

## المحور الثاني: وظائف الإدارة العامة

تتمثل وظائف الإدارة بصفة عامة في تلك الواجبات المطلوب تنفيذها في كل المنظمات الإدارية ( إدارة عامة كانت أم خاصة) لتحقيق الأهداف المطلوبة. وقد حاول علماء الإدارة منذ فترة طويلة تحديد الوظائف الإدارية الأساسية، ومن ذلك أن "فايول" أشار إلى خمس وظائف أساسية هي التخطيط، التنظيم، إصدار الأوامر، التنسيق والرقابة. وحصر البعض الآخر أهم الوظائف في التخطيط، التنظيم، التوظيف، التوجيه والرقابة. وضيق آخرون وظائف الإدارة في ثلاثة فقط وهي التخطيط، التنظيم والرقابة.

وإزاء هذا الاختلاف في الرؤى حول وظائف الإدارة والذي لا يزال مطروحاً في الكثير من الكتابات الخاصة بالإدارة وعلم الإدارة العامة، فإننا ارتأينا أن نتوقف حصرياً عند أربعة وظائف نعتقد أنها جد أساسية، وهي وظائف: التخطيط، التنظيم، التوجيه والرقابة، وسوف نعرضها بالتفصيل تباعاً على النحو الآتي:

### أولاً: التخطيط

يعتبر التخطيط أولى وظائف الإدارة، وهو عنصر فعال من عناصر العملية الإدارية، بل له أولوية على باقي وظائف الإدارة من تنظيم وتوجيه ورقابة وغيرها. وقد كان أول ظهور لمصطلح التخطيط بمفهومه الحديث في عام 1910 إثر نشر مقال للاقتصادي النمساوي "كريستيان شويندر *C. Shwinder*"، ثم شاع استخدام هذا المصطلح بعد أن أخذ الإتحاد السوفيتي سابقاً بمبدأ التخطيط الشامل في عام 1928. وأصبح التخطيط في الوقت الراهن أسلوباً أو منهجاً للتنمية الإدارية والبشرية من خلال إحداث المواءمة بين احتياجات المجتمع وإمكاناته المادية والبشرية.

### 1/ تعريف التخطيط :

- تعددت تعريفات التخطيط، وعلى كثرتها يمكن أن نورد بعضاً منها فيما يأتي:
- تعريف "علي السلمي": "تحديد الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها ورسم الخطط والبرامج الكفيلة بتحقيق تلك الأهداف آخذاً في الاعتبار الإمكانيات والقيود التي يفرضها ظروف المناخ العام المحيط بالمشروع".
  - تعريف درور Drog: التخطيط هو عملية إعداد مجموعة من القرارات لمواجهة المستقبل توجه إلى تحقيق أفضل الأهداف.
  - تعريف "تيري Terry": التخطيط هو الاختيار المرتبط بالحقائق ووضع واستخدام الفروض المتعلقة بالمستقبل عند تصور وتكوين الأنشطة المقدمة التي يعتقد بضرورتها لتحقيق النتائج المنشودة".
  - تعريف مجيد الكرخي: "التخطيط هو عملية رسم الأهداف التي يراد التوصل إليها خلال فترة زمنية معينة ثم حشد الإمكانيات اللازمة لتحقيق تلك الأهداف وفق أساليب تختصر التكاليف وتُعظم النتائج".

ورغم تعدد التعريفات كما ذكرنا آنفاً، فإنه يمكن القول بأن التخطيط ما هو إلا عملية إدارية لوضع برنامج مستقبلي لتحقيق أهداف ووضع الأساليب والوسائل المتاحة للوصول إلى تلك الأهداف. وبمعنى آخر هو نشاط تقرر فيه الإدارة ما تريد أن تعمل وماذا يجب عمله، وأين، ومتى، وبواسطة من، وما هي الموارد المطلوبة لأداء العمل.

## 2/ أهمية التخطيط :

- يحمل الإدارة على توقع أحداث المستقبل مما يجعلها في موقف يسمح لها بتقدير وضعها في ذلك المستقبل وعدم ترك الأمور لمحض الصدفة.
- يُظهر الأهداف بوضوح حتى يستطيع كل فرد من أفراد المجموعة أن يعرف الآمال المرجو تحقيقها.
- يدفع الإدارة إلى الإحاطة بمواردها المادية والبشرية اللازمة لتحقيق تلك الأهداف، ويساعد على تجنب الهدر في الموارد والإمكانات المتاحة وذلك من خلال توظيفها بالأسلوب الأمثل.
- يبين مقدماً الطريق الذي يسلكه العاملون في تنفيذهم للعمليات بقصد تحقيق الأهداف المطلوبة، ويدفع الإدارة وفروعها المختلفة إلى تنسيق أعمالها وبهذا يمنع ظاهرة التضارب والتقاطع بين أنشطتها المختلفة.
- يختصر الزمن اللازم لإنجاز الأعمال ويحدد الوقت اللازم لتنفيذ كل جزء من أجزاء العمل، كما يساعد على إجراء عمليات الرقابة الخارجية والداخلية.
- يُمكن من معرفة المشاكل المتوقع حدوثها والعمل على تلافيها.
- يجعل الأفراد العاملين أكثر استقراراً وطمأنينة من خلال معرفتهم مستقبل مؤسستهم والأهداف التي تسعى لتحقيقها، ويسهم في تحقيق الأمن النفسي للأفراد والجماعات، ففي ظل التخطيط يطمئن الجميع إلى أن الأمور التي تهمهم قد أخذت في الاعتبار.
- يساعد التخطيط في تنمية مهارات وقدرات المديرين عن طريق ما يقومون به من وضع للخطط والبرامج.

## 3/ أنواع التخطيط :

تعدد أنواع التخطيط بحسب المعيار المستخدم للتقسيم، إلا أننا سوف نتوقف فقط عند معيارين للتقسيم، على النحو الوارد أدناه:

### 3-1- التخطيط بحسب معيار المدى الزمني

يتنوع التخطيط بحسب معيار المدى الزمني إلى ثلاثة أنواع هي:

- التخطيط قصير المدى (سنة فأقل) أي أن المدير يخطط لفترة ستة أشهر أو ثلاثة أشهر أو أسبوع أو حتى يوم واحد، بل إنه يخطط لفترة زمنية محددة من اليوم.
- التخطيط متوسط المدى (سنة إلى أربع سنوات) كأن يخطط رئيس مجلس إدارة نادٍ معين أو إتحادٍ معين لمدة أربع سنوات التي هي عمر مجلس الإدارة.
- التخطيط الطويل المدى (خمس سنوات فما فوق) كتخطيط المؤسسات الحكومية وغيرها من المؤسسات الأخرى التي تعتمد على الخطط الخمسية والعشرية وغيرها.

### 3-2- تقسيم التخطيط بحسب الهدف:

يمكن تصنيف التخطيط حسب الهدف منه أو اتساعه إلى ثلاث فئات مختلفة تسمى:

#### • التخطيط الاستراتيجي:

- يهتم التخطيط الاستراتيجي بالشؤون العامة للمنظمة ككل ( دولة، وزارة، مؤسسة عامة أو خاصة). ويبدأ التخطيط الاستراتيجي ويوجّه من قبل المستوى الإداري الأعلى ولكن بمشاركة جميع المستويات الإدارية الأدنى حتى يحظى بالقبول ويكون قابلاً للتنفيذ. وغاية التخطيط الاستراتيجي هي:
- إيجاد خطة عامة طويلة المدى تبين المهام والمسؤوليات للمنظمة ككل.
- إيجاد مشاركة متعددة المستويات في العملية التخطيطية.
- تطوير المنظمة من حيث تألف خطط الوحدات الفرعية مع بعضها البعض.

#### التخطيط التكتيكي:

يركّز التخطيط التكتيكي على تنفيذ الأنشطة المحددة في الخطط الإستراتيجية. هذه الخطط تهتم بما يجب أن تقوم به كل وحدة من المستوى الأدنى، وكيفية القيام به، ومن سيكون مسؤولاً عن إنجازه. ويكون المدى الزمني لهذه الخطط أقصر من مدى الخطط الإستراتيجية، كما أنها تركز على الأنشطة القريبة التي يجب إنجازها لتحقيق الاستراتيجيات العامة للمنظمة.

#### • التخطيط التنفيذي:

يستخدم المدير التخطيط التنفيذي لإنجاز مهام ومسؤوليات عمله. ويمكن أن تستخدم مرة واحدة أو عدة مرات. الخطط ذات الاستخدام الواحد تطبق على الأنشطة التي تتكرر. ومثال الخطط ذات الاستخدام الواحد خطة الموازنة، أما أمثلة الخطط مستمرة الاستخدام فهي خطط السياسات والإجراءات.

### 4/ مقومات التخطيط

يعتبر التخطيط أسلوباً علمياً يقوم على الدراسة والمنهج والأسس العلمية والمعرفة الحقيقية، وحتى تتحقق عملية التخطيط السليم، ينبغي توافر مجموعة من المقومات الأساسية، وهي:

#### • دراسة البيئة وتحليل الواقع

إن من أهم الأسس التي يستند عليها التخطيط هو تحديد الوضع الحالي للمنظمة سواء كان على مستوى الظاهرة أو القطع أو الحالة وذلك لأجل الإجابة عن السؤال الذي طالما يطرح على المخطط ألا وهو أين نقف الآن؟ وما هو وضعنا الحالي؟ ما هي إمكانياتنا؟ ما هي مصادر قوتنا؟ وما هي نقاط ضعفنا؟ وفي هذا المجال يتطلب معرفة المعلومات والبيانات والإحصائيات عن الموارد الطبيعية المتوفرة للمنظمة أو للدولة، فبناء على المعلومات التي يوفرها هذا الحصر يتحدد رأس المال الطبيعي والإمكانيات الاقتصادية المتاحة والتي يمكن توفيرها مستقبلاً.

وتعتبر الموارد المالية المقوم الرئيسي لعملية التخطيط، وعلى ذلك ينبغي على المخطط معرفة الإمكانيات المالية المتوفرة، وسبل تعزيز تلك القدرات من نواتج استثمار الموارد الطبيعية وغيرها أو الحصول على قروض توفر العملة الأجنبية.

كما تعتبر القوى البشرية المصدر الحقيقي للقوى العاملة، لذا ينبغي على المخطط أن يكون مدركاً للعدد العام للسكان، معرفة معدلات نمو السكان، الجنس، مستويات دخل الفرد، المستوى التعليمي والصحي، القوى العاملة المدربة والمؤهلة، ومعرفة الأنشطة الاقتصادية في المجتمع، وغيرها من المعلومات ذات الصلة. وإلى جانب المقومات السابقة، تعتبر وسائل التكنولوجيا الحديثة من المتطلبات الأساسية لعملية التخطيط، وتعد وفرتها عاملاً مهماً في تحقيق إنجاز أكبر من الأهداف. ولذلك ينبغي حصر مدى توافر تلك الوسائل وانتشارها ومستوى التحكم فيها.

وإضافة إلى كل ما سبق، ينبغي على المخطط البحث في المناخ العام ومدى تقبله للتخطيط، ومدى دعم وتأيد القادة السياسيين وقناعة الإداريين بالخطة.

### • التنبؤ بأهداف الخطة

تقوم عملية التنبؤ أساساً على فرضية أن اتجاهات الأحداث في الماضي سوف تمتد بنفس معدلاتها في المستقبل وبذلك يمكن رسم صورة القادم من الأشياء بشكل تقريبي لكي تتكون لدينا مرئيات نسبية عن الأهداف التي نسعى إليها.

ولكي تكون عملية التنبؤ علمية ودقيقة لا بد وأن تقوم على كمية كافية من البيانات والمعلومات الدقيقة، وتوظف وسائل وطرق إحصائية في استخدام هذه البيانات والمعلومات لترسم صورة الأحداث في المستقبل. فالمخطط ينبغي عليه حصر الأراضي الزراعية ومدى صلاحيتها وخصوبتها وفرص الاعتماد عليها حاضراً ومستقبلاً ووفرة المياه العذبة الصالحة للري، وكذلك الحال بالنسبة لاستغلال المناجم والمعادن الموجودة في الدولة، وغيرها من الموارد الطبيعية.

### • وضع الأهداف

تمثل الأهداف النتائج التي تسعى المنظمة لتحقيقها في المستقبل، وحتى يكون الهدف مجديا وفعالا يتعين أن تتوفر فيه مجموعة من الخصائص نذكر منها ما يأتي:

- **واقعية الهدف:** أي قابليته للتحقيق ويمكن الوصول إليه وإلا يصبح حلما وهذا يستلزم أن تتوفر للهدف القدرات المادية والبشرية والأدوات الكافية لتحقيقه.
- **وضوح الهدف:** إن فهم أفراد المنظمة وكافة المستويات الوظيفية فيها للهدف شرط أساسي لتنفيذه كما هو مطلوب ولهذا يجب أن يكون الهدف واضحا للجميع غير فضفاض وفي خلاف ذلك يصعب الوصول إليه.
- **تلبية الهدف لحاجات المنظمة:** لا جدوى تأتي من هدف إذا لم يستجيب للحاجات التطويرية التي ترغب بهذا المنظمة ولهذا يتعين أن محققا لطموحات وآمال المنظمة ورغبات العاملين معا.
- **مشروعية الهدف:** يجب أن يصاغ الهدف بحيث يتناغم مع تقاليد و قيم ومعتقدات المجتمع ويأخذ بعين الاعتبار السياسات العامة للدولة فلا يتصادم مع منظومة القيم الاجتماعية التي يؤمن بهذا العاملون والناس وإلا يكون مآله الفشل وقد يؤدي المجتمع بدلا من إفادته.
- **قابلية القياس:** أن قابلية الأهداف للقياس يساعد الإدارة على متابعة تقدم العمل في الخطة وتقييم نتائجها والتعرف على الانحرافات الناشئة خلال عملية التنفيذ لكي تعمل على تصحيحها وتعديل بعض الأهداف إذا توجب الأمر.
- **انسجام الأهداف:** حيث يتعين أن تكون الأهداف منسجمة بعضها مع البعض الآخر وبعيدة عن أي تناقض أو تضاد وإلا أدى ذلك إلى ارتباك الخطة وخروجها عن سياقات العمل التخطيطي السليم.

#### ● تضمين الخطة السياسات والإجراءات الكفيلة بالتنفيذ

السياسات Policies هي مجموعة المبادئ والقواعد والاتجاهات العريضة التي تضع أطرا لحركة العمل وأساليب للوصول إلى الأهداف المرسومة. ولا بد أن تتوفر في السياسات شروط عدة لكي تكون فاعلة ومؤثرة ومن ذلك بساطتها ووضوحها ومرونتها وشموليتها، ويفضّل أن تكون مدونة وشاملة ولا تتقاطع مع السياسات العامة للدولة. أما الإجراءات Procedures فهي مجموعة الخطوات المتتالية اللازمة لإتمام عمل معين من بدايته إلى نهايته، وتشمل كل ما تعلق بأسلوب العمل، الجهة المسؤولة عن تنفيذه، الجهة المسؤولة عن الرقابة، نظام الحوافز، المدة الزمنية اللازمة لتنفيذ كل مراحل العمل ومصادر القرار الرئيسية.

#### ● مستلزمات تنفيذ الخطة

إن وضع السياسات والإجراءات التي تصف كيفية تنفيذ الأعمال لا يكفي لتحقيق الأهداف إلا إذا توفرت لهذا مستلزمات التنفيذ والمتمثلة بالقوى البشرية والإمكانات المادية من السلع والخدمات والنفقات (الأجور والرواتب وغيرها من النفقات).

ولأجل ذلك ينبغي على المنظمة إعداد ميزانياتها التقديرية التي تضمن تلبية حاجيات المنظمة من الطاقات البشرية والسلع والخدمات وتؤمن تدفق الأموال لخزيرتها. ويندرج كذلك ضمن مستلزمات التنفيذ وضع برامج للتنفيذ وفقاً للأولوية في التنفيذ والترتيب الزمني. وتعرف البرنامج بأنها خطط مصغرة- ضمن خطة أكبر أي خطة المنظمة - لامجاز مهمات محددة. على أنه ينبغي بذل جهود من أجل إحداث التناسق والتشابك بين هذه البرامج لكي لا تتصادم فيما بينها أو تعطل إحداها الأخرى، وما قد ينجر على ذلك من انحراف في تحقيق الأهداف العامة للخطة.

### • مرونة الخطة وقابليتها للتكيف والتعديل

إن وضع الأهداف في ضوء دراسة الواقع لا يعني إثباتها واعتبارها أمراً نهائياً لان الظروف المحيطة بالمنظمة متحركة وغير ثابتة فقد تحدث تغيرات غير متوقعة في هذه الظروف ( تغيير في السياسات الحكومية الضريبية والقانونية، التغييرات التكنولوجية، الكوارث والحروب..)، مما يتطلب العودة إلى دراسة النتائج التي نجمت عن تحليل الواقع والتنبؤات التي بنيت عليها لأجل إجراء التكيفات اللازمة على الخطط إذا كانت الاختلافات طفيفة أما إذا كانت جوهرية فإن الأمر يتطلب وضع خطط بديلة.

### 5/ معوقات التخطيط:

هناك بعض المعوقات التي تعترض مسيرة التخطيط الناجح سواء على المستوى الفردي أو على مستوى الهيئة أو الوزارة أو الدولة، وهذه المعوقات قد تكون معاصرة لعملية وضع الخطة أو قد تكون معاصرة لعملية التنفيذ.

### • عدم وضوح المستقبل:

بما أن مجال التخطيط يقع في المستقبل وأن الظروف غير معروفة وغير مؤكدة في هذا المجال. وقد تحدث متغيرات خارجية ( تغيير السياسات الضريبية والقانونية، مستجدات التكنولوجيا، كوارث طبيعية أو إنسانية ..) تُفشل الخطط التي وُضعت وما بذل فيها من جهود وأموال واهتمامات.

### • ضالة البيانات والمعلومات والإحصائيات أو عدم دقتها والخطأ في التقديرات والتوقعات

إن أساس الخطة يعتمد على المعلومات والبيانات والإحصائيات التي يتم الحصول عليها من عدة مصادر والتي يعتمد عليها في وضع مجموعة من الافتراضات والتوقعات بالنسبة للمستقبل، ولكي تكون تلك الافتراضات قريبة من المستقبل يشترط دقة وصدق وصحة هذه المعلومات. وكلما كانت المعلومات والبيانات خاطئة كانت التقديرات والتوقعات خاطئة بالتبعية.

### • الصعوبات الإدارية والسياسية والاجتماعية:

تمثل البيروقراطية وتباطؤ الإجراءات الإدارية وجمودها أحد الصعوبات الكفيلة بإفشال الخطة وأهدافها. كما قد يؤدي التعقيد الزائد والمفصل في صياغة الخطة إلى خلق سوء فهم لدى المنفذين لأدوارهم أو عزوفهم عن التفاعل الايجابي معها.

وبالإضافة إلى الإشكاليات الإدارية، فإن عدم توفر البيئة السياسية والاجتماعية وعلى رأسها الاستقرار السياسي قد يعيق إنجاح تنفيذ الخطة. كما قد يكون لمقاومة الواقع القائم للتغيرات التي يريد التخطيط إحداثها ( سواء تمثلت في الأنماط الذهنية القديمة المسيطرة على الإداريين، أو الرفض المجتمعي للخطة وتوجهاتها) أثرها السلبي أيضا في تنفيذ الخطة.

#### ● الصعوبات المادية:

أحد معيقات التنفيذ هو الطموح المفرط في الخطة بما يفوق القدرات الفعلية لتنفيذ لها. فحتى لو صحّت المعلومات والبيانات وبنيت الخطة على أساس سليم، إلا أن عدم صحة تقدير حجم وأنواع الإمكانيات المادية والتكنولوجية قد يمثل عائقاً كبيراً في تنفيذ الخطة. ويندرج ضمن هذا الإطار أيضا محدودية الموارد المالية وسوء توظيفها واستخدامها، وفشل الجهود في الحصول على موارد مالية خارجية.

#### ● المعوقات البشرية:

يعتبر العنصر البشري عاملا مؤثرا جدا في عملية التخطيط، فالكثافة السكانية أو قلتها، ومستوى مؤهلات السكان والقوى العاملة يؤثر على نوعية التخطيط وفرص نجاح الخطة أو فشلها. فالكثافة السكانية على سبيل المثال تحتم على الدولة تغيير أهدافها التي تريد تحقيقها واستبدالها بأهداف أكثر إلحاحا يفرضها الواقع، فتجنح بالتالي نحو أهداف التعليم والصحة والإسكان نظرا لارتفاع عدد المواليد، وبالتالي قد يصعب هذا التوجه من قدرة الدولة على رفع مستوى دخل الأفراد أو بناء اقتصاد قوي. ثم إن نجاح تنفيذ الخطة يعتمد على العنصر البشري القادر على ترجمة وتفعيل سياسات وبرامج المنظمة، وفي غياب تديني كفاءة هذا العنصر لن يكون ممكنا تنفيذ الخطة. وكما قيل، فإن الخطة مهما كانت جيدة لن تستطيع أن تعوض عجز الإدارة الضعيفة في حين أن الإدارة الجيدة يمكنها أن تعوض عجز الخطة الضعيفة. وإلى جانب عنصر التوافر والكفاءة في العنصر البشري، ينبغي أن تتوافر الجدية والحماس المطلوبين للتنفيذ. وبالتالي تمثل عدم الجدية في تنفيذ الخطة وتدني حماس العاملين له أحد معيقات التنفيذ.