



# التخطيط والرقابة

اعداد

مجدي محمود الدفراوي  
عضو هيئة التدريس بالمعهد

١٤٠٣هـ



# التخطيط والرقابة

اعداد

مجدي محمود الدفراوي  
عضو هيئة التدريس بالمعهد

١٤٠٣هـ



## المحتويات

### الصفحة

٥	التخطيط
٨	خصائص التخطيط
١٤	مكونات الخطة
٢٧	أنواع التخطيط
٣٤	طرق وضع الخطة
٣٦	مراحل وضع الخطة
٤٢	مشاكل التخطيط في الدول النامية
٤٥	الهوامش
٤٧	الرقابة
٥١	أغراض الرقابة
٥٢	الشروط الواجب توافرها في الرقابة
٥٥	مراحل الرقابة
٥٨	أدوات الرقابة
٦١	أنواع المعايير
٦٤	طرق تقويم الاداء
٦٧	أنواع الرقابة
٧٢	الهيئات والاجهزة الرقابية في المملكة
٧٧	الهوامش



# التخطيط



## التخطيط

يعتبر التخطيط عنصرا هاما من عناصر العمليات الادارية للاجهزة الحكومية المعاصرة وقد ازدادت أهمية التخطيط بازدياد الدور الذي تقوم به الحكومات وتنوع نشاطاتها وتضخم أجهزتها وطموح أهدافها. ورغم أن استخدام التخطيط في مجال العمل الحكومي يعتبر قديما حيث دل على ذلك ما تركه السابقون من انشاءات ضخمة لا يمكن تصور انجازها دون اللجوء الى نوع من التخطيط، وكذلك ما سجلوه من تاريخ يحتوي على انجازات متميزة وحروب طويلة استدعت بالضرورة استخدام أنواع مختلفة من التخطيط. الا أن الاستخدام المنظم والعلمي للتخطيط كأحد عناصر العملية الادارية لادارة المنظمات الحكومية وتنفيذ برامجها يعتبر وليد خبرات ومعرفة القرن الحالي الذي شهد تزايد دور الحكومة في كل الانظمة الاجتماعية المعاصرة، رأسمالية كانت أم اشتراكية، متقدمة كانت أم نامية.

وتظهر الحاجة الى التخطيط عندما يكون هناك أكثر من وسيلة لتحقيق الاهداف التي نسعى اليها، أو أكثر من حل لمواجهة المشكلة التي نريد معالجتها، وبذلك يتحتم علينا الاختيار بينها على أساس دراسة كل وسيلة أو حل على حدة وقياس مدى كفاءة النتائج المتوقع تحقيقها مقارنة هذه النتائج بعضها ببعض ثم اختيار أفضل هذه الوسائل أو الحلول آخذا في الاعتبار البيئة الداخلية للمنظمة والبيئة الخارجية التي تعمل بها. وحتى اذا لم يكن هناك سوى حل واحد لمواجهة مشكلة معينة مثل ضرورة اغلاق أحد فروع المنظمة التي تعمل بها فان هذا الاغلاق يمكن أن يخطط له بحيث يتم بأقل أضرار أو نفقات ممكنة.

من هذا يتضح أن التخطيط بمفهومه العلمي قد أصبح ضرورة ملحة سواء للادارات الحكومية أو القطاع الخاص. وقد اختلفت وجهات نظر المتخصصين في الادارة في

تعريف التخطيط فمنهم من يقول<sup>١</sup>:

«التخطيط يعني أننا نحاول في حدود الاختيارات المتاحة أن نقرر ما يجب عمله اليوم حتى نستطيع أن نواجه الغد بطريقة أفضل».

«التخطيط هو أسلوب لترشيد قرارات المديرين وأفعالهم فيما يتعلق بمستقبل المنظمة وبما يتفق مع رغبات الإدارة العليا».

«هو عملية تبدأ بوضع الاهداف، وتحديد الاستراتيجيات والسياسات والخطط التفصيلية لتحقيق هذه الاهداف، وتنشئ تنظيمًا ينفذ القرارات و يغذي المسؤولين بالمعلومات المرتدة التي تمكنهم من عمل خطط جديدة».

«هو عملية اتخاذ القرارات وتقييمها قبل البدء في التنفيذ وذلك في ظروف تحتم اتخاذ قرارات حالية لتحقيق مستقبل مرغوب فيه».

«التخطيط هو الاستخدام الفعال المنتج للموارد المتاحة لبلد ما وفقا لأولويات معينة تحدد على أساس مدروس لتحقيق أهداف تقتضيها المصلحة الوطنية العامة<sup>٢</sup>»

### خصائص التخطيط<sup>٣</sup>:

يكاد يجمع رجال الفكر الإداري على أن هناك عددا من الخصائص الواجب توافرها في كل خطة بحيث نستطيع عن طريقها أن نميز بين الخطط الجيدة والآخرى الغير جيدة ولقد أمكن الوصول الي هذه الخصائص عن طريق دراسة أسباب فشل أو نجاح الخطط السابقة والاسترشاد بنتائج هذه الدراسات في وضع الخطط المستقبلية، ويعتقد المختصين بأنه اذا روعيت تلك النقاط فيما يوضع من خطط مستقبلا فانها تكون أقرب الى النجاح واقدر على تحقيق الاهداف ومن أهم هذه الخصائص ما يلي:-

١ - أن يكون للخطة هدف نهائي واضح ومحدد، بحيث تتركز حوله جهود الوحدات الإدارية المختلفة، وتعمل على تحقيقه مهما اختلفت أساليب كل ادارة عن

الادارات الاخرى و يؤدي ذلك الى تقليل الفاقد في الطاقة أو الاموال المستخدمة في هذه المنظمات ويمكن من سهولة اتخاذ القرارات.

٢ - أن تتميز الخطة بالبساطة والوضوح والبعد عن التعقيد، ونعني بذلك أن تكون الخطة مفهومة بوضوح لكل من سيشارك في تنفيذها فمثلا اذا كانت الخطة تنص على مضاعفة كمية الخدمات التي تقدمها الادارة الى المراجعين فيجب أن توضح الخطة كيف ستتم هذه المضاعفة، هل عن طريق زيادة عدد الموظفين في الادارة؟ أم استخدام نماذج أكثر تبسيط في اداء العمل؟ أم بافتتاح فروع جديدة في القرى المحيطة بالمدينة؟ أم بعمل برامج تدريبية لرفع كفاءة الموظفين الحاليين؟ أم باستخدام أجهزة حديثة؟ أم بكل هؤلاء معا؟ أضف لذلك أن التسلسل المنطقي لمراحل تنفيذ الخطة يمكن أن يؤدي الى سهولة فهمها وبالتالي تنفيذها بأقل قدر من الأخطاء أو الانحرافات.

٣ - أن ينص في الخطة على الدور الذي ستقوم به كل وحدة ادارية في التنفيذ، بحيث نتفادى التكرار أو الازدواج أو التضارب بين الوحدات الادارية المختلفة، وكذلك نتفادى احتمال عدم تنفيذ بعض أجزاء الخطة نتيجة عدم وجود تحديد واضح للجهة الادارية المسئولة عنها.

٤ - أن تكون واقعية وملائمة لظروف الموقف الذي تعالجه، وتعتبر هذه الخاصية من الخصائص الشائعة في الدول النامية حيث تحاول الحكومات الاستجابة لمطالب المواطنين المتزايدة فتضع الخطط الطموحة وغير الواقعية مما يصعب معه تنفيذها أو تعجز وحداتها الادارية المتواضعة عن تحمل أعباء هذا التنفيذ، أضف لذلك أن نجاح بعض الخطط في دول أخرى لا يعني بالضرورة امكانية نجاحها في دولنا اذا اخذنا في الاعتبار الاختلافات البيئية المتنوعة بين كل دولة وأخرى.

٥ - استخدام بيانات دقيقة في التخطيط، حيث أن الاعتماد على بيانات غير دقيقة أو قديمة أو غير كاملة سوف يؤدي بالضرورة الى ظهور خطط غير واقعية وغير دقيقة في الاهداف التي تسعى الى تحقيقها مما يؤدي في النهاية الى فشل التنفيذ.

٦ - معرفة ردود الافعال المتوقعة لوضع الخطة موضع التنفيذ. وقد يعتقد البعض ان ردود الفعل هذه، قد تكون ناشئة من الجمهور الذي وضعت الخطط لخدمته ولكن يحدث عادة أن يكون هناك ردود فعل سلبية من الموظفين المسؤولين عن تنفيذ الخطط أنفسهم أو من الادارات التي لها علاقة بتنفيذ هذه الخطط وهنا يظهر دور المخطط الناجح الذي يحاول من البداية اشراك جميع المسؤولين ذوي العلاقة في وضع هذه الخطط أو على الاقل في توقع ردود فعلهم والاستعداد لذلك.

٧ - أن تكون الخطة مرنة، ويقصد بالمرونة هنا أن تكون الخطة قادرة على مواجهة المواقف المختلفة دون اجراء تعديلات جذرية تغير معالمها الاساسية وتظهر أهمية المرونة في الخطط الطويلة المدى أكثر منها في الخطط قصيرة المدى. والسبب في ذلك أن قدرة الانسان على التوقع أو التنبؤ خلال الفترة الزمنية الطويلة تكون أقل منها خلال الفترة الزمنية القصيرة، فمثلا يمكنك أن تحدد وأنت على درجة كبيرة من الثقة ما سوف تفعله غدا وعلى درجة أقل من الثقة لما سوف تفعله الشهر القادم أو بعد ستة شهور أو سنة، أما ما سوف تفعله بعد ثلاث أو خمس سنوات فذلك أكثر عرضة للتغير لعدم قدرتك على التنبؤ الدقيق بظروفك الخاصة أو بظروف البيئة المحيطة بك بعد هذه الفترة الزمنية الطويلة.

٨ - أن يكون التخطيط مستمرا بمعنى الا ينتهي الأمر بمجرد اقرار الخطة ووضعها موضع التنفيذ بل تستمر عملية التخطيط حتى أثناء التنفيذ، فينبغي على المخطط أن يراقب تنفيذ خطته و يعد لها أو حتى يضع خططا بديلة كلما اقتضى الحال، فالخطة من صنع الادارة ولا يجب أن تكون الادارة خاضعة تماما لما صنعتها والا أتهمت بالجمود وعدم القدرة على التصرف، فالخطة توضع للمستقبل والمستقبل يتحول مع مرور الوقت الى حاضر يستدعي مراعاة ما يستجد به من ظروف مما قد يؤدي الى وضع خطط بديلة تتماشى مع هذه الظروف الجديدة. وهنا يجدر أن نوضح أن مرونة الخطة تعني

امكانية تطبيق الخطة نفسها مع اجراء بعض التعديلات أما الخطط البديلة فتعني الغاء الخطة القديمة وعمل خطة جديدة.

٩ - يفضل أن توضع الخطة من أسفل الى أعلى بمعنى أن يبدأ المخططون في الوحدات التنفيذية بوضع الخطط الفرعية والجزئية، ثم ترفع هذه الخطط الى وحدة مركزية (وزارة التخطيط مثلاً) لتتجمع في خطة واحدة شاملة. واما أن توضع الخطة من أعلى الى أسفل بمعنى أن تضعها الادارة المركزية ثم تجزأ الى خطط فرعية تلزم بها الوحدات التنفيذية فذلك يجعل الخطة أمراً مفروضاً على المستويات الدنيا دون اعتبار لوجهة نظرها رغم أنها المستويات التي ستقوم بالتنفيذ والأكثر والأوسع علماً بمشاكل التطبيق.

ولحل هذا التعارض نرى أنه من الأفضل أن تقوم الادارة المركزية للتخطيط بوضع الخطوط العريضة للخطة القومية لتسترشد بها الوحدات التنفيذية في وضع خططها الاقليمية أو النوعية أو الفرعية على أن يترك لهذه الوحدات حرية التخطيط على ضوء ظروفها الخاصة والظروف البيئية المحيطة بها، وبعد انتهاء الوحدات التنفيذية من وضع خططها تقوم برفعها الى الادارة المركزية للتخطيط لدراستها ومناقشتها والتأكد من تماشيها مع الخطوط العريضة الموضوعة مسبقاً، وتعديلها بالاتفاق مع الوحدات التنفيذية اذا استدعى الأمر ذلك، ثم تجميع هذه الخطط في خطة قومية شاملة.

١٠ - يجدر أن يشارك جميع المشرفين على التنفيذ في وضع الخطط التي سوف يلتزمون بها ويتم ذلك بأن يجتمع المخطط بهم و يناقشهم في خططهم الفرعية واقتراحاتهم لكي يتعرف على ما يحتمل أن يواجههم من صعوبات أثناء التنفيذ فيعمل على تذليلها قبل اقرار الخطة نهائياً ووضعها موضع التنفيذ.

هنا دعنا نتصور كيف يمكن أن يتم ذلك في احدى الوزارات الكبيرة ذات الادارات الضخمة والفروع المتعددة التي تغطي جميع مدن وقرى المملكة العربية السعودية كيف

يمكن أن تكون هناك مشاركة فعلية وليست صورية لاكتساب اخلاص وحماس المستويات التنفيذية.

يقدم لنا أحد علماء الإدارة؛ بعض الاقتراحات التي يمكن الاستفادة منها في حل هذه المشكلة مثل أن تنشأ إدارة للتخطيط تكون موجودة في المركز الرئيسي للمنظمة ترتبط بها ادارات فرعية أو لجان تنشأ في الوحدات الادارية الفرعية الرئيسية تكون مهمتهم جميعا نقل معلومات اعداد الخطة الى جميع أجزاء المنظمة ثم جمع الاقتراحات ومناقشتها ووضعها في شكل خطط متكاملة ترفع الى ادارة التخطيط بالمركز الرئيسي لوضعها في شكل خطة نهائية.

وهناك اقتراح آخر بأن تكلف فروع الادارات المركزية (الوزارات) باعداد ميزانيات تقديرية للعام القادم مثلا أو للخمس سنوات القادمة اذا أمكن وذلك في ضوء الاهداف العامة والسياسات التي تضعها المنظمة الأم، وعندما تتم مناقشة هذه الميزانيات مع من وضعوها — حيث يقومون بالدفاع عنها — تكون المشاركة في التخطيط قد تمت على أكمل وجه.

أما الاقتراح الأخير الذي طبق بنجاح لدى بعض الشركات الامريكية فهو ما يسمى «بالنادي الاداري» وهو يضم جميع الاداريين ابتداء من رئيس مجلس الادارة ومنتهايا بملاحظي العمال في أدنى المستويات الادارية. ويُعقد بالنادي عدد معين من الاجتماعات كل عام، ويبدأ الاجتماع بشرح من رئيس مجلس الادارة أو كبار المديرين للأفكار والاتجاهات التي تريد الشركة أن تتبناها ثم يبدأ النقاش الجماعي المنظم فيستفسر الاعضاء ويحيب الرؤساء، وتناقش مختلف وجهات النظر الى أن يخرج المجتمعون بتوصيات فعالة، وقد لوحظ أن أعضاء الهيئة الادارية الادنى رتبة في العديد من الشركات التي تبنت هذ الوسيلة قد تجاوزوا مع كبار المديرين بقوة من ناحية الشعور بوحدة الهدف فأصبحت الامور المالية حتى الثقيلة منها ذات أهمية حيوية، وباتت أكثر الخطط تعقيدا موضوعا شيقا.

١١ - أن تكون الخطة معلنة ومعروفة لجميع القائمين بالاشراف على تنفيذها، كل في حدود ما هو مكلف بأدائه وبالقدر اللازم من خطط المديرين الاخرين فيما له علاقة بالجزء الخاص به من الخطة. وتشمل هذه المعلومات على الاهداف المرغوب في تحقيقها والسياسات الواجب أخذها في الاعتبار عند اتخاذ القرارات وكذلك الاجراءات والقواعد الخاصة بالتنفيذ، وتكون احدى مسؤوليات هؤلاء المشرفين على التنفيذ أن يقوموا بشرح هذه الخطط الى المستويات التالية لهم.

ويفترض هنا أن المعلومات أو البيانات السرية لخطط بعض المنظمات لا يجب اعلانها الا اذا كانت هناك ضرورة على أن يتم ذلك بحرص وعناية شديدة والا تعرضت المنظمة أو الدولة لأخطار شديدة.

١٢ - متابعة تنفيذ الخطة، وهذا هو ما دفع بالعديد من المنظمات الى اسناد وظيفة المتابعة الى نفس وحدات التخطيط لديها وسمتها بوحدة «التخطيط والمتابعة» وتشمل المتابعة على تقييم نتائج تنفيذ كل جزء من أجزاء الخطة وذلك من حيث الوقت أو التكلفة المادية أو نوعية الاداء بما يمكن من معالجة هذه الانحرافات أولا بأول حتى تتحقق النتائج النهائية للخطة كما هي محددة.

١٣ - يعتبر التوقيت الزمني المحكم أحد خصائص التخطيط الجيد بحيث يمكن أن نقول أن خطة دون توقيتات زمنية لمراحل الانجاز لا يمكن اعتبارها خطة على الاطلاق.

١٤ - توعية العنصر البشري، يعتبر العنصر البشري أحد أهم العناصر المؤثرة في نجاح أو فشل الخطة فالمديرون والموظفون تنازعهم أفكار وتصرفات غير قابلة للتغيير أحيانا مثل أن يكون مجال تفكيرهم الاساسي محصور بعدم مخالفة التعليمات الحكومية مهما كلفهم ذلك من خسائر مالية. أو أن يكون تفكيرهم منحصر في أن تخفيض النفقات يعني أنهم أصبحوا مديرين ناجحين حتى ولو أدى ذلك الى الاساءة الى

مستويات الاداء أو نوعية الانتاج. لذلك يجب على المخطط أن يدرك أن القيود النفسية للمستويات الادارية يمكن أن تمثل صعوبة شديدة تحد من نجاح الخطة والتغلب على هذه الصعوبة يحتاج الى جهد وصبر شديدين من المخطط، و يتم ذلك بالتحفيز والتطوير وأحيانا بتغيير أعضاء الهيئة الادارية.

## مكونات الخطة :

تتكون الخطة من عدة مكونات أساسية يجب أن تتوافر فيها وهي : الأهداف والسياسات والاجراءات والقواعد والميزانيات التقديرية والبرامج.

### أ- الأهداف ° :

الهدف هو الغرض أو النتيجة التي يراد تحقيقها اذا ما نفذت الخطة بنجاح وبمعنى آخر يتمثل الهدف في الغاية التي تسعى لتحقيقها أية خطة، لهذا فإنه لا وجود لخطة اذا لم يكون هناك هدف ينبغى تحقيقه.

ومن الهدف تتبع كافة عناصر ومكونات التخطيط، من سياسات واجراءات وقواعد وميزانيات وبرامج حيث يراعى في تصميم هذه العناصر أن تكون مؤدية الى تحقيق الهدف المنشود بل أن كافة عناصر النشاط الادارى تتوخى الهدف هي الاخرى اذ يصمم التنظيم لكي يحققه، و يسير التوجيه في فلكه، وتتم الرقابة للتثبيت من صحة الاتجاه نحوه وسلامة المسار اليه.

وقد حددت الأهداف العامة للخطة في المملكة العربية السعودية بما يلي ٦ :

- ١ - الحفاظ على القيم الدينية والأخلاقية والاسلامية من خلال تطبيق مبادئ الشريعة الاسلامية ونشرها ودعمها.
- ٢ - تعزيز الدفاع عن الدين الاسلامى وعن المملكة واستمرار ترسيخ الأمن الداخلى والاستقرار الاجتماعى فيها.

٣ - مواصلة مسيرة التنمية الاقتصادية المتوازنة من خلال تطوير موارد المملكة، وزيادة دخلها من النفط في المدى البعيد، والحفاظ على الموارد القابلة للنضوب وبذلك يتسنى تحقيق الرفاهية الاجتماعية لكل المواطنين، وتحقيق القوة الاقتصادية التي تمكن من بلوغ الأهداف الأساسية الأخرى للتنمية.

٤ - تخفيف الاعتماد على إنتاج النفط الخام كمصدر رئيسي للدخل الوطني.

٥ - تنمية القوى البشرية عن طريق التعليم والتدريب ورفع المستوى الصحي.

٦ - استكمال التجهيزات الأساسية اللازمة لتحقيق تلك الأهداف الأخرى.

وتقسم الأهداف العامة للتخطيط القومي في المملكة الى ثلاثة أهداف رئيسية وهي أهداف اجتماعية وأهداف اقتصادية وأهداف إدارية :-

## ١ - الأهداف الاجتماعية :

النهوض بالدولة من الناحية الاجتماعية، بتوفير مصادر التقدم لها عن طريق التوسع في التعليم والخدمات الصحية وتوفير الطمأنينة والامن والعدالة للمواطنين، وتهيئة وسائل العيش الرغيد لهم من مسكن مريح وغذاء كاف وكساء ملائم ومياه صالحة للشرب وعمليات الصرف (المجارى) ومد الطرق ورصفها وتدابير وسائل النقل والمواصلات الكافية وتوصيل الكهرباء ومد خطوط التليفون واقامة أماكن العبادة. وما الى ذلك مما يرفع من شأن البلاد من الوجهة الاجتماعية و يؤدي الى التقدم الحضارى للدولة.

## ٢ - الأهداف الاقتصادية :

فتتمثل في زيادة الدخل القومي للبلاد بما يفوق الزيادة المرتقبة للسكان خلال مدة الخطة، حتى يرتفع مستوى المعيشة للمواطنين في مجموعهم، وحيث أن الدخل القومي هو مجموع دخول الأفراد مجتمعين، ومعنى زيادته هو أن دخول الأفراد مجتمعين تزداد،

وبالتالى يرتفع نصيب المواطن الواحدة منه، الامر الذى يؤدى الى زيادة القدرة على الانفاق وتحسين مستوى المعيشة، على أن يرتبط ذلك بزيادة قدرات الفرد وكفاءته وتحسين القدرة الانتاجية باقامة المصانع واستصلاح الأراضى، واقامة المشروعات العمرانية المختلفة وتوفير رؤس الاموال اللازمة للاستثمار والتجارة.

وقد تركزت الأهداف الاقتصادية في خطة المملكة العربية السعودية الثالثة في تحديد مستويات انتاج النفط والغاز لضمان بقاء الثروة الوطنية أطول فترة ممكنة، وتوجيه الجانب الأكبر من رؤس الاموال والقوى البشرية الى القطاعات الانتاجية كالزراعة والصناعة والتعدين والتقليل من نسبة الاستثمارات الموظفة في التجهيزات الاساسية الا ما كان مرتبطا بالقطاعات الانتاجية ووضع سياسة نقدية ومالية سليمة تحقق الاهداف العامة لتنمية دون التسبب في ارتفاع معدلات التضخم.

### ٣ - الأهداف الادارية :

وقد حددتها خطة التنمية الثالثة للمملكة ١٤٠٠ - ١٤٠٥ هـ بتحسين التنظيمى الادارى والاجراءات الحكومية للاستفادة على نحو أفضل بطاقات القوى البشرية المتاحة وتطوير القوى البشرية الوطنية بهدف احلال السعوديين محل القوى العاملة الاجنبية الى أقصى حد ممكن، والمحافظة على رأس المال الوطنى الثابت عن طريق تحسين برامج الصيانة والاصلاحات الإدارية، وتشغيل معدات الصيانة والتجهيزات الأساسية بكامل طقتها، وتحديد مستوى النفقات المدنية الحكومية لكى لا تزيد عن ٣٨٣ بليون ريال بما فيها نسبة التضخم.

### الأهداف الاستراتيجية والأهداف التكتيكية :-

رغم أن مسميات الأهداف الاستراتيجية والتكتيكية من الشائع استخدامها في المجالات العسكرية الا أنها تستخدم أيضا في مجال التخطيط القومى والادارى. ونعنى

بالهدف الاستراتيجى أنه الهدف البعيد الأساسى الذى يجب تحقيقه، أما الهدف التكتيكي فهو هدف مرحلى أو مؤقت أو خاص بنشاط معين و يفترض أنه متى حققت الأهداف التكتيكية كلها، فإن حصيلتها تتجمع وتظهر في تحقيق الهدف الاستراتيجى الرئيسى .

والهدف الاستراتيجى في مجال الادارة العامة هو تحقيق الرفاهية للمواطنين وذلك خلال فترة زمنية معينة ورغم ذلك فأننا نجد أحيانا أن الأهداف التكتيكية تبدو متعارضة مع الأهداف الاستراتيجية، مثل اتباع الدولة لسياسة تشجيع انشاء المساكن عن طريق اعطاء القروض والاعانات ثم تتوقف في فترة من الفترات عن اعطاء هذه القروض، مما يبدو متعارضا مع الهدف الاستراتيجى الخاص برفاهية المواطنين، ولكن قد يكون هدفها في هذه الحالة هو إيقاف أو الحد من التضخم الناتج عن التوسع في اعطاء هذه القروض، أو معالجة أزمة حادة في مواد البناء أو العمالة الماهرة أو أسباب أخرى ترى الدولة أن معالجتها بهذه الطريقة يساعد في تحقيق الهدف الاستراتيجى الخاص بتحسين مستويات معيشة المواطنين ورفاهيتهم .

## ترابط الأهداف :-

يجب مراعاة التناسق بين الاهداف وبعضها البعض ، سواء كانت استراتيجية أو تكتيكية فمثلا اذا أرادت الدولة زيادة العمالة تحقيقا لهدف استراتيجى وهو خفض نسبة البطالة الى أقل معدل ممكن فان ذلك قد يتعارض مع هدف استراتيجى آخر هو تحسين مستوى الخدمات التى تقدمها للمواطنين كما ونوعا بسبب البطالة المقنعة وما لها من آثار ضارة على الانتاجية وعلى المجتمع ككل . عندئذ لابد من تحقيق التوازن بين الهدفين الاستراتيجيين بحيث لا يطغى أحدهما على الآخر كأن يكون التوسع في العمالة على حساب نوعية الأداء . ويفضل أن تعمل الدولة على تحقيق الهدفين في وقت واحد وذلك بزيادة عملتها عن طريق أنشاء المشاريع والخدمات الجديدة .

## العوامل الواجب توافرها في الأهداف :

### ١ - وضوح الهدف وأهميته :

ينبغي أن يكون الهدف مفهوماً وواضحاً أمام المخططين والمنفذين، ومتى فهم الهدف انقلب ذلك الفهم إلى اقتناع بأهميته، ثم يتحول ذلك الاقتناع إلى إيمان لا يتزعزع فيندفع الشخص استجابةً له نحو العمل بأدنى طاقة مضحياً بجهده ووقته - بل وماله - في سبيل الوصول إلى غايته المبتغاه وكم رأينا عبر التاريخ أمثله من الناس استرخصوا الموت واستعدبوه في سبيل هدف آمنوا به واطمأنوا إليه.

ولوضوح معالم الهدف، ينبغي أن يكون محدداً كما ونوعاً، ومصاغاً في عبارات سهلة صريحة وحبذا لو كان معبراً عنه بالأرقام ما أمكن ذلك حتى تكون صورته محددة المعالم لا لبس فيها ولا غموض وهذا يقود إلى وضوح الرؤية أثناء رسم الخطة وخلال مسارها في طريق التطبيق وعند متابعة ذلك المسار في مرحلة المراقبة.

### ٢ - امكانية تحقيق الهدف :

إن الاقتناع بإمكانية تحقيق الهدف، يقوم على عملية حسابية دقيقة، تقيس الطموح الذي نتطلع به إلى المستقبل بمقياس الطاقة المتاحة تحت اليد في الحاضر، بالإضافة إلى الطاقة التي يمكن تدبيرها مستقبلاً، وتختلف في ذلك عن الأمل أو الرجاء الذي قد يتحقق أولاً يتحقق وإذا تحقق فعالباً ما يرجع ذلك إلى عوامل الصدفة والحظ.

ومن أهم اشتراطات تحقيق الهدف :

أ - يكون الهدف في حدود الطاقة الممكنة دون اغراق في المبالغة أو جنوح إلى الخيال.

ب - يرتبط الهدف بحاجات العمل فيسعى إلى تحقيقها كما يرتبط برغبات

الأشخاص الذين سوف يشتركون في تحقيقه فيعمل على اشباعها.

جـ - يكون الهدف مقبولاً، أى يكون متفقاً مع القانون والأخلاق والعادات والتقاليد السائدة في المجتمع ولا يتعارض معهما، إلا إذا كان ذلك التعارض هو الهدف ذاته.

د - يظل الهدف على مرأى من أصحابه باستمرار فلا يغيب عن بالهم و يذكرون به إذا انشغلوا عنه، وذلك حتى لا يفتر اهتمامهم به ولا يتوقفون عن عملهم من أجل تحقيقه، و يقتضى ذلك أن تكون الحقائق والبيانات المتعلقة بالنتائج المرحلية واضحة أمام المخططين والمنفذين.

### ٣ - الثقة في سلامة القرار الصادر بتعيين الهدف :

حيث يتدعم هذا الاحساس بالثقة في مصدر ذلك القرار ولما كان هذا القرار يتم بواسطة القادة والرؤساء، لهذا ينبغى أن يكون القرار معبراً عن المصلحة العامة ومحققاً لمصالح المرؤوسين والموظفين.

### ٤ - الاطمئنان الى كفاءة المكلفين بالتنفيذ :

اذ لا يكفى أن يتوافر الاقتناع الكامل بالهدف وامكانية تحقيقه والثقة في القرار الصادر بتنفيذه، حتى يكون الهدف واقعياً ويمكن الوصول اليه فعلاً، مالم تكن الأيدى المكلفة بالتنفيذ والأدوات التى تستخدمها تلك الأيدى على قدر كف من المهارة والفعالية فتلك هى القوة التى يستخدمها رجل الادارة لبلوغ هدفه.

### ب - السياسات :

السياسات هى المفاهيم العامة أو الخطوط العريضة أو العبارات الارشادية العامة التى توجه و يسترشد بها المسئولون عند اتخاذ قراراتهم، وبهذا المفهوم يمكن اعتبار ان الهدف أيضاً يلعب دور السياسة لأننا نسترشد بالأهداف المراد تحقيقها عند اتخاذ

القرارات والفارق هنا هو أن الهدف يمثل نقطة النهاية، أما السياسة فهي الضوء الذي نسير على هدية مثال ذلك أن يكون هدف الدولة هو التصنيع و بذلك تركيز جهود الدولة مالية وبشرية وتكنولوجية لتحقيق هذا الهدف مسترشدة في ذلك بسياسات الدولة المختلفة مثل السياسات الاقتصادية القاضية بشجيع القطاع الخاص كلما أمكن والاجتماعية الخاصة بتدريب الشباب السعودي على هذه الصناعات واعداده لتشغيلها واداراتها مستقبلا.

## أنواع السياسات<sup>٧</sup> :-

يمكن تقسيم السياسات الى أربعة أنواع هي السياسات الأساسية والسياسات العامة والسياسات التفصيلية والسياسات الضمنية.

### ١ - السياسات الأساسية :

هي السياسات التي تتصف باتساع نطاقها وشمولها للدولة أو للمنظمة ككل وهي ترتبط ارتباط وثيقا بالأهداف الاستراتيجية للدولة سواء كانت اقتصادية أو اجتماعية ولأهمية هذا النوع من السياسات فإنه يفرض عادة بواسطة أعلى السلطات في الدولة كالمجالس التشريعية والسلطات السياسية في الدولة ومستوى الإدارة العليا في المنظمات الأخرى.

ومن أمثلة هذه السياسات ما ينص عليه في دستور الدولة من أسلوب الحكم، أو ما يصدر عن جلالة الملك المعظم من أوامر سامية أو ملكية وكذلك ما يصدره مجلس الوزراء من قرارات وزارية منظمة لنواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية الهامة في المملكة.

### ٢ - السياسات العامة :

تتصف السياسة العامة بأنها أكثر تحديدا من السياسة الأساسية وترتبط ارتباطا وثيقا بها، وتدور في فلكها، الا أنها تتميز عنها بأنها أقل صعوبة من حيث امكانية تعديلها. وتشمل السياسة العامة للدولة أساليب تحقيق العدالة الاجتماعية وتكافؤ

الفرص بين المواطنين وأنواع الخدمات التي تقدم اليهم وغير ذلك من الأمور الهامة لجموع المواطنين.

### ٣ - السياسات التفصيلية :

وهي التي يطلق عليها أحيانا أسم السياسات الوظيفية أو التشغيلية أو سياسات الادارات حيث توضع لكي تلتزم بها الوحدات الادارية داخل الأجهزة المختلفة للدولة. وتتصف هذه السياسات بأنها على درجة عالية من التفصيل والتحديد و يتم تطبيقها على الأنشطة اليومية بالادارات المختلفة. وتختلف هذه السياسات من جهاز ادارى الى آخر وفقا لطبيعة نشاطه الا أنها تتكامل مع بعضها ولا تتعارض لأنها تتبع من السياسة العامة متضمنة تفصيلا لها في نواحي التخصص الادارى الذى توضع من أجله. ومن أمثلة هذه السياسات نجد السياسة التعليمية، أو سياسة الاسكان، أو سياسة الخدمات العامة وما شابه ذلك.

### ٤ - السياسات الضمنية :

وهي السياسات التي تنشأ نتيجة الممارسة اليومية للعمل حيث يتجه المرؤوسين عادة الى التعرف على سياسة الرؤساء في مواجهة المشاكل ونوع القرارات التي يتخذونها في حالات معينة، و يصبح مضمون القرارات نمطا تجدر الاشارة الى أنه ليس من الضروري أن تكون السياسة المتبعة مكتوبة أو معلنة فهناك العديد من القرارات التي تتخذها التنظيمات والمستويات الادارية المختلفة بالدولة في ضوء سياسات متعارف عليها أو مبلغة لها مشافهة. ويحدث ذلك عادة اذا رأت الادارة العليا للدولة أن اعلان مثل هذه السياسات قد يسبب لها احراجا دوليا أو أزعاجا لبعض قطاعات المجتمع بها.

### الشروط الواجب توافرها في السياسات :

١ - يجب أن تكون السياسات محددة وواضحة لكل من التنظيمات ذات العلاقة بتحقيق أهداف الخطة سواء كانت هذه السياسات مكتوبة أو معلنة أو غير

ذلك. والسبب في ذلك هو طبيعة السياسات من حيث كونها خطوطا ارشادية توجه وتساعد في اتخاذ القرارات وعلى ذلك فاذا اختلفت مصالح المنظمات مع هذه الخطوط الارشادية الغير محددة أو واضحة فمن السهل أن تفسر بعدة أشكال كل حسب مصلحته الخاصة بما يؤدي في النهاية الى الغاء فائدتها وأهميتها.

٢ - أن تكون السياسة محققة لمصالح المجتمع الذي تطبق فيه ومتماشية مع قوانينه وعاداته وتقاليده وقيمه الاخلاقية.

٣ - يجب أن تتميز السياسة بالمرونة حيث أنه من الصعب جدا على المخططين أن يتنبؤا بجميع الظروف والاحتمالات المتوقع حدوثها أثناء تنفيذ الخطة وعلى ذلك يمكن أن توضع قواعد منظمة للاستثناءات أو أن يفترض أن تكون هذه الاستثناءات لمصالح الدولة. كما أن المنطق يقتضي توفير قدر من الحرية للرؤساء والمسؤولين في مستويات معينة بالتصرف حسب ما تقتضيه الظروف طالما أن ذلك تحتمه المصلحة العامة.

٤ - يفضل أن تكون السياسات مكتوبة ومعلنة على كافة الأطراف المعنية فيما عدا السياسات الضمنية. وذلك حتى يمكن الرجوع اليها وقت الحاجة للاسترشاد بها.

٥ - ضرورة متابعة والتأكد من التزام الأجهزة التنفيذية بهذه السياسات حيث أنه من الملاحظ في الدول النامية أن هذا الالتزام لا يتم الا بالمتابعة المستمرة والدقيقة.

٦ - بنفس الشكل الذي تترابط به أهداف الدولة يجب أن تترابط السياسات المختلفة والمتعددة للدولة بحيث تنسجم معا وتمكن من تحقيق الاهداف.

#### ج- الاجراءات <sup>٨</sup> :

هي الخطوات المكتتبية التفصيلية لانجاز عمل معين، وهي تشمل عادة عدد من الموظفين في ادارة واحدة أو أكثر، وترتبط بتوقيات زمنية محددة وتسلسل منطقي لمراحل

العمل، مثال ذلك الخطوات الواجب اتباعها للحصول على حفيظة النفوس أو لاستخراج جواز سفر أو لصرف بدل انتداب.

### شروط الاجراءات السليمة :

- ١ - لا تتعارض مع الأهداف والسياسات لأنها جزء مكمل لها .
- ٢ - تكون بسيطة وسهلة الفهم للموظفين المسؤولين عن تنفيذها حيث يؤدي ذلك الى الاقلال من احتمال معارضتهم لها و يرفع من معنوياتهم .
- ٣ - تكون مكتوبة ومعروفة للموظفين والمراجعين مما يجعلها ملزمة للموظفين ويجعل من المراجعين انفسهم رقبا على الأداء .
- ٤ - توضع للتجربة لفترة محدودة قبل تعميمها حتى يتم التأكد من صلاحيتها للتطبيق الفعلي أو ادخال ما يلزم من تعديلات عليها .
- ٥ - تكون خطوات الاجراءات مكتملة لبعضها البعض بحيث اذا حدث خطأ في احدى الخطوات يمكن اكتشافه عند تطبيق الخطوات التالية مع مراعاة البعد عن التعقيد والتطويل الغير مرغوب فيه .

فاذا توافرت الشروط السابقة في الاجراءات أمكننا أن نحقق المزايا أو الفوائد

التالية:

- ١ - التقليل الى أقصى حد ممكن من الضياع في الوقت والجهد. وعليه فيمكن للموظف أن يواجه كل طاقته الى سرعة الانجاز ودقته دون التفكير فيما يجب عمله بعد ذلك، حيث أنه قد تم تحديده مسبقا .
- ٢ - تسهيل المراقبة لأن الخطوات متكررة ونمطية والنماذج واحدة، مما يمكن بسهولة من تحديد كمية العمل الواجب انجازها .
- ٣ - خفض التكاليف وتعتبر هذه نتيجة طبيعية لتنظيم الأداء واتباع اجراءات بسيطة وغير معقدة لانجاز العمل .

٤ - تحديد المسؤوليات، حيث يمكن بسهولة تحديد الموظف أو مجموعة الموظفين المسؤولين عن أداء خطوات معينة وبالتالي يمكن محاسبتهم أو مكافأتهم على انجازهم.

٥ - تسهيل التدريب، حيث توجد واجبات ومسؤوليات كل وظيفة محددة بدقة وبالتالي يمكن تحديد المهارات المطلوب تنميتها في الموظف شاغل هذه الوظيفة.

٦ - التقليل من احتمالات حدوث الأخطاء الى أقل درجة ممكنة، حيث أن نسيان أو ترك أحد الاجراءات يكون احتمالا ضعيفا جدا كما أن مهارة الموظف في عمله تكون متميزة نتيجة التخصص الشديد والتدريب المناسب على هذا الجزء من العمل.

بالرغم من المزايا السابقة فهناك بعض المشاكل التي تنتج عن اتباع اجراءات محددة لانجاز العمل أهمها:-

١ - جمود تفكير الموظف نتيجة استمراره في أداء خطوات عمل محددة لفترات زمنية طويلة دون أن يكون له حق تغييرها.

٢ - صعوبة تغيير هذه الاجراءات مستقبلا لما هو أفضل، بسبب طول فترة اتباع الموظف لهذه الاجراءات المحددة بل قد يعارض الموظف أي محاولة للتغيير.

٣ - احساس الموظف بالضيق والملل مما قد يؤدي الى انخفاض انتاجيته.

ورغم هذه المشاكل فمن الأفضل اتباع الاجراءات المحددة لانجاز العمل على أن تعالج المشاكل السابقة بتغيير مكان عمل الموظف من وقت لآخر مثلا، وذلك حتى يشعر بالتجديد و يتفادى جمود التفكير.

#### د - القواعد:

لو أردنا استخدام مسمى آخر لكلمة قاعدة لوجدنا أنه من الأنسب استخدام كلمة قانون أو نظام يجب علينا أن نلتزم باتباعه. ولايضاح التفرقة بين القواعد والاجراءات

يمكن القول أن القاعدة مثلا هي ما تنص على شروط شغل الوظائف العامة في الدولة من حيث الجنسية والسن وعدم وجود أحكام مخلّة بالشرف والأمانة أما الاجراءات فهي الخطوات أو المراحل الواجب المرور بها حتى صدور قرار التعيين واستلام الأفراد لوظائفهم وهي تشتمل على اجراءات معينة مرتبة ترتيبا زمنيا، وهذا لا يمنع من أن يشتمل النظام أو القانون نفسه على تحديد الاجراءات الواجب اتباعها للحصول على نفس الخدمة.

ويجب أيضا أن نفرق بين السياسات والقواعد، حيث أن السياسات تساعد وترشد متخذ القرار أي أنها تتعلق بعملية التفكير قبل اتخاذ القرار أو أثناء وبعد اتخاذ القرار اذا استدعت الظروف ذلك، كما في حالة اصدار قرارات لا تتماشى مع السياسة العامة للدولة مثلا، أما القواعد فهي مرشدة في عملية التنفيذ ولا تترك مجالا كبيرا للتفكير الا في مجال كيفية تطبيق القاعدة بالطريقة السليمة.

هذا ويجب أن تكون هذ القواعد مكتوبة حتى يلتزم بها جميع الأطراف المعنية بالإضافة الى ضرورة اعادة النظر فيها وتطويرها من وقت الى آخر حتى تتلاءم مع التغيير السريع الذي نلاحظه في المملكة.

#### هـ - الميزانيات التقديرية<sup>١٠</sup> :

وهي التكلفة المالية التقديرية لتنفيذ الخطط خلال فترات زمنية قادمة. أي أن الميزانية التقديرية هي في الأساس خطة تبين النتائج المتوقعة بالأرقام، وتعتبر هذه الأرقام المتوقعة عن ساعات العمل أو الوحدات المنتجة أو ساعات عمل الآلات أو العمال والأموال اللازمة لكل من هذه الانشطة، وتوضح الميزانية التقديرية الايرادات والمصروفات المتوقعة وبالتالي الأرباح أو الخسائر المتوقعة، كذلك المصروفات الرأس مالية والوضع النقدي من حيث الايرادات والمصروفات النقدية المتوقعة. وتعتبر الميزانيات التقديرية احدى وسائل المراقبة رغم أنها تعتبر جزءا أساسيا من أجزاء الخطة

فمجرد القيام باعداد التقديرات السابق ذكرها يجبر الوحدة الادارية الى اللجوء الى التخطيط مهما كانت الفترة المخطط لها قصيرة أو طويلة فالميزانية التقديرية لا يمكن اتخاذها وسيلة للمراقبة الا اذا كانت موجودة فعلا ولا يمكن أن يكون لها وجود كمعيار مناسب للمراقبة الا اذا كانت انعكاسا للتخطيط.

## و- البرامج ١١ :

يمكن التعبير عن البرنامج بأنه الخليط العلمي المدروس من الأهداف والسياسات والاجراءات والقواعد مع ما يحتاجه تحقيق هذه الأهداف من تكلفة مالية، أي مع الميزانية التقديرية اللازمة لتحقيق هذه الأهداف.

وتكون هذه البرامج اما برامج أساسية أو فرعية، وتساعد البرامج الفرعية على دعم وانجاح البرامج الأساسية، مثل أن تقوم مؤسسة الطيران السعودي بعمل برنامج أساسي يهدف الى تحديث أسطول طيرانها واستخدام طائرات الايرباس الجديدة وهذا برنامج يكلف آلاف الملايين من الريالات و يستدعي بالضرورة عمل برامج فرعية لتحقيق الاستفادة القصوى من هذا الاستثمار مثل عمل برنامج لتزويد مراكز الصيانة التابعة لها بقطع الغيار اللازمة و برنامج لتدريب موظفي الصيانة في نفس الوقت الذي يتم فيه تدريب الطيارين اللازمين لقيادة هذه الطائرات وربما التعاقد مع طيارين جدد من الخارج. كذلك يجب اعداد برامج جديدة للرحلات تماشى مع هذا التوسع كذلك اعداد برامج الدعاية للخدمة التي تقدمها ولا ننسى برامج تمويل شراء هذه الطائرات الجديدة.

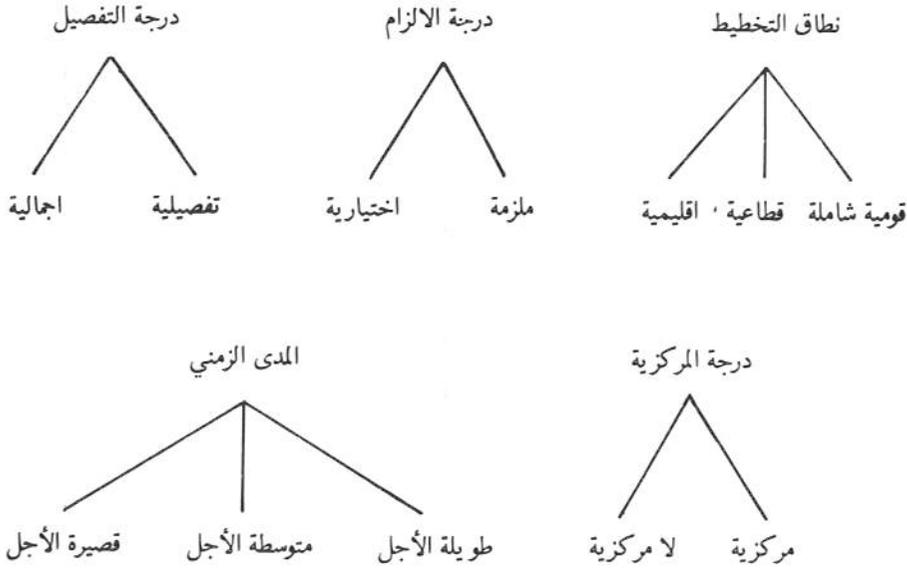
كل هذه البرامج المذكورة يجب اعدادها ووضعها موضع التنفيذ قبل استلام أية طائرة جديدة ثم يجب تنسيق هذه البرامج وتوقيتها لأن أي فشل لأي من هذه البرامج الفرعية يمكن أن يؤثر على كفاءة تنفيذ البرنامج الاساسي، وهكذا فان البرامج تعتمد على بعضها البعض وتؤثر في بعضها وذلك قد يوضح مدى صعوبة عملية التخطيط.

وأخيرا نريد أن نوضح أن كلمة برنامج يمكن أن تستخدم بنفس معنى كلمة تخطيط وعادة ما تتقدم الحكومة بخطتها خلال فترة زمنية قادمة تحت أسم برنامج عمل الحكومة، كما وأن مكونات البرنامج هي نفسها مكونات الخطة.

## أنواع الخطط ١٢ :-

للتخطيط على مستوى الدولة صور متعددة تتفاوت وفق عدد من الأبعاد أو المعايير فعلى أساس نطاق التخطيط يمكننا أن نميز بين التخطيط القومي الشامل الذي تتناول فيه الدولة مختلف قطاعات النشاط في المجتمع، وبين التخطيط الجزئي الذي يتعلق بقطاع معين أو بأقليم معين. وعلى أساس درجة الالتزام، يمكننا أن نميز بين التخطيط الملزم الذي تكون فيه للدولة القدرة على وضع أهدافه وسياساته وقواعده واجراءاته وبرامجه موضع التنفيذ وبين التخطيط الاختياري غير الملزم الذي تترك فيه الحرية للمنظمات التي يقع عليها التنفيذ أن تنفذ ما تحتويه الخطة أو لا تنفذ. وعلى أساس درجة التفصيل، يمكننا أن نميز بين الخطط التي تحتوي على تفصيلات دقيقة عن مختلف الأهداف والمعايير المطلوب تحقيقها والسياسات والبرامج المطلوب الالتزام بها، وبين الخطط التي تحتوي على أهداف ونتائج نهائية وسياسات و برامج تصاغ في عموميات ولا تحتوي على وصف تفصيلي لما هو متوقع أو مطلوب تحقيقه. وعلى أساس درجة المركزية، يمكننا التفرقة بين الخطط المركزية التي لا تشارك الوحدات القائمة بالتنفيذ في صياغتها وانما تقوم باعدادها وصياغتها الأجهزة الحكومية المركزية، وبين الخطط اللامركزية وهي التي يتاح فيها للأجهزة القائمة والمتأثرة بها أن تشارك بدور رئيسي في وضع الخطة وصياغتها. وأخيرا يمكننا أن نفرق بين أنواع التخطيط على أساس المدى الزمني الذي تغطيه الخطط، فعلى أساس هذا البعد الزمني يمكننا أن نميز بين الخطط الطويلة الأجل وبين الخطط المتوسطة الأجل والقصيرة الأجل.

ويمكن بيان الأنواع أو النماذج المختلفة للخطط وفق الأبعاد أو المعايير الخمسة السابقة على النحو التالي:—



وفيما يلي نبذة قصيرة عن كل نوع مع ذكر ظروف استخدام كل منهما:

## ١ — الخطة القومية الشاملة :

تهدف الخطط القومية الشاملة الى التحكم في مختلف قطاعات النشاط في المجتمع في اطار نظام متكامل من الأهداف التي تلبى حاجات المجتمع في جميع المجالات. ويقوم التخطيط الشامل على تقدير الامكانيات والموارد حاليا ومستقبلا، وتحديد الأهداف المطلوب تحقيقها في مختلف المجالات، مع بيان السياسات والاجراءات والبرامج التي تقوم بها الحكومة لكي توجه التنفيذ بما يحقق الاهداف المرسومة. والسمة البارزة في الخطط القومية الشاملة أنها تحاول التنسيق بين قطاعات ومجالات النشاط في المجتمع، وتحاول منع التداخل والازدواج بما يحقق التكامل بين ما يجري في مختلف

جوانب وقطاعات المجتمع فهذا النوع من الخطط يعنى بتغطية مختلف عناصر النشاط في المجتمع من زراعة الى صناعة الى تجارة الى... الخ وعن طريقه يمكن أن توجه الدولة مسار النشاط الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع و يظهر هذا النوع من التخطيط بشكل واضح في الدول التي تطبق النظام الاشتراكي مثل الاتحاد السوفيتي والصين الشعبية. ولا يقتصر التخطيط الشامل على الدول الاشتراكية. فبعض الدول الرأسمالية تحاول أن تضع خططا قومية كوسيلة لتنظيم مسار اقتصادها بما يجنبه عنف الأزمات التي تصيب الاقتصاديات الرأسمالية. ففرنسا مثلا تمارس نوعان من التخطيط القومي في مجال النشاط الاقتصادي وفي المملكة العربية السعودية نجد الخطة الخمسية الأولى والثانية ثم الخطة الخمسية الحالية التي تبدأ من سنة ١٤٠٠هـ الى ١٤٠٥هـ. ولكن الخطط القومية للمجتمعات الرأسمالية لا تبلغ في شمولها ودرجة الزامها ما تبلغه الخطط القومية في المجتمعات الاشتراكية.

## ٢ - الخطط القطاعية :

يستهدف هذا النوع من الخطط التحكم في قطاع معين من النشاط في المجتمع فالخطط القطاعية قد تتعلق مثلا بالقطاعات الاقتصادية مثل القطاع الصناعي، أو الزراعي أو المصرفي أو قطاع التجارة الخارجية، أو قد تتعلق ببعض القطاعات الخدمية مثل قطاع التعليم أو لصحة. والخطة القطاعية تركز على الأهداف والسياسات والبرامج الخاصة بالقطاع المعين محل الاهتمام في ضوء الامكانيات المتاحة فيه، وأيضاً في ضوء المؤثرات التي يتعرض لها من القطاعات الأخرى.

والخطط القطاعية تمثل مجالات تركيز السياسات و برامج الحكومة في ميدان محدد هو القطاع المعين الذي يمثل نطاق الخطة وتلجأ الدول ذات الانمطة الرأسمالية الى هذا النوع من الخطط كبديل للخطط القومية الشاملة، حيث أن الخطط القطاعية تتطلب درجة أقل من التوجيه والسيطرة من جانب الدولة. وهي تلجأ اليها عندما يمثل قطاع

معين نقطة اختناق بالنسبة للاقتصاد في وقت معين، وتكون تنميته والسيطرة عليه أداة مهمة لتوفير الاستقرار للاقتصاد ككل. أما في الدول ذات الأنظمة الاشتراكية فإن الخطط القطاعية تستخدم باعتبارها مرحلة لتكوين الخطط القومية الشاملة.

### ٣ - الخطط الإقليمية :

يتعلق التخطيط الإقليمي بالأهداف والسياسات والبرامج التي تتعلق بمنطقة جغرافية معينة من مناطق الدولة. ويستهدف التخطيط الإقليمي تحقيق النمو المتوازن في داخل الإقليم الواحد، فضلا عن تحقيق التوازن بين أقاليم الدولة المختلفة. فحينما تتفاوت أقاليم الدولة في نصيبها من الموارد الاقتصادية، أو تتفاوت في درجة التقدم فإن الخطط الإقليمية تكون أداة لتقريب الفوارق بين الأقاليم، حتى لا تصبح هناك مناطق غنية متميزة ومناطق أخرى فقيرة ومتخلفة في الدولة الواحدة.

### ٤ - الخطط الملزمة :

تكون الخطة ملزمة عندما تريد الدولة ان تفرض أهدافها وسياساتها وبرامجها على من يقع عليهم تنفيذها. وطبيعي أن يتحقق هذا الالتزام عندما تسيطر الدولة على المشروعات والقطاعات التي تقوم بالتنفيذ، أي عندما يكون القطاع العام هو القطاع القائد في المجتمع. معنى هذا أن الخطط الملزمة هي تلك التي تستخدم في الأنظمة الاشتراكية ففي هذه الأنظمة تملك الدولة أن توجه مسار الاقتصاد وتسيطر على جوانب النشاط في المجتمع، من خلال ما تقوم به أجهزتها ومنظماتها ومشروعاتها العامة التي يكون لها الثقل الأكبر في المجتمع.

### ٥ - الخطط الاختيارية غير الملزمة :

في الخطط الاختيارية، تقوم الدولة بتحديد أهداف اقتصادية واجتماعية، وتقوم بتحديد السياسات والبرامج المدعمة لها، لكنها تمارس على المستوى الفعلي قدرا محدودا من التأثير

على مسار التنفيذ. ويحدث هذا في الأنظمة الرأسمالية حتى في ظل وجود قطاع رأسمالية الدولة حينما تضع الدولة خططاً، لكن تنفيذها يكون رهيناً بأخذ منظمات القطاع الخاص بما تحويه هذه الخطط من سياسات و برامج وتبنيها لما تتضمنه من أهداف، فحينما يكون الجزء الاغلب من التنفيذ لما ورد في الخطة في يد القطاع الخاص فان الخطة تكون هنا اختيارية حيث لا الزام على مشروعات القطاع الخاص في الأخذ بما تحويه هذه الخطة.

فالخطة هنا هي أحد البدائل التي يمكن لمشروعات القطاع الخاص أن تأخذ بها أولاً تأخذ. ومهما حاولت الدولة أن تضع من حوافز أو تستخدم من وسائل فان مثل هذه المؤثرات تكون أقل فعالية في تحقيق الأهداف التي تحتويها الخطة عن حالة الخطط التي تقترن بوجود قطاع عام قائد ومسيطر.

#### ٦ - الخطط التفصيلية :

تحتوي الخطة التفصيلية على تحديد دقيق ومفصل للأهداف والاجراءات والبرامج المطلوب تحقيقها والالتزام بها. وغالبا ما تحدد الخطة الكميات العينية الواجب انتاجها أو تنفيذها وهو ما يحد من حرية الوحدات المنفذة في التصرف أثناء التنفيذ وتلجأ الدولة الى الخطط التفصيلية في الحالات التي تحرص فيها على السيطرة الكاملة على ما تقوم به الوحدات المنفذة من أداء. وواضح أن هذا لا يتحقق الا في الأنظمة الاشتراكية في مرحلة التسيير للمشروعات ولقطاعات الاقتصاد. أما في المجتمعات الرأسمالية التي لا يتحقق للدولة فيها السيطرة الكاملة على الأنشطة الاقتصادية فلا يتصور أن تكون الخطط فيها تفصيلية، لأن هذا التفصيل لا قيمة له عندما تكون الخطة برمتها غير ملزمة.

#### ٧ - الخطط الاجمالية :

عندما تتسم الخطط بقدر كبير من العمومية ولا تستغرق في التفصيلات، فان ما تحويه من أهداف يصاغ في صورة نتائج نهائية اجمالية، وما تتضمنه من سياسات و برامج

يكون خاليا من التفاصيل. ومثال هذه الخطط هو ما تستخدمه الأنظمة الرأسمالية والاشتراكية اللامركزية، حيث لا يتم الزام المشروعات بتفاصيل اجرائية وكمية عديدة وانما توضع خططها بحيث تكون خالية من التفاصيل الدقيقة وأقرب الى الأهداف والسياسات الاجالية منها الى الاجراءات التفصيلية.

## ٨ - الخطط المركزية :

عندما تضع الأجهزة المركزية للدولة الخطة، ولا يكون للمستويات الأدنى أن تشارك في وضعها أو تعديلها فان الخطة تكون حينئذ مركزية. و يستخدم تعبير (التخطيط المركزي) و (الخطة المركزية) ليشير عادة الى ممارسة السلطات المركزية لصلاحيات واسعة في تحديد أهداف الخطة وسياساتها وبرامجها. ورغم أن بعض الممارسات قد تقوم على أخذ اقتراحات المستويات الأدنى والأجهزة والمشروعات القائمة بالتنفيذ، ولكن طالما أن سلطة القرار النهائي بشأن الأهداف والسياسات والبرامج تكون في يد السلطات العليا المركزية فان الخطة يكون طابعها مركزيا، ولا يغير من صفتها هذه أن السلطات العليا تعد الخطة بناء على اقتراحات ومعلومات تصعد اليها من المستويات الأدنى، وتستخدم الخطط المركزية في ظروف الأزمات القومية، بصرف النظر عن طبيعة النظام الاقتصادي السائد.

## ٩ - الخطط اللامركزية أو الديمقراطية :

عندما يتاح للمستويات الأدنى ولأجهزة ومنظمات التنفيذ أن تشارك مشاركة ايجابية في تحديد أهداف الخطة وسياستها وبرامجها، و يكون لقراراتها في هذا الشأن وزن كبير، فان الخطة في هذه الحالة تكون لا مركزية وتستخدم هذه الخطط في الدول التي تأخذ بصفة عامة بنظام اللامركزية الادارية أو المحلية. فحين يعطى نظام الادارة المطبق في تسيير أجهزة الدولة، صلاحيات كبيرة واستقلالية للأجهزة والمنظمات العامة، و يفوض الكثير من السلطات للمستويات الادنى. فان الأغلب أن تكون الخطط لها نفس الطابع

اللامركزي. وكذلك فإن الدول التي تقوم على اللامركزية الإقليمية، أي تعطي للاقليم صلاحيات واسعة في مباشرة سلطات الحكم الذاتي، وإدارة الخدمات والمرافق الإقليمية، فإن الطابع الغالب للخطط هنا يكون لا مركزيا، حيث تقوم الأجهزة الإدارية العامة في كل اقليم باعداد الخطط الخاصة بها، أو تشارك مشاركة إيجابية في صياغة الخطط التي تصعد الى الأجهزة المركزية لكي تكون منها الخطة العامة للدولة.

## ١٠ - الخطط الطويلة الأجل :

تكون الخطة طويلة الأجل عندما تغطي فترة زمنية طويلة نسبيا تتراوح ما بين عشر سنوات وعشرين سنة، والسبب في ذلك أن الكثير من المشروعات أو البرامج قد يستغرق القيام به سنوات عديدة وقد لا يؤدي ثماره الا بعد فترة طويلة. ومن ناحية أخرى، فإن بعض الأهداف الاقتصادية أو الاجتماعية قد لا يمكن تحقيقها الا في الأجل الطويل من خلال مجهودات وبرامج وسياسات تستمر لفترة طويلة. وعند اعداد الخطة لفترة طويلة فإن التنبؤات التي تقوم عليها، وكذلك الاستراتيجيات التي تأخذ بها، وأيضا درجة واقعية الأهداف التي تتضمنها، تصبح كلها عوامل حرجة تتطلب الكثير من الدراسات والبحوث وتقضي مشاركة الكثير من الأجهزة والخبرات الفنية. لذلك فإن إحدى عقبات التخطيط الطويل الأجل في المجتمعات النامية هي عدم دقة أو جدية التنبؤات والتقديرات الخاصة بالموارد والأهداف وذلك بسبب النقص الشديد في الاحصائيات.

## ١١ - الخطط المتوسطة الأجل :

تغطي الخطط المتوسطة الأجل فترة زمنية تبلغ خمس سنوات عادة، وغالبا ما تتكون الخطة طويلة الأجل من عدد من الخطط المتوسطة الأجل والتي بناء على نتائجها يمكن اجراء التعديلات على الخطط طويلة الأجل، ومثلما تعتبر دقة التنبؤات، وملاءمة الاستراتيجيات وواقعية الأهداف التي تحتويها الخطة طويلة الأجل مهمة وحرجة

لنجاح هذه الخطط، فإنها تعتبر كذلك بالنسبة للخطط — المتوسطة الأجل.

## ١٢ — الخطط القصيرة الأجل :-

وهي تلك الخطط التي تعد لفترة زمنية تبلغ سنة عادة. وفي حالة وجود خطة متوسطة الأجل تكون الخطة القصيرة الأجل مجرد شريحة منها، فالخطة الخمسية (ذات خمس السنوات) تكون موزعة في الغالب على خمس سنوات، بحيث تحتوي كل سنة على مرحلة من مراحل تنفيذ الخطة لها أهدافها وبرامجها، وتمثل الأهداف والبرامج الخاصة بكل مرحلة خطة سنوية قصيرة الأجل. والخطط القصيرة الأجل إذا ما كانت مراحل من خطة أبعد مدى (متوسطة أو طويلة) فإنها تعمل كأداة لمتابعة تنفيذ الخطة الأبعد مدى فما تحتويه الخطة المتوسطة أو الطويلة من أهداف مرحلية، يمكن استخدامه كمعايير يقاس على أساسها التنفيذ الفعلي.

## طرق وضع الخطة ١٣ :-

هناك ثلاث طرق رئيسية لوضع الخطط تختلف فيما بينها تبعاً لأسلوب تخصيص الاعتمادات المالية لكل خطة وهذه الطرق هي:

### ١ — طريقة الخطة المفتوحة :-

هي التي يسمح فيها لكل جهاز حكومي بتقديم المشروعات التي يرى تنفيذها طالبا تخصيص الاستثمارات اللازمة لهذه المشاريع دون التقيد بحد أقصى للمبالغ المطلوبة وتتناسب هذه الطريقة مع ظروف بعض الدول التي لا تواجه مشكلة في تأمين النقد الأجنبي اللازم لتمويل هذه الخطط، ويجب في كل الأحوال أن يتم عرض جميع المشروعات المطلوب تنفيذها وفقاً لولايات محددة المعايير، حتى يمكن لجهاز التخطيط المركزي أو السلطات العليا أن تقر تلك المشروعات أو بعضها منها أو تؤجل البعض الآخر أو تصرف النظر عنها نهائياً، ويعاب على هذه الطريقة أن عملية اختيار

مشروعات الخطة من بين المشروعات المعروضة يتم بمعرفة جهات أخرى خلاف جهاز التنفيذ مما يخشى معه أن تكون المشروعات التي وقع عليها الاختيار غير متناسقة ومتكاملة من حيث التنفيذ، فضلا عن أن هذه الطريقة لا تتلاءم مع ظروف الكثير من الدول المتخلفة التي تشكو من قلة الموارد الاستثمارية وصعوبة توفير امكانيات التنفيذ.

## ٢ - طريقة الخطة محددة المبالغ سلفا :

وهي الخطة التي توضع بعد أن تكون الموارد الاستثمارية قد وزعت على الأجهزة المختلفة للدولة تبعا للأهمية النسبية لكل جهاز، وفي حدود هذه المبالغ يقوم كل جهاز بوضع خطته وتحديد المشروعات التي يمكن انجازها في حدود المبالغ المقررة، وما يمتاز به هذا النوع من طرق وضع الخطط هو أن أجهزة الدولة تكون محكومة بالامكانيات المتاحة فتضغط مشروعاتها الاستثمارية.

كما أن ادارة كل مشروع تتقيد بتكاليفه فلا يتاح لها التوسع في مطالبها المالية، الأمر الذي يساعد على تحقيق الأهداف بأقل تضحية ممكنة، الا أنه يعاب على هذا الأسلوب أنه لو كان توزيع الاعتمادات الاستثمارية أقل أو أكثر مما ينبغي بسبب خطأ في التقدير من جانب الجهاز الذي يتولى ذلك التوزيع، فإنه قد يترتب على ذلك اسراف لا داعي له في بعض القطاعات والتقتير على قطاعات أخرى مما يضر بصالح الاقتصاد القومي العام وفضلا عن ذلك فإن المبالغ التي تخصص لقطاع ما، ولا تكفي لما يرجى أن يقوم به من مشروعات سوف تكون سببا في اعاقته عن تحقيق أهدافه كاملة في الوقت الملائم.

## ٣ - طريقة الخطط البديلة :

لعلاج عيوب الطريقتين السابقتين بطلب من الأجهزة التنفيذية التقدم بعدة خطط بديلة كل منها في حدود مبلغ اجمالي معين، أو تهدف كل منها لتحقيق حجم محدد من الانتاج أو الدخل أو العمالة، ثم يقوم الجهاز المركزي للتخطيط باختيار بديل أو أكثر منها وفقا للأهداف العامة والأهمية النسبية المقررة لكل قطاع ونشاط وفي حدود

امكانيات التنفيذ المختلفة مادية وبشرية.

وتتميز هذه الطريقة بوجود أكثر من بديل أمام الجهاز المركزي للتخطيط لاتخاذ قراره النهائي، مما يقلل من عملية الرجوع الى جهات التنفيذ أثناء تجميع الخطة أو الخطط النهائية ووضعها في شكل المقترح النهائي. فضلا عن أن هذه الطريقة تتطلب ان تحدد جهات التنفيذ رأيها بالنسبة لاولوية وأفضلية بعض المشروعات على غيرها، كما أن هذا الأسلوب يحافظ على تناسق وتكامل التشريعات المقترحة في كل بديل. ويفضل في هذه الطريقة أن يقوم جهاز التخطيط باختيار أكثر من بديل من كل قطاع حتى يمكنه عمل خطط قومية بديلة وذلك لعرضها على الهيئة التشريعية المسؤولة عن اقرار الخطة القومية وذلك في ضوء معدلات التنمية التي سيحققها كل بديل ومعدلات التضحية اللازمة لتنفيذ هذا البديل.

#### ٤ - مراحل وضع الخطة :-

يتوقف أسلوب التخطيط الملائم لمجتمع ما على درجة التطور التي يمر بها وعلى الأوضاع السياسية والفكرية والمادية السائدة فيه، وعلى مستوى الخبرة والمعرفة التي يتمتع بها المخططون، وعلى ذلك يختلف أسلوب التخطيط من زمن لآخر بالنسبة لنفس المجتمع وكذلك من مجتمع لآخر.

ورغم ذلك فاننا نجد أن المراحل الأساسية التي تمر بها الخطط القومية تكاد تكون واحدة في جميع المجتمعات الآخذة بالتخطيط كأداة أساسية من أدوات التنمية، وهذه المراحل هي، مرحلة الاعداد، مرحلة الاقرار، مرحلة التنفيذ، ومرحلة المتابعة، وفيما يلي شرح كل مرحلة:

#### ١ - مرحلة الاعداد : يتم اعداد الخطة خلال المراحل التالية:

أولا : تقوم الجهة المركزية (مجلس الوزراء في المملكة العربية السعودية) بتحديد الاستراتيجية العامة للخطة وكذلك الأهداف الرئيسية الأخرى مسترشدا في ذلك بمقدار

الدخل القومي المتوقع تحقيقه أو الواجب تحقيقه، وهنا تجدر الإشارة الى أن الدخل القومي الواجب تحقيقه يمكن أن يكون في حد ذاته هو الهدف العام للخطة، أو درجة ونوع التصنيع الواجب تحقيقها، وكذلك حجم الاستثمارات الواجب استخدامها ومستوى المعيشة المرغوب تحقيقه للمواطنين، ثم تبلغ هذه الأهداف العامة عن طريق وزارة التخطيط الى وحدات الادارة العامة المختلفة بالمملكة مكون من جميع الوزراء المسؤولين القطاعات المختلفة وبالتالي فان مشاركتهم الفعلية في وضع هذه الأهداف يعتبر تبليغا وتأكيدا بالتزامهم بالعمل على تحقيقها.

**ثانيا :** تقوم وزارة التخطيط بالتعاون مع الادارات الحكومية ذات العلاقة مثل وزارة المالية والاقتصاد الوطني، ووزارة التجارة، ومصصلحة الاحصاءات العامة، بجمع وتجهيز البيانات ذات الطبيعة العامة كالنمو السكاني وحالة الأسواق الخارجية والداخلية، ومبدى توافر التمويل اللازم، وكل ما يتصل بالاهداف الأساسية للخطة وتعد هذه المعلومات بحيث تكون جاهزة لاستخدام الوزارات والمصالح والقطاعات الاقتصادية المختلفة للدولة، حتى يمكنهم الاستعانة بها في تحديد أهدافهم ووضع خططهم، كذلك تمكن هذه البيانات وزارة التخطيط من مراجعة وتقويم الخطط المقدمة لها من وحدات الادارة العامة.

**ثالثا :** تقوم وحدات الادارة العامة المختلفة بوضع خططها مسترشدة في ذلك بالأهداف العامة والأساسية المبلغة لها من الادارة العليا للدولة ومستعينة بالبيانات والاحصاءات التي تستطيع الحصول عليها من الادارة المركزية للتخطيط (وزارة التخطيط) أو أي مصادر أخرى، ومستعينة حسب الحاجة بالخبرات المتوفرة لدى وزارة التخطيط، وأهمية هذه الخطوة هو أن هذه الوحدات تشعر بالمشاركة الفعلية في وضع خططها فتكون أكثر حرصا على الالتزام بتنفيذها، أضف الى ذلك أنهم أقرب الى مشاكل الواقع الفعلي من أي جهة أخرى وبالتالي فهم أقدر على وضع أفضل الخطط القابلة للتطبيق.

## ٢ - مرحلة أقرار الخطة :-

تجمع كل الخطط المعدة من قبل وحدات الادارة العامة المختلفة لدى وزارة التخطيط حيث تقوم الوزارة بمراجعة هذه الخطط في ضوء الأهداف العامة والأساسية المحددة من قبل مجلس الوزراء، وإذا كانت لها ملاحظات على هذه الخطط، تقوم بمناقشتها مع المسؤولين عن التخطيط في وحدات الادارة العامة. كذلك تدرس الوزارة مدى تماشي هذه الخطط مع بعضها البعض، حيث أنه من المعروف أن خطة وزارة المعارف بأن تقوم بافتتاح عشرين مدرسة جديدة له تأثيرات عديدة في اتجاهات مختلفة. مثل تأثيرها على خطة الاسكان، وخطة تأمين المواد الغذائية، وخطة انشاء الطرق... الخ، وإذا ضاعفنا هذا المثال وتحديثنا عن خطط الوزارات المختلفة وتأثيراتها المتبادلة على كل منها فقد يوضح ذلك مدى العبء الملقى على كاهل وزارة التخطيط لاحداث التناسق المطلوب بين مختلف هذه الخطط.

عندما يتم دراسة هذه الخطط من قبل وزارة التخطيط والتنسيق بينها ترفعها الى مجلس الوزراء حيث يقوم لدراستها وقرارها بصفته يمثل السلطة التشريعية في المملكة العربية السعودية أو يعيدها الى وزارة التخطيط مشفوعة بتوصياته حيالها، وفي هذه الحالة تقوم وزارة التخطيط بتنفيذ هذه التوصيات واعادة الخطة مرة ثانية الى مجلس الوزراء لقرارها. عند اقرارها تعلن الخطة على الجمهور كما يبلغ كل وحدة ادارة عامة بما يخصها من تفصيلات الخطة. وفيما يلي نجد قرار مجلس الوزراء رقم ٩٦/ بتاريخ ١٩/٦/١٤٠٠هـ بالموافقة على خطة التنمية الثالثة:

بسم الله الرحمن الرحيم

المملكة العربية السعودية  
الأمانة العامة لمجلس الوزراء

قرار رقم ٩٦ وتاريخ ١٩/٦/١٤٠٠هـ

ان مجلس الوزراء،

بعد الاطلاع على خطاب وزير التخطيط رقم و/٢٧٥ وتاريخ ١٥/٦/١٤٠٠هـ.  
وبعد الاطلاع على خطة التنمية الثالثة للمملكة العربية السعودية للفترة الزمنية الممتدة  
من شهر رجب عام ١٤٠٠هـ الى شهر رجب ١٤٠٥هـ التي أعدت بموجب استراتيجية  
محددة صدر بها قرار مجلس الوزراء رقم ٢٢٢ وتاريخ ١٤/٨/١٣٩٩هـ.

يقرر ما يلي :

- ١ - الموافقة على خطة التنمية الثالثة ببرامجها ومشاريعها المرفقة.
- ٢ - يراعى في تنفيذها تطبيق قرارات مجلس الوزراء الصادرة بشأن الخطين الاولى والثانية.

ولما ذكر حر،

رئيس مجلس الوزراء

- وقد كان من بين قرارات مجلس الوزراء الصادرة بشأن الخطين الاولى والثانية ما يلي :
- (١٤) - تلتزم الوزارات والهيئات المستقلة في وضع ميزانياتها السنوية بما ورد في الخطة وبما يحقق الأهداف المقررة لها.
  - يجري رصد اعتمادات البرامج والمشاريع الواردة في الخطة في كل سنة مالية من سنواتها من قبل ادارة الميزانية بوزارة المالية والاقتصاد الوطني بالتعاون والتنسيق مع

لجنة مشتركة تؤلف من كل من وكيل وزارة المالية لشئون الميزانية ونائب وزير التخطيط ووكيل الوزارة (أو المؤسسة) المختصة وبموجب محاضر توقع من الوكلاء الثلاثة. وفي حالة الاختلاف في الرأي يبت الخلاف وزير المالية والاقتصاد الوطني ووزير التخطيط والوزير المختص (أو رئيس الدائرة المستقلة).

— يقوم كل من وزير التخطيط ووزير الدولة للشؤون المالية والاقتصاد الوطني ووزير الدولة ورئيس هيئة الرقابة والتحقيق ورئيس شعبة المستشارين بمجلس الوزراء بوضع نظام لمتابعة تنفيذ الخطة و يعرض على مجلس الوزراء لاقراءه.

— على جميع الوزارات والمصالح والمؤسسات الحكومية المستقلة وشبه المستقلة اجراء الدراسات الخاصة بالبرامج والمشاريع الداخلة في حدود اختصاصها من خطة التنمية، وعلى وزارة التخطيط أن تقوم هي نفسها بهذه الدراسات اذا لم تتمكن أي جهة من اجراء الدراسات اللازمة حسب الجدول الزمني المحدد لها في الخطة.

### ٣ - مرحلة التنفيذ :

تبدأ مرحلة التنفيذ بتحويل ما تحتاجه الخطة من متطلبات مادية وبشرية الى اعتمادات مالية مقسمة حسب أبواب الميزانية التقليدية من رواتب وأجور ومصاريف تشغيل، ويتم ذلك بالاتفاق بين الجهة المعنية (الوزارة أو المصلحة.. الخ) ووزارة التخطيط ووزارة المالية والاقتصاد الوطني، هذا ويمكن اعداد هذه الموازنات في نفس الوقت الذي تعد فيه الخطة بحيث تعرض الخطة على مجلس الوزراء مرفقا بها التكلفة المالية لها. عندما تبلغ وحدات الادارة العامة بالخطط التفصيلية والميزانيات المقررة لها تبعا لهذه الخطط، تقوم هذه الوحدات باعداد الدفاتر والسجلات والنظم اللازمة لتسجيل ومراقبة التنفيذ مستعينة في ذلك بوزارة التخطيط اذا تطلب الأمر، وذلك لقيود مشروعات الخطة، وبيان مدى تحقيق أهدافها ومستوى الانفاق ومدى تماشيه مع مستوى الأداء المطلوب، وتقوم وزارة التخطيط في هذه المرحلة بالتعرف على مشاكل التنفيذ التي تواجه وحدات

الإدارة العامة وتعمل على مساعدتها في التغلب على هذه المشاكل، في نفس الوقت الذي يصدر فيه المسؤولون في هذه الوحدات القرارات والتعليمات الضرورية لتنفيذ الخطة حسب الأولويات السابق تحديدها، واتخاذ اللازم بصدد تنظيم أجهزتهم التنفيذية، وتأمين احتياجاتها حتى تصبح الخطط واقعا ملموسا.

#### ٤ - مرحلة المتابعة والتقويم :

تقوم الأجهزة الإدارية المختصة في وحدات الإدارة العامة نفسها بمتابعة سير العمل في تنفيذ الخطة أولا بأول للتعرف على مدى التقدم في التنفيذ وفقا للبرامج الزمنية السابق تحديدها، ثم تعد التقارير الدورية عن حالة العمل في كل مشروع انتاجي أو خدمي وما تم انجازه من مراحل. وتتضمن هذه التقارير ما يصادف الانجاز من مصاعب ومشكلات واقتراحات بكيفية تذليلها، والمدة التي يحتمل أن يتأخرها المشروع عن تحقيق أهدافه ومبررات ذلك. ثم ترفع هذه التقارير الى وزارة التخطيط أو للمستويات الإدارية العليا وذلك ليتخذ المسؤولون ما يرونه مناسبا من ادخال التعديلات على الخطة تمشيا مع متطلبات التنفيذ الفعلي، ثم يتم في نهاية الأمر تقويم العمل في كل مشروع من مشروعات الخطة عن طريق الدراسة التحليلية لعوامل النجاح أو الفشل ومدى الانجاز الذي تحقق. أما فيما يتعلق بمسئولية وزارة التخطيط في مجال متابعة تنفيذ الخطة فقد نص على أن من بين المسؤوليات العامة لوزارة التخطيط مراقبة برامج التنمية طوال فترة الخطة وتقديم تقارير للدولة ممثلة في مجلس الوزراء حول الأمور التالية (١٥) :-

- ١ - انجازات الوزارات والمصالح الحكومية المختلفة في سياق عملها نحو تحقيق أهداف الخطط الخاصة بها.
- ٢ - فعالية الضوابط الادارية المفروضة على تدفق القوى العاملة الأجنبية الاضافية الى المملكة.
- ٣ - التنسيق والتفاعل بين القطاعين العام والخاص ولاسيما فيما يتعلق بالعلاقات الحرجة للعرض والطلب.

ومن بين المسؤوليات المحددة لوزارة التخطيط اقتراح اجراءات تحقق ما يلي:-

- ١ - ضمان الاستمرارية والاتساق التام بين اعتمادات الخطة وميزانيات الدولة التي تصدر سنويا خلال فترة الخطة.
  - ٢ - التأكد من أن وزارة التخطيط ووزارة المالية والاقتصاد الوطني تشتركان معا في تحديد معدل التضخم السنوي المحتمل لأخذه في الاعتبار عند احتساب الاعتمادات بالنسبة لمستويات الأسعار.
  - ٣ - التأكد من الالتزام الدقيق بالقيود والضوابط على زيادة القوى البشرية ومراحل الانفاق من قبل الادارات والمصالح الحكومية.
  - ٤ - منع ومكافحة التضخم في أسواق المنتجات والخدمات وعوامل الانتاج (الأيدي العاملة ورأس المال) وفي النظام النقدي.
  - ٥ - القيام بتقويم مستمر للجهود الرئيسية التي تبذل لتنمية الاقتصاد وما يرتبط بها من مشكلات تتعلق بالبنية الاقتصادية.
- هذا وبالرغم من أن مرحلة المتابعة والتقويم تقع في نطاق وظيفة الرقابة، الا أنه من الصعب فصلها عن وظيفة التخطيط لأنها جزء مكمل لها كما أنه قد يستتبعها تعديل في الخطة.

### مشاكل التخطيط في الدول النامية :-

وتقصد بذلك ما يواجه المخططين من مشاكل أثناء اعداد خططهم وما يواجه هذه الخطط من مشكلات تحدد من فاعليتها أثناء عملية التنفيذ. ويمكن تلخيص هذه المشاكل فيما يلي:-

- ١ - عدم وضوح مفهوم التخطيط أمام العديد من المستويات الادارية المختلفة. اما لعدم دراستهم له أساسا أو لعدم قناعتهم بفائدته وأهميته لنجاح العمل الاداري.

٢ - يعتمد التخطيط على البيانات والاحصائيات الدقيقة وامكانية توافرها في الوقت المناسب وهذه هي احدى مشكلات الدول النامية حيث يصعب توافر هذه البيانات والاحصائيات اللازمة لوضع الخطط، واذا توافرت فمن الصعب الاعتماد عليها لعدم وجود الثقة في دقتها لأن بناء الخطة على بيانات غير دقيقة لا يمكن أن يؤدي بحال من الأحوال الى تحقيق الأهداف بل و يعرض عملية التخطيط للكثير من الأخطار.

٣ - لا يوجد في معظم وحدات الادارة العامة من وزارات ومصالح وحدات تخطيط ومتابعة مسؤولة عن اعداد الخطط ومتابعتها حسب توجيهات الادارة العليا، واذا وجدت هذه الوحدات فهي غير قادرة وغير مدربه على أداء ها العمل، أضف الى ما تعانيه هذه الوحدات من عدم اهتمام الادارة العليا أو عدم اقتناع بدورها.

٤ - عدم اكتمال وحدات الادارة العامة من حيث أعداد القوى البشرية أو نوعياتها، ويجب أن لا ننسى أن نجاح خطط التنمية يقوم على أكتاف هذه الوحدات فاذا كانت هي نفسها غير قادرة فكيف يمكن أن تنفذ الخطط الطموحة المناطة بها.

٥ - لا تتماشى خطط تنمية القوى البشرية مع احتياجات خطط التنمية وذلك لأن توجيه القوى البشرية لمجالات معينة في دولنا النامية تجده يخضع لاعتبارات سياسية أو اجتماعية معينة قد لا تتناسب مع ما تحتاجه بلادنا فعلا من خبرات ومهارات، مثل اتجاه أعداد كبيرة من شبابنا في المملكة الى الكليات النظرية واحجامهم عن الكليات العملية، كذلك عدم اقبال الشباب على مدراس التدريب وبرامج التدريب المهني وهي التي يشكل اللبنة الأساسية في هيكل الصناعة التي تسعى المملكة الى تنميتها باذلة في ذلك أقصى الجهود المادية والبشرية.

٦ - صعوبة التنسيق بين المشاريع المختلفة بالخطة القومية، وهو ما يؤدي الى حدوث بعض المشكلات والاختناقات، وقد ترجع صعوبة التنسيق الى عدم توافر

البيانات الكافية أو الى عدم خبرة المخططين أو ضعف المامهم بمتطلبات البيئة المحلية.

٧ - تأثر أجهزة الادارة في الدول النامية بالاتجاهات البيروقراطية مثل التواكل والاهمال وتعقيد الاجراءات والاكثر من التوقعات بغرض تحقيق نوع من الحماية من المسئولية اضافة الى النظم والتعليمات الادارية التي قد لا تكون متمشية مع التطور الاقتصادي السريع الذي تمر به المملكة مما يستدعى ضرورة اعادة النظر فيها خلال فترات زمنية قصيرة نسبيا مقارنة بالدول الأخرى.

٨ - عدم وجود معايير للأداء يمكن القياس عليها ومعرفة ما تحقق من الخطة ومالم يتحقق وأسباب ذلك، ويمكن أن تكون هذه المعايير هي أهداف الخطة المرحلية مرتبطة بتوقيتات زمنية معينة، الا أنه حتى في هذه الحالة فإن عدم وجود المتابعة الفعلية والفعالة من وحدات التخطيط والمتابعة أو وزارة التخطيط أو أجهزة ادارية أخرى - يؤدي الى عدم التأكد من تنفيذ ونجاح الخطط. كما يؤدي الى صعوبة إجراء التعديلات اللازمة على الخطط في الوقت المناسب.

## الهوامش

1) Dermer, Jerry, Management Planning and Control Systems (Home - wood, Illinois : Richard D. Irwin, Inc.) 1977, P. 4 - 5.

- ٢ ) وزارة التخطيط، خطة التنمية الثانية للمملكة العربية السعودية، ص ٢٧ ، ١٣٩٥ - ١٤٠٠ هـ.  
٣ ) محمود عساف، أصول الإدارة، دار وهدان للطباعة والنشر، القاهرة ١٩٧٩، ص ١٥٦ - ١٦٨.  
٤ ) هارولد كينتز، وسيريل أودونيل، مبادئ الإدارة. تحليل للوظائف والمهام الإدارية الجزء الثاني، ترجمة محمود فتحي عمرو وآخرين، لبنان، مكتبة لبنان ١٩٦٧ ص ٢٨٢ - ٢٨٥.  
٥ ) محمود عساف أصول الإدارة، دار وهدان للطباعة والنشر، القاهرة ١٩٧٩م، ص ١٩٧ - ٢٦٠.  
٦ ) وزارة التخطيط. خطة التنمية الثالثة للمملكة العربية السعودية، ص ٣١، ١٤٠٠ - ١٤٠٥ هـ.  
٧ ) محمود عساف، أصول الإدارة ، دار وهدان للطباعة والنشر، القاهرة ١٩٧٩م، ص ١٩٧ - ٢٧٠.  
( ٨ )

HHarry L. Wylie, Office Management Handbook, Second Ed., (New York : The Ronald Press Company, 1958) 1958, P. 13. 1 - 14.4.4.

- ٩ ) هارولد كينتز، وسيريل أودونيل، مبادئ الإدارة. تحليل للوظائف والمهام الإدارية، الجزء الثاني، ترجمة محمود فتحي عمرو وآخرين، لبنان، مكتبة لبنان، ١٩٦٧م.  
١٠ ) المرجع السابق.  
١١ ) المرجع السابق.  
١٣ ) أحمد صقر عاشور. الإدارة العامة - مدخل بيبيء مقارن، دار النهضة العربية. بيروت ١٩٧٩م ، ص ٣٢٢ - ٣٣١.  
١٤ ) وزارة التخطيط. خطة التنمية الثانية للمملكة العربية السعودية، ١٣٩٥ - ١٤٠٠ هـ.  
١٥ ) وزارة التخطيط. خطة التنمية الثالثة للمملكة العربية السعودية، ص ٣٨٧، ١٤٠٠ - ١٤٠٥ هـ.



# الرقابة



## الرقابة

قبل أن نبدأ في شرح عنصر الرقابة ومكوناته نريد أن نوضح أن كل من لفظي الرقابة والمتابعة كثيرا ما يستخدمان بدلا من بعضهما البعض وان كان الاتجاه الحديث يميل الى استخدام لفظ المتابعة بدلا من الرقابة على أساس أن المفهوم القديم للرقابة كان يركز على تصيد الأخطاء والمحاسبة عليها، في حين أن مفهوم المتابعة يركز على متابعة الانجاز وتصحيح المسار دون اهمال عنصر المحاسبة كلما استدعى الأمر ذلك.

ويرى الكاتب هنا أنه ليس هناك فروق حقيقية بين المسمين إذ أن الرقابة السليمة لا تختلف في جوهرها عن المتابعة السليمة وعلى ذلك فسوف نستخدم لفظ الرقابة للتعبير عن الرقابة أو المتابعة دون تفرقة.

يلاحظ أن الأساليب والأشكال الادارية الموجودة في الدولة تتأثر بالعوامل البيئية من ظروف سياسية واقتصادية واجتماعية، وتتأثر أساليب ونظم الرقابة أو المتابعة بصفة خاصة بهذه العوامل البيئية.

ففي الدول الكبيرة والواسعة الانتشار تختلف النظم الادارية عنها في الدولة الصغيرة المحدودة الرقعة، وفي المجتمعات المتطورة تكنولوجيا واقتصاديا تغاير هذه النظم نظيراتها في الدول النامية والمتخلفة. وبالرغم من تأثير هذه الفوارق البيئية والأيد يولوجية على أهداف وطبيعة الوسائل والأساليب المستخدمة في الرقابة الادارية فان أجهزة الادارة العامة في كافة النظم والمجتمعات تكاد تتماثل في بعض التطبيقات الادارية المستخدمة في مجال الرقابة أو المتابعة.

وتبرز أهمية الرقابة في صلتها الوثيقة بباقي مكونات العملية الادارية فالرقابة لها صلة وثيقة بالتخطيط حيث تمكن المدير من التعرف على المشكلات والعوائق التي تقف في مواجهة الخطة وتشعره في الوقت المناسب بضرورة تعديلها أو العدل عنها كلية أو الأخذ باحدى الخطط البديلة. أما عن علاقة الرقابة بالتنظيم فهي التي تكشف للمدير

عن أى خلل يسود بناء الهيكل التنظيمي لوحداته الادارية، سواء من حيث عدم فعالية قنوات الاتصال الرسمية أو سوء استخدام الصلاحيات التي فوضها لمؤوسيه، أما من حيث التوجيه فان الرقابة تمكن المدير من التأكد من أن التوجيهات التي أعطاها لمؤوسيه قد نفذت كما أراد وأنها حققت الأهداف المرغوبة.

ومما سبق يتضح أن تعريف الرقابة يمكن أن يختلف من شخص لآخر حسب خلفيته العلمية أو حسب ارتباط الرقابة في ذهنه أو في مجال عمله بالمكونات الادارية الأخرى ومن تعاريف الرقابة مايلي<sup>1</sup>:

«قياس الانجاز وفقا لمعدلات أداء محددة وموضوعة سلفا ضمانا للسير سيرا صحيحا نحو تحقيق الأهداف المقررة».

«متابعة عمليات التنفيذ لتبين مدى تحقيق الأهداف المراد تحقيقها في أوقاتها المحددة».

«قياس وتصحيح انجاز الرؤوسين للتأكد من أن أهداف المنظمة والخطط التي صممت لبلوغها قد تمت كما هو مرغوب».

«متابعة قيام العاملين بالمنظمة بتنفيذ الخطط الموضوعه، وتقويم أعمالهم أولا بأول، وذلك ضمانا لتحقيق الأهداف المرسومة للمنظمة على أفضل وجه وفي أقصر وقت، وبأكبر قدر من الدقة وأقل قدر من الأخطاء».

وهكذا يتضح لنا أن الرقابة هي عملية متابعة تهدف الى تصحيح الأخطاء التي تقع في طريق العمل والتي تؤدي الى تعطيل تحقيق الأهداف المرجوه، والرقابة لا تهدف أساسا الى توقيع العقاب على المخطئين بقدر ما تهدف الى تصحيح مسار العمل. وليس توقيع العقاب على المخطئين سوى اجراء جانبي يستهدف تفادي تكرار الوقوع في الأخطاء مستقبلا بقدر الاستطاعة، أى أن المحاسبة والعقاب في هذه الحالة هما لخدمة وظيفة الرقابة ولتحقيق أهداف المنظمة لا لمجرد الانتقام من الموظف المخطيء.

وتعتبر الرقابة الادارية على أعمال أجهزة الادارة العامة في الدول المعاصرة أكثر صعوبة وأكثر ضرورة مما كان في السابق. فالحكومة تمارس نشاطها في عديد من الميادين الجديدة الفنية والعلمية، وهذا يتطلب بالضرورة أنماطا جديدة من الرقابة الفنية، والمراقبين المؤهلين في شتى ميادين التخصص. وقد حدث تطور جعل مهمة الرقابة لا تقتصر على مجرد التأكد من أن أوجه النشاط الحكومي تمارس في حدود القانون واللوائح والتعليمات، وإنما التأكد أساسا من أنها تمارس بكفاية واقتصاد وسرعة في حدود القانون واللوائح والتعليمات. وهكذا أصبحت مهمة الرقابة على الأجهزة الحكومية هي التأكد من أن الأعمال والخدمات تؤدي بأفضل طريقة ممكنة وتعطي أفضل نتائج للمنتفعين بها. تحت أفضل ظروف متاحة للقائمين بأدائها، وكل هذا في اطار العوامل التي تفرضها طبيعة النشاط والاعتبارات المالية والالتزام بالقانون.

## أغراض الرقابة ٢ :

- ١ — التأكد من أن القوانين منفذة، وأن قرارات السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية مطبقة وسائرة في نطاق القانون.
- ٢ — الوقوف على المشكلات والعقبات والمعوقات التي تعترض العمل التنفيذي وتؤثر في مدى كفايته والعمل على معالجتها.
- ٣ — التأكد من أن النواحي المالية يتم التصرف فيها وفقا للخطة المقررة، وفي الحدود المرسومة، وأن الاعتمادات المالية تنفق فيما خصصت من أجله دون تجاوزات أو انحرافات.
- ٤ — التأكد من أن عمليات التنمية ومشروعاتها تتم حسب ما هو مخطط لها مع التأكد من حسن استخدام الموارد المتاحة والحد من الاسراف الحكومي.
- ٥ — اكتشاف الأخطاء وسوء التصرف. وحالات الانحراف والتأكد من أن الموظفين لا يحصلون على امتيازات لا تتفق مع اللوائح والتعليمات.

- ٦ - التأكد من حصول الافراد العاملين بوحدات الإدارة العامة على كامل حقوقهم وكذلك قيامهم بكامل واجباتهم، وكذلك التأكد من عدم وجود أي تعسف في استعمال السلطة.
- ٧ - التأكد من أن المسائل الفنية تؤدي على أكمل وجه ووفقا للقواعد والأصول الفنية المرعية.
- ٨ - تقويم المديرين للتأكد من كفاءاتهم وحسن سلوكهم وذلك بالنسبة لجميع المستويات الادارية.

### الشروط الواجب توافرها في الرقابة<sup>٣</sup>:

لكي تتم الرقابة بطريقة سليمة وتحقق النتائج المرجوة منها، لا بد أن تقوم على أساس سليم. يشمل تحديد واضحاً للأجهزة الرقابية والأنشطة المسئولة عنها، كذلك تحديد تلك الأجهزة وتوضيح العلاقات التي تربطهم بباقي وحدات الجهاز الاداري، وتحديد المجالات الرقابية والاجراءات التي تتبع بشأن تحقيق الرقابة الفعلية والفعالة. لذلك يجب أن يتوفر في أي نظام رقابي ما يلي:

- ١ - الاتفاق مع حجم وطبيعة النشاط الذي تتم الرقابة عليه : فالمنشأة أو المنظمة الكبيرة الحجم تحتاج الى جهاز رقابي أكبر حجماً من ذلك الذي يطبق في منشأة صغيرة الحجم كما تكون نظم الرقابة الداخلية أكثر بساطة في المنشآت الصغيرة عنها في المنشآت الكبيرة الحجم. كذلك فان النظام الرقابي الذي يصمم للتأكد من جودة الانتاج في مصنع ما، يختلف عن ذلك الذي يضم للتأكد من كفاءة الأداء في احدى الادارات الحكومية.

### ٢ - السرعة في كشف الانحرافات :

نظراً لأن الرقابة تكون على الأعمال التي سبق أداؤها، فانها تبلغ المديرين عن الأخطاء التي تم وقوعها فعلاً، ولأن المديرين لا يستطيعون عمل أي شيء تجاه أخطاء

تم حدوثها بالفعل، فانهم سيسعون الى تلافي آثار تلك الأخطاء والعمل على عدم تكرارها، لذلك فكلما كان النظام الرقابي قادرا على أن ينبىء المسؤولين عن الانحرافات فور وقوعها، كلما كان ذلك النظام قادرا على الاقلال من الآثار السيئة المترتبة على هذه الانحرافات السلبية. ومما لا شك فيه أن النظام الرقابي الأمثل هو الذي يكتشف الأخطاء والانحرافات قبل وقوعها، وقد يتساءل القارئ عن كيفية اكتشاف الخطأ قبل حدوثه وهنا نذكره ببعض النظم الميكانيكية التي تضىء إشارة ضوئية حمراء تعبر عن ارتفاع درجة الحرارة وهنا يتخذ المشرف الاحتياطات اللازمة، ولكن ما الفائدة اذا أضاعت هذه الإشارة بعد احتراق الماكينة، أما ما يماثل هذه الإشارة الحمراء في النظم الادارية فهو سرعة اكتشاف الانحرافات الطفيفة والابلاغ عنها الى مراكز اتخاذ القرارات.

### ٣ - المرونة :

يجب أن يكون النظام الفعال للرقابة مرنا بحيث تظل الرقابة فعالة في مواجهة الخطط المتغيرة، أو في الظروف الغير متوقعة أو حتى في حالات الفشل الكامل، بمعنى أن يظل النظام الرقابي قادرا على اعطاء حد أدنى من المعلومات والمؤشرات عن كفاءة أداء الوحدة الادارية، فمثلا اذا كانت الميزانية التقديرية لاحدى المنظمات هي الوسيلة الرئيسية للنظام الرقابي المتبع ثم حدثت ظروف ترتب عليها انهيار التقديرات الرئيسية التي بنيت عليها هذه الميزانية، فالنتيجة المتوقعة هو انهيار النظام الرقابي كله، أما اذا كان النظام مرنا مثل اعتماده على أكثر من وسيلة لتحقيق الرقابة الفعالة، فان انهيار احداها ظلت الوسائل الأخرى مؤدية لمهمتها.

و يلاحظ أن النظم الرقابية في وحدات ادارة الأعمال تكون أكثر مرونة ودقة منها في وحدات الادارة العامة.

#### ٤ - الاتفاق مع البنيان التنظيمي :

يمنح حق مراقبة أداء الآخرين الى وظائف ادارية يحددها الهيكل الاداري ويتمثل هذا الحق في السلطات والصلاحيات التي تعطي للرؤساء حق متابعة المرؤوسين فالتنظيم باعتباره الأداة الرئيسية للتنسيق يعتبر الأساس الذي تقوم عليه الرقابة، والمدير في التنظيم الرسمي هو المركز الذي تتركز فيه وظيفة الرقابة على من يخضع له من مرؤوسين وعلى ما يتبعه من أنشطة، أما التنظيم غير الرسمي فلا يجوز له ممارسة الرقابة واذا فعل فانه يؤدي الى الاخلال بنظام العمل والاساءة الى العلاقات داخل المنظمة.

#### ٥ - الاقتصاد في التكاليف :

ينبغي بالنسبة لأي نظام رقابي أن يكون مستحقا لتكلفته وبالرغم من بساطة هذه القاعدة الا أن وضعها موضع التنفيذ غالبا ما تواجهه صعوبات كثيرة. لذا يجب أن يتحقق التوازن بي أهمية العمليات الرقابية في ضبط الأعمال وبين ما تتكلفه هذه العمليات من نفقات وهي مقارنة صعبة للغاية لأنها تتأثر بعوامل عديدة، مثل أهمية المشكلة التي تعالجها النظم الرقابية، وحجم المنظمة التي يطبق فيها، واحتمالات الخسارة المتوقعة ماديا ومعنويا في حالة عدم تطبيق النظام، بالاضافة الى صعوبة تحديد مقدار العائد الممكن تحقيقه أو الخسارة الممكن تفاديها في حالة تطبيق نظام رقابي معين.

#### ٦ - الوضوح وسهولة الفهم :

يجب أن يكون النظام الرقابي واضحا ومفهوما من أولئك الذين سوف يطبقونه، وبخاصة اذا استخدمت في هذا النظام معادلات رياضية أو خرائط رقابية أو تحاليل احصائية مما يتعسر فهمه بواسطة الكثيرين. وفي مثل هذه الأحوال يجب أن يشرح النظام لهؤلاء شرحا وافيا وأن يدرّبوا عليه، والاصرار ذلك النظام غير فعال، بل وممكن

أن يكون مضللاً كذلك يجب أن يكون النظام الرقابي مكتوباً مع شرح لكيفية استخدام كل أداة من أدواته حتى إذا تغير بعض الموظفين المختصين بتطبيقه كان من السهل على الموظفين الجدد أن يسيروا على أساس سليم.

## ٧ - إمكانية تصحيح الأخطاء :-

إن نظاماً للرقابة يكشف عن وجود الأخطاء فقط دون أن يبين الطريق الواجب اتبعه لتصحيح الأخطاء لا يعتبر نظاماً كاملاً للرقابة، وعلى ذلك فنظام الرقابة الملائم لا يكشف نواحي الفشل وحسب بل يبين أسبابها ومن المسئول عنها وماذا يجب عمله لتصحيحها.

## مراحل الرقابة:

تمر عملية الرقابة في أي مجال بعده مراحل ضرورية بادئاً بتحديد المعايير ثم قياس الأداء الفعلي ثم تحليل النتائج واتخاذ الإجراءات التصحيحية.

## ١ - تحديد الأهداف ووضع المعايير:

تبدأ عمليات الرقابة بوضع الأهداف التي يوجه الأداء لتحقيقها وترجمتها إلى معايير كمية يمكن قياس الأداء على أساسها. فمثلاً تحديد أهداف المنظمات التعليمية على شكل أعداد معينة يجب تخريجها من كل مراحل التعليم المختلفة، كذلك تحديد أهداف الخدمات الصحية على شكل تحديد مجال ونوعيات وحجم الخدمات الصحية التي تقدمها المستشفيات والوحدات الصحية الحكومية في مناطق الدولة المختلفة. مثل هذه الأهداف يمكن قياسها والتأكد من مدى تحقيقها.

ويمكن القول أيضاً بأن القواعد واللوائح المنظمة للعمل في المصالح الحكومية المختلفة والتي تمثل الضوابط التي يجب أن تلتزم بها القرارات والتصرفات التي تصدر من هذه المصالح، تمثل معايير إجرائية توضح لتوجيه أداء هذه الوحدات وقياس هذا الأداء على

أساس مدى التزامها وانضباطها في اتباع هذه النظم والتعليمات .

وتتخذ الأهداف والمعايير الرقابية صوراً مختلفة قد نجدتها في التشريعات والضوابط القانونية التي تصدرها الجهات المختصة (مجلس الوزراء في المملكة العربية السعودية) لكي تقوم وحدات الإدارة العامة بتنفيذها. وقد تتمثل في معايير مالية مثل الميزانية العامة للدولة بما تحويه من بنود للانفاق ومصادر للإيراد، وقد تتمثل في خطط حكومية مثل الخطة الخمسية الثالثة للمملكة العربية السعودية ذات المعايير الكمية والمالية والزمنية حيث حددت أهدافاً معينة يتطلب تحقيقها مبالغ معينة ولانجازها توقيتات متفق عليها.

## ٢ - متابعة وقياس الأداء وفق المعايير الموضوعية :

يتم في هذه المرحلة متابعة الأداء الفعلي و يكون ذلك بقياسه ومقارنته بالمعايير التي وضعت له في المرحلة السابقة بهدف التعرف على هذه المعايير وهل هي انحرافات ايجابية أم سلبية، **والانحراف الايجابي** يعني أن النتائج الفعلية تجاوزت ما هو متوقع تحقيقه، أي كانت أكثر من المعيار المحدد لها، أما **الانحراف السلبي** فيعني أن النتائج الفعلية أقل مما هو متوقع تحقيقه، أي كانت أقل من المعيار المحدد لها، وتحصل الأجهزة الرقابية على بيانات الأداء الفعلي من مصادر مختلفة مثل السجلات المالية التي يسجل بها بيانات النفقات والإيرادات، والسجلات والبيانات الإحصائية المختلفة التي تحلل أوجه نشاط المشروع المختلفة، كذلك الرسوم البيانية والتحليلية بالإضافة إلى أنظمة المعلومات التي تطبقها المنظمة والتي تمكن من تتبع نشاطاتها المختلفة.

## ٣ - تحليل الانحرافات وتحري أسبابها :

بناء على المقارنة التي تتم بين المعايير الموضوعية والأداء الفعلي، تحدد مجالات الانحراف بالزيادة أو النقصان أي الانحرافات ايجابية أو السلبية، ثم تدرس الأسباب والعوامل التي أدت إلى هذه الانحرافات والظروف المختلفة التي أحاطت

بالأداء. فلا يكفي للأجهزة الرقابية أن تقيس ما اذا كانت منظمات الادارة العامة قد حققت الأهداف الموضوعة لها، والى أي درجة تم هذا التحقيق، وانما تقوم أيضا بالتعرف على مختلف المتغيرات والمؤثرات والعوامل التي أحاطت بأداء هذه المنظمات لوظائفها وأنشطتها ويتم التعرف على هذه العوامل بغرض تحديد ما اذا كانت تخرج عن نطاق سيطرة المنظمات العامة، أم أنها نتيجة تصرفات هذه المنظمات نفسها وبالتالي تدخل تحت سيطرتها وتساءل عنها وتحاسب عليها.

ان عملية تحليل الانحرافات والتعرف على أسبابها لا تكون لمجرد تحديد المسؤولية فحسب، وانما تستهدف في النهاية تكوين صورة واقعية عن ظروف التنفيذ ومشكلاته، بغرض دعم وتعزيز الجوانب الايجابية للأداء والتغلب على المشكلات التي تعترض هذا الأداء فتعوق من تحقيقه للأهداف. فلا يكفي أن يقوم الجهاز التنظيمي (التشريعي) مثلا بالتعرف على مواقع الاختلاف بين ما تضمنته الموازنة العامة والأداء الفعلي للمنظمات العامة، وانما يجب أن يدرس ويحلل من خلال لجانه الفنية المتخصصة أسباب مثل هذه الاختلافات والعوامل والظروف والمشكلات التي أحاطت بالتنفيذ، ويحدد تلك المؤثرات والمعوقات القابلة للعلاج والاصلاح.

#### ٤ - التقويم والتصحيح :

بناء على تحليل الانحرافات وأسبابها تجيء عملية التقويم والتصحيح، وتتضمن هذه العملية، اتخاذ اجراءات ووضع تدابير من شأنها توفير الظروف المناسبة للأداء بغرض التغلب على المعوقات والمشكلات التي صادفته ويحتمل أن تصادفه في المستقبل. وهي تتضمن أيضا اجراء التعديل الضروري في الأهداف والمعايير بناء على خبرات التنفيذ الفعلية حتى تكون هذه الأهداف والمعايير مناسبة لطاقت وقدرات أجهزة التنفيذ من ناحية، ومحققة للأهداف العامة من ناحية ثانية، وملائمة أيضا للظروف والعوامل المحيطة بالأداء والتنفيذ الفعلي من ناحية ثالثة.

فالأجهزة الرقابية على وحدات الإدارة العامة لا تكتفي بتحديد امكانية السيطرة على الظروف والعوامل التي تحيط بأداء هذه الوحدات وانما تتخطى ذلك الى تقديم العون والمساعدة الى وحدات التنفيذ، ودعمها بالامكانيات، وزيادة مقدرتها على حل ما يصادفها من مشكلات.

## أدوات الرقابة °:

يستخدم لاجراء الرقابة عدد من الأدوات أو الوسائل من أهمها، الميزانية التقديرية، والبيانات الاحصائية والرسوم البيانية، والتقارير، والسجلات، والملاحظة الشخصية بالاضافة الى الخرائط الرقابية.

### ١ - الميزانية التقديرية :

تعتبر الميزانية التقديرية ترجمة رقمية للخطة خلال فترة زمنية معينة، و بالتالي فهي تعبر عن النتائج المتوقع تحقيقها مفصلة وموضحة لكل جانب من جوانب النشاط. وفضلا عن كون الميزانية التقديرية عنصرا من عناصر التخطيط فهي أداة للرقابة، بيد أنها لكي تكون صالحة كأداة رقابية ينبغي أن يراعى في اعدادها القواعد العلمية السليمة وأن يشترك المعنيون بالنشاط في اعدادها وأن ترتبط بتوقيتات زمنية محددة.

وعند استخدام الميزانية التقديرية كأداة للرقابة تعتبر الأرقام الواردة فيها أهدافا ينبغي تحقيقها خلال مدة الميزانية وفي نفس الوقت تعتبر معيارا رقابيا، وعادة تقسم الميزانية التقديرية الى فترات زمنية، قد تكون شهرية أو ربع سنوية أو نصف سنوية أو موسمية، وذلك وفقا لطبيعة نشاط المنظمة أو المنشأة، ويتم حصر ما أنجز من أعمال خلال كل فترة زمنية، ثم تقارن الأعمال المنجزة مع الهدف الوارد في الميزانية، وكلما كانت الفترة قصيرة، كانت متابعة التنفيذ أجدى، اذ يستطيع المدير أن يقوم الانحرافات قبل أن ينتهي عام الميزانية، بأن يجري ما يلزم من تعديلات في الخطط لتلافي الانحراف في الفترة الزمنية اللاحقة. وفضلا عن هذا فان الميزانية حينما

تستخدم لأغراض الرقابة، تعتبر وسيلة تطمئن بها الإدارة على حسن سير الأعمال نحو تحقيق هدف المنظمة.

## ٢ - البيانات الاحصائية والرسوم البيانية :

يستخدم التحليل الاحصائي لنواحي النشاط التي لا يمكن تسجيل نتائجها أو توضيحها محاسيباً، مثل ما يتصل بالتطور التاريخي للأعمال، والتنبؤات التي عنها، والمقارنات على أساس السلاسل الزمنية وسير العمليات. وتمكن الخرائط والرسوم البيانية من اجراء المقارنات بين مختلف النتائج بنظرة سريعة، مثل مقارنة الأرباح بحجم الاستثمار في الشركات، أو عدد المستفيدين من الخدمة بحجم الميزانية أو بعدد العاملين في احدى الدوائر الحكومية، أو مثل عدد المراجعين للمستشفى المركزي مقارنا بعدد العاملين بها خلال خمس السنوات الماضية، أو كمية الدواء المصروف للمراجعين مقارنا بعدد المراجعين خلال فترة زمنية معينة، مثل هذه البيانات تساعد المستويات الادارية المختلفة على اتخاذ القرارات المناسبة.

## ٣ - التقارير :

تعتبر التقارير من أهم الادوات الرقابية على سير الأعمال، حيث ترفع التقارير من أدنى درجات التنظيم الى أعلاها. متضمنة معلومات عن التنفيذ أو سلوك العاملين أو تحليلاً لبعض الظواهر، فما من مدير يستطيع أن يراقب عملاً الا اذا توافرت لديه المعلومات الكافية عن سير ذلك العمل والامكانيات المتاحة له والعقبات التي تقف في طريقه، ونظراً لأن المدير لا يستطيع أن يفهم دقائق الأمور عن طريق الملاحظة الشخصية لكافة الأعمال لذلك فان التقارير تعينه على ذلك بأن تنقل اليه ما يجب أن يعرفه من معلومات.

والتقارير نوعان : تنفيذية، توضح مسار العمل التنفيذي وحينئذ تكون وسيلة رقابية، أو استشارية، تساعد المدير على اتخاذ القرار وحينئذ تكون وسيلة توجيه

ومعاونة. ويشترط في التقارير أن تكون دقيقة وصادقة ومعدة بطريقة سليمة، كما يجب أن تكون موضوعية وواقية فيما يتعلق بالموضوع الذي تناوله وتعرضه. إلا أنه يعاب عليها أنها تعبر في المقام الأول عن وجهة نظر كاتبها وبالتالي يخشى من عدم موضوعيتها أو انحيازها بالإضافة إلى أنه من الصعب على الرؤوس أن يكتب تقريراً يوضح فشله في إنجاز عمل أنيط به، لذلك يجب الاعتماد على أدوات رقابية بالإضافة للتقارير.

#### ٤ - السجلات والمراجعة الداخلية :

تستخدم السجلات كوسيلة رئيسية للرقابة الداخلية، حيث تستخرج منها البيانات عن الأداء الفعلي للأعمال، كما تقارن البيانات الواردة فيها بما هو مقرر إنجازها فضلاً عن أنه بالرجوع إلى القديم منها يمكن التعرف على التطور التاريخي للأعمال وتوقع اتجاهاتها في المستقبل. كذلك فإن المراجعة الداخلية لهذه السجلات تعني التقويم المستمر لنتائج الأعمال، وتعتبر أداة فعالة للتأكد من حسن إثبات العمليات وللكشف عن الأخطاء والانحرافات في النواحي المالية. وبالرغم من أن المراجعة الداخلية تنصرف عادة إلى مراجعة الحسابات وحدها، فإن الاتجاه الحديث يجعلها أوسع من ذلك إذ تتضمن تقويم العمليات عموماً، وتقويم النتائج الفعلية على ضوء النتائج المرسومة، وذلك من حيث السياسات والإجراءات واستخدام السلطة ونوع الإدارة وفاعلية الوسائل مما يدخل تحت ما يسمى حديثاً بالمحاسبة الإدارية.

#### ٥ - الملاحظة الشخصية :

وهي من أقدم أدوات الرقابة والتي يطلق عليها أحياناً «التفتيش» إذا استخدمها شخص مختص بهذا العمل، وهي عبارة عن اتصال مباشر بين الرئيس ومروؤسيه الواقعين تحت إشرافه رأساً، أو بين الرئيس والمروؤسين غير المباشرين، ووسيلة الملاحظة الشخصية هي البصر والسمع، أي رؤية ما يفعله المنفذون عن قرب والاستماع إلى

وجهاً نظرياً، ثم جعلهم يفعلون مثلما ينبغي لهم أن يفعلوا، وتوجيه النصح لهم بكيفية التنفيذ المناسبة، وتصحيح أخطائهم وتقويم اعوجاجهم. وفي المنظمات الصغيرة في الحجم يقوم بالملاحظة الشخصية من يتولى أعمال الإدارة بصفة عامة، أما في المنظمات الكبيرة فيقوم بذلك ملاحظون مختصون يرفعون تقاريرهم إلى المديرين المعنيين.

بالإضافة إلى السمع والبصر البشريين، هناك وسائل أخرى تستخدم للملاحظة الشخصية، مثل الأدوات الكهرومائية والإلكترونية كالعيون السحرية والتلفزيونية.

## ٦ - الخرائط الرقابية :

من أهم هذه الخرائط، خرائط سجل الآلة، خرائط سجل العامل، خريطة تقدم العمل. ويوضح سجل الآلة كمية العمل الذي تؤديه كل آلة، وبيان الوقت الضائع دون استخدام وذلك على هيئة شكل بياني يظهر عدد الساعات التي عملتها الآلة الواحدة كل يوم من أيام العمل، وما أنتجته من وحدات سلعية خلال تلك الساعات، وبهذا يمكن التعرف على كفاءة الآلة في الإنتاج. أما سجل العامل فالغرض منه التوصل إلى معرفة الوقت الذي يستغرقه العامل في عمله. ومقدار الإنتاج الذي حققه خلال ذلك الوقت، وما يحزره من تقدم في إنجاز العمل. والغرض النهائي من هذا السجل هو العمل على أن ينجز العامل واجباته خلال الوقت المقرر لها. أما خريطة تقدم العمل فهي تماثل تقريباً سجل العامل على أن يوضع مكان اسم العامل اسم المشروع المطلوب مراقبته.

## أنواع المعايير :

وهي مقاييس رقمية، كمية أو نوعية، تحدد كمية أو نوعية العمل الواجب أدائه أو إنجازها، ويختلف تقدير هذه المعايير من مجتمع إلى آخر ومن منظمة إلى أخرى، حيث أن هذه المعايير تتأثر بالعادات والتقاليد السائدة في المجتمع أو المنظمة، كذلك بدرجة

التطور التكنولوجي السائدة في المجتمع. ومعايير الأداء كثيرة ومتنوعة الا أنه يمكن تجميعهم في خمس مجموعات أساسية هي:

#### ١ - معايير زمنية :

وهي تستخدم عادة لقياس عمليات الانتاج حيث تحدد على شكل عدد الوحدات المنتجة، أو ما تحتاجه كل وحدة منتجة من ساعات عمل العامل أو الآلة، وفي أحوال كثيرة قد يقاس الزمن اللازم لانجاز العملية أو المشروع كله، كأن نقول ان تمهيد هذا الطريق أو بناء سد المياه هذا يجب أن ينتهي قبل تاريخ محدد، أو لا يمكنه أن يبدأ الا بعد تاريخ محدد، أو نحدد تاريخ بداية ونهاية المشروع. وقد يكون هذا التحديد الزمني على سبيل التحفيز على الاسراع في العمل كمقياس للمنافسة مع الذات ومع الغير. كما قد يكون بسبب ضرورات حتمية لا محل فيها لزمان أطول وذلك مثل ضرورة الانتهاء من بناء سد المياه قبل بداية موسم الأمطار، أو الانتهاء من تمهيد الطرق قبل موسم الحج، أو اعداد الكتب والأدوات الدراسية قبل بدء الدراسة وهكذا.

#### ٢ - معايير مالية :

مثل النفقات المعيارية أو النموذجية التي تستخدم في الادارة والمحاسبة باعتبار أنها تمثل قاعدة أو وسيلة للسيطرة على تكلفة العمليات الانتاجية أو الخدمية، وهي تمثل النفقة أو التكلفة المتوقعة في ظل الظروف العادية، فاذا زادت النفقات الفعلية عنها فان ذلك يشير الى وجود انحراف ينبغي تتبعه ومعالجته.

وتختلف المنظمات في استخدام النفقات المعيارية كأساس للقياس، فبعضها يرفعها لتمثل الأداء النموذجي الكامل، ورغم انه لن يتحقق واقعيا الا أن استخدامه لأغراض الرقابة في هذه الحالة يكون بغرض تحفيز العاملين لمزيد من التحسين، وبعض المنظمات الأخرى تأخذ في حساب النفقات المعيارية النواحي العملية وتهبط بالمعيار من المستوى المثالي الى المستوى الواقعي الذي يضمن للمعيار واقعية في الاستخدام، وعادة يكون

أساس المستوى الواقعي هو بيانات السنين السابقة.

والمعايير المالية قد تكون في شكل أرقام كما قد تكون في شكل نسب، وتقارن هذه الأرقام أو النسب بسنوات سابقة أو منظمات مماثلة.

### ٣ - معايير مادية كمية :

وهذه المعايير تكون سائدة وشائعة في المستويات التنفيذية الدنيا حيث تقدم الخدمات أو تصنع الوحدات الانتاجية، وتعكس هذه المعايير الأداء الكمي للأفراد مثل عدد الخطابات التي يمكن أن تطبع على الآلة الكاتبة في الساعة أو اليوم، أو عدد الملفات التي يستطيع أن يحفظها الموظف الواحد، أو عدد الخطابات الصادرة أو الواردة التي يستطيع أن يسجلها الكاتب وهكذا، كما قد تحدد هذه المعايير ساعات العمل بالنسبة لكل وحدة من المنتج أو خدمة من الخدمات، أو عدد الوحدات المنتجة لكل ساعة من ساعات عمل الآلة، أو المساحات المشغولة في المخازن، أو نسب السلع المرتدة أو العادمة أو المرفوضة، أو مثل عدد الشكاوى التي تقدم بها المراجعون أو نوعية هذه الشكاوى، كما قد تعكس هذه المعايير الجودة والنوعية مثل قوة الشد أو درجة التحمل، أو ثبات اللون أو المتانة.

### ٤ - معايير غير ملموسة :

وهي أكثر المعايير صعوبة عند التحديد وعند الاستخدام وذلك لصعوبة اخضاعها لقياسات رقمية واضحة ومحددة، فالأشياء غير الملموسة أو المعنوية بطبيعتها مبهمه، فمثلا اذا أخذنا محاولة قياس أداء المديرين فمن الصعوبة بمكان قياس ما هو «جيد» أو «كفاء» أو «فعال» لأن هذه المقاييس نفسها لم يكن هناك اتفاق محدد على معانيها والنواحي التي تقيسها، كذلك لو أردنا قياس الروح المعنوية للموظفين أو ميول واتجاهات المراجعين، أو صورة منظمنا من وجهة نظر المتعاملين معها، فسوف تواجهنا نفس المشكلة وهي صعوبة تحديد المعيار، حتى اذا حدد المعيار بدقة فهناك صعوبة

قياس الأداء الفعلي، وإذا تم القياس الفعلي فستظل هناك صعوبة تحديد أسباب حدوث الانحرافات. ومع كل هذه الصعوبات فليس هناك ما يمنع من محاولة القياس والمتابعة فالأفضل أن تكون أقل دقة من أن تكون مخطئا بالتأكيد.

و يلاحظ بصفة عامة أن المعيار لو كان منخفضا فان تحقيقه لا يعبر عن كفاءة عالية ومن ثم لا يعتبر معيارا رقابيا سليما، ومن الناحية الأخرى فان المعيار لو كان مرتفعا فانه سيكون معجزا لدرجة لا يمكن معها تحقيقه و يؤثر في نفسية العاملين، وهذا ما يستوجب مراعاة الدقة عند تحديد هذه المعايير.

### طرق تقويم الاداء ٦:

رغم الصعوبات السابق ذكرها عن قياس وتقويم الاداء في مجال الادارة العامة فقد ظهرت عدة طرق حديثة يمكن استخدامها أو جميعها في تقويم أداء وحدات الادارة العامة، وهذه الطرق هي:

- أ — طريقة حسابات التكلفة.
- ب — طريقة حجم العمل.
- ج — طريقة معايير الهندسة الصناعية.
- د — طريقة التحليل الاقتصادي.

### أ — طريقة حسابات التكلفة :

وتعتبر هذه الطريقة أكثر الطرق شيوعا في مجال الادارة المحلية، حيث تعتمد على تقسيم الميزانية الى مبالغ مخصصة لبرامج محددة أو لتقديم خدمات معينة، وفي نهاية العام تحسب التكلفة الفعلية لتنفيذ البرنامج أو لتقديم الخدمة، و يصبح السؤال الذي يواجه الادارة هو: هل نستطيع تحقيق نفس الأهداف بتكلفة أقل في العام القادم؟ فإذا تمكنت الادارة فعلا من تحقيق نفس الأهداف بتكلفة أقل فمعنى ذلك أن كفاءة الادارة وفعاليتها قد ارتفعت.

الا أن هذه الطريقة تواجهها بعض الصعوبات، مثل احتياجها الى نظام مالي ومحاسبي متطور وهو للأسف غير متوافر في العديد من دولنا النامية، اضافة الى أهمية حساب تأثير معدلات التضخم على تكلفة تقديم الخدمة واختلاف حجم الخدمة ونوعها من سنة الى أخرى.

### ب - طريقة حجم العمل :

بعد تحديد تكلفة كل برنامج أو كل خدمة يراد تقديمها على حدة، تصبح الخطوة التالية هي قياس حجم العمل الذي تم انجازه، ويمكن أن تكون وحدات القياس هي عدد جالونات الماء النقي التي نقتها وضخمتها مصلحة المياه الى المنازل، أو عدد التلاميذ في اليوم الدراسي، أو عدد الجرائم التي تم التحقيق فيها، أو مساحة الحدائق التي تم صيانتها، أو مساحة الشوارع التي تم تنظيفها.. الخ. ثم بقسمة حجم العمل على عدد أيام العمل (عدد الأفراد x عدد أيام العمل للفرد الواحد) فيكون الناتج هو انتاجية الفرد في هذه المنظمة و يستخدم لذلك المعادلة.

$$\text{انتاجية الفرد الواحد في اليوم الواحد} = \frac{\text{حجم الانتاج}}{\text{عدد أيام العمل}}$$

وبمقارنة هذه النتيجة بانتاجية الفرد في الأعوام السابقة نستطيع أن نحكم على مدى كفاءة وفعالية أداء المنظمة ككل. ويمكن أيضا مقارنة حجم العمل باجمالي التكلفة لنصل الى قياس انتاجية الفرد وهو مؤشر لمستوى أداء المنظمة أيضا. ويفضل استخدام خرائط بيانية توضح اتجاه الانتاجية خلال السنوات السابقة والسنة الحالية ثم المتوقع في السنوات التالية، وهو ما يجعل المنظمة في منافسة مع نفسها، أي أنها سوف تسعى الى رفع انتاجيتها من عام الى آخر، كما تمكنها هذه الخرائط البيانية من مقارنة أدائها بأداء المنظمات الاخرى المماثلة.

و يعاب على هذه الطريقة أنها تقيس حجم العمل دون التركيز على نوعيته فمثلا عدد جالونات الماء التي تضخها مصلحة المياه والمجاري بالمملكة السعودية لا يوضح درجة نقاء هذا الماء وما اذا كان صالحا للشرب أم لا، كذلك عدد التلاميذ في اليوم الدراسي لا يوضح مستوى التعليم الذي يحصلون عليه، وعدد الجرائم التي تم التحقيق فيها لا يوضح عدد الجرائم التي تم حلها واكتشاف الفاعلين ومعاقبتهم... الخ. لذلك فطريقة حجم العمل يجب أن تستكمل بالعديد من البيانات الاحصائية الأخرى لتعطينا صورة واضحة عن مستوى أداء المنظمة الحقيقي وتساعد الادارة على اتخاذ القرارات الادارية المناسبة.

### ج - طريقة معايير الهندسة الصناعية :

تعتمد الطريقتين السابقتين (طريقة حسابات التكلفة وطريقة حجم العمل) على المقارنة أكثر من اعتمادها على معيار محدد وثابت، فهما توضحان مدى جودة الأداء وهل هو يتجه الى الاحسن أم الى الأسوأ، ولكنهما لا توضحان مستوى الأداء أو الانتاجية التي كان يجب تحقيقها، فمثلا توضحان أن مستوى نظافة مدينة الدمام أفضل من العام الماضي وأن انتاجية عامل النظافة هذا العام أفضل من العام الماضي ولكنهما لا توضحان مستوى النظافة الواجب تحقيقه أو مستوى الانتاجية التي كان يجب على العامل أن يحققها.

و يعرف المعيار بأنه كمية العمل أو الانتاج التي يجب أن يحققها الفرد، وتحدد هذه الكمية بناء على دراسة وتنميط مكونات الوظيفة (العمل) وتحديد الوقت المعياري لها وكذلك تنميط ظروف العمل ونوعية المنتج، وبالتالي يمكننا بسهولة تحديد أى انحراف عن الانتاج المعياري والوصول الى مسبباته. ونلاحظ تطبيق هذه الطريقة فيما نقرأه من مقارنة انتاجية العامل الامريكى بالعامل اليابانى وأثر ذلك على الدخل القوي لكل من البلدين.

## د - طريقة التحليل الاقتصادي :-

يلجأ العديد من موظفي الإدارات العامة الى التحليل الاقتصادي ليعاونهم في اتخاذ قراراتهم بشأن استخدام التكنولوجيا الحديثة أو شراء الآلات المتطورة أو اتخاذ القرارات التي لها تأثيرات اقتصادية، وتعتبر نتائج التحليل الاقتصادي بمثابة مقياس يمكن الاعتماد عليها في قياس مدى كفاءة وفاعلية الإدارة العامة.

## أنواع الرقابة :

تختلف أنواع الرقابة من مجتمع آخر ومن منظمة أو وحدة ادارية الى أخرى وذلك بسبب الاختلافات البيئية بينهم، إلا أن أجهزة الإدارة العامة في معظم النظم والمجتمعات تكاد تتماثل أو تتشابه في بعض التطبيقات الادارية المستخدمة في مجال الرقابة أو المتابعة مما يمكن من تقسيم الرقابة الى عدة أنواع :-

أ - حسب موقع الرقابة.

١ - رقابة داخلية.

٢ - رقابة خارجية.

ب - حسب توقيت الرقابة.

١ - رقابة سابقة.

٢ - رقابة لاحقة.

ج - حسب المعايير الرقابية.

١ - رقابة على أساس الاجراءات.

٢ - رقابة على أساس النتائج.

## أ - الرقابة الداخلية والخارجية :

١ - الرقابة الداخلية :

وتسمى هذه الرقابة أيضا بالرقابة الذاتية، وهي الدعامة الرئيسية لكل أعمال الرقابة، لأنها تعني قيام وحدات الإدارة العامة نفسها بالرقابة على أنشطتها وأدائها وأى

رقيب خارجى لا بد وأن يعجز عن تقصي كل نواحي القصور وأن يكشف عن أسبابها ما لم تكن وحدات الادارة العامة نفسها منظمة بالشكل الذى يمكنه من ذلك.

لذا فالاهتمام بالرقابة يجب أن يبدأ بالجهاز الحكومي ذاته، وأن يستهدف تمكين المنظمات الحكومية من ممارسة الرقابة الذاتية والتعود عليها، وفضلا عن ذلك فللرقابة الذاتية ميزة هامة، تتمثل في تمكين المنظمات الحكومية أولا بأول من تلافي أسباب القصور والتغلب على نواحي الضعف، فالهدف من الرقابة ليس المسألة والعقاب وإنما التصحيح والتقويم، وهذا ما يجب أن يبدأ ويتم داخل الأجهزة الحكومية ذاتها.

و يوجد في معظم وحدات الادارة العامة تشكيلات ادارية متخصصة للرقابة والتفتيش مثل :

- ١ - وحدة التفتيش.
- ٢ - وحدة الرقابة المالية.
- ٣ - وحدة التخطيط والمتابعة.
- ٤ - وحدة التنظيم والادارة.

بالاضافة الى بعض الوحدات الأخرى مثل وحدات شؤون الموظفين ووحدات الحسابات التي يتمثل في جانب من أعمالها نوع من الرقابة على صحة تطبيق لوائح الموظفين واللوائح المالية.

#### ٢ - الرقابة الخارجية :

تمارس الرقابة الخارجية في المملكة العربية السعودية هيئات وأجهزة رقابية متخصصة تتبع مستوى الادارة العليا (مجلس الوزراء) وعادة ما تعطى هذه الأجهزة الرقابية الضمانات التي تمكنها من أداء وظيفتها، وتتمتع بدرجة عالية من الاستقلال المالي والادارى وأيضا فان العاملين بها يعطون حصانات معينة وصلاحيات كبيرة تمكنهم من الحصول على البيانات والمعلومات التي تكفل قيامهم بمهامهم الرقابية.

وتتارس هذه الأجهزة المتخصصة رقابتها في المجالات المحددة التي تمثل اختصاصها الرقابي في جميع الأجهزة والوحدات الحكومية التي تخضع لرقابتها.

وفي الحالات التي يكون البناء التنظيمي للحكومة متشعبا وكبيراً، فقد تنظم الأجهزة الرقابية أعمالها، بحيث يحتوى الجهاز الرقابي على وحدات أو شعب يختص كل منها بمراقبة أعمال وزارة معينة، أو مصالح حكومية من نوع معين، ومثل هذا التقسيم يساعد الجهاز الرقابي المركزى في عملية الرقابة، اذ يمكن من تكوين خبرات متخصصة على درجة عالية من المعرفة بظروف ومشكلات العمل الخاصة بكل نوع من أنواع الأجهزة الحكومية. مثل أن ينظم العمل في ديوان المراقبة العامة بالمملكة على أساس تكوين شعب أو أقسام متخصصة في المنشآت الزراعية أو الصناعية أو التجارية أو الخدمية.

## ب - الرقابة السابقة واللاحقة :

### ١ - الرقابة السابقة :

تخضع الرقابة السابقة نشاطات الإدارة العامة وقراراتها وسلوك موظفيها، لمراجعة وتقويم بعض الأجهزة المتخصصة سواء داخل المنظمة أو خارجها. و يطلق البعض على هذا النوع من الرقابة بالرقابة المانعة أو الوقائية.

وتهدف الرقابة السابقة الى ضمان حسن الأداء أو التأكد من الالتزام بنصوص القوانين والتعليمات في اصدار القرارات أو تنفيذ الاجراءات كما تهدف الى ترشيد القرارات وتنفيذها بصورة سليمة وفعالة. وقد يتجه البعض الى قصر الرقابة السابقة على مراقبة الخطة أى مراقبة اعداد الخطط وتجهيزها قبل البدء في التنفيذ، ولكنه حتى أثناء التنفيذ يظل مجال الرقابة السابقة واردا بل ومرغوبا، مثل ما يتطلبه النقل من بند الى بند آخر داخل نفس الباب بالميزانية العامة من موافقة الوزير المختص، أو ضرورة موافقة وزير المالية والاقتصاد الوطني قبل نقل الاعتمادات من باب الى باب آخر بالميزانية.

وقد تكون الرقابة السابقة على هذا التصرف، قاصرة على اقراره واجازته وقد تمتد الى أكثر من ذلك فتشمل فحص مستندات وتقويم معلومات بل والقيام بدراسات من قبل جهة الرقابة للتأكد من سلامة التصرف المطلوب اجازته واقارره. ويتضح من ذلك ان هذا النوع من الرقابة يتضمن تقييداً من قبل الجهة الرقابية لحرية تصرف جهة التنفيذ، ويعني هذا تدخل مباشراً في سلطاتها بما يهدف الى تحقيق الصالح العام للمجتمع.

ورغم الفوائد العديدة للرقابة السابقة المانعة لوقوع الأخطاء فانها كثيرا ما تؤدي الى تأخير الانجاز بسبب الاجراءات الرقابية الاحتياطية التي تفرضها، وتعدد الجهات التي تمارس التدقيق والفحص واعادة النظر، و يؤدي هذا في الغالب الى ضياع الوقت وزيادة في التكاليف وارهاق للمراجعين. اضافة الى ذلك فان الافراط فيها غالبا ما يشعر الموظفين بعدم ثقة الادارة بهم أو يؤدي الى اضعاف روح الخلق والابداع لديهم. لهذا تظهر أهمية المتابعة اللاحقة كمتعم للرقابة السابقة.

## ٢ - الرقابة اللاحقة :

في هذا النوع من الرقابة، يتم تقويم تصرفات وقرارات واجراءات وحدات الادارة العامة التنفيذية بعد حدوثها فعلا، فهي تعنى بتقويم الأداء بعد أن يكون هذا الأداء قد وقع بالفعل مما يجعلها ذات طابع تقويمي أو تصحيحي.

وفي ظل الرقابة اللاحقة تمارس وحدات الادارة العامة صلاحياتها وسلطاتها في التصرف قبل التنفيذ وخلالها، فهي وان استرشدت بالمعايير والأهداف الموضوعية، واستعدت للتقويم الذي سيرد على أدائها بعد انتهائه، إلا أن صلاحيات التصرف تظل بيدها لا بيد الجهات الرقابية الخارجية كما يلاحظ بالنسبة للرقابة السابقة.

وتلجأ وحدات الادارة العامة الى استخدام الرقابة اللاحقة للتأكد من أن طريقة التنفيذ أو التصرف متفقة مع القوانين والتعليمات واللوائح وأن معدلات الانتاج أو الأداء متفقة مع المعايير والمعدلات الموضوعية. ويتحقق ذلك من خلال الاطلاع على

السجلات واعداد التقارير ومتابعة البيانات الاحصائية والتحقيق في التظلمات. الا أنه مما يؤخذ على الرقابة اللاحقة هو عدم ممارستها أحيانا في الوقت المناسب نظرا لأنها تحدث بعد وقوع الأخطاء أو الانحرافات بفترة مما يحتمل معه تزايد النتائج السلبية الناجمة عن هذه الأخطاء. كما يلاحظ أحيانا تحول اجراءات المتابعة اللاحقة الى مجرد عملية روتينية مكرره وذلك اما لكثرة القرارات والمستندات اللازم مراجعتها واما لضيق الوقت المتاح أمام هذا الأجهزة الرقابية.

## جـ - الرقابة على الاجراءات والنتائج <sup>٧</sup> :

### ١ - رقابة على أساس الاجراءات :

تقوم هذه الرقابة بقياس التصرفات التي تصدر من المنظمات العامة ومطابقتها بمجموعة القوانين والقواعد والطرق والاجراءات. فهي تركز على التصرفات التي تصدر من وحدات الادارة العامة ومن العاملين بها وليس على ما تحققه هذه التصرفات من نتائج نهائية. فيكون التركيز على مدى التزامها بالحدود القانونية الموضوعه لها مثل :

- اللوائح والاجراءات المنظمة للتصرفات المالية.
- البنود المالية بالميزانية ومدى الالتزام بها في الانفاق الحكومي.
- اللوائح المنظمة للعمل والتي تحتوى على قواعده واجراءاته.
- القوانين التي تحدد المهام التنفيذية للجهاز الحكومي وتنظم أداءه.

### ٢ - الرقابة على أساس النتائج :

وتركز هذه الرقابة على النتائج النهائية التي تحققها وحدات الادارة العامة وذلك وفق معايير كمية يمكن قياسها موضوعيا فهذا النوع من الرقابة لا يتابع و يقوم التصرفات والأنشطة التي تقوم بها المنظمات العامة، وانما يركز فقط على النتائج التي تحققها هذه المنظمات. فهي ليست رقابة قانونية تقيس مشروعية التصرفات تفصيلا كما في الرقابة على أساس الاجراءات والقواعد، لذلك فان هذا النوع من الرقابة لا تكون معاييرها

بنفس الدرجة من التعدد والتفصيل كما في الرقابة على الاجراءات والقواعد، فضلا عن ذلك فان الرقابة على أساس النتائج تتيح درجة أكبر من حرية التصرف لوحدة الادارة العامة عن تلك التي تتيحها الرقابة على الاجراءات والقواعد. وتستخدم الرقابة بالنتائج عددا من الأدوات مثل :

- ميزانية البرامج والأداء وما تحويه من برامج ونتائج مطلوب انجازها من وحدات الادارة العامة. فيكون تقسيم الميزانية على أساس البرامج المحددة نوعيا وكميا وزمينا مثل ادخال الكهرباء الى عدد معين من القرى خلال فترة زمنية معينة وبتكلفة معينة.
- المعايير الكمية والموضوعية المستخدمة لقياس أداء الأجهزة الحكومية مثل نسبة الانخفاض في عدد الجرائم بالنسبة لوزارة الداخلية أو عدد الركاب وحجم البضائع المنقولة بالنسبة للسكك الحديدية.

### الهيئات والأجهزة الرقابية في المملكة :

وهي ديوان المراقبة العامة وهيئة التحقيق والتأديب، وديوان المظالم، ومجلس الخدمة المدنية، والدوان العام للخدمة المدنية، ووزارة المالية.

### ديوان المراقبة العامة :

تأسس ديوان المراقبة العامة عام ١٣٧٣هـ (١٩٥٤م) بمرسوم ملكي باعتباره شعبة من شعب مجلس الوزراء ثم صدر المرسوم الملكي رقم م/٩ بتاريخ ١١/٢/١٣٩١هـ بالموافقة على قرار مجلس الوزراء رقم ١٥٩ سنة ١٣٩١هـ والخاص بتحديد مسؤوليات وواجبات الديوان، وملخصها :-

- ١ — التحقيق من أن جميع إيرادات ومصروفات الدولة قد تمت وفقا لأحكام الميزانية السنوية وطبقا للنظم واللوائح الادارية والمالية والحسابية.

- ٢ — التحقق من أن كافة أموال الدولة المنقولة والثابتة تستعمل بطريقة حسنة وفي الأغراض التي خصصت من أجلها.
- ٣ — التحقق من أن كل جهة من الجهات الخاضعة لرقابة الديوان تقوم بتطبيق الأنظمة واللوائح المالية والحسابية.
- ٤ — متابعة الأنظمة واللوائح المالية والحسابية المطبقة والعمل على تطويرها بما يتماشى مع احتياجات وحدات الإدارة العامة.

هذا ويخضع لرقابة الديوان جميع الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة والخاصة أو الشركات سواء كانت تمول كلياً عن طريق الدولة أو تساهم الدولة في رأسى مالها، أو تضمن لها حداً أدنى من الربح. كذلك كل هيئة يكلف الديوان بمراقبة حساباتها بأمر من رئيس مجلس الوزراء أو بقرار من مجلس الوزراء.

### سلطات ديوان المراقبة العامة :

يمارس الديوان سلطة التفتيش والمراجعة على الوحدات المنصوص على حقه في متابعة أعمالها وأعطيت له السلطات التالية التي تمكنه من ممارسة مهمته :

- ١ — ارسال المراقبين والمفتشين والمحاسبين وغيرهم من الموظفين التابعين له الى مختلف الوزارات والهيئات وغيرها من المؤسسات التي تتلقى عوناً أو تحقق إيرادات للدولة، وذلك بغرض مراجعة حساباتها للتأكد من أنها تسير تبعاً للتعليمات الصادرة لها.
- ٢ — طلب أى بيانات تتعلق باستلام أو دفع الأموال الحكومية التي تعتبر ضرورية لأداء واجباته.
- ٣ — تحويل الشكاوى الواردة عن المدراء الماليين المقصرين، الى هيئة التحقيق والتأديب والى المشرفين المسئولين عن هؤلاء المدراء.
- ٤ — اقتراح أفضل الأساليب لمسك الدفاتر والقيود المحاسبية.

## هيئة التحقيق والتأديب :

وتختص الهيئة بما يلي :-

- ١ - اجراء الرقابة اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والادارية.
- ٢ - فحص الشكاوى التي تحال اليها من الوزراء المختصين أو من أى جهة رسمية مختصة عن المخالفات المالية والادارية.
- ٣ - اجراء التحقيق في المخالفات المالية والادارية التي تكشف عنها الرقابة، وفيما يحال اليها من الوزراء المختصين أو من أى جهة رسمية مختصة.
- ٤ - توقيع العقوبة على من تثبت ادانته.

## ديوان المظالم :

أنشئء ديوان المظالم بموجب المرسوم الملكي رقم ٨٧٥٩/١٣/٢ المؤرخ في ١٣/٩/١٣٧٤هـ حيث حددت اختصاصاته وصلاحياته بما يلي :

- ١ - تسجيل جميع الشكاوى المقدمة.
- ٢ - التحقيق في كل شكوى تقدم أو تحال اليه، واعداد تقرير عنها يتضمن وقائعها وما أسفر عنه التحقيق فيها أو الاجراء الذي يقترح الديوان اتخاذه بشأنها، والأسباب التي يقوم عليها الاجراء المقترح.
- ٣ - ارسال التقرير الى الوزير أو الرئيس المختص مع ارسال صورة منه الى ديوان جلالة الملك وصورة أخرى الى ديوان رئيس مجلس الوزراء وعلى الوزير أو الرئيس المختص خلال أسبوعين من استلامه التقرير أن يبلغ الديوان بتنفيذه الاجراء المقترح أو بمعارضته له. وفي هذه الحالة يتعين ابداء أسباب معارضته، وعند ذلك يرفع رئيس الديوان تقريره الى جلالة الملك ليصدر أمره العالي في موضوع التقرير. ولا يجوز للديوان أن يقترح على وزير أو رئيس مختص فرض عقوبة أو اتخاذ اجراء منصوص عليه في النظم القائمة الا بأمر من جلالة الملك، واذا كانت الشكوى موجهة

الى وزير أو رئيس مسئول يرفع رئيس الديوان الأمر الى جلالة الملك ليصدر أمره بما يرى اتخاذه بشأنها.

٤ - على رئيس الديوان أن يرفع الى جلالة الملك كل ستة أشهر تقرير مفصل عن أعمال الديوان خلال هذه المدة متضمنا ما أسفرت عنه التحقيقات من مسؤوليات على الجهات الحكومية المختلفة وموظفيها وما يقترحه الديوان من اجراءات كفيلة بتقويم الأمور.

### مجلس الخدمة المدنية والديوان العام للخدمة المدنية :

صدر المرسوم الملكي رقم م/٤٨ بتاريخ ١٠/٧/١٣٩٧هـ بالغاء نظام ديوان الموظفين العام والموافقة على نظام مجلس الخدمة المدنية، وقد نصت المادة ٢ من نظام مجلس الخدمة المدنية على أن يعدل اسم ديوان الموظفين العام الى «الديوان العام للخدمة المدنية». و يتضح الدور الرقابي لكل من هذين الجهازين فيما يلي :

### مجلس الخدمة المدنية :

يقوم بالتعاون مع الجهات المختصة باحكام الرقابة الادارية على جميع ما يؤدي ضمن شئون الخدمة المدنية من أعمال واجراءات من قبل الأجهزة العاملة في الدولة بما في ذلك الأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة والتأكد من تمشيها مع الأنظمة واللوائح.

### الديوان العام للخدمة المدنية :

للديوان مراقبة تنفيذ أنظمة الخدمة المدنية واللوائح والقرارات المتعلقة بها وهو دور رقابي يضع على الديوان أعباء كثيرة.

### وزارة المالية :

وتتمثل رقابة وزارة المالية في نظام التمثيل المالي.

## نظام التمثيل المال :-

صدر نظام التمثيل المالي في المملكة العربية السعودية بقرار رئاسة مجلس الوزراء رقم ٤٧١ في ١٧/١/١٣٨٠هـ ويعتبر أحد أشكال الرقابة السابقة في مجال الادارة العامة حيث نص ضمن مواده على مايلي :

مادة ٥ - لا يجوز الارتباط بالصرف أو صرف أى مبلغ الآ بتأشيرة الممثل المالي سواء كان الصرف بأوامر دفع أو من الصندوق وذلك وفقا للحدود المبينة في هذا النظام.

مادة ٦ - على الممثل المالي أن يتأكد من وجود اعتماد للصرف في الموازنة ووجود نظام أو قرار أو أوامر السلطة المختصة باقرار الصرف والجباية والآ فعليه أن يمتنع عن توقيع المستندات مع بيان أسباب الامتناع كتابة. فاذا لم يؤخذ بوجهة نظره يرفع الأمر للوزير المختص أو لرئيس الدائرة المستقلة متضمنا الرأيين معا.

فاذا أقر الوزير أو الرئيس وجهة نظر الممثل المالي كان بها ، والآ وجب عليه تنفيذ أمر الوزير أو رئيس الدائرة المستقلة فورا ثم اخطار كل من وزارة المالية والاقتصاد الوطني وديوان المراقبة العامة بذلك.

مادة ٧ - عند تلقي كل من وزارة المالية والاقتصاد الوطني وديوان المراقبة العامة اخطار الممثل المالي وفقا للمادة السابقة فلكل منهما في حالة عدم اقتناعه بوجهة نظر الوزير المختص أو رئيس الدائرة المستقلة أن يقدم وجهة نظره لمجلس الوزراء.

مادة ١٠ - الممثلون الماليون مسئولون مسئولية مباشرة أمام مرجعهم عن تطبيق النظم والتعليمات المالية المرعية وكذلك فان عليهم متابعة أعمال موظفي الادارات المالية والحسابات والمشتريات في جميع الدوائر التي يعملون بها من ناحية تنفيذ النظم والتعليمات المالية المرعية.

## الهوامش

- (١) أحمد حافظ نجم، مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٧٩م، ص ٢٧٦.
- (٢) عبدالكريم درويش، وليلى تكللا، أصول الإدارة العامة، الطبعة الثانية، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، ١٩٧٢م، ص ٤٩٤ - ٤٩٧.
- (٣) محمود عساف، أصول الإدارة، دار وهدان للطباعة والنشر، القاهرة ١٩٧٩م.
- (٤) أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة : مدخل بيئي مقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ص ٣٩٨ - ٣٨٢.
- (٥) محمود عساف، المرجع السابق.
- (٦)

John W. Sutherland, Management Handbook For Public Administration, (New York: Van Nostrand Rienhold Comp.) 1978, P. 632 - 640.

(٧) أحمد صقر عاشور، المرجع السابق.



الإدارة العامة  
طبعته بمطابع





الإدارة العامة  
طبعت بمطابع