المقدمة

المقدمة :-

تقوم فكرة الدارسة علي أساس أن المدخل الذي يسود الآن في مجال الفكر الإداري السوداني مضت عليه أكثر من مائة سنة حيث بدأ تطبيقه العملي مع دخول الحكم الثنائي عام 1898 وهو مدخل قانوني استنفد أغراضه وأصبح السودان في حاجة ماسة لارتياد مداخل فلسفية إدارية جديدة لممارسة نشاطات الإدارة بالجودة الشاملة لتستوعب المتغيرات الاجتماعية والبيئية والسياسية والاقتصادية والثقافية الحادثة في المجتمع ، يعنى هذا إيجاد إطار فلسفي متجدد يعبر عن الذاتية السودانية وثقافتها ويخرج من إسار المفاهيم الفلسفية القديمة القائمة علي نظرية حفظ الأمن والنظام والمعتمدة علي جهود الحكومة فقط ، وتنظير الحكام وهيمنتهم ، بحيث ينفتح علي حركة المجتمع الجديد من خلال منظماته المدنية أو التطوعية ويقوم فيه الإطار الفلسفي الجديد علي أساس مدخل اجتماعي بيئي وهو يؤدى في النهاية لتوسيع قاعدة المشاركة الجماهيرية والتنفيذية في السلطة بصورتها الحقيقية ويتفاعل مستوعباً كل نشاطات الجمعيات التطوعية في الصحة والبيئة والتعليم والزراعة والتدريب والأمومة والطفولة بغرض تكامل الجهود الرسمية والشعبية وتوجيه وتنظيم المساعدات الإنسانية المختلفة الواردة من العمل التطوعي والرسمي لتجويد الأداء وتحسين الخدمات وترقيتها ونشر ثقافة الجودة الشاملة بهدف الوصول للرضا والمشاركة من المواطنين بفعالية في تقديم الحلول لمشاكلهم ومواجهة التحديات فيما يختص بتنمية مجتمعاتهم الحضرية والريفية . ويعنى ذلك أن الحلول الآنية القائمة علي أساس تغير القوانين في مؤسسات الحكم اللامركزى وغيره بصورة سريعة ومتلاحقة لا تحل المشاكل التي أفرزتها تطورات المجتمع السوداني بحثاً عن خدمات وتنمية أفضل ، ولكن ضرورة وجود آلية إدارية جديدة تتواءم مع متغيرات المجتمع وثقافته وحقه في الرفاهية والحرية الاجتماعية والاقتصادية هي الوسيلة الناجعة التي بنبغي أن تستقطب جهود الباحثين والدارسين ، وبغير هذا لا نكون قد وضعنا أيدينا مع غيرنا علي أول عتبات سلم الإصلاح الإداري الحقيقي في السودان.

محاولات الإصلاح الإداري :-

الإصلاح الإداري عملية مستمرة ومتجددة لا يمكن أن يتوقف إلا أذا توقف نبض الحياة وهو بهذا الفهم أخذ أشكالاً وصوراً متباينة في السودان ما قبل الاستقلال وما بعده ، فالكلام عن الإدارة المركزية واللامركزية ليس جديداً والكلام عن المشاركة وتوسيع المواعين وكذلك الكلام عن تبسيط الإجراءات والإنجاز المتطور ، كل ذلك معروف إلا أن أبرز ما يستوجب الوقوف عنده في محاولات الإصلاح الإداري في السودان هو قيام معهد الإدارة العامة 1958 ولجنة مراجعة كادر الموظفين والعمال ، ولجنة أبو رنات لمراجعة التنسيق بين الحكومة المحلية والمركزية ولجنة تنظيم الخدمة العامة عام 1968 برئاسة كرار أحمد كرار وكذلك قيام مؤتمر الإصلاح الإداري 1969 وما نتج عنه من إصلاحات يمكن أن توجز في قيام وزارة الخدمة العامة والإصلاح الإداري في أكتوبر 1971 بعد قيام مؤتمر الإصلاح الإداري الثاني مباشرة حيث أعقبه مشروع تقويم وترتيب الوظائف ، ثم صدرت التشريعات المختلفة بنظم الخدمة العامة كقانون الخدمة العامة لسنة 1973 وقانون ضوابط الخدمة العامة 1973 وقانون التأمينات الاجتماعية 1974 ولائحة الخدمة العامة 1975وقانون محاسبة العاملين 1976 وقانون التدريب القومى 1976 قانون التلمذة الصناعية لسنة 1976م وقانون مراكز التدريب القومي لعام 1983 ، واللجنة الفنية لتقويم مسار الخدمة العامة وإعادة النظر في هياكلها عام 1985 ، ثم البرنامج القومي للإصلاح وتطوير الخدمة العامة لسنة1990وتتابعت محاولات الإصلاح الإداري حيث تم في هذا المجال وضع الإستراتيجية القومية الشاملة وإنجازها عام 1992 ، وبأشراف كثيرمن الفعاليات الإدارية والسياسية والاجتماعية وتتابعت محاولات الإصلاح الإداري حتى عقد المؤتمر القومي للخدمة العامة في إبريل 2001م باشتراك كثير من الفعاليات والخبراء والعلماء والباحثين داخل السودان وخارجه تحت رعاية السيد/ رئيس الجمهورية وكانت خلاصة هذا الجهد إصدار وإنجاز الإستراتيجية الربع قرنية 2002–2026 والتي من خلالها تمت الإشارة إلي كثير من الإصلاحات التي من شأنها أن تكون مكملة لمسيرة الإصلاح الإداري

وأصبح من خلال الإستراتيجية الربع قرنية أن المجال مفتوح لتطبيق مفاهيم الإدارة بالجودة الشاملة في السودان ،وقد واكب ذلك قيام المجلس القومي للتدريب ،وأكده إصدار السيد/ رئيس الجمهورية قراراً بإنشاء مستشاريه الجودة الشاملة في 26/فبراير/ 2004م حيث توافق مع إصدار قرار جمهوري آخر رقم (304) بتأسيس المجلس القومي للجودة والامتياز عام 2005م كمبادرة أولي غير مسبوقة ، وعين أحد الكوادر الإدارية المرموقة مستشاراً لرئاسة الجمهورية وأمينا عاماً للمجلس واعتبار الجودة (منهجاً أصوب لإحداث التنمية الاقتصادية والاجتماعية المنشودة).([1])

نخلص من هذه المقدمة التي تناولنا فيها فكرة البحث ومضمونه إلي الحديث عن مشكلة البحث وأهميته وأهدافه وفرضياته ومنهجيته وكذلك تحديد مجاله المكاني والزماني ومصطلحاته وتحديد العينة وإمكانية القيام بالبحث مع ذكر المراجع وإثباتها.

مشكلة البحث :-

المشكلة التي من المؤمل أن يواجهها هذا البحث هي أن الفلسفة الإدارية السائدة الآن في السودان قد مضت عليها أكثر من مائة سنة واستنفدت أغراضها وبالرغم من ذلك استمرت الإدارة المركزية والمحلية رهينة للمدخل القانوني الذي يندا ح في كل المجالات معبراً عن فلسفة حفظ الأمن والنظام وكذلك معبراً عن القبضة المركزية ، ومتجاهلاً لحركة التغير الاجتماعي والثقافي والاقتصادي والسياسي وأيضاً متجاهلا لنشاط منظمات المجتمع المدني من خلال الخدمات التطوعية التي تقدمها في المجالات المختلفة علي المستوى المحلي والمركزى ، وعليه يتطلع السودان إلي منظور جديد يتجاوز الفهم التقليدي الموروث من الحكم الثنائي ويبشر بقيام إطار فلسفي يقوم علي المدخل الاجتماعي البيئي ويعبر عن توسيع قاعدة المشاركة الجماهيرية والتنفيذية

[1] جريدة الانتباه ، العدد ، 39 ، مارس 2006م ، ص6

لخلق آلية إدارية حديثة تصلح للتطبيق في مؤسسات الحكم اللامركزى وتتجاوب مع متغيرات حركة التجارة الدولية والعولمة والحقوق الإنسانية ، وذلك لأسباب منها :-

1) تدهور الخدمات علي المستوى المحلي في كل المجالات خاصة خدمات الصحة الوقائية وغيابها حيث كانت بالأمس في كل منعطف وشارع وفي كل منزل وفي كل مطعم وحانوت وجزارة وذلك من خلال آلياتها ، ورموزها ، ولكن اليوم فإنك لا ترى شيئا من هذه النشاطات ، بل ترى إهمالا وتدخلا مسنوداً بالقانون من هيئات أخرى في شئون المحليات.
2) ضرورة تجويد الأداء وتحسين الخدمات بمشاركة المواطنين.
3) تطوير المفاهيم المختلفة واطلاق القدرات في المجتمع المحلي لاستيعاب نشاط متطلبات المجتمع المدني وتنظيمه وتنسيقه وتوجيهه.

لهذه الأسباب المشار إليها كانت الضرورة حتمية لعمل الدراسة والفحص لإيجاد الحلول اللازمة لهذه المشكلة وهي بهذا الفهم تصبح متغيراً تابعاً ، أما المتغير المستقل فهو :-

1/ عدم استيعاب الإطار الفلسفي الموروث للإدارة والحكم من العهد الثنائي لحركة التجديد والتغير الاجتماعي والتنموي.
2/ إشاعة القبضة المركزية في معالجة الأمور وتثبيتها في المجالات المختلفة .
3/ العجز في تقديم الخدمات وتحسينها وتطويرها في مجالات الصحة والتعليم والبيئة وتنمية المجتمع .
4/ تثبيت ثقافة الإداري المغلول اليدين فى انتظار توجيهات المركز وتعميق روح الخوف والتردي في حسم المشكلات .
5/ ضعف التأهيل والتدريب للكوادر القيادية وغياب روح التفكير الابتكارى في مواجهة القضايا والمشكلات.
6/ ضمور المشاركة الجماهيرية الفاعلة في مؤسسات الحكم اللامركزى خاصة علي المستوى المحلي في مجال الصحة الوقائية.

7/ غياب الآلية المتجددة وتطبيقاتها لاستيعاب نشاط المنظمات المدنية أو التطوعية في الحكم المحلي استعداداً للتعامل ايجابيا مع إفرازات الفكر الإداري السوداني والعالمي في مجالات العولمة والتجارة الدولية والحقوق الإنسانية.

8/ انعكاس تأثير الهجرة للمدينة في كل الولايات خاصة ولاية الخرطوم بحثاً عن الخدمات والأمن .

9/ كثرة إصدار القوانين وتعددها من خلال أعادات النظر المختلفة في مجالات الحكم اللامركزى ونشاطاته .

10/ تعثر حركة الإصلاح الإداري في مجال التدريب وبيئة العمل والهياكل التنظيمية والمزايا وتطوير التشريعات وذلك لعدم مراجعة الإطار الفلسفي الموروث منذ القرن الماضي وحتى الآن .

أهداف البحث :-

1/ يهدف البحث إلي وضع تصور يتواءم مع الطموحات الجديدة وذلك بإدخال نظام إدارة الجودة الشاملة كعلاج لتردى خدمات شئون الصحة الوقائية ، وبدلاً من التدهور المستمر يكون التحسين المستمر ، وتسليط الضوء علي تطور التجربة السودانية في الإدارة والحكم.

2/ كشف النقاب عن محاولات الإصلاح الإداري وقصوره من خلال الإطار الفلسفي الموروث وعجزه عن الوصول لمعالجات موضوعية في مؤسسات الحكم اللامركزى .

3/ إيجاد آلية متجددة تصلح للتطبيق العلمي في مؤسسات الحكم اللامركزى معتمدة علي إطار فلسفي جديد يتوافق مع متغيرات المجتمع وثقافته وتجربته المكتسبة .

4/ التعريف بمفاهيم إدارة الجودة الشاملة والسعي علي إدخال تطبيقاتها في الإدارات الخدمية ونشر ثقافاتها في مؤسسات الحكم اللامركزى في السودان .

5/ ويهدف البحث أيضا للوصول للنتائج واستخلاصها من تجربة تطبيق الإطار الفلسفي الموروث من الحكم الثنائي سعياً للوصول الي مقترحات وحلول للمشاكل التي أفرزتها التجربة.

أهمية البحث :-

تكمن أهمية هذه البحث أنه يفتح مجالا للباحثين بأن يهتموا باستنباط واستكشاف مدخل اجتماعي بيئي يوسع من قاعدة المشاركة لدى المواطنين في معالجة قضايا الخدمات الصحية والحيوية والارتقاء بها علي مستوى مؤسسات الحكم اللامركزى بدلا من المدخل القانوني الموروث من سلطة الحكم الثنائي والذي يقوم علي إطار فلسفة حفظ الأمن والنظام ومركزية السلطة وذلك للتمكن من استيعاب المتغيرات البيئية في مختلف المجالات اجتماعيا وثقافياً واقتصادياً وخدميا ويعني ذلك أن الحلول الآنية القائمة علي أساس تغير القوانين في مؤسسات الحكم اللامركزى وغيره بصورة سريعة ومتلاحقة لا تحل المشاكل الي أفرزتها تطورات المجتمع السوداني في مسيرته المستمرة بحثاً عن خدمات ونتائج أفضل ، ولكن يصبح البحث عن رؤية متجددة تلائم الوقع الجديد للفكر الإداري السوداني مسألة مهمة وضرورية وملحة لابد من تصويب النظر نحوها.

الفروض :-

1/ هناك علاقة ذات دلالة إحصائية بين مستوى أداء الخدمات الصحية والإمكانات المالية والكوادر المدربة.

2/ هناك علاقة ذات دلالة إحصائية بين تطوير أداء خدمات صحة البيئة والتدريب

3/ هناك علاقة ذات دلالة إحصائية بين إمكانية تقديم خدمات جيدة ومتطورة في مجال الصحة الوقائية والبيئة وتطبيق برنامج الإدارة بالجودة الشاملة..

4/ استقطاب دعم منظمات المجتمع المدني في النشاط الرسمي الخاص بالخدمات الصحية يؤدى إلي المشاركة الفعالة للمواطنين في ترقية الخدمات في المجتمعات المحلية الحضرية والريفية .

5/ هناك علاقة ذات دلالة إحصائية بين تطبيق إدارة الجودة الشاملة وتحسين الخدمات الصحية الوقائية في ولاية الخرطوم.

6/ هناك علاقة ذات دلالة إحصائية بين تطبيق مبادئ إدارة الجودة الشاملة ورضا المواطنين في ولاية الخرطوم .

منهجية البحث :-

ارتكازا علي فروض البحث والعمل من أجل تحقيق الأهداف المذكورة فإن منهج البحث هو المنهج الوصفي التحليلي ويقوم علي الدراسة النظرية للتجربة الإدارية السودانية من خلال الممارسة التقليدية الموروثة منذ أكثر من قرن في مؤسسات الحكم اللامركزى وكذلك الدراسة النظرية لتطور الفكر الإداري ومفاهيم الإدارة بالجودة الشاملة وأوضاع تطبيق نظام المواصفات القياسية العالمية . كما يتم استخدام المنهج التاريخي لوصف الظاهرة نوعيا بغرض تتبعها وتأصيلها . كذلك يستخدم منهج المسح الاجتماعي الوصفي التحليلي لوصف الظاهرة موضوع البحث نوعياً وكمياً واختبار فروض البحث.

أساليب جمع البيانات :-

تعتمد هذه البيانات أولا علي مصادر ثانوية وتشمل :-

1/ السجلات والتقارير في مؤسسات الحكم اللامركزى وكذلك الملفات والوثائق .

2/ البحوث والمراجع (كتب ، دوريات ، مؤتمرات ، سمنارات).

وثانيا مصادر أولية وتشمل :-

1/ المقابلات الشخصية لأصحاب الاختصاص وأيضا الاستبانة ، وكذلك ملاحظاتي وتجربتي الشخصية باعتباري ضابطاً إداريا في الحكومة المحلية ومساعداً للمحافظ ونقيبا للضباط الإداريين في السودان ودستوريا وبرلمانيا سابقاً بمؤسسات الحكم اللامركزى ، وأستاذا بأكاديمية السودان للعلوم الإدارية.

2/ الإرشاد والتصويب والتوجيه والمقابلات والتنوير من جانب أستاذي المشرف العلمي علي البحث

مجتمع البحث :-

يشمل البحث المجتمع المعني بمفتشي وضباط الصحة والملاحظين والضباط الإداريين بولاية الخرطوم والمؤسسات الصحية الوقائية علي مستوى المحليات الكبرى الخرطوم ، أم درمان ، الخرطوم بحري ، كحدود مكانية وبيئية وكذلك القيادات الشعبية في محليات ولاية الخرطوم.

الحدود الزمانية :-

تشمل الدراسة الفترة من 1951 إلي الفترة 2003م

عينة البحث :

يركز الباحث علي العينة الطبقية والعشوائية عن طريق التوزيع التناسبي ، وهذه العينة العشوائية تستخدم للضباط الإداريين ومفتشي وضباط الصحة والملاحظين في ولاية الخرطوم ، في حين تستخدم العينة العمدية بالنسبة لمجتمع القيادات الشعبية في الولاية.

الدراسات السابقة :-

هناك دراسات عامة متفرقة تناولت الإدارة بالجودة الشاملة وتطبيقاتها في مجالات مختلفة كأطروحات دكتوراه وماجستير في مكتبة الدارسات العليا بجامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا ركزت علي دراسة إدارة الجودة الشاملة وتطبيقاتها في مجالات تنمية القوى البشرية وتأثير أبعاد الثقافة التنظيمية السائدة وقياس تطبيق إدارة الجودة الشاملة في قطاع خدمات الفنادق وغيرها وكذلك

كسمنارات عمل معايير الجودة الشاملة بإدارة شرطة الجوازات والهجرة وغيرها وكتابات هنا وهناك . إلا أنه لم يسبق أن تناول أحد دراسة حول موضوع الإدارة بالجودة الشاملة وتطبيقاتها في مؤسسات الحكم اللامركزى في السودان وكيفية تنزيلها إلي أرض الواقع في المجالات الصحية والخدمية وذلك للخروج من أسار الموروث التقليدى في شئون الإدارة والحكم مما ينجم عنه مصاعب تواجه الباحث في هذا المجال تطلب كثيراً من الحركة وبذل الجهد والعمل .

مصطلحات البحث وإمكانية القيام به :-

تعنى مؤسسات الحكم اللامركزى في السودان الأطر النى تم بمقتضاها تقسيم البلاد سياسيا _ وإدارياً إلي ولايات ومحافظات ومحليات ولجان شعبية وفقاً للمرسوم الجمهوري العاشر إعادة تقسيم الولايات عام 1994 ، والمرسوم الجمهوري الحادى عشر وقانون تنظيم أجهزة الحكم الاتحادي عام 1994 والثاني عشر إعادة تقسيم السلطات بين الحكومة الاتحادية وحكومة الولايات عام 1995م ، والرابع أمر تأسيس الحكم الاتحادي عام 1991 ، وكذلك تعني الإدارة بالجودة الشاملة مجموعة من الأنماط والأساليب التي تستهدف التحسين المستمر في مجال الخدمات بحثا عن التميز ، وتقوم علي فلسفة الإدارة من أسفل إلي أعلي كما ظهرت في اليابان بعد الحرب العالمية الثانية .

وأما إمكانية القيام بالبحث فتبرز من خلال الحرص علي تطور الخدمات الصحية والحيوية واهتمام الباحث بها كواحد من أفراد المجتمع المنفعلين بقضايا مؤسسات الحكم اللامركزى في السودان حيث يمثل ذلك الدافع الأساسي والمحرك لإمكانية إنجاز هذا البحث وكذلك توفر التقارير والبيانات والإحصاءات والمراجع .

تنظيم البحث ومحتوياته :-

المقدمة ، مشكلة البحث ، أهداف البحث ، أهمية البحث ، الفروض منهجية البحث ، أساليب جمع البيانات ، مجتمع البحث ، عينة البحث ، الحدود الزمنية الدراسات السابقة ، مصطلحات البحث وإمكانية القيام به .

الفصل الأول : الإدارة الأهمية والتنظيم الإداري :-

المبحث الأول :-

أ - تعريف الإدارة

ب- تعريف الإدارة العامة

المبحث الثاني :-

أ- أهمية الإدارة العامة

المبحث الثالث : تقسيم الإدارة:_

1- إدارة الأعمال.

2- الإدارة العامة.

الفصل الثاني : أساليب الإدارة الحديثة :-

المبحث الأول :-

أ- اللامركزية والمشاركة في اتخاذ القرار.

ب- الاتصال الإداري ونظم المعلومات الإدارية

المبحث الثاني :-

- الإدارة بالأهداف والنتائج

المبحث الثالث :

- التخطيط والإدارة الإستراتيجية

المبحث الرابع:

- إدارة الجودة الشاملة

الفصل الثالث : الإدارة في السودان :-

المبحث الأول

- الإستراتجية التنظيمية

المبحث الثاني :

- إستراتيجية حفظ الأمن والنظام

المبحث الثالث :-

إستراتيجية التنمية والتحديث

الفصل الرابع : إستراتيجية الجودة الشاملة ومؤشرات تطبيقها بولاية الخرطوم :

المبحث الأول:

- ولاية الخرطوم النشأة والتطور

المبحث الثاني :-

إدارة شئون الصحة الوقائية ولاية الخرطوم.

المبحث الثالث :-

مقومات تطبيق ودواعي الجودة الشاملة

الفصل الخامس : إجراءات الدراسة الميدانية وعرض وتحليل البيانات ومناقشة النتائج والتوصيات.

المبحث الأول :-

- إجراءات الدارسة الميدانية

المبحث الثاني :-

- عرض وتحليل البيانات

المبحث الثالث :

- فرضيات الدارس
- الملاحق
- المراجع