

سياسات خطط توالي خلافة مناصب الموارد البشرية في المؤسسات  
الحكومية بدولة قطر: دراسة تقييمية وتحليلية

إعداد

سعود بن ناصر بن خالد بن ثاني بن قاسم آل ثاني

بحث مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

كلية معارف الوحي والعلوم الإنسانية

الجامعة الإسلامية العالمية - ماليزيا

سبتمبر ٢٠٢١ م

## ملخص البحث

تُعَدُّ إدارة الموارد البشرية جهازاً إدارياً مهماً في جميع المؤسسات الحكومية. ويوضح قانون الموارد البشرية وملحقاته كيفية عمل السياسة الإدارية اللازمة لإدارة القطاع العام. وذلك بالاستناد إلى المواد القانونية الضرورية لإدارة تخطيط خلافة المناصب حال شغورها، بما يبين مزايا استخدام هذا النمط السياسي والإداري المفيد للمؤسسة والفرد. ويتناول البحث هذه السياسة والخطوات العملية التي تحدد عناصر الإجراءات اللازمة لإدارة تخطيط خلافة مناصب الموارد البشرية، وذلك بمشاركة المؤسسة والعاملين في القطاع الحكومي لتحقيق سياسة الدولة العامة. فسياسة "الاستخلاف" - بناءً على - تعريف تخطيط سياسة خلافة مناصب الموارد البشرية، تبين العلاقة المطلوبة بين المسؤولين عن العمل والموظفين والعاملين وفقاً لتقييم الأداء؛ لتحقيق الترقية والتطوير المحقق لأهداف المؤسسة، والذي يُظهر أحد الأساليب الماسة التي تمكن المديرين من النهوض بالتغيير الإداري المطلوب. وقد اتبع البحث منهج البحث المختلط؛ لدراسة البيانات الكمية والنوعية وتحليلها بناءً على الأمثلة المبينة لتحقيق أهداف سياسة الاستخلاف، كما تمت إضافة منهج البرجماتية الفلسفي؛ لما له من دور عملي مجرب في سياق مصالح الدول العامة. وهذا النوع من التخطيط الإستراتيجي يفيد في حل المشكلات المتعلقة بالبطالة المقنعة، وإدارة القوى العاملة لحفظ المواهب والمحترفين بشكل تام ينمي الموارد البشرية في القطاع العام. بالإضافة إلى التخفيف من مخاطر عدم التوظيف عند شغور الوظيفة وبيان مخاطرها، وذلك من خلال تخطيط القوى العاملة وفقاً لجدارة التعيين الخارجي والداخلي في المؤسسة الحكومية. مما يبين أهمية التدريب والتطوير لتحقيق ترقية نمووية عادلة للموارد البشرية، تحفظ المال العام وتحقق التنمية المستدامة. وعلاوة على ذلك، وضع البحث حداً للمشكلات التي تواجه القطاع العام من عشوائية وعدم صلاحية سياسات إدارة القوى العاملة عبر التخطيط الإداري السليم بناءً على دليل الوظائف العام وأعلى المعايير التي تبنتها نظرية البحث. كما بين أهمية تخطيط خلافة المناصب لسياسة الدولة باتجاه التنمية البشرية بما يتماشى مع الإستراتيجية العامة للتنمية البشرية

لدولة قطر ٢٠٣٠م. بالإضافة إلى حفظ المال العام ورأس المال البشري للدولة، وذلك من خلال التنسيق الفعال بين وزارة التنمية الإدارية مع المؤسسات الحكومية المختلفة، كما بين البحث أفضل الطرق لتطبيق سياسة الاستخلاف وإدارة الموازنة العامة للموارد البشرية في القطاع العام، بما يحقق أفضل جدوى ممكنة لاستغلال موارد الدولة البشرية. إن نتائج غير مرغوبة لعدم فاعلية سياسات الاستخلاف، وانعدام ارتباط السياسة بإدارة القوى العاملة والتعيين، حيث لا يكون التعيين والترقية عن جدارة؛ مما يقلل من الروح المعنوية لدى القوى العاملة، وتنعدم جدوى الرواتب والأجور على إنتاجية الموارد البشرية، وينقص الشعور بالمسؤولية بين الإدارات المختلفة وبين إدارة الموارد البشرية؛ مما يعرقل تحقيق أهداف المؤسسة، وعدم جدوى وارتباط تقييم الأداء بالتطوير والتعليم وترقية الموظفين؛ مما يؤدي إلى احتمال خلق المزيد من البطالة المقنعة في المؤسسات الحكومية. وأما المنافع الجمة التي لا حصر لها، فمنها: تحقيق الغاية الرئيسة لسياسة الدولة لإدارة الموارد البشرية في القطاع العام، فاستمرارية نجاح وصعود أداء الموظفين والترقي عبر المناصب يحفظ الموازنة العامة، ويزيد من جودة وحجم الإنتاجية العامة. بالإضافة إلى تكوّن قيادات متطورة تقود عجلة التنمية المستدامة في الدولة. فسياسة الاستخلاف تحقق السياسة التنموية المستدامة لموارد الدولة البشرية؛ لضمان تحقيق إستراتيجية دولة قطر في خلق قادة المستقبل.

## ABSTRACT

Human resources management is an important functional department in all kinds of governmental organizations. Especially, after the declaration of Qatar Human Resources Law. The role of Law will illustrate the understanding of how to manage and process human resources for both the employer and employee in order to achieve the organization objectives. Moreover, the hypothesis in this research will define the succession planning management and it needs to all individuals, administrative groups and organizations at the public sector of the State of Qatar. In addition, it shows the risk of failing to use this kind of management at the governmental organizations. This research identified the process mix and define the elements of necessary procedures of succession planning management. It shows one of the human resource's methods for management continuation. This type of strategic planning and well-defined workforce management are essential. Moreover, it will be recognized as how to ease the recruitment process in case of job vacancy. In addition, it will resolve the inefficiency of applying the human resource law in terms of HR functions such as recruitment and workforce management in order to achieve the State of Qatar politics at the public sector. Further, the article will justify how important the succession planning management to human development of the State of Qatar 2030 Vision. Finally, it will indicate the cause and effect of processing succession planning to the individual at the public sector of the State of Qatar. The research will demonstrate the benefits of succession planning policies towards sustainability objectives of the State of Qatar by putting a general idea of the strategic objectives of implementing succession planning management at public sector which will achieve the State politics objective in terms of the state human capital.

## APPROVAL PAGE

The thesis of Saoud Nasser K. Th. Al-Thani has been approved by the following:

---

El Fatih Abdullahi Abdelsalam  
Supervisor

---

Abdulhamid Mohamed Ali Zaroum  
Internal Examiner

---

Ghanim Hamad Al Najari  
External Examiner

---

Fadhil Hamad Al Monawer  
External Examiner

---

Mohamad Elwathig Saeed Mirghani  
Chairman

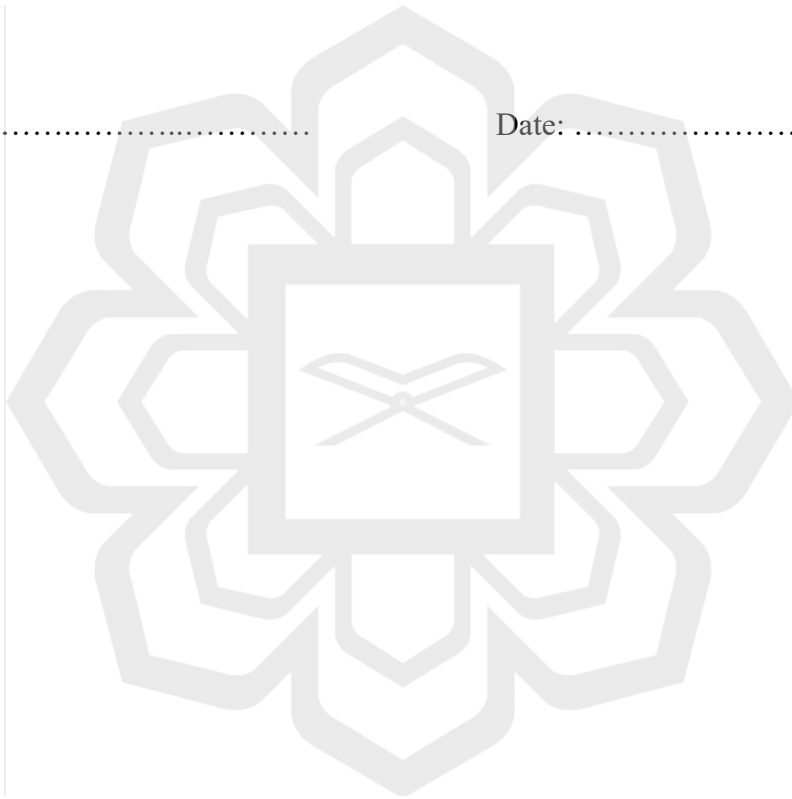
## DECLARATION

I hereby declare that this thesis is the result of my own investigations, except where otherwise stated. I also declare that it has not been previously or concurrently submitted as a whole for any other degrees at IIUM or other institutions.

Saoud Nasser K. Th. Al-Thani

Signature: .....

Date: .....



إقرار بحقوق الطبع وإثبات مشروعية استخدام الأبحاث غير المنشورة

حقوق الطبع ٢٠٢١م محفوظة ل: سعود بن ناصر بن خالد بن ثاني بن قاسم آل ثاني

سياسات خطط توالي خلافة مناصب الموارد البشرية في المؤسسات الحكومية لدولة قطر

لا يجوز إعادة إنتاج أو استخدام هذا البحث غير المنشور في أي شكل وبأي صورة (آلية كانت أو إلكترونية أو غيرها) بما في ذلك الاستنساخ أو التسجيل، من دون إذن مكتوب من الباحث إلا في الحالات الآتية:

- ١- يمكن للآخرين اقتباس أية مادة من هذا البحث غير المنشور في كتابتهم بشرط الاعتراف بفضل صاحب النص المقتبس وتوثيق النص بصورة مناسبة.
- ١- يكون للجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا ومكتبها حق الاستنساخ (بشكل الطبع أو بصورة آلية) لأغراض مؤسساتية وتعليمية، ولكن ليس لأغراض البيع العام.
- ٢- يكون لمكتبة الجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا حق استخراج نسخ من هذا البحث غير المنشور إذا طلبتها مكتبات الجامعات ومراكز البحوث الأخرى.
- ٣- سيزود الباحث مكتبة الجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا بعنوانه مع إعلامها عند تغير العنوان.
- ٤- سيتم الاتصال بالباحث لغرض الحصول على موافقته على استنساخ هذا البحث غير المنشور للأفراد من خلال عنوانه البريدي أو الإلكتروني المتوفر في المكتبة. وإذا لم يجب الباحث خلال عشرة أسابيع من تاريخ الرسالة الموجهة إليه، ستقوم مكتبة الجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا باستخدام حقها في تزويد المطالين به.

أكد هذا الإقرار: سعود بن ناصر بن خالد بن ثاني بن قاسم آل ثاني

التوقيع: .....

التاريخ: .....

قال تعالى:

{آمِنُوا بِاللَّهِ وَرَسُولِهِ وَأَنْفِقُوا مِمَّا جَعَلَكُمْ مُسْتَخْلَفِينَ فِيهِ ۖ فَالَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَأَنْفَقُوا لَهُمْ أَجْرٌ كَبِيرٌ} آية (٧) سورة الحديد

عن رسول الله صلى الله عليه وسلم، قال: (قولوا: اللهم صل على محمد وآل محمد، كما صليت على إبراهيم وآل إبراهيم، إنك حميد مجيد، اللهم بارك على محمد وعلى آل محمد، كما باركت على إبراهيم وعلى آل إبراهيم إنك حميد مجيد) رواه الإمام البخاري.

اللهم إني أحتسب خالص النية لله للاستفادة من أجر هذا العمل.  
وأسأله أن ينفع به الناس والأمة الإسلامية جمعاء ويقودها إلى الهدى والصلاح.  
وأن يساعد هذا العمل البناء في التنمية البشرية المستدامة لدولتي الحبيبة قطر، وأن تساهم  
رسالة الدكتوراة في تحقيق رؤيتها للمستقبل ٢٠٣٠م.  
وأهدي هذا العمل إلى من له فضل على وجودي ... والدتي العزيرة  
وإلى من له الفضل عليّ ورباني، وأفتخر بانتمائي إليه، إلى أبي العزيز.. فلم أكن لأصل إلى ما  
وصلت إليه من دونه.. ولا تأدبت بخلقٍ إلا بما كان من غرس يديه.  
إلى حبيبتي وعشقي ونور قلبي، زوجتي الحبيبة، وإلى بُني وبناتي الغالين  
وإلى إخواني وأخواتي  
أهديكم هذا العمل

## الشكر والتقدير

أتقدم بعظيم الشكر والعرفان إلى الجامعة الإسلامية العالمية العريقة التي أتاحت لي هذه الفرصة الكريمة والتي سهلت مهمة دراسة الدكتوراة في العلوم السياسية، وإلى جميع الموظفين والعاملين، ومن ساهموا وسهلوا وكرسوا أوقاتهم وتفانوا في خدمة الطلبة.

وأخص بالذكر الأستاذ الدكتور المشرف على الرسالة البروفسور الفاتح عبد الله عبد السلام الذي له الفضل الكبير بعد الله تعالى في تذليل الصعاب، والذي أعطاني الأمل؛ لكي أكون في ركب طلبة العلم، مستكملاً رسالتي التي بين أيديكم.

كما أخص بالشكر كل الأساتذة الذين ساهموا في معرفتي وعلمي وصقلوا خبراتي.

## فهرس المحتويات

ب.....	ملخص البحث
د.....	ملخص البحث باللغة الإنجليزية
ه.....	صفحة القبول
و.....	صفحة الإقرار
ز.....	صفحة الطبع والنشر
ح.....	الإهداء
ط.....	الشكر والتقدير
بي.....	فهرس المحتويات
نن.....	فهرس الجداول
سس.....	فهرس الأشكال
١.....	<b>الفصل الأول: المدخل إلى البحث</b>
١.....	المقدمة:
٤.....	مشكلة البحث:
١٤.....	أسئلة البحث:
١٤.....	أهداف البحث:
١٥.....	أهمية البحث:
١٦.....	حدود البحث والمنهج المكاني والوقتي
١٧.....	منهج البحث
١٩.....	الدراسات السابقة:
٣٣.....	الإطار النظري للبحث:

النظرية السياسية المتعلقة بموضوع الرسالة: ..... ٤٠

## الفصل الثاني: إدارة سياسات خلافة مناصب الموارد البشرية في الجهات الحكومية

عبر تحليل وتنظيم الوظائف لنجاح عملية الاختيار والتعيين ..... ٦٣

المقدمة: ..... ٦٣

المبحث الاول: إدارة سياسات الاستخلاف عبر التخطيط والتنظيم الأمثل

للوظائف العامة..... ٦٤

المبحث الثاني: بيان أهمية تحليل بيانات التخطيط وتنظيم الوظائف الحكومية في

مواجهة البطالة المقنعة ..... ٦٩

المطلب الاول: الأهداف الوظيفية للتخطيط..... ٧٣

المطلب الثاني: معرفة فوائد عملية تخطيط وتنظيم المواصفات الوظيفية العامة

في تطبيق سياسة الاستخلاف: ..... ٨٦

المطلب الثالث: بيان كيفية تطبيق سياسة الاستخلاف في عملية تخطيط

وتنظيم المواصفات الوظيفية..... ٨٩

نتائج..... ٩٢

## الفصل الثالث: أهمية تحديد المعايير أو أساليب سياسات الاستخلاف عبر الترابط

بين إدارة سلاسل الإمداد وإدارة الموارد البشرية، وعلاقة حوافز الرواتب والعلاوات

والبدلات والمزايا الوظيفية في ضوء تأثير ذلك على مستوى الفرد والجهة الحكومية. ١٠٩

المقدمة ..... ١٠٩

المبحث الأول: الهيكل التنظيمي لوزارة التنمية الإدارية والعمل والشؤون

الاجتماعية..... ١١٠

المادة ١: ..... ١١٠

المادة ٢..... ١١٤

المادة ٣..... ١١٦

المادة ٤ ..... ١١٧

المادة ٥ ..... ١١٨

المادة ٦: ..... ١٢٠

المادة ٨: ..... ١٢١

المادة ١٣: ..... ١٢٢

المادة ١٤: ..... ١٢٣

المادة ١٥: ..... ١٢٥

المادة ١٦: ..... ١٢٦

المادة ٢٦: ..... ١٢٧

المبحث الثاني: إدارة سياسات الاستخلاف من خلال عملية الاختيار والتعيين  
أو النقل أو الندب ليصبح مكان العمل العلامة أو (المطلوب) Employer

Branding: ..... ١٢٩

المبحث الثاني: أهم التحديات التي تواجه التعيين الحكومي ..... ١٤٧

## الفصل الرابع: النموذج المُيسر لاجراء سياسة الاستخلاف عبر تطبيق القانون

ومرفقاته ..... ١٦٧

المقدمة: ..... ١٦٧

المبحث الاول: بناء برنامج الأعمال الإداري لسياسات خلافة مناصب الموارد

البشرية في الجهة الحكومية: ..... ١٦٧

المبحث الثاني: تعيين الوظائف لإجراء أو تسكين الموظفين عبر تطبيق سياسات

خلافة مناصب الموارد البشرية داخل الجهة الحكومية: ..... ١٧٢

## الفصل الخامس: أهمية السياسة في مراجعة الموازنة العامة وإنعكاس ذلك على

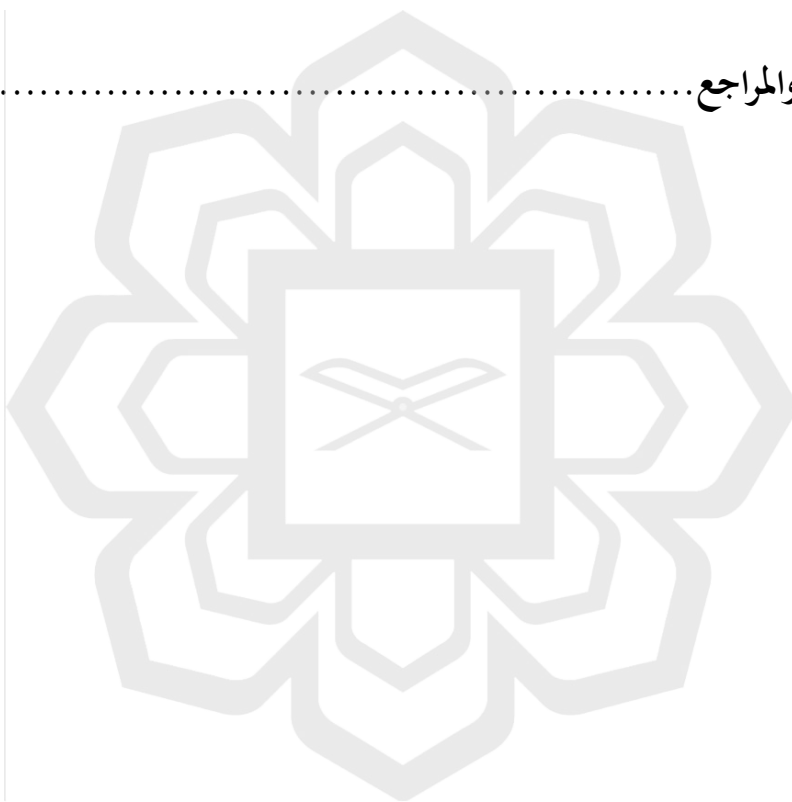
مستوى الفرد والدولة ..... ١٩٢

المقدمة: ..... ١٩٢

المبحث الأول: انعكاس السياسة على التحكم بموازنة رأس المال البشري من  
خلال أجهزة إدارات الموارد البشرية في الجهات الحكومية المختلفة ..... ١٩٣  
المبحث الثاني: انعكاسات برامج التدريب والتطوير الوظيفي عبر تطبيق نظام  
تقييم أداء الموارد البشرية في المنظمة الحكومية في حصد نتائج سياسات خلافة  
مناصب الموارد البشرية..... ٢٠٢

الخاتمة..... ٢٣٧

المصادر والمراجع..... ٢٤٥



## فهرس الجداول

١٩٦	جدول ٥,١ كشف الاعتماد الإضافي رقم (٢) للعام المالي ٢٠١٥/٢٠١٤
١٩٦	جدول ٥,٢ "مصروفات الباب الأول (٢٠١٩)
١٩٧	جدول ٥,٣
١٩٩	جدول ٥,٤ الدرجات والرواتب رقم (١)
	جدول ٥,٥ العلاقة بين مستوى الدفع المطلق وذي العلاقة في مقابل العلاقة مع حاجة الموظفين
٢٠١	
٢٠٦	جدول ٥,٦ الدرجات والرواتب رقم (١)

## فهرس الأشكال

- شكل ١,٢ تقييم الأداء للموارد البشرية ٥٤
- شكل ٢,١ استبيان التحليل الوظيفي ٨٣
- شكل ٢,٢ بطاقة الوصف الوظيفي نموذج رقم ٣ ٨٥
- شكل ٢,٣ فهرس / أولاً جدول مجموعة الوظائف العامة التخصصية ٩٠
- شكل ٢,٤ ثانياً جدول تعريف مجموعة الوظائف العامة القيادية ٩٤
- شكل ٢,٥ ثانياً (جدول تعريف مجموعة الوظائف العامة التخصصية / لوظائف الموارد البشرية والتطوير الإداري ٩٧
- شكل ٢,٦ ثانياً (جدول تعريف ٣ - مجموعة الوظائف العامة الفنية والمكتبية / الفنية لوظائف التقنيات المساعدة، وللوظائف الإدارية والمالية المساعدة ٩٧
- شكل ٢,٧ ثانياً (جدول تعريف ٤ - مجموعة الوظائف العامة الحرفية والعمالية / العمالية لوظائف الخدمات المعاونة ٩٧
- شكل ٢,٨ ملحق رقم (٢) تعريف الدرجات المالية / الاشتراطات اللازمة لشغل وظائف الدرجة الأولى التعريف العام شكل ٩٨
- شكل ٢,٩ ملحق رقم (٣) المسميات الوظيفية في المجموعات العامة / أولاً المجموعات العامة للوظائف القيادية ٩٩
- شكل ٢,١٠ جدول توضيحي ومدد البقاء في الدرجات المالية كحد أدنى لشغل وظائف الدرجات المالية الأعلى حسب المؤهلات / المدة البينية: الحد الأدنى للمدة التي يلزم قضاؤها في الدرجة المالية الأدنى للترقية إلى الدرجة المالية الأعلى مباشرة. ١٠٢
- شكل ٣,١ لبيان عملية إجراءات التعيين الحكومي في القطاع العام القطري، إجراءات عملية التعيين ١١٣
- شكل ٣,٢ جدول لمسح السكان والقوى العاملة حسب الجنس (الربع سنة ٢٠١٧) ١٤٢

- شكل ٣,٣ لأهم نقاط القوى والضعف لإتباع إستراتيجية التعيين الداخلي ١٤٥
- شكل ٣,٤ لأهم نقاط القوى والضعف لاتباع إستراتيجية التعيين الخارجي ١٤٥
- شكل ٣,٥ مثال دراسة الحالة لعرض العمل لوظيفة رئيس قسم الموارد البشرية - هيئة تنظيم الاتصالات على الدرجة المالية الرابعة ١٥٢
- شكل ٣,٦ جدول الرواتب رقم (١) قانون الموارد البشرية المدنية ١٥٣
- شكل ٣,٧ جدول الاشتراطات اللازمة لشغل الوظيفة ١٥٥
- شكل ٣,٨ جدول املادة لتعيين الموظفين القطريين الحاصلين على المؤهلات العلمية ١٥٦
- شكل ٣,٩ السكان ١٥ سنة فأكثر؛ حسب العلاقة بقوة العمل والجنسية والجنس ١٦١
- شكل ٣,١٠ السكان ١٥ سنة فأكثر؛ حسب العلاقة بقوة العمل والجنسية والجنس ١٦٢
- شكل ٤,١ خطوات حساب تكلفة الفرصة لشغور المنصب ١٧١
- شكل ٤,٢ جدول خطة الإحلال الوظيفي البديلة لوزارة التنمية الإدارية والعمل والشؤون الاجتماعية ١٨٠
- شكل ١,١ شكل توضيحي لإدارة سلاسل الإمداد 'مكيل بورتر ١٩٠
- شكل ٥,١ المراحل الرئيسية لإدارة نظام تعويضات الرواتب والأجور ٢٠٧
- شكل ٥,٢ نظام التدريب المستهدف لتطبيق سياسة الاستخلاف: الخطوات اللازم اتباعها عند إعداد برامج التدريب حسب الشكل ٢١٣
- شكل ٥,٣ خطوات تقييم الأداء اللازمة لسياسة الاستخلاف ٢٢٢

# الفصل الأول

## المدخل إلى البحث

### المقدمة:

يُعد القطاع الحكومي من وجوه تطور العصر الحديث ووجوه تطور التنمية البشرية في جميع الدول عامّةً، وداخل دولة قطر خاصّةً، وقد بدأت تتبلور حيثياته بوصفه مجالاً رئيساً من مجالات الحياة منذ منتصف القرن العشرين داخل دولة قطر.

"وصف ماكس ويبر عالم الاجتماع الألماني، البيروقراطية<sup>١</sup> بكلمات لا يحلم أي أمريكي بتطبيقها في العصر الحديث: إن السبب الحاسم في تقدم التنظيم البيروقراطي، كان دائماً هو تفوقه التقني المحض على أي نوع آخر من التنظيم. فالدقة، والسرعة، والوضوح، وخفض التكاليف المادية والشخصية هذه كلها ترقى إلى أفضل نقطة، فتصل إلى أقصى حد في الإدارة البيروقراطية الصارمة"<sup>٢</sup>.

وبالرغم من رتابة البيروقراطية على ما يبدو عليها، والتي تعد من أهم سمات القطاع العام، إلا أنها لم تقم بتنفيذ هذه السياسة كما عرفها ماكس ويبر بالشكل المناسب في منظماتنا الحكومية على العموم، وفي إدارات الموارد البشرية على الخصوص. لذلك حسب وصف ماكس

---

<sup>١</sup> تعرف البيروقراطية بأنها: الأحكام والإجراءات الرسمية في المنظمة وعادة ما يُشار إليها عند نقد المنظمة. ويأتي المعنى الأصيل لها عبر صاحب النظرية ماكس ويبر حيث يقسمها إلى خمسة عناصر رئيسة: (١) تعريف المسؤوليات والمهام لكل أعضاء المنظمة؛ (٢) تحديد حدود السلطة على الهيكل التنظيمي؛ (٣) كتابة الأحكام والإجراءات؛ (٤) محدودية جدارة المنظمة؛ (٥) صنع القرار العقلاني. إدموند هيري، مايك نون، A Dictionary of Human Resource Management، الطبعة الثانية، أكسفورد، ٢٠٠٨م، ص ٣٩. ترجمة الباحث.

<sup>٢</sup> ديفيد اوزبورن، إعادة اختراع الحكومة كيف تحول روح المغامرة القطاع العام من مبنى المدرسة إلى مقر الولاية ومن قاعة البلدية إلى البنتاغون، الطبعة العربية الأولى، العبيكان، ١٤٣١هـ - ٢٠١٠م، ص ٣٢.

وير للبيروقراطية إذ أخذت بصرامة المعنى بحذافيره، وكانت النتيجة للفاعلية والإنتاجية في منظماتنا الحكومية لا نظير لها ليس على نطاق منطقتنا فحسب، بل العالم كله!

فإن الدور المنوط بإدارات الموارد البشرية، يتجلى في تطبيق السياسات الحكومية على القوى العاملة بمختلف مستوياتها من خلال القطاع العام القطري، ووفقاً لتطبيق قانون الموارد البشرية المدنية واللائحة التنفيذية المرفقة بهذا القانون، إضافة إلى دليل تصنيف الوظائف، ووصف وتصنيف وترتيب الوظائف العامة، والذي سيعود بالنفع على دولة قطر، وذلك على جميع الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية...إلخ.

ومن ثمّ، فإن هذا البحث يقدم دراسة تحليلية وتقويمية فعّالة، كما يبرز سياسة تنفيذية عملية للإدارات العامة وكوادر إدارة الموارد البشرية في القطاع العام القطري، بما يحقق استدامة النجاح للموارد البشرية داخل دولة قطر من خلال تطبيق هذه السياسة.

ولا يعزب عن بالنا أن سياسات تولى خلافة المناصب (Succession Planning Policies) هي التي تحقق التطور المطلوب للتنمية المستدامة في إدارات الموارد البشرية في القطاع العام القطري.

إن تعريف تولى خلافة المناصب -Succession planning- : من عناصر خطط إدارة الموارد البشرية، والتي تحاول المنظمة من خلالها الوقوف على إيجاد مرشحين لتولي المناصب بعد أن يتركها أو يتقاعد شاغلوها. ويكون ذلك في شكل المنظمة الأكثر تفصيلاً. إن تولى خلافة المناصب يعتمد أساساً على برامج التطوير الإداري التي تعد المناصب الصغرى للمديرين؛ لتولي مسؤوليات أكبر. وقد تبنى على نظام تقييم الأداء التي تقيس صغار المديرين من خلال مدى استحقاقهم للترقية.<sup>٣</sup>

ومن خلال المنظور الإيجابي لتعريف هذه الخطة الإدارية، فإن تطبيق هذه السياسة بشكل ثابت ومستمر، وتحويلها إلى ثقافة إدارية عامة في القطاع العام، هو الحل التنظيمي الفعال للقوى العاملة؛ خصوصاً بسبب الديموغرافية المتنوعة للسكان في دولة قطر، وعدد سكان دولة

---

<sup>٣</sup> إدموند هيري، مايك نون، A Dictionary of Human Resource Management ، الطبعة الثانية، أوكسفورد، ٢٠٠٨م، ص ٤٥١. ترجمة الباحث.

قطر الصغير، وتعداد المواطنين الأقل من ذلك بكثير. ومع ذلك فثروة الدخل القومي القطري عالية جداً، وذلك من مقدرات النفط والغاز التي تعد من ضمن الأعلى في العالم خصوصاً من خلال مقدرات الغاز الطبيعي التي يعتمد عليها القطاع الحكومي لدولة قطر بشكل رئيس في تمويل موازنة دخل القطاع العام، مما الذي ينعكس اقتصادياً بشكل إيجابي على القطاع العام والموارد البشرية خاصةً، ولكنه أيضاً يتأثر بالاقتصاد الكلي العالمي والجزئي المحلي، كما يؤثر - في كل الأحوال - سلباً أو إيجاباً في الأجهزة الإدارية الحكومية، وإدارات الموارد البشرية تحديداً؛ مما يتطلب سياسة فعالة لتوزيع الثروة على من يستحق في هذا القطاع.

أصبحت رؤية قطر ٢٠٣٠ م سبّاقة بين الدول لنهج رؤية استراتيجية للتنمية البشرية التي تُعدّ ركيزة رئيسة من ركائز هذه الرؤية، إن لم تكن الركيزة الأولى. فمن خلالها أصبحت للإدارات العامة وإدارة الموارد البشرية على وجه الخصوص الإمكانية للاستفادة من تلك الرؤية واستلهاها؛ حيث تعنى بتنمية الإنسان عبر التنمية البشرية. وثمة عوامل تهيئ للحكومة أفضل موارد بشرية لهذه الإدارات، وفي مقدمتها: الاهتمام بالنظام الصحي، عبر نظام تكاملي للرعاية الصحية، ووفقاً لأعلى المعايير العالمية التي تضمن توفير هذه الرعاية للجيل الحالي والأجيال القادمة، بالإضافة إلى تطوير نظام تعليمي يواكب أفضل المعايير الدولية، ويحافظ على قيم وتراث وثقافة وقوة وتماسك المجتمع.

بالإضافة إلى تشجيع البحث العلمي والنشاط الفكري الذي طوّر الإبداع والتقدم. وتتوخى هذه الرؤية وضع إطار لزيادة مشاركة القوة العاملة الوطنية وسد نقص العمالة الوافدة بإيجاد الكوادر المناسبة لموارد البلاد البشرية التي تتوافر فيها المهارات والخبرات التي تعمل على تحقيق نمو اقتصادي سريع ومتنوع.

ومن ناحية أخرى، فإن رؤية قطر ٢٠٣٠ م متوافقة مع رؤية الأمم المتحدة للتنمية البشرية في جوانب متعددة نافلة تتجلى في عنوان الرسالة.

### سياسة الاستخلاف رؤية معاصرة للتنمية البشرية:

"يعد موضوع التدريب والتنمية من المسائل المهمة في ميدان الأعمال الحكومية والخاصة على حد سواء، حيث استرعى اهتمام الكثير من المختصين في هذا المجال سواء على المستوى

الأكاديمي في الجامعات، أو معاهد التدريب والتنمية، أو لدى الممارسين لعملية الإدارة ومتخذي القرارات في المنظمات على اختلاف أنواعها، على اعتبار أن التدريب والتنمية وسيلة فعالة بإمكان هذه المنظمات استخدامها، من أجل تجديد حيويتها باستمرار وجعلها قادرة على مواجهة تحديات القرن الحالي الجديد.<sup>٤</sup>

"يُعرّف علم الإدارة "التنمية البشرية" بأنه: الإجراء اللازم لحصول العاملين على العلم والمهارة الجديدة من خلال مختلف البرامج التدريبية. وبعبارة أخرى، مجموع التحصيل التعليمي والدورات التدريبية . أما بالنسبة للمنظمات: فيهدف إلى بناء الاختصاص المهاري أو الخصلة الذاتية خلال تحصيل منتسبيها، بما يشارك في إنجاز مجمل أهداف أعمالها. أما بالنسبة لتنمية الأفراد، فهي إتاحة الفرصة التي قد تحقق الفوائد الآتية:

١. جعل الموظف أو العامل ذا قيمة للمؤسسة؛ مما يرفع مستوى الأمان الوظيفي.
٢. زيادة معدل الفرص الوظيفية في المؤسسة.
٣. زيادة قدرة التوظيف بالنسبة للفرد خارج المؤسسة، حيث وضعت أسساً وحدوداً لتحصيل المهارة والعلوم.
٤. توفير الحوافز الجوهرية في الوظائف لزيادة إنتاجية العمل المؤسسي .

فإذا كانت التنمية البشرية تعني الوصول إلى النجاح، فذلك يتطلب حصر الموارد ذات الكفاءة عبر التزام الإدارات العليا بالتنفيذ كشرط لذلك. بالإضافة إلى الدور المتوقع لاستمرارية مشاركة المديرين والموظفين في الإدارات الوسطى بالتواصل الإيجابي لتقديم الدعم التدريبي اللازم لرفع مستوى العاملين. ولذلك فإن التزامهم هو أمر حيوي.<sup>٥</sup>

### مشكلة البحث:

الكثير من المؤسسات الحكومية اليوم تضيع الكثير من الجهد والمال والطاقات فيما يتعلق بمواردها البشرية، وذلك بعدم تطبيق توالي خلافة المناصب بالشكل العلمي والإداري الصحيح، حيث

<sup>٤</sup> عمر وصفي عقيلي، إدارة الموارد البشرية المعاصرة بعد استراتيجي، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، ٢٠٠٩م، ص ٤٣٥.

<sup>٥</sup> إدموند هيري، مايك نون، **A Dictionary of Human Resource Management** ، الطبعة الثانية، أوكسفورد، ٢٠٠٨م، ص ٢١٣. ترجمة الباحث.

تُفاجأ هذه المؤسسات بأن سير العمل بمنأى عن توجُّهات الحكومة ورؤيتها، وذلك بعد تولي المنصب بقليل. حيث تعاني الكثير من الجهات الحكومية اليوم من الانعكاسات المؤدية إلى فشل الموظف، أو النجاح الخادع للفترة الاختبارية، والتي لها تأثيرات سلبية على معنويات الموارد البشرية، بالإضافة إلى الخسارة الاقتصادية جراء ذلك في القطاع الحكومي.

وتكمن تحديات تطبيق هذه السياسة في تحديين رئيسين، هما: توفير الشواغر لسوق العمل في القطاع الحكومي حسب حاجة المؤسسة؛ حتى يتم تحديد كمّ الاحتياجات، ونوع الوظائف الرئيسة في الإدارات، وإعداد الهيكل التنظيمي الذي يتيح فرص العمل وفقاً لأهداف المؤسسات الحكومية؛ ليتم الاستغلال الأمثل للموارد البشرية من المواطنين والوافدين العاملين في القطاع العام، وذلك على نحو يحقق استدامة التنمية البشرية.

إن أهمية قانون الموارد البشرية وتطبيقه يضمن بشكل كبير تحقيق السياسة وفعاليتها، ولكن تكمن الإشكالات من خلال تباين تطبيق أهداف المؤسسة الحكومية أو عدم الالتزام بفاعلية تطبيق نص المادة (٤) من قانون الموارد البشرية الذي ينص على أن "على الأجهزة الحكومية التي تنظم شؤون موظفيها من خلال نظم وظيفية أو لوائح خاصة، وموافاة الوزارة بتلك اللوائح ومشروعاتها وما يطرأ عليها من تعديلات؛ لمراجعتها وإبداء الرأي بشأنها لرئيس الوزراء، بما يضمن توافق تلك اللوائح مع السياسة العامة للدولة في مجال الموارد البشرية." <sup>٦</sup> يضاف إلى ذلك انعدام الدراسة الكافية للهيكل المعتمدة والتحليل الكمي المطلوب لتحديد الوظائف الرئيسية والفرعية لكل الإدارات في المؤسسات الحكومية، وعدم تحديد الفائض البشري الحقيقي من العاملين الوافدين، وترك موضوع اتخاذ قرار الاستغناء عنهم لإدارات الموارد البشرية، بالرغم من أن المسؤولية مشتركة بين كل المسؤولين في إدارات المؤسسات الحكومية المختلفة، وليست إدارة الموارد البشرية فقط! مما يؤدي إلى سد الفرص البديلة لشغور الوظائف بشكل طبيعي، وفتح المجال للمرشحين والتعيينات الجديدة. كما يرفع نسب البطالة، ويفاقم من مشكلة البطالة المقنعة في المؤسسات الحكومية.

<sup>٦</sup> وزارة التنمية الإدارية والعمل والشؤون الاجتماعية، قانون الموارد البشرية المدنية، نوفمبر ٢٠١٦م.

## البطالة المقنعة نتيجة لعدم تطبيق سياسة تخطيط خلافة مناصب الموارد البشرية في المؤسسات الحكومية:

وبالتالي فإن ترك العبء على الدولة لتحمل عواقب عدم الالتزام بذلك، وعدم التطبيق الأمثل للسياسة عبر الجرة في إتخاذ القرار ورفع التوصيات. سوف يؤدي بشكل طبيعي إلى خطر خلق مشكلة البطالة والبطالة المقنعة ضمن القطاع العام بشكل خاص. وقد تسمى بالبطالة الخفية. حيث يُطلق المصطلح على مجموعة من العمال الذين يحصلون على المرتبات والأجور دون مقابل من العمل أو الجهد الذي تتطلبه الوظيفة، وهو معدل يتم حسابه من مجال العمل ولا يترتب على خروجه أي نقص في إجمالي الإنتاج المؤسسي لهؤلاء الموظفين بشكل مؤقت حتى يطمئنوا على وظائفهم.<sup>7</sup>

حيث إن البطالة تُعد من مظاهر هدر استغلال رأس المال البشري داخل الدولة، بما يؤثر في الفرد والمجتمع؛ لأنه إبطال للطاقات المنتجة التي لا يمكن تخزينها أو إنقاذها أو إلغاؤها، وذلك للدخل الداخل من التعويضات والفوائد على سبيل المرتبات والأجور والمكافآت المنفقة و الإنفاق على الإقتصاد الجزئي، ومثال ذلك الإستهلاك المحلي والإسهام على القوة الشرائية المحلية مما يساهم على دعم الأعمال والتنمية الإقتصادية الشاملة على مستوى الإقتصاد ولاستدامة التنمية البشرية، ومع عدم وجود تعويض لهذا الهدر، فإن خطر إنقاص مستوى دخل الفرد أمر وارد.

إن البطالة تقود إلى عدم احترام الفرد لذاته، ومعاناة أسرته، وتزيد من احتمال فساد، وتدهور حالته الصحية والتي تزيد العبء على الفرد والمجتمع. إن النظرة الاقتصادية لنسبة الدخل القومي المهدر نتيجة البطالة أقل قدرأ من نسبة البطالة بحد ذاتها، وذلك لارتكازها على ذوي الدخل المنخفض دون احتساب بطالة المتعلمين وأصحاب الخبرة.<sup>8</sup>

أوضح (أمارتياً سن) أن البطالة هي حرمان للقدرة، فهي تؤثر سلباً في الفرد، كما تسبب له الأضرار النفسية والعلل المرضية والتي تفقده الدافع إلى العمل وتطوير المهارات وتقلل من

<sup>7</sup> Longman Business English Dictionary.م٢٠٠٠.

<sup>8</sup> د. محمدعدنان وديع، البطالة وتحديات التشغيل، المعهد العربي للتخطيط، دولة الكويت.

الثقة بالنفس. كما تفسد الحياة الاجتماعية، وعلاقة الأسرة، وتزيد من العنصرية بين الأعراق والأجناس.<sup>٩</sup> إن معرفة حصول شاغر وظيفي في القطاع العام مع إنعدام الإعداد اللازم لملاء الفراغ الوظيفي عند حدوثه، يؤدي إلى هدر المال العام بشكل مستمر، وذلك مع عدم وجود التخطيط لخلافة المناصب.<sup>١٠</sup>

قد يُنظر لتحصيل منافع قليلة في بعض الأحيان من البطالة، وذلك جراء كثرة وقت الفراغ المتناقص، وفرصة إعادة توجيه المزيد من رأس المال البشري المعطل، ولكن يصعب تعويض الخسارة الناجمة عن تزايد التكاليف على الدولة عبر زيادة تكلفة الموارد البشرية المعطلة وخاصةً مع طول فترة البطالة.

للبطالة أشكال مختلفة في جميع الدول، ومن مظاهرها:

- "البطالة الاحتكاكية: عادة ما تكون قصيرة الأجل، وهي تنشأ بسبب ترك الأفراد لأعمالهم اختياريًا من أجل البحث عن عمل أفضل؛ بهدف تحسين الرغبة في تغيير صفات العمل مع اشتراط توفر العمل المناسب." وقد يحدث هذا النوع من البطالة مع طبيعة المتغيرات لموسم الصناعة "مثال ذلك هبوط أسعار النفط"، والذي ينتج عنه عدم استطاعة القوى العاملة إيجاد فرص العمل التي تتناسب مع مؤهلات العاطلين بشكل فوري؛ بسبب التغيير الطارئ على الوظائف أو بسبب بحث العاملين عن فرص وظيفية أفضل. ويضاف إلى ذلك عدم وجود أو خلق فرص عمل من قبل الجهات الوظيفية المختلفة بسبب هذا التغيير.
- "البطالة الهيكلية: تحدث نتيجة للتغيرات الهيكلية في الاقتصاد، وقد تكون هذه التغيرات على إثر اكتشاف مورد جديد ونضوب مورد قديم. ومدة هذا النوع من البطالة هي أطول من مدة البطالة الاحتكاكية. وتنشأ هذه البطالة بوجود حالة "من عدم التوازن بين العرض والطلب على الأيدي العاملة في المهارات والنشاطات

<sup>٩</sup> علي عبد القادر، مراجعة كتاب "التنمية صنو الحرية"، الطبعة ٢، المعهد العربي للتخطيط - الكويت، يونيو ٢٠٠١، المجلد ٣، ص ٦.

<sup>١٠</sup> مايكل تيمس، Succession Planning That Works – The Critical Path of Leadership Development، الطبعة الأولى، فريسين بريس، ٢٠١٦م، ص ١٤.

الاقتصادية، كما تنشأ بسبب المنافسة الدولية والتقدم التقني أو التغيرات السكانية" مثل: الجنسية ونوعية العمل، وموقع الجغرافيا<sup>١١</sup> وفي بعض الأحيان بسبب سوء العلاقات بين الدول.

● "البطالة الدورية: هي البطالة الناتجة عن الدورة الاقتصادية، وتنشأ الدورة الاقتصادية عن تقلبات الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي الفعلي حول الناتج الممكن، وهو الناتج الذي يمكن تحقيقه بالاستخدام الكامل للموارد الاقتصادية، أو عند التوظيف لكامل القوى العاملة. وتعزى أسباب هذه البطالة لفترات الانكماش والكساد الاقتصادي عندما يكون الطلب الكلي أقل من مستواه لتحقيق الاستخدام الكامل. ويعتمد المدى الزمني لهذه البطالة على مدى فاعلية وسرعة السياسة الاقتصادية في إخراج الاقتصاد من مرحلة الركود "الانكماش". وهذا يعني أن هذا النوع من البطالة ينخفض خلال الانتعاش الاقتصادي ويرتفع خلال الركود الاقتصادي".

● البطالة التقنية: يحدث هذا النوع من أنواع البطالة عندما يطرأ تغير على الصناعة القديمة، جراء بداية صناعة جديدة، كأن تتغير صناعية يدوية إلى صناعة آلية أو معتمدة على الطاقة النفطية أو الكهربائية. وتزداد مشكلة البطالة التقنية خطورة كلما كانت التغيرات التي تحدث سريعة، ويكون التغير والتنوع والتبديل بشكل واسع في أماكن ومجالات العلم المختلفة. الأمر الذي ينتج عنه حدوث فائض كبير في القوى العاملة زائد عن حاجات مؤسسات العمل فترة زمنية طويلة.

● أما "البطالة المقنعة: تعني ارتفاع عدد العاملين فعلياً عن احتياجات العمل"، "بحيث يكون هناك أفراد لا يعملون فعلياً بصورة شبه كاملة، مع أنهم عاملون ويتقاضون أجوراً ورواتب من الناحية الرسمية. وبمعنى آخر تعني عدم توفر فرص

---

<sup>١١</sup> عبدالوهاب الأمين بشير ظاهر، مبادئ الاقتصاد الجزئي والكلبي، مركز المعرفة للإستشارات الخدمية التعليمية، البحرين،