

التخطيط للتنمية الإدارية

لقد زاد إدراك الشعوب خاصة منها النامية من أن التخلف وبكل أنواعه هو السبب في تردي الأوضاع الاجتماعية، ولهذا سارعت في البحث عن أفضل السبل القادرة على تطوير الحياة الاقتصادية والاجتماعية، فمنهم من اتبع أسلوب التطوير الذاتي، ومنهم من اتبع طريق التخطيط والتصميم الإداري الهادف¹.

مفهوم التخطيط:

التخطيط هو وضع خطط مرتكزة على أنسب الأساليب التي تكفل بلوغ أهداف معينة خلال فترة زمنية على ضوء الظروف التي تسود مستقبلا وبأفضل صورة ممكنة².

المبادئ الأساسية للتخطيط:

أ. **مبدأ الواقعية:** ويقصد بها القيام بإعداد الخطة على أساس التحليل الوظيفي والتكوين البنائي للمجتمع ومنظماته وأجهزته وهيئاته المختلفة، بما يتماشى والاحتياجات الفعلية، وفي حدود الامكانيات والموارد الحقيقية، لذا لا بد من تبني الخطة على أساس واقعي وحقيقي في حدود الموارد المتاحة التي تسمح بالتنفيذ في حدود الامكانيات الموجودة³.

ب. **مبدأ الشمولية:** بمعنى أن تكون الخطة كاملة، متصفة بالاتزان بحيث ينال كل جزء منها نصيبه دون اهمال فريق على حساب آخر.

ت. **مبدأ المرونة:** معناها القدرة على التكيف حسب المراحل المتعددة للتنفيذ وفي مختلف المستويات وتقادي العقبات الطارئة حين اعداد الخطة.

ث. **مبدأ تحديد الأولويات:** ويشمل هذا المبدأ جانبين: الجانب الزمني وجانب العناية والاهتمام بالمال، كما أن الأولويات تقوم على أهمية الانشطة التي تعد للقيام بها،

¹ محمود الحمصي، التخطيط الاقتصادي، (دار الطليعة: بيروت، 1966)، ص 946.

² منصور منصور أحمد، تخطيط القوى العاملة، (وكالة المطبوعات: الكويت، 1975)، ص 31.

³ محمد جمال مرعي، التخطيط للتدريب في مجالات التنمية، (مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1968)، ص 6.

والأولوية معناها مراعاة الأسبقية القائمة على درجة الأعمال أو البرامج، وذلك لكي نقابل الحاجات الملحة والضرورية في حدود الامكانيات المتاحة والموارد القائمة¹.

ج. مبدأ التنسيق: ومعناه التعاون وتكثيف الجهود المبذولة من أجل تحقيق الأهداف العامة خلال مراحل التخطيط.

أركان التخطيط:

أ. الهدف: وهو الغاية التي تهدف الخطة لتنفيذها، ولا بد أن تكون واضحة، لأن الغاية تتوقف عادة على طبيعة المشاكل التي تصادفها وكذا على مجموعة الظروف التي تحيط بالخطة.

ب. التنبؤ: تبنى الخطة على أساس ما يتوقع مستقبلاً ويكون ذلك على أساس دراسة الماضي والأخذ بعين الاعتبار اتجاه بعض العوامل المؤثرة في الخطة والاستفادة من الاحصائيات المتوفرة.

ت. الوقت: تسعى كل خطة إلى تحقيق أفضل قدر ممكن من الأهداف، لذا يتولى المخطط أكثر من خطة في وقت واحد، فهناك خطة بعيدة المدى وأخرى متوسطة وثالثة قصيرة المدى.

ث. وسائل وأساليب تحقيق الخطة: ويكون اختيار ذلك باتباع الطرف العلمية، وذلك بتبني استراتيجية مبنية على مبدأ الملاءمة.

محددات التخطيط:

1) كلفة التخطيط: إذ يحتاج التخطيط إلى تكاليف لجمع المعلومات وتحليلها أو تعديل الخطة، أو استخدام الخبراء، لذا لا بد من المقارنة بين مردودات التخطيط ومقدار الانفاق قبل استخدامه.

¹ مهدي حسن زويبي، تخطيط القوى العاملة بين النظرية والتطبيق، ص 22.

(2) **مرونة التخطيط:** إن ثبات الخطة لا يمنع من توفر المرونة بها، وتحديد مواعيد مراجعتها ما دامت تعتمد على التنبؤ بالمستقبل، لكن ذلك لا يبهر المساس بجوهر الخطة.

(3) **الزمن:** قد تواجه الإدارة ظروف طارئة تستلزم التخطيط السريع أو استحضار الخطط البديلة، لذلك لا بد أن تأخذ هذه العوامل ضمن الوقت المخصص للتخطيط.

(4) **المركزية الإدارية:** للقضاء على مشاكل الارتجالية، وتعديل الخطط المتمسكة بالمركزية الإدارية، يجب الحد من المركزية ورسم حدود واضحة لمصادر اتخاذ القرار واحترام القرارات التي اتخذت.

تخطيط التنمية الإدارية:

يساهم التخلف الإداري في تردي الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، وذلك لوجود ترابط بين فروع التنمية، وأن محور نجاح التنمية القومية هو وجود جهاز إداري فعال. ومن هذا الجانب يتولد التكامل بين خطة التنمية القومية وخطة التنمية الإدارية، وأن أي انحراف في السياسات والأهداف يخلق حالة من عدم الانسجام والتوافق في الخطط¹.

ويعرف التخطيط للتنمية الإدارية: أنه الجهود الهادفة إلى جعل الجهاز الإداري للدولة قادرا من الوصول إلى تحقيق أهداف معينة على مدى فترة زمنية محددة تمتد اعتياديا إلى عدد من السنين وضمن إطار العوامل الظرفية المحلية².

كما أن هنالك مكونات لحظة التنمية الإدارية ومستلزمات لا بد من توفرها وهي لا تختلف في إطارها العام سواء كان التخطيط شاملا أو جزئيا، أم كانت الدولة قد أقرت خطة مركزية أو سطرت الإطار العام للخطة، ومنحت الهيئات والمؤسسات والوزارات حرية الحركة وإقرار برامجها وفق ذلك الإطار العام، كما لا يخلو التخطيط من صعاب وعقبات سواء في مرحلة إعداد الخطة أو تنفيذها ما دامت العملية التخطيطية عملية مستمرة لا تنتهي بوضع الخطة

¹ محمد حسن عبد الهادي البياع، مرجع سابق، ص 98.

² عاصم الأعرجي، مرجع سابق، ص 102.

بل بمتابعتها خلال التنفيذ ومن بعده، وتظهر تلك العقبات واضحة في الدول النامية، لذا سيتم تناول المحاور التالية:

- منهجية التخطيط للتنمية الإدارية.
 - ميكانيكية التخطيط للتنمية الإدارية.
 - عقبات التخطيط للتنمية الإدارية.
- أولاً: **منهجية التخطيط للتنمية الإدارية:**

يمكن أن يقتصر موضوع منهجية التخطيط للتنمية الإدارية على:

1. التخطيط الجزئي والتخطيط الشامل

2. الخطة المركزية وتعدد الخطط.

التخطيط الجزئي والتخطيط الشامل:

إن هدف التخطيط الشامل هو التخطيط الكلي الهادف إلى جعل الجهاز الإداري ككل قادراً على انتاج السلع والخدمات نوعاً وكماً وتوزيعاً وفق معايير محددة، وبهدف التخطيط الشامل إلى جعل الجهاز الإداري جهازاً متكاملًا ومتوازنًا، يتفق في شموليته مع الخطة القومية التنموية الشاملة، حيث ينظر التخطيط الشامل للجهاز الإداري كونه يمثل نظاماً مفتوحاً يتألف من عدة جزئيات تمثل عناصر النظام.

وأن أي فشل في تحقيق كل جزء منه يؤدي إلى فشل الجهاز أو الخطة الشاملة، ناهيك عن الصعوبات المتعلقة بتوفر المعلومات الفنية والخبرات، كما أنها تفتقد التركيز على أمراض الجهاز الإداري وتتصف بالعمومية.

التخطيط الجزئي: يتميز هذا النوع بقصر فتراته، ومحدودية نطاقه، فهو أقل كلفة من التخطيط الشامل وأقل مقاومة للتغيير ويتفق مع الأولويات في الإصلاح ويتناسب مع الظروف الطارئة.

إلا أنه يواجه من المحدوديات، منها صعوبة التنسيق أو النظرة الشمولية المتكاملة للجهاز الإداري، وقد يشتمل على اصلاحات جزئية، وهو بعيد عن مجريات القطاعات الأخرى،

ناهيك عن عدم وجود هدف استراتيجي عام للجهاز الإداري ما دامت أوصاله غير مترابطة وغير منسجمة ولا تربطها خطة واحدة متكاملة ومتوازنة¹.

الخطة المركزية وتعدد الخطط:

أ. **الخطة المركزية:** وهي أن تباشر الدولة بإيجاد خطة مركزية شاملة للتخطيط للتنمية الإدارية تضع فيها أهدافها، وبرامجها من تدريب وبحوث واستشارات ونشاطات أخرى تحدد لها جدولتها، توكل تنفيذ جزء منها لجهاز مركزي وتوكل تنفيذ البعض فيها للوحدات الإدارية في الدولة، على أن يتم ذلك بالتنسيق مع الجهاز المركزي، وعادة يوكل لمثل تلك الوحدات الإدارية تنفيذ المهام التخصصية لها والتي تتفق مع طبيعة أعمالها، وتتحكم ظروفها وكذلك ما يتوفر لديها من كفاءات لتنفيذ برامجها.

ب. **الخطط المتعددة:** وهنا تباشر الدولة مركزيا بوضع الإطار العام لخطة التنمية الإدارية تاركة التفاصيل للوزارات ومؤسساتها، على أن يضم الإطار العام والمبادئ العامة للخطة والاتجاهات المعتمدة والأسبقيات والمؤشرات الخاصة بالانجاز، كأن تحدد عدد الدورات الإدارية والبحوث والأنشطة الاستشارية والتي سيتم انجازها خلال فترة زمنية على أن يكون ضمن ذلك الإطار العام.

إن اتباع أي توجه من هذه التوجهات تحدده الإمكانيات المتوفرة حيث أن تعدد الخطط يحتاج إلى كوادر متمرسة في التخطيط ووضع الدراسات الفنية، ولذا قد تتوجه بعض الدول إلى إيجاد خطة مركزية نظرا لمحدودية إمكانياتها الفنية والعلمية وتكلف الدوائر الأخرى بالتنفيذ².

ثانيا: ميكانيكية التخطيط للتنمية الإدارية

نلخص مراحل تكوين الخطة أو ميكانيكية التخطيط للتنمية الإدارية وبخطوطها العامة.

¹ عاصم الأعرجي، مرجع سابق، ص 102-109.

² محمد حسن البياع، مرجع سابق، ص 100.

1-الاتجاهات العامة للخطة:

إن خطة التنمية الإدارية الناجحة هي الخطة التي توفر المدير الإداري الأدوات والأساليب والطرق التي تمكنه من معالجة المشاكل التي تصادفها التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتحقق استخداما أمثلا للموارد البشرية والمادية المتاحة. إن تباين الدول اقتصاديا يتطلب حاجات ومشاريع تنموية مختلفة تتطلب هي الأخرى اتجاهات عامة مختلفة لخطتها الإدارية.

2- تحديد أهداف الخطة:

يتم ذلك بإجراء مسوحات ميدانية وجمع المعلومات واستقرائها لواقع القطاعات المختلفة والتي تشكل في مجموعها جهاز الدولة الإداري إضافة إلى دراسة النتائج التي خرجت منها الخطط الاقتصادية والاجتماعية والتربوية السابقة، والتأكيد على الانحراف ونسبة الانجاز في التنفيذ كما يتطلب الأمر الاستقصاء عن الموارد المادية والبشرية والاقتصادية وحتى السلوكية المتاحة والمقبلة.

3. تخصيص الموارد المتاحة:

بمعنى تحديد الإمكانيات المتاحة للتنمية الإدارية متمثلة بعدد الاختصاصيين والمساعدين الذين يمكن توفيرهم للمساهمة في أنشطة التنمية الإدارية، سواء في الجهاز المركزي أو في الوحدات الإدارية للدولة، إلى جانب مدى إمكان توفر الخبرة الأجنبية التي يمكن الاستعانة بها في مشاريع التنمية الإدارية، مضافا إليها مدى مساهمة الجامعات في أنشطة التنمية الإدارية من القيام بالبحوث أو الاستشارات.

4. إعداد الخطة:

تعتمد هذه المرحلة على تحليل المعلومات تحليلا علميا للخروج بمؤشرات تخدم التصورات والتنبؤات المستقبلية وعلى ضوء ما أفرزته البرامج والخطط السابقة، وإن أولويات تحديد الأهداف لا بد أن يستند على تصميم الوضع ومعرفة الموارد المتاحة، وإن العمل على

وضع بدائل تخدم تحقيق الأهداف لا بد أن يشد على أساسا دراسات الجدوى وتكلفة كل بديل من حيث قدرته على الوصول لتحقيق الهدف بأقل كلفة مادية وزمنية.

5. المصادقة والإقرار:

بعد أن يتم إعداد الخطة بشكلها النهائي في ترفع إلى الجهات صاحبة القرار لإقرارها بعد دراستها من قبل لجان مختصة أو جاز مختص لمعرفة مدى مطابقتها للتوجهات السياسات العامة والأهداف العالمية للدولة.

6. تنفيذ الخطة:

لتنفيذ الخطة لا بد من تحديد الزمن القياسي للتنفيذ (خطة ثلاثية، أو رباعية أو خماسية) غير أن المعتاد أن تكون الخطة خماسية لتتماشى وخطط التنمية القومية، إلا أن الجهات المعنية بالتنفيذ تقوم بتقسيم (الخطة) على التنفيذ إلى فترات سنوية، وترجع ذلك إلى تسهيل ربطها بالميزانية العامة للدولة وتحديد مدد تمويلها، وكذلك مراقبة التنفيذ طبقا للمخصصات الموضوعة.

7. المتابعة والتقييم:

ويوجد شكلان من أشكال المتابعة والتقييم هما:

أ- **المتابعة والتقييم الانسيابي:** يمتاز هذا النوع من التقييم بعدم ترك التقصير يتراكم وبالتالي يؤثر تأثيرا سلبيا على بقية المراحل اللاحقة بمعنى مدى مطابقة النتائج للأهداف ضمن الموارد ووفق الفترة الزمنية المحددة لها.

ب- **المتابعة والتقييم الختامي:** ويقصد بها أن تقوم لجنة متخصصة وبعد نهاية تنفيذ جميع محتويات الخطة وضمن الفترة الزمنية التي تحكم عملية التنفيذ، بمطابقة المنجزان مع الأهداف وتشخيص الانحراف عند حدوثه، وفي كلتا الحالتين فإن المتابعة لا تنتهي بل يستفاد من النتائج الايجابية والسلبية التي يعززها التنفيذ لتكون مدخلات لعملية إعداد الخطة المقبلة، والاستفادة من المشاكل والمعوقات التي واجهت عملية التنفيذ ووضع الحلول الوقائية لها في الخطط المقبلة، وبشكل عام يمكن القول

بأن دائر التخطيط والمتابعة أو الأجهزة المركزية المعنية بالتنمية الإدارية تكون مسؤولة عن المتابعة والتقييم ورفع تقاريرها وتوصياتها إلى الجهات العليا لاتخاذ القرارات بشأنها وأخذها بعين الاعتبار عند وضع التوجهات والأهداف العامة لأيّة خطط مستقبلية.

ثالثاً: عقبات التخطيط للتنمية الإدارية في الدول النامية.

لقد تميزت خطط وقرارات عملية التخطيط للتنمية الإدارية في معظمها لدى الدول العربية خاصة والدول النامية عامة بالارتجالية وعدم التخطيط، ويرجع ذلك إلى عدة أسباب منها:

1. فقدان التخطيط لسياسة وضوح الأهداف.

إن نجاح الخطط التنموية يحتاج إلى التخطيط وهذا ما نجده غائباً لدى الدول النامية، وحتى غن وجد فإنه لا يتم التقيد به، وبالتالي فإنه لا فائدة ولا نفع يرجى من التخطيط.

2. نقص الكفاءات:

إذ يتطلب التخطيط كفاءات قادرة على تحديد الأهداف من خلال تشخيص المشكلات وتقديم الحلول وبالتالي فإن غياب العناصر القيادية التي معناه عدم إمكانية إتمام عمليات التخطيط.

3. نقص النظام المعلوماتي:

إن عملية التخطيط تحتاج إلى توفر المعلومات حول حقيقة لمشاكل الجهاز الإداري وأسباب تخلفه والافتقار لهذه المعلومات بفقد الجهاز مصداقيته.

4. عدم احترام الزمن:

إن الوقت من العناصر المؤثرة على التخطيط والرقابة معاً، وإن إهماله يؤدي إلى تأخر المشاريع التنموية ويؤدي ذلك إلى تخلف المجتمعات.

5. عدم إدراك التغيير:

لأن التخطيط هو التنبؤ بالمستقبل لمواكبة تغيرات الجهاز الإداري وإن أي جهل بهذه التغييرات يؤدي إلى عدم القدرة على التنبؤ الذي هو أساس التخطيط.

6. مقاومة التغيير:

قد تقاوم خطط التنمية الإدارية بالرفض من قبل بعض العاملين وحتى الإدارات ومرد ذلك عدم الرغبة في التغيير أو صعوبة تنفيذه أو لكون التغيير يتعارض مع أساليبهم، لذا فإنه لا عبرة من تسيطر البرامج والتخطيط لها دون أن تجد لها مجالاً للتطبيق.

7. عدم التنسيق بين مخطط التنمية الإدارية وأهداف خطط التنمية القومية: إذ كيف

لمخطط التنمية الإدارية من تطوير الجهاز الإداري وهو لم يتعرف على متطلبات تلك الخطط من معارف ومهارات ونظم إدارية وهياكل تنظيمية.

8. عدم الالتزام بمنهجية البحث العلمي:

وذلك بسبب العشوائية وظهور الاجتهادات الشخصية واتخاذ القرارات الفردية تمثل عقبات في عملية التخطيط.

9. الاعتماد على العلاقات الشخصية:

إن إدخال العلاقات الشخصية والاجتماعية ضمن إطار العمل بسبب انحرافا في تطبيق خطة التنمية بسبب الميل إلى تحقيق الأهداف الشخصية على الأهداف العامة.

10. التقليد الأعمى للنظم الأجنبية على تنفيذ خطة التنمية الإدارية: يؤدي ذلك إلى

فقدان الخطة لواقعيتها بسبب الاختلاف في النظم والمعايير والعادات والتقاليد والبيئة، وبالتالي وجود معالجة واقع يختلف للذي صممت من أجله.

11. نقص الموارد المادية والتقنية والكوادر المدربة:

تعاني الدول النامية من نقص في الكوادر المدربة والتكنولوجيا المتطورة بسبب كلفتها

العالية.

12. تفشي البيروقراطية في بعض الدول النامية وممارستها في عرقلة عملية التخطيط للتنمية الإدارية¹.

13. التداخل في مهام التنفيذ والتخطيط في سلامة الخطة والرقابة معا:

إن سلبيات الإخلال بمبدأ مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ كأحد المبادئ التي تقوم عليها عملية التخطيط، وإن ممارسة المنفذين مهام تخطيطية إلى جانب مسؤولية التنفيذ تحرقا فاضحا لهذا المبدأ وتجزئة وانحرافا للخط الأصلية، إذ أن التضارب في الاختصاصات والازدواجية، وهي من مظاهر الهياكل التنظيمية غير المدروسة والمرتبلة، فيه عرقلة لتطبيق خطط التنمية الإدارية.

الخلاصة:

تعتبر التنمية الإدارية عملا إداريا علميا منظما من شأنه القيام بتغيير مخطط هادف لتحولات إيجابية في مجمل عناصر العمل الإداري في الدولة، لأن الإدارة هي مدخل لأي تنمية ودونها لا تتحقق الأهداف، وتحديث الإدارة ليس سهل ويحتاج للكثير من العمل وما نجده من عقبات في دوائرنا ناجم عن سوء تخطيط الإدارة بدءا من العيين وطرقه وانتهاءا بالعاملين، حيث لا يتوفر للكفاءات مكان بل يكون التعيين في مثير من الأحيان مزاجيا وغير مدروس.

ومهما كانت التكنولوجيا متقدمة فإن تخلف الإدارة يهدر النتائج لذلك لا بد من توفير عوامل مهمة كبناء قاعدة للمعلومات تقدم معلومات دقيقة وموثقة لدعم التخطيط وضع القرار.

¹ هشام الوندائي، الإدارة والتنمية، (مركز البحوث الاقتصادية والإدارية، سلسلة بحوث ودراسات (2) تموز، جامعة بغداد، بغداد، 1974، من ص 167 إلى 140.