

المملكة العربية السعودية
وزارة التعليم العالي
جامعة أم القرى
كلية العلوم الإقتصادية والمالية الإسلامية



مقدمة في: الإدارة العامة

(ملخص كتاب أ. د. محمد محمد جاهين)

أستاذ المقرر:

أ. عبدالله بن حسين عبدالمجيد

ahabdulmajeed@uqu.edu.sa

قائمة المحتويات

- **الفصل الأول: التعريف بالإدارة العامة.....4.....**
 - 4.....تمهيد
 - 4.....مفهوم الإدارة العامة.....
 - 5.....بعض تعاريف الإدارة العامة.....
- **الفصل الثاني: العلاقة بين الإدارة العامة وبين العلوم الإجتماعية الأخرى.....9.....**
 - 9.....تمهيد
 - 9.....أولاً: الإدارة العامة وإدارة الأعمال.....
 - 10.....ثانياً: الإدارة العامة وعلم السياسة.....
 - 11.....ثالثاً: الإدارة العامة والقانون الإداري.....
 - 11.....رابعاً: الإدارة العامة وعلم الإقتصاد.....
 - 12.....خامساً: الإدارة العامة وعلم النفس الإجتماعي.....
- **الفصل الثالث: بيئة أعمال الإدارة العامة.....13.....**
 - 13.....أهمية دراسة بيئة أعمال الإدارة العامة.....
 - 13.....مفهوم البيئة.....
 - 14.....الخصائص الحالية والمستقبلية لبيئة الإدارة.....
 - 16.....خصائص واتجاهات بعض عناصر ومتغيرات البيئة الخارجية.....
- **الفصل الرابع: التخطيط.....24.....**
 - 24.....تمهيد
 - 24.....مفهوم التخطيط.....
 - 25.....أساليب التخطيط.....
 - 25.....أهمية التخطيط.....
 - 26.....الأسباب الإحتمالية لعدم نجاح التخطيط.....
 - 27.....أنواع التخطيط.....
 - 31.....مراحل التخطيط.....
 - 31.....مشكلات التخطيط.....
 - 32.....بعض مقومات التخطيط الناجح.....

- الفصل الخامس: التنظيم الإداري.....33
- 33.....أهمية التنظيم
- 33.....مفهوم التنظيم
- 35.....تكوين التنظيم الحكومي
- 41.....مبادئ التخطيط التنظيمي
- 42.....التنظيم غير الرسمي
- الفصل السادس: مبادئ التنظيم الإداري في الفكر الإسلامي.....43
- 43.....تمهيد
- 44.....السلطة والمسؤولية (ركنا التنظيم الإداري)
- 46.....السلطة التنفيذية في الإسلام
- 49.....السلطة الاستشارية في الإسلام
- 52.....المسؤولية في الإسلام
- الفصل السابع: التنظيم الإداري للدولة الإسلامية.....54
- 54.....مفهوم الدولة الإسلامية
- 55.....ظهور الدولة الإسلامية
- 55.....وظائف الدولة الإسلامية
- الفصل الثامن: العوامل المحددة للتنظيم الإداري للدولة الإسلامية.....59
- 59.....الدولة كأصل من أصول الإسلام
- 59.....النظام الإداري للدولة جزء من النظام الاجتماعي الشامل
- الفصل التاسع: التنظيم الإداري للدولة الإسلامية.....61
- 61.....إدارة الدولة الإسلامية من المركزية واللامركزية
- 62.....تنظيم الإدارة المركزية

الفصل الأول: التعريف بالإدارة العامة

تمهيد:

إن نقطة البداية المنطقية في دراسة أي علم من العلوم أو ظاهرة من الظواهر، هي تحديد مفهوم هذا العلم أو تلك الظاهرة، وذلك قبل الدخول في دراسة الموضوعات التفصيلية التي يشمل عليها هذا العلم أو تلك الظاهرة. وهي مسألة ينبغي تناولها بدقة وإهتمام بالغين من جانب الباحث الذي يتصدى لها، خصوصاً إذا كان الأمر يتعلق بعلم من العلوم الإجتماعية، كما هو الحال بالنسبة لموضوع دراستنا "الإدارة العامة".

فمن ناحية، نجد أن الأمر لابد أن يتطلب تحديد معنى كلمة "إدارة" خصوصاً وأن هذه الكلمة تخضع للعديد من التغيرات والرؤى المختلفة من الدارسين والممارسين. ومن ناحية أخرى، وعندما ننتقل من التعميم للتخصيص، أي من المعنى العام للإدارة إلى الوظيفة الإدارية كما تمارس في المنظمات العامة، فإن كلمة "العامة" لابد وأن تحتاج إلى تفسير لأن معناها لابد أن يختلف باختلاف مناسبة إستخدامها.

مفهوم الإدارة العامة:

إن كلمة "إدارة" في اللغة العربية تستخدم ترجمة لكلمة "Management" وأحياناً أخرى لكلمة "Administration". أي أن الكلمتين تستخدمان للإشارة إلى الإدارة. ولكن يختلف إستخدامهما بحسب التطبيقان الأمريكي والبريطاني "الأوروبي" كما هو موضح أدناه:

التطبيق البريطاني "الأوروبي"

التطبيق الأمريكي

الإدارة في المستويات الدنيا	مهام الإدارة العليا الشاملة لكل عمل المنظمة	Administration
الإدارة في المستوى الأعلى	مهام الإدارة في المستويات التنفيذية والعمل اليومي الجاري	Management

أما المقصود بكلمة "عامة" فتعني المنظمات العامة ، أي المنظمات المملوكة للدولة تمييزاً لها عن المنظمات الخاصة المملوكة للأفراد.

ويرى فيسلر Fesler أن الإدارة العامة تعني كلاً من:

1. تنفيذ السياسة العامة ، وأيضاً صنع هذه السياسة.

2. البيروقراطية.

3. عادة تعمل على نطاق كبير.

4. حكومية أو عامة.

ويضيف فيسلر قائلاً: أنها تعني أشياء أخرى بالإضافة إلى ماسبق ، إلا أن هذه الجوانب تمدنا بإتجاه كاف ، كما أنها تتضمن متناقضات كثيرة لتقديم الموضوع.

بعض تعاريف الإدارة العامة:

باستعراض التعاريف التي قدمها الكتاب والباحثون في مجال "الإدارة العامة" بغية التوصل لفهم مضمونها وتحديد معالمها الأساسية ، نلاحظ أن هناك ثلاث إتجاهات:

الإتجاه الأول: ينظر إلى الإدارة العامة بالمعنى الوظيفي من حيث أنها نشاط معين يستخدم لتحقيق مهام معينة وإنجاز نتائج وأهداف معينة. وعلى وجه التحديد يركز أصحاب هذا الإتجاه على العملية (الوظيفية) الإدارية بمراحلها المختلفة من تخطيط وتنظيم وقيادة وإشراف وتوجيه ورقابة. ويمكن تصنيف هذا الإتجاه إلى شقين:

➤ ربط الإدارة العامة بتنفيذ السياسة العامة:

وفي إطار هذا الشق يرى فيفثرو بريثوس Pfifner and Presthus بأن الإدارة العامة هي "تنسيق الجهود الفردية والجماعية لتنفيذ السياسة العامة".

وأيضاً يعرفها ليونارد وايت Leonard White بأنها "جميع العمليات التي تستهدف تنفيذ السياسة العامة". ومن وجهة نظروودرو ويلسون Woodrow Wilson يعرف الإدارة العامة بأنها "الغاية أو الهدف العملي للحكومة وأن موضوعها هو إنجاز المشروعات العامة بأكبر قدر من الفاعلية والإتفاق مع رغبات الناس وحاجاتهم".

ويرى الدكتور/ عبدالمملك عوده أن الإدارة العامة "تتكون أساساً من مجموع العمليات والإجراءات والخطوات التي هدفها تنفيذ أو تحقيق السياسة العامة التي تعتنقها حكومة ما ، أو تصل إلى الحكم معتنقة الرغبة في تنفيذها".

➤ ربط الادارة العامة بالنشاط الإداري:

وهذا الشق يرى ضرورة الربط بين الإدارة العامة والنشاط الإداري. حيث يعرفها جلادن Gladden بأنها "هي التي تختص بالأنشطة الإدارية الحكومية".

ويعرف الدكتور/ علي عبدالمجيد عبده الإدارة (العامة والخاصة) بأنها "النشاط الخاص بقيادة وتوجيه وتنمية الأفراد وتخطيط وتنظيم ومراقبة العمليات الخاصة بالعناصر الرئيسية في المشروع (سواء كان عاماً أو خاصاً) لتحقيق أهدافه المحدده بأحسن الطرق وأقل التكاليف".

الإتجاه الثاني: يهتم بتعريف الإدارة العامة (بالمعنى العضوي) من حيث أنها تعبر عن مجموع الأفراد (الجهاز الإداري) الذين يضطلعون بالعملية الإدارية داخل المنظمات العامة المختلفة ، أو أنها المنظمة العامة نفسها.

ويعرف الدكتور/ إبراهيم الغمري الإدارة العامة في هذا الإتجاه على أنها "مجموعة الأفراد الذين يمارسون النشاط الإداري أو رجال الإدارة أنفسهم".

ويعرفها تشارلز ديباش Charles Debbasch بأنها "وسيلة إدارة الأعمال العامة ، وهي تتمثل في مجموعة المرافق العامة التي تعمل على تحقيق الأهداف المرسومة أو المحدده بواسطة السلطة السياسية".

الإتجاه الثالث: وهو الإتجاه الأكثر شمولاً ، حيث ينظر إلى الإدارة العامة نظره متكاملة تشمل جانبيها الوظيفي بشقية ، بالإضافة إلى الجانب العضوي . ومن وجهة نظر أصحاب هذا الإتجاه كما يقرر الدكتور/ إبراهيم شيحا ، أن التعريف الشامل للإدارة العامة ينبغي أن يتضمن على العناصر الثلاثة الآتية:

أولاً: الجانب الموضوعي للإدارة . أي العملية الإدارية "النشاط الإداري"

ثانياً: الجانب العضوي للإدارة . أي الجهاز الإداري أو المنظمة العامة التي تقوم بالعملية الإدارية.

ثالثاً: هدف الإدارة العامة وهو تحقيق أو تنفيذ السياسة العامة.

ومن التعريفات التي تعكس هذا الإتجاه تعريف الدكتور/ محمد توفيق رمزي والذي يرى أن الإدارة العامة هي "نشاط الجماعات المتعاونة في خدمة الحكومة في الإدارة التنفيذية على وجه التخصيص لتحقيق أهداف عامة مرسومة تعبر عن السياسة العامة".

ومن وجهة نظر المؤلف فإن هذا الإتجاه هو الأكثر صراحة وشمولاً ، وبذلك يمكن أن يكون تعريف الإدارة العامة بأنها " نشاط علمي يرتبط بتنفيذ السياسة العامة للدولة وتحقيق أهدافها بأكبر قدر ممكن من الكفاءة والفاعلية من خلال أداء الوظائف الإدارية (التخطيط والتنظيم و التنمية الإدارية و التوجيه و التنسيق والرقابة) بواسطة منظمات عامة (حكومية) طبقاً لأسلوب يعمل على إشباع أغراض إجتماعية محددة".

وبالنظر إلى هذا التعريف وماسبقه من تعاريف تقع في إطار الإتجاه الشامل للإدارة يمكن أن نستخلص الآتي:

1. أن الإدارة العامة تدخل في المفهوم العلمي للعملية الإدارية.
 2. أن الإدارة العامة لها سماتها الخاصة والتي تعود إلى أن الأهداف التي تريد تحقيقها هي السياسة العامة.
 3. أن الوظيفة الاجتماعية للجهاز الإداري لا يمكن تفهمها إلا في إطار تفهم النظام السياسي.
- وبذلك يمكننا القول بأن الإدارة العامة لها ارتباط طبيعي بالسياسة العامة للدولة. حيث تعرف من وجهة النظر الحديثة بأنها "علم وفن وضع وتنفيذ السياسة العامة".

الفصل الثاني: العلاقة بين الإدارة العامة وبين العلوم الإجتماعية الأخرى

تمهيد:

إن علم الإدارة العامة هو أحد العلوم التي تهتم بدراسة المنظمات الادارية العامة وماتنطوي عليه من علاقات وروابط إنسانية شأنها في ذلك شأن العلوم الإجتماعية الأخرى مثل: علم إدارة الأعمال ، علم السياسة ، علم الإقتصاد ، العلوم القانونية ، وعلم النفس الإجتماعي. وتتميز العلوم الإجتماعية بأنها مرتبطة بعضها ببعض ، ولهذا فإن الإدارة العامة تعير وتستعير من باقي العلوم الإجتماعية.

أولاً: الإدارة العامة وإدارة الأعمال:

إن الصلة بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال صلة وثيقة ، ومبادئهما مشتركة ، وطبيعة العملية الإدارية وعناصرها واحده في كل منهما ، حيث أن:

1. القواعد والمبادئ الأساسية التي تحكم كلاً من الإدارة العامة وإدارة الأعمال هي على وجه التقريب نفس القواعد والمبادئ.

2. على مستوى الممارسة فقد أثرت الإدارة العامة على إدارة الأعمال وأمدتها بنماذج وتطبيقات إدارية سليمة ، حيث تعتبر الإدارة العامة أقدم بآلاف السنين من إدارة الأعمال.

3. تسعى الإدارة العامة والخاصة إلى خدمة المواطنين وإشباع حاجاتهم.

إلا أن إختلاف المجال وعدم التماثل بين الخدمات التي تؤديها كل منهما يؤدي بالضرورة الى وجود أوجه إختلاف بينهما ، وهي:

1. أن هدف أغلب منظمات الأعمال الخاصة يرتبط أساساً بتحقيق أقصى ربح ، على عكس المنظمات الحكومية التي تسعى لتحقيق أفضل خدمة ، إلا أن هناك عدداً قليلاً جداً من الإدارات والمكاتب الحكومية تسعى لتحقيق الربح كهدف لها.
2. أن نطاق أو مدى الإهتمام الذي تشمله القرارات المتخذة من قبل الإدارة العامة وإدارة الأعمال تختلف باختلاف الجمهور ، المصالح الخاصة ، والمنافسون.
3. إذا كان العمل الذي يدار تسيطر عليه روح العمومية وكانت المصلحة العامة هي المهيمنة في إدارته فإننا نكون بصدد منظمة تنتمي إلى الإدارة العامة ، والعكس صحيح.
4. تعمل الإدارة العامة عادة في ظروف إحتكارية ، في حين أن روح المنافسة الحرة تسود المشروعات الخاصة.

ثانياً: الإدارة العامة وعلم السياسة:

ترتبط الإدارة العامة بعلم السياسة إرتباطاً قوياً ، ويتضح هذا الإرتباط في إلزام الإدارة بتنفيذ السياسة العامة للدولة. إلا أن كثيراً من الباحثين المعاصرين يرون بأفضلية فصل السياسة عن الإدارة العامة وذلك من أجل تمكينها من العمل بحيادية و استقلالية وبذلك تُسهم في تحقيق التنمية ، حيث أن الإدارة العامة تحتاج إلى تخصص وتدريب على النشاطات المختلفة التي ينبغي على الدولة القيام بها.

ويعتبر ولسن Wilson أحد الرواد الكلاسيكيين الذين نادوا بإنفصال السياسة عن الإدارة العامة ، حيث قال "أن الإدارة العامة إنما تعني كيفية أداء الأعمال على عكس السياسة التي تعني تحديد الأهداف وتحديد ما ينبغي القيام به من أعمال".

ومن وجهة نظر المؤلف فإنه يرى بأن الإدارة العامة تعد إمتداداً طبيعياً للأجهزة التي تمثل السلطة السياسية في الدولة ولا يمكن فصل السلطة التنفيذية عن السياسة العامة للدولة لأنها تعتبر بمثابة الأداة التي يتم من خلالها تنفيذ السياسة العامة للدولة. فإن السياسة تحدد الإتجاه العام والإدارة العامة تشرف على الوصول إلى هناك. وعلى الجملة ، فإن الإرتباط الوثيق بين الإدارة العامة والسياسة لا ينفي أن علم الإدارة العامة له ذاتيته المستقلة كعلم يهتم بدراسة النشاط الإداري بعناصره المختلفة تحقيقاً لأهداف السياسة العامة للدولة بأكبر قدر من الكفاءة والفاعلية ، في حين يبحث علم السياسة في فلسفة ومؤسسات وعلاقات وظيفية الحكم ، ويقوم على تحليل النظريات والمذاهب السياسية والسلطات العليا في الدولة.

ثالثاً: الإدارة العامة والقانون الإداري:

إن أعمال الإدارة العامة ونشاطاتها بشكل عام تنظمها قوانين الدولة وبصفة خاصة أحكام القانون الإداري. إذ لا بد أن تتفق هذه الأعمال والأنشطة مع مبدأ الشرعية القانونية وسيادتها. ويمكن القول بأن القانون الإداري هو عبارته عن "مجموعة قواعد قانونية ملزمة تتعلق بتنظيم المنظمات العامة ونشاطها وعلاقات هذه المنظمة بأفراد المجتمع".

لذا فإن جميع الإجراءات الإدارية تحتاج إلى إجراءات محددة وقوانين ينبغي الإلتزام بها عند تحديد صلاحيات متخذي القرارات الإدارية، وكذلك معرفة الضوابط الإدارية والمالية والرقابية التي يجب أخذها بالاعتبار عند توصيف وتحديد مهام الموظف العام وحقوقه وواجباته.

رابعاً: الإدارة العامة وعلم الإقتصاد:

مع ظهور الإتجاهات الاشتراكية استطاعت الدولة أن تسيطر على الموارد الإقتصادية وتوجهها لصالح الجماعة وتحقق العدالة الإقتصادية والإجتماعية ، وتكفل المستوى اللائق من المعيشة لأفراد المجتمع . وقد ساهم هذا

الأمر في إيجاد رابطة قوية بين علم الإدارة وعلم الإقتصاد في نطاق المشروعات العامة التي تديرها الدولة. فعلم الإدارة يهدف إلى تنفيذ السياسة العامة للدولة وتحقيق أهدافها ، ومنها الأهداف الإقتصادية بكفاءة وفاعلية وبأقل تكلفة ممكنة من حيث الجهد والوقت والمال ، وهذا الهدف يلتقي مع الهدف الخاص بعلم الإقتصاد بصفة عامة.

خامساً: الإدارة العامة وعلم النفس الإجتماعي:

إن دراسة الأبعاد النفسية والإجتماعية للعاملين بالمنظمات العامة والتعرف عليها أصبحت تمثل أحد الجوانب الأساسية التي يعتمد عليها الإداري الناجح. ومرجع ذلك أن المنظمة إنما تعتبر في الواقع مؤسسة أو نظاماً اجتماعياً يؤثر ويتأثر بالجو النفسي والإجتماعي الذي يعيشه أفراد التنظيم. ولقد أصبح التنبؤ لسلوك العاملين وضبط هذا السلوك من أهم الوسائل التي يمكن للمدير أن يعتمد عليها في تحقيق أهداف المنظمة بكفاءة وفاعلية .

فعلم النفس الإجتماعي يتضمن "النظريات والدراسات التي تحكم ميول الفرد في الجماعة وإتجاهاته وغرائزه ، وكذلك جميع العوامل التي تتحكم في تصرفاته وميوله"

لذا فإن الصلة الوثيقة بين الإدارة العامة وعلم النفس الاجتماعي تبدو واضحة ، من حيث أن المدير الفعال لابد له من الإلمام والإعتماد على مبادئ ومفاهيم علم النفس الاجتماعي حتى يتمكن من الوقوف على دوافع سلوك من يعملون معه وكيفية التأثير في سلوكهم وتوجيهه الوجهة السليمة من وجهة نظر أهداف المنظمة.

الفصل الثالث: بيئة أعمال الإدارة العامة

أهمية دراسة بيئة أعمال الإدارة العامة:

إن الإهتمام بدراسة بيئة الإدارة يعتبر محاولة موضوعية لفهم الإدارة العامة في إطارها الصحيح. فمن المعلوم أن الهدف الأساسي الذي يمثل رسالة جميع المنظمات العاملة في المجتمع ، هو تزويد المجتمع بالسلع والخدمات والمعلومات ، ويمثل ذلك جانب العلاقة الأول بين المنظمات الإدارية والمجتمع. أما الجانب الآخر لهذه العلاقة يتمثل في أن المجتمع الذي تعمل فيه المنظمات يعتبر هو المورد الأساسي لمدخلات عملياتها وأنشطتها الرئيسية وهي: الموارد البشرية ، والموارد المادية التي تشمل كل من رأس المال والمواد والأرض.

إن البيئة المعاصرة للإدارة على المستوى العالمي والمحلي (والتي تتكون من عوامل متنوعة مثل السياسة و التشريعية والإقتصادية والتكنولوجية والطبيعية وغيرها) في تغير مستمر. وبعض هذه التغيرات قد تكون في صالح المنظمة وتقدم لها العديد من الفرص التي يمكن إستثمارها ، وقد تكون على العكس متضمنة بعض المخاطر والتهديدات التي تواجه المنظمة . و قد يتضمن المتغير الواحد بعض المخاطر في جانب من جوانبه ، وفي ذات الوقت يمنح المنظمة فرصاً جديدة يمكن أن تستثمرها من جانب آخر.

مفهوم البيئة:

- يشير البعض إلى البيئة على أنها " مجموعة المتغيرات أو القيود أو المواقف والظروف التي هي بمنأى عن رقابة المنظمة وبالتالي يجب على الإدارة أن توجه جهودها لإدارة البيئة والمنظمة معاً "
 - ويرى فيلهو Filho أن البيئة التي تعمل فيها أي منظمة تتضمن ثلاث مجموعات رئيسية من المتغيرات:
1. متغيرات على المستوى القومي ، كالتغيرات الإقتصادية والسياسية والإجتماعية.

2. متغيرات تشغيلية خاصة بكل منظمة ترتبط مجموعة من أطراف التعامل معها مثل التنظيمات والأجهزة الحكومية ، والعملاء ، والوسطاء.
3. متغيرات خاصة ببيئة التعامل الداخلي بالمنظمة ، والتي تتكون من طبقة أو فئة العاملين والإداريين وغيرهم.

الخصائص الحالية والمستقبلية لبيئة الإدارة:

أولاً: ملامح التغيرات العامة في البيئة الإدارية منذ السبعينات:

- زيادة الترابط بين متغيرات البيئة العالمية والمحلية.
- تدهور شروط التجارة بين المواد الأولية والمنتجات المصنوعة وذلك في صالح الأخيرة.
- تعاظم دور التكنولوجيا العالمية ، وحدوث تغيرات أساسية في نظم الإنتاج والتكنولوجيا.

ثانياً: ملامح التغير في البيئة الإقليمية على المستوى العربي:

- صدمة إنهيار أسعار النفط في الفترة الأخيرة والتقلص الحاد في الموارد ، أثر سلباً على الدول النفطية في الدول العربية من ناحية : الإنفاق الحكومي ، القوة الشرائية ، مشكلة الطاقات العاطلة.

ثالثاً: خصائص بيئة أعمال المستقبل وعلاقتها بسلوك وأداء المنظمات:

- توضح نتائج الدراسة التي قام بها أنسوف Ansoff ، ووييز Ways إلى وجود عدد من خصائص البيئة الخارجية التي تؤثر على سلوك وأداء منظمات الأعمال في الثمانينات وما بعدها ، دون تمييز بين الحكومية والخاصة منها ، مع ارتباط النتائج بالمنظمات الإقتصادية على وجه الخصوص . ومن هذه النتائج:

➤ فيما يتعلق بالمنتجات:

1. تغير المنتجات وتعددتها وقصر حياتها وذلك لأسباب من أهمها: التغير في أذواق وطلب المستهلكين ، وسرعة التقدم التكنولوجي مع تعدد وتطور الابتكارات. وينتج عن ذلك تعدد الفرص المربحة للمنظمة من ناحية ، وتعدد المشكلات التي تواجه عملية إنجاز المنظمة لأنشطتها من ناحية أخرى.
2. زيادة الإهتمام وتركيزه على البحوث والتطوير في المنظمات بهدف تطوير المنتجات الحالية أو ابتكار أنواع جديدة من المنتجات (سلع وخدمات).

➤ فيما يتعلق بالسوق:

1. التغير المستمر في الأسواق الناتج عن التغير المستمر في المنتجات وتعددتها وتنوع استخدامها بالإضافة إلى تغير الأذواق والرغبات.
2. إتساع الأسواق الداخلية والخارجية وتعددتها ، وبذلك ظهور وتزايد عدد الشركات الدولية ومتعددة القوميات.

➤ فيما يتعلق بالمجتمع:

1. تعدد القيود والمؤثرات البيئية المباشرة ، والضغط الاجتماعي من الحكومات والمحليات ، وهذا يعني تزايد أهمية المسؤولية الاجتماعية.
2. ضرورة تركيز إهتمام المنظمات على الجوانب والأهداف الاجتماعية العامة وأهداف العاملين فيها بجانب أهدافها الخاصة بالنمو وتحقيق الأرباح والتي تعتبر دوافع للعمل أكثر منها أهدافاً.
3. أن منظمة المستقبل هي المنظمة التي تدرك إدراكاً جيداً ما يحيط بها من متغيرات وقوى ومخاطر بيئية ، إلى جانب ذلك تسعى لإستثمار الفرص المتاحة والإستفادة منها إلى أقصى درجة ممكنة.

➤ فيما يتعلق بالإدارة في الثمانينات وما بعدها:

1. لا يقتصر دور مدير المستقبل على مجرد الإشراف والتنسيق وتحقيق التكامل والترابط بين الأنشطة الداخلية للمنظمة ، بل ان دراسة وتحليل البيئة الخارجية والإستفادة من الفرص التي تقدمها ، والتحوط ضد المخاطر التي تنطوي عليها يعتبر من أهم مسئولياتة أيضاً.
2. توائم الهياكل التنظيمية مع السلوك الابتكاري بالمنظمات وتشجيعه.
3. تركيز الإدارة العليا ، وكذا مديرو الإدارات التنفيذية الرئيسية على جوانب النشاط الخاصة بالبحث عن الفرص ، ومواجهة المشكلات ، وتقييم منتجات المنظمة والسوق ، وإتخاذ القرارات الخاصة بالتغيير في كل ما يتصل بذلك من مجالات.
4. أن منظمة المستقبل ستشهد المزيد من التركيز على نوعية جديدة من المديرين الذين تتوفر لديهم قدرات ومهارات فنية عالية في التحليل الجيد للمتغيرات البيئية المحيطة ، وإستخدام اساليب وأدوات الإتصال وقبول التغيرات والابتكارات .

خصائص وإتجاهات بعض عناصر ومتغيرات البيئة الخارجية :

➤ البيئة الطبيعية:

إن النشاط الصناعي في كل من الدول الصناعية المتقدمة وغيرها ، يهدد البيئة الطبيعية بتزايد القصور في مواردها إلى حد كبير جداً. وقد حدد كوتلر kotler أربعة إتجاهات تميز البيئة الطبيعية في العصر الحالي وطالب رجال الإدارة أن يكونوا حذرين ومدركين للفرص والمخاطر التي تنطوي عليها وهذا الإتجاهات الأربعة هي:

أولاً: الندرة الوشيكة في أنواع معينة من المواد الخام:

حيث يمكن تصنيف المواد الخام إلى ثلاث مجموعات:

1. مواد غير محدودة ، مثل الماء والهواء.
2. مواد محدودة ولكنها قابلة للتجديد ، مثل الغابات والأطعمة.
3. مواد محدودة وغير قابلة للتجديد ، مثل خام البترول وغيرها من المعادن.

ولا تمثل المجموعتين الأولى أي مشكلة حالية إن كانت المجموعة الثانية يمكن أن تمثل مشكلة على المدى الطويل. أما المجموعة الثالثة فأنها تمثل مشكلة عالمية خطيرة ، فقد أشار التقرير الأمريكي السنوي الأول عن جودة البيئة إلى أنه إذا أستمّر معدل الإستهلاك الحالي من بعض المعادن على ما هو عليه ، فإن هناك احتمالاً لأن تستنفذ هذه المعادن في عام 2050 م.

وفي ضوء هذا الوضع العالمي فيما يتصل بكثير من المواد الإستراتيجية فأن إدارة المنظمات المختلفة تواجه مسئولية دقيقة حينما تجد هذه المنظمات - وبصفة خاصة تلك المنظمات التي تعتمد على المواد المهددة بالنفاد- نفسها مهددة بالتوقف أو التعطيل عن الإنتاج ، أو تجد نفسها تواجه زيادة في التكاليف من الضروري أن تتحملها حتى لوبقيت هذه المواد متاحة . وليس من السهل أن تقوم هذه المنظمات بنقل عبء هذه التكاليف الإضافية وتحميلها على المستهلك أو المستفيد. ولذلك تحاول هذه المنظمات محاولة ضغط التكاليف عن طريق إكتشاف مواد خام بديلة تؤدي وظيفة المواد المهددة بالنفاد أو الندرة. وهكذا تلعب المنظمات المتخصصة في البحث والتطوير دورها في إكتشاف وتنمية وتطوير مصادر ومواد خام جديدة يمكن أن يكون لها قيمة صناعية وتؤدي وظيفتها بالشكل المطلوب في الحقل الإنتاجي.

ثانياً: إرتفاع تكاليف الطاقة:

لايزال البترول من أهم مصادر الطاقة ، حيث تعتمد عليه الإقتصاديات الصناعية الرئيسية في العالم إلى درجة كبيرة. ونتيجة للعجز المتزايد في البترول والمناورات السعرية المتصلة به ، بدأت جهود بحثية مكثفة لإكتشاف أنواع جديدة وبديلة من الطاقة مثل : مادة السولار ، والذرة ، والرياح ، والماء ، والشمس وغيرها من أشكال الطاقة.

ولاشك أن أثر العجز المتزايد في البترول الإحتياطي الخاص به ، وعملية الإحلال في مجال الطاقة المستخدمة يشكل قضية إدارية ذات أبعاد مختلفة. فالمشكلة لا ترتبط فقط بتأمين إحتياجات المنظمات من نوع معين من أنواع الطاقة ، وإنما أيضاً فيما يتصل من آلات وأجهزة وأدوات معينة تتناسب مع نوع أو أنواع الطاقة المستخدمة ، وتبعاً الموارد البشرية من حيث العدد والنوع والمستوى ، والمضمون المالي لكل ذلك.

ثالثاً: تزايد مستوى التلوث:

هناك بعض الأنشطة الصناعية التي يترتب عليها ضرر حتي لجودة البيئة الطبيعية من خلال العوادم والنفايات الكيماوية والنووية وغيرها ، والتي يتم التخلص منها في المحيطات والبحار والأنهار أو بدفنها في التربة أو حتى بإلقائها على سطح البحر. مثل هذا الوضع يثير الإهتمام من ناحيتين :

الأولى : تقديم حلول للرقابة على التلوث البيئي من جانب الأجهزة المهمة بذلك.

الثانية : إيجاد فرصة كبيرة للتوصل إلى سبل بديلة لإنتاج وتغليف سلع بطريقة لا تسبب أي أذى أو ضرر بالبيئة.

والإهتمام بهاتين الناحيتين يعتبر مسؤولية الدول والحكومات بأجهزتها المختلفة قبل أن تكون مسؤولية الأفراد. ومن ثم فإن المسؤولية الإدارية فيما يتصل بمواجهة مشكلة التلوث البيئي تتسع لتشمل كلاً من: نطاق الإدارة

الخاصة ، والإدارة العامة ، ثم الإدارة الدولية (إدارة المنظمات الدولية) ، وتثير مشاكل إدارية من نوع خاص ، وتتطلب تبعاً لذلك أساليب إدارية من نوع خاص ، أيضاً تحتاج إلى تضافر الجهود وتفاعلها على المستويات الثلاثة وبشكل يسمح بعلاج هذه المشكلة الكبيرة.

رابعاً: تزايد التدخل الحكومي في إدارة المصادر الطبيعية:

نتيجة لخطورة التلوث البيئي على النحو الذي أشرنا إليه آنفاً تزايدت الإهتمامات الحكومية في الدول الصناعية المتقدمة بالحفاظ على جودة البيئة وحمايتها من التلوث والرقابة على مصادرة عن طريق فرض تنظيمات وسلوك معين على المنشآت الصناعية المختلفة الخاص منها والعام . وقد أدى ذلك إلى التأثير السلبي في معدل التوظيف والتنمية الإقتصادية ، حيث تضطر الشركات والمنشآت المختلفة إلى حبس جزء كبير من رأسمالها لإستثماره في شراء معدات مرتفعة الأثمان لإستخدامها في إزالة التلوث من ثم تقل الأموال المتاحة للإستثمار في التنمية الإقتصادية وإيجاد فرص جديدة للتوظيف . ويعتبر ذلك تحدياً جديداً يواجه الإدارة العامة بآثاره وأبعاده المختلفة خصوصاً فيما يتعلق بالجانب الذي يهدد قضية " تحقيق مستوى التوظيف الكامل " الذي تسعى إليه حكومات الدول المختلفة .

➤ البيئة السياسية:

يتألف النظام السياسي من القواعد والمؤسسات التي تحكم بلداً معيناً ، أو أنه عبارة عن تفاعل مجموعة من القوانين والتشريعات والسلطات الحكومية وجماعات الضغط التي تؤثر على سلوك وتصرفات الأفراد والمنظمات المختلفة في المجتمع وتضع حدوداً عليها. ونتناول هنا الإتجاهات الأساسية في البيئة السياسية المعاصرة:

أولاً: تزايد حجم التشريعات المنظمة للعمل:

تسعى التشريعات الحكومية المتصلة بنشاط المنظمات المختلفة إلى تحقيق كل أو بعض الأهداف التالية :

• حماية المنشآت بعضها البعض:

ويتم ذلك عن طريق إصدار بعض التشريعات التي تمنع أو تحد من المنافسة الهدامة ، فرغم إن المنافسة مطلوبة - خصوصاً في مجال الأنشطة الاقتصادية - لزيادة مقدرة الإقتصاد على العمل بكفاءة. ومن ثم فقد يعتقد البعض أن التدخل الحكومي للعمل على تحجيم المنافسة من جانب الطرف القوي إنما يعرقل المسيرة الكفؤة للإقتصاد. إن وضع التشريعات والتنظيمات في بعض الأحوال تكون مطلوبة وذلك لإحكام الرقابة على بعض الإتجاهات الإدارية غيرالسليمة في بعض المنظمات والتي تسعى إلى الوصول إلى وضع إحتكاري يخول لها التحكم في سوق السلعة أو الخدمة التي تقدمها بالإضافة إلى التحكم في سوق عناصر وخدمات الإنتاج التي تعتمد عليها. فالمنافسة الحرة المطلقة من كل قيد تتيح الفرصة للمنظمات الكبيرة أن تسعى إلى هدم المنافسين هدماً تاماً عن طريق التواطؤ أو التجمعات الإحتكارية. ومن ثم فمن الصعب تصور أن الإقتصاد سيكون أكثر كفاءة دون أن يتم مراقبة وضبط السلوك التنافسي بواسطة الهيئات والأجهزة الحكومية المختصة.

• حماية العملاء من بعض المنشآت أو المنظمات:

ويتم ذلك من خلال إصدار بعض التشريعات التي تحمي العميل من الممارسات غير السليمة من قبل بعض منشآت الأعمال التي قد تلجأ إلى بعض أساليب الغش أو التضليل المختلفة بشكل أو بآخر. وبالإضافة إلى التشريعات التي تهتم بذلك ، فقد تأسست بعض التنظيمات التي تسعى بدورها لتحقيق نفس الهدف في مختلف دول العالم مثل: جمعيات وحركات حماية المستهلك وغيرها.

• حماية المصالح العامة للمجتمع ضد السلوك المتطرف لمنظمات الأعمال الخاصة والعامة :
فهناك محاور معينة يمكن أن تعمل عليها التشريعات الحكومية لحماية المصالح العامة للمجتمع من الممارسات غير الأخلاقية لبعض المنظمات والتي قد تلجأ إلى التهرب من التكاليف الإجتماعية التي يجب أن تحمل على منتجاتها ، أو قد تقوم بتخفيض أسعار البيع بطريقة مصطنعة ، وزيادة المبيعات بطريقة مصطنعة أيضاً ، أو تقوم بإظهار أرباح وهمية (دفترية) عن طريق عدم الدقة أو الشمول في حسابات التكاليف بسؤ قصد من قبل إدارة المنشأة .

ثانياً: تطبيق القوانين الحكومية بشكل أكثر صرامة:

توجد في الولايات المتحدة الأمريكية العديد من المنظمات والأجهزة الحكومية التي تعمل على فرض القانون وتنفيذه بشكل صارم وتحرص هذه الأجهزة على العمل بموضوعية وعدالة في تطبيق القانون. وقد تم إعطاء هذه المنظمات جزءاً كبيراً من حرية التصرف ، وسمح بها بإصدار بعض القواعد والتنظيمات الجديدة التي تحكم بعض الممارسات الصناعية والتجارية المحددة .

ثالثاً: نمو الجماعات المهتمة بالصالح العام:

البعد الثالث في البيئة السياسية هو ما يتعلق بالجماعات التي ترعى مصلحة الجماهير العامة. فقد شهدت الأعوام الأخيرة نمواً سريعاً في هذا الجماعات التي تطالب بالمزيد من حماية المستهلك ، والمزيد من التشريعات المنظمة للأعمال ، والجماعات الأخرى التي تسعى إلى حماية البيئة ، أو تعزيز حقوق المرأة ، وحقوق السود ، وذوي الشخوخة من المواطنين وما إلى ذلك .

➤ البيئة الإقتصادية:

هناك متغيرات رئيسية ينبغي أن تكون محل إهتمام إدارة المنظمات المختلفة وهي:

1. إنخفاض معدل نمو الدخل الحقيقي:

يميل معدل نمو الدخل الحقيقي للفرد إلى الإنخفاض في معظم دول العالم ، ويصل الأمر في الدول الفقيرة إلى إتجاه الدخل الحقيقي نفسه إلى الإنخفاض وذلك لأسباب كثيرة منها إرتفاع معدل التضخم والذي يفوق معدل نمو الدخل النقدي ، وزيادة معدلات البطالة ، وأعباء الضرائب وغيرها. كل هذا أدى إلى إنخفاض الدخل الشخصي القابل للإنفاق وهو المتغير الإقتصادي له مدلوله الخاص فيما يتصل بالطلب على السلع والخدمات النهائية التي تقدمها المنظمات المختلفة .

2. التغير الدائم في الأنماط الإنفاقية للمستهلك:

يرتبط تغير الأنماط الإنفاقية للمستهلك بدخول الأفراد . وبعبارة أخرى ، فإن تغير الدخل يترتب عليه تغير في الطلب النسبي على مختلف فئات السلع والخدمات. وانتقال الطلب من سلعة أو خدمة إلى سلعة أو خدمة أخرى إستجابة للتغيرات التي تطرأ على الدخل ، يتبع نموذجاً معيناً تم التوصل إليه بواسطة الإحصائي الألماني إرنست إنجل Ernst Angel وقدم بذلك قانون إنجل. فقد لاحظ إنجل أنه على الرغم من أن الزيادة في دخل الأسرة يصاحبها زيادة في المنفق على كل فئات السلع والخدمات ، فإن نسبة ماينفق على الطعام تميل إلى الإنخفاض ، بينما تميل نسبة ماينفق على المسكن ومتعلقاته إلى الثبات ، في حين أن نسبة ماينفق على الفئات الأخرى مثل الملابس والمواصلات والإستجمام والصحة والتعليم والإدخارات تميل إلى التزايد .

ومن ثم فإنه في ضوء هذا القانون ، ينبغي على إدارة المنظمات المختلفة أن تتابع التغيرات التي تطرأ على دخول الأفراد وميزانيات الأسر وتدرس تأثيرها على إتجاهات الطلب بالنسبة للسلع والخدمات المختلفة.

وعلى الجملة ، فإن المتغيرات الإقتصادية لها تأثيراتها على الطلب وعلى السلع والخدمات المختلفة . وهناك بعض الأنشطة التي تكون ذات حساسية خاصة للدخل وأنماط الإنفاق . وينبغي على المنشآت والأجهزة العاملة في مجال هذه الأنشطة ان تهتم بإقامة نظم معلومات متقدمة توفر لها التنبؤات الإقتصادية الضرورية حتى يمكن أن تبني خططها على أساس هذه المعلومات بشكل واقعي وسليم .

➤ البيئة التكنولوجية:

إن التقدم التكنولوجي المستمر يحدث أثراً عميقاً في إتجاهات متباينة. فكل تكنولوجيا جديدة قد تؤدي إلى إيجاد أنشطة رئيسية جديدة ، ومنظمات جديدة تقوم عليها. ومن ناحية أخرى ، فإن ظهور منتجات صناعية جديدة قد يؤدي في نفس الوقت إلى القضاء على منتجات صناعية أخرى . وهذه الآثار المترتبة بالتقدم التكنولوجي ، وهي آثار إيجابية من ناحية وسلبية من ناحية أخرى ، تؤدي وبلا شك إلى وجود قضايا أو مشاكل جديدة من وجهة نظر الإدارة العامة. ويمكن أن نشير إلى بعض الأبعاد والإتجاهات التكنولوجية المعاصرة التي يجب على الإدارة العامة متابعتها والإهتمام بها:

1. تزايد سرعة التغير التكنولوجي.
2. فرص الإختراعات غير المحدودة.
3. ضخامة الإعتمادات المالية المخصصة للبحوث والتطوير.
4. ضخامة حجم التشريعات الخاصة بالتغير التكنولوجي.

الفصل الرابع: التخطيط

تمهيد:

إن التخطيط أداة إدارية على درجة عالية من الأهمية حيث أصبح التخطيط أحد الوظائف الحكومية الهامة ، ويأتي في مقدمة الوسائل المطلوبة لإحداث التغيير والتطوير في المجتمع . وأصبحت حكومات الدول المختلفة مضطرة لأن تقوم بالتخطيط لا لأنه الأسلوب الموضوعي لإنجاز الأهداف و تحقيق التنمية والتغلب على المشكلات في مختلف الميادين ، وإنما كذلك لأن الشعوب لم تعد تسمح بأن تترك أمورها رهناً للحظ والصدف ، أو أن تعيش في كنف مستقبل مجهول.

مفهوم التخطيط:

- يعرفه هنري فايول Henry Fayol في عبارته بسيطة "التنبؤ بما سيكون عليه المستقبل مع الإستعداد لهذا المستقبل".
- ويعرفه كونتز وأودنيل Koontz and O'donnel بأنه "هو الوظيفة التي تتضمن الاختبار بين البدائل فيما يتعلق بالأهداف والسياسات والإجراءات والبرامج . فهو قرار يحدد برنامج العمل للمستقبل في المنظمة أو إحدى إداراتها".
- يعرفه الدكتور/ حسن توفيق بأنه "جمع الحقائق والمعلومات التي تساعد على تحقيق الأعمال الضرورية لتحقيق النتائج والأهداف المرغوب فيها".
- كما يعرف التخطيط في أوسع معانيه بأنه "التدبير الذي يرمي إلى مواجهته المستقبل بخطط منظمة سلفاً لتحقيق أهداف محددة".

أساليب التخطيط:

1. التخطيط الإرتجالي المبني على الحدس والتخمين:

يوجد هذا النوع في المشروعات الفردية ، وبصفة عامة لا يظهر في شكل مكتوب ، كما أنه يكون قصير الأجل نسبياً. ويتمتع هذا النوع بأهمية كبيرة إذا ما علمنا أن بعض المديرين يتمتعون بقوة حدسية كبيرة وغير عادية يجب أن تستغل وتستثمر كأحد الأصول والموارد الهامة في المنظمة.

2. التخطيط الرسمي المنهجي الذي يعتمد على الأسلوب العلمي:

وهذا النوع منظم بطريقة رسمية في شكل نظامي كمجموعة من الإجراءات تتضمن تجميع المعلومات ذات الصلة الوثيقة بموضوع التخطيط بواسطة عديد من الأفراد ثم فحصها ومقارنتها ووضعها في مجموعة خطط مكتوبة.

أهمية التخطيط:

يعد التخطيط أهم مرحلة من مراحل العملية الإدارية بأسرها ، بل هو الأساس الذي تستند إليه جميع المراحل (الوظائف) الإدارية الأخرى وحسن أدائها. وبذلك يمكن أن نقول بأن كل مرحلة في العمل الإداري ناتج مباشر للتخطيط ، فالتنظيم يتبع التخطيط ويتأثر به ، كذلك التوجيه ، وتنمية الكفايات البشرية ثم الرقابة. ولكي نكون أكثر تحديداً حول أهمية التخطيط سنذكر بعض الفوائد المرتبطة بالعمل التخطيطي وهي :

1. التخطيط يؤدي إلى أعمال الفكر وإتباع الطريقة العملية لتشخيص المشكلات ودراستها ومحاولة حلها قبل تفاقمها.

2. يحدد التخطيط الأهداف بوضوح. وبالتالي كل فرد من أفراد الجهاز الإداري ملماً بالغايات التي ينبغي للوزارة أو المصلحة تحقيقها.

3. يحدد التخطيط الأعمال المطلوب أداؤها بوضوح ، وتبعاً لذلك يتحقق التنسيق بين مختلف المصالح ، و الإدارات ، والوزارات ، وينتفي الإزدواج والتضارب في أداؤها.
4. حيث أن التخطيط يحدد الإهداف والنتائج التي يراد تحقيقها خلال فترة معينة ، فإنه يحدد تبعاً الإمكانيات والعناصر الواجب توفرها نوعاً وكماً.
5. يساعد وجود التخطيط في خفض التكاليف وتحديد المسؤولية عن كل ناحية من نواحي العمليات . كما أنه يوضح مقدار كل ما يسهم به كل مدير وكل وحدة تنظيمية في تحقيق الهدف العام للتنظيم.
6. التخطيط يحقق الرقابة على التنفيذ من خلال تحديد المعايير الرقابية التي تتمثل في "مؤشرات الخطة " وبالتالي يمكن قياس نتائج الأعمال بالمقارنة بهذه المعايير ، والتعرف على الإنحرافات والمشاكل والتدخل أولاً بأول لحلها .

الأسباب الإحتمالية لعدم نجاح التخطيط:

1. حينما يفترض أن التخطيط الشامل يمكن أن يتم بين عشية أو ضحاها وأنه يستطيع أن يصنع المعجزات.
2. الفشل في تنمية الإجراءات والأفراد جنباً إلى جنب مع العمليات التخطيطية.
3. الإعتقاد بأن التخطيط عمل مستقل عن "إدارة المنظمة " .
4. الإفتراض بأن الخطط يجب أن توضع بواسطة المخططين ثم التقدم لرجال الإدارة ليقوموا بتنفيذها.
5. عدم إشراك رجال الإدارة التنفيذيين في عملية التخطيط الشامل.
6. جعل نظام التخطيط رسمياً إلى أبعد الحدود وإلى الدرجة التي تخنق القدرات الإبتكارية في الأفراد.
7. محاولة إنجاز أعمال كبيرة جداً بسرعة كبيرة جداً.
8. عدم الإهتمام بالجوانب ذات الطبيعة الخاصة في نظام العمل .

9. النزعة السياسية المتطرفة للخطة ، والتي قد تدفع المخططين إلى الإرتباط بأهداف طموحة أكثر من اللازم تفوق الإمكانيات المتوفرة على كل المستويات المادية والفنية والبشرية.

أنواع التخطيط:

أشار وايت White إلى أنواع عديدة من التخطيط بعضها تشمل الأهداف والوسائل العامة ، والبعض الآخر ينصب على الوسائل دون الأهداف.

بالنسبة **للنوع الأول** الذي يشمل الأهداف والوسائل العامة ، يتميز بأربع أنواع وهي:

1. التخطيط الشامل على المستوى القومي:

ويقصد به التخطيط الشامل الذي يستهدف التحكم في توجيه النشاط الإقتصادي والإجتماعي والإداري والثقافي في الدولة لوجهه معينة ، بغرض تحقيق مستوى أفضل للمواطنين . ويتميز التخطيط القومي بخصائص معينة هي:

- أنه تخطيط شامل: حيث يمتد ليشمل جميع صور النشاط الإجتماعي والإقتصادي والإداري والثقافي للدولة ، وذلك بهدف التنمية الكلية والشاملة في جميع القطاعات السابقة بالإستخدام الأمثل لكافة الموارد القومية ، بأقل قدر من التكلفة ، وبأعلى قدر من الكفاءة.
- أنه تخطيط مركزي: ويعني ذلك بلورة الخطة التي يتم إعدادها في خطة عامة واحدة تشمل الدولة كلها.
- أنه تخطيط تفصيلي: وذلك بأن تتضمن الخطة العامة تفصيلات للخطط الفرعية المنبثقة عنها لمختلف الوحدات والقطاعات بالشكل الذي يكفل تحقيق التعاون بين وحدات ومنظمات الدولة ، وبالتالي يسهل على كل وحدة وكل قطاع معرفة دوره في خطة التنمية ، وما هو مطلوب إنجازه من البرامج والمشاريع.

- أنه تخطيط إلزامي: فالخطة القومية الشاملة تكون ملزمة لكافة الوحدات والقطاعات. فهي لا توضع بصفة إستشارية تستضئ بها وحدات ومنظمات الدولة بخصوص خططها الفرعية ، ولكنها خطة أمره مقترنة بسلطة الإجبار على تنفيذها.

2. التخطيط الجزئي لمواجهة أزمة من الأزمات:

يتميز هذا النوع بأنه لا يمس الأسس الرئيسية التي يقوم عليها النظام الإقتصادي والإجتماعي ، ولكنه يواجه أزمة بعينها بهدف التغلب على حدتها. وقد لجأ الرئيس روزفلت رئيس الولايات المتحدة الأسبق إلى إستخدام هذا النوع من التخطيط لمواجهه الأزمة الإقتصادية الكبيرة التي إجتاحت الولايات المتحدة ، وعرفت بأسم "الكساد العظيم" عقب تقلده الرئاسة عام 1932 م ، عن طريق التدخل الحكومي في تنفيذ المشروعات العامة وما تستتبعه من نفقات ، وعمل الدراسات والإحصاءات التي تبين إستثمار القروات العامة.

3. التخطيط لتنمية منطقة من المناطق:

يسعى هذا النوع من التخطيط لتعمير منطقة جديدة ، أو محاولة رفع مستواها الإجتماعي والإقتصادي ، حيث توضع الأسس المستقبلية لتنفيذ المشروع وتحديد مراحل تنفيذه ، وكيفية إستغلال ما يتضمنه من ثروات مثل: التخطيط الخاص بتعمير وادي التنيس بالولايات المتحدة الأمريكية ، ومديرية التحرير والوادي الجديد بمصر ، وغيرها.

4. تخطيط المدن:

أن تعمير المدن يتم الآن حسب خطط مرسومة ومعدة من قبل سعياً لتحقيق مقتضيات العمران الحديث بكل متطلباته وشروطه من إستقامه الشوارع ، وتخصيص أماكن معلومة للمباني العامة ، وللحدائق والمرافق العامة والمساكن بكافة أنواعها .

وتتناول الأنواع الأربعة السابقة من التخطيط الأهداف والوسائل معاً. أي إنها تشمل مجموعة الأهداف والنتائج المستهدف تحقيقها ، بالإضافة إلى برنامج تحقيق هذه الأهداف والنتائج زمانياً ومجالياً.

أما النوع الثاني الذي يتعلق بالوسائل دون الأهداف ، يتميز بثلاث أنواع وهي:

1. التخطيط المنهجي:

وفي هذا النوع من التخطيط تكون الأهداف محددة بطريقة مسبقة إما عن طريق السلطة التشريعية ، وإما عن طريق الرئيس التنفيذي الأعلى مع ترك تحديد الوسائل للقائمين على التنفيذ.

2. التخطيط لتنفيذ عملية معينة:

يعتبر هذا النوع من التخطيط نوعاً خاصاً من التخطيط المنهجي الذي يتم في نطاق ضيق محدود ويتصل بتنفيذ عملية معينة. والمثال على هذا النوع من التخطيط هو عملية التأكد من مدى صلاحية المرشحين لشغل المناصب العامة في الولايات المتحدة الأمريكية ، حيث أن هذه العملية تحتاج إلى تخطيط دقيق وجهد كبير لوضع الإمتحانات الكفيلة بالتحقيق من هذه الصلاحية.

3. نوع النشاط:

وفقاً لهذا المعيار يمكن تقسيم التخطيط على المستوى القومي قطاعياً بما يساهم في وضوح الخطط وملائمتها بشكل أكبر للمجال الذي تنفذ فيه. ويتم ذلك عن طريق تقسيم الأنشطة المختلفة إلى قطاعات يوضع لكل قطاع خطة معينة مثل: خطة القطاع الزراعي ، خطة القطاع الصناعي ، خطة قطاع النقل والمواصلات وغيرها. على أن هذه الخطط القطاعية تكون منبثقة أساساً من الخطة القومية الشاملة وفي ضوء أهدافها العامة .

وبالإضافة إلى التقسيم السابق ، فهناك مداخل ومعايير أخرى لتمييز أنواع التخطيط ومن هذه المعايير مايلي :

1. المدى الزمني : وطبقاً لهذا المعيار ينقسم التخطيط إلى ثلاث أنواع :

الفترة الزمنية للتنفيذ	التخطيط طويل الأجل	التخطيط متوسط الأجل	التخطيط قصير الأجل
	10 سنوات وأكثر	من 3 - 5 سنوات	من 1 - 2 سنوات
طريقة التخطيط	تحدد الخطط من الأهداف الرئيسية دون الرجوع إلى الأهداف التفصيلية .	تتفرع الخطط المتوسطة الأجل من الخطط طويلة الأجل وذلك لتنفيذ أهدافها المرحلية .	تتفرع الخطط القصيرة الأجل من الخطط المتوسطة الأجل تنفيذاً لأهدافها فهي خطط تفصيلية .

2. درجة التفصيل: طبقاً لهذا المعيار يمكن تمييز نوعين من الخطط هما:

- خطط إجمالية: وهي الخطط التي توضع في شكل إجمالي وعام دون الدخول في تفاصيل جزئية ، سواء فيما يتعلق بالأهداف أو فيما يتصل بوسائل التنفيذ . وهذه الخطط هي التي تعتمد عليها التخطيط الشامل طويل الأجل ، وتتميز بالمرونة اللازمة للتخطيط على المستوى القومي الشامل.
- خطط تفصيلية: وهي الخطط التي تهتم بالتفاصيل والجزئيات الصغيرة ، وتتولى تحديد الأهداف الفرعية والوسائل التنفيذية المحددة لتحقيق هذه الأهداف ، وذلك في ضوء الأهداف العامة للخطط الإجمالية وطبقاً لبرامج زمنية محددة .

مراحل التخطيط:

1. التنبؤ بالمستقبل وجمع البيانات والمعلومات اللازمة.
2. تحديد هدف أو أهداف الخطة.
3. تحديد وسائل التنفيذ.
4. وضع خطط بديلة لمواجهة التغيرات التي تحدث أو الانحرافات عن المتوقع.
5. وضع خطط فرعية متشعبة عن الخطة الرئيسية.
6. إقرار الخطة وإعلانها.
7. وضع الخطة موضع التنفيذ.
8. متابعة تنفيذ الخطة وتقويمها.

مشكلات التخطيط:

1. عدم دقة أو صحة تقديرات وإفتراضات الخطة.
2. الاتجاهات السلبية للقائمين على التخطيط.
3. مشكلة تحقيق التوفيق والتوازن.
4. العلاقة بين الثبات والمرونة في الخطة.
5. عدم التقدير السليم للإمكانيات المادية والكفاءات البشرية اللازمة لتنفيذ الخطة.

بعض مقومات التخطيط الناجح:

1. شمول ودقة البيانات والمعلومات.
2. التقدير السليم للموارد المادية والبشرية التي يعتمد عليها تنفيذ الخطة.
3. تحديد وتوضيح هدف أو أهداف الخطة.
4. مراعاة التنسيق الكامل بين خطط الأنشطة والقطاعات المختلفة.
5. وجود الجهاز الإداري الكفاء اللازم لتنفيذ الخطة.
6. رفع مستوى الوعي التخطيطي.

الفصل الخامس: التنظيم الإداري

أهمية التنظيم:

يرى العديد من الباحثين أن التنظيم هو أول موضوع يتم تناوله بالبحث والدراسة في مجال وظائف الإدارة العامة باعتبار أن الإدارة ليست إلا تنظيم وتنسيق الجهود المشتركة في سبيل تحقيق أهداف محددة.

والتنظيم ليس هدفاً في حد ذاته ، ولكنة الوسيلة التي تضم مجموعة الأنشطة المرتبطة ببعضها لتحقيق أقصى إمكانية ممكنة عن طريق التنسيق والتعاون لتحقيق غاية مرسومة. ويمكن أن نقول بأن هناك أسباب أو عوامل محدده تعكس أهمية التنظيم وهي :

- تقليل الإرتباك وعدم التأكد.
- تحسين الأداء من خلال التخصص.
- المحافظة على إستقرار المنظمة.
- المساعدة في تقويم اداء العاملين.
- توفير مسارات محددة وواضحة لترقية الموظفين.

مفهوم التنظيم:

إن مفهوم التنظيم في أدب الإدارة المعاصرة يتم تناوله من جانب أو آخر من الجوانب الآتية :

الأول : التنظيم كنشاط (عملية التنظيم):

وفي إطار المعنى الأول للتنظيم ، يعرف الدكتور/ أحمد رشيد بأنه "تحديد العمليات اللازمة لتحقيق الأهداف وتنظيمها في إدارات وأقسام ووحدات ومستويات في صور تحديد العلاقات التي يمكن أن تنشأ بين الأعمال والقائمين عليها على كافة المستويات وفي كل الإتجاهات " .

ويعرفه الدكتور/ حسن توفيق بأنه "تنسيق للجهود البشرية في منظمة عامة بقصد تحقيق الأهداف والسياسات المرسومة بكفاءة عالية وبأقل تكلفة ممكنة " .

أما الدكتور/ علي الحبيبي يعرف التنظيم بأنه " تلك العمليات التي تهدف إلى تحسين اداء الوحدات الإدارية لخدمتها عن طريق تبسيط الإجراءات وإستغلال الموارد المتاحة إستغلالاً أمثل ، ويتم ذلك عن طريق تحديد العلاقات ، وطرق وإجراءات العمل ، وتبسيط هذه الإجراءات بحيث يمكن القضاء على أسباب التبيد سواء في الوقت أو الجهد المبذول لتحقيق أقصى كفاءه إنتاجية ممكنة " .

الثاني : التنظيم بالمعنى العضوي (وهو مفهوم المنظمة أو المؤسسة):

ويعرف الدكتور/علي عبدالمجيد عبده التنظيم في إطار هذا المعنى بأنه "التكوين أو المظهر المرتب المحسوس لأي إتحاد إنساني بين مجموعة من الأفراد تشترك في تحقيق هدف معين متفق عليه " .
ويقول الدكتور/ سليمان الطماوى أن التنظيم هو " الشكل الذي تفرغ فيه جهود جماعية لتحقيق غرض مرسوم " .

ويعرفه الدكتور/ إبراهيم درويش بأنه "البناء الذي يقوم العمل الإداري من خلاله ، ومن ثم تتحقق وظائف الإدارة العامة في واقع الحياة في الجماعة " .

الثالث: الجمع بين الجانبين أي المعنى الوظيفي والمعنى العضوي:

وفي هذا الصدد يذكر الدكتور/ حمدي أمين عبد الهادي " أن إصطلاح التنظيم قد يستخدم للدلالة على نظام أو إجراء. ويقصد بالنظام وصف الترتيبات الحالية للأجزاء ككل ، أما الإجراء فإنه يشير إلى عملية تشكيل أو إعادة تشكيل العلاقات بين الأجزاء . وإذا كان التنظيم بمدلوله الأول يعني وصف نظام معين ثابت ، فإن المدلول الثاني يقصد به النشاط التنظيمي ذاته وهو الجانب الحركي " .

تكوين التنظيم الحكومي:

نقسم البحث هنا إلى ثلاث نقاط رئيسية ، نبحث في الأولى في أساس أو معايير التنظيم الحكومي ، وتتناول في الثانية أهم نماذج أو أنواع التنظيم الحكومي ، أما الثالثة فنبحث فيها موضوع السلطة في التنظيم الإداري.

أولاً : معايير التنظيم الداخلي للجهاز الإداري:

أياً ما كانت الأسس والمعايير المستخدمة في بناء التنظيم الحكومي ، فإن هناك بالتأكيد هدف واحد يجتمعون عليه ، وهو تشكيل التنظيم طبقاً لمبدأ "التخصص" الذي يعتبر الأساس في تكوين الجهاز الإداري نفسه ، بغرض تحقيق التنسيق الفعال ، وإنجاز درجة عالية من الكفاءة ، وممارسة قدر كافي من الرقابة الفعالة . ومن وجهه نظر الأساس أو المعيار الذي يقوم التنظيم على أساسه. يمكننا أن نميز بين أربعة أنواع من التنظيمات مع ذكر مزايا كل منها وهي:

1. التنظيم على أساس وظيفي (الوظيفة):

➤ السرعة في اداء الأعمال ومعالجة المشاكل .

➤ وضع الوظائف والأنشطة الرئيسية في المستويات العليا وبالتالي يؤكد هذه الأهمية ، ويلفت المديرون

في المستويات العليا إلى أهميتها.

- يمنع الإزدواج والتداخل في أداء الأعمال أو يقلل منه إلى حد كبير ويحقق أكبر قدر من التنسيق.
- يعمل على إبراز دور الشخصية في التنظيم الإداري من خلال تطبيق مبدأ تقسيم العمل ، ويدعم فكرة المشاركة ، بالإضافة إلى أنه يسهل من أعمال مبدأ تفويض السلطة بالقدر الملائم.

2. التنظيم على أساس العمليات:

- إتاحة الفرصة للخبرات المتخصصة بالتجمع مع بعضها البعض وزيادة الإتصال والتفاعل بينها.
- زيادة الكفاءة في العمل.
- الإستفادة من وفورات الحجم الكبير المترتب على هذا النوع من التنظيم.

3. التنظيم على أساس العملاء:

- نظراً لأن كل وزارة أو وحدة إدارية تخصص في خدمة فئة معينة وتقوم على شئونها من مختلف النواحي ، فإن ذلك ييسر على جمهور المستفيدين ويسهل لهم الحصول على خدماتهم المختلفة لتركيزها في جهة واحدة يتعاملون معها فيما يتعلق بمتطلباتهم الأساسية .
- نتيجة لتخصيص كل إدارة أو مصلحة أو مكتب في شئون فئة معينة من المتعاملين (الجماهير) وتكرار أداء نفس الخدمة أو النشاط فإن ذلك يؤدي إلى زيادة التدريب على مجالات عمل متخصصة ، الأمر الذي يترتب عليه رفع مستوى الأداء في هذه المجالات وخدمة العملاء بمستوى أفضل.

4. التنظيم على أساس جغرافي (التنظيم الإقليمي):

- سرعة إتخاذ القرارات والبت في الأمور ، حيث تتعامل الأجهزة المحلية على نطاق محدود وتخدم جماهيراً محدودة ، وتنتهي سلطة البت وإتخاذ القرار عند مستوى الإدارة المحلية.
- مراعاة الظروف المحلية عند إتخاذ القرارات وتحديد مجال ونوع الخدمات التي تتلاءم مع الإعتبارات المحلية لكل إقليم وكل رقعة .

➤ تخفيف العبء عن السلطات المركزية ، وتخفيض النفقات في حالة ما إذا كانت الدولة تتكون من مساحات جغرافية واسعة.

وتعتبر المعايير الأربعة السابقة للتنظيم هي المعايير الأكثر إنتشاراً في ميدان الإدارة العامة والتي يتم على أساسها تقسيم الجهاز الإداري للدولة إلى وحدات إدارية.

ثانياً: أهم نماذج وأنواع المنظمات الحكومية:

أن التنظيمات الإدارية الحكومية تنمو بشكل مستمر نتيجة لتضخم حجم العمل فيها ، والأهداف المنوطة بها. وتمثل " الوزارة " التنظيم الأساسي ، أو التنظيم الإداري الأم في إطار الحكومة البرلمانية ، وتتكون من عدد من المصالح والأقسام والفروع والمكاتب. أما الحكومة الرئاسية فإنه يطلق على التنظيم الأساس المقابل للوزارة اسم "قسم".

وعلى هذا الأساس فإن أهم نماذج التنظيم الحكومي تظهر على النحو التالي:

➤ تنظيمات أساسية وهي الوزارة أو القسم.

➤ تنظيمات فرعية في إطار التنظيمين السابقين ، ومن أهمها الوكالة ، والقسم ، والفرع ، والمكتب.

➤ المؤسسات العامة.

➤ الوكالة العامة.

وبالإضافة إلى ماسبق ، فهناك تنظيمات أخرى تحمل تسميات متعددة مثل اللجان ، والأجهزة ، والمجالس ، والهيئات ، والإدارات . ومن هذه التنظيمات ما يعتبر في حجم الوزارات ، وقد تكون في واقع الأمر وزارات تحت هذه الأسماء.

ثالثاً: السلطة في التنظيم الإداري:

في دراستنا للسلطة في التنظيم الإداري ، نتناول هذا الموضوع من ثلاث جوانب :

1. مفهوم السلطة.
2. علاقات السلطة.
3. التدرج الهرمي للسلطة.

الجانب الأول: مفهوم السلطة:

نشأت السلطة كظاهرة إجتماعية ، تطورت مع نشأه الدولة وتطور مؤسساتها السياسية إلى ظاهرة سياسية دستورية وقضائية ، فأنها ومع التطور الحديث للإدارة قد أصبحت أيضاً ظاهرة إدارية بجانب ما سبق من أشكال وظواهر. وبذلك يمكن القول بأن السلطة هي "ذلك الجزء من القوة الإجتماعية التي تمارس عن طريق شخص أو عضو معترف به ومقبول من الجماعة القائم فيها النظام الإداري ، أي من خلال المؤسسات المختلفة المنبثقة من النظام العام ، وفق الأفكار والمبادئ العامة المكونة للجسم العقائدي في وقت معين " . ويعرف سايمون Simon السلطة بأنها " قوة صنع القرارات التي تحكم أعمال الآخرين ، وينظر إليها على أنها علاقة بين شخصين أحدهما أعلى مرتبة من الآخر ، والأعلى هو الذي يصنع القرار ويصدره مع توقع طاعة الثاني وتنفيذه . ومن ثم فإن العلاقة بين الاثنين تمثل نموذجاً سلوكياً داخل المنظمة الإدارية " . ومن الممكن القول بأن الفرد المعين يمكن أن يقبل السلطة أو الإقتراحات المقدمة من فرد آخر تحت أحد الإحتمالات والظروف التالية :

➤ دراسة تلك الإقتراحات ، وتحديد الفائدة التي يمكن أن يجنيها من قبولها ومن ثم يقتنع بها أو يرفضها ، وهنا تستبعد السلطة بمعناها القانوني.

- قد يقوم الفرد بالأخذ بتلك المقترحات وتنفيذها دون الإقتناع بها كلياً أو جزئياً.
- قد يقوم الفرد بتنفيذ المقترحات حتى مع إقتناعه بخطئها سواء من وجهه نظر مصلحة الشخصية أو من حيث قيمتها للمنظمة.

الجانب الثاني: علاقات السلطة:

إن المنظمة تتكون من وحدات مختلفة يمكن تمييزها ومع ذلك فأنها لاتعمل مستقلة عن بعضها البعض وإنما تعمل في تعاون وتكامل وبالتالي يترتب على ذلك ظهور أنواع مختلفة من العلاقات على مستويات مختلفة . ويمكن ذكرها على النحو التالي :

➤ علاقات السلطة التنفيذية :

تعبر السلطة التنفيذية عن الحق في إصدار قرارات وتوجيه أوامر وتعليمات واجبة التنفيذ من قبل المرؤوسين ، ومن ثم فهي تفترض وجود علاقات بين طرفين أولهما الرئيس والذي تنبثق منه القرارات والأوامر والتعليمات الملزمة ، وثانيهما هو المرؤوس الذي تصدر إليه الأوامر والتعليمات ويتلقى القرارات ويلزم بتنفيذها.

➤ علاقات السلطة الإستشارية:

قد يكون صاحب السلطة الإستشارية فرداً ، كما قد يكون لجنة مكونة من عدة أفراد. فإذا كانت السلطة التنفيذية تعني الحق في إتخاذ قرارات تنفيذية تحكم تصرفات المرؤوسين وأفعالهم ، فأن السلطة الإستشارية تقف عند حد إجراء الدراسات وتحضير إقتراحات وتوصيات غير ملزمة . ولهذا يطلق على أصحاب هذه السلطة " المفكرون " بينما يطلق على الرؤساء " الإدارة التنفيذية " . ومن ثم فأن صاحب السلطة الإستشارية لا يستطيع إتخاذ قرارات ملزمة للآخرين ، إلا إذا كانوا يعملون تحت إدارته.

➤ علاقات السلطة الوظيفية:

السلطة الوظيفية سلطة يستمدّها صاحبها من الخدمة التي يقوم بأدائها للإدارات والأقسام الأخرى .
وبعبارة أخرى تظهر علاقات السلطة الوظيفية "حينما يخول صاحب سلطة تنفيذية أو صاحب سلطة إستشارية سلطة تنفيذية على وحدة تنفيذية أخرى بالمنظمة دون أن يكون رئيساً لها " . فهي سلطة يكتسبها عدد من الخبراء الأخصائيين بالإقحام على خطوط السلطة التنفيذية القائمة ، وتستمد شرعيتها ، أو مبرر وجودها من أن ممارستها تحتاج إلى معرفة وظائف متخصصة .

ومن أمثلة السلطة الوظيفية بالمعنى السابق ، السلطة التي يتمتع بها رئيس قسم شئون العاملين ، أو رئيس قسم النقل ، أو رئيس قسم الصيانة.

الجانب الثالث : التدرج الهرمي (الرئاسي) للسلطة :

إن بناء التنظيمات الكبيرة الحجم – سواء في مجالات الأعمال الخاصة أو العامة – يجب أن يصاغ في قالب هرمي أو تدرجي يتم توزيع السلطات والمسئوليات فيه على شكل متدرج من قمة الهرم التنظيمي إلى قاعدته. ويمكن إيجاز أهم فوائد التدرج فيما يلي :

1. منع الإزدواج في الرئاسة ، حيث تكون العلاقات واضحة ومستويات السلطة محددة بدقة.
2. سهولة تحديد السلطة والمسئولية في كل مستوى من مستويات التنظيم ، فكل موظف يعرف من هو رئيسه ومن له حق إتخاذ القرارات عند كل مستوى ، ومدى سلطته وحدود مسئولياته.
3. تسهيل عملية اللامركزية في إتخاذ القرارات ، حيث يحول دون تركيز السلطة وتراكمها عند قمة التنظيم.
4. تسهيل أداء وظيفة الرقابة والمتابعة ، وتوفير إتصالات فعالة وسريعة نظراً لوضوح خط السلطة وإنسيابها مباشرة من قمة التنظيم إلى قاعدته.

5. سرعة إتخاذ القرارات والبت في حل المشكلات ، حيث يتوافر لكل رئيس في كل مستوى تنظيمي السلطات

الكافية والكلية لإتخاذ القرارات في حدود إختصاصه.

6. تأمين هيمنة السلطة المركزية على الإدارات والفروع المنتشرة في أرجاء الدولة.

مبادئ التخطيط التنظيمي:

إختلف علماء الإدارة حول حقيقة الإعتبارات التي يجب أخذها بالحسبان عند وضع التنظيم ، وهل هي مبادئ

حسب المدلول الفني "مبادئ" أم مجرد توجيهات. ولكنهم أاتفقوا على أن تطبيقها يؤدي إلى تحسين العمل

الإداري وزيادة كفاءة وفعالية التنظيم. وفيما يلي بعض لأهم المبادئ :

- وحدة التوجيه (قيام سلطة قيادة واحدة).
- وحدة إصدار الأمر.
- التنسيق.
- تلازم وتوازن السلطة والمسئولية.
- التوازن بين المركزية واللامركزية.
- التفويض الفعال للسلطة.
- نطاق الإشراف الملائم.
- التحديد الواضح والدقيق للواجبات والمسئوليات.
- التخصص.
- التوازن والمرونة التنظيمية.

التنظيم غير الرسمي:

- يعتبر التنظيم غير الرسمي محور إهتمام أنصار المدرسة السلوكية في التنظيم . وتدور فلسفة هذه المدرسة (النظرية) على أساس أنه لا يمكن معالجة الفرد كوحدة منعزلة ، ولكن يجب معالجة الفرد كعضو في جماعة يتعرض لضغوطها وتأثيراتها . ويظهر التنظيم غير الرسمي إستجابة للحاجة الإجتماعية ، أي حاجة الأفراد للتجمع مع بعضهم البعض . وتحكم هذه الحاجة علاقات معينة كعلاقة الموقع ، أو المهنة أو المصلحة وما إلى ذلك . ويمكن أن نشير بأن وجود التنظيم غير الرسمي بجانب التنظيم الرسمي يرتب بعض النتائج الهامة مثل:
1. حيث أن كل تنظيم رسمي يوجد فيه مكان للتنظيم غير الرسمي ، فأن هذا معناه إعتداد كل من التنظيمين على الآخر.
 2. قد يكون التنظيم الرسمي متحداً مع التنظيم غير الرسمي ، مثل هذا الوضع عادة يكون في صالح المنظمة.
 3. قد يختلف إتجاه التنظيم غير الرسمي ويكون مخالفاً لأهداف المنظمة . وفي هذه الحالة لابد للإدارة أن تواجه الموقف حتى لاتدع فرصة أمام التنظيم غير الرسمي للعمل ضد مصالح وأهداف المنظمة.
 4. أن من واجب الإدارة أن تستثمر التنظيم غير الرسمي دائماً بما يحقق أهداف ومصالح المنظمة.
 5. يجب على الإدارة أن تنظر إلى التنظيم غير الرسمي كأمر واقع وتتعترف رسمياً بدوره متى حانت الفرصة المناسبة.

الفصل السادس: مبادئ التنظيم الإداري في الفكر الإسلامي

تمهيد:

إن الدين الإسلامي الحنيف لم يفرض نظاماً إدارياً بذاته - وما كان له ليفعل ذلك - لأن أسلوب الشارع الحكيم يقوم على تقديم مبادئ الشريعة الإسلامية عامة وكلية ، فتكون صالحة لكل زمان ومكان . ويصبح من المهم التعرف على الصورة الكاملة "للمفهوم الإسلامي للتنظيم الإداري" وسبيلنا إلى ذلك هو دراسة مبادئ التنظيم الإداري في الفكر الإسلامي ، وذلك أنه يحقق التنظيم في الأغراض أو الأهداف التي يوجد من أجلها بأحسن الطرق وبأقل التكاليف . فلا بد أن يقوم على أسس ومبادئ سليمة وأن يرتكن على أصول علمية عامة.

ومن هذا المنطلق يمكن أن نتناول المبادئ الأساسية في الفكر الإسلامي ، موضحة مبدئياً أن تأييد الإسلام لأي مبدأ من المبادئ يكون في صورة من صورتين :

➤ أن يكون هذا المبدأ منصوصاً عليه بذاته في القرآن الكريم أو السنة النبوية ، أو مستمداً من أحد مصادر الشريعة الإسلامية و الفكر الإسلامي .

➤ أن يكون هذا المبدأ غير منصوص عليه بأي صورة من الصور ، ولكنه لا يصطدم أو يتعارض مع أصل من أصول الشريعة ، وحينئذ فهو يمثل جهداً استنباطياً بشرياً في إطار الأصول و المبادئ الكلية للشريعة الإسلامية .

وفي كلتا الحالتين فإن المبدأ يكون " شرعياً " ويحظى بتأييد الإسلام له . ومع عدم الإتفاق بصفة نهائية على عدد معين من المبادئ التنظيمية إلا أن التنظيم يقوم بصفة أساسية على ركنين أساسيين هما : " السلطة والمسئولية " وكل ما يمكن أن يكون هناك من مبادئ لها علاقة بتحديد مفهوم التنظيم يمكن ردها إلى ركني السلطة والمسئولية فيه .

السلطة والمسئولية "ركنا التنظيم الإداري":

أولاً: تعريف السلطة والمسئولية :

يعرف علماء الإدارة السلطة بأنها "القدرة على تنفيذ المهام ، في حين أن المسئولية هي الإلتزام بتحقيق تلك المهام".

وذلك هو المفهوم العلمي المبسط للسلطة الإدارية وما يقابلها من مسئوليات ، وتدرج السلطة إنما يعني تحديد مدى السلطة والمسئولية في مختلف مستويات هذا التدرج وعلى إمتداد ما يعرف في الإدارة بخط السلطة .

أما موقف الإسلام من السلطة الإدارية وما يتعلق بها من مسئولية بمفهومها العلمي السابق ، يمكننا القول بأن النصوص القرآنية سبقت بتقرير هذا النوع من السلطة في قوله تعالى: ((وَهُوَ الَّذِي جَعَلَكُمْ خَلَائِفَ الْأَرْضِ

وَرَفَعَ بَعْضَكُمْ فَوْقَ بَعْضٍ دَرَجَاتٍ لِّيَبْلُوكُمْ فِي مَا آتَاكُمْ إِنَّ رَبَّكَ سَرِيعُ الْعِقَابِ وَإِنَّهُ لَغَفُورٌ رَحِيمٌ ﴿١٦٥﴾))

"سورة الأنعام ، آيه (165)" . وقوله تعالى: ((وَرَفَعْنَا بَعْضَهُمْ فَوْقَ بَعْضٍ دَرَجَاتٍ لِّيَتَّخِذَ بَعْضُهُمْ بَعْضًا سُخْرِيًّا

وَرَحِمْتَ رَبِّكَ خَيْرٌ مِّمَّا يَجْمَعُونَ ﴿٣٢﴾)) "سورة الزخرف ، آية (32)" ، اذ تعكس هذه الدرجات مقدار السلطة

المتعلقة بكل درجة بمفهومها العلمي الذي يُميز إلى مدى الحق في إتخاذ القرار الذي يتعلق بإنجاز مهمة معينة.

كما يربط الإسلام بين السلطة والمسئولية ويؤكد تلازمهما ، فالسلطة في الإسلام ليست لمجرد التسلط وإنما

هي "سلطة مسئولة" ، ويأتي هذا الرابط بين السلطة والمسئولية على نحو إنساني إجتماعي وحيث تأخذ

السلطة مفهومها الفطري السليم الذي عرفته البشرية إبتداء من خليفة المجتمع الأولى وهي "الأسرة" . وذلك

في الحديث الشريف عن النبي صلى الله عليه وسلم: "كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته" ، فأن مسئولية

الإنسان عن شئ تقتضي أن تتوفر له السلطات التي تمكنه من تنفيذ ذلك الشئ وطبقاً للقول المأثور "إذا

أردت أن تطاع فأمر بالمستطاع".

ثانياً: توازن السلطة والمسئولية:

وهذا مبدأ أساسي أستقر عليه الرأي في الفكر التنظيمي ، ويعني أن يكون هناك تعادل وتوازن بين السلطات والمسئوليات الوظيفية ، فحيث أن السلطة هي القدرة على تنفيذ المهام ، والمسئولية هي الإلتزام بتحقيق تلك المهام ، لذا فأن من المنطقي أن تتناسب مع المسئولية .

و الفكر الإسلامي يرى ضرورة التعادل بين السلطة والمسئولية حيث يربط بينهما على أساس شخصي ، فالمسئولية في الإسلام مسئولية شخصية وكل إنسان محاسب على ما جنته يده ، ولا تتعدى مسئوليته إلى

سواه . ونصوص القرآن الكريم واضحة وصريحة في هذا المعنى حيث يقول تعالى: ((وَمَا رَبُّكَ بِغَافِلٍ عَمَّا

تَعْمَلُونَ ﴿٩٣﴾)) "سورة النمل ، آيه (93)" ، وقوله تعالى: ((كُلُّ امْرِئٍ بِمَا كَسَبَ رَهِيْنٌ ﴿٢١﴾)) "سورة الطور ،

آيه (21)" ، وقوله تعالى: ((وَلَا تَكْسِبُ كُلُّ نَفْسٍ إِلَّا عَلَيْهَا وَلَا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَى)) "سورة الأنعام ، آيه (164)"

وقوله تعالى: ((قُلْ لَا تُسْأَلُونَ عَمَّا أَجْرَمْنَا وَلَا تُسْأَلُ عَمَّا تَعْمَلُونَ ﴿٢٥﴾)) "سورة سبأ ، آيه (25)".

إستناداً إلى النصوص القرآنية ، يرى الباحث أن الإنسان وإن كان مؤهلاً بفطرته لتحمل المسئولية فأيضاً تنزع

فطرته إلى عدم إستخدامها الإستخدام الصحيح ، لذلك كان التركيز على جانب المسئولية دون السلطة ، لكن

لايزال المبدأ هو "ألا تقل المسئولية عن السلطة ، وأيضاً لاتقل السلطة عن المسئولية حتى لا يحدث خلل في

التنظيم الإداري".

السلطة التنفيذية في الإسلام:

أولاً: تكامل فكرة السلطة:

تأتي فكرة السلطة المتكاملة في الفكر الإسلامي بالشكل الذي يكفل تحقيقها في التطبيق العملي ، والحصول على ثمره ممارستها من حسن سير الأداء لتحقيق الأهداف الجماعية والفردية ، فليس يكفي أن يحوز الإنسان السلطة فقط ، فهي لا تتبلور إلا بالممارسة السليمة ولا تتحقق إلا بالقبول والإمتثال من المرؤوسين.

وقد تكفل الإسلام بتحقيق هذه الضوابط كما هو وارد من قوله تعالى: ((يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِيَ الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴿٥٩﴾)) "سورة النساء ، آيه (59)" ، فهذه الآية الكريمة تؤكد معنى القبول والإمتثال لأوامر وقرارات أصحاب السلطة وهم أولي الأمر الذين أوجب القرآن الكريم طاعتهم تبعاً لطاعة الله ورسوله ، وهذا المعنى أيضاً هو ما رددته السنة النبوية المطهرة ، اذ يقول الرسول الكريم: "إسمعوا وأطيعوا وإن استعمل عليكم عبد حبشي كان رأسه زبيبة ". إن هذه الطاعة لأولي الأمر مشروطة بإتباعهم أحكام الشرع الإسلامي وعدم إتباع الأهواء ، وإلا فلا طاعة لهم كما قال تعالى: ((وَلَا تُطِيعْ مَنْ أَغْفَلْنَا قَلْبَهُ عَنْ ذِكْرِنَا وَاتَّبَعَ هَوَاهُ وَكَانَ أَمْرُهُ فُرْطًا ﴿٢٨﴾)) "سورة الكهف ، آيه (28)". وبذلك يتضح تكامل فكرة السلطة في الإسلام ويتبين أن الفكر الإسلامي لم يتح فرصة للجدل الفكري القائم حول مصدر السلطة.

ثانياً: تفويض السلطة:

من المبادئ التي إستقرت في الفكر التنظيمي الحديث مبدأ "تفويض السلطة" إذ لا بد للرؤساء من أن يفوضوا بعضاً من سلطاتهم إلى مرؤوسهم وذلك بقدر مسئوليات هؤلاء المرؤوسين حتى يتمكنوا من القيام بواجباتهم التي حددها لهم الرؤساء . وتفويض السلطة يقضي بأن تكون تلك السلطة لدى مفوضها أصلاً ، فلا يمكن

لشخص أن يعطي مالمس عنده ، وإذا فوض شخص كل سلطاته لآخر فأن هذه يعني إعطاء وظيفته لهذا الشخص.

ويجب أن يكون مفهوماً أن تفويض السلطة لا يعفي المفوض من مسؤولياته ، ومعنى ذلك أن يكون مسئوفاً عن حسن إختيار من فوضت إليه السلطة وحسن أدائه لمهامه ومسؤولياته ، وهذا يعني أيضاً أنه يكون مسئوفاً عن متابعة التنفيذ والرقابة عليه.

كان صلى الله عليه وسلم يتولى أمر ما يليه بنفسه ، ويولي فيما بعد عنه ، فولى على مكه عتاب بن أسعد ، وعلى الطائف عثمان بن أبي العاص الثقفي ، وعلى قرى عينه خالد بن سعيد بن العاص ، وبعث علياً ومعاذ بن جبل وأبا موسى الأشعري إلى اليمن. وبذلك يتبين أن تفويض السلطة لا يعفي من المسؤولية ، ويتربط على ذلك أن مفوض السلطة يجب عليه أن يتابع ويراقب حسن التنفيذ ممن فوضت إليه السلطة.

وقد كان ذلك محل رعاية ولاء الأمر من المسلمين ، وفي ذلك ما ورد عن أمير المؤمنين عمر بن الخطاب قال يوماً لمن حوله: "أرايتم إذا إستعلمت عليكم خير من أعلم ثم أمرته بالعدل أكنت قضيت ماعلي ؟ قالوا: نعم . قال: لا ، حتى أنظر في عمله أعلم بما أمرته أم لا ؟؟

تلك هي فكرة الإسلام المتكاملة عن مبدأ "تفويض السلطة" فقد قرر عمر رضي الله عنه أن مسؤوليته عن ولاء لا تزال قائمة ، فهو وإن فوض إليه بعضاً من سلطاته فأن مسؤوليته عن هذه السلطة لا تزال قائمة من حيث الرقابة عليه ومتابعته في إستخدام السلطة المفوضة إليه ، وبذلك يتضح أن الإسلام يقرر مبدأ تفويض السلطة دون تفويض للمسؤولية.

ثالثاً: تدرج السلطة:

ويقصد بتدرج السلطة تدرج الواجبات على أساس درجات السلطة وما يقابلها أو يعادلها من المسؤولية. وتدرج السلطة (أو التدرج الرئاسي) هو محور التنظيم الهيكلي كما يتصوره الفكر الإداري المعاصر وذلك تحقيقاً لصالح المنظمة وأفرادها، حيث يمكن أن تتحقق الأهداف المشتركة المرجوة من قيام التنظيم، ولاشك أن هذا المبدأ أساسي وبدونه لا يستطيع التنظيم أن يؤدي وظائفه كما يجب أن تكون.

ولأن الفكر الإسلامي يتوخى دائماً التوازن بين صالح الفرد وصالح الجماعة ويلزم النشاط الإنساني بأن يعمل في فلك هذا الهدف، ويرتب الأوضاع الإنسانية على أساسه، لذا فقد أدرك أهمية معنى "تدرج السلطة" وأولاه بعنايته. وهذا يتوخى التنظيم مصالح الجماعة والأفراد على السواء، إذ يشبع حاجات الأفراد عن طريق النشاطات الجماعية التي يحكم تنظيمها التدرج الرئاسي.

وهنا نذكر بعض النصوص من القرآن الكريم على تأييده لهذا المبدأ، قال تعالى: ((وَهُوَ الَّذِي جَعَلَكُمْ خَلَائِفَ الْأَرْضِ وَرَفَعَ بَعْضَكُمْ فَوْقَ بَعْضٍ دَرَجَاتٍ لِّيَبْلُوكُمْ فِي مَا آتَاكُمْ إِنَّ رَبَّكَ سَرِيعُ الْعِقَابِ وَإِنَّهُ لَغَفُورٌ رَّحِيمٌ)) "سورة الأنعام، آية (165)"، وقوله تعالى: ((وَرَفَعْنَا بَعْضَهُمْ فَوْقَ بَعْضٍ دَرَجَاتٍ لِّيَتَّخِذَ بَعْضُهُمْ بَعْضًا سَخِرِيًّا وَرَزَحُمْتُ رَبَّكَ خَيْرٌ مِّمَّا يَجْمَعُونَ)) "سورة الزخرف، آية (32)"، وقوله تعالى: ((نَرْفَعُ دَرَجَاتٍ مَّن نَّشَاءُ وَفَوْقَ كُلِّ ذِي عِلْمٍ عَلِيمٌ)) "سورة يوسف، آية (76)". وبعد أن لحق الرسول صلى الله عليه وسلم بالرفيق الأعلى تناوب رئاسة الدولة من بعده خلفاء حكموا الدولة الإسلامية على أساس هذا المبدأ أيضاً، و إنعقد الإجماع على وجوب تنصيب خليفة "رئيس للدولة" تكون مهمته كما يقول ابن خلدون "حراسة الدين وسياسة الدنيا به".

وهذا المبدأ في الإسلام لا يرتبط بحجم معين للمنظمة ، ولكنه مبدأ أساسي في أي تنظيم صغر حجمه أو أكبر ضماناً لتنسيق الجهد والتوافق في الأداء وسواء كان التنظيم مستمراً أو مؤقتاً ، فذلك هو ما أمر به الرسول صلى الله عليه وسلم أشار إليه.

السلطة الإستشارية في الإسلام

أولاً: دور السلطة الإستشارية:

كثيراً مايرد التعبير عن هذا المبدأ بـ "السلطة التنفيذية والسلطة الإستشارية" حيث نجد في التنظيم الإداري الحديث نوعين من السلطة ، سلطة تنفيذية وسلطة إستشارية ، وعادة ما يتم الجمع بينهما فيما يسمى بـ "التنظيم الخطي الإستشاري أو التنظيم التنفيذي الإستشاري".

إن فكرة الإستشارة لم تكن جديدة على المجتمع الإسلامي في مفهومها والعمل بها ، وذلك أننا لو تتبعنا الجذور التاريخية لهذه الفكرة فسوف نجد أنها كانت موجودة ومعمولاً بها في المجتمع الإسلامي حيث كانت حكومة القبيلة ديمقراطية سلطة شيخها سلطة أبوية مشبعة بالحب والعطف ، وكان يجمع من حين لآخر رؤساء العشائر وهم الذين كان يتألف منهم شبه مجلس شيوخ القبيلة ، للتشاور والفصل في الأمور المهمة كإعلان الحرب ، أو إقرار السلام أو الشئون التي تخص نظام القبيلة .

ويمكن أن نقول بأن أهمية السلطة الإستشارية في التنظيم تلعب دوراً كبيراً في إنشاء علاقات إدارية تقوم فيها بواحد أو أكثر من العمليات الآتية:

1. جمع المعلومات وتبويبها وتلخيصها وتوزيعها.
2. التوصية بأساليب عمل أو مناقشة أساليب عمل وإبداء الرأي فيها.
3. تجهيز التعليمات والبرامج اللازمة لخطة معينة وشرح هذه التعليمات والبرامج.
4. إقتراحات جديدة أو تعديلات على مخططات تحت التنفيذ.

5. تنمية المعلومات بين مستويات المنظمة المختلفة ونشرها وتطوير وسائل توصيلها.
6. خلق التعاطف على السياسات الإدارية بين العاملين في المنظمة وتوجيهها إلى أحسن سبل التنفيذ

المتاحه لهم.

ثانياً: مصادر تقرير مبدأ الإستشارة في الإسلام:

وتأتي في مقدمة الأدلة التي يستدل بها على تقرير "مبدأ الإستشارة" ، قوله تعالى في وصف المؤمنين المتوكلين: ((وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ)) "سورة الشورى ، آيه (38)" ، وقوله تعالى مخاطباً رسوله: ((وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ)) "سورة آل عمران ، آيه (159)".

وهذا الفهم المستقيم للنص القرآني يتضح بأن القرآن الكريم قد وضع أساساً عريضاً لقاعدة "الإستشارة" في الأسلام ، وقدم للفكر الإداري مبدأ عاماً وشاملاً في العمل الإداري ، تاركاً لكل مجال ممارسة الأسلوب التطبيقي الذي يتفق مع ظروفه الخاصة في حدود هذا المبدأ العام.

والدليل على تقرير هذا المبدأ من السنه المطهرة ، فقد روى عن أبي هريره رضي الله عنه أنه قال: لم يكن أحد أكثر مشورة لأصحابه من الرسول صلى الله عليه وسلم ، وروي عن الرسول صلى الله عليه وسلم أنه قال: "ماندم من إستشار ولا خاب من إستخار" . فقد أنشاء الرسول الكريم "مجلساً في الشورى" يتكون من أربعة عشر نقيباً إختارهم من أهل الرأي والبصيرة ممن يشهد لهم بالعقل والفضل وأبانوا قوة الإيمان وكفاية في بث دعوة الإيمان وكان المجلس بهذا التشكيل يشمل جميع التخصصات.

ثالثاً: مبدأ الإستشارة بين الوجوب والندب:

هناك جدل بين فقهاء الإسلام حول وجوب أو ندب المشورة فقد إنقسموا إلى رأيين ، رأي يرى وجوبها وآخر يرى أنها سنة مندوبة . على أن الرأي الراجح والذي يميل إليه الباحث هو القائل بأن الإستشارة تعد واجباً مفروضاً وأن الأمر الوارد فيها إنما هو على سبيل الوجوب لا الندب ، حيث أن الخطاب الموجه من الله سبحانه وتعالى لرسوله الكريم بالجاء إلى الشورى قد جاء بصيغة الأمر ، إذ قال تعالى: ((وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ)) "سورة آل عمران ، (159)". فقد كانوا سادات العرب إذا لم يشاوروا في الأمر شق عليهم ، فأمر الله نبيه عليه السلام أن يشاورهم في الأمر فأن ذلك أعطف لهم وأذهب لإضغانهم وأطيب لنفوسهم.

رابعاً: العلاقة بين الإستشارة والتنفيذ:

سبق أن أوضحنا العلاقة بين الإستشارة والتنفيذ في الفكر الإداري المعاصر ، ولكن ما يهمنا هنا أن نوضح موقف الفقه الإداري الإسلامي من هذه القضية ويمكن أن نقول أن الرسول صلى الله عليه وسلم وهو صاحب السلطة التنفيذية غير ملزم بإتباع رأي أهل الشورى . فالرسول صلى الله عليه وسلم لم يأخذ برأي أصحابه بحادثة أسرى بدر ، حيث كان يرى بعض من أصحاب الرسول ومنهم عمر رضي الله عنه بقتل الأسرى ولكن الرسول عليه السلام أخذ برأيه الذي شاركة فيه أبي بكر الصديق رضي الله عنه والذي رأى أخذ الفدية من الأسرى . ويتبين مما سبق موقف الفقه الإداري الإسلامي من قضية العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة الإستشارية بإعتبار أن السلطة الإستشارية ليس لها حق إلزام السلطة التنفيذية بما تراه من أراء وما تقترحه من حلول في حين أن السلطة التنفيذية لها حق السلطة الإستشارية بمدى المعلومات والبيانات والدراسات التي تلزمها في المواقف الإدارية المختلفة.

المسئولية في الإسلام:

يتبلور مفهوم المسئولية في الإلتزام بتحقيق مهام معينه ، مقابل التمتع بحق السلطة اللازمه لإنجاز هذه المهام. ومعنى ذلك أن من يتمتع بحق السلطة يجب أن يحاسب على ممارستها ، وتتم هذه المحاسبة بأساليب ووسائل مختلفة في الواقع العملي ، ويجمع هذه الأساليب والوسائل مفهوم الرقابة بأشكالها المختلفة. وتتعدد أنواع الرقابة في الفكر الوضعي ، ولكل نوع منها مفهوم خاص يشير إليه وأياً كان الأمر يمكن رد هذه الأنواع إلى نوعين من الرقابة :

1. رقابة السلطة التنفيذية:

سواء نبعت من داخل التنظيم أو من خارجه ، كما هو الحال في أجهزه الرقابة الخارجية كالجهاز المركزي للتنظيم و الإدارة و الجهاز المركزي للمحاسبات وغيرها.

2. رقابة الرأي العام (الرقابة الشعبية):

ممثلة في المجالس النيابية مثل "مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية" وغيرها من الهيئات.

وبالنظر إلى الفكر الإسلامي فإن الإسلام يقدم لنا ثلاثة أنواع من الرقابة:

1. رقابة ذاتية ، يمارسها ضمير الفرد اليقظ المنبثقة عن رقابته لله تعالى.

2. رقابة تنفيذية تمارسها السلطة التنفيذية.

3. رقابة شعبية يمارسها الرأي العام المسلم ممثلاً في أهل الحل والعقد من المسلمين "مجلس الشورى ،

مجلس الشعب".

فإن الإسلام يهتم بأن يجعل من كل فرد رقيباً على نفسه ، يحاسبها قبل أن تحاسب ويزن عملها قبل أن يوزن عليها ، فإذا راقب الفرد ربه فراقب نفسه وكبح جماحها لم يكن في حاجة إلى رقيب. ولتحقيق هذا الهدف استخدم الإسلام وسائل مختلفة ومتكاملة منها:

- يطلب الإسلام من معتنقيه أن يعبدوا الله تعالى بعبادات ليست إلا وسائل لتربيتهم تربية خلقية وتهذيب ضمائرهم ، وجعل سلوك الفرد في حياته مع الناس عنواناً على صحة أدائه لهذا العبادات.
- عمل الإسلام على غرس خلق الأمانة في نفوس أتباعه بشتى الطرق.

هذا وقد حارب الإسلام الخيانة في شتى صورها فنهى عنها في قوله تعالى: ((يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ)) "سورة الأنفال ، آية (26)"، وهكذا يعمل الإسلام على تربية الشخص تربية تجعله ذاكراً لربه مراقباً له.

الفصل السابع: التنظيم الإداري للدولة الإسلامية

مفهوم الدولة الإسلامية:

اختلف رجال الفقه في وضع تعريف موحد للدولة ، ومرد ذلك إلى إختلافهم في المعايير التي يستندون إليها في إبراز صفة الدولة لجماعة معينة . وفي ضوء ما تقدم ممكن أن تعرف الدولة بأنها "جماعة من الناس إستقر بهم المقام على وجه الدوام في إقليم معين ، وتسيطر عليهم هيئة حاكمة تتولى شئونهم في الداخل والخارج". مفاد ذلك أنه لابد لقيام الدولة من توافر ثلاث أركان:

1. الشعب: فهو مجموعة من الأفراد من الذكور و الإناث يقيمون بصفة دائمة على أرض الدولة ويطلق عليهم الرعايا.

2. الإقليم: فهو رقعة من الأرض التي يقيم عليها شعب الدولة أيأ كان الرباط الذي يجمع بين أفراد هذا الشعب.

3. السلطة الحاكمة: فتتبدى في خضوع هذه الجماعة (الشعب) لنظام سياسي معين.

ويعرفها الأستاذ / محمد كامل ليله مؤكداً لنفس المعاني السابقة حينما يعرف الدولة "بأنها جماعة من الناس تقيم دائماً في إقليم معين ولها شخصيتها المعنوية ونظامها الذي تخضع له ولحكمها ومستقله سياسياً". أي أنه يمكن القول أن الدولة تحدد أهدافها في "إشباع حاجات رعاياها" وذلك الهدف هو ما تؤسس الدولة عليه حقها في فرض الطاعة لها على رعاياها. وينوب عنها في تحقيق هذه الأهداف وتنفيذها "الجهاز الإداري للدولة".

ظهور الدولة الإسلامية:

يتراءى للبعض بأن الدولة الإسلامية لم تكتمل مقوماتها إلا في عهد أمير المؤمنين عمر بن الخطاب ، حيث أن التاريخ رأى بأن عمر رضي الله عنه هو المؤسس الأول للدولة الإسلامية لأن الإسلام قبله لم تنشأ له دولة بالمعنى الصحيح لهذه الكلمة.

ولكن إستقرت الحقائق التاريخية الثابتة في التاريخ الإسلامي بأن الإسلام كان له الفضل في خلق أسباب ومقومات قيام "دولة" في الجزيرة العربية هي "الدولة الإسلامية" وبذلك يكون قد نقلها من عصر القبيلة وعدم الإنتظام في شكل "دولة" إلى عصر التمدن والتحضّر الذي يؤسس على قيام "الدولة" وقد تم ذلك بعد أن إستقر الأمر بالرسول عليه الصلاة والسلام وصحابته بالمدينة بعد الهجرة إليها من مكة وشروعه في بناء الدولة الإسلامية ، ففي عصر الرسول الكريم كان الإسلام هو ذلك العامل الأول الذي عمل على تكوين أمة إسلامية من العرب ، فالرابطة الدينية كانت هي الأساس الذي قام عليه المجتمع الإسلامي ، ولم يكن العرب في الجاهلية يحسون أنهم يكونون أمة ، إنما كان الشعور القوي لديهم شعور الفرد بقبيلته ، فلما جاء الإسلام كون العرب أمة.

وظائف الدولة الإسلامية:

إذا أردنا أن نتعرف على وظائف الدولة الإسلامية فلا بد أن نعرف بأن لها "وظائف دينية" و "وظائف سياسية و إدارية" وقد سلك الباحثون والفقهاء الإسلاميون مسالك شتى في تحديد هذه الوظائف ، مما يدعونا إلى القول بأن كلا منهم أورد هذه الوظائف على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر.

ولقد حصرها المارودي في عشر وظائف لم يفرق فيها بين الإختصاصات الدينية والإختصاصات غير الدينية حيث قال "والذي يلزمه من الأمور عشرة أشياء:

1. حفظ الدين على أصوله المستقره وما أجمع عليه سلف الأمة . فأن نجم مبتدع أو زاغ ذو شبهة عنه أوضح له الحجة وبين له الصواب وأخذه بما يلزمه من الحقوق والحدود ليكون الدين محروساً من خلل و الأمة ممنوعة من زلل .
2. تنفيذ الأحكام بين المتشاجرين وقطع الخصام بين المتنازعين حتى تعم النصفة فلا يتعدى ظالم ولا يضعف مظلوم .
3. حماية البيضة والذب عن الحريم (المحافظة على الأمن والنظام العام للدولة) ليتصرف الناس في المعاش وينتشروا في الأسفار من تغرير بنفس أو مال .
4. إقامة الحدود لتصان محارم الله تعالى عن الإنتهاك وتحفظ حقوق عبادة من إتلاف وإستهلاك .
5. تحصين الثغور بالعدة المانعة والقوة الدافعة حتى لاتظهر الأعداء بغرة فينتهكون فيها محرماً أو يسفكون فيها لمسلم أو معاهد دماً .
6. جهاد من عاند الإسلام بعد الدعوة حتى يسلم أو يدخل في الذمة ليقام بحق الله تعالى في إظهاره على الدين كله .
7. جباية الفئ والصدقات على ما أوجهه الشرع نصاً وإجتهاذاً من غير خوف ولا عسف .
8. تقدير العطايا وما يستحق في بيت المال من غير سوف ولا تقتير ودفعة في وقت لا تقديم فيه ولا تأخير .
9. إستكفاء الأمناء وتقليد النصحاء فيما يفوضه اليهم من الأعمال ويكله اليهم من الأموال لتكون الأعمال بالكفاء مضبوطة والأموال بالأمناء محفوظة .
10. أن يباشر بنفسه مشارقه الأمور وتصفح الأحوال لينهض بسياسة الأمة وحراسة الملة ، ولا يعمل على التفويض تشاغلاً بلذه أو عبادة ، فقد يخون الأمين ويغش الناصح .

وذلك كان نص كلام الإمام المارودي ، لم يفصل بين الوظائف الدينية وغير الدينية ، فلذلك ممكن أن نعرض بعضاً منها في التالي:

1. الوظائف الدينية:

1. حفظ الدين.

2. الجهاد في سبيل الله.

3. جباية الفئ والصدقات.

4. القيام على شعائر الدين (الصلاة ، الصيام ، الحج).

2. الوظائف السياسية والإدارية :

إذا كانت وظائف الدولة وسلطاتها في المجال الديني محددة ومحدودة ، نظراً لأن شعائر الدين قد إستقرت في حياة الرسول صلى الله عليه وسلم بقوله تعالى: ((الْيَوْمَ أَكْمَلْتُ لَكُمْ دِينَكُمْ وَأَتِمَمْتُ عَلَيْكُمْ نِعْمَتِي وَرَضِيتُ لَكُمُ الْإِسْلَامَ دِينًا)) "سورة المائدة ، آيه (3)" ، فإن الوظائف السياسية والإدارية للدولة الإسلامية متطورة وتختلف باختلاف العصور وحاجات الجماعة الإسلامية .

ووفقاً للقائمة التي أوردها المارودي يمكن أن نرد الإختصاصات والوظائف الدنيوية (السياسة و الإدارية) إلى الأمور التالية:

1. الإشراف على إقامة العدل: من حيث أولاً تنفيذ الأحكام بين المتشاجرين وقطع الخصام بين

المتنازعين حتى تعم النصفة فلا يتعدى ظالم على مظلوم . ثانياً إقامة الحدود لتصان محارم الله تعالى عن الإنتهاك وتحفظ حقوق عبادة من إتلاف وإستهلاك.

2. المحافظة على الأمن والنظام العام للدولة: ويصور المارودي هذه الوظيفة بقوله: (أن الخليفة يلتزم بحماية البيضة والذب عن الحريم ، ليتصرف الناس في المعاش وينتشروا في الأسفار آمنين عن تغريب بنفس أو مال) ، وهذا الإختصاص هو مايقوم به جهاز الشرطة في الدولة في الوقت الحاضر.
 3. الدفاع ضد العدوان الخارجي: وذلك عن طريق تحصين الثغور بالعدة المانعة والقوة الدافعة حتى لا تظهر الأعداء بغرة ينتهكون فيها مجرماً أو يسفكون فيها لمسلم أو معاهد دماً.
 4. الإدارة المالية في الدولة : وذلك عن طريق تقديم العطايا ومايستحق في بيت المال من غير سرف ولا تقتير ودفعة في وقت لا تقديم فيه ولا تأخير.
- ومما سبق يستلخص الباحث أن الدولة في الإسلام لها وظائف دينية مستمرة ووظائف سياسية تختلف وتتطور مع تطور حاجات الجماعة الإسلامية . ولابد للجهاز الإداري للدولة من أن يساير هذا التطور في وظائف الدولة وأهدافها السياسية بجانب وظائفها الدينية الثابتة في نوعها المتسعة في نطاقها .

الفصل الثامن: العوامل المحددة للتنظيم الإداري للدولة الإسلامية

الدولة كأصل من أصول الإسلام:

لقد طرحت قضية الإسلام ، وهل هو دين و دولة ؟ على بساط البحث وإستوفت حقها في الدراسة ، بالشكل الذي يحصر مهمتنا في تلخيص وجهات النظر حولها.

ولقد إنقسم الرأي حول هذه القضية إلى إتجاهين ، فالأول يرى أصحابه أن الإسلام دين فقط . والثاني يرى بأن الإسلام دين و دولة . ولم يعرف في تأييد الرأي الأول إلا قلة من الكتاب المسلمون والمستشرقون والباحثون الغربيون ، أما الرأي الثاني فيتبناه جمهور الفقهاء وهم لا يجدون صعوبة في إثبات صحة وجهه نظرهم من وجوه مختلفة وأدلة عقلية ونقلية .

وينعكس أثر كون الإسلام ديناً ودولة في أن التنظيم الإداري للدولة الإسلامية يجب أن يراعي ، أن الدولة أصل من أصول الإسلام وليست مجرد مظهر إجتماعي فقط . وهذا يعني أن المبادئ التي يقوم عليها هذا التنظيم ينبغي أن تكون متسقة مع المبادئ العامة للنظام الإسلامي . وبذلك يكون هذا العامل من العوامل المحددة للتنظيم الإداري للدولة الإسلامية .

النظام الإداري للدولة جزء من النظام الإجتماعي الشامل:

تقوم التنظيمات الإدارية بغرض تحقيق أهداف معينة ، فأى جهاز تنظيمي ليس هدفاً نهائياً في حد ذاته ، وإنما هو أداة لتحقيق الأهداف .

والمنظمة لا تحقق أهدافها في فراغ وإنما في مجتمع من المجتمعات وهي على هذا النحو تقوم بتحقيق بعض الوظائف في المجتمع كما أنها في نفس الوقت جزء من نظام أكبر هو النظام الإجتماعي . والنظام هو "تجمع منظم

ومرتب لعناصر وأجزاء منفصلة وإن كانت معتمدة على بعضها البعض بغرض تحقيق هدف معين" ويتضمن هذا التعريف ثلاث أوجه للتنظيم وهي:

1. أن تنظيم وترتيب العناصر والأجزاء يجب أن يكون بانتظام وفي مراتب متدرجة.
 2. حيث أن العناصر أو الأجزاء المكونة للنظام معتمدة على بعضها البعض لذلك يجب أن يكون هناك إتصال بينها.
 3. حيث أن النظام يسعى إلى تحقيق هدف معين ، فأن أي تفاعل بين العناصر أو الأجزاء المكونة للنظام يجب أن يصمم لتحقيق هذا الهدف.
- وعلى هذا الأساس يمكن القول بأن العملية الإدارية هي نظام بذاته وتتكون من نظم جزئية كل منها يعتبر جزءاً من نظام العملية الإدارية . كما أن العملية الإدارية جزء من نظام المنظمة التي تضم أنظمة أخرى بجانب النظام الإداري وهذه المنظمة أيضاً جزء من نظام أكبر هو النظام الإجتماعي الذي يتداخل ويتشابك مع نظام المنظمة ويحدد لنا الوظيفة الإجتماعية لها.

الفصل التاسع: التنظيم الإداري للدولة الإسلامية

إدارة الدولة الإسلامية بين المركزية واللامركزية:

هناك أسلوبان في تنظيم العمل الحكومي ، أصبحا من المبادئ الأساسية في عملية التنظيم وهما أسلوب المركزية واللامركزية . فهما مصطلحان يعبران عن مدى أو درجة تركيز أو تفويض السلطة للمستويات الإدارية الأقل ، وتفويض السلطة أساساً هو تفويض في اتخاذ القرارات .

وفي أي تنظيم يوجد مركزية ولا مركزية في نفس الوقت ، لكن العبرة دائماً في درجة السلطة المفوضة للمستويات الإدارية الأقل . إذ أن المشكلة في واقعها ليست الاختيار ما بين مركزية أو لا مركزية بل التوفيق بينهما.

- والمركزية تعني: حصر السلطة في يد المستوى الإداري الأعلى في المشروع حيث يكون له وحده الحق في اتخاذ القرارات بمعزل عن المستويات.

- أما اللامركزية: هي أسلوب إداري يقوم على توزيع السلطة بين الرئيس ومعاونيه حيث يفوض الرئيس إليهم بعضاً من سلطاته في التصرف واتخاذ القرارات بما يمكنهم من النهوض بالأعباء الموكولة إليهم .

وفي تنظيم العمل الحكومي فإن المركزية تجنح إلى تجميع السلطة وتكتيلها في يد ممثل الحكومة في العاصمة بحيث لا تستطيع السلطات الأخرى أن تتصرف إلا بعد الرجوع إلى الحكومة المركزية . أما الأسلوب اللامركزي فيؤدي إلى تقسيم الاختصاصات العامة إلى قسمين: قسم لا يمكن ممارسته إلا بالأسلوب المركزي ، وهو يتعلق عادة بالسياسات العامة للدولة ، وبالقرارات الكبرى المتصلة بها ، وبالمرافق القومية التي تؤدي خدماتها إلى جميع المواطنين على قدم المساواة . وقسم آخر تستقل به السلطات المحلية بحيث يمكنها التصرف في نطاقه دون حاجة الرجوع إلى الحكومة المركزية في العاصمة.

➤ موقف الإدارة الإسلامية من المركزية واللامركزية:

إن الإدارة الإسلامية في إتجاهها إلى المركزية أو اللامركزية لم تسلك نمطاً واحداً في مختلف العصور ومختلف الولايات التابعة لها وبالنسبة لمختلف المجالات والإختصاصات . وهذا يجعلنا نتروى قبل أن نطلق حكماً عاماً في هذا الشأن.

تنظيم الإدارة المركزية:

ويمكن تقسيم دراسة تنظيم الإدارة المركزية للدولة الإسلامية على النحو التالي:

أولاً: الإدارة العليا للدولة الإسلامية:

يمثل الإدارة العليا للدولة الإسلامية رئيس الدولة وهو رسول الله صلى الله عليه وسلم والخليفة من بعده حيث أن رئيس الدولة يجمع بين الصفتين الإدارية والسياسية . وفي الدراسة النظرية لهذا الموضوع نجد أن فقهاء السياسة والإدارة الإسلاميين قد شغلوا ببحث نظام معين من أنظمة الحكم والإدارة وهو ما عرف بنظام الخلافة ، وكثير الجدل حول هذا النظام . لذلك يكون من المهم أن نتناول بالدراسة هذا النظام ، ونحدد موقفنا منه ومن الآراء التي دارت حوله .

1. التعريف بالخلافة :

الخلافة ، والإمامة العامة ، وإمارة المؤمنين ألفاظ مترادفة بمعنى واحد ، وقد عرف لقب الخليفة لأول مرة لدى إختيار أبي بكر عقب مبايعته ليخلف رسول الله صلى الله عليه وسلم .

فتسميته خليفة راجع إلى أنه يخلف النبي في أمته ، ورئاسته لها وإدارة شئونها ولقد كثرت تعاريف علماء المسلمين للخلافة ، وإن كان يمكن ردها إلى أن الخلافة " رئاسة عامة في أمور الدين والدنيا

نيابة عن رسول الله صلى الله عليه وسلم" ، إذ نجد أن المارودي يعرفها بأنها " خلافة النبوة في حراسة الدين وسياسة الدنيا به".

أما العلامة ابن خلدون فيعرفها بأنها " حمل الكافة على مقتضى النظر الشرعي في مصالحهم الأخروية والدينية الراجعة عليها ، اذ أحوال الدنيا ترجع كلها عند الشارع إلى اعتبارها بمصالح الآخرة".

2. خصائص نظام الخلافة:

نظام الخلافة كما عرفها وصورها رجال الفقه الإسلامي يتميز بسمات وخصائص معينة يمكن أن نجعلها في الآتي:

- أن رئيس الدولة يختار بواسطة أهل الحل والعقد .
- إن هذا الرئيس يجمع بين إختصاصات ذات صبغة سياسية وإدارية وأخرى ذات صبغة دينية ، وتشمل ولايته إلى جانب السلطة التنفيذية السلطة التشريعية (في حال عدم وجود إجماع) وكذا سلطة القضاء.
- أنه يعد نائباً عن الرسول صلى الله عليه وسلم . ولذلك كان واجباً عليه أن يقوم بتطبيق أحكام الإسلام بين كافة المسلمين .

3. إختصاصات الإدارة العليا:

الإدارة العليا هي وظيفة الوصاية ذات الطبيعة القيادية حيث تقود كافة الجهود لتحقيق الهدف العام المشترك ، وليس هناك إتفاق عام على مسئوليات الإدارة العليا ولكنها على أي حال تختص بتحديد الأهداف العامة ورسم السياسات الأساسية والعامة لتحقيق هذه الأهداف ، أي أنها ذلك المستوى الذي يقوم بوضع الخطوط العريضة للخطط والسياسات ويقوم بالإشراف على تنفيذها.

وفيما يتعلق بالإدارة العليا للدولة الإسلامية فالرسول عليه الصلاة والسلام كانت له هذه الرئاسة العامة في أمور الدين والدنيا ولذلك فقد كان عليه الصلاة والسلام من الناحية السياسية كل السلطات وكذا الناحية الإدارية . فباعتباره القمة الإدارية في الدولة الإسلامية فقد كانت سلطاته الإدارية تشمل هذا الدولة كلها فيما يتعلق بتحديد الأهداف العامة ورسم السياسات الأساسية والعامة اللازمة لتحقيق هذه الأهداف ، وقد كان صلى الله عليه وسلم في أدائه للوظيفة الإدارية يؤدي هذا الدور على نمط مثالي فريد.

ثانياً: الجهاز الإستشاري للدولة الإسلامية:

وضح أن الإدارة العليا للدولة الإسلامية في صدر الإسلام يمثلها رئيس الدولة الذي يعتبر قمة السلطة التنفيذية لجهازها الإداري . وفي إدارته لشئون الدولة فإنه يستعين بجهاز إستشاري يتكون من أهل الشورى .

1. موضوعات الإستشارة:

لقد أرسى الإسلام قواعد الإستشارة وجعل الإلتجاء إليها واجباً في إدارة شئون الدولة كما يستفاد ، ذلك من قوله تعالى: ((وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ)) "سورة آل عمران ، آيه (159)" وقوله تعالى: ((وَأْمُرْهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ)) "سورة الشورى ، آيه (38)".

فنص القرآن الكريم في هاتين الآيتين المتعلقتين بالإستشارة إنما يشير إلى الشورى في "الأمر" ولكن أي أمر؟ وبعبارة أخرى أي الأمور هي التي يجب أن تكون موضعاً لهذه الإستشارة ؟ إن كل ما يمكن أن نستخلصه مما ذكره بعض المفسرين لعبارة "الأمر" الواردة في الآيات السابقة أي بمعنى أمر الحرب ونحوه مما لم ينزل فيه وحى . ويرى البعض الآخر من المفسرين أن الرسول صلى الله عليه وسلم أمر بالإلتجاء إلى إستشارة أصحابه حين يرى في ذلك مظهراً من مظاهر الإكرام لهم ووسيلة من وسائل إجتذاب ولائهم ، فقد "كانت سادات العرب إذا لم يشاوروا في الأمر شق عليهم ، فأمر الله تعالى نبيه عليه السلام أن يشاورهم في الأمر فأن ذلك أعطف عليهم وأذهب لأضغانهم".

2. تنظيم الإستشارة في صدر الإسلام :

يرتبط بموضوع وجوب الإستشارة كمبدأ أساسي من مبادئ نظام الحكم والإدارة في الإسلام. مسأله تنظيمها بالشكل الذي يمكن معه وضعها موضع التطبيق وما نعنيه في مسألة التنظيم نقطتين هما:

- تشكيل الجهاز الإستشاري .
- كيفية إختيار أهل الشورى .
- التشكيل النوعي للجهاز الإستشاري .
- أسلوب الإتصال الإداري بالجهاز الإستشاري .

وفيما يلي تفصيلهما:

1. تشكيل الجهاز الإستشاري:

الجانب الأول: كيفية إختيار أهل الشورى: من المعلوم أن هناك طريقتين للإختيار وهما الإنتخاب والتعيين . فقد كان الإختيار في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم إختياراً طبيعياً تلقائياً . حيث أن الإسلام قد نهض من مكة كحركة من الحركات ، ومن طبيعة الحركات أن الذين يستجيبون لدعوتها قبل غيرهم هم الذين يكونون أصحاب الداعي وسواعده ، ورجال مشورته فالذين كانوا سابقين في الإسلام أصبحوا بطريق فطري أصحاب الرسول عليه الصلاة والسلام وأهل مشورته .

الجانب الثاني: التشكيل النوعي للجهاز الإستشاري: مما تقدم يتبين أن أهل الشورى من الصحابة في عهد الرسول عليه السلام وفي عهد الخلفاء الراشدين وهم الذين يشكلون الجهاز الإستشاري للإدارة العليا للدولة كانوا يضمون عناصر أو فئات مختلفة تكونت بطريقة طبيعية وتدرجية ، ونجد أنها تشمل على الفئات التالية :

- السابقون الأولون إلى إعتناق الإسلام.
- الممتازون بخدماتهم وتضحياتهم وبصيرتهم وفراساتهم.
- أصحاب النفوذ من الأنصار الذين دعوا الرسول صلى الله عليه وسلم بعد إسلامهم إلى الهجرة.
- الذين قاموا بأعمال جليلة في الشئون السياسية والإدارية والعسكرية ودعوة الناس إلى الدين .
- الذين نالوا شهرة عظيمة بين الناس من حيث علم القرآن وفهمه .

2. أسلوب الإتصال الإداري بالجهاز الإستشاري:

الأمر هنا يتعلق بطريقة الإتصال بالجهاز الإستشاري للحصول على البيانات والمعلومات والإقتراحات والرأي بشأن موضوع الشورى . ويلاحظ أن الرسول صلى الله عليه وسلم لم يجد في سلوكه في سبيل الشورى على نهج واحد ، فكان في ميدان القضاء يأمر القاضي بإستشارة أهل الفقه ، وأحياناً كان يطلب من الناس أن يشيروا عليه بالرأي ، وكان عليه السلام لم يقتصر أحياناً على إستشارة أبي بكر وعمر حيث كانا يوصفان بوزيريه . فعلى نهج الرسول عليه السلام سار الخلفاء الراشدون . وهذه الأساليب مع بساطتها كانت مناسبة لوقتها وملئمة لظروف تطبيقها .

ثالثاً: الأجهزة التنفيذية المركزية للدولة الإسلامية "الدواوين المركزية":

كانت إدارة الرسول صلى الله عليه وسلم للدولة الإسلامية الناشئة إدارة مباشرة وكانت إدارة قوية نافذة السياسة والنظام ، وعندما إتسعت رقعة الدولة في عهده صلى الله عليه وسلم وإنضمت إليها بعض البلاد ، كان يستعين بأصحابه على تلك البلاد التي إنضمت للدولة الإسلامية بعد تزويدهم بنصائح ويرسم لهم السياسة العامة التي يعملون في حدودها ويقومون بوضعها موضع التطبيق . وكانوا عندما يعودون يتقدمون بين يدي الرسول الكريم بتقرير شامل وبيان كامل عما أدوه من أعمال ، ونتائج هذه الأعمال .

نماذج أسئلة نهاية كل فصل في الإدارة العامة

1- إن كلمة إدارة في اللغة العربية تستخدم ترجمة لكلمة _____

أ- Management

ب- Administration

ج- Administration و Management

د- لاشئ مما سبق.

2- تعني كلمة Administration في التطبيق البريطاني "الأوروبي" _____

أ- الإدارة في المستويات العليا.

ب- الإدارة في المستويات الدنيا.

ج- الإدارة في المستويات العليا والمستويات الدنيا.

د- لاشئ مما سبق.

3- تعني كلمة Management في التطبيق الأمريكي _____

أ- الإدارة في المستويات العليا.

ب- الإدارة في المستويات الدنيا.

ج- الإدارة في المستويات العليا والمستويات الدنيا.

د- لاشئ مما سبق.

4- تعرف الإدارة العامة من وجهه نظر ليونارد وايت Leonard White بأنها _____

(أ)- تنسيق الجهود الفردية والجماعية لتنفيذ السياسة العامة.

(ب)- مجموعة الأفراد الذين يمارسون النشاط الإداري أو رجال الإدارة أنفسهم.

(ج)- الغاية أو الهدف العملي للحكومة وأن موضوعها هو إنجاز المشروعات العامة بأكبر قدر من الفاعلية.

(د)- جميع العمليات التي تستهدف تنفيذ السياسة العامة.

5- يعرف _____ الإدارة العامة بأنها " تتكون أساساً من مجموع العمليات والإجراءات والخطوات التي هدفها

تنفيذ أو تحقيق السياسة العامة التي تعتنقها حكومة ما ، أو تصل إلى الحكم معتنقة الرغبة في تنفيذها".

(أ)- الدكتور/ عبدالمملك عوده.

(ب)- الدكتور/ علي عبده.

(ج)- الدكتور/ إبراهيم الغمري.

(د)- الدكتور/ محمد رمزي.

6- " نشاط علمي يرتبط بتنفيذ السياسة العامة للدولة وتحقيق أهدافها بأكبر قدر ممكن من الكفاءة والفاعلية

من خلال أداء الوظائف الإدارية بواسطة منظمات عامة طبقاً لأسلوب يعمل على إشباع أغراض إجتماعية

محددة".

(أ) علم السياسة.

(ب)- علم الإقتصاد.

(ج)- علم الإدارة العامة.

(د)- العلوم القانونية.

7- _____ لا تعد من مراحل العملية الإدارية:

(أ)- التخطيط.

(ب)- التنظيم.

(ج)- التوجيه.

(د)- التدقيق.

8- أي من العبارات التالية هي عبارة خاطئة عن مفهوم الإدارة العامة:

(أ)- مجموعة المرافق العامة التي تعمل على تحقيق الأهداف المرسومة أو المحدده بواسطة السلطة السياسية.

(ب)- نشاط الجماعات المتعاونة في خدمة الحكومة في الإدارة التنفيذية.

(ج)- جمع الحقائق والمعلومات التي تساعد على تحقيق الأعمال الضرورية لتحقيق النتائج والأهداف المرغوبة.

(د)- لاشئ مما سبق.

9- أن القواعد والمبادئ الأساسية التي تحكم كلاً من الإدارة العامة و _____ هي على وجه التقريب نفس القواعد والمبادئ.

(أ)- علم السياسة.

(ب)- العلوم القانونية.

(ج)- علم النفس الاجتماعي.

(د)- إدارة الأعمال.

10- أي من العبارات التالية هي عبارة خاطئة عن العلاقة بين الإدارة العامة وعلم السياسة:

(أ)- ترتبط الإدارة العامة بعلم السياسة ارتباطاً قوياً ، يتضح في إلزام الإدارة بتنفيذ السياسة العامة للدولة.

(ب)- يمكن فصل السلطة التنفيذية عن السياسة العامة للدولة.

(ج)- أن كثيراً من الباحثين المعاصرين يرون بأفضلية فصل السياسة عن الإدارة العامة.

(د)- أن السياسة تحدد الإتجاه العام والإدارة العامة تشرف على الوصول إلى هناك.

11- _____ عبارة عن مجموعة قواعد قانونية ملزمة تتعلق بتنظيم المنظمات العامة ونشاطها وبالعلاقات هذه المنظمة بأفراد المجتمع.

(أ)- القانون الإداري.

(ب)- النشاط الإداري.

(ج)- الإجراءات الإدارية.

(د)- لاشئ مما سبق.

12- إن دراسة الأبعاد _____ للعاملين بالمنظمات العامة والتعرف عليها أصبحت تمثل أحد الجوانب الأساسية التي يعتمد عليها الإداري الناجح.

(أ)- النفسية.

(ب)- الإجتماعية.

(ج)- النفسية والإجتماعية.

(د)- لاشئ مما سبق.

13- المتغيرات _____ لا تعد من متغيرات البيئة على المستوى القومي :

(أ)- الإقتصادية.

(ب)- السياسية.

(ج)- الإجتماعية.

(د)- جميع ما سبق يعد من متغيرات البيئة على المستوى القومي.

14- تعاضل دور التكنولوجيا العالمية ، وحدثت تغيرات أساسية في نظم الإنتاج والتكنولوجيا، يعد من:

(أ)- ملامح التغيرات العامة في البيئة الإدارية منذ السبعينات.

(ب)- ملامح التغير في البيئة الإقليمية على المستوى العربي.

(ج)- خصائص بيئة أعمال المستقبل.

(د)- البيئة التكنولوجية.

15- _____ والتي تتكون من طبقة أو فئة العاملين والإداريين وغيرهم.

(أ)- متغيرات تشغيلية.

(ب)- متغيرات خاصة ببيئة التعامل الداخلي بالمنظمة.

(ج)- متغيرات على المستوى القومي.

(د)- لاشئ مما سبق.

16- تعد البيئة الإقتصادية من خصائص ومتغيرات البيئة الخارجية للإدارة ، حيث تتميز بعده إتجاهات منها:

(أ)- حماية العملاء من بعض المنشآت أو المنظمات.

(ب)- التغير الدائم في الأنماط الإنفاقية للمستهلك.

(ج)- ضخامة الإعتمادات المالية المخصصة للبحوث والتطوير.

(د)-نمو الجماعات المهتمة بالصالح العام.

17- تزايد حجم التشريعات المنظمة للعمل ، من إتجاهات:

(أ)- البيئة الطبيعية.

(ب)- البيئة التكنولوجية.

(ج)- البيئة السياسية.

(د)- البيئة الإقتصادية.

18- _____ الوظيفة التي تتضمن الاختبار بين البدائل فيما يتعلق بالأهداف والسياسات والإجراءات والبرامج. فهو قرار يحدد برنامج العمل المستقبلي في المنظمة أو إحدى إداراتها.

(أ) التنظيم.

(ب) التوجيه.

(ج)- الرقابة.

(د)- التخطيط.

19- التخطيط الإستراتيجي المبني على الحدس والتخمين ، يعد من :

(أ)- مشكلات التخطيط.

(ب)- أنواع التخطيط.

(ج)- الأسباب الإحتمالية لعدم نجاح التخطيط.

(د)- أساليب التخطيط.

20- _____ يحدد الأهداف والنتائج التي يراد تحقيقها خلال فترة معينة ، فإنه يحدد تبعاً للإمكانات والعناصر الواجب توفرها نوعاً وكماً.

(أ)- التنظيم.

(ب)- التخطيط.

(ج)- التوجيه.

(د)- الرقابة.

21- من مشكلات التخطيط:

(أ)- الفشل في تنمية الإجراءات والأفراد جنباً إلى جنب مع العمليات التخطيطية.

(ب)- التغير الدائم في الأنماط الإنفاقية للمستهلك.

(ج)- عدم التقدير السليم للإمكانات المادية والكفاءات البشرية اللازمه لتنفيذ الخطة.

(د)- تطبيق القوانين الحكومية بشكل أكثر صرامة.

22- وضع خطط فرعية متشعبة عن الخطة الرئيسية ، يعد من:

(أ)- مراحل التخطيط.

(ب)- مشكلات التخطيط.

(ج)- مقومات التخطيط الناجح.

(د)- أساليب التخطيط.

23- أي من العبارات التالية صحيحة عن مقومات التخطيط الناجح:

(أ)- التنبؤ بالمستقبل وجمع البيانات والمعلومات اللازمة.

(ب)- العلاقة بين الثبات والمرونة في الخطة.

(ج)- تحديد وسائل التنفيذ.

(د)- مراعاة التنسيق الكامل بين خطط الأنشطة والقطاعات المختلفة.

24- تحدد الخطط من الأهداف الرئيسية دون الرجوع إلى الأهداف التفصيلية:

(أ)- التخطيط قصير الأجل.

(ب)- التخطيط متوسط الأجل.

(ج)- التخطيط طويل الأجل.

(د)- لاشئ مما سبق.

25- يعد من أنواع التخطيط ، والذي تستغرق فترته الزمنية للتنفيذ من 3-5 سنوات:

(أ)- التخطيط قصير الأجل.

(ب)- التخطيط متوسط الأجل.

(ج)- التخطيط طويل الأجل.

(د)- لاشئ مما سبق.

26- أي من العبارات التالية هي عبارة خاطئة عن التخطيط قصير الأجل:

(أ)- يستغرق زمن التنفيذ من 1-2 سنوات.

(ب)- تتفرع الخطط من الخطط المتوسطة الأجل تنفيذاً لأهدافها فهي خطط تفصيلية.

(ج)- لاشئ مما سبق.

(د)- جميع ما سبق .

27- يسعى هذا النوع من التخطيط لتعمير منطقة جديدة:

(أ)- تخطيط المدن.

(ب)- التخطيط لتنمية منطقة من المناطق.

(ج)- التخطيط الجزئي لمواجهة أزمة من الأزمات.

(د)- التخطيط الشامل على المستوى القومي.

28- _____ ويعني بلورة الخطة التي يتم إعدادها في خطة عامة واحدة تشمل الدولة كلها:

(أ)- التخطيط الشامل.

(ب)- التخطيط التفصيلي.

(ج)- التخطيط الإلزامي.

(د)- التخطيط المركزي.

29- التخطيط المنهجي ، التخطيط لتنفيذ عملية معينة ، نوع النشاط يعد من أنواع التخطيط :-

(أ)- الذي يشمل الأهداف والوسائل العامة.

(ب)- الذي يتعلق بالوسائل دون الأهداف.

(ج)- الذي لا يتعلق بالوسائل ولا بالأهداف.

(د)- لاشئ مما سبق.

30- أي من العبارات التالية هي عبارة خاطئة عن أهمية التنظيم:

(أ)- تحسين الأداء من خلال التخصص.

(ب)- المحافظة على إستقرار المنظمة.

(ج)- المساعدة في تقويم أداء العاملين.

(د)- التنبؤ بالمستقبل وجمع البيانات والمعلومات اللازمة.

31- "تحديد العمليات اللازمة لتحقيق الأهداف وتنظيمها في إدارات وأقسام ووحدات ومستويات في صور تحديد العلاقات التي يمكن أن تنشأ بين الأعمال والقائمين عليها على كافة المستويات وفي كل الاتجاهات".

(أ)- التخطيط.

(ب)- التنظيم.

(ج)- السلطة.

(د)- لاشئ مما سبق.

32- أياً ما كانت الأسس والمعايير المستخدمة في بناء التنظيم الحكومي ، فإن هناك هدف واحد يجتمعون عليه وهو تشكيل التنظيم طبقاً لمبدأ _____ الذي يعتبر الأساس في تكوين الجهاز الإداري نفسه.

(أ)- السلطة.

(ب)- التخصص.

(ج)- المسؤولية.

(د)- التنظيم.

33- يعد التنظيم على أساس العملاء، من _____ :

(أ)- معايير التنظيم الداخلي للجهاز الإداري.

(ب)- أنواع المنظمات الحكومية.

(ج)- السلطة في التنظيم الإداري.

(د)- التدرج الهرمي للسلطة.

34- سرعة إتخاذ القرارات والبت في الأمور ، حيث تتعامل الأجهزة المحلية على نطاق محدود وتخدم جماهيراً محدودة ، وتنتهي سلطة البت وإتخاذ القرار عند مستوى الإدارة المحلية.

(أ)- التنظيم على أساس وظيفي.

(ب)- التنظيم على أساس العمليات.

(ج)- التنظيم على أساس العملاء.

(د)- التنظيم على أساس جغرافي.

35- السرعة في أداء الأعمال ومعالجة المشاكل ، يعد من مزايا _____:

(أ)- التنظيم على أساس وظيفي.

(ب)- التنظيم على أساس العمليات.

(ج)- التنظيم على أساس العملاء.

(د)- التنظيم على أساس جغرافي.

36- الإستفادة من وفورات الحجم الكبير المترتب على هذا النوع من التنظيم، يعد من مزايا _____:

(أ)- التنظيم على أساس وظيفي.

(ب)- التنظيم على أساس العمليات.

(ج)- التنظيم على أساس العملاء.

(د)- التنظيم على أساس جغرافي.

37- _____ لا يعد من نماذج التنظيم الحكومي:

أ)- المؤسسات العامة.

ب)- الوكالة العامة.

ج)- جميع ماسبق.

د)- لائى مما سبق.

38- اللجان ، الأجهزة ، المجالس ، الهيئات ، والإدارات تعد من _____:

أ)- نماذج التنظيم الحكومي.

ب)- السلطة في التنظيم الحكومي.

ج)- مبادئ التخطيط التنظيمي.

د)- التنظيم غير الرسمي.

39- أن _____ تنمو بشكل مستمر نتيجة لتضخم حجم العمل فيها ، والأهداف المنوطة بها.

أ)- علاقات السلطة.

ب)- التنظيمات الإدارية الحكومية.

ج)- السلطة في التنظيم الإداري.

د)- التنظيم غير الرسمي.

40- مفهوم السلطة ، علاقات السلطة ، التدرج الهرمي للسلطة ثلاث جوانب من — :

(أ)- السلطة في التنظيم الحكومي.

(ب)- السلطة في التنظيم الإداري.

(ج)- تكوين التنظيم الحكومي.

(د)- لاشئ مما سبق.

41- " قوة صنع القرارات التي تحكم أعمال الآخرين ، وينظر إليها على أنها علاقة بين شخصين أحدهما أعلى مرتبة من الآخر ، والأعلى هو الذي يصنع القرار ويصدره مع توقع طاعة الثاني وتنفيذه . ومن ثم فأن العلاقة بين الاثنين تمثل نموذجاً سلوكياً داخل المنظمة الإدارية".

(أ)- السلطة.

(ب)- التدرج الهرمي للسلطة.

(ج)- علاقات السلطة.

(د)- لاشئ مما سبق.

42- قد يقوم الفرد بالأخذ بتلك المقترحات وتنفيذها دون الإقتناع بها كلياً أو جزئياً.

(أ)- السلطة.

(ب)- علاقات السلطة.

(ج)- التدرج الهرمي للسلطة.

(د)- لاشئ مما سبق.

43- سهولة تحديد السلطة والمسئولية في كل مستوى من مستويات التنظيم ، فكل موظف يعرف من هو

رئيسه ومن له حق إتخاذ القرارات عند كل مستوى ، ومدى سلطته وحدود مسئولياته.

أ)- السلطة.

ب)- علاقات السلطة.

ج)- التدرج الهرمي للسلطة.

د)- لاشئ مما سبق.

44- تعبر _____ عن الحق في إصدار قرارات وتوجيه أوامر وتعليمات واجبة التنفيذ من قبل

المرؤوسين ، ومن ثم فهي تفترض وجود علاقات بين طرفين أولهما الرئيس والذي تنبثق منه القرارات

والأوامر والتعليمات الملزمة ، وثانيهما هو المرؤوس الذي تصدر إليه الأوامر والتعليمات ويتلقى القرارات

ويلزم بتنفيذها.

أ)- السلطة التنفيذية.

ب)- السلطة الإستشارية.

ج)- السلطة الوظيفية.

د)- لاشئ مما سبق.

45- يطلق على أصحاب هذه السلطة "المفكرون":

أ)- السلطة التنفيذية.

ب)- السلطة الإستشارية.

ج)- السلطة الوظيفية.

(د) - لاشئ مما سبق.

46- صاحب _____ لا يستطيع إتخاذ قرارات ملزمة للآخرين ، إلا إذا كانوا يعملون تحت إدارته.

(أ) - السلطة التنفيذية.

(ب) - السلطة الإستشارية.

(ج) - السلطة الوظيفية.

(د) - لاشئ مما سبق.

47- _____ سلطة يستمدّها صاحبها من الخدمة التي يقوم بأدائها للإدارات والأقسام الأخرى.

(أ) - السلطة التنفيذية.

(ب) - السلطة الإستشارية.

(ج) - السلطة الوظيفية.

(د) - لاشئ مما سبق.

48- ومن أمثلة السلطة الوظيفية ، السلطة التي يتمتع بها _____ :

(أ) - رئيس قسم شؤون العاملين.

(ب) - رئيس قسم النقل.

(ج) - رئيس قسم الصيانة.

(د) - جميع ما سبق.

49- يصاغ في قالب هرمي أو تدرجي يتم توزيع السلطات والمسئوليات فيه على شكل متدرج من قمة الهرم التنظيمي إلى قاعدته.

(أ)- السلطة.

(ب)- علاقات السلطة.

(ج)- التدرج الهرمي للسلطة.

(د)- لاشئ مما سبق.

50- منع الإزدواج في الرئاسة ، حيث تكون العلاقات واضحة ومستويات السلطة محددة بدقة. يعد من فوائد:

(أ)- التدرج الهرمي للسلطة.

(ب)- مبادئ التنظيم الإداري.

(ج)- علاقات السلطة.

(د)- تكوين التنظيم الحكومي.

51- _____ يعد من مبادئ التنظيم الإداري:

(أ)- تقليل الإرتباك وعدم التأكد.

(ب)- توفير مسارات محددة وواضحة لترقية الموظفين.

(ج)- التقدير السليم للموارد المادية والبشرية التي يعتمد عليها تنفيذ الخطة.

(د)- تلازم وتوازن السلطة والمسئولية.

52- التفويض الفعال للسلطة ، يعد من — :

أ)- تكوين التنظيم الحكومي.

ب)- مبادئ التنظيم الإداري.

ج)- التنظيم غير الرسمي.

د)- لاشئ مما سبق.

53- وحدة التوجيه ، وحدة إصدار الأوامر تعد من مهام — :

أ)- تكوين التنظيم الحكومي.

ب)- مبادئ التنظيم الإداري.

ج)- التنظيم غير الرسمي.

د)- لاشئ مما سبق.

54- أي من العبارات التالية هي عبارة صحيحة عن التنظيم غير الرسمي:

أ)- محور إهتمام أنصار المدرسة السلوكية في التنظيم

ب)- تطبيقها يؤدي إلى تحسين العمل الإداري وزيادة كفاءة وفعالية التنظيم.

ج)- أن ممارستها تحتاج إلى معرفة وظائف متخصصة.

د)- قد يقوم الفرد بتنفيذ المقترحات حتى مع إقتناعه بخطئها سواء من وجهه نظر مصلحة الشخصية أو من حيث قيمتها للمنظمة.

55- يقوم التنظيم بصفة أساسية على ————— :

(أ)- السلطة.

(ب)- المسؤولية.

(ج)- السلطة والمسئولية.

(د)- لاشئ مما سبق.

56- يرى الباحث أن الإنسان وإن كان مؤهلاً بفطرته لتحمل المسؤولية فأيضاً تنزع فطرته إلى عدم إستخدامها الإستخدام الصحيح لذلك كان التركيز على جانب المسؤولية دون السلطة ، لكن لايزال المبدأ هو—

(أ)- ألا تقل المسؤولية عن السلطة ، وأيضاً لاتقل السلطة عن المسؤولية حتى لا يحدث خلل في التنظيم الإداري.

(ب)- أن تقل المسؤولية عن السلطة، ولا تقل السلطة عن المسؤولية حتى لا يحدث خلل في التنظيم الإداري.

(ج)- ألا تقل المسؤولية عن السلطة ، وتقل السلطة عن المسؤولية حتى لا يحدث خلل في التنظيم الإداري.

(د)- لاشئ مما سبق.

57- من المبادئ التي إستقرت في الفكر التنظيمي الحديث مبدأ — إذ لابد للرؤساء من أن يفوضوا بعضاً من سلطاتهم إلى مرؤوسهم وذلك بقدر مسئوليات هؤلاء المرؤوسين حتى يتمكنوا من القيام بواجباتهم.

(أ)- تكامل السلطة.

(ب)- تفويض السلطة.

(ج)- تدرج السلطة.

(د)- لاشئ مما سبق.

58- هو محور التنظيم الهيكلي كما يتصوره الفكر الإداري المعاصر وذلك تحقيقاً لصالح المنظمة وأفرادها ، حيث يمكن أن تتحقق الأهداف المشتركة المرجوه من قيام التنظيم ، ولاشك أن هذا المبدأ أساس ي وبدونه لا يستطيع التنظيم أن يؤدي وظائفه كما يجب أن تكون.

أ)- تكامل السلطة.

ب)- تفويض السلطة.

ج)- تدرج السلطة.

د)- لاشئ مما سبق.

59- تكامل السلطة ، تفويض السلطة ، تدرج السلطة. تعد من — :

أ)- السلطة الإستشارية.

ب)- السلطة التنفيذية.

ج)- التنظيم الإداري.

د)- لاشئ مما سبق.

60- من مهام — تنمية المعلومات بين مستويات المنظمة المختلفة ونشرها وتطوير وسائل توصيلها.

أ)- السلطة الإستشارية.

ب)- السلطة التنفيذية.

ج)- التنظيم الإداري.

د)- لاشئ مما سبق.

61- كانوا سادات العرب إذا لم يشاوروا في الأمر شق عليهم ، فأمر الله نبيه عليه السلام أن يشاورهم في الأمر فأن ذلك أعطف لهم وأذهب لإضغانهم وأطيب لنفوسهم. دليل على:

(أ)- مصادر تقرير مبدأ الإستشارة في الإسلام.

(ب)- مبدأ الإستشارة بين الوجوب والندب.

(ج)- العلاقة بين الإستشارة والتنفيذ.

(د)- لاشئ مما سبق.

62- أن من يتمتع بحق السلطة يجب أن يحاسب على ممارستها ، وتتم هذه المحاسبة بأساليب ووسائل مختلفة في الواقع العملي ، ويجمع هذه الأساليب والوسائل مفهوم — بأشكالها المختلفة.

(أ)- المسئولية.

(ب)- التوجيه.

(ج)- الرقابة.

(د)- التنسيق.

63- ممثلة في المجالس النيابية مثل "مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية":

(أ)- رقابة ذاتية.

(ب)- رقابة تنفيذية.

(ج)- رقابة شعبية.

(د)- جميع ما سبق.

64- ممثلة في أجهزه الرقابة الخارجية كالجهاز المركزي للتنظيم و الإدارة و الجهاز المركزي للمحاسبات:

(أ)- رقابة السلطة التنفيذية.

(ب)- رقابة الرأي العام.

(ج)- رقابة ذاتية.

(د)- لاشئ مما سبق.

65- يعرف الشعب بأنهم _____ .

(أ)- جماعة من الناس إستقر بهم المقام على وجه الدوام في إقليم معين ، وتسيطر عليهم هيئة حاكمة تتولى شئونهم في الداخل والخارج.

(ب)- مجموعة من الأفراد من الذكور و الإناث يقيمون بصفة دائمة على أرض الدولة ويطلق عليهم الرعايا.

(ج)- خضوع الجماعة لنظام سياس ي معين.

(د)- لاشئ مما سبق.

66- من الوظائف الدينية للدولة الإسلامية:

(أ)- جباية الفئ والصدقات.

(ب)- الإشراف على إقامة العدل.

(ج)- المحافظة على الأمن والنظام العام للدولة.

(د)- لاشئ مما سبق.

67- هناك أسلوبان في تنظيم العمل الحكومي ، أصبحا من المبادئ الأساسية في عملية التنظيم وهما —————

(أ)- السلطة والمسئولية.

(ب)- المركزية واللامركزية.

(ج)- السلطة التنفيذية والسلطة الإستشارية.

(د) لاشئ مما سبق.

68- أسلوب إداري يقوم على توزيع السلطة بين الرئيس ومعاونيه حيث يفوض الرئيس إليهم من سلطاته في

التصرف وإتخاذ القرارات بما يمكنهم من النهوض بالأعباء الموكلة إليهم.

(أ)- المركزية.

(ب)- اللامركزية.

(ج)- السلطة الإستشارية.

(د)- السلطة التنفيذية.

69- أن رئيس الدولة يختار بواسطة أهل الحل والعقد ، يعد من خصائص:

(أ)- الخلافة.

(ب)- الإدارة العليا.

(ج)- الجهاز الإستشاري في الدولة.

(د)- لاشئ مما سبق.

70- الحصول على البيانات والمعلومات والإقتراحات والرأي بشأن موضوع الشورى ، من مهام :

أ)- الجهاز الإستشاري.

ب)- الخليفة.

ج)- الدواوين المركزية.

د)- الدولة.