

# الإدارة العامة و إدارة الدولة

الإدارة العامة للدولة

الإدارة الحكومية

إدارة المؤسسات الحكومية

تأليف : الكاتب والباحث / محمد سرور الحريري

مدرب معتمد في إدارة الأعمال

حاصل على درجة الماجستير في إدارة الأعمال بتقدير ممتاز وباحث

دكتورة في إدارة الأعمال

للتواصل مع الباحث عبر البريد الإلكتروني التالي

[saromohza@hotmail.com](mailto:saromohza@hotmail.com)

## الفصل الأول :

### مقدمة ومدخل تعريفى بالإدارة العامة

الحمد لله ، والصلاة والسلام على رسول الله ، أما بعد :

فإن موضوع هذا الكتاب هو الإدارة العامة حيث أننا سنتعرض في هذا الكتاب إلى تفصيل كامل وشامل إلى قوانين وقواعد علم الإدارة العامة .

وفي هذا الكتاب الإدارة العامة سوف نقوم بشرح وتفصيل جميع أنواع الأنظمة والقوانين والقواعد المتعلقة بالإدارة العامة المتعددة والمتنوعة المتعارف عليها والموضوعة وفق قواعد حديثة .

### تعريف الإدارة العامة لغة واصطلاحاً:

تعريف الإدارة لغة:

وردت عدة تعريفات في معاجم اللغة إذ جاء تعريفها في لسان العرب في مادة دور (وإدارة عن الأمر وعليه. ودوره ، ويقال: أدرت فلاناً عن الأمر إذا حاولت إلزامه إياه وأدرته عن الأمر إذا طلب منه تركه)<sup>(١)</sup>، كما جاء تعريفها بمعجم الطلاب في مادة (أدار) (أدار الوزير العمل «أشرف عليه». وعلم الإدارة: العلم يتعلق بكيفية إدارة الأعمال)<sup>(٢)</sup>.  
تعريف الإدارة العامة في الاصطلاح:

أورد علماء الإدارة عدة تعريفات للإدارة العامة في الاصطلاح تتفق في معناها العام وتتفاوت في بعض الجزئيات كما عرفها علماء المسلمين بتعريفات مختلفة وسوف نورد بعض التعريفات بفرض الوقوف عليها ومقارنتها سعياً للوصول إلى أمثل التعريفات وشمولها لمفهوم الإدارة العامة.  
تعريف الإدارة في علماء الإدارة المعاصرين:

عرف الدكتور/ سعيد محمد المصري الإدارة العامة بأنها «مجموعة الأساليب والنظم المرتبطة بالأنشطة الإدارية التي تؤديها منظمات وأجهزة الدولة والتي تهدف بصفة أساسية وقاطعة إلى تحقيق الصالح العام في المجتمع. والتي تؤثر قراراتها تأثيراً شاملاً وعماماً ومباشراً على مصالح أفراد المجتمع وجماعته، والتي تتأثر حركتها وتصرفاتها بدرجة كبيرة بالتفاعل، والتي تتأثر حركتها المستمر مع مقومات وعوامل البيئة القومية والعالمية بجميع أبعادها السياسية والاجتماعية والاقتصادية»<sup>(٣)</sup>.

كما عرف محمد سعيد عبدالفتاح بأنها «مزج من القوانين واللوائح والعلاقات التي تسمح بتحقيق وتنفيذ السياسة العامة، وينحصر عمل الإدارة في توجيه وتنسيق والرقابة على مجموعة من الأفراد بقصد تحقيق أهداف محددة»<sup>(٤)</sup>.  
كما عرفها الدكتور أمين ساعاتي بأنها «تعاون جهود الجموع في المحيط العام بحيث تنظم علاقات السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية في تعاملها البشري والمادي من أجل تحقيق الأهداف العامة»<sup>(٥)</sup>.

(١) ابن منظور لسان العرب، طبعة جديدة صححها أمين محمد عبدالوهاب ومحمد الصادق العبيدي، ط١، دار إحياء التراث العربي، مؤسسة التاريخ العربي، بيروت - لبنان (١٤١٦هـ، ١٩٩٥م)، ج٤ مادة دور ص٤٤٨. نقلاً من: البحوث الإدارية من منظور الفكر الإداري العربي الإسلامي: التأصيل والتوظيفات المعاصرة، (٢٠٠٤)، القاهرة - مصر .

(٢) د. محمد إسماعيل الصيني، حيمور حسن يوسف معجم الطلاب، د.ط (مكتبة لبنان بيروت لبنان) مادة أدار، ص٥٠، نقلاً من: البحوث الإدارية من منظور الفكر الإداري العربي الإسلامي: التأصيل والتوظيفات المعاصرة، (٢٠٠٤)، القاهرة - مصر .

(٣) د. سعيد محمد المصري، (١٩٨٣م)، " نقلاً من: البحوث الإدارية من منظور الفكر الإداري العربي الإسلامي: التأصيل والتوظيفات المعاصرة، (٢٠٠٤)، القاهرة - مصر أساسيات في دراسة الإدارة العامة، ط٣، دار المريخ للنشر، الرياض، ص٢٥، نقلاً من: البحوث الإدارية من منظور الفكر الإداري العربي الإسلامي: التأصيل والتوظيفات المعاصرة، (٢٠٠٤)، القاهرة - مصر .

(٤) محمد سعيد عبدالفتاح (١٩٨٦)، الإدارة العامة، المكتب العربي الحديث للطباعة والنشر، الإسكندرية - مصر ، ص٢٠. نقلاً من: البحوث الإدارية من منظور الفكر الإداري العربي الإسلامي: التأصيل والتوظيفات المعاصرة، (٢٠٠٤)، القاهرة - مصر .

(٥) د. أمين ساعاتي، (١٩٨٥)، الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية، ط٢، دار الشروق، جدة - المملكة العربية السعودية، ص٢١. نقلاً من: البحوث الإدارية من منظور الفكر الإداري العربي الإسلامي: التأصيل والتوظيفات المعاصرة، (٢٠٠٤)، القاهرة - مصر .

ومن واقع التعريفات وما ترمي إليه يظهر أن مفهوم الإدارة المعاصرة في مجموعة النظم والتشريعات والقوانين والأساليب التي تمارسها الأجهزة العامة في الدولة كالتخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة من خلال تفاعلها مع البيئة المحيطة وفق ما يتوفر فيها من موارد خلال فترة زمنية محددة بهدف الوصول إلى أقصى قدر يمكن الوصول إليه من خدمة المجتمع<sup>(١)</sup>.

كما تعرف الإدارة بمعناها العام بأنها «النشاط الإنساني الذي يستهدف تحقيق التعاون الفعال المثمر بين الجهود البشرية المختلفة من أجل تحقيق هدف معين بدرجة عالية من الكفاءة والفاعلية». (مهنا، ٢٠٠٦، ٢٥) أما كلمة عامة فيقصد بها حكومية، تتميزاً للإدارة العامة عن أنواع الإدارة الأخرى مثل إدارة الأعمال وإدارة المنظمات الدولية، وتأسيساً على ذلك فإن الإدارة العامة تهدف إلى تحقيق الخدمة العامة للدولة، وبالتالي يمكن القول بأن الإدارة العامة هي «الأنشطة التي تعنى بتوجيه الجهود البشرية لتنفيذ السياسة العامة وفق أسلوب أو أساليب تحقق الوظيفة الاجتماعية والغايات النهائية للجهاز الإداري وهي المصلحة العامة، كما تفسرها وتحددها المؤسسات الحاكمة». (مهنا، ٢٠٠٦، ٣١)

ويعرف ويلسون الإدارة العامة بأنها «العمليات المتصلة بالحكومة والتي تؤدي بهدف إتمام المشروعات العامة بفاعلية وبما يتفق مع رغبات وطموحات الجماهير»، كما يعرف جلادين الإدارة العامة بأنها «ذلك النشاط المتعلق بأنشطة الحكومة الإدارية»، في حين يرى مارشال ديموك وجلاس ديموك بأن الإدارة العامة «مجال من مجال أوسع هو الإدارة، غير أن الإدارة العامة تتعلق بالدولة وأهدافها والصالح العام والقانون، باعتباره العنصر الأساسي في المجتمع». كما يرى والدو أن الإدارة العامة هي «علم وفن الإدارة مطبقاً على الحكومة» (عبدالقادر & قابيل، ٢٠٠٠، ٤٣)

في حين يرى إبراهيم درويش أن الإدارة العامة هي مجموعة الأنماط المتشابكة والمتداخلة والمتعلقة بعملية صنع القرارات لتنفيذه المتمثل في النشاطات المختلفة التي تصدر من المؤسسات العامة في داخل المؤسسات السياسية الرسمية في النظام السياسي. أما (إسماعيل صبري) فيرى أن الإدارة العامة هي «السياسة التي تقوم باقتراحها وتصميمها الأجهزة التشريعية أو السلطة التنفيذية أو كلاهما والتي تهدف إلى إشباع حاجات عامة يشعر بها المجتمع». كما يرى (علي السلمي) أن الإدارة العامة في دولة ما هي «مجموعة الأجهزة والكيانات التنظيمية المختلفة القائمة لتخطيط وتوجيه وإدارة الموارد القومية وتنظيم علاقات الأفراد والجماعات في المجتمع بما يسمح بتحقيق الأهداف العامة للمجتمع، وتوفير مقومات النمو والتقدم والرفاهية الاقتصادية والاجتماعية»، وفي ضوء ما سبق فإننا نرى أن الإدارة العامة هي «النشاط والجهود الإنساني الهادف والمتميز والمتمثل في المشاركة في رسم وتكوين السياسات العامة للدولة والقيام على تنفيذها من خلال مجموعة من العمليات والوظائف الإدارية أخذاً في الاعتبار الظروف والعوامل البيئية». (عبدالقادر & قابيل، ٢٠٠٠، ٤٤)

ويقصد بالإدارة العامة **Public administration** جميع العمليات أو النشاطات الحكومية التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة للدولة .

فهي موضوع متخصص ومن المواضيع الأكثر شمولاً في فروع علم الإدارة .

والإدارة هي تنفيذ الأعمال باستخدام الجهود البشرية والوسائل المادية استخداماً يعتمد التخطيط والتنظيم والتوجيه، وفق منظومة موحدة تستخدم الرقابة والتغذية الراجعة في تصحيح مساراتها، وترمي إلى تحقيق الأهداف بكفاءة وفعالية عاليتين.

وتفيد في ذلك من العلوم النظرية والتطبيقية، وحين تتعلق هذه الأعمال بتنفيذ السياسة العامة للدولة تسمى الإدارة العامة.

فالإدارة العامة تشمل كل هيئة عامة، مركزية أو محلية أوكلت إليها السلطة السياسية وظيفتها تلبية الحاجات العامة، على

(١) البحوث الإدارية من منظور الفكر الإداري العربي الإسلامي: التأصيل والتوظيفات المعاصرة، (٢٠٠٤)، القاهرة - مصر .

اختلاف صورها، وزودتها بالوسائل اللازمة لذلك، وتشمل أيضاً أسلوب عمل هذه الهيئات وطابع علاقاتها فيما بينها وعلاقاتها بالأفراد.

ولقد تطور مفهوم الإدارة العامة بتطور المجتمعات وتقدمها وبتطور وظيفة الدولة الحديثة وتحقق هذا التطور بتأثير عوامل متعددة منها: متطلبات التقدم الاقتصادي، والأزمات الاقتصادية وانتشار الأفكار الاشتراكية وظهور الانظمة السياسية الاشتراكية، مما جعل الدولة محركاً أساسياً للتطور الاقتصادي والاجتماعي ومسؤولة عن تحقيق العدالة الاجتماعية واستمتاع الجماهير بثمرات هذا التطور والتقدم.

وتجلى هذا التطور، على الصعيد الإداري، بإضافة أعباء جديدة تنهض بها الدولة، فضلاً عن الأعباء التقليدية السابقة، مما دعا إلى إحداث أجهزة إدارية جديدة أو تطوير الإدارات القائمة والوسائل التي تستخدمها وانعكس ذلك على نطاق تدخل الإدارة العامة، فلم يعد دورها يقتصر على تنفيذ السياسة العامة للدولة وتحقيق أهدافها بل اتسع نطاق تدخلها أيضاً ليشمل المجال التشريعي. وذلك عن طريق إشراكها في رسم السياسة العامة للدولة في كثير من المجالات والنشاطات العامة والخاصة ولاسيما الاقتصادية منها.

حظيت الإدارة العامة باهتمام الباحثين والعلماء في جميع أنحاء العالم وخاصة الولايات المتحدة الأمريكية فنشأ علم جديد اسمه علم الإدارة العامة. غير أن هذا العلم، بوصفه واحداً من العلوم الاجتماعية التي تعنى « بالواقعة الإدارية» بصفتها ظاهرة اجتماعية، مازال ناشئاً لم تستقر قواعده بعد ولم يتحدد إطاره ومضمونه بدقة.

فهو يتصل بسائر العلوم الاجتماعية مثل علم السياسة وعلم الاقتصاد والقانون العام والمالية العامة وغيرها. كما يقترب كثيراً من علم إدارة الأعمال وذلك على أساس الوحدة والتقارب في التنظيم إلا أنه يختلف عنه كثيراً في الأهداف والوسائل. فالهدف الذي يسعى إليه المشروع الخاص وتهتم به إدارة الأعمال هو الربح، في حين تسعى الإدارة العامة إلى تلبية حاجات المجتمع وتحقيق المصلحة العامة. والإكراه مستبعد في مجال القطاع الخاص ولا تعتمد إدارة الأعمال وسيلة لها ولكنه يؤدي دوراً بارزاً في الإدارة العامة.

وإذا كانت أهمية الإدارة العامة في تزايد مستمر في حياة المجتمعات البشرية، فإن هذه الأهمية هي موضع جدل بين فقهاء القانون وذلك بحسب معتقداتهم ومذاهبهم الفكرية.

ففي الدولة الرأسمالية التي تلتزم بالمذهب الفردي، يعد فقهاء القانون، من أنصار هذا المذهب تدخل الدولة عن طريق أجهزتها الإدارية العامة، قيلاً على حرية الأفراد. ويضيفون أن كل الخير في عدم التدخل في الحقل الاقتصادي. لكنهم، إثر نتائج الحروب، والثورة الصناعية، وشيوع المذهب الاشتراكي، والأزمات الاقتصادية، وجدوا أن تدخل الدولة شر لا بد منه ويجب أن يحصر في نطاق ضيق جداً.

أما الماركسيون فيقولون بتدخل الدولة إلى أقصى مدى، وذلك من أجل إلغاء الملكية الفردية وجميع قيم المجتمع الرأسمالي وتقاليدته، ولن يكون هذا إلا عن طريق إيجاد الأجهزة الإدارية العامة التي تؤدي في النهاية إلى قلب المجتمع التقليدي رأساً على عقب بتغيير الواقع تغييراً جذرياً وشاملاً.

وفي الدولة التي تعتنق المذهب الاشتراكي ولا تقول بإلغاء الطبقات ولا تأخذ بالمذهب الفردي بصورة نهائية، يرى الفقهاء أن وجود الإدارة العامة ضرورة لا بد منها إلى جانب النشاط الفردي؛ وذلك من أجل إلغاء استغلال الإنسان وإشباع الحاجات العامة التي يعجز الأفراد عن إشباعها، عن طريق الأجهزة الإدارية العامة؛ وهذه هي وظيفة المرفق العام.

لقد أصبح للإدارة العامة في الوقت الراهن، أهمية قصوى فمن غيرها لا يمكن تنظيم شؤون المجتمع أو تحقيق النمو الاقتصادي، ومن ثم فوجود الإدارة العامة، والمذهب التداخلي عن طريق الأجهزة الإدارية العامة أصبح مسلماً به من قبل جميع المجتمعات رأسمالية كانت أم اشتراكية وذلك لوجود ضرورات ملحة أجبرت جميع الدول على تبني المذهب التداخلي.

ومن الأهمية بمكان أن نشير إلى أن الإدارة العامة هي نفس الإدارة بطبيعتها ومهامها ومكوناتها ولكنها تختص بالدول أو الحكومات، أي أننا عندما نتناول الإدارة العامة إنما نكون بصدد الحديث عن النشاط الإداري الذي تقوم به الحكومات في خدمة شعوبها. ومن المعلوم أن هناك ثلاثة سلطات رئيسية في كل بلد، السلطة التشريعية وهي التي تسن وتشرع الأنظمة والقوانين والتشريعات في البلد، والسلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة وهي التي تقوم بتنفيذ الأعمال والخدمات التي تحتاجها البلاد (ليس المقصود بالتنفيذ أنها لا تُعنى بالتخطيط والتنظيم والتنسيق والمراقبة والمراجعة، وبقية أنشطة الإدارة، بل إن كل تلك المهام تتدخل في مهام الدولة أو الحكومة)، لذلك تسمى الإدارة العامة أحياناً بالإدارة التنفيذية انطلاقاً من ذلك المفهوم. أما السلطة الثالثة فهي السلطة القضائية. الإدارة العامة إذاً هي تلك الإدارة التي تقوم بمهام وواجبات الدولة ويقول ليونارد وايت في كتاب مقدمة إلى دراسة الإدارة " إن الإدارة العامة تضمن جميع العمليات التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة."

### ماهية الإدارة العامة

إن الإدارة العامة تستهدف تحقيق الأهداف العامة سواء كان ذلك بأسلوب مركزي أو لا مركزي وسواء كانت هذه اللامركزية محلية أو مرفقية وذلك حسب النظام الإداري المتبع في الدولة. ومن الأهمية القول أن هناك العديد من التعاريف التي حاولت تعريف الإدارة العامة ومن أهمها تعريف ليونارد هوايت للإدارة العامة بأنها "كل العمليات التي تستهدف تنفيذ السياسة العامة" ويعرفها ودر ولسن Woodrow Wilson بأنها الغاية أو الهدف العملي للحكومة إذ أن موضوعه هو إنجاز المشروعات العامة بأكبر قدر من الفاعلية والإتقان مع رغبات الناس وحاجاتهم. فعن طريق الإدارة العامة توفر الحكومة حاجات المجتمع التي يعجز النشاط الفردي عن الوفاء بها... ويعرفها عبدالملك عودة بأنها "تتكون أساساً من مجموع العمليات والإجراءات والخطوات التي هدفها تنفيذ أو تحقيق السياسة العامة التي تعتقها حكومة ما أو تصل للحكم معتنقة الرغبة في تنفيذها" (شيجا، ١٩٨٣م: ٤١-٤٤). ويرى (النمر وآخرون) أن الإدارة العامة تعنى تنفيذ السياسة العامة وإخراجها إلى حيز التنفيذ، وهي بذلك تمثل تخطيط وتنظيم وتوجيه النشاط الحكومي الموجه نحو أداء الخدمات العامة لجميع المواطنين على السواء طبقاً للقوانين والتشريعات (١٤٢٦هـ: ٦-٧).

### نشأة وتطور الإدارة العامة

نشأت الإدارة العامة مرتبطة بالدولة ومنشأتها والوظائف التي تقوم بها الدولة لخدمة المجتمع، ولقد أصبحت الإدارة العامة في العصر الحديث من أكثر ميادين المعرفة أهمية في حقل العلوم الاجتماعية ولقد مرت الإدارة العامة بالعديد من مراحل التطور منذ نشأتها حيث تبلورت كعلم ونظام دراسي على يد ودر ولسون حيث قام بتحديد مفاهيمها كما حاول إقامة نظرية حديثه لها، ويعد ولسون بحق أبو الإدارة العامة ومؤسسها بل وأول من كتب فيها حين نشر مقالته الشهير "دراسة الإدارة" في المجلة الفصلية الأمريكية للعلوم السياسية في يونيو من عام ١٨٨٧م.

ولقد ساهم علماء وكتاب الإدارة في تطور الإدارة العامة وتحديد مفاهيمها وأهدافها حيث نشر ليونارد هوايت عام ١٩٢٦م كتاباً بعنوان "مقدمة في دراسة الإدارة العامة" ثم كتب هيربرت سايمون عن السلوك الذي طبعت منه العديد من الطباعات في الفترة من ١٩٤٧ إلى ١٩٧٦م فأحدث تطوراً واضحاً في فكر الإدارة العامة ونظرياتها وعموماً يمكننا أن نقسم المراحل التي مرت بها الإدارة العامة في تطورها إلى الآتي:

١. المرحلة الأولى: وهي المرحلة التي انفصلت فيها الإدارة العامة عن السياسة وأصبحت تدرس كمادة منفصلة وزاد اهتمام العلماء والكتاب بالإدارة كميدان للدراسة ومجال للنشاط الحكومي لا يهتم فقط بالجوانب القانونية أو السياسية وإنما يهتم أساساً بالنواحي الإدارية والتنظيمية، وفي نهاية هذه المرحلة ظهرت نداءات للعديد من الكتاب حول ضرورة البحث عن مبادئ للإدارة العامة.

٢. المرحلة الثانية: وهي المرحلة التي أخذت الإدارة العامة تتلبور وتكون هيكلها المستقل وأصبح لها مدارس وكليات خاصة تدرس بها وتمنح شهادات دراسية متخصصة فيها.

٣. المرحلة الثالثة: وهي المرحلة التي أنشئت معاهد للإدارة العامة فيها لتقوم بإجراء الدراسات والبحوث اللازمة لرفع مستوى الإدارة الحكومية ولتقدم الاستشارات لحل المشكلات الإدارية والتنظيمية التي تواجه الأجهزة الإدارية، ولتدريب العاملين بالخدمة المدنية. كما قامت حديثاً بتقديم برامج لتنمية القادة الإداريين... فضلاً عن هذا، فإن الإدارة العامة كعلم وميدان للدراسة قد توسعت وأصبحت تضم تخصصات مختلفة منها: أصول الإدارة العامة، التنظيم وأساليب العمل، تحليل السياسات الإدارية، التخطيط الإداري، تخطيط الموارد المالية وإدارتها، الدراسات السلوكية، العلاقات العامة، إدارة الحكم المحلي، تخطيط المدن، إدارة التنمية، والإدارة العامة المقارنة. (النمر، وآخرون، ١٤٢٦ هـ: ١٦-١٩).

يقصد بالإدارة العامة **Public administration** جميع العمليات أو النشاطات الحكومية التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة للدولة. فهي موضوع متخصص من الموضوع الأكثر شمولاً وهو «الإدارة»، والإدارة هي تنفيذ الأعمال باستخدام الجهود البشرية والوسائل المادية اعتماداً على التخطيط والتنظيم والتوجيه، وفق منظومة موحدة تستخدم الرقابة والتغذية الراجعة في تصحيح مساراتها، وترمي إلى تحقيق الأهداف بكفاءة وفعالية عاليتين. وتفيد في ذلك من العلوم النظرية والتطبيقية، وحين تتعلق هذه الأعمال بتنفيذ السياسة العامة للدولة تسمى الإدارة «إدارة عامة».

فالإدارة العامة تشمل كل هيئة عامة، مركزية أو محلية أوكلت إليها السلطة السياسية وظيفتها تلبية الحاجات العامة، على اختلاف صورها، وزودتها بالوسائل اللازمة لذلك، وتشمل أيضاً أسلوب عمل هذه الهيئات وطابع علاقاتها فيما بينها وعلاقاتها بالأفراد.

وتسعى دول العالم إلى الاهتمام بدرجات متفاوتة بمصالح مواطنيها ومطالبهم مما أدى إلى اتساع نطاق عمل المنظمات العامة، وامتداد نشاط الدولة إلى كافة المجالات لتنظيم عملية توفير الخدمات للمواطنين، وتحقيق العدالة الاجتماعية بينهم، وتوفير الرخاء والرفاهية لهم.

وعليه يمكن القول أن الإدارة قد صارت الآن واحدة من أهم حقائق الحياة في أي مجتمع من المجتمعات، تهيمن على موارده ومقدراته وتوجه جهوده وشئونه نحو تحقيق ما يرمي إليه المجتمع من أهداف بأقصى كفاءة ممكنة، وهي في هذا تتفاعل مع المجتمع تأثراً به، وتتأثر فيه.

ولقد برزت الإدارة العامة أهميتها على إثر الحربين العالميتين التين وضعتا على عاتق الدولة أعباء جسيمة لم يكن من اليسير النهوض بها وإنجازها إلا بتوفر إدارة كفؤة.

وقد تزايدت أهمية الإدارة العامة بتطور المجتمعات وتقدمها وبتطور وظيفة الدولة الحديثة وتحقق هذا التطور بتأثير عوامل متعددة منها : متطلبات التقدم الاقتصادي ، والأزمات الاقتصادية وانتشار الأفكار الاشتراكية وظهور النظم السياسية الاشتراكية ، مما جعل الدولة محركاً أساسياً للتطور الاقتصادي والاجتماعي ومسئولة عن تحقيق العدالة الاجتماعية واستمتاع الجماهير بثمرات هذا التطور والتقدم .

وتجلى هذا التطور، على الصعيد الإداري، بإضافة أعباء جديدة تنهض بها الدولة، فضلاً عن الأعباء التقليدية السابقة ، مما دعا إلى إحداث أجهزة إدارة جديدة أو تطوير الإدارات القائمة والوسائل التي تستخدمها وانعكس ذلك على نطاق تدخل الإدارة العامة ، فلم يعد دورها يقتصر على تنفيذ السياسة العامة للدولة وتحقيق أهدافها بل اتسع نطاق تدخلها أيضاً ليشمل المجال التشريعي ، وذلك عن طريق إشراكها في رسم السياسة العامة للدولة في كثير من المجالات والنشاطات العامة والخاصة ولاسيما الاقتصادية منها .

تتمحور أهمية الإدارة العامة ممثلة بجهاز الدولة في تحقيق أهداف السياسة العامة Public Policy من خلال النشاطات العديدة سواء التنظيمية أو الخدمية أو الرقابية أو الإنتاجية التي تقوم بها والتي نوجزها في الآتي : ( نصر الله ، ٢٠٠٢م ، ص ١٩-٢٤ )

دراسة الإطار العام وأدوار الإدارة العامة :-

## أ- وضع السياسة العامة Making Public Policy

لا شك في أن السياسة العامة في البلاد تقرر على مستوى السلطة التشريعية والتنفيذية كما أن الكثيرين يعتقدون أن جهاز الإدارة العامة للدولة لا دخل له في تشكيل تل السياسة العامة ، وإن عمله يقتصر على تنفيذها ، إلا أن الحقيقة مغايرة تماماً إذ أن جهاز الإدارة العامة يعتبر وراء تصميم وتشكيل وتنفيذ سياسات الدولة سواء الاقتصادية أو المالية أو الاجتماعية للأسباب التالية :

١. تتوافر لجهاز الإدارة العامة الخبرات الفنية في مجالات شتى ( زراعية ، صناعية ، تقنية ، خدمية ) التي يفتقر لها كل من السلطة التشريعية والسياسية مما يجعلها تعتمد عليه في تصميم وبلورة خطط ومشاريع وإستراتيجيات وفق متطلبات الواقع الفعلي للمجتمع .

٢. إن قرب الأجهزة الحكومية من فئات المجتمع المختلفة وأصحاب المصالح المتعارضة يجعلها أقدر على تنسيق مصالح المجتمع ووضع السياسات التي تتناسب مع مصالح الفئات المختلفة .

٣. إن دور الجهاز الإداري للدولة له أبعاد كثيرة نظراً لاقتران دور السلطة التشريعية على سن القوانين التي يصعب أحياناً تطبيق بعض التفاصيل لها في حل مشاكل فعلية ، كما أن تلك القوانين قد لا تأخذ في الحسبان بعض الحالات التي قد تظهر عند تطبيق القوانين والتي تتطلب مرونة وحسن تصرف من الجهاز الإداري في التعامل مع تلك الحالات ، ومن ناحية أخرى فإن تقييد حرية ذلك الجهاز الإداري في التصرف يجعله غير كفاء ، فعلى سبيل المثال

إن حاجة البلاد إلى بناء سدود كبيرة قد ينجم عن ذلك ارتفاع في التكلفة والضرر بالبيئة المحلية إذا لم يشارك الجهاز الإداري في اتخاذ قرار بمتطلبات نجاح تلك المشاريع .

٤. أن القرارات والسياسات التي تصدر عادة عن المحاكم والسلطة السياسية والتشريعية تتسم بالعمومية وبالغموض أحياناً ، مما يترك للجهاز الإداري حرية التصرف في اتخاذ إجراءات عملية وقواعد لتفسير تلك القرارات والسياسات لجعلها قابلة للتنفيذ والتفسير ، وقد تنشأ معارضة أحياناً لسوء تفسير وتطبيق تلك القرارات والسياسات من قبل الأجهزة الحكومية ( وزارة التربية والتعليم ، وزارة الصحة ، مؤسسة الضمان الاجتماعي ).

#### ب- توفير الاستقرار والاستمرارية للنظام السياسي

يوفر الجهاز الإداري عنصر الاستمرارية والاستقرار للنظام السياسي في البلاد ، بغض النظر عما يجري من تغيير في الانتخابات للمجلس البرلماني وفي أعضاء مجلس الوزراء ، وذلك يعود لحقيقة كون الجهاز الإداري هو المسؤول عن بلورة السياسة وتنفيذها ، فأى تغيير مفاجئ لمجلس الوزراء لن يؤدي إلى توقف تنفيذ المشاريع والخطط التنموية في البلاد أو إلغائها .

#### ج- توفير الخدمات الاجتماعية:

يضطلع الجهاز بمسؤولية إدارة وتنفيذ السياسة العامة ، فهو أداة لدولة التي من خلالها تستطيع تلبية احتياجات المواطنين من خدمات صحية وتعليمية ومراقبة النشاطات الاقتصادية والإنتاجية ومحاربة الجريمة والفساد والعبث في المصادر والثروات الطبيعية .

#### د- عنصر توحيد لفئات المجتمع :

يضم الجهاز الإداري فئات وشرائح مختلفة من المجتمع تعمل في الأجهزة العديدة المنتشرة في البلاد كما أن تطبيق مبدأ تكافؤ الفرص وحق العمل للجميع مع مراعاة الظروف المحلية للمناطق ، فهذا المزيج الواسع من القوى العاملة يعتبر تجمع وطني يمثل كافة فئات المجتمع يسهم بأفكار متنوعة ومتباينة تؤدي إلى صون الفئات المختلفة وتوفير الفرص لتمثيلها ومشاركتها في تصميم وتحمل مسؤولية تنفيذ السياسة العامة في البلاد .

#### هـ - نشر الوعي في المجتمع :

يلعب الجهاز الإداري دور إعلامي حيوي للتعريف بالسياسات العامة وتثقيف المواطنين بها من خلال الأجهزة المتخصصة كوزارة الإعلام وأجهزة التلفزيون والإذاعة ، كما من شأن هذه السياسة كسب مساندة الرأي العام للسياسات الحكومية وإشراك المواطنين في توجيه النقد البناء وتقديم الأفكار المبتكرة لتطوير سياسات الحكومة ، إلى جانب تلقي المعلومات المرتدة حول مدى فاعلية برامج وخطط الحكومة من عدمها وسبل تحسينها .

#### و- دور تنموي :

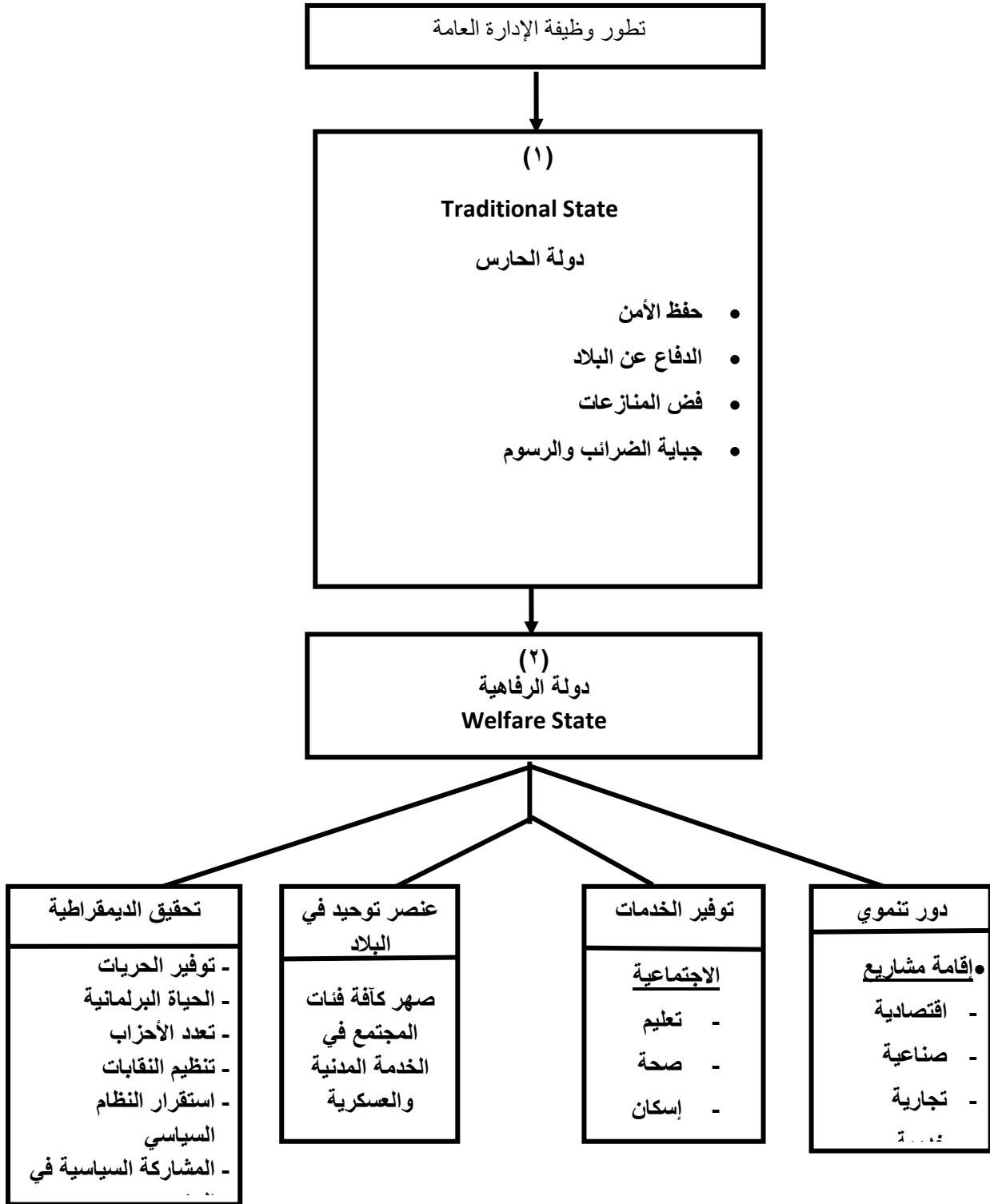


إن نتيجة تحول الدولة من الدور التقليدي ( دولة الحارس) إلى دور دولة التنمية تطلب منها الدخول إلى عدة ميادين والاضطلاع بعدة وظائف وأنشطة اقتصادية التي كانت متروكة للأفراد في القطاع الخاص والمتعلقة بتنمية القطاعات المختلفة في الاقتصاد ، كالصناعة والزراعة والخدمات في سبيل الإسراع في تنمية البلاد واللاحق بركب الدول الصناعية ورفع المستوى المعيشي ومكانة البلاد بين الأمم .

وقد وجدت الدول النامية أنه من الضروري تحقيق مزايا وفوائد التنمية التي تتمتع بها شعوب الدول الصناعية والتي أصبحت ملحة لشعوبها ، كتحسين مستوى التعليم ونشره في سائر المناطق وكذلك توفير التأمين الصحي والسكن واتخاذ سياسات من شأنها تشجيع الاستثمارات في تكنولوجيا المعلومات والصناعات والخدمات المختلفة وتنويع المنتجات ورفع مستوى الجودة لتقابل المقاييس الدولية وإتاحة المجال لتسويق المنتجات إلى دول العالم .

ولا شك في أن السياسة العامة في البلاد تقرر على مستوى السلطة التشريعية والتنفيذية كما أن الكثيرين يعتقدون أن جهاز الإدارة العامة للدولة لا دخل له في تشكيل تلك السياسة العامة ، وإن عمله يقتصر على تنفيذها ، ألا أن الحقيقة مغايرة تماماً إذ أن جهاز الإدارة العامة يعتبر وراء تصميم وتشكيل وتنفيذ سياسات الدولة سواء الإقتصادية أو المالية أو الاجتماعية للأسباب التالية : أنظر الشكل رقم (١).

شكل رقم (١): يبين أهمية و تطور وظيفة الدولة



## الفكر الإداري وتطور الإدارة العامة:

إذا عدنا بالتفكير إلى آلاف السنين للبحث عن بعض الأعمال الناجحة خلال العصور التي قد مضت لوجدنا أن أول صورة تقابلنا في البحث عن أول عمل منظم الذي يعتبر من عجائب الدنيا في العصور القديمة هو بناء الأهرامات في مصر، وإذا نظرنا إلى ذلك الحدث الهام كأحد المشروعات العامة فإن ذلك البناء الضخم الذي تم على يد مجموعة من القرويين المصريين القدامى، يمثل صورة مثالية للعمل الإداري الدقيق. ولم تكن الإدارة بعيدة عن البابليين الذين نجحوا كثيراً في وضع نظم وتشريعات لعقود الملكية والقروض والبيع والشراء، وقد وضع حامورابي عام ٢٠٠٠ ق.م أول فكرة عن الحد الأدنى للأجور علاوة على وضعه نظاماً مبسطاً للرقابة، وكان للصينيين مهارات إدارة كبيرة، فقد تضمنت تعاليم كانفوشيوس مقترحات عملية للإدارة العامة للدولة، والتي أكدت على أهمية اختيار قيادات واعية تمتلك المهارة بشغل مواقع الدولة بحيث تتوفر فيهم صفات النزاهة وروح الإيثار، وقد كتب تشاد عام ١١٠٠ ق.م أول دليل إداري لموظفي الدولة وتضمن ذلك الدليل بعض المصطلحات الإدارية المعروفة حديثاً مثل: التنظيم والتخصص، وفي تاريخ اليونان القديم، نجد الكثير من المؤشرات التي توضح مدى اهتمام اليونانيين القدامى بوظيفة الإدارة، على الرغم من عدم ورود الإدارة بمفهومها الحديث في شواهدهم أو آثارهم القديمة، وقد نظر فلاسفة الإغريق في تلك الفترة عند تفسيرهم لسلوك القادة إلى خصال القادة، أن القادة يولدون ولا يصنعون، أي أن صفاتهم تورث لهم عن طريق آبائهم وأجدادهم، وأنها بذلك لا يتم اكتسابها من البيئة، وقد وضع سقراط مفهوم للإدارة على أنها مهارة خاصة وتختلف عن المهارة الفنية التخصصية للفرد، وهو مفهوم يقترب كثيراً من مفهوم الإدارة الحديثة، وأهتم أفلاطون في كتابه اليوتوبيا ببعض المفاهيم الإدارية كالتسلسل الإداري الهرمي وتفويض السلطة وغير ذلك من المفاهيم التي تتصل بالإدارة، وقد تميز العصر الروماني بوجود نظام قوي للحكم يعكس المنزلة الكبيرة التي كان حكامهم يتمتعون بها وقدرتهم الكبيرة على تنظيم شؤونهم فمن خلال وجود مبدأ التسلسل الهرمي للسلطة ومبدأ تفويض السلطة تمكنت روما من التوسع وبسط نفوذها وتحقيق نجاحات عظيمة من خلال بناء إمبراطوريتهم التي فرضت سيطرتها في كثير من النواحي من خلال وضع نظم صارمة لتحصيل الضرائب وإمداد الأقاليم بالأغذية الضرورية وإدارة المستعمرات التابعة لها، بالإضافة إلى إعداد الحسابات المالية مما يعكس تطوراً نسبياً في إدارة الموارد والمال. (التهامي، ٢٠٠٨، ١٤)

وقد ارتبط الفكر الإداري دوماً بالأديان السماوية، حيث كان الأنبياء والمرسلين ممثلين لفكر القادة، فقد أوضح الدين الإسلامي أن نظام الحكم قد قدم صالح الجماعة على صالح الفرد وأكد مبدأ الشورى في قوله تعالى {وأمرهم شورى بينهم} سورة الشورى: ٣٨، وفي قوله سبحانه {وشاورهم في الأمر} سورة آل عمران: ١٥٩، وبالتالي أعطى الإسلام حقاً أصيلاً للأمة لأن تختار حكامها وتراقبهم وتعزلهم، وأيضاً نجد عمليات تنظيمية رائعة في إرساء قواعد يبني عليها الإسلام مثل إقامة الصلاة وإيتاء الزكاة وصوم رمضان وحج البيت من استطاع إليه سبيلاً، وغير ذلك من النظم والأسس والمبادئ، وقد أرسى الإسلام العديد من المبادئ الإدارية المستقاة من القرآن الكريم، ومن سنة المصطفى والتي أسهمت إسهامات عديدة في إقامة الدولة الإسلامية، ومن أبرز تلك المبادئ: (التهامي، ٢٠٠٨، ١٨)

- التدرج الهرمي والسلطة، وكيفية الإمداد ونظام الدواوين، فضلاً عن خبرة تفويض السلطة ونظام الدواوين، ولا مركزية الحكم في حكم الأنصار التابعة للدولة الإسلامية.
- اهتمام الدولة الإسلامية بعملية التخطيط بالمدى القريب أو البعيد.
- إرساء الإسلام لمبدأ الرقابة والإشراف والمتابعة علاوة عن الثواب والعقاب.
- اتباع مبدأ الديمقراطية في الإدارة.

وعلى الرغم من الجهود والأفكار السابقة التي أسهمت في بلورة مفهوماً أولياً للإدارة إلا أن الإدارة كمصطلح حديث متعارف عليه الآن قد ظهر متأخراً كثيراً وقد يرجع ذلك إلى أن المهن التجارية كانت قديماً من المهن غير المرغوبة في معظم المجتمعات، فقد وصفنا نابليون أعدائه الإنجليز عندما أراد تحقيرهم بأنهم أمة من أصحاب الحوانيت، وهكذا أثرت النظرة إلى التجارة وإلى رجال الأعمال على تسارع الجهود المبذولة لبناء نظرية للإدارة. إلا أن الثورة الصناعية وما تبعها من حدوث تقدم مذهل في العلوم التطبيقية والتزايد التخصصات الفنية مع تنامي النظرة الجادة إلى دور الإنسان في الجماعة البشرية بالإضافة إلى الأزمات الاقتصادية الكبرى التي اجتاحت

العالم، وخصوصاً ١٩٢٩م، وما ترتب على ذلك من تطبيق أساليب جديدة لتدعيم الاقتصاد والتغلب على الأزمة في بعض الدول كالولايات المتحدة، كل هذا أدى إلى تزايد الاهتمام إلى الدور الذي يقوم به المديرين. إلا أن التأصيل العلمي للإدارة لم يظهر بشكل عام إلا في بداية هذا العام بظهور المدرسة الكلاسيكية في الإدارة التي استمدت أصولها ودعائمها من خلال ثلاث تيارات رئيسية هي: نظرية البيروقراطية، وحركة الإدارة العلمية، ومدرسة العملية الإدارية، ولعل من المصادفة العجيبة أن تلك التيارات قد نمت في تلك الفترة ما بين عام ١٩٠٠م حتى ١٩٥٠م على الرغم من استقلال من قاموا بتنظيم كل تيار منها عن الآخرين.

وبقدوم الحرب العالمية الثانية ظهر الحرص الشديد على زيادة الإنتاج بأقل تكاليف ممكنة وهذا الحرص من جانب رجال التجارة والصناعة والدولة، جعلهم يركزون على الدور الذي يمكن أن يلعبه المديرون في هذا الشأن واعتبرت الإدارة عاملاً حاسماً واستراتيجياً لتحقيق هذا الهدف، وقد أدى التطور الصناعي الكبير الحادث في هذا الوقت إلى كبر أحجام المشروعات وكثرة عدد الأفراد العاملين فيها، وبالتالي تجميع عناصر الإنتاج في مصانع ضخمة ومشاريع عملاقة، وأقترن ذلك باتساع أسواق الاستهلاك ومن ثم ظهر أنواع متعددة من المشكلات الإدارية التي لم تكن معروفة من قبل، الأمر الذي كان له أكبر الأثر في توجيه الجهود نحو الاهتمام بالمشكلات الإدارية الملحة والمتزايدة، وبذلك دخلت الإدارة ضمن منظومة العمل كأحد أساليب تحقيق الأهداف. (التهامي، ٢٠٠٨، ١٩)

ثم ظهرت المدرسة السلوكية كرد فعل للمدرسة الكلاسيكية التي لم تهتم بالجانب الإنساني، والتي استمدت دعائمها من مجموعة من النظريات أهمها، نظرية العلاقات الإنسانية ونظرية التنظيم الاجتماعي، ونظرية  $x y$ ، ونظرية النظام التعاوني، ونظرية اتخاذ القرار (الباحثان)

ثم تلتها المدرسة الحديثة في الفكر الإداري، والتي استمدت دعائمها من مجموعة من النظريات مثل نظرية النظم، ونظرية الموقف، ونظرية النظام المتكامل، وغيرها.

أما تبلور الإدارة العامة بإطارها النظري

فقد كانت مقالة وودرو ويلسون التي نشرها عام ١٨٨٧م بعنوان دراسة الإدارة العامة هي بداية الاهتمام بالدراسات المتخصصة لهذا الفرع من العلم حتى أصبحت الآن حقلاً دراسياً متسع الأبعاد، وينبغي بدايةً، أن نسير إلى أن الإدارة العامة هي محصلة التزاوج بين العديد من المفاهيم والمعارف في مجالات العلوم الاجتماعية المختلفة من الإدارة والتنظيم والقانون والسياسة... الخ، مما يجعل عملية وضع مفهوم أو تعريف يحدد لها أمراً بالغ الصعوبة. (عبدالقادر & قابيل، ٢٠٠٠، ٤٢)

إن بروز الدولة كأداة للتنمية يمثل المدخل الأساسي لبروز فكرة المشروعات العامة، باعتبارها تمثل أسلوب الدولة الرئيسي في إنجاز مهامها التنموية، بل أن التنمية في حد ذاتها تبدوا بذلك على أنها مشروع عام، أما بروز الإدارة العامة كأداة للتنمية فإنما هو تعبير عن عملية تطويرية لأجهزة ووظائف الإدارة العامة التقليدية وعن إحداث أجهزة وتنظيمات جديدة يكون بمقدورها إنجاز وظائف التنمية المأمولة، وبالتالي فإن هذا النهج يمثل مدخلاً أساسياً لبروز المشروعات العامة، بأي من نماذجها المختلفة لتكون واحدة من أجهزة إدارة التنمية الرئيسية، بل أن إدارة المشروعات العامة بالمعنى الموسع لها تصبح هي إدارة التنمية. (عساف، ١٩٩٩، ٤٥)

ويمكننا القول بأن أسباب نشأتها وانتشارها تتضح في مجموع من العناصر التي تبين أهميتها، والتي يمكن توضيحها فيما يلي: (نصر الله، ٢٠٠٢، ١٦)

١. تحول نشاط الدولة من دور الدولة الحارس إلى دولة الرفاهية الاجتماعية مما جعلها تتحمل أعباء أكبر تتعلق بتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية لمجتمعاتها.
٢. تدخل الدولة في الاقتصاد وامتلاكها المشاريع بهدف الإسراع في تطوير الأوضاع الاقتصادية ورفع المستوى المعيشي للمواطنين والحقاق بركب الدول المتقدمة مما جعلها الوسيلة التي لا غنى عنها لبلوغ أهداف المجتمع.
٣. تزايد تعقيد العمل والتخصص وتضخم الجهاز الإداري نتيجة توسع أعمال الدولة التي شملت القطاعات الزراعية والصناعية والخدمية، مما جعل نطاق عمل الدولة متعاظم ويتطلب توافر مهارات وتخصصات عديدة.
٤. تضارب مصالح أصحاب المصالح والقوى الضاغطة مما جعل للدولة دوراً حيوياً يتعلق بتصميم سياسات متوازنة تكفل تجنب النزاعات بين تلك الأطراف وكذلك فئات المجتمع.
٥. ظهور الدولة كأكثر مشغل في المجتمعات حتى في الدول المتقدمة (تعمل فرد من بين كل ٨ أفراد في الولايات المتحدة الأمريكية في أجهزة الدولة المختلفة).
٦. أصبحت أعمال الدولة تغطي سائر جوانب الحياة وتحتكر بعضها (مرافق الاتصالات والكهرباء والمياه والأمن والدفاع عن البلاد)، إلى جانب الخدمات الاجتماعية كالتعليم والإسكان والخدمات الصحية، إلى جانب معالجة مسائل حرجة كمحاربة الفقر والتضخم ومراقبة البيئة.

وللمزيد من المعلومات حول تطور ونشأة المشروعات العامة راجع (عساف، عبدالمعطي محمد، (١٩٩٩)، "إدارة المشروعات العامة".

ولقد وجدت الإدارة العامة كمنشأة عام، أو كجزء من النشاط الحكومي منذ أن وجدت النظم السياسية لتعمل على تنفيذ أهداف البرامج التي يقرها السياسيون، ولكنها كدراسة، أو كموضوع من العلوم الاجتماعية أكثر حداثة من ذلك، لقد كان المستشارون للحكام والمعلقون على أعمال الحكومة يسجلون دوماً ملاحظاتهم من وقت لآخر في مصادر مختلفة مثل كتاب فن الحكم للكاتب كوتيليا في الهند القديمة، والأنجيل، وكتاب السياسة لأرسطو طاليس، وكتاب لميكافيللي، ولكن الدراسة المنظمة لشؤون الحكومة لم تبدأ إلا في حوالي القرن الثامن عشر مع ظهور الميركانتيلية حيث أصبحت مجالاً للاختصاص، وشغلاً شاغلاً للعلماء الألمان في أوروبا الغربية... أما في الولايات المتحدة فلم تأخذ دراسة الإدارة العامة مجراها إلا في الجزء الأخير من القرن التاسع عشر وعلى وجه التحديد بظهور مقالة ودرو ويلسون المشهورة في الإدارة العامة سنة ١٨٨٧م إذ تعتبر نقطة البداية في دراسة الإدارة، فمنذ ذلك الوقت أصبحت الإدارة العامة اختصاصاً معترفاً به، سواء باعتبارها جزءاً من العلوم السياسية، أو حقلاً مستقلاً بذاته.

(هيدي، ١٩٧٩، ١١)

مداخل دراسة الإدارة العامة:

وتتمثل أهم المداخل الرئيسية لدراسة الإدارة العامة، بالتالي: (نصر الله، ٢٠٠٢، ٣٢)

- المدخل القانوني.
- المدخل الوصفي
- المدخل الوظيفي.
- المدخل السلوكي.
- المدخل البيئي.
- المدخل المقارن.
- مدخل النظام.

ونتناول هذه المداخل فيما يلي:

(١) المدخل القانوني:

يعتبر المدخل القانوني أول المداخل التي استخدمت لدراسة الإدارة العامة ويرجع أصل هذا المدخل إلى أولى التعريفات التي قدمت للإدارة العامة وهي التي أوردها ودرو ويلسون في مقالته الرائدة عن دراسة الإدارة العامة التي نشرت ١٨٨٧م فقد عرف ويلسون الإدارة العامة فيها "التنفيذ المفصل للقانون العام". ويركز المدخل القانوني على الإطار القانوني بالحقوق والالتزامات التي تنشأ عن الدستور باعتباره القانون الأعلى للدولة والقوانين المرتبطة بالحكومة، واللوائح، والقرارات المختلفة، التي تنظم عمل ونشاط السلطة التنفيذية للدولة. (عاشور، ١٩٧٩، ٣٥)

- المبادئ القانونية المطبقة على نشاط المنظمات الإدارية والحكومية.
- الحقوق القانونية والواجبات الرسمية المفروضة على الحكومة، وكذلك النشاط القضائي، ونشاط السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية (المركزية والمحلية) إلى جانب المسؤوليات الإدارية.
- اعتبار الإدارة العامة جزء من القانون الإداري، وليس كاختصاص ديناميكي يحتاج إلى تخصص وخبرة
- استخدام المنهج في تحليل ودراسة الإطار القانوني لتنظيم الدولة ونشاطات الحكومة في مجال التعيين - التعاقد مع العاملين، وطرق التأديب، وكيفية تشكيل مجالس التأديب والجزاءات وواجبات الموظف العام، وحقوقه، بالإضافة إلى الرواتب والمكافآت.
- المأخذ على هذا المنهج:
- عدم تطرقه إلى الجوانب الفنية في الدراسات الإدارية، والتفرقة بين الناحيتين القانونية والفنية لمجال عمل الإدارة العامة.
- التركيز على الجانب القانوني وأن الإدارة تعمل في الفلك القانوني.
- عدم كفاية الإطار القانوني لتفهم أبعاد ومعايير كفاءة عمل الإدارة (نظرية ضيقة قانونية).
- إهمال النواحي البنائية والاجتماعية والسلوكية.

- إهمال الدور الحيوي والديناميكي والفني للإدارة في تطوير وتنمية العاملين واستخدام أساليب تقنية لبلوغ الأهداف بأقصى كفاية وفاعلية.
- (٢) المدخل الوصفي:
  - يركز هذا المنهج على الجوانب التنظيمية للإدارة العامة ويعود الفضل في إتباع هذا المنهج للرائد ليونارد وايت، وتتلخص أبعاد هذا المنهج في أن الإدارة العامة تستطيع تحقيق الكفاءة والفاعلية إذا ماروعي أتباع الآتي في سبيل ذلك:
    - تصميم هياكل تنظيمية وفق مبادئ التنظيم العلمية.
    - توصيف دقيق للسلطة والمسؤولية بطريقة متوازنة وضمانة تنسيق بين التخصصات والوحدات المختلفة.
    - تصميم شبكة اتصالات رسمية يراعي التسلسل للمستويات القيادية.
    - إتباع نظام رقابي يشمل كافة العمليات والنشاطات في الجهاز الحكومي.
    - تحديد الوظائف ومهام وواجبات كلاً منها في الوصف الوظيفي الرسمي.
- سلبيات هذا المنهج:
  - بالرغم من تطبيق هذا المنهج العلمي في تنظيم الجهاز الحكومي من حيث إتباع المبادئ العلمية في الإدارة والتنظيم الرسمي والرقابة المالية، إلا أنه أخفق في معالجة جوانب أخرى هامة كالتالي:
    - ❖ تحديد متطلبات اتخاذ القرارات والعوامل التي تؤثر فيه، وإغفال التنظيم غير الرسمي.
    - ❖ ركز هذا المنهج على ضرورة إتباع تنظيم رسمي ومبادئ علمية في تنظيم القوى العاملة، وأغفل التنظيم غير الرسمي.
    - ❖ ركز هذا المنهج على تصميم الخرائط التنظيمية ومراعاتها لوحدة الأمر ونطاق الإشراف، لكنه أغفل الجانب الخاص بسلوك العاملين ودوافع السلوك الإنساني وحاجة العاملين ورغباتهم وتطلعاتهم.
    - ❖ يعتبر هذا النظام مغلق يغفل البيئة الخارجية باعتبار جهاز الدولة مجرد إطار أو هيكل تنظيمي ووظائف مجردة، وأن هذا الجهاز يسلك سلوك نموذجي لأنه يطبق قوانين وأنظمة وإجراءات رسمية ولا يتأثر بالبيئة الخارجية.
- (٣) المدخل الوظيفي:
  - يركز هذا المدخل على العملية الإدارية التي تشتمل على التخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة، والتي تعتبر قياسية، ذات صفة عمومية تمارس من قبل سائر المنظمات سواءً حكومية أو خاصة بغض النظر عن البيئة التي تتواجد فيها. ويهتم هذا المدخل في بحث المبادئ المتعلقة بالتخطيط واتخاذ القرارات وأسس التنظيم وقواعده وأساليب القيادة ودور القيادة في المنظمات، فضلاً عن نظم الرقابة وأساليبها.
  - المأخذ على هذا المدخل:
    - يبحث هذا المدخل في وظائف العملية الإدارية على أنها مستقلة عن بعضها البعض وهذا غير صحيح، فكلها مكملة لبعضها.
    - لا يتم التطرق إلى الظروف والتغيرات التي تؤثر على فاعلية وظائف العملية الإدارية، فالوظائف تتفاوت فاعليتها بتفاوت الظروف والبيئات التي تطبق أو تمارس فيها (الظروف السياسية، الإطار القانوني، والاجتماعي ذات الأثر على أداء المنظمات)
- (٤) المدخل السلوكي:
  - يستمد هذا المدخل أصوله من إسهامات الباحثين في علم النفس وعلم الاجتماع في سبيل تحليل سلوك العاملين في المنشآت، ومن أهم سمات هذا المدخل الآتي:
    - يعتبر التنظيم الإداري بمثابة تجمع بشري، وأن العنصر البشري هو المحرك والأداة فعلية لتحقيق أهداف المنشآت وتحقيق الكفاءة والفاعلية في أعمالها.
    - يهتم هذا المدخل ببحث طبيعة السلطة ومفهومها وأنماط القيادة وأهمية الاتصالات في المنشآت ووسائل الاتصالات.
    - يركز هذا المدخل على تحليل سلوك الأفراد والدوافع للسلوك، السلوك الرسمي وغير الرسمي، وسلوك الجماعات داخل المنشأة ودينامية الجماعة وأثرها على السلوك الفردي وعلى أهداف المنشأة.
    - يبحث هذا المنهج في اتخاذ القرارات كإحدى الدعامات الأساسية الهامة في أي تنظيم حكومي والكيفية التي يتم بموجبها اتخاذ القرارات والمؤثرات والعوائق في صنع القرارات الفاعلة.
    - يبرز هذا المدخل أهمية العنصر البشري وضرورة التعرف على احتياجات وتطلعات العاملين في محاولة لإشباعها.

## (٥) المدخل البيئي:

ويعرف هذا المدخل بالمدخل الأيكولوجي، وكلمة إيكولوجي مشتقة من الأصل الإغريقي إيكوس أي ما يحيط بالمرء فيصبح مسكنة ومستقرة، وكلمة لوجي معناها علم، لذلك فالمصطلح يشير إلى العلم الذي يهتم بالبيئة والمؤثرات والتفاعلات التي تخضع لها.

ويتركز هذا المدخل على فهم أيكولوجية الإدارة بدراسة بيئتها ويرجع هذا الاتجاه في الأصل إلى علم الأحياء، إذ تعتبر البيئة أحد فروعها باعتبارها الحقل الذي يبحث علاقة الكائنات الحية بالبيئة المحيطة ويقوم هذا الاتجاه على فرضية بوجود علاقة في عضوية بين المنشأة والوسط البيئي الذي تعمل فيه إذ أنها تؤثر وتتأثر به ومن أكبر المساهمين في هذا الاتجاه جون جاوس في كتابة انعكاسات على الإدارة العامة، وقد بلور هذا الاتجاه الباحث الأمريكي فردريجز الذي شدد على ضرورة دراسة الإدارة من خلال دراسة بيئتها للتعرف على المتغيرات في بيئتها وحدد ثلاثة أنواع من البيئات بعد أن قام بالعديد من الدراسات في بلدان العالم ودراسة الأجهزة الإدارية فيها، وهي:

- نظام إداري يعمل في وسط بيئة زراعية متخلفة.
  - نظام إداري يعمل في وسط بيئة صناعية متقدمة.
  - نظام إداري يعمل في وسط بيئي مزدوج (يتوفر فيه النموذجان معاً حيث يكون في مرحلة انتقالية).
- وبالإمكان تحديد أهم اتجاهات هذا المدخل، كالتالي:
  - إن لكل نظام إداري سمات وخصائص متباينة تبعاً لاختلاف البيئة المتواجد فيها، من مستوى اقتصادي واجتماعي وثقافي وحضاري.
  - أن التنظيمات الإدارية هي نتاج البيئة التي تتواجد فيها، حيث المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية تؤثر جميعها في التنظيم.
  - أن نجاح نظام إداري في بيئة معينة لا يعني أنه سينجح لو طبق في بيئة أخرى (فشل المستعمر البريطاني والفرنسي في نقل النظام الإداري إلى مستعمراته بسبب عوامل البيئة).
  - ينجح النظام الإداري إذا ما تكيف مع ظروف البيئة وعواملها.
  - لا يمكن فهم الجهاز الإداري في مجتمع ما بمعزل عن فهم مؤثرات النظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي الذي يتواجد فيه، إذ أن الجهاز الإداري ما هو إلا نتاج البيئة، لذلك لا بد من تحليل العوامل المؤثر في الإدارة ومدى تفاعلها وانعكاساتها عليها.
  - ومن المأخذ على هذا المدخل ما يلي:
  - ١. تعدد وكثرة العوامل البيئية (سياسية، واقتصادية، وتكنولوجية، واجتماعية).
  - ٢. عدم وضوح تأثير العوامل البيئية أحياناً وانعكاساتها على النظام الإداري.
  - ٣. تشتت الباحث في تعقب أثر العوامل العديدة على تشكيل وعمل الجهاز الإداري.
  - ٤. تعرض المتغيرات في البيئة إلى تغيرات مستمرة وسريعة.

## (٦) المدخل المقارن:

اعتبر المدخل المقارن لدراسة الإدارة العامة من أحدث المداخل، ويقوم على إجراء المقارنة بين نظام حكومي في بلد ما وفي بلد آخر، كالمقارنة لبعض جوانب النظام الإداري مثل أسلوب اتخاذ القرارات واختيار موظفي الدولة، ومعالجة المشاكل المالية في بلدان متباينة (فرنسا، بريطانيا، أمريكا).

ويفترض هذا المدخل أن الاختلاف في المظاهر البيئية للمجتمعات المختلفة لا يمنع من وجود مبادئ معينة أو طرق وأساليب معينة بالإمكان تطبيقها تطبيقاً عاماً مع شيء من التكيف والتعديل لتناسب والظروف البيئية لكل مجتمع (وسائل معالجة التضخم في السعودية، وإمكانية تطبيقها في الأردن، والنظام الرئاسي في الولايات المتحدة، ومدى إمكانية تطبيقه في اليابان أو ألمانيا)، لذلك فمن شأن إتباع هذا المدخل تسهيل التوصل إلى مجموعة من العموميات ومبادئ يسترشد بها مما يساعد في إيجاد تكامل في علم الإدارة العامة.

أما أسباب الاهتمام بهذا المدخل فهي كالتالي:

- تزايد سلطات الإدارة العامة وتدخلها في الاقتصاد الوطني بعد الحرب العالمية الثانية، مما حدا بالباحثين للسعي لاكتشاف السبل والطرق لزيادة فاعليتها.
- تطور الفكر الإداري نتيجة ظهور المدارس الفكرية ومن بينها المدرسة السلوكية التي سعت لتحليل السلوك الإداري والكيفية التي تتخذ بموجبها القرارات في المنشآت في بلدان مختلفة في محاولة للتأكيد على الطبيعة العلمية للإدارة العامة.

- تطور العلوم واستحداث تقنيات حديثة ساعدت وتساعد في تحسين سبل الاتصال واتخاذ القرار وتنظيم المنشآت واختصار الإجراءات وتوفير المعلومات وتحليلها واسترجاعها.
  - ظهور الدول النامية (التي حصلت على استقلالها من المستعمر)، والتي تتشابه أنظمتها وبيئتها الاجتماعية، حيث أخذت الحكومات تتحمل أعباء التنمية وتصادف عقبات ومشاكل وتبحث عن حلول لها من خلال دراسة الطرق والوسائل المستخدمة في حلها من قبل دول تخضع لظروف مشابهة.
  - قيم المنظمات الدولية وما يتفرع عنها من هيئات ووكالات متخصصة بعد الحرب العالمية الثانية (الأمم المتحدة وما يتبعها من لجان وبنك دولي)، يتخصص جميعها في دراسة الأجهزة الإدارية وأنظمتها بهدف تقديم المساعدة للنهوض بمستوى الإدارة فيها.
- (٧) مدخل النظام:

يعتبر مدخل النظام من أهم الاتجاهات لدراسة الإدارة العامة وقد استمد من كتابات الباحثين أو العلماء مثل كالكوت بارسون التي نشرت خلال الخمسينات عن النظام الاجتماعي ثم السياسي، وبدأت خلال الستينات تستخدم لدراسة النظام الإداري، حيث استخدمها علماء السياسة وعلى رأسهم دافيد إيستون في دراسة النظام. ويفترض هذا النظام وجود علاقة بين المنظمة الإدارية وبين البيئة المحيطة بها، حيث حياة المنظمة واستمرار وجودها يعتمد على استمرار حصولها على الموارد (المدخلات) من البيئة وتحويلها إلى مخرجات لإشباع حاجات في البيئة، بالنسبة لهذا المدخل فإن الإدارة العامة ينظر إليها باعتبارها جزءاً من النظام الإداري للدولة تتأثر بالقوى المختلفة في البيئة ويتألف من الآتي:

- (١) المدخلات: وتتمثل في الموارد التي تأخذها من البيئة مثل القوى العاملة والمدخلات المادية (أموال ومعدات وتجهيزات وتقنيات) ومدخلات معنوية (معلومات وأنظمة وقوانين وأساليب إدارية).
- (٢) التشغيل/ الأنشطة: وهي العمليات الأساسية التي تقوم بها الإدارة العامة لتحويل المدخلات إلى مخرجات وتتعلق بوضع استراتيجيات وجدول عمل واتخاذ قرارات والتخطيط لتنفيذ الأعمال ومراقبتها بحيث تتبع الأنظمة والإجراءات والتكنولوجيا المناسبة لرفع مستوى الكفاءة والفاعلية في الأداء.
- (٣) المخرجات: ويقصد بها سلسلة الإنجازات المتحققة من أنشطة الإدارة العامة الهادفة لخدمة المجتمع والتي تأخذ شكل سلع أو خدمات كالتالي:

- مخرجات بشرية: وهم الأفراد الذين تم إعدادهم وتنميتهم.
  - مخرجات مادية: وهي السلع والخدمات التي ينتجها النظام نتيجة لما توفر له من مدخلات.
  - مخرجات معنوية: وهي المعلومات وأشكال المعرفة والأفكار والآراء والقرارات والأنظمة واللوائح، التي تصدر عن النظام.
  - المعلومات المرتدة: وهي المعلومات والانطباعات التي ترد إلى النظام حول مدى فاعلية وتجاوب البيئة للمخرجات التي يفرزها النظام، وتعتبر هذه المعلومات حيوية تساعد المسؤولين في تطوير الخدمات والسلع وطرق العمل وتجنب الشكاوي وتظلم المواطنين بما يصدرونه من قرارات وسياسات.
- هل الإدارة العامة فن أو علم أو حرفة: (كايرج وبيسلر، ١٩٩٦، ٢٠-٢٤)

كانت طبيعة الإدارة العامة خاضعة للنقاش منذ بداية دراستها، ويجادل الناس إن كانت تعتبر فناً أو علماً أو مهنة أو حقل دراسي (بيركلي ١٩٨٥). وفي الوقت الذي يوجد فيه نقاس واسع حول هذه المسائل، هناك بعض الاتفاقات القليلة المحددة أو الإجابات على هذه النقاشات. وفي الواقع فإن الإدارة العامة هي كل هذه الأشياء إلى حد ما على الرغم من اختلاف الأفراد حول نظرته لكل واحد منها. وقد تركز أقدم هذه الآراء حول إن كان يجب اعتبار الإدارة العامة فناً أو حرفة من جهة أو مهنة أو علماً من جهة أخرى.

وكما يشير (دوايت والدو، ١٩٧٧)، فإن حركة الإدارة العلمية بلورت النقاش بمحاولة إثبات أن الإدارة العامة علم له قوانين عالمية أو أهداف يمكن تطبيقها في أي وضع، ينظر إلى البشر كطيعين يمكن تشكيلهم حسب حاجات المؤسسة. وفي حال تجميع القوانين العامة وتنظيمها يمكن تعليم الناس كيف يطبقوها في المواقف المختلفة. وتوحي التحديات التي تواجه هذا الأسلوب بأنه الإدارة مهارة عملية تعتمد على مميزات وقدرات شخصية شديدة التغير، ويمكن اكتساب هذه المهارات والقدرات وتعزيزها من خلال التدريب أو قد تكون جزءاً من شخصية الفرد. كما تختلف المهارات والقدرات وفق الوضع أو البيئة التي تستخدم فيها.

وتدل الخبرة على أن كثيراً من المبادئ والممارسات المستحسنة في الإدارة العامة لا تتحمل التغيرات المجتمعية أو لا يمكن نقلها إلى مجتمعات أخرى. ولذلك يشك في أن تكون علماً. ومع ذلك، يمكن استخدام الأسلوب العلمي في كثير من حالات الإدارة ويمكن أن تكون مفيدة في عمليات صنع القرار. يمكن استخدام العلم كوسيلة للتحقيق وكمجموعة



معارف في تأهيل المدراء وتقدير النتائج المحتملة للأفعال، إلا أن العلم أداة ذات حدود كثيرة في الإدارة، ولأن الإدارة تعتمد على التناسق بين البشر فلا شيء يمكن التنبؤ به أو التثبت منه بشكل كلي، وهكذا فإن الإدارة العامة جزء من العلوم الاجتماعية غير الدقيقة إذا ما قيست بمقاييس علوم الحياة أو العلوم الفيزيائية، ولا يعني هذا التوضيح ألا تكافح الإدارة العامة من أجل مزيد من الحقيقة قدر الإمكان. والواقع أن المداخل العلمية محدودة من حيث ثباتها بينما يدرك الإداريون العامون أن كثيراً من نجاحهم يعتمد على التكيف مع الظروف المتغيرة باستمرار. وكثير من قدرتهم التكيفية هذه تنتج عن الحدس والأحاسيس أكثر من نشأتها من حقائق.

إن من يرى بأن الإدارة العامة يجب أن تسمو لتكون علماً يعتقد أن القيم السياسية والتي يمثلها صانعو السياسات يمكن فصلها عن العملية الإدارية، وهكذا فإن الثنائي السياسة/ الإدارة أو علم السياسة/ الإدارة تنشأ من العمل على إنشاء إدارة عامة كوجود مستقل، وقد أعطى بحث وودرو ويلسون «دراسة الإدارة» ١٨٨٧م شرعية فكرية لمفهوم فصل السياسة عن الإدارة، وكان المدخل إلى هذا الميدان متيناً لدرجة مفلتة للنظر، وبينما يتم تحدي هذه الثنائية بشكل مستمر وتتحاشي الإدارة العامة الآن حقيقة هذا الفصل إلا أنه تمييز تحليلي هام لفهم كثير من مظاهر الإدارة العامة. وحتى أواخر الخمسينات والستينات، كان الفصل بين السياسة والإدارة مقبولاً من حيث الواقع باعتباره شيئاً مفترضاً في الميدان.

إن تطوير صيغة المدير – المجلس في الحكومة البلدية والتي بدأت عام ١٩٠٨م، ربما تكون أكثر الرموز إثارة في ثنائية السياسة/ الإدارة، وقد أصبحت الخطة التي تفصل وظيفة السياسة (المجلس) عن الإدارة العلمية المهنية (المدير) الخيار السالح للمواطنين لحكومة بلدية، وتستمر شعبيته اليوم مع وجود أكثر من ثلاثة أرباع المدن على المستوى القومي تستخدم نظام المدير – المجلس، وينعكس هذا الأسلوب في المقاطعات المدرسية التي تكون فيها هيئات التعليم هي صانعة السياسة والمشرفة بينما أعضاء هيئة الموظفين المهنيين هم المدراء.

وفي مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية، بدأ العلماء في تحدي الطبيعة العلمية الظاهر لمدرسة الإدارة العلمية، وصد صور هيربرت سيمون ١٩٧٦م مبادئ الإدارة التي تدافع عنها مدرسة الإدارة العلمية على أنها أمثال غالباً ما تتنازع مع بعضها أو تلك التي تكون أضدادها واضحة، وقد فضل سيمون محاولة تطوير أسلوب علمي دقيق للإدارة لكنه طور أيضاً ثنائية الحقيقة – القيمة باعتبارها مرشداً للعلم الجديد، وقد أدت هذه الثنائية الحقيقة – القيمة إلى اهتمام متجدد في ثنائية السياسة/ الإدارة، وكان الأثر الرئيس لعمل سيمون هو إثارة الاهتمام في مزيد من المداخل العلمية لتحليل الإدارة العامة، وتعزى بداية كثير من الدراسات الكمية للإدارة العامة إلى التحدي الذي قام به سيمون، وبالطبع فإن المنهج الكمي ليس مترادفاً مع العلم على الرغم من أن الكثيرين يعتبرونه هكذا.

وبالرغم من أن الإدارة العامة قد بلورت هوية خاصة بها وحاولت استخدام أساليب العلم، إلا أنها بدأت تتخذ أيضاً بعض صفات المهنة، وقد أشار تنظيم مكون من عدة اتحادات للإداريين العاملين مثل الاتحاد الدولي لمدراء (سمي فيما بعد إدارة) المدينة في عام ١٩١٤م، ومكتب نيويورك للبحث البلدي (أعيد تسميته بمعهد الإدارة العامة) في عام ١٩٠٦م إلى صحة مقولة أن الإدارة العامة حقل للدراسة والممارسة، وساعد العديد من الاتحادات الأخرى وخصوصاً الجمعية الأمريكية للإدارة العامة التي تأسست عام ١٩٣٩م في تعزيز مفهوم المهنة، وكما يلاحظ نيولاند (١٩٨٤) ترمز هذه الأحداث إلى نضج الإدارة العامة وإلى أن قيادة الميدان الناشئ لها مكانة مميزة في التأثير على السياسة العامة.

وكما أن المهنة تطوره في ميدان الإدارة العامة، فقد ظهرت أيضاً نقاشات جديدة حول ما إذا كانت تعتبر مهنة أم لا، وفي الأربعينات اندلع جدال بين هيرمان فاينر (١٩٤١م) وكارل فريدريك (١٩٤٠م) وأتباعهما، كان فاينر يرى أن المسؤولية في الإدارة العامة تتطلب استجابة للمسؤولين المنتخبين وتكيفاً مع القوى المتغيرة للبيئة، أما فريدريك فقد اتخذ موقفاً يدعو الإداريين إلى وجوب الاستجابة إلى المعيار العلمي الذي تمثله خبرتهم وإلى إتباع العلم كما تمثله معايير التنظيم المهنية والممارسة المقبولة، وكان النقاش الدائر حول الاستجابة والمسؤولية فيه تلميح إلى مقابلة بين العلم و"الحرفة" بخصوص الإدارة العامة إضافة إلى موضوع تطويرها كمهنة، وهؤلاء الذين يرغبون في تبني المعايير المهنية الصارمة لتخصص الإدارة العامة يعكسون وجهة نظر فريدريك بينما الذين يهتمون بها أكثر كحرفة وممارسة يشعرون بالارتياح مع وجهة نظر فاينر.

وفي الغالب يؤول الجدل حول ما إذا كانت الإدارة العامة مهنة إلى عدم اتفاق على المعاني، فقد حاول فريدريك موشر (١٩٦٨) معالجة المسألة بالتمييز بين المهن الراسخة وتلك الناشئة، والمهن الراسخة قد تكون مثل الطب التي لها نظام مرتب من معايير السلوك وأسلوب تنفيذها، أما المهن الناشئة مثل إدارة الأفراد فهي في طريقها إلى تطوير معايير مناسبة وأساليب لتنفيذها، ويظهر الجدل حول اعتبار الإدارة العامة مهنة ودرجة تحديد التعريف التي يجب أن يكون عليها في الأدبيات بشكل منتظم (كلاين ١٩٨١م، ستيوارت ١٩٨٥).

ويبدو وجود إجماع متزايد على أن الإدارة العامة مهنة بالمفهوم العام ولكن المعايير الصارمة التي تقاس بموجبها كثير من المهن هي غير عملية بالنسبة لها، إلا أن هناك محاولات ترمي إلى وضع معايير مهنية تقليدية أكثر، كما هو الحال في تبني الجمعية الأمريكية للإدارة العامة قانون الأخلاق الخاصة بالإداريين العاميين عام ١٩٨٤م، وهناك مشكلة رئيسية في ظهر مثل هذه المعايير وتتعلق بتنفيذها، إن عدداً قليلاً جداً من العاملين في المؤسسات العامة تنتمون في الواقع إلى الجمعية الأمريكية للإدارة العامة أو الاتحادات الأخرى، وقد يكون من المستحيل فرض قوانين سلوكية على أناس لا يعترفون ابتداءً بشرعية قيام اتحادات مهنية محددة في تطوير المعايير.

ومع تطور الإدارة العامة كمهنة ظهر الاعتراف بالموضوع كحقل دراسة، وكانت الدراسة التي قام بها ويلسون عام ١٨٨٧م إضافة إلى إجازتها لثنائية السياسة/الإدارة، بداية فكرية رئيسة للإدارة العامة الأمريكية الأكاديمية، وخلال الثلاثينيات والأربعينيات من هذا القرن ازدهرت الكتب التي تتناول الإدارة العامة كحقل دراسة أكاديمي وشغل الكثير من الأكاديميين مناصب إدارية في الحكومة. وقد ضمن إدارة الرئيس فرانكلين روزفلت على وجهه الخصوص الكثير من الأكاديميين البارزين في حقل الإدارة العامة، وقد وضعت مقدمة ليونارد وايت التي نشرت لأول مرة في عام ١٩٢٦م أجندة للدراسة بقيت حتى أوائل الستينيات، ويصف نيولاند ١٩٨٤م الثلاثينات وحتى الخمسينيات من هذا القرن بالعصر الذهبي للإدارة العامة، كان عصرًا من التفاؤل في الأثر الذي يمكن للحقل أن يحدثه في تحسين الحكومة مع احساس قوي بالجماعة بين العلماء وأصحاب المهنة في هذا الحقل، وبدأ عمل سميون ونشوء العلم السياسي "العلمي" في الخمسينيات في وضع اسفين بين مفهومي الأكاديمي وصاحب المهنة، وكما هو الحال مع كثير من أجزاء المجتمع الأخرى، وأوجه الشعور بالانتماء وبراعة الميدان تحدياً قوياً خلال الستينيات، وأدى هذا التحدي إلى فقدان وحدة المشاعر التي ميزت العصر الذهبي، واليوم هناك الكثير من التنوع في الحقل مع عدد كبير من مجالات التخصص التي طورت لنفسها هويات مهنية وطرقاً عديدة في مباشرة العمل في دراسة أو ممارسته مهنة الإدارة العامة.

إضافة إلى الاختلافات حول ماهية الإدارة العامة، يوجد علاقة طبيعية بين دراسة الإدارة العامة وممارستها، وقد رسخت ممارسة الإدارة العامة بقوة قبل أن تظهر هويتها كحقل دراسة متخصص ظهوراً كاملاً، وعلى الرغم من تأسيس عدد قليل من البرامج المهنية في الإدارة العامة في العشرينات، إلا أن معظم المؤسسات الأكاديمية تحاشت تقديم برامج دراسات معنية مستقلة، وهكذا فإن حقل الإدارة العامة موجود منذ القدم كحقل فرعي من العلوم السياسية في معظم الكليات والجامعات، وخلال الخمسينيات والستينيات انهارت المعارضة لبرامج الإجازة المهنية في الإدارة العامة وكثرت البرامج، ومع هذا التكاثر جاء كثير من التنوع في الإجازة المهنية في الإدارة العامة وكثرت البرامج، ومع هذا التكاثر جاء كثير من التنوع في البحث والدراسة، وأحس كثير من أصحاب المهنة أن برامج الجامعة كانت نظرية جداً وغير متصلة بمصالحهم واهتماماتهم، وقامت خلال العشرين سنة الماضية كثير من الجهود للتقريب بين صاحب المهنة والمؤسسات الأكاديمية، وكانت النتيجة علاقة أقرب للعلم مع الممارسة، وخصوصاً في الكليات المستقلة وأقسام العامة التي تملك مرونة أكثر في مكافأة طلاب الكلية على ممارستهم العلمية.

١- أهميتها في الدول المتقدمة :

يذهب هؤلاء إلى وجود الإدارة العامة ، وضرورة تدخلها في حياة الأفراد والجماعات ، وتنظيم شؤونهم العامة منها والخاصة لتلبية احتياجاتهم التي يصعب تحقيقها من دون تدخل الإدارة العامة وتنظيمها لمختلف مجالات الحياة .

وهذا ما يفرضه المفهوم الحديث للدول المتقدمة الذي وساد الالتزام به مع مطلع النصف الثاني من القرن العشرين ، في أغلب أقطار المجموعة الدولية المتطورة .

وهكذا تزداد خطورة أجهزة الإدارة العامة وأهميتها تبعاً للتطور الفلسفي ، وتطور المفاهيم والظروف المحيطة بها ( حبتور ، ٢٠٠٩ ، ٥٠ ) .

٢- أهميتها في الدول النامية :

ان أهمية أجهزة الإدارة العامة في الدول النامية كان اكبر منه في الدول المتقدمة ، فالتنمية الاقتصادية والاجتماعية تعني قبل كل شيء الإدارة ، وأصبح من الواضح تماماً بعد الحرب العالمية الثانية أن الإدارة العامة هي العامل الحاسم في التنمية الاجتماعية والاقتصادية واتضح أن النظرة الاقتصادية التقليدية ، الخاصة بالتنمية بوصفها عملاً يدور حول المدخرات واستثمار رأس المال لا ينتجان من الإدارة والتنمية الاقتصادية ، وعلى العكس من ذلك ، تولد أدرة التنمية الاجتماعية والاقتصادية ، ومعها المدخرات واستثمار رأس المال ، وأصبح من الواضح كما جاء في شعار أمريكا اللاتينية أن الدول النامية ليست تحت المستوى في النمو ، ولا كنها تحت المستوى في الإدارة وأجهزتها .

ولقد انتشر الاهتمام بالإدارة العامة بين الدول النامية وظهرت مدارس الإدارة وجمعياتها في مومباي والمكسيك ، وغرب إفريقيا ، وأيضاً في تركيا وإيران والعراق .

ومع ذلك فقد اتضح بشكل متزايد أن تطور الإدارة وأجهزتها في اغلب الدول النامية ، لم يتقدم بالسرعة الكافية التي تولد التنمية خاصة بالنظر إلى التفجر السكاني في نفس الدول وصعوبة نقل المعرفة الخاصة بالإدارة ونظامها ، ورؤيتها ، ورقبها من المجتمعات المتقدمة إلى مجتمعات وثقافات جديدة ومختلفة ( حبتور ، ٢٠٠٩ ، ٥١ ) .

ثالثاً : أهداف الإدارة العامة :

تهدف المنظمات العامة إلى تحقيق أهداف الدولة من خلال السياسة التي تحددها القيادات السياسية ، بواسطة فعاليات إدارية ، ومن خلال جهود الموظفين العموميين ، الذين يتحدد لهم الواجبات والحقوق من خلال قواعد عامة مجردة ( القانون ) ( حجازي ، ٢٠٠٢ ، ٣٤ ) .

وبالتالي فإن الحديث عن أهداف الإدارة العامة يقودنا إلى التمييز بين نوعين من هذه الأهداف وهي : (عبد القادر ، وقابيل ، ٢٠٠٠ ، ٤٧ )

### الأهداف الوظيفية:

ويقصد بها الغايات والأعمال والأشياء التي يجب إتمامها.

### الأهداف الأدائية:

وهي تلك الأهداف التي تظهر أثناء السعي لتحقيق الأهداف الوظيفية . فالكفاءة – مثلاً هدف أدائي لمعظم الأفراد والمنظمات ، في أي جهة أو منشأة تسعى لتحقيق الكفاءة لكي تحقق أهدافها الوظيفية لأقصى سرعة ممكنة، وبأقل تكلفة.

ويمكن تحديد خمسة أهداف أدائية تنتشر في كل الأنشطة الإدارية ، وتؤثر فيها، وهي:

١- حد أقصى من الإنتاجية وأقصى استخدام للموارد الإنسانية والمادية بطرق يجمع الخبراء على كفاءتها، وقلة تكلفتها.

٢- تدني الضغط والاضطراب النفسي الذي تتعرض له القوى البشرية في ممارستها للأنشطة التي تؤدي لتحقيق الهدف الوظيفي.

٣- حد من المشاركة مع من تؤثر فيهم الأنشطة التي يتضمنها الهدف الوظيفي.

٤- إتاحة أقصى حد ممكن لتنمية المهارات والملكات الفردية للعاملين.

٥- الاهتمام بالإجراءات الأدائية التي تتصل بالصفات الشخصية والفروق الفردية بين العاملين.

كما يرى ( نصر الله ) أن أهداف الإدارة العامة تتمثل بالآتي : ( نصر الله ، ١٤٤ ، ٢٠٠٢ )

إن الدولة معنية بتحقيق أهداف عامة للمجتمع تتمثل بأهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية، كما أن هذه الأهداف غير مستقرة فهي عرضة للتغيير المستمر، بسبب المتغيرات في بيئة الدولة كما أن حاجات المجتمع المطلوب إشباعها في تغيير وتطور مستمر والتي تتطلب من الدولة إشباعها ضمن الإمكانيات المتاحة، ومن أهم الأهداف ما يلي :

### أ- الأهداف الاقتصادية:

تتصل أهداف الدولة الاقتصادية إلى تحقيق الآتي:

- توفير السلع والخدمات بالمستوى والسعر الملائمين.
- تحقيق نمو متوازن في الاقتصاد القومي يشمل سائر القطاعات.
- تحقيق الاستقرار النقدي والمالي باستخدام استراتيجيات وسياسات تتناسب والظروف الاقتصادية التي تمر بها الدولة.
- تحقيق مستويات مقبولة في الناتج المحلي الإجمالي تفوق نسبة النمو للسكان.

- تشجيع الاستثمار والعمل على إيجاد مناخ استثماري لجذب رؤوس المال من الداخل والخارج.

#### ب- الأهداف الاجتماعية:

من بين أهداف الدولة الاجتماعية الآتي:

- تحقيق العدل والمساواة والحرية الاجتماعية.
- المحافظة على الصحة العامة لأفراد المجتمع.
- توفير التعليم والارتقاء به وفق احتياجات أفراد المجتمع.
- توفير السكن والتطوير العمراني بما يخدم احتياجات المجتمع.
- تخفيض نسبة الفقر والبطالة في البلاد.
- تحقيق مبدأ تكافؤ الفرص ومكافحة العنصرية وحرية الأديان والمعتقدات.

#### ج- الأهداف السياسية:

إن الدولة معنية بتحقيق الأهداف السياسية التي تتصل بالآتي:

- تحقيق الاستقرار السياسي.
- حماية النظام الاجتماعي.
- تحقيق علاقات سياسية مستقرة ومزدهرة مع الدولة الصديقة مما يكفل تحقيق مصالح البلاد.
- إتباع سياسات من شأنها التعامل مع الدول في حالات السلم والحرب تخدم مصالح البلاد (إقامة التحالفات والمواجهات العسكرية والمحافظة على امن البلاد).
- تحقيق أهداف المجتمع في الحرية والديمقراطية وفي المشاركة في رسم السياسة العامة من خلال توفير التعددية الحزبية وحرية الرأي والنقد البناء ضمن حدود القانون.

#### رابعاً : وظائف الإدارة العامة:

وضع ( كاير وويسلر ) تعريف لوظائف الإدارة العامة ، أن وظائف الإدارة العامة هي تلك الأنشطة التي يقوم بها الإداريين وهم ينفذون السياسة العامة للدولة ( كاير وويسلر ، ١٩٩١ ، ١٠٩ )

وتعتبر الوظائف للإدارة العامة كمدخل وظيفي لدراسة الإدارة العامة وهو المعبر عن تأثير مناهج ومفاهيم دراسة الإدارة العامة، فهذا المنهج يفترض أن إدارة المنظمات العامة مثلها في ذلك مثل المنظمات الخاصة ، يقتضي القيام بالعديد من العمليات أو الوظائف الإدارية .

( عاشور ، ١٩٩٢ ، ٤٠ )

ويمكن تلخيص الوظائف أو المهام الرئيسية للإدارة العامة بما يلي :

#### ١. التخطيط :

يعرف التخطيط بأنه «التدبير الذي يرمي إلى مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفاً لتحقيق أهداف محددة»، ويعد التخطيط من أهم وظائف الإدارة العامة، وهو الفكرة التمهيدية السابقة لتنفيذ أي عمل من الأعمال. ومن خلال التخطيط يستطيع القائد الإداري تحديد الهدف المنشود والوسائل الكفيلة بتحقيقه بأقل تكلفة ممكنة وفي الوقت المناسب ولاسيما أن الأعباء التي أقيت على عاتق الدولة جسيمة جداً، ولا يمكن تحقيقها بصورة عشوائية وعفوية.

## ٢. التنظيم :

هو من الوظائف المهمة التي تلقى على عاتق الإدارة العامة وذلك لكثرة الحاجات المستجدة للمواطن ولندرة المواد الأولية التي تخدم إشباع هذه الحاجات. ويعد التنظيم من أهم المصادر التي تؤدي إلى تحقيق الوفرة عن طريق استغلال الطاقات البشرية ومنع تبعض الجهود وتعارضها. لذلك يجب على الإدارة دراسة الأعمال التي تهمها وتحليلها من أجل تحقيق أهدافها واستبعاد جميع الأعمال والإجراءات غير المفيدة، ومن ثم يجب توزيع هذه الأعمال على الأشخاص الذين عليهم القيام بها وتحديد المسؤوليات التي تقع على عاتقهم والعلاقات القائمة فيما بينهم.

## ٣. القيادة :

إن القيادة هي العصب الحساس في كل مفصل من مفاصل الإدارة العامة، والقائد الإداري يقوم بدور بارز في نجاح الأجهزة الإدارية أو إخفاقها في الوصول إلى أهدافها، فبكفاية القائد ودرايته يمكن الوصول بالمرفق العام إلى بر الأمان وبإهماله وعدم الاهتمام به يكون دماره. لذلك يجب على الحكومات العناية باختيار القادة الإداريين ومتابعة تدريبهم وزيادة خبراتهم وقدراتهم من أجل ضمان استمرار المرفق العام في أداء مهمته.

## ٤. التنسيق :

يقع على عاتق القائد الإداري مهمة التنسيق بين عناصر الإدارة الواحدة عن طريق إشراك المرؤوسين في وضع الخطط أو في اتخاذ القرارات... ويمكن أن يكون التنسيق بين الإدارة والسلطة السياسية والهيئات المحلية والجماعات ذات المصلحة.

## ٥. الاتصال :

تتم عملية الاتصال من قبل الرئيس الإداري عن طريق إعلام المرؤوسين بما تم تنفيذه من خطط المشاريع التي يعطيها الأولوية والتعديلات التي تفرضها المستجدات والصعوبات التي تعترض تنفيذ مشروع من المشاريع. وكذلك يمكن للمرؤوسين أن يعلموا رئيسهم بكل أمر يرون أنه ذو نفع، أو يلحق ضرراً بالمرفق، ولكن يجب أن يحدث الاتصال عن طريق القنوات التي تحافظ على تدرج السلم الإداري أي إنه يجب ألا يتخطى المرؤوسون رؤساءهم المباشرين إلا في حالات الضرورة والاستعجال.

## ٦. الرقابة :

إن الرقابة هي الوظيفة الإستراتيجية الحساسة داخل الكيان الإداري لأنها تتعلق بالتخطيط والتنظيم وتحديد المسؤولية وتنقل للقائد الإداري جميع المعلومات التي تتعلق بتنفيذ الخطط وبلوغ الأهداف المنشودة ، وللرقابة ثلاثة أنواع، إدارية، وقضائية، وسياسية. وكل واحدة منها تمارسها جهة متخصصة مختلفة ومستقلة عن غيرها .

كما لخص ( جوليك ) وظائف الإدارة العامة في شكل اختصار واحد هو ( posdcorb ) والتي تعني الوظائف التالي: ( جراهام ، ١٩٩٦ ، ٣٩ )

١. التخطيط .
٢. التنظيم .
٣. التعيين .
٤. الإدارة .
٥. التنسيق .
٦. التقارير .
٧. الميزانية .

وقام بوصف هذه العمليات الإدارية الأساسية بالطريقة التالية :

#### ١. التخطيط :

وهو وضع الأشياء الواجب القيام بها في شكل خطوط عريضة ، وأيضاً طريقة القيام بها حتى يمكن تحقيق الغرض المحدد للمشروع .

#### ٢. التنظيم :

هو إقامة الهيكل الرسمي للسلطة ، والذي يتم من خلاله ترتيب وتعريف أقسام العمل الصغرى وتنسيقها لهدف محدد .

#### ٣. التعيين :

وهو مهمة تحضير جميع الأفراد العاملين بالمشروع من حيث ، تعيين فريق العمل ، وتدريبه ، والحفاظ على أحوال العمل المناسبة .

#### ٤. الإدارة :

وهي المهمة المستمرة الخاصة باتخاذ القرارات وتجسيدها في شكل أوامر عامة محددة وتعليمات عامة ، والعمل كقائد للمشروع .

#### ٥. التنسيق :

وهو الواجب الأهم الخاص بإيجاد علاقات متبادلة بين مختلف أجزاء العمل .

#### ٦. تبادل التقارير :

وهي أعلام المدير التنفيذي للمسؤولين الأكبر بما يجري ويتم ، وبالتالي أعلام نفسه ومروسيه بواسطة البيانات والأبحاث والتفتيش .

#### ٧. وضع الميزانية :

وهو التخطيط المالي ، والحسابات ، والرقابة .

أهداف وظائف الإدارة العامة :

لم يتم التطرق إلى هذا الموضوع من قبل الباحثين والكتاب في مجال الإدارة العامة ، ومن خلال القراءة والاطلاع نستطيع القول بأن أهداف وظائف الإدارة العامة هي كالآتي :

أولاً / أهداف وظيفة التخطيط :

- وضع السياسات والإجراءات .
- التوجه نحو المستقبل .
- التشديد على الترشيح .
- تحديد الوقت اللازم للإنجاز .
- تحديد برامج العمل ووضع الجدول الزمنية .
- التعرف على المشاكل المتوقعة والعمل على تلفيها .

ثانياً / أهداف وظيفة التنظيم :

- توزيع السلطات .
- تحديد المسؤوليات .
- تصميم الهيكل التنظيمي .
- تسهيل عملية الاتصال .

ثالثاً / أهداف وظيفة التوجيه :

- التدريب .
- التحفيز المادي والمعنوي .
- القيادة .

رابعاً / أهداف وظيفة الرقابة :

- قياس الأداء .
- تشخيص المشكلات وتصحيحها .
- وضع المعايير الرقابية .

خامساً / أهداف وظيفة الميزانية :

- وضع الموازنة العامة للدولة .
- تحديد الاحتياجات .
- الموازنة بين الموارد المتاحة والاحتياجات .

إن تطور مفهوم الدولة الحديثة زاد من الأهمية نتيجة لتبدل نظرة الشعوب والحكومات لها، ففي الماضي كانت مهام الدولة مقتصرة على حماية الأمن وتحقيق العدالة للناس، أما اليوم أصبح الشعب ينادي بوجود تدخلها في كافة



شؤونه الاقتصادية الاجتماعية وهو ما يعني أن توجد الحكومة أجهزة إدارية تقوم بها بأسلوب علمي وكفاية إنتاجية وباختصار، فإن الدولة الناجحة هي التي تقوم بتسيير أعمالها وفق إدارة ناجحة.

بالإضافة إلى ذلك في الماضي كانت وظيفة الدولة تنحصر في مرافق لدفاع، والشرطة، والقضاء. بمعنى أن مهمتها هي توفير الأمن الداخلي والخارجي، مما جعل علاقتها بمواطنيها علاقة استثنائية وعليهم - أي على مواطنيها - أن يوفروا حاجاتهم الضرورية، حديثاً تزايد الطلب على الحكومة لتلعب دوراً بارزاً في تقديم البرامج التنموية التي تساهم في رفعا لمستوى المعيشة ورفي مواطنيها . وهذا ما أدى إلى ظهور ما يطلق عليه في وقتنا الحاضر ( دولة الخدمات العامة ) أو ( دولة الرفاهية ) .

ومن ما سبق فالإدارة العامة هي الركيزة الأساسية للدولة الحديثة . فرسم السياسة العامة بدقة ليس كافياً، بل لابد من وجود جهاز تنفيذي فعال يعتمد على أساليب إدارية حديثة تكفل تقديم الخدمات العامة في أقصر وقت وبأقل تكلفة ممكنة. إن أي تنظيم، أياً كان هدفه يحتاج إلى الإدارة. الوزارة، الجامعة، المصنع، الشركة، المدرسة... وغيرها لابد لكل منها من وجود إدارة تعينها على أداء أنشطتها المختلفة. ونجاح أي من هذه التنظيمات يعتمد على كفاءة ونوعية جهازها الإداري ومقدرته على التطوير و التجديد و الإبداع ليوكب متطلبات مجتمع هو بينته الخارجية.

#### المقارنة بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال:

يتفرع كلاً من الإدارة العامة وإدارة الأعمال من علم الإدارة الواسع، إلا أن الإدارة العامة تتصل بنشاطات وأهداف وسياسات الدولة، بينما إدارة الأعمال موجهة للمشروعات في القطاع الخاص، فبالرغم من تباين أهداف وطبيعة نشاطات كلا الفرعين العلميين إلا أن هناك قاسم مشترك يجمعهما هو العملية الإدارية وما تتطلبه من معرفة وتدريب في تخطيط وتنظيم وقيادة وتقييم ورقابة لتحقيق أعلى درجة من الكفاءة وفاعلية. وهناك اتجاهان متباينان حول علاقة الإدارة العامة لإدارة الأعمال فالأول يقول بوجود فروق، بينما يفيد الاتجاه الآخر بعدم توافر أية فروق: (نصر الله، ٢٠٠٢، ٢٨)

أولاً: الاتجاه بتأكيد وجود الفروق:

يمثل هذا الاتجاه أساتذة القانون العام والعلوم السياسية الذين يؤكدون على أصالة الإدارة العامة بالمقارنة مع إدارة المشروعات الخاصة، وأن لكل منهم خاصيته واستقلاله. وتتركز الفروقات حول مجال النشاط والأهداف لكلاً من الإدارة العامة وإدارة الأعمال في الآتي:

- أ- مجال النشاط: يتميز نشاط الإدارة العامة بالآتي:
  - الاحتكارية: تعمل الإدارة العامة في ظروف احتكارية، إذ تحتفظ الدولة لنفسها مسؤولية توفير سلع وخدمات الحيوية تمس المواطنين، كتوفير الكهرباء والمياه والاتصالات، حفاظاً على توفيرها بأفضل صورة وبأقل التكاليف، بينما تعمل إدارة المشروعات الخاصة في ظروف تنافسية.
  - طابع خدمي: تستهدف الدولة إلى تقديم خدمات لكافة المواطنين بدون تمييز وبغض النظر عن التكلفة، بينما تسعى الإدارة في القطاع الخاص لتحقيق الربح من وراء أنشطتها.
  - تطبيق القوانين العامة: تحكم تصرفات الأجهزة الحكومية والأفراد العاملين فيها قوانين وأنظمة، فالموظف العام يعمل ليس باسمه بل بحكم موقعة في الوظيفة التي عين عليها، بينما تتسم الشركات في القطاع الخاص بالمرونة

وعدم إتباع قوانين صارمة، وسرعة التكيف في الإجراءات والأنظمة المعمول بها، وتخضع الإدارة العامة للمساءلة البرلمانية والقضائية والسياسية، بينما تقتصر المسائلة في المشروعات الخاصة على مجلس الإدارة.

ب- الفروق من حيث الأهداف:

- تركز الإدارة العامة على تحقيق المصلحة العامة وتحقيق الرفاهية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية لكافة فئات الشعب، بينما تسعى المشروعات الخاصة لتلبية حاجات شريحة محددة في المجتمع تميزها عن سواها مما يحقق لها الربح الوفير.

- تركز الإدارة العامة على تحقيق أهداف بعيدة المدى تنعكس على خططها القومية تشمل كافة القطاعات الاقتصادية، وتحصر على أن تكون أهداف تلك الخطط مستمدة من احتياجات المواطنين الفعلية التي عبر عنها ممثليهم في البرلمان، بينما تقتصر أهداف المشروعات الخاصة على إرضاء أصحاب الأسهم والمؤسسين دون سواهم.

ثانياً: الاتجاه الذي ينفي وجود أية فروقات:

يؤكد الباحثون في الغرب خاصة في الولايات المتحدة الأمريكية على عدم وجود فروقات جوهرية بين كل من الإدارة العامة وإدارة الأعمال، حيث يطبق كل من الفرعين مبادئ الإدارة وخبرات الممارسين في حقل الإدارة إضافة إلى الآتي:

هناك العديد من الشركات الضخمة في القطاع الخاص التي تعمل في ظروف احتكارية (الشركات القابضة وشركات الأموال) فالمنافسة أصبحت ضعيفة في وجه احتكار أصحاب رؤوس الأموال الضخمة.

لم تعد الشركات الخاصة همها الربح المجرد بل السعي لإرضاء المستهلك وإشباع رغباته، حيث أن نجاح الشركات في تحقيق أهدافها يتوقف على الأخذ بعين الاعتبار أهداف المواطنين بالإضافة إلى أهدافها الخاصة من حيث توفير الأسعار والجودة المناسبة.

المسؤولية الاجتماعية: تتحمل الشركات الخاصة تماماً كإدارة العامة مسؤولية أمام الجمهور في ممارستها وتعاملها مع المواطنين والمستهلكين خاصة بعد التطور الكبير في نظم الاتصالات والمعلوماتية التي أتاحت للجميع الإطلاع على مساوئ الممارسات وتعقب الأسباب في وسائل الإعلام.

ضخامة الأجهزة (البيروقراطية): أصبحت البيروقراطية المتمثلة بإتباع الإجراءات والأنظمة والتنظيم الرسمي والتي تتسم بضخامة الأجهزة ليست قاصرة على الإدارة العامة، كما أن هناك منظمات وشركات خاصة تفوق ميزانياتها بعض الدول النامية (مصانع السيارات الأمريكية، وبعض البنوك العالمية).

وتتميز الإدارة العامة بعدد من الخصائص التي تميزها عن المجالات الأخرى للإدارة أهمها: (شهاب، ١٩٩٨،

٤٣)

(١) أنها تهدف إلى تقديم خدمة عامة، وليس تحقيق الربح.

(٢) يتصف المشروع الحكومي في الغالب بأنه احتكاري النزعة، فلا ينافس في المرفق الذي يتولاه أي مشروع آخر.

(٣) تعمل الإدارة العامة على تحقيق المساواة بين المواطنين فيما يتصل بالخدمات التي تقدمها لهم.

(٤) يتميز الموظف العام بالاستقرار في الوظيفة وثبات الراتب أكثر نسبياً من نظيره في قطاع الأعمال.

(٥) العمل الحكومي يسير على أساس من الإجراءات الرتيبة التي لا يحيد عنها العامل، ويقتضي ذلك توحيد نماذج المستندات وتسلسل العمليات مما يحقق السرعة في إنجاز العمل وإحكام تنفيذه.

(٦) تعتمد الإدارة العامة على تنظيم واسع النطاق يقوم على التدرج الهرمي في الرئاسات وتكثر فيه الدرجات الوظيفية، ويحتوي على العديد من الوحدات الإدارية.

المدير الحكومي والمدير في الشركات الخاصة:

ما هي درجة الاختلاف أو التشابه بين المدير في الحكومة وبين المدير الشركة الخاصة؟

نرى الاختلافات مستمدة أساساً من ثلاثة مصادر، هي: (الهوري، ١٩٩٦، ٥٧٠)

(١) الارتباط بالسياسة.

(٢) الارتباط بالقوانين.

(٣) غياب الملكية الفردية، وصعوبة قياس الاقتصاديات.

العلاقة بين الإدارة العامة والعلوم الاجتماعية:

سبق أن قلنا أن الإدارة العامة علم مستقل، على أنه يجب أن يكون واضحاً أننا لا نقصد بكونه علماً مستقلاً أنه علم منعزل عن غيره، بل هو بمثابة عضو في نسيج العلوم الاجتماعية المختلفة، ويمكننا أن نعرض بإيجاز لطبيعة علاقة الإدارة العامة بالعلوم الاجتماعية الأخرى: (عبدالقادر & قابيل، ٢٠٠٠، ٦١)

١- علاقة الإدارة العامة بعلم الاجتماعي:

ترتبط الإدارة العامة بعلم الاجتماع ارتباطاً وثيقاً، لأن الإدارة العامة باعتبارها نشاطاً إنسانياً هادفاً لا تستطيع العمل بمعزل عن الظروف المجتمعية المحيطة بها، فضلاً عن أنها تمارس مهماً من خلال تفاعل الفرد والجامعة، وهنا يأتي دور علم الاجتماع باعتباره يساعد رجال الإدارة العامة على دراسة المجتمع الذي ينشط فيه، ويتعرف على التقسيمات المختلفة للمجتمع والجماعات، فضلاً عن معرفة علاقات العمل بين الجماعات المختلفة، وكذا الإلمام بما يحكمهم من عادات وقيم وتقاليده.

٢- علاقة الإدارة العامة بعلم القانون:

تتبع هذه العلاقة من كون القانون هو الذي يضيف على أعمال الإدارة العامة الصبغة الشرعية، كما أنها توضح لرجل الإدارة العامة ما يتعين عليها القيام به، وما ينبغي عليه ألا يفعله، وإلا أصبح محلاً للمساءلة.

كما يرى البعض الإدارة العامة والقانون وجهات لعملة واحدة، ففي حين تمثل الإدارة العامة الجانب الفني للنشاط، نجد أن القانون الإداري هو الذي يمثل الضوابط والجوانب القانونية للنشاط.

٣- علاقة علم الإدارة العامة بعلم النفس والعلم السلوكية:

يتفاوت البشر في خصائصهم ومواصفاتهم، ودوافعهم ومحركات سلوكهم، ويهدف علم النفس إلى دراسة مشاعرهم وانطباعاتهم... الخ، وهذه الجوانب تعد ذات أهمية كبيرة في مجال الإدارة العامة فالإنسان هو الموظف العام الذي يسير أنشطة الإدارة العامة، ومن ثم فهو يلعب دوراً أساسياً في نجاح تنفيذ السياسات العامة، ولذا يمكن أن تكون العوامل النفسية الخاصة به ذات تأثير إيجابي أو سلبي على إنتاجه ونشاطه.

كما أن الإنسان هو المتعامل مع منظمات الإدارة العامة والمتلقي لخدماتها، وبالتالي فنحن في حاجة إلى التعرف على حاجاته وتحقيق الإشباع والرضا بالنسبة له.

٤- علاقة الإدارة العامة بعلم الاقتصاد:

إن قوانين الاقتصاد هي التي تحكم علم الإدارة، كما تفرض الفلسفة الاقتصادية في المجتمع نفسها على فكرة الإدارة العامة وتطبيقاتها، فيهتم الاقتصاد - كعلم - بدراسة وتحديد عوامل الإنتاج المختلفة، وطبيعة العلاقات بينهما، ولا شك أن هذا يهم رجل الإدارة العامة الذي يحرص على أن يحصل المجتمع من عملية الإنتاج على أكبر قدر من العائد. كما يهتم علم الاقتصاد بدراسة أسس ومجالات وأساليب التنمية الاقتصادية للمجتمعات المختلفة، ولا شك أن هذا الجانب التنموي يمثل أبرز المهام التي يتعين على الإدارة العامة النهوض بها.

كما يقدم علم الاقتصاد لرجل الإدارة العامة أساليب تمويل الموازنة العامة، وسبل تحديد الأجور العادلة للخبراء

والعاملين في مجال الإدارة العامة.

### الاسئلة الرئيسية في الإدارة العامة

١. ماهو دور ومسؤوليات واهداف الادارة العامة للموازنة؟

للادارة العامة للموازنة العديد من الاهداف والمسؤوليات والادوار والتي يمكن ايجازها بالآتي:

✓ صياغة الجدول الزمني لإعداد الموازنة وإصدار السياسات والتوصيات المطلوبة لنقلها إلى الدوائر الحكومية عند البدء في إعداد الموازنة.

✓ مراجعة تقديرات الموازنة التي يتم تلقيها من الدوائر الحكومية لتقييم ما إذا كانت تتوافق مع السياسات المتبعة بشأن الإنفاق، وملاحظة الجوانب الأساسية لمناقشتها لاحقاً.

✓ إعداد الموازنة العامة للحكومة في ضوء الأولويات والأهداف الإستراتيجية الحكومية.

- ✓ مراقبة سير تطبيق الموازنة من خلال استخدام الأدوات المالية والنقدية، وتحليل الاختلافات ومناقشة تلك الاختلافات أو متطلبات المصروفات الإضافية مع الدوائر الحكومية المعنية لتسوية الأمر.
- ✓ الرقابة على إدارة الموارد والأصول الحكومية لتحقيق القيمة المضافة للإنفاق الحكومي.
- ✓ تفعيل عمليات الاتصال والتنسيق مع الدوائر والهيئات الحكومية المحلية والاتحادية في مجال إدارة البيانات والمعلومات والمؤشرات المالية والاقتصادية.
- ✓ قيادة وإدارة وتحفيز الموارد البشرية في الإدارة لتحقيق أعلى مستويات الأداء الفعال وخلق بيئة تنظيمية مثالية وإرساء القيم التنظيمية التي تعزز الولاء والتميز والريادية في الانجاز.
- ✓ المساهمة في تطوير الأداء الاستراتيجي للموازنات الحكومية، وإجراء الدراسات المالية والاقتصادية لصالح حكومة أبوظبي لضمان إدارة الموارد الحكومية بكفاءة وفاعلية.
- ✓ ابتكار أفكار جديدة لتعزيز القيمة وإدخال تحسينات إجرائية وإجراءات الأداء الرئيسية لتحقيق الفعالية العامة والجودة والتأثير في عمل إدارة الموازنة.
- ✓ تطبيق أفضل الممارسات والتطبيقات العالمية في مجال التحليل المالي والاقتصادي والاستراتيجي لأداء الموازنة العامة.
- ✓ صياغة الأطر التنظيمية ذات الأبعاد والمضامين الإستراتيجية لإدارة التغيير وتفعيل قنوات الاتصال الداخلي والخارجي وضمن إطار الرؤية الإستراتيجية لدائرة المالية وأجندة السياسة العامة للحكومة.
- ✓ تنمية وتطوير المهارات المالية للموظفين الماليين في الإدارة العامة للموازنة والدوائر والهيئات الحكومية من خلال ورش عمل وبرامج تدريبية متخصصة.
- ✓ تطوير تطبيق نظام الأصول الثابتة Oracle في كافة الدوائر الحكومية لتحقيق الإدارة الفاعلة في إدارة الأصول الحكومية.

٢. ماهي مجالات التطوير الاستراتيجي للموازنة للسنوات ٢٠١٠ - ٢٠١٤ .  
تتمثل مجالات التطوير الاستراتيجي للإدارة العامة للموازنة بالآتي:

- ✓ تطبيق نظام Hyperion planning & budgeting system في كافة الجهات الحكومية.
- ✓ تطوير نظام قياس وتقويم الأداء المالي من خلال بناء نظام إلكتروني مع تطوير منهجية إعداد وتحليل التقارير المالية الفصلية.
- ✓ المساهمة في إعداد السياسة المالية للحكومة.
- ✓ بناء قاعدة معلومات متكاملة عن الأداء المالي الاستراتيجي والاقتصاد الكلي للإمارة.
- ✓ زيادة مستوى التفويضات المالية للدوائر لتعزيز دور اللامركزية المالية.
- ✓ تطوير المهارات البشرية في التخصصات المالية والمحاسبية والتحليل الاستراتيجي.
- ✓ الاستمرار في تطوير وتحديث الموازنة واستكمال تحديد مخرجات الأنشطة.
- ✓ تطوير منهجية مناقشة الموازنات الحكومية على أساس المخرجات والتكاليف الخاصة بها.
- ✓ استكمال تحديد مخرجات أنشطة الجهات الحكومية وفق معايير ادائية متكاملة.
- ✓ استكمال تطوير مفاهيم ومسميات أنشطة الجهات الحكومية ومواكبة التغييرات التنظيمية التي تحدث فيها.
- ✓ استمرار التنسيق مع الأمانة العامة للمجلس التنفيذي في مجال تحديث الخطط الإستراتيجية الحكومية.

٣. ماهي الوحدات التنظيمية الرئيسية في الهيكل التنظيمي لإدارة الموازنة العامة؟  
تتكون الإدارة العامة للموازنة من الإدارات والأقسام الرئيسية التالية:  
✓ إدارة اعداد وتنفيذ الموازنة

✓ ادارة الاصول والممتلكات الحكومية

✓ ادارة التخطيط والتحليل

✓ مكتب المدير العام والخبراء

✓ قسم الارشيف والدعم الاداري

٤. ماهي انواع الموازنات المكونة للموازنة العامة للحكومات  
تتكون الموازنة العامة للحكومات من الموازنات الرئيسية التالية:

✳ الموازنة الجارية للجهات الحكومية.

✳ موازنة المبادرات ( التشغيلية والراسمالية) الاستراتيجية.

✳ موازنة المنهاج السنوي ( المشاريع الراسمالية المستمرة من سنوات سابقة).

✳ موازنة الدفاع

✳ موازنة القيادة العامة لشرطة ابوظبي

✳ موازنة المساعدات المحلية والدولية.

✳ موازنة الايرادات.

✳ موازنة المدفوعات النقدية

✳ موازنة مشاريع التطوير الاتحادية

٥. مالمقصود بالموازنة الاستراتيجية للحكومة؟

هي الخطة المالية المستقبلية لتكاليف المبادرات الاستراتيجية التشغيلية والراسمالية والتي يتم اعتمادها ضمن الخطة الاستراتيجية للجهات الحكومية المختلفة من قبل الامانة العامة للمجلس التنفيذي، والتي تساهم في تحقيق الرؤية والاولويات الاستراتيجية الحكومية لفترة محددة.

٦. ماهي موازنة المشاريع الراسمالية؟

وهي الموازنة التي تمول تكاليف كافة المشاريع الراسمالية الخاصة بالبنية التحتية من طرق ومباني وجسور ومزارع وحدائق والتي يتم اعتمادها في الخطة الاستراتيجية للجهة الحكومية، او تعتمد في قرارات خاصة من المجلس التنفيذي، وتعد وتنفذ هذه الموازنة وفق منهجية محددة تم توضيحها في دليل ارشادي ونماذج خاصة بها.

٧. ماهي اهم مراحل دورة اعداد الموازنة في الحكومات؟

تمر عملية اعداد الموازنة بالمراحل الرئيسية والفرعية الآتية:

✓ تحديد التوجهات الاستراتيجية الحكومية للسنة المالية القادمة ( الفترة التي تغطيها الموازنة)، وماهي المؤشرات والمعدلات المطلوب تحقيقها.

✓ اصدار التعميم المالي للموازنة والموجه الى كافة الجهات الحكومية التي يتم تمويل عملياتها وانشطتها من الموازنة العامة للحكومة، مرفق معه الادلة الارشادية والنماذج والتوجيهات وكل مايتعلق بسياسة اعداد الموازنة.

✓ عقد مجموعة من ورش العمل لكافة الجهات الحكومية لشرح آلية ومنهجية اعداد الموازنة والاجابة على التساؤلات والاستفسارات.

✓ استلام مقترحات الجهات الحكومية والبدء بدراسة الموازنات واستكمال البيانات والمعلومات التي يحتاجها محلل الموازنة في دائرة المالية.

✓ مرحلة المناقشة للموازنات مع الجهات الحكومية وفق جداول زمنية محددة بعد الانتهاء من الدراسة.

✓ بعد المناقشة والاتفاق على تقديرات الموازنات يتم اعتماد هذه الموازنات من قبل سمو رئيس دائرة المالية ، ليتم توحيدها لاعداد المذكرة النهائية للموازنة العامة والتي ترسل الى الامانة العامة للمجلس التنفيذي وقبل نهاية شهر ديسمبر من اجل اعتماد الموازنة.

✓ اعتماد الموازنة من المجلس التنفيذي وتصبح امكانية البدء بتنفيذها مع بداية السنة المالية من قبل الجهات الحكومية المعنية سارية المفعول.

٨. ماهو دور الجهات الحكومية اعداد وتنفيذ الموازنة؟

يتمثل دور الجهات الحكومية في عملية اعداد وتنفيذ الموازنة في الآتي:

- ✳️ التأكد من استلام التعميم المالي للموازنة مع كافة مرفقاته وخاصة CD الذي يتضمن الجداول والادلة وكافة النماذج واسس وقواعد الاعداد الاساسية.
  - ✳️ اعداد مقترحات الموازنة للجهة الحكومية مسترشدة بقواعد واسس الاعداد مع التاكيد على اهمية تحديد الاحتياجات الفعلية والحقيقة بعيدا عن التتخيم.
  - ✳️ استخدام كافة النماذج والجداول والتقارير التحليلية لكافة انواع الموازنات ( الجارية والاستراتيجية والمشاريع المستمرة) التي تم ارفقاها بالتعميم المالي.
  - ✳️ تقديم كافة المعلومات والبيانات والوثائق الاساسية التي تطلبها دائرة المالية لغرض الدراسة والتحليل.
  - ✳️ تقديم الموازنة الموحدة في التوقيتات التي حددتها دائرة المالية في التعميم المالي.
  - ✳️ استثمارية الاتصال والتنسيق مع دائرة المالية من اجل استكمال عملية الدراسة والتحليل والاجابة على اية استفسارات ضرورية.
  - ✳️ التهيؤ والاستعداد والحضور الى موعد مناقشة الموازنة وتقديم كافة الوثائق التي تدعم الاحتياجات والالتزامات الفعلية للجهة الحكومية.
  - ✳️ بعد ان يتم اعتماد الموازنة من المجلس التنفيذي ويتم تبليغ الجهات الحكومية بالمبالغ المعتمدة يتم البدء بالتنفيذ بعد ان تتولى دائرة المالية ترحيل مبالغ هذه الموازنات وفق خطة للتدفقات النقدية بالاتفاق مع الجهات المعنية.
  - ✳️ يتم اعداد تقارير عن اداء الموازنة للجهات الحكومية من خلال تحليل الصرف الفعلي ومقارنته بالعديد من المؤشرات ، كي توحد هذه التقارير وترسل الى الامانة العامة للمجلس التنفيذي والى ادارة الاداء الحكومي.
٩. ماهي الانظمة الالكترونية ( التقنية ) التي تستخدم في اعداد وتنفيذ الموازنة العامة للحكومة؟  
يستخدم نظام Hyperion Planning & Budgeting ويعمل على قادة بيانات Oracle System وتم تعميم هذا النظام على كافة الجهات والحكومات في عام ٢٠١٠ .
١٠. هل هناك علاقة بين الموازنة العامة واجندة السياسة العامة للحكومة؟  
نعم هناك علاقة قوية وتكاملية وشمولية بين الموازنة العامة واجندة السياسة العامة للحكومات، حيث تشتمل اجندة السياسة العامة على خمسة مجالات او محاور رئيسية وهي:
- ✓ محور التنمية الاقتصادية
  - ✓ محور التنمية الاجتماعية
  - ✓ محور البنية التحتية
  - ✓ محور البيئة المستدامة
  - ✓ محور التميز الحكومي
- وتقع دائرة المالية ضمن المحور الاخير التميز الحكومي ، وتتولى دائرة المالية تحليل ودراسة التوجهات الاستراتيجية الحكومية والعمل مع كافة الجهات الحكومية لتحقيق هذه الرؤى والاولويات من خلال تهيئة وتوفير التمويل المالي المناسب والذي يعزز من قدرات هذه الجهات في تنفيذ خططها الاستراتيجية والتي تمثل انعكاسا لاجندة السياسة العامة للحكومات .
١١. ماهو دور دائرة المالية في تحديث الخطة الاستراتيجية للحكومة؟  
لدائرة الحكومات والوزارات المالية دور محوري ورئيسي في عملية تحديث وتطوير منظومة العمل الاستراتيجي، حيث تشارك بفريق رئيسي مع الامانة العامة لدى الدول- ادارة الاداء الحكومي في المراجعة السنوية المستمرة لكافة المبادرات الاستراتيجية بشقيها التشغيلي والراسمالي، والسعي الى دراسة تكاليفها بدقة وموضوعية من اجل تمويلها لتحقيق الاهداف والغايات الاستراتيجية الحكومية، ولذلك تسهم دائرة المالية في تحقيق التكامل بين العمل المالي والاستراتيجي لتحسين الاداء الحكومي الشمولي.
١٢. ماهو دور دائرة المالية في تطوير مهارات الموارد البشرية في المجال المالي والمحاسبي للمحاسبين للجهات الحكومية؟  
تعمل دائرة المالية ومن خلال التنسيق مع كافة الجهات الحكومية على تطوير مهارات الموارد البشرية في المجال المالي والمحاسبي، وذلك من خلال برامج تدريبية مستمرة وورش عمل وملتقيات مالية تساهم في توحيد وتاثير العمل المالي ضمن وحدة التوجه في المفاهيم والاساليب والفلسفة المالية الحكومية وذلك لتحقيق افضل مؤشرات الاداء المالي.

١٣. ماهي آلية الاتصال والتنسيق التي تعتمدها دائرة المالية في التواصل مع الجهات الحكومية؟  
تعتمد دائرة المالية تقنيات واساليب اتصال وتنسيق متنوعة مع كافة الجهات الحكومية من اجل التواصل ونقل المعرفة وسرعة انجاز المهام ، ومن هذه الاساليب اللقاءات المستمرة، ورش العمل، الايميل، الزيارات الميدانية، الاتصال الهاتفي، الفاكس وغيرها.

١٤. ماهو نوع الموازنة الذي تعتمده دائرة المالية في اعداد الموازنة العامة للحكومة.  
الموازنة على أساس الأنشطة والمخرجات (ABB) : هي أداة مالية واقتصادية لترجمة الخطط وتحقيق الأهداف من خلال التخصيص الكفوء للموارد وفق الأنشطة التي تقوم بها الدوائر التنفيذية والهيئات الحكومية الأخرى ، وذلك للحصول على مخرجات ونتائج تحقق قيمة مضافة للمجتمع بجودة عالية وتكاليف منخفضة ، وفي ضوء معايير قياسية واضحة ومحددة لكل نشاط .

١٥. هل هناك علاقة بين آلية ومنهجية اعداد الموازنة العامة ومؤشرات الاقتصاد الكلي؟  
نعم العلاقة قوية ومتينة ولا يمكن اعداد اية موازنة حكومية مالم تعتمد في اساسياتها ومبادئها وفسفتها على مؤشرات الاقتصاد الكلي مثل، معدل التضخم، الناتج المحلي الاجمالي GDP ، معدل البطالة، نصيب الفرد من الانفاق الحكومي، معدل النمو الاقتصادي، نصيب القطاع الحكومي في الناتج المحلي الاجمالي، نصيب القطاع الخاص في الناتج المحلي الاجمالي، اسعار البترول، نسبة الفائض او العجز في الموازنة، وغيرها من هذه المؤشرات الحيوية، لأنه في النهاية الهدف الاستراتيجي للموازنة ليس انفاق من اجل الانفاق وانما من اجل تحسين مستوى الرفاهية للمواطنين والمقيمين وتحقيق معدلات تنمية اقتصادية متميزة.

١٦. مالمقصود بالمبادرات الاستراتيجية Strategic Initiatives.  
المبادرات الإستراتيجية (Initiatives) : هي المشاريع والبرامج التي تعمل على الأهداف وانجازها ضمن مؤشرات معايير أداء واضحة ومحددة وتساهم في تقليل فجوة الأداء الاستراتيجية للجهة الحكومية .

١٧. ما المقصود بكل من المصروفات الراسمالية (Capital Expenditures) والمشاريع الراسمالية (Capital Projects).  
المشاريع الراسمالية : هي مشاريع الاستثمارات طويلة الأجل والتي تتركز على مجالات البنية التحتية سواء في مجال التطوير أو التحسين أو البرامج والمشاريع الجديدة كالطرق و المباني والجسور والحدائق الجديدة .

\* المصروفات الراسمالية : هي النفقات التي تخصص لشراء أو تحديث أو تطوير الأصول الثابتة كأجهزة الكمبيوتر والسيارات والمعدات .

١٨. مالمقصود بكل من النشاط ( Activity ) والمخرجات ( Outputs ) .

✓ النشاط : هو طبيعة ونوع العمل الذي تقوم به الدائرة أو الإدارة أو القسم أو أية وحدة تنظيمية وما ينتج عن هذا العمل من مخرجات محددة سواء أكانت خدمات غير ملموسة او منتج معين الى المستفيدين خارج الدائرة .

✓ المخرجات : هي مقياس مادي من الخدمات أو المنتجات المقدمة للمتعاملين والمستفيدين خارج الوحدة التنظيمية (الدائرة) وتركز المخرجات على بعد الكفاءة في قياس أداء الدائرة .

١٩ . مالمقصود بالموازنة الموحدة.

✓ الميزانيات الموحدة : وتشتمل على تقديرات الميزانية الجارية (المتكررة) وميزانية التكاليف الجديدة فقط للمبادرات الاستراتيجية لنفس العام والتي تمت الموافقة عليها من قبل الأمانة العامة للمجلس التنفيذي ولا تدخل ضمنها التكاليف الحالية للمبادرات الاستراتيجية كونها داخلة (تم احتسابها) ضمن الميزانية الجارية .



## المراجع لهذا الفصل :

- ١- عبد القادر ، محمد عبد القادر، وقابيل ، حاتم سعد ، الإدارة العامة ، المنصورة ، مكتبة الجلاء ، ٢٠٠٠ ، ط ٣ .
- ٢- التهامي، حسين أحمد عبد الرحمن، (٢٠٠٨)، "أصول الإدارة ومبادئ الإدارة العامة"، ط١، الدار العالمية للنشر والتوزيع، القاهرة - مصر.
- ٣- شهاب، إبراهيم بدر،(١٩٩٨)، "معجم مصطلحات الإدارة العامة"، ط١، مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت - لبنان.
- ٤- عاشور، أحمد صقر،(١٩٧٩)، "الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن"، ط١، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت - لبنان.
- ٥- عبدالقادر، عبدالقادر محمد & قابيل، حاتم سعيد، (٢٠٠٠)، "الإدارة العامة"، ط٣، جامعة المنصورة - مصر.
- ٦- عساف، عبدالمعطي محمد،(١٩٩٩)، "إدارة المشروعات العامة"، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان - الأردن.
- ٧- كاير، جوزيف & ويسلر، لويس ف، (١٩٩٦)، "الإدارة العامة: التغيير الاجتماعي والإدارة المتكيفة"، ترجمة: محمود الخطيب، ومحمد قاسم القيروتي، دار البشير، عمان - الأردن.
- ٨- مهنا، محمد نصر، (٢٠٠٦)، "الإدارة العامة وإدارة الخصخصة"، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية - مصر.
- ٩- المؤتمر العربي الرابع، بحوث أوراق عمل،(٢٥ فبراير ٢٠٠٤)، "البحوث الإدارية من منظور الفكر الإداري العربي الإسلامي: التأصيل والتوظيفات المعاصرة"، ورشة عمل، القاهرة - مصر.
- ١٠- نصر الله، حنا، (٢٠٠٢)، "الإدارة العامة: المفاهيم والتطبيقات"، جامعة الزيتونة الأردنية، الأردن.
- ١١- الهواري، سيد،(١٩٩٦)، "الإدارة الأصول والأسس العلمية"، ط١، توزيع مكتبة عين شمس والمكتبات الكبرى بمصر والعالم العربي، القاهرة - مصر.
- ١٢- هويدي، فيريل،(١٩٧٩)، "الإدارة العامة: منصور مقارن"، ترجمة: محمد قاسم القيروتي، الجامعة الأردنية، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان-الأردن.
- ١٣- نصر الله ، حنا ، الإدارة العامة: المفاهيم والتطبيقات، دار زهران للنشر و التوزيع ، عمان ،الأردن، ٢٠٠٢م.
- ١٤- جراهام ، كول بليس ، استيفن دبليو هايز ، ترجمة اللواء محمد عبد الكريم ، إدارة المنشآت العامة ، الدار الدولية للنشر والتوزيع ، القاهرة ، مصر ، ١٩٩٦ ، ط ١ .
- ١٥- حجازي ، محمد حافظ ، المنظمات العامة ، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع ، القاهرة ، مصر ، ٢٠٠٢ ، ط ١ .
- ١٦- كاير ، جوزيف ، وويسلر ، لويس ، ترجمة محمود الخطيب ، الإدارة العامة ، التغيير الاجتماعي والإدارات المتكيفة ، دار البشير للتوزيع والنشر ، العبدلي ، عمان ، الأردن ، ١٩٩٦ ، ط ١ .
- ١٧- حبتور ، عبد العزيز صالح ، الإدارة العامة المقارنة ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، العبدلي ، عمان ، الأردن ، ٢٠٠٩ ، ط ١ .
- عاشور ، احمد الصقر ، الإدارة العامة ، مدخل بيئي مقارن ، دار المعرفة الجامعية ، الإسكندرية ، مصر ، ١٩٩٢ .

التخطيط العام والإستراتيجي للمنظمات العامة :

تواجه معظم المنظمات في الوقت الحاضر العديد من التحديات في ظل الأوضاع الاقتصادية والعالمية الجديدة، من ظهور للتكتلات الاقتصادية والمنافسة الدولية، وسياسات الإغراق التي تتبعها الدول. وما إلا غير ذلك من التحديات والتي تفرض على هذه المنظمات أن تنتهج دل إستراتيجي لأخذ مكان على خريطة العالم الصناعي الجديدة.

فعلى كل المنظمات إذا أرادت البقاء والنمو أن تنظر إلى الأمام وتنمي استراتيجيات طويلة الأجل لمقابلة للظروف والمتغيرة والمتجددة في صناعتها. فأى منظمة تعمل في ظل بيئة معينة تخضع للعديد من التغيرات المستمرة، وهذه التغيرات قد تتيح للمنظمة فرص معينة يمكن استغلالها أو تهديدات يجب تفاديها، وبناءً على دراسة البيئة وما سيتتبعها من تغييرات يجب على المنظمة أن تقوم بتغيير نظرتها إلى الأسواق والمنافسين والمنتجات ... الخ، وتنمية الاستراتيجيات طويلة الأجل لمواجهة تلك العوامل والظروف المتغيرة في الصناعة.

ينبغي ملاحظة أن لا توجد إستراتيجية مثلى لكل المنظمات، فعلى كل منظمة أن تحدد «خطة اللعب» التي تحسن من موقفها، وفرصها وأهدافها ومواردها، وهذه المهمة الصعبة في اختيار الإستراتيجية العامة للمنظمة لتحقيق أهداف البقاء والنمو تسمى التخطيط الاستراتيجي.

والتخطيط الاستراتيجي هو « العملية الإدارية التي تقوم بتنمية والحفاظ على وضع استراتيجي للمنظمة يوائم بين أهدافها ومواردها وبين الفرص المتغيرة في السوق»، ويلاحظ أن الهدف من التخطيط الإستراتيجي هو تشكيل أو إعادة تشكيل وحدات الأعمال للمنظمة ومنتجاتها بطريقة تؤدي إلى تحقيق كل من الأرباح للمرضية والنمو المأمول.

ويلعب المدراء في الإدارة العامة دوراً هاماً في التخطيط الاستراتيجي، فهو يوفر المعلومات والمدخلات المختلفة عن الدولة والعالم والمؤسسات العامة واحتياجاتها، والمنتجات والمنافسين والفرص التسويقية المتاحة، وأيضاً التهديدات، وتساعد هذه المعلومات في إعداد الخطط الإستراتيجية على مستوى المنظمة ككل، وفي المقابل فإن التخطيط الاستراتيجي يحدد لنا الدور الذي سيلعبه المدراء في منظمات الإدارة العامة مع باقي الإدارات الأخرى في تنفيذ هذه الخطط.

أولاً: مفهوم التخطيط الاستراتيجي :

تصور الرؤى المستقبلية للمنظمة ، ورسم رسالتها و تحديد غاياتها علي المدى البعيد، وتحديد أبعاد العلاقات المتوقعة بينها وبين بيئتها بما يسهم في بيان الفرص و المخاطر المحيطة بها ، ونقاط القوة و الضعف المميزة لها ، وذلك بهدف اتخاذ القرارات الاستراتيجية المؤثرة علي المدى البعيد و مراجعتها و تقويمها . (عبد الفتاح ، ٢٠٠٦ ، ٣)

التخطيط بصفة عامة هو الإعداد المسبق والاختيار بين البدائل لما يجب عمله وكيف يتم عمله ومن يعمله وأين يتم عمله؟ ومتى وهو أحد وظائف المدير ويشتمل على أنشطة ذهنية وتصورية وتنبؤية

تستهدف التعامل مع عدم التأكد وإدارة عمليات التغيير والابتكار واختيار التصرف الاقتصادي الرشيد بحيث يمكن تخفيض التكاليف وتعظيم الربحية والعائد. (الهالي ، ٢٠٠٦ ، ١)

التخطيط الاستراتيجي فيعبر عن أنشطة تتعلق بتحديد مهمة المنظمة وتحديد أهدافها الاستراتيجية وتصميم استراتيجياتها لتمكين المنظمة من العمل بكفاءة في البيئة الخارجية. وينظر إلى التخطيط الاستراتيجي عادة على أنه تخطيط طويل الأجل يركز على المنظمة ككل، ويمكن تصور التخطيط الاستراتيجي بأنه عبارة عن الإعداد المسبق لمكونات السلوك الاستراتيجي بناء على رسم سيناريوهات بيئية والتصور المستقبلي لطبيعة تفاعل المنظمة مع البيئة الخارجية. (الهالي ، ٢٠٠٦ ، ٢)

هل نحتاج إلى التخطيط بصورة رسمية:

التخطيط عملية حتمية لا يمكن الاستغناء عنها ، ومرجع هذه الحتمية ما يلي : ( Mintzberg , )

(1994)

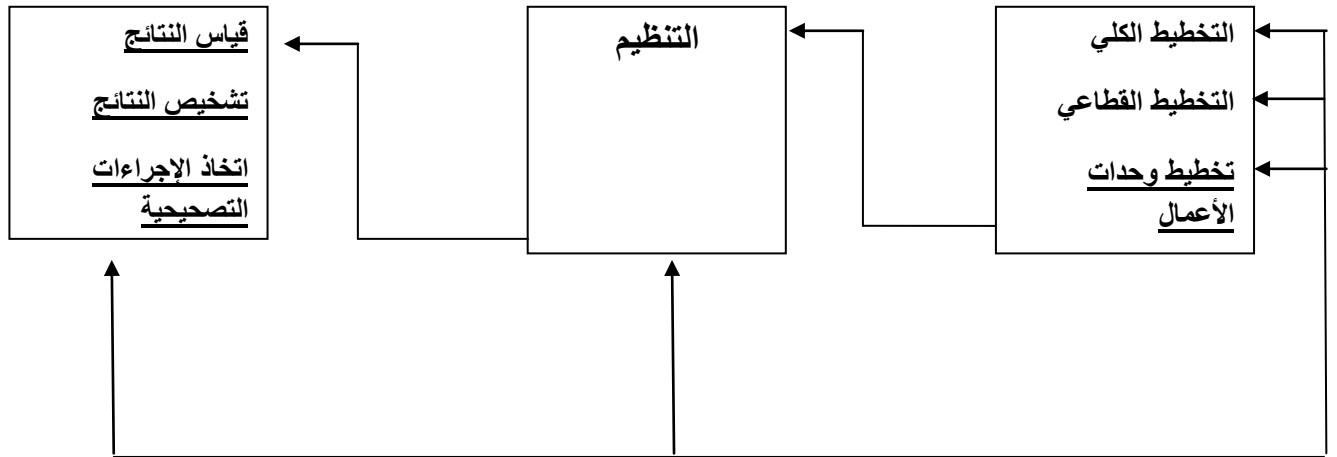
- يجب على المنظمات ان تخطط لكي تنسق بين انشطتها المختلفة لتحقيق اهداف موضوعة مسبقاً .
- تخطط المنظمات للتأكد من الاستعداد للمستقبل وهذا يشمل : الاستعداد للأشياء الحتمية الحدوث والتخلص من الاشياء غير المرغوبة والتحكم في الاشياء القابلة للسيطرة .
- تخطط المنظمات لكي تكون عقلانية .
- التخطيط ضروري للرقابة .

تعمل الكثير من المنظمات بدون تخطيط رسمي ومكتوب، فبعض المديرين يعتقدون أن بإمكانهم تحقيق المطلوب منهم بدون الحاجة إلى وجود تخطيط مسبق، وفي أحسن الأحوال فإنهم يعتمدون على الخطة السنوية مركزين فيها على أرقام الإنتاج التي يجب تحقيقها دون توافر الرؤية المتكاملة لتوجيهات المنظمة الإستراتيجية ودور الوظائف المختلفة مثل التسويق والإنتاج والتمويل ... الخ، في تحقيق أهداف المنظمة.

وبطبيعة الحال فإننا نحتاج إلى التخطيط على كافة المستويات الإدارية داخل المنظمة، ولكي نتفهم طبيعة التخطيط الاستراتيجي يجب علينا أن نتعرف على هيكل المنظمات المعاصرة، فمعظم المنظمات كبيرة الحجم تتكون من أربعة مستويات تنظيمية وهي مستوى الإدارة العليا ومستوى القطاعات ومستوى وحدات الأعمال ومستوى المنتجات.

- مستوى الإدارة العليا: ومسئولية المركز الرئيسي هي تصميم الخطة الإستراتيجية العامة لتكون بمثابة مرشد لكل مستويات المنظمة لتحقيق أهداف المنظمة.
  - مستوى القطاعات: فكل قطاع من القطاعات على أن يبني خطة القطاع الخاصة به والتي تغطي تخصيص الموارد لكل وحدة أعمال داخل القطاع. وتتخذ عند هذا المستوى للقرارات التي تتعلق بتحديد كمية الأموال والموارد لكل قطاع من القطاعات وتحديد ماهية الأعمال الجديدة التي يتم الدخول فيها.
  - مستوى وحدات الأعمال: وتقوم كل وحدة أعمال بتنمية خطة إستراتيجية ترشد أعمال الوحدة وتحقيق أهدافها.
  - مستوى المنتجات: وأخيراً فعلى مستوى كل منتج أو مجموعة من خطوط المنتجات داخل هذه الوحدات يتم وضع خطة تسويقية لتحقيق أهدافها في السوق التي تخدمه.
- وسوف نركز مناقشتنا على التخطيط الاستراتيجي على مستوى المنظمة، ووحدات الأعمال ودور التسويق في هذا الخصوص.

شكل رقم (١) يوضح عملية التخطيط الاستراتيجي وعلاقته بالتنفيذ والرقابة



ويعني التخطيط الكلي على مستوى المنظمة، ويقوم به المركز الرئيسي والذي يضع الخطط العامة والتي تتضمن تحديد رسالة المنظمة وسياساتها واستراتيجياتها بالإضافة إلى وضع الإطار العام الذي تسيّر وفقه وحدات الأعمال الفردية وتضع خططها في ظل هذا الإطار.

وتتفاوت المنظمات في أدائها للتخطيط الكلي. فتعطي بعض المنظمات مزيد من الحرية لوحدات الأعمال لوضع أهدافها وإستراتيجياتها المتعلقة بالمبيعات والأرباح وتكون مسنولية هذه الوحدات أمام المركز الرئيسي تحقيق الأداء الفعال المطلوب منها. وعلى الجانب الآخر، فإن بعض المنظمات الأخرى تضع الأهداف لوحدات الأعمال وتعطي الفرصة لها لتنمية إستراتيجيتها لتحقيق هذه الأهداف، وأخيراً فإن هناك بعض المنظمات التي تقوم بالتخطيط الكلي للمنظمة على أساس مركزي سواء يف مرحلة وضع الأهداف أو تنمية الإستراتيجيات المختلفة لوحدات الأعمال التابعة لها.

وبغض النظر عن نمط الإدارة المطبق فيها يتعلق بالتخطيط، فإن على كل المنظمات أن تتبع الخطوات الآتية، وهي بصدد القيام بالأنشطة التخطيطية:

١. تحديد رسالة المنظمة.
  ٢. تحديد وحدات الأعمال الجديدة التي ينبغي الدخول فيها.
  ٣. تحليل وتقييم محفظة الأعمال الحالية للمنظمة.
  ٤. تحديد مجالات الأعمال الجديدة التي ينبغي الدخول فيها.
- وسيتم تناول هذه الخطوات بقليل من التفصيل:

أولاً: تحديد رسالة المنظمة:

إن وجود أي منظمة هو مرتبط برسالة معينة تسعى إلى تحقيقها وتشترك هذه الرسالة من البيئة التي تعمل فيها المنظمة ومن المجتمع الذي تنتمي إليه. وعادة ما تبدأ المنظمة برسالة واضحة تسعى إلى تحقيقها.

وبمرور الزمن ومع تشكيلة المنتجات التي تقوم بتقديمها وتنوع الأسواق التي تخدمها، فإن هذه الرسالة قد تتطلب بعض التعديلات لكي تتواءم مع المتغيرات التي تواجهها، وقد تأتي هذه التعديلات نتيجة لتنوع المنتجات التي تقوم بإنتاجها أو لنمو المنظمة وزيادة حجم عملياتها أو فقد المديرين للاهتمام بتحقيق هذه الرسالة.

وعند القيام بتحديد الرسالة أو إعادة صياغتها فإن هناك مجموعة من العوامل التي ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار. ومن ضمن هذه العوامل:

#### ١- تاريخ المنظمة:

فكل منظمة لديها تاريخ من الأهداف والسياسات والإنجازات، ولهذا فعند إعادة تصميم رسالة المنظمة ينبغي الإلتصاف بعيداً عن تاريخ المنظمة وسمعتها في السوق. فعلى سبيل المثال، فإن جامعة هارفارد وهي من أعرق الجامعات في الولايات المتحدة لا تستطيع أن تتجاهل تاريخها الطويل وتقوم بفتح برامج لتعليم السباكة والنجارة أو دبلومات مهنية حتى إذا كانت تمثل فرصة نمو موجودة في السوق.

وبالمثل فإن شركة باتا والمعروف تاريخياً بإنتاجها للأحذية الشعبية في مصر، لا يمكنها أن تدخل في مجال تصنيع مستحضرات التجميل الراقية حتى ولو كان ذلك يمثل بالنسبة لها فرصة تسويقية جذابة.

## ٢- التفضيلات الحالية للملاك والإدارة:

بطبيعة الحال، لا يمكن فصل اتجاهات وتفضيلات الإدارة الحالية والممثلة للملاك عن عملية تصميم أو إعادة تصميم الرسالة، فهؤلاء الأفراد لهم تأثير على صياغة الرسالة طالما أن لهم أهدافهم الشخصية ورؤيتهم لمجال العمل الذي يمكن أن تقوم به المنظمة، بل أن خلفية القائمين على إدارة المشروع تؤثر بالطبيعة على المجالات التي ترمع الشركة الدخول فيها.

## ٣- البيئة السوقية:

فالبيئة السوقية تؤثر على المنظمات بشكل كبير حيث أنها تمدها بالفرص وتفرض عليها التهديدات والتي يجب أن تؤخذ في الحسبان عند صياغة رسالة المنظمة، فوجود هذه الفرص في السوق قد تعطي المنظمة مؤشراً لمجالات عمل يمكنها أن تدخل فيها وقد تكون بعيدة نسبياً عن المجال الأصلي الذي كان تغطية من قبل.

## ٤- موارد المنظمة:

وتتحكم موارد المنظمة إلى حد كبير في صياغة الرسالة التي يجب على المنظمة تحقيقها، فعلى سبيل المثال فإن موارد شركة مصر للطيران لا تمكنها من أن تصبح قائدة شركات الطيران في العالم بعكس الحال بالنسبة إلى ديزني لاند فإمكانياتها المالية والبشرية والتكنولوجية ... الخ، تسمح لها بأن تكون الشركة القائدة في مجال الترفيه والتسلية.

وتتصف الرسالة الجيدة باحتوائها على عدد من الأهداف بدلاً من أن تكون غامضة باحتوائها على كل شيء.

## ثانياً: تعريف وتحديد وحدات الأعمال الإستراتيجية:

إن معظم المنظمات على اختلاف أحجامها تعمل في مجالات عمل مختلفة، فعلى سبيل المثال فإن شركة الشرق الأقصى لإنتاج الورق قد تتكون وحدات أعمالها من (أ) وحدة الإنتاج الورق، (ب) وحدة الإنتاج ورق التغليف، (ج) وحدة إنتاج الكراريس وأدوات الطباعة المختلفة. وهي هذا المثال نجد أن الشركة تقوم بإنتاج منتجات مختلفة وتقدمها إلى عملاء مختلفين.

وتتميز وحدة الأعمال الإستراتيجية بمجموعة من الخصائص، وذلك على النحو التالي:

١. تشمل مجال عمل واحد أو مجموعة من مجالات العمل ذات الارتباط، والتي يمكن أن تخطط بصورة مستقلة عن أعمال الشركة الأخرى.
  ٢. لها مجموعة من المنافسين الخاصة بها والتي تحاول أن تتمتع بمركز تنافسي جيد بينهم.
  ٣. لها مدير مسئول عن التخطيط الاستراتيجي للوحدة وعن تحقيق معدلات الأداء المطلوبة.
- وتواجه المنظمات المختلفة مشكلة تعريف المجال الذي تعمل فيه، فإن وجهت هذا السؤال إلى أحد

رجال البنوك؟ *What Business you are in*

فقد تجد إجابات مختلفة، فمنهم من يقوم نحن نعمل في مجال منح الائتمان والبعض الآخر يقوم نحن نعمل في مجال الخدمات المصرفية. وقد تكون أكثر حظاً فتجد البعض الذي يأخذ بالتعريف الأكثر شمولية ليكون مجال الخدمات المالية أو مجال الاهتمام باحتياجات المستهلك المالية.

يلاحظ أن المنظمات تتبع مداخل مختلفة في تحديد مجال الأعمال فبعض المنظمات تستخدم المنتجات كأساس للتعريف « نحن نعمل في تصنيع الأسمدة أو على أساس تكنولوجي » «نحن نعمل في مجال الصناعات (العمليات) الكيماوية». ولكن يلاحظ أن الأخذ بمداخل احتياجات المستهلك أو السوق يعطي فرصاً أوسع لتحديد مجال العمل الذي تقوم المنظمة بأدائه. فالتوجه بالسوق يعطي فرصاً واسعة للمنظمات لكي تقوم بالدخول في مجالات عمل جديدة إذا واجهت تهديدات أو انخفاض في الطلب على منتجاتها الأساسية بعكس المنظمات التي تعتمد على التوجه بالمنتج فنجد أن ذلك يؤثر على تفكيرها الاستراتيجي ويضيق من مجالات العمل المتاحة لها.

ويمكن تدعيم هذا الرأي بقليل من الأمثلة والتي توضح تعريف مجال العمل وفق التوجه بالمنتج أو التوجه بالسوق.

أسم المنظمة	التوجه بالمنتج	التوجه بالسوق
زيروكس	نحن نصنع معدات التصوير	نحن نساعد في زيادة إنتاجية المكاتب
موبيل	نحن نمل في مجال البنين	نحن نعمل في مجال الطاقة
متروجولدين ماير	نحن ننتج الأفلام السينمائية	نحن نعمل في مجال التسلية
ريفلون	نحن نصنع مستحضرات التجميل	نحن نبيع الجمال والأمل
AT & T	نحن نصنع التلفونات والفاكس	نحن نعمل في مجال الاتصالات

ومن المثال السابق يتضح أن الأخذ بالتوجيه الدولي والعالمي العام في منظمات الأعمال العامة في تعريف مجال عمل الوحدات المختلفة للمنظمة يؤدي إلى اتساع الفرص للدخول في مجال مختلفة تمكن المنظمة من زيادة ربحيتها وتحقيقي مركز تنافسي جيد في السوق الذي تخدمه.

وينبغي التنويه بأن على المنظمة ألا تتبع مدخل ضيق للغاية في تعريف الأعمال ولا تتبع بطبيعة الحال مدخل أكثر اتساعاً وإنما على المنظمة أن تعرف أعمالها بقدر من الاتساع والذي يسمح لها باستغلال الفرص المختلفة في السوق الذي تخدمه.

التخطيط الإستراتيجي العام للمنظمات الدولية والمؤسسات العامة والحكومات السياسية:-

### التخطيط الاستراتيجي

ما هي أسباب التخلف ؟

أولا أسباب داخلية:-



١. عدم كفاية رؤوس الأموال – في أغلب الدول النامية نظرا لانخفاض نصيب الفرد من رؤوس الأموال المنتجة لقلّة رأس المال بالنسبة للفرد ( رأس المال هنا مضمونه المادة لإنتاج المواد الاستهلاكية والخدمات والمعرفة العلمية والتكنولوجية والإنفاق علي التعليم والأبحاث العلمية والصحية ) يختلف نصيب الفرد من رأس المال في الدول المتقدمة والدول النامية لقلّة رؤوس الأموال المتاحة للبلدان النامية واستخدام ما هو متاح بالسوء وعدم الكفاية .

كيف تكون ظاهرة الحلقات المفرغة خطرا على التنمية؟

برأي الأستاذ نيركس انه إذا انخفض عرض رؤوس الأموال بالبلدان النامية يرجع إلي انخفاض المقدرة على الادخار وانخفاض الرغبة فيه لانخفاض مستوى الدخل الحقيقي الذي بدوره يرجع إلى انخفاض مستوى الإنتاجية الذي يرجع بدوره لانخفاض مستوى رؤوس الأموال الذي يرجع بدوره لانخفاض المقدرة على الادخار وهكذا. وتنخفض القوة الشرائية للسكان فالأمر كحلقات دائرية ولكن يقول "نيركس" بالإمكان كسر هذه الحلقة في أي نقطة إذا اتجهت سياسات التنمية للتأثير في أكبر عدد من العوامل فتحدث العملية التراكمية للصعود نحو النمو.

٢. المشكلة السكانية – بسبب زيادة السكان التي لا تتناسب مع زيادة الدخل وعدم قدرة الموارد أن تواجهها مثل مصر والهند أو قلة العنصر البشري بالنسبة لحجم الموارد الطبيعية والمالية مثل السعودية وكثير من البلدان الأفريقية التي توجد بها نسبة كبيرة من السكان تحت الخامسة عشرة وضعف المقدرة الإنتاجية والضغط على موارد الإنتاج لتلبية احتياجات الإعداد.

٣. انتشار الأمية – لأنها تحدد إذا كان الدولة نامية أو متقدمه ونظرا لتزايد النمو السكاني في الوطن العربي حرصت علي العلم والتعليم الأساسي ولا زالت بعيدة عن مرادها لنسبة الأمية من كبارها مما ينعكس على تواضع الإنتاجية لقلّة المهارة والثقافة وأن التعليم يصنع القيادات التي تقوم بعملية التنمية والتقدم وتؤثر على باقي النشاطات من اجتماعية واقتصادية وغيرها.

٤. القيم السلبية في المجتمع – نظرا لطبيعة البنية الاجتماعية بالبلد النامي تكون هناك سلبيات تعرقل التقدم كازدراء المهن البسيطة والعمل اليدوي وكثرة الاستهلاك علي المظاهر وإنفاق الأموال في مالا ينتج ويستفاد منه.

٥. سلبية المثقفين – من خلال تفاعل جماهير المواطنين مع برامج التنمية وأثر المثقفين عليهم نلاحظ الدور المهم والأساسي للمثقفين في قيادة عملية التنمية وإنهم في المجتمعات النامية يعزلون عن مشاكل المجتمع بسبب اختلال التوازن يحصل لديهم لمقارنتهم بالتقدم الهائل للعالم الأوربي بزمن قصير وبين واقع مجتمعه فييأس ويصبح سلبيًا وتهتز ثقته بنفسه وعلاج هذه الظاهرة بإزالة أسبابها من قلوب وعقول المثقفين ليتفاعلوا مع برامج التنمية ويسهموا بالتقدم.

٦. عدم تحديد الأهداف ووضوح الرؤية تجاه المشكلات – جميع مشاكل المجتمع تتشابك مع غيرها من المشكلات وتؤثر فيها وتتأثر بها وتوفر النظرة الكلية للمشكلة يعني النجاح في إدارة عملية التنمية.

١. سيطرة الدول المتقدمة – نتيجة الاستعمار الذي اخضع غالبية البلدان في آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية تكونت التبعية للدول المستعمرة اقتصاديا وثقافيا وسياسة ولم تتحرر بعد لوجود الاحتكارات الأجنبية علي مقدرات البلدان النامية وتخصصها لسد احتياجاتها للمواد الأولية والزراعية والتعدينية وتسيطر على شركات التصدير والاستيراد وأحيانا السيطرة على الملكية الأجنبية للمشروعات والاهم اعتماد الدول النامية على الأموال الأجنبية لتعزيز مواردها.
٢. التخصص في إنتاج المواد الأولية – تخصص البلدان النامية في تصدير المواد الخام الزراعية أو الاستخراجية ويعتمد معظمها علي عدد محدود من المنتجات تصل في حالات كثيرة الى سلعة واحدة مثل القطن أو البترول أو السكر أو الشاي أو النحاس وتمثل حصيلة هذه الصادرات الجانب الأعظم من ميزانيتها و مدخولها مما يترتب عليه تشويه البنية الاقتصادية فيها وعرقلة النمو لأن هذه المنتجات تتعرض لظروف طبيعية ممكن تؤثر في أسعارها مما يؤثر في النشاط الاقتصادي للبلد النامي المعتمد عليها أو يكون منتجها كالبترول مثلا يؤثر علي أسواق واقتصاد الدول المتقدمة والرأسمالية ويمثل خطرا عليها.
٣. معدلات التبادل – منذ الخمسينات كان واضحا إن الأسعار للمواد الأولية لم تتغير كثيرا بل ببطء ولكن في المقابل أسعار السلع المصنعة في الدول الصناعية المتقدمة زادت أسعارها كثيرا مما يؤثر بشكل كبير وخطر علي اقتصاد الدول النامية فكيف تصدر مواد أولية رخيصة لتسترجعها بعد ذلك بسلع غالية عليها نتيجة الكفاءة الإنتاجية وارتفاع الأجور لدي الدول الصناعية.

### مفهوم أسلوب التخطيط والخطة الاقتصادية

هناك أسلوبين لتحقيق التنمية الاقتصادية والنمو السريع :-

- الأسلوب التلقائي في التنمية – هو تلقائي ( أسلوب الاقتصاد الحر ) لأن الدولة لا تتدخل في تحقيق التنمية بل رجال الأعمال والمنظمين الباحثين عن الربح فقاموا بتوسيع نشاطهم الاقتصادي مما زاد قاعدتهم الإنتاجية في الاقتصاد والدخل القومي.
- أسلوب التخطيط الاقتصادي – لأن الأسلوب الحر يحتاج وقت وليس سريع للاقتصاد فضلت الكثير من الدول إتباع التخطيط للتنمية لبلوغ الهدف بأمان بعيد عن المخاطر.

تاريخ التخطيط:

أول من أبرز فكرة التخطيط الاقتصادي العالم النرويجي كريستيان شونبهيدر في بحث نشره عام ١٩١٠ ثم طورت الفكرة من الناحية العملية أثناء الحرب العالمية الأولى (١٩١٤-١٩١٨) في ألمانيا كأسلوب لإدارة الحرب وتبعته بريطانيا والدول الأخرى للتوازن بين الحرب والاقتصاد القومي وبعد الحرب هدأت الأوضاع وفي (١٩٢٩-١٩٢٩)

١٩٣٠) حدث "الكساد العظيم" فعاد المجتمع الغربي لفكرة التخطيط الاقتصادي كعلاج حاسم وبرزت أفكار جون ماينارد نتيجة البطالة المزمنة وقلة الاستثمار وتردت الأوضاع ، بعد ذلك جاءت الحرب العالمية الثانية (١٩٣٩-١٩٤٥) فكانت الضرورة لاتخاذ التخطيط السليم للموارد الاقتصادية والسير بالمجهود الحربي وفي أعقاب الحرب وضحت أهمية التخطيط الاقتصادي بالنسبة للدول التي خربتها الحرب لأعمارها وإنعاشها من جديد واشترطت الولايات الأمريكية لمنح معوناتها تخطيطا شاملا لمشروع الإنعاش الأوربي ( مشروع مارشال) .

وقامت بعض الدول حديثة الاستقلال في جنوب آسيا كالفلبين وبورما واندونيسيا بأخذ فكرة التخطيط القومي لتحقيق التنمية بمعدلات سريعة بفترة وجيزة للتغلب علي الفقر والتخلف وانخفاض مستوي المعيشة، كما قامت دول أمريكا اللاتينية بالاتجاه نحو التخطيط المركزي الرأسمالي وفي عام ١٩٤٥ اتجهت بريطانيا للتخطيط الاقتصادي المركزي عندما تولي حزب العمال الحكم وانتهت عام ١٩٥١ بعد تولي حزب المحافظين الحكم لرغبتهم بالاقتصاد الحر ، ولكن الكثير من الدول انتهجت أسلوب التخطيط ككندا والهند وجنوب إفريقيا ودول أوربا الشرقية.

### ما هي العوامل التي ساعدت على الاتجاه المتزايد نحو التخطيط؟

- ١- أثر الكساد العظيم (١٩٢٩-١٩٣٢) في زعزعة ثقة الناس في الأسلوب التلقائي علي تحقيق النمو الاقتصادي المستمر والتغلب علي الأزمات المتكررة والبطالة المزمنة وكان طابع الحياة الاقتصادية حر في المجتمعات الغربية حين ذاك.
- ٢- اندلاع الحربين العالميتين الأولى والثانية بحوالي ربع قرن من الزمن بينهما فكان سببا مباشرا لتأييد فكرة التخطيط الاقتصادي في كثير من الدول الغربية لتتمكن من متابعة الحرب.
- ٣- الدمار المادي في دول أوربا من جراء الحرب العالمية الثانية والحاجة الملحة لإعادة تعمير ما خربته الحرب و النكبات لذا التخطيط طبق في دول أوربا باستثناء اليونان.
- ٤- وضوح الرؤيا لأسباب النمو الاقتصادي والإيمان أن الأسلوب التلقائي (الحر) الذي سارت عليه الدول الغربية له ظروف تاريخية معينة وأن التخطيط هو الأسلوب البديل لنجاح التنمية الاقتصادية السريعة ومما ساعد علي وضوح الرؤيا ظهور مؤلفات عن التخطيط من أبرزها مؤلفات أوسكار لانج، بول سويسزي، ريس دوب ، شارل بتلهام وغيرهم.

### مفهوم أسلوب التخطيط

قامت الدول المتطلعة للنمو بمواجهه التخلف الاقتصادي وذلك بعدم ترك الاقتصاد القومي للعوامل التلقائية والمصالح الفردية وأخذت بالأسلوب البديل وهو أسلوب التخطيط .

## المعاني الضمنية للأسلوب البديل

### أ- التخطيط وسيلة لا غاية:

التخطيط وسيلة علمية منظمة ومستمرة لحصر الموارد المادية والبشرية والمالية في المجتمع وتقديرها وتحديد طريقة استغلالها وتوجيهها وتوزيعها للمساعدة بتحقيق الغاية المرجوة في فترة أقصر وتكلفة أقل ، وإذا تحققت الأهداف المرسومة للتخطيط تتشبع حاجات المجتمع من موارده المتاحة لأن الخطة هي الإطار المادي للآمال الجماهير والسبل التي تجعل الدولة تحقق رغباتها بواقعية.

### ب – التخطيط أسلوب علمي:

لأنه يتضمن إتباع القواعد والمبادئ العلمية لا ارتجال فيها ولا عشوائية وبأهداف ومعدلات للنمو محدودة ومرسومة وهذا الأسلوب يستهدف حصر الموارد المتاحة واستخدامها بطريقة علمية وعملية كما يستهدف تقدير احتياجات المجتمع وكيفية إشباعها بنفس الطريقة للقضاء على التخلف والفقر والارتفاع بمستوى المعيشة حتى تواجه الازدياد في أعداد السكان.

### ج – التخطيط أسلوب اقتصادي عام:

هذا الأسلوب لا يستوجب بالضرورة ملكية الدولة لأدوات الإنتاج ولكن لابد أن تكون للدولة سلطة توجيه النشاط الاقتصادي في القطاع وتمثل السلطة في قدرة الدولة علي تحديد نوع النشاط الاقتصادي وحجمه في القطاع المخطط أو مجموعة القطاعات المخططة.

اذكر ما أهمية التخطيط لمجالات التطبيق الإداري ؟

١. يساعد التخطيط علي وضع أهداف واضحة للعمل وتحديد الهدف هو أول خطوة في التخطيط حتى ترشداهم للمسار الصحيح عند الخطأ أثناء العمل وتعتبر مقياس لنجاح العمل.
٢. يضمن التخطيط الارتباط المنطقي بين القرارات.
٣. يحدد التخطيط مراحل العمل والخطوات التي تتبع والطريق الذي يسلكه العاملون وهو بذلك يساعد علي تحقيق الأهداف.
٤. يعمل التخطيط علي تحقيق التناسق بين الأهداف كي لا تتعارض مع بعضها.
٥. يعاون التخطيط في التعرف على مشكلات المستقبل ودراستها وإيجاد الحلول لها.
٦. يساعد التخطيط علي ضبط النفقات والقصد فيها والاستخدام الأمثل للموارد لتحقيق الكفاءة الإنتاجية.
٧. يزيد التخطيط من فاعلية المديرين في اتخاذ القرارات الصائبة.
٨. يوفر التخطيط وسائل الرقابة الداخلية والخارجية والمتابعة على التنفيذ.
٩. يحقق التخطيط الأمن النفسي للعاملين لأنها تقلل من الأخطاء فترفع من إنتاجيتهم.

ما أهمية التخطيط للتنمية القومية؟

١. التنمية غير المخططة نتائجها غير مؤكدة.

٢. التنمية غير المخططة قد تفضي إلى الضياع الاقتصادي.
٣. التنمية غير المخططة لا تحقق النمو للتوازن الاقتصادي القومي.
٤. التنمية غير المخططة تعزف عن بعض مشروعات التنمية الأساسية.
٥. التنمية غير المخططة لا تضمن اختيار مشروعات التنمية.
٦. التنمية غير المخططة لا تضمن معدلات النمو المطلوبة.
٧. التنمية غير المخططة لا تحقق العدالة الاجتماعية.

الأنواع الثمانية للتخطيط:- التخطيط الجزئي - التخطيط الشامل

التخطيط الوظيفي - التخطيط التركيبي

التخطيط طويل المدى ومتوسط المدى وقصير المدى

التخطيط العام - التخطيط القطاعي

التخطيط الرأسي - التخطيط الأفقي

التخطيط الاقتصادي - التخطيط الاجتماعي

التخطيط الإقليمي - التخطيط القومي

التخطيط المركزي - التخطيط اللامركزي

ماهية أسلوب التخطيط؟

(١) التخطيط ضرورة إنسانية:

خبراء التخطيط يقرون أن نجاح أية خطة للتنمية تتوقف في المحل الأول على مدى استجابة أفراد المجتمع لها و التخطيط عملية إنسانية لأنه أسلوب في التنظيم والتنسيق والعمل وترتبط بأهداف الجماعة ومطالبها وترتبط كذلك بإمكانات الجماعة ورغبات أفرادها في التقدم واستعدادهم للعمل المنتج وقدرتهم على القيام بالمهام التي يفرضها النضال في سبيل التنمية.

(٢) التخطيط نظرة إلى المستقبل:

التخطيط لا يمثل اتجاهًا "إستاتيكيًا" يرتضي الأوضاع الراهنة ويحاول إصلاحها ، بل هو اتجاه "ديناميكي" يهدف إلى تغيير صورة المجتمع مثل المجتمع الزراعي القائم في اقتصاده علي بدائية الفن الإنتاجي الذي يستكين للطبيعة ويخضع لها بدل تحديها وتسخيرها لمنافعه ، فالتخطيط ينقل المجتمع من هذا الوضع المتخلف ويتجه به إلى التقدم التكنولوجي وارتفاع المستوى الحضاري وتطوير معتقداته ويغير وجه المجتمع ويبني مستقبله.

### ٣) التخطيط عملية مستمرة:

تداخل الخطط في بعضها البعض يعني أن الخطط متوسطة المدى تشتق من الخطط طويلة المدى و الخطط السنوية التفصيلية تشتق من الخطط متوسطة المدى ، أي لا بد من الإعداد لخطة خمسية مقبلة قبل انتهاء الخطة الخمسية الحالية ولا بد من إعداد إطار خطة السنة الثانية قبل الانتهاء من تنفيذ الأهداف المرسومة في خطة السنة الأولى ولهذا يقال دائما : "إن التخطيط عملية مستمرة لها بداية وليست لها نهاية".

### ٤) التخطيط عملية توازنية:

بما أن المخطط لديه فترة زمنية و أهداف معينة فلا بد أن تؤخذ عناصر التوازن في الاعتبار ، لابد مثلا أن يتوازن الإنتاج المستهدف مع الطلب عليه لتحقيق أهداف الاستهلاك المحلي وأهداف التصدير وأهداف الاستعاضة بالإنتاج عن الواردات وأهداف الاستثمار ، ولا بد أن تتوازن الموارد من الإنتاج المحلي مضافا إليه الواردات مع الاستخدامات المقررة لتلك الموارد بتوزيعها بين الاستهلاك الوسيط والاستهلاك العائلي والاستهلاك الجماعي وبين التصدير وبين ما يحتجز منها للاستثمار.

### ٥) التخطيط عملية مشاركة إيجابية:

لا ينفرد جهاز التخطيط المركزي بعملية إعداد الخطة القومية بل تشارك في إعدادها مختلف المستويات المتدرجة (الوحدة الإنتاجية ، النشاط ، القطاع ، الاقتصاد القومي) وقبل تنفيذ الخطة لابد أن تعتمد من المجالس الشعبية والتنظيمات السياسية العليا والهيئة التشريعية وهكذا فإن جموع الشعب تشارك في إعداد الخطة وفي تنفيذها ، ويكون التخطيط مركزيا بينما يكون التنفيذ لا مركزيا تحقيقا للمرونة وحسن الإدارة وتوفير القدرة على مواجهه الظروف المحلية في الوحدات الإنتاجية في سبيل تحقيق الأهداف المرسومة.

## نقد أسلوب التخطيط

بعد الإدراك بطبيعة أسلوب التخطيط ما الحجج المعارضة لهذا الأسلوب في الاقتصاديات المخططة مركزيا؟

### ١- غيبة الجهاز التلقائي للأسعار:

يصعب الحكم علي ما إذا كان النشاط الاقتصادي رشيدا أو غير رشيد في مجتمع مخطط مركزيا لافتقاره إلي الحسابات الاقتصادية ولا يعني ذلك عدم وجود جهاز أسعار في التخطيط المركزي ولكنه نظام لا يتمتع بالحرية ولا يتوافر فيه عنصر المنافسة بل يقوم على التعسف ولا توجد سوق حرة في هذا الاقتصاد المخطط وإنما تتحدد الأسعار بمعرفة سلطة تخطيط مركزية سواء كانت أسعار سلع وخدمات الإنتاج ذلك أن الدولة هي المحتكر الوحيد التي تملك وتوجه كل أدوات الإنتاج ويصعب ترشيد النشاط الاقتصادي.

### ٢- البيروقراطية والتعقيدات المكتبية:

يؤدي الاقتصاد المخطط مركزيا إلي البيروقراطية والتعقيدات المكتبية التي تضيق جزء كبير من كفاءة الإدارة لأن الأنظمة الروتينية متأصلة في الأجهزة الحكومية التي تعرقل الارتفاع بكفاءة المشروعات ، والسماح باللامركزية في التنفيذ يساعد في تسيير الوحدات بعيدا عن قيود اللوائح والأنظمة الروتينية وقد يرفع كفاءة المشروعات العامة.

### ٣- ضعف الحوافز:

ضعف الحوافز نتيجة الاقتصاد المخطط مركزيا بعدما يتحولون إلي موظفين في الدولة بأجور ثابتة منتظمة ويمكن التغلب علي هذه الظاهرة باستخدام الحوافز المادية والمعنوية والسلبية لزيادة كفاءة العمال وجوهر فكرة الحوافز هو الربط بين إنتاجية العامل وبين دخله إذا زاد الإنتاج يزيد الدخل وإذا نقص إنتاج العامل عن المتوسط يتعرض للحوافز السلبية مثل الحرمان من جزء من الدخل أو من الخدمات العينية.

### ٤- ضخامة أعداد القوى العاملة في أجهزة التخطيط:

يذكر آرثر لويس : "يجب أن تكون لدينا إحصاءات دقيقة وعدد كبير من التنظيمات بالإضافة إلي عدد كبير من الموظفين وأنا لا نصدّر آلاف من التصريحات دون وجود آلاف من الكتب وكلما تطورت وسائلنا في التخطيط احتجنا إلي المزيد من الموظفين" ولعل آرثر لويس يعني بمقولته هذه أن الاقتصاد غير المخطط الذي يعمل بحرية من خلال جهاز الأسعار لا يتطلب موظفين إضافيين بهذا القدر.

### ٥- صعوبة توخي الدقة في التخطيط والتنفيذ:

التخطيط طويل المدى الممتد لسنوات له خطورته إذ كيف يمكن التخطيط للمستقبل مع أن هذا المستقبل غير متيقن وتحكمه الظروف المتغيرة للمجتمع "الديناميكي" الذي يدب حركة وتبدل ، لكن بالإمكان إضافة قدر من المرونة علي الخطة بحيث يمكن جعلها خاضعة للمراجعة والتعديل عند حدوث أي تغيير في الظروف.

### ٦- ضعف التعاون الدولي من جانب الاقتصاديات المخططة:

يذكر ليونيل روبنز في معرض حديثه عن أثر التخطيط القومي علي الاقتصاد القومي ما يلي :

" إن الأثر العاجل علي الاقتصاد الدولي من جراء التخطيط القومي سوف يكون مثيرا للقلق إلي حد ينذر بالخطر إذ من شأن هذا التخطيط القومي الذي تأخذ به دول عديدة أن ينتقص من حجم التجارة الدولية ويعمل علي تقييد حرية العمال في التنقل ويحد من حرية انتقال رؤوس الأموال فيما بين مختلف الدول فضلا عن أنه يؤدي إلي إدخال الاعتبارات السياسية في العلاقات الاقتصادية الدولية وإيجاد نوع من الصراع الدولي المكشوف".

### تقدير أسلوب التخطيط

أن أسلوب التخطيط في ظل الاقتصاد الحر وفي وجود جهاز للأسعار يمكن أن يحقق الأهداف المرجوة من وراء عمليات الإنماء الاقتصادي وذلك لاعتبارات كثيرة وهي ما يلي:

### (١) التخطيط أسلوب علمي في التنمية:

ليس من شك أن التخطيط أسلوب علمي لأسباب عديدة تتلخص فيما يلي:

- (أ) أن التخطيط عملية خلق منظم يجيب على التحديات التي تواجه المجتمع ليرفع كفاءتها ماديا وفكريا.
- (ب) أن التخطيط العلمي يتطلب أن يضع جهاز التخطيط المركزي الأهداف للاقتصاد القومي في مجموعة ولكل قطاع من قطاعات الاقتصاد القومي علي حدة ، تاركين أجهزة الإنتاج داخل كل قطاع أن تتولي تنفيذ هذه الأهداف لا مركزيا عن طريق التوجيه والترغيب.
- (ج) التخطيط العلمي يقتضي أن يكون العمل الوطني على أساس الخطة محددًا أمام أجهزة الإنتاج على جميع مستوياتها وأن تربط عملية الإنتاج كما ونوعا بحدود زمنية تلتزم بها القوى المنتجة.
- (د) التخطيط العلمي يطلب من أجهزة التنفيذ تولى ومتابعة نتائج تنفيذ الأهداف لكي يعالج أي قصور أو تخلف في تحقيقها.
- وعلي ذلك فإن التخطيط العلمي السليم يتطلب ثلاث مراحل متعاقبة:

- وضع الخطة على أساس من المسؤولية المشتركة بين جهاز التخطيط المركزي وبين جهات التنفيذ وزارات ومؤسسات وهيئات ومنشآت.
- تنفيذ الأهداف المرسومة في الخطة الموضوعة وذلك عن طريق مختلف جهات التنفيذ كل جهة فيما يخصها من نشاط معين أو مجموعة من الأنشطة.
- متابعة تنفيذ الأهداف المرسومة في الخطة للتغلب على الصعوبات التي تعترض سير التنفيذ.

### (٢) التخطيط طريق التقدم:

كما أن التخطيط كأسلوب علمي في التنمية يؤمن سير المجتمع على طريق التقدم بخطي ثابتة وذلك لاعتبارين:

الاعتبار الأول: أن التنمية المخططة ضرورية للاندفاع نحو زيادة الإنتاج بأقصى سرعة وكفاءة وزيادة الدخل القومي بمعدلات سريعة متزايدة حتى يمكن التغلب على مشكلة تزايد السكان في كثير من المجتمعات المتخلفة.

الاعتبار الثاني: أن التنمية غير المخطط لها لا تقوم على دراسات اقتصادية وفنية سليمة فهي بطبيعتها عشوائية إلي حد كبير ولا تستهدف الربح دون النظر إلي المصلحة القومية وكل دولة تتطلع للنمو لزاما عليها أن تختار بعناية من بين مختلف الصناعات التي تري أنها ستحقق فيها نجاحا وندرة الموارد المتاحة هي طابع الحياة الاقتصادية في أي مجتمع فإذا تم تخصيص بعض الموارد محدودة القدر لبعض مشروعات التنمية فلا بد أن يكون على حساب التخلي عن مشروعات أخرى.

### (٣) التخطيط ضمان لتحقيق النمو المتوازن للاقتصاد القومي:

لإيضاح أهمية أسلوب التخطيط للنمو والتوازن ينبغي أولا أن ننظر إلي الاقتصاد القومي كما ينظر إليه المخططون فيقسمونه إلي مجموعتين رئيسيتين من القطاعات:

- قطاعات سلعية تنتج سلعا مادية وتضم قطاعات الزراعة والصناعة والري والصرف والتشييد والبناء والكهرباء.
- قطاعات خدمات تنتج سلعا لا مادية أي خدمات وتضم قطاعات النقل والمواصلات والتخزين والإسكان والمرافق المال والتجارة والخدمات الأخرى.



وفي ضوء هذا التحليل فإن التنمية المتوازنة تحمل معنيين متلازمين:

المعنى الأول – أن القطاعات السلعية في مجموعها لا بد أن تنمو نموا متوازنا متسقا مع نمو قطاعات الخدمات في مجموعها أي يجب ألا نسرف في إنتاج الخدمات على حساب الإنتاج السلعي كما يجب ألا نسرف في الإنتاج السلعي على حساب الخدمات.

المعنى الثاني – للتنمية المتوازنة هو التوافق بين معدلات النمو في جميع القطاعات ولا يختلف قطاع عن الآخر لأن قطاعات الاقتصاد القومي وأنشطته المختلفة مترابطة متكاملة يشد بعضها أزر بعض ولا سبيل إلي ضمان هذا التوافق المنشود بين معدلات نمو القطاعات المختلفة إلا بإتباع أسلوب التخطيط.

يتطرق الحديث عن المعنى الأول للتنمية المتوازنة إلي إبراز حقيقتين بالغتي الأهمية من وجهة النظر التحليلية:

#### الحقيقة الأولى

هي أن هناك حلقات متتابعة من إنتاج الخدمات تلازم وتكمل الإنتاج المادي لسلعة ما ولا يكفي أن يتم إنتاج السلع في الوحدات الإنتاجية المختلفة داخل مختلف القطاعات السلعية بل إن هذا الإنتاج لا بد أن يصاحبه إنتاج خدمات نقل السلع مكانيا أي قطاع النقل ويصاحبها خدمات التخزين زمنيا وهكذا.

#### الحقيقة الثانية

يمكن تعريف الإنتاج بأنه خلق المنفعة في شكل سلعة اقتصادية أو زيادة هذه المنفعة أي أن الإنسان يستطيع أن يتناول الموارد الطبيعية بالتحويل والتعديل لجعلها أكثر صلاحية لإشباع الرغبات الإنسانية.

هذا الإيضاح الارتباطي بين الإنتاج والمنفعة يبرز هو الآخر حقيقتين بالغتي الأهمية:

#### الحقيقة الأولى

انه لا خلاف بين الإنتاج السلعي وإنتاج الخدمات لأن السلع مادية أو لا مادية هي سلع اقتصادية إذا ما توفر لها شرطان متلازمان:

( الشرط الأول ) أنها ذات منفعة أي لها القدرة على إشباع الحاجات الإنسانية المتعددة.

( الشرط الثاني ) أنها نادرة ندرة نسبية لأن الموارد المستخدمة لإنتاجها نادرة ندرة نسبية أيضا.

#### الحقيقة الثانية

انه لا خلاف بين السلع والخدمات من حيث طبيعة عمليات إنتاجها من تكوين رأسمالي واستثمارات ومستلزمات مثل إنتاج خدمة التعليم تحتاج إلي مدارس ومباني ومعدات وكتب ووسائل نقل.... الخ.

متى ظهرت فكرة التخطيط بالدولة الإسلامية؟

لقد ظهرت فكرة التخطيط منذ تأسيس الدولة الإسلامية الأولى في المدينة المنورة على يد الرسول الكريم فقد حدد صلي الله عليه وسلم الأهداف وأولوياتها والاحتياجات اللازمة لتحقيق هذه الأهداف وفقاً للسياسات التي نزلت بها الشريعة السمحة وقد تم حصر الإمكانيات المادية والبشرية المتوافرة آنذاك للعمل على استكمالها من أجل تحقيق أهداف الدولة الناشئة.

ومن ثم يمكن القول بان إدارة الدولة الإسلامية لم تكن تتبع الأساليب العشوائية وإنما كانت تتم بأسلوب علمي وموضوعي بأخذ الأسباب لمواجهة توقعات المستقبل.

ولقد كان التخطيط آنذاك تخطيطاً شاملاً لمجالات الحياة كافة.

و التخطيط الاستراتيجي يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالبيئة الخارجية وخصوصاً السياسية والسياسة في الإسلام تتميز بالاستقرار لأنها سياسة شرعية وهذا الاستقرار والوضوح يؤديان إلي وضوح الخطط وسهولة تنفيذها.

ما أصل كلمة إستراتيجية؟

يرجع أصل الكلمة إلي الجيش حيث كانت تعني الخطة التي توضع لحماية الوطن وهزيمة الأعداء وعندما انتقلت كلمة إستراتيجية إلي المجال المدني تضمنت نفس المعنى تقريباً فالإستراتيجية هي خطة لزيادة حصة المنظمة علي حساب المنافسين.

ما الاختلاف بين الإدارة الإستراتيجية والإدارة العادية؟

الإدارة الإستراتيجية تختلف في توجهها الرئيسي حيث تهتم بالعميل والبيئة والإدارة العادية تهتم بالمنظمة من الداخل ، والإدارة الإستراتيجية محاولة لتعديل اتجاهات المنظمة وجعلها أكثر ملائمة مع البيئة الخارجية ويتطلب ذلك رصد ومراقبة دائمة للأحداث الخارجية وما تتضمنه من تغيير وتقييم ذلك لمعرفة حجم وقوة التغيير واتجاهه.

فالمدير يقوم برصد التغيرات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والتكنولوجية والتغيرات في سلوك المنافسين والموردين والعملاء ويتحرك استراتيجياً بطريقة أفضل من المنافسين للاستفادة من التغيير الذي حدث.

والمخطط الاستراتيجي لا ينتظر أن يحدث التغيير ويقوم برصده ولكن يتنبأ به ويعد المنظمة استراتيجياً لمواجهة.

على ماذا يعتمد الفكر الاستراتيجي؟

يعتمد على الابتكار وتقديم أفكار جديدة يصعب علي المنافسين تقليدها إلا بتكلفة عالية أو بعد وقت كبير ومعظم الأفكار الجديدة في مجال الإدارة ظهرت في مناخ ديمقراطي يسمح بإشراك أكبر عدد من الأفراد مع إعطائهم أكبر قدر من الحرية المنظمة للتغيير عن آرائهم.

١. تهيئة المنظمة داخليا بإجراء التعديلات في الهيكل التنظيمي والإجراءات والقواعد والأنظمة والقوى العاملة بالشكل الذي يزيد من قدرتها على التعامل مع البيئة الخارجية بكفاءة وفاعلية.
٢. تحديد الأولويات والأهمية النسبية بحيث يتم وضع الأهداف طويلة الأجل والأهداف السنوية والسياسات وإجراء عمليات تخصيص الموارد بالاسترشاد بهذه الأولويات.
٣. إيجاد المعيار الموضوعي للحكم علي كفاءة الإدارة.
٤. زيادة فاعلية وكفاءة عمليات اتخاذ القرارات والتنسيق والرقابة واكتشاف وتصحيح الانحرافات لوجود معايير واضحة تتمثل في الأهداف الإستراتيجية.
٥. التركيز علي السوق والبيئة الخارجية باعتبار أن استغلال الفرص ومقاومة التهديدات هو المعيار الأساسي لنجاح المنظمات.
٦. تجميع البيانات عن نقاط القوة والضعف والتهديدات بحيث يمكن للمدير اكتشاف المشاكل مبكرا وبالتالي يمكن الأخذ بزمام القيادة بدلا من أن تكون القرارات هي رد فعل لقرارات واستراتيجيات المنافسين.
٧. وجود نظام للإدارة الإستراتيجية يتكون من إجراءات وخطوات معينة يشعر العاملون بأهمية المنهج العلمي في التعامل مع المشكلات.
٨. تسهيل عملية الاتصال داخل المنظمة حيث يوجد المعيار الذي يوضح الرسائل الغامضة.
٩. وجود معيار واضح لتوزيع الموارد وتخصيصها بين البدائل المختلفة.
١٠. تساعد على اتخاذ القرارات وتوحيد اتجاهاتها.

يعتمد الفكر الاستراتيجي الحديث علي مفاهيم أساسية تعتبر المرشد الأساسي للمنظمات التي تسعى للفوز علي المنافسين فما هي أهم اتجاهات هذا الفكر؟

١. العولمة : يعتمد هذا الفكر على إدراك أن البيئة هي وحدة كونية متكاملة فالبيئة التي تعمل فيها المنظمات لا تقتصر على البيئة المحلية بل تمتد لأبعد من ذلك بحسب طبيعة نشاط المنظمة وحجمها.
٢. الجودة الشاملة : لم يعد مقبولا استراتيجيا الاعتماد علي فكرة الميزة التنافسية الوحيدة فلم تعد المنظمات قادرة على الاعتماد على ميزة تنافسية وحيدة مثل الاعتماد على تقديم سلعة رخيصة بل تحولت المنظمات لفكرة الجودة الشاملة والتي تعني أن المنظمة تتنافس على كل خصائص السلعة وعلي جودة كل ما تقدمه من خدمات وما تقوم به من أعمال وأنشطة.
٣. زيادة أهمية العميل : أدركت المنظمات المعاصرة أن التنظيم الداخلي والإجراءات والقواعد ينبغي أن توضع من أجل العميل ولزيادة رضاه.

٤. نسبية الفرص والتهديدات والقوة والضعف : أدركت المنظمات أن تحديد الفرص والتهديدات يتوقف على إمكانية المنظمات تمثله في نقاط قوتها وضعفها والاختلاف في القوة والضعف بالمقارنة بالمنافسين هو الذي يؤخذ في الحسبان.

تواجه المنظمات عدة تحديات إستراتيجية لا يمكن مواجهتها والاستفادة منها إلا إذا أديرت المنظمة إدارة إستراتيجية ، فما هي أهم هذه التحديات؟

١. زيادة سرعة التغيرات : يلاحظ أن معدل التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتكنولوجية قد أخذت في التسارع خلال السنوات القليلة الماضية والتغير هو الذي يصنع الفرص والتهديدات.

٢. ازدياد حدة المنافسة : لم تعد المنافسة بين المنظمات تقتصر على السلعة وجودة المنتج فقط كما كان الوضع في الماضي بل تعددت أسس المنافسة لتشمل كل أنشطة المنظمة.

٣. تغير هيكل العمالة : لم تعد المنظمات تعتمد على العمل غير الماهر القادر فقط على القيام بأعمال بسيطة متكررة والذي من السهل تدريبه ونقله من عمل لآخر بل أصبح نجاح المنظمات العصرية يتوقف على توافر الخبراء ذوي المعرفة المتخصصة في الإنتاج والتسويق والتمويل والذين يمتلكون المعرفة والخبرة التي من الممكن أن تسهم في وضع استراتيجيات ذات كفاءة وفاعلية في زيادة رضاء العميل عما تقدمه المنظمة من منتجات وخدمات.

٤. ندرة الموارد : أصبح الصراع على موارد الطاقة والماء والكفاءات النادرة سمة العصر وأصبح على المنظمات وضع الاستراتيجيات التي تضمن توفير الموارد بالقدر وبالمواصفات اللازمين وفي الوقت المناسب.

٥. الاهتمام بالبيئة : تعاطف الاهتمام بحماية البيئة وازدادت قوة جماعات حماية البيئة وتعاطف تأثيرها على صانعي القرارات السياسية.

٦. ازدياد أهمية الإستراتيجية : بات واضحا أن نجاح المنظمات العصرية هو نتاج استراتيجيات مبتكرة وضعها إستراتيجيون علي مستوى عال من الكفاءة تدفع لهم المنظمات ملايين الدولارات من أجل فكرهم الاستراتيجي وأصبح التنافس عليهم بالغا لأنه أصبح ضروريا لمواجهه المنافسة العالمية القوية.

الخلاصة:

الإدارة الإستراتيجية علم له خطوات ومراحل متفق عليها في الفكر الإداري والإدارة الإستراتيجية علم وفن ويتمثل العلم في مجموعة من المبادئ المستقرة في الفكر الإداري ويتمثل الفن في قدرة المدير علي تطويع تلك المبادئ بما يتفق مع طبيعة المنظمة التي يعمل بها .

### مراحل إعداد الخطة

الدور الرئيسي للمخطط هو إعداد الخطط ووضعها للتنفيذ ولتحقيق ذلك يقوم بعدة عمليات متعاقبة ومتراصة وتكون مرنة أي يمكن الرجوع إلى احدي الخطوات بعد الانتهاء منها والخطوات تكون متوازنة.

ومن مهام المخطط تحليل مهامه في دورة العمليات التخطيطية بدءا من ما قبل التخطيط ثم مرحلة إعداد هيكل الخطة فمرحلة التنفيذ ومتابعتها وأخيرا مرحلة التقييم بشكل متسلسل .

المرحلة الأولى : مرحلة التحضير:-

أ) المنظورات المستقبلية : ينبغي على المخطط لأن يحدد ما المنظورات المستقبلية التي يسير التخطيط التربوي

عليها مثلا المنظورات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والفنية ما يلي:

- أن تعليم الشعب أصبح ينظر إليه على انه استثمار والإنسان أصبح رأس المال الأثمن ويجب تنميته جيدا لمل له من عوائد هامة اقتصادية.
- أن التربية تقدم حلولاً لبعض المشكلات الاجتماعية مثل الاندماج والتوازن الاجتماعي.
- ألا يقتصر هدف التربية على إنتاج موظفين بل يتعداه إلى إعداد أشخاص مؤهلين لجميع جوانب قطاعات الحياة العصرية.
- أن التخطيط التربوي يسمح بتنمية التعليم المستمر مما يتيح الانفتاح على التقدم العلمي كما يؤمن مزيدا من المرونة الاجتماعية.
- أن التخطيط التربوي ليس مجرد عمل فني فهو يتطلب فريقا فنيا مؤهلا تأهلا عاليا ويجب أن يعمل هذا الفريق بالتعاون الوثيق مع جميع الأطراف المعنية لكي تحظى الخطة بقبول هذه الأطراف.
- أنه يجب أن تكون الخطة مرنة بحيث يمكن إدخال تعديلات في تقديراتها الأولية وإجراء التصحيحات الضرورية خلال مرحلة تنفيذها .
- أن التخطيط عملية مستمرة ودورية.

ب) تشخيص وتحليل النظام التعليمي الحالي : يتفق معظم المخططين التربويين على أن أول خطوة في التخطيط

هي التشخيص وتحليل النظام التعليمي الحالي: "فلا يوجد تخطيط يمكن أن يتم بكفاءة بدون معرفة الوضع

الراهن لما سوف يتم تخطيطه" وتعتبر عملية تشخيص الوضع الحالي للنظام التعليمي عملية فائقة الأهمية

لعدة أسباب يرتبط الأول منها بتحديد أهداف واقعية ملموسة ويتصل الثاني بالتحديد الدقيق للوسائل الضرورية

لتحقيق هذه الأهداف ، أما الثالث فيقوم على تقدير معقول لإمكانية تحقيق هذه الأهداف ولتكاليفها والرابع

يهدف إلى تحديد مواطن القوة والضعف في النظام.

ما مفهوم التخطيط؟

هو التحكم الواعي بالعمليات الاقتصادية والاجتماعية استنادا لفهم القوانين العلمية والموضوعية واستخدامها

لتحقيق تغيير الطبيعة والمجتمع باتجاه تلبية حاجات الناس وهو يعني توفير العمل وتوفير السكن و التخطيط لأي أمر

ومعرفة ما سيحصل لنا وعندنا والاستعداد لمواجهة ذلك بشكل علمي دقيق وحقيقي وليس افتراضي.

هل يحتاج اقتصاد السوق الاجتماعي إلي التخطيط؟

إن اقتصاد السوق الاجتماعي هو أكثر أشكال اقتصاد السوق حاجة إلي التخطيط لان هناك علاقة كبيرة بين الأجور والأسعار لذلك يجب أن يخطط اقتصاد السوق الاجتماعي من أجل تحقيق التناسب بين مجموع الأسعار ومجموع القيم وبين الكتلة النقدية والكتلة السلعية حتى لا تتباطأ عجلة الإنتاج ، مثلاً في سوريا وضعت الخطط ولم تنفذ مما أدى إلي أن الأجور لا تساوي أكثر من ٢٠% من الناتج بينما أصحاب الأرباح يأخذون أكثر من ٨٠% من الدخل الوطني ومع ذلك لا يدفعون من الضرائب إلا القليل وأصحاب الرواتب الضعيفة التي لا تكفيهم وعوانلهم يدفعون للضرائب ١٠% فهذا واقع سي يجب تصحيحه لكي نسرع الإنتاج وننوعه ونضمن استمرار الاقتصاد الوطني بأداء جيد.

خلال العشرين عام الماضية ظهرت مشاكل كثيرة ولم تعد مشاكل محلية أو إقليمية:

مشكلة المناخ – مشكلة توزيع المياه – مشكلة السلاح النووي الإسرائيلي – مشكلة الغذاء – مشكلة البطالة – مشكلة الطاقة – مشكلة التلوث – وهناك مشاكل أخرى كثيرة لا يمكن عدّها وحصرها وحل هذه المشاكل هو حل كوني عالمي عبر الأمم المتحدة أو نظام دولي جديد أكثر عدلاً وفعالية ، ونستنتج أن التخطيط مهم جداً اليوم أكثر من البارحة وأكثر من أمس ولقد عقدت في البرازيل قمة عالمية أطلق عليها اسم قمة الأرض أو الأرض بيتنا ومع ذلك لم تتعظ بعض الدول.

### مقدمة في التخطيط

يصاب العديد من الناس بالإحباط عندما لا يجدون الطريق الذي يقودهم إلي مستقبل واعد والمشكلة أن هؤلاء لديهم الرغبة إلا إنهم بكل بساطة لا يعرفون كيف ومن أين يبدوون؟ لذلك أغلبهم يشعر بالضياع وكلما بدأ أمر توقف في منتصفه وذلك لأنه يفقد ميزة التخطيط الفعال.

ما هو التخطيط؟

هو تصميم المستقبل المؤمل وتطوير الخطوات الفعالة لتحقيقه.

ما هي مزايا التخطيط؟

١. طريقة عقلانية ومنظمة لصنع القرارات وحل المشكلات.
٢. يجمع بين الخبرة والمعرفة والمهارة مع توفير الأدوات الملائمة.
٣. يساعدك في رسم الصورة المستقبلية بما في ذلك المخاطر والمشاكل.
٤. يعينك في معرفة فرص النجاح ومصادر الخطر.
٥. يساعدك على وصول محطات ناجحة في حياتك.
٦. يحفزك على التفكير في المستقبل بلغة الحقائق والبراهين.

٧. يجعلك تتحكم بالمستقبل بشكل قوى.
  ٨. يعينك لتصبح الشخص الذي تتمناه.
- فالتخطيط إذا عمل مرن ومنتفح الذهن يحث علي التغيير بشكل مستمر كما أنه يعطيك انطباعا عن الصورة المستقبلية.

#### أنواع التخطيط الرئيسية:

١. التخطيط المستقبلي وتوقع الأحداث المستقبلية والاستعداد لها.
  ٢. التخطيط الذاتي لإحداث التغييرات السلوكية.
  ٣. التخطيط التتابعي وهو الانطلاق من حيث توقف الآخرون.
  ٤. التخطيط التحليلي وهو اختيار حل لمشكلة عن طريق طرح الحلول وتحليلها.
- ما هي مسارات التخطيط؟

- ١) التخطيط من الداخل إلي الخارج ويعتمد عليك وما تنوى القيام به على المستوى الذاتي.
  - ٢) التخطيط من الخارج إلي الداخل ويعتمد بالدرجة الأولى على من حولك من الناس والأحداث أما أنت فتأتي بالدرجة الثانية.
- ما هي الخطوات الثمان الأساسية للتخطيط؟

١. التقييم : الشعور بعدم الارتياح والنقد للوضع الحالي والحاجة الملحة للتغيير.
  ٢. الالتزام : اتخاذ القرار بشأن التغيير.
  ٣. التقصي : تجميع المعلومات والأفكار والأدوات والدراسات المتعلقة بموضوع التخطيط.
  ٤. القرار : استخدام الحواس والأدوات للوصول إلي أفضل الخيارات المطروحة.
  ٥. التنظيم : وجود استراتيجيات محددة لتنظيم الأولويات والجدول الزمنية والطرق الملائمة للتنفيذ.
  ٦. التحضير : الاستعداد بدقة وعناية للتعامل مع الظروف المختلفة.
  ٧. التطبيق : تنفيذ سلسلة من المهمات وإمكانية قياسها.
  ٨. الانجاز : تحقيق الأهداف الحالية ثم البدء في تحقيق أهداف أخرى أثناء صعودك سلم النجاح.
- ما هي فوائد التخطيط؟

١. يحدد الاتجاه : يحفزك على التفكير المستقبلي.
٢. ينسق الجهود : يعمل وسيلة ربط بين الجهود والتطلعات.
٣. يوفر المعايير : يحدد معايير وأدوات يمكنها قياس التقدم الذي تحرزه.
٤. يوضح معالم الطريق : يساعدك التخطيط على تحديد ما تريد فعله والوصول إليه.
٥. يجهز المرء : يجعلك على أهبة الاستعداد للتعامل مع الظروف والمشكلات الطارئة.
٦. يكشف الوضع : يعطيك صورة واضحة لكيفية التفاعل مع المهام والأنشطة المختلفة.
٧. يحفز المرء : يدفعك التخطيط إلي الأمام ويقود خطاك إلي أعلي ويرفع روحك المعنوية ويحسن رؤياك وعلاقاتك مع الآخرين.

ما هي المخاطر التي تحف بالتخطيط؟

لا يمكن وصف العملية بالسهلة وإن اعتقدت أنك أنجزتها على أكمل وجه لذا يحف التخطيط بعدة مخاطر منها:

١. فقدان التلقائية : لا يمكنك التخطيط لأن تكون مستغلا للفرص لأن ذلك يتعارض مع مفهوم التخطيط.
  ٢. الثقة الزائدة في العملية : إن الإيمان الكامل بأن خطتك كاملة ودقيقة قد يكون مكبلا لك عن الاستفادة من الجديد فتجعلك أعمى لا تبصر ما هو أفضل منها.
  ٣. عوز النمو : إن عملية التخطيط قد تشعرك بأنك لست بحاجة للتطور والتحسين مما يجعلك لا تراوح مكانك.
  ٤. الغم النفسي : التخطيط الذي لا يعتمد على بعد النظر يقود إلي التقيد الذي يشعرك بالإحباط وضيق الصدر خصوصا عندما لا تسير الأمور كما خططت.
  ٥. التمسك الأعمى بطرق العمل : من مخاطر التخطيط الاهتمام بطرق أداء العمل بغض النظر عن إنجاز العمل نفسه والنتائج التي يتم التوصل إليها.
- لماذا لا يخطط الناس.....؟

أنت مطالب بأن تعرف أين أنت؟ وإلى أين تسير؟ وكيف تسير؟ كل ذلك يتطلب معرفة كاملة بقدرتك ومقوماتك وإمكاناتك.

#### عنصر الصدفة

تحدث الصدفة عشوائية من غير إنذار أو تنبيه فليس لك الخيار في التأثير على الصدفة ولكن يمكنك التحكم في الطريقة التي تستجيب بها عند حدوثها.

كثير من الناس يميل إلي التنظير ويبتعد عن التخطيط لعدم إيمانهم به ويعتمدون على الصدق لجلب السعادة والرفاهية مع أن الفرص لم تكن في يوم من الأيام عاملا لنجاح الناجحين.

#### مواقف سلبية من التخطيط

- يستغرق التخطيط وقتا طويلا ولدى أشياء أفضل لأنجزها.
- أنا لا أفقه شيئا في التخطيط لذا لن أضيع وقتي فيه.

#### التفاوت

قد يكون التفاؤل الزائد مانعا لعملية التخطيط حيث يتم تصور المستقبل مشرقا مع تجاهل التحذيرات المنذرة بخلاف ذلك.

#### عدم الإدراك

إن عدم الإدراك الواعي للمقدرات ونقاط القوة ونقاط الضعف يعطي رؤية غير واضحة مما يؤثر بصورة مباشرة على عملية التخطيط.

#### العلل الفكرية والتعبيرية

إن عدم توافر المعلومات والمعارف والمهارات معيقا لعملية التخطيط.



الشعور بالعزلة والتعقيد وسلوك طريق غير قابل للنمو والتطوير والخروج من دائرة الجمود.

يمتلك المخططون صفات شخصية تميزهم عن غيرهم ما هي؟

هذه السمات من خلالها تستطيع أن تقهر العقبات التي تقف أمامك أثناء عملية التخطيط:

١. حب الاستطلاع والتنقيب عن إجابات تتعلق بالمستقبل.
٢. الإبداع والبحث عن أفكار جديدة وغير مسبوقه أو طرق مبتكرة.
٣. القدرة على المنافسة وخوض المواقف الصعبة.
٤. العملية فالشخص المخطط عملي وحيوي وحريص على اقتناص فرص النجاح.
٥. الثقة بالنفس والتسلح بسلاح المنطق والحجة فيزيد من ثباتهم.
٦. الحكمة ومواكبة المتغيرات والمستجدات ومعاصرتها.
٧. المثابرة والتغلب على العقبات والعوائق التي تقف في سبيلهم ومواصلة المشوار.

### التخطيط

من التعاريف الكثيرة للتخطيط نري أنها تتفق في الآتي:-

١. تحديد الأهداف التي ترغب الدولة أو المنظمة إنجازها.
٢. إن التخطيط رؤية للمستقبل والإعداد له.
٣. مجموعة من القرارات تهدف إلي تحقيق نتائج أفضل.
٤. تحديد من يقوم بمسئولية التخطيط والفترة الزمنية لتحقيق الأهداف.
٥. وضع عدة بدائل من الأهداف والسياسات والإجراءات والوسائل.
٦. معرفة الإمكانيات والاحتياجات سلفاً.

ما هي مزايا التخطيط؟

١. إن التخطيط ذو علاقة بالمستقبل الذي بطبيعته يتصف بالغموض وعدم التأكد والتغيير.
٢. يوضح التخطيط الأهداف المراد تحقيقها.
٣. يسعى التخطيط إلي الاستخدام السليم للأنشطة الهادفة والمنظمة.
٤. يساهم التخطيط في تخفيض العمل غير المنتج إلي أدنى حد.
٥. يعمل التخطيط علي تخفيض الوقت اللازم للقيام بتنفيذ الخطة.
٦. يهتم بتوفير الإمكانيات المتاحة وحصرها واستخدامها الاستخدام الأمثل.

٧. يساعد علي التنسيق بين جميع الأعمال وأوجه النشاط المتعلقة بالأهداف.
٨. الرقابة الداخلية والخارجية للمنظمة من قبل الجهات المختصة.
٩. يؤدي إلي تحقيق الأمن النفسي للعاملين وزيادة إنتاجهم.

ما هي أهداف التخطيط؟

١. رفع المستوى المعيشي لأفراد المجتمع بزيادة الدخل وفرص العمل.
٢. رفع المستوى الثقافي كما وكيفا والارتقاء بالقيم الإنسانية والثقافية.
٣. رفع المستوى الصحي عن طريق توفير المستشفيات والقضاء علي الأوبئة بالتطعيمات.
٤. القضاء علي البطالة وإيجاد كوادر بشرية عاملة ومؤهلة.
٥. زيادة الإنتاج باستخدام التكنولوجيا الحديثة.
٦. زيادة الاستثمار والاكتفاء الذاتي وذلك بتقليل الاعتماد على الخارج.

### الإدارة والتخطيط

للتخطيط علاقة قوية بالإدارة فهو الذي يجعل العملية الإدارية هادفة وموجهة لغرض ممكن التحقيق.

التخطيط علي مستوى المنظمة:

التخطيط هو أساس الإدارة لأنه بدون ذلك لن تكون هناك أنشطة والمدراء لن يجدوا أحدا يوجهه ولن تكون هناك رقابه.

من الذي يقوم بمهمة التخطيط؟

جميع المديرين يقومون بالتخطيط لكن البعض أكثر من الآخرين وأحيانا مع العاملين مع الاستفادة من المقترحات المتاحة والبيانات والمعلومات للقيام بالتخطيط بفاعلية ، فالمشاركة الجماعية في عملية التخطيط تساعد في الحصول على المساندة والاهتمام بالخطه من جانب العاملين وهذا سيؤدي إلي تحقيق نتائج حميدة.

التخطيط علي مستوى الدولة:-

وظائف التخطيط في الدولة تتوزع بين الأجهزة الحكومية وأجهزة القطاع الخاص ويتابع ذلك الأجهزة التنفيذية لخبرتها بالمسائل الفنية والإدارية والتجربة العملية والإلمام بالمشاكل الخاصة و التخطيط الجيد يحتاج إلي مراجعه الخطط والبرامج للتحقق من مدى مطابقتها للأهداف والسياسات لذا تشترك الوزارات المعنية وأجهزة التخطيط بإعداد الخطط والبرامج.

جهاز التخطيط يعتبر جهازا استشاريا ليس له سلطه فما هي مهمته؟

مهمته القيام بالوظائف التالية:-

١. إعداد التقارير الاقتصادية الدورية ومراجعة الخطط العامة ومعرفة مناطق القوة والضعف في الاقتصاد والتوقعات المستقبلية.
٢. وضع وإعداد الخطط الخمسية والسنوية.
٣. تقرير التكاليف المالية لتمويل الخطط الخمسية والسنوية.
٤. التنسيق بين الأجهزة والمؤسسات الحكومية والخاصة وإدارة الميزانية.
٥. التعاون بين جهاز التخطيط والأجهزة المستفيدة.
٦. إنشاء نظام اتصال جديد بين جهاز التخطيط وبين أجهزة التنفيذ وذلك بهدف أن تكون هذه الأجهزة علي علم بأهداف الخطة.
٧. تقدير المساعدات الفنية للوزارات والهيئات في أجهزة التخطيط.
٨. القيام بعملية تقييم ما تم إنجازه من الخطط.
٩. كتابه تقرير عن المشاريع والبرامج التي أنجزت أو لم تنفذ وأسباب تأخيرها.
١٠. تقديم التوصيات والسياسات والإجراءات للأجهزة المناط بها تنفيذ الخطط.

ما هي المقومات الواجب توفرها قبل البدء في عملية التخطيط؟

١. الموارد الطبيعية: المخطط يتطلب معرفة وحصر الأراضي الزراعية ومدى صلاحيتها وخصوبتها والاعتماد عليها في الحاضر والمستقبل ووفرة المياه العذبة الصالحة للري ومدى استغلالها الاستغلال الأمثل لتوفير احتياجات التخطيط ومعرفة الثروة الحيوانية والبحرية والمناجم والمعادن الموجودة بالدولة والتي تعتبر موارد طبيعية.
٢. الموارد المالية: تعتبر عامل رئيسي فمهمة الدولة تنحصر في الحصول علي قدر أكبر من الدخل المحلي كمدخرات لأغراض التخطيط عن طريق استثمار الموارد الطبيعية للحصول علي السيولة النقدية لتغطية النفقات أو الحصول علي قروض ميسرة للحصول علي العملات الأجنبية التي تساعد في توفير التكنولوجيا.
٣. الموارد البشرية: القوى البشرية مصدر حقيقي للقوى العاملة لذا مهم معرفة إحصائيات السكان المحتوية علي المعلومات المهمة عن الأعمار والجنس والإنفاق الأسري ودخل الفرد والمستوي التعليمي ونمو السكان والوفيات والتنبؤات بالزيادة.
٤. التكنولوجيا: عن طريقها يمكن زيادة الإنتاجية الزراعية بإدخال التحسينات الفنية قليلة التكلفة كالمخصبات والمواد المبيدة وعن طريق التكنولوجيا يمكن تأمين الأداة الإدارية الصالحة في الأجهزة الحكومية ومن الضروري ملاءمتها لاحتياجات الدولة وتدريب الأيدي العاملة بأساليب استخدامها لتحسين الإنتاج والتنظيم ونتائج أسرع.

## ما هي المقومات الواجب توفرها لتتيج للدولة أو المنظمة فرصة نجاح التخطيط؟

1. توفر المناخ العام الذي يتقبل التخطيط ولا يعارضه وذلك بشرح أهداف التخطيط ونتائجه الجيدة في رفع مستوى المجتمع المادي والصحي والتعليمي والاجتماعي.
2. دعم وتأييد القادة السياسيين وقناعة الإداريين للتخطيط حتى يضمن الاستمرارية ويحقق النتائج المرجوة.
3. وجود مخططين يمتلكون مهارات عقلية وفكرية وإنسانية وفنية ترتبط بالتخطيط وتوضح دوافع التخطيط وعملياته ونتائجه.
4. اشترك الأشخاص والمجموعات الذين سيتأثرون بالتخطيط في رسم أهدافه وتنفيذها لضمان حماسهم والتزامهم. تواجه عملية التخطيط العديد من العقبات والقيود أبرزها؟

1. عدم توفر المعلومات والبيانات الإحصائية الضرورية يعتبر أحد جوانب الفشل في إعداد عملية التخطيط لأن الأسلوب العلمي السليم للتخطيط يحتاج للمعرفة الكاملة لإمكانيات المنظمة والموارد المتاحة.
  2. الكثافة السكانية للدولة والنقص في الكوادر البشرية المتخصصة مثلا الهند ومصر تضع في قمة الأهداف التعليم والصحة والإسكان نظرا لارتفاع عدد المواليد وبالتالي الدول التي تهدف لرفع مستوى دخل الفرد وإعداد قوى عاملة مدربة يصعب عليها تحقيق ذلك لكثرة السكان وقلة العمالة المدربة.
  3. البيروقراطية والتعقيدات الإدارية تضيق جزء كبير من كفاءة الإدارة وتهدر الفرص فالإجراءات المعقدة الإدارية تشكل عقبة رئيسية وعدم توزيع الاختصاصات وتفويض السلطة للعاملين في مجال التخطيط والتمسك بالمركزية واللوائح العتيقة كل ذلك عثرة أمام نجاح التخطيط.
- ما هي خطوات عملية التخطيط الأساسية؟

- الخطوة الأولى: القاعدة الأساسية لعملية التخطيط تحديد الاحتياجات والإمكانيات المهمة وجمع البيانات الأساسية بدقة لنجاح وفاعلية التخطيط ويحدد لها الزمن وتكون مرنة وقابلة للتنفيذ.
  - الخطوة الثانية: عملية التنبؤ حيث تركز على معرفة الماضي والحاضر وظروفه ثم التنبؤ للمستقبل ومعرفة النتائج المتوقع أن تحدث ويمكن المخططين أن يختبروا صحة المعلومات التي وصلوا إليها فإذا ثبتت البيانات التي قام بها التنبؤ تعتبر صحيحة والعكس صحيح.
  - الخطوة الثالثة: ترتيب أولويات الأهداف بعد معرفتها ثم يختار المخطط في الدولة أو المنظمة الأهداف المهمة ويرتبها حسب درجة أهميتها ومدى إمكانية تنفيذها وتحديد الفترة الزمنية لتحقيق هذه الأغراض.
  - الخطوة الرابعة: على المسئول عن التخطيط أن يقوم بعملية التقديرات المالية ومعرفة كيف ستنفق ولماذا ومعرفة الإيرادات.
  - الخطوة الخامسة: هي إقرار الخطة حيث ترفع الجهة ذات العلاقة بالتخطيط الخطة إلى السلطة المختصة (مجلس الوزراء، مجلس الإدارة) بحيث لا تتعارض مع القيم والتقاليد والعادات التي يعتنقها المجتمع ويتم مناقشتها وفي حالة الموافقة يتم إقرارها.
  - الخطوة السادسة: تنفيذ الخطة ويتطلب قدرا كبيرا وفعالا من التنسيق والانسجام بين وحدات التخطيط والأجهزة المنفذة.
  - الخطوة السابعة: المتابعة والتقسيم لكل فترة زمنية وكل خطوة من خطوات العمل وإعداد التقارير الدورية عن سير العمل وما تم إنجازه وعن الصعوبات التي تواجه عملية التنفيذ.
- ينقسم المدى الزمني للتخطيط لثلاثة أنواع هي:

١. الأمد الطويل: هذه الفترة يستغرق تنفيذها فترة طويلة تتراوح من عشر إلى ثلاثين سنة أو أكثر والسبب في استخدام التخطيط طويل الأجل أن بعض الأهداف لا يمكن تحقيقها إلا من خلال برنامج طويل الأمد وذلك يعالج التغيير في الهيكل الاجتماعي والاقتصادي ورفع مستوى المعيشة والتعليم لأفراد المجتمع وإعداد الكفاءات وزيادة رفاهية المجتمع.
٢. الأمد المتوسط: تتراوح الفترة ما بين ثلاث إلى خمس إلى سبع سنوات والأرجح هو الخطة الخمسية المعمول بها في معظم الدول ويعتبر التخطيط على المدى المتوسط العمود الفقري للتخطيط طويلة الأجل لأنها تعتمد عليها والنتائج الفعلية للخطة تؤخذ كأساس لتعديل تقديرات الخطط طويلة المدى ، ومن مزاياه انه يحدد الاتجاهات العامة بصورة أكثر تفصيلا ويشمل برنامجا واضحا لمختلف القطاعات والوحدات ودرجة الالتزام أكبر.
٣. قصير الأمد : وهو التخطيط السنوي وهو في الأصل شريحة من التخطيط متوسط المدى فالخطة الخمسية تقسم خمس سنوات وكل سنة برنامج معين للتنفيذ علي شكل قرارات تخطيطية ملزمة لكافة الأجهزة الحكومية. تختلف أساليب صياغة الخطط ولها الكثير من الأنواع ميزها؟

١. التخطيط الشامل: هو أن تناسب عمليات التطوير في جميع القطاعات وتحقق الهدف المنشود عن طريق ترابط الخطط المختلفة ومنع الازدواج ويعرف التخطيط الشامل بأنه "الأسلوب أو الوسيلة العلمية التي تستطيع الدولة أو المنظمة أن تكشف عن موقعها الحاضر وترسم سياستها للمستقبل بحيث تحقق الاستفادة الكاملة بما لديها من موارد وإمكانات بما يساهم في ارتفاع المستوى المعيشي للمجتمع".

٢. التخطيط الجزئي: تلجأ له الدول والمنظمات إذا كانت محدودة الموارد ويركز علي هدف معين وجزء واضح ويعرف بأنه "ذلك التخطيط الذي يحقق نموا قطاعيا تدعوا إليه الحاجة في القطاعات الاقتصادية التي ينشأ بها اختلاف مدى العرض والطلب" ، ويتميز هذا التخطيط بأنه يتطلب درجة أقل من التوجيه والسيطرة من جانب المنظمة أو الدولة ويؤخذ عليه بأنه لا يعتبر تخطيطا بالمعنى الصحيح وليست له أدنى فاعلية ولا يستديم لفترة طويلة.

٣. التخطيط الإقليمي: تأخذ الدولة به إذا كانت لديها أقاليم متعددة ومختلفة في درجة التقدم ولا تفصل الأهداف الإقليمية عن الأهداف العامة للدولة و من مزاياه تحقيق الأهداف العامة للدولة عن طريق معرفة الإمكانيات المتوفرة في الإقليم واحتياجاته ومشاكله ويضمن تماسك الهيكل الاقتصادي والسياسي والاجتماعي ويقضي علي أسباب التوتر الاجتماعي وعدم الأخذ بمبدأ التخطيط الإقليمي يؤدي إلي اختلال معدلات النمو علي مستوى الدولة.

٤. التخطيط الإداري: يعرف بأنه "التخطيط القائم علي تحديد الأهداف العامة ذات الصبغة الإدارية البحتة مع تحديد الوسائل اللازمة لتحقيقها خلال فترة زمنية محددة" ، ويقوم علي ثلاثة عناصر أساسية هي ( تحديد الهدف ، تحديد الوسائل ، الإمكانيات وتحديد المدى الزمني ) والنشاط الإداري يحتاج تخطيط مدروس وعلي أسس علمية لكي يضمن تحقيق الأهداف بأقصى كفاية ممكنة ويأخذ التخطيط الإداري عدة صور منها:

أ- التخطيط الإداري الشامل وهو الذي يشمل مختلف القطاعات في أجهزة الدولة ويهدف لتلبية احتياجات الأجهزة الإدارية وفقا للإمكانات والموارد المتاحة حاليا ومستقبلا ، ويهدف إلي التنسيق بين القطاعات ذات الصلة بالأنشطة الاجتماعية ومنع الازدواجية في الأعمال الإدارية .

- ب-** التخطيط الإداري الجزئي وهو يستهدف إلي تطوير وحدة إدارية معينة أو جهاز إداري دون غيره من القطاعات الأخرى حسب الإمكانيات المتاحة والمؤثرات التي يتعرض لها من القطاعات الأخرى.
- ج-** التخطيط الإداري الإقليمي ويتعلق بالأهداف والسياسات التي تتعلق بمنطقة جغرافية معينة من مناطق الدولة لكي يحقق توازن في داخل الإقليم الواحد فضلا عن تحقيقه بين الأقاليم الأخرى وخصوصا إذا كانت درجة التقدم تتفاوت بينها.

**٥.** *التخطيط للقوي العاملة:* ويعرف بأنه "الأسلوب العلمي المقصود به إتباع أحسن الطرق و الأساليب لاستخدام وتنمية الموارد البشرية عن طريق تغيير اتجاهات الكم والكيف الموجودة والمتاحة في الدولة" ، ويهدف لرفع مستوى أداء العمال المؤهلين للعمل والتوزيع العادل علي الإدارات في الأقاليم أو فروع المنظمة وهو ضروري لكي يوفر الأعداد الملائمة من التخصصات المناسبة لانجاز الخطة والتنسيق بين الأجهزة المعدة والأجهزة المستفيدة يعتبر أمر حتميا مثل : الأجهزة المنسقة وزارة التخطيط والمعدة وزارة التعليم العالي والمعاهد والكليات والأجهزة المستفيدة القطاع العام والخاص.

ما هي الاعتبارات الضرورية عند البدء في عملية التخطيط؟

- (١) النظام السائد في الدولة: يعتبر الدستور العام أو نظام الدولة هو الإطار العام للمبادئ وينبغي عدم الخروج عنه وأيدولوجية المجتمع تحكم وتحدد نوعية الأهداف وحدود التخطيط الذي تقوم به الدولة والأجهزة المخططة لها.
- (٢) الجهات ذات الصلة بالخطط العامة: يشارك في التخطيط جهات متعددة تهدف إلي رفع المستوى المعيشي لأفراد المجتمع وتجاهل احد هذه الجهات يشكل عقبة للنجاح ويستحسن مراعاتها ومن هذه الجهات التالي:

**أ-** الجهاز التشريعي: له دور كبير في سن التشريعات الملزمة وترجمه المصلحة العامة ويمثل السلطة العليا بلا منازع ويقوم بصياغة الأهداف العامة وترجمتها إلي سياسات وخطط وبرامج ، ويمارس هذا الجهاز الرقابة علي الأجهزة المنفذة ومناقشتها في الخطط التي يراد تنفيذها أو مراحل التنفيذ.

**ب-** الجهاز التنفيذي: وهو المسئول عن تنفيذ الخطط العامة ويشارك في صياغة الخطة لاحتكاكه المباشر بالمنفذ التنفيذي ومقدرته علي معرفة المشاكل وتفصيل الأمور بخبرته ومهما كانت قدرة والتزام الأجهزة الأخرى لن تكون كخبرته في العمل الكافية وسيطرته الفعلية علي مقدرات التنفيذ.

**ج-** الأحزاب السياسية: وتعتبر بمثابة قنوات للمشاركة غير الرسمية في صياغة الأهداف والسياسات والخطط العامة والتأثير عليها لكونها أكثر احتكاك بالرأي العام ولها قوة في إقناع المجتمع أو إثارته بعدم قبول مبداء التخطيط.

**د-** أصحاب المصالح وجماعة الضغط: هذه الجماعات تمثل عادة الاهتمامات التي تقتصر علي الأفراد المنتمين إليها ودورها أقل من الأحزاب السياسية ولها القدرة علي التأثير علي الجهاز الإداري والدور الرقابي والضغط علي الجهاز التنفيذي وتؤثر علي اقتراحات الحكومة ويمكن أن تؤثر علي الرأي العام في قبول التخطيط

**هـ-** الرأي العام : الرأي العام يمثل الآراء والاتجاهات والميول بين أفراد المجتمع وله تأثير كبير علي سياسات وخطط الدولة لأن المشاريع والبرامج يفترض أنها لصالح الشعب إذا مهم ردود فعلهم وما يمكن أن يعبروا عنه رضا أو سخط في وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمقروءة فأكثر الدول تؤمن بحرية الرأي والكلمة.

٣) موقف المجتمع: يعتبر موقف المجتمع من الدولة مهم لأن اهتمام المجتمع بالمستقبل كبير ويحل الرشد والموضوعية محل العشوائية في التصرف فيكون المناخ ملائم لقيام دولة تضع خططاً طويلة المدى وعلي أسس علمية ولكن حين تسود سلوكيات الشعوذة ومفاهيم الخرافة علي عقول الناس وأفراد المجتمع فإن التخطيط لا يجد بيئة صالحة وهناك بعض الأسباب التي تكون موقفاً للمجتمع في التخطيط :

أ) الارتياح للمألوف والخوف من المجهول: حيث يميل أفراد المجتمع عادة لحب المحافظة علي الأمور المألوفة لأنها تشعرهم بالرضا ويخشون التخطيط لما هو جديد ، فالمألوف هو الوضع الذي يكون فيه تصرفات وتوقعات ودور وتنبؤات النتائج لدى المجتمع معروفة ومنظمة و التخطيط يعني وضع جديد غير مألوف تكون التنبؤات صعبة والتصرفات مبهمة.

ب) العادات والتقاليد: إن الأعراف والتقاليد في المجتمع تعتبر عوامل مهمة يجب أن تراعي فأي تغيير مخالف عند الأخذ بالتخطيط لهذه الأعراف والعادات سيكون عرضه للمقاومة لأن الخارج عنها سوف يجابه بالسخرية والنبذ الاجتماعي وعدم القبول.

ما هي الصفات المطلوبة في المخططين؟

١. حماية المصلحة العامة أي يجب أن تكون المصلحة فوق كل اعتبار ولا يفضل مصلحته الخاصة علي العامة ويكون ملماً بالمبادئ والقيم والأخلاق والعادات التي يؤمن بها المجتمع ويأخذها بعين الاعتبار عند البدء في التخطيط.
٢. علي المخطط أن يقوم بتحديد الأهداف وتوضيحها وتحديد الأولويات علي ضوء الإمكانيات.
٣. اكتشاف الأساليب والطرق والوسائل التي تحقق بناء مستقبل أفضل لأفراد المجتمع دون المساس بأصالة الماضي والمحافظة علي الحاضر.
٤. الحصول علي البيانات والمعلومات والإحصاءات لمستقبل أفضل وتقليل الأخطاء.
٥. عليهم بترجمة السياسات والبرامج والإجراءات وتحديد الموارد المتاحة وتصنيف السياسات بحسب نوعية الأهداف.
٦. إن التشريع والتخطيط عمليتان مستمرتان فيجب أن يواكب المخطط تطلعات وأهداف التشريع.
٧. أن يلتزم المخططون بالممكن وأن يبتعدوا عن التحليق في الخيال ويكونوا واقعيين.
٨. أن يقوموا بجهودهم في سبيل إقناع المجتمع والأجهزة المعنية بأهمية التخطيط.



عرف التخطيط : علي انه طريقة لإرشاد المديرين بحيث تؤثر قراراتهم وأفعالهم بأسلوب عقلائي ومتوافق على مستقبل المنظمة بما يتلاءم وطموحات الإدارة العليا.

كما عرف بأنه النشاط الذي يحلل الإداري بوساطته الظروف الحالية لغرض تحديد وسائل الوصول إلي حالة مستقبلية مرغوبة وأعدادها.

كما عرف التخطيط بأنه اتخاذ قرار في زمن حاضر لما يجب عمله في المستقبل وتحديد الخطوات الضرورية لتحقيقه.

### لماذا الاهتمام بالتخطيط؟

أولاً: التخطيط ضمن إطار المنظمة يعتبر وظيفة أساسية من الوظائف الإداري تسهم في الاستخدام العقلاني للموارد المتاحة وتنظيمها وأحكام الرقابة علي أوجه استخدامها المختلفة بما يضمن تحقيق الأهداف المرسومة

ثانياً: تسهم العديد من التطورات الاقتصادية والتقنية وغيرها في ضرورة إعطاء التخطيط مزيداً من الأهمية علي صعيد المنظمة وذلك لأن التطور بجميع المجالات وزيادة حجم التبادل التجاري الإقليمي والدولي يجعل أمر التخطيط ضرورياً.

ثالثاً: التخطيط يساعد الإدارة في بناء مدخل يتصف بالشمولية والواقعية لمعالجة المشكلات ذات الأبعاد الزمنية القصيرة والمتوسطة والبعيدة المدى من خلال اعتبار المنظمة نظاماً متكاملًا ومتفاعلاً.

رابعاً: القناعة المتزايدة للمديرين بأن التخطيط عملية ضرورية لتحقيق الأفعال الهادفة والانجازات المطلوبة في المجالات والأنشطة الإدارية المختلفة لما يتطلبه من تفكير عقلائي مبدع وقرار منطقي.

خامساً: الحاجة للقيام بمشاريع كبيرة ومعقدة قد تستغرق مدة زمنية طويلة نسبياً للإنجاز الأمر الذي يستوجب الإعداد المسبق لعناصر الإنتاج وتحديد مسار الأعمال.

### فوائد التخطيط:

التخطيط هو الوظيفة الأساسية في العملية الإدارية ويشكل حجر الزاوية لها ويمكن إيجاز الفوائد بما يلي:

١. يساعد التخطيط في بلورة أهداف محددة للمنظمة وفي صياغتها كما يساعد في وضع سياسات وإجراءات مستقرة لدوائرها.
٢. يسهم التخطيط في تحقيق التناسق والترابط بين وظائف المنظمة كالإنتاج والتسويق والمالية وما إلي ذلك.
٣. يهدف التخطيط إلي تحقيق الاستثمار الأفضل للموارد البشرية والمادية للمنظمة مما يؤدي إلي الاقتصاد في الوقت والتكاليف وتنمية الإيرادات.
٤. يساعد التخطيط في معرفة عوامل القوة في المنظمة والعمل علي تقويتها وفي تحديد مواضع الضعف فيها لاتخاذ ما يلزم لتلافيها نظراً لما يستلزمه.
٥. تعد عملية التخطيط مسؤولية إدارية يشارك فيها وبدرجات متفاوتة مديرون في مستويات مختلفة في الهيكل الإداري مما يزيد ولائهم وتعميق انتمائهم للمنظمة.



٦. الاستعداد للمستقبل وما به من أحداث وغموض والتصدي للمشاكل المحتمل حدوثها.

### أنواع التخطيط

يتم التمييز بين نوعين من التخطيط وهما التخطيط الاستراتيجي و التخطيط الوظيفي

التخطيط الاستراتيجي : ويسمى بالتخطيط الشامل أو بتخطيط الأهداف ويكون علي صعيد المنظمة ككل من حيث مدى الشمول ويتضمن اتخاذ القرارات من قبل المستويات العليا كمجلس الإدارة وآثاره تمتد عبر مرحلة زمنية طويلة نسبيا مثل تخطيط الاستثمارات الرأسمالية وتخطيط تنويع الخدمات ويكون التخطيط الاستراتيجي طويل الأمد أو متوسط الأمد ويتضمن صياغة الأهداف العريضة للمنظمة وسبل تحقيقها في ضوء المتاح بدون الخوض في التفاصيل الدقيقة لموضوع التخطيط.

التخطيط الوظيفي : ويسمى بالتخطيط التشغيلي أو بالتخطيط التنفيذي أو بالتخطيط التكتيكي أو بالتخطيط المشتق ، ويكون على مستوى الإدارات أو الأقسام التنفيذية المختلفة في المنظمة ويكون من مسؤوليات الإدارة الوسطى مثل تخطيط القوى العاملة وتخطيط المبيعات والإنتاج والتخطيط المالي ويكون التخطيط الوظيفي في الغالب قصير المدى أو متوسط المدى ويتسم بدرجة كبيرة من التفاصيل وتزداد وتتشعب كلما اتجه التخطيط نحو المستقبل واقتربت من التنفيذ وينبثق التخطيط الوظيفي من التخطيط الاستراتيجي أي أن الخطط الوظيفية تنطلق في أهدافها من الأهداف العريضة للتخطيط الاستراتيجي.

### عناصر التخطيط:

لها عناصر أساسية منها : عنصر الزمن – تنسيق الخط – التنبؤات – تقييم الواقع ، والتخطيط القصير الأجل قد يغطي فترة زمنية قصيرة نسبيا خلال الشهر القادم أو السنة القادمة.

أما التخطيط المتوسط المدى يمتد لثلاث سنوات والطويل الأجل لخمس سنوات أو عشر أو أكثر وكلما اتسع المدى الزمني للتخطيط أصبح نسبيا أقل دقة وأكثر شمولاً لصعوبة تشخيص التطورات لذا من الضروري أن تتم إعادة النظر في الخطة سنويا لإجراء التعديلات اللازمة وللمنظمة خططا إستراتيجية ووظيفية علي مستوى الدوائر وتكون خططا متكاملة ومترابطة بما ينسجم مع الأهداف المرسومة ، وهنا تبرز مشكلة التنسيق بين الخطط المتنوعة لاختلافها من حيث الشمول والعمق وتتراوح بين خطط شاملة تكون من مسؤولية الإدارة وخطط قصيرة الأجل تكون من مسؤولية المستويات الدنيا .

والتنبؤ هو تقدير أو تخمين مستوى نشاط معين بالاعتماد على بيانات إحصائية وعلى حكمة القائم بعملية التنبؤ وخبرته وكفاءته ، وبغض النظر عن الأسلوب المستخدم في التنبؤات فإنها عملية في غاية الأهمية ويعتمد عليها تقدير حجم الطلب المتوقع للعام القادم لإحدى السلع أو الخدمات أو حجم الإنفاق وغير ذلك من الظواهر والمتغيرات .

وعملية التخطيط تستلزم إدراك " الثغرات " أو " النواقص " وتشخيصها في ظروف الواقع وما يجب تغييره وهذا الإدراك قد يتولد من عدم القناعة بالأهداف المرسومة أو بمستوى الانجاز وغيره وهذا يعد مؤشرا لضرورة إعادة التخطيط لتحقيق المطلوب.

### عملية التخطيط ومراحلها :

تسعى المنظمة لتحقيق التخطيط خلال مدة زمنية معينة فالمنظمة ليست هدفا وإنما هي وسيلة لتحقيق غايات وأهداف معينة ، والأهداف هي النهايات التي تتجه لها الأنشطة وهي وثيقة قد يمتد تطبيقها لآماد زمنية طويلة تصف حاجات المجتمع وقدرة المنظمة علي تلبية هذه الحاجات وتوضع الأهداف للمنظمة ولوحداتها الإدارية المختلفة لتشمل مجالات متعددة منها ما يتصل على سبيل المثال الآتي:

- أولا : المركز التنافسي المرغوب للمنظمة في مضمار إنتاج السلع أو تقديم الخدمات أو جودتها.
- ثانيا : الفعاليات الإنتاجية أو التسويقية أو المالية أو غير ذلك.
- ثالثا : الموارد البشرية والمادية.
- رابعا : الإنجاز والتطوير الإداري.
- خامسا : فعاليات البحث والتطوير.
- سادسا : المسؤولية تجاه المجتمع.

والمطلوب أن يكون هدف التخطيط واقعا بمعنى أن يكون من الممكن تحقيقه ضمن الإمكانيات المتاحة والمحتملة للمنظمة ويكون أكثر وضوحا بصورة كمية ( رقمية أي أعداد نسبية مثل هدف المنظمة زيادة الإنتاج من ٨ إلى ١٢ % خلال العام القادم ) ضمن حدود دنيا وعليا وضمن إطار زمني معين. وتكون بعيدة عن الغموض وسؤ الفهم لتكون مؤشرا يهتدي به المديرون عند ظهور العقبات وتكون الأهداف متكاملة بعضها مع بعض وبعد ذلك يتم دراسة وتحليل العوامل البيئية المحيطة بها لأنها التي تحدد ما يمكن وما لا يمكن القيام به ومعرفة مناطق الضعف والقوة لتحديد القدرات وتشخيص الاستراتيجيات الضرورية في هذا الشأن ويتم هذا التحليل وفقا للإجابة على مجموعة من التساؤلات ومن أبرزها ما يلي :

- ١- ما هو المركز المالي والتنافسي للمنظمة؟
- ٢- ما هو مستوى الكفاية الإنتاجية؟
- ٣- ما هي الإمكانيات المتاحة للبحث والتطوير؟
- ٤- ما هي درجة استغلال الطاقة الإنتاجية؟
- ٥- هل أن الأساليب المستخدمة في مضمار الاستخدام أو الإنتاج أو التدريب أو التسويق ملائمة لتحقيق الأهداف؟

والغرض الأساسي من تحليل الظروف البيئية المحيطة ودراستها هو معرفة الفرص المتاحة والتحديات التي تواجه المنظمة ويمكن إيجاز هذه العوامل بما يلي:

أولا : مجموعة العوامل الاقتصادية وتشتمل على ما يلي:

- ١- مستوى الدخل القومي.
- ٢- المستوى العام للأسعار.
- ٣- حجم الاستثمار للقطاع العام والخاص وحجم الاستهلاك.
- ٤- واقع الاستخدام والأجور.
- ٥- حدة المنافسة.

ثانيا : مجموعة العوامل الاجتماعية وتتضمن ما يلي:

- ١- العادات والتقاليد والقيم السائدة.
- ٢- الموقف الاجتماعي تجاه المرأة العاملة وأنماط معينة من الاستهلاك الفردي.

ثالثا : مجموعة العوامل السياسية وتتضمن ما يلي:

- ١- الاتجاه السياسي للدولة.
- ٢- الاستقرار السياسي.
- ٣- القوانين والأنظمة والتشريعات.

رابعا : مجموعة العوامل التقنية وتتضمن ما يلي:

- ١- التطورات المحتملة في مضمار الاختراعات والاستكشافات.
- ٢- احتمالات تطبيق تقنيات حديثة في مضمار الصناعة ذات العلاقة.

والتنبؤات تؤدي دورا بارزا في عملية تحليل العوامل والظواهر البيئية المحيطة بالمنظمة وتقييمها والتخطيط يستلزم إدراك الثغرات وتشخيص المخاطر والفرص حتى تنمو المنظمة وتتم عملية التقييم الداخلي للمنظمة والخارجي ووضع الاستراتيجيات البديلة لها.

#### عوائق التخطيط / عقبات تجابه التخطيط:

تجابهها العديد من العقبات علي مستوي التطبيق وخصوصا ما يتعلق بالمناخ الإداري والعوامل الإنسانية والسلوكية والفنية والمادية ، وعلى الرغم من الأهمية الكبيرة للتخطيط فإننا نجد العديد من المديرين يضعون العقبات تجاه تنفيذ هذه العملية وقد يكون ذلك دون قصد مسبق وأحيانا يتم صياغة خطط على أسس غير مدروسة أو تفتقر للكوادر البشرية المتخصصة وعدم توزيع مسؤوليات التخطيط بصورة واضحة وعدم توفير الوقت اللازم ، ومن العقبات أيضا الإداري الذي يركز على المشاكل اليومية أكثر من اهتمامه بالمستقبل ومتطلباته ، ويجب أن ندرك أهمية العنصر الإنساني والعلاقات الإنسانية والعقبات التي تواجههم كعدم الاهتمام بالعاملين بمختلف مستوياتهم . و التخطيط الفعال يتطلب مشاركة الدوائر والأقسام ذات العلاقة في إعداد الخطط وان لا يكون منبثقا عن المستويات الإدارية العليا فقط ، ومن الضروري تدريب الكوادر الإدارية لتكون قادرة على القيام بالتخطيط إضافة إلى أن التخطيط ذاته يجب أن يخطط له تفاديا للعشوائية والتعثر في هذا المضمار.

## خصائص التخطيط الجيد:

هناك بعض المؤشرات التي من الممكن الاhtداء بها لتحقيق التخطيط الجيد وهي ما يلي:

- ١- وضوح هدف الخطة وواقعيته وإمكانية التعبير عنه كميًا ( بالأرقام).
- ٢- وضوح الخطة وبساطتها وبعدها عن الغموض.
- ٣- مرونة الخطة ومراعاتها للظروف البيئية والإمكانات المتاحة للمنظمة.
- ٤- مراعاة الخطة للعنصر الإنساني في العملية الإدارية ودقة توقيت تنفيذها إضافة إلى ضرورة انبثاقها من المستويات الإدارية ذات العلاقة.

الخلاصة:

عملية التخطيط من أبرز العوامل لنجاح المنظمات و التخطيط وظيفة أساسية من وظائف الإداري ويتضمن صياغة الأهداف وبيان الوسائل الكفيلة بتحقيقها والتنبؤات لها دورها المهم ونميز بين نوعين للتخطيط ، التخطيط الاستراتيجي و التخطيط الوظيفي ومن أبرز العقبات التي تواجه التخطيط المناخ الإداري والعوامل الإنسانية والفنية والمالية.

## تخطيط القوى العاملة

### أهدافه ووسائله

أولاً: أهداف تخطيط القوى العاملة:

الهدف الرئيسي لتخطيط القوى العاملة هو وضع إستراتيجية لتنمية المصادر البشرية تتماشى مع الخطوط العريضة لأهداف التنمية الاجتماعية الاقتصادية وتبدأ بإيضاح مجال تخطيط القوى العاملة ويشمل تخطيط نظام التعليم وتخطيط التدريب داخل العمل وتعليم البالغين وتحليل الأوجور والمرتبات وارتباطها باستخدام القوى العاملة وتقدير الاحتياجات منهم ، وتحليل البطالة والعمالة القاصرة.

مجال اختيار الأهداف الهامة:

- ١- في جميع ميادين التعليم الرسمي ..الاهتمام النسبي بالكيف مقابل الكم.
- ٢- في التعليم الثانوي والعالي.. الاهتمام بالعلوم والمواد الفنية مقابل القانون والآداب والعلوم الإنسانية.

٣- في مجال تنمية المهارات .. الاعتماد النسبي علي التدريب قبل التوظيف مقابل التدريب بعد التوظيف أو التدريب على الشغلة.

٤- بالنسبة للحوافز .. التدبير الواعي لسياسة الأجور والمرتبات مقابل الاعتماد على السوق.

٥- في مجال الفلسفة العامة لتنمية المصادر البشرية ..مراعاة رغبات الأفراد مقابل احتياجات الدولة.

الدول النامية لا يمكنها الحصول على كل ما تريد مرة واحدة وهي مضطرة لخوض عمليات اختيار صعبة وفي بعض الدول يكون من الضروري الاختيار بين التعليم الابتدائي للجميع علي مستوى عالي من التعليم الثانوي والجامعي لعدد أقل من التلاميذ الأكفاء والاختيار بين تعليم عدد قليل من التلاميذ بواسطة مدرسين أكفاء وبين تعليم عدد كبير بواسطة مدرسين غير مؤهلين ، والاختيار بين العلوم التكنولوجية وبين القانون والعلوم الإنسانية في التعليم الثانوي والجامعي ويعتبر ذلك صعبا بالنسبة لجميع الدول أحيانا بالدول النامية نجد نقصا خطيرا في القوى العاملة الفنية والمدرسين الأكفاء وهناك حاجة للكتاب والفنانين والمؤرخين .

أي انه يتعين الاختيار بين تعليم مرتفع التكاليف وتعليم قليل التكاليف – وفي مجال تنمية المهارات يتعين على الدولة أن تعهد بمسئولية التدريب لجهاز التعليم الرسمي وفي الواقع أن التدريب عملية مستمرة طوال الحياة لتنمية المصادر البشرية وللمدارس الثانوية دور هام بتخريج أفراد ذوي ثقافة عامة صالحين للتدريب لأن التدريب قبل التوظيف بواسطة المدارس كما يمكن عمل الكثير عن طريق الأنواع المختلفة من البرامج التكميلية .

ثانيا : وسائل تخطيط القوى العاملة:

من المهم لوضع إستراتيجية لتنمية القوى العاملة عمل حصر منظم لمشاكل المصادر البشرية ويشمل تحليل العناصر الآتي:

١- احتياجات القوى العاملة.

٢- نظام التعليم الرسمي.

٣- الهيئات التي تقوم بالتدريب داخل العمل وتعليم الكبار.

٤- سياسة الأجور والمرتبات والحوافز واستخدام القوى العاملة الماهرة وحصر الاحتياجات المستقبلية من القوى العاملة هو أكثر الخطوات صعوبة في تقدير مشاكل تنمية المصادر البشرية عندها يصبح من الممكن وضع برامج لبناء معاهد التعليم والتدريب وتقدير التكاليف المطلوبة ولتحليل الاحتياجات المستقبلية للأجل الطويل يستخدم تحليل الموقف الحاضر.

أ – تحليل الموقف الحاضر:

تقدير احتياجات القوى العاملة الحالية وقصيرة الأجل يبرز عدة مشكلات منهجية خطيرة والأجل القصير يعتبر هنا فترة زمنية تتراوح بين سنة وثلاث سنوات والعناصر الرئيسية هي ما يلي:

## ١- حصر العمالة والاحتياجات قصيرة الأجل.

يبدأ تحليل الموقف الحاضر بدراسة الحقائق المتاحة عن عدد السكان وحصر قوة العمل الحالية والحصول على المعدلات المحتملة لإشراك الإناث والذكور كلما أمكن ذلك وينبغي أن يجري داخل كل قطاع تقدير إجمالي العمالة ومدى تفشي البطالة والعمالة القاصرة وتحليل العمالة الرئيسية إلى فئات لتحديد الدرجات المختلفة للقوى العاملة الماهرة.

ما هي الفئات التي وضعها بارنز لهيئة OECD ؟

الفئة أ – وتشمل جميع الوظائف التي تتطلب عادة تعليماً جامعياً أو دراسة متقدمة بكلية المعلمين أو ما يعادلها.

الفئة ب – وتشمل الوظائف التي تتطلب دراسة لمدة سنتين أو ثلاث سنوات بعد المرحلة الثانوية أو ما يعادلها.

الفئة ج – وتشمل الوظائف التي تتطلب عادة تعليماً ثانوياً ( فني أو عام ) أو ما يعادله.

الفئة د – تشمل جميع الوظائف التي لم تشملها الفئات الثلاث السابقة .

وقد جمع بارنز جميع الوظائف المبينة في التصنيف القياسي للوظائف I.S.C.O و عددها ١٣٤٥ وظيفة في هذه الفئات الأربع.

ويكون هناك صعوبات واضحة في استعمال هذا الأسلوب بتصنيف الوظائف الذي يحاول أن يربط بين الوظائف والمؤهلات العلمية مثلا المؤهلات العلمية للمهندس والطبيب تعتبر واضحة بدرجة معقولة والعكس بالنسبة لمؤهلات المدرسين ففي الدول المتقدمة يقع المدرسين في الفئة أ و ب وتلقوا تعليماً رسمياً لمدة ١٤-١٦ سنة علي الأقل ولكن في الكثير من الدول النامية غالبية المدرسين حاصلين علي الابتدائية ويقعوا في الفئة د ولا يظهرون في فئات القوى العاملة الماهرة ، ومن الصعب تحديد الاحتياجات من المديرين والفنيين .

قد يكون الحصر الذي تقوم به المؤسسات على أساس العينة واستخدام المقابلات لاستكمال الاستبيانات هو الطريقة التي يمكن الاعتماد عليها أكثر من غيرها ويمكن أن تحدد العجز الحالي و الاحتياجات قصيرة الأجل خلال ١-٣ سنوات ويمكن أن يطلب إليها أيضا أن تذكر المؤهلات الحالية أو المطلوبة للعمل وفي الدول حديثة النمو نجد أنها بنيت على أساس الحصر الذي يخدم ثلاث أغراض رئيسية:

- فهو يحدد الاحتياجات قصيرة الأجل العاجلة ويتيح أساسا للمقارنة مع الدول الأخرى ولعمل تقديرات مستقبلية.
- ويكون الإطار هيكليا لإجراء عمليات حصر دورية تالية لاحتياجات القوى العاملة.
- وتحتم عملية حصر القوى العاملة جمع بيانات إحصائية كثيرة كما تتطلب الاستفادة بالخبرة وخاصة عند الربط بين الوظائف والتعليم إلا أن المشكلات المنهجية وتلك الخاصة بالمفاهيم قليلة نسبيا.

## ٢- تقويم عام للنظام التعليمي.

هي عملية واضحة تتطلب بيانات عن أعداد الطلبة المقيدون حسب فئات السن في مختلف الصفوف لكل مستوى تعليمي وإعداد المدرسين بكل مستوى تعليمي حسب مؤهلاتهم ونسب المدرسين إلى الطلبة ومعدلات التسرب والانقطاع ومعدلات إتمام الدراسة لكل مستوى ، وتقدير التكاليف الثابتة والدورية لكل مستوى تعليمي وكل نوع من أنواع التعليم كما وكيفاً وينبغي أن تكون عمليات حصر الخدمات التعليمية جزءاً من تحليل أكبر لمشاكل المصادر البشرية والفشل في تحقيق ذلك سيبعده صعوبة وضع أهداف واقعية طويلة الأجل للتنمية.

## ٣- بيان برامج التدريب على الشغلة.

من المهم توجيه الاهتمام بصفة خاصة إلى برامج الإدارة وتدريب المشرفين والتدريب الحرفي والتلمذة المهنية وخصوصاً خبراء المؤسسات الكبيرة والصغيرة التابعة لكل من الهيئات الحكومية والمشروعات الخاصة وينبغي التحقق من درجة التعاون بين المؤسسات والمدارس المهنية ورأي أصحاب الأعمال بما يختص بفائدة التدريب قبل التوظيف وتكاليف البرامج وهذا جزء جوهري في أي حصر شامل للمصادر البشرية.

## ٤- تحليل سياسة الأجور والمرتبات والحوافز واستخدام القوى العاملة الماهرة.

يفضل أن تكون هناك دراسة على مستوى الدولة في كل بلد تتناول الأجور والمرتبات مقرونة بتحليل عميق للحوافز غير المادية التي تؤثر في الأفراد الذين يشغلون مختلف الفئات الوظيفية لقوة العمل مثلاً إذا كان هناك عجز خطير في الفنيين الهندسيين فيجب استقصاء التفاوت في المكافآت بين الأخصائيين المؤهلين عالياً وبين شاغلي المهن الفرعية ودراسة التفاوت بين الوظائف الإدارية والفنية في الحالات التي يثبت فيها وجود عجز في نوع منها وفائض في النوع الآخر وتفضيل الوظائف في المدن على المناطق الريفية .

وفي جميع الدول نجد أن مشاكل الحوافز والاستفادة الكاملة من القوى العاملة معروفة تماماً للمضطلعين من رجال الحكومة والمشروعات الخاصة ومن الصعب تقدير حجم هذه المشاكل ولكن إغفالها تماماً عند حصر المصادر البشرية خطأ خطير والدراسة السطحية أفضل من عدم إجراء دراسة بالمرّة وينبغي للحصر أن يغطي المجالات الأربع المذكورة .

## ب - طرق تقدير الاحتياجات المستقبلية:

يعتبر عنصر صعب لأنه يجب تقدير الاحتياجات لمدته لا تقل عن عشر سنوات ويفضل أن تكون لمدة عشرين سنة مقدماً بسبب طول المدة المطلوبة لتنمية المصادر البشرية فالعملية التعليمية تكون بحدود ١٥ سنة علي الأقل ( بناء المدارس وتدريب المدرسين و دراسة الأطفال من البداية حتى الثانوية وهكذا ) وأسهل الطرق لتقدير الاحتياجات المستقبلية هي الطلب من المؤسسات القائمة أن تحدد الاحتياجات وما يطراء عليها من تغيرات بالأجل الطويل وهنا تكمن أهمية التنبؤ لأنه وسيلة عملية ، والطريقة الثانية هي استخدام الاتجاهات الماضية كوسيلة للاستدلال على

الاحتياجات المستقبلية وهناك طريقة أكثر تعقيدا وهي التي أطلق عليها بكيرمان وبارنر "احتياجات القوى العاملة كمدخل لتخطيط التعليم" والعامل الهام هنا هو تقدير التغييرات في الإنتاجية وفيما يلي خطوات هذه الطريقة:

١. تحليل تركيب القوى العاملة الحالي طبقا للأسس المذكورة.
٢. تجري عملية إسقاط لنماذج إنتاج قطاعات الاقتصاد المختلفة لسنة التنبؤ طبقا لما هو محدد في خطة التنمية الاقتصادية.
٣. يوزع إجمالي العمالة - لكل قطاع - لسنة التنبؤ بين الوظائف المختلفة طبقا لنظام تصنيف الوظائف الذي وقع عليه الاختيار ثم تجمع احتياجات كل فئة وظيفية من القطاعات المختلفة للحصول على الإجماليات المطلوبة لسنة التنبؤ وإذا زاد الإنتاج زادت نسبة الأفراد الذين يشغلون الوظائف العليا أي تتأثر التركيبة الوظيفية.
٤. يقدر العرض الأول من القوى العاملة لسنة التنبؤ طبقا لكل نوع من المؤهلات التعليمية أساس الأعداد الحالية وعدد الخريجين المتوقع من الجهاز التعليمي طبقا للتخطيط كبير مع عمل حساب الفقد نتيجة الوفاة أو التقاعد وغير ذلك من أسباب الخروج من العمل.
٥. تحدد أحجام التوسع في الجهاز التعليمي لسد الفجوة بين الاحتياجات المقدرة والعرض المتوقع حاليا.

واستخدمتها معظم دول البحر الأبيض المتوسط ولكن هذه الطريقة لها بعض العيوب فعلي الرغم من أن الإنتاجية تكون معيارا مناسباً للقطاعات الصناعية والإنشائية إلا أنها لا تكون ذات فائدة عند تقدير القوى العاملة الماهرة في قطاع الصحة أو الزراعة وأصعب المشاكل هي نقص البيانات التجريبية التي تبني علي أساسها تقديرات الزيادات المنتظرة في الإنتاجية واثر ذلك في الاحتياجات الوظيفية .

وهناك مشكلة وهي تحديد المؤهلات العلمية المطلوبة للوظائف العليا لسنة التنبؤ ويتوقف علي تركيب العرض من الأفراد المتعلمين ذلك الوقت وأخيرا فإن صلاحية طريقة "احتياجات القوى العاملة" تتوقف علي مدى الاعتدال في الفروض الخاصة بالإنتاجية ويجب أن تبني هذه الفروض على أساس المقارنات الدولية وبعض الدول التي تتوفر لديها سلاسل زمنية مناسبة من البيانات قد تعتمد إلي عمل إسقاطات بناء علي الاتجاهات الماضية.

وهناك طريقة أخرى أطلق عليها بكيرمان وبارنر أيضا "طريقة الأهداف الاجتماعية" وهي عكس الطرق السابقة ترمي إلي تحديد الاحتياجات التعليمية على أساس الإنتاجية ونماذج معطاة للنمو الاقتصادي وتعتبر التعليم يخدم أكثر من الأهداف الاقتصادية وتستنتج الاحتياجات المستقبلية على أساس الزيادة السكانية ورغبات الأفراد في التعليم علي مختلف المستويات وهناك أهداف تعتبر أمرا مسلما به كبحو الأمية وزيادة نسب المقيدون في التعليم الثانوي وخفض نسبة التسرب ولكنها طريقة تغفل مشاكل اقتصادية جوهرية.

وقد اقترحت طريقة أخرى لتقدير التعليم والقوى العاملة المستقبلية وهي تتضمن النموذج الخيالي المعروف باسم تنبرجن - كوريا وهي الربط المباشر بين خريجي الثانوي والتعليم العالي وبين المعدلات المعطاة للنمو الاقتصادي باستخدام ما أسماه النموذج البسيط للمدخلات والمخرجات ودون استخدام الخطوة الوسطي الخاصة بتقدير الاحتياجات



الوظيفية ، وهدف هذه الطريقة هو اقتراح ما يجب أن يكون عليه تركيب النظام التعليمي لكي ينمو الاقتصاد بمعدل معين وكيفية تغيير التركيب مع التغيرات في معدل النمو.

وهذا النموذج يطبق فرض آخر وهو أن عدد خريجي المرحلة الثانوية والتعليم العالي الموجودين حاليا هو العدد اللازم للمستوى الحالي لإجمالي الإنتاج إلا أننا نجد دائما من الناحية العلمية أن هناك عجزا خطيرا أو فائض كبير ويفترض هذا النموذج أن التكنولوجيا والإنتاجية يظلان ثابتين طوال الفترة الزمنية نفسها ومن ثم فإنها تغفل تماما أثر هذه العوامل علي الوظائف المطلوبة وبالتالي المؤهلات العلمية المطلوبة.

وأخيرا هذا النموذج لا يميز بين أنواع التعليم (فني أو عام) ولا يأخذ في حسبانها عدم التوازن الكيفي في برامج التعليم والتطبيق العلمي لنموذج تنبرجن – كوريا يتوقف على صحة الفروض التي تفرض بشأن البيانات التجريبية وقبل الانتقال للمقترحات بشأن النهج الذي يتبع لنخص الآراء في الطرق المتبعة حاليا:

أولاً: في العالم الحديث يستحيل التنبؤ بما سيحدث في دول أو أقاليم معينة بصرف النظر عن الأساليب الفنية التي قد تستخدم في ذلك وعمليات الإسقاط تعبر عن النتائج المنطقية لمجريات الحوادث المقدرة وهي مفيدة في تحديد ما يجب عمله إذا أريد تحقيق أهداف معينة وتعتبر الأهداف مؤشرات عملية تبين الاتجاهات وهي مبنية على الإسقاط والمنطق.

ثانياً: يعتبر نموذج تنبرجن – كوريا الذي يتجاهل تقدير الاحتياجات الوظيفية غير مناسب بصفة خاصة وينبغي ألا تعتبر تنمية المصادر البشرية معادلة لتنمية التعليم الرسمي فقط وأي طريقة تفترض هذا تكون ناقصة أصلا.

ثالثاً: تتوقف صلاحية جميع الطرق المختلفة في التحليل النهائي علي الأحكام التي تتخذ عند عمل الفروض فالبراهين المستجدة من التجارب والتي يمكن علي أساسها عمل استنتاجات موضوعية غير متوافرة الآن وليس من المنتظر توافرها في المستقبل وتحسين النماذج الرياضية لن مزيد من الدقة والإتقان في عمل التقديرات المستقبلية.

رابعاً: تتفق معظم عمليات تحليل القوى العاملة علي ضرورة الربط بين الطرق المختلفة مثلا الربط بين الطريق المسمي "طريقة الأهداف الاجتماعية" والتي تهتم بنسب القيد والمقارنات بين الدول وبين طريق "احتياجات القوى العاملة" التي توجد العلاقة بين التعليم والنمو الاقتصادي وتحديد عنق الزجاجة الذي يعيق التقدم واستخدام الطرق الرياضية مناسب إذا كان واضحا.

خامساً: إذا تمت عملية تقدير الاحتياجات المستقبلية أصبحت مسائل تقدير تكاليف التوسع في المعاهد التعليمية غير ذي بال فالبيانات الخاصة بالتكاليف تكون متوفرة عادة وطريق التقدير واضح ومن السهل عمل فروض واقعية.

### ج – طريقة وضع الأهداف:

المبدأ الأول: تحديد الأهداف ولأنها مسألة فكرية نبدأ بفرض أن المصادر البشرية المتعلمة الماهرة السليمة صحيا بدرجة معقولة في حد ذاتها شرط جوهرى للنمو الاقتصادي وأهداف المجتمع غالبا ما يعبر عنها قادته بعلم السكان أو بدون علمهم مثلا قادة الدول حديثة النمو أهدافه إصلاح الأراضي وتحسين الإنتاج الزراعي ، التعليم الابتدائي للجميع ، التصنيع السريع ، يعني أهداف اقتصادية أو ثقافية أو سياسية وهكذا ، والدول المتقدمة أهدافها التوسع والزيادة

والعمل علي ما لديها للأفضل ، ويجب أن تختار الطريقة حسب الأهداف وأخذ رأي القادة ورجال الدولة وتجهيز التكاليف للقوى العاملة اللازمة وتحديد الأولويات بواسطة قادة الدولة المسؤولين.

المبدأ الثاني: المقارنة وتميل الدول في العصر الحديث إلي تكوين أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية بمقارنه نفسها بالدول الأخرى وإتباع الأمثلة الجيدة التي ساعدت الدول وتجنب الأخطاء التي وقع غيرهم بها وبوجود الاحتكاك بالدول الأخرى ووسائل السفر والمواصلات يصعب تجنب المقارنة وأيضا المقارنة بين الأقاليم وخدماتها كالتعليم في دولة واحدة والبحث عن رفع مستواها.

المبدأ الثالث: يجب علي مخطط المصادر البشرية أن يركز على الأهداف أكثر من التنبؤ وذلك لكي يؤثر في مجرى التنمية في المستقبل وتعيين اتجاه للعمل وأهمية المدى الكمي له أقل بكثير من أهميته كدليل يبين اتجاه الأنشطة المبذولة لتحقيق أهداف معينه ، وطبيعي أن البيانات والفروض والإسقاطات والمقارنات تكون محددة بوضوح لكن تحديد موضعه يختلف تبعا لأفضل الأحكام وعند وضع الأهداف يكون أهم شئ هو تقدير مجرى العمل سواء كان ذلك عن تجربة أو بطريقة بدائية.

المبدأ الرابع: هو أن تكون احتياجات تنمية المصادر البشرية شاملة فلا يكفي وضع هدف واحد للتعليم الرسمي كله ولكن عند وضع الأهداف التعليمية ينبغي أيضا وضع الأهداف وثيقة الصلة بها الخاصة بالتدريب علي الشغلة ، تغيير سياسة الحوافز ، استقدام القوى العاملة من الدول الأخرى ، تحسين الاستفادة من المهارات وخلق فرص عمل كافية .

وربما كان أكبر عيوب الدراسات التي أجريت في الماضي بشأن التعليم والقوى العاملة هو تقدير عملية المصادر البشرية "كأجزاء منفصلة" وقد تصادف أن هذا العيب هو المسنول عن كثير من الصعاب التي تعترض تكامل تخطيط المصادر البشرية والتخطيط العام للتنمية.

من خلال المبادئ الفكرية الأربعة المذكورة يزداد وضوح المشاكل المنهجية ومن بين أهم هذه المشاكل ما يلي:

- أ- سياسة التقديرات.
- ب - العلاقة بين الوظائف والتعليم.
- ج - إجراء المقارنات.
- د - عمل "المضاعفات" وبيان أسباب "العجز".

يتحكم تحليل الموقف الحاضر بدرجة كبيرة في حساسية تقديرات احتياجات القوى العاملة للأجل الطويل وتكون الفئات الوظيفية والقطاعات التي سيجري تحليلها ، وليس من الضروري تقدير الاحتياجات لعدد كبير من الوظائف التي تحتاج إلي متخصصين فالالاقتصاد المتحرك توجد به تنقلات كثيرة بين الوظائف وتعرض احتياجات المهارات المتخصصة إلي التقلب بدرجة كبيرة ومن الضروري حساب عدد الأفراد الذين يجب أن يحلوا على مستوى التعليم الثانوي أو التعليم العالي وهنا يجب التمييز بين التعليم الفني والتعليم العام وليس من الضروري تحديد الوظائف التي تتطلب تدريب خاص ولا سيما إذا كان ممكن التدريب أثناء العمل مثلا:-.

غير ضروري حساب الاحتياجات للأجل الطويل من النجارين والنقاشين والبرادين والمحامين وكفي إجراء تقدير عام للصناع المهرة .

يفضل عمل تقديرات منفصلة للأطباء والعلماء والمهندسين وتقدير الاحتياجات من المدرسين بمستويات التعليم في مراحلها المختلفة مع بيان هؤلاء اللزيمين لتدريس المواد الفنية والعلمية إذا أمكن ذلك ، ومن الصعب جدا الحصول على بيانات يعتمد عليها حتى في مجال الوظائف الضيق مما يضطرنا في معظم الأحوال إلي استخدام الفئات الوظيفية العريضة.

ويعتبر تحويل الاحتياجات الوظيفية إلي احتياجات تعليمية من أكثر مشاكل تحليل القوى العاملة تعقيدا ورأينا بارنز قد وضع تقسيما ثلاثيا للوظائف على أساس المستويات التعليمية المختلفة وأبرز وهو على صواب انه لا يمكن عمل تقديرات الاحتياجات التعليمية ميكانيكيا على أساس إجمالي الأعداد في كل تقسيم ومن الضروري وضع الفروض في الفئة (أ) مثلا على نسب الأفراد في كل مجموعة الذين يجب أن يكونوا قد أتموا مرحلة التعليم الجامعي أو برنامج متقدم في كلية المعلمين.

وليست هناك علاقة محددة بين الوظائف ودرجة التعليم فنجد مثلا أن معظم مدرسي المرحلة الأولى من الحاصلين على التعليم الابتدائي فقط بينما في الدول المتقدمة يشترط أن يتموا احد مستويات التعليم العالي وأثبتت شركات البترول أن الرجال الملمين بالقراءة والكتابة يمكن تدريبهم كناقشين أو نجارين أو لحامين في فترة أقل من سنه ، والدول المتقدمة تمتص عددا من الأفراد الحاصلين على تعليم عال أكثر من الدول النامية .

من الطبيعي أن تكون هناك مشاكل عديدة في إجراء كل من المقارنات بين الدول وبعضها وبين الأقاليم داخل الدولة نفسها ولا تجرى المقارنة للدول ككل ولكن تجرى بتسمية القطاعات الزراعية أو قطاعات الصناعة أو قطاعات التعليم وثانيا ليس من الضروري افتراض إن احتياجات القوى العاملة قد تحققت بشكل مرض في دولة المقارنة فمثلا إذا كانت الدول (ب) أكثر تقدما ولديها نسبة من المهندسين في قوتها العاملة تبلغ ثلاثة أضعاف ما لدي الدولة (أ) ومازالت تعاني نقصا من المهندسين وهذه الحقيقة تبين أن الدولة (أ) قد تحتاج لزيادة نسبتها من المهندسين أكثر من ثلاثة فائض من المهندسين فيجب أن تخفض الدولة (أ) احتياجاتها المقررة تبعا لذلك وكقاعدة عامة يحسن افتراض انه ما من دولة قد حلت مشاكلها بشكل مرض تماما.

احدي نتائج طريقة المقارنة هي عمل مضاعفات أو النسب التي توضح الأهداف المستقبلية مثلا للمقارنة بين دولتين أ و ب:

أظهرت ما يأتي:

عدد الأفراد الحاصلين على المستوى التعليمي الثانوي	دولة (أ)	دولة (ب)
أو أكثر لكل ألف من السكان	٢٥	٢٥٠
إجمالي الناتج القومي للفرد بالجنيهات	١٠٠	٥٠٠

إذا افترضنا أن هناك ارتباطا قويا بين إجمالي الناتج القومي ومقدار القوى العاملة من الحاصلين علي التعليم الثانوي إذا يستلزم الدولة (أ) زيادة في القوى العاملة المتعلمة تبلغ ١٠ أضعاف لكي تحقق الزيادة في إجمالي الناتج

القومي مقدارها خمسة أضعاف ومن ثم نجد أن نسبة الزيادة في القوى العاملة المتعلمة إلى إجمالي الناتج القومي هي ١ : ٢ .

وإذا تناولنا المثال من الناحية الأخرى وافترضنا انه على الدولة (أ) أن تزيد إجمالي نتاجها القومي بمقدار خمسة أضعاف إذا كانت تأمل أن تزيد رصيدها من القوى العاملة المتعلمة ١٠ أضعاف فإن نسبة ٢ : ١ يمكن استخدامها في عمل تقدير أولى للاحتياجات المستقبلية للأفراد الحاصلين علي مستوى التعليم الثانوي أو أكثر.

وتجري التعديلات لعلاج العجز أو الفائض الموجود في كل دولة ويمكن إيجاد النسب بعد عمل المقارنات ليس مع دولة واحدة بل مع عدة دول ويمكن استخدام هذه التحسينات في الحصر الشامل .

ما معني "العجز" ؟

معظم الدراسات تقارن تقديرات الاحتياجات من فئات القوى العاملة المختلفة بالنتائج المتوقع من الجهاز التعليمي ، والفرق بين الطلب المقدر والعرض المتوقع يسمى عادة ( العجز ) ولا تسد هذه الفجوة عبر التوسع في الإمكانيات التعليمية فقط بل يجب أن يكتشف أولا إلي أي مدى يمكن الوفاء ببعض الاحتياجات عن طريق التدريب علي الشغلة والفصول المسائية للموظفين والاستيراد المؤقت لذوى المهارة من الأجانب أو تحسين نظام العمل.

د - خاتمة:

إن تقدير احتياجات المصادر البشرية للأجل الطويل يعتبر خطوة صعبة ولكن لا غني عنها بالمرّة في تخطيط التنمية الاجتماعية والاقتصادية ، ولأن هذا المجال جديد والمفاهيم غير واضحة لا داعي للظن بأنة أقل دقة من الموارد الأخرى ويجب أن تبني كل التقديرات المستقبلية على فروض وتتوقف دقتها على مدى وضوح هذه الفروض.

ومبدأ وضع الأهداف أنسب من مبدأ التنبؤ لعمل التقديرات للقوى العاملة طويلة الأجل ولأن معظم الدول تميل لتكوين أهداف التنمية الخاصة بها بإجراء المقارنات مع الدول الأخرى وتحليل المقارنة وتكون الأهداف مع الإجراءات المختارة لتحقيقها إستراتيجية تنمية المصادر البشرية وهذه الإستراتيجية ينبغي أن تصبح بدورها جزءا من الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة.

خلال الحقبة الماضية رأيت بعض الحكومات إن رفع كفاءة الأداء الإداري هو أحد المحاور الأساسية لعملية الإصلاح الاقتصادي ولتدعيم هذه الفكرة قامت الدولة بعدة خطوات أهمها:

١. إعادة تنظيم شركات القطاع العام في صورة شركات قابضة وتابعة.
٢. التركيز على فكرة فصل الملكية عن الإدارة.
٣. دعم مجالس إدارة الشركات بأفضل الخبرات.
٤. الاهتمام بأن يكون هدف الشركات رفع كفاءة الأداء من خلال زيادة الأرباح ورفع الجودة والاهتمام بالتسويق المحلي والتصدير.

إن نجاح مستقبل رفع كفاءة الأداء الإداري يعتمد على ضرورة إعادة النظر في كيفية رؤيتنا للمستقبل والسؤال الذي يفرض نفسه هو:

- هل ننظر إلى المستقبل لكي نتنبأ به ونتكيف مع هذا التنبؤ؟

- أم هل ننظر إلى المستقبل لكي نبنيه ونشكله بأنفسنا؟

إن وجهه النظر الأولي تعكس رغبة المديرين في النظر إلى المستقبل والتخطيط له ويتطلب ذلك التنبؤ بما يحدث في المستقبل وما يطرأ على الظروف المؤثرة على الشركة من تغييرات وذلك لكي تقوم الشركة بالتكيف والتواء مع هذه التغييرات .

ووجهه النظر الثانية فتعكس رغبة المديرين في التنبؤ بأهداف الشركة وتحديد دورها في المجتمع وببساطه يمكن القول أن المستقبل يأخذ أحد الشكلين:

الأول : المستقبل الذي نسايره ونتكيف معه والذي يحدث من خلال التنبؤ بما يحدث في البيئة وينعكس هذا فيما يطلق عليه " التخطيط قصير الأجل".

والثاني : المستقبل الذي نبنيه ونشكله بأنفسنا والذي يحدث من خلال التنبؤ برسالة وأهداف ومسار الشركة وينعكس ذلك فيما يمكن أن يطلق عليه " التخطيط الاستراتيجي".

التخطيط الاستراتيجي هو:

\* كشف حجب المستقبل الخاص بشكل الشركة.

\* التبصر بملامح الشركة في المستقبل.

\* تصور توجهات ومسار الشركة في المستقبل.

\* رؤية رسالة وأهداف الشركة مستقبلا.

\* تخيل مجال الأعمال والأنشطة التي تدخل فيها الشركة.

ما هي سمات وملامح التخطيط الاستراتيجي؟

١. هو نظام متكامل يتم بشكل متعمد وبخطوات متعارف عليها.

٢. هو نظام لتحديد مسار الشركة في المستقبل ويتضمن ذلك تحديد رسالة الشركة وأهدافها والتصرفات

اللازمة لتحقيق ذلك والجهود الموجهة نحو تخصيص الموارد.

٣. هو نظام يتم من خلال تحديد مجالات تميز الشركة في المستقبل وتحديد مجال أعمال وأنشطة الشركة مستقبلاً.
٤. هو رد فعل لكل من نقاط القوة والضعف في أداء الشركة وللتحديات والفرص الموجودة في البيئة وذلك لتطوير وتنمية مجالات التميز والتنافس المتاحة أمام الشركة في المستقبل.
٥. هو أسلوب عمل على مستوى مجلس الإدارة والإدارة العليا والتنفيذية وبشكل يحدد ويميز كل مستوى ووظيفته داخل الشركة.
٦. هو أسلوب تحديد العوائد والمزايا التي ستعود على جماعات أصحاب المصالح في الشركة وهو ما يبرر بقاء الشركة.

اشرح ما هو ليس بالتخطيط الاستراتيجي؟

- ١) ليس التنبؤ – فالتنبؤ امتداد طبيعي من الحاضر للمستقبل والمتتبع للتغيرات التي تحدث يجدها حادة وقوية والظروف البيئية لا يمكن التنبؤ بها بينما التخطيط الاستراتيجي هو محاولة لتصور شكل الشركة في المستقبل وتحقيقه.
  - ٢) ليس تطبيق الأساليب الكمية في التخطيط – إن التخطيط الاستراتيجي هو محاولة للتحليل والبحث عن الأفكار والإبداع وهي أمور قد تبتعد عن الأساليب الكمية في التخطيط والتنبؤ.
  - ٣) ليس قرارات تخطيطية طويلة الأجل – هي قرارات حاضرة أيضاً وكثير من القرارات الإستراتيجية تؤخذ اليوم لأنها تؤثر في مستقبل ومصير الشركة.
  - ٤) ليس إنهاء للمخاطرة – التخطيط الاستراتيجي يساعد المديرين على تقييم المخاطرة استناداً على معايير إستراتيجية موجودة في الأهداف العامة ورسالة الشركة وغيرها.
- لماذا يعد التخطيط الإستراتيجي ضرورة وليس ترفاً (أي ما هي مبررات استخدام التخطيط الاستراتيجي)؟

١. يزود الشركة بمرشد حول ما الذي تسعى لتحقيقه.
٢. يزود المسؤولين بالشركة بأسلوب وملامح للتفكير في الشركة ككل.
٣. يساعد الشركة على توقع التغيرات في البيئة المحيطة بها وكيفية التأقلم معها.
٤. يساعد الشركة على توزيع الموارد المتاحة وتحديد طرق استخدامها.
٥. يرفع وعي وحساسية المديرين لرياح التغيير والتحديات والفرص المحيطة.
٦. يقدم المنطق السليم في تقييم الموازنات التي يقدمها المدبرون،
٧. ينظم التسلسل في الجهود التخطيطية عبر المستويات الإدارية المختلفة.
٨. يجعل المدير خلاقاً ومبتكراً ويبادر بصنع الأحداث وليس متلقياً لها.
٩. يوضح صورة الشركة أمام كافة جماعات أصحاب المصالح.

## عوائق التخطيط / ما هي المعوقات التي تعيق عملية التخطيط الاستراتيجي؟

١. عدم رغبة المديرين أو ترددهم في استخدام هذا الأسلوب وقد يرجع ذلك للأسباب التالية:
  - أ) اعتقاد المدير بعدم توافر الوقت الكافي للتخطيط الاستراتيجي.
  - ب) اعتقاد المدير بأنها ليست مسؤليته.
  - ج) اعتقاد المدير بأنه لن يكافأ على عملية التخطيط الاستراتيجي.
٢. البيئة الخارجية مضطربة مما يجعل التخطيط متقادما قبل أن يبدأ وذلك للأسباب التالية:
  - أ) تغير سريع في عناصر البيئة (القانونية والسياسية والاقتصادية ، الخ).
  - ب) ارتفاع تكلفة متابعة هذا التغيير عن قرب وبصورة مستمرة.
٣. مشاكل التخطيط الاستراتيجي تترك انطبعا سينا في ذهن المدير وذلك للأسباب التالية:
  - أ) مشاكل وضع نظام للتخطيط الاستراتيجي وغموضه لا تجعل المدير متقبلا للفكرة.
  - ب) مشاكل جمع البيانات وتحليلها لوضع الخطط الإستراتيجية لا تجعل المدير مقدرا لأهمية الفكرة.
  - ج) وجود خطأ في إدارة الخطط الإستراتيجية يجعل المدير يعتقد بأن الفكرة غير مجدية.
٤. ضعف الموارد المتاحة مثل:
  - أ) ضعف الموارد المالية.
  - ب) صعوبة الحصول على مواد أولية.
  - ج) صعوبة جلب التكنولوجيا والأساليب الفنية.
  - د) نقص في القدرات الإدارية.
٥. التخطيط يحتاج إلي وقت وتكلفة كبيرة للأسباب التالية:
  - أ) المناقشات حول رسالة وأهداف الشركة تستغرق وقتا طويلا من الإدارة العليا.
  - ب) الأمر يحتاج إلي كم هائل من المعلومات والإحصاءات المكلفة.تشمل مرحلة التخطيط الإستراتيجي (التكوين الاستراتيجي) العمليات التالية:
  ١. تحديد رسالة الشركة.
  ٢. تحديد مجال النشاط والمنافسة والسوق والصناعة (التحليل الخارجي).
  ٣. تقييم الأوضاع الإستراتيجية للشركة ( التحليل الداخلي ).
  ٤. تحديد الاختبارات أو البدائل الإستراتيجية.
  ٥. تقييم البدائل الإستراتيجية.
  ٦. وضع الإستراتيجية العامة للشركة. ٧. إدارة محافظ الأنشطة المختلفة.مرحلة تنفيذ الإستراتيجية وتقييم الأداء فهي تتضمن العمليات التالية:
  ١. إعداد واستخدام خطط الأنشطة (الإستراتيجية والسنوية).

٢. متطلبات نظام المعلومات.

٣. الهياكل التنظيمية والأبنية التنظيمية.

٤. الرقابة وتقييم الأداء.

جدول يوضح تحديد المسؤولية عن التخطيط الإستراتيجي:

الجهة المسؤولة	النشاط
مجلس الإدارة ورئيسة	التصميم والمتابعة والرقابة
العضو المنتدب ثم باقي المديرين التنفيذيين	التنفيذ والمتابعة
فريق التخطيط أو إدارة التخطيط (إن وجدت)	المساعدات والمعونة ( جمع وتحليل البيانات)

تنطلق الشرارة الأولى للتخطيط الإستراتيجي من مجلس الإدارة فما هو دور رئيس مجلس الإدارة في ذلك؟

١. يتبنى جهود التخطيط ويحث الجميع على المشاركة الإيجابية.
٢. يكون مسنولا عن وضع نظام متكامل للتخطيط يتصف بالوضوح وسهولة الفهم وتوزيع الاختصاصات علي المسؤولين عن عملية التخطيط.
٣. ينقل تصورات جماعات أصحاب المصالح عند وضع الاستراتيجيات.
٤. يقود المناقشات ويعقد الاجتماعات الخاصة بتحديد الأهداف ورسالة المنشأ.
٥. إعداد وإصدار كل الخطابات والمراسلات الداخلية ( مع أعضاء مجلس الإدارة) للبدء في خطوات التخطيط الاستراتيجي.
٦. الإعلان عن بدء وانتهاء كل خطوة من خطوات التخطيط الاستراتيجي.
٧. تعيين أعضاء فريق التخطيط أو الاستعانة بخبراء ومستشاري التخطيط الاستراتيجي وذلك لدفع الجهود في هذا المجال.
٨. مناقشة وتعديل الخطط الإستراتيجية والموافقة عليها.
٩. يتابع ويراقب تنفيذ الخطط من خلال العضو المنتدب.
١٠. يقدم النصح والمشورة للعضو المنتدب في تنفيذ الخطط الإستراتيجية.
١١. يتلقى تقارير دورية عن مدى التقدم في إنجاز الخطط الإستراتيجية.
١٢. يحاسب العضو المنتدب من خلال المجلس على أي قصور في التنفيذ ويكافأ إذا نجح.
١٣. التدخل في حالة مواجهه الشركة الأزمات أو الكوارث.

جدول يوضح الجهاز التنفيذي المسنول عن تنفيذ الخطط الإستراتيجية:



←	←	←	←
المديرون التشغيليون	المديرون في الأنشطة الوظيفية الرئيسية في الشركة	المديرون في وحدات الأعمال	العضو المنتدب
مديرو الإدارات ورؤساء الأقسام في مجالات الوظيفية التنفيذية.	وهم المسئولين عن أنشطة الإنتاج والتسويق والتمويل والشئون الإدارية (رؤساء أو مديرو قطاعات في الشركة التابعة)	وهم المسئولون عن خطوط سلع ومنتجات وأنشطة أو مسئولين عن شركات تابعة أو خطوط إنتاج هامة بداخلها.	يشارك في وضع الإستراتيجية باعتباره عضواً في مجلس الإدارة وهو المسئول الأول عن تنفيذ الخطة الإستراتيجية.

يوجد اختلاف ملموس بين مسؤوليات كل من رئيس مجلس الإدارة – ومسؤوليات العضو المنتدب كما يلي:

١. اتخاذ القرارات التنفيذية لجعل الخطط سهلة التنفيذ.
٢. تتبع الظروف المحيطة بالشركة وقياس أثرها على وضع الخطط الإستراتيجية وتنفيذها.
٣. الاجتماع بالمديرين التنفيذيين وقيادة عملية تطوير الأفكار الإستراتيجية من خلالهم وتصعيدها إلى أعلى.
٤. قيادة عملية التنفيذ من خلال الإعلام بالخطة الإستراتيجية على مستوى الشركة ككل.
٥. رفع حماس ودافعية المديرين التنفيذيين ووضع أنظمة الحوافز والمكافآت المرتبطة بتحقيق الإستراتيجية.
٦. استخدام الموارد المتاحة بكفاءة سواء موارد مالية أو بشرية أو فنية أو طبيعية.
٧. توقيع الجزاء على أي تقصير أو إهمال في التنفيذ.
٨. التحدث باسم الشركة وتمثيلها يمس الخطط الإستراتيجية واستخدام الشعارات والرموز اللازمة لرفع شأن الشركة.
٩. محاولة تحقيق المصالح المختلفة للأطراف المستفيدة وإجراء التوازن الأمثل بين هذه المصالح في ظل الظروف السائدة.
١٠. مساءلة ومتابعة المسئولين عن التنفيذ اليومي للخطط الإستراتيجية.
١١. دراسة ومتابعة المتغيرات السياسية والقانونية من خلال متابعة ومراجعة مراكز المسؤولية في الدولة وفي كافة الجهات المختصة والمؤثرة على نشاط المنظمة.
١٢. تقييم التهديدات الخارجية والتعامل معها سياسياً أو اقتصادياً وتقييم الفرص المتاحة واقتناصها بسرعة.
١٣. تقييم نقاط القوة داخل الشركة ومحاولة توظيفها لصالحها وتقييم نقاط الضعف داخل الشركة وعلاجها.
١٤. تتبع التطورات العالمية التكنولوجية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والأسواق والمنافسة لمعرفة كيفية الاستفادة منها.
١٥. خلق ثقافة ومناخ التخطيط الاستراتيجي داخل الشركة.
١٦. الإحساس الدائم بعائد أي تصرف يقوم به أي مدير تنفيذي وقياس المنفعة من أي قرار.

١. إعداد نظام التخطيط بحيث يكون متكامل ويشمل كل الأنشطة وكل الخطط وكل المستويات.
٢. إعداد الأدلة واللوائح الخاصة بأنواع الخطط المختلفة وشرحها ببساطة وكاملة الخطوات التفصيلية.
٣. جمع وتحليل وتوفير المعلومات اللازمة لوضع الخطط.
٤. مساعدة العضو المنتدب في إعداد المراسلات الخاصة بالبدء في الخطط والانتهاج منه.
٥. مساعدة العضو المنتدب في إجراء اتصالاته بالإدارات المختلفة بصدد التخطيط.
٦. مساعدة مجلس إدارة الشركة في وضع:
  - الأهداف العامة للشركة.
  - السياسات والإجراءات والقواعد.
  - استراتيجيات الشركة.
٧. مساعدة العضو المنتدب في جمع الخطط الجزئية والفرعية ودمجها في شكل خطة واحدة متكاملة.
٨. مساعدة مديري الإدارات في وضع خططهم التنفيذية.
٩. كتابة وصياغة كل الخطط قبل مناقشتها واعتمادها من مجلس إدارة الشركة.
١٠. تدريب المديرين في الشركة على التخطيط.
١١. استخدام النماذج العلمية وطرق التخطيط الحديثة في وضع خطط الشركة.
١٢. متابعة تنفيذ الخطة وتحديد أي انحرافات تظهر خلال مرحلة التنفيذ ومعالجتها.

#### هل الشركة مستعدة للتخطيط الاستراتيجي؟

هناك عناصر تعتبر أساسية قبل البدء ومن أهمها:

- ١- وجود مناخ مشجع داخل الشركة للبدء في جهود التخطيط الاستراتيجي منها وجود مديرين ذوي خبرة بالتخطيط وأنظمة المعلومات وتوافر معلومات متكاملة عن البيئة.
- ٢- وجود حماس كامل من قبل رئيس مجلس الإدارة وأعضاء المجلس والعضو المنتدب والمديرين للقيام بجهود تخطيط إستراتيجية وتفهم كامل لدور كل فرد فيه.
- ٣- وجود فريق متكامل للقيام بعملية التخطيط الاستراتيجي مكون من أفراد قادرين على الاضطلاع بمسئولية هذا التخطيط ويتكون الفريق من:
  - مجلس الإدارة (الرئيس والأعضاء).
  - المديرين التنفيذيون (العضو المنتدب) وكل المستويات الإدارية التنفيذية.
  - مدير التخطيط وأي معاونين من داخل الشركة.
  - الاستشاريون وخبراء التخطيط من الخارج.
- ٤- يحتاج التخطيط الاستراتيجي الذي يطبق لأول مرة إلى جهود تعريفية ومناقشات بغرض التدريب على خطواته.

- ٥- يحتاج التخطيط الاستراتيجي إلى مشاركة كل الأطراف المستفيدة والمؤثرة في هذا التخطيط مثل الحكومة والوزارات المختصة والموردين والعاملين وأصحاب الأسهم الخ.
- ٦- قد يتطلب التخطيط الاستراتيجي ظهور الحاجة إلى التقاعد مع خبراء ومستشارين متخصصين في عملية التخطيط الاستراتيجي وجمع معلومات وتزويد الشركة بتقارير عن الصناعة.

يتطلب تحديد الموقف الاستراتيجي إتباع معظم الخطوات التالية التي تشكل مكونات الموقف الاستراتيجي:

١. تحليل التهديدات والفرص الموجودة في البيئة الخارجية وتحليل نقاط القوة والضعف في الأداء الداخلي للشركة ودمج هذين التحليلين معا بما يسمى "التحليل الثنائي".
٢. تحديد الملامح العامة للإستراتيجية من حيث تصور الشركة عن الإبداع والابتكار في الأنشطة ونظرة الشركة للمخاطرة والمنافسة.
٣. تصور الشركة المستقبلي عن أنواع الأنشطة المختلفة التي تعمل فيها أو عن حجم ودرجة أهمية كل نوع.
٤. تصور الشركة عن مؤشرات نجاحها في المستقبل وأنواع هذه المؤشرات ومتى يتوقع تحقيق هذه المؤشرات مستقبلا.
٥. تحديد أهم المهام والأهداف الجزئية اللازمة لتمكين الشركة من ممارسة أنشطتها المختلفة ولتسهيل التوصل لمؤشرات النجاح.
٦. تحديد شكل الثقافة التنظيمية الواجب توافرها لجعل كل الخطوات السابقة ممكنة التنفيذ.

ما هي طبيعة الإستراتيجية ؟

تبدأ عملية تكوين الإستراتيجية بتحليل الأوضاع الداخلية والخارجية في الشركة وتحديد موقفها الذي يساعد مجموعة متكاملة من التحركات والمداخل لتحقيق النتائج المرغوبة على المدى الطويل والقصير ، واختيار الإستراتيجية عملية تراكمية عبر الزمن وليست مهمة يتم أدائها في نقطة زمنية واحدة وقد تتغير عبر الزمن استجابة لتغيرات في الأوضاع الداخلية والخارجية وتعد الإستراتيجية وسيلة لإنجاز أهداف الشركة.

ما هي الاعتبارات المساعدة في تحديد الخيارات الإستراتيجية؟

- الفروض التي يقوم عليها التخطيط والتنبؤ بالمستقبل.
  - تحديد القوى الدافعة ومجال التركيز والتوافق الاستراتيجي .
  - التوافق بين الإستراتيجية والهيكل التنظيمي ونمط تقييم البدائل.
- الفروض والآراء الشخصية والمعتقدات و تأثيرها على الإستراتيجية:-

تؤثر الفروض التي يضعها المخطط الاستراتيجي وآراءه علي عملية اختيار البديل الأنسب بين البدائل الإستراتيجية وتؤثر المعتقدات على الخيارات المطروحة أمام صانع القرار وخاصة تقييم النتائج المختلفة ولا بد من دراسة الآثار جيدا لتكون صمام الأمان حتى تتجنب المنشأة العواقب الوخيمة.

كيف تحدد القوى العاملة ومجال التركيز والتوافق الاستراتيجي؟

تتضمن القوى الدافعة عددا من العوامل الخارجية مثل المستثمرون، العملاء، الموردون، التكنولوجيا، بدائل المنتج، وتشكل تلك القوى الالتزامات التي يجب على الشركة الوفاء بها لتحقيق الميزة التنافسية الإستراتيجية التي تحقق التوافق تتمتع بفرصة أكبر للنجاح عن غيرها من الاستراتيجيات.

ما العلاقة بين الإستراتيجية والهيكل التنظيمي ونمط تقييم البدائل؟

علاقة توافق وخلاصة القول أنه ينبغي تركيز الاهتمام علي كل من الهيكل التنظيمي ونمط أو أسلوب تقييم البدائل حتى تتمكن المنشأة من تنفيذ الإستراتيجية بنجاح.

من المسئول عن تحديد الخيارات الإستراتيجية؟

يعتبر مجلس إدارة المنشأة هو المسئول الرئيسي عن إدارة الاستراتيجيات ويتحمل المسئولية كاملة عن كافة المهام المتعلقة بوضع وتنفيذ الخطط ، والمديرين في المستويات الإدارية الأقل يكون لهم دورا أقل ومحدود والشركات الكبرى الأكثر تعقيدا ليس منطقي أن يتولي عدد محدود من الإدارة كل أمور التخطيط الاستراتيجي والحل الأمثل هو تفويض بعض المسئوليات المرتبطة بوضع الإستراتيجية إلي المستوى التالي من الإداريين.

تنقسم الاستراتيجيات داخل المنشأة إلي عدة مستويات:

الإستراتيجية الكلية للشركة :

تركز عملية وضع الإستراتيجية علي مستوى الشركة ككل وكل وحدة تضيف شيئا ما للأداء الكلي .

إستراتيجية وحدة الأعمال الإستراتيجية :

تتعامل هذه الإستراتيجية مع العناصر التالية:

- ١ . كيفية التنافس بشكل ناجح وتحديد أي نوع من المزايا التنافسية يمكن ضمانه.
- ٢ . ما هي المداخل الرئيسية التي يجب إتباعها في كل مجال وظيفي (إنتاج ، تسويق ، تمويل ، موارد بشرية ، بحوث وتطوير) بغرض تنفيذ الخطة الكلية لمستوى النشاط.
- ٣ . كيفية الاستجابة إلي التغيرات في الصناعة والاقتصاد ككل والجوانب السياسية والتشريعية.
- ٤ . ما هي التصرفات التي يجب اتخاذها فيما يتعلق بأي قضايا إستراتيجية أخرى.

الإستراتيجية الوظيفية :

تشير هذه الإستراتيجية إلى المداخل المحددة وظيفيا والتحركات التي تنتهجها الإدارة لدعم وحدة العمل وهذا المثال للتوضيح:

اتبعت شركة ( أي. بي. إم) مدخلا متميزا للتسويق يعتمد على مفهوم "بيع النظم" وذلك ببيع نظم متكاملة لتشغيل البيانات من وحدات وطابعات وبرامج جاهزة وصيانة وإصلاح كما شجعت عملائها على استئجار منتجاتها بدلا من الشراء واستبدال القديم بالجديد مما جعلها تحصل على ٧٠% من حصة سوق نظم المعلومات.

الإستراتيجية التشغيلية :

هذه الإستراتيجية ذات مدى ضيق إلا أنها مهمة للغاية علي سبيل المثال : مدير أحد المناطق الجغرافية ملتزم بتقديم إستراتيجية مفصلة حسب ظروف هذه المنطقة الجغرافية.

شبكة الأهداف و الإستراتيجيات

تتكون الأهداف والاستراتيجيات في أي شركة من عدة مستويات في ترتيب تنازلي من قمة إلى قاعدة الهرم الإداري وهناك روابط رأسية تعمل على توحيد أنشطة وضع الهدف وأنشطة وضع الإستراتيجية .

يوضح الجدول شكل تفصيلي للمستويات الهرمية (هيكلية وضع الإستراتيجيات)

المهام الخاصة بوضع الإستراتيجية ومجالات التركيز الرئيسية	المسنول عن وضع الإستراتيجية	مستوى الإستراتيجية
<ul style="list-style-type: none"> <li>- اختيار كيفية بناء وإدارة محفظة من وحدات الأعمال ذات الأداء المرتفع.</li> <li>- تنسيق الإستراتيجيات والأنشطة لوحدات الأعمال المترابطة في محاولة لتحقيق ميزة تنافسية على مستوى الشركة ككل.</li> <li>- مراجعة وتنقيح المداخل الإستراتيجية الرئيسية والتحركات المقترحة بواسطة مديري وحدات الأعمال.</li> <li>- توجيه استثمارات الشركة نحو الأنشطة ذات الفرص الإستراتيجية.</li> </ul>	<p>مجلس إدارة الشركة وكبار المديرين</p>	<p>١- إستراتيجية الشركة ككل</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- اختيار طريقة المنافسة وتحديد نوع الميزة التنافسية التي يمكن تحقيقها.</li> <li>- الاستجابة إلي الظروف المتغيرة في الصناعة وفي مجال المنافسة.</li> <li>- تنسيق التحركات \ المداخل الرئيسية للمجالات الوظيفية الرئيسية والتشغيلية.</li> <li>- اتخاذ التصرف الملائم لمواجهة المشاكل الأخرى المرتبطة بالإستراتيجية والقضايا التي تواجه وحدة الأعمال.</li> </ul>	<p>المدير العام و رؤساء وحدات الأعمال</p>	<p>٢- إستراتيجيات وحدات النشاط الإستراتيجي</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- البحث عن المداخل والتحركات الملائمة لمساندة إستراتيجيات وحدة الأعمال .</li> <li>- مراجعة وتنقيح وقبول المداخل والتحركات الرئيسية المرتبطة بالإستراتيجية المقترحة بواسطة مديري المستوى الأقل.</li> </ul>	<p>رؤساء الوحدات الوظيفية</p>	<p>٣- إستراتيجيات المجالات الوظيفية</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- البحث عن مداخل وتحركات ذات أفق أضيق وأكثر تحديدا بغرض إنجاز أهداف الأداء الموضوعة للوحدات التشغيلية والوحدات الإدارية الفرعية لمساندة الإستراتيجيات الوظيفية.</li> </ul>	<p>رؤساء الوحدات الفرعية و</p>	<p>٤- إستراتيجيات</p>

المستوى التشغيلي	مديرين المستوى الأقل
------------------	----------------------

### مفهوم الخيارات الإستراتيجية

يقع على عاتق المسؤولين عن عملية التخطيط الإستراتيجي مسؤولية الاختيار من بين البدائل ويتطلب ذلك خطوتين هما:

#### الخطوة الأولى : تحقيق التوافق الاستراتيجي

تتعلق بتحديد أي البدائل يكون أكثر ملائمة لإعادة تحديد موقع الشركة في السوق وذلك من خلال الإجابة على مجموعة من التساؤلات يمكن تلخيصها في الآتي:

١. هل الإستراتيجية مصممة لزيادة حصة السوق؟
  ٢. هل يجب تعديل الاستثمارات في حالة زيادة السوق؟
  ٣. هل التركيز على إدارة الأصول الإنتاجية وتخفيض التكاليف يحقق العائد المطلوب على الأصول؟
  ٤. هل تحقيق المكاسب في الآجل القصير والتدفق النقدي أكثر أهمية من تحقيق موقع متميز في السوق؟
  ٥. هل من الأفضل بيع مصنع معين نظرا لانخفاض حصة السوق أو كثافة المنافسة؟
  ٦. هل يترتب على توحيد الجهود مع شركة أخرى تحسين فرص غزو سوق معين؟
  ٧. هل يجب إدخال تكنولوجيا جديدة لتدعيم جودة المنتج أو الخدمة؟
  ٨. كيف تتفاعل الإستراتيجية مع المنافسين أو الموردين أو العملاء؟
  ٩. هل يجب زيادة الميزانية المخصصة للبحوث والتطوير أو الإعلان أو بحوث السوق؟ وهكذا.....
- تساهم الإجابات المتأنية في تحديد البديل الأكثر ملائمة بدرجة دقة مقبولة نسبيا.

#### الخطوة الثانية : اختيار بديل أو أكثر من بين البدائل الإستراتيجية

البدائل الإستراتيجية الكلية موضحة بالجدول

البدائل الإستراتيجية	نقطة التركيز الأساسية	الغرض أو الوظيفة
(صفر) الوضع الحالي	الثبات والاستقرار	الاستمرار في المنتجات \ الأسواق الحالية بصفة دائمة أو مؤقتة اعتمادا على دورة حياة المنتج.
١ - التركيز	خط إنتاج وحيد	الأداء الجيد لشيء واحد.
٢ - التكامل الأفقي	تملك أو السيطرة على المنافسين	تحقيق قوة السوق واقتصاديات الحجم.
٣ - التكامل الرأسي	تحويل مركز التكلفة إلي مركز ربحية	تحسين اقتصاديات الحجم ، تقليل الاعتماد على الموردين والموزعين.
٤ - التنوع	توسيع خط المنتجات	تخفيض ضغوط المنافسة، تحقيق ربحية أعلى، توزيع المخاطر.

٥- مشروعات مشتركة	تحقيق المزايا المتكاملة	توزيع المخاطر ، تحقيق مشاركة الموارد.
٦- التقليل	تخفيض حجم النشاط أو العمليات	الاستجابة إلى الظروف غير المواتية في السوق.
٧- الاستبعاد	استبعاد وحدة إنتاجية غير متوافقة مع عمليات الشركة	إعادة تشكيل المنتجات \ الأسواق.
٨- البيع	( نفس ٧ )	نفس (٧) مع إضافة عنصر خطورة الموقف.
٩- الابتكار	تحقيق موقع قيادي في السوق	الأخذ بالمبادرة ، تحقيق موقع جيد في السوق.
١٠- إعادة الهيكلة	تخفيض التكاليف و إمكانية النمو	التركيز على المنتجات والوحدات الإنتاجية ذات الإمكانيات العالية.

### تنسيق القرارات عند وضع الإستراتيجية

١. التأكد من مراجعة وقبول أهداف الأداء و الإستراتيجيات عبر كل مستوى إداري بما يحقق الانسيابية والتناسق.
٢. التأكد من أن إستراتيجية الشركة لن تكتمل إلا بعد تجميع مكونات الإستراتيجية عبر المستويات الإدارية.
٣. تحقيق التوافق المنطقي بين مختلف الإستراتيجيات بدءاً من إستراتيجية الشركة ككل ثم إستراتيجية وحدة الأعمال فالإستراتيجية الوظيفية المساعدة وأخيراً إستراتيجيات المستوى الوظيفي.

### المداخل المختلفة لوضع الإستراتيجية

يوجد اختلاف ملموس بين المنشآت باختلاف أنواعها ونشاطاتها من حيث وضع الإستراتيجية ففي الشركات الصغيرة المالك نفسه يضع الإستراتيجية بصورة غير رسمية وشفهية أما الشركات الكبرى تكون رسمية ومنظمة وتحدث سنويا وهناك أربعة مداخل شائعة تستخدم في وضع الإستراتيجيات وهي:

١. يتولي رئيس المنظمة المسئولية الكاملة لوضع الإستراتيجيات.
٢. يقوم الرئيس بتفويض عملية وضع الإستراتيجية إلى الآخرين المسؤولين عن التخطيط الإستراتيجي أو فريق عمل موثوق به.
٣. المدخل الوسط حيث يقوم الرئيس بطلب مساعدة ومشاركة كبار المرؤوسين ويترتب على ذلك مساندتهم له في مرحلة تنفيذ الإستراتيجيات.
٤. يشجع الرئيس المرؤوسين على وضع وتنفيذ الإستراتيجيات.

الخلاصة:

يقوم التخطيط الإستراتيجي على أساس وجود عدة مستويات للخطة الإستراتيجية الكلية ضرورية لإنجاز الأهداف على مستوى الشركة ككل ، بينما إستراتيجية وحدات الأعمال مطلوبة لتحقيق أهداف الأداء الخاصة بوحدة الأعمال و الإستراتيجيات الوظيفية مطلوبة لإنجاز الأهداف الموضوعية في كل إدارة من الإدارات الوظيفية الرئيسية

داخل الشركة ، وأخيرا فإن الإستراتيجيات التشغيلية مطلوبة لإنجاز الأهداف الخاصة بكل وحدة تشغيلية أو منطقة جغرافية.

### التخطيط الإستراتيجي للتنمية

#### في ضوء المتغيرات الدولية المعاصرة

هناك أمرين أساسيين يجب على المخطط الواعي معرفتها :

١. أن يمتلك أسلوبا دائما لتحليل المتغيرات والاستجابة لها بحكمة وسرعة.
  ٢. أن يقوم بخصر أساسي للمتغيرات المؤثرة لحظة بناء الخطة مع الرصد المستمر لما يتغير في هذه المتغيرات نوعا ودرجة.
- فائدة هذا الأسلوب :

- يؤدي إلي بناء الخطة على أساس سليم غير عشوائي.
- يؤدي إلي "الصحو" المستمر لاتخاذ القرارات في الوقت المناسب "أسرع وقت ممكن".

أولا : التخطيط والإدارة

التخطيط هو العنصر الأول والأساسي والأهم في الإدارة – والإدارة هي العنصر الأول والأساسي والأهم في عملية التنمية القومية.

كل الدول المتقدمة إدارتها الجيدة أكبر من رصيدها المالي مثل اليابان مواردنا قليلة لكنها متقدمة وروسيا زادت مواردنا فتأخرت لأن الإدارة هي الأساس والتخطيط هو أساس الأساس.

ثانيا : التخطيط الإستراتيجي

يتميز بالتالي:

١. انه طويل الأجل
  ٢. انه شمولي النظرة .. وليس جزئي المجال
  ٣. أن حجم الالتزامات فيه عادة ضخم
  ٤. انه ليس من السهل التراجع في نتائجه بسبب طول الأجل...وشمولية النظرة....وحجم الالتزامات
- وهنا يتبين لنا لماذا التخطيط الإستراتيجي ذا خطورة لا يتهاون فيه ولننظر إلي كم خسرت روسيا في ٧٠ عاما وكم كسبت اليابان في نصف ذلك الوقت.



هدف النموذج: يستهدف توضيح الرؤية أمام المخطط الإستراتيجي حتى يستطيع اختيار الطريق الأمثل مع الأخذ بالواقع الملموس والمتغيرات الجديدة (داخلية وخارجية) في الاعتبار.

محتويات النموذج:

أولاً : ستة أسئلة رئيسية:

أ- الحلم المرغبي:

السؤال الأول : ما هو مجال نشاط الدولة الذي أتمني أن أراه في نهاية الفترة التخطيطية؟

السؤال الثاني : ما هي طبيعة أو نوعية الدولة التي أتمني أن أراها في نهاية الفترة التخطيطية؟

ب- الواقع الفعلي:

السؤال الثالث : ما هو مجال نشاط الدولة الآن كما هو من الواقع الحالي بلا رتوش؟

السؤال الرابع : ما هي طبيعة الدولة الآن كما هي من الواقع الحالي بلا رتوش؟

ج- المستقبل الممكن:

السؤال الخامس : ما هو مجال نشاط الدولة الذي يمكن أن يتحقق في نهاية الفترة التخطيطية أقصى ما يمكن تحقيقه في ضوء الواقع والمتغيرات:

السؤال السادس : ما هي طبيعة الدولة التي يمكن تحقيقها في نهاية الفترة التخطيطية أقصى ما يمكن تحقيقه في ضوء الواقع والمتغيرات؟

ثانياً : أربعة مجالات للتحليل :

(أ) تحليل المحيط الخارجي.

(ب) تحليل الوضع الداخلي.

(ج) تحليل القيم السائدة.

(د) تحليل المسؤولية الاجتماعية.

تلك عناصر "الواقع" التي سوف يساعد فهمها علي تحديد "الممكن".

ثالثا : أربعة جوانب للتحليل:

في المجالات الأربع السابقة يجب تقييمها بالنظر فيها إلى:

- أ- نواحي القوة
- ب- نواحي الضعف
- ج- الفرص
- د- التهديدات

يطلق على الأسلوب Swot ويمكن أن نسميه "نواة" أي نأخذ أحرف من العناصر فوق على الوجه التالي.

المجال:	
نواحي القوة	نواحي الضعف
الفرص	التهديدات

تحليل ال "نواه"

المتغيرات الدولية المعاصرة:

هي المتغيرات التي تحدث خارج حدود الدولة ويكون من الممكن تأثيرها على سياسات أو اقتصاديات الدولة حكومة أو مواطنين أو كليهما وهي تغيرات من لا يمكن تجاهلها بقصد أو بدون قصد.

نري تقسيم المتغيرات الدولية المعاصرة إلى ثلاثة محاور رئيسية كما يلي:

**المحور الأول :** هو محور تعريف الذات سياسيا وثقافيا واجتماعيا \ من نحن ومن نريد أن نكون؟

**المحور الثاني :** هو محور الهوية الاقتصادية \ ماذا نمتلك؟ وكيف نستخدمه وننميّه؟

**المحور الثالث :** هو محور الفلسفة \ كيف نتعامل معا ومع الآخرين؟

**عصر نهاية التاريخ:**

في مقال الكاتب الأمريكي "فوكيياما" نهاية التاريخ وتتلخص وجه نظره انه بخروج الشيوعية من التاريخ انتصر الغرب الرأسمالي ونظامه السياسي ولم يعد من أي بدائل جديرة بالذكر بما في ذلك الإسلام ففاعليته لا وزن لها لأنه دويلات لا رصيد أيولوجي أو ثقافي أو اقتصادي لها يرقى للغرب.

وفي كتاب "خروج العرب من التاريخ" حلل فوزي منصور واقع العرب بتفككهم وانهيار فاعليتهم فأنهم قد خرجوا من التاريخ ولا توجد بارقة أمل ويرى الكثيرون أن المد الإسلامي خطر يجب القضاء عليه ومن هنا بدأت الحملات الضارية والتصفية الحربية.

**عصر التكتلات الجغرافية**

١- التكتلات "القارية" :

هي تكتلات انتمائية توصف بصفة عامة مثل "الكتلة الأوربية" وكتلة أمريكا الشمالية والكتلة الآسيوية هذه كتل تختلف في مراحل نموها إلا أن مراكز الثقل واضحة ولا تكاد تخلوا أحداها من جانب سياسي واقتصادي.

## ٢- التكتلات الإقليمية :

تكتلات أقل ضخامة أساسها أيضا جغرافي مثل "مجلس التعاون الخليجي" وهناك دولا عربية ليست عضوا فيه وهناك عناصر تسهل ترابطهم القرب أو الرؤية والأنظمة السياسية وتمائل مصادر الرزق ونفس المشاكل واللغة والدين ، لذل يقع هذا التكتل في محيط التكتلات المحدودة الهوية .

والتكتل "الشرق أوسطي" مثلا به دول عربية وأجنبية لكنها علي البحر المتوسط معا والمهم أن تفكر الدول كيف تريد أن تصبح وما التكتل المناسب لها.

## عصر تكثيف البحث عن الذات:

- في الصين في ميدان تينامان رفع المتظاهرون تمثال الحرية يطالبون حقيقة الأمر بتعريف جديد للصين التي يعرفونها.
- في للاتحاد السوفيتي انهار النظام الشيوعي ودار التنافس لحد العنف لتحديد هوية جديدة للمجتمع.
- في دويلات يوغسلافيا السابقة دار الصراع القاتل على أساس عرقي \ ديني.
- في الهند يحاول الهندوس إعادة تعريف الهند كدولة هندوسية بالأساس.

ويعتقد هنتجتون أن هذا الصراع القادم يترك للدول التي عليها أن تختار طريقة في هذه الصراعات أحد بدائل ثلاثة:

## البديل الأول :

بديل العزلة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية أي محاولة عزل المجتمع عن المؤثرات الخارجية الدخيلة كما فعلت الصين أيام حكم ماوتس تونج وكوريا الشمالية الآن أي انتزاع الذات من دائرة السيطرة الثقافية الغربية.

## البديل الثاني :

بديل الارتباط بالغرب وقبول قيمه وثقافته وأنظمتة السياسية والاقتصادية ومؤسساته أي التعلق بحرية الغرب.

## البديل الثالث :

بديل "الموازنة" مع الغرب بإنشاء وتطوير القوة الاقتصادية والعسكرية ذاتيا بالتعاون مع دول غير عربية لمواجهة الغرب مع الاحتفاظ بالقيم والمؤسسات الذاتية القومية.

### المحور الثاني : الهوية الاقتصادية

عصر العالمية والتنافس العالمي :

- العالمية هنا تعني عالمية الإنتاج والتسويق والاستهلاك والتمويل واستقطاب الموارد الأولية واستخدام القوى العاملة.
  - يمكن للمنظمة ممارسة نشاطها الإنتاجي في أي مكان بالعالم وتحصل علي مواردها الأولية من أي مصدر بالعالم حيث الجودة والسعر الأقل والسوق هو العالم كله والوظائف لكل جنسية ولون.
  - قد تكون العالمية لها سلبية ومشاكل في البيع والتسويق بسبب وحشية المنافسة وعملة المنافسين وما ينتج من ارتفاع في درجة الجودة وانخفاض في الأسعار وزيادة في الخدمات.
  - ولكن من الناحية الإيجابية العالمية تخلق فرصا للبيع في الأسواق التي لا تستطيع القوة الشرائية السائدة فيها أن تتحمل الجودة أو الأسعار الأعلى و فرصا للإنتاج حيث الحوافز أفضل والضرائب أقل والموارد الأولية أقرب والموارد البشرية أرخص وهذا من أسباب نجاح اليابان.
  - وعصر العالمية عصر التنافس العالمي بين قوى عالمية والدول الأقل تقدما لها خيار واحد من هذين البديلين.
- (أ) إما أن ينظموا إلي احدي القوى العالمية وبعض الدول حاولت ذلك.
- (ب) أو أن يرتقوا بمقدرتهم التنافسية إلي مصافها وبعض الدول حاولت ذلك.
- وهناك دولا مزجت البديلين كالمكسيك انضمت لتكتل أمريكا الجنوبية وبنفس الوقت ترتقي بمقدرتها التنافسية.

هناك أربعة مقاييس لقياس مقدرة أي دولة على التنافس الدولي ما هي؟

(أ) المقياس الأول:

مستوي المعيشة أي نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي الحقيقي.

(ب) المقياس الثاني:

الإنتاجية أي الكمية من الدخل القومي التي ينتجها فرد واحد من القوى العاملة في المجال الإنتاجي بالدولار.

(ج) المقياس الثالث:

الاستثمار أي النسبة من الدخل القومي الإجمالي التي يتم إنفاقها على المصانع والمعدات.

(د) المقياس الرابع:

التجارة الدولية كما تبدو في الميزان التجاري ( الصادرات ..الواردات)

ما هي أهم العوائق أمام مقدرة الدول علي الصمود في المنافسة الدولية؟

١. السياسات الإدارية وعدم فاعليتها خصوصا من حيث عدم مقدرتها على المرونة.
  ٢. التركيز المتزايد على النتائج المالية والاهتمام بالأرباح على حساب احتياجات المستهلكين.
  ٣. الاهتمام بالنتائج القصيرة الأجل على حساب ما ينمي على المدى الطويل.
  ٤. عدم الالتزام الجاد بالتغيير وعدم رغبة المديرين على التأقلم ومواجهه المنافسة.
  ٥. عدم وجود سياسات صناعية واستراتيجيات قومية متناسقة ومترابطة وفعالة.
- ما هي أهم الحلول للمشاكل القائمة أمام مقدرة الدول علي الصمود في المنافسة الدولية؟

١. التركيز على "المستهلك العالمي" أي الاهتمام بالجودة والسعر والخدمة وعلى منتجات تجتاز الحدود.
٢. بناء ميزة محددة يصعب على الغير الوصول إلي مستواها أو تقليدها إما في منتج معين أو خدمة معينة أو سعر معين..الخ.
٣. المنافسة على أساس السرعة.
٤. السعي إلي تحقيق أعلى جودة في كل شئ.

### عصر تسيد القطاع الخاص "التخصيص" وتشجيع المبادرة الفردية

نتيجة رد الفعل على تجاوزات القطاع العام وفشله ببعض الدول ظهر التخصيص وحلت الرأسمالية كحل واشترت المشروعات الحكومية بكل أنحاء العالم المثقل بالديون والأفواه الجائعة.

وعلى الدول الأقل تقدما أن تطلق المبادرة الفردية لإعطاء الفرصة للمبادر الوطني للبدء في نهضة صناعية وطنية.

*الحكومة تفشل لأسلوب الحكم أو أسلوب الإدارة فمثلا:*

أ- في النظام الشيوعي كان الفشل لأن النظام نفسه مختل الفكرة خاطئة والتنفيذ أخطاء فالشيوعية لم تشيع العدل إنما أشاعت الرعب .

ب- في مصر لأن جذورا تاريخية وجغرافية ذات أعماق رهيبة خلقت واقعا بيروقراطيا لا خلاص منه .

القضية إذن ليست الحكومة في حد ذاتها وعلى إطلاقها وإنما:

١. دورها - والنظام الإداري الذي يقوم بتنفيذ هذا الدور.

٢. الأشخاص الذين يسيرون هذا النظام.

٣. الرعاية التي تآتمر بهذا النظام.

عصر التحالفات الإستراتيجية:

التحالف الإستراتيجي يسمح لشركتين أو أكثر أن يتقاسموا الموارد أو المهارات أو الأسواق أن يتعاونوا في الأبحاث والإنتاج والتسويق ليصبحوا مقدرة كليهما على التنافس ، وقد انتشر هذا الأسلوب بالذات بين الشركات متعددة الجنسية والشركات عبر القارات ويمثل فرصة ذهبية للدول النامية للتقدم والاشتراك في الاقتصاد العالمي مع الاحتفاظ بدرجة أكبر من سيطرتها على مواردها القومية.

وهناك ثلاث أهداف رئيسية من أهداف الدولة في الوقت الحالي التنويع – والتعمين – والتخصيص وتتناسق بدرجة أو أخرى مع الأهداف الإستراتيجية .

### المحور الثالث : الفلسفة الإدارية:

عصر التحرير الإداري:

لا تحرير اقتصادي بلا تحرير إداري وليتحقق ذلك فإن تغيرا جذريا يجب أن يتم في كل عناصر المعادلة الصعبة القائد والمقود والنظام و

عصر التحرير الإداري يوصف بوصفين آخرين هما

أولا : عصر نظرية الإدارة السيستمية:

تسمى هكذا بدلا من " الأنظمة " لأن كلمة الأنظمة لهل مدلولات عديدة تثير اللبس وتطبيق هذه النظرية نتفق على أمرين أولهما أن التغيرات الخارجية المؤثرة في أداء المنظمات تزايدت بشكل ملحوظ ، وثانيهما أن سرعة التغير ودرجته في هذه المتغيرات متزايدة بنسبة وسرعة أكبر.

هناك عنصرين أساسيين يقدمان الدليل على ضرورة الاستجابة للمتغيرات:

١. أن الأنظمة يجب أن تدار على أنها نظام مفتوح وليس نظاما مغلقا وخاصة في عصر ثورة المعلومات.

٢. إن النظرة فيها دائما تكون نظرة كلية وليس جزئية.

ويؤدي هذا المفهوم النظري إلي بعض النتائج العملية ومنها:

١. الإدارة الموقفية – الإدارة تابعة من الموقف وليس من الوظيفة أو المستوى الإداري.

٢. الهياكل التنظيمية الفدرالية – فكرة المفكر الإداري الانجليزي تشارلز هاندي وهي تختلف عن اللامركزية

فالإدارة الفدرالية يفترض أن الوحدة التابعة لديها أصلا كل الصلاحيات وتفوض البعض للمركز الرئيسي .

٣. تسطيح الأهرامات الإدارية – الهرم الإداري التقليدي يتكون من مستويات كثيرة وتؤدي إلي التعقيد وتأخير

القرارات فقامت المؤسسات الكبرى بتقليل عدد المستويات العشرة تصبح أربع وإذا كانت أربع تصبح اثنان مثلا

مما رفع الروح المعنوية للموظفين وتحرر الكثير من طغيان المستويات وتقبلوا المشورة وأصبحت المنظمة قابلة للتعلم ورفع مركزها .

٤. إعادة الهندسة – أي إعادة الهيكلة الجذرية بعد تسطیح المنظمة وتركيبها من جديد لتناسب هذا المفهوم فيجب إعادة اختراع المنظمة ثم بعد ذلك يصبح من الممكن التركيز على الجودة.

ثانيا : عصر تحرير الفرد:

لا قيمة لتحرير اقتصادي بغير تحرير إداري ولا قيمة لتحرير إداري بغير تحرير للفرد العامل في المنظمة .

الفرد يطلق عليه (الموارد البشرية ) وهو المصدر الأساسي للإنتاج وهو العنصر القادر على الإبداع والخلق وتحقيق التغيير المستنير فمع تغيير النظام لا بد من تغيير طبيعة النظر للفرد ودوره.

مع النظام الجديد المسطح والمرن والتحرر من سيطرة الرئيس في النظام البيروقراطي يصبح الفرد هو الأداة الرئيسية لتحقيق التنمية القومية وليس متقاعسا وهناك عناصر أخرى مهمة ساعدت على ذلك:

أولا : تحرير الفرد من الخوف والثقة فيه تجعله ينتج أكثر بحرية دون قيود وطقوس معينه والديمقراطية لها أثر السحر في تحقيق التزام العاملين وإطلاق طاقاتهم الكامنة وتحقيق قدرتهم الغير محدودة على العطاء.

ثانيا : استخدام "الفرق" في الانجاز لإطلاق طاقات العاملين والثقة المتبادلة بينهم وتبادل المعلومات بسرعة.

ثالثا : القيادة التغييرية الجذرية لأنها تستلزم الكثير من الالتزام والجهد والصبر خاصة من القائد الإداري في جو من الثقة والاحترام المتبادل.

هل المتغيرات الدولية المعاصرة أثر على الإطار التنظيمي لعملية إعداد الخطة؟

يتضمن الإطار التنظيمي لإعداد الخطة الرابعة خمس لجان هي :

١. لجنة التوازن الاقتصادي التي تقوم بالمراجعة والربط والتنسيق بين أعمال اللجان الأربعة الأخرى.
٢. لجنة قطاع الإنتاج السلعي.
٣. لجنة قطاع التجارة والخدمات المالية.
٤. لجنة قطاع الخدمات العامة.
٥. لجنة قطاع الموارد البشرية.

بما أن المتغيرات المعاصرة في حالة تصاعد مستمر سواء من ناحية الكم أو الدرجة فان من الضروري تقييم أثر كل منها تقييما مستمرا على كل من هذه القطاعات ، فكيف يمكن تعديل الإطار التنظيمي لكي يأخذ في الاعتبار بسرعة ومرونة أثر هذه المتغيرات فور حدوثها أو التنبؤ لها قبل حدوثها؟

هناك عدة بدائل:

١. أن تقوم بهذه المهمة لجنة التوازن الاقتصادي كأحد مهامها الضرورية والمحددة.
٢. أن تقوم بهذه المهمة كلا من لجان القطاعات كل في مجالها.

٣. أن تنشأ لجنة سادسة مهمتها المحددة النظر بصفة دورية في المتغيرات القائمة والمتوقعة ودرجة تأثيرها المحتمل وكيفية الاستفادة منها أو اجتناب مضارها.
٤. أن تكون هذه اللجان ملحقة بأعلى سلطة تنمية في البلاد ليتسنى تطبيق ما يقترح بأسرع ما يمكن.
- سقوط ونهوض التخطيط الاستراتيجي

التخطيط الاستراتيجي عملية تحليلية – والتفكير الاستراتيجي معالجة للبصيرة

التخطيط الاستراتيجي كثيرا ما يفسد التفكير الاستراتيجي ويسبب حيرة المديرين في الخلط بين البصيرة الثاقبة وبين الانشغال بلعبة الأرقام وهذه الحيرة تقع في صلب الموضوع الذي يؤكد إن أكثر الاستراتيجيات نجاحا هي التي تركز على البصيرة وليس الخطط.

عبر (مايكل بورتر) أكثر كتاب الإستراتيجية شيوعا عن ذلك بقولة: "أنا أفضل مجموعة من الأساليب التحليلية لتطوير الإستراتيجية".

والتغيير الاستراتيجي الحقيقي لا يحدث عن طريق إعادة ترتيب ما هو قائم بالفعل من تصنيفات وإنما عن طريق ابتكار تصنيفات مستحدثة.

مأزق التخطيط:

المشكلة أن التخطيط يمثل أسلوبا حسابيا للإدارة وليس أسلوبا إلتزاميا فالمديرون ذوو الأسلوب الإلتزامي يحثون الناس على المشاركة في المسيرة وأن يسهم كل منهم في دفعها للمسار الصحيح ، والمديرون ذوو الأسلوب الحسابي يركزون على جهة واحدة ويحددون واجبات كل فريق من أجل الوصول إلي الهدف غير عابئين برغبات وميول هذه الفرق وبتعبير العالم الاجتماعي (فيليب سالزيك): "إن الاستراتيجيات لا تكون ذا قيمة إلا عندما يبث المعنيون بها الروح والطاقة فيها".

أوهام التخطيط الاستراتيجي:

الوهم الأكبر في التخطيط الاستراتيجي يتمثل في الزعم بأنه : لما كان التحليل يشمل المعالجة فإن التخطيط الاستراتيجي هو صنع للاستراتيجيات ويقوم هذا الوهم على أمور ثلاثة خاطئة : ١- أن التنبؤ عملية ممكنة. ٢- أن صانعي الإستراتيجية يمكن فصلهم عن موضوع إستراتيجيتهم ٣- أنه بالإمكان صب الاستراتيجيات في قالب رسمي (الترسيم).

وهم التنبؤ:

لا تستطيع أي شركة أن تحدد المدة الزمنية التي تستطيع خلالها إنجاز التخطيط بدقة ، يمكن التنبؤ ببعض الظواهر المتكررة مثل فصول السنة ويكاد يكون مستحيلا بالنسبة للظواهر غير المتكررة كالإبداع التكنولوجي وارتفاع



الأسعار ومن يتوقعها هم "أصحاب البصيرة" الذين يصنعون استراتيجياتهم بأساليب يغلب عليها الطابع الشخصي والحدسي.

وهم الانفصال:

طورت مريان جلنك في كتابها ( تأسيس الإبداع) نقطة مثيرة حيث أشارت إلى علاقة التخطيط الاستراتيجي بمختصر المدير كما هو علاقة طرق دراسة العمل بالنسبة لتيلور بأرضية المصنع والتي هي عبارة عن أحد الطرق لتطويق الخصائص الإنسانية من أجل تنميط السلوك.

أي يقوم النظام بعملية التفكير ونفصل الإستراتيجية عن العمليات والتصميم عن التنفيذ والمفكرين عن المنفذين والخدعة بالطبع هي توصيل المعلومات ذات العلاقة إلى أعلى بحيث يكون باستطاعة المديرين في المستويات العليا الاطلاع على التفاصيل في المستويات الدنيا دون الحاجة إلى إقحام أنفسهم بها.

( أي ترسل المعلومات مغلقة بظروف لمكاتب المديرين بدون الحاجة لمغادرة مكاتبهم ) والمديرون الأكثر فعالية يعتمدون على بعض المعلومات غير الرسمية مثل القيل والقال والإشاعات والبيانات تأتيهم متأخرة بعد التجميع.

وهم الترسيم:

التخطيط لا يستطيع التعلم والترسيم يعني إتباع الخطوات العقلانية بداية من التحليل ومرورا بالعمليات الإدارية وانتهاء بالتطبيق والإجراءات الرسمية لا يستطيع بأي حال من الأحوال أن تتنبأ بالظواهر غير المستمرة ولا تفيد المديرين المنعزلين أو صنع الاستراتيجيات الإبداعية .

التخطيط والخطط والمخطون:

أن مديري الوحدات الإدارية يجب أن يتحملوا المسؤولية الكاملة لعملية صنع الإستراتيجية من خلال عمليات مرسمه ، والمخططين يفقدون إلى صلاحيات المديرين لتوفير الالتزام وحصولهم على المعلومات ميزة جوهرية لصنع الإستراتيجية ويفضلون الاتصال الشفهي على الكتابي مما يجعلهم يتجاوزون التحليل ، ومن ناحية المخطون لديهم وقت أكثر ويميلون للتحليل.

التخطيط كبرمجة إستراتيجية:

إن التخطيط لا يستطيع أن ينتج استراتيجيات ولكن يبرمجها في حاله وجودها ، والمخطط هو مثل من يجمع الأوراق بعد الاجتماعات والقرارات ويرتبها والبرمجة الإستراتيجية تشمل ثلاث خطوات :

١- التقنين: - وهو التوضيح والتعبير عن الاستراتيجيات بطريقة واضحة لتحويل الإستراتيجية إلى خطة عمل بحيث يتم التعامل مع النتائج المترتبة بشكل مفصل.

٢- التفصيل: - يعني الإستراتيجية المرزمة إلى استراتيجيات فرعية وبرامج خاصة.

٣- تحويل الاستراتيجيات: - أي النظر إلى تأثير التغيرات على عمليات المنظمة والتأثير على الميزانية والسيطرة على الأداء.

## التخطيط كأداة للاتصال والسيطرة:

باستطاعة الخطط الموضوعية في شكل برامج ، جداول، ميزانيات وما شابهها وأن تكون وسيلة أساسية في ترجمة أهداف الاستراتيجيات وتوجيه جهودات الأفراد لتحقيقها .

وإنه بالإمكان استخدام الخطط للحصول على المساندة المعنوية والمادية من ذوى النفوذ والمؤثرين خارج المنظمة ، إن الخطط المكتوبة تستطيع إخبار الممولين عن أهداف المنظمة مما ينتج عنه مساعدة هذه المجموعات للمنظمة لتحقيق الخطط.

## المخططون كباحثين للإستراتيجية:

الاستراتيجيات الأكثر أهمية تظهر بدون تدخل من الإدارة أو دون دراية كبار المديرين ، يستطيع المخططون التطلع بفضول نحو الأماكن التي لم يتم الاعتياد على زيارتها للبحث عن الأنماط في وسط ضجيج التجارب الميدانية وفي النشاطات التي تبدو عشوائية وعمليات التعلم غير الرسمية وتحديد سوق جديد لم يتم التعرف عليه سابقا وتفهم إنتاجهم الجديد.

## المخططون كمحللين :

أن المخططين الأكثر فعالية يقضون كثيرا من الوقت علي التحليل لمواضيع محددة وهم مرشحين أقوياء لدراسة البيانات والتأكد من أن المديرين سيأخذونها بعين الاعتبار ، ومن الضروري أن يكون كثير من هذا التحليل سريعا ومتعبا ويتم في الوقت المحدد وشاملا للتحليل التنافسي ، الصناعي والدراسات الداخلية .

## المخططون كحفازين :

من زمن طويل وأدبيات التخطيط تشجع دور المخطط كحفاز ، المخططين لا يخرطون في خانة عملية صنع الاستراتيجيات ولكن يحاولون التأكيد بأن الخانة مليئة بالمديرين المباشرين النشطين ويشجعونهم على التفكير في المستقبل بطرق إبداعية ويحاولون جعل الآخرين يتساءلون عن مدى جدوى الطرق التي تعودوا عليها (الحكمة التقليدية) ومساعدة الناس للخروج من الرتابة واستخدام الأساليب المثيرة.

## المخططون المحافظون والمجددون :

"المفكر المحلل" أي المخطط التقليدي يحافظ على الترتيبات القائمة في المنظمة ويتجه إلي برمجة الاستراتيجيات المتفق عليها وتوصيلها بوضوح ويقوم بإجراء بعض الدراسات التحليلية لضمان الاستفادة من البيانات ويطلق عليهم المخططين المحافظين.

النوع الثاني هو "مفكر مبدع" يحاول فتح خانه عمليه صنع الإستراتيجية ويحلل النوع الغير المحسوس من المعلومات ومتهئى لإجراء دراسات سريعة وشاقة ويكتشف الاستراتيجيات في أماكن غريبة ويشجع الآخرين أن يفكروا بطريقة إستراتيجية ويميل للعمليات الحدسية التي يتم التعرف إليها في النصف الأيمن للدماغ ويطلق عليهم المخططين المجددين.

كثير من المنظمات تحتاج لهذا النوعين من المخططين.

حافة الترسيم:

أسفرت ثلاثة عقود من التجربة مع التخطيط الاستراتيجي عن حاجتنا لتوسيع عملية صنع الاستراتيجيات بدلا من محاولة إغلاقها بواسطة الترسيم العشوائي.

### التفكير الاستراتيجي في المنظمات العامة

#### مزايا التفكير الاستراتيجي

- انه تفكير تباعدي لكونه يعتمد الإبداع والابتكار في البحث عن أفكار جديدة لذلك يحتاج لقدرات فوق العادية للتخيل والتصور وإدراك المفاهيم وعلاقتها.
- هو تفكير تركيبى وبنائي يعتمد الإدراك والاستبصار والحدس لاستحضار الصور البعيدة ورسم ملامح المستقبل قبل وقوعه.
- هو تفكير تنظيمي باعتماده الرؤية الشمولية للعالم المحيط ولربطه الأجزاء ولانطلاقه من الكليات في تحليله للظواهر وفهمه للأحداث.
- هو تفكير تفاولي وأنساني يؤمن بقدرات الإنسان وطاقاته العقلية على اختراق عالم المجهود والتنبؤ باحتمالات مما سيقع ووجوب توظيف المعرفة المتاحة وتوفير الأجواء المشجعة على المشاركة في صناعة المستقبل.
- هو تفكير تنافسي يقر أنصاره بواقعية الصراع بين الأضداد والقوى ويتطلعون إلي اقتناص الفرص ويؤمنون بان الغلبة لأصحاب العقول وذوى البصيرة المستكشفين للمعرفة.
- ميالون للمخاطرة والمنافسة التي تدفعهم لمواصلة التفكير في ما هو جديد.
- يعد تفكيراً تطويرياً أكثر منه إصلاحياً لبدنه من المستقبل .
- يعد متعدد الرؤى والزوايا والنظر إلي الأمام ويفهم الماضي ويلجأ للتحليل التشخيصي لفهم حقيقة الأشياء بواقعية.

#### إيجابيات التفكير الاستراتيجي

- بلورة الإطار الفكري للنظر إلي المنظمة في محيطها الكلي وعلاقتها الشمولية بلا من اعتبارها صندوقاً مغلقاً لا يؤثر ولا يتأثر.
- التأكيد على أهمية المستقبل وتحديد اتجاهاته واحتمالاته.
- توحيد الجهود وتعبئة الطاقات نحو الأهداف والغايات بدلا من التركيز علي الوسائل والجزئيات.
- التوظيف الجيد للموارد البشرية وطاقاتها ومعارفها الصريحة والضمنية وحثها على الإبداع والابتكار.
- تحقيق التكيف والتأقلم والتفاعل الايجابي مع البيئة الخارجية واحتواء القوى الداعمة والمساندة للمنظمة.
- التهيو والاستعداد للامات والتحسب للإحداث قبل وقوعها وإعداد الورش وغرف العمليات للتحكم في ظروفها.

- تمكين المنظمات والقيادات من إشراك الجهات العامة والمستفيدة في طرح الرؤى ووضع التصورات وتوحيد الجهود.
- يساهم في تقوية الولاء والانتماء والرضا بين العاملين وشدهم نحو الأهداف والغايات الإستراتيجية.
- إشاعة ثقافة الحوار والمشاركة والمصارحة والتفاؤل والشفافية في أجواء المنظمات.
- يعزز ثقة الأفراد والجماعات والمنظمات بذاتها وهويتها ويبعث في النفوس الأمل.

#### خصائص الأفراد ذوي التفكير الاستراتيجي

- القدرة على بناء الغايات والأهداف لمنظماتهم.
- القدرة على استحضار المستقبل واستشراف أحداثه.
- التحسس والحدس والاستبصار للقضايا التي تفتقر للمعلومات.
- المتابعة المباشرة لما يقع في دنيا الأعمال والشركات العملاقة.
- التجاوب والتفاعل الايجابي مع البيئة الخارجية.
- التمتع بمهارات التحليل والتفسير والتركيب بين المتغيرات.
- الانفتاح والمشاركة ومهارة الاستماع والإنصات.
- الرؤية الناقدة للأفكار والقدرة على توظيفها والبناء عليها.
- مستوى جيد من الذكاء وسرعة البديهة وحب التعلم.
- القدرة على توسيع دائرة التفكير وتضييق نطاق التنظيم.
- ذوو رؤية تكاملية وشمولية ويتقبلون النقد ويتجاوزون الأخطاء.
- ميالون للمنافسة والمغامرة ويقبلون التحدي والمخاطرة المحسوبة.
- مثاليون وطموحون ويؤمنون بقدرات الإنسان على صناعة مستقبله.
- محبون للعلم والتعلم وحريصون على نقل معرفتهم للآخرين.
- يؤمنون بحرية الاختيار.

#### المعوقات التي تواجه التفكير الاستراتيجي

- التغيرات السريعة الداعية له قد تؤدي إلى إفشال تطبيقاته أو إضعاف المنظمات على الاستمرار في تطبيقه.
- يكلف الوقت والجهد والمال الذي قد لا يتوفر للمنظمة.
- انشغال المنظمة وتركيزها على المشكلات والقضايا اليومية المتراكمة يجعلها تنظر للتفكير الاستراتيجي انه ترف فكري وليس ضرورة ملحة.
- عدم استقرار القيادات والكوادر المتخصصة وفقدان الأمن الوظيفي نتيجة التخصص والتقاعد المبكر يصرفهم عن التفكير بالمستقبل.
- غياب المنافسة بين المنظمات الحكومية وغيرها من القطاعات لإحساسها بالأمان فلا تفكر بالمستقبل.

- لا تزال الكثير من المنظمات لا تفرق بين التخطيط البعيد المدى والتخطيط الاستراتيجي الذي يعقب التفكير الاستراتيجي فتخلط بينهما ظنا أنها تعتمد على نفس الشيء.
- العادات والتقاليد المجتمعية التي تحث على التواكل وعدم التحسب وعلى الخوف من المستقبل.
- الضغوط والمصالح للجماعات وللأفراد دورها في إبقاء الحال على ما هو عليه وتقاوم أي تغيير جوهري أو جذري.

### النصائح العشر لتكون استراتيجيا

١. شارك الآخرين من حولك في صياغة الرسالة والرؤية والأهداف المستقبلية لمنظمتك.
٢. أطلق العنان للمفكرين والمبدعين ليخرجوا المارد من داخلهم واحرص على الإشادة بنجاحاتهم.
٣. عود نفسك على الاستماع والإنصات فكثيرا ما تكون أفكار الآخرين فرصة ذهبية للتقدم.
٤. ابعد الخوف من أجواء العمل وازرع الثقة لكسب قلوب وعقول الآخرين.
٥. اسمح للرأي الآخر بالتعبير عن وجهات النظر المختلفة فالاستراتيجيات تتطلب النظر للأمور من زوايا متعددة.
٦. جدد معلوماتك وضع معرفتك في متناول الآخرين وشجعهم على توظيفها.
٧. للتأكد من أن منظمتك تواكب عصرها احرص على مقارنة أدائها بأداء المنظمات الرائدة لتقليص الفجوة أينما وجدت.
٨. ابدأ التغيير بنفسك وكن قدوة في الالتزام قولاً وفعلاً وحضوراً وتضحياً.
٩. ضع سقفاً زمنياً لترجمة الطموحات والتطلعات وللخطط التي تحدد مسيرة التحول مما هو كائن إلي ما ينبغي أن يكون.

### وحدات التخطيط في الأجهزة الحكومية

كيف ومتى أنشئت:

أنشئت الوحدات بتاريخ ١٧ - ٩ - ١٣٨٤ بنص ملكي رقم (١٩) لضرورة إنشاء وحدة داخل كل وزارة وتتشاور مع الهيئة في تشكيل وتنظيم الوحدات وبعد إلغاء الهيئة المركزية آلت المسؤولية تلقائياً لوزارة التخطيط.

ما هي المبررات الموضوعية لإنشاء وحدات التخطيط؟

١. أوصت جميع التقارير والدراسات (الأمم المتحدة والبنك الدولي) التي اهتمت بدراسة الهيكل التنظيمي والإداري بضرورة إنشاء وحدات تخطيط في الأجهزة الحكومية.
٢. الوحدات هي الأداة التنظيمية والإدارية الفعالة لإيجاد التعاون والتنسيق بين الأجهزة الحكومية المختلفة.
٣. الوحدات تمد الجهاز المركزي بالبيانات والمعلومات بصورة مستمرة لأن الإحصائيات الدقيقة هي الأساس الصلب الذي يقوم عليه التخطيط.

٤. تساعد الوحدات الأجهزة التي تنتمي إليها في تنسيق جهودها في تخطيط المشروعات والبرامج وكيفية تمويلها والعمل على إزالة أي تعارض أو ازدواجية في النشاطات الفرعية.
٥. يكسب جهاز التخطيط المرونة واستمرار تدفق المعلومات رأسيا وأفقيا وتشرف أيضا على تنفيذ المشروعات و البرامج المصدقة من قبل الجهاز المركزي .
٦. الوحدات كحلقة وصل تساعد على التفاهم بين جهاز التخطيط المركزي وأجهزة التنفيذ الفنية وتعطي نوعا من الالتزام من جانب الوزارات والمصالح الفنية بضرورة تنفيذ جميع المشروعات المعتمدة كل في مجال اختصاصه .
٧. عدم توفر القوى العاملة المدربة بالحجم والنوعية المطلوبة يعتبر واحد من أهم العقبات في طريق إعداد خطط التنمية والتي تعاني منها جميع الدول النامية بدرجات متفاوتة.

ما وظائف ومهام وحدات التخطيط بالحكومات والدول والمنظمات العامة؟

١. الاتصال الدائم والمستمر بالمختصين في وزارة التخطيط في كل ما يتعلق بأعمال الخطة الخمسية.
٢. تحديد النقاط التي يتطلب حلها والبت فيها موافقة من جهات عليا مع اقتراح الحلول المناسبة لها.
٣. تحديد المهام والأعمال التي يتطلبها بعض البنود المدرجة في إستراتيجية الخطة حسب كل قطاع.
٤. تعيين المهام التنظيمية والتخطيطية لإنجاز الأعمال المحددة في الجدول الزمني وتحديد المواعيد الزمنية لإنجازها.
٥. التأكد من تعيين الموظفين والاستشاريين لإنجاز المهام مع تفويض الصلاحيات داخل الوزارات.
٦. ضمان إيجاد التنسيق الفني والمالي والتنظيمي المطلوب لأعداد الخطة بالوزارات نفسها والأقسام والفروع.
٧. ضمان استمرارية الإطار التنظيمي والمالي فيما بين تنفيذ الخطة الحالية والخطة المراد إعدادها ويشمل ذلك تنفيذ الأعمال المدرجة في ميزانيات السنتين الأخيرتين من الخطة السابقة.
٨. التأكد من أن نماذج تعبئة البيانات قد تمت تعبئتها بالكامل بالنسبة لجميع البرامج والمشروعات وإعداد جداول زمنية لمراحل التنفيذ.
٩. تقديم التبرير اللازم بشكل كمي محدود لكل برامج وكل مشروع يتم عرضه سواء في واقع حالته الموضوعية بغية تقديم مزاياه الايجابية والسلبية.
١٠. إعداد ترتيب الأولوية لجميع البرامج المعروضة ضمن الخطة المقدمة.

## الفصل الثالث :

### العولمة في منظمات الإدارة العامة

لقد جاءت العولمة وظهرت كأساس للمنظمات العالمية وللإدارة العامة ويكمن السبب الحقيقي في ذلك أن العولمة أصبحت ظاهرة تملأ الدنيا وتشغل الناس.

لذا وجب الإهتمام والنظر إلى العولمة من جميع الجوانب، فأولاً لابد من الإهتمام بتعريف العولمة ، كما لابد من معرفة جذور العولمة وأصولها الحقيقية، ومخاطرها وكيفية مواجهتها .

### تعريف العولمة

لقد أصبحت العولمة حديث الناس في كل مكان خاصة هذه الايام، وكثرت حولها المصطلحات والتعريفات التي تجري على الالسن والاقلام ولعل اكثر هذه المصطلحات شيوعا هو ان العالم اصبح قريه صغيره وهو تعريف فيه الكثير من الحق.

فقد اصبح العالم مكاناً صغيراً بفضل الإتصالات الحديثه والقدرة على تبادل المعارف و الإنتقال من مكان الى آخر وإستخدام وسائل التكنولوجيا الحديثه ولكن هذا التواصل تقابله نزعه واضحه إلى التشبث بالقوميه وبالغه مهما يكن انتشارها محدوداً وكأنما تقابل بعض الشعوب لهذه النزعه سلطان العولمه الذي يعتمد في المقام الأول على السيواده في الإقتصاد والصناعه والتجاره والنفوذ السياسي وتلوذ الشعوب بقوميتها وتراثها ولغتها كي لاتذوب وتصبح قطره في ذلك المد الجارف والامثله كثيره على هذا الاتجاه في دول البلقان وغيرها.

فالعولمة سلاح ذو حدين، فمن ناحية إن ما توفره ظاهرة العولمة يعد فرصاً يجب انتهازها، فهي تحمل بذور التقدم والرقي المتمثلة بمنجزات الثورة التكنولوجية وثورة الاتصالات والمعلومات وظهور الحواسب والانترنت بهدف خدمة البشرية، ومن جهة ثانية تهدد الشعوب والدول بأثارها السلبية المتمثلة بتهديد الثقافات المحلية وتشويهها عن طريق وسائل الإعلام، ومنافسة السلع الأجنبية والخصخصة وما ينتج عنها من بطالة وفقر، إضافة إلى تفشي الفساد الإداري والمضاربات.

وهذا يفرض على الدولة أن تتسلح بالقدرة الكافية للتصدي لكل آثار العولمة والاستفادة من إيجابياتها ما أمكن، وإلا فستكون الدولة مجرد تابع اقتصادي وثقافي وحتى سياسي للغرب، وفي الحالتين يجب أن يكون العالم بأسره مستعداً لقبول أفكار جديدة، ومجرد قبول هذه الأفكار يعني بحد ذاته وضع قيود على الحرية الاقتصادية والاجتماعية و السياسية، لذا قمنا بإعداد هذا البحث محاولين بيان التحديات التي تواجهها الإدارة في ظل العولمة، ثم انتقلنا إلى بيان مجموعة من المفاهيم الإدارية الجديدة والتي تُعدّ وليدة ظاهرة العولمة، علّنا نقدّم فكرة عن خطورة تحديات العولمة ودور الإدارة في مواجهتها باتخاذ الخطوات الإيجابية والصحيحة لا سيّما في دول العالم الثالث.

و تعد ظاهرة العولمة {أعلى مراحل الإمبريالية} حيث يمكن وصفها بأنها أسلوب الغرب - لاسيما الولايات المتحدة الأمريكية - في الهيمنة على الشرق بشكل عام وعملية (أمركة) بشكل خاص.

فالولايات المتحدة الأمريكية تستخدم جميع المنجزات التكنولوجية والعلمية وكل وسائل التطور الحديثة وتسخرها لخدمة مصالحها، والتناقض الذي تصنعه العولمة يماثل وإلى حد كبير التناقض الذي أحدثته الثورة الصناعية في أوروبا، فثورة العولمة والثورة الصناعية يجمع بينهما الكثير، غير أن الاختلاف يكمن في الآثار والمتغيرات التي رافقت كل من العمليتين.

فحياة الثورة الصناعية تركزت حول (المصنع)، أما مجتمع العولمة فيدور حول (الكمبيوتر والبورصات والقنوات الفضائية وصحف عالمية ومواد استهلاك عالمية)، ناهيك على أن هدف ظاهرة العولمة هو الهيمنة على الكرة الأرضية بأكملها (١).

ولو ألقينا نظرة سريعة على التقارير الاقتصادية وتقارير البيئة والتنمية لوجدنا الأرقام الهائلة حول التدهور الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لمعظم الدول التي تقع تحت وطأة هيمنة الإمبريالية الحديثة.

وما تشهده اليوم تلك الدول من تلوث يهدد الحياة البشرية، وزيادة الهوة بين الفقراء والأغنياء، وعدد الوفيات جراء الحروب و الأزمات الإنسانية... كل هذا من أجل خدمة مصالح الولايات المتحدة الأمريكية وشركاتها الساعية للربح بأي طريقة.

فالعولمة هي صيغة الوجه الآخر للنظام العالمي الجديد، والذي هو بدوره امتداد للإمبريالية العالمية المتمثلة في الولايات المتحدة التي حافظت على طاقاتها البشرية ومواردها الاقتصادية بعد أن أنهكت الحربان الكونيتان الأولى والثانية معظم شعوب العالم، لاسيما الدول الرأسمالية الكبرى آنذاك كفرنسا والمملكة المتحدة البريطانية.

واليوم باتت ظاهرة العولمة واقعاً يهيمن على جميع المجتمعات المعاصرة وامتدت لتشمل جميع النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية لدول العالم قاطبة، وأصبحت محط اهتمام العلماء الاقتصاديين في مختلف أنحاء العالم نظراً لامتداد تأثير هذه الظاهرة على مصير مختلف الشعوب.

إن العالم في وقتنا الراهن يحيا في ظل مرحلة جديدة ومتميزة من مراحل تطوره الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والثقافي، ترافقها نجاحات عظيمة وإخفاقات هائلة ومشكلات مستعصية تعبر عن التناقضات الحادة التي تتسم بها الرأسمالية في هذه المرحلة، فمن ناحية حققت البشرية إنجازات جبارة في التقدم العلمي والتكنولوجي وثورة المعلومات والاتصالات، ومن ناحية أخرى ظهر ما يسمى بعولمة رأس المال التي ترمي إلى استغلال كل تلك الإنجازات لمصلحتها وزيادة أرباحها، وحرمان البشرية منها من خلال هيمنة الرأسمال على العالم، وإقامة التكتلات الاقتصادية العملاقة وتزايد نشاط الشركات متعددة الجنسية التي تبتلع حصة هائلة من دخل البلدان الفقيرة، وتكتلات عسكرية جبارة مجهزة بترسانة عسكرية متطورة تستطيع إفناء العالم، وسيطرة شاملة على صناعة الإعلام ووسائله، مما أدى إلى بطالة شاملة وتزايد حالات الفقر وانتشار الأمراض وتكاثر الحروب الإقليمية والمحلية وتفكك العلاقات بين الدول. فالعالم اليوم يعيش حالة من التغيير الديناميكي في كل مجالات وميادين الحياة والعلوم ووسائل الإنتاج فقد تطورت تكنولوجيا المعلومات والاتصالات تطوراً متسارعاً وكبيراً أحدث انفجاراً معرفياً جعل قوة المعلومات مرتبطة بزمانها وآلية وسرعة تبادلها في صنع القرار والرأي، مما يتطلب نظرة جديدة للعلوم وطرائق التعليم ومنهجياته وآلية توزيع الجهد الإنساني البشري، وكذلك لطبيعة علوم وخبرات الإدارة العلمية الحديثة للشركات والمؤسسات التي ارتبطت بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات كما تغيرت الآن وتأثر العمل ومعايير النجاح لكل شركة أو مؤسسة أو حتى لكل فرد في المجتمع، فالشركة



اليوم لم تعد قادرة على التحكم بسوق محدد ضمن قيود معينة، خاصة وأن تقنية الاتصالات ومؤثراتها الإعلانية جعلت من الاقتصاد المحلي عالمياً ومن الاقتصاد العالمي اقتصاداً محلياً.

لذلك أتت أنظمة الجودة والمواصفات القياسية العالمية (ISO) لتوثق هذه المتغيرات باتجاه توحيد الأسواق العالمية في سوق عالمي وحيد.

وفي ظل هذه المتغيرات وتحديات اتفاقات التجارة الدولية (GATT) لا نرى بديلاً عن التطوير الإداري السريع الخطي للانتقال نحو تطبيق مفاهيم الإدارة العلمية الحديثة التي تحاول أن تحقق الاندماج الفعلي بين العلوم الاجتماعية والاقتصادية والعلوم التقنية بما فيها تكنولوجيا المعلومات. وعلى الرغم من أن آثار العولمة تمس جوانب الحياة الدولية واقتصاديات الدول الرأسمالية المتطورة والدول النامية إلا أن هناك تبايناً كبيراً في عمق تأثيرها وما يترتب عليها من نتائج إيجابية أو سلبية، خاصةً بين الدول والأقاليم أولاً والفروع والقطاعات الاقتصادية ثانياً وظواهر الحياة اليومية ثالثاً، وهذا الأمر يخلق فجوة وهوة بين المستفيدين والخاسرين من آثار ظاهرة العولمة التي تكبر وتنمو لتصبح أكثر شمولية، لذا لا بد من التعمق في دراسة هذا التحدي الخطر الذي يقوم على مجموعة ركائز أهمها الدور المحوري للولايات المتحدة الأمريكية من حيث كونها القوة الاقتصادية العالمية الكبرى وقلب المنظومة الرأسمالية، وخطط وسياسات مؤسسات التمويل الدولي (صندوق النقد والبنك الدولي ومنظمة التجارة العالمي) فضلاً عن الأدوار التي تضطلع بها الشركات متعددة الجنسيات والتكتلات العابرة للقارات.

وفي خضم الحديث عن آثار هذه الظاهرة لا بد لنا من الإشارة إلى أن القطاع العام لا يزال يحتل في معظم اقتصاديات الدول النامية – ومنها الاقتصاد السوري – دور الريادة باعتباره يمثل عامل أمان للاقتصاد الوطني ويسعى لتحقيق حالة التوازن الاقتصادي والاجتماعي، وانطلاقاً من هنا تنبع أهمية هذا البحث لا سيما وأنه سيركز على دراسة ظاهرة العولمة والتحديات التي ستفرضها على إدارة شركاتنا ومؤسساتنا العامة.

فالعولمة ستفتح المجال لدخول السلع الأجنبية المنافسة لسلع القطاع العام التي لا تستطيع المنافسة الأمر الذي سيؤدي إلى خسارته والتفكير بتصفيته أو خصخصته، مما سيؤدي إلى حالة مريعة من البطالة لا سيما في ظل التقدم الهائل في عالم التكنولوجيا، إضافة إلى خسارة خزينة الدولة للعائدات التي كانت تجنيها من الرسوم الجمركية.

إن هذه الآثار وما ينجم عنها من تحرير الاقتصاد وأسواق المال بما يتفق مع مصالح الدول الغنية تفرض على الاقتصاديين والإداريين تعميق دراسة وفهم هذه الظاهرة وأبعادها المستقبلية والسعي لاتخاذ جميع الإجراءات الكفيلة لمواجهتها، وهذا ما يشكل جوهر بحثنا.

لذا لا بد من بيان أهم وأخطر تحديات العولمة وانعكاسها على الأداء الإداري من مختلف الجوانب، كون الإدارة تدخل جميع المجالات الحياتية وتتصل بالجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

كما لا بد من بيان مدى شمولية وخطورة ظاهرة العولمة لا سيما بالنسبة لدول العالم الثالث.

وكذلك إيضاح أهمية الاستجابة الفورية والمستمرة لنتائج العولمة من خلال الفهم الصحيح لهذه الظاهرة وأبعادها لتتمكن الإدارة من الاستفادة من إيجابياتها وتجنب آثارها السلبية.

عناصر العولمة

العولمة كأى ظاهرة اقتصادية اجتماعية متناقضة، فمن ناحية تحمل بذور التطور والتقدم التكنولوجي والمعلوماتي ومن ناحية أخرى تحمل معها نتائج سلبية تؤدي إلى تهميش الدول التي لا تستطيع مواجهتها بالوسائل العلمية الصحيحة، لا سيما أن هذه المرحلة تتسم بظهور بيئة تنافسية قاسية تتميز بعدم الموثوقية وبكثرة التقلب والتغيير، فالمنافسة أصبحت اليوم على مستوى عالمي وبات العالم أشبه بسوق واحدة تتحرك ضمنه السلع والبضائع بحرية حول العالم، كما ظهرت التطورات التقنية والفنية والتكنولوجية وتقنية المعلومات و ثورة الاتصالات والتي شكلت مجموعة تحديات أمام الإدارة الأمر الذي خلق ثورة في عالم الإدارة وتطلب من المؤسسات والشركات تغيير استراتيجياتها ووسائلها لكي تتمكن من الصمود والاستمرار أمام تيار العولمة وتتأقلم مع تحدياتها، فالיום أصبح الحصول على مكان في السوق العالمي والاستمرار فيه هدفاً صعب المنال لا سيما بالنسبة لدول العالم الثالث.

من هنا تبرز المشكلة أمامنا كإداريين في السعي المستمر للتعرف على جميع المستجدات الحاصلة في العالم لنتمكن من وضع استراتيجية مناسبة تمكننا من الاستفادة قدر المستطاع من المتغيرات الإيجابية وأخذ الاحتياطات اللازمة لتحاشي الآثار السلبية.

والعولمة تتكون من الثالث العناصر الرئيسية التالية :

#### ١. تعميم الرأسمالية

ان التغلب الرأسماليه على الشيوعية جعلها تعمم مبادئها على كل المجتمعات الاخر، فأصبحت قيم السوق ، والتجارة الحره ، والانفتاح الاقتصادي ، والتبادل التجاري ، وانتقال السلع ورؤوس الاموال، وتقنيات الانتاج والاشخاص والمعلومات هي القيم الرانجة ، وتقود أمريكا وتفرضها عن طريق مؤسسات البنك الدولي، وغيرها من المؤسسات العالمية التابعة للأمم المتحدة ، وعن طريق الاتفاقيات العالمية التي تقرأها تلك المؤسسات كاتفاقية الجات وغيرها.

#### ٢. القطب الواحد

تفردت امريكا بقيادة العالم بعد سقوط الاتحاد السوفيتي وتفكيك منظومته الدولي، ومن الجدير بالملاحظة انه لم تبلغ امبراطورية في التاريخ بقوة امريكا العسكرية والاقتصادي، مما يجعل هذا التفرد خطيرا على الاخرين في كافة المجالات الاقتصادي والثقافية والاجتماعية ... إلخ.

#### ٣. ثورة التقنيات والمعلومات

مرت البشرية بعدة ثورات علميه منها ثورة البخار والكهرباء والذرة وكان اخرها الثورة العلمية والتكنولوجية والخاصة بالتطورات المدهشة في عالم الكمبيوتر، وتوصل الكمبيوتر الحالي الى اجراء أكثر من ملياري عمليه مختلفة في الثانية الواحدة وهو الامر الذي كان يستغرق الف عام لإجرائه في السابق، اما المجال الآخر من هذه الثورة فهو التطورات المثيرة في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والتي تتيح للأفراد والدول والمجتمعات للإرتباط بعدد لا يحصى من الوسائل التي تتراوح بين الكبلات الضوئية والفاكسات ومحطات الإذاعة والقنوات التلفزيونية الأرضية والفضائية التي تبث برامجها المختلفة. بالإضافة إلى أجهزة الكمبيوتر والبريد الإلكتروني وشبكات الإنترنت التي تربط العالم بتكاليف اقل وبوضوح اكثر على مدار الساعة ، ولقد تحولت تكنولوجيا المعلومات إلى أهم مصدر من مصادر الثروة أو قوة من القوى الاجتماعية والسياسية والثقافية الكاسحة في عالم اليوم.

ان تحليل الجدور التاريخيه لظاهرة العولمة يوضح قيامها ، منذ بدايتها الاولى ، على عالم الاقتصاد والسياسه ، فقد بدأ مفهوم رأس المال البزوغ مع تهميش السلطه ، وتزايد حركة التجاره الذي اسهم في كسر العزله الاقتصادية ، على صعيد الكره الارضيه ، استرعى هذا كل انتباه القوميات ، فكان ان التقت القوميات ورؤس الاموال ، مما اتاح الفرصة لانفتاح الاقتصاديات القوميه على ديناميكية العلاقات التجارية ، وتوحيد الاسواق الداخليه .

وقد شهد القرن التاسع عشر أوج الاقتصاد ، ولم يكن قد بلغ حد العولمة بعد ، انما امتد عالمياً الى حد بعيد والنتيجة أن اصبحت التأثيرات الاقتصادية لهذه العولمة لاسيما في الوقت الحالي أكثر حدة ووضوحاً منها على الثقافات القوميه . وفي الجال السياسي ثمة ظاهره تشكل العولمة ، وهي تتكون من حركات سياسيه ، تعمل على مستوى عالمي .

ومن هنا فالعولمة بمفهوم الطرح الغربي والامريكي ، والذي يسعى الغرب الى ترويجه بشتى الوسائل التكنولوجيه الحديثه ، هي محاولة فرض نموذج معين للثقافه . ويمكن القول بأن العولمة الثقافيه نتيجة حتمية وملازمته للعولمه الاقتصادية . لكن الثقافه المقصود بها في شعار العولمة هي الثقافه "الاستهلاكيه" الموجهه اساساً لدعم العمل الاقتصادي والتجاري ، فهي تخص عالم الموضات والفنون بمختلف اشكالها .

وبعد ذلك انتقل مفهوم العولمة من الفضاء الاقتصادي والسياسي الى الفضاء الاقتصادي والسياسي الى الفضاء الثقافي والاعلامي والادبي أو مايعرف بـ "عالمية الادب" ، وما يعرف بالثقافه الشامله أو "القرية الصغيره" أو المجتمع الكوني "الكوزموبوليتي" ، الذي يكمن وراء انتشار الثقافات والتدخل الحضاري بين الشعوب .

ويمكن ان نعتبر الولايات المتحدة الامريكية البلد الاكثر انفتاحاً على العالم والاكثر حضوراً فيه ، فلذلك ان الحضور العالمي على الصعيد الامريكي يؤكد ظاهرة العولمة ، حيث يتوافق مصطلح "العولمة" مع معنى "الامركه" بحيث اضحى يتم النظر الى العولمة على انها قادمه من امريكا ، فالعولمة اذن بصدد جعل بقية العالم شبيهاً ببعض الشيء بامريكا بكل جوانبها .

أبرز اخطار العولمة وكيفية مواجهتها

للعولمة اخطار كثيرة ومختلفة على الدولة والفرد ومن ابرز هذه الاخطار مايلي:

## الخطر الأول: إحيائها مجتمع الخمس وإفكارها أربعة أخماس المجتمع الآخرين

ستؤدي العولمة إلى تشغيل خمس المجتمع وستستغني عن الأربعة أخماس الآخرين نتيجة التقنيات الجديدة المرتبطة بالكمبيوتر فحس قوة العمل الكافية لإنتاج جميع السلع، وسيدفع ذلك بأربعة أخماس المجتمع إلى حافة الفقر والجوع، ومن مخاطر العولمة أيضاً قضاؤها على حلم مجتمع الرفاه، وقضاؤها على الطبقة الوسطى التي هي الأصل في أحداث الإستقرار الاجتماعي، وفي أحداث النهضة والتطور الاجتماعي، ومن مخاطرها أيضاً دفعها بفئات اجتماعية متعددة إلى حافة الفقر والتهميش، فيكون هناك تفاوت بين الطبقات في كل دولة حيث يستأثر قلة من السكان بالخطر الأعظم من الدخل الوطني والثروة القومية، في حين يعيش أغلبية السكن على الهامش.

كذلك من الملاحظ ان ظاهرة فتح الأبواب على مصراعيها أمام التجارة الحرة باسم حرية السوق قد رافقتها نسبة مهولة من ازدياد الجريمة، فقد ارتفع حجم المبيعات في السوق العالمية لمادة الهيرويين إلى عشرين ضعفاً خلال العقدين الماضيين، أما المتاجرة بالكوكايين فقد ازدادت خمسين مرة.

ويمكن أن نواجه خطر العولمة هذا من خلال تحقيق السوق العربية المشتركة وغيرها من المؤسسات العربية والإسلامية المنبثقة عن الجامعة العربية ومؤتمر القمة الإسلامي هذا على المستوى الخارجي، أما على المستوى الداخلي لكل دولة فيمكن أن نواجهه بزيادة التكافل الاجتماعي الذي ترعاه الدولة، وزيادة الرعاية الاجتماعية، والتأمينات الاجتماعية وتقوية المجتمع المدني، وتعزيز المشاعر الدينية.

## الخطر الثاني: الأمركة

الأمركة هي الخطر الثاني، ومما يساعد على الأمركة انفراد الولايات المتحدة بالعالم، واعتبارها القطب الواحد الذي انتهت إليه الأوضاع السياسية في العالم بعد سقوط الاتحاد السوفييتي، والأمركة تعني انتشار الأزياء والموسيقى والأكل الأمريكي، وتكون نتيجة ذلك إلغاء الهوية الثقافية، ولكن أخطر ما في الأمركة نسبية الحقيقة التي تقوم عليها، وهي التصادم تصادماً مباشراً مع ثوابت الدين الإسلامي المستمدة من النص القطعي الثبوت القطعي الدلالة، لذلك نجد أن قوى الأمركة تدعم كل من يروج لنسبية الحقيقة، ومن امثال رواد الأمركة العرب هو نصر حامد أبو زيد الذي تناول امور عقائدية كالكرسي والعرش والميزان والصراط والملائكة والجن والشياطين والسحر والحسد ... إلخ. وفسرها على انها الفاظ مرتبطة بواقع ثقافي معين، ويجب أن نفهمها على ضوء واقعها الثقافي، واعتبر أن وجودها الذهني السابق لا يعني وجودها العيني، وقد أصبحت ذات دلالات تاريخية.

ويمكن ان نواجه خطر العولمة هذا من خلال التمسك بالدين الإسلامي والاخذ من الحضارة الغربية ما يتناسب مع معتقداتنا والدينية ومنهجنا الإسلامي.

## الخطر الثالث: ثورة التقنيات والمعلومات

ما زالت ثورة التقنيات والمعلومات بأبعادها الجديدة مجهولة النتائج على البشرية إلى حد كبير وبالذات فيما يتعلق بالهندسة الوراثية، وإن كانت ذات نتائج إيجابية في مجالات كثيرة.

تحديات العولمة و أثرها على الإدارة العامة :

أفرزت ظاهرة العولمة بكافة إشكالاتها وأنواعها تحديات عديدة في وجه إدارة كافة المنظمات على اختلاف أشكالها ومجال أنشطتها، ولعل أهم وأخطر هذه التحديات ما يلي:

أولاً: التحديات الثقافية والاجتماعية:

العولمة الثقافية والاجتماعية تهدف إلى تغريب الفرد عن ثقافته أو حضارته الأصلية، وتبني أفكار ومبادئ ثقافية دخيلة عليه، وهذا ما نراه اليوم على معظم أبناء الدول النامية في أفريقيا وأمريكا اللاتينية.

فاليوم وبواسطة وسائل الإعلام المنتشرة والانترنت أصبح الفرد قادراً على الإطلاع على جميع ما يحدث في العالم وهو في بيته.

ولما كانت تلك الوسائل الإعلامية المسيطرة بيد الإمبريالية الحديثة، فإنها تعرض ما تريده وليس ما يحتاجه الفرد المتلقي، الأمر الذي سيؤدي إلى مزاولة الفرد المتابعة المستمرة لكل ما تريد تلك الوسائل إيصاله من آراء وأفكار وترويج لسلع هي بالأصل لبيئة تختلف عن بيئة المتلقي.

فالعولمة تؤدي إلى انخراط الفرد في مجتمع عالمي ضخم، وتبدو هذه العملية كأنها حتمية لا مفر منها، لأنه من الصعب على أي إنسان في أي مكان أن يعيش منعزلاً وبعيداً عن نتائج ثورة الاتصالات والمعلومات من فضائيات وإذاعات وانترنت، الأمر الذي يؤكد (أن العولمة تتضمن الامتداد الخارجي للثقافة المحلية المعنية إلى أقصى حدودها، أي العالم أجمع، حيث تصبح الثقافات منخرطة في الثقافة الغالبة التي سوف تطغى، بعد حين، على العالم).

والمقصود بالثقافة الغالبة الثقافة التي تريد الولايات المتحدة والغرب نشرها والتي تختلف عن الثقافة الأصلية للمجتمع المتلقي، مما يؤدي في النهاية إلى توحيد العالم في بوتقة ثقافية واحدة وفي حيز عالمي موحد وهذا ما دعا الكتاب والمفكرين إلى تسمية هذه العملية (بالإمبريالية الثقافية) والتي تضاهي أسلحة الدمار الشامل خطورة كونها تغزو روح الإنسان وأفكاره ومبادئه ومعتقداته، وتؤثر على انتمائه وقوميته.

وما نجده اليوم داخل البلدان النامية من اهتمامات الشباب وعروض التلفاز وأوضاع المدن لدرجة أنه قد أصبحت كل عواصم ومدن العالم الكبيرة تماثل بعضها بعضاً، وكأن العالم أصبح قرية عالمية.

ولا نبالغ إذا قلنا إن العولمة الثقافية والاجتماعية أخطر أنواع العولمة وأكثرها تأثيراً على المجتمع والدولة كونها تهدف إلى تدمير الثقافات المحلية والعادات الاجتماعية الأصلية، وتسعى إلى سيادة النموذج الثقافي الغربي الأمريكي تحديداً، فمثلاً نرى اليوم هيمنة الموسيقى الغربية و الأفلام والبرامج التلفزيونية الأمريكية وبرامج الحاسوب و

أقرص CD التي تحوي جميعها على معلومات وأفكار تريد الولايات المتحدة نشرها والتأثير من خلالها على الرأي العام العالمي والتي غالباً ما تكون غير صحيحة ومشوهة ومؤيدة للإمبريالية الحديثة، الأمر الذي يؤثر على الرأي العام في القضايا العالمية، وكمثال نذكر أنه قد بلغت نسبة البرامج المستوردة خلال عامي (1994-1995) من جانب 88 محطة تلفزيونية أوروبية من الولايات المتحدة (69%).

وهذا إن دل على شيء فإنه يدل على قدرة الولايات المتحدة في التأثير على الرأي العام الأوروبي من خلال ما تود نشره وبثه من خلال تلك الفضائيات.

فهدف الغزو الثقافي التأثير على أذواق الأمم وحياتها وتطلعاتها، بحيث يرى العالم أجمعه بمنظار الإمبريالية الحديثة، ويتماشى مع مصالحها، فيكون على الأمم جميعاً أن تأكل الصحن الواحد، وأن تقرأ الكتاب الواحد، وأن ترتدي الثوب الواحد أو اللون الواحد، وأن تُصاغ لها طموحات واحدة وأذواق واحدة... فتُغسل الأدمغة وتتماثل وتتجانس بما يُفضل لها (3)..

واليوم نجد وباسم الثقافة أنه (يتم انحسار الهويات الثقافية الخاصة في الثقافة المركزية مع أن اللفظ سلبي Acculturation ويعني القضاء على ثقافة لصالح الأخرى وابتلاع ثقافة الأطراف داخل ثقافة المركز) (4).

وإن عادت بنا الذاكرة إلى حرب الخليج الثانية عندما قال الرئيس الأمريكي السابق جورج بوش في مناخ الاحتفال بالنصر (إن القرن القادم سوف يشهد انتشار القيم الأمريكية وأنماط العيش الأمريكية والسلوك الأمريكي) (5)، لأدركنا تماماً خطورة العولمة الثقافية والتي هي سلاح بيد الإمبريالية الحديثة.

إذاً فالعولمة الثقافية تعبر عن محاولة وضع العالم في قوالب فكرية موحدة تنبع أساساً من الفكر الأمريكي، وتسهم في ذلك وسائل الاتصال الحديثة من أقمار صناعية وانترنت وصحافة وسينما، وهذه أكثر أنواع العولمة خطورة لأنها تؤدي إلى إبعاد الفرد عن ثقافته وهويته وحضارته.

إنها تشبه عملية غسل دماغ للفرد وزرع الأفكار والمبادئ التي تريدها الإمبريالية الجديدة المتمثلة بالولايات المتحدة فيه.

ولو أحصينا التحديات الاجتماعية والثقافية وحتى البيئية لوجدنا أنها وليدة الثورة العلمية التكنولوجية وثورة الاتصالات والمعلومات، وهذه التحديات تضاهي أخطر أسلحة الدمار الشامل حيث إنها تجرد المجتمع من الأصل وتحاول تشويه أهم عنصر ألا وهو الإنسان وطريقة تفكيره وتمسكه بمبادئ وقواعد مجتمعه.

فوسائل الاتصال الحديثة كالتلفاز وشبكات الانترنت والفضائيات مفتوحة لجميع الآراء والنظريات والأفكار سواء الإيجابية منها أو السلبية، لذلك قامت الدول الغربية باستغلال هذه التقنيات وسخرتها للتأثير على أفكار ومعتقدات أفراد العالم قاطبة.

وقد عدت الدول الرأسمالية الحديثة وسيلة الإعلام سلاحاً لفسخ الصلة بين أبناء الأمة و الوطن الواحد والتأثير على القضايا الأخلاقية لا سيما في الدول النامية، الأمر الذي يبقيها ضعيفة تابعة لها.

ولم تكف بذلك بل تسعى تلك الدول إلى التدخل في دقائق حياة الأفراد والمجتمعات وأذواق الأفراد وحسبهم الجمالي، لدرجة أنه قد أصبح هدف الفرد في الدولة النامية هو السعي للتقليد الأعمى لكل ما هو غربي وانشغاله عن قضايا الوطنية والسياسية وتخليه شيئاً فشيئاً عن أصالته وقيمه الأخلاقية.

فمثلاً نجد اليوم تماثل أذواق المستهلكين في جميع أنحاء العالم، وهذه الظاهرة إحدى مؤشرات خضوع أفراد العالم قاطبة لتأثير التحديات الاجتماعية والثقافية، وذلك تطبيقاً لمبدأ العولمة (إن لم توافق السلعة السوق سيجري

تحويله ليوافق السلعة)، ويتم بشكل تدريجي تحويل السوق وتغيير أذواق المستهلكين حسب ما تقتضيه مصلحة الرأسمالية الحديثة والسياسات الاقتصادية التي تتبعها مع الدول الأخرى من جهة ثانية.

وكمثال آخر سعى حملة التغريب المحللين في غرب إفريقيا لارتداء الملابس الصوفية الداكنة في حر الصيف الجاف، أو ليس هذا أحد أشكال التقليد الأعمى وطغيان الهيمنة الإعلامية الغربية على أذواق وفكر الشباب قاطبة.

### ثانياً: التحديات التكنولوجية والفنية:

إن التكنولوجيا سلاح ذو حدين فهي تشكل خطراً على المجتمع البشري كتكنولوجيا أسلحة الدمار الشامل الكيماوية والبيولوجية والنووية كما تهدد البيئة بسعيها اللاهث وراء الأرباح، ومن جهة ثانية لا يمكن للبشرية أن تتطور إن لم تطور الأبحاث التكنولوجية وتسخرها في خدمة البشرية فالיום غدت المعرفة التكنولوجية والتقنية سلاحاً بيد صاحبها.

كما أن للأجهزة التكنولوجية والآلات دوراً كبيراً في التطور الإداري، فهي جزء من وسائل الإنتاج كالآلات والمعامل وبعضها يكون ضرورياً في العملية الإدارية كوسائل الاتصال وغيرها، لذا فإن دراسة التكنولوجيا يعد أمراً في غاية الأهمية بالنسبة للإدارة قبل اتخاذ أي خطوة في إدخالها لأي مجال من المجالات نظراً لتكلفتها المرتفعة من جهة ولخطورة استخدامها وحساسيته من جهة ثانية، وقد ألقينا الضوء هنا على عملية نقل التكنولوجيا وقنوات نقلها والتي تعد بحد ذاتها تحديات في وجه الإدارة لاسيما عند استيراد التكنولوجيا.

وقد لعبت الشركات متعددة الجنسيات دوراً كبيراً في نقل التكنولوجيا لما لها من أثر في ظل المنافسة الشديدة وعصر السرعة والجودة، وبشكل عام يمكن حصر أهداف الشركات متعددة الجنسيات في نقلها التكنولوجيا إلى البلدان النامية بما يلي (6):

1. نقل التكنولوجيا المستهلكة للكثير من المواد الأولية إلى جانب الموارد الطبيعية القريبة المنشأ وتوفير الكثير من أجور النقل والتأمين.
2. نقل التكنولوجيا التي تحتاج إلى المزيد من الأيدي العاملة إلى حيث تتوفر هذه الأيدي العاملة وبأسعار رخيصة.
3. نقل التكنولوجيا المستهلكة للكثير من الطاقة إلى حيث تتوفر الطاقة الرخيصة.
4. نقل التكنولوجيا المنسقة من التشغيل في البلدان المتطورة لعدم قدرتها على مجاراة الآلات الحديثة الأكثر إنتاجية والأحسن نوعية، وغير المربحة في بلدانها الأصلية.
5. نقل التكنولوجيا القذرة والملوثة للبيئة والتي لا تُسمح لها بالعمل في البلدان المتطورة إلا مقابل ضرائب عالية، أو وضع فلاتر مكيفة أو التعويض للمواطنين المتضررين.
6. نقل التكنولوجيا التي تحتاج أسواق تصريف واسعة تتوفر في بعض البلدان النامية.
7. خلق بؤرة وجيوب صناعية غير متكاملة وغير مترابطة لا أمامياً ولا خلفياً، وبحيث يتعذر على البلدان النامية المضيفة تأميمها يوماً ما أو مصادرتها.
8. التهرب من الضريبة في البلدان الإمبريالية.

### ثالثاً: تحدي وسائل الاتصال في ظل العولمة:

يشهد هذا العصر من السرعة والتغيير ما يدفع المرء للتطوير وتغيير نوعية الجهد البشري وتركيزه لملاءمة هذا التطور في عصر تفجر العلوم والمعارف والاختصاصات وزيادة المعلومات والمعارف التكنولوجية، إضافة إلى انتشار الانترنت ودورها في نشر العلوم المختلفة وسرعة الإطلاع على مستجدات العالم وآخر الابتكارات والمنتجات.

وتلعب وسائل الاتصال الحديثة كالانترنت والتلفاز وغيرها دوراً كبيراً في تغيير معايير العالم سياسياً واقتصادياً واجتماعياً. حيث ظهر ما يسمى بالغزو الإعلامي الكاسح والذي يؤثر بدوره على عادات وأذواق وقيم المتلقين وبالتالي على الوضع الاجتماعي والاقتصادي والثقافي للمجتمع.

والتطور الهائل الذي وصلت إليه وسائل الإعلام والاتصالات جاء نتيجة تطور تقانة الاتصالات وقدرتها على خرق الزمن والمكان وإزالة الحدود والمسافات، وما شبكة الانترنت والأقمار الصناعية إلا دليلاً على قدرة وسائل الإعلام الحديثة على جعل الكرة الأرضية مكاناً متقارب الأبعاد ومتصل الجوانب.

ولو ألقينا نظرة سريعة على تطور وسائل الإعلام منذ عام 1455 م عندما استطاع الألماني (فوتبرغ) أن يسبك المعادن لصناعة الحروف وكانت هذه ثورة في تطوير الاتصالات بين الجنس البشري، وفي بدايات القرن التاسع عشر ظهرت الصحف ووسائل الإعلام الكهربائية مثل التلفاز والتلغراف لكنها لم تكن تتوفر لعدد كبير من الناس، إلا أن الثورة الفعلية للاتصالات بدأت في مستهل القرن العشرين بظهور وانتشار الراديو والتلفاز والسينما، وما نزال نعيش مرحلة هذا الانتقال من دخول الحاسب الإلكتروني والأقمار الصناعية لدرجة أنه بإمكاننا القول (إنّ هذا العصر سيحول المجتمع البشري إلى ما يسمى (مجتمع الإعلام)) (7).

وقد تنبعت الدول الغربية وعلى رأسها الولايات المتحدة إلى أهمية وسائل الاتصال والإعلان في التأثير في المجتمع فقامت باحتكار معظم وسائل الإعلام وشبكات الاتصال، مما يساعدها على فرض نموذجها الحضاري، حيث (إنّ) ٨٨ % من معطيات الانترنت مثلاً تبث باللغة الإنكليزية مقابل ٩% بالألمانية و ٢% بالفرنسية و ١% على بقية اللغات (8).

ومن وجهة نظر إدارية فلا شك أنّ اليوم باتت وسائل الاتصال الحديثة من أهم قوى التأثير على المستهلك الداخلي والخارجي سواء من حيث قوة الإقناع والتأثر بالمنتج أو السلعة أو من حيث التأثير على ثقافة وسلوك المتلقي، لذا كان لزاماً على الإدارة في أي مكان من العالم (لا سيما في الدول النامية) معرفة كيفية التوجه الإعلامي الصحيح والمدرّوس ومحاولة التصدي لوسائل الإعلام الغربية بالرقي بالتصاميم الإعلامية و توجيهها بطرق أكثر جاذبية وإقناعاً وأكثر مصداقية، وهذا بدوره يتطلب وجود كادر إعلامي مؤهل، من مبدأ أنّ القوة الإعلامية لأي منتج في وقتنا الحاضر تكسبه ميزة تنافسية قوية في ظل الظروف التنافسية القاسية تحت وطأة العولمة.

#### رابعاً: ظهور التجارة الإلكترونية:

تعد التجارة الإلكترونية وليدة ثورتي الاتصالات والمعلوماتية وتلعب دوراً رئيساً في عولمة اقتصاد العالم بإيجاد طريقة جديدة وثرية للقيام بالأعمال، كما وتعد التجارة الإلكترونية وسيلة حديثة للتعاقد بين المستهلك والبائع أو بين التاجر وبقية التجار أو المستثمرين وهذا النوع من التجارة يختصر الكثير من الجهد والوقت والإجراءات الورقية كما يستطيع المستهلك أو البائع أو المستثمر تخطي الحدود الجغرافية ليصل إلى الأسواق التجارية بل يتجاوز التشريعات والقوانين الاقتصادية.

إن تطبيق التجارة الإلكترونية يتطلب وجود أربعة محاور رئيسة هي:

- الأفراد من فنيين ومبرمجين  
- السياسات العامة

- المعايير والبروتوكولات التقنية

- شركات أخرى



تحديات التجارة الإلكترونية أمام الإدارة في الدول النامية وتتمثل بـ:

- التحديات التقنية للتجارة الإلكترونية والتي تتمثل بنقص إمكانيات وصول الانترنت و برمجيات التجارة الإلكترونية وقواعد البيانات المستخدمة حالياً وبرتوكولاتها، وإلى أنظمة تشغيل وبنى تحتية مناسبة و أنظمة معلومات ما بين المؤسسات فيما بينها من جهة وما بين المؤسسات والأسواق من جهة ثانية.

كما أن برمجيات التجارة الإلكترونية قد لا تتناسب برمجياً وتقنياً مع بعض المكونات الصلبة أو مع بعض أنظمة التشغيل.

- التحديات غير التقنية وتتمثل بكلفة تطوير التجارة الإلكترونية بواسطة الشركة كما أن الأخطاء الناجمة عن قلة الخبرة قد تسبب تعطيل التجارة الإلكترونية، إضافة إلى الحاجة إلى كادر إداري وفني عالي التأهيل كون الإدارة هنا تتعامل مع فوائد غير حسية وهي صعوبة الحساب والتحكم والتنبؤ.

كما أن الكثير من الناس لا ثقة لهم بالباعة المجهولين الذين يعرضون منتجاتهم على مواقع أو متاجر افتراضية بحيث لا يرونهم ولا يتعاملون معهم بشكل مباشر فتقل ثقتهم بهذه التجارة.

ويظهر عامل الأمان كتحدي للتجارة الإلكترونية حيث يوجد ما يسمى بالقرصنة عبر الانترنت، وتشير دراسة أجرتها مجموعة بوسطن الاستشارية إلى أن واحداً من كل خمسة أشخاص يستخدمون التسوق عبر الانترنت في التسعينيات يقع ضحية الاحتيال.

لذلك أخذت معظم الدول تسن القوانين لحماية المستهلك والشركة ضد عمليات احتلال المواقع الإلكترونية، فمثلاً أصدرت الولايات المتحدة في 29-11-1999 قانوناً يُعرف بقانون حماية المستهلك ضد عمليات احتلال المواقع الإلكترونية، ويسمح هذا القانون لصاحب الاسم والعلامة الأصلي بإقامة دعوى ضد استخدام اسمه أو سجله داخل الشبكة تحت ستار أسبقية تسجيله واحتلال موقع على الشبكة، وفي بريطانيا صدر قانون إساءة استخدام الحاسوب عام 1990، وفي استراليا صدرت قوانين لجرائم انتهاك الحاسوب، وشكلت ألمانيا شعبة أمنية للتعامل مع جرائم اختراق الشبكات بهدف حماية الشركات والأفراد.

- تحديات أخرى تتمثل في بعض من الأمور وأهمها:  
- أن بعض الزبائن يودون لمس السلعة قبل شرائها.

- إن هناك كثيراً من الأمور القانونية لم يتم حسمها في مجال التجارة الإلكترونية لا سيما في مجال القرصنة.

- التكلفة العالية لدخول شبكة الانترنت من مستهلكين ووسطاء وسرعة الاتصال ما زالت بطيئة بالنسبة للكثير من الدول.

- التجارة الإلكترونية في طورها الأول والذي يتميز بسرعة التحول والتغيير السريع وهذا الأمر غير مريح بالنسبة للكثير من الناس.

- التجارة الإلكترونية تؤثر على علاقات الناس مع بعضها البعض.

خامساً: ظهور خصائص جديدة للسوق العالمية:

لقد اتسمت السوق العالمية في ظل العولمة بمجموعة من الصفات والسمات والتغيرات والتي تعد بحد ذاتها تحديات جبارة أمام المؤسسات والشركات، فالسوق العالمية تتسم اليوم بما يلي:

1. الاتجاه نحو حرية التجارة الدولية وحرية انتقال رؤوس الأموال: إن حرية التجارة الخارجية جاءت لتحقيق تعظيم الأرباح الخاصة لا سيما الأرباح الناتجة عن الاحتكارات أو شبه الاحتكارات، وهذا الأمر لمصلحة النظام الاقتصادي في المراكز الرأسمالية المهيمنة، لأنه يؤدي إلى فتح الأسواق أمام صادراتها من سلع وخدمات ورساميل، الأمر الذي يحمي اقتصادها من الركود والكساد، بينما الدول النامية في ظل حرية التجارة الخارجية وانتقال رؤوس الأموال تعد في وضع حرج وصعب في إدارة شؤونها المالية وضبط سعر الفائدة وقيمتها، وذلك نتيجة تحرير الأسواق وتعظيم كتلة رأس المال على الصعيد العالمي لا سيما بعد اتفاقية الكات (GATT).

وحسب آخر الإحصائيات فإن الدول الرأسمالية المتقدمة مصدر / 85% - 95% / من إجمالي الاستثمارات الأجنبية المباشرة وتوجه نحو / 65% - 78% / من تلك الاستثمارات نحو تلك الدول في حين تراوحت حصة الدول النامية بين / 24% - 39% / من تلك الاستثمارات ((10)).

2. بروز منظمات العولمة و مؤسساتها وتأثيرها على السوق العالمية: تتمثل منظمات العولمة ومؤسساتها بمنظمة التجارة العالمية وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي لإعادة الإنشاء والتعمير والشركات العابرة للقارات (المتعددة الجنسية) ، حيث ظهرت وتبلورت في ظل النظام الاقتصادي المعاصر وتطور الرأسمالية الكبير على النطاق الدولي.

3. زيادة الاهتمام بالقدرة التنافسية العالمية: إن مسألة القدرة التنافسية العالمية نمت مع نمو الخشية من تأثيرات العولمة، واستمرار هذه القدرة التنافسية مرتبط وبشكل كبير باقتصاديات المراكز وما نجم عنها من قلق من زيادة التمايز بين دول المراكز والأطراف.

4. زيادة التبعية المتبادلة والتكامل بين كبرى الاقتصاديات في العالم: وذلك منذ نهاية الحرب العالمية الثانية - رغم محدودية هذه العملية - قد أسهم في الإعلان وتأكيد القدرة التنافسية النسبية لمختلف الدول والبلدان، مما زاد في حرصها على هذا الجانب في توجهاتها الاقتصادية.

وتجدر الإشارة أن متغيرات السوق العالمية وسماتها الجديدة في ظل العولمة لها انعكاسات بالنسبة للدول النامية، فتطبيق مبدأ حرية التجارة الخارجية يؤدي إلى مزايا استفادت منها إدارات الدول النامية نتيجة الانفتاح الذي يرافق هذه الحركة و الاستفادة من منجزات الثورة التكنولوجية وثورة المعلومات وفرص الاستثمار وانتقال رؤوس الأموال، إلا أنه يؤدي في الوقت نفسه لنتائج سلبية تعد عقبات أمام الإدارة في الدول النامية أهمها:

1 - بطالة عالية وذلك لصعوبة تكيف العمال مع التكنولوجيا المستوردة من جهة واحتياجهم لوقت إضافي للتدريب وصعوبة انتقال القوى العاملة ضمن الدولة الواحدة من عمل لآخر من جهة ثانية، فمثلاً إذا حدثت بطالة في صناعة النسيج نتيجة إدخال تكنولوجيا منخفضة اليد العاملة لا يمكن لعمال هذه الصناعة إن يعملوا في صناعة أخرى كمجال زراعة القطن مثلاً !!

2 - سلع الدول النامية لا تستطيع المنافسة في الأسواق الخارجية مقارنة مع السلع الأجنبية التي تصدرها الدول الصناعية المتقدمة، فأي سلعة في وقتنا الراهن لا تستطيع دخول السوق إن لم تحمل ميزة تنافسية تميزها عن غيرها من السلع المنافسة.

سادساً: ظهور الشركات متعددة الجنسيات:

إن اندماج أسواق العالم في حقول التجارة والاستثمارات المباشرة وحركة رؤوس الأموال والأيدي العاملة والثقافات والتقانة ضمن إطار رأسمالية حرية الأسواق وخضوع العالم لقوى السوق العالمية أدى إلى اختراق الحدود القومية وانحسار سيادة الدولة، ولعل العنصر الأساسي في هذه الظاهرة هي الشركات المتعددة الجنسية (العابرة للقارات) حيث يتجلى دورها من خلال الاستثمار الأجنبي المباشر وتفكيك العملية الإنتاجية وتكاملها دولياً، إضافة إلى دورها في إشاعة نمط استهلاك محدد مسخرة بذلك مؤسسات الاتصال والإعلام العملاقة.

فالشركات متعددة الجنسية (MNC) أو ما يعرف بالمؤسسات المتخطية للحدود القومية (TNC) هي مشاريع تجارية تنتج السلع وتسوقها في عدة بلدان بإشراف مركزي.

وتعرف هذه الشركات أنها (شركات تسيطر على العملية الإنتاجية والتسهيلات الإنتاجية في إطار دولتين أو أكثر) (11).

لذا لا بد من التأكيد على أن الشركات متعددة الجنسيات أصبحت حقيقة في الاقتصاد العالمي لا يمكن التقليل من شأنها مهما كانت الآثار السلبية التي تخلفها هذه الشركات، كما أن الدور الذي بدأت تلعبه هذه الشركات في عملية الاستثمار على المستوى الدولي أصبح هائلاً على الصعيدين الكمي والنوعي.

ظهور أساليب إدارية جديدة في ظل العولمة:

في ظل المتغيرات وتحديات حرية التجارة الدولية وظروف المنافسة القاسية كان لا بد من السعي وبشكل حثيث من قبل مفكري الإدارة والإداريين لابتكار أساليب إدارية حديثة ضماناً لاستمرار الشركة أو المؤسسة في ظروف مليئة بالمخاطر والمتغيرات الداخلية والخارجية.

وبات التطور الإداري حتمية متسارعة الخطى نحو تطبيق مفاهيم إدارية ومصطلحات اقتصادية هي بحد ذاتها وليدة العصر، بحيث تتجه الإدارة نحو تطبيق مفاهيم الإدارة الحديثة التي تحاول أن تحقق الاندماج الفعلي بين العلوم الاجتماعية والاقتصادية والعلوم التقنية بما فيها تكنولوجيا المعلومات، وكل ذلك بغية تطوير الإنتاجية وصقل الخبرات البشرية والاستفادة القصوى من المعلومات المتاحة.

حيث إنّ التغيرات التقنية والصناعية الحاصلة أحدثت تغيرات جوهرية وهامة في مجال الإدارة وعلمها، فمثلاً قد تحولت الإدارة من المركزية إلى اللامركزية في ظل وسائل الاتصال الحديثة التي تربط الإدارة في أي مكان على الأرض وتراقب السوق والأداء، وأسهمت نظم المعلومات أيضاً في مجال الرقابة والإدارة عن بعد، كما حلت مجموعات العمل القاعدية بدل النظم الهرمية والبيروقراطية، كما تقلصت مستويات الإدارة الوسيطة، إضافة إلى تنوع أماكن العمل فبات المدير يستطيع إدارة شركته والرقابة عليها وهو جالس في بيته !

ولعل أهم تغير هو تفهم دور الإدارة وظهور أساليب إدارية جديدة تتناسب مع وضع المنظمة أو المؤسسة ومع هياكل الإنتاج الجديدة مثل ظهور إدارة نظم الجودة الشاملة وإدارة المشتريات والتوريد في الوقت المناسب، ومن أهم هذه الأساليب الإدارية الجديدة:

أولاً.. إدارة التغيير change management:

اليوم توجد خاصية مشتركة بين كل المؤسسات ألا وهي حاجتها (في ظلّ محيط اقتصادي وسياسي يتغير بشكل مستمر وحتمي) إلى الانخراط في مخطّط تغيير مستمر، ولذا غدا تخطيط التغيير عنصراً لاغنى عنه من عناصر إدارة الأعمال. فالمؤسسة التي لاتدرج التغيير ضمن استراتيجيتها التنموية التي تعتمد عليها بالفشل، ويعدّ استيعاب التغيير وإدارته من أبرز محاور الإدارة الحديث .

فعملية التغيير تشمل فضلاً عن الجوانب المادية والتنظيمية على جوانب إنسانية وسلوكية قد تكون أكثر أهمية من الجوانب الأخرى.

من هذا المنطلق ظهرت إدارة التغيير كأسلوب إداري حديث والتي تعرف على أنها: (حركة تفاعل لا تحدث عشوائياً، ولكي تكون فاعلة لا بد أن تتجه نحو هدف محدد وواضح وإعداد استراتيجية مسبقة لعملية التغيير، ولا بد

من مشاركة فعلية للعمال جنباً إلى جنب مع الإدارة في اتخاذ القرارات الخاصة بهذه العملية وإبداء رأيهم أو اعتراضهم والاستماع إليهم باستمرار، وهذا بدوره يتطلب التهيئة الذهنية للموظفين والتدريب المستمر للموظفين).

فإدارة التغيير تعني الكيفية التي تتعامل بها المنظمات مع التغيير وتشمل (التغيير في القيادة، تركيبة المنظمة، المساهمين في العمل..) أو هي المعنى الإيجابي للاستجابة نحو التغييرات الحاصلة والمؤثرة على نشاط المؤسسة وسلوك أفرادها، بمعنى عقلنة التغيير وتوجيهه نحو الأفضل بما تتطلبه الحكمة وعملية التطور والتنمية. ويمكن أن تعرّف إدارة (التغيير) بأنها: الجهاز الذي يحرك الإدارة والمؤسسة لمواجهة الأوضاع الجديدة وإعادة ترتيب الأمور بحيث يمكن الاستفادة من عوامل التغيير الإيجابي، وتجنب أو تقليل عوامل التغيير السلبي، أي أنها تعبر عن كيفية استخدام أفضل الطرائق اقتصاداً وفعاليتها، لإحداث التغيير لخدمة الأهداف المنشودة، فالتغيير لا يعني مجرد أخذ وضع معين يختلف عن وضع سابق بأي شكل بل يعني التغيير (التطور والخطوات المتسارعة والمدرسة والانفتاح الإيجابي والخطط البناءة للوصول إلى الهدف).

## ثانياً: إدارة المعلومات والمعارف Information management :

أصبح اليوم للمعلومة قيمة سواء عند الشركة أو المستهلك أو العميل، مما يدفعنا إلى القول إنّ العمل الفكري والمعلوماتي هو الإنتاج الأساسي في القرن الحالي.

واليوم آراء كثيرة تعزي وبشكل كبير إلى أن انتشار تكنولوجيا المعلومات والاتصالات واستثمارها وانتاجها تسهم في نمو ربع المردود في الولايات المتحدة.

إن إدارة المعلومات تتطلب بناء نظم معلومات Information management و بناء نظم للمعلومات لا يتوقف على شراء حاسب بل يستدعي وجود عدة أجهزة من الحاسبات المتصلة مع بعضها بشبكة اتصال واستخدامها في المكاتب الإدارية حسب الاحتياجات الوظيفية، ووجود عدد من المختصين ذوي الخبرة وشبكة اتصال فعالة داخلية وخارجية وإعادة ترتيب العلاقات بين الوظائف ونماذج تقديم التقارير بحيث يكون النظام القائم قادر على تلبية متطلبات الإدارة.

ويوجد مجموعة من التحديات لبناء نظم المعلومات لاسيما في الدول النامية أهمها:

### 1 - التحديات الاستراتيجية:

اليوم نحن في ظل متغيرات سريعة، والناحية الفنية والتكنولوجية متسارعة التغيير والتجديد وبمعدل يزيد عن قدرات وإمكانيات منظمات ومؤسسات الدول النامية، كما أنها تتطلب وجود خبرات و مستخدمين للتقنيات الحديثة ومؤهلين قادرين على مواكبة التطور التكنولوجي.

وتحتاج المنظمة إلى إعادة تصميم التنظيم حسب احتياجاتها التكنولوجية ومواكبة نظم المعلومات التي تظهر للبقاء في وضع تنافسي جيد.

### 2 - بناء هيكل للمعلومات:

ونعني به كيف يمكن للمنظمة أن تبني وتطور هيكل المعلومات الذي يدعم أهدافها والربط بينهما وكيف يمكن للإدارة الاستفادة من نظام المعلومات، إلا أن نظم المعلومات المستخدمة في الدول النامية تعاني من نقص كفاءتها من جهة ونقص كفاءة الإدارة من جهة ثانية.

### 3 - تحدي الاستثمار في نظم المعلومات:

تلعب كلفة وقيمة نظم المعلومات دوراً في قرار بنائه فوجود الحاسب الآلي وتكنولوجيا المعلومات كلفة، ولوجود الاتصالات اللازمة كلفة وأجور المختصين في نظم المعلومات ومستخدمي الحاسب كلفة (إذ للحصول على المعلومة ومعالجتها كلفة)، لذا يجب أن يكون قرار الاستثمار في نظم المعلومات ذو عائد اقتصادي، ويجب معرفة تكلفة وعوائد بناء هيكل نظام المعلومات في التنظيم مع أخذ تكلفة التغييرات المصاحبة والمتوقعة بعين الاعتبار.

4 - تحدي الرقابة والمسؤولية:

يجب على الإدارة بناء هيكل نظام المعلومات الذي يمكن للأفراد فهمه والرقابة عليه ويضمن استخدامه بطريقة مقبولة من الناحية الاجتماعية وضمان سرية المعلومات وإلا فإن النظام سيشكل كارثة في المنظمة.

5 - المعلومات لا يمكن التحكم بها بسهولة:

وذلك على عكس الممتلكات المادية، وهذا ما يفسر كثرة الإخفاق في إدارتها خاصة في الظروف الحالية التي تتسم بالاستخدام الواسع للإنترنت والتكنولوجية الرقمية وتعدد الوسائط..

ولعل أهم أسباب فشل إدارة نظم المعلومات في الدول النامية هو سوء تقدير الإدارة لأهمية نظم المعلومات وإدارتها بشكل مماثل لإدارة الأشياء المادية المعلومات غير ملموسة وغير مادية ومصادرها معقدة وغزيرة في وقتنا الراهن، لذا يجب القيام بدراسة للحاجات الحقيقية للأطراف المعنية وإدارتها بطريقة جديّة للغاية وليس على سبيل الهواية.

### ثالثاً: إدارة الجودة الشاملة في ظل العولمة Total Quality Management

تعد الجودة الشاملة Total Quality الأساس في نجاح الأعمال في القرن الحادي والعشرين، فقد أصبحت عنصراً متميزاً وهاماً في تحقيق نتائج أعمال المنظمات على اختلاف أنواعها، والاستجابة لمتطلبات واحتياجات زبائنها وعملائها خصوصاً وأن النظر للعالم أصبح يتم من خلال ما سمي بالقرية الكونية Global Village في عصر العولمة وتنامي دور شبكات الاتصالات والمعلومات والإنترنت الذي يتسم بشدة التغيير والتعقيد، ومن هنا فإن الأنماط الحياتية للزبائن والعملاء وفاعلية أعمال المنظمات اليوم تعتمد على ضرورة أساسية مفادها وجود أداء متماسك وموثوق للسلع والخدمات التي تقدمها وتعرضها عبر الحدود الدولية، هذه الضرورة التي شكلت معياراً هاماً للتنافسية اليوم.

فالقول إن الجودة قد أصبحت عالمية بطبيعتها هو الدافع الأساسي للتركيز بشكل فعال على عولمة السلع والخدمات لأن نمو أسواق هذه السلع والخدمات وتحقيق ربحية للمنظمات المتنافسة عالمياً يتم من خلال وجود قيادة فعالة لجودة السلع والخدمات التي تنتجها أو تقدمها، حيث تخلق الفرص الأفضل لتحقيق عائد مضمون على الاستثمار في المنظمات الصناعية والخدمية على حدٍ سواء. فمثلاً اليوم باتت القاعدة الأساسية لجودة السلع والخدمات في المصارف هي ما يقوله الزبون أو العميل Customer الذي يتعامل معها وليس فيما تقوله وتنادي به المنظمة، وإن الوصول لهذه القاعدة يتم من خلال رسم إستراتيجية محورها الأساسي الأعمال المقادة بالزبون Customer Driven Business وفقاً لما يرغبه أو يحتاجه، إضافة إلى تشجيع العمل الجماعي Team Work في كل أنحاء المنظمة للوصول إلى الفهم الواضح والصريح للاستراتيجية المقترحة والمبدأ الأساسي الذي تقوم عليه الجودة الشاملة هي أنها أسلوبٌ جوهري لإدارة المنظمة، فهي تحسن أعمالها وأنشطتها الإدارية والفنية كما أنها تحقق رضا زبائنها وعملائها وتحقق فاعلية مواردها البشرية وتخفف تكاليفها أيضاً.

وتجدر الإشارة أن الدول النامية تعاني من معوقات عديدة أمام تطبيق برامج الجودة الشاملة وإدارتها وأهم تلك المعوقات:

- عدم قناعة الإدارة العليا بأهمية موضوع الجودة الشاملة وعدم السعي لتطبيقه بشكل جدي ومنطقي، وعدم إلزامها لأفراد الشركة بمبادئ الجودة الشاملة، وذلك الإلزام يجب أن يكون عن قناعة ووعي وإدراك سعيًا لكسب رضا العميل والتعامل مع متطلبات السوق.
  - عدم معرفة المنظمات للمعنى الدقيق للجودة وكيفية قياسها.
  - مقاومة التغيير في السلوك والعادات وفي العلاقات.
  - عدم الافتناع الكامل بأهمية تطبيق إدارة الجودة الشاملة وفلسفتها.
  - عدم الدعم المعنوي والمساندة لتطبيق إدارة الجودة الشاملة.
  - عدم فعالية المشاركة على كافة المستويات.
  - عدم فعالية الاتصالات بين المستويات الإدارية أو وجود عقبات أمام تلك الاتصالات.
  - عدم سلامة نظام المكافآت المتبع في المنظمات حيث تتم المكافآت على أساس فردي وليس على أساس جماعي.
- وأخيراً لا بد من القول: إنه يجب على الإدارة أن تسعى للتزود بمدخل وطرائق الإدارة المعاصرة، لاسيما طرائق الجودة الشاملة منها. فعندما تتجه الإدارة المعاصرة لمدخل أو أكثر على درب التطوير، تتزايد درجة تمكن العمال وفرق العمل الممكنة وذاتية الحركة، وتزيد قدرة السلطة والمسؤولية للمستويات الأدنى وتنتشر أجواء الإدارة الديمقراطية، وتقل التعقيدات البيروقراطية، وتزيد مشاركة الإدارة العليا لباقي المستويات في المعلومات، وتزداد مساحة الاتصالات الأفقية بدلاً من سيادة الاتصالات الرأسية. وهذه بحد ذاتها مقومات ضرورية لازمة لتهيئة بيئة ديناميكية في التحرك تجاه الجودة الشاملة، إضافة إلى تهيئة قوة الدفع اللازمة في هذا الصدد.

#### رابعاً: إدارة التعددية الثقافية في المنظمة:

إن التعددية الثقافية لا تقتصر على مستوى الدول أو الأسواق العاملة في ظل انخراط الأسواق وانتقال العالم إلى قرية كونية واحدة، بل يمتد هذا المفهوم الذي يعد وليد العولمة إلى المستوى المحلي، فمثلاً يتم التطرق لهذا المفهوم في كل من كندا والهند و سنغافورة، ففي سنغافورة يوجد عدة لغات و عدة ثقافات منها الصينية والآسيوية والأوروبية والهندية، وفي سويسرا نجد الثقافة الفرنسية والألمانية والإيطالية والرومانية (14).

إن التباين الثقافي داخل المنظمة واقع مفروض في المنظمات في أي دولة من هذا العالم في ظل العولمة، لذا لا بد لأي منظمة من إتباع مايلي بما يخص التعددية الثقافية لأفرادها:

1. يجب اختيار أعضاء فرق العمل بعناية ودقة وعلى أساس تطابق المهارات مع متطلبات إنجاز العمل وليس على أسس دينية أو ثقافية أو إقليمية وغيرها..

2. يجب إعداد فرق العمل للتعامل مع اختلافاتهم الثقافية القائمة بينهم ولا بد أن يدركوا أهمية هذا إدراكاً جيداً.

- 3 يجب أن يسهم قائد أعضاء الفريق غير المتجانس ثقافياً في تحديد وفهم الأهداف المطلوبة وزرع روح المحبة والتعاون فيما بينهم، وتوضيح أن تحقيق الأهداف هي غاية جميع الأطراف في المنظمة بغض النظر عن ثقافة كل منها.

4. يجب إدراك أن السيطرة الثقافية لفئة داخل إحدى فرق العمل يؤدي إلى انخفاض الإنتاجية، لهذا فمن المفضل أن يتم توزيع السلطات وتفويضها حسب القدرات والمهارات واهتمامات الفرد في أداء العمل وليس حسب انتمائه الثقافي.

5. الاحترام المتبادل بين أعضاء جماعات العمل.

وتجدر الإشارة أن كل من شركة جنرال موتورز و تويوتا والشركة المتحدة والجديدة لتصنيع المحركات (NUMMI) الأمريكية، تطبق النصائح الخمس السابقة ونجحت في إدارة الثقافات المتعددة في فرق عملها.

النتائج في آخر هذا الفصل :

- 1- العولمة ظاهرة تهيمن على جميع الدول والمجتمعات في الوقت الحاضر سواء شاعت هذه الدول أم أبت، فهي تترشح تحت وطأة هذه الظاهرة ما دامت موجودة على الكرة الأرضية.
- 2 - العولمة ذات وجهين أو سلاح ذو حدين، فهي تحمل بوادر التقدم والازدهار بنتائجها المتمثلة في انتشار منجزات الثورة العلمية والتكنولوجية وثورة الاتصالات فتؤدي إلى رقي الجنس البشري وتقدمه من جهة، وكذلك تهتمش المجتمعات التي لا تستطيع التصدي لنتائجها السلبية بدءاً من آثارها البيئية والغزو الثقافي ومروراً بانهايار اقتصادياتها وكيانها الاجتماعي والأخلاقي من جهة ثانية.
- 3- يوجد فرق بين مصطلح العالمية ومصطلح العولمة، فالعالمية هي فكرة ترمي إلى توحيد العالم بينما العولمة فهي صورة الرأسمالية الجديدة القائمة على صبغ العالم بثقافة القطب المهيمن (الولايات المتحدة) وهيمنتها.
- 4- أن العولمة هي التعبير المعاصر عن سلوك الطرف الأقوى وهيمنتها وفرض نفوذها على الأطراف الأخرى، من أجل تحقيق مصالحه بغض النظر عن مصالح وطموحات تلك الأطراف حتى إنه يمكن تعريف العولمة أنها (الإمبريالية الجديدة)
- 5- العولمة حولت العالم إلى ما يشبه القرية الكونية الصغيرة أو السوق الواحدة والتي يمكن أن تنتقل فيها السلع والخدمات ورؤوس الأموال والمعلومات والأشخاص بحرية ودون حواجز.
- 6- العولمة الثقافية والاجتماعية من أخطر أنواع العولمة كونها تسهم في التأثير على الفرد وأفكاره وانتمائه الديني والعقائدي والقومي وتسهم في تعريبه عن ثقافته الأصلية، وقد تنبتهت الإمبريالية الحديثة المتمثلة بالولايات المتحدة لهذه النقطة فسخرت وسائل الاتصال الحديثة في تمزيق الهوية القومية و إبعاد الأفراد المتلقين عن ثقافتهم والتخلي عن عاداتهم وقيمهم.
- 7- أسهمت العولمة ومؤسساتها اللاهثة وراء جني الأرباح في تدهور البيئة يوماً بعد يوم وظهور أمراض جديدة بسبب الاستخدام اللاأخلاقي للتكنولوجيا والتقنيات الحديثة.
- 8- تعتبر مؤسسات العولمة أداة فعالة بيد الولايات المتحدة لتحقيق هيمنتها على العالم بأكمله، وتأتي الشركات المتعددة الجنسيات في مقدمتها والتي تسعى لتطويع ظروف الدول المستضيفة لها لخدمة مصالحها من قوانين وأنظمة.
- 9- إن منجزات الثورة العلمية التكنولوجية تحمل للدول النامية بذور التقدم والازدهار بما توفره من وقت وجهد، إلا أن قرار إدخالها يجب أن يكون مبنياً على دراسة علمية وموضوعية والسعي لتطويعها وتطويرها عن طريق البحث العلمي.
- 10- هناك فجوة تكنولوجية كبيرة بين الدول النامية والدول المتقدمة، وقد أسهمت الشركات متعددة الجنسيات في زيادة هذه الفجوة عن طريق استثماراتها المباشرة في الدول المضيفة، وغالباً ما تكون تكنولوجيتها التي أدخلتها غير ملائمة لظروف تلك الدول المضيفة.
- 11- أسهمت التكنولوجيا في بناء علاقات اقتصادية دولية ما بين بلدان العالم ومنها ما أخذ شكل تحالفات سياسية عسكرية لمواجهة تكتلات أخرى، مما أدى إلى استثمار التكنولوجيا في وقتنا الراهن في أغراض التسليح العسكري، وتكون البلدان الفقيرة غير قادرة على مجاراة تلك التكتلات هي الضحية.

12 - تلعب الإدارة في الدول النامية دوراً بارزاً ومهماً في تقليص الفجوة التكنولوجية عن طريق استيراد التكنولوجيا الملائمة لظروف بلدانها وتطوير إدارة التكنولوجية وتطويرها.

13- لقد بات حتماً على دول العالم لاسيما النامية أن تحاول الاستفادة القصوى من وسائل الاتصال الحديثة وثورة الإعلام لأنها تعد من أخطر التحديات العصرية ثقافياً واجتماعياً وبيئياً، كما يجب السعي لإيصال الحقائق التي تحاول الدول الغربية تشويهاها، كما يجب العمل على توجيه وسائل ومنجزات ثورة الاتصال بشكل إيجابي بما يحقق زيادة المعارف الفكرية والتوعية.

14- وسائل الإعلام الحديثة شأنها شأن منجزات الثورة التكنولوجية في كونها سلاحاً بيد الإمبريالية الحديثة المتمثلة بالولايات المتحدة وأدواتها المتمثلة بالشركات المتعددة الجنسيات، حيث توجه تلك الوسائل لجذب المتلقي بطرق الإغراء في برامجها وإجراء عملية غسل دماغ للمتلقي وزرع الأفكار التي تريدها في فكره وسلوكه.

15- فتحت ثورة الاتصالات أبواباً جديدة في وجه الإدارة في الدول النامية وعليها استغلالها بالشكل الأمثل بما يتناسب مع إمكانياتها ومواردها ، فمثلاً ظهور شبكات الاتصال وظهور التجارة الإلكترونية والتي تتيح الاتصال والانتقال عبر شبكة الانترنت حول العالم، وكمثال أبسط نذكر أن المدير اليوم قادر على إدارة مؤسسته، وهو في بيته عبر وسائل الاتصال الحديثة من بث مباشر وتصوير و موبايل و... وغيرها.

16- باتت التجارة الإلكترونية من أهم المصطلحات الإدارية الحديثة لما تحققه من مزايا إيجابية للمستهلك والمؤسسة والمجتمع، ونظراً للتكلفة العالية لدخول الحواسيب الإلكترونية وشبكات الاتصال في أي مؤسسة في الدول النامية فإن قرار دخولها يجب أن يكون مبنياً على دراسة موضوعية لإمكانيات المؤسسة المادية ومواردها والكفاءات القادرة على استخدام تقنية الحاسب والانترنت وتكلفة تدريب الكوادر عليها.

17- في ظلّ محيط اقتصادي وسياسي يتغير بشكل مستمر وحتمي بات لزاماً على أي مؤسسة أو منظمة الانخراط في مخطّط تغيير مستمر، وغدا تخطيط التغيير عنصراً لاغنى عنه من عناصر إدارة الأعمال. فالمؤسسة التي لا تدرج التغيير ضمن استراتيجيتها التنموية التي تعتمد عليها محكوم عليها بالفشل، ويعدّ استيعاب التغيير وإدارته من أبرز محاور الإدارة الحديثة ونذكر في هذا الخصوص:

- إن التغيير عملية مستمرة ومتكاملة في المنظمة، وعلى الإدارة بيان أسباب التغيير لأفراد المنظمة قبل الشروع بالتغيير لأن التغيير يحمل لدى الأفراد الكثير من التخوّف والقلق.

- إن قرار التغيير يجب أن يكون استجابة لتغير حاصل في محيط المؤسسة أو نشاطها ووضع خطة مرنة للتغيير تتضمن أهداف التغيير والغاية منه وأسبابه والوضع الواجب الوصول له (ما بعد التغيير) وإلا كان قرار التغيير أمراً لا معنى له ومجرد قرار يزيد تكاليف المنظمة ويهدر الوقت والجهد.

التوصيات والمقترحات:

لقد توصلنا من خلال البحث والبرهنة على صحة فرضياته إلى مجموعة من التوصيات والمقترحات من أهمها:

1. يجب أن تقوم كل من الدولة والإدارة بمهمة التوعية الاجتماعية والثقافية لأفراد المجتمع كافة، فقد بتنا في عصر تغيرت فيه القيم والمفاهيم الاجتماعية لدى الأفراد نتيجة تأثرها بعوامل أسهمت في تشكيلها وسائل الاتصال الحديثة ووسائل الإعلام، فالانفتاح الثقافي والحضاري والاقتصادي أدى للاندماج الثقافي فتصبغت الثقافات جميعها بالثقافة الأقوى إعلامياً. وبما أن الإدارة قائمة على إدارة عناصر بشرية لها اتجاهاتها وأفكارها وقيمتها والتي تشكل بدورها ما يسمى بثقافة المنظمة وبنياتها الاجتماعية فنجاح المنظمة رهن بهؤلاء الأفراد وسلوكهم وأفكارهم قبل الموارد



المادية، واليوم يعيش معظم أبناء الدول النامية حالة من التغريب الثقافي لا سيما بين جيل الشباب وما هم به من حالة إعجاب وانبهار وتقليد ومحاكاة لكل ما هو غربي حيث (يُنظر إلى الثقافة الغربية نظرة إعجاب وإكبار ويرى في الأخذ بأساليبها الطريقة المثلى لتقدم أمته وقد يصل التغريب والاعتراب بالشخص درجة الاندماج و التوحيد الكامل مع الثقافة الغربية عقلاً وسلوكاً ولغة) (15).

لذا فمن واجب الإدارة أن تأخذ على عاتقها مهمة التوعية المستمرة للعاملين سواء من الناحية الثقافية أو الاجتماعية وحتى الاقتصادية، وذلك عن طريق النقابات العمالية وحثها على إقامة ندوات ومحاضرات ودورات تثقيفية متضمنة كل منها شرح وتوضيح لمستجدات البيئة الخارجية وتأثيرها على نشاط المنظمة و حياة العاملين فيها بشكل عام.

2. بما أن المؤسسة ليست مكاناً للعمل فحسب إنما هي امتداد للروابط الاجتماعية يسودها جو من القيم والعادات والأفكار، وتكون قيم المؤسسة هي نتاج خليط تلك العوامل، فعلى الإدارة مراعاة هذه الناحية والعمل على جعل المؤسسة كلاً اجتماعياً موحداً يسوده روح الجماعة والألفة والتعاون.

3. الدورات التدريبية التثقيفية المتكررة للعمال والتي تحمل كل جديد وتطور محتمل أن يؤثر على حياة العامل أو عمله، والتوعية للمخاطر السنية للمستجدات في أي مجال أو الإيجابيات المفيدة من التغيرات والعوامل الحاصلة سواء على الصعيد الداخلي أو الخارجي أو العالمي، كأن تكون مخاطر العولمة الثقافية والاجتماعية موضوعاً للتوعية، وهنا نشير إلى دور النقابات العمالية في مجال التوعية والتثقيف المستمر.

4. إعلام العمال بكل تغيير حاصل أو ممكن الحصول في بيئة المنظمة ومشاركتهم في اتخاذ القرار لمواجهة ذلك التغيير وإبداء رأيهم في أي تغيير قد تقوم به الإدارة ضمن المنظمة ويؤثر على نشاطها ومستقبلها.

5. دراسة إمكانية دخول عالم المعلوماتية واستخدام الحواسيب الإلكترونية في المنظمة لما توفره من توفير الجهد والوقت، حيث باتت أمور حفظ المعلومات والحصول عليها وتحليلها أموراً لاغنى عن الحاسب في تنظيمها وحسن أدائها، كما يمكن استخدامه في أي منظمة لتنظيم وقت الإدارة ومواعيدها، وفي قسم المحاسبة فقد ظهرت برامج عديدة في المحاسبة توفر الكثير من الجهد والوقت كبرنامج الأمين للمحاسبة.

6. دراسة الجدوى الاقتصادية والاجتماعية لأي تكنولوجيا أو تقنية مستوردة في الدول النامية بشكل علمي وموضوعي، حيث يعتبر أخذ الوضع الاجتماعي وأثر التقنية المستوردة عليه من أهم النواحي في البلدان النامية كدراسة تأثير التكنولوجيا على البطالة والأيدي العاملة مثلاً، فالיום استمرار المنظمة قائم على مبدأ (البقاء للأكفاء) والذي يتضمن (لا يبقى ويستمر في السوق إلا المنشآت التي تخدم احتياجات المجتمع بفاعلية وكفاءة عاليتين بقدر يفي باحتياجات المجتمع وبأسعار تكفي لتغطية تكاليفها وتحقيق الربح المتزايد لها)

7. يجب على الإدارات في الدول النامية الاهتمام وبشكل أكبر وحتمي بإدارتي الوقت والتغير في جو يتصف:  
- بالمنافسة الشديدة والتزاحم والتبدلات والمتغيرات الخارجية السريعة والتي من الصعب التحكم بها.

- الأهمية الكبيرة للوقت في عصر السرعة واعتباره عامل نجاح واستمرار المنظمة، كما أنه يعتبر عامل جودة أيضاً.

8. المراقبة المستمرة للسوقين الداخلية والخارجية سواء عن طريق وسائل الاتصال الحديثة أو بالاتصال المباشر، ووجود مختصين في مجال التنبؤ بمتغيرات السوق الخارجية للاستفادة القصوى من الفرص التي قد تظهر ولتتغلب على السلبيات قدر المستطاع، كما أن دراسة السوق ومتغيراتها تساعد المنظمة على المنافسة ومعرفة قدرات المنافسين وأساليبهم التنافسية لمواجهةهم والتغلب عليهم.

9. التجديد المستمر سواء بالسلعة أو بالخدمة المقدمة، فالتجديد والتحديث اليوم سر النجاح، والمستهلك العصري يتطلع دوماً إلى الجديد والمبتكر في السلع والخدمات المقدمة.
10. التدريب بشكل مستمر، علماً أن التدريب على العمل وحده دون التثقيف يبقى ناقصاً، فالإدارة هي إدارة موارد بشرية قبل المادية والمالية لذا عليها الاهتمام بالعنصر البشري بشكل أكبر وأفضل.
11. التعاون المشترك بين الدول النامية بشكل عام والعربية بشكل خاص، والعمل لإيجاد تكتلات اقتصادية فيما بينها لتكون قادرة على مواجهة التكتلات العالمية التي ترمي إلى فرض الهيمنة والتبعية.

### المراجع لهذا الفصل :

- 1- العجة. ناهد طلاس، العولمة محاولة لفهمها وتجسيدها، دار طلاس للدراسات والترجمة والنشر، دمشق، 1999، ص 1 - 155
3. أحمد. د عزت السيد، انهيار مزاعم العولمة، اتحاد الكتاب العرب / دمشق 2000 / ص 68.
4. حنفي. د. حسن، الثقافة العربية بين العولمة والخصوصية، الفكر السياسي، العددان 4 - 5، 1998-1999، ص 249
5. عرسان. د. علي عقلة، الفكر السياسي، العددان 4-5، تحت عنوان العولمة والثقافة، ص 224.
6. شعبان. أ. د. إسماعيل، العلاقات الاقتصادية الدولية، جامعة حلب، 1995، ص 252-253
7. صقر. د. تركي، الإعلام العربي وتحديات العولمة، منشورات وزارة الثقافة، دمشق، 1998، ص 37.
8. رحيم. سعد محمد، العولمة تتسلل إعلامياً، عالم المعرفة عدد 477، السنة 42، ص 19.
10. أحمد. د. عزت السيد، انهيار مزاعم العولمة، مصدر سبق ذكره، ص 78.
11. خشيم. د. مصطفى عبد الله، موسوعة علم العلاقات الدولية، ط1، الدار الجماهيرية، ليبيا 2000، ص 54.
14. أبو قحف. د. عبد السلام، إدارة العمال الدولية، الدار الجامعية، بيروت، 2004، ص 228.
15. الشيباني. د. عمر التومي (التعليم والاستلاب الحضاري: دراسة قُدمت لمؤتمر الغزو الثقافي في الإمبريالية الصهيونية للأمة العربية) - تونس 1982 ص 3.

الإدارة العامة في الدولة

مفهوم الدولة والنظم السياسية :

١. تعريف الدولة :

هي مجموعة من الافراد يحتلون منطقة معينة بصورة دائمة ومستقلة شرعياً عن اية سيطرة خارجية ولهم حكومة منظمة تأخذ على عاتقها تشريع القوانين وتطبيقها على جميع الافراد والمجموعات الداخلة ضمن حدودها القانونية . (الكبسي واخرون ، ٤٠ )  
وبالتالي فإن العناصر الأساسية لأي دولة هي الحكومة والشعب والإقليم، بالإضافة إلى السيادة و الاعتراف بهذه الدولة، بما يكسبها الشخصية القانونية الدولية، ويمكنها من ممارسة اختصاصات السيادة لاسيما الخارجية منها.

التمييز بين الدولة ومفاهيم أخرى

١. البلد تدل على منطقة جغرافية.

٢. الأمة ترمز إلى ناس تجمعهم اعتبارات مشتركة اصول وتاريخ ، وتتميز الدولة عن الامة في انها تتكون من مجموع السكان والمواطنين بغض النظر عن اصولهم العرقية والدينية والثقافية ، بينما يشترط في مفهوم الامة ان يرتبط الافراد او الجماعة بروابط الوحدة في العرق واللغة والدين والتاريخ المشترك والعادات والتقاليد والاهداف والمصير المشترك . (الكبسي ، ٤٥ )

٣. الحكومة : ينبغي التمييز بين الدولة والحكومة، رغم أن المفهومين يستخدمان بالتناوب كمرادفات في كثير من الأحيان. فمفهوم الدولة أكثر اتساعاً من الحكومة. حيث أن الدولة كيان شامل يتضمن جميع مؤسسات المجال العام وكل أعضاء المجتمع بوصفهم مواطنين، وهو ما يعني أن الحكومة ليست إلا جزءاً من الدولة. أي أن الحكومة هي الوسيلة أو الآلية التي تؤدي من خلالها الدولة سلطتها وهي بمثابة عقل الدولة. إلا أن الدولة كيان أكثر ديمومة مقارنة بالحكومة المؤقتة بطبيعتها: حيث يفترض أن تتعاقب الحكومات، وقد يتعرض نظام الحكم للتغيير أو التعديل، مع استمرار النظام الأوسع والأكثر استقراراً ودواماً الذي تمثله الدولة. كما أن السلطة التي تمارسها الدولة هي سلطة مجردة "غير مشخنة" : بمعنى أن الأسلوب البيروقراطي في اختيار موظفي هيئات الدولة وتدريبهم يفترض عادة أن يجعلهم محايدين سياسياً تحسباً لهم من التقلبات الأيديولوجية الناجمة عن تغيير الحكومات. وثمة فارق آخر وهو تعبير الدولة (نظرياً على الأقل) عن الصالح العام أو الخير المشترك، بينما تعكس الحكومة تفضيلات حزبية وأيديولوجية معينة ترتبط بشاغلي مناصب السلطة في وقت معين، ويكيبيديا

كما ان الدولة اكثر دواماً نسبياً من الحكومة لان الحكومة تتغير بصورة مستمرة مع تغير الحكام . (الكبسي ،

٤٣

٤. دولة المؤسسات :

وتُعرف دولة المؤسسات بانها الدولة التي تقوم على اساس تقسيم وظائف الدولة الى ثلاث مؤسسات رئيسية : تنفيذية – تشريعية – قضائية وقد نشأ على أساس هذا التقسيم مبدأ الفصل بين السلطات كنتيجة طبيعية

لمفهوم دولة المؤسسات إذ لا قيمة للقول بدولة المؤسسات كشعار إذا لم يتجسد في تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات على ان اهم هدف في نظر فقهاء القانون الدستوري هو فصل مؤسسات الدولة عن شخصية الحاكم والتي كانت تغطي على شخصية الدولة كما عبر عن ذلك لويس السادس عشر بقوله (انا الدولة والدولة انا) وإذا كان ابرز ما يميز الدولة الحديثة عن الدولة القديمة هو أنها دولة قانون، بينما كانت الدولة القديمة تندمج في شخص حاكمها فان الخليفة الاول ابو بكر الصديق "رضي الله عنه" قد خاطب مواطنيه في اول خطاب له بعد اختياره بقوله ( وليت عليكم ولست بخيركم .. اطيعوني ما اطعت الله فيكم .. الخ

٥. والسلطة : هي الحقّ الشرعي في التصرف وإصدار الأوامر في الدولة ، وهي ظاهرة اجتماعية وجدت قبل وجود الدولة بفترة طويلة ، فهي ليست خاصة بالدولة وحدها بل تمارس كافة أنواع المؤسسات الحكومية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية .

### النظم السياسية :

١. تعريف السياسة : في اللغة العربية نجد ان مصطلح السياسة من ساس يسوس سياسة ، يعني القيام بامور الناس او تدبير امور الناس بما يصلحهم والذي يقوم بهذه المهمة يسمى سانس ويجمع على ساسة وقد استخدم هذا المصطلح عند العرب بمعنى الرئاسة والريادة والزعامة او القيادة ، اما تعريف السياسة فهو يركز على الحكم ويتضمن مفهوم الحكم تقسيم الناس الى فئتين فئة حاكمة وفئة محكومة مما يترتب عليه وجود علاقة بين هذين الطرفين وهي علاقة قانونية في اطار الدولة وتسمى هذه العلاقة علاقة السلطة بين الحكام والمحكومين .
٢. تعريف النظام السياسي : فهو نموذج الحكم الذي يحدد شكل الحكومة وطريقة انتقال السلطة وممارستها ووظائفها .

وتتكون الحكومة او النظام السياسي في ثلاث سلطات على المستوى المركزي والمحلي وهي :

- السلطة التشريعية : ومهمتها اجازة القوانين والتشريعات عن طريق الهيئة التشريعية اي البرلمان .
- السلطة التنفيذية : وتختص بتنفيذ هذه التشريعات والقوانين على جميع المواطنين في الدولة بواسطة مجلس الوزراء .
- السلطة القضائية : وتختص بتفسير القوانين وتطبيقها في الحالات الفردية بواسطة المحاكم .

### ٣. الدستور

تقوم الدولة بوظائفها بمقتضى قانون اساسي وضعته سلطات تاسيسية يطلق عليه لفظ الدستور ، وكلمة دستور فارسية الاصل دخلت اللغة التركية ثم شاعت في اللغة العربية لتعني الدفتر الذي يكتب فيه اسماء الجند ، وهي مركبة من كلمة (دست) التي تعني قاعدة ، وكلمة (ور) التي تعني صاحب : أي صاحب القاعدة او اصل القاعدة ، ويعرف الدستور على انه هو مجموعة من القواعد القانونية التي تحدد نظام وشكل الحكم في الدولة، وينظم السلطات الثلاث ويحدد اختصاصاتها، ويبين حقوق الافراد وواجباتهم، وينبثق عن الدستور مجموعة من القوانين والأنظمة والتعليمات لتنفيذ موادها.

#### ٤. أنظمة الحكم :

م	النظام الملكي	النظام الجمهوري
١	تكون السلطة بيد فرد واحد	تكون السلطة من حق جميع المواطنين على قدم المساواة
٢	الحكم بالوراثة في داخل الأسرة الحاكمة	يقوم الحكم على اساس الانتخابات
٣	للملك امتيازات خاصة موروثة	لا يملك الرئيس اية امتيازات او حقوق خاصة وسلطاته وصلاحياته محددة بوضوح في الدستور
٤	يركز الدستور على المسائل الخاصة بتوارث العرش داخل الاسرة الحاكمة	يركز الدستور على طريقة انتخاب الرئيس وبصورة حرة مباشرة من قبل جميع المواطنين وقد يكون بصورة غير مباشرة عن طريق البرلمان
٥	شخص الملك يتصف عادة بصفة القداسة وهو غير مسنول عن اعماله امام الشعب فمثلاً لا يمكن محاكمة ملكة بريطانيا	يجوز اتهام الرئيس بالخيانة العظمى اي بخيانة الدستور

#### ٥. أهمية الفصل بين السلطات :

يحقق مبدأ الفصل بين السلطات أهدافاً حيوية وضرورية في حياة المجتمع المدني الحديث منها :

١. تنظيم الاختصاص وتوزيع المهام بين سلطات الدولة وضمان التخصص الوظيفي.
٢. يحول دون تسلط او هيمنة سلطة على أخرى .
٣. يحمي الحقوق والحريات العامة والخاصة .
٤. مراقبة السلطات لبعضها البعض.
٥. يحقق التوازن بين السلطات ويمنع الاستبداد
٦. يعمل على قيام دولة النظام والقانون
٧. يحمي الحقوق الديمقراطية والحريات السياسية
٨. يساهم في بناء مجتمع العدل والمساواة.
٩. يعزز احترام الشرعية وتطبيق مبدأ سيادة القانون .

التصنيف الحديث للحكومات :

م	المعيار	النظام الرئاسي	النظام البرلماني	النظام شبه الرئاسي	نظام الجمعية
١	المفهوم	هو النظام الذي يقوم على الاستقلال المطلق بين السلطات مع التوازن والمساواة فيما بينهما	هو ذلك النظام الذي يقوم على اساس التوازن والتعاون بين السلطات الثلاث دون ان يفصل بينهما فصلاً مطلقاً ، بل تقسيم التعاون والاشترك في ممارسة بعض الاختصاصات مع الإبقاء على مبدأ المساواة ويحفظ مركز التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، فلا يوجد تبعية او سيطرة لاحداها على الأخرى .	يعرف هذا النظام بالنظام الرئاسي-البرلماني. بمعنى هو نظام خليط بين النظام الرئاسي والبرلماني. ففي هذا النظام رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء شريكان في تسيير شؤون الدولة. وتوزيع هذه السلطات بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء يختلف من بلد الى آخر. وهذا النظام يختلف عن النظام البرلماني أن رئيس الجمهورية يتم اختياره من قبل الشعب. ويختلف عن النظام الرئاسي أن رئيس الوزراء مسنول أمام البرلمان ويستطيع البرلمان محاسبته وعزله إذا أراد.	يقوم هذا النظام على تركيز السلطتين التشريعية والتنفيذية ، حيث لا يكتفي الشعب باختيار ممثليه وانما يساهم ايضا في الاعمال التشريعية والحكومية من خلال الفيتو الشعبي والاستفتاء ويطبق هذا النظام في سويسرا
٢	المجلس	يظل كما هو	يتحول الى برلمان		يشمل كلا من السلطتين التشريعية والتنفيذية
٣	السلطة التنفيذية	في يد رئيس الدولة الذي ينتخبه الشعب	ثاني السلطة (رئيس الجمهورية + الحكومة)	ثاني السلطة (رئيس الجمهورية + الحكومة)	الحكومة قائمة وهي تتكون من لجنة يعينها المجلس من بين اعضائه
٤	رئيس الحكومة	رئيس الدولة هو نفسه رئيس الحكومة	يعينه رئيس الدولة		لا يوجد
٥	تعيين الحكومة والهيئة الادارية	الرئيس يعين الوزراء ويظلون تابعين له	رئيس الحكومة هو الذي يعين الوزراء		المجلس يعين الحكومة كلها
٦	المسئولية الجماعية والفردية	الرئيس هو المسنول عن السلطة التنفيذية	الحكومة هيئة جماعية		الحكومة هيئة جماعية
٧	الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية	لا يجوز ان يكون الوزراء اعضاء في المجلس	الوزراء يكونون عادة اعضاء في البرلمان		اعضاء الحكومة يكونون اعضاء في المجلس
٨	المسئولية القانونية	السلطة التنفيذية (الرئيس) مسنول قانوناً امام	الحكومة مسنوله سياسياً امام المجلس		الحكومة مسنوله سياسياً امام المجلس

م	المعيار	النظام الرئاسي	النظام البرلماني	النظام شبه الرئاسي	نظام الجمعية
	والسياسية	الدستور			
٩	حق السلطة في حل المجلس	لا يحق للرئيس حل المجلس	يحق لرئيس الحكومة نصح رئيس الدولة بحل البرلمان		للمجلس حق حل نفسه بنفسه
١٠	السلطة العليا في الحكومة	التفوق النهائي للمجلس ولا يوجد تداخل بين السلطتين	البرلمان بمجموعة (الوزراء والنواب) له التفوق على الحكومة والمجلس وليس لأيهما ان يسود الآخر		التفوق للمجلس
١١	السلطة التنفيذية والهيبة الناخبة	السلطة التنفيذية (الرئيس) مسنول مباشرة امام الهيئة الناخبة	الحكومة في مجموعها مسنولة بطريق غير مباشر امام الهيئة الناخبة		الحكومة في مجموعها مسنولة بطريق غير مباشر امام الهيئة الناخبة
١٢	مركز الثقل في النظام السياسي	لا يوجد مركز ثقل (عملياً الرئيس هو مركز الثقل)	البرلمان هو مركز الثقل		المجلس هو مركز الثقل
	المزايا	(1) رئيس الجمهورية هو رئيسا للدولة وللحكومة في نفس الوقت ويتم انتخابه من قبل الشعب مباشرة. وبالتالي فلا توجد علاقة مباشرة (رسمية) بينه وبين البرلمان وبالتالي لا يعتمد على ارضاء البرلمان في اتخاذ قراراته. (٢) يمكن القول بأن النظام الرئاسي هو أكثر الانظمة استقرارا لأسباب عديدة لعل من أهمها ان موعد الانتخابات ثابت ويحدده القانون. فرنيس الجمهورية وأعضاء البرلمان يتم انتخابهم لفترات زمنية ثابتة. وفي بعض المناصب قد يحدد القانون مدة محددة للبقاء في المنصب. فعلى سبيل المثال لقد تم تعديل	(1) بالرغم من ان رئيس الوزراء هو الذي يختار مجلس الوزراء والا أنه في الحقيقة متساوى مع كل وزير. ولهذا نجد أن رئيس الوزراء في بعض الدول يطلق عليه أسم: الوزير الاول. بمعنى ان رئيس الوزراء هو مجرد الناطق الرسمي ولا يمكن املاء وفرض سياساته على الوزراء. (2) أن رئيس الوزراء والوزراء يمارسون مبدأ "المسؤولية الجماعية." بمعنى ان اي مشروع يتم اقتراحه من رئيس الوزراء لا بد ان يوافق عليه مجلس الوزراء أولا قبل ان يتم اعتماده وعندما يتم الاتفاق عليه لا يحق لأي	(1) من حق الحكومة اصدار قرارات لها فاعلية القوانين بشرط موافقة رئيس الجمهورية على ذلك. (2) للحكومة الحق في اقتراح القضايا التي يجب مناقشتها في مجلس الشعب ويمكن ان تشتترط على مجلس الشعب الكيفية التي يجب ان يتم بها مناقشة هذه القضايا كأن تشتترط ان يتم مناقشتها بدون تعديل ولا اضافة أو ان يتم التصويت عليها بنعم أو لا. (3) هذا النظام يعطى لرئيس الجمهورية حق حل مجلس الشعب والمطالبة بانتخابات جديدة للمجلس بشرط الا يسيء استخدام هذا الحق.	

م	المعيار	النظام الرئاسي	النظام البرلماني	النظام شبه الرئاسي	نظام الجمعية
		<p>الدستور الأمريكى عام ١٩٥١ (فيما عرف بالتعديل الثانى والعشرون للدستور) وتم بموجب ذلك تحديد فترة الرئاسة الى فترتين (كل فترة أربع سنوات) فقط (3). لا يوجد رئيس للوزراء فى هذا النظام ومجلس الوزراء (أو الامناء كما يطلق عليهم فى النظام الأمريكى) يختاره رئيس الجمهورية لمساعدته فى تنفيذ سياساته. ولا يجوز الجمع بين عضوية البرلمان والمنصب الوزارى أو اى منصب وظيفى آخر فى الحكومة أو خارجها. (٤) فى هذا النظام يمكن تحقيق التوازن والمراقبة بين السلطات الثلاث بسهولة .</p>	<p>وزير الاعتراض عليه. وعلى كل وزير يختلف مع هذا المشروع ان يقدم استقالته من الحكومة اذا اراد ان يعارضه علنا. (3)رئيس الوزراء والوزراء مسئولين امام البرلمان ويكون للبرلمان وقت مخصص اسبوعى لمناقشة رئيس الوزراء أو أى وزير آخر وتوجيه الاسئلة له. (4)الملك أو الرئيس فى النظام البرلماني يقوم بوظيفة رئاسة الدولة فقط بمعنى أنه يملك ولا يحكم كما هو الحال فى بريطانيا وأسبانيا وأورنيس يراس ولا يحكم كما هو الحال فى الهند وألمانيا. وعليه فالرئيس أو الملك يجب أن يكون محايداً. (5)مجلس الشعب يستطيع عزل رئيس الوزراء عن طريق سحب الثقة منه وتشكيل حكومة جديدة. وفى بعض الدول كما هو الحال فى ألمانيا يشترط قبل القيام بسحب الثقة أن يكون المجلس قد اختار البديل له. (6)المحكمة العليا فى هذا النظام هى عبارة عن اللجنة القضائية فى مجلس الشيوخ. بمعنى لاتوجد مرجعية قضائية فى هذا النظام وانما توجد مرجعية تنفيذية. وبمعنى آخر البرلمان فى هذا النظام هو أعلى سلطة فى البلد. (7)النظام البرلماني يمكن اعتباره أكثر استجابة ومرونة فى اتخاذ القرارات من النظام الرئاسي. (8)النظام البرلماني يشجع على وجود حوار</p>	<p>بمعنى لا يجب على رئيس الجمهورية المطالبة بانتخابات جديدة للمجلس أكثر من مرة واحدة فى كل سنة. (4)ومن جهة أخرى يمكن للجمعية الوطنية فصل رئيس الوزراء أو أى وزير آخر عن طريق سحب الثقة منهم. (5)لرئيس الجمهورية الحق فى فرض قانون الطوارئ. (6)لرئيس الجمهورية الحق فى استفتاء الشعب فى قضايا يراها هامة ونتائج هذا الاستفتاء لها قوة القانون فى الدولة. (7)المرجعية الدستورية فى هذا النظام فى يد مجلس دستوري. وكيفية اختيار هذا المجلس يختلف من دولة الى أخرى. فعلى سبيل المثال يتكون المجلس الدستوري فى فرنسا من تسعة (٩) قضاة يتم اختيارهم لمدة تسعة (٩) سنوات كالاتى : يختار رئيس الجمهورية ثلاث (٣) قضاة* ويختار رئيس مجلس الشعب ثلاث (٣) قضاة* ويختار رئيس مجلس الشيوخ ثلاث (٣) قضاة. أما فى ايران فيتم اختيار أعضاء المجلس الدستوري عن طريق الانتخابات العامة من مجموعة من الفقهاء والخبراء الدستوريين ..</p>	



م	المعيار	النظام الرئاسي	النظام البرلماني	النظام شبه الرئاسي	نظام الجمعية
			ونقاش جاد بين كل القوى السياسية حول القضايا الرئيسية التي تواجه البلاد		
	العيوب	(1) لعل من أهم عيوب هذا النظام هو انه قد يقود الى تصادم السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية خصوصا اذا تعارضا برامجهما السياسية. ففي أمريكا على سبيل المثال قد حدث هذا عام ١٩٩٥ عندما تعارضت سياسات الرئيس وليم كلنتون (من الحزب الديمقراطي) مع سياسات الجمهوريين الذين سيطروا على الكونغرس عام ١٩٩٤. وكانت نتيجة هذا التصادم تعطيل العمل في المؤسسات الفدرالية لعدة أيام وكلفة الدولة مئات المليارات (ريمير ١٩٩٧* ص ٢٦٢). (٢) ونتيجة لوجود مبداء الفصل بين السلطات فأنه في حالة حدوث تصادم بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية يكون من الصعب الوصول الى حل (أو حل وسط) وذلك لغياب الآليات الدستورية التي يمكن الرجوع اليها (ما عدا الانتخابات التي يحددها القانون) لحل هذا الاشكال. ولا يمكن الرجوع الى الشعب الا في الانتخابات القادمة. و(٣) ونتيجة لوجود مبداء الفصل بين السلطات فأنه من الصعب تحميل المسؤولية الى أي طرف ويصبح من السهل التهرب من تحمل هذه المسؤولية وتصبح السياسة السائدة هي: "سياسة الاتهام (أو اللوم)" لبعضهم البعض .	(1) لعل من أهم العيوب هو غياب الفصل بين السلطات الثلاثى هذا النظام. هذا الانصهار بين السلطات الثلاثى هذا النظام قد يقود الى استغلال السلطة والاستبداد بها خصوصا في الدول النامية والتي تفتقد لمؤسسات معاصرة وقوية. (2) موعدا الانتخابات غير ثابت في هذا النظام ومن حق رئيس الوزراء البقاء في منصبه طالما يملك ثقة الاغلبية في البرلمان. فعلى سبيل المثال ينص القانون الانجليزي على أن تعقد الانتخابات البرلمانية خلال خمس سنوات. هذا يعنى ان من حق رئيس الوزراء أن يدعو الى انتخابات جديدة متى رغب ذلك خصوصا عندما يشعر بأن الشعب يؤيد سياساته. وبالفعل فقد قامت رئيسة الوزراء البريطانية مافرتاتشر عام ١٩٨٣ باستغلال هذا التفسير للقانون عندما أنتصرت في الحرب التي قادتها ضد الارجننتين فيما عرف بحرب "جزر الفالكونز". وكانت نتيجة تلك الانتخابات أن زادت نسبة مقاعد حزب المحافظين في البرلمان من ٥٣% الى ٦١% (3) ولعل من عيوب هذا النظام هو ان لا رئيس الجمهورية ولا رئيس الوزراء يتم اختيارهما من قبل الشعب وبهذا فسوف يكون من الصعب	(1) المشكلة الاساسية التي تواجه هذا النظام هي عندما تتصادم مصالح رئيس الجمهورية مع مصالح رئيس مجلس الوزراء الذي يمثل مصالح البرلمان. وهذه المشكلة عرفت في السياسة الفرنسية "بمشكلة التعايش المزدوج". وهي الحالة التي يتم فيها اختيار رئيس الجمهورية من أتجاه فكرى مناقض للاتجاه الذي يمثله رئيس الوزراء. كما حدث للرئيس الفرنسي ميشال ميثران "الاشتراكي" عندما فرضت عليه الجمعية العمومية ان يختار السيد شيراك "اليمينى الراسمالي" ليكون رئيسا للوزراء عام ١٩٨٦. وعليه فمن الواجب على رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ان يتعاونوا وأن يتحدوا لكى تنجح الحكومة وتحقق أهدافها. (2) اساءة استخدام قانون الطوارئ من قبل رئيس الجمهورية. ولعل خير مثال على ذلك هو استخدام الرئيس المصرى حسنى مبارك لهذا القانون منذ ان تولى السلطة عام ١٩٨١ الى الان . (3) امكانية قيام رئيس الجمهورية باساءة استخدام حقه في استفتاء الشعب كما هو سائد اليوم في كثير من الدول ذات النظام شبه الرئاسي .	

م	المعيار	النظام الرئاسي	النظام البرلماني	النظام شبه الرئاسي	نظام الجمعية
			على الشعب محاسبة هؤلاء الامن خلال ممثليه		

كيف يتم الفصل بين السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) (في النظام الرئاسي) :

## الفصل بين السلطات الثلاث

الفصل بين السلطات يعني أن تستقل كل هيئة بممارسة إحدى وظائف الدولة بحيث لا يمكنها التدخل في وظائف السلطات الأخرى لكن مع وجود بعض أشكال التعاون والتنسيق اللازم بينهم، أي أن هناك فصل من ناحية وتعاون من ناحية أخرى، وأهم صور الفصل بين السلطات هي:

- يستقل الرئيس بتعيين الوزراء وإعفائهم من مناصبهم دون تدخل من البرلمان.
- لا يحاسب الوزراء أمام البرلمان ولا يجوز سحب الثقة منهم لأنهم مسؤولون أمام الرئيس فقط.
- لا تستطيع السلطة التنفيذية اقتراح القوانين أو التدخل في إعداد ميزانية الدولة.
- لا يملك رئيس الدولة حق دعوة البرلمان للانعقاد العادي أو فض دورته أو حله، ولا يجوز للوزراء أن يحضروا جلسات البرلمان بصفتهم الوزارية.
- تستقل السلطة القضائية بممارسة وظائفها، حيث يتم اختيار القضاة من طريق الانتخاب ويتمتع القضاة بحصانة معينة وبنظام قانوني للمحاكم له ضمانات خاصة .
- التوازن بين السلطات الثلاث في النظام الرئاسي:

وأما التوازن فيقوم على مواد دستورية تختلف من نظام ديمقراطي على آخر، ولكنها في مجملها تخلق نوعاً من الرقابة والتوازن المتبادل بحيث تستطيع السلطة التنفيذية أن تقترح القوانين دون أن تجيزها.

-كما أنها تستطيع أن تلجأ لحق الاعتراض على قوانين معينة قد تتخذها السلطة التشريعية لأن حق التوقيع النهائي على

أي قانون عادة ما يكون بيد رئيس السلطة التنفيذية سواء كان رئيس جمهورية

-وبالمقابل فإن السلطة التشريعية الممثلة في البرلمان أو أحد فرعيه تستطيع أن تعترض على قرارات السلطة التنفيذية

وتبطلها كما تستطيع بموجب نصوص دستورية معينة أن تعترض أو تبطل أو تجيز تعيينات السلطة التنفيذية لمسؤولين في المناصب العليا.

-أما السلطة القضائية فإن بإمكانها أن تقضي بعدم دستورية أي قرار تتخذه السلطة التنفيذية أو عدم دستورية أي تشريع قد يصدره البرلمان إذا ما تعارض ذلك مع الدستور.

ولكن السلطة القضائية نفسها المتمثلة في المحاكم وعلى رأسها المحكمة العليا في أي نظام ديمقراطي فإن تعيين أعضائها غالباً ما يكون بيد السلطة التنفيذية وبالتالي فإن هناك توازن متبادل إذ أن السلطة التنفيذية تعين القضاة وفي ذات الوقت لا تستطيع أن تعزلهم (و مجلس الشيوخ من حقه تثبيتهم في تلك المناصب أو

رفضهم)، فهم بمنأى عن العزل إلا بحكم قضائي صادر عن السلطة القضائية نفسها. وهكذا تعمل كل سلطة كأنها رقيب على السلطة الأخرى وعلى ما تتخذه من قرارات. مثال على التوازن والفصل بين السلطات :

- 1- الكونغرس لديه سلطة صرف الأموال بحيث يتحكم في عمل الرئيس ومن يليه في السلطة التنفيذية، فالرئيس قد يكون بإمكانه على سبيل المثال إعلان حرب ولكن الحرب لن يمولها سوى الكونغرس وإذا رفض الكونغرس تمويل الحرب فإن قرار الرئيس كأنه لم يكن.
  - 2- الرئيس يعين كبار المسؤولين والمعاونين، ولكن الكونغرس ممثلاً في مجلس الشيوخ هو الذي يجيز التعيين فإذا لم يقتنع بمؤهلات أي شخص يعينه الرئيس فمن حق مجلس الشيوخ أن يرفض التعيين.
  - 3- قرارات الكونغرس لا يمكن أن تصبح قوانين إلا إذا أصدرها الرئيس بتوقيعه النهائي عليها وبالتالي فإن بإمكان الرئيس أن يستخدم حق النقض الفيتو ضد قوانين الكونغرس التي لا يراها مناسبة للبلاد، ولكن الكونغرس يستطيع أن يعلن إصدارها بأغلبية الثلثين.
- والركن الأساسي في النظام البرلماني يتمثل بمسؤولية الحكومة أمام البرلمان، ويعتبر هذا الركن هو حجر الزاوية فيه، وبدونه يفقد النظام البرلماني جوهره و تتغير طبيعته، وهذه المسؤولية على نوعين
- 1- مسؤولية تضامنية بمعنى أن تكون الحكومة بمجموعها مسؤولة عن السياسة العامة أمام البرلمان.
  - 2- مسؤولية فردية بمعنى أن كل وزير مسؤول أمام البرلمان عن وزارته، ونتيجة لمسؤولية الحكومة هذه أمام البرلمان يحق.
- لهذا الأخير أن يسحب الثقة من الحكومة و يسقطها كما يحق سحب الثقة من أي وزير ليجبره على الاستقالة.

## التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

### صور التوازن

في مقابل حق البرلمان في سحب الثقة من الحكومة، يحق للحكومة أن تحل البرلمان والدعوة لانتخابات جديدة، وحل البرلمان يعني الاحتكام إلى الشعب، فإما أن يدعم الحكومة فينتخب نواباً مؤيدين لها، أو يدعم موقف البرلمان فينتخب نواباً معارضين لسياسة الحكومة، و تمتلك الحكومة حق دعوة البرلمان للانعقاد وفض دورات انعقاده، و للوزراء حق دخول البرلمان لشرح سياسة الحكومة و الدفاع عنها.

### صور التعاون

للسلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين، ومن حق البرلمان تشكيل لجان للتحقيق مع الوزراء، و للبرلمان حق الموافقة على الميزانية السنوية للدولة.

وهكذا يتضح أن النظام البرلماني يقوم على مبدأ توزيع السلطات وتعاونها. فالبرلمان يقوم بالتشريع ومحاسبة الحكومة، والسلطة التنفيذية تشكل من حزب الأغلبية وتقوم بوضع السياسات وتنفيذها تحت رقابة البرلمان. وعند الخلاف يحق للبرلمان سحب الثقة من الحكومة وبالتالي إقالتها، ولكن الحكومة تملك، بالمقابل، حل البرلمان والعودة إلى صندوق الانتخاب لحسم الخلاف. ويقوم رئيس الدولة، باعتباره رمزاً للوطن، بحسم الأمور، إذا احتاج الأمر. ويقوم القضاء بضمان احترام القانون من جانب الجميع وفرض أولية الدستور على التشريعات لضمان الحقوق والحريات. وهكذا يلعب رئيس الدولة دوراً حاسماً - كحكم غير منحاز - لإلزام الحكومة بالاستقالة كما يرغب البرلمان، أو لحل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة لحسم هذا الخلاف. وهكذا نجد توازناً وتقابلاً في السلطات والمسؤوليات. ويظل الحسم النهائي في يد الشارع دائماً حيث لا بد من استمرار تمتع الحكومة بثقة البرلمان، أو الدعوة لانتخابات جديدة تحدد شكل حكومة الأغلبية الجديدة

---

## اختيار شكل النظام السياسي

هناك عدد من الأمور التي ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار عند اختيار النظام السياسي المناسب للدولة. ومن أهم تلك الأمور هو شكل الدولة، وضع الديمقراطية، مستوى التعليم، ... الخ

١. شكل الدولة : إما ان يكون شكل الدولة موحد وهذا يعني حكومة واحدة في عاصمة الدولة أو يكون شكل الدولة مركب أو فدرالي وهو ما يعني وجود حكومة مركزية وحكومات محلية. ويلاحظ اعتمادا على النموذج الأمريكي ان النظام الرئاسي يرتبط بالفدرالية لان الأخيرة تقلل من احتمالات تغول النظام الرئاسي وتحوله إلى نظام نازي أو فاشي.

٢. وضع الديمقراطية: لا يساعد النظام الرئاسي على بناء الديمقراطية لما ينطوي عليه من تركيز للسلطة. ويؤدي تبني النظام الرئاسي في دولة تخطو خطواتها الأولى نحو الديمقراطية إلى العودة إلى الاستبداد. ومن المناسب هنا الإشارة إلى ان تبني الأمريكيين للنظام البرلماني في العراق قد كان نتيجة لأسباب كثيرة من ضمنها مدى قدرة النظام على بناء الديمقراطية وتحقيق الشرعية المطلوبة..

٣. التعدد الاجتماعي: يصلح النظام الرئاسي للدول شديدة التجانس والتي لا يمكن فيها للحكام أن يتمايزوا عرقيا أو قليا أو مذهبيا أو فنويا أو مناطقيا عن المحكومين كما لا يمكن فيها لمعارضين النظام الحشد على خطوط الهوية والانتماءات الأولية. أما تبني النظام الرئاسي في مجتمع يتصف بالتعدد وتتركز السلطة والثروة والقوة فيه على خطوط الانقسامات الأولية فان ذلك من شأنه ان يعمق الخلافات والصراعات..

٤. القوى المتنافسة: يتوقف شكل النظام السياسي المناسب للدولة على مدى تجانس القوى المتنافسة. فإذا كانت القوى المتنافسة تتصف بعدم التجانس وإذا كانت الانتماءات الأولية توظف في عمليات التكتل والاصطفاف السياسي فان ما يفعله النظام الرئاسي هو حشد قوى المراجعة في مواجهة قوى الهيمنة وهو ما يقود بعد ذلك إلى الصراع الاجتماعي العنيف.

٥. مستوى التعليم: يتطلب النظام الرئاسي مستوى عال من التعليم يمكن الأفراد من استيعاب حقوقهم والسعي للدفاع عنها ورفض علاقات التبعية السياسية والعمل على تحقيق التوازن بين السلطات على الصعيد الواقعي.

٦. عوامل أخرى: هناك عوامل أخرى يجب أن تؤخذ في الاعتبار عند تحديد الشكل المناسب للنظام السياسي. ومن تلك العوامل وضع التنمية في البلاد من حيث درجة التحقق ودرجة التوازن، ومدى الحاجة إلى حكومة قوية، ووضع النساء في المجتمع ومطابقة ذلك الوضع للدور المرسوم لهن، ثقة الأطراف السياسية ببعضها البعض، قدرة الأطراف المختلفة على تغليب المصلحة الوطنية، ودرجة الرقابة المطلوبة داخل النظام والتجارب السابقة.

## توزيع سلطات اجهزة الادارة العامة :

١. المستوى الاعلى :

٢. المستوى المتوسط :

٣. المستوى الادنى :

الادارة العامة بين المركزية واللامركزية :

اولاً : المركزية في الادارة العامة :

يقصد بالمركزية قصر الوظيفة الادارة في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة وهم الوزراء دون مشاركة الهيئات الاخرى ، فهي تقوم على توحيد الادارة وجعلها تنبثق في مصدر واحد مقره العاصمة ، ولا يعني هذا قيام الوزراء بكل صغيرة وكبيرة فيما تقتضيه مختلف نواحي النشاط الاداري في الدولة ، ولكن يكون للوزراء الهيمنة التامة على معاونيه في العاصمة وممثليه في الاقاليم . (حبتور ، ٢٠٠٩ ، ٢٢٤)

ويعتبر الاختيار بين المركزية واللامركزية من اهم المشكلات التي تتعلق بتفويض السلطة في كافة المنظمات سواء العامة او الخاصة ، ومما يزيد من هذه المشكلة كأسلوب للتنظيم الاداري ، صعوبة تغليب احدها على الآخر ، فكل منها يحقق مزايا لا تتوافر في بديله ، وبالتالي فإن ايأ منها يمكن ان يكون اكثر تفضيلاً اذا كانت هناك ظروف تبرر تطبيقه .

والمركزية تعني الاتجاه الى تركيز السلطة والرجوع الى الادارة العليا في اتخاذ كافة القرارات المنظمة للعمل في حين تعني اللامركزية العكس ، أي توزيع السلطات واعطاء حرية اتخاذ القرارات حيث يجري العمل الفعلي . ومن الناحية العملية لا يوجد مركزية مطلقة او لا مركزية مطلقة ، بل انهما مفهومان نسبيان وبالتالي فان هناك درجة لكل منهما ، ويصبح على المنظمة تحديد درجة المركزية او درجة اللامركزية التي تحقق لها القدرة على النجاح في تحقيق اهدافها . (شوقي ، إدريس ، ٢٠٠٧ ، ٢٠٧)

وتعني المركزية في الادارة العامة هيمنة القيادة العليا للجهاز الحكومي على تصرفات الوحدات والاجهزة الفرعية والوظائف الاخرى ، بحيث يستأثر المركز (رئيس الوزراء - الوزير - او المحافظ) بسلطة صنع واتخاذ القرارات ، وتقتصر مهمة الوحدات والاجهزة الفرعية والوظائف الادنىالمروؤسه على تنفيذ ما يتخذ هذا المركز من قرارات وما يضعه من سياسات تنفيذية وقواعد ، وهذه المركزية قد تكون :

- مركزية سياسية : ويقصد بها تركيز السلطة في الدولة في يد هيئة سياسية واحدة .
- مركزية ادارية : وتقوم على توحيد وتركيز الاختصاصات الادارية في يد سلطة رئيسية واحدة .

دواعي تطبيق المركزية في مجال الادارة العامة :

هناك عدة عوامل تفسر ميل بعض الدول الى تطبيق اسلوب المركزية في الادارة العامة واهم هذه العوامل هي : (شوقي ، إدريس ، ٢٠٠٧ ، ٢١٦)

١. ظروف الازمات ذات الطابع القومي التي تمر بها الدول ، حيث تدفعها الى تركيز السلطات في المستويات الادارية العليا للجهاز الحكومي ، فحالات الحرب والازمات الاقتصادية وحالة الكوارث الطبيعية والاضطرابات السياسية والاجتماعية تبرر ذلك .
٢. التحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الكبرى التي تمر بها المجتمعات ، كالقيام ببرامج التنمية الاقتصادية لتغيير الهيكل الاقتصادي او تحول المجتمع نحو الاشتراكية او الرأسمالية .
٣. التركيز الجغرافي لأقاليم الدولة وكذلك التركيز الجغرافي للسكان ، حيث يؤدي وجود حكومة مركزية واحدة وعدم تشتت او اتساع اقاليم الدولة جغرافياً الى تطبيق النظام المركزي .
٤. حالة المجتمعات التقليدية التي يغلب على المجتمع فيها طابع العلاقات العائلية والشخصية ، أي يسودها المنظمات البدائية ويغلب على علاقاتها طابع التسلط والاستبداد ، وتتجه الدولة الى تطبيق درجة عالية من المركزية لتحقيق الضمان والحرية للصالح العام امام احتمالات انحراف اداء الاجهزة والافراد .
٥. الرغبة في توحيد اساليب وانماط النشاط الاداري في مختلف مرافق الدولة وعلى مختلف اجزاء اقاليمها .
٦. الرغبة في تأكيد الوحدة القانونية والسياسية للدولة في مجال التنظيم الاداري بما يسهم في تثبيت سلطة الحكومة المركزية وفي التمكين لها بما يحافظ على وحدة الدولة ويمنع تفتيتها .

مزايا تطبيق المركزية في مجال الادارة العامة :

ان تطبيق المركزية في الادارة العامة يحقق العديد من المزايا منها : (شوقي ، إدريس ، ٢٠٠٧ ، ٢٢١)

١. تخفيض النفقات :
٢. فاعلية الاجراءات القانونية :
٣. تركيز الاهتمام على أنشطة معينة :
٤. زيادة النفوذ الاداري :



٥. توحيد النظم والاجراءات :

٦. تسهيل العمليات التخطيطية والرقابية :

ثانياً: اللامركزية في الادارة العامة :

تعني اللامركزية في الادارة العامة تفويض سلطات المركز الى الوحدات والاجهزة الفرعية والوظائف الادنى في الجهاز الاداري ، وهذا يعني تمتع هذه الوحدات والفروع والوظائف الادنى بسلطات وصلاحيات صنع واتخاذ القرارات والتصرف المستقبلي وفقاً لما يمليه عليه تقديرها للحالات والمشكلات التي تواجهها . (شوقي ، إدريس ، ٢٠٠٧ ، ٢١٢)

دواعي تطبيق اللامركزية في مجال الادارة العامة :

١. تفاوت الظروف والحالات التي تواجهها المستويات الادارية والوظيفية الادنى من مجال لآخر ومن اقليم لآخر .
٢. توافر درجة عالية من الاستقرار السياسي والاقتصادي وعدم وجود ازمات .
٣. حالات الدولة المركبة التي تاخذ صورة الاتحاد الفيدرالي والتي تتسع فيها اقاليم الدولة ويتشتت فيها التركيب السكاني .
٤. تنوع مهام الحكومة واتساع نطاق الدور الذي تقوم به في المجتمع .
٥. توسيع دائرة الديمقراطية السياسية الى الاخذ بديمقراطية الادارة للاجهزة والمنظمات العامة .
٦. سيادة السلوكيات الموضوعية والديمقراطية لدى افراد المجتمع .

مزايا تطبيق اللامركزية في مجال الادارة العامة :

ان تطبيق اللامركزية في مجال الادارة العامة يحقق العديد من المزايا منها : (شوقي ، إدريس ، ٢٠٠٧ ، ٢٢١)

١. مزايا سياسية وتتمثل في :

- يؤدي تنفيذ المشروعات لامركزياً الى ازالة فكرة تسيد الحكومة المركزية وانفرادها بالسلطة .

- تؤدي الى توسيع نطاق الممارسة الديمقراطية .
- اتاحة الفرصة لاصدار القرارات محلياً .

٢. مزايا انسانية :

- شعور العاملين بأهميتهم نظراً لتحملهم المسؤولية .
- الشعور بالرضا المستمر من السلطة .

٣. مزايا اجتماعية :

- ادراك المواطن لمسئوليياته بحل المشكلات المحلية وتحمل الاعباء في هذا الصدد .

- اسهام المواطن في تنفيذ المشروعات المحلية .

٤. مزايا ادارية :

- إعفاء الحكومة المركزية من الضغوط الزائدة عليها .
- السرعة والمرونة في مجال البت في القرارات والاعمال وحل المشكلات وتلافي الاخطاء .

- توفر المعلومات لدى الرؤساء بالمستويات اللامركزية مما يجعل القرارات مبنية على المعلومات المتكاملة الصحيحة .

- سهولة عملية الاتصال وفاعليتها حيث تتم اتصالات مباشرة دون تعقيدات روتينية .

- امكانية التنسيق بين مختلف الخدمات الميدانية (صحة ، تعليم ...) .

- إعفاء القيادات المركزية من القلق المستمر على مدى فاعلية الطرق والاساليب الادارية المتبعة في الاقاليم ، والتركيز فقط على النتائج ، وبالتالي يتم تقويم الاشخاص (كالمحافظين) على اساس الانجازات التي يحققونها وليس على الاسلوب الذي يتبعونه في العمل .

- تنمية المهارات والقدرات القيادية من خلال اتاحة الفرصة للتدريب على تحمل المسؤولية والاعداد لتولي الشخص المناسب القيادي في المستقبل .

التوازن بين المركزية واللامركزية :

بعد التطرق لمزايا تطبيق كلاً من المركزية واللامركزية ، فإن السؤال الذي يطرح نفسه الآن هو : ما هو النظام الواجب الأخذ به وتطبيقه بحيث يصبح اكثر فاعلية ؟ وللأجابة على هذا السؤال يجب مراعاة الاعتبارات التالية : شوقي ، إدريس ، ٢٠٠٧ ، ٢٢٨ )

١. انه لا توجد صيغة مثلى وسليمة وكاملة تصلح للتطبيق في كافة المجتمعات ، ولا يصح القول ان نجاح تطبيق صيغة معينة في دولة ما تصلح للتطبيق في دولة اخرى .
٢. ان المنطق يفرض وجود المركزية اولاً ، إذ لا نستطيع الوصول الى اللامركزية الا بعد تطبيق المركزية ، وكذلك لا يمكن ان تمتد اللامركزية الى كل الوظيفة الادارية في الدولة .
٣. لا يمكن تصور وجود الدولة المعاصرة الكبيرة الحجم مركزة تركيزاً كاملاً ، ولا يمكن تصور اللامركزية الادارية المطلقة .
٤. استناداً الى كل ما سبق فإن المشكلة اليوم لم تعد مجرد الاختيار بين الاسلوبين ، ولكن في كيفية الجمع بينهما وفي مدى ما تاخذ به الدولة من كلاً منهما ، وهذا هو التوازن بين المركزية واللامركزية في ممارسة الوظيفة الادارية للدولة .

وفي محاولة لتحقيق هذا التوازن بين المركزية واللامركزية يقول الدكتور سيد زكي بان ذلك التوازن يمكن ان يتحقق من خلال تحليل الوظيفة الادارية للدولة والتي تتلخص في التخطيط والتنظيم والتمويل والرقابة ، على ان توزع اختصاصات هذه الانشطة بين الاجهزة المركزية واللامركزية على الوجه التالي : (شوقي ، إدريس ، ٢٠٠٧ ، ٢٣٠ )

#### ١. التخطيط :

التخطيط نشاط مركزي بطبيعته لضمان تحقيق الاهداف التي تحددها الدولة ، ورغم ذلك لا يمكن ان ينجح التخطيط الا اذا كان نابعاً من البيئة المحلية التي تكون اكثر قدرة على معرفة رغبات واحتياجات المواطنين من المشروعات ، لذلك يجب ان تنشأ اجهزة للتخطيط في مختلف المحافظات لتزويد الجهاز المركزي للتخطيط باحتياجات المحافظات والاحصاءات والتقديرات التي تمكن الجهاز التخطيطي المركزي من القيام بواجباتها وبذلك تضمن مساهمة القاعدة الشعبية في المحافظات في وضع الخطط المحلية التي يترك للجهاز المركزي سلطة البت فيها ووضع الخطة القومية العامة .

#### ٢. التنظيم :

أي توزيع للأنشطة على أفراد الجماعة مع تفويضهم السلطة اللازمة تجاه ما يسند اليهم من أعمال ، وبالتالي فإن الخدمات ذات الطابع القومي لا بد وان تدار بواسطة أجهزة الحكم المركزية لضمان حسن الحكم في ادارتها وتحقيق الصالح العام بأفضل مستوى ممكن ، اما الخدمات ذات الطابع المحلي فيجب ان تنقل بالكامل الى الاجهزة المحلية على مختلف مستوياتها بما في ذلك الاعتمادات المالية والامكانيات المادية .

٣. التمويل :

يعتبر التمويل من اهم الوظائف التي تباشرها الدولة ، والتنظيم السليم للوظيفة المالية يتطلب تقسيم سلطة تدبير الاموال وانفاقها بطريقة سليمة بين الاجهزة المركزية والاجهزة المحلية ، نظراً لأن لقاء عبء الوظيفة المالية على عاتق الاجهزة المركزية للدولة بالكامل ، يجعل من الصعوبة البت السريع في المسائل المالية مما يؤدي الى توقف بعض مشروعات الخدمات وصعوبة تنمية مشاريع جديدة ، ويمكن تحقيق التوازن عن طريق السماح للمحليات بإقامة مشروعات اقتصادية محلية واستخدام العائد المتحقق منها في اقامة مشروعات خدمية اخرى ، كما يمكن التصريح للمحليات بالحصول على رسوم محلية للمساهمة في تدبير الاموال اللازمة لها مثل تحصيل رسوم المرور في الطرق السريعة المارة بين المحافظات واستخدام هذه الحصيلة في تنمية وصيانة تلك الطرق .

٤. الرقابة :

تمتع الاجهزة المركزية بحق الرقابة على الاجهزة المحلية ومتابعتهم في التنفيذ وذلك على ضوء الخطة الموضوعية والتنظيم المعمول به ، ويتطلب التوزيع السليم لسلطة الرقابة قيام الاجهزة المركزية بنقل اجهزة التفتيش المالي والاداري الى الاجهزة المحلية لأماكن قيامها بواجباتها في نطاق الاجهزة المحلية وتحت اشرافها .

تميز العمل الاداري عن القضائي والتشريعي :

١. تمييز العمل الاداري عن القضائي:

القرارات الإدارية والأعمال القضائية

يشترك القضاء مع الإدارة في سعيهما الحثيث نحو تطبيق القانون وتنفيذه على الحالات الفردية ، فهما ينقلان حكم القانون من العمومية والتجريد إلى الخصوصية والواقعية وذلك بتطبيقه على الحالات الفردية( ) .

ويظهر التشابه بينهما أيضا في أن الإدارة شأنها شأن القضاء تسهم في معظم الأحيان بوظيفة الفصل في المنازعات من خلال نظرها في تظلمات الأفراد وفي الحالتين يكون القرار الإداري الصادر من الإدارة والحكم القضائي الصادر من السلطة القضائية أداة لتنفيذ القانون.

ومع هذا التقارب سعى الفقه والقضاء إلى إيجاد معيار للتمييز بين العمل القضائي والعمل الإداري لخطورة النتائج المترتبة على الخلط بينهما , فالقرارات الإدارية يجوز بصورة عامة إلغاؤها وتعديلها وسحبها ، أما الأحكام القضائية فطرق الطعن فيها محددة تشريعياً على سبيل الحصر.

وبرزت في مجال التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال القضائية نظريات عدة يمكن حصرها في ضمن معيارين:

#### أولاً : المعيار الشكلي.

يقوم هذا المعيار على أساس أن العمل الإداري هو ذلك العمل أو القرار الذي يصدر عن فرد أو هيئة تابعة لجهة الإدارة بصرف النظر عن مضمون وطبيعة العمل أو القرار ذاته، بينما يعد العمل قضائياً إذا صدر عن جهة منحها القانون ولاية القضاء وفقاً لإجراءات معينة ، بصرف النظر عن مضمون وطبيعة العمل.

وهذا المعيار منتقد من حيث أنه ليس جل الأعمال القضائية أحكاماً ، بل أن منها ما يعد أعمالاً إدارية بطبيعتها ، ومن جانب آخر نجد أن المشرع كثيراً ما يخول الجهات الإدارية سلطة الفصل في بعض المنازعات فيكون لهذه الجهات اختصاص قضائي.

وعلى هذا الأساس فإن المعيار الشكلي لا يكفي لتمييز الأعمال الإدارية عن الأحكام القضائية. ثانياً : المعيار الموضوعي:

المعيار الموضوعي أو المادي يقوم على أساس النظر في موضوع وطبيعة العمل نفسه دون اعتبار بالسلطة التي أصدرته ، واعتمد هذا المعيار عناصر عدة يتم من خلالها التوصل إلى طبيعة ومضمون العمل ، فيكون العمل قضائياً ، إذ تضمن على " أدعاء بمخالفة القانون ، وحل قانوني للمسألة المطروحة يصاغ في تقرير , وقرار هو النتيجة الحتمية للتقرير الذي انتهى إليه القاضي.

في حين يكون العمل إدارياً إذا صدر من سلطة تتمتع باختصاص تقديري وليس من سلطة تتمتع باختصاص مقيد كما في أحكام القضاء ، وأن يصدر بشكل تلقائي وليس بناءً على طلب من الأفراد وأن يكون الغرض من العمل إشباع حاجات عامة.

ولا شك أن هذه العناصر لا تكفي لتمييز الأعمال الإدارية عن أعمال القضاء ، لأن الكثير من

قرارات الإدارة إنما يصدر عن اختصاص مقيد ، وكثيراً منها لا يصدر إلا بطلب من الأفراد. والإدارة عندما تفصل في المنازعات باعتبارها جهة ذات اختصاص قضائي إنما يقترب نشاطها من نشاط القضاء ويهدف إله حماية النظام القانوني للدولة. إزاء ذلك نشأ معيار مختلط يقوم على أساس المزج بين المعيارين الشكلي والموضوعي إذ ينظر إله طبيعة العمل من ناحية ، والشكل الذي يظهر فيه العمل والإجراءات المتبعة لصدوره من ناحية أخرى.

## ٢. القرارات الإدارية والأعمال التشريعية

القرارات الإدارية تقبل الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري وعلى العكس من ذلك فإن القوانين لا يمكن الطعن فيها إلا بالطريق الدستوري المقرر . ويتردد الفقه الحديث بين معيارين لتحديد صفة العمل التشريعية أم إدارية:

### أولاً : المعيار الشكلي:

وفقاً للمعيار الشكلي أو العضوي يتم الرجوع إله الهيئة التي أصدرت العمل أو الإجراءات التي اتبعت في إصداره دون النظر إله موضوعه ، فإذا كان العمل صادراً من السلطة التشريعية فهو عمل تشريعي ، أما إذا كان صادراً من إحدى الهيئات الإدارية بوصفها فرعاً من فروع السلطة التنفيذية فهو عمل إداري. ومن ثم يمكن تعريف العمل الإداري وفق هذا المعيار بأنه كل عمل صادر من فرد أو هيئة تابعة للإدارة أثناء أداء وظيفتها. فهذا المعيار يقف عند صفة القائم بالعمل دون أن يتعدى ذلك إله طبيعة العمل ذاته ، وهو معيار سهل التطبيق لو التزمت كل سلطة بممارسة نشاطها وأخذت بمبدأ الفصل التام بين السلطات ، إلا أن طبيعة العمل تقتضي في أحيان كثيرة وجود نوع من التداخل والتعاون بين السلطات مما دعا بالفقه إله البحث عن معيار آخر للتمييز بين القرارات الإدارية والأعمال التشريعية.

### ثانياً : المعيار الموضوعي:

يعتمد المعيار الموضوعي على طبيعة العمل وموضوعه بصرف النظر عن الجهة التي أصدرته أو الإجراءات التي اتبعت في إصداره فإذا تمثل العمل في قاعدة عامة مجردة فأنشأ مركزاً قانونياً عاماً اعتبر عملاً تشريعياً أما إذا تجسد في قرار فردي يخص فرداً أو أفراداً معينين بذواتهم فأنشأ مركزاً قانونياً خاصاً اعتبر عملاً إدارياً. وينقد أنصار هذا الاتجاه المعيار الشكلي لأنه يقف عند الشكليات وعدم الاهتمام بطبيعة العمل وجوهره .

وبهذا المعنى فإن العمل التشريعي عند " دوجي " هو الذي يتضمن قاعدة عامة موضوعية " قوانين أو اللوائح " بغض النظر عن الهيئة أو الإجراءات المتبعة لإصداره ، في حين يعد إدارياً إذا اتسم بطابع الفردية وهذا يصدق على القرارات والأعمال الفردية والأعمال الشريطية.









## الفصل الخامس :

### الإدارة العامة في الدول النامية

إن العصر الذي نعيش فيه هو عصر الإدارة ، فالإدارة هي مرآة المجتمعات وحضارتها وتقدمها وهي ليست نتاجاً للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ولكنها تشكل إحدى العوامل الرئيسية لذلك التقدم ، فالتنمية عملية مجتمعية متكاملة إذ يندر ظهور دولة متقدمة اقتصادياً واجتماعياً تعاني من تخلف إداري بل ظهر العكس في العديد من الدول النامية إذ دلت الدراسات المقارنة للإدارة العامة في الدول النامية أن تخلف الإدارة العامة حال دون تحقيق التقدم والتنمية للقطاعات الاقتصادية والاجتماعية .

أما أسباب اهتمام الدول النامية بالإدارة العامة فمرجعه عوامل عديدة منها متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وانتشار الفكر الاشتراكي واتساع دور الدولة في الفترة التي تلت انتهاء الحرب العالمية الثانية وعدم مبادرة القطاع الخاص للعب دور تنموي أما لعدم توفر المناخ الاقتصادي أو السياسي أو الاجتماعي أو لضعفه أو تردده في الخوض في مشاريع استثمارية غير مأمونة الجانب بسبب المردود بعيد المدى أو لقلّة الموارد والسيولة التي كانت متاحة في الفترة التي تلت تحرر بعض الدول النامية من الاستعمار الأمر الذي جعل الدولة تأخذ على عاتقها مهمة تنمية البلاد والتدخل مباشرة في دفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للحد من معاناة مجتمعات تلك الدول بسبب استمرار تخلفها اقتصادياً واجتماعياً .

### مفهوم الدول النامية:

تعددت المفاهيم و التعاريف المعطاة لمسمى الدولة النامية باختلاف الاتجاهات والمدارس التي ينتمي اليها الباحثين والفلاسفة ، واختلاف المدخل والمعايير المتبع في توضيح المفهوم سواء المدخل الاجتماعي او السياسي او الاقتصادي او العلمي والتقني . وفيما يمكن تعريف الدولة النامية بأنها) تلك الدول التي لم تنجح اقتصاديا في تنويع مصادر دخلها ، واستمرار

خضوعها للصدمات الخارجية ، ولم تنجح في ايجاد اقتصاد كلي مستقر يتسم باستقرار معدلات التضخم والبطالة. ولم تنجح اداريا وتنظيميا في خلق مؤسسات جيدة في ادارة الاقتصاد والمجتمع ، بحيث تتسم هذه المؤسسات بالاستقرار وعدم التغير يتغير نظام الحكم ، والقدرة على التأقلم مع الصدمات الخارجية. كما لم تنجح هذه الدول تعليميا في خلق مخرجات تعليمية ذات مستوى تعليمي علي متطور قادر على الانتاج والمنافسة اقليميا ودوليا. ولم تنجح هذه الدول في تحييد الادارة العامة من التأثيرات السلبية للموروثات الطائفية والقبلية والسياسية ، ودعم المؤسسات المنتجة ديمقراطيا)(الكواز: ٢٠٠١: ٣).

### خصائص الدول النامية:

الدول النامية هي الدول التي تتسم بمستوي معيشي منخفض وبانخفاض الناتج القومي الإجمالي تسمي أيضا بدول العالم الثالث وخصائص هذه الدول هي : ([www.rwabi.com](http://www.rwabi.com))

#### ١. الخصائص السياسية : وهي كالآتي :

- سيطرة فئة أو عائلة على الحكم.
- تكميم افواه الشعب ، سواء بالسجن أو القتل أو غيره .
- ضياع حق المواطن في الانتخابات والاختيار .
- الديكتاتورية .
- لتبعية للخارج .
- عدم الاستقرار السياسي .
- نظام التوريث في السلطة .

#### ٢. الخصائص الاجتماعية : وهي كالآتي :

- انتشار الأمية .
- انخفاض المستوي الصحي .
- ارتفاع معدل الوفيات .
- ارتفاع معدل المواليد .
- عمل أصحاب الاعمار المنخفضة .
- غياب دور المرأة بمعنى أن تكون مثقفة .

### ٣. الخصائص الإدارية : وهي كالآتي :

- انتشار الوساطة والمحسوبية .
- الفساد الإداري .
- الوقت الضائع .
- نقص التنسيق .
- نقص في القيادات .

### ٤. الخصائص الاقتصادية : وهي كالآتي :

- انخفاض في مستوى الدخل الفردي وما يتبعه من انخفاض في مستوى المعيشة.
- ازدياد الديون الخارجية نتيجة اختلال موازين المدفوعات.
- ضعف الإنتاج الصناعي .
- دوام المديونية .
- انتشار البطالة .
- الاعتماد علي الإنتاج الزراعي .
- قلة المدخرات .
- التفاوت في توزيع الدخل .
- انخفاض متوسط الدخل.

### خصائص وسمات الادارة العامة في الدول النامية :

تتسم الادارة العامة في الدول النامية بعدد من الخصائص منها: (نصر الله: ٢٠٠٢: ٩١)

#### ١. التمسك بالروابط القبلية:

تحد ظاهرة التمسك بالروابط القبلية في العمل التنظيمي من تطبيق مبدأ تعيين الشخص المناسب في الوظيفة المناسبة ، وذلك نتيجة للضغوط الممارسة من قبل رؤساء القبائل والأقارب التي تعمل على فرض بعض التعيينات في الادارة العامة بغض النظر عن تمتع الشخص بالموصفات المطلوبة لشخص الوظيفة.

#### ٢. تسييس الادارة العامة:

تعاني الإدارة العامة في الدول النامية من تعرض القيادات الإدارية فيها الى ضغوط سياسية متعددة ( الوزراء - رؤساء الأحزاب رجال السياسة ) ، وتأثيرهم في عمليات التعيين للوظائف العامة أو استحداث وظائف ليس لها ضرورة. وذلك كله بهدف :

- مكافأة بعض الافراد الموالين للحاكم او النظام الحاكم.
- بغرض تسخير الوظائف الحكومية لتحقيق أهداف النظام الحاكم ، وهذا بدوره ينعكس على عدم كفاءة الادارة العامة.

### ٣. اساءة فهم واستخدام الوظيفة العامة:

يعد اساءة فهم واستخدام الوظيفة العامة من خصائص الادارة العامة في الدول النامية ، حيث كثيرا ما ينظر الى الوظيفة الحكومة في المجتمعات النامية على انها وسيلة لتحقيق غايات شخصية ، وممارسة للسلطة على عامة الناس ، واستغلال الوظيفة العامة في تحقيق الثروة والكسب الغير مشروع.

### ٤. المركزية الشديدة:

تتصف معظم الادارات في الدول النامية بالمركزية الشديدة ، ويوعز الباحثون هذه الظاهرة الى اسباب تعود الى التقاليد والقيم والأعراف السائدة في المجتمع.

حيث نجد رئيس أو مدير المنظمة يتصرف وكأنه شيخ قبيلة يرغب في الاطلاع والتحكم على كل كبيرة وصغيرة في المنظمة ، وهو ما يتنافى مع مبدأ تفويض الصلاحيات لتسهيل وتسريع عمليات الانجاز.

### ٥. تأثير ثقافة المصانعة على التنظيم الإداري:

تفتقر معظم البلدان النامية الى انظمة واضحة وحدده في تقديم التسهيلات المادية للموظفين وبما يعينهم على القيام باعمالهم (مساحة المكتب - اثاث المكتب - وسائل النقل... الخ ) ، والمقصود بثقافة المصانعة هو اهتمام وتصارع العاملين في الادارة العامة وخاصة كبار الموظفين في أكبر قدر من

التسهيلات المادية تحت اعتبار خاطئ أنها تعكس مقدار سلطة الموظف ومقامه ونفوذه امام الناس. مما يؤدي الى هدر لموارد وإمكانيات المنظمة.

#### ٦. ظاهرة الازدواجية في تطبيق الانظمة والقوانين:

هناك ظاهرة سائدة في الدول النامية لإنشاء مؤسسات جديدة وإصدار قوانين وأنظمة على غرار البلدان الأكثر تقدماً كغاية بحد ذاتها ، فترى منظمات تقام و لا تحقق الغاية من انشائها ، وكذلك قوانين وأنظمة لا تطبق .

#### ٧. الافتقار الى الموضوعية:

- يغلب على مجتمعات الدول النامية التفكير العشوائي.
- ان العاطفة تمثل الدافع الى معظم القرارات الإدارية.
- العلاقات بين الرئيس والمرؤوس كثيرا ما تكون قائمة على النفاق والتزلف وقيام كثير من المرؤوسين برسم تصور وهمي للقيادة الإدارية بأن الاداء يتم وفق لما هو مخطط له والعمد الى اخفاء وطمس المشاكل والصعوبات التي تواجهها المنظمة.

#### ٨. جهل لأصول التنظيم:

- حيث من الملاحظ افتقار الادارة العامة في الدول النامية الى توافر الخرائط التنظيمية واللوائح لوصف مهام الاقسام وإجراءات العمل في كثير من الادارات والمنظمات ، ويرجع ذلك في الغالب الى كل او احد الاسباب التالية:
- جهل القائمين على هذه المنظمات لأهمية الخرائط التنظيمية والتوصيف الوظيفي في العمل التنظيم.
  - عدم اطلاع وإدراك القيادة الإدارية لأسس التنظيم وفوائده.
  - وجود اشخاص غير اكفاء في مناصب رئيسية يفتقرون الى الخبرة الإدارية والاختصاصات المطلوبة.

## ٩. ظاهرة مقاومة التغيير:

ان المعارضة التي يواجهها المحللون الإداريون لدى محاولة اقناع رؤساء المنظمات بضرورة اعادة التنظيم وإتباع وسائل أفضل وتبسيط الاجراءات تعزى الى اسباب عدة منها :

- الخوف من تحمل مسؤولية اتباع اسلوب معين في التنظيم يكون طارئا على المنظمة والشكوك التي قد نحوم حوله.
- الخوف من فقدان بعض الصلاحيات والمميزات التي كان يتمتع بها المسئولون.
- الخوف من فقدان بعض المسئولين لوظائفهم نتيجة تطبيق اساليب العمل الحديثة او التنظيم الجديد.

## ١٠. ظاهرة التداخل وعدم التجانس:

تواجه الدول النامية في سعيها لتطوير الادارة العامة ضغوطا ومؤثرات عديدة في المجتمع. ان عملية ضغط الجهاز الإداري عن طريق تحديد الاهداف والاختصاصات وطرق سير العمل ، بحيث يعمل كنظام الساعة كثيرا ما تفشل بسبب العوامل السياسية والاجتماعية والاقتصادية ، اذ ان ايجاد أنظمة حديثة تعمل جنبا الى جنب مع أنظمة قديمة تقليدية ، وأعراف متأصلة في المجتمع يخلق وضعا صعبا يتألف من مزيج مكوناته متناقضة.

❖ والجدول الآتي يوضح المقارنة بين الادارة العامة في الدول النامية والدول المتقدمة

:

### جدول رقم ( ١ ) يوضح المقارنة بين الدول المتقدمة والدول النامية

الادارة العامة في الدول النامية	الادارة العامة في الدول المتقدمة
<ul style="list-style-type: none"><li>• يوجد عدة نماذج للإدارة النموذج المحلي وهو غالبا غير متطور ، ونماذج أجنبية مختلفة في الشركات الأجنبية المستثمرة في ذلك البلد</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• هناك نموذج شائع للإدارة في ذلك البلد والموظفون معتادون عليه</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• المعلومات عن السوق والعمالة والمنافسين شحيحة</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• المعلومات عن السوق والمنافسين والعمالة</li></ul>

	متوفرة ومتاحة
• العمالة المدربة متوفرة	• العمالة في الألب غير مدربة جيدا
• الموردون على مستوى عال	• الموردون ليسوا على دراية بأنظمة الجودة وأهمية توريد المواد في الوقت المحدد
• البنية الأساسية للبلد جيدة جدا	• البنية الأساسية للبلد قد تكون ضعيفة
• متطلبات قوانين البيئة مكلفة جدا	• متطلبات قوانين البيئة أقل منها في الدول المتقدمة
• المنافسة شديدة	• المنافسة ضعيفة
• إرضاء العميل هو ثقافة عامة لمعظم العاملين ومعظم المؤسسات	• إرضاء العميل لا يحتل مرتبة كبيرة
• الناس معتادون على اتباع القواعد ولذلك فإن اتباعهم لنظام العمل هو أمر سهل	• اتباع القواعد ليس من ثقافة الناس وبالتالي فإن اتباعهم لتعليمات العمل هو أمر صعب
• المرتبات والأجور عالية	• المرتبات والأجور متدنية
• نظام العمل أقوى من تأثير العلاقات الشخصية والسلوك الشخصي	• العلاقات الشخصية والسلوك الشخصي له تأثير كبير
• العمالة مسموح لها بالإبداع	• العمالة غير مسموح لها بالتفكير والإبداع
• الأبحاث الإدارية عن تلك البلاد هي القسم الأعظم من الأبحاث الإدارية	• الأبحاث الإدارية عن الإدارة في البلاد النامية قليلة جدا
• استخدام تكنولوجيا المعلومات هو أمر شائع في المؤسسات الكبيرة والصغيرة	• استخدام تكنولوجيا المعلومات هو أمر ناشئ
• هناك نموذج شائع للإدارة في ذلك البلد والموظفون معتادون عليه	• يوجد عدة نماذج للإدارة : النموذج المحلي وهو غالبا غير متطور ، ونماذج أجنبية مختلفة في الشركات الأجنبية المستثمرة في ذلك البلد

### تخلف الإدارة العامة في الدول النامية:

يعد التخلف الإداري ومظاهره المختلفة مشكلة معاصرة في الدول النامية ذلك ان الجهاز الإداري الحكومي في الدول النامية يتبنى نظرة فوقية قائمة على انه مؤثر في البيئة ولا يتأثر بها. وهنا تتشابك مشاكل ومظاهر التخلف الإداري مع مشاكل ومظاهر التخلف السياسي والاجتماعي والاقتصادي في حصيلته تؤدي في مجملها الى تخلف المجتمعات في البلدان النامية.



وتبرز أهمية معالجة مظاهر التخلف الإداري في الدول النامية باعتبارها المعيق الى تحقيق التنمية الإدارية والسير قدما في طريق النمو والارتقاء على مستوى المجتمع.

فالتخلف الإداري ليس مرض واحد ولكنه امراض متعددة لا تخضع لعلاج واحد او جرعة واحدة ، فالتخلف الإداري حصيلة مجموعة من العوامل السياسية الاقتصادية الاجتماعية والثقافية والعلمية (عبدالرحمن : ٢٠٠١ : ٢٠).

لذا فقد ظهرت العديد من الفلسفات والمصطلحات (الاصلاح الإداري-التنمية الإدارية)الهادفة الى معالجة مشكلة ومظاهر التخلف الإداري في الدول النامية

( الكبيسي :  
١٩٩٨ : ٣٣).

#### مفهوم التخلف الإداري :

إن التخلف الإداري مصطلح نسبي ، والمقصود بالنسبية هنا هو أن ما كان يعتبر منذ قرن من الزمان منتهى التقدم الإداري قد لا يعتبر ذلك الآن وما يعتبر تقدماً إدارياً في دولة مثل اندونيسيا قد لا يعتبر كذلك بالنسبة لليابان والولايات المتحدة ، وهكذا فهناك بعان أساسيان يجب أخذهما في الاعتبار حين نتحدث عن ظواهر التخلف أو التقدم الإداري وهما بعدا ( الزمان والمكان ) ، ولكن بالتأكيد ظاهرة التخلف الإداري هي إحساس نفسي أكثر منها حقائق مجردة ، ويقال أن الوساطة والمحابة والجنوح نحو النمطية والمركزية الشديدة من مظاهر التخلف الإداري ولكن المركزية كانت سمة من سمات الإدارة الفرنسية ولكنها لم تكن أبداً عائقاً عن تقدم هذه الدولة بالمقارنة بكثير من الدول الأفريقية ، والمحابة والوساطة من سمات المجتمع الياباني ولكنها لم تعيقه أن يظفر طفرات أصبحت مثلاً لكثير من الدول ، لذلك فلبعدى الزمان والمكان والظروف الخاصة بالمجتمع وتطلعه للإسراع بالتغيير والأخذ بالأسباب للإسراع بعملية التغيير والتطوير هي المؤشرات الحقيقية للتقدم أو التخلف الإداري.

( حمزاوي : التطوير الإداري في الدول

( النامية )

ويعرف التخلف الإداري بأنه : الحالة التي يفتقد فيها الجهاز الإداري إلى القدرة على التنفيذ الكامل للسياسة العامة المحددة من الحكومة ، وقصوره على تحقيق الأهداف التي تتضمنها تلك السياسة (فوزي: ٢٠٠١: ٢٨٨).

### مظاهر تخلف الإدارة العامة بالدول النامية :

تتشابه مظاهر تخلف الإدارة العامة في الدول النامية مع اختلاف نسبي في مظاهره من مجتمع الى اخر ، ومن جهاز تنظيمي الى اخر ، وحتى على مستوى اجزاء المنظمة الواحد.

ومن ابرز مظاهر التخلف الإداري في الدول النامية ما يلي :  
(فوزي: ٢٠٠١: ٢٨٩)

#### ١. روتينية الاداء الوظيفي :

أن روتينية الاداء الوظيفي هي صنو للتعقيدات والمراحل والإجراءات المتعاقبة ، والتي قد تدفع بطالب الخدمة الإدارية اما العدل عن طلب الخدمة ، أو البحث عن طرف وسيط يتم اللجوء اليه.

وتعتبر روتينية الاداء مدخل خطير للفساد الإداري والعديد من الامراض التنظيمية.

#### ٢. كثرة وتشعب القوانين و اللوائح الإدارية :

ان المطالع للقوانين واللوائح التنظيمية المعمول بها في معظم الدول النامية ، سيجد انه امام غابة كثيفة من التشريعات ، بل ان هذه التشريعات بداخلها الكثير من التعديلات التي تداخلت وتشابكت بشكل جعل المتخصصين ورجال الادارة يضلون الطريق بين الاصل والفرع ، كما ان بعض التعديلات قد تصل الى حد افراغ النص الاصلي من محتواه.

#### ٣. غموض الاهداف التنظيمية :

ان غموض الاهداف التنظيمية في الاجهزة الحكومية يعبر عن مظهر واضح من مظاهر التخلف في الادارة العامة في الدول النامية. وان غموض الاهداف قد يكون مرتبط بأكثر من سبب منها:

- عدم تحديد المنظمة لأهدافها.
- التداخل بين اهداف الاجهزة الحكومية الذي يقود الى التنازع في الاختصاصات.
- التناقض في الاهداف الموضوعة على مستوى الجهاز الإداري الواحد ، او على مستوى الاجهزة الحكومية ككل.

وعليه يمكن ابراز تأثيرات غموض الاهداف على الادارة العامة مايلي:

- التخبط في الاداء وظهور الادارة المترددة.
- عدم وضوح معايير القياس وتقييم الاداء.
- ظهور الصراعات التنظيمية على مستوى المنظمة والمنظمات.
- ا فراغ عملية التخطيط من مضمونها ، وحصرها في اعداد الموازنة وتحديد اوجه الانفاق.

#### ٤. الخلل الهيكلي :

ان المطالع لوضع الكثير من الهياكل التنظيمية لادارة العامة بالدول النامية يمكنه يلاحظ انها هياكل تنظيمية مصممة بطريقة و اسلوب غير سليم تظهر مظاهر التخلف فيها في عدم تناسب خطوط السلطة ، وعدم التحديد الواضح لإطارات المسؤولية واختناق قنوات التعاون والاتصال.

#### ٥. التضخم الهيكلي :

يعد التضخم الهيكلي شكل من اشكال الخلل التنظيمي ومظهر من لتخلف الادارة العامة في الدول النامية ، حيث يلاحظ الصفة الغالبة للهياكل التنظيمية في الدول النامية بأنها هياكل متضخمة بشكل كبير جدا يظهر فيه تعدد مبالغ في عدد المستويات الإدارية وبشكل يقود إلى :

- صعوبة وبطء عمليات الاتصال داخل التنظيم.
- زيادة احتمالية حدوث افسال بين قمة وقاعدة الهيكل التنظيمي.
- ضعف القدرة على احكام عمليات الرقابة والمتابعة.
- ان التضخم الهيكلي يؤدي الي التضخم الوظيفي.

## ٦. تعدد الاجهزة الرقابية:

ان المطالع للعملية والأجهزة الرقابية على الادارة العامة في الدول النامية يلاحظ تعدد الاجهزة الرقابية وتداخل اختصاصاتها وتضاربها ، وبشكل يؤثر على اجهزة الادارة العامة المشمولة بالرقابة ، وذلك من خلال الاستقطاع الكبير من وقت الجهاز الإداري للرد على استفسارات وملاحظات الاجهزة الرقابية.

ايضا يكون الهدف الاساسي من العملية الرقابية هو اكتشاف الاخطاء وتحديد المسؤولية تمهيدا لتوقيع الجزاء الإداري.

وبالتالي افراغ العملية الرقابية من مضمونها في معالجة الانحرافات وتوفير التغذية العكسية ، وجعلها عملية تفتيش واصطياد للأخطاء.

## ٧. تركز السلطة الإدارية :

يعد تركز السلطة احد مظاهر تخلف الادارة العامة بالدول النامية ، ويقصد بتركز السلطة تركز سلطة صناعة اتخاذ القرارات واحتكارها في المستوى الإداري الاعلى. وان هذا التركيز للسلطة يؤدي الى المشكلات التالية:

- وجود اختناقات في النشاط يترتب عليه التأخر في الانجاز وعدم اتسامه بالدقة في كثير من الاحيان.
- عدم تكوين صف ثاني من الكوادر القيادية (صناعة القيادات) يمكن له ان يحمل المسؤولية.
- انخفاض الروح المعنوية للعاملين بالجهاز الإداري نتيجة شعورهم بأنهم مجرد ادوات ليس لها حق المشاركة في اتخاذ القرار ، ويضاف الى ذلك :
- البطء في الاستجابة للاحتياجات والمشكلات المتغيرة في البيئة المحيطة ، خصوصا تلك الاحتياجات والمشكلات التي تتطلب سرعة التحرك واتخاذ القرار.

## ٨. ضعف الاخلاق التنظيمية :

المقصود بضعف الاخلاق التنظيمية سيادة وشيوع مفاهيم مبادئ وسلوكيات خاطئة لدى الافراد العاملين في الجهاز الحكومي ، تتنافى والقيم والمبادئ السامية الحسنة التي يجب ان يتحلى بها العاملين في الادارة العامة ، انطلاقا من اهدافها وطبيعة دورها الحقيقي في المجتمع.

وان ضعف الاخلاق التنظيمية يؤدي الى ظهور الامراض التنظيمية التالية :

- سيادة مفهوم النفاق الإداري.
- انتشار وممارسة ظاهرة الرشوة داخل الجهاز الإداري.
- لجوء العاملين في الادارة العامة الى تغلبي المصلحة الخاصة عن المصلحة العامة .

ويرى اخرون ان من مظاهر تخلف الادارة العامة فى الدول النامية مايلي:(اكرم سالم:الحوار المتمدن)

١. البيروقراطية المشوهة :

وذلك من خلال عدم التخصص الوظيفي والانحراف عن مبادئ البيروقراطية.

٢. الازدواجية البنائية:

وذلك من خلال وجود تنظيمات ادارية متخلفة الى جانب تنظيمات ادارية متطورة ، ووجود تنظيمات ادارية مركزية وتنظيمات ادارية لامركزية.

٣. اهمال مبادئ اساسية فى الادارة :

من خلال الاهمال لمبادئ تكافؤ الفرص ، ووضع الشخص المناسب فى المكان المناسب ، وحدة الهدف ديناميكية التنظيم ، تحديد نطاق الاشراف ووحدة الاشراف ، عدم تطابق الاعمال والمسؤوليات مع الصلاحيات.

٤. ضعف التخطيط والتنظيم والمتابعة:

حيث يتجلى ذلك من خلال

- عشوائية التخطيط وعدم استناده على الاسس العلمية.
- عدم وضوح الاهداف التنظيمية.
- تمركز الادارات العليا والمنشات الرئيسية فى العاصمة.

- الاخفاق في اكتشاف اهم عناصر التنظيم ، وهو سلوك الافراد والجماعات باعتباره المحرك والموجه للتنظيم الإداري.
- ارتفاع تكاليف الخدمات العامة وعدم جودتها.

أسباب وعوامل تخلف الإدارة العامة في الدول النامية: (عبدالرحمن: ٢٠٠١: ٨٠)

أولاً: أسباب بشرية: ومن أبرز الاسباب البشرية في تخلف الادارة في الدول النامية مايلي:

١. العوامل المتعلقة بالأفراد والعاملين بالتنظيم :  
الكثير من الكتاب يرجعون ظاهرة التخلف الإداري إلى عامل ضعف كفاءة الأفراد ، فمهما كانت الخطط محكمة ومهما كانت التنظيم مثالياً ، والقوانين مدروسة إلا أن الأفراد هم الذين ينفذون الخطط والقوانين والواجبات والمهام المطلوبة ، ويتوقف على كفاءة هؤلاء الأفراد وعلى سلوكهم حسن أداء المهام المطلوبة أو العكس .

٢. عدم وجود خطط لتنمية القوى العاملة :  
إن عملية التخطيط للقوى العاملة على المستوى القومي لهي من أولى ضرورات نجاح وفعالية الجهاز الإداري وهذه العملية تتطلب إتباع خطوات معينة مثل ( جمع بيانات عن القوى العاملة من حيث الكيف (التخصصات المختلفة) ومن حيث الكم (الأعداد المختلفة) وذلك على مختلف المستويات ، وجمع المعلومات عن الإمكانيات المتوفرة لتعليم وتدريب القوى العاملة من التخصصات المختلفة خلال السنوات القادمة ، ونتيجة الطرح بين المطلوب والمتاح يمكن الوصول إلى تحديد العجز في بعض التخصصات والفائض في تخصصات أخرى ، ومن ثم تخطيط الإستراتيجية الكفيلة بين ما هو مطلوب وما هو متاح ) ، لكن في الدول النامية نجد أن عملية التخطيط للقوى العاملة مهمة وغير فعالة رغم ضرورتها ، وذلك لعدة اعتبارات منها :

إن عملية التعليم تستغرق وقتاً طويلاً وليس من السهل تعديلها بين يوم وليلة ، لذلك نجد أن دور مؤسسات التعليم لا يزال محدوداً الأثر خاصة مع غياب أهداف وسياسات محددة قابلة للتحقيق تعمل على ربط التعليم بالعمل

أن الجهات المختصة بالتخطيط أو التنفيذ على المستوى المركزي تفتقر إلى البيانات وإلى الأساليب العلمية التي تمكنها من معرفة الحاجات الفعلية من القوى العاملة المطلوبة لكل فئة ولكل مستوى

عدم وجود التنسيق والتكامل بين المناهج التعليمية والتدريبية وبين احتياجات الخطة من القوى العاملة ، كل جهة تقول أنها أدري باحتياجات الوطن ، ولا توجد روح العمل كفريق في شتى المستويات .

فشل أنظمة التوظيف في الأجهزة الحكومية في اجتذاب والإبقاء على الناصر ذات الكفاءة

٣. التزام الدولة بإيجاد وظائف للخريجين :  
تلتزم بعض الدول النامية وخصوصاً ذات الكثافة السكانية العالية بإيجاد فرص عمل لجميع الخريجين من مراحل التعليم المتوسط والجامعي ، وذلك كحل لمشكلة البطالة ، وتكون النتيجة تكديس العاملين في بعض الجهات وانتشار ما يسمى بالبطالة المقنعة ، نتيجة لعدم وجود تخطيط سليم للقوى العاملة.

٤. عدم الأخذ بمبدأ الجدارة في التعيين والترقية :  
يلاحظ أن ما تنص عليه القوانين بالنسبة للتعيين والترقية في الدول النامية شيء والواقع شيء آخر ، حيث تتباين الممارسات الإدارية ما بين المحاباة والوساطة التي تلعب دوراً هاماً في التعيينات والترقيات في الوظائف.

٥. العجز في توفير وتنمية القوى العاملة (الماهرة-المتخصصة):  
ويتمثل بالعجز في توفير وتنمية القوى اللازمة للخطط التنموية الحديثة ، أي إيجاد سياسة وبرامج وظيفية مرنة تهدف إلى جذب وتنمية واستغلال أفضل القوى العاملة المتوفرة مما يترتب عليه :

أ- العجز في إيجاد سياسة وظيفية مرنة تعطي المسؤولين عند تطبيقها المجال والإبداع في إيجاد الوسائل الهادفة إلى توظيف العناصر المناسبة ووضعها في المكان المناسب ، وفقاً لنظام الجدارة والمؤهلات المناسبة.  
ب- عدم القدرة في خلق جهاز مركزي للخدمة المدنية ، مزود بالكفاءات المناسبة.

- ج- الضعف في توجيه ممارسات وشروط التوظيف والتعيين والترقية لتحقيق جذب أفضل العناصر المؤهلة وتشجيع المتفوق منها في سرعة التقدم في درجات السلم الوظيفي.
- د- عدم بذل عناية خاصة للعوامل التي تؤثر على إنتاجية الموظفين وتنعكس على روحهم المعنوية.
- ه- القصور في نظام الحوافز المادية والمعنوية لدفع القوى العاملة للتحمس لتحقيق الأهداف التي يسعى إليها التنظيم
- و- غياب النظم الفعالة في المشاركة في اتخاذ القرارات لإشعار العاملين بالتنظيم بأنهم عنصر أساسي .
- ز- الإهمال لدراسة مظاهر السلوك السلبي التي تؤثر في أداء القوى العاملة ومحاولة القضاء عليها.

#### ثانياً: أسباب علمية :

عدم الاعتماد على النظرة العلمية والأساليب العلمية في اتخاذ القرارات:

إن عدم تبني المنهج العلمي في اتخاذ القرارات هو ممارسة سلوكية شائعة في الأجهزة الحكومية في الدول النامية وهو أقرب للعادة ، ومن المعلوم أن المنهج العلمي لا ينبت من فراغ ولكنه سلوك الإنسان الذي تعود أن ينظر إلى أمور حياته نظرة علمية ، وهناك من الأسباب التي تجعل تبني المنهج العلمي في الدول النامية أمراً صعباً على كثير من قادة الأجهزة الإدارية ، منها على سبيل المثال :

١. أن بعضهم لا يلم بأحدث ما وصلت إليه النظريات العلمية في مجال الإدارة عموماً والأساليب الحديثة لاتخاذ القرارات خاصة، ولما كانت فئة المستشارين والخبراء محدودة جداً في الدول النامية ، فإن القادة غالباً ما يضطرون إلى اتخاذ القرارات بأساليب عشوائية غير مبنية على الأسس العلمية.
٢. ما زال هناك عدد من القادة البيروقراطيين المحنكين الذين يظنون أن الإدارة فن قبل أن تكون علم أو مهنة تجمع بين العلم والفن.
٣. إن من أصعب الأمور في الدول النامية توفر بيانات دقيقة سريعة في كل المجالات المؤثرة في القرار.



٤. القائد بشر ، وأنه فرد في مجتمع يتأثر بالقيم السائدة في هذا المجتمع ، فلو كانت القيم تتعارض مع أو لا تعترف بالأسلوب العلمي في كل نواحي الحياة ، فإن من أصعب الأمور على القائد أن يغير من شخصيته ومن قيمه التقليدية. إذا فالقيم الاجتماعية التقليدية المبنية على الحدس والتخمين والسحر والشعوذة والبعيدة عن روح العلم متمكنة من بعض المجتمعات إلى الحد الذي يجعل الإداريين يتعلمون الأسلوب العلمي ولكن لا يعملون به ، مما يجعل كفاءة الجهاز الإداري محدودة بالمقارنة بالإمكانيات المادية التي يتمتع بها ، وبذلك يجد خبير التطوير الإداري نفسه في حيرة فهو لا يستطيع الوصول إلى الحقائق ولا يستطيع أن يفرض توصياته في تغيير حقائق هذا الواقع

### ثالثاً: وجود التناقض بين القديم والحديث :

نلاحظ أن المجتمعات النامية شهدت فترات تحول سريعة وبدأت تأخذ بأحدث الأساليب في طرق العلم والتكنولوجيا ولكنها ما زالت تحتفظ بمؤسساتها القديمة التي تمارس وظائفها في المجتمع ، والمشكلة قد لا تكون خطيرة التأثير لو توقف الأمر عند حد هياكل تنظيمية حديثة تقوم بوظائف مختلفة عن الهياكل التقليدية الموجودة في المجتمع ، ولكن المشكلة تظهر عندما تستحدث القيادة السياسة في الدول النامية هيكلاً حديثاً للقيام بوظائف يقوم بها فعلاً هيكل تقليدي في المجتمع.

### مراجع الفصل الخامس

(١) الكواز، أحمد، (٢٠١١)، "لماذا تتحول أغلب البلدان النامية إلى بلدان متقدمة تنموياً"، المعهد العربي للتخطيط-الكويت.

- (٢) نصر الله، حنا، (٢٠٠٢)، "الإدارة العامة- المفاهيم والتطبيقات"، الطبعة الأولى، جامعة الزيتونة الأردنية، عمان - الأردن.
- (٣) عبدالرحمن، أسامة، (٢٠٠١)، "البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية"، سلسلة معارف، الكويت.
- (٤) الكبيسي، عامر، (١٩٩٨)، "التطوير التنظيمي وقضايا معاصرة"، ط١، دار الشرق للطباعة والنشر، الدوحة - قطر.
- (٥) فوزي، صلاح، (٢٠٠١)، "الإدارة العامة بين عالم متغير ومتطلبات التحديث"، دار النهضة العربية، القاهرة - مصر.
- (٦) سالم، أكرم، "الحوار المتمدن"، العدد- ٢٠٦٧-١٠/١٣/٢٠٠٧.

## الفصل السادس :

### إدارة السياسات العامة

#### مفهوم السياسة العامة

- (١) - موقف أو مواقف الحكومة في مواجهة مشكلة عامة / احتياج - هدف.  
أ- الصمت عن التعبير وتجاهل الجدل القائم وعدم الاستجابة للمطالب العامة (الاحتياجات) (لماذا)؟
- ب- التصريح علناً وشفاهة من خلال المسؤولين الحكوميين (القيادة السياسية) لتوضيح موقف الحكومة (لماذا)؟
- ج- إصدار القرارات التشريعية أو التنفيذية بخصوص المشاكل العامة أو الاحتياجات/الاهداف.

مما سبق يتضح انه يمكن تعريف السياسة العامة .

(٢) - النوايا التي يعلنها (يصرح بها) المسؤولون الحكوميون بشأن المشاكل التي تواجه المجتمع أو التي يرغب المجتمع في تحقيقها من خلال جهود المؤسسة الحكومية.

#### (٣) - السياسة العامة:

- هي ما تقوم به الحكومة أو تعتزم القيام به لتحقيقها لأهداف مستقبلية.
- والحكومات تقوم بالعديد من الأنشطة والأعمال التي من شأنها تحقيق طموحات .
- الأفراد والجماعات في مجتمعها.
- التعليم - الصحية - الدفاع - الاسكان

اضف الى ذلك فإن الحكومات تتولى :-

- ١ - تنظيم وحل الصراعات في المجتمع.
  - ٢ - تنظيم المجتمع لمواجهة صراعات خارجية.
  - ٣ - توزيع الثروة والخدمات والمراكز.
  - ٤ - فرض وتحصيل الضرائب بقوة الالزام.
- فهي (الحكومة) تمتلك من السلطات ما يمكنها من تحقيق انشطتها وإلزام الأفراد بالانصياع لها.

#### (٤) - السياسة العامة :

القرار او مجموع القرارات التي تتميز بثبات السلوك والتي تمثل وجهات نظر الساسة متخذي قرارات الحكومة.

وبناء على ما سبق فإن السياسة العامة تتصف بخصائص عدة :

- قرار (مجموعه القرارات) تتخذها الحكومة من مجموع عدد من البدائل المتاحة لها.
- قرار (مجموعه القرارات) تتميز بالثبات وعدم التغير لسنوات عدة (تأثير بيئة السياسة العامة).
- قرار (مجموعه القرارات) كوظيفة ونشاط حكومي يشتمل على العديد من جوانب الحياة في المجتمعات المعاصرة.

نظرا لتطور الدور والوظيفة للحكومات المعاصرة ونشاط الحكومات المتنامي في المجتمعات المختلفة تتولى الحكومة:

- رعاية الافراد صحيا، تعليمياً واجتماعياً.  
- كما ان الحكومة تتولى توفير الخدمات من طرق - اتصالات - بناء مساكن ...  
- بل ان الحكومات المعاصرة تلعب دوراً متنامياً في تنظيم الاسرة والتي تشكل النواة للمجتمع (الصين - الهند).  
يتضح مما سبق ان السياسة العامة هي اداة الحكومة لتنظيم كافة جوانب حياة المجتمعات ، والسياسات العامة تنتج عنها اثارا ايجابية وأخرى سلبية تنعكس على الافراد والجماعات عند وضعها موضع التنفيذ.

والسياسات العامة لذلك وظيفة ونشاط في غاية الغموض كونها تشتمل في اعدادها وتطبيقها خطوات وإجراءات يشارك فيها العديد من جماعات ومؤسسات المجتمع الرسمي وغير الرسمي.

(٥)- السياسة العامة:

نتاج تفاعل ديناميكي معقد يتم في اطار نظام فكري بيئي سياسي محدد يشترك في اعدادها عناصر ومنظمات ومؤسسات وأفراد حكوميون وغير حكوميين يحددها النظام السياسي.

مشاكل في تعريف السياسة العامة

• السياسة العامة: هي عبارة عن أهداف وخطط وبرامج لتحقيق أهداف مستقبلية.

تساؤلات

1- لماذا تستجيب الحكومات لبعض احتياجات المجتمع وتتناسى مشاكله الاخرى؟  
2- كيف يتم التأثير على الحكومة ليتم اقرار سياساتها العامة والتي تلبي احتياجات وأهداف المجتمع؟  
التساؤلات السابقة هدفها هو التوضيح للمفردات التي سيتم التعامل معها في جزء كبير من هذه المادة.

وللتوضيح سيتم مناقشة موضوع دراسة السياسة العامة وهو:  
العلم الذي يهتم بنشاط الحكومة وسياساتها العامة.  
كما سيتم لاحقا مناقشة العلاقة بين دراسة السياسة العامة والسياسة العامة.  
وفي جوهر العلاقة بين العلم والنشاط سنهتم بتركيزنا على كل من تحليل وتقويم السياسة العامة على اعتبار انهما يشكلان أهمية كبيرة في دراسة السياسة العامة.

منشأ السياسة العامة:

تنشأ السياسة العامة لوجود المشكلة العامة الهدف / الاحتياج والذي يتطلب تدخلا حكوميا تحقيقا لرغبات المجتمع.  
والمقصود بالمشكلة العامة؟  
حاجات إنسانية أو مسببات عدم رضا حرمان أو ظلم يتطلب علاجاً وتدخلا حكومياً.  
تتبع آثارها نظراً لطبيعتها ونتائجها على عامة أفراد المجتمع.  
على خلاف من تلك المشاكل الشخصية أو الفردية والاجتماعية والتي تعالجها الحكومة من خلال مؤسساتها المختلفة.

بيئة السياسة العامة:

البيئة هي:

تلك العوامل المحيطة بإطار السياسة العامة والتي تؤثر وتتأثر بموضوعها سلباً وإيجاباً.

-وتختلف هذه العناصر البيئية (المتغيرات البيئية) من مجتمع الى اخر.  
-تؤثر العناصر البيئية على طبيعة ونمط وإجراءات النشاط الحكومي خاصة ما يتعلق بوظيفة رسم السياسة العامة.

#### البيئة الجغرافية والطبيعية:-

-الموقع الجغرافي – طبيعة التضاريس – الثروات الطبيعية.  
-الولايات المتحدة الامريكية وطبيعة موقعها الجغرافي.  
-جمهورية مصر العربية (هبة النيل) واثر نهر النيل على المجتمع.  
-الثروات الطبيعية في دول الخليج العربي وتأثير إيرادات النفط على نشاط الحكومات.

#### البيئة الاجتماعية:-

-البناء التعليمي – مستوى التعليم لأفراد المجتمع.  
-سمات الشخصية القومية: نمط السلوك الذي يتصف به الافراد.  
-البناء الاجتماعي والعلاقات الاجتماعية.  
-انظمة الحكم والإدارة هي انعكاسات للقيم والتقاليد الاجتماعية.

#### البيئة الاقتصادية:-

-البناء الاقتصادي للمجتمع – ذاتي / تبادلي.  
-ثقافة الفرد والمؤسسات الاقتصادية.  
-توفير الموارد الاقتصادية يمكن الحكومة من توظيف الاموال العامة ودعم سياساتها وقطاعاتها الخدمية المختلفة.  
-تأثير البيئة الاقتصادية على نمط العلاقات الاجتماعية والقوى الإنتاجية للمجتمع.  
-مجتمعات دول الخليج العربي وتأثير النفط على العلاقات الاقتصادية و الانتاجيه لهذه المجتمعات.

#### البيئة السياسية:-

-دستور الدولة – سلطات الحكم وعلاقتها مع الاحزاب السياسييه – جماعات الضغط والمصلحة العامة.  
-تأثير العناصر السابقه على اجراءات وخطوات العمل السياسي.  
-الفصل بين السلطات ووضوح الوظيفة لكل من السلطات الثلاث.  
-جهاز الدولة التشريعي وتأثيره على قرارات السياسة العامة.  
-جهاز الدولة التنفيذي وعلاقته بالمشروع.  
-التداخل بين العناصر السابقه وتأثيرها على بعضها أمر حتمي.

#### دراسة السياسة العامة:-

##### المفهوم و الأهمية:

علم اجتماع تطبيقي يهتم بتطبيق أساليب علميه موضوعيه لتحقيق عدة أهداف:  
-شرح الكيفية التي يتم بناء عليها رسم وتحليل وتنفيذ وتقويم السياسة العامة(ما هو كائن).  
-شرح الطريقة التي يجب ان ترسم وتنفذ السياسة العامة من خلالها للقائمين بمسؤوليات العمل الحكومي لتحقيق اكبر كفاءة وفاعليه في تحقيق الأهداف (ما يجب ان يكون).

##### اهداف دراسة السياسة العامة

اولا – تطبيق المنهجية العلميه في مواضع السياسة العامة والتي تساهم:  
-.....تحسين قاعدة الفهم التحليلي البناء لعلاقات الترابط وحلقات الاتصال بين القوى

الاجتماعية والاقتصادية والعمليات السياسية.  
-..... اقامة التوازن الصحيح للربط بين المتغيرات المؤثرة والتابعة وتوفير قواعد بيانات يستند اليها عند الحاجة لها.  
ثانيا – نضج الفكر والتجارب السياسية:  
-..... تطبيق المنهجية العلمية يساهم في تفعيل و تثقيف الدور الفردي والجماعي والمؤسسي.  
-..... تبني الحكومات لسياسات عامه تتلاءم مع احتياجات ومطالب وأهداف الافراد والجماعات.

-دراسة السياسة العامة تهدف الى احداث التأثير الايجابي في عمليات رسم السياسة العامة وخطوات وإجراءات العمل السياسي.  
-دراسة السياسة العامة تهدف الى تحقيق الكفاءة والفاعلية في ترشيد استخدامات الموارد العامة والى تحقيق اهداف الحكومة بأفضل الاساليب والبدائل المتاحة.

عوامل ساهمت في تطوير دراسة السياسة العامة  
-1 ظهور الأزمة الاقتصادية (الكساد الاقتصادي العالمي) أواخر العشرينات من القرن الماضي ، وترتب على اثر ذلك ظهور العديد من النظريات والتي تدعو إلى مزيد من التدخل الحكومي في توجيه أمور الاقتصاد. (جون كنز)

-2اهتمام حكومة الولايات المتحدة الامريكه (بعد الحرب العالميه الثانيه (1939/1945 بتجنيد العديد من علماء الادارة – السياسة – الاقتصاد – علم النفس والاجتماع وغيرهم لإجراء الدراسات المتخصصة في السياسات العامة ونتج عن ذلك ما يعرف(بعلم السياسة العامة) والتي ساهمت في تحسين اساليب اتخاذ القرار وتطبيق المنهجية العلمية ، كما ساهمت هذه الجهود في ظهور العديد من الاساليب الحديثه في اعداد الموازنات العامة وترشيد قرارات الموازنة ( موازنة الخطط والبرامج – الموازنة الصفرية. )

-3ظهور العديد من الاضطرابات الاجتماعية في الولايات المتحدة الامريكه ( التفرقه العنصريه – حرب فيتنام- حماية البيئة....)وجميعها تحتاج الى حلول بسياسات عامه بخلاف تلك السياسات التي تم تطبيقها ولم تجدي نتائجها في حلها.

اسباب الاهتمام بدراسة السياسة العامة:  
• فهم اجراءات وخطوات العمل السياسي بما يتعلق برسم السياسة العامة بهدف التعرف على الأجهزة والأشخاص المتفاعلين في بيئة السياسة.  
• اسباب تتعلق بكون دراسة السياسة العامة تتبع تطبيق المنهجية العلمية للتعرف على مشاكل السياسة وإيجاد الحلول المناسبة لها.  
• أسباب تتعلق باستخدام موارد الدولة والأموال العامة افضل استخدام.  
• اسباب تتعلق بزيادة اعداد المتخصصين في دراسة السياسة العامة وظهور مجالات امتهان اعمال تحليل وتقويم السياسة العامة.

مداخل (مناهج دراسة السياسة العامة)  
المدخل هو الاطار الفكري المتبع في القيام بدراسة علميه لظاهرة معينه.  
وفي دراسة السياسة العامة يوجد مدخلين رئيسيين:  
-المنهج الموضوعي.  
-المنهج الاجرائي.

## المنهج الموضوعي:

يركز على مشكله معينه والسياسات المطبقة بشأنها – ويهتم الباحث بفهم خلفية المشكله وطبيعتها وأثارها والنتائج التي تترتب على تطبيق البدائل وإمكانية التعريف على بدائل اخرى للمفاضلة بالبدائل التي تم تطبيقها.

## المنهج الاجرائي:

يهتم بدراسة الاجراءات والخطوات من تحليل وإعداد مقترحات السياسة العامة وتنفيذها وتقويم اجراءاتها ونتائجها ، والهدف من ذلك هو التعرف على الأجهزة المشاركة في تلك العمليات ونوعية الصراعات التي قد تحدث في عمليات التفاعل السياسي والصراع السياسي حول القيم والخدمات والمراكز التي تم توزيعها من قبل الساسة متخذي القرار.

-لقد أدركت الحكومات أنها بحاجة ماسة إلى دعم ومساندة شعوبها لما تتخذه من قرارات و ما تقوم به من أعمال مختلفة، حيث تسعى إلى حل مشاكلهم المتعددة خاصة منها اليومية وهذا من خلال مجموعة من البرامج تقوم بطرحها و يطلق عليها اسم السياسات العامة بحيث أن هذه السياسات تتميز بشمولية نتائجها لشرائح من المجتمع إن لم يكن كله لهذا تحتم الاهتمام بصياغتها عن طريق اتخاذ قرارات صارمة ومدروسة جيدا قصد تجنب الوقوع في الأخطاء ولتحقيق فرص نجاحها ولهذا أصبح صنع القرار يتطلب الدقة والحذر ويستوجب من هذه الحكومات إعطاء أهمية خاصة. فما هي السياسات العامة؟ وما هي الأسباب التي أدت إلى دراستها؟ وماذا يقصد بصنع القرار؟ ومن هم صناعه؟

## مفاهيم حول السياسة العامة:

### تعريف السياسة العامة :

#### ا- عند الغرب :

يعرفها دافيد ايستون بالقول ( بأنها التقسيم السلطوي للقيم على المجتمع كله) وهذا التعريف يدخل كل تصرفات الحكومة في إطار السياسة العامة لأنه ما من تصرف حكومي إلا ويهدف إلى منح أو منع، حيث يشمل كل القرارات والأوامر الصادرة عن الحكومة للتعبير عن توجهاتها .

ويعرفها كارل فريدريك (بأنها برنامج عمل مقترح لشخص أو لجماعة أو لحكومة في نطاق بيئة محددة لتوضيح الفرص المستهدفة والمحددات المراد تجاوزها سعيا للوصول إلى هدف معين) حيث أن السياسة العامة هي مجموعة من القرارات التي تتعلق بمجال معين كالتعليم، الصحة.....، فمثلا في مجال التعليم لو كان للدولة سياسة تعليمية تهدف إلى خلق قاعدة تكنولوجية فيمكنها اتخاذ مجموعة من القرارات كإنشاء المدارس والمعاهد، عقد الدورات التدريبية.....

#### ب- عند العرب :

يعرفها خيرى عبد القوي بأنها (تلك العمليات والإجراءات السياسية وغير السياسية التي تتخذها الحكومة بقصد الوصول إلى اتفاق على تعريف المشكلة وعلى حلها).

أما الدكتور كمال منوفي فيرى أنها توضيح العلاقة بين القرار والسياسة فالقرار هو اختيار احد البدائل المطروحة لمواجهة موقف معين ولان ممارسة السلطة تقتضي اتخاذ العديد من القرارات والتي تكون غالبا غير منسقة بسبب اختلاف شخصيات صناع القرار.

## تعريف صنع القرار

قبل تعريف صنع القرار يجب تعريف القرار أولاً:-

القرار هو مسار فعل يختاره المقرر باعتباره انسب وسيلة متاحة امامه لانجاز الهدف او الاهداف التي يبتغيها اي حل المشكلة التي تشغله ويرى البعض ان القرار في ابسط حالاته وسيلة تنشيط استجابة سبق تشكيلها وهي في وضع استعداد لدى ظهور موقف يتطلب تلك الاستجابة لذلك فانه في اقصى الحالات التعقيد يصبح القرار وسيلة لتحديد معالم استجابة تلقي قبولا عاما.

يعرف عامة بأنه جميع الخطوات التي يتطلبها ظهور القرار إلى حيز الوجود وتتضمن التعرف على المشكلة وتحديدها وتحليل المشكلة وتقييمها وجمع البيانات، واقتراح الحلول المناسبة وتقييم كل حل على حدة و ثم اختيار أفضل الحلول.

يعرف الباحث تاينوم صنع القرار بأنه عملية ديناميكية تتخذ من مراحلها تفاعلات متعددة ،تبدأ من مرحلة التصميم وتنتهي بمرحلة اتخاذ القرار.

-كما يرى الجوهري أن صنع القرار هو سلسلة من الاستجابات الفردية أو الجماعية التي تنتهي باختيار البديل الأنسب في مواجهة موقف معين.

أما ريتشارد سنايدر فيعرفه بأنه العملية التي ينتج عنها قرار محدد من بين البدائل العديدة يجري تعريفها اجتماعيا وذلك بهدف التوصل مستقبلا إلى وضع معين كما يتخيله واضعو القرارات

## الفرق بين صنع واتخاذ القرار :

تعددت الآراء التي تناولت مفهوم اتخاذ القرار وكان لكل رأي تصوره الخاص لما تعنيه هذه العملية،وقبل إعطاء مفهوم لهذه العملية فمن الأفضل أن نلقي الضوء على الفرق بين صنع واتخاذ القرار.

فعملية صناعة القرار تحتوي في مضمونها جميع المراحل إعداد القرار من اللحظة التي يسعى فيها صانع القرار إلى تحديده للمشكلة بأسبابها وتحديد أبعادها وجمع المعلومات عنها ثم وضع البدائل وتقييمها بغرض اختيار البديل الأفضل.

وعملية صنع القرار عملية تدريجية اشمل وأوسع لأنها تتكون تحليليا من ثلاث مراحل أو عمليات فرعية هي المرحلة الفكرية(ما قبل القرار) والمرحلة التنظيمية(اتخاذ القرار) ومرحلة ما بعد القرار،ومن يعد اتخاذ القرار بمثابة الحلقة التي تربط بين المرحلة السابقة واللاحقة عليه.



بينما عملية اتخاذ القرار هي عملية عقلانية رشيدة تتبلور في عمليات ثلاث هي : البحث والمفاضلة والمقارنة بين البدائل واختيار بديل معين من بين بدائل مختلفة للسلوك. كما أنها موقف مشكل يثير التساؤلات ويحتمل أكثر من بديل لمواجهة ذلك الموقف ويتطلب الأمر اختيار البديل الأمثل ومتابعة الآثار الناجمة على هذا القرار.

كما تتطلب هذه العملية قدرا كبيرا من الانتباه والإدراك والتصور والابتكار والمبادأة وتؤدي إلى حسم منطقي لموقف يتطلب حله وتنفيذه ومنه يمكن القول ان عملية اتخاذ القرار تؤكد على ما يلي :

-وجود موقف يواجهه الفرد

-الحسم في اختيار بديل من بين عدة بدائل

-اتخاذ القرار عملية إنسانية عقلية تتحدد من خلالها شخصية الفرد وتكوينه النفسي والظروف الاجتماعية والبيئية المحيطة به.

رسم السياسة العامة:-

أسباب الاهتمام بالسياسة العامة :

ارجع توماس داي أسباب الاهتمام بدراسة السياسة العامة إلى ثلاث مجموعات وهي كالتالي :

١-أسباب عملية محضة : وتعني أن هدف الدراسة يمكن أن يتحقق عن طريق الفهم المععمق للمجتمع وهذا من خلال معرفة مصادر ونتائج قرارات السياسة العامة.

٢-أسباب مهنية : بمعنى أنها توفر للباحث السياسي إمكانية توظيف معارفه في حل المشكلات العلمية لأنه باستطاعته أن يعطي نماذج وتوصيات دقيقة وهامة بشأن السياسة العامة.

٣-أسباب سياسية : وهنا ينصرف غرض السياسة العامة إلى تأكيد من أن الدولة تتبنى الأفضل من السياسات لتحقيق الأهداف العامة ولهذا يتردد أن علم السياسة يلعب دور في مواجهة الأزمات التي يمر بها المجتمع وان علماء السياسة ملزمون أدبيا بتطوير السياسة العامة.

عناصر السياسة العامة :

-لفهم مصطلح السياسة العامة بصورة أدق نجزئه إلى عناصره :

أ-مطالب سياسية : وتشمل كل ما يطرح على المسؤولين سواء من جانب الأهالي أو من الرسميين الفاعلين في النظام السياسي وهذا من أجل التحرك إزاء قضية معينة

ب-قرارات السياسة العامة : وتشمل كل ما يصدره صانعي القرارات والموظفون العموميون المخولون بإصدار المراسيم والأوامر فقرارات السياسة العامة هي غير القرارات الروتينية المعتادة أي لها طابع خاص بها.

ج-الخطب والتصريحات الرسمية : وهي تعبيرات رسمية أو عبارات موحية بالسياسة العامة وتشمل الأوامر الشفوية والتفسيرات القانونية والضوابط المحددة وحتى خطط المسؤولين وشعاراتهم التي تعبر عن المقاصد العامة والأغراض المطلوب تحقيقها والأعمال الموجهة نحوها وقد تكون لهذه التوجيهات غامضة أحيانا الأمر الذي يقود إلى اختلاف وجهات النظر أثناء تفسيرها وكذلك يحدث حول ما تصدره مستويات الحكومة المختلفة من التصريحات.

د-مخرجات السياسة العامة : وهي الانعكاسات الناتجة عن السياسة العامة وفي ضوء القرارات السياسية العامة والتصريحات التي يتلمسها المواطنون من الأعمال الحكومية ولا تشمل الوعود والنوايا وقد تكون المخرجات المتحققة عن السياسة العامة بعيدة أو مختلفة عما يتوقع تحقيقه.

قواعد قرار صنع السياسة العامة :

إن صنع السياسة العامة هي المرحلة المحورية في العملية السياسية التي تتخذها الحكومة بقصد الوصول إلى اتفاق على تعريف المشكلة والتعرف على بدائل حلها وأسس المفاضلة بينها،تمهيدا لاختيار البديل الذي يقترح إقراره في شكل سياسة عامة ملزمة تنطوي على حل مقبول للمشكلة.

ويعرفها درور بأنها عملية معقدة تتسم بتنوع مكوناتها التي يكون لكل منها إسهامه المختلف،فهي تقرر الخطوط الأساسية للفعل وتتسم بتوجهها نحو المستقبل وسعيها إلى تحقيق الصالح العام وذلك بأفضل الوسائل الممكنة.

ويشخص درور عملية صنع السياسة العامة كالآتي :

١-معقدة جدا : لأنها مترابطة بواسطة انشودة من الاتصالات والتغذية العكسية.

٢-عملية ديناميكية : صنع السياسة هي عملية فعالة ومستمرة وتتطلب مدخلات مستمرة للموارد والدوافع وتغير مع الوقت أو الزمن.

٣-ذات مكونات متنوعة : مثل المؤسسات السياسية، أو (النظام السياسي) للمجتمع، (النخبة العسكرية ونجد دورها في دول أمريكا اللاتينية)أو (دور الرئيس و الكونجرس في الولايات المتحدة الأمريكية).

٤-تعمل إسهامات مختلفة : من خلال تأثيرها على البني الفوقية باتجاه العمل لرسم السياسة العامة...ويقصد بالمساهمات المختلفة لصنع السياسة العامة هي فعالية البرلمان مثلا والرأي العام، جماعات الضغط والمصالح.

٥-تقرر : الخطوط الأساسية،السياسات أو الموديلات ،التصاميم ،الأدوات...الخ

٦-الخطوط الأساسية : ويطلق عليها السوق أو الإستراتيجية بمعنى السياسة أي أن تعبير الإستراتيجية ،السوق ،التكتيك هو الأقرب لما نقصد به وضع السياسات .

٧-للفعل : ونقصد به صنع القرار

٨-موجه نحو المستقبل : وهذه أهم خاصية لعملية صنع السياسة (المستقبل)

٩-تنجزه بصورة رئيسة الأجهزة الحكومية : الفرق بين صنع السياسة الخاصة وصنع السياسة العامة تكمن في أن الأخيرة تنجزها الأجهزة الحكومية.

١٠-تتضمن تحقيق أهداف فمن بين الخصائص العامة لكل الأنظمة السياسية المقارنة هي الأهداف الأساسية الواجب تحقيقها

١١-ما يفيد المصالح العام

١٢-وبأفضل الوسائل الممكنة.

صنع القرار :-

مراحل اتخاذ القرارات:

تعد عملية اتخاذ القرار عملية متعددة الخطوات ولذلك تعددت آراء الباحثين بخصوص عدد من الخطوات والمراحل الأساسية في عملية اتخاذ القرار ،فقسم حدها بمرحلتين وآخرون بثلاث مراحل أمثال هربرت سايمون ومارج(أتباع المدرسة السلوكية) وبالشكل الآتي

1- إيجاد الفرصة أو المناسبة التي تستدعي اتخاذ القرار.

2-إيجاد السبل والبدائل والاستجابات التي تستدعيها تلك المناسبة.

3-الاختيار والمفاضلة من بين البدائل المطروحة في ضوء احتمالاتها .

أما جريفت فقد حددها في ست خطوات هي:

- التعرف على المشكلة وتحديدها، تحليل وتقييم المشكلة، وضع معايير للحكم يمكن بها تقييم الحلول المقبولة، جمع البيانات، صياغة واختيار الحل الأفضل واختياره مقدما، وضع الحل المفضل موضع التنفيذ

- ومن الباحثين العرب نجد أن د. عامر الكبيسي حدد مراحل عملية اتخاذ القرارات بست مراحل تمثلت فيما يلي:

1-مرحلة تحديد موضوع القرار أو المشكلة التي يعالجها.

2-مرحلة البحث والاستقصاء وجمع المعلومات.

3-مرحلة التحليل ووضع الإطار المنهجي للدراسة.

4-مرحلو وضع البدائل والافتراضات وتقييمها.

5-مرحلة الاتصال والاستشارة.

6-مرحلة الصياغة والإعلان.

وعلى الرغم من اختلاف وتعدد الآراء في عملي اتخاذ القرار فانه في تقديرا يمكن تقسيم هذه العملية إلى ثلاث مراحل أساسية:

1- التحسس بالمشكلة: بأنها عبارة عن موقف أو حالة غير مرغوب فيها يتطلب معالجتها وتصحيحها. فالمشكلة هي جوهر السياسة العامة التي تعرف بأنها العلاج الذي تتخذه الحكومة أو تعتمزم اتخاذه بقصد حل المشكلات عامة تؤثر تأثيرا مباشرا أو غير مباشر في المجتمع ككل.

وتحليل المشكلة يعد الخطوة الثانية بعد التعرف عليها أي تصنيفها وعادة ما يتم التصنيف حسب أربعة أسس هي الفترة الزمنية المستقبلية للقرار، وقع القرار على الأنشطة والنواحي الأخرى، عدد الاعتبارات النوعية التي تدخل في القرار، مدى التكرار المنتظم للقرار.

2-المناقشة وطرح البدائل: تعرف المعلومات بأنها مجموعة الحقائق أو المعارف التي يحصل عليها نتيجة لمعالجة البيانات. فالمعلومات تزيد من المعرفة الموجودة لدى متخذ القرار وتساعد على اتخاذ قرارات حكيمة .

3-اختيار البديل الأفضل: وهنا يتم دراسة الاحتمالات المتعددة عن طريق التقييم الصحيح للبديل الذي يأتي وفق التصورات والمعرفة والخبرة من بين البدائل المطروحة.

أنواع القرارات :

تتعدد أسس تصنيف القرارات وتتنوع ويمكن أن تصنف إلى:

1- من حيث درجة الالتزام:

قرارات ملزمة طاعتها واجبة وتكون على شكل نصائح وتوجيهات.

2- من حيث القوة في القرارات:

قرارات أولية تخضع لإعادة النظر حيث يتمكن الأفراد من الطعن بها خلال فترة زمنية معينة.

-قرارات قطعية لا يجوز الطعن بها والاعتراض عليها لأنها تصدر من الجهات العليا.

3- من حيث الهدف أو الغرض :

\*قرارات إستراتيجية وهي القرارات بعيدة المدى في محتواها وتعتمد على القرارات الخطط الموضوعية وتحقيق الأهداف المحددة مع الأخذ بكل الاحتمالات.

4-حسب الموضوع محل القرار :

\*قرارات تخصيصية متعلقة بتحديد الموارد التي تخصص مسارات الأفعال اللازمة لحل المشاكل بعد ان تقرر.

\*قرارات تنفيذية: وهي التي تحدد من يقوم بماذا أو متى و أين وكيف وتصدرها الأقسام أو المستويات التنفيذية المسؤولة عن تحقيق الأهداف.

5- من حيث المساهمة في صنع واتخاذ القرارات:

ا-القرار الفردي: وهو الذي يتخذ دون الاستعانة بمشاركة أو مشاوره المعنيين بالقرار.

ب-القرار الجماعي: وهو الناتج عن تفاعل ومشاركة آراء عدد من الأفراد المعنيين بالموضوع متخذ القرار فيه.

6-حسب مجال اهتمامها:

قرارات سياسية: وهي تتعلق بالمشاكل السياسية للدولة

قرارات اجتماعية: يضم المجتمع شبكة واسعة مركبة من العلاقات الاجتماعية المتبادلة والمتفاعلة.

صناع القرار:

أولا الجهات الرسمية: وتتمثل في الحكومة وأجهزتها وهي :

1- السلطة التشريعية: وهي من أهم السلطات في الدولة مهمتها عمل القوانين أي تشريع القواعد العامة ونجد في جميع الأنظمة السياسية المعاصرة تقريبا جمعيات تشريعية يطلق عليها أسماء مختلفة (مجلس النواب، مجلس الشيوخ، مجلس الأمة....) ويقوم أعضائها بمناقشة وإعداد والتصويت على السياسات التي تعرض عليهم بعد دراستها والموافقة عليها.

2- السلطة التنفيذية: وهي الهيئة التي يقع على عاتقها تنفيذ القوانين التي تصدرها الهيئة التشريعية ولها أهمية في انجاز العملية السياسية والتنفيذية عادة تباشر سياسات جديدة وتشرف على تنفيذها وتحرص على اتخاذ الإجراءات اللازمة لها.

3- السلطة القضائية: وتكمن مهمتها في تحقيق العدالة وتفسير القانون وتطبيقه وتلعب دور في صنع السياسات مثلا في الولايات المتحدة الأمريكية من خلال دور القضاة في تفسير السياسات العامة ومراجعة النصوص أو تعديلها (مضمون السياسة العامة) ولأن السلطة القضائية توفر ضمانة حقيقية وحماية قانونية للحقوق والحريات الفردية خصوصا بوجود الرقابة على القوانين والأعمال الإدارية.

#### ثانيا الجهاات الغير رسمية:

1- الرأي العام: توجد علاقة بينه وبين السياسة العامة حيث أن ما يفكر فيه الجمهور هو ما تفعله الحكومة فهو وجهة نظر الأغلبية تجاه قضية مهمة وتكون مطروحة للنقاش بحثا عن حل فهو يؤثر في السياسة العامة والعكس صحيح وهذه العلاقة تختلف من نظام لآخر كنوع القضية ودرجة تمسك الجماهير.

ويظهر تأثير الرأي العام في إمكانية ما يضع من حدود على القرارات الحكومية وعلى صنع السياسة، وأيضا عند إحجام المسؤولين عن اتخاذ موقف أو قرار أو هذا ما يحدث معارضة شعبية قوية لان السياسة العامة في الدول الديمقراطية هي من صنع الرأي العام.

2- الأحزاب السياسية: تعتبر من أهم متغيرات النظام السياسي كونها تؤدي له مجموعة من الوظائف وتوفر قنوات للمشاركة والتعبير عن الرأي ويمكن للأحزاب أن تؤثر على السياسة العامة مثلا في التأثير خارج السلطة أي الوظائف التي تؤديها الأحزاب خارج الحكم مثل المسائل الأساسية التي تناقش في النظام السياسي كإثارة الرأي العام، وتؤلف قوة ضاغطة على الحكومة وتقوم هذه الأحزاب ببلورة المصالح الاجتماعية وإظهار المطالب والاحتياجات فأحيانا تساهم في صنع القرارات السياسية باعتبارها عنصر هام في الحكومة.

3- الجماعات الضاغطة: وهي جماعات مختلفة الهوية والعدد والتنظيم والمكانة والقوة، لها هدف إثارة اهتمام الحكومة حول قضية ما تهم هذه الجماعات ويخدم مصالحها ولكي تتمكن من القيام بدورها يلزمها وجود قنوات رسمية حكومية وغير حكومية لتوصيل صوتها عن صنع السياسة العامة ولديها أساليب للضغط متنوعة كوجود متحدثين مثلا (مسئولين) عن مقترحات رسم السياسة العامة وعن طريق التأثير في الرأي العام ليتخذ موقف ضد السلطة أو على الأقل يسهل تمرير مشاريعها.

وفي الأخير يمكن القول أن رسم السياسات العامة تتطلب دراسة خاصة من طرف الحكومات بحكم أنها تكون مؤثرة على المجتمع حيث أن القرار الصادر عن هذه السياسات يمكن أن يقابل بالرفض من طرف هذا المجتمع، فالقرار يعتبر احد أهم المراحل في رسم السياسات العامة ولهذا استوجب الحذر والدقة في صياغته لان نتائجه يمكن أن تكون سلبية وهذا راجع لاختلاف شخصية صناع القرار.

## نظرية السياسة العامة

استهلال:

تتدخل السياسة العامة اليوم في كافة أوجه الحياة الخاصة والعامة للمواطنين، حيث يلاحظ أن الدولة تشرع القوانين وتصدر القرارات المختلفة لتنظيم العلاقة بين المواطنين، أو بين المواطنين والدولة، أو بين الدولة وبقية أطراف النظام العالمي ككل. عليه، نسمع أن الأدبيات تتحدث عن سياسة عامة محلية وأخرى دولية أو خارجية، وسياسة عامة للمرأة وأخرى للبيئة، وسياسة عامة نقدية وأخرى ضريبية وهكذا.

إن ارتباط السياسة العامة بالحياة اليومية للمواطنين يعتبر من المواضيع الهامة التي تستحوذ باهتمامات الباحثين والسياسيين ومؤسسات البحث العلمي بمختلف اتجاهاتها الفكرية. وبالرغم من حداثة حقل السياسة العامة في مجال علم السياسة على وجه الخصوص، وفي مجال العلوم الاجتماعية على وجه العموم، إلا أن الأدبيات تشير بوضوح إلى تنامي هذا المجال من مجالات المعرفة بشكل ملحوظ خلال العقود الأربعة الماضية، لاسيما في الدول المتقدمة حيث يلعب محللو السياسة العامة أدوار مهمة في المراحل المختلفة للسياسة العامة.

وبالرغم من تنوع مجالات السياسة العامة المعاصرة، إلا أن هذه الدراسة تدرج تحت المحور الأول لهذا المؤتمر العلمي والمتعلق بالإطار النظري لدراسة السياسة العامة وتحليلها. فمحور تركيز هذه الدراسة سينصب إذن على نظرية السياسة العامة كحقل متميز من حقول المعرفة الاجتماعية والإنسانية، وبالتالي فإن ذلك سيقودنا للحديث عن منهجية ومحاور هذه الدراسة. منهجية الدراسة:

تتمشى تقسيمات الدراسات العلمية في العادة وتباين المدارس الفكرية المختلفة، ولكن يلاحظ في هذا السياق أن هناك دراسات استطلاعية تستكشف موضوع الاهتمام من خلال تتبع الأدبيات، وأخرى تنطلق من إشكالية وفرضية محددة تجسد علاقة متوقعة بين متغيرين تابع ومستقل. وتدرج هذه الدراسة عموما تحت التصنيف الأول، وبالتالي يمكن القول بأنها دراسة استطلاعية لا تنطلق بالضرورة من فرضية محددة.

إذن، فالهدف الذي تسعى إليه هذه الدراسة يتمثل في الآتي:

استطلاع نظرية وواقع السياسة العامة في إطار أدبيات الموضوع.

وصف نظرية وواقع السياسة العامة كحقل من حقول المعرفة.

تحليل نظرية وواقع السياسة العامة في إطار مقارن يأخذ في الحسبان تطور علم السياسة بشكل خاص والعلوم الاجتماعية بشكل عام.

أما فيما يتعلق بأهمية هذه الدراسة، فإنه يمكن القول بأنها تجسد الاعتبارات التالية: حداثة موضوع السياسة العامة في إطار علم السياسة وبقية فروع العلوم الاجتماعية الأخرى.

محاولة الجمع بين النظرية والواقع.

ندرة ما كتب عن نظرية وواقع السياسة العامة خاصة باللغة العربية، وبالتالي نأمل أن تساهم هذه الدراسة في توضيح بعض الغموض في هذا السياق.

ولكي يتم تحقيق الأهداف السالفة الذكر، عليه فإنه سيتم تقسيم هذه الدراسة إلى مجموعة المحاور التالية:

- أولاً، مفهوم السياسة العامة.
- ثانياً، نظرية السياسة العامة.
- ثالثاً، نظرية السياسة العامة الكلاسيكية.
- رابعاً، نظرية السياسة العامة السلوكية.
- خامساً، نظرية السياسة العامة المابعدية.
- سادساً، الخاتمة: النتائج والتوصيات.

#### أولاً، مفهوم السياسة العامة:

بالرغم من تعدد تعريفات السياسة العامة، إلا أن المقام لا يتسع هنا لاستعراض كل هذه التعريفات. (أنظر هلال، ١٩٨٨؛ الفهداوي، ٣١: ٢٠١-٣٩؛ القوي، ٤٤: ١٩٨٩-٤٨) ويلاحظ أن الأدبيات تصنف تعريفات السياسة العامة عموماً إلى ثلاثة أنماط رئيسية، كما هي موضحة في الشكل: ١. فالسياسة العامة إما أن تكون متغيراً تابعاً، أو متغيراً مستقلاً أو كلاهما معاً. فعندما تؤثر عوامل مختلفة على السياسة العامة يعتبر متغيراً تابعاً، وعندما تؤثر السياسة العامة في العوامل الأخرى فإنها تعتبر متغيراً مستقلاً، وعندما يتم التعامل مع السياسة العامة كعملية فإنها تعتبر نتيجة وسبباً في نفس الوقت. (خشيم، ٢٠٠١، ص ٨١-١٣٢) عليه، سيتم التعرض لأبرز تعريفات السياسة العامة التي تعكس تطور هذا المفهوم.

أولاً، السياسة العامة كمتغير تابع "dependent Variable"، أو كنتيجة لقيام النظام السياسي بممارسة نشاطاته من خلال السلطة التشريعية، حيث تختص في العادة السلطة التشريعية بسن القوانين والتشريعات التي تنظم الحياة العامة في إطار الدولة. ويلاحظ أن هذا التعريف يؤكد على السياسة العامة في حد ذاتها، وبالتالي ينصب محور التركيز على السبل المتاحة لتحسين المحتوى حتى يمكن صناعة قرارات أفضل (Henry, 1980:303). ويعكس هذا المفهوم عموماً رأي أصحاب المدرسة الكلاسيكية في إطار علم الإدارة العامة، الذي يؤكد على الأخذ بمبدأ فصل السلطات الذي يحصر إصدار القوانين والتشريعات على السلطة التشريعية. أما السلطة التنفيذية فإن مهمتها تنحصر في عملية التنفيذ الحرفي والمنظم للقانون، وبالتالي فإن وودروه ولسون قد أكد في مقالته التي نشرت عام ١٨٨٧ على الحياد الوظيفي للجهاز التنفيذي أو السلطة التنفيذية أياً كانت مسمياتها.

ويلاحظ أن تعريف ولسون لم يشر صراحة إلى مصطلح السياسة العامة، ولكن من الواضح أنه يعني ذلك طالما أنه قد تحدث عن التشريعات والقوانين التي تنظم العلاقات داخل وخارج إطار الدولة. كما يلاحظ أن تعريف ولسون يأتي في إطار نظريته للإدارة العامة، وليس في إطار نظرية خاصة بالسياسة العامة،

#### الشكل: ١

#### المدارس الفكرية للسياسة العامة



وبالتالي تمحور اهتمامه بمبادئ عامة، مثل: فصل السلطات، الحياد الوظيفي، تطوير نظرية عامة مجردة على غرار نظريات العلوم الطبيعية. وفي هذا السياق،



يعرف البعض السياسة العامة بأنها عملية تنفيذ التشريعات والقرارات عبر مراحلها المختلفة (Dimock and Dimock, 1969). كما يؤكد علماء الاقتصاد منذ أن نشر آدم سميث كتابه الشهير ثروت الأمم عام ١٧٧٦ على أن الاقتصاد يؤثر في السياسة العامة).

Schmidt, 2005:3-6)

ثانياً، السياسة العامة كمتغير مستقل "Independent Variable" ، حيث يركز هذا النوع من التعريفات على أهمية الدور الذي تلعبه السياسة العامة كعامل مؤثر في العديد من المجالات داخل وخارج إطار الدولة. فالسياسة العامة وفق هذا المنظور تؤثر على القطاعات المختلفة، مثل: التعليم، والصحة، والبيئة، والتنمية، والفقر، والعلاقات الخارجية. إذن، فمحور التركيز لم ينصب على السياسة العامة في حد ذاتها، ولكنه تعدى ذلك إلى تحديد القطاعات والنشاطات المتأثرة بالسياسة العامة خلال مراحل تشكلها المختلفة (Henry, 1980:298-303).

ثالثاً، السياسة العامة كعملية "As a Process" حيث تعتبر متغيراً تابعاً ومستقلاً في نفس الوقت، وبالتالي يلاحظ أن هذا المفهوم يضيف سمة التعقيد والتداخل على المراحل المختلفة للسياسة العامة. ووفقاً لهذا المنظور، فإن السياسة العامة تعتبر عملية تتأثر بالبيئة المحيطة بها وتكون بالتالي نتيجة لتفاعل العديد من العوامل الداخلية والخارجية، إلى جانب كونها متغير مستقل يؤثر في البيئة المحيطة من خلال نظام ما يعرف بالنتائج "Outcomes" ونظام التغذية العكسية "The Feedback System" التي تؤثر بدورها في البيئة المحيطة بأبعادها وجوانبها المختلفة.

إن المفهوم الشامل والمعقد للسياسة العامة يأخذ عموماً في الحسبان العناصر الخمسة التالية: (خشيم، ٢٠٠٢، ص. ٣٠)

أن السياسة العامة تجسد عملية تنسيق وتعاون بين أجهزة الدولة المختلفة، سواء أكانت رسمية متمثلة في السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، أو غير رسمية متمثلة في التنظيمات غير الرسمية كالنقابات والروابط المهنية وتنظيمات المجتمع المدني. إن عملية التنسيق والتعاون تشمل بطبيعة الحال السلطات الثلاث.

إن الجهاز التنفيذي يلعب دوراً هاماً في المراحل المختلفة لصنع السياسة العامة.

إن السياسة العامة تعكس بطبيعة الحال المصلحة العامة "Public Interests" ، وبالتالي فهي على صلة مباشرة ووثيقة بالمجتمع والحياة اليومية للمواطنين. إن المصلحة العامة التي تسعى الدولة إلى تحقيقها تختلف عن المصلحة الخاصة لجماعة مصلحة أو نخبة سياسية معينة.

نظرية السياسة العامة:

بالرغم من أن الأدبيات تؤكد على حداثة الدراسات المتعلقة بالسياسة العامة، والتي ترتبط بقيام ما يعرف في أدبيات علم السياسة بالثورة المابعدية أو ما بعد السلوكية "The Post-Behavioralism" في بداية العقد السادس من القرن العشرين، إلا أن تاريخ الاهتمام بعملية صنع القرارات يعود، كما لاحظنا، إلى بداية تشكل علم الإدارة العامة في نهاية القرن التاسع عشر عندما نشر ولسون مقالته الشهيرة عام ١٨٨٧. (أنظر أندرسون، ٢٣: ٢٠٠٢-٢٨) عليه، يلاحظ أن نظرية السياسة العامة يمكن وصفها بأنها نظرية تتسم بالخصائص التالية:

إنها تعتبر نظرية معاصرة لا تتجاوز في عمرها الزمني أربعة عقود من الزمن، حيث أنها ارتبطت بالمدرسة المابعدية.

إنها تجسد العلاقة المتينة ما بين علم السياسة وبقية فروع المعرفة المختلفة، لاسيما العلوم الاجتماعية والإنسانية، مثل: الاقتصاد، الإدارة، الإحصاء، علم النفس، والأحياء.

إنها نظرية متكونة من عدة نظريات "Theories" ونماذج "Models" فرعية، وبالتالي يصعب القول بوجود نظرية عامة واحدة تصف وتحلل وتتنبأ بالسياسة العامة ككل. ومن أمثلة النظريات والنماذج الفرعية المرتبطة بنظرية السياسة

العامة: نظرية المنفعة، نظرية الاتصالات، النموذج الوظيفي، نموذج النظم، النموذج العقلاني .

لكن حداثة نظرية السياسة العامة لا ينفي وجود اهتمامات مبكرة بدراسة بعض جوانبها، عليه فإن الشكل: ٢ يشير إلي اهتمامات المدارس الفكرية بالأبعاد المختلفة للسياسة العامة. فوفقا لمفهوم توماس كون "Thomas Kuhn" ، يلاحظ أن علم السياسة قد شهد ثلاث ثورات فكرية متتالية، وذلك على النحو التالي: (خشيم، ٢٠٠٢ ب، ص ص. ٧٣-٧٤)

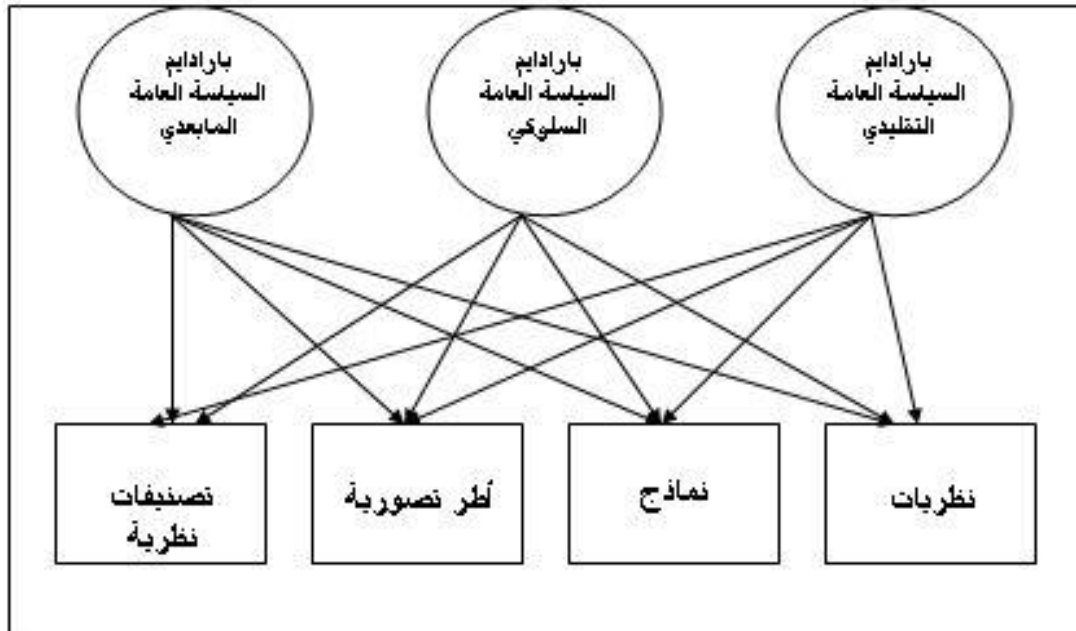
الثورة الكلاسيكية أو الباراداييم التقليدي "The Traditional Paradigm" الذي تأسست في إطاره العلوم السياسية كحقل من حقول المعرفة الاجتماعية.

الثورة أو الباراداييم السلوكي "The Behavioral Paradigm" ، والذي تحولت السياسة في إطاره من علوم إلي علم له هويته واستقلاليته ومنهجيته الخاصة في دراسة العملية السياسية.

الثورة أو الباراداييم المابعد "The Post-behavioral Paradigm" ، الذي يجسد تطور علم السياسة منذ بداية الستينيات من القرن العشرين .

الشكل: ٢

الباراداييم المختلفة للسياسة العامة



"Framework" ولكل باراداييم أو مدرسة فكرية عموما إطار فكري يتعامل مع السياسة العامة، وذلك من خلال نظريات، نماذج، أطر تصورية "Conceptual" ، وتصنيفات نظرية "Taxonomies" عليه، يلاحظ أن الشكل: ٢ يشير إلي ارتباط كل مدرسة فكرية من مدارس علم السياسة بالأنماط المختلفة لنظريات السياسة العامة. وسيتم عموما استعراض نظريات السياسة العامة وفق التسلسل الوارد في الشكل: ٢ ، على اعتبار أن ذلك يجسد بعدين تاريخي وفكري، وبالتالي يمكن تحديد أبرز نظريات السياسة العامة في الآتي:

النظرية الكلاسيكية للسياسة العامة.

النظرية السلوكية للسياسة العامة.

النظرية المابعدية للسياسة العامة.

النظرية الكلاسيكية للسياسة العامة:

تجسد النظرية الكلاسيكية للسياسة العامة عموما التركيز على عملية اتخاذ القرارات، حيث يلاحظ في هذه المرحلة المبكرة من نشأة العلوم السياسية مدى ارتباطها مع بقية العلوم

الاجتماعية الأخرى، خاصة الاقتصاد والإدارة. عليه، يمكن القول بأن هناك نظرية لاتخاذ "Decision Making Theory" القرارات وليس بالضرورة نظرية للسياسة العامة، على اعتبار أن تركيز النظرية الكلاسيكية أنصب على المفاضلة بين البدائل وصنع القرار الأكثر عقلانية.

وتعكس النظرية الكلاسيكية للسياسة العامة عموما أفكار مترابطة، هي (Cyert & March, 1992:232-233):

إن النشاطات والأحداث التي تجسدها السياسة العامة يمكن ترتيبها في إطار سلسلة من الأهداف والوسائل، الأسباب والنتائج، وبالتالي يمكن تنظيم العلاقة بين المشاكل وحلولها من ناحية والمشاركة وصنع القرار من ناحية أخرى.  
إن المنظمات تعكس وجود تسلسل هرمي للسلطات يراقب فيه المستوى التنظيمي الأعلى الأدنى منه، كما تراقب فيه السلطة التشريعية السلطة التنفيذية.  
تجسد السياسة العامة وجود مبادئ وخصائص محددة يمكن تعميمها، وبالتالي هناك طريقة واحدة أفضل "The One Best Way"، ووظائف محددة "Functions"، وخصائص مثالية يتم الالتزام بها في إطار عملية صنع القرار.  
وتجسد النظرية الكلاسيكية للسياسة العامة عموما مجموعة الأطر النظرية التالية:

نظرية ولسون للإدارة العامة.

النظرية المؤسساتية.

النظرية البيروقراطية.

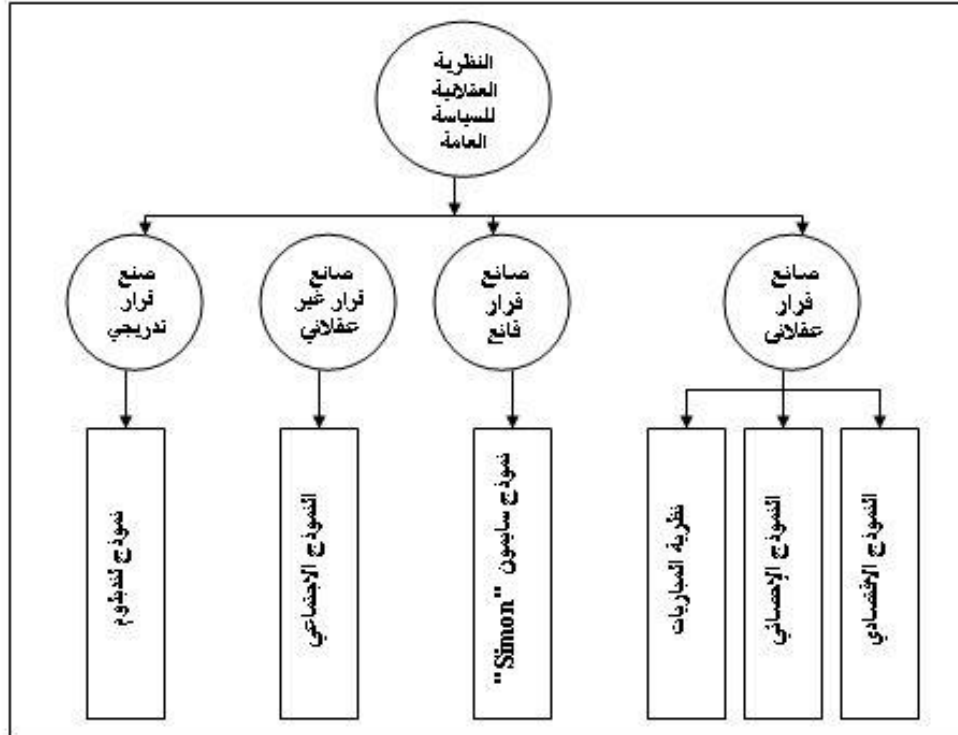
النظرية العقلانية.

النظرية التدريجية.

ويلاحظ أن كل من نظرية ولسون والنظرية المؤسساتية تضيي الطابع القانوني على السياسة العامة، حيث أن الدستور يحدد طبيعة العلاقة بين السلطات

الشكل: ٣

النظرية العقلانية للسياسة العامة



والمؤسسات السياسية القائمة في إطار الدولة. فالدستور يحدد إذن الجهة المسؤولة عن صنع وتنفيذ السياسة العامة، وبالتالي فإن كلا النظريتين لا تعبرا أي اهتمام للتنظيمات غير الرسمية، مثل الجماعات المصلحية. عليه، يلاحظ أن نظرية الجماعة تؤكد على أهمية الدور الذي تلعبه الجماعات المصلحية في عملية صنع السياسة العامة. لكن من الواضح أن الأطر النظرية السالفة الذكر تتعامل مع السياسة العامة كمتغير تابع أو نتيجة، وبالتالي فهي تتفق في ذلك مع كل من النظرية البيروقراطية والنظرية العقلانية.

ويشير الشكل: ٣ إلى أبرز فروع النظرية العقلانية للسياسة العامة حيث أنه بينما يؤكد البعض أن صانعي القرار هم عقلانيون، يلاحظ أن البعض الآخر يؤكدون بدورهم على أنهم قد يكونوا قانعون أو غير عقلانيون بالمرّة (Luthans, 1985, p.593).

ولقد تعرضت النظرية الكلاسيكية لصنع القرار عموماً لجملة من الانتقادات، لعل أهمها: تركيز هذا النموذج على مرحلة محددة من السياسة العامة أياً وهي مرحلة صنع القرار، وبالتالي تتجاهل هذه النظريات والنماذج المراحل الأخرى لاسيما المتابعة والتقييم والتعديل.

فشل النظرية الكلاسيكية في تفسير صنع القرار المفاجئ الذي لا تتوفر فيه بيانات كافية، حيث أن المواقف المفاجئة لا تسمح لصانع القرار باستعراض كافة البدائل المتاحة بعقلانية كاملة.

التعامل مع السياسة العامة كنظام مغلق لا يتفاعل مع الظروف البيئية المحيطة.

#### النظرية السلوكية للسياسة العامة:

لقد تشكلت النظرية السلوكية للسياسة العامة في إطار الثورة المنهجية التي شهدتها علم السياسة خلال عقد الخمسينيات، حيث يلاحظ أنها أصبحت نظرية إمبريقية بدل أن كانت نظرية قيمية في إطار النظرية الكلاسيكية. وطالما أن النظريات السياسية لا تنبع من فراغ، عليه فإن النظرية السلوكية للسياسة العامة تنطلق من فرضية الإنسان القانع، الذي أشار إليها سايمون، (Simon, 1957) وليس الإنسان الكامل الرشاد، وأن السياسات والأهداف تعكس عدم الترابط وعدم التوافق. فعلى عكس النموذج العقلاني الذي يؤكد على تمشى السياسات مع الأهداف، تؤكد النظرية السلوكية للسياسة العامة أن الأهداف تعتبر متعددة ومقبولة في نفس الوقت وبالتالي قد يكتفي صانع القرار بالبدائل الأولى طالما أنه يحقق أهداف السياسة العامة. فالمنظمات ومؤسسات صنع السياسة العامة تتكيف إذن مع بيئتها المحيطة الداخلية والخارجية، وبالتالي فهي توفق بين تحالفات مختلفة وأهداف ومصالح متباينة. ولا تقتصر النظرية السلوكية للسياسة العامة للتعرض لعملية صنع القرار في إطار المنظمات العامة، ولكنها تتعرض أيضاً لعملية صنع القرار في إطار المنظمات الخاصة على اعتبار أنها جزء لا يتجزأ من تنظيمات الدولة المؤثرة في السياسة العامة. وتستمد النظرية السلوكية للسياسة العامة أصولها عموماً من ثلاثة مصادر، هي:

□□□□□□□□□□ النظرية البيئية. "The Ecological Theory"

□□□□□□□□□□ نظرية الاتصالات أو النظام "System Theory"، حيث ترفض

النظرية السلوكية للسياسة العامة فهم عملية صنع القرار بناء على مبدأ التسلسل الهرمي، ولكن الفهم يتم في إطار علاقات التفاعل والتداخل بين أجزاء النظام المعنية.

□□□□□□□□□□ نظرية صنع القرار وما يرتبط بها من نتائج معنوية.

ويشير الشكل: ٤ إلى الأنماط المختلفة للنظرية السلوكية للسياسة العامة، حيث يلاحظ عليها عموماً الآتي:

□□□□□□□□□□ إن هذه النماذج مستمدة من نظرية الاتصالات، الأمر الذي يعني

أن السياسة العامة تؤثر في البيئة المحيطة من خلال نقل نظام التغذية العكسية لردود الأفعال السلبية والإيجابية.

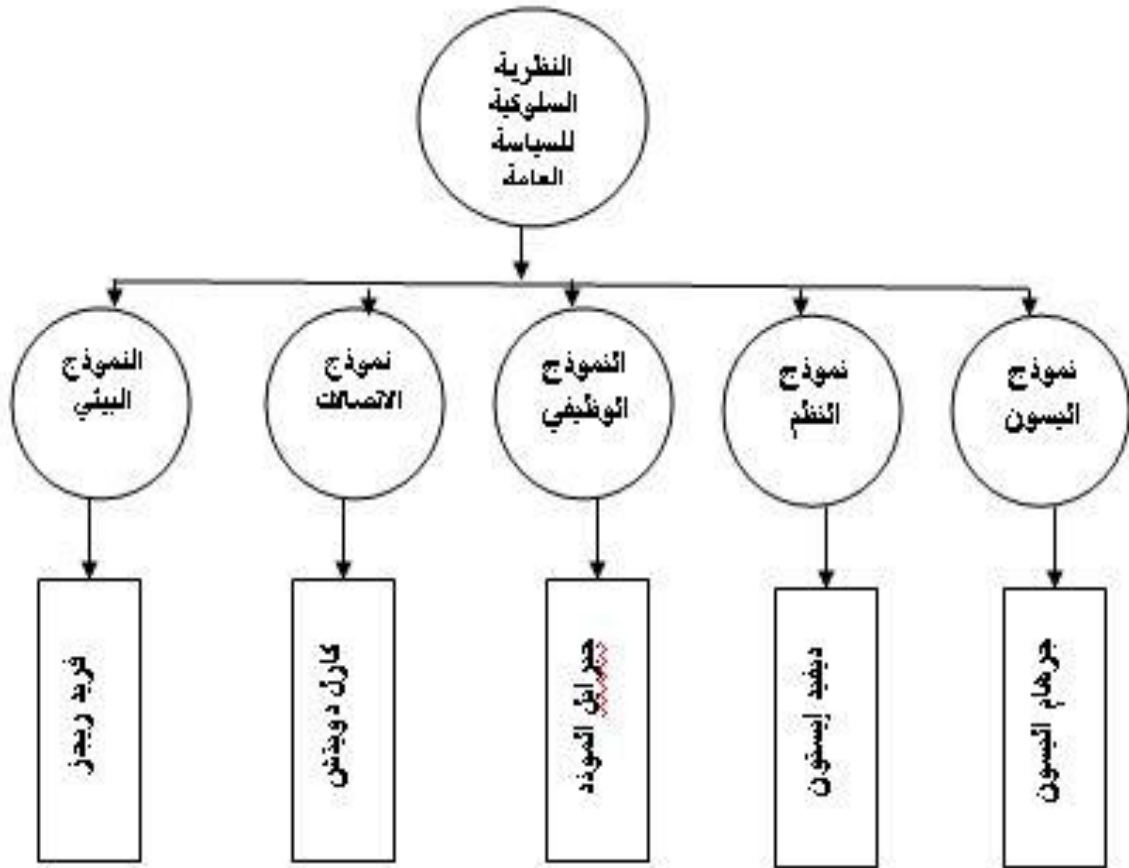
□□□□□□□□ إن السياسة العامة تتسم بالتفاعل المستمر مع البيئة المحيطة، وبالتالي لا يمكن القول بوجود سياسة عامة ثابتة طالما أن السياسة العامة توجد في إطار نظام مفتوح وليس مغلق.

□□□□□□□□ أن محور التركيز بالنسبة لهذه النماذج قد انصب على المستوى الكلي وليس الجزئي كما هو الحال مع النظرية العقلانية.

□□□□□□□□ إن السياسة العامة تعتبر جزء أو نظام فرعي يرتبط مع بقية الأجزاء أو النظم الفرعية بعلاقة اعتماد متبادل، وبالتالي لا يمكن القول بوجود نظرية سلوكية مستقلة للسياسة العامة. فإذا كانت السياسة العامة بالنسبة لنموذج النظم تعتبر من مخرجات النظام السياسي، فإنها تعتبر أحد الوظائف التي يقوم بها النظام السياسي بالنسبة للنموذج الوظيفي .

الشكل: ٤

#### النظرية السلوكية للسياسة العامة

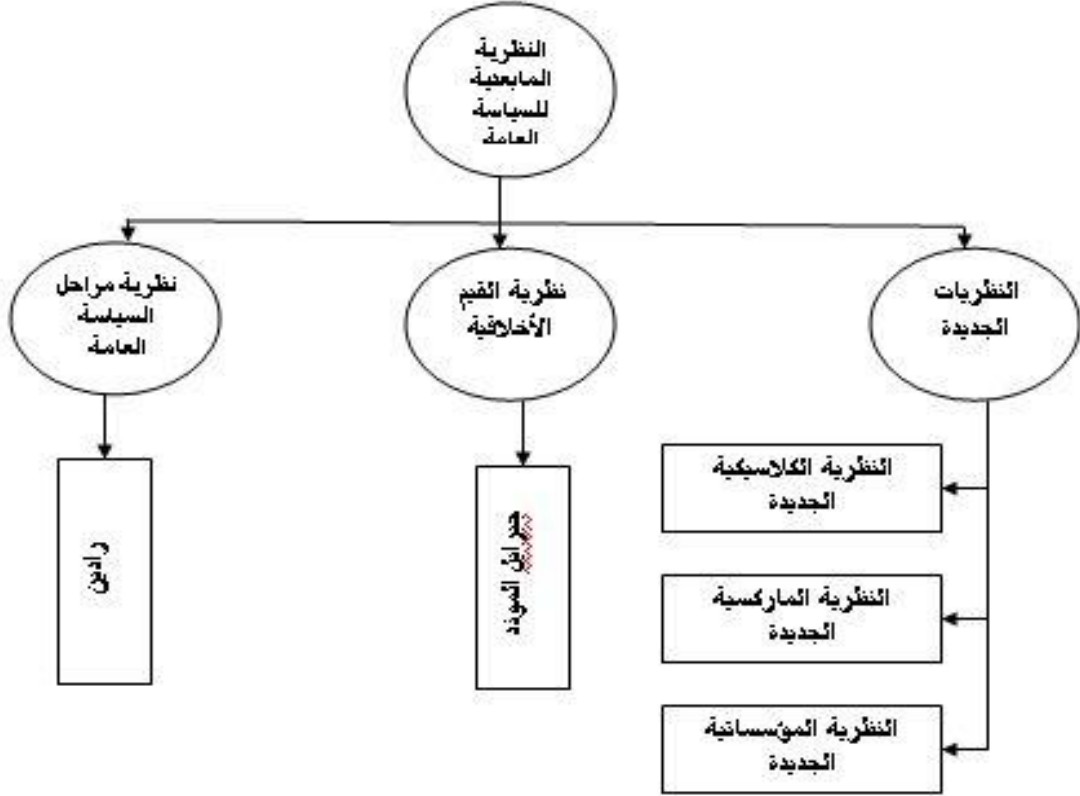


إن فهم السياسة العامة يتطلب الإلمام بالبيئة الداخلية والخارجية في إطار المستويات: السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية.

#### النظرية المابعدية للسياسة العامة:

لقد ارتبط الباراداييم أو المدرسة المابعدية عموماً بوجود نظرية متكاملة وخاصة بالسياسة العامة، على اعتبار أن النظريات السالفة الذكر اهتمت بذلك إما من خلال التعويل على عملية صنع القرار، أو من خلال التعرض للنظام السياسي بشكل عام. ويشير الشكل: ٥ إلى الأطر النظرية المختلفة للسياسة العامة في إطار المدرسة المابعدية. إن تلاحق الأحداث على المستويين النظري والعملي أدى إلى تعديل وتطوير العديد من نظريات ونماذج السياسة العامة الكلاسيكية، وبالتالي برزت مسميات تضي جانب التجديد على ذلك، مثل: النظرية الكلاسيكية الجديدة،

الشكل: ٥  
نظريات السياسة العامة المابعدية



التي أقرت بوجود بيئة مفتوحة للسياسة العامة، والنظرية المؤسسية الجديدة التي حددت أنماط مختلفة للسياسة العامة تتعلق بالتوزيع وإعادة التوزيع والتنظيم، والنظرية الماركسية الجديدة التي أكدت على استمرار هيمنة الطبقة الحاكمة في صنع وتنفيذ السياسة العامة، والنظرية الأخلاقية التي تؤكد ضرورة استناد السياسة العامة على الأخلاقيات والمصلحة العامة. لكن نظرا لحدائثة وشمولية نظرية دائرة السياسة العامة، عليه سيتم التعرض لها بشيء من التفصيل .

نظرية مراحل السياسة العامة:

تعتبر هذه النظرية من أحدث نظريات السياسة العامة المابعدية، وبالتالي فهي قد استفادت من الأطر النظرية الكلاسيكية والسلوكية السابقة لوجودها. فلقد لاحظت رادين أن مسار السياسة العامة الأمريكي قد تغير خلال عقد التسعينيات مقارنة بالستينيات، من حيث الآتي (Radin, 1992):

- توسيع قاعد المشاركة في دائرة السياسة العامة، حيث أنها لم تعد مقتصرة على عدد معين من محلي السياسة العامة.
- زيادة عدد القضايا وتنوعها، نظرا لتوسع مجالات الاهتمام بالنسبة لصانعي القرار.

عدم الاقتصار على الجانب الوصفي للسياسة العامة، حيث أن الحاجة أصبحت ماسة للتوفيق بين البعدين الوصفي والتحليلي للسياسة العامة .

ويلاحظ إن اختلاف مناهج وأساليب دراسة السياسة العامة، جعلت رادين تضيف سمة الميكيفالية وما بعد الميكيفالية على دراسة السياسة العامة، وذلك قبل وبعد عقد التسعينيات من القرن العشرين. ويتسم النموذج الميكيفالي لدراسة السياسة العامة عموما بجملة من الخصائص، لعل أهمها (Radin, 1992) :

□□□□□□□□□□ اقتصار علاقة صانعي القرار على نخبة معينة من محلي السياسة العامة، الذين كانوا يقدمون بشكل مستمر توصيات عن مشاكل وسياسات معينة.  
□□□□□□□□□□ إن السياسة العامة يمكن أن تعالج معظم إن لم يكن كل القضايا التي تواجهها.

□□□□□□□□□□ إن محلي السياسة العامة قد ركزوا على الوصف وتجاهلوا التحليل، وبالتالي انصب جل اهتمامهم على منهجية بحث محدودة تركز مثلا على عناصر التخطيط، نظام الميزانية، وتحليل العائد والفاقد في السياسة العامة.  
□□□□□□□□□□ إن محور التركيز قد انصب على صنع السياسة العامة، وليس على المراحل المختلفة للسياسة العامة، مثل التنفيذ والتقييم.(أنظر مثلا غاتم، ١٩٨٩)

□□□□□□□□□□ إن محلي السياسة العامة قد انخرطوا في فرق عمل مغلقة ذات طابع أكاديمي صرف، وبالتالي لم يتفاعلوا مع الآخرين إلا في أضيق الحدود. عليه، فقد شبهت رادين محلي السياسة العامة في الولايات المتحدة قبل عقد التسعينيات بمستشاري ميكافيلي، على اعتبار أنهم يقدمون نصائحهم إلي شخص أو جهة معينة فقط.

لكن رادين تؤكد بالمقابل على بروز إطار آخر للسياسة العامة يعتبر أكثر انفتاحا أطلقت عليه الباراداييم ما بعد الميكافيلي، والذي من أبرز خصائصه الآتي(Radin, 1992):  
□□□□□□□□□□ وجود إجماع على قيم مشتركة معينة بين محلي السياسة العامة.  
□□□□□□□□□□ تنوع الاستشارات والخيارات المتاحة لصانعي القرار من قبل محلي السياسة العامة.

□□□□□□□□□□ تعدد الأطراف الفاعلة في عملية السياسة العامة، وعدم اقتصارها على نخبة محدودة إلى جانب وجود نظام اتصالات وتغذية عكسية فعالة.  
ويلاحظ عموما أن حقل السياسة العامة يواجه اليوم تحديات مختلفة لم تكن موجودة من قبل، نتيجة لتطور وتعدد عالما المعاصر على المستويين النظري والعملي. فبينما أنصب محور اهتمام محلي السياسة العامة قبل الستينيات على الأبعاد المنهجية والإجرائية للسياسة العامة، يلاحظ أن جل الاهتمام في إطار نظرية دائرة السياسة العامة قد انصب على الجوانب الجوهرية والعملية للسياسة العامة مما يجعل الأمور أكثر تعقيدا من حيث الآتي (Moudud, 2006:13):

□□□□□□□□□□ من يصنع السياسة العامة؟  
□□□□□□□□□□ ضرورة وأهمية توسيع قاعدة المشاركة في عملية السياسة العامة حتى يمكن إضفاء سمة التفكير الاستراتيجي على صانعي القرار.  
□□□□□□□□□□ هل هناك نظرية شاملة للسياسة العامة؟

إن محور التركيز بالنسبة لأصحاب هذه النظرية يتمثل في مراحل أو دائرة السياسة العامة "Public Policy Cycle"، على اعتبار أن اتسام العملية السياسية بالتعقيد والتداخل يتطلب تبسيط ذلك عن طريق تقسيمها إلى مراحل مختلفة (Howard, 2005). وبالرغم من أن بروز نظرية دائرة السياسة العامة يعود فقط إلي بداية عقد التسعينيات من القرن العشرين على يد بردجمان وديفس، (Bridgman & Davis, 1993) إلا أن المتابع لأدبيات الموضوع يلاحظ بجلاء أن بداية التنبيه إلي وجود مراحل مختلفة للسياسة العامة يعود إلي نهاية العقد السابع من القرن العشرين (May & Wildavsky, 1982; Nachmias & Felbinger, 1982).

ويؤكد بردجمان وديفس على أن هدفهما من تطوير دائرة السياسة العامة يتمثل في توضيح الهوة بين النظرية والتطبيق في هذا المجال، وبالتالي فهما يسعيان إلي مخاطبة الأكاديميين والسياسيين والإداريين الذين يمكنهم عن طريق تبني مقولات هذه النظرية أن يصفو ويحللوا

بدقة عملية صنع السياسة العامة عبر مراحلها المختلفة. ويعزى البعض بروز الباراداييم الجديد للسياسة العامة إلى عدة عوامل، لعل أهمها (Pressman & Wildavsky, 1984) :

□□□□□□□□ تركيز النظريات السابقة على مرحلة صنع القرار وتجاهلها لمرحلة التنفيذ وغير ذلك من المراحل الأخرى.

□□□□□□□□ تجاهل النظريات السابقة لأهمية محلل السياسة العامة.

□□□□□□□□ وجود صراع فكري حاد بين الكلاسيك والسلوكيين حول إطار الفكري الملائم لدراسة السياسة العامة.

□□□□□□□□ زيادة التشاؤم السياسي خلال عقد الستينيات حول السياسات العامة المتبعة في ذلك الوقت.

□□□□□□□□ زيادة عدم الثقة في خبراء ومحلي السياسة العامة.

□□□□□□□□ عدم احترام السلطة.

□□□□□□□□ وجود بدائل للاستشارات المتعلقة بالسياسة العامة داخل وخارج إطار السلطة.

□□□□□□□□ بروز تقنيات جديدة زادت من سرعة عملية اتخاذ القرارات.

ويؤكد ولدفسكي على أنه من الخطأ اعتبار دائرة السياسة العامة مجرد إتباع خطوات محددة تتسم بالثبات في كل الحالات، عليه فقد حدد خصائص نظرية دائرة السياسة العامة في مجموعة النقاط التالية (Wildavsky, 1978) :

□□□□□□□□ إن السياسة العامة تجسد عملية تفاعل مستمرة مع الظروف البيئية المحيطة.

□□□□□□□□ إن دائرة السياسة العامة تعتبر نظرية عامة وليست مجرد نموذج لوصف السياسة العامة المطبقة في كل الدول. فنظرية دائرة السياسة العامة لا تمكن محلي السياسة من مجرد الوصف الذي تقوم به النماذج السلوكية، ولا من مجرد التحليل الذي تركز عليه النماذج الكلاسيكية للسياسة العامة، ولكنها تمكن هؤلاء من وصف وتحليل واستشراف مستقبل السياسة العامة.

□□□□□□□□ إضفاء سمة الديمقراطية على عملية تحليل السياسة العامة، على اعتبار أن عهد النخبة المقتصرة على عدد محدود من المستشارين قد ولت لصالح مشاركة غير محدودة من خبراء ومحلي السياسة العامة "Multiple Players"، ومن أمثلة ذلك مشاركة تنظيمات استشارية غير حكومية في المراحل المختلفة للسياسة العامة. إن توسيع قاعدة المشاركة في عملية صنع القرار قد زاد من حدة التنافس بين محلي السياسة العامة، وعليه فقد تم تقديم أفضل الطرق العلمية لتبني سياسات عامة أكثر فعالية وكفاءة (Trske & Schneider, 1994; and Howard, 2001)

□□□□□□□□ زيادة التركيز على تضيق الهوية التي تفصل بين نظرية وواقع السياسة العامة، وبالتالي فقد تم التركيز على تتبع المراحل المختلفة للسياسة العامة لتحقيق هذا الهدف. ولتضييق الهوية بين النظرية والتطبيق، فقد طور البعض دليل يمكن إتباعه من قبل الجهات المعنية خلال المراحل المختلفة للسياسة العامة حتى يمكن التحكم في النتائج المترتبة عليها (Bridgman & Davis, 1998; Edward et. al., 2001; Howlett & Ramesh, 2003)

السياسة العامة الذي تقدم به بريدجمان وآخرون لم يقدم استشارات عن كيفية التعامل مع المراحل المختلفة للسياسة العامة، نظرا لأن الجهات المعنية ترفض من الأساس الأخذ بفكرة نظرية دائرة السياسة العامة. إن وجود الفجوة بين النظرية والتطبيق ليس مرده تجاهل أو دمج أو حرق المراحل، ولكن يعزیه مودود إلى



تجاهل صانعي القرار لنظرية دائرة السياسة العامة لاعتبارات سياسية واجتماعية (Moudud, 2006:12).

□□□□□□□□ التركيز بشكل ملحوظ على تعقيدات السياسة العامة على أرض الواقع، وبالتالي يتحتم على محلي السياسة العامة قضاء وقت أطول في تحديد وتشخيص المشاكل الناتجة عن سياسات سابقة وإجراء أية تعديلات لازمة لزيادة مستوى فعاليتها (Wildavsky, 1979; Kentis and Schneider, 1991).

□□□□□□□□ توفير العديد من البدائل أمام صانع القرار، وبالتالي لم يعد الأمر مقتصرًا على استشارة محددة وتوصيات فريق عمل محدد كما كان الحال في الماضي.

□□□□□□□□ زيادة أهمية السياسة العامة في توجيه وتحديد مستقبل الشعوب والدول المعاصرة.

ويحدد برديمان وديفس ثماني مراحل متداخلة للسياسة العامة، هي (Bridgman & Davis, 1993)

□□□□□□□□ تحديد المشكلة أو المشاكل التي تحظى باهتمام وأولويات صانعي القرارات.

□□□□□□□□ التحليل.

□□□□□□□□ اختيار الإدارة المناسبة.

□□□□□□□□ التنسيق.

□□□□□□□□ الاستشارات.

□□□□□□□□ اتخاذ أو صنع القرار.

□□□□□□□□ تطبيق القرار أو تنفيذه.

□□□□□□□□ التقييم والتعديل إذا لزم الأمر.

وبالرغم من أن أنصار نظرية دائرة السياسة العامة يتفقون على وجود العديد من المراحل التي تمر بها عملية السياسة العامة، إلا أنهم لا يتفقون في نفس الوقت على عدد هذه المراحل ومسمياتها من ناحية، ولا على ترتيب هذه المراحل من حيث الأولويات من ناحية أخرى. ويشير الشكل: ٦ عموماً إلى أبرز المراحل التي تمر بها عملية السياسة العامة وفق منظور أغلبية أنصار هذه النظرية (Nachmias & Felbinger, 1982) :

ويلاحظ عموماً، إن اختلاف المراحل من حيث العدد والترتيب والمسميات يعني اختلاف مساهمة ودور الفاعلين والمؤسسات التي تسهم في المراحل المختلفة لعملية صنع السياسة العامة. فالأطراف المختلفة التي تساهم في عملية صنع القرار تتفاوت بطبيعة الحال في مهاراتها وخبراتها، وبالتالي تكون مساهماتها في مرحلة ما أكثر فاعلية من بقية المراحل الأخرى. إذن، فتعدد الأطراف والمراحل يعني أن السياسة العامة يمكن تطويرها وتكييفها مع الظروف البيئية المحيطة كلما دعت الحاجة إلى ذلك.

ويلاحظ على الشكل: ٦، مدى اتسام المراحل المختلفة لعملية السياسة العامة بالتسلسل المنطقي الذي يعكس واقع السياسة العامة المعاصرة، حيث أن مرحلة تحديد وتشخيص المشاكل الناتجة عن تطبيق سياسات عامة سابقة، إلى جانب المشاكل الجديد المترتبة عن تفاعل العوامل البيئية الداخلية والخارجية بأبعادها وعواملها المختلفة، تسبق من حيث التسلسل الزمني مرحلة صنع وتنفيذ السياسة العامة.

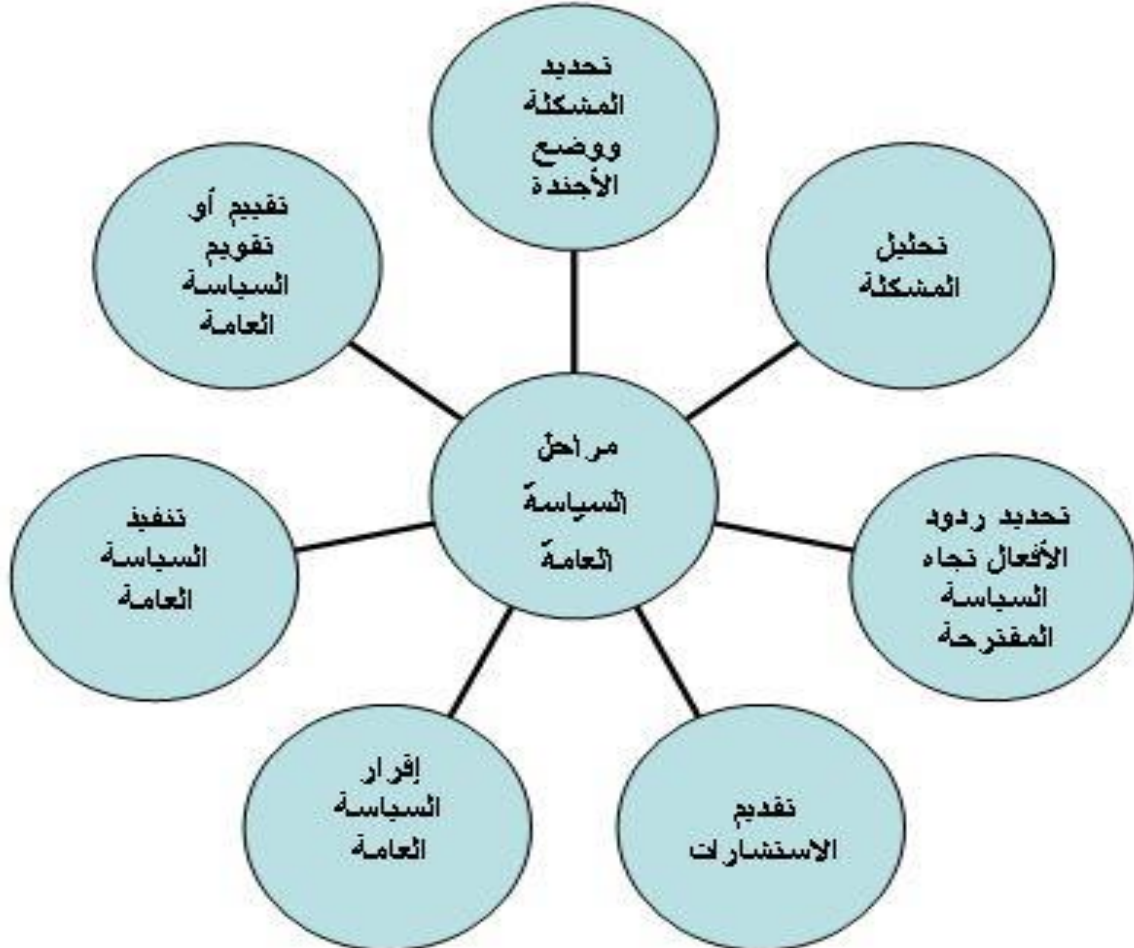
لكن النظرية المابعدية لدائرة السياسة العامة لا تخلو بدورها من نقاط ضعف، وعلمية يمكن حوصلة الانتقادات الموجهة إليها في مجموعة النقاط التالية:

إن الانخراط في السياسة العامة يشير باستمرار إلى وجود فجوة بين النظرية والتطبيق، حيث يلاحظ مثلاً أن المراحل المقترحة لعملية السياسة العامة يمكن اختصارها ودمجها، أو تغيير ترتيبها، أو التوسع فيها دون أن ينتج عن ذلك تكرار في إطار دائرة السياسة

العامة (Howlett & Ramesh, 2003). كما يؤكد البعض الآخر في هذا السياق على أن تطبيق مقولات هذه النظرية المتعلقة بوجود مراحل متسلسلة للسياسة العامة على استراليا قد أوضح بجلاء وجود فجوة على مستوى التطبيق، وبالتالي يصف بردجمان هذه النظرية بأنها أقرب ما تكون إلى نظرية ماكس فيبر المثالية للبيروقراطية. إن تطبيق هذا النظرية يشير إلى استمرار الفجوة بين النظرية والتطبيق،

الشكل: ٦

مراحل السياسة العامة وفق منظور نظرية دائرة السياسة العامة



على اعتبار أنه يضفي سمة الرتابة على عملية السياسة العامة من ناحية، ويرفض التعقيد والاستمرارية بدل من عدم المرونة في الكشف والتطوير المنطقي للمراحل المشار إليها من ناحية أخرى (Bridgman & Davis, 1998 and 2003).

إن نظرية دائرة السياسة العامة لا تعتبر بالنسبة لهاولت ورامش نظرية عامة ذات تطبيق مطلق كما يدعي أصحابها، نظرا لاستمرار صعوبة تحقق ذلك في إطار العلوم الاجتماعية. فالعلاقة بين نظرية وواقع دائرة السياسة العامة لا يمكن أن تعكس وجود علاقة خطية مفادها أن تحديد المراحل التي تمر بها عملية السياسة العامة يمكن أن تحل المشاكل العامة بطريقة منظمة وموحدة متعارف عليها (Howlett & Ramesh, 2003). كما أن مودود يؤكد بدوره على عدم إمكانية تطبيق نظرية دائرة السياسة العامة في كل الدول، نظرا لاختلاف الظروف البيئية من بلد إلى آخر، وبالتالي فإن تسلسل مراحل السياسة العامة لا يمكن أن يكون بنفس الترتيب (Moudud, 2006:3-4).

عدم اختلاف هذه النظرية عن النظرية الكلاسيكية لصنع القرار، لاسيما فيما يتعلق بهدف تطوير نظرية عامة. فنظرية دائرة السياسة العامة بالنسبة لايفرت (Everett) عبارة عن

إصلاح وتطوير للنظرية الكلاسيكية العقلانية لصنع القرار، نظرا لتركيزها على تبني إجراءات رسمية من ناحية، ونظرا لتجاهلها لكل التعقيدات المتعلقة بعملية صنع القرارات وما يرتبط بها من صراع للقوى الأمر الذي يجعلها غير ملائمة وغير عملية لدراسة معظم القضايا ذات العلاقة من ناحية أخرى (Everett, 2003). إن الجدل القائم بين الكلاسيك والمابعديين حول النظرية الأفضل لدراسة السياسة العامة يجب أن يأخذ في الحسبان جملة من الاعتبارات، لعل أهمها: أهمية الجمع بين البعدين النظري والعملي، وما مدى مساعدة صانع القرار على أداء مهامه بإتقان وفعالية وتبني سياسة عامة أفضل (Moudud, 2006:3). لكن المتمعن لخصائص النظريتين يمكنه ملاحظة وجود خصائص مختلفة لنظرية دائرة السياسة العامة، وهذه الخصائص هي:

□□□□□□□□ وجود تنافس وصراع على أولويات القيم في السياسة العامة.  
□□□□□□□□ وجود تنافس وصراع على اختيار أساليب وأدوات السياسة العامة.

□□□□□□□□ احتمال تعديل أو تغيير السياسة العامة إذا ما دعت الحاجة إلي ذلك.

□□□□□□□□ إن السياسة العامة الجديدة من المحتمل أن تحدث تعديلات تدرجية للواقع الموجود والفعلي.

إن أهمية بعض المراحل على المستوى النظري لا تبرز بنفس الكيفية على المستوى العملي، حيث يلاحظ في هذا السياق أن بعض الدراسات التطبيقية قد أوضحت مثلا عدم التعرض أحيانا لمرحلة التقييم، أو عدم الاهتمام بمرحلة الاستشارات بنفس الكيفية، أو تطبيق السياسة في الوقت الذي لم يفرغ فيه المحللين من أعمالهم. وفي بعض الأحيان تعطي الحلول وتحدد السياسة ويطلب من الخبراء بعد ذلك وضع الإطار الملانم لكي يتمشى والمراحل المحددة سلفا، ومن أمثلة ذلك سياسة استراليا تجاه الحرب في العراق، حيث وضعت وطبقت بالفعل تم حولت بعد ذلك إلي محلي السياسة العامة لتبريرها ووضع الإطار الملانم لها حتى تحظى بتأييد الرأي العام. إن وجود هوة بين النظرية والتطبيق لا يعني بالضرورة عدم جدوى هذه النظرية، نظرا لأن تطبيقها يختلف من مكان إلي آخر ومن حالة إلي أخرى. عليه، يمكن القول مثلا أن هذه المراحل لا تطبق عندما يكون الوقت ضيق لاتخاذ قرارات أثناء الأزمات، أو عندما تزداد حدة الصراعات الداخلية وتضطر الحكومة إلي تغليب وجهة نظرها وسياستها (Moudud, 2006:8-9).

إن تسلسل المراحل التي تشير إليها نظرية دائرة السياسة العامة قد لا تتمشى والواقع، حيث أن بعض المراحل قد تتقدم على البعض الآخر، أو أن بعض المراحل قد تحرق. فلقد أوجدت دراسة مودود مثلا أن مرحلة تحديد واختيار المشكلة قد تحدد من جانب صانعي القرار قبل أن يتم تحديدها وبلورتها من قبل محلي السياسة العامة. كما أن البعض يؤكد على تجاهل صانعي القرار أحيانا لتسلسل مراحل السياسة العامة عن طريق رفضهم للتقارير البيروقراطية ذات العلاقة، عليه فإن محور تركيز نظرية دائرة السياسة العامة يجب أن ينصب على التأثير الذي يتمتع به المسؤولين في المراحل المختلفة لعملية صنع القرارات (Cohen et. al., 1972).

Moudud, 2006:3-8)

إن تقسيم عملية السياسة العامة إلي مراحل بغرض التبسيط لا يعني بالضرورة تمشي ذلك وواقع السياسة العامة، وبالتالي فإن ذلك لا ينفي موقف النظرية الكلاسيكية التي تصف نظرية وواقع السياسة العامة بالتعقيد. إن مراحل السياسة العامة التي تؤكد عليها هذه النظرية تصلح لأن تكون دليل عن الكيفية التي يجب أن تصنع بها سياسة عامة مثالية (Moudud, 2006:9).

إن اقتصار نظرية دائرة السياسة العامة على تقديم وصف للمشاكل واقتراح استشارات لحلها قد يقود إلي وجود تناقض طالما أن الاستشارات والحلول تعكس بعدا قيميا لا يتمش بالضرورة

مع الواقع (Smith & May, 1993). إن البعد القيمي أو التحليلي الذي يركز عليه أصحاب نظرية دائرة السياسة العامة جعل البعض يشكك في الاستفادة منها على أرض الواقع، نظرا لافتقارها إلي وجود مفاهيم ومؤشرات إجرائية قابلة للقياس والتطبيق. لكن أنصار النظرية يؤكدون بدورهم على عدم صحة ذلك حيث يصفون سمة الوصف بهدف تضيق الفجوة القائمة (May & Wildavsky, 1978; Nachmias & Felbinger, 1982). فنظرية دائرة السياسة العامة تجمع إذن بين الوصف والتحليل، (Everett, 2003) نظرا لأنها : (Bridgman & Davis, 1998; Howlett and Ramesh, 2003)

□□□□□□□□□□ تعكس وجود مراحل محددة و مترابطة، حيث أن المراحل لا تعني مجرد إتباع عدد معين من الخطوات لصنع القرارات، ولكنها تشير أيضا إلي الكيفية التي يمكن التفكير من خلالها في العملية السياسية (Everett, 2003).  
□□□□□□□□□□ تهدف إلي حل مشكلة أو مشاكل تهم الجماعة ككل.  
□□□□□□□□□□ وجود عدد من المؤسسات والتنظيمات والأطراف التي تشارك في المراحل المختلفة للسياسة العامة.  
□□□□□□□□□□ وجود نظام فعال للاتصالات وردود الأفعال يمكن الاستفادة منه في تبني سياسات عامة أكثر استجابة وتفاعلا مع البيئة المحيطة .

#### خاتمة الدراسة

إن السياسة العامة، سواء أكانت نتيجة، أم سبب، أم عملية، تحظى اليوم باهتمام الباحثين والسياسيين والعامة نظرا لارتباطها بالحياة اليومية للجميع. ولقد لاحظنا من تتبع أدبيات الموضوع أن السياسة العامة كنظرية متكاملة قد مرت بمراحل مخاض طويلة نتج عنها ولادة أول نظرية متكاملة تعني بموضوع السياسة العامة من جميع جوانبه، وهي النظرية المابعدية لدائرة السياسة العامة.

ووفقا لفلسفة توماس كون عن الثورة العلمية، فقد لاحظنا وجود ثلاث ثورات متتالية في مجال دراسة السياسة العامة، وهي: الثورة الكلاسيكية التي يعود إليها الفضل في تأسيس العلوم السياسية، والثورة السلوكية التي يعود إليها الفضل في بروز علم السياسة المستقل، والثورة المابعدية التي أسهمت في تطوير نظرية متكاملة للسياسة العامة. لكن تطوير نظرية متكاملة للسياسة العامة لا يعني عدم الاستفادة من مساهمات النظريتين الكلاسيكية والسلوكية في هذا المجال، وعليه يلاحظ أن نظرية دائرة السياسة العامة تعتبر مستوفية لشروط النظرية من حيث: الوصف، والتحليل، والتبوء وهي سمات عجزت الأطر النظرية السابقة على تحقيقها مجتمعة.

أما فيما يتعلق بتوصيات هذه الدراسة فيمكن تلخيصها في الآتي:

□□□□□□□□□□ التركيز على حقل السياسة العامة من قبل الجهات العامة والمراكز البحثية، حيث أنه يعتبر مجال بحث بكر يحتاج إلي المزيد من البحث والتطوير.  
□□□□□□□□□□ توجيه بحوث الطلاب في مرحلة الدراسات العليا إلي حقل السياسة العامة، نظرا لما لذلك من فائدة في تطوير هذا المجال من مجالات المعرفة في إطار الجامعات الليبية.  
□□□□□□□□□□ إنشاء مركز بحثي متخصص في دراسات السياسة العامة، نظرا لارتباط ذلك بالحياة اليومية للجميع.  
□□□□□□□□□□ إنشاء وتوسيع قاعدة محلي السياسة العامة، حتى يمكن إضفاء سمة الديمقراطية وتضييق الهوة بين النظرية والتطبيق في هذا الشأن.  
□□□□□□□□□□ الاستمرار في عقد المؤتمرات والندوات العلمية في مجال السياسة العامة.

مراجع هذا الفصل :

## المراجع العربية:

- الفهداوي، فتحي خليفة، السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل. (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ٢٠٠٢)
- المغربي، محمد زاهي، "التغيرات الهيكلية وأثرها على وضع وتنفيذ السياسات العامة في ليبيا" مجلة قار يونس العلمية ٦، ١-٢ (١٩٩٣): ٢٠٩-٢٢٤.
- أندرسون، جيمس، صنع السياسة العامة، ترجمة عامر الكبيسي (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ٢٠٠٢)
- خشيم، مصطفى عبد الله، نظريات علم الإدارة العامة. (طرابلس: منشورات جامعة الفاتح، ٢٠٠١)
- خشيم، مصطفى عبد الله، مبادئ علم الإدارة العامة. (طرابلس: منشورات الجامعة المفتوحة، ٢٠٠٢)
- خشيم، مصطفى عبد الله، مناهج وأساليب البحث السياسي. (طرابلس: منشورات الهيئة القومية للبحث العلمي، ٢٠٠٢)
- عبد القوي، خيرى عبد الله، دراسة السياسة العامة. (الكويت: ذات السلاسل، ١٩٨٩)
- غانم، السيد عبد المطلب (تحرير)، تقويم السياسات العامة. (القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، ١٩٨٩)
- هلال، على الدين، تحليل السياسات العامة: قضايا نظرية ومنهجية. (القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، ١٩٨٨)

## المراجع الأجنبية:

- Bridgman, P. and G. Davis, The Australian Policy Handbook. (Sydney: Allen and Unwin, 1998).**
- Bridgman, P. and G. Davis, "What Use is a Policy Cycle?: Plenty, If the Aim is Clear," The Australian Journal of Public Administration 62, 3 (2003):98-102.**
- Cyert, R. M. and J. G. March, A Behavioral Theory of the Firm. (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1992).**
- Dimock, Marshall E. and Gladys O. Dimock, Public Administration. (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1969).**
- Edward, M. et. al., Social Policy, Public Policy. (Sydney: Allen and Unwin, 2001).**
- Everett, S., "The Policy Cycle: Democratic Process or Rational Paradigm Revisited?" The Australian Journal of Public Administration 62, 2 (2003): 65-70.**
- Henry, Nicholas, Public Administration and Public Affairs. (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1980).**
- Howard, C., "Bureaucrats in the Social Policy Process: Administrative Policy Entrepreneurs and the Case of Working Nation," The Australian Journal of Public Administration 62, 3 (2001):56-65.**
- Howlett, M. and S. Ramesh, Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Sub-systems. (Don Hills: Oxford University Press, 2003).**

**Kentis, P. and V. Schneider, "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Tool Book," Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Edited by B. Martin and R. Mayntz (Boulder: West view Press, 1991).**

**Luthans, Fred, Organizational Behavior. (New York: McGraw Hills, 1985).**

**May, J. and A. Wildavsky (Eds.), The Policy Cycle. (London: Sage Publication, 1978).**

**Nachmias, D and Felbinger, "Utilization in the Policy Cycle: Direction for Research," Policy Studies Review 2, 2 (1982):300-308.**

**Pressman, J. and A. Wildavsky, Implementation (Berkeley: University of California Press, 1984).**

**Radin, B. A., "Policy Analysis in the Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation in HEW/HHS: Institutionalization and the Second Generation," in Organizations for Policy Analysis: Helping Government Think. Edited by C. H. Weiss (Newbury Park, Cal.: Sage Publications, 1992).**

**Radin, B. A., Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age. (Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2003).**

**Schmidt, Stephen J., Econometrics. (Boston: McGraw-Hill, 2005).**

**Simon, H. A., Models of Man: Social and Rational. (New York: John Wiley, 1957).**

**Smith, G. and D. May, "The Artificial Debate Between Rationalist and Instrumentalist: Models of Decision Making," In The Policy Process: A Reader. Edited by M. Hills (New York: Harvester Wheat sheaf, 1993).**

**Trske, P. and M. Schneider, "The Bureaucratic Entrepreneur: The Case of City Managers," Public Administration Review 54, 4 (1994):331-340.**

**Wildavsky, A., "Principles for a Graduate School of Public Policy," Public Administration Bulletin 26 (1978): 12-31.**

## الفصل السابع :

### صياغة السياسات العامة: إطار منهجي

لقد أدركت الحكومات على تباين أنظمتها السياسية واتجاهاتها الفكرية أنها بحاجة إلى دعم ومساندة شعوبها لما تتخذه من قرارات، وما تقوم به من أعمال متنوعة في جميع الظروف والأوقات. وحتى يتحقق لها ذلك، فأنها أخذت تسعى جاهدة إلى حل مشاكلهم والاستجابة لمطالبهم المتنوعة من خلال مجموعة من الخطط والبرامج (يطلق عليها السياسات العامة) الهادفة إلى تحقيق جملة من المنافع وتخفيف المعاناة عن الغالبية منهم.

أن ما يميز السياسات العامة هو شمولية نتائجها لشرائح واسعة من المجتمع ان لم يكن المجتمع كله، مما يحتم الاهتمام بصياغتها أو رسمها بشكل يؤدي الى زيادة فرص نجاحها وتحقيق المنافع المتوقعة عند تنفيذها، وتقليل احتمالات فشلها الى أقل نسبة ممكنة. فالسياسات العامة التي تصاغ بشكل دقيق بالاعتماد على معلومات ومعطيات صادقة وصحيحة، تجنب المجتمع الكثير من التضحيات والالام والاحباط الذي يصاحب تنفيذ السياسات العامة الفاشلة أو المرسومة بشكل غير صحيح. ولكي يتم الوصول الى هذا الهدف لابد من الاجابة عن التساوت التالية:-

١ \_ كيف تتم صياغة السياسات العامة ؟

٢ \_ من يتولى مهمة صياغة السياسات العامة ؟

٣ \_ ماهي المشاكل التي ترافق صياغة السياسات العامة ؟

٤ \_ ماهي مستويات السياسات العامة ؟

وعليه فان هدف هذا البحث هو الاجابة عن التساوت أعلاه من خلال عدة فقرات تضمنت الاولى مناقشة مستفيضة لمشاكل السياسات العامة، بينما شملت الثانية تحديد وبحث الجهات التي تتشارك في صنع السياسات العامة، أما الفقرة الثالثة فقد كرسنا للحديث عن عمليات رسم السياسات العامة في حين اختصت الفقرة الرابعة بالبحث والدراسة في مستويات السياسات العامة. وصولاً لتحقيق أهداف البحث المذكورة.

أولاً: مشاكل السياسات العامة

يمكن تعريف المشكلة لاغراض صنع السياسات العامة بانها: " موقف او حالة تحرك الحاجات والشعور بعدم الرضا لدى افراد المجتمع. مما يدفعهم لطلب العون او بتدخل الحكومة للمساعدة في ازالة ما يعانون منه" ( Smith: 1964: 604 ) فعلى سبيل المثال يمكن اعتبار تفشي الجريمة او البطالة او ارتفاع الاسعار (التضخم) او تفشي الاوبئة والامراض وانتشار الآفات الزراعية وتلوث البيئة ونقص الغذاء وصعوبة المواصلات وازدحام الطرق وتدني مستوى الخدمات العامة وتفشي الرشوة والمحسوبية وغيرها، مشاكل تدعو صانعي السياسة العامة لدراستها وتحليلها من اجل وضع المعالجات الضرورية لان مشاكل كهذه تثير اهتمام وقلق شريحة – او أكثر – من شرائحه أو فئاته الاجتماعية أو السياسية وقد يمتد تأثيرها ليشمل المجتمع بكامل فئاته. كما عرفت المشكلة بانها: "حاجات غير مشبعة وقيم غير مدركة أو مفهومة يمكن اشباعها أو تحقيقها بالنشاط أو الفعل الحكومي" (Dunny:1979) ) وان المعلومات الضرورية لمعرفة طبيعة المشكلة والحلول اللازمة لها يمكن الحصول عليها باستخدام اساليب التحليل المتنوعة. ومما تجدر ملاحظته ان المعنيين بحل المشاكل العامة غالباً ما يفشلون في اختيار الحلول المناسبة لمواجهة مشاكل السياسات العامة بسبب فشلهم في اكتشاف او معرفة الاسباب الحقيقية للمشكلة العامة. اذ ان الصياغة الدقيقة للمشكلة ينتج عنها – في الغالب – حلول صحيحة وقد قيل قديماً: إذا عُرِفَ الداء سهل وصف الدواء فبعض المختصين بصياغة مشاكل السياسات العامة وتحليلها، ينظر الى نتائج المشكلة على انها المشكلة ذاتها لان النتيجة التي تؤدي اليها المشكلة هي الجانب المنظور منها، مثال ذلك، " كثرة الغيابات أو دوران العمل"، الذي تعاني منه بعض المؤسسات الحكومية والخاصة، اذ يتوهم بعض المعنيين بانها هي المشكلة من غير ان يبحث في الاسباب التي ادت اليها ونتج عنها تغيب العاملين او تركهم لوظائفهم في هذه المؤسسة العامة او تلك.

ان مشاكل السياسات العامة كثيرة ومتنوعة، ويصعب اتفاق المعنيين على تحديد مكوناتها واسبابها، واساليب التعامل معها، مثل: التضخم، الانكماش، البطالة، الجريمة، الفقر، التلوث، وغيرها. اذ ان هذه المشاكل وامثالها غالباً ما تتباين وجهات النظر حولها بين المهتمين والمعنيين والمختصين انفسهم من جهة، وبينهم وبين المواطنين من جهة اخرى. ففي حين ينظر اليها بعض المعنيين على انها مشاكل حقيقية يعاني منها المجتمع، ولا بد من وضع الحلول الناجعة لها، بينما يرى البعض الاخر منهم على انها مجرد حالات تتشابه مع تحقيق بعض القيم والحاجات الشخصية لعدد من الافراد، وانها لا تستحق ان



تأخذ صفة المشاكل العامة. ويمكن عدّ التلوث من الامثلة على ذلك، فقد يُعدّه بعضهم حالة طبيعية في المجتمعات المعاصرة نتيجة للتقدم التقني والحضاري الذي تشهده هذه المجتمعات، وبالتالي لا داعي للاهتمام له، وتخصيص المبالغ، وحشد الموارد للحد منه او معالجته. في حين يراه غيرهم مشكلةً تمس افراد المجتمع جميعهم وانه من اللازم عدّه من المشاكل العامة المهمة، التي تحتاج الى وضع الحلول اللازمة لها، وهذا يعتمد على مجموعة من العوامل منها:

١ - طبيعية مشكلة التلوث: من حيث كونها مشكلة اقتصادية ام ادارية ام اجتماعية ام صحية.

٢ - اسبابها المتمثلة بعوادم السيارات، او الغازات المتصاعدة من مداخن المصانع المتنوعة، او رمي النفايات والمياه الثقيلة في الانهار والجداول وغيرها.

٣ - مدى خطورة المشكلة واتساع نطاقها:

ومن المفيد ان ننوه الى ان المشاكل على كثرتها وتنوعها لا تثير جميعها اهتمام صانعي السياسات العامة، الا عندما تكون واضحة. إذ ان هذا النوع من المشاكل يسبب قلق افراد المجتمع ويدفعهم الى القيام بأفعال قد تكون خارجة على الاعراف او القوانين المتبعة.

وهذا يعني ان بعض المشاكل تأخذ طريقها الى راسمي السياسات العامة، ويهمل بعضها الاخر او يؤجل الى وقت لاحق، وذلك بحسب اهميتها، وتأثيرها على جماعة او اكثر من الجماعات المؤثرة في المجتمع فقد تعيش فئة من المواطنين في بيئة غير ملائمة ولكنهم لا يبدون تدمراً، ولا يطالبون بتحسين بيئتهم او تغييرها، فكأنهم قانعون بوضعهم هذا او ان قناعتهم هذه قائمة على عدم امتلاكهم وسائل التأثير في المجتمع. فحالة كهذه لا تعد مشكلة بحسب تعريفنا السابق، اذ لم يقم احد بطرحها او ايصالها الى الجهات الحكومية بصيغة مطلب جماعي او مشكلة تحتاج الى حل. فالمشاكل اذن لا بد ان تكون واضحة ليسهل ايصالها الى الجهات المعنية في الجهاز الحكومي.

وثمة سؤال آخر يجب الوقوف عنده ومحاولة الاجابة عنه وهو: هل ان المشكلة التي تنال الاهتمام هي التي يعرضها المعنيون بها من متضررين وغيرهم؟ وهل هناك اسلوب آخر لاظهارها؟ الجواب: نعم، فهناك مطالب او قضايا يعرضها افراد او جهات من غير المتضررين منها، فتصبح مشاكل ملحة تستحوذ على جزء كبير من اهتمام صانعي السياسات العامة، مثال ذلك، قيام محرري الصحف، او جماعات المصالح او السياسيين باثارة الضجيج، والقيام بمجموعة واسعة من الاتصالات حول ارتفاع منسوب المياه الجوفية في منطقة ما، او ارتفاع معدلات حوادث المرور، على سبيل المثال، مما يجعل منها مشكلة ملحة تحتاج الى حل او مطلباً لا بد من العناية به، اكثر بكثير مما يفعله الذين يقطنون تلك المنطقة، او المتضررين من حوادث المرور. وحتى نفهم ونميز مشاكل السياسات العامة عن سواها من المشاكل او القضايا فانها تتميز بخصائص او بامور منها:

١ \_ التبادلية: فمشاكل السياسات العامة تؤثر وتتأثر بعضها بالآخر، فهي متشابكة وذات اجزاء مترابطة من نظام متكامل وليست منفصلة عن بعضها تماماً.

٢ \_ الذاتية: بمعنى ان تصنيف الظروف الخارجية او الداخلية التي تنشأ عنها مشاكل السياسات العامة -وتفسير تلك الظروف وتقييمها - يتم وفق الخبرات الذاتية او الشخصية للقائمين بصياغة السياسات العامة، أي ان لشخصية راسم السياسات العامة ومحلها واتجاهاته تأثيراً واضحاً في تفسير مشاكل السياسة العامة وتحليلها وتحديد اسلوب معالجتها.

٣ \_ الوضعية: أي ان مشاكل السياسات العامة في الغالب تكون من صنع الافراد او الجماعات، فهي توجد أينما وجدت التجمعات البشرية.

٤ - الديناميكية: ويقصد بها ان لمشاكل السياسات العامة حلولاً بقدر التعريف المحتملة لها، بمعنى انه لا يمكن الجزم بوجود حدود بينة او علاج محدد لاية مشكلة من مشاكل السياسات العامة.

أنواع مشاكل السياسات العامة:

يمكن ان نميز بين المشاكل او المطالب وفق مداخل عديدة، لعل أهمها: مدخل الشمولية، ومدخل الموارد، ومدخل البيئة (النطاق). فمن حيث الشمولية، يمكن تصنيفها الى

مجموعتين هما: المشاكل الخاصة، والمشاكل العامة. فالمشاكل الخاصة:- هي تلك المعانات او المطالب التي تخص شخصاً واحداً من افراد المجتمع، فعدم حصول أحد أفراد المجتمع على دواء معين، هي قضية متعلقة به فقط، ولا تهم غيره، فهي اذن مشكلة خاصة، كما ان تسريح عامل وطرده من العمل هي قضية لاتخص احداً" غير ذلك العامل ، اما المشكلة العامة فهي تلك التي تتأثر بها مجموعة من الافراد وليس فرداً واحداً، وكلما زاد عددهم، احتلت مشكلتهم اهميةً لدى صانعي السياسات العامة ومنفذيها. ففي مثلنا اعلاه، لو أن مجموعة كبيرة من المرضى لم يوفقوا للحصول على الدواء، فان ذلك يمكن ان يتحول الى مشكلة عامة، كذلك الحال لو ان عدداً من المنظمات العامة او الخاصة او كليهما، قامت بتسريح نسبة كبيرة من العاملين فيها لظروف معينة، فان ذلك قد يخرجها من دائرة الخصوصية الى دائرة الشمولية فتصبح قضية عامة.

ومن المفيد الاشارة الى ان بعض القضايا الخاصة يمكن ان تتحول الى قضايا عامة، عندما تتوسع دائرة المتأثرين بها. او المتعاطفين معها. فلو ان احد الآباء دفعه التذمر من قيام أحد المعلمين بضرب ابنه في قاعة الدراسة، الى الاحتجاج لدى الجهات المعنية(كمديرية التربية) - مثلاً - او ممثل منطقتة في المجلس الوطني، فان ذلك لن يخرج تلك المشكلة من خصوصيتها لعدم اثارها الاهتمام من لدن راسمي السياسات العامة. ولكن لو ان هذا الاب تصرف بشكل آخر، واتصل باولياء أمور التلاميذ الاخرين، واقتنعهم بان ابناءهم سيكونون عرضة للضرب ايضاً. ان لم يقوموا بعمل ما، وافلح في اقناعهم بذلك وحصل على تأييدهم له، وتعاطفهم معه، واستطاع ان يرفع مذكرة باسمهم جميعاً الى الصحافة، والجهات الحكومية المعنية، فتصل الى راسمي السياسات العامة وكأنها مشكلة جماعية، وذلك لاتساع دائرة المتأثرين بها، عندئذ تتحول الى قضية او مشكلة عامة.

اما من حيث المجال، فيمكن تقسيمها الى نوعين هما: (اندرسون: ١٩٩٩ : ٧٩)

١ - المشاكل الاجرائية: وهي تلك القضايا المتعلقة بكيفية قيام الحكومة واجهزتها المتنوعة بتنظيم شئونها، وادارة اعمالها وانشطتها المتنوعة.

٢ - المشاكل الاساسية: وهي القضايا التي تتعلق باهتمامات افراد المجتمع، كحرية الرأي والتلوث البيئي والاجور والامن الداخلي وغير ذلك.

ويمكن تصنيف المشاكل او القضايا من حيث الموارد وتوزيعها الى ثلاث مجموعات هي:  
( Lowi:1964: 682 )

١ - المشاكل التوزيعية: وهي التي تتعلق بكيفية توزيع الموارد بين الافراد او الجماعات او الاقاليم مثل مطالب مدينة ما بالسيطرة على الفيضان، واخرى بمعالجة قلة المياه، او مطالب المستوردين بتخفيض الضرائب الكمركية، والمنتجين المحليين بزيادتها، وغير ذلك.

٢ - المشاكل التنظيمية: وهي التي تتعلق بتنفيذ التصرفات او النشاطات العامة، او وقفها، او الحد من تدخل الاخرين في بعض المجالات. كمطلب الصناعيين واصحاب الشركات بالحد من تدخل نقابات العمال، او مطالب اصحاب السيارات القديمة بوقف اجراءات ترحيلها من العاصمة او من بعض المدن الكبيرة الى مدن صغيرة او غير ذلك.

٣ - مشاكل اعادة التوزيع: وهي تلك التي تختص بنقل الموارد المتاحة من منطقة لاخرى، او اعادة توزيع بعض المصادر او الموارد المتوافرة في منطقة ما الى المناطق التي تفتقر اليها لتحقيق العدالة الاجتماعية. مثال ذلك. إعادة توزيع القوى العاملة الماهرة المتوافرة في العاصمة على المحافظات الاخرى، او إعادة توزيع اساتذة الجامعات والمختصين من اطباء ومهندسين بين الجامعات والاقاليم، والمنظمات التي تعاني من النقص في افراد هذه الفئات. او اقامة مصانع في بعض المدن التي تشكو من البطالة او قلة فرص العمل فيها او فرض ضرائب تصاعدية لتقليل الفوارق بين الدخول، وغير ذلك.

أما من حيث النطاق، فيمكن تقسيمها الى مجموعتين هما:

١ \_ المشاكل الداخلية: وهي القضايا التي تتعلق بمواطني الدولة ذاتها، كذلك المتصلة بالصحة والتعليم والامن الداخلي والضرائب والنقل والمواصلات والبيئة والزراعة وغيرها.

٢ \_ المشاكل الخارجية: وهي تلك التي ترتبط بعلاقة الدولة مع الدول الاخرى كدول الجوار او غيرها مثل مشاكل الانهار والمياه الدولية والملاحة البحرية والحدود الاقليمية بين الدول والصيد في البحار والانهار الدولية والتهديب وغيرها كثير.

أسبقيات أو أولويات السياسات العامة:

لا يمكن لاية دولة او حكومة مهما كانت امكاناتها المادية والبشرية، ومواردها الاقتصادية من تلبية المطالب التي يتقدم بها مواطنوها، او معالجة جميع مشاكلهم مرةً واحدة، انما يتطلب ذلك العمل بنظام الصفوف او الطوابير، أي تقديم الاهم على المهم من المشاكل والقضايا، وفقاً لجدول الاسبقيات السياسية، الذي يعد بهدف تلبية هذه المطالب، وحل المشكلات الواحدة بعد الاخرى بحسب اهميتها او درجة الحاجتها، او قوة الفئة او المجموعة التي تتأثر بها او بنتائجها. وعلى العموم، فان هناك مئات المشاكل او المطالب التي تركز على الرف (تهمل)، ولا تدخل جداول الاسبقيات، مقارنة بالقليل منها التي يجري العمل على تبنيها والمفاضلة بينها، وتحديد اولوية او اسبقية كل منها على غيرها في جداول الاولويات السياسية. وهذا ما اشرنا اليه في بداية هذا البحث. وعليه فجدول الاسبقيات: هو جدول اعمال يضم القضايا والمشاكل او المطالب العامة التي هي بحاجة الى تصرف او فعل حكومي بشأنها. وهو ليس جدولاً مثالياً او نموذجياً يوضع بصيغ او قوالب جامدة، انما يختلف من موقف لآخر، ومن جهة لآخرى، فجدول اعمال السلطة التشريعية (البرلمانات)، قد لا يماثل جداول اعمال السلطتين التنفيذية والقضائية التي قد لا تتشابه مع جداول اعمال الحكومات المحلية للمحافظات او الاقاليم. فكل منها يمتاز عن الاخر، بمحتوياته واسبقياته وكيفية اجراء النقاش لتحديد هذه الاولويات، وهو غالباً ما يُعرف من خلال الجلسات العلنية للمجالس النيابية (ممثلي الشعب)، او ما تنقله وسائل الاعلام المتنوعة من خطب وتصريحات لبعض اعضاء السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) والحكومات المحلية، والمعنيين من موظفي الجهاز الاداري الحكومي وغيرهم. وعلى العموم فان اهم العوامل التي تساعد على اصال القضايا والمطالب الى جداول الاسبقيات هي الآتي:

١ \_ فقدان بعض الجماعات او النخب مصالحها او جزءاً منها لمصلحة جماعات او نخب اخرى، مما يؤدي بها الى التحرك لاعادة التوازن لصالحها، الامر الذي يستدعي قيام الاجهزة الحكومية بنشاط اضافي لمواجهة ذلك (Thomas: 1951: 30) ومن الامثلة على ذلك تحرك المنتجين المحليين لاقناع الحكومة بفرض ضرائب كمركية على البضائع المستوردة للحد من منافستها لمنتجاتهم.

٢ \_ قادة الاحزاب السياسية، وهم غالباً ما يحاولون تبني المطالب العامة، والعمل على اصالها الى اسماع صانعي القرار او السياسات لاستمالة جمهور المواطنين بهدف الحصول على تأييد الراي العام. (Walker: 1977: 428) وقد يقوم رؤساء الحكومات بمثل هذا النشاط للسبب نفسه.

٣\_ أهمية المشاكل او المطالب وخطورتها: اذ أن بعض المشاكل تمتاز بالحاحها، وكثرة عدد المتأثرين بها، وخطورة نتائج اهمالها مما يدعو المعنيين الى إعطائها اولوية ضمن الاسبقيات التي لا مفرّ من اتخاذ الاجراءات السريعة لمعالجتها، كالكوارث الطبيعية من امطار وفيضانات وزلازل، وظهور الاوبئة والامراض المعدية فجأة في منطقة ما، وغيرها (Cobb: 1972: 84).

٤\_ المطالب او القضايا التي تثيرها المعارضة السياسية او الاضرابات التي تنظمها بعض الفئات المهنية، كاضراب عمال الموانىء والمطافىء او المناجم وغيرها، مما يوصل قضاياهم ومطالبهم مباشرة الى اسماع صانعي السياسات العامة، ووضعها في جداول الاسبقيات (Lipsky ; Michael: 1968: 54).

٥\_ وسائل الاعلام المتنوعة المقروءة والمسموعة والمرئية وهي تلعب دوراً مهماً في ايصال بعض القضايا والمطالب الى اسماع راسمي السياسات العامة، وعرضها على جداول الاولويات، مثال ذلك، مشكلة بعض اصحاب السيارات القديمة التي تقرر اخراجها من بغداد اعتباراً من ٢٠٠٢/٧/١، اذ تمكنت وسائل الاعلام من طرحها بشكل مباشر، وصل الى اعلى المستويات، مما أدى الى صدور امر بايقاف تنفيذ ذلك القرار.

ولا بد من الاشارة الى ان المشاكل والمطالب العامة لا تصل كلها الى راسمي السياسات العامة، ولا تأخذ طريقها الى جداول اسبقياتهم لا سباب عديدة منها:

١- تعارض بعض المطالب او القضايا مع الاعتبارات او القيم والمبادئ التي يؤمن بها المعنيون من راسمي السياسات العامة ومنفذيها

٢- سيطرة جماعة معينة او فئة ما على المؤسسات الحكومية ووسائل الاتصال الجماهيري والاحزاب السياسية خصوصاً في الدول النامية، والدول التي تتكون مجتمعاتها من قوميات وديانات متعددة وخير مثال لذلك ، تركيا التي يسيطر فيها الاثراك المسيحيون، والنخب العسكرية على المؤسسات السياسية والحكومية ويمنعون الاكراد، والمسلمون من ممارسة حقوقهم السياسية والاجتماعية والثقافية بحرية كاملة

٣- الجهل، وعدم الوعي او النضج السياسي والاجتماعي للغالبية من افراد المجتمع ، يجعلهم عاجزين عن فهم مشاكلهم والتعبير عن قضاياهم واستخدام السبل الناجحة لإيصالها الى

المعنيين ، فـسكان القرى والأرياف في معظم الدول النامية لا يستطيعون التعبير عن مشاكلهم وإيصالها الى المعنيين مثل سكان المدن.

واخيراً" فان من المناسب التنويه الى ان السياسات العامة ليست محصورة دوماً" على ما تنفذه الحكومة من أعمال وما تشرعه من لوائح وانظمة وقوانين ،بل تشمل ايضاً" ما تهمله او تمتنع عن فعلته او تشريعه.(اندرسون: ١٩٩٩: ٨٧)

ثانياً: صانعو السياسات العامة

وهم الافراد او الجماعات والجهات (الرسمية وغير الرسمية) الذين يشاركون في رسم السياسات العامة بصورة مباشرة وعلية فانه يمكن تقسيم الاطراف التي تشارك في صنع السياسات العامة على نوعين رئيسيين هما:

١-الاطراف الرسمية الحكومية.

ب-الاطراف غير الرسمية.

اولاً: الجهات الرسمية الحكومية:

وهم الافراد الذين يخولون الصلاحيات التي تسمح لهم بالمشاركة في صنع السياسات العامة، مثل اعضاء السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، والاداريين الاخرين من العاملين في الاجهزة الحكومية، الذين يساهمون في اتخاذ القرارات وتنفيذ السياسات العامة بطرائق ودرجات متفاوتة. وعليه يمكن تقسيم الاطراف الرسمية الى الاتي:

١ - السلطة التشريعية:

تعد السلطة التشريعية من اهم المنظمات الرسمية الحكومية التي تضطلع اساساً بتشريع اللوائح والانظمة والقوانين، ووضع القواعد العامة التي تنظم مختلف اوجه الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والصحية وغيرها في الدولة. (العزاوي: ٢٠٠١: ٤٦). ان دول العالم تتباين في كيفية تشكيل السلطة التشريعية، ودورها وتأثيرها في عملية رسم السياسات العامة. فبعضها يأخذ بنظام المجلس (البرلمان) التشريعي الواحد، مثل لبنان وجمهورية مصر العربية وتركيا وروسيا وغيرها، اذ تتكون السلطة التشريعية فيها من مجلس واحد يمثل المواطنين جميعهم والاحزاب السياسية الموجودة في ذلك البلد. والبعض

الآخر تأخذ بنظام المجلسين ككندا، بريطانيا، والولايات المتحدة الأمريكية.. وفي بريطانيا، مجلس العموم ومجلس اللوردات، وهكذا في الدول الأخرى. كما ان بعض الدول موحدة، كفرنسا، وسوريا، وجمهورية مصر العربية، وليبيا، إذ يتألف جهازها التشريعي من مؤسسة واحدة - سواءً كانت تأخذ بنظام المجلس - الواحد او المجلسين - لها سلطات اصدار اللوائح والتشريعات، والقوانين بما لايتعارض مع دستور الدولة. والاعراف الاجتماعية السائدة التي لها صفة الدوام والثبات النسبي. وبعضها الآخر فدرالية، أي مكونة من اتحاد او اندماج مجموعة من الولايات كالولايات المتحدة الأمريكية، او مجموعة من الجمهوريات، كالاتحاد السوفيتي (السابق). (الجمال، يحيى: بلا: ٤٣)، إذ يتكون جهازها التشريعي من مؤسستين اثنتين هما: المؤسسة الاتحادية، والمؤسسات التشريعية الاقليمية . (هلال، علي الدين: ٢٠٠٠: ١٤) يختص الاول بصنع السياسات على مستوى الدولة الاتحادية كلها، كما لو كانت دولة موحدة، بينما يختص الثاني بالتشريعات على مستوى الاقاليم او الولايات، التي يفترض ان تمثل تمثيلاً عادلاً او متساوياً في المجلس الاول.

وقد اختص عدد من الدراسات الحديثة بمعرفة دور الهيئات التشريعية الاوربية، واهميتها في رسم السياسات العامة، فوجد بانها متباينة بحسب تباين انظمتها السياسية، (جابريل والموند: ١٩٩٨ : ١٧٠). وقوة وسطوة النخب السياسية والاحزاب، وجماعات المصالح، وقدرة السلطة التنفيذية، ومدى تمثيلها لحزب واحد قوي او عددٍ من الاحزاب المؤتلفة. فمجلس العموم البريطاني، يعد من اضعف المجالس التشريعية قدرة وفعالية في صنع السياسات العامة، بسبب سيطرة حزب الاغلبية الحاكم عليه، وان اغلب اعضائه يشكلون السلطة التنفيذية ويبقى دوره منحصراً في مناقشة تأهيل النخبة وتوظيف افرادها (الغزوي: ٢٠٠١ : ٥٠) على عكس الكونكرس الامريكي الذي يلعب دوراً رئيساً في رسم السياسات العامة للحكومة الفدرالية من خلال لجانه المتعددة (جابريل: ١٩٩٨ : ١٦٩).

## ٢ - السلطة التنفيذية:

وتضم الافراد العاملين في البيروقراطية الحكومية المتمثلة بالمؤسسات والهيئات واللجان والاجهزة الادارية الحكومية المتنوعة، التي غالباً ما تضطلع بتنفيذ السياسات العامة، غير ان دورها في رسم السياسات العامة لايمكن اخفائه باي حال من الاحوال، إذ ان الشعوب تعيش عصر هيمنة السلطة التنفيذية بسبب الاعتماد بشكل كبير على القيادة التنفيذية في رسم السياسات العامة وتنفيذها (اندرسون: ١٩٩٨ : ٥٨) ففي بعض الانظمة الحكومية



الرئاسية يجمع رئيس الجمهورية بين قيادة العملية التنفيذية، وقيادة العملية التشريعية، كما في الكثير من دول العالم النامية،، كما يتدخل الرئيس الأمريكي في الولايات المتحدة الامريكية، للحيلولة دون تعطيل اقرار بعض البرامج والسياسات العامة من جانب اللجان والقوى الحزبية المتنافسة في الكونكرس الأمريكي، كما ان هناك كثير من اللوائح التي تجيز للرئيس الأمريكي التدخل في صنع السياسات العامة، كلائحة التجارة الخارجية التي تخوله سلطات واسعة في رفع الرسوم الكمركية المفروضة على السلع المستوردة او تخفيضها، كذلك لائحة الاستقرار الاقتصادي لعام (١٨٧٠ م). التي منحت سلطات واسعة في مراقبة الاسعار منعاً للتضخم زد على ذلك السلطات والصلاحيات التي منحها الدستور الأمريكي للرئيس في مجال السياسات الخارجية والعسكرية، بل لا غرابة اذا قلنا ان السياسات الخارجية الامريكية هي من صنع الرئيس الأمريكي (Dror: 1968: 17). وينطبق هذا الكلام على معظم السياسات الخارجية للدول الاخرى، اذ تترك اليد الطولى لرئيس الحكومة في رسم السياسات الخارجية لبلاده، مثل غانا، تايلندا، سوريا، والجزائر وغيرها. وما قيل عن دور رئيس الجمهورية، يقال ايضاً عن المحافظين، وحكام الولايات والاقاليم المحلية. اذ يمتد دورهم الى رسم او صنع السياسات العامة لولاياتهم او محافظاتهم، مع تنفيذها. (اندرسون: ١٩٩٨ : ٥٩).

كما ان المؤسسات البيروقراطية الاخرى، المتمثلة بالاجهزة الادارية العامة وهيئاتها او لجانها المتنوعة التي غالباً ما تتدخل في صنع السياسات العامة ومناقشتها، مع دورها الاساس في تنفيذها. بل ان هناك من يعتقد بان هذه الاجهزة قادرة على اعاقه رسم السياسات العامة تماماً كقدرتها على تنفيذها او عدم تنفيذها (اندرسون: ١٩٩٨ : ٦٠). وذلك مرده الى كثرة القضايا والمطالب التي تستوجب خبرات فنية متخصصة لرسم السياسات المتعلقة بها، ولنقص الخبرة الفنية لافراد السلطة التشريعية فانهم غالباً ما يفوضون الاجهزة الادارية كثيراً من الصلاحيات اللازمة لرسم السياسات العامة من هذا النوع، واتخاذ قرارات لها مفعول السياسات العامة من حيث التأثير والاهمية والنطاق مثل القضايا المتعلقة بالدفاع، والتلوث، والطرق السريعة، والعلاقات الخارجية، وغيرها. (اندرسون: ١٩٩٨ : ٦٠).

المقصود بها المحاكم سواء كانت على مستوى الدول – كمحكمة التميز في العراق –، او على مستوى المحافظات او الاقاليم او الولايات. وهي تضطلع بمهمة صياغة وتفسير النصوص القانونية ومدى مطابقة الانظمة واللوائح والقوانين مع دستور الدولة النافذ، واصدار الاحكام في المخالفات التي ترتكب بحق المواطنين من قبل الاجهزة الحكومية، زيادة على دورها الاساس في تحقيق العدالة، وتطبيق القانون والفصل في المنازعات والحكم في الجرائم والمخالفات المتنوعة. وللقضاء – مع هذا – دور مهم في رسم السياسات العامة في بعض الانظمة الحكومية، مثل المحكمة العليا في الولايات المتحدة الامريكية، التي تقوم بمراجعة نصوص اللوائح القانونية عند عرضها عليها لابداء المشورة قبل التصويت عليها في الكونكرس الامريكي، وقد تقترح تعديلها او الغاءها عند مخالفتها للدستور الفدرالي، او القوانين النافذة، فالكونكرس يتردد كثيراً عند الخوض في قضايا يتوقع ان يعترض عليها القضاء بحجة عدم شرعيتها او مخالفتها للدستور، ويذكر ان القضاء الامريكي لعب دوراً كبيراً في صنع السياسات الاقتصادية، كقضايا الملكية، والعقود، والعلاقة بين العمال ونقاباتهم من جهة، واصحاب المصانع من جهة اخرى.

(Zeigler: ١٢٦: ١٩٧١) وقد حذت بعض الدول كالمانيا الاتحادية، وكندا، وبريطانيا، واستراليا، حذو الولايات المتحدة الامريكية في هذا المجال. اما في الدول النامية، فان للقضاء دوراً محدوداً – أو لا يكاد يظهر – في رسم السياسات العامة. (اندرسون: ١٩٩٩: ٦٣).

ان رقابة القضاء الفعالة على التصرفات التي تقوم بها الاجهزة الحكومية في رسم السياسات العامة او تنفيذها، يعد صمام الامان والضمانة الحقيقية ازاء التعسف الاداري، وذلك بالغاء القرارات الادارية المجحفة التي اتخذتها الجهات المعنية بحق المواطنين، او التعويض عن الاضرار التي نجمت عنها، (العويني: ١٩٨١: ١١٥).

ثانياً: الجهات غير الرسمية (غير الحكومية):

ان عملية رسم السياسات العامة لا تنحصر فقط في مشاركة الجهات والقوى الرسمية، بل هناك جهات اخرى تصنف على انها حكومية (غير رسمية) تشارك هي الاخرى بحظ وافر في التأثير على صانعي السياسات العامة ومنفذيها، ومن هذه الجهات، على سبيل المثال، لا

الحصر: الجماعات المصلحية (الضاغطة) الاحزاب السياسية، المواطنون (الراي العام)،  
وفيما يلي توضيح لكيفية تأثير هذه الجهات في صنع السياسات العامة.

## ١ \_ الجماعات الضاغطة (المصلحية):

تعرف الجماعات الضاغطة بانها مجموعة من الافراد يلتقون في اهداف وصفات او خصائص معينة يسعون لاحداث التأثيرات المطلوبة في السلوك الذي يتخذه صناع القرار تجاه قضاياهم ومطالبهم، وتوجيهه لتحقيق مصالحهم المشتركة، (درويش: ١٩٦٨ : ٢٠١) مثل الاتحادات المهنية (اتحاد الصناعات، غرف التجارة، نقابة المحامين...). نقابات العمال، الجمعيات الاجتماعية والدينية، الشركات، البيوت المالية والاقتصادية، وغيرها. اذ تسعى هذه الجماعات للتأثير على أطراف صنع القرار للاهتمام بقضاياها ومشاكلها ودفعها لاتخاذ مواقف او قرارات لها صفة السياسات العامة لخدمة اهدافها وتحقيق مصالحها، لما تتمتع به من القوة والنفوذ المستمد من العلاقات المتنوعة والمتداخلة مع راسمي السياسات العامة. (العزاوي: ٢٠٠١ : ٦٢).

ان وجود قنوات مشتركة للاتصال الرسمي وغير الرسمي بين هذه الجماعات وبين راسمي السياسات العامة، يُعد مسألة اساسية لا يصال مطالبهم وقضاياهم بالسرعة والكيفية المطلوبتين واقناعهم بضرورتها، واهميتها لادراجها ضمن مشاريع ولوائح السياسات العامة (عبد القوي، خيرى: ١٩٨٩ : ١١٥). وعليه فان راسمي السياسات العامة يضطرون الى الموازنة بين مطالب هذه الجماعات، خصوصاً اذا كانت متعارضة، وقد يستخدمون المساومة للخروج بحلول توفيقية مقبولة للجميع، ورغم ذلك، فان الجماعات الاحسن تنظيمياً، والاوسع حجماً، والاكثر موارداً" والافضل قيادة، تضل اكثر تأثيراً" في توجيه كثير من السياسات العامة لصالحها على حساب الجماعات الاخرى الاقل تنظيمياً، وسعة، وامكانيات، ليس هذا فحسب بل ان للمكانة الاجتماعية لهذه الجماعة او تلك، وتماسك اعضائها، ودرجة المنافسة بين هذه الجماعات، وموقف الاجهزة الحكومية من مطالبها، ونمط اتخاذ القرارات في النظام السياسي، وغيرها، أثرها الواضح في اتخاذ القرارات لصالحها. زيادة على اسهام الجماعات المصلحية في بلورة المطالب وتجميعها وايصالها وطرح البدائل للسياسات العامة المتعلقة بها. كما يقومون بتزويد المنفذين بالمعلومات الواقعية عن موضوعاتهم، خصوصاً حين تكون الموضوعات ذات طبيعة فنية،

وبهذه الطريقة فانهم يسهمون في ترشيد السياسات العامة المرسومة. (اندرسون: ١٩٩٩: ٦٣).

أما اساليب الضغط التي تمارسها هذه الجماعات للتأثير على راسمي السياسات العامة، فانها تتباين من نظام سياسي لآخر، ومن دولة لآخرى منها: وجود من يمثلها لدى الجهات الرسمية عند مناقشتها للوائح ومشاريع السياسات العامة. التأثير على الرأي العام، واستمالاته للضغط على السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالحها، او تحييده على الاقل لامرار مشاريعها بدون معارضة تذكر . (عبد القوى: ١١٦: ١٩٨٩).

## ٢\_ الاحزاب السياسية:

يعرف الحزب بانه " تنظيم سياسي له صفة العمومية والدوام، وله برنامج يسعى بمقتضاه للوصول الى السلطة، (العزاوي: ١٩٩٨: ٥٨). كما عرف بانه: مجموعة من الافراد تربط بينهم روابط معينة، ومصالح مشتركة، ويهدفون الوصول الى السلطة او المشاركة فيها. (الهاشمي: ١٩٩٠: ٦٤). وعلى هذا فالحزب السياسي منظمة غير رسمية تنشأ في الوسط الاجتماعي باتفاق مجموعة من الافراد في ظرف، وزمن معينين، لتحقيق مجموعة من الاهداف من بينها استلام القيادة السياسية في المجتمع او المشاركة فيها. وغالباً ما توجد في معظم الانظمة السياسية السائدة في البلدان مهما كانت الابديولوجية الفكرية التي تؤمن بها مجموعتان من الاحزاب (حزبان او اكثر)، المجموعة الاولى: تقود السلطة السياسية في البلاد، والمجموعة الثانية: خارج السلطة السياسية (معارضة)، تتعقب خطوات المجموعة الاولى وتحصي عليها اخطاءها، بهدف تأليب الرأي العام ضدها، تمهيداً لكسب التأييد الجماهيري وحشده لمساندتها، ومؤازرة افكارها وبرامجها التي غالباً ما تعرضها في وسائل الاعلام العامة او الخاصة بها، وفي اثناء الحملات الانتخابية المتنوعة. هذا ما يخص الانظمة ذات التعددية الحزبية مثل: فرنسا، لبنان، الهند، باكستان، الارجنتين، كندا، والمانيا الاتحادية، وغيرها.

اما في الدول التي لا تؤمن بتعدد الاحزاب السياسية، وهي الدول ذات الحزب الواحد، كالصين، والاتحاد السوفيتي (السابق)، وبعض الدول النامية الاخرى التي حذت حذوها، فانها تمتاز بسيطرة ذلك الحزب على كافة السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية

والقضائية). وبالتالي فهو الذي يوجه هذه السلطات ويصنع السياسات العامة وينفذها. ولكن هذا لا يعني ان هذه الدول تخلو من التجمعات او الاحزاب الاخرى التي تعمل بصورة سرية للتأثير في الرأي العام بالاتجاه الذي يخدم مصالحها. ويشكل عامل ضغط على الحكومة لتلبية بعض المطالب والقضايا التي تناادي بها هذه الاحزاب المعبرة عن المصلحة العامة في معظم الاحيان.

فالاحزاب السياسية تؤدي مجموعة من الوظائف في النظام السياسي، منها التعبير عن الرأي العام، وتوفير قدر من المشاركة في رسم السياسات العامة إذ انها تقوم بتجميع وبلورة المصالح وهي اداة من أدوات التنشئة السياسية، والمساهمة في اضاء الشريعة على أنظمة الحكم المتنوعة (هلال: ٢٠٠٠: ١٦٨).

ان تأثير الاحزاب السياسية في رسم السياسات العامة، يمكن ان يتم خارج نطاق البناء السلطوي. أو داخله. إذ ان الاحزاب السياسية تقوم بمجموعة من الوظائف منها: بلورة المطالب والقضايا العامة التي تناقش عند رسم السياسات العامة، واثارة الرأي العام حولها، ومحاولة اقناع المواطنين بتبني المواقف التي تتخذها هذه الاحزاب للضغط على الحكومة، كما تعد وسيلة من وسائل الرقابة السياسية على النشاط الحكومي. أما الشكل الاخر للتأثير في صنع السياسات العامة، فهو عندما تستلم هذه الاحزاب زمام السلطة، او مقاليد الحكم، فانها تقوم بتشكيل السلطة او تجديد بنيتها او تغييرها، وتحديد مساراتها وتوجيه عملية رسم السياسات العامة طبقاً للفلسفة التي تتبناها والتوجهات الفكرية التي تؤمن بها (الكاظم: ١٩٩١: ٩٣) وبشكل عام فان الاحزاب السياسية سواء كانت خارج السلطة ام داخلها تقوم بدور المراقب بعضها على البعض الاخر، فأحزاب المعارضة تترصد حركة الحكومة وكيفية صنعها للسياسات العامة، وتنفيذها. بينما تقوم الاحزاب الحاكمة بشرح سياسات الحكومة ومواقفها، والدفاع عنها، والعمل على اقناع الرأي العام بصحتها، وقدرتها على تحقيق المصلحة العامة.

وعلى اية حال، فان الاحزاب السياسية تتميز عن الجماعات المصلحية (الضاغطة) بتبنيها ومناصرتها للمواقف والسياسات التي تتسم بالنفع العام او الشمولي. بينما تهتم الجماعات المصلحية بالقضايا الصغيرة المتعلقة بمصالح اعضائها الخاصة.

. (Lindblom: 1968: 44)

وخلص القول، فإن الأحزاب السياسية تمتلك القدرة على التأثير في رسم السياسات العامة سواءً أكانت خارج السلطة أم داخلها، فعندما تكون خارجها، فإنها تقوم بدور المدافع عن مصالح الجماهير الواسعة ومحاولة إيصالها إلى إسماع صانعي السياسات العامة من خلال الضغط الجماهيري لتأخذ طريقها إلى أسبقيات هؤلاء. أما عندما تكون داخل السلطة، سواءً أكانت قائدة بمفردها للعملية السياسية المؤتلفة، كما يحصل في معظم البلدان الديمقراطية التي تأخذ بالتنعددية الحزبية، كتركيا أو الهند، وغيرها، فإن هذه الأحزاب تمارس التأثير في صنع السياسات العامة من خلال قيادتها للسلطات الثلاث – كما اسلفنا سابقاً – وينطبق هذا القول على الدول ذات الحزب الواحد كالصين، والاتحاد السوفيتي (سابقاً).

### ٣- الرأي العام (المواطنون):

إن لمطالب ورغبات الأفراد (المواطنين) مكانةً وموقفاً مؤثراً في رسم السياسات العامة حتى في المجتمعات التسلطية أو الديكتاتورية (Lindblom: 1968:45). ففي القرون الوسطى كانت الدول التقليدية على الرغم من أنظمتها المستبدة تحرص على سماع أصوات المواطنين وتلبية بعض مطالبهم لتقليل النقمة بين صفوفهم، والتخفيف من عدم الارتياح عندهم كما أن النظام في الاتحاد السوفيتي (السابق) لم يهمل جميع المطالب الفردية للمواطنين، بل كان يحرص على الاستجابة لبعض القضايا والمطالب لهذه المجموعة من المواطنين أو تلك، فحرصه على الاستجابة لمطالب المستهلكين وترجمتها في سياسات الإنتاج في السنوات الأخيرة التي سبقت انهياره، ما هو الدليل على استجابة الأنظمة مهما كان شكلها للرأي العام ولو بدرجات وكيفيات متفاوتة (اندرسون: ١٩٩٩: ٢٦٨).

كما أن الرأي العام لا يمثل بالضرورة رأي الأغلبية (اصلاً) بل يمكن أن يمثل رأي فرد أو مجموعة قليلة من الأفراد تجاه مطلب أو قضية معينة في ظروف ووقت معينين، ثم تطور واتسع بالتفاعل والاتصال ليكون رأياً عاماً لشريحة واسعة من المجتمع (الأسود: ١٩٩٩: ٧٩).

والرأي العام يمكن أن يؤثر في رسم السياسات العامة بطريقتين هما (حمادة: ١٩٩٣: ١٠٩).

الأولى: ما يفرضه الرأي العام على النشاطات والتصرفات الحكومية من قيود أو حدود في رسم وتنفيذ السياسات العامة. أما الثانية: فهي الخوف الذي يسيطر على بعض راسمي

السياسات العامة ومنفذيها من اتخاذ قرارات او مواقف يتوقع ان لا تحضي بتأييد او مساندة الراي العام.

ويعتقد (الموند) ان الراي العام يشارك في رسم السياسات العامة في المجتمعات الديمقراطية، وذلك بوضع قيم ومعايير وتوقعات للسياسات العامة، اما السياسات العامة ذاتها فهي من صنع جماعات متخصصة تتمثل بمراكز صنع القرار. (بسيوني: ١٠٩ : ١٩٩٣).

وعلى العموم يمكن القول بان المواطنين (الراي العام) لا يصنعون السياسات العامة من جهة وليسوا بعيدين عنها تماما" من جهة اخرى. فاتجاهات الراي العام، وتوقعاته حول كيفية مواجهة بعض القضايا الاساسية لا يمكن اهمالها من قبل صانعي السياسات العامة، بل تعد الاطار العام الذي يفترض ان يتحرك ضمنه هؤلاء، فهو يحدد ما هو مقبول، وما هو مرفوض ، وما هو ناجح او فاشل من قرارات وسياسات، خصوصا بعد تنفيذ تلك القرارات (بسيوني: ١٩٩٣ : ١١٠) زد على ذلك حرص الاحزاب المتنافسة (في الانظمة الديمقراطية) على الحصول على اكبر قدر ممكن من اصوات الناخبين (المواطنين) من خلال تبني مشاكلهم ومطالبهم في البرامج والمشاريع الانتخابية التي ستصبح بعد ذلك مادة لصناعة السياسات العامة (Brady:1978:86) وعلى مستوى الافراد فان للانشطة العلمية والفكرية لبعض المفكرين وعلماء الاجتماع والاقتصاد والسياسة، وغيرهم الاثر البالغ في توجهات وقرارات راسمي السياسات العامة عند قيامهم بصياغتها واتخاذ القرارات المتنوعة بشأنها ومن ابرز الامثلة على ذلك مافعله (مارتن لوثر كنك) عام ١٩٦٠ في مجال الحقوق المدنية للسود في الولايات المتحدة الامريكية. (اندرسون: ١٩٩٩ : ٩٩).

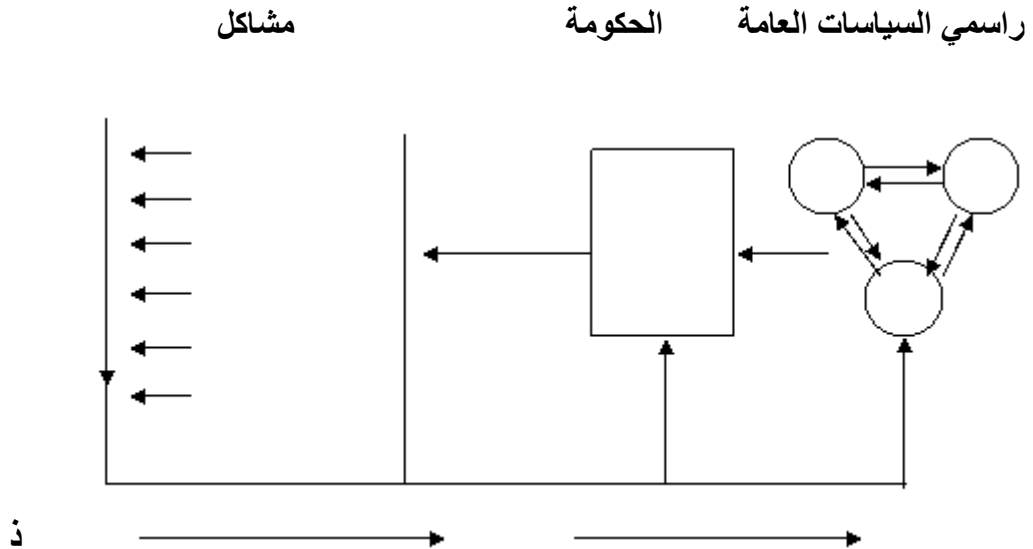
ان دائرة المؤثرين في رسم السياسات العامة قد لا تنحصر في الاطراف او الجهات الداخلية المذكورة في اعلاه (الجهات الرسمية وغير الرسمية) بل قد تتسع لتشمل اطرافاً خارجية، سواءً أكانت منظمات دولية، كالامم المتحدة، مجلس الامن الدولي، البنك الدولي للتنمية والاعمار، منظمة البلدان المصدرة للنفط (اوبك)، منظمة الطاقة الذرية، وغيرها، ام اتحادات دولية، كالاتحاد الاوربي، مجلس الجامعة العربية او دولة واحدة ذات قوة اقتصادية وعسكرية متفوقة. ومن الامثلة على تأثير هذه الجهات، سياسة الاصلاحات التي تبنتها الحكومة التركية بتأثير من الاتحاد الاوربي بوصفها من شروط انضمام تركيا الى عضويته، والتغير الذي أحدثته الولايات المتحدة الامريكية وحلفاؤها في أفغانستان والعراق بالقوة العسكرية، وتحديد السياسات المتعلقة بانتاج النفط واسعاره بالنسبة للدول المنتجة للنفط

الاعضاء في منظمة (الايوبك)، والسياسات التي فرضت على المانيا الغربية، واليابان في مجال قواتها المسلحة بعد انتصار الحلفاء عليها في الحرب العالمية الثانية، وغير ذلك كثير.

### ثالثاً: عمليات رسم السياسات العامة

لا تتميز عملية رسم السياسات العامة بالبساطة ووضوح المعالم وانما هي عملية غامضة، غاية في التعقيد والتشابك، تشارك في صياغتها اطراف وجهات متعددة داخلية وخارجية – كما ذكرنا في الفقرات السابقة – لكل منها قيم ومبادئ ومصالح لا تنسجم مع الاخر كلاً او جزءاً، كما وان طرائق صناعة السياسات العامة هي الاخرى متعددة ومتباينة بحسب تباين الاعتبارات والجهات المشاركة في صنعها، فضلاً عن انها قد تتضمن اختياراً واعياً ومدروساً لاهداف جماعية، وتتخذ – تبعاً لذلك – قرارات سلطوية ملزمة للجميع بعد إتخاذها صفة السياسة العامة، مع ما في ذلك من صعوبة التوفيق بين اهداف ومصالح الجماعات او الفئات المتباينة المؤثرة والمتأثرة بالسياسات العامة. والنموذج التالي يوضح عمليات رسم السياسات العامة.

### تفاعل



تشريع او رسم

سياسات عامة



تستلزم الوقوف

أزاء

نتائج تؤثر على عملية الاختيار والاداء

شكل رقم (١)

يوضح عملية رسم السياسات العامة (Source: Mitchell: 1968: 392)

ان عملية رسم السياسات العامة لا يمكن فهمها مالم يؤخذ بعين الاعتبار كل عنصر من عناصر الشكل السابق، أذ ان كلاً منها يساعد في تعريف من يقوم برسم السياسة العامة، وكيفية رسمها، والزمن الملائم لذلك، ونتائج تفاعل المعنيين او المسؤولين عن رسم السياسات العامة. ولمعرفة عملية صنع السياسات العامة، لا بد من معرفة الخطوات التي تمر بها هذه العملية، وهي: (المنوفي: ١٩٨٧: ٢٩٣-٢٩٧)

١- معرفة وتحديد القضايا والمشاكل العامة الناجمة عن مطالب ورغبات المواطنين غير المجابة والمشعبة. وقد سبق الكلام عن هذه الخطوة بالتفصيل في الفقرات السابقة.

٢- تحديد بدائل السياسات العامة، بعد جمع المعلومات والحقائق واستشارة الجهات المعنية او ذات المصلحة الحقيقية بالمشكلة قيد الدراسة، وتشكيل لجان على مستوى الجهاز التشريعي (البرلمان)، او الجهاز التنفيذي (الوزارات) لتقصي المعلومات، وسماع آراء الخبراء والمختصين من فنيين واداريين وقضاة ويتم تحديد مجموعة من البدائل المحتملة

لتحقيق الاهداف العامة الموضوعية لها، وتلبية حاجات ورغبات المواطنين، في حدود الموارد المتاحة والمخصصة لكل منها.

٣- اختيار السياسة المناسبة: في هذه المرحلة تجري عملية ومناقشة كل بديل من بدائل السياسات العامة المقترحة التي قد تكون على شكل برامج او مشاريع للخدمات العامة، او مسودات ولوائح للأنظمة والقوانين التي يراد اصدارها لمعالجة موضوع معين، او استثمار فرصة ما او تجنب تهديد معين، وغير ذلك. اذ تخضع بدائل السياسات العامة المقترحة للنقاش داخل المؤسسة الحكومية وفق دساتير الدول، والمبادئ او القواعد المتعارف عليها، فضلاً عن المناقشة التي تجرى حولها في المؤتمرات العامة، او الخاصة بالاحزاب والجماعات المصلحية، والحملات الانتخابية، ووسائل الاعلام المتنوعة. اذ يؤدي هذا التفاعل الى اختيار احد البدائل المطروحة، بوصفه معبراً عن السياسة العامة الاكثر قبولاً من قبل الاطراف المستفيدة والمعنية برسم السياسات العامة.

ان النقاش او التفاعل الذي يجري بين المستفيدين والمعنيين برسم السياسات العامة يمكن ان ياخذ احد الصيغ او الانماط التالية:

أ: المساومة

ب: المنافسة

ج: الصراع

د: الامر او الفرض

هـ: التعاون

أ. المساومة:

تعرف المساومة بانها: " عملية تفاوض بين شخصين او اكثر ممن يتمتعون بالسلطة او الصلاحية للاتفاق على حل مقبول ولو جزئياً لمصلحة اهدافهما، وليس بالضرورة ان يكون حلاً مثالياً. (اندرسون: ١٩٩٩ : ١٠٧)، فهي اذن، " التوصل الى مبادلات مفيدة للطرفين

١١، (المنوفي: ١٩٨٧ : ٢٩٥). وعليه فإن المساومة هي محاولة الوصول الى تبادل منافع مشتركة بين المتساومين وفقاً لقاعدة (خذ واعط). أي ان كل فرد او مجموعة من الافراد تجد ان ما تصبو اليه من منافع متوافرة تحت سيطرة فرد او جماعة اخرى، ليس بمقدورها ان تحصل عليها كلاً او جزءاً الا بتقديم شيء ما يرغب به الطرف الاخر، او الوعد بتقديمه في زمان ومكان وكيفية معينة بالمستقبل، ومن الشروط الواجب توافرها لإتمام المساومة: توافر الرغبة لدى المتساومين، ووجود شئ ما عند كل مساوم يرغب به المساوم الآخر، مثال ذلك، وجود شخص يبحث عن وظيفة محاسب ووجود شركة بحاجة الى موظف يجيد مهنة المحاسبة. ولكن طرفي المساومة قد لا يكونان بالقوة نفسها، او المستوى من الحاجة للشئ موضع المساومة، مما يؤدي الى تقديم تنازلات اكثر من قبل الطرف الأضعف الذي يخضع بتأثير حاجته الملحة، للطرف الاخر، وهذا ما يمكن ان نسميه بالمساومة غير المتكافئة او غير المتوازنة، أما المساومة المتوازنة فهي التي يكون فيها طرفا المنافسة متساويين او متعادلين من حيث القوة، ومستوى الحاح الشعور بالحاجة للشئ قيد المساومة. كما يمكن ان تكون المساومة غامضة او ضمنية بطبيعتها، خصوصاً حين تعقد الاتفاقات بين أطراف المساومة على أساس وعود مستقبلية، مثل الاتفاقات التي تحصل بين الكتل السياسية في البرلمانات، عندما تقوم مجموعة من الأعضاء بدعم موقف مجموعة أخرى في أثناء المناقشات او التصويت، على أمل الحصول على تأييدهم لمواقفهم في المستقبل. (Mitchel: ١٩٦٩ : ٤٣٨) كما قد تكون علنية، ذلك حينما يحدد كل من المتساومين مطالبه وشروطه بشكل واضح ومكتوب منعاً للالتباس وسوء الفهم الذي ينتاب المساومات الضمنية وغير المكتوبة، وقد جرت مثل هذه المساومات (العلنية) عندما وافق الرئيس الامريكي (جونسون) عام ١٩٦٨ على زيادة الضرائب على الدخل، مقابل تخفيض النفقات (اندرسون: ١٩٩٩ : ١٠٨)، وفي جميع انواع المساومة، المتوازنة وغير المتوازنة، العلنية والضمنية، يجب ان يكون المساوم عارفاً، امكانياته وقدراته، وامكانيات وقدرات الاخرين، وما يرغبون فيه، والظروف والمواقف الملانمة، من حيث المكان والزمان التي يستطيع فيها ان يحصل على اكبر قدر ممكن من المنافع باقل قدر ممكن من التضحيات علماً ان هذه المعلومات-غالباً ما - يصعب الحصول عليها، وان المتوافر منها قد تنقصه الدقة.

ب. المنافسة:

تعرف المنافسة بانها:- نشاط يمارسه طرفان او اكثر بهدف الوصول الى الغاية نفسها (المتوفي: ١٩٨٧: ٢٩٦) أي ان المنافسة تحصل عند وجود شخصين (أ وجهتين) أو اكثر تتعلق رغبتهما او اشباع حاجتهما بالحصول على شيء ما يمتاز بالندرة النسبية، وان حصول أي منهما عليه يمنع الآخر من الحصول عليه كلاً او جزءاً، كالمنافسة بين الاحزاب السياسية على اصوات الناخبين، المنافسة بين المؤسسات الحكومية للحصول على اكبر قدر من الموارد النادرة، وتتنافس الدول مع بعضها للحصول على الموارد الاقتصادية (الاسواق) او المكانة وغيرها. ومن الشروط الواجب توافرها في المنافسة، وجود طرفين او اكثر (حزبين، دولتين، جماعتين مصليحتين)، ووجود هدف معين (موارد اقتصادية، اصوات ناخبين، مقعد في البرلمان،... الخ)، يمتاز بالندرة النسبية أي عدم كفاية ما متاح منه لتلبية حاجات المتنافسين جميعاً، واخيراً يكون لكل طرف من الاطراف المتنافسة الرغبة بالاستحواذ عليه وحده، ومنع الاخرين من الحصول عليه. وعلى ذلك فان المتنافسين يعتمد كل منهم الى تحقيق غايته دون تقديم ادنى نفع للاخر، بينما يحاول المتساومون تشجيع بعضهما البعض الاخر على قبول موقف او ظرف قد يفيد الجميع. غير ان هناك مواقف معينة تضطر المتنافسين الى اللجوء الى المساومة عندما يتعرض وجودهما معاً الى الخطر. مثال ذلك تكوين الحكومات الائتلافية او قبول المعارضة ببعض المكاسب التي تقدمها لها الحكومة. (Mitchell: 1969: 447).

### ج- الصراع:

الصراع هو حالة من حالات التفاعل التي تحصل بين طرفين يفوز أحدهما بما يطمح اليه ولا يوفق الطرف الآخر إلى ذلك وإنما يتحمل كلفة فوز خصمه وقد ينشأ الصراع عن موقف تنافسي، أي أن المنافسة قد تتطور لتصل إلى حالة من حالات الصراع عندما يحاول أحدهما تنحية الآخر أو إبعاده عن الموقف، أو تحميله تكاليف لا يطيق تحملها.

كما أن الصراع يمكن أن يكون سلمياً" عندما لا يتحول إلى جلب الأذى للطرف الآخر، وينتهي عند حد التهديد والوعيد، وربما يتخذ الصراع طابع المساومة وتحقيق بعض المنافع للطرفين، وقد يكون عنيفاً" يؤدي إلى إيقاع الأضرار بأحد الطرفين المتصارعين او كليهما، وينتهي بفوز احدهما مقابل خسارة الاخر، او تدمير سمعته او مركزه الاقتصادي او الاجتماعي، او تجريده من القدرة على المنافسة. (Mitchell: 1968:460).

أن نتائج الصراع قد تؤدي الى الحقد والتعصب والاستياء لدى الطرف الخاسر، فيتحين الفرص او المواقف المؤاتية للانتصار لنفسه في المستقبل، لذلك فإن الصراع على الرغم من فوائده، يظل حاله مؤذيه غير مرغوبة، والصراع يمكن ان يكون علنياً عندما تكون أطرافه معروفة، كالصراع بين الدول، أو الصراع بين أحزاب المعارضة والأحزاب الحاكمة، وغيرها، وقد يكون ضمناً" ليس من السهولة ملاحظته من قبل الآخرين خارج حلبة الصراع، كصراع بعض الكتل أو المجموعات السياسية داخل الحزب الواحد، او داخل البرلمان، او غير ذلك.

د-الأمر أو الفرض: command:

يعرف الأمر بأنه:إصدار الأوامر والتعليمات من الأعلى إلى الأدنى في المنظمة الواحدة. ويتم عبر سلسلة الاتصال والإمرة، من الرؤساء إلى المرؤوسين لتوجيههم وحثهم على تأييد مواقفهم وتبني برامجهم باستخدام منظومة التحفيز (الثواب والعقاب) للمؤيدين والمعارضين. ويعد هذا الاسلوب في صنع القرار السياسي أكثر شيوعاً" وأستخداماً" في الانظمة الاستبدادية أو الفردية، وفي المنظومات العسكرية (أندرسون: ١٩٩٩: ١١١).

هـ- الإقناع والتعاون:

ان الإقناع هو ان يستميل احد الأطراف الطرف الآخر ويحصل على تأييده على موقفه او عرضه حول قضية أو مطلب ما بعد اقتناعه بسلامة الرأي أو القضية المعروضة عليه. أي ان احد الاطراف يجعل الطرف الآخر يقتنع بوجهة نظرة او موقفه بناءً" على حقائق معينة كانت غائبة، او معلومات كانت غير متوافرة، أو مصالح يمكن أن تتحقق لم تكن واضحة للطرف الاخر، وقد يجتمع كل ذلك (اندرسون: ١٩٩٩: ١١٠)، مما يؤدي الى إيجاد نوع من التعاون بينهما، فالتعاون اذن يأتي نتيجة لاقتناع الاطراف بعضها بقضايا البعض الآخر. واتفاقهم على تحقيق أهداف مشتركة، وبدون أن يحاول أي منهم تحقيق مصالحه وأهدافه الشخصية على حساب الطرف الاخر. أن أي مجتمع لا يستطيع إنكار وجود التعاون بين الجماعات او الاحزاب السياسية لتحقيق طموحات، و أهداف يسعون جميعاً" من أجل تحقيقها والتعاون يؤدي بشكل عام الى تحقيق نتائج ايجابية وغير مكلفة، وقد حثّ الاسلام الحنيف على التعاون الإيجابي، اذ قال تعالى في كتابة المبين (وتعاونوا على البرّ والتقوى

ولا تعاونوا على الإثم والعدوان)، والنص القرآني ينهي عن التعاون السلبي الذي يضرّ بالمجتمع كالتآمر للاضرار بمصالح الآخرين وما تقوم به عصابات التهريب والسرقة، وغير ذلك (Mitchal:1969:472))

رابعاً: مستويات السياسات العامة

أن الجهات المعنية برسم السياسات العامة، المذكورة انفاً، لا تسهم كلها في رسم جميع السياسات العامة على تنوع موضوعاتها ومستوياتها، إذ ان قسماً منها يستحوذ على اهتمام جميع المعنيين بفئاتهم وشرائحهم المتنوعة مختصين او مواطنين عاديين، بينما لا يشير القسم الاخر منها إل الى اهتماماً "محدوداً" مقارنة بالنوع الأول. وانسجاماً مع ذلك، فقد طرح (ردفورد) ثلاثة للسياسات العامة هي (Redford: 53:1969)

١. المستوى العام: (Macro politics)

وهي المطالب والقضايا أو المشاكل التي تهم الرأي العام، او شرائح وفئات متعددة منه، كالأحزاب السياسية، أصحاب الدخل المحدود من الموظفين والعمال، مشاكل انخفاض مستوى الاجور وارتفاع أسعار السلع والخدمات، قضية الحرب الأمريكية مع فيتنام (بالنسبة للشعب الأمريكي)، قضية عضوية تركيا في الاتحاد الأوربي (بالنسبة للشعب التركي) قضية "كشمير" بالنسبة لشعبي الهند والباكستان، وقضية الانتفاضة الفلسطينية والاحتلال الصهيوني للأرض العربية بالنسبة للشعب العربي والشعوب الإسلامية، وغيرها كثير. وقد تبدأ القضية على نطاق محدود لفئة اجتماعية او سياسية واحدة، أو مجموعة من المواطنين ثم تتطور الى قضية عامة بسبب تعاطف فئات واسعة من المواطنين معها.

ان القضايا الكلية او العامة تحظى باهتمام ومشاركة الاحزاب السياسية، وقادة الجماعات المصلحية والضاغطة، ووسائل الاعلام وسرعان ما تتسع دائرة الاهتمام لتشمل المعنيين برسم وتنفيذ السياسات العامة فيقومون بتحليلها وإخضاعها للنقاش بسبب وضوحها وسهولتها، وسرعة التوصل الى وضع الحلول المناسبة لها ومن المفيد ان نذكر ان ما يميز السياسات العامة الكلية عن غيرها من السياسات هو تدخل رؤساء الدول فيها (قيادة السلطة التنفيذية) لانها تعبر عن المصلحة العامة، وان القضايا التي يطرحها رئيس الدولة عادةً ما تحظى باسبقية خاصة على غيرها من القضايا الاخرى التي تطرح للنقاش، باعتباره موجهاً للسياسات العامة، وتحديد مضامينها وابرز مثال على ذلك ما فعلته ادارة

الرئيس الامر يكي (نيكسون) من دور في السياسات العامة الموجهة لمحاربة الفقر في الولايات المتحدة الامريكية.(اندرسون: ١٩٩٩ : ٧٤).

## ٢. المستوى الجزئي:(Micro Politics)

السياسات الجزئية هي تلك التي تصنع استجابة لقضية او مطلب فرد واحد أو جهة او منطقة معينة ،كإعفاء شركة ما من اداء الضريبة ، او تخفيضها عنها او اقامة مشروع لاسكان موظفي احدى المؤسسات ،او تلبية مطلب مدينة ما لتعبيد طريق خاص بها ،وهكذا فهي اذن قضايا او مطالب محدودة لشخص او شركة او منطقة معينة ،فالسياسة العامة هنا ترسم لصالح جهة واحدة ،او عدد قليل من الأفراد ومهما كانت الفائدة المتأتية منها عظيمة لهؤلاء ،فان المتأثرين والمنفعين بها هم حفنة من الأفراد مقارنة بالمجموع الذي لم يتأثر بها (اندرسون:٧٠:١٩٩٩)

وكثيرة هي القرارات التي تصدر من هذا النوع لصالح جهة معينة او اشخاص معدودين بتأثير شخصي من قبل المستفيدين ، او احد الموظفين العموميين في جهاز الحكومة الاداري ، او احد اعضاء البرلمان فهي لا تتطلب تهيئة موارد وامكانات كبيرة لتنفيذها ، ولا تشغل اجهزة الاعلام بها ،مع كونها تؤدي الى حرمان جهات اخرى او تتخذ على حسابها ، فتخفيض الضريبة عن شخص او شركة معينة لا يضر بمصلحة شركة اخرى ،كما ان الرأي العام لا ينشغل بهذه القرارات ،ولا يهتم بها ،ولا يعرف أي شيء عنها. وكلما زادت برامج الدولة ،وتوسعت نشاطاتها ، زادت الاثار التي تحدثها ،والمنافع التي تعود على المجتمع افراد وجماعات ،وهذا ما يزيد من حجم وعدد السياسات العامة الجزئية ،كما يمكن ان تعد السياسات العامة المتعلقة بحل القضايا القطاعية ،كالزراعة والصيد ، والملاحة وغيرها من هذا النوع من السياسات.

## ٣. المستوى المحلي (الاقليمي):Local politics

ويقصد بها السياسات التي تتناول القضايا والمشاكل التي تخص المحافظات او الاقاليم المحلية او الولايات في الحكومة الاتحادية ،مثل مشكلة ملوحة المياه في محافظة البصرة (جنوب العراق) ،او ازدحام المرور في العاصمة بغداد ،او ارتفاع مناسيب المياه الجوفية في

محافظات الفرات الاوسط وهكذا فان هذه القضايا ،كما هو واضح تهم المواطنين في محافظة واحدة او مجموعة من المحافظات (إقليم) ،ولا تعني المواطنين في المحافظات الاخرى لعدم تأثرهم بها اذ ان موضوعات من هذا النوع لا تجلب اهتمام اغلب المواطنين الذين هم خارج دائرة التأثير ،وعليه فان تلبية المطالب وحل المشاكل المحلية او الاقليمية غالبا" ما توكل الى الحكومات المحلية او حكومات الأقاليم التي لكل منها استقلالها وسلطاتها في جمع المعلومات وتحليلها ، وتحديد الأسبقيات ، وصياغة السياسات العامة اللازمة والمرتبطة بكل منها في ضوء صلاحياتها ،ومسؤولياتها المحدودة لها ،بالتنسيق مع الأجهزة الحكومية المركزية المختصة.

الخلاصة:

لقد تبين من خلال البحث أن اهم التحديات التي تواجه صانعو السياسات العامة هي تلك التي تتمثل بأدراك مشاكل المواطنين، والاستجابة لها بالكيفية التي تحقق أعلى درجات الرضا، وتقديم افضل الخدمات الممكنة لهم مع الاخذ بنظر الاعتبار الاسبقيات أو تقديم الاهم على المهم عند التعامل مع حل المشاكل او تلبية طلبات المواطنين خصوصاً عند عدم كفاية الموارد المادية والبشرية والمالية وغيرها.

ان عملية صنع السياسات العامة ليس بالامر اليسير، فقد وجد ان هناك العديد من الجهات التي تشارك في هذه العملية كالحزاب السياسية،والجماعات المتنفة، والنخب الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، والشخصيات الدينية، والقانونية والسياسية وعامة المواطنين، اضافة الى القيادات الادارية بمستوياتها المتنوعة المتواجدة في جميع اجهزة الدولة ذات الصلة بصنع السياسات العامة، كالجهاز التشريعي والتنفيذي، والقضائي. حيث ان عملية صنع السياسات العامة تمر بالعديد من المراحل منها: معرفة مطالب ورغبات المواطنين غير المشبعة او الكامنة، ومن ثم تحديد البدائل او الاولويات او وضع جدولة زمنية لهذه المطالب بحسب المتاح من الموارد المتنوعة والامكانات المتوفرة لاجهزة الدولة ذات الصلة بهذه المطالب والرغبات وصولاً الى الخطوة الاخيرة التي تتمثل في اختيار السياسة او السياسات العامة التي ينجم عنها حل المشكلة او اجابة واحد او اكثر من مطالب المواطنين.

المصادر للفصل السابع

اولاً: المصادر العربية



١- الاسود، صادق، " الراي العام: "ظاهره اجتماعية، وقوة سياسية"، (بغداد، دار الحرية للطباعة والنشر)، ١٩٩٣

٢- اندرسون، جيمس، "صنع السياسات العامة" ترجمة الدكتور عامر الكبيسي، ط١ (عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة)، ١٩٩٩

٣- جابريل، والموند، "السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر نظرة عالمية"، ترجمة عبدالله، هشام (عمان، الدار، الاهلية للنشر والتوزيع، ١٩٩٨).

٤- الجمل، يحيى، " الانظمة السياسية المعاصرة"، (القاهرة، دار النهضة العربية،) بلا سنة طبع.

٥- حمادة، بسيوني ابراهيم، " دور وسائل الاتصال في صنع القرارات في الوطن العربي"، (بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية)، ١٩٩٣.

٦- درويش، ابراهيم، " النظام السياسي: دراسة فلسفية تحليلية"، (القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٦٨).

٧- سرحان، احمد، " النظم السياسية الدستورية في لبنان والدول العربية"، (بيروت، دار الباحث)، ١٩٨٠.

٨- عبد القوي، خيرى، " دراسة السياسة العامة"، (الكويت، منشورات ذات السلاسل)، ١٩٨٩.

٩- عليوه السيد، ودرويش، عبدالكريم، "دراسات في السياسات العامة وصنع القرار"، بلا سنة طبع.

١٠- العزاوي، وصال نجيب، " السياسات العامة: حقل معرفي جديد"، (بغداد، مركز الدراسات الدولية بجامعة بغداد)، ٢٠٠١.

١١- العويني، محمد علي، " اصول العلوم السياسية: نظرية الدولة، الفكر السياسي،

الرأي العام والاعلام، والعلاقات الدولية"، (القاهرة، عالم الكتاب)، ١٩٨١.

١٢- المنوفي، كمال، " اصول نظم السياسة المقارنة "، ط ١، (الكويت، شركة الربيعان للنشر والتوزيع)، ١٩٨٧.

١٣- الهاشمي، طارق، " الاحزاب السياسية "، (بغداد، مطابع التعليم العالي)، ١٩٩٠.

١٤- هلال، علي الدين، وسعد، نيفين، " النظم السياسية العربية: قضايا الاستمرار والتغير "، (بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية)، ٢٠٠٠.

ثانياً: المصادر باللغة الانكليزية

1- Brady , David ,W. , " Critical Elections, Congressional Parties and Clusters of Policy Changes " , British Journal of Political Science, (VIII ,January 1978).

2- Cobb,Roger W.and Edler,charles D.;"participation in american politics: the daynamic of Agenda-setting ;(Boston ;Allyn and Bacon;1972).

3- Dye, Thomas R.,"Understanding public policy " ; 3rd .Ed .(U.S.A, Prentice –Hall ,Inc. Englewood cliffs.N.J.1978).

4- Dunny, William N.,"Pubic policy Analysis: A introduction, (Inc.Englewood cliffs ,N.J.1979).

5- Dror,Y.,"public policy making Reexamined " ,(U.S.A,chandlre publishing Co.,1968).

6- Edwards ,George ,C.&sharkansky , Ira",The policy predicament "

(San francisco ;W.H Freeman &Company:1978).

**7- Lipsky ,Micheal ,”protest as Apolitical Resourcer” ;American political science Review;(Lx11,Decemder,1968).**

**8- Lindblom,charles E. ,” The Policy –Making Process” , (Englewood Cliffs,N.J. Printice-Hall , 1968).**

**9- Lowi ,Theodore J. ,”American Business public policy: case studies and political Theory “ ; world politics ,xvi ,(July ,1964 ).**

**10- Mitchell ,Joyce.M. and Mitchell,william,C.;”political Analysis & puplic policy: An introduction to political science ”,(chicago;Rand and company ;1969).**

**11- Smith , David G., "Progmastism and the group theory of politics “ , American Political Science Review ; Lv111 ,(September,1964).**

**12- Redford ,Emmetts ,S.;”Democracy in the Adminstrative State, (London ,oxford university press,1969).**

**13- Smith ,David G.”Pragmatism & the Group theory of politics  
“,American Political science Review  
Lv111(september,1964).**

**14- Simons ,Rebert .H. & dvorin ,Eugene ,p.”Public  
Administration :values ,policy ; and change”) (U.S.A:Alfred  
Publishing Co. Inc.1977).**

**15- walker ,Jack L.”Setting The Agenda in the U.S.A;Atheory of  
problemselection ;”The British Jornal of political science”  
;(vol.7,october,1977).**

**16- Zeigler , Harmon , and Daten , Hendrick; " Interest Group in  
the states "; In Jacob, Herbert & vines, Kenneth N (Eds). Politics  
in the American states ", 2nd. Edition, (Boston; little, Brown,1971**