكلفة الجريمة^(٢).

فعلى سبيل المثال إذا ارتفعت نسبة الجريمة، فإن ذلك يقتضي التخطيط الأمني لمواجهةها من خلال اتخاذ الإجراءات اللازمة التي من بينها إعادة النظر في العقوبات لتقييم مدى فاعليتها ودورها في مكافحة الجريمة. فقد يتطلب ذلك تغليظ العقوبات كما فعل عمر بن الخطاب رضي الله عنه عندما رفع حد شرب الخمر لثمانين جلدة بعد زيادة إقبال الناس على شرب الخمر. وكذلك الحال عند ظهور مشكلة اكتظاظ السجون بالزلاء. فإن ذلك يقتضي التخطيط الأمني لاتخاذ التدابير الاحترازية كبدايل للسجون بشرط أن تحدث نفس الأثر الإيجابي المتمثل في الردع العام والخاص كالاستعاضة عن عقوبة السجن بالغرامة أو مصادرة الأموال أو اتخاذ التدابير المانعة للحرية، والتدابير المقيدة للحرية كمنع الإقامة في مكان معين، والحرية المراقبة، والإبعاد من البلاد، والتدابير المانعة للحقوق، والتدابير العينية كالمصادرة العينية^(٣). فهنا قد يؤثر التخطيط الأمني في سياسة العقاب، سواء بتغليظ العقوبة أو تخفيفها.

(١) عبد القادر الشихلي، السياسة الجنائية شرعاً وقانوناً، مرجع سابق، ص ١٨.

(٢) أحمد فتحي سرور، المشكلات المعاصرة للسياسة الجنائية، مرجع سابق، ص ٥.

(٣) مصطفى العوجي (١٩٩٣م)، التأهيل الاجتماعي في المؤسسات العقابية، بيروت: مؤسسة بحسون،

٤ - التخطيط الأمني وسياسة الوقاية

أ - مفهوم سياسة الوقاية

هي : "السياسة التي تبحث في ماهية الخطورة الإجرامية والتدابير المانعة الواجب الالتجاء إليها للحيلولة دون وقوع الجريمة" (١).

ويقصد بسياسة الوقاية اتخاذ الإجراءات والتدابير تجاه مجموعة من الأفراد ينم سلوكهم على خطورة على باقي أفراد المجتمع، ولذلك يتم اتخاذ هذه الإجراءات والتدابير بهدف تحييدهم وتحميد نشاطهم للوقاية من خطورتهم (٢).

ب - علاقة التخطيط الأمني بسياسة الوقاية

هناك علاقة وثيقة بين التخطيط الأمني وسياسة الوقاية. فسياسة الوقاية هي الإطار النظري لتحديد التدابير اللازمة لمنع العود لارتكاب الجريمة. فضلاً عن حماية أفراد المجتمع من الأفراد الذين ينم سلوكهم عن خطورة إجرامية. وهي تختلف من مجتمع لآخر متأثراً بظروف المجتمع وحالته الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. فسياسة الوقاية لها صبغة علمية نظرية، بينما التخطيط الأمني يأخذ الصبغة العلمية التطبيقية (٣).

والتخطيط الأمني في مجال الوقاية يستمد مبادئه وتوجهاته وعمله من خلال سياسة الوقاية. ويتأثر بها بشكل مباشر، وأيضاً يؤثر فيها، ولذلك فعند التخطيط الأمني للوقاية من الجريمة يجب دراسة حجم الجريمة وعدد المجرمين ونسبة العود ونسبة المودعين في المؤسسات الإصلاحية وعدهم، واقتصاديات تكلفة الجريمة (٤)، فعلى سبيل المثال إذا ارتفعت نسبة الجريمة، فإن ذلك يقتضي التخطيط الأمني لمواجهتها من خلال اتخاذ

(١) أحمد فتحي سرور (١٩٧٢م) أصول السياسة الجنائية، القاهرة : دار النهضة العربية، ص ٢٩٥.

(٢) محمد محيي الدين عوض السياسة الجنائية، مرجع سابق، ص ١١.

(٣) عبد القادر الشخيلي، السياسة الجنائية شرعاً وقانوناً، مرجع سابق، ص ١٨.

(٤) أحمد فتحي سرور، المشكلات المعاصرة للسياسة الجنائية، مرجع سابق، ص ٥.

الإجراءات اللازمة التي من بينها إعادة النظر في إجراءات الوقاية لتقييم مدى فاعليتها ودورها في مكافحة الجريمة، فقد يتطلب ذلك تغليظ العقوبات أو توسيع نطاق التجريم، أو اتخاذ التدابير التي تقي المجتمع من المشكلات بتهيئة سبل العيش الكريم والعمل على رفع مستوى المعيشة ومعالجة أوضاع الفقر والتفكك الأسري والبطالة واستغلال دور المدرسة والمسجد ووسائل الإعلام في التنشئة الاجتماعية السليمة للأفراد، ومراقبة المشتبه بهم والخطرين على الأمن لكف أذاهم، حيث تتميز سياسة الوقاية في الشريعة الإسلامية بتقوية الوازع الديني من خلال الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر لإغلاق الطرق المؤدية إلى المفساد والنأي بالفرد والمجتمع عن الترددي في هوة المفساد وعدم انتظار ارتكاب الجرائم ثم توقيع العقوبة لأن الأصل في سياسة الوقاية هو منع الجريمة وإحباط وقوعها^(١)، فالمنع والاحتراز يكون مع الشبهة، فقد منع عمر بن الخطاب رضي الله عنه اجتماع الصبيان بمن كان يتهم بالفاحشة^(٢).

إن أهداف التخطيط الأمني التي يجب تضمينها ضمن الخطط الاستراتيجية تهدف في المقام الأول إلى تحقيق أهداف الجهاز الأمني من خلال الاهتمام بسياسة الوقاية عن طريق تبصير أفراد المجتمع بخطورة الجريمة، والعقوبات المترتبة عليها. ومن ثم تسهم في زيادة الوعي الأمني وترسيخ الرسالة الإعلامية الأمنية في المجتمع، وعدم الحاجة لبذل جهود مضاعفة في تعقب المجرمين وإلقاء القبض عليهم، بمعنى خفض تكلفة مكافحة الجريمة.

٥ - متطلبات التخطيط الأمني ومحدداته في عصر العولمة

لا شك أن العولمة بآثارها الإيجابية والسلبية قد فرضت إعادة النظر في متطلبات التخطيط الأمني لكي يقوم بدوره بكفاءة وفاعلية في مكافحة الجريمة في ضوء معطيات الواقع الجديد التي فرضت مجموعة من الجرائم المستحدثة تستدعي تعديل التدابير التحريمية

(١) أحمد ضياء الدين محمد خليل، أسس الاستراتيجية الجنائية وتطبيقها الأمنية، مرجع سابق، ص ١٩١.

(٢) أحمد فتحي سرور، أصول السياسة الجنائية، مرجع سابق، ص ٢٩٨.

والعقائية والوقائية بما يكفل تحقيق الأمن والاستقرار ومواجهة الظواهر الإجرامية المستجدة.

وهناك العديد من المتطلبات التي يجب مراعاتها عند التخطيط الأمني في عصر العولمة من أهمها :

أ- تحديد الغايات الرئيسة والأهداف البعيدة والقريبة عن طريق تحليل البيئة الداخلية والبيئة الخارجية للمنظمة الأمنية وقياس المتغيرات التي تؤثر في الوضع الأمني باعتبارها معضلات تستدعي اتخاذ وسائل المواجهة الفعالة كمدخلات.

ب- العمل وفق عقلية علمية ومنهجية تجمع بين حقائق العلم وحقائق الأخلاق لتجاوز مظاهر التخلف الإداري، وفهم مجالات التنمية الإدارية الحاضرة والمستقبلية من خلال أساليب عمل متطورة تتسم بالمرونة وتراعي التأهيل الكافي والمناسب للكوادر البشرية، مع تحفيزها على العمل والإنجاز، وتقديم البرامج التدريبية المتقدمة لرفع قدراتها على المواجهة باستمرار^(١).

٦- العوامل المؤثرة في التخطيط الأمني في عصر العولمة

أ- العوامل الشرطية

- إيمان المخطط الشرطي بأهمية التخطيط كوسيلة لتنفيذ برامجه.
- دقة البيانات الشرطية المستخدمة في التخطيط الشرطي.
- وضوح الخطط الأمنية الموضوعة.
- توافر الوعي التخطيطي لدى القيادات الشرطية واقتناعها بالتخطيط كمنهج وأسلوب عمل.

(١) عادل حسن علي السيد، مرجع سابق، ص ٨٧-٨٨.

- صرف الحوافز المادية والمعنوية التي تحفز المبدعين وتكافئ الملتزمين.
- تقييم مدى تقدم أساليب العمل والنظم والقوانين التي تهتم بها أجهزة الشرطة التخطيطية.

- التنسيق بين مجموعة العاملين باعتبار أن الكل واحد يعملون في جهاز واحد.
- القدرة على التنبؤ بالتغيرات الداخلية والخارجية، والقدرة على استشفاف مدى التقبل الجماهيري لها.

ب - العوامل الاجتماعية والبشرية

- تطور المجتمع الذي يعيش فيه الأفراد.
- تعدد وتنوع أساليب ارتكاب الجرائم.
- الاختلاف بين المدن والريف في نوعية الخطط.
- تنوع الأحياء السكنية واختلاف التوزيع الجغرافي للجريمة بها.
- اختلاف الأجناس البشرية.
- النظم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية السائدة.
- مستوى العلاقات الإنسانية بين الأجهزة الأمنية وأجهزة ومؤسسات المجتمع المدني^(١).

٧ - معوقات التخطيط الأمني في عصر العولمة

هناك العديد من المعوقات التي تقف في طريق التخطيط الأمني، مما يؤثر سلباً على التخطيط الأمني، ويحد من دوره في قمع الجريمة، ومن هذه المعوقات :

- التغير المتسارع في البيئة الداخلية والخارجية للقطاع الأمني، نتيجة التطورات

(١) عادل حسن علي السيد، مرجع سابق، ص ٩٦.

التقنية المتسارعة.

• صعوبة التنبؤ وعدم التقدير الصحيح لاحتمالات التغيرات المستقبلية، فالتنبؤ من العوامل الرئيسة اللازمة لنجاح التخطيط الأمني ويمكن عن طريقه الحصول على معلومات مستقبلية، ولكن هذا التنبؤ نفسه يتضمن نوعاً من الغموض، مما يعني أن المعلومات المستقاة عن طريقه ليست دقيقة، مما يعوق نجاح الخطط الأمنية، ولتلافي ذلك يجب على القيادات المشرفة على التخطيط الأمني القيام بأمرين :

١ - بذل جهد مضاعف لدقة التنبؤ بقدر الإمكان لتضييق الفجوة بين المتوقع والمأمول.

٢ - إعداد خطط بديلة لتصحيح الإجراءات الخاطئة أو العقبات التي تظهر أثناء المواجهة.

• عدم فاعلية أهداف التخطيط الأمني أحياناً نتيجة بعدها عن الواقع، واعتمادها على تقديرات مبدئية قد تكون خاطئة.

• مقاومة التغيير ورفض التطوير من قبل بعض المشاركين في وضع الخطط الأمنية.

• تأخير تنفيذ الخطط الأمنية، وبطء تطبيقها أحياناً، مما قد يترتب عليه خسائر متضاعفة.

• ارتفاع تكلفة إعداد الخطط الأمنية.

٨ - إيجابيات التنبؤ الأمني لمواجهة تحديات العولمة

أ - مفهوم التنبؤ الأمني

التنبؤ الأمني هو : "القدرة على استشعار الأخطار الأمنية والتنبؤ بوقوعها قبل حدوثها واقعياً، مما يمكن الأجهزة الأمنية من وأدها أو مواجهتها بما يتناسب مع أحداثها

الحقيقية، فالتنبؤ الأمني إحدى درجات الملاحظة أو الحس الأمني، والذي يشمل القدرة على إدراك الأحداث الأمنية ومدى تطورها أو انحصارها، فالملاحظة أو الحس الأمني تسبق التنبؤ الأمني^(١).

والتنبؤ الأمني هو توقع نوعية وكمية الأخطار الأمنية المحدقة في إطار الأحداث الجارية، ومن ثم منح الأجهزة الأمنية التي لديها القدرة على التنبؤ ميزة السبق في إعداد سيناريوهات المواجهة بما يضمن سرعة مواجهة الخطر الأمني واحتواء آثاره والتغلب عليه بكفاءة واقتدار من قبل أجهزة المواجهة.

ب - إيجابيات التنبؤ الأمني

لا شك أن التنبؤ الأمني الصائب يمنح الأجهزة الأمنية المميزات التالية :

- تحديد الاحتياجات المستقبلية من الكوادر البشرية أو المقومات المادية والتقنية ونوعية التسليح والذخيرة المناسبة للقيام بالعمليات الأمنية، وكذلك المرافق والمنشآت الأمنية الواجب توافرها أو استحداثها للمساهمة في عمليات المواجهة.
- تحديد نوعية التدريب والتأهيل المطلوب للكوادر البشرية الموجودة قبل اختيارها وانتقائها للقيام بأعمال المواجهة.
- تحديد أهداف وغايات الاستراتيجية الأمنية في ضوء النتائج التي تم التوصل إليها من خلال أعمال قواعد التنبؤ الأمني ومدى التغييرات الواجب إدخالها على الأهداف الرئيسية والفرعية، ومتطلبات تحقيق تلك الأهداف.

- تحديد الخطوات الواجب القيام بها لتعزيز التعاون والتواصل بين مؤسسات المجتمع وهيئاته لتفعيل الأداء الأمني سواء في الجوانب التخطيطية أو التكتيكية عند التعامل مع

(١) ممدوح عبد الحميد عبد المطلب (٢٠٠٦م)، "التنبؤ الأمني في عصر العولمة"، بحث مقدم ضمن أبحاث الندوة العلمية "التخطيط الأمني لمواجهة عصر العولمة" المنعقدة خلال الفترة من ٢١-٢٣/٣/٢٠٠٥م، الرياض : جامعة سابف العربية للعلوم الأمنية، ص ٢٢١.

المستجدات الأمنية.

- تقييم مدى كفاءة الإجراءات المتبعة حالياً في مواجهة التغيرات المستقبلية.
- الوقوف على مدى فاعلية تدابير الوقاية من الجريمة وأساليب مكافحتها، لمعرفة الحاجة إلى تطويرها ، ومجالات تطويرها.
- تحديد كيفية الاستفادة من التقنيات الحديثة في دعم وتعزيز الإجراءات والتدابير الأمنية اللازمة لمواجهة التغيرات المستقبلية في ضوء التنبؤ الأمني للأجهزة الأمنية.
- وكلما كان التنبؤ الأمني أكثر دقة، كانت أساليب المواجهة أكثر فعالية وكفاءة وسرعة في احتواء الخطر الأمني، فالتنبؤ الأمني يعد بمثابة إنذار مبكر لمواجهة الأزمات والمشكلات الأمنية الخطيرة التي يترتب على التأخر في مواجهتها والسيطرة عليها نتيجة عدم توافر تقنيات وآليات المواجهة الصحيحة: مشكلات تتضاعف آثارها لتشكل عقبة أمام الأجهزة الأمنية سواء في المواجهة أو السيطرة، مما قد يترتب عليه تضاعف الخسائر المادية والبشرية.

التخطيط الإستراتيجي

يعد التخطيط الاستراتيجي وسيلة الإعداد للتطبيق الرائد للسياسة الإدارية، عن طريق موازنة المنطلقات والمبادئ النظرية التي تطرحها السياسة الإدارية في ضوء الإمكانيات المتوافرة مع الواقع العملي لوضع التصورات والأسس الفعلية للتطبيق.

ويسعى التخطيط الاستراتيجي لمواجهة المشكلات والحد من آثارها السلبية وإنيجاد الآليات لتحقيق أهداف المنظمات على المستويين المتوسط والبعيد من خلال تفهم ظروف البيئة الخارجية وقوى التنافس السائدة، فضلاً عن التعرف على جوانب القوة وجوانب

الضعف الداخلية لكي تستطيع المنظمات صياغة وإعداد وتنفيذ استراتيجياتها، وتحقيق أهدافها في أقصر وقت، وبأقل تكلفة وجهد.

١- مفهوم التخطيط الاستراتيجي

التخطيط الاستراتيجي يتناول المستقبل من خلال العمل على : "توقع حال المستقبل والاستعداد لمواجهة متغيرات هذا المستقبل، وكلمة المستقبل نسبية الأثر على فهم وإدراك المديرين ولكن الذي لا خلاف عليه أنه ما دام التخطيط استراتيجياً فنجد أن اهتمام المديرين أصبح متزايداً، وتعد المدة الزمنية للتخطيط أكبر، وتتسم الموارد والإمكانات بأكبر الحجم والقيمة"^(١).

ولذلك يؤكد البعض أن التخطيط الاستراتيجي هو كشف حجب المستقبل الخاصة بالمنظمة عن طريق محاولة التنبؤ بملاحها وتوجهاتها ومسارها وأهدافها ، ومجالات عملها وأنشطتها والتحويلات والتغيرات التي تدخل عليها في المستقبل^(٢).

بينما يرى آخرون أن التخطيط الاستراتيجي عبارة عن : عملية مستمرة لتصميم وتطوير خطط تشمل وظائف المنظمة، وتقوم على نظام للمعلومات وصناعة القرارات في ضوء تقييم مستمر للمتغيرات البيئية الداخلية والخارجية المحلية والإقليمية والدولية بهدف الكشف عن الفرص والتحديات التي تواجه المنظمات ، وتحديد نقاط القوة التي تعزز قدرة المنظمة على اقتناصها وحسن استغلالها ، ونقاط القصور التي تحد من فرص الاستفادة منها لتحقيق هدف المنظمة في تحقيق حاجات ورغبات عملائها بتقديم أفضل خدمة ممكنة^(٣).

ومن هذا المنطلق يمكن تعريف التخطيط الاستراتيجي بأنه : وضع الخطط

(١) عبد الحميد عبد الفتاح المغربي (١٩٩٩م)، الإدارة الاستراتيجية لمواجهة تحديات القرن الحادي والعشرين، القاهرة : مجموعة النيل العربية، ص ١٨-١٩.

(٢) نادية العارف (٢٠٠٣م)، التخطيط الاستراتيجي والعولمة، الإسكندرية : الدار الجامعية، ص ٨-٩.

(٣) أحمد سيد مصطفى، تحديات العولمة والتخطيط الاستراتيجي مرجع سابق، ٨٨ - ٨٩.

والاستراتيجيات اللازمة لتفعيل التطبيق العملي لقواعد العمل الإداري الموجه نحو استغلال الفرص ومواجهة التحديات الآنية والمستقبلية وفق آلية تراعي التغيرات في البيئة المحيطة، لإشباع رغبات المستفيدين من خدمات المنظمة، وفي الوقت نفسه تحقيق أهداف المنظمة في الوقت المحدود وبأقل تكلفة وجهد.

٢- أهمية التخطيط الاستراتيجي

يساعد التخطيط الاستراتيجي على تحقيق التكيف الرشيق مع التغيرات البيئية المحيطة بالمنظمة من خلال حسن توظيف الموارد ونقاط القوة، لاقتناص الفرص، وتجنب التهديدات والمخاطر، والعمل على تحقيق أهداف الاستراتيجية من خلال تحديد رسالة المنظمة، ومجالات التركيز والتفوق على المنافسين، أو على الأقل مجاراتهم، والقدرة على المناورة في بيئة تحفل بمتغيرات وقيود وتحديات متنوعة ومتسارعة^(١).

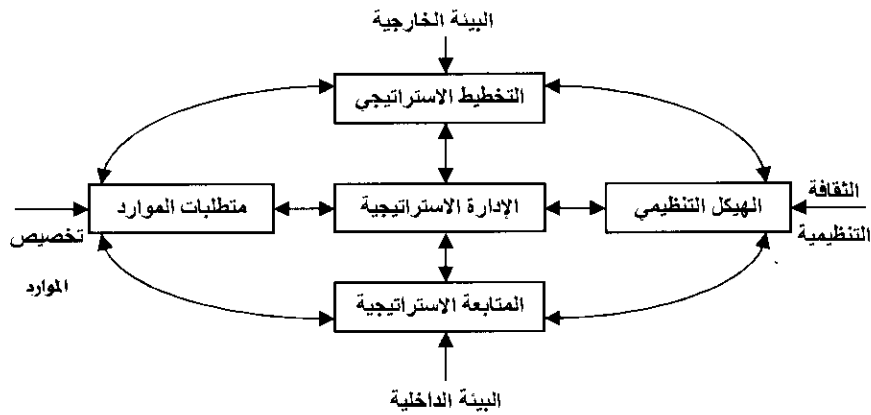
وترجع أهمية التخطيط الاستراتيجي إلى ما يلي

- ١- تزويد المنظمة بدليل إرشادي حول الأهداف التي تسعى لتحقيقها.
- ٢- تزويد صناع القرار في المنظمة بأسلوب وملامح التفكير في المشكلات والظواهر المعاصرة والمستجدة.
- ٣- مساعدة المنظمات على توقع التغيرات في حجم العمل والتغيرات التقنية المعاصرة وكيفية المواءمة معها.
- ٤- مساعدة المنظمة على توزيع الموارد المتاحة وتحديد طرق استخدامها.
- ٥- زيادة وعي وحساسية القادة الإداريين لرياح التغيير والتهديدات والفرص المحيطة.
- ٦- تقديم المنهج السليم في تقييم الموازنات التي يقدمها القادة الإداريون.
- ٧- تنظيم التسلسل في الجهود التخطيطية عبر المستويات الإدارية المختلفة.

(١) أحمد سيد مصطفى المرجع السابق، ص ٩٠

- ٨- جعل القائد الإداري خلاقاً ومبتكراً ويبادر بصنع الأحداث وليس متلقياً.
- ٩- توضيح صورة المنظمة ودورها في رسم ملامح السياسة الإدارية^(١).
- ١٠- يمثل أحد العناصر الرئيسة للإدارة الاستراتيجية في المنظمات الإدارية.
- ١١- تحديد الأولويات حسب أهمية كل مرحلة وفي ضوء التوقعات المستقبلية والتحديات الراهنة.
- ١٢- وضع الميزانيات اللازمة لإنجاز كل مرحلة من مراحل العمل^(٢).
- ١٣- الأخذ في الحسبان الاحتياجات المالية والبشرية والفنية التي تتناسب مع التطورات المستقبلية في طرق ووسائل العمل.

- ١٤- أحد عناصر الإدارة الاستراتيجية اللازمة لقيادة العمل في المنظمات الإدارية بما يتوافق مع متغيرات البيئة الداخلية والخارجية لحشة والإمكانات والموارد لتحقيق رؤية المنظمة ورسالتها، كما يتضح من الشكل رقم (٣) التالي.



شكل رقم (٣) : التخطيط الاستراتيجي كأحد عناصر الإدارة الاستراتيجية

(١) نادية العارف، مرجع سابق، ص ١١.

(٢) فلاح بن حسن الحسيني (٢٠٠٠م)، الإدارة الاستراتيجية : مفاهيمها ، مداخلها ، عملياتها المعاصرة، عمان : دار

وائل للنشر، ص ٢٨.

٣ - خصائص التخطيط الاستراتيجي

هناك عدة خصائص وسمات عامة للتخطيط الاستراتيجي تدعم دوره في تحقيق الأهداف العامة في المنظمات، لعل من أهمها :

١- الشمول : يجب أن ينطبق التخطيط الاستراتيجي على جميع أنماط العمل الإداري، وأن يسري على مجالات الإدارة في السياسة والاقتصاد والاجتماع.

٢- التكامل : يجب أن يتفق مع الظروف والأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية نظراً للارتباط الوثيق بينها.

٣- أن يكون التخطيط الاستراتيجي طويل المدى إلى حد مناسب ، فضلاً عن ضرورة مسايرة السرعة في الإنجازات وفعالية تطور الاختيارات المستقبلية.

٤- الطابع العلمي : يجب أن تركز الوسائل التي يستخدمها التخطيط الاستراتيجي على منهج علمي؛ حيث إن حماية المنظمات وضمأن استمرارها وتفوقها النسبي وقدرتها على المنافسة تتطلب العمل وفق خطوات علمية مدروسة مسبقاً، لذلك يجب التحقق علمياً من فعالية الأساليب الإدارية المتبعة لتحقيق هذه الغاية.

٥- الديناميكية : يجب أن يأخذ التخطيط الاستراتيجي في اعتباره عملية التطوير والتجديد، نظراً للتطور في نظم وأساليب العمل الإداري بتغير الظروف والأحوال، والتقنيات المستخدمة، فقد أسهم التطور التقني في زيادة سرعة إنجاز الأعمال والمهام وتبسيط الإجراءات باستخدام الإدارة الإلكترونية.

٦- المرونة : يتصف التخطيط الاستراتيجي بالمرونة التي تمكنه من مواجهة جميع المشكلات، والتكيف مع الظروف المتغيرة سواء وردت في فكر المخططين أو صناع القرار أو لم ترد ، لذلك يجب أن يتبنى كل منهما حلولاً وبدائل تحسباً لأي تغير في ظروف الواقع الإداري تتطلب وسائل غير تقليدية في عمليات المواجهة.

٧- التنسيق : يعتمد التخطيط الاستراتيجي على التنسيق المستمر بين كافة

القطاعات الإدارية وغير الإدارية لتجنب الآثار السلبية الناجمة عن عدم التنسيق، فالتخطيط الاستراتيجي لزيادة مستوى مشاركة المرؤوسين في اتخاذ القرارات ووضع أهداف المنظمة لن يحقق نتائج فعالة إذا استمرت بعض القطاعات في اتباع سياسات البيروقراطية وعدم تفويض السلطة إلا في أضيق الحدود، ففي المجال الأمني مثلاً لا تحقق مكافحة المخدرات نتائج مرجوة إلا بالتنسيق بين الجهات الأمنية والجهات الصحية والدوائية التي تستورد الأدوية والعقاقير المخدرة التي تستخدم في الأغراض العلاجية، بحيث يتم فرض قيود صارمة على صرفها للمرضى، فلا يتم صرفها إلا للمرضى الذين بحاجة هم إليها وتحت إشراف طبي دقيق، لأن عدم مراعاة ذلك معناه زيادة تعاطي المخدرات والإدمان تحت دعوى العلاج الطبي، مما يترتب عليه إخفاق جهود مكافحة المخدرات^(١).

٨ - تكامل الأهداف : يسعى التخطيط الاستراتيجي في المجال الأمني على سبيل

المثال لتحقيق الأهداف المتكاملة التالية :

أ - مكافحة الانحراف والإجرام.

ب - تقليل فرص وقوع الجريمة والوقاية منها قبل ارتكابها.

ج - إعادة بناء المواطن اجتماعياً بالمحافظة على حقوقه داخل المؤسسات العقابية

لإعادة تكييفه ودمجه في المجتمع بعد الخروج.

د - متابعة وتوجيه الأفراد بعد خروجهم من المؤسسات العقابية لتحقيق التآلف

والدمج الكامل في المجتمع ، وذلك بغرض حماية المجتمع ، لأن حماية المجتمع تأتي من خلال حماية حقوق الفرد وإعادة بنائه اجتماعياً.

هـ - حماية الحقوق الفردية والمصالح الاجتماعية.

و - توفير سبل الوقاية المتمثلة في رفع مستوى معيشة الفرد وتحسين العوامل

(١) نبيل مرسي خليل (١٩٩٦م)، التخطيط الاستراتيجي، الإسكندرية : دار المعرفة الجامعية، ص ٣٦-٣٧.

الاقتصادية والمادية والقيمية والبيئية المحيطة به عبر التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتقوية
الوازع الديني وأساليب التعاون بين المدرسة والمنزل والمسجد لمنع وكبت أثر العوامل التي
تؤدي إلى ارتكاب السلوك الإجرامي كالفقر والبطالة ورفاق السوء^(١).

٤ - خطوات التخطيط الاستراتيجي

فيما يلي بعض الخطوات التي يُنصح بها في مجال التخطيط الاستراتيجي رغم أنها
ليست حتمية بنفس الترتيب لدى جميع المفكرين. فالبعض يبدأ بتحليل البيئة وتحديد
وصياغة رؤية المنظمة (Vision) والبعض الآخر يبدأ بتحديد رسالة وأهداف المنظمة.

أ - تحديد رسالة وأهداف المنظمة

إن نقطة البداية التي ينطلق منها التخطيط الاستراتيجي هي التعرف على مجال نشاط
المنظمة بهدف تحديد نطاق الأنشطة التنظيمية، والخدمات التي تقدمها لأفراد المجتمع،
ومهام وتكليفات أقسام المنظمة المختلفة الواجب توافرها لتقديم هذه الخدمة، وما يجب
القيام به، وما لا يجب القيام به، وتقديم رؤية مستقبلية واضحة بشأن ترتيب أولويات
المنظمة بصفة عامة. فتوجهات المنظمة وما تصبو إلى تحقيقه على المدى البعيد يطلق عليه
رسالة المنظمة التي يتم صياغتها في أهداف مرحلية تحدد نطاق ومجالات عملها^(٢)؛ حيث
إن تحديد أهداف وغايات المنظمة تسهم في تحديد نوعية القرارات الاستراتيجية الواجب
اتخاذها على المدى الطويل والمتوسط والقصير^(٣).

(١) محمد محيي الدين عوض (١٩٩٧م)، السياسة الجنائية، الرياض : جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية،

ص ١٤-١٥.

(٢) نبيل مرسي خليل، مرجع سابق، ص ٤٨.

(٣) شارلز هيل وجونز جاريت (٢٠٠١م)، الإدارة الاستراتيجية : مدخل متكامل، ترجمة رفاعي محمد رفاعي ومحمد

سيد أحمد عبد المتعال، الرياض : دار المريخ، ص ٣٩-٤٠.

ب- تحديد السمات والخصائص العامة للمنظمة :

تحدد طريقة عمل المنظمة في الماضي نقطة بداياتها، واتجاه انطلاقها، لذلك يجب تحديد طبيعة نشاط المنظمة وخدماتها ونطاق تقديم هذه الخدمات، وقيم وتوجهات الإدارة العليا بها من خلال التعرف على :

١- النشاط الحالي للمنظمة.

٢- المستفيدون من خدمات المنظمة.

٣- كيفية إشباع رغبات المستفيدين من خدمات المنظمة.

٤- التعديلات التي يجب إدخالها على نشاطات المنظمة لكي تفي بحاجات المستفيدين من خدماتها^(١).

ج- تحليل البيئة الخارجية (تحديد الفرص والمخاطر) :

يستهدف تحليل البيئة الخارجية تحديد الفرص والتهديدات الاستراتيجية في بيئة عمل المنظمة، فالفرص عبارة عن اتجاه بيئي يؤثر تأثيراً إيجابياً على مكاسب المنظمة، أما التهديدات فهي الاتجاهات البيئية التي تؤثر سلباً على مكاسب المنظمة، وقد تؤدي إلى تعرضها لخسائر في ضوء زيادة التهديدات والمخاطر مثل مشكلات التضخم، والطاقة، والتطور التكنولوجي، والاتجاهات الحكومية، والإرهاب؛ لذلك يمكن تقسيم عوامل التهديدات أو الفرص إلى ما يلي :

١- العوامل الاقتصادية

هي العوامل المتعلقة بالنشاطات الاقتصادية، ومدى قدرتها على إشباع احتياجات

(١) نيل مرسي خليل، مرجع سابق، ص ٥٠.

أفراد المجتمع . وتمثل العوامل الاقتصادية بمعدل الفائدة، ومعدلات النمو الاقتصادي، والميزان التجاري ، ومعدلات التضخم والسياسات النقدية والمالية للدولة ، حيث يؤثر معدل النمو الاقتصادي مباشرة على مستوى الفرص والتهديدات التي تواجهها المنظمات، فزيادة معدلات النمو الاقتصادي تقود إلى التوسع في إنفاق المستهلكين^(١)، حيث تجلب حالات التوسع في دورة الأعمال العديد من فرص الأعمال ، بعكس حالات الكساد التي تقلل مجالات النشاط ويترتب عليها تغيير العديد من المنظمات لاستراتيجياتها^(٢).

٢- العوامل الاجتماعية

هي العوامل المتعلقة بالجوانب المعيشية لأفراد المجتمع من حيث الاكتفاء المعيشي والاستقرار الحياتي ، وتوفر الخدمات الأساسية المادية والمعنوية ، والخدمات التعليمية والثقافية والتربوية وكل ما يحقق رفاهية الفرد والمجتمع. وتتضمن العوامل الاجتماعية التقاليد ، والقيم ، واتجاهات المجتمع ، وتوقعات المجتمع للأعمال ، والأعراف الاجتماعية ، والتغيير الاجتماعي ، حيث تولد هذه العوامل مجتمعة أو منفردة فرص وتهديدات لمنظمات الأعمال ، فضلاً عن تأثيرها في أنماط السلوك الإنساني للمديرين والجماعات ذات العلاقة التي تتعامل مع المنظمة، مما يترتب عليه التأثير الواضح على تحديد أهداف المنظمة واستراتيجياتها.

(١) زكريا مطلق الدوري، (٢٠٠٥م) الإدارة الاستراتيجية : مفاهيم وعمليات وحالات دراسية، عمّان : دار

اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، ص ٨٧.

(٢) نبيل مرسي خليل، مرجع سابق، ص ٥٤.

٣- العوامل السياسية

هي العوامل المتعلقة بأدوار القيادة السياسية وتطلعاتها وبرامجها الإصلاحية ، ومدى تشجيعها لبرامج الحوار الوطني والمشاركة الشعبية ، وترسيخ نظم الإدارة المحلية ، وتأمين الحياة السياسية ، بهدف مقاومة ما يؤدي إلى إفساد العلاقة بين السلطة والشعب ، أو تشويه صورة الدولة ، فضلاً عن التصدي للانحرافات التي تثير الجماهير أو تتيح الفرصة لقيام التنظيمات المضادة^(١).

كما أن من شأن السياسات الحكومية سواء نحو التوسع أو الانكماش أو تشجيع الاستثمار ، أو فرض أو إلغاء بعض القيود ، أو اتخاذ القرارات الحكومية الخاصة بتنظيم العمل والإنتاج ، وأساليب ووسائل فرض الأمن والنظام كلها من شأنها توفير أو عدم توفير فرص ومجالات عمل جديدة ، مما يترتب عليه إتاحة فرص أو تشكيل تهديدات للمنظمات ، حيث يجلب التغيير في السياسات الحكومية فرصاً لبعض المنظمات أو يؤدي إلى زيادة التهديدات التي تتعرض لها^(٢).

٤- عوامل البيئة التقنية

تحتاج المنتجات والخدمات التي تقدمها المنظمات إلى تعديل وتطوير باستمرار لكي تواكب التغيرات التقنية، في ضوء الرغبات المتزايدة للمستهلكين والمستفيدين من خدمات المنظمة ، وظهور تقنيات جديدة تدعو إلى تقدم أجيال جديدة من المنتجات ونوعيات جديدة من الخدمات، وينطبق الأمر على المنظمات الأمنية التي يجب أن تطور من أدائها لتواجه المستجدات الأمنية والتطور في فنون ارتكاب الجريمة وظهور جرائم جديدة لم تكن معروفة من قبل كالجرائم التقنية ، واستخدام التقنية في ارتكاب الأعمال الإرهابية ، وهذا

(١) علي بن فايز الجحني (٢٠٠٠م)، الإعلام الأمني والوقاية من الجريمة، الرياض : جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية،

ص ٢٠٨.

(٢) زكريا مطلق الدوري، مرجع سابق، ص ٩١.

يتطلب قيام المنظمات بصفة عامة والمنظمات الأمنية بصفة خاصة إلى التخطيط الاستراتيجي المستمر لابتكار منتجات تقنية متطورة ، واكتشاف طرق وأساليب جديدة لتحسين الخدمات المقدمة ؛ لأن إغفال ذلك من شأنه أن يؤدي إلى عدم قدرة المنظمة على إنجاز مهامها بفعالية.

٥ - العوامل الديموجرافية

تؤثر العوامل الديموجرافية بشكل كبير على الفرص والتهديدات البيئية للمنظمات ، فعلى سبيل المثال تؤدي زيادة السكان إلى زيادة الطلب على منتجات وخدمات المنظمة ، بينما تؤدي قلة السكان إلى تقليل حجم الطلب على المنتجات والخدمات ، كما أن الهجرة الداخلية من الريف إلى المدن ، وتغير مستويات الدخل، والتركيبية العمرية للسكان تفرض على الإدارة اختيار استراتيجية تتلاءم مع تلك المتغيرات الديموجرافية لكي تنجح في تحقيق أهدافها.

٦ - عوامل أخرى

هناك عوامل أخرى يجب أخذها في الاعتبار عند القيام بالتخطيط الاستراتيجي هي : مدى توافر المواد الخام ، والعمالة المدربة ، والموردين الأكفاء ، باعتبارها من العوامل المؤثرة بشدة على الفرص والتهديدات ، حيث إن توافر هذه العوامل وسهولة الحصول عليها يمثل فرصاً سانحة لتحقيق أهداف المنظمات ؛ بينما يمثل غيابها أو صعوبة الحصول عليها تهديدات قوية تتطلب تخطيطاً استراتيجياً فعالاً للبحث عن مصادر بديلة.

د - تحليل البيئة الداخلية (تحديد نواحي القوة والضعف)

يسهم تحليل البيئة الداخلية للمنظمة في تحديد مواطن القوة والضعف بها، حيث تتكون البيئة الداخلية للمنظمة من متغيرات تنظيمية ومالية وبشرية داخل المنظمة، وتتضمن هذه المتغيرات : هيكل المنظمة، ثقافتها ومواردها^(١). ويركز التخطيط الاستراتيجي بصفة

(١) توماس هيلن ودافيد هجر (١٩٩٠م)، الإدارة الاستراتيجية، ترجمة محمود عبد الحميد مرسي وزهير نعيم الصباغ،

عامة على موارد المنظمة باعتبارها الأساس الذي يبنى عليه وضع الخطة الاستراتيجية متوسطة وطويلة المدى ، وهذه الموارد بصفة عامة تتضمن ما يلي :

١ - الإدارة والتنظيم

تشتمل على : المهوبة الإدارية ، العلاقات بين العاملين ، وسياسات التقييم والاختيار والتدريب وتنمية العاملين ، ونظم الحوافز والترقيات ، فضلاً عن نظام التخطيط والرقابة ، والهيكـل التنظيمي ، والمناخ التنظيمي السائد والثقافة التنظيمية اللازمة لنجاح المنظمة.

٢ - عمليات التشغيل

يجب إجراء تحليل دقيق للتعرف على إمكانية الحصول على تسهيلات العمليات المتاحة لمقابلة النمو المحتمل وأهداف المنظمة ، فضلاً عن ضرورة تقييم مجال الخدمات والمنتجات التي تقدمها المنظمة.

٣ - التمويل

يجب أن يشمل التخطيط الاستراتيجي تحديد هيكل رأس المال ، ومصادر التمويل، والأسعار، والضرائب، والتخطيط والرقابة المالية والمحاسبية، بحيث ينسجم ذلك مع أهداف المنظمة.

٤ - عوامل أخرى

تتضمن براءات الاختراع ، وسمعة المنظمة ، وأية عوامل أخرى تتعلق بالمنظمة.

هـ - تحديد البدائل الاستراتيجية

إن الهدف من التخطيط الاستراتيجي هو تحديد الفرص والتهديدات البيئية وجوانب الضعف والقوة بالمنظمة العامة لتحديد الاستراتيجية المناسبة وفقاً لأهداف المنظمة وطبيعة عملها ومجالات نشاطاتها، حيث تنحصر أهم الاستراتيجيات المناسبة فيما يلي :

١- استراتيجية التخصص أو التمرکز

تستخدم المنظمة طاقتها وجوانب القوة لديها لتحقيق هدف وحيد كفرض الأمن والنظام في حالة المنظمات الأمنية، أو قد تقوم بالتركيز على عدد محدود من الأهداف كفرض الأمن والنظام والقضاء على الإرهاب وخدمة المجتمع.

٢- استراتيجية التكامل الخلفي والأمامي

هي استراتيجية تعتمد على استحواد المنظمة على الموردین لضمان التدفق المستمر من المواد الخام والموارد (التكامل الخلفي) ، أو تأمين منافذ توزيع المنتجات أو الخدمات للوصول إلى المستخدم النهائي (التكامل الأمامي).

٣- استراتيجية التنوع

تعني التحرك نحو مجتمعات وآفاق جديدة من خلال تحقيق أكبر درجة من النمو عن طريق تنوع المنتجات والخدمات.

٤- استراتيجية الابتكار

تعتمد على تقديم أفكار لمنتجات أو خدمات جديدة.

٥- استراتيجية عدم التغيير

تتضمن عدم اتخاذ أي تصرف استراتيجي مع اتباع نفس الأسلوب في الإنتاج والخدمات لتلافي الوقوع في الأخطاء التي قد تنتج عن الابتكار.

٦- الاستراتيجية الدولية

تعتمد المنظمات الدولية على استخدام نفس مداخل نجاحها في بلدها الأم ، مع توسيع نطاق عملياتها في أجزاء مختلفة من العالم.

٧- الاستراتيجية الشمولية

لا تكتفي المنظمة في ظل هذه الاستراتيجية بالمدخل المتبع في الدولة الأم والتوافق مع الظروف المحلية السائدة في كل دولة على حدة ، بل تحاول التوحيد بين استراتيجياتها

في الدول المختلفة التي تعمل فيها.

٨- استراتيجية التصفية

تلجأ إليها المنظمة عند رغبتها في التخلص من خط إنتاج أو خدمة غير مفيدة أو لم تحقق الهدف المرجو منها ، وغالباً ما تقوم المنظمة بوقف نشاطاتها وبيع الأصول.

٩- استراتيجية تقليص النشاط

تلجأ إليها المنظمة عندما يترتب على نشاطاتها خسائر ، أو الإخفاق في تحقيق الأهداف نتيجة عدة عوامل ، فتتجه لتقليص نشاطاتها لتلافي الخسائر عن طريق تخفيض نفقات التشغيل أو تقييد نطاق عمليات التشغيل ، وفي الوقت نفسه إعادة تنظيم نفسها.

١٠- استراتيجية المشروعات المشتركة

تأخذ أشكالاً مختلفة ، فقد تشارك إحدى الشركات مع شركة أجنبية للتغلب على المعوقات السياسية واختلاف قيم وثقافات الدول المختلفة ، أو قيام شركتين أو أكثر بتجميع مواردها وإنشاء شركة جديدة ذات ملكية مشتركة^(١).

و- الاختيار الاستراتيجي

هو اختيار بديل من بين البدائل الاستراتيجية، بحيث يمثل رسالة المنظمة وأهدافها الاستراتيجية بأفضل صورة ممكنة، مع التركيز على بعض البدائل المنتخبة، وتقييمها باستخدام مجموعة من الأدوات التي تساعد على تحديد البديل الأكثر ملاءمة^(١).
ولذلك ينحصر دور المخطط الاستراتيجي في إعداد التوقعات فيما يتعلق بالتغيرات المستقبلية التي يمكن أن تؤثر على مسار المنظمة وأسلوب عملها واتجاهاتها في ضوء الفرص والمخاطر والتحديات المحتملة.

(١) نبيل مرسي خليل، مرجع سابق، ص ٥٧-٦٠.

(٢) زكريا مطلق الدوري، مرجع سابق، ص ١٧٣.

ز - تطبيق الاستراتيجية

هي عملية وضع الاستراتيجية التي وقع الاختيار عليها موضع التنفيذ الفعلي مع ضرورة مراعاة الأخطاء والمشكلات التي تظهر أثناء التطبيق العملي للأنشطة وتقوم الفعاليات التي تتضمنها الاستراتيجية.

ح - المراجعة الاستراتيجية

تهدف عمليات المراجعة إلى التأكد من مسابرة عمليات التطبيق لما تم تصوره في مرحلة صياغة الاستراتيجية، بهدف الكشف عن أوجه القصور المحتمل تواجدها عند التطبيق؛ لانتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة لنجاح الاستراتيجية^(١).

ط - اختبار الاتساق

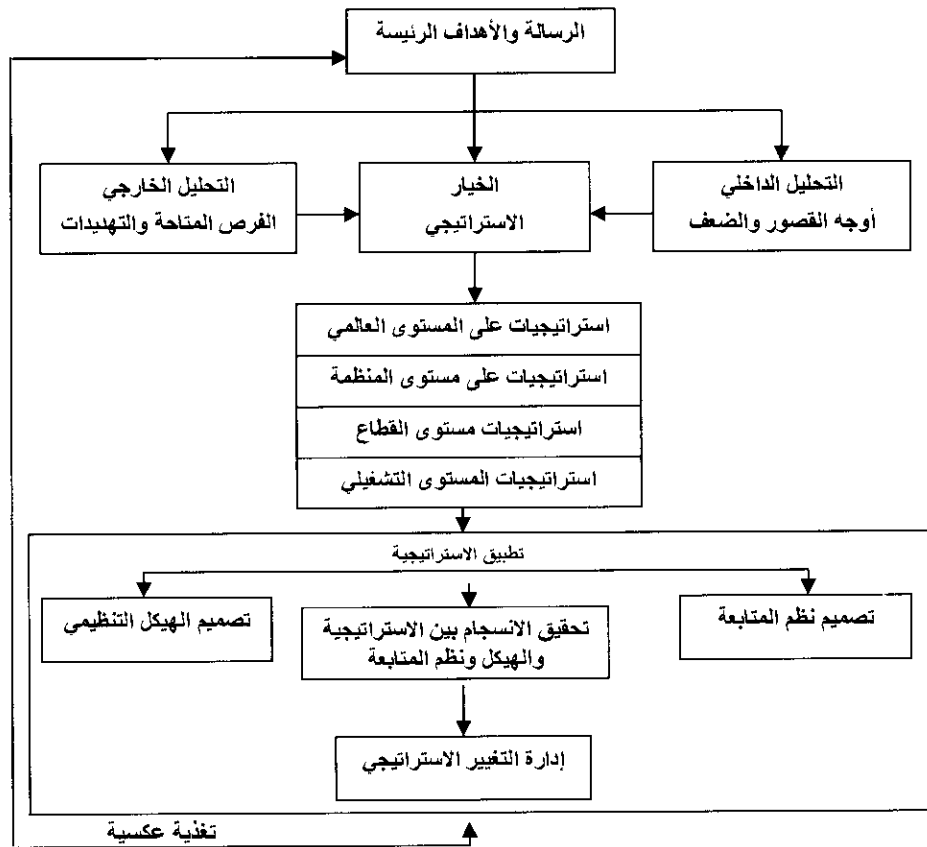
يُجب فحص جميع الخطوات خلال مراحل تكوين الاستراتيجية لتحديد مدى اتساق خطوات الاستراتيجية مع السمات والخصائص العامة للمنظمة، مع الأخذ في الحسبان أهداف المنظمة؛ لأن اختبار الاستراتيجية لا يعتمد فقط على التحليل المنطقي للحقائق ولكنه يستند إلى قيم الأفراد وأهدافهم. كما يتم اختبار مدى اتساق الاستراتيجيات البديلة مع الخطط القصيرة والمتوسطة المدى؛ التي قد تتطلب بدورها إجراء تعديلات على الاستراتيجية الكلية.

ي - الخطط الموقفية

هي خطط يتم إعدادها في ضوء افتراضات مختلفة بشأن البيئة، مع الأخذ في الحسبان العوامل الحرجة لبقاء المنظمة ونجاحها، كوضع خطط الانكماش وكيفية التعامل

(١) عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، مرجع سابق، ص ٢١٢-٢٣٧.

مع حالات نقص أو انقطاع المواد الخام اللازمة للإنتاج^(١).
والشكل رقم (٤) يوضح خطوات التخطيط الاستراتيجي كما يوضحها باختصار
أحد الكتاب :



شكل رقم (٤): خطوات التخطيط الاستراتيجي

المصدر: (شارلز وجونز، ٢٠٠١م، ص ٢٨).

(١) نيل مرسي خليل، مرجع سابق، ص ٦٢.

معوقات التخطيط

يعترض مسيرة التخطيط سواء كان تخطيطاً إستراتيجياً أو تنفيذياً وسواء كان على مستوى الدولة أو الوحدة الإدارية، الكثير من العقبات التي تقلل من الفائدة المرجوة منه. ومن أهم المعوقات التي تحد من فعالية التخطيط مايلي:

١- عدم الدقة في المعلومات والبيانات:

ترتكز الخطة أساساً على مجموعة من المعلومات والبيانات التي يتم الحصول عليها من عدة مصادر والتي على أساسها يتم وضع مجموعة من الافتراضات والتنبؤات عن المستقبل، وحتى تصبح تلك الافتراضات صورة قريبة من المستقبل فإن ذلك يفترض دقة وصحة وصدق هذه المعلومات.

وكتيراً ما تواجه الخطط في الدول النامية عجزاً في كفاءتها وفعاليتها بسبب نقص المعلومات التي تقوم عليها إذ تبالغ في تصوير بعض الأمور وتجاهل أموراً أخرى ضرورية. ومن ثم فعلى المخطط أن يتأكد قدر الإمكان من دقة المعلومات والبيانات، وأن يقوم بجمع وتنظيم وتحليل المعلومات وكذلك الاطلاع على الخطط السابقة والمشاركة ودراساتها.

إن عدداً غير قليل من الرؤساء والمرؤوسين في إدارتنا العربية لا يزالون غير مدركين لأهمية توافر المعلومات الصحيحة والبيانات الدقيقة في رسم الخطط، إذ يتردد بعضهم في تقديم ما يطلب منهم من معلومات ويحجبون كثيراً منها خوفاً من أن إظهارها قد يكشف عن بعض السلبيات في عملهم. ويؤدي هذا النوع من السلوك بلا شك إلى نتائج سلبية عن التنظيم نفسه والعاملين فيه، مما يجعله عاجزاً عن تقديم خدماته بالكفاءة والفعالية المطلوبة، ويقتضي الأمر قيام الأجهزة الحكومية بتبني سياسة إنشاء أنظمة حديثة لحفظ المعلومات حتى يمكن الرجوع إليها وقت الحاجة.

٢- اتجاهات العاملين

كثيراً ما تُحدث الاتجاهات السلبية نحو الخطة أثراً كبيراً في عرقلة مسيرتها. فأفكار العاملين واتجاهاتهم تتأثر بالبيئة التي يعيشون فيها أو الأسرة التي نشأوا فيها أو الظروف الاجتماعية أو الاقتصادية أو السياسية المحيطة بهم.. وهناك بعض الاتجاهات السلبية التي تؤثر على مدى تقبل العاملين لوجود خطط وبرامج للعمل في المنظمة؛ لأن ذلك يعد في رأيهم مضيعة للوقت. فالعمل يتم وفقاً للظروف، كما تتم مواجهة الأحداث حين وقوعها، ومن ثم فلا داعي في رأيهم لوجود خطة تحدد متى وكيف ومن ينفذ العمل. إن لوجود مثل هذه الاتجاهات تأثيراً سلبياً على فعالية وجدوى الخطة الموضوعية. ويجب على الإدارة العمل على تلافيه والحد منه بتوعية جميع العاملين في التنظيم بأهمية الخطة وضرورة قيام الأعمال على أسس من التخطيط المنطقي والسليم. وقد يتطلب الأمر القيام بإعداد دورات تدريبية داخل أو خارج التنظيم لتوعيتهم في هذا المجال وتقليل أثر اتجاهاتهم السلبية.

٣- عدم صحة التنبؤات والافتراضات

أوضحنا فيما سبق أن التخطيط الفعال يقوم على عنصر التنبؤ، وأن هذا التنبؤ هو عملية تقدير لما قد يكون عليه الوضع في المستقبل، وكثيراً ما يحدث أن هذه التنبؤات لا تصدق، وهذه حقيقة ثابتة لأن المخطط أصلاً عندما وضع افتراضاته لم يجزم بصحتها وإنما كان ذلك توقعاً منه للوضع المستقبلي، فالمستقبل في علم الله سبحانه وتعالى.. ولا يستطيع الإنسان بما أوتي من قدرات فكرية وذهنية محدودة أن يتنبأ بما يحمله المستقبل من أحداث. إلا أن هذا لا يعني إعفاء المخطط من واجبه وبذل جهوده في أن يحتاط للمستقبل برؤية واضحة ومعقولة دون الاعتماد على التصرفات العشوائية. كما أن المخطط يستطيع أن يقلل من الانحراف في الخطة نتيجة لعدم التأكد من المستقبل، وذلك بإيجاد درجة عالية من

المرونة في خطته بحيث يمكن تعديلها عند تغير الظروف بما لا يؤثر على مسيرة الخطة بأكملها.

٤- إغفال العامل الإنساني

يؤدي تجاهل الخطة للعامل الإنساني سواء من حيث مشاركة العاملين في وضع الخطة، أو من حيث مراعاة قدرات وإمكانات العاملين إلى مقاومة هؤلاء العاملين للخطة ووضع العراقيل في طريق تنفيذها، مما يؤدي إلى فشلها في تحقيق أهدافها. لقد أصبح الجانب الإنساني في الإدارة عنصراً أساسياً، وأضحت قدرة الإدارة على تفهم إمكانات الأفراد ودوافعهم وحاجاتهم محددات أساسية لنجاح عملية التخطيط، والمبدأ السلوكي الرئيس في هذا المجال هو إشراك العاملين في وضع الأهداف وتحديد خطة العمل بما يتناسب وإمكاناتهم وقدراتهم.

٥- الاعتماد على الجهات الخارجية في وضع الخطة

إن الاستعانة بالخبرات الأجنبية لا يكون مفيداً في جميع الأحوال إذ قد يخفى على هؤلاء الخبراء الكثير من المتغيرات الداخلية والخارجية، فهم بعيدون عن التنظيم وعن البيئة المحيطة به، وما فيها من قيم وعادات وتقاليد وأنظمة اجتماعية واقتصادية. وتجاهل التنظيم لهذه المتغيرات يؤثر على وضع الخطط وعلى تنفيذها أيضاً.

٦- القيود الحكومية

تؤثر الأنظمة والقواعد والتعليمات التي تصدرها الدولة من حين لآخر على مسيرة الخطة التي بدأ تنفيذها. إن ما تصدره الدولة من تنظيمات وتعليمات جديدة أثناء تنفيذ الخطة يمكن أن يسبب بعض الاضطرابات، فلا يمكن أن تبدأ إحدى الجهات الحكومية

في تنفيذ مشروع معين، رصدت له إمكانات محددة، ثم تصدر تعليمات جديدة بالتوقف عن إتمام المشروع أو إرجاء تنفيذه بعدما تكلف الكثير من النفقات.

٧- التغييرات المستمرة

إذا لحا المخططون إلى تفضيل الإبقاء على آلات ومعدات قديمة لديهم، فإن ذلك قد يؤدي إلى عدم مسايرة التطور التقني السريع الذي يتسم به هذا العصر. أما إذا قرر المخططون تبني الاتجاهات الحديثة، وإدخال التقنية الحديثة في خططهم فإن هذا يوفر على المنظمة جهود إعادة تصميم كثير من الخطوات والمراحل المتعلقة بالعمل، ومن ثم إعادة تقدير الإمكانيات المادية والبشرية المخصصة للخطة.

٨- مراعاة اتباع خطوات التخطيط

إن محاولة بعض المنظمات اختصار خطوات التخطيط قد يؤدي إلى بعض المشكلات والعوائق، فمن الأسباب التي تعوق عملية التخطيط وتؤدي إلى ضعف كفاءته، وفشله في بعض الأحيان وضع خطة ذات أهداف خيالية غير واقعية، وعدم تحديد مواعيد تنفيذ خطواتها وعدم الانسجام مع الخطط الفرعية وعدم تحديد المسؤول عن تنفيذ كل مرحلة من مراحل الخطة، كل هذه الأسباب تعوق تنفيذ الخطة.

التخطيط في الإدارة الإسلامية

لقد ظهرت فكرة التخطيط منذ تأسيس الدولة الإسلامية الأولى في المدينة المنورة على يد الرسول الكريم ، فقد حدد ﷺ الأهداف وأولوياتها، والاحتياجات اللازمة لتحقيق هذه الأهداف وفقاً للسياسات التي نزلت بها الشريعة السمحة، وقد تم حصر الإمكانيات المادية والبشرية المتوافرة آنذاك للعمل على استكمالها من أجل تحقيق أهداف الدولة الناشئة. ومن ثم يمكن القول: إن إدارة الدولة الإسلامية لم تكن تتبع الأساليب العشوائية وإنما كانت تتم بأسلوب علمي وموضوعي يأخذ بالأسباب لمواجهة توقعات المستقبل. ولقد كان التخطيط آنذاك تخطيطاً شاملاً لمجالات الحياة كافة ، وذلك على النحو التالي:

١- التخطيط للدعوة الإسلامية

ظهر التخطيط للدعوة الإسلامية بادئ ذي بدء بالدعوة سراً، ثم الجهر بالدعوة وبالصر على الأذى، ثم أمر الرسول ﷺ المسلمين الأوائل بالهجرة الأولى إلى الحبشة عندما اشتدت وطأة قريش وازداد إيذاؤها واضطهادها للمسلمين ، فهاجر تسعة رجال من المسلمين مصطحبين زوجاتهم، ثم كانت الهجرة الثانية إلى الحبشة ، حيث هاجر ثلاثة وثمانون رجلاً وثمان عشرة امرأة، وكانت هجرة المسلمين إلى الحبشة دليلاً قاطعاً على دقة التخطيط النبوي لمستقبل الإسلام، والحفاظ على المسلمين الأوائل.

وكان التخطيط للهجرة إلى المدينة دليلاً على حسن التخطيط ودقته، وشهادة للرسول الكريم ﷺ بحسن التقدير وإحكام التنفيذ لأمر المولى عزو حل.

واستلزم تأسيس المجتمع المدني الأول تخطيطاً قوياً ليعيش أهل المدينة من المهاجرين والأنصار ومن تبعهم في سلام ووثام تحت راية الإسلام، فكانت "الصحيفة" بمثابة السياسة المعلنة لتنظيم العلاقات في الدولة الجديدة، وضماناً لحرية العقيدة ونصرة المظلوم وحماية الجار ورعاية الحقوق العامة والخاصة، وتأكيداً لصون حقوق المسلمين وواجباتهم، فيما بينهم، وفيما بينهم وبين اليهود، فقد أكدت بنود الصحيفة أنها تمثل إعلاناً فريداً، ونظاماً إدارياً لم يسبق له مثيل في إدارة الدول السابقة على الإسلام، كما تدل أيضاً على عدل الإسلام وسماحته وتسامحه مع غير المسلمين^(١).

٢- التخطيط الاقتصادي

يهدف التخطيط الاقتصادي في الإسلام إلى أن يجد كل مسلم ما يكفيه من مال، فحرم الربا وأحل البيع وأمر بالزكاة، تؤخذ من أموال الأغنياء وتوزع على الفقراء من أبناء المجتمع. وهكذا اهتم هذا النوع من التخطيط بتحقيق التكافل والتوازن الاقتصادي بين أفراد المجتمع الإسلامي وذلك لضمان حد الكفاية لكل فرد فيه.

ولقد اهتم رسول الله ﷺ بالتخطيط الاقتصادي للدولة الناشئة، حيث أحى بين المهاجرين والأنصار، فكانت المؤاخاة تتضمن المشاركة في الثروة، والتوارث عند الموت، حتى رُد التوارث إلى ذوي الأرحام بعد نزول قوله تعالى: ﴿وَأُولُوا الْأَرْحَامِ بَعْضُهُمْ أَوْلَىٰ بِبَعْضٍ فِي كِتَابِ اللَّهِ﴾^(٢). وتعد المؤاخاة، أول خطة اقتصادية وضعها الرسول الكريم ﷺ كما تعد مرحلة مهمة من مراحل التخطيط الاقتصادي في الإسلام، لمواجهة مشكلة ترك المهاجرين لأموالهم بمكة المكرمة. ثم فرضت الزكاة بما تضمنته من تخطيط اقتصادي شامل تحقيقاً للتكافل والتوازن الاقتصادي بين أفراد المجتمع الإسلامي كافة.

(١) محمد فتحي محمود (١٩٦٥م)، الإدارة في صدر الإسلام، القاهرة: المجلس الأعلى للشؤون الإسلامية، دراسات في

الإسلام، العدد (٥٠)، ص ٧-٨.

(٢) القرآن الكريم، سورة الأنفال، الآية: ٧٥.

ومن اجتهادات عمر في التخطيط الاقتصادي خطته لحفر قناة أمير المؤمنين لتسهيل نقل الغلال من مصر إلى الحجاز، وهي قناة تربط بين النيل والبحر الأحمر. وقد أشار أمير المؤمنين عمر بن الخطاب ، على عمرو بن العاص والي مصر في عهده، بشق هذه القناة^(١). وقد تم إنجاز المشروع في عام واحد ، وهو مشروع ضخم إذا ما قيس بإمكانات العصر الذي تم فيه والمدة الزمنية قصيرة المدى التي تم إنجازها فيها.

وتعد سورة يوسف عليه السلام توجيهاً ربانياً، ومرشداً صادقاً لكل المجتمعات الإنسانية التي تمر بفترات رخاء وكساد.. كي تستفيد من هذه التجربة الاقتصادية الرائدة في التخطيط الاقتصادي ، وذلك بادخار بعض الموارد الاقتصادية في سنوات الرخاء للاستعانة بها في سنوات القحط والشدة.

﴿ قَالَ تَزْرَعُونَ سَبْعَ سِنِينَ دَابًّا فَمَا حَصَدْتُمْ فَذَرُوهُ فِي سُنْبُلِهِ إِلَّا قَلِيلًا مِمَّا تَأْكُلُونَ ﴿٤٧﴾

ثُمَّ يَأْتِي مِنْ بَعْدِ ذَلِكَ سَبْعٌ شِدَادٌ يَأْكُلْنَ مَا قَدَّمْتُمْ لَهُنَّ إِلَّا قَلِيلًا مِمَّا حُصِّنْتُمْ ﴿٤٨﴾ ثُمَّ يَأْتِي مِنْ بَعْدِ

ذَلِكَ عَامٌ فِيهِ يُعَاثُ النَّاسُ وَفِيهِ يَعْصِرُونَ ﴿٤٩﴾ ﴿٢﴾

٣- التخطيط الاجتماعي

ويعني التخطيط الاجتماعي بتحقيق الترابط الاجتماعي بين أفراد المجتمع الإسلامي، وذلك بالاهتمام بالروابط الأسرية، وعلاقات الحوار، والعمل على إيجاد رابطة الأخوة بين المسلمين ، والاهتمام بمصلحة الجماعة (من لم يهتم بأمر المسلمين فليس منا).

(١) سليمان محمد الطماوي (١٩٧٦م)، عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة، القاهرة: دار الفكر العربي،

(٢) القرآن الكريم، سورة يوسف الآيات ٤٧ - ٤٩.

٤- التخطيط العسكري:

ويعنى التخطيط العسكري بالجهاد في سبيل الله لنشر الدعوة الإسلامية، والاستعداد التام لمواجهة العدو، مصداقاً لقوله تعالى:

﴿وَأَعِدُّوا لَهُمْ مَا اسْتَطَعْتُمْ مِنْ قُوَّةٍ وَمِنْ رِبَاطِ الْخَيْلِ تُرْهِبُونَ بِهِ عَدُوَّ اللَّهِ

وَعَدُوَّكُمْ﴾^(١). فالإعداد مرحلة من مراحل التخطيط، بل هي أهم المراحل بما تتضمنه من استخدام للموارد والإمكانات المادية والبشرية، ولا يكون التخطيط سليماً إذا لم يرقم على إعداد سليم.

٥- التخطيط الإداري

ويعنى بحسن إدارة الدولة الإسلامية، عن طريق استخدام الوسائل والموارد المتاحة لتحقيق الأهداف، وترتبط السياسات بالأهداف ارتباطاً وثيقاً، وتتميز السياسات في الإسلام بالاستقرار والوضوح لأنها سياسة شرعية، (ولا سياسة في الإسلام إلا ما وافق الشرع) وهذا الاستقرار والوضوح يؤديان إلى وضوح الخطط وسهولة تنفيذها. وهو ما يساعد على نجاح الخطط وتحقيقها لأهدافها^(٢).

(١) القرآن الكريم، سورة الأنفال: الآية: ٦٠.

(٢) للمزيد من المعلومات في هذا الصدد انظر:

فرانس عبد الباسط البنا ١٩٨٥ م)، التخطيط: دراسة في مجال الإدارة الإسلامية، وعلم الإدارة العامة، القاهرة:

(د. ن)، ص ١١٠-١٥٤.

الفصل الرابع

التنظيم

- مفهوم التنظيم
- فوائد التنظيم
- مبادئ التنظيم
- التنـظيم الرسمي
- التنظيم غير الرسمي
- إعادة التنظيم
- التنظيم في الإدارة الإسلامية

تعد وظيفة التنظيم من أهم وظائف الإدارة، إذ يقوم التنظيم بدور مهم وحيوي في حياة الأفراد والمنظمات، وقد تزايد الاهتمام بهذه الوظيفة نتيجة لنمو المجتمعات الإنسانية وتقدمها، حيث ظهرت الحاجة إلى تنظيمات ضخمة كبيرة الحجم، تشابكت العلاقات بينها وتعقدت مما جعلها في حاجة دائمة إلى تنسيق نشاطاتها وتعاون أفرادها لتحقيق الأهداف التي قامت من أجلها.

وإذا كانت وظيفة التخطيط تتمثل في التعريف بالأهداف وتحديدتها وإن وظيفة التنظيم تتعلق بتحديد النشاطات اللازمة لتحقيق الأهداف المخططة، وتجميع هذه النشاطات في إطار أو هيكل متعاون يضمها، ثم إسناد هذه النشاطات إلى وظائف محددة يتولاها أشخاص قادرون على الاتصال ببعضهم وراغبون في الإسهام بالعمل لتحقيق الأهداف المشتركة والمحددة. فالتنظيم هو الوسيلة إلى توزيع الأعمال وتدرج السلطات وتنسيق الاتصالات في الاتجاهات كافة، وبدون التنظيم يفقد التخطيط أهميته، ويفشل الأفراد، وتنهار المنظمات أو تقصر عن بلوغ أهدافها التي قامت من أجل تحقيقها، ومن ثم تفقد الإدارة العامة أحد المقومات أو الدعائم الأساسية لبقائها ونموها.

مفهوم التنظيم

إن مصطلح التنظيم في اللغة العربية له مدلولان. الأول، (التنظيم) اسم مشتق من المصدر نظم (Organizing)، ويعني ذلك الهيكل الذي يضم مجموعة من الأفراد بينهم علاقات معينة ويسعون لتحقيق هدف مشترك. أما المدلول الثاني: فينظر إلى التنظيم على

أنه عملية أو وظيفة أو عمل يقوم به المدير من أجل تجميع أوجه النشاط اللازمة لتحقيق الأهداف، وحينما نتناول التنظيم كوظيفة من وظائف الإدارة، فإننا نعني عملية التنظيم، أي وضع نظام للعلاقات منسق إدارياً لتحقيق هذا الهدف.

فوائد التنظيم

التنظيم ليس هدفاً في حد ذاته، وإنما هو وسيلة للوصول إلى الهدف بطريقة أفضل وبأسلوب أكفأ لذلك فهو يحقق عدداً من الفوائد يمكن تلخيصها فيما يلي:

١- يُعد التنظيم وسيلة مثلى لتحقيق نوع من الانسجام والتوافق في تنفيذ الأعمال بعيداً عن الازدواجية والتضارب.

٢- يساعد التنظيم على تحقيق الاستفادة من قدرات، وإمكانات الفرد، حيث يتم توزيع الأعمال بين الأفراد على أساس من التخصص في عمل دون آخر، فبدلاً من ترك الأعمال تنفذ كيفما اتفق وبوساطة أي شخص، فإن التنظيم يتم فيه تحديد الأشخاص المناسبين للقيام بأداء الأعمال من واقع ما يتمتعون به من خصائص ومميزات، ومن واقع ما يحتاج إليه العمل من مواصفات فيمن يقوم بتنفيذه.

٣- يساعد التنظيم على التحديد الدقيق للعلاقات بين الأفراد بعضهم البعض وبين الإدارات في أجزاء التنظيم المختلفة، فعلى أسس من التنظيم السليم يكون باستطاعة كل فرد أن يدرك تماماً موقعه الإداري ويعرف من هو رئيسه، وما هو المطلوب منه تجاه هذا الرئيس، وما هي علاقته بالآخرين وما يجب عليه تجاه تلك العلاقات، ويسهم ذلك في تحقيق نوع من الرضا، مما يساعد على الأداء الجيد، وزيادة الارتياح النفسي لدى الفرد.

٤- يحقق التنظيم أسلوباً للرقابة على الأداء، ذلك أن التنظيم في العمل يحدد الأعمال والواجبات التي يقوم بها الأفراد، والخطوات والإجراءات التفصيلية لكل عمل،

والتي تعد ملزمة للأفراد في أعمالهم. كما يتم وضع معايير محددة للأداء بحيث يسهل على الرئيس أن يقوم أداء مرؤوسيه مع ما هو موضوع من معايير، فيستطيع أن يعدل من الانحرافات عند وجودها ومحاولة تلافيها.

٥- يساعد التنظيم في تسهيل نقل المعلومات والأوامر والقرارات بين أجزاء المنظمة، وذلك لوجود شبكة واضحة من خطوط السلطة والمسؤولية داخل المنظمة تناسب من خلالها تلك المعلومات والبيانات والقرارات إلى جميع المستويات.

٦- يؤدي التنظيم القائم على أساس علمي إلى تحقيق وفرة في الموارد المالية والبشرية للمنظمة بإيضاح كيفية تنفيذ الأعمال في الوجوه كافة، بما يساعد على الاستثمار الأمثل لموارد المنظمة. ومما يساعد التنظيم على تحقيق زيادة في الكفاءة الإنتاجية للمنظمة عن طريق التحديد الدقيق للأعمال والواجبات والتوزيع على أساس علمي لهذه الأعمال.

٧- يساعد التنظيم على تضافر وتوحيد الجهود بين الأفراد في المنظمة والعمل كفريق واحد على أساس من التعاون والتآلف بين جميع أفراد التنظيم، حيث يسود نوع من الوضوح في جميع الأعمال، مما يسهل على العاملين أداء واجباتهم بروح الفريق.

٨- يساعد التنظيم على إيجاد وسيلة لتوزيع السلطة على الأفراد في جميع أجزاء المنظمة ابتداء من المستويات العليا وحتى المستويات الدنيا، ويؤدي ذلك إلى تحديد مصادر السلطة الرسمية في التنظيم على أساس من التسلسل الهرمي.

هذه أهم الفوائد التي يمكن أن يحققها التنظيم الإداري الذي تلجأ إليه المنظمات كوسيلة وأداة فعالة لتحقيق أهدافها.

مبادئ التنظيم

مع تطور استخدامات الإدارة وازدياد الأعمال والنشاطات وظهور كثير من المخترعات في شتى المجالات ظهرت الحاجة إلى استخدام مبادئ تنظيمية على نطاق واسع

في الإدارة. كان ظهور تلك المبادئ بشكل كبير مع بداية الثورة الصناعية بحيث أصبحت تمثل عنصراً جوهرياً في أعمال الإدارة وسر نجاحها. وفي نهاية القرن التاسع عشر تطورت تلك المبادئ لتشمل نواحي مختلفة في البناء التنظيمي، فكانت نظرية البيروقراطية، كما وضعها ماكس فيبر (Max Weber) هي البداية لنظريات التنظيم.

تلت جهود (فيبر) إسهامات مفكري المدرسة التقليدية في الإدارة على يد فردريك تايلور ، وهنري فايول، وموني، ورايلي، وجوليك.. الذين ركزوا جهودهم في الوصول إلى مبادئ عامة في التنظيم يتم الاسترشاد بها من قبل العاملين في المنظمات الحكومية والخاصة على حد سواء. وقد انتشر استخدام هذه المجموعة من المبادئ بشكل واسع منذ بداية القرن العشرين.

وعلى الرغم من بعض الانتقادات التي وجهت إلى المبادئ التنظيمية إلا أنها ستظل مبادئ أساسية يسترشد بها الإداري في تنفيذه للأعمال^(١). وفيما يلي نعرض لأهم هذه المبادئ التنظيمية:

- مبدأ وحدة الهدف.
- مبدأ التخصص وتقسيم العمل.
- مبدأ وحدة القيادة أو الأمر.
- مبدأ نطاق الإشراف.
- مبدأ تكافؤ السلطة والمسؤولية.

(١) يؤيد ليونارد هرايت هذا الاتجاه، ويقرر أن العبارات التي يعدها البعض مبادئ الإدارة ليست إلا قواعد عمل للاسترشاد حيث يقول:

" In the stricted sence of the term, principles in administration are still largely to be formulated in the meaning of (principles) that suggests only working rules of conduct.

انظر في هذا الصدد:

Leonard D. White, 1948, Introduction to the study of public Administration , 3rd ed., New York: The Macmillan Co ,p. 37.

- مبدأ تفويض السلطة.
- مبدأ المركزية واللامركزية.

أولاً: مبدأ وحدة الهدف

يمثل التنظيم في الواقع وسيلة لتحقيق هدف معين، فإذا لم يكن هناك هدف محدد وواضح، فإن دعوى وجود التنظيم تصبح لا جدوى لها، فالهدف الذي تسعى المنظمات إلى تحقيقه هو المبرر لوجود التنظيم حيث يتم ترجمة تلك الأهداف في أشكال تنظيمية متعددة لتتولى عملية تحقيقها. ويجب أن يتوافر في الهدف الوضوح وعدم الغموض حتى يمكن توجيه الأفراد نحو تحقيقه بشكل يضمن بلوغ الاستفادة المطلوبة. وعادة ما يكون هناك أهداف عامة للتنظيم تتبعها أهداف فرعية للأقسام والوحدات الإدارية الأخرى، وهنا تظهر الحاجة إلى نوع من التنسيق والانسجام بين تلك الأهداف بحيث تتجه جميعها نحو الهدف الرئيس. وعند تقرير هذه الأهداف فإنه يجب على التنظيم مراعاة الظروف البيئية والاجتماعية التي ستعمل في ظلها هذه الأهداف بحيث تتلاءم مع ظروف المجتمع حتى لا تقابل بالمقاومة أو الرفض من قبل المتعاملين مع التنظيم إضافة إلى ذلك، فإنه يفترض في تلك الأهداف أيضاً عدم المبالغة في تقديرها وأن توضع في ضوء الإمكانيات المتاحة، التي يمكن توفيرها داخلياً أو خارجياً خلال مدة من الزمن^(١).

ثانياً: مبدأ التخصص وتقسيم العمل

إن التطور الذي صاحب الأعمال، والتوسع في استخدام كثير من الأساليب العلمية الحديثة وخاصة بعد الثورة الصناعية قد ساعد على إنجاز الأعمال بقدر من الكفاءة والفعالية، ولقد صاحب ذلك، المناداة بإيجاد نوع من التخصص في العمل

(١) كمال حمدي أبو الخير (١٩٨٤م)، أصول الإدارة العلمية، القاهرة: مكتبة عين شمس، ص ٢٩٧ - ٢٩٨.

(Specialization) حيث يتم تقسيم العمل إلى أجزاء متعددة توزع على الأفراد من واقع ما يتمتعون به من قدرات وإمكانات ومهارات شخصية، وبحيث أصبح الإنسان يقوم بعمل محدد وليس بكل الأعمال. ولاشك أن المناداة باستخدام هذا المبدأ تعود بفوائد عديدة على الفرد والتنظيم، من أهمها:

١- تحقيق أكبر استفادة ممكنة من قدرات الفرد العقلية والفكرية عن طريق قيامه بأداء أعمال تتفق وتتلاءم مع هذه القدرات، بحيث يستخدمها في العمل الموكل إليه الاستخدام الأمثل.

٢- يساعد التخصص في العمل على إيجاد نوع من الانسجام في أداء الأعمال بين الأفراد بعيداً عن التنافس والاحتكاك والتعارض؛ لأن كل موظف يقوم بعمل معين وفقاً لاختصاص محدد.

٣- يساعد التخصص على إيجاد نوع من البساطة والسهولة في العمل، حيث يقوم الفرد بأداء العمل نفسه لمدد طويلة فيتعود على أداء ذلك العمل، وهذا بدوره يؤدي إلى زيادة مهارة الفرد نتيجة للتكرار.

٤- يساعد التخصص على توفير الوقت والجهد، لأن التخصص يؤدي إلى استثمار الوقت والجهد في عمل واحد ومنع ضياعه في حالة التحول من عمل إلى آخر.

وعلى الرغم مما يحققه التخصص وتقسيم العمل من فوائد للفرد وللمنظمة، إلا أنه على أثر تطور العلوم السلوكية والعلاقات الإنسانية أشارت التجارب إلى أن التخصص يؤدي إلى أضرار نفسية على الفرد، كما أنه يؤدي إلى زيادة عبء التنسيق، والرقابة في المنظمة. إننا لا ندعو إلى التخلي عن هذا المبدأ، وإنما يجب أن نكون حذرين في استخدامه خاصة في مجال الإدارة العامة، حيث تقل حدة تخصيص الفرد وقد يمارس عملاً متخصصاً، إلا أنه معرض في الوقت نفسه لحدوث تغيرات في ذلك العمل، نظراً للرغبة من الاستفادة من قدراته في عمل آخر. ومع ذلك فإن استخدام التخصص في

الإدارة العامة وبدرجة من المعقولة يعد امرأ مهماً، وخاصة بعد تطور خدمات الدولة واتساع نطاقها بحيث أصبحت ملزمة باتباع مبدأ التخصص في جميع أعمالها. ومع ذلك فقد يؤدي إلى نتائج سلبية، منها:

- ١- إحداث حالة من الملل والسأم في العمل حيث يزاول الفرد العمل على المنوال نفسه ولمدة طويلة.
- ٢- تجزئة العمل إلى أجزاء صغيرة بحيث يعهد إلى كل فرد القيام بأداء ذلك الجزء الذي يتفق مع تخصصه ، وهنا تأتي ضرورة التنسيق والربط بين هذه الأجزاء، و من ثم تصبح عملية التنسيق بين الأعمال نفسها غاية في الصعوبة^(١).
- ٣- التأثير على طموحات ومواهب الأفراد أثناء أدائهم للأعمال، حيث يصبحون رهينة للعمل المتخصص الذي يقومون به، فلا تكون لديهم الفرصة في الاستفادة مما لديهم من مواهب وقدرات ومهارات متعددة.

ثالثاً: مبدأ وحدة القيادة (وحدة الأمر)

يقصد بهذا المبدأ: أن المرؤوس لا يتلقى الأوامر من أكثر من رئيس، بل يجب أن يتلقى أوامره من رئيس واحد، ولا يعني هذا أن جميع الأوامر يجب أن تصدر من رئيس واحد، بل المقصود أن تمر كل الأوامر من خلال الرئيس المباشر^(٢) إن تلقى المرؤوس للأوامر والتعليمات من عدة مصادر يجعله في حيرة، ولاشك أن في ذلك مضیعة للوقت على الفرد والتنظيم كما فيه إضرار بالعمل نفسه. ولضمان حسن سير العمل في التنظيم على أسس من الفهم الصحيح لجهة السلطة والمسؤولية، فلا بد من توافر قنوات محددة تمر

(١) L. Urwick, 1965 The Element of Administration, 2nd, ed, London: Isaac pitman & sons. Ltd, p. 48.

(٢) مارشال ديموك وآخرون، مرجع سابق، ص ص ١٩١-١٩٢.

من خلالها الأوامر والتعليمات داخل المنظمة.

ويرجع تاريخ هذا المبدأ إلى نشأة التنظيمات العسكرية التي تخضع لأوامر قائد عسكري واحد، ثم انتقل تطبيق هذا المبدأ إلى التنظيمات العامة والخاصة. ولكن قاعدة وحدة القيادة أو الأمر ليست قاعدة مطلقة حيث يمكن أن يتعارض مبدأ وحدة القيادة مع التنظيم الوظيفي الحديث ، مما يتضمن وجود أوامر للرؤساء التنفيذيين (الرئيس الإداري)، وأوامر لموظفي المشورة . (الأكثر تخصصاً)، مما يجعل الموظف يتلقى أوامره من رؤسائه التنفيذيين المباشرين، ومن موظفي المشورة، وعلى أية حال، فإن المناذاة بضرورة اتباع مبدأ وحدة القيادة في التنظيم أمر ضروري وأساسي ويجب الاهتمام به وعدم إهماله ، لأنه يحدد المسؤولية ويضمن وحدة التنسيق والتوجيه.

رابعاً: مبدأ نطاق الإشراف

يعبر نطاق الإشراف (نطاق التمكّن) عن عدد المرؤوسين الذين يمكن لرئيس واحد أن يشرف عليهم. ذلك أن الفرد يمارس عمله في التنظيم في حدود من الطاقات والقدرات العلمية والفكرية والذهنية، ومن الأمور التي تثير انتباه رجل الإدارة هو تحديد عدد الأفراد الذين يمكن للمدير أن يمارس دور الإشراف عليهم بفعالية ويوجههم نحو الوصول إلى الهدف المشترك^(١). وعلى هذا الأساس ، فقد ظهرت في الفكر الإداري مسألة إيجاد نطاق محدد للإشراف (Span of control) داخل التنظيم الإداري يتوافق مع قدرات واستعدادات الرئيس المباشر ويساعد على تحقيق قدر من الفعالية في العملية التنظيمية. لقد ظهرت فكرة البحث عن تحديد عدد معين من الأفراد يستطيع المدير أن يشرف عليهم من حقيقة مفادها أن الإنسان مهما أوتي من قوة في التفكير والإبداع فإنه يجد نفسه محاطاً

(١) زكي محمود هاشم (١٩٨٤م)، تنظيم وطرق العمل ، الكويت : مطابع جامعة الكويت ، ص ١٠٠.

مجموعة من الإجراءات والقيود التي قد لا تمكنه من ممارسة الإشراف الفعال على عدد أكثر مما لديه من طاقات ومن ثم يفقد الإشراف جدواه وفعالته. وعلى العكس من ذلك فلو أن هذا العدد من المرؤوسين بالحجم الذي يتفق مع تلك القدرات والطاقات، فإن المدير يستطيع أن يحقق قدرًا عاليًا من الإشراف والتوجيه على أداء المرؤوسين ويحكم السيطرة على والرقابة على أعمالهم، ويصبح الرئيس أو المدير في وضع يسمح له بالاطلاع على كل خلفيات العمل والإمام بكل صغيرة وكبيرة.

ويحدد فايول (Henry Fayol) نطاق الإشراف بعدد محدود يتراوح بين ثلاثة وعشرة وقد كان الجنرال إيان هاملتون (Sir Ian Hamilton) أحد القادة في الحرب العالمية الأولى، من الأوائل الذين نهوا إلى ضرورة مراعاة أن يكون العدد محدوداً، وطالب (بالأقل) يتعدى نطاق الإشراف ستة أشخاص كما يجب ألا يقل عن ثلاثة). وأما ليندال أرويك (L. Urwic) فيقول إن نطاق الإشراف الأمثل للرؤساء في المناصب العليا هو أربعة، ونطاق الإشراف الأمثل للرؤساء في أقل المستويات الإدارية حيث يكون التفويض في تنفيذ عمل محدد لا في الإشراف على الآخرين فالعدد ربما يكون ثمانية أو عشرة، ويذكر كوتتر و أودونيل (Koontz and O, Donnell) أن العدد الأمثل هو من أربعة إلى ثمانية في أعلى المستويات الإدارية. ومن ثمانية إلى خمسة عشر في المستويات الأقل^(١).

وكان الأساس في تحديد نطاق الإشراف بهذا العدد القليل، هو أن قدرة الرئيس على الإشراف محدودة، وفقاً لنظريات الإدارة التقليدية (Theory X) التي تفترض أن العاملين لا يريدون بطبيعتهم أن يعملوا، ومن ثم يجب إحكام الرقابة عليهم، ولذا يجب أن يكون عددهم قليلاً أو محدوداً.

(١) سيد الهواري مرجع سابق، ص ١٦٨ - ١٦٩.

ولكن هذا الرأي الآن لم تعد له وجاهته، فيمكن أن يكون عدد المرؤوسين كبيراً أو صغيراً طبقاً لعدد من العوامل، من أهمها:

- ١- طبيعة نشاط المنظمة ودرجة التخصص التي تتبعها في تقسيم إدارتها وأقسامها وحجم الأعمال التي تؤديها هذه الإدارات والأقسام ودرجة التنوع فيها.
- ٢- طبيعة العمل الذي يؤديه المرؤوسون وما يتطلبه هذا العمل من قدرات ومهارات من جانب المرؤوسين، وإشراف وتوجيه من جانب الرؤساء.
- ٣- القدرات والمهارات التي يتمتع بها المرؤوسون ومستويات تحصيلهم.
- ٤- القدرات والمهارات التي يملكها الرئيس - فنية وإنسانية - فكلما زادت هذه المهارات أمكنه الإشراف على عدد أكبر من الأفراد.
- ٥- مدى توافر الخدمات الاستشارية التي يمكن للرئيس أن يستعين بها في عملية الإشراف.
- ٦- تأثير نطاق الإشراف على الاتصالات ، فربما كان كبير عدد المرؤوسين مساعداً على سرعة الاتصالات، نتيجة لقلّة عدد المستويات الإدارية، والعكس في حالة تعدد هذه المستويات نتيجة لصغر عدد المرؤوسين.
- ٧- التكاليف التي تترتب على نطاق الإشراف ، فكلما صغر عدد المرؤوسين وتعددت المستويات الإدارية زادت الأعباء المالية^(١).

خامساً: مبدأ تكافؤ السلطة والمسؤولية

تمثل السلطة الإدارية (Administrative authority) في التنظيم جانباً كبير الأهمية باعتبارها وسيلة لتنفيذ الأعمال والقيام بالواجبات المحددة للأفراد، فالرؤساء

(١) علي محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ٩٤.

يقومون بوظائفهم التخطيطية والتنظيمية والتوجيهية والرقابية عن طريق ممارسة السلطات الممنوحة لهم من الجهات العليا، فبدون السلطة لن يتم الوصول إلى الأهداف المنشودة، فالسلطة إذن هي عبارة عن الحق الرسمي الذي يمنح للرئيس لاستخدامه في إصدار الأوامر وتوجيه الرؤوسين لإنجاز الأعمال وكذلك اتخاذ القرارات ذات العلاقة بالعمل الذي يقوم به، فالسلطة على هذا الأساس هي قوة (Power) ضمن حدود معينة يمارس الرئيس أعماله في إطارها. والقوة إذن هي التي تعزز السلطة، وتعني القدرة على توجيه سلوك الآخرين والتحكم فيهم، وتنقسم المصادر التي يستمد منها القائد قوته إلى خمسة أنواع وهي: الإثابة والعقاب، قوة الشخصية، وقوة الخبرة، المعلومات، والقوة المستمدة من المنصب.

أما المسؤولية (Responsibility) فهي إلزام من صدرت إليه الأوامر بالقيام بتنفيذ العمل الموكل إليه على أحسن وجه. والمسؤولية تتحدد وفقاً لأهداف المنظمة وفي ضوء احتياجات العمل. وعند توزيع المسؤوليات على الرؤوسين للقيام بتنفيذ الأعمال والواجبات المحددة لهم. فإنهم بلا شك يحتاجون إلى سلطة متوازنة ومتكافئة مع متطلبات ذلك، فلا نطلب منهم أن ينجزوا عملاً ونحاسيهم على نتائجه دون أن تكون لديهم السلطة الكافية للقيام بهذا العمل.

وهذا يفترض ضرورة توافر قدر من التناسب بين السلطة والمسؤولية حتى نضمن إنجاز الأعمال بدرجة من الفعالية والكفاءة. فمن الخطر أن تكون هناك سلطات واسعة ومسؤوليات قليلة، ومن الإححاف أن تكون هناك مسؤوليات كبيرة وصلاحيات محدودة. ومن ثم فإن من الأهمية بمكان أن توجد درجة من التوازن أو التكافؤ بينهما.

وتظهر مشكلة عدم تكافؤ السلطة مع المسؤولية في الإدارة العامة، حيث تفوق المسؤوليات المكلف بها الموظف سلطاته المحدودة بعدة قيود، بعضها قانوني لحماية المواطنين من سلطات الإدارة، وبعضها مالي يتعلق بمراعاة ظروف الموازنة، والبعض الآخر

تنظيمي للتقيد بالإجراءات الموضوعية لإنجاز الأعمال. وهنا يجب أن تكون المسؤولية في حدود السلطات التي زود بها الموظف ، لأن مساءلته عن أداء الأعمال دون ترويده بالسلطات الضرورية لأدائها يقلل من قدرته على الإنجازات وتنقسم السلطة إلى عدة تقسيمات رئيسة هي

١- السلطة التنفيذية Line authority

وهي صلاحية اتخاذ القرارات وإصدار الأوامر لمجموعة من الرؤوسين، والتزام هؤلاء الرؤوسين بتنفيذ هذه القرارات والأوامر. والسلطة التنفيذية أو الرسمية تمنح لصاحبها بواسطة الرئيس الأعلى للجهاز الإداري، الذي بدوره يحصل على السلطة من الجهة العليا في الدولة، وتدرج السلطات من مستوى إداري إلى آخر وفقاً لمجموعة من الأنظمة والقواعد المحددة.

٢- السلطة الوظيفية Functional authority

تمنح السلطة الوظيفية صاحبها حق إصدار الأوامر والتعليمات إلى العاملين بالإدارات الأخرى من واقع حاجة هذه الإدارات إلى الخدمات التي تقدمها إدارته. فله حق إعطاء توجيه موظفي الإدارات والأقسام الأخرى، وعادة ما يقبل هؤلاء توجيهاته ويعملون بما يحكم وظيفته وتخصصه وليس لأنه رئيسهم. والمفروض أساساً أن يصدر الأمر بهذه التوجيهات من الرئيس المباشر للموظفين، ولكن لما كانت هذه التوجيهات والمقترحات متكررة ومستمرة بسبب طبيعة الخدمة المؤداة، فليس عملياً الرجوع للرئيس بصورة متكررة، ويكتفى بالتوجيه الذي يصدره صاحب الاختصاص.

٣- السلطة الاستشارية Staff authority

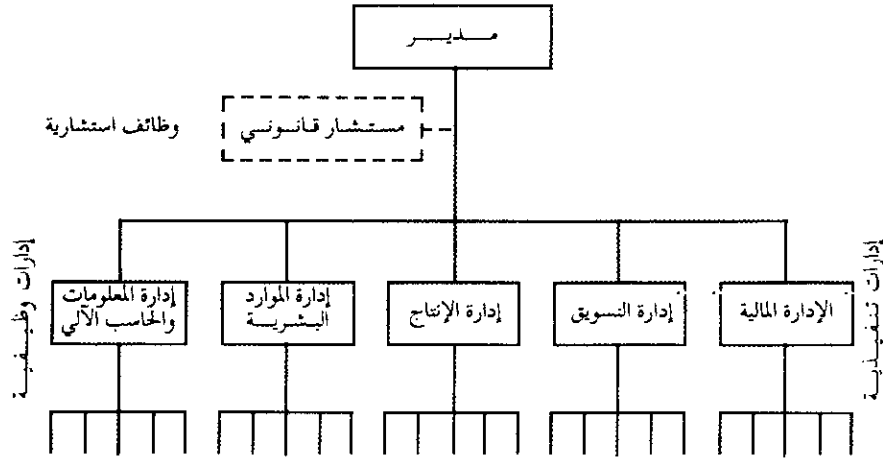
تمارس السلطة الاستشارية أعمالها داخل الجهاز الإداري على أساس توجيهات من النصح والإرشاد، فأصحاب السلطة الاستشارية لا يملكون حق إصدار الأوامر والتعليمات إلى الإدارات الأخرى. وإنما يقدمون مجموعة من النصائح والإرشادات إلى

الإدارة العليا بخصوص بعض القضايا والأمور ذات العلاقة بالعمل. ولا تصبح هذه المقترحات والإرشادات ذات طابع رسمي إلا إذا تم اعتمادها بواسطة السلطة الرسمية وباسمها وليس باسم السلطة الاستشارية.

وعلى هذا الأساس فإن السلطة الاستشارية ليست سلطة أمر أو نهي على الإدارات الأخرى، وإنما هي سلطة تختص بتقديم النصح والإرشاد، وقد تكون السلطة الاستشارية داخل الجهاز الإداري على شكل وحدة إدارية مثل الإدارة القانونية، كما قد تكون خارج الجهاز الإداري على شكل استشارات تقدم إلى الإدارة بواسطة أفراد أو مجموعة من المؤسسات الاستشارية. وقد تكون طبيعة الأعمال الاستشارية ذات طبيعة تخصصية، أي في جوانب محددة من العمل، وقد تكون عامة أي تتناول أكثر من جانب من جوانب العمل.

وحيث إن السلطة الاستشارية لا تملك سلطة إصدار القرار على الإدارات الأخرى في التنظيم، بل يقتصر دورها على تقديم النصائح والإرشادات إلى الإدارات التنفيذية، فإنه غالباً ما ينشأ صراع في العلاقات بين التنفيذيين والاستشاريين، إذ يرى التنفيذيون أن هناك تدخلاً في أعمالهم من قبل الاستشاريين وقد ينتج عن ذلك حالة من المقاومة لما يصدره الاستشاريون من إرشادات ونصائح تسهم في تطوير التنظيم. ولذلك، يجب على الإدارة أن تقوم بوضع إطار محدد وواضح لنوع وطبيعة العلاقة التي تنشأ بين التنفيذيين والاستشاريين من حيث الواجبات والمسؤوليات التي يعمل الاستشاريون في ظلها، وذلك بهدف تحقيق الاستفادة الممكنة من خدمات الإدارات الاستشارية. إن الإدارات الاستشارية تقدم بلا شك خدمات مفيدة وجيلية للتنظيم إذا أحسن اختيار أعضائها وأخذت مقترحاتها وتوجيهاتها بمحمل الجد في جميع الإدارات التنفيذية في إطار جو من التعاون والانسجام بين الطرفين لخدمة التنظيم وتحقيق أهدافه. كما أن عقد اللقاءات والاجتماعات بين الاستشاريين والتنفيذيين لتبادل الأفكار والآراء التي يقترحها

الاستشاريون سيزيد من تفاعل التنفيذيين معها والعمل على تحقيقها^(١).
ويمثل الشكل رقم (٥) التالي أنواع السُّلطة.



الشكل رقم: (٥) أنواع السلطة

سادساً: تفويض السلطة

لعل التطور الذي صاحب دور الدولة الحديثة قد وضع عليها كثيراً من الالتزامات والمتطلبات بحيث أصبح الرئيس الإداري يقوم بأعمال كثيرة داخل إدارته، وأصبح مسؤولاً عن جميع مجريات الأمور التي تتم داخل الإدارة. إن ظهور هذه الأعباء ألقى حملاً ثقيلاً على الرؤساء بحيث شغلهم عن أعمال مهمة كالتخطيط طويل المدى والتطوير التنظيمي والنشاطات المهمة الأخرى، كما أنها أدت إلى تأخير في إنجاز الأعمال، الأمر الذي يحدث ضرراً للتنظيم والمتعاملين معه، وإزاء ذلك ظهرت فكرة تفويض السلطة (Delegation of authority) وتعني قيام الرئيس بتفويض جزء من سلطاته إلى شخص آخر في

(١) حنفي محمود سليمان (١٩٨٠م)، الإدارة: منهج شامل، الإسكندرية: دار الجامعات المصرية، ص ٤٢٧.

المستوى الأدنى منه في الهرم الإداري، ويصبح هذا الشخص مسؤولاً أمام من فوض إليه السلطات عن نتائج الأعمال التي يقوم بها. ويلاحظ أن السلطات تفوض، أما المسؤوليات فلا تفوض، فالمفوض يظل مسؤولاً أمام رئيسه عن جميع نتائج الأعمال ولا يستطيع أن يتخلى عن هذه المسؤولية بحجة أنه فوض جزءاً من سلطات عمله إلى شخص آخر، كما أن التفويض هنا لا يعني التخلي عن جميع السلطات الممنوحة للرئيس بل يظل محتفظاً بجزء من هذه السلطات، كما يجوز له في أي وقت أن يسترد السلطة التي فوضها للشخص الآخر، وذلك في حالة إساءة استعمالها من قبل من فوضت إليه أو عدم قدرته على القيام بأعباء تلك السلطات. كما يحق لمن فوض السلطة أن يزيد من نطاق هذا التفويض كلما دعت الحاجة إلى ذلك أو التضييق منها، فهو يظل متحكماً في هذه السلطات في جميع الأحوال^(١).

وتفويض السلطة قد يكون داخلياً أي داخل الجهاز الإداري نفسه عندما يقوم الرؤساء بتفويض جزء من سلطاتهم إلى مرؤوسيه داخل الإدارة التي يعملون فيها، كما قد يكون خارجياً أي إلى الإدارات التابعة للجهاز الإداري والواقعة في منطقة غير المنطقة التي تقع فيها الإدارة الرئيسية. ومن الأفضل أن يكون التفويض كتابياً، كما قد يكون التفويض مطلقاً أو محدداً بفترة زمنية، وفي كلتا الحالتين، فإن التفويض لا يمكن أن يكون كلياً أي شاملاً لجميع سلطات واختصاصات الرئيس، بل يظل يمارس أهم سلطاته التخطيطية والتنظيمية والتنسيقية والرقابية^(٢).

وتختلف المنظمات، ويختلف المديرون في درجات تفويض السلطة، فكلما اتجهت المنظمة ناحية اللامركزية زادت درجة التفويض، أي زاد عدد القرارات التي تتخذ على

(١) سليمان محمد الطماوي (١٩٨٠م)، مبادئ علم الإدارة العامة، القاهرة: مطبعة عين شمس، ص ١٠١.

(٢) عبد الفناح حسن (١٩٧٢م)، مبادئ الإدارة العامة، القاهرة: دار النهضة العربية، ص ١٠٣.

مستويات إدارية أقل، وزادت أهمية القرارات واتسعت الرقعة التي تغطيها، أما في حالة المركزية، فإن عملية التفويض تنقلص، ومن ثم تتخذ القرارات في مستوى واحد.

ويسهم تفويض السلطة في تحقيق عدد من المزايا، من أهمها

١- أن التفويض يخفف من أعباء الرئيس، فيتفرغ للأعمال ذات الطابع القيادي وبدلاً من تركيز الأعمال في يد شخص واحد فإن التفويض يساعد على انسياب الأعمال في جميع الإدارات مما يوفر وقت وجهد الإدارة والمتعاملين معها.

٢- يعد التفويض فرصة لإعداد المرؤوسين إلى المناصب القيادية العليا، فعن طريق التفويض يستطيع الرئيس أن يتأكد من مدى قدرة مرؤوسيه على تقلد المناصب القيادية، فهي في حد ذاتها فرصة لتدريب المرؤوسين على اتخاذ القرارات وتحمل المسؤولية في العمل، كما أنه يولد في الوقت نفسه روح الطموح والتطلع في نفوس المرؤوسين إلى مناصب أعلى.

٣- يساعد التفويض على تشجيع المرؤوسين ورفع روحهم المعنوية، وزيادة شعورهم بالثقة، وتحمل المسؤولية. ويؤدي هذا بدوره إلى زيادة الشعور بالانتماء والإخلاص والتفاني في العمل^(١).

٤- يساعد التفويض على خلق مبدأ المشاركة في اتخاذ القرارات حيث يتيح التفويض للمرؤوسين في المستويات الدنيا المشاركة في حل المشكلات التي تواجه التنظيم، وهذا يوفر مناخاً تنظيمياً يحقق الثقة والمودة والألفة والتقارب بين المستويات التنظيمية المختلفة.

ولكي تتحقق هذه المزايا، يجب مراعاة الاعتبارات الآتية في عملية تفويض السلطة:

(١) إبراهيم درويش، (١٩٧٥م)، التنمية الإدارية، القاهرة: دار النهضة العربية، ص ٧٥.

- ١- يجب على الرئيس أن يحسن اختيار المفوض إليه، فينتقى الشخص الذي يتمتع بالقدرات اللازمة التي يستلزمها التفويض ، وأن يتأكد من أنه قبل السلطة المفوضة إليه.
- ٢- يجب التأكد من توافر الوقت الكافي لدى المفوض إليه ليمارس أعباءه الأصلية إلى جانب الأعباء المفوضة إليه، كما يجب على الرئيس تحديد الواجبات المفوضة ومعايير الأداء، وترك حرية التصرف ضمن هذه الحدود للمفوض إليه.
- ٣- ضرورة متابعة الرئيس لنتائج التفويض، والإشراف على المرؤوسين والاستماع لملاحظاتهم وذلك حتى يمكن تقويم نجاح التفويض، ويتنبه لمعوقاته ويعالجها.
- ولكي يكون التفويض فعالاً، ولكي يتحقق الهدف منه، يجب مراعاة الاعتبارات التنظيمية التالية:

- ١- عدم المساس بمبادئ التنظيم وعناصره، فيجب أن يتم التفويض دون المساس بمبدأ توازن السلطة والمسؤولية.
- ٢- المحافظة على خطوط الاتصال المفتوحة بين الرئيس والمرؤوس، كي يتمكن المرؤوس من مباشرة السلطة المفوضة إليه بفاعلية.
- ٣- أن يتم التفويض في إطار الخطة والسياسات المرسومة، وذلك للوصول إلى تحقيق الأهداف بكفاءة وفاعلية.
- ٤- عدم جواز التفويض في الأمور التالية:
 - (أ) القرارات التشريعية داخل وخارج التنظيم.
 - (ب) الأمور المتعلقة بتوزيع العمل داخل التنظيم.
 - (ج) الأمور المتعلقة برسم السياسة العامة واقتراحات تعديلها.
 - (د) التعيين في الوظائف العليا.
 - (هـ) المسائل المالية وأمور الميزانية في حدود معينة.

وهكذا تتضح أهمية التفويض لفعالية التنظيم وكفاءته، إذ لا يمكن أن يوجد تنظيم دون تفويض سلطة، ومن ثم يعد التفويض العامل الرئيس في نجاح التنظيم.

سابعاً: المركزية واللامركزية

يوجد في العملية الإدارية أسلوبان من أساليب الإدارة يحددان درجة تفويض السلطة الممنوحة للمرؤوس في الهيكل التنظيمي، فهناك المركزية الإدارية (Centralization)، ويقصد بها تجميع صلاحيات اتخاذ القرارات في يد شخص واحد في التنظيم بحيث يصبح هو المتصرف في جميع الأمور. وهناك اللامركزية (Decentralization) وهي انتشار صلاحيات اتخاذ القرارات في أكثر من جهة أو إدارة أو شخص. ويقصد بصلاحيات اتخاذ القرارات، ممارسة الوظائف الرئيسة للإدارة من تخطيط وتنظيم وتوجيه ورقابة..، ولا يوجد في الواقع العملي مركزية إدارية مطلقة أو لا مركزية إدارية مطلقة؛ بل هناك درجات مختلفة من المركزية أو اللامركزية.

ولقد حظي موضوع المركزية واللامركزية بنصيب وافر من اهتمام كتاب الإدارة العامة، خاصة بعد تزايد الأعمال والأعباء الملقاة على الدولة وتعدد نشاطاتها، بحيث أصبحت الدولة هي المسؤولة عن تقديم الخدمات كافة، الاجتماعية والاقتصادية والصحية والثقافية.. لجميع أفراد المجتمع وعلى مستوى عالٍ من الكفاءة والفعالية.

وتزداد الحاجة إلى اللامركزية كلما تعددت خدمات التنظيم وانتشرت الوحدات والفروع والأقسام الإدارية التابعة للجهاز الإداري في أجزاء البلاد كافة بحيث يصعب إدارة جميع الأعمال من المركز الرئيس، مما يضطر معه الأمر إلى إعطاء بعض مديري تلك الوحدات والفروع والأقسام بعض السلطات التي تساعد على القيام بالأعمال المعهودة إليهم بطريقة لا تؤثر على المستفيدين من تلك الخدمات. وعلى هذا يتوقف استخدام المركزية واللامركزية على عدة عوامل منها:

- ١- درجة الانتشار الجغرافي للوحدات والفروع التابعة للإدارة الرئيسة.
- ٢- نوعية النشاط الذي يزاوله الجهاز الإداري.
- ٣- أهمية النشاط الذي يزاوله المستوى الإداري.
- ٤- الفلسفة التي تنتهجها الإدارة في تعاملها مع العاملين.
- ٥- نوعية الرؤساء من حيث مستوياتهم الثقافية والعلمية.
- ٦- نوعية المرؤوسين من حيث مستوياتهم الثقافية والعلمية ودرجة استعدادهم لتحمل مسؤوليات اتخاذ القرارات.
- ٧- درجة التوسع في أعمال ونشاطات الجهاز الإداري ، وعادة عندما يبدأ الجهاز الإداري في ممارسة نشاطه يميل إلى الأخذ بأسلوب المركزية، ثم يزداد الميل إلى الأخذ باللامركزية كلما توسعت أعمال المنظمة لتشمل جهات متعددة في المنطقة الجغرافية التي تخدمها.
- ٨- الأنظمة والقوانين التي تعمل المنظمة في ظلها، حيث تحد اللوائح والأنظمة التي تصدرها السلطة المركزية من حرية التنظيم في استخدام اللامركزية.

مزايا المركزية

في الحقيقة لا يوجد نظام إداري يأخذ بالمركزية المتشددة وآخر يأخذ باللامركزية المطلقة، وإنما هناك مزيج من النظامين، بحيث يتم تحقيق مزايا كل منهما واجتناب عيوبهما، وعادة ما يكون الاختيار بين أحد أو مزيج من هذين الأسلوبين، أو المزج بينهما من الخيارات الصعبة التي تواجه الإدارة^(١).

(١) نواف كنعان ومحمود عاطف البنا (١٤٠٤هـ)، المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية: دراسة نظرية وتطبيقية، الرياض: مطابع الفرزدق التجارية، ص ٣١-٣٣.

ومن أهم المزايا التي تحققها المركزية الإدارية مايلي

- ١- تحقيق العدالة والمساواة، إذ يميل استخدام أسلوب المركزية إلى ضمان درجة عالية من التماثل في التعامل مع جميع الوحدات الإدارية التابعة للمنظمة من حيث وضع البرامج والسياسات ذات العلاقة بالعمل. وفي ذلك ضمان لتحقيق مبدأ العدالة والمساواة بين الإدارات المختلفة.
- ٢- سهولة التنسيق وتوحيد السياسات والممارسات بين الإدارات المختلفة.
- ٣- مساعدة الرئيس الإداري في الاطلاع على الأمور كافة، والإمساك بزمام الموقف في الجهاز الإداري.
- ٤- سهولة الرقابة وإجراءاتها، ذلك أن استخدام أسلوب المركزية لا يحتاج إلى وضع أنظمة رقابية مفصلة على جميع الأعمال؛ بل تخضع جميعها إلى نظام موحد للرقابة والتوجيه مما يقلل من الانحرافات في العمل.
- ٥- القدرة على استخدام الخدمات الاستشارية المتخصصة.
- ٦- عدم حدوث ازدواجية في القرارات.
- ٧- التشغيل الاقتصادي الأمثل للإمكانات المتاحة.

مساوى المركزية

يؤدي الاستخدام المفرط في أسلوب المركزية إلى مساوى ونتائج سلبية على العمل وعلى المرؤوسين . ومن أهم هذه المساوى:

- ١- عدم تكوين صف ثانٍ أو تنمية طبقة بديلة من متخذي القرارات في المنظمة.
- ٢- قتل الطموح لدى المرؤوسين وانخفاض الروح المعنوية. إذ لا تتاح لهم الفرصة

- في إبراز ما لديهم من مواهب وقدرات يمكن أن تسهم في تطوير وتحسين أنظمة العمل.
- ٣- تعطيل الأعمال نظراً لطول الوقت، وتعدد المستويات الإدارية التي تمر بها الأعمال قبل إنجازها.
- ٤- تجاهل الفروق الفردية بين الأشخاص ، فالمركزية المتشددة تتعامل مع الجميع في ضوء أنظمة شاملة وعامة دون مراعاة للاختلاف في قدرات المرؤوسين واستعدادهم.
- ٥- طول الوقت والجهد المبذول من قبل المرؤوسين في الحصول على موافقة الجهات المختصة.
- ٦- قد تؤدي المركزية إلى ضعف مبادرة أعضاء المستويات الإدارية الأدنى، فلا يتصرفون في أي موقف انتظاراً للقرار من الإدارة العليا، الأمر الذي يعطل الابتكار ويحد من الإبداع.

مزايا اللامركزية

- إزاء عيوب المركزية التي تفوق ما تحققة من مزايا، فإن الأمر يبرر الأخذ بأسلوب لا مركزي للقضاء على سلبيات المركزية ، فاللامركزية تسهم في تحقيق عدد من المزايا، من أهمها:
- ١- تحقيق درجة عالية من الرضا لدى العاملين، وذلك بإتاحه الفرصة لهم للمشاركة في عملية اتخاذ القرارات وتحمل المسؤوليات.
- ٢- سرعة إنجاز الأعمال واتخاذ القرارات وحل المشكلات داخل التنظيم الإداري نظراً لتقصير الخطوات التي تمر فيها إجراءات الموافقة على الأعمال، وذلك تحقيقاً لمبدأ توفير الوقت والجهد لدى المرؤوسين والإدارة.
- ٣- تخفيف الأعباء الملقاة على عاتق الإدارة العليا وتفرغها للقرارات المهمة، وعدم انشغالها بالمشكلات الفرعية.

- ٤- اتخاذ قرارات أفضل؛ لأن متخذ القرار إذا كان يعايش المشكلة فهو أقدر من المدير الذي قد لا يعرف تفاصيلها.
- ٥- مساعدة التنظيم على سرعة الاستجابة لمتطلبات وظروف البيئة المحيطة.
- ٦- مساعدة المرؤوسين على زيادة خيراتهم والاستفادة من مواهبهم وقدراتهم في إنجاز الأعمال وهيئتهم لشغل المناصب العليا.
- ٧- رفع الروح المعنوية للمديرين والرؤساء في المستويات الإدارية الأدنى، نتيجة لشعورهم بالمشاركة الإيجابية.
- ٨- التقليل من الفجوة بين المستويات العليا والدنيا، وإيجاد نوع من التقارب والثقة والمودة والألفة بينهما.
- ٩- تحقيق مبدأ مهم من مبادئ التنظيم، وهو توازن أو تكافؤ السلطات والمسؤوليات.
- ١٠- ظهور الأفكار الجديدة والحلول المبتكرة نتيجة لزيادة حماس العاملين في المستويات الإدارية المختلفة ورغبتهم واهتمامهم بحل المشكلات التي تواجههم.

مساوى اللامركزية

قد يؤدي استخدام اللامركزية إلى بعض المساوى التي تحد من مزاياها، ومن أهم هذه المساوى:

- ١- تناقض أو عدم اتساق القرارات المتخذة.
- ٢- ازدواجية الخدمات التي تستلزمها الإدارات المختلفة وزيادة التكاليف.
- ٣- صعوبة الاتصالات أفقياً ورأسياً؛ لأن الإدارات المختلفة تصبح شبه مستقلة، وبطء الوقت المستنفذ في نقل المعلومات.

- ٤- أن استخدام اللامركزية قد لا يوجد التقدير الكافي من قبل بعض المرؤوسين الذين قد يسيؤون استغلاله بالطريقة التي لا تحقق الفائدة للتنظيم.
- ٥- هناك بعض الأعمال التي قد لا يصلح فيها استخدام اللامركزية كالعلاقات المالية ومراقبة استخداماتها.
- ٦- أن الإفراط في اللامركزية قد يؤدي إلى إضعاف السلطة المركزية كما يفقدها السيطرة على زمام الأمور والتأكد أن تنفيذ الأعمال يتم حسب ما هو مرسوم لها.
- ٧- أن تطبيق اللامركزية يحتاج إلى توافر أعداد من الأفراد ذوي مهارات وقدرات عالية، وهو أمر قد لا يتوافر في بعض المنظمات^(١).
- وبالرغم من تلك المساوئ، إلا أن هذا لا يعني أن الأسلوب اللامركزي غير صالح للتطبيق، إن تحرى الدقة في استخدام اللامركزية في التنظيم والإحاطة بجميع الظروف والعوامل الداخلية والخارجية وتحقيق نوع من التوازن، بين السلطة والمسؤولية، ومراعاة البيئة التي تعمل فيها المنظمة، كل ذلك سوف يجعل الاستفادة من اللامركزية أمراً ممكناً.
- كما سبق، يتضح أن التنظيم الجيد هو الذي يأخذ في حسبانته المبادئ التي ناقشناها، ويدرس العوامل المؤثرة فيها، فلن يكون التنظيم ناجحاً، يجب الاهتمام بهذه المبادئ واتباعها بالشكل الذي يناسب الظروف المحيطة بكل منظمة على حدة. فقد أثبتت التجارب أن نجاح التنظيم يكمن في اتباع المبادئ السليمة، وأن فشله ينتج عن عدم وضوح الأهداف، وغموض الاختصاصات، وعدم تكافؤ السلطة مع المسؤولية، وسوء تحديد العدد المناسب من المرؤوسين، وعدم تفويض السلطة بالشكل المناسب، وإغفال العوامل الفنية والإنسانية التي تؤثر في اختيار الدرجة الملائمة من المركزية أو اللامركزية.

(١) محمود عساف، مرجع سابق، ص ٣٧٩-٣٨٦.

التنظيم الرسمي

يمكن النظر إلى التنظيم من زاويتين أساسيتين ، الأولى، التنظيم الرسمي (Formal organization) والثانية ، التنظيم غير الرسمي (Informal organization) ويلاحظ أن كليهما يكمل الآخر، فلا يمكن أن يوجد تنظيم رسمي بدون وجود تنظيمات غير رسمية بداخله، وسوف نتناول في دراستنا كلاً من التنظيمين وسنبداً بالحديث عن التنظيم الرسمي وأنواعه، ثم تتبعه بالحديث عن التنظيم غير الرسمي.

يرى (بارنارد) أن التنظيم يكون رسمياً عندما تكون أعمال شخصين أو أكثر منسقة بوعي وإدراك من أجل تحقيق هدف معين^(١).

وينشأ التنظيم الرسمي مع نشأة المنظمة، ويركز على العلاقات الرسمية التي تحكم علاقات العاملين فيها، ويتم بموجبه إيجاد هيكل تنظيمي ووسائل اتصال بين مستويات المنظمة المختلفة مع توضيح لقواعد العمل فيها، وتقسيم الأعمال وتوزيع الاختصاصات بين العاملين داخل المستويات الإدارية المختلفة، وتحديد السلطات والمسؤوليات لكل منهم، وعلى هذا، فإن التنظيم الرسمي يقوم على الأسس التالية:

- ١- مجموعة من القواعد والأنظمة القانونية المكتوبة التي تحكم التصرفات والنشاطات داخل المنظمة والتي تعد ملزمة لجميع الأفراد.
- ٢- وجود مجموعة من المبادئ الإدارية التي تحكم التنظيم الرسمي مثل وحدة الأمر، نطاق الإشراف، التخصص وتقسيم العمل، السلطة والمسؤولية، تفويض السلطة..
- ٣- يأخذ التنظيم الرسمي شكلاً هرمياً (Hierarchy) يمثل قاعدة عريضة تحتوي على المستويات التنفيذية، حيث تقل السلطات والمسؤوليات في تلك المستويات، بينما تأخذ في الازدياد حتى قمة الهرم الإداري حيث تتجمع كل السلطات والمسؤوليات في يد شخص واحد هو رئيس المنظمة أو مديرها أو الوزير المختص.

وتجدر الإشارة إلى أن التنظيم على أساس التدرج الهرمي يسهم في تحقيق المزايا التالية:

- ١- تقسيم العمل داخل المنظمة على أساس واضح.
- ٢- تحديد السلطات والمسؤوليات داخل كل مستوى إداري في جميع أجزاء المنظمة.
- ٣- سهولة التنسيق بين مختلف النشاطات نظراً لوجود مستويات متعددة تملك كل منها سلطة تنسيق الأعمال في المستوى الأدنى.
- ٤- تحديد شبكة الاتصالات ابتداء من القمة إلى القاعدة في اتصالات هابطة (Downward Communications) ومن القاعدة إلى القمة في شكل اتصالات صاعدة (Upward Communications) أي من الرؤساء إلى المرؤوسين ومن المرؤوسين إلى الرؤساء.
- ٥- تحديد واضح للعلاقات بين الوظائف داخل كل إدارة وبين الإدارات بعضها البعض.
- ٦- وسيلة سريعة لانسياب القرارات والمعلومات داخل أجزاء المنظمة.

المستويات الإدارية في التنظيم الرسمي

يمثل التنظيم الرسمي في الإدارة العامة ثلاثة مستويات أساسية تتفاوت فيما بينها من حيث طبيعتها ووظائفها ونطاق سلطاتها، وهي:

١- الإدارة العليا (المستوى الأعلى)

يمثل هذا النوع قمة المستوى الإداري في التنظيم حيث تتركز فيه جميع السلطات والصلاحيات، كما تمارس فيه أهم الوظائف الإدارية، ويعد هذا المستوى المسؤول أمام الجهات الأخرى حول الخدمات التي يقدمها جهازه. ويقع في هذا المستوى الوزير ووكلاء ورؤساء المنظمات الأخرى (المؤسسات العامة والأجهزة المركزية).

٢- الإدارة الوسطى (مديرو الإدارات العامة)

يمثل هذا المستوى في الوزارة حلقة الوصل بين الإدارة العليا والإدارة التنفيذية فهو

بمثابة الجسر الذي تعبر بواسطته جميع النشاطات داخل الجهاز الإداري، ويضم هذا المستوى مديري الإدارات ومساعدتهم.

٣- الإدارة التنفيذية (رؤساء الأقسام والإدارات الفرعية)

يمثل هذا المستوى قاعدة الهرم الإداري، ويشتمل على الوظائف التنفيذية والإشرافية في الجهاز الإداري. ويضم هذا المستوى رؤساء الأقسام ومديري الإدارات الفرعية، وعادة ما تكون مهام قيادات تلك المستويات إشرافية، نظراً لبعدهم عن الوظائف التخطيطية وغيرها من الوظائف الإدارية الأخرى التي تمارس في المستويات الأعلى. ويمثل الشكل التالي (شكل رقم ٦) تسلسل خطوات السلطة في المستويات الثلاثة، حيث تزداد السلطات والمسؤوليات في المستويات العليا، وتأخذ في التناقص كلما نزلنا في المستوى الإداري، بينما تزداد أعداد الأفراد في المستويات الإشرافية، وتأخذ في التناقص كلما ارتفعنا إلى أعلى.



الشكل رقم (٦): تسلسل خطوات السلطة

بناء الهيكل التنظيمي

تقوم المنظمات ببناء هياكلها التنظيمية التي تحقق الأهداف التي تنشدها، وتمر خطوات بناء الهيكل التنظيمي بعدد من المراحل التفصيلية هي:

- ١- تحديد الأهداف التفصيلية أو التشغيلية (Operational or Detailed Objectives) التي يريد التنظيم تحقيقها تمهيداً لتحديد الهيكل الملائم لهذه الأهداف، فهي إذن الخطوة الأولى في عملية رسم البناء المناسب.
- ٢- تحديد أوجه النشاط اللازمة للوصول إلى الأهداف المنشودة.
- ٣- تجميع النشاطات في شكل وظائف ، ووضع وصف متكامل لكل وظيفة.
- ٤- تجميع النشاطات والوظائف في شكل تقسيمات إدارية.
- ٥- تحديد العلاقات بين الأقسام داخل كل إدارة وعلاقة هذه الإدارة بالإدارات الأخرى.

٦- وضع خريطة تنظيمية ودليل تنظيمي يتضمن الإدارات والأقسام والوظائف واختصاصات كل منها والعلاقات بينها.

على أنه يجب ملاحظة أن إقامة أي بناء تنظيمي يخضع لمجموعة من المتغيرات التي يجب أخذها في الحسبان عند تصميم الهيكل التنظيمي فيما يتعلق بطبيعة الأهداف وحجم الموارد المادية والبشرية المتاحة للتنظيم والظروف البيئية المحيطة، فهذه عبارة عن إرشادات يجب أخذها في الحسبان عند تصميم أي هيكل تنظيمي. وحتى يسهم البناء التنظيمي في تحقيق الهدف المنشود من إقامته فإنه لابد أن يقوم على المبادئ التالية:

- ١- يجب أن يكون الهيكل التنظيمي موجهاً نحو تحقيق الأهداف الأساسية للتنظيم وأن يسهم في بلوغها بدرجة عالية من الكفاءة والفعالية.
- ٢- أن يمتاز بالبساطة والسهولة.

٣- أن يتصف بالمرونة أي أن يكون قابلاً للتعديل كي يواجه المتغيرات والمستجدات في البيئة المحيطة.

٤- أن يكون هناك توافق وانسجام بين مختلف التقسيمات الإدارية.

الخرائط التنظيمية

تعد الخرائط التنظيمية من الأدوات المهمة في التنظيم ، فعن طريق الخريطة التنظيمية، يتم توضيح النشاطات والوظائف والأقسام والوحدات الإدارية فيها، والوظائف التي تكون منها تلك الوحدات، وتظهر الخريطة التنظيمية (Organization Chart) على شكل رسم بياني يوضح الجوانب المهمة في التنظيم، وتسهم الخرائط التنظيمية في تحقيق المزايا التالية:

- (أ) أنها تعطي صورة لكيفية تقسيم العمل بين الأفراد والوحدات في الجهاز الإداري.
- (ب) أنها تعطي صورة واضحة لنطاق الإشراف للإدارات والأقسام.
- (ج) أنها يمكن أن تعطي فكرة عن حجم ومستويات الأعمال الإدارية في التنظيم.
- (د) أنها تساعد جميع العاملين في التنظيم على معرفة ما يجب عليهم عمله وما سيتبع ذلك من السلطة والمسؤولية المنوطة بهم، ويكون ذلك عاملاً في القضاء على النزاع والتعارض بين الأفراد في المنظمة ووحداتها الإدارية وأقسامها المختلفة.
- (هـ) أنها تعطي صورة واضحة عن أنواع السلطة الوظيفية والاستشارية والتنفيذية الموجودة في التنظيم.

ومن هذا المنطلق ، تعد الخرائط التنظيمية خير مرشد للعاملين في المنظمة، إذ إنها تساعد على فهم الواجبات والمسؤوليات وتوضيح طبيعة الأعمال والمهام بطريقة أكثر سهولة . كما تعد أيضاً خير مرشد لغير العاملين بها، إذا إنها تعكس عمل المنظمة وصورتها التنظيمية للجهات التي تتعامل معها المنظمة سواء كانت هذه الجهات فرداً أو عملاء أو منظمات مشابهة أو غيرها من المتعاملين.

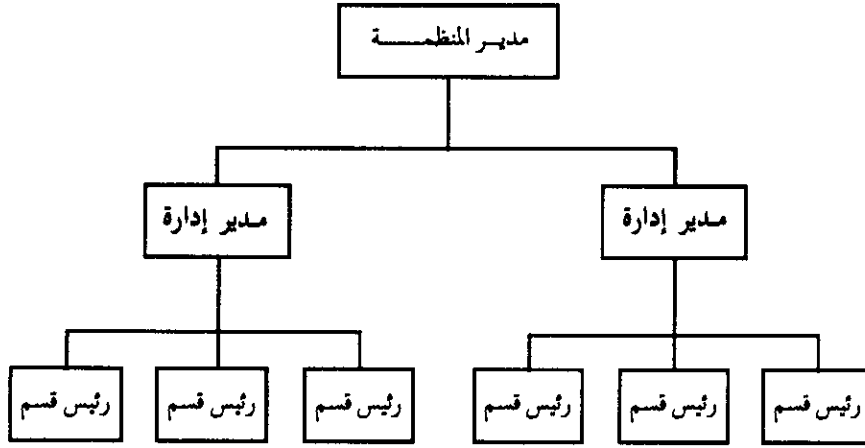
أنواع الخرائط التنظيمية

تتعدد أنواع الخرائط التنظيمية ، بحيث لا يمكن تفضيل نوع على آخر، ولكن لكل نوع مزاياه وعيوبه واستخداماته. وفيما يلي بعض أنواع هذه الخرائط:

١- الخرائط التقليدية Traditional or vertical charts

وهي الخرائط المستخدمة بكثرة في المنظمات الكبيرة وخاصة المنظمات الحكومية، ويوضح هذا النوع من الخرائط التنظيمية انسياب خطوط السلطة من أعلى إلى أسفل، كما يتضح من الخرائط مسؤولية كل مستوى أمام المستوى الأعلى (الشكل رقم ٧)، ومن مزايا هذا النوع توضيح التقسيمات الإدارية التي تقع في مستوى واحد بسهولة، كما توضح لكل مرؤوس: الرؤساء الإداريين، ولكن يعيب هذا النوع أنه قد يترك أثراً نفسياً سيئاً عند المرؤوسين في المستويات الإدارية الدنيا^(١).

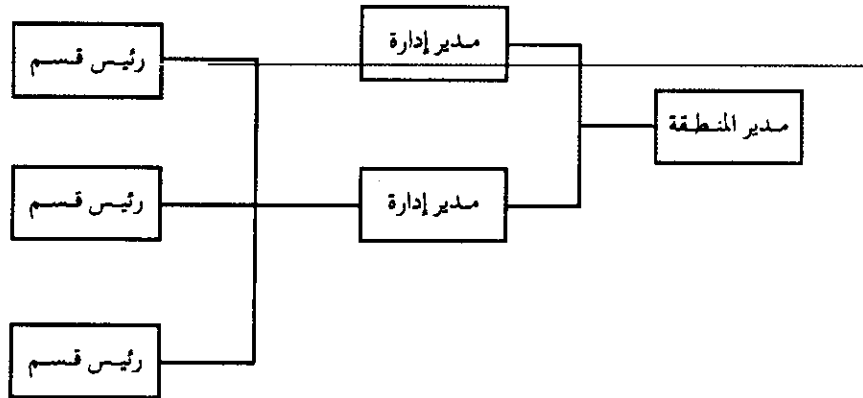
(١) محمد شاكر عصفور (١٩٨٣م)، أصول التنظيم والأساليب، جدة: دار الشروق، ص ١٨٢.



الشكل رقم: ٧ خريطة تنظيمية تقليدية

٢- الخرائط الأفقية Horizontal Charts

ويستخدم هذا النوع في رسم الخرائط للمنظمات الكبيرة التي تتكون من العديد من المستويات الإدارية، لأنها توفر مساحة واسعة لرسم تلك المنظمات. وتوضح هذه الخريطة انسياب خطوط السلطة من اليمين إلى اليسار، ومن مميزات أنها لا تترك آثاراً نفسية سيئة لدى صغار الموظفين. كما يتضح من الشكل رقم ٧.



الشكل رقم: ٨ خريطة تنظيمية أفقية

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 الرئيسة والأهداف التي يسعى كل قسم إلى الوصول إليها، كما أنه يعطي وصفاً لكل وظيفة، وعلاقة كل إدارة بغيرها من الإدارات الأخرى، كما يشتمل الدليل التنظيمي أيضاً على شرح لأنظمة العمل كنظام التوظيف ونظام الترقية والمكافآت إلى غير ذلك من القواعد واللوائح التي تحدد سير العمل. فهو يعد بمثابة وثيقة رسمية توضح الأمور التفصيلية في العمل. وتصبح بمثابة موجّه لجميع الأعمال والنشاطات، وتعد مرجعاً للموظف في كل ما يتعلق بالعمل الذي يقوم به.

ويسهم الدليل التنظيمي في تحقيق عدد من الفوائد، ومن أهمها

- (أ) إعطاء صورة متكاملة عن طبيعة نشاطات المنظمة والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها.
 - (ب) تعريف المتعاملين مع المنظمة بالأمور المختلفة داخل التنظيم، فمثلاً يستطيع أي فرد أن يتعرف على الأنظمة التي تعمل بها المنظمة عن طريق الدليل التنظيمي.
 - (ج) يساعد الدليل التنظيمي في توفير وسائل رقابية على سير العمل.
 - (د) يعد الدليل التنظيمي بمثابة مرجع للإدارة في حالة ظهور أوجه خلاف حول اختصاصات بعض الإدارات أو غيرها من النواحي التنظيمية.
 - (هـ) يساعد الدليل التنظيمي الموظف على التصرف في العمل المطلوب منه أداءه والجهة التي يرجع إليها.
- وحتى يحقق الدليل التنظيمي هذه الأهداف، فإنه لا بد أن يراعي عند تصميمه تحري

الدقة والوضوح في جوانبه التفصيلية كافة، وأن تتسم اللغة المستخدمة فيه بالبساطة والسهولة وأن تعرض جميع المعلومات بأسلوب واضح ومبسط بعيداً عن التعقيد، كما يجب أن يكون الدليل التنظيمي شاملاً لكافة جوانب الأعمال في التنظيم ، وأن يكون مكتملاً في جميع تفصيلاته حتى يعطي صورة حقيقية عن التنظيم.

التنظيم غير الرسمي

لم يعد التنظيم مجرد تصميم هياكل، وتحديد مسؤوليات ولكنه علاقات بين الأفراد، واهتمام بالعلاقات الإنسانية. ولقد أوضحت كثير من التجارب أهمية العلاقات الاجتماعية داخل العمل وأن الإنتاجية للفرد تزايد بفعل وجود درجة عالية من الاهتمام بالفرد والنظر إليه النظرة الإنسانية التي تراعي ما لديه من مشاعر وعواطف واتجاهات، وليس النظر إليه كآلة تعمل لتحقيق الأهداف كأى عنصر آخر من عناصر العمل. لذلك فإن التنظيم الرسمي لا يعمل بمفرده ، ولا يمكن أن يحقق الأهداف التي ترحوها المنظمة بمعزل عن التنظيم غير الرسمي (Informal organization) الذي يعمل جنباً إلى جنب مع التنظيم الرسمي. فالتنظيم غير الرسمي هو عبارة عن مجموعة العلاقات والاتصالات الناشئة بين الأفراد نتيجة وجودهم تحت سقف واحد في العمل^(١).

إن التنظيم غير الرسمي ضرورة حتمية للفرد ، فالفرد لا يستطيع أن يعيش بمعزل ، الآخرين؛ بل لابد أن يشار إليهم بمشاعره وعواطفه، والتنظيم غير الرسمي، يعد بمثابة تنفيس عما يشعر به العاملون من الملل والضيق والتعب بسبب التنظيم الرسمي، وقلما نجد تنظيمًا لا يحتوي على جانب غير رسمي.

وقد تنشأ عدة تنظيمات غير رسمية نتيجة للاحتكاك الذي يحدث بين الأفراد أثناء أدائهم للعمل. وإذا كان التنظيم الرسمي يخضع لمجموعة من القواعد والقوانين المكتوبة فإنه

في التنظيم غير الرسمي لا يوجد نظام مكتوب ومحدد لنوعية العلاقات والاتصالات التي تنشأ بين الأفراد، فهم يتعاملون في ضوء عدد من القواعد غير المكتوبة والقيم الاجتماعية التي تؤثر في العمل وعلاقاته. وهذه القواعد غير الرسمية تنمو خلال التجربة العملية والاحتكاك والتفاعل المستمر في أرجاء المنظمة. إن وجود التنظيم غير الرسمي. قد يشكل عامل ضغط على التنظيم الرسمي في تحقيق مطالب وأهداف العاملين من خلال بعض المطالبات التي قد تسبب بعض المشكلات للتنظيم الرسمي وتقلل من فاعليته نحو تحقيق الأهداف التي ينشدها. وتختلف التنظيمات غير الرسمية فيما بينها من حيث درجة الضغط الذي تمارسه والقوة التي تتمتع بها وكذلك مقدار تماسكها وتعاضدها لمجموعة تسعى لتحقيق أهداف محددة.

العوامل التي تساعد على ظهور التنظيم غير الرسمي

إن الاهتمام الذي حظى به التنظيم غير الرسمي من علماء الإدارة والممارسين لها، كان في الحقيقة نتيجة لتجارب هوثورن (Howthorne)، التي تعد نقطة الانطلاق في الاهتمام بالتنظيم غير الرسمي.

وقد ساعد على هذا الاهتمام عدد من العوامل من أهمها:

١- رغبة الإنسان في الانتماء:

إن وجود الإنسان مع غيره من العاملين في المنظمة يخلق لديه رغبة في الانتماء إليهم وتكوين علاقات معهم وتبادل الأفكار والمشاعر والعواطف حول مختلف الأمور التي تواجههم، حيث لا يمكن أن يعيش بمعزل عن الآخرين، فهو اجتماعي بطبعه، ويميل إلى التعارف والاختلاط مع غيره.

٢- الرغبة في الأمن والحماية:

يسعى الإنسان إلى الانضمام للجماعة لتحقيق درجة من الحماية له من الأخطار والتهديدات الخارجية، إذ يشعر أن وجوده ضمن جماعة سيوفر له هذا النوع من الحماية مما يدفع إلى نفسه شعوراً بالأمن والاطمئنان، إن وجود الإنسان في تنظيم رسمي يجعله في حاجة إلى من يقيه من تهديدات ذلك التنظيم، كما أنه يحتاج أحياناً إلى الحماية من تعسف الإدارة.

٣- التخلص من الملل:

إن مزاولة الإنسان للعمل مدة طويلة يخلق لديه نوعاً من الملل والتعب الذي ينعكس سلباً على إنتاجيته، بحيث يكون في حاجة إلى جماعة يفضي إليها بما في داخله من مشاعر وعواطف متنفس له من تعب الروتين اليومي، بحيث يقبل على العمل بروح عالية. إن ما يوجد الآن في التنظيمات الحديثة من ترتيبات تسمح للفرد أن يتمتع بالراحة لمدة معينة: دليل على أهمية هذا العامل، كما أن استخدام ما يسمى بتوسيع قاعدة الوظيفة (Job enlargement) وإثرائها (Job enrichment) أصبح يخفف من حدة الملل والرتابة في هذه الوظائف، كما يشعر الفرد بمسؤوليته الشخصية عن نتائج عمله، وأنه محل تقدير واهتمام من الآخرين.

٤- النصح والمشورة

يقبل الإنسان على الانضمام إلى الجماعات غير الرسمية من أجل الحصول على بعض النصح والمشورة في الأمور ذات العلاقة بالعمل، فعندما يشعر بأن هناك قصوراً في أحد جوانب العمل التي يقوم بأدائها، فإنه يلجأ إلى الجماعة لإيجاد حل لذلك.

٥- النظرة الحديثة إلى التنظيم

إن النظرة الحديثة للتنظيم على أساس أنه مؤسسة اجتماعية تقوم على تكامل مجموعة من العوامل الاجتماعية والنفسية للعاملين في التنظيم، ساعدت على تأكيد أهمية

الجماعات غير الرسمية في العمل، وتأكيد أهميتها في الإنتاجية.

٦- الانتماء للمهنة

يؤدي تجمع الأفراد في مكان عمل واحد إلى زيادة الرغبة في تكوين جماعات غير رسمية طبقاً لأنواع المهن والأعمال التي يقومون بها، إن الدافع إلى تكوين مثل هذه الجماعات هو العمل على تقوية رابطة الولاء لنوع المهنة التي يزاولونها ومناقشة المشكلات التي تواجههم في هذه المهنة، ومن ثم تصبح هذه الجماعة بمثابة عامل ضغط في الدفاع عن أصحاب المهنة.

خصائص التنظيم غير الرسمي

هناك عدد من السمات والخصائص التي تفردها التنظيمات غير الرسمية، ومن أهم هذه السمات والخصائص:

١- وجود هدف تسعى إليه المجموعة:

فلكل مجموعة غير رسمية أهداف تسعى إلى تحقيقها بحيث يكون هناك اتفاق جماعي على تحقيق هذه الأهداف وبذل كل جهد في الوصول إليها، ومن أمثلة هذه الأهداف، تلك التي تتعلق ببقاء وصيانة وتماسك الجماعة باعتبارها أساساً لممارسة نشاط الجماعة ووسيلة لتحقيق أهدافها الأخرى، كما قد يكون بعض هذه الأهداف ذا صبغة محددة مثل تحديد نشاط الجماعة وشعاراتها^(١). ولا يمنع وجود هدف عام للجماعة وجود بعض الأهداف الفردية لبعض أفراد الجماعة، التي يحاولون تحقيقها من خلال وجودهم داخل المجموعة.

٢- صغر الحجم

تتميز الجماعات غير الرسمية عادة بصغر الحجم، على أنه لا توجد قاعدة ثابتة

(١) مدني عبد القادر علاقي، مرجع سابق، ص ص ٣٣١ - ٣٣٢.

لتحديد هذا الحجم، إذ إن ذلك يخضع لعوامل كثيرة مثل أهداف الجماعة، ونوعية الأفراد المكونين لها، ونوع التنظيم الذي تعمل فيه والبيئة المحيطة.

إن الحجم الصغير للجماعة غير الرسمية يساعد على تحقيق نوع من التفاعل (Interaction) بين أعضائها، بحيث يكونون قريبين من بعضهم البعض، دون أن تكون هناك عوائق أو عقبات تحد من هذا التفاعل.

٣- القيادة غير الرسمية

يترتب على وجود التنظيم غير الرسمي: وجود قيادة (Leadership) تتولى توجيه الجماعة نحو الأهداف التي تسعى إليها. إن القيادة التي يكتسبها الشخص داخل الجماعة تأتي عن قناعة وقبول من جميع أفراد الجماعة بضرورة وجود شخص يتولى توجيه الجماعة والعمل على تماسكها وتلاحمها. وهذا الشخص يظهر عادة من بين أفراد الجماعة نظراً لتمتعه بثقة الجماعة وتأييدها، ومما يجعله يحتل مكانة بارزة بين أعضاء الجماعة. إن سلطة القيادة التي يتمتع بها الفرد في هذه الحالة تختلف عن (القيادة الرسمية) (Formal leadership) ذلك أن الأخيرة يكون مصدرها السلطة الرسمية النابعة من التنظيم. وهو في هذه الحالة يستطيع أن يستخدم هذه السلطة كوسيلة تأثير مباشرة أو غير مباشرة على الأفراد داخل الجماعة، وتكون غايته في ذلك تحقيق أهداف التنظيم بدرجة أكبر من أهداف الجماعة، بينما السلطة غير الرسمية خالية من أي مصدر رسمي بل إن مصدرها الأساسي هو الجماعة نفسها، وقناعة أعضائها بقيادة من ترضيه قائداً عليها.

٤- وجود معايير للمجموعة

تخضع المجموعة في تصرفاتها لمجموعة من المعايير (Norms) غير المكتوبة تنظم تصرفات وسلوك جميع الأعضاء، وعادة ما يلتزم جميع الأفراد بهذه المعايير ولا يخرجون عنها ماداموا يتمتعون بعضوية الجماعة. إن التزام الأفراد بهذه المعايير نابع من ضرورة

وجودها أولاً واتباعها ثانياً باعتبارها وسيلة للحماية والحفاظة على الجماعة من التهديدات الخارجية، واستخدامها كأداة ضغط على الإدارة في تحقيق مطالب الجماعة.

٥- مشاركة أفراد الجماعة في أوجه نشاط محددة

يعد النشاط الذي تزاوله الجماعة سواء كان يدوياً أو ذهنياً من السمات الرئيسة لها. ذلك أن النشاط يولد نوعاً من التقارب بين الأفراد في العمل مما يخلق نوعاً من التفاعل بينهم نتيجة لممارسة تلك النشاطات، كما تمارس الجماعة النشاطات خارج العمل عن طريق اللقاءات والاجتماعات وما يدور فيها من مناقشات لأوضاع العمل وما يرويه بشأن الأنظمة واللوائح المعمول بها. ويلاحظ أن مدى استمرارية هذه النشاطات يتحكم في درجة التفاعل القائم، فكلما كانت هناك نشاطات مستمرة بين الأفراد كان التفاعل مستمراً والعلاقات قوية بين أفراد الجماعة.

مزايا التنظيم غير الرسمي

لما كان التنظيم غير الرسمي ينشأ بين الأفراد بطريقة تلقائية دون تدخل من التنظيم الرسمي، فإن التنظيم غير الرسمي يعد حقيقة لا يجب تجاهلها؛ بل إن الإدارة الرشيدة هي التي تستطيع أن تتكيف مع هذا النوع من التنظيم لأن في ذلك تحقيقاً لهدف التنظيم نفسه. ويظن البعض أن التنظيم غير الرسمي يشكل مصدر إزعاج للإدارة وأنه أساس كل المشكلات التي تحدث داخل التنظيم، ولكن الواقع يناقض هذا الظن، فالتنظيم غير الرسمي يحقق كثيراً من الفوائد والمزايا إذا أحسنت الإدارة التعامل معه، كما يحقق في الوقت نفسه كثيراً من الفوائد للأفراد. ومن أهم الفوائد التي يسهم بها التنظيم غير الرسمي ما يلي:

١- يساعد التنظيم غير الرسمي على تحقيق أهداف التنظيم الرسمي إذا تحققت درجة عالية من التوافق والانسجام بين التنظيمين. فإذا أدركت الإدارة أهمية التنظيم غير الرسمي وقدمت له العون الممكن لتحقيق أهدافه، فإنه سيشعر بالامتنان ويسهم في تحقيق أهداف

التنظيم الرسمي .

- ٢- يسهم التنظيم غير الرسمي في التقليل من متاعب التنظيم الرسمي، فعن طريق الاتصالات التي تتم بين أفراد التنظيم أثناء ممارستهم لنشاطاتهم يحدث نوع من المشاركة الوجدانية بين الأفراد بعضهم البعض حول مختلف الأمور في التنظيم.
- ٣- يمكن أن يخدم التنظيم غير الرسمي الإدارة عن طريق تزويدها بطريقة غير مباشرة بالمعلومات الخلفية عن طريق الشائعات من وراء الجدران عما يتناقله أفراد المجموعة من أخبار قد تكون غير صحيحة ، ومن ثم تعمل الإدارة على استباق الأحداث وتصحيح المعلومات، ووضع الحقائق أمام العاملين^(١).
- ٤- قد يسهم التنظيم غير الرسمي في تحقيق نوع من الرقابة الذاتية (Self control) على الأعمال التي يقوم بها الأفراد، مما يخفف من نطاق الإشراف والرقابة التي يباشرها المدير على المرؤوسين.
- ٥- قد يسهم التنظيم غير الرسمي في تحقيق إشباع الحاجات الاجتماعية والنفسية للفرد داخل التنظيم الرسمي مما يوجد لديه نوعاً من الأمن والاستقرار ويرفع من روحه المعنوية ويزيد من إنتاجيته.
- ٦- قد يكون التنظيم غير الرسمي متنفساً للأفراد مما يواجههم من قلق وتوتر في حياتهم الخاصة. بحيث ينعكس ذلك على أدائهم، فإذا وجد الفرد من يساعده في حل المشكلات التي يواجهها كان ذلك عاملاً على التقليل من التوتر الذي يواجهه وإعطائه الفرصة للتركيز على العمل الذي يقوم به.
- ٧- يساعد التنظيم غير الرسمي في سرعة نقل المعلومات والبيانات إلى مختلف أجزاء التنظيم الرسمي عن طريق ما يتناقله الأفراد من أخبار ومعلومات حول مختلف القضايا في

(١) مدني عبد القادر علاقي، مرجع سابق، ص ٣٣٤.

التنظيم، بحيث تصل هذه المعلومات إلى الأفراد بطريقة أسرع مما لو نقلت خلال القنوات الرسمية. وهنا يجب التأكد من صحة ما يتم نقله حتى لا تتحول المعلومات إلى شائعات (Rumours) تضر بالتنظيم.

ويصل التنظيم غير الرسمي إلى أقصى درجة من العطاء لأفراده، وللمسؤولين حين يتحقق التكامل بين التنظيمين في سبيل تحقيق الهدف المشترك. وتقتصر مضار التنظيم غير الرسمي على الحالة التي يعارض فيها التنظيم الرسمي في أسلوبه أو أهدافه، وهنا يظهر دور المسؤولين في اتباع أساليب العلاقات الإنسانية لتقوية بنية التنظيم غير الرسمي وتوجيهه إلى الهدف الصحيح.

ولعله من الجدير بالذكر، أن دور التنظيم غير الرسمي يتأثر باعتباره يمثل جماعة ضاغطة على التنظيم الرسمي بعوامل كثيرة كالقيادة داخل الجماعة من حيث قوتها وقدرتها في توجيه الجماعة، وكذلك درجة تماسك أعضاء الجماعة. ويعد ذلك عاملاً مؤثراً بدرجة مباشرة في الضغط على التنظيم الرسمي، فكلما كانت الجماعة تتمتع بدرجة من الاستقرار والتفاهم والانسجام أدى ذلك إلى زيادة في التماسك والتلاحم بين أعضائها والعمل على تحقيق مصالح الجماعة بعيداً عن الخلافات والصراعات. ومن ناحية أخرى، فإن العدد المكون للجماعة (حجم الجماعة) يلعب دوراً رئيساً في مقدار التماسك والتفاعل بين الأعضاء مما ينعكس بدوره على أثر الجماعة كعامل ضغط على التنظيم الرسمي.

وخلاصة القول، إن التنظيم غير الرسمي أصبح ضرورة حتمية تتطلبها عملية التوازن بين أهداف التنظيم الرسمي وأهداف العاملين به. ومن غير المفيد النظر إلى التنظيم غير الرسمي باعتباره ظاهرة معوقة أو معول هدم للتنظيم الرسمي. والواقع أن تأثير التنظيم غير الرسمي إيجابياً وسلباً يتوقف أولاً وأخيراً على موقف الإدارة وسياساتها ومدى رشدها، ذلك أن الإدارة الرشيدة يمكن أن تستفيد من التنظيم غير الرسمي وذلك لإكساب تنظيمها الرسمي درجة من المرونة والفعالية.

إعادة التنظيم

تمثل عملية إعادة التنظيم (Reorganization) حقلاً علمياً مطرد الأهمية والاتساع. وليس من شك في أن برامج الإصلاح الإداري اتخذت إعادة التنظيم وسيلة أساسية تحقق بواسطتها أهدافها المنشودة.

إن إعادة التنظيم في مجال الإدارة العامة، تطلق على عملية إجراء تغييرات مقصودة في وظائف وهيكل وإدارة الأجهزة العاملة في نطاق الدولة حيناً، وضمن نطاق الأجهزة العاملة للسلطة التنفيذية أحياناً، وينطوي ذلك بالضرورة على إجراء تبديل وتعديل في الإجراءات المتبعة، وعلاقات الأفراد القائمة، وسلوك أولئك الأفراد ومواقفهم^(١).

إن إعادة تنظيم الجهاز الإداري كانت ولا تزال من أول وأبرز محاولات التطوير الإداري سواء في الدول المتقدمة أو في الدول النامية. ولعل عملية إعادة التنظيم عملية كبيرة ومتشعبة ومعقدة ويظن البعض أن بها كثيراً من النواحي الفنية التي لا يمكن التعامل معها إلا من خلال الاستشاريين الاختصاصيين. ورغم هذا، فإننا نجد في معظم الأحوال أن من يقوم بعملية إعادة التنظيم هم مسؤولون في الجهاز الإداري نفسه.

ويرى البعض أن الحاجة إلى إعادة التنظيم في المنظمات تظهر في الحالات التالية^(٢).

١- عندما يظهر أن التنظيم الأصلي أصبح غير ذي مفعول لخطأ في التصميم الهيكلي ذاته. ومن الأمثلة على ذلك زيادة عدد المرؤوسين الذين يرأسهم مدير واحد عن نطاق الإشراف المقبول، ووجود تضارب أو احتكاك بين عدد من المناصب الإدارية ناتج عن تجميع خاطئ لأوجه النشاط المختلفة في وحدات إدارية وعدم تكافؤ السلطة مع

(١) صافي إمام موسى، مرجع سابق، ص ٣٤.

(٢) سيد افواري (١٩٧٦م). الإدارة الأسس والأصول العممية، القاهرة: مكتبة عين شمس، ص ٤٧٢ - ٤٧٣.

وانظر أيضاً: محمد شاكر عصفور، مرجع سابق، ص ٢٦٨ - ٢٧١.

المسؤولية بالنسبة لبعض أو كل المناصب الإدارية، وزيادة عدد المستويات الإدارية بدون مبرر، وتركيز السلطة في المستويات الإدارية العليا،، واختلاف أهداف الوحدات الإدارية بعضها مع بعض أو اختلافها مع الأهداف الأساسية للمنظمة... وغيرها.

٢- عندما يتصرف الموظفون أو الإداريون في المنظمة بشكل يختلف عن الشكل الذي توقعه الرئيس الأعلى الذي أقر التنظيم. ومن الأمثلة على ذلك ظهور رغبة خفية لدى بعض الإداريين في الاستقلال بإداراتهم، وصعوبة تحقيق التعاون المتبادل في ظل التنظيم القائم.

٣- عند حدوث تغيرات داخلية أو خارجية، ومن أمثلة ذلك، تغير كمية العمل في المنظمة بالريادة أو بالنقص، أو تغير طريقة القيام بالعمل كاستخدام الآلات بدلاً من الأيدي العاملة.

٤- عندما تضعف كفاءة التنظيم، فإنه يتعرض لكثير من المشكلات الإدارية والتنظيمية، مثل: ارتفاع دوران العمل، انخفاض الروح المعنوية، التأخير عن مواعيد العمل، كثرة الشكاوى من جانب العاملين في المنظمة وكثرة الجزاءات والقرارات التأديبية من جانب الإدارة والتأخير أو التردد في اتخاذ القرارات والتهرب من المسؤولية والدفع بعدم الاختصاص، وكثرة تعديل القرارات، والزيادة في حجم العمل المكثي، وكثرة شكاوى العملاء من تأخير المعاملات، كثرة منازعات رؤساء الأقسام في المستوى الوظيفي نفسه وكذلك بينهم وبين رؤسائهم، والزيادة الكبيرة في عدد اللجان والاجتماعات، وانخفاض الكفاءة الإنتاجية.

٥- عند حدوث تغيرات في القيادة الإدارية للمنظمة، كتعيين قيادة جديدة للمنظمة، تختلف في فلسفتها وطموحها عن القيادة السابقة، فتعمل القيادة الجديدة على إدخال تغيرات على المنظمة لتواكب طموحاتها.

التنظيم في الإدارة الإسلامية

وضع الإسلام في مجال التنظيم الإداري عدداً من المبادئ العامة الأساسية، تمثل جوهر التنظيم الإداري السليم، وهذه المبادئ منصوص عليها في كتاب الله وفي سنة رسول الله ﷺ^(١)

ويعد مبدأ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر من أهم المبادئ الإسلامية ومن أكثرها فعالية في مجال التنظيم والإدارة، حيث يقتضي الأمر إنشاء تنظيمات إدارية على مستوى الدولة تتولى الحسبة، والتي عرفها الماوردي بأنها (أمر بالمعروف إذا ظهر تركه ، ونهي عن المنكر إذا ظهر فعله)^(٢).

أما مبدأ الشورى ، فهو من أهم المبادئ التي أتى بها الإسلام، وذلك مصداقاً لقول الحق تبارك وتعالى: ﴿ وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ ﴾ الآية ٣٨ سورة الشورى.

وإذا كانت الإدارة الحديثة قد عرفت قيمة الأجهزة الاستشارية في التنظيم الإداري المعاصر، فإن التنظيم الإداري في الإسلام قد عرفها وطبقها في عهد رسول الله ﷺ ، وبذلك يسبق التنظيم الإداري في الإسلام التنظيم الوضعي الذي يجعل من السلطة الاستشارية مجرد تقديم توصيات ونصائح قد يكون مآلها الإهمال^(٣).

(١) للمزيد من المعلومات في هذا الصدد ، انظر :

فرناس عبد الباسط (البنال ١٩٨٥م)، التنظيم بين الإدارة الإسلامية والإدارة العامة، القاهرة: (د. ن.)، ص ص ١٠٠ - ١٠٢.

(٢) للمزيد من المعلومات في هذا الصدد انظر :

أبو الحسن الماوردي (١٩٧٣م)، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، القاهرة: مكتبة مصطفى الخليلي ص ص ٧٣ - ٨٩.

(٣) لمزيد المعلومات عن التنظيمات الإدارية في صدر الإسلام ، انظر :

صالح محمد الشعيبي (١٩٨٧م)، ملامح السياسة المالية والإدارية في المملكة العربية السعودية بين النظرية والتطبيق، الرياض، (د. ن.)، ص ص ٣٤ - ٣٧.

كذلك قام البناء الإداري الإسلامي على أساس من التخصص وتقسيم العمل، ووضع الشخص المناسب في المكان المناسب. وكان رسول الله ﷺ أول من عني بتطبيق هذا المبدأ. وسار على نهجه في العمل بهذا المبدأ الخلفاء الراشدون رضوان الله عليهم وطبقوه، وذلك قبل أن تنادي به مدرسة الإدارة العلمية الحديثة بأكثر من ألف وثلاثمائة عام تقريباً^(١).

وجدير بالذكر، أن السلطة في الإسلام أمانة، استودعها الحق تبارك وتعالى في بعض عباده ليتولوا أمر الآخرين، والأمانة تقتضي مسؤولية الأداء، والمسؤولية هنا فردية. ولا تعني فردية المسؤولية إضعاف العمل الجماعي، بل إن هذه الفردية إنما هي لتحقيق العدل وتوجيه العمل الجماعي توجيهاً سليماً لتحقيق الهدف المطلوب بكفاءة عالية ونجاح تام. وتناسب المسؤولية مع السلطة تناسباً طردياً، لذا كان الحاكم أكثر الناس مسؤولية أمام الله عن الرعية وأحوالها، كبيرها وصغيرها.

وفيما يتعلق بالتفويض، فإن مبدأ الشورى الذي اتبع في إدارة شؤون المسلمين استلزم تفويض السلطة إلى المساعدين والمرؤوسين للخليفة. وقد كان الخليفة يفوض السلطة لولائه وعماله في الأمصار والولايات الإسلامية. كما كان يفوضها لمساعديه على المستوى المركزي كل في حدود اختصاصاته، ومع التفويض العام للولاة في إدارة كل ما يتعلق بأقاليمهم، إلا أن هذا التفويض لم يمنع الخليفة من إسداء النصح من وقت لآخر. ومن مراقبة الولاة والعمال إذا أساؤا استخدام السلطة.

ومع تطور الممارسات الإدارية في الإسلام، أوجد علماء الإدارة المسلمون قواعد نظرية للعلاقة النظامية ما بين الوزراء والخلفاء والولاة، وحرص علماء المسلمين على إيجاد كوادر إدارية متفهمة للمشكلات والقضايا الإدارية، فنجد الماوردي يضع نظاماً سياسياً

(١) محمد فتحي محمود، الإدارة في صدر الإسلام، مرجع سابق، ص ٦٨ - ٧٠.

للحكم يتصدره الخليفة أو الإمام، فوزير التفويض، ثم وزير التنفيذ، فأمرء الأقاليم والأمصار، فأمير الجيوش فالقاضي والمحتسب، فوالي المظالم. ويتحدث الماوردي عن أصول كل منصب ومهامه وصفاته^(١).

وهكذا يقرر الماوردي أن الخليفة لا يمكنه حراسة الدين وسياسة الدنيا بمفرده، ولهذا وجب التفويض، ووجبت الاستنابة لإمكان تدبير شؤون الدولة وأقاليمها والدفاع عن حدودها^(٢). ويرى الماوردي (إن نيابة الوزير المشارك في التدبير أصح في تنفيذ الأمور من التفرد بالتدبير، وبذلك يتحقق البعد عن الزلل ومنع الخلل)^(٣).

وإذا كان التنظيم الإداري للدولة الإسلامية، قد بدأ في عهد رسول الله ﷺ، فقد تطور في عهد عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - بعد إنشاء الدواوين حيث أنشأ عمر ديوان العطاء، وديوان الجند، وديوان الخراج. وكانت للدواوين فروع بالأقاليم، ولقد كانت هذه الدواوين نواة لما يعرف بالوزارات في العصر الحديث.

وفي عهد بني أمية تطور الهيكل التنظيمي، وتكونت الإدارة المركزية من ستة دواوين (٦) ، وهي: ديوان الجند، وديوان الخراج، وديوان الرسائل، وديوان البريد، وديوان الخاتم، وديوان المستندات المالية. وقد تم تعريب الدواوين في عهد عبد الملك بن مروان، كما تم تعريب ديوان مصر من القبطية إلى العربية في إمارة "عبد العزيز بن مروان" على مصر، وأمر عبد الملك بن مروان: سليمان بن سعد بنقل ديوان الشام إلى العربية، وأمر الحجاج ابن يوسف كاتبه صالح بن عبد الرحمن بنقل ديوان العراق من الفارسية إلى العربية^(٤).

(١) انظر في هذا الصدد : أبو الحسن الماوردي، مرجع سابق، ص ٢٢.

وانظر أيضاً: أحمد إبراهيم أبوسن (١٩٩٦م)، الإدارة في الإسلام، ط ٦، الرياض: دار الخريجي للنشر والتوزيع، ص ١٦١ - ١٦٦.

(٢) انظر في هذا الصدد :

علي عبد المنعمي محمد وجمال شرف (١٩٨٥م) ، الفكر السياسي في الإسلام: شخصيات ومذاهب، الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية،

ص ٢٩٧ - ٣١٨.

(٣) أبو الحسن الماوردي ، مرجع سابق، ص ٢٢.

(٤) فرانس عبد الباسط البنا، مرجع السابق، ص ١٢٨ - ١٢٩.

وتطورت الدواوين في عهد الدولة العباسية، فاستحدثت بعض الدواوين مثل: ديوان الأزمّة الخاص بضبط الحسابات، وديوان النظر في المظالم، وديوان النفقات، وديوان الصوافي الذي يشرف على أراضي الدولة، وديوان الضليع الذي يشرف على أرض الخليفة، وديوان العرض الذي يشرف على التفتيش على المعدات الحربية، وغير ذلك من الدواوين ذات الاختصاص المحدد.

كل ذلك يدل دلالة واضحة على مدى مرونة البناء التنظيمي في الدولة الإسلامية وقدرته على التطور بما يحقق حسن أداء العمل. كما يدل أيضاً على أن النظام الإداري لم يكن جامداً، بل كان يعاد النظر في كل ما هو موجود من أجهزة، وإنشاء ما تقضي به الحاجة وتدعو إليه المصلحة، وأنه بعد أن توسعت الدولة الإسلامية كان لابد من وجود أنظمة للرقابة، فأنشأ، معاوية ديوان الخاتم، وأنشأ المهدي ديوان الأزمّة، كما أن لغة الإثبات في السجلات لم تكن عربية خالصة، ولم يتم تعريب الدواوين إلا بعد أن تمكن العرب من استيعاب نظم الإدارة^(١).

(١) محمود المرسي لاشين (١٩٧٧م)، التنظيم المحاسبي للأموال العامة في الدولة الإسلامية، القاهرة: دار الكتاب المصري، ص ٥٠-٦٣.

وللمزيد من المعلومات عن تنظيم الأعمال في الدواوين، انظر:

محمود المرسي لاشين، المرجع السابق، ص ٦٤-٨٣.

الفصل الخامس

التمويل والموازنة العامة

- الإدارة المالية
- النفقات العامة
- الإيرادات العامة
- الموازنة العامة
- القواعد الأساسية للموازنة العامة
- مراحل إعداد الموازنة
- أنواع الموازنات
- النظام المالي في الدولة الإسلامية

أدى الاتجاه في العصر الحديث نحو دولة الرفاهية (Welfare state) إلى اتساع نطاق العمل الحكومي وامتداد نشاط الدولة إلى جميع المجالات. وظاهرة التوسع هذه أصبحت ظاهرة عامة تسود معظم مجتمعات العالم - مع اختلاف أنظمتها الاقتصادية - بقصد توفير الخدمات الضرورية لجميع المواطنين على السواء، والعمل على تنظيم النشاط الاقتصادي وتوجيهه، وكذلك تحقيق العدالة الاجتماعية.

وحتى تستطيع الدولة المشاركة في هذه النشاطات، فإنها بلا شك تحتاج إلى توفير مصادر تمويل لهذه الخدمات تكفل الإنفاق عليها بطريقة تحقق الفائدة للمواطنين كافة، وقد ترتب على ذلك أن يوجد على مستوى الدولة جهاز يتولى تلك العمليات. لذا قامت كل دولة بإنشاء الأجهزة المختلفة التي تقوم بوظائف البحث عن الأموال ومراقبة إنفاقها بما يتفق مع أهدافها وسياستها. ومن ثم، فقد احتلت دراسة الإدارة المالية أهمية كبيرة من قبل رجال الفكر الإداري في البحث عن أهم وظائفها والأنشطة والمهام التي تمارسها.

الإدارة المالية

أدى الاهتمام بموضوع الإدارة المالية إلى البحث عن صيغة يمكن بواسطتها الاستدلال على مفهوم الإدارة المالية والدور الذي تقوم به، فقد عرفت الإدارة المالية بأنها عبارة عن مجموعة النشاطات الإدارية التي تتعلق بالبحث عن الأموال اللازمة وتوفيرها والتأكد من حسن استخدامها وفقاً لأوجه الإنفاق المحدودة^(١).

(١) حسن توفيق (١٩٨٠ م)، الإدارة العامة بالقاهرة: الهيئة المصرية لشؤون المطابع الأميرية، ص ٤٢٣.

فوظيفة الإدارة المالية يترتب عليها التخطيط لمصادر الإيراد المتوقعة خلال مدة زمنية قادمة. كما أنها تتناول من ناحية أخرى تحديد أوجه الإنفاق لهذه الإيرادات وفقاً لما هو محدد لها في الأنظمة والقواعد المالية، فهي لا تقوم بدور البحث عن المال وإنفاقه فقط وإنما تحديد الأوجه اللازمة للإنفاق من حيث أهميتها والأولوية التي يجب أن تحتلها بين مصادر الإنفاق الأخرى، كما أن الإنفاق يتم وفقاً لأنظمة رقابية محددة تتأكد الإدارة المالية عن طريقها من حسن استخدام الأجهزة الحكومية لهذه الأموال.

ويمكن تعريف الإدارة المالية بأنها إحدى الوظائف المتخصصة للإدارة العامة، حيث تهتم بتوفير الأموال اللازمة لقطاعات الدولة واستثمارها بما يحقق الأهداف العامة والصالح العام. والإدارة المالية العامة أو الإدارة المالية الحكومية كأحد فروع الإدارة العامة هي التي تتولى مسؤولية توفير وتديير الأموال اللازمة لقيام الدولة بالخدمات والمشروعات الواردة في الخطة. وتهدف الإدارة المالية إلى تحقيق الاستخدام الأمثل لهذه الأموال بما يكفل تقديم الخدمات للمواطنين كافة.

وتتناول الإدارة المالية بالاهتمام دراسة العناصر الرئيسة الثلاثة التالية:

١- النفقات العامة.

٢- الإيرادات العامة.

٣- الموازنة العامة^(١).

(١) محمد سعيد فرهود، (١٤٠٢هـ)، علم المالية العامة، مع دراسة تطبيقية في المملكة العربية السعودية، الرياض:

النفقات العامة

أدى اتساع دولة الإدارة وامتداد نشاط الدولة إلى قطاعات وميادين جديدة اقتصادية واجتماعية.. ؛ إلى اتساع نطاق نفقاتها ، ففي القديم كانت الدولة ملتزمة بحكم وظيفتها التقليدية بالإنفاق على أجهزة الأمن الداخلي والخارجي وأجهزة القضاء، التي لا يمكنها القيام بأعمالها دون تغطية تلك النفقات لتحقيق العدالة والمساواة في المجتمع والدفاع عن حدوده ضد أي اعتداء خارجي.

أما في الوقت الحاضر وفي ظل دولة الإدارة والخدمات، فقد كان لزاماً على الدولة أن توفر النفقات التي تغطي مصاريف التشغيل لهذه الخدمات. فالنفقات التي تدفعها الدولة هي عبارة عن مبلغ نقدي يهدف إلى إشباع الحاجات العامة. والنفقات في الوقت الحاضر أصبحت تأخذ صورة نقدية ، وهو أمر مغاير عما كان عليه الوضع في السابق، حيث كانت الدولة تدفع نفقاتها بشكل عيني. وهكذا أصبح النقد يمثل مصدراً أساسياً للإنفاق على الخدمات التي تقدمها الدولة^(١). إن تطور النفقات لتأخذ صفة النقد كان في الحقيقة امتداداً لتطور النظام الاقتصادي نفسه من نظام يقوم على المقايضة والتبادل بين الأفراد في السلع والخدمات إلى إحلال النقد ليكون وسيلة سهلة في التعامل سواء من حيث إصدار أو تداول النقود أو الإشراف والرقابة على حسن إنفاقها في الأوجه المحددة قانوناً.

لقد أصبحت النفقات العامة في موازنات الدول تشكل عنصراً مهماً في تطور ونمو كثير من مشروعاتها الاقتصادية والاجتماعية، فأخذت آثار النفقات التي تصرفها الدولة تحقق فوائد عديدة للاقتصاد بأكمله، وللمجتمع المستفيد من الخدمة؛ فالمشروعات التي تقيمها الدولة: ومن ثم يزداد تحرك النشاط الاقتصادي، وتزداد الحركة التجارية في

(١) السيد عبد المولى، (١٩٧٥م)، المالية العامة: النفقات العامة ومصادر الإيرادات العامة والميزانية العامة،

الأعمال وترتفع دخول الأفراد.. إلى غير ذلك من الآثار الإيجابية الأخرى للنفقات العامة. ونظراً لأهمية النفقات وتعددتها وضخامة البنود المخصصة لها في موازنة الدولة، فقد قامت الدول بوضع الأنظمة المالية والمحاسبية التي تكفل مراقبة تلك النفقات بحيث توجه إلى جهات الإنفاق المحددة سلفاً، وأن يراعى الاستخدام الأمثل في هذه النفقات بعيداً عن الإسراف والتبذير. وتقوم أجهزة الدولة في كل سنة بوضع الخطط السنوية للنفقات التي تريد صرفها على مختلف الخدمات، فالجهات التعليمية تحدد النفقات اللازمة خلال السنة المالية المقبلة على جميع نشاطات التعليم المختلفة، كما أن الجهات الصحية تتولى تحديد النفقات التي سوف يتم صرفها خلال السنة المالية القادمة على مختلف الخدمات والنشاطات الصحية، وهكذا تتجمع النفقات العامة لدى كل جهاز إداري لتظهر في الموازنة العامة للدولة في بند واحد يمثل إجمالي النفقات في مقابل بند يمثل إجمالي الإيرادات التي ستغطي تلك النفقات. وإذا كانت الإيرادات التي سوف يتم تحديدها تقوم على مبدأ التقدير فإن النفقات كذلك تقوم على مبدأ التقدير، فإجمالي النفقات لا يمثل الرقم الحقيقي لما يتم إنفاقه وإنما الرقم المتوقع إنفاقه خلال السنة المالية المقبلة، فقد يزيد أو ينقص عن الإنفاق الفعلي.

أنواع النفقات العامة

لجأ علماء المال والاقتصاد في دراساتهم للنفقات العامة إلى تقسيمها إلى عدة أقسام تختلف فيما بينها من حيث طبيعة هذه النفقات وآثارها الاقتصادية والاجتماعية ومن حيث وسائل الرقابة المفروضة على تلك النفقات سواء من قبل السلطة التشريعية أو المواطنين حول الأوجه التي تتم فيها تلك النفقات. وكذلك من ناحية الاستفادة من النفقة. وبالرغم من أهمية تلك التقسيمات إلا أنها لم تعد قاعدة متبعة من قبل الدول في تصنيفها

لنفاقها. فمعظم الدول لا تأخذ بهذه التقسيمات على الإطلاق والبعض الآخر يأخذ بأكثر من تقسيم للنفقات. ولعل هذا التقسيم لم يكن له وجود في الماضي نظراً لمحدودية نفقات الدولة في مجتمع صغير تسيطر الطرق التقليدية على جميع نشاطاته، أما في المجتمع الحديث فقد أدى التوسع الهائل في نشاطات الدولة إلى أن تظهر ضرورة تقسيم هذه النفقات وفقاً لأهدافها ونطاق شموليتها ودرجة الإفادة منها وطبيعتها. ومن أهم التقسيمات الشائعة في الفكر الاقتصادي للنفقات العامة ما يلي:

١- تقسيم النفقات على أساس الخدمات أو الوظائف

تقوم الدولة في هذا النوع من التقسيم بتوزيع بنود نفاقها وفقاً للغرض من كل نفقة حسب الخدمات التي تقدمها الدولة، فمثلاً وظائف الدفاع والأمن الداخلي والصحة والتعليم والمواصلات والاقتصاد يتم توزيعها على عدة جهات إدارية تتولى تقديم خدماتها وفقاً للأهداف والسياسات التي تحددها الدولة. وتمارس هذه الخدمات على أساس توزيع النفقات على كل خدمة وفقاً لمتطلبات كل خدمة سواء من حيث أهميتها والإمكانات التي تحتاج إليها أو من حيث درجة ونطاق شموليتها إلى غير ذلك من المعايير التي يتم تحديدها عند توزيع النفقات على تلك الوظائف. ويلاحظ أن هذا النوع من التقسيم يأخذ بالوظائف التقليدية للدولة. إلا أنه أصبح في الوقت الحاضر أكثر شمولية وتفصيلاً. وتأخذ معظم الدول بهذا التقسيم، حيث يساعد على تحديد الاتجاهات للنشاطات الحكومية في المجالات المختلفة وأهمية كل نشاط، كما يعطي صورة إجمالية عن النفقة المخصصة لكل خدمة بالرغم من تعدد الجهات التي تقدم تلك الخدمة، فمثلاً قطاع التعليم يقدم خدماته بواسطة عدة جهات كوزارة المعارف - التربية والتعليم - ووزارة التعليم العالي...، بالإضافة إلى القطاعات العسكرية والأمنية عن طريق توفير خدمة التعليم لمنسوبيها، ومع ذلك فإن الإنفاق على التعليم يظهر بصورة إجمالية بغض النظر عن الجهات التي تقدم خدمة التعليم^(١).

(١) زكريا محمد بيومي (١٩٧٨م)، مبادئ المالية العامة، القاهرة: دار النهضة العربية، ص ٧٦ - ٧٧.

٢- تقسيم النفقات على أساس المنفعة منها

في هذا النوع يتم تقسيم النفقة على أساس الاستفادة منها بهدف تحديد مصدر النفع من الخدمة بحيث يتم على أساسه تحديد مصدر التمويل لهذه النفقات، فإذا كانت النفقات تحقق نفعاً عاماً فإنه يتم تمويلها من جميع أفراد المجتمع عن طريق ما يسهمون به من ضرائب ورسوم. أما النفقات التي تحقق نفعاً لأفراد معينين كالخدمات الاجتماعية مثل الرعاية والضمان الاجتماعي فيتم تمويلها بواسطة المستفيدين من هذه الخدمات، وإن كانت الحكومة تسهم أحياناً في جزء من تمويل هذا النوع من الخدمات.

٣- تقسيم النفقات إلى عادية وغير عادية

يعتمد هذا التقسيم على مدى تكرار كل نفقة وانتظامها، فالنفقات العادية هي تلك التي تحدث بصفة مستمرة في كل سنة مالية. أما النفقات غير العادية فهي التي لا تتكرر بصفة دورية وإنما تظهر من مدة لأخرى: ويهدف هذا التقسيم بشكل أكثر إلى تحديد مصدر إدراج كل نفقة، فالنفقات العادية مثل رواتب الموظفين والأجور والمصاريف الإدارية اللازمة لسير المرافق العامة، يتم تمويلها بواسطة الإيرادات العادية كإيرادات أملاك الدولة والضرائب والرسوم. أما النفقات غير العادية مثل نفقات الكوارث الطبيعية فيتم تمويلها إما بواسطة القروض والإعانات التي تحصل عليها الدولة من الدول والمنظمات الدولية أو عن طريق إيرادات غير عادية تخصصها الدولة لهذا الغرض (مثل إصدار سندات أو جمع تبرعات).

٤- تقسيم النفقات على أساس آثارها الاقتصادية

يمكن تقسيم النفقات العامة من حيث طبيعتها الاقتصادية وإسهامها في تكوين رأس المال بالدولة إلى نفقات جارية، ونفقات استثمارية. ويقصد بالنفقات الجارية (أو الإدارية)، تلك النفقات اللازمة لتسيير المرافق العامة للدولة مثل رواتب الموظفين، الصيانة شراء السلع والخدمات للاستعمال الجاري.

ومن ثم فإن هذه النفقات لا تسهم في زيادة تكوين رأس المال العيني؛ بل يقتصر دورها على ضمان سير المرافق العامة وإشباع الحاجات العامة الجارية (سواء كانت منتجة أو غير منتجة).

ويقصد بالنفقات الاستثمارية (أو الرأسمالية) تلك النفقات التي تخصص لزيادة تكوين رأس المال مثل نفقات الإنشاء والتعمير والاستثمارات العامة^(١).

هذه أهم التقسيمات للنفقات الحكومية، كما يراها رجال الفكر المالي والاقتصادي في دراساتهم للنفقات الحكومية وهي وإن كانت مفيدة في الدراسة والتحليل إلا أنها في الوقت نفسه ليست ثابتة، فهي تتغير بتغير نشاطات الدولة. كما أن الدولة نفسها تصنف تلك النفقات وفقاً لاحتياجاتها وظروفها الاقتصادي والاجتماعي بحيث لا نجد اتفاقاً بين الدول في تصنيف تلك النفقات.

الإيرادات العامة

من الوظائف المهمة للإدارة المالية، وضع الخطط والبرامج اللازمة لتحديد المصادر التي يمكن الاعتماد عليها كمورد لميزانية الدولة. وتعد الإيرادات العامة بأنواعها المختلفة المصدر الرئيس لتغطية النفقات العامة، وتجسد الدولة نفسها مضطرة إلى البحث عن مصادر للثروة وذلك من أجل تغطية الصرف على الخدمات والاحتياجات التي أصبحت مسؤولة عنها ونتيجة لتغير دورها التقليدي إلى دورها الحديث. ولقد أدى هذا إلى ضرورة تطور الإيرادات التي تحصل عليها الدولة لتغطية نفقاتها. ومع توسع الدولة وازدياد تدخلها في كثير من النواحي الاقتصادية والاجتماعية تطورت مصادر الإيرادات الأساسية للدولة؛ فظهرت موارد وثروات طبيعية وظهرت رسوم وضرائب جمركية، وأخذت هذه الموارد

(١) محمد سعيد فرهود، مرجع سابق، ص ٦٨.

تنمو وتتطور حتى أصبحت تشكل و فرأ اقتصادياً للدولة يتعدى مقدار النفقات التي تصرفها على مشروعاتها وخططها التنموية، وأخذت تستخدم هذا الفائض كأداة لإحداث التوازن في الدخل القومي والإنتاج والتشغيل^(١).

مصادر الإيرادات

تتعدد مصادر إيرادات الدولة الحديثة وتختلف فيما بينها وفقاً للتباين الاقتصادي والاجتماعي للدولة، ومن أهم هذه المصادر:

١ - أملاك الدولة العامة

تمثل أملاك الدولة العامة والخاصة مصدراً من مصادر الإيراد، فالطرق والمرافق العامة والجسور والأنفاق والمطارات والموانئ النهرية والبحرية والعقارات والأراضي وغيرها تعد من الأملاك العامة للدولة، أما الأملاك الخاصة فهي مجموعة الممتلكات غير القابلة للاستعمال العام كالموارد الطبيعية الزراعية والمعدنية، والموارد الاقتصادية الأخرى، وتعد الأملاك الخاصة من أهم مصادر الإيرادات في أغلب الدول.

٢ - الرسوم

تشكل الرسوم التي تحصلها الدولة عن الخدمات التي تقدمها للمواطنين مصدر إيراد مهم في موازنات معظم الدول. والرسم هو عبارة عن مبلغ من النقود يدفعه الفرد إلى الدولة أو غيرها من أشخاص القانون العام جبراً مقابل خدمة معينة تؤديها له^(٢). ويترتب على دفع الفرد لهذا الرسم استحقاقه للمنفعة أو الخدمة التي تُقدّم له، وفي ذلك لا تدخل الخدمات العامة التي تعد الدولة ملزمة بتقديمها وتكون فائدتها عامة لجميع أفراد المجتمع في تقديم الخدمات التي تحصل الدولة عليها رسوماً، فالأمن الداخلي مثلاً مسؤولية الدولة لجميع المواطنين لا يمكن أن تحصل الدولة رسوماً على أداء هذه الخدمة. ويعد الرسم

(١) زكريا محمد بيومي، مرجع سابق، ص ١٩٢ - ١٩٣.

(٢) أحمد جامع (١٩٦٥م)، علم المالية العامة، القاهرة: مكتبة وهبة، ص ٩٤.

اختيارياً للفرد، بمعنى أنه يقدم هذا الرسم إذا أراد الحصول على الخدمة، فهو يتمتع بسلطة الاختيار في طلب الخدمة، ولكنه يصبح مجبراً على دفع الرسم المقدر لهذه الخدمة.

٣- الضرائب

تمثل الضرائب في الوقت الحاضر أهم موارد موازنات معظم الدول، وقد تمثل النسبة العظمى من مجموع إيرادات الدولة، والضريبة هي عبارة عن مبلغ من المال تقوم الدولة باقتطاعه من أموال و ثروات الأشخاص دون مقابل، وذلك من أجل تغطية النفقات العامة للدولة^(١). والضريبة تأخذ صفة الإلزام في دفعها من قبل الأشخاص الخاضعين للضريبة، وليس للفرد حق عدم دفع الضريبة، إذ يعد ذلك مخالفة يعاقب مرتكبها، ونظراً لأهمية هذا المورد لموازنة الدولة، فإنه يتطلب تنظيمات عديدة تتولى مراقبة جباية الضرائب ومتابعة الذي يحاول التهرب من دفع الضريبة. وإلى جانب الضرائب على الأموال والممتلكات، هناك أيضاً الضرائب الجمركية (ويطلق عليها تجاوزاً الرسوم الجمركية) التي تفرضها الدولة على السلع المستوردة. وتلجأ الدولة إلى فرض هذه الضرائب بغية زيادة إيراداتها من جهة، وحماية لصناعتها الوطنية من جهة أخرى.

٤- الإصدار النقدي

يمثل الإصدار النقدي إحدى الوسائل التي تلجأ إليها الدولة لتوفير قدر من الإيرادات لموازنتها، والإصدار النقدي هو عبارة عن لجوء الدولة إلى إصدار كمية إضافية من النقود تؤول إلى الدولة لاستخدامها في تمويل نفقاتها العامة^(٢).

وبالرغم من جدوى هذا المصدر في إيرادات الدولة إلا أنه لا يلجأ إليه إلا في أضيق الحدود؛ نظراً للآثار السلبية على الادخار والاستثمارات وأيضاً على أصحاب الدخول الثابتة^(٣).

(١) حسن عواضه (١٩٨٣م)، المالية العامة: دراسة مقارنة، الموازنة، النفقات، والواردات العمومية، (ط٦) بيروت:

مركز الكتب الثقافية، ص ٣٩٨ - ٤٤٦.

(٢) السيد عبد المولى، مرجع سابق، ص ٤٤٤.

(٣) محمد سعيد فرهود، مرجع سابق، ص ٤٨٦ - ٤٨٨.

٥- إصدار القروض العامة

يقصد بالإصدار (Emission) العملية التي تحصل الدولة بها على الأموال التي يكتببها المقرضون نظير تعهدهم بدفع الفوائد ورد مبلغ القرض طبقاً لشروط القروض، أي دفع فوائدها ورد أصلها، يتم في الغالب من حصيللة الضرائب. وإذا كانت الضريبة لا تفرض إلا بقانون، فإن القرض هو الآخر يجب أيضاً أن يصدر بقانون.

وعملية إصدار القروض العامة تتطلب معالجة بعض القضايا مثل: تحديد مبلغ القرض، وتحديد شكل سندات القرض.

والقرض العام يكون محدد القيمة إذا عينت الدولة حداً لما تريد اقتراضه. فإذا زادت المبالغ المكتتب بها عن القيمة المحددة في القرض؛ فإن الدولة تخفض القيمة التي طلب الاكتتاب بها كل شخص طبقاً لقواعد معينة.

والقرض العام يكون غير محدد القيمة إلا إذا لم تعين الدولة حداً أعلى لما تريد اقتراضه بل تقبل كل المبالغ التي طلب الأشخاص الاكتتاب بها. وفي مثل هذه الحالة تعتمد الدولة إلى تحديد مدة الاكتتاب، وعندئذ يتحدد مقدار القرض بحلول تاريخ انتهاء هذه المدة. والسبب في لجوء الدولة إلى هذه القروض هو خشيتها من ترزوع الثقة بقدرتها المالية فيما إذا طرحت للاكتتاب قرصاً محدد القيمة ولم يتم الاكتتاب به بكامل المبلغ، كما أنها تلجأ إلى القرض غير المحدد القيمة إذا كانت حاجتها إلى المال مستمرة كما هو الحال في أوقات الحروب.

وسندات القرض إما أن تكون سندات اسمية، أو لحاملها، أو مختلطة:

• فالسندات الاسمية هي السندات التي يبين فيها اسم صاحبها، كما تقيد الدولة

أسماء المكتبتين بها في سجل خاص تدون فيه جميع البيانات المدرجة في السند. ولا يُعد بنقل ملكية السندات الاسمية إلا بعد تغيير البيانات المثبتة في السجل. كما أن فوائد هذه السندات لا تدفع إلا لأصحابها أو لمن ينوب عنهم قانوناً.

• والسندات لحاملها، هي السندات التي لا يقيد فيها اسم صاحبها. ويُعد حائز السند هو مالكة. ومن ثم فإن نقل ملكية هذه السندات يتم بمجرد نقلها من يد إلى أخرى دون حاجة لأي قيد في أي سجل. ويستطيع من يحمل السند أن يقبض قيمة الفائدة عند تقديم القسائم.

• أما السندات المختلطة، فتكون اسمية بالنسبة للمبلغ المكتتب به وتقيّد أسماء المكتبتين في سجل خاص، ولا تنتقل ملكيتها إلا بتغيير البيانات المثبتة في السجل، كما أنها تكون لحاملها بالنسبة لقبض فوائدها، حيث يتم دفع هذه الفوائد لمن يتقدم بالقسائم دون حاجة للتحقق من شخصيته.

ويتم الاكتتاب في سندات القروض العامة باتباع إحدى طرق ثلاث:

الاكتتاب العام، والبيع للمصارف، والبيع في سوق الأوراق المالية.

٦- القروض الخارجية:

تلجأ الدول إلى الاعتماد على الدول الأخرى والهيئات والصناديق الاستثمارية في التمويل بقروض طويلة الأجل نظير فوائد تدفعها الدولة المستفيدة من القرض. فالقرض هو مبلغ من المال تقترضه الدولة من جهة خارجية لمدة زمنية محددة تتعهد فيه الدولة المقترضة برد جميع المبالغ بالإضافة إلى فائدة على مدة القرض. وعادة ما تقدم الدولة على عملية الاقتراض من دولة أخرى حينما تكون أمام ضائقة مالية لا تستطيع الخروج منها إلا بالاستدانة من دولة أخرى.

هذه هي أهم بنود الإيرادات الرئيسية في معظم موازنات الدول، وتحدد درجة اعتماد كل دولة على أي مورد من هذه الموارد باختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية. والواقع أن الإيرادات العامة في العصر الحاضر رغم تعدد مصادرها غالباً ما تأخذ الشكل النقدي، مثلها مثل النفقات العامة، ولا تلجأ الدولة للإيرادات العامة العينية إلا في الظروف الاستثنائية.

الموازنة العامة

تعد الموازنة العامة للدولة عملاً إدارياً، وليس عملاً مالياً وFinياً فقط. فهي أداة التخطيط الرئيسية للوزارات والمصالح المختلفة. إذ إنها بمثابة السجل الحقيقي لسيرامج ومشروعات الدولة. كما تعد وثيقة إدارية مهمة تحتوي على تقديرات مفصلة لنفقات وإيرادات الدولة خلال سنة مالية مقبلة، ويتطلب إعدادها جهوداً إدارية كبيرة في الجهات التنفيذية كافة، كما أن الرقابة عليها للتأكد من أن النفقات يتم صرفها وفقاً لما هو محدد لها دون إسراف أو تبذير، هي مهمة الجهات الرقابية في الدولة سواء ما كان منها تابعاً للإدارة المالية أو ما هو مستقل عنها، وكذلك الرقابة على تحصيل إيراداتها في الأوجه المحددة سلفاً، فهي أيضاً مهمة إدارية وبذلك نجد أن عمل الموازنة هو عمل إداري بالدرجة الأولى.

تعريف الموازنة العامة:

تعرف الموازنة العامة بأنها برنامج عمل محدد ومتفق عليه، مبين فيه تقدير نفقات الدولة ومواردها خلال مدة مقبلة، وتلتزم به الدولة وتكون مسؤولة عن تنفيذه^(١).

(١) قطب إبراهيم محمد (١٩٧٨م)، الموازنة العامة للدولة، القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ص ٩.

وتعرف الموازنة العامة للدولة كذلك بأنها تعبير عن البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة و ذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقاً للسياسات العامة للدولة^(١).

ومن ثم يمكن القول، إن الموازنة العامة هي عبارة عن تقدير مفصل ومعتمد من السلطة التشريعية لنفقات وإيرادات الدولة خلال سنة مالية محددة بحيث تعبر عن سياسات الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية خلال هذه المدة.

يتضح من التعريفات السابقة أن الموازنة العامة للدولة عبارة عن خطة مالية تمثل أهدافاً معينة تم إعدادها مسبقاً لتحقيقها في مدة زمنية محددة^(٢).

وتأخذ معظم دول العالم بنظام الموازنة السنوية، إلا أن الكثير منها يتجه في الوقت الحاضر إلى إعداد هذه الموازنة ضمن خطة قومية لعدة سنوات، وقد أصبحت إدارة الموازنة تهتم بموضوع تحقيق أهداف البرامج الحكومية مما جعل لهذه الإدارة مهمتين أساسيتين هما: الإدارة والموازنة.

أوجه التشابه والاختلاف بين الموازنة العامة للدولة والموازنة الخاصة للمنشآت:

تتقارب الموازنة العامة للدولة مع الموازنة الخاصة، فكلاهما يحتوي على مجموعة من النفقات والإيرادات يتم الصرف منها خلال مدة زمنية محددة واحدة - عادة ما تكون سنة مالية كاملة - كما أن كلاً منهما تهدف إلى تقديم الخدمات التي تسعى إليها بأقل التكاليف، أما من حيث الاختلاف فيتضح فيما يلي:

(١) محيي الدين طرابزوني (١٤٠٠هـ). الموازنة العامة للدولة في المملكة العربية السعودية، مجلة الاقتصاد والإدارة، جدة: جامعة الملك عبد العزيز، العدد (١)، ص ١٧٢.

(٢) للمزيد من المعلومات عن الخصائص الرئيسة لمفهوم الموازنة العامة في الحكومات المعاصرة، انظر: عبد الله الشيخ محمود الطاهر (١٩٨٨م)، مقدمة في اقتصاديات المالية العامة، الرياض: عمادة شؤون المكتبات، جامعة الملك سعود، ص ٤٠٦ - ٤٠٩.

- ١- أن الموازنة العامة تعبر عن تقدير مفصل للإيرادات والنفقات التي لم يتم تحصيلها أو التصرف فيها عند إعداد الموازنة. فهي توضح ما سيتم صرفه وما سيتم تحصيله من إيرادات بصورة تقديرية، وهذا يعني أنه قد لا تصح كل هذه التقديرات عند البدء في التنفيذ، أما الموازنة الخاصة فهي عبارة عن قائمة لأصول وخصوم المنشأة في تاريخ معين نتيجة عملياتها التي تمت في مدة سابقة بغية إظهار مركزها المالي^(١).
- ٢- أن الهدف الذي تسعى إليه الموازنة العامة يكون أشمل وأعم من الهدف الذي تسعى إليه الموازنة الخاصة، فالموازنة العامة تهدف إلى تقديم خدمات للمواطنين في المجالات المختلفة. أما الموازنة الخاصة فإنها تهدف إلى توضيح المركز المالي للمنشأة الذي يعكس مدى قدرتها على تحقيق الربح.
- ٣- أن الآثار الاقتصادية والاجتماعية التي تتركها الموازنة العامة للدولة أكثر واشمل مما في الموازنة الخاصة. فعلى نطاق الدولة نجد أن الموازنة العامة تحدث تحولاً اقتصادياً واجتماعياً على جميع مستويات الدولة بحيث يتأثر بها المواطنون في جميع أنحاء البلاد، بعكس الموازنة الخاصة التي يكون تأثيرها محصوراً على المنشآت والمتعاملين معها.
- ٤- أن الجهات الرقابية التي تمارس الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة متعددة، فهناك جهات رقابية داخل الجهاز الإداري وهناك جهات رقابية خارج الجهاز الإداري تكون مهمتها مراقبة ما تم صرفه من البنوك المختلفة ومدى توافقه مع ما هو محدد سلفاً، أما في الموازنة الخاصة فأجهزة محدودة لا تتعدى المراجع القانوني الذي يقوم بمراجعة الحسابات، أو أعضاء مجلس الإدارة والمساهمين في حالة الشركات المساهمة.
- ٥- أن خطوات إعداد الموازنة العامة أطول مما هو موجود في الموازنة الخاصة، نظراً لتعدد الجهات ذات العلاقات وضخامة الأجهزة الحكومية. كما أن إجازة الموازنة العامة

تتطلب موافقه السلطة التشريعية ، بعكس الموازنة الخاصة التي تقتصر الموافقة فيها على صاحب المنشأة أو مجلس الإدارة أو الجمعية العمومية.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك حساباً في الدولة شبيهاً بحساب الأرباح والخسائر في المنشأة الخاصة يسمى " الحساب الختامي " الذي تصدره وزارة المالية في نهاية كل سنة مالية يوضح ما تم إنفاقه فعلاً وما تم تحصيله من إيرادات خلال السنة المالية المنصرمة.

القواعد الأساسية للموازنة العامة

تخضع الموازنة العامة للدولة لمجموعة من القواعد تهدف إلى إحكام الرقابة على محتويات الموازنة ومعرفة الوضع المالي في السنة المالية التي تصدر فيها الموازنة. وعلى الرغم من أهمية هذه القواعد إلا أن الدول تختلف في مدى تقيدها بها؛ نظراً للتوسع الذي صاحب دور الدولة الحديثة، لذلك يرى كثير من الباحثين في الاقتصاد والمالية العامة ضرورة تبني هذه القواعد مع إدخال تعديلات عليها حتى تواكب دور الدولة الحديثة ومتطلباتها المتزايدة. ومن أهم قواعد الموازنة العامة: قاعدة السنوية، وقاعدة الوحدة، وقاعدة شمول الميزانية أو عموميتها، وقاعدة عدم التخصيص^(١).

أولاً: قاعدة السنوية

وتقضي هذه القاعدة بأن تكون جميع نفقات وإيرادات الدولة عن سنة قادمة، ويعود السبب إلى اعتبار مدة السنة كأساس للموازنة العامة للدولة إلى عدة اعتبارات، يمكن إجمالها فيمايلي:

(١) للمزيد من المعلومات، في هذا الصدد انظر:

يونس البطريق وأسامة عبد الرحمن (١٣٩٦هـ)، ميزانة الدولة في المملكة العربية السعودية، الإسكندرية : المكتب المصري الحديث للطباعة والنشر، ص ٢٧ - ٣٣.

١- أن وضع الموازنة لمدة تزيد على سنة قد يؤدي إلى صعوبة التقديرات للنفقات والإيرادات؛ نظراً لما يحدث من تطورات اقتصادية أو سياسية تؤثر على دقة التقديرات، كما أن تقدير الإيرادات لمدة أقل من سنة يؤدي إلى إضرار بالنفقات؛ نظراً لاختلاف المواسم التي تحصل فيها الإيرادات فقد يكون الإيراد عالياً في أحد المواسم بينما يقل هذا الإيراد في الموسم الآخر.

٢- أن إعداد الموازنة يتطلب وقتاً طويلاً في مختلف الأجهزة الإدارية المعنية، فإذا وضعت الموازنة لمدة أقل من سنة فإن ذلك يتطلب جهوداً كبيرة وأموالاً طائلة في كل مرة تعد فيها الموازنة، وهذا بدوره يشكل عبئاً على الجهاز الإداري.

٣- أن إعداد الموازنة لمدة أطول من سنة قد يضعف من رقابة السلطة التشريعية على تنفيذ بنودها، أما إذا وضعت الموازنة لمدة أقل من سنة فقد تضيف أعباء ثقيلة على السلطة التشريعية في قيامها بالرقابة على مرحلة التنفيذ.

ومما هو جدير بالذكر أنه لا يوجد تاريخ محدد لبداية السنة المالية للدولة، فهذا يرجع للدولة نفسها، فقد تبدأ الموازنة مع بداية كل سنة هجرية، أو ميلادية، أو في الربع الأول أو الأخير من السنة.

استثناءات قاعدة السنوية

يرد على قاعدة السنوية عدة استثناءات فرضتها الدولة في الوقت الحاضر، وتتركز أهم هذه الاستثناءات في الآتي^(١).

١- موازنات الدعم

قد يفرض على الدولة اعتمادات إضافية لتغطية النفقات غير المتوقعة مثل الحروب والكوارث الطبيعية مما يؤدي إلى عمل موازنات مساعدة عن المدة المتبقية من السنة.

(١) عبد الله الشيخ محمود الطاهر، مرجع سابق، ص ٤٤٨ - ٤٤٩.

٢- الاعتمادات الشهرية

قد تصدر الموازنة العامة للدولة لمدة أقل من سنة حالة عدم إنهاء الإجراءات للموافقة عليها من قبل السلطة التشريعية في موعدها المحدد، وحتى لا يتضرر الإنفاق على بعض المشروعات الضرورية فإن السلطة التشريعية تأذن للسلطة التنفيذية بفتح اعتمادات شهرية مؤقتة لتغطية النفقات التي لا يمكن تأجيل صرفها حتى إقرار الموازنة الجديدة.

٣- البرامج الإنمائية

قد تضطر الدولة إلى الموازنة لأكثر من سنة وذلك في حالة تمويل المشروعات الإنمائية طويلة الأجل. حيث تقر الدولة مبدأ تمويل هذه المشروعات بموجب خطة تحدد مُدَد التمويل بحيث يتم تحميل كل موازنة بجزء من نفقات ذلك المشروع.

ثانياً: قاعدة الوحدة

تهدف هذه القاعدة إلى ضرورة تكامل جميع نفقات وإيرادات الدولة، وذلك بإدراجها في وثيقة واحدة تمثل الموازنة العامة للدولة. وتظهر أهمية قاعدة الوحدة في أن الموازنة تمثل الوضع المالي للدولة ووجودها في وثيقة واحدة بإيراداتها ونفقاتها يسهل من مهمة السلطة التشريعية في عملية الرقابة. كما أن وجود الأرقام في وثيقة واحدة يسهل من عملية المقارنة بين النفقات والإيرادات ونسبة كل منهما إلى الدخل القومي، وهو ما لا يمكن تحقيقه لو كانت تلك النفقات والإيرادات في موازنات متعددة.

هناك مجموعة من الاستثناءات ترد على قاعدة الوحدة مما يفرض على الدولة ضرورة الخروج عن هذه القاعدة في الحالات الآتية:

١- الموازنات المستقلة

لقد أدى توسع الدولة في خدماتها إلى التدخل في المجالات الاقتصادية والتجارية والاجتماعية كافة، فقامت الدولة بإنشاء المؤسسات والهيئات العامة وأعطتها الشخصية

المعنوية لمساعدتها على القيام بالأعمال الموكلة إليها بعيداً عن الروتين ، فالموازنات المستقلة هي التي تصدر للمؤسسات العامة بحيث تتمتع باستقلالها المالي وتحرر من بعض القيود المالية المفروضة على الأجهزة الحكومية الأخرى. وتحتفظ هذه الموازنات بالفائض لديها من إيراداتها وتقوم بتغطية العجز بواسطة الاقتراض أو عن طريق الإعانة من الدولة. كما أن خطوات الموافقة على هذه الموازنات يقتصر على موافقة صاحب الصلاحية في المؤسسة سواء كان مجلس الإدارة أو الجهة المشرفة على تلك المؤسسة. كما أنها لا تخضع لرقابة وإشراف وزارة المالية في كثير من الأحيان.

٢- الموازنات الملحقة

وهي تلك الموازنات المتعلقة بمصالح حكومية لا تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة عن شخصية الدولة والتي تتضمن نفقات وإيرادات تلك المصلحة، وتظهر بشكل منفصل عن موازنة الدولة. والهدف من وجود الموازنات الملحقة بصورة منفصلة يعود إلى الرغبة في منح تلك الجهات سلطات مالية واسعة بعيداً عن روتين الأجهزة الإدارية الأخرى حتى يمكنها ذلك من القيام بالأعباء الملقاة عليها بدرجة عالية من المرونة، من ناحية أخرى فإن إدراج موازنات تلك الهيئات بشكل منفصل عن موازنة الدولة يساعد على معرفة نشاط تلك الجهات ومقدار الربح أو الخسارة التي تحققت من تلك النشاطات بحيث تضاف الأرباح إلى موازنة الدولة على أساس واردات ، ويتم تغطية الخسارة في بند النفقات وهي تخضع لرقابة وزارة المالية بعكس الموازنات المستقلة.

٣- الموازنات غير العادية

يعتمد هذا النوع من الموازنات على أساس التفرقة بين النفقات العادية والنفقات غير العادية، فهي تصدر من أجل توضيح النفقات غير العادية والتي لا تتميز بصفة التكرار والتي لا يمكن توقعها مثل نفقات الحروب والكوارث الطبيعية، وإذا كانت النفقات العادية يتم تمويلها بواسطة الإيرادات العادية، فإن النفقات غير العادية يتم تمويلها بواسطة

الإيرادات غير العادية كالقروض والإعانات التي تحصل عليها الدولة من الهيئات والدول الأخرى والسندات التي تصدرها الدولة لهذا الغرض.

ثالثاً قاعدة الشمول

تهدف هذه القاعدة من قواعد الموازنة العامة إلى ضرورة إظهار نفقات وإيرادات الدولة كافة في وثيقة واحدة بحيث لا يتم خصم نفقات أية جهة حكومية من إيراداتها، وإنما لا بد أن تظهر جميع الإيرادات والنفقات في الموازنة دون إجراء أية مقاصة بين الإثنين، بل يجب إدراج جميع نفقات وإيرادات الجهاز الإداري بشكل متكامل. ويعود السبب في اتباع هذه القاعدة إلى أنها توفر قدرماً من الرقابة من قبل السلطة التشريعية حول الوضع المالي للدولة عن طريق النظر إلى إجمالي الإيرادات وإجمالي النفقات وليس إلى صافي الإيرادات بعد حسم النفقات. كما أن مبدأ الشمول لا يُفرِّق بين مصدر الإيراد أو جهة الإنفاق، بل لا بد من ظهور جميع الإيرادات بغض النظر عن مصدرها وكذلك جميع النفقات دون تحديد صرفها.

وقد يكون هناك بعض الاستثناءات على قاعدة الشمول، كما في الموازنات المستقلة والملحقة لبعض المؤسسات والمصالح الحكومية التي تمارس نشاطاً اقتصادياً وتجارياً.

رابعاً: قاعدة عدم التخصيص

تنص هذه القاعدة على عدم جواز تخصيص إيراد معين لإنفاق معين، بل يجب إدراج جميع الإيرادات في مقابل جميع النفقات، كما تنص أيضاً على عدم إدراج إيراد معين ليغطي نفقات مصلحة معينة، فلا يقال مثلاً إن إيراد الضرائب يجب أن يخصص لنفقات التعليم أو الصحة، إن الأخذ بقاعدة عدم التخصيص يساعد في القضاء على

الإسراف والتبذير الذي قد يحدث لو أن النفقات المطلوبة قلت عن الإيرادات المحددة، وهذا يؤدي إلى سوء استخدام أموال الدولة بطريقة غير مشروعة، كما أنه يؤدي إلى إحكام الرقابة والسيطرة على إيرادات الدولة ونفقاتها من قبل السلطة التشريعية وتحديد الأولويات لمشروعاتها الإنمائية.

إن اتباع قاعدة تخصيص إيراد معين لنفقة معينة قد يؤدي إلى الإضرار بتلك النفقة إذا كان الإيراد المتحقق أقل من نفقات المشروع المحددة، وهذا شيء وارد خاصة إذا كانت الإيرادات ليست ثابتة وإنما تتأثر بظروف السوق الاقتصادية وكذلك الظروف الاجتماعية المحيطة. وعلى الرغم من أهمية تلك القاعدة إلا أنه يرد عليها بعض الاستثناءات خاصة في الحالات التالية:

- ١- تخصيص إيرادات بعض المؤسسات والمصالح الحكومية التي تمارس نشاطاً تجارياً لتغطية نفقاتها، كما هو الحال في مؤسسات الكهرباء والاتصالات.
- ٢- أن هناك بعض الدول تقوم بتخصيص إيراد معين لتغطية نفقات معينة، فمثلاً في الولايات المتحدة الأمريكية واليابان يتم تخصيص رسوم استخدام الطرق الكبيرة للصيانة والمحافظة على تلك الطرق.
- ٣- أن بعض الدول قد تخصص إيرادات القروض والإعانات التي تحصل عليها للإنفاق على مشروعات معينة.
- ٤- كما أن بعض الدول قد تخصص بعض الإيرادات لسداد جزء من ديونها المستحقة عليها.

تحدثنا فيما سبق عن القواعد الأساسية للموازنة العامة ، والتي تضمن إحكام الرقابة والتأكد من عدالة توزيع الأعباء العامة والحد من مظاهر الإسراف في الإنفاق الحكومي. إلا أنه بعد الحرب العالمية الثانية ونتيجة للتقدم العلمي والتقني والتطور الاجتماعي الذي أدى إلى اتساع نطاق عمل الدولة والنمو المطرد في نشاطاتها، فقد استدعى الأمر ضرورة

إعادة النظر في هذه القواعد ، مما حدا بالكثيرين إلى القول بضرورة التخلص من هذه القواعد وعدم التقيد بها. بينما طالب البعض الآخر الإبقاء عليها وتطويرها. ولقد أدى ذلك إلى ظهور تطورات حديثة في إدارة الموازنة العامة من أجل زيادة المنفعة العامة العائدة من استغلال موارد الدولة، وسوف نتناول بالتفصيل هذه التطورات عند الحديث عن أنواع الموازنات.

مراحل إعداد الموازنة

تمر الموازنة العامة في كل دولة من خلال خمس مراحل أساسية هي:

- مرحلة الإعداد.
- مرحلة الإقرار أو المصادقة.
- مرحلة التنفيذ.
- مرحلة الرقابة.
- مرحلة الحساب الختامي.

وتشكل هذه المراحل الخمس عملاً مستمراً لأجهزة الدولة سواء تلك الجهات التي تعنى بالإعداد أو المراقبة، فهي تقوم بأعمال مستمرة طوال السنة المالية، أما من حيث طول الإجراءات في كل مرحلة فهي بلا شك تختلف باختلاف الدول وشكل نظام الحكم فيها. وللمزيد من المعلومات عن الخطوات التي تتم في كل مرحلة، فإننا سنتناول فيما يلي تفصيل تلك المراحل.

أولاً: مرحلة الإعداد

- تشمل مرحلة إعداد الموازنة العامة خطوات عديدة، هي:
- دراسة الوضع الاقتصادي وتقدير الإيرادات العامة للدولة.

• إصدار المنشور الدوري.

• دور الوزارات والمصالح الحكومية في إعداد الموازنات.

• دور وزارة المالية في دراسة الموازنات.

١- دراسة الوضع الاقتصادي وتقدير الإيرادات العامة للدولة.

تقوم الجهات المختصة في الدولة بعمل الدراسات اللازمة عن الأوضاع الاقتصادية داخلياً وخارجياً؛ وكذلك دراسة الاتجاهات السياسية والاجتماعية للدولة وتأثير ذلك على مقدار النفقات والإيرادات المتوقعة. ويتطلب الأمر مراعاة الدقة في هذه التقديرات حتى تكون مطابقة للواقع قدر الإمكان. وقد تكون التقديرات قائمة على أساس نتائج حسابات العام الماضي مع إدخال بعض التعديلات التي تقتضيها الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية، مثل الأخذ في الحسبان تخفيض رسوم بعض الخدمات التي تقدمها الدولة. كما أن الدولة قد تأخذ بمبدأ التقدير القائم على إضافة نسبة مئوية إلى تقديرات العام الماضي كأن تقوم وزارة المالية مثلاً باحتساب إيرادات الدولة للعام المقبل على أساس إيرادات العام الماضي مضافاً إليها نسبة ١٠% إلى ١٥% زيادة عن العام الماضي.

إن الأخذ بأي من هذين الاتجاهين يفترض ثبات الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وهو ما لا يمكن القطع به، إذ قد تتغير هذه الظروف مما يحدث ضرراً على مشروعات وخطط التنمية المستدامة في الدولة. مثال ذلك: الأزمة المالية العالمية المالية: التي هزت أركان النظام الرأسمالي والنظام المالي العالمي^(١).

(١) للمزيد من المعلومات عن هذه الأزمة الاقتصادية الكبرى التي يمر بها العالم الآن، انظر:

علي محيي الدين القرّة داغي، (٢٠٠٩م)، الأزمة المالية العالمية: دراسة، أسبابها وآثارها ومستقبل الرأسمالية بعدها،

بيروت: دار البشائر الإسلامية، ص ٤٩ - ٥٧.

وهناك اتجاه آخر تحاول بعض الدول اتباعه، وذلك بتقسيم إيراداتها إلى ثابتة ومتغيرة. فالثابتة: يتم التقدير عليها مسبقاً نظراً لعدم خضوعها للتقلبات التي قد تؤثر على مقدارها مثل الربح الذي تحصل عليه الدولة من أملاكها وفوائد الديون وبعض الرسوم والضرائب. أما الإيرادات غير الثابتة: فإنه يتعذر تقديرها بصورة دقيقة، ولذلك يمكن أن تخصص للإنفاق على برامج ثانوية، يمكن إرجاؤها في حالة عدم تحقق هذه الإيرادات.

٢- إصدار المنشور الدوري

تقوم وزارة المالية والاقتصاد الوطني، أو الجهة المعنية بإعداد موازنة الدولة، بإصدار منشور دوري للوزارات والمصالح الحكومية يسمى (المنشور الدوري أو التعميم الوزاري لتحضير مشروع الموازنة العامة). ويهدف هذا المنشور أو التعميم إلى وضع الأسس التي يجب أن تسيّر عليها الوزارات والمصالح الحكومية في إعدادها للموازنات من حيث: (أ) طرق تقدير الإيرادات والنفقات العامة بأسلوب يراعي الظروف المحيطة بأبعادها كافة.

(ب) تحديد الموعد الذي يجب أن تقدم فيه الوزارات والمصالح الحكومية مشروعات موازنتها إلى وزارة المالية بوقت كاف حتى يكون هناك متسع من الوقت لمناقشتها مع المسؤولين فيها.

(ج) تحديد النماذج التي يجب استخدامها في تقدير جميع بنود الموازنة وذلك من أجل تسهيل عملية التقدير ومراجعتها.

٣- دور الوزارات والمصالح الحكومية في إعداد الموازنات:

بعد استلام المنشور الدوري من وزارة المالية تقوم كل وزارة بإعداد مشروع الموازنة وفقاً للأسس المحددة في المنشور الدوري، وتتولى عملية إعداد الموازنة داخل كل وزارة إدارة متخصصة هي (إدارة الموازنة). حيث تتلقى من الإدارات الأخرى في الوزارة الخطط التي يراد تنفيذها والنفقات اللازمة لها خلال السنة المقبلة. بعد ورود مشروعات

وخطط الإدارات المختلفة في الوزارة تقوم إدارة الموازنة بدراسة تلك الموازنات وعقد الاجتماعات واللقاءات مع مديري تلك الإدارات لمناقشتهم حول مشروعاتهم ومدى ملاءمتها للأسس العامة للموازنة. بعد ذلك تقوم إدارة الموازنة بتجميع موازنات كل الوحدات الإدارية في شكل جدول يرسل إلى الوزير المختص الذي يقوم بدراسة مشروع الموازنة المعد من الإدارات المختلفة في وزارته وخططها المستقبلية ومدى توافق ذلك مع السياسة التي تنتهجها الوزارة. ويرسل مشروع الموازنة بعد موافقة الوزير المختص إلى وزارة المالية.

٤- دور وزارة المالية في دراسة الموازنات:

بجانب العمل الذي تقوم به في تقديرات إيرادات الدولة ونفقاتها والصورة التي ستكون عليها موازنة العام المقبل، فإن وزارة المالية تقوم كذلك بدور مهم في دراسة موازنات الوزارات والمصالح الحكومية، فبعد استلامها لتلك الموازنات تقوم بدراسة موازنة مستفيضة من جميع جوانبها ومدى توافقها مع السياسة العامة للدولة، وتتولى (إدارة الموازنة) في وزارة المالية مناقشة مشروع تلك الموازنة مع مندوبين عن تلك الوزارات والمصالح الحكومية، حيث يتم عقد لقاء بين ممثل وزارة المالية والجهة المعنية وبعض الجهات ذات العلاقة بمشروع الموازنة، وذلك لمناقشة جميع البنود والمبررات للمشروعات التي تنوي الوزارة إقامتها.

بعد الاتفاق على مشروع الموازنة بين ممثل وزارة المالية والوزارة المعنية تقوم وزارة المالية بتوحيد جميع مشروعات الموازنات في وثيقة واحدة تتجمع فيها كل الإيرادات في جانب والنفقات في جانب آخر، ومن ثم رفع المشروع بصورة كاملة إلى وزير المالية مرفق به تقريراً مفصلاً عن الإيرادات والنفقات العامة للدولة من النواحي الاقتصادية والحسابية والمالية.

ثانياً: مرحلة الإقرار والموافقة

يقوم وزير المالية بعرض مشروع الموازنة على مجلس الوزراء الذي يقوم بتشكيل لجنة وزارية لدراسة المشروع، تضم وزير المالية وبعض الوزراء في المجلس وتقدم تقريراً إلى المجلس لمناقشته من قبل أعضاء المجلس، ويكون هذا التقرير شاملاً لجميع محتويات الموازنة سواء من حيث تقدير الإيرادات والمصروفات والأسس التي اتبعت في عملية التقدير أو في شرح وتفسير بعض البنود. بعد ذلك يقوم المجلس باستعراض مشروع الموازنة على ضوء تقرير وزير المالية واللجنة، ومن ثم يصدر المجلس قراراً بالتصديق على الموازنة. وعلى أية حال، فإن عملية إعداد الموازنة تنتهي بعد خروجها من مجلس الوزراء، وقبل أن ترسل إلى السلطة التشريعية.

ومما هو جدير بالذكر أن موازنات الوحدات الإدارية في الدولة لا تخضع بالضرورة للنظام نفسه، إذ إن هناك موازنات خاصة شبه مستقلة تتمتع بنسبة من الاستقلالية وذلك إما بسبب موضوع أمن الدولة كوزارة الدفاع، أو بسبب استقلال الوحدة الإدارية عن السلطة التنفيذية مثل المجالس التشريعية، أو بسبب أهمية الوحدة الإدارية وإبعادها عن الروتين والتعقيد الإداري كالجامعات مثلاً. كذلك قد تعتمد الوحدة الإدارية على مصادرها الخاصة كالمؤسسات العامة، وقد يسمح نظام الدولة بشبه استقلالية مجالس المدن فتعد موازنات خاصة بها^(١).

أما الموازنة بصورتها النهائية، فترسل بعد دراستها من اللجنة المختصة بمجلس الوزراء إلى السلطة التشريعية لمناقشتها وإقرارها تمهيداً لتنفيذها.

(١) أحمد إبراهيم أبوسن وآخرون، مرجع سابق، ص ١٩٢.

ثالثاً: مرحلة التنفيذ

تقوم وزارة المالية بإرسال الموازنة العامة إلى كل وزارة أو مصلحة حكومية أو مؤسسة عامة مرفقاً بها التعليمات والإرشادات التي يجب اتباعها عند التنفيذ. بعد ذلك تقوم هذه الجهات بالبدء في تنفيذ بنود موازنتها وفقاً لما هو محدد لها في مشروع الموازنة. وتشتمل عملية التنفيذ على المراحل التالية:

١- تحصيل الإيرادات

تقوم الجهات المعنية على جباية الإيرادات وممارسة عملها بمجرد الموافقة على الموازنة وإقرارها. وتتولى تلك الجهات أعمالها وفقاً للأنظمة والتعليمات الخاصة بجباية الإيرادات، التي تصدرها وزارة المالية في كل عام، فهناك نماذج موحدة للإيصالات التي يتم بها استلام المبالغ التي تورّد بعد ذلك لخزينة الدولة.

٢- صرف النفقات

بعد موافقة السلطة التشريعية على مشروع الموازنة تقوم الوزارات والمصالح الحكومية المختلفة بالبدء في عملية الإنفاق على مشروعاتها المختلفة ومصروفاتها الشهرية والسنوية. ويتم الصرف من البنود وفقاً لمجموعة من الأنظمة والتعليمات المالية التي تحددها وزارة المالية لكل باب من أبواب الموازنة، فكل نوع من النفقات له باب محدد واعتماد مخصص للإنفاق منه، بحيث لا يجوز تجاوز هذا الاعتماد أو النقل من اعتماد إلى آخر لتغطية العجز في أحد البنود التي نفذ الاعتماد المخصص لها. وتتم عمليات الإنفاق في ضوء مجموعة من الأنظمة التي تهدف إلى إحكام رقابة السلطة التشريعية على النفقات العامة. وتتم مرحلة التنفيذ تحت رقابة وإشراف وزارة المالية. والواقع، فإن وزارة المالية في جميع دول العالم هي التي تقوم بالدور الأول في تنفيذ الموازنة، فتتولى إدارتها المختلفة معظم الإيرادات العمومية وتحصيلها وتؤدي جميع النفقات، وتوحد حسابات الموازنة والخزينة وتنظم الحساب الختامي للموازنة^(١).

(١) حسن عواضة، مرجع سابق، ص ١٨١.

رابعاً: مرحلة الرقابة

تعد مرحلة الرقابة عند التنفيذ من المراحل المهمة التي تمر فيها الموازنة. فهي عملية مستمرة تبدأ من ظهور الاستحقاق للنفقة حتى عملية صرف تلك النفقة. فهذه المرحلة هي بمثابة إعطاء السلطة التشريعية درجة عالية من الاطمئنان بأن الجهات التنفيذية تمارس أعمالها وفقاً للحدود التي وضعتها ، وأنه لا يوجد مخالفات أو تجاوزات لتلك الحدود. والرقابة المالية من الأدوات المهمة التي تستخدمها الإدارات المالية للتحقق من أن كل خطوات التنفيذ تتم وفقاً لما هو محدد لها سواء من حيث عدم تجاوز الاعتمادات المخصصة وعدم التبذير والإسراف في النفقات أو الإنفاق، وقانونية الوثائق من الأمور التي تكفل سلامة وحسن استخدام موارد الدولة.

وتجدر الإشارة إلى أن الإدارة المالية تمارس عدة أنواع من الأساليب الرقابية التي تتكون من الرقابة المالية، والرقابة الإدارية.

وتنقسم الرقابة المالية إلى نوعين، سابقة، ولاحقة

فأما الرقابة السابقة: فتكون قبل الصرف والغرض منها منع الأخطاء قبل حدوثها وهذا إجراء إيجابي ولكن يشوبه بعض السلبيات، إذ تؤدي في بعض الأحيان إلى الروتين وتأخير تنفيذ البرامج وتعطيل المعاملات. وتتم عملية الرقابة السابقة بأسلوبين:

الرقابة الداخلية: وهي تلك التي تتم عن طريق الجهاز الإداري نفسه حيث تتولى الإدارات المختلفة في الإدارة المالية عملية الرقابة على جميع المستندات التي يتم بها صرف النفقات والتأكد من مدى نظاميتها.

الرقابة الخارجية: وتتم بواسطة الممثلين الماليين الذين تقوم وزارة المالية بتعيينهم في الوزارات والمصالح الحكومية المختلفة لممارسة مهمة الرقابة المالية على جميع النفقات التي تنفذها الجهات الإدارية المختلفة.

أما الرقابة اللاحقة: فهي التي تتم بعد صرف النفقات، والهدف منها التأكد مما إذا كان الصرف قد تم وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها. ويتولى عملية الرقابة اللاحقة جهاز مستقل عن الأجهزة الإدارية الأخرى تمنح له الصلاحيات والسلطات الخاصة بأعمال الرقابة المالية.

خامساً مرحلة الحساب الختامي

تتولى كل وزارة عمل الحساب الختامي لها وفقاً لأنظمة وتعليمات وزارة المالية، حيث تقوم كل وزارة بعمل الجداول والبيانات اللازمة عن نتائج أعمالها خلال العام المنصرم وتقوم بإرساله إلى وزارة المالية التي تقوم بدورها بمراجعة الحسابات الختامية لكل وزارة ومصلحة حكومية، ثم تقوم بإعداد الحساب الختامي للدولة مع مذكرة تفصيلية عن الأوضاع المالية التي حدثت خلال العام المنصرم والإجراءات التي اتبعت لمواجهتها. ويوضح الحساب الختامي صورة كاملة عن الوضع المالي للدولة خلال العام المنصرم، من حيث الإيراد المتحقق الفعلي وكذلك النفقات الفعلية على أوجه الصرف المختلفة. فهو يفيد في مقارنة ما تم تقديره من إيرادات وما تم تقديره من مصروفات، وبما تم تحصيله فعلاً من إيرادات وما تم إنفاقه فعلاً من مصروفات.

أنواع الموازنات

مرت الموازنات العامة للدولة بمجموعة من التطورات تمثلت في جوانب عديدة سواء في شكل الميزانية من حيث تقسيمها إلى أبواب وبنود أو في دورها كوسيلة رقابية على الإيرادات والنفقات، أو استخدامها كأسلوب لترشيد عمليات الإنفاق الحكومي وفقاً لبرامج وخطط التنمية الشاملة.

وتتضح التطورات الحديثة في إدارة الموازنة العامة، من خلال استعراضنا لأهم أنواع الموازنات وبيان أهمية كل نوع ومجال استخدامه ، وذلك على النحو التالي:

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:

١- التقسيم الإداري

يتم توزيع النفقات العامة في موازنة البنود وفقاً للجهات الإدارية التابعة لقطاع معين من قطاعات الإنفاق التي تتبع كل قطاع، حيث يتم تخصيص مبالغ معينة لكل جهة حكومية أو مصلحة أو مؤسسة عامة وفقاً لنشاطها وأعمالها. وتظهر الموازنة العامة للدولة مقسمة على أساس القطاعات والوحدات الإدارية التي تتبع كل قطاع. ويلاحظ أن التقسيم الإداري يكون أكثر وضوحاً في موازنة البنود عن غيره من الموازنات الأخرى.

٢- 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 أو البدلات التي تصرف للموظفين ، يتم تخصيص بند مفصل لها، يتم تحديد حجمه من قبل الجهة ذات العلاقة سنوياً، كما أن نفقات المصروفات الثرية ونفقات الصيانة والتشغيل والمشروعات يتم تحديد بنود لها في الموازنة. ويمثل إجمالي نفقة كل بند في موازنة الدولة إجمالي النفقات على ذلك البند في جميع أجهزة الدولة خلال سنة مالية.

ومما هو جدير بالذكر أن موازنة البنود لا تزال حتى الوقت الحاضر تعد الأكثر استخداماً في الدول النامية، لكونها توفر وسيلة فعالة في إحكام الرقابة على بنود الإنفاق.

فوائد موازنة البنود

تساعد موازنة البنود على تحقيق عدد من الفوائد ، من أهمها:

- ١- التركيز على الرقابة على مصروفات الدولة وتحديد أوجه القصور والإهمال حيث يوفر هذا النوع من الموازنات عدداً من الأساليب التي تحكم الرقابة على جميع مصروفات الدولة، مما يساعد على الحد من الإسراف والتبذير في النفقات العامة.
 - ٢- توفر موازنة البنود وسيلة فعالة في عملية المقارنة بين أوجه الصرف المختلفة من جهة وبين الإدارات الحكومية من جهة أخرى، فعلى أساسها يتم معرفة ما تم إنفاقه خلال العام الماضي من مبالغ على أحد البنود ومقارنته بما تم تخصيصه لعام آخر من مبالغ، وفي الوقت نفسه تسهل عملية المقارنة بين قيمة هذه المبالغ وبين النشاطات التي تم صرف هذه المبالغ عليها.
 - ٣- توفر هذه الموازنة أسلوباً سهلاً في عملية إعدادها ومراقبتها نظراً لبساطتها ووضوحها.
 - ٤- تساعد على سهولة اكتشاف الأخطاء أو التجاوزات في عملية الإنفاق.
- إذ تمل موازنة البنود إلى تحديد مسؤولية الإنفاق في جهات محددة يسهل متابعتها وملاحظة أي انحراف يحدث في عملية الإنفاق .

صعوبات موازنة البنود

- تواجه موازنة البنود بعض الصعوبات التي أدت بكثير من الباحثين إلى المناداة باستخدام الموازنات الحديثة، ومن أهم هذه الصعوبات مايلي:
- ١- على الرغم من تركيزها على الرقابة على أوجه الإنفاق إلا أن هذه الرقابة لا تعدو أن تكون رقابة مستندية، فهي تتعامل مع الأرقام والمستندات فقط للتأكد من أن الإنفاق قد تم صرفه وفقاً للقواعد المالية المحددة، أما عملية متابعة نتائج الإنفاق فهي غير

متوفرة في هذا النوع من الموازنات.

٢- أن هذا النوع من الموازنات لا يربط بين النفقات وبين البرامج والنشاطات التي تنفق عليها ، ومن ثم لا يمكن ربطها بخطة التنمية التي يتم ترجمتها إلى عدد من البرامج السنوية^(١).

٣- أن موازنة البنود قد تكون مدعاة للإسراف والتبذير، إذ تحاول الجهة الحكومية صرف جميع المبالغ الموجودة في بنودها قبل نهاية السنة المالية ، لأن بقاء مبالغ في بنود الموازنة قد يؤثر على مقدار المبالغ المخصصة لها في موازنة السنة المقبلة.

٤- أن تخصيص المبالغ لكل بند لا يعتمد على ربط كل بند بالأهداف التي يسعى إلى تحقيقها، وإنما يقوم على تقديرات مبالغ فيها في معظم الأحيان، فالجهة الحكومية لا تعدد معظم بنودها وفقاً لاحتياجاتها الفعلية؛ لأنها تعرف مقدماً أنه سيكون هناك دور لعملية التفاوض بين ممثل الوزارة والمسؤولين عن القطاعات المختلفة في وزارة المالية. وبالرغم من الانتقادات التي تواجهها موازنة البنود فإنها لا تزال تحتل الأولوية بين الموازنات المختلفة في الاستخدام الحكومي. وإن كانت بعض الدول قد تحولت من النظام المالي التقليدي إلى النظام المالي الحديث، والذي يتمثل في الأنواع التالية من الموازنات:

موازنة البرامج والأداء

كانت الولايات المتحدة الأمريكية من أولى الدول التي أدخلت تعديلات على موازنتها، فتحولت من المبدأ التقليدي في النظام المالي إلى المبدأ الحديث، ذلك أن مكتب الأبحاث الإدارية لمدينة نيويورك قد أصدر في عام ١٩٠٧م مجموعة أبحاث عن ميزانية الإدارة الصحية التابعة لمدينة نيويورك على أساس النشاطات والوظائف^(٢). بعد ذلك

(١) زكريا محمد بيومي، مرجع سابق، ص ٦٤٨.

(٢) A. E. Buck, public Budgeting 1929, Harper & Brothers, p. 130.

(٢)

التاريخ توالى التطورات على موازنة البرامج والأداء (Program and performance based budget) فطالبت بتطبيقها لجنة هوفر الأولى (١٩٤٩م) ولجنة هوفر الثانية (١٩٥٥م).

وفي عام ١٩٦٥م طلب الرئيس الأمريكي لندون جونس إدخال موازنة البرامج والأداء في جميع المصالح والإدارات الأمريكية. ثم حاولت دول أخرى السير على نهج الولايات المتحدة الأمريكية في أسلوب إعداد موازاتها، فطبقتها الفلبين وفنزويلا والسويد. ويهدف 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^(١).

مما سبق يتضح أن موازنة البرامج والأداء تركز على الأهداف التالية:

- ١- التركيز على النتائج وليس المدخلات.
 - ٢- التركيز على استخدام الأساليب القياسية التي تساعد على معرفة تكلفة البرامج ومقارنتها بالأهداف التي تحققها.
 - ٣- التركيز على الأداء الفعلي في ضوء مجموعة من المعايير والمقاييس العلمية التي توضع لتقويم برامج كل إدارة.
- ومن ثم فهذا النوع من الموازنات يهتم بعنصري التكلفة والمعايير أو المقاييس التي توضع في البرامج المعينة، وعلى سبيل المثال، ما هو المعيار أو المقياس الذي نستخدمه في إنشاء طريق جديد؟ قد نستعمل الكيلومتر كوحدة تكلفة.

مزايا موازنة البرامج والأداء

تسهم هذه الموازنة في تحقيق عدد من المزايا، من أهمها:

١- توفر أسلوباً علمياً في إعداد الموازنة، إذ تستخدم بيانات قائمة على المعايير والمقاييس العلمية في تحديد كل بند من بنودها، فهي تقدم معلومات كافية عن كل برنامج يراد تحقيقه سواء من حيث تكلفته أو من حيث النتائج التي سيحققها.

٢- القضاء على الإسراف والتبذير في الإنفاق عن طريق ربط الإنفاق لكل برنامج بالأهداف التي يحققها.

٣- التخلص من إجراءات التفاوض والمساومة التي تتم بين مندوب الجهة الحكومية وممثل القطاع في وزارة المالية.

٤- الوصول إلى وسيلة سهلة في عملية الرقابة والمتابعة لنتائج الأعمال والبرامج، والتأكد من أن العمل يتم وفقاً لما هو مخطط له.

٥- المساعدة في إعطاء المواطنين فكرة عن إنجاز الموازنات والمراحل التي يتم فيها هذا الإنجاز والأهداف التي سيحققها.

على الرغم من هذه المميزات، فهناك الكثير من الصعوبات التي تواجه استخدام هذا النوع من الموازنات في الأجهزة الحكومية وخاصة في الدول النامية، حيث تحتاج إلى خبرات فنية متخصصة في الإعداد والتحضير إلى جانب صعوبة قياس التكلفة في الخدمات الحكومية ومقارنتها بمقدار الفائدة المتحققة منها.

موازنة التخطيط والبرمجة

تعد الولايات المتحدة الأمريكية المنشأ الأصلي لموازنة التخطيط والبرمجة (Planning and programming based Budget) وذلك عندما استخدم وزير

الدفاع الأمريكي آنذاك (روبرت ماكنمارا) في عام ١٩٦١م نظام التخطيط والبرمجة في أعمال وزارته^(١). حيث كان يطلب من كل إدارة حكومية تحديد الأهداف المطلوب تحقيقها والبدائل اللازمة لتحقيق كل هدف، وتقدير التكلفة والعائد لكل بديل من البدائل المختلفة الممكن العمل بها لتحقيق الهدف. وقد تم تطبيق نظام موازنة التخطيط والبرمجة في جميع المصالح والإدارات الفيدرالية عام ١٩٦٨م. وتهدف موازنة التخطيط والبرمجة إلى تحقيق الأغراض التالية^(٢).

- ١- مساعدة الإدارة في تحديد الوسائل التي يتم بموجبها البحث عن أفضل البدائل لتحقيق الهدف وفقاً للإمكانات المتاحة لديها.
- ٢- إعطاء الإدارة فرصة لتقدير تكاليف المشروعات والبرامج التي يراد تنفيذها خلال سنوات قادمة والوصول إلى اختيار أنسب هذه المشروعات وفقاً للأهداف المحددة.
- ٤- إتاحة الفرصة لمتابعة أعمال الإدارات وفقاً للبدائل الذي تم اختياره، ومن ثم تقوم الإنجاز النهائي طبقاً لما هو محدد أصلاً. وهذا يساعد الإدارة أيضاً في التعرف على جوانب القصور في الجهات الحكومية المختلفة والعمل على تلافيها في الوقت المناسب.
- ٤- الحد من الإسراف والتبذير في الإنفاق؛ نظراً للربط بين الإنفاق على المشروعات ومقدار العائد المتحقق منها.

لقد واجه ظهور فكرة التخطيط والبرمجة والموازنة كثيراً من الجدل والنقاش حول الجدوي التي يمكن أن تتحقق من استخدامها في الإدارات الحكومية، فكان هناك فريق ينادي بضرورة التوسع في استخدامها لما توفره من مزايا. وعلى الجانب الآخر، ظهرت

(١) Fermont , J L. yden and Erenest G. Miller, 1973, (eds.) Planning programming Budgeting: A Systems Approach to Management, 2nd, Ed Chicago: Rand Menally College Publishing Company.

(٢) فيصل فخري مرار (١٩٧٧م)، العلاقة بين التخطيط والموازنة العامة، عمان: مطابع دار الشعب،

نداءات تطالب بعدم التفاؤل في استخدامها للأسباب التالية:

- ١- أنها معقدة وتحتاج إلى خبرات متخصصة تتولى عملية الإعداد والتحضير، وهو أمر قد لا يتوافر في بعض الإدارات الحكومية بالعدد والتنوع المطلوبة.
 - ٢- أن مفهومها غير محدد وغير واضح بالنسبة للعاملين، وكثيراً ما يثير اللبس والغموض لديهم، فهو قد يعني أسلوباً لتحليل التكاليف للمشروعات ومعرفة مقدار العائد منها، كما أنه قد ينظر إليه على أنه تخطيط للمشروعات لمدد تزيد على السنة^(١). هذا التعدد في المفهوم أدى لعدم قدرة كثير من العاملين في الإدارات المالية على القيام بأعمالهم وفقاً لهذا النوع من الموازنات.
 - ٣- صعوبة توفير كم هائل من المعلومات التي يحتاج إليها هذا النوع من الموازنات، فتحليل التكلفة والعائد المتحقق من أي مشروع حكومي يحتاج إلى كم هائل من البيانات والإحصاءات، ذلك أن عدم توفير هذه البيانات والإحصاءات لن يساعد على الوصول إلى تقديرات سليمة وصحيحة عن التكلفة المتوقعة والعائد المتحقق لأي مشروع حكومي.
- كان من نتيجة تلك العقبات التي واجهت تطبيق نظام التخطيط والبرمجة والموازنة أنه بدأ يفقد مؤيديه، كما أن التجارب أوضحت عدم فائدته في الموازنات الحكومية. وهذا ما حدا بإدارة الخزانة في الولايات المتحدة الأمريكية أن تصدر في عام ١٩٧١م قراراً بعدم إلزام الإدارات الفيدرالية إرفاق دراسات حول برامجها لعدة سنوات، أدى ذلك إلى إيقاف العمل بهذا الأسلوب في الولايات المتحدة الأمريكية البلد الذي نشأت فيها موازنات التخطيط والبرمجة والموازنة.

موازنة الأساس الصفري

يعود الاهتمام بموازنة الأساس الصفري (Zero based budget) أو (الموازنة

(١) فيصل فجري مرار، المرجع السابق، ص ١٢٨.

الصفريه) إلى عام ١٩٦٧م وذلك في المؤتمر الذي نظّمته الأمم المتحدة لدراسة مشكلات سياسة الإدارة والموازنة في الدول النامية، حيث أوصى المؤتمر بتبني فكرة نظام الأساس الصفري للموازنة، تلا ذلك اهتمام عدد من الدول باستخدام قاعدة الأساس الصفري في الموازنة، وكانت الولايات المتحدة الأمريكية أولى الدول اهتماماً بتبني استخدام هذا النوع من الموازنات. وتقوم موازنة الأساس الصفري على أساس أن تقوم كل وحدة إدارية بإعادة تقويم برامجها ونشاطاتها القائمة والجديدة سنوياً، وذلك بمقارنة التكلفة والعائد لكل برنامج. وبناءً على هذا التقويم تتم الموافقة على تخصيص اعتمادات للبرنامج أو إلغائه^(١) وعلى هذا فإن موازنة الأساس الصفري تهدف إلى تحقيق مايلي^(٢):

١- تقديم الاقتراحات حول إعادة توزيع الاعتمادات بعد مقارنة البرامج القائمة والجديدة للإدارات الحكومية.

٢- التركيز على تقويم البرامج والنشاطات لكل وحدة إدارية.

٣- تحديد أهداف لكل وحدة إدارية.

٤- تحديد الطرق البديلة من أجل تنفيذ أهداف الإدارة.

وهذا النوع من الموازنات يحقق الفوائد التالية:

١- إشراك جميع المستويات الإدارية في تخطيط وبرمجة وتقويم الموازنة.

٢- استخدام الإدارة لأسلوب الموازنة بين التكلفة والعائد.

٣- الاستغناء عن بعض البرامج ذات الكفاءة المنخفضة.

بالرغم من الفوائد التي تحققها موازنة الأساس الصفري من حيث ترشيد الإنفاق وكفاءة البرامج، وتطبيق مبدأ المشاركة في اتخاذ القرارات، إلا أن استخدامها يواجه الكثير من المشكلات، مما أدى إلى عزوف معظم دول العالم عن العمل بها.

(١) أنور عبد الخالق صديق (١٩٨٠م)، "نظام الأساس الصفري (Z. B. B) اتجاه إعداد الموازنة العامة" مجلة الاقتصاد

والإدارة، جدة: جامعة الملك عبد العزيز، العدد (١٠) ص ص ٩٠ - ٩١.

(٢) محمد سعيد فرهود، مرجع سابق، ص ص ٦٤٧ - ٦٤٨.

ومن أهم هذه المشكلات^(١):

- ١- أن عملية إعداد الموازنة تتطلب جهوداً كبيرة ووقتاً طويلاً من المسؤولين عنها ويتكرر ذلك سنوياً لتبرير طلب المخصصات اللازمة ، مما يضيف أعباء إدارية تؤدي إلى زيادة كبيرة في حجم العمل الفني والإداري والمكثبي.
 - ٢- أن استخدام هذا الأسلوب يحتاج إلى كثير من المهارات والخبرات الفنية التي يحتاج إعدادها إلى وقت طويل ومبالغ كبيرة قد لا تساوي مقدار العائد الذي يحققه استخدام موازنة الأساس الصفري.
 - ٣- إن نظام المشاركة الذي تتيحه موازنة الأساس الصفري قد يكون تحقيقه صعباً من الناحية العملية نظراً لتعدد المستويات الإدارية في الأجهزة الحكومية.
- إن إعداد مثل هذا النوع من الموازنات يتطلب وقتاً أطول في الإعداد والتحضير ، حيث إن إجراءات إعداد الموازنة تتطلب عدة خطوات تتناول : وضع الأهداف التي يراد تحقيقها خلال تنفيذ الموازنة، تقويم البرامج والنشاطات التي تحتوي عليها الموازنة، الإجراءات التي يجب أن تتخذ لإقرارها والموافقة عليها ، وأخيراً وضع وإعداد الموازنة نفسها . في الوقت الحاضر لا يوجد استخدام لموازنة الأساس الصفري إلا في الولايات المتحدة الأمريكية في نطاق محدود أما الدول النامية فلا تزال تعتمد بدرجة كبيرة على الطرق التقليدية في إعداد الموازنة، حيث تعد موازنة البنود من أكثر الموازنات استخداماً، وإن كانت هناك محاولات لاستخدام أساليب حديثة ، كموازنة التخطيط والبرمجة أو موازنة البرامج والأداء في بعض الجهات الحكومية في الدول النامية.

(١) لمزيد من المعلومات عن مستقبل موازنة الأساس الصفري والمشكلات التي تواجهها ، انظر في هذا الصدد:

أنور عبد الخالق صديق ، مرجع سابق.

وانظر أيضاً F.D. drabber ,and,T.P., Bernard, 1981, Z,B,B.,looking back after ten years, public Administration review, vol 41, No, 1, January- February pp. 76 – 83.

النظام المالي في الدولة الإسلامية

بدأت أساسيات التنظيم المالي مع بداية قيام الدولة الإسلامية في المدينة المنورة في عهد الرسول ﷺ وقد صاحب ذلك تشريعات مالية لتنظيم الموارد المالية للدولة بحيث شكلت الإطار العام للنظام المالي في الإسلام الذي تنعكس فيه غايات وأهداف الإسلام فيما يتعلق بالجوانب الاقتصادية.

ولقد أدى ارتباط مفهوم الدين والدولة في إطار واحد وفقاً للمنهج الإسلامي إلى أن يكون للدولة مواردها الذاتية. التي يجب توافرها إذا أريد لها أن تقوم بوظائفها الأساسية، ومن ثم اعتمدت الدولة في تحصيل إيراداتها على عدة عناصر منها: الزكاة، الخراج، والحزبة، كما كانت هناك موارد أخرى منها: الغنيمة، الفئ، والعشور.

وتعد الزكاة من أهم عناصر إيرادات الدولة، والذي أوجبت الشريعة الإسلامية أخذها من المكلفين المسلمين، وتشمل جميع مصادر الدخل. وتمثل الزكاة العنصر الذي يمثل حق الله والدولة في الأموال، ومن ثم فعلى الدولة - ممثلة في ولي الأمر - كما يقول ابن تيمية " أن تأخذ المال من حله وتضعه في حقه ولا تمنعه من مستحقه".

ويمكن إجمال أهم ملامح نظام الزكاة من الوجهة المالية فيما يلي:

- ١- سنوية الجباية، فالزكاة لا تجب إلا مرة واحدة في كل سنة، ماعدا الإنتاج الزراعي (النباتي) فإن وقت وجوبه عند حصاده وإمكان الاستفادة منه.
- ٢- تفاوت نسبة الزكاة حسب نوع وطبيعة الأموال التي تستخرج منها الزكاة.
- ٣- المزج في أسلوب كيفية الجباية بين التحصيل العيني والنقدي، ففي المنتجات الحيوانية والنباتية تؤخذ الزكاة عيناً أما عروض التجارة فتؤخذ نقداً.

٤- بروز فكرة حد الإعفاء فالزكاة لا تجب إلا بعد تحقق النصاب، ولذا فإن مادون النصاب لا تجب فيه الزكاة مع تفاوت مقدار النصاب حسب طبيعة ومصدر الدخل.

وتمثل النفقات، الجانب الآخر للنظام المالي في الإسلام. وتمثل أوجه الصرف في بابين رئيسيين، الباب الأول، ويتمثل في نفقات المصالح العامة، ويشمل رواتب موظفي الدولة، رواتب الجند وعوائلهم. رواتب الولاة والقضاة والموظفين.. العطايا والمنح للأدباء والعلماء، شق الأتجار وإصلاح مجاريها وحفر الترغ. الإنفاق على المعدات الحربية. ومصدر الصرف من هذا الباب يأتي من ضريبة الخراج والجزية والعشور والغنائم.

أما الباب الثاني فيتمثل في النفقات الاجتماعية والدفاعية، وتشمل أوجه الإنفاق ثمانى فئات ورد ذكرهم في قوله تعالى: ﴿ إِنَّمَا الصَّدَقَتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَمِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمَوْلَىةَ فُلُؤْمِهِمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْعَنَرَمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَأَنَّ السَّبِيلَ قَرِيبَةٌ مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ ﴾ (٦٠) (١). ومصدر الصرف من هذا الباب يأتي من الزكاة وكذلك من العشور التي تؤخذ من المسلمين.

وفي كل حول، يقارن إجمالي الإيرادات وإجمالي النفقات لحساب الفائض في بيت المال، ويتم جرد هذا الرصيد فعلياً للتأكد من سلامة الحسابات وصحتها، أسوة بما هو متبع في الوقت الحاضر من وسائل الرقابة الداخلية على الموجودات (٢).

ولقد حرصت الدولة الإسلامية على تحقيق العدالة الاجتماعية وتطبيق مبادئ الشريعة الإسلامية في جوانبها الاقتصادية والعقائدية، كما حرص كثير من علماء المسلمين إبان العصور المختلفة على دراسة وسائل توفير الثروة للدولة الإسلامية ووضع القواعد والأسس المنظمة لكيفية الجباية بحيث لا تتنافى مع روح الإسلام وتعاليمه. ولذا نجد أن

(١) سورة التوبة، الآية: ٦٠.

(٢) محمد كمال عطية (١٩٨٢م)، نظم المحاسبة في الإسلام، الإسكندرية: منشأة المعارف، ص ٣٢-٣٧.

عدداً منهم قد قام بتأليف الكتب التي توضح أسس النظام المالي في الإسلام، ومن أمثال هؤلاء الإمام أحمد بن تيمية (الدولة ونظام الحسبة) والإمام أبو عبيد القاسم بن سلام (الأموال) وأبو يوسف يعقوب بن إبراهيم الأنصاري (الخراج) وأبو الحسن الماوردي (الأحكام السلطانية)، والقلقشندي وغيرهم كثيرون....

ولقد استلزم تنفيذ قواعد العدالة في الخراج منذ بداية العهد في الدولة الإسلامية أن ظهرت حتمية المسح الجغرافي للأراضي الزراعية والإحصاء السكاني لمعرفة مقدار ضريبة الجزية.

كذلك أدى تباعد الأقاليم والأمصار في الدولة الإسلامية إلى لا مركزية الجباية والصراف، كما نتج عن تعدد مصادر الإيرادات واتساع نطاق الصرف أن تطورت الإدارة الحكومية، فأنشئت إدارات حكومية تولت عملية الجباية وعملية الصرف والرقابة مثل ديوان العطاء وديوان الخاتم وديوان الزمام وغيرها من الأجهزة الإدارية المساعدة الأخرى.

ولقد عرف الإسلام الموازنة التخطيطية وتقدير الاحتياجات والإيرادات اللازمة لتغطيتها، كما ورد في قصة يوسف - عليه السلام - وكان بعض الولاة يفرضون ضرائب إضافية لمقابلة المصروفات المقدرة وتغطية نقص الإيرادات المتوقعة.

كذلك عرف المسلمون تسجيل الحسابات وإثبات المصروفات وإيرادات بيت المال، ومراجعة الحسابات التفصيلية والتحليلية والإجمالية وجردها بدقة وأمانة. وكانت تعرض تقارير دورية على الخلفاء والحكام والولاة لبيان حركة الأموال المحصلة والموزعة، لمساعدتهم في تعديل القرارات الخاصة بتحقيق الرفاهية وتنظيم توزيع الدخل - وهذا ما

قررتها هيئة الأمم المتحدة أخيراً في القرن العشرين^(١).

ولقد نتج عن نمو النظام المالي أن تطور التنظيم الإداري للدولة الإسلامية، فتم إنشاء ديوان الخراج وهو ما عرف ببيت المال ومهمته جمع الأموال التي ترد للخزينة العامة من زكاة وحزبة وخراج وغيرها من الضرائب التي يقررها ولي الأمر لمصلحة المجتمع ولتغطية تكاليف الخدمات الواجب على الدولة القيام بها.

وكان المسؤول عن هذا الديوان يسمى الخازن أو خازن بيت المال وهو بمثابة وزير المالية في الوقت الحاضر. وكان لهذا الديوان فروع في الأقاليم التابعة للدولة الإسلامية. وكانت مهمة هذه الفروع الإشراف على تحصيل الخراج الذي يجمع عيناً إلى جانب تحصيل الحزبة والعشور والزكاة وغيرها.

وكان ديوان بيت المال يمثل في الواقع إدارة الإيرادات والنفقات. ولمراجعة أعمال هذا الديوان وفروعه، فقد أنشئ ما يعرف بديوان الزمام وهو يشبه ديوان المحاسبة أو ديوان المراقبة العامة في الوقت الحاضر مما سهل على ولاة الأمر عملية موازنة الدخل بالمصروفات^(٢).

(١) محمد كمال عطية، مرجع سابق، ص ٥١.

(٢) للمزيد من المعلومات في هذا الصدد، انظر:

محمد عبد الله الشبانجي (١٩٩١م)، نظام الحكم والإدارة في الدولة الإسلامية منذ صدر الإسلام إلى سقوط الدولة العباسية، الرياض: دار عالم الكتب، ص ١٢٣ وما بعدها.

الفصل السادس

إدارة الموارد البشرية

- تعريف إدارة الموارد البشرية
- العوامل المؤدية إلى الاهتمام بالموارد البشرية
- وظائف إدارة الموارد البشرية
- الوظيفة العامة في الإسلام

تعد إدارة الموارد البشرية وظيفة مهمة من وظائف الإدارة، حيث تركز علي العنصر البشري ، الذي يمثل أئمن عناصر الإدارة وأكثرها تأثيراً في الإنتاجية . ويوماً بعد يوم تزداد أهمية العنصر البشري تأثيراً في كفاءة المنظمات الإدارية، مثلما تزداد أعداد العاملين بهذه المنظمات ، وتزداد مشكلاتهما عمقا وتشعباً ، مما أدى إلى اعتبار إدارة الموارد البشرية وظيفة مستقلة من وظائف الإدارة تختص بالعنصر البشري ، والذي على مقدار كفاءته ، وقدراته ، وخبراته ، وحماسه للعمل تتوقف كفاءة الإدارة ونجاحها في الوصول إلى الأهداف .

تعريف إدارة الموارد البشرية

تشابه التعاريف التي حددها المختصون والباحثون والدارسون لإدارة الموارد البشرية. ومن أهم هذه التعاريف ، ما قال به سباتس (Spates) من أن إدارة الموارد البشرية؛ (إن هي إلا مجموعة القواعد والأساليب الخاصة بتنظيم ومعاملة العاملين ، بحيث يمكن الحصول على أكبر قدر من إمكانات الأفراد وطاقاتهم وقدراتهم ؛ بما يحقق كفاءة الأداء للفرد وللجماعة ، وبما يحقق أفضل المزايا وأعظم النتائج^(١)) ولكن هذا التعريف يُعد تعريفاً عاماً وغامضاً ، فلم يوضح مضمون فكرة إدارة الموارد البشرية. أما نيجرو (Nigro) فقد عرّف إدارة الأفراد أو إدارة الموارد البشرية (بأنها فن احتذاب العاملين واختيارهم وتعيينهم وتنمية قدراتهم وتطوير مهاراتهم ، وتهيئة الظروف التنظيمية الملائمة من حيث الكم والكيف لاستخراج أفضل ما فيهم من طاقات ، وتشجيعهم علي

T.G. Spates, An objective scrutiny of personnel administration, New York (١)
:Personnel Series No. 75. American Managenmetn Association, p.9 .

بذل أكبر قدر ممكن من الجهد والعطاء^(١) . ويعيب هذا التعريف أنه قد حصر إدارة الأفراد أو إدارة الموارد البشرية في أهما فن فقط ، وبذلك أغفل دور الدراسة العلمية التي تخرج بقواعد عامة في مجال إدارة الأفراد . ومع هذا فقد حدد هذا التعريف مضمون ومحتوى هذه الإدارة بأنها:

- ١- اجتذاب العاملين واختبارهم وتعيينهم .
- ٢- تنمية قدرات العاملين وتطوير مهاراتهم .
- ٣- تهيئة الظروف التنظيمية الملائمة لاستخراج أفضل طاقاتهم .

أما ستال (Stahl) فقد عرّف إدارة الأفراد بأنها: تعني الاهتمام الكامل والشامل بكل ما يهم الموارد البشرية في المنظمة ، وهي إحدى الروابط الأساسية التي تربط المنظمة ببيئتها الاجتماعية ، وتحمل قيم وأخلاقيات تلك البيئة . وكما تتأثر بمعطيات البيئة ، فإنها تؤثر فيها وتتفاعل معها^(١). وهذا التعريف وإن كان قد أوضح أهمية الجوانب البيئية في إدارة الموارد البشرية ، إلا أنه جاء غامضاً ولم يوضح المقصود بها تماماً.

ومن ثم يمكن تعريف إدارة الموارد البشرية بأنها تخطيط وتنظيم وتوجيه ورقابة العنصر البشري في المنظمة بما يضمن اجتذاب أكفأ العناصر البشرية وتنمية قدراتهم ومهاراتهم وتهيئة الظروف الملائمة لاستخراج أفضل طاقاتهم بما يحقق أهداف المنظمة وأهداف العاملين فيها . ويرى الكييسي أن إدارة الموارد البشرية: هي الإدارة المكلفة بالأنشطة التخطيطية والتنظيمية والرقابية. المتعلقة باستقطاب العاملين للجهات الحكومية وتعيينهم وإحلالهم ورفع كفاءتهم ، وتحديد حقوقهم وواجباتهم، واقتراح النظم

(١) Felix A. Nigro and Loyed G. Nigro, 1976, The New public Personnel

Administration, Illinois, Illion:F.E. peacock kpublisher pp. 27- 28.

(٢) Glenn Stahl, Public Personnel Administration, 1976, New York : Harper &

Row publishers p.17.

والتشريعات واللوائح والعقود المنظمة لعلاقاتهم، وضمان حسن تطبيقها بما يحقق العدالة والمساواة بين العاملين والكفاءة والفعالية في أدائهم^(١).

ومن التعاريف الحديثة لإدارة الموارد البشرية: أنها تلك السياسات Policies والتطبيقات Practices والنظم Systems المؤثرة في أداء العاملين وسلوكياتهم وإنتاجاتهم^(٢).

ويرى عبد الكريم درويش أن هذه التعريفات تحتوي في مضمونها على الحقائق التالية عن إدارة الموارد البشرية:

- ١- أن إدارة الموارد البشرية مؤسسة على عدد من المبادئ والقواعد والأساليب الخاصة بالتعامل مع العاملين ، وهي بذلك تتضمن المهارة جنباً إلى جنب مع الأسس والقواعد العلمية.
- ٢- أن إدارة الموارد البشرية الحسنة تساعد العاملين على استخدام قدراتهم بأعلى قدر ممكن من الكفاءة ، ليس فقط للحصول على الرضا الشخصي للفرد ، وإنما أيضاً للحصول على رضا الجماعة وتحقيق أهداف المنظمة.
- ٣- أن الأفراد إذا عوملوا معاملة إنسانية ، فسوف يتجاوبون ويعملون بحماس وكفاءة. وإذا كانت الإدارة هي الوصول إلى الأهداف والنتائج من خلال عمل الآخرين ، فإن إدارة الموارد البشرية تصبح إحدى أهم مسؤوليات الإدارة^(٣) . بل تصبح واحدة من أهم الوظائف الأخرى كالإدارات المالية والتخطيطية والقانونية والإدارية . وهي بذلك تتغلغل في كل مستويات التنظيم ، بل تتغلغل في كل أنواع النشاطات أو الوظائف التي تؤديها الإدارات الأخرى .

(١) عامر بن خضير الكبيسي (٢٠٠٥م)، إدارة الموارد البشرية في الخدمة المدنية، القاهرة: المنظمة للعربية للتنمية الإدارية، ص ص ١٠ - ١١

(٢) عامر بن خضير الكبيسي، المرجع السابق، ص ١١ .

(٣) عبد الكريم درويش وليلى تكلا، مرجع سابق، ص ٥٧٦ - ٥٧٨ .

العوامل المؤدية إلى الاهتمام بالموارد البشرية

من أهم العوامل التي أدت إلى الاهتمام بإدارة الموارد البشرية :

- ١- تعاظم دور الدولة في مجال تنظيم ورقابة علاقات العمل ، وضرورة توافر جهاز على مستوى تنظيمي مرتفع لمتابعة القوانين والأحكام الخاصة بشؤون الأفراد ، والعمل على تفسيرها والاسترشاد بها (أو تنفيذها) في توجيه علاقات الإدارة بالعاملين .
- ٢- اكتشاف أهمية دور العنصر البشري في تحقيق الكفاءة الإنتاجية ، ومن ثم حتمية الاهتمام باختيار العاملين وتدريبهم وتقويم كفاءتهم مما يسهم في رفع مستوى الأداء وتحسين الإنتاجية . ومن ثم بدأت الحاجة إلى تحديد الاحتياجات من القوى البشرية العاملة ، نوعاً وكماً لضمان تحقيق الاستخدام الأمثل لتلك الموارد البشرية بغية تحقيق أهداف التنمية بكفاءة وفاعلية .
- ٣- أن التطور التقني في الصناعة الحديثة غالباً ما يسبق التطور في نظم وأساليب التعليم والتدريب . الأمر الذي يترتب عليه قصور بعض المهن الحاكمة مما يتطلب ضرورة وجود جهاز يستطيع القيام بالتخطيط لتوفير متطلبات المنظمات من الأفراد باختلاف المستويات والنوعيات المطلوبة^(١) .
- ٤- من أهم الأساليب التي ساعدت على زيادة الاهتمام بإدارة الموارد البشرية في المشروعات الحديثة ، ذلك التطور السريع في مفاهيم الإدارة بصفة عامة وزيادة أعداد المديرين المؤهلين علمياً والمهتمين بمنطق الإدارة العلمية القائم على التخطيط والتنظيم والرقابة والتقويم طبقاً لمعايير موضوعية محددة ، ذلك الاتجاه المتفق مع مبادئ الإدارة العلمية ، والذي بدأ في مجالات الإنتاج والتسويق والتمويل ، وأخيراً في ممارسة وظائف إدارة الموارد البشرية .

(١) علي السلمي (١٩٧٠م)، بعض الاتجاهات الحديثة في إدارة الأفراد ، القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد

٥- كذلك أسهمت نتائج البحث والدراسة في مجال العلوم السلوكية في توضيح أهمية الجوانب السلوكية في تحديد كفاءة العاملين، وكيف أن الكفاءة الإنتاجية تتأثر إلى درجة بعيدة بعوامل نفسية واجتماعية وثقافية وليس فقط بالعوامل الفنية أو المادية المرتبطة بظروف وإمكانات الإنتاج.

٦- كان للدراسات السلوكية والتنظيمية الحديثة الأثر الكبير في توضيح الطبيعة الاجتماعية للعمل، وكيف أن الإنسان يميل إلى الانتماء إلى مجموعات. ومن ثم فقد اتضحت أهمية جماعات العمل كعامل حيوي ومؤثر في اتجاهات العاملين وسلوكهم. وقد أدى اكتشاف تلك الحقيقة إلى تفسير ما كان غامضاً من أمر " التنظيم غير الرسمي " وبدأت وظائف جديدة تتضح بالنسبة لإدارة الموارد البشرية ومنها تخطيط أساليب القيادة القادرة على التعامل مع الأفراد في مجموعات، وإدارة شؤونهم آخذاً في الحسبان تلك العلاقات غير الرسمية التي تربطهم ببعضهم.

٧- نمو النقابات العمالية وازدياد تأثيرها وإسماع وجهة نظرها للإدارة العليا في المنظمات المختلفة، وارتفاع مستوى الوعي والثقافة بين أفراد القوى العاملة مما دفعهم إلى الإصرار على أخذ حقوقهم كاملة، ودفع إدارة المنظمة إلى إنشاء إدارات للأفراد للاستماع إلى وجهات نظرهم وإعطائهم حقوقهم، وتحديد مسؤولياتهم وواجباتهم.

٨- قوة الرأي العام المتزايدة في توجيه سياسات الدول، وأهمية الفرد السياسية والاجتماعية في الدول الديمقراطية التي تُجري الانتخابات الدورية وتستقطب تأييد الجماهير بشتى الطرق والوسائل^(١).

٩- نمو قيمة القوى البشرية العاملة بالمقارنة مع عوامل الإنتاج الأخرى وخاصة

(١) أحمد إبراهيم أبوسن وآخرون، مرجع سابق، ص ١٣٩-١٤٥.

في ظل ظروف الحرب ، مثلما حدث أثناء الحرب العالمية الثانية، حيث لوحظ العجز الكبير في الأيدي العاملة المتدربة مما كثف من أهمية التدريب والتأهيل .
ونتيجة لما سبق ، اتجهت حكومات الدول المختلفة إلى علاج المسائل والمشكلات التي تخص العاملين داخل المنظمات الإدارية مثل تخطيط القوى البشرية ، وتنظيمها ، وتدريبها وحسن استخدامها وتقوم إدارتها وترفيعها ومراقبتها والنظر في تحفيزها لرفع مستوى أدائها وتحسين إنتاجيتها .

وأخيراً فإن إدارة الموارد البشرية قد شهدت تغيرات جذرية خلال العقود الأخيرة التي تعالت فيها دعوات التخصص والعولمة، وظهر الداعون إلى حكومات أصغر حجماً وأكثر انفتاحاً وأضيق تدخلاً في الشؤون الحياتية وفي المجالات الاقتصادية لتعظيم دور القطاع الخاص والقطاع المختلط، دور الجمعيات اللا حكومية في تقديم الخدمات وتلبية احتياجات مختلف الشرائح والفئات^(١).

ويرى الكبيسي أن مثل هذا الدعوات: تسلتم تحول نظم الخدمة المدنية من كونها إدارات تنفيذية وتشغيلية وخدمية إلى أجهزة تخطيطية وتنسيقية تُعنى بوضع السياسات العامة ورسم الاستراتيجيات، وإعداد الخطط ومتابعة تنفيذها، كما تتطلب تحول الإدارات العامة إلى مؤسسات وهيئات تأخذ بنمط السوق في تقديم ما يتبقى لها من واجبات وما تقدمه من خدمات مراعية بذلك حسابات الأرباح والخسائر ومعتمدة معايير الكلفة والعائد^(٢).

(١) عامر بن خضير الكبيسي، مرجع سابق، ص ٣١٣.

(٢) عامر بن خضير الكبيسي ، المرجع السابق، ص ٣١٣-٣١٦.

وظائف إدارة الموارد البشرية

تتجه إدارة الموارد البشرية إلى تنويع نشاطاتها بالقيام بثلاث وظائف رئيسية، هي:

١- الحصول على الموارد البشرية

وبعد الحصول على الموارد البشرية ذات الكفاءة اللازمة لإدارة أجهزة الإدارة العامة أو أجهزة الخدمة المدنية، أولى الوظائف الأساسية، وهو ما يمكن أن يتم عن طريق مجموعة من الوظائف الفرعية التي تتعلق بما يلي :

أ- تصنيف الوظائف .

ب- تخطيط الموارد البشرية .

ج- الاستقطاب والاختيار والتعيين.

٢- تنمية الموارد البشرية

أما الوظيفة الثانية، فهي تنمية الموارد البشرية، ويقصد بها عملية تنمية المعرفة والمهارات والقدرات للقوى العاملة القادرة على العمل في جميع المجالات، وتشمل ما يلي :

أ- مفاهيم أساسية في التدريب .

ب- تحديد الاحتياجات التدريبية .

ج- تصميم وتقييم البرامج التدريبية .

٣- حسن استخدام الموارد البشرية.

وتنحصر الوظيفة الثالثة في حسن استخدام الموارد البشرية ضماناً لاستخراج أفضل ما في العاملين، وحسن معاملتهم وتدبير شؤونهم، وتشتمل دراستها على عدد من الأنظمة منها:

- (أ) الرواتب .
- (ب) الحوافز .
- (ج) تقويم الأداء .
- (د) الترقية .
- (هـ) النقل .

وغني عن البيان أن هذه الوظائف ليست منفصلة عن بعضها البعض في الواقع العملي بهذا الشكل الأكاديمي ، ولكننا فصلها هنا لأغراض الدراسة والتحليل . إذ إن النظرة الحديثة إلى وظائف الأفراد تعد هذه الوظائف أنظمة فرعية في نظام أكبر لإدارة الموارد البشرية . ولذلك فإن هذه الوظائف تتكامل مع بعضها في منظومة متسقة^(١) .

الوظيفة الأولى : الحصول على الموارد البشرية

تعد الموارد البشرية الدعامة الأولى للاقتصاد القومي للدولة أيأ كان نظامها الاقتصادي والاجتماعي ، والتي يكون لتنظيمها وكفائها وإعدادها وتنميتها أثر عظيم في حجم طاقة إنتاجية نظام الدولة ، ورفع مستوى معيشة أبنائها ، والوصول إلى مستوى الاستخدام الأمثل للقوى البشرية بحيث تسهم بأوفر نصيب في زيادة الإنتاج وتنمية الدخل القومي . فالتقدم الاقتصادي والاجتماعي للدولة يتوقف في غالبته على مدى الحصول على الموارد البشرية اللازمة لإدارة أجهزة الخدمة المدنية ، وإعدادها لإنجاز الأعمال بأعلى قدر ممكن من الكفاءة .

(١) عبد الباري درة وزهير الصباغ (١٩٨٦م) ، إدارة القوى البشرية ، جدة : دار الندوة للنشر والتوزيع .

ومن ثم يمكن القول إن الوظيفة الأساسية الأولى في الجهاز الحكومي هي الحصول على الموارد البشرية اللازمة لإدارة أجهزة الإدارة العامة ، وهو ما يمكن أن يتم عن طريق ثلاث وظائف فرعية هي :

(أ) تصنيف الوظائف .

(ب) تخطيط الموارد البشرية .

(ج) الاستقطاب والاختيار والتعيين .

١ - تصنيف الوظائف .

ويراد بالتصنيف بمعناه العام ترتيب الأشياء في مجموعات أو فئات ، علي أن توضع في المجموعة أو الفئة الواحدة الأشياء المتشابهة وهذا هو المعنى اللفظي . في حين أن للتصنيف في مجال الخدمة المدنية معنى اصطلاحياً ، يتمثل في تقسيم الوظائف المختلفة إلى مجموعة عامة للوظائف التخصصية ، ومجموعة عامة للوظائف الفنية ، ومجموعة عامة للوظائف الإدارية ، ومجموعة عامة للوظائف الحرفية^(١) ويتم ذلك التقسيم العمومي استناداً لاختلاف كل مجموعة عامة ، فضلاً عن اختلاف خصائصها المشتركة ، وذلك بسبب اختلاف واجباتها ومسؤولياتها ، علاوة على اختلاف طبائع أعمالها والمؤهلات اللازمة لشغلها .

ويتم بعد ذلك تقسيم كل "مجموعة عامة" من المجموعات المذكورة إلى "مجموعات نوعية" . ومثال ذلك تقسيم المجموعة العامة للوظائف التخصصية إلى عدة مجموعات نوعية ، كالمجموعة النوعية للوظائف القانونية ، والمجموعة النوعية للوظائف الطبية ، والمجموعة النوعية للوظائف الهندسية .

(١) بكر القباني (١٩٨٢م) ، الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية : دراسة نظرية تطبيقية مقارنة ، الرياض :

وتقسم كل مجموعة نوعية ، بعدئذ ، إلى "مجموعات فئات" فالمجموعة النوعية للوظائف القانونية تقسم ، على سبيل المثال ، إلى مجموعة فئات المستشارين القانونيين ، ومجموعة فئات أعمال المتخصصين ومجموعة فئات أعمال الدفاع ، مع تقسيم مجموعة فئات المستشارين القانونيين مثلاً إلى "فئة مدير إدارة قانونية" و"فئة قانوني" و"فئة باحث قانوني". هذا مع ملاحظة وجوب وصف كل فئة وتحديد درجاتها . وكذلك وجوب أن تدخل كل وظيفة في الفئة والدرجة المناسبة لها وأن تتضمن هذه المواصفات كذلك أمثلة لأعمال كل فئة وخطوط ترقياها وتدرج مراتبها.

يتضح مما تقدم أن "المجموعة العامة" تعني الإطار الرأسي العريض الذي ينظم المجموعات النوعية في ميادين متماثلة أو متجانسة "مجموعات الفئات" التي تتشابه في نوع العمل ، وإن كانت تختلف في مستوى صعوبة الواجبات وأهمية المسؤوليات ومطالب التأهيل لأداء العمل ، بحيث تتطلب معاملة واحدة في شؤون الخدمة وتحديد الأجر .

أما الدرجة فيقصد بها شريحة معينة من الأجر ، تتضمن جميع الفئات التي تتشابه في مستوى صعوبة الواجبات وأهمية المسؤوليات ومطالب التأهيل ، ولكنها تختلف في نوع العمل^(١)

ومما سبق يتضح أن (تصنيف الوظائف) يفترض بالضرورة (توصيف هذه الوظائف) كما يفترض تقويمها فيما بعد عن طريق وضع الجداول التي تبين فئات الأجر والمرتبات المتعلقة بالدرجات المختلفة مما يدل على اختلاف عملية التوصيف عن عملية التقويم^(٢) ويختلف أسلوب التصنيف من دولة إلى أخرى تبعاً للظروف والعوامل البيئية: الحضارية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية في كل دولة.

(١) يوسف التويجري (١٩٧٣م) ، "مصطلحات العلوم الاجتماعية" ، مجلة مكتبة الإدارة ، الرياض : معهد الإدارة

العامة ، السنة الثالثة ، العدد (١) ، ص ٣٦ - ٣٧

(٢) يوسف التويجري (١٣٩١هـ) ، "وصف الوظيفة عنصر أساسي لتطبيق مبدأ الجدارة" مجلة الإدارة العامة ،

الرياض : معهد الإدارة العامة ، العدد (١٣) ، ص ٤٠ - ٤٤ .

٢ - تخطيط الموارد البشرية

بعد أن تحددت أنواع الوظائف والأعمال من خلال عملية التنظيم ، وتمت عملية تحليلها وتصنيفها من خلال عملية تصنيف الوظائف تأتي الخطوة التالية وهي تحديد الأعداد والنوعيات اللازمة من القوى العاملة لكل عمل ، وهذا يعني التنبؤ بالاحتياجات من هذه القوى في ضوء العرض والطلب للقوى البشرية العاملة واتخاذ الخطوات الضرورية لإحداث التوازن بين احتياجات الأقسام المختلفة للمنظمة . وإذا ما تم التوصل إلى العدد اللازم من الأفراد ، يبقى معرفة الوضع الحاضر لقوة العمل، وما سوف تفقده المنظمة بفعل العوامل الطبيعية المختلفة من تقاعد، أو إنهاء للخدمة بسبب الإقالة أو الاستقالة أو الوفاة، أو الترقية أو النقل، أو الأجازات طويلة الأجل، فإذا ما تم التعرف على ما تفقده المنظمة من أصولها البشرية بفعل العوامل الطبيعية المذكورة يمكن معرفة صافي حجم القوى العاملة المتاح في المنظمة خلال المدة الزمنية المقبلة. ومن خلال ذلك، تستطيع إدارة الموارد البشرية معرفة الأعداد والنوعيات اللازمة والواجب توافرها مدة زمنية محددة، ثم العمل على توفيرها من خارج المنظمة من جهة، والعمل من جهة أخرى على تدريب وتأهيل جزء من العاملين داخل المنظمة لشغل الوظائف الجديدة.

ومن خلال ما سبق، يمكن القول إن تخطيط الموارد البشرية على مستوى المنظمة ينحصر في عملية التنبؤ بحجم القوى العاملة في المستقبل من ناحية، وتخطيطها من ناحية أخرى، وذلك بوضع برامج الأفراد (خاصة في التعليم والتدريب) وبما يتفق ونتائج التنبؤ^(١).

(١) Thomas . H. Patten, 1971 Monpower Planning and the Development of Human Resources, New York: John Wiley & Sons, Inc., p. 14.

٣- الاستقطاب والاختيار والتعيين

الاستقطاب: تأتي عملية استقطاب الموارد والكفايات البشرية المؤهلة للانخراط في سلك الوظيفة العامة والاستمرار فيها، بعد عملية تخطيط الموارد البشرية، وتتضمن عملية الاستقطاب التوعية بوجود وظائف شاغرة عن طريق وسائل الإعلام المختلفة، وتشجيع المؤهلين لشغل هذه الوظائف عن طريق تقديم طلبات التوظيف، وذلك عقب الإعلان عن الوظائف الشاغرة وشروط الالتحاق بها. ويفرق البعض، بين نوعين من الاستقطاب، أحدهما سلبي، والآخر إيجابي^(١). ويعني بالاستقطاب السلبي الاكتفاء بالإعلان عن الوظائف الشاغرة ومواعيد الامتحانات وشروط الترشيح. بينما يعني الاستقطاب الإيجابي محاولة البحث عن الأفراد المؤهلين حيثما وجدوا وتشجيعهم على طلب الالتحاق بالخدمة وترغيبهم في ذلك عن طريق إبراز ما في الخدمة العامة من محاسن وفوائد للفرد، وتحريك شعوره بحاجة المجتمع إلى قدراته ومؤهلاته وإنماء اندفاعه في سبيل خدمة وطنه والإسهام في بنائه، وإبراز فرص التقدم والنمو التي توجد في الخدمة العامة. وهو ما يقتضي دعم عملية الاستقطاب بخطة إعلامية واسعة تشترك فيها كل وسائل الإعلام والفضائيات والإنترنت بالإضافة إلى تلافي التعقيدات غير الضرورية، التي من شأنها أن تؤدي إلى عزوف المؤهلين أو بعضهم عن طلب الالتحاق، والأمثلة على هذا كثيرة، مثلاً الإعلانات الروتينية المليئة بالتعابير القانونية الجافة، وتحديد مواعيد قصيرة الأمد لتقدم الطلبات، والتشديد على إرفاق الطلب بشتى الوثائق الموقعة والصور المصدقة، و تعقيد الشروط بالتشديد على مؤهلات وخبرات محددة، وتحديد مواعيد الامتحانات بطريقة يصعب على الكثيرين من المؤهلين التقيد بها وتطويل المدة بين نتائج الامتحانات والتوظيف بحيث لا يبقى في الانتظار إلا الذين لم ينجحوا في مكان آخر.

(١) أسعد أديب رحال (١٩٨٤م)، شؤون الموظفين، الرياض: مطابع جامعة الملك سعود، ص ٥٦ - ٥٩.

هذا من الناحية السلبية، أما من الناحية الإيجابية فهناك وسائل كثيرة يمكن استخدامها في جذب المرشحين وترغيبهم كإجراء الامتحانات في أماكن متعددة بمناطق مختلفة داخل البلد الواحد تسهياً للمرشحين، والإعلان المتواصل عن طريق الإنترنت والفضائيات ووسائل الإعلام وأماكن الدراسة وتسهيل وإعطاء المعلومات للمستفسرين عن الوظائف العامة بالهاتف أو عن طريق الإنترنت.

مبادئ أساسية في الاستقطاب

يتحدث البعض عن مبادئ ثلاثة أساسية هي^(١).

المبدأ الأول: حتمية المركزية في الاستقطاب: ينبغي أن يتركز الاستقطاب في إدارة واحدة سواء في يد شخص واحد أو مجموعة أشخاص على مستوى الوزارة أو حتى على مستوى الدولة حتى يكون هناك تركيز كاف للخبرة والمعرفة والسجلات، التي يمكن أن تكون جميعاً في خدمة طالبي الوظائف، ويمكن تلخيص دواعي الحاجة إلى المركزية فيما يلي:

- ١- وجود مصدر واحد للاستعلام (للعاملين المرتقبين).
- ٢- وجود سجل واحد لطالبي الوظائف الذين لم يتم تشغيلهم بعد ولكنهم يرغبون في شغل الوظائف الشاغرة مستقبلاً.
- ٣- مراجعة الفعالية المقارنة لوسائل الاستقطاب المختلفة.
- ٤- تنمية إستراتيجية الإعلان عن الوظائف مقروناً بالزايا الخارجية الأخرى.
- ٥- استخدام المعرفة المتخصصة والمهارة في إعداد وتصميم الإعلان.

(١) بتصرف عن: الاتحاد الدولي للبنوك الإسلامية، (١٩٨٢م)، الموسوعة العلمية والعملية للبنوك الإسلامية، الجزء

المبدأ الثاني: حتمية معرفة طبيعة سوق العمل: ينبغي على الإدارة أن تدرس طبيعة سوق العمل من حيث نوعية العاملين المرتقبين، أو نظرهم للعمل، وفيما يلي أهم العناصر المتعلقة بطبيعة سوق العمل.

١- حدود سوق العمل: لاشك أن معرفة حدود سوق العمل يساعد الإدارة على تقدير العرض المتاح من العمالة المؤهلة، التي تستقطب منها ما تحتاج إليه من الموارد البشرية. وعادة ما يتكون سوق العمل من منطقة جغرافية معينة، حيث تتفاعل قوى العرض (الباحثين عن العمل)، والطلب (المنظمات التي لديها وظائف شاغرة) مما يؤثر على سعر العمل (الرواتب) وتتوقف حدود السوق على مؤهلات وأعداد المرشحين للوظائف الشاغرة.

٢- المهارات المتاحة: غالباً ما تكون المهارات المتاحة للوزارات والمصالح الحكومية من خريجي نظم التعليم في الدولة نفسها أو في بعض الدول الأخرى التي لديها فائض في العمالة ولا بد من دراسة لهذه المهارات المتاحة.

٣- الظروف الاقتصادية: لاشك أن الظروف الاقتصادية في سوق العمل تؤثر على عملية الاستقطاب. إن سوق العمل المضغوط، حيث توجد الزيادة السكانية الكبيرة يتيح عمالة أرخص ولكنها غير منتجة. أما سوق العمل في منطقة يوجد بها عدد قليل من العاملين المؤهلين الذين لا يعملون بكفاءة عالية، فتوجد لديه ظروف ومشكلات استقطاب مختلفة.

٤- جاذبية العمل الحكومي: يجد العاملون المرتقبون أن العمل الحكومي قد يكون أكثر جاذبية من غيره نتيجة لعنصر الأمان والاستقرار الوظيفي كما أن العمل سهل ومريح والترقيات في مواعيدها - ولكن القاعدة العامة أن هناك منافسة مع القطاع الخاص، حيث الإنتاجية أعلى فيمكنه دفع رواتب أعلى. وربما يختلف الأمر في بعض الدول - ولكن الأمر يحتاج لإعادة النظر في جداول الأجور والرواتب كل عدة سنوات (خمس أو عشر

سنوات مثلاً، حتى يظل العمل الحكومي محل جذب للكفاءات من الموارد البشرية، ومن التخصصات المختلفة.

المبدأ الثالث: حتمية التحليل المدروس لتقوم مصادر الاستقطاب:

ينبغي باستمرار تحليل المصادر التي تم الاستقطاب منها، وذلك بغرض الكشف عن عدد من تم استقطابهم على مدى المدد الزمنية الماضية، وكذلك الكشف عن درجة نجاح أو فشل كل مصدر، ويتم التحليل كمياً ووصفياً، حيث قد تتيح بعض المصادر عدداً أكبر من المستقطبين ولكنها تكون ذات نجاح أقل.

طرق الاستقطاب

هناك طرق عديدة للاستقطاب، ولكل منها سماتها وعيوبها ويتوقف اختيار الطريقة المناسبة على ظروف المنظمة والوظيفة المراد شغلها، ومن هذه الطرق:

١- الاستقطاب الداخلي: ويتم عن طريق إعلان قائمة بالوظائف الشاغرة داخل مبنى المنظمة.

ومن مزايا هذه الطريقة أنها طريقة اقتصادية للإعلان، خاصة إذا كان مبنى (ديوان عام الخدمة المدنية) أو (ديوان عام الوزارة المعنية)، مطروحاً من قبل الأفراد. ولكن يعيب هذه الطريقة ما يلي:

- من المحتمل ألا يرى هذه القائمة إلا عدد محدود من الأفراد.
- لا يتضمن الإعلان معلومات كافية تعين المطلوبين على اتخاذ قرار للتقدم للوظيفة أم لا.

• احتمال ألا يصل الإعلان إلى التخصصات الدقيقة التي تحتاج إليها الوزارة.

٢- الاستقطاب الخارجي: ويتم عن طريق:

(أ) الإعلان في الصحف؛ ومن مزايا هذه الطريقة.

- وصول الإعلان إلى أكبر عدد من الأفراد.

- تعود الأفراد على البحث عن الوظائف في الصحف اليومية.
- ولكن يعيب هذه الطريقة ما يلي:
- التكلفة العالية.
- إهدار جانب كبير من التكلفة نتيجة أن هذه الوسيلة تصل إلى الجميع بما فيهم غير المطلوبين.
- التباين الكبير في نوعيات العمالة التي تتقدم بناء على هذا الإعلان.
- (ب) الإعلان في الصحافة المتخصصة ؛ من مزايا الإعلان في الصحافة المتخصصة: وصوله لأيدي أفراد معينين، إلى جانب ضمان حد أدنى من مستوى طالبي الوظائف، ولكن يعيب هذه الطريقة عدم ملاءمتها عند طلب فرد غير متخصص.
- (ج) زيارة الجامعات والمعاهد والمدارس:
- وهذه الطريقة لها مزايا عديدة من أهمها:
- أن الخريجين الجدد هم المصدر الرئيس للوظائف الحكومية.
- أنها طريقة غير مكلفة ومريحة ولا تتسم بأية تعقيدات إدارية.
- إمكان رسم صورة جذابة للفرص الوظيفية في الوزارة أو المؤسسة.
- إمكان فتح الباب لجميع التخصصات والمهارات الفنية والإدارية.
- ولكن يعيب هذه الطريقة ما يلي:
- من يتم مقابلتهم غالباً ما يكونوا مستفسرين أكثر من طالبي وظائف.
- يمكن أن تكون جداول المقابلات شاقة ومجهددة وقليلة الجدوى.
- أن خريجي المدارس يهتمون بالمهن أكثر من المنظمات.
- أن المرشحين من هذا المصدر لا يتوافرون على مدار العام، بل في نهاية العام الدراسي فحسب^(١).

(١) مدني عبد القادر علاوي (٢٠٠٩م)، إدارة الموارد البشرية، (ط٣)، جدة: حوارزم العلمية، ص ١٨١-١٩٧.

وهناك طرق حديثة في الإعلان عن طريق الإنترنت والفضائيات والبريد الإلكتروني الاختيار والتعيين (Selection and Recruitment) بعد أن يتم الاستقطاب على الوجه الأكمل، من المفروض أن يتقدم للمنظمة عدد كاف من المؤهلين الذين يمكن أن يُختار من بينهم من سوف يشغل الوظائف الشاغرة فعلاً، ذلك أن المبدأ السائد في الاختيار والتعيين في الإدارة الحكومية هو مبدأ الجدارة (Merit System).

وفي الواقع، فإن مبدأ الجدارة في الاختيار والتعيين حديث العهد نسبياً إذ لم يعرف إلا منذ قرن ونصف من الزمان وعلى وجه التحديد عام (١٨٥٥م) بعد تقرير لجنة (نورثكوت وترفليان) (Northcote and Trevelyan)، التي أوصت بإقامة أول هيئة مستقلة لشؤون الموظفين واعتماد مبدأ الجدارة في الاختيار والتعيين. ثم توالى بعد ذلك الإصلاحات في أوروبا حتى وصلت إلى أمريكا منذ أكثر من مائة عام، حيث أقر المجلس النيابي إنشاء هيئة مستقلة للخدمة المدنية وبدأ تطبيق مبدأ الجدارة. ومع الزمن وبالتدرج بدأ يعمم مبدأ الجدارة وأصبح معتمداً في معظم دول العالم.

ويعتمد مبدأ الجدارة على حقيقتين رئيسيتين:

- (أ) أن الوظائف ثابتة والموظف يتغير، ومن ثم فلا بد من أن نبدأ من تحليل الوظائف وتحديد مواصفات ومؤهلات من يشغلها، غالباً ما يقوم بهذا جهاز متخصص.
 - (ب) أن يتقدم عدد كبير من الأفراد تتوافر فيهم الشروط المبدئية وتعقد بينهم المسابقة يتم الاختيار بناء على النتائج فقط (دون تدخل للاعتبارات الشخصية) وبذلك يتم اختيار الأفضل لشغل الوظيفة.
- ولتحقيق الغاية من مبدأ الجدارة، كان لابد من وجود جهاز مركزي متخصص في إدارة شؤون الموظفين يكون عبارة عن هيئة مستقلة ومنفصلة عن السلطة التنفيذية، تسند

إليها في الواقع ثلاث مهام:

(أ) مهام فنية: حيث يسند في العادة إلى الهيئة المركزية مهمة مساعدة السلطات السياسية في دراسة أوضاع الخدمة المدنية وحاجتها إلى العاملين واقتراح الأنظمة واللوائح على ضوء ذلك، وإبداء الرأي في المسائل المتعلقة بشؤون الموظفين وإجراء الدراسات والبحوث المتعلقة، ودراسة الرواتب والأجور والبدلات والتعويضات والمكافآت واقتراح إعادة النظر فيها.

(ب) مهام إشرافية: تتولى الإشراف على بعض المهام المتعلقة باستقطاب الموظفين واختيارهم كالإعلان عن الوظائف الشاغرة وتحضير الامتحانات والإعلان عنها وإجرائها وتصميمها وإعلان النتائج.

(ج) مهام رقابية: وتعلق بمسؤولية الجهاز في التأكد من أن الأنظمة واللوائح المتعلقة بشؤون الموظفين تنفذ بالشكل الصحيح، وذلك عن طريق الإشراف والرقابة والمتابعة وإصدار التعاميم والتعليمات اللازمة.

الاختبارات وأهميتها في عملية الاختيار

تلجأ المنظمات الإدارية إلى استخدام الاختبارات التنافسية بين المتقدمين. ويعد الاختبار من أهم المعايير الأساسية والموضوعية في عملية الاختيار والتي تهدف إلى تحقيق الأهداف التالية:

١- اكتشاف صفات لا يمكن التعرف عليها من خلال فحص الشهادات الدراسية أو من سجل الخدمة السابقة.

٢- استبعاد أي احتمال للتحيز من جانب الإداريين الذين يبدون اتخاذ قرارات التعيين.

٣- إقناع المتقدمين للوظيفة بسلامة إجراءات الاختيار والتعيين وإبعاد العنصر الشخصي من التدخل في تقويم المتقدمين للوظيفة.

أنواع الاختبارات

تستخدم المنظمات الإدارية واحداً أو أكثر من الأنواع التالية من الاختبارات:

(أ) الاختبارات العلمية: وهي تلك التي ترمي إلى التأكد من إتقان المرشح لمهارات لازمة للوظيفة الشاغرة مثل قيادة السيارة أو الترجمة الفورية أو استخدام الحاسب الآلي... وغير ذلك من الوظائف التي تتطلب مهارات خاصة لا يمكن التثبت من وجودها إلا عن طريق الامتحان العملي.

(ب) الاختبارات الكتابية: وهي أكثر الأنواع شيوعاً، ويختلف تصميمها حسب الغرض منها، فقد تهدف لكشف القدرات الخاصة بالتذكر أو بالذكاء أو بالقدرات الذهنية مثل إجراء العمليات الحسابية.

وقد تأخذ هذه الاختبارات الشكل الموضوعي (أسئلة ذات إجابات محددة يختار أحدها) أو الأسئلة المقالية التي تظهر قدرات تحريرية خاصة لدى الفرد.

(ج) الاختبارات الشفهية: وهي تختلف عن المقابلة في أنها مجموعة من الأسئلة النمطية لها وقت محدد للإجابة، وفي الغالب فالإجابة الصحيحة واحدة، بعكس المقابلة التي ليس فيها وقت محدد، وليس من الضروري أن تكون الأسئلة نمطية، وليس من الضروري أيضاً أن تكون إجابات محددة مطلوبة من الأفراد.

التعيين

تقوم إدارة الموارد البشرية بتنفيذ معظم خطوات الاختبار ويشترك مديرو الإدارات في عملية الاختيار، أما سلطة التعيين فتكمن عادة في جهة مركزية كديوان الموظفين ، أو ديوان الخدمة المدنية. وبالنسبة للتعين في الوظائف العليا القيادية فيختص مجلس الوزراء أو بعض اللجان الوزارية بسلطة التعيين فيها^(١).

(١) للمزيد من المعلومات في هذا الصدد، انظر:

- أحمد إبراهيم أبو سن وآخرون ، مرجع سابق، ص ص ١٥٤ - ١٦٢ .
- محمد سيد حمزاوي (١٩٨٧م) ، إدارة الموارد البشرية في الأجهزة الحكومية، القاهرة: دار الجامعة للطباعة والنشر ، ص ص ١٢٥ - ١٤٢ .

الوظيفة الثانية: تنمية الموارد البشرية:

يقصد بتنمية الموارد البشرية زيادة عملية لجوانب المعرفة والمهارات والقدرات للقوى العاملة لكي تصبح قادرة على العمل في جميع المجالات والتي تم انتقاؤها واختيارها في ضوء ما أحرري من اختبارات مختلفة بغية رفع مستوى كفاءتهم الإنتاجية لأقصى حد ممكن.

ويكاد يجمع معظم الاقتصاديين على أن تنمية الموارد البشرية عن طريق الاستثمار في مجالات التعليم والتدريب هي من العوامل التي تؤثر تأثيراً بالغاً على التنمية الاقتصادية والصناعية للدولة. وبمعنى آخر فإلى جانب اهتمام علماء الإدارة والممارسين لها بالعنصر الإنساني والاهتمام بإعداد وتنمية الموارد البشرية حتى يمكن أن تسهم بنصيب وافر في زيادة الإنتاج وتنمية الدخل القومي، فإن رجال الاقتصاد أيضاً يعدون الإنسان واحداً من أهم عناصر التنمية، بل أهمها على الإطلاق ويليه في الأهمية بقية العناصر الطبيعية والمادية والمالية^(١).

فالعنصر البشري، أصبح اليوم بمثابة رأس المال الفكري والطاقة الإنسانية التي لا تنضب والعقل المفكر، والقوة الدافعة التي بدونها لا يمكن إحداث تغيرات إيجابية داخل المنظمات الإدارية سواء في الفكر أو في التطبيق.

ويمكن القول إن تحقيق التنمية الشاملة في الدولة والوصول بها إلى أمثل معدلاتها يتوقف إلى حد كبير على مواردها البشرية - صقلها بالتعليم والتدريب، ومواردها الاقتصادية، أي أنها تتألف من عنصرين رئيسيين، هما العنصر البشري والعنصر المادي. ويمتزج هذان العنصران امتزاجاً عضوياً في نشاط المجتمع وفي أي اتجاه، ولذلك يتحدث الاقتصاديون عن رأس المال الفكري، كما يتحدثون عن رأس المال المادي.

(١) حمد إبراهيم السلوم (١٩٨٠م)، " السياسة التعليمية: أثرها في إعداد وتنمية الموارد البشرية بالملكة العربية السعودية"، بحث مقدم إلى ندوة تخطيط القوى العاملة، المنعقدة في معهد الإدارة العامة بالرياض، ١٨-٢١ جمادى الآخرة ١٤٠٠هـ / ٣-٦ مايو (١٩٨٠م)، ص ٩٧-٩٩.

التعليم والتدريب وأثرهما في صقل الموارد البشرية وتنميتها

المقصود بالتعليم هنا، هو التعليم بمعناه الواسع الذي يتضمن التعليم الرسمي والثقافة العامة بمختلف وسائلها، وفرص اكتساب الخبرات والمهارات. وفي كثير من دول العالم خاصة الدول النامية لا ينتشر التعليم بالدرجة الكافية، وترتفع نسبة الأمية. والمعروف أن الفرد الذي لم ينل قدرًا من التعليم لا يستطيع الإسهام بدور أفضل في عملية التنمية، بل يصبح أحد العوائق التي تعوق تقدمها.

أما التدريب، فهو إحدى الوسائل الرئيسة التي تستخدم لإحداث التوازن بين قدرات العاملين وكفاءتهم من جهة وبين الدور المنوط بهم في العملية الإدارية من جهة أخرى.

ويعد التدريب الإداري في عصرنا الحاضر موضوعاً أساسياً من الموضوعات ذات الأهمية الخاصة في دراسة الإدارة العامة؛ نظراً لما له من ارتباط مباشر بالكفاية الإنتاجية وتنمية الموارد البشرية.

وقد أصبح التدريب يحتل مكان الصدارة في أولويات عدد كبير من دول العالم المتقدمة منها والنامية على السواء، بوصفه أحد السبل المهمة لتكوين جهاز إداري، ذي كفاءة وقادر على تحمل أعباء التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ويهدف التدريب الإداري إلى تزويد المتدربين بالمعلومات والمهارات والأساليب المختلفة المتجددة عن طبيعة أعمالهم الموكلة لهم، وتحسين مهاراتهم وقدراتهم، وتطوير سلوكياتهم واتجاهاتهم بشكل إيجابي، ومن ثم رفع كفاءتهم وتحسين فاعليتهم وإثراء معارفهم من أجل النهوض ببرامج الدولة وخططها التنموية الشاملة والمستدامة^(١).

ويرى أسامة عبد الرحمن، أن التدريب الإداري جزء لا يتجزأ من التنمية الإدارية،

(١) عامر بن خضير الكبيسي (٢٠١٠م) التدريب الإداري والأمني، رؤية معاصرة. للقرن الحادي والعشرين، الرياض:

وأحد مداخلها، ولا يمكن أن تتحقق هذه التنمية ما لم يكن هناك إطار موحد متناسق لكل مداخل التنمية الإدارية الأخرى، من تنظيم وتحديث للأنظمة واللوائح، وتبسيط للإجراءات وتطوير للأساليب المتبعة^(١).

مفهوم التدريب

يعرف التدريب بأنه مجموعة النشاطات التي تهدف إلى تحسين المعارف وزيادة القدرات المهنية مع الأخذ في الحسبان دائماً إمكان تطبيقها في العمل وتنمية المهارات وغرس القيم الإيجابية وتعديل السلوكيات من أجل تحسين أداء المنظمات^(٢).

وبمعنى آخر، فإن القدرة على أداء الوظيفة شيء مهم، ولقد كان هو الهدف من عملية الاختيار ولكنه لا يكفي، إذ يجب أن نعرف كيف تؤدي هذه الوظيفة بكفاءة وفعالية في إطار المناخ التنظيمي الموجود، أي أن امتلاك المعرفة النظرية والعملية شرط ضروري للنجاح ولكنها غير كافية إذ لا بد أيضاً من توافر الرغبة في العمل. فالإنسان لا يعمل وحده وإنما يعمل مع آخرين وربما تتعارض أهدافهم أو أغراضهم، ولا بد أن يعرف كيف يعمل الجميع في إطار التعاون وروح الجماعة، وهذا هو ما حدا بأحد الكتاب إلى إعطاء التعريف التالي للتدريب:

التدريب هو عملية منظمة ومستمرة تهدف إلى إحداث التغييرات التي تفرضها الاحتياجات التدريبية في عقلية الأفراد وقيمهم وسلوكياتهم من أجل رفع مستوى أداء المنظمات أو معالجة إشكالياتها أو تمكينها من المشاركة في تحقيق الأهداف المحددة لها في إطار استراتيجيات وخطط التنمية الشاملة المستدامة.

(١) أسامة عبد الرحمن (١٩٨٢م)، البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية، مدخل إلى دراسة التنمية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط، الكويت: عالم المعرفة، ص ١٣٨ - ١٣٩.

(٢) عامر بن خضير الكبيسي، (٢٠٠٧م)، التدريب الأمني العربي وآفاق تطويره: دراسة تحليلية للتجارب والاتجاهات، الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ص ٢٠٠.

أنواع التدريب وأساليبه

تتعدد أنواع التدريب وتختلف من كاتب إلى آخر ، ولكن يمكن أن نقسم التدريب إلى أنواع حسب المكان الذي يتم فيه، فهناك نوعان مهمان من التدريب: التدريب أثناء الخدمة (في مكان العمل) والتدريب خارج العمل. والحقيقة أن النوع الثاني من التدريب وهو ما يسميه البعض التدريب المنظم أو الرسمي - وهو الأكثر شيوعاً - ولكن يجب ألا نقلل من أهمية التدريب أثناء العمل، فالنوعان من التدريب مطلوبان ومهمان ويكملان بعضهما البعض ولا يغني أحدهما عن الآخر ، وسوف نتحدث عن هذين النوعين باختصار فيما يلي:

أولاً: التدريب أثناء الخدمة

يقوم هذا النوع من التدريب على فكرة قديمة _ فكرة التلمذة المهنية- التي تعني أساساً أن يتلقى الموظف الجديد التعليمات والتوجيهات التي تحدد له أسلوب العمل من رئيسه الذي يتولاه بالرعاية خلال الفترة الأولى، فيبين له الصواب من الخطأ والحقوق والواجبات وأفضل أسلوب لأداء العمل وآداب السلوك الوظيفي. وهذه الفكرة تُعد امتداداً للدور القديم لرئيس العمل الذي كان يسيطر على كل ما يتعلق بالعامل، ولعل الكثير من المنظمات الخاصة والعامة لا تزال توكل هذا الدور للرئيس المباشر في العمل، وإن كانت بعض الدول قد أسندت هذا الدور إلى جهات متخصصة مثل ديوان الخدمة المدنية أو إدارة التدريب داخل المنظمة المعنية نفسها.

ولكن لا يستطيع أحد أن ينفي أن أول واجبات الرئيس المباشر ما تزال تكمن في توجيه من يعملون معه لأفضل الأساليب لأداء العمل، وللسلوك الوظيفي الإيجابي، بل ويستمر هذا الدور، ليس فقط في مدة التواؤم مع متطلبات الوظيفة ولكن أيضاً خلال

الحياة الوظيفية للموظف ، فهو يحتاج باستمرار للتنمية وتطوير قدراته واستعداداته حتى يتقن ما يقوم به من عمل ويكون مستعداً للترقية ولتحمل أعباء ومهام ذات مسؤولية أكبر وأخطر من مسؤولياته الحالية، ومن مميزات هذا النوع من التدريب:

١- من خلال الاحتكاك المباشر ببيئة العمل في الواقع العملي، فإن المتدرب يتجنب مشكلة اختلاف بيئة التدريب عن بيئة العمل، كما أنه يتم تجنب الإغراق في جوانب نظرية قد لا تكون مفيدة للمتدرب.

٢- أن هذا التدريب يشرف عليه الشخص الذي سوف يعمل معه المتدرب (رئيسه في العمل) ومن ثم فإن ما سيتعلمه من أساليب ووسائل جديدة سوف يطبق فعلاً، كما أن نتائج عملية التدريب سوف تكون، أفضل عند تطبيق ما تعلمه المتدرب في الواقع العملي.

٣- في كثير من الجوانب الوظيفية لا يكفي معرفة كيف يتم العمل ولكن يجب التمرس عليه، فلا يكفي أن يعرف المتدرب كيف يتخذ القرار الإداري نظرياً، ولكن يجب أن يتعرض المتدرب لمواقف فعلية ليتعود كيف يمكن أن يستفيد مما تعلمه من رئيسه وكيف سيتخذ القرار، وعلى مستوى الأعمال التنفيذية الأدنى لا بد من التمرس حتى يمكن إتقان العمل.

٤- يكون التدريب سريعاً وفعالاً، حيث إنه لو تم التدريب في مجموعات فإن كل المجموعة ستكون محكومة بأقل فرد في الفهم والاستيعاب.

ورغم هذه المزايا، فإن هذا الأسلوب يواجه صعوبات تقلل من فعاليته، مثل:

١- أن الرئيس المباشر نفسه ربما يكون ترقى لمنصبه بالأقدمية وليس بالكفاءة ، فهو لن يكون بالكفاءة التي تؤهله لتدريب العاملين الجدد، وحتى لو كان كفواً فقد يكون قد وصل إلى منصبه لإتقانه العمل في الماضي بطريقة محددة، وقد لا تخلو طريقته من العيوب التي قد يتدرب عليها الموظف الجديد، كما أن طريقته في أداء العمل والتي كانت ملائمة

في الماضي، قد تصبح غير ملائمة في ظل التطور التقني السريع الذي يحدث في الوقت الحاضر.

٢- قد يكون الرئيس ممتازاً كعامل كفو، وقد يكون ممتازاً كرئيس ولكنه قد لا يعرف كيف يدرّب الآخرين، فالتدريب عملية تحتاج إلى مهارة وقدرة على توصيل الأفكار للآخرين بالتدريب.

٣- انشغال الرئيس في أعمال كثيرة أخرى، قد يجعله يظن أن أفضل أسلوب للتدريب هو أن يجعل المرؤوس ينهك فجأة في العمل دون أن يتعلم بالتدريب الخطوات التمهيديّة والمبدئيّة التي قد تكون ضرورية ليتعلم خطوة بخطوة وبطريقة منظمة الأسلوب الصحيح لأداء العمل.

٤- أن علاقة المرؤوس برئيسه وما يصاحبها عادة من انفعالات العمل قد لا تدع للمرؤوس الفرصة لكي يشعر بالاطمئنان وهو يجرب ويخطئ لكي يتعلم، مما يجعل الجو متوتراً دائماً بين المتدرب والمدرّب، وخاصة لو تعود الرئيس على لوم مرؤوسيه حين يقعون في الخطأ، ناسياً أن بعضهم ما يزال تحت التدريب.

وتتعدد أساليب التدريب أثناء الخدمة، نذكر منها على سبيل المثال:

١- قضاء فترة تسمى (فترة التجربة) تمتد لعدة أشهر قبل أن يصبح الموظف الجديد مسؤولاً تماماً عن عمله.

٢- الدوران بين عدة وظائف أو نشاطات يتعرض فيها المتدرب لرؤية مختلفة لشتى الوظائف التي يحتاج إلى الإلمام بها. وهذا النوع بالذات يصلح في التدريب الإداري، حيث يتعرض المرشح للمنصب الإداري لشغل عدة وظائف حتى يلم بمهامها جميعاً وحتى تتكون لديه رؤية أشمل للوظائف التي ستكون تحت إشرافه فيما بعد.

٣- المكتب المجاور، أسلوب آخر للتدريب، حيث يوضع الموظف الجديد إلى جوار مكتب رئيسه مباشرة، أو إلى جوار مكتب زميله القديم الذي سوف يقوم بتدريبه،

فيلاحظ سلوكه وتصرفاته وقراراته، ويسند إليه المدرب بعض الأعمال بالتدرج فيقوم بأدائها في البداية تحت إشرافه ثم يبدأ في الاستقلال بإنجاز أعماله كاملة.

٤- شغل وظائف الغائبين ، حيث يمكن التدريب عن طريق تكليف الزملاء بالقيام بأعمال رؤسائهم أو مدربيهم أو زملائهم القدامى لفترة محددة أثناء غيابهم لسبب أو لآخر، حتى إذا واجهوا موقفاً صعباً أمكنهم الرجوع إلى المدير المسؤول.

٥- توجيه الأسئلة، حيث يمكن للرئيس أو الزميل القديم أن يدرّب الموظف الجديد عن طريق سؤاله بين الحين والآخر، عما يمكن أن يتخذ من قرارات في بعض المعاملات، وبهذا يمكن أن يحيل إليه معاملة كاملة لبحثها واتخاذ قرار فيها، ولن يكون القرار نهائياً وإنما سوف يخضع لمراجعة الرئيس.

٦- المشاركة في أعمال اللجان، وذلك عن طريق تعرض المتدرب لخبرات وآراء أفراد آخرين، ويحاول المتدرب التمرس على عرض وجهة نظره بأسلوب منطقي مقنع يعرض فيه لكل الجوانب ، أو حتى قد تساعد على تكوين وجهات نظر جديدة إلى جانب تعلم كيفية العمل في جماعة وهذا الأسلوب يصلح للمرشحين لوظائف إدارية أو قيادية وإن كان يعاني من عيوب اللجان المعروفة.

٧- الوثائق أو النشرات، حيث توزع تعميمات على الموظفين الجدد كل فترة من الزمن تشمل تعليمات وتوجيهات حول أفضل الأساليب لأداء العمل والواجبات والمسؤوليات والسلوكيات الوظيفية، ووظائف المنظمة، وفرص الترقّي، وكيفية تحسين الأداء إلى جانب معلومات متخصصة في وظيفته الجديدة.

هذه هي أهم أساليب التدريب أثناء العمل، ورغم أنها تترك للرئيس المباشر أو للموظف القديم ليقوم بها إلا أنها ليست عشوائية وإنما تخضع لخطة واضحة، وبهذا يمكن أن تسهم إدارة التدريب وتنمية الموارد البشرية بالتعاون مع الرئيس المباشر لكل قسم في وضع أحسن الأساليب لتدريب الموظفين الجدد، أو حتى الموظفين القدامى المرشحين للترقية، أو

الذين يعانون من ضعف الأداء بهدف زيادة كفاءتهم ورفع قدراتهم عن طريق التنمية والتدريب المستمرين. وفي الواقع لن ييسر هذا لإدارة التدريب إلا إذا كان لديها تصور عام واضح عن كثير من السياسات والخطط المستقبلية والوظائف الممكن أن يتم الترقية إليها، فهذا عمل مهم جداً لإدارة التدريب أو ما يسمونه بتخطيط الحياة الوظيفية للموظف (Career planning)

ثانياً: التدريب الرسمي خارج العمل

ويُقصد بالتدريب الرسمي أن يكون للتدريب استعدادات وإجراءات وشهادات حيث يدور في أماكن خارج العمل إما في قسم مستقل تابع للمنظمة نفسها أو الوزارة، أو خارج المنظمة في جهات متخصصة مثل معاهد الإدارة أو أجهزة الخدمة المدنية أو معاهد التدريب بالجامعات والأكاديميات أو بعض الجهات أو المكاتب المتخصصة. وإذا كان التدريب في النوع الأول (داخل العمل) رسمياً فهو هنا أكثر رسمية؛ لأنه يقتضي دفع التكاليف وتفرغ المتدربين، ولذلك فلا بد من أن يخضع لسلسلة من الإجراءات التي تتطلب الموافقة عليها من إدارة التدريب والرئيس المباشر وموافقة الجهات العليا. وكما هو الحال في التدريب داخل العمل، فإن هذا النوع من التدريب له مزاياه وعيوبه، ومن مزاياه:

- ١- قلة النفقات حيث يوجه جهد المدرب إلى أكثر من متدرب في وقت واحد وكذلك المنشآت والإمكانات التدريبية الأخرى.
- ٢- يستطيع المدرب وضع برامج تفصيلية متخصصة تناسب احتياجات قطاع معين من المتدربين ويعتمد عليها نجاح التدريب.
- ٣- تكون عملية التدريب منظمة ومن ثم نضمن انضباط المتدربين وتحقيق الهدف من التدريب.

٤- يمكن أن يكون لدى المتدربين وجهات نظر أخرى غير تلك التي لرؤسائهم أو زملائهم القدامى، مما يعني إثراء العمل وتطوير قدرات القائمين عليه.

ولكن لا يخلو هذا النوع من عيوب، أهمها:

١- أن يصبح المتدربون معزولين عن البيئة التي سوف يعملون بها والتي يجب أن يتعلموا كيف يطبقون ما استوعبوا في ظل ظروفها المحددة.

٢- لا يمكن أن يصمم هذا النوع من التدريب أو يعد لكي يلائم كل فرد من المتدربين، بل إن المعلومات نفسها تعطي الأسلوب نفسه لجميع المتدربين، الذين قد لا يكونون على المستوى نفسه من التعليم أو المهارات، وقد لا يكون لديهم الاستعداد نفسه أو الحاجة أو الحماس للتدريب وهو ما سيجعل الاستفادة من البرنامج تتفاوت من فرد لآخر.

٣- من الصعب متابعة المتدربين خطوة بخطوة لمعرفة مدى تقدمهم.

٤- من الصعب أن نتعرف على انطباعات ومرئيات كل متدرب، فلا بد من أن نعرف مدى استيعابه لما تعرض له من تجارب أثناء التدريب.^(١)

٥- لا بد أن يكون التدريب متوسطاً، مما يعني وقتاً ضائعاً للمتدربين الأكثر كفاءة، وعدم استفادة المتدربين الأبطأ استيعاباً.

٦- قد يكون من الصعب أحياناً إعطاء أمثلة واقعية عن إمكانات التطبيق ومشكلاته.

الأساليب التدريبية

يتوافر عدد كبير من الأساليب التدريبية التي يمكن للمدرب أن يستخدمها مثل: المحاضرات (Lectures) المؤتمرات والحلقات الدراسية Conferences and Seminars والمناقشات الجماعية Group discussions والحوار المفتوح Panel forum ودراسة الحالة Case study. وتمثيل الأدوار Role playing وسيلة القرارات In- bsket , technique والمباريات الإدارية Management Games والزيارات الميدانية^(١).

ولعل المفاضلة بين أسلوب وآخر، تتركز على اعتبارات وعوامل عديدة يجب مراعاتها قبل عملية اختيار الأسلوب التدريبي الملائم، ومن أهم هذه الاعتبارات:

- ١ - مدى ملاءمة الأسلوب التدريبي للمادة التدريبية وللأفراد المتدربين.
- ٢ - طبيعة المتدربين واتجاهاتهم ومستوياتهم العلمية والتنظيمية.
- ٣ - إمكان توافر التسهيلات المادية للتدريب، مثل القاعات والأجهزة والمعدات اللازمة لإنجاز العملية التدريبية.

٤ - نفقات استخدام كل وسيلة تدريبية وملاءمتها مع موازنة التدريب.

٥ - مدى ملاءمة الوقت والمكان المتاح لكل وسيلة تدريبية.

٦ - درجة إلمام المدرب نفسه بالأسلوب التدريبي.

(١) لمعرفة مزايا وعيوب أساليب التدريب المختلفة، انظر:

أحمد الخطيب، ورداح الخطيب (١٩٨٦م)، اتجاهات حديثة في التدريب، الرياض: مطابع الفرزدق التجارية ص ١٢٥ - ١٦٢.

محمد عبد الفتاح ياغي، (١٩٩٦م)، التدريب بين النظرية التطبيق، الرياض: الخريجي للنشر والتوزيع، ص ١٤٧ - ١٤٨.

٧- عدد المشتركين في البرنامج التدريبي. فكلما كان عدد المشتركين قليلاً أمكن استخدام الأساليب القائمة على المناقشة^(١).

الوظيفة الثالثة: حسن استخدام الموارد البشرية

تحدثنا فيما سبق عن الموارد البشرية، وتناولنا كيفية الحصول على أكفأ هذه الموارد ثم كيفية تنمية الموارد البشرية. ولكن لا يكفي الحصول على أكفأ الرجال، ولا يكفي تعهد المنظمات المختلفة بتنميتهم، إذ لابد من حسن إدارتهم بشكل نضمن معه استمرار حماسهم للعمل وإخلاصهم الدائم لتحقيق الأهداف التنظيمية، وتعاونهم المستمر لتخطي عقبات ومشكلات الاحتكاك اليومي في واقع العمل. لذا كان لابد من أن يوضع نظام يضمن حسن استخدام أو إدارة ما أتيج للمنظمة من موارد بشرية، والبعض يطلق على هذا النظام (انتظام العمل) (Work discipline) والبعض الآخر يطلق عليه (حقوق وواجبات العاملين). ولكن حينما ننظر لوظائف إدارة الموارد البشرية في المنظمة، فإننا نجد من المناسب أن نطلق على هذه الوظيفة (حسن استخدام الموارد البشرية) حيث إن هذا المصطلح من مجرد سرد حقوق وواجبات العاملين، ذلك أنه يتضمن بالإضافة إليهما ضمان استخدام الموارد البشرية المتاحة منذ التحاق العاملين بالمنظمة وحتى تقاعدتهم.

وهكذا يتسع مفهوم استخدام الموارد البشرية ليشمل وظائف كثيرة من نظام الخدمة

المدنية، من أهمها:

(أ) الرواتب.

(ب) الحوافز.

(ج) تقويم الأداء.

(١) علي السلمي (١٩٧٠م)، التدريب الإداري، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص ٤٠-٤٠.

(د) الترقية.

(هـ) النقل.

(أ) الرواتب

الراتب هو مقابل نقدي يدفع للموظف عن أدائه لعمل معين خلال مدة زمنية محددة. وهناك ارتباط وثيق بين وظيفة تصنيف وتقويم الوظائف وبين نظم الرواتب في أجهزة الإدارة العامة. ذلك أن تقويم الوظائف هو الأساس في تحديد الرواتب للموظفين بشكل علمي وموضوعي.

والرواتب قد تأخذ صوراً مختلفة، نذكر منها: الراتب الأساسي، العلاوات، ثم البدلات. وسوف نتناول كلاً منها باختصار فيما يلي :

الراتب الأساسي: يخضع تحديد رواتب الموظفين لعدة اعتبارات من أهمها مايلي:

الاعتبارات المالية: حيث يجب إدراج رواتب موظفي الحكومة في الموازنة العامة للدولة بوصفها وجهاً من أوجه النفقات التي تتكفلها الوزارات والمصالح الحكومية خلال السنة المالية. وفي كثير من الأحيان يعد البند المتعلق بالرواتب من أهم البنود في الموازنة.

الاعتبارات القانونية: يخضع تحديد رواتب موظفي الدولة لمجموعة من التشريعات الصادرة من الأجهزة ذات العلاقة حتى يكون لها قوة النفاذ، وحتى لا يمكن مخالفتها بواسطة المطبقين لها فتختلف المعاملة المالية من دائرة حكومية لأخرى.

الاعتبارات الاجتماعية: وهي أيضاً من الاعتبارات المهمة في تحديد الرواتب، وتقتضي توفير مطالب أساسية في نظام الرواتب منها :

• توفير حد أدنى من متطلبات الحياة الكريمة للموظف الحكومي مما يقتضي إعادة النظر دورياً في الحد الأدنى للرواتب كي تتمشى مع ارتفاع مستويات المعيشة.

• وجود أسس عادلة لمنح رواتب متساوية لمن يقومون بأعمال متساوية من حيث حجم العمل والمسؤولية ومتطلبات التأهيل.

العلاوات : المقصود بالعلاوات (المبالغ المالية التي تضاف لأسباب معينة إلى الرواتب الأساسية لموظفي الدولة فتزداد بها تلك الرواتب وفقاً للشروط والقواعد النظامية المقررة في الدولة) (١). وهناك أنواع أخرى من العلاوة مثل العلاوة الإضافية أو علاوة الترقية وهي جزء من نظم الحوافز وليست جزءاً من الراتب مثل العلاوة الدورية (السنوية).

البدلات : هناك وجهتا نظر في تعريف البدلات. فهناك من يرى أنها المبالغ التي تمنح للموظفين بسبب مقتضيات الوظيفة أو بسبب الظروف المحيطة بالعمل أو بسبب العمل نفسه (٢). أما وجهة النظر الأخرى فتعرّف البدلات على أنها تعويض مالي يدفع لموظف عند تعرضه لخسارة مادية مثل مصاريف النقل والانتقال أو خسارة معنوية مثل العمل في أماكن نائية (٣). وفي كلتا الحالتين، فإن البدلات هي مبالغ ثابتة تُضم إلى راتب الموظف العام وإن كانت لا تعد جزءاً منه، وذلك على عكس العلاوات. وعادة ما يتم تقرير البدلات في نطاق السياسة المالية العامة للدولة، وداخل حدود التقارير الواردة في الموازنة، وعلى ضوء ما يترتب عليها من تكاليف وأعباء مالية.

ويتم صرف بعض البدلات مرة واحدة أثناء الخدمة للموظف، مثل بدل تأييث المنزل لبعض فئات الموظفين، أو قد يتم صرفه دورياً مرة كل عام، (مثال بدل السكن)، أو

(١) بكر القباني، مرجع سابق، ص ص ٢١٧-٢١٨.

(٢) بكر القباني، المرجع السابق، ص ٢٢٠.

(٣) محمد جزاوي وحمد النعيم وجعفر أبو بكر (١٤٠٥هـ)، إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية، جدة: دار الأصفهاني للطباعة، ص ٨٣.

مرة كل شهر مع الراتب مثلما هو الحال عادة في (بدل الانتقال). ولا تصرف البدلات عادة عند التعويض عن الإجازة أو في حالات الابتعاث أو التدريب لمدة طويلة.

(ب) الحوافز

يعرف البعض الحوافز بأنها ما يحصل عليه الفرد من المنظمة لقاء عمله المنتج فيها^(١) وهذا التعريف رغم بساطته ووضوحه إلا أنه لم يفصل بين الراتب والحوافز، فجعل كل ما يحصل عليه الموظف لقاء عمله المنتج في المنظمة حافزاً. وهناك من يعرف الحوافز بأنها عبارة عن (العوامل أو العناصر التي تشبع النقص في حاجات الأفراد)^(٢). وهذا التعريف يربط بين الحاجات الإنسانية ونظام الحوافز الذي يوضح الاستجابة لهذه الحاجات.

أنواع الحوافز في نظم الخدمة المدنية:

تتعدد أنواع الحوافز لتستجيب للاحتياجات المختلفة للعاملين ولتكوين شخصية كل منهم وظروفه الخاصة. ويبدو أن الحوافز أكثر تنوعاً في مشروعات الأعمال عنها في أنظمة الخدمة المدنية. وفي دراسة عن نظم الحوافز في الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية تم تقسيم الحوافز إلى ما يلي^(٣):

● الحوافز المستمدة من الوظيفة: وتشمل طبيعة العمل ومحتوى الوظيفة.

(١) إبراهيم الغمري (١٩٧٩م)، الأفراد والسلوك الإداري، الإسكندرية: دار الجامعات المصرية، ص ٥١.

وللمزيد من المعلومات عن الحوافز انظر:

- عبدالله الزامل وعبد المنعم خطاب (١٩٨٣م) "دراسة فعالية نظم الحوافز في الخدمة المدنية". مجلة الإدارة العامة،

الرياض: معهد الإدارة العامة، العدد (٣٩)، المحرم ١٤٠٤هـ.

حمدي أمين عبدالمهادي (١٩٧٦م)، شؤون موظفي الدولة: أصولها وأساليبها، القاهرة: دار الفكر العربي، ص ٢٩٤.

(٢) حامد أحمد بدر، (١٩٨٥م)، دور الدين الإسلامي في نظام دوافع وحوافز العمل لأعضاء هيئة التدريس بجامعة

الكويت والأردن مجلة العلوم الاجتماعية، الكويت، المجلد (١٣)، العدد (٤) ص ٢٩١.

(٣) عبد الله الزامل وعبد المنعم خطاب، مرجع سابق، ص ٧-٦٣.

- الحوافز المالية: وتشمل الراتب والمكافآت التشجيعية وخارج الدوام والترقية.
- الحوافز النابعة من علاقات العمل: وتشمل علاقة الرئيس بالمرؤوس وجماعة العمل.
- حوافز بيئة العمل الإدارية المكانية: وتشمل النظم والإجراءات الإدارية مثل: الاتصالات وتوافر المعلومات، الابتعاث والتدريب، النقل إلى جهات أخرى، التقاعد، كما تشمل أيضاً ظروف العمل المكانية.
- وهذا التقسيم للحوافز يشمل كل ما يتعلق بالعمل والمنظمة والموظفين، وكان موضوع الحوافز هو كل وظائف الإدارة. وهذا الاتساع المبالغ فيه لمفهوم الحوافز يفقدها خصوصيتها وحدودها التي تمكننا من دراستها بإمعان.

وفي دراسة أخرى، تم تقسيم الحوافز إلى الأنواع التالية:

- حوافز الإيمان.
- حوافز الحاجات الفسيولوجية وحاجات الأمن.
- حوافز الحاجات الاجتماعية وحاجات احترام الذات وتحقيق الذات.
- وهو تقسيم سطحي لم يزد كثيراً عن الأخذ ((بهرم الحاجات لماسلو)) وأضاف إليه الحاجة إلى الإيمان^(١).
- وفي دراسة أخرى، تم تقسيم الحوافز إلى تسعة أقسام، هي: الاعتراف والتقدير، العلاقة مع الزملاء، المسؤولية، نوع العمل، الترقية، ظروف العمل، الفوائد الأخرى، الراتب والعلاقة مع المشرفين^(٢)

(١) حامد أحمد بدر، مرجع سابق، ص ٣٠٠.

(٢) ناصر محمد العديلي (١٤٠٤هـ -)، الرضا الوظيفي، دراسة ميدانية لاتجاهات ومواقف موظفي الأجهزة الحكومية في مدينة الرياض، الرياض: معهد الإدارة العامة.

وهناك دراسة قريبة من هذه الدراسات صنفت حوافز المديرين على أساس أنواع الحاجات التالية: الأمان والاستقرار، فرص الترقية، إثبات الذات، الراتب وملحقاته، تقدير الآخرين، تقدير الرؤساء، الانسجام مع زملاء وظروف العمل^(١)

(ج) **تقويم الأداء:**

هناك تعريفات متعددة لتقويم الأداء نذكر منها على سبيل المثال: تعريف معهد الإدارة البريطاني " بأنها عملية تقويم للفرد القائم بالعمل " وهناك تعريف آخر ينظر إلى عملية تقويم الأداء على أنها عملية كتابة وتعبئة تقارير الكفاية^(٢). ورغم أن كثيراً من الكتاب يخلطون بين التعبيرين " تقويم الأداء وتقارير الكفاية" إلا أننا نود أن نؤكد أن تقويم الأداء هي عملية شاملة واسعة المفهوم والنطاق، وأن تقارير الكفاية - وهي إحدى الأدوات الشائعة في الأجهزة الحكومية - تعد وسيلة واحدة من عدة وسائل لتقويم أداء العاملين.

إن المقصود بتقويم الأداء إذن هو تلك العملية المنظمة التي تهدف إلى تقويم الموظف بالنسبة لأداء مهماته وبالنسبة لإمكانات نموه وتقدمه، ويمكن اعتبار هذه العملية جزءاً من عملية الحفز، إذ إن الغاية الأساسية من تقويم الأداء يجب أن تكون حفز الموظف على الأداء الجيد ومساعدته على النمو والتقدم^(٣). بينما المقصود بتقارير الكفاية هي تلك التقارير الدورية التي يقوم بها الرؤساء الإداريون عن طريق كتابتهم للتقارير، بقصد قياس كفاءة أداء المرؤوسين^(٤).

(١) علي محمد عبد الوهاب (١٤٠٠هـ)، اتخاذ القرارات في المملكة العربية السعودية، الرياض: معهد الإدارة العامة.

(٢) عبد الله ناصر الدرويش (١٤٠٢هـ)، تقارير الكفاية وتطبيقها في المملكة العربية السعودية، الرياض: معهد الإدارة العامة.

(٣) أسعد أديب رحال، مرجع سابق، ص ١٤٣.

(٤) بكر القباني، مرجع سابق، ص ١٨٢-١٨٣.

وتعد عملية تقويم أداء موظفي الدولة، بشكل عادي وموضوعي من الوظائف المهمة حتى يتسنى لإدارة هذه الأجهزة أن تتخذ كثيراً من القرارات المتعلقة بإدارة الموارد البشرية مثل توزيع المكافآت والحوافز على المتميزين وترقية الأكفاء وتحديد الاحتياجات التدريبية لمن يعاني من ضعف في الأداء، فالتقويم السليم للأداء يمد الإدارة بكثير من البيانات التي تساعد على حسن استخدام الموارد البشرية المتاحة.

ومن ناحية أخرى، فإن التقويم السليم للأداء يعتمد أيضاً على كثير من البيانات التي تستمد من الوظائف والعمليات السابقة في إدارة الموارد البشرية، فلن يتم وضع نموذج سليم لتقويم الأداء، لا بد من دراسة مواصفات وأوصاف كل مجموعة من الوظائف بشكل يساعد على معرفة العناصر التي يمكن تقويمها في أداء شاغل الوظيفة.

إذن، فتقويم أداء الموظفين هو حلقة أو هو نظام فرعي في نظام إدارة الموارد البشرية يمكننا مع النظم الأخرى من تحقيق الهدف المطلوب من الإدارة السليمة لهذه الموارد، وذلك بالإسهام في تحقيق أهداف هذه المنظمة بكفاءة وفعالية. وهو ما يحتم عليها اتباع الأصول العلمية والأساليب الفنية لتحقيق الكفاية في الوظيفة العامة.

ولقد اقتضى تنظيم الوظيفة العامة كسلك مهني دائم وفق مبدأ الكفاءة أو الجدارة التحقق من كفاءة الموظف، ليس فقط عند التحاقه بالوظيفة بل أثناء أدائه لعمله، وهو الأمر الذي دعا إلى وضع نظم لتقدير كفاءة الموظف بصفة دورية وفي مدد زمنية محددة ووفق إجراءات محددة تعرف في معظم أنظمة الخدمة المدنية بنماذج تقويم الأداء أو تقارير الكفاية. وتقع مسؤولية تقويم أداء الموظف على رئيسه المباشر. وقد يكون هناك تأثير للاعتبارات الشخصية في عملية التقويم، ومن ثم ظهر الاهتمام بكيفية الحد من تأثير الاعتبارات الشخصية، وجعل التقويم أكثر موضوعية.

(د) الترقية

المراد بالترقية (Promotion) بوجه عام شغل الموظف المرقى لوظيفة أخرى ذات مستوى أعلى من الصعوبة والمسؤولية والسلطة والمركز (Status) يفوق مستوى وظيفته الحالية. وقد يصحب الترقية زيادة في الأجور والميزات الأخرى (Privileges) وهو الوضع السائد في أغلب الأحيان. لكن زيادة الأجر في حد ذاته ليست معياراً للترقية ما لم تكن مصحوبة بممارسة الموظف المرقى لأعباء وظيفه أكبر وتقلده لمركز وظيفي أعلى^(١). ويعد توافر فرص الترقية من الأمور الحيوية لوظيفة تنمية الأفراد، فالموظف لن يتولد عنده الحافز للتنمية الذاتية (Self- development) إذا لم تتوافر لديه فرص الترقى.

أسس الترقية:

وتختلف أسس الترقية (Bases of promotion) في معظم دول العالم في الوقت الحاضر تبعاً لاختلاف الأوضاع والظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والإدارية السائدة في كل دولة. وإن كانت الترقيات تتم بوجه عام على أساس الكفاءة، أو على أساس الأقدمية، أو على أساس الجمع بين الكفاءة والأقدمية.

ويستلزم الأخذ بنظام الترقية على أساس الأقدمية (Seniority System) أن يكون الموظف الذي أمضى في وظيفته الحالية مدة زمنية أطول من تلك التي أمضاها غيره، له أولوية في الترقية للوظيفة الأعلى الشاغرة، وذلك استناداً إلى أن طول الخبرة المكتسبة في الوظيفة يكسبه خبرة أكبر وأعمق بحيث تكون له أولوية الترقية.

ولنظام الترقية بالأقدمية مزايا متعددة، من أهمها: البساطة والوضوح، وتجنب تدخل الاعتبارات الشخصية عند الاختيار للوظيفة الأعلى. ولكن يعاب على هذا النظام: عدم

(١) زكي محمود هاشم، مرجع سابق، ص ٢٢٩.

إعطاء الكفاءة مكان الصدارة في مجال الترقية، مما يؤدي إلى عدم تقدير ذوي المواهب الإدارية من الموظفين ، وكأن هذا النظام يفترض وجود علاقة حتمية بين الأقدمية وبين اكتساب الخبرة الوظيفية، وهو افتراض يقبل عملاً إثبات العكس، ويضاف إلى ذلك ثبوت عدم صلاحية الأخذ بنظام الترقية بالأقدمية في مجال الوظائف القيادية^(١).

ونتيجة لهذه الانتقادات، فقد يتم الأخذ بنظم الترقية على أساس الكفاءة (Efficiency system) حيث تتاح الفرصة للأكفاء للترقي للدرجات الأعلى. ولكن يعاب على هذا النظام : أنه كثيراً ما يفتح أبواب التعسف أو المحسوبية أو المحاباة أمام الرؤساء الإداريين عند قيامهم باستعمال سلطة الترقية المرتكزة على أساس الاختيار للكفاءة. ومن أجل ذلك كله تأخذ كثير من الدول المعاصرة في مجال الترقية بأساس مزدوج يتمثل في الجمع بين نظامي الكفاءة والأقدمية، وذلك للاستفادة من مزايا هذين النظامين في وقت واحد، مع تدارك العيوب المنسوبة إلى كل منهما على حدة، وهو الأمر الذي يستلزم بالضرورة تحديد نسب ثابتة لكل نظام على انفراد عند إجراء الترقيات.

وتهدف الترقية إلى خلق التفاؤل، والشعور بالطمأنينة والاستقرار بين العاملين، وتشجيعهم على الخلق والإبداع والابتكار والتجديد، كما تعد الترقية وسيلة طبيعية لإعداد القادة الإداريين الأكفاء والقادرين على تقديم الخدمات لجميع المواطنين على نحو سليم وبأعلى قدر من الكفاءة.

(هـ) النقل

المقصود بالنقل (Transfer) هو نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى، أي إلى عمل جديد، ويتساوي العمل الجديد إلى حد كبير مع العمل الأول من حيث المركز والمسؤولية

(١) بكر القباني، مرجع سابق، ص ص ٢٤٧ - ٢٤٨.

والأجر. ويرى البعض أن النقل قد يصحبه في بعض الأحيان تغيير في المركز الوظيفي والمسؤولية، لكن ذلك ليس بقاعدة عامة^(١).

أسباب النقل: يمكن توضيح ثلاثة أسباب للنقل هي

النقل التدريبي Training transfer: ويعني نقل الموظف من قسم إلى آخر، وذلك حتى تتسع خبراته، وهنا يكون النقل وسيلة تدريبية صالحة لتدريب صغار الموظفين حيث يقفون على المهام والنشاطات المختلفة في المنظمة، كما تصلح أيضاً لتدريب رجال الإدارة الوسطى بغرض إعدادهم لشغل وظائف الإدارة العليا في المستقبل القريب. وهذا النوع من النقل يكون نقلاً مؤقتاً (Temporary transfer): لمقابلة الاحتياجات التدريبية للعاملين.

النقل التنظيمي (Organizational transfer): وهنا يتم النقل لتحقيق مرونة التنظيم (Organization flexibility)، ويحدث ذلك عندما يزداد حجم العمل في قسم، بينما يقل في قسم آخر وفي ذلك توفير للتكاليف، حيث يكتفى بالنقل ويستغنى عن تعيين عاملين جدد، وأحياناً يكون النقل بديلاً عن خدمات بعض العاملين، وفي ذلك رفع لروحهم المعنوية.

النقل العلاجي Remedial transfer: فقد يكون هناك موظف غير كفء. أو لا تتوافق قدراته مع مطالب العمل، أو ليست لديه الرغبة في التعاون مع زملائه في العمل أو مع رئيسه، وهنا يكون النقل وسيلة علاجية. ولهذا فمن الأهمية بمكان، أن يكون المديرين على وعي كامل وإدراك دائم لشعور الأفراد نحو أعمالهم، حتى لا يكون هناك نفور من العمل وكراهية له. كذلك يجب أن تسود العلاقات الطيبة بين الإداريين

(١) زكي محمود هاشم، مرجع سابق، ص ص ٢٣٧.

والعاملين، حتى يمكن معالجة التنقلات بدبلوماسية ولباقة ووفق سياسة محددة، وحتى تتمكن المنظمة من إجراء أية تنقلات في هدوء وسلام مادام المتأثرون بالنقل سوف يعملون على مراعاة المصلحة العامة وتحقيق الأهداف تطبيقاً لمفهوم حسن استخدام الموارد البشرية في الأجهزة الحكومية.

الوظيفة العامة في الإسلام

ترتكز فلسفة الوظيفة العامة في الإسلام على أن الوظيفة العامة واجب ديني، وأنها تكليف وليست حقاً. ومن ثم دوام الوظيفة للفرد العامل مرهون بدوام صلاحية شاغلها، فمن يثبت عدم صلاحيته لها ينحى عنها.

ولقد عزل الرسول ﷺ وعمر بن الخطاب، عدداً من الولاة والعمال لمجرد الشك في عدم أمانتهم أو لعدم المقدرة والكفاية لأداء الوظيفة العامة. ومن ثم فإن الإسلام يدعو إلى إسناد الوظائف العامة إلى ذوي الكفاية والتراهة والقوة، عملاً بقول الله تعالى: ﴿إِنَّ خَيْرَ مَنْ أَسْتَجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ﴾ سورة القصص آية رقم: ٢٦.

ويختلف مفهوم القوة باختلاف نوع العمل وطبيعة الواجبات المطلوبة في من يقوم به. والقوة في الحكم بين الناس ترجع إلى العلم بالعدل الذي دل عليه الكتاب والسنة، وإلى القدرة على تنفيذ الأحكام.

ويرى ابن تيمية أن (القوة في كل ولاية بحسبها، فالقوة في إمارة الحرب ترجع إلى شجاعة القلب والخبرة بالحروب، والمخادعة فيها، فإن الحرب خدعة. كما ترجع إلى القدرة على أنواع القتال. والقوة في الحكم بين الناس ترجع إلى العلم بالعدل الذي دل عليه الكتاب والسنة، وإلى القدرة على تنفيذ الأحكام).

ومفهوم الأمانة، وهي الركن الثاني في الصلاحية للتوظيف، يتحدد بخشية الله في أداء الواجب بالأمانة والتزاهة والتجرد دون محاباة أو ظلم أو محسوبية أو إغراء أو رهبة لمخلوق.

ولقد ألزم الإسلام ولاية الأمر باختيار الأصلح لشغل الوظيفة العامة، فالقواعد القانونية في النظام الإسلامي تركز على الصلاحية أساساً للاختيار، فإذا وقع الاختيار على رجل صالح ومشهود له بالكفاءة وهناك من المتقدمين من هو أصلح منه، فإن الاختيار يكون قد خالف أصلاً تشريعياً في الإسلام. ولذا كانت عملية الاختيار لشغل الوظيفة العامة في الإسلام ذات ضوابط محكمة، إذ إنها تعتمد على تحديد مهام الوظيفة بكل دقة وتفصيل، ثم اختيار المتنافسين، ثم الاختيار بواسطة الجماعة لأنها أقدر على اختيار الأفضل والأصلح، فإذا تساوت المؤهلات، أجريت القرعة. ومن ثم يمكن القول: إن الإسلام كان له فضل سبق على الإدارات المعاصرة في وضع الضوابط لاختيار العاملين لشغل الوظائف العامة، فقد حرص الرسول ﷺ والخلفاء الراشدون من بعده على ألا يكلف شخص غير كفء بعمل عام وهناك من هو أكفأ منه. ولمعرفة الأصلح للعمل: فقد حدد ابن تيمية الأسس الواجب اتباعها والالتزام بها حين الاختيار بين المرشحين، وذلك على النحو التالي^(١).

١- تصنيف الوظائف:

وذلك بمعرفة واجبات كل وظيفة وأهدافها، وتحديد مسؤوليتها، والالتزام بالشروط الواجب توافرها في الشخص المتقدم لشغلها، وهل هي القوة أم الأمانة؟ أم الاثنان معاً؟ إذ يرى ابن تيمية أن معرفة الأصلح إنما تتم (بمعرفة الولاية ومعرفة طريق المقصود، فإذا

(١) تقي الدين أبو العباس أحمد بن تيمية (د. ت)، السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية، بيروت: دار الآفاق

عرفت المقاصد والوسائل تم الأمر، وبذلك يكون ابن تيمية قد سبق علماء الإدارة في العصر الحديث في هذا الصدد.

٢- الالتزام بالسلوك الإسلامي الظاهري:

ويقصد به الالتزام التعبدي بالشعائر الإسلامية وخاصة الصلاة، وهذا شرط أساسي في معرفة الأصلح للوظيفة واختياره لأداء الأعمال، فالصلاة عماد الدين، وهي وسيلة لخلق الصبر والاحتمال ﴿وَأَسْتَعِينُوا بِالصَّبْرِ وَالصَّلَاةِ وَإِنَّهَا لَكَبِيرَةٌ إِلَّا عَلَى الْخَاشِعِينَ﴾ [البقرة : ٤٥]، كما أن في الصلاة إذابة للفوارق الإدارية بين الرؤوسين والرؤساء ومن ثم فإن الحاجز البيروقراطي يذوب نتيجة للإلتقاء في الصلاة وخاصة صلاة الجماعة^(١). ولاشك أن الالتزام بالسلوك الإسلامي يؤثر في تصرفات الموظف العام في مجتمع يلتزم عقائدياً بالإسلام.

٣- القرعة

وهي الوسيلة الأخيرة التي تستخدم حين التساوي بين المرشحين في الكفاءة والأمانة بعد توافر الشرطين السابقين.

وهكذا عرفت الوظيفة في الإسلام بأنها خدمة عامة تستهدف إشباع حاجات المواطنين، ولم تكن الوظيفة في الإسلام لمن يسأها، بل كانت لمن يستحقها وتتوافر فيه الكفاية.

وكان الاختبار قبل الاختيار مبدأ أساسياً في الإسلام فلا يشغل فرد وظيفة عامة قبل أن تثبت بالاختبار صلاحيته، وكان لا بد من توافر شروط معينة فيمن يتولى الوظائف العامة، ومن أهمها القوة والأمانة والكفاية. والمقصود بالكفاية هنا أن يكون من يتم

(١) محمد عبد الله الشباني (١٩٧٧م)، الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية: مدخل لنظرية، القاهرة: عالم

اختياره لشغل الوظيفة العامة هو الأصلح والأكفأ.

وكان تقدير الأجر على أساس عادل، وهو " الأجر على قدر العمل: وهو الأساس الذي تنادي به الإدارة الحديثة وتقف عاجزة عن تطبيقه. وقد اهتم الإسلام بالحوافز والروادع، بل إن الإسلام كان يقرن دائماً الروادع بالحوافز، كما دعا الإسلام إلى توفير الحوافز الاجتماعية سواء كانت في شكل خدمات أو في تحديد أوقات للراحة من عناء العمل.

وكان الرسول ﷺ يقوم بتدريب من يستعملهم على مصالح المسلمين، ويزودهم بالنصائح والإرشادات، وكثيراً ما كان عليه الصلاة والسلام يقوم بنفسه بالعمل قبل أن يسنده إلى من اختاره حتى يحفزه ويشد من أزره ويعاونه على أداء مهمته. ولم يفت الخلفاء الراشدون - رضوان الله عليهم - ما للتدريب من أهمية بالغة في تنمية المعارف والقدرة على تفهم الأعمال فأولوه الكثير من اهتمامهم، فكانت المدينة المنورة على عهد عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - أشبه بجامعة تخرج فيها القضاة والقادة والولاة والأمراء فلم يكن ((عمر)) يبعث أحداً إلى الأمصار إلا بعد أن يكون قد اختبره بالتدريب والمناقشة، حتى إنه كان قلماً يخطئ اختيار عماله كل في المكان الذي يصلح له. وكان التدريب العسكري من الدعائم الأساسية التي يركز عليها الخليفة ويهتم بها^(١).

(١) للمزيد من المعلومات في هذا الصدد، انظر:

- أحمد إبراهيم أبوسن (١٩٩٦م)، الإدارة في الإسلام، (ط٦)، الرياض: دار الخريجي للنشر والتوزيع، ص ص ٨٠ - ٩٠.

- محمد عبد المنعم خميس (١٩٧٤م)، الإدارة في صدر الإسلام: دراسة مقارنة، القاهرة: المجلس الأعلى للشؤون الإسلامية، ص ص ١١٩ - ١٣٤.

- حمدي أمين عبد الهادي (١٩٧٦م)، الفكر الإداري الإسلامي والمقارن، القاهرة: دار الفكر العربي، ص ص ٢٠٠ - ٢١٠.

الفصل الثامن

الرقابة الإدارية

- تعريف الرقابة
- أهداف الرقابة
- عناصر الرقابة
- مبادئ الرقابة
- وسائل الرقابة
- أنواع الرقابة
- الرقابة في الإسلام

تعد الرقابة أحد أهم الوظائف الإدارية الرئيسية، وعن طريقها تتحقق القيادة مما إذا كانت العملية الإدارية قد حققت أهدافها بأعلى قدر ممكن من الكفاءة وبأقل جهد وتكلفة وفي أقصر وقت. وذلك في ضوء مفهومها الجديد الذي ينصرف إلى الرقابة الإيجابية البناءة^(١).

وتعد الرقابة على نشاطات وأداء الإدارة العامة وظيفه حيوية في الدولة الحديثة، وهي تُمارس فقط حينما تُؤدّي وظائف الإدارة الأخرى كالتهيئة والتنظيم والقيادة واتخاذ القرارات. ذلك أن الهدف الأساسي من الرقابة هو التأكد من أن الأعمال تسير في اتجاه الأهداف بصورة مرضية، وأن هذه الأهداف تتحقق على مستوى عالٍ من الفاعلية والكفاءة والعلاقات الإنسانية السليمة، ومن هنا فالرقابة لا يمكن أن تخدم الإدارة الفاشلة أو أن تكون بديلاً عنها.

إن ما يجري عليه العمل داخل الوحدات الإدارية أو الاقتصادية يتم وفقاً للخطط الموضوعة، والسياسات المرسومة، والبرامج المعدة، وفي حدود القوانين والقواعد والتعليمات المعمول بها لتحقيق الأهداف المنشودة والنتائج المرغوبة. ومن ثم فهي تلعب دوراً مهماً وأساسياً في تحديد كفاءة الإدارة ورفع مستوى فعالية النشاطات وضمن

(١) يرى البعض أنه قد ظهر تحول جديد في أساليب الرقابة، فقد تطورت الرقابة من المفهوم السلبي الذي يركز على اكتشاف الأخطاء والانحرافات ومعاينة مرتكبيها، إلى الرقابة الإيجابية البناءة التي تهدف إلى التأكد من أن التصرفات والإجراءات تسير وفقاً للأنظمة واللوائح والتعليمات... وبما يكفل تحقيق الهدف.

ترشيد عملي للقرارات التي يتخذها القادة الإداريون وتنفيذ هذه القرارات بأفضل صورة ممكنة.

ولقد أدى التطور السريع الذي تعيشه الدولة الحديثة إلى اتساع في نطاق عملها، ونمو مطرد في برامجها ونشاطاتها امتد إلى ميادين مختلفة وقطاعات متعددة، وقد فرض ذلك على الدولة الحديثة وضع خطط للتنمية الاجتماعية والاقتصادية.. لتحقيق رفاهية المواطنين وتقديم الخدمات لهم في شتى المجالات.

وعندما توضع الخطط والمشروعات وتحدد البرامج والنشاطات الحكومية لتحقيق أهداف التنمية الشاملة، ويتم توفير الموارد المختلفة لتنفيذ هذه البرامج والنشاطات ، فإنه من الضروري متابعة التنفيذ والنائج التي تمخص عنها التنفيذ. ذلك أن وضع الخطط والسياسات وتحديد البرامج والنشاطات وتوفير الموارد المختلفة لتحقيق الأهداف المرجوة لا يعني بالضرورة أن التنفيذ سوف يتم مطابقاً تماماً لإرادة الدولة أو الإدارة العليا. وهنا يبدو أثر الرقابة ومدى فاعليتها في متابعة سير التنفيذ لمعرفة مدى قدرة الجهاز التنفيذي على استخدام الموارد المتاحة وإدارتها بكفاية اقتصادية وكفاية إدارية عالية لتحقيق الأهداف المرجوة. فقد تظهر أثناء عملية التنفيذ مشكلات تعترض التنفيذ، وقد تحدث أخطاء أو انحرافات في الأعمال المؤداة تعطل من الإنجاز المطلوب فتتخذ التصحيحات اللازمة. وقد تستجد مشكلات فنية أو إنسانية أثناء التنفيذ فيتم علاجها وتفاديها في المستقبل. فيتم التنبيه إلى مواضع الانحرافات وتتخذ الإجراءات التصحيحية اللازمة. وقد تستجد بعض المشكلات الفنية أو الإنسانية أثناء التنفيذ؛ فيتم علاجها وتفاديها في المستقبل، وتمتد عملية الرقابة إلى متابعة الإجراءات التصحيحية لقياس مدى فاعليتها في تصحيح الوضع والتعرف على مدى دقة الأداء، وفعالية التخطيط وملاءمته للواقع.

تعريف الرقابة

وفي ضوء ما سبق، فإن الرقابة الإدارية تعرف على أنها مراجعة الإنجاز وفقاً للخطة الموضوعية. كما تعرف بأنها عملية قياس النتائج الفعلية ومقارنتها بالمعايير أو الخطة الموضوعية ومعرفة أسباب الانحرافات بين النتائج المتحققة والنتائج المطلوبة واتخاذ فعل تصحيحي. وتعرف أيضاً على أنها عملية قياس الإنجاز المتحقق للأهداف المرسومة، ومقارنة ما حصل فعلاً مع ما كان متوقعاً حدوثه.

وهكذا يمكن القول إن الرقابة إن هي إلا وظيفة إدارية، وأنها مثل وظائف الإدارة الأخرى، عملية مستمرة متجددة، يتم بمقتضاها التحقق من أن الأداء يتم على النحو الذي حددته الأهداف والمعايير بغرض التقويم والتصحيح.

والرقابة التي نعنيها هنا هي الرقابة الإدارية، أي نوع الرقابة الذي تمارسه الحكومة بنفسها على نشاطاتها المختلفة ضماناً لحسن التنفيذ وكفاية الأداء وللتأكد من أن الأهداف تتحقق بكفاية وإتقان وسرعة^(١).

في إطار هذا المفهوم، تصبح الرقابة الإدارية شديدة الارتباط بأهداف الحكومة، وبالأهداف التي تسعى لتحقيقها الوزارات والمصالح المختلفة. ومن هنا يصبح وضوح الأهداف مطلباً ضرورياً للرقابة الفعالة، التي تتطلب بالضرورة أنماطاً جديدة من الرقابة الفنية والمراقبين المؤهلين والمتخصصين، إذ لا يمكن تصور نظام إداري ناجح دون نظام رقابي فعال. وبذلك تصبح مهمة الرقابة ليس فقط مجرد التأكد من أن أوجه النشاط الحكومي تُمارس في حدود القانون واللوائح والتعليمات، وإنما التأكد أساساً من أنها تمارس بكفاية وفعالية وإتقان وسرعة في حدود القانون واللوائح والتعليمات.

(١) عبد الكريم درويش ولبلى تكلا، مرجع سابق، ص ص ٥٠٩ - ٥١٢.

أهداف الرقابة

لعل اتساع نشاط الإدارة العامة وزيادة حجمها وتنوع نشاطاتها وتعقد أعمالها وازدياد عدد العاملين فيها قد استدعى متابعة دائمة لهذه النشاطات ومراقبة مستمرة لهذه الأعمال للتأكد من أنها تسير وفقاً للخطة الموضوعة والسياسات المرسومة والبرامج المعدة، وللتأكد من أن موظفي الجهاز الحكومي يمارسون هذه المهام والنشاطات وفق نظام الخدمة المدنية وفي إطار واجبات ومسؤوليات الوظيفة التي يشغلها الموظف العام، بل ووفق القيم والعادات والتقاليد والعرف السائد في المجتمع.

والرقابة على هذا الأساس تستهدف تحقيق الصالح العام من خلال التأكد من دقة الأداء وكفاءة النشاطات وفعالية التخطيط وحسن التنظيم والعقلانية في اتخاذ القرارات والاستخدام الأمثل للموارد المتاحة مادية كانت أو بشرية.

والرقابة بذلك، لا تقتصر على الشؤون المالية من حيث اختيار أفضل الوسائل في تقدير الأموال، وتحديد الحجم المناسب منها، واختيار أفضل مصادر التمويل، وتنظيم استخدامها على الوجه الأكمل، بل تمتد كذلك إلى المجال الإداري من تنظيم وأداء مما يحقق الهدف العام بأحسن الوسائل وبأعلى كفاية، وذلك عن طريق:

- الوقوف على المشكلات والعقبات التي تعترض انسياب العمل التنفيذي وتذليل هذه المشكلات والعقبات.
- اكتشاف الأخطاء قبل وقوعها أو فور وقوعها، واتخاذ ما يلزم من إجراءات لمنع حدوثها أو تصحيحها.
- التأكد من تنفيذ القوانين وضمن الحقوق وأداء الواجبات، فكل حق يقابله واجب، وكل حق وواجب يعني خدمة مقابلة، وكلما توسعت الدولة في الحقوق

وواجبات أدى هذا إلى توسعها في الخدمات التي يؤديها الموظفون أعضاء الجهاز الإداري أو الجهاز الحكومي في الدولة، ودور الرقابة هنا هو التثبت من أداء الخدمات العامة، وكفاية الإنتاج، وتنفيذ مختلف القوانين.

وفي إطار ما تقدم، فإن أهداف الرقابة تتحدد أساساً بثلاث وظائف:

الأولى: حماية الصالح العام وهي محور الرقابة، وذلك بمراقبة النشاطات وسير العمل وفق خططه وبرامجه في شكل تكاملي لتحقيق الأهداف المرجوة، والكشف عن الانحرافات والمخالفات وتحديد المسؤولية الإدارية.

الثانية: توجيه القيادة الإدارية أو السلطة المسؤولة إلى التدخل السريع، لحماية الصالح العام، واتخاذ ما يلزم من قرارات مناسبة لتصحيح الأخطاء من أجل تحقيق الأهداف.

الثالثة: ما يحتمل أن تكشف عنه عملية الرقابة من عناصر وظيفية أسهمت في منع الانحرافات أو في التقليل من الأخطاء أو حتى في الكشف عنها عن طريق الإبلاغ أو المعارضة لها، وهذا يؤدي إلى مكافأة هذه العناصر وتحفيزها معنوياً ومادياً^(١).

عناصر الرقابة

للتأكد من أن نتائج الإنجاز المقصودة والمحددة مسبقاً تتحقق بصورة دائمة ومستمرة، فإن الرقابة تتضمن مجموعة العمليات أو عدداً من العناصر من أهمها:

أولاً: تحديد الأهداف ووضع المعايير

يساعد تحديد الهدف بدقة في أية منظمة على وضع المعايير الرقابية الملائمة التي يمكن بها قياس النتائج الفعلية (أو الأداء) لما ينبغي أن يتم إنجازه من عمل^(٢).

(١) إبراهيم درويش (١٩٨٣م)، الإدارة العامة في النظرية والممارسة، القاهرة: دار النهضة العربية، ص ٣٣٨.

(٢) المعيار أو المقياس هو في الواقع وسيلة للحكم، أما قياس الأداء الإداري فهو عبارة عن (تحديد نتائج القرارات (Outcomes) بغرض تحديد مدى تأثير اتخاذ القرارات على الوصول إلى هدف مرغوب فيه ومحدد سلفاً، =

ثانياً: مقارنة النتائج المتحققة مع المعايير المرسومة

بعد أن يتم التنفيذ تقاس النتائج بواسطة المعايير المحددة، حيث تقارن النتائج المحققة بالنتائج المستهدفة، التي تم وضعها كغايات يجب الوصول إليها فإذا تطابقت النتائج انتهت عملية الرقابة، أما إذا كانت هناك فروق بين النتائج المحققة والأهداف المقررة فتستمر الرقابة في قياس الفروق، وتحديد أسبابها وعلاجها، وذلك باتخاذ التصحيحات اللازمة حتى يتم القضاء على المشكلات التي اعترضت التنفيذ وعطلت الإنجاز المطلوب^(١).

ثالثاً: قياس الفروق والتعرف على أسبابها

عند حصول انحراف أو فروق بين الإنجاز المتحقق والإنجاز المخطط له، فإن ذلك يدعو إلى ضرورة التعرف على الفروق التي حدثت، وتحديد أحجامها، وأبعادها، ومعرفة أسبابها، فربما كانت أسباباً مالية أو فنية أو تشغيلية أو إنسانية أو تنظيمية. وهذه العوامل قد تكون للإدارة سيطرة عليها. وقد تعود أسباب الفروق أو الانحرافات إلى عوامل بيئية، اجتماعية أو اقتصادية، وكلها أسباب خارجة عن سيطرة الإدارة. وفي هذه الحالة لا بد من اتخاذ قرار أو فعل تصحيحي.

=ومما هو جدير بالذكر أن معايير قياس الأداء تختلف وتتعدد، فمنها المعايير الكمية (Quantitative standards) وهي المعايير التي وضعت مواصفاتها بدقة، وهي تتعلق بكمية العمل الذي ينبغي إنجازها أو أدائه في مدة زمنية محددة. وهناك المعايير النوعية (Qualitative standards) وهي التي تتعلق بنوعية المسواد والأجهزة والآلات، وهناك معايير زمنية (Time standards) وهي التي تتعلق بالبرنامج الزمني المحدد للإنتهاء من عمل معين، وهناك المعايير المعنوية (Intangible standards) وهي المعايير التي تتعلق بمجالات غير ملموسة وبها تقاس درجة الإخلاص والولاء ودعم سمعة المنظمة؛ ونجاح برامج العلاقات العامة... وغيرها. وهناك اختلاف في الرأي بين الخبراء حول الأعمال التي يمكن تحديد معايير لها، والظروف التي يفضل فيها تحديد هذه المعايير، إذ يختلف تقدير هذه المعايير من مجتمع إلى آخر، ومن منظمة إلى أخرى، حيث إنها تتأثر بالعادات والتقاليد السائدة في المجتمع أو المنظمة، كما تتأثر بدرجة التقدم العلمي والتطور التقني.

(١) علي محمد عبد الوهاب (١٤٠٢هـ)، مقدمة في الإدارة، الرياض: معهد الإدارة العامة، ص ١٢٣-١٢٦.

رابعاً: تصحيح الانحرافات ومتابعة سير التنفيذ

تبدأ الإدارة في دراسة البدائل المختلفة لعلاج الفروق وتصحيح الانحرافات وتقارن هذه البدائل من حيث مزاياها وعيوبها وإمكان تنفيذها، ويختار أنسبها بحيث يتم تصحيح الانحرافات والقضاء على المشكلات والمعوقات، التي اعترضت التنفيذ وعطلت الإنجاز المطلوب، ومنع تكرارها أو حدوثها في المستقبل. وعليه فلا يكفي أن توصل الإدارة إلى تحديد مقدار الانحراف اللازم، ولكن يجب أن تضع العلاج وتمهد لتطبيقه، وتعد العدة لإنجاحه من حيث توفير الإمكانيات المادية اللازمة أو الحصول على المواد الخام والمعدات المطلوبة، أو البحث عن الكفاءات الملائمة التي يتطلبها حسن التنفيذ، وأخيراً يجب التأكد من أن الحل الذي طبق قد عالج المشكلة فعلاً وصحح الخطة وتم بناؤها على أساس سليم. وهكذا، وبمراجعة الأداء وقياس النتائج، ومقارنتها مع الإنجاز المخطط والتحقق من بلوغ الأهداف وصولاً إلى التنفيذ المنتظم تكتمل عناصر العملية الرقابية وتكون قد حققت الأهداف التي تسعى إليها.

مبادئ الرقابة

لكي تتم الرقابة على أساس سليم، ولكي يتم الأداء والإنجاز على النحو الذي تحدده الأهداف والمعايير الموضوعية، ولأجل أن تكون الرقابة أكثر فاعلية، فإن من الأهمية بمكان الاسترشاد ببعض المبادئ التي تضمن حسن التنفيذ وكفاية الأداء، ومن هذه المبادئ:

أولاً: اتفاق النظام الرقابي المقترح مع حجم وطبيعة النشاط الذي تتم الرقابة عليه، ويعني ذلك، أن يكون النظام الرقابي المقترح وفقاً لاحتياجات طبيعة الوظيفة أو الفعالية التي هي موضوع الرقابة، فالمنظمة الكبيرة الحجم تحتاج إلى جهاز رقابي أكبر

حجماً من ذلك الذي يطبق في منظمة صغيرة الحجم. وتوضع نظم الرقابة، وتحدد أهدافها والمعايير وأساليب القياس المستخدمة فيها في ضوء الفهم الواضح والمحدد لأهداف وسياسات المنظمة، والخطط والبرامج الموضوعية، وبما يتلاءم وطبيعة النشاطات لتحقيق نتائجها وطرق وأساليب العمل المنفذة لها.

ثانياً: تحقيق الأهداف على مستوى عالٍ من الفاعلية والكفاية والعلاقات الإنسانية السليمة، إذ يجب أن تراعي نظم الرقابة الدوافع والسلوكيات والجوانب الإنسانية لدى العاملين عند اختيار وسائل القياس ومعايير تقويم الأداء والإنجاز، وأن لا يكون الهدف من عملية الرقابة هو تصيد الأخطاء وعقاب المقصرين وإنما يجب أن يكون الهدف منها هو اكتشاف الأخطاء أو الانحرافات والبحث عن أسبابها وتصحيحها، والعمل على تجنب وقوعها مستقبلاً وتوجيه العاملين إلى أفضل الطرق لأداء الأعمال، ومكافأة المتميزين منهم وتقديرهم.

ثالثاً: الموضوعية في اختيار المعايير الرقابية، يجب أن تكون وسائل القياس ومعايير الإنجاز موضوعية ومعلنة للجميع.

رابعاً: الوضوح وسهولة الفهم، يجب وضع معايير تقريبية للإنجاز المستقبلي المرغوب بحيث تكون واضحة للجميع ويسهل فهمها، وفي حالة استخدام معادلات رياضية أو حرائط رقابية أو تحاليل إحصائية يجب شرحها وتدريب العاملين الجدد على استخدامها حتى يتم التنفيذ على أساس سليم.

خامساً: إمكان تصحيح الأخطاء والانحرافات، وذلك بالتعرف على المشكلات والمعوقات التي تعترض العمل التنفيذي وتؤثر في مدى كفايته، ثم دراسة الأسباب والعوامل التي أدت إلى ذلك والظروف المختلفة التي أحاطت بالأداء وذلك بقصد اتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة ضماناً للتنفيذ المنتظم. ويفضل أن تتم مشاركة العاملين

والأقسام ذات العلاقة في تحليل ودراسة المشكلات والمعوقات وتحري أسبابها، والمشاركة في اقتراح الحلول الملائمة ومنع حدوث تكرارها مستقبلاً.

سادساً: توافر القدرات والمعارف الإدارية والفنية للقائمين على أجهزة الرقابة، وذلك بإسناد اختصاصات ومهام الرقابة وتقويم الأداء إلى تقسيم تنظيمي توضح اختصاصاته وسلطاته، ونوع العلاقات التي تربطه ببقية الأقسام التنظيمية الأخرى في المنظمة، على أن تلحق تبعية هذا التقسيم لأعلى سلطة في الهيكل التنظيمي ضماناً للحيداد والموضوعية ولدعمه وتعزيز موقفه لكونه يستمد سلطاته وصلاحياته من السلطة العليا وبوصفه ممثلاً لها. وأن يتم اختيار الأفراد الذين يعهد إليهم بتنفيذ إجراءات الرقابة وتقويم الأداء من الأفراد الذين يتميزون بالموضوعية والقدرة على التحليل المنطقي والاستنتاج، ولمن لهم خبرة ودراية كاملة بمجالات النشاط أو النشاطات موضوع الرقابة وطرق وأساليب العمل المنفذة لها^(١).

سابعاً: وضوح المسؤوليات وتحديد الواجبات، فالتصميم الملائم لنظام رقابي معين من شأنه أن يساعد في التقويم الموضوعي لإنجاز الآخرين وأدائهم، وتكون مسؤولية الفرد محددة بعمل ما إذا علم جيداً ما يتوقع منها إنجازها، وأن تكون لديه دراية كافية بما يقوم به، وأن يكون بمقدوره السيطرة على العوامل التي تؤثر بصورة مباشرة على أي إنجاز يقوم به.

ثامناً: الاقتصاد والمرونة، فمن الضروري أن تكون تكاليف النظام الرقابي المقترح معقولة نسبياً، وتتناسب مع الفوائد الناجمة عنه، كما أن توافر درجة معينة من المرونة في النظام من شأنها أن تساعد على اتخاذ الإجراءات البديلة الممكنة لتصحيح الانحرافات فور حدوثها.

(١) ربيع صادق دحلان (١٩٨٨م)، الاتجاهات المعاصرة في إدارة المشروعات العامة: التحول إلى القطاع الخاص، جدة:

تاسعاً: استمرارية الرقابة، ويشير هذا المبدأ إلى أهمية إحكام الرقابة حال البدء بتنفيذ الوظائف أو المهام.

عاشراً دقة النتائج ووضوحها، فمن الضروري أن تكون المعلومات أو البيانات الإحصائية المنبثقة عن الرقابة واضحة وبعيدة عن التعقيد أو الغموض لتيسير عملية اتخاذ القرارات بهذا الشأن^(١).

وسائل الرقابة

تفاوتت وسائل الرقابة وفق طبيعة المعايير التي يقاس على أساسها الأداء، ووفق موقع عملية الرقابة من الأداء، فإذا ما أريد للنظام الرقابي أن يثبت مقدراته وفعالته في تقويم الأداء الفعلي ونتائجه تقويمياً موضوعياً، بعيداً عن المؤثرات الشخصية، فثمة وسائل أو أدوات رئيسية يتعين استعمالها. ومن هذه الوسائل والأدوات الموازنة التقديرية، البيانات الإحصائية والرسوم البيانية، السجلات، الملاحظة الشخصية والتقارير الإدارية^(٢).

أولاً: الموازنة التقديرية

تعد الموازنة ترجمة رقمية للخطة خلال مدة زمنية معينة، ومن ثم فهي تعبر عن النتائج المتوقع تحقيقها مفصلة وموضحة لكل جانب من جوانب النشاط، فضلاً عن كون الموازنة التقديرية عنصراً من عناصر التخطيط فهي أداة للرقابة ووسيلة من وسائلها. ولكي تكون صالحة كأداة رقابية، ينبغي أن يراعى في إعدادها القواعد العلمية، وأن ترتبط

(١) فالخ محمد حسن (١٩٨٤م)، "الرقابة الإدارية" مجلة العربية للإدارة، عمان، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، المجلد

الثامن، العدد (١)، ص ص ٤٦ - ٤٧.

(٢) محمود عساف (١٩٨٨م)، أصول الإدارة، القاهرة: دار النشر العربي، ص ص ٥٦٥ - ٥٧١.

بتوقيتات زمنية محددة. وذلك أنه عند استخدامها كأداة رقابية، تعد الأرقام الواردة فيها أهدافاً، ينبغي تحقيقها خلال مدة الموازنة، وفي الوقت نفسه تعد معياراً رقابياً.

ثانياً: البيانات الإحصائية والرسوم البيانية

يعد التحليل الإحصائي لنواحي النشاط التي لا يتيسر تسجيل نتائجها أو توضيحها محاسبياً - مثل ما يتصل بالتطور التاريخي للأعمال، والتوقعات التي تجرى عنها، والمقارنات على أساس السلاسل الزمنية وسير العمليات الجارية وغير ذلك - من أهم الأدوات والوسائل التي تستخدم في الرقابة وبخاصة إذا عرضت هذه البيانات على هيئة أشكال أو خرائط أو رسوم بيانية. حيث يمكن إجراء المقارنات بين النتائج المختلفة بنظرة سريعة. مثل مقارنة الأرباح بحجم الاستثمار في الشركات، أو عدد المستفيدين من الخدمة بحجم الموازنة أو بعدد العاملين في إحدى الدوائر الحكومية، إن مثل هذه البيانات تساعد المستويات الإدارية المختلفة على التعرف على دقائق سير الأعمال واتخاذ القرارات المناسبة.

ثالثاً: السجلات

تستخدم السجلات كوسيلة رئيسة للرقابة الداخلية، حيث تستخرج منها البيانات عن الأداء الفعلي للأعمال، كما تقارن البيانات الواردة فيها بما هو مقرر إنجازها.

رابعاً: الملاحظة الشخصية

تعد الملاحظة المباشرة من أقدم أدوات الرقابة، وهي عبارة عن اتصال مباشر بين الرئيس ومرؤوسية - المباشرين وغير المباشرين - بحيث يتفقد الرئيس بنفسه سير العمل

أثناء مراحلها المختلفة، ومن ثم يتعرف على الأداء الفعلي، ويطابقه بالمعايير المحددة، كمية أو نوعية أو زمنية^(١).

خامساً: التقارير الإدارية

لما كانت الملاحظة المباشرة تستنفد وقت الرؤساء وجهدهم إلى جانب صعوبة متابعتهم لجميع الأعمال التي تتم مشاهدتها على الطبيعة، فإن التقارير المكتوبة والشفوية تعطي صورة متكاملة عن العمل الذي تم أدائه، أو الذي يجري إنجازه. وقد تكون التقارير تنفيذية، بمعنى أنها تستهدف شرح كيفية سير الأعمال التنفيذية، وحيث تكون وسيلة رقابية. وقد تكون استشارية، تساعد الإداري على اتخاذ قرارات أقرب للحكمة والشمول، وفي هذه الحالة تُعد التقارير وسيلة من وسائل التوجيه^(٢). ويشترط في التقارير أن تكون دقيقة وصادقة، ومعدة بطريقة سليمة بما يحقق فعالية عرض البيانات، وسهولة استيعاب محتوياتها. ويجب أن تكون موضوعية وواقعية فيما يتعلق بالموضوع الذي تناوله أو تعرضه. كما يجب أن تكون ملائمة بحيث تقدم في الوقت المناسب، وبحيث تظهر الانحرافات بسرعة وترتكز على المستقبل (من حيث ما يجب عمله) أكثر مما تركز على الأخطاء والمسؤولين عنها.

(١) محمود عساف، المرجع السابق، ص ٥٦٥ - ٥٦٧.

(٢) للمزيد من المعلومات عن وسائل الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة العامة، انظر:

محمد عبد الفتاح ياغي (١٩٨٧م)، الرقابة في الإدارة العامة الرياض: مطابع الفرزدق التجارية، ص ٦١ - ٧٨.

أنواع الرقابة

ليس هناك نوع واحد للرقابة، وإنما تتعدد أنواعها وتتفاوت نماذجها وفق طبيعة المعايير التي يقاس على أساسها الأداء، ووفق موقع عملية الرقابة من الأداء . فعلى أساس المعايير الرقابية يمكن تقسيم الرقابة إلى رقابة على أساس القواعد والإجراءات ورقابة على أساس النتائج، وعلى أساس موقع الرقابة من الأداء ، فهناك رقابة سابقة على الأداء أي سابقة على التنفيذ في المنظمات العامة، وهناك رقابة لاحقه أي يتم فيها التقويم بعد وقوع التصرفات فعلاً.

كما تصنف الرقابة إلى نوعين مهمين يمكن التمييز بينهما وفقاً لمصادرها ووفقاً لموقع الجهاز الإداري أو المنظمة التي تمارسها وهي الرقابة الداخلية (Internal control) و الرقابة الخارجية (External control) ^(١).

ووفقاً لما سبق، فإنه يمكن تقسيم الرقابة إلى الأنواع التالية:

أولاً: الرقابة حسب المعايير

١- الرقابة على أساس الإجراءات

تقوم الرقابة على أساس القواعد والإجراءات بقياس التصرفات التي تصدر عن المنظمات العامة ومطابقتها بمجموعة القوانين والقواعد والضوابط والطرق والإجراءات. ويركز هذا النوع من الرقابة على التصرفات التي تصدر من وحدات الإدارة العامة ومن

(١) يرى مارشال ديموك: تقسيم الرقابة إلى نوعين: داخلية وخارجية، وذلك على أساس اتخاذ موقع ممارستها كمعيار أقام عليه هذا التقسيم. كما يرى ديموك ، أن نوعي الرقابة الداخلية والخارجية إن هما إلا محاولة لتحديد المساءلة الإدارية في نطاق استعمال السلطة الوظيفية. ويذهب ديموك إلى أن الرقابة الداخلية تعني الرقابة الإدارية، وأنه يجب الاهتمام بها لأنها أصبحت مرادفة لمجموعة أنشطة الإدارة. انظر في هذا الصدد: Dimock Marshall E. and Gladys Dimock, 1969 Public Administration, 4th ed, Holt Rinhart and Winiston.

العاملين فيها، وليس على ما تحققه هذه التصرفات من نتائج نهائية. ويكون التركيز هنا على النشاطات التي تمارس من قبل الأجهزة الحكومية وذلك للتحقق من مدى التزامها بالحدود القانونية الموضوعة لها^(١).

٢- الرقابة على أساس النتائج

تقوم الرقابة على أساس النتائج بقياس النتائج النهائية التي تحقّقها المنظمات العامة، وفق معايير يمكن قياسها موضوعياً، فهذا النوع من الرقابة لا يتابع ويقومّ التصرفات والنشاطات التي تقوم بها المنظمات العامة، وإنما يركز فقط على النتائج التي تحقّقها هذه المنظمات، فهي إذن ليست رقابة قانونية تقيس مشروعية التصرفات تفصيلاً، كما هو الحال في الرقابة على أساس الإجراءات. كما أن هذا النوع من الرقابة تتعدد معاييرها بالدرجة نفسها التي تكون في الرقابة بالقواعد والإجراءات. وفضلاً عن ذلك، فإن الرقابة على أساس النتائج تتيح درجة أكبر من حرية التصرف لوحدة الإدارة العامة، عن تلك التي تتيحها الرقابة على أساس الإجراءات.

ثانياً: الرقابة حسب موقعها من الأداء

وتنقسم إلى نوعين رقابة سابقة، ورقابة لاحقة. والرقابة في النوع الأول سابقة على الأداء أي سابقة على حدوث التصرفات التي تقوم بها الإدارة العامة. أما في النوع الثاني فيتمّ التقويم بعد وقوع التصرفات فعلاً.

١- الرقابة السابقة

وتسمى بالرقابة المانعة أو الوقائية، وتهدف إلى ضمان حسن الأداء أو التأكد من الالتزام بنصوص القوانين والتعليمات في إصدار القرارات أو تنفيذ الإجراءات. كما تهدف إلى ترشيد القرارات وتنفيذها بصورة سليمة وفعالة، ويتجه البعض إلى قصر الرقابة السابقة

(١) أحمد صقر عاشور، مرجع سابق، ص ٣٨٢-٣٨٣

على مراقبة إعداد الخطط وتجهيزها قبل البدء في التنفيذ، ولكنه حتى أثناء التنفيذ يظل مجال الرقابة السابقة وارداً بل مرغوباً، مثل ما يتطلبه النقل من بند إلى آخر داخل الباب نفسه بالموازنة العامة من موافقة الوزير المختص، أو ضرورة موافقة مسبقة من وزير المالية قبل نقل الاعتمادات من باب إلى آخر بالموازنة. وقد تكون الرقابة السابقة على هذا التصرف مقصورة على إقراره وإجازته، وقد تمتد إلى أكثر من ذلك فتشمل فحص مستندات وتقييم معلومات؛ بل والقيام بدراسات من قبل جهة الرقابة للتأكد من سلامة التصرف المطلوب إجازته وإقراره. ويتضح من ذلك أن هذا النوع من الرقابة يتضمن تقييداً من قبل الجهة الرقابية لحرية تصرف جهة التنفيذ، ويعني هذا تدخلاً مباشراً في سلطاتها بما يهدف إلى تحقيق الصالح العام للمجتمع^(١).

ورغم الفوائد العديدة للرقابة السابقة المانعة لوقوع الأخطاء، يرى البعض، أنها كثيراً ما تؤدي إلى تأخير الإنجاز بسبب الإجراءات الرقابية الاحتياطية التي تفرضها، وتعدد الجهات التي تمارس التدقيق والفحص وإعادة النظر، ويؤدي هذا أحياناً إلى ضياع في الوقت، وزيادة في التكلفة، وإرهاق للمراجعين، إضافة إلى ذلك فإن الإفراط فيها غالباً ما يشعر الموظفين بعدم ثقة الإدارة بهم أو قد يؤدي إلى إضعاف روح الابتكار والمبادأة لديهم، لهذا تظهر أهمية (المتابعة اللاحقة) كتمم (للرقابة السابقة)^(٢).

٢- الرقابة اللاحقة

وتسمى بالرقابة البعدية أو الرقابة المستندية، وفي هذا النوع من الرقابة لا يتم تقويم تصرفات وقرارات وإجراءات وحدات الإدارة العامة إلا بعد حدوث هذه التصرفات

(١) أحمد صقر عاشور، المرجع السابق، ص ص ٣٨٤ - ٣٨٥.

(٢) مجدي الدفراوي (١٤٠٣هـ)، التخطيط والرقابة، الرياض: معهد الإدارة العامة، ص ص ٧٠ - ٧١.

فعلاً، إن تقويم الأداء بعد أن يكون هذا الأداء قد وقع بالفعل يجعل الرقابة اللاحقة ذات طابع تقويمي أو تصحيحي.

وفي ظل الرقابة اللاحقة تمارس وحدات الإدارة العامة صلاحيتها وسلطانها في التصرف قبل التنفيذ وخلالها، فهي وإن استرشدت بالمعايير والأهداف الموضوعية، واستعدت للتقويم الذي سيرد على أدائها بعد قيامه واكتمال حدوثه، إلا أن صلاحيات التصرف تظل بيدها وليس بيد الجهة الرقابية الخارجية كما في (الرقابة السابقة).

وتلجأ وحدات الإدارة العامة إلى استخدام الرقابة اللاحقة للتأكد من أن طريقة التنفيذ أو التصرف متفقة مع القوانين والتعليمات واللوائح، وأن معدلات الإنتاج أو الأداء تتفق مع المعايير والمعدلات الموضوعية. ويتحقق ذلك من خلال الاطلاع على السجلات والمستندات القانونية، وإعداد التقارير الدورية، ومتابعة البيانات الإحصائية، والتحقق في التظلمات والشكاوى.

ورغم أهمية هذا النوع من الرقابة إلا أنه مما يؤخذ عليها هو عدم ممارستها أحياناً في الوقت المناسب؛ نظراً لأنها تحدث بعد وقوع الأخطاء أو الانحرافات بمدة مما يحتمل معه تزايد النتائج السلبية الناجمة عن هذه الانحرافات. كما يلاحظ أحياناً انعدام الجدوي من هذا النوع من الرقابة، إذ تتحول إجراءات المتابعة اللاحقة إلى مجرد عمليات روتينية مكررة، وذلك إما لكثرة القرارات والمستندات اللازم مراجعتها وإما لضيق الوقت المتاح أمام الأجهزة الرقابية.

ثالثاً: الرقابة وفقاً لمصادرها

تنقسم أنواع الرقابة على عمل الجهاز الإداري الحكومي وفقاً لمصادرها ووفقاً لموقع الجهاز الذي يمارسها إلى نوعين داخلية وخارجية.

Internal control

١- الرقابة الداخلية

يقصد بالرقابة الداخلية أنواع الرقابة التي تمارسها كل منظمة بنفسها على أوجه النشاطات والعمليات التي تؤديها والتي تمتد خلال مستويات التنظيم المختلفة . ويطلق

عليها الرقابة الرئاسية (Hierarchical control) أو الرقابة التسلسلية حيث يمارس الرئيس في قمة الهرم الإداري وحتى المستويات الدنيا الرقابة على أعمال مرؤوسية بهدف توجيهه وضمان حسن سير العمل داخل الجهاز الإداري الحكومي.

٢- الرقابة الخارجية (External control)

تعد الرقابة الخارجية عملاً متمماً للرقابة الداخلية. ذلك لأنه إذا كانت الرقابة الداخلية على درجة عالية من الإلتقان بما يكفل حسن الأداء، فإنه ليس ثمة من داعٍ عندئذٍ إلى رقابة خارجية. لذلك فإن الرقابة الخارجية في العادة تكون شاملة أي غير تفصيلية، كما أنها تمارس بواسطة أجهزة مستقلة متخصصة، كل منها يباشر الرقابة على نوع معين من النشاط الحكومي. مما يكفل الاطمئنان إلى أن الجهاز الإداري للمنظمة أو المنشأة لا يخالف القوانين ويستهدف المصلحة القومية، ويساير الخطط العامة للدولة ويحسن الإدارة بصفة عامة.

ويتوقف وجود أجهزة الرقابة الخارجية على عدة اعتبارات في مقدمتها:

- ١- نظام الحكم، وطبيعة التنظيم الحكومي القائم.
 - ٢- الفلسفة التي تقوم عليها الرقابة.
 - ٣- مدى توافر أنواع الرقابة الأخرى.
 - ٤- طبيعة النشاط.
 - ٥- مدى توافر إمكانات الرقابة، وخاصة ما يتعلق منها بالعنصر البشري الكفاء.
 - ٦- الاتجاهات السائدة بصدد الرقابة والعمل الحكومي.
- وعادة ما تتبع أجهزة الرقابة الخارجية مستوى الإدارة العليا في الدولة. وهذا يعطيها مكانة مرموقة وقوة دفع عالية واستقلالاً يمكنها من حرية العمل وبعدها عن تدخل الأجهزة التنفيذية في أعمالها محاولة التأثير في اتجاهاتها^(١).

(١) عبد الكريم درويش وليلى تكلا، مرجع سابق، ص ص ٥٢٠-٥٢٧.

الرقابة في الإسلام

بدأت الرقابة الإدارية في عهد الرسول ﷺ فكان يباشر الرقابة على عماله بنفسه، ويسمع ما ينقل إليه من أخبارهم، كما كان ﷺ يستوفى الحساب على العمال، يحاسبهم على المستخرج والمصروف، فما أخذ بعد ذلك فهو غلول، أي خيانة. وعلى منواله سار الخلفاء الراشدون في مراقبة العمال، فلقد كانوا يُراقبون عمالهم، ويلاحظون تصرفاتهم، ويحاسبونهم عليها بكل دقة، وذلك بالرغم مما كان يتبع في اختيارهم، فقد كانوا يختارون ممن تتوافر فيهم قوة الإيمان، ومضاء العزيمة، والحرص على مراقبة الله في كل ما يقومون به من أعمال.

والثابت أن الدولة الإسلامية كانت حريصة منذ تأسيسها على توفير أجهزة للرقابة، تقوم على رقابة تصرفات الأفراد في أعمالهم و في أموال الدولة بما يحقق أهدافها. كما كان الأفراد يراقبون تصرفات الجهاز الإداري للدولة بما في ذلك الخلفاء الراشدون وأمراء المؤمنين أنفسهم وأولى الأمر منهم.

وكانت الرقابة في عهد الرسول والخلفاء الراشدين من بعده رقابة ذاتية ورتاسية وجماعية. فقد كان المسلمون يباشرون رقابة على أنفسهم، ويراجعون تصرفاتهم حتى يتأكدوا من موافقتها لأحكام الشرع، لأن الله تعالى هو الرقيب يعلم السر وأخفى. فالرقابة في الإسلام تقوم أساساً على الرقابة الذاتية. وهذا النوع من الرقابة يرجع إلى ركن الأمانة في الوظيفة العامة، والذي لا يتحقق إلا بخشية الله ومراقبته في السر والعلن. كما كان الرسول ﷺ يباشر رقابة رئاسية على عماله وولاته، وذلك بتوجيههم وإرشادهم، ومحاسبتهم، وعزلهم إذا لزم الأمر. كما أن المجتمع كان يباشر رقابة على العمال، وهذا النوع من الرقابة هو الذي يطلق عليه «الرقابة الشعبية»، ومن أهم أساليب الرقابة الشعبية تعريف الفرد بأن ما اقترفه مخالف لأحكام الشريعة، والنهي عن

الفعل بالوعظ والنصح، فالدين النصيحة، كما قال رسول الله ﷺ. وتمارس الرقابة الجماعية من قبل أفراد الجماعة الإسلامية على العمال والولاة الذين يتم تعيينهم من قبل الخليفة.

ولقد اتسع نطاق الرقابة باتساع الدولة الإسلامية وزيادة المهام والواجبات الملقاة على عاتقها، ذلك أنه بعد الفتوحات الإسلامية، تغيرت الظروف الاجتماعية والاقتصادية والمالية للدولة الإسلامية وتطورت، فكثرت عمال الدولة وتطور التنظيم الإداري للدولة الإسلامية، فأنشأ عمر بن الخطاب الدواوين المختلفة وذلك للمساعدة في تصريف شؤون الدولة من جهة، وللباشرة مهام الرقابة على العمال والولاة والأعمال كافة من جهة أخرى^(١).

وتوضح الممارسة العملية للرقابة الإدارية في عهد عمر بن الخطاب المفهوم العام للرقابة وكيفية تطبيقها بصورة تمثل قمة الإدراك الإداري السليم لمسؤولية الحاكم والإداري في الرقابة والتقويم، والتأكد من أن ما يجري عليه العمل في أنحاء الدولة الإسلامية كافة يسير في مساره الطبيعي. « وكان علمه بمن نأى عنه من عماله ورعيته كعلمه بمن بات معه في مهاد واحد وعلى وساد واحد». فلم يكن له في مصر من الأمصار عامل ولا أمير جيش إلا وعليه له عين لا يفارقه ما وجدته، وهكذا اكتمل في فهمه - رضي الله عنه - أن الرقابة إن هي إلا مرحلة مكتملة لحسن الإدارة. وأن مسؤولية الحاكم لا تقتصر على حسن اختيار العاملين وتوجيههم وتدريبهم على العمل فحسب، وإنما تتعدى ذلك إلى المتابعة والمراقبة الدقيقة^(٢).

(١) محمد فتحي محمود، الإدارة في صدر الإسلام، مرجع سابق، ص ٤١ - ٧٣.

(٢) للمزيد من المعلومات في هذا الصدد، انظر:

- محمد عبد المنعم خميس، مرجع سابق، ص ١٤٦ - ١٥١.

- أحمد إبراهيم أبوسن، مرجع سابق، ص ١٢٠ - ١٣٤.

وقد تميزت الرقابة من منظور إسلامي عن سائر الاتجاهات باهتمامها وإحيائها لمبدأ الرقابة الذاتية، فالإحسان كما وصفه عليه الصلاة والسلام أن تعبد الله كأنك تراه، فإن لم تكن تراه فإنه يراك، فبالإضافة إلى الرقابة الإدارية هناك الرقابة الذاتية النابعة من مراعاة الخالق عز وجل.

وبالرغم من ارتباط الرقابة ارتباطاً مباشراً وحيوياً بأوجه النشاط الإداري المختلفة من تخطيط وتنظيم وتوجيه، باعتبار أن الإدارة لا تستقيم دون رقابة أو متابعة، إلا أن الشريعة الإسلامية قد اهتمت بالرقابة على أعمال المرؤوسين على اختلاف مستوياتهم لا لتوجيه العقاب على التقصير، بل لاكتشاف الأخطاء وتصحيحها أولاً بأول.

إن الرقابة في الإسلام هي متابعة وملاحظة وتقييم للتصرفات عن طريق الفرد ذاته أو عن طريق الغير، للتأكد من سيرها وفق قواعد وأحكام الشريعة الإسلامية، وبيان الانحرافات والأخطاء تمهيداً لعلاجها والقضاء عليها.

أي أن الرقابة في الإسلام لا تقتصر على متابعة ومراقبة إنجاز الأعمال، بل تمتد لتشمل معدلات ومستويات الأداء للعاملين والأجهزة والمعدات وسلوكيات العاملين عن طريق الفرد ذاته أو رؤسائه أو أفراد المجتمع للتأكد من سير الأداء وفق الأهداف والمعايير التي حددتها الشريعة الإسلامية حين طلبت الإتقان "إن الله يحب إذا عمل أحدكم عملاً أن يتقنه"، والكشف عن الانحرافات والأخطاء والتدخل لعلاجها من خلال التناصح وتوجيه المخطيء والتواصي بالحق والحرص على وضع الرجل المناسب في المكان المناسب لتحقيق الأهداف بصورة مرضية.

الرقابة في القرآن الكريم

حرصت الشريعة الإسلامية على الرقابة كعنصر فعال في إنجاز الأعمال، وحذرت من التهاون في إنجاز العمل، أو إنجازه بصورة غير مرضية، لذلك نوهت العديد من الآيات

القرآنية على أهمية إتقان العمل، فالمسلم مراقب من قبل الله عز وجل، وهو محاسب على أعماله في الدنيا والآخرة، ومن هذه الآيات قوله سبحانه وتعالى في كتابه الكريم :

- ﴿ مَا يَلْفِظُ مِنْ قَوْلٍ إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ ﴾ ^(١).

- ﴿ إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا ﴾ ^(٢).

- ﴿ وَإِنْ تُبَدُّوْا مَا فِي أَنْفُسِكُمْ أَوْ تُخَفُّوْهُ يُحَاسِبُكُمْ بِهِ اللَّهُ ﴾ ^(٣).

إلى جانب العديد من الآيات القرآنية الكريمة التي تبين أهمية الرقابة من خلال ارتباطها بالخالق عز وجل، فهو المراقب لعباده والمطلع على أعمالهم، بل وما تخفي صدورهم، مما ينمي الرقابة الذاتية من خلال حرص المسلم على إتقان العمل لأن الله هو الرقيب عليه.

الرقابة في السنة النبوية المطهرة

حفلت الأحاديث النبوية الشريفة بالتوجيهات التي تعزز قيمة الرقابة ودورها في تقوية الوازع الديني، فضلاً عن تحذير المسلمين ضمناً بأنهم مراقبون من قبل الله عز وجل، ومحاسبون على ما يقومون به من عمل، فقد قال رسول الله صلى الله عليه وسلم : (ألا كلم راع وكلكم مسؤول عن رعيته، فالإمام الذي على الناس راع وهو مسؤول عن رعيته، والرجل راع على أهل بيته وهو مسؤول عن رعيته، والمرأة راعية على أهل بيت

(١) سورة ق، الآية ١٨.

(٢) سورة النساء، الآية ١.

(٣) سورة البقرة، الآية ٢٨٤.

زوجها وولده وهي مسؤولة عنهم، وعبد الرجل راع على مال سيده وهو مسؤول عنه، ألا فكلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته^(١).

أهمية الرقابة من المنظور الإسلامي :

ترجع أهمية الرقابة في الإسلام إلى أنها وسيلة التأكد من سير العمل وفق ما جاءت به الشريعة الإسلامية السمحة سواء في أعمال الولاية وتصرفاتهم، أو في تسيير موارد ونفقات الدولة الإسلامية، خاصة بعد اتساع رقعة الدولة الإسلامية نتيجة الفتوحات مما زاد من الموارد والنفقات، وتطلب الأمر زيادة وإحكام الرقابة على الولايات والأمصار لضمان العدالة وتصحيح الانحرافات والأخطاء بمجرد وقوعها، لذلك اعتمدت الرقابة في الإسلام على الرقابة الذاتية في المقام الأول، ثم الرقابة الرئاسية ورقابة الأجهزة الإدارية المتخصصة والرقابة الشعبية^(٢). فالإدارة لا تستقيم دون رقابة أو متابعة، والرقابة مرحلة مكملة لحسن الإدارة، وتؤكد التطبيقات العملية والنماذج الفعلية في تاريخ الدولة الإسلامية أهمية الرقابة في الإسلام وأنها متعددة الجوانب متكاملة الأبعاد.

وقد ارتبطت الرقابة الذاتية بمخافة الله جل وعلا ومراقبته في السر والعلن لأن النفس أمانة بالسوء، لذلك كان المسلمون يباشرون رقابة على أنفسهم ويراجعون تصرفاتهم، لأن الله هو الرقيب يعلم السر وأخفى، حيث يؤكد القرآن الكريم للمخلوق بأن جميع أفعاله وتصرفاته مرئية ومراقبة من قبل الله عز وجل وأنه سوف يحاسب على

(١) أخرجه البخاري في صحيحه، كتاب (الأحكام)، باب قول الله تعالى: (وأطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولي الأمر منكم)، حديث رقم (٦٧١٩)، ج ١، ص ٧٥.

(٢) علي محمد حسنين (١٩٨٥م) الرقابة الإدارية في الإسلام: المدأ والتطبيق، دراسة مقارنة، القاهرة: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص ٩٤ - ١٠٣.

هذه التصرفات والأفعال في الدنيا والآخرة. ﴿ وَمَا زُرْتُكَ بِغَفْلٍ عَمَّا تَعْمَلُونَ ﴾^(١)،
 وبدقة متناهية تعجز عنها النظم البشرية الوضعية ﴿ فَمَنْ يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ خَيْرًا
 يَرَهُ ﴾^(٢) وَمَنْ يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ شَرًّا يَرَهُ ﴾^(٣)، كما أن المسلم لا يتحمل
 مسؤولية أعمال الآخرين^(٤)، مما يدفعه إلى بذل قصارى جهده في العمل لإتقانه وعدم
 التقصير فيه لأن ذلك يعرضه لغضب الله وعقوبته.

يتضح مما سبق أن الرقابة في الإسلام تتميز بالرقابة الذاتية بجانب الرقابة الرئاسية
 والرقابة الشعبية، فالرقابة الرئاسية هي رقابة الرئيس لمرؤوسيه، والرقابة الشعبية تتيح لأي
 فرد من أفراد المجتمع أن يتقد السلوكيات الخاطئة ويطالب بتعديلها بغض النظر عن مركز
 ومنصب من يقوم بهذه السلوكيات، أما الرقابة الذاتية فلها أثر عظيم لأنها رقابة الفرد على
 نفسه وتصرفاته ومدى موافقتها لأحكام الشرع، وخشية الله ومراقبته في السر والعلن.

(١) سورة النمل، الآية ٩٣.

(٢) سورة الزلزلة، الآيات ٧-٨.

(٣) فهد صالح السلطان (١٩٩٧م)، النموذج الإسلامي في الإدارة، (ط٢)، الرياض: مطابع الخالد للأدب.

الفصل التاسع

القيادة الإدارية

- مفهوم القيادة
- القيادة والرئاسة
- نظريات القيادة
- أنماط القيادة
- عوامل فعالية القيادة
- القيادة الإدارية في الإسلام

تشكل القيادة محوراً مهماً تركز عليه مختلف النشاطات في المنظمات العامة والخاصة على حد سواء. وفي العصر الحديث، مع تطور الدولة واتساع خدماتها أصبحت القيادة الحكيمة الواعية أمراً لا غنى عنه لترشيد سلوك الأفراد وحشد طاقاتهم وتعبئة قدراتهم وتنسيق جهودهم وتنظيم أمورهم وتوجيههم الوجهة الصحيحة نحو تحقيق الأهداف والغايات المرجوة.

إن اتساع دور المنظمات وكبر حجمها وتشعب أعمالها وتعقدتها وتنوع العلاقات الداخلية وتشابكها وتأثرها بالبيئة الخارجية من مؤثرات سياسية واقتصادية واجتماعية، هي أمور تستدعى مواصلة البحث والاستمرار في إحداث التغيير والتطوير، وهذه مهمة لا تتحقق إلا في ظل قيادة واعية.

مفهوم القيادة

تتعدد وتنوع تعريفات القيادة، ولا يمكن القول إن هناك تعريفاً مثالياً اتفق الكتاب والمؤلفون عليه، ولكن تختلف التعريفات باختلاف الزوايا التي ينظر منها هؤلاء الكتاب والمفكرون إلى القيادة.

يعرف أوردواي تيد (Ordway Tead) القيادة (بأنها النشاط الذي يمارسه شخص للتأثير في الآخرين، وجعلهم يتعاونون لتحقيق هدف يرغبون في تحقيقه)^(١).

(١) Ordway TeadK963. The Art of Leadership, New York: Mc Fraw Hill, Inc. pp 19- 21.

ويعرفها كل من ففتر وبرستص (Pfiffner and Presthus) بأنها " فن التنسيق بين الأفراد والجماعات وشحذ همهم لبلوغ غاية منشودة" (١).

ويعرفها ليكرت (Likert) بأنها " المحافظة على روح المسؤولية بين أفراد الجماعة وقيادتها لتحقيق أهدافها المشتركة" (٢).

ويمكننا أن نستنتج من التعريفات السابقة وغيرها أن القيادة في نهاية الأمر هي القدرة على التأثير في سلوك أفراد الجماعة وتنسيق جهودهم وتوجيههم لبلوغ الغايات المنشودة. من مفهوم القيادة، يمكننا أن نتبين أن القيادة تتكون من ثلاثة عناصر أساسية هي:

١- وجود مجموعة من الأفراد يعملون في تنظيم معين.

لا يمكن أن تكون هناك قيادة بدون مجموعة، ولا يتصور وجود قائد بدون أتباع، وقد يكون الحد الأدنى لعدد المجموعة هو ثلاثة أفراد مصداقاً لقول الرسول الكريم ﷺ. (إذا خرج ثلاثة في سفر فليؤمروا عليهم أحدهم). ولكن مع التطور في حجم المنظمات الحديثة أصبح الحد الأدنى لعدد المجموعة يفوق ذلك بكثير، ويرتبط بوجود المجموعة عنصر مهم هو اشتراكهم في عمل واحد وسعيهم لهدف مشترك.

٢- قائد من أفراد الجماعة قادر على التأثير في سلوكهم وتوجيههم

إن القيادة هي القدرة التي يتمتع بها القائد في التأثير على جماعته وتوجيههم بطريقة يمكنه معها اكتساب طاعتهم وضمأن ولائهم وخلق التعاون بينهم في سبيل تحقيق هدف معين.

(١) John pfiffner and R. V. Presthus, 1967, Public Administration, New York; Ronald Press Co. p.2.

(٢) Resnis Liketr, 1961, New Patterns of Management, New York: Mc Graw Hill Book, Inc).

٣- هدف مشترك تسعى الجماعة إلى تحقيقه

لابد من وجود هدف مشترك يسعى القائد وجماعته إلى تحقيقه، وأفضل القيادة هم الذين يحددون الهدف المشترك بوضوح أمام الجماعة، وبينما تعتمد القادة على عمق الإقناع، فإنه من الضروري أن يكون الهدف واضحاً متميزاً، وحينما يقبل العاملون على العمل فإنما يعود إلى اقتناعهم بالهدف، والإيمان بالهدف يبعث في أفراد الجماعة الحماس، ومهمة القائد أن يستثمر هذا الحماس لبلوغ الهدف.

ولقد تناول الكثير من كتاب الإدارة ظاهرة القيادة محاولين معرفة مصدر السلطة التي تكفل للقائد حسن إدارة الجماعة قائلين إن مصدر سلطة تأثيره الشخصي لا ينحصر في الصلاحيات التي يمنحها له القانون، وإنما أيضاً تتمثل في تأثيره الشخصي على أفراد الجماعة^(١). فهناك السلطة الرسمية وهناك أيضاً السلطة غير الرسمية.

أ- السلطة الرسمية

وهي التي يكتسبها القائد من وظيفته الرسمية، وهي السلطة القانونية التي يستطيع من خلالها توجيه الأوامر واتخاذ القرارات. وهذه السلطة هي التي يتمتع بها القادة الإداريون في التنظيم ومنحهم حق إصدار الأوامر والتعليمات لمروؤسيهم للقيام بأوجه النشاط الممكنة في التنظيم، وفي هذه الحالة تكون سلطة القائد فيها نابعة من مركزه الرسمي.

ب- السلطة غير الرسمية

وتتمثل في التأثير الشخصي للقائد على مروؤسية وولائهم وحبهم له، فالقائد غير الرسمي يتمتع بسلطة غير رسمية وهو يبرز في مجموعته نتيجة للمكانة التي يتمتع بها لدى جماعته، وتنبع السلطة غير الرسمية من قبول أفراد المجموعة لسلطة القائد، فهي سلطة معطاة عن اقتناع وليست مفروضة على الجماعة كما هو الحال في السلطة الرسمية.

(١) نواف كنعان (١٩٩٢م)، القيادة الإدارية، الرياض، مطابع الفرزدق التجارية، ص ص ٢٦٧ - ٢٨٧.

القيادة والرئاسة

تختلف القيادة عن الرئاسة اختلافاً جوهرياً، ويعود ذلك إلى عدم توافر بعض العناصر القيادية في حالة الرئاسة، فالرئاسة تعتمد في ممارستها لوظائفها على ما تملكه من سلطة منحها إياها القانون، بينما تعتمد القيادة على اقتناع أفراد التنظيم بالقائد وثقتهم الكبيرة به، فالقيادة تركز على قدرات واستعدادات طبيعية كامنة في الفرد تؤهله لإحداث التأثير في أفراد الجماعة.

وغالباً ما يحاول القائد أن يؤثر في أفراد الجماعة عن طريق الإقناع والتفاهم والمشاركة، بينما يعتمد الرئيس في تنفيذ أوامره على اللوائح والقوانين وعلى سلطة الأمر والنهي والجزاء والعقاب. ويمكن للقائد الإداري أن يكون رئيساً في الوقت نفسه، ولكن الرئيس لا بد أن يحظى بثقة الجماعة واقتناعهم حتى يكون قائداً عليهم. فالجماعة تمثل بعداً مهماً في القيادة الفعالة. بل إن بعض الكتاب ألمح إلى أن جانباً مهماً من سلطة الرئيس تكمن في رغبة المرؤوسين في أن يتلقوا الأوامر من القائد الإداري الذي ينال هذه المكانة لأن مرؤوسيه يرونه جديراً بذلك، ولديه القدرات التي تؤهله لقيادتهم.

إن القيادة إذن تنبع تلقائياً من الجماعة بينما تكون الرئاسة معروضة على أفراد الجماعة طبقاً للوضع التنظيمي القائم، واستمرار الرئاسة مرهون بوجود نظام رسمي محدد يقر سلطة الرئيس الرسمية، وعلى هذا، فالرئيس شخص يختص بالإشراف على أداء العمل وفقاً للتعليمات الموضوعة، وفي إطار المستويات المقررة، ولذلك فالعلاقة بين الرئيس وأفراد الجماعة تستند إلى مجموعة الاختصاصات والمسؤوليات المنوطة بالرئيس وفي إطار السلطة الرسمية التي يمارسها.

أما القائد، فهو يستمد سلطته الفعلية من قدرته في التأثير على سلوك أفراد الجماعة

بطريقة تمكنه من اكتساب ولائهم وطاعتهم. وفي هذه الحالة، فإن القائد يكتسب سلطته تلقائياً من اقتناع الجماعة به، ورضاهم عنه.

نظريات القيادة

تعرضت القيادة الإدارية لكثير من الدراسات والتحليل عبر العصور المتلاحقة نتج عنها وجهات نظر متعددة تبلورت إلى عدد من النظريات، من أشهرها نظريات: السمات، والموقف، والتفاعل الاجتماعي.

أولاً: نظرية السمات Traits Theory

تركز هذه النظرية على السمات التي يتمتع بها الفرد داخل مجموعته، التي تجعل منه قائداً عليها، فالسمات الشخصية هي التي تصنع القيادة. ويرى أصحاب هذه النظرية أن الله سبحانه وتعالى قد منح قلة من الأشخاص بعض الخصائص والسمات والمميزات التي لا يتمتع بها غيرهم، وهذه السمات هي التي تؤهلهم لقيادة المجموعة والتأثير في سلوك أفرادها.

إن مفهوم القيادة في هذه النظرية يقوم على أساس أن النجاح في القيادة يتوقف على سمات معينة تمتاز بها شخصية القائد عن غيره، وأن توافر هذه السمات في شخص يجعل منه قائداً ناجحاً، وعندما نبحت عن ماهية تلك السمات فإن الآراء تختلف، ووجهات النظر تتعدد. إلا أنه يمكن إجمالها في السمات التالية^(١).

- الذكاء وسرعة البديهة وطلاقة اللسان.
- الثقة في النفس والإيمان بالقيم.

(١) إبراهيم درويش، الإدارة العامة في النظرية والممارسة، مرجع سابق، ص ص ١١١ - ١١٢.

- المهارة وحسن الأداء والقدرة على التكيف.
- الحزم والسرعة في اختيار البدائل المناسبة.
- القدرة على الإقناع والتأثير.
- الاستعداد الطبيعي لتحمل المسؤولية.
- القدرة على التعليم. والقدرة على التنسيق، وتحقيق الترابط داخل التنظيم.
- المهارة في إقامة اتصالات وعلاقات جيدة داخل التنظيم وخارجه.
- الحكم الصائب على الأمور، والقدرة على تمييز الجوانب المهمة وغير المهمة للمشكلة.

- الأمانة والاستقامة والإحساس بواجباته الأخلاقية.
- النضج العاطفي والعقلي.
- وجود الدافع الذاتي الذي يحفزه للعمل وتحقيق الإنجازات المطلوبة.
- المهارة الإدارية التي تتطلب القدرة على التصور والمبادأة والتخطيط والتنظيم والتقدير وحسن اختيار المرؤوسين وتدريبهم والفصل في منازعاتهم.
- حب العمل والإلمام بجوانبه ونشاطاته.
- القدرة على تفهم الموقف.

ويتبين من العرض السابق أنه من الصعب توافر كل هذه السمات بشكل متكامل في شخص معين، وإن كان من المحتمل أن يتوافر بعضها في شخص واحد. وإلى جانب هذه الصفات والسمات يفترض إلمام القادة بعدد من المهارات المكتسبة التي ترتبط وتؤثر في عمل القائد وأدائه، ويمكن تقسيمها إلى ثلاث مهارات أساسية: هي^(١):

(١) عبد الكريم درويش وليلى تكلا، مرجع سابق، ص ٤١٢ - ٤١٣.

١- المهارات الفنية

وتتطلب معرفة القائد المتخصصة في فرع من فروع العلم والقدرة على الأداء الجيد في حدود التخصص، وبالإضافة إلى المعرفة المتخصصة وعلمه بطبيعة المنظمة، فإن البعض يرى ضرورة إلمامه العام للأمور الفنية الأخرى إضافة إلى قدرته على استخدام الأدوات والأجهزة المتاحة في هذا التخصص.

إن قدرة القائد على استخدام معرفته المتخصصة واستعمال الطرق العلمية المتاحة والوسائل الفنية هي متطلبات أساسية للمهارة الفنية، ولعل أفضل مثال على ذلك قدرة التأثير والمهارة في استخدام الحاسب الآلي بالشكل الذي يمكنه من تحقيق أهدافه، وتكتسب المهارة الفنية عن طريق الدراسة والخبرة والتدريب.

إن توافر المهارة الفنية لدى القائد ليس كافياً لإلمامه بكل جوانب المشكلات، إن لتلك المشكلات جوانب إدارية وإنسانية مما يتطلب مهارات إنسانية أيضاً لمعالجتها^(١).

٢- المهارات الإنسانية

المهارة الإنسانية، تعني قدرة القائد على التعامل مع الأفراد والجماعات، وتنسيق جهودهم، وخلق روح العمل الجماعي بينهم، بعكس المهارة الفنية التي تعني القدرة في التعامل مع الأشياء. وتفرض هذه المهارة وجود الفهم المتبادل بين القائد وبين رؤوسه ومعرفته لأرائهم وميولهم واتجاهاتهم. ولاشك أن التعامل مع الأشخاص أكثر صعوبة من التعامل مع الأشياء. حيث إن مجال العلاقات الإنسانية أكثر تعقيداً وتداخلاً وتغيراً وتنوعاً من المجالات الفنية^(٢).

ومن السمات التي ترتبط بالمهارة الإنسانية: استقامة القائد وتكامل شخصيته وأمانته وإخلاصه، وهي سمات توفر في القائد الانسجام والاتزان في سلوكه مما ينعكس

(١) نواف كنعان، مرجع سابق، ص ٣٣٢.

(٢) كمال دسوقي (١٩٦٠م)، سيكولوجية إدارة الأعمال، القاهرة، مكتبة الأنجلو، ص ص ٣٣٠-٣٣١.

إيجاباً على تعامله مع الأفراد.

إن إدراك القائد لميول واتجاهات مرؤسيه وفهمه لمشاعرهم و ثقته فيهم، وتقبله لاقتراحاتهم وإفساح المجال لهم لإظهار روح الابتكار فيما يقومون به من أعمال، وخلق الإحساس لديهم بالاطمئنان والاستقرار في العمل، وتلبية طلباتهم وإشباع حاجاتهم، كل هذه الأمور يجب أن تشكل جزءاً من سلوكه اليومي من خلال تصرفاته وتعامله مع مرؤسيه^(١).

٣- المهارات الذهنية

تعني المهارة الذهنية (قدرة القائد على رؤية التنظيم الذي يقوده، وفهمه للترابط بين أجزائه، ونشاطاته، وأثر التغيرات التي قد تحدث في أي جزء منه على بقية أجزائه، وقدرته على تصور وفهم علاقات الموظف بالتنظيم، وعلاقات التنظيم ككل بالمجتمع الذي يعمل في إطاره، بما في ذلك القوى السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي يكون لها تأثير قوي على هذه العلاقات. ومن ثم على الدور القيادي الذي يؤديه القائد.

وينتق منها نوعان، مهارات إدارية (Administrative skills) ومهارات سياسية (Political skills) وتمثل المهارات الإدارية في قدرة القائد على فهم عمله، وقدرته على توزيع العمل داخل التنظيم توزيعاً عادلاً، ووضع معدلات ومقاييس للأداء، وتحقيق التنسيق بين النشاطات والوحدات المختلفة كافة، وإعداد وتطوير الكفاءات البشرية، وتبسيط الأساليب والإجراءات والقيام بعملية الرقابة للتحقق من إنجاز الأعمال على أفضل وجه. أما المهارات السياسية، فهي تعني وضوح الرؤية السياسية لدى القائد، أي النظر إلى المنظمة كجزء متكامل من المجتمع الكبير الذي يعيش فيه. وتمثل المهارة السياسية في قدرة القائد على تبصر الصالح العام والأهداف العامة للدولة، والارتباط بالنظام العام، والربط بين أهداف المنظمة وسياستها وبين أهداف وسياسات الدولة

(١) نواف كنعان، مرجع سابق، ص ص ٣٣٥ - ٣٣٧.

والمجتمع، والتوفيق بين الاتجاهات والضغوط المختلفة الموجودة في المجتمع وبين عمل المنظمة.

فمهارة القائد السياسية تتمثل في قدرته على معالجة المشكلات الإدارية في إطار السياسة العامة للدولة، بمعنى " ألا تتعارض الحلول مع الأهداف التي تضعها السلطة السياسية العليا، وأن يكون ربطه بين مختلف النشاطات والتصرفات الإدارية وبين السياسة العامة للدولة كفيلاً بتحقيق الصالح العام".

نقد نظرية السمات

واجهت هذه النظرية العديد من الانتقادات، ومنها:

- ١- عدم اتفاق الكتاب والباحثين في مجال القيادة الإدارية على عدد محدد من السمات التي يجب أن يتمتع بها القائد.
- ٢- من الصعب أن تتوافر كل هذه الصفات في شخص واحد إلا إذا كان إنساناً غير عادي.
- ٣- صعوبة قياس السمات والصفات الشخصية لتعددتها وعدم ثباتها وعدم الاتفاق على أسلوب محدد لقياس هذه السمات والصفات.
- ٤- أثبتت التجربة العملية أن القائد الإداري قد يكون قائداً ناجحاً في موقف ولكنه قد يفشل في موقف آخر. فإن مواقف الحياة تتغير وقد يقتضي هذا تغييراً في موقف القائد من وقت لآخر ومن موقف لآخر.

ثانياً: نظرية الموقف Situational Theory

تقوم هذه النظرية على فلسفة مؤداها أن الظروف هي التي تُخلق القادة وتبرزهم، وأن نوعية القادة تختلف باختلاف الظروف والمواقف التي يواجهونها، فالقيادة لا ترتبط

بسمات شخصية يملكها القائد؛ بل هناك سمات وخصائص نسبية ترتبط بموقف أو ظرف قيادي معين. فتأثير القائد على الجماعة يرتبط بموقف معين يؤثر فيه ويتأثر به ويتفاعل فيه مع الجماعة.

ف نجاح القائد في منظمة ما أو في مجتمع من المجتمعات ليس دليلاً على نجاحه في كل المنظمات وفي كل المجتمعات، فاختلاف المنظمات والمجتمعات من حيث اتجاهاتها وفلسفة حياتها ومشكلاتها يؤدي في النهاية إلى اختلاف خصائص القيادة فيما بينها.

إن السمات والمهارات المطلوب توافرها في القائد تعتمد بدرجة كبيرة على الموقف الذي يعمل فيه ، وعلى الموقع القيادي الذي يشغله، فرييس مصلحة حكومية يحتاج إلى مهارات وقدرات تختلف عن تلك التي يحتاج إليها القائد العسكري في الميدان، وهذا يحتاج إلى مهارات وقدرات تختلف عن تلك التي يحتاج إليها قائد آخر في مكان آخر؛ بل إنه في التنظيم الواحد يؤدي الاختلاف في المستويات الإدارية إلى اختلاف سمات القيادة المطلوبة في كل مستوى. فالقائد الإداري في قمة الهيكل التنظيمي يحتاج إلى مهارات وقدرات تختلف عن تلك التي يحتاجها مدير إدارة أو رئيس قسم. فنظرية الموقف إذن تربط بين سمات وصفات القائد والموقف الإداري الذي يعمل من خلاله. فهي لا تنكر ما تحتاجه القيادة من سمات وخصائص، ولكن تربطهما بالظرف الذي يعيشه القائد وبالموقف الإداري الذي يتعرض له، على أساس أن عوامل الموقف والمتغيرات المرتبطة به هي التي تحدد السمات التي تبرز القائد وتعمل على تحقيق فاعلية القيادة.

نقد نظرية الموقف

تميزت نظرية الموقف بأنها قدمت مفهوماً ديناميكياً للقيادة، فهي لم تربط القيادة بالسمات الشخصية للفرد فقط، وإنما تربطها بالموقف الإداري، على أساس أن عوامل

الموقف والمتغيرات المرتبطة به هي التي تحدد السمات التي يمكن أن تعزز مكانة ومركز القائد. إلا أن هناك بعض المآخذ على هذه النظرية يمكن استخلاصها فيما يلي:

١- عدم اتفاق الكتاب والباحثين حول عناصر الموقف التي يمكن على ضوءه تحديد ما إذا كان الموقف ملائماً أو غير ملائم.

٢- ليس هناك اتفاق بين الكتاب والباحثين حول أنماط السلوك القيادي، فالبعض يرى أنها ثلاثة أنماط أساسية هي الأوتوقراطي، والديمقراطي وغير الموجه بينما البعض الآخر يقسم السلوك القيادي إلى أربعة أنماط أساسية تنقسم بدورها إلى ثمانية، بحسب استخدامها في مواقف ملائمة أو غير ملائمة... وربما كشفت دراسات لاحقة عن أنماط أخرى.

ونتيجة للمآخذ السابقة، ظهر اتجاه يرى وجوب التوفيق بين نظرية السمات ونظرية الموقف، على أساس أن القيادة ليست مجرد سمات يمتلكها القائد، كما أنها ليست نتاجاً للموقف وحده، وإنما هي ثمرة للتفاعل بين سمات القائد وعناصر الموقف وخصائص الجماعة، وأن النجاح في القيادة يتحقق بتفاعل جميع هذه العناصر.

ثالثاً: النظرية التفاعلية Interactional Theory

ترتكز النظرية التفاعلية على الجمع بين النظريتين السابقتين، نظرية السمات ونظرية الموقف. فالقيادة الناجحة في هذه النظرية لا تعتمد على السمات التي يتمتع بها القائد في موقف معين، ولكن تعتمد على قدرة القائد في التفاعل مع أفراد الجماعة، فالسمات التي يملكها قائد في موقف معين كالذكاء وسرعة البديهة والحزم والمهارة الإدارية والفنية التي اكتسبها لا تكفي لظهور القائد بل لابد من اقتناع الجماعة بهذه السمات والقدرات، فهي ضرورية من وجهة نظرهم لتحقيق الأهداف وبلوغ الغايات.

فالقائد الناجح هو الذي يستطيع أن يحدث التفاعل ويخلق التكامل مع أفراد الجماعة، وهذا لن يتم إلا بتعرف القائد على مشكلات الجماعة ومتطلباتها ثم العمل على حل تلك المشكلات وتحقيق هذه المتطلبات. وتعد هذه النظرية أكثر واقعية وإيجابية في تحليلها لخصائص القيادة الإدارية.

ووفقاً لهذه النظرية، تعد القيادة، عملية تفاعل اجتماعي، تتحدد خصائصها على أساس أبعاد ثلاثة، هي: السمات الشخصية للقائد، وعناصر الموقف، ومتطلبات وخصائص الجماعة. ومن ثم، فنجاح القيادة هنا يرتبط بقدرة القائد على التفاعل مع مرؤوسيه وتحقيق أهدافهم وحل مشكلاتهم وإشباع حاجاتهم. وبهذا تؤكد النظرية التفاعلية أهمية المرؤوسين كعامل مؤثر في نجاح القيادة أو فشلها. وهكذا تقوم القيادة على نظام التأثير بين العناصر الثلاثة، فالقائد يؤثر في مرؤوسيه مثلما تؤثر الجماعة في القائد، والقائد يؤثر في الموقف ويتأثر به، والموقف يؤثر في المجموعة ويتأثر بها^(١). والقائد الناجح هو الذي لديه القدرة على إيجاد التكامل والتفاعل بين هذه العناصر جميعاً، فبالقدر الذي يستطيع فيه القائد أن يكيف سلوكه ليوافق متطلبات الموقف والمرؤوسين، بقدر نجاحه في النهوض بأعباء القيادة، وتحقيق أهداف التنظيم وأهداف العاملين فيه.

نقد النظرية التفاعلية

أسهمت هذه النظرية في تحديث خصائص القيادة الإدارية على أساس أبعاد ثلاثة، تتمثل في القائد، والموقف، والجماعة (المرؤوسين). وهنا يظهر دور المرؤوسين كعامل مهم في تحديد الصلاحية للقيادة. كما يظهر دور البيئة الاجتماعية في تحديث خصائص القيادة في موقف معين. فالقائد الناجح هو الذي يكون قادراً على التفاعل مع خصائص المجتمع

(١) نواف كنعان، مرجع سابق، ص ٣٧٦-٣٧٧.

الذي يعيش فيه، وتعني قدرة القائد هنا، أن يجعل من قيادته انعكاساً للاتجاهات السياسية في الدولة، وانعكاساً لعادات وتقاليد شعبها. وعليه أن يستجيب للروح السياسية العامة، وأن يعمل على تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية التي يطمح المواطنون إلى تحقيقها. وعلى الرغم من مزايا النظرية التفاعلية ودورها الإيجابي في تحديد خصائص القيادة، إلا أن التطورات الحديثة التي تمت في مجال الإدارة أثبتت عدم كفاية النظريات الثلاث السابقة لتحديد خصائص القيادة، مما أدى إلى توجيه الجهود في الفكر الإداري الحديث للبحث عن الخصائص اللازمة للقيادة القادرة على التلاؤم مع متطلبات الإدارة الحديثة وتحقيق التفاعلية الإدارية.

أنماط القيادة

هناك وجهات نظر متعددة حول أنماط القيادات وأنواعها؛ فمن وجهة نظر الدوافع: يمكن تقسيم القيادات إلى قيادات إيجابية (Positive) وقيادات سلبية (Negative) ومن وجهة نظر تفويض السلطة: يمكن تقسيم القيادات الإدارية إلى قيادات مركزية، وقيادات لا مركزية. غير أنه توجد دراسات كلاسيكية تقسم القيادات الإدارية. إلى ثلاثة أنماط رئيسة يمكن استعراضها على النحو التالي^(١).

أولاً: القيادة الأوتوقراطية Autocratic Leadership

يتميز القائد الأوتوقراطي بمحاولته تركيز كل السلطات والصلاحيات في يده، فهو يتولى القيام بكل صغيرة وكبيرة فلا يشرك معه أحد في مباشرة وظيفته، فهو يتخذ من المركزية المطلقة أسلوباً في العمل، فهو لا يفوض سلطاته حتى البسيطة منها، بل يسعى دائماً لتوسيع دائرة سلطاته وصلاحياته.

(١) كمال حمدي أبو الخير، الإدارة بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٣٦٥ - ٣٧٠.

ويرى ما كجريجور (McGregor) في نظريته عن القيادة الأوتوقراطية، أن هناك عدة افتراضات قام عليها أسلوب القيادة الأوتوقراطية من أهمها: (١).

(أ) طبيعة الإنسان وميله إلى الكسل وقلة العمل والطموح والتهرب من تحمل المسؤولية. هذه أمور تدفع الفرد لأن يكون مهيناً للانقياد وإلى الاعتماد على الغير ويخاف العقاب والخضوع ويعمل خوفاً من الجزاء لاحقاً في العمل.

(ب) أن الحوافز السلبية تتمثل في الحرمان من الحوافز المادية والمعنوية وتعد أساساً لقيام القيادة الأوتوقراطية بأساليبها.

(جـ) يحتاج الفرد دائماً إلى متابعة دقيقة وإشراف مباشر من رئيسه للتأكد من قيامه بالوظائف والمهام الملقاة على عاتقه، وهذا الأسلوب يحتاج إلى قيادة تباشري الإشراف المباشر على المرؤوسين.

ويلاحظ أن القائد في هذا النمط ينفرد بوظيفة اتخاذ القرارات، ووضع السياسات وإعداد الخطط دون مشاركة من مرؤوسيه أو حتى استشارتهم في ذلك (٢).

وتندرج تحت هذه القيادة أنماط قيادية متباينة في الأسلوب متفقة في الغاية

١- القيادة الأوتوقراطية الصالحة

يكون القائد في هذا النمط أقل استبداداً من القائد الأوتوقراطي المتسلط، فهو ينفرد باتخاذ القرارات ولكنه يحاول في الوقت نفسه أن يكون متعاوناً وقادراً على خلق المناخ الملائم لدى مرؤوسيه لتقبلهم لقراراته وآرائه وتخفيف ردود الفعل السلبية التي قد تظهر بينهم.

(١) Douglas McGergor, 1960, The Human Side of Interprise, New York: Megraw- Hill Book Co. pp. 33- 34-

(٢) للمزيد من المعلومات عن أنماط القيادة، انظر:

عمر محمد التومي الشيباني (١٩٨٨م)، علم النفس الإداري، طرابلس: الدار العربية للكتاب، ص ٢٨٧- ٣٠١.

٢- القيادة الأوتوقراطية اللبقة

يدرك القائد الإداري في هذا النمط أن مشاركة مرؤوسيه له في أداء مهامه وصنع قراراته أمرٌ لا يقبله، ولكنه يحاول خلق الإحساس والشعور لدى مرؤوسيه بأنهم يشاركونه في عملية اتخاذ القرارات دون أن يكون ذلك بالفعل. فعن طريق اللقاءات والندوات والمؤتمرات التي يعقدها القائد مع مساعديه ومرؤوسيه يحاول أن يخلق لديهم انطباعاً بوجود مشاركة من جانبهم وقبولاً لقراراته واقتناعاً بها.

إن أسلوب القيادة الأوتوقراطية اللبقة وإن كان يبدو أقل درجات السلوك الأوتوقراطي تطرفاً في استبداديته، وأكثرها اقتراباً من حيث إعطاء القائد لمرؤوسيه قدراً - يسيراً - من الحرية لمشاركته في صنع قراراته، وميله نحو التخفيض من حدة تحكمه في مرؤوسيه والذي يظهر من خلال لباقة في إقناعهم، وتوليد الإحساس لديهم بالمشاركة.. هذا الأسلوب القيادي، يبقى ذا طابع أوتوقراطي، لأن القائد يحتفظ بسلطته النهائية في الأخذ بآراء مرؤوسيه واقتراحاتهم، أو عدم الأخذ بها واتخاذها منفرداً القرار النهائي^(١).

ثانياً: القيادة الديمقراطية Democratic leadership

تقوم فلسفة هذا النوع من القيادة على مبدأ المشاركة وتفويض السلطات، فالقائد الديمقراطي يتفاعل مع أفراد الجماعة ويشركهم في عملية اتخاذ القرارات. ويتوسع في تفويض السلطات والصلاحيات لمرؤوسيه، فهو يباشر مهامه من خلال جماعية التنظيم. فالسياسات تتحدد من خلال الاتفاق والمناقشة الجماعية لأعضاء التنظيم. وتلعب القيادة دورها في بلورة ما تتفق عليه الجماعة من آراء وأفكار إلى قرارات وسياسات. فالقرار في النهاية يأتي من تفكير ومبادرة الجماعة. ومن مزايا هذا الأسلوب رفع معنويات المرؤوسين

(١) نواف كنعان، مرجع سابق، ص ص ١٦٢-١٦٤.

وخلق الثقة في نفوسهم وزيادة التعاون ومضاعفة الإنتاج. وفي هذا الأسلوب يشعر أفراد التنظيم بأن القرار قرارهم فيتمسكون به ويعملون على تنفيذه التنفيذ السليم لارتباطهم العضوي به.

وتراوح نماذج القيادة الديمقراطية على النحو التالي:

١- نموذج القائد الديمقراطي الذي يتيح قدرًا من الحرية للمرؤوسين لمشاركته في عملية صنع القرار، فهو يضع المشكلة التي تواجهه أمام مرؤوسيه، ويطلب منهم مشاركته في اتخاذ القرار المناسب.

٢- نموذج القائد الديمقراطي الذي يضع حدوداً معينة ويطلب من مرؤوسيه اتخاذ القرار ضمن هذه الحدود، فهو يحدد المشكلة ويرسم أبعادها ويفوض مرؤوسيه في اتخاذ القرار المناسب لحلها، والقائد الديمقراطي يعطي مرؤوسيه قدرًا كبيراً من الحرية في اتخاذ القرار.

٣- نموذج القائد الديمقراطي الذي يتخذ القرار بنفسه ويحرص على إثارة الحوار والنقاش لمعرفة مدى قبول مرؤوسيه لهذا القرار، ويكون ذلك في الغالب عندما يرى القائد أن الظروف غير مهيأة لمشاركة المرؤوسين في اتخاذ القرار.

٤- نموذج القائد الديمقراطي الذي يتخذ القرار ثم يعطي الفرصة للمرؤوسين لمشاركته في كيفية تنفيذ القرار.

٥- نموذج القائد الديمقراطي الذي يتيح لمرؤوسيه حرية كبيرة في اتخاذ القرار، فهو يترك لهم أمر اتخاذ القرار الذي يرون أنه الأنسب، ويحصر دوره في الموافقة عليه، وهذا النموذج يمثل أقصى قدر من حرية التصرف للمرؤوسين.^(١)

ومهما كانت درجة المشاركة، فإن القائد الديمقراطي الناجح هو الذي يشرك

(١) نواف كنعان، المرجع السابق، ص ١٨٢-١٨٤.

مروؤسيه في عملية اتخاذ القرارات. ويتم ذلك الأسلوب عن طريق المؤتمرات واللقاءات وإجراء الحوار والمناقشات، ومثل هذا الأسلوب يتيح للقائد فرصة لاطلاع مروؤسيه على حل المشكلات التي تواجهها المنظمة، كما يتيح الفرصة للمروؤسين لتبادل المعلومات فيما بينهم عن نشاطهم وتبادل الآراء فيما بينهم حول المشكلات التي تواجههم في العمل. والقائد الديمقراطي في الغالب لا يتمسك كثيراً بالسلطة الرسمية في عمله. فمصدر سلطته ليس دائماً السلطة الرسمية مثل القائد الأوتوقراطي، ذلك أن معيار التفرقة بين القيادة الرسمية والقيادة غير الرسمية هو مصدر السلطة للقائد، فالقيادة غير الرسمية تتولد وتنشأ نتيجة للدور الاجتماعي الذي يلعبه بعض الأفراد في حياة المنظمة، وهو دور يرتب وينظم أنماط السلوك الإنساني بعيداً عن خطوط السلطة في الهيكل التنظيمي، فالقيادة غير الرسمية تنشأ داخل التنظيم غير الرسمي. أما القيادة الرسمية فهي تستند إلى القانون الذي يمنح القائد حق إصدار الأوامر والتعليمات لمروؤسيه، فسلطة القائد الرسمي مستمدة من مركزه الوظيفي في التنظيم فهي سلطة تنظيمية ترتبط بالمركز أو المنصب الوظيفي ولا ترتبط بالشخص أو الفرد الذي يشغل ذلك المركز. بينما نجد أن سلطة القائد غير الرسمي في داخل التنظيمات غير الرسمية مستمدة من اقتناع أفراد التنظيم به كقائد وموجه ومن تأثير هذا القائد على أفراد الجماعة.

وعليه، فإن موضوع القيادة الرسمية والقيادة غير الرسمية يرتبطان ارتباطاً وثيقاً وينبعان من التنظيمات الرسمية وغير الرسمية.

ثالثاً : القيادة التحويلية Transformational leadership

هو نمط قيادة إلهامية محفزة فكرياً، ومراعية لمشاعر الأفراد، فمن خلال هذا النمط يساعد القائد الأفراد لتجاوز مصالحهم الخاصة من أجل رؤية المنظمة أكثر اتساعاً، ويلهم الآخرين برؤيته، ويخلق الإثارة بحماسة، ويتجاوز الافتراضات المتقدمة من خلال تصميمه

وعزمه على إعادة تشكيل المستقبل، ويشكك في الأشياء المحرمة والصحيحة، ويجعل كل فرد في المنظمة يقوم بهذه الأعمال في سبيل تطوير العمل واكتشاف طرق جديدة أكثر فاعلية^(١).

ويركز أسلوب القيادة التحويلية على تحويل المنظمة من الوضع الحالي إلى الوضع المنشود من خلال تعزيز قيم التغيير، وتطوير مهارات العاملين من خلال التركيز على القيم المشتركة، وتطوير المرؤوسين، وتحقيق الغايات الكبرى، وبالمفاهيم المعاصرة يمكن أن يطلق عليها قيادة القيم، أو القيادة الاستشرافية، أو القيادة التحويلية^(٢).

إن القادة التحويليين يكونون في أعلى مراحل النمو الأخلاقي نتيجة لخبراتهم الحياتية، وهو ما يساعدهم على التضحية بمصالحهم الذاتية لتلبية احتياجات التابعين، ويذهب باس^(٣) إلى أن القائد التحويلي يركز على إعادة ترتيب طموحات التابعين حسب أهميتها، وليس فقط تلبية الاحتياجات الحالية، وإنما توجيه الاهتمام نحو الاحتياجات التي تأتي في أعلى درجات الأهمية، حيث يشير بيرنز^(٤) إلى أن القيادة التحويلية تتطلب مستويات عالية من أعمال التفكير العقلاني المنظم، والتضحيات، ومشاركة التابعين في تحقيق الأهداف المهمة والقيم المشتركة، ويرى الغامدي أن القيادة التحويلية تستخدم الإلهام، والرؤى المشتركة، والقيم لرفع القائد والتابعين إلى مستويات التفكير والتحفيز والروح المعنوية من خلال دفع الأفراد إلى مضاعفة جهودهم لتحقيق الأهداف المشتركة^(٥).

(١) Avolio, B. J., Bass, B. M. & Jung D. I. 1999, "Re-examining the components of transformational and transactional leadership using the Multifactor leadership questionnaire", Journal of Occupational and Organization Psychology, Vol.(72) pp. 441-462.

(٢) Bass, B. M, 1998., Transformational leadership: Industry, Military, and educational impact, Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associate,

(٣) Burns, Bernard, 1992, Making Change, London: Pitman,

(٤) سعيد بن محمد الغامدي (٢٠٠٦م) القيادة التحويلية في الأجهزة الأمنية السعودية: نموذج مقترح ، الرياض

مركز البحوث والدراسات، كلية الملك فهد الأمنية، ص ص ٧٢ - ٧٣.

ويعكس سلوك القيادة التحويلية أدوار النظم المفتوحة ونماذج العلاقات الإنسانية، ويكون أكثر ملاءمة مع الموقف الذي يتطلب تغيير في الحالة القائمة للتعلم المدخل في المنظمة. كما يحتوي جدول أعمال القادة التحويليين على رؤية للتغيير ومنح التغيير صفة تنظيمية من خلال تشجيع عملية التعلم للأفراد والجماعات، وإعطاء قيمة للتخاطب الفاعل كوسيلة لتشجيع المشاركة الفردية والجماعية، في ضوء تشجيع الأفراد على اقتحام حدود التعلم بخبراتهم ومهاراتهم لإنجاز أعمال المنظمة المختلفة^(١).

كما يجلب القادة التحويليون صفات إيجابية في اتجاه نقل التعلم عن طريق العرض والترويج لأنماط السلوك، مما يترتب عليه تساقط تلك الأنماط إلى المستويات التنظيمية الأدنى، ويكون لها تأثيرها الإيجابي في التعلم ذي التغذية المتدفقة إلى الأمام الذي يتحدى التعلم ذي الصبغة التنظيمية. ويركز القادة في هذا النمط على إدارة التغيير الجذري من خلال التحكم في التعلم المستمر للأفراد والجماعات عن طريق إجراء التجارب والمجازفة والتغيير المقطع والبدائل المتعددة. ومن ناحية أخرى، فإن القادة التحويليين يسعون إلى تشجيع الثقافة المفتوحة، والبنى العضوية، والنظم القابلة للتكيف، والإجراءات المرنة، وهذه صفات تسهل تطبيق التغيير، وتتحدى التعلم ذي الصبغة التنظيمية. وعادةً ما تتصف بهذا النمط من القيادة المنظمات التي تمتلك إمكانات عالية للنمو والابتكار، ولذلك يمكن القول إن القيادة التحويلية ترعى ما يلي :

- أ - ثقافة مفتوحة.
- ب - بنية عضوية.
- ج - نظم وإجراءات مرنة.
- د - استراتيجية الموقف^(٢).

(١) Bass, B. M, 1998, Op.cit: p. 139.

(٢) دوسيا فيزا وماري كروسان (٢٠٠٥)، "القيادة الاستراتيجية والتعلم التنظيمي"، مجلة الإدارة العامة، الرياض :

معهد الإدارة العامة، المجلد (٤٥)، العدد (٢)، ص ٣٧٦-٣٧٧.

رابعاً : القيادة بالأداء

هو النمط الذي يقوم فيه القائد بتحفيز الأفراد أولاً من خلال تبادل المكافآت الاستثنائية، وتحديد الأهداف، وتوضيح أوجه الاتفاق حول ما يتوقعه من أعضاء المنظمة، وكيف يمكن مكافأهم على جهودهم والتزامهم، مع توفيره لتغذية راجعة بناءة تساهم في إنجاز العمل والمهام وفق لما هو مخطط له^(١).

وعادةً ما ينشد القادة بالأداء أهداف الكفاءة والتطور التدريجي للوضع القائم، وتتجلى فاعلية القيادة بالأداء في تعزيز الأعمال الروتينية الحالية في المنظمة، وما في ذاكرتها من أصول، وصقل هذه الأعمال والأصول، والاستفادة منها. كما تساعد في تطبيق نظم التعلم البيروقراطية التي تتضمن جملة مفصلة من الإجراءات والتعليمات من أجل الرقابة على انسياب المعلومات بين أعضاء المنظمة.

ويعكس سلوك القيادة بالأداء أدوار العملية الداخلية (المنسق والمراقب) والهدف المنطقي (المنتج والمشرف)، وعادةً ما تكون القيادة بالأداء مناسبة للمواقف التي تتضمن التعلم الحالي وعملية إدخاله في المنظمة وتعزيزه وصقله، حيث إن القيادة بالأداء يكون لها تأثير إيجابي في التعلم ذي التغذية المتدفقة إلى الأمام الذي يعزز التعلم ذي الصبغة التنظيمية. ويعزز القادة بالأداء إتقان التعلم الحالي، وتطوير القدرات الضرورية لأداء المرء لعمله من خلال التركيز على إنجاز الأعمال، وممارسة التفكير المتقارب، ونقل الثوابت والقيم التنظيمية، مع الأخذ في الحسبان الانحرافات والأخطاء والمخالفات للقيام بما يلزم لإجراء التصحيحات، كما يشجعون الجماعات لإنجاز أهداف المنظمة من خلال اتخاذ إجراءات أكثر كفاءة ضمن الأقسام وغيرها، ومن خلال رعاية المحادثات التي تسعى إلى إدخال التحسينات المتزايدة للطرق الراهنة في إنجاز مهام المنظمة. ومن ناحية أخرى يترع القادة

جدول رقم (٣)

مقارنة بين القيادة المشاركة والتهويلية والقيادة بالأداء

القيادة المشاركة	القيادة التحويلية	القيادة بالأداء
تحفز العاملين على المشاركة في تطوير المنظمة.	تحفز الأفراد فكرياً مع مراعاة مشاعرهم.	تحفز الأفراد مادياً من خلال تبادل المكافآت الاستثنائية.
المشاركة في تحقيق أهداف التنظيم.	تعمل في نظام مفتوح يعتمد على الإلهام والتطوير المستمر.	تتضمن تحديد الأهداف وتوضيح الاتفاقات المحددة حول ما يتوقعه القائد من أعضاء المنظمة، وأساليب مكافأتهم والتزامهم.
توفر تغذية راجعة لعلاج أوجه القصور.	توفر تغذية راجعة بناءة لاكتشاف الأخطاء وتطوير الأداء.	توفر تغذية راجعة بناءة للمحافظة على كل فرد لأداء مهمته.

تابع جدول رقم (٣)
مقارنة بين القيادة المشاركة والتحويلية والقيادة بالأداء

القيادة المشاركة	القيادة التحويلية	القيادة بالأداء
تعتمد على المشاركة في تأدية المهام ومواجهة المشكلات.	تعتمد على الإلهام في تأدية المهام، مع خلق الإثارة، واستبعاد الافتراضات التي مر عليها الزمن.	تؤدي المهام وفق الإجراءات المحددة سلفاً.
تعتمد على خبرات العاملين في إنجاز المهام الجديدة.	تعتمد على التجربة باستمرار، مع التشكيك في التجارب السابقة.	تتبع تجارب الآخرين، مع اعتمادها بشكل رئيس على المنطق.
تميل إلى تشكيل فرق عمل لاكتشاف الأفضل.	تمنح كل فرد في المنظمة فرصة التجريب لاكتشاف الأفضل.	يقوم بالتجريب المتخصصون فقط.
تعتمد على العلاقات الإنسانية.	تعكس أدوار النظم المفتوحة ونماذج العلاقات، الإنسانية.	تعكس أدوار العملية الداخلية والهدف المنطقي.
تتناسب مع المواقف التي تتضمن الحالة القائمة وفك رموز الغموض.	تتلاءم مع المواقف التي تنطوي على تغير في الحالة القائمة.	تتناسب مع المواقف التي تتضمن الحالة القائمة سواء بتعزيزها أو صقلها.
تشجع عمليات التعلم الجماعي من خلال تشكيل فرق العمل.	تشجع عملية التعلم الفردي والجماعي من خلال تحفيز أعضاء المنظمة على التشكيك في الافتراضات وإبداء الفضول والقيام بمجازفات ذكية والتوصل إلى ملاحظات مبدعة.	ترعى عملية التعلم ذي التغذية المتدفقة إلى الأمام الذي يعزز التعلم ذي الصبغة التنظيمية.
تعزز عمليات التعلم بصفة عامة.	تتحدى عمليات التعلم ذات الصبغة التنظيمية.	تعزز عمليات التعلم ذات الصبغة التنظيمية.

تابع جدول رقم (٣)

مقارنة بين القيادة المشاركة والتهويلية والقيادة بالأداء

القيادة المشاركة	القيادة التهويلية	القيادة بالأداء
تناسب البيئات المستقرة والمتغيرة.	تناسب البيئات سريعة ودائمة التغير.	تناسب البيئات المستقرة قليلة التغير.
تسهم بدرجات متباينة في صقل الاستراتيجيات القائمة.	الأسلوب الأفضل لتسويق رؤية استراتيجية للتغيير أو وضع نظام جديد.	الأسلوب الأفضل لصقل الاستراتيجيات أو المنظمة القائمة.
تركز على المشاركة في اتخاذ القرار.	تركز على إجراء التجارب والمجازفة والتغيير المقطع والبدائل المتعددة.	تركز على المنطق المسبق والتغيير المتصاعد والكفاءة والسلامة والاستمرارية.
تسعى إلى تبسيط الأعمال الروتينية وتطويرها والاستفادة منها.	تتجلى فاعليتها في تجديد الخدمات والمنتجات والعمليات والبنى عن طريق السيطرة على التعلم المستمر للأفراد والجماعات.	تتجلى فاعليتها في تعزيز الأعمال الروتينية الحالية في المنظمة وما في ذاكرتها من أصول، وصقل هذه الأعمال والأصول والاستفادة منها.

يلاحظ من الجدول (رقم ٣) وجود تباين بين أنماط القيادة، إلا أن جميعها تسعى إلى تحقيق أهداف المنظمة من منطلقات مختلفة، فبينما تركز القيادة المشاركة على مشاركة العاملين في المنظمة في صنع مستقبل المنظمة، مع الاعتماد على جهودهم وتصوراتهم ومهاراتهم ورؤيتهم لأساليب تطوير الأداء ومواجهة المشكلات، تركز القيادة التهويلية على التجربة والعمل في نظام مفتوح مع الأخذ في الاعتبار محاولة التكيف مع التغيرات البيئية المحيطة، وتعد التجربة والخطأ مصدرًا من مصادر التعلم، بينما تركز القيادة بالأداء

على الإنجاز المسبق والتغيير التدريجي المتصاعد، مع الاهتمام بتغيرات البيئة الداخلية، ومنح الأولوية للجوانب التنفيذية. وبصفة عامة: لكل نمط مميزاته التي تتفق وطبيعة عمل كل منظمة.

خامساً: أنماط أخرى للسلوك القيادي

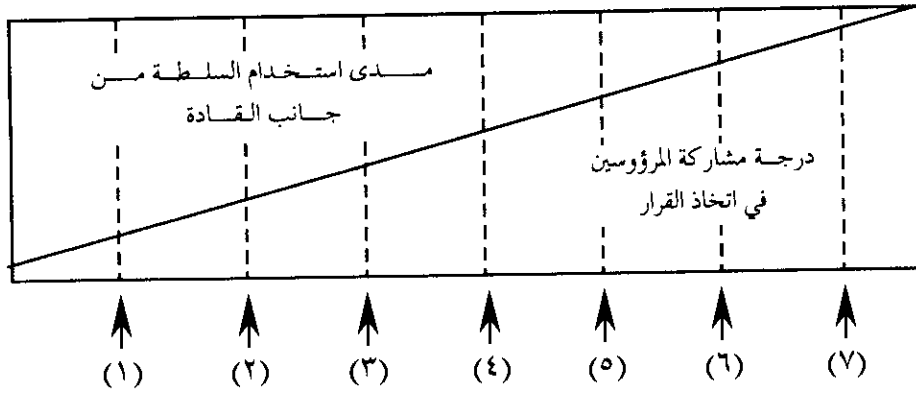
من أشهر النماذج الأخرى، التي توضح أنماط السلوك القيادي، نموذج تنبوم وشميت ونموذج بليك وموتون، والنموذجان يشرحان بدائل السلوك أو أنماطه التي يمكن أن يسير عليها القائد، ويركز النموذج الأول على مدى استخدام القائد لسلطاته، بينما يركز النموذج الثاني على اهتمامات القائد الإداري وسوف نتناول دراسة النموذجين باختصار على النحو التالي:

١- نموذج تنبوم وشميت

قام كل من تنبوم وشميت بمحاولة لوضع إطار عام للسلوك القيادي الذي يمكن للقادة وللمديرين الاستفادة به في معالجة المواقف التي تواجههم انطلاقاً من افتراضين أساسيين هما:

أنه ليست هناك سمات أو أساليب لصيقة بشخصية القائد، ولا يمكنه تغييرها، فالقائد يستطيع أن يتخذ أو يتبنى أساليب مختلفة وفقاً للكثير من المتغيرات.

أن السلوك القيادي ليس وفقاً على القائد نفسه، فهو مجرد طرف واحد، في معادلة السلوك الإداري، والطرف الآخر هم المرؤوسين، فإذا زادت درجة مشاركة المرؤوسين في اتخاذ القرار، قل استخدام القائد لسلطاتهم. وكلما ازداد استخدام القادة لسلطاتهم، قلت درجة مشاركة المرؤوسين في اتخاذ القرارات. ولقد قام تنبوم وشميت بتصوير هذه العلاقة بين طرفي معادلة السلوك الإداري كما في الشكل رقم (١٠).



الشكل رقم ١٠: بدائل السلوك أمام القائد الإداري^(١).

ويبدو في ((الشكل رقم ١٠)) سبعة (٧) أنماط محددة من السلوك يختار القائد أيًا

منها وفقاً للمتغيرات التي تقابله في موقف معين. وهذه الأنماط السبع هي:

(أ) القائد يتخذ القرارات منفرداً ثم يعلنها على مرؤوسيه:

في هذه الحالة ينفرد القائد بالتفكير في المشكلة يحددها ويعترف على أسبابها ويضع

البدائل لمعالجة هذه الأسباب. ويختار إحدى هذه البدائل ويصدر قراره بهذا البديل طالباً

من المرؤوسين التنفيذ. ويلاحظ في هذه الحالة أن القائد قد يضع في اعتباره أن المرؤوسيه

آراء، وقد يأخذها في حسبانته عند تقويم البدائل المختلفة، إلا أنه في النهاية هو الذي يتخذ

القرار منفرداً.

(ب) القائد يتخذ القرارات ويحاول أن يحصل على تأييد المرؤوسين:

يتشابه هذا النمط السلوكي مع النمط السابق، حيث يحدد القائد المشكلة وبدائل

حلها ويتخذ قراراً بشأنها. ولكن في هذه المرحلة لا يكتفي القائد بذلك، بل يحاول إقناع

(١) R. Tannenbaum and E. H. Schmidt, 1958, "How to Choose a Leadership Pattern",

Harvard Business Review, Vol, 36, No, March - April, 95- pp. 101.

مرؤوسيه بأن القرار الذي اتخذه كان هو أنسب قرار لحل المشكلة وأنه لا يتعارض مع مصالحهم حتى يضمن تأييدهم للقرار وتحمسهم لتنفيذه بقدر ما يعتقد.

(ج) القائد يقدم الأفكار ويدعو المرؤوسين للتفكير بشأنها:

وفي هذه الحالة يزيد الأمر قليلاً عن الحالتين السابقتين، صحيح أن القائد هو مصدر الأفكار، وصحيح أنه يسعى للحصول على تأييد مرؤوسيه لهذا القرار، ولكنه يزيد بأن يحاول أن يشرح لهم بالتفصيل أفكاره والغرض من إصدار القرار، ويطلب منهم بعد ذلك التفكير فيما شرحه لهم ويدعوهم لتقديم تساؤلاتهم حتى يزداد تفهمهم لما يراد إنجازه.

(د) القائد يقدم قرارات مبدئية قابلة للتعديل:

وهنا فقط يبدأ التوازن بين سلطة القائد ومشاركة مرؤوسيه في اتخاذ القرار، فهو يسمح لهم بمناقشة البدائل التي يطرحها أمامهم. ولكن المبادرة تأتي من جانبه فهو الذي يحدد البدائل المسموح بمناقشتها، ولا يدع لمرؤوسيه أن يقترحوا بدائل أخرى. ويكون دورهم هو مناقشة هذه البدائل، بل أكثر من هذا فإنه يختار البديل ويقدم قراراً مبدئياً قد يكون قابلاً للتعديل بعد المناقشة معهم ولكن ما تزال المبادرة أساساً في القائد.

(هـ) القائد يقدم المشكلات، والمرؤوسون يعرضون اقتراحاتهم ثم يتخذ هو القرار:

يقوم القائد بتحديد المشكلة، ولكن يترك للمرؤوسين بعض الحرية كي يقترحوا الحلول الممكنة. وهذا يزيد من إمكان العثور على حلول أكثر تنوعاً وأكثر إبداعاً لأنها لا تأتي من شخص واحد، ولكن عدة أشخاص هم المرؤوسون. ولكن القائد في النهاية هو الذي يتخذ القرار على أساس أن هناك متغيرات قد لا يحيط بها المرؤوسون وعلى أساس أنه هو المسؤول في النهاية عن اتخاذ القرار. ولكنه سيكون أكثر مناسبة للواقع من الأساليب السابقة ما دام المرؤوسون هم الذين يقدمون الحلول التي سوف يقومون بتنفيذها.

(و) القائد يحدد الإطار العام للتصرف ويطلب من الجماعة اتخاذ القرار : يقوم القائد بتحديد المشكلة ويضع حدوداً يجب اتخاذ القرار في إطارها. ثم يترك للجماعة حرية اقتراح البدائل ومناقشة مزايا وعيوب كل بديل واختيار البديل الأمثل من بينها. ومن الواضح أن درجة مشاركة المرؤوسين في اتخاذ القرار واضحة في هذه المرحلة، ولذلك تعد هذه المرحلة اتجاهاً من القائد لتفويض حقيقي لسلطاته. وما دام المرؤوسون هم الذين سيتخذون القرار، فمن المتوقع أن يكونوا أكثر حماساً في تنفيذه.

(ز) القائد يسمح لمرؤوسيه بحرية العمل في إطار السياسات والمحددات العامة للإدارة:

وفي هذه الحالة يصبح للمرؤوسين الحرية في تحديد المشكلة وتحديد أسبابها والبدائل المتاحة لحل المشكلة ووزن هذه البدائل بمقارنة مزاياها وعيوبها. ولكن القائد يتقيد بالطبع بالسياسات العامة والمحددات والاتجاهات التي تحددها إدارة المنظمة، ثم يختار البديل الأنسب. إن القائد يلتزم بما يتوصل إليه المرؤوسون واثقاً في قدراتهم، وعادة تنمو لديهم روح الحماس لتنفيذ القرارات التي اتخذوها بأنفسهم، ويعد هذا السلوك من القائد هو أعلى درجات الديمقراطية والحوار المفتوح بين الجماعة وقائدها.

هذه هي البدائل السلوكية التي طرحها نموذج تنبؤ وسميت للقائد الإداري وهي تتراوح بين التركيز على سلطات القائد منفرداً في اتخاذ القرارات ((في نمط رقم ١)) إلى التركيز على وجهات نظر المجموعة ومشاركتها في اتخاذ القرار ((في نمط رقم ٧)).

٢- نموذج أنماط القيادة الإدارية لبليك وموتون:

قامت في جامعات أو هايو وميتشجان وهارفارد الأمريكية، دراسات حول أنماط السلوك القيادي. وأظهرت نتائج هذه الدراسات أن أنماط القيادة غالباً ما تظهر في ثنائيات متقابلة في أذهان الناس. وعلى سبيل المثال ((نجد الثنائيات الشائعة)) التالية:

- القائد المهتم بالإنتاج مقابل القائد المهتم بالعاملين.
- القائد الأوتوقراطي مقابل القائد الديمقراطي.

- القائد المبادر مقابل القائد المتعاطف.
 - القائد المحدد الاهتمام مقابل القائد متكامل الاهتمامات.
 - القائد المتسلط (أو المسيطر) مقابل القائد السهل (أو المرن).
 - القائد المتحكم (أو التعسفي) مقابل القائد المقنع.
- ويرى بعض الكتاب أن هذا التقسيم الثنائي للسلوك الإداري يدور أساساً حول محورين، قائد يهتم بالإنتاج والعمل، وقائد يهتم بالعاملين وبالعلاقات الإنسانية^(١).
- ويصنف بليك وموتون (Blake and Mouton) السلوك القيادي في خمس مجموعات أساسية تعكس درجة اهتمام القادة في كل منها بدرجات مختلفة من المحورين المذكورين وهما درجة الاهتمام بالإنتاج أو درجة الاهتمام بالعاملين وبالعلاقات الإنسانية. وتوضح هذه الأنماط في شبكة أو مصفوفة إدارية^(٢). كما هو موضح في (الشكل رقم ١١).

عال

مدى الاهتمام بالعاملين	٩	خط ٩ - ٩ مركز اهتمام الإدارة على تلبية حاجات العاملين ورغبتهم على حساب أهداف التنظيم (الإدارة الاجتماعية)								خط ٩ - ٩ التركيز على الإنتاج من خلال إشباع حاجات العاملون وزيادة انتمائهم للتنظيم (الإدارة الجماعية)		
	٨											
	٧											
	٦											
	٥											
	٤											
	٣											
	٢											
	١											
	متدن	١	٢	٣	٤	٥	٦	٧	٨	٩		
		مدى الاهتمام بالإنتاج										

الشكل رقم (١١): شبكة أنماط السلوك القيادي

(١) محمد عبد الفتاح ياغي، مرجع سابق،

(٢) R. R Blake and J. S Mouton, 1969, Building a Dynamic Corporation Through Grid Organization Development, Mass, Addison,,: Wesley , p 61.

يلاحظ من (الشكل رقم ١١) أن المحور الأفقي يدور حول مدى الاهتمام بالإنتاج والإنتاجية والعمل من جانب القائد. أما المحور الرأسي فيدور حول مدى اهتمام القائد بالعاملين وبالعلاقات الإنسانية. ولقد حدد الباحثان خمسة أنماط تمثل الحالات القصوى لسلوك القادة (١ / ١ و ١ / ٩ و ٩ / ٥ و ٥ / ٩ و ٩ / ٩) ويمكن أن يحدد القائد المربع الذي يناسب نمطه والذي ينعكس على سلوكه القيادي في أي من المربعات الواحد والثمانين التي يحتويها الشكل رقم (١١). وفيما يلي نعرض الأنماط الخمسة التي تمثل الحالات الحادة في اهتمامات القادة:

(أ) النمط (١/١)

هذا النمط من القادة يمثل أدنى نقطة على محوري الاهتمام بالإنتاج أو بالعاملين. ولذلك فهذا النمط من القادة يولي أدنى اهتمام للإنتاج وهو عديم الاهتمام بالعاملين. ولذلك يطلق عليه البعض (نمط الإدارة السلبية). ومن المتوقع أن السلوك السلبي لهؤلاء القادة يفشل في تحقيق أهداف المنظمة. كما أن العاملين لا يشعرون بالرضا، ويسود علاقات العمل الكثير من الصراعات والخلافات.

(ب) النمط (١/٩)

إن هذا النمط من القادة يعنى بالدرجة القصوى بالإنتاج والعمل. ولكن اهتماماته بالعاملين ضئيلة للغاية. ولذلك فهذا النوع من القادة يعنى بالجوانب الفنية في العمل من أجل رفع كفاءته إلى الحد الأقصى. ولكنه في غمرة اهتماماته بالجوانب الفنية في العمل ينسى الجوانب الإنسانية ومشاعر العاملين معه، مما قد يسبب لهم نوعاً من الإحباط. ولذلك يطلق البعض على هذا النمط من القادة (المدير العلمي) (الذي يمثل الإدارة العلمية) التي نادى بها أصحاب مدرسة الإدارة العلمية. فإذا نجح هذا النمط من السلوك القيادي في المدى القصير في زيادة الإنتاجية فإنه من الممكن أن يؤدي في المدى الطويل إلى جمود المنظمة وعدم تطورها وعدم قدرة العاملين بها على تطوير أنفسهم وقدراتهم.

(ج) النمط (٩/١)

في هذا النمط يهتم القائد غاية الاهتمام بالعاملين، ولكن يتضاءل اهتمامه بالإنتاج والعمل إلى الحد الأدنى. إذ يهتم برعاية العاملين وتلبية حاجاتهم والعمل على رضائهم ونمو قدراتهم.

وهذا النمط من القادة أطلق عليه البعض اسم (القائد الاجتماعي). لأنه يهتم بالعاملين من أجل العاملين، ويعمل على تطوير قدراتهم وتنمية مهاراتهم.

(د) النمط (٥/٥)

إن هذا النمط يحقق نوعاً من التوازن بين الاهتمام بالإنتاجية والاهتمام بالعاملين، ولكن عن طريق عدم المغالاة، فهو لا يهتم بالعاملين على حساب العمل، كما لا يهتم بالإنتاجية على حساب العاملين.

(هـ) النمط (٩ / ٩)

وهذا هو النمط الذي يتطلع إليه كتاب الإدارة وعلماءها. ويرون أنه النمط الذي ينبغي أن يحاول كل قائد أو مدير أن يصل إليه فهو يهتم بتحقيق أهداف المنظمة، أي بالعمل إلى أقصى حد، ويهتم أيضاً بالعاملين أو المرؤوسين إلى أقصى حد. ولذلك فهو يستطيع فعلاً تحقيق أهداف المنظمة في الإنتاجية العالية عن طريق استثمار الطاقات الكامنة لدى العاملين تحت قيادته إلى الحد الأقصى مع العمل على تحقيق رضاهم في الوقت نفسه وكذلك تنمية قدراتهم باستمرار ليتمكن من النهوض بمنظمتهم وتطويرها. ويسميه البعض لهذا السبب (نمط الإدارة الجماعية) التي تشرك العاملين في العمل بحماس وتفاعل.

عوامل فعالية القيادة

تعرضنا فيما سبق لخصائص القيادة الإدارية في ظل النظريات والاتجاهات المختلفة التي تعرضت لهذا الموضوع بالبحث والتحليل^(١).

كما تعرضنا لبعض ما توصلت إليه دراسات علماء الإدارة وعلماء النفس والاجتماع من تصنيفات لأنماط القيادة وأساليبها. ولقد اتضح لنا أن أسلوب القيادة المثالي هو الذي يتفق مع توقعات وأماني وخبرات جماعة معينة في ظروف تتطلب أن يكون القائد قادراً على إدارة وقته، ولديه القدرة على التأثير في سلوك الجماعة، وقادراً على التفاهم مع جميع أفرادها، وأن تكون لديه القدرة على رؤية التنظيم الذي يقوده، وفهمه للترابط بين أجزائه ونشاطاته، وفهمه للبيئة الخارجية بأشكالها وصورها وتنظيماتها المختلفة. وأن يكون القائد ذا مرونة عالية، فيستطيع أن يكيف نفسه مع المواقف التي لا يمكنه تغييرها، وبذلك تكون لديه القدرة على مواجهة المواقف الحرجة وتحملها، كما تكون لديه القدرة على دراسة ومراعاة هذه المواقف. كما يجب أن تتوافر لديه القدرة والكفاءة على اتخاذ القرارات المناسبة. ولعل من أهم واجبات القائد أن يكون قدوة حسنة للجماعة فيلزم نفسه قبل غيره من أفراد الجماعة بالسلوك القويم، والالتزام بما يتطلبه عمله من صبر وأمانه وتضحية. وأن يتحلى بالخلق الكريم، وأن يتصف بالتواضع والاستقامة. وأن يكون متفهماً لأهداف المنظمة، مقتنعاً بها، مؤمناً بإمكان تحقيق هذه الأهداف لما فيه خير المنظمة وصالح أفرادها.

(١) للمزيد من المعلومات في هذا الصدد: انظر:

-محمد فتحى محمود (١٤١٧هـ)، القيادة الإدارية، الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ص ١٨ - ٤٢.
-محمد سيد حمزاوي (١٤٢٩هـ)، السلوك الإداري والتنظيمي في المنظمات المدنية والأمنية، الرياض: مكتبة الشقري

وفيما يلي، نعرض لبعض العوامل التي قد تجعل من القائد قائداً فعالاً وصالحاً لعملية القيادة:

١- الاقتناع بأهداف المنظمة:

من أهم السمات التي يتصف بها القائد، القدرة على وضع الخطة المناسبة، بمعنى رسم السياسة الكفيلة بتحقيق الأهداف المنشودة والغايات المأمولة، والتخطيط في واقع الأمر، هو التطبيق العملي لما يمتاز به القادة من رجاحة الفكر، وبعد النظر، وسعة الأفق، والنفوذ إلى بواطن الأمور.

ويسعى القائد ومن خلفه أفراد التنظيم لتحقيق تلك الأهداف والغايات التي من أجلها أنشئت المنظمة. فإذا لم يكن القائد مؤمناً ومقتنعاً بأهداف المنظمة فإنه لا يستطيع أن يقنع الآخرين، فالإقتناع بالأهداف وإمكان تحقيقها سوف يبعث على الحماس والتفاني لدى أفراد المنظمة، فالقائد المؤمن بالهدف، المقتنع بإمكان تحقيقه، سوف يملأ نفوس مرؤوسيه بالحماس ويرفع من روحهم المعنوية ويجدد من طاقاتهم ويدفعهم للمزيد من البذل والعطاء.

ولا تقف مسؤولية القائد عند الاقتناع بأهداف المنظمة، بل تمتد إلى تحديد الأهداف وتوضيحها وتحقيق التوازن بين أهداف المنظمة والأهداف الشخصية للعاملين.

٢- التطلع إلى الإمام

تتطلب القيادة الناجحة الطموح وعدم الركون للجمود، فالقيادة تتطلب العمل المتواصل لإحداث التغيير وتحقيق التطوير، ذلك أن التجديد والابتكار والإبداع سمات يجب أن يتحلى بها القائد ليجعل من يوم المنظمة أفضل من أمسها، وغداً أفضل من يومها.

إن القيادة الناجحة لا تنحصر مهمتها في الحفاظ على الوضع القائم والوقوف عنده، بل هي دعوة للتجديد والتطوير وتشكيل المستقبل المشرق للمنظمة وللعاملين فيها، وهنا

تبدو صعوبة القيادة في إحداث التغيير المطلوب، حيث يجابه القائد بتلك القوى داخل المنظمة التي قد ترى في التغيير والتطوير هلاكها وانتهاءً لدورها، ولذا فإن القائد الناجح هو الذي يستطيع أن يحقق التوازن بين مقاومة التغيير والدعوة له في جو يكفل للمنظمة البقاء والاستمرارية ويبعدها عن الإخفاق والفشل.

٣- العوامل البيئية

إن المنظمات على اختلاف أنماطها وأحجامها ووظائفها وأدوارها لا تعيش في فراغ، بل تعمل في إطار بيئات تحكمها؛ سياسية واقتصادية واجتماعية.. ومسؤولية القائد تفرض عليه أن يراعي تلك الظروف المختلفة وتأثيراتها المحتملة على أعمال المنظمة ونشاطاتها. فالظروف السياسية والاقتصادية لها دورٌ مؤثرٌ في تشكيل قرارات المنظمة. والقائد الناجح هو الذي يتخذ قراراته في ضوء المحددات الاجتماعية، فالبينة بعناصرها المختلفة تجعل من قرارات المنظمة قرارات مرتبطة بالأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

٤- التصرف على مستوى المسؤولية

إن القيادة مسؤولة والتزام، والقيادة الناجحة ترتبط بالإقدام وليس بالإحجام، والقائد المسؤول هو الذي يرتفع بشخصه وبوظيفته إلى مستوى المسؤولية. وتحلي مسؤولية القائد عندما تسوء الأمور. وهنا تتطلع المنظمة إلى تصرف القائد ومعالجته للأمور، وهو الاختبار الحقيقي للقائد، فإن (الشدائد تصنع الرجال). والقائد الناجح هو الذي يتصف بالشجاعة وقوة الإرادة وهو الذي يدرك أن هناك أساليب عديدة لمواجهة الموقف الواحد ويعمل بروح الفريق مع رؤوسه، فهو يدير بالمشاركة، وهو واقعي، وموضوعي، ومتعاون ومستعد لسماع وجهات نظر جديدة والاقتناع بها.

٥-مراعاة المصلحة العامة:

تحرص القيادة الناجحة على مراعاة الصالح العام، ومسؤولية القائد تلزمه أن يرى الصالح العام في القرارات التي يتخذها. فالقائد الكفء هو الذي يستطيع أن يوائم بين المصلحة العامة للدولة والمصالح الخاصة بالمنظمة، ومصالح العاملين فيها بطريقة لا تضرب المصلحة العامة، و في الوقت نفسه لا يشعر الأفراد بأن هناك تفریطاً في مصالحهم وحقوقهم. والقائد الناجح هو الذي ينتمي إلى الجماعة ويؤثر المصلحة العامة على مصلحته الشخصية ويشجب كل مظاهر الموالاة والتحيز، ويعمل على إنجاز الأعمال في منظمته بكفاءة وفاعلية تقوم على العلاقات الإنسانية السليمة.

القيادة الإدارية في الإسلام

أكد الإسلام حتمية القيادة كضرورة اجتماعية، قال رسول الله ﷺ: (لا يحل لثلاثة أن يكونوا بفلاة من الأرض إلا أمروا عليهم أحدهم). ويقول أيضاً: (إذا خرج ثلاثة في سفر فليؤمروا عليهم أحدهم)، لأن في ذلك السلامة من الخلاف الذي قد يؤدي إلى الاختلاف، فمع عدم اختيار القائد، قد يستبد كل واحد برأيه فتهلك الجماعة. والقائد الحقيقي استناداً إلى ما سبق، هو الذي تختاره الجماعة وترتضيه، وتتعاون معه لتحقيق الأهداف وبلوغ الغايات^(١).

ومن أهم السمات القيادية التي عرفتها الإدارة في صدر الإسلام، القدوة الحسنة والإخاء، والبر والرحمة، والإيثار، وكان (محمد بن عبد الله ﷺ هو الرسول والمشرع وهو

(١) نعيم نصير(١٩٨٧م)، القيادة في الإدارة العربية وموقعها من النظريات المعاصرة والتراث العربي الإسلامي،

القائد . وقد اجتمعت فيه كل الصفات القيادية، فكان القدوة الحسنة مصداقاً لقوله الله سبحانه وتعالى: ﴿لَقَدْ كَانَ لَكُمْ فِيهِمْ أُسْوَةٌ حَسَنَةٌ لِّمَن كَانَ يَرْجُوا اللَّهَ وَالْيَوْمَ الْآخِرَ وَمَن يَتَوَلَّ فَإِنَّ اللَّهَ هُوَ الْغَنِيُّ الْحَمِيدُ ﴿٦﴾ (المتحنة: ٦).

وإذا كان الإيثار صفة قيادية من شأنها ربط القلوب والحث على التفاني في العمل، وتقديم الإنسان لأخيه ما هو في حاجة إليه عن رضى واقتناع، فإن الإخاء يقتضى التآلف والتعاون وحسن الرعاية والعمل في سبيل رفعة الآخرين. ومن الأخوة أن يشعر القائد الإداري أنه أخ لمن يعمل معه كما أن واجبات الأخوة توجب عليه النصح لمن معه. وهكذا كان الرسول ﷺ في قيادته للجماعة الإسلامية، التي آمنت برسالته وتمسكت بدعوته، وبذلت النفس والنفيس من أجل نشر الدعوة الإسلامية.

وكان الرسول ﷺ يتخير عماله ممن يتمتعون بالخلق القويم وسعة العلم ويتميزون بالكفاءة والجدارة.. وهكذا كان تعيين القيادات الإدارية في صدر الإسلام يقوم على التأكد من قدرة ونزاهة وقوة وأمانة واستقامة الولاة.

وكانت مهام الولاة من حيث هم قادة إداريون تستهدف إشباع حاجات مواطنيهم. كما تميزت القيادة في صدر الإسلام بأنها كانت تقوم على مبدأ الشورى الذي يعد من أهم مقومات القيادة الإدارية في الإسلام، فقد جاء النص القرآني بوجوب الشورى في أساس الحكم وفي وفروعه، قال الله سبحانه وتعالى: ﴿وَأْمُرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ﴾، وقد طبق الرسول ﷺ الأسلوب الاستشاري في قيادته لشؤون الدولة، فكان يستشير أهل الرأي والبصيرة ومن شهد لهم بالعقل والفضل^(١).

(١) للمزيد من التفاصيل في هذا الموضوع المهم؛ انظر:

— محمد ضياء الدين الرئيس (١٩٦٩م)، النظريات السياسية الإسلامية، القاهرة: دار المعارف، ص ٢٩٣.

— فضل الله علي فضل الله (١٤١٧هـ) القيادة الإدارية في الإسلام، الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ص ١٠٧-١٠٩.

ولقد عرفت الإدارة الإسلامية في عهد عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - كثيراً من المبادئ القيادية التي تمثلت في الأسلوب الديمقراطي لشغل الوظائف القيادية، فقد كان عمر يشاور الصحابة في تعيين القادة وكبار الموظفين من الولاة والعمال وجباة الضرائب، ويؤكد اختيار الأمثل في كل منصب بحسبه.

وأكد رابع الخلفاء الراشدين، علي بن أبي طالب - كرم الله وجهه - أهمية اصطفاء القادة للمستشارين الذي يسترشدون بأرائهم وضرورة اتسامهم بصفات معينة كالذكاء والقوة والأمانة والإلمام بما يستشارون فيه، والشجاعة في الرأي وحسن الخلق.

وفي عهد بني أمية، اقتضى اتساع رقعة الدولة وصعوبة الاتصالات تفويض الخلفاء الولاة في مباشرة سلطاتهم وإعطائهم بعد التثبيت من حسن سلوكهم سلطات شبه مطلقة في ولايتهم، فعرفت الإدارة مبدأ تفويض السلطة. كما تشدد الأمويون في توافر سمتين مهمتين فيمن يتولى المناصب القيادية هما: (القوة والأمانة).

وشهدت الدولة العباسية نظاماً إدارياً محكماً، كان يقوم في ظل حكومة مركزية قوية ومنظمة، لكن صعوبة الاتصالات بين أرجاء الدولة الواسعة، أدت إلى منح الولاة حق الإشراف التام على ولاياتهم، وبذلك عرفت الإدارة في عهد العباسيين مبدأ تفويض السلطة باسم الإنابة، فلا بد للوالي (الخليفة) من أن ينب عنه، وهذا ما عرفه الماوردي بقوله: (ولأن ما وكل إلى الإمام من تدبير لا يقدر على مباشرة جميعه إلا باستنابة). كما عرفت الإدارة الإسلامية في العصر العباسي عمالة التفويض التي تتطلب الاجتهاد وعمالة التنفيذ التي لا اجتهاد فيها. وكان يشترط لشغل وظيفة التفويض الحرية والإسلام إضافة إلى ضرورة توافر شرطين آخرين هما الكفاءة والأمانة.

وهكذا قدمت الإدارة الإسلامية فهماً متطوراً للقيادة، أقامته على مبادئ تضمن السلوك السليم للقادة من كبار موظفي الدولة، فاشتترط لشغل المناصب العليا توافر سمات إنسانية وذهنية وخلقية واجتماعية، وتتمثل هذه الصفات فيما أورده الماوردي من

أوصاف الوزراء وهي: (الأمانة حتى لا يخون، وقلة الطمع حتى لا يرتشي، وأن يسلم فيما بينه وبين الناس من عداوة وشحناء، ذكوراً لما يؤديه إلى الخليفة وعنه، ذكياً وفطناً، صادق اللهجة حتى يوثق بخبره، وألا يكون من أهل الأهواء). وإذا كان الوزير مشاركاً في الرأي احتاج إلى وصف ثامن، وهو: (الحنكة والتجربة التي تؤدي إلى صحة الرأي وصواب التدبير)^(١).

واستناداً إلى ما سبق، فإن القيادة الإدارية في الإسلام قد تميزت بالصفات التالية^(٢).

- أنها قيادة وسطية في الأسلوب، ترعى الحقوق والواجبات للفرد والجماعة بالعدل والمساواة، فهي لا تميل إلى الشدة ولا إلى اللين، كما أنها ليست أوتوقراطية متسلطة ولا هي منطلقة أو غير موجهة، إنما كما يقول عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - (إن هذا الأمر لا يصلح فيه إلا اللين في غير ضعف والقوى في غير عنف).
- أنها قيادة تنتمي إلى الجماعة، ولا تتميز عنهم في شيء سوى عظم المسؤولية الملقاة على عاتق القائد، كما قال عمر لعامله أبي موسى الأشعري: (وباشر أمورهم بنفسك فأت رجل منهم، غير أن الله قد جعلك أثقل حملاً).
- أنها قيادة تؤمن وتلتزم بالهدف، وتقنع التابعين عن طريق القدوة الحسنة للقائد، والعزم والصبر والتضحية من جانبه في سبيل تحقيق الهدف^(٣).

(١) أبو الحسن الماوردي. مرجع سابق، ص ٢٢ - ٢٧.

(٢) للمزيد من المعلومات عن صفات القيادة الإسلامية، انظر:

حزام بن ماطر المطيري، (١٩٩٧م)، الإدارة الإسلامية: المنهج والممارسة، الرياض: مطابع الفرزدق التجارية،

ص ٢٤٦ - ٢٥٨

(٣) أحمد إبراهيم أبوسن، مرجع سابق، ص ١١٩.

• أنها قيادة ذات مهارات سياسية، ومهارات إدارية، وكان عمر بن الخطاب - رضي الله عنه، يشترط توافر السمات الإنسانية كالرحمة والعطف فيمن يقلدهم الوظائف القيادية، فنراه يترع الثقة من عامل لا يرحم أولاده...، كما كان يختار القادة والأمراء قبل تعيينهم، ويستوثق من مقدرتهم واستعدادهم للقيادة، وكان يحث ولاته على السلوك الإداري الحسن والترفع عن الإساءة إلى سمعتهم، كما كان يزود الولاة بعهد تعيين يتضمن الإرشادات التي يجب أن يتمثلوا بها والواجبات التي يجب أن يلتزموا بها وذلك بهدف توجيه سلوكهم التوجيه السليم.

• أنها قيادة تعمل على ترشيد السلوك الإداري للقادة الإداريين. وتمثل رسالة طاهر بن الحسن - أحد كبار القادة في عهد الخليفة العباسي المأمون - والتي كتبها إلى ابنه عبد الله بن طاهر قبل خمسين ومئة وألف عام مجموعة من المبادئ والتوجيهات التي يمكن أن يتبعها القادة الإداريون في الوقت الحاضر^(١).

(١) راجع نص الرسالة والتعليق عليها في المرجع التالي:

محمد كرد علي، الإسلام والحضارة العربية، مرجع سابق، ص ٢٢٣ - ٢٢٨.

الفصل الرابع عشر

الحكومة الإلكترونية

- التطورات التي مهدت لقيام الحكومة الإلكترونية
- استراتيجيات ومراحل الحكومة الإلكترونية
- الإدارة الإلكترونية والحكومة الإلكترونية
- أهداف الحكومة الإلكترونية
- متطلبات تحقيق الحكومة الإلكترونية
- معوقات تطبيق الحكومة الإلكترونية
- إيجابيات تطبيق الحكومة الإلكترونية

شهدت فترة نهاية الحرب العالمية الثانية ظهور التقنية التشغيلية أو تقنية المعلومات (Operation Technology) تبعتها تقدم سريع في مجالات الرياضيات التطبيقية (Applied Mathematics) ونظرية المعلومات (Information Theory) وهندسة النظم (Systems Engineering) وهو ما عرف بالتقدم في علوم الإدارة (Management Sciences). وتعاضم هذا الاتجاه مع تزايد استخدام الحاسب الآلي في العمليات الإدارية وخصوصاً مع ظهور ثورة معالجة المعلومات (The information Processing revolution)؛ ومع الارتفاع المتزايد في مستويات التعليم في معظم المجتمعات المعاصرة حدثت تغييرات جوهرية في مختلف الجوانب النظرية والعملية في التطبيقات الإدارية كإعداد الخطط والاتصالات واتخاذ القرارات وتطور هذا الاتجاه حتى جعله الرئيس الأمريكي بيل كلينتون في بداية التسعينيات من القرن العشرين التحدي الرئيس لحكومته التي استمرت فترتين. هذا التحدي الذي يتمثل في تطوير التعليم وتطبيق التقنية الحديثة لتقديم الخدمات الحكومية إلكترونياً بالاستفادة من منجزات تقنية الحاسب الآلي والمعلوماتية.

ومنذ منتصف التسعينيات، بدأت حكومات العالم تفكر في استحداث بيئة إلكترونية لتشغيل وإنجاز عملياتها المختلفة مباشرة.

ولقد قامت الحكومة النيوزيلندية، في عام ١٩٩٦م بإنشاء لجنة State Services Commissioner (SSC) لتطوير سياسة الحكومة تجاه المعلومات الإلكترونية، التي تم

الاتفاق على إنشائها في عام ١٩٩٩م. كما تم الاتفاق على إنشائها بيئة إلكترونية للمحافظة على أمن المعلومات، والمعروفة باسم Seciver Electronic (Environment S.E.E)

وفي يوليو عام ٢٠٠٠م، بدأت أول وحدة حكومة إلكترونية في نيوزلندا تعمل فعلاً، ومنذ ذلك الوقت والحكومة تسعى نحو تطوير خدمات الحكومة الإلكترونية، ففي يونيو عام ٢٠٠٣م تم التركيز على درجة وثوقية المعلومات المستقاة من الحكومة للأفراد بشكل مباشر وعلى الخط (on- lone)، ولعل أهم الخدمات المعلوماتية التي تقدمها الحكومة الإلكترونية تكمن في المجالات التالية:

١- الوثائق الشخصية والوثائق العامة.

٢- جدولة المواعيد لدى الدوائر الحكومية المختلفة.

٣- دفع الفواتير للمؤسسات الخدمية.

وبحلول شهر يونيو من عام ٢٠٠٤م، حدث في نيوزلندا تكامل إلكتروني في تقديم الخدمات الحكومية المختلفة بشكل مباشر. ولاشك أن الأمر يرتبط إلى حد كبير بالتطور السريع لتقنية المعلومات (IT).

وفي الولايات المتحدة الأمريكية: تم توقيع قانون الحكومة الإلكترونية في ١٧ ديسمبر ٢٠٠٢م. وتم تعريف الحكومة الإلكترونية بأنها طريقة حديثة في استعمال تقنية المعلومات والإنترنت معاً لتقديم خدمات وبرامج للمؤسسات والأفراد، من أجل تحسين الجودة في تقديم الخدمات الحكومية. وبحلول عام ٢٠٠٥م اكتمل مشروع الحكومة الإلكترونية في الولايات المتحدة الأمريكية.

أما في الدول العربية، فإن الإمارات العربية المتحدة كانت أول دولة عربية سباقة في ميدان الحكومة الإلكترونية حينما أعلنت حكومة دبي بتاريخ ٢٩ أكتوبر ٢٠٠١م إنشاء حكومة إلكترونية.

ولقد سعت حكومة المملكة العربية السعودية والحكومة في جمهورية مصر العربية وحكومات الكويت وقطر والبحرين ولبنان وسلطنة عمان وتونس والأردن للدخول في عصر الحكومة الإلكترونية بهدف تطوير الإجراءات الإدارية وتيسير المعاملات والخدمات الحكومية وتقديمها للمواطنين بطريقة إلكترونية تساعد على خلق بيئة عمل أفضل وأكثر يسراً وسهولة وشفافية.

ويتناول هذا الفصل التطورات التي مهدت لقيام الحكومة الإلكترونية واستراتيجيات ومراحل تطبيق الحكومة الإلكترونية وأهدافها، وإيجابياتها ومعوقات تطبيقها في الدول النامية.

أولاً: التطورات التي مهدت لقيام الحكومة الإلكترونية

حدثت كثير من التطورات التي مهدت لقيام الحكومة الإلكترونية وجعلتها مطلباً أساسياً لجميع حكومات العالم في الدول المتقدمة والنامية على السواء. ومن أهم هذه التطورات: التقدم الكبير في تقنيات الحاسب الآلي وتطبيقاته، التقدم السريع في شبكة الاتصالات والإنترنت، والعولمة، تزايد شح الموارد، الاتجاه نحو الخصخصة وانتشار الثقافة الإلكترونية، وفيما يلي نذكر هذه التطورات:

أ- التقدم الكبير في تقنيات الحاسب الآلي وتطبيقاته

تطورت تقنية الحاسب الآلي تطوراً سريعاً وجذرياً منذ منتصف القرن العشرين. فكان الجيل الأول من الحاسبات الآلية في بداية الخمسينيات، والجيل الثاني في بداية الستينيات، والجيل الثالث في بداية السبعينيات، والجيل الرابع في الثمانينيات وهو ما عرف بالحاسب الشخصي 'PC' (Personal Computer) وهو ما أدى إلى انتشار الحاسبات فأصبح هناك حاسب شخصي في كل منزل في الدول المتقدمة في التسعينيات من القرن العشرين. ولندرك مقدار التطور الذي حدث في إمكانات الحاسبات، فلقد كان

بإمكان ترانزستور الجيل الثاني من الحاسبات العملاقة تخزين ألف معلومة، وفي الجيل الثالث تطور الأمر ليُسمح للترانزستور الواحد تخزين عشرة آلاف معلومة وفي الجيل الرابع كان باستطاعة الترانزستور تخزين مئة ألف معلومة. أما في الجيل الخامس الذي بدأ ينتشر في منتصف العقد الأخير من القرن العشرين وبدايات القرن الحادي والعشرين، فإن قدرة تخزين الترانزستور الواحد تبلغ مليون معلومة، بينما سرعة هضم ومعالجة المعلومات لحاسبات هذه الجيل تزيد مئات المرات على سرعة حاسبات الجيل الرابع، ووصلت قدرة تخزين القرص الصلب فيها إلى ما يزيد عن مئة جيجابايت وهو شيء لم يكن من الممكن تخيله قبل عقدين من نهاية القرن العشرين. بل لقد أصبح الحاسب فائق السرعة والتخزين أصغر حجماً وأقل سعراً من حاسبات الجيل الرابع، ولم يعد وزنه يتجاوز خمسة كيلو جرامات أو أقل (الحاسب المحمول) على ضخامة إمكاناته وخصوصاً مع تطور البرمجيات في عصر النواذ و الإنترنت.

إن هذا التطور الهائل والسريع في تقنية الحاسبات انعكس على كثير من التطبيقات التي تكون ميسرة من قبل، ففيما يتعلق بالتعليم والتدريب وتنمية الموارد البشرية. أصبح من المتيسر الآن التعليم عن بعد والتعلم الذاتي، فبدلاً من أن نساfer إلى بلاد فيها جامعات ومعاهد، أصبح من الممكن أن ترسل إلينا هذه الجامعات برامجها عبر الإنترنت حيث يلتقي الدارس والمدرس وكل منهما في بلده على شاشات الإنترنت مما أحدث تطوراً سريعاً عالمياً في طرق التدريس وأساليبه ومحتوياته وتخصصاته التي كانت في سالف الأيام تنفرد بها بلاد معينة^(١).

انعكس هذا التطور السريع لتقنية الحاسب الآلي على نظريات وتطبيقات الإدارة، فقد أصبحت الآلات تتخذ كثيراً من القرارات المبرمجة - مكان الإنسان- مما جعل

(١) سامي صالح الوكيل وآخرون ١٩٩٩م، علوم تطبيقات الحاسب، الرياض: د. ت.

المفكرين والعلماء مثل هيربرت سايمون (Herbert A. Simon) يتساءل عما إذا كانت منظمات المستقبل سوف تدار بالآلات . ولقد تنبأ سايمون ودراكر وديفز وكثير من كتاب الإدارة بأن نسبة الآلات سوف تغطي على نسبة العاملين في عصر المعلوماتية الذي نلمس آثاره الواضحة في العقد الأول من هذا القرن الحادي والعشرين^(١).

ومع النمو المتزايد لتطبيقات الحاسب الآلي في نظم دفع الرواتب والفواتير - وتقدم الخدمات الحكومية وغير الحكومية. وهو ما قد يؤدي لتغييرات في شكل التنظيم الداخلي ووظائف الإدارات، والأقسام والعلاقات والتفاعلات بين العاملين في التنظيم والمتعاملين معه. وهو ما يتطلب تغييراً كبيراً في مفاهيم ومبادئ ونظريات الإدارة والتنظيم التي تمت صياغتها في منتصف القرن العشرين وفي ممارساتها التي ترسخت منذ ذلك الحين.

ب- التقدم السريع في شبكة الاتصالات والإنترنت

لقد أدت التطورات الكبيرة في تقنية الاتصالات إلى تغييرات مهمة في الإدارة وخاصة الإدارة الحكومية. والتجارة العالمية. فالاتصالات الإلكترونية أصبحت تتيح للإدارة كل ما تحتاج إليه من معلومات سواء من داخل المنظمة أو خارجها عبر دول العالم كافة، بسرعة ودقة فائقة وبتكاليف زهيدة^(٢).

لقد عززت تقنية المعلومات (Information Technology (I.T) من القدرات الاستراتيجية (Strategie Capabilities) لنظم الاتصالات والإدارة فضلاً عن تحقيق عدد من الفوائد منها^(٣):

- (١) محمد فتحي محمود (١٩٩٧م)، الإدارة العامة المقارنة، ط٢، الرياض: مطابع الفرزدق التجارية، ص ١٢١-١٢٥.
- (٢) محمد الطعمانة وطارق العلوش (٢٠٠٤م)، الحكومة الإلكترونية وتطبيقاتها في الوطن العربي، القاهرة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ص ٧٦.
- (٣) محمد السعيد خشبة (١٩٩٢م)، نظم المعلومات: المفاهيم - التحليل - التصميم. القاهرة: جامعة الأزهر، ص ١٣٠-١٣١.

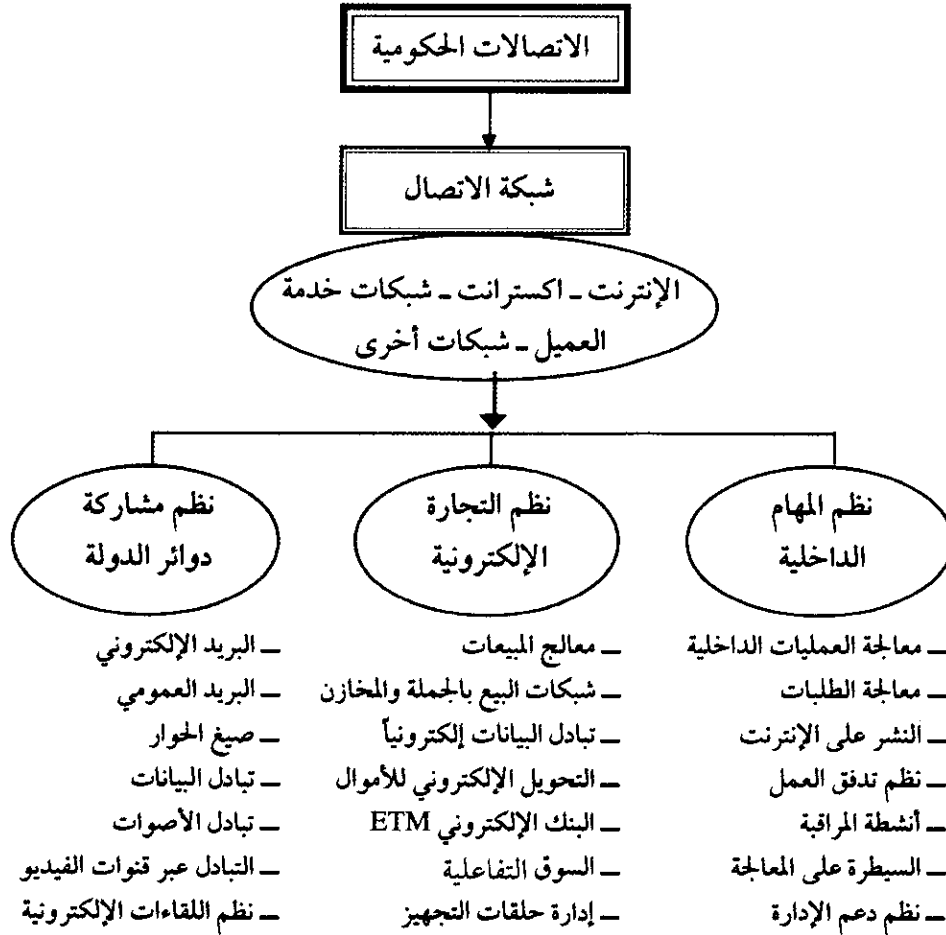
١- الفوائد الملموسة: وهي تلك التي تزيد الإنتاجية عن طريق زيادة المخرجات بنفس الإمكانيات أو تقليل وقت وتكاليف السفر والانتقالات والاتصالات لإنجاز المعاملات وحذف الأعمال الروتينية التي لا تسهم في إنجاز المعاملات وأداء الخدمات، ومن ثم توفير العمالة وتقليل وسائط نقل وحفظ المعلومات.

٢- فوائد غير ملموسة: وهي قد تكون غير واضحة وصعبة القياس ولكنها موجودة مثل الرقابة الأفضل على الأعمال والوقت، والتحسين المستمر في ظروف العمل وأوضاع ومعنويات العاملين وإحساسهم بالفخر والرضا عن العمل، وتقليل الاحتكاك مع المراجعين، وسائر المتعاملين مع المنظمة.

ويطلق البعض أحياناً على التقنية الجديدة للاتصالات التنقية الرقمية (Digital Technology) والتي تمكن الإدارة من الملاحظة في بحر هائل من المعلومات وهو ما يقودنا سريعاً إلى الإدارة عبر شاشة الحاسب الآلي وليس الإدارة الورقية (Paper- Free administration)^(١).

ولعل الثورة الحقيقية في تقنية المعلومات حدثت مع تطوير الإنترنت بعد التسعينيات، حتى وصلت مبيعات الحاسب الشخصي في العام ١٩٩٩م أربعين مليوناً، حتى وصلت الآن إلى مليارين في عام ٢٠١١م تضاعف كل سنة، ويوضح التوسع الرهيب عبر العالم في استخدام الإنترنت. وكانت مستندات الإنترنت عبارة عن نصوص مكتوبة؛ ومع قلوب الشبكة العالمية (World Wide Web (www) تضمنت الإنترنت الرسوم والصور والأصوات ولقطات الفيديو، ويطلق عليها أحياناً (الشبكة العنكبوتية) التي أسهمت بشكل مباشر في دفع وتيرة نمو العديد من التطبيقات الاقتصادية العالمية وما يتفرع عنها من أنشطة^(٢)، ويمثل المخطط التالي (شكل رقم ٢٥) بشكل عام طبيعة الاتصالات عن بعد وتطبيقاتها.

(١) عبد العزيز الشريفي (١٩٩٩م). "التكنولوجيا الرقمية، والتحول إلى العمل الفكري"، أخبار الإدارة، العدد (٢٨)، ص ٦٠.
 (٢) حازم إبراهيم خصاونة وحازم تيسير رحاملة (٢٠٠٢م)، "التجارة الإلكترونية وآثارها المتوقعة على الإيرادات الضريبية في الوطن العربي"، مؤتمر المعرفة المعلوماتية والإدارة الإلكترونية، عمان: جامعة فيلادلفيا، كلية العلوم الإدارية والمالية، ١٦-١٨ إبريل ٢٠٠٢م ص ٣.



الشكل رقم (٢٥) نظم الاتصالات العالمية والإنترنت^(*)

(*) المصدر: محمد الطعامة، وطارق العلوش (٢٠٠٤م) ص ٩١

ج- العولمة:

بدأ الحديث عن العولمة حتى قبل انهيار الاتحاد السوفيتي، فلقد أسهمت التطورات السريعة في مجال الحاسب الآلي والاتصالات وشبكة الإنترنت في جعل العالم قرية كونية صغيرة، وأصبح من الممكن إتمام الصفقات التجارية بسرعة فائقة بين اثنين من المتعاملين أحدهما في أقصى العالم والآخر في الطرف الآخر، وهو ما ترك آثاراً واضحة في كثير من المجالات وعلى سبيل المثال:

- ١- إن العولمة تعنى بداية الإيمان بالتخصص الدولي وحرية التجارة بين الدول وحرية انتقال السلع والخدمات والأفكار من دولة لأخرى وكأن العالم كله سوق واحدة، تذوب فيه الحواجز والفوارق. وكان هذا طبعاً ضد الدول النامية الأضعف في هياكلها الإنتاجية وفي مكوناتها الثقافية، لذلك كان هناك حوار دائم مثل حوار الشمال والجنوب - وحوار الشراكة الأوروبية وغيرها، وذلك لتذليل الصعاب في سبيل العولمة وحرية التجارة العالمية وحرية انتقال رؤوس الأموال والأفراد والسلع والخدمات من دولة أخرى،
- ٢- اقتضى هذا توحيد المقاييس والمواصفات عالمياً لأي من السلع والخدمات فلا يمكن الحديث عن العولمة وحرية التبادل في ظل خلافات عالمية واسعة المدى في تعريف المواد والمقاييس والمعايير والمواصفات. مما دفع بعض المنظمات الأوروبية والأمريكية إلى رفض التعامل مع أية مؤسسة لا تخضع للمعايير والمواصفات والمقاييس التي تناسب جميع الأسواق العالمية وتنافس فيها، بل وصل الأمر إلى ضرورة الحصول على شهادة من "

(International Standardization Organization Iso)

لإمكان المنافسة والتصدير لأية دولة أوروبية أو أمريكية.

- ٣- للحصول على شهادة المنظمة العالمية للمواصفات والمقاييس "ISO" حدث تعديل كبير في أساليب الإدارة الخاصة ثم الحكومية وارتباطها بمفهوم إدارة الجودة الشاملة،

لأنها تتحول إلى إرضاء المستفيد أو المستهلك العالمي الذي أصبح أمامه معيار عالمي يستطيع من خلاله مقارنة ما تقدم الصناعة المحلية والأجهزة الحكومية من خدمات على المستويات العالمية للسلع والخدمات^(١)، فيقول المواطن في الشرق الأوسط مثلاً: إن كان بإمكانني الحصول على خدمة الهاتف الثابت في نصف ساعة في أي مكان في أوروبا الغربية، فلماذا تستغرق هذه الخدمة هنا أسبوعاً أو أسبوعين، إن هذا يقتضي إعادة النظر في أسلوب الإدارة وأسلوب العمل داخل المؤسسات المحلية في الدول النامية للاستفادة من تجارب الدول المتقدمة في الإدارة وسرعة الإنجاز واستخدام التقنيات الحديثة في تصميم وتنفيذ الأعمال وأداء الخدمات حتى نصل للمستوى المتقدم الموجود في الدول الصناعية الكبرى.

الخلاصة إذن أن العولمة قد ساعدت على دفع المؤسسات الحكومية وغير الحكومية (الخاصة) إلى محاولة الاستفادة أقصى ما يمكن من التقنيات الحديثة في مجالات الحاسب الآلي والإنترنت والاتصالات من أجل تحسين الجودة وزيادة الإنتاجية وتخفيض التكلفة. وهو ما مهد لقيام الإدارة الإلكترونية والحكومة الإلكترونية لإثبات الذات في هذا السباق العالمي المتسارع الخطى.

د- تزايد شح الموارد والاتجاه نحو الخصخصة

لقد بدأت الخصخصة في بريطانيا؛ ولعلنا لا نبالغ إذا قلنا إن الإمبراطورية التي لا تغيب عنها الشمس، أصبحت بالكاد ترى الشمس بعد زوال المستعمرات التي كانت توفر لها تراكماً رأسمالياً، وهذا التراكم الرأسمالي كان يساعد في الاستثمار وإنشاء الصناعات وغيرها لتوظيف العمالة الفائضة، كما كان يساعد على توازن الدولة وتحقيق فائض في

(١) محمد صدام جبر (٢٠٠٢م)، "الموجة الإلكترونية القادمة"، مسقط: مجلة الإداري، السنة ٢٤، العدد (٩)، ص

الإفناق العام يضح الحياة في شرايين الاقتصاد القومي. ولكن مع فقدان المستعمرات بدأت المشكلات المالية تتراكم وبدأت الحكومة ترى أن قيامها بأنشطة اجتماعية وثقافية واقتصادية هولون من الإسراف والزيادة التي لا لزوم لها، فبدأت خصخصة بعض الأنشطة لاستخدام التنمية، وفي نفس الوقت نقل إدارة هذه الإدارات المخصصة من الحكومة إلى القطاع الخاص، وإخضاعها للمنافسة والاقتصاد في التكلفة وسرعة أداء الخدمة وسرعة الإنجاز وارتفاع معدلات الأداء المنتشرة في القطاع الخاص، حيث المرونة والرغبة في التحديث والتطبيق المتسارع للتقنيات العالمية الحديثة في مجال تقديم السلع والخدمات.

وهكذا قدمت التجربة البريطانية ثم التجربة السوفيتية بعد انهيار النظام الاشتراكي - الألمانية بعد توحيد الألمانيّتين؛ مثلاً يحتذى به للدول النامية التي بدأت التوجه في التسعينيات من القرن العشرين نحو الخصخصة. وقد أتاح هذا التوجه للمواطن في الدول النامية المقارنة بين السلع والخدمات التي يقدمها القطاع الخاص وبين تلك التي تقدمها الحكومات والقطاع العام.

ونظراً للتكلفة العالية التي تتحملها الحكومات للإفناق على تقديم الخدمات العامة من خلال أجهزتها المختلفة والمعقدة، اتجهت نحو التفكير باقتصاديات تقديم الخدمة من خلال التركيز على عنصري الجودة والتكلفة. وعلى سبيل المثال فإن الولايات المتحدة الأمريكية قد وفرت الكثير بالتحول للحكومة الإلكترونية^(١).

- توفر حكومات الولايات ما يقرب من (٧٠%) من التكلفة بالتحول إلى الخدمة الإلكترونية مقابل تقديم نفس الخدمات عن طريق المعاملات التقليدية.

- تجديد الرخص في ولاية أريزونا إلكترونياً لا يكلف سوى (٢) دولار أمريكي لكل عملية مقابل سبعة دولارات أمريكية من قبل بالطرق التقليدية.

- إن نظم الشراء الحكومي الإلكتروني في ولاية واشنطن توفر ما بين ١٠% و ٢٠% من تكلفة المواد المشتريات التي تقوم بها الحكومة.
- انخفضت تكلفة تسجيل السيارات في ولاية ألاسكا من (٧٥ ، ٧) دولاراً أمريكياً إلى (٩١ ، ٠) دولاراً أمريكياً بعد استخدام الطرق الإلكترونية في التسجيل إضافة إلى انخفاض وقت التسجيل انخفاضاً قياسياً.
- إذن تستطيع الدوائر الحكومية بتطبيق الطرق الإلكترونية توفير جزء كبير من تكليف أداء الخدمة للمواطنين وهو ما كان دافعه الكبير هو المنافسة مع القطاع الخاص، والخصخصة لكثير من الخدمات الحكومية بالمعنى الواسع لكلمة (خصخصة) وهي منافسة القطاع الخاص بحرية تامة في تقديم الخدمات للمواطنين.

هـ- انتشار الثقافة الإلكترونية

يبدو أن هناك فجوة واضحة بين الأجيال في مجال الثقافة الإلكترونية، فالأجيال الجديدة تتعامل بسهولة مع الثقافة الإلكترونية، ويقول أحد الكتاب "إن الحديث عن الثقافة الإلكترونية يستنبط من المصطلحات التي شاعت بين الشباب والمتعلقة بالإنترنت والثقافة الرقمية Digital ، ولم يعد الأمر يتطلب شهادة جامعية متخصصة في الحاسب الآلي، لكي يمكن التعامل مع التقنية الرقمية، فلقد انتشرت وسائل التعليم عن بعد ووسائل الإعلام والقنوات الفضائية الإعلامية ومقاهي الإنترنت وغيرها من سبل نقل الثقافة الإلكترونية، ولذلك فإن المواطنين في كثير من الدول النامية تزايد لديهم الوعي عالمياً وأصبحوا أكثر تطلعاً نحو خدمات أفضل وأسرع وأسهل وخصوصاً بعد سهولة التنقل بين دولة وأخرى وسهولة معرفة ما يدور في العالم المتقدم من خلال وسائل الاتصال الفضائية المتقدمة. ولعل ظهور الحاسب الشخصي وانتشاره (Personal Computers) في معظم البيوت، هو ما أدى إلى إضفاء الطابع الشخصي على مفهوم الخدمات العامة

والمعلومات التي تتعلق جزء مهم منها بحق كل مواطن في الوصول إلى المعلومات ومعرفة آليات اتخاذ القرار المؤسسي الحكومي^(١). وهو ما عبر عنه أحد الكتاب بالديمقراطية الإلكترونية وانتشار ثقافة الانفتاح والحرية والمشاركة. وارتفاع التوقعات الاجتماعية بما في ذلك نشوء رؤى جديدة للقطاع الحكومي^(٢). فأصبح هناك ميل كبير من المواطن في الدول المتقدمة والنامية نحو الحكومة الإلكترونية. كما بينت كثير من الدراسات التي من أشهرها دراسة فيشر (Fisher)^(٣).

ثانياً: استراتيجيات ومراحل الحكومة الإلكترونية

يعرف البعض الحكومة الإلكترونية بأنها قدرة القطاعات الحكومية على توفير الخدمات الحكومية التقليدية للمواطنين، وإنجاز المعاملات عبر شبكة الإنترنت بسرعة ودقة متناهيتين وبتكاليف ومجهود أقل، ومن خلال موقع واحد على الشبكة^(٤).

بينما يراها آخرون على "أنها الاستخدام المتزايد للبريد الإلكتروني، وكذلك التوزيع الإلكتروني للمعلومات الحكومية الذي يؤدي إلى خدمات أبسط وأسرع وأكثر وصولاً"^(٥).

ويرى آخرون أن الحكومة الإلكترونية هي "استخدام لتقنية المعلومات والاتصالات من أجل إنجاز وتسليم الخدمات والمعلومات إلكترونياً إلى المستفيدين النهائيين في أي وقت

(١) محمد بن صدام جبر، المرجع السابق، ص ١٧٥.

(٢) نائل عبد الحافظ العواملة (٢٠٠٢م)، "الحكومة الإلكترونية ومستقبل الإدارة العامة مجلة دراسات في العلوم الإدارية، عمان: الجامعة الأردنية، المجلد (٢٩)، العدد (١)، ص ص ١٥١، ١٦١.

(٣) Wayne Fisher, 2001, Towards Electronic Government, Public Management Jeumal (12)

(٤) فهد بن ناصر العبود (٢٠٠٣م)، الحكومة الإلكترونية بين التخطيط والتنفيذ. الرياض: مكتبة الملك فهد الوطنية، ص ٢٦.

(٥) David dyte. 2001 Telecommunication in an information age: Electronic Government.

وأى مكان"^(١).

من الواضح أن جميع التعريفات السابقة تركز على كيفية أداء الخدمات للمستهلك، فبدلاً من أن يذهب بنفسه إلى الدوائر الحكومية لقضاء المعاملات فإنه يستطيع أن يفعل ذلك عبر الإنترنت وهو جالس على مكتبه في عمله أو حتى في منزله، وهو أمر يسير في القول ولكنه صعب في العمل، ولمواجهة هذه الصعوبة تتجه استراتيجيات الحكومات في تطبيقها للحكومة الإلكترونية إلى اتباع أحد نموذجين^(٢): النموذج المركزي أو النموذج اللامركزي.

أ- النموذج المركزي

وفي هذا النموذج يتم تحديد إحدى المؤسسات الحكومية القائمة والمتخصصة أصلاً في تقنية المعلومات، وتسند إليها الحكومة مسؤولية اتخاذ القرارات فيما يتعلق بتطبيق الحكومة الإلكترونية، وتقدم النصح والمشورة لمختلف المنظمات الحكومية لكي تبدأ تطبيق الحكومة الإلكترونية، مما يتطلب استصدار تشريع يساند عملية تطبيق الحكومة الإلكترونية ويدعمها بالمخصصات المالية. إن تطبيق هذه الاستراتيجية يمكن أن يتم على أربع (٤) مراحل وهي تمثل محاكاة للنموذج المصري لتطبيق الاستراتيجية في السنوات من ٢٠٠٠ - ٢٠١٠^(٣).

المرحلة الأولى: العقد الجديد بين الحكومة والمواطن في تقديم الخدمات العامة، ويقوم هذا العقد على الانتقال من المجهول الذي يتغير باستمرار إلى المعلوم من الإجراءات ومتطلبات ومعايير تقديم الخدمة، ومن آليات تلك المرحلة إنشاء موقع لمقر الحكومة على

(١) محمد صدام حبر (٢٠٠٢م)، "الموجة الإلكترونية القادمة: الحكومة الإلكترونية"؛ مرجع سابق، ص ١٧٤.

(٢) أحمد حسن محمد العزام (٢٠٠١م)، الحكومة الإلكترونية في الأردن: إمكانات التطبيق. عمان: جامعة البرموك،

رسالة ماجستير غير منشورة، ص ص ١٢-١٤.

(٣) محمد الطعامة وطارق العلوش، مرجع سابق، ص ص ٢٠-٢١.

شبكة الإنترنت، شيوع استخدام الهاتف والفاكس ونقاط أداء الخدمة (خدمة عامة بمقابل) بدأت عام ٢٠٠٠م.

المرحلة الثانية: مرحلة مكتب الاستقبال الإلكتروني: وتقوم هذه المرحلة على وضع التقنية بين مقدم الخدمة والمواطن كوسيلة لتطوير الخدمة المقدمة وجعل الإنترنت وسيطاً في التعامل، والمفروض أن تنتهي هذه المرحلة عام ٢٠٠٣م ولكنها لم تكتمل حتى عام ٢٠٠٥م.

المرحلة الثالثة: مرحلة إعادة هندسة الإجراءات الحكومية وميكنة العمليات الحكومية. وكان من المقرر أن تنتهي عام ٢٠٠٨م.

المرحلة الرابعة: مرحلة تكامل الأنشطة والخدمات الحكومية، وذلك بغرض الربط بين كافة الخدمات والجهات الحكومية بعضها البعض، ومن المخطط الانتهاء من هذه المرحلة عام ٢٠١٠م.

وهذا النموذج أخذت به بعض الدول النامية التي شهدت نمواً سريعاً مثل سنغافورة وماليزيا، ولكنه يبدأ بتقديم الخدمة إلكترونياً ثم يبدأ في دراسة إجراءات تبسيطها وتكاملها - وهو منطلق مقلوب - إذ المفروض أن تبدأ الخطوات الثالثة والرابعة الأولى والثانية، وفقاً للتحديث والمشكلات التي ثارت في التطبيق العملي^(١).

ب- النموذج اللامركزي

وفي هذا النموذج تلجأ الدوائر والمؤسسات الحكومية إلى تطبيق برنامج الحكومة الإلكترونية كل على حدة، بالاستعانة بمعايير موحدة في تطبيق سياسات الحكومة

(١) انظر هذه التحديات في المرجع السابق، ص ٢٤ - ٢٥.

وهو ما أكدته دراسة محمود أبو سديرة (٢٠٠٢م)، الحكومة الإلكترونية، القاهرة: الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، ص

الإلكترونية وبرامجها وإجراءاتها، بدءاً من توفير المعلومات عن الخدمة التي تقدمها الجهة الحكومية، وانتهاء بإمكان الحصول على تلك الخدمات من خلال شبكة الإنترنت دون انتقال المواطن من مكتبه أو منزله إلى الدائرة الحكومية مقدمة الخدمة.

ولقد تم الأخذ بهذا النموذج في الدول المتقدمة مثل كندا وهولندا وأستراليا، والولايات المتحدة الأمريكية.. ، بحيث يتم إعداد دليل موحد يمكن الرجوع إليه على شبكة الإنترنت، وذلك في الولايات، ودليل آخر يشمل المعاملات الخاصة بالحكومة الاتحادية.

وفي الدراسة الشهيرة لكوهين وإيميك تم ذكر خطوات أو مراحل استخدام الإنترنت في تقديم الخدمات الحكومية على النحو التالي^(١):

١- تطوير استراتيجية لتقديم الخدمة إلكترونياً، تكون شاملة وبسيطة وتقوم على دراسة بيئة المنظمة الخارجية، وما فيها من فرص وتهديدات، والبيئة الداخلية وما فيها من نقاط قوة وضعف وتحديد الأولويات وأصحاب الأدوار الرئيسة في المنظمة والتحليل التنظيمي المبني.

٢- تعريف ووصف وتحليل الطرق التي يتم بها أداء الخدمة حالياً بإجراء مقابلات مع الموظفين الذين يؤدون الخدمة ووضع خريطة تدفق للعمل (Data Flow- (D.E.D) - (Diagram) ودراستها وتبسيطها ثم تحديد أهداف تسليم الخدمة على الإنترنت.

٣- مقارنة كيفية أداء الخدمة مع التجارب المماثلة في مؤسسات أو دول أخرى، وذلك لكي يمكن التعلم منها ومقارنتها بما هو موجود في المنظمة حتى يمكن الاستفادة من تجارب الآخرين في تطوير وتطبيق المشروع المقترح لتطبيق الحكومة الإلكترونية.

(١) Steven Cohen & William Eimicker, 2001; The Use of Internet in Government Services Delivery; Electronic Government Services.

٤- القيام بتجربة لاختيار استخدام شبكة الإنترنت في مجال واحد من مجالات أداء الخدمة التي تقوم بها المنظمة، أو لتقديم الخدمة كلها في موقع جغرافي محدد كتجربة لضمان تكامل إجراءات أداء الخدمة.

٥- تحليل نتائج تطبيق المشروع التجريبي وذلك عن طريق دراسة تحاول الإجابة عن الاستفسارات التالية على الأقل:

- ما درجة اقتناع " العميل " أم المستفيد بأداء الخدمة إلكترونياً؟
- ما تكلفه أداء المعاملة الواحدة من الخدمة إلكترونياً؟
- ما أوجه المقارنة بين تكلفة أداء المعاملة إلكترونياً وأدائها بالطرق الأخرى؟
- هل يعرف الموظف [End Users] كيف يعمل أداء الخدمة إلكترونياً؟
- إذا كانت إجابة السؤال السابق بلا! فكيف يمكن تدريب الموظفين؟
- ما الصعوبات والمشكلات التي قابلت تطبيق التجربة؟
- ما التحسينات المطلوبة قبل تقديم الخدمة إلكترونياً بطريقة نهائية؟
- ٦- دراسة ووضع بدائل التأسيس لتقنية الخدمة الإلكترونية من حيث تصميم الموقع، وسبل الوصول إلى قواعد البيانات والأجهزة والروابط والبرمجيات وتدريب مستخدمي النظام.

٧- اختيار البديل الأنسب لنوع التقنية والأجهزة والسعة والبرمجيات وإمكانات التطوير مع اتساع وانتشار اختيار الجمهور لتقديم الخدمة إلكترونياً.

٨- وضع نظام متابعة وتسجيل البيانات المتعلقة بالتشغيل لأداء الخدمة وتحليل التكلفة والعائد منها.

٩- تحليل بيانات متابعة ومراجعة أداء النظام والتكلفة والعائد من تطبيقه، وعرض دراسة المشكلات التي تنتج عن الاستخدام، والحلول المحتملة لها من خلال التجربة، ومن ثم تقييم تأثير الحلول على الأداء التنظيمي.

ويرى أحد الباحثين^(١) أن ظاهرة نمو مشروع الحكومة الإلكترونية يمر بمراحل متعددة حتى يمكن أن يأخذ المشروع شكله النهائي، وهذه المراحل هي^(٢).

١- مرحلة الإعلان:

تأتي هذه الخطوة كمرحلة أولى بإعلان عن المعلومات والخدمات على مواقع الشبكة الإلكترونية، حيث تقوم الأجهزة الحكومية بعدة خطوات جوهرية وذلك على النحو التالي:

- تهيئة منفذ إلكتروني للجهات الحكومية، وعادة ما يكون موحداً، وذلك باستخدام تقنية الويب الرقمية على شبكة الإنترنت، لتوفير المعلومات التي يتوقع أن يحتاج إليها المستخدم حول الخدمات والمعاملات التي يرغبها.

- الإعلام المجتمعي عن بدء توفير تلك الخدمات من خلال وسائل الإعلام والندوات المتخصصة، بدون اتصال حتى الآن ودون ردة فعل لمدى رضا المستفيد.

٢- مرحلة التبادل:

تأتي هذه المرحلة مكتملة لما سبقتها، ويتم فيها تبادل المعلومات بين المستفيد والأجهزة الحكومية المقدمة للخدمة، حيث يكون الجمهور قد شكل تصوراً حول ما يريد من مقدم الخدمة ويرسل التغذية المرتدة (Feed back) وتحتاج هذه المرحلة إلى ثلاثة عناصر^(٣) هي:

- تهيئة خدمة صوتية مسجلة على شبكة الإنترنت من خلال خط هاتفى مخصص

(١) يحيى محمد علي أبو مغايش (٢٠٠٤م)، الحكومة الإلكترونية في المؤسسات العامة بالملكة العربية السعودية، رسالة

ماجستير غير منشورة، الرياض: جامعة الملك سعود، ص ٦٣.

(٢) بسام عبد العزيز الحمادي (١٤٢٢م)، " مفاهيم ومتطلبات الحكومة الإلكترونية"، ندوة الحكومة الإلكترونية،

الرياض، معهد الإدارة العامة، ص ١٠.

(٣) محمود أبو سديرة، مرجع سابق، ص ١١.

لذلك. مما يتيح للمستخدم التعرف على متطلبات إجراء الخدمات والنماذج والرسوم المطلوبة، والتوقيت الزمني لإنهاء الخدمة.

- تبسيط وتنميط النماذج الإلكترونية المستخدمة لتقديم الخدمات.
- إتاحة إمكانية ملء النماذج المجانية بعد طباعتها من شبكة الإنترنت، وقبولها لدى جهات تأدية الخدمات العامة.

٣- مرحلة التنفيذ

يتم الاستفادة من التغذية المرتدة في تكييف الخدمات المطلوبة وهئية المواقع الإلكترونية على شبكة الإنترنت، لتناسب مع تطلعات المستخدم (User) من جانب، ومع إمكانيات وقدرات مقدم الخدمة من جانب آخر، ثم يتم تقديم الخدمات المتنوعة عبر المواقع المخصصة على شبكة الإنترنت، مع ملاحظة أن التغذية المرتدة لا تزال قائمة، حتى يتم التغلب على المشكلات التي تظهر أثناء التنفيذ.

٤- مرحلة التوصيل

تتم هذه المرحلة بتوصيل الخدمات والمعاملات إلى المستخدم النهائي بدلاً من أن يأتي بنفسه للحصول عليها؛ مثل الحصول على شهادات أو تراخيص أو مخالفات، وفي هذه المرحلة يتم العمل على تكامل الأعمال الإلكترونية الحكومية من خلال الربط بين قواعد البيانات الحكومية. وإتمام جميع المعاملات والخدمات المباشرة من خلال ذلك الربط. وتطوير أسلوب تقديم الخدمات وتدريب القائمين عليها وإعادة هندسة الجهات الحكومية لاكتساب القدرات على التعامل مع المنظومة الإلكترونية، إلى جانب توفير الآلية اللازمة لضمان خصوصية وسرية المعاملات^(١).

(١) محمود أبو سديرة، مرجع سابق، ص ١٣.

ثالثاً: الإدارة الإلكترونية والحكومة الإلكترونية

يرى معظم الكتاب أن الحكومة الإلكترونية هي جزء من تطبيقات الإدارة الإلكترونية؛ بمعنى أن الإدارة الإلكترونية هي المظلة الكبيرة والتي تتفرع عنها تطبيقات مختلفة مثل التجارة الإلكترونية (E-commerce) ^(١) والأعمال الإلكترونية (e-business) وكذلك الحكومة الإلكترونية e-government وهكذا نجد أن مفهوم الإدارة الإلكترونية أشمل وأعم وهو الأصل.

والحقيقة أنه لا حكومة بدون إدارة؛ وكذلك لا حكومة إلكترونية بدون إدارة إلكترونية أما أيهما يأتي قبل الآخر - فقد أوضحنا في المراحل السابق عرضها كيف أنهما يتداخلان، فالبعض يرى أسبقية تطبيق الإدارة الإلكترونية، وآخرون يرون أنهما يمكن أن يسيرا متلازمين. ^(٢)

ولتوضيح فكرة الإدارة الإلكترونية (Digital or E. Management) فهي كما ذكر الكثيرون تتعدى فكرة أو مفهوم الميكنة الخاصة بإدارت العمل داخل الدائرة الحكومية أو المنظمة الخاصة إلى مفهوم تكامل البيانات والمعلومات في توجيه سياسة وإجراءات عمل المنظمة نحو تحقيق أهدافها وتوفير المرونة اللازمة للاستجابة للمتغيرات المتلاحقة سواء الداخلية أو الخارجية، وهو ما يعتمد على تطوير المعلوماتية داخل المنظمة بصورة تحقق تكامل الرؤية ومن ثم أداء الأعمال ^(٣).

وتقوم الإدارة الإلكترونية على استخدام الإنترنت وشبكات الأعمال في إنجاز كل من: وظائف المشروع (إنتاج / تسويق / تمويل / أفراد / أمن...) ووظائف المدير

(١) نادية أيوب (٢٠٠١م)، (الإدارة الإلكترونية)، الملتقى الإداري الثاني، (الرياض: الجمعية السعودية للإدارة، ص ٣.

(٢) محمد فتحي محمود، (٢٠٠٦م)، الحكومة الإلكترونية: الشروع المبكر، ولاخيار، ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر السنوي العام السابع للإبداع والتجديد في الإدارة الدار، البيضاء من ٢٧ - ٣١ أغسطس (٢٠٠٦م)، ص ٤ - ٧.

(٣) رأفت رضوان (٢٠٠٤م)، (الإدارة الإلكترونية)، الملتقى الإداري الثاني، الجمعية السعودية للإدارة الرياض: ، ص ٢.

(تخطيط / تنظيم/ توجيه/ تنسيق/ اتخاذ قرارات/ متابعة ورقابة..) وذلك بطريقة إلكترونية^(١). وهو ما يمكن معه تعريف الإدارة الإلكترونية بأنها:

" العملية الإدارية القائمة على الإمكانيات المتميزة للإنترنت وشبكات الأعمال في التخطيط والتوجيه والرقابة على الموارد إلكترونياً وبدون حدود من أجل تحقيق أهداف المنظمة"^(٢).

وفي الواقع: هناك الكثير من التعريفات للإدارة الإلكترونية، ولكن معظمها يدور حول أنها مدخل جديد يقوم على استخدام المعرفة والمعلوماتية ونظم البرامج المتطورة والاتصالات للقيام بالوظائف الإدارية وإنجاز الأعمال التنفيذية، واعتماد شبكات الإنترنت والشبكات الأخرى في تقديم الخدمات والسلع بطريقة إلكترونية، بالإضافة إلى تبادل المعلومات بين العاملين في المنظمة وبينهم وبين الأطراف الخارجية بما يساعد على اتخاذ القرارات ورفع كفاءة الإدارة وفعاليتها^(٣).

وهكذا لا يمكن دراسة الإدارة في القرن الحادي والعشرين والتغافل عن التأثيرات الهائلة للإدارة الإلكترونية التي أدت لمزايا مثل المزيد من المرونة والتمكين الإداري، والتفويض وتغيير أساليب العمل والتنظيم، وتعظيم الميزات التنافسية للمشروعات المختلفة. ويرصد بعض الكتاب بعض التغيرات الظاهرة في أساليب الإدارة، حيث الانتقال من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الإلكترونية على النحو التالي^(٤).

١- الانتقال من إدارة الأشياء إلى إدارة المعلومات. والرقميات (Digitals).

(١) نجم عبود نجم (٢٠٠١م)، الإدارة الإلكترونية، الاستراتيجية والوظائف والمشكلات، الرياض: دار الشروق، ٢٠٠١م، ص ١٢١.

(٢) نجم عبود نجم، المرجع السابق، ص ١٢٤.

(٣) نادية أيوب، مرجع سابق، ص ٢.

(٤) نجم . عبود. نجم، مرجع سابق، ص ١٢١-١٣١.

٢- الانتقال من إدارة النشاط المادي في الواقع إلى إدارة النشاط الافتراضي (النمطي).

٣- الانتقال من الإدارة المباشرة (وجهاً لوجه) إلى الإدارة عن بعد.

٤- الانتقال من التنظيم الهرمي القائم على سلسلة الأوامر إلى التنظيم الشبكي وفرق العمل.

٥- الانتقال من القيادة المرتكزة على المهام والعاملين إلى القيادة المرتكزة على مزيج من التقنية والعميل.

٦- الانتقال من الزمن الإداري إلى زمن الإنترنت.

٧- الانتقال من قيادة الآخر إلى قيادة الذات.

هذا عن الإدارة الإلكترونية أما الحكومة الإلكترونية فهي "تحول القطاعات الحكومية المختلفة المدنية والأمنية، ومؤسسات القطاع الخاص نحو قضاء وظائفها ومهامها فيما يتعلق بخدمة الجمهور أو فيما بينها وبعضها البعض عبر شبكة الإنترنت، بسرعة ودقة متناهيتين، وتكاليف ومجهود أقل من خلال موقع واحد على الشبكة"^(١). وهو ما لا يتحقق إلا من خلال تطوير الإدارة والتنظيم والمعاملات الحكومية بتطبيق الإدارة الإلكترونية وفق نظام يوفر درجة عالية من الأمان، وكفاءة في التشغيل.

إن الانتقال بالأجهزة الحكومية من الإجراءات التقليدية المتبعة حالياً إلى تطبيقات الحكومة الإلكترونية يحتاج إلى جهود شاقة ووقت ومراحل عديدة كما سبق وأشرنا. ومن المستبعد أن يتم التحول إلى نموذج الحكومة الإلكترونية في خطوة واحدة أو بالنوايا الحسنة أو الخطب والمؤتمرات والندوات. بل يجب اتباع عدة خطوات مترابطة ومتلاحقة تشكل في مجملها تحولات للعملية الإدارية بحيث يتم التخلي عن العمل التقليدي والتحول

(١) فهد بن ناصر العبود، مرجع سابق، ص ٢٦.

إلى العمل الإلكتروني^(١).

إن الأجهزة الحكومية تحتاج إلى تحولات جذرية في التنظيم والإدارة لتتحول إلى تطبيقات الحكومة الإلكترونية، ومن أهم هذه التحولات مايلي:^(٢).

١- إعادة التنظيم

إن هيئة التنظيم الإداري بما يتضمنه من إعادة تشكيل (Restructuring) وبيان حدود السلطات والمسؤوليات. والأدوار والواجبات وبيان حدود التقسيمات الإدارية الجديدة والمواءمة بين جهود العاملين والإمكانات المادية والتقنية. كل ذلك ضروري، ومتطلب مهم لضمان أن تؤدي الأجهزة الحكومية خدماتها بطريقة إلكترونية حقيقية وليست إعلانية، وقد لا يأتي ذلك إلا بإحداث تغييرات جذرية في التنظيمات الإدارية الحالية لتتوافق مع ظروف الحكومه الإلكترونية وتتواءم معها.

٢- تغيير الإجراءات الإدارية الحكومية

إن إدخال التقنية الرقمية على العمل الحكومي يتطلب إجراءات خاصة تتناسب مع هذا التغيير مثل الأعمال المتعلقة بحجز موقع على شبكة الإنترنت ووضع أسس لكيفية اتصال المستفيد بالجهاز الإداري عبر الموقع، وكيفية التبادل الوثائقي، فضلاً عن الدورة المستندية التي تعكس تدفق العمليات لتحقيق الخدمة الحكومية إلكترونياً إلى غير ذلك من الإجراءات التي تعد جديدة على العمل الحكومي.

(١) ناصر الخنحي (٢٠٠٢ م)، "مشروع الوزارة الإلكترونية في وزارة شؤون الخدمة المدنية والإسكان بقطر"، الدوحة:

ندوة الحكومة الإلكترونية: تطبيقات وممارسات، ص ٩.

(٢) بسام عبد العزيز الحمادي، مرجع سابق، ص ١١-١٢.

٣- استحداث إدارات جديدة

إن تغيير الإجراءات والتنظيمات يتطلب استحداث إدارات جديدة أو إلغاء أقسام وإدارات كانت قائمة. فمثلاً لا بد من إنشاء إدارة للمعلومات تتولى توفير البيانات والمعلومات اللازمة لأداء العمل من داخل المنظمة أو خارجها وتخزينها في قاعدة بيانات لاسترجاعها على هيئة تساعد على اتخاذ القرار في كل خطوة من خطوات العمل لاستكمال المعاملة للمستخدم النهائي (End- User) وهو ما يتطلب من هذه الإدارات وجميع إدارات المنظمة إعادة النظر في الأقسام الموجودة وإلغاء بعضها وتوحيد جهة التعامل مع المواطن، فلا يتعامل مع كل دوائر المنظمة بل مع دائرة واحدة فقط تستقبل منه الطلبات وتحدد له الرسوم وموعد استلام الخدمة من نفس الدائرة - فلا ينتقل من دائرة لأخرى.

إن أداء العمل بطريقة إلكترونية - سوف يقلل من المركز الوظيفي لبعض الإدارات ويرفع من شأن إدارات وأقسام أخرى، كما سيلغي بعض الأعمال التي كانت تتم يدوياً، إلى أعمال تتم (عبر شبكة الإنترنت) إلكترونياً، ومن ثم سيتم الاستغناء عن بعض العاملين وإعادة تدريب البعض الآخر مما سيلقى كما يحدث عادة - مقاومة - وخصوصاً من كبار الموظفين الذين يظنون أنهم سيفقدون مكانتهم في التنظيم بتطبيق الحكومة الإلكترونية.

إن إعادة بناء الإجراءات والتنظيم الإداري من أجل الحكومة الإلكترونية أمر ليس سهلاً على الإطلاق، إنه يقتضي الدخول في تفاصيل العمل، (وهو ما تترفع الإدارة في الدول النامية عن التزول إليه)، وذلك من أجل تحليل وتبسيط إجراءات وتدقيق العمل ثم إعادة تصميمه وتصميم نماذجه ومستنداته بشكل يتطابق ونماذج ومتطلبات التعامل على شاشة الكمبيوتر. إن هذا التغيير الجذري في الإدارة من إدارة تقليدية إلى إدارة إلكترونية هو ما سبق تطبيق الإدارة الإلكترونية في الدول المتقدمة، أما في الدول النامية (مثل

التجربة المصرية) فهي تبدأ في البداية بالإعلان عن الحكومة الإلكترونية وتطبيقها، ثم في المراحل قبل الأخيرة، تعيد النظر في إجراءات وتنظيم العمل لتطبيق الإدارة الإلكترونية^(١). وهو ما يشبه وضع العربة قبل الحصان، بل قد يؤدي في رأينا إلى تعويق أو حتى إفشال مشروع الحكومة الإلكترونية وتأخير تطبيقه.

رابعاً: أهداف الحكومة الإلكترونية

كما يؤكد كثير من الكتاب، فإن تطبيق الحكومة الإلكترونية يعد وسيلة وليس غاية في حد ذاته. فهناك أهداف من تطبيق الحكومة الإلكترونية ليتمكن الحكم من خلال متابعة مدى تطبيقها على نجاح أو فشل التطبيق الواقعي لمشروع الحكومة الإلكترونية، وقد يتساءل البعض هل تستحق هذه الأهداف ما ينفق في هذا المشروع من جهد ومال ووقت؟ هذا ما جعل الكتاب يفصلون في بيان الأهداف الحقيقية أو المبتغاة من مثل هذا المشروع. وعلى سبيل المثال يذكر أحد الكتاب الأهداف التالية لتطبيق الحكومة الإلكترونية^(٢):

- ١- تسهيل طريق الحصول على الخدمات والمعلومات الحكومية في أي وقت.
- ٢- الدقة والسرعة في إنجاز الخدمات والمعاملات الحكومية.
- ٣- تطوير نمط الحكومة في إجراء المعاملات.
- ٤- التقليل من الوساطة والمحسوبية.
- ٥- خفض الإنفاق الحكومي نتيجة الوفرة الذي سيتحقق باتباع الإجراءات الرقمية في الدورة المستندية.
- ٦- تعامل المواطن مع الحكومة بشفافية.

(١) محمد الطعمانية ، وطارق العلوش، مرجع سابق، ص ص ٢٠ - ٢١ .

(٢) بسام عبد العزيز الحمادي. مرجع سابق، ص ٧ .

٧- إسهام المواطن في الحكومة من خلال آلية التغذية العكسية.

٨- تفاعل القطاعات الحكومية مع قطاعات الأعمال.

ويلاحظ أن بعض الكتاب يخلطون بين الأهداف والفوائد التي يمكن أن تتحقق. فما ذكرنا آنفاً ليس كله أهداف بل بعضه فوائد جانبية غير مقصودة لذاهما مثل التغذية العكسية، أو التقليل من الوساطة والمحسوبة. ففي بعض الدول المتقدمة مثل ألمانيا، لم يكن الهدف من تطبيق الحكومة الإلكترونية التقليل من الوساطة والمحسوبة، لأنه لم يكن لديها أصلاً وساطة أو محسوبة في أداء الخدمات الحكومية للمواطنين، وإنما هي فائدة لبعض الدول النامية التي تعاني من انخفاض الأداء الإداري بسبب انتشار الوساطة والمحسوبة. ولذلك يقتصر البعض على ذكر الأهداف التالية للعمل الحكومي^(١).

أ- أهداف مباشرة يمكن ترجمتها إلى مكاسب مادية مثل

- إنجاز سريع للأعمال واختصار زمن التنفيذ في مختلف الإجراءات.

- إمكانية أداء الأعمال عن بعد مما سينعكس على تقليص الحاجة للتنقل ومن ثم، التأثير على حركة وسائل النقل وتقليل ازدحام المرور وخصوصاً في المدن وتخفيف العبء على المواطن والدولة.

- تقليل مساحات العمل داخل المنظمات الحكومية.

- الحد من استخدام الأوراق في الأعمال الإدارية.

ب- أهداف عامة غير مباشرة يصعب ترجمتها إلى مكاسب مادية ملموسة مثل

- التقليل من الأخطاء المرتبطة بالعامل الإنساني.

- التوافق مع بقية دول العالم خصوصاً المتقدمة.

- زيادة وتعزيز القدرة التنافسية للمنظمات.

(١) سعد علي الحاج بكري (١٤٢٢هـ)، العمل إلكترونياً وآفاق المستقبل. الفيصل، العدد (٢٩٦) ص ٤٦.

وقد استفادت دراسات أعمق في بيان أهداف الحكومة الإلكترونية وهو ما نميل لاعتبارها أهدافاً حقيقية يمكن متابعتها والتأكد من مدى تحقيقها^(١).

أ- تحسين مستوى الخدمات

إذا تم تزويد الحاسب الآلي بمعلومات صحيحة و بيانات دقيقة ففي الغالب يعطي نتائج لا مجال للخطأ فيها، وهو ما يحقق سهولة وسرعة إنجاز المعلومات الخاصة بالأفراد والشركات، خاصة وأن نظام الحكومة الإلكترونية يختصر حيث تكون خطوات ومراحل العمل واضحة على الموقع الحكومي لشبكة الإنترنت لكل من يريد الخدمة، فهي لا تخفى عن البعض وتتاح للبعض، كما كان الحال في الإدارة اليدوية، إذن نستطيع أن نقول أن مستوى أداء الخدمات الحكومية يتحسن عن طريق:

١- دراسة وتبسيط إجراءات المعاملات الحكومية قبل وضعها على الموقع الحكومي بالإنترنت.

٢- توفير قاعدة بيانات يتم تحديثها (Up dating) باستمرار وتوفر وقت مرحلة انتظار البحث عن البيانات في السجلات والوثائق المختلفة.

٣- الشفافية، وإلزام طالبي الخدمة بالمطلوب من المستندات والرسوم والإجراءات بدقة.

٤- سرعة ودقة النتائج - فبعد إدخال بيانات العميل أو المستفيد سوف يظهر على الفور إن كان مطابقاً ومستوفياً للخدمة، فتعطى له، أو غير مستوف فيحاط بالسبب.

ب- التقليل من التعقيدات الحكومية:

تهدف الحكومة الإلكترونية إلى التخلص من الروتين الطويل والتعقيدات الإدارية،

(١) عبد الفتاح، بيومي حجازي (٢٠٠٣م)، النظام القانوني للحكومة الإلكترونية، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي،

وعلى سبيل المثال، فإن الشخص الراغب في الحصول على شهادة محددة "شهادة ميلاد مثلاً" وبمجرد ملء الطلب عن طريق شبكة الحكومة الإلكترونية، ويحصل الموظف على إشعار بذلك، يتولى البحث في قاعدة البيانات لدى مصلحة الأحوال المدنية، ثم يقوم بتحرير الشهادة المطلوبة إلكترونياً ويتم توقيعها من الرئيس الأعلى، ثم ترسل إلكترونياً عن طريق (e-mail) أو عن طريق الفاكس، فيحصل عليها طالبها من منزله بطباعتها على الحاسب، وبذلك يكون قد اختصر مراحل كثيرة منها التوجه لمكتب البريد لشراء (نموذج بدل فاقد لشهادة الميلاد ثم قسم الشرطة لشراء طابع شرطة، ثم التوجه للسجل المدني والوقوف في الطوابير لتقدم ومراجعة الطلب، ثم الانتظار أسبوعاً على الأقل حتى يبحث الموظف المختص في الأضابير والمستندات القديمة المتهاكة ثم يسجل بياناتها تمهيداً لطباعتها وتدقيقها وتوقيعها وختمها من المسؤولين^(١). ثم يتوجه المواطن مرة أخرى لاستلامها، ولا بد طبعاً من تدقيق الشخصية في الدخول وعند الاستلام. كل هذه الإجراءات سوف يتم اختصارها إذا طبقنا الحكومة الإلكترونية.

ج- تخفيض التكاليف

واضح من المثال السابق أن هناك أنواعاً من التكاليف المباشرة وغير المباشرة سوف يتم تخفيضها إذا تم تطبيق الحكومة الإلكترونية، ومن هذه التكاليف ما هو مباشر مثل: تكلفة شراء وإعادة شراء طلبات التقدم لطلب الخدمة من الجهات الحكومية وخصوصاً إذا ضاعت أو تلفت أو تمزقت السجلات في هذه الجهات. وكذلك تكلفة الانتقال والانتظار إلى الجهات الحكومية المختلفة لإنهاء المعاملات، وأخيراً تكلفة بناء وإعداد وتجهيز مكان لاستقبال وانتظار المراجعين في حالة القيام بالخدمة يدوياً.

كل ما سبق بالإضافة إلى تكاليف غير مباشرة مثل تضييع وقت الموظف في الردود

(١) عبد الفتاح بيومي حجازي، المرجع السابق، ص ١٠٠.

على استفسارات كل واحد من المراجعين بشأن ما يلزمه لإنهاء معاملته، وهو ما يترتب عليه تراحم المواطنين أمام مكتبه، بالإضافة إلى تعود المراجعين على محاولة استرضاء الموظف لكي ينهي المعاملة بدون مشكلة، كل ذلك جعل من المأمول والمستهدف تخفيض تكاليف أداء الخدمات الحكومية من خلال تطبيق الحكومة الإلكترونية.

إن هذه الأهداف الثلاثة التي تم ذكرها، يمكن قياسها، ومن ثم تقييم فعالية المشروع أثناء تطبيقه، فتحسين مستوى الخدمة يمكن أن يقاس بزمن أدائها (كلما انخفض زمن أداء الخدمة معناه وجود تحسّن) وكذلك بقياس اتجاهات الجمهور عن الرضا عن الخدمة، وهكذا. ولعل التعقيدات الحكومية وتقليلها صعبة القياس ولكن يمكن قياسها بعدد الإجراءات أو المستندات اللازمة لأداء الخدمة بعد تطبيق الحكومة الإلكترونية بمقارنتها بما قبل التطبيق. أما عن هدف تخفيض التكاليف فهي أسهل قياساً وخصوصاً التكاليف المباشرة لأداء الخدمة قبل وبعد تطبيق الحكومة الإلكترونية لمعرفة مدى تحقق الهدف.

خامساً: متطلبات تحقيق الحكومة الإلكترونية

أسهم الكثير من الكتاب في الحديث حول المتطلبات اللازمة لوجود مشروع الحكومة الإلكترونية، بعضهم باستفاضة وبعضهم باختصار، وعلى سبيل المثال يذكر أحد الكتاب المتطلبات التالية^(١).

أ- استراتيجيات وخطط التأسيس: ويتطلب ذلك تحقيق العديد من الخطوات

التفصيلية مثل:

١- تشكيل إدارة أو هيئة أو قطاع لتخطيط ومتابعة تنفيذ الحكومة الإلكترونية.

٢- وضع الخطط شروع الحكومة الإلكترونية.

٣- الاستعانة بالجهات الاستشارية والبحثية للدراسة ووضع الخطط.

(١) بسام عبد العزيز الحمادي، مرجع سابق، ص ٣ وما بعدها.

- ٤- التكامل والتوافق بين المعلومات المرتبطة بأكثر من جهة حكومية.
- ٥- تحديد منافذ الحكومة الإلكترونية، أي البوابة الحكومية على شبكة الإنترنت.
- ٦- تدريب وتأهيل المسؤولين عن هذه التقنية.
- ٧- الاستعانة بالقطاع الخاص لتنفيذ بعض المراحل من المشروع أو المشاركة في بعضها بما يتمتع به من إمكانات وحرية إجراءات.
- ب- البنية التحتية للحكومة الإلكترونية: وتتمثل في مجموعة المكونات المادية والبشرية التي يمكن من خلالها تنفيذ التطبيقات الإلكترونية للأجهزة الحكومية مثل^(١).
- ١- شبكة الاتصالات وتتكون من أقية الاتصال ومحطات الاتصال. ويوجد لمحطات الاتصال نوعان رئيسان حسب النطاق المكاني وهي الشبكات بعيدة المدى وتلك المحلية (LAN).
- ٢- تجهيزات الحاسب الآلي سواء كانت:
- المكونات المادية: أجهزة الحاسب الآلي والأجهزة المساندة والملحقة.
- المكونات الفكرية: وتشمل البرمجيات ونظم برامج التطبيقات.
- المكونات البشرية: من مشغلي الحاسب، ومبرمجين، ومحللي نظم ومصممين وكل من يرتبط عملهم بالتقنية المعلوماتية والاتصالات.
- ومستلزمات البنية التحتية لأعمال الحاسب الآلي مثل المواقع المكانية والتوصيلات والأجهزة المساندة والأثاث.
- ٣- خدمات الإنترنت: حسب نظام وإجراءات الشبكة العامة أو الشبكات الخاصة للإنترنت.
- ٤- خدمات البريد الورقي: حيث يجب تحسين خدمات توصيل الطرود

(١) سعد علي الحاج بكري، مرجع سابق، ص ٤٢.

والإرساليات البريدية ليتمكن تحسين عمليات التبادل الورقي للمستندات والأوراق اللازمة للخدمة والاهتمام بتحديد عناوين المواقع الحكومية والتجارية والسكنية.

ج - أمن المعلومات في الحكومة الإلكترونية: تعد مسألة أمن المعلومات من أهم معضلات العمل إلكترونياً، بمعنى أن المعلومات والوثائق التي يجري حفظها، وتطبيق إجراءات المعالجة والنقل عليها إلكترونياً لتنفيذ متطلبات العمل يجب الحفاظ على أمنها. إن ضعف الأمن في مجال العمل إلكترونياً يعد ضعفاً للثقة، مما يتطلب توفير هذه الثقة ضمن الأنظمة الإلكترونية ومستخدميها، وهناك عدة عوامل للثقة، والتي تمثل الأمن المعلوماتي، ومن ثم لا بد من تحقيقها، وهي: التوثيق أو التحقق من المستخدم والتصديق والسرية والتكامل، وهو ما يقتضي أن تساير القوانين والتشريعات المنظمة للأعمال إلكترونياً مشروع الحكومة الإلكترونية منذ بدايته كفكرة وحتى تطبيقه نهائياً.

د- تطوير التنظيم الإداري والمعاملات والخدمات الحكومية

حيث تحتاج الأجهزة الحكومية إلى تحولات جذرية للتحويل لتطبيقات الحكومة الإلكترونية، وذلك عن طريق:

- تنظيم إداري من أجل حكومة إلكترونية أفضل، بما يتطلب ذلك من إعادة تشكيل الهرم الإداري، وبيان حدود السلطات والمسؤوليات والواجبات.

- تغيير شكل الإجراءات الحكومية لتناسب مع مبادئ الحكومة الإلكترونية، خصوصاً بعد إدخال التقنية الرقمية.

- استحداث إدارات جديدة أو إلغاء أو دمج إدارات قائمة

هـ - التوعية والتعليم: إن ضمان استيعاب جميع أفراد المجتمع لمفاهيم وتطبيقات الحكومة الإلكترونية يتطلب هئيتهم لهذا التحول. بما يمكنهم من استيعاب هذه النقلة النوعية من الحكومة التقليدية إلى الحكومة الإلكترونية ولتحقيق ذلك: لا بد من اتباع عدة

خطوات للمساعدة في هذا، مثل^(١):

- عقد المحاضرات والندوات عن تقنية المعلومات لجميع أفراد المجتمع.
- إدراج التقنيات الإلكترونية كأحدى المواد المقررة في المناهج التربوية والتعليمية للطلاب والطالبات.

- إطلاق برامج إعلامية لتثقيف جميع أفراد المجتمع.

- إجراء ودعم الدراسات والبحوث المتعلقة بالاستفادة من التقنيات المعلوماتية.

ويلاحظ أن الحديث عن متطلبات الحكومة الإلكترونية يدور حول اتجاهين: الأول يتحدث عن عموميات تتعلق بتجهيز الأساس الفكري والثقافي للحكومة الإلكترونية والثاني أكثر تحديداً ويتحدث عن إجراءات محددة (بعضها تقني) والواقع أن كلا الاتجاهين مكمل للآخر، فالحكومة الإلكترونية تمثل تحولاً في المفاهيم والممارسات والتشريعات التي تقوم عليها الإدارة العامة، وهي ليست مجرد شعار يرفع يتحقق من خلال "وصفة جاهزة"، بل هي عملية معقدة لها مكونات تقنية وبشرية ومعلوماتية ومالية وتشريعية وبيئية...

ويذكر البعض المتطلبات التالية وفقاً للاتجاه الأول ((الخاص بتجهيز الأسس العامة الفكرية والثقافية المطلوب توافرها قبل تطبيق مشروع الحكومة الإلكترونية^(٢):

١- التوعية الاجتماعية بثقافة الحكومة الإلكترونية ومتطلباتها، نظراً لأن التحول نحو الحكومة الإلكترونية فلسفة متكاملة من القيم والأهداف والوسائل.

٢- تطوير نظم التعليم والتدريب بما يتلاءم مع التحول إلى الحكومة الإلكترونية.

٣- توفير التقنية الملائمة ومواكبة مستجداتها وإتاحتها للاستخدام الفردي والمؤسسي

على أوسع نطاق ممكن.

(١) يحيى محمد علي أبو مغايش، مرجع سابق، ص ص ٦٠-٦٢.

(٢) نائل عبد الحافظ العواملة، مرجع سابق، ص ص ١٤٦-١٦٢.

- ٤- الاهتمام بتخطيط الموارد البشرية وتنميتها وتدريبها لمواكبة التطور التقني بأبعاده كافة.
 - ٥- وضع الأطر التشريعية وتحديثها وفقاً للمستجدات.
 - ٦- التخطيط المالي الرشيد ورصد المخصصات الكافية مما يقتضي إعادة النظر بنظام الأولويات وتوفير الأموال اللازمة لإجراء التحول المطلوب.
 - ٧- بناء نظام معلومات متطور وتحديثه وفقاً للمتغيرات.
- وعن الاتجاه الآخر الأكثر تحديداً، فهناك من يرى أنه لا بد و أن تعمل الحكومات على تبسيط الإجراءات وزيادة فعالية العاملين، فلا بد من اتخاذ الإجراءات التالية قبل المشروع في تطبيق المشروع الحكومية الإلكترونية^(١):
- ١- تمكين موظفي الحكومية من تسيير أعمالهم إلكترونياً بتبني التطبيقات التي تستخدم شبكة الإنترنت والاتصال مع الجمهور والموردين وسائر المتعاملين مع المنظمة.
 - ٢- تمكين المنظمات الحكومية من زيادة خدماتها والسلع التي تقوم بتسويقها عبر شبكة الإنترنت.
 - ٣- المحافظة على الخصوصية لضمان ثقة الجمهور بالمواقع الحكومية الإلكترونية، وذلك بوضع تشريعات واضحة لحفظ خصوصية الملفات العامة وتحديد كيفية استخدام المعلومات عن طريق الإنترنت، بالإضافة إلى تبني أحدث التطبيقات المضادة للفيروسات.
 - ٤- هئية مواقع اتصال عديدة كافية على الشبكة لتمكين المواطن من الوصول إلى المواقع على الإنترنت بسهولة ويسر، فلا يمضي ساعات في محاولة الوصول للموقع.
 - ٥- تحديث المعلومات على الموقع آنيأ (On Line) وتقديم الدعم المستمر لمستخدمي النظام.
 - ٦- تحديد ونشر أساليب عمل الحكومة الإلكترونية وتوضيح آليات التنفيذ بمختلف

مراحله باستمرار على وسائل الإعلام وكذلك في الصحافة.

٧- إعادة تنظيم مسارات وطرق معالجة الأعمال يدوياً من البداية تمهيداً لوضعها على المسار الإلكتروني، وكذلك توحيد الإجراءات والنماذج بين التقسيمات الإدارية المختلفة.

٨- المتابعة والتقييم المستمرين لمراحل الانتقال من الحكومة التقليدية إلى الحكومة الإلكترونية، وذلك عن طريق تمحيص آلية التعامل الحالية لتطويرها باستمرار.

٩- توفير البنية الأساسية التحتية لإقامة الحكومة الإلكترونية من تقنية وشبكات اتصال ونقل معلومات ومستلزمات مهام الوظائف الحكومية المختلفة.

١٠- توفير البرامج التدريبية للمواطنين والموظفين، ونشر ثقافة الحاسب الآلي.

سادساً: معوقات تطبيق الحكومة الإلكترونية في الدول النامية

يقول البعض إن العبرة ليست بوجود موقع على الإنترنت لنشر المعلومات أو لتأدية الخدمة للجمهور، ولكن العبرة بنسبة المواطنين الذين يستخدمون هذه المواقع في أداء الخدمة، فالخدمة الخاصة بتسديد فواتير الكهرباء والهاتف إلكترونياً موجودة ولكن ما يزال المواطنون يذهبون إلى المواقع التي توجد بها الدوائر المتخصصة لتسديد الفواتير، وقد يرجع ذلك إلى بعض المعوقات وخصوصاً المعوقات التالية:

أ- قلة عدد مستخدمي الإنترنت (في الدول النامية):

هناك تفاوت كبير بين عدد ونسب مستخدمي الإنترنت بصفة عامة في الدول المتقدمة والدول النامية في العالم، وهو ما يجعل اقتصاديات تشغيل مشروعات الحكومة الإلكترونية أكثر جدوى في الدول المتقدمة

ويلاحظ أن هناك مناطق في العالم تستخدم الإنترنت بكثافة، فهناك أكثر من ١٨٠

مليون في الولايات المتحدة وكندا من أصل السكان (نحو ٣٠٠ مليون نسمة) يعني أكثر من ٦٠% من السكان يستخدم الإنترنت - بينما في إفريقيا أقل من ١% من السكان يستخدمون الإنترنت، وفي الشرق الأوسط نحو ٥, ١% يستخدمون الإنترنت. فالأعداد سواء كانت أعداداً مطلقة أو نسبة مئوية من السكان تشير إلى أنه في بعض مناطق العالم لا يمكن الاعتماد كثيراً على تقديم الخدمات الحكومية إلكترونياً.

وفي الدول العربية: يُلاحظ أن هناك دولاً مثل الإمارات العربية المتحدة يصل فيها عدد مستخدمي الإنترنت إلى ٣٥% من عدد السكان وبذلك فهي تعد الدولة العربية الأولى المؤهلة بشدة للدخول في عصر الحكومة الإلكترونية، إذ تعد حكومة دبي الإلكترونية تجربة رائدة، تهدف إلى تزويد سكان الإمارة ومؤسساتها بالخدمات الحكومية كافة بطريقة إلكترونية، وأصبح لديها رؤية واضحة المعالم، قوامها التركيز على تسهيل حياة المواطنين والمقيمين والشركات فيما يختص بالمعاملات الحكومية، والمساهمة في تكريس الدور المهم الذي تلعبه إمارة دبي كمركز اقتصادي رائد بين الدول العربية كافة.

ولكن هناك مجموعة من الدول العربية تتزايد فيها نسبة مستخدمي الإنترنت، ما بين ٨% وهي: البحرين وقطر والكويت ولبنان والمملكة العربية السعودية، وهي مؤهلة للدخول في مشروع الحكومة الإلكترونية.

وهناك دول بدأت مشروع الحكومة الإلكترونية مثل جمهورية مصر العربية والمملكة الأردنية الهاشمية، وسلطنة عمان والجمهورية التونسية، إلا أن انخفاض نسبة عدد مستخدمي الإنترنت تعد عقبة حقيقية في سبيل استمرار هذا المشروع المهم والحيوي.

ب - عدم استعداد الإدارة والتنظيم بالأجهزة الحكومية لدخول عصر الحكومة الإلكترونية: تشير كثير من البحوث والدراسات إلى معوقات إدارية وتنظيمية داخل المنظمات الحكومية الإلكترونية في الدول النامية تقف في سبيل نجاح وفعالية مشروع الحكومة الإلكترونية، وتمثل معظم هذه المعوقات في عدم نضج واستعداد الأجهزة الحكومية للدخول في عصر الحكومة الإلكترونية، فلا تزال الإجراءات الحكومية (المالية والإدارية) تشكل عقبة كبيرة حيث تشير الكثير من الأبحاث إلى عدم مرونة هذه الإجراءات حتى في ظل انتشار تقنية المعلومات في القطاع الحكومي، وقد أشار أحد خبراء البنك الدولي إلى أن التقنية لا تشكل أكثر من ٢٠% من الأهمية لنجاح تطبيقات الحكومة الإلكترونية، بينما ٨٠% من الأهمية تكمن في تطوير الإجراءات وإدارة التغيير^(١). وذلك بالإضافة إلى عقبات مالية وإدارية تنظيمية مثل: الخوف من التغيير لدى العاملين في الأجهزة الحكومية، تداخل المسؤوليات، ضعف التنسيق، غياب التشريعات، نقص الاعتمادات المالية إضافة إلى قلة وعي المواطنين بالمميزات المتوقعة من تطبيق مشروع الحكومة الإلكترونية.

وهذه المعوقات أشار إليها كثير من المسؤولين الحكوميين الذين يرون أن مفهوم الحكومة الإلكترونية بدأ حديثاً أو لم يتجاوز عشر سنوات، ولكنه قطع بسرعة كبيرة خطوات لم تكن التنظيمات الحكومية وإدارتها في الدول النامية مستعدة لها مما يجعلها معوقات حقيقية لتطبيق الحكومة الإلكترونية في هذه الدول^(٢).

(١) خالد حمد العنقري (٢٠٠٢م)، (الحكومة الإلكترونية في المملكة العربية السعودية، الركائز والمنطلقات)، ورقة

عمل مقدمة للجنة الدائمة للتجارة الإلكترونية، الرياض: وزارة التجارة، ص ١٠.

(٢) سالم بن سعيد القحطاني (٢٠٠٤م)، (مستقبل تطبيق الحكومة الإلكترونية في المملكة العربية السعودية)، الملتقى

الإداري الثاني للجمعية السعودية للإدارة، الرياض: ص ١٧.

جـ- الفساد الإداري

بشير بعض الباحثين إلى معوق آخر يطلقون عليه الفساد الإداري، وهناك من يؤيد هذا الرأي بوجود مجموعات أصحاب المصالح الخاصة الذين لا يرغبون في تطبيق هذه التقنية، وهذه المجموعات المقاومة للتغيير قد تكون من المجموعات التالية:

١- قدامى الموظفين ، والمديرين ممن وصلوا إلى بعض المناصب ، وتقلدوا السلطات، ونالوا الامتيازات في ظل الأساليب التقليدية ويخشون أن يفقدوا صلاحياتهم أو امتيازاتهم في ظل استخدام الحاسب الآلي وشبكة المعلومات في مشروع الحكومة الإلكترونية.

٢- بعض المتعاملين مع الجهات الحكومية من المواطنين والشركات الذين تعودوا على أسلوب استثمار العلاقات الشخصية أو الوساطة للحصول على مصالح خاصة (أو أمر توريد أو مناقصات حكومية . . .) ، ففي ظل الحكومة الإلكترونية سوف تسود الشفافية فيتم وضع مواصفات موضوعية لمثل هذه المناقصات أو الأوامر ، على شاشة الإنترنت فيراها الجميع ، وهو ما يمكن أن يقلل إلى أدنى حد من الفوائد غير المشروعة التي كان يجنيها بعض أصحاب المصالح قبل تطبيق مشروع الحكومة الإلكترونية.

٣- الموظفون غير القادرين على إحراز مكانة طيبة في ظل العمل وفق أسلوب الحكومة الإلكترونية ، وخصوصاً من يشعرون أن تعليمهم وتأهيلهم وتدريبهم لن يمكنهم من أن يحصلوا على هذه المكانة الطيبة مقارنة بزملائهم.

٤- المواطنون الذين تعودوا على أساليب العمل القديمة ولا يريدون تغييرها، أو الذين لا يملكون تقنيات التعامل مع شبكة الإنترنت فيشعرون بالغيرة، ممن يمتلكون هذه التقنيات، وبصفة عامة معظم الناس يخشون التغيير وخصوصاً حينما لا يعرفون أبعاده.

سابعاً: إيجابيات تطبيق الحكومة الإلكترونية

مما لا شك فيه أن تطبيق مفهوم الحكومة الإلكترونية سوف يكون له آثاره الإيجابية،

التي يمكن تلخيصها فيما يلي:

- ١- تسريع الخدمات للمواطنين.
- ٢- نقل الوثائق إلكترونياً بشكل أكثر فعالية.
- ٣- تقليل التكلفة.
- ٤- تقليل الحاجة المستمرة إلى الموظفين.
- ٥- نظام متطور لمعرفة المقصرين في العمل.
- ٦- أقل عرضة للأخطاء.
- ٧- نظراً لسهولة ويسر النظام ودقته، فسوف تقل مخالفات الأنظمة ومحاوله تخطئها.
- ٨- سوف يكون النظام أكثر وضوحاً للمواطنين من حيث ماهو مطلوب من وثائق.
- ٩- تقليل ازدحام الطرق، بسبب قلة الحاجة للذهاب إلى المؤسسات الحكومية.
- ١٠- تقليل الحاجة إلى مبانٍ حكومية إضافية.
- ١١- تقليل تأثير العلاقات الشخصية على إنجاز الأعمال^(١).

ويعد مفهوم الحكومة الإلكترونية من المفاهيم الحديثة التي ظهرت خلال السنوات

القليلة الماضية كنتيجة لتطورات تقنية ذات بنية تفاعلية مع الإنسان على مستوى جغرافي

واسع. ولأن هذا المفهوم لا يزال في بداياته الأولى من حيث التفعيل العملي والانتشار

الجغرافي بالرغم من قدم التجربة الإدارية في مجال الاستفادة من المخترعات الحديثة، إلا أنه

بما يحمله من تغيير في مجال الإدارة الحكومية، فقد اتسم بمظاهر استقلال تميزه عن غيره من

(١) هشام صالح كتوعة (١٤٢٤هـ)، نظم المعلومات الإدارية، الرياض: مكتبة الملك فهد الوطنية،

التطبيقات التقنية في مجال الإدارة ، حيث يأتي مفهوم الحكومة الإلكترونية في سياق عدة مفاهيم وتعبيرات تعتمد على نفس الركائز التقنية : التجارة الإلكترونية ، الأعمال الإلكترونية، الإدارة الإلكترونية . . وغير ذلك من المفاهيم التي تتضمن جانباً تقنياً أو آلياً. وبالرغم من أن مصطلح الحكومة الإلكترونية Electronic Government يحتوي على كلمة إلكترونية ، إلا أنه ليس مصطلحاً تقنياً ، بل هو مصطلح إداري يعني التحول الجذري في المفاهيم الثقافية والاقتصادية والاجتماعية والتسويقية ، وعلاقة الأفراد والمؤسسات مع بعضها ، ولهذا فإن التركيز يكون على كلمة الحكومة وليس على كلمة الإلكترونية^(١).

وتمثل الحكومة الإلكترونية مشروعاً عملاقاً يعيد خلق الحكومة من جديد ، باتباع وسائل مبتكرة لأداء الأعمال عن طريق تطويع التقنية وتسخيرها لتنفيذ مهام الأجهزة الحكومية، مما يجعل الجودة والتميز شعارها ويجولها إلى مؤسسة اقتصادية تنافس القطاع الخاص في كل ما يتمتع به من مزايا تنافسية في مقدمتها الجودة وكسب رضا المستفيد. وقد عرفت الحكومة الإلكترونية من قبل المفكرين بصيغ متعددة سبق الإشارة إليها، ولعل من أفضلها: أن " الحكومة الإلكترونية " هي قدرة القطاعات الحكومية على تبادل المعلومات وتقديم الخدمات فيما بينها وبين المواطن وبين قطاعات الأعمال بسرعة ودقة عالية وبأقل تكلفة عبر شبكات الإنترنت ، مع ضمان سرية وأمن المعلومات المتداولة في أي وقت وأي مكان))^(٢).

وعلى أية حال، فإن الحكومة الإلكترونية تعد تحولاً حقيقياً في أسلوب عمل الإدارة العامة وسلوكياتها يتطلب تعديلات حقيقية في البناء الهيكلي لمؤسسات الدولة ونظم عملها

(١) يحيى أبو مفايض (٢٠٠٤م) ، الحكومة الإلكترونية: ثورة على العمل الإداري التقليدي، الرياض : (د.ن)

ص ص ١٠٠-١٠٣.

(٢) بسام عبد العزيز الحمادي، مرجع سابق، ص ١٣.

والتقنيات المستخدمة والأساليب والتشريعات، فالحكومة الإلكترونية ليست مجرد أتمتة المكتب، بل هي ظاهرة أكثر تعقيداً، لأنها تمهد لتحولات أساسية في الصورة الكلية للحكومة وتفاعلاتها العامة في البيئة مع الجمهور والمواطنين، كما أن لها أبعاداً إدارية وتنظيمية واجتماعية وبيئية متكاملة على مختلف الأصعدة المحلية والعالمية.

إن تنفيذ الحكومة الإلكترونية أمر جوهري لضمان التطبيق الناجح للخدمات الحكومية إلكترونياً، ولذا فلا بد من بناء صفحة إلكترونية لكل مؤسسة حكومية، والاهتمام بتحديث مواقع هذه المؤسسات على الإنترنت بشكل مستمر، وإعادة هندسة بعض الإجراءات الحكومية حتى يتم تطبيقها إلكترونياً.

ومن المهم بمكان أن يكون لكل موظف حكومي ولكل عامل في القطاع الخاص "كمبيوتر" خاص به، وأن يتم تدريب العاملين في الحكومة وفي القطاع الخاص على استخدام الحاسب الآلي، وإيصال الموظفين بالإنترنت حتى يعتادوا على استخدامها وفهمها وتوفير خدمات تفاعلية على الإنترنت تمكن المواطنين من إنجاز معاملاتهم إلكترونياً.

وأخيراً نود أن نؤكد ضرورة تطبيق الحكومة الإلكترونية في الدول العربية كافة وذلك بتأسيس بنية تحتية للحكومة الإلكترونية تساعد على خلق بيئة عمل أفضل، وأكثر يسراً وسهولة، وذلك من خلال تحقيق الانسيابية في التفاعل المتبادل بين المؤسسات الحكومية والمواطنين، وتحسين واجهة التواصل والشفافية بين هذه المؤسسات مدنية كانت أو أمنية، وعامة كانت أو خاصة، وبين المواطنين جميعاً، من أجل خيرهم وخير مجتمعاتهم.

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين.....،،،،