



الدكتور فوزي كمال أدهم

# الادارة الإسلامية

دراسة مقارنة بين النظم الإسلامية والوضع الحديثة

منتدى الفقيه

www.iqraahlatiantada.com

دار النفائس

لتحميل أنواع الكتب راجع: (مُنْتَدَى إِقْرَأِ الثَّقَافِي)

پدای دانلود کتابهای مختلف مراجعه: (منتدی اقرا الثقافی)

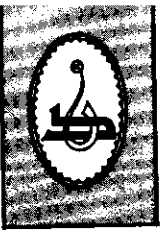
بۆدابه زانندنی جۆرهها کتیب: سهردانی: (مُنْتَدَى إِقْرَأِ الثَّقَافِي)

[www.iqra.ahlamontada.com](http://www.iqra.ahlamontada.com)



[www.iqra.ahlamontada.com](http://www.iqra.ahlamontada.com)

للکتب ( کوردی ، عربی ، فارسی )



٤٥

الإدارة الإسلامية  
دراسة مقارنة بين النظم الإسلامية  
والوضعية الحديثة

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

# الأدارة الإسلامية

دراسة مقارنة بين النظم الإسلامية والوضع الحديثة

الدكتور فوزي كمال أدهم

أستاذ في كلية الحقوق والعلوم السياسية - الجامعة اللبنانية  
أستاذ في كلية الحقوق - جامعة بيروت العربية

دار النفائس

جميع الحقوق محفوظة

الطبعة الأولى

١٤٢١ هـ - ٢٠٠١ م

**DAR AN-NAFAÉS**

*Printing-Publishing-Distribution*

Verdun St. Saffi Aldeen Bldg.

P.O. Box 14-5152

Zip Code 1105-2020

Fax: 00961 1 861367

Tel: 00961 1 803152 - 810194

Beirut - Lebanon

**دار النفايس**



للطباعة والنشر والتوزيع

شارع فردان - بناية الصباح

وصفي الدين - ص. ب. ٥١٥٢ - ١٤

الرمز البريدي: ٢٠٢٠ - ١١٠٥

فاكس: ٨٦١٣٦٧ - ٠٠٩٦١ ١

هاتف: ٨٠٣١٥٢ - ٨١٠١٩٤

بيروت - لبنان

Email: [books@alnafaes.com](mailto:books@alnafaes.com)

Web Site : [www.alnafaes.com](http://www.alnafaes.com)

## مقدمة

هذا البحث هو محاولة متواضعة لإبراز الفكر الإداري الإسلامي وما يحتويه من منهج شامل ومتكامل لإدارة المجتمع الإسلامي. ومن العوامل التي تشجّعنا على المضي في دراسة الفكر الإسلامي، في جميع نواحيه السياسية والاقتصادية والاجتماعية، هو بدء حركة اليقظة الفكرية الإسلامية الحديثة، حيث صار بالإمكان التعامل مع الواقع الإسلامي بشكل علمي مدروس، كما تهدف هذه المحاولة إلى الكشف عن مزايا الفكر الإسلامي ونشره بأسلوب حديث كفكر شامل يرمي إلى صلاح البشرية في سائر شؤونها.

إن بعض الكتّاب الذين تعاطوا مع الفكر الإسلامي في مجالاته المختلفة، انطلقوا في كتاباتهم كردّ فعل للفكر المعاصر الذي اجتاحت الأقطار الإسلامية قادمًا من العالم الغربي، وراحوا يجهدون وسعهم في الدفاع عن الإسلام في إبعاد التهم الملصقة زوراً وبهتاناً به، من أنه رجعي لا يصلح للتطبيق في العصر الحديث.

ونحن نعذر هؤلاء، إذ قد مرّت على الفكر الإسلامي فترات من الركود والجمود مما أدّى إلى حجب معالمه وقيمه، وقدرته على مسايرة الزمن، وأدّت إلى خلق الشكّ لدى المسلمين في المنهج الإسلامي وقدرته على تحديّ عوامل الزمان والمكان<sup>(١)</sup>.

ولقد حدث أن هوجمت الدول الإسلامية بأفكار شرقية وغربية تدخل على أفكارنا بمبادئ ومذاهب جديدة في شتى المجالات، ولئن صلحت للبيئات الأصلية بتلك المذاهب، فإننا يجب ألا نستقبلها استقبال الفكر الصالح لإسلامنا،

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، مكتبة وهبة، القاهرة ١٤٠٤هـ / ١٩٨٤م طبعة ثالثة، ص ١.

ولكن الفرد المسلم، تقبّلها بحسبانها أفكاراً جديدة لأنه ليس لديه من خلفيّة الإسلام، ومن الفكر الإسلامي، ما يستطيع أن يستقبل به أي فكر مستورد، ولو أنّه كان على بصيرةً بدينه وإسلامه لما احتاج إلى أن يتطلّع إلى فكر جديد ليعتنقه<sup>(١)</sup>.

إذاً، ما أغنانا أن نضع الإسلام والفكر الإسلامي أمام فكر معاصر من اجتهاد البشر لنقارنه به، ذلك لأن معنى جعل الفكر البشري مقابلاً للإسلام لنقيم مقارنة بينهما، هو أننا رفعنا الفكر البشري إلى مرتبة الفكر الربّاني، ولا نرى نصراً وسعادة في هذه المقارنة بأن يفوز الإسلام على الفكر البشري، لأن فوزه على فكر بشري لا يعطيه ميزة جديدة كان يفتقدها.

إلّا أن واقع الحياة التي نعيشها، والنُظُم التي تحكّمتنا والأفكار الغربية التي غزتنا، ووسائل إعلامها ودعايتها ونشرها التي تهيأت لها من جهة، وخلو أذهان ونفوس المسلمين من معرفة حقيقة الفكر الإسلامي من جهة أخرى، هي التي اضطرتنا إلى أن نقارن بين الإسلام والفكر المعاصر، ثم ننتع الفكر الإسلامي بنعوت هي في الواقع من صميم معدنه، ولكننا نعزوها للأفكار المعاصرة، فنقول مثلاً: إن الإسلام اشتراكي الاقتصاد، أو إن الإسلام ديمقراطي الحكم، أو إن الإدارة في الإسلام أقرب إلى حركة العلاقات الإنسانية منها إلى حركة الإدارة العلمية.

إنّنا لو أمعنا النظر في الفكر الإسلامي، في أي مجال من مجالاته، نجد منهاجاً متكاملًا للحياة يحتوي على كل الخير والميزات التي جاءت بها النظريات المعاصرة، وربما أكثر من ذلك.

ونحن لا نهدف من وراء ذلك أن نبخس فكراً معاصراً حقّه في الإتيان برأي اقتصادي صائب، أو فكرة في الحكم تناسب وأوضاعه، ولكن إذا كان في الإسلام ما يحقق للمجتمع المسلم اقتصاداً متميزاً أو إدارة متميزة، أو اجتماعاً متميزاً، فلماذا لا نقول: «ذلك هو الإسلام».

إذاً، علينا أن نرجع بكل فكرة من الأفكار المعاصرة إلى الإسلام، وإلى رجاله المتخصّصين الذين قال الله فيهم: ﴿وَلَوْ رَدُّوهُ إِلَى الرَّسُولِ وَإِلَى أُولِي الْأَمْرِ مِنْهُمْ لَعَلِمَهُ الَّذِينَ يَسْتَنْبِطُونَهُ مِنْهُمْ﴾ [النساء / ٨٣]. فعلى علماء المسلمين، في شتى

(١) محمّد بن عبد الله البرعي: مبادئ الإدارة والقيادة في الإسلام - إصدار نادي المنطقة الشرقية الأدبي

- طبعة أولى - صفحة ١٨ و ١٩.



المجالات العلمية والفكرية، أن يدرسوا الفكر الإسلامي ويظهره للناس، وعندئذ سينتهي بنا المطاف إلى الانتصار لقضية الإسلام<sup>(١)</sup>. إن الغرض من هذا البحث هو أن نصوغ نظرية متكاملة للإدارة في الإسلام مستمدة من الشريعة الإسلامية، تضاهي كل فكر معاصر في هذا المجال.

إن فكرة الإدارة وما ينتظمها من مبادئ، وما يتخللها من مشاكل قد عرفت منذ قدم التاريخ ذاته. ففي العهد البدائي عرفت الجماعات الأولى نوعاً من الإدارة، وذلك عندما شعرت كل جماعة بضرورة التعاون لتحقيق المصالح المشتركة بين أفرادها، وأدى ذلك بطبيعة الحال إلى أن يختص شخص بينهم يكون بمثابة القائد يتولّى تسيير أمورهم، وتنظيم شؤونهم والقيام بالتنسيق والتوفيق بين مصالحهم ورغباتهم، وكان من الطبيعي أن يثبت لهذا القائد سلطة الأمر والنهي على جميع أفراد الجماعة التي ينتمي إليها، ويكون له حقُّ تمثيلها مع الجماعات المماثلة، وحقُّ القضاء فيما ينشأ بينهم من منازعات<sup>(٢)</sup>.

وفي العصر الحديث ارتبط ظهور بعض التعبيرات كتعبير «الإصلاح الإداري» و«التنمية الإدارية» و«الثورة الإدارية» وغير ذلك من التعبيرات، بظهور الاتجاه المتزايد من جانب الدول صوب الاهتمام بدراسة المشاكل الإدارية، وذلك نتيجة ما أصاب الأجهزة القائمة بمهام الإدارة من انحراف وتعقيد في أدائها لوظائفها، لا فرق في ذلك بين الدول النامية والدول المتقدمة، ولا بين الدول الرأسمالية والدول الاشتراكية<sup>(٣)</sup>.

ولم يعد الاهتمام بالقيام بمحاولة رسم سُبل لإصلاح الأجهزة الإدارية، والعمل على رفع كفاءتها الإنتاجية ونماؤها من قبيل الترف الذي تسعى إليه الحكومات، بل غداً أمر ذلك ضرورة حتمية من ضرورات العصر لمواجهة الأزمات المتشعبة التي تغلغت في أجهزة الإدارة، والتي تزداد يوماً بعد يوم.

وليس بخافٍ اليوم أن حسن، أو سوء، قيام الأجهزة الإدارية بالدور المنوط بها، وتحقيقها أو عدم تحقيقها لأهدافها المحددة لها والتي تكمن أصلاً في إسداء المنافع العامة، له تأثيره على النظام السائد في الدولة، فما من شك أن الأجهزة

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ٣.

(٢) إبراهيم عبد العزيز شبحا: الإدارة العامة، الدار الجامعية، بيروت ١٩٨٣م، ص ٦.

(٣) المصدر السابق، ص ٥.

الإدارية تعدُّ في حقيقتها واجهة النُّظام السياسي إزاء المواطنين، ومرآة عاكسة يرى فيها الجمهور طبيعة الحكم ونظامه<sup>(١)</sup>.

فالجمهور أو المواطن عندما يهدد في مصالحه الخاصّة، مهما كانت قيمة هذه المصالح، أو عندما يستشعر التحدّي أو الظلم من جانب الجهاز الإداري الذي يتعامل معه نتيجة انحرافه أو فساده أو تعقيده، سوف يدين نظام الدولة بأسره بالانحراف والفساد، الأمر الذي يؤدي إلى زعزعة ثقة المواطنين في الدولة ككل لا في الجهاز الإداري وحده<sup>(٢)</sup>، لذا لم تجد الدولة بدأً من مواجهة المشكلات الإدارية المواجهة الشاملة بطريقة سريعة وحاسمة.

ويجب في هذه المناسبة أن نتنبّه إلى أمرين:

- **الأمر الأوّل:** إن الإسلام في شؤون الإدارة لم يأتِ إلاّ بكليات ومبادئ عامّة، أما التطبيقات والتفصيلات فهي متروكة للأجيال يجتهدون فيها بما يتفق والمصلحة العامة التي تتغير عادة بتغير الزمان والمكان، وكل الشروط في هذا الشأن أن يكون هذا الاجتهاد في إطار تلك المبادئ العامّة والكليات.

- **الأمر الثاني:** إن كل اجتهاد هو جزء من الشريعة التي تتسع باستمرار لكل ما يصلح شؤون المسلمين في الدنيا والآخرة. لقد كان عمر بن الخطاب رضي الله عنه مجتهداً عندما أنشأ الديوان، ولقد أنشأه نقلاً عن بلاد أخرى، الفرس أو الروم<sup>(٣)</sup>.

إننا مطالبون بفعل الأصلح، وإننا مطالبون بأن نكون دائماً أقوياء، وإننا مأمورون بطلب العلم، بأوسع المعنى لمضمون العلم، وليس علينا من قيد في كل هذه الشؤون إلاّ أن نتناولها باسم الله، وفي الحدود التي حدّها الله. إننا مأمورون مثلاً بالعدل، فإذا كان القانون الإداري المطبّق في فرنسا هو القانون الذي يحقّق العدل، فلننقل إلى شريعتنا هذا القانون. ولا أقول: إنه ليس علينا في ذلك بأس، وإنما أقول: إننا إذا لم نفعل - ما دمنا نستطيع - فعلينا البأس، كل البأس. وعلينا في حالة النقل عن الغير أن نصب هذا الذي نقله في قوالنا، وأن نصبغه بصبغتنا.

(١) السيد عباس نور الدين: إدارة العمل الإسلامي، مركز بقية الله الأعظم للدراسات والنشر، طبعة ثانية ١٩٩٩ بيزوت، ص ١٤.

(٢) إبراهيم عبد العزيز شيخا: الإدارة العامّة، ص ٦.

(٣) الماوردي الأحكام السلطانية، ص ١٩٩ وما يليها.

وليكن واضحاً أننا لا نلجأ إلى النقل في هذا الشأن إلا عندما لا نجد في تراثنا الفقهي ما يغني عنه<sup>(١)</sup>.

إن الإسلام يحض على اتخاذ جميع الوسائل وأحدثها لإنجاح المشروعات الخاصّة ما دامت غير خبيثة، وما دام صاحبها يعرف حق الله والعبد فيها، وأنّه يتسع للإدارة العامّة كذلك، ومن باب أولى، لأن المصلحة العامّة يتعلّق بها حق المجتمع، ويبرز فيها حقّ الله أكثر منه في المصلحة الخاصّة.

فالثروات الخاصّة جزء من الثروة العامّة، ولتتصور مثلاً مشروعات خاصّة وقّرت للبلاد حاجتها من الحبوب واللحوم، فهذا يعني استغناء البلاد عن استيراد هذه الضروريات من بلاد أخرى، وأثر هذا على ميزان التجارة الخارجيّة والاقتصاد القومي والاستقلال السياسي معروف، فلا استقلال سياسي دون استغناء اقتصادي. والمال في الإسلام مال الله، جعلنا مستخلفين فيه، واستعمالنا لهذا المال مشروط بما شرطه المالك الحقيقي للمال، وهو الله، ومن هذه الشروط عدم كنز المال، وإنما إطلاقه للاستثمار الحلال والكسب المشروع، ومن المقرّر أنّه ليس للمسلم من ماله مهما كثر إلا ما يكفيه وأهله بالمعروف<sup>(٢)</sup>.

إن الهدف الرئيسي من هذا البحث هو إرجاع مبادئ الإدارة لأصولها الإسلاميّة المتمثّلة في القرآن والسنة في العهد الإسلامي الأوّل للرسول ﷺ والخلفاء الراشدين.

وتملي علينا طبيعة البحث أن نعتمد الخطة التالية:

الباب التمهيدي: تعريف الإدارة.

الباب الأوّل: التخطيط.

الباب الثاني: التنظيم.

الباب الثالث: القيادة.

الباب الرابع: التنسيق والاتّصال.

الباب الخامس: الرقابة.

الباب السادس: نموذج تطبيقي: الحسبة.

(١) القطب محمد طلبة: الإسلام والإدارة والاقتصاد، دار الفكر العربي ١٩٧٨م، ص ١٣.

(٢) أبو بكر ابن العربي: العواصم من الفواصم، تحقيق محب الدين الخطيب، طبعة رابعة، ص ٧٥.



## الباب التمهيدي

### الفصل الأول

#### مميزات الإدارة وتعريفها، وماهيتها

لا بدّ لنا، للتعرف على ماهية الإدارة، من تحديد هذه الإدارة، وتعريفها وتعداد ميزاتها وطبيعتها، وهذا ما سنتولى عرضه في فصل أوّل.

كما لا بدّ من تحديد صلة الإدارة ببقية العلوم الاجتماعية الأخرى، وهذا ما سوف نعرض له في الفصل الثاني.

أما الفصل الثالث فسنخصّصه لبحث الموضوعات التي تشملها الإدارة ونحدّد طرق البحث في تلك الموضوعات.

ونرى قبل مباشرة البحث في الفصل الأوّل أن نعطي لمحة تاريخية موجزة عن الإدارة.

#### — لمحة تاريخية موجزة:

الإدارة ظاهرة ترافق وجود المجتمعات السياسيّة، فحيث يوجد مجتمع سياسي منظمّ توجد الإدارة.

هناك من يذهب إلى أن الإدارة قد بدأت في الصين، إذ أن الصينيين هم أوّل من اشترط اختبارات معينة بالنسبة للمرشحين للدخول في الوظائف الحكومية حتى يتم تعيينهم، أي أنّهم أوّل من أخذ بنظام الجدارة للتعيين في الوظائف العامّة<sup>(١)</sup>.

(١) عبد الغني بسونو عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت ١٩٨٣، ص ٤١.

وهناك من يذهب إلى أن مصر القديمة قد بلغت درجة كبيرة من التقدّم في التنظيم والكفاءة<sup>(١)</sup>.

وهناك من يذهب كذلك إلى أن الإغريق كانت لهم إدارة متقدّمة<sup>(٢)</sup>.

وهناك أيضاً من يذهب إلى أن الرومان طبّقوا العديد من مبادئ الإدارة في تنظيم وإدارة الجيوش والإدارات المدنية المختلفة، المنتشرة في كافة أرجاء الأمبراطورية الواسعة، وقد عرف الجهاز الإداري للدولة الرومانية بأنه أضخم جهاز إداري بيروقراطي في التاريخ<sup>(٣)</sup>.

ونرى في سياق هذه اللوحة التاريخية الموجزة أن نعرض لمثال تاريخي بارز للإدارة، هو مثال الإدارة في مصر القديمة.

لقد أقام المصريون القدماء نظاماً للإدارة تميّز بالخصائص التالية:

#### أولاً: اعتماد التخطيط

لقد اعتمد المصريون، خلال العصر الفرعوني، التخطيط لتقدير محصولات الغلال الزراعية سنوياً، وقاموا بإنشاء المقاييس لقياس منسوب المياه ومقدار الفيضان في كل عام، واستطاعوا التوصل إلى توقُّع هل سيكون العام عام ازدهار أم عام نقص في المحصول<sup>(٤)</sup>.

#### ثانياً: استخدام الإحصاء

استخدم المصريون القدماء الإحصاء لمعرفة عدد السكّان، وتقدير الثروات بغية تقدير الضريبة على الدّخل<sup>(٥)</sup>.

#### ثالثاً: تطبيق نظام متطور للوظيفة العامّة

راعى المصريون القدماء الكفاءة الإدارية في اختيار الموظفين، وطبّقوا نظام تدريب الموظفين على أعمالهم<sup>(٦)</sup>.

(١) فرانس عبد الباسط البتا: التخطيط، طبعة أولى ١٩٨٥م / ١٤٠٥هـ، ص ١٢ رقم الإيداع في دار الكتب المصرية ٢١٣٤ سنة ١٩٨٥م.

(٢) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة، ص ٤٢.

(٣) علي شريف: أصول الإدارة العامّة، دار المطبوعات الجامعية، ص ١٥.

(٤) عبد الكريم درويش وليلى تكلا: أصول الإدارة العامّة، مكتبة الأنكلو مصرية، القاهرة ١٩٧٦م، ص ٧٩.

(٥) عمر ممدوح مصطفى: أصول تاريخ القانون، دار المعارف، القاهرة، ص ١٤٩.

(٦) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول الإدارة العامّة، ص ٢٧.

#### رابعاً: التميّز ببعض الخصائص الحديثة

لقد تميّز الجهاز الإداري في العصر الفرعوني ببعض الخصائص التي يتميز بها الجهاز الإداري للدول الحديثة، مثل تضمينه لإدارات متنوعة ومتعددة حسب المهام الموكولة إليها، ومثل تضمينه نظاماً للسجلات والوثائق وكتابة التقارير ونظاماً للأجور والرواتب<sup>(١)</sup>.

---

(١) بكر القباني: الإدارة العامّة، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٦٨م، جزء أول، ص ٤٤٠.

## مميزات الإدارة

لا بدّ لنا، ونحن نبحث موضوع الإدارة العامّة، أن نقوم بإيضاح المقصود باصطلاح الإدارة العامّة وخصائص هذه الإدارة، على أن نقوم بعد ذلك ببحث تعريفات الإدارة العامّة.

يرتكز مفهوم كلمة الإدارة (Administration) إلى المعنى اللغوي لهذه الكلمة، إذ أن الكلمة مصدر لفعل إدارة (Administrer)، اللاتيني الأصل، وهذا تعبير مشتق من الكلمة اللاتينية (Administare) وتعني خدمة الغير، أو تقديم العون للآخرين<sup>(١)</sup>.

وفي اللغة الفرنسية نجد معنيين للفعل (Administrer)، والمعنى الأول ينصرف إلى الإدارة الخاصّة، مثل قيام الزوج بإدارة أموال الزوجية المشتركة، والمعنى الثاني ينصرف إلى الإدارة العامّة، مثل قيام عمدة البلدة بإدارتها<sup>(٢)</sup>.

يتبين لنا مما سبق بيانه أن معنى الإدارة الواسع ينصرف إلى توجيه الجهد البشري بغية تحقيق هدف معين، سواء كانت الإدارة عامّة أم خاصّة، بالرغم من وجود فروق كثيرة بينهما.

والحقيقة أن النشاط البشري على اختلاف صورته يحتاج إلى الإدارة، إذ لا بد من إيجاد التعاون والتنسيق بين الجهود توصلاً إلى الهدف المحدد، وهذا المعنى ينطبق على كل التنظيمات الإدارية، سواء أكانت عامّة، مثل الوزارات والهيئات والمؤسسات الحكومية، أو خاصة، مثل الشركات التجارية والصناعية والجمعيات الخيرية<sup>(٣)</sup>.

(١) Larousse classique, Paris, 1947, p.12.

(٢) Petit Robert, Paris, p.23.

(٣) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، صفحة ١٨ وما يليها.



وتتولّى فيما يلي عرض أهم مميزات الإدارة:  
تتميّز الإدارة بأنّها إنسانية وضرورية، وتسعى نحو هدف معيّن.

### الميزة الأولى: إنسانية الإدارة

الإدارة تنصبُّ على الجهد البشري، وترتكز على العلاقات الإنسانية والتعاون الجماعي، فهي تتميّز بالطابع الإنساني، ولهذا فإن نجاح الإدارة يتوقّف على العنصر البشري فيها<sup>(١)</sup>.

من هنا فإن الرسول ﷺ كان يختار الولاة والعمّال حسب الكفاءة، وحسب طبيعة العمل الذي سيتولاه كل منهم، وكان يقدر لهم رواتب، كل بقدر عمله وبحسب حاجته، وكان يزودهم بالوصايا ويداوم الرقابة عليهم<sup>(٢)</sup>.

إن اعتماد الإنسان في عمله الإداري على الأجهزة الألكترونية الحديثة، وعلى الحاسب الآلي، ليس من شأنه أن يغيّر من الطابع الإنساني للإدارة، ذلك أن الإنسان هو الذي يتولّى إدارة الآلة، وهو الذي يقوم باستخدامها لأغراضه، وهو الذي اخترع هذه الآلة، ولهذا فإن نجاح أي إدارة يعتمد في المقام الأول على ما يبذله أفرادها من جهد، وعلى درجة إخلاصهم وتفانيهم في العمل<sup>(٣)</sup>.

والإسلام يعتبر مصالح الناس أمانة، ومن خانها حُوسب في الدنيا والآخرة، وعلى كل عامل أن يؤدّي للوظيفة حقّها في التفاني والإخلاص<sup>(٤)</sup>.

وكان من خيرة من ولّاهم الرسول عليه الصّلاة والسّلام على جباية المال، عبد الله بن رواحة، إذ أرسله إلى خيبر يخرص عليهم نخيلهم، فأرادوا أن يرشوه، وجلبوا له حلياً من حلي حلي نساءهم، فقال لهم عبد الله بن رواحة، «إنما أتيتكم من عند أحب الناس إليّ، وأنتم أبغض خلق الله إليّ، وما حبّي له وبغضي لكم بدافعي على أن أحيّف عليكم، وأما ما عرضتم علي من الرشوة فهو سحت لا تأكله».. فقالوا: «بهذا العدل قامت السموات والأرض»<sup>(٥)</sup>.

(١) إبراهيم عبد العزيز شيجا: الإدارة العامّة، ص ٣٧.

(٢) علي علي منصور: نُظْم الحكم والإدارة في الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية، دار الفتح للطباعة والنشر، بيروت، طبعة ثانية، ١٣٩١هـ - ١٩٧١م، ص ٢٣٠ - ٢٣١.

(٣) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ١٩ - ٢٠.

(٤) علي علي منصور: نُظْم الحكم والإدارة في الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية، ص ٢٣٢.

(٥) المصدر السابق، ص ٢٣٠.

لقد برز الاهتمام داخل المنظمات الإدارية بتنمية العلاقات الإنسانية بين العاملين فيها، وتطبيق نظام الحوافز المادية والمعنوية على حد سواء، وذلك في العصر الحديث، أما على عهد رسول الله عليه الصلاة والسلام، فقد كان يجري الرواتب على العمال، وقد حدّد لعتاب بن أسيد حين ولّاه على مكة درهماً كل يوم، وكان يجعل لبعض الولاة والعمال فضلاً عن ذلك رزقهم بما يطعمون به، وكانت الرواتب تتغيّر حسب الظروف، ومن ذلك قوله عليه الصلاة والسلام: (من ولي لنا ولاية ولم يكن له بيت، فليتخذ بيتاً، أو لم تكن له زوجة فليتخذ زوجة، أو لم تكن له دابة، فليتخذ دابة)<sup>(١)</sup>.

إن العلاقات الإنسانية تمثّل المظهر الاجتماعي لميزة إنسانية الإدارة، إذ أن التنظيم الإداري يجد في النشاط الاجتماعي وإرساء العلاقات الإنسانية على أسس قويمه، المجال لإشاعة روح التعاون والحماس بين أفراد المنظمة الإدارية.

لقد استهدف الإسلام الإنسان في كل ما نظّم وشرّع، فنظّم له كل شيء، حتى المأكل والمشرب والملبس، وشرّع جميع شؤون حياته الخاصّة، من زواج وطلاق ونسب وميراث، وكذلك نظم له أيضاً حياته العامة من معاملات مالية وإدارية وسياسية، وكل ذلك هو تكريم لإنسانية الإنسان، يقول الله عزّ وجلّ في كتابه الكريم: ﴿وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ﴾<sup>(٢)</sup>.

والعمل في الإسلام هو مقياس صلاح الإنسان أو فساده، يقول الله عزّ وجلّ في كتابه الكريم: ﴿فَمَنْ يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ خَيْرًا يَرَهُ ﴿٧﴾ وَمَنْ يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ شَرًّا يَرَهُ﴾<sup>(٣)</sup>.

إن التلازم بين الدين والدنيا في الإسلام يؤثّر على أداء العمل الإنساني، فالمسلم عندما يعمل يبدأ عمله باسم الله، ويشعر بأن الله عزّ وجلّ مطلع عليه، وهو يأمل في نيل رضا الله وثوابه عن عمله.

والإسلام لا يكلّف الإنسان مالا طاقة له به، بل التكليف هو في حدود الطاقة، وذلك كي يكون العمل على درجة عالية من الدقّة والإتقان، يقول الله عزّ

(١) علي علي منصور: نظّم الحكم والإدارة في الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية، ص ٢٣١. وراجع تخريج هذا الحديث في مشكاة المصابيح رقم ٣٧٥١ وتذكرة ابن حمدون صفحة ٦٨.

(٢) سورة الإسراء: الآية ٧٠.

(٣) سورة الزلزلة: الآيتان ٧ و٨.

وجلّ في كتابه الكريم: ﴿لَا يُكَلِّفُ اللَّهُ نَفْسًا إِلَّا وُسْعَهَا لَهَا مَا كَسَبَتْ وَعَلَيْهَا مَا اكْتَسَبَتْ﴾<sup>(١)</sup>.

وفي مقابل العمل المتقن هناك الثواب والحوافز، فهناك الأجر العادل، وهناك الحوافز المادية والمعنوية التي تكفل للعامل حياة كريمة كي يتفرغ لعمله، وينكبّ عليه بجدّ وحماس وكي ينتج ويبتكر<sup>(٢)</sup>.

ونضرب مثلاً لإنسانية الإدارة الإسلامية، ما ورد بكتاب الإمام علي رضي الله عنه إلى الأشتر النخعي عندما عبّنه والياً على مصر، إذ جاء في هذا الكتاب: «واشعر قلبك الرحمة للرعية، والمحبة لهم، واللطف بهم، ولا تكونن سبباً ضارياً تغتنم أكلهم... انصف الله وانصف الناس من نفسك ومن خاصة أهلك، ومن لك فيه هوى من رعيته، فإنك ألا تفعل تظلم، ومن ظلم عباد الله كان الله خصمه دون عباده... وليكن أحب الأمور إليك أوسطها في الحق، وأعمها في العدل، واجمعها لرضا الرعية، فإن سخط العامة يجحف برضا الخاصّة، وإن سخط الخاصّة يغتفر مع رضا العامّة»<sup>(٣)</sup>.

إن هذا الجانب الإنساني في الإدارة يُعتبر من أحدث الاتجاهات العلمية المعاصرة، فقد ثبت فشل المبادئ العلمية البحتة التي تهمل الجانب الإنساني من الإدارة، ولهذا السبب فقد اتجهت معظم النظريات العلمية الحديثة إلى الاهتمام بكل شؤون العاملين في التنظيم الإداري<sup>(٤)</sup>، في حين أن مثل هذا الأمر يُعتبر من المسلّمات البديهية في التنظيم الإداري الإسلامي، فهذا القائد الإداري العظيم عمر بن الخطّاب رضي الله عنه يمزّق كتاب الولاية لأحد المرشحين عندما اكتشف أنّه لا يحنو على أطفاله، فقال قوله المشهور: «إنه لم يرحم الأولاد، فكيف يرحم الرعية»<sup>(٥)</sup>.

(١) سورة البقرة: الآية ٢٨٦.

(٢) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ٦٩.

(٣) الإمام محمّد عبده: نهج البلاغة، مؤسسة الأعلمي للمطبوعات، بيروت، الجزء الثالث، ص ٨٢ وما يليها.

(٤) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ٦٩.

(٥) سليمان الطماوي: عمر بن الخطّاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة - دار الفكر العربي، القاهرة، طبعة ثانية ١٩٧٦، ص ٢٧٤.

## الميزة الثانية: ضرورة الإدارة

إن لكل نشاط بشري هدفاً محدداً يسعى للوصول إليه، ولا بد من توجيه هذه الجهود في سبيل تحقيق هذا الهدف، ولا يعقل أن يترك الأمر لكل عضو في جماعة أن يتصرف بالأسلوب الذي يراه مناسباً من تلقاء نفسه، وذلك لأنه إذا حصل مثل هذا الفرض، فستكون النتيجة فشل تلك الجهود في الوصول إلى هدفها نظراً لما سيقع من خلافات ومشاحنات بين أعضاء تلك الجماعة، مما ينتج عنه الاضطراب والفوضى<sup>(١)</sup>.

وتطبيقاً لذلك لم يكن عمر بن الخطاب رضي الله عنه يقنع بحسن اختيار الولاية، إنما كان يحدد لهم أسلوب العمل، والقواعد التي سيرون عليها لتكون أساساً لمحاسبتهم فيما بعد، وكانت هذه القواعد تحدد إما في صورة خاصة، وذلك في عهد الولاية، وإما في صورة عامة وذلك في مؤتمرات الولاية التي كان عمر رضي الله عنه يعقدها، وأشهرها مؤتمر الحج<sup>(٢)</sup>.

أما الشروط الخاصة، فكان عمر رضي الله عنه يضمّن كتاب الولاية، وقد جرى على أنه إذا استعمل رجلاً كتب له كتاباً، وأشهد عليه رهطاً من المهاجرين والأنصار، بالأب يظلم أحداً في جسده ولا في ماله، ولا يستغل منصبه لفائدة أو مصلحة له أو لمن يلوذ به، وكان يحدد للعامل سلطاته.

ولقد فرض عمر بن الخطاب رضي الله عنه على ولاته أن يحيطوه علماً بأمرهم أولاً بأول، بل يوماً بيوم، وألاً يتصرفوا إلا بعد أن يتلقوا أوامره وتوجيهاته، ولم يكن عمر رضي الله عنه يتساهل في مخالفة أوامره وتوجيهاته، بل كان يحاسب عليها بالقسوة والصرامة، ومن ذلك أن عمراً رضي الله عنه كان يمنع قواده من حمل المسلمين في البحر لعدم خبرتهم فيه، ولكن أمير البحرين العلاء بن الحضرمي خالف هذا الأمر واجتاز الخليج العربي بالجند في السفن لغزو المنطقة المقابلة من أرض فارس، ونزل بجنوده وسار قاصداً العاصمة اصطخر، فقطع الفرس عليه خط رجعتة إلى السفن، فلما أخفق وأحيط به، أمر عمر رضي الله عنه حامياته بالبصرة والكوفة فأنقذوه، ولكن عمراً عاقبه على مخالفته بأن عزله من القيادة<sup>(٣)</sup>.

(١) إبراهيم عبد العزيز شبحا: الإدارة العامة، ص ٣٨ - ٣٩.

(٢) سليمان الطماوي: عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة، ص ٢٧٥.

(٣) المصدر السابق، ص ٢٩٣ - ٢٩٤.

لذلك، كان لا بدَّ من وجود هيئة خاصة تقوم بتوجيه وتنسيق جهود أفراد الجماعة نحو الهدف المنشود، وهذه الهيئة تُعرف حسب اصطلاح علم الإدارة الحديث باسم مجلس الإدارة.

ويتألف هذا المجلس عادة من عدد محدّد من ذوي الكفاءة وأصحاب القدرات الغنية، الذين يمثلون التخصصات والأنشطة المختلفة للمنظمة الإدارية، ويكون هذا المجلس برئاسة رئيس يوكل إليه تمثيل تلك المنظمة في تعاملها مع الغير وأمام القضاء، وفي الإشراف على تنفيذ سياسة المنظمة وتوجيه نشاطها ومتابعة قرارات مجلس الإدارة<sup>(١)</sup>.

وبذلك يتضح لنا ضرورة الإدارة، سواء في النشاط الخاص، كإدارة الشركات والهيئات والجمعيات التي تباشر نشاطها تجارياً أو زراعياً أو صناعياً، وأيضاً على صعيد النشاط الحكومي في إدارة الجيش أو الشرطة أو المؤسسات العامّة، وغيرها من المصالح الحكومية.

### الميزة الثالثة: الإدارة وسيلة لتحقيق هدف معيّن

إن لكل إدارة هدفاً أو أهدافاً معينة أنشئت من أجل تحقيقها، ولعلّ هذه الميزة بالذات هي التي توضح لنا الفرق ما بين الإدارة العامّة والإدارة الخاصة.

فمن الطبيعي أن تسعى الإدارة الخاصة إلى تحقيق الربح عن طريق الاستخدام الأمثل للوقت والجهد والمال، ولكن الإدارة العامة يجب أن يكون هدفها، في الأساس، تحقيق المصلحة العامّة عن طريق إشباع الحاجات العامّة<sup>(٢)</sup>.

ولكن الأمر يختلف من مجتمع لآخر، وحسب فلسفة ونظام كل مجتمع. فالأصل في النّظام الرأسمالي أن الإدارة الخاصة تسعى لصالحها الخاص، ويحرّكها باعث الربح المالي.

أما في النّظام الاشتراكي فيجب أن تكون غاية الإدارة الخاصة تحقيق المصلحة العامّة كذلك، أي إشباع حاجات المجتمع دون استغلال، مع المشاركة في تنفيذ خطط التنمية القوميّة<sup>(٣)</sup>.

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ٢٠ - ٢١.

(٢) بكر القباني: الإدارة العامّة، ١٩٧٠، ص ٦٣.

(٣) إبراهيم عبد العزيز شيحا: الإدارة العامّة، ص ٤٧.

النظام الاشتراكي

غير أنه لا يمكن غصُّ الطرف تماماً عن فكرة الربح، أو على الأقل التوازن بين النفقات والمصروفات، بالنسبة للمرافق العامّة الصناعية والتجارية، مثل مرفق الكهرباء والغاز والمواصلات لأن أنشطة هذه المرافق تماثل النشاط الخاص، ومع ذلك فإن فكرة مجانيّة المرافق العامّة تطبّق في كثير من دول العالم مع وجود فروق في مجالات التطبيق ونوعيتها، ويحدث ذلك بصفة خاصة في المرافق العامّة الإدارية، مثل مرفق التعليم والصحة والشرطة<sup>(١)</sup>.

أما في الإسلام فإن الإدارة العامّة والإدارة الخاصة تسعيان إلى تحقيق المصلحة العامّة، مع التأكيد على أن الإدارة الخاصة تسعى في نفس الوقت إلى الربح المالي.

وخلاصة القول: إن القاعدة العامّة تكمن في سعي الإدارة العامّة إلى إشباع الحاجات العامّة بقصد تحقيق المصلحة العامّة، في حين أن الإدارة الخاصة ترمي، في الأصل، إلى تحقيق صالحها الخاص المتمثّل في الربح، مع الأخذ بعين الاعتبار نظرة كل من النّظام الرأسمالي والاشتراكي والإسلامي.

---

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ٢١.

## البصمة الثاني

### تعريف الإدارة

لقد وُضعت تعريفات كثيرة للإدارة العامّة، سوف نعرض لها تباعاً:

#### أولاً: تعريف الإدارة العامّة في الولايات المتحدة الأمريكية

يعرّف الأستاذ ليونارد وايت، عالم الإدارة العامّة الأميركي، الإدارة العامّة بأنّها: «تتكوّن من جميع العمليات التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامّة»<sup>(١)</sup>.  
أما مارشال ديموك فيقول: «إن الإدارة تختص بماذا وكيف عن الحكومة؟ فـ«ماذا» هي الموضوع، وهي المعرفة الفنيّة بمجال يمكن الإداري من أن يؤدي أعماله. وكيف هي الطرق الفنيّة في الإدارة، وهي المبادئ التي تعقد تبعاً لها البرامج التعاونية وتحقق النجاح، وكل منهما لا غنى عنه، وهما معاً يكونان ما يسمى بالإدارة»<sup>(٢)</sup>.

#### ثانياً: تعريف الإدارة في إنكلترا

تدور معظم التعريفات في إنكلترا حول معنى واحد يقوم على تعريف الإدارة بأنّها: «تتضمن كل أنواع النشاط الذي يباشره الرؤساء الإداريون في الإدارة العامّة التي تغطي النشاط الإداري للحكومة»<sup>(٣)</sup>.

#### ثالثاً: تعريف الإدارة العامّة في فرنسا

يعرّف معظم الفقهاء في فرنسا الإدارة العامّة من خلال تحديد مهامها، ونشير في هذا الصدد إلى تعريف نموذجي (شارل ديباش Charles Debbash) الذي يعدّ

(١) ليونارد وايت: مدخل لدراسة الإدارة العامّة، (شركة مكملان، ١٩٥٥)، ص ١.

(٢) مارشال إدوارد ديموك وآخرون: الإدارة العامّة، ترجمة إبراهيم علي البرلسي، مؤسسة الحلبي (القاهرة: ١٩٦٧) - ص ١٣.

(٣) غلادن: مدخل للإدارة العامّة ١٩٦٦، ص ١٢.

وظائف الإدارة العامّة وبيورّعها على أربع مهام رئيسيّة كما يلي<sup>(١)</sup>:

١ - مهام سياسية: أوظائف سياسية، وهذه بدورها تتضمن ثلاثة أنواع:

- مهام سياسية خارجية: مثل الدفاع والأمن القومي.
- مهام سياسية داخلية: مثل البوليس والأمن الداخلي والقضاء.
- مهام سياسية بحتة: مثل إدارة المؤسسات السياسية، كإجراء انتخابات المجالس النيابية وإعلام الرأي العام بالأهداف السياسية.

٢ - مهام اقتصادية: مثل قيام الدولة بإصدار النقود، ودور الدولة في مختلف قطاعات الحياة الاقتصادية، والتنسيق العام للسياسة الاقتصادية والمالية وغير ذلك.

٣ - مهام اجتماعية: وتتضمن الأعمال في ميدان الصحّة والإسكان والدفاع عن حقوق ومصالح الطبقات الاجتماعية المهنية، وتوزيع الدخل لمصلحة الضعفاء اجتماعياً، وصيانة الأسرة وتحقيق الرخاء الاجتماعي<sup>(٢)</sup>.

٤ - مهام تعليمية ونقابية: وتشمل البحث العلمي، وتعليم الأطفال والشبان، وتنظيم أوقات الفراغ والأنشطة الثقافية الموجهة إلى البالغين، وتطوير الأنشطة الفنية، مثل الحفاظ على الثروة الفنية التاريخية وتشجيع الإبداع الفنّي<sup>(٣)</sup>.

#### رابعاً: تعريف الإدارة في مصر

لقد تأثر علماء الإدارة في مصر بالتعريفات الأميركية، ونكتفي في هذا المجال بأن نورد تعريفاً لأحد أساتذة الإدارة في مصر، وهو الدكتور محمّد رفعت عبد الوهاب، الذي يعرف الإدارة العامّة: «ذلك الفرع من العلوم الاجتماعية الذي يُعنى بوصف وتفسير وتكوين ونشاط المنظمات الإدارية العامة التي تعمل لتحقيق الأهداف العليا للسلطة السياسية»<sup>(٤)</sup>.

#### خامساً: تعريف الإدارة في الإسلام

سنحاول، فيما يلي، القيام بعرض لأهم مرتكزات الإدارة في الإسلام، توصلاً

(١) شارل ديباش: العلوم الإدارية، دالوز، (باريس ١٩٧١)، ص ٣٣٠ وما يليها.

(٢) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ٢٦.

(٣) برنار غورني Bernard Gournay: مدخل إلى علم الإدارة، باريس ١٩٦٦ مكتبة أرمان شخولان، ص ١٧ وما يليها.

(٤) محمّد رفعت عبد الوهاب: الإدارة العامّة، الدار المصرية الحديثة، ١٩٨١، ص ٢٨.



لوضع تعريف لهذه الإدارة، إذ أن مثل هذا التعريف لم يتم صوغه حتى الآن. من الملاحظ أن الدولة الإسلامية قد خرجت على التدرُّج المألوف بالنسبة إلى الدول الحديثة. فلقد قامت هذه الدولة، في أول الأمر، على أساس السلطة، ثم بدأت تتحوَّل تدريجياً إلى دولة الخدمة أو الرفاهية.

إلا أن الدولة الإسلامية قامت لتسهل على حياة كل مواطن، وأقصى ما وصلت إليه معظم الدول الاشتراكية والرأسمالية في الوقت الحاضر ينحصر في تأمين المواطنين ضد المرض والشيخوخة والبطالة.

أما في الدولة الإسلامية، وخاصة على عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه، فقد كان لكل طفل يولد نصيبٌ في بيت المال يؤدي إليه حيثما يوجد، وكان شعار هذا القائد الإداري الإسلامي العظيم: «لو كَبَت دابةً بصحراء الشام، لسئل عمر لماذا لم يمهد الطريق». وإدارة مثل هذه الدولة تحتاج إلى مقدرة فائقة وكفاءة عالية، لا سيما إذا وضعنا في الاعتبار اتساعها شرقاً وغرباً وشمالاً وجنوباً، مع صعوبة المواصلات واعتمادها على وسائل بدائية<sup>(١)</sup>.

إن القيادة العامة في الإسلام كانت عملاً شخصياً، الاعتماد الأساسي فيه يقوم على المقدرة الذاتية، ومعنى ذلك أن الإدارة الإسلامية في بداياتها كانت تنتمي إلى الفن، صحيح أن الفنَّ الأصيل يدرك القواعد العلمية بالسليقة (الفطرة)، ولكنه إدراك يعتمد على الذكاء والحسَّ المرهف أكثر من اعتماده على قواعد علمية معروفة سلفاً<sup>(٢)</sup>.

لقد وضع الإسلام مبدأ الشورى، وانطلاقاً من هذا المبدأ نجد أن عمر بن الخطاب رضي الله عنه قد أدرك بسليقته كل معاني الإدارة العامة الحديثة، بل ووصل فيها إلى أبعد مما توصلت إليه كثير من الدول الحديثة التي تفاخر بتظيمها الإدارية، والفرق بين ما أخذ به عمر، رضي الله عنه، وما تأخذ به الدول الحديثة يكمن في الصياغة لا في الجوهر.

وقد تجلَّت معاني الإدارة الإسلامية في الصور التالية:

- (١) التعاون في الوصول إلى حكم الشرع.
- (٢) محاولة كشف الأخطاء الملازمة للإدارة.
- (٣) الوصول إلى الحل السليم فيما يجد من أمور.

(١) سليمان الطماوي: عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة، ص ٢١ - ٢٢.

(٢) المصدر السابق، ص ٢٢.

وقبل ذلك لقد وضع القرآن الكريم أسس الإدارة العامة بقول الله عزَّ وجلَّ في كتابه الكريم: ﴿يُوسُفُ أَيُّهَا الصِّدِّيقُ أَفْتِنَا فِي سَبْعِ بَقَرَاتٍ سِمَانٍ يَأْكُلُهُنَّ سَبْعٌ عِجَافٌ وَسَبْعِ سُبُلُكٍ خُضِرٍ وَأُخْرَىٰ يَأْسِنَتٍ لَّعَلَّ نَرْجِعَ إِلَى النَّاسِ لَعَلَّهُمْ يَعْلَمُونَ ﴿٤٦﴾ قَالَ تَزْرَعُونَ سَبْعَ سِنِينَ دَأَبًا فَمَا حَصَدْتُمْ فَذَرُوهُ فِي سُنْبُلِهِ إِلَّا قَلِيلًا مِّمَّا تَأْكُلُونَ ﴿٤٧﴾ ثُمَّ يَأْتِي مِنْ بَعْدِ ذَلِكَ سَبْعٌ شِدَادٌ يَأْكُلْنَ مَا قَدَّمْتُمْ لَهُنَّ إِلَّا قَلِيلًا مِّمَّا تُحْصِنُونَ ﴿٤٨﴾ ثُمَّ يَأْتِي مِنْ بَعْدِ ذَلِكَ عَامٌ فِيهِ يُغَاثُ النَّاسُ وَفِيهِ يَعْرِضُونَ﴾<sup>(١)</sup>.

لقد أدرك المسلمون الأوائل أهمية الإدارة العامَّة، فأشار بعض كبار الصحابة على سيدنا عمر بن الخطَّاب رضي الله عنه، عندما تكاثرت أموال الفتوحات، بأن ينظِّم الدواوين لإثبات أسماء المسلمين والجنود، وأن يقرَّر لكل فرد نصيباً من هذه الأموال من بيت مال المسلمين.

ليس هذا فحسب، بل إن سيدنا عمر بن الخطَّاب أنشأ بعد ذلك العديد من الدواوين، من بينها ديوان الجند، وديوان الخراج وبيت المال، ورَتَّب الأرزاق للمسلمين على أساس منازلهم وأسبقيتهم في الدخول إلى الإسلام، وبذلك كان عمر أول من اعتنى بالإدارة، وعمل على تطبيقها في أجهزة الدولة الإسلامية<sup>(٢)</sup>.

نخلص من كل ذلك إلى أن تعريف الإدارة العامَّة في الإسلام يُستمدُّ من خلال وقائع الدولة الإسلامية، وخاصة على عهد عمر بن الخطَّاب رضي الله عنه، والتعريف الذي نقترح صوغه في ضوء التفصيل والشرح الذي قدَّمناه هو التالي:

«الإدارة العامَّة في الإسلام هي تنظيم وإدارة القوى البشرية لتحقيق أهداف الدولة الإسلامية في إطار أحكام الشرع».

(١) سورة يوسف: الآيات: ٤٦ - ٤٩.

(٢) عبد القادر مندي علاقي: الإدارة، الناشر تهامة، جدة، طبعة أولى، ١٤٠١هـ / ١٩٨٠م، ص ٥٠.

### ماهية الإدارة وطبيعتها

من الموضوعات التي غدت تقليدية في علم الإدارة العامة، التساؤل عن طبيعة وماهية الإدارة العامة، هل هي علم أم فن؟.

هناك ثلاثة اتجاهات: اتجاه يقول بالطبيعة الفنية للإدارة العامة، واتجاه يقول بالطابع العلمي للإدارة العامة، واتجاه يقول بالطبيعة المختلطة، أي الإدارة الفنية والعلمية معاً.

لذلك، سنقوم بدراسة هذه الاتجاهات، ثم نتولّى تحليلها وتحديدها في ضوء النموذج الإسلامي:.

#### المطلب الأول: الإدارة فن

تعني كلمة فن (Art) الوصول إلى النتائج من خلال استخدام مهارات معينة<sup>(١)</sup>.

وهذه المهارات قد لا تتوافر لكل من يمارس العمل الإداري، بمعنى آخر فإن دفع الآخرين إلى تحقيق الأهداف هي عملية من المهارة بحيث أنه قد لا تتوافر حتى لأكثر الإداريين خبرة ومعرفة بالجانب العلمي من الإدارة.

وإذا كان المدير أقدر علمياً على التعامل مع العناصر غير الإنسانية في التنظيم الإداري، فإن تحقيق الأهداف التي ينوي تحقيقها يتوقف، بالإضافة إلى الجانب العلمي، على المهارة في التعامل مع العناصر الإنسانية في هذا التنظيم.

إن المهارة في التعامل، ودفع الأفراد وإقناعهم على العمل هي الجانب الفني للإدارة.

ونظراً للدور الرئيسي الذي يلعبه الإداري في توجيه وقيادة التنظيم الإداري

(١) عبد القادر مدني علاقي: الإدارة، ص ٦٨.

نحو تحقيق الأهداف الذي أنشئ من أجلها، فقد أعلن جانب من الفقهاء بأن الإدارة العامة فنٌ وليست علماً، ولهذا قال الإداري الإنكليزي غلادن: «الإداري يُولد ولا يُصنع»<sup>(١)</sup> (The administer is born, and not made).

والإدارة، في نظر أصحاب هذا الاتجاه، موهبة واستعداد شخصي يولد مع الإنسان ولكنه لا يُكتسب.

ويُبدل أنصار هذا الاتجاه على الطبيعة الفنية للإدارة العامة بالنجاح الذي تحقّق في الماضي في حضارات عديدة وعلى رأسها الحضارة الإسلامية<sup>(٢)</sup>.

لقد طُبِّقت أسس العملية الإدارية، من تخطيط وتنظيم وتنسيق وتوجيه ورقابة، بدرجات متفاوتة اعتماداً على المواهب الفردية والقدرات الشخصية، وأدى ذلك إلى نتائج ناجحة، وخير دليل على ذلك هي إدارة عمر بن الخطّاب رضي الله عنه<sup>(٣)</sup>.

### المطلب الثاني: الإدارة علم

يُعرّف العلم بأنه مجموعة من المعارف المتراكمة والمنطقية عن ظاهرة معينة، أمكن الوصول إلى صحتها من خلال تطبيق الطريقة العلمية في البحث<sup>(٤)</sup>، لذلك فإن علوم الطبيعة والكيمياء والهندسة والذرة والأحياء، والرياضيات تسمى علوماً لأن هذه العلوم قد قامت بدراسة بعض الظواهر، وانتهت إلى بعض النتائج الصحيحة غير قابلة للجدل<sup>(٥)</sup>.

والإدارة كعلم يمكن أن يُنظر إليها من زاوية المعرفة. فالإدارة اليوم تضم حقلاً واسعاً من المعرفة، وهذه المعرفة تُستخدم من قِبَل كل الإداريين وفي أي مكان، وعلى أي مستوى من التنظيم.

إن وجود المعرفة الإدارية إذاً، واستخدامها من قِبَل الإداريين، إضافة إلى توالي الإضافات من خلال التجارب والبحوث، يمكن أن يؤكّد الجانب العلمي

(١) غلادن: مدخل إلى الإدارة العامة، ص ١٢.

(٢) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٣٢.

(٣) سليمان الطماوي: عمر بن الخطّاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة، ص ٢٢.

(٤) عبد القادر مدني علافي: الإدارة، ص ٦٦.

(٥) المصدر السابق، ص ٦٧.

للإدارة، إلا أنه لا يمكن من هذا المنطلق التسليم بأن الإدارة كعلم تعتبر علماً دقيقاً وشاملاً، ومن ثم لا يمكن مقارنتها في هذا المستوى بالعلوم التطبيقية، ويمكن بالتالي إلحاقها بمجموعة العلوم الاجتماعية<sup>(١)</sup>.

إن الصعوبة في إلحاق الإدارة بالعلوم التطبيقية تنبع من حقيقة الصعوبة في تطبيق أسلوب الطريقة العلمية في البحث في كل جزئيات العملية الإدارية، وعناصرها من مواد ومعدات وإدارات وأقسام وأفراد وسلوك وتفاعلات وأنشطة<sup>(٢)</sup>.

إن الدفاع عن الإدارة بأنها علم لكونها تلجأ لاستخدام المعادلات الرياضية، والأساليب الإحصائية والأدوات التحليلية لبحوث العمليات، لا يمكن أن يجعلها بالفعل علماً مستقلاً مثل العلوم الأخرى، لأن كثيراً من العلوم الإنسانية والاجتماعية تستخدم، من حين لآخر، الأدوات الرياضية والتحليلية للوصول إلى حل لبعض المشاكل، وما يمكن تقديره في هذا المجال أن هناك بالفعل جانباً علمياً للإدارة، وهذا الجانب هو اعتماد المعرفة الإدارية، وأدوات التحليل الرياضي واستخدامها كجزء من المؤهلات الأساسية للعمل الإداري.

غير أن الإدارة ليست الآن في موقع أن تصبح علماً من العلوم التطبيقية، للأسباب التالية<sup>(٣)</sup>:

- ١ - إن الدراسات المتوافرة في موضوع الإدارة لا تزال حتى اليوم في مراحلها المبكرة.
- ٢ - لا تزال الممارسة الإدارية تأخذ أحياناً بأساليب غير علمية، مثل الحدس والتخمين في اتخاذ القرارات الإدارية.
- ٣ - لا تزال هناك بعض الصعوبات الموجودة في التحكم في بعض التجارب وإخضاعها للمراقبة الشاملة.
- ٤ - وهناك صعوبة بالغة في التنبؤ أو التحكم، أو بمراقبة سلوك الأفراد في ظل ظروف معينة<sup>(٤)</sup>.

(١) عبد القادر مدني علاقي: الإدارة، ٦٧.

(٢) إبراهيم عبد العزيز شبحا: الإدارة العامة، ص ٦١ وما يليها.

(٣) عبد القادر مدني علاقي: الإدارة، ٦٧.

(٤) المصدر السابق، ٦٨.

إلا أن هناك اتجاهًا يرى أن الإدارة العامّة الحديثة أصبح لها صفات وخصائص العلم الحقيقي، فهي تحتوي على موضوعات محدّدة تقوم بدراستها بالأسلوب والمنهج العلمي، من استنباط المبادئ والقواعد العلمية التي تحكم نشاط المنظمات الإدارية، إلى وضع هذه القواعد وتلك الأسس في إطار علمي سليم للاستعانة بها في تطوير وترشيد النُظُم الإدارية المختلفة<sup>(١)</sup>.

ولقد تأكّد الطابع العلمي للإدارة العامّة منذ أن نُشرت المؤلفات العلمية للمهندس الأميركي فريدريك تايلور، والمهندس الفرنسي هنري فايول في أوائل القرن العشرين<sup>(٢)</sup>. ولهذا فإن جانباً من كتّاب الإدارة العامّة يرون أن الإدارة العامّة علم بكامل معنى الكلمة، وليس فنّاً من الفنون، لأن الإدارة العامّة الحديثة تعتمد على المبادئ العلمية في جميع العمليات الإدارية التي تحتوي عليها من تنظيم وتخطيط وتنسيق ورقابة.

وينتقد أنصار هذا الاتجاه ما ذهب إليه الاتجاه الأول من التأكيد على أن الإدارة فنٌّ، حيث يحلّلون العوامل التي بنى عليها أصحاب الاتجاه الأوّل وجهة نظرهم، ويرون أنّها ترجع إلى تأخّر ظهور الإدارة العامّة كنظام دراسي وأسبقيّة ظهورها كنشاط في واقع الحياة، مما أدّى إلى التركيز على النشاط الإداري والنظر إلى العملية الإدارية كواقع تطبيقي<sup>(٣)</sup>.

ويقول أنصار هذا الاتجاه أيضاً أنّه قد حدث خطأ بين السلوك الإنساني في الإدارة العامّة وبين شخصية الفرد، وأن أنصار الاتجاه الأول قد تأثروا بما تتضمنه العملية الإدارية في مختلف مراحلها من الحكمة والقيادة<sup>(٤)</sup>.

ويضيف البعض من الفقهاء في علم الإدارة العامّة أن أثر المهارة الشخصية للإداري على حسن سير الإدارة، لا يعني، في الحقيقة، انعدام مبادئ علم الإدارة العامّة، أو يقلل من أهميتها، فقد تختلف درجة نجاح تطبيق نفس المبدأ حسب كفاءة القائم على تطبيقها، إذ أن هذه الكفاءة أو تلك المهارة الظاهرة ليست في واقع الأمر، إلا الدقّة في تطبيق المبدأ العلمي<sup>(٥)</sup>.

(١) إبراهيم عبد العزيز شيحا: الإدارة العامّة، ص ٦٤ وما يليها.

(٢) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ٣٣.

(٣) المصدر السابق نفسه.

(٤) إبراهيم درويش: الإدارة العامّة في النظرية والممارسة، القاهرة: ١٩٧٥، ص ٢٩.

(٥) ماجد الخلو: علم الإدارة العامّة ١٩٧٤، ص ١٣٤.

وأخيراً، يرى جانب من أنصار علمية الإدارة، أن أصحاب الاتجاه الأول قد خلطوا بين الدراسة والتطبيق، حيث الإدارة العامّة هي علم لمبادئ وأصول، مثل بقية العلوم الأخرى، وله أساليبه الخاصة في البحث والدراسة، إلّا أن التطبيق فنٌّ أساسه المهارة الشخصية والقدرة الذاتية فيمن يتولّى الإدارة، والقول بغير ذلك، يؤدّي إلى اعتبار الدراسات الأخرى، مثل الطبّ والحقوق والاقتصاد، تجمع بين العلم والفن، وهذا ما لم يقل به أحد<sup>(١)</sup>.

### المطلب الثالث: الإدارة علم وفن

يجمع أغلب فقهاء الإدارة العامّة على إضفاء الصفة المختلطة للإدارة العامّة، بمعنى أن الإدارة العامّة تجمع ما بين صفات الفن وميزات العلم، إذ أن العمليات الإدارية، في الوقت الحاضر، تركز على مبادئ وأسس علمية وموضوعية يطبّقها رجال الإدارة لحل المشاكل الإدارية التي تعترض سير نشاط المنظمة الإدارية في سعيها نحو تحقيق أهدافها<sup>(٢)</sup>.

إن علم الإدارة العامّة يحلّل المشاكل والمصاعب الإدارية المختلفة، ويحدّد أسبابها ويضع الحلول المناسبة لها، بناء على النتائج التي يصل إليها البحث، وهكذا يتم التوصل إلى مبادئ وقواعد إدارية على أساس علمي صحيح. ويجمع أنصار الطبيعة المزدوجة للإدارة العامّة على أن ثمة فارقاً بين ثبوت الصفة العلمية للإدارة وبين العلوم الطبيعية والعلوم الرياضية، لأن الصفة العلمية الخالصة لم تثبت للعلوم الطبيعية التي تتصف بمبادئها وقواعدها بالثبات والدقة، بخلاف العلوم الاجتماعية التي ينتمي إليها علم الإدارة العامّة، مثل الاقتصاد والسياسة وعلم النفس وغيرها من العلوم التي لا تتمتع بهذه الصفة العلمية الخاصة<sup>(٣)</sup>، ويرجع ذلك إلى عدم وصول هذه الطائفة الأخيرة إلى ما للعلوم الطبيعية من دقّة وانضباط ودوام، لأن المبادئ والقواعد التي تتضمنها العلوم الاجتماعية لها صفة نسبية، والعلة في نسبية العلوم الاجتماعية إلى كون العنصر البشري هو جوهر دراساتها وأبحاثها، ومن حوله يدور اهتمامها، والعنصر الإنساني بطبيعته متغير ويختلف

(١) فؤاد العطار: مبادئ علم الإدارة العامّة، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٤، ص ١٥.

(٢) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ٣٤.

(٣) المصدر السابق، ص ٣٥.

باختلاف الظروف والبيئة والزمن وتطور المجتمع نفسه، إلا أن الجانب العلمي لا يكفي وحده، في نظر أصحاب هذا الاتجاه، لأنه لا بد من وجود الجانب الفني كذلك.

ويقول الدكتور عبد الكريم درويش في هذا الصدد: «إن الجانب الفني في الإدارة هو الذي يقودنا إلى البحث عما يجب عمله في كل ظرف، وإزاء كل حالة على حدة. إن النظرة إلى تكوين الإدارة على أساس أن أهم مقوماتها هو العنصر البشري لا بد وأن تملي علينا أنواعاً مختلفة من التصرفات، وطالما أنه لا يوجد شخصان متماثلان تماماً، أو بعبارة أخرى، لا يوجد موقفاً إنسانياً متماثلان تماماً، يصبح الفن أو المهارة في فهم المواقف الإنسانية والتصرف حيالها عنصراً حيوياً وضرورياً للإدارة، وبذلك تصبح الإدارة الحسنة هي فن استخدام العلم في العملية الإدارية»<sup>(١)</sup>.

فلا بد من توافر القرارات الفردية والمواهب الذاتية في إدارة المنظمة الإدارية في جميع مراحل العملية الإدارية، كما أن نجاح الإدارة يتوقف على مدى اجتماع المقدرتين العلمية والفنية لدى القائمين عليها، والإداري الناجح تتوافر فيه صفات شخصية معينة تجعله قادراً على مواجهة المشاكل ووضع الحلول لها، وتطبيق المبادئ العلمية في الوقت المناسب وبالكيفية الصحيحة دون تردد أو وقوع في أخطاء، وبذلك تصبح الإدارة الحسنة هي فن في استخدام العلم في العملية الإدارية»<sup>(٢)</sup>.

وهكذا، يقرر أصحاب هذا الاتجاه أن طبيعة الإدارة العامة هي طبيعة مختلطة تجمع بين العلم والفن معاً، لأن ذلك هو ما عبّرت عنه النظرة الشاملة للإدارة، وأي نظر إليها بخلاف ذلك هو نظر قاصر<sup>(٣)</sup>.

### المطلب الرابع: طبيعة الإدارة في الإسلام

إن الإدارة العامة، بمعنى تنظيم وإدارة القوى البشرية والمادية لتحقيق الأهداف الحكومية، هي جزء لا ينفصل عن نشاط كل جماعة منظمة، وتكون

(١) عبد الكريم درويش وليلى تكلا: أصول الإدارة العامة، ص ٥٩.

(٢) المصدر السابق نفسه.

(٣) سليمان الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامة، ص ٢٢.



جانباً من عمل الحاكم، سواء أدرك الحاكم هذا المعنى أم لم يدركه، ولكن بالنظر إلى طبيعة السلطة التي كانت تقوم عليها الدول في الماضي، فإن نشاط الحكام المتصل بالإدارة لم ينفصل ويتميز بذاته، ولهذا انتشر القول بأن الإدارة هي فن يولد مع الشخص ولكن لا يُكتسب<sup>(١)</sup>.

لا شك بأن الإدارة، في أول عهدها، كانت أقرب إلى المواهب الشخصية منها إلى العلم المنظم، ولهذا لم يجادل أحد في أنها فن، وقد ساعد على ذلك أن الإداريين في الدول القديمة كانوا يُختارون على أسس أرستقراطية<sup>(٢)</sup>.

وهكذا كان الحاكم في الماضي يعتمد على حسن تقديره للأمر، وعلى إلهامه الشخصي في تسييره للشؤون العامة، وقد ساعد على ذلك اقتصار وظائف الدولة على الجانب السياسي الذي يتمثل في المحافظة على كيانها في مواجهة العدو الخارجي، وفي الضرب على أيدي العابثين من أبنائها أو الخارجين على القانون، وفي إقامة العدل بين الناس، ومن ثم لم يكن الحاكم يدير إلا مرافق ثلاثة<sup>(٣)</sup> هي:

(١) الجيش.

(٢) البوليس.

(٣) القضاء.

أما بعد أن صارت الدول تقوم على أساس الخدمة لا السلطة، وبعد أن أصبح نشاطها يمتد إلى جميع الأفراد من وقت الولادة وحتى الوفاة، فقد انتشرت الدراسات المتعلقة بكيفية تنظيم أجهزة الدولة، واكتشاف مبادئ الإدارة العامة التي تكفل أداء الوظائف الحكومية في أقصر وقت وبأقل كلفة وبأقصى فاعلية، ونتيجة لكل هذه الدراسات نشأ علم الإدارة، وأصبح من المسلّم به في الوقت الحاضر أن الإدارة تجمع بين صفات العلم والفن معاً.

فهو علم بالقدر الذي تكشف عنه البحوث والتجارب التي تتم في نطاق الإدارة العامة من قواعد وتوجيهات تتبع في تحقيق الأهداف العامة، وهي فن من حيث أن التزام القواعد العلمية في التنظيم الإداري لا يؤدي إلى نتائج مماثلة في

(١) سليمان الطماوي: عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة، ص ١٧.

(٢) المصدر السابق نفسه.

(٣) المصدر السابق، ص ١٨.

جميع الحالات، بل نجد إدارة معينة تتمتع بكفاءة عالية تحت قيادة بعينها، وتقل كفاءتها تحت قيادة أخرى، مع بقاء كافة الظروف الأخرى على حالها<sup>(١)</sup>.

وبالرجوع إلى الإدارة في الدولة الإسلامية ندرك الحقائق التالية:  
أولاً: إن الدولة الإسلامية خرجت على التدرُّج المألوف بالنسبة إلى بقية الدول، إذ إن هذه الدول قد قامت في أول الأمر على أساس السلطة، ثم بدأت تتحوَّل تدريجاً إلى دولة الخدمة، في حين أن الدولة الإسلامية بدأت منذ نشأتها في المدينة دولة خدمة، بحيث أن لكل مسلم جميع الحقوق، وقد كان لكل طفل يولد نصيب من بيت المال يؤدَّى إليه حيثما وُجد، ولو كبت دابة بصحراء الشام لسُئل عمر لماذا لم يُمهَّد الطريق<sup>(٢)</sup>.  
إن إدارة هذه الدولة الإسلامية، دولة الخدمة، تحتاج إلى مقدرة كبيرة وكفاءة عالية.

ثانياً: إن قيادة الدولة الإسلامية كانت عملاً شخصياً، اعتمد فيها أساساً على المقدرة الذاتية، ومعنى ذلك أن الإدارة الإسلامية كانت تنتمي إلى الفن.

ثالثاً: إن الصفات التي سجلتها كتب التاريخ للقادة المسلمين، وفي مقدمتهم القائد عمر بن الخطَّاب رضي الله عنه، تجعلهم أقرب إلى الأسطورة، وإذا أردنا أن نأخذ القائد عمر بن الخطَّاب كنموذج للإداريين المسلمين فإننا نجد أن الأخبار المؤكَّدة في مسيرة هذا القائد الإداري تجعل له وضعاً فريداً، فجميع الصفات المطلوبة اليوم في القائد الناجح قد توافرت في شخص هذا القائد الإداري العظيم، لدرجة تجعلنا نوَّكد أن شخصية عمر بن الخطَّاب رضي الله عنه غير قابلة للتكرار، ويكفي أن رسول الله ﷺ، قد دعا ربَّه أن يعزَّ الإسلام بأحد العمرين<sup>(٣)</sup>.

هذه الصورة المشرقة، وإن تحقَّقت في شخص القائد الإداري عمر بن الخطَّاب رضي الله عنه، فإنها برأينا غير قابلة للتكرار، ومن الخطأ أن يُقام نظام للحكم في الدولة الإسلامية على وجود حاكم من هذا الطراز، ومن ثم فإننا ندعو إلى التأكيد بأن نُظْم الحكم في الإسلام لا يمكن أن تستقيم بحسن النوايا وحسب،

(١) سليمان الطماوي: عمر بن الخطَّاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة، ص ١٩.

(٢) المصدر السابق، ص ٢٣.

(٣) محمد عمارة: الأعمال الكاملة للإمام محمد عبده، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، طبعة ثانية، جزء أول، ١٩٧٩، ص ٨٣.

ولكن بالضمانات والأطر الإسلامية، وتحديد المسؤوليات وبالرقابة المستمرة وبالمحاسبة، وذلك كله قد طُبِّقَ خلال عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه.

نخلص إلى الاستنتاج، بعد هذا العرض، إلى أن الإدارة العامّة في الإسلام فن في الأساس، ونرى أن تكون اليوم ذات طبيعة مختلطة، فإضافة إلى الفن، الذي تميّز به قادة الإسلام الأوائل، فإن هذا الفن الأصيل كان يدرك القواعد العلمية بالسليقة وبالأخذ عن الرسول ﷺ، ولذلك يجب الأخذ بهذه القواعد العلمية التي أرساها القادة الإداريون المسلمون.



## الفصل الثاني

### علاقة الإدارة بالعلوم الأخرى

### ونظرية الإدارة

يشارك علم الإدارة، بصفته علماً من العلوم الاجتماعية، مع عدد من العلوم الأخرى، مثل علم السياسة والقانون الإداري والاقتصاد وعلم النفس والفقه، وغير ذلك من العلوم الأخرى التي تهتم بالبحث في قضايا المجتمع.

لذلك، كان من الواجب بحث العلاقة القائمة ما بين علم الإدارة وهذه العلوم، بغية إبراز مكانة علم الإدارة بين هذه العلوم، وبيان ما إذا كانت هناك مجالات اتفاق أو تنافس بين هذا العلم وتلك العلوم.

وكذلك لا بدّ من تقصي الفكر الإداري الإسلامي لمعرفة ما إذا كانت هناك جذور للنظرية الإدارية في الإسلام وعلاقة هذه النظرية بنظريات الإدارة المعاصرة.

## الإدارة وعلم السياسة

علم السياسة هو أحد العلوم الاجتماعية التي لم تدخل إلى حرم الجامعات إلا منذ عهد قريب، وعلم السياسة علم له قواعده وأصوله<sup>(١)</sup>.

لقد أشرنا، من قبل، إلى أن الإدارة وجدت مع وجود المجتمع السياسي المنظم، فصلة الإدارة بالسياسة وثيقة وقديمة، حيث ظلت جزءاً لا يتجزأ منها إلى أن ظهرت الحاجة إلى استقلال الإدارة كعلم قائم بذاته<sup>(٢)</sup>.

ولكن، وبعد أن استقل علم الإدارة واستكمل أركانه وأساسه كعلم له كيانه الخاص، كان لا بد من الإقرار بالصلة الوثيقة بين علم الإدارة العامة وعلم السياسة، والتأكيد على أن دعوى الفصل المطلق بينهما غير سليمة علمياً ولا صحيحة واقعياً<sup>(٣)</sup>.

ونرى أنه، كي نحدّد مكانة علم الإدارة العامة بالنسبة إلى علم السياسة فإنه يتوجب علينا أن نبيّن أوجه الشبه، وأن نبرز أوجه الخلاف كذلك فيما بينهما، على أن نحدّد فيما بعد موقف الإسلام.

### المطلب الأوّل: أوجه الشبه بين علم السياسة وعلم الإدارة العامة

يمكن تحديد أوجه الشبه بين علم الإدارة وعلم السياسة بما يلي:

١ - الأصل المشترك: إننا نجد أن الإدارة وعلم السياسة يربط بينهما الأصل المشترك، فقد كانت الإدارة جزءاً لا يتجزأ من علم السياسة<sup>(٤)</sup>.

(١) محمد المجذوب: المدخل إلى علم السياسة، محاضرات أقيمت على طلبة كلية الحقوق في الجامعة اللبنانية ١٩٦٩ - ١٩٧٠، ص ٧.

(٢) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٨٩.

(٣) إبراهيم عبد العزيز شبحا: الإدارة العامة، ص ١٠٤.

(٤) بكر القباني: الإدارة العامة، ص ١١١.

٢ - **التكامل:** إن السياسة العامة تحدّد الأهداف التي يجب على الإدارة العامة أن تصل إليها، وتوضح الغايات التي يتعيّن عليها تحقيقها، وبعد ذلك يقع على عاتق الإدارة العامة عبء الوصول إلى هذه الأهداف، ومسؤولية تحقيق تلك الغايات، مما يؤكد وجود نوع من أنواع التكامل بين العلمين<sup>(١)</sup>.

٣ - **التداخل العضوي:** ويبدو التداخل جلياً، في غالب الأحيان، بين الإدارة العامة والحكومة من الناحية العضوية، حيث يكون هناك جمع بين عضوية الحكومة وعضوية الإدارة، ذلك أن الوزير لم يعد الآن عضواً سياسياً في الدولة فحسب وإنما يُعتبر، فضلاً عن ذلك، رئيساً للجهز الإداري الذي يعمل فيه<sup>(٢)</sup>.

### **المطلب الثاني: أوجه الخلاف بين علم السياسة وعلم الإدارة العامة**

تتجلى مظاهر الاختلاف بين العلمين في الأمور التالية:

١ - يدرس علم السياسة المذاهب والنظم السياسية وسلطات الدولة والتنظيمات السياسية الداخلية، وما يتّصل بهذه الموضوعات الأساسية من بحوث ودراسات<sup>(٣)</sup>، في حين أن الإدارة العامة تهتم بصورة أساسية بدراسة النشاط الإداري بمراحله الإدارية المتعددة<sup>(٤)</sup>.

٢ - إن طبيعة العمل السياسي غير مستقرة، لأن رجال السياسة يتغيرون باستمرار، نتيجة طبيعة العملية التي تأتي بهم إلى السلطة وهي طبيعة غير مستقرة، في حين أن الإدارة العامة تتميز بالثبات والاستقرار، لأن طبيعة العمل الإداري تستوجب مثل هذا الاستقرار، إذ لا بد من مداومة رجال الإدارة العامة في مناصبهم كي يتمكنوا من القيام بمتطلبات الوظيفة العامة تحقيقاً للصالح العام وأداء الخدمة العامة<sup>(٥)</sup>.

٣ - إن العمل السياسي يقوم على تحقيق المصلحة، وتلعب الصراعات الحزبية والنزاعات الشخصية، وجماعات الضغط المختلفة دوراً كبيراً في إصدار

(١) سليمان الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامة، طبعة ١٩٨٠، ص ١٧.

(٢) بكر القباني: الإدارة العامة، ص ١١٢.

(٣) محمّد المجذوب: المدخل إلى علم السياسة، ص ١٠ وما يليها.

(٤) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٩١.

(٥) المصدر السابق نفسه.

القرارات السياسية، إذ أن الميدان السياسي، في كل بلد من البلدان، وفي كل زمان من الأزمان، هو ميدان تزدهم فيه، إلى جانب الآراء والمبادئ والمُثُل العليا، والتضحيات، الأهواء والمصالح وضروب الرياء والشبهوات والشبهات<sup>(١)</sup>، في حين أن الإدارة العامّة تقوم على أسس ومبادئ منطقية لتحقيق الأهداف المنوطة بها بأقل كلفة من الجهد والوقت والمال<sup>(٢)</sup>.  
 إلا أن أوجه الخلاف هذه لا تعني أن هناك فصلاً تاماً بين العلمين، بل إن دراسات وأبحاث كل علم تلقي الضوء على ميادين البحث والدراسة في العلم الآخر، كما أن كلاّ منهما يستفيد، إلى حد كبير، من دراسات وأبحاث العلم الآخر<sup>(٣)</sup>.

### المطلب الثالث: موقف الإسلام

إن طول المدة التي عمرتها الدولة الإسلامية، قد جعلت نظام الحكم الإسلامي يظهر في صور متعددة، فهو في عهد الخلفاء الراشدين غيره في عهد بني أمية، وغيره في العهد العباسي، وفيما تلى عهد العباسيين من أطوار انحلال الدولة وتفككها، وهذه الحقيقة يلمسها كل من تعرّض لهذا الموضوع بالدرس والتمحيص.

من هنا فإن الموقف الذي سوف نتخذه بصدد علاقة علم السياسة بعلم الإدارة العامّة، وبصدد غير ذلك من المواضيع، هو الموقف الذي يمثّل الخط العام الذي ميّز أنظمة الحكم في عهد الرسول ﷺ وفي عهود الخلفاء الراشدين بصورة خاصّة، لأن هذا الخط في نظرنا يمثّل، بصدق، حقيقة الإسلام.

ومما لا شك فيه أن صلة السياسة بالإدارة صلة وثيقة وقديمة ترجع إلى عهد الرسول ﷺ. ونعطي مثلاً لذلك: (الهجرة) فهي تدبير سياسي وقرار إداري في نفس الوقت<sup>(٤)</sup>، وقد نصّ القرآن الكريم على ذلك: ﴿قَالُوا كُنَّا مُسْتَضْعِفِينَ فِي الْأَرْضِ قَالُوا لَأَن نَّكُنَّ أَرْضُ اللَّهِ وَسِعَةً فَهَاهِرُوا فِيهَا﴾<sup>(٥)</sup>. فلما اشتد الأذى بالمسلمين الأوائل

- (١) عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الجزء الأول، طبعة ثانية ١٩٦٤، ص ١٢.
- (٢) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ٩٢.
- (٣) إبراهيم عبد العزيز شبيحا: الإدارة العامّة، ص ١٠٥.
- (٤) علي علي منصور: نَظْمُ الحُكْمِ والإدارة في الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية، ص ٢٢٨.
- (٥) سورة النساء: الآية ٩٧.



في مكة أمرهم الرسول ﷺ بالهجرة إلى الحبشة مرتين، ثم كانت بعد ذلك الهجرة إلى المدينة<sup>(١)</sup>.

إن الفرار من أذى قريش لم يكن إلا السبب الظاهر وهو ما اعتقدته قريش وتعالته به استكباراً، وأما السبب الحقيقي لدى الرسول ﷺ، عندما أذن لبعض أتباعه بالهجرة إلى الحبشة، فهو الترويج للدعوة الإسلامية بين الأحباش، وإظهار ما عليه أتباعها من التزام للمثل العليا والصبر وإيثاراً للسلم وإظهاراً لما عليه خصومهم من التجبر والظلم.

إن كل ذلك يشبه ما تفعله الدول الحديثة اليوم عندما تبذل جهودها للعمل على كسب الضمير العالمي عن طريق الدعاية السلمية وبت الوفود إلى أن يُقضى الأمر وتدعو الحاجة إلى سياسة أخرى<sup>(٢)</sup>.

إننا نرى في هذا المثال، دليلاً على التلازم ما بين السياسة وبين الإدارة في الإسلام، وقد تجلّى هذا التلازم بشكل واضح أيضاً خلال عهد القائد عمر بن الخطاب رضي الله عنه، إذ كانت السياسة والإدارة متلازمتين في كل عمل من أعماله.

إلا أننا لا نرى ما يمنع من قيام دراسات في علم السياسة الإسلامي وتقصي جذور نظرية سياسية إسلامية بشكل مستقل من المصادر الإسلامية، فمثل هذا العمل لا يتعارض مطلقاً مع توجهات الفكر الإسلامي، لا بل إن المطلوب في الوقت الحاضر هو قيام الدراسات الإسلامية المتخصصة في كل علم من العلوم.

(١) علي علي منصور: نُظْم الحكم والإدارة في الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية، ص ٢٢٨.

(٢) المصدر السابق، ص ٢٢٩.

## الإدارة وإدارة الأعمال

يعتقد كثير من كتّاب الإدارة العامّة بعدم وجود فروق كبيرة، أو حدود فاصلة بين إدارة الأعمال والإدارة العامّة، وأنّهما يخضعان لمبادئ أساسية واحدة، وأنّه يوجد العديد من المبادئ المشتركة التي تجمع بينهما<sup>(١)</sup>.

وفي حقيقة الأمر لا يمكننا التسليم بوجهة النظر هذه، لأنه إذا كان صحيحاً أن المبادئ العلمية الإدارية قد ظهرت في ميدان المشروعات الخاصّة، وإنما كانت موجّهة في الأصل نحو الإدارة الخاصّة، إلّا أن هذه المبادئ قد تطورت بعد ذلك، وجرى تطويعها بما يتلاءم مع ظروف وأوضاع ومشاكل الإدارة العامّة<sup>(٢)</sup>، ولذلك يسود الاعتقاد باستقلال علم الإدارة العامّة عن إدارة الأعمال لوجود فروق أساسية تفرّق بينهما، على الرغم من اشتراكهما في عدد من مظاهر التقارب والتشابه<sup>(٣)</sup>.

وسنحاول، فيما يلي، أن نتلمس أوجه التشابه وأوجه الاختلاف بين الإدارة العامّة وإدارة الأعمال:

١ - أوجه التشابه: يسعى كل من علم الإدارة العامّة وإدارة الأعمال إلى تطبيق المبادئ والأصول العامة في الإدارة من أجل تحقيق الكفاءة الإدارية، أي بقصد الوصول إلى الأهداف المحدّدة بأقل التكاليف، وبأدنى مجهود بشري وفي أقصر وقت ممكن، ونجد في هذا المجال التقارب بين العلمين واضحاً في الأخذ بأسس التنظيم الإداري السليم، وتطبيق قواعد التنسيق والتوجيه، وإيجاد اتصال جيد بين الفروع الإدارية للمنظمة ومركزها الرئيسي. وهكذا نجد أن قواعد الإدارة، التي أثبتت فاعليتها في المشروعات الخاصّة،

(١) عبد الفتاح حسن: مبادئ الإدارة العامّة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٢، ص ٢١.

(٢) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ٩٣.

(٣) سليمان الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامّة، ص ٣٣.

يمكن تطبيقها في المرافق العامة، كما أننا نجد العديد من المشكلات الإدارية قد عُولجت بحلول سليمة وناجحة في المشروعات الخاصة، وأن هذه الحلول تصلح للتطبيق أيضاً في ميدان الإدارة العامة<sup>(١)</sup>.

إلا أنه، وعلى الرغم من أوجه التشابه السالفة الذكر، فإننا نجد أن هناك فروقاً أساسية تميز الإدارة العامة عن الإدارة الخاصة أو إدارة الأعمال.

٢ - أوجه الاختلاف: يمكن حصر الفروق المميزة للإدارة العامة عن إدارة الأعمال في خمسة فروق رئيسية على النحو التالي:

أ) إن الإدارة هي وسيلة لتحقيق هدف معين، ولكل إدارة هدف أو أهداف محدّدة تسعى للوصول إليها، وهذه الميزة تبيّن لنا الفارق بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة، فالإدارة العامة تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة في حين نجد أن هدف الإدارة الخاصة هو تحقيق الربح المادي<sup>(٢)</sup>.

ب) يخضع نشاط الإدارة العامة، بشكل عام، لمبادئ وقواعد القانون الإداري، في حين نجد أن أنشطة الإدارة الخاصة يطبّق عليها القانون الخاص. والقانون الإداري يمنح الإدارة العامة امتيازات السلطة العامة في اتخاذ القرارات الإدارية الملزمة للأفراد واللجوء إلى التنفيذ الجبري المباشر، وتقرير امتيازات لها تجاه المتعاقدين معها، وكل ذلك من أجل الوصول إلى الأهداف العامة التي أسند إليها العمل على تحقيقها.

كما أن الإدارة العامة تعمل ضمن إطار من الالتزام بالشرعية واحترام الحقوق والحريات العامة، وفي نطاق أو اختصاصات محدّدة بالقانون، في حين أن الإدارة الخاصة تخضع لقواعد القانون الخاص الذي يطبّق على الأفراد حيث تسود روح المساواة التامة بدون امتيازات أو استثناءات، إضافة إلى التمتع بقدر كبير من الحرية في التنظيم والإدارة<sup>(٣)</sup>.

ج) يحكم الإدارة العامة، في تعاملها مع جمهور المتفاعلين بخدمات المرافق العامة، مبدأ هام هو المساواة أمام المرافق العامة.

أما بالنسبة للإدارة الخاصة، فلا تلتزم بالمساواة بين المتعاملين معها بهذا

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٩٣ - ٩٤.

(٢) إبراهيم عبد العزيز شبحا: الإدارة العامة، ص ٨٠.

(٣) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٩٧.

الالتزام القانوني، إلا أنه من الملاحظ أن المساواة قد تمثل أحياناً التزاماً أدبياً للمشروع الخاص تجاه المتعاملين معه، وعلى الرغم من ذلك، فغالباً ما يفرق المشروع الخاص في المعاملة بين عملائه أو الموردين له إذا تطلبت مصلحته ذلك.

(د) إن المرافق العامة والمشروعات العامة تتميز بالطابع الاحتكاري، أي أنها تمارس نشاطها في غالب الأحيان في ظروف احتكارية، في حين نجد أن المنافسة الحرة تسيطر على النشاط الاقتصادي للمشروعات الخاصة.

إن وجود مشروعات عامة يوجد بينها نوعاً من المنافسة الاقتصادية، كما هو الحال في بعض الدول المعروفة بالديمقراطيات الشعبية، لا يغير من القاعدة العامة القائلة بالطابع الاحتكاري للمرافق العامة<sup>(١)</sup>.

وكذلك إن وجود بعض المشروعات الخاصة التي تباشر نشاطها في ظل نظام الاحتكار لا يغير أيضاً من القاعدة العامة، لأن الاحتكار في مجال النشاط الخاص هو مسألة استثنائية<sup>(٢)</sup>.

(هـ) إن الإدارة العامة تخضع للرقابة ولمسؤولية قانونية متعددة الأشكال، فهناك المسؤولية الإدارية التي تتمثل في خضوع عمال الإدارة العامة لرقائهم، وما يتبع ذلك من مسؤوليات أمامهم.

وهناك المسؤولية السياسية المتمثلة برقابة الأجهزة السياسية ومحاسبتها للإدارة العامة، مثل خضوعها للمجلس النيابي، وأخيراً هناك مسؤولية الإدارة العامة أمام القضاء العادي أو الإداري، في حين أننا نجد أن الإدارة الخاصة لا تخضع لمثل هذه المسؤولية المشددة بصورها المتنوعة، ومسؤوليتها تنحصر أساساً في مواجهة المسؤولية الاجتماعية<sup>(٣)</sup>.

٣ - موقف الإسلام: مما لا شك فيه أن المبادئ العلمية الحديثة، التي ظهرت في ميدان الإدارة الخاصة، قد طبقت بعد ذلك على الإدارة العامة، ولا سيما في الولايات المتحدة الأمريكية، مما جعل الكثير من كتّاب الإدارة العامة يعتقدون بعدم وجود فروق كبيرة أو حدود فاصلة بين إدارة الأعمال والإدارة

(١) فؤاد العطار: مبادئ علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٤، ص ١٩.

(٢) إبراهيم فرويش: الإدارة العامة في النظرية والممارسة، القاهرة ١٩٧٥، ص ٢٥.

(٣) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٩٩.

العامة، وأنهما يخضعان لمبادئ أساسية واحدة، وأنه يوجد العديد من المبادئ المشتركة التي تجمع بينهما<sup>(١)</sup>.  
أما في الدولة الإسلامية، فقد كان الوضع تقريباً على نفس المنوال، فقد طبقت مبادئ الإدارة الخاصة، المستوحاة من القرآن الكريم ومن سنة الرسول عليه السلام، على الإدارة العامة، وبتعبير آخر فقد كانت مبادئ الإدارة العامة والإدارة الخاصة متداخلة فيما بينهما.  
إننا نرى أنه ليس هناك ما يمنع من قيام علم إدارة أعمال إسلامي يستمد أصوله وجذوره من الإسلام.

---

(١) عبد الفتاح حسن: مبادئ الإدارة العامة، ص ٢١.

## الإدارة العامة والقانون الإداري

### أولاً: في الأنظمة الحديثة

تمثل الإدارة محور الدراسة لكل من علم الإدارة العامة والقانون الإداري، ومنها اشتق اسماهما، وهما يساهمان معاً في دراسة جميع الجوانب المتعلقة بالإدارة، كل في نطاق دراسته وأبحاثه<sup>(١)</sup>.

يهتم القانون الإداري، أساساً، بدراسة الجوانب القانونية المتصلة بالإدارة، أو بالجهاز الإداري للدولة، إذ يحتوي على القواعد القانونية المختلفة التي تحكم نشاط الإدارة، ويحكم القانون الإداري كذلك العلاقة بين الإدارة والأفراد موضحاً حقوق وواجبات كل منهما، كما يدرس القضاء الإداري وأحكامه، فهو يتضمن، من ناحية، القواعد التي تحدّد تركيب المنظمات العامة المكلفة بضمان إشباع جانب من حاجات السكّان، وعلاقة المنظمات فيما بينها، ومن ناحية أخرى، القواعد الخاصّة بأنشطة هذه المنظمات وعلاقتها مع الأفراد، وأخيراً القواعد التي تحدّد الرقابة القضائية على العمل الإداري<sup>(٢)</sup>.

أما الإدارة العامة، فإنها تُعنى بدراسة الجهاز الإداري للدولة بما يشمل من منظمات إدارية متعددة، كما تُعنى كذلك بدراسة نشاط هذه المنظمات الإدارية من الناحية الفنيّة<sup>(٣)</sup>.

وعلى الرغم من أن لكل علم نطاقاً خاصاً للدراسة والبحث، فإن التقارب بينهما واضح وجلي، إذ أن القانون الإداري يتعرّض أحياناً بالدراسة لبعض الجوانب التنظيمية للإدارة، ولم يعد يقتصر على البحث في الناحية القانونية في

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٩٩.

(٢) إبراهيم عبد العزيز شيحا: الإدارة العامة، ص ٩٣ - ٩٤.

(٣) المصدر السابق، ص ٩٢ - ٩٣.

دراساته، وإنما يتطرق بالبحث إلى الجانب التنظيمي الفني الذي تهتم به الإدارة العامة بصورة أساسية<sup>(١)</sup>.

إن القانون الإداري يدرس التنظيم الإداري للجهاز الإداري للدولة بمختلف مؤسساته، سواء كانت مركزية، مثل الوزارات والمصالح المتفرعة منها، أو لامركزية، مثل المؤسسات العامة، كما يعنى القانون الإداري بدراسة الجوانب التنظيمية لبعض المؤسسات مثل دراسته للموظفين العموميين والرقابة على الإدارة وغير ذلك<sup>(٢)</sup>.

إلا أن الإدارة العامة تتخصص الآن في دراسة الجوانب التنظيمية الفنية لجميع الموضوعات المتعلقة بهيكل المنظمات الإدارية وأنشطتها.

وعلى الرغم من ذلك، فإن هناك تكاملاً ما بين علم الإدارة وعلم القانون الإداري، إذ أن دراسات كل منهما لازمة وضرورية لتقدم ونمو الآخر.

فالقانون الإداري يهتم بالدراسات القانونية للإدارة، ولا يشمل كافة الجوانب الأخرى للبحوث الإدارية، وهنا يأتي دور الإدارة العامة التي تركز أبحاثها الفنية والتنظيمية في سبيل تحديد أفضل التنظيمات الإدارية الممكنة وأنجح الوسائل لتحقيق الكفاءة الإدارية<sup>(٣)</sup>.

## ثانياً: في الإسلام

يتبين لنا، من خلال تتبعنا لدراسة الدولة الإسلامية في مختلف العصور، أن الترابط ما بين الإدارة العامة الإسلامية والقانون الإداري الإسلامي كان واضحاً وجلياً.

ونرى أن نأخذ، مثلاً لذلك، الدولة الإسلامية على عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه، إذ على الرغم من أن النشاط الحربي قد استغرق معظم وقت عمر رضي الله عنه<sup>(٤)</sup>، فإنه لم يبخل ببذل الجهد اللازم لإدارة الدولة والعناية بمرافقها العمرانية؛ فقد دُونَ الدواوين وقَسَم الدولة إلى ولايات، وأنشأ المدن خارج الجزيرة العربية وأقام المشروعات العمرانية العديدة.

(١) محمّد كامل ليلة: مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول ١٩٦٨ - ١٩٦٩.

(٢) إبراهيم عبد العزيز شبحا: الإدارة العامة، ص ٩٥ وما يليها.

(٣) ماجد الحلو: علم الإدارة العامة، ص ٤٤.

(٤) سليمان الطماوي: عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة، ص ٣٠٦.

- ومن ناحية ثانية، فقد اهتم عمر، رضي الله عنه، بولاية المظالم وهي المحكمة الإدارية الإسلامية، ومن اختصاصات هذه المحكمة:
- (١) النظر في تعدي الولاة على الرعية.
  - (٢) النظر في جور الموظفين فيما يجبونه من أموال.
  - (٣) النظر في أحوال كتّاب الدواوين.
  - (٤) النظر في تظلم الموظفين.
  - (٥) ردُّ ما أخذته الدولة الإسلامية خلافاً لأحكام الشرع.
  - (٦) الإشراف على تنفيذ الأحكام التي يعجز القضاء عن تنفيذها.
- ومن هنا نقرّر أن هناك قضاء إدارياً إسلامياً مستقلاً نشأ في ظل الدولة الإسلامية، وأن قواعد قانونية قد وُجدت نتيجة لممارسة هذا القضاء الإداري، ونرى أنّه على الدارسين بحث وتقصّي هذا القانون الإداري الإسلامي وجمع قواعده وانتظامها في نظرية إسلامية متكاملة.
- وتأسيساً على ما تقدّم، فإن الإدارة العامّة الإسلامية قد تلازمت مع القانون الإداري الإسلامي.



## الإدارة العامة وعلم الاقتصاد

### والمالية العامة

يبحث علم الاقتصاد في القواعد التي تتعلق بالإنتاج والاستهلاك، إذ يوجّه اهتمامه نحو دراسة الإنتاج والادخار والاستثمار والتكاليف والتوزيع<sup>(١)</sup>.

ويدرس علم المالية العامة إيرادات الدولة ونفقاتها، ويهتم بالبحث في الجوانب المختلفة للموازنة العامة ومراحل إعدادها، كل ذلك يهدف إلى توجيه موارد الدولة نحو إشباع الحاجات العامة<sup>(٢)</sup>.

ولقد توّطدت الصلة بين الإدارة العامة والعلوم المالية والاقتصادية بعد أن ازداد دور الدولة الحديثة نتيجة لتداخلها في العديد من المجالات الاقتصادية، التي كانت من قبل حكراً على النشاط الخاص، فنشأت الحاجة بذلك إلى الأخذ بمبادئ الاقتصاد وقواعد المالية العامة في المنظمات الإدارية<sup>(٣)</sup>.

لقد أشرنا من قبل إلى أن علم الإدارة العامة يهدف إلى تحقيق الأهداف العامة للدولة بأعلى مستوى من الكفاية، أي بأقل التكاليف وبأدنى جهد بشري، وبأقصر وقت زمني، ومن هنا يشترك علم الإدارة العامة في الجانب الاقتصادي من تلك الأهداف مع علم الاقتصاد الذي يستخدم أيضاً مبدأ الكفاية الاقتصادية، أي استخدام الموارد المتاحة في سبيل تحقيق أعلى إنتاج ممكن، كما تشترك الإدارة العامة كذلك مع علم المالية العامة الذي يهدف إلى توجيه موارد الدولة نحو إشباع الحاجات العامة بأعلى قدر ممكن.

(١) عاطف صدقي: مبادئ المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٠، ص ٩ وما يليها.

(٢) إبراهيم عبد العزيز شيجا: الإدارة العامة، ص ١٠٨.

(٣) إبراهيم درويش، الإدارة العامة في النظرية والممارسة، ١٩٧٥، ص ٥٨.

موقف الإسلام: يتلخّص موقف الإسلام من هذه المسألة في أن الإدارة العامّة الإسلامية والاقتصاد الإسلامي والمالية الإسلامية، كل ذلك كان يسير جنباً إلى جنب<sup>(١)</sup>. ونرى في هذا الصدد أن نستعرض العلاقات ما بين هذه العلوم، متخذين فترة حكم عمر بن الخطاب، رضي الله عنه كنموذج للدراسة.

وهنا نصل إلى أدق النقاط في النظام الاجتماعي الإسلامي، فإذا سرنا، وفقاً لمصطلحات العصر الحديث وتقسيماته، وأرجعنا النظام الاقتصادي إلى عنصريه المعروفين وهما: الإنتاج والتوزيع، لوجدنا أن تجديد النظام الإسلامي قد ظهر بصورة واضحة في نطاق عنصر التوزيع<sup>(٢)</sup>.

إن عناصر الإنتاج المعروفة في الجزيرة العربية كانت تتركز بصفة أساسية في التجارة التي سجّلها الله سبحانه وتعالى في القرآن الكريم، عندما أشار إلى رحلتي الشتاء والصيف، وحيثما وُجدت المياه باشر العرب الرعي، وتربية الحيوانات التي يمكنها أن تنأقلم في جو الصحراء، وعلى رأسها الإبل التي كانت تمثّل الثروة الحقيقية للأعراب وبيجوارها الخيل والأغنام، كما عرف العرب الزراعة في أماكن متفرقة من شبه الجزيرة العربية، لا سيما في الجنوب وحول المدينة، أما الصناعة فقد كانت بدائية لا تتعدّى الأدوات اللازمة للحياة اليومية سواء في السلم أو الحرب.

إن التغيير الذي أحدثه الإسلام في هذا المجال يقتصر على إضفاء العنصر الإنساني على علاقات الإنتاج، ونشير فيما يلي إلى أهم ما استحدثته التعاليم الإسلامية:

أولاً: تحريم الربا.

ثانياً: تحريم التعامل في بعض السلع، مثل الخمر والخزير.

ثالثاً: تحريم بعض النشاطات الضارة بالمجتمع، مثل القمار<sup>(٣)</sup>.

وإلى جانب هذا الشقّ السلبي القائم على المنع والتحريم، وضع الإسلام قواعد إيجابية تكفل إنسانية المعاملات مثل: منع احتكار الأقوات، ومنع الغش، وإعطاء العامل أجره.

(١) سليمان الطماوي: عمر بن الخطّاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة، ص ٤٠٢.

(٢) المصدر السابق نفسه.

(٣) المصدر السابق، ص ٤٠٣.

أما التغيير الكبير الذي استحدثه الإسلام في مجال العلاقات الاقتصادية، فيكمن في عنصر التوزيع. فلقد كان المجتمع الجاهلي يقوم على أساس الفردية المطلقة، واستئثار كل عربي بماله، لا سلطان لأحد عليه إلا وازعه الذاتي والتقاليد العربية المتوارثة، وعلى رأسها الكرم العربي الذي غدا مضرب الأمثال والشهامة العربية<sup>(١)</sup>.

ولكن لم تكن هناك قواعد واضحة منضبطة تحدد مدى هذا الكرم وأوضاعه، أو تضيف عليه صفة الإلزام.

وجاء الإسلام فوضع لذلك تنظيماً دقيقاً، أهمُّ صورته: الزكاة. وهنا نرى بوضوح مدى تداخل الإدارة العامّة عن طريق قيام الإسلام بوضع التنظيم مع الاقتصاد والمالية العامّة، إذ أن مؤسّسة الزكاة، كإدارة عامة إسلامية، هي ضريبة إلزامية في الدولة الإسلامية.

وإذا كان العرب قد تقبّلوا هذا التنظيم الجديد على مخصّص، في بعض الأحيان، في حياة الرسول ﷺ فإنّه وبعد انتقال الرسول ﷺ للرفيق الأعلى صارت الزكاة من أول الأسباب الدافعة إلى ردّة عدد كبير من المسلمين خارج المدينة، إذ رأوا فيها نوعاً من الجزية تدفع لحكام المدينة، وأعماهم الجشع عما وراءها من نفع عام للمسلمين كافة وللفقراء منهم خاصة.

وإلى جانب الزكاة التي تُنفق في مصارف حدّدها القرآن الكريم، وضع الإسلام بعض الأعباء المالية في منزلة العبادات، يؤديها كل مسلم وفقاً لمقدرته المالية، مثل زكاة الفطر وسنة النحر في عيد الأضحى، والكفارات المالية المعروفة، هذا فضلاً عن حثّ المسلمين على الصدق اختياراً.

ثم إن الرسول ﷺ كان إذا عرضت له غزوة طلب من المسلمين أن يتبرّع كل منهم بما تجود به نفسه، فربما تبرّع أحدهم بكل ما يمتلك، كما فعل أبو بكر الصديق رضي الله عنه، وربما تبرّع بعضهم بنصف ما يملك أو بما هو دون ذلك، والرسول عليه الصلاة والسلام يقرُّ كلاً منهم على عمله، لأن المتبرّع إنما يطلب ثواب الآخرة، ويتصرّف حسبما يمليه عليه ضميره وإيمانه.

هكذا كان التنظيم الاقتصادي الذي ورثه عمر بن الخطاب رضي الله عنه عندما آلت إليه الأمور، وقد ظل هيكله العام ثابتاً كما على عهد الرسول ﷺ،

(١) سليمان الطماوي: عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة، ص ٤٠٣.

ولكن اجتهاد عمر رضي الله عنه غيّر في التفاصيل إلى حدّ كبير، وكان سبباً في التطورات الضخمة التي ظهرت بعد وفاته<sup>(١)</sup>. وهكذا يتضح لنا مدى أهمية الدراسات الاقتصادية والمالية للإدارة العامّة، ومدى حاجة الإداري لتفهم المشاكل الاقتصادية والمالية لإدارته فضلاً عن الأوضاع الاقتصادية والمالية في الدولة، وذلك من أجل الوصول بالإدارة إلى الأهداف التي تسعى لتحقيقها.

---

(١) سليمان الطباوي: عمر بن الخطّاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة، ص ٤٠٤ - ٤٠٥.

## الإدارة وعلم النفس الاجتماعي

إن علم النفس الاجتماعي هو فرع من فروع علم النفس، يدرس السلوك الاجتماعي للفرد والجماعة كاستجابات لميزات اجتماعية، وهو يهتم بدراسة التفاعل الاجتماعي ونتائج هذا التفاعل، وهدفه هو بناء مجتمع أفضل قائم على فهم سلوك الفرد والجماعة<sup>(١)</sup>.

إن أبحاث علم النفس الاجتماعي بهذا التحديد تمنح الباحثين في مجالات الإدارة العامة القدرة على سبر غور المشاكل الناتجة عن العلاقات الإنسانية في المنظمات الإدارية، والوصول إلى الحلول السليمة لها.

وللدوافع النفسية والاتجاهات السلوكية أثر كبير على إنجاز العمل الإداري في كافة مراحل العملية الإدارية<sup>(٢)</sup>.

لقد زادت أهمية الدراسات السلوكية والأبحاث النفسية في الإدارة العامة، وتشعبت في العديد من موضوعاتها، فهي تبحث في مجال الاتصالات داخل المجموعات الاجتماعية، حيث يتصل هذا المجال بنظرية الإعلام المتعلقة بالترابط الجماعي والإقبال على العمل، وكل ذلك يشكّل في نهاية الأمر تشخيصاً نفسياً لكل قطاع من قطاعات العمل الجماعي في المنظمة الإدارية.

كذلك هناك أهمية كبيرة لنتائج البحث في شكل البيروقراطية وعوامل وجودها، وكيفية التغلب عليها بأسلوب علمي محدد.

وهناك أيضاً ما يُسمّى بعلم النفس الصناعي الذي يعني بالاختيار العلمي للعاملين في الوظيفة العامة، وبصفة عامة يهتم بالمشاكل المتعلقة بشؤون العاملين في الإدارة.

(١) عبد السلام حامد زهران: علم النفس الاجتماعي، القاهرة، عالم الكتب، الطبعة الرابعة ١٩٧٧م، ص ٩ - ١٠.

(٢) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ١٠٥.

وبذلك تُساعد أبحاث علم النَّفس الاجتماعي، مساعدة فعَّالة في البحث العلمي للعديد من ميادين الإدارة العامَّة، وتلقي الضوء على الكثير من المشاكل والصعوبات التي تظهر في مجال العلاقات الإنسانية داخل المنظمات الإدارية، مما يساعد على التغلُّب على هذه الصعاب وعلى تلك المشاكل حتى تسير الإدارة في طريقها المرسوم نحو تحقيق أهدافها المحدَّدة<sup>(١)</sup>.

**موقف الإسلام:** مما لا شك فيه أن علم النَّفس، بشكل عام، وعلم النَّفس الاجتماعي، بشكل خاص، هو علم حديث النشأة، والكلام عن موقف الإسلام حول صلة الإدارة العامَّة بعلم النَّفس الاجتماعي، يُقصد به تلمُّس هذه الصلة ما بين الإدارة العامَّة وما بين مواقف معينة اتَّخذها الإداريون المسلمون، وكانت تحمل بذور نشأة علم النَّفس الاجتماعي قبل أن ينشأ هذا العلم، وبدون أن نشدُّد على المصطلحات العلمية الحديثة، إذ ليس المقصود مطلقاً أن نبحث في وجود علم نفس إسلامي بالمعنى الحديث للكلمة، وليس هذا بهدفنا في كل الأحوال، مع إننا نترك الكلمة الفصل في هذا المجال لذوي الاختصاص في علم النفس والشريعة الإسلامية.

إن ما يهمنا بحثه هو أن الإدارة العامَّة الإسلامية كانت تهتم بسلوك الفرد والجماعة في المجتمع الإسلامي<sup>(٢)</sup>، وقد كانت هذه الإدارة الإسلامية تبحث في غرائز الفرد وتحلُّل أحياناً الدوافع النفسية للفرد والجماعة التي تحرَّكها، وهذا ما مكن الإداريين من سبر غور المشاكل الناتجة عن العلاقات الإنسانية توصُّلاً للحلول السليمة.

ونعطي مثلاً لذلك تجربة عمر بن الخطَّاب رضي الله عنه في تنظيم جميع مرافق الدولة الإسلامية، لأنه مارس نوعاً من دراسة علم النَّفس الاجتماعي، وإن كان هذا العلم غير معروف بالاسم في زمانه، إلا أن عمر بن الخطَّاب رضي الله عنه أدرك بالسليقة أهم مبادئ هذا العلم ومارسها في إدارته العامَّة.

ونعطي مثلاً آخر يتمثل في قيام عمر بن الخطَّاب رضي الله عنه بالاختيار العلمي للعاملين في الوظيفة العامَّة في الدولة الإسلامية، وباهتمامه، بصفة عامة، بكل المشاكل المتعلقة بشؤون العاملين في الإدارة الإسلامية.

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامَّة، ص ١٠٥ - ١٠٦.

(٢) سليمان الطماوي: عمر بن الخطَّاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة، ص ٤٧٥.

لقد رفض عمر بن الخطّاب رضي الله عنه أن يوظّف كبار الصحابة، من أمثال علي وعثمان وطلحة وعبد الرحمن بن عوف رضي الله عنهم، ولما سُئل رضي الله عنه في ذلك، كانت حجته الظاهرة: «أكره أن أدنّسهم بالعمل»<sup>(١)</sup>، أي أن أعرضهم للفتنة، ولكن الحقيقة أنّه كان رضي الله عنه إدارياً يمارس علم النفس الاجتماعي والصناعي قبل اكتشاف هذا العلم وبالسليقة، لأنّه كان ملماً بخفايا النفس البشرية، ورأى أنه من الملائم إدارياً إبعادهم عن الوظيفة واختيار آخرين مكانهم.

أما الأسباب الحقيقية فهي التالية:

أولاً: لقد أراد عمر بن الخطّاب رضي الله عنه من هؤلاء أن يعينوه في شؤون الاجتهاد لأنهم أقدر الناس عليه، والدولة الإسلامية في حاجة إلى الاجتهاد السليم.

ثانياً: أراد أيضاً أن يقدموا له النصح في الشؤون العامّة، لصدق عقيدتهم وبعدهم عن زخرف الدنيا.

ثالثاً: أراد ألاّ يكونوا مصدر فتنة إذا ما تفرقوا في الأقاليم، نظراً لمكانتهم من رسول الله ﷺ، وسبق جهادهم في الإسلام.

رابعاً: وهذا ربما السبب الأساسي والأهم، وهو أن عمر رضي الله عنه خشي ألاّ يبلغ في محاسبتهم، إذا أخطأوا، الحدّ الذي يريده، وقد كان بالغ القسوة في محاسبة عمّاله<sup>(٢)</sup>.

إن كل ذلك يؤكّد أن الإداري الإسلامي، والمتمثّل في المثال السابق بعمر رضي الله عنه، قد اهتم بالدوافع النفسية والاتجاهات السلوكية، وأثرها على إنجاز العمل الإداري في كافة مراحلها، كذلك فقد كان عمر، رضي الله عنه، يشخص نفسياً كل قطاع من قطاعات العمل في المرافق الإسلامية.

(١) سليمان الطماوي: عمر بن الخطّاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة، ص ٤٧١.

(٢) المصدر السابق نفسه.

## الإدارة العامّة والفقّه الإسلامي

الفقّه في اصطلاح الفقهاء والأصوليين هو العمل بأحكام الشريعة المستنبطة من أدلتها التفصيلية<sup>(١)</sup>.

والفقّه يبحث في أفعال العباد الحسيّة، وذلك ببيان أحكامها الشرعية التي كلف الله بها عباده، وعلى هذا فتكون أفعال العباد الحسيّة هي موضوع علم الفقّه الذي به نعرف الأحكام الشرعية التكليفية<sup>(٢)</sup>.

إلّا أن معنى الشريعة أعمّ من معنى الفقّه، لأنّ الشريعة تشتمل على العقائد والأخلاق وأعمال العباد، والفقّه الخاص بأعمال العباد فقط، فهو من الشريعة إذا اعتبرناها كلاماً<sup>(٣)</sup>.

لذلك فإننا نرى أنه من الأفضل البحث في العلاقة ما بين الإدارة العامّة والشريعة.

ولما كان علم الإدارة العامّة الإسلامي، كما سبق أن عرّفناه، هو تنظيم وإدارة القوى البشرية لتحقيق أهداف الحكومة الإسلامية في إطار أحكام الشرع، كانت إذاً العلاقة ما بين الشريعة والإدارة وثيقة، وهي علاقة بمثابة الأصل بالنسبة للفرع.

ونعطي مثلاً لذلك: لقد كانت زيادة موارد الدولة في عصر عمر، رضي الله عنه، زيادة لا تخطر على بال عن طريق الغنائم التي ظفرت بها جيوش المسلمين في العراق وفارس والشام ومصر، بحيث مكّنت الخليفة من أن يجعل لكل مسلم راتباً محدداً في بيت المال، فالتزم عمر رضي الله عنه خطة إدارية مغايرة لأسلوب

(١) إبراهيم سلقيني: أصل الفقّه الإسلامي، ص ٨.

(٢) محمود محمد الطنطاوي: المدخل إلى الفقّه الإسلامي، القاهرة، مكتبة وهبة، رقم الإيداع /٥٠١٠/ ٨٧، ص ١٤ وما يليها.

(٣) المصدر السابق، ص ١٦.



أبي بكر رضي الله عنه، إذ ميّز بين النَّاس في العطاء، وفقاً لموقفهم السابق من الدعوة الإسلامية، وبلائهم في سبيلها، وإنَّه لهذا السبب قد حدّد لبعض فئاتهم مرتبات بالغة الارتفاع<sup>(١)</sup>.

من هنا نرى كيف أن عمر بن الخطّاب رضي الله عنه اجتهد، وفقاً لأحكام الشرع وفي إطاره، بغية تعديل الخطّة الإدارية التي سار عليها من قبل أبو بكر رضي الله عنه.

وهكذا يتضح لنا مدى أهمية، لا بل ضرورة، الدراسات الفقهية والشرعية للإدارة العامّة الإسلامية، ومدى حاجة الإداري الإسلامي لتفهّم القضايا الفقهية والشرعية بغية تنظيم الإدارة الإسلامية وصولاً لتنظيم الدولة الإسلامية بالذات.

---

(١) سليمان الطماوي: عمر بن الخطّاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة، ص ٤٧٦.

## استقلال الإدارة العامة

بدأت الكتابات الحديثة في الإدارة العامة كدراسة مستقلة بذاتها، مع بداية القرن التاسع عشر الميلادي في عدد من الدول الأوروبية كألمانيا والنمسا وفرنسا، ولكن هناك إجماعاً على أن أكثر الكتابات أهمية هو مقال ودرو ولسون Wodrow Wilson، أستاذ العلوم السياسية في جامعة برنستون الأمريكية في ذلك الوقت، الذي نشره تحت عنوان «دراسة الإدارة العامة» في عام ١٨٨٧ ميلادية، وقد أصبح الأستاذ ولسون رئيساً للولايات المتحدة الأمريكية بعد ذلك في أثناء الحرب العالمية الأولى، وهو أيضاً صاحب مبادئ ولسون الشهيرة، وأبرز في هذا المقال خصائص الإدارة العامة كدراسة مستقلة عن علم السياسة. وقد أعطي هذا المقال قيمة كبيرة، واحتل مركز الصدارة بصفته أول مبحث علمي حديث تاريخياً يحدّد بدقة صفات ومعضلات الإدارة العامة<sup>(١)</sup>. ولقد سبق نشر هذا المقال صدور قانون تحسين الخدمة المدنية سنة ١٨٨٣ ميلادية المسمّى بقانون «بندلتون» الذي نصّ على اتباع نظام الجدارة عند التعيين في الوظائف العامة عن طريق إجراء الامتحانات بواسطة لجنة الخدمة المدنية. وقد صدر هذا القانون بعد مرحلة طويلة من النضال ضد نظام الغنائم الذي برز بعد استقلال الولايات المتحدة الأمريكية كحقي مكتسب للحزب المنتصر في الانتخابات، حتى أن الرئيس الأمريكي «جيمس جارفيلد» لقي مصرعه بالرصاص عام ١٨٨١م من جراء حماسه للإصلاح الوظيفي والقضاء على نظام الغنائم.

وقد عجل مصرع «جارفيلد» في إصدار قانون «بندلتون».

وكان معنى صدور هذا القانون هو القضاء على نظام الغنائم في إشغال الوظائف العامة الذي كان متبعاً في ذلك الحين، حيث كان الحزب الفائز في

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٧٠ - ٧١.

الانتخابات يفصل أكبر عدد ممكن من أنصار الحزب المعارض ليعيّن أنصاره في تلك الوظائف<sup>(١)</sup>.

وفي عام ١٨٨٣ ميلادية حصل «ولسون» على درجة الدكتوراه من جامعة «هوبكنز»، ثم تابع ما يجري من تطورات على صعيد الإدارة بعد صدور قانون «الجدارة»، حيث نشر بعد ذلك مقالته السالفة الذكر، وضمّن فيها أفكاره ودعوته لاستقلال الإدارة العامّة.

لقد أوضح ولسون أن الإدارة العامّة يجب أن تعتمد على المبادئ العلمية لتحقيق أهدافها بأكثر الوسائل كفاءة، وقام بانتقاد الإدارة الأميركية لعدم سيرها على هدى تلك المبادئ من حيث كيفية عملها، رغم تضخّم هيكل تلك الإدارة، وأبدى رأيه في قانون «الجدارة» الصادر عام ١٨٨٣م، إذ اعتبره خطوة أولية نحو الإصلاح الإداري الحقيقي القائم على المبادئ العلمية للإدارة العامّة<sup>(٢)</sup>.

وحدّد «ولسون» غاية الدراسة الإدارية بأنّها الكشف عما تستطيع أن تفعله الحكومة بدقّة من ناحية، وكيفية أداء الأمور المحدّدة سلفاً بأعلى ما يمكن من كفاية، وبأقل قدرات ممكنة في الجهد والمال من ناحية أخرى، ثم نادى بعد ذلك بضرورة استقلال علم الإدارة عن علم السياسة، كما دعا إلى ضرورة الاستفادة في دراسة علم الإدارة من تجارب الدول الأخرى وصرف النظر عن نظّمها السياسية المختلفة.

ولقد اعتمدت حركة الإدارة العلمية، فيما بعد، على اثنين ذاعت شهرتهما في العالم هما: الأمريكي تايلور، مؤسس مدرسة الإدارة العلمية، والفرنسي فايول، صاحب مدرسة العملية الإدارية<sup>(٣)</sup>، وسنحاول فيما يلي استعراض أهم أفكار كل من هذين العالمين:

### أولاً: فريدريك تايلور

يهدف تايلور إلى تحقيق الكفاية الإنتاجية عن طريق تنفيذ ما عرضه من أفكار يمكن تلخيصها فيما يلي:

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ٧١.

(٢) المصدر السابق، ص ٧٢.

(٣) المصدر السابق نفسه.

- ١ - دراسة عنصرَي الوقت والحركة، بغية استخلاص أنجح طريقة لإنجاز العمل من بين الطُرق المستخدمة لأدائه.
- ٢ - اختيار أفضل الأفراد للعمل، وتدريبهم على أسس علمية منهجية.
- ٣ - الأخذ بمبدأ التخصص وتقسيم العمل، فهناك من يقوم بالعمل التنفيذي، وهناك من يتولَّى التوجيه والإشراف والمتابعة.
- ٤ - التعاون بين القائمين بمهنة الإدارة والعاملين في الإنتاج والأعمال التنفيذية<sup>(١)</sup>.

وإذا كانت أفكار تاييلور قد طُبِّقت في مجال الإدارة الخاصَّة، إلَّا أنَّها ما لبثت أن انتقلت إلى مجال الإدارة العامَّة، حيث أنَّها تهدف إلى تحقيق الكفاية الإنتاجية كفاية نهائية.

ولقد كان لاندلاع الحرب العالمية الأولى أثره الكبير في سرعة تطبيق مبادئ الإدارة العلمية في مجال الإدارة العامَّة، وخاصة بالنسبة لتكوين وتنظيم الجيوش وكفاية الإنتاج الحربي، وتعبئة الموارد لمواجهة ظروف الحرب، وخاصة في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا<sup>(٢)</sup>.

### ثانياً: هنري فايول

يعتبر فايول من رُواد الإدارة العامَّة وإدارة الأعمال في العصر الحديث، لأنَّه قام بإبراز المبادئ العلمية التي تركز عليها وظائف المشروع، وقد حدَّد تلك الوظائف بشكل يشمل جميع العمليات المتعلقة بتشغيل أي مشروع، سواء كان ذا طابع بسيط أو معقَّد، وسواء كان كبيراً أو صغيراً.

والوظائف كما حدَّدها فايول هي التالية:

- (١) الوظيفة الفنية، وتمثَّل في الإنتاج والتصنيع والتحويل.
- (٢) الوظيفة التجارية، وتمثَّل في عمليات البيع والشراء والتبادل.
- (٣) الوظيفة المالية، وتمثَّل في عمليات إيجاد وتشغيل رأس المال.
- (٤) الوظيفة الأمنية، وتمثَّل في حماية الأشخاص والأموال.
- (٥) الوظيفة المحاسبية، وتمثَّل في إعداد الميزانية والتكاليف والإحصاءات.

(١) إبراهيم عبد العزيز شبحا: الإدارة العامَّة، ص ١١٢ وما يليها.

(٢) عبد الكريم درويش وليلى تكلا: أصول الإدارة العامَّة، ص ٩٠.

٦) الوظيفة الإدارية: وقد قسم فايول هذه الوظيفة الإدارية إلى عناصر خمسة نوجزها فيما يلي<sup>(١)</sup>:

- التخطيط.
- التنظيم.
- التوجيه.
- التنسيق.
- الرقابة.

وقد أوضح فايول أن الوظائف الخمس الأولى معروفة جيداً من الجميع، غير أن الوظيفة الإدارية تحتاج إلى شرح وتفصيل، وهذا ما فعله فايول إذ أنه قام بتحديد مهام كل عنصر من عناصر العملية الإدارية.

وعلى الرغم من النجاح الكبير الذي حققته الإدارة العلمية على صعيد الإدارة الخاصّة وفي ميدان الإدارة العامّة على حدّ سواء، فقد وُجّهت إليها انتقادات قاسية تتركز حول تجاهلها للعنصر الإنساني والطابع البشري للإدارة، كما أخذ عليها كذلك أن تطبق المبادئ العلمية اتخذ طابعاً من الاستبعاد للإنسان، وصيغ بصيغة علمية جافة خالية من الاهتمام بالنواحي الإنسانية والجوانب النفسية للعاملين في المشروعات المختلفة، لأنه انصبّ على دراسة عنصر العمل وحده<sup>(٢)</sup>.

موقف الإسلام: نرى، في هذا المجال، المأزق الجوهرى والأساسي الذي وقعت فيه التّظّم الوضعية الحديثة، في حين أنّنا نرى أن الإسلام استهدف، في كل ما نظّم وشرّع، الإنسان في الدنيا والآخرة، منذ ولادته وحتى وفاته، فنظّم له كل شيء، وكما ذكرنا من قبل في معرض دراستنا لإنسانية الإدارة الإسلامية أن العمل هو مقياس لصلاح الإنسان وفساده، وأنّه سيحاسب على ما قدّمت يده، ولقد كان للتلازم بين الدّين والدنيا في الإسلام أثره على أداء العمل الإنساني.

إن المسلم يبدأ عمله بـ «بسم الله»، وأن الله عزّ وجلّ مطلع عليه، وهذا الأمر يملأ نفسه، فيأمل في نيل رضا الله سبحانه وتعالى وثوابه، وكما رأينا أيضاً فإن اختيار القادة والولاة وعمّال الدولة كان يعتمد على ضوابط عديدة يحتل الجانب الإنساني فيها مكاناً بارزاً، ويعتبر هذا الجانب الإنساني في الإدارة العامّة

(١) هنري فايول: الإدارة الصناعية والعامّة، باريس ١٩٧٠، ص ١ وما يليها.

(٢) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة.

الإسلامية من أحدث الاتجاهات العلمية المعاصرة كما سنرى، فقد ثبت عدم نجاح المبادئ العلمية البحتة التي تهمل الجانب الإنساني من الإدارة، ولهذا اتجهت النظريات العلمية الحديثة إلى الاهتمام بهذا الجانب الإنساني من الإدارة. لقد قام عدد من العلماء، في العصر الحديث، بالمناداة بالاهتمام بالعلاقات الإنسانية، إلى جانب تطبيق المبادئ العلمية للإدارة، حتى يحدث التوازن بين الناحيتين، بعد الخلل الذي حدث نتيجة تطرف حركة الإدارة العلمية، أي أن هؤلاء العلماء قاموا، بعد مئات السنين، بالمناداة بتطبيق مبادئ راسخة وثابتة سبقتهم إليها الدولة الإسلامية.

ولقد بدأت حركة هؤلاء العلماء بأبحاث «ألتون مايو»، الذي خرج بنتيجة مفادها ارتباط الإنتاج بالحالة النفسية والروح المعنوية للعاملين.

وكذلك قام «هربرت سيمون» بدراسة نفسية واجتماعية كان لها الأثر الكبير في بلورة الاتجاهات الإنسانية في ميدان الإدارة العامة<sup>(١)</sup>.

ولقد أوضح «سيمون» أن الدوافع النفسية والاتجاهات السلوكية لهما أثر كبير على مراحل العملية الإدارية المختلفة، وخاصة مرحلة اتخاذ القرارات. أما في الدول العربية، فقد أخذت هذه الدول بالاهتمام بالإدارة العامة من خلال المؤتمرات العربية للعلوم الإدارية، التي بدأ انعقادها في سنة ١٩٥٧م، ومن خلال إنشاء المنظمة العربية للعلوم الإدارية، إذ أن جامعة الدول العربية تبنت تنظيم تلك المؤتمرات حيث عقد المؤتمر الأول في دمشق عام ١٩٥٧م، ثم تتابع انعقاد المؤتمرات بعد ذلك.

أما المنظمة العربية للعلوم الإدارية فقد تأسست سنة ١٩٦٩م في إطار جامعة الدول العربية، على أن يكون لها شخصية معنوية وميزانية مستقلة، ومقرها القاهرة.

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٧٧.

## نظرية الإدارة في الإسلام

### هل هناك نظرية خاصة إسلامية للإدارة؟

لا بدّ لنا في معرض دراسة الإدارة العامّة دراسة مقارنة، من أن نتصدّى لهذا الموضوع بشكل واضح ومباشر.

إن النظرية الإدارية تهدف إلى تحديد نموذج معيّن للسلوك البشري، تشرحه وتتوسّع في بسطه لإقناع الآخرين به كفلسفة مثالية، وهي تتسامى بالواقع إلى وضع مثالي من حيث أنّها تقرّر ما يجب أن تكون عليه الأوضاع الحياتية، وهي ما تسمى بالنظرية القاعدية «Théorie normative»، وأن أغلب نظريات الإدارة هي من هذا النوع الذي يحاول منظرها تحديد سلوك مثالي معيّن للمنظمات الإدارية وللسلوك البشري داخل تلك المنظمات. وعلى الرغم من أن أيّة نظرية لا بدّ أن تشتمل على نظرة مثالية تسعى إلى تحقيقها، إلا أن مدى قرب تلك النظرية من التطبيق العملي يعتمد على ما تحتويه من مبادئ وأسس، وهذا هو المحك الذي يجعل النظرية جديرة بالقبول والافتناع والتطبيق<sup>(١)</sup>.

وبما أن أية نظرية إدارية تهدف إلى تفسير وتقويم السلوك البشري داخل تلك المنظمات، وشرح ما يعتريه من صعوبات، وتسعى إلى تذليلها كي تكون نظرية مقنعة وممكنة التطبيق، إلا أن نجاح النظرية الإدارية يعتمد على مدى اتساع مواجعتها لتفسير السلوك الإداري، ومدى مقدرتها على مناقشة تلك المتغيّرات التي تؤثر في السلوك البشري داخل المنظمات تأثيراً مباشراً وفعّالاً، وهذه الخاصية هي التي تميّز نظرية عن الأخرى.

ويلاحظ علماء الإدارة أن أغلب النظريات التي تتناول المشكلة الإدارية هي

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، مكتبة وهبة، طبعة الثالثة ١٤٠٠هـ / ١٩٨٤م، ص ١٥٥.

نظريات جزئية، بمعنى أنها تركّز على دراسة وتحليل متغير واحد أو متغيرين اثنين فقط من متغيرات المشكلة الإدارية، وتقترح على ضوء ذلك التحليل الجزئي حلاً فلسفياً تراه الحل الأمثل الواجب اتباعه لفهم سلوك المنظمات، وحل مشاكلها وإصلاح سيرها وأدائها.

ويلاحظ علماء الإدارة أن علم الإدارة ما يزال يفتقر إلى النظرية الشاملة التي تقدّم حلاً عالمياً عريضاً لمشاكل مجتمع معيّن. والرأي الذي عليه الإجماع هو أن الوصول إلى نظرية شاملة عامة في الإدارة، يتوقف على اعتبار المنظمة الإدارية جزءاً من المجتمع كله، ذلك لأن الإدارة جزء من المجتمع كله، ثم العمل على الوصول إلى فلسفة إدارية تهتدي بمبادئ وقيم وتراث ذلك المجتمع، ذلك لأن الإدارة جزء من المجتمع تتأثر بما يجري فيه من تراث وآراء وأفكار وقيم سلوكية، ولذلك فإن النظرية الإدارية الشاملة هي، في واقع الأمر، نظرية اجتماعية تنظر إلى الإدارة كجزء من النظام الاجتماعي العام.

من هذا المنطلق فإن النظرية الإدارية الشاملة مرتبطة بالبيئة الاجتماعية، تتأثر بها وتؤثر فيها، ولا يمكن، بحال من الأحوال، أن تنفصل عن النظرية الاجتماعية التي يدين بها مجتمع معيّن.

إن فشل أغلبية النظريات الإدارية على الساحة الإدارية المعاصرة ترجع أسبابه إلى أن منظرية تلك النظريات قد أخفقوا، بدرجات متفاوتة، في اعتبار الإدارة نظاماً جزئياً تابعاً للنظام الاجتماعي العام في الوقت المعين الذي نظروا فيه نظرياتهم<sup>(١)</sup>.

وقبل أن نتطرق إلى نظرية الإدارة في الإسلام، والتي نعتبرها نظرية شاملة لأنها لا تنفصل عن الواقع الاجتماعي للنظام الإسلامي العام، نرى أن نعرض إلى بعض النماذج المعروفة في نظريات المنظمة الإدارية المطروحة على الساحة الإدارية، لنناقش خصائصها وأسباب فشلها في تفسير وتقويم السلوك البشري داخل المنظمة<sup>(٢)</sup>.

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١٥٦.

(٢) المصدر السابق نفسه.



## المطلب الأول: النظريات المعاصرة

### النظرية الأولى: نظرية الإدارة العلمية

يُحمد لفلاسفة هذه النظرية أنهم أول من فكّر علمياً في تفسير سلوك العامل في المنظمة الإدارية، وفي كيفية تشجيعه كي يعطي مزيداً من العطاء والبذل، إلا أن منطلقهم لم يكن في تحسين أحوال العامل الاجتماعية داخل المنظمة الإدارية، وإنما كان منطلقهم مناقشة مشاكل الإنتاجية، وكيف يمكن أن تُرفع إنتاجية الفرد العامل كي تزدهر في النهاية الأيديولوجية الرأسمالية التي تعتمد على زيادة الإنتاج، مع قلة التكلفة كمعيار أساسي لنجاح تلك الأيديولوجية.

وقد أدت نظرتهم، نحو زيادة الإنتاج، إلى معاملة الفرد العامل كأداة من أدوات الإنتاج. وعليه، فلن يمكن الفرد من بذل أقصى طاقته الإنتاجية في المصنع أو الحقل، فلا بد أن تهتم الإدارة بتدريبه على العمل، ولا بد أن تراقب بواسطة المشرفين حتى لا يضيع وقت العمل فيما لا يفيد الإنتاج، ولا بد من تشجيع ذلك العامل تشجيعاً مادياً يقضي بأن تزيد الإدارة أجره اليومي بحسب كمية إنتاجه اليومي من وحدات الإنتاج الصناعية، وأن تعاقبه إذا قصّر في إنتاج الكمية المطلوبة منه في اليوم<sup>(١)</sup>.

وقد تبلورت فلسفة الإدارة العلمية في كتابات فريدريك تايلور، وهنري فايول في نظرتهم للفرد العامل في النقاط التالية:

- ١ - أن الفرد العامل مخلوق رشيد واقتصادي، بمعنى أنه يشجعه الأجر المادي فحسب، ولكي يصل إلى أقصى إنتاجيته، يصبح لزاماً على الإدارة أن تزيد أجره كلما زادت إنتاجيته اليومية.
- ٢ - أن الفرد العامل لا يهتم بأهداف المنظمة التي يعمل فيها، وإنما ينحصر كل اهتمامه في كفاية حاجاته الفسيولوجية المادية، ولذلك فعلى سلطة المنظمة أن توفر له الكفاية الاقتصادية الضرورية.
- ٣ - أن الفرد العامل يحتاج إلى التدريب لتحسين مستوى عمله، ورفع إنتاجيته، ويحتاج إلى الإشراف الدقيق بواسطة رؤسائه المباشرين حتى لا يتهرب من العمل أو يبطئ فيه في غياب المشرفين.

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١٥٧.

## نقد النظرية العلمية:

١ - إن أول نقد يوجّه لنظرية الإدارة العلمية هو أنها نظرية جزئية جعلت مرتكز اهتمامها بالفرد العامل، واتخذته عنصراً رئيسياً في تحليلها للعملية الإدارية المرتكزة على زيادة الإنتاج ورفع الكفاءة، وأغفلت أثر العناصر الأخرى في زيادة الإنتاج، مثل المجموعات العمالية الصغيرة والنقابات العمالية التي ينتمي إليها العامل اجتماعياً، والتي تؤثر في حماسه للعمل أو تقاعسه عنه.

٢ - أنها أغفلت العنصر الإنساني في نظرتها للعامل، بمعنى أن فلسفتها نحو الإنسان تركزت في أنه مخلوق اقتصادي لا يفكر إلا في زيادة دخله المادي فحسب، وافترضت هذه الفلسفة أن الأجر اليومي والأجر الإضافي، اللذين يعطيان للعامل المجد، هما الأساس في تشجيعه على العمل، وأغفلت أن الإنسان له جوانب نفسية واجتماعية وبيئية، لا يقل تأثيرها في إنتاجيته عن تأثير الحافز المادي المتمثل في الأجر اليومي والأجر الإضافي.

٣ - أنها اقتضرت في نقاشها على ما يجري داخل المنظمة الإدارية دون الاهتمام بما يجري في البيئة الاجتماعية من تأثير على سلوك الأفراد العاملين، ولذلك فقد فشلت هذه النظرية في التفسير الصحيح لسلوك العامل داخل منظمته الإدارية، ولعل أكبر دليل على ذلك ما حدث، بالنسبة لفريدريك تايلور، من تحقيقات ومساءلة من الكونغرس الأميركي بعد أن قامت نقابات العاملين بمظاهرات احتجاج على فلسفة تايلور في تسيير المؤسسات الصناعية الأمريكية، واتهمته تلك النقابات باحتقار إنسانية العامل وإهمال عواطفه ومشاعره<sup>(١)</sup>.

### النظرية الثانية: نظرية مدرسة العلاقات الإنسانية

جاءت هذه المدرسة كرد فعل لنظرية الإدارة العلمية. فلقد نظر دعائها إلى الفرد كمخلوق اجتماعي يتفاعل مع المجموعة التي يعمل معها، ويتأثر في سلوكه بأرائها ومعتقداتها، وأن شعور الفرد بانتماؤه للمجموعة هو الذي يشجعه على البذل والعطاء، بل إن إشباع احتياجاته الاجتماعية، قبل المادية، هو الأساس في دفعه للعمل.

ومن هذا المنطلق تغيرت استراتيجية النظرية الإدارية لدى مدرسة العلاقات الإنسانية، نحو تفسير سلوك الفرد العامل في المنظمة الإدارية، فأصبح اهتمام

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١٥٨.

دعاتها يتركز على دراسة الحاجات الاجتماعية والنفسية للفرد العامل، وتزايد الاهتمام بمشاعر الأفراد، وزاد التركيز على الحوافز الاجتماعية بحسبانها المحرك الأساسي لقدرات العاملين لزيادة الإنتاج في المنظمة، أو في المؤسسة الصناعية.

ولقد دعت مدرسة العلاقات إلى اعتراف الإدارة بالجماعات الصغيرة داخل المؤسسة، ودعت إلى تحسين أساليب القيادة لدى المشرفين ومراقبي العمال، وإلى أن يتعاطفوا بصورة أفضل مع العاملين، وأن يناقشوا معهم مشاكلهم الاجتماعية والأسرية، وأن يشعروهم بالاهتمام كشركاء في العمل وليس كأجراء.

وكذلك أوضحت هذه النظرية أن للعاملين أهدافاً وتطلعات قد تختلف عن أهداف المنظمة وقد تتعارض معها، وكذلك فإنه يصبح لزاماً على الإدارة أن تناقش هذه الأهداف والتطلعات مع العاملين، وأن تسعى إلى تحقيقها عن طريق تفويض بعض السلطة إلى العاملين وإشراكهم في اتخاذ القرارات التي تهمهم، وإذ ذلك يشعر العاملون بإنسانيتهم وكرامتهم، وهذا الشعور في حد ذاته يدفعهم لمزيد من الإنتاج والعطاء.

#### نقد نظرية مدرسة العلاقات الإنسانية:

١ - على الرغم من اهتمام دعاة هذه المدرسة، وفي مقدمتهم «ألتون مايو» بالعوامل الإنسانية، والحوافز الجماعية للفرد العامل، إلا أن فلسفتهم لم تأت بجديد، فقد ظلت مشاكل الإنتاجية هي المحور الذي تدور فيه نظرية العلاقات الإنسانية، بمعنى أن هدف الاعتراف بالتنظيمات غير الرسمية للعاملين، وتحسين القيادة ورفع الروح المعنوية للعمال، كان باعتبار أنهما وسيلتان تستخدمهما الإدارة لزيادة الإنتاج، في حين أن فلسفة الإدارة العلمية كانت تقوم على تدريبه وتشجيعه مادياً كي يزيد من إنتاجيته، فإن فلسفة مدرسة العلاقات الإنسانية كانت تقوم على أن الاعتراف بالجماعات العمالية الصغيرة وتغيير أسلوب الإشراف والقيادة للعمال، من أسلوب الشدة والعنف إلى الأسلوب الإنساني الرقيق، هما أساس رفع إنتاجية العامل.

لقد ظلت هذه المدرسة تدعو إلى أن يغيّر الإداري أسلوب تعامله مع العمال ليصبح التلطف معهم بديلاً عن أسلوب التسلُّط والقهر<sup>(١)</sup>.

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١٦٠.

٢ - اهتمت هذه النظرية بالجانب الاجتماعي والمعاملة الحسنة للعامل، واعتبرت ذلك هو المتغير الأساسي لدفع الفرد لزيادة إنتاجيته، وأهملت التنظيم الرسمي للمؤسسة الإدارية والجوانب الفنية والاقتصادية، كعوامل هامة في العملية الإدارية، ولم تناقش علاقة السلطة بين الإدارة والعاملين، بل افترضت أن أي نزاع في السلطة بين العمال والإدارة، ما هو إلا ظاهرة مَرَضِيَّة وغير صحية، ولن تحدث أبداً إذا ظلت قنوات الاتصال مفتوحة بين الإدارة والعمال، الأمر الذي يؤدي إلى الانسجام التام بين رغبات العاملين وأهداف المنظمة الإدارية.

٣ - أهملت هذه النظرية المؤثرات البيئية على المنظمة، ولم تستطع تصور حقيقة التنظيم كاملة، كنظام جزئي لا يتأثر بالبيئة الاجتماعية ويؤثر فيها، بل ظل اهتمامها بالفرد العامل داخل المنظمة، ولم تناقش أثر البيئة الاجتماعية على المنظمة الإدارية، فظلت كالفلسفة التي سبقتها جزئية في نظرتها<sup>(١)</sup>.

### النظرية الثالثة: نظرية البيروقراطية

عالج العالم الاجتماعي الألماني «ماكس فيبر» نظرية البيروقراطية كنظام عقلاني وضروري يتناسب مع المجتمع الصناعي في غرب أوروبا. وعلى الرغم من أن «ماكس فيبر» لم يكن يعتقد أن النظام البيروقراطي في الدول الصناعية يحترم الفرد العامل ويهيء له حرية الحركة فإنه يرى أن النظام البيروقراطي أكثر ثباتاً وواقعية من غيره، بل إن النظام البيروقراطي كجزء من النظام الاجتماعي الشامل، وتوصل إلى أن أي نظام اجتماعي، وإن بدأ كنظام تقليدي، فإنه سينتهي في نهاية المطاف إلى أن يكون نظاماً بيروقراطياً.

وقد أثبت «فيبر» بعض الخصائص الأساسية للنظام البيروقراطي في المنظمات الإدارية والعسكرية، والدينية والصناعية التي يحتويها المجتمع الغربي، وأوضح أنه لا غنى لأية منظمة عن هذه الخصائص وهي:

- ١ - وجود درجة عالية من التخصص في العمل البيروقراطي، وتوزيع العمل على أساس التخصص في أية منظمة اجتماعية.
- ٢ - السلطة متدرجة في أية منظمة اجتماعية، وتتناقص تدريجياً من المستويات العليا إلى المستويات الدنيا في المنظمة.

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١٦٠.

٣ - الصلة بين الأفراد رسمية وغير شخصية، وتعتمد على ما تحدده القوانين واللوائح، وما تتمتع به المستويات العليا في الهيكل التنظيمي من سلطة رسمية، وهي التي تدفع العاملين للطاعة وتطوير الإنتاج.

٤ - التعيين للعاملين يتم على أساس المقدرة والكفاية الفنية، ولا يعتمد على صلة القربى أو الصداقة أو الانتماءات الطائفية أو العشائرية.

هذه هي خصائص البيروقراطية في شكلها المثالي في المجتمع الغربي وفي كل منظماته. ولقد ذكر في نظريته أن الفرد العامل في المنظمة البيروقراطية شخص يتعامل على أساس القوانين واللوائح، ويتجرد من العلاقات الإنسانية والصلات الجماعية، ويتخذ قراره دون أدنى اعتبارات شخصية، وأن العاملين في المستويات الدنيا من المنظمة أشخاص لا يتمتعون بالحرية، ولا بأية صلاحيات في اتخاذ القرار، بل هم أفراد مسلوبو الإرادة، وملتزمون بتنفيذ الأوامر التي تلقى عليهم من رؤسائهم المباشرين، ويشار إليهم بلفظة (Automatous)، وهي لا تعني أكثر من أنهم أجزاء من آلة إنتاجية كبيرة.

### نقد نظرية البيروقراطية:

١ - يرى «فيبر» أن النظام البيروقراطي رغم أنه أفضل النظم الإدارية من حيث أن القرار يتخذ على أساس عقلائي، وأن الأفراد يلتزمون بالقوانين واللوائح التي اختطوها بأنفسهم، إلا أنه نظام لا يفسح مجالاً كبيراً لحرية الفرد فيه؛ فالفرد مقيد ومحدود الحركة ومسلوب الإرادة، ورغم ذلك كله فإن النظام البيروقراطي الذي وضعه «فيبر» قد تحدى الزمن، وأثبت أنه قابل للتطبيق الواقعي على مستوى العالم كله.

٢ - انتقدت النظرية البيروقراطية بأنها ركزت على السلطة الرسمية في المنظمة الإدارية، وجعلتها هي المتغير الأساسي الذي يحرك الأفراد ويوجه سلوكهم الإداري، وأهملت الجوانب الإنسانية ومقدرات الأفراد الذاتية في تحفيز أنفسهم للعمل الخلاق والبناء إذا ما وجدت التوجيه السليم<sup>(١)</sup>.

### النظرية الرابعة: النظرية السلوكية الحديثة

لا شك أن مدرسة العلاقات الإنسانية نجحت في تشخيص وتحليل عوامل ومتغيرات جديدة مؤثرة على سلوك الفرد العامل في المنظمة الإدارية، ولقد أثبتت

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١٦٢.

الدراسات الميدانية أهمية تلك المتغيرات في دراسة السلوك الإنساني وصلته بالعملية الإدارية، الأمر الذي فتح الباب على مصراعيه لعلماء النفس، وعلماء النفس الاجتماعي وعلماء الاجتماع، أن يطوروا الفكر التنظيمي بنظريات ونماذج كثيرة جعلت الفرد محور تركيزهما، وعالجه على أساس أنه مخلوق يسعى لتحقيق ذاته، فوضع «ماسلو» سلماً هرمياً للحاجات الفردية من فسيولوجية وأمنية واجتماعية وذاتية وتحقيق للذات في نهاية المطاف، وجعل الفرد العامل شخصاً منفذاً لها كلها سد حاجته الفسيولوجية، انتقل بتفكيره إلى سد احتياجاته الأمنية ثم الاجتماعية إلى آخر السلم الهرمي للاحتياجات، ومعنى ذلك أن الفرد لا يكتفي، في أي مرحلة من مراحل عمله، بالتنظيم إلا إذا حقق ذاته، وأن شعوره بالحاجة إلى تحقيق احتياجاته هو الحافز الأساسي لعمل الفرد.

ولقد وصف الفرد العامل بما يلي:

- ١ - ليس سلبياً، ولا يكره العمل، بل يحبه لأنه مصدر بهجة ورضى نفسي له.
- ٢ - لديه القدرة على تحمّل المسؤولية، بل يحبّها ويسعى إليها.
- ٣ - لديه دوافع داخلية ذاتية تتأتى من شعوره، وليست دوافعه كلها خارجية ومادية بحتة، بمعنى أنّه لا يحفزه الأجر المادي فحسب، ولكن تحفزه تلك الدوافع الداخلية المنبعثة من دخيلة نفسه.
- ٤ - يحب الاستقلال في عمله، ويكره المراقبة البوليسية عليه من جانب المشرفين والرؤساء.

ولذلك فقد نودي باستراتيجية جديدة نحو الإنسان العامل تختلف عن استراتيجية فلاسفة الإدارة العلمية في مضمونها<sup>(١)</sup>:

- (١) أنّ على الإدارة أن تكون إدارة مشاركة واستشارية.
- (٢) أن يشترك الأفراد والعاملون في اتخاذ القرارات لتكون قرارات جماعية وليست فردية.
- (٣) تلبية الاحتياجات النفسية لدى الأفراد أمر أساسي ويجب على إدارة المنظمة أن توفرّ الجو لذلك.
- (٤) أن توضع الثقة في الأفراد لتوجيههم نحو أهداف التنظيم بدلاً من فرض السيطرة والرقابة المتشددة عليهم.

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١٦٣.

٥) الاعتقاد بأن الرقابة الذاتية للفرد على نفسه هي أفضل أنواع الرقابة.

### نقد النظرية السلوكية الحديثة:

ولكن على الرغم من هذه النظرة التفاؤلية للإنسان، والتعامل مع جوانبه الإيجابية فقد بقيت هذه النظريات عاجزة عن إيجاد جوانب محدّدة أو أسلوب معيّن يمكن اعتماده لعلاج مشكلة التوفيق بين رغبات العاملين وأهداف الإدارة. وقد عالج عدد من علماء الإدارة نظرية الإدارة المشاركة التي تهدف إلى إعادة توزيع السلطة في التنظيم الإداري، بحيث يساهم العاملون في اتخاذ القرار النهائي كي يزول التناقض بين أهداف العاملين وأهداف المنظمة وإدارتها، إلا أن هذه النظرية لم تنجح في المجتمع الرأسمالي الغربي، لأن فلسفة الإدارة المشاركة، أو ديمقراطية المشاركة، لا بد أن تنتقص من صلاحيات أصحاب العمل، وتزيد من صلاحيات العاملين، وهذه بدون شك فلسفة مناهضة ومناقضة للتركيب الاقتصادي والسياسي في الدولة الرأسمالية، فظلت المشاركة شكلية بدون مضمون، تلتزم بها الإدارة في المجالات التي لا ضرر منها، إلا أنها لدى شعورها بأن مشاركة العاملين تقلل من سلطاتها فإنها ترفضها تماماً<sup>(١)</sup>.

وكذلك بالنسبة للدول الاشتراكية، فإن نظرية المشاركة الديمقراطية في الإدارة لم تنجح في معظم الأحيان، وظل العامل في هذه الدول لا يختلف كثيراً عن العامل في الدول الرأسمالية الغربية، فهو أداة من أدوات الإنتاج وجزئية من جزئيات الآلة المنتجة<sup>(٢)</sup>.

### النظرية الخامسة: نظرية تحليل الأنظمة

تعتبر نظرية تحليل الأنظمة من أحدث النظريات السلوكية في عالم الإدارة، وقد استمدت هذه النظرية من كتابات علماء الاجتماع، وخاصة في كتابات «تالكوت بارسون Talcot Person» التي نُشرت خلال الخمسينات من القرن العشرين، حول النظام الاجتماعي، ثم بدأت خلال الستينات تستخدم لدراسة النظام الإداري.

تؤكد هذه النظرية على اعتبار النظام «System» أدق وحدة يمكن أن تكون

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١٦٤.

(٢) المصدر السابق نفسه.

إطاراً علمياً للدراسة الموضوعية، فالمجتمع هو وحدة أو نظام عام يتكوّن من وحدات أصغر، تكون كل واحدة منها نظاماً بذاتها، وهذه هي الأنظمة السياسية والاجتماعية والإدارية.

ويعتبر النّظام الإداري نظاماً مفتوحاً يتفاعل مع الوحدات الأخرى في المجتمع، فيأخذ منها ويعطيها ويتبادل معها المعلومات والطاقة والسلطة والمواد والقوى البشرية المنتجة. ويتكون النّظام الإداري من عناصر مترابطة فرعية هي النّظام الفنّي والمعلومات والقوى البشرية والنّظام الاقتصادي المالي<sup>(١)</sup>.

وقد أتاحت نظرية النّظام الفوائد التالية في دراسة الإدارة:

١ - أتاحت هذه النظرية للباحث في علم الإدارة، ولأوّل مرة، النظرة الشاملة في إدارة المنظّمة، فالباحث يجب أن ينظر إلى الإدارة كنظام مفتوح، الأمر الذي سيمكّنه من رؤية عناصر المشكلة الإدارية المختلفة من قيود سياسية واجتماعية وفنية وبشرية، ومدى تفاعل كل هذه العناصر مع البيئة الخارجية. فنظرية النّظام هي إذن محاولة هادفة لتكوين نظرية شاملة تنظر إلى النّظام الإداري كنظام فرعي من النّظام الاجتماعي العام الذي يتفاعل معه ويؤثر فيه ويتأثر به بشكل مستمر.

إن النظريات الكلاسيكية تضع محور اهتمامها حول الكفاية والإنتاجية، وتناقش العمليات الداخلية في المنظّمة الإدارية دون إعطاء اعتبار كافٍ للقوى الخارجية، مثل المشكلات الاقتصادية والقيّم الاجتماعية التي تزخر بها البيئة الخارجية، ولقد نتج عن هذه النظرة المحدودة أن كانت هذه النظريات جزئية تكتفي بتناول عنصر واحد كمحور لفلسفتها، وتغفل العناصر الأخرى التي لا تقل تأثيراً وأهمية في المنظّمة الإدارية<sup>(٢)</sup>.

٢ - إن نظرية النّظام تجعل المفكّر الإداري حسّاساً وواعياً لأهمية العناصر المختلفة المكونة للعملية الإدارية داخل المنظّمة، من تخطيط وتنظيم ورقابة وتوجيه، ومن تكنولوجيا وعناصر فنية واقتصادية ومالية وإعلامية.

٣ - أن نظريّة النّظام تعاون الإداريين على فهم طريقة سير المنظّمة الإدارية المعقّدة، وتركز اهتمامهم على القوى الاجتماعية والاقتصادية والتكنولوجية

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١٦٥.

(٢) المصدر السابق نفسه.



والحضارية التي تحيط بالمنظمات الإدارية وعلى تفاعلها، وتزِيل عنه الفهم التقليدي المطلق الذي كان ينظر إلى الإدارة بحسبانها نظاماً ومبادئ ثابتة واجبة التطبيق في كل موقف وكل بيئة.

٤ - أدت نظريّة النُّظام إلى ثورة إدارية بدأت في أواخر الستينات وبداية السبعينات من القرن العشرين، وجعلت المفكرين يعيدون النظر في كثير من المسلّمات الإدارية والتقليدية والسلوكية، على حدّ سواء، فيما يتعلّق بمبادئ التنظيم الإداري وأساليب القيادة الإدارية والدوافع والحوافز التي تحفز العاملين داخل المنظّمة.

### نقد نظريّة تحليل الأنظمة:

لقد نجحت نظريّة تحليل الأنظمة، فهي نظريّة منهجية ووصفية أيضاً، فقد أبرزت أهمية النظرة الشاملة لدراسة المنظّمة الإدارية بحسبانها نظاماً فرعياً يعمل في إطار النظام الاجتماعي الكبير، ويتأثر بما يجري في المجتمع بقدر ما يقدم من بذل وعطاء مقبول لدى المجتمع، وبذلك فهذه النظرية هي أقرب إلى اعتبارها نظرية شاملة عن غيرها من النظريات المعاصرة.

خلاصة: بعد استعراضنا لهذه النظرية المعاصرة، وقبل تصدينا لطرح النظرية الإسلامية، نرى من طبيعة الأمور طرح السؤال التالي:

لماذا فشلت النظريات المعاصرة في تفسير وتقويم سلوك الفرد العامل في المنظّمة الإدارية؟

إذا أمعنا النظر في سلوك الفرد العامل داخل المنظّمة الإدارية في العصر الحديث، نجد أن هذا الفرد العامل هو شخص مضطرب لم يستطع أن يشبع حاجته الاقتصادية ولا النفسية، وأنّه يرفض السلطة الرسمية بالمنظمة، وهو في خصام دائم معها، وهو لا يزال يحاول انتزاع حقوقه وتحسين شروط عمله عن طريق التظاهرات والإضرابات والتوقّف عن العمل والضغط النقابية، ولا نجد من النظريات الإدارية المعاصرة ما استطاع أن يضع علاجاً شافياً لنزاعات العمل والعلاقات الصناعية، ولم تستطع هذه النظريات أن تصل إلى حقيقة ما يحفز العامل ويحدّد سلوكه الإداري الإيجابي داخل المنظّمة، هل هو الحافز الاقتصادي؟ هل هو العنصر الإنساني في الإدارة؟ هل هو الجانب التنظيمي؟ هل هو خوفه من السلطة الرسمية الذي يدفعه إلى إطاعة القوانين واللوائح والأوامر

التي يتلقاها من رؤسائه؟ هل هي معتقداته وآراؤه وقيمه الدينية والخلقية التي جاء بها من البيئة الاجتماعية المحيطة به منذ صغره؟ أم هي كل هذه الأمور مجتمعة؟ إن المراقب للسلوك الوظيفي للعاملين يُصاب بآس شديد بسبب فشل هذه النظريات الإدارية في علاج الانحرافات السلوكية لدى الموظف والعامل.

إننا نشاهد بوضوح تفشّي الرشوة، حتى في المنظمات الإدارية، في أوروبا وأميركا، إضافة إلى ظهور المحسوبية واستغلال النفوذ لمصلحة الموظف الخاصة. ومن المدهش أن كل هذه الأمراض الإدارية، من محسوبية ورشوة واستغلال نفوذ، تنتظم جميع مستويات المنظمة الإدارية ولا يسلم منها القادة الإداريون والسياسيون، رغم أن لديهم من الموارد المادية ومن الجاه الاجتماعي ما يفترض أن يكون كافياً لهم ومشعباً لرغباتهم المادية واحتياجاتهم النفسية والاجتماعية. وكثيراً ما نسمع عن عضو مجلس الشيوخ أو رئيس جمهورية أو مدير عام لشركة عالمية كبرى قد فقد وظيفته بسبب استلام الرشوة أو استغلال منصبه الرسمي أو ممارسته لمحسوبية من نوع ما.

إننا نعتقد أن هذه النظريات قد فشلت لأسباب تتعلق بفلسفتها وبمنهجيتها في نفس الوقت.

لقد درست النظريات الإدارية المعاصرة المنظمة الإدارية بمعزل عن البيئة الاجتماعية المحيطة بها، فاهتمت فقط بما يجري داخل المنظمة من علاقات وسلوك، دون أن تتطرق إلى المتغيرات البيئية التي تؤثر تأثيراً قوياً على ما يجري داخل المنظمة<sup>(١)</sup>. والفلسفة التي نعتقد أنها هي أن المنظمة الإدارية هي جزء فرعي من البيئة الاجتماعية الشاملة، والجزء يتأثر بالأصل ويتأثر بما يجري في المجتمع من وضع سياسي واقتصادي وثقافي وخلق.

لذلك، لا صلاح لما يجري داخل المنظمة الإدارية إلا بصلاح البيئة الاجتماعية الكبرى، وهذا ما تقول به نظرية الإدارة في الإسلام التي لا تفصل بين السلوك الإداري الوظيفي للعامل في المنظمة الإدارية، وبين سلوكه الاجتماعي العام خارج هذه المنظمة.

ومن ناحية ثانية، اهتمت النظريات المعاصرة في تحليلها لما يجري داخل المنظمة الإدارية بالجزئيات الصغيرة، وأغفلت الجوانب الأخرى، فعلى سبيل

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١٦٨.

المثال، اهتمت نظريّة الإدارة العلمية بمشكلة الإنتاجية وانتهت إلى أن المتغير الاقتصادي المادي هو الذي يحفز العامل ولم تراعى المتغيرات النفسية والاجتماعية وأثرها على الفرد العامل.

ونشير أخيراً إلى أن نظريّة تحليل الأنظمة نجحت في إبراز أهمية النظرة الشاملة لدراسة المنظّمة الإدارية بحسبانها نظاماً فرعياً يتصل في إطار النّظام الاجتماعي الكبير، ويتأثر بما يجري في المجتمع بقدر ما يقدم من عطاء في المجتمع، وبذلك فإن هذه النظريّة هي أقرب إلى اعتبارها نظرية شاملة من غيرها من النظريات الحديثة.

### المطلب الثاني: نظرية الإدارة في الإسلام:

تمتاز نظريّة الإدارة في الإسلام، التي نتولّى عرضها فيما يلي، على سائر النظريات الأخرى في تركيزها على جميع المتغيرات التي تؤثر في العملية الإدارية داخل المنظّمة وخارجها، وربط سلوك الفرد العامل بالمؤثرات الاجتماعية. لقد أدخلت النظريّة الإسلامية بعداً اجتماعياً هاماً ومؤثراً في السلوك الإداري داخل المنظّمة، وهو البعد الأخلاقي. فلا إدارة في الإسلام بلا أخلاق، كما أنّه لا يوجد مجتمع إسلامي بلا أخلاق.

### ما هي خصائص نظريّة الإدارة في الإسلام؟

- ١ - نظرية الإدارة في الإسلام مرتبطة بالنظرة الاجتماعية للمجتمع الإسلامي، ومرتبطة بأخلاقيات وقيم المجتمع الإسلامي (المتغير الاجتماعي الأخلاقي).
- ٢ - نظرية الإدارة في الإسلام تركز الاهتمام على المتغير الاقتصادي والحافز المادّي، وتعمل على إشباع حاجيات الفرد الفسيولوجية (المتغير الاقتصادي المادّي).
- ٣ - الشورى في الإدارة عنصر أساسي.
- ٤ - النظريّة الإسلامية تهتم بالعوامل الإنسانية والروحيّة، وتحترم الإنسان كإنسان، وتشركه في العملية الإدارية، كل حسب مقدراته العقلية وإمكاناته واستعداداته النفسية (المتغير الإنساني).
- ٥ - تهتم النظريّة الإسلامية بالنّظام وتحديد المسؤوليات، وتحترم السلطة الرسمية والتنظيم الرسمي، وتحترم الهيكل التنظيمي وتطلب الطاعة بالمعروف (متغير السلوك والنّظام).

وتتولّى فيما يلي شرح الخصائص الخمس:

١ - الإدارة في الإسلام جزء من النّظام الاجتماعي: يحدّد الإسلام الغاية من الوجود، ويوجد التوازن بين الفرد والوجود والمجتمع، باعتبار أن الفرد هو جزء من الكون. ونلاحظ في كثير من الآيات القرآنية هذا الربط بين الفرد والكون، ﴿وَمَا خَلَقْتُ الْإِنْسَانَ إِلَّا لِيَعْبُدُونِ ﴿٥١﴾ مَا أُرِيدُ مِنْهُمْ مِنْ رِزْقٍ وَمَا أُرِيدُ أَنْ يُطْعَمُونَ﴾<sup>(١)</sup>.

لقد أوجد الله سبحانه وتعالى شريعة ونظاماً اجتماعياً لينظم حياة الإنسان الإدارية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية تنظيمياً يتناسق مع سر وجوده، وهو عبادة الله.

إن العبادة لا تعني الانقطاع عن العمل والتجرّد عن الدنيا مما يتنافى مع رسالة الإنسان في تعمير الأرض ونشر حكم الله فيها، إن العبادة تشمل كل عمل مفيد في الحياة.

وأول وظائف النّظام الاجتماعي الإسلامي المتمثّل في الدولة الإسلامية، توفير المناخ الملائم للفرد ليقوم هذا الفرد بعبادة الله في الأرض وتنفيذ أحكامه التي نزلت في محكم كتابه وسنة نبيه ﷺ.

ولن تتحقّق هذه العبادة في مفهومها الصحيح الواسع بحيث يجعل الإنسان حياته وسائر أحواله وأفعاله وتصرفاته وعلاقاته مع الناس، طبق الأوضاع التي وضعتها الشريعة الإسلامية، إلا إذا كان المجتمع منظماً بالكيفية التي تهيبء للفرد أن يصوغ حياته على النهج الإسلامي المطلوب.

وتبدأ عملية التكوين في الأسرة، الخلية الأساسية للمجتمع، ثم المؤسسة الاقتصادية والسياسية والإدارية، وبذلك يكتمل النّظام الاجتماعي الإسلامي. ﴿الَّذِينَ إِنْ مَكَّنَّاهُمْ فِي الْأَرْضِ أَقَامُوا الصَّلَاةَ وَآتَوُا الزَّكَاةَ وَأَمَرُوا بِالْمَعْرُوفِ وَنَهَوْا عَنِ الْمُنْكَرِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ بِالْأُمُورِ﴾<sup>(٢)</sup>.

ومن وظائف النّظام الاجتماعي الإسلامي، إقامة العدل بين الناس وتنظيم الحياة الاقتصادية والاجتماعية والإدارية<sup>(٣)</sup>.

(١) سورة الداريات: الآيتان ٥٦ - ٥٧.

(٢) سورة الحج: الآية ٤١.

(٣) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١٧٢.

إن الإدارة هي إحدى الوسائل التي تستخدمها الدولة الإسلامية للوصول إلى غاياتها ووظائفها<sup>(١)</sup>.

ولا بد، كي تتمكن الإدارة من أداء مهمتها كما ينبغي، أن ترتبط بمبادئ المجتمع الإسلامي، فالإدارة مرتبطة بالبيئة الإسلامية، والفرد العامل ملتزم بمبادئ الشريعة الإسلامية حيثما كان، في المنزل وفي المتجر والحقل والمنظمة الإدارية والمنتدى الاجتماعي، فهو يعبد الله، وهو يعرئ الله في كل خطوة يخطوها.

إن الموظف المسلم، في محل عمله، يعرئ الله ويتقيه في كل خطوة من خطوات يومه، فهو يدخل إلى منظمته الإدارية بسلوك معين، هو مخافة الله في كل ما يأتيه أو يدعه من أمر.

إن لدى الموظف المسلم خلفية أخلاقية إسلامية هي التي توجه سلوكه داخل المنظمة الإدارية، وهنا يرتبط سلوكه داخل المنظمة بسلوكه خارجها، وهو سلوك واحد ملتزم بأوامر الله واجتناب نواهيه في أي موقع يجد نفسه فيه.

هذا الالتزام الخلقي التعبدي العقائدي، هو الذي يوجه سلوك العاملين في المجتمع المسلم وفي المنظمة الإدارية في الدولة الإسلامية. إذن، هناك ارتباط خلقي وثيق بين المجتمع المسلم وبين المنظمة الإدارية التي تُعتبر جزءاً لا يتجزأ منه، تهتدي بأخلاق المجتمع وبمبادئ الشريعة الإسلامية.

إن توافر البيئة الإسلامية من شأنه إيجاد المنظمات الإدارية التي تضم عمالاً وموظفين مؤمنين متقين، يخشون الله ويعبدونه، ويطيعون أوامره ويجتنبون نواهيه عند تحمّل المسؤولية الوظيفية الموكولة إليهم. وبذلك تسير المنظمة الإدارية كما يريد لها المجتمع المسلم الملتزم بعقيدة الله وشريعته.

٢ - الإدارة الإسلامية تعمل على إشباع حاجات العامل المسلم: الوظيفة، حسب مفهوم الإدارة الإسلامية، هي أمانة ومسؤولية شخصية لدى الفرد

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١٧٣.

العامل ﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ﴾<sup>(١)</sup>.

والأمانات هي الوظائف العامة، بدليل حديث الرسول ﷺ: (إذا ضيعت الأمانة فانتظروا الساعة). قيل يا رسول الله: وما إضاعتها؟ قال: (إذا أسند الأمر إلى غير أهله فانتظروا الساعة)<sup>(٢)</sup>.

وتتطلب الأمانة أن توكل الوظيفة والمسؤولية للشخص المقتدر الأمين، فإذا تم تأدية الوظيفة بالأمانة والإخلاص المطلوبين، وجب على ربِّ العمل، سواء كان منظمة إدارية حكومية أو خاصة بأن يوفي العامل أجره بقدر عمله، فقد أوصى الإسلام أن يكون الأجر معلوماً لدى الأجير، والرسول عليه الصلاة والسلام يقول في هذا الشأن: (من استأجر أجييراً فليعطه أجره)، كما أوصى أن يكون تقاضي الأجرة فور إتمام العمل دون تسويق: (أعطوا الأجير حقه قبل أن يجف عرقه).

إن نظرية الإدارة في الإسلام تدعو إلى الرفق بالعامل، وعدم تكليفه بما لا يطيق ﴿لَا يُكَلِّفُ اللَّهُ نَفْسًا إِلَّا وُسْعَهَا لَهَا مَا كَسَبَتْ وَعَلَيْهَا مَا اكْتَسَبَتْ﴾<sup>(٣)</sup>. والإسلام يرفض استغلال فائض العمالة أو تسخير العاملين فيما لا يطيقون دون دفع الأجر العادل الذي يتلاءم مع طبيعة العمل.

إن روح العداة والانقسام الطبقي بين أصحاب العمل من جهة، بما في ذلك الدولة الإسلامية نفسها كمنظمة إدارية، وبين العامل من الجهة الأخرى غير موجودة في الإسلام.

والحقوق الفردية الممنوحة للموظف والواجب الملقى على عاتق الدولة الإسلامية لجهة حماية الأفراد من الظلم، لا يترك مجالاً للنزاع بين العامل وصاحب العمل.

إن الدولة الإسلامية توفر المحاكم ذات الاختصاص التي تفصل في الشؤون العمالية والإدارية بما يحقق العدالة للطرفين.

والإدارة الإسلامية تذهب أبعد من ذلك، إنها تراعي حجم عائلة الفرد

(١) سورة النساء: الآية ٥٨.

(٢) صحيح البخاري: الجزء الثالث، ص ٥٠.

(٣) سورة البقرة: الآية ٢٨٦.

العامل عند تحديد الأجر، فتعطي المتزوج أجراً أكبر من العازب، وللعمال الحق في المطالبة بزيادة الأجور إذا لم تكفهم<sup>(١)</sup>.

والإسلام لا ينسى العامل إذا عجز عن العمل بسبب المرض أو كبير السن، فواجب الدولة الإسلامية أن توفر التأمين الاجتماعي لمواطنيها تحقيقاً لمبدأ التكافل الاجتماعي في الإسلام، وتعطي مثلاً لذلك، ما قام به القائد الإداري عمر بن الخطاب رضي الله عنه حين مرَّ على باب قوم وعليه سائل يسأل وهو شيخ كبير ضريب، فضرب عمر رضي الله عنه عضده من خلفه وقال له: من أي أهل الكتاب أنت؟ فقال: يهودي. قال: فما ألباك إلي ما أرى؟ قال: أشكو الحاجة والسن وأسأل الجزية لأدفعها. فأخذ عمر بيده وأرسل إلى خازن بيت المال وقال له: انظر هذا وأشباهه، فوالله ما أنصفناه أن أكلنا شيبته ثم نخذله عند الهرم. وإنما الصدقات للفقراء والمساكين، وهذا من مساكين أهل الكتاب، فوضع عنه الجزية<sup>(٢)</sup>.

٣ - مبدأ الشورى في المشاركة في الإدارة: يشكل هذا المبدأ إحدى مقومات وخصائص النظرية الإدارية في الإسلام، والمشاركة أمر واجب الالتزام ﴿وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ﴾<sup>(٣)</sup>.

إن الله سبحانه وتعالى كرّم بني آدم وحفظ لهم إنسانيتهم وكرامتهم وذلك بإشراكهم في الحكم والإدارة.

لقد حرص الرسول ﷺ في إدارته للدولة الإسلامية على الشورى، فوضع إطار هذه الشورى النظامي، فكوّن لها مجلساً من أربعة عشر نقيباً يختارهم من أهل الرأي والبصيرة، فيمن يُشهد لهم بالعقل والفضل. وسلك الخلفاء الراشدون رضي الله عنهم، طريق الشورى أسوة بالرسول ﷺ، فكان أبو بكر رضي الله عنه إذا نزل به أمر يريد به مشاوره أهل الرأي وأهل الفقه، دعا رجالاً من المهاجرين والأنصار، مثل عمر وعثمان وعلي وعبد الرحمن بن عوف ومعاذ بن جبل وأبي بن كعب

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١٧٥.

(٢) المصدر السابق نفسه.

(٣) سورة آل عمران: الآية ١٥٩.

وزيد بن ثابت رضي الله عنهم وغيرهم<sup>(١)</sup>، وذلك بغية أخذ مشورتهم والوقوف على آرائهم.

وكان عمر بن الخطاب رضي الله عنه لا يقطع أمراً عظيماً دون استشارة أصحابه، بل كان هذا القائد الإداري العظيم من شدة حرصه على إشراك الناس في الحكم ينتحب، فلما سُئل عن سبب ذلك قال: «خشيت أن أخطيء فلا يكلمني أحد منكم رهبة مني»<sup>(٢)</sup>.

إن مبدأ الشورى هو علامة بارزة في الإدارة، فمن شأن هذا المبدأ أن يجعل العامل إيجابياً وفعالاً ومساهماً بدور بارز في إدارة مؤسسته، كما يجعل المسؤولين في إدارة المنظمات الإدارية الإسلامية ملتزمين به كفريضة فرضها الله في المجتمع المسلم، وكأسلوب يشرك الأفراد العاملين في تحمّل المسؤولية الإدارية مما يشجعهم على العمل والبذل والعطاء.

لقد ترك الإسلام كيفية تحديد أسلوب المشاركة من جانب العاملين في الحكم والإدارة لجماعة المسلمين، بما يتناسب مع طبيعة العمل وحجمه والظروف المحيطة بالمنظمة الإدارية.

وبما أن مجموعة العاملين في أية منظمة إدارية إسلامية ملتزمون بالإسلام، عقيدة وسلوكاً، فإن احتمال تنازع السلطة فيما بين كبار القادة الإداريين وبين بقية العاملين هو أمر غير وارد الحدوث، فالكل ملتزم، والكل يعمل للصالح العام الإسلامي، وليس هناك أغراض وأهداف ذاتية لمجموعة تتنافى مع أهداف مجموعة أخرى من العاملين، لذلك فإن موضوع المشاركة لن يجد معارضة من القادة الإداريين، كما يجدها في المنظمات الإدارية المعاصرة، حيث تتصارع القوى المختلفة من أجل توسيع نطاق السلطة الممنوحة لكل منهم.

وهذا الأمر مقبول في المنظمة الإدارية الحكومية، وفي منظمات القطاع الخاص، ذلك أن هدف المنظمات التجارية والصناعية الخاصة في الدولة

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١٧٦.

(٢) المصدر السابق نفسه.



الإسلامية يختلف من حيث المفهوم والتطبيق عنه في الدول الصناعية المعاصرة غير الإسلامية.

إن المؤسسة الصناعية الخاصة في الإسلام لا تهدف إلى زيادة الإنتاج من أجل الزيادة وتضخيم دخل صاحب العمل والعاملين.

إن الغنى والإنتاج اللامحدود والشراء الفاحش واكتناز الذهب والفضة ليس من السلوك الإسلامي.

فالاقتصاد الإسلامي يرفض مبدأ زيادة دخل الفرد وزيادة الدخل القومي إلى ما لا نهاية، وهنا يكمن الاختلاف بين الاقتصاد الإسلامي واقتصاد الدول الصناعية الحديثة، حيث يهدف الاقتصاد الأخير إلى الزيادة المضطردة في الدخل القومي والدخل الفردي دون توقُّف.

إن معيار التقدُّم والتطوُّر والتنمية في الدولة الإسلامية ليس المعيار المادي والكثرة المادية، ولذلك فإن صاحب العمل، في النظام الإسلامي، لا يرغب في زيادة دخله على حساب العاملين، ولا يعمل العاملون في طريق الضغط والصراع والإضرابات لزيادة مداخيلهم وامتيازاتهم على حساب العمل، وإنما يسعى الجميع إلى توفير الحد المناسب من الأجر والضمان الاجتماعي للعامل.

ومن هنا نرى أنه ليس ثمة من تنازع وصراع على السلطة في المنظمة الإدارية في الإسلام، سواء أكانت منظمة حكومية عامة أو منظمة بالقطاع الخاص.

لذلك، فالجميع في الدولة الإسلامية مؤمن بمبدأ الشورى والمشاركة كأسلوب إداري سليم في المنظمة الإدارية الإسلامية، والكل يؤمن بأن لصاحب العمل حقاً معلوماً وأن للعامل حقاً معلوماً، والدولة الإسلامية ترعى وتنظم هذه العلاقة باستمرار<sup>(١)</sup>.

٤ - الطابع الإنساني للقيادة الإدارية الإسلامية: تتميز القيادة الإدارية في المنظمة الإسلامية بقوة الإيمان بالهدف، وبالحرص والإصرار على الوصول إلى الغاية المرسومة عن طريق مجموعة من العاملين المؤمنين برسالتهم المدركين لمسؤولياتهم، والطامعين في ثواب الله عزَّ وجلَّ.

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١٧٧.

كما تتميز أيضاً بالوسطية التي تتسم بالمهارة الإنسانية في قيادة العاملين في المنظمة الإدارية. فهي ليست قيادة متسلطة متعالية، وليست قيادة سائبة غير مبالية، إنَّها قيادة تحسن التصرف وتضع لكل حالة علاجها، وقد أوجز القائد الإداري عمر بن الخطَّاب رضي الله عنه وصفها فقال: «إن هذا الأمر لا يصلح فيه إلا اللين في غير ضعف، والقوي في غير عنف»، وهي ليست قيادة تهتم بالإننتاجية على حساب العوامل الإنسانية، ولا هي قيادة تهتم بإسعاد الفرد على حساب الإنتاج، إنها قيادة توازن بين الاثنين بحيث لا يتغلب جانب على الآخر<sup>(١)</sup>.

إن العلاقات الإنسانية في الإدارة هي مطلب أساسي يساهم في تلبية وإشباع حاجات الفرد العامل النفسية، حتى إذا ما أشبعت تلك الحاجات أصبح العامل أكثر شعوراً بالرضا وأكثر تعاوناً وإقبالاً على عمله، وفي مقدمة هذه الحاجات النفسية إحساس العامل بالأمن والطمأنينة في منظمته، وشعوره بالانتماء إليها والإسهام في تحقيق أهدافها، وشعوره بأن المسؤولين، من قادة ومشرفين إداريين، يقدرون جهده ويعترفون له بالفضل، ويشيدون بأدائه الجيد ويعملون على تقدُّمه الوظيفي.

إن الفرد العامل في نظر الإسلام هو كائن محترم يُعامل معاملة حسنة من جانب مرؤوسيه<sup>(٢)</sup>.

٥ - اهتمام نظريَّة الإدارة في الإسلام بالسلطة الرسمية والتنظيم الإداري: لقد عرف الإسلام التنظيم الجماعي وما يتطلَّب من تدرُّج رئاسي للسلطة قبل أن يفتن إليه غيره.

إن تدرُّج السلطة الرئاسي لا يعني أن يفرد المسؤول الأول بالسلطة كلها، بل وضع الإسلام لها قيوداً تحد منها.

إن القيادة في الإسلام ليست تسلطية تنفرد باتخاذ القرارات ولا تتركها لمن هم دونها من ذوي الخبرة، بل ألزم المسلم بالشورى مبدأً وتطبيقاً في سلوكه في أي عمل جماعي بالمنظمة الإدارية، وألزم الأخذ بما ينتهي

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١٧٨.

(٢) المصدر السابق، ص ١٧٩.

إليه رأي الجماعة، ووجب على المسلمين طاعة القائد إلا أن يأمر بمعصية، فإن فعل فلا سمع ولا طاعة<sup>(١)</sup>.

إن التكوين الاجتماعي في الإسلام يشمل كل العاملين في الإدارة العليا إلى أدنى مستوى من العاملين في المنظمة الإدارية، وليس ثمة تفرقة طبقية بينهم، ذلك لأن عنصر الشورى والمشاركة الجماعية لجميع أفراد المنظمة، كل حسب اختصاصه ومسؤولياته، لا يترك مجالاً لأن تقوم تنظيمات غير رسمية تسعى لتحقيق مطالب معينة لفئة معينة، أو تفرض سيطرتها غير المباشرة على توجيه السلطة في المنظمة الإدارية.

إن التدرج الرئاسي للسلطة لا يستند إلى وضع طبقي تسلطي في المجتمع الإسلامي، بل يستند إلى درجة المعرفة ومدى فنية العمل.

ولما كان الأفراد يتفاوتون بالتالي في مستويات العمل والمقدرة على أدائه، فالتدرج الرئاسي في الإسلام يستند إلى تدرج الأعمال وتفاوتها في العلم والإدراك والمعرفة.

إن المجتمع الإسلامي هو مجتمع عقائدي، والموظف العام هو فرد من أفراد ذلك المجتمع، ويقوم بأداء عمل لصالح المجتمع نفسه ولذلك فإن عليه واجبات ثلاثة:

**الواجب الأول:** المساهمة في تنفيذ أحكام الشريعة الإسلامية، ويقتضي هذا أن يكون ولاؤه للشريعة الإسلامية وليس للأشخاص الحاكمين، ويفرض عليه ولاؤه أن يبادر بإصلاح الانحراف الإداري، وأن ينبّه إلى مكامن الخطأ والقصور، وأن يسعى إلى التضامن مع المسؤولين في المنظمة الإدارية إلى علاج الموقف بما يرضي الله ورسوله.

**الواجب الثاني:** أداء العمل بالإخلاص والتفاني والأمانة مستشعراً مسؤوليته أمام الله قبل مسؤوليته أمام رؤسائه، فالوظيفة أمانة وعهد.

**الواجب الثالث:** إطاعة الرؤساء بالمعروف، والطاعة لولي الأمر مسألة ضرورية لتنظيم الحياة وسيرها.

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١٨٠.

**الخلاصة:** نخلص مما تقدم: أن النظرية الإدارية في الإسلام شمولية ومتكاملة وتتميز بما يلي:

- ١ - أن الصلة بين الإدارة والمجتمع هي صلة قوية، فالإدارة نظام فرعي من النظام الاجتماعي الإسلامي الشامل، تلتزم بالمثل والقيم الخلقية والعقائدية للمجتمع الإسلامي.
- ٢ - أن النظرية الإدارية في الإسلام تعالج مشكلة السلطة للمنظمة الإدارية بحسبانها سلطة جماعية، لا تنفرد بها الإدارة العليا دون العاملين، وإنما تشاركهم المسؤولية فيها لتحقيق أهداف العاملين وأصحاب العمل دون صراع، لأن الأهداف مشتركة وموحدة.
- ٣ - أن الفرد العامل في المنظمة الإدارية يسعى إلى الإخلاص والإتقان في عمله، ويشارك في اتخاذ القرار، ويلتزم بطاعة ولاة أمره طالما ظلوا يتبعون الشريعة الإسلامية والصالح الإسلامي العام.
- ٤ - القيادة في الإسلام تسعى للمشاركة والتناصح وتتميز بدرجة عالية من تقبل النقد من أجل المصلحة العامة الإسلامية<sup>(١)</sup>.

---

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١٨٢ - ١٨٣.

## الفصل الثالث

### موضوعات الإدارة العامّة وطرق البحث فيها

فيما يلي ندرس موضوعين تمهيديين:

- ١ - مباحث الدراسة في علم الإدارة، وندرس أشهر التقسيمات التي وُضعت لهذه المباحث، ثم نحدد المنهج الذي سنسلكه في تلك الموضوعات.
- ٢ - دراسة طرق البحث في الإدارة العامّة.

#### المبحث الأول: مباحث علم الإدارة العامّة

هناك عدد من وجهات النظر بصدد تحديد مباحث الإدارة العامّة التي تنطوي عليها الدراسة. فقد اختلفت التقسيمات التي وضعها العلماء لعناصر العملية الإدارية التي تشكل محور دراسة الإدارة العامّة. فقد دمج البعض عدة عناصر في عنصر واحد، في حين قام البعض بتجزئة العنصر الواحد إلى عدة عناصر، وقد اختلف كذلك الترتيب الذي وضعه كل منهم لعناصر العملية الإدارية<sup>(١)</sup>.

فمنهم من جعل التنظيم أول هذه العناصر في حين وضع البعض الآخر التخطيط على رأس تلك العناصر.

وسوف نتولى عرض نماذج لهذه التقسيمات، ثم نحدد بعد ذلك التقسيم الذي سنقوم باتباعه خلال دراستنا لمباحث الإدارة العامّة.

---

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ١٠٧.

## أولاً: تقسيم هنري فايول للعملية الإدارية

سبق أن أشرنا إلى الوظائف الست التي حددها فايول، والتي تتضمن جميع العمليات المتعلقة بتشغيل أي مشروع. فقد قام فايول بعرض سريع للوظائف الخمس الأولى، ثم كرّس دراساته للوظيفة الإدارية، وقسم عناصر الأخيرة إلى خمس عناصر رئيسية هي: التخطيط - التنظيم - التوجيه - التنسيق - الرقابة.

ثم قام فايول، بعد ذلك، بشرح مفهوم كل عنصر من هذه العناصر ومضمونه، والشروط التي يجب توافرها كي يؤدي كل عنصر دوره بنجاح في العملية الإدارية.

وعلى سبيل المثال أوضح فايول بالنسبة للتخطيط، أن مهمة التخطيط هي وضع برنامج العمل، ثم حدّد بعد ذلك برنامج العمل الجديد، وبيّن الشروط الضرورية لوضع برنامج جيد للعمل على مستوى خطط المشروعات الصناعية وعلى مستوى الخطة القومية العامة.

ويُعتبر هذا التقسيم أساساً لجميع التقسيمات التي وُضعت فيما بعد<sup>(١)</sup>.

## ثانياً: تقسيم لوترجوليك لمباحث الإدارة العامّة

قسم لوترجوليك العناصر التي تتكوّن منها دراسة الإدارة العامّة على النحو التالي: التخطيط - التنظيم - التوظيف - التوجيه - التنسيق - التقارير - الميزانية<sup>(٢)</sup>.

## ثالثاً: التقسيم الإسلامي:

إن السؤال الذي يتبادر إلى الأذهان لدى طرحنا هذا العنوان (أي التقسيم الإسلامي) هو التالي: هل هناك تقسيم إسلامي للعملية الإدارية ولمباحث الإدارة العامّة؟

مما لا شك فيه، أنه إذا كان هناك إدارة عامة إسلامية، فإن هذه الإدارة العامّة الإسلامية تستوجب حتماً وجود مثل هذا التقسيم، ولو بشكل ضمني، لذلك

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ١٠٧.

(٢) المصدر السابق، ص ١٠٩.

سنحاول، فيما يلي، تلمس جذور هذا التقسيم من خلال ممارسات الإدارة العامة الإسلامية، ونرى حصر البحث لهذه المسألة في عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه.

يتبين لنا من خلال تتبع نهج القائد الإداري عمر بن الخطاب رضي الله عنه، في ممارسته للإدارة العامة، أن العملية الإدارية كانت مقسمة على النحو التالي: التخطيط - التنظيم - القيادة الإدارية واتخاذ القرارات - التنسيق والاتصالات - الرقابة.

وهذا التقسيم وإن لم يطرح بهذا الشكل الواضح، إلا أننا نلمسه في الممارسة التي قام بها القائد الإداري عمر بن الخطاب، ونحاول في هذه الدراسة أن نستخرج التقسيم المذكور من مكانه، ولا نحاول أن نضع تقسيماً مفتعلاً. إن التخطيط الإسلامي هو أسلوب عمل جماعي سلكه عمر بن الخطاب رضي الله عنه، لمواجهة توقعات مستقبلية، معتمداً على منهج فكري يؤمن بالقدر ويتوكل على الله، ويسعى لتحقيق هدف شرعي هو عبادة الله وتعمير الكون. أما التنظيم فهو البناء التنظيمي المطبق في الدولة الإسلامية، والقائم على كتاب الله وسنة رسوله ﷺ، والذي يهدف إلى تحقيق هدف شرعي في ظل ظروف إنسانية.

ويكفي أن عمر بن الخطاب رضي الله عنه هو أول من دَوّن الدواوين، وقسّم الدولة إلى ولايات، وأنشأ المدن خارج الجزيرة العربية وأقام المشروعات العمرانية العديدة<sup>(١)</sup>.

وأما القيادة الإدارية واتخاذ القرارات فإن عبقرية عمر رضي الله عنه الحقيقية تجلّت في مجال القيادة الإدارية واتخاذ القرارات، وخير مثال على ذلك هو موقف عمر من مسألة الخلافة وقيامه باختيار الولاية.

وأما بالنسبة لتنسيق الاتصالات، فقد اشتهر عمر رضي الله عنه بأنه لم يكن يرم أمراً دون مشورة المسلمين، وأول القرارات الكبرى التي صدرت نتيجة مشورة اتصلت بمبدأ هام، أصبح فيما بعد تقليداً، وهو: هل يذهب الخليفة إلى قتال الأعداء على رأس الجيش، كما كان يفعل الملوك والأمراء في سابق الأيام، أو يبقى في المدينة، عاصمة الدولة، فيسير الجيوش بعضها في إثر بعض.

(١) سليمان الطماوي، عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة، ص ٣٠٦.

وقد وصل عمر رضي الله عنه إلى القاعدة العصرية بعد مشورة طويلة، وهذه القاعدة تقضي بأن رئيس الدولة لا يتولى القيادة الفعلية للجيش بل يتركها لمحترف، على أن يصرف جهده في رسم السياسات العليا وتعبئة الدولة للقتال في حالة الحرب.

ولولا هذه القاعدة، وليدة التنسيق، والاتصال والمشورة المبصرة، لما استطاع عمر رضي الله عنه أن يسيّر كل هذه الجيوش، في آسيا وأفريقيا، في هذا المدى القصير من الزمن، وأن يحقق ما حققه من انتصارات تعتبر من قبيل المعجزات<sup>(١)</sup>.

أما فيما يتعلق بالرقابة، فقد سبق أن أشرنا إلى أن عمر رضي الله عنه لم يكن يقنع بحسن الاختيار لموظفيه وحسب، وإنما كان يحدّد لهم أسلوب العمل والقواعد التي يسرون عليها لتكون أساساً لمحاسبتهم فيما بعد، وهذا منهج إسلامي سنّه الرّسول ﷺ، فقد كان يختار الولاة، والعَمال حسب الكفاءة، وحسب طبيعة العمل الذي يتولاه كل منهم، وكان يزودهم بالتوصيات ويداوم الرقابة عليهم، وكان يكشف عن عملهم ويفتشهم ويتبع أخبارهم ويعزل من أساء منهم. وقد ورد عنه، عليه الصّلاة والسّلام أنّه عزل العلاء بن الحضرمي، عامله على البحرين، لما شكاه وفد عبد القيس. وكان يستوفي الحساب على العَمال، يحاسبهم على ما جمعه من زكاة وغيرها، وما أنفقوه، وجاء أحد عماله بما جمع وقال: هذا لكم، وهذا أهدي لي، فغضب الرّسول ﷺ، ووقف يخطب في النّاس ويلوم مثل هذا الفعل، وكان ذلك أساس القاعدة القانونية التي شملتها جميع القوانين الوضعية وهي أن الهدية للحاكم ضرب من الرشوة<sup>(٢)</sup>.

واستناداً لما تقدّم، سوف نتولى دراسة العملية الإدارية حسب التقسيم المناسب، إلّا أنّه وقبل أن نبدأ في هذه الدراسة، نرى أنّه لا بد من التعرّض لطرق البحث في الإدارة العامّة.

(١) سليمان الطماوي: عمر بن الخطّاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة، ص ١٣٣ وما يليها.

(٢) علي علي منصور: نُظْم الحكم والإدارة في الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية، ص ٣١.



## البحث الثاني

### طرق البحث في الإدارة العامّة

لا بدّ لنا أن نوضح أن جوهر المنهج العلمي في البحث واحد، وأنّه عام، أي شامل لكل فروع العلوم الطبيعية والاجتماعية، وهذا المنهج يقوم على الملاحظة والتجربة والاستنباط للنتائج التي تتحول بعد ذلك إلى مبادئ عامة تنطبق على جميع الحالات المشابهة. وتنقسم خطوات هذا المنهج إلى مرحلتين: المرحلة الأولى: هي مرحلة الملاحظة والإدراك، أي ملاحظة عناصر الظاهرة، موضوع البحث، ملاحظة دقيقة، وتحليل كل الأجزاء المكوّنة لها، والبحث في العلاقة بين عناصر وأجزاء تلك الظاهرة.

المرحلة الثانية: تتمثّل في تفهّم الظاهرة واستخلاص النتائج، ووضعها في قالب القواعد والمبادئ العامّة، أي تعميم تلك النتائج.

إن المنهج العلمي له نفس الطبيعة وذات الجوهر، ولا يختلف في هذا الأمر من علم لآخر، إلا أن الطرق أو الوسائل الفنية تختلف حسب الموضوع، أي أن كل علم من العلوم له طرق البحث الخاصة بموضوعاته التي تتفق أو تختلف مع بقية العلوم الأخرى<sup>(١)</sup>.

وفيما يتعلّق بالإدارة العامّة، فإنّها، كعلم اجتماعي، قد تشترك مع بقية العلوم الاجتماعية الأخرى في بعض وسائل البحث، ولكن ليس من الضروري أن يكون هناك تطابق كامل في جميع طرق البحث مع تلك العلوم، لأن كل علم منها له ميدان أبحاثه الخاصّة، ومجالات دراسته الذاتيّة.

موقف الإسلام من طرق البحث: تبين لنا من الدراسات الأكاديمية في هذا الصدد أن المنهج العلمي كان متكاملًا لدى علماء المسلمين، فقد كانوا سبّاقين إلى فهم هذه الطريقة العلمية المعاصرة والمتكاملة<sup>(٢)</sup>.

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ١١١.

(٢) محمد علي الجندبي: تطبيق المنهج الرياضي في البحث العلمي عند علماء المسلمين سالفًا، دار الوفاء للطباعة والنشر، طبعة أولى، ١٩٩٠م، ص ٩ - ١٠.

وعليه، فإننا، في ميدان الإدارة العامّة، نرى أن نطبّق منهج البحث العلمي على الظواهر والمشكلات المتّصلة بالمنظمات الإدارية على اختلاف أنواعها ودرجاتها، مستخدمين في ذلك ما يتوافق مع الموضوعات الإدارية من طرق وأساليب البحث.

وسوف ندرس الطُّرق التالية خلال بحثنا في الإدارة العامّة:

### أولاً: فحص الوثائق الرسمية

تشمل الوثائق الرسمية القرارات الوزارية والإحصائيات والبيانات الرسمية التي تصدر عن أجهزة الدولة المسؤولة.

وتشمل الوثائق الرسمية، كذلك، الأحكام القضائية لأنّها وثائق هامّة للباحث في الجانب القانوني من الإدارة العامّة، وتشمل أيضاً الفتاوى التي تصدر عن الهيئات الاستشارية، بناء على طلب الوحدات الإدارية المختلفة للجهز الإداري للدولة في مسائل قانونية محدّدة.

كما أن محاضر الجلسات هي وثائق هامّة وخاصّة، ونعني بها محاضر جلسات مجلس الشورى والمجلس النيابي ولجانه، ومحاضر جلسات مجلس الوزراء والمجالس المحلية.

والباحث يفيد أيضاً من الاطلاع على التقارير المختلفة التي تعدها الوزارات والمصالح المتفرعة عنها في جميع المسائل الإدارية والاقتصادية والاجتماعية المتعلّقة بالجهز الإداري للدولة، كما يفيد الباحث كذلك من فحص المنشورات المحلية والعقود الإدارية للمصالح الحكومية<sup>(١)</sup>.

### ثانياً: دراسة المراجع العلمية

تعتبر المراجع العلمية والمؤلفات والأبحاث المتخصصة في الإدارة العامّة، المرجع الأساسي لكل من يبحث في موضوع من موضوعات الإدارة العامّة، وفي هذا المجال نجد أن مؤلّفات وأبحاث علماء الإدارة العامّة في الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا ومصر تحتل مكان الصدارة بين جميع هذه المراجع في العصر الحديث.

أما بالنسبة للمراجع الإسلامية، فإن المهمة هي أصعب مما عليه في

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ١١٢.

المراجع الأجنبية، لأن على الباحث أن يدرس التاريخ الإسلامي أولاً، ثم يستخرج منه النظريات والأطر، ثم عليه بعد ذلك أن يقوم بمقارنتها مع المراجع المعاصرة، ويستخلص النتائج فيما بعد.

### ثالثاً: دراسة الحالات واستطلاع الرأي

يعتمد هذا الأسلوب على تركيز البحث والدراسة في حالة محددة بذاتها، مثل حالة انخفاض إنتاج أحد العاملين في فترة زمنية محدّدة وغيرها من الحالات، حيث توضع الحالة أمام الباحث الذي يتولّى دراستها والإدلاء بوجهة نظره بصدها، وعرض مختلف الحلول التي يراها لعلاج تلك الحالة، وكل ذلك من أجل الوصول إلى الحلول<sup>(١)</sup>.

أما استطلاع الرأي فهو يقوم على أساس تقديم نموذج من الأسئلة المحددة إلى عدد من العاملين في الإدارات المختلفة، لأخذ آرائهم واستطلاع وجهات نظرهم بصدد مشكلة من المشاكل التي تشغلهم، أو نظام من الأنظمة الإدارية المقترح تطبيقه، وإبداء رأيهم فيما يؤدونه من أعمال، وغير ذلك من المسائل المتعلقة بالعمل الإداري.

إن الباحث يقوم بعد ذلك بترتيب هذه النماذج والاستمارات وتنسيقها، واستخلاص اتجاهات الرأي المسجلة فيها ليخرج بنتائج معينة بصدد المسألة موضوع البحث، ويحدّد النسب المئوية للمدافعين والمعتريين أو للمتحمّضين، مع تحديد نسبة مئوية كذلك للأسباب التي دفعت كل طائفة من الطوائف إلى اتخاذ الموقف الذي سجلته. وأخيراً يصبح بمقدور الباحث أن يحدّد الاتجاه العام لدى الذين سجلوا آراءهم تجاه المشكلة أو المسألة التي كانت مطروحة عليهم، ويستفيد كذلك من الأسباب التي ذكرها المعترضون في اقتراح إدخال تعديلات معينة<sup>(٢)</sup>.

### رابعاً: الدراسة الميدانية والاتصال الشخصي

إن الزيارة الميدانية في مشاهدة الأوضاع الإدارية، وملاحظة سير العمل في المنظمات الإدارية في الواقع العملي هي مهمة أساسية، إذ أن الباحث يقوم

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ١١٤.

(٢) المصدر السابق، ص ١١٥.

بملاحظة الظواهر الإدارية في مكانها وبيئتها، ويرى على الطبيعة ما هو مطبّق بالفعل من أساليب وإجراءات.

ويتبع هذه الزيارة الميدانية الاتصال الشخصي بالمسؤولين ولقاء الإداريين، كي يحصل الباحث منهم على المعلومات والبيانات والشروح التي يريدها، والمتعلّقة بالمنظّمة الإدارية، وتنظيمها وطريقة العمل فيها، وأوضاع العاملين بها، وغير ذلك من المسائل التي تهم الباحث الإداري.

وكذلك، فإنه من المفيد الاتصال بقطاعات العاملين العريضة لمعرفة مشاكلهم وآرائهم في أعمالهم ومدى توافقهم مع رؤسائهم، وما يلاقونه من صعوبات في الاتصال بهم، وهل يستمعون إلى وجهات نظرهم، وإلى أي حد تتوافر العلاقات الإنسانية داخل تلك المنظّمة.

والباحث من خلال تحليله بالدقة والمرونة، وهو يجري تلك الاتصالات، مع تفهمه للأوضاع النفسية والاجتماعية لمن يتصل بهم، يصل إلى نتائج دقيقة تتصف بالموضوعية<sup>(١)</sup>.

ولا بد أن نشير أخيراً إلى أن جميع طرق البحث، التي تولّينا ذكرها فيما سبق، غير متعارضة على الإطلاق، بل هي متكاملة، أي يكمل بعضها البعض، ويسد بعضها العجز أو القصور في المعلومات التي لم تستطع الطرق الأخرى الحصول عليها. فقد يلجأ الباحث في الإدارة العامّة إلى كل الطرق التي ذكرناها، في بحثه، وقد يكتفي بالاستعانة ببعضها البعض إذا وجد أنه قد توصل إلى نتائج موضوعية حاسمة في بحثه<sup>(٢)</sup>.

والآن، وبعد أن فرغنا من الباب التمهيدي، نرى المباشرة في التصدي لمعالجة موضوع العملية الإدارية.

أما الطريقة التي سنتبعها في دراسة موضوع العملية الإدارية فهي نفس الطريقة التي سبق أن سلكتها خلال الباب التمهيدي، بحيث نتعرّض في كل مرحلة من مراحل العملية الإدارية للوضع السائد في الأنظمة الوضعية، ثم نعرض لما يقابل هذا الوضع في النّظام الإداري الإسلامي، مع استخلاص ما يمكن من نتائج في ضوء البحث المقارن.

(١) ماجد الحلو: علم الإدارة العامّة، ص ٥٦.

(٢) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ١١٦.

## العملية الإدارية

سوف نقسم هذه الدراسة إلى خمسة أبواب تمثل العناصر الرئيسية للعملية الإدارية

الباب الأول: التخطيط.

الباب الثاني: التنظيم.

الباب الثالث: القيادة الإدارية واتخاذ القرارات.

الباب الرابع: التنسيق والاتصالات.

الباب الخامس: الرقابة على الإدارة العامة.



## الباب الأول

### التخطيط

#### تمهيد:

شاع استعمال اصطلاح التخطيط في العصر الحديث، وأصبح يُستخدم على نطاق واسع ابتداءً من المجال الشخصي والعائلي، ووصولاً بالتخطيط إلى مستوى الدولة كلها، مروراً بالمنظمات والشركات والمؤسسات وغيرها من الأنشطة التي تركز على إنجاز أهداف معينة.

والتخطيط يحتل المركز الأول بين عناصر العملية الإدارية بحكم مفهومه ومضمونه، حيث يتم رسم الخطوط الكبرى للمستقبل عن طريق تحديد أهداف المنظمة الإدارية، ثم تعيين وسائل تحقيق هذه الأهداف بخطوات متوافقة ومتناسقة باستخدام الإمكانيات المادية والبشرية المتاحة، وأخيراً بمتابعة ومراقبة ما تم إنجازه من الخطة وما تبقى منها، لتقويم مدى النجاح أو أوجه القصور في هذا الإنجاز.

ويدون التخطيط السليم يصبح النشاط الإداري عملاً ارتجالياً لا هدف له وبلا خطوات منظمة يسير على هداها، مما يؤدي إلى الفوضى والاضطراب في العمل، وهذا أمر لم يعد يتمشى مع روح العصر وسرعة التقدم وطموح الأهداف التي تصبو إليها الشعوب، ولهذا أضحي التخطيط أمراً ضرورياً لكل منظمة إدارية، وشعاراً سياسياً لكثير من دول العالم<sup>(١)</sup>.

وسوف ندرس التخطيط من خلال ثلاثة فصول متعاقبة:

الفصل الأول: يتعلّق بالبحث في الأسس التي يقوم عليها التخطيط وأنواعه.

الفصل الثاني: نخصّصه لدراسة التخطيط في الإسلام.

الفصل الثالث: نماذج من التخطيط الإسلامي.

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ١٢١.





## الفصل الأول

### أسس التخطيط وأنواعه

يعرّف «هنري فايول» التخطيط بأنه «التنبؤ بالمستقبل والاستعداد له»<sup>(١)</sup>. وقد وضعت عدة تعاريف للتخطيط تدور كلها حول هذا المعنى وإن اختلفت الصيغ التي وردت فيها تلك التعاريف. ومن هذه التعاريف، ما حدّده الدكتور سليمان الطماوي بأن: «التخطيط، في أوسع معانيه، يعني التدبير الذي يرمي إلى مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفاً لتحقيق أهداف محدّدة»<sup>(٢)</sup>.

ويعرّف الدكتور ماجد الحلو التخطيط بأنّه: «وضع برنامج مستقبلي لتحقيق أهداف معينة عن طريق حصر الإمكانيات وتكريسها لوضع هذه الأهداف موضع التنفيذ خلال مدة محدّدة»<sup>(٣)</sup>.

ويعرّفه الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب بأنّه: «عملية دراسة المستقبل من أجل الوصول إلى أهداف محدّدة، مع وضع الترتيبات والإجراءات اللازمة لتحقيق تلك الأهداف»<sup>(٤)</sup>.

ويعرّفه الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله بأنّه: «تحديد الأهداف المستقبلية وتعيين وسائل تحقيقها في مدة زمنية محدّدة»<sup>(٥)</sup>.

(١) هنري فايول: الإدارة الصناعية والعامة، ص ٤٨.

(٢) سليمان الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامة، ص ١٦١.

(٣) ماجد الحلو: علم الإدارة العامة، ص ١٣١.

(٤) محمد رفعت عبد الوهاب: الإدارة العامة، ص ١٠٧.

(٥) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ١٢٣.

وعليه فإن مفهوم التخطيط يتضمن ثلاثة عناصر رئيسية:

(١) تحديد الأهداف.

(٢) تعيين الوسائل.

(٣) تحديد مدة التنفيذ.

ويختلف تحديد الأهداف من منظّمة إلى أخرى تبعاً لنوع النشاط الذي تمارسه كل منظّمة، وتباين تلك الأهداف حسب نظام كل دولة، ومدى طموح شعبها، ومقدار ما تملكه من إمكانيات مادية وبشرية لتحقيق هذه الأهداف.

أما وسائل تلك الأهداف فلا بد أن تكون متوافقة مع طبيعة الأهداف ومتطلباتها، ومتناسقة مع التسلسل الزمني لتنفيذ الخطة.

ومما لا شك فيه أن توافر هذه الشروط في الوسائل يعتمد على الدراسة الدقيقة للأوضاع الحاضرة، وحصص الإمكانيات المتاحة وإمكانية استخدامها في المستقبل.

أما بالنسبة لمدة الخطة، فتلك مسألة تتوقف على المدى الزمني المراد تنفيذ الخطة خلاله، فهناك خطط طويلة الأجل، وهناك خطط متوسطة الأجل، وهناك خطط قصيرة الأجل<sup>(١)</sup>.

وبذلك سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين:

- المبحث الأول: نبذة في الأسس التي يقوم عليها التخطيط.

- المبحث الثاني: الأنواع المختلفة للتخطيط.

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ١٢٤.

## أسس التخطيط

يمر التخطيط بمراحل عدة، تبدأ بمرحلة الخطة ثم إقرارها، وبعد ذلك تأتي مرحلة التنفيذ، وفي النهاية تأتي مرحلة متابعة التنفيذ وتقويمه<sup>(١)</sup>.

إن ملامح الخطة الأساسية تتبلور خلال مرحلة الإعداد، إذ يتم رسم الخطوط العريضة للخطة بأهدافها ومدة تنفيذها، والمواد المادية والبشرية التي تحتاجها، والبيانات والإحصاءات التي تعتمد عليها.

وفي مرحلة الإعداد تبرز مسألة مشاركة القطاعات الإدارية والفنية التي ستقوم بالتنفيذ عن طريق إبداء وجهات نظرها، وتقديم ملاحظاتها واقتراحاتها، وهذا يعطي للخطة طابعاً ديمقراطياً، ويوجد الشعور بالمسؤولية لدى الوحدات الإدارية المختلفة التي ستتولى تنفيذ الخطة.

ولنجاح الخطة لا بد من أن تقوم على أسس متعددة ومقومات علمية أساسية يمكن ردها إلى المبادئ التالية<sup>(٢)</sup>:

- (١) تحديد الأهداف.
- (٢) تعيين الإمكانيات المادية والبشرية التي تعتمد عليها الخطة.
- (٣) تحديد المدة الزمنية اللازمة لتنفيذ الخطة.
- (٤) وحدة الخطة.
- (٥) مركزية وضع الخطة.
- (٦) إلزامية الخطة.
- (٧) مرونة الخطة.
- (٨) مراقبة تنفيذ الخطة وتقويم نتائجها.

(١) عبد الكريم درويش وليلى تكلا: أصول الإدارة العامة، ص ٢٣.

(٢) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ١٢٥.

## أولاً: تحديد الأهداف

يجب أن يتضمن التخطيط تحقيق هدف ما، فلا يمكن تصور تخطيط بدون هدف، والهدف هو الغرض الذي يُراد تحقيقه من خلال الالتزام بالخطة<sup>(١)</sup>.

ولا بد من أن يكون هدف، أو أهداف الخطة من الوضوح والتحديد الدقيق بما لا يدع مجالاً لأي غموض أو لبس في الفهم أو التفسير<sup>(٢)</sup>.

وتتنوع الأهداف من حيث مداها إلى أهداف بعيدة المدى وأهداف قصيرة المدى، ومن حيث أهميتها إلى أهداف أساسية وأهداف فرعية، ومن حيث طبيعة الهدف إلى هدف نهائي وهدف وسيط.

وهنا بعض الشروط الواجب توافرها في الهدف، منها:

- ١ - أن يكون مشروعاً ومتفقاً مع قيم المجتمع ومبادئه.
- ٢ - أن يكون مقبولاً لدى الجماعة، ولا يعارض أهدافها الشخصية.
- ٣ - أن يكون واضحاً ومفهوماً.
- ٤ - أن يكون هدفاً واقعياً يمكن تحقيقه<sup>(٣)</sup>.

ويجب من ناحية أخرى، وضع ترتيب معين لأولوية تنفيذ الأهداف بطريقة علمية دقيقة، بحيث يساعد تحقيق هدف معين على الوصول إلى الهدف الذي يليه في الترتيب، كما يجب على الخطة مراعاة المدة الزمنية التي يحتاجها كل هدف كي يتم تنفيذه، وهذا يتطلب تقسيم الخطة إلى أهداف طويلة الأجل وأخرى متوسطة الأجل، وثالثة قصيرة الأجل.

ولا بد أخيراً من أن يتم تحديد الأهداف بالتنسيق الكامل بينها وبين الإمكانيات والوسائل المتاحة لتنفيذها، بحيث لا يتم وضع أهداف طموحة، في حين يرصد لتحقيقها موارد ضئيلة لا تتناسب مع حجم هذه الأهداف، فتكون النتيجة الإحباط في الوصول إلى هذه الأهداف، وهذا ما يحدث كثيراً في الدول النامية التي أرادت اللحاق بركب الدول الصناعية المتقدمة، والتي تضع خططاً

(١) فرناس عبد الباسط البنا: التخطيط، القاهرة ١٩٨٥، ص ٤٠.

(٢) سليمان الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامة، ص ١٧٢.

(٣) عبد الكريم درويش وليلى تكللا: أصول الإدارة العامة، ص ٢٧٤.

ضخمة وطموحة لا تتناسب مع حجم قدراتها الاقتصادية وإمكانياتها البشرية، فتكون النتيجة هي الفشل<sup>(١)</sup>.

### ثانياً: تعيين الإمكانيات التي تعتمد عليها الخطة

لا بدّ من حصر الموارد المادية والطبيعية التي ستقوم عليها الخطة من جهة أولى، ومن جهة ثانية لا بد من إعداد جهاز إداري صالح يقوم بمهمة تنفيذ الخطة. وحصر الموارد يعتمد على البيانات والإحصاءات الدقيقة والمعلومات الصحيحة كي لا يجري وضع الخطة في ضوء بيانات ومعلومات غير دقيقة.

وتشمل الموارد ما يلي:

- أ - الإنتاج القومي للدولة.
  - ب - حجم المدخرات والاستثمار.
  - ج - مصادر الطاقة والموارد الطبيعية.
  - د - حجم الصادرات والواردات.
  - هـ - معدلات الاستهلاك وارتفاع الأسعار، وغير ذلك من الإمكانيات الاقتصادية والمالية والطبيعية.
- ولا بدّ من أن يقوم بالخطة جهاز إداري مؤهل يتمتع بالخبرة والكفاءة، لأن عدم كفاءة الجهاز الإداري تؤدي إلى فشل الخطة<sup>(٢)</sup>.

### ثالثاً: تحديد المدة الزمنية اللازمة لتنفيذ الخطة

جرت العادة على أن ترتبط الخطة بالمدة الزمنية المحددة لتنفيذها، فتسمى بالخطة السنوية والخمسية، أو خطة مضاعفة الدخل في عشر سنوات، أو غير ذلك من الأسماء<sup>(٣)</sup>.

ولا بد من أن يكون زمن الخطة معقولاً، أي أن يتناسب الزمن المحدد للخطة ومراحل تنفيذها مع قدرات المجتمع وإمكانياته، فالخطة التي يتحدّد لها زمن أقل من الزمن المناسب لتنفيذها تزيد من إرهاق المجتمع، كما أن الخطة التي

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ١٢٦.

(٢) المصدر السابق، ص ١٢٧.

(٣) المصدر السابق، ص ١٢٨.

يتحدّد لها زمن أكثر من الزمن المناسب تتضمّن هدراً لطاقات المجتمع خلال المدة الزائدة<sup>(١)</sup>.

وقد يتم وضع خطة طويلة ثم تقسم إلى خطط أخرى متوسطة الأجل، وتجزأ الأخيرة إلى خطط سنوية، أي أن المدة الزمنية الكلية للخطة تقسم إلى مراحل زمنية محددة ومتوافقة مع تنفيذ كل جزء من الخطة<sup>(٢)</sup>.

#### رابعاً: وحدة الخطة

المقصود بوحدة الخطة أنه لا يوجد للدولة أو للمنظمة الإدارية سوى خطة رئيسية واحدة، فإذا ما وُجد أكثر من خطة في التطبيق، دبّت الفوضى وساد الاضطراب.

إلا أن مبدأ وحدة الخطة لا يحول دون تقسيم الخطة الرئيسية إلى خطط فرعية، أو أجزاء متعددة بحسب القطاعات العامة في الدولة بالنسبة للخطة القومية الشاملة، مثل قطاع الصناعة وقطاع الزراعة وقطاع التجارة، ولكن يشترط أن تكون هذه الخطط الفرعية متكاملة ومتفقة مع الخطة الرئيسية في مراحل التنفيذ المختلفة بحيث تحقق في آخر الأمر أهداف الخطة<sup>(٣)</sup>.

#### خامساً: مركزية وضع الخطة

إن مبدأ مركزية وضع الخطة هو من الأسس الهامة التي يقوم عليها التخطيط، لأنه ضمان رئيسي من ضمانات نجاحه، إذ يوفر برنامجاً متكاملًا علمياً وعملياً، ويعبئ جميع الموارد التي تحتاج إليها الخطة، ويحقّق كذلك التوازن والتنسيق الضروري بين خطط القطاعات المختلفة عند التنفيذ، بحيث يمكن في النهاية من مواجهة المشاكل العامة التي لا تدخل في نطاق عمل قطاع أو جهاز معيّن<sup>(٤)</sup>.

#### سادساً: إلزامية الخطة

المقصود بإلزامية الخطة هو الالتزام بأهداف هذه الخطة، واحترام ما نصّت

(١) البنا، فرانس عبد الباسط: التخطيط، ص ٥١.

(٢) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ١٢٨.

(٣) المصدر السابق نفسه.

(٤) المصدر السابق، ص ٣١٥.

عليه من وسائل وإجراءات لتنفيذ هذه الأهداف، بحيث يعتبر كل إجراء مخالف لأحكام الخطة غير مشروع.

إن عدم الالتزام بمبدأ إلزامية الخطة يؤدي إلى الإهمال والتقاعد في التنفيذ، وعدم الاهتمام بإنجاز كل هدف من أهداف الخطة في موعده المحدد، وبالشكل المعين في الخطة.

ويلاحظ أن حكومات الدول الغربية تلجأ إلى وسائل الحث والحوافز لجذب القطاع الخاص نحو برامج الخطة الاقتصادية<sup>(١)</sup>.

### سابعاً: مرونة الخطة

إن مرونة الخطة صفة هامة، تمكّن من تعديل الخطة وفقاً للمتغيرات الطارئة، فقابلية الخطة للتعديل صفة حيوية تتضمن في ذاتها حياة الخطة وعدم توقفها وانتهائها قبل تنفيذ الأهداف إذا ما واجهتها ظروف طارئة مفاجئة وغير متوقعة<sup>(٢)</sup>.

ويستتبع مبدأ مرونة الخطة وضع خطط بديلة تكون جاهزة للتطبيق إذا ما تعثرت الخطة الرئيسية أو استحالت تطبيقها نتيجة للمتغيرات التي حدثت.

وهذه الظروف والمتغيرات كثيرة ومتعددة، فقد تشب الحرب، أو يقع نقص كبير في المحاصيل الزراعية الرئيسية في البلاد على سبيل المثال، ولهذا كان لا بد من قيام الجهاز المسؤول عن التخطيط بمواجهة مثل تلك الظروف بالتعديل السريع للخطة، أو بإحلال خطة أخرى محلها من بين الخطط البديلة التي تتلاءم مع هذه المتغيرات<sup>(٣)</sup>.

### ثامناً: مراقبة تنفيذ الخطة وتقويم نتائجها

لا بد أن يواكب عملية تنفيذ الخطة عملية أخرى، تتمثل في متابعة خطوات التنفيذ، ومراقبة سير العمل في هذه الخطة، كي يظهر للمسؤول عن الخطة مدى

(١) محمد رفعت عبد الوهاب: الإدارة العامة، ص ١٣٨.

(٢) فرناس عبد الباسط البتا: التخطيط، ص ٥١.

(٣) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ١٣١.

النجاح في تنفيذ كل مرحلة من مراحلها، وما إذا كانت الموارد المعدة للتنفيذ كافية أم لا، ومقدار كفاءة الجهاز الإداري على التنفيذ<sup>(١)</sup>.

وتتجلى أهمية متابعة خطوات التنفيذ ومراقبة سير العمل في الخطة في حالة وقوع ظروف طارئة، مما يوجب على الجهاز المسؤول عن الخطة التدخل عن طريق تعديل الخطة، أو بإحلال خطة بديلة.

ومما يجب تأكيده، أنه يجب على القائمين بالخطة تقويم سرعة ودقة التنفيذ في كل مرحلة يتم إنجازها من مراحل الخطة، وذلك لمعرفة أوجه القصور أو أسباب عدم الدقة في التنفيذ إذا وجدت، للعمل على التخلص منها وتلافيها في المراحل القادمة من الخطة.

إن كل ذلك يؤدي، في نهاية المطاف، إلى تيسير القيام بتقويم شامل للخطة برمتها، بغية استخلاص مدى ما وصلت إليه من نجاح في تحقيق الأهداف المحددة لهذه الخطة<sup>(٢)</sup>.

---

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ١٣١.

(٢) المصدر السابق نفسه.



## أنواع التخطيط

يقسم التخطيط إلى عدة أنواع هي:  
أولاً: التخطيط من حيث درجة الشمول.  
ثانياً: التخطيط من حيث النطاق الزمني.  
ثالثاً: التخطيط من حيث النطاق المكاني.  
وسوف نتولى فيما يلي بحث هذه الأنواع تباعاً:

### أولاً: التخطيط من حيث درجة الشمول

ينقسم التخطيط من حيث درجة الشمول إلى التخطيط الشامل والتخطيط الجزئي.

(أ) التخطيط الشامل: يقصد بذلك أن التخطيط لا يقبل التجزئة، أي أنه لا يمكن فهم التخطيط المتعلق بمجال معين دون النظر إلى المجالات الأخرى المكملة لهذا المجال، لذا لا يجوز النظر إلى التخطيط بمنظار تجردي يعده عن مختلف جوانب الحياة الإدارية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والعسكرية، لأن التخطيط يرتبط بواقع الحياة ويتم داخلها، ويعبر عن حاجات أفرادها، ويحقق أهدافهم<sup>(١)</sup>.

ولا يعني هذا أن التخطيط نوع واحد محصور بالتخطيط الشامل، بل إن للتخطيط عدة أنواع منها: التخطيط الاقتصادي، والتخطيط الاجتماعي، والتخطيط العسكري، والتخطيط الإداري، وكذلك يمكن تقسيم النوع الواحد إلى عدة أنواع، فينقسم التخطيط الاقتصادي إلى تخطيط صناعي وتخطيط زراعي، وينقسم التخطيط الإداري إلى تخطيط مركزي وتخطيط لا مركزي،

(١) فرناس عبد الباسط البنا: التخطيط، ص ٦٣.

ويمكن تقسيم التخطيط العسكري إلى تخطيط هجومي وتخطيط دفاعي. فكيف يتحقق معنى الشمول إذاً مع كل هذه الكثرة من أنواع التخطيط؟ إن هذا يعني أن كل نوع من أنواع التخطيط يرتبط بالتخطيط الاقتصادي البحت، لأن المجتمع يضم عدة جوانب اجتماعية وسياسية وإدارية وعسكرية تتفاعل مع الجانب الاقتصادي فتتأثر به وتؤثر فيه<sup>(١)</sup>.

(ب) التخطيط الجزئي: يقصد بالتخطيط الجزئي، التخطيط الذي يهتم بنشاط من أنشطة المجتمع ويركز عليه، ومن أهم أنواعه التخطيط الاقتصادي، والتخطيط الاجتماعي، والتخطيط العمراني، والتخطيط العسكري.

### ثانياً: التخطيط من حيث النطاق الزمني

ينقسم التخطيط من حيث النطاق الزمني إلى الأقسام التالية:

(أ) التخطيط طويل الأجل: هو التخطيط الذي يتعلّق مداه بفترة زمنية طويلة، حدّها البعض بعشر سنوات أو أكثر، وجعل البعض الآخر زمنها يتراوح بين خمسة عشر وثلاثين سنة<sup>(٢)</sup>، ويعتبر البعض أن التخطيط لمرحلة زمنية قدرها خمس سنوات فأكثر من التخطيط طويل الأجل<sup>(٣)</sup>.

ويمتاز هذا النوع من التخطيط بالشمول، بحيث يشمل أكثر من مجال، كما يتضمن أهدافاً رئيسية تهتم بالمجتمع بأسره، إلا أن هذا النوع من التخطيط يعتبر أشد أنواع التخطيط صعوبة من حيث المدى الزمني، ذلك أن التغيير هو العنصر الأساسي في التخطيط، كما أن التنبؤ هو العنصر المواجه للتغيير، وفي حالة المدة الزمنية الطويلة يزداد احتمال حدوث المتغيرات والأحداث غير المتوقعة، كما أن التنبؤ بمثل هذه المتغيرات أو الظروف المحيطة بها يكون غير دقيق<sup>(٤)</sup>.

(ب) التخطيط متوسط الأجل: تنقسم الخطة الشاملة طويلة الأجل إلى مجموعة من الخطط متوسطة الأجل، يتراوح مداها الزمني بين خمس وسبع سنوات، ويهتم التخطيط متوسط الأجل بتفصيل الأهداف القومية، ويتضمن الإجراءات

(١) حمدية زهران: التخطيط الاقتصادي - الفكر - النظرية - التطبيق، مكتبة عين شمس ١٩٨٣، ص ٧٤.

(٢) المصدر السابق نفسه.

(٣) ماجد الحلو: الإدارة العامة، ص ١٧٧.

(٤) فرناس عبد الباسط البتّا: التخطيط، ص ٧٦.

والوسائل والسياسات الواجب الالتزام بها لتحقيق الأهداف. ويتميز هذا النوع من التخطيط بالمرونة في التنفيذ حتى يتمكن من مواجهة المتغيرات والظروف التي تطرأ أثناء عملية التنفيذ<sup>(١)</sup>.

(ج) التخطيط قصير الأجل: وهو التخطيط الذي يتعلّق مداه بفترة زمنية قصيرة، شهر أو سنة أو سنتين.

ويعتبر هذا النوع من التخطيط أسير أنواع التخطيط من حيث المدى الزمني، لأن المتغيرات التي ستحدث خلال المدة الزمنية القصيرة هي متغيرات محدودة، كما أن التنبؤ بها يكون دقيقاً.

ويتميز هذا النوع من التخطيط بأنه أكثر الأنواع مرونة وقابلية لمواجهة المتغيرات والظروف الطارئة، كما أنه يحقّق المتابعة والتقييم المستمر خلال مراحل تنفيذ الخطة.

ولا بد من الإشارة إلى أن جميع الأنواع السابقة ترتبط بعضها ببعض، ويجب التوفيق بينها، بحيث يتمشى التخطيط قصير الأجل ومتوسط الأجل مع الأهداف الرئيسية التي يسعى التخطيط طويل الأجل لتحقيقها<sup>(٢)</sup>.

### ثالثاً: التخطيط من حيث النطاق المكاني

ينقسم التخطيط من حيث النطاق المكاني إلى تخطيط قومي، وتخطيط محلي:

(أ) التخطيط القومي: وهو التخطيط الذي يشمل نطاقه إقليم الدولة بأسره، بصرف النظر عن شموله لمختلف القطاعات.

(ب) التخطيط المحلي: وهو التخطيط الذي يتحدد نطاقه بمنطقة جغرافية معينة في داخل الدولة، كالمحافظة أو المدينة أو القرية<sup>(٣)</sup>.

ويجري اتباع أسلوب مركزية التخطيط في التخطيط القومي، ولا مركزية التخطيط في التخطيط المحلي، ولا يعني هذا وجود فصل بين النوعين من التخطيط، بل يجب أن يراعي الجهاز المركزي للتخطيط القومي الاحتياجات

(١) حمدية زهران: التخطيط الاقتصادي - الفكر - النظرية - التطبيق، ص ٧٥.

(٢) عادل حسن: الإدارة، مؤسسة شباب الجامعة بالإسكندرية ١٩٧٩، ص ٢٥٩ - ٢٦٠.

(٣) ماجد الحلو: الإدارة العامّة، ص ١٧٨.

المحلية لمناطق الدولة الجغرافية، وأن تكون لديه معلومات عن موارد وإمكانات كل منطقة، ولكي تكون الخطة سليمة وصالحة لا بد من أن تُدعم بخطط إقليمية<sup>(١)</sup>، ويقوم جهاز التخطيط المركزي بالتنسيق بين هذه الخطط لزيادة الفاعلية في تحقيق الأهداف القومية.

وقد يتم التخطيط داخل الوحدة الإدارية بأسلوب التخطيط المركزي، أو بأسلوب التخطيط اللامركزي.

ويقصد بالتخطيط المركزي، حصر عملية التخطيط في يد مجموعة مركزية تكون مسؤولة مباشرة أمام الرئيس الإداري.

ويقصد بالتخطيط اللامركزي، توزيع عملية التخطيط بين أفراد مختصين بالإدارات والأقسام المختلفة، بحيث يكون لهم الاستقلال عن الأفراد القائمين بمهمة التنفيذ بنفس هذه الإدارات والأقسام<sup>(٢)</sup>.

---

(١) حسن توفيق: الإدارة العامة، القاهرة، مطبعة المجد، ١٩٦٩ - ١٩٧٠، ص ١٥٠.

(٢) عادل حسن: الإدارة، ص ٣٥٦ - ٣٥٩.

## الفصل الثاني

### التخطيط في الإسلام

تمهيد:

يعتقد البعض أن الإسلام لا يقرُّ التخطيط للمستقبل، على أساس أن العلم بأمور المستقبل يدخل في عالم الغيب الذي يستقل الحقُّ تبارك وتعالى بعلمه، قال الله: ﴿عَلِمُ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ وَهُوَ الْحَكِيمُ الْخَبِيرُ﴾<sup>(١)</sup>، وقال الله تعالى: ﴿قَالُوا لَا عِلْمَ لَنَا إِنَّا كُنَّا نَعْتَقِدُ عِلْمَهُمْ غَيْبًا لَا نَعْلَمُهُمْ سِوَا اللَّهِ عَالِمِ الْغَيْبِ﴾<sup>(٢)</sup>.

والاعتقاد بأن الإسلام يرفض التخطيط هو اعتقاد خاطيء، لأن التخطيط جزء من العمل الذي حصَّ الإسلام عليه، قال تعالى: ﴿وَقِيلَ أَعْمَلُوا فَمِنْ سَيْرَى اللَّهِ عَمَلِكُمْ وَرَسُولِهِ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ إِلَىٰ عِلْمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنقَضُ بِمَا كُنتُمْ تَعْمَلُونَ﴾<sup>(٣)</sup>. لقد اهتم بعض المفكرين في مجال الإدارة الإسلامية بالتخطيط، ولم يكتفِ بعضهم بإباحته أو الحضِّ عليه، بل اعتبروه فريضة إيمانية، لأن التفكير عماد التخطيط، والفكر مصدر المعرفة، والمعرفة أساس السلوك السوي في علاقة الإنسان بالخالق والمخلوق<sup>(٤)</sup>.

من هنا نستطيع أن نقرُّ أن التخطيط السليم، المبني على التفكير هو فريضة إسلامية أيضاً.

ونتولَّى، فيما يلي، درس هذا الفصل في مبحثين:

- المبحث الأول: الأسس التي يقوم عليها التخطيط الإسلامي.
- المبحث الثاني: أنواع التخطيط الإسلامي.

(١) سورة الأنعام: الآية ٧٣.

(٢) سورة المائدة: الآية ١٠٩.

(٣) سورة التوبة: الآية ١٠٥.

(٤) فتح الباب، حسن: التخطيط والتنظيم في الهجرة، طبعة المجلس الأعلى للشؤون الإسلامية، ص ١٩.

## أسس التخطيط الإسلامي

التخطيط الإسلامي هو أسلوب عمل جماعي يأخذ بالأسباب لمواجهة توقعات مستقبلية، ويعتمد على نهج فكري عقدي، ويؤمن بالقدر، ويتوكل على الله، ويسعى لتحقيق هدف عبادة الله، وتعمير الكون.

ويمكن اختصار التعريف السابق للتخطيط الإسلامي، فنقول: التخطيط الإسلامي هو أسلوب جماعي لمنهج فكري عقدي، يسعى لتحقيق هدف شرعي. ونتولّى فيما يلي عرض خصائص التخطيط الإسلامي المستقاة من هذا التعريف:

### أولاً: التخطيط الإسلامي أسلوب عمل جماعي

اهتم الإسلام بالعمل الجماعي أشد الاهتمام، ونلاحظ من خلال استقراءنا لصيغة الخطاب في الآيات التي تحض على العمل، أن أغلب هذه الآيات قد وردت بصيغة الجمع، مخاطبة الجماعة، قال تعالى: ﴿وَقُلْ أَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ﴾<sup>(١)</sup>، فالأمر هنا جاء بصيغة الجمع «اعملوا»، ولم يأت بصيغة المفرد «اعمل»، وفي هذا توجيه من الله سبحانه وتعالى لنا بالعمل الجماعي، لأن الأعمال العظيمة لا يقوم بها الأفراد منفردين، بل تقوم بها جماعات.

والتخطيط الإسلامي يستوعب جهد كل فرد من أفراد المجتمع، فكل فرد له دور إيجابي في الخطة، ولا يجوز لأي فرد أن يقف في موقف معارض للخطة الإسلامية، التي ارتضتها الجماعة وأقرتها، كما لا يجوز لأحد أن يقف في سبيل تحقيق الأهداف المطلوب تحقيقها.

وإذا لم يتمكن أحد الأفراد من المشاركة في تنفيذ الخطة، لعجز أو لمرض

(١) سورة التوبة: الآية ١٠٥.

أو لشيخوخة، فإن المجتمع الإسلامي لا يطالبه بما لا يطيق، فيعفيه من المشاركة في تنفيذ الخطّة، ولكنه لا ينسأه في الخير الذي يترتب على تنفيذها حتى يتحقق له حد الكفاية، وذلك دون أن يطلب منه الجهد المماثل، وذلك تطبيقاً لمبدأ الكفالة الاجتماعية في الإسلام.

### ثانياً: التخطيط الإسلامي يأخذ بالأسباب لمواجهة توقعات المستقبل

إن جوهر التخطيط يكمن في الاستعداد للمستقبل، ولقد أمرنا الحقُّ، تبارك وتعالى، بهذا الاستعداد قبل القيام بالعمل، قال تعالى: ﴿وَأَعِدُّوا لَهُمْ مَا اسْتَطَعْتُمْ مِنْ قُوَّةٍ وَمِنْ رِبَاطِ الْخَيْلِ تُرْهَبُونَ بِهِمْ عَدُوَّ اللَّهِ وَعَدُوَّكُمْ وَآخَرِينَ مِنْ دُونِهِمْ لَا تَعْلَمُونَهُمُ اللَّهُ يَعْلَمُهُمْ﴾<sup>(١)</sup>، وفي هذه الآية دليل صريح على الاستعداد لما يخرج من علمنا ويدخل في علم الله عزَّ وجلَّ: ﴿وَأَخْرَجَ مِنْ دُونِهِمْ لَا تَعْلَمُونَهُمُ اللَّهُ يَعْلَمُهُمْ﴾.

وقد جعل الله، تبارك وتعالى، أجر الاستعداد للعمل كأجر العمل تماماً، ففي نهاية الآية السابقة قال الله تعالى: ﴿وَمَا تُنْفِقُوا مِنْ شَيْءٍ فِي سَبِيلِ اللَّهِ يُوَفَّ إِلَيْكُمْ وَأَنْتُمْ لَا تُظْلَمُونَ﴾<sup>(٢)</sup>.

إن ورود هذا الوعد الإلهي بعد الأمر بأخذ العدة لمواجهة الأعداء، دليل على أن الإنفاق في الاستعداد أو لمواجهة العدو هو إنفاق في سبيل الله يماثل معركة الجهاد في سبيل الله.

ويعتبر الاستعداد للعمل دليلاً قوياً على إرادة العمل، كما يعتبر عدم الاستعداد للعمل، دليلاً على التخاذل وعدم الرغبة في أداء العمل، قال تعالى في شأن المتخلفين في غزوة تبوك: ﴿وَلَوْ أَرَادُوا الْخُرُوجَ لَأَعَدُّوا لَهُمْ عُدَّةً﴾<sup>(٣)</sup> أي إن هؤلاء المتخلفين لو أرادوا الخروج مع الرسول ﷺ لهذه الغزوة لأعدوا لهذا العمل ما يناسبه من الزاد والراحلة، ولكنهم أرادوا عدم الخروج، بدليل عدم استعدادهم له، واعتذروا لرسول الله ﷺ بأعذار واهية<sup>(٤)</sup>.

(١) سورة الأنفال: الآية ٦٠.

(٢) سورة الأنفال: الآية ٦٠.

(٣) سورة التوبة: الآية ٤٦.

(٤) ابن هشام، أبو عبد الله محمد بن إسحاق بن يسار المطليبي: سيرة النبي ﷺ، تحقيق محمد محيي الدين عبد الحميد، مكتبة محمد علي صبيح.

### ثالثاً: التخطيط الإسلامي يعتمد على منهج عقدي

يرتبط التخطيط الإسلامي بالعقيدة الإسلامية، فهو يقوم على منهج عقدي أساسه التوكل على الله، والارتباط بالمشيئة الإلهية، وهذا ما يضمن على التخطيط الإسلامي صفة روحية تخفف من جمود العمل التخطيطي المستقبلي وجفائه.

ويرجع الأساس العقدي في التخطيط الإسلامي إلى توجيه الله سبحانه وتعالى للمسلمين، بحيث يمكن أن نقول إن رسم السياسات العامة في التخطيط الإسلامي هو من صنع الله عزّ وجلّ، ونجد هذه السياسات في آيات القرآن الكريم.

وقد يصل الأمر إلى أن يضع الله عزّ وجلّ تخطيطاً محكماً لأحد أنبيائه، ويلهمه هذا التخطيط ويكلفه بتنفيذه، مثلما فعل الله سبحانه وتعالى مع نبيّه يوسف عليه السّلام، وكما فعل مع رسوله محمّد ﷺ في صلح الحديبية، فعندما اعترض عمر بن الخطّاب رضي الله عنه على هذا الصلح وقال لرسول الله ﷺ: أولسنا بالمسلمين وهم بالمشركين؟ وعندما أجيب ببلى، قال: فعلام نعطي الدنيا في ديننا؟ فرد عليه رسول الله ﷺ (أنا عبد الله ورسوله، لن أخالف أمره، ولن يضيعني)<sup>(١)</sup>.

فهذا النص يدل على أن التخطيط لمواجهة قريش كان تخطيطاً إلهياً، روحياً من عند الله سبحانه وتعالى لرسوله ﷺ.

وعندما يباشر المسلم بالتخطيط فإنه لا يتعد عن الإيمان بالله، وإنما يأخذ بالأسباب مؤمناً بقدرة الله، متوكلاً عليه، داعياً الله إلى توفيقه في تحقيق الهدف الذي يسعى إليه.

### رابعاً: التخطيط الإسلامي يعتمد على منهج فكري يتوكل على الله

لقد بيّنا، فيما سبق، أن التخطيط في الإسلام، أسلوب للعمل يأخذ بالأسباب، ويحدّد الأعمال التي يجب أن يقوم بها في المستقبل، حتى لا يفاجأ بالمتغيرات المستقبلية، إلا أن هذا الأسلوب في العمل يتميّز بارتباطه بمنهج فكري، وهذا المنهج الفكري يربط بين أسلوب العمل وبين المشيئة الإلهية.

إن أسلوب العمل ليس أسلوباً مطلقاً، وإنما هو أسلوب مرتبط بإرادة الله،

(١) ابن هشام: سيرة النبي ﷺ، الجزء الثالث، ص ٧٨٢.



وأساس هذا المنهج الفكري مستمد من قول الله عزَّ وجلَّ: ﴿وَلَا تَقُولَنَّ لِشَيْءٍ إِنِّي فَاعِلٌ ذَلِكُمْ غَدًا ۗ ﴿٢٣﴾ إِلَّا أَنْ يَشَاءَ اللَّهُ﴾<sup>(١)</sup>.

والمقصود من هاتين الآيتين الكريمتين، ألا يقول الإنسان عن شيء أراد عمله، وعزم على فعله، إني فاعله غداً، بل يجب عليه أن يربط بين نية العمل وبين إرادة الله، فلا يقول سأفعل ذلك غداً إلا في حالة اقترانه بمشيئة الله عزَّ وجلَّ<sup>(٢)</sup>. إننا نرى في ضوء الآية الكريمة، أنه يجوز التفكير وعقد النية والعزم على عمل شيء مستقبلي، أي إنَّه، وبمعنى آخر، يجوز وضع خطة عمل ليوم قادم، أو شهر قادم، أو لسنوات قادمة، إلا أن هذا الجواز مقيد ومرتبط بمشيئة الله عزَّ وجلَّ. إن التخطيط في الإسلام هو التفكير في أداء عمل مستقبلي معين، وعقد العزم على فعل هذا العمل في موعده المحدد، وذلك بمشيئة الله.

### خامساً: التخطيط الإسلامي يسعى لتحقيق هدف مشروع

يسعى التخطيط الإسلامي إلى تحقيق هدف مشروع، فالهدف في التخطيط الإسلامي يتصف بالسمو والمشروعية.

إن التخطيط الإسلامي يمتاز ويتميز عن التخطيط غير الإسلامي، في أن الهدف النهائي في التخطيط الأول يكمن في توسل عبادة الله وتعمير الكون، من خلال إشباع حاجات الأفراد، في حين أن إشباع الحاجات يعتبر الهدف الجوهري والنهائي في التخطيط غير الإسلامي.

ويترتب على اعتبار مرضاة الله عزَّ وجلَّ، هدفاً نهائياً وجود حافز ذاتي لتحقيق الهدف، وهذا الحافز الذاتي ينبع من الضمير الشخصي، ومن الوجدان الديني المستقر في أعماق النفس البشرية.

(١) سورة الكهف: الآيتان ٢٣، ٢٤.

(٢) محمَّد محمود حجازي: التفسير الواضح، دار التفسير للطباعة والنشر، القاهرة ١٩٨٠، المجلد الثاني، الجزء الخامس عشر، ص ٥٩.

## أنواع التخطيط الإسلامي

التخطيط الإسلامي شامل يشمل كل جوانب الحياة العقديّة والاقتصاديّة والاجتماعية والعسكرية والإدارية، ونرى اعتبار كل جانب من جوانب هذا التخطيط الشامل نوعاً من أنواع التخطيط الإسلامي. وعليه، تكون أنواع التخطيط الإسلامي هي: تخطيط الدعوة الإسلامية، التخطيط الاقتصادي، التخطيط الاجتماعي، التخطيط العسكري، التخطيط الإداري. ونتولّى، فيما يلي، بيان ثلاثة من هذه الأنواع نظراً لارتباطها مباشرة بموضوع الدراسة.

### أولاً: التخطيط الاقتصادي<sup>(١)</sup>

اهتم الإسلام بالتخطيط الاقتصادي، ويظهر هذا الاهتمام من خلال سورة كاملة في كتاب الله عزّ وجلّ، تتضمن كل ما يتعلّق بالإدارة العامّة، وتركز على التخطيط الاقتصادي، وهذه السورة، هي سورة يوسف عليه السّلام، لذا يعتبر القرآن الكريم، الذي أنزل على رسول الله ﷺ، أصدق دليل يحفظ بين طياته الكريمة مبادئ وقواعد وأسس الإدارة العامّة بصفة عامة، ومبادئ وقواعد وأسس التخطيط الاقتصادي بصفة خاصة، ويتضمن نموذجاً تطبيقياً رائعاً للتخطيط الاقتصادي في مصر خلال حقبة من الزمان، كما تعتبر هذه السورة الكريمة توجيهاً ريبانياً ومرشداً صادقاً لكل المجتمعات الإنسانية التي تمر بفترات رخاء وكساد في كافة بقاع الأرض على مرّ العصور، بحيث تستفيد الدول الحديثة من هذه التجربة الاقتصادية الرائدة في التخطيط الاقتصادي، وذلك بادخار بعض الموارد الاقتصادية في سنوات الرخاء والبحبوحة للاستعانة بها في سنوات القحط والكساد.

(١) فرناس عبد الباسط البنا: التخطيط، ص ٩٤.

وقد اهتم رسول الله ﷺ بالتخطيط الاقتصادي داخل دولته بالمدينة، حيث آخى بين المهاجرين والأنصار، وكانت المؤاخاة تتضمن المشاركة في الثروة عند الموت، إلى أن رد التوارث إلى ذوي الأرحام لدى نزول قوله تعالى: ﴿وَأُولَ الْأَرْحَامِ بَعْضُهُمْ أَوْلَىٰ بِبَعْضٍ فِي كِتَابِ اللَّهِ﴾<sup>(١)</sup>.

وتعتبر المؤاخاة أول خطة اقتصادية وضعها رسول الله ﷺ، كما تعتبر مرحلة التخطيط الاقتصادي ومواجهة مشكلة الفقر، خاصة وأن المهاجرين من أصحاب رسول الله ﷺ قد تركوا أموالهم وديارهم بمكة.

ثم جاءت المرحلة الثانية بفرض الزكاة بما تتضمن من تخطيط اقتصادي شامل للقضاء على هذه المشكلة، حيث قرّر بعض الباحثين في السيرة النبوية الشريفة أن الزكاة فرضت في المدينة، وذلك بعد هجرة الرسول ﷺ إليها، وبناءه المسجد، ومؤاخاته بين المهاجرين والأنصار، فبعد أن ذكر ابن حزم الأندلسي من آخى بينهم الرسول ﷺ من المهاجرين والأنصار قال: «ثم فرضت الزكاة بالمدينة حينئذ»<sup>(٢)</sup>، وبذلك قال الحافظ ابن كثير: «حيث قرّر أن الله سبحانه وتعالى فرض الزكاة في ذلك الوقت رفقاُ بفقراء المهاجرين، وأضاف أن بعض علماء الحديث أعياهم البحث في وقت فرض الزكاة»<sup>(٣)</sup>.

ونظراً لأهمية تجربة يوسف عليه السلام في التخطيط، والتي تنبع من اهتمام كتاب الله بها، ونجاحها في تحقيق أهدافها، فإننا نرى أن نعرض لهذه التجربة بشيء من الإيجاز.

### تجربة يوسف عليه السلام في التخطيط:

أنزل الله سبحانه وتعالى سورة يوسف على رسوله ﷺ استجابة لأصحابه، حيث قالوا له: يا رسول الله لو قصصت علينا، فنزل: ﴿تَحْنُ نَقُصُّ عَلَيْكَ أَحْسَنَ الْقَصَصِ﴾<sup>(٤)</sup>.

وتعتبر سورة يوسف من السور القصصية التي تتضمن عدة مقاصد، يعيننا منها

(١) سورة الأنفال: الآية ٧٥.

(٢) ابن حزم، أبو محمد علي بن أحمد بن سعيد بن حزم: جوامع السيرة النبوية، مكتبة التراث الإسلامي، القاهرة ١٩٨٣، ص ٧٤.

(٣) ابن كثير، الحافظ أبو الفداء إسماعيل: الفصول في اختصار سيرة الرسول ﷺ، تحقيق محمد العبد طراوي ومحيي الدين مستو، دار العلا بدمشق، طبعة أولى، ص ١٠٦ - ١٠٧.

(٤) جلال الدين السيوطي: باب النقول في أسباب النزول، القاهرة، طبعة الحلبي، ص ١٢٩ - ١٣٠.

إرشاد الله سبحانه وتعالى لرسوله ﷺ وللمسلمين إلى أهمية التخطيط الاقتصادي في الدولة الإسلامية، وذلك من خلال الآيات التي تتعلق بموقف يوسف عليه السلام من المشكلة الاقتصادية التي علم أنها ستجتاح البلاد، وذلك عن طريق تفسيره لرؤيا الملك التي ذكرها الله سبحانه وتعالى بقوله: ﴿وَقَالَ الْمَلِكُ إِنِّي أَرَى سَبْعَ بَقَرَاتٍ سِمَانٍ يَأْكُلُهُنَّ سَبْعٌ عِجَافٌ وَسَبْعَ سُنبُلَاتٍ خُضْرٍ وَأُخَرَ يَابِسَاتٍ يَا أَيُّهَا الْمَلَأُ أَفْتُونِي فِي رُؤْيَايَ إِنَّ كُنْتُمْ لِلرُّؤْيَا تَعْبُرُونَ﴾<sup>(١)</sup>، حيث فسّر يوسف عليه السلام هذه الرؤيا، وورد هذا التفسير في قوله تعالى: ﴿قَالَ تَزْرَعُونَ سَبْعَ سِنِينَ دَأَبًا فَمَا حَصَدْتُمْ فَذَرُوهُ فِي سُنْبُلِهِ إِلَّا قَلِيلًا مِمَّا نَأْكُلُونَ﴾<sup>(٢)</sup> ثُمَّ يَأْتِي مِنْ بَعْدِ ذَلِكَ سَبْعٌ شِدَادٌ يَأْكُلْنَ مَا قَدَّمْتُمْ لَهُنَّ إِلَّا قَلِيلًا مِمَّا تَحْصِنُونَ ﴿٤٨﴾ ثُمَّ يَأْتِي مِنْ بَعْدِ ذَلِكَ عَامٌ فِيهِ يُغَاثُ النَّاسُ وَفِيهِ يَعْرِضُونَ﴾<sup>(٣)</sup>.

وفي تفسير هذه الآيات يقول السيد محمد رشيد رضا أن يوسف عليه السلام، بين للناس ما يجب عليهم عمله لتلافي ما تدل عليه هذه الرؤيا من الخطر على البلاد والعباد قبل وقوع تأويلها، الذي بينه في سياق هذا التدبير العملي<sup>(٣)</sup>.

وقد فسّر يوسف عليه السلام البقر بالسنين، لأنها تثير الأرض التي تخرج منها الثمرات والزرع، وهن السنبلات الخضرة، وفسر البقرات العجاف اللاتي يأكلن السمان، بسني الجذب، التي يؤكل فيها ما جمعوه في سني الخصب، وهن السنبلات اليابسات<sup>(٤)</sup>، والتي التوت على السنبلات الخضرة المنعقد حبّها، ولم يبق من خضرتها شيء<sup>(٥)</sup>.

فقال لهم يوسف عليه السلام: ﴿تَزْرَعُونَ سَبْعَ سِنِينَ دَأَبًا﴾ فأخبرهم بزراعتهم سبع سنين، وهو خبر في معنى الأمر للمبالغة في إيجاب إيجاد الأمور به، فكأنه موجود وهو يخبر عنه<sup>(٦)</sup>، وأخبرهم أن هذه الزراعة تكون على عاداتهم المستمرة،

(١) سورة يوسف: الآية ٤٣.

(٢) سورة يوسف: الآيات ٤٧ - ٤٩.

(٣) محمد رشيد رضا: تفسير المنار، الجز ١٢، دار المنار، ص ٣١٩.

(٤) ابن كثير: تفسير القرآن العظيم - تحقيق عبد العزيز غنيم ومحمد عاشور ومحمد إبراهيم البنا، طبعة الشعب، المجلد الرابع، ص ٣١٨.

(٥) الألوسي: روح المعاني في تفسير القرآن العظيم والسبع المثاني، طبعة المنيرية، الجزء الثاني عشر، ص ٢٤٩.

(٦) الزمخشري: الكشاف عن حقائق التنزيل وعيون الأقاويل في وجه التأويل، تحقيق محمد الصادق قمحاوي الحلبي، الجزء الثاني، ص ٣٢٥.

وطلب منهم أن يتركوا الحب بعد حصاد الزرع في سنابله دون أن يدرسوه لثلا يأكله السوس، وأمرهم بأن يدرسوا مما حصدوا قدرًا قليلاً بقصد حاجتهم للأكل، وأن يحفظوا القدر الأكبر لوقت الحاجة إليه، والذي سيكون سبع سنين مجدبة، يقوم الناس فيها بأكل ما أدخروه من الطعام في السنين السابقة، إلا القليل مما يحرزونه ويُدخرونه للبذر، ثم أخبر يوسف عليه السلام بخبر لم يكن في رؤيا الملك، أعلمه به الله إظهاراً لفضله ومكانته وهو أنه سيأتي بعد هذه الأعوام، عام ينزل فيه المطر، وتكثر النباتات ويقوم الناس بعصر الأعناب<sup>(١)</sup>، وورد هذا الخبر في قوله تعالى: ﴿ثُمَّ يَأْتِي مِنْ بَعْدِ ذَلِكَ عَامٌ فِيهِ يُغَاثُ النَّاسُ وَفِيهِ يَعَصُرُونَ﴾<sup>(٢)</sup>.

وقد روى عكرمة وابن عباس عن رسول الله ﷺ أنه قال: (لقد عجبت من يوسف وكرمه وصبره، والله يغفر له حين سُئِلَ عن البقرات العجاف والسمان، ولو كنت مكانه ما أخبرتهم، حتى اشترط عليهم أن يخرجوني)<sup>(٣)</sup>. وعندما سمع الملك تفسير يوسف لرؤياه طلب يوسف، ولكن يوسف أبى ألا يخرج من السجن قبل أن يتأكد الملك من براءته من تهمة إرادة السوء بامرأة العزيز، وقد روى أبو هريرة أن رسول الله ﷺ قال: (ولو لبثت في السجن ما لبث يوسف لأجبت الداعي)<sup>(٤)</sup>، ولما حَقَّقَ الملك رغبته، وتأكد من براءته جاءه يوسف فقال له الملك ﴿إِنَّكَ الْيَوْمَ لَدَيْنَا مَكِينٌ أَمِينٌ﴾<sup>(٥)</sup> فقال يوسف: ﴿أَجْعَلْنِي عَلَى خَزَائِنِ الْأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ﴾<sup>(٦)</sup> أي اجعلني والياً على حفظ الأمكنة التي تخزن فيها الأموال بأرض مصر لأنني عليم بكيفية جمعها، وتفريغها ومدخلها ومخرجها<sup>(٧)</sup>.

وتولى يوسف عليه السلام أمر مصر، وتابع تنفيذ خطته الاقتصادية، وواجه أحوال السنين المجدبة من القحط والجوع بما اتخذته من إجراءات تخزين الحبوب في مخازن الغلال، فقام بفتح المخازن، وباع الطعام لأهل مصر، وكان أهل

(١) البغوي: تفسير البغوي، معالم التنزيل، طبعة الحلبي، الجزء الثاني، ص ٢٨٧ - ٢٨٨.

(٢) القرطبي: الجامع لأحكام القرآن، طبعة مطبعة دار الكتب المصرية، الجزء التاسع، ص ٢٠٤ - ٢٠٥.

(٣) الشوكاني: فتح القدير، طبعة الحلبي، الجزء الثالث، ص ٣٢.

(٤) أخرجه البخاري - كتاب التفسير - تفسير سورة يوسف، طبعة الحلبي، الجزء ٦، ص ٥٩٦.

(٥) سورة يوسف: الآية ٥٤.

(٦) سورة يوسف: الآية ٥٥.

(٧) الشوكاني: فتح القدير، طبعة الحلبي، الجزء الثالث، ص ٣٥.

فلسطين يأتونه لشراء الطعام، حيث عمت المجاعة أرضهم<sup>(١)</sup>.

لقد أحسن يوسف عليه السَّلام إدارة البلاد في هذه السنوات العجاف حتى انقشعت سحابتها، وجمع الله سبحانه وتعالى بين يوسف ووالديه وإخوته<sup>(٢)</sup>.

نستخلص من العرض السابق لقصة يوسف عليه السَّلام النتائج التالية:

- ١ - قام يوسف عليه السَّلام بإعداد خطة لمواجهة مشكلة القحط التي علم أنها ستسود البلاد، وقد تم إقرار هذه الخطة بمعرفة الملك، وتم اتخاذ الإجراءات لوضعها موضع التنفيذ، وقام يوسف عليه السَّلام بتنفيذ هذه الخطة ومتابعتها.
- ٢ - إن الخطة، السالفة الذكر، من نوع الخطط القومية، فقد شملت كل مصر، بل وامتدت إلى فلسطين، كما أن هذه الخطة من نوع الخطط بعيدة المدى إذ بلغت خمس عشرة سنة.
- ٣ - قام يوسف عليه السَّلام بإعداد أول موازنة تخطيطية بنيت على أسس علمية، وتكاملت فيها أركان الموازنة التخطيطية في العصر الحديث، وهي من نوع الموازنات طويلة الأجل<sup>(٣)</sup>.
- ٤ - لقد بيَّنت السورة الكريمة ما يجب أن يكون عليه المخطَّط من الصفات، مثل الحفظ والعلم والتدبير والتقوى والصبر والتوكُّل على الله والإحسان والكياسة والصدق والأمانة والعدل والتسامح والإخلاص<sup>(٤)</sup>.
- ٥ - اهتم يوسف بتنفيذ خطته الاقتصادية، فقام بمسح شامل للأراضي في مصر، وحصر عدد السكان في كل قرية ومدينة، كما قام بإحصاء الموارد من المؤن والدواب والطيور والغلال، وجعل لكل إقطاعية أو مزرعة أو إدارة، كاتباً يقوم بهذه الأعمال، كما أقام يوسف عليه السَّلام عدداً كبيراً من الصوامع لحفظ الغلال، وجعل الكبير منها في المدن الكبرى، والصغير منها في المدن الصغرى، ووضعها على ضفاف النيل لكي تسهل عملية التوزيع والتصريف<sup>(٥)</sup>.

(١) عبد الوهاب النجَّار: قصص الأنبياء، دار التراث، القاهرة، ص ١٦٧.

(٢) محمد الشرفاني: الأنبياء في القرآن الكريم، القاهرة، طبعة الشعب، ص ١٢٤.

(٣) مرسى سلامة: أصول الإدارة هي في الأصل من منهج الله، بحث مقدَّم للمؤتمر العلمي السنوي الثالث، المنهج الاقتصادي في الإسلام بين الفكر والتطبيق والذي أعدته كلية التجارة، جامعة المنصورة، مطبوعات المؤتمر، ص ٥ - ٦.

(٤) سيد قطب: في ظلال القرآن، طبعة دار الشروق، القاهرة، المجلد الرابع، ص ١٩٤٩ - ٢٠٣٧.

(٥) حمدية زهران: التخطيط الاقتصادي، ص ٢٠ - ٢١.

٦ - واجه يوسف عليه السَّلام المجاعة التي واجهت البلاد بدقة متناهية في التخطيط، وحسن التدبير، إذ كان يبيع لكل مشتر كيلٍ بعير من الحبوب فقط، كي يظل هناك قوت للجميع<sup>(١)</sup>، كما قرَّر يوسف المساواة بين الأفراد في العطاء، فلكل فرد كيل بعير، أي إنه قد أمَّن لكل فرد حد الكفاف من الغذاء<sup>(٢)</sup>.

## ثانياً: التخطيط العسكري

اهتم الإسلام بالتخطيط العسكري، وقد كان الأصل في هذا الاهتمام ربانياً من الحق تبارك وتعالى حيث قال: ﴿وَأَعِدُّوا لَهُمْ مَا اسْتَطَعْتُمْ مِنْ قُوَّةٍ وَمِنْ رِبَاطِ الْخَيْلِ تُرْهِبُونَ بِهِ عَدُوَّ اللَّهِ وَعَدُوَّكُمْ﴾<sup>(٣)</sup>. فالإعداد مرحلة من مراحل التخطيط، بل إن مرحلة الإعداد تعتبر من أهم مراحل التخطيط، بما تتضمنه من استخدام الموارد البشرية والمالية في هذا الإعداد، ولا يكون التخطيط سليماً إذا لم يقم على إعداد سليم.

لقد حَسَّنَا اللهُ سبحانه وتعالى على الاهتمام بالمراحل الأولى للتخطيط العسكري، وهي مرحلة المرابطة والاستعداد لمواجهة العدو، قال تعالى: ﴿يَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَصْبِرُوا وَصَابِرُوا وَرَابِطُوا وَاتَّقُوا اللَّهَ لَعَلَّكُمْ تُفْلِحُونَ﴾<sup>(٤)</sup>، وقال رسول الله ﷺ بوجود المرابطة على حدود الدولة، واستمرار حراستها والسهر على حمايتها، والاستعداد لصدِّ الأعداء عنها، وكانوا يعتبرون المرابطة أعظم الأعمال تقرباً من الله عزَّ وجلَّ<sup>(٥)</sup>.

كما وجَّهنا اللهُ سبحانه وتعالى إلى التخطيط الحذر، قال تعالى: ﴿يَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا خُذُوا حِذْرَكُمْ فَانفِرُوا ثُبَاتٍ أَوْ أَنْفِرُوا جَمِيعًا﴾<sup>(٦)</sup>، بل لقد وضع لنا تخطيطاً تفصيلاً للصلاة في ميدان الجهاد يتسم بالحذر والحيطه، وعدم إلقاء السلاح وقت الصلاة إلا لعذر، قال الله تعالى: ﴿وَإِذَا كُنْتَ فِيهِمْ فَأَقَمْتَ لَهُمُ

(١) سيد قطب: في ظلال القرآن، المجلد الرابع، ص ٢٠١٧.

(٢) حمدي زهران: التخطيط الاقتصادي، ص ٢٣ - ٢٥.

(٣) سورة الأنفال: الآية ٦٠.

(٤) سورة آل عمران: الآية ٢٠٠.

(٥) أحمد حسين: الحرب على هدى القرآن والسنة، طبعة المجلس الأعلى للشؤون الإسلامية، القاهرة، الكتاب الثامن والثمانون، ص ٤٢ - ٤٣.

(٦) سورة النساء: الآية ٧١.

الصَّلَاةَ فَلَنْقُمَ طَائِفَةٌ مِنْهُمْ مَعَكَ وَلْيَأْخُذُوا آسْلِحَهُمْ فَإِذَا سَجَدُوا فَلْيَكُونُوا مِنْ  
وَرَائِكُمْ وَلَتَأْتِ طَائِفَةٌ أُخْرَى لَمْ يُصَلُّوا فَلْيُصَلُّوا مَعَكَ وَلْيَأْخُذُوا حِذْرَهُمْ  
وَأَسْلِحَتَهُمْ وَذَ الَّذِينَ كَفَرُوا لَوْ تَفْعَلُونَ عَن آسْلِحَتِكُمْ وَأَمَّتِكُمْ فَيَمِيلُونَ عَلَيْكُمْ مَيْلَةً  
وَاحِدَةً ﴿١﴾ .

واهتم المسلمون بالخطط العسكرية، وحرصوا على توفير المقومات التي  
تحقق سلامة هذه الخطة، وتحقيق النصر، ومن هذه المقومات:

- ١ - المشاركة بين القائد وجنوده في وضع الخطة.
  - ٢ - أن يتم تنفيذ الخطة وسط علاقة حسنة بين القائد وجنوده.
  - ٣ - أن تكون الروح القتالية، أي الروح المعنوية للجيش عالية.
- مقومات الخطة العسكرية: نرى أن هناك عدة مقومات للخطة العسكرية  
الناجحة، سنعرض لبعضها، على سبيل المثال، مسترشدين بغزوة بدر  
الكبرى، ومن هذه المقومات:

١ - المشاورة: ويقصد بها مشاورة القائد لجنده، فلا يستبد برأيه، وقد استشار  
رسول الله ﷺ أصحابه في لقاء المشركين عندما علم أنهم قادمون لحماية  
قافلتهم، ولم يكتفِ رسول الله ﷺ بمشاورة المهاجرين، بل شاور  
الأنصار، فقال له سعد بن معاذ: «فامض بنا يا رسول الله بما أردت،  
فنحن معك، فوالذي بعثك بالحق، لو استعرضت بنا هذا البحر فخضته  
لخضناه معك، ما تخلف منا رجل واحد»<sup>(٢)</sup> وشاور رسول الله ﷺ  
أصحابه في المنزل ينزله، فأشار عليه الحباب بن المنذر الأنصاري وقال  
له: «أرى أن تسير إلى كثيب قد عرفتها، كثيرة الماء، عذبة، فتنزل عليها  
وتسبق القوم إليها، فاستجاب رسول الله ﷺ لمشورته»<sup>(٣)</sup>.

٢ - جمع المعلومات والبيانات: لقد كان الجيش الإسلامي يتلمس أخبار  
عدوه من حيث العدد والعدة، وقد (سأل رسول الله ﷺ، عبيد بن قريش  
وجدهما بعض أصحابه بجوار بدر عن مكان قريش فقالا: وراء هذا  
الكثيب. وعندما سألهما: كم القوم؟ قالوا: لا علم لنا. فقال لهما: كم

(١) سورة النساء: الآية ١٠٢.

(٢) ابن هشام، السيرة النبوية، الجزء الثاني، ص ٤٤٧ - ٤٤٨.

(٣) فرناس عبد الباسط البتا: التخطيط، ص ١٠٤.



ينحرون كل يوم؟ قالوا: يوم عشراً ويوم تسعاً. فقال رسول الله ﷺ: القوم ما بين تسعمائة إلى ألف<sup>(١)</sup>.

٣ - استخدام الموارد المتاحة: يجب استخدام الموارد المتاحة في تنفيذ الخطة، وهذه الموارد إما موارد بشرية أو مادية، وفي غزوة بدر كان عدد المسلمين ثلاثمائة وبضعة عشر رجلاً، وفرسين أحدهما للزبير بن العوام والآخر للمقداد بن الأسود الكندي، وكان معهم سبعون بعيراً، يتعاقب الرجلان والثلاثة على البعير الواحد<sup>(٢)</sup>.

٤ - تقوى الله: لقد تحلّى جنود الجيش الإسلامي بالتقوى والبعد عن المعاصي، فعدة الإيمان بالله والالتزام بأوامره والانتهاز عن نواهيه كانت تسير جنباً إلى جنب مع عدة العدد والموارد، وهذا ما ظهر جلياً من نتيجة غزوة بدر، حيث انتصر المسلمون، وهم في قلة من العدد والعدة، على المشركين، وهم في كثرة من العدد والعدة، وقد كتب أبو بكر الصديق لجيوش المسلمين قبل وقعة اليرموك: «أن اجتمعوا فتكونوا عسكرياً واحداً، والقوا زحوف المشركين بزحف المسلمين، فإنكم أعوان الله، والله ناصر من نصره، وخاذل من كفره، ولن يؤتى مثلكم من قلة، وإنما يؤتون إذا أتوا من تلقاء الذنوب، فاحترسوا من الذنوب»<sup>(٣)</sup>.

### ثالثاً: التخطيط الإداري

يهتم التخطيط الإداري بوضع خطط تنفيذية تتضمن استخدام الإمكانيات والموارد المتاحة، وذلك لتحقيق الأهداف.

وتقوم الحكومة والسلطة السياسية في الإدارة الوضعية بوضع هذه الأهداف، ورسم السياسات اللازمة لتحقيقها، ويقتصر دور الإدارة على التخطيط التنفيذي، وقد يمتد إلى المشاركة في وضع الأهداف ورسم السياسات.

أما في الإدارة الإسلامية فإن الهدف النهائي هو عبادة الله وتعمير الكون،

(١) ابن القيم: زاد المعاد في هدي خير العباد، تحقيق طه عبد الرؤوف طه، طبعة الحلبي، القاهرة، الجزء الثاني، ص ٩٦.

(٢) المصدر السابق: الجزء الثاني، ص ٩٥.

(٣) عبد الوهاب النجار: تاريخ الإسلام - الخلفاء الراشدون، القاهرة، طبعة المطبعة السلفية، ص ٩٤ - ٩٥.

ولتحقيق هذا الهدف النهائي لا بد من تحقيق الأهداف المرحلية، والتي تسعى جميعها إلى تحقيق الهدف النهائي، وتسعى النظم الإسلامية بأنواعها المختلفة السياسية والاقتصادية والإدارية والدولية والعسكرية إلى تحقيق أهدافها المرحلية، وذلك في سبيل الوصول إلى تحقيق الهدف النهائي<sup>(١)</sup>.

أما بالنسبة لرسم السياسات، فقد قرّر البعض أن الله سبحانه وتعالى هو الذي وضع السياسة العامة، وهو الذي يحدّد الأهداف الرئيسية، ويبلّغها رسول الله ﷺ ليقوم بتنفيذها.

وهذه العبارة وإن كانت تبدو مقبولة، إلا أنها ليست دقيقة، فالسياسة في التخطيط الإداري الإسلامي يجب أن تكون سياسة شرعية، وقد قيل في ذلك: «لا سياسة إلا ما وافق الشرع».

وقد علّق ابن القيم على هذا القول فقال: فإن أردت بقوله: «إلا ما وافق الشرع» أي لم يخالف ما نطق به الشرع، فهذا صحيح، وإن أردت، لا سياسة إلا ما نطق به الشرع، فغلط، وتغليط للصحابة<sup>(٢)</sup>.

لقد بيّن ابن القيم السياسة الإسلامية العامّة في كل أمور الحياة، فقال: إن الله سبحانه وتعالى أرسل رسله وأنزل كتبه ليقوم الناس بالقسط، وهو العدل الذي قامت به السموات والأرض، فإذا ظهرت أمارات العدل وأسفر وجهه بأي طريق كان: فتمّ شرع الله، ودينه... وبيّن الله سبحانه وتعالى بما شرعه من الطرق: أن مقصوده إقامة العدل بين عباده وقيام الناس بالقسط، بأي طريقة استخرج بها العدل والقسط فهي من الدين، وليست مخالفة له<sup>(٣)</sup>.

نستنتج من ذلك أن أساس السياسة الشرعية العامّة لإدارة الدولة الإسلامية يكمن في إقامة العدل بين الناس.

وترتبط السياسة بالهدف ارتباطاً وثيقاً، فالسياسة العامّة الأصلية ترتبط بالهدف النهائي، وهناك سياسات مرحلية تدور في إطار السياسة العامة الأصلية، وترتبط بالأهداف المرحلية، وكل هذه الأهداف والسياسات تسعى لتحقيق الهدف

(١) محمد عبد المنعم خميس: الإدارة في صدر الإسلام، طبعة المجلس الأعلى للشؤون الإسلامية، ص ٤٣.

(٢) ابن القيم: الطرق الحكمية في السياسة الشرعية، تحقيق د. محمد جميل غازي، طبعة المدني بالقاهرة، ١٩٧٧، ص ١٧ - ١٨.

(٣) المصدر السابق: ص ١٩.

النهائي، وتتميز السياسات الإسلامية بالثبات والاستقرار والوضوح.  
إن استقرار السياسات الإسلامية يؤدي إلى استقرار الخطة وثباتها، كما وأن  
وضوح السياسات يؤدي إلى وضوح الخطة وسهولة تنفيذها، وهذه المزايا تساعد  
على نجاح الخطة وتحقيقها لأهدافها.

وبعد وضع الأهداف المرحلية ورسم السياسات الجزئية، تقوم الإدارة بوضع  
الخطط التنفيذية والبرامج اللازمة لتنفيذ هذه الأهداف وصولاً إلى الهدف النهائي،  
كما يشارك الإداريون التنفيذيون السلطة السياسية في وضع الأهداف المرحلية  
ورسم السياسات الجزئية، ويجب على الرئيس الإداري أن يشاور أهل الاختصاص  
في ذلك، وقد كان رسول الله ﷺ القدوة للرؤساء الإداريين في ذلك، فقد روي  
عن السيدة عائشة رضي الله عنها أنها قالت: «ما رأيت رجلاً أكثر استشارة للرجال  
من رسول الله ﷺ»<sup>(١)</sup>.

وتحقّق الشورى في مجال التخطيط الإداري عدة فوائد منها:

- ١ - واقعية الخطة: وذلك لأن اشتراك المنفّذين في وضع الخطة يضمن عدم  
احتوائها على مهام صعبة التنفيذ مما يؤدي إلى تعثر تنفيذها.
  - ٢ - سهولة تنفيذ الخطة: وذلك لسهولة فهم المنفّذين للأهداف المرحلية المطلوب  
تحقيقها، واهتمامهم بتنفيذ الخطة التي ساهموا في وضعها.
  - ٣ - التدريب على التخطيط: إن مشاركة الأفراد في وضع الخطة تعودّهم على  
التفكير العلمي المنظم، والقدرة على الملاحظة والاستقراء والتنبؤ، مما  
يؤهلهم للقيام بعمليات التخطيط بكفاءة عالية.
- نستخلص مما سبق أن الإدارة الإسلامية كانت رائدة في تقرير مشاركة  
الإداريين للسياسيين في وضع الأهداف المرحلية ورسم السياسات، حيث بدأت  
الأنظمة الوضعية بعدم تقرير هذه المشاركة، تحقيقاً لمبدأ فصل السلطات، ثم ما  
لبثت أن اتجهت مؤخراً إلى تقريرها بعدما تبين لها عيوب انفراد السلطة السياسية  
بوضع الأهداف ورسم السياسات، وذلك خروجاً على ما يقتضيه مبدأ الفصل بين  
السلطات<sup>(٢)</sup>.

(١) أبو محمد بن حبان الأصبهاني «أبو الشيخ»: أخلاق النبي وآدابه، تحقيق أحمد محمّد موسى، مراجعة  
محمّد عبد الرّحمن عثمان، مؤسسة الأهرام بالقاهرة، ١٩٨١، ص ٢٥٩.

(٢) فرناس عبد الباسط البنا: التخطيط، ص ١٠٨.



## الفصل الثالث

### نماذج من التخطيط الإسلامي

#### تمهيد:

اهتم رسول الله ﷺ بالتخطيط لإقامة الدولة الإسلامية، ونظراً لأن المجتمع المكي قد أعرض عن الدعوة، ووقف من المسلمين موقف العداء، واشتد في إيدائهم، فقد فكّر رسول الله ﷺ في الاستقلال عن المجتمع المكي، والاستقرار في أرض جديدة آمنة تكون منطلقاً للدعوة ومكاناً آمناً للدولة الإسلامية الجديدة<sup>(١)</sup>.

وكان البحث عن مكان استقرار الدولة الجديدة يتم في نفس الوقت الذي كان رسول الله ﷺ ينفذ فيه خطته لنشر الدعوة الإسلامية، وكانت مرحلة الهجرة إلى الحبشة مرحلة مؤقتة تتضمن الإعداد للمستقبل، والاستقرار في المكان المناسب، كما كان عرض رسول الله ﷺ الدعوة على القبائل، عرضاً للدعوة، وفي نفس الوقت بحثاً عن أرض آمنة لدولتها، وكذلك كان عقد بيعة العقبة الأولى، أما عقد بيعة العقبة الثانية فقد كانت بيعة إيمانية استجاب لها الأنصار من الأوس والخزرج، كما كانت في نفس الوقت اتفاقاً نهائياً على مكان استقرار الدولة الجديدة. وتعتبر الأعمال السابقة على الهجرة النبوية الشريفة أعمالاً تحضيرية في سبيل إقامة الدولة الإسلامية، أما الأعمال التي تبدأ بهجرة رسول الله ﷺ من مكة إلى المدينة، فتعتبر أعمالاً تنفيذية لإقامة هذه الدولة وإدارتها.

(١) محمد سليم العوا: في النظام السياسي للدولة الإسلامية، المكتب المصري الحديث، الطبعة الثالثة،

ومع إقرارنا بأن التخطيط لإقامة الدولة الإسلامية بدأ منذ عرض الدعوة على القبائل، والهجرة إلى الحبشة، واستمر إلى بيعتي العقبة الأولى والثانية، إلا أننا نفضل أن نبدأ مراحل إقامة الدولة الإسلامية منذ بدء الأعمال التنفيذية، أي منذ هجرة رسول الله ﷺ إلى المدينة<sup>(١)</sup>.

ونتولى فيما يلي عرضاً لنماذج التخطيط الإسلامي، مأخوذة من مراحل التخطيط لإقامة الدولة الإسلامية.

وسنعرض لهذه النماذج وفقاً لمراحل تخطيط إقامة الدولة الإسلامية في مباحث أربعة.

**المبحث الأول:** نموذج تخطيط هجرة رسول الله ﷺ إلى المدينة.

**المبحث الثاني:** تخطيط بناء المسجد.

**المبحث الثالث:** تخطيط المؤاخاة بين المسلمين.

**المبحث الرابع:** تخطيط إعلان دستور دولة الإسلام في المدينة.

---

(١) فرناس عبد الباسط البنا: التخطيط، ص ١٣٦.

## نموذج تخطيط

### هجرة رسول الله ﷺ إلى المدينة

نستخلص من وقائع الهجرة النبوية الشريفة ما يلي:

- ١ - قامت الهجرة على أساس سليم من التخطيط، وما يتطلبه من تدبير وإحكام وبعُد نظر، فكان الهدف من الهجرة الانطلاق إلى أرض يؤمن أهلها بالإسلام، وتكون مقراً للدولة الإسلامية التي تعمل على نشر الدين الإسلامي، وتأمين أتباعه.
  - ٢ - أعد رسول الله ﷺ من الوسائل المادية والبشرية ما يلائم ظروف رحلته، ويواجه الظروف المحتملة التي يمكن التعرُّض لها أثناء الطريق<sup>(١)</sup>.
  - ٣ - قام رسول الله ﷺ بتنظيم الوسائل المستخدمة للوصول إلى الهدف، وكان هذا التنظيم مرتكزاً على أسس علمية، منها تقسيم العمل.
  - ٤ - اتبع رسول الله ﷺ، في تنفيذ خطته، أسلوباً للعمل يتَّسم بالكتمان، فقد أخفى رسول الله ﷺ عزمه على الهجرة عن جميع أصحابه ما عدا أبا بكر وعلي بن أبي طالب، وكان علمهما قبل تنفيذ الخطة مباشرة<sup>(٢)</sup>.
- وكان أبو بكر رضي الله عنه عندما يسأل من الذي معك؟ يقول: ها، يهديني. وروى البخاري أن أبا بكر كان يرد على من يسأله: من هذا بين يديك؟ فيقول: هذا الذي يهديني السبيل، فيحسب الحاسب إنما يعني الطريق، وإنما يعني سبيل الخير<sup>(٣)</sup>.

(١) حسن فتح الباب: التخطيط والتنظيم في الهجرة، المجلس الأعلى للشؤون الإسلامية، الكتاب السابع والتسعون، ص ٣٧.

(٢) نفس المصدر: ص ٥٨ - ٥٩.

(٣) محمّد الصالحى: سبيل الهدى والرشاد في سيرة خير العباد، تحقيق مصطفى عبد الواحد وعبد العزيز عبد الحق، الجزء الثالث، طبعة المجلس الأعلى للشؤون الإسلامية، ص ٣٥٧ - ٣٥٨.

٥ - بوصول رسول الله ﷺ إلى المدينة اكتملت أركان الدولة الإسلامية الأربعة وهي:

أ - العقيدة الإسلامية.

ب - الأرض.

ج - الشعب.

د - النّظام السياسي.

فأهل المدينة من الأوس والخزرج ومن المهاجرين إليها من مكة كانوا يعتنقون الإسلام، وهذا هو ركن العقيدة.

وأرض المدينة المنورة كانت هي إقليم هذه الدولة الناشئة.

وشعب المدينة يتكوّن من المهاجرين والأنصار وباقي المقيمين على أرض المدينة ممن معاهدهم رسول الله ﷺ.

والنّظام السياسي تحقّق بتوافر عنصر السلطة السياسية الذي توافر بهجرة رسول الله ﷺ وتوليّه رئاسة السلطة السياسية فيها<sup>(١)</sup>.

وفي هذا المعنى يقول الأستاذ عبد الحميد متولي: «تعتبر الهجرة العامل الأساسي في تكوين الدولة الإسلامية، لأن رسول الله ﷺ قام بتأسيس الدولة بعد هجرته إلى المدينة، وأصبح رسول الله ﷺ رئيساً للدولة الإسلامية بالمدينة بعد أن كان في مكة رسولاً فحسب»<sup>(٢)</sup>.

يتضح لنا مما سبق أن الهجرة النبوية الشريفة لم تكن فراراً أو ارتحالاً من بلد إلى بلد طلباً للأمان، وإنما كانت مواجهة مدروسة، ذات خطة وأهداف محدّدة، نجحت ووصلت إلى غايتها بالإعداد والتخطيط.

(١) محمد سليم العوا: في النّظام السياسي للدولة الإسلامية، ص ٤٧.

(٢) عبد الحميد متولي: مبادئ نظام الحكم في الإسلام، منشأة المعارف بالإسكندرية ١٩٧٨، ص ٩٨.



## تخطيط بناء المساجد

- نلاحظ، من خلال وقائع قيام الرسول ﷺ ببناء مسجدي قباء والمسجد النبوي الشريف، ما يلي:
- ١ - اهتمام رسول الله ﷺ ببناء المساجد في أي بقعة يقيم فيها عدد من المسلمين.
  - ٢ - اشتراك رسول الله ﷺ بنفسه في بناء المسجدين، وكأنه يقيم دعائم الدين الإسلامي ويؤسس أركان الدولة الإسلامية.
  - ٣ - وضع رسول الله ﷺ أساساً لمبدأ المساواة بين الحاكم والمحكومين، وكان قدوة لكل حاكم مسلم يأتي من بعده.
  - ٤ - إن قيام الرسول ﷺ والحاكم في المدينة ببناء المسجد بنفسه ومشاركته للمسلمين في هذا البناء لدليل على الأهمية العقدية للمسجد، وعلى دور المسجد السياسي والإداري في قيادة الأمة.
- ولم يقتصر دور المسجد النبوي الشريف على كونه مكاناً للعبادة وأداء الصلاة فقط، بل شمل المسجد ما يلي<sup>(١)</sup>:
- (١) كان المسجد جامعة يتلقى فيها أصحاب رسول الله ﷺ منه علوم الدين والحياة.
  - (٢) كان المسجد داراً للشورى، يشاور رسول الله ﷺ أصحابه في أمورهم.
  - (٣) كان المسجد مقراً لقيادة الجيش الإسلامي، تعقد فيه الألوية للقواد، وتخرج منه السرايا والغزوات، كما يعتبر مكاناً لترغيب المسلمين وحفزهم للجهاد.

(١) محمد الطيب النجار: القول المبين في سيرة سيد المرسلين، القاهرة، دار الاعتصام، ص ١٥٦.

٤) كان المسجد نزلاً لاستقبال وفود القبائل ورسلمهم إلى رسول الله ﷺ.

٥) كان المسجد محكمة للقضاء بين المتخاصمين.

وبعد بيان هذه الأدوار العظيمة التي قام بها المسجد النبوي الشريف، ندرك الدور الذي قام به هذا المسجد في إدارة الدولة الإسلامية.

## تخطيط المؤاخاة بين المسلمين

تعتبر المؤاخاة مرحلة هامة من مراحل التخطيط لإقامة الدولة الإسلامية، حيث تحقّق المؤاخاة الفوائد التالية<sup>(١)</sup>:

- ١ - تعويض المهاجرين عاطفياً عن انقطاع ذويهم عنهم، إذ سيجد كل فرد منهم أخاً في الله أبر وأرحم به من أخيه في الرّحم.
  - ٢ - تحقيق التكافل الاجتماعي بين أفراد المجتمع الواحد، خاصّة وأن المهاجرين قد تركوا أموالهم وديارهم بمكة.
  - ٣ - توحيد الاتجاه نحو الهدف الواحد، وذلك عن طريق توحيد الإحساس الاجتماعي بين أفراد المجتمع.
  - ٤ - زيادة درجة التواصل والتعاون بين أفراد الجماعة، وذلك عن طريق إثارة الشعور بضرورته، وإظهار فوائده التي تتمثّل في شعور كل فرد بالحاجة إلى الآخر وتقبّله للتنازل والعطاء وإحساسه بالتكثيف والاندماج في الشخصية الجماعية.
- وقد قرّر الشيخ محمّد الغزالي أن الإخاء الإسلامي صحّ، وترعرع لأن أصحاب رسول الله ﷺ جبلوا على شمائل نقية، واجتمعوا على مبادئ فاضلة، وأهداف سامية، بالإضافة إلى جلال الأسوة التي حقّقت بينهم هذا التآخي.
- وأضاف أن الإخاء لا يُفرض بقوانين ومراسيم، ولكن هذا لا يمنع الحاكم من فرضها على النّاس وذلك كما يجبرون على الجندية وأداء الضرائب<sup>(٢)</sup>.
- وتعتبر المؤاخاة بين المهاجرين والأنصار أول تطبيق لمبدأ الأخوة في الإسلام، ذلك المبدأ الذي ارتقى بالجماعة الإنسانية، فلم يجعل أساس ترابطها هو الجنسية أو العنصرية، بل جعل العقيدة الإسلامية هي أساس هذا الترابط.

(١) أحمد عز الدين خلف عبد الله: السيرة المحمدية الخالدة - العصر المكي، المكتبة الإسلامية التجارية بطنطا ١٩٦٠، ص ١٣٩ - ١٤٠.

(٢) محمّد الغزالي: فقه السيرة، دار الكتب الحديثة، القاهرة ١٩٦٥، الطبعة السادسة، ص ١٩٣ - ١٩٤.

## تخطيط إعلان دستور المدينة

وضع رسول الله ﷺ للدولة الإسلامية الناشئة في المدينة دستوراً يبيّن حقوق جميع أفراد هذه الدولة الجديدة وواجباتهم من مهاجرين وأنصار ويهود، وقال ابن إسحاق: إن رسول الله ﷺ كتب كتاباً بين المهاجرين والأنصار، وادع فيه اليهود وعاهدهم، وأقرهم على دينهم وأموالهم وشرط لهم واشترط عليهم، ثم سرد نص هذا الكتاب<sup>(١)</sup>.

وقد اهتم الباحثون، في مجال الوثائق السياسية لرسول الله ﷺ، بتحليل نصوص هذه الوثيقة، كما اهتم الباحثون، في مجال النظام الإسلامي السياسي، ببيان القيمة السياسية لهذه الوثيقة، وأهميتها بالنسبة للدولة الإسلامية الناشئة<sup>(٢)</sup>. وكذلك اهتم الباحثون، في مجال الإدارة العامة الإسلامية، بهذه الوثيقة في بيان كيفية إدارة رسول الله ﷺ للدولة الإسلامية<sup>(٣)</sup>.

ومن أهم بنود هذه الوثيقة الإدارية والسياسية للدولة الإسلامية ما يلي:

- ١ - أن المسلمين من قريش وأهل يثرب ومن تبعهم فلحق بهم وجاهد معهم أمة واحدة.
- ٢ - أن المؤمنين المتقين، يدهم على كل من بغى، ولو كان ولد أحدهم.
- ٣ - أن المؤمنين بعضهم موالي بعض من دون الناس.
- ٤ - وأنه من تبعنا من اليهود، فإنه له النصر والأسوة، غير مظلومين ولا متناصر عليهم.
- ٥ - أنه لا يجير مشرك مאלاً لقريش ولا نفساً، ولا يحول دونه على مؤمن.

(١) ابن هشام: السيرة النبوية - الجزء الثاني، ص ٣٤٨.

(٢) عون الشريف قاسم: دبلوماسية محمد ﷺ، طبعة جامعة الخرطوم، ص ١٦ - ٢٦.

(٣) محمد عبد المنعم خميس: الإدارة في صدر الإسلام، طبعة المجلس الأعلى للشؤون الإسلامية ١٩٧٤، ص ٦٢ - ٦٤.

- ٦ - أي خلاف يحصل مرده إلى الله عزَّ وجلَّ وإلى محمَّد رسول الله ﷺ.
- ٧ - أن اليهود ينفقون مع المؤمنين ما داموا محاربين، لليهود دينهم وللمسلمين دينهم، مواليتهم وأنفسهم إلا من ظلم وأثم، وأن على اليهود نفقتهم، وعلى المسلمين نفقتهم، وأن بينهم المناصرة على من حارب أهل هذه الصحيفة، وأن بينهم النصح والنصيحة والبر دون الإثم.
- ٨ - وأنه ما كان بين أهل هذه الصحيفة من حدث أو اشتجار يخاف فساده، أن مرده إلى الله عزَّ وجلَّ وإلى محمَّد رسول الله ﷺ.
- كما ورد في هذه الصحيفة بعض البنود المتعلقة بالإبقاء على الأعراف السابقة الخاصة بالديّات وافتداء الأسرى والقصاص، وكذلك نصَّ على عدم نصر المجرمين، وعلى نصر المظلومين، وعلى حفظ حق الجوار، وعلى عقد المصالحات.
- ومن استعراض بنود هذه الصحيفة نلاحظ أنّها تمثّل دستوراً سياسياً ونظاماً إدارياً لإدارة الدولة الإسلامية الناشئة، كما أنّها تدل على عدل الإسلام وتسامحه مع غير المسلمين، حيث شملت هذه الصحيفة كل سكان المدينة من مسلمين - مهاجرين وأنصار - ويهود ومشركين.
- وقد عقد رسول الله ﷺ هذه الصحيفة إبان قدومه المدينة، وقبل أن يظهر الإسلام ويقوى، وتعتبر دليلاً على عظمته السياسية، وكفاءته الإدارية، حيث جعل من المدينة وحدة واحدة وحصناً حصيناً<sup>(١)</sup>.

(١) فرناس عبد الباسط البتا: التخطيط، ص ١٥٤.



## الباب الثاني

### التنظيم

#### تمهيد:

تمثل عملية التنظيم المرحلة الثانية من مراحل العملية الإدارية، كما تُعتبر بحق من أهم وظائف الإدارة في وقتنا الحاضر، إذ لا تستطيع الإدارة، دون تنظيم سليم، أن تقوم بتنفيذ السياسة العامة التي ترسمها السلطات المختصة في الدولة.

والتخطيط والتنظيم أمران متشابكان، فالتخطيط لا يمكن أن ينجح دون تنظيم سليم للأجهزة التي تقوم على وضع الخطة وتنفيذها، كما أن التنظيم يؤثر في الخطة فيقودها للنجاح أو الفشل تبعاً لما يتسم به من دقة وإحكام.

إن الحاجة إلى التنظيم تظهر عندما يشترك في أداء النشاط أكثر من شخص، بحيث تظهر حاجة كل منهم إلى التعاون مع غيره من الأشخاص من أجل تحقيق الأهداف المشتركة لهم، لذلك فإن أهمية التنظيم تزداد كلما اتسع حجم المنظمة الإدارية وتعددت أقسامها وفروعها<sup>(١)</sup>.

يركز الفقه، في معرض التعريف بالتنظيم الإداري، على هيكلية الجهاز الذي تسعى الإدارة، عن طريقه، لتحقيق أهدافها.

وقد عرّف الدكتور إبراهيم درويش التنظيم بأنه: «البناء الذي يقوم العمل الإداري من خلاله، ومن ثم تتحقق وظائف الإدارة العامة في واقع الحياة في الجماعة»<sup>(٢)</sup>.

ويعرّف الدكتور سليمان الطماوي التنظيم بأنه: «الشكل الذي تفرغ فيه جهود جماعية لتحقيق غرض مرسوم»<sup>(٣)</sup>.

(١) إبراهيم عبد العزيز شبيحا: الإدارة العامة، ص ١٩٣.

(٢) إبراهيم درويش، الإدارة العامة في النظرية والممارسة، ١٩٧٥، ص ١٩٧.

(٣) سليمان الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامة، ص ٥٨.

ويؤكد بعض الفقهاء أن المقصود بالتنظيم الإداري هو تصميم هيكل المنظمة على الوجه الذي يؤدي إلى التحقيق الأمثل لأهدافها<sup>(١)</sup>.

وإذا كان معظم الفقهاء قد اهتموا بالتركيز على الجهاز الإداري من حيث هيكله أو تصميمه بصدد تعريف التنظيم، فإن بعض الفقهاء قد اهتم بالتركيز على عملية تنظيم وتنسيق وتكثيل جهود الأفراد داخل الجهاز الإداري.

ويقول دوايت والدو «Dwight Waldo» إن التنظيم هو: «الهيكل الذي تصب فيه الجهود الإنسانية الجماعية بقصد تحقيق أهداف مشتركة»، ويشير جيمس موني إلى أن التنظيم هو: «الصورة أو الشكل الذي تتخذه مجموعة بشرية معينة في سبيل تحقيق هدف عام ومشترك»، ويرى البعض أن التنظيم هو الجانب الرسمي أو الأداة التي تُمارَس الإدارة عن طريقها، أو السبيل إلى فاعلية السياسات والإجراءات الإدارية<sup>(٢)</sup>.

ويعرّف الدكتور حسن أحمد توفيق التنظيم بأنه «تنسيق للجهود البشرية في منظمة عامة، بقصد تحقيق الأهداف والسياسات المرسومة بكفاءة عالية وبأقل كلفة ممكنة»<sup>(٣)</sup>.

ويرى البعض بأن التنظيم هو عمل اجتماعي مستمر، يتم عن وعي وإدراك لتنسيق أوجه النشاط البشري في مجال معين من أجل تحقيق هدف متفق عليه<sup>(٤)</sup>.

ويرى الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا أن مفهوم التنظيم ينصرف إلى تنظيم هيكل الجهاز الذي تُمارَس من خلاله الإدارة، أي الهيكل التنظيمي للإدارة، وكذلك تنظيم وتنسيق ما يمارسه الأفراد من أنشطة داخل الجهاز عن طريق تكثيل جهود العاملين في التنظيم<sup>(٥)</sup>.

ويرى الدكتور محمد سعيد عبد الفتاح أن أي محاولة لدراسة التنظيم من خلال الإطار، أو الهيكل الإداري دون الاهتمام بالأفراد الذين يعملون فيه وتنسيق نشاطهم، هو أمر بعيد عن الفهم السليم لعملية التنظيم ونطاقها، ذلك أن التنظيم هو عمل إنساني في المقام الأول<sup>(٦)</sup>.

(١) أحمد حافظ نجم: مبادئ علم الإدارة العامة، ١٩٧٩، ص ٤٨.

(٢) محمد سعيد أحمد: التنظيم وتطور أساليب العمل، ١٩٧١، ص ٢٤.

(٣) حسن أحمد توفيق: الإدارة العامة، ص ٨٥.

(٤) بكر القباني: الإدارة العامة، ج ٢، ص ٧٦.

(٥) إبراهيم عبد العزيز شيحا: الإدارة العامة، ص ١٩٥.

(٦) محمد سعيد عبد الفتاح: الإدارة العامة، ١٩٧٨، ص ٨٧.



وعلى هذا النحو فإن مفهوم التنظيم يشمل الجهاز في هيكله ونشاطه، ولا يجب قصره على أحد الجانبين دون الآخر.

ويؤكد الأساتذة مارشال أدوارد ديموك وجلاويز أوثن دنيموك ولويس توينج على وجوب شمول اصطلاح التنظيم على هيكل الجهاز، وعلى نشاط العاملين فيه، إذ بعد أن عرّف هؤلاء الفقهاء التنظيم بأنه «التجمع المنطقي للأجزاء المترابطة لتكوين كلٍّ موحد تمارس من خلاله السلطة والتنسيق والرقابة لتحقيق غاية محدّدة، أشاروا إلى أن التنظيم يشمل التشكيل والأفراد كليهما، لأن الأجزاء المترابطة تتكون أيضاً من أفراد يجب أن يوحّدوا ويحفزوا وتنسق أعمالهم حتى تتحقّق أهداف التنظيم. وإن محاولة دراسة التنظيم باعتباره إطاراً فحسب، دون النظر إلى الأفراد الذين يتكون منهم، والذين يقصد خدمتهم، ليس إلاّ أمراً بعيداً عن الواقع كلّهُ»<sup>(١)</sup>.

ويرى الدكتور حمدي أمين عبد الهادي أن «اصطلاح التنظيم قد يُستخدم للدلالة على نظام أو أجزاء، وهو بالمعنى الأول يفيد وصفاً للترتيبات الحالية للأجزاء ككل، ويفيد المدلول الثاني للتنظيم عملية تشكيل أو إعادة تشكيل العلاقات بين الأجزاء، وإذا كان مدلوله الأول يعني وصف نظام معين ثابت، فإن مدلوله الثاني يعني النشاط التنظيمي ذاته، وهو الجانب الحركي، ويغلب استخدام اصطلاح التنظيم بمفهومه الأخير، وهو ما ينصرف إليه تعريف (فيغنز)، بأنه تشكيل الأفراد والوظائف في علاقة إنتاجية»<sup>(٢)</sup>.

وعلى هذا الأساس فإن المفهوم الفني للتنظيم قد ينصرف إلى الهياكل الإدارية للمنظمة، أو الجهاز الإداري، وقد ينصرف إلى المفهوم الموضوعي الذي يعني الأنشطة التنظيمية ذاتها<sup>(٣)</sup>.

ويلاحظ أن اصطلاح التنظيم «Organization»، عندما يُراد به الجهاز الإداري في هيكله أو بنائه، قد يستخدم للدلالة على نظام قائم فعلاً، مثل قولنا وزارة العدل، ونقصد بذلك الجهاز الإداري الذي تتكوّن منه وزارة العدل، وقد يستخدم اصطلاح التنظيم للدلالة على إنشاء تنظيمات إدارية جديدة مثل إنشاء

(١) إبراهيم عبد العزيز شيحا: الإدارة العامّة، ص ١٩٥.

(٢) حمدي أمين عبد الهادي: الإدارة العامّة في الدول العربية، ١٩٧٥، ص ٩٧.

(٣) بكر القباني: الإدارة العامّة، ج ٢، ص ٧٦.

وزارة جديدة للتخطيط، وقد يراد باصطلاح التنظيم الدلالة على عملية إعادة إنشاء وترتيب العلاقات بين الأقسام والإدارات في وزارة قائمة.

وبناء على ماتقدّم، فإن التنظيم ليس عملية فورية تتم في وقت واحد، وإنما التنظيم عملية متجددة ومستمرة. إذ قد يحدث بعد الانتهاء من بناء هيكل التنظيم وتشغيله أن تستجد ظروف توجب إعادة النظر فيه، فقد يكشف التشغيل عن نشاطات أساسية وجوهرية لم يتم أخذها في الحسبان لدى إنشاء التنظيم الأصلي، أو على العكس من ذلك، هناك نشاطات كانت أساسية في وقت الإنشاء، ثم فقدت أهميتها بعد ذلك مما استتبع إلغائها كلياً<sup>(١)</sup>، وعلاج ذلك قد يكون بالقيام بتعديلات جزئية على الهيكل التنظيمي القائم للجهاز الإداري، وقد يستوجب الأمر هدمه وإعادة تشييده من جديد<sup>(٢)</sup>.

ويقول الدكتور سليمان الطماوي في هذا الصدد: «إن الإدارة قد تلجأ إلى إعادة النظر في التنظيمات القديمة للوزارات والإدارات لتواجه تغير الظروف، فكثيراً ما تزداد أهمية وزارة من الوزارات نظراً لازدياد الطلب على ما تقدمه من خدمات، مما يستلزم إعادة النظر في تكوينها لتصبح أقدر على مهمتها، ويمكن أن يحدث العكس بأن تفقد الإدارة أو المصلحة كثيراً من أهميتها، فيتعيّن مواجهة هذه الحالة بتنظيمات مقابلة»<sup>(٣)</sup>.

إن اصطلاح التنظيم، عندما يعني نشاط الأفراد في التنظيم، فإنه يستخدم للدلالة على وجوب تقسيم العمل بين عمال التنظيم والتنسيق بينهم، وتطبيق ضوابط ومبادئ تحقق ترشيد العمل، والنهوض بتدريب هؤلاء العمال على التصرف البناء<sup>(٤)</sup>.

لذلك فإن التنظيم يُعتبر من العمليات الفنية الدقيقة والشاقّة التي يجب أن يشارك فيها خبراء فنيون حتى تتحقّق الفوائد المرجوة منه، مثل الاستفادة من مزايا التخصص، وتبديل وظائف التنسيق والاتصال والرقابة، وتفهم الأهداف والخطط والبرامج وإداعتها في كافة أجزاء المنظّمة، مما يعطي العاملين إحساساً بالمشاركة

(١) إبراهيم عبد العزيز شيحا: الإدارة العامّة، ص ١٩٧.

(٢) عبد الفتاح حسن: مبادئ الإدارة العامّة، ص ٦٥.

(٣) سليمان الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامّة، ص ٥٩.

(٤) محمّد سعيد عبد الفتاح: الإدارة العامّة، ص ٨٧.

والتعاون، ويغرس فيهم الرغبة الصادقة في العمل والشعور بالمسؤولية، ذلك أن التنظيم يتأثر بأساليب العمل المستخدم داخل كل وزارة بتغلغل الوظائف الفنية فيها، كما يتأثر بالمدى الجغرافي الذي يبلغه نشاط الوزارة<sup>(١)</sup>.

ونشير أخيراً، في خاتمة هذا التمهيد، إلى أن التنظيم ليس غاية في حد ذاته، وإنما يمثل إحدى علميات الإدارة المترابطة التي تستهدف إنجاز الأهداف المراد تحقيقها على نحو مرضٍ<sup>(٢)</sup>.

ونتولى، في الفصول الثلاثة المقبلة، بحث عناصر التنظيم، ثم المبادئ أو التوجيهات العامة التي تحكم سير العمل داخل التنظيم الإداري، ومن ثم نتصدى لبحث التنظيم في الإدارة الإسلامية.

وعليه تستوجب دراسة هذه الأمور أن نقسم هذا الباب إلى ثلاثة فصول متتالية:

الفصل الأول: عناصر التنظيم.

الفصل الثاني: مبادئ التنظيم.

الفصل الثالث: التنظيم في الإدارة الإسلامية.

---

(١) إبراهيم عبد العزيز شيجا: الإدارة العامة، ص ١٩٧.

(٢) عبد الفتاح حسن: مبادئ الإدارة العامة، ص ٦٤.



## الفصل الأول

### عناصر التنظيم

لا بدّ لإقامة أي تنظيم إداري سليم، وحتى يستطيع أن يحقّق الأهداف المرسومة له، من أن تتوافر له مجموعة من العناصر الأساسية، والتي بدونها لا يقوم أي تنظيم، وأي خلل فيها يؤثّر في قدرته على تحقيق أهدافه، وهذه العناصر تكمن في تحديد الوظائف، وتكوين الوحدات الإدارية، وتدرج السلطة الإدارية<sup>(١)</sup>.

وعليه سوف نقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث كما يلي:

**المبحث الأول:** تحديد الوظائف.

**المبحث الثاني:** تكوين الوحدات الإدارية.

**المبحث الثالث:** تدرج السلطة الإدارية.

---

(١) إبراهيم عبد العزيز شيحا: الإدارة العامّة، ص ١٩٩.

## تحديد الوظائف

تتكون الوحدات الأساسية لأي تنظيم إداري من مجموعة من الوظائف والموظفين، وقد عرّف خبراء ترتيب الوظائف العامّة الوظيفة، باعتبارها الخلية الأولى في كل تنظيم إداري، بأنّها منصب مدني أو عمل معين يقتضي من شاغله القيام بواجبات محدّدة، وتحمل مسؤوليات معينة سواء تفرغ لذلك كلية أو لم يتفرغ.

وبناء على ما تقدم، تعتبر الوظيفة مركزاً قانونياً يشغله الموظف، والوظيفة توجد عادة قبل أن يشغلها أحد، لذلك فهي تستقل في وجودها بحقوقها وواجباتها عن من يشغلها، فالوظيفة تبقى قائمة ولا تنتهي بوفاة أو استقالة أو إقالة الموظف الذي يشغلها<sup>(١)</sup>.

والوظيفة تنشأ بالأداة القانونية التي يحددها المشرع، أما الموظف فهو الشخص الذي يشغل الوظيفة بحقوقها وواجباتها، وتختلف الشروط الواجب توافرها في الموظف باختلاف الوظيفة، وما يجب أن يتوافر في شاغلها من مؤهلات وخبرات، وهذا أمر طبيعي، لأنّه كلما ارتفع مكان الوظيفة في السلم الإداري كلما تطلّب ذلك في شاغلها مؤهلات خاصة ومهارات عالية تتناسب مع الواجبات والمسؤوليات التي تتضمنها الوظيفة<sup>(٢)</sup>.

إن التكوين الإداري يستوجب القيام بعدّة عمليات<sup>(٣)</sup>:

### أولاً: تعيين الوظائف وتوصيفها

أي تحديد أنواعها ومستوياتها واعتماد المبالغ المالية اللازمة لها. ويقصد

(١) إبراهيم عبد العزيز شيحا: الإدارة العامّة، ص ١٩٩.

(٢) المصدر السابق، ص ٢٠٠.

(٣) بكر القباني: الإدارة العامّة، ج ٢، ص ٨٠ وما يليها.

بالتوصيف القيام بوصف تحليلي لهذه الوظائف، فيتم تحديد اسمها والاختصاصات والواجبات التي تتضمنها والمؤهلات اللازمة لعملها.

### ثانياً: ترتيب الوظائف وتقويمها

أي تقسيمها إلى مجموعات مختلفة تبعاً لاختلاف خصائصها وأوصافها، وذلك حسبما تتضمنه هذه الوظائف من حقوق وواجبات، وما تستوجه من مؤهلات، ثم تقسم كل مجموعة إلى فئات عامة ذات أوصاف محددة. ويقصد بالتقويم تحديد فئات الأجور والمرتبات بالنسبة لكل وظيفة بما يتفق والاختصاصات والمسؤوليات التي تتضمنها.

إن لترتيب الوظائف وتقويمها مزايا متعددة، إذ يؤدي ذلك إلى استقرار مستوى الموظفين ومعالجة جميع مشاكلهم من حيث الأجور والمرتبات، ومن حيث تحقيق الكفاءة وتبسيط الإجراءات وإيضاح الاختصاصات الوظيفية، ويؤدي أيضاً نظام الترتيب إلى وضع الموظف المناسب في الوظيفة المناسبة<sup>(١)</sup>.

### ثالثاً: شغل الوظائف

إن هذه العملية تتم بتعيين الأفراد في الوظائف عندما تتوافر فيهم الشروط التي تستوجبها كل وظيفة من الوظائف. والقاعدة الأساسية المتبعة، في معظم الأحيان، هي تعيين أفضل المتقدمين لشغل الوظائف العامة، والابتعاد عن الأهواء الحزبية، وغير ذلك من المؤثرات التي تفسد أجهزة الإدارة وتمنعها من تحقيق أهدافها المرسومة<sup>(٢)</sup>.

(١) بكر القباني: الإدارة العامة، ج ٢، ص ٨٠ وما يليها.

(٢) إبراهيم عبد العزيز شبحا: الإدارة العامة، ص ٢٢.

### تكوين الوحدات الإدارية

#### المطلب الأول: أسس تقسيم الوحدات الإدارية

يختلف تقسيم الوحدات الإدارية من نظام لآخر، وذلك تبعاً لاختلاف أساس التقسيم، ويمكن، بصفة عامة، أن يجري هذا التقسيم وفقاً لمجموعة من الأسس يمكن إيضاحها فيما يلي<sup>(١)</sup>:

#### أولاً: التقسيم المناطقي

أي تقسيم نشاط المنظمة إلى وحدات إدارية تتولى كل وحدة الاختصاصات الإدارية التي تتصل بإقليم معين أو بمنطقة جغرافية معينة، وهذه الوحدات الإدارية قد تكون تابعة للتنظيم الإداري المركزي بالعاصمة، ومثال ذلك فروع الوزارات المنتشرة في الأقاليم المختلفة، كفروع وزارة الداخلية، ووزارة الزراعة، ووزارة التربية، وقد تكون هذه الوحدات وحدات إقليمية مستقلة وذلك مثل وحدات الإدارة المحلية الممثلة في المحافظات والمدن والقرى وهي التي تنشأ لإدارة أجزاء محددة من أرض الدولة، وتكون مستقلة عن السلطة المركزية بالعاصمة، وعلى أن يكون ذلك خاضعاً بطبيعة الحال لفكرة الوصاية الإدارية من جانب السلطة المركزية، ولذلك يمكن القول بأن هذا النظام لا يؤدي إلى البعد عن الرقابة المركزية<sup>(٢)</sup>.

ولهذا التقسيم مزايا مختلفة، منها أنه يخفف العبء عن السلطات المركزية، ويكفل الربط بين السلطات المركزية والوحدات المحلية، ويجعل الخدمة قريبة من المحتاجين إليها، ويعمل على مراعاة الاعتبارات المحلية عند اتخاذ القرارات، الأمر الذي يؤدي إلى ضرورة الاقتناع بها، كما أنه يمكن من التصرف السريع في

(١) إبراهيم عبد العزيز شيحا: الإدارة العامة، ص ٢٠٣.

(٢) إبراهيم درويش: الإدارة العامة في النظرية والممارسة، ١٩٧٥، ص ٢٥٧.



مواقع العمل، ويساعد على اتخاذ القرارات الصائبة في الوقت المناسب، وأيضاً يؤدي إلى الاعتماد على العناصر المحلية عند اختيار القوى العاملة بالفرع أو بالوحدة، وهذه العناصر تعرف جيداً تقاليد الإقليم وأعرافه وقيمه. وأخيراً فإن الوحدة أو الفرع يعتبر حقلاً لتدريب جيل مستحدث من المديرين المحليين، ويساعد على اكتشاف العناصر القيادية الجديدة والوصول بهم إلى المناصب المركزية في العاصمة<sup>(١)</sup>.

### ثانياً: التقسيم على أساس الوظيفة أو العمل

يقوم هذا التقسيم على أساس تجميع كافة الأعمال والنشاطات المتشابهة من حيث طبيعتها لتكون من اختصاص وحدة إدارية، فهو يعتمد أساساً مبدأ تقسيم العمل، مثال ذلك تجميع كل ما يتعلّق بالنشاط الاقتصادي في وزارة واحدة، هي وزارة الاقتصاد، وتجميع كل ما يتعلّق بالنشاط التعليمي في وزارة واحدة، هي وزارة التعليم، وكذلك تجميع كل ما يتعلّق بالأعمال الدفاعية البرية والجوية والبحرية في وزارة واحدة، هي وزارة الدفاع.

وما يجب ملاحظته في هذا الشأن، أنه إذا اعتمد معيار الوظيفة أساساً للتقسيم، فيجب الاعتماد فقط على الوظائف أو الأعمال الرئيسية، وإن كان ذلك لا يمنع، بطبيعة الحال، من قيام تقسيم فرعي آخر داخل كل وحدة حسب حجمها وسعة نشاطها.

ويتميّز هذا التقسيم بأنه بسيط ومنطقي، ويؤكد أهمية الوظائف الأساسية للوحدة، ويلفت انتباه المديرين في المستويات العليا إلى أهميتها، كما أنه يبرز دور الشخصية في التنظيم الإداري من خلال تقسيم العمل ويقوي فكرة المشاركة، ويسمح بتطبيق مبدأ تفويض السلطة، الأمر الذي يؤدي إلى رفع كفاية الوحدات ويعمل على حل مشكلاتها<sup>(٢)</sup>.

### ثالثاً: التقسيم على أساس المستفيدين

يقوم هذا التقسيم بمراعاة فئات الجمهور الذي يستفيد من خدمات الإدارة، فيتم تجميع الأنشطة التي تخدم طائفة معينة بذاتها في إدارة أو مصلحة واحدة تتركز فيها جميع الأعمال المتعلقة بهذه الفئة.

(١) إبراهيم عبد العزيز شيبان: الإدارة العامة، ص ٢٠٤ - ٢٠٥.

(٢) المصدر السابق، ص ٢٠٦.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً، توجد إدارات لخدمة فئات معينة من المتعاملين مع الإدارة، فهناك إدارة شؤون الهنود «Indian Service» التي تقوم على خدمة مجموعة معينة من المستفيدين.

وعلى الرغم مما يحققه هذا التقسيم من مزايا لجهة مواجهة المتطلبات المتعددة لكل مجموعة من مجموعات المستفيدين من الخدمات الإدارية، ولجهة تمكين كل وحدة من إجادة الخدمات التي تقوم بها ورفع مستواها والنهوض بها، فإنه يصعب الأخذ بهذا التقسيم كمعيار لتقسيم العمل وإنما يؤخذ به بصفة جزئية فقط<sup>(١)</sup>.

#### رابعاً: التقسيم على أساس الإنتاج

يقوم هذا التقسيم على أساس ناتج النشاط، أي ثمرته، وبمعنى آخر يكون طبقاً لنوع الخدمة التي تقدمها المنظمة، مثال ذلك تقسيم الجامعة إلى كليات للحقوق والإدارة والطب وغير ذلك، فنشاط هذه الكليات متماثل، وهو بطبيعة الحال القيام بالتدريس ومواصلة البحث العلمي ولكن ناتجها يختلف، فالأولى تخرِّج قانونيين، والثانية تخرِّج إداريين وهكذا...

ومن مزايا هذا التقسيم أنه يمكن من الاستخدام الأمثل للمهارات والكفاءات الشخصية، ويؤدي إلى الاستفادة من مزايا التخصص إلى أقصى درجة ممكنة، ويعمل على تحديد الأغراض المبتغاة بوضوح للكافة، ويمثّل، في ذات الوقت، ضمانة هامة للإدارة الممتازة، كما أنه يسهّل عملية الرقابة وتحديد المسؤولية عن طريق قياس الناتج بالنسبة لكل مختص أو مسؤول في كل وحدة<sup>(٢)</sup>.

#### خامساً: التقسيم على أساس العملية

يعتمد هذا التقسيم على تجميع كافة النشاطات التي تتسم بإتمام نوع معين من العمليات في وحدة إدارية واحدة، مثال ذلك إنشاء مؤسسة عامة تتولى عمليات البناء لكل الجهاز الإداري في الدولة.

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ١٦٩.

(٢) إبراهيم عبد العزيز شبحا: الإدارة العامة، ص ٢٠٨.

## المطلب الثاني: أنواع الوحدات الإدارية

درج معظم كتاب الإدارة العامّة على التمييز بين ثلاثة أنواع من الوحدات الإدارية، وذلك تبعاً لنوع الخدمة التي تؤديها هذه الوحدات.

أ - الوحدات التنفيذية أو الأصلية.

ب - الوحدات الفنية المساعدة أو المعاونة.

ج - الوحدات الاستشارية.

وقد اتجه معظم علماء الإدارة العامّة في الولايات المتحدة الأمريكية إلى تبني هذا التصنيف، وتبعهم في ذلك عدد من أساتذة الإدارة العامّة في فرنسا وفي مصر<sup>(١)</sup>، وهناك اتجاه آخر في مصر يقسّم الوحدات الإدارية إلى نوعين فقط: الوحدات الرئيسية والوحدات المساعدة، وتشمل الوحدات الإدارية المساعدة على الوحدات المساعدة العاملة والوحدات الاستشارية. واستناداً إلى ما تقدّم سنقوم بمعالجة أنواع الوحدات الإدارية كما يلي:

أولاً: الوحدات الإدارية الأصلية.

ثانياً: الوحدات الإدارية المساعدة.

ثالثاً: الفروق الجوهرية بين أنواع الوحدات الإدارية.

### أولاً: الوحدات الإدارية الأصلية

يُقصد بها الوحدات الإدارية الرئيسية التي تتولى تنفيذ الأهداف العامّة للسلطة التنفيذية، وتتميّز هذه الوحدات بقيامها بمباشرة الاختصاصات والمهام المتصلة أساساً بالأهداف والغايات الأساسية التي تهدف إليها المنظمات الإدارية.

وتقسم السلطة التنفيذية إلى وحدات رئيسية تتولى كل وحدة منها تحقيق هدف أو أهداف معينة، وتعرف تلك الوحدات باسم الوزارات، ومؤدى ذلك أن تخصص وزارة في إقامة العدل بين الناس عن طريق السلطة القضائية، أي وزارة العدل، وهكذا...

ولقد كان عدد الوزارات محدوداً حيث لم يكن يتعدى ست وزارات إلا نادراً في دول أوروبا خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر الميلاديين، ولكن مع بداية القرن التاسع عشر بدأ عدد الوزارات في الزيادة.

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ١٧٥.

وكقاعدة عامة، فإنه يجب حصر عدد الوزارات في عدد معقول، بحيث تعتبر كل وزارة قسمًا إداريًا رئيسياً يتوخى تنفيذ هدف أو أهداف معينة للسلطة التنفيذية في الدولة، وحتى يسهل التنسيق بين أعمال تلك الوزارات، وقد وصل عدد الوزارات في لبنان، خلال عام ١٩٩٠، إلى ثلاثين وزارة، وهذا يخالف المبادئ التي اتفق عليها علماء الإدارة، حيث قال الأستاذ (Leon Blom) إنه يجب ألا يزيد عدد الوزارات على عشرة، بينما قال البعض إنه يجب الاكتفاء بست وزارات فقط. وتنقسم، عادة، الوزارة إلى عدة أقسام، أو إدارات رئيسية، تتولّى كل منها مهمة محدّدة. ونتيجة للتطورات المتلاحقة في الإدارة العامّة وازدياد درجة التخصص برزت ظاهرة جديدة في السنوات الأخيرة تتمثّل في إنشاء هيئات إدارية مستقلة يطلق عليها، في الولايات المتحدة الأمريكية، اسم (Public Agency)<sup>(١)</sup>.

### ثانياً: الوحدات الإدارية المساعدة

ترتّب على ظهور المذاهب الاقتصادية والاجتماعية وانتشارها في دول العالم أن اتسعت وظائف الدولة الحديثة في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، نتيجة لتدخل الدولة في العديد من النشاطات التي كانت بعيدة عن عملها في ظل نظام الدولة الحارسية<sup>(٢)</sup>، ونتج عن ذلك تضاعف عمل المنظمات والوحدات الإدارية الأصلية، وتشعب أنشطتها إلى أعمال فرعية أثقلت كاهلها عن القيام بمهامها الرئيسية، فأخذت هذه الوحدات بالاستعانة بوحدات وأجهزة إدارية مساعدة لمعاونتها في إنجاز النشاطات الإدارية التي لا تتعلّق مباشرة بالأهداف الرئيسية لها، بتقديم النصح والمشورة لها بصدد ما هي مقدمة عليه من خطوات للوصول إلى غاياتها بأعلى كفاءة ممكنة، وهكذا ظهرت الوحدات الإدارية المساعدة بنوعها: أي الوحدات المساعدة العاملة والوحدات الاستشارية<sup>(٣)</sup>.

أ - الوحدات المساعدة العاملة: من أبرز المهام التي تتولّاها الإدارات المساعدة ما يلي:

(١) إدارة شؤون العاملين، وكل ما يتصل بهم من أعمال تتعلّق بتعيينهم ومراتبهم وعلاواتهم، وتأمين تنفيذ القرارات المتصلة بشؤونهم.

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ١٨٠.

(٢) المصدر السابق نفسه.

(٣) المصدر السابق، ص ١٨١.

(٢) تقوم الوحدات الإدارية المساعدة بالأعمال المالية والمحاسبية للوحدات الإدارية الأصلية.

(٣) تقوم الوحدات الإدارية المساعدة بتجهيز الأدوات المادية اللازمة لعمل الوحدات الإدارية الأصلية، ويشمل ذلك شراء الأجهزة والمعدات والأدوات الكتابية والمواد الضرورية.

(٤) تعاون الوحدات الإدارية المساعدة للوحدات الأصلية في شؤون التوثيق والمحفوظات والمخازن، وفي مسائل الطباعة والإعلان والنشر.

ومن الملاحظ أن هذه المهام، التي تقوم بها الوحدات الإدارية المساعدة العاملة، لا تدخل في صميم الوظائف الرئيسية للوحدات الأصلية، ولكنها تمثل أهمية كبيرة بالنسبة لتنفيذ عمل هذه الوحدات في أقصر وقت ممكن، وبأقل جهد مستطاع وبأدنى تكلفة مالية<sup>(١)</sup>.

ب- الوحدات الاستشارية: ظهر هذا النوع من الوحدات المساعدة كنتيجة منطقية لتضخم المنظمات الإدارية واتساع مجالات نشاطها، وتعدد أعمالها بصورة أدت إلى الحاجة للاستعانة بأجهزة متخصصة لتتولى دراسة وبحث هذه المشاكل، وتقديم أفضل الحلول لها وإبداء المشورة بشأن القرارات الهامة التي تصدرها تلك المنظمات.

وقد ساهم التطور العلمي والتقدم التكنولوجي في ازدياد الحاجة إلى وجود هذه الإدارات الاستشارية كي تعاون الإدارات الأصلية بخبرتها وتخصصها على إنجاز أهدافها بأعلى كفاءة ممكنة.

ويتميز عمل هذه الهيئات الاستشارية بالطابع الذهني والفني المبني على العلم والخبرة والتخصص، فهو عمل فكري يتجه نحو التأكيد على غاية معينة تتمثل في تحقيق أفضل السبل للتنظيم لتحقيق أهدافه على أفضل وجه، ولذلك يستلزم جوهر العمل الاستشاري وجوب وجود الحقائق بمختلف أشكالها، سواء أكانت بيانات أو إحصائيات أو معلومات، وما يتبع ذلك من توبؤب وتحليل لها<sup>(٢)</sup>.

ومن أهم المهام التي تقوم بها الوحدات الاستشارية ما يلي:

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ١٨٢.

(٢) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ١٨٦. وإبراهيم درويش: الإدارة العامة، ص ٢٢٦.

- (١) إجراء جميع الأبحاث والدراسات الضرورية لإعداد سياسة المنظمة، ومن الممكن أن يكلف أعضاء الوحدات الاستشارية بهذه الصفة بالتباحث مع شخصيات ومنظمات خارج الإدارة.
- (٢) إعداد التنبؤات أو، على الأقل، وضع الفروض عن التوقعات المستقبلية للإدارة.
- (٣) تحضير مشروعات البرامج أو خطط العمل.
- (٤) مراقبة تنفيذ القرارات والبرامج، وتنسيق العمل في إدارات التنفيذ.
- (٥) تحضير جميع الإجراءات بإعادة التنظيم وتنمية طرق العمل، ومراقبة النتائج وتحسين العلاقات الإنسانية في داخل المنظمة وخارجها<sup>(١)</sup>.

### ج - الفروق الجوهرية بين أنواع الوحدات الإدارية:

- (١) الفرق بين الوحدات الأصلية والوحدات الإدارية المساعدة: إن الوحدات الإدارية الأصلية معنية أصلاً بتنفيذ الأهداف، وتحقيق الغايات التي أنشئت من أجلها، في حين تقوم الوحدات المساعدة بتقديم العون الإداري والفني لها في سبيل تسهيل عملها وإنجاز أهدافها. ويمثل الفارق الثاني بين النوعين في كون الوحدات الإدارية الأصلية هي وحدات تنفيذية تقدم خدماتها لجمهور المواطنين، بينما نجد أن الصلة مقطوعة بين الوحدات الاستشارية والجمهور. والأصل، بالنسبة للوحدات المساعدة العاملة، أنها هي أيضاً لا تقدم خدماتها للجمهور، ومع ذلك نجد أن بعض هذه الوحدات يتعامل مع الجمهور<sup>(٢)</sup>. ولكن تبقى القاعدة الأصلية في كون هذه الوحدات لا تقدم خدماتها إلى جمهور المواطنين، وإنما يتجه نشاطها نحو معاونة الوحدات الإدارية الأصلية. ومن ناحية ثالثة نجد أن هناك اتجاهاً نحو التركيز بالنسبة للوحدات الإدارية المساعدة، بحيث تؤسس أجهزة أو هيئات مركزية على مستوى الدولة تتخصص كل منها في تقديم نوع معين من المعاونة والمساعدة للوحدات الإدارية الرئيسية، وتتبع رئيس الجمهورية أو رئاسة مجلس الوزراء.

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ١٨٦.

(٢) المصدر السابق، ص ١٩٠.

هذا مع وجود وحدات مساعدة داخل الوزارات والمصالح الحكومية، في حين نجد أن الوحدات الإدارية الأصلية مقسّمة أصلاً لتتولى كل منها تحقيق هدف أو أهداف معينة.

وعلى الرغم من وجود هذه الفروق الجوهرية بين الوحدات الأصلية والوحدات الإدارية المساعدة، فإننا نجد وحدات إدارية تجمع بين الصفتين، بحيث تسهر على إنجاز أهدافها الرئيسية كوحدة أصلية، وتتولى في نفس الوقت تقديم العون والمساعدة لوحدات أصلية أخرى<sup>(١)</sup>.

(٢) الفرق بين الوحدات المساعدة العاملة والوحدات الاستشارية: تتمثل طبيعة عمل الوحدات المساعدة العاملة في معاونة الوحدات الإدارية الأصلية في تحقيق أهدافها عن طريق ماتقدّمه من خدمات ومساعدات، في المسائل المحاسبية وشؤون العاملين وعمليات الشراء والتخزين، بينما تنحصر معاونة الهيئات الاستشارية للوحدات الأصلية في تقديم الاقتراحات والآراء الاستشارية بعد إجراء الأبحاث والدراسات اللازمة.

ويتميّز عمل الوحدات المساعدة بالطابع المادي، فهي تعاون الوحدات الأصلية في الأعمال الإدارية اليومية دون تقديم اقتراحات أو إبداء مشورة، وعلى العكس فإن عمل الوحدات الاستشارية له صبغة ذهنية فنية، حيث يتركز حول تقديم الاستشارات وما تراه من تعديلات واقتراحات لدفع عمل المنظمة إلى أعلى كفاءة ممكنة.

وكذلك تصدر الوحدات المساعدة قرارات وأوامر ملزمة في نطاق اختصاصها، أما الوحدات الاستشارية فليس لها الحق في إصدار قرارات لها صفة الإلزام.

وعلى الرغم من أن الوحدات الاستشارية لا تملك، من الناحية القانونية، سلطة إصدار قرارات ملزمة، إلا أنّها تتمتع بوضع أدبي مرموق، وتقابل اقتراحاتها الاستشارية بتقدير واهتمام كبير من جانب أعضاء الوحدات الأصلية، لكونها صادرة عن أشخاص يتمتعون بالخبرة والتخصّص.

وهناك اتجاه نحو المركزية بالنسبة للوحدات الإدارية المساعدة بنوعيتها،

(١) عبد الغني بسبوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ١٩٠.

بحيث أصبحت توجد أجهزة مركزية تتخصّص في تقديم المعونة والمشورة إلى الوحدات الإدارية الأصلية.

وهكذا نجد اختلافاً وتشابكاً، في كثير من الأحيان، بين الأنواع الثلاثة للوحدات الإدارية في الواقع العملي، على الرغم مما يتطلبه التنظيم الإداري السليم من التفرقة بينها، وتحديد الفواصل والحدود بين وظائف ونشاط كل نوع من هذه الوحدات.

ولعلنا نجد أدقّ الأمثلة، للفصل بين الوحدات الأصلية والوحدات المساعدة سواء العاملة منها أو الاستشارية، في تنظيم الإدارات العسكرية القائمة في معظم جيوش العالم.

فهناك الأسلحة المختلفة أو التشكيلات المقاتلة (Formations Combattantes) بمختلف أنواعها من مدرعات ومدفعية ووحدات إطلاق الصواريخ التي يقع على عاتقها تنفيذ العمليات الحربية، وهي التي تمثّل الوحدات الأصلية التنفيذية في الإدارة العسكرية.

أما الوحدات المساعدة العاملة فنجدها ممثّلة في الإدارات المعاونة (Service d'appui)، التي تقوم بشراء وتوزيع مستلزمات الحياة اليومية والتموينية للقوات في مختلف الفروع البرية والبحرية والجوية. وتشمل الوحدات المساعدة كذلك الإدارات المكلفة بشراء وتصنيع التجهيزات العسكرية والمعدات الفنية، وأيضاً الإدارات الطبية وغيرها من الإدارات التي تعطي أنواع الدعم والعون والمساعدة للوحدات المقاتلة، وأخيراً تتمثّل الوحدات الاستشارية في المستشارين العسكريين (Les États Majors) في مختلف المستويات، المكلفين بالتنظيم العسكري القومي والإقليمي، وفي مسرح العمليات، وبتجميع واستغلال المعلومات عن قوات العدو، وأيضاً بوضع الخطط الاستراتيجية والإدارية التي ستسير عليها العمليات<sup>(١)</sup>.

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ١٩٢.



### تدرج السلطة الإدارية

إن أي تنظيم كبير الحجم، سواء أكان عاماً أو خاصاً، يجب أن يشكّل في قالب هرمي أو تدرجي، ويسمى هذا النّظام في القانون الإداري بنظام السلم الإداري، فتوزع السلطات والمسؤوليات على درجات مختلفة، بحيث تناسب هذه السلطات والمسؤوليات داخل التنظيم من أعلى هابطة إلى أسفل<sup>(١)</sup>.

وقد طبّق النظام التدريجي أو الهرمي، في أول الأمر، في الإدارات العسكرية، حيث كان وما يزال يتم توزيع السلطة على المستويات المختلفة، فيكون للقائد الأعلى، تبعاً لهذا النّظام، أن يصدر الأوامر إلى مساعديه المباشرين من كبار الضباط، ثم يقوم هؤلاء بإصدار الأوامر التي تلزم لتنفيذ الأوامر الأولى إلى مرؤوسيه من الضباط الأقل منهم رتبة، وهكذا حتى نصل في نهاية المطاف إلى خلية الجنود الذين تنحصر مهمتهم في طاعة هذه الأوامر وتنفيذها<sup>(٢)</sup>.

ويطبّق اليوم هذا النّظام التدريجي أو الهرمي في الإدارات المدنية، إذ يجري العمل على تقسيم الموظفين إلى مستويات، بحيث تختلف كل طبقة عن غيرها من حيث السلطات والمسؤوليات، وبذلك يمكن تصور هيكل الجهاز الإداري كالهرم الذي تتعدد طبقاته، ويكون على موظفي كل طبقة أن تتلقّى الأوامر من موظفي الطبقة الأعلى حتى نصل في النهاية إلى قمة الهرم، حيث يوجد الرئيس الإداري الأعلى.

إن تدرّج السلطة وانسيابها من أعلى إلى أسفل، وسريانها في الجهاز الإداري، يعتبر من أهم المقومات والركائز الأساسية لنجاح وفاعلية أي تنظيم، إذ تتحقق، من خلال التسلسل الرئاسي الذي يستند إلى تدرّج السلطة، السيطرة الفعّالة على إنجاز الأعمال وتحقيق الأهداف المنشودة<sup>(٣)</sup>.

(١) إبراهيم عبد العزيز شيحا: الإدارة العامّة، ص ٢٣٣.

(٢) إبراهيم عبد العزيز شيحا: الإدارة العامّة، ص ٢٣٤، وسليمان الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامّة، ص ٩٦.

(٣) إبراهيم عبد العزيز شيحا: الإدارة العامّة، ص ٢٣٤.

ويترتب على تدرُّج السلطة الإدارية، على النحو السابق، إبرازه تدرجاً آخر من حيث القيمة القانونية للتصرّفات الصادرة من موظفي الإدارة، وذلك تبعاً لاختلاف المراكز القانونية التي يشغلونها في سلم التدرُّج الإداري، وتقوم القوانين واللوائح بتحديد مدى الأوامر التي تصدر عن كل رئيس في التنظيم، ومدى قيمتها القانونية<sup>(١)</sup>.

وإذا كان التدرُّج الهرمي لازماً في كل تنظيم، فإنّه يجب أن يكون هذا التدرُّج، بما يتضمنه من مستويات، متناسباً مع هيكل التنظيم، وأن تكون تلك المستويات مترابطة بما يكفل عملية الاتصال وتنفيذ أهداف التنظيم، بحيث يكون هناك نوع من العلاقات الإنسانية والتعاون المثمر بين كافة هذه المستويات. ويمكن تلخيص أهم خصائص نظام التدرُّج الإداري بما يلي<sup>(٢)</sup>:

- (١) إن هذا النّظام يتسع عند القاعدة ويضيق عند القمّة.
  - (٢) يكون لكل فرد في التنظيم رئيس واحد فقط يتلقّى الأوامر منه.
  - (٣) يتلقّى الفرد دائماً أوامره من آخر في مستوى أعلى منه درجة من درجات السلم الإداري.
  - (٤) يتم الاتصال الرسمي بين مستويات الإدارة المختلفة ودون تخطّي مستوى معين، سواء كان الاتصال من أسفل إلى أعلى أو من أعلى إلى أسفل.
  - (٥) يكون لكل مدير، في مستوى معين، السلطة اللازمة لإنجاز الواجبات والمهام المكلف بها، مع تحمُّله مسؤولية النجاح في هذا الأداء.
- ويحقّق نظام التدرُّج الإداري الفوائد التالية:

- (١) يسمح هذا النّظام بتفادي الازدواج في الرئاسة، وبالتالي تفادي الازدواج في الأوامر، فهو يكفل توضيح العلاقات نظراً لتحديده، بدقة، كل مستوى من مستويات التنظيم.
- (٢) يعمل هذا النّظام على سهولة تحديد المسؤولية والسلطة في كل مستوى من مستويات التنظيم.
- (٣) يمنع من تركيز السلطة، ويمنع تراكم الاختصاصات عند القمّة، أي أنّه يسهّل عملية لامركزية اتخاذ القرارات.

(١) إبراهيم عبد العزيز شبحا: الإدارة العامّة، ص ٢٣٤.

(٢) المصدر السابق، ص ٢٣٥.

٤) يكفل سهولة الاتصال بين وحدات الجهاز الإداري في أعلى السلم الإداري وفي أسفله، مما يؤدي إلى سهولة اكتشاف المشكلات وسرعة علاجها.

٥) يضمن هذا النظام هيمنة السلطة المركزية على الإدارات والفروع في أرجاء الدولة، ويسهل مهمة القيام بالوظائف الرئيسية فيها<sup>(١)</sup>.

أما لجهة مدى الخضوع والطاعة الواجبة على المرؤوسين قبل رؤسائهم، فإن القاعدة في هذا الشأن هي أنه يجب على المرؤوس طاعة الأوامر، والتوجيهات الصادرة إليه من رئيسه ما دامت هذه الأوامر وتلك التوجيهات في نطاق الشرعية، أي غير مخالفة للقوانين، وقد درج الفقه في هذا الشأن على التمييز بين حالات ثلاث:

### الحالة الأولى: الأوامر المشروعة

إذا كانت الأوامر الصادرة من الرئيس إلى المرؤوس مشروعة، ومتفقة مع أحكام القانون، فإنه يكون على المرؤوس، في هذه الحالة، أن يطيع الأوامر الصادرة إليه من رئيسه وعدم عصيانها ما دامت هذه الأوامر متفقة مع أحكام القانون. إلا أن الالتزام بالطاعة من قبل المرؤوس لا يمنعه بطبيعة الحال من حق مناقشة رئيسه في مدى ملاءمة هذه الأوامر، ويشترط لذلك أمران:

الأمر الأول: أن يكون المرؤوس حسن النية، وأن يكون دافعه في المناقشة تحقيق مصلحة عامة لا مصلحة شخصية.

الأمر الثاني: أن تكون مناقشته لرئيسه متصفة بمبادئ اللياقة والأدب الوظيفي<sup>(٢)</sup>.

### الحالة الثانية: الأوامر غير المشروعة

إذا كانت أوامر الرئيس مخالفة للقانون، أي غير مشروعة، فإن المرؤوس يجد نفسه بين أحد أمرين:

(١) إبراهيم عبد العزيز شيحا: الإدارة العامة، ص ٢٣٦، سليمان الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامة، ص ٩٧.

(٢) إبراهيم عبد العزيز شيحا: الإدارة العامة، ص ٢٣٧.

- إما أن يحترم القانون فلا يطيع أوامر رئيسه.  
- وإما أن يطيع هذه الأوامر فيكون قد خالف القانون.  
وقد ذهب بعض الفقهاء إلى القول بوجوب احترام أحكام القانون، ومن ثمَّ  
يكون على المرؤوس عدم إطاعة أوامر رئيسه غير المشروعة لتعارضها مع أحكام  
القانون<sup>(١)</sup>.

وذهب بعض الفقهاء إلى القول بوجوب احترام المرؤوس لأوامر رئيسه  
حتى ولو كانت هذه الأوامر مخالفة لأحكام القانون، وذلك ضماناً لحسن سير  
العمل في الجهاز الإداري وضمان انتظامه<sup>(٢)</sup>.

وذهب البعض الآخر إلى القول بوجوب إطاعة أوامر الرئيس إلا إذا كان  
عدم الشرعية فيها واضحاً وجسيماً، وكان تنفيذ الأوامر الصادرة من الرئيس يترتب  
عليه ضرر بليغ بالمصلحة العامة<sup>(٣)</sup>.

وإذا كان فقهاء القانون الإداري يهتمون بالالتزام بطاعة الرؤساء، من وجهة  
النظر القانونية، فإن فقهاء الإدارة العامة يعنون عناية كبيرة بأثر هذا الإلتزام، إذ  
يتوقف نجاح أي تنظيم على مدى الطاعة من قبل المرؤوسين، وكيفية تلقيهم  
لأوامر الرؤساء ومدى تنفيذها.

وتشير مبادئ الإدارة العامة إلى أن أي تنظيم يبلغ، بكل تأكيد، ذروة النجاح  
إذا ما تلقى المرؤوس أوامر الرؤساء وقام بتنفيذها عن اقتناع وقبول لا عن خوف  
من المساءلة والجزاء<sup>(٤)</sup>.

### الحالة الثالثة: حالة تنفيذ الأوامر المتضمنة لجريمة

يمكن القول إن المرؤوس لا يلتزم بتنفيذ الأوامر الصادرة إليه عن رئيسه إذا  
كان تنفيذها يتضمن جريمة ما.

(١) إبراهيم عبد العزيز شيحا: الإدارة العامة، ص ٢٣٧.

(٢) المصدر السابق نفسه.

(٣) المصدر السابق نفسه.

(٤) المصدر السابق، ص ٢٣٨.

## الفصل الثاني

### مبادئ التنظيم

هناك عدد من المبادئ العلمية الأساسية التي يجب أن يقوم عليها التنظيم الإداري السليم في كافة التنظيمات الإدارية العامة.

وعن طريق هذه المبادئ تتضح لنا الأسس التي يستلزمها التنظيم الإداري من حيث القيادة العليا في الدولة والرئاسة، وإصدار القرارات والأوامر وتحديد الاختصاصات والمسؤوليات، وتقسيم العمل في داخل المنظمة الإدارية، وغيرها من الجوانب الرئيسية للتنظيم الإداري، ويختلف فقهاء الإدارة العامة بشأن تحديد عدد هذه المبادئ تبعاً لوجهة نظر كل منهم<sup>(١)</sup>.

وتقتضي دراسة المبادئ المذكورة أن نقسم هذا الفصل إلى المباحث الثمانية التالية:

المبحث الأول: وحدة سلطة القيادة في الدولة.

المبحث الثاني: وحدة الرئاسة والأمر.

المبحث الثالث: وجوب تطابق نطاق الإدارة الفعلي ونطاق الإدارة الرسمي.

المبحث الرابع: عدم تركيز السلطة.

المبحث الخامس: عدم صلاحية اللجان لمباشرة وظائف الإدارة التنفيذية.

المبحث السادس: وجوب التلازم والتعادل بين السلطة والمسؤولية.

المبحث السابع: ضرورة تحديد الواجبات والمسؤوليات بدقة.

المبحث الثامن: مبدأ التخصص.

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ١٩٥.

## وحدة سلطة القيادة في الدولة

تتلخص المهمة الرئيسية للإدارة العامّة، في قيامها بتنفيذ الأهداف العامة للدولة، أن المنظمات الإدارية العامّة، بكافة وحداتها الأصلية والمساعدة والاستشارية، يجب أن يسير نشاطها في اتجاه تحقيق هذه الأهداف.

ولما كانت المنظمات الإدارية العامّة التي تكوّن الجهاز الإداري للدولة من التنوع والتعدد والتفرّع، إذ تتكون من وزارات متنوعة ومصالح وهيئات عامة مركزية ولا مركزية متعددة، فإن الأمر يستلزم وجود سلطة عليا موحّدة في كل دولة، تتولّى مهام القيادة والتوجيه بالنسبة لجميع المنظمات الإدارية في الدولة<sup>(١)</sup>.

إن وجود قيادة عامة موحّدة في الدولة أصبح مبدأً رئيسياً للتنظيم الإداري السليم، حيث تضطلع تلك القيادة بتوجيه كافة المنظمات الإدارية نحو تحقيق الأهداف العامة للدولة، وبتنسيق العمل بين هذه المنظمات المتعدّدة بوحداتها المتشعبة لضمان سيرها جميعاً نحو الغايات العامّة للدولة بتناسق وانسجام، ولمنع وقوع تنازع أو اختلاف فيما بينها في أثناء قيامها باختصاصاتها.

وفي النظم الديمقراطية تتولى السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ ما يحدّده الشعب من أهداف وسياسات عامة للدولة عن طريق نوابه<sup>(٢)</sup>.

وتتمثّل سلطة القيادة في النّظام الرئاسي في شخص رئيس الجمهورية، حيث يختص برسم السياسة العامة للدولة ويترك للوزراء سلطة تنفيذها تحت إشرافه<sup>(٣)</sup>، كما يقع على عاتقه أيضاً مهمة التنسيق بين جميع الوزارات وغيرها من الهيئات الإدارية الموجودة في الدولة.

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ١٩٦.

(٢) المصدر السابق نفسه.

(٣) سليمان الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامّة، ص ١١٩.

وإذا كانت سلطة القيادة تتمثل، في النظام الرئاسي، في شخص رئيس الجمهورية، فإنها تكمن في النظام البرلماني في مجلس الوزراء، حيث لا يكون لرئيس الجمهورية سوى سلطات اسمية، أما السلطات الفعلية في رسم السياسة العامة ومتابعة تنفيذها، وكذلك التنسيق بين جميع الوحدات الإدارية فتكون لمجلس الوزراء<sup>(١)</sup>.

---

(١) إبراهيم عبد العزيز شيحا: الإدارة العامة، ص ٢٤٤، والدكتور بكر القباني: الإدارة العامة، الجزء الثاني، ص ١١٨.

## وحدة الرئاسة والأمر

يعني مبدأ وحدة الرئاسة والأمر أن تتحدد سلطة إصدار الأوامر والقرارات في مصدر واحد، فلا يخضع المرؤوس إلا لرئيس مباشر واحد يتلقى منه الأوامر والتعليمات.

ولا يتضمن هذا المبدأ تركيز السلطات في يد فرد واحد، وإنما يكون لكل مجموعة من العاملين رئيس إداري مباشر يقوم بتوجيههم وإصدار الأوامر اللازمة لحسن سير العمل.

وقد توجد حالات معينة تهدد هذا المبدأ، كما لو صدرت التعليمات من أكثر من رئيس للمرؤوس الواحد، كأن تصدر إليه تعليمات من رئيسه الفني مع وجود رئيس آخر إداري، فلا بد، في مثل هذه الحالة، من أن توحد الرئاسة منعاً لوقوع تضارب، أو تعارض في الأوامر الصادرة إلى نفس المرؤوس<sup>(١)</sup>.

ويرجع أساس هذا المبدأ إلى قاعدة نطاق التمكّن، أو مدى الرقابة التي تقضي بتحديد الأفراد المرؤوسين الذين يخضعون لرقابة وإشراف رئيس فرد بعدد معين، لأنه لا يستطيع أن يباشر ذلك الإشراف بفاعلية وكفاءة إلا في هذا النطاق.

ويتطلب احترام مبدأ وحدة الرئاسة والأمر أن يطبق مبدأ تسلسل القيادة، بمعنى أن يصدر الرئيس الإداري أوامره إلى مرؤوسيه المباشرين دون غيرهم، فلا يوجه هذه الأوامر إلى أبعد من ذلك، لأن الخروج على هذا التسلسل، من جانب الرئيس الأعلى، يؤدي إلى اختلال العمل واضطرابه، وإلى انهيار مبدأ وحدة الرئاسة والأمر، وإذا اقتضى الظرف إجراء الاتصال بمعظم المستويات الإدارية، فيجب أن يتم ذلك عن طريق مراعاة مبدأ التدرج الهرمي للسلم الوظيفي، وباحترام مبدأ التسلسل في القيادة.

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ١٩٩.



ومن الواضح أن مبدأ وحدة الرئاسة والأمر، في المنظمات الإدارية، يعني أن يكون الرئيس الإداري فرداً وليس هيئة أو مجلساً<sup>(١)</sup>.

إن القاعدة العامّة المستقرة الآن في علم الإدارة العامّة هي عدم صلاحية المجالس واللجان للقيام بالأعمال التنفيذية للنشاطات الإدارية المختلفة، وعلى العكس من ذلك فإن المجالس واللجان تصلح للأعمال المتعلقة بوضع اللوائح الإدارية والقواعد العامّة التنظيمية، أو للتحقيق والبحث عن العيوب الموجودة في الجهاز الإداري، وأيضاً بالنسبة لممارسة السلطات التأديبية وتوقيع الجزاءات، وهي أصلح الهيئات بالنسبة للوظائف الاستشارية<sup>(٢)</sup>.

إن مبدأ وحدة الرئاسة والأمر يحقّق الاستقرار في نظام العمل داخل المنظّمة الإدارية، ويضمن سير النشاط الإداري في سهولة ويسر، ويحقّق أيضاً السرعة والدقّة في تنفيذ التعليمات والأوامر والقرارات الصادرة عن الرؤساء الإداريين<sup>(٣)</sup>.

---

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ٢٠٠.

(٢) المصدر السابق نفسه، وسليمان الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامّة، ص ٢٤.

(٣) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ٢٠١.

## وجوب تطابق نطاق الإدارة الفعلي ونطاق الإدارة الرسمي

يقصد بنطاق الإدارة، أو نطاق الإشراف أو الرقابة أو التمكن، كما يسميه البعض، تبيان عدد المرؤوسين الذين يراجعون مباشرة مديراً أو رئيساً معيناً، بحيث يستطيع بكفاءة القيام بأعباء الإدارة تجاههم، وتقسيم وقته عليهم دون أن يخرج عن حدود الانتباه الفعّال<sup>(١)</sup>.

ولا نعني، عند الحديث عن نطاق الإدارة، نطاق العلاقة بين المدير وكافة المستويات والوحدات الأدنى بالتنظيم، وإنما نعني فقط العلاقة بين المدير بالوحدات الأدنى منه مباشرة وبمرؤوسيه المباشرين في خط السلطة. ويستوجب حسن التنظيم أن يكون نطاق الإدارة الفعلي للمدير مطابقاً لنطاق الإدارة الرسمي، وبمعنى آخر يجب أن يكون عدد المرؤوسين المباشرين معقولاً حتى يتمكن المدير من الإشراف عليهم وتوجيههم وتوجيههم فعّالاً<sup>(٢)</sup>.

لذلك يجب أن يُراعى أمران بشأن تحديد نطاق الإدارة:

- الأمر الأول: أن لا يكون نطاق الإدارة الرسمي أوسع من نطاق الإدارة الفعلي، أي أنه يجب أن يكون عدد المرؤوسين المباشرين غير مبالغ فيه من حيث زيادة العدد، إذ لا يستطيع الرئيس الواحد إحكام سيطرته وإدارته على عدد غير محدد منهم.
- الأمر الثاني: أن لا يكون نطاق الإدارة الفعلي أوسع من نطاق الإدارة الرسمي، أي أنه لا يجب أن يكون عدد المرؤوسين المباشرين مبالغ فيه من حيث ضالة العدد وإلا وجد المدير نفسه في فراغ.

(١) عبد الفتاح حسن: مبادئ علم الإدارة العامّة، ص ٦٧.

(٢) إبراهيم عبد العزيز شيحا: الإدارة العامّة، ص ٢٥٢.

كيف نستطيع أن نحدّد إذا العدد المعقول من المرؤوسين الذين يستطيع الرئيس الواحد إدارتهم بكفاءة وفعالية، وبعبارة أخرى: كيف نحدّد نطاق الإدارة المناسب أو نطاق الإشراف أو التمكّن المعقول.

لقد اختلفت الآراء في هذا الصدد، وظهر نتيجة لذلك ثلاثة اتجاهات:

الاتجاه الأول: المدرسة الكلاسيكية.

الاتجاه الثاني: مدرسة العملية الإدارية.

الاتجاه الثالث: مدرسة جريكوناس.

الاتجاه الأول: المدرسة الكلاسيكية: يعتمد أصحاب هذه المدرسة، بشأن

تحديد العدد المعقول والمناسب من المرؤوسين الذين يستطيع المدير إدارتهم بكفاءة وفعالية على المشاهدة، وذلك عن طريق ملاحظة وتحليل ودراسة أوضاع المديرين في تنظيمات متقاربة وقائمة فعلاً<sup>(١)</sup>.

ولم يتفق أصحاب هذه المدرسة حول تحديد عدد هؤلاء المرؤوسين، فحدّدهم البعض بعدد يتراوح بين أربعة وثمانية في المستويات العليا، وبين ثمانية وخمسة عشر في المستويات الدنيا، وحدّدهم البعض الآخر بثلاثة أو أربعة في المستويات العليا، وبين ثلاثين وأربعين في المستويات الدنيا.

وهكذا حاول أنصار هذه المدرسة وضع رقم محدد وثابت من المرؤوسين يكون عنده نطاق الإدارة فعالاً، وهو ما رفضه منطلق مدرسة العملية الإدارية، لتعارض ذلك مع المبادئ العلمية للتنظيم<sup>(٢)</sup>.

الاتجاه الثاني: مدرسة العملية الإدارية: يرى أصحاب هذه المدرسة أنّه ليس هناك عدد ثابت ومحدّد لعدد المرؤوسين الذين يستطيع المدير الواحد الإشراف عليهم إشرافاً فعالاً، ذلك أن تحديد هذا العدد يتوقف على عدة عوامل ومتغيرات وقوى واقعية في كل حالة على حدة، وهذه العوامل والمتغيرات يرجع بعضها إلى المدير نفسه، ويرجع بعضها الآخر إلى مدى نطاق الاتصالات بين المدير ومرؤوسيه.

١ - العوامل التي ترجع إلى المدير: تكمن هذه العوامل في مدى القدرات

(١) إبراهيم عبد العزيز شيحا: الإدارة العامّة، ص ٢٥٣.

(٢) عبد الفتاح حسن: الإدارة العامّة، ص ٦٧ - ٦٨.

الشخصية التي يتحلَّى بها المدير، والتي تتمثَّل في نطاق الوقت، ونطاق الانتباه، ونطاق الشخصية، ونطاق الطاقة، ونطاق المعرفة، ولا شك أن هذه العوامل تعدُّ حاسمة في تحديد عدد الأشخاص الذين يستطيع المدير الإشراف عليهم وتوجيههم ورقابتهم.

ويؤكد أنصار هذه المدرسة أن نطاق الإدارة يتسع كلما اتسع نطاق هذه الطاقات لدى المدير، وكان متسماً بالذكاء والرشد في التصرف<sup>(١)</sup>.

٢ - العوامل التي ترجع إلى مدى الاتصالات بين المدير والمرؤوسين: وفقاً

لمفهوم هذه المدرسة، فإن نطاق الإدارة يتسع كلما كان المرؤوسون قادرين على أداء أعمالهم وواجباتهم دون حاجة للرجوع إلى المدير بصفة مستمرة، وكلما خفت حاجتهم إلى الاتصال به، ويضيق بالتالي نطاق الإدارة كلما زادت حاجة المرؤوسين إلى الاتصال بالمدير في جميع الأمور الهامة والتافهة، ذلك أن المدير، مهما كانت كفاءته ودرايته بأعباء الإدارة فإنه لا يستطيع أن يقوم على إدارة عدد غير محدود من المرؤوسين.

وقد حدّد أصحاب هذه المدرسة العوامل التي تؤثر في مدى الاتصالات بين المدير ومرؤوسيه، زيادة أو نقصاً، وبالتالي في تحديد نطاق الإدارة، اتساعاً أو ضيقاً، في الأمور التالية<sup>(٢)</sup>:

- (١) مستوى إعداد وتدريب المرؤوسين.
- (٢) وضوح التفويض.
- (٣) سلامة التخطيط.
- (٤) سلامة وسهولة الاتصال.
- (٥) وضوح السياسات والقواعد والإجراءات.
- (٦) معدل التغيير.
- (٧) قرب موقع الوحدات.
- (٨) بساطة العمل.
- (٩) تشابه الوظائف التي يشرف عليها المدير.
- (١٠) طبيعة معدلات الرقابة.

(١) إبراهيم عبد العزيز شيجا: الإدارة العامّة، ص ٢٥٤ - ٢٥٥.

(٢) المصدر السابق، ص ٢٥٦ - ٢٥٧.

ويخلص أصحاب هذه المدرسة إلى أنه يتعدّد وضع رقم محدد وثابت من المرؤوسين يكون عنده نطاق الإدارة فعالاً، إذ لا يمكن تحديد ذلك وفقاً لقاعدة ثابتة وعامة التطبيق، وإنما يختلف هذا النطاق باختلاف العوامل والمتغيرات السابقة من منظمة إلى أخرى حسب تباين هذه العوامل وتلك المتغيرات.

**الاتجاه الثالث: مدرسة جريكوناس:** يرى الباحث الفرنسي «جريكوناس» أنّه كلما زاد عدد المرؤوسين أدّى ذلك إلى تعقّد الإدارة لتشابك العلاقات التي تتضمنها، ويرى «جريكوناس» أن من مصلحة العمل في التنظيم أن يعمل المدير ما أمكنه على تقليل عدد تابعيه حتى يتمكن من حسن توجيههم، والإشراف عليهم بطريقة فعالة.

ولإيضاح ذلك يميز «جريكوناس» بين ثلاث مجموعات من العلاقات التي تنشأ بين المدير والمرؤوسين، أو بين المرؤوسين أنفسهم<sup>(١)</sup>.

١ - العلاقات الفردية المباشرة: هي العلاقات التي تنشأ بين المدير وكل واحد من مرؤوسيه المباشرين على انفراد.

٢ - العلاقات الجماعية المباشرة: هي العلاقات التي تنشأ بين المدير وكل تجمّع ممكن من المرؤوسين أو مع أحدهم، ولكن بحضور تابع أو تابعين آخرين.

٣ - العلاقات المتقاطعة أو المتشابكة: هي العلاقات التي تنشأ عندما يتشاور المرؤوسون بعضهم مع بعض، سواء أكانوا على انفراد أو في شكل مجموعات.

ويوصي «جريكوناس» بوجود الاهتمام من جانب الرئيس بهذا النوع الأخير من العلاقات المتقاطعة، وإن كان المدير لا يدخل طرفاً فيها، إذ تظهر أهميتها حينما يسند المدير عملاً إلى أفراد معينين، الأمر الذي يستلزم قدراً من التعاون المشترك بينهما في تنفيذ ما أسند إليهما من اختصاصات، ويشير الفقيه الفرنسي إلى أن العلاقات التي تنشأ في التنظيم تختلف باختلاف المواقف والظروف التي تنشأ فيها<sup>(٢)</sup>.

(١) فريد راغب النجار: التّظيم والعمليات الإدارية والتنظيمية، ١٩٧٠، ص ١٨٩.

(٢) إبراهيم عبد العزيز شيحا: الإدارة العامّة، ص ٢٦١.

## عدم تركيز السلطة

من الثابت، فيما يتعلّق بتنظيم السلطة الإدارية داخل الدولة، أنّه إما أن يُعتمد النظام المركزي، وإما أن يُعتمد النظام اللامركزي.

ومن مزايا النظام المركزي أنّه يؤمن الوحدة وعدم تجزئة السلطة الإدارية، إذ أن سلطة الحسم والقرار تختص بها الحكومة المركزية في الدولة في العاصمة فقط، ويكون لهذه الحكومة السيطرة على كل فروعها.

ويقوم النظام المركزي على ثلاثة عناصر رئيسية:

**العنصر الأول:** تركيز الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية في العاصمة، بحيث لا تمنح أية اختصاصات مستقلة لوحدة إدارية مرفقية أو محلية.

**العنصر الثاني:** وجود سلم إداري لموظفي الدولة.

**العنصر الثالث:** السلطة التدرجية (Le Pouvoir Hierarchique).

ويقوم النظام اللامركزي بتوزيع الاختصاصات بين الجهاز المركزي للدولة والوحدات الإدارية المرفقية والمحلية، إذ تمنح هذه الوحدات سلطة البت والتقرير فيما يتعلّق بالاختصاصات التي خولها لها القانون.

وبالنسبة لمسألة كيفية ممارسة السلطة الإدارية، هناك مبدأ تنظيمي هام، هو مبدأ عدم التركيز، الذي يعني قيام الرئيس الإداري بنقل سلطة التقرير النهائي، في جانب من اختصاصاته، إلى نوابه ومرؤوسيه ليتفرّغ للقيام بمهام الإشراف والتوجيه والتخطيط لمنظّمته الإدارية<sup>(١)</sup>.

ويتفرّغ عدم التركيز الإداري إلى نوعين:

**النوع الأول:** عدم تركيز داخلي: يحدث عندما تُنقل سلطة التقرير في بعض الاختصاصات من الوزير إلى أحد كبار موظفي الوزارة في مقر الوزارة بالعاصمة.

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ٢١٢.

النوع الثاني: عدم تركيز خارجي: يحدث في حالة انتقال سلطة التقرير في بعض الشؤون الإدارية إلى كبار موظفي الإدارة في الأقاليم.

وهكذا، فإنه طبقاً لعدم تركيز السلطة ينتقل جانب من اختصاصات الرئيس الأعلى للمنظمة الإدارية، سواء أكانت وزارة أو محافظة أو هيئة، إلى نوابه أو وكلائه للقضاء على التركيز الشديد، وحتى يتمكن الرئيس الإداري من التفرغ للإشراف والتوجيه في الإدارة<sup>(١)</sup>.

إن السلطات تنتقل بناء على عدم التركيز داخل نفس الشخص المعنوي، وليس إلى شخص معنوي آخر، ويدير ممثلو نفس الشخص المعنوي نشاطه الإداري.

ولذلك، هناك فارق كبير بين عدم التركيز واللامركزية الإدارية.

- في النظام اللامركزي، تعدد السلطات، وتختص كل سلطة بجانب من وظائف السلطة الإدارية.

- في عدم التركيز الإداري، لا يوجد تعدد في السلطات، بل هناك مجرد توزيع للاختصاصات بين أعضاء سلطة إدارية واحدة.

يتضح، مما سبق، أن نظام اللامركزية الإدارية هو الأعم والأشمل، على عكس عدم التركيز الإداري الذي يستخدم أحياناً كخطوة نحو تطبيق اللامركزية الإدارية<sup>(٢)</sup>.

إن التركيز الشديد للسلطة يؤدي إلى إرباك في الجهاز الإداري، ويحول بينه وبين إنجاز المهمة الموكولة إليه، إذ يؤدي إلى إضعاف الشعور بالمسؤولية وإلى تبديد الجهد والوقت والمال في إجراءات إدارية معقدة.

إلا أن هذه المبادئ تتلاشى عند الالتجاء إلى عدم التركيز، الذي يوفر الوقت والجهد والمال، ويوجد روح الحماس والإخلاص لدى المرؤوسين، ويضع سلطة اتخاذ القرار في يد المرؤوسين الذين يكونون أكثر قرباً واتصالاً بالواقع وظروفه.

إن الأسلوب الأمثل للتابع، هو أسلوب تفويض السلطة الإدارية<sup>(٣)</sup>.

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٢١٣.

(٢) المصدر السابق، ص ٢١٣ - ٢١٤.

(٣) المصدر السابق، ص ٢١٤.

وسوف نبحث هذا الموضوع على النحو التالي:  
المطلب الأول: ماهية التفويض وشروطه ومزاياه.  
المطلب الثاني: الصعوبات العملية للتفويض وعلاجها.  
المطلب الثالث: التفويض في فرنسا.  
المطلب الرابع: التفويض في لبنان.

## المطلب الأول: ماهية التفويض وشروطه ومزاياه

### أولاً: ماهية التفويض

يعني تفويض السلطة نقل الرئيس الإداري لبعض اختصاصاته إلى بعض مرؤوسيه ليقوموا بممارستها دون الرجوع إليه، مع بقاء مسؤوليته عن تلك الاختصاصات المفوضة.

وغالباً ما يقوم الرئيس الإداري بتفويض سلطاته الأقل أهمية، مثل الأعمال الإدارية اليومية، حتى يتفرغ لمباشرة اختصاصاته الهامة التي تؤثر تأثيراً مباشراً على سير العمل في المنظمة الإدارية<sup>(١)</sup>.

وإذا كانت عملية التفويض تعني إعطاء السلطة اللازمة لاتخاذ القرارات الإدارية، فإن هناك عدة معايير متفق عليها لقياس درجة عدم التركيز الإداري في المنظمة الإدارية، تتمثل في الأمور التالية:

- ١) زيادة عدد القرارات التي تصدر في مستوى أقل من المستوى الأعلى.
- ٢) زيادة أهمية القرارات والأعمال في المستوى الأدنى.
- ٣) كثرة عدد الوظائف والأعمال في المستوى الأدنى.
- ٤) قلة عمليات المراجعة بالنسبة للقرارات الصادرة من المستويات السفلى.

وفي العادة، يتم تفويض السلطة على أساس تحليل كامل للوظيفة الإدارية من تنظيم سير العمل، ووضع السلطات في الجهاز الإداري كله، وإعطاء الحرية اللازمة لاتخاذ القرارات الضرورية دون عراقيل.

وكذلك، توجد عدة عوامل تؤثر في درجة تفويض السلطة، من أهمها: خطورة القرار ومدى ما يترتب عليه من أعباء مالية، والرغبة في اتخاذ سياسة

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٢١٥.



موحدة للمنظمة الإدارية في مجموعها، ومدى توافر القادة الإداريين، وأيضاً طرق الرقابة المستخدمة<sup>(١)</sup>.

إلا أنه، وعلى الرغم من ذلك، هناك أمور لا يجوز فيها التفويض، ويجب على الرئيس الإداري أن يقوم بها بنفسه بالنظر لأهميتها، مثل القضايا المالية، والقضايا المتعلقة بالتنظيم الداخلي للمنظمة أو بعلاقتها بالمنظمات الإدارية الأخرى، ومثل مسألة التعديل والتغيير في السياسة العامة للمنظمة الإدارية، والتغيرات الكبرى في طرق العمل وأساليبه وإجراءاته، والتعيينات في المناصب الرئيسية<sup>(٢)</sup>.

### ثانياً: الشروط العامة لتفويض السلطة

هناك عدة شروط لصحة ونجاح عملية التفويض وهي:

**الشرط الأول:** التفويض يكون جزئياً: أي أن التفويض يجب ألا يشمل كل اختصاصات المفوض، فهو لا بد أن يتم بالنسبة لبعض سلطات الرئيس الإداري لا جميعها.

**الشرط الثاني:** التفويض في السلطة لا في المسؤولية: إن التفويض ينصب على السلطة فقط دون المسؤولية، أي أن الرئيس الإداري يقوم بتفويض جانب من سلطاته بصفة مؤقتة مع بقاء مسؤوليته كاملة.

ومسؤولية الرئيس الإداري أمام الرئاسات العليا التابع لها، لا يمكن أن تنتقل مع تفويض بعض اختصاصاته إلى من هم أقل منه في السلم الإداري.

ومن ناحية المرؤوس المفوض إليه، فإنه يُسأل عن أعماله أمام رئيسه المباشر فقط، ولا تتعدى تلك المسؤولية إلى أي رئيس أعلى منه.

وطبقاً لمبدأ تناسب السلطة مع المسؤولية، فإن المفوض إليه يكون مسؤولاً أمام رئيسه المباشر بقدر السلطة التي انتقلت إليه عن طريق التفويض، حتى يقدم على عمله في حماس ونشاط دون خوف من مسؤولية جسيمة تفوق ما يمارسه فعلاً من سلطات<sup>(٣)</sup>.

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٢١٦ - ٢١٧.

(٢) المصدر السابق نفسه، ص ٢١٧، وسليمان الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامة، ص ١٠١.

(٣) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٢١٨.

الشرط الثالث: عدم تفويض الاختصاصات المفوضة: أي أنه لا يجوز للمرؤوس المفوض إليه أن يقوم بإعادة تفويض السلطات التي انتقلت إليه ممن هم أدنى منه في السلم الوظيفي.

الشرط الرابع: التفويض لا يكون إلا من أعلى إلى أسفل: لأنه من غير المتصور أن يتم التفويض من المرؤوس إلى رئيسه.

الشرط الخامس: وضوح حدود التفويض: أي أن التفويض يجب أن يكون سليماً من الناحية القانونية، وأن يتم بالأوضاع التي وصفها القانون، وعلى المفوض والمفوض إليه أن يحترما تلك الأوضاع والحدود.

الشرط السادس: حق الرئيس في تعديل السلطات المفوضة أو استردادها: إن التفويض لا يمنع الرئيس من مراقبة مرؤوسه، وتوجيهه وإرشاده إلى الكيفية التي يمارس بها تلك السلطات، فإذا أراد الرئيس أن يعدل في نطاق وحدود السلطات المفوضة بناء على تلك المراقبة فله الحق في ذلك، وله كذلك أن يسحب السلطات المفوضة، كما له أن يلغي التفويض إذا ما رأى ذلك<sup>(١)</sup>.

### ثالثاً: مزايا تفويض السلطة

- ١) سرعة إصدار القرارات والقضاء على البطء في الإجراءات.
- ٢) تفرغ الرئيس الإداري للمهام القيادية.
- ٣) خفض التكاليف المالية للقرارات الإدارية.
- ٤) إيجاد قيادات جديدة قادرة على حمل المسؤولية.

### المطلب الثاني: الصعوبات العملية لتفويض وعلاجها

#### أولاً: الصعوبات العملية لتفويض السلطة الإدارية

هناك صعوبات تواجه تطبيق التفويض كأسلوب لعدم تركيز السلطة ترجع إلى العوامل التالية:

- ١) صعوبات ترجع إلى عامل الرؤساء: إذ أن سيطرة روح الأنانية والاعتداد بالنفس عند بعض الرؤساء، وحب الاستئثار بالسلطة ووسط النفوذ، يؤدي إلى فشل عملية التفويض، كما أن انعدام الثقة بالمرؤوسين يجعلهم يظهرون أمام الرئيس بمظهر التردد وعدم الفهم لمتطلبات العمل، وكذلك فإن الخوف من

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٢٢٠.

تمرُّس المرؤوسين على العمل الإداري وعدم الإلمام الكامل بطبيعة التفويض، كل ذلك من شأنه تشكيل صعوبات أمام عملية التفويض.

(٢) صعوبات تعود إلى المرؤوسين: تتمثل في ضعف المرؤوسين وعدم ثقتهم بأنفسهم عند تحمُّل المسؤولية، وخوفهم من الوقوع في الخطأ ورفضهم أحياناً للسلطة التي يفرضها توكيل السلطة عن طريق التفويض.

(٣) صعوبات علمية وسياسية: كعدم إدراك المبادئ الأساسية للتنظيم والإدارة العامّة، وعدم الاقتناع بفوائد التنظيم والاعتبارات السياسية، ومدى تأثيرها على سير الإدارة العامّة.

### ثانياً: علاج صعوبات التفويض

(١) بالنسبة إلى الرؤساء: العمل على تغيير معتقداتهم وسلوكهم ونظرتهم الخاطئة إلى التفويض، وتوعيتهم وثقيفهم، وإيضاح مزايا التفويض، والعمل على تغيير نظرة الرؤساء إلى مرؤوسيهـم ومدى قدراتهم على مباشرة ما يوكل إليهم من مسؤوليات، وإيجاد رقابة هادفة ورشيدة لدى الرؤساء غايتها المصلحة العامّة وكشف العيوب والمساوئ الإدارية، التي تعوق سير عملية التفويض بنجاح، واختيار الرؤساء من ذوي القدرات على ممارسة أعمال القيادة، وتوافر صفات القائد الإداري في كل رئيس منهم، ومن أهم تلك الصفات القدرة على تفويض جانب من سلطاتهم إلى مرؤوسيهـم<sup>(١)</sup>.

(٢) بالنسبة إلى المرؤوس: العمل على تدريب الموظفين على كيفية إنجاز الأعمال الإدارية المفوضـة إليهم بأبسط الطُّرق وأسرعها، وتدريب المرؤوسين على تحمُّل المسؤولية في مواجهة الرؤساء المباشرين لهم.

(٣) علاج الصعوبات بوجه عام: ويتم ذلك بزيادة الوعي والإدراك بأهمية إنجاز أهداف المنظمة، وما يؤديه من تحقيق للمصلحة العامّة، وبتطبيق مبادئ التنظيم والإدارة العامّة السليمة على المنظمات والإدارات الحكومية المختلفة، وبإيجاد خطوط اتصال سريعة وسهلة بين المنظمة وفروعها المتشابهة، إذ بذلك يمكن مواجهة الصعوبات التي تنشأ عن عملية تطبيق التفويض<sup>(٢)</sup>.

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ٢٢٩.

(٢) المصدر السابق، ص ٢٣٠ - ٢٣١.

## المطلب الثالث: التفويض في فرنسا

### أولاً: أساس التفويض

إن القاعدة العامة في النظام الفرنسي هي تولي الرئيس الإداري مباشرة جميع السلطات المعهودة إليه بنفسه، ذلك لأن الموظف العام في النظام القانوني الفرنسي يؤدي اختصاصات معينة بناء على النصوص القانونية ولا يستطيع أن يفوضها<sup>(١)</sup>. والسبب في ذلك هو أن الموظف العام في فرنسا لا يمارس حقاً ملتصقاً بوظيفته، بحيث يحق له أن يقوم بالتفويض في جزء من سلطاته من تلقاء نفسه، وإنما لا بد أن يكون ذلك مستنداً إلى القانون.

ومن أمثلة التفويض على هذا الأساس مرسوم ١٩٤٧/١/٢٣ المعدل بالمرسوم المؤرخ في ١٩/٧/١٩٦٨، الذي منح الوزراء الحق في التفويض بواسطة قرارات منهم إلى معاونيهم.

فالأصل هو قيام الموظف العام بكل مهام وظيفته، ولا يجوز له أن يفوض في جانب من سلطاته إلا إذا وجد نص قانوني يجيز له ذلك.

### ثانياً: شروط التفويض

بالإضافة إلى الشرط العام في التفويض، وهو قيامه على أساس نص قانوني، هناك شروط تحكم التفويض بصفة عامة، أهمها أن التفويض لا بد أن يكون جزئياً ومعلناً<sup>(٢)</sup>.

### ثالثاً: أنواع التفويض

يميز فقه القانون العام في فرنسا بين نوعين من التفويض:

أ - التفويض في الاختصاص.

ب - التفويض في التوقيع.

وتمثل الفرق بين هذين النوعين من التفويض فيما يلي:

(١) أن التفويض في الاختصاص ينقل إلى المفوض إليه جميع السلطات المتعلقة بهذا الاختصاص، ويمنع الشخص الذي قام بالتفويض من ممارسة الاختصاص الذي تم تفويضه، في حين أن تفويض التوقيع ليس

(١) جورج فبذل: القانون الإداري، المطابع الجامعية، باريس ١٩٧٦، ص ١٩١.

(٢) المصدر السابق نفسه.

إلّا مجرد نقل للعمل المادي في التوقيع إلى المفوض إليه دون حرمان الأصيل من ممارسة سلطاته<sup>(١)</sup>.

(٢) إن القرار الذي يصدر استناداً إلى تفويض الاختصاص ينسب إلى المفوض إليه، ويستمد قوته من مركزه في السلم الإداري، في حين ينسب القرار الصادر في إطار تفويض التوقيع إلى المفوض نفسه، ويأخذ قوة القرارات الأخرى الصادرة عنه<sup>(٢)</sup>.

(٣) إن التفويض في الاختصاص يوجه إلى الشخص باعتبار صفته لا باعتبار شخصيته، في حين أن التفويض في التوقيع شخصي، ونتيجة لذلك فإن التفويض في الاختصاص لا ينقضي بتغيير شاغل المنصب المفوض إليه، في حين يسقط تفويض التوقيع إذا حدث تغيير في شخصية المفوض أو المفوض إليه<sup>(٣)</sup>.

### المطلب الرابع: التفويض في لبنان

إن التفويض في لبنان ترعاه القواعد والمبادئ العامّة التي تحكم التفويض بشكل عام، وقد تضمن المرسوم الاشتراعي رقم (١١١) تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ أصول تفويض الصلاحيات من الوزير إلى المدير العام، وترك هذا المرسوم كيفية إجراء التفويض في السلطة بالنسبة إلى المستويات الأدنى من الوزير، إلّا أنه لا بد أن يستند إجراء التفويض في هذه المستويات إلى قرار من السلطة التي تقوم بعملية التفويض.

واستناداً إلى ماتقدّم، فإن الوزير يستطيع أن يفوض جزءاً من سلطاته إلى الرؤساء الإداريين الأدنى من المدير العام والمرتبطين به ارتباطاً مباشراً، وكذلك فإن باستطاعة المدير العام أن يفوض جانباً من صلاحياته إلى المدير ورئيس المصلحة، وأيضاً فإن المدير ورئيس المصلحة، لهما أن يفوضا بعض الصلاحيات الخاصة بهما إلى رؤساء الدوائر والأقسام.

(١) جورج فيدل: القانون الإداري، ص ١٩١ وما يليها.

(٢) المصدر السابق نفسه.

(٣) المصدر السابق نفسه.

والتفويض في لبنان لا يمكن أن يتناول كل الصلاحيات الأساسية للرئيس الإداري. وعليه، فإن الصلاحيات التي يخولها الدستور اللبناني إلى الوزير لا يجوز له أن يقوم بتفويضها إلى المدير العام، وهذه القاعدة تنطبق على المستويات الأدنى، فلا يجوز للمدير العام أن يفوض الصلاحيات التي فوضها إليه الوزير إلى المدير أو إلى رئيس المصلحة، ولا يجوز لرئيس المصلحة أن يفوض الصلاحيات التي فوضت إليه عن طريق المدير العام إلى رئيس الدائرة.

وقد سكت المرسوم الاشتراعي المتعلق بالتفويض حول مسألة انتهاء التفويض، وفي هذه الحالة يقتضي تطبيق القواعد العامة، أي أنه يجوز للرئيس الإداري أن يرجع عن التفويض في الصلاحيات التي خولها إلى مرؤوسيه بنفس الطريقة التي تم بها، كما ينتهي التفويض بانتهاء وظيفة الرئيس الإداري، أو إحالته على التقاعد أو بوفاته، وينتهي كذلك بانتهاء المدة المحددة أصلاً للتفويض<sup>(١)</sup>.

---

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٢٤٨.

## عدم صلاحية اللجان

### لمباشرة وظائف الإدارة التنفيذية

يكثُر، في الوقت الحاضر، الاستعانة بلجان للقيام بالعديد من وظائف الإدارة، وذلك تغليباً لرأي الجماعة، التي تتكوّن منها اللجنة، على رأي الفرد، وبغية منع استغلال السلطة أو الاستبداد بها، هذا فضلاً عما يحقّقه نظام اللجان من إمكانية اختيار القرار السليم نتيجة ما يحقّقه هذا النظام من فرص مناقشة الحقائق وجلائها<sup>(١)</sup>.

إلا أن جانباً من فقهاء الإدارة العامّة يرى أن اللجان لا تصلح للقيام بالوظائف التنفيذية للإدارة، لأن هذه الأعمال تتضمن سلطة إصدار قرارات واجبة النفاذ، وهذا الأمر يستوجب الحسم وسرعة الإنجاز، ولهذا السبب يوصي هؤلاء الفقهاء بأن يقوم بهذه الأعمال «إداري فرد»، ولهذا جرت العادة، في كثير من الدول، على أن يكون على رأس كل وحدة إدارية رئيس فرد يتولّى مهمة القيام بهذه الأعمال<sup>(٢)</sup>.

ومن جهة أخرى، يرى بعض الفقهاء أن نظام اللجان سيظل أسلوباً «هاماً» من أساليب التنظيم الإداري، وأن عيوب اللجان ليست عيوباً ذاتية نصيب النظام نفسه، بل إن العيوب تتصل بالتطبيق العلمي لهذا النظام وإساءة استخدامه، وعليه فإن هؤلاء الفقهاء يرون أن نظام اللجان يمكن أن يحقّق نتائج وفوائد ذات أهمية<sup>(٣)</sup>.

(١) إبراهيم عبد العزيز شبحا: الإدارة العامّة، ص ٢٩١، وحسن أحمد توفيق: الإدارة العامّة، ١٩٧٢، ص ٤٦.

(٢) بكر القباني: الإدارة العامّة، الجزء الثاني، ص ٢٣٤.

(٣) حسن أحمد توفيق: الإدارة العامّة، ص ٤٧.

## وجوب التلازم والتعادل

### بين السلطة والمسؤولية

يعرّف «فايول» السلطة بأنها: «الحق في إصدار الأوامر، والقدرة على فرض الطاعة»، ويعرّفها آخرون بأنها: «الصفة المميزة لأمر يصدر من شخص مختص بإصداره، وتجعل له ميزة الإلزام»<sup>(١)</sup>.

ويعرّف فقه الإدارة المسؤولية بأنها: «محااسبة الأفراد عن أداء الواجبات، أو أنّها قوة لمفاهيم أخلاقية خاصة تحكم تصرفات الفرد في حالة وجود رغبات متعارضة، فالعنصر الأساسي في المسؤولية هو الالتزام بأداء عمل والمحاسبة عليه»<sup>(٢)</sup>.

وقد استقر فقه الإدارة على أنه يتوجب، لحسن سير العمل في الإدارة العامة والخاصة، أن يكون هناك تلازم بين السلطة والمسؤولية، إذ أن تحقيق هذا الأمر ينطبق مع فكرة العدالة التي تأبى تقرير مسؤولية الإنسان دون أن تسند إليه سلطة، كما تأبى الإغفاء من المسؤولية على الرغم من الاضطلاع بالمسؤولية<sup>(٣)</sup>.

وإذا كان من الواجب أن تكون السلطة والمسؤولية متلازمتين، فإنهما يجب أيضاً أن تكونا متعادلتين ومتناسبتين، إذ لا يجب أن يُسأل الموظف عن إنجاز أعمال معينة كُلف بها طالما أنه لم يُمنح من الوسائل والسلطات القدر المعقول والكافي لإنجاز ما كُلف به<sup>(٤)</sup>.

(١) إبراهيم عبد العزيز شبيحا: الإدارة العامة، ص ٢٩٥.

(٢) المصدر السابق نفسه.

(٣) المصدر السابق، ص ٢٩٦.

(٤) سليمان الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامة، ص ١٣١.



## ضرورة تحديد

### الواجبات والمسؤوليات بدقة

يُقصد بهذا المبدأ، أن كل عضو من أعضاء المنظّمة يجب أن يعرف بدقة وظيفته وحدود سلطاته ومسؤولياته<sup>(١)</sup>، وأن الجهل بهذه الأمور يؤدي إلى الفوضى والإرباك في العمل، كما يؤدي إلى وجود الاحتكاك بين الموظفين، وإيجاد حالة من التنازع في الاختصاصات سلباً وإيجاباً، الأمر الذي يؤدي إلى التعقيد الإداري، ويساعد على التهرّب من المسؤولية.

ومن الملاحظ أن تحديد مقتضيات الوظيفة يبدو أمراً سهلاً كلما هبطنا إلى أسفل، أي إلى قاعدة الهرم الإداري، ولكنه يبدو أمراً صعباً كلما صعدنا إلى أعلى، أي إلى قمة الهرم، وذلك للتشابك الذي تتصف به الوظائف العليا، وجرأة كبار الموظفين في الاعتداء على صلاحيات من دونهم، لما يتّصفون به من حب للسيطرة والظهور، وذلك على خلاف صغار الموظفين الذين يخشون المسؤولية<sup>(٢)</sup>.

(١) بكر القباني: الإدارة العامّة، الجزء الثاني، ص ١٢٣.

(٢) إبراهيم عبد العزيز شبيحا: الإدارة العامّة، ص ٢٩٨.

## مبدأ التخصص

يقصد بهذا المبدأ، أن يسند إلى شخص ما القيام بعمل واحد أو أعمال متشابهة في طبيعتها، بحيث يستطيع إتقانها أكثر من غيره، فيكون متفرغاً لأداء هذه الأعمال بصفة مستمرة من أجل إجادتها.

وتأسيساً على ذلك، فإن مبدأ التخصص يقضي بتجزئة العمل وتقسيمه بين العاملين في التنظيم، بقصد تمكين كل منهم من مباشرة العمل الذي يجيده لكونه أقدر عليه وأكثر خبرة ودراية به من سواه<sup>(١)</sup>.

إن الحاجة إلى تطبيق مبدأ التخصص تزداد كلما ازدادت درجة النمو والحضارة في المجتمع، وكلما اتسع حجم الجهاز القائم على الإدارة، ويرجع ظهور هذا المبدأ إلى قيام الثورة الصناعية وتقدم الاكتشافات العلمية والتكنولوجية<sup>(٢)</sup>.

ويقرّر فقهاء الإدارة العامّة، في هذا الصدد، أن الكفاية الإدارية تزداد كلما ازداد التخصص في مجال العمل بالإدارة العامّة، وأن هذه القاعدة لا تعدو في حقيقتها أن تكون سوى تطبيق لقاعدة أخرى تقضي بوجود تقويم العمل داخل المنظمات الإدارية، ذلك أنّه، ما دام العمل الإداري يُعدّ عملاً جماعياً، فمن الضروري، حفاظاً على المصلحة العامّة، أن يُنَاط بكل موظف مهمة أداء عمل واحد معين يتفرّغ له ويجيد القيام به<sup>(٣)</sup>.

ويضيف فقهاء الإدارة العامّة، أن الأخذ بمبدأ التخصص من شأنه تحقيق المزايا التالية:

(١) يزيد من فاعلية الإنتاج في المنظمات الإدارية.

(١) بكر القباني: الإدارة العامّة، الجزء الثاني، ص ١٢٠.

(٢) إبراهيم عبد العزيز شيحا: الإدارة العامّة، ص ٢٩٨.

(٣) سليمان الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامّة، ص ١٣٤.

- (٢) يمكن من استخدام كفاءات أكثر ملاءمة في النواحي المختلفة للمنظمة.
- (٣) يزيد من الخبرة ويهيئ فرصاً أكثر ملاءمة لكل من المنظمة وعمّالها.
- (٤) يقضي على البطالة المقنّعة في الأجهزة الإدارية.
- (٥) يساعد على استخدام الوسائل الحديثة في الأعمال الكتابية والحسابية، وبذلك تقلل الحاجة إلى استخدام الأيدي العاملة.
- (٦) يمكن من إحكام الرقابة وتحديد المسؤولية<sup>(١)</sup>.

---

(١) بكر القباني: الإدارة العامّة، الجزء الثاني، ص ١٢١. وسليمان الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامّة، ص ١٣٤، وإبراهيم عبد العزيز شيحا: الإدارة العامّة، ص ٢٩٩ - ٣٠٠.

## الفصل الثالث

### التنظيم في الإدارة الإسلامية

#### تمهيد:

بدأ التنظيم الإداري في الدولة الإسلامية عقب وصول رسول الله ﷺ إلى المدينة، حيث أسس مسجد قباء، وبنى مسجداً في المدينة، ثم عقد صحيفة المدينة التي تضمنت عدة مبادئ تنظيمية.

لقد وضع رسول الله ﷺ أساس التنظيم الاجتماعي والعلاقات الإنسانية، في تنظيم وإدارة الدولة الإسلامية، ولم يقتصر الأمر على تحسين العلاقات بين الأفراد، وإيجاد العلاقات الاجتماعية بينهم، بل وصل الأمر إلى أبعد من ذلك بكثير، إذ تم التنسيق السلوكي بين طوائف الأمة، فنتج عن ذلك الوحدة الاجتماعية، والأخوة العقدية، وذلك بعد أن آخى رسول الله ﷺ بين المهاجرين والأنصار<sup>(١)</sup>.

وهكذا بدأ التنظيم الإداري الإسلامي بدفع الروح المعنوية العقدية للأفراد والتنسيق بينهم، ثم ربطهم بالهدف العقدي برباط متين، فالجميع متجه إلى الهدف، وهو إرضاء الله عز وجل، وتنفيذ أوامره، وطاعة رسول الله ﷺ، فهذا يؤثر أخاه على نفسه، وآخر يضحي بنفسه، وثالث يضحي بماله، ورابع يجاهد بعمله، والجميع يتنظم داخل بناء تنظيمي ويسعى إلى تحقيق الهدف<sup>(٢)</sup>.

من هنا نرى أن التنظيم الإداري الإسلامي يعتمد منهجاً عقدياً، وهذا مرد

(١) فرانس عبد الباسط البنا: التنظيم، ١٤٥٥هـ / ١٩٨٥م، ص ١٠٠.

(٢) المصدر السابق، ص ١٠١ - ١٠٢.

كفاءة هذا التنظيم ونجاحه، إذ أننا نجد أنفسنا، لدى تتبعنا الأعمال التنظيمية في الدولة الإسلامية، أمام بناء تنظيمي محكم، وهذا المنهج العقدي في التنظيم هو الأساس الإيماني الذي يعتمد عليه التنظيم في دفع العاملين لتحقيق الهدف العقدي<sup>(١)</sup>.

أما الجوانب العقدية في التنظيم فهي:

### أولاً: الدافع العقدي للعاملين

إن الدافع العقدي يقوم بإذكاء الشعور الديني، وهذا الشعور من شأنه أن يحقق الإخلاص في العمل، ويحرك الرقابة الذاتية في ضمير الإنسان، مما يؤدي بالنتيجة إلى إتقان العمل، وتحقيق في ذات الوقت الراحة النفسية للإنسان.

### ثانياً: الهدف العقدي

إن كل تنظيم يرمي إلى تحقيق هدف واضح، وموقف العاملين الرسمي من هذا الهدف هو السعي إلى تحقيقه، أما الموقف الحقيقي منه فقد يكون خلاف ذلك، وهنا يحدث التناقض بين الهدف الخاص بالأفراد مع هدف التنظيم، وقد لا يتمكن الفرد من استيعاب الهدف والاقتران به، فيقتصر الهدف الذي أمامه على إرضاء الرئيس.

أما إذا استوعب الفرد الهدف فقد لا يقتنع به، أو يتغير موقفه منه، ذلك لأن طبيعة الإنسان تنظر إلى الأهداف المادية نظرة دنيا، وذلك على العكس من نظرتها إلى الأهداف العقدية، إضافة إلى أن الهدف العقدي بسيط في التصور، سهل في الاقتناع به وأكثر ثباتاً واستقراراً في وجدان البشر.

ومن ناحية أخرى، فإن الهدف العقدي يستوعب الأهداف الخاصة ولا يتصارع معها، سواء تحققت أم لم تتحقق، من هنا يتضح لنا سمو الهدف العقدي على الهدف المادي وسهولة تحقيقه<sup>(٢)</sup>.

ولا بد لنا، في سياق هذا التمهيد، من أن نعرض لمقارنة المنهج العقدي بمدارس التنظيم الحديثة.

(١) فرناس عبد الباسط البتّا: التنظيم، ص ١٠٢.

(٢) المصدر السابق، ص ١٠٣.

من الراهن أن جميع المدارس التنظيمية تهتم بالعنصر البشري، فظنرية ماكس وير تبين تحقق كفاية العنصر البشري عن طريق تنظيمه داخل البناء المكتبي، الذي تحكمه السلطة الرسمية.

أما نظرية تايلور فتبين تحقق الكفاية الإنتاجية للعنصر البشري عن طريق دراسة الوقت والحركة، والبحث عن الطريقة المثلى في العمل، ودفع هذا العنصر بالحوافز المادية.

في حين أن نظرية فايول تبين تحقق كفاية العنصر البشري عن طريق تنمية المهارات الإدارية<sup>(١)</sup>.

ونجد أن المدرسة السلوكية تزيد من الاهتمام بالعنصر البشري، فتبين كفاية العنصر البشري عن طريق وجود العلاقات الاجتماعية السوية، ومراعاة العلاقات الإنسانية والدوافع السلوكية لهذا العنصر مع الاهتمام بالحوافز الإنسانية.

أما المدارس الحديثة في التنظيم فتقرر أن كفاية العنصر البشري تتحقق عن طريق المشاركة بينه وبين التنظيم، وذلك للوصول إلى ما يسمّى بالتوازن التنظيمي. وقد قرّرت النظريات السلوكية التحليلية أن الكفاية البشرية تتحقق بالتخفيف من المغالاة في الاتجاه الإنساني، وبإيجاد التوازن بين هذا الاتجاه والاتجاه العلمي<sup>(٢)</sup>.

ومن الملاحظ أن المرحلة الأولى هي مرحلة الفكر التنظيمي العلمي، وأن المرحلة الثانية هي مرحلة الفكر التنظيمي الاجتماعي والسلوكي، وأن المرحلة الثالثة هي مرحلة البحث عن بديل لتلافي سلبيات الفكرين السابقين.

ويرى الدكتور فرناس عبد الباسط البناء، ونرى معه، أن الفكر الاجتماعي والسلوكي جاء لسد الفراغ الذي أوجده العالم بابتعاده عن الدين كعقيدة يرتبط بها الإنسان، وبانغماسه في الماديات، ونظراً لعدم وجود ما يحل محل العقيدة لدى الإنسان، فإن المدرسة الاجتماعية والسلوكية قد فشلت في إشباع الجوانب التي تشبعها العقيدة الدينية في النفس البشرية، مما حمل المفكرين على القيام بالتوفيق بين الفكر العلمي والاجتماعي والسلوكي، أو البحث عن البديل.

(١) فرناس عبد الباسط البنا: التنظيم، ص ١٠٣.

(٢) المصدر السابق، ص ١٠٤.

والواقع أن هذا لا يعني وجود التناقض بين المدرسة العلمية والاجتماعية، والسلوكية من جهة، وبين المنهج العقدي من جهة أخرى، إذ ليس هناك ما يمنع من الاعتماد على الأسس العلمية السليمة، كما وأن المدرسة الاجتماعية والسلوكية قد توافقت مع المنهج العقدي في إشباع بعض الحاجات البشرية، إلا أنها لم تتمكن من إشباع كل الحاجات التي تزيد من كفاية العنصر البشري<sup>(١)</sup>.

بعد هذا التمهيد، ننتقل إلى دراسة التنظيم الإداري الإسلامي في أربعة

مباحث:

المبحث الأول: خصائص التنظيم الإداري الإسلامي.

المبحث الثاني: مبادئ التنظيم الإداري الإسلامي.

المبحث الثالث: ضوابط التنظيم الإداري الإسلامي.

المبحث الرابع: نموذج تطبيقي: التنظيم الإداري على عهد عمر بن الخطاب

رضي الله عنه.

---

(١) فرناس عبد الباسط البنا: التنظيم، ص ١٠٤.

## خصائص التنظيم الإداري الإسلامي

### تمهيد:

لا بد لنا، قبل أن نعرض لخصائص التنظيم الإداري الإسلامي، من أن نقوم بمحاولة لتعريف هذا التنظيم الإداري الإسلامي.

إن التنظيم الإداري الإسلامي هو البناء التنظيمي المطبق في الدولة الإسلامية، والمرتكز على توجيهات الكتاب والسنة، والذي يهدف إلى تحقيق هدف شرعي في ظل ظروف إنسانية.

فالتنظيم الإداري الإسلامي هو بناء تنظيمي داخل الدولة الإسلامية تركز عليه المبادئ الأساسية الواردة في الكتاب والسنة، ويهدف إلى تحقيق مصلحة شرعية، ويراعي العلاقات الإنسانية<sup>(١)</sup>.

ومن خلال التعريف نستخلص الخصائص المميزة للتنظيم الإداري الإسلامي وهي:

### الخصيصة الأولى: التنظيم الإداري الإسلامي بناء تنظيمي

إن التنظيم الإداري الإسلامي هو بناء تنظيمي من نوع خاص، وهذا البناء التنظيمي يضم عدة وظائف داخل عدة مستويات، مثل: وظيفة الخلافة والوزارة والولاية ورؤساء الدواوين والكتاب إضافة إلى الخبراء والمستشارين.

أما التنسيق بين هذه المستويات والوظائف فإنه يتم عبر خطوط السلطة والمسؤولية، كما توجد قنوات للاتصال داخل هذا البناء التنظيمي<sup>(٢)</sup>.

(١) فرناس عبد الباسط البنا: التنظيم، ص ١٠٦.

(٢) المصدر السابق نفسه.



إن أهم ما يميّز هذا البناء التنظيمي هو أنّه لا يتقيد بنمط محدّد، أو هيكلية تنظيمية معينة، إذ أن هذا البناء التنظيمي مرن بحيث أنه يمكن أن يتغيّر بتغيير الظروف.

إلّا أن هذه المرونة لا تعني الانفلات من الضوابط، بل إنّها مشروطة بعدم تجاوزها أو تعارضها مع المبادئ والأسس الإسلامية العامّة<sup>(١)</sup>.

ونعطي مثالاً لذلك: إن البناء التنظيمي للدولة الإسلامية في عهد الرسول ﷺ لم يعرف الدواوين، في حين أن البناء التنظيمي في عهد عمر بن الخطّاب رضي الله عنه، اتخذ الدواوين، مما يدل على أن تعديلاً في البناء التنظيمي للدولة الإسلامية قد حدث.

ويرى الدكتور فرناس عبد الباسط البنا أن اهتمام الإسلام بالبناء التنظيمي ومستوياته قد وصل إلى حد بعيد، ويتضح ذلك من تحقّق هذا البناء التنظيمي في الصلاة، التي جعلها الإسلام أساس الإيمان<sup>(٢)</sup>.

فصلاة الجماعة لها وضع تنظيمي معيّن ومحدّد، فالإمام يقف في المقدمة ويقف خلفه الرجال، ثم الصبيان ثم النساء، والسنة أن يقف الإمام في وسط الصف، كي لا يكون موقف الإمام أعلى من موقف المصلين، فإذا لم يراعَ هذا التنظيم في الصلاة، بأن وقف المأمومون أمام الإمام، لم تصح صلاتهم عند جمهور الفقهاء<sup>(٣)</sup>.

وقد ضم هذا البناء التنظيمي السلطة العليا ممثلة برسول الله ﷺ وفي خلفائه من بعده.

كما اهتم رسول الله ﷺ بالإدارة الوسطى، فكان يؤمّر الأمراء، ويعيّن الولاة، ويظهر هذا الاهتمام في تكليف رسول الله ﷺ للمسافرين أن يؤمّروا عليهم أحدهم ولو كانوا ثلاثة.

وكذلك اهتم رسول الله ﷺ بالإدارة التنفيذية، فعين العمّال على الصدقات والكتّاب وغيرهم.

(١) فرناس عبد الباسط البنا: التنظيم، ص ١٠٦.

(٢) المصدر السابق، ص ١٠٦ - ١٠٧.

(٣) ابن قدامة المقدسي: الكافي في فقه الإمام أحمد بن حنبل، جزء أول - باب موقف الصلاة، طبعة المكتب الإسلامي، ص ٢٤٧ - ٢٥١.

والملاحظ أن رسول الله ﷺ كان يستشير أصحابه الذين مثلوا الجهاز الاستشاري في البناء التنظيمي للدولة، وكان رسول الله ﷺ كثير المشاورة لأصحابه.

### الخصيصة الثانية: التنظيم الإداري الإسلامي جزء من النظام الإسلامي

يرتبط التنظيم الإداري الإسلامي بالشريعة الإسلامية ارتباطاً وثيقاً، فهو جزء من النظام الإسلامي، ولا يمكن فصله عن الشريعة الإسلامية أو البيئة الإسلامية. أما المعايير التي على أساسها يمكن أن نصّف تنظيمًا إدارياً ما بأنه تنظيم إسلامي فهي التالية:

**المعيار الأول:** هو معيار ارتباط التنظيم الإداري بالشريعة الإسلامية، وهنا يثور التساؤل: هل يعتبر التنظيم الإداري الوضعي تنظيمًا إدارياً إسلامياً ولو كانت تنظيماته لا تخالف الشريعة الإسلامية؟

هناك من يرى، في ضوء هذا المعيار، أن التنظيم الإداري الإسلامي هو جزء من النظام الإداري الإسلامي المرتبط بباقي الأنظمة الإسلامية السياسية والاقتصادية والمالية، وعليه فإن التنظيم الإداري الوضعي لا يعتبر تنظيمًا إدارياً إسلامياً.

**المعيار الثاني:** معيار ارتباط البناء التنظيمي بالبيئة الإسلامية، إذ أن التنظيم المطبق في الدول غير الإسلامية لا يعتبر تنظيمًا إسلامياً، وذلك لأن كثيراً من المبادئ والقيم والضوابط التي تؤثر في التنظيم الإداري ترتبط بالبيئة الإسلامية<sup>(١)</sup>.

### الخصيصة الثالثة: التنظيم الإداري الإسلامي يستند إلى الكتاب والسنة

إن البناء التنظيمي الإسلامي هو تطبيق للمبادئ الأساسية الواردة في كتاب الله عزّ وجلّ، وفي سنة رسول الله ﷺ.

فعلى سبيل المثال، إن مبدأ الطاعة مستمد من القرآن الكريم: ﴿أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ﴾<sup>(٢)</sup>، وكذلك فإن مبدأ المشاورة مستمد من القرآن الكريم: ﴿فَاعْتَفِ عَنْهُمْ وَأَسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ﴾<sup>(٣)</sup>.

(١) فرناس عبد الباسط البنا: التنظيم، ص ١٠٨.

(٢) سورة النساء: الآية ٥٩.

(٣) سورة آل عمران: الآية ١٥٩.

كما أن مبدأ المسؤولية مستمد من حديث الرسول ﷺ: (كلكم راع، وكلكم مسؤول عن رعيته)<sup>(١)</sup>.

وأيضاً، فإن مبدأ ارتباط السلطة بالمسؤولية، ومحاسبة المسؤولين، مستمد من حديث الرسول ﷺ: (ما من عبد يسترعيه الله رعية، يموت يوم يموت، وهو غاش لرعيته، إلا حرم الله عليه الجنة)<sup>(٢)</sup>.

إن كل هذه المبادئ الإسلامية هي مبادئ ثابتة لا تتغير، ولا يمكن مخالفتها، أما التقنية المتمثلة في شكل البناء التنظيمي وتقسيماته، فهذا أمر مرن وغير ثابت، وهو محل اجتهاد، ويمكن أن يتغير من مكان إلى مكان، ومن زمان إلى زمان، وذلك حسب مقتضيات المصلحة العامة الإسلامية<sup>(٣)</sup>.

#### الخصيصة الرابعة: التنظيم الإداري الإسلامي يهدف إلى تحقيق هدف شرعي

إن الإنسان هو خليفة الله في الأرض، وإصلاح الأرض يتم من خلال تعميمها، والتعمير يقتضي التنظيم.

إن الهدف الشرعي يمتد إلى كل هدف فيه حفظ للدين أو النفس أو النسل أو المال أو العقل، فهذه هي الضرورات الخمس التي أمر الشارع بالحفاظ عليها.

إلا أن صفة الهدف الشرعي تتسع لتشمل كل مصلحة، تتماشى مع مقاصد التشريع في جلب المنافع ودفع المضار، وحتى ولو لم يكن هناك حكم شرعي لتحقيقها، أو دليل شرعي على اعتبارها أو إلغائها، وهي التي أطلق عليها العلماء اصطلاح المصلحة المرسلة.

ويتميز هدف التنظيم الإداري الإسلامي عن هدف التنظيم الإداري الوضعي في أن الأول يتّصف بالسمو و يتّرفّع عن مجرد تحقيق الربح المادي، بل يرفض هذا الربح رفضاً قاطعاً إذا كان مصدره حراماً، في حين أن مثل هذه الأمور هي من مسلمات التنظيم الإداري الوضعي.

(١) متفق عليه.

(٢) متفق عليه.

(٣) فرناس عبد الباسط البنا: التنظيم، ص ١٠٩.

## الخصيصة الخامسة: التنظيم الإداري الإسلامي هو تنظيم إنساني

ونعني بذلك، أن التنظيم الإداري الإسلامي هو تنظيم أخلاقي وسلوكي، يراعي العلاقات الإنسانية المتمثلة في الرحمة والعفو واللين، قال الله تعالى عز وجل: ﴿فِيمَا رَحِمَهُ مِنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ﴾<sup>(١)</sup>، وقال تعالى: ﴿إِنَّمَا الْمُؤْمِنُونَ إِخْوَةٌ فَأَصْلِحُوا بَيْنَ أَخَوَيْكُمْ﴾<sup>(٢)</sup>.

إن هذه الأخوة الإيمانية تفوق ما تحقّقه العلاقات الإنسانية، لأنها، إضافة إلى تحقيقها قدرًا من العلاقات الحسنة بين الإدارة والأفراد وإشباع الحاجات بالأهداف، فإنها تستوجب وجود العلاقة الأخوية بين الإدارة والأفراد، وبين الرئيس والمرؤوس، أي بين كل أفراد البناء التنظيمي بكافة مستوياته. فنظرة الرئيس للمرؤوس هي نظرة الأخ لأخيه، وبالتالي لا يكون هناك محل لوجود الصراعات، أو التناقضات، داخل البناء التنظيمي.

وهذه العلاقات لا تقف عند حد تقديم العون، بل تمتد فتصل إلى درجة الإيثار مع الحاجة، قال تعالى: ﴿وَيُؤْتُونَ عَلَىٰ أَنفُسِهِمْ وَلَوْ كَانَ بِهِمْ خَصَاصَةٌ﴾<sup>(٣)</sup>.

(١) سورة آل عمران: الآية ١٥٩.

(٢) سورة الحجرات: الآية ١٠.

(٣) سورة الحشر: الآية ٩.

## البحث الثاني

### المبادئ العامة في التنظيم الإداري الإسلامي

#### تمهيد:

جاء الإسلام، في ميدان التنظيم الإداري، بمبادئ عامة أساسية لا يمكن مخالفتها، وهذه المبادئ تمثل جوهر التنظيم الإداري الصالح، وهي صالحة للتطبيق في كل زمان ومكان، وهي مستمدة من كتاب الله عز وجل ومن سنة رسول الله ﷺ.

أما المسائل الجزئية والتفصيلية، فإنه لم يرد نص بشأنها، لا في الكتاب الكريم ولا في السنة الشريفة، وإنما تركت هذه المسائل للأمة الإسلامية، التي يعود لها أن تنظمها تبعاً لمعايير تناسب تغيرات الزمان والمكان<sup>(١)</sup>. ويمكن حصر هذه المبادئ في أربعة وهي:

#### أولاً: مبدأ المساواة

قال الله تعالى في كتابه العزيز: ﴿يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَتْقَىٰكُمْ﴾<sup>(٢)</sup>.

من هنا نرى أن الإسلام قد أقر مبدأ المساواة، وهذه المساواة تركز على مبدأ آخر، هو مبدأ الأخوة، وقد بين الإسلام أن أساس التميز بين البشر هو التقوى. وقد ضرب الرسول ﷺ الأمثلة الكثيرة التي تؤكد وتعزز مبدأ المساواة، نذكر منها رفض الرسول ﷺ شفاعة أسامة بن زيد في المرأة المخزومية، وإقامته الحد عليها، وقوله عليه الصلاة والسلام: (وإسم الله لو أن فاطمة بنت محمد سرقت لقطعت يدها).

(١) فرناس عبد الباسط البنا: التنظيم، ص ١١١.

(٢) سورة الحجرات: الآية ١٣.

وقد سار الخلفاء الراشدون على هدي رسول الله ﷺ في اعتماد وتطبيق مبدأ المساواة، ونعطي مثالا لذلك ما قاله أبو بكر الصديق رضي الله عنه في خطبة ولايته: «والضعيف فيكم قوي عندي حتى أردد عليه حقه إن شاء الله، والقوي فيكم ضعيف عندي حتى آخذ الحق منه إن شاء الله»<sup>(١)</sup>.

إن تطبيق مبدأ المساواة ينقي الإنسانية من العديد من الشوائب السلوكية التي تلحق بالسلوك الذي لا يكثر بتطبيق هذا المبدأ.

أما فيها يتعلّق بأثر تطبيق مبدأ المساواة على التنظيم الإداري، فإنّه من الواضح أن المساواة تؤمن تسهيل الاتصالات عبر مختلف المستويات داخل البناء التنظيمي، وهذا الأمر يحقّق عملية تجميع الأفراد وتوجيههم بفاعلية نحو إنجاز الأهداف المنشودة.

### ثانياً: مبدأ العدل

قال الله تعالى في كتابه الكريم: ﴿وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ﴾<sup>(٢)</sup>، كما أن الرسول ﷺ ضرب الكثير من الأمثلة على وجوب تطبيق العدل، وقد روي عن رسول الله ﷺ أنه قال: (إن المقسطين عند الله على منابر من نور، الذين يعدلون في حكمهم، وأهلهم وما ولوا)<sup>(٣)</sup>.

وقد أدركت المدرسة العلمية مؤخراً قيمة العدل، فأدرج هنري فايول مبدأ العدل في عداد مبادئ هذه المدرسة.

وكذلك، فإن المدرسة السلوكية اهتمت بتطبيق مبدأ العدل، وخاصة في مجال مراعاة شعور العاملين<sup>(٤)</sup>.

أما المدرسة الإسلامية في التنظيم الإداري فقد أقرّت هذا المبدأ على الصعيد النظري، إضافة إلى ممارسته على الصعيد العملي.

ولم يقف الأمر لدى المدرسة الإسلامية في التنظيم الإداري عند حدّ إقرار المبدأ وتطبيقه، وإنما بلغت هذه المدرسة حداً أبعد من ذلك، إذ اعتبرت أن مخالفة

(١) جلال الدين السيوطي: تاريخ الخلفاء، دار النهضة، القاهرة، ص ١١٤.

(٢) سورة النساء: الآية ٥٨.

(٣) رواه مسلم.

(٤) فرنانس عبد الباسط البنا: التنظيم، ص ١١٥.

مبدأ العدل، ظلم ينبغي تحاشي الوقوع فيه، كما توعدَّ الله عزَّ وجلَّ الظالمين بسوء العاقبة، قال الله تعالى في كتابه الكريم: ﴿وَسِعَلُمُ الَّذِينَ ظَلَمُوا أَيُّ مُنْقَلَبٍ يَنْقَلِبُونَ﴾<sup>(١)</sup>.

### ثالثاً: مبدأ الشورى

قال الله تعالى في كتابه الكريم: ﴿وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ﴾<sup>(٢)</sup>، وقد استشار رسول الله ﷺ أصحابه في كثير من المواقف، ونعطي مثلاً على ذلك استشارته، عليه الصلاة والسلام، لأصحابه يوم بدر ويوم أحد ويوم الخندق<sup>(٣)</sup>.

ونحن نرى أن مبدأ الشورى يتصدَّر جميع المبادئ الدستورية والإدارية في الدولة الإسلامية.

وإذا كانت الإدارة الحديثة قد عرفت قيمة الأجهزة الاستشارية في التنظيم الإداري المعاصر، فإن التنظيم الإداري الإسلامي قد عرف الشورى ومارسها منذ عهد الدولة الإسلامية الأولى التي أرساها رسول الله ﷺ<sup>(٤)</sup>.

إلا أن هناك خلافاً في الرأي حول مسألة مدى إلزامية رأي أهل الشورى، إذ أن هناك عدداً من العلماء يرى أن الشورى لا تلزم الحاكم<sup>(٥)</sup>، في حين يرى جانب من العلماء أن الشورى هي ملزمة للحاكم<sup>(٦)</sup>.

ونحن نجد أن ابن تيمية قد أخذ بالرأي الثاني، إذ أنه يرى وجوب التزام الحاكم بمشورة أهل الشورى إذا كانت مستندة إلى نصٍّ من كتاب الله عزَّ وجلَّ، أو سنة نبيه ﷺ.

ويرى الدكتور فرناس عبد الباسط البنا أن رأي أهل الشورى ملزم للحاكم ولأجهزته الإدارية، مما يجعل التنظيم الإداري الإسلامي يفوق التنظيم الإداري الوضعي، الذي يجعل من السلطة الاستشارية مجرد سلطة تقديم توصيات ونصائح قد يكون مصيرها الإهمال، وتكون بالتالي بدون أدنى قيمة.

(١) سورة الشعراء: الآية ٢٢٧.

(٢) سورة آل عمران: الآية ١٥٩.

(٣) محمَّد سليم العوا: في النُّظام السياسي للدولة الإسلامية، ص ١٨٣.

(٤) فرناس عبد الباسط البنا: التنظيم، ص ١١٣.

(٥) محمَّد متولي الشعراوي: الشورى والتشريع في الإسلام، دار ثابت، القاهرة، ص ١٧.

(٦) محمَّد سليم العوا: في النُّظام السياسي للدولة الإسلامية، ص ١٨٨ وما يليها.

ويرى الدكتور البنا كذلك، أن دور المجالس الاستشارية في البناء التنظيمي الإسلامي لا يقتصر على مجرد تقديم المشورة الملزمة، بل تعتبر هذه المجالس أجهزة رقابية شعبية في نفس الوقت، فتعزز من فاعلية جهاز الرقابة في البناء التنظيمي حتى تتم الأعمال على أفضل وجه ممكن، وبذلك تكون مدرسة الإدارة الحديثة قد اقتبست مبدأ المشاركة في الرأي من المدرسة الإسلامية في التنظيم الإداري<sup>(١)</sup>.

#### رابعاً: مبدأ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر

يُعتبر مبدأ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر من أهم المبادئ الإسلامية، ومن أكثرها فاعلية في مجال النُظم والإدارة، ويعتبر هذا المبدأ هو من المبادئ الأساسية، فالأمر الذي بعث الله عزَّ وجل به رسوله ﷺ هو الأمر بالمعروف، والنهي الذي بعث الله عزَّ وجلَّ رسوله ﷺ هو النهي عن المنكر، وهو واجب على الأمة على الكفاية<sup>(٢)</sup>.

إن المعروف يشمل ما أمر الله به من اتجاهات سلوكية، وقد اعتبر بعض العلماء أن لفظ «أمة» الوارد في الآية ﴿وَلَتَكُنَّ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ﴾<sup>(٣)</sup> إنما يطبق على أجهزة الدولة، فهي المناط بها الدعوة إلى الخير، والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر<sup>(٤)</sup>.

أما الآية الكريمة: ﴿كُنْتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ﴾<sup>(٥)</sup>، فإن الخطاب موجَّه فيها إلى الأمة الإسلامية يكلفها بالقيام بعمل إيجابي، هو الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وهذا المبدأ يؤدي دوراً كبيراً في الرقابة الإيجابية البتاء، حيث يحقق الوقاية من الانحراف، ويمنع تفاقمه<sup>(٦)</sup>.

(١) فرناس عبد الباسط البنا: التنظيم، ص ١١٤.

(٢) ابن تيمية: الحسبة ومسؤولية الحكومات الإسلامية، ص ٧٧.

(٣) سورة آل عمران: الآية ١٠٤.

(٤) فرناس عبد الباسط البنا: التنظيم، ص ١١١ - ١١٢.

(٥) سورة آل عمران: الآية ١١٠.

(٦) فرناس عبد الباسط البنا: التنظيم، ص ١١٢.



نستنتج، مما تقدم، مدى أهمية هذا المبدأ، بحيث يمكن رد جميع المبادئ الإسلامية إليه.

إن المجتمع الإسلامي هو مجتمع إيماني في كل وجدانه وأجهزته، والبناء الإداري هو جزء منه، فإذا التزم أفرادُه بهذا المبدأ، صلحت أعمالهم وتحققت أهدافهم، وأهداف الأمة الإسلامية، وهذا يسمى بحسن أداء العمل<sup>(١)</sup>.

---

(١) فرناس عبد الباسط البتّا: التنظيم، ص ١١٣.

## ضوابط التنظيم الإداري الإسلامي

### تمهيد:

لقد وضَّح المسلمون عدة ضوابط للتنظيم الإداري الإسلامي، تكفل تحقيق الهدف بكفاءة تامة، وهذه الضوابط لا تصل إلى درجة المبادئ التي لا يمكن مخالفتها، وإنما هي جزئيات غير منصوص عليها في كتاب الله عزَّ وجلَّ، ولا في سنَّة رسوله ﷺ، والغرض منها هو تحقيق حسن أداء العمل، ويمكن الالتزام بها كلها، أو بعضها وفقاً لظروف الحال، ومقتضيات كل زمان ومكان، وهذا لا يعني انتفاء أهمية هذه الضوابط، فبعضها يقرب من درجة المبدأ، بحيث لا يمكن إهماله، كما لا يمكن إهمال هذه الضوابط مجتمعة.

وستتولى، فيما يلي، عرض هذه الضوابط على سبيل المثال، لا على سبيل الحصر، إذ أن ظروف العمل قد تستوجب إضافة ضوابط أخرى، وقد تظهر الحاجة إلى ضوابط جديدة عند إعادة التنظيم<sup>(١)</sup>.

### أولاً: ضابط التخصص وتقسيم العمل

لقد اهتم رسول الله ﷺ بتقسيم العمل، وقد ظهر تنفيذه عليه الصَّلَاة والسَّلَام لهذا الضابط أثناء هجرته من مكة إلى المدينة، وبعد وصوله إلى المدينة المنورة، وقد وضع هذا المبدأ من خلال صحيفة المدينة، فكانت معاهدات رسول الله ﷺ عبارة عن تقسيم العمل بين المسلمين وحلفائهم<sup>(٢)</sup>.

وكذلك، فقد اهتم المسلمون بعد الرسول ﷺ بتقسيم العمل، ونعطي مثلاً على ذلك، اجتماع الأنصار في سقيفة بني ساعدة بعد وفاة الرسول ﷺ بغية بحث

(١) فرناس عبد الباسط البنا: التنظيم، ص ١١٨.

(٢) المصدر السابق نفسه.

أمر الخلافة، ووصل إليهم أبو بكر وعمر وأبو عبيدة بن الجراح، فقال سعد بن عبادة الأنصاري: «نحن الوزراء وأنتم الأمراء»<sup>(١)</sup>.

إننا نرى بوضوح، من خلال هذا المثال، تقسيم العمل بين المهاجرين والأنصار حيث جرى تكليف المهاجرين بالإمارة، وتكليف الأنصار بالوزارة والمعاونة، ويرتبط مبدأ التخصص وتقسيم العمل بمبدأ آخر هو وضع الرجل المناسب في المكان المناسب، إذ لا قيمة لتقسيم العمل بين غير المتخصصين<sup>(٢)</sup>. ويعتبر القائد الإداري عمر بن الخطاب رضي الله عنه من أوائل الذين عرفوا هذا المبدأ وطبقوه، وذلك قبل قرون من قيام مدرسة الإدارة العلمية الحديثة بالمناداة به.

تبين لنا، مما تقدّم أن البناء الإداري الإسلامي قام على أساس من التخصص وتقسيم العمل.

### ثانياً: ضابط تكافؤ السلطة والمسؤولية

قال الله تعالى في كتابه الكريم: ﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ﴾<sup>(٣)</sup>.

من هنا نرى أن الإسلام يعتبر السلطة أمانة استودعها الله عز وجلّ لدى بعض الناس، في حين أن الأنظمة الوضعية تنظر إلى السلطة نظرة أخرى مستمدة من المعنى اللغوي للسلطة.

إن الأمانة تقتضي مسؤولية الأداء ولو كان محل الأمانة شيئاً يسيراً، فقد قال رسول الله ﷺ: (كلكم راع، وكلكم مسؤول عن رعيته، فالإمام الذي على الناس راع، وهو مسؤول عن رعيته، والمرأة راعية في بيت زوجها، وهي مسؤولة عن رعيته، والولد راع في مال أبيه، وهو مسؤول عن رعيته، والعبد راع في مال سيده، وهو مسؤول عن رعيته، ألا كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته).

ويترتب على النظرة الإسلامية للسلطة نظرة مشابهة لمن يتولاها، فلا يقال له صاحب السلطة، وإنما يقال له: ولي الأمر.

(١) جلال الدين السيوطي: تاريخ الخلفاء، ص ١١٦.

(٢) فرانس عبد الباسط البنا: التنظيم، ص ١١٩.

(٣) سورة النساء: الآية ٥٨.

أما المسؤولية في الإسلام، فهي مسؤولية فردية، قال تعالى: ﴿وَلَا تُزْرُ وَازِرَةً وَزَرَ أُخْرَى﴾<sup>(١)</sup>، إلا أن فردية المسؤولية لا تعني النيل من العمل الجماعي، بل إن هذه الفردية تهدف إلى تحقيق العدل، وتوجيه العمل الجماعي توجيهاً سليماً لتحقيق هدفه، إذ أن الأعمال الفردية السليمة تكون أعمالاً جماعية، تتصف بالسلامة والقوة وتؤدي إلى تحقيق الهدف المطلوب بكفاءة عالية ونجاح تام<sup>(٢)</sup>.

وكذلك فإن المسؤولية تتناسب مع السلطة تناسباً طردياً، لذا كان الحاكم أكثر الناس مسؤولية حتى إنه يُسأل أمام الله عن أشياء يعتبرها البعض قليلة الشأن، وقد أدرك القائد الإداري عمر بن الخطاب رضي الله عنه مبدأ تناسب المسؤولية مع السلطة فأسرع يعدو في أحد أيام الصيف خلف بعير نفر شارداً من إبل الصدقة كي يعيده، وعندما قال له الإمام علي بن أبي طالب كرم الله وجهه: لقد أذلت الخلفاء بعدك، قال له عمر رضي الله عنه: «لا تلمني يا أبا الحسن، فوالذي بعث محمداً بالنبوة، لو أن عناقاً ذهبت بشاطيء الفرات لأخذ بها عمر يوم القيامة»<sup>(٣)</sup>.

نستنتج، مما تقدم، أن تقدير القائد الإداري عمر بن الخطاب رضي الله عنه للمسؤولية، على الرغم من ضآلة شأن الشيء محل المسؤولية، أعطانا نموذجاً عملياً لتمسك هذا القائد الإداري العظيم بالمبدأ، بغض النظر عن ضآلة أو كبر حجم الشيء محل المسؤولية، وهذه الواقعة تعتبر أساساً لمسؤولية الرئيس عن أعمال مرؤوسيه<sup>(٤)</sup>.

وهكذا نرى بوضوح حقيقة النظرة الإسلامية إلى السلطة وإلى الأمانة.

### ثالثاً: ضابط الرقابة

إن البناء الإداري الإسلامي يتضمن رقابة ذات طابع خاص، تفوق رقابة الأنظمة الوضعية في فاعليتها وتحقيقها للغرض الموجودة من أجله. فالرقابة الإسلامية هي أولاً رقابة علوية، أي رقابة الخالق عز وجل على مخلوقاته، وهي الرقابة الأساسية في البناء التنظيمي للدولة الإسلامية، وتزداد أهمية الشعور بهذه الرقابة كلما ازداد الإيمان في نفوس الناس.

(١) سورة فاطر: الآية ١٨.

(٢) فرناس عبد الباسط البنا: التنظيم، ص ١٢٠.

(٣) ابن الجوزي: أخبار عمر، طبعة السلام، ص ١٨٥.

(٤) فرناس عبد الباسط البنا: التنظيم، ص ١٢١.

والرقابة الإسلامية هي رقابة ذاتية نابعة من داخل الإنسان المسلم، ومما لا شك فيه أن أي بناء تنظيمي يقوم على الرقابة الذاتية هو بناء صالح وناجح، وأن الهدف الذي يرمي إلى تحقيقه هو هدف قابل للتحقيق بدرجة عالية من الكفاءة.

الرقابة الإسلامية هي ثالثاً رقابة شعبية، أي أنها رقابة الأمة الإسلامية على الإدارة، وأساس هذه الرقابة هو أمر الله عز وجلّ الوارد في القرآن الكريم: ﴿وَلَتَكُنَّ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْعُرْفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ﴾<sup>(١)</sup>. وهذه المشاركة الشعبية في الرقابة وفي الأجهزة الإدارية تدعونا إلى التأكد بأن تنظيم البناء الإداري الإسلامي يتضمن تنظيماً شعبياً، وخير مثال على العمل بمبدأ الرقابة الشعبية هو قول أبي بكر رضي الله عنه عندما تولّى الخلافة: «أيها الناس إني وُلّيت عليكم ولست بخيركم، فإن أحسنت فأعينوني، وإن أسأت فقوموني»<sup>(٢)</sup>.

#### رابعاً: ضابط التفويض

لقد كلّف رسول الله ﷺ خالد بن الوليد بفتح مكة، وهذا التكليف يعتبر تفويضاً في السلطة. وتطبيقات التفويض في البناء التنظيمي الإسلامي كثيرة، نورد منها على سبيل المثال لا الحصر، تفويض الرسول ﷺ المسلمين في إعطاء الأمان للمحاربين، فقد روى البخاري عن أم هانئ بنت أبي طالب، أنها قالت: «قلت يا رسول الله: زعم ابن أم هانئ أنه قاتل رجلاً قد أجرته فلان، ابن هريرة، فقال رسول الله ﷺ قد أجرنا من أجرث أم هانئ».

#### خامساً: ضابط المرونة

التنظيم الإداري الإسلامي تنظيم مرن ومتطور، إذ أن هذا التنظيم بناء يقيم الحاكم ومجلس الشورى من حوله، على أن يقوم الناس من تلقاء أنفسهم بالأعمال اللازمة، وأحياناً بتكليف من الحاكم، ثم تطور هذا البناء فأصبح أهل الشورى وزراء، وتطورت الأعمال فتجمعت داخل الدواوين.

(١) سورة آل عمران: الآية ١٠٤.

(٢) ابن هشام: السيرة النبوية، جزء رابع، ص ١٠٧٥.

ونعطي مثلاً على مرونة وتطور التنظيم الإداري الإسلامي ما حدث للقائد عمر بن الخطاب رضي الله عنه عندما قال: «إني كنت تاجراً يغني الله عيالي بتجارتي، وقد شغلتموني بأمركم هذا، فماذا ترون أنه يحل لي من هذا المال؟ قالوا له: ما أصلحك وأصلح أهلك بالمعروف، ليس لك من هذا المال غيره»<sup>(١)</sup>.

ومن ناحية أخرى، فقد كان للمسجد الدور الكبير في البناء التنظيمي للدولة الإسلامية، وتطور هذا الدور العظيم حتى أصبحت القرارات الهامة التي تتعلق بمصلحة الأمة الإسلامية تتخذ داخل المسجد، ويرى الدكتور فرناس عبد الباسط البنا، ونرى معه، أن انحسار دور المسجد في الوقت الحاضر هو من أهم أسباب التخلف الذي يلف الأمة الإسلامية<sup>(٢)</sup>.

---

(١) ابن الجوزي: أخبار عمر، ص ١٢٤.

(٢) فرناس عبد الباسط البنا: التنظيم، ص ١٢٨.

## نموذج تطبيقي

### التنظيم الإداري في عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه

لقد تضمنت أول خطبة ألقاها القائد عمر بن الخطاب رضي الله عنه، بعد ولايته، أصول تنظيم العمل ومباشرته، إذ أن المسؤولية الأولى في مباشرة الأعمال تقع على عاتق الرئيس الذي يتولى مهمة النظر في المسائل الهامة. ومن جهة أخرى، فقد تضمنت هذه الخطبة مبدأ التفويض، كما تضمنت بيان الشروط الواجب توافرها في الموظف العام الذي يُكلف القيام بتأمين مصالح المسلمين، وهذه الشروط هي:

(١) القوة.

(٢) الخبرة.

(٣) الاستقامة.

(٤) الصلاحية.

وقد تضمنت هذه الخطبة إقراراً لمبدأ الثواب والعقاب، الثواب عند إتقان العمل، والعقاب عند إهمال العمل. إلا أن الأمر الجوهرى الذي تضمنته هذه الخطبة هو بيان طبيعة الولاية والإدارة، فهي ابتلاء واختبار للراعى والرعية، إنها اختبار للراعى في مدى أخذه بالعدل وتنفيذ أوامر الله عزَّ وجلَّ، وتولي رعاية مصالح المسلمين، كما أنَّها اختبار للرعية في مدى طاعة ولي الأمر وصبرهم عليه<sup>(١)</sup>.

جاء في هذه الخطبة: «أما بعد، فقد ابتليت بكم وابتليت ببي، وخلفت فيكم بعد صاحبي، فمن كان بحضرتنا باشرناه بأنفسنا، ومن غاب عنا ولينا أهل القوة والأمانة، ومن يحسن نزده حسناً، ومن يسء نعاقيه»<sup>(٢)</sup>.

(١) فرناس عبد الباسط البنا: التنظيم، ص ١٣٩.

(٢) جلال الدين السيوطي: تاريخ الخلفاء، ص ٢٣٠ - ٢٣١.

وقد اهتم القائد الإداري عمر بن الخطّاب رضي الله عنه بالتنظيم الإداري للدولة الإسلامية، فاستحدث نُظماً إدارية لم تعرفها الدولة الإسلامية من قبل، ومن أهم هذه النُظم:

- (١) تدوين الدواوين.
  - (٢) تقسيم الدولة إلى أقسام إدارية.
  - (٣) تقسيم العمل في الولايات الإسلامية.
  - (٤) اتخاذ بيت المال.
  - (٥) تعيين القضاة والموظفين.
- ونتولى فيما يلي بحث أهم هذه الأنظمة.

### أولاً: تدوين الدواوين

والديوان هو: «موضع لحفظ ما يتعلّق بحقوق السلطنة مِنَ الأعمال والأموال وَمَنْ يقوم بها من الجيوش والعَمال»<sup>(١)</sup>.

وأول من وضع الديوان في الإسلام هو القائد عمر بن الخطّاب، فكان عمر رضي الله عنه أول من دوّن الدواوين، ومعنى أنه دوّن الدواوين أي أنشأها على مثال دواوين الفرس والروم، وقد دوّنها له عقيل بن أبي طالب وآخرون<sup>(٢)</sup>.

ويمكن القول، في ضوء ما أوردناه، إن الديوان هو سجل تُدوّن فيه الإحصائيات والأسماء والمرتبات والتعليمات الإدارية والرسائل المتبادلة، كما يمكن القول إنه المكان الذي توضع فيه الرسائل والمعاهدات والصكوك<sup>(٣)</sup>.

أما لجهة أنواع الدواوين، فقد كان هناك ديوان للأموال يسمى ديوان العطاء، وديوان للرسائل يسمى ديوان الإنشاء، وديوان للجند، وديوان للجباية.

ويرى الدكتور سليمان الطماوي أن هذه الدواوين كانت نواة للوزارات الإسلامية، وكانت البذرة التي تفرعت عنها الدواوين الأخرى، وتنوعت في عهد الأمويين والعباسيين<sup>(٤)</sup>.

(١) الماوردي: الأحكام السلطانية، ص ٢٤٩.

(٢) علي علي منصور: الأحكام السلطانية، ص ٢٤٩.

(٣) فاروق منجلالوي: الإدارة العامّة في عهد عمر بن الخطّاب، دار النهضة العربية، بيروت ١٩٩١م، ص ١٦٠.

(٤) سليمان الطماوي: عمر بن الخطّاب وأصول السياسة والإدارة العامّة، ص ٢١١.



## ثانياً: تقسيم الدولة إلى أقسام إدارية

عندما اتسعت رقعة الدولة الإسلامية في عهد القائد الإداري عمر رضي الله عنه، قام هذا القائد العظيم بتقسيم الدولة أقساماً إدارية كبيرة ليسهل حكمها والإشراف على مواردها، وقد كانت الفتوحات سبباً رئيسياً في جعل عمر رضي الله عنه، المنظم الأول في الدولة الإسلامية<sup>(١)</sup>.

وقد كان التقسيم الإداري الجغرافي في عهد عمر رضي الله عنه، في المناطق والأمصار كما يلي:

أ - في الجزيرة العربية: أبقاه كما كان في عهد أبي بكر رضي الله عنه.

ب - في الأمصار المفتوحة:

(١) في بلاد العراق: ولاية الأهواز، وولاية الكوفة، وولاية البصرة.

(٢) في بلاد فارس: ولاية سجستان ومكران وكرمان، وولاية طبرستان، وولاية خراسان.

(٣) في بلاد الشام: قسم قاعدته حمص، وقسم قاعدته دمشق.

(٤) في فلسطين: ولاية فلسطين، قسم حاضرتة أيلة، وقسم حاضرتة الرملة.

(٥) في أفريقيا: ولاية مصر العليا، وولاية مصر السفلى، وولاية غرب مصر، وصحراء ليبيا<sup>(٢)</sup>.

## ثالثاً: تقسيم العمل في الولايات

كان الوالي، قبل عهد عمر رضي الله عنه، يجمع بين الولاية العامة وولاية القضاء وولاية الخراج، وبعد أن تمت الفتوحات، واتسعت البلاد والولايات، رأى القائد عمر رضي الله عنه أن من حسن الإدارة تقسيم العمل بين الولاية والقضاء والخراج، فيتولى الوالي الولاية العامة، ويتولى القضاء في الولاية قاضٍ يعينه عمر رضي الله عنه أو يترك أمر تعيينه للوالي، ويتولى جمع الخراج عامل الخراج الذي يستقل الخليفة بتعيينه<sup>(٣)</sup>.

(١) فاروق مجدلاوي: الإدارة الإسلامية في عهد عمر بن الخطاب، ص ١٥٠.

(٢) المصدر السابق، ص ١٥٠ - ١٥١.

(٣) فرناس عبد الباسط البنا: ص ١٤١.

ونلاحظ في هذا التقسيم استقلال وظيفة الوالي عن وظيفة القاضي ووظيفة عامل الخراج.

أما أسلوب عمر في الإدارة، فإنه يظهر من خلال تعيينه للموظفين وتوجيههم لهم ورقابته عليهم.

وقد كان عمر رضي الله عنه، عند تعيينه الموظف للولاية، يشترط عليه أن يركب خيلاً تركياً «برذوناً»، ولا يأكل نقيماً، ولا يلبس رقيقاً، ولا يغلق بابه دون ذوي الحاجات، فإن فعل ذلك طبقت بحقه العقوبة<sup>(١)</sup>.

ومن ناحية ثانية، كان عمر رضي الله عنه يعطي التعليمات لولاته على النحو التالي:

(١) الوالي ليس جباراً، ولا يجوز له التجبر على الناس.

(٢) لا يجوز للوالي أن يضرب الرعية.

(٣) لا يجوز للوالي أن يذلّ الرعية.

(٤) لا يجوز للوالي أن يمدح الرعية مخافة الفتنة.

وكذلك بين عمر رضي الله عنه أفضل من يصلح للولاية العامة، وأي وظيفة عامة بشكل عام، والنموذج الذي اختاره عمر رضي الله عنه هو نموذج الموظف القوي الأمين المسلم<sup>(٢)</sup>.

وقد اتبع عمر رضي الله عنه في إدارته للدولة الإسلامية أسلوباً يميل إلى المركزية، إذ حصر أغلب الوظائف الإدارية في يد حكومته المركزية في العاصمة، إلا أن عمر رضي الله عنه كان يأخذ أحياناً باللامركزية الإدارية، عندما كان يوزع الوظائف الإدارية على موظفي الأقاليم، الذين كانوا يُختارون في بعض الأحيان بمعرفة أهالي الإقليم، ولذلك فإنه لا يمكن وصف أسلوب إدارة عمر رضي الله عنه بالمركزية الشديدة<sup>(٣)</sup>.

وأخيراً، فإن عمر رضي الله عنه اهتم بمراقبة ومتابعة الولاة، وهذه الرقابة هي من أحد الأسباب التي أدت إلى صلاحية ونجاح النظام الإداري وكفاءته في عهد عمر رضي الله عنه، إضافة إلى الأسباب الأخرى مثل الوازع الديني.

(١) فرناس عبد الباسط البتّا: ص ١٤١.

(٢) المصدر السابق: ص ١٤٢.

(٣) علي الطنطاوي وناجي الطنطاوي: أخبار عمر، دار الفكر بدمشق، طبعة أولى، ١٩٥٩م، ص ١٧٦.

وقد بلغت دقة رقابة عمر رضي الله عنه أن عيّن على كل عامل من عماله رقيباً خفياً لا يفارقه، حتى كان العامل يعتقد أن أقرب الناس إليه هو عين الخليفة عليه، فيستقيم في كل أموره العامة والخاصة<sup>(١)</sup>.

وكان عمر رضي الله عنه يبيّن لولاته ما سيفعله بهم إذا ظلموا رعيّتهم، وكان يقول: «ولا تضربوا المسلمين فتذلّوهم، ولا تمنعوهم حقوقهم، فتكفروهم»<sup>(٢)</sup>.

وهكذا، بيّن لنا القائد الإداري العظيم عمر بن الخطاب رضي الله عنه، أن الولاية أمانة عظيمة، ومسؤولية هامة، وخدمة عامّة، لا مصدرراً للرفاهية والاستبداد واستغلال الناس وقهرهم، وفي ذات الوقت فرض لولاته ما يكفيهم ويسد حاجتهم ويغنيهم عن رعيّتهم.

وأخيراً، وبعد أن فرغنا من عرض هذا النموذج العمري العظيم، ألا ترون معي أن إبداعات عمر رضي الله عنه في التنظيم الإداري للدولة الإسلامية، تعتبر الأولى من نوعها؟ ثم ألا ترون معنى أن عمر بن الخطاب رضي الله عنه هو أول من وضع النظام الإداري؟ طبعاً مع التأكيد أن رسول الله ﷺ هو من بدأ بالنظام الإداري، إلا أن هذا النّظام تطور وازدهر وتبلور في عهد عمر رضي الله عنه.

---

(١) محمد كرد علي: الإسلام والحضارة العربية، طبعة لجنة الترجمة والنشر، الطبعة الثالثة، ١٩٦٨م، جزء ثانٍ، ص ١١١.

(٢) أبو يوسف: الخراج، ص ١٢٥.



## الباب الثالث

### القيادة واتخاذ القرارات

مما لا شك فيه أن كل المنظمات الخاصّة والعامة تحتاج إلى قيادة رشيدة واعية ذات قدرة على التوجيه والإدارة، بكفاءة عالية كي تتحقّق الأهداف التي تسعى إليها.

وتبرز الحاجة إلى القيادة الإدارية الواعية بالنسبة إلى المنظمات الإدارية العامة التي تقوم بتنفيذ السياسة العامة، وإنجاز الخطط والبرامج القومية التي تهدف إلى تحقيق التقدّم والتنمية في جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية<sup>(١)</sup>.  
وتلجأ القيادة الإدارية إلى وسائل مختلفة للقيام بعملها، وعلى رأس هذه الوسائل وسيلة اتخاذ القرارات.

وعليه، فإننا سنتولى دراسة هذا الموضوع في ثلاثة فصول متعاقبة:

الفصل الأول: القيادة الإدارية في الأنظمة الوضعية.

الفصل الثاني: اتخاذ القرارات في الأنظمة الوضعية.

الفصل الثالث: القيادة الإدارية واتخاذ القرارات في النظام الإسلامي.

---

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٢٥٥.



## الفصل الأول

### القيادة الإدارية في الأنظمة الوضعية

القيادة هي مفتاح الإدارة، إذ أنها تقوم بدور أساسي في توجيه العمل الإداري باتجاه تحقيق أهداف المنظمة الإدارية، ومن هنا تبرز أهمية دراسة خصائص القائد الإداري، وكل ما يتعلّق به من مهام.

وعليه، فإننا سنتولى بحث هذا الموضوع على النحو التالي:

المبحث الأول: تعريف وخصائص القائد الإداري.

المبحث الثاني: مهام القائد الإداري.

المبحث الثالث: اختيار القادة الإداريين.

## تعريف القيادة وخصائص القائد الإداري

نتصدّى لدراسة موضوع تعريف القيادة الإدارية (المطلب الأول) ثم نتعرّض لخصائص القائد الإداري (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: تعريف القيادة الإدارية

القيادة ظاهرة اجتماعية مرتبطة بالوجود المشترك لشخصين أو أكثر، فهي ضرورة اجتماعية لتنظيم علاقات أفراد المجتمع الواحد ذي الهدف الواحد والمشارك بين أفراد ذلك المجتمع.

إن الإسلام يحرص على النّظام للجماعة، ويدعو دائماً إلى تحديد القيادة للجماعة عن طريق اتفاق الجماعة نفسها على شخص معيّن يتميّز، من بينهم، بحسن القيادة والتوجيه لهم ولأموالهم.

تتأكد حتمية القيادة كضرورة للجماعة من خلال حديث الرّسول ﷺ: (لا يحل لثلاثة يكونون بفلاة من الأرض إلا أمروا عليهم أحدهم)، ومن خلال حديث آخر للرّسول ﷺ: (إذا خرج ثلاثة في سفر فليؤمّروا عليهم أحدهم).

نلاحظ من خلال الحديثين أن حق اختيار القائد هو للجماعة، فلا يجب أن يتسلّط شخص معين فيفرض قيادته على الجماعة، وإنما القائد الحقيقي هو الذي تختاره الجماعة وترتضيه، لما يتحلّى به من صفات ومميزات تحوز رضاهم أو رضى أغليبتهم إن لم يتوافر له الإجماع الكامل<sup>(١)</sup>.

وقد اشتملت معظم التعريفات للقيادة على عناصر القيادة الأساسية: الجماعة والهدف، والشخص القائد للجماعة لبلوغ ذلك الهدف.

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ٩٦.



فهناك من يعرف القيادة بأنها: «فن التنسيق بين الأفراد والجماعات وشحذ همهم لبلوغ غاية منشودة»<sup>(١)</sup>.

وتعرفها مدرسة المشاة الأمريكية بأنها: «فن التأثير في الأشخاص وتوجيههم بطريقة معينة يتسنى معها كسب طاعتهم واحترامهم وولائهم وتعاونهم في سبيل الوصول إلى هدف معين»<sup>(٢)</sup>.

وتعرفها لجنة الخدمة المدنية بالولايات المتحدة الأمريكية بأنها: «تختص بالتأثير الفعال على نشاط الجماعة وتوجيهها نحو الهدف والسعي لبلوغ هذا الهدف».

وهناك من يعرفها بأنها: «المقدرة على التأثير في الناس ليتعاونوا لتحقيق هدف يرغبون فيه»<sup>(٣)</sup>.

وهناك من يعرفها بأنها: «عملية تأثير متبادل يؤدي، عن طريق تضافر الأفراد رغم الفروق بينهم، إلى توجيه النشاط الإنساني سعيًا وراء مسألة مشتركة»<sup>(٤)</sup>.

ونحن نلاحظ، من خلال التعريف الأخير، أن عملية التأثير متبادلة بين القائد والجماعة، بحيث أن كلاً منهم يؤثر بالآخر، أي أن القائد ليس العنصر المؤثر الوحيد، ولكنه يتأثر بالجماعة، ويتفاعل مع رغباتها ومعتقداتها، الأمر الذي يؤكد عنصر المشاركة مع الجماعة والأخذ برأيها وتحقيق أهدافها ورغباتها وأمانيتها لعنصر أساسي في القيادة<sup>(٥)</sup>.

نستخلص من هذه التعاريف أن القيادة الإدارية هي القدرة على التنسيق والتوجيه لجهود شخصين أو أكثر بغية تحقيق الأهداف المنشودة بأعلى قدر من الكفاية والمشاركة مع أفراد الجماعة.

ولا بد لنا، في هذا السياق، من الإشارة إلى الصلة القائمة ما بين القيادة والرئاسة، إذ أنهما يشتركان في صفات وخصائص معينة، فالقائد والرئيس يحتلان مركزاً عالياً في المنظمة الإدارية، ويتمتعان بسلطات على أعضاء الجماعة.

(١) جون فينر وروبرت برستس: الإدارة العامّة، مطبعة دونالد - نيويورك، ص ٦٥.

(٢) مدرسة المشاة الأمريكية: كتب القيادة، ص ١٢، نقلاً عن أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ٩٧.

(٣) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ٩٧.

(٤) المصدر السابق نفسه.

(٥) المصدر السابق نفسه.

تشارك القيادة والرئاسة في نقاط معينة، وعلى سبيل المثال، فإن القائد والرئيس يحتلان أعلى منصب في المنظمة، ويتمتعان بسلطات واسعة على أعضاء الجماعة التي تخضع لقيادتهم ورئاستهم.

إلا أن القيادة تنبثق، بصورة تلقائية، من الجماعة، في حين أن الرئاسة تفرض على الجماعة حسب الظروف والأوضاع التنظيمية، وحسب العمل والاختصاص، والرئيس هو شخص يقوم بالإشراف على أداء عمل الآخرين حسب تعليمات متفق عليها وموضوعة سلفاً، كما أن علاقة الرئيس مع الجماعة مبنية على أساس التخصصات والمسؤوليات المناطة به والسلطة الرسمية المقررة التي يمارسها، والتي تبيح له إصدار الأوامر للمرؤوسين الذين يقع على عاتقهم تنفيذ تلك الأوامر ضمن إطار القوانين النافذة، تحت طائلة تحمّلهم المسؤولية عن أي تقصير في أداء هذه الأوامر.

أما القائد، فإنه يستمد سلطته من قدراته في التأثير على سلوك الآخرين بشكل يمكنه من الحصول على طاعتهم له، واستجابتهم لأوامره باقتناع وقبول إرادي مطلق.

والحقيقة، أن القائد يعمل على مستوى أرفع من مستوى الرئيس، وهذه الرفعة ناشئة من واقعة مفادها أن القائد لا يستمد سلطته على الجماعة من السلطة الرسمية التي تفرضها القوانين، بل إنه يستمد هذه السلطة من القبول والتسليم الذي تعطيه الجماعة لقيادته، وهنا نلمس بوضوح القبول والتسليم والرّضى الذين كان يحظى بهم رسول الله ﷺ والخلفاء الذين أتبعوا نهجه.

والجدير بالذكر، أنه ليس كل رئيس هو بالضرورة قائد، غير أن ذلك لا ينفي أن كثيراً من الرؤساء يستعملون سلطاتهم الرسمية بطريقة قيادية إذا ما تفهّموا نفسيات الجماعة التي يتولون قيادتها، وتجاوبوا معها وتأثروا بها وأثروا فيها، ولم يميّزوا أنفسهم عنها بالسلطة الرسمية، وما تسبغه عليهم من هالة ومكانة<sup>(١)</sup>.

وفي هذه الحالة يكون الرئيس قائداً فعلياً إذا ما صار قدوة للجماعة التابعة له في سلوكه نحوها، وفي تجسيد آمالها وإشباع حاجاتها.

إن الرئيس يخفق في قيادة جماعته إذا ظن أن المنصب، في حدّ ذاته، هو

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ٨٩.

المدخل للقيادة، وإذا اعتقد أن الجماعة سوف تقوم باتباعه تلقائياً استناداً للسلطة الرسمية المقررة لمنصبه الرئاسي، دون أن يعمل، من جانبه، على إقناع الجماعة بمقدرته على قيادتها.

ونشير أخيراً، في هذا الصدد، إلى أن فقهاء الإدارة العائمة يميّزون عادة بين نوعين من القيادة:

**النوع الأول: القيادة التسلّطية.**

**النوع الثاني: القيادة الديمقراطية.**

إن القيادة التسلّطية لا تهتم بمعرفة وجهات نظر العاملين معها، ولا تشركهم في عمليات اتخاذ القرارات، كما أنّها لا تعتد بأرائهم، ولا تلتفت إلى رغباتهم بشأن سير العمل الإداري<sup>(١)</sup>.

أما القيادة الديمقراطية فإنها تعتمد، بصفة أساسية، على تنمية العلاقات الإنسانية والمشاركة من جانب العاملين في المنظمة الإدارية<sup>(٢)</sup>.

أما مسألة القيادة الإسلامية ونظرية الإسلام بهذا الصدد، فسوف نعرض لها في الفصل الثالث المتعلق بالقيادة الإدارية واتخاذ القرارات في النظام الإسلامي.

### **المطلب الثاني: خصائص القائد الإداري**

ظهرت عدة نظريات حاولت تركيز خصائص معينة، وصفات وسمات خاصة تميّز القائد الإداري.

ترى النظرية الذاتية أن هناك عدة صفات عامة يجب أن تتوافر في القائد الإداري، وتتفرّع هذه الصفات من ناحية إلى سمات جسدية، مثل الصحة الجيدة والطاقة على العمل والقدرة على التحمّل، وتشمل، من ناحية ثانية، الصفات الفطرية، مثل الذكاء والقدرات الذهنية، وتحتوي كذلك على عدة صفات مكتسبة يمكن تنميتها، مثل تحمّل المسؤولية والمهارات الفنية، والقدرة على الاتصال والمبادرة وحسن تقدير الأمور، والحكم الصحيح على الأشياء<sup>(٣)</sup>.

وترى نظرية الموقف أن تحديد خصائص القيادة يتم على أساس الصلاحية

(١) إبراهيم عبد العزيز شيجا: الإدارة العائمة، ص ١٩١ - ١٩٢.

(٢) عبد الغني بسيوني عبد اللّه: أصول علم الإدارة العائمة، ص ٢٦٢.

(٣) المصدر السابق، ص ٢٦٣.

اللازمة لمواجهة موقف معين، وذلك لأن كل موقف يتطلب خصائص أو صفات معينة في القائد الإداري الذي يتصدى لمعالجته.

وعلى هذا الأساس تؤكد هذه النظرية أن سمات القيادة المطلوبة تختلف باختلاف الموقع الذي يحتله القائد الإداري، فالصفات التي تتطلبها القيادة المباشرة تختلف عن تلك التي تحتاجها القيادة الوسطى، واما تلزمه القيادة العليا<sup>(١)</sup>.

فالقيادة المباشرة تحتاج إلى المهارات الفنية، والقدرة على التوجيه، والإشراف والتأثير في العاملين، في حين أن القيادة الوسطى تتطلب خاصية الذكاء العام، والمقدرة على اتخاذ القرارات التنفيذية لتنفيذ السياسة العامة. أما القيادة العليا، فإنها تستلزم القدرة على النظرة الشاملة للأمور، والتخطيط والتنسيق، والوصول إلى الحلول للمشاكل التي تواجه تحقيق الأهداف القومية، وتنفيذ السياسة العامة، للدولة<sup>(٢)</sup>.

من جهة ثانية، فإن سمات القائد تختلف بحسب طبيعة العمل، فسمات القائد العسكري تختلف عن سمات القائد الإداري أو القائد السياسي. وخلصنا هذه النظرية أن الصفات المطلوبة في القائد الإداري الناجح ليست صفات عامة، وإنما هي سمات نسبية ترتبط بموقف قيادي معين<sup>(٣)</sup>.

أما النظرية التفاعلية فتري أن القيادة هي في المقام الأول عملية تفاعل اجتماعي، أي أن القائد الناجح هو الذي يقدر على التفاعل مع الجماعة، ويوطد صلته بأفرادها، ويعمل على تحقيق أهدافها ويحل المشاكل التي تواجهها.

وهكذا، تتطلب هذه النظرية التكامل بين صفات القائد ومقتضيات الموقف، أي أنها توفق بين نظرية الصفات الذاتية ونظرية الموقف، إذ لا بد من تفاعل القائد مع جميع المتغيرات التي تواجهه أثناء عمله القيادي، مهما كانت طبيعة هذه المتغيرات، فالقدرة على التفاعل هي إذن محور هذه النظرية.

ويرى الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله أن الخصائص الجوهرية للقائد الإداري الناجح تتلخص فيما يلي:

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٢٦٤.

(٢) سليمان الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامة، ص ١٤٠.

(٣) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٢٦٥.

- أ - وجود حدٍّ أدنى من الصِّفات الذاتِيَّة، مثل الصِّحَّة والذكاء والقدرة على التحمُّل.
- ب - وجود قدر معين من الخصائص المكتسبة، مثل القدرة على الإقناع والاتصال والإحاطة بجوانب الأمور قبل البتِّ فيها، والقدرة على إيجاد الحلول للمشكلات والثبات في مواجهة الأزمات.
- ج - توافر الجانب الأخلاقي في القائد الإداري، وذلك باتصافه بالصبر والأمانة والشرف والنزاهة والإخلاص والتفاني في العمل، حتى يصبح القدوة الحسنة لجميع العاملين في المنظَّمة.
- د - تفهُّم الأهداف العامة، والعمل على تحقيق المصلحة العامَّة، وتنفيذ السياسة العامَّة للدولة.
- هـ - توافر قدر معين من المهارات والخبرات الخاصَّة فيما يتعلَّق بالعمل الذي يتولَّى القيادة في مجاله<sup>(١)</sup>.

---

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامَّة، ص ٢٦٧.

### مهام القائد الإداري

يقع على عاتق القائد الإداري القيام بأعباء كثيرة تختلف باختلاف المستويات والمواقع والقدرات. لذلك، من العسير حصر وظائف القيادة وتحديد مهامها وفقاً لنموذج معين، وإذا كان من العسير محاولة تحديد كافة هذه الوظائف وتلك المهام تحديداً حصرياً، فإنه يمكن، على الأقل، تحديد الوظائف العامة التي تمثل القاسم المشترك بين جميع القادة.

وتنحصر الوظائف المشتركة للقادة الإداريين فيما تنتظمه العملية الإدارية من القيام بالتخطيط والتنظيم والتوجيه والتنسيق والاتصال والرقابة.

تلك هي وظائف القائد الإداري، كما حدّدها «هنري فايول»، باعتبارها مهام مشتركة للقادة الإداريين على اختلاف مستوياتهم ومواقعهم، وطبيعة المنظمات التي يقومون على إدارتها<sup>(١)</sup>، وسوى نتولى، فيما يلي، بيان كيفية أداء القائد الإداري لهذه المهام.

#### أولاً: التخطيط

إن سلطة القيادة في الدولة هي التي تقوم بتحديد الأهداف العامة، والقيادة السياسية تتمثل في الحكومة والسلطة التشريعية، ثم يناط بكل وحدة إدارية في الجهاز الإداري، مثل الوزراء مثلاً، تحقيق الجزء الخاص بها من الخطة العامة، وهنا يبدأ دور القائد الإداري في كل وحدة أو منظمة إدارية، فيكون عليه رسم السياسة الخاصة بوحدته في إطار السياسة العامة، وفي ضوء التوقعات المستقبلية وفقاً للوسائل المادية والبشرية الموجودة فعلاً في نطاق وحدته.

(١) إبراهيم عبد العزيز شبحا: الإدارة العامة، ص ٣٢٢.

ويكون على القائد توضيح الأهداف المبتغاة، وتبيان طبيعتها للعاملين في التنظيم حتى يعمل كل منهم في حدودها والالتزام بها، وأن يتعرّف القائد على آرائهم بشأن كيفية تنفيذ هذه الأهداف، كما يجب أن يتحلّى المدير بسعة الأفق، وبُعد النظر فيبتعد قدر طاقته عن الأسلوب التسلطي في تحديد الأهداف الجزئية بكل وحدة من الوحدات التابعة لمنظّمته، وكذلك وسائل تنفيذها، إذ تشكّل المشاركة ضماناً للقيام بتنفيذ الخطة وتحقيق أهدافها بنجاح.

## ثانياً: التنظيم

يقع على عاتق القائد الإداري عبء القيام بتنظيم وحدته الإدارية، سواء من الناحية الهيكلية أو البشرية، وفقاً للأسس العلمية المتعارف عليها في علم الإدارة، والتي تكلف إنجاز الأعمال بطريقة أكمل وبشكل أفضل، فعليه أن يبتعد، قدر طاقته، عن أسلوب تركيز السلطة ويلجأ إلى أسلوب تفويض الاختصاصات إلى من دونه من رؤساء الوحدات التابعة له إذا كان في ذلك تبسيط الأمور.

كما يكون على القائد، وهو يقوم بتوزيع أعباء العمل بالوحدات التابعة له، أن يراعي قدرات العاملين بها ومدى استعدادهم للقيام بما عهد إليهم من مهام، ويجب أن يعنى عناية فائقة بالبيئة الخارجية المحيطة بالتنظيم، كما يكون على القائد الإداري إعادة النظر في التنظيم إذا استشعر عدم متانة أو سلامة بنائه، وأن يجري ما يتطلبه الإصلاح في هذا الشأن، فالقيادة لا تعني التسيير الوقتي للعمل الروتيني، وإنما تعني الجهد الواعي عن إدراك تام وعزيمة متجددة للتطوير والإصلاح.

ويجب أن تكون الحلول، التي يضعها القائد لإحداث التطوير والإصلاح، نابعة من داخل التنظيم حتى تكون واقعية ومعبرة عن احتياجاته، ومتلائمة مع متطلبات العمل وتحقيق الأهداف، كما يجب أن تكون القرارات الصادرة في هذا الخصوص نتيجة مشاركة من جانب أعضاء التنظيم، وبصفة خاصة بالنسبة لمن تؤثر هذه القرارات في عملهم أو تمس مراكزهم، وذلك أن العمل في اتجاه التطوير والإصلاح يتطلب اقتناع الآخرين بجدواه وشعورهم بضرورته<sup>(١)</sup>.

(١) إبراهيم عبد العزيز شبحا: الإدارة العامة، ص ٣٢٣ - ٣٢٤.

### ثالثاً: إجراء التنسيق

إن عملية التنسيق تكمن في القدرة على التوفيق بين نشاطات الوحدات التابعة للمنظمة، بحيث يتم تحقيق الهدف العام للمنظمة بسهولة وكفاءة عالية، ومن ثم يكون على القائد محاولة التنسيق بين جهود العاملين في التنظيم، وأن يعمل معهم كزميل مشارك لا كرئيس للتنظيم حتى يتم تذليل ما قد يعترض تحقيق الأهداف من معوقات<sup>(١)</sup>.

### رابعاً: تنمية الاتصالات

على القائد الإداري أن يعمل على إيجاد شبكة جيدة وشاملة للاتصالات بين وحدات التنظيم وفروعه، كما يجب عليه أن يعمل على أن تكون قنوات الاتصال التي تربط وحدات التنظيم بموقعه، أي بمركز القيادة، نقية وصادقة حتى يسهل عليه معرفة ما يدور في التنظيم، فيعمل سريعاً على تذليل ما يعترض التنفيذ من معوقات، ويؤمن استقرار التنظيم، كما يكون على القائد أيضاً أن يمتد بقنوات الاتصال إلى خارج التنظيم، أي بالمنظمات الأخرى، سواء كانت في مستوى أعلى أو مستوى معادل أو مستوى أدنى من مستوى وحدته، إذا كانت أهداف هذه المنظمات ترتبط بأهداف التنظيم الذي يشرف على قيادته<sup>(٢)</sup>.

### خامساً: الرقابة

على القائد، عند إجراء الرقابة، أن يلجأ إلى استخدام معايير موضوعية غير شخصية، وأن يستهدف، وهو يقوم بإجراء الرقابة، محاولة الكشف عما قد يعترض التنظيم من أخطاء، والقضاء على ما قد يكون هناك من معوقات يكون لها تأثيرها في تنفيذ أهداف التنظيم.

وكذلك يجب على القائد أن يمارس الرقابة على أساس اعتبارها أداة تقويم وإصلاح، لا على أساس اعتبارها وسيلة لتوقيع الجزاء والعقاب<sup>(٣)</sup>.

(١) إبراهيم عبد العزيز شيحا: الإدارة العامة، ص ٣٢٤ - ٣٢٥.

(٢) إبراهيم درويش، الإدارة العامة في النظرية والممارسة، ص ١١٥ - ١١٦.

(٣) إبراهيم عبد العزيز شيحا: الإدارة العامة، ص ٣٢٥ - ٣٢٦.



## اختيار القادة الإداريين

يمكن إجمال أحسن الأساليب وأجدرها لاختيار القادة الإداريين بصفة عامة في خمسة:

### أولاً: الحرية المطلقة في الاختيار

يرتكز هذا الأسلوب على مبدأ السلطة المطلقة التقديرية للحاكم في اختيار القادة بدون الالتزام بمعايير موضوعية محددة، ومثال ذلك أن يقوم الحاكم باختيار معاونيه الإداريين الكبار من بين أنصاره<sup>(١)</sup>.

ومن الواضح أن هذا الأسلوب يستند إلى العلاقات الشخصية في اختيار القادة، مما يؤدي إلى الخلل والفساد في الجهاز الإداري إضافة إلى انتشار المحسوبية والرشوة.

وهذا الأسلوب لا يصلح لاختيار القادة، وبصفة خاصة بالنسبة للقيادات التنفيذية التي يغلب عليها الطابع الفني<sup>(٢)</sup>، في حين يمكن تبني هذا الأسلوب فيما يتعلّق باختيار القادة الإداريين الذين يغلب عليهم الطابع السياسي<sup>(٣)</sup>، وهكذا نرى أن رئيس الجمهورية، في إطار النّظام الرئاسي، يستقل باختيار الوزراء وكبار معاونيه.

### ثانياً: المركز الاجتماعي

يرتكز هذا الأسلوب على اختيار القادة الإداريين من الأشخاص الذين ينتمون إلى طبقة اجتماعية رفيعة، ذات عراقة عائلية وحسب ونسب، ولا تزال هذه

(١) سليمان الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامّة، ص ١٤٢.

(٢) إبراهيم عبد العزيز شبحا: الإدارة العامّة، ص ٣٢٧.

(٣) سليمان الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامّة، ص ١٤٣.

الطريقة متبعة حتى وقتنا الحاضر في بعض الدول التي لم تصل بعد إلى الرقي والحضارة، ولعل نظرة فاحصة إلى القادة الإداريين في لبنان، وخاصة الوزراء، تعطينا فكرة واضحة عن أسلوب اختيار القادة على أساس المركز الاجتماعي.

### ثالثاً: الانتخاب

يرتكز هذا الأسلوب على مبدأ اختيار القادة بواسطة الانتخاب، إلا أن هذا الأسلوب مشوب بعيوب أهمها:

(١) أن الفوز في الانتخابات لا يستند عادة إلى الكفاءة والمهارة والخبرة، بل يستند إلى التأثير في الناخبين، أو إلى تأييد الأشخاص الذين تقتضي مصالحهم الخاصة نجاح بعض المرشحين.

(٢) أن القادة الفائزين في الانتخابات يعملون على محاباة مؤيديهم، وعلى اضطهاد معارضيهم.

(٣) وقد تؤدي محاباة القائد إلى الإضرار بالمصلحة العامة إذا ما قام هذا القائد بتأييد جماعة بدون وجه حق، طامحاً للفوز في الانتخابات المقبلة.

(٤) تؤدي الانتخابات إلى فقدان عنصر الاستقرار أو الاستمرار اللازم لنجاح القائد، ذلك أن الانتخابات تتميز بالدورية والتجدد<sup>(١)</sup>.

### رابعاً: التعليم والإعداد الأكاديمي

تقوم الدولة المتقدمة، في الوقت الحاضر، باعتماد هذا الأسلوب، وتعتمد إلى إعداد القادة الإداريين في معاهد خاصة لهذا الغرض، ويجري تلقين القادة الإداريين مبادئ الإدارة الناجحة، ويلتحق بهذه المعاهد أفراد على مستوى رفيع من المؤهلات العلمية والثقافية مع الإلمام باللغات، بهدف شغل الوظائف القيادية في الدولة<sup>(٢)</sup>.

### خامساً: الجدارة

يؤمن هذا الأسلوب اختيار نخبة العناصر الكفيلة بالقيام بمهام الإدارة، وتحقق التكافؤ والمساواة بين طالبي شغل المراكز القيادية في الدولة.

(١) سليمان الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامة، ص ١٤٥.

(٢) إبراهيم عبد العزيز شبيحا: الإدارة العامة، ص ٣٣١.

ونظام الجدارة، كأسلوب لاختيار القادة الإداريين، يختلف في مفهومه في فرنسا عنه في الولايات المتحدة الأمريكية.

يعتمد النظام الفرنسي، كقاعدة عامّة، على طريقة المباراة العامّة بالنسبة للتعين في الوظائف العامّة، أما فيما يتعلّق بالترقية إلى الوظائف القيادية فإنها تتم وفقاً لطريقتين:

**الطريقة الأولى:** تتمثل في الترقية بالأقدمية.

**الطريقة الثانية:** تتمثل في الترقية بالاختيار.

وتعتبر المسابقات العامّة الطريقة الرئيسية في الوظائف العامة في فرنسا، إذ تجري المسابقات وفقاً لقواعد قانونية محدّدة لتحقيق المساواة وتكافؤ الفرص بين جميع المرشحين للتعين في الوظائف العامّة.

أما بالنسبة للترقية في المناصب القيادية، فإنه يوجد أسلوب الترقية بالأقدمية المطلقة، وتتم هذه الترقية بصورة تلقائية، بحيث تلغى كل سلطة تقديرية للإدارة العليا، كما يوجد أسلوب الترقية بالاختيار، وهذا الأسلوب يسمح بسلطة تقديرية لاختيار القادة الإداريين على أساس الكفاءة والصلاحية للمناصب الأعلى، ويتم ذلك عن طريق إجراء اختبارات معينة في شكل امتحانات أو مسابقات تجري للمرشحين لهذه المناصب القيادية.

أما النظام الأميركي فإنه يفترق عن النظام الفرنسي في قيامه على النظرية الموضوعية لترتيب الوظائف العامّة، وعليه، تُعتبر الوظائف العامّة مجموعة من الواجبات والمسؤوليات التي تتطلّب شروطاً معينة، فلا يتم اختيار أي شخص لتولي إحدى الوظائف القيادية إلا إذا كان مؤهلاً لشغلها طبقاً للمواصفات المحدّدة لها.

والنظام الأميركي يأخذ بطريقة المسابقات العامّة كمبدأ عام بالنسبة لجميع الوظائف، أي أنّه لا توجد تلك التفرقة القائمة في النظام الفرنسي بين التعيين والترقية، حيث تعتبر الترقّيات في النظام الأميركي بمثابة تعيينات جديدة تتم بعد إجراء المسابقات<sup>(١)</sup>.

والنظام الأميركي يتيح الفرصة لاختيار أكثر العناصر جدارة لشغل المناصب القيادية، ولا يسمح بتعيين أي شخص في منصب قيادي إلا إذا كان جديراً بهذا المنصب بما يتمتع به من كفاءة وقدرات قيادية.

(١) عبد الغني بسبوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ٢٨٢ - ٢٨٣.

ومن ناحية أخرى، فإن النّظام الأميركي لا يسمح كذلك بإنشاء أي منصب قيادي إلا عند الحاجة إليه، وهذا الوضع يمثّل ضمانة كبيرة لعدم ازدياد المناصب القيادية عن الحد المعقول الذي تتطلبه المبادئ العامّة لتنظيم الإدارة العامّة، بحيث لا يصبح هيكل الوظائف الإدارية مخلخلاً، وليس مبنياً على أسس تنظيمية تفوق مع التدرّج الهرمي أو حاجة العمل الفعلية<sup>(١)</sup>.

---

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ٢٨٤.

## الفصل الثاني

### اتخاذ القرارات

تعتبر عملية صنع القرار من الأمور الحتمية في الإدارة العامّة والخاصّة على السواء.

وثمة حقيقة، وهي أن نجاح القائد الإداري يُقاس دائماً بقدرته على إصدار القرارات الفعّالة والصحيحة في حياة التنظيم، والتي يستطيع بها تحويل سياسات التنظيم وأهدافه إلى واقع ملموس، وعليه، سوف نتولى دراسة هذا الفصل في المباحث الثلاثة التالية:

المبحث الأول: معنى القرار في علم الإدارة العامّة.

المبحث الثاني: أنواع القرارات.

المبحث الثالث: مراحل صنع القرارات.

## معنى القرارات في علم الإدارة العامة

يعني القرار، في علم الإدارة العامة، الاختيار المدرك بين أكثر من بديل ممكن لمواجهة موقف أو مشكلة معينة<sup>(١)</sup>.  
يتضح من هذا التعريف أن القرار في علم الإدارة العامة له ركنان:

### الركن الأول: أن يكون هناك أكثر من بديل متاح إزاء موقف معين

وتسمى البدائل بالمسالك أو الطرق، ويكفي حتى نكون بصدد قرار أن يكون هناك بديلان، كحد أدنى، وأن يكون الشخص ملزماً بالاختيار بينهما، مثال ذلك، الموظف الذي يخل بمقتضيات وظيفته فيخيره المدير بين الاستقالة أو إحالته أمام المجلس التأديبي.  
ولا يكفي أن يكون هناك أكثر من بديل أو مسلك، بل يجب أن تكون البدائل أو المسالك المطروحة متاحة، أي أن بالإمكان سلوكها.

### الركن الثاني: أن يختار الشخص، وبإدراك، بين البدائل المتاحة لمواجهة الموقف

إن القرارات تكون دائماً مقصودة وإرادية، وعليه، فإن التصرفات اللاشعورية، أو شبه اللاشعورية، لا تصدر عن دراسة أو تفكير، وبالتالي لا يمكن اعتبارها قرارات.

ولا نكون أيضاً إزاء قرار حتى لو تعددت البدائل، وكان الاختيار بينهما شعورياً إذا تم الاختيار تحت ضغط أو إكراه مادي أو أدبي، مثل الرئيس الذي يقوم بترقية أحد الموظفين بناء على ضغوط إحدى السلطات العليا في الدولة دون استحقاق الترقية بأي وجه من الوجوه<sup>(٢)</sup>.

(١) عبد الفتاح حسن: الإدارة العامة، ص ١٤٦.

(٢) إبراهيم عبد العزيز شيحا: الإدارة العامة، ص ٣٤١ وما يليها.

### أنواع القرارات

يقسم فقهاء الإدارة العامّة القرارات التي يصدرها الرئيس الإداري إلى قرارات وظيفية أو تنظيمية وقرارات شخصية، وقرارات صريحة وقرارات ضمنية وقرارات مكتوبة، وقرارات شفوية وقرارات إدارية وقرارات جماعية، وقرارات أساسية أو إنشائية، وقرارات روتينية<sup>(١)</sup>.

#### أولاً: القرارات الوظيفية أو التنظيمية والقرارات الشخصية

القرارات الوظيفية هي التي يتخذها المدير باعتباره عضواً في التنظيم، أي عندما يعمل بصفته الرسمية أثناء القيام بوظيفته باعتباره مسؤولاً عن التنظيم، مثل القرار الصادر بتعيين أو نقل موظف أو تأديبه.

أما القرارات الشخصية فهي تلك التي يصدرها المدير بصفته الشخصية، وليس باعتباره عضواً مسؤولاً عن التنظيم، أي تلك القرارات المتصلة بتصرفاته الشخصية، مثل القرار الصادر بتخصيص مدة شهر من إجازته السنوية وقضاؤها في الخارج<sup>(٢)</sup>.

#### ثانياً: القرارات الصريحة والقرارات الضمنية

القرار الصريح هو القرار الذي يُفصح فيه الرئيس الإداري عن مسلكه في موقف معين بالموافقة أو عدمها.

أما القرار الضمني فهو القرار الذي يستفاد من قرار يتصل بموضوع آخر، أو القرار الذي يستفاد منه مسلك المدير، وإن لم يعبر عنه صراحة.

(١) عبد الفتاح حسن: الإدارة العامّة، ص ١٥٠.

(٢) إبراهيم عبد العزيز شيحا: الإدارة العامّة، ص ٣٤٤.

### ثالثاً: القرارات المكتوبة والقرارات الشفهية

القرارات المكتوبة تصدر في صيغة خطية، أما القرارات الشفهية فهي قرارات منطوقة وليست مكتوبة.

### رابعاً: القرارات الانفرادية والقرارات الجماعية

القرار الانفرادي هو الذي ينفرد المدير بصنعه دون مشاركة في هذا الشأن من جانب من يعنيه أمر القرار. أما القرار الجماعي فهو الذي يكون ثمرة جهد ومشاركة جماعية.

### خامساً: القرارات الأساسية أو الإنشائية والقرارات الروتينية

وتسمى بالقرارات غير المتكررة، وهي القرارات التي لا تكرر في حياة التنظيم، وهي إن تكررت فلا يتم ذلك إلا في فترات متباعدة. وتتعلق هذه القرارات عادة بالنظام الأساسي، سواء بالإنشاء أو بالتعديل أو بالإلغاء، وهي قرارات لا تهتم إلا بالمشكلات المعقدة والهامة في التنظيم، ومن أمثلتها القرارات الصادرة باتباع أسلوب التخطيط الشامل، أو بتغيير نوع السياسات المتبعة في التنظيم، أو بتعديل أو إنشاء إدارة فرعية جديدة له<sup>(١)</sup>.

أما القرارات الروتينية فهي قرارات متكررة، وتتعلق عادة بالأعمال اليومية والمعتادة، ولا تؤثر في التنظيم تأثيراً مباشراً، ويمكن البت فيها بناء على التجارب والخبرات السابقة، ومن أمثلة هذه القرارات القرار بمنح إجازة لأحد العاملين في التنظيم<sup>(٢)</sup>.

### سادساً: القرارات القاعدية والقرارات الفردية

القرارات القاعدية هي التي تصدر في مواجهة فرد أو أفراد غير محددين بذواتهم، بحيث يسري مضمون هذه القرارات على كل من توافرت فيه الشروط المحددة.

أما القرارات الفردية فهي تلك التي تصدر في مواجهة فرد أو أفراد محددين بذواتهم<sup>(٣)</sup>.

(١) إبراهيم عبد العزيز شيجا: الإدارة العامة، ص ٣٤٥.

(٢) المصدر السابق، ص ٣٤٦.

(٣) المصدر السابق نفسه.



## المراحل التي تمر بها عملية صنع القرارات

هناك إجماع بين علماء الإدارة العامّة على وجود مراحل لعملية اتخاذ القرارات لا بدّ من اجتيازها قبل أن يصدر القرار، إلا أن هناك خلافاً بين هؤلاء العلماء حول تحديد عدد هذه المراحل<sup>(١)</sup>.

ويرى الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله، أن خطوات صنع القرار واتخاذها تنحصر في ثلاث مراحل أساسية من الناحية العلمية، تبدأ بتحديد المشكلة، ثم تعيين الحلول البديلة الممكنة تطبيقها، وأخيراً اختيار أفضل هذه الحلول أو البدائل ووضع موضع التنفيذ<sup>(٢)</sup>.

### - المرحلة الأولى: مرحلة تحديد المشكلة

تُعتبر هذه المرحلة الأساس الذي تقوم عليه عملية اتخاذ القرار، لأن القرار إنما يصدر لعلاج مشكلة معيّنة أو لتصحيح وضع من الأوضاع. ويجب على كل رئيس إداري أن يكتسب الخبرة والدراية لتحديد نوعية المشاكل التي تعترض سير العمل في منظمته الإدارية من ناحية، ولترتيب هذه المشاكل بحسب الأولوية من ناحية أخرى.

### - المرحلة الثانية: تعيين الحلول البديلة

بعد تحديد المشكلة، تأتي مرحلة البحث عن الحلول الممكنة لها، إذ يكلف الرئيس الإداري عدداً من معاونيه ومن الخبراء في المنطقة الإدارية للبحث عن الحلول الممكنة، وتقويم كل بديل منها، أي أن المرحلة تتضمن خطوتين:

- الخطوة الأولى: تتمثل في البحث عن الحلول وتحديدتها.

(١) إبراهيم درويش، الإدارة العامّة في النظرية والممارسة، ص ١٤٦، ومحمّد سعيد عبد الفتّاح: الإدارة العامّة، ص ٢٢٥، وحلمي أمين عبد الهادي: الإدارة العامّة في الدول العربية، ص ٣٠٩.

(٢) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ٢٩٨.

- الخطوة الثانية: تتمثل في تقويم هذه الحلول البديلة.

وتحتاج الخطوة الأولى إلى بحث المختصين أو الخبراء عن الحلول الممكن تطبيقها على المشكلة القائمة، بحيث يتم البحث عن تحديد لتلك الحلول، وفي هذا المجال يجب أن يراعى استبعاد عدة بدائل، كالبديل الذي فشل في حل مشكلة مشابهة من قبل، وهنا تظهر خبرة وحنكة الرئيس الإداري في استبعاد البدائل غير المجدية من مجال البحث والدراسة، والتركيز على الحلول التي يمكن عن طريقها حل المشكل القائم.

ولا بدّ في الخطوة الثانية من مراعاة عدة اعتبارات:

- (١) مدى قدرة كل حل على إنهاء المشكلة.
- (٢) التكاليف المالية التي يتطلّبها البديل.
- (٣) المدة الزمنية التي يستغرقها البديل في حل المشكلة.
- (٤) الإمكانيات البشرية والفنية التي يتطلّبها البديل ومدى توافرها.
- (٥) الآثار وردود الفعل المتوقعة بعد تطبيق البديل.
- (٦) مدى استجابة العاملين في المنظّمة الإدارية للبديل<sup>(١)</sup>.

المرحلة الثالثة: اختيار أفضل الحلول وتحديد خطة التنفيذ

تعتبر هذه المرحلة أدق المراحل جميعاً، لأن الاختيار يعني، في حقيقة الأمر، حسم الموقف والوصول إلى المحطة النهائية للجهد المبذول في المراحل السابقة، وهذا الأمر يحتاج إلى قدر كبير من الكفاءة والحنكة، والخبرة والقدرة الذاتية للرئيس الإداري على تحقيق الاختيار السليم.

وبعد اتخاذ القرار لا بدّ من تحديد خطة أو برنامج تنفيذه وبيان أسلوب التنفيذ وخطواته<sup>(٢)</sup>.

وفي الحقيقة، هناك عوامل عدة تؤثر في عملية اتخاذ القرارات خلال مراحلها المختلفة وهي:

أولاً: العوامل النفسية والشخصية.

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ٢٩٨.

(٢) المصدر السابق نفسه.

ثانياً: توقيت اتخاذ القرار.

ثالثاً: المشاركة في اتخاذ القرارات.

### أولاً: العوامل النفسية والشخصية

تتصل هذه العوامل، بالدرجة الأولى، بالرئيس الإداري للمنظمة، كما تتصل بمجموعة المستشارين والمعاونين والمرؤوسين الذين يساهمون معه في التحضير والدراسة الخاصة بالقرارات.

أ - العوامل النفسية: كان للأستاذ «هربرت سيمون» الفضل في إبراز أهمية الجوانب النفسية وأثارها على عملية اتخاذ القرارات في المنظمات الإدارية، إذ جعل الجانب النفسي هو المتحكم في سلوك الفرد الذي يتخذ القرار عند اتخاذه لهذا القرار.

وهذه الجوانب النفسية تتشعب إلى بواعث نفسية لدى الفرد الذي يتخذ القرار، وإلى المحيط النفسي المتصل به وأثره في عملية اختيار القرار من بين البدائل المطروحة عليه، وأخيراً دور التنظيم في تكوين هذا المحيط النفسي ومقدار السلطة الذي يعطيها له.

وإذا كان تأثير هذه العوامل إيجابياً، فإن أسلوب مَنْ يتخذ القرار سوف يصل إلى مستوى كبير من السلامة والمنطق، أما إذا أثرت العوامل النفسية تأثيراً سلبياً عليه فمعنى ذلك أن الخلل وعدم الرشد سيكون الطابع الغالب على القرارات الصادرة<sup>(١)</sup>.

وأيضاً، فإن الحالة النفسية والعضوية المسيطرة على المساعدين والمعاونين في عملية صنع القرار، بمختلف مراحلها، لها أهمية كبيرة، وخاصة على البيانات والمعلومات التي يقدمونها، وكذلك بالنسبة إلى مقدار الجهد المبذول في الاستقصاء عن هذه المعلومات، وتقديم البدائل الممكنة لحل المشكلة موضع الدراسة<sup>(٢)</sup>.

وهذه الحالة النفسية إنما تكون وليدة عوامل وظروف متعددة، مثل الجو

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٣٠٠.

(٢) المصدر السابق نفسه.

العام السائد، وطريقة معاملة الرئيس الإداري، والحوافز التشجيعية والانتماء وغير ذلك<sup>(١)</sup>.

ب - الجوانب الشخصية: إذا تجمعت لدى الرئيس الإداري صفات القائد الإداري، فمعنى ذلك أنه ستتوافر له القدرة، وبُعد النظر والقدرة العقلية للحكم على الأمور بدقة وعناية، كما أن الخبرة والحنكة والتجربة، إذا ما وجدت عند الرئيس الإداري، إلى جانب الصفات القيادية المذكورة، فسوف يستفيد من التجارب الماضية في استبعاد الحلول التي فشلت من قبل في القضاء على المشاكل المشابهة للمشكلة المطروحة للبحث.

فإذا ما توافرت العناصر السابقة من صفات قيادية وخبرة وتجربة شخصية، فمعنى ذلك أن شخصية الرئيس الإداري قد توافرت لها العناصر الأساسية اللازمة لإصدار القرارات الصحيحة<sup>(٢)</sup>.

### ثانياً: توقيت اتخاذ القرار

يمثل عامل الزمن أهمية خاصة في عملية اتخاذ القرارات، ولهذه الأهمية جوانب متعددة.

فمن ناحية، يشكل توقيت اكتشاف المشكلة وتحديد بدقتها أهمية كبيرة لبقية مراحل صنع القرار الذي سيصدر، لأن سرعة التصرف تجاه المشكلة، وبيان أبعادها يتيح الفرصة لدراستها دراسة متأنية في سبيل الوصول إلى الحل المناسب. وكذلك فإن تحديد الوقت اللازم لجمع البيانات والإحصائيات والمعلومات المتعلقة بالمشكلة، وبما يتعلّق بتحديد الحلول الممكنة وإجراء الدراسات الخاصة بها أمر ضروري، حتى لا يستغرق الأمر وقتاً أطول مما يجب، لتكون المشكلة قد زادت تعقيداً من خلاله، مع الإشارة إلى أن التسرع في ذلك يؤدي إلى قصور وضعف في المعلومات.

ومن ناحية أخرى، تبرز أهمية عنصر الزمن في حل المشكلات العاجلة التي تواجه المنظمة الإدارية، والتي غالباً ما تصدر القرارات المتعلقة بها تحت ضغط الظروف والأحداث.

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٣٠٠.

(٢) المصدر السابق، ص ٣٠١.

وهنا يأتي دور الرئيس الإداري الناجح، الذي يتمتع بالقدرة على التنبؤ بما يمكن أن تقابله خطة عمل المنظمة من مشاكل، وبالتالي القدرة على حلها بسرعة بما له من خبرة ودراية.

وأخيراً، بعد اتخاذ القرار، يجب أن يختار الرئيس الإداري، الذي يتخذ القرار، الوقت المناسب لإعلان القرار على العاملين في المنظمة الإدارية، وخاصة القرارات التي تصدر لتغيير أو لتعديل قرارات سابقة حتى يكون العاملون في المنظمة مؤهلين لهذا التعديل أو ذاك التغيير<sup>(١)</sup>.

### ثالثاً: المشاركة في اتخاذ القرارات

إذا كان الرؤساء الإداريون هم الذين يتخذون القرارات في المرحلة الأخيرة، فإن تلك القرارات تعتبر نتيجة جهود مشتركة لعدد كبير من المختصين والمرؤوسين في أثناء مراحل عملية صنع القرار.

وفي واقع الأمر، فإن ذلك من متطلبات عملية اتخاذ القرارات في شكلها المتكامل، كما أن المشاركة في اتخاذ القرارات هو من مستلزمات ديمقراطية الإدارة والقيادة.

ولهذه المشاركة، من جانب المرؤوسين، مزايا وفوائد عديدة، تتمثل، من ناحية، في شعورهم بأهميتهم داخل المنظمة، وخاصة بعد تطبيق القرارات ونجاحها في القضاء على المشاكل التي اعترضت طريق المنظمة. ومن ناحية أخرى، فإن اشتراك الفئات المتخصصة، من العاملين في المنظمة في عملية صنع القرار، يشكل ضماناً لتنفيذها بشكل دقيق وسليم، إذ أنهم سوف يتحمسون لها ويعملون على نجاح تطبيقها، وسيؤدي هذا الأمر إلى رفع درجة الكفاية في العمل. وتبرز فائدة المشاركة، بالنسبة للقرارات التي تحدث تغييراً أو تعديلاً في الهيكل التنظيمي للمنظمة، أو في أسلوب العمل ومواعيده، إذ ثبت من التجربة أن اشتراك العاملين في عملية التحضير والدراسة لهذه القرارات قبل اتخاذها وإعلانها، سيجعلهم يتقبلون ما تحدثه من تغيرات وتعديلات بنفس راضية.

ومن الواضح أن هذه المزايا تتعلق بالأسلوب الرئيسي في المشاركة، أي مشاركة العاملين في ذات المنظمة في عملية صنع القرار.

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٣٠٢.

إلا أن المشاركة في اتخاذ القرارات قد تتم من قبل نوعيات أخرى، حسب الأسلوب المتبع في إصدار القرار، ولكن مدى هذه المشاركة ونوعية المشاركين يتوقف على الأسلوب الذي تم اتّباعه في اتّخاذ القرار<sup>(١)</sup>.

---

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ٣٠٣.

## الفصل الثالث

# القيادة الإدارية واتخاذ القرارات في النظام الإسلامي

### تمهيد:

مضى على المجتمعات البشرية حين من الدهر لم يكن فيها للمجتمع الواحد من كيان غير كيان الأسرة الواحدة، وقد يشمل القبيلة الواحدة، وكان الأب في الأسرة، أو الرئيس في القبيلة، هو وحده الأمر الناهي بغير منازع. وعندما حصل التطور في المجتمع، وظهرت الدولة، انتقلت جميع خصائص السلطة إلى رئيس الدولة، فكان هذا الأخير الحاكم المطلق، وفي ظل ذلك الحكم المطلق ظهرت فئة المقرّبين الأشراف، وكان ما عداهم سوقة من عامة الناس، وانقسم المجتمع إلى طبقات متفاوتة في الحقوق وفي الكرامة، ولم يكن للشعب أي اعتبار أو حق أمام سلطة الحاكم المطلقة، ولم يكن هناك قانون، وإذا وُجد فمن خلال تلك الأحكام الصادرة عن إرادة ذلك الحاكم المطلق دون أي اعتبار للقيم الاجتماعية السامية أو المصالح الإنسانية، مع تمايز فئاته وطبقاته في الحقوق والاعتبارات الشخصية.

وهذا المفهوم للقيادة في القديم، كان يثير الشعوب من وقت لآخر على قادتهم، وهذا ما دفع الفلاسفة في تلك العهود في التفكير في أن يتوصلوا إلى وضع نموذج للمدينة الفاضلة، ولتحملوا قيادة المجتمع عليه، كما فعل أفلاطون في مشروع مدينته الفاضلة، وذلك إنقاداً للبشرية من مآسيها، فضلاً عما كانت عليه أطماع الأمبراطوريات الأخيرة قبل الإسلام، مثل فارس والروم<sup>(١)</sup>.

(١) محمد صابر البرديسي: القيادة الإدارية في الإسلام، سلسلة البحوث الإسلامية، مطبعة الأزهر، القاهرة، ١٤٠٩هـ / ١٩٨٩م، ص ١٤.

وفي ظل تلك المفاهيم للقيادة، وفي التمايز بين فئات الشعوب تبعاً للطبقات والأعراق والأجناس، وفي ظل تلك الهمجية الشاملة التي كانت تقام لأنفه الأسباب بين القبائل داخل الجزيرة العربية، لبؤس عيشها وحقارة مواردها، مما جعل بعض القبائل يئد الكثير من مواليدها من البنات خشية الجوع والإملاق، وغير ذلك من الأسباب.

وفي ظل تلك الهمجية العالمية، ظهرت دعوة الرسول محمد ﷺ الإسلامية العالمية.

وقد توجه الرسول ﷺ بدعوته من الجزيرة العربية المعزولة عن العالم بصحاريها وبأمية أبنائها، وكانت دعوة عالمية نادى بها في الناس أجمعين، ثم نادى في أبناء البشرية جميعاً، معلناً، لأول مرة في التاريخ، وحدة الأسرة البشرية ووحدة كرامتها عند الله عز وجل فقال ﷺ: (الخلق كلُّهم عيال الله، وأحبُّهم إليه أنفعهم لعياله)<sup>(١)</sup>.

وفي ظل هذه النداءات والقيم العليا والجديدة على تلك المجتمعات القديمة، وفي ظل الدعوة إلى الإيمان بالله عز وجل، لم يلبث الإسلام أن أرسى قواعده الإسلامية على مفاهيم جديدة.

ونشير في هذا السياق، إلى أن القيادة في الإسلام ليست مطلقة، إنَّها مرتبطة بأحكام الشريعة الإسلامية، وبأحكام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وذلك في جميع ما يتعلَّق بحقوق الإنسان من سياسية وثقافية واقتصادية واجتماعية، وذلك بأوسع مما عرفته موثيق حقوق الإنسان العالمية اليوم.

وهذه القيادة مقيدة بواجب الشورى التي فرضها القرآن الكريم، وتوجب تلمس الخير والمصلحة للفرد والجماعة حسب مقتضيات الظروف والزمن، واختيار ما تراه أفضل لمصالحها المنظورة في جميع فروع الشريعة ذات الصفة الاجتهادية الزمنية، عملاً بما أجمع عليه أئمة الشريعة في الإسلام حول الاجتهاد. «أينما كانت المصلحة فثمَّ شرع الله»، وذلك فيما لم ينزل به الوحي، أو يقل به الرسول عليه الصلوة والسلام.

(١) رواه الطبراني في الكبير.



وعليه، فالقيادة الإسلامية هي قيادة مسؤولة أمام شريعة الإسلام، فلكل شخص في ظل هذه القيادة حرية كاملة في النقد والملاحظة مع ضمانات القضاء الإسلامي، وهذا أمر جديد لم تكن تعرفه أمة من الأمم قبل الإسلام.

وتتميز القيادة في الإسلام بأنها قيادة روحية وسياسية في وقت واحد.

فالقائد في الإسلام مثله كمثل الأب الرحيم، يرفع أسرته وأبناءه، ويكفل لهم أسس الراحة والطمأنينة، ويرشدهم في لين وصبر، يخشونه ولا يخافونه، يسعون إليه ولا يتفرقون عنه، فهو القوي في غير عنف والرحيم في غير ضعف<sup>(١)</sup>.

والإسلام يؤكد حتمية القيادة كضرورة اجتماعية، وفي هذا الصدد، يقول الرسول ﷺ: (لا يحل لثلاثة يكونون بفلاة من الأرض إلا أمروا عليهم أحدهم)<sup>(٢)</sup>. ويقول ﷺ: (إذا خرج ثلاثة في سفر فليؤمروا أحدهم)<sup>(٣)</sup>.

وهذه القيادة ليست من الأمور السهلة، فهي تتطلب مقومات لا بد أن تتوافر فيمن يتولى الإدارة، وليس ولي الأمر وحده هو المسؤول عن رعاية الأمة، بل كل في موقعه مسؤول، يقول ﷺ: (كلكم راع وكل راع مسؤول عن رعيته)<sup>(٤)</sup>.

ولا بد للقائد أن يكون متمتعاً بقدر من التأثير الشخصي على عدد من الأفراد يجعله قادراً على توجيه سلوك هؤلاء الأفراد.

والآن، بعد أن فرغنا من هذا التمهيد، نرى أن ننتقل إلى بحث موضوع القيادة في الإسلام في مباحث ثلاثة:

- المبحث الأول: مقومات القيادة في الإسلام.
- المبحث الثاني: شروط القيادة في الإسلام.
- المبحث الثالث: منهجية القيادة الإسلامية.

(١) محمد صابر البرديسي: القيادة الإدارية في الإسلام، ص ١٧.

(٢) رواه الإمام أحمد.

(٣) رواه أبو داود بإسناد حسن عن أبي هريرة رضي الله عنه.

(٤) عن أبي عمر أخرجه البخاري، جزء ٣ ص ١٧٥.

## مقومات القيادة في الإسلام

### أولاً: الإيمان

الإيمان في اللغة هو التصديق والطمأنينة وسكون القلب. والإنسان القوي الإيمان يستقر في ذهنه ما آمن به، ولم يعد يخاف على نفسه في أن يتسرب إلى ذهنه شيء يخالف مقتضى هذا الإيمان. أما الإنسان ضعيف الإيمان، فيضطرب ذهنه بما آمن به، وتؤثر الأحداث على إيمانه أو توهن منه، ويتعرض للاختلال من وقت لآخر<sup>(١)</sup>. والإيمان بالنسبة للقائد هو إيمانه بقيادته العليا واطمئنانه الكامل إليها، وثقته فيها وتصديقه بها، وكذلك إيمانه بالمنهج وبالأهداف والغاية التي يسعى إليها ذلك المنهج.

ويتجلى هذا الإيمان بأوضح معانيه في موقف الرسول ﷺ عندما سعى إلى الطائف وموقف سادة ثقيف فيه، وقد أغروا به سفهاءهم وعبيدهم، فأخذوا يرمونه بالحجارة حتى أدموا عقبيه، فما كان منه ﷺ إلا أن نادى ربه: (إن لم يكن بك غضب علي فلا أبالي).

والنماذج الإيمانية للرسول ﷺ كثيرة، وكان لها أبلغ الأثر في نفوس المؤمنين، وفي الإيمان برسالته والوقوف معه في دعوته، والتضحية بالنفس والمال في سبيل الله.

وبهذا يظهر لنا مدى تأثير الإيمان، وكيف أن إيمان القائد بقيادته وبالمنهج، من المقومات الأساسية للقائد الإداري والتي تؤهله للقيادة، وكذلك إيمانه بقيم وأهداف المجتمع الذي يعيش فيه، والمنظمة أو الجماعة التي ينتمي إليها ويتولى قيادتها، وإيمانه وثقته في كل من رؤسائه ومرؤوسيه وفي نفسه.

(١) محمد صابر البرديسي: القيادة الإدارية في الإسلام، ص ١٤٥.

## ثانياً: العلم

يعني العلم اكتساب الإنسان للمعارف والمعلومات والخبرات والمهارات والقدرات التي تمكنه من تفهّم الحياة من حوله، والاستفادة من إمكانياتها المادية والبشرية، واستثمارها وتوجيهها لما فيه خيره وسعادته وسعادة مجتمعه<sup>(١)</sup>.

العلم ضروري لنجاح القائد الإداري، ولتمكينه من ممارسة مسؤولياته القيادية. وكيف يستطيع قائد أن يقود غيره من أفراد جماعته وهو جاهل لم يتسلح بسلاح العلم؟

والمقصود بالعلم، العلم النافع المفيد، وليس مجرد القراءة والكتابة. فتدبير الأمور وتفهم الأحداث، والوقوف على حقيقة المجتمع الذي يحيط به والاهتمام للحقّ، كل ذلك من العلم المفيد.

ولقد حرص الإسلام على تأكيد أهمية العلم كمقومٍ من المقومات القيادية الواجب توافرها في القائد الإداري.

ويقول الرسول ﷺ في هذا الصدد: (من سلك طريقاً يلتمس فيه علماً سهل الله له طريقاً إلى الجنة)<sup>(٢)</sup>، ويقول عليه الصلاة والسلام أيضاً: (طلب العلم فريضة على كل مسلم ومسلمة) و(من خرج في طلب العلم فهو في سبيل الله حتى يرجع)<sup>(٣)</sup>.

ويمكننا أن نقول إن العلم، كمقومٍ قيادي، هو اكتساب ومداومة تنمية القائد الإداري للمعارف والمعلومات والمهارات والاتجاهات العامّة والخاصّة التي تعينه على القيام بمسؤولياته القيادية بكفاءة وجدارة.

## ثالثاً: الفصاحة

الفصاحة هي الوضوح والبيان، وإذا أفصح الرجل عما في ضميره فقد وضّحه وبيّنه.

والفصاحة ملكة تعين صاحبها على حسن التعبير عن المقصود في سهولة

ويسر.

(١) محمّد صابر البرديسي: القيادة الإدارية في الإسلام، ص ١٤٨.

(٢) صحيح مسلم - كتاب العلم.

(٣) رواه الترمذي - كتاب العلم.

وتعدُّ الفصاحة من أهم المقومات المطلوب توافرها في القائد ليكون أهلاً للقيادة الإدارية، لأن بها يتم إقناع المرؤوس، وعلى قدر فصاحة القائد وحسن بيانه على قدر ما يكون حظه من النجاح في قيادته.

ولقد كان الرسول ﷺ المثل الأعلى في الفصاحة والبيان، لأن مهمته ﷺ تقوم على البيان للناس، وتوضيح ما جاءت به الرسالة.

على أنه عند شعور القائد بنقص لديه في ملكة من الملكات، أو في قدرة من القدرات أو في مقوم من المقومات، وعند الضرورة فله أن يستكمله عن طريق الاستعانة بالأعوان أو المستشارين أو المساعدين الأكفاء والممتازين في هذه القدرة وذلك المقوم، على أن يكونوا من المخلصين، فهذا هو موسى عليه السلام يطلب من الله سبحانه وتعالى أن يشد أزره ويعضده بأخيه هرون، الذي هو أفصح منه لساناً، قال تعالى: ﴿وَأَخِي هَارُونُ هُوَ أَفْصَحُ مِنِّي لِسَانًا فَأَرْسَلْهُ مَعِيَ رِدْءًا يُصَدِّقُنِي إِنِّي أَخَافُ أَنْ يُكَذِّبُونِ﴾<sup>(١)</sup>.

فالفصاحة والقدرة على البيان من أهم مقومات القيادة الإدارية في الإسلام لتوافر القيادة الإدارية الرشيدة.

#### رابعاً: الخلق الحسن

والخلق الحسن هو مجموعة من السلوكيات الفاضلة تكون من الفطرة وحسن السجية وحميد الفعال، متأصلة في الإنسان لا تتغير بتغير الأحوال، والخلق ينمو بالاكتمال، فذو الخلق الحسن يزداد حسن خلقه بمجالسة ذوي الأخلاق الحسنة.

ولقد شب رسول الله ﷺ مفطوراً على حسن الخلق، ولقد كان أفضل الناس مروءة وأحسنهم خلقاً، حتى قبل بعثته عليه الصلاة والسلام، فقد أعدّه الله سبحانه وتعالى لقيادة الناس، فكان وعاء لكل خير ومصدراً لكل خلق كريم.

وهذا الخلق من أهم الدعائم والمقومات الأساسية التي جعلت الرسول ﷺ أهلاً لقيادة الإنسانية، وأن تكون قيادته مثلاً يُحتذى به إلى يوم الدين.

ويذكر لنا القرآن الكريم من الآيات ما يوضح لنا أن الخلق الحسن يُعتبر دعامة ومقوماً أساسياً للقيادة في الإسلام، فيقول الله تعالى للرسول ﷺ: ﴿وَلَوْ

(١) سورة القصص: الآية ٢٤.

كُنْتُ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَأَنْفَضُوا مِنْ حَوْلِكَ ﴿١﴾، ويقول له تعالى، أيضاً: ﴿وَمَا أَنْتَ عَلَيْهِمْ بِجَارٍ﴾ ﴿٢﴾.

نستطيع أن نخلص، مما تقدّم، إلى أن الخلق الحسن، كمقوم للقيادة الإدارية في الإسلام، إنما يعني عدم الفحش في القول أو الفعل في تعامل القائد مع مرؤوسيه، ويشمل كل الصفات الحميدة.

#### خامساً: الانتماء

نقصد بالانتماء، الانتماء اللغوي والاجتماعي والفكري والعقائدي، وفي الإسلام نجد اهتماماً كبيراً بالانتماء الفكري والعقائدي، لأنه يعتبر الدين رابطة أوثق من كل رابطة، فهي رابطة تحرّك مشاعر الإنسان وتوجه عقله وتسيطر على تصرّفاته.

إن رابطة الدين هي أساس الانتصارات والفتوحات في كل الأديان، وما الحروب الصليبية واجتماع المسيحية على محاربة الإسلام، على تباين لغاتهم واختلاف دمائهم وأقاليمهم ومطامعهم السياسية وغيرها، إلا شاهداً على قوة العقيدة الدينية في الربط الاجتماعي وتوحيد القيادة.

والإسلام، بخصائصه المعروفة وعقيدته الثابتة والإيمان الراسخ، أوثق من غيره من الديانات في توطيد الربط الاجتماعي، وتحقيق الهدف القيادي وربط الناس إلى لواء واحد.

ولقد كان أول ما شغل رسول الله ﷺ ساعة مستقره في المدينة هو وضع الدعائم التي لا بدّ منها لبناء دولة الإسلام، وتبيين معالمها فيما يلي:

(١) صلة الأمة بالله.

(٢) صلة الأمة ببعضها ببعض.

(٣) صلة الأمة بغيرها ممن لا يدينون بدينها.

والانتماء الفكري والعقائدي في الإسلام قائم على الإيمان بالله وبرسوله وكتبه.

إن الانتماء الحقيقي هو الذي يستند إلى الإيمان بالله وإلى العقيدة السليمة.

(١) سورة آل عمران: الآية ١٥٩.

(٢) سورة ق: الآية ٤٥.

والإسلام جمع النَّاس عن طريق الأخوة الإنسانية بضم الناس جميعاً تحت راية واحدة، وتنبههم على أنهم سواء، قال تعالى: ﴿يَتَأَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَتْقَىٰكُمْ﴾ (١).

والإسلام دعا إلى نفسه باللسان العربي، وألزم المسلمين أن يعرفوا كتاب الله وسنة رسوله ﷺ، ولا يتحقق كمال هذه المعرفة إلا بتعلم لغة القرآن، وبهذه الوسيلة، وسيلة توحيد اللسان، تتأكد الرابطة بين أعضاء المجتمع الإنساني.

وقد منح الإسلام الجنسية العربية لكل من تكلم العربية، ولو من غير أهلها، يقول الرسول ﷺ: (يا أيها الناس، إن الرب واحد، وإن الدين واحد، وليست العربية بأحدكم من أب ولا أم، أي إنها ليست ميراثاً يتصرف العربي فيه، وإنما هي اللسان، فمن تكلم العربية فهو عربي).

ولا شك أن الانتماء يجعل الجماعة أكثر تفضيلاً للقائد ولقيادته، ويجعل القائد أكثر قدرة على القيادة، فالقائد المنتمي أكثر تفهماً لمشاعر جماعته، وأكثر تقديراً وتفهماً لتقاليدها ولعرفها السائد، وهو أقدر على التعاطف والتعامل معهم، وأكثر من غيره رحمة بهم وصبراً عليهم.

### سادساً: الرجولة

ونعني بالرجولة الذكورة والبلوغ، أي بلوغ الرجل كمال قوته وعقله في سنّ الأربعين من عمره.

والرجولة في الإسلام تعد واحداً من المقومات الأساسية الواجب توافرها ليكون المرء أهلاً للقيادة الإدارية.

أما بلوغ سن الأربعين أو الاقتراب منه، فيعتبر سن تفضيل بالنسبة للقائد (٢). والرجولة، بمعنى الذكورة، كمقوم من المقومات القيادية المطلوب توافرها في القائد الإداري في الإسلام، هي قاعدة أساسية لا يجب العدول عنها إلا في ظروف استثنائية تجعل المرأة أكثر أهلية للقيادة الإدارية في ذلك المجال.

فقد يستساغ تولي النساء بعض المناصب القيادية في ظروف استثنائية تكون لها مبررات إسلامية، مثل قيادة المرأة في مجال التعليم النسائي، ومثل قيادة المرأة

(١) سورة الحجرات: الآية ١٣.

(٢) محمد صابر البرديسي: القيادة الإدارية في الإسلام، ص ١٦٩.

في ميدان الرعاية الصحيّة للأطفال والنساء، وغير ذلك من مجالات العمل النسائيّة المتخصّصة.

وقد اختلف الأئمة في موضوع المرأة من نواحٍ متعددة، فالشريعة الإسلاميّة قد أولت المرأة من الإنصاف والحقوق ما لم يعد خافياً على أحد، وأكّد العلماء أن النبيّ ﷺ كان يستشير المرأة، فتشير عليه بالشيء، فيأخذ به<sup>(١)</sup>. فإذا ما وصلنا في موضوع المرأة إلى شيء من حقّها في الإدارة والولاية، رأينا المؤلفين يختلفون. فالمنكرون عليها حقّها في ذلك ينسون أن الصحابية سمراء بنت نهيك الأسديّة تولّت الحسبة في مكّة أيام الرّسول ﷺ، وأنّه كان لها سوط تعنّف به الغشاشين، وكذلك ينسون أن القائد الإداري عمر بن الخطّاب قد ولّى الشفاء بنت أبي سليمان، سوق المدينة<sup>(٢)</sup>.

من هنا نرى أن المبدأ هو في الرجولة، إلّا أنّه ليس ما يمنع، استثناءً، قيادة المرأة إذا ما توافرت فيها بقية المقومات.

---

(١) ظافر القاسمي: نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي، الكتاب الثاني - السلطة القضائية، دار النفاث - ١٤٠٣هـ / ١٩٨٣م، طبعة ثانية، ص ٢٤٩.

(٢) المصدر السابق، ص ٢٥١.

## البعث الثاني

### شروط القيادة في الإسلام

وهذه الشروط تتعلق بذات القائد مباشرة، ولكنها تعد شرطاً للقيادة الإسلامية، وهي:

#### أولاً: الاختيار

أي اختيار القائد الأعلى للشخص، أو الأشخاص الذين يعملون تحت أمرته، والاختيار لا بد أن يكون مبنياً على ميزة أو خصوصية في القدرات أو المهارات أو الملكات، تميّز بها الشخص الذي تم اختياره عن بقية إخوانه.

والاختيار، أو الاصطفاء، أصل من الأصول التي تؤهل المرء لتولي القيادة في الإسلام، وأما تزكية المرء لنفسه لتولي منصب القيادة، فليس مما يتفق مع الشريعة الإسلامية التي تطالب عموم الناس بأن يتجنبوا تزكية النفس، يقول الحق سبحانه وتعالى: ﴿أَلَمْ تَرَ إِلَى الَّذِينَ يَزُكُّونَ أَنْفُسَهُمْ بَلِ اللَّهُ يُزَكِّي مَن يَشَاءُ﴾<sup>(١)</sup>.

وإن تزكية المرء لنفسه، والحرص على تولي المناصب القيادية والتهافت عليها، ليس من شريعة الإسلام، ما لم يكلف بها، ويأنس من نفسه القدرة عليها، عندئذ يقبلها ويعمل جاهداً على تحمّل مسؤولياتها وتبعاتها.

#### ثانياً: الإعداد

إن إعداد القادة يعتبر سنّة ثابتة في الإسلام، فالرسول ﷺ، قد أعدّ الإعداد الكامل للقيام بالرسالة.

إن عملية الإعداد تستمر من المهد إلى اللحد، فهي عملية مستمرة، وهذا الاستمرار ضروري لاستمرار نجاح القائد الإداري، كلما كانت مهام القيادة أعظم وأشمل، كانت حاجة القادة إلى الإعداد أكثر وأحوج. إن اختيار القادة، وتدريبهم

(١) سورة النساء: الآية ٤٩.



على مهام القيادة داخل المجتمع الإسلامي، وقبل إعلان المبادئ التي ستتبعها الجماعة، هو مبدأ أساسي أفقره الرسول ﷺ في دار الأرقم حيث اختار النبي ﷺ الأشخاص الذين توسّم فيهم الاستجابة للدعوة.

وأول من اختارهم الرسول ﷺ ألصق الناس به من آل بيته وأصدقائه، فأمنت خديجة رضي الله عنها وزيد بن ثابت، وعلي بن أبي طالب، وصديقه الحميم أبو بكر وورقة بن نوفل. وقد اتخذت هذه المرحلة دوراً سرياً حتى يكتمل الإعداد للقيادة بعيداً عن جاذبية المجتمع التي تضغط دائماً على المبادئ في مهدها لتموت، ولذلك كان النبي ﷺ يختار الأشخاص أولاً ثم يعدّهم للقيادة بعيداً عن الضغط الاجتماعي حتى تسربت مبادئ الإسلام إلى المجتمع، كالنور يقهر الظلام<sup>(١)</sup>.

ومستوى تربية القائد في الإسلام هو مستوى وجداني قبل كل شيء، فيقبل المرشح للقيادة على تحمّل أعباء القائد ولو كان ثمن ذلك التخلي عن الأهل والمال والوطن.

وهناك مستوى آخر هو الإعداد الفكري، فلقد كان الرسول ﷺ يبلغ الناس الوحي، وكانوا، بالفطرة، أقدر الناس على تفهّم أسلوب القرآن، وكانت عقولهم صافية واسعة الفهم وعميقة الإدراك.

لقد كانت سمة الإعداد أمراً اقتضته الحكمة الإلهية، ولهذا فإنه لا غنى عن الإعداد كشرط أساسي في القائد الإداري في الإسلام.

### ثالثاً: المنهج

المنهج هو الطريق الذي يوضح الأمور، ويوصل إلى الغاية المرجوة<sup>(٢)</sup>. ولا بدّ أن يكون المنهج صحيحاً وسليماً ومناسباً لظروف العمل، وللجماعة التي تقوم بتنفيذه، وكذلك أن يتناسب مع الواقع ولا يخضع للخيال. والإسلام يتميز بمنهج واضح يتلاءم مع الواقع، ويتفق مع الفطرة، ويستجيب للمتغيرات.

والإسلام هو الصورة الأخيرة لدين الله، والمرجع الأخير في قيادة البشرية،

(١) محمّد صابر البرديسي: القيادة الإدارية في الإسلام، ص ١٨٥.

(٢) المصدر السابق، ص ١٨٨.

وقد جاء لمنهج الحياة وشرائع الناس، ونظام حياتهم، وهو منهج صالح لكل زمان ومكان.

ومن ثم فكل اختلاف بين الناس وكل أمر من أمور دينهم أو دنياهم، مرده إلى منهج الله في كتاب الله وسنة رسوله، قال تعالى: ﴿فَإِنْ لَنْزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا﴾<sup>(١)</sup>.

ونحن نرى أنه لا قيمة لآراء الرجل ما لم يكن لها أصل تستند إليه هو منهج الله عز وجل.

يتضح، تبعاً لما تقدم، أن المنهجية تعد إحدى الدعائم الأساسية التي تقوم عليها القيادة الإدارية في الإسلام.

إن المنهج الإسلامي الذي جاءت به الدعوة الإسلامية يعد المنهج الرائد للمناهج كلها، فهو منهج يحترم عقل الإنسان وكرامة الجماعة، وكانت له أسس ثابتة، ومن هذه الأسس:

أ - الثقة: أي ثقة القائد في نفسه، وثقة المجتمع فيه. فأما ثقة القائد في نفسه فيظهر في هذا المعيار الخالد الذي يصور المستوى الرفيع في عزة النفس وفي الثقة بالله، وذلك ما عبّر عنه الرسول ﷺ عندما قال له عمه أبو طالب: «يا ابن أخي، إن قومك قد جاؤوني، فقالوا كذا وكذا، فابق علي وعلى نفسك، ولا تحمّلني من الأمر ما لا أطيق»، فظن رسول الله ﷺ أنه خاذله ومسلمه، وأنه قد ضعف عن نصرته، والقيام معه، فقال له رسول الله ﷺ: (والله يا عم، لو وضعوا الشمس في يميني والقمر في يساري على أن أترك هذا الأمر، حتى يظهره الله أو أهلك فيه ما تركته)<sup>(٢)</sup>.

إن الجو الذي قيلت فيه هذه العبارة المنهجية، كانت جواً حالكاً تجمعت فيه القوة العاتية التي كانت تحاول التخلص منه، حتى لقد ظن في مستهل الأمر أن عمه قد خذله وتركه لأعدائه، وقد ظهرت شخصية القائد محمد ﷺ الفذة المنقطعة النظير، فوضع في عباراته التي ردّ بها على عمه المعيار الخالد الذي يصور المستوى الرفيع في الثقة بالله وفي النفس.

وأما ثقة المجتمع بالقائد، الرسول الأكرم، فقد أجمع الناس في مجتمعه

(١) سورة النساء: الآية ٥٩.

(٢) سيرة ابن هشام: جزء أول، ص ٢٦٦.

على تلقيبه بالأمين، ولا نرى الاسترسال في هذه المسألة لأنها أولاً مسألة معروفة وتجنباً للتكرار.

ب - تحديد الهدف: لقد حدّد الرسول ﷺ هدف دعوته بوضوح تام، ونفى كل شبهة، وجابه كل محاولة تريد الانحراف بهذه الدعوة.

لقد جمع الرسول ﷺ الناس في مؤتمر عائلي وقال لهم: (والله الذي لا إله إلا هو، إني رسول الله إليكم خاصة، وإلى الناس عامة، والله لتموتن كما تنامون، ولتبعثن كما تستيقظون، ولتحاسبن بما تعملون، وإنها لجنّة أبدأ أو ل نار أبدأ)<sup>(١)</sup>.

لقد بيّن الرسول ﷺ أنه رسول للناس عامة من عند الله، ثم هو يدعو إلى الإيمان بالله ورسوله وبالبعث والحساب وبالجنّة والنار.

هذا هو الهدف الذي كان ضرورياً أن يوضّحه الرسول ﷺ، وهذا هو المنهج السليم، والطريق الصحيح الذي يبيّن طبيعة الدعوة.

ج - التعرف على طبيعة المجتمع: لا بدّ، كي يكون القائد ناجحاً في قيادته للمجتمع الذي يتولّى قيادته، من أن يتعرف على طبيعة هذا المجتمع وعلى عاداته وتقاليده، وأنماط الثقافة فيه.

وهنا يبرز دور المنهج الإسلامي في العمل مع الجماعة بصورة أشمل وأوسع، لأنه يأخذ في مفهومه التعرف على المجتمع.

لقد تعرّف الرسول ﷺ على طبيعة المجتمع الذي وجّه إليه دعوة الإسلام، وذلك بأسلوب الممارسة والاشتراك.

لقد عاش الرسول ﷺ مع المجتمع الذي سينقل إليه الدعوة، عيشة المستوعب لثقافة البيئة دون أن ينغمس فيها، ودون أن ينخرط في سلوك هذه الجماعة، بل إنّه عاش حياة فاضلة في مجتمعه، وترك ما عداها.

لقد كانت لديه ممارسة كاملة بالجانب الرفيع من ثقافة المجتمع، وكانت عنده حصانة فطرية، فلا ينجذب إلى ما لا يتفق مع سويته وفطرته التي خلّق بها ليكون نذيراً للعالمين.

لقد كان الرسول ﷺ إيجابياً مع الحياة الفاضلة، يشترك مع فضليات الأخلاق وعظام الأمور، وكان سلبياً بطبعه مع الحياة التي لا تتفق مع طبيعته، يتعد عن الرذائل، وينأى عن الشرك وعبادة الأصنام وكل شرور البشر.

(١) ابن الأثير: الكامل في التاريخ، جزء ٢، ص ٦١.

وقد كان خصوم الرسول ﷺ أشهد الناس له بالكمال والسمو والرفعة والطهارة، يقول أبو جهل: «والله إن محمداً، صادق، وما كذب محمد قط»<sup>(١)</sup>.

د - السلوك المطابق للمبادئ: من المبادئ الإسلامية الصفح والعفو عن المسيء والدفع بالتي هي أحسن، والعفو في غير ضعف.

وقد كان الرسول ﷺ يطبق ذلك عملياً، وكان سلوكه مع أعداء الدعوة ينبىء عن هذه الأخلاق الحميدة، والمبادئ السليمة، وقد جاء عتبة بن ربيعة يعرض عليه الصلح، ويطلب منه أن يدع ما يدعو إليه، وقال له عتبة فيما قال: «أيها الرجل، إن كان إنما بك حاجة جمعنا لك حتى تكون أغني قريش رجلاً، وإن كان بك من الباءة فاختر أي نساء قريش شئت فلنزوجك عشراً»، وبعد أن فرغ عتبة بن الوليد من مقالته، قال له رسول الله ﷺ: (أفرغت يا أبا الوليد؟).

بهذا الأدب الجَمِّ واستعمال الكنية في مخاطبة عتبة بن ربيعة بن عبد شمس، وبنداء هادىء، يتحدث رسول الله ﷺ إلى عتبة مجيباً عليه بعد أن تحدت طويلاً وأفرط في الحديث، وتناول في كلامه ما يثير الحليم ويهيج العفيف ويغضب الحر.

وإن رد الرسول ﷺ في هدوء وأتزان معلناً أن مبدأ العمل مع الجماعة في نظر الإسلام هو مطابقة سلوك القائد مع المبادئ التي يدعو إليها، وهنا كانت المبادئ الإسلامية السليمة الرفيعة.

وبعد ذلك قال له: اسمع مني، ثم تلا القرآن من سورة فصلت حتى وصل إلى قوله تعالى: ﴿فَإِنْ أَعْرَضُوا فَقُلْ أَنْذَرْتُكُمْ صَاعِقَةً مِثْلَ صَاعِقَةِ عَادٍ وَثَمُودَ﴾<sup>(٢)</sup>.

فأمسك عتبة فم الرسول ﷺ خوفاً من نزول الصاعقة، فإنه يعلم أن محمداً لصادق، وذهب إلى قومه وقال لهم: «لقد علمتم أنه لا يكذب أبداً، فخفت نزول العذاب عليكم فأطيعوني واعتزلوه».

لقد كان رد الرسول ﷺ على عتبة بهذا الرد الجميل شهادة رائعة تدل على أن الإسلام لا يرجو للبشرية إلا خيراً يحقق لها السعادة والأمن والتكريم.

ولم يكن ذلك العفو والحلم لمرة واحدة، بل كان هذا هو المنهج الإسلامي الدائم والمستمر.

(١) الواحدى: أسباب النزول، ص ٢١١.

(٢) سورة فصلت: الآية ١٣.

وروي أن الرسول ﷺ لما كُسرَت رباعيته وشُج وجهه الكريم يوم أُحد، شقَّ ذلك على أصحابه، فقالوا: لو دعوت الله عليهم، فقال ﷺ: (إني لم أبعث لَعاناً، ولكن بُعثت داعياً ورحمة، اللهم اهدِ قومي فإنهم لا يعلمون)<sup>(١)</sup>.

لقد كانت دعوة محمد ﷺ لقومه بالرحمة، وغيضُ البصر عن إساءتهم والإحسان إليهم، وكان ذلك هو السلوك المطابق للمنهج العلمي للإسلام، والذي كان يوصي به رسول الله ﷺ، القيادة التي تحمل معه مسؤوليَّة العمل، والتي ستحمل الراية من بعده لتكون قدوة حسنة في سلوكها مع النَّاس.

لقد كان رسول الله ﷺ مثلاً وأُسوة لتطبيق مبادئ الدعوة سلوكياً، وكان يربي قادة المسلمين على هذه المبادئ، ولقد كانت الحقيقة التي جعلها الرسول ﷺ، للمسلم، المثل الأعلى، أن المسلم إنسان يمتد بمنافعه حول أمته كلها، لا إنسان ضيق منغلق على نفسه.

إن محمداً ﷺ، وحده هو الذي يرقى إلى الأفق الواسع من العظمة، وهو وحده الأسوة الحسنة التي تأسى بها العامة والدعاة في كل عصر وكل حين، من هنا كان على من يفكر بالقيادة في الأمة الإسلامية، أن يتأسى بالرسول ﷺ: ﴿لَقَدْ كَانَ لَكُمْ فِي رَسُولِ اللَّهِ أُسْوَةٌ حَسَنَةٌ﴾<sup>(٢)</sup>.

ومن أفضل سيرته ﷺ، أنه بعدما أُوحى إليه، لم يأمر أتباعه وأصحابه بأمر إلا سبقهم إلى العمل به.

وهكذا، حدَّد رسول الله ﷺ، بذلك قاعدة من قواعد المنهج العملي مع الجماعة، وهي اتحاد السلوك مع المبادئ التي يدعو إليها القائد. فلا بد للقائد أن يكون قدوة حسنة لغيره، فكراً وسلوكاً، ولكي يكون كذلك فكراً، لا بد أن يكون على علم بكل دقائق العمل، ولكي يكون قدوة في سلوكه، يجب أن يكون عالماً حكيماً وصبوراً حليماً، يجيب سائلهم، ويهتم بأمرهم، ويعطف عليهم، ويسأل عنهم، لا يعبس ولا ينفر، وأن يكون صادقاً وأميناً وعادلاً وجسوراً.

وهكذا كان الرسول ﷺ، فقد اجتمعت فيه صفات القيادة الحقَّة، فكان ﷺ، حسن الإصغاء إلى من يحدثه، لا يلوي عن أحد وجهه، ولا يكتفي بالقاء السمع إلى من يحدثه، بل يلتفت إليه بكل حواسه، وكان قليل الكلام، كثير الإنصات،

(١) الشفاء: جزء ١، ص ١٤٠.

(٢) سورة الأحزاب: الآية ٢١.

مياً للجد من القول، لا يقول إلا حقاً، وكان مزاحه حقاً، طلبت منه امرأة عجوز أن يسأل الله لها الجنة فقال لها: (إن الجنة لا يدخلها عجوز) فولت تبكي، فقال لها مهدتاً ومطمئناً، إن الله يقول: ﴿إِنَّا أَنشَأْنَهُنَّ إِنثَاءً ﴿٣٥﴾ فَعَلَّاهُنَّ أَبْكَارًا ﴿٣٦﴾ عَرَبًا آتْرَابًا ﴿٣٧﴾﴾، فضحكت العجوز واستبشرت.

وكان ﷺ حليماً لا يغضب، وإذا غضب لا يظهر غضبه إلا من نفرة عرق بين حاجبيه، وكل من يراه يهابه<sup>(٢)</sup>.

وكان الرسول ﷺ قدوة لمن جاء بعده من القادة أيضاً.

فهذا أبو بكر الصديق رضي الله عنه أول من آمن به من أصحابه، لازم الرسول ﷺ، وتخلق بخلقه، فأحب الخير وعطف على الناس وقاد الأمة لما فيه خيرها وصلاحتها.

ثم جاء من بعده القائد عمر بن الخطاب رضي الله عنه، فقام بأمر قيادة المسلمين على خير وجه بما عُرف فيه من قوة شخصية، وما اتصف به من حزم ووداعة، يتفقد أحوال الرعية بنفسه، ينصر المظلوم ويرحم الضعيف، ويعطي المحتاج، ويهابه الناس لشخصيته ويحبونه لعدله.

ثم خلفه في القيادة، عثمان بن عفان رضي الله عنه، وهو الشيخ التقي الورع، فتراه يغدق العطايا، ويكثر المنح والتوسعة على الناس، مما أثار عليه القائمين على بيت المال، فيرد عليهم بقوله: «منع عمر لله، وأنا أعطي لله»، فلم يتهم عمر في المنع، ولم يتهم نفسه بالإسراف في العطاء.

وهكذا نرى أن الصفة تختلف من قائد إلى قائد آخر، فقد تتغلب الصفات الذاتية على الصفات المكتسبة، والعكس، فتكون شخصية القائد، والكل يتصرف، في نطاق تقديره للأمور، في إيمان كامل بصحة عمله وسلامة تصرفه، لا يرعى إلا الله ولا يفعل إلا ما يعتقد صحته وسلامته ويكون موافقاً لمنهج الله<sup>(٣)</sup>.

هـ - المناقشة والحوار: على القائد أن يفتح صدره للعاملين معه، ولا يلقي إليهم الأوامر، ويفرض عليهم الأمور دون مناقشة أو إبداء رأي، بل لا بد له في

(١) سورة الواقعة: الآيات ٣٥، ٣٦ و٣٧. ومعنى عرباً آترباً: محبات إلى أزواجهن.

(٢) محمد صابر البرديسي: القيادة الإدارية في الإسلام، ص ٢٠٨.

(٣) المصدر السابق، ص ٢٠٩.

بعض الأمور التي لا تكون واضحة أو تحتتمل أكثر من وجه، من أن تعرض على بساط المناقشة والحوار المستندين إلى الإقناع بالحسنى.

والقائد الناجح يخصص وقتاً للاجتماع بالعاملين معه، يناقشهم في الأمور التي يرى أنها تهم العمل وتهم العاملين، يجلس إليهم ويستمع منهم، ويستمعون إليه، يناقشهم في حوار مفتوح، يجلسون على بساط المودة ويبحثون جميعاً عن الحل الأمثل والرأي الأفضل من غير نظر إلى صاحبه، فالحكمة ضالة المؤمن ينشدها أينما وجدها.

ولا يوحى القائد برأي معين، ولا يحيط مجلسه بالرهبة، ولا يحوّل المناقشة إلى مجاملة أو مداهنة، فإن ذلك مفسدة للرأي ومضیعة للحقيقة، ويجعل الآراء الحرة جنبه<sup>(١)</sup>.

والقائد الذي تتوافر فيه هذه الصفات له حق الطاعة على الجماعة، فقد شمل العاملين بكل ما تستلزمه القيادة من رعاية، ومن كان شأنه كذلك وجبت طاعته، ومن لزم طاعته حقت له الرعاية، قال تعالى: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ﴾<sup>(٢)</sup>.

يقول عليه السلام: (من فارق جماعة قدر شبر، فقد خلع رقبة الإسلام من عنقه)<sup>(٣)</sup>.

و - الصبر وتحمل المشاق: إن كل مجتمع جديد يحتاج لتطبيق منهجه إلى كثير من الصبر، وتحمل ما يلاقه القائد من عنت ومشقة بسبب التغيير الذي يحدثه القائد في مجتمعه الجديد.

ولكي تبرز الأهداف وتحقق، ويطبق المنهج لا بد من وجود جو طبيعي، ولا يتحقق ذلك إلا مع زمن يمر فيه كفاح ومجادة واحتمال.

وقد جعل الله سبحانه وتعالى ابتلاء القادة تدريباً تربوياً ليخلصهم إلى طاعته وينقيهم من كل شبهة، ويحقق لهم النجاح في العمل بعد هذه الاختبارات، ويقول الله تعالى: ﴿الَّذِينَ آمَنُوا وَلَمْ يَلْبِسُوا إِيمَانَهُمْ بِشَيْءٍ مِنْ دُونِ إِيمَانِهِمْ هُمْ سَوَاءٌ مَعَكُمْ وَالَّذِينَ كَفَرُوا وَبَدَّلُوا بِحَبْلٍ حَبْلًا لَيْسَ مِنْكُمْ وَاللَّهُ يَعْلَمُ أَلْبَابَهُمْ﴾<sup>(٤)</sup>.

(١) محمد صابر البرديسي: القيادة الإدارية في الإسلام، ص ٢١٠.

(٢) سورة النساء: الآية ٥٩.

(٣) رواه البخاري ومسلم.

(٤) سورة العنكبوت: الآيات ٢٠، ٢١ و٣٠.

والمدرسة النبوية تربي القيادة على أمثل مستوى يجردها من كل هوى وشائبة لتخلص النفوس لله رب العالمين، وهذه التربية تتمشى مع التوجيه القرآني: ﴿فَاصْبِرْ كَمَا صَبَرَ أُولُو الْعَزْمِ مِنَ الرُّسُلِ وَلَا تَسْتَعْجِلْ لَّهُمْ﴾ (١).

وعليه، فإن على القادة الاستمساك بالصبر والرضا والإيمان بنصر الله. ز - التأييد: إن تأييد القائد الأعلى للقيادات الإدارية، وللقيادات الأخرى الأدنى، يعتبر دعامة من الدعومات الأساسية التي لا غنى عن توافرها لنجاح تلك القيادات.

فالقائد الإداري الأعلى هو الذي اختار تلك القيادات وأعدّها لهذه القيادات الأدنى، وهو الذي أهلها لمباشرة المسؤوليات القيادية، وهو الذي حدّد لكل منهم أهدافه واختصاصاته وغاياته، وهو الذي خوّل تلك القيادات السلطات اللازمة لهم لمباشرة تلك الاختصاصات وتحقيق هذه الأهداف والغايات.

وعلي ضوء ذلك، فليس لأي قائد، مهما بلغت كفاءته في القيادة، أن ينجح في قيادته إلا إذا كان له تأييد من القائد الإداري الأعلى (٢).

إن حاجة القائد الإداري لتأييد ومعونة القائد الأعلى تكون ماسّة وضرورية خلال الفترة التي تعقب مباشرته مهام منصبه القيادي الجديد، فما أكثر التحديات والعقبات التي تواجه القائد الإداري في مستهل قيادته لأي جماعة من الجماعات، وهو في أمسّ الحاجة إلى معونة وتأييد قائده الأعلى في تلك الفترة الحرجة، ولن تكون له القيادة إلا بهذا التأييد من قائده الأعلى.

إن التأييد كان دائماً دعامة من الدعومات والركائز الأساسية التي قامت عليها القيادة الإدارية في الإسلام.

وإذا أخذنا بمنهج التحاكم إلى هدي الإسلام، والقياس على سنّة الله عزّ وجلّ، واختياره وإعداده لهؤلاء القادة العظام من الأنبياء والرسل، نجد أن التأييد كان دائماً سنّة ثابتة لهؤلاء القادة، من قبل الله عزّ وجلّ (٣).

وهذا لا يعني سلبية القائد أو تواكله، بل إن على القائد أن يصبر ويجاهد

(١) سورة الأحقاف: الآية ٣٥.

(٢) محمّد صابر البرديسي: القيادة الإدارية في الإسلام، ص ٢٢٢.

(٣) المصدر السابق، ص ٢٢٣.



ويستنفذ غاية جهده وطاقته وسلطانه في التعامل مع المواقف التي تواجهه، فإذا استعصى عليه الأمر لجأ إلى من بيده الأمر لشد أزره ونصره.

ولنا في رسول الله ﷺ، أسوة حسنة، فقد كان هو وأصحابه يبذلون جهدهم البشري ما وسعهم الجهد، رجالاً ونساءً، وفي كل المجالات، في العمل الجسدي والفكري، وفي البناء والتخطيط على المدى الأقصى الذي يملكه البشر في عالمهم، حتى إذا ضاقت بهم الأرض بما رحبت، وجاءهم العدو من فوقهم ومن أسفل منهم، وبلغت القلوب الحناجر، جاءهم النصر الإلهي في قلب المحن، والعون الرباني في خضم المعارك: ﴿حَتَّىٰ إِذَا اسْتَيْسَسَ الرُّسُلُ وَظَنُّوا أَنَّهُمْ قَدْ كُذِّبُوا جَاءَهُمْ نَصْرًا فَفُجِّيَ مِنْ نَشَأٍ وَلَا يُرَدُّ بَأْسُنَا عَنِ الْفُقُورِ الْمُجْرِمِينَ﴾<sup>(١)</sup>.  
والتأييد سنّة ودعامة أساسية للقيادة في الإسلام، يقول الرسول ﷺ: (إني رسول الله، ولست أعصيه وهو ناصرى)<sup>(٢)</sup>.

ح - الحرية: إن الإسلام كان دائماً أكبر عون لحرية الإنسانية وحضارتها، وهو الذي أوقد شعلة العلم والمعرفة، وقدم للإنسانية الفكر الحق والمضمون الصادق للحرية والعدل والمساواة، وعلم الإنسان حب الإخاء والتسامح.

إن الحرية وإحساس الناس بأنهم قادرون على الاختيار، هي من العوامل التي يمكن أن ينتج عنها التغيير نحو الأفضل، وقد علمت الحياة الناس أن العبيد لا ينتجون، فهؤلاء يضعفون للحاكم ويتظاهرون بالطاعة للقائد، ويهتفون له ويقنعونه أنهم رهن إشارته، ولكنهم يتركونه ويتخلون عنه عند أول امتحان.

إن الحرية هي الطريق الأساسي للإنتاج والعمل وتخطي العقبات، والمهدد في حرته لا يمكن أن يقدم العمل الصالح، ولا يستطيع أن يبلغ حد الكمال في أداء الواجب، لأن فاقد الحرية يشعر أن حياته مهددة، وهو يعيش في قلق، ولا إنتاج مع القلق والاضطراب.

إن الحرية الشخصية، وحرية التعبير عن الرأي هما الأساس في بناء الأمة اجتماعياً واقتصادياً وسياسياً، وفي تأمين عيشها الكريم.

لقد ساد الإسلام على أسس سمحة نبيلة، فلم يلبث أن استقر ووضح للناس تعاليمه بعد أن قرّر في هذا الصدد المبادئ السامية التي هي أسس ما

(١) سورة يوسف: الآية ١١٠.

(٢) صحيح البخاري: جزء ٢، ص ١٢٢.

يمكن أن يصل إليه تشريع في حرية الأديان والمعتقدات، فلا يُرغم أحد على ترك دينه واعتناق الإسلام، يقول تعالى: ﴿لَا إِكْرَاهَ فِي الدِّينِ قَدْ تَبَيَّنَ الرُّشْدُ مِنَ الْغَيِّ﴾ (١).

وعلى هذا المبدأ سار القادة المسلمون في معاملتهم مع أهل الأديان الأخرى، يقول عمرو بن العاص في معاهدته مع المصريين بعد فتحه لمصر: «هذا ما أعطى عمرو بن العاص أهل مصر من الأمان على أنفسهم وملّتهم وأموالهم وكنائسهم وصلبهم، لا يدخل عليهم شيء من ذلك ولا ينقص».

ومن المبادئ السامحة في الإسلام، حرية المناقشة الدينية، ولذلك ينصح الله تعالى المسلمين أن يلتزموا جادة العقل والمنطق في مناقشتهم مع أهل الأديان الأخرى، وأن يكون عمادهم الإقناع، وقرع الحجّة بالحجّة، والدليل بالدليل، وفي هذا ما يؤكّد أن رسالة الإسلام إنما جاءت خطاباً للعقل ودعوة للتفكير، وفي القرآن مئات الآيات التي تذكر العقل وتستحثّه وتستنفره وتعلي من مقام أولي الألباب. والقرآن الكريم يسجل بأمانة دعاوى الخصوم واعتراضاتهم، ثم يتعقّب هذه الاعتراضات واحداً تلو الآخر محاوراً ومفنّداً، ثم تاركاً الخيار بعد ذلك للجميع: ﴿فَمَنْ شَاءَ فَلْيُؤْمِنْ وَمَنْ شَاءَ فَلْيُكْفُرْ﴾ (٢).

والإسلام يضع توجيهات مباشرة، ومبادئ حكيمة في أسلوب الحوار وضوابطه مع المؤمنين والملحدين على حدّ سواء، على اختلاف مشاربهم وطبقاتهم، وعلى أساس المجادلة التي هي أحسن، فيقول: ﴿ادْعُ إِلَى سَبِيلِ رَبِّكَ بِالْحُكْمَةِ وَالْمَوْعِظَةِ الْحَسَنَةِ وَجَدِلْهُمْ بِالَّتِي هِيَ أَحْسَنُ﴾ (٣)، وقوله تعالى: ﴿وَلَا تُجَادِلُوا أَهْلَ الْكِتَابِ إِلَّا بِالَّتِي هِيَ أَحْسَنُ﴾ (٤).

دخل رجل على الخليفة المأمون، وهو القائد الأعلى في الدولة الإسلامية، يأمره بالمعروف وينهاه عن المنكر، فأغلظ في القول وقسا عليه، فرد عليه القائد الإسلامي قائلاً: يا هذا، أرفق، فإن الله بعث من هو خير منك، إلى من هو شر مني، وأمره بالرفق، بعث موسى وهارون، وهما خير منك، إلى فرعون وهو شرُّ

(١) سورة البقرة: الآية ٢٥٦.

(٢) سورة الكهف: الآية ٢٩.

(٣) سورة النحل: الآية ١٢٥.

(٤) سورة العنكبوت: الآية ٤٦.

مني، وأوصاهما بقوله: ﴿أَذْهَبَا إِلَىٰ فِرْعَوْنَ إِنَّهُ طَغَىٰ﴾ ﴿٤٣﴾ فَقُولَا لَهُ قَوْلًا لَّيِّنًا لَّعَلَّهُ يَتَذَكَّرُ أَوْ يَخْشَىٰ﴾ ﴿٤٤﴾ (١).

بهذه السماحة، وتلك الحرية كان القادة المسلمون من بني العباس وغيرهم يعقدون المجالس للمناقشات، فيجتمع عندهم علماء كثيرون ينتمون إلى مختلف الطوائف وشتى الأديان، فيتنافسون في شؤون العقائد، ويوازنون بين الأديان، كلُّ يدلي بحجته، ويبين رأيه في حرية واطمئنان، ولم يكن القادة المسلمون يحتملون هذه المناقشات فحسب، بل كانوا يشجعون عليها ويشتركون فيها بأنفسهم.

---

(١) سورة طه: الآيتان ٤٣ - ٤٤.

## منهجية القيادة الإسلامية

### تمهيد:

لقد أجمل سيدنا عمر بن الخطاب، وهو ذو البصيرة النافذة والحس الإداري الرفيع، نمط القيادة في قوله: «إن هذا الأمر لا يصلح فيه إلا اللين في غير ضعف، والقوي في غير عنف»<sup>(١)</sup>.

وقال في أول خطبة له، لما ولي الخلافة: «أيها الناس: إنَّه والله ما فيكم أحد أقوى عندي من الضعيف حتى آخذ له الحق، ولا أضعف عندي من القوي حتى آخذ الحق منه».

ذلك أن القيادة في الإسلام تتسم بأنها قيادة سوية وسطية لا هي متسلطة فظة، ولا هي متراخية غير موجهة، ولا هي ديمقراطية مطلقة في كل الأوقات.

لقد أثبتت الدراسات والملاحظات في المنظمات الإدارية المختلفة أن العملية الإدارية، ومدى فعاليتها وكفائتها، تختلف بتعاقب القادة الإداريين مع بقاء العوامل الأخرى المؤثرة في ديناميكية المنظمة كما هي عليه. يعني ذلك أنه على الرغم من توافر القوانين واللوائح والإمكانات البشرية والمادية المتاحة للمنظمة، فإن فرص نجاح المنظمة أو تعثرها يرتبط ارتباطاً وثيقاً بتوعية القيادة الإدارية التي تتربّع على رئاستها، وكم من منظمة مزدهرة تعثرت بعد غياب قائدها أو زواله، وحلول شخص آخر محلّه، الأمر الذي يؤكّد أهمية القيادة الإدارية.

وعلى الرغم من أن القادة يتحلون عادة بصفات شخصية معينة، كالذكاء والطموح والثقة بالنفس والروح العالية المتجددة وقوة الإقناع والمبادرة والابتكار وسعة الخيال والإيمان بالهدف، وهي كلها صفات لازمة وضرورية، فقد ظل من الصعوبة بمكان تحديد صفات بعينها، أو قائمة بمميزات محدّدة يجب أن تتوافر

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١٠١.

في جميع القادة في كل زمان ومكان وموقف، كما لا يمكن اختيار القادة على أساس توافر كل هذه الصفات التي يتعدّد حصرها، والتي يندر أن تجتمع كلها في شخص واحد وبدرجة عالية ومتساوية.

وأمام هذه الصعوبات العملية، فقد لجأ الفكر الإداري المعاصر إلى تحديد بعض المهارات المكتسبة والضرورية، والتي يجب أن يكتسبها القائد الإداري لكي تتوفر له مقومات القيادة، وهذه المهارات تختص بمعرفة القائد لبيئته السياسية والاجتماعية التي يعمل في حدودها وهي:

- (١) المهارة الفكرية أو السياسية، وبمعرفة للجماعة التي يعمل على قيادتها، وهي:
- (٢) المهارة الإنسانية، ولطبيعة العمل الذي يعمل فيه، وهي:
- (٣) المهارة الفنية، وسنحاول أن نتبيّن المنهجية الإسلامية في القيادة من خلال عرض هذه المهارات<sup>(١)</sup>.

أ - المهارة السياسية: ونعني بها القدرة على وضوح الرؤية السياسيّة لدى القادة، ومعرفة البيئة الاجتماعية التي يعمل فيها القائد، وما تحتويه من قادة للرأي وشخصيات مؤثرة، وكيفية إقناعها وجذبها للإيمان بالهدف الذي يعمل من أجله، وكسب ثقته به وسمو هدفه، كما تعني المقدرة على التوفيق بين الاتجاهات والضغوط المختلفة الموجودة بالمجتمع، كما تعني المهارة السياسيّة التخطيط والإعداد بحذر وروية لإنجاح المشاريع والخطط العامّة على ضوء الفلسفة والمعتقدات التي يؤمن بها المجتمع.

ولقد ظهرت المقدرة السياسيّة للرّسول الكريم كقائد لمسيرة الإسلام في بداية عهدها في تخطيطه للدعوة الإسلامية وهي محاطة بالأعداء من كل جانب، وخير مثال هو مهارته التخطيطية والتنظيمية للدعوة الإسلامية في مكة حتى خرج المسلمون من البيئة القرشية المعادية بأقل الخسارات، وفي المجتمع المدني حينما بدأ بالتآخي بين الأنصار والمهاجرين، وإبرام الاتفاقيات والعهد مع غير المسلمين من اليهود الذين يسكنون المسلمين بالمدينة.

وكانت سياسته تجاه المؤلّفة قلوبهم نوعاً فريداً من المهارة السياسيّة. فقد كان يعطي من الصدقات من يريد تأليف قلوبهم، وهم إحدى وثلاثون رجلاً من سادة العرب تألفهم وتآلف بهم قومهم ليرغبوهم في الإسلام، ولثلا

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١٠٢.

تحملهم الحمية، مع ضعف نياتهم، على أن يكونوا مع الكفار ضد المسلمين، وما منهم إلا الشريف المسود والعالم والخطيب والشاعر والداهية، قال صفوان بن أمية: لقد أعطاني رسول الله يوم حنين وإنه لمن أبغض الناس إليّ، فما زال يعطيني حتى أنه لمن أحب الناس إليّ، وكان الرسول ﷺ يقول: (إني أعطي قوماً أتألف ظلعمهم (الظلع هو العيب) وجزعهم).

كما كان الرسول يكرم وفود العرب التي دانت للإسلام بعد فتح مكة، ومنهم من يضيفه عشرة أيام، كوفد عبد القيس، ومنهم من يبالي في إكرامه، كملوك اليمن، وإنما سموا ملوكاً لأنه كان لكل واحد منهم وإد يملكه بما فيه.

وما يصح به في باب المهارة السياسيّة ما تحلّى به من لين في يوم الحديبية، إذ رضي أن يدخل وأصحابه مكة ثلاثة أيام فقط على أن يدخلوا وسلاحهم في غمده غير مشهر<sup>(١)</sup>.

كما أنه صالح سهيل بن عمرو - أخا عامر بن لؤي - فدعا علي بن أبي طالب فقال: «اكتب بسم الله الرحمن الرحيم. فقال سهيل: لا أعرف هذا، ولكن اكتب باسمك اللهم». فقال الرسول ﷺ لعلي: اكتب باسمك اللهم، فكتبه. ثم قال له: اكتب: هذا ما صالح عليه محمد رسول الله سهيل بن عمرو. فقال سهيل: لو شهدت أنك رسول الله لم أقاتلك، لكن اكتب اسمك واسم أبيك. فقال رسول الله: اكتب: هذا ما صالح عليه محمد بن عبد الله سهيل بن عمرو، واصطلحا على وضع الحرب عن الناس عشر سنين يأمن فيهن الناس، ويكف بعضهم عن بعض، على أنه من أتى محمداً من قريش بغير إذن وليه ردّه عليهم، ومن جاء قريشاً ممن مع محمّد لم يردوه عليه، وإن بيننا عيبة مكفوفة، وإنه لا إسلال ولا إغلال، وإنه من أحب أن يدخل في عقد محمّد وعهده دخل فيه، ومن أحب أن يدخل في عقد قريش وعهدهم دخل فيه»<sup>(٢)</sup>.

ولم يراض بعض المسلمين عن هذا العهد بعد أن فازوا على أعدائهم، إلا أن الرسول الكريم ﷺ أحبّ حقن الدماء فقبل من خصمه هذا العنت. وكان من نتيجة هذا الصلح أن اختلط المسلمون بالمشركين من قريش، وكانوا من قبل لا

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١٠٣.

(٢) المصدر السابق، ص ١٠٤.

يختلطون، فجاء المشركون إلى المدينة، كما ذهب المسلمون إلى مكة ودخلوا بأهلهم وأصدقائهم وغيرهم ممن يستنصحوهم، وسمعوا منهم أحوال النبي ومعجزاته الظاهرة، وعانوا بأنفسهم كثيراً من ذلك، فمالت نفوسهم إلى الإيمان حتى بادر خلق منهم إلى الإسلام قبل فتح مكة فأسلموا، وازداد الآخرون ميلاً إلى الإسلام، فلما كان يوم الفتح أسلموا كلهم، وكانت العرب من غير قريش في البوادي ينتظرون بإسلامهم إسلام قريش، فلما أسلمت قريش أسلمت العرب في البوادي.

كل هذا كان بسبب المهارة السياسيّة العظيمة، والتي تحلّى بها الرسول ﷺ كقائد نافذ البصيرة.

ب - المهارة الإنسانيّة: المهارة الإنسانيّة لدى القائد تعني القدرة على التعامل مع الأفراد والجماعات، وهي صفة لازمة لسلوك القائد في كل عملية اتصالية مع الأفراد والجماعات، وتستلزم الفهم المتبادل بين القائد وجماعته، والقدرة على التأثير فيهم لكي يقوموا بإنجاز ما عليهم نحو المنظمة والجماعة بالصدق، والأمانة والإخلاص والتفاني.

والمهارة الإنسانيّة للقائد تنعكس في سلوكه وأدائه نحو الجماعة، ولذلك فإن من واجب القائد نحو مرؤوسيه أن يقوم بالأمر التالي:

- (١) أن يكون لهم قدوة حسنة في كل ما يأتي، أو يدع من الأمور.
- (٢) أن يحسن معاملتهم، ويهتم بأمورهم، وأن يكون عادلاً في معاملته.
- (٣) أن يستشيرهم وأن يحترم آراءهم.
- (٤) أن يدرّبهم على أداء الأمانة.
- (٥) أن يثق في قدراتهم، فيفوض لهم بعضاً من صلاحياته.
- (٦) أن يراقبهم ويحاسبهم على أداء الأمانة.

١ - القدوة الحسنة: إن من أهم واجبات القائد أن يكون قدوة حسنة للجماعة والأفراد، فيلزم نفسه قبل غيره بالسلوك القويم والالتزام بما يتطلّبه عمله من صبر وأمانة وتضحية، وأن يكون قوله مطابقاً لما أنزل الله، التزاماً بقول الله سبحانه وتعالى: ﴿يَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا لِمَ تَقُولُونَ مَا لَا تَفْعَلُونَ ﴿١﴾ كَبُرَ مَقْتًا عِنْدَ

اللَّهِ أَنْ تَقُولُوا مَا لَا تَفْعَلُونَ ﴿١﴾، ﴿لَقَدْ كَانَ لَكُمْ فِي رَسُولِ اللَّهِ أُسْوَةٌ حَسَنَةٌ لِمَنْ كَانَ يَرْجُوا اللَّهَ وَالْيَوْمَ الْآخِرَ وَذَكَرَ اللَّهَ كَذِكْرًا﴾ (٢).

وكان الرسول ﷺ هو القدوة الحسنة لكل قائد جاء بعده، وصفه الله سبحانه وتعالى بقوله: ﴿وَإِنَّكَ لَعَلَىٰ خُلُقٍ عَظِيمٍ﴾ (٣)، وفي قوله: ﴿فِيمَا رَحِمْتَهُ مِنَ اللَّهِ لَئِنْ لَمْ يَأْتِ بِدَلِيلٍ كَذَّبُوا طَائِفًا مِّنْهُمْ وَنَبَذُوا فِي الْأَمْرِ الْأَكْبَرِ فَكَذَّابُونَ﴾ (٤).

ودعوات الرُّسل هي دعوات إصلاح، والمصلح لا بد أن يكون قدوة يقتدي به الآخرون، ولن يتم ذلك إلا أن يكون فعله مطابقاً لقوله. وقبل الرسول فقد أرسل الله سبحانه وتعالى رسلاً لعباده يأمرونهم بالمعروف وينهونهم عن المنكر، ويلتزمون أمامهم بالصدق والأمانة والإخلاص، ولا يخالفونهم إلى ما ينهونهم عنه (٥).

من ذلك ما كان من قوم شعيب حين قالوا له: ﴿قَالُوا يَنْشُعِيبُ أَصْلُوكَ تَأْمُرُكَ أَنْ نَتْرَكَ مَا يَعْبُدُ آبَاؤُنَا أَوْ أَنْ نَفْعَلَ فِي أَمْوَالِنَا مَا نَشَاءُ إِنَّكَ لَأَنْتَ الْحَلِيمُ الرَّشِيدُ \* قَالَ يَفْقَهُوْا أَرَأَيْتُمْ إِنْ كُنْتُمْ عَلَىٰ بَيِّنَةٍ مِّن رَّبِّي وَرَزَقْنِي مِنْهُ رِزْقًا حَسَنًا وَمَا أُرِيدُ أَنْ أُخَالِفَكُمْ إِلَىٰ مَا أَنهَيْكُمْ عَنْهُ إِنْ أُرِيدُ إِلَّا الْإِصْلَاحَ مَا اسْتَطَعْتُ وَمَا تَوْفِيقِي إِلَّا بِاللَّهِ عَلَيْهِ تَوَكَّلْتُ وَإِلَيْهِ أُنِيبُ﴾ (٦).

ثم جاء الخلفاء الراشدون من بعده، فالزموا أنفسهم بما التزم به الرسول ﷺ من خُلُقٍ وتواضع واستقامة. كانوا لا يميِّزون أنفسهم من جمهور الناس بشيء في لباس أو مركبة أو أكل، وكان إذا جاء أحدهم إلى المجلس جلس حيث ينتهي به المجلس، وكان عمر يطلب من ولاته التواضع وحسن الخُلُق فيقول: أريد رجلاً إذا كان في القوم وليس أميرهم كان كأنه أميرهم، وإذا كان أميرهم كان كأنه رجل منهم، أي يجمع بين الهيبة والتواضع. ولقد زوي أن عمر بن الخطاب تأخر عن خطبة الجمعة، فجاء مهرولاً في

(١) سورة الصف: الآيتان ٢، ٣.

(٢) سورة الأحزاب: الآية ٢١.

(٣) سورة القلم: الآية ٤.

(٤) سورة آل عمران: الآية ١٥٩.

(٥) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١٠٥.

(٦) سورة هود: الآيتان ٨٧ - ٨٨.



بردة بها إحدى وعشرون رقعة تحتها قميص لم يجف بعد من البلل، فصعد المنبر وقال: «حسني عنكم قميصي هذا، كنت أنتظره حتى يجف فأتيكم به، إنه ليس لي قميص غيره».

ويروى أنه استقبل هدية من الحلوى والفالودج من عامله بأذربيجان، عتبة بن فرقد، فسأل الرسول الذي جاء بها: «أوكُلُ النَّاسُ هناك يأكلون هذا؟»، فيجيبه الرجل قائلاً: كلا يا أمير المؤمنين، إنها طعام الخاصّة. فيختلج عمر ويقول للرجل: «احمل هديتك وارجع بها إلى صاحبها وقل له: اتق الله وأشبع المسلمين مما تشبع منه». ويرى ابنه عبد الله بن عمر وهو يأكل شرائح من اللحم فيقول له «لأنك ابن أمير المؤمنين تأكل لحماً والناس في خصاصة؟ ألا خبزاً وملحاً، ألا خبزاً وزيتاً» ويروي جابر بن عبد الله قال: رأى عمر لحماً معلّقاً في يدي، فسألني: ما هذا يا جابر؟ قلت: هو لحم اشتهيته فاشتريته قال: «أوكلما اشتهيته اشتريت؟ أما تخاف أن يقال لك يوم القيامة أذهبتم طبيباتكم في حياتكم الدنيا، واستمتعتم بها»<sup>(١)</sup>.

٢ - حسن المعاملة والعدل والرحمة: ينبغي للفائد أن يكون رحيماً رؤوفاً عادلاً في حكمه إذا حكم، يهتم بأمر رعيته، ينصحهم إن أخطأوا ويشجعهم إن أصابوا، ويجادلهم بالحسنى حتى يقنعهم أو يقتنع بأرائهم، وهذه الصفات، بل وأكثر منها، كانت متوافرة في رسول الله ﷺ وفي الخلفاء الراشدين.

يقول الله تعالى: ﴿وَخُفِّضْ جَنَاحَكَ لِمَنِ اتَّبَعَكَ مِنَ الْمُؤْمِنِينَ﴾<sup>(٢)</sup>، ويقول: ﴿ادْعُ إِلَى سَبِيلِ رَبِّكَ بِالْحُكْمِ وَالْمَوْعِظَةِ الْحَسَنَةِ وَحَدِّثْ لَهُم بِأَلْسِنَتِكَ مِمَّا أَحْسَنَ﴾<sup>(٣)</sup>.

وقد أوصى عمر عامله أبا موسى الأشعري فقال «...وعدّ مرضى المسلمين واشهد جنازتهم، وافتح لهم بابك وياشر أمورهم بنفسك، فأنت رجل منهم غير أن الله جعلك أثقل حملاً، وقد بلغني أنه فشا لك ولأهل بيتك هيئة في لباسك ومطعمك ومركبك ليس للمسلمين مثلها، فإياك يا عبد الله أن تكون بمنزلة البهيمة مرّت بوادٍ خصب فلم يكن لها همٌّ إلاّ السمن، وإنما حتفها في السمن، واعلم أن العامل إذا زاغ زاغت رعيته، وأشقى الناس من شقى الناس به، والسّلام»، وأوصى علي واليه على مصر، فقال: «أنصف الناس من نفسك ومن خاصة أهلك ومن لك

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١٠٧.

(٢) سورة الشعراء: الآية ٢١٥.

(٣) سورة النحل: الآية ١٢٥.

فيه هوى من رعبتك فإنك ألا تفعل تظلم، ومن ظلم عباد الله كان خصمه دون عباده، ومن خصمه الله أدحض حجته، وكان لله حرباً حتى ينزع أو ينوب. وليكن أحب الأمور إليك أوسطها في الحقِّ وأعمّها في العدل وأجمعها لرضا الرعية، ولا يكونن المحسن والمسيء عندك بمنزلة سواء، فإن في ذلك تزهيداً لأهل الإحسان في الإحسان، وتدريباً لأهل الإساءة على الإساءة، والزم كلاً منهم ما ألزم نفسه»<sup>(١)</sup>.

وروي عن الرسول ﷺ قوله: (أرحم أمتي بأمتي أبو بكر، وأشدّهم في دين الله عمر. إن الله تعالى جعل الحقّ على لسان عمر وقلبه، وأصدقهم حياء عثمان وأفضاهم علي...) وخاطب الرسول ﷺ عمراً مرّة فقال: (والذي نفس محمد بيده، ما لقيت الشيطان قط سالكاً فجاً إلا سلك فجاً غير فجك).

كان عمر يعرف شدته وشعور النَّاس من حوله، فيتوجه في خشوع إلى الله ويقول: «اللهم إني غليظ فليّني، اللهم إني ضعيف فقوّني، اللهم إني بخيل فسخّني».

وكان في آخر أيامه يدعو فيقول: «اللهم كبرت سنّي وضعفت قوّتي وانتشرت رعبتي فأقبضني إليك غير مضيع ولا مفرط. اللهم ارزقني الشهادة في سبيلك، واجعل موتي في بلد رسولك».

٣ - الشورى والمشاركة: وهي واجب على القائد أن يستشير جماعته، لأن العقل البشري لا يحيط بكل أمر من الأمور، ولأن رأي الجماعة خير من رأي الفرد، وهي مبدأ من مبادئ الإسلام والأخذ بها إلزام وفريضة.

ولقد كان الرسول ﷺ يستشير أصحابه في كل أمر لم يرد فيه تنزيل صريح من الله سبحانه وتعالى، وكان يحترم رأي الفرد ورأي الجماعة ويلتزم به.

وكذلك سار على الدرب أبو بكر وعمر وعثمان وعلي في فسح المجال للمسلمين ليدلوا بأرائهم في كل أمر هام، من ذلك ما حدث في عهد عمر حين حرّر المسلمون بلاد العراق من حكم الفرس ودخل أكثر أهلها في دين الله، رأى عمر ألا يقسم أرضها الزراعية بين المجاهدين، وأن تظل كما هي بأيدي أصحابها،

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١٠٨.

ثم ترد الضرائب المأخوذة عليها إلى بيت المال فتقسم بين الناس جميعاً، كل منهم ونصيبه المفروض.

وكان يرى أن تقسيم الأرض بين المجاهدين سيقعد بهم عن الجهاد أولاً، وينقص غلة الأرض لضعف خبرة المجاهدين بالزراعة ثانياً، ويخلق في الإسلام طبقة من الإقطاعيين والمحتكرين ثالثاً، كما أنه سيدع الآخرين، الذين لم يملكوا، ضائعين، ويحرم الأجيال الوافدة من حقها ورزقها.

وعارض رأيه هذا نفر من الصحابة، وكانوا كلما علا صوتهم وامتدت معارضتهم له، قال في هدوء: «إنما أقول رأيي الذي رأيته»، وانفض الاجتماع من غير اتفاق على كلمة.

وفي اجتماع آخر، وكان عمر قد دعا فريقاً من الأنصار والمهاجرين المشهود لهم بالحنكة ونضج التجربة، خشي عمر أن يجامله أحد في رأيه بوصفه أمير المؤمنين فبدأ الحديث قائلاً:

«إني دعوتكم لتشاركوني أمانة ما حملتُ من أموركم، فإني واحد كأحدكم، وأنتم اليوم تقرُّون بالحق، خالفني من خالفني، ووافقني من وافقني، لست أريد أن تتبعوا هواي، فمعكم من الله كتاب ينطق بالحق، فوالله لئن كنتُ نطقُ بأمر أريده، فما أريد به إلاَّ الحقَّ».

ودخل عليه حذيفة بن اليمان مرة فوجده مهموم النفس باكي العين، فسأله: ماذا بك يا أمير المؤمنين؟ فيجيب عمر: «إني أخاف أن أخطيء فلا يردني أحد منكم تعظيماً لي» فقال له حذيفة: والله لو رأيناك خرجت عن الحقِّ لرددناك إليه. فيفرح عمر ويستبشر ويقول: «الحمد لله الذي جعل لي أصحاباً يقوموني إذا اعوججت».

وكان يقول للناس:

«لا تقولوا الرأي الذي تظنُّونه يوافق هواي، وقولوا الرأي الذي تحسبونه يوافق الحقَّ»<sup>(١)</sup>.

ويطبِّق عمر رضي الله عنه مبدأ الشورى والمشاركة، ليس فقط في ما يودُّ سماع رأي المسلمين فيه، ولكنه يطلع الجماعة على قراراته ويفسِّر لهم أسباب

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١٠٩.

اتخاذها حتى يكونوا على علم بها وحتى يناقشوه فيها، فإن أفروه عليها كان بها، وإن رأى الجماعة رأياً آخر تبناه وعمل على تنفيذه، وبذلك كان عمر قريباً من جماعته<sup>(١)</sup>.

هذه صفات قائد لا حاكم متسلط، وصفات معلّم كبير وصاحب مهارة بالغة في إجراء العدل وإظهاره لأتباعه، ومناقشته معهم حتى يتبعوه بقناعة ورضى نفسي لا مقهورين ولا مبعدين ولا مهملين. غير أن هذه الصفات القيادية لا تُستغرب من عمر لأنه خريج مدرسة الرّسول الكريم ﷺ، القدوة الحسنة التي تعلّموا على يديها كل فضل وخلق كريم، ولقد رأى عمر بعينه وسمع بأذنيه أعرابياً من أهل البادية يتهجّم على رسول الله ﷺ ويقول له وهو بين أصحابه: أعطني، فليس المال مالك ولا مال أبيك.

ورأى الرّسول متبسماً يقول للأعرابي: (صدقت، إنه مال الله)، ويغتاظ عمر لهذا المشهد، فيهمّم بالأعرابي ليطش به، فيرده رسول الله في رفق ويقول له:  
(دعه يا عمر، إن لصاحب الحق مقالاً).

وكان الرّسول يقول: (إن الله يرضى لكم ثلاثة: أن تعبدوه ولا تشركوا به شيئاً، وأن تعصموا بحبل الله جميعاً ولا تفرقوا، وأن تناصحوا من ولاه الله أمركم).  
من هنا كانت الشورى والمشاركة في الإدارة ليست ترفاً، ولا غشاً للرعية والمحكومين وإنما هي نهوض المواطنين بمسؤولياتهم مع الحاكم يداً بيد، ورأياً برأى ومشيتةً بمشيتة، وشعوراً لدى كل فرد بأن له الحق في المعارضة بصدق وإيمان، وأن رأيه محترم ومقدّر، وأن سلامته محفوظة من البطش والاستبداد. وبهذا نشأ مجتمع صدر الإسلام شجاعاً في الرأي أميناً فيما يقول ويفعل<sup>(٢)</sup>.

٤ - التدريب: وهو أحد مستلزمات المهارة الإنسانية للقائد، ذلك أن سنة التطور في أي عهد تستوجب إعداد العاملين ليضطلعوا بمسؤولياتهم على خير وجه. ولقد أخذ النبي ﷺ على عاتقه إعداد العاملين بدولة الإسلام الأولى إعداداً يؤهلهم لملء مناصبهم بجدارة واقتدار، فبدأ بتدريب الفقهاء وبعث بهم إلى الأمصار ليعلّموا الناس دينهم.

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١١٠.

(٢) المصدر السابق، ص ١١١.

ورأى الرَّسول أن اتساع الفتوح يقضي بأن يتعلَّم بعض أصحابه صنعة الدبابات والمجانيق والضبور<sup>(١)</sup> أي صنائع القتال، فأرسل إلى اليمن اثنين من أصحابه يتعلمانها، وكان أهل الطائف أول من رمى المنجنيق. وكان إذا سقط في يد الرَّسول أحد أذكىاء المشركين أبقى عليه في الغالب، لعل في حياته ما يستفيد منه الإسلام إذا أسلم.

وكان يسمح باستخدام النساء في حروبه وغزواته، فيتم تدريبهن ليخدمن الجرحى ويتولين من الرجال ما يصلحهن له، كالطعام والإسقاء، ويحمسن من يحتاج إلى تحميس، فالنساء في حكومة الرَّسول ﷺ داعيات معلّمتات، طاهيات، ممرضات، ساقيات، خيَّاطات، محمَّسات.

ولقد اهتم الخلفاء بتنمية المعرفة لدى عمَّالهم في الولايات والأقاليم، وقد كانت المدينة في أيام عمر أشبه بمدرسة يتخرَّج فيها القضاة والعمال والقوَّاد والأمراء، فلا يبعث إلى الأمصار إلا من اختبره في الجملة، وقلَّما أخطأت فراسته في النَّاس. كان كعب بن سوار جالساً عند عمر فجاءته امرأة تشتكي زوجها فقال لكعب: اقض بينهما. فلما قضى بما أعجبه وما لم يخطر له ببال، قال لكعب: اذهب قاضياً على البصرة.

ولقد كانت مواسم الحج في عهد عمر هي مواسم مؤتمرات تدريبية للولاة والعمال بالأمصار، يبحثون فيها ما يلاقونه من مشاكل إدارية، ويستفيد كل واحد منهم من خبرة الآخر. كما كانت الرسائل الطويلة، التي يرسلها أبو بكر وعمر وعثمان وعلي إلى ولايتهم، تحتوي على توجيهات إدارية وإرشادات تدريبية في أمور القضاء والمساواة بين الرعية وإنصافهم وحسن تدبير أمور المسلمين، ودعوة الولاة إلى الزهد والتوسط وعدم أخذ الهدايا، وقضاء حوائج الناس وزيارة المرضى.

٥ - التفويض: وعملية التفويض لبعض صلاحيات القائد لمؤوسيه ونوابه ومساعديه تدخل ضمن مقومات المهارة الإنسانية، ذلك أن القائد بشر محدود المقدرات، ولا يستطيع أن يقوم بكل شيء، ولا بد له من أن يفوض بعض صلاحياته لعماله لكي يؤديوا أمور المسلمين نيابة عنه، أضف إلى ذلك ما للتفويض

(١) الضبور: جلود تغشى خشباً فيها رجال، وقالوا هي الدبابات تقرب للحصون لتنتقب من تحتها. الواحدة ضبرة.

من أثر نفسي على العامل، ومن شعور بأنه لولا أنه موضع ثقة القائد لما فوّض إليه الأمر الذي سيرفع من الروح المعنوية للعامل، ويحفزه للقيام بأداء المسؤولية والأمانة على خير وجه، ويدريه على إتقان العمل<sup>(١)</sup>.

ولقد كان الرسول ﷺ يفوّض لأصحابه كثيراً من مسؤولياته الإدارية، فقد أرسل أصحابه لتلقيّن العرب الدين، وأخذ الصدقات منهم، كما فعل مع معاذ بن جبل حين أوفده لليمن، وكان إذا وفد عليه وافد من رؤوس القبائل يسند إليه جباية الفيء، ويأمره أن يبشّر الناس بالخير ويعلمهم القرآن ويفقههم في الدين، ويوصيه أن يلين للناس في الحق، ويشتد عليهم في الظلم.

وسار الخلفاء على خطى الرسول ﷺ في التفويض. يقول محمد كرد علي: «طريقة عمر في الإدارة طريقة أبو بكر وصاحبه من قبل: إطلاق الحرية للعامل في الشؤون الموضوعية أي المحلية وتقييده في المسائل العامة، ومراقبته في خلوته وجلوته»<sup>(٢)</sup>.

٦ - الرقابة والمحاسبة: وهي مهمة إدارية تتصل بالمهارة الإنسانية للقائد، وتأتي في التسلسل بعد أن يفوض القائد لولائه ومساعديه بعضاً من الصلاحيات الإدارية.

فالقائد الناجح لا يترك الحبل على الغارب لولائه، ولكنه يراقبهم ليطمئن إلى سلامة أداؤهم والتزامهم بالهدف المخطط لهم؛ وبذلك تكتمل مسؤوليته. يقول عمر رضي الله عنه لأصحابه: «أرأيتم إن استعملت عليكم خيراً من أعلم، ثم أمرته بالعدل، أيرى ذلك أمي؟ فيقول أصحابه: نعم. فيقول: كلا حتى أنظر في عمله، أعمل بما أمرته أم لا». ويقول: «أي عامل لي ظلم أحداً وبلغتني مظلّمته فلم أغيّرّها فأنا ظلمته».

ج - المهارة الفنية: المهارة الفنية للقائد نعني بها المعرفة المتخصصة لفرع من فروع العلم، والقدرة على الأداء الجيد في حدود التخصص، وسهولة استخدام الأدوات المتاحة في هذا التخصص. والقائد الذي يجيد حقل تخصصه يكون قدوة للجماعة، ويكون مرجعاً لهم إذا غاب عنهم شيء من علم، وبذلك ينال ثقتهم واحترامهم. غير أن القائد ليس مطالباً بالقيام بأي عمل فني داخل تخصصه لأن

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١١٢.

(٢) المصدر السابق، ص ١١٣.

أعماله الإدارية تأخذ من وقته الكثير، ولكن المعرفة الفنية تعطيه التمكّن من تخطيط العمل وتوزيعه على الجماعة، ثم مراقبة أداء الجماعة للتأكد من تنفيذ الخطة والهدف المرسوم كما ينبغي.

ولقد كان الرسول ﷺ المثل الأعلى لأصحابه في القدرة والمهارة الفنية وحسن الأداء في كل ما يأتي من الأمر. كان يعمل مع أصحابه بيده في بناء مسجد المدينة، وكان يحارب في مقدمة جيشه حتى تسيل جراحه، وكان عارفاً لعادات العرب وطبائعهم وقادراً على مسايرتهم ومخاطبتهم بالمألوف من عباراتهم<sup>(١)</sup>.

كما كان عمر بن الخطاب عالماً بالقضاء، مدرّكاً لطبيعة عمل القاضي وما يلزم اتباعه من إجراءات قضائية، يشهد بها كتابه في إجراءات القضاء لواليه أبي موسى الأشعري.

كما كان علي بن أبي طالب متميزاً في الفقه والقضاء أيضاً، وعالماً بأصول الميراث على وجه الخصوص، حتى أنه يُحكى أن امرأة جاءت فقالت له: يا أمير المؤمنين، أيرضيك أن يموت أخي فلا يعطيني أهله، وهم كثيرون، إلا درهماً واحداً، وقد ترك لهم ستمائة درهماً؟ قال لها سيدنا علي على الفور: «لعل أخاك قد توفي وترك وراءه بنتين وزوجاً وأماً لاثني عشر أخاً معك؟» قالت: نعم. فقال لها: «لقد واصلك نصيبك من إرثه كاملاً». وعندما أحصى الحاضرون نصيب كل فرد من أفراد الورثة وجدوا أن نصيب الأخت كان درهماً واحداً.

متطلبات المهارة الفنية: إن المهارة الفنية للقائد تختص بالأمر التالية:

(١) الإيمان بالهدف وإيصاله للجماعة.

(٢) القدرة على التخطيط والتنظيم.

(٣) الالتزام بالمسؤولية وحسن التصرف.

(٤) تطوير المنظمة وفعاليتها.

وستطرّق إلى تفاصيل هذه الجزئيات في الصفحات التالية:

١ - الإيمان بالهدف وتوضيحه للجماعة: إن الإيمان بالمبدأ، والجهاد في سبيله هو أول مقومات القائد الناجح، ولقد ضرب لنا القادة المسلمون أروع الأمثال في إيمانهم بالهدف والعمل على تحقيقه وبذل النفس من أجله، وقصة الرسول ﷺ مع عمّه أبي طالب دليل قاطع على قوة الإيمان بالهدف والإصرار على تحقيقه.

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١١٤.

قال له عمُّه أبو طالب حين هدَّته قريش وتوعده بالمقاطعة: «أبى عليّ وعلى نفسك ولا تحمّلي من الأمر ما لا أطيق». فرد عليه الرُّسول ﷺ (والله يا عم، لو وضعوا الشمس في يميني والقمر في يساري على أن أترك هذا الأمر ما فعلت حتى يظهره الله أو أهلك دونه).

ولم يلبث لإغراء أو وعيد، جاءه عتبة بن ربيعة العبسي من بني عبد شمس بن عبد مناف وقال له: «إن كنت تريد، بما جئت به من هذا الأمر، مالاً جمعنا لك من أموالنا حتى تكون أكثرنا مالاً، وإن كنت تريد ملكاً ملكناك علينا، وإن كنت تريد شرفاً سوّدناك علينا حتى لا نقطع أمراً دونك، وإن كان هذا الذي يأتيك رؤيا من الجنّ لا تستطيع ردّه عن نفسك طلبنا لك الطب وبدلنا فيه أموالنا حتى نبرئك، فإنّه ربما غلب التابع على الرجل حتى يداوى»، فقال ﷺ: (أفقد فرغت يا أبا الوليد؟ قال: نعم. قال: (فاسمع مني). فقرأ أوّل سورة فصلت إلى قوله تعالى: ﴿فَإِنْ أَعْرَضُوا فَقُلْ أَنْذَرْتُكُمْ صَاعِقَةً مِثْلَ صَاعِقَةِ عَادٍ وَثُمُودَ ﴿١٣﴾ إِذْ جَاءَتْهُمْ الرُّسُلُ مِنْ بَيْنِ أَيْدِيهِمْ وَبِمَنْ خَلْفِهِمْ أَلَّا تَعْبُدُوا إِلَّا اللَّهَ قَالُوا لَوْ شَاءَ رَبُّنَا لَأَنْزَلَ مَلَائِكَةً فَإِنَّا أُرْسِلْنَا بِهِ كَذِبُونَ ﴿١٤﴾﴾. فتأثّر عتبة، عند سماع الآيات، وناشده أن يكفّ عن ذلك، فلما عاد وقصّ على قومه ما سمع قالوا له: لقد سحرك محمّد<sup>(٢)</sup>.

وإن قوة إيمان الرُّسول ﷺ وإصراره على اتباع الحق هو الذي جعل المسلمين يتمسكون بدعوته ويأتمرون بأمره. ومن أروع أمثلة الإيمان بالهدف قول المقداد له عندما عرض الرُّسول على أصحابه القتال: «امض يا رسول الله كما أمرك الله، وإن نقول لك كما قالت بنو إسرائيل ﴿فَأَذْهَبَ أَنْتَ وَرَبُّكَ فَقَتَلَا إِنَّا هَاهُنَا قَتِيدُونَ﴾ ولكن نقول إذهب أنت وربك فقاتلا إنا معكما مقاتلون، فوالذي بعثك بالحق لو سرت بنا إلى «برك الغماد» [مدينة في الحبشة] لجالدنا معك من دونها حتى تبلغها»<sup>(٣)</sup>.

وها هو الخليفة أبو بكر نراه يتخذ نفس الموقف في إخماد فتنة الردة، بعد

(١) سورة فصلت: الآيات ١٣ - ١٤.

(٢) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١١٥.

(٣) ابن هشام: السيرة النبوية، ج ٢، ص ٢٦٦ وما بعدها.



وفاة الرسول ﷺ، رغم معارضة عمر وبعض أصحابه له في بادئ الأمر، فقال لأصحابه: «والله لو منعوني عقال بغير كانوا يؤذونه لرسول الله لقاتلتهم عليه»، قال عمر: «فما هو إلا أن رأيت الله قد شرح صدر أبي بكر للقتال فعرفت أنه الحق».

ولن يكتمل الإيمان بالهدف لدى الجماعة إلا بتوضيح ذلك الهدف، ونقله إلى جميع مستويات العاملين، ليتبينوا مراميه وليتخذوه قدوة وهدفاً أمامهم. ولقد سعى الخلفاء إلى إيضاح الهدف وتوصيله إلى الجماعة عن طريق مخاطبتهم المباشرة، وعن كتبهم ورسائلهم للولاة بالأمصار. ولعل من أمثلة ذلك ما قام به سيدنا عمر بن الخطاب، في أول عهده بالخلافة، فقد خطب في الناس خطبة طويلة حدّد فيها أهدافه وأسلوب عمله ومسؤولياته نحو المجتمع المسلم، وما يطلبه من الجماعة من التناصح والشورى له، والكف عن الظلم وما نهى الله عنه<sup>(١)</sup>. قال عمر: «بلغني أن النَّاس هابوا شدّتي، وخافوا غلظتي وقالوا: قد كان عمر يشدد ورسول الله بين أظهرنا، ثم اشتد علينا، وأبو بكر والينا دونه، فكيف وقد صارت الأمور إليه؟ ألا من قال هذا فقد صدق، فإنّي كنت مع رسول الله عوناً وخادمه، وكان عليه السلام من لا يبلغ أحد صنعته من اللين والرحمة، وكان كما قال الله تعالى: ﴿بِالْمُؤْمِنِينَ رَءُوفٌ رَجِيمٌ﴾<sup>(٢)</sup>، فكنت بين يديه سيفاً مسلولاً حتى يغمدني، أو يدعني فأمضي. فلم أزل مع رسول الله ﷺ على ذلك حتى توفاه الله وهو عني راضٍ، والحمد لله على ذلك كثيراً، وأنا به أسعد، ثم وُلّي أمر المسلمين أبو بكر، فكان ممن لا تنكرون دعته وكرمه ولينه، فكنت خادمه وعونه، أخلط شدّتي بلينه فأكون سيفاً مسلولاً حتى يغمدني أو يدعني فأمضي، فلم أزل كذلك حتى قبضه الله عزّ وجلّ وهو عني راضٍ، والحمد لله على ذلك كثيراً، وأنا به أسعد.

ثم إنني قد وُلّيت أموركم أيّها النَّاس، فاعلموا أن تلك الشدّة قد اضعفت، ولكنها إنما تكون على أهل الظلم والتعدّي، فأما أهل السّلامة والدين والقصد فأنا ألين لهم من بعضهم لبعض، ولست أدع أحداً يظلم أحداً، أو يعتدي عليه حتى أضع خدّه على الأرض، حتى يذعن للحق، وإنني، بعد شدّتي تلك، أضع خدي على الأرض لأهل العفاف وأهل الكفاف...»<sup>(٣)</sup>.

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١١٦.

(٢) سورة التوبة: الآية ١٢٨.

(٣) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١١٧.

٢ - القدرة على التخطيط والتنظيم: إن القدرة على التخطيط والتنظيم هي المعيار الذي يميّز قائداً عن قائد، وتقتضي هذه القدرة أن توضح الخطط، وترسم السياسات وتوزع الاختصاصات في حدود الإمكانيات البشرية والمادية المتاحة للقائد.

ولقد دلّت تجارب التنمية المعاصرة أن كثيراً من الخطط والمشاريع التنموية تفشل بسبب عدم تماشي التخطيط والتنظيم مع القدرات البشرية المتاحة، وتوافر الإمكانيات المادية مما يعطل إكمال المشاريع التنموية أو يوقف العمل فيها كلياً. ولقد تطرقنا، في فصول سابقة، لموضوع التخطيط والتنظيم في الدولة الإسلامية، وأوضحنا حسن التخطيط والقدرة على التنظيم التي ظهرت في عهد الرسول ﷺ والخلفاء الراشدين.

٣ - الالتزام بالمسؤولية: إن من أهم خصائص القائد أنه مختلف و متميز عن أقرانه وأفراد مهنته في مثله العليا وفي معايير وحدود طاقاته. القائد رجل مقدم، لا يتهرّب من المسؤولية، بل يسعى إلى تقلّدها ويتحمّل تبعاتها، ولا يهاب اقتحامها مهما كلّفه من التضحية والعنت. ويتطلّب الالتزام بالمسؤولية وتحملها أن يكون لدى القائد الاستعداد الكامل للبحث في المشكلات التي تواجه العمل، والشجاعة في اتّخاذ القرار وتحمل تبعاته.

وتتجلّى الحاجة الملحة إلى القيادة الرشيدة عندما تشتد الأمور بفعل الكوارث أو الأزمات أو الظروف القاسية، والقيادة الواعية هي التي تعمل تحت هذه الظروف وتحسن التصرف في ثبات ورباطة جأش، وفي هذه الحالات تتعلّق أنظار العاملين بالقائد وتتجه إليه بمشاعرهم، انتظاراً للكيفية التي ينقذ بها القائد الموقف مع أقلّ الخسائر والتضحيات المادية والبشرية.

٤ - تطوير المنظّمة و نفاذ البصيرة: في مقدمة مهام القائد الأساسية التحرك بمنظّمته إلى الأمام، وهذا العمل يتطلّب من الأهداف ألا يهدأ له بال وألا يركن إلى الدعة، وإنما يكون دائماً في عمل دائم للتطوير والخلق والإبداع، وتفقد أحوال الجماعة والتفكير المستمر في كيفية تحسين أوضاعها. ولقد شهدت الإدارة في عهد الرسول ﷺ والخلفاء الراشدين قادة يقضون النهار في خدمة مجتمعهم، ويسهرون الليل في تفقد أحوال رعاياهم.

إن تطوير المنظّمة ودفعها إلى الأمام يتطلّب من القائد أن يتطلّع بفكره دائماً

إلى المستقبل، وأن يرى ما لا يراه الآخرون بثاقب فكره ونضج تجاربه ونفاذ بصيرته.

ولقد أعطانا سيدنا عمر مثلاً رائعاً للقائد النافذ البصيرة، الذي يعمل دائماً على بقاء الإحساس لدى العاملين والولاية بالهدف الإسلامي حياً في تصرفاتهم وسلوكهم، فلا يركنوا للدعة وإهمال الرعية، وذلك بتفقدهم بنفسه وعن طريق عيونه، وهو دائم التفكير في كيفية تطوير مجتمعه. فقد أشار إلى عمرو بن العاص ببناء قناة لتحمل الغلال من مصر إلى الحجاز، وعالج المجاعة في عام الرمادة علاجاً حكيماً حتى أخرج الناس منها سالمين، كما رأى عدم توزيع الأرض المفتوحة على المسلمين الفاتحين، وتركها مصدر دخل ثابت لبيت مال المسلمين، وأنشأ الدواوين، لأول مرة في تاريخ الإسلام، حينما شعر بالحاجة إليها، فأنشأ ديوان الخراج وديوان الرسائل وديوان الجند<sup>(١)</sup>.

إن القيادة لا تعني التسيير اليومي للعمل العادي، وإنما تعني الجهد الواعي عن إدراك تام وعزيمة متجددة للتطوير والإصلاح، وهذا المفهوم يؤكد أنه، في مقدمة مهام القائد الإداري أن يكون قائداً للتطوير والتجديد والإصلاح، وطريق التجديد والإصلاح ليس بالأمر السهل، فهو يتطلب من القائد التفكير الدائم في أحوال مجتمعه، والتخطيط المتلائم مع إمكانيته، والتفكير في توسيع إمكانياته المادية وتوفير الإمكانيات الإنسانية المدربة، ومراقبة الإنجاز والتنفيذ، وإقناع العاملين معه بضرورة العطاء والبذل المتواصل من جانبهم. ويعتمد نجاح القائد، في النهاية، على مقدرته في أن يشحذ الجماعة لاستخدام الإمكانيات المتاحة لتحقيق الهدف المنشود.

خلاصة: نخلص من الحديث عن القيادة الإدارية في الإسلام إلى أنها تتميز بالصفات الآتية:

(١) إنها قيادة وسطية في الأسلوب، ترعى الحقوق والواجبات للفرد وللجماعة المسلمة بالعدل والمساواة، ولا تميل إلى الشدة ولا إلى اللين ولا إلى التسلُّط أو الانفراط، كما قال عمر: «إن هذا الأمر لا يصلح فيه إلا اللين في غير ضعف، والقوي في غير عنف».

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١١٨.

٢) أنها قيادة إنسانية تحفظ للإنسان كرامته، وتشركه في كل ما يهّمه، وتحسن معاملته عملاً بالآية الكريمة: ﴿وَأَخْفِضْ جَنَاحَكَ لِمَنِ اتَّبَعَكَ مِنَ الْمُؤْمِنِينَ﴾<sup>(١)</sup>، والآية: ﴿وَسَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ﴾<sup>(٢)</sup>.

٣) أنها قيادة تنتمي إلى الجماعة، ولا تتميز عنهم في أي شيء سوى عظم المسؤولية الملقاة على القائد، كما قال عمر لعامله أبي موسى الأشعري: «... وياشر أمورهم بنفسك، فأنت رجل منهم غير أن الله جعلك أثقل حملاً».

٤) أنها قيادة تؤمن وتلتزم بالهدف، وتقنع التابعين عن طريق القدوة الحسنة للقائد، والإصرار والعزم والصبر والتضحية من جانبه في سبيل تحقيق الهدف، انظر جهاد الرسول ﷺ وأبي بكر في نشر الدعوة ومحاربة المرتدين.

٥) وأنها قيادة ذات مهارة سياسية تضع حسابات دقيقة لكل القوى المؤثرة في البيئة المحيطة بها<sup>(٣)</sup>.

(١) سورة الشعراء: الآية ٢١٥.

(٢) سورة آل عمران: الآية ١٥٩.

(٣) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١١٩.

## الباب الرَّابِع

# التنسيق والاتصالات في الأنظمة الوضعية والإسلام

الفصل الأول: التنسيق في الأنظمة الوضعية والإسلام.

الفصل الثاني: الاتصالات في الأنظمة الوضعية والإسلام



# الفصل الأول

## التنسيق في الأنظمة الوضعية والإسلام

المبحث الأول

### تعريف التنسيق

أولاً: في الأنظمة الوضعية

يعرّف هنري فايول التنسيق بأنه: «إيجاد الانسجام بين جميع الأنشطة في المنظمة بطريقة تيسر العمل وتحقق النجاح»<sup>(١)</sup>.

ويعرّف الدكتور سليمان الطماوي التنسيق بأنه التوفيق بين نشاط الجماعة التي تعمل على تحقيق غرض مشترك، وبث الانسجام بين أفرادها، بحيث يبذل كل منهم قصارى جهده في تحقيق الغاية المشتركة<sup>(٢)</sup>.

ويعرّفه الدكتور محمد سعيد عبد الفتّاح بأنه وظيفة بمقتضاها يستطيع الإداري أن ينمي هيكلًا من الجهود الجماعية والمشاركة بين المساعدين والمرؤوسين، ويضمن تحقيق وحدة التصرفات في اتجاه هدف مشترك<sup>(٣)</sup>.

ويعرّف الدكتور ماجد الحلو التنسيق بأنه المجهود الذي يرمي إلى تعاون مختلف أجزاء الإدارة وعدم تضاربها في سبيل تحقيق الهدف المشترك<sup>(٤)</sup>.

(١) هنري فايول: الإدارة الصناعية والعامة، ص ١٢٨.

(٢) سليمان الطماوي: مبادئ الإدارة العامة، ص ١٨٨.

(٣) محمد سعيد عبد الفتّاح: الإدارة العامة، ص ٢٧٩.

(٤) ماجد الحلو: علم الإدارة العامة، ص ١٦٤.

ومن خلال هذه التعريفات نستطيع أن نستخلص العناصر الجوهرية للتنسيق:  
العنصر الأول: تحقيق التوافق بين الأنشطة المختلفة في المنظمة الإدارية أو  
مجهود أي جماعة من جماعات المنظمة.

العنصر الثاني: التنسيق يمنع وقوع التضارب بين أجزاء العمل الجماعي.  
العنصر الثالث: التنسيق يرمي لتحقيق هدف مشترك للجماعة.

## ثانياً: في الإسلام

هل هناك تعريف للتنسيق في الإسلام؟ لم نعثر في الحقيقة على تعريف  
للتنسيق في الإسلام، ولذلك سنحاول أن نستخلص تعريفاً للتنسيق في الإسلام من  
خلال الممارسات العملية الإدارية في الإسلام عبر مراحل الدولة الإسلامية في  
مختلف العصور، وقبل أن نقدم هذا التعريف، فإننا نستعرض مثلاً عن التنسيق في  
عهد الرسول ﷺ مع اعتماد منهجه نموذجاً، ومن ثم نخلص بعد ذلك إلى تقديم  
التعريف المقترح.

كانت هجرة رسول الله ﷺ من مكة إلى المدينة بداية لتأسيس الدولة  
الإسلامية، وقد كان للتنسيق دور كبير في نجاح هذه الهجرة، حيث قسّم  
رسول الله ﷺ العمل بين صحابته رضوان الله عليهم، فبعث مصعب بن عمير بن  
هاشم بن عبد مناف مع رجال بيعة العقبة الأولى، وأمره أن يقرئهم القرآن ويعلمهم  
الإسلام، ويفقههم في الدين<sup>(١)</sup>، وعقد بيعة العقبة الثانية مع ثلاثة وسبعين رجلاً  
وامرأتين، وأذن للمسلمين بالهجرة إلى المدينة قبله، وعندما أذن له بالهجرة  
استخلف علياً رضي الله عنه على فراشه<sup>(٢)</sup>، واصطحب معه أبا بكر، واستأجر  
عبد الله بن أرقط، وكان مشركاً، ليدلّهما على الطريق، وقام عبد الله بن أبي بكر  
يستمع أقوال الناس فيهما نهاراً، ليبلغهما به مساء في غار ثور، وقام عامر بن  
نهيمة، مولى أبي بكر، برعي غنمه في أثر عبد الله حتى يمحو أثره، وقامت أسماء  
بنت أبي بكر بإعداد سفريتهما، وشقّت نطاقها اثنتين، وعلقت السفارة بواحد  
وتمنطقت بالثاني فسميت ذات النطاقين<sup>(٣)</sup>.

(١) ابن هشام: السيرة النبوية، الجزء الثاني، ص ٢٩٦.

(٢) المصدر السابق، ص ٣٣٣.

(٣) المصدر السابق، ص ٢٩٦ - ٣٣٦.



لقد وضع رسول الله ﷺ أساس التنسيق، وتنظيم العلاقات الإنسانية في الدولة الإسلامية، ولم يقتصر الأمر على تحسين العلاقات بين الأفراد، بل وصل الأمر إلى أبعد من ذلك بكثير، حيث تم التنسيق السلوكي بين طوائف الأمة، ونتج عن ذلك الوحدة الاجتماعية والأخوة العقائدية.

وهكذا بدأ التنظيم الإداري الإسلامي يحفز الروح المعنوية العقائدية للأفراد والتنسيق بينهم، ثم ربطهم بالهدف العقائدي برباط متين، فالجميع متجه إلى الهدف، وهو إرضاء الله عزَّ وجلَّ، وتنفيذ أوامره وطاعة رسوله، فهذا يؤثر أخاه على نفسه، وآخر يضحي بنفسه، وثالث يضحي بماله، ورابع يجاهد بعمله، والجميع ينتظم داخل بناء تنظيمي ويسعى إلى تحقيق الهدف.

والآن، وبعد هذا العرض الموجز، نخلص إلى استنباط التعريف المنشود. فالتنسيق حسب المنظور الإسلامي هو: «التوفيق بين الأنشطة المختلفة للجماعة الإسلامية لتحقيق التجانس والانسجام بينهما، بقصد تحقيق هدف شرعي في ظل ضوابط شرعية بأعلى كفاية ممكنة».

ومما لا شك فيه أن للتنسيق أهمية كبيرة في إطار العملية الإدارية لجميع المنظمات الإدارية، ولكافة التنظيمات الجماعية العامة والخاصة، وبالنسبة لجهاز الدولة الإداري في مجموعه<sup>(١)</sup>.

---

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٣١٠.

## أهداف التنسيق

يتركز الهدف العام للتنسيق، كما سبق أن عرضنا، في تحقيق التوافق والانسجام بين الأنشطة المختلفة للمنظمة الإدارية لتحقيق أهدافها بأعلى كفاية ممكنة، أي بأدنى جهد ممكن وبأقل تكلفة مالية مستطاعة، وبأسرع وقت.

وإلى جانب هذا الهدف العام، هناك عدة أهداف فرعية نستطيع أن نصل إليها عن طريق تحقيق التنسيق الفعال، وهذه الأهداف تتمثل فيما يلي:

١ - منع الازدواج في الاختصاصات: يهدف التنسيق، في هذا المجال، إلى تجميع الجهود وتحقيق التوافق بقصد تحقيق الهدف المشترك لعدد من الوحدات الإدارية التي تعمل في نفس الميدان، وذلك في حالة تعدد الوحدات الإدارية التي تصبو إلى تحقيق نفس الهدف ليتم الوصول إليه بأعلى درجة ممكنة من الكفاية<sup>(١)</sup>، كما يهدف التنسيق، من جهة أخرى، إلى منع الازدواج في حالة تشابه احتياجات الوحدات الإدارية وتمائلها، فيتم الوفاء بهذه الاحتياجات المتشابهة عن طريق وحدة مركزية متخصصة في تلك المجالات.

٢ - تجنب التنازع في العمل: قد يحدث تنازع أو تعارض بين جهود الوحدات الإدارية المختلفة، فيقوم التنسيق بإزالة هذا التنازع من أجل تحقيق الصالح العام.

وهناك عدد هائل من الأمثلة على تنازع العمل بين الوحدات والإدارات العامة، ونكتفي بالإشارة إلى التنازع الشاسع بين الهيئات والإدارات المختصة بالطرق والكهرباء والهاتف والماء والمجاري.

فنحن نرى ما يجري كل يوم عندما تقوم وزارة الأشغال مثلاً بأعمال الحفر في الشوارع لتنفيذ مشروعاتها، وبعد انتهاء العمل يتم ترفيت هذه الشوارع وإعادةها

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٣١١.

إلى ما كانت عليه، ثم لا نلبث أن نرى البلدية مثلاً تعيد الحفر من جديد، ثم تعمد إلى ترفيت الشارع مرّة ثانية، وهكذا الأمر بالنسبة لبقية الإدارات، مما ينجم عنه ضياع الوقت والجهد والمال لانعدام التنسيق بين هذه العمليات المتعددة، في حين أنه، عند تنسيق هذه الأعمال، سيتم حفر الشوارع مرة واحدة على أن تنجز جميع الأعمال، من كهرباء وماء وهاتف ومجاري إلخ... وبعد ذلك يتم تعبيد الطريق بصورة نهائية<sup>(١)</sup>.

٣ - إزالة التفاوت في المعاملة: عندما يوجد تفاوت وعدم مساواة في المعاملة بين بعض الوحدات الإدارية المتناظرة في العمل، والمتمثلة في الظروف، فإن مهمة التنسيق في هذا الصدد تتركز في إزالة هذا التفاوت، وتحقيق المعاملة المتساوية للجميع ما دامت الأوضاع متماثلة.

والمقصود بالمعاملة في هذا المجال، ما يتعلّق بقضايا العمل مثل شروط التعيين والمرتبات والإجازات ونُظُم التأديب، وغير ذلك من المسائل التي تتعلّق بالعاملين في الوحدات الإدارية<sup>(٢)</sup>.

٤ - منع المنافسة: قد يحدث أن تتنافس الوحدات الإدارية في سبيل الحصول على مصدر معين، يتمثّل مثلاً في مواد أولية أو قوى بشرية أو أموال نقدية أو عملات أجنبية، والتنسيق يهدف في هذا المجال إلى إنهاء هذه المنافسة عن طريق تحديد الأولوية في الحصول على هذا المصدر أو ذاك، أو بوضوح قواعد وإجراءات التوزيع على مختلف الوحدات المتنافسة.

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٣١٢.

(٢) المصدر السابق، ص ٣١٢ - ٣١٣.

## سلطة التنسيق ووسائله

### أولاً: سلطة التنسيق

تختلف السلطة المختصة بالتنسيق تبعاً للنظام السياسي، والوضع الدستوري لكل دولة، فهي في النظام البرلماني مغايرة لسلطة التنظيم في النظام الرئاسي، وهي في النظام الإسلامي تختلف عن الاثنين.

هذا فيما يتعلّق بالتنسيق على مستوى الجهاز الإداري للدولة ككل، أما على مستوى المنظمات الإدارية، فهناك وسائل متنوعة لتحقيق التنسيق داخل المنظمة نفسها، وبينها وبين المنظمات الأخرى. وسلطة تنسيق الجهاز الإداري للدولة تتركز في النظام البرلماني في رئيس مجلس الوزراء بمعاونة عدد من اللجان المتخصصة. وفي النظام الرئاسي فإن مهمة التنسيق تنحصر في رئيس الجمهورية على أن تعاونه في هذا الشأن مجموعة من الهيئات والمكاتب التابعة له.

أما في النظام الإسلامي فإن سلطة التنسيق هي للخليفة أو من ينوب عنه في الدول الحديثة، فقد استشار رسول الله ﷺ أصحابه يوم بدر ويوم أحد ويوم الخندق<sup>(١)</sup>، ونحن نرى أن رأي أهل الشورى ملزم للحاكم ولأجهزته الإدارية، وبذلك يفوق التنظيم الإداري الإسلامي التنظيم الوضعي الذي يجعل من السلطة الاستشارية مجرد سلطة تقديم توصيات ونصائح قد تُهمل فلا تكون لها قيمة.

وفي رأينا أن دور المجالس الاستشارية في البناء التنظيمي الإسلامي لا يقتصر على مجرد تقديم المشورة، بل تعتبر هذه المجالس أجهزة رقابة شعبية في نفس الوقت، فتدعم من فاعلية جهاز الرقابة في البناء التنظيمي، حتى تتم الأعمال على أفضل وجه.

(١) محمد سليم العوا: في النظام السياسي للدولة الإسلامية، ص ١٨٣.

## ثانياً: وسائل التنسيق

يتوقف نجاح كل منظمة إدارية، في تحقيق أهدافها، إلى حد كبير، على مدى نجاحها في أداء وظيفة التنسيق، سواء في داخل المنظمة ذاتها، أي بين فروعها وأقسامها ووحداتها، أو بينها وبين المنظمات الأخرى التي ترتبط معها بعلاقات متنوعة.

وتستطيع المنظمة الإدارية أن تحقق وظيفة التنسيق على خير وجه بعدة طرق ووسائل، إما بواسطة ممارسة القيادة الإدارية لمهمتها في التنسيق، أو عن طريق المجالس الإدارية أو بواسطة اللجان التنسيقية، وأيضاً يمكن تحقيق جانب من التنسيق عن طريق عقد اجتماعات دورية لأعضاء المنظمة<sup>(١)</sup>.

أ - دور القيادة الإدارية في التنسيق: يعتبر التنسيق أحد المهام الرئيسية لكل قائد إداري في جميع مستويات القيادة، العليا منها أو الوسطى أو الدنيا<sup>(٢)</sup>.

وتتحدّد هذه المهمة في تحقيق التفاهم والانسجام بين أعضاء المنظمة من ناحية، والتوفيق بين النشاطات المختلفة فيها بإزالة الصعوبات والقضاء على المعوقات التي تعترض طريق هذه الأنشطة من ناحية أخرى<sup>(٣)</sup>.

فعلى مستوى القيادة العليا للمنظمة، التي تتمثل بالوزير بالنسبة للوزارة، أو غير ذلك من أنواع القيادة، تقع مسؤولية كبيرة على عاتق تلك القيادة في تحقيق التنسيق، كمهمة أساسية بعد التخطيط والتنظيم، وفي حقيقة الأمر فإن مهمة القيادة العليا في التنسيق تمتد جذورها إلى مرحلة وضع الخطط والبرامج وتحديد مراحل التنفيذ، لأن هذه المرحلة تشهد وضع أسس ومبادئ عملية التنسيق، وعلى الإدارة العليا أن تعمل على إشراك أعضاء المنظمة وإقناعهم بالأهداف التي تحدتت حتى يتم العمل كفريق متجانس ومتكامل في سبيل تحقيق الأهداف<sup>(٤)</sup>.

وللقيادتين الوسطى والدنيا دور في عملية التنسيق، لأن القيادة الوسطى هي حلقة الوصل بين القيادة العليا ومستويات الإدارة الدنيا. أمّا القيادة الدنيا فتقوم

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٣١٨.

(٢) المصدر السابق نفسه.

(٣) المصدر السابق نفسه.

(٤) المصدر السابق، ص ٣١٩.

بالإشراف على العمل، وتنسيق عمليات التنفيذ التي يتولاها صغار العمال والموظفين في المنظمة الإدارية.

ب - التنسيق عن طريق المجالس: تقوم المجالس، بمختلف مستوياتها، بدور هام في تحقيق مهمة التنسيق، والمجالس تؤدي دورها في التنسيق سواء على مستوى الدولة أو على مستوى المنظمات الإدارية العامة.

ومن أمثلة هذه المجالس، مجلس الوزراء الذي يتولى مهمة التنسيق بين الوزارات المختلفة بجوار وضع السياسة العامة للدولة.

وفي النظام الإسلامي، يتولى مجلس الشورى مهمة التنسيق بين كافة قطاعات الدولة الإسلامية.

ج - لجان التنسيق: تنقسم اللجان، بصورة عامة، إلى ثلاثة أنواع رئيسية<sup>(١)</sup>:

النوع الأول: لجان تنفيذية لها سلطة إصدار القرارات، مثل مجلس إدارة الهيئة أو الشركة.

النوع الثاني: لجان دراسية تتولى دراسة المسائل التي تحال إليها ثم تتخذ توصياتها في هذه المسائل.

النوع الثالث: لجان تنسيقية تقوم بمهمة تنسيق الأعمال والجهود بين عدد من الأقسام، وتنظر في المسائل ذات الصلة العامة، وتتكون عادة داخل الوزارات، وأبرز أنواع هذه اللجان هي اللجان الوزارية.

د - الاجتماعات الدورية لأعضاء المنظمة الإدارية: تتمثل هذه الاجتماعات في لقاءات دورية يعقدها أعضاء التنظيم لمناقشة المسائل المطروحة لإتاحة الفرصة للأعضاء كي يعرضوا ما لديهم من آراء وأفكار بصدد تلك المسائل. وهذه الاجتماعات تسفر عادة عن مساهمة كبيرة في تحقيق التنسيق داخل المنظمة الإدارية، بما تحقّقه من تحسين في الاتصال، وعرض لكيفية حل المشاكل والتغلب على الصعوبات التي تحول دون نجاح هذا التنسيق<sup>(٢)</sup>.

وتعطي هذه الاجتماعات الفرصة للرئيس الإداري كي يطلع على المشاكل من مصادرها عن طريق ما يدور من مناقشات في تلك الاجتماعات، وأيضاً يمنح

(١) حسن أحمد توفيق: الإدارة العامة، القاهرة ١٩٧٩، ١٩٨٠، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، ص ٣٥.

(٢) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٣٢٢.

المروؤوس الفرصة للتعبير عن رأيه والإدلاء بوجهة نظره حول الحلول العملية لإتمام الترابط، وتحقيق الانسجام والتوافق بين أقسام المنظمة وإدارتها.

ومع ذلك، فقد تواجه تلك الاجتماعات صعوبات معينة، كعدم ترحيب جانب من المديرين بها، مخافة الكشف عن أوجه القصور في نشاط إدارتهم، وما قد يوجه إليهم من انتقاد لهذا السبب، أو انعدام الرغبة لدى بعض المديرين في مناقشة ما يعترض إدارتهم من مشاكل مع مرؤوسيههم، كما قد يضيع وقت هذه الاجتماعات في مناقشات عقيمة، أو في عرض مشاكل جانبية ليس لها أهمية أو غير ذلك من الأمور<sup>(١)</sup>.

إلا أنه يمكن الاستفادة من هذه الاجتماعات بالتحضير الجيد لها، وبالتخلص من تلك العقبات التي تواجهها، كي تتركز المناقشات حول المسائل التي تهتم المنظمة الإدارية من ناحية، ولتساهم في تحقيق التنسيق الفعّال بين وحدات المنظمة وفروعها من ناحية ثانية<sup>(٢)</sup>.

---

(١) محمد سعيد عبد الفتاح: الإدارة العامّة، ص ٢٨٩ - ٢٩٠.

(٢) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ٣٢٢.





## الفصل الثاني

### الاتصالات في الأنظمة الوضعية والإسلام

تعتبر الاتصالات، بالنسبة للمنظمة الإدارية، كالجهاز العصبي للإنسان، فإذا كان هذا الجهاز سليماً ويؤدي وظائفه على أكمل وجه، كان الإنسان سوياً سليماً، أما إذا اختل هذا الجهاز، أو أصابه المرض فإن حياة أصحابه تختل وتضطرب. وكذلك الأمر في المنظمة الإدارية، فإذا وجد فيها نظام محكم ومرتبط للاتصالات بجميع أنواعها، بما يكفل تحقيق الاتصال الجيد، فإن النشاط الإداري للمنظمة سيسير بانتظام وبكفاءة عالية نحو تحقيق أهدافها، أما إذا اختل نظام الاتصالات في المنظمة الإدارية، وعجز عن أداء دوره الهام، فإن مآل المنظمة سيكون الفشل في إنجاز أهدافها المنشودة<sup>(١)</sup>.

وستولى دراسة هذا الفصل في مباحث أربعة:

- المبحث الأول: معنى الاتصالات وأهميتها.
- المبحث الثاني: أنواع الاتصالات.
- المبحث الثالث: صعوبات الاتصالات.
- المبحث الرابع: الاتصالات في الإسلام.

---

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٣٢٣.

## معنى الاتصالات وأهميتها

سندرس هذا المبحث في مطلبين:  
الأول: في معنى الاتصال وعناصره.  
الثاني: في أهمية الاتصال.

### المطلب الأول: معنى الاتصال وعناصره

#### أولاً: معنى الاتصال

يرى البعض أن المقصود بالاتصال هو: «تلك العملية الهادفة إلى نقل وتبادل المعلومات التي على أساسها يتوحد الفكر وتتفق المفاهيم وتتخذ القرارات»<sup>(١)</sup>.

وأوضح الدكتور عبد الفتاح حسن معنى الاتصال بأنه: «عملية إدارية تعني إنتاج، أو توفير أو تجميع البيانات والمعلومات الضرورية لاستمرار العملية الإدارية ونقلها، أو تبادلها أو إذاعتها بحيث يمكن للفرد أو الجماعة إحاطة الغير بأمر أو أخبار أو معلومات جديدة، أو التأثير على سلوك الأفراد والجماعات، أو التغيير أو التعديل من هذا السلوك أو توجيهه وجهة معينة، وتتم هذه العمليات عادة في صور متبادلة من الجانبين لا من جانب واحد، بمعنى نقل أو إعطاء البيانات أو المعلومات إلى الآخرين وبالعكس»<sup>(٢)</sup>.

ويعرّف الدكتور ماجد الحلو الاتصال بأنه: «تبادل الأفكار بقصد تحقيق هدف مشترك»<sup>(٣)</sup>.

(١) عبد الكريم درويش وليلى تكللا: أصول علم الإدارة العامة، ص ٤٦٤.

(٢) عبد الفتاح حسن: مبادئ الإدارة العامة، ص ١٨٥.

(٣) ماجد الحلو: علم الإدارة العامة، ص ١٧٠.

ويعرّف الدكتور أنور رسلان الاتصال بأنه: «تبادل الأفكار والبيانات بغرض تحقيق أهداف العمل الإداري»<sup>(١)</sup>.

ويعرّف الدكتور إبراهيم شيحا الاتصال بأنه: «نقل أو تبادل الأفكار أو المعلومات للآخرين واشتراكهم فيها بقصد تحقيق أهداف معينة»<sup>(٢)</sup>.

ويعرّف الدكتور محمّد رفعت عبد الوهاب الاتصال بأنه «عملية نقل أو تبادل المعلومات والأفكار من أجل الوصول إلى وحدة الفهم والفكر»<sup>(٣)</sup>.

ويعرّف الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله الاتصال بأنه: «إبلاغ المعلومات أو توجيه التعليمات أو تبادل الأفكار والبيانات في سبيل إنجاز أهداف المنظمة الإدارية»<sup>(٤)</sup>.

## ثانياً: عناصر الاتصال

يمكن تحديد عناصر الاتصال في خمسة أمور رئيسية هي:

١ - المتصل أو المرسل: وهو الطرف الذي يقوم بالاتصال، أو يرسل الفكرة أو المعلومة أو الخبر.

وفي نطاق العمل الإداري، قد يكون المتصل هو الرئيس الذي يقوم بإصدار التعليمات والتوجيهات إلى مرؤوسيه، وأحياناً يكون المتصل هو المرؤوس بقصد إبلاغ الرئيس ما لديه من معلومات، وقد يكون الاتصال صادراً من موظف إلى موظف آخر في نفس المستوى الإداري، أو بين مدير إحدى الإدارات ومدير إدارة أخرى بغرض تبادل الأفكار والمعلومات حول موضوع معين<sup>(٥)</sup>.

٢ - المتصل به أو المرسل إليه: وهو الطرف الثاني في عملية الاتصال التي لا بد أن تتم بين طرفين، وقد يكون المتصل به فرداً أو جماعة، وفي الاتصالات الإدارية يكون المتصل به أحد المرؤوسين وأحياناً الرئيس الإداري، أو موظف آخر

(١) أنور رسلان: الإدارة العامّة، الكتاب الأول، ص ٢٣٤.

(٢) إبراهيم عبد العزيز شيحا: أصول الإدارة العامّة، ص ٢٢٦.

(٣) محمد رفعت عبد الوهاب: الإدارة العامّة، ص ٢٨٦.

(٤) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ٣٢٥.

(٥) المصدر السابق نفسه.

للمتصل، والمتصل به هو الذي يوجّه إليه الاتصال كي يصل إليه الخبر أو البيان أو المعلومة<sup>(١)</sup>.

٣ - وسيلة الاتصال: وهي الطريقة أو الأسلوب الذي بواسطته يتم نقل أو تبادل المعلومات، وقد تكاثرت وسائل الاتصال وتنوعت في الوقت الحاضر كنتيجة للتقدم العلمي.

وقد يتم الاتصال شفاهة بالمقابلة الشخصية، أو بالحديث الهاتفي، أو في اجتماع أو لقاء مشترك، أو عن طريق الإذاعة المسموعة أو المرئية. وقد يكون الاتصال كتابة عن طريق التقارير والمذكرات والأوامر والتعليمات المكتوبة، وقد يكون عن طريق الأفلام السينمائية والشرائح والصور التسجيلية، وغير ذلك<sup>(٢)</sup> من وسائل الاتصال المرتكزة على الكمبيوتر.

٤ - موضوع الاتصال: وهو المضمون الذي يحتوي عليه الاتصال والمادة المنقولة، أو المتبادلة بواسطة الاتصال.

٥ - حصيلة الاتصال: والمقصود بها مدى تفاعل المتصل به بمضمون الاتصال، أو الأثر الذي تحدثه المعلومة المنقولة في المتصل به، فقد يكون ردُّ الفعل مطابقاً للغرض الذي تمّ الاتصال من أجله، وقد يكون عكس هذا الهدف.

### المطلب الثاني: أهمية الاتصالات

تمتد أهمية الاتصالات إلى جميع أنشطة المنظمة الإدارية، وارتباطها شديد ببقية عناصر العملية الإدارية<sup>(٣)</sup>.

وتبرز أهمية الاتصالات في تحقيق التنسيق في مجال الاتصالات الجانبية، حيث تتم الاجتماعات واللقاءات بدعوة من مديري الإدارات ورؤساء الأقسام لبحث كيفية تحقيق التنسيق بين تلك الإدارات وهذه الأقسام.

وتلعب الاتصالات دوراً هاماً وجوهرياً فيها يتعلّق بوظيفة التنظيم، إذ أن شبكة الاتصالات نفسها تعتبر عنصراً أساسياً في تنظيم المنظمة الإدارية من ناحية،

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ٢٢٦.

(٢) المصدر السابق نفسه.

(٣) عبد الكريم درويش وليلى تكلا: أصول علم الإدارة العامّة، ص ٤٤٩.

كما أن حيوية التنظيم الإداري وفعاليته تتوقف، إلى درجة كبيرة، على مدى دقة وسهولة نظام الاتصال الموجود في داخله من ناحية أخرى، إذ أن اتخاذ القرار الصائب يعتمد على البيانات والمعلومات التي تتعلق بالمشكلة وبالبدائل المطروحة، وهذه المعلومات والبيانات تصل إلى القيادة الإدارية من المستويات الإدارية المختلفة، عن طريق قنوات الاتصال الموجودة في المنظمة<sup>(١)</sup>.

وتتجلى أهمية الاتصالات كذلك في اضطلاع القيادة الإدارية بمهامها ومباشرتها لسلطاتها التي يجب أن يتحلّى بها القائد الإداري، بحيث يجعل من الاتصالات أداة فعالة لمباشرة مهامه القيادية الأخرى، وهذا الأمر يحقق للرئيس الإداري، إذا قام، شبكة من الاتصالات المتشعبة بين أقسام وفروع المنظمة وربطها بالقيادة، إذا أوجد اتصالات سهلة ومنتظمة مع المنظمات الأخرى.

والاتصالات تعتبر أيضاً الأداة الأساسية لقيام القائد بالرقابة والإشراف على جميع إدارات وأقسام المنظمة، وبمتابعة تنفيذ خطة المنظمة وقراراتها.

---

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٣٢٨.

## أنواع الاتصالات

تنقسم الاتصالات التي تجريها المنظمة الإدارية إلى نوعين رئيسيين:  
النوع الأول: اتصالات داخل المنظمة نفسها، أي في نطاق الهرم الإداري للمنظمة.

النوع الثاني: اتصالات خارجية بين المنظمة وغيرها من المنظمات الإدارية، أو الوزارات والهيئات الحكومية، أو غير ذلك من التنظيمات<sup>(١)</sup>.

### المطلب الأول: الاتصالات الداخلية

تنقسم الاتصالات الداخلية إلى قسمين: اتصالات رسمية، تتم في إطار شبكة الاتصالات المحددة رسمياً، واتصالات غير رسمية، أي أنها تتكوّن خارج حدود الشبكة الرسمية للاتصال.

#### أولاً: الاتصالات الرسمية

وهي قنوات الاتصال التي تحدد مسبقاً بصفة رسمية ملزمة لجميع العاملين في المنظمة الإدارية، بغية اتباعها في جميع اتصالاتهم خلال مباشرتهم لمختلف أوجه النشاط الإداري داخل المنظمة.

وقد تتم الاتصالات الرسمية بشكل كتابي، مثل التقارير الخطية والمراسلات الرسمية، وقد تتم بشكل شفهي، كما يحصل في حالة الاجتماعات الدورية التي يعقدها مديرو الإدارات المركزية أو الإدارات الفرعية والأقسام مع معاونيهم مرة على الأقل كل أسبوع لتلقي المعلومات. وللاتصالات الرسمية ثلاثة فروع:

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٣٢٩.

## أ - الفرع الأول: الاتصالات الهابطة

وهي التي تتم من أعلى إلى أسفل، أي أنها تصدر من القيادة الإدارية العليا للمنظمة إلى مستويات الإدارة المختلفة، سواء منها الدنيا أو المتوسطة، أو ترسل من قيادات الإدارات المختلفة والإدارة المتوسطة إلى المستويات السفلى من الإدارة، حيث يوجد العاملون المنفذون في قاعدة الهرم.

وتتضمن هذه الاتصالات التوجيهات والتعليمات والأوامر، والتوضيحات اللازمة لخطط المنظمة وبرامجها، وسياسة هذه الخطط والبرامج<sup>(١)</sup>.

وتتميز هذه الاتصالات بالوضوح والسهولة في المنظمات الإدارية الصغيرة والمتوسطة الحجم، ولكنها قد تجد صعوبات فيما يتعلق بالمنظمات الإدارية الضخمة، إذ أن الاتصال الذي تقوم به قيادة المنظمة، مع المستويات الدنيا فيها، يمر بعدة مستويات قبل أن يصل إلى موقع التنفيذ، وقد يحدث سوء فهم للتعليمات والأوامر الهابطة من أعلى نظراً لمرورها على عدد كبير من العاملين في المنظمة<sup>(٢)</sup>.

## ب - الفرع الثاني: الاتصالات الصاعدة

تقوم هذه الاتصالات بإبلاغ الرؤساء الإداريين بالمعلومات ومدّهم بالبيانات، وإخبارهم بالمشاكل والعقبات التي تعترض تنفيذ برامج المنظمة وقراراتها في المستويات السفلى منها.

ولهذا فإن الاتصالات الصاعدة تمثل المصدر الذي تستقي منه القيادة الإدارية المعلومات والبيانات المتعلقة بشؤون المنظمات الإدارية، التي يتولون قيادتها، مما يمكن القيادة من اتخاذ القرار الصائب المبني على معلومات صحيحة. وتعتبر هذه الاتصالات دليلاً على انفتاح القيادة واهتمامها عن طريق الاستماع لما يصدر من العاملين في المنظمة من اقتراحات وآراء وشكاوى، بغية الاستفادة من المعلومات الواردة من المستويات التنفيذية للتغلب على مشاكل التنفيذ وزيادة الإنتاج في المنظمة<sup>(٣)</sup>.

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٣٣١.

(٢) حمدي أمين عبد الهادي: الإدارة العامة في الدول العربية، ص ٣٠٦.

(٣) عبد الكريم درويش ويلي تكلا: أصول الإدارة العامة، ص ٤٧٨.

## ج - الاتصالات الجانبية

والمقصود بها الاتصالات العرضية التي تتم بين العاملين في مستوى إداري واحد، أو في مستويات إدارية مختلفة لا تربطهم علاقة سلطة رئاسية في نفس المنظمة الإدارية، أو بينهم وبين العاملين في منظمة إدارية أخرى<sup>(١)</sup>.  
ومن أمثلة الاتصالات التي تُعقد في إطار هذا النوع: اجتماع مجلس الوزراء، أو اجتماع اللجان الوزارية.

وعلى الرغم من الأهمية المتزايدة للاتصالات الجانبية فإنها تصطدم، في كثير من الأحيان، بالعديد من العقبات التي تحول دون أدائها لمهمتها على أكمل وجه، لأن التخصصات المختلفة في المنظمة تشكل أنواعاً متباينة من الولاء تؤدي إلى التمسك بالشكليات وإطالة الإجراءات، مما يسبب في إصابة هذا النوع من الاتصالات بالبطء الشديد<sup>(٢)</sup>.

## ثانياً: الاتصالات غير الرسمية

تتكون الاتصالات غير الرسمية خارج قنوات شبكة الاتصالات الرسمية للمنظمة الإدارية، ويساعد على إيجاد هذه الاتصالات ونموها العلاقات الشخصية بين الموظفين الذين ينتمون إلى نفس المجموعات الرسمية، أو غير الرسمية، كإدارة من الإدارات، أو قسم من الأقسام، أو نقابة من النقابات، أو غيرها من المجموعات التي تمثل مصادر للمعلومات.

وعند وجود نزاعات بين الأفراد، أو بين المجموعات يحدث توقف في تدفق المعلومات، كما أن القيود والعراقيل المفروضة على خطوط الاتصالات الرسمية تساهم في إيجاد الاتصالات غير الرسمية، لأن هذه القيود ستجعل خطوط الاتصالات الرسمية جامدة وبطيئة وغير مرنة ومفتقرة إلى التعبير الحقيقي عن متطلبات التنظيم<sup>(٣)</sup>.

وتحصل معظم الاتصالات غير الرسمية خارج التنظيم الرسمي للمنظمة،

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٣٣٢.

(٢) أمين عبد الهادي: الإدارة العامة في الدول العربية، ص ٣٠٨.

(٣) محمد سعيد عبد الفتاح: الإدارة العامة، ص ٢٠٠.



مثل التقاء رئيس مجلس إدارة إحدى المنظمات الإدارية بزميل له أثناء احتفال من الاحتفالات ومناقشتها للشؤون المشتركة للمنظمتين، أو انتقال معلومات معينة من مدير لآخر أثناء مناسبة اجتماعية.

وقد تحدث الاتصالات غير الرسمية داخل التنظيم الرسمي ولكن دون التقيد بقنوات الاتصال الرسمية، كما في حالة الشكاوى أو المطالب أو المعلومات التي تصل مباشرة إلى الوزير أو المدير العام دون المرور بالمستويات الرئاسية الأخرى<sup>(١)</sup>.

وقد يعمد الرئيس الإداري إلى إجراء الاتصالات غير الرسمية بغية التأثير على المنظمة عن طريق إقامة علاقات مع الأشخاص، الذين يحتلون مراكز هامة في المنظمة، والذين لهم القدرة على تزويدهم بالمعلومات توفيراً لاتخاذ القرار الصائب.

### المطلب الثاني: الاتصالات الخارجية

تمثل هذه الاتصالات في الاتصال الذي يتم بين المنظمة الإدارية وغيرها من المنظمات الأخرى، سواء كانت إدارية أو غير إدارية، وكذلك الاتصال الذي يقوم بين المنظمة الإدارية والجمهور<sup>(٢)</sup>.

ومن الاتصالات الخارجية ما يتم بين المنظمة الإدارية والحكومة، أو النقابات وغير ذلك من الهيئات في الدولة، وقد تحصل اتصالات بين المنظمة الإدارية والسلطة التشريعية، كما يحدث عند تقديم استجابات أو أسئلة، أو في حالة تقديم المنظمة الإدارية بيانات أو معلومات عن مسألة محددة إلى الحكومة، أو قيام أحد الوزراء بتقديم تقرير أو بيان إلى مجلس الشعب<sup>(٣)</sup>.

والمنظمة الإدارية لها اتصالات خارجية مع الجمهور، سواء بالتعامل وتقديم خدماتها له، أو عن طريق إعلام جمهور الرأي العام بمبادئ المنظمة وأوجه نشاطها والإرشادات المتعلقة بهذا النشاط.

وتستخدم المنظمة، في سبيل تحقيق ذلك، المنشورات أو الملصقات، أو قد

(١) عبد الكريم درويش ووليى تكلا: أصول الإدارة العامة، ص ٤٧٩ - ٤٨٠.

(٢) إبراهيم عبد العزيز شيحا: أصول الإدارة العامة، ص ٢٣٢ - ٢٣٣.

(٣) محمد رفعت عبد الوهاب: الإدارة العامة، ص ٣٠١.

تستعمل وسائل الإعلام العامة من إذاعة وتلفزيون وصحف ومجلات، وقد يكون الجمهور هو البادئ بهذه الاتصالات، عن طريق ما يقدمه من طلبات وشكاوى أو آراء ومقترحات من أجل تحسين خدمات المنظمة<sup>(١)</sup>.

---

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٣٣٦.

## صعوبات الاتصالات

قد تعترض الاتصالات صعوبات تعيق الاتصال الفعّال بين المتصل والمتصل به، ومردُّ هذه الصعوبات يعود إلى أسباب عديدة يمكن حصرها فيما يلي:

### أولاً: صعوبة اللغة

إن اختلاف درجة الثقافة والتعليم يؤدي إلى عدم فهم الاصطلاحات والتعابير المتبادلة بين الطرفين، إذ يفسّرهما كل طرف حسب فهمه لها. فاتصال القاضي أو المحامي مع نظير له في نفس المهنة والمجال يتم بسهولة، نظراً لاستخدامهما نفس اللغة القانونية، لكن الصورة تختلف عند اتصالهما بغيرهما. كما أن اختلاف البيئة والظروف المحلية، بما تتضمنه من عادات وتقاليد وقيم، قد تكون من أسباب إيجاد صعوبات في تحقيق الاتصال بفعالية.

وقد تأتي الصعوبة في الاتصال من ناحية أحد طرفي الاتصال، فقد تحدث الصعوبة من جانب المتصل أو المرسل الذي يضع رسالته بطريقة مبهمه غير واضحة وبأسلوب غير محدّد، مما يطبع الرسالة بطابع الغموض وعدم الوضوح، ولهذا يجب أن تُصاغ الرسالة بعبارات دقيقة<sup>(١)</sup>.

وقد لا يفهم المرسل إليه فحوى الاتصال ومضمونه لعدم وضوح المعاني لديه، أو لعدم فهمه للألفاظ والكلمات المستخدمة في الرسالة.

ومشكلة اللغة تظهر، بشكل خاص، في الاتصالات المكتوبة، أما الاتصالات الشفوية، فالفرصة فيها متاحة لتوضيح المعاني والاستفسار عن مقصود الكلمات ومدلول الألفاظ، بل ومعاودة شرح المضمون وتكرار الاتصال<sup>(٢)</sup>.

(١) ماجد الحلو: علم الإدارة العامّة، ص ١٧٢ - ١٧٣.

(٢) محمّد سعيد عبد الفتّاح: الإدارة العامّة، ص ٣٠٢.

## ثانياً: الصعوبة الناشئة عن ضخامة حجم المنظمة الإدارية

يؤثر حجم المنظمة الإدارية تأثيراً كبيراً في نظام الاتصالات فيها، إذ أن المنظمات الصغيرة أو المتوسطة الحجم لا تجد صعوبة ذات شأن في وضع نظام فعال ودقيق للاتصالات.

أما فيما يتعلق بالمنظمات ذات الحجم الضخم، فإنه ينتج عن كبر حجم الجهاز الإداري فيها أن تتعدد المستويات الإدارية في داخله، وأن تتشعب إدارته وتفرع أقسامه، وبالتالي تتسع خطوط الاتصال في المنظمات وتشابك قنواتها العديدة<sup>(١)</sup>، وكذلك فإن انتشار المنظمة في أنحاء البلاد، ووجود العديد من الفروع المتباعدة عن مركز المنظمة يسبب في إيجاد عدد من الصعوبات لوظيفتي التنسيق والاتصالات<sup>(٢)</sup>.

ومن الملاحظ أن المنظمات الإدارية قد توسعت في استخدام أدوات الاتصال السريعة التي أتاحتها التقدم العلمي المعاصر، من اتصالات سلكية ولاسلكية، وأجهزة دقيقة لتخزين المعلومات، والقيام بالعمليات المحاسبية وغيرها من مستلزمات الإدارة الحديثة، وعلى الرغم من ذلك فإن هذه الوسائل لم تحل نهائياً مشكلة البعد بين مركز المنظمة وفروعها، لأنها ليست بديلاً عن المقابلات الشخصية والاتصالات المباشرة<sup>(٣)</sup>.

## ثالثاً: الصعوبة الناشئة عن ندرة الاتصالات أو الإفراط فيها

إن قلة الاتصالات وندرتها تشكل خطراً على سير العمل الإداري للمنظمة، كما أن الإفراط في الاتصالات يضر أيضاً، ويتسبب في ضياع الوقت والجهد، حيث يؤدي ذلك إلى إغراق الجهاز الإداري للمنظمة في متاهة من الأوامر والتعليمات والتقارير التي لا مبرر لها<sup>(٤)</sup>.

ولذلك فإن الاعتدال هو خير وسيلة للتغلب على الصعوبات الناشئة عن الإقلال أو الإفراط في الاتصالات.

(١) أنور رسلان: الإدارة العامة، الكتاب الأول، ص ٢٣٦.

(٢) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٣٣٨.

(٣) المصدر السابق، ص ٣٣٩.

(٤) عبد الكريم درويش وليلى تكلا: أصول الإدارة العامة، ص ٥٠٢.

#### رابعاً: الصعوبات النفسية والسلوكية

ترجع نشأة الصعوبات النفسية والسلوكية إلى عدة أسباب، منها الفواصل الطبقيّة بين العاملين، إذ تميل كل طبقة إلى التوقّع على نفسها، وإقامة حواجز بينها وبين غيرها من الطبقات الإدارية، وبمرور الزمن تتحوّل هذه الفواصل الإدارية إلى حواجز نفسية وسلوكية بين العاملين في المنظّمة<sup>(١)</sup>.

ومن ناحية أخرى، فقد ترجع هذه الصعوبات إلى الرئيس الإداري، فإذا كان هذا الرئيس مستبدّاً ومتسلّطاً ويضيق باتصالات المرؤوسين معه، ويغلق أبواب المناقشة في وجههم، فإن ذلك سوف يوجد شعوراً بالتباعد بينه وبين المرؤوسين، وإلى إحجامهم عن الاتصال به، أو نقل الأخبار إليه وخاصة السيئة منها، أو استيضاح مضمون الأوامر والتعليمات الصادرة عنه.

وممّالا شك فيه أن المسؤوليّة الأساسيّة تقع على عاتق الرئيس الإداري في إزالة هذه العوائق النفسية والسلوكية، عن طريق تنمية العلاقات الإنسانيّة بين الرئيس والمرؤوس في الإدارات المختلفة، وتحطيم الفواصل الطبقيّة بين فئات العاملين في إيجاد حواجز نفسية<sup>(٢)</sup>.

(١) عبد الغني بسيوني عبد اللّه: أصول علم الإدارة العامّة، ص ٣٤١.

(٢) المصدر السابق، ص ٣٤٢.

## الاتصالات في الإسلام

التنظيم الإداري الإسلامي هو بناء تنظيمي وهيكل نموذجي من نوع خاص. فهذا البناء التنظيمي يضم عدة وظائف تنتظم داخل عدة مستويات، مثل الخلافة والوزارة والولاية ورؤساء الدواوين والكتّاب، كما يضم الخبراء والمستشارين، ويتم التنسيق بين هذه المستويات والوظائف بخطوط للسلطة والمسؤولية، وتوجد قنوات للاتصال داخل هذا البناء التنظيمي<sup>(١)</sup>.

مما لا شك فيه أنه كان للاتصالات أهمية كبرى في النظام الإسلامي، وقد برزت أهمية الاتصالات في شتى مجالات الإدارة الإسلامية، والحقيقة، أنه وإن كان هناك تفاوت في نوعية الاتصالات بين النظام الإسلامي والنظم المعاصرة، إلا أن هذه الاتصالات كانت موجودة، وعلى مستوى رفيع إذا ما أخذنا بنظر الاعتبار الفترة الزمنية التي كانت تجري فيها هذه الاتصالات، فعلى سبيل المثال لا الحصر، فقد استعمل المسلمون النار في الإشارات لنقل التقارير والأخبار، فكتب عمر رضي الله عنه لمعاوية في الشام في إقامة الحرس على مناظرها واتخاذ المواعد لها<sup>(٢)</sup>، واستخدموها في الثغور والعواصم العربية البرية والبحرية، وقد كانت توقد النار ليل نهار، ويستفاد من دخانها ولهبها إشارات في نقل الأخبار عند تقدم الأعداء، فكانت الرسائل تصل من الإسكندرية إلى سبته في ليلة واحدة، ومن طرابلس إلى الإسكندرية في ثلاث ساعات، مما يدل على سرعة وفعالية نقل الأخبار<sup>(٣)</sup>.

وقد بادر الرسول ﷺ إلى استعمال طرق الاتصال المتوافرة في عهده عليه

(١) فرناس عبد الباسط البنا: التنظيم بين الإدارة الإسلامية والإدارة العامة، ص ١٠٦.

(٢) البلاذري: فتوح البلدان، ص ١٣٤.

(٣) توفيق الهوزبكي: دراسات في النظم العربية الإسلامية، جامعة الموصل، طبعة ثالثة، ١٩٨٨، ص ١١٧.

الصَّلَاة والسَّلَام، فقد استعمل البريد وأرسل للملوك والرؤساء يدعوهم للإسلام، وفي أيام القائد الإداري عمر بن الخطاب رضي الله عنه كانت الاتصالات بكافة أشكالها تأخذ طريقها المرسوم، وكان اتصاله رضي الله عنه مستمراً مع مرؤوسيه، وخاصة مع واليه على الشام معاوية بن أبي سفيان، وكان عمر رضي الله عنه أيضاً في اتصال مستمر مع مرؤوسيه في العراق ومصر، وكان يزود القادة العسكريين بالتعليمات والتوجيهات العسكرية. فالاتصالات كانت إذن موجودة، منذ عهد الرسول ﷺ، ولكن بصورة بسيطة وحسب مقتضيات الدولة الناشئة، أما في عهد عمر فكان لا بد من إعادة النظر بأمر الاتصالات ووسائلها وترتيبها بحيث يتم اتصال الدولة بكافة موظفيها وأجهزتها بشكل فعّال، وينسحب هذا الأمر على عهود الدولة الإسلامية اللاحقة.

والخلاصة، إن ما قيل بصدد التنسيق والاتصال في الأنظمة الوضعية، يصح تماماً بالنسبة للنظام الإسلامي، لأن الإسلام يقر مبدأ الأخذ بالمستجدات العلمية على نطاق واسع في هذا الصدد





## الباب الخامس

# الرّقابة على الإدارة العامّة في الأنظمة الوضعية والإسلام

تعتبر الرّقابة إحدى المهام الأساسية للقيادة الإدارية في المنظمات الإدارية، إذ عن طريقها تستطيع القيادة إنجاز الأهداف وقياس درجة كفاءة الجهاز الإداري للمنظمة في استخدامه للإمكانات البشرية والمادية المتاحة، ومعرفة إلى أي مدى تناسقت جهود الوحدات الإدارية المختلفة في تحقيق هذه الأهداف.

وكذلك تتمكّن القيادة الإدارية، بواسطة الرّقابة، من اكتشاف الأخطاء وأوجه الانحرافات والمخالفات التي وقعت أثناء التنفيذ كي تعمل على تصحيحها<sup>(١)</sup>. وستولى دراسة الرقابة على الإدارة العامّة في الفصول الأربعة التالية:

الفصل الأول: ماهية الرّقابة.

الفصل الثاني: خطوات وأساليب الرّقابة.

الفصل الثالث: أنواع الرّقابة.

الفصل الرابع: الرّقابة الإدارية في الإسلام.

---

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ٣٤٣.

## الفصل الأول

### ماهية الرقابة

الرّقابة، لغوياً، هي المطابقة أو المضاهاة. فالرّقابة تعني دائماً، بالضرورة، المطابقة والبحث عن التطابق<sup>(١)</sup>.

يرى هنري فايول أن الرّقابة الإدارية هي: «التحقّق من أن كل شيء قد تم طبقاً للخطة التي اختيرت، والأوامر التي أعطيت، والمبادئ التي أرسيت، بقصد توضيح الأخطاء والانحرافات حتى يمكن تصحيحها وتجنّب الوقوع فيها مرّة أخرى»<sup>(٢)</sup>.

ويعرّف مارشال ديموك الرّقابة بأنّها: «الوسيلة التي تستطيع بها الرئاسة الإدارية أن تحدّد هل الأهداف قد تحقّقت بكفاية وفي الوقت المحدّد؟»<sup>(٣)</sup>.

ويرى الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله أن عملية الرّقابة تتضمن ثلاثة أمور أساسية:

١ - تأكّد سلطة الرّقابة من إنجاز أهداف المنظّمة الإدارية للخطة الموضوعة، والتحقّق من مدى الكفاية في التنفيذ، أي باستخدام أقل ما يمكن من الوقت والجهد والمال.

٢ - الاطمئنان إلى صحة التصرفات الإدارية في أثناء التنفيذ، والكشف عما وقع من أخطاء أو انحرافات، ومعرفة أسباب ذلك حتى يمكن تجنّب الوقوع فيها مستقبلاً.

(١) دنيس ليفي: الوسيط في العلوم الإدارية، ص ٩٦٣ وما يليها.

(٢) هنري فايول: الإدارة الصناعية والعامة، ص ١٣٣.

(٣) مارشال ديموك، وجلاديز أوجدن ديموك ولويس كوينج: الإدارة العامة، ص ٤٩٨.

٣ - التحقُّق من مشروعية الأعمال الإدارية التي تَمَّت أثناء التنفيذ، ومطابقتها للقوانين والقرارات النافذة حتى يتم إنجاز الأهداف وتحقيق الخطة في إطار من المشروعية الكاملة<sup>(١)</sup>.

أما لجهة نطاق الرقابة، فهناك خلاف في الفقه حول هذا الموضوع، إذ أن بعض فقهاء الإدارة العامة يحصرون نطاق الرقابة في معناها الضيق، أي في الرقابة الداخلية أو رقابة الإدارة الذاتية، ويخرجون الرقابة الخارجية عن نطاق البحث<sup>(٢)</sup>، إلا أن هناك اتجاهاً كبيراً لدى فقهاء الإدارة العامة يميل إلى تحديد نطاق الرقابة بالمعنى الواسع لتشمل جميع أشكال الرقابة التي تمارس على نشاط الإدارة العامة، سواء كانت داخلية - ذاتية أو خارجية، من جهات رسمية خولها القانون سلطة الرقابة عليها<sup>(٣)</sup>.

إلا أنه تجدر الإشارة إلى وجود عدة صور للرقابة تخرج بطبيعتها عن نطاق دراسة الرقابة، وهي حالات الرقابة التي تقع على وحدة أو منظمة أو نشاط لا يُعتبر من الناحية العضوية من منظمات الإدارة العامة، وكذلك الحالات التي تكون فيها الرقابة صادرة عن جهات خاصة على جهات خاصة أخرى، وهكذا يخرج عن نطاق الدراسة الرقابة التي تمارسها الإدارة العامة على نشاط الأفراد بضمان تنفيذ القوانين، مثل الرقابة على الأسعار والرقابة على الموازين، والرقابة على ظروف العمل في المؤسسات الخاصّة، والرقابة على أداء الأفراد للضرائب، وكذلك تخرج الرقابة التي تقوم بها المحكمة الدستورية العليا في إطار دراسة الرقابة أو رقابة المحاكم الأعلى درجة على المحاكم الأدنى<sup>(٤)</sup>.

وتتجلى أهمية الرقابة في مجال التخطيط، إذ أن مراقبة تنفيذ الخطة وتقويم نتائجها أساس جوهري من بين الأسس التي تقوم عليها الخطة، كما تتجلى في مجال التنظيم الإداري بالكشف عن مواطن الضعف في الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري للمنظمة، ومدى توافق عدد العاملين مع حجم نشاط كل إدارة وقسم وفرع في المنظمة.

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٣٤٨.

(٢) محمد حسنين عبد العال: الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١م، ص ٢١٣.

(٣) عبد الفتاح حسن: مبادئ الإدارة العامة، ص ٢٧٩، وما يليها، وعبد الكريم درويش وليلى تكلا: أصول الإدارة العامة، ص ٥٠٥ وما يليها.

(٤) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٣٤٨.

وتلعب الرقابة دوراً في نطاق تفويض السلطة بالنسبة للرئيس الإداري الذي يفوض جزءاً من اختصاصاته إلى بعض مرؤوسيه.

وتساهم الرقابة في عملية اتخاذ القرارات السليمة، إذ يتمكن الرئيس الإداري من الحصول على المعلومات الدقيقة والصحيحة عن المشكلة موضوع الدراسة كي يصدر القرار المناسب لحلها، كما تساهم الرقابة في عملية التنسيق لما تقوم به لتوضيح الدرجة التي وصلت إليها عملية التوفيق بين الجهود، ومدى فعالية وسائل التنسيق المطبقة والمعوقات التي تحول دون تحقيق التنسيق الفعال بين مختلف الأنشطة التي تؤديها إدارات وأقسام المنظمة الإدارية، كما وأن الرقابة تعطي صورة حقيقية عن شبكة الاتصالات الموجودة في المنظمة، وتكشف عما يقع من مخالفات قانونية أو أخطاء فنية، أو قصور في الأداء، أو إهمال في الإنجاز مما يساعد قيادة المنظمة على مواجهة المخالفات والأخطاء بالتقويم والإصلاح<sup>(١)</sup>.

ولا بد للرقابة، كي تحقق النجاح والفعالية، من مقومات أساسية، أولها: تناسب الرقابة مع طبيعة النشاط وظروفه ومقتضيات العمل الإداري، لأن الاختلاف كبير بين طبيعة نشاط كل عمل إداري، فنظام الرقابة الذي يصلح لوزارة الزراعة لا جدوى منه بالنسبة لوزارة الخارجية<sup>(٢)</sup>، وثانيها: تميز نظام الرقابة بالمرونة والقابلية للتعديل مع تغيير ظرف العمل، وثالثها: قلة تكاليف نظام الرقابة<sup>(٣)</sup>، وبساطته وسهولته ووضوحه حتى يمكن فهمه والاستجابة لمتطلباته من الجميع<sup>(٤)</sup>. وأخيراً يجب أن تُمارس الرقابة في الوقت المناسب حتى يمكن تدارك الأخطاء وإصلاح العيوب قبل وقوع المخالفات وحدوث الانحرافات، أو على الأقل قبل استفحالها، كما يجب أن تكون الرقابة مثمرة، وذلك بتمكينها للقيادة الإدارية من إصلاح الأخطاء وتقويم الانحرافات التي يتم الكشف عنها واتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيح الأوضاع<sup>(٥)</sup>.

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٣٥٠.

(٢) المصدر السابق، ص ٣٥١.

(٣) حسن توفيق: الإدارة العامة، ص ١٥٢.

(٤) أنور رسلان: الإدارة العامة، الكتاب الأول، ص ٢٥٠.

(٥) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٣٥٢.

## الفصل الثاني

### مراحل وطرق الرّقابة

سندرس في هذا الفصل الرّقابة وطرقها، وعليه ينقسم هذا الفصل إلى

مبحثين:

المبحث الأول: مراحل الرّقابة.

المبحث الثاني: طرق الرّقابة.

## مراحل الرقابة

لا بد كي تتم عملية الرقابة بنجاح من اتخاذ الخطوات الأساسية التالية:

- ١ - وضع معدلات للأداء.
  - ٢ - تقويم الأعمال التي تمت قياساً على هذه المعدلات.
  - ٣ - تصحيح الأخطاء وتقويم الانحرافات.
- وستولى فيما يلي بحث كل خطوة من هذه الخطوات.

### أولاً: وضع معدلات للأداء

والمقصود بهذه المعدلات المعايير التي يتم على أساسها قياس إنجازات العاملين في المنظمة الإدارية<sup>(١)</sup>. وتحتوي هذه المعايير على وحدات عمل محددة لقياس كمية العمل ومستواه والزمن الذي يلزم لأدائه<sup>(٢)</sup>.

ووحدة العمل هي عملية أو جزء من عملية لا تقبل التقسيم إلى أجزاء أصغر في التطبيق تحت ظروف الأداء السائدة. وغالباً ما تحدّد وحدات لقياس الأعمال المختلفة داخل المنظمة الإدارية لتكون معدلات لتقويم أداء العاملين بها.

وتختلف هذه المعدلات من منظمة إدارية إلى أخرى طبقاً لنوعية النشاط الذي تمارسه كل منظمة وتبعاً لأهدافها، وعليه فإن معدلات الأداء في شركة للبناء والمقاولات تختلف بالضرورة عن المعدلات التي توضع داخل مؤسسة لإنتاج الدواجن مثلاً<sup>(٣)</sup>.

وهناك صعوبة في وضع معدلات في مجال الإدارة العامة خلافاً للسهولة في

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٣٥٣.

(٢) حسن توفيق: الإدارة العامة، ص ١٥٣.

(٣) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٣٥٤.

وضع معدلات في مجال إدارة الأعمال، إذ أن الكثير من الأعمال الحكومية يصعب قياسه من الناحية الكمية، ومع ذلك فإن هناك محاولات لإخضاع هذه الأعمال للقياس، وهذا ما حدث في الولايات المتحدة الأميركية، حيث وضعت مقاييس لكفاية الأداء على مستوى البلديات وأعمال الشرطة والحريق والتعليم والخدمة المكتبية والأشغال العامّة، وقد صاحب هذه المعايير للأعمال الإدارية الحكومية نشوء ما يسمى بـ«ميزان الأداء» لتوضيح الوظائف وأوجه النشاط الحكومي وتكاليف كل مشروع<sup>(١)</sup>.

### ثانياً: تقويم الأعمال

والمقصود بذلك أن تُقارن الأعمال والأنشطة التي تم إنجازها بمعدلات الأداء الموضوعية التي تم تحديدها، لمعرفة مستوى إنجاز هذه الأعمال من حيث الكمية والتنوعية والزمن.

### ثالثاً: تصحيح الأخطاء وتقويم الانحرافات

تأتي هذه المرحلة بهدف تصحيح الأخطاء والمخالفات، ومعالجة أسباب القصور والانحراف في أداء الأعمال التي تم اكتشافها في المرحلة السابقة، وبعد مقارنتها بمعدلات الأداء.

وتقوم السلطة المختصة بالرقابة بوضع تقرير مفصّل يتضمن المراحل الثلاث المتخذة لتحقيق الرقابة، وبيان الأخطاء والمخالفات التي تم اكتشافها من خلال ممارسة الرقابة، ودراسة ومعرفة أسبابها وتحليل دوافعها وبيان العوامل التي ساعدت على حدوثها، ومعالجة الأسباب التي أدت إلى هذه الأخطاء، وإصلاح العيوب التي أدت إلى حدوث الانحرافات<sup>(٢)</sup>.

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ٣٥٥.

(٢) المصدر السابق، ص ٣٥٦.

### طرق الرقابة

هناك طرق وأساليب متنوعة لممارسة الرقابة داخل المنظمات الإدارية، إلا أن آراء فقهاء الإدارة العامة اختلفت حول تحديد هذه الطرق أو الأساليب. فهناك من يرى أنها تتمثل في التفتيش الإداري والتقارير الإدارية والشكاوى<sup>(١)</sup>، وهناك من يحددها في التقارير والمخططات والميزانيات وضوابط الصرف<sup>(٢)</sup>، وهناك من يرى بأنها تتضمن الملاحظة والقدوة الحسنة والسجلات والتقارير وإقامة الحدود والقواعد والأوامر والإجراءات والميزانية والنقد واللوم والنظام<sup>(٣)</sup>.

ويرى الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله أن أهم أساليب الرقابة ينحصر في التقارير الإدارية من ناحية، والملاحظة والتفتيش من ناحية ثانية، وبضوابط الميزانية ووضع حدود للإنفاق من ناحية ثالثة<sup>(٤)</sup>.

ومن البديهي القول إن كل منظمة إدارية تأخذ بالأساليب التي تلائم طبيعة النشاط فيها ومتطلباته وتتفق مع تنظيمها الإداري.

- 
- (١) إبراهيم درويش، الإدارة العامة في النظرية والممارسة، ص ٥٩٣.
  - (٢) حمدي أمين عبد الهادي: نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، ص ٦٦٤.
  - (٣) محمد سعيد عبد الفتاح: الإدارة العامة، ص ٣٠٨.
  - (٤) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٣٥٨.



## الفصل الثالث

### أنواع الرقابة

لقد تباينت وجهات نظر فقهاء الإدارة العامّة حول مسألة تحديد أنواع الرقابة العامّة، وسندرس أنواع الرقابة في المباحث الثلاثة التالية:

المبحث الأول: الرقابة السياسية.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية.

المبحث الثالث: الرقابة الإدارية.

## الرقابة السياسيّة

المقصود بالرقابة السياسيّة، الرقابة التي يمارسها الشعب على منظمات الجهاز الإداري للدولة ليتأكد من انتظام سير المرافق العامة، وليكشف عما يقع من أخطاء أو مخالفات بغية تصحيحها، وتمارس الرقابة السياسيّة عن طريق المجالس النيابية المنتخبة، أو بواسطة الأحزاب والتنظيمات السياسيّة، أو بواسطة تأثير الرأي العام<sup>(١)</sup>.

### المطلب الأول: تقديم الأسئلة والاستجابات

يملك المجلس النيابي عدة وسائل للرقابة على أعمال الحكومة ووزاراتها ومنظماتها الإدارية المختلفة، يتمثل أهمها في تقديم الأسئلة والاستجابات إلى أعضاء الحكومة، ومناقشة الميزانية العامة وإقرارها، وتكوين لجان للتحقيق والتصويت على الثقة بالحكومة، وسحب الثقة بها أو بأي عضو من أعضائها<sup>(٢)</sup>.

### المطلب الثاني: رقابة الأحزاب والتنظيمات السياسيّة

تقوم الأحزاب السياسيّة، في النّظام البرلماني، بدور هام في الرقابة على هيئات ومنظمات الجهاز الإداري في الدولة، وتأتي هذه الرقابة من قبل الأحزاب والتنظيمات السياسيّة المعارضة التي تنتقد سياسة الحكومة، وتكشف الخلل الذي يوجد في تنفيذ مشروع من المشروعات العامّة، أو الأخطاء والعيوب التي تشوب التنظيم الإداري لوزارة من الوزارات أو لإدارة من الإدارات. وتقوم الأحزاب المعارضة عادة بممارسة رقابتها بوسائل متعددة عن طريق نواب تلك الأحزاب

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ٣٦٧.

(٢) المصدر السابق نفسه.

المعارضة، أو بواسطة الصحف التي تصدرها أو في الاجتماعات والندوات التي تعقدها للمطالبة بتصحيح الأوضاع وإصلاح هذه المخالفات<sup>(١)</sup>.

### المطلب الثالث: رقابة الرأي العام

المقصود برقابة الرأي العام، رقابة المواطنين أنفسهم لجهاز الدولة الإداري عن طريق مشاركة المواطنين أنفسهم في المجالس واللجان الإدارية، أو بمباشرتهم لحقوقهم السياسية، أو عن طريق الدور الذي تؤديه جماعات أصحاب المصالح، أو بوسائل الإعلام المختلفة<sup>(٢)</sup>.

---

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٣٧٣.

(٢) المصدر السابق نفسه.

## المبحث الثاني

### الرّقابة القضائية

تعتبر الرّقابة القضائية على أعمال الإدارة العامّة من أشد أنواع الرّقابة فعالية بالنظر لما يتمتع به القضاء من استقلال وضمائانات، ولاتصافه بالحياد والموضوعية، وتوليه مهمة تحقيق العدل والإنصاف عن طريق إصدار الأحكام التي تتمتع بقوة الشيء المقضي فيه. والرّقابة القضائية، في نظام القضاء الموحد، تتم عبر المحاكم العادية التي تختص بجميع أنواع المنازعات الخاصة منها والإدارية، ولهذا فإن المحاكم العادية هي التي تتولّى الرّقابة على أعمال الإدارة في دول هذا النّظام<sup>(١)</sup>.

ويسود في البلدان الأنكلوسكسونية قاعدة تقليدية تقول إن الملك لا يخطئ، أي أنه ما دامت الحكومة هي ممثلة للسيادة، فإنه لا يمكن محاكمتها إلا إذا وافقت على مثل هذا الإجراء، إلا أن تطوراً حدث بصدد هذه القاعدة، إذ أن الحكومة في الولايات المتحدة الأميركية تخلت عن هذا الامتياز لجهة حصانتها من المحاكمة، وحددت قوانين معينة لمجالات يستطيع المواطن فيها أن يقاضي الحكومة في حالة وقوع اعتداء على حقوقه نتيجة أعمال الإدارة.

أما الرّقابة القضائية، في نظام القضاء المزدوج، فتتم عبر القضاء الإداري الذي يمارس رقابة فعّالة على أعمال الإدارة العامّة لتحقيق المصلحة العامّة، وحماية حقوق وحرّيات الأفراد ضد أي تعسف أو تجاوز في حدود السلطة من جانب الإدارة<sup>(٢)</sup>.

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ٣٧٦.

(٢) المصدر السابق، ص ٣٧٨.

## الرّقابة الإدارية

يُقصد بالرّقابة الإدارية، الرقابة الذاتية التي يمارسها الجهاز الإداري للدولة على نفسه، أي قيام الإدارة العامّة بمراقبة نفسها بنفسها، وذلك سواء أكانت هذه الرّقابة نابعة من داخل المنظمات الإدارية ذاتها، أو من السلطة المركزية المتخصّصة، أي من خارج هذه المنظمات.

وتتمثّل الرّقابة من الداخل في الرقابة الرئاسية التي يباشرها الرؤساء على مرؤوسيه، سواء أكانت رقابة على أشخاص هؤلاء المرؤوسين أو رقابة على أعمالهم.

أما الرقابة من الخارج فتكون إما من السلطة الإدارية المركزية والأجهزة المركزية المتخصصة على المنظمات الإدارية العامّة من ناحية، وإما من السلطة المركزية على الهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية، سواء أكانت مصلحة أو إقليمية من ناحية أخرى، وتعرف الرّقابة الأخيرة بالوصاية الإدارية<sup>(١)</sup>.

### المطلب الأول: الرّقابة الإدارية من الداخل

تتمثّل الرقابة الإدارية من الداخل، أو الرّقابة الرئاسية من الرؤساء على المرؤوسين داخل الهرم الوظيفي للمنظمة الإدارية، في نوعين رئيسيين يشملان معظم صور الرّقابة الداخلية: الرّقابة على الأشخاص، والرّقابة على الأعمال<sup>(٢)</sup>.

فلجهة الرّقابة على الأشخاص، تتضمن السلطة الرئاسية على الأشخاص حق الرئيس الإداري في ممارسة سلطة التنظيم والتأديب وسلطة إصدار التعليمات<sup>(٣)</sup>.

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامّة، ص ٣٧٨.

(٢) بكر القباني: الرقابة الإدارية، طبعة أولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨م، ص ٥٤ وما يليها.

(٣) المصدر السابق، ص ٥٥ وما يليها.

ولجهة الرقابة على الأعمال، فإنها تستهدف ضمان المشروعية أو الملاءمة للأعمال الإدارية الصادرة من جانب المرؤوسين، وهي تتم إما تلقائياً من جانب الرئيس الإداري أو بناء على الطعون والتظلمات التي تقدم من الأفراد إلى الرئاسة الإدارية، وهذه الرقابة قسمان:

**القسم الأول:** رقابة فنية، ورقابة إدارية.

**القسم الثاني:** رقابة سابقة، ورقابة لاحقة.

**القسم الأول: الرقابة الفنية والرقابة الإدارية**

قد تكون الرقابة ذات طبيعية فنية، أي تنصب على الأعمال التخصصية التي تميز نشاط المنظمة الإدارية. فمضمون الرقابة في وزارة التربية مثلاً يتحدد في تقويم النشاط التعليمي لهيئات التعليم، وهذا ما يتم عن طريق مفتشي التعليم الرسمي في كافة المواد العلمية، في حين تنصب الرقابة الإدارية على إدارة وسائل النشاط أو تقديم الخدمة. ففي مقابل الرقابة الفنية في وزارة التربية التي تهدف إلى تقويم الأداء، تتولى الرقابة الإدارية فحص حسابات المؤسسات التعليمية وأساليبها في الشراء ووظائف العاملين بها<sup>(١)</sup>.

**القسم الثاني: الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة**

هناك رقابة تتم قبل إصدار القرارات، وتسمى الرقابة السابقة، وهناك رقابة تجري بعد ذلك وتسمى رقابة لاحقة. والرقابة السابقة تجري على مشروع القرار قبل اتخاذه، فيتم فحص الملفات الخاصة بمشروع القرار من جانب المراقبين في المنظمة الإدارية، بحيث يمكنهم إعلان الموافقة بعد الاطمئنان إلى صحة المعلومات، وسلامة المستندات المتعلقة بالقرار، أو إظهار عدم موافقتهم على مشروع القرار، أما الرقابة اللاحقة فهي التي تحدث بعد إصدار القرارات، بهدف فحص تلك القرارات واتخاذ الإجراء المناسب<sup>(٢)</sup>.

**المطلب الثاني: الرقابة الإدارية من الخارج**

تتفرع الرقابة على أعمال المنظمات الإدارية من الخارج إلى فرعين:

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٣٨٢.

(٢) محمد حسين عبد العال: الإدارة العامة، ص ٢١٦ وما يليها.

**الفرع الأول:** رقابة السلطة المركزية على المنظمات والوحدات الإدارية اللامركزية، وتعرف بالوصاية الإدارية.

**الفرع الثاني:** الرقابة المفروضة على المنظمات الإدارية من أجهزة مركزية إدارية متخصصة ومستقلة، تمارس نشاطها على جميع المنظمات الإدارية العامة في الدولة.

### **الفرع الأول: الوصاية الإدارية**

تهدف الوصاية الإدارية إلى كفالة احترام مبدأ المشروعية بالنسبة لجميع الأعمال الصادرة عن المنظمات الإدارية اللامركزية من جهة، وتسعى، من جهة أخرى، إلى تحقيق المصلحة العامة المتمثلة في مصلحة الدولة ومصلحة الهيئات اللامركزية ذاتها ومصلحة المواطنين.

وتتمثل الوصاية الإدارية في الوصاية على الأعضاء من جهة والوصاية على الأعمال من جهة أخرى.

وتشمل الوصاية على الأعضاء حق ممثل الوصاية في تعيين وتأديب بعض القائمين على إدارة هذه المنظمات والهيئات، وإصدار التعليمات وإبداء الآراء لهم، وحضور جلسات مجالس هذه الهيئات، ووقف، أو حل مجالس إدارة الهيئات اللامركزية<sup>(١)</sup>.

ولا تقف مهمة الوصاية الإدارية على المنظمات اللامركزية عند مجرد الوصاية على الأعضاء وعلى الأعمال، وإنما تمتد كذلك إلى الوصاية على تنفيذ هذه الأعمال، عن طريق المساعدة المالية والفنية والإدارية التي تقدمها لها سلطة الوصاية في أثناء مرحلة التنفيذ<sup>(٢)</sup>.

### **الفرع الثاني: رقابة الأجهزة المركزية المتخصصة**

تقوم بهذه الرقابة أجهزة إدارية مركزية مستقلة، يتخصص كل منها في الرقابة على نشاط من الأنشطة بالنسبة لجميع المنظمات الإدارية العامة في الدولة، ويُعتبر ذلك أحد مظاهر التطور في نظام الرقابة الإدارية، حيث نجد أن معظم دول العالم

(١) بكر القباني: الرقابة الإدارية، ص ٧٣ وما يليها.

(٢) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٣٨٦.

تنشأ أجهزة مركزية مستقلة لتباشر الرقابة على المنظمات والهيئات الإدارية العامة بجوار الرقابة الرئاسية التي تتم من داخل هذه المنظمات.

والملاحظ أنه ليس هناك شكل محدد لهذه الرقابة المركزية، وإنما تقوم كل دولة بإنشاء الأجهزة الرقابية المتخصصة التي تتلاءم مع ظروفها وأوضاعها الإدارية، ومع طبيعة نظامها السياسي بصفة عامة<sup>(١)</sup>.

إن هذه الأجهزة الرقابية لا تُعتبر وحدات إدارية تنفيذية، وإنما تدخل في نطاق الوحدات الإدارية المساعدة الاستشارية، حيث تهدف، من وراء عملها، إلى تقديم المشورة والرأي الفني لإصلاح ما تكشف عنه من أخطاء ومخالفات، وهذا يساير الوجه الإيجابي الإصلاحى الذي أصبح من مميزات الرقابة الإدارية الحديثة<sup>(٢)</sup>.

ومن هذا المنطلق قامت الولايات المتحدة الأمريكية بإنشاء عدد من هذه الأجهزة والهيئات المركزية المتخصصة، منها الخدمة المدنية ومكتب الميزانية والإدارة المركزية للمشتريات.

وتوجد أجهزة مركزية متخصصة في بعض الدول، مثل نظام المحاسب والمراجع الموجود في المملكة المتحدة والهند، وكذلك ديوان المحاسبة في لبنان.

---

(١) إبراهيم درويش، الإدارة العامة في النظرية والممارسة، ص ٥٩٩ وما يليها.

(٢) عبد الغنى بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، ص ٣٨٧.



## الفصل الرابع

### الرّقابة الإدارية في الإسلام

#### تمهيد:

الرّقابة هي إحدى مكونات العملية الإدارية، وهي وظيفة من وظائف الإدارة ترتبط بأوجه النشاط الإداري المختلفة، من تخطيط وتنظيم وقيادة واتخاذ القرارات وتنفيذ لتلك القرارات، وهي عملية متابعة دائمة تهدف أساساً إلى التأكّد من أن الأعمال الإدارية تسير في اتجاه الأهداف المخططة بصورة مرضية، كما تهدف إلى الكشف عن الأخطاء والانحرافات، ثم تصحيح تلك الأخطاء والانحرافات بعد تحديد المسؤول عنها ومحاسبته المحاسبة القانونية العادلة.

وقد تكون الرّقابة داخلية في نطاق السلطة التنفيذية، في عملية يقوم بها العاملون في جميع مستوياتهم الإدارية، ولا تقتصر على الإدارة العليا فحسب، وقد تُسلّط الرقابة على الجهاز التنفيذي من خارجه بواسطة أجهزة معينة ومكوّنة لذات الغرض.

والرّقابة تستهدف الأفراد المسؤولين عن أداء العمل التنفيذي. فالأفراد هم الغاية من الرّقابة، وذلك أنّها تنظر في أدائهم لرسالتهم فتكشف أخطاءهم وتصحّح مسارهم، وتوجههم إلى الطريق السوي، وهي لذلك تحتاج إلى قدر من الحكمة والحصافة والإلمام بالنواحي النفسية والإنسانية للعاملين، وتتوخى العدالة في تقويم أداء العاملين، فلا يكون فيها إفراط يؤدي بالعاملين إلى السلبية وقتل الحافز في نفوسهم، كما لا يكون فيها تفريط يؤدي إلى التسبب الإداري ويحول بين المنظمة الإدارية وبين تحقيق أهدافها وخططها.

والأساس الفلسفي للرقابة الإدارية في الإسلام ينبع من مفهوم المسؤولية الفردية والأمانة والعدل، فالإسلام يأمر الفرد العامل بأداء الأمانة، والوظيفة أمانة، كما سبق أن عرفناها في قوله تعالى: ﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ﴾<sup>(١)</sup>، وإن أداء الأمانة يفرض على المسلم العامل أن يتقي الله في عمله، وأن يحاسب نفسه قبل أن يحاسبه غيره، وأن يراقب الله في أعماله. يقول الرسول الكريم ﷺ: (الإحسان أن تعبد الله كأنك تراه فإن لم تكن تراه فإنه يراك)، ويقول عليه السلام: (حاسبوا أنفسكم قبل أن تُحاسبوا)، ويقول الله سبحانه وتعالى: ﴿وَكُلَّ إِنْسَانٍ أَلْزَمْنَاهُ طَلْعَهُ فِي عِقْبِهِ وَخُجِرَ لَهُ يَوْمَ الْقِيَامَةِ كِتَابًا يَلْقَاهُ مَنشُورًا﴾<sup>(٢)</sup> أَقْرَأَ كِتَابِكَ كَفَىٰ بِنَفْسِكَ الْيَوْمَ عَلَيْكَ حَسِيبًا<sup>(٣)</sup>.

فالرقابة الذاتية للفرد المسلم تبعده عن الانحراف، وتجعله ملتزماً بأحكام الله وشرعه في أعماله الإدارية، وهذه غاية ما يسعى الإسلام إليه. غير أن الإنسان بشر، وهو معرض للخطأ، ولا يخلو مجتمع ما من أن يكون فيه من يميل إلى الانحراف عن الحق، والنفس أمارة بالسوء، ولذلك فقد وضع الإسلام النظام السياسي والاجتماعي، وهو الدولة الإسلامية، لتتحمل متابعة مراقبة الالتزام بشرائع الله وقوانينه، فجعل الرقابة مسؤولية الجماعة، سواء أكانت الجماعة هي الإدارة التنفيذية أو المجتمع بأكمله، أو الأجهزة الرقابية الأخرى عملاً بقوله تعالى: ﴿وَلَتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَٰئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ﴾<sup>(٤)</sup>، كما حذر الله سبحانه وتعالى المسلمين من مغبة رؤيتهم المنكر يستشري في المجتمع دون نهى عنه فقال: ﴿لُعِنَ الَّذِينَ كَفَرُوا مِنْ بَنِي إِسْرَائِيلَ عَلَى لِسَانِ دَاوُدَ وَعِيسَى ابْنِ مَرْيَمَ ذَلِكَ بِمَا عَصَوْا وَكَانُوا يَعْتَدُونَ﴾<sup>(٥)</sup> كَانُوا لَا يَتَنَاهَوْنَ عَنْ مُنْكَرٍ فَعَلُوهُ لَبِئْسَ مَا كَانُوا يَفْعَلُونَ<sup>(٦)</sup>.

ولم يضع الإسلام قواعد تفصيلية للرقابة الإدارية، ولم يحدد الأشكال الواجب اتباعها لتحقيق هذه الرقابة، وإنما ترك الأمر للتجربة والظروف الاجتماعية والإدارية للمجتمع المسلم. ومن الممارسة الفعلية للرقابة في عصر الرسول ﷺ

(١) سورة النساء: الآية ٥٨.

(٢) سورة الإسراء: الآيات ١٣، ١٤.

(٣) سورة آل عمران: الآية ١٠٤.

(٤) سورة المائدة: الآيات ٧٨، ٧٩.

وخلفائه الراشدين، والعصرين الأموي والعبّاسي تبلورت أجهزة الرّقابة في الأنواع التالية:

- (١) الرّقابة الإدارية، وهي ما يقوم به الجهاز التنفيذي للدولة.
- (٢) رقابة المجتمع، وهي ما يُطلق عليها الرّقابة الشعبية.
- (٣) رقابة القضاء الإداري.

### أولاً: الرّقابة الإدارية

وهي الرّقابة التي تمارسها الحكومة على أجهزتها المختلفة، ولقد بدأت الرّقابة الإدارية في عهد الرسول ﷺ، فقد كان يكشف أعمال الولاة، ويسمع ما يُنقل إليه من أخبارهم، وقد عزل العلاء بن الحضرمي، عامله على البحرين، لأن وفد عبد القيس شكاه، وولى أبان بن سعيد بدلاً عنه، وكان يستوفي الحساب على العمّال يحاسبهم على المستخرج والمصروف، وقد استعمل مرّة رجلاً على الصدقات فلما رجع حاسبه فقال: «هذا لكم وهذا أهدي لي» فقال النبي ﷺ: (ما بال الرجل نستعمله على العمّال بما ولانا الله فيقول: «هذا لكم وهذا أهدي لي» أفلا قعد في بيت أبيه وأمه فنظر أيهدى إليه أم لا؟). وعلى منواله سار الخلفاء في مراقبة العمّال.

الرقابة عند عمر رضي الله عنه: إن الممارسة العملية للرقابة الإدارية في عهد عمر بن الخطّاب توضح المفهوم العام للرقابة، وكيفية تطبيقها بصورة تمثّل قمة الإدراك الإداري السليم لمسؤوليّة الحاكم والإداري في الرّقابة والمتابعة، فقد اكتمل في فهمه أن الرّقابة هي مرحلة مكتملة لحسن الإدارة، وأن مسؤوليّة الحاكم لا تقتصر على حسن اختيار العاملين وتوجيههم وتدريبهم على العمل فحسب، وإنما تتعدّى ذلك إلى المتابعة والمراقبة الدقيقة<sup>(١)</sup>، فقد كان يقول لأصحابه: «أرأيتم إن استعملتُ عليكم خيرَ من أعلم، ثم أمرته بالعدل أكنثُ قضيئُ ما عليّ؟ قالوا: نعم. قال: لا، حتى أنظر في عمله، أعمل بما أمرته أم لا».

وكان علمه بمن نأى عنه من عماله ورعيته كعلمه بمن بات معه في مهاد واحد وعلى وساد واحد، فلم يكن له في قطر من الأقطار، ولا ناحية من النواحي، عامل ولا أمير جيش إلاّ وعليه له عين لا يفارقه، وأنت ترى ذلك في كتبه إلى

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١٢٢.

عمَّاله حتى كان العامل منهم ليتهم أقرب الخلق إليه وأخصهم به<sup>(١)</sup>.

أساليب الرقابة الإدارية: كان عمر بن الخطاب رضي الله عنه يحدّد للولاة أسلوب العمل، والقواعد التي يسيرون عليها لتكون أساساً لمحاسبتهم فيما بعد، وكانت هذه القواعد تحدّد إما في صورة خاصة بالعامل، وذلك ما عُرف بـ«عهد الولاية»، أو في صورة جماعية، كما كان يفعل في مؤتمرات الولاية في موسم الحج.

أما الشروط الخاصة، فكان عمر يضمّن فيها في عهد الولاية الذي يُشهد عليه رهطاً من المهاجرين والأنصار. وكان عهد الولاية يحتوي على تعليمات محدّدة هي: «ألا يظلم أحداً في جسده ولا في ماله، ولا يستغل منصبه لفائدة أو مصلحة له أو لمن يلوذ به». وكان عمر يحدّد للعامل سلطاته فيقول له: «إني لم أستعملك على دماء المسلمين ولا على أعراضهم، ولكن استعملتك لتقيم فيهم الصلاة وتقسم بينهم قياهم وتحكم فيهم بالعدل».

وكان يشترط على الولاة أربعة أمور: ألا يركب الوالي برذوناً، ولا يلبس ثوباً رقيقاً، ولا يأكل نقياً، ولا يغلق بابه دون حوائج الناس.

أما الشروط العامّة لعمل الوالي فمن أوضحها خطبة مؤتمرات الحجّ، فقد قال: «ألا وإنني لم أبعثكم أمراء ولا جبارين، ولكن بعثتكم أئمة الهدى يُهتدى بكم، فحافظوا على المسلمين، ولا تضربوهم فتذلّوهم، ولا تغلقوا الأبواب دونهم، فياكل قويهم ضعيفهم، ولا تستأثروا عليهم فتظلموهم، وقتلوا بهم الكفار طاقتهم، فإذا رأيتم بهم كلاله فكفّوا عن ذلك، فإن ذلك أبلغ في جهاد عدوكم».

«أيها الناس، إنني أشهدكم على أمراء الأمصار، والله لم أبعثهم إلّا ليفقهوا الناس في دينهم، ويقسموا عليهم قياهم ويحكموا بينهم، فإن أشكل عليهم شيء رفعوه إلي».

وفي مناسبة أخرى خطب عمر فقال: «أيها الناس، إنني والله ما أبعث عليكم عمالي ليضربوا أشاركم ولا ليأخذوا أموالكم، ولكن أبعثهم إليكم ليعلموكم دينكم وسنة نبيكم، فمن فعل به سوى ذلك فليرفعه إلي، فوالذي نفسي بيده لأقصنه منه، وقد رأيت رسول الله ﷺ يقص من نفسه... ألا لا تضربوا المسلمين فتذلّوهم، ولا تمنوهم ولا تنزلوا بهم الغياض فتضيعوهم». فقام رجل فقال: يا أمير المؤمنين،

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١٢٣.

إن عاملك فلاناً ضربني مائة سوط، قال: «فيم ضربته؟ قم فاقتص منه»، فقام عمرو بن العاص فقال: «يا أمير المؤمنين، إنك إن فعلت هذا يكثر عليك، ويكون سنّة يؤخذ بها من بعدك»، قال: «كيف لا أقيد [من القود: وهو القصاص]، وقد رأيت رسول الله ﷺ يقيد من نفسه؟» قال عمرو: «فدعنا فلنرضينه»، قال: «دونكم فارضوه...» فافتدى منه بمائتي دينار، كل سوط بدينارين<sup>(١)</sup>.

ونستطيع أن نستخلص أربعة أساليب من الرقابة كان سيدنا عمر يسلكها ويحرص عليها وهي:

(١) سياسة الباب المفتوح بالنسبة للولاية.

(٢) المؤتمر العام للولاية في موسم الحجّ.

(٣) التفتيش العام وعلانية التحقيق.

(٤) الإجراء الاحتياطي لرقابة مال المسلمين.

(١) سياسة الباب المفتوح بالنسبة للولاية: كان عمر حريصاً على أن يفتح عماله أبوابهم لذوي الحاجات من الناس، وكان إذا بلغه عن أحد منهم أنه توارى عن ذلك أمر بإحراق باب داره.

ولما بلغ عمر أن والي حمص عبد الله بن قرط احتجب عن الناس أرسل إليه بريداً، وأمره أن يجمع حطباً، فلما قدم البريد حمص جمع الحطب وأحرق باب العلية، فدخل الناس على الوالي فذكروا له، فقال لهم: دعوه فإنه رسول أمير المؤمنين. فلما حضر قال عمر: احبسوه عني ثلاثة أيام، حتى إذا كان بعد ثلاث استحضره وقال له: يا ابن قرط الحقني إلى الحرة [وفيها إبل الصدقة وغنمها]، حتى إذا جاء الحرة ألقى عليه حبة، وقال: انزع ثيابك واتزر بهذه، ثم ناوله دلواً وقال: اسق هذه الإبل. فصدع الوالي بالأمر، وظل يمارس هذا العمل حتى نصب، فقال له أمير المؤمنين: يا ابن قرط: متى كان عهدك بهذا؟ قال: ملياً [أي منذ زمن بعيد] يا أمير المؤمنين. قال له: «فلهذا بنيت العلية وأشرفت بها على المسلمين والأرملة واليتيم؟ ارجع إلى عملك ولا تعد»<sup>(٢)</sup>.

لقد أدرك سيدنا عمر أن بُعد الوالي عن رعيته يجعله يركن للدعة، ويستسلم للنعيم وينسى عمله الأساسي، وهو قضاء حوائج العباد، ولذلك كان شديداً في

(١) سليمان الطماوي: عمر بن الخطاب، ص ٢٧٦.

(٢) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١٢٥.

عقوبة الولاية من هذا النوع. ويقول د. الطماوي في كتابه: عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة، عن سياسة الباب المفتوح في عهد عمر ما يلي: «وتجلى عبقرية عمر في مجال الإدارة في هذا المقام حين نذكر الداء الذي تشكو منه معظم إدارات العالم المتقدمة في وقتنا الحاضر، ونعني به «البيروقراطية». والبيروقراطية في معناها الحرفي «سلطة المكاتب». فلقد اقتضى تنظيم الدولة الحديثة توزيع وظائفها الأساسية، من تعليم وزراعة وصناعة وأمن ودفاع، على وزارات وهيئات ومؤسسات عامة إعمالاً لمبدأ التخصص، ولكي تكون كل هذه الهيئات والمنظمات أقدر على خدمة المواطنين، ولكن بعد مرور الزمن تحوّلت هذه المنظمات من وسيلة إلى غاية، وبدلاً من أن تكون أدوات للخدمة أصبحت أجهزة للحكم، وتحول الحكام من خدام للشعب إلى أنصاف آلهة يعبدهم الناس خوفاً أو طمعاً. ورُبَّ متسائل يقول: إذا كانت سياسة الباب المفتوح، التي سنّها عمر، تصلح للزمن الذي عاشه عمر، فهل يمكن تطبيقها الآن؟ ولا يخامرنا شك في أن مبدأ الباب المفتوح لازم لصالح الحكم في كل زمان ومكان، وأن معظم أدواء الحكم ترجع إلى احتجاب الحكام وعدم وصول الناس إليهم (بسبب وجود بطانة سوء عازلة بينهم وبين الناس)، ومن هنا رفعت الشعارات المعاصرة من ضرورة العودة إلى الشعب مرة أخرى، وإلى إنشاء مختلف أنواع المجالس الشعبية التي تحاسب الحكام - بمختلف مستوياتهم - عن أساليبهم في الحكم والإدارة، بل ونشأت المذاهب المتطرفة التي تدعو إلى إفناء الدولة كسلطة سياسية وتحويل الأمر كله إلى الشعب. وإذا كان الحكام في حاجة إلى بعض الوقت للبحث والدراسة واتخاذ القرارات فإنه يمكن التوفيق بين ذلك وبين سياسة الباب المفتوح عن طريق تحديد أوقات معلومة يتفرغ فيها الحكام للدراسة والتأمل، على أن يُخصَّص الجانب الأكبر من الوقت للاتصال بالناس، والاختلاط بهم، ومعايشتهم في ذات ظروفهم، فذلك وحده الذي يضمن عدم الانفصال بين الشعب وحكامه، والذي يحوّل أداة الحكم إلى أجهزة حقيقية للخدمة العامة»<sup>(١)</sup>.

٢ - المؤتمر العام للولاية في موسم الحج: وهذا أسلوب آخر من أساليب الرقابة الإدارية حرص عليه عمر بن الخطاب في كل سنة، ولقد استفاد عمر من هذه المناسبة كي يقف بنفسه على أخبار رعاياه الذين لا يصلون إليه في المدينة،

(١) د. سليمان الطماوي: عمر بن الخطاب، ص ١٠٥، ١٠٦.

فكان يدعو ولاية الأقاليم ليوافوه بمكة، وهناك يلتقي بالحكام وبالمحكومين وجهاً لوجه، ويسمع من هؤلاء، في لحظات صفاء، وقد تجردوا جميعهم من زخرف الدنيا ومتاعها، ولذلك فقد كانت هذه المؤتمرات من أصدق وأنجح المؤتمرات الإدارية.

وبالإضافة إلى نظر شكاوى المتظلمين من الولاية وعمالهم، ومحاسبة هؤلاء، فقد كان المؤتمر فرصة للخليفة لبسط فلسفة الحكم والإدارة على نوابه والتشاور فيها، وفرصة للقاء الولاية بعضهم ببعض، والتداول في المشاكل الإدارية التي يلاقونها، والاستفادة من خبرات بعضهم البعض في كيفية حلها والتغلب عليها.

ولقد فطن علماء الإدارة المعاصرة إلى أهمية مثل هذه المؤتمرات التداولية التي سبقهم إليها الفكر الإداري الإسلامي، فركزوا على ضرورتها والعمل بها كأسلوب تدريبي ناجح للإداريين يمكنهم من حل المشاكل على أساس التفكير الجماعي والاستفادة من خبرات بعضهم.

### ٣ - التفتيش العام وعلانية التحقيق: لقد أدرك سيدنا عمر أنه من المتعذر أن

يلم بشؤون رعيته وهو مقيم بالمدينة، لا سيما وقد اتسعت رقعة بلاد المسلمين فشملت مصر والشام وبلاد فارس، ولذلك فقد اتخذ أسلوب التفتيش على أقاليم البلاد أسلوباً للرقابة الإدارية، وقد ظهر ذلك في زيارته التفقدية المتكررة التي قام بها إلى بلاد الشام، كما اتخذ من محمد بن مسلمة رقيباً إدارياً، أو مفتشاً عاماً، يبعث به إلى الأمصار للتحقيق في مشاكل الناس وشكاواهم من الولاية وإبلاغه بنتائج التحقيق لاتخاذ ما يراه مناسباً من قرار.

فقد جاء عمر إلى الشام مرّات أربعاً، يكشف حال عمالها ويعني بقسمة الأرزاق، ويسمي الشواتي والصوائف، [أي غزوات الشتاء والصيف]، في كل دورة، ويستعمل أناساً على السواحل، وقيل إن عماله استقبلوه مرة بأبهة، فنزل وأخذ بالحجارة ورماهم بها وقال: «ما أسرع ما رجعتم عن رأيكم، إياي تستقبلون في هذا الزي، وإنما شبعتم منذ سنتين، وبالله لو فعلتم هذا لاستبدلت بكم غيركم».

فاعتذر له معاوية، عامله في الشام، عن الموكب الثقيل الذي كان له قائلاً: «أنا في بلاد لا تمتنع فيها من جواسيس العدو، فلا بدّ لهم مما يرهبهم من هيئة

السلطان، فإن أمرتني بذلك أقمت عليه، وإن نهيتني عنه انتهيت»، فلم يأمر به ولم ينهه عنه.

ونزل عمر يوماً بالجابية من حوران بالشام فخطب الناس فقال: «ألا وإني ما وجدت صلاح ما ولاني الله إلا بثلاث: أداء الأمانة، والأخذ بالقوة، والحكم بما أنزل الله. ألا وإني ما وجدت صلاح هذا المال إلا بثلاث: أن يؤخذ من حق، ويُعطى ويمنع من باطل».

ويبدو أن عمر قد أحس ما حققته هذه الزيارات التفقدية من نفع وخير للمسلمين، فكان قد نوى في نفسه أن يزور بقية أقاليم الدولة الإسلامية، غير أن الأجل لم يمتد به كثيراً، فقتل في تلك السنة.

أما أسلوب التفتيش الآخر، الذي سلكه عمر، فقد كان عن طريق محمد بن مسلمة الذي كان يرسله ليحقق في شكاوى المواطنين ويرجع إليه بالنتيجة، أو يحدد له مساراً معيناً وتوجيهات يقوم ابن مسلمة بتنفيذها، وهذا الأسلوب هو شبيه بأسلوب الرقيب الإداري الذي تتخذه الدول الإسكندنافية في الوقت الحاضر، حيث يعين المجلس التشريعي إدارياً مسؤولاً لديه، رقيباً على أعمال الجهاز التنفيذي، ويتلقى شكاوى المواطنين في ما يلاقونه من تغول إداري، وبطء في قضاء أمورهم بأجهزة الدولة ومؤسساتها الخدمية، ثم يحكم بما يحقق مصلحة المواطنين وإنجاز أمورهم بالسرعة والإتقان المطلوبين<sup>(١)</sup>.

ولقد كان أسلوب التفتيش، الذي سلكه عمر، في الرقابة الإدارية نواة لنظام ناظر المظالم الذي تأسس في العهد الأموي.

ومما قام به محمد بن مسلمة تحقيقه العلني مع سعد بن أبي وقاص. فلقد شكاه أهل العراق إلى عمر، ومع إيمان عمر ببراءة سعد، وهو من العشرة المشيرين بالجنة وفتح العراق، إلا أنه كان يرى الوالي، مهما عظمت مكانته، فرداً من الأفراد يجري حكم العدل عليه، كما يجري على غيره من سائر الناس، وكان عمر يؤمن بأنه: «لا يجوز إغناء أفراد بإفكار أمة، ولا إسعاد فئة بإشقاء مجموعة، وكان ممن يشتركون رضا العامة بمصلحة الأمراء»، لذلك فقد أرسل عمر محمد بن مسلمة للتحقيق في شكوى أهل العراق، ووفق محمد بن مسلمة يتابع سعداً من

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١٢٨.



مسجد إلى مسجد، ويسأل الناس عن سيرته علناً، فيرد الناس: لا نعلم إلا خيراً، إلى أن انتهى به إلى مسجد بني عبس، فقال ابن مسلمة: «أنشد بالله رجلاً يعلم حقاً إلا قاله»، فقال أسامة بن قتادة: «اللهم إننا نشهد أنه لا يقسم بالسوية، ولا يعدل في الرعية، ولا يغزو في السرية»، فخرج بهم جميعاً إلى عمر وأخبره الخبر.

وقد عزل سعداً لما شكاه أهل الكوفة ولم يأخذه به هوادة، لأن الغاية عند عمر هي إنفاذ العمل النافع للناس على يد أي كان من عماله، وألا يفتح للمسلمين باباً للشكوى. وخير ضروب السياسة عنده أن تغيير الولاية أيسر من تغيير الرعية، وكان يقول رضي الله عنه: «أهون شيء أصلح به قوماً أن أوليهم أميراً مكان أمير»<sup>(١)</sup>، وكان عمر يلزم نفسه بتبrette ساحة العامل حيث تثبت براءته.

ولقد شكوا أهل حمص عاملهم سعيد بن عامر، وسألوا عمر أن يعزله لأنه لا يخرج للناس حتى يرتفع النهار، ولا يجيب أحداً بليل، وله في الشهر يوم لا يخرج فيه. وأجرى عمر، كعادته، تحقيقاً مع العامل، فلما أيقن أن عامله يعجن كل يوم خبزه ويجلس حتى يختمر ثم يخرج للناس، وأنه يجعل الليل كله للعبادة، وأنه يشتغل مرة في الشهر بغسل ثيابه، بعث إليه بألف دينار يستعين بها، ولكن سعيداً قام بتوزيعها على جيش المسلمين.

٤ - الإجراء الاحتياطي لرقابة مال المسلمين: لقد اتخذ عمر أسلوباً فريداً في الرقابة على الولاية والعمال، وهو أسلوب إبراء الذمة، أو أسلوب «من أين لك هذا؟». فقد كان من عاداته أن يكتب أموال عماله إذا ولأهم، حتى يكون ذلك معياراً لمحاسبتهم فيما بعد إن تضخمت ثرواتهم بصورة غير طبيعية. فلقد مر ذات يوم ببناء بحجارة وبجص فقال: لمن هذا؟ فذكروا عاملاً له على البحرين فقال: «أبنت الدراهم إلا أن تخرج أعناقها»، وشاطره ماله، وكان يقول: «لي على كل خائن أمينان: الماء والطين».

ولقد صادر عمر أموال عامله على مصر، عمرو بن العاص، لأنه فشت له فاشية من متاع رقيق وآتية وحيوان لم تكن له حين وُلِّي مصر، فادّعى عمرو بن العاص أن أرض مصر مزرع ومتجر، وأنه يصيب فضلاً عما يحتاجه إليه لنفقته، ولكن رغم ذلك قاسمه ماله، كما صادر أبا هريرة، عامله على البحرين، لأنه

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١٢٩.

اجتمعت له عشرة آلاف، وقيل عشرون ألفاً، وأدعى أن خيله قد تناسلت، وسهامه تلاحقت، فقال له عمر: انظر رأس مالك ورزقك فخذ، واجعل الآخر في بيت المال<sup>(١)</sup>.

وممن شاطرهم أيضاً النعمان بن عدي، عامله على ميثان، ونافع بن عمرو الخزاعي، عامله على مكة، ويعلى بن منبه، عامله على اليمن، وسعد بن أبي وقاص، عامله على الكوفة، وخالد بن الوليد، عامله على الشام.

ولقد كانت فلسفة عمر في عمل الولاية أن يحصر الوالي في خدمة أهله، لا أن يتفرغ إلى السعي والتجارة، فالالتجار وتشمير الأموال ليس من شأن عمال الدولة، وإنما لهم ما يتبلغون به من الرزق، وكان يرى في مصادرتهم ترويضاً لهم على الطاعة وترك التبجح والإدلال على الرعية<sup>(٢)</sup>.

### ثانياً: رقابة المجتمع

لقد كرم الإسلام الإنسان، وجعله فرداً مشاركاً في الحكم رقيباً عليه، فقال الله سبحانه وتعالى: ﴿كُنْتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَنَهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ﴾<sup>(٣)</sup>، وقال: ﴿وَلَتَكُنَّ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ﴾<sup>(٤)</sup>.

قال الرسول ﷺ إن الله يرضى لكم ثلاثة: (أن تعبدوه ولا تشركوا به شيئاً، وأن تعصموا بحبل الله جميعاً ولا تفرقوا، وأن تناصحوا من ولأه الله أمركم).

هذه الآيات الصريحة، وهذا الحديث الشريف يوضح بجلاء مسؤولية الفرد المسلم في المجتمع الإسلامي فيما يختص بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ومناصحة الحاكم، فهي واجب وإلزام من الله تعالى على كل مسلم صادق. وهذا التناصح هو ما يسمّى، في الوقت الحاضر، برقابة الشعب على حكامه وولاية أمره.

لقد أوضحت تجارب البشر أنه ليس أفسد للنفس البشرية من السلطة، لا سيما إذا كانت سلطة مطلقة، وكم من حاكم بدأ حكمه وهو يحمل مقومات القيادة

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١٣٠.

(٢) المصدر السابق، ص ١٣١.

(٣) سورة آل عمران: الآية ١١٠.

(٤) سورة آل عمران: الآية ١٠٤.

الصالحه، من تواضع وعدل وشورى ومناصحة، انحرف وطغى واستبد وأصبح ضجراً بأي نقد أو تناصح، فكَمَّ الأفواه وعطلَّ أجهزة النصح الدستورية والرّقابة الشعبية، واحتجب عن المسلمين، وغلّف نفسه ببطانة سوء قوية.

الحكم السليم هو الذي يحيط نفسه بضمانات فعّالة تشمل كشف الأخطاء فور وقوعها، وتصحيح الانحراف غداة اكتشافه وقبل أن يستشري، ومن هذه الضمانات تحديد مدة للحكّام ليعودوا إلى الشعب لتجديد البيعة، وإخضاع حكمهم للرقابة، وتمكين المواطنين من نقدهم والضرب على يدهم عند اللزوم.

ولقد أدرك النّظام الإسلامي أهمية هذه المعاني، وضرورة الرّقابة الشعبية لسلامة سير الحكم والإدارة، وها هو الخليفة الأوّل سيدنا أبو بكر يقول للمسلمين في أوّل خطاب له بعد توليه الخلافة: «أما بعد، أيّها الناس: إني وليت عليكم ولست بخيركم، فإن أحسنت فأعينوني، وإن أسأت فقوموني. الصدق أمانة، والكذب خيانة، الضعيف فيكم قوي عندي حتى أرجع له حقه إن شاء الله، والقوي فيكم ضعيف عندي حتى آخذ الحق منه إن شاء الله. أطيعوني ما أطعت الله ورسوله، فإن عصيت الله ورسوله فلا طاعة لي عليكم».

ثم تبعه عمر رضي الله عنه على نفس الدرب، فكان عهده تطبيقاً فعلياً لما استنّه أبو بكر رضي الله عنه<sup>(١)</sup>.

ولئن كان النّظام الإسلامي لا يعرف ولا يستسيغ نظام المعارضة والأحزاب المتعدّدة، والتي تكشف أخطاء الحاكم في الدولة المعاصرة، فإن واجب الحاكم المسلم محصور في تطبيق النّظام الإسلامي، كما جاء في كتاب الله وسنّة رسوله الكريم، ولذلك فإن الخلاف بين المسلمين لا يتعدّى الوسائل والتطبيق، ولا يمتد إلى الغايات والفلسفة العامة للحكم. ولقد وضع الإسلام ضمانات لتأكيد سلامة التطبيق أهمّها حرية الفرد المسلم والمجتمع بأكمله في أن يوجّه وينتقد، وعلى الحاكم أن يسمع لهذا النقد وأن يعود إلى جادة الطريق.

ويضرب لنا سيدنا عمر أروع الأمثلة في تقبّله لنقد المسلمين، بل تشجيعه لهم على توجيه ذلك النقد للخليفة في شخصه ولمن يليه من ولاة أمور المسلمين. قال حذيفة: «دخلت على أمير المؤمنين عمر فرأيتُه مهموماً حزيناً، فقلت له:

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١٣٢.

ما يهملك يا أمير المؤمنين؟ فقال: إني أخاف أن أقع في المنكر، فلا ينهاني أحد منكم تعظيماً لي، فقال حذيفة: والله لو رأيناك خرجت عن الحق لنهيناك، ففرح عمر وقال: الحمد لله الذي جعل لي أصحاباً يقوّموني إذا اعوججت».

وقال رجل لعمر: «أتق الله يا عمر، وأكثر عليه، فتصدى له رجل من بين الحاضرين وقال له: اسكت، فقد أكثرت على أمير المؤمنين. فقال عمر: دعه، فلا خير فيكم إن لم تقولوها لنا، ولا خير فينا إن لم نتقبلها منكم».

ولقد جاءت برود من اليمن ففرّقها عمر على الناس برداً برداً، ثم صعد المنبر يخطب، وعليه حلة مخاطة من بردين، فقال: «اسمعوا رحمكم الله. فقام إليه سلمان فقال: والله لا نسمع، والله لا نسمع. فقال له عمر: ولم يا أبا عبد الله؟ فقال: يا عمر تفضلت بالدينا، فرّقت علينا برداً برداً وخرجت تخطب في حلة منها، فقال سيدنا عمر: أين عبد الله بن عمر؟ فقال: ها أنذا يا أمير المؤمنين. قال: لمن أحد هذين البردين اللذين عليّ؟ قال: لي. قال سلمان: أما الآن فقل، نسمع ونطيع».

وخطب الناس يوماً فقال: «لا تزيدوا مهور النساء عن أربعين أوقية، فمن زاد ألقى الزيادة في بيت المال»، فنهضت من صفوف النساء امرأة تقول: ما ذاك لك. فيسألها: ولم؟ فتقول: لأن الله تعالى يقول: ﴿وَأَتَيْنَهُنَّ إِحْدَاهُنَّ قِنطَارًا فَلَا تَأْخُذُوا مِنْهُ شَيْئًا أَتَأْخُذُونَهُ بُهْتَانًا وَإِثْمًا مُّبِينًا﴾<sup>(١)</sup>.

فيتهلل وجه عمر ويقول: «أصاب امرأة وأخطأ عمر».

والأمثلة كثيرة ومعبرة عن قبول عمر رضي الله عنه لنقد المسلمين بصدر رحب ونفس راضية. ولقد كان في سلوكه هذا يعلم الناس أن الحاكم ليس جباراً متسلطاً، ولا يملك حقاً لا يملكه فرد من أفراد المسلمين، وأراد أن يعلمهم أن من حقهم أن ينتقدوا وأن يشيروا عليه بما يرونه في شجاعة لأنهم يشاركونه المسؤولية - مسؤولية الحكم - وأراد أن يعدهم ويهيئهم ليكونوا هم الحاكم الحقيقي أصحاب السلطة والرأي، وأنه فرد منهم يلتزم بما يرونه.

لا شك أن شجاعة المسلمين على النقد ما كانت لتبلغ هذا المدى لو لم يكن سلوك الحاكم تجاه النقد سلوكاً نبيلاً وجليلاً، يساعد على إثراء الرقابة الشعبية لا على إطفائها<sup>(٢)</sup>.

(١) سورة النساء: الآية ٢٠.

(٢) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١٣٤.

## ثالثاً: رقابة القضاء الإداري

(١) ولاية المظالم: بالإضافة إلى نظام القضاء الأصيل الذي يحكم بين الناس وفقاً للشريعة الإسلامية، فقد نشأ في الدول الإسلامية، بجوار الوظيفة القضائية، نوعان من القضاء المتخصص هما: ولاية المظالم، والحسبة.

ولقد كان السبب الرئيسي لنشأة ولاية المظالم هو وقف تعدي ذوي الجاه والحسب والوظيفة على العاملين والناس، لهذا فإن ولاية المظالم هذه قريبة الشبه بنظام القضاء الإداري الذي عملت به الدول المعاصرة، والذي يختص بنظر ظلمات الناس وصغار العاملين من كبار رجال الدولة والحاكمين.

ولقد عرف الشيخ محمد أبو زهرة ولاية المظالم بقوله: «ولاية المظالم كولاية القضاء، وكولاية الحرب، وكولاية الحسبة، جزء مما يتولاه ولي الأمر الأعظم، ويقيم فيه نائباً عنه، ممن يكون فيه الكفاءة والهمة لأدائه، ويسمى المتولي لأمر المظالم ناظراً ولا يسمى قاضياً، وإن كان له مثل سلطان القضاء، ومثل سلطان إجراءاته في كثير من الأحوال، ولكن عمله ليس قضائياً خالصاً، بل هو قضائي وتنفيذي، فقد يعالج الأمور الواضحة بالتنفيذ أو بالصلح أو بالعمل الخيري ليرد لصاحب الحق حقه، فهو قضاء أحياناً وتنفيذ إداري أحياناً»<sup>(١)</sup>.

ولقد تصدى النبي ﷺ للمظالم بهذا المفهوم. ويروى في صحاح السنن أن خالد بن الوليد قتل مقتلة في قبيلة جذيمة بعد أن أعلن أهلها الخضوع، فاستنكر النبي ﷺ ذلك العمل وأرسل علي بن أبي طالب إلى هذه القبيلة ليرفع عنها هذه المظلمة بأن دفع دية قتلاها على اعتبار أن القتل وقع خطأ، قائلاً: (اللهم إني أبرأ إليك مما فعل خالد).

وقد سلك الخلفاء الراشدون مسلك النبي ﷺ في تعقب المظالم التي تقع من الولاة، وكان عمر رضي الله عنه متشدداً مع الولاة، وقد خطب فيهم في موسم الحج قائلاً لهم: «ما أرسلتكم لتضربوا أبشار الناس، والله لا أوتى بعامل ضرب أبشار الناس في غير حد إلا اقتصصت منه».

وقد فعل ذلك مع عمرو بن العاص وابنه الذي ضرب أحد المصريين،

(١) د. الطماوي: المرجع السابق ص ٣٤٢ - نقله من بحث لفضيلة الشيخ محمد أبو زهرة، بعنوان ولاية المظالم في الإسلام، القاهرة، ١٩٦٠م.

واقص منه عمرو لمجرد أنه أهان أحد المصريين، وقال قولته المشهورة: «متى استعبدتم الناس وقد ولدتهم أمهاتهم أحراراً»<sup>(١)</sup>.

غير أنه لم يجلس للمظالم أحد من الخلفاء الراشدين، لأن الناس في صدر الإسلام بين من يقوده التناصف إلى الحق، أو يزرجه الوعظ عن المظالم، إلاً علياً كرم الله وجهه، فإنه احتاج إلى النظر فيها، وعلى أنه لم يفرد لسماع المظالم يوماً معيناً خاصاً للنظر في أحوال المتظلمين وتصفح قصصهم، وأول من فعل ذلك عبد الملك بن مروان، لكنه كان إذا وقف منها على شكل احتاج فيه إلى حكم رده إلى قاضيه ابن إدريس الأزدي، فكان ابن إدريس المباشر، وعبد الملك الأمر، ثم زاد من جور الولاة وظلم العتاة ما لم يكفهم عنه إلاً أقوى الأيدي وأنفذ الأوامر، فكان عمر بن عبد العزيز أول من ندب نفسه للنظر في المظالم فردّها، وردّ مظالم بني أمية على أهلها، ثم جلس لها من خلفاء بني العباس جماعة، فكان أول من جلس لها المهدي، ثم الهادي، ثم الرشيد، ثم المأمون، فأخر من جلس لها المهدي<sup>(٢)</sup>.

وكان يشتمل مجلس ناظر المظالم على خمس جماعات مختلفة لا ينتظم عقد جلساته إلاً بحضورهم:

(١) الحماة والأعوان، وقد اختيروا بحيث يستطيعون التغلب على من يلجأ إلى القوة والعنف أو الفرار من وجه القضاء.

(٢) القضاة والحكام، ومهنتهم الإشارة على صاحب المظالم بأقوم الطرق لردّ الحقوق إلى أصحابها، وإعلامه بما يجري بين الخصوم.

(٣) الفقهاء، وإليهم يرجع قاضي المظالم فيما أشكل عليه من المسائل الشرعية.

(٤) الكتّاب، يقومون بتدوين ما يجري بين الخصوم، وإثبات ما لهم وما عليهم من الحقوق.

(٥) الشهود، ومهنتهم الشهادة على أن ما أصدره القاضي من الأحكام لا ينافي الحق والعدل.

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١٣٥.

(٢) الماوردي: الأحكام السلطانية، ص ٧٣ - ٨٩.

- اختصاصات ناظر المظالم: لقد ذكر الماوردي اختصاصات كثيرة لناظر المظالم، نذكر أهمها فيما يلي<sup>(١)</sup>:
- (١) النظر في تعدي الولاة والعمّال على الرعية، وعلى ناظر المظالم أن يتصفح أحوال الولاة من تلقاء نفسه أيضاً.
  - (٢) النظر في عمال الخراج إذا اشتطوا في الضرائب، فينظر فيما استزادوه من الرعية، فإن رفعوه إلى بيت المال أمر برده إلى أصحابه، وإن أخذوا إلى أنفسهم استرجعه لأربابه وعاقبهم.
  - (٣) تفحص أحوال كتّاب الدواوين إذا حادوا عن إثبات أموال المسلمين، فهم أمناء المسلمين.
  - (٤) النظر في تظلم الموظفين إذا انقضت أرزاقهم، أو تأخر دفعها إليهم.
  - (٥) تنفيذ ما يعجز القاضي والمحتسب عن تنفيذه من الأحكام.
  - (٦) مراعاة إقامة العبادات، كالحجّ والأعياد والجهاد<sup>(٢)</sup>.
- من هنا نقف على مبلغ أهمية هذه الوظيفة، وما لصاحبها من القوة ونفاذ الكلمة في حدود اختصاصاته التي تشبه، إلى حد كبير، اختصاصات القضاء الإداري المعاصر، الذي يهتم برد ظلمات الموظفين والمواطنين من الولاة والعمال وكبار رجال الدولة والجاه والسلطان<sup>(٣)</sup>.

(١) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١٣٦.

(٢) الماوردي: الأحكام السلطانية، ص ٧٣ - ٨٩.

(٣) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام، ص ١٣٧.





## نموذج تطبيقي

### نظام الحسبة في الإسلام

الحسبة هي إحدى الولايات التي جعلها الإسلام قائمة على الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، ذلك المبدأ الذي جعله الله سبحانه وتعالى وصفاً مميزاً للمؤمنين من المنافقين حيث قال: ﴿وَالْمُؤْمِنُونَ وَالْمُؤْمِنَاتُ بَعْضُهُمْ أَوْلِيَاءُ بَعْضٍ يَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ يُؤْتُونَ الصَّلَاةَ وَيُؤْتُونَ الزَّكَاةَ وَيُطِيعُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ أُولَئِكَ سَيَرْحَمُهُمُ اللَّهُ إِنَّ اللَّهَ عَزِيزٌ حَكِيمٌ﴾<sup>(١)</sup>.

ومن ناحية أخرى، جعل العمل بضده من صفات المنافقين: ﴿الْمُنَافِقُونَ وَالْمُنَافِقَاتُ بَعْضُهُم مِّنْ بَعْضٍ يَأْمُرُونَ بِالْمُنْكَرِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمَعْرُوفِ وَيَقْبِضُونَ أَيْدِيَهُمْ نَسُوا اللَّهَ فَنَسِيَهُمْ إِنَّ الْمُنَافِقِينَ هُمُ الْفَاسِقُونَ﴾<sup>(٢)</sup>.

ونحن، في هذا الباب، سنحاول أن ندرس هذه الولاية وما تعنيه من مسؤوليات كبار وأبعاد وأهداف السياسة، لنثبت أن الشريعة الإسلامية جاءت بأكمل النظم الإدارية وأفضل السياسات التي تدير بها أمر الأمة في كل زمان ومكان، بما يحقق للناس مصالحهم الدنيوية والأخروية.

(١) سورة التوبة: الآية ٧١.

(٢) سورة التوبة: الآية ٦٧.

## الفصل الأول مفهوم الحسبة

### البحث الأول

#### تعريف الحسبة

الحسبة، لغة، بكسر الحاء، اسم مصدر احتسب يحتسب احتساباً وحسبة<sup>(١)</sup>.  
أما لجهة معناها، فهي تطلق على معنيين:  
المعنى الأول: الأجر<sup>(٢)</sup>.

المعنى الثاني: الإنكار. احتسب فلان عليه: أنكر عليه قبيح عمله<sup>(٣)</sup>.  
أما معناها اصطلاحاً، فقد عُرِّفَ بعدة تعاريف نذكر منها تعريف الماوردي،  
وتعريف ابن تيمية، وتعريف الغزالي، وتعريف ابن خلدون، ثم نحدد التعريف  
الذي نرى اعتماداً.

#### أولاً: تعريف الماوردي

يعرّف الماوردي الحسبة بأنها: «أمر بالمعروف إذا ظهر تركه، ونهي عن  
المنكر إذا ظهر فعله»<sup>(٤)</sup>.  
يتبين لنا، من خلال هذا التعريف، أنه يشمل الأمر بالمعروف والنهي عن

(١) و (٢) ابن منظور: لسان العرب، جزء ١، ص ٣٠٥.

(٣) الزبيدي: تاج العروس، جزء ١، ص ٣١٣.

(٤) الماوردي: الأحكام السلطانية، ص ٢٤٠.

المنكر مطلقاً، سواء كان صادراً من مكلف من قبل الدولة أو من متطوع، ونحن بصدد تعريف الحسبة بوصفها ولاية من الولايات العامة، التي تمثل فيها سلطة الدولة وسيادتها، وإذاً يكون التعريف قد أدخل مع المعرف غيره، وهذا مفسد للتعريف.

### ثانياً؛ تعريف ابن تيمية

اكتفى ابن تيمية ببيان اختصاصات المحتسب، إذ يقول: «وأما المحتسب فله الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، مما ليس من اختصاصات الولاية والقضاة وأهل الديون ونحوهم»<sup>(١)</sup>.  
ونحن نرى أن هذا التعريف لا يعطينا فكرة واضحة عن الحسبة، إذ أن عبارته قاصرة على ذكر اختصاصات المحتسب، كما أنها لم تستوف تلك الاختصاصات.

### ثالثاً: تعريف الغزالي

يعرّف الغزالي الحسبة بأنها: «عبارة عن المنع عن منكر لحق الله، صيانة للممنوع عن مقارفة المنكر»<sup>(٢)</sup>.  
وهذا التعريف لا يحدّد الحسبة، باعتبارها ولاية من الولايات، بل جاء بلفظ عام يشمل فعل والي الحسبة والمتطوع، وبحثنا يتناول الأول دون الثاني، وإضافة إلى أنه غير شامل للأمر بالمعروف حملاً للأمور على فعل ما فيه صلاحه.

### رابعاً: تعريف ابن خلدون

يعرّف ابن خلدون الحسبة بأنها: «وظيفة دينية من باب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر»<sup>(٣)</sup>.  
ونحن نرى أن هذا التعريف إجمالي وغامض.

### خامساً: التعريف المختار

ونحن نرى، من خلال هذه التعاريف، أن الحسبة هي: «رقابة إدارية تقوم بها

(١) ابن تيمية: الحسبة في الإسلام، ص ١٤.

(٢) الغزالي: إحياء علوم الدين، جزء ٢، ص ٣٢٣.

(٣) ابن خلدون: المقدمة، جزء ١، ص ١٨٨.

الدولة عن طريق والٍ مختص على أفعال الأفراد وتصرفاتهم، لصبغها بالصبغة الإسلامية، أمراً بالمعروف ونهياً عن المنكر وفقاً لأحكام الشرع بغية تحقيق المجتمع الإسلامي برد الناس إلى ما فيه صلاحهم وإبعادهم عما فيه ضررهم». ومن خلال هذا التعريف، الذي اخترناه، صار بالإمكان تحديد المقصود بالاحتساب، والمحتسب، والمحتسب عليه.

- فالاحتساب هو مراقبة إدارية، بتكليف من الدولة الإسلامية، على أفعال الأفراد وتصرفاتهم لصبغها بالصبغة الإسلامية أمراً بالمعروف ونهياً عن المنكر وفقاً لأحكام الشرع.

- والمحتسب هو والٍ مختص معيّن من قبل الدولة الإسلامية، يقوم بمراقبة أفعال الأفراد وتصرفاتهم لصبغها بالصبغة الإسلامية أمراً بالمعروف ونهياً عن المنكر وفقاً لأحكام الشرع.

- أما المحتسب عليه، فهو من راقب والي الحسبة أفعاله وتصرفاته لصبغها بالصبغة الإسلامية، أمراً بالمعروف ونهياً عن المنكر وفقاً لأحكام الشرع<sup>(١)</sup>.

---

(١) عبد العزيز مرشد: نظام الحسبة في الإسلام، ص ١٦.

## الأصل التاريخي للحسبة

الحسبة كانت موجودة بوصفها ولاية من الولايات العامّة في عهد الرسول ﷺ وعهد الخلافة الراشدة على وجه ظاهر لا يقبل المناقشة والجدل، إلّا أنّها، كسائر الولايات، كانت في أوّل أمرها محدودة، ثم اتسعت بعد ذلك حتى وصلت إلى درجة عظيمة في عهود العباسيين والفاطميين<sup>(١)</sup>، إلّا أن قلّة من الباحثين ذهبوا إلى أن نظام الحسبة مقتبس.

ونحن نريد أن نشير إلى أن هؤلاء يردّدون آراءً من شأنها أن تردّد بعض مظاهر هذه الحضارة أو تلك إلى حضارة أخرى، أخذت عنها، أو اقتبست من مبادئها، أو نقلت أساليبها، أو غير ذلك من وسائل انتقال الروح أو المبدأ أو التطبيق، وهذا في نظرنا يعود إلى قاعدة موجودة وسائدة حيثما ذهبنا في الحضارات القديمة، ولا يمكن أن تتغيّر أو تتبدّل، وهذه القاعدة تكمن في أن المجتمعات الإنسانية، حيثما وجدت، كان لها، غالباً، شؤون مشابهة، عكفت على تنظيمها أو على إقرارها، لأنها ناشئة عن حاجاتها الأساسية، أو عن الضرورات الملحّة. ولا نذهب بعيداً ولا نطيل، فنحن نرى أن الحسبة نظام أمّته حياة المدنية، وأوجبته ضرورات الاجتماع الإنساني، فهي نتيجة طبيعية لل عمران البشري.

ولا أظن أن هناك فائدة تذكر في أنّها انتقلت من أمة إلى أمة، أو من جيل إلى جيل، لأنّها إن لم تنقل، فالأمة صائرة إليها بالضرورة<sup>(٢)</sup>.

وكذلك، فإن أخذ الحضارات بعضها عن بعض لا تصح نسبته إلّا بدليل يقيني. وكثيراً ما أعوز الباحثون هذا الدليل، لدوافع شتى إلى الاستنتاج أو الاستنباط أو الترجيح أو التضعيف.

(١) عبد العزيز مرشد: نظام الحسبة في الإسلام، ص ٢٢.

(٢) ظافر القاسمي: نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي، الكتاب الثاني، ص ٦٠٩.

ومن هؤلاء الذين ذهبوا إلى أن نظام الحسبة مقتبس، الدكتور حسان حلاق<sup>(١)</sup>، والدكتور نقولا زيادة<sup>(٢)</sup>، وغيرهما.

ولسنا نقول في الرد على كل من يرى أن الحسبة الإسلامية قد استفادت من الحسبة الرومانية أو اليونانية، أو غير ذلك، أكثر من أن الرسول ﷺ قد ولى سعيد بن العاص سوق مكة، بعد فتح مكة، أي في السنة الثامنة للهجرة، وقبل أن يقع أي اتصال بين المسلمين وجيرانهم الروم، وفي هذا الحجة الدامغة على أن الحسبة في الإسلام، نشأت استناداً إلى حاجات المجتمع وضروراته من غير اقتباس عن أحد.

كما أن منشأ الحسبتين مختلف كل الاختلاف، فما سمي «الأيديل» أو «الأغورانوموس» كان موظفاً مدنياً محضاً من حيث مبدأ الوجود، ومن حيث التطبيق ومن حيث أساليب العمل.

أما المحتسب المسلم فقد انطلق من مبدأ قرآني ديني هو الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، استند إلى مبدأ الحلال والحرام، وإلى الثواب والعقاب في الدنيا والآخرة. وأين هذا من ذلك؟

إن إحداث الحسبة لم يكن يحتاج إلى عبقرية نادرة، ولكن تحديد مبادئها وقواعدها ومنطقاتها وتطبيقاتها، كان يحتاج إلى عبقرية نادرة، ولم يكن ذلك ممكناً في المجتمع الذي أقامه الإسلام، إلا استناداً إلى أحكامه ومبادئه<sup>(٣)</sup>.

وأكثر من ذلك، فقد تمسك الأسباب بالحسبة في المناطق التي انحسر عنها ظل الحكم الإسلامي، وكذلك الأمر بالنسبة إلى الصليبيين الذين نقلوا الحسبة إلى بلادهم. فلماذا لم يأخذوا بنظام الأيديل أو نظام الأغورانوموس، وإنما أخذوا النظام الإسلامي<sup>(٤)</sup>؟

والجواب في نظرنا واضح، ذلك هو بقاء الأصلح.

(١) حسان حلاق: الإدارة المحلية الإسلامية، الدار الجامعية، ص ١٤.

(٢) نقولا زيادة: الحسبة والمحتسب في الإسلام، ص ٣١.

(٣) ظافر القاسمي: نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي، الكتاب الثاني، ص ٦١٥.

(٤) المصدر السابق، ص ٦١٦، وعبد العزيز مرشد: نظام الحسبة في الإسلام، ص ٢٢ وما يليها.

## نظام الحسبة

ترجع أحكام الحسبة إلى الشرع الإسلامي، فما كان في الشرع معروفاً أمرت به، وما كان منكرًا في الاعتبار نهت عنه وحذرت منه<sup>(١)</sup>.

إلا أن الأساليب التي يتبعها المحاسبون في مختلف العصور قد تختلف شدة وسهولة تبعاً لاختلاف البيئات والظروف، كما أنه قد تكون ولاية الحسبة في عصر من العصور أوسع دائرة منها في عصر آخر.

وقد بدأت الحسبة، أول ما بدأت، محدودة، فلقد كان يتولاها الرسول ﷺ<sup>(٢)</sup>، كما ولى الرسول ﷺ الحسبة لأشخاص آخرين.

وكان الخلفاء الراشدون، رضي الله عنهم، يمارسونها بأنفسهم، ويولّون على سوق المدينة، أو سوق مكة، شخصاً واحداً أو اثنين<sup>(٣)</sup>، ولكن، بعدما اتسعت الخلافة الإسلامية ودخل أهل البلاد المفتوحة في الإسلام، كان لا بد من تطوير هذه الولاية وتعزيزها.

وكان يُعين في الحسبة من اشتهر بالعلم والصلاح والورع والعدالة مع القوة والهيبة، والمكانة الرفيعة في المجتمع<sup>(٤)</sup>، فيفوض إليه القيام بهذه المهمة، وتوظيف من يحتاج إليهم من الأعوان.

وقد اتسعت دائرة الحسبة في أول عهد العباسيين، وفي خلافة أبي جعفر المنصور نفسه، فقد ذكر الطبري، في حوادث سنة ١٥٧ هجرية، أن المنصور قد

(١) الماوردي: الأحكام السلطانية، ص ٢٥٨.

(٢) صحيح مسلم بشرح النووي: جزء ٢، ص ١٠٩.

(٣) عبد العزيز مرشد: نظام الحسبة في الإسلام، ص ٢٩.

(٤) المقرئزي: الخطط والآثار، جزء ١، ص ٤٦٣.

ولى الحسبة، في مدينة بغداد وأسواقها، رجلاً يقال له أبو زكريا يحيى بن عبد الله، إلا أنه غضب عليه لاستغوائه العامة والسفلة فقتله<sup>(١)</sup>.

ولما ظهرت حركة الزنادقة في عهد المهدي بعث إليهم عبد الجبار المحتسب، فأتى بهم، وقتل المهدي منهم جماعة وصلبهم، وأتى بكتبهم ففُطعت بالسكاكين<sup>(٢)</sup>.

وفي الدولة العثمانية، كانت ولاية الحسبة من ضمن الولايات المتميزة، إلا أنها كانت في آخر عهدها قاصرة على النواحي المدنية فقط، وبقيت كذلك حتى أواسط القرن الثالث الهجري، ثم استعيز عنها في بعض البلاد العثمانية بمجالس المديرية<sup>(٣)</sup>.

أما في عهد الأيوبيين والمماليك، فقد كانت ولاية الحسبة مستقلة عن الولايات الأخرى، وكان واليها من أوسع موظفي الدولة نفوذاً، وبلغ من أعماله أنه كان يراقب الحركات التخريبية والأشخاص المرتاب بهم<sup>(٤)</sup>. وكان لولاية الحسبة، في هذا العهد، نشاط كبير في جميع المجالات، فكانت تصدر إليهم المراسيم من السلاطين بتغيير المنكرات، فيقومون بتنفيذها، وذلك لضمان نفوذ كلمتهم وهيمتهم على المفسدين وأهل المنكرات. ونعطي مثلاً على ذلك صدور الأوامر بمنع ركوب الناس مختلطين رجالاً ونساءً للتنزه، والتهديد بإنزال العقوبات على من خالف هذه التعليمات، لما حصل في تلك التنزهات من المجون والخلاعة والتحلل<sup>(٥)</sup>.

وجرت العادة أن يجعل المحتسب مقره المركزي قريباً من السوق، حيث يكون نقطة تجمع له ولأعوانه، وفي مواجهة مقره هذا توجد الدكة، وهي بناء يسطح أعلاه لغرض الجلوس عليه، فيجلس عليها في بعض الأوقات للنظر في شكاوى الناس مما يلاقونه من غش أو ضرر لاحق بهم ليتخذ إزاءها الإجراء المناسب، وأكثر ما ينزل ركباً إلى السوق ومع أحد أعوانه ميزانه الذي يستعمله

(١) الطبري: تاريخ الأمم والملوك، جزء ٩، ص ١٤٦.

(٢) المصدر السابق، جزء ٩، ص ٣٤٥.

(٣) عبد العزيز مرشد: نظام الحسبة في الإسلام، ص ١٧.

(٤) نقولاً زيادة: دمشق في عصر المماليك، ص ١٧٠.

(٥) عبد العزيز مرشد: نظام الحسبة في الإسلام، ص ٤٣.



في التفتيش، فيفاجيء التجار وأصحاب الحرف ويحاسبهم على كل ما يقترفونه مما يضر بالناس أو يضيع حقوقهم.  
وكان والي الحسبة يراقب أعوانه، فإذا عثر على من ارتكب أمراً يخلُ بما يقوم به من الاحتساب، مثل أخذ الرشوة أو قبول هدية، صرفه عنه.  
ومن جملة أعوان المحتسب، جامعو المعلومات، الذين يطوفون في الأسواق والطرقات ويأتون إليه بالمعلومات ليستطيع بذلك مراقبة المفسدين مراقبة دقيقة، وعندما يؤتى بالمذنب، ينظر في أمره، فتارة يضربه بالسوط وأحياناً بالدرّة، وإذا اقتضى الأمر أن يشهّر به: أركب حماراً وألبس الطرطور ليرتدع عن فعلته، وليراه المفسدون فيكفّوا عن أكل أموال الناس بالباطل وإيذائهم<sup>(١)</sup>.

---

(١) عبد العزيز مرشد: نظام الحسبة في الإسلام، ص ٥٠.

## البصمة الرابع

### الفرق بين ولاية الحسبة، وولاية القضاء، وولاية المظالم

#### المطلب الأول: الفرق بين ولاية الحسبة وولاية القضاء

هناك اتفاق بين الولايتين في بعض الوجوه، وهناك اختلاف في وجوه أخرى، فأما اتفاقهما فمن وجهين:

الوجه الأول: إن لوالي الحسبة الصلاحية في ثلاثة أنواع من الدعاوى التي تتعلق بحقوق الناس وهي التالية:

(أ) دعوى بخس الوزن، أو تطفيف الكيل.

(ب) دعوى الغش في المبيع أو الثمن.

(ج) دعوى تحصيل الديون المستحقة.

فيجوز لوالي الحسبة أن ينظر في هذه الأمور الثلاثة حصراً، لأن الشرع حوَّله إزالة المنكر إذا ظهر، والأمر بالمعروف إذا ترك، ولا شك أن هذه الأنواع من الدعاوى تدخل في ولاية القاضي، فالقاضي يقضي في الدعوى بذلك، إذا كانت خاصة، والمحتسب يسمع الدعوى بذلك إذا كانت عامة، فاتفقا في جنس سماعهما للدعوى في هذه الأمور.

الوجه الثاني: أن لوالي الحسبة أن يلزم المدعى عليه بالخروج من الحق الذي عليه، كمن ثبت عليه دين مستحق لآخر بقضاء أو بإقرار، ولكنه لم يؤديه، بل ماطل وسوّف في قضائه مع تمكّنه ويساره، فاستعدى الدائن والي الحسبة على خصمه، فللوالي، إذ ذاك، أن يلزم المدين بتحرير ذمته من الحق اللازم له بالوفاء<sup>(١)</sup>.

(١) عبد العزيز مرشد: نظام الحسبة في الإسلام، ص ٥٤.

وأما اختلافهما ففي نوعين:  
النوع الأول: قصور الحسبة عن القضاء.  
النوع الثاني: زيادة الحسبة على القضاء.

### أولاً: قصور الحسبة على القضاء

ليس لوالي الحسبة أن ينظر في الدعاوى الخارجة عن نطاق المنكرات الظاهرة، مثل دعاوى العقود والمعاملات، كما أن ولاية الحسبة لا تشمل مما تقدم إلا الحقوق المعترف بها، أو التي صدر بها حكم، أما الحقوق، موضوع النزاع، فلا يجوز لوالي الحسبة النظر فيها.

مثال: إذا ادعى زيد على عمرو أنه أقرضه مبلغاً من المال، وأنكر المدعى عليه، فليس لوالي الحسبة أن ينظر في هذه الدعوى، لأنه ينظر فقط في المسائل الواضحة المستعجلة التي لا تحتمل التحقيق والأناة، وإنما ينظر في هذه الدعوى ونظائرها القاضي<sup>(١)</sup>.

### ثانياً: زيادة الحسبة على القضاء

ينظر والي الحسبة في سلوك الناس وتصرفاتهم، فإن رأى منكراً قائماً أمر بإزالته، وإن رأى معروفاً متروكاً أمر بفعله، وذلك من تلقاء نفسه وبدون دعوى.

مثال: يأمر والي الحسبة بإزالة الغش وإقامة الصلاة ويمنع تبرُّج النساء. كما أن ولاية الحسبة وُضعت لإلزام الناس بفعل المعروف واجتناب المنكر، وعليه يكون للوالي أن يستعمل القوة والهيبة والغلظة، ولا يكون بذلك خارجاً على حدود وظيفته، في حين أن القاضي لا ينظر في أي قضية إلا بعد حضور المدعي، وبناء على طلبه النظر في القضية، والقضاء موضوع لإقرار العدل بين الناس، وهو أمر يتطلب الأناة والوقار، وخروج القاضي على ذلك يعتبر تعدياً وخروجاً عما ينبغي أن يكون عليه<sup>(٢)</sup>.

### المطلب الثاني: الفرق بين ولاية الحسبة وولاية المظالم

تنفق ولاية الحسبة وولاية المظالم في وجهين وتختلفان في وجهين:

(١) الماوردي: الأحكام السلطانية، ص ٢٤٢.

(٢) عبد العزيز مرشد: نظام الحسبة في الإسلام، ص ٥٥.

## وجها الاتفاق:

أولاً: أن كلاً منهما موضوع للرغبة والغلظة، وكل من والي الحسبة ووالي المظالم يكونان على جانب كبير من الهيبة والشدة على المفسدين والعصاة.  
ثانياً: أن لكل من والي الحسبة ووالي المظالم، أن يتعرّض للفساد والعدوان الظاهر، فيقوم بإنكاره وإزالته، ولو لم يدع أحد أمامهما بذلك<sup>(١)</sup>.

## وجها الاختلاف:

أولاً: يتولى والي الحسبة البتّ بالأمر الواضحة، في حين أن ولاية المظالم وضعت للنظر فيما عجز القضاة عن البتّ فيه.  
مثال: عدم رضوخ أحد الخصمين للحكم الشرعي مع قوة مكانته، أو عدم استطاعة القضاة النظر في القضية خوفاً على أنفسهم<sup>(٢)</sup>.  
ثانياً: ينظر والي المظالم في القضايا الخطيرة، ويسمع دعوى المتنازعين، وما لها من بينات ووجج، ثم يصدر الحكم ويلزم الطرفين به، أما المحتسب فليس له النظر في القضايا التي تحتاج إلى إثبات أو يدخلها الإنكار<sup>(٣)</sup>.

(١) الماوردي: الأحكام السلطانية، ص ٢٤٢.

(٢) عبد العزيز مرشد: نظام الحسبة في الإسلام، ص ٥٦.

(٣) الماوردي: الأحكام السلطانية، ص ٢٤٢.

## الفصل الثاني

### أركان الحسبة

ستولَّى درس أركان الحسبة في المباحث الثلاثة التالية:  
المبحث الأول: المحتسب.  
المبحث الثاني: المحتسب عليه.  
المبحث الثالث: ما تجري فيه الحسبة.

## المحتسب

يشترط في المحتسب الشروط التالية:

(١) الإسلام: لأن الحسبة ولاية، ولا ولاية لكافر على مسلم. قال الله تعالى: ﴿وَلَنْ يَجْعَلَ اللَّهُ لِلْكَافِرِينَ عَلَى الْمُؤْمِنِينَ سَبِيلًا﴾<sup>(١)</sup>.

(٢) الذكورة: هناك اتجاه من مفكري الإسلام يرى أنه لا يجوز أن تلي المرأة الحسبة لأنها ولاية من الولايات، والمرأة لا تتولى شيئاً منها لقول الرسول ﷺ: (لن يفلح قوم ولوا أمرهم امرأة)<sup>(٢)</sup>، ولأن المرأة لا يتأتى منها أن تبرز إلى المجالس، ولا تخالط الرجال<sup>(٣)</sup>.

وهناك اتجاه آخر يرى أنه يجوز للمرأة أن تلي الحسبة، ويذكرون أن الصحابية سمراء بنت نهيك الأسدية تولت الحسبة في مكة أيام الرسول ﷺ، وأنه كان لها سوط تعتف به الغشاشين، كذلك فإن عمر بن الخطاب رضي الله عنه قد ولي الشفاء بنت أبي سليمان سوق المدينة<sup>(٤)</sup>.

ويرى الماوردي أنه لا يجوز تقليد المرأة الولاية<sup>(٥)</sup>، في حين جوزه ابن جرير الطبري كالرجل، وقال أبو حنيفة: يصح قضاؤها فيما تصح فيه شهادتها، وشهادتها عنده تصح فيما سوى الحدود والقصاص<sup>(٦)</sup>، إلا أن جمهور فقهاء المسلمين يرى أنه لا يجوز للمرأة أن تكون لها الولاية مهما كانت.

(١) سورة النساء: الآية ١٤١.

(٢) صحيح البخاري، جزء ٩، ص ٧٠.

(٣) عبد العزيز مرشد: نظام الحسبة في الإسلام، ص ٦٢.

(٤) ظافر القاسمي: نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي، الكتاب الثاني، ص ٢٥٠.

(٥) الماوردي: أدب القاضي، جزء ١، ص ٦٢٥.

(٦) ظافر القاسمي: نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي، الكتاب الثاني، ص ٢٥٠.

(٣) التكليف: إن غير المكلف لا يتوجه إليه أمر ولا نهى، ولا يحسن تصريف نفسه، فكيف يوَلَّى تصريف أمور المسلمين في أسواقهم ومبيعاتهم وأعمالهم؟

(٤) العلم بأحكام الشرع: لأن المقياس في الحسن والقبح هو ما ورد عن الشارع، ولا مدخل للعقول في ذلك إلا بكتاب الله وسنة نبيه ﷺ، والجاهل بأحكام الإسلام يجره جهله إلى تحسين الشيء، وهو قبيح في نظر الشرع، وهذا خطر عظيم ومصيبة كبيرة.

(٥) النزاهة: أي أن يكون عفيفاً عن أموال الناس، متورعاً عن قبول هداياهم.

(٦) الحرية: لأن العبد ليس أهلاً لتولية هذا المنصب الخطير، لنقصه بالرق، حيث يغض من شأنه عند عامة الناس، وفي كل حال لم يعد هذا الشرط موضوع بحث بالنظر لزوال الرق عملياً.

(٧) الرأي: أن يكون ذا رأي وصرامة وقوة في الدين، وذلك لأن الحسبة تقوم على الشدة مع سرعة الفصل، ولا يقوم بذلك إلا مَنْ كان ذا رأي صائب وعقل راجح وحزم.

(٨) الإمام بالمنكرات الظاهرة: أي أن يكون عالماً بالمنكرات الظاهرة، ذا معرفة بأساليب الفسقة وطرقهم في فسقهم، وبجبل الغشاشين وضروب مكرهم<sup>(١)</sup>.

(٩) العدالة: قال بعض العلماء إنه يُشترط في والي الحسبة أن يكون عدلاً، ومن هؤلاء الماوردي والشافعي<sup>(٢)</sup>، وأبو يعلى الفراء من الحنابلة<sup>(٣)</sup>.

أما الغزالي والقرطبي فقالا إنه لا يُشترط أن يكون والي الحسبة عدلاً، بل يجوز أن تسند الحسبة للفاسق<sup>(٤)</sup>.

(١٠) الاجتهاد: ذهب أبو سعيد الإصطخري، من فقهاء الشافعية، إلى أنه يجب أن يكون والي الحسبة مجتهداً في أحكام الشريعة، ليجتهد رأيه فيما يعرض له مما هو مختلف فيه<sup>(٥)</sup>، وذهب آخرون إلى أنه لا يُشترط ذلك، بل يكفي أن

(١) عبد العزيز مرشد: نظام الحسبة في الإسلام، ص ٦٤.

(٢) الماوردي: الأحكام السلطانية، ص ٢٤١.

(٣) المصدر السابق، ص ٢٦٩.

(٤) الغزالي: إحياء علوم الدين، جزء ٤، ص ٣٠٩.

(٥) الماوردي: الأحكام السلطانية، ص ٢٤١.

يكون عارفاً بالمنكرات وما شرع فيها من أحكام، مع إمامه بما تعارف عليه النَّاسُ في شؤونهم وأحوالهم<sup>(١)</sup>.

(١١) الإذن من الإمام: قال بعض العلماء: يشترط أن يكون المحتسب مأذوناً في الحسبة من جهة إمام المسلمين، فلا يُسمى الأمر بالمعروف والياً للحسبة إلا إذا كان مفوضاً من قبل الحاكم، لأن منصب الحسبة سلطة وولاية واحتكام على المحكوم عليه، فينبغي ألا يُثبت إلا بولاية شرعية صادرة عن ولي الأمر، ولهذا المعنى لا يثبت لكافر على مسلم<sup>(٢)</sup>.

وقال آخرون: لا يُشترط ذلك، بل لكل فرد من المسلمين الاحتساب وتغيير المنكر، لعموم الآيات والأحاديث الواردة في شأن الحسبة، فإنها تدل على أن كل من رأى منكراً فسكت عليه عصي، فيجب نهْي العاصي أينما رآه، وكيفما رآه على العموم، فالتخصيص بشرط الإذن والتفويض من الإمام لا دليل عليه<sup>(٣)</sup>.

ونحن نرى أن ولاية الحسبة لا تثبت إلا بتفويض من الإمام، وبدونه لا تتحقق، وأما الوعظ والإرشاد والنصح والتغيير الذي لا يحتاج إلى مدافعة وإلزام، فهذا يثبت لعامة الناس، أما ما يستدعي القوة والإلزام والسلطة والشدة، فلا يثبت لآحاد الناس، بل يختص به المحتسب الوالي.

(١) الماوردي: الأحكام السلطانية، ص ٢٤١.

(٢) المصدر السابق نفسه.

(٣) الغزالي: إحياء علوم الدين، جزء ٢، ص ٣٣١.



## البحث الثاني

### المحتسب عليه

وهو المنكر عليه قبيح عمله، أو من يوجّه إليه الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، ويشترط فيه أن يكون إنساناً، إذ لا حسبة على غير الآدمي، لأن الحسبة تقوم على إنكار المنكر لحق الله، فلا يكون هذا إلا إذا كان الفعل منكراً بالنسبة لمن صدر منه، وهذا يكون من الآدمي فقط، فلا يوصف فعل البهيمة بالمعروف ولا المنكر<sup>(١)</sup>.

ولا يشترط فيه أن يكون مكلفاً، فلو شرب الصبي الخمر منع واحتسب عليه، إن كان قبل البلوغ أو التمييز<sup>(٢)</sup>، وذلك ترويضاً له على التزام أوامر الله واجتناب زواجره، وقد أوجب الله علينا أن نأمر أبناءنا بالصلاة إذا بلغوا سبع سنين، وأن نضربهم عليها إذا بلغوا عشرًا: (مروا أولادكم بالصلاة وهم أبناء سبع سنين، واضربوهم عليها وهم أبناء عشر، وفرقوا بينهم في المضاجع)<sup>(٣)</sup>.

ولو أراد المجنون الزنا وجب منعه واتخاذ ما يكفل سلامته من هذه الفاحشة مع سقوط التكليف عنه.

(١) الغزالي: إحياء علوم الدين، جزء ٢، ص ٣٢٣.

(٢) المصدر السابق نفسه.

(٣) رواه أبو داود بإسناد حسن: رياض الصالحين، ص ١٤٠.

## البصّة الثالث

### ما تجري فيه الحسبة

ستولى درس هذا المبحث في مطلبين:  
المطلب الأول: ما يجري فيه الأمر بالمعروف وأقسامه.  
المطلب الثاني: ما يجري فيه النهي عن المنكر وأقسامه.

#### المطلب الأول: ما يجري فيه الأمر بالمعروف، وأقسامه ثلاثة

١ - أن يكون في حق من حقوق الله عزّ وجلّ، وله مجالان:

أ - مجال عام: وهو أن يتوجه أمره بالمعروف إلى المجتمع بأسره، ويكون احتسابه يعالج ظاهرة اجتماعية.

مثال: ترك أهل بلد ما صلاة الجمعة. ففي هذه الحالة يجب على والي الحسبة أن يأمر الناس بإقامة صلاة الجمعة، ويستعمل في احتسابه وسائل الإعلام الموجودة في عصره.

ب - مجال خاص: وهو أن يتوجه احتسابه إلى فرد بعينه، كما لو اشتهر أحد الناس بترك صلاة الجماعة، وهنا يسأله الوالي عن ذلك، ويسمع جوابه ويتخذ الإجراء المناسب<sup>(١)</sup>.

٢ - أن يكون في حق من حقوق الأدميين، وله مجالان:

أ - مجال عام: وهو أن يكون احتسابه حفاظاً على حق مشاع للمسلمين وليس لفئة أو فرد منهم.

ب - مجال خاص: وهو أن يكون مراعاة لحق آدمي بعينه.

٣ - أن يكون الأمر بالمعروف في حق مشترك، فهو حق لله من جهة، وحق للأدميين من جهة أخرى.

مثال: استثناء عدم المحافظة على العدة في النساء عند الفراق من

(١) أبو يعلى: الأحكام السلطانية: ص ٢٧٢.

أزواجهن، فللمحتسب أن يأمرهن بالتقيد بأحكام العدة، والمحافظة عليها وتأديب من خالف منهن.

### المطلب الثاني: ما يجري فيه النهي عن المنكر، وأقسامه ثلاثة

- ١ - ما كان من حقوق الله تعالى، وهو ثلاثة أحوال:
  - أ - ما يتعلّق بالعبادات، كترك الغسل من الجنابة.
  - ب - ما يتعلّق بالمعاملات بالمنكر، كالبيع الفاسدة.
  - ج - ما يتعلّق بالمحظورات من الأعمال، كأن يمنع الناس من الوقوف في مظان الريب والتهمة<sup>(١)</sup>.
- ٢ - ما كان من حقوق الأدميين، ومثال ذلك تعدي الإنسان على جاره أو على نسائه.
- ٣ - ما كان مشتركاً بين الحقيين: مثل المنع من الإشراف على منازل الناس، ومن فتح النوافذ على دار الجار<sup>(٢)</sup>.

(١) الماوردي: الأحكام السلطانية، ص ٢٤٩.

(٢) عبد العزيز مرشد: نظام الحسبة في الإسلام، ص ٩٤.



## الفصل الثالث

### كيفية الاحتساب

تمهيد:

تقوم الحسبة ولاية واختصاصاً على الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وقد دلت الأدلة على وجوبهما من الكتاب والسنة والإجماع.

أما الكتاب، فقد أمر بها صراحة في قوله تعالى: ﴿وَلَتَكُنَّ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ﴾<sup>(١)</sup>، أي لتكون فرقة من هذه الأمة متصدية لهذا الشأن<sup>(٢)</sup>.

أما السنة، فقد أمر الرسول ﷺ بالحسبة حسب الاستطاعة، حيث قال: (من رأى منكم منكراً فليغيره بيده، فإن لم يستطع فبلسانه، فإن لم يستطع فبقلبه وذلك أضعف الإيمان)<sup>(٣)</sup>.

أما الإجماع، فقد أجمع المسلمون على أن المنكر واجب تغييره على كل من قدر عليه وأمن الضرر على نفسه وعلى المسلمين<sup>(٤)</sup>.

ويجدر بنا، ونن نبحت في موضوع الحسبة، أن نتعرض للقواعد والضوابط، ولصفات الاحتساب على سائر الناس، وباختلاف طرق كسبهم للمعيشة، سواء في ذلك موظفو الدولة أو أصحاب المهن الحرة.

وعليه ستولى درس هذا الفصل في المباحث الخمسة التالية:

(١) سورة آل عمران: الآية ١٠٤.

(٢) القرطبي: جزء ٤، ص ١٦٥.

(٣) صحيح مسلم بشرح النووي، جزء ٢، ص ٢٢.

(٤) القرطبي: جزء ٤، ص ٤٨.

## الاحتساب على أرباب الحرف والصنائع والتجار والمزارع

### المطلب الأول: كيفية الاحتساب على أرباب الحرف والصنائع

لما كانت الحرف تختلف وتتعدد، فسوف نورد نماذج لكل نوع منها، وأهمها ما يحتاج إليه الناس في طعامهم ولباسهم ودوائهم وسكنهم، أما أصحاب الحرف الذين يحتاج إليهم الناس في طعامهم فكثيرون، ونكتفي منهم بالمثال التالي:

● **القصابون:** يمنعهم المحتسب من الذبح على أبواب دكاكينهم لئلا يتلوث الطريق بالدم، ويأمرهم بإدخال اللحوم داخل حوانيتهم فلا يعلقونها خارجاً، ويلزمهم بإفرااد لحوم الضأن عن لحوم الماعز، وألا يخلطوا بعضها ببعض، وإذا وقع عند أحدهم بهيمة مريضة منعه من بيعها مع اللحم الذي في حانوته، إلخ<sup>(١)</sup>...

وأما أصحاب الحرف الذين يحتاج إليهم الناس في لباسهم فنورد منهم المثال التالي:

● **الصباغون:** يزجرهم الوالي عن الغش، فإن بعضهم يصبغ الثياب بالحناء، ويأمرهم بأن يكتبوا على ثياب الناس أسماءهم بالحبر، لئلا يتبدل بعضها ببعض، ويمنعهم من أكل المال بالباطل، إلخ<sup>(٢)</sup>...

وأما أصحاب الحرف الذين يحتاج إليهم الناس في الدواء فنذكر منهم المثال التالي:

● **الأطباء:** لا يسمح والي الحسبة لأحد أن يمارس الطب إلا إذا كان يتقن معرفة الأمراض ودوائها، ويأخذ الوالي عليهم عهد بقراط، ويمتحن الوالي أطباء

(١) عبد العزيز مرشد: نظام الحسبة في الإسلام، ص ١١٨، ١١٩.

(٢) المصدر السابق، ص ١٢٣.

العين بكتاب حنين بن إسحاق، ويراقب الكحَّالين المنتشرين في الطرقات، فإن أكثرهم جاهل الطب، إلخ<sup>(١)</sup> ...  
وأما أصحاب الحرف الذين يحتاج إليهم الناس في سكنهم، فنورد منهم المثال التالي:

● **سماسرة الدور:** يأمرهم الوالي. ألا يبيعوا ما يُظن أنه موقوف أو مرهون، أو غير مملوك لمن هو في يده ويحلفهم على التزام ذلك، كما لا يبيع لصبي أو يتيم إلا بإذن وليه، ويلزمهم ألا يأخذوا الجعل إلا من البائع<sup>(٢)</sup> ...

### المطلب الثاني: كيفية الاحتساب على التجار

نورد في هذا الشأن المثال التالي:

● **الصيارفة:** على والي الحسبة أن يتفقد سوقهم، ويبيث أعوانه عندهم، فإذا عثر بمن يرابي أو يفعل في الصرف ما لا يجوز في الشريعة عزَّره، ويمنعهم من بيع التبر الخالص بالمغشوش، ولا المغشوش بمثله لوجود الجهل بمقدار الذهب فيهما، ومن ثمَّ عدم التماثل بينهما، ويشرف على موازينهم وطريقة وزنهم<sup>(٣)</sup> ...

### المطلب الثالث: كيفية الاحتساب على الزراع

يقوم والي الحسبة بمنعهم من زراعة الأشجار المحرَّمة، مثل الحشيش على اختلاف أنواعه، وما يُستخرج منه من مواد مخدَّرة، كالخشخاش، وما يمضغ كالكافور، ويأمرهم بعدم الغش في عرض إنتاج مزارعهم إذا جلبوها إلى السوق إلخ<sup>(٤)</sup> ...

(١) عبد العزيز مرشد: نظام الحسبة في الإسلام، ص ١٢٦.

(٢) المصدر السابق، ص ٢١٧.

(٣) المصدر السابق، ص ١٣١.

(٤) المصدر السابق، ص ١٣٣.

## البحث الثاني

### كيفية الاحتساب على موظفي الدولة

يجب على والي الحسبة أن يتردد على مجالس القضاة والحكام، ويمنعهم من الجلوس في المساجد، لأنه ربما دخل عليهم الجنب والحائض والذمي والمجنون، ومن لا يحترز من النجاسات، فيؤذون المسجد وينجسون فرشته، زيادة على ما يحصل من الخصمين عند ترافعهما، من الأصوات العالية واللغط عند ازدحام الناس في مجلس القاضي<sup>(١)</sup>.

ومتى رأى والي الحسبة قاضياً غضب على الخصوم أو شتم أحدهم، أو احتد في كلامه عليهم، ردعه عن ذلك، وإذا كان للقاضي موظفون فيجب أن يتمتعوا بأخلاق حسنة، كما يجب على القاضي أن يجلس في وسط البلد لئلا يشق على الناس مراجعته<sup>(٢)</sup>.

وإرادنا لكيفية الاحتساب على موظفي الدولة، لا يُراد به الحصر، وإنما يُراد به فقط إعطاء صورة ومثال، وما قيل فيهم يُقال في غيرهم من الموظفين الآخرين، إذ على والي الحسبة أن يراقبهم في أعمالهم ويأمرهم بإتقان العمل وتوخي المصلحة العامة للمسلمين.

ومن رآه متأخراً في أداء عمله أو مهملاً لواجباته أنكر عليه، ليكون ذلك درساً له رادعاً لأمثاله.

وإذا ارتكب الموظف إخلالاً بوظيفته، أنكر عليه، فإذا امتثل فلا مشكلة، وإلا طلب من ولي الأمر تأديبه وعزله من وظيفته إذا اقتضى الأمر، كأن يأخذ الموظف رشوة أو هدية لأغراض تتعلق بوظيفته، أو كان مسؤولاً ويستغل منصبه في حماية مرتكبي الجريمة<sup>(٣)</sup>.

(١) عبد العزيز مرشد: نظام الحسبة في الإسلام، ص ١٣٥.

(٢) المصدر السابق، ص ١٣٦.

(٣) المصدر السابق، ص ١٣٩.



## كيفية الاحتساب على أعيان الناس وأوساطهم وأراذلهم

يقصد والي الحسبة مجالس الأمراء والولاة، ويأمرهم بالمعروف وينهاهم عن المنكر، ويعظهم ويذكرهم ويأمرهم بالشفقة على الرعية والإحسان إليهم. ويمنع المحامين من التوكل إلا لحاجة ماسة إليهم، كأن يكون هناك امرأة تلزم بيتها ولا تخالط الرجال، ولا تظهر إلى الأسواق، أو صبي، أو غائب أو رجل تمنعه كثرة أعماله عن حضور مجلس القضاء، فحينئذ يوكل عنهما الحاكم من يراه متصفاً بالعدالة والاستقامة<sup>(١)</sup>.

وكذلك يقوم والي الحسبة، بالنظر في أمور الوعاظ، فلا يُمكن أيّاً منهم من الوعظ، إلا إذا كان مشتهراً بالدين والفضيلة والعلم بأحكام الشريعة<sup>(٢)</sup>. وإذا سمع والي الحسبة بامرأة عاهرة أو مغنية، استتابها عن معصيتها، فإن عادت عزّرها ونفاها من البلد. ويمنع الحمالين من تحميل الدواب أكثر من طاقتها، ويأمر السقائين الذين يستقون من الأنهار بأن يدخلوا في النهر حتى يبعدوا عن الشاطئ ومواقع الأوساخ، ولا يستقون من موضع تُسقى منه الدواب<sup>(٣)</sup>، وغير ذلك.

(١) عبد الرحمن بن نصر الشيرازي: نهاية الرتبة في طلب الحسبة، القاهرة، ١٩٤٦م، ص ١١٥.

(٢) عبد العزيز مرشد: نظام الحسبة في الإسلام، ص ١٤٢.

(٣) عبد الرحمن بن نصر الشيرازي: نهاية الرتبة في طلب الحسبة، ص ١١.

## كيفية الاحتساب على منكرات الأسواق والطرق والمرافق العامة

لما كان والي الحسبة لا يستطيع مراقبة كل أصحاب الصنائع في كل السوق، جاز له أن يجعل لأهل كل صنعة مراقباً يُسمى بالعريف، يقوم بإمداد الوالي بإخبارهم وما يُجلب إلى سوقهم من السلع، وما استقرت عليه من الأسعار، وغير ذلك<sup>(١)</sup>.

ويمنع والي الحسبة كل ما فيه أذية وضرر على المسلمين، مثل منع الميازيب الظاهرة من الحيطان لما تصبّه من مياه الأمطار وغيرها على رؤوس المارة، وكذلك مجاري الأوساخ الخارجة من الدور إلى وسط الطريق. ويطوف والي الحسبة على الحمامات، ويرى مدى تطبيق المسؤولين عنها لتعليمات النظافة، ويمنع أصحاب الأمراض المعدية من دخول الحمامات<sup>(٢)</sup>، وغير ذلك من الأمور.

(١) عبد الرحمن بن نصر الشيرازي: نهاية الرتبة في طلب الحسبة، ص ١٢.

(٢) المصدر السابق، ص ١٤.

## الفصل الرابع

### العقوبات المخوّلة لوالي الحسبة

لا بدّ لوالي الحسبة أن يكون، بجانب مراقبته وتوجيهه ووعظه، معاقباً ومؤدّباً، غير أن صلاحيات والي الحسبة محدودة في الأدب والعقاب، فلا تمكنه ولايته للحسبة من فرض العقاب المشروع لكل حالة من الحالات، ولكل جريمة من الجرائم، ولهذا كان علينا أن نبحث في هذا الفصل في العقوبات المخوّلة لوالي الحسبة.

وستتولى درس هذا الفصل في المباحث الثلاثة التالية:

## تعريف التعزير وأدلة مشروعيتها

### المطلب الأول: تعريف التعزير

التعزير، لغة، مصدر عزز، العزر وهو الرد والمنع، ومعناه التأديب، ويطلق على النصرة والإعانة، ويطلق على التعظيم والتوقير، وسميت العقوبة تعزيراً لأن من شأنها أن تدفع الجاني وترده عن ارتكاب الجرائم أو العودة إلى اقترافها.

وفي الاصطلاح، التعزير عقوبة غير مقدّرة، مشروعة في كل معصية، ليس فيها حد ولا كفارة<sup>(١)</sup>.

### المطلب الثاني: أدلة مشروعية التعزير

يقول الله تعالى: ﴿وَالَّذِي تَخَافُونَ سُوءَهُمْ لِنُفُوسِهِمْ فِطْرًا وَأَضْرِبُوهُمْ فِي الْمَصَاجِعِ وَأَضْرِبُوهُمْ فَإِنْ أظْفَقَكُمْ فَلَا تَبْغُوا عَلَيْهِمْ سَبِيلاً إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلِيماً كَبِيراً﴾<sup>(٢)</sup>.

ونحن نرى أن الله عز وجل أباح للزوج أن يعظ زوجته ويخوفها من عاقبة نشوزها في الدنيا والآخرة، فإن فاءت فلا مشكلة، وإلا هجرها، وعند عدم الجدوى له أن يضربها ضرباً غير مبرح، والوعظ والهجر والضرب من أنواع التعزير.

ويقول الله تعالى: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا لَا تَقْتُلُوا الصَّيْدَ وَأَنْتُمْ حُرْمٌ وَمَنْ قَتَلَهُ مِنْكُمْ مُتَعَمِّداً فَجَزَاءٌ مِّثْلُ مَا قَتَلَ مِنَ النَّعْمِ يَحْكُمُ بِهِ ذَوَا عَدْلٍ مِنْكُمْ هَدْياً بَلِغَ الْكَيْبَةِ أَوْ كَفَّراً

(١) عبد العزيز مرشد: نظام الحسبة في الإسلام، ص ١٥٢.

(٢) سورة النساء: الآية ٣٤.

طَعَامُ مَسْكِينٍ أَوْ عَدْلٌ ذَلِكَ صِيَامًا لِيَذُوقَ وَبَالَ أَمْرِهِ عَفَا اللَّهُ عَمَّا سَلَفَ وَمَنْ عَادَ فَيَنْقِمُ اللَّهُ مِنْهُ وَاللَّهُ عَزِيزٌ ذُو انْتِقَامٍ ﴿١﴾، وهذا من التأديب بالغرامة المالية، وهي نوع من أنواع التعزير.

ويقول الرسول ﷺ: (لا يُجلد فوق عشرة أسواط إلا في حدٍّ من حدود الله) (٢).

فأذن ﷺ في تعزير مَنْ لم يصب حدًّا بعشرة أسواط فأقل. وجاء في حديث سالم عن ابن عمر: «إنهم كانوا يضربون على عهد رسول الله ﷺ إذا اشتروا طعاماً جزافاً أن يبيعوه في مكانه حتى يحولوه» (٣). وهذا تعزير لمن باع الطعام قبل قبضه، وغير ذلك من الأحاديث. وقد أجمعت الأمة الإسلامية على مشروعية التعزير، وعملت به منذ زمن النبي ﷺ (٤).

(١) سورة المائدة: الآية ٩٥.

(٢) متقى الأخبار بشرح نيل الأوطار: جزء ٧، ص ١٥٨.

(٣) صحيح مسلم بشرح النووي: جزء ١٠، ص ١٧٠.

(٤) عبد العزيز مرشد: نظام الحسبة في الإسلام، ص ١٥٣.

## أنواع التعزير

تتنوع العقوبات التعزيرية إلى أنواع، هي:

- (١) القتل: والتعزير به مشروع لأفحش الجرائم وأعظمها ضرراً بمصالح المجتمع، ودلّ على مشروعية التعزير به السنّة والمعقول<sup>(١)</sup>.
- (٢) الضرب: والأصل في مشروعيته التعزيرية الكتاب والسنّة والإجماع<sup>(٢)</sup>.
- (٣) النفي: وهو التغريب والإبعاد عن أرض الوطن، والأصل في مشروعيته التعزيرية أن النبي ﷺ قضى بالنفي تعزيراً في شأن المخنثين<sup>(٣)</sup>.
- (٤) الحس: والأصل في مشروعية التعزير به السنّة والإجماع<sup>(٤)</sup>.
- (٥) الصلب: وهو أن يُصلب المذنب حياً، والدليل على جواز التعزير به ما روي أن رسول الله ﷺ صلب رجلاً على جبل يقال له أبو ناب<sup>(٥)</sup>.
- (٦) الغرامة المالية: وقد دل على جواز التعزير بها الكتاب والسنّة<sup>(٦)</sup>.
- (٧) العزل من الوظيفة: وهو حرمان الشخص من وظيفته وحرمانه، تبعاً لذلك، من راتبه الذي يتقاضاه عنها، وذلك إذا اتصف الموظف بأوصاف تخل بصلاحيته للعمل، كالخيانة أو قبول الرشوة وغير ذلك، فقد بلغ عمر بن الخطّاب عن بعض نوابه أنّه يتمثّل بأبيات في الخمر، فعزله<sup>(٧)</sup>.
- (٨) التهديد والتخويف: وذلك بأن يتوعد ولي الأمر من ظهرت إساءته بإنزال

(١) عبد العزيز مرشد: نظام الحسبة في الإسلام، ص ١٥٤.

(٢) المصدر السابق، ص ١٥٥.

(٣) صحيح مسلم بشرح النووي: جزء ١٤، ص ١٦٢.

(٤) عبد العزيز مرشد: نظام الحسبة في الإسلام، ص ١٥٦.

(٥) الماوردي: الأحكام السلطانية، ص ٢٣٩.

(٦) عبد العزيز مرشد: نظام الحسبة في الإسلام، ص ١٥٧.

(٧) ابن تيمية: السياسة الشرعية، مطبعة دار الجهاد، ١٣٨١هـ، ص ١٠٥.

العقوبة الشديدة به إذا عاد، ومن ذلك أن عمر بن الخطّاب رضي الله عنه تقدّم إلى الشعراء ألا يشبّب أحدهم بامرأة إلا جلده<sup>(١)</sup>.

(٩) الهجر: وهو مقاطعة المحكوم عليه والامتناع من الاتصال به أو معاملته بأي نوع أو طريقة من الطرق، والتعزير به مشروع بالكتاب والسنة.

(١٠) التشهير: وهو المناداة بالمجرم وإعلان ذنبه وإيضاحه للناس ليعرفوه فيحذروه، وقد فعله عمر بن الخطّاب رضي الله عنه، فقد أمر بتسويد وجه شاهد الزور وإركابه دابة ركوباً مقلوباً، لأنّه لما سوّد وجهه بالكذب سوّد وجهه السواد، ولما قلب الحديث قلب ركوبه<sup>(٢)</sup>.

(١١) التوبيخ والتبكيث: وهو زجر المذنب عن فعله بالتأنيب والتفريع<sup>(٣)</sup>.

(١٢) العتاب: وهو لوم المذنب على فعله برقة ولطف. وقد عاتب الله سبحانه وتعالى نبيّه ﷺ ومثاله ذلك قوله تعالى: ﴿عَبَسَ وَتَوَلَّى ﴿١﴾ أَنْ جَاءَهُ الْأَخْيَرُ ﴿٢﴾ وَمَا يَدْرِيكَ لَعَلَّكَ يَرْكَبُ ﴿٣﴾ أَوْ يَذَّكَّرُ فَتَنْفَعَهُ الذِّكْرَىٰ ﴿٤﴾﴾.

(١٣) الوعظ: وهو نهى المسيء عن فعله بنصح وتخويف من عذاب الله تعالى، ودلّ الكتاب والسنة على مشروعية التعزير به، أما الكتاب، فقوله تعالى: ﴿وَالَّذِينَ تَخَافُونَ سُوءَ بَعْضِهِمْ فَعِظُوهُمْ﴾<sup>(٥)</sup>. وأما السنة فقد ورد عن عائشة رضي الله عنها أنّها قالت: «قلت للنبي ﷺ: حسبك من صفة كذا وكذا، فقال بعض الرواة تعني قصيرة، فقال: لقد قلت كلمة لو مزجت بماء البحر لمزجته»<sup>(٦)</sup>.

(١٤) الإعراض: وهو الصدود بالوجه عن المتكلم أو القادم أو استقباله استقبالاً فاتراً بسبب ارتكابه فعلاً يلام عليه<sup>(٧)</sup>.

(١٥) الإعلام: وهو إخبار المذنب بأن ما ارتكبه قد علمه المتكلم، كأن يقول له القاضي، أو والي الحسبة، أو الرجل الصالح: بلغني أنك فعلت كذا وكذا، أو يكتب له بذلك<sup>(٨)</sup>.

(١) أبو فرج الأصفهاني: الأغاني، جزء ٤، ص ٣٥٦.

(٢) عبد العزيز مرشد: نظام الحسبة في الإسلام، ص ١٥٩.

(٣) المصدر السابق، ص ١٦٠.

(٥) سورة النساء: الآية ٣٤.

(٤) سورة عبس: الآيات ١ - ٤.

(٦) رياض الصالحين: ص ٤٩٦.

(٧) عبد العزيز مرشد: نظام الحسبة في الإسلام، ص ١٦٢.

(٨) المصدر السابق، ص ١٦٣.

## تقدير التعزير وصلاحيات والي الحسبة في التعزير

اختلف الفقهاء في مسألة تقدير التعزير، وهل يبلغ به الحد، فقال الجمهور: لا يبلغ بالتعزير الحد، واستدلوا على ذلك بقوله ﷺ: (من بلغ حداً في غير حد، فهو له من المعتدين)، وإلى هذا ذهب الحنفية والشافعية، وهو الرأي المشهور في مذهب أحمد، ثم اختلفوا في تقديره<sup>(١)</sup>.

ولوالي الحسبة أن يستعمل في احتسابه الضرب، والنفي، والحبس، والغرامة المالية، والصلب، والهجر، والتشهير، والتوبيخ، والتبكيث، والتهديد، والتخويف، والعتاب، وإحضار المذنب إلى مجلسه، والإعراض، والوعظ، والإعلام. ولا يستعمل والي الحسبة النوعين الأخيرين إلا في حق من عُرف بالاستقامة والأخلاق الحسنة ولم تعرف عنه سوابق أخرى.

ولا يحق لوالي الحسبة أن يقتل تعزيراً، لأن الأصل في الشريعة أن التعزير للتأديب، وإذا كان كذلك فينبغي ألا تكون عقوبته مهلكة.

وكذلك ليس لوالي الحسبة أن يعزل أميراً عن إمارته، أو وزيراً عن وزارته، أو موظفاً عن عمله، لأن هذا يؤول إلى الفوضى وإرباك الجهاز الإداري للدولة، ولأن التوظيف أو العزل إنما هما لولي الأمر، أو من أنابه في ذلك، كما أن غالب ما يتعلّق بالعدل يحتاج إلى محاكمة وبيّنات، وسبق أن ذكرنا أن والي الحسبة لا يدخل في ولايته ما كان محتاجاً إلى البيّنات.

أما الجرائم التي قد فرض الشارع فيها عقوبات مقدرة، مثل الشرب والسرقة والزنا والقذف، فالنظر فيها والتحقيق مع فاعلها إنما هو من اختصاصات القضاة، فإذا ثبت الحكم على أحد المجرمين بجلده في الخمر، أو بقطعه في السرقة، أو بجرمه أو جلده في الزنا، أو بجلده في القذف، تولى تنفيذ ذلك والي الحسبة<sup>(٢)</sup>.

انتهى بعون الله تعالى.

(١) عبد العزيز مرشد: نظام الحسبة في الإسلام، ص ١٦٣.

(٢) عبد الرحمن بن نصر الشيرازي: نهاية الرتبة في طلب الحسبة، ص ١٠٩.



## مراجع البحث

- ابن الأثير، علي بن عبد الواحد الشيباني، الكامل في التاريخ.  
ابن تيمية، أحمد بن عبد الحلیم الحراني، الحسبة في الإسلام.  
- السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية، مطبعة دار الجهاد، ١٣٨١هـ.  
ابن الجوزي، عبد الرحمن بن علي، أخبار عمر، طبعة السلام.  
ابن القيم، محمد بن أبي بكر، زاد المعاد في هدي خير العباد، تحقيق عبد الرؤوف طه - القاهرة، مطبعة الحلبي.  
- الطرق الحكمية في السياسة الشرعية، تحقيق محمد جميل غازي - القاهرة، طبعة المدني، ١٩٧٧.  
ابن حزم، أبو محمد علي بن أحمد، جوامع السيرة النبوية، القاهرة، مكتبة التراث الإسلامي، ١٩٨٢.  
ابن خلدون، عبد الرحمن، المقدمة.  
ابن العربي، أبو بكر، العواصم من القواصم، تحقيق محب الدين الخطيب، ط ٤.  
ابن كثير، إسماعيل، الفصول في اختصار سيرة الرسول، تحقيق محمد العبد طراوي ومحيي الدين مستو، دمشق، دار العلم - ط ١.  
- تفسير القرآن العظيم، تحقيق عبد العزيز غنيم ومحمد أحمد عاشور ومحمد إبراهيم البنا، القاهرة - طبعة الشعب.  
ابن هشام، أبو عبد الله محمد بن إسحاق، سيرة النبي، تحقيق محمد محيي الدين عبد الحميد، مكتبة محمد علي صبيح، ١٩٧١.  
ابن منظور، محمد بن مكرم، لسان العرب.  
أبو سن، أحمد إبراهيم، الإدارة في الإسلام، القاهرة، مكتبة وهبة، ١٤٠٤هـ / ١٩٨٤م، ط ٣.  
أبو يوسف، يعقوب بن إبراهيم، الخراج.

- أبو يعلى، محمد، الأحكام السلطانية، مطبعة البابي الحلبي - القاهرة ١٩٣٨.
- أحمد، محمد سعيد، التنظيم وتطور أساليب العمل، ١٩٧١.
- الأصفهاني، أبو محمد بن حيان، أخلاق النبي وآدابه، تحقيق أحمد محمد موسى، القاهرة - مؤسسة الأهرام، القاهرة ١٩٨١.
- الأغاني.
- الألوسي، شهاب الدين محمود، روح المعاني في تفسير القرآن العظيم والسبع المثاني.
- البخاري، محمد بن إسماعيل، صحيح البخاري.
- البرعي، محمد بن عبد الله، مبادئ الإدارة والقيادة في الإسلام، إصدار نادي المنطقة الشرقية الأدبي، ط ١.
- البغوي، أبو محمد الحسين بن مسعود، تفسير البغوي معالم التنزيل، القاهرة - طبعة الحلبي.
- البرديسي، محمد صابر، القيادة الإدارية في الإسلام، القاهرة، مطبعة الأزهر، ١٤٠٩ هـ / ١٩٨٩ م.
- البلاذري، أحمد، فتوح البلدان.
- البناء، عبد الباسط، التخطيط، القاهرة، ١٤٠٥ هـ / ١٩٧٠.
- توفيق، حسن، الإدارة العامّة، القاهرة، مطبعة المجد، ١٩٦٩ - ١٩٧٠.
- الجندي، محمد علي، تطبيق المنهج الرياضي في البحث العلمي عند علماء المسلمين، القاهرة، دار الوفاء، ١٩٩٠، ط ١.
- حجازي، محمد محمود، التفسير الواضح، القاهرة، دار التفسير، ١٩٨٠.
- حسن، عادل، الإدارة، الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٧٩.
- حسن، عبد الفتاح، مبادئ الإدارة العامّة، القاهرة، دار النهضة العربية - ١٩٧٢.
- حسين أحمد، الحرب على هدي القرآن والسنة، القاهرة، المجلس الأعلى للشؤون الإسلامية.
- الحلو، ماجد، علم الإدارة العامّة، ١٩٧٤.
- خميس، محمد عبد المنعم، الإدارة في صدر الإسلام، القاهرة، المجلس الأعلى للشؤون الإسلامية.
- درويش، إبراهيم، الإدارة العامّة في النظرية والممارسة، القاهرة، ١٩٧٥.

درويش، عبد الكريم، أصول الإدارة العامّة، القاهرة، مكتبة الأنجلو مصرية - ١٩٧٦.

ديباش، شارل، العلوم الإدارية، باريس، دالوز، ١٩٧١.

ديموك، مارشال، الإدارة العامّة، القاهرة، مؤسسة الحلبي، ١٩٦٧.

رسلان، أنور: الإدارة العامّة.

رضا، رشيد، تفسير المنار، دار المنار.

الزمخشري، محمد بن عمر، الكشاف عن حقائق التنزيل، تحقيق محمّد صادق قمحاوي، القاهرة - الحلبي.

الزبيدي، مرتضى، تاج العروس.

زهران، حمدية - التخطيط الاقتصادي، القاهرة، مكتبة عين شمس، ١٩٨٣.

زهران، عبد السلام حامد، علم النفس الاجتماعي، القاهرة، عالم الكتب، ١٩٧٧، ط ٤.

زيادة، نقولا، الحسبة والمحتسب في الإسلام.

سلقيني، إبراهيم، أصل الفقه الإسلامي.

السيوطي، جلال الدين عبد الرحمن بن أبي بكر، باب النقول في أسباب النزول، القاهرة، مؤسسة الحلبي.

- تاريخ الخلفاء، القاهرة، دار النهضة.

الشرفاني، محمد، الأنبياء في القرآن الكريم، القاهرة، طبعة الشعب.

شريف، علي، أصول الإدارة العامّة، دار المطبوعات الجامعية ١٩٧٨.

الشعراوي، محمد متولي، الشورى والتشريع في الإسلام، القاهرة، دار ثابت.

الشوكاني، محمد بن علي، فتح القدير، القاهرة - مؤسسة الحلبي.

الشيرازي عبد الرحمن بن نصر، نهاية الرتب في طلب الحسبة، القاهرة، ١٩٤٦.

شيحا، إبراهيم عبد العزيز، الإدارة العامّة، بيروت، الدار الجامعية، ١٩٨٣.

الصالحى، محمّد، سبل الهدى والرشد في سيرة خير العباد، القاهرة، المجلس الأعلى للشؤون الإسلامية.

صدقي، عاطف، مبادئ المالية العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٠.

- الطبري، محمد بن جرير، تاريخ الأمم والملوك.  
الطماوي، سليمان، مبادئ علم الإدارة العامّة، القاهرة، ١٩٨٠.  
- عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة، القاهرة، دار الفكر ١٩٧٦، ط ٢.  
الطنطاوي، علي، وناجي، أخبار عمر، دمشق، دار الفكر ١٩٥٩، ط ١.  
الطنطاوي، محمود محمّد، المدخل إلى الفقه الإسلامي، القاهرة، مكتبة وهبة.  
عبد العال، محمّد حسنين، الإدارة العامّة، القاهرة، دار النهضة العربية ١٩٨١.  
عبد الله، عبد الغني بسيوني، أصول علم الإدارة العامّة، بيروت، الدار الجامعية  
للطباعة، ١٩٨٣.  
عبد الله، أحمد عز الدين، السيرة المحمدية الخالدة، طنطا، المكتبة الإسلامية،  
١٩٦٠.  
عبد الفتاح محمّد سعيد، الإدارة العامّة، ١٩٧٨.  
عبد الهادي، حمدي أمين، الإدارة العامّة في الدول العربية، ١٩٧٥.  
عبد الوهاب، محمّد رفعت، الإدارة العامّة، القاهرة، الدار المصرية الحديثة،  
١٩٨١.  
عبده، محمّد، نهج البلاغة، بيروت، مؤسسة الأعلمي.  
الطار، فؤاد، مبادئ علم الإدارة العامّة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٤.  
عمارة، محمّد، الأعمال الكاملة لمحمّد عبده، بيروت، المؤسسة العربية، ١٩٧٩.  
العوا، محمّد سليم، في النّظام السياسي للدولة الإسلامية، القاهرة، المكتب  
المصري الحديث، ١٩٧٩، ط ٣.  
الغزالي، محمد بن محمد بن أحمد، إحياء علوم الدين.  
الغزالي، محمّد، فقه السيرة، القاهرة، دار الكتب الحديثة، ١٩٦٥، ط ٦.  
غورني، برنار، مدخل إلى علم الإدارة، باريس، ١٩٦٦.  
غلاذن، مدخل للإدارة العامّة، ١٩٦٦.  
فايول، هنري، الإدارة الصناعية والعامّة، باريس، ١٩٧٠.  
فتح الباب، حسن، التخطيط والتنظيم في الهجرة، طبعة المجلس الأعلى للشؤون  
الإسلامية.  
فيدل، جورج، القانون الإداري، باريس، المطابع الجامعية، ١٩٧٦.  
القاسمي، ظافر، نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي، بيروت، دار النفائس،  
١٩٨٣/هـ ١٤٠٣.

- قاسم، عون الشريف، دبلوماسية محمد، السودان، جامعة الخرطوم.  
القباني، بكر، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨.  
القباني، بكر، الرقابة الإدارية.  
القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج ٩، طبعة مطبعة دار الكتب المصرية.  
قطب، سيد، في ظلال القرآن، القاهرة، دار الشروق.  
القطب، محمد طبلية، الإسلام والإدارة والاقتصاد، دار الفكر العربي، ١٩٧٨ م.  
كرد علي، محمد، الإسلام والحضارة العربية، لجنة الترجمة والنشر، ١٩٧٨ م، ط ٣.  
ليفي، دنيس، الوسيط في العلوم الإدارية.  
ليلة، محمد كامل، مبادئ القانون الإداري، ١٩٦٨ - ١٩٦٩.  
الماوردي، علي بن محمد، الأحكام السلطانية.  
متولي، عبد الحميد، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ١٩٦٤، ط ١٢.  
- مبادئ نظام الحكم في الإسلام، الإسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٧٨.  
مجدلاوي، فاروق، الإدارة العامة في عهد عمر بن الخطاب، دار النهضة العربية،  
بيروت، ١٩٩١ م.  
المجذوب، محمد، المدخل إلى علم السياسة، محاضرات، بيروت، ١٩٦٩ /  
١٩٧٠.  
مدني، عبد القادر، الإدارة، جدة، تهامة للنشر، ١٤٠١ هـ / ١٩٨٠ م - ط ١.  
مرشد، عبد العزيز، نظام الحسبة في الإسلام.  
مصطفى، عمر ممدوح، أصول تاريخ القانون، القاهرة، دار المعارف، ١٩٦٣.  
منصور، علي علي، نظم الحكم والإدارة في الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية،  
بيروت، دار الفتوح، ١٣٩١ هـ / ١٩٧١ م - ط ٢.  
النجار، عبد الوهاب، قصص الأنبياء، القاهرة، دار التراث.  
النجار، فريد راغب، النظم والعمليات الإدارية والتنظيمية، ١٩٧٠.  
النجار، محمد الطيب، القول المبين في سيرة سيد المرسلين، القاهرة، دار  
الاعتصام.  
نجم، أحمد حافظ، مبادئ علم الإدارة العامة، ١٩٧٩ م.  
ايت، ليونادر، مدخل لدراسة الإدارة العامة، شركة مكميلان، ١٩٥٥.  
اليوزبكي، توفيق، دراسات في النظم العربية، الإسلامية، العراق - جامعة الموصل،  
١٩٨٨، ط ٣.



## الفهرس

### الصفحة

### الموضوع

٥	.....	مقدمة
<b>الباب التمهيدي</b>		
١١	.....	الفصل الأول: مميزات الإدارة وتعريفها، وماهيتها
١١	.....	لمحة تاريخية موجزة
١٢	.....	أولاً: اعتماد التخطيط
١٢	.....	ثانياً: استخدام الإحصاء
١٢	.....	ثالثاً: تطبيق نظام متطور للوظيفة العامة
١٣	.....	رابعاً: التميز ببعض الخصائص الحديثة
١٤	.....	المبحث الأول: مميزات الإدارة
١٥	.....	الميزة الأولى: إنسانية الإدارة
١٨	.....	الميزة الثانية: ضرورة الإدارة
١٩	.....	الميزة الثالثة: الإدارة وسيلة لتحقيق هدف معين
٢١	.....	المبحث الثاني: تعريف الإدارة
٢١	.....	أولاً: تعريف الإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية
٢١	.....	ثانياً: تعريف الإدارة في إنكلترا
٢١	.....	ثالثاً: تعريف الإدارة العامة في فرنسا
٢٢	.....	رابعاً: تعريف الإدارة في مصر
٢٢	.....	خامساً: تعريف الإدارة في الإسلام
٢٥	.....	المبحث الثالث: ماهية الإدارة وطبيعتها
٢٥	.....	المطلب الأول: الإدارة فن
٢٦	.....	المطلب الثاني: الإدارة علم

٢٩	.....	المطلب الثالث: الإدارة علم وفن
٣٠	.....	المطلب الرابع: طبيعة الإدارة في الإسلام
٣٥	.....	الفصل الثاني: علاقة الإدارة بالعلوم الأخرى ونظرية الإدارة
٣٦	.....	المبحث الأول: الإدارة وعلم السياسة
٣٦	.....	المطلب الأول: أوجه الشبه بين علم السياسة وعلم الإدارة العامّة
٣٧	.....	المطلب الثاني: أوجه الخلاف بين علم السياسة وعلم الإدارة العامّة
٣٨	.....	المطلب الثالث: موقف الإسلام
٤٠	.....	المبحث الثاني: الإدارة وإدارة الأعمال
٤٤	.....	المبحث الثالث: الإدارة العامة والقانون الإداري
٤٤	.....	أولاً: في الأنظمة الحديثة
٤٥	.....	ثانياً: في الإسلام
٤٧	.....	المبحث الرابع: الإدارة العامة وعلم الاقتصاد والمالية العامة
٥١	.....	المبحث الخامس: الإدارة وعلم النفس الاجتماعي
٥٤	.....	المبحث السادس: الإدارة العامة والفقہ الإسلامي
٥٦	.....	المبحث السابع: استقلال الإدارة العامة
٥٧	.....	أولاً: فريدريك تايلور
٥٨	.....	ثانياً: هنري فايول
٦١	.....	المبحث الثامن: نظرية الإدارة في الإسلام
٦١	.....	هل هناك نظرية خاصة إسلامية للإدارة؟
٦٣	.....	المطلب الأول: النظريات المعاصرة
٦٣	.....	النظرية الأولى: نظرية الإدارة العلمية
٦٤	.....	النظرية الثانية: نظرية مدرسة العلاقات الإنسانية
٦٦	.....	النظرية الثالثة: نظرية البيروقراطية
٦٧	.....	النظرية الرابعة: النظرية السلوكية الحديثة
٦٩	.....	النظرية الخامسة: نظرية تحليل الأنظمة
٧٣	.....	المطلب الثاني: نظرية الإدارة في الإسلام:
٧٣	.....	ما هي خصائص نظرية الإدارة في الإسلام؟



٨٣	..... الفصل الثالث: موضوعات الإدارة العامة وطرق البحث فيها
٨٣	..... المبحث الأول: مباحث علم الإدارة العامّة
٨٤	..... أولاً: تقسيم هنري فايول للعملية الإدارية
٨٤	..... ثانياً: تقسيم لوترجوليك لمباحث الإدارة العامّة
٨٤	..... ثالثاً: التقسيم الإسلامي
٨٧	..... المبحث الثاني: طرق البحث في الإدارة العامة
٨٨	..... أولاً: فحص الوثائق الرسمية
٨٨	..... ثانياً: دراسة المراجع العلمية
٨٩	..... ثالثاً: دراسة الحالات واستطلاع الرأي
٨٩	..... رابعاً: الدراسة الميدانية والاتصال الشخصي

### العملية الإدارية

#### الباب الأول: التخطيط

٩٣	..... تمهيد
٩٥	..... الفصل الأول: أسس التخطيط وأنواعه
٩٧	..... المبحث الأول: أسس التخطيط
٩٨	..... أولاً: تحديد الأهداف
٩٩	..... ثانياً: تعيين الإمكانيات التي تعتمد عليها الخطة
٩٩	..... ثالثاً: تحديد المدة الزمنية اللازمة لتنفيذ الخطة
١٠٠	..... رابعاً: وحدة الخطة:
١٠٠	..... خامساً: مركزية وضع الخطة
١٠٠	..... سادساً: إلزامية الخطة
١٠١	..... سابعاً: مرونة الخطة:
١٠١	..... ثامناً: مراقبة تنفيذ الخطة وتقويم نتائجها
١٠٣	..... المبحث الثاني: أنواع التخطيط
١٠٣	..... أولاً: التخطيط من حيث درجة الشمول
١٠٤	..... ثانياً: التخطيط من حيث النطاق الزمني

١٠٥	.....	ثالثاً: التخطيط من حيث النطاق المكاني
١٠٧	.....	الفصل الثاني: التخطيط في الإسلام
١٠٧	.....	تمهيد
١٠٨	.....	المبحث الأول: أسس التخطيط الإسلامي
١٠٨	.....	أولاً: التخطيط الإسلامي أسلوب عمل جماعي
١٠٩	.....	ثانياً: التخطيط الإسلامي يأخذ بالأسباب لمواجهة توقعات المستقبل
١١٠	.....	ثالثاً: التخطيط الإسلامي يعتمد على منهج عقدي
١١٠	.....	رابعاً: التخطيط الإسلامي يعتمد على منهج فكري يتوكل على الله
١١١	.....	خامساً: التخطيط الإسلامي يسعى لتحقيق هدف مشروع
١١٢	.....	المبحث الثاني: أنواع التخطيط الإسلامي
١١٢	.....	أولاً: التخطيط الاقتصادي
١١٣	.....	تجربة يوسف عليه السلام في التخطيط:
١١٧	.....	ثانياً: التخطيط العسكري
١١٩	.....	ثالثاً: التخطيط الإداري
١٢٣	.....	الفصل الثالث: نماذج من التخطيط الإسلامي
١٢٣	.....	تمهيد
١٢٥	.....	المبحث الأول: هجرة رسول الله ﷺ إلى المدينة
١٢٧	.....	المبحث الثاني: تخطيط بناء المساجد
١٢٩	.....	المبحث الثالث: تخطيط المؤاخاة بين المسلمين
١٣٠	.....	المبحث الرابع: تخطيط إعلان دستور المدينة

## الباب الثاني

### التنظيم

١٣٣	.....	تمهيد
١٣٩	.....	الفصل الأول: عناصر التنظيم
١٤٠	.....	المبحث الأول: تحديد الوظائف
١٤٠	.....	أولاً: تعيين الوظائف وتوصيفها

١٤١	..... ثانياً: ترتيب الوظائف وتقييمها
١٤١	..... ثالثاً: شغل الوظائف
١٤٢	..... المبحث الثاني: تكوين الوحدات الإدارية
١٤٢	..... المطلب الأول: أسس تقسيم الوحدات الإدارية
١٤٢	..... أولاً: التقسيم المناطقي
١٤٣	..... ثانياً: التقسيم على أساس الوظيفة أو العمل
١٤٣	..... ثالثاً: التقسيم على أساس المستفيدين
١٤٤	..... رابعاً: التقسيم على أساس الإنتاج
١٤٤	..... خامساً: التقسيم على أساس العملية:
١٤٥	..... المطلب الثاني: أنواع الوحدات الإدارية
١٤٥	..... أولاً: الوحدات الإدارية الأصلية
١٤٦	..... ثانياً: الوحدات الإدارية المساعدة
١٥١	..... المبحث الثالث: تدرج السلطة الإدارية
١٥٣	..... الحالة الأولى: الأوامر المشروعة
١٥٣	..... الحالة الثانية: الأوامر غير المشروعة
١٥٤	..... الحالة الثالثة: حالة تنفيذ الأوامر المتضمنة لجريمة
١٥٥	..... الفصل الثاني: مبادئ التنظيم
١٥٦	..... المبحث الأول: وحدة سلطة القيادة في الدولة
١٥٨	..... المبحث الثاني: وحدة الرئاسة والأمر
١٦٠	..... المبحث الثالث: وجوب تطابق نطاق الإدارة الفعلي ونطاق الإدارة الرسمي
١٦٤	..... المبحث الرابع: عدم تركيز السلطة
١٦٦	..... المطلب الأول: ماهية التفويض وشروطه ومزاياه
١٦٦	..... أولاً: ماهية التفويض
١٦٧	..... ثانياً: الشروط العامة لتفويض السلطة
١٦٨	..... ثالثاً: مزايا تفويض السلطة
١٦٨	..... المطلب الثاني: الصعوبات العملية للتفويض وعلاجها
١٦٨	..... أولاً: الصعوبات العملية لتفويض السلطة الإدارية

١٦٩	..... ثانياً: علاج صعوبات التفويض
١٧٠	..... المطلب الثالث: التفويض في فرنسا
١٧٠	..... أولاً: أساس التفويض
١٧٠	..... ثانياً: شروط التفويض
١٧٠	..... ثالثاً: أنواع التفويض
١٧١	..... المطلب الرابع: التفويض في لبنان
١٧٣	..... المبحث الخامس: عدم صلاحية اللجان لمباشرة وظائف الإدارة التنفيذية
١٧٤	..... المبحث السادس: وجوب التلازم والتعادل بين السلطة والمسؤولية
١٧٥	..... المبحث السابع: ضرورة تحديد الواجبات والمسؤوليات بدقة
١٧٦	..... المبحث الثامن: مبدأ التخصص
١٧٨	..... الفصل الثالث: التنظيم في الإدارة الإسلامية
١٧٨	..... تمهيد
١٧٩	..... أولاً: الدافع العقدي للعاملين
١٧٩	..... ثانياً: الهدف العقدي
١٨٢	..... المبحث الأول: خصائص التنظيم الإداري الإسلامي
١٨٢	..... تمهيد
١٨٢	..... الخصيصة الأولى: التنظيم الإداري الإسلامي بناء تنظيمي
	..... الخصيصة الثانية: التنظيم الإداري الإسلامي جزء من
١٨٤	..... النظام الإسلامي
	..... الخصيصة الثالثة: التنظيم الإداري الإسلامي يستند إلى
١٨٤	..... الكتاب والسنة
	..... الخصيصة الرابعة: التنظيم الإداري الإسلامي يهدف إلى
١٨٥	..... تحقيق هدف شرعي
١٨٦	..... الخصيصة الخامسة: التنظيم الإداري الإسلامي هو تنظيم إنساني
١٨٧	..... المبحث الثاني: المبادئ العامة في التنظيم الإداري الإسلامي
١٨٧	..... تمهيد
١٨٧	..... أولاً: مبدأ المساواة

١٨٨	..... ثانياً: مبدأ العدل
١٨٩	..... ثالثاً: مبدأ الشورى
١٩٠	..... رابعاً: مبدأ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر
١٩٢	..... المبحث الثالث: ضوابط التنظيم الإداري الإسلامي
١٩٢	..... تمهيد:
١٩٢	..... أولاً: ضابط التخصص وتقسيم العمل
١٩٣	..... ثانياً: ضابط تكافؤ السلطة والمسؤولية
١٩٤	..... ثالثاً: ضابط الرقابة
١٩٥	..... رابعاً: ضابط التفويض
١٩٥	..... خامساً: ضابط المرونة
١٩٧	..... المبحث الرابع: نموذج تطبيقي
١٩٧	..... التنظيم الإداري في عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه
١٩٨	..... أولاً: تدوين الدواوين
١٩٩	..... ثانياً: تقسيم الدولة إلى أقسام إدارية
١٩٩	..... ثالثاً: تقسيم العمل في الولايات

### الباب الثالث

#### القيادة واتخاذ القرارات

٢٠٥	..... الفصل الأول: القيادة الإدارية في الأنظمة الوضعية
٢٠٦	..... المبحث الأول: تعريف القيادة وخصائص القائد الإداري
٢٠٦	..... المطلب الأول: تعريف القيادة الإدارية
٢٠٩	..... المطلب الثاني: خصائص القائد الإداري
٢١٢	..... المبحث الثاني: مهام القائد الإداري
٢١٢	..... أولاً: التخطيط
٢١٣	..... ثانياً: التنظيم
٢١٤	..... ثالثاً: إجراء التنسيق
٢١٤	..... رابعاً: تنمية الاتصالات

٢١٤	.....	خامساً: الرقابة
٢١٥	.....	المبحث الثالث: اختيار القادة الإداريين
٢١٥	.....	أولاً: الحرية المطلقة في الاختيار
٢١٥	.....	ثانياً: المركز الاجتماعي
٢١٦	.....	ثالثاً: الانتخاب
٢١٦	.....	رابعاً: التعليم والإعداد الأكاديمي
٢١٦	.....	خامساً: الجدارة
٢١٩	.....	الفصل الثاني: اتخاذ القرارات
٢٢٠	.....	المبحث الأول: معنى القرارات في علم الإدارة العامة
٢٢١	.....	المبحث الثاني: أنواع القرارات
٢٢٣	.....	المبحث الثالث: المراحل التي تمر بها عملية صنع القرارات
٢٢٥	.....	أولاً: العوامل النفسية والشخصية
٢٢٦	.....	ثانياً: توقيت اتخاذ القرار
٢٢٧	.....	ثالثاً: المشاركة في اتخاذ القرارات:
٢٢٩	.....	الفصل الثالث: القيادة الإدارية واتخاذ القرارات في النظام الإسلامي
٢٢٩	.....	تمهيد
٢٣٢	.....	المبحث الأول: مقومات القيادة في الإسلام
٢٣٢	.....	أولاً: الإيمان
٢٣٣	.....	ثانياً: العلم
٢٣٣	.....	ثالثاً: الفصاحة
٢٣٤	.....	رابعاً: الخلق الحسن
٢٣٥	.....	خامساً: الانتماء
٢٣٦	.....	سادساً: الرجولة
٢٣٨	.....	المبحث الثاني: شروط القيادة في الإسلام
٢٣٨	.....	أولاً: الاختيار
٢٣٨	.....	ثانياً: الإعداد
٢٣٩	.....	ثالثاً: المنهج

٢٥٠	..... المبحث الثالث: منهجية القيادة الإسلامية
٢٥٠	..... تمهيد

### الباب الرابع

### التنسيق والاتصالات في الأنظمة الوضعية والإسلام

٢٦٩	..... الفصل الأول: التنسيق في الأنظمة الوضعية والإسلام
٢٦٩	..... المبحث الأول: تعريف التنسيق
٢٦٩	..... أولاً: في الأنظمة الوضعية
٢٧٠	..... ثانياً: في الإسلام
٢٧٢	..... المبحث الثاني: أهداف التنسيق
٢٧٤	..... المبحث الثالث: سلطة التنسيق ووسائله
٢٧٤	..... أولاً: سلطة التنسيق
٢٧٥	..... ثانياً: وسائل التنسيق
٢٧٩	..... الفصل الثاني: الاتصالات في الأنظمة الوضعية والإسلام
٢٨٠	..... المبحث الأول: معنى الاتصالات وأهميتها
٢٨٠	..... المطلب الأول: معنى الاتصال وعناصره
٢٨٠	..... أولاً: معنى الاتصال
٢٨١	..... ثانياً: عناصر الاتصال
٢٨٢	..... المطلب الثاني: أهمية الاتصالات
٢٨٤	..... المبحث الثاني: أنواع الاتصالات
٢٨٤	..... المطلب الأول: الاتصالات الداخلية
٢٨٤	..... أولاً: الاتصالات الرسمية
٢٨٦	..... ثانياً: الاتصالات غير الرسمية
٢٨٧	..... المطلب الثاني: الاتصالات الخارجية
٢٨٩	..... المبحث الثالث: صعوبات الاتصالات
٢٨٩	..... أولاً: صعوبة اللغة
٢٩٠	..... ثانياً: الصعوبة الناشئة عن ضخامة حجم المنظمة الإدارية

- ٢٩٠ ..... ثالثاً: الصعوبة الناشئة عن ندرة الاتصالات أو الإفراط فيها
- ٢٩١ ..... رابعاً: الصعوبات النفسية والسلوكية
- ٢٩٢ ..... المبحث الرابع: الاتصالات في الإسلام

## الباب الخامس

## الرقابة على الإدارة العامة في الأنظمة الوضعية والإسلام

- ٢٩٦ ..... الفصل الأول: ماهية الرقابة
- ٢٩٩ ..... الفصل الثاني: مراحل وطرق الرقابة
- ٣٠٠ ..... المبحث الأول: مراحل الرقابة
- ٣٠٠ ..... أولاً: وضع معدلات للأداء
- ٣٠١ ..... ثانياً: تقويم الأعمال
- ٣٠١ ..... ثالثاً: تصحيح الأخطاء وتقويم الانحرافات
- ٣٠٢ ..... المبحث الثاني: طرق الرقابة
- ٣٠٣ ..... الفصل الثالث: أنواع الرقابة
- ٣٠٤ ..... المبحث الأول: الرقابة السياسية
- ٣٠٤ ..... المطلب الأول: تقديم الأسئلة والاستجاب
- ٣٠٤ ..... المطلب الثاني: رقابة الأحزاب والتنظيمات السياسيّة
- ٣٠٥ ..... المطلب الثالث: رقابة الرأي العام
- ٣٠٦ ..... المبحث الثاني: الرقابة القضائية
- ٣٠٧ ..... المبحث الثالث: الرقابة الإدارية
- ٣٠٧ ..... المطلب الأول: الرقابة الإدارية من الداخل
- ٣٠٨ ..... المطلب الثاني: الرقابة الإدارية من الخارج
- ٣١١ ..... الفصل الرابع: الرقابة الإدارية في الإسلام
- ٣١١ ..... تمهيد
- ٣١٣ ..... أولاً: الرقابة الإدارية
- ٣٢٠ ..... ثانياً: رقابة المجتمع
- ٣٢٣ ..... ثالثاً: رقابة القضاء الإداري



## الباب السادس

## نموذج تطبيقي: نظام الحسبة في الإسلام

٣٢٨	..... الفصل الأول: مفهوم الحسبة
٣٢٨	..... المبحث الأول: تعريف الحسبة
٣٢٨	..... أولاً: تعريف الماوردي
٣٢٩	..... ثانياً: تعريف ابن تيمية
٣٢٩	..... ثالثاً: تعريف الغزالي
٣٢٩	..... رابعاً: تعريف ابن خلدون
٣٢٩	..... خامساً: التعريف المختار
٣٣١	..... المبحث الثاني: الأصل التاريخي للحسبة
٣٣٣	..... المبحث الثالث: نظام الحسبة
٣٣٦	..... المبحث الرابع: الفرق بين ولاية الحسبة، وولاية القضاء، وولاية المظالم
٣٣٦	..... المطلب الأول: الفرق بين ولاية الحسبة وولاية القضاء
٣٣٧	..... المطلب الثاني: الفرق بين ولاية الحسبة وولاية المظالم
٣٣٩	..... الفصل الثاني: أركان الحسبة
٣٤٠	..... المبحث الأول: المحتسب
٣٤٣	..... المبحث الثاني: المحتسب عليه
٣٤٤	..... المبحث الثالث: ما يجري فيه الحسبة
٣٤٤	..... المطلب الأول: ما يجري فيه الأمر بالمعروف، وأقسامه ثلاثة
٣٤٥	..... المطلب الثاني: ما يجري فيه النهي عن المنكر، وأقسامه ثلاثة
٣٤٧	..... الفصل الثالث: كيفية الاحتساب
٣٤٨	..... المبحث الأول: الاحتساب على أرباب الحرف والصنائع والتجار والمزارع
٣٤٨	..... المطلب الأول: كيفية الاحتساب على أرباب الحرف والصنائع
٣٤٩	..... المطلب الثاني: كيفية الاحتساب على التجار
٣٤٩	..... المطلب الثالث: كيفية الاحتساب على الزراع
٣٥٠	..... المبحث الثاني: كيفية الاحتساب على موظفي الدولة

٣٥١	المبحث الثالث: كيفية الاحتساب على أعيان الناس وأوساطهم وأرادلهم .....
	المبحث الرابع: كيفية الاحتساب على منكرات الأسواق
٣٥٢	والطرق والمرافق العامة .....
٣٥٣	الفصل الرابع: العقوبات المخولة لوالي الحسبة .....
٣٥٤	المبحث الأول: تعريف التعزير وأدلة مشروعيته .....
٣٥٤	المطلب الأول: تعريف التعزير .....
٣٥٤	المطلب الثاني: أدلة مشروعية التعزير .....
٣٥٦	المبحث الثاني: أنواع التعزير .....
٣٥٨	المبحث الثالث: تقدير التعزير وصلاحيات والي الحسبة في التعزير .....
٣٥٩	مراجع البحث .....
٣٦٥	الفهرس .....



إن فكرة الإدارة قديمة قدم التاريخ الإنساني، فحتى الجماعات البدائية شعرت بضرورة التعاون لتحقيق المصالح المشتركة.

وفي العصر الحاضر يعدُّ حسن الإدارة من أهم وسائل التقدم، وجودة الإنتاج.

والغرض من هذا البحث صياغة نظرية متكاملة للإدارة في الإسلام مستمدة من الشريعة، ولا تخالف مبادئها، وتضاهي الأفكار المعاصرة في هذا المجال.

تناول المؤلف في الكتاب تعاريف الإدارة، والتخطيط لها، وتنظيمها، ووسائل القيادة، والتنسيق، والاتصال، والمراقبة. وعرض نظام الحسبة نموذجاً تطبيقياً للإدارة في الإسلام.

وساعد المؤلف في بحثه إمامه بالثقافتين العربية الإسلامية، والغربية الحديثة، وتمرسه بالإدارة، إدارياً، وقاضياً، وأستاذاً جامعياً.

الناشر

