

المحاضرة الأولى

الفصل الأول

المفاهيم الأساسية

المدخل إلى الإدارة العامة:

المقدمة:

أدى توسع دور الدولة في العصر الحديث إلى اتساع نطاق عمل الحكومة والاهتمام بأمور الرفاهية وتحسين مستوى الحياة ، إضافة إلى الأمور المعروفة والتي تقوم بها الدولة من صحة وتعليم وأمن ودفاع والحفاظ على الأمن العام وسن القوانين وتنظيم كل مناحي الحياة . ويمتد الوضع إلى دور الدولة في تحقيق التنمية الشاملة وفي كل المجالات .

مقدمة عن الإدارة :

- كلمة إدارة (Administration) هي من أصل لاتيني وتعني خدمة ، أي أن من يعمل بالإدارة يخدم الآخرين ، بهذا تصبح الإدارة نشاط حيوي لخدمة المجتمع وإشباع حاجات أفراده .
- الإدارة هنا تعني النشاط الموجه نحو توفير التعاون المثمر ، والتنسيق الفعال بين الجهود البشرية المختلفة العاملة من أجل تحقيق هدف معين بدرجة عالية من الكفاءة .

تحليل التعريف :

- محور العملية الإدارية هو العنصر البشري يعمل من خلال التعاون.
- والإدارة عملية اجتماعية وإنسانية من جهة واقتصادية وسياسية من جهة أخرى . لأن الإدارة المثلى هي تلك التي تعمل بفعالية ورشد من أجل تحقيق أهدافها بالاستخدام الأمثل والفعال والمنتج للإمكانات المتاحة بحيث تحقق الكفاءة الإنتاجية في ظل أفضل مناخ إنساني ملائم لاستثمار الجهود واستغلال الطاقات .

أما الإدارة العامة :

- فتعني " الإدارة الحكومية " Governmental " تمييزاً عن الأنواع الأخرى للإدارة مثل : إدارة الأعمال ، إدارة الهيئات والمنظمات الخاصة ، إدارة المنظمات الدولية .
- الدولة تضع القوانين وتحدد الحقوق والواجبات وهي المسؤولة عن تنفيذ تلك القوانين فهي تأخذ الصورة التنفيذية . الإدارة العامة ترتبط بها وفق هذا المعنى .
- وهنا نقول بأن الإدارة العامة (تتضمن جميع العمليات التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة) .
- هذا التعريف يتصف بالقصور لأن وظيفة الإدارة العامة ليست التنفيذ وإنما توجيه الجهود من أجل التنفيذ .
- وهو ما يتفق مع التعريف التالي (الإدارة العامة هي تنسيق الجهود الجماعية لتنفيذ السياسة العامة) .

يفرق ديموك بين الإدارة العامة كمجال لتنفيذ القوانين وبين الإدارة العامة كعملية شاملة لجميع الخطوات الإدارية من الإسناد إلى التنفيذ، وبين الإدارة كهيئة لتنظيم وتوجيه نشاط الآخرين في هيئة عامة.

أذاً

الإدارة العامة هنا تعني: تنفيذ السياسة العامة للدولة وإخراجها إلى حيز الواقع، فهي تمثل تخطيط وتنظيم وتوجيه النشاط الحكومي الموجه نحو أداء الخدمات العامة لجميع المواطنين على السواء طبقاً للقوانين والتشريعات.

طبيعة الإدارة العامة:

س: هل الإدارة العامة علم أم فن؟

- الإدارة علم من خلال أنها تعتمد على أساليب البحث العلمي في مجالات التخطيط والتنظيم والعلوم السلوكية وغيرها.
- الإدارة فن لأنها تعتمد على الموهبة والقدرة الشخصية على كيفية وضع الأسس العلمية موضع التنفيذ بكفاءة.
- الإدارة علم وفن لأنها تتميز بوجود اعتبارات علمية وفنية في وقت واحد.

الحدود الدراسية للإدارة العامة:

- س ما هي علاقة الإدارة العامة مع العلوم الأخرى؟

أولاً: مع إدارة الأعمال

إدارة الأعمال هي: تنفيذ الأعمال عن طريق الآخرين باستخدام التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة من أجل تحقيق أهداف المنظمة بكفاءة وفعالية.

إدارة الأعمال	الإدارة العامة	مجال المقارنة
<ul style="list-style-type: none">• مرونة في العمل• القرار يعود لمجلس الإدارة أو المدير• الرقيب هو المدير المباشر	<ul style="list-style-type: none">• الخضوع للنظام العام وأجهزة التشريع• صعوبة تغيير النظام• الخضوع للسلطة القضائية	الإطار القانوني
الهدف تحقيق الربح	تقديم خدمة عامة للوصول الى رضا المواطنين	الهدف
طابع اقتصادي وتجاري	ما يحقق المصلحة العامة من: "سياسة - أمن - دفاع"	طبيعة النشاط
تتمتع بالرشد والعقلانية لتحقيق مزيد من الربح	التأثر بالقرارات السياسية	درجة الرشد
مرونة سريعة لمواجهة المنافسة من شركات أخرى	محكومة بالرقابة الداخلية والخارجية وبالتالي ليس هناك مجال لحرية التصرف	المنافسة

ثانياً: الإدارة العامة وعلم السياسة:

- الإدارة العامة أداة من أدوات السياسة.
- هي نظام فرعي من النظام السياسي العام.
- الربط بين الاثنين هو:
(أ) مشاركة الإدارة بوضع السياسة العامة للدولة
(ب) استخدام الإدارة العامة أدوات سياسية في التفاوض والتشاور (مناقشات، اتخاذ قرارات الصرف)
• هناك تفاعل وتأثير متبادل للوصول للأهداف بما يحفظ الموارد واستغلالها بكفاءة وفاعلية.
• هناك من يدعو لفصل الإدارة العامة عن السياسة وإعطائها استقلالية لإبعادها عن المزالق التي تكتنف العمل السياسي.
• هنا تقوم الإدارة العامة بدور استشاري وتقريري من خلال إعداد السياسة العامة للدولة ورسمها ومتابعة تنفيذها.

ثالثاً: علاقة الإدارة العامة بعلم الاجتماع:

- الإدارة العامة: تهتم بالبيئة الاجتماعية لفهم المشكلات المحيطة.
- علم الاجتماع: يهدف إلى دراسة الفرد والجماعات الإنسانية والإدارة العامة تمارس نشاطاتها من خلال الفرد والجماعة.
- علم الاجتماع: يمد الإدارة بمعلومات عن فئات المجتمع وتنظيماته، كما يغذيها بمفاهيم العمل وعلاقات التعاون.

رابعاً: علاقة الإدارة العامة بعلم النفس:

- يهدف علم النفس إلى دراسة الإنسان ككائن بشري، متنوع الحاجات، مليء بالمشاعر والأحاسيس وهذا يؤثر في نشاطه
- البيئة الوظيفية من تنظيم إداري تؤثر في مشاعر الفرد والموظف.
- قدم علم النفس مفاهيم للإدارة العامة مثل: قياس الكفاءة، اختبارات التوظيف، الترقية، الحوافز، وبواعث السلوك الإداري.
- إذن علم النفس يبحث العوامل السلوكية في التنظيم الإداري.

خامساً: علاقة الإدارة العامة بعلم القانون:

- الإدارة العامة يجب أن تكون متوافقة مع مضمون القانون ومنسجمة مع أحكامه وإلا تعرضت أعمالها لعدم الشرعية والمساءلة.
- يرى البعض ان علم الإدارة العامة جزء مكمل للقانون وخاصة الإداري.
- العلاقة هي: أن كليهما يتخذ من الإدارة مجال للدراسة مع فارق في أن الأول يركز على النواحي الفنية التنفيذية من الإدارة. والثاني يهتم بالنواحي القانونية.
- الإدارة العامة تحدد الأسس لممارسة النشاط الإداري بكفاءة وفعالية كوضع البرامج وإعداد الخطط. القانون الإداري يتولى وضع الضوابط القانونية بحيث تبقى تصرفات الإدارة بشكل مشروع.

سادساً: علاقة الإدارة العامة بعلم الاقتصاد:

- يهتم علم الاقتصاد بتحديد عوامل الإنتاج (العمل. الأرض. رأس المال) كما يهتم بالتنمية الاقتصادية، كذلك تهتم الإدارة العامة بتحقيق التنمية الاقتصادية.
- يوجد موضوعات مشتركة بين الاثنين مثل: الميزانيات الختامية للشركات، المالية العامة، كما أن توفر الإمكانيات الاقتصادية يؤثر في اختيار الموظفين وتحديد الرواتب.

إذن نستنتج أن:

يوجد علاقة وثيقة بين الإدارة العامة وسائر العلوم الاجتماعية الأخرى، لكن الإدارة العامة مؤخراً أصبح لها بعض الاستقلالية كفرع من فروع العلوم الاجتماعية.

مراحل تطور الإدارة العامة:

المرحلة 1	<ul style="list-style-type: none">• انفصلت عن السياسة• الاهتمام بالنواحي الإدارية والتنظيمية
المرحلة 2	وجود مدارس وكلليات تمنح شهادات في الإدارة العامة.
المرحلة 3	<ul style="list-style-type: none">• إنشاء معاهد للإدارة العامة• إجراء الدراسات والاستشارات• قيام برامج تنمية الإداريين ووجود تخصصات منها: أصول الإدارة العامة - أساليب العمل - التخطيط الإداري - العلاقات العامة إدارة التنمية - تخطيط المدن

المحتوى	المدخل
التركيز على الحقوق الدستورية والقانونية للحكومة وسلطاتها والواجبات المفروضة عليها.	الدستوري القانوني التاريخي
<ul style="list-style-type: none"> وظائف الإدارة هي: التخطيط - التنظيم - التوجيه - الرقابة - الأفراد - التمويل - الموازنة لم ينظر للإدارة كنشاط، واعتبر الإدارة شكل رسمي تقليدي 	الوظيفي
<ul style="list-style-type: none"> مدخل يعتمد على علم الاجتماع والنفوس وعلم النفس الاجتماعي الإدارة هي إدارة العنصر البشري الإنساني اهتم بالجانب الرسمي وغير الرسمي إهماله الجانب الاقتصادي 	الاجتماعي النفسي
<ul style="list-style-type: none"> مدخل حديث يهتم بدراسة العوامل الاجتماعية والنفسية والإنسانية العلاقة بين البيئة والإدارة نمط الإدارة يتأثر بالعوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في بلد ما ظهر مع الحرب العالمية الثانية، وأهم العوامل التي يدرسها هي: المكان - السكان - التقدم العلمي - العادات والتقاليد - الرغبات الشخصية - الكوارث والمحن التي يمر بها المجتمع 	المدخل البيئي

المحاضرة الثانية

الإطار الفكري للإدارة العامة

الفكر الإداري في الإسلام:

نما الفكر الإداري في الإسلام منذ أن أسس الرسول (صلى الله عليه وسلم) الدولة في يثرب، ومن بعده الخلفاء الراشدين (رضوان الله عليهم)

وأسس هذا الفكر:

الأخذ بمبدأ الشورى - الاهتمام بالرقابة الذاتية - خدمة الأفراد - مبدأ الجدارة - التفويض - التحفيز - تكافؤ الفرص - تحديد المسؤوليات - التدريب وتنمية الإداريين - تقسيم العمل.

في العهد العباسي انتشرت الدواوين كأحد أسس إدارة الخلافة:

١. دواوين الرسائل والمكاتبات والشؤون الإدارية والرقابية وتجميع المعلومات
٢. دواوين تختص بالشؤون المالية والضريبة (الخراج والنفقات)
٣. دواوين مختصة في الشؤون العسكرية
٤. دواوين تعنى بشؤون الخليفة

الفكر الإداري المعاصر

ترجع نشأة علم الإدارة الحديث الى بداية الثورة الصناعية في منتصف القرن التاسع عشر، وهذا لوجود من جهة الحاجة لتنظيم جديد للعلاقات بين الأفراد في المجتمع، ومن جهة أخرى مسؤولية الحكومة تجاه المواطنين في تنظيم شؤون حياتهم وتقديم الخدمات الاجتماعية والاقتصادية الضرورية لهم. ولقد أسهمت المدارس الفكرية في إثراء المعرفة الإدارية ووضع نظريات ونماذج لتفسير الإدارة العامة وتقديم حلول لمعالجة الإشكاليات المرتبطة بها.

- المدرسة التقليدية (الكلاسيكية)
- مدرسة العلاقات الإنسانية
- المدرسة السلوكية
- مدرسة اتخاذ القرارات
- مدرسة النظم
- مدارس أخرى

أولاً المدرسة التقليدية (الكلاسيكية)

- النظرية البيروقراطية
- نظرية الإدارة العلمية
- نظرية التقسيم الإداري

1- النظرية البيروقراطية: Theory of Bureaucracy

يقصد بها النموذج المثالي والذي يقوم على أساس التقسيم الإداري والعمل المكتبي والتعبير المجازي هو حكم المكاتب البيروقراطية هي التنظيم الإداري الضخم والذي يتسم بتقسيم العمل وتوزيعه على شكل واجبات رسمية محددة على الوظائف يتم تنظيم العلاقات والسلطات بأسلوب هرمي لتحقيق أكبر قدر من الكفاية الإدارية لإنجاز أهداف التنظيم

دراسات ماكس فيبر:

جاء بنظرية هياكل السلطة (Theory of Authority) والتي ركز من خلالها على أساليب انسياب خطوط السلطة دخول التنظيمات وحاول تفسير لماذا يطيع الافراد الأوامر التي تصدر إليهم من الرؤساء وقد قام بتوضيح أساليب اكتساب الشرعية داخل المنظمة وهي ثلاث:

- السلطة البطولية: يتحلى الانسان القائد بمواصفات غير عادية للتأثر على الافراد
- السلطة التقليدية: ممارسات القائد وسلطاته من خلال العادات والتقاليد واحترام الأعراف
- السلطة القانونية: الرشيدة: ترشيد العلاقات القانونية من خلال مجموعة قواعد وإجراءات

الأسس (الخصائص) التي يقوم عليها التنظيم البيروقراطي لماكس فيبر:

١. التنظيم البيروقراطي يكون على شكل هرم تشرف المستويات الأعلى على الدنيا وهكذا بالتوالي.....
٢. الاعتماد على عدد كبير من المستندات والوثائق
٣. الفصل التام والواضح بين نشاط الموظف وحياته الخاصة.
٤. العمل الرسمي والتفرغ له يأتي بالمقام الأول.
٥. تطبيق في التنظيم قواعد وتعليمات كلما تمكن الموظف من فهمها كلما ارتقت خبرته وكفاءته.
٦. وجود مجالات وظيفية متخصصة في كل عمل.
٧. توزيع النشاطات والاعمال على أعضاء التنظيم الرسمي
٨. تحديد السلطة لكل موظف في العمل الإداري.
٩. تعيين الأكفأ لكي يتمكن من تنفيذ المهام بدقة

مزايا التنظيم البيروقراطي:

- (١) السرعة
- (٢) الانضباط
- (٣) الاستقرار
- (٤) الاستمرارية
- (٥) الدقة في تطبيق مبدأ التخصص
- (٦) تقسيم العمل
- (٧) الاعتماد على المستندات
- (٨) التسلسل الهرمي
- (٩) الخضوع الكامل للرؤساء
- (١٠) تخفيض التكلفة الإنسانية والاقتصادية

الانتقادات الموجهة الى التنظيم البيروقراطي:

- ان الدراسات النقدية التي تناولت النظرية البيروقراطية أوضحت بان هناك اثار سلبية غير متوقعة ظهرت عند تطبيقها منها:
- احتمال الجمود في التنظيم وتغليب الوسائل على الغايات، والتركيز على القواعد والإجراءات، واعتبارها هدف بدل من ان تكون وسائل
 - كما ان النتائج غير المقصودة قد تصل الى الجمود تجعل المواطنين يشكون ويتذمرون من شدة تمسك الموظف بالروتين

2- نظرية الإدارة العلمية:

في بداية القرن التاسع عشر كان هدف الكثير من الشركات هو زيادة كمية الإنتاج من جهة، وخفض التكاليف من جهة أخرى. من هنا جاء بعض المفكرين وفي مقدمتهم فريدريك تايلور في تقديم نظرية تساعد في حل مشكلة الإنتاجية من خلال دراسة الوقت والحركة.

تايلور في كتابه الشهير " مبادئ الإدارة العلمية " عرف الإدارة بأنها: "المعرفة الصحيحة لما يراد من العاملين أداءه، ثم التأكد بأنهم يعملون بأحسن الطرق وأقلها تكلفة".

أهم ما جاء في نظرية تايلور:

1. تحليل خطوات العمل واستبعاد الحركات غير الضرورية.
2. استخدام الحوافز لحث العاملين على الأداء بالطريقة المطلوبة وبالسرية والمعدل المطلوبين.
3. اختيار العمال بشكل علمي وتدريبهم ووضعهم في المكان المناسب ليصل كل فرد لأفضل كفاءة.
4. التعاون بين الإدارة والعمال بحيث تقوم الإدارة بوظائف التخطيط والعمال بوظائف التنفيذ.

3- نظرية التقسيم الإداري (نظرية أكثر عمقاً من الإدارة العلمية):

- اقترح هنري فايول (1841، 1925) نظرية عامة للإدارة من خلال الاهتمام بوظائف الإدارة على كل المستويات وبصفة خاصة الإدارة العليا عكس تايلور الذي اهتم بالإدارة الدنيا (خط الإنتاج)
- لقي كتابه " الإدارة الصناعية والعامة " والذي ظهر في فرنسا 1916م، رواجاً كبيراً بين الباحثين ورجال الأعمال.

نشاطات إدارة الأعمال برأي فايول:

1. النشاطات الفنية (الإنتاج والتصنيع)
2. النشاطات التجارية (المشتريات، المبيعات، التبادل)
3. النشاطات التمويلية (الموارد المالية، الاستثمارات والمصرفيات)
4. النشاطات الأمنية (الممتلكات والأشخاص)
5. النشاطات المحاسبية (تقدير التكاليف والإحصاءات)
6. النشاطات الإدارية (التخطيط، التنظيم، التوجيه، التنسيق والرقابة)

مساهمات هنري فايول:

1. صفات الإداريين وتدريبهم:

المديرون يحتاجون لمجموعة صفات (جسمية، أخلاقية، ذهنية، سعة الاطلاع والثقافة العامة)، ويقول (كلما ارتقى المدير نحو الأعلى بالسلم الإداري احتاج لصفات ومهارات إدارية في حين تزداد المهارات الفنية في المستويات الدنيا).

2. الأسس العامة للإدارة (مبادئ فايول الـ 14)

تقسيم العمل وفق التخصص، السلطة والمسئولية، الالتزام بالقواعد، وحدة الأمر، وحدة الاتجاه (الأمر) الخضوع للمصلحة العامة، عدالة المكافآت، المركزية، تسلسل القيادة، النظام (وضع كل شيء وشخص مكانه)، العدالة، الاستقرار الوظيفي، المبادرة، العمل بروح الفريق.

3. وظائف الإدارة وهي:

التخطيط. **Planning**، التنظيم. **Organizing**، التوجيه. **Directing**، التنسيق. **Coordinating**، الرقابة **Controlling**

ثانياً: مدرسة العلاقات الإنسانية:

ظهرت مدرسة العلاقات الإنسانية (1930 - 1970) كرد فعل لنظريات المدرسة التقليدية والتي افترضت أن الحوافز المادية هي التي تهتم العاملين، العلاقات الإنسانية هي ذلك النوع من علاقات العمل والذي يهتم بالجوانب الإنسانية والاجتماعية في المنظمة

الاعتبارات التي ساعدت على ظهور مدرسة العلاقات الإنسانية:

- ظهور الحركة النقابية وتوسعها.
- زيادة ثقافة ووعي العمال وتحسسهم مشاكل العمل.
- كبر حجم المشروعات أدى لظهور مشكلات جديدة.
- تحسن مستوى الحياة أدى إلى اهتمام بالنواحي الإنسانية.
- زيادة تكاليف العمل مما أدى إلى التركيز على هذا العنصر وهذا ساهم في دراسة تجارب هوثورن (1924 – 1932 م).

تجارب هوثورن (1924 – 1932 م):

تعتبر تجارب التون مايو والتي أنجزت بمصنع هوثورن بمدينة شيكاغو حجر الأساس لمدرسة العلاقات الإنسانية حيث أوضحت أن الإنتاجية ترتبط بالظروف الاجتماعية والنفسية للعاملين أكثر من ارتباطها بالتغيرات المادية.

من أهم النتائج التي توصلت لها تجارب هوثورن:

- ١- ميل الأفراد لتكوين تنظيمات غير رسمية.
- ٢- يتأثر تصرف الفرد بالإطار الذي ترسمه له الجماعة.
- ٣- تلعب الحوافز المعنوية دوراً مهماً في التحفيز للعمل.
- ٤- طاقة الفرد تتأثر ليس فقط بالأمور الفيزيولوجية وإنما النفسية والاجتماعية.
- ٥- تلعب القيادة غير الرسمية دوراً مهماً في التأثير على سلوك الفرد داخل التنظيم.

الآثار العلمية لتجارب هوثورن:

- ١- ظهور إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية لأول مرة في المشروعات.
- ٢- حصول العمال على إجازات سنوية وتحديد ساعات العمل الأسبوعية.
- ٣- بدأ الاعتراف بحقوق العمال في الرعاية الصحية والاجتماعية.
- ٤- بدأ تدريب الرؤساء لمراعاة أصول العلاقات الإنسانية والمعاملة الحسنة للأفراد.

سلبيات مدرسة العلاقات الإنسانية:

- ١- لم تقدم نظرية كاملة للتنظيم فقط ركزت على العنصر البشري.
- ٢- ليس بالضرورة وجود تناقض بين العمال والإدارة بل العكس يجب أن يكون هناك تكامل.
- ٣- ليس بالضرورة أن تؤدي العلاقات الإنسانية بين الجماعات إلى زيادة إنتاجيتهم.
- ٤- الصراع والمنافسة بين الأفراد تعتبره أمر غير مقبول لكن في الواقع هذا يمكن أن يكون متغير لكفاءة ونجاح التنظيم.
- ٥- في مجال التحفيز تهمل المدرسة الحوافز المادية وهذا يفقدها عنصر مهم لتفسير السلوك الإنساني في تنظيمات العمل.

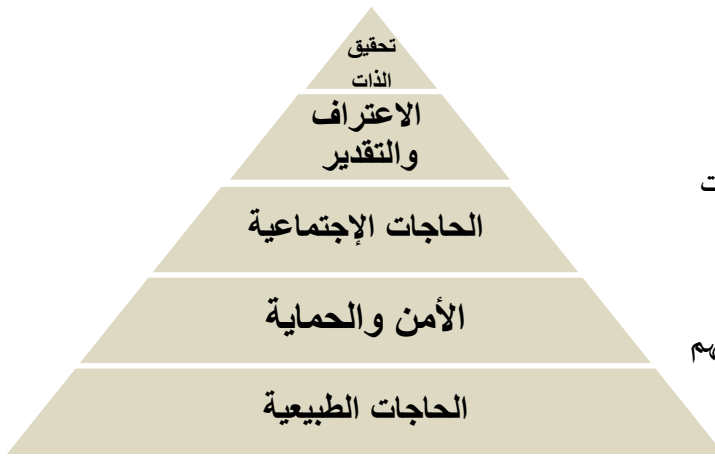
ثالثاً: المدرسة السلوكية:

هناك نقاط مشتركة عديدة بين المدرسة السلوكية ومدرسة العلاقات الإنسانية، مثل: التأكيد على الكفاية، وأهمية العلاقات الإنسانية.

هذا لا يمنع من أن لها بعض الخصوصية والخصائص نذكر منها:

- ١- هي مدرسة علمية تطبيقية تعتمد على وضع فرضيات علمية عن السلوك التنظيمي وأثره على الإنتاجية.
- ٢- هي مدرسة معيارية تقوم على معايير قيمية تهدف إلى تطبيق الأبحاث السلوكية في مجال العمل لإحداث تغير في اتجاه السلوك.
- ٣- هي مدرسة تقوم على التفاؤل وعلى اعتبار أن حوافز وحاجات الإنسان تحدد سلوكه لذلك يجب التأكيد على أهمية هذه الحاجات.
- ٤- تهدف إلى تحقيق التوازن بين أهداف العاملين وأهداف المنظمة.
- ٥- تتميز بنظرتها الشمولية والتي تهدف إلى تغيير المناخ ولا تكتفي بالإصلاحات الجزئية كالإضاءة أو زيادة الرضا الوظيفي.
- ٦- اهتمت بالجماعات وتتفاعل هذه الجماعات لتحقيق أهداف المنظمة.
- ٧- تعزز المشاركة الفعالة والتعارض في الرأي (الرأي البناء).

أهم إسهامات هذه المدرسة هي مساهمة أبراهام ماسلو (هرم الحاجات):
افتراضات نظرية ماسلو هي:



- كل الناس تحركهم الحاجات الطبيعية وعدد أقل لحاجة الأمن وهكذا..
- الحاجات مرتبطة مع بعضها البعض أي كلما أشبعت حاجة من المستوى الأدنى يتم الانتقال إلى حاجة من المستوى الأعلى.
- ينصح ماسلو المديرين للتعرف على حاجات مرؤوسهم والعمل على تحفيزها، لأن من خلالها يمكن تحريك دوافع الفرد.

ما هي سلبيات نظرية ماسلو:

- ✓ لا يفترض بالمدير أن يكون عالم نفس لاكتشاف حاجات الأفراد الذين يتعامل معهم المدير.
- ✓ ليس هناك أي دليل عملي قطعي مثبت صدق هرمية هذه الحاجات أو أهمية ترتيبها.

نظرية ماسلو ونظرية ألدرفر:

- يعتبر ألدرفر أن الإنسان إذا فشل في الوصول للحاجة العليا يعود للعالم.
- كما أن ماسلو يعتبر أن الإنسان يسعى لتحقيق حاجة واحدة فقط في آن واحد، في حين أن ألدرفر يمكن للإنسان أن يحقق حاجتين معا.

يقترح ألدرفر اجراء تعديل على نظرية ماسلو بحيث يتم تقسيم الحاجات الى:

- حاجات البقاء (ضرورات الحياة)
- حاجات الارتباط بين الفرد والآخرين والفرد والبيئة
- حاجات النمو (حاجات تطور القدرات وتحقيق الذات)

رابعاً: مدرسة اتخاذ القرارات:

تعود هذه النظرية التنظيمية إلى كل من:

- تشستر بارنارد، صاحب كتاب "وظائف المديرين" عام 1938 م.
- هربرت سيمون، صاحب كتاب "السلوك الإداري" عام 1947 م وقد طبعت منه 15 طبعة حتى عام 1970 م.

جوهر نظرية مدرسة اتخاذ القرار:

- اعتبرت هذه النظرية أن التنظيم نظام اجتماعي يقوم على اتخاذ القرارات، وبالتالي يجب تتبع عملية اتخاذ القرارات وتحديد المؤثرات التي تتفاعل لتوجيه الوصول إلى قرار.
- ويرى (برنارد) أن التنظيم نشاط تعاوني وبالتالي لابد من توافر عنصر الرغبة في المشاركة لتحقيق الهدف.
- تهتم مدرسة اتخاذ القرارات Decision making school بالعلوم السلوكية المؤثرة في اتخاذ القرارات، وكيف يتم اتخاذ القرار ونقله عبر المستويات المختلفة للتنظيم، وهذا يحتم دراسة طرق الاتصال والتنظيمات الرسمية وغير الرسمية وسائر الجوانب التي تؤثر على تنفيذ القرار.

برنارد والنظام التعاوني:

تقوم نظرية النظام التعاوني على ثلاثة عناصر:

- ١- هدف مشترك يجمع أعضاء التنظيم
- ٢- إمكانية الاتصال بين الأعضاء
- ٣- الرغبة في العمل والمساهمة من جانب الأعضاء

ملاحظة: اهتم برنارد بالتنظيم غير الرسمي بشكل كبير (تفاعلات الأعضاء بين بعضهم البعض).

هربرت سيمون واتخاذ القرارات:

- ركز على أن أهمية القرارات في الإدارة واتخذ من عملية اتخاذ القرار مدخل لدراسة الإدارة.
- برأيه أن القرار الإداري يجب أن يتحلل إلى عنصرين اثنين:
 - (١) عنصر التكلفة أي كم هي تكلفته من وقت وجهد ومال،
 - (٢) نتائج القرار سواء تحقيق الربح أو صورة الخدمات العامة وانسجام القرار مع السياسة العامة
- تناول سيمون صفة الرشد في القرارات وعلى المدير الاكتفاء بالحلول المقبولة بدل من المثالية.

كما أنه يميز بين:

- ١- القرار الهادف (يرتبط بالهدف النهائي) وغير الهادف
- ٢- القرار الرشيد (يعتمد على وجود بدائل) وغير الرشيد
- ٣- المبرمج (الذي يخضع لحسابات وخطط دقيقة) وغير المبرمج الذي يعتمد على الابتكار

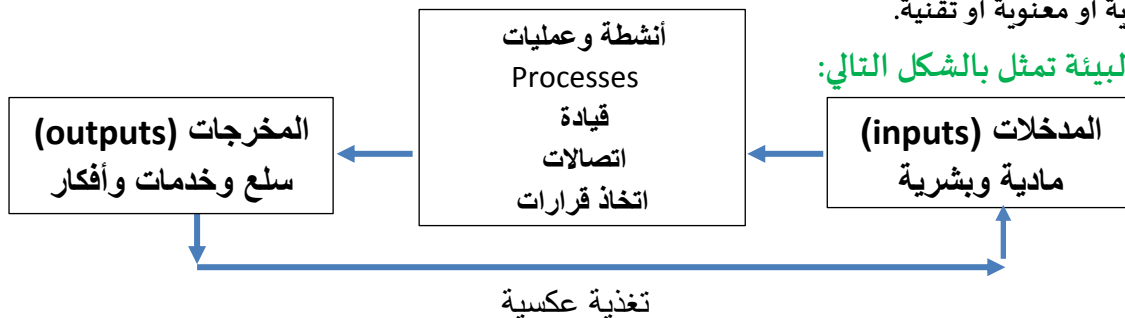
ملاحظة: (سيمون) من الرواد الذين تنبهوا لضرورة لأثر التقنية في الإدارة.

كما أن دوره مهم في التأكيد على أهمية القرارات في الإدارة واتخاذها من عملية اتخاذ القرار مدخلا للسلوك الإنساني.

خامسا: مدرسة النظم:

- نظرية النظم ترى المنظمة كنظام مؤلف من مجموعة أجزاء ترتبط مع بعضها البعض بعلاقة تفاعل وتبادل، والمنظمة هي ذاتها جزء من نظام كلي مفتوح على البيئة المحيطة.
- **المنظمة الإدارية هي:** نظام يتكون من مجموعة عناصر، تتفاعل لتحقيق أهداف المنظمة، هذه العناصر قد تكون مادية أو بشرية أو معنوية أو تقنية.

العلاقة بين المنظمة والبيئة تمثل بالشكل التالي:



أنواع الأنظمة:

النظام المفتوح: يؤثر ويتأثر بالبيئة
النظام المغلق: لا يؤثر ولا يتأثر بالبيئة (الساعة)

إذن مدرسة النظم:

إن نظرية النظم المفتوحة تمثل اتجاه حديث في حقل الإدارة العامة والعلوم الاجتماعية الأخرى، تعتمد على العلاقة التبادلية والتأثير المتبادل والتكيف، والمدخلات، والمخرجات، والتغذية العكسية، والسيطرة على المعلومات وتحليلها والتوازن والتحليل.

سادسا: مدارس أخرى حديثة التجربة (التجربة اليابانية في الإدارة)، (النظرية Z):

- نشر وليم أوشي العديد من الأبحاث حول هذه النظرية في كتابه " كيف تقابل منظمات الأعمال الأمريكية التحديات اليابانية. "
- إن جوهر نظرية أوشي هي: أن كثير من المشكلات الإنتاجية التي تواجه المنظمات الأمريكية هي مسألة إنسانية قبل كل شيء
- إن أهم ما يجب تعلمه من الإدارة اليابانية هو أن الاستثمار في الإنسان هو أفضل استثمار. لأن ذلك يؤدي إلى التغلب على المشكلات والعمل الجماعي وتحقيق مستوى مرتفع من الأداء.

نظرية أوشي أسماها النظرية Z :

هي جمع بين النظرية الأمريكية واليابانية وتقوم على الأسس التالية:

- الثقة: العلاقة بين الثقة والإنتاجية علاقة وثيقة، وكذلك الثقة بين الفرد والمنظمة.
 - الحذق والمهارة (وحدة الذهن والمهارة): من خلال الخبرة والممارسة والتجربة والعمل الطويل في المنظمة، كل هذا يؤدي إلى مزيد من الإنتاجية.
 - الألفة والمودة: من خلال دعم الآخرين والاهتمام بالانضباط وعدم الأنانية والعيش في أمان ووحدانية صداقة وأمان.
- تؤكد النظرية اليابانية على الثقة والمهارة والمودة وما تحتاجه من روابط متينة بين الفرد والمنظمة، وتعاون وتكاتف ومشاركة في اتخاذ القرار والالتزام بتحقيق الأهداف والمسئولية الجماعية والرقابة الذاتية، مما يساعد في رفع الإنتاجية وتحقيق الجودة.

إدارة الجودة الشاملة Total Quality Management :

أسلوب إداري جديد ظهر في اليابان وحقق نجاحات باهرة لذلك تبنته كثير من المنظمات والدول في العالم.

ماذا يعني؟

تعريف (إ ج ش) هي: مدخل الإدارة المتكاملة من أجل التحسين المستمر والطويل الأمد للجودة في جميع المراحل والمستويات والوظائف في الشركة بما يحقق رضا الزبون.

العناصر الأساسية للجودة:

١. الرؤية الاستراتيجية للجودة من خلال أنها أحد أبعاد التفكير الاستراتيجي والذي يساهم في خلق الميزة التنافسية
٢. مشاركة الجميع في إدارة الجودة الشاملة فالجودة مسؤولية الجميع
٣. قياس الجودة يرتبط بالشروط الفعلية للسوق والحاجات المحددة للزبون، فمواصفات المنتج تتحدد جودتها من خلال مقارنتها مع مواصفات منتجات أخرى وتكون فعالة في ضوء الحاجات الحقيقية للزبون
٤. مدخل الزبون من خلال أن الزبون هو الأساس وهو محور الاهتمام
٥. التحسين المستمر حيث ليس هناك حدود للتحسين فالتحسين عملية مستمرة ومتواصلة

المحاضرة الثالثة

الفصل الثالث

التخطيط

مفهوم التخطيط:

يعد التخطيط من الوظائف القيادية وذات الأهمية في الإدارة ويقع على عاتق القيادة الإدارية وجوب النهوض به كوظيفة من وظائف الإدارة العليا.

التخطيط هو ((اتخاذ قرار مسبق حول ماذا نفعل؟ كيف ومتى ومن يقوم بالعمل؟ فهو جسر بين الحاضر والمستقبل))
التخطيط هو ((مجموعة حقائق ومعلومات تساعد في تحديد الأعمال الضرورية لتحقيق النتائج والأهداف المرغوب فيها))

خطوات التخطيط: -

- ١) التحديد المسبق للأهداف المراد الوصول إليها.
- ٢) وضع السياسات والقواعد المطلوبة لتحقيق الهدف.
- ٣) تحديد البدائل واختيار البديل الأفضل.
- ٤) تحديد الإمكانيات المتاحة بشكل فعلي.
- ٥) وضع برامج زمنية لتنفيذ الهدف.

أهمية التخطيط: -

- التخطيط وسيلة فعالة لتنفيذ الأعمال وفق برامج ومناهج.
- يؤدي التخطيط إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- يؤدي التخطيط إلى الاستخدام الأمثل للموارد.
- يساعد التخطيط في قراءة وفهم المستقبل بشكل دقيق والابتعاد عن المفاجئات.
- التخطيط ضروري لكل المنظمات الصغيرة والكبيرة العامة والخاصة.

فوائد التخطيط: -

- يساعد في تحديد الأهداف المراد الوصول إليها.
- يساعد في تحديد الموارد المادية والبشرية الكمية والنوعية.
- يساعد في التنسيق بين الأعمال والأفراد لتحقيق الأهداف.
- يساعد التخطيط المديرين في تحقيق اهدافهم
- يتناول محاولة توقع أحداث المستقبل والابتعاد عن الصدفة.
- يساعد في الاقتصاد في التكاليف للاستثمار الأمثل للموارد.
- يعد وسيلة في تحقيق الرقابة الداخلية والخارجية.

مسئولية التخطيط: -

التخطيط وسيلة لتنفيذ الأعمال.
التخطيط مسؤولية الجميع كل في موقعه وعلى مقدار مسؤوليته ومستوى السلطة التي يتواجد بها.
تختلف المسؤولية حسب المستوى الإداري (الإدارة العليا، الإدارة الوسطى 'الإدارة الدنيا (الإشرافية)).

العلاقة بين المستويات الإدارية وأنواع الخطط ومدتها: -

المستوى الإداري	نوع الخطة	فترة الخطة
الإدارة العليا	استراتيجية	طويلة الاجل
الإدارة الوسطى	تكتيكية	متوسطة الاجل
الإدارة الدنيا	تشغيلية	قصيرة الاجل

مقومات التخطيط: -

- ✓ الأهداف.
- ✓ التنبؤ.
- ✓ السياسات.
- ✓ الإجراءات.
- ✓ الوسائل والإمكانات.

أولاً: الأهداف

الأهداف هي النتائج المطلوب تحقيقها في المستقبل،

- فإذا كان المستقبل قريب تسمى أهداف تكتيكية
- وإذا كان بعيد تسمى أهداف استراتيجية.

أنواع الأهداف

- 1) أهداف: عامة على مستوى المنظمة.
- 2) أهداف جزئية لكل قسم.

وفق الزمن:

- 1) أهداف طويلة الاجل (استراتيجية).
- 2) أهداف متوسطة الأجل.
- 3) أهداف قصيرة الأجل (سنوية).

اهداف الدولة:

- 1) وطنية (مركزية).
- 2) إقليمية (محلية).

صفات الأهداف

1. **الوضوح:** يجب ان يكون هناك وضوح للهدف والجهة المنفذة، ويجب التعبير عنه بشكل رقمي ليتم التمكن من قياسه.

إن تحديد الهدف بشكل دقيق يساعد في:

- عملية التنسيق بين الأقسام والأفراد.
- توحيد جهود الجماعة لتنفيذ الأهداف.
- القيام بوظائف المنظمة.
- وضع معايير الأداء.

٢. **القناعة بالهدف:** تتولد القناعة من خلال اقتناع العاملين في اهمية الهدف ودوره في تحقيق الرضا وهذا يزيد من درجة الحماس له.

٣. **الواقعية:** امكانية تحقيق الهدف في الواقع العملي.

والواقعية تقوم على ثلاث أسس:

١) ان يكون الهدف ممكن الوصول اليه وليس شيء مستحيلاً.

٢) ان تتوفر الإمكانيات المادية والبشرية بدرجة تساعد على تحقيق الهدف.

٣) ان يكون الهدف معبراً عن حاجات العمل.

٤. **التناسق والانسجام:** تناسق الأهداف مع بعضها البعض وعدم تعارضها.

٥. **مشروعية الهدف:** مدى الملاءمة للأهداف لقيم المجتمع وقوانين الدولة.

٦. **قابلية الهدف للقياس:** هذا يساعد الإدارة في تحقيق اهدافها المنشودة بكفاءة وفعالية، وهذا يمكن أن يتم من خلال:

مقياس كمي، نوعي، مقياس زمني (تحديد زمن الإنجاز).

ويتم قياس الأهداف باستخدام مقياس:

كمي - نوعي - زمني

ثانياً: التنبؤ

التنبؤ وهو توقع وقوع الأحداث في المستقبل، واتخاذ الاحتياطات لمواجهةها.

الأمر التي يجب مراعاتها في التنبؤ:

- الدقة في التنبؤ.
- غير مكلف.
- حداثة البيانات المستخدمة بالتنبؤ.
- أن يكون واضح (سهل وبسيط)
- أن يكون مفيد (القدرة والمساعدة في حل المشاكل).

ثالثاً: السياسات

- **السياسات** هي: مجموعة المبادئ والقواعد التي تحكم سير العمل والتي يسترشد بها العاملون لتحقيق الأهداف.
- **السياسات** هي مرشد ودليل عمل للوصول إلى الأهداف.
- السياسات قد تأخذ اشكال مختلفة منها المكتوب أو غير المكتوب.

مزايا السياسات

- هي مرشد للعاملين في كيفية تحقيق الأعمال وإنجازها.
- تساعد في الثبات من خلال توضيح مناهج العمل للرؤساء والمرؤوسين.
- تحقيق التناسق والانسجام مما يقلل من الانحرافات.
- تختصر في الوقت والجهد لان هناك سياسات معروفة وواضحة.
- تساعد في إيجاد نوع من الرقابة على أساليب التنفيذ.

الشروط الواجب توافرها في السياسات:

١. الوضوح: فهمها من قبل العاملين وشرحها من قبل الرؤساء.
٢. التناسق والانسجام: بعيدة عن التناقض.
٣. الاقتناع والقبول: عند كل المستويات الإدارية.
٤. المرونة: التأقلم مع الواقع.
٥. المشروعية: لا تعارض مع الانظمة.
٦. الشمولية: تشمل كل المواقف والحالات.
٧. الكتابة: أن تكون مكتوبة بشكل واضح.

أنواع السياسات:

- ✓ **السياسات الأساسية:** هي سياسات واسعة شاملة وترتبط بالأهداف الإستراتيجية ويتم وضعها من قبل السلطات العليا وهي ثابتة ومستقرة.
- ✓ **السياسات العامة:** هي سياسات تهدف لتحقيق العدالة وتكافؤ الفرص وكيفية تقديم الخدمات
- ✓ **السياسات الوظيفية:** تتعلق بنشاط معين (النشاط المالي، التعليمي) وهي تفصيلية..
- ✓ **السياسات الضمنية:** غير مكتوبة ومتعارف عليها.

رابعاً: الإجراءات

هي الخطوات التوضيحية لكيفية تنفيذ الأعمال، وهي تختلف من منظمة لأخرى قد تكون طويلة أو قصيرة ومعقدة أو بسيطة.

شروط الإجراءات السليمة

- **الدقة والوضوح:** مكتوبة بشكل واضح ومعروفة للجميع
- **البساطة والسهولة:** بسيطة وسهلة الفهم بعيدة عن التعقيد.
- **المرونة:** امكانية التغيير والتعديل.
- **التناسق والانسجام:** مكمله لبعضها البعض.
- **الرقابة:** تشتمل على وسائل رقابية على الأداء

فوائد الإجراءات

- ✓ تساعد في منع التضارب والتعارض.
- ✓ تساعد على التقليل للوقت والجهد.
- ✓ تساعد في تعاون الأفراد لأن كل فرد ينهي عمله ويسلمه للآخر.
- ✓ تساعد على الارتياح النفسي وطمأنينة الأفراد.
- ✓ تساعد في أعمال الرقابة لأن الأعمال متكررة.
- ✓ تسهيل التدريب لأن المسؤوليات والواجبات واضحة.
- ✓ التقليل من احتمال الأخطاء.

المشكلات التي تنتج عن اتباع الإجراءات

- جمود التفكير لأن الفرد يتبع خطوات متكررة وروتينية.
- صعوبة تغيير الإجراءات لتعود الإدارة والموظفين عليها.
- إحساس الموظف بالضيق والملل مما يؤدي إلى انخفاض إنتاجيته.

خامساً: تدير الوسائل والإمكانات

وهو وجود مجموعة من الوسائل والإمكانات المادية والبشرية الضرورية لتنفيذ الخطة،

المعايير التي يجب مراعاتها عند تحديد وسائل وإمكانات الخطة:

١. الدقة في تحديد الاحتياجات
٢. الواقعية (مراعاة الإمكانيات الفعلية وظروف السوق).
٣. تحديد المصدر (من أين من الخارج أو الداخل).
٤. الفترة الزمنية.
٥. التكلفة المالية التقديرية.

أنواع التخطيط

أولاً: التخطيط وفقاً لدرجة الشمول:

١. **التخطيط القومي (الوطني) الشامل:** تخطيط على مستوى الدولة ويشمل كل القطاعات ويهدف إلى تحقيق التنمية الشاملة.
٢. **التخطيط الإقليمي:** يختص بالبرامج والأهداف والسياسات في منطقة معينة بهدف تنميتها، يهتم بالسكان والزراعة والمواصلات...
٣. **التخطيط المحلي:** يخص مدينة أو قرية ويشمل توفير موارد لتطوير مجال خدمي..
٤. **في مجال خاص ومحدد:** مجال كالتعليم، الصحة، أو المواصلات، ...

ثانياً: التخطيط وفقاً للزمن:

١. **تخطيط طويل المدى:** تخطيط يغطي ١٥ أو ٢٠ سنة والثمار تأتي متأخرة، تقص البيانات يعد عقبة في وجه التخطيط.
٢. **تخطيط متوسط المدى:** هو خطط خمسية تشمل مجالات متنوعة.
٣. **تخطيط قصير المدى:** هو تخطيط لسنة واحدة (الموازنة العامة للدولة).

ثالثاً: التخطيط وفقاً لمجال الخطة:

١. **السياسي:** تخطيط النظام السياسي (مصادر التشريع).
٢. **الاجتماعي:** الاهتمام بالعائلة والتعليم وثقافة المجتمع.
٣. **البشري:** النمو السكاني.
٤. **الطبيوغرافي:** استغلال الأرض، وتوزيع المرافق.
٥. **الاقتصادي:** الإنتاج القومي الزراعي. الميزان التجاري. تخطيط الموارد البشرية، الزراعي، الصناعي.
٦. **المالي:** السيولة النقدية. نسبة الفائدة.

رابعاً: أنواع التخطيط وفقاً للمستوى التنظيمي:

١. **السياسي:** وضع السياسات العامة.
٢. **الاستراتيجي:** على مستوى الوزارة أو المنظمة.
٣. **التخطيط للطوارئ:** خطط إضافية للطوارئ.
٤. **التكتيكي:** خطط تنفيذية لفترة زمنية قصيرة.
٥. **التخطيط للتطبيق:** كيفية تطبيق الخطة الاستراتيجية لتحقيق الربح، تحديد المشروعات وموعد تنفيذها.

الاعتبارات التي يجب مراعاتها عند إعداد الخطة:

1. الوضوح (بعيدة عن الغموض والتعابير غير المفهومة).
2. المرونة (التأقلم مع الظروف).
3. المشاركة بوضع الخطة.
4. مراعاة الجانب الإنساني وطموح وتوجهات الافراد داخل المنظمة.
5. دقة المعلومات والبيانات (الشمولية والحدثة).
6. الإعلان عن الخطة.

مراحل إعداد الخطة:

أولاً: مرحلة الإعداد: (تضم مجموعة عمليات هي)

- 1) تحديد الأهداف: حسب مستوى التخطيط، فالتخطيط القومي تضعه السلطات التشريعية، أما على مستوى المنظمة فإدارة التخطيط تضع الخطة، هكذا الأهداف العامة تضعها الدولة اما التفصيلية تضعها الإدارات والأقسام.
- 2) جمع وتحليل البيانات: بقصد تحليلها لمعرفة الواقع الحالي والانطلاق نحو المستقبل، كلما كانت دقيقة أعطت نتائج صحيحة. مرحلة التحليل تحدد العلاقة بين الأهداف ويتم ذلك بأدوات رياضية وبرامج ...
- 3) وضع الافتراضات: مجموعة أسئلة وعلاقات حول الظروف الداخلية والخارجية واتجاهات التغيير.
- 4) وضع البدائل وتقويمها: مجموعة خطط بديلة، وتوضيح مزايا وعيوب كل خطة.
- 5) اختيار البديل الأنسب.
- 6) تحديد الوسائل والإمكانات اللازمة.

ثانياً: مرحلة الإقرار أو الموافقة على الخطة:

هذا يعني الإذن او السماح بالبدء بتنفيذ الخطة من قبل السلطات صاحبة الصلاحية في الإقرار.

ثالثاً: مرحلة التنفيذ:

أي إرسالها للوزارات والمنظمات المعنية بالتنفيذ.

رابعاً: مرحلة المتابعة:

التأكد من متابعة التنفيذ وهل هناك من انحرافات أم لا وما أسباب تلك الانحرافات

تتم المتابعة من خلال وجود جهاز مركزي خاص ووفق التالي:

- 1) مراجعة الخطة نفسها: هل فيها مبالغة أم لا؟
- 2) مراجعة التنفيذ: قد تكون هناك مشكلة في التنفيذ.
- 3) الظروف الخارجية: هي ظروف خارجة عن إرادة المخطط أو المنفذ مثل الظروف الطبيعية (كوارث . زلازل . براكين)

معوقات التخطيط

- 1) عدم الدقة في البيانات والمعلومات
- 2) اتجاهات العاملين (البيئة التي لا تشجع العاملين على التخطيط)
- 3) عدم صحة التنبؤات والافتراضات.
- 4) عدم الاهتمام بأشراك الأفراد في التخطيط.
- 5) الاعتماد على الجهات الخارجية في وضع الخطة (وهو سلمي اذا كان لا يفهم البيئة المحلية)
- 6) القيود الحكومية.
- 7) التغيرات المستمرة.
- 8) عدم إتباع خطوات التخطيط.
- 9) عدم إتباع مناهج التخطيط العلمية.

التخطيط في الإدارة الإسلامية

ظهرت فكرة التخطيط في الإدارة الإسلامية منذ تأسيس الدولة الإسلامية الأولى في المدينة المنورة على يد الرسول الكريم (صلى الله عليه وسلم) من خلال تحديد الأهداف والأولويات والاحتياجات وفقاً للسياسات التي نزلت بها الشريعة السمحاء.

كان التخطيط شاملاً على النحو التالي:

- (١) التخطيط للدعوة الإسلامية: من خلال الدعوة سراً ثم الجهر بالدعوة ثم الأمر بالهجرة إلى الحبشة، لتجنب الأذى بالمسلمين.
- (٢) ثم التخطيط للهجرة إلى المدينة وقيام المجتمع الإسلامي المدني الأول والعيش في وئام ومحبة بين المهاجرين والأنصار فكانت الحياة وقتئذٍ مثال لضمان الحرية والعقيدة ونصرة المظلوم وتحديد الحقوق والواجبات وتنظيم العلاقة مع اليهود، كل هذا يعتبر نظام إداري فريد ومثالي.

التخطيط الاقتصادي في الإسلام

يهدف التخطيط الاقتصادي في الإسلام إلى أن يجد كل مسلم ما يكفيه من مال ، فحرم الربا وأحل البيع وأمر بالزكاة ، وهذا يؤدي على تحقيق التكافل الاجتماعي والتوازن الاقتصادي ، ولقد آخى الرسول الكريم ص بين المهاجرين والأنصار من خلال المشاركة بالثروة والتوارث ، وهذه المؤاخذة أول خطة اقتصادية ، ثم تم فرض الزكاة لتعميق التكافل والتوازن الاقتصادي .

مثال عن التخطيط الاقتصادي

هو اجتهاد أمير المؤمنين عمر بن الخطاب بحفر قناة بين البحر الأحمر ونهر النيل لنقل الغلال من مصر على الحجاز.

التخطيط الاجتماعي في الإسلام

يهدف الإسلام الى تحقيق الترابط الاجتماعي وتعميق الروابط الإسلامية وعلاقات الجوار والاهتمام بمصلحة الجماعة.

التخطيط الإداري في الإسلام

من خلال استخدام الموارد المتاحة بشكل سليم وربط السياسات بالأهداف والوضوح لأنها سياسة شرعية، والاستقرار لتوضيح الخطة وتنفيذها بشكل سليم.

* أدى اتساع نشاطات الدولة وتزايد حاجات المواطنين لخدماتها لزيادة مسؤولية الدولة نحو تحقيق مجموعة كاملة من الأهداف المترابطة للتنمية الشاملة استناداً للتخطيط العلمي.

* يعتبر التخطيط إحدى الوظائف المهمة للحكومة والذي يتم على مستوى الإدارة اليومية في الأجهزة الحكومية.

* يُعد التخطيط في صورته الإيجابية وسيلة فاعلة لتحقيق أهداف التنمية الشاملة والذي يجب أن يكون مفهوماً ومقبولاً من القيادات السياسية والتنفيذية.

* يؤدي التخطيط إلى الاستخدام الأفضل للموارد لتحقيق أهداف الإدارة بكفاءة وفاعلية.

المحاضرة الرابعة

الفصل الرابع

التنظيم

مفهوم التنظيم:

- ✓ في اللغة العربية مشتق من نظم ويعني مجموعة أفراد بينهم علاقات ويسعون لتحقيق هدف.
- ✓ هو وسيلة توزيع الأعمال وتدرج السلطات والصلاحيات.
- ✓ وظيفة المدير لتجميع أوجه النشاط ووضع علاقات إدارية لتحقيق الهدف.

فوائد التنظيم:

- ١) وسيلة للوصول إلى التنسيق والانسجام وعدم التعارض ٥) يسهل من عملية الرقابة والمتابعة وتقييم الأداء
- ٢) يساعد في الاستفادة من خبرات وتخصص ومميزات الأفراد ٦) يساعد في تحقيق وفرة في موارد المنظمة وزيادة الإنتاجية
- ٣) يساعد في تحديد العلاقات بين الأفراد والإدارات بشكل دقيق ٧) يساعد على تضافر الجهود والعمل كفريق عمل
- ٤) يساعد في تسهيل نقل المعلومات والأوامر والقرارات الإدارية ٨) يساعد في توزيع السلطات وفق تسلسل الهرم الإداري

مبادئ التنظيم:

أولاً: مبدأ وحدة الهدف أي وجود هدف قبل البدء بالتنظيم، الأهداف يجب أن تكون ملائمة لظروف المجتمع حتى تكون مقبولة، توزع الأهداف على المستويات الإدارية.

ثانياً: مبدأ التخصص وتقسيم العمل

فوائد تقسيم العمل	سلبات التخصص
١) تحقيق الاستفادة القصوى من قدرة الفرد	١) الوصول إلى الملل
٢) يساعد في انسجام الأفراد كل فرد يعرف عمله	٢) تجزئة الأعمال ومن ثم إعادة التجميع والتنسيق والربط تصبح عملية صعبة
٣) زيادة المهارة وبالتالي إنجاز العمل ببساطة	٣) التأثير على طموحات ومواهب الأفراد وحصرها في مجال ضيق محدد
٤) يؤدي إلى توفير الوقت والجهد واستثمار الوقت	

ثالثاً: مبدأ وحدة القيادة (الأمر) وجود رئيس واحد للمرؤوس يتلقى الأوامر منه.

رابعاً: مبدأ نطاق الإشراف أي عدد المرؤوسين الذين يشرف عليهم الرئيس الواحد وهو في حدود (٤ - ٨ في الإدارات العليا) ومن (٨ - ١٥ في المستويات الأخرى).

هناك عدد من العوامل تحدد عدد المرؤوسين منها:

- ١) طبيعة نشاط المنظمة ٥) مدى توفر الخدمات الاستشارية التي يتم تأمينها للرؤساء
- ٢) طبيعة عمل المرؤوسين ٦) تأثير نطاق الإشراف على الاتصالات / إذا كانت المستويات الإدارية
- ٣) درجة مهارات وقدرات المرؤوسين قليلة فالاتصال أسهل مع عدد كبير من المرؤوسين والعكس صحيح
- ٤) قدرة ومهارات الرئيس ٧) التكاليف التي تترتب على نطاق الإشراف

خامساً: مبدأ تكافؤ السلطة والمسؤولية

السلطة الإدارية هي: الحق الرسمي الذي يمنح للرئيس لاستخدامه في إعطاء الأوامر وتوجيه المرؤوسين لإنجاز الأعمال.

فالمسؤولية هي: قوة ضمن حدود معينة، ومصادر القوة هي: الإثابة والعقاب، قوة الشخصية، قوة الخبرة، المعلومات، القوة المستمدة من المنصب.

أما **المسؤولية** فهي: الالتزام بتنفيذ الأعمال والأوامر التي تصدر من الرؤساء، وهنا على المرؤوسين أن يكون لديهم بعض السلطات عند تنفيذ الأعمال.

لذا الوضع الأمثل التوازن بين الاثنين بين السلطة والمسؤولية، يجب عدم مساءلة العاملين إلا في حدود الصلاحيات المعطاة لهم.

أنواع السلطات:

(١) **السلطة التنفيذية:** هي صلاحية إصدار الأمر واتخاذ القرار وهي تمنح من الرئيس الأعلى، تتدرج من الأعلى للأسفل (سلطة مدير الجامعة أكبر من سلطة عميد الكلية).

(٢) **السلطة الوظيفية:** هي حق إعطاء توجيهات لموظفي الإدارات والأقسام الأخرى بحكم الوظيفة والتخصص (وظيفة شؤون أكاديمية في الكلية).

(٣) **السلطة الاستشارية:** هي توجيهات ونصائح وإرشادات غير ملزمة تقدم للإدارات العليا، وقد تكون هذه الجهات الاستشارية خارجية أو داخلية، بكل الأحوال يجب تنظيم العلاقة بينها وبين التنفيذية وعند التعارض.

سادسا: تفويض السلطة: هي منح بعض الصلاحيات للمرؤوسين بهدف تسهيل وتوسيع الأعمال، **يتم تفويض السلطة لكن**

المسئولية يجب ألا تفوض. والتفويض يمكن أن يكون مؤقت ويجب أن يكون **مكتوبا** أفضل، تختلف المنظمات حول ذلك فكلما كان هناك اتجاه لتعزيز اللامركزية يمكن تفويض السلطة والعكس صحيح.

مزايا تفويض السلطة:	للوصول للمزايا السابقة ينبغي:
(١) يخفف من أعباء الرئيس ويسهل انسياب العمل	(١) على الرئيس أن يختار من يفوض له السلطة بتمعن ودقة
(٢) فرصة لإعداد صف ثانٍ من الرؤساء	والتأكد منه قبل تفويض السلطة
(٣) رفع الروح المعنوية للمرؤوسين وزيادة ولاءهم للمنظمة	(٢) التأكد من توفر الوقت الكافي عند المفوض إليه وتحديد واجباته ومعايير الأداء
(٤) خلق مبدأ المشاركة في اتخاذ القرار	(٣) ضرورة متابعة الرئيس لنتائج التفويض

اعتبارات تنظيمية ينبغي مراعاتها عند تفويض السلطة:

- (١) عدم المساس بمبدأ توازن السلطة والمسئولية
- (٢) فتح خط مباشر بين الرئيس والمرؤوس
- (٣) التفويض في إطار الخطط والسياسات المرسومة وذلك للوصول إلى تحقيق الأهداف بكفاءة وفعالية
- (٤) **عدم جواز التفويض في الأمور التالية:**
القرارات التشريعية داخل وخارج التنظيم – الأمور المتعلقة بتوزيع العمل – الأمور المتعلقة برسم السياسة العامة – التعيين في الوظائف العليا – المسائل المالية وأمر الميزانية.

سابعا المركزية واللامركزية: المركزية هي: تجميع الصلاحيات في يد شخص واحد.

أما **اللامركزية** فهي تعني: انتشار صلاحية اتخاذ القرار في أكثر من جهة.

ملاحظة:

تزداد الحاجة للامركزية كلما تعددت خدمات التنظيم وانتشرت الوحدات والفروع والأقسام الإدارية بشكل يصعب إدارة الأمور بشكل مركزي.

عوامل يتوقف عليها استخدام المركزية واللامركزية في الإدارة:

- (٥) درجة الانتشار الجغرافي
- (٦) نوعية النشاط الذي يزاوله الجهاز الإداري
- (٧) أهمية النشاط الذي يزاوله المستوى الإداري
- (٨) فلسفة الإدارة تجاه العاملين
- (٩) نوعية ومستوى الرؤساء
- (١٠) نوعية ومستوى المرؤوسين
- (١١) درجة التوسع في الأعمال والنشاطات
- (١٢) الأنظمة والقوانين التي تعمل المنظمة في ظلها

<u>مساوي المركزية:</u>	<u>مزايا المركزية:</u>
(١) عدم تكوين صف ثاني من متخذي القرار	(١) تحقيق العدالة والمساواة بين المنظمات والأفراد
(٢) قتل طموح المرؤوسين وانخفاض الروح المعنوية	(٢) سهولة التنسيق وتوحيد السياسات بين الإدارات
(٣) تعطيل الأعمال لطول الوقت	(٣) اطلاع المدير على كل الأمور والتمسك بزمam
(٤) تجاهل الفروق الفردية بين الأشخاص	(٤) سهولة الرقابة وإجراءاتها
(٥) طول الوقت والجهد من المرؤوسين للحصول على الموافقات المركزية	(٥) القدرة على استخدام الاستشارات المتخصصة
(٦) ضعف مبادرات المستويات الإدارية الدنيا بسبب انتظار التعليمات	(٦) عدم حدوث ازدواجية في القرارات
	(٧) التشغيل الاقتصادي الأمثل للموارد المتاحة

<u>مساوي اللامركزية:</u>	<u>مزايا اللامركزية:</u>
(١) تناقض القرارات	(١) رضا العاملين بسبب المشاركة بالقرار
(٢) ازدواجية الخدمات وزيادة التكاليف	(٢) سرعة انجاز الأعمال
(٣) صعوبة الاتصال أفقيا أو عموديا	(٣) تخفيف أعباء الإدارة العليا وتفريغها للأمور المهمة
(٤) إساءة استغلال البعض للامركزية بشكل لا يحقق فائدة التنظيم	(٤) اتخاذ قرار أفضل بسبب معاشية الأمر
(٥) يوجد بعض الأعمال المالية والتي لا تصلح فيها اللامركزية	(٥) مساعدة المرؤوسين في زيادة خبرتهم
(٦) إضعاف السلطة المركزية	(٦) رفع الروح المعنوية للمديرين والمرؤوسين في الإدارة الدنيا
(٧) عدم توفر المهارات والأفراد الضروريين للامركزية	(٧) مساعدة التنظيم على سرعة الاستجابة لمتغيرات البيئة
	(٨) التقليل من الفجوة بين المستويات الدنيا والعليا
	(٩) تحقيق مبدأ تكافؤ السلطات والمسؤوليات
	(١٠) ظهور أفكار ابتكاريه جديدة نتيجة حماس الأفراد

التنظيم الرسمي:

هو وجود هيكل تنظيمي ووسائل اتصال بين مستويات المنظمة مع توضيح لقواعد العمل وتقسيم الأعمال وتوزيع الاختصاصات وتحديد السلطات والمسؤوليات.

أسس التنظيم الرسمي:

- (١) مجموعة قواعد وقوانين مكتوبة تحكم تصرفات الأفراد
- (٢) وجود مجموعة مبادئ إدارية مثل (وحدة الأمر، نطاق الإشراف، تقسيم العمل، السلطة والمسئولية)
- (٣) يأخذ التنظيم الرسمي شكل هرمي

هنا نقول إن التنظيم على أساس التدرج الهرمي يحقق المزايا التالية:

- (١) تقسيم العمل على أسس واضحة
- (٢) تحديد السلطات والمسؤوليات ضمن كل مستوى إداري
- (٣) سهولة التنسيق بين النشاطات بسبب وجود مستويات متنوعة
- (٤) تحديد شبكة اتصالات هابطة و صاعدة

المستويات الإدارية في التنظيم الرسمي:

- ١) **الإدارة العليا:** (المستوى الأعلى ويضم مجلس الإدارة والمدير العام ونائب المدير العام)
- ٢) **الإدارة الوسطى:** (مديرو الإدارات العامة ومديرو الإدارات)
- ٣) **الإدارة الدنيا:** (رؤساء الأقسام والإدارات الفرعية، ورؤساء المجموعات)

بناء الهيكل التنظيمي:

تمر عملية بناء الهيكل التنظيمي بالخطوات التالية:

- ١) تحديد الأهداف التفصيلية أو التشغيلية
- ٢) تحديد أوجه النشاط اللازمة للوصول للأهداف المنشودة
- ٣) تجميع النشاطات في شكل وظائف
- ٤) تجميع النشاطات والوظائف في شكل تقسيمات إدارية
- ٥) تحديد العلاقة بين الأقسام داخل كل إدارة وعلاقة هذه الإدارات بالإدارات الأخرى

مبادئ البناء التنظيمي لتحقيق الهدف منه:

- ١) يجب أن يكون بناء الهيكل التنظيمي موجه نحو تحقيق الأهداف الأساسية للتنظيم وأن يساهم في بلوغ درجة عالية من الكفاءة والفعالية.
- ٢) أن يمتاز بالبساطة والسهولة.
- ٣) أن يتصف بالمرونة.
- ٤) أن يكون هناك توافق وانسجام بين مختلف التقسيمات الإدارية.

الخرائط التنظيمية: هي شكل بياني يوضح بعض الجوانب المهمة في التنظيم مثل: النشاطات والوظائف والأقسام والوحدات الإدارية فيما والوظائف التي تتكون منها تلك الوحدات.

المزايا التي تحققها الخرائط التنظيمية:

- ١) تعطي صورة عن كيفية تقسيم العمل بين الأفراد والوحدات
- ٢) تعطي صورة واضحة عن نطاق الإشراف للإدارات والأقسام
- ٣) تعطي فكرة واضحة عن حجم ومستويات الأعمال الإدارية
- ٤) تساعد الأفراد في معرفة ما يمكن عمله
- ٥) تعطي صورة واضحة عن أنواع السلطات الوظيفية والاستشارية والتنفيذية في المنظمة

أنواع الخرائط التنظيمية:

- ١) **الخرائط التقليدية (العمودية):** هي خرائط موجودة في المنظمات الكبيرة وخاصة الحكومية، توضح انسياب خطوط السلطة من أعلى لأسفل،
من **مزاياها** أنها توضح المستويات الإدارية التي تقع في مستوى واحد وتوضح للمرؤوس من هم رؤسأؤه. من **السلبيات** أنها تترك أثر سلبي عند المستويات الإدارية الدنيا.
- ٢) **الخرائط الأفقية:** من اليمين إلى اليسار، من **مزاياها** أنها لا تترك أثر سلبي عند صغار الموظفين (العمل كفريق).

الدليل التنظيمي:

هو الدخول في تفاصيل الخريطة التنظيمية وتفاصيل جميع الأنشطة والأعمال والإدارات والأقسام الرئيسة وتفاصيل كل وظيفة، وشرح أنظمة العمل، باختصار: **هو وثيقة رسمية** توضح الأمور التفصيلية في العمل.

يسهم الدليل التنظيمي في تحقيق عدد من الفوائد:

- ١ إعطاء صورة كاملة عن نشاطات وأهداف المنظمة
- ٢ تعريف عملاء المنظمة بأنظمة عمل المنظمة
- ٣ يساعد في توفير وسائل رقابية عن سير الأعمال
- ٤ مرجع لحل الخلافات بين الإدارات
- ٥ يساعد الموظف في إنجاز عمله وتحديد الجهة التي ينتسب إليها

التنظيم الغير رسمي: هو عبارة عن مجموعة اتصالات وعلاقات تنشأ بين الأفراد نتيجة وجودهم تحت سقف واحد في العمل.

العوامل التي تساعد على ظهور التنظيم غير الرسمي:

- | | |
|--|--|
| <input checked="" type="checkbox"/> رغبة الإنسان في الانتماء | <input checked="" type="checkbox"/> النصح والمشورة |
| <input checked="" type="checkbox"/> رغبة الإنسان في الأمن والحماية | <input checked="" type="checkbox"/> النظرة الحديثة إلى التنظيم |
| <input checked="" type="checkbox"/> التخلص من الملل | <input checked="" type="checkbox"/> الانتماء للمهنة |

خصائص التنظيم غير الرسمي:

- | | |
|-------------------------------|---|
| ١ وجود هدف تسعى إليه المجموعة | ٤ وجود معايير للمجموعة |
| ٢ صغر الحجم | ٥ مشاركة أفراد الجماعة في أوجه نشاط محددة |
| ٣ القيادة غير الرسمية | |

فوائد التنظيم غير الرسمي:

- | | |
|--|---|
| ١ يساعد في تحقيق أهداف التنظيم الرسمي | ٥ يساهم في تحقيق وإشباع الحاجات الفردية ورفع الروح المعنوية |
| ٢ يساهم في تقليل متاعب التنظيم الرسمي | ٦ تقليل حالات التوتر عند الأفراد والتخفيف من حدة المشكلات |
| ٣ يؤمن معلومات مرتدة (شائعات) تتداركها الإدارة مسبقا | ٧ يساعد في سرعة نقل المعلومات إلى مختلف أجزاء التنظيم |
| ٤ هو نوع من الرقابة الذاتية على التنظيم الرسمي | الرسمي |

إعادة التنظيم:

تظهر الحاجة لإعادة التنظيم في الحالات التالية:

- ١ عندما يظهر أن التنظيم الرسمي غير فعال وخاطئ
- ٢ تصرف الموظفون بشكل مغاير لما قصده المدير من التنظيم
- ٣ عند حدوث تغيرات داخلية أو خارجية مهمة
- ٤ عندما تضعف كفاءة التنظيم (كثرة الشكاوى، كثرة دوران العمل ...)
- ٥ عند حدوث تغيرات في إدارة المنظمة (إدارة جديدة)

المحاضرة الخامسة

الفصل الخامس

التمويل والموازنة العامة

الإدارة المالية :

هي مجموعة النشاطات الإدارية التي تتعلق بالبحث عن الأموال اللازمة وتوفيرها والتأكد من حسن استخدامها وفقا لأوجه الإنفاق المحدودة .

وظيفة الإدارة المالية:

هي تحديد مصادر الإيرادات، تحديد أوجه الإنفاق وفق أولويات محددة وتخضع لرقابة وقوانين منظمة لذلك.

الإدارة المالية:

هي أحد فروع الإدارة العامة تهدف إلى تحقيق الاستخدام الأمثل لهذه الأموال بما يكفل تقديم خدمات للمواطنين.

النفقات العامة : (هي مبالغ مالية تدفع لإشباع الحاجات العامة).

- ✓ النفقات العامة سابقا كانت تشمل نفقات الأمن والدفاع أما الآن فتوسعت لتشمل كثير من الأمور (التعليمية والصحية و...)
- ✓ النفقات العامة تشكل عنصر مهم في موازنات الدول، حيث تم توظيف النفقات لتحقيق فوائد للاقتصاد والمجتمع من خلال زيادة النفقات وتحريك الوضع الاقتصادي وزيادة الدخل للأفراد.
- ✓ كل دولة لها نظام مالي ومحاسبي لصرف النفقات، ومجموع نفقات كل أجهزة الدولة تشكل النفقات العامة للدولة.
- ✓ ويقابله الإيرادات العامة التي تغطي تلك النفقات.

أنواع النفقات العامة وتقسيماتها :

١) تقسيم النفقات على أساس الخدمات أو الوظائف :

أي تقوم الدولة بتوزيع بنود نفقاتها وفقا للغرض من كل نفقة حسب الخدمات التي تقدمها الدولة: (وظائف التعليم والصحة والدفاع والأمن)، هذا التقسيم تأخذ به أغلب الدول بحيث يعطي صورة إجمالية عن النفقات بغض النظر عن الجهة التي تنفذه، **مثال:** قطاع التعليم يقدم من قبل أكثر من وزارة

٢) على أساس نوع الانتفاع منها :

فإذا كانت تقدم **نفع عام** فيتم تمويلها من خلال الضرائب والرسوم. أما إذا كانت تحقق **نفع خاص** لبعض الأفراد كالخدمات الاجتماعية أو الصحية فيتم تمويلها بواسطة المستفيدين أنفسهم.

٣) على أساس نفقات عادية وغير عادية :

النفقات العادية والمتكررة كالرواتب والأجور تمويل من الإيرادات العامة (كأملاك الدولة، الضرائب والرسوم) أما **النفقات غير العادية** (الكوارث الطبيعية) فهي تمويل بشكل استثنائي (عبر قروض، وسندات حكومية، وتبرعات)

٤) على أساس الآثار الاقتصادية :

تقسم إلى نفقات **جارية (إدارية)** وأخرى **استثمارية** .

١. **النفقات الجارية** هي : نفقات ضرورية لتسيير المرافق العامة للدولة مثل : الرواتب ، الصيانة ، شراء السلع

والخدمات، فهي لا تزيد من تكوين رأس المال بل تغطي نفقات .

٢. أما **الاستثمارية (الرأسمالية)** : فهي تزيد من تكوين رأس المال كالبناى والتشييد والاستثمار

الإيرادات العامة :

(هي مصدر تغطية النفقات العامة) وتقسم إلى :

- ١) أملاك الدولة العامة : طرق ، مرافق عامة ، جسور ، مطارات ، نفط ، غاز
- ٢) الرسوم : هو مبلغ نقدي يدفعه الفرد للدولة مقابل خدمة معينة تقدم له (رسم مغادرة المطار ، رسم الرفاهية)
- ٣) الضرائب : هي مبلغ نقدي تقوم الدولة باقتطاعه من مداخيل وأموال وثروات الأشخاص دون مقابل ، وهي أهم موارد الموازنات في كل الدول ، لذلك يخصص جهاز مالي لتحصيلها.
- ٤) الإصدار النقدي : لجوء الدولة لإصدار كمية إضافية من النقود وهو يجب أن يكون في أضيق الحدود نظراً للآثار السلبية على الادخار والاستثمار
- ٥) إصدار القروض العامة عبر السندات :

✓ حصول الدولة على أموال عبر اكتتاب الأفراد بسندات من مقرضين تتعهد الدولة برد المبلغ المقرض ودفع فوائد عليه،
✓ إذن إصدار القرض يتطلب تحديد مبلغ القرض وتحديد شكل سندات القرض (فالقرض العام يجب أن يكون محدود القيمة).

✓ فإذا لم يكن محدود القيمة فالدولة تقبل كل المبلغ المكتتبه، عندها يتحدد مقدار القرض بحلول تاريخ انتهاء مدة الاكتتاب، تلجأ الدولة لهذا الإجراء إذا كانت حاجتها للمال مستمرة كحالة الحروب

ملاحظة:

سندات القرض قد تكون اسمية أو لحاملها أو مختلطة بحيث المختلط يكون اسمي ويسجل بسجل خاص لكن الفائدة يمكن أن تدفع لمن يتم التقدم بقسائم السند دون التأكد من شخصيته

٦) القروض الخارجية : هي لجوء الدولة إلى الاقتراض من دول خارجية أو صناديق عالمية أو مؤسسات دولية وبشكل عام تتعهد بدفع رأس المال والفائدة خلال زمن محدد ،

تلجأ الدول لهذه الحالات عند مرورها بضائقة مالية لا يمكن الخروج منها إلا بمثل هذه القروض

الموازنة العامة :

هي عمل إداري وفني وهي وثيقة تفصيلية لنفقات وإيرادات الدولة خلال سنة كاملة .

تعريف : هي برنامج عمل محدد ومتفق عليه ، يبين فيه نفقات الدولة ومواردها خلال سنة مقبلة ، تلتزم بها الدولة وتكون مسؤولة عن تنفيذه .

١- ما هي أوجه التشابه والاختلاف بين الموازنة العامة للدولة والموازنات الخاصة للمنشآت ؟

٢- التشابه : كلاهما عبارة عن مجموعة نفقات وإيرادات خلال سنة ، وكلاهما تهدف لتقديم خدمات بأقل التكاليف .

٣- الاختلافات (انظر الجدول):

الموازنات الخاصة	الموازنات العامة	مجال المقارنة
قائمة أصول وخصوم منجزة فعلاً	تقدير مفصل للإيرادات والنفقات	عمل توقعي أو فعلي
القدرة على تحقيق الربح	عام وشامل	الهدف
التأثير محصور على مستوى المنشأة	أشمل وتؤدي لتحولات اقتصادية واجتماعية	الآثار الاقتصادية والاجتماعية
محدودة (المرجع القانوني ومجلس الإدارة)	جهات رقابية متعددة ومنها خارجية	الرقابة
موافقة صاحب المنشأة فقط أو مجلس الإدارة أو الجمعية العمومية	خطوات معقدة وتحتاج لوقت وموافقة السلطة التشريعية	خطوات الإعداد

القواعد الأساسية للموازنة العامة :

أولاً: قاعدة السنوية : أي سنة كاملة منطلقين من خلال الاعتبارات التالية :

✓ صعوبة تقدير الإيرادات والنفقات لأكثر من سنة، كما أن التقدير لأقل من سنة يضر بالنفقات بسبب أن الإيرادات تختلف من موسم لآخر.

✓ إعداد الموازنة لأقل من سنة يحتاج لوقت وجهود إضافية كبيرة.

✓ صعوبة عمل السلطة التشريعية في حال الموازنة أقل أو أكثر من سنة.

ملاحظة: أن كل دولة تختار بداية ونهاية السنة المالية لها.

استثناءات قاعدة السنوية :

✗ موازنة الدعم : حروب وكوارث طبيعية

✗ الاعتمادات الشهرية لمدة مؤقتة إلى أن تنتهي مرحلة الموافقة على الموازنة

✗ البرامج الإنمائية : والتي تستمر لأكثر من سنة خلال أكثر من موازنة

ثانياً: قاعدة الوحدة :

أي ضرورة التكامل بين جميع النفقات والإيرادات ، وهذا يسهل من عمل السلطة التشريعية في عملي الرقابة بالإضافة الى انه أيضا يسهل من عملية المقارنات بين النفقات والإيرادات ونسبتها إلى الدخل القومي

هناك بعض الاستثناءات ترد على قاعدة الوحدة :

✗ الموازنات المستقلة : إعطاء بعض المؤسسات والهيئات موازنة مستقلة لسرعة العمل والتحرر من الروتين (لا تخضع لرقابة وزارة المالية)

✗ الموازنات الملحقة : مؤسسات وهيئات ذات شخصية اعتبارية تعطى موازنات مستقلة لا تخضع لرقابة وزارة المالية

✗ موازنات غير عادية : على أساس التفرقة بين النفقات العادية وغير العادية (حالات الحروب)

ثالثاً: قاعدة الشمول :

أي ضرورة إظهار كافة نفقات وإيرادات الدولة في وثيقة واحدة بحيث لا يتم خصم نفقات أية جهة حكومية من إيراداتها.

ملاحظة: يجب إدراج جميع نفقات وإيرادات الجهاز الإداري بشكل متكامل. هذا يساعد السلطة التشريعية في عملية الرقابة على الوضع المالي من خلال النظر إلى إجمالي الإيرادات والنفقات وليس صافي الإيراد.

رابعاً: قاعدة التخصيص :

هي عدم جواز تخصيص إيراد معين لإنفاق معين بل يجب إدراج جميع الإيرادات في مقابل جميع النفقات.

يوجد بعض الاستثناءات في الحالات التالية :

١) تخصيص إيرادات بعض المؤسسات لتغطية نفقاتها (الكهرباء)

٢) تخصيص إيراد معين لتغطية نفقة معينة (رسم الطرق العامة تخصص لصيانة الطرق)

٣) تخصيص بعض القروض والإعانات لمشاريع معينة

٤) تخصيص بعض الإيرادات لسداد ديون مستحقة

مراحل إعداد الموازنة العامة :

رابعاً : مرحلة الرقابة

أولاً : مرحلة الإعداد

خامساً : مرحلة الحساب الختامي

ثانياً : مرحلة الإقرار أو المصادقة

ثالثاً : مرحلة التنفيذ

أولاً : مرحلة الإعداد :

١. دراسة الوضع الاقتصادي وتقدير الإيرادات العامة للدولة : يتم هذا من خلال دراسات عن الوضع الاقتصادي داخلياً وخارجياً وكذلك دراسة الاتجاهات السياسية والاجتماعية وتأثير ذلك على مقدار النفقات والإيرادات المتوقعة ، قد تقوم الدراسات على أساس قياس نتائج العام الماضي مضافاً إليها نسبة ١٠ - ١٥ % عن العام الماضي مثلاً .
٢. إصدار المنشور الدوري : والذي يتضمن (طرق تقدير النفقات والإيرادات ، تحديد موعد تقديم مشروع الموازنة لوزارة المالية ، تحديد النماذج المستخدمة في تقدير بنود الموازنة) .
٣. دور الوزارات والمصالح الحكومية في إعداد الموازنات : من خلال دور إدارة الموازنة في الوزارة المعنية وبعد عقد عدة اجتماعات تنسيقية مع مدراء الإدارات المختصة ، بعدها يقوم المدير المختص بإرسالها لوزير المالية .
٤. دور وزارة المالية في دراسة الموازنات : تستقبل وزارة المالية مشروع الموازنة لكل وزارة وتقوم بمناقشته مع مندوب عن الوزارة المعنية ، وبعد تجميع المشاريع لكل وزارة تقوم إدارة الموازنة برفع مشروع بصورة كاملة لوزير المالية مرفق تقرير مفصل عن الإيرادات والنفقات العامة للدولة من كافة النواحي

ثانياً : مرحلة الإقرار والموافقة :

يقوم وزير المالية بعرض المشروع على مجلس الوزراء الذي يقوم بتشكيل لجنة وزارية تقدم تقرير تفصيلي عن مشروع الموازنة، وبعدها تتم مناقشته وإقراره من قبل مجلس الوزراء الذي يحيله بدوره للسلطة التشريعية لإقراره بالشكل النهائي.

ثالثاً : مرحلة التنفيذ :

تقوم وزارة المالية بإرسال موازنة كل وزارة أو مؤسسة مرفقاً بها التعليمات والإرشادات الواجب التقيد بها عند التنفيذ والتي تشتمل على المراحل التالية :

١. تحصيل الإيرادات
٢. صرف النفقات الشهرية والسنوية من كل باب من الأبواب فكل نوع من النفقات له باب نفقة محددة

رابعاً : مرحلة الرقابة :

هي مرحلة مهمة تمر بها الموازنة، فهي عملية مستمرة تبدأ من ظهور الاستحقاق حتى عملية صرف النفقة وهي مرحلة تتأكد من خلالها السلطة التشريعية أن السلطة التنفيذية تمارس عملها وفق الضوابط وبشكل لا يتم تجاوز الاعتمادات وعدم التبذير والإسراف في النفقات وقانونية الوثائق المعتمدة في الصرف . تمارس وزارة المالية الرقابة بأسلوبين : رقابة سابقة للصرف بهدف منع الوقوع في الخطأ وأخرى لاحقة أي بعد التنفيذ . أما عن جهة الرقابة : فقد تكون رقابة داخلية أو خارجية .

خامساً : مرحلة الحساب الختامي :

تتولى كل وزارة عمل الحساب الختامي لها وفق أنظمة وتعليمات وزارة المالية، وهو مجموعة جداول وبيانات عن نتائج الأعمال خلال العام المنصرم، ترسله لوزارة المالية والتي تقوم بدورها بمراجعة الحسابات الختامية لكل وزارة ثم تقوم بإعداد الحساب الختامي للدولة.

الحساب الختامي هو صورة كاملة عن الوضع المالي للدولة خلال العام المنصرم من حيث الإيراد الفعلي والنفقات المصروفة بشكل فعلي ، وهو يفيد في المقارنات والوقوف عند ما هو مقدر وما هو منجز بشكل فعلي .

أنواع الموازنات :

ثالثاً: موازنة التخطيط والبرمجة

رابعاً: موازنة الأساس الصفري

أولاً: موازنة البنود

ثانياً: موازنة البرامج والأداء

أولاً : موازنة البنود :

- ١) **التقسيم الإداري :** يتم توزيع النفقات في موازنة البنود وفقاً للجهات الإدارية التابعة لقطاع معين ، يتم تخصيص مبلغ ما لكل جهة حكومية أو مصلحة أو مؤسسة عامة وفقاً لنشاطها وأعمالها .
- ٢) **التقسيم على أساس نوع النفقة :** نفقات محددة مثل نفقات الرواتب والأجور والصيانة ، هذا النوع هو الأكثر استخداماً في الدول النامية .

فوائد موازنة البنود :

- ✓ تسهل عملية الرقابة على مصروفات الدولة
- ✓ وسيلة مقارنة أوجه الصرف بين عام وآخر
- ✓ أسلوب سهل في الإعداد والمراقبة
- ✓ تساعد على اكتشاف الأخطاء والتجاوزات

صعوبات موازنة البنود :

- ✓ الرقابة التي تقوم بها هي مستنديه، لأن عملية متابعة نتائج الإنفاق غير متوفرة في هذا النوع من الموازنات.
- ✓ صعوبة ربطها بخطة التنمية لأنها لا تربط بين النفقات وبين البرامج والنشاطات.
- ✓ هي مدعاة للإسراف والتبذير لأن الجهة الحكومية تصرف كل المبالغ المخصصة لها حتى لا تؤثر على موازنتها في العام القادم.
- ✓ إن تخصيص المبلغ لكل بند لا يرتبط بالهدف لأن الجهة الحكومية تتبالح في المبلغ المطلوب لها لأنه سيكون مجال تفاوض مع ممثل وزارة المالية.

ثانياً : موازنة البرامج والأداء :

الولايات المتحدة أول من طبقت هذا النوع وكثير من الدول تقوم بتطبيقه. الهدف هو تحديد الأسباب والأهداف التي تطلب من أجلها الاعتمادات، وتكاليف البرامج المقترحة لتحقيق هذه الأهداف وبيانات لقياس مدى تقدم العمل لكل برنامج.

أهداف موازنة البرامج والأداء :

- ✓ التركيز على النتائج وليس المدخلات
- ✓ التركيز على استخدام الأساليب القياسية التي تساعد على معرفة تكلفة البرامج ومقارنتها بالأهداف التي تحققها
- ✓ التركيز على الأداء الفعلي في ضوء مجموعة معايير تقييم الأداء

مزايا موازنة البرامج والأداء :

- ١) توفر أسلوب علمي في إعداد الموازنة
 - ٢) القضاء على الإسراف من خلال الربط مع الهدف
 - ٣) التخلص من إجراءات التفاوض والمساومة
 - ٤) الوصول إلى وسيلة سهلة في عملية الرقابة والمتابعة لنتائج الأعمال
 - ٥) إعطاء المواطنين فكرة عن إنجاز الموازنات والمراحل التي يتم فيها هذا الإنجاز والأهداف التي يحققها
- إلا أن **السلبيات** هي صعوبة تطبيقها في الدول النامية وصعوبة قياس التكلفة ومقارنتها مع الفائدة المتحققة منها.

ثالثا : موازنة التخطيط والبرمجة :

تم تطبيقه لأول مره في وزارة الدفاع الأمريكية من خلال الطلب 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.

تهدف الموازنة لتحقيق الأمور التالية :

- ✓ مساعدة الإدارة في تحديد الوسائل التي تختار البدائل
- ✓ إعطاء الإدارة فرصة تقدير التكاليف والبرامج واختيار أنسب المشروعات لتحقيق الهدف
- ✓ إتاحة الفرصة لمتابعة الأعمال وفق البديل الذي تم اختياره
- ✓ الحد من الإسراف والتبذير في الإنفاق من خلال الربط بين الإنفاق والعائد

رابعا : موازنة الأساس الصفري :

هي أن تقوم كل وحدة إدارية بإعادة تقويم برامجها ونشاطاتها القائمة والجديدة سنويا، وذلك بمقارنة التكلفة والعائد لكل برنامج بناء على هذا التقويم تتم الموافقة على اعتمادات البرنامج أو إلغائه.

أهداف موازنة الأساس الصفري :

- ✓ التركيز على تقويم البرامج والنشاطات
- ✓ تحديد أهداف كل وحدة إدارية
- ✓ تحديد الطرق البديلة لتنفيذ الأهداف
- ✓ تقديم الاقتراحات حول إعادة توزيع الاعتمادات من خلال مقارنة البرامج القائمة والجديدة للإدارات الحكومية

فوائد موازنات الأساس الصفري :

- ١) إشراك جميع المستويات الإدارية في التخطيط والتقويم
- ٢) استخدام الإدارة لأسلوب الموازنة بين التكلفة والعائد
- ٣) الاستغناء عن البرامج ذات الكفاءة المنخفضة

المشكلات التي تواجه عملية موازنة الأساس الصفري :

- ١) الحاجة لوقت وجهد كبيرين من قبل الإدارة لتبرير طلب الموازنة كل سنة
- ٢) الحاجة لمهارات وخبرات وتكلفة قد لا توازي مقدار العائد
- ٣) صعوبة مشاركة المستويات الإدارية في عملية الإعداد

النظام المالي في الدولة الإسلامية :

بدأ النظام المالي مع بداية قيام الدولة الإسلامية في عهد الرسول (صلى الله عليه وسلم) في المدينة المنورة. أهم مصادر إيرادات الدولة هي الزكاة. وكانت النفقات تتمثل في : نفقات المصالح العامة (مثل الرواتب) والثاني في النفقات الاجتماعية والدفاعية ، الهدف كان تحقيق مبدأ العدالة الاجتماعية وتطبيق مبادئ الشريعة الإسلامية في الجوانب الاقتصادية والعقائدية