

اولاً: مدخل مفاهيمي:

ان الاتفاق على اهمية وماهية التنظيم بين علماء الادارة في الفكر المعاصر يكاد يصل حد الاجماع ، فقد احتل التنظيم المرتبة الثانية في الاهمية عند Lauther Gullick في معرض ترتيبه لعناصر الادارة السبعة (POSDCORB) ، اتفق معه هنري فايول عند تعريفه للادارة حيث قال To manage is to forecast and plan, to organize, to co-ordinate, to command and to control

يخلط كثير من الناس بين الهيكل التنظيمي والهيكل الوظيفي، وقد يستخدم البعض المصطلحين كمترادفين او بديلين مع الاختلاف الواضح بينهما ، فالهيكل التنظيمي يعني بتفتيت الاهداف العامة الى اهداف اصغر فاصغر لتسهيل ترجمتها في شكل أنشطة وهو ترجمة الاهداف والمهام والاختصاصات الخاصة بالمنشأة في شكل أنشطة انسانية ارادية يؤدي كل نشاط جزء من اجزاء الهيكل التنظيمي ، اما الهيكل الوظيفي فيعني ترجمة رقمية للأنشطة في شكل مناصب ومستويات وظيفية يمكن اسنادها لشخص او مجموعة اشخاص تتضافر جهودهم جميعا وتصب في تحقيق تلك الاهداف.

شروط تقسيم اوجه النشاط

من اهم شروط تقسيم اوجه النشاط الاستفادة من التخصص في عالم اصبح يعول على التخصص الدقيق وتخصص التخصص، وهناك جدل قائم بين الممارسين ايهما افضل الموظف المتخصص ام الموظف الشامل، بالاضافة الى ذلك ضرورة تحقيق التنسيق الكامل بين مكونات البناء التنظيمي للوصول الى درجة من التناغم تسمح بجودة عالية في الاداء، كذلك من شروط تقسيم اوجه النشاط ضمان اعطاء الاهمية الملائمة لكل جزئية من النشاط العام للمنظمة بحيث لا ينصب الاهتمام على نشاط دون آخر او جزئية من نشاط دون جزئية اخرى الشئ الذي يخلق خللا كبيرا في الاداء العام.

تعتبر الرقابة عن طريق التغذية العكسية من اهم شروط تقسيم الأنشطة فلا بد عند تصميم الهيكل ان تتوفر درجة من الرقابة بحيث لا تكون مفرطة فتتحول المنظمة الى جهاز امني مصغر ولا تكون منعدمة بما يفتح المجال للتفلت والتسيب. فالاهتمام بنطاق الاشراف ووضوح خطوط السلطة يسهل عملية الرقابة باقل قدر من التكلفة.

عناصر عملية التنظيم

عند كل عملية تنظيم او اعادة تنظيم يجب البدء بصياغة الأهداف (النتائج المطلوب تحقيقها) بصورة محكمة لاتقبل التأويل، بحيث لاتترك مجالاً لاكثر من تفسيرين فاذا تم صياغة الأهداف تبدأ

بعملية تقسيم الاعمال الى اجزاء (تنفيذية - استشارية - اعمال مساعدة) اي تفتيت وسائل اداء الأنشطة مع ضرورة اعطاء كل جزئية حقها ومستحقها من الاهتمام.

يلي ذلك تجميع الاعمال بشكل يحقق الاشراف الفعال مع ملاحظة نطاق الاشراف مع تحديد مسؤوليات الاجزاء (المناصب الادارية) عن النتائج المتوقعة من كل جزء وربطها بالنتائج المطلوبة من كل الاجزاء في مجموعها .

واخيرا يجب تحديد العلاقات الافقية والراسية بين مكونات التنظيم بصورة تمنع التقاطعات والتداخلات تحسبنا لتلك الأنشطة من الاهمال او عدم التنفيذ الشئ الذي يأتي تبعا للتكاليف او تنازع الاختصاصات

الموجهات المعتمدة لبناء النظم

- ضرورة ان يلبى التنظيم الاهداف العامة والتفصيلية بأعلى قدر من الكفاية والفعالية
- يجب ان يراعي وحدة القيادة بحيث لا يكون للمرؤوس الواحد اكثر من رئيس.
- يجب ايضا مراعاة تكافؤ السلطة والمسؤولية
- سلاسة نظم الاتصال بين اعلي قمة الهرم وادني المستويات القاعدية بما يضمن وصول المعلومات من اسفل الهرم الى قمته ووصول التعليمات والأوامر من اعلي الهرم الى ادناه في زمن قياسي.
- السماح بأكبر قدر من اللامركزية وتفويض السلطات.
- التوازن في نطاقات الاشراف .
- تفادي ظواهر الترهل والتضخم وعدم اقتراح وظائف اكثر من تلك التي تلبى الحاجة الحقيقية للعمل في حدود ما تمليه الضرورة القصوى .
- مراعاة التخصص في اسناد الاعمال .

هيكل الدولة

تختلف ادارة الدولة او الادارة العامة عن ادارة الاعمال في كثير من النواحي - ومايهم هذه الورقة - الجانب المتعلق بالتنظيم حيث يتحدد حجم التنظيم في القطاع الخاص بحجم رأس المال ونوع النشاط بينما تتخذ الدولة من الوزارات والاجهزة الحكومية ذات السلطات المتفاوتة اوعية للتنظيم

تنشأ الوزارات بقرارات سيادية بالتالي تتحكم جملة من الظروف في انشاء والغاء وتعديل وتبديل اسم وشكل وحجم الوزارة المعنية وتحديد اختصاصاتها ومهامها.

علاقة السياسة بالادارة:

اختلفت الآراء حول اعتبار علم الادارة علما قائما بذاته ام اعتباره فرعا من العلوم السياسية او علم الاقتصاد، من اقوي المؤيدين لاتجاه دمج علم الادارة في العلوم السياسية الرئيس السابق للولايات المتحدة ويلدرو ويلسون حيث يعتبر اصحاب هذا الرأي ان السياسيين هم الذين يضعون السياسات والاداريون هم من يقومون بتنفيذها، بينما يري رأي آخر ان علم الادارة وطالما ان دوره ينحصر في تنفيذ السياسات فهو اقرب الى علم الاقتصاد من العلوم السياسية.

ودلت الممارسة ان السياسة والادارة جناحان لطائر واحد فبينما يشترك الجهاز التنفيذي في اعداد السياسات العامة يعتمد عليها مجلس الوزراء بحكم وضعه على راس الجهاز التنفيذي عبر آليات محددة يقوم الجهاز الاداري بوضع تلك السياسات موضع التنفيذ على ارض الواقع.

من الممارسة القائمة:

- اعتماد نظام القطاعات الوزارية بمجلس الوزراء تتكون من وزراء القطاع المعني الى جانب بعض الخبراء والمختصين وممثلي بعض الاجهزة المهمة مثل الامانة العامة للتخطيط الاستراتيجي واتحاد اصحاب العمل والامن الاقتصادي.
- تم انشاء لجان فنية تتكون من وكلاء وزارات القطاع المعني الى جانب بعض الجهات ذات الصلة
- وتتضمن آلية اتخاذ القرار ان تمرر مشروعات القرارات على اللجنة الفنية ثم القطاع ثم المجلس الذي اصبح يباعد بين اجتماعاته التي اصبحت كل اسبوعين بدلا عن كل اسبوع.
- ثم تقوم كل وزارة بتنفيذ مايلها من تلك القرارات

جهود تنظيم الدولة

اولا: قانون الخدمة العامة لسنة ١٩٩٥م

نظم قانون الخدمة العامة لسنة ١٩٩٥ في الفصل الثاني الخاص بتنظيم الخدمة العامة امر تكوين الجهاز التنفيذي من وحدات (وفقا لتعريف الوحدة بالمادة ٢ من القانون) واسند سلطة انشاء الوحدات لمجلس الوزراء. كما اسند صلاحية ادارة وتنظيم وتطوير الخدمة العامة لاجهزة مختصة كلها تأتي تحت الوزير المسؤول عن الخدمة المدنية. كما اسند مسؤولية اعداد الهيكل للوحدات المختلفة بحيث يتضمن الاهداف والاختصاصات والعلاقات التنظيمية.

ثانيا: لائحة الخدمة العامة لسنة ١٩٩٥م

فصلت لائحة الخدمة العامة لسنة ١٩٩٥ ما جاء مجملاً بالقانون بصورة لا تخلو من العمومية مع حفظ حق مجلس الوزراء في اجازة التنظيم وفق المشروعات التي ترد اليه من الوزير المسؤول عن الخدمة المدنية ، اما الهيكل الوظيفي فقد اعطي الوكيل الحق في تحديد المستويات الوظيفية اللازمة وفق اختصاصاتها ولكن القرار في يد الوزير

ثالثاً: قانون الخدمة المدنية القومية لسنة ٢٠٠٧م

اهم ما جاء به هذا القانون الذي حل محل قانون الخدمة العامة لسنة ١٩٩٥ بعد تعديل المسمى الى الخدمة المدنية بدلا عن الخدمة العامة ان وضع تعريف محدد للوحدة يقصد بها أي رئاسة لوزارة أو أمانة أو جهاز تابع للحكومة القومية أو ديوان منشأ بقانون خاص أو هيئة أو جامعة حكومية أو مجلس مهني متخصص) كما أنشأ بموجب القانون المجلس الأعلى للإصلاح الإداري، وحدد له اختصاصاته تتبع له وحدات تطويرية بكافة الوحدات. وهذا يجب التنويه ان قانون التعديلات المتنوعة قد اخرج الجامعات من عباءة هذا القانون الى جانب الشركات المحكومية التي خرجت ايضا من هذا القانون.

اشار القانون بصورة واضحة الى التنليم الإداري للوحدات حيث نصت المادة ١٢ منه على (يكون لكل وحدة تنظيم إداري ، يتضمن الرسائل ، الغايات، الأهداف، الاختصاصات ، الهيكل التنظيمي والوظيفي، الوصف الوظيفي ، وأدلة العمل والمسارات الوظيفية للعاملين في إطار نظم إدارة الموارد البشرية المجازة من مجلس الوزراء بناء على توصية الوزير وواضح هنا الإشارة الى التوجه الاستراتيجي للدولة الذي أريد له ان يأتي في إطار رؤية استراتيجية موحدة على المستوى الكلي.

رابعاً: إعادة تنظيم الجهاز الحكومي:

بموجب توجيه مجلس الوزراء رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥م تم توجيه وزارة العمل لتشكيل آلية لإعادة تنظيم الجهاز الحكومي والتي قامت بحصر الوحدات الحكومية ووضعت ضوابط لاعداد النظم كما يلي:

١/ بصفة عامة يتم الإلتزام بما جاء في التشريعات القانونية الواردة بالدستور والمراسيم الجمهورية والقوانين السائدة فيما يتعلق بتنظيم الوحدات الاتحادية.

٢/ اختصاص رئاسات الوزارات الاتحادية بمهام رسم السياسات ووضع الخطط الاستراتيجية ومهام التنسيق والدراسات والبحوث والمعلومات والشؤون الخارجية والمهام التنفيذية القومية حسب الدستور. اما الجوانب التنفيذية فتتمارس على المستوى الولائي وعلى مستوى الوحدات التي تتبع للوزارات الاتحادية. كما تلتزم الوحدات الحكومية في مسمياتها بالمسميات الواردة بقانون الهيئات العامة لسنة ٢٠٠٢م. على ان:

• يعكس الهيكل التنظيمي للوحدة المعنية أهدافها العامة في إطار منظومة الدولة والواردة باختصاصاتها في المرسوم الجمهوري رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ فضلا عن الرؤية والرسالة الخاصة لتلك الوحدة؟

• توحيداً للمفاهيم والمسميات في وحدات الدولة المختلفة يتم استخدام المسميات التالية وفقاً لما يلي

○ توحيد مسمى الوظائف القيادية بالوحدات المختلفة (وكيل - أمين عام - مدير عام)

○ فيما يتعلق بالمستويات الإدارية فقد نصت الضوابط وفقاً لنصوص المراسيم الجمهورية على أن يكون هو المسؤول عن إنفاذ سياسة الدولة من خلال الوزارة المعنية وتعيينه في ذلك مجالس استشارية ومتخصصة ومكتب تنفيذي وزارى إضافة إلى وكالة / أمانة الوزارة حسبما يكون الحال ويظهر في قمتة الهيكل التنظيمي للوزارة.

• وزير الدولة يساعد الوزير في إنفاذ سياسة الدولة من خلال الوزارة المعنية وفقاً لما يكلفه به الوزير أو مجلس الوزراء ولا يظهر كمستوى محدد في الهيكل التنظيمي للوزارة.

٦/ مراعاة المفاهيم والقواعد النظرية الأساسية في إعداد الهياكل التنظيمية مثل

• تجميع الأنشطة المتشابهة والمتسلسلة Grouping of Activities

• مبدأ وحدة الأمر Unity of Command

• نطاق الإشراف Span of Command

• وضوح خطوط السلطة Chain of Command

• تقادي مظاهر التضخم والترهل الوظيفي والتكرار من خلال تقادي خلق إدارات أو أقسام أو وحدات في الوقت الذي يمكن أن يؤدي العمل من خلال أو يكون جزء من مهام وظيفة أخرى.

واقع الهياكل في السودان

○ تصدر القرارات الخاصة بالهياكل كقرار سياسي من مجلس الوزراء ولا يجوز تعديله إلا بقرار من المجلس وهذا من اختصاصه بموجب القانون.

○ الوزير كجهة سياسية وهو أعلى سلطة في وزارته لا يجوز له إجراء أية تعديلات في الهيكل بعد إجازته من المجلس بالتالي لا يملك حق التصرف بالتعديل في الهيكل

○ كما ذكرنا في غير هذا الموضع أن القرارات الخاصة بالهياكل تمر عبر ثلاث لجان داخل المجلس الأمر الذي يستنزف وقتاً كبيراً في دراسة وإصدار القرارات الخاصة بإجازة الهياكل

○ أسلوب الهياكل الإطارية

- وهذه التجربة حدثت في العام ١٩٩٧ حيث صدر هيكل إطاري من المركز ملزم لكل الولايات كما تكررت في العام ٢٠٠٥ حيث صدر أيضا هيكل إطاري مرشد للولايات للأخذ بما يتفق مع ظروف الولاية المعنية
- التقيد بأسلوب واحد للهياكل وهو الهيكل الهرمي بغض النظر عن المزايا التي تستبطنها الأساليب الأخرى مثل الهيكل المقلوب أو أسلوب المصفوفة أو غيره من الأساليب الحديثة
- غياب التناغم بين السلطة المصدقة للهيكل والسلطة الممولة للوظائف ففي كل الأحيان يكون للتمويل الدور الأساسي في إجهاض جهود الإصلاح الهيكلي

○ تداخل الاختصاصات

- في المركز وفي كل الولايات الكلمة الأخيرة دائما لوزارة المالية بغض النظر عن رأي الجهة الفنية الذي سيصبح لا قيمة له إذا لم توفر المالية التمويل اللازم للهيكل.
- أصدرت وزارة المالية بدعم جديدة بما يعرف بالموافقة المبدئية قبل إنشاء الوظيفة وقبل ملئها حتى قبل قرار الاختيار

○ اختلال قواعد الربط بسبب ضعف التمويل أو انعدامه في بعض الحالات خصوصا في الولايات

- المدارس غير مكتملة العدد
- نقص في المهن الطبية
- نقص في المهن الفنية
- نقص وشح في كل الشرائح

رؤية مستقبلية

مطلوبات هيكل الاعلام:

- الاتفاق على ثوابت وفق تشريع اعلى لشكل الدولة
- توحيد المفاهيم والاتفاق على لغة مشتركة للتفاهم
- الالتزام بالضوابط والاسس والمعايير العالمية في اعداد الهياكل التنظيمية

• ان يعكس الهيكل المهام العامة والتفصيلية للاعلام بما يضمن

- ان نفرق بين هيكل الاعلام وهيكل وزارة الاعلام
- تحقيق الرسالة الاعلامية او الجانب الرسالي في الاعلام
- توحيد الخطاب الاعلامي وهذا يتضمن التفاف الاعلام الرسمي والاعلام الخاص حول قضية واحدة ورؤية واحدة ولهجة واحدة، لآس من الاختلاف او في الاختلاف ان كان لن يفسد للود قضية فهذا الاختلاف في حد ذاته اداة للتجويد ومطية للتحسين وتقويم المسار في كل مناحي الحياة في الاقتصاد والسياسة والادارة ونظم الحكم.
- ان يتمكن الاعلام من مواكبة مستجدات العصر وتجويد استخدام التقنية والاستفادة القصوى من المعطيات المتوفرة من اجل خدمة قضايا الوطن العليا والاتفات عن الصغار.

الهيكل المقترح لوزارة الاعلام:

- يمثل الوزير قمة الهرم الاعلامي بحكم كونه عضوا بمجلس الوزراء وهو الناطق باسم الحكومة وبذلك فهو يمثل الجانب الرسمي من الاعلام.
- يمثل وكيل الوزارة قمة الهرم التنفيذي والاداري والمالي للوزارة
- الادارت العامة المعنية بصياغة الرسالة الاعلامية ووضع الاسس والضوابط والقواعد المؤطرة للعملية الاعلامية والتخطيط الكلي.
- الوحدات التنفيذية المسؤولة عن النشاط الاعلامي والتي بحكم تكوينها تعمل كاذرع مساعدة لقيادة الوزارة.
- الوحدات المستقلة التي تعمل بنوع من الحرية والاستقلال والتي تحتم الضرورة وجودها بهذا الشكل مثل الوحدات التي تقدم خدماتها للكافة ولا يقتصر نشاطها على نوع من المحدودية.
- تجميع ادارات الاعلام المتاحة بكل الوحدات التنفيذية في منظومة واحدة يتم الاتفاق على شكل التجميع اما في شكل كشف عام او اجتماع اسبوعي او شهري لتوحيد اسلوب عرض نشاطات الجهاز التنفيذي
- استصحاب القضايا العليا في الرسالة الاعلامية
- تحقيق التناغم بين الاعلام الرسمي والاعلام الخاص.