عوامل نجاح عملية التخطيط بين النظرية والتطبيق

د. عبـدالكـــــــريم إمحمد إشتاوه
جامعـــــــــــة غـــــــــريان

الملخص

تأتي هذه الدراسة كمحاولة لوصف وتحليل مفهوم التخطيط بشكل عام، والعوامل المؤثرة في التخطيط بشكل خاص، وذلك في إطار مقارنة تأخذ في الحسبان أدبيات العلوم الإنسانية والاجتماعية ذات العلاقة، من خلال تحديد العناصر التي من شأنها أن تسهم في نجاح عمليات التخطيط عموماً، وصولاً لتحقيق الأهداف التي أوجدت من أجلها هذه العمليات، كذلك محاولة تحديد مدى تأثير تلك العوامل على عملية التخطيط، لغرض أخذها في الاعتبار قبل البدء في إعداد أي خطط .

أولاً: المقدمة

يعزى تقدم الدول والمجتمعات إلى مستويات التخطيط والتنمية التي تحققت بها عبر الزمن، وبالتالي توصف تلك المجتمعات والدول كونها متقدمة أو متخلفة أو ما زلت في طور النمو. وعليه فإن وصف دولة ما كونها متخلفة، أو فاقدة للتخطيط السليم يثير حساسية شعبها، خصوصا عند إجراء مقارنة عابرة أو متعمقة مع دول أخرى حققت معدلات تنمية مرتفعة.

ومن الأحاديث اليومية التي تدور بين الأفراد ما يتعلق بضرورة وضع خطط عامة طموحة تلبي رغبات وتطلعات الجميع من حيث الكم والنوع، والتي تمكن اقتصاد الدولة من المنافسة في ظل اقتصاديات العولمة القائم على تطبيق مبدأ البقاء للأصلح، كما قد يلقي المثقفون والمتخصصون باللوم على تدني خدمات التعليم أو الصحة أو المرافق بسبب أن المدرسين والأطباء والمهندسين وغيرهم لم يتم إعدادهم وفق خطط عامة علمية وهادفة تتمشى وطموحات الأجيال المتعاقبة.

ثانياً: منهجية الدراسة

1/2- تساؤلات الدراسة:

يمكن صياغة الإشكالية التي تحاول هذه الدراسة إيجاد حل لها في التساؤلين التاليين:

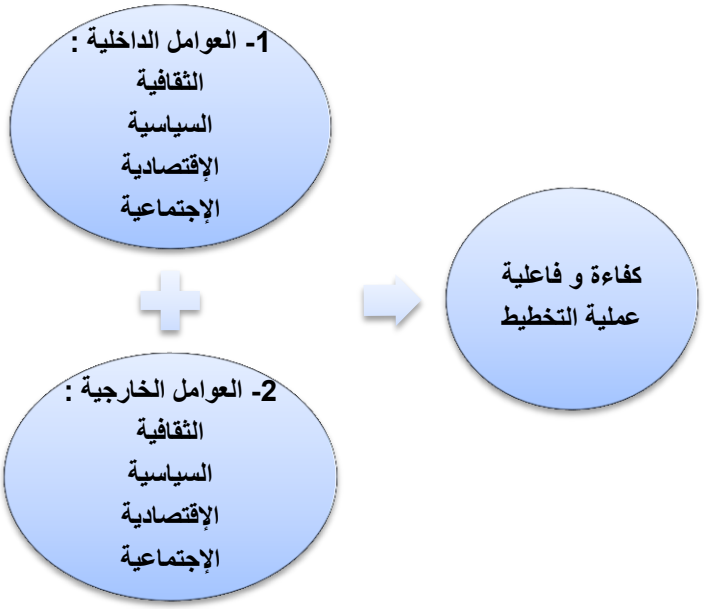
س1 ـ ماهي العناصر المؤثرة على عملية التخطيط ؟

س2 ـ ما مدى تأثير تلك العناصر على نجاح عملية التخطيط ؟

انطلاقا من المفاهيم الأساسية لعلم الإدارة والتي تشير إلى تعدد وتنوع العوامل المؤثرة على عملية التخطيط من حيث الكم والنوع معاً. فبينما تعتبر المدرسة الكلاسيكية عامل الكفاءة أهم متغير مستقل يؤثر على عملية التخطيط مستوى المنظمات العامة منها أو الخاصة،1 تؤكد المدرسة السلوكية بدورها على أن العامل الإنساني يعد أبرز العوامل المؤثرة على عملية التخطيط.2 وتشير المدرسة العلمية للإدارة بزعامة كلٍ من (تايلور و جلبرت) إلى وجود ما يعرف بطريقة واحدة أفضل للتخطيط بغض النظر عن الزمان والمكان.3 كما يري (ماكس فيبر) بأن النموذج البيروقراطي المثالي والذي يجب ان تتوفر فيه شروط محددة هو العامل الأهم والأكثر تأثيراً على عملية التخطيط.4

ويشير الشكل (1) إلى تعدد العوامل المؤثرة على عملية التخطيط، حيث يمكن ملاحظة تنوع هذه العوامل والذي يجسد التراكم المعرفي الذي تحظى به نظرية علم الإدارة بشكل عام.5 حيث يعكس كل عامل من العوامل المشار اليها إتجاه نظري وفكري معين له حجمه وله ما يسنده نظرياً وتطبيقياً، وبالتالي يمكن الأخذ بذلك كفرضية قابلة للقياس والتحليل.

الشكل (1) العلاقة المتوقعة بين العوامل الداخلية والخارجية المؤثرة في عملية التخطيط



المصدر: من إعداد الباحث

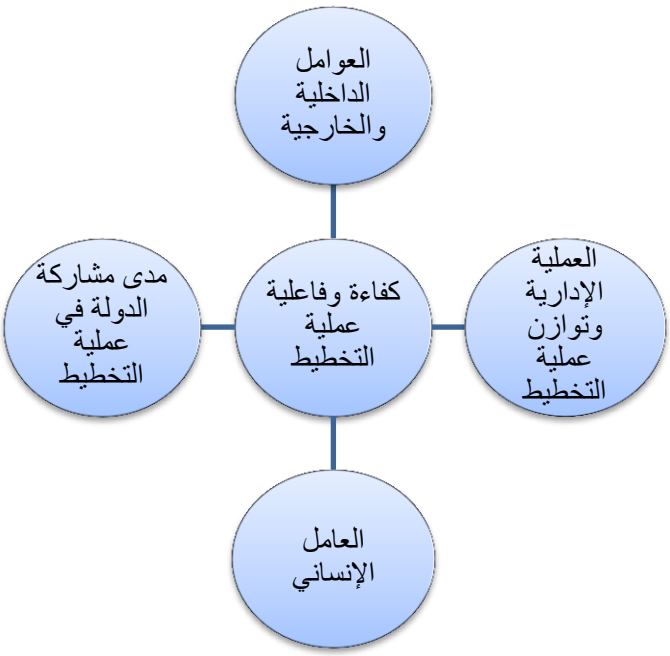
2/2- فرضيات الدراسة :

تقوم هذه الدراسة على الأخذ بفروض كلٍ من النظرية البيئية بزعامة (فريدريجر)6 ونظرية النظم بقيادة (ديفيد إيستون)7 ، وهما من أبرز الإتجاهات السلوكية في إطار علم الإدارة العامة. عليه فإن الفرضية التي تنطلق منها هذه الدراسة يمكن تلخيصها في الآتي :

إن العوامل المحيطة بعملية التخطيط بأبعادها الداخلية والخارجية ومستوياتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية تؤثر إيجاباً أو سلباً على هذه العملية.

ويشير الشكل (2) إلى طبيعة العلاقة المتوقعة بين المتغيرين المستقلين والمتمثلين في العوامل الداخلية للتخطيط والبيئة الخارجية للتخطيط من ناحية، والمتغير التابع المتمثل في عملية التخطيط كونه نظام له مدخلاته وعملياته ومخرجاته ونتائجه من ناحية أخرى، كما يشير هذا الشكل إلى وجود أربع مستويات مختلفة لكل من المتغيرين المستقلين، حيث يمكن ملاحظة أن المستويات تمتد لتغطي الأبعاد السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية. ووفقاً للشكل نفسه فإن العلاقة المتوقعة بين المتغيرين المستقلين والمتغير التابع هي علاقة سببية يمكن أن تكون طردية أو عكسية. ففي حالة وجود عوامل داخلية أو خارجية ملائمة، فإن مستوى كفاءة وفاعلية مخرجات عملية التخطيط ستتحقق، بينما و-جود عوامل داخلية أو خارجية غير ملائمة سيؤدي إلي تدني أو حتى انعدام كفاءة و فاعلية مخرجات عملية التخطيط، وسيتم التعرض لمدخلات، ومخرجات عملية التخطيط بشكل موجز.

شكل (2) العوامل المؤثرة على كفاءة وفعالية عملية التخطيط



المصدر: من إعداد الباحث

3/2- منهجية الدراسة:

ستعتمد هذه الدراسة على منهج وصفي تحليلي.

ثالثاً: مفهوم عملية التخطيط

إن مفهوم التخطيط يعد مفهوماً واسعاً لا يقتصر على التخطيط الإداري، لكنه يتعدى ذلك ليشمل مفاهيم أخرى مثل تخطيط الموارد، وتخطيط الاقتصاد القومي، وتخطيط المدن، والتخطيط الإقليمي، والتخطيط الدولي.8 وتقع كل المفاهيم السابقة، فيما عدا التخطيط الدولي ضمن ما يعرف بالتخطيط القومي الشامل، الذي يغطي جميع جوانب الحياة في الدولة، وبالتالي فإن الفروع الخمسة الأولى سالفة الذكر تعد في واقع الأمر نظماً فرعية لنظام التخطيط القومي العام.9 أما التخطيط الدولي، فإنه يتعلق بالتخطيط على مستوى النظام الدولي، ومستوى النظام الإقليمي وما يرتبط به من تنسيق وتعاون الدول على تنظيم العلاقات الدولية في ميادين حفظ السلم والأمن الدوليين، وزيادة وإصرار التعاون في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.10

ومن خلال ما سبق يتضح بأن التخطيط عمل منظم يتعلق برسم تصورات مستقبلية تعكس الأهداف التي يرغب الأفراد أو المنظمات أو الدول في تحقيقها، وعليه فإن التخطيط مناقض لمفهوم الصدفة، والتي تعني إمكانية تحقيق نتائج أو وقوع أشياء في المستقبل بحكم الصدفة وحدها.11 وتجدر الإشارة هنا إلى ضرورة اعتماد الأفراد والمنظمات والدول على التخطيط العلمي السليم كوسيلة لضمان تحقيق الأهداف المستقبلية، وضرورة تجنب الاعتماد على عامل الصدفة المحضة، والتي وإن حققت بعض النتائج الإيجابية أحياناً، فإنها بلا شك لن تحقق الأهداف المنشودة على المدى الطويل، والتي لا يمكن أن تتحقق إلا من خلال رسم خطط مستقبلية ذات مواصفات علمية محددة وواضحة.

إن مفهوم التخطيط عند (فايول) مرادف لمفهوم التنبؤ، حيث يقصد به التنبؤ بالمستقبل مع الاستعداد الدائم لهذا المستقبل.12 أما مفهوم التخطيط عند (هربرت سايمون)، فهو أي نشاط يتعلق بتصورات مستقبلية تعكس عملية المفاضلة بين البدائل المتاحة من ناحية، وتعكس وجود أساليب مناسبة يمكن عن طريقها تحقيق الأهداف المنشودة من ناحية اخرى. والتخطيط وفق تعريف (سايمون) يعكس وجود أربعة عناصر أساسية هي : (العقلانية ـ المستقبل ـ القدرة على التكيف ـ وجود مستوى معين من الرقابة). فالقائمون بعملية التخطيط هم عقلانيون بطبعهم نظراً لقدرتهم على تبني بدائل ملائمة في حالة تغير الظروف التي قد لا تتمشى مع التصورات المستقبلية.13 والتخطيط في مجال الإدارة العامة يعكس عموماً خمسة أنماط هي : (التخطيط الاجتماعية ـ تخطيط الميزانيـــة ـ تخطيط المـــدن ـ تخطيط الأزمـــات ـ تخطيط الإدارة)14

فالتخطيط الإجتماعي يشمل العديد من الاختصاصات والمجالات المتعلقة برفاهية أفراد المجتمع،15 حيث صارت الرفاهية من أهم الأهداف التي تسعى الدول للوصل إليها، وهذه حقيقة بارزة في الدول الرأسمالية خصوصاً بعد نهاية الحرب العالمية الثانية. فقد شمل التخطيط الإجتماعي الذي تقوم به منظمات الإدارة، البرامج المتعلقة بالتأمين الاجتماعي، والبطالة،

والرعاية الصحية، والتعليم. ويذكر أن جميع المجالات المتعلقة بالجوانب الإجتماعية تتطلب وضع خطط شاملة و مدروسة من قبل المنظمات المختصة بتقديم مثل هذه الخدمات. ومما لاشك فيه أن عملية التخطيط الإجتماعي التي تقوم بها المنظمات ذات العلاقة بالتخطيط الإجتماعي تعكس نوعاً من التنسيق والتعاون بين المنظمات، وذلك بسبب اتصال وتثير القضايا الإجتماعية على بعضها البعض.16

أما بخصوص تخطيط الميزانية، فإنها بدورها تعكس عملية تخطيط واسعة وتشمل كافة أنشطة أجهزة الدولة، وذلك لأن هذا النوع من التخطيط يختص بتحديد الطريقة أو الأسلوب الذي يتم من خلاله توزيع الدخل القومي للدولة. وتعد الدولة في إطار تخطيط الميزانية برنامجاً واضحاً ومفصلاً كمشروع للسياسة المالية للدولة للسنة المالية الجديدة لتقدمه للسلطات التشريعية وجهات اتخاذ القرار لتعتمدها. إن عملية تخطيط الميزانية عملية معقدة وتحتاج لفترة زمنية طويلة نسبياً لإعدادها ومراجعتها ومن تم إقرارها واعتمادها، وذلك لارتباطها بمدخلات ومخرجات النظام السياسي والإقتصادي والإجتماعي للدولة، وما يرتبط بذلك من عمليات تعكس طبيعة التفاعل بين منظمات الإدارة للدولة، والظروف المحيطة بها.17

ويجسد تخطيط المدن قدراً كبيراً من الأهمية لما يقوم به من دور في تطوير وتنمية المدن وما يرتبط بها من تقديم خدمات وتسهيلات للأفراد. خصوصاً مع تنامي ظاهرة الهجرة من الأرياف والقرى نحو المدن تماشياً مع حركة التطور والتقدم الصناعي الذي اصبح يشهده العالم مند قيام الثورة الصناعية. ويتعلق تخطيط المدن بالكيفية التي يمكن من خلالها إستغلال الأفراد لأراضيهم في التشييد والتعمير، أو في أغراض أخرى مثل الصناعة، والحرف الفنية الأخرى. حيث تقسم المدن إلى مناطق سكنية، ومناطق صناعية أو حرفية، وأخرى تجارية، وهكذا بناءً على خطة متفق عليها مسبقاً لياجوز مخالفتها إلا بعد صدور تشريعات جديدة تجيز ذلك.18

وكلما زادت أنشطة الدول في مجالات الإنتاج والخدمات، توجب عليها زيادة حالة الإستعداد والتأهب لمواجهة الطوارئ، بما في ذلك ما يتعلق بالكوارث الطبيعية من زلازل، وأعاصير، وفياضانا. فالتخطيط للأزمات أصبح أمراً ضرورياً إذا ما أرادت تلك الدول ومنظماتها العامة القيام بما يتوجب عليها من حماية للمصلحة العامة. حيث ترصد الدول موارد احتياطية من ميزانياتها تحت مسمى (بند الطوارئ). وبالرغم من أن الكوارث الطبيعة قد تاتي فجأة، إلا أن مسؤولية الدول تبقي موضع تساءل في حال فشلها في إدارة أزمة ما، وعليه فإن عملية التخطيط لمواجهة الأزمات تعد كمقياس لمدى استعدادا الدول لمواجهة الأزمات والكوارث الطبيعية أو أي حالات طوارئ أخرى من عدمه.19

أما النوع الأخير من أنواع التخطيط ، فإنه يتعلق بالتخطيط الإداري الذي يسعى في العادة إلى وضع خطة تتعلق بمستقبل ومصير منظمات الإدارة العامة، إلى جانب الإستعداد الدائم من جانب الأجهزة البيروقراطية التي تكون مستعدة للتعامل مع أي نوع من المشاكل المتوقعة. وفي حالة

حدوث مشاكل غير متوقعة فإن منظمات الإدارة العامة يمكنها تعديل أو تكييف خططها الإدارية المعدة لمواجهة أي توقعات لإدارتها بالكيفية المطلوبة.[20]

ومما سبق يتضح أن مفهوم التخطيط بشتى أشكاله يجسد عملية مركبة تتمثل في الآتي :

1 ـ وجود أهداف محددة ومتفق عليها تسعي الإدارة إلى تحقيقها.

2 ـ تصور مستقبلي لتحقيق الأهداف المنشودة على أرض الواقع.

3 ـ متابعة تنفيذ الخطط لضمان عملها ضمن النطاق المحدد لها.

4 ـ الإستعداد لإجراء أي تعديلات ممكنة في حال تغير الظروف البيئية المحيطة.

وعلى هذا الأساس يمكن القول بأن التخطيط عملية ديناميكية تتصف بالتغيير والاستمرارية، نظراً لأن الظروف البيئية المحيطة بتنفيذ الخطط، هي نفسها ظروف متغيرة وغير ثابتة نتيجة لعلاقات التفاعل والتداخل بين الظروف البيئية المحيطة فيما بينها من ناحية، وبين الظروف البيئية المحيطة ونظام الإدارة العامة من ناحية أخرى.

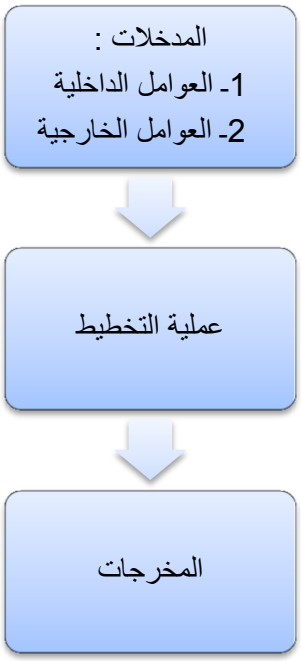
ويعد التخطيط أيضاً، أسلوب علمي للربط بين الأهداف من ناحية والوسائل المستخدمة لتحقيقها من ناحية أخرى، ورسم معالم الطريق الذي يحدد القرارات والسياسات، وكيفية تنفيذها، مع محاولة التحكم في الأحداث عن طريق إتباع سياسات مدروسة، ومحددة الأهداف والنتائج. أما الخطة، فهي الطريقة المثلى لتحقيق هدف معين، بحيث تتضمن القرارات المتعلقة بتحقيق الهدف، وطريقة التنفيذ ومراحله الزمنية.[21]

ومن خلال محاولة تحديد مفهوم التخطيط، يتضح أن هناك مستويات مختلفة للتخطيط تتعلق بالدول، والمنظمات سواءً كانت عامة أو خاصة، وكذلك على مستوى الأفراد، وتكون جميع هذه المستويات متداخلة ومترابطة مع بعضها البعض في إطار عملية التخطيط على مستوى الدولة.[22] فالتخطيط بطبيعته إذاً يتكون من مجموعة نظم فرعية ترتبط بعلاقات معقدة و متبادلة، تعكس تفاعلاً مستمراً مع الظروف البيئية المحيطة.

رابعاً : العوامل المؤثرة على نظام التخطيط الإداري :

تتأثر عملية التخطيط على مستوى الدولة كغيرها من العمليات الإدارية الأخرى بالعوامل المحيطة ببعديها المحلي والدولي، وبجوانبه السياسية منها، والإقتصادية، والإجتماعية ، والثقافية. فلا يمكن لنظام التخطيط أن يعمل بمعزل عن العوامل المحيطة به دون أن يتأثر بها، ويؤثر فيها. والشكل (3) يوضح تلك العلاقة.

الشكل (3) تأثير العوامل المحيطة على عملية التخطيط



المصدر: من إعداد الباحث

كما يمكن تقسيم العوامل المحيطة بعملية التخطيط على مستوى الدولة إلى ما يلي :

1 / العوامل السياسية:

يذكر أن هناك عوامل سياسية رسمية، وأخرى غير رسمية تؤثر في عملية التخطيط على مستوى الدولة. ومن أهم العوامل السياسية الرسمية الدستور، والقوانين، والتشريعات المعمول بها في الدولة. فالدستور مثلاً يحدد اختصاصات المؤسسات السياسية ومنظمات الإدارة العامة، وبالتالي فإن مهمة التخطيط تكون واضحة المعالم تفادياً للخلط والالتباس.

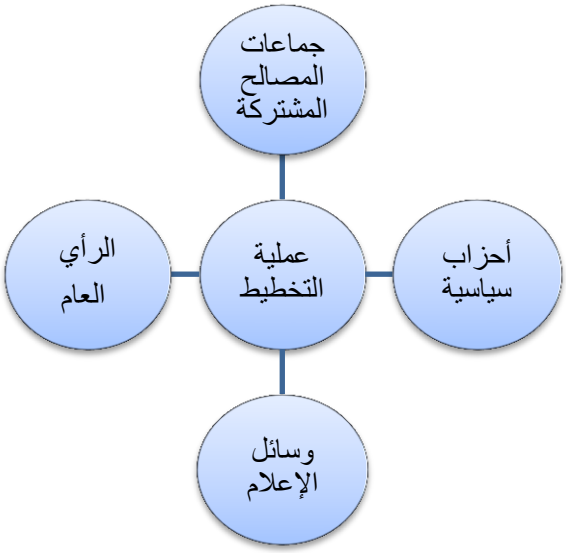
فالدستور والقوانين واللوائح تحدد التزامات وواجبات كل من النظام السياسي والإداري وكذلك الأفراد.

فمن واجب النظام السياسي وفقا للدستور أن يعمل كل ما في وسعه لتحقيق المصلحة العامة عبر القنوات والمؤسسات الشرعية للدولة. أما عن دور النظام السياسي في عملية التخطيط، فإنه يتوقف على الدستور أو القوانين المعمول بها في إطار النظم السياسية والإدارية بالدولة. 23فالدستور هو من يحدد مدى قيام السلطة التشريعية لوحدها، أو بالاشتراك مع السلطة التنفيذية عبر منظمات الإدارة بالدولة، بتشكيل ووضع الخطط العامة لهذه الدولة. فبالرغم من اقتصار

دور السلطة التنفيذية على تنفيد الخطط العامة، فإن دورها في عملية التخطيط لا يمكن تجاهله حتى وإن نص الدستور على عكس ذلك من خلال مبدأ فصل السلطات. فالتخطيط على مستوى الدولة يحتاج بالضرورة إلى معلومات وبيانات وخبرات محددة ومتخصصة حتى يمكن وضع الخطط العامة التي تحقق المصلحة العامة، وبالتالي فإن السلطة التنفيذية يمكنها أن تساهم مساهمة فعالة في عملية التخطيط، نظراً لأهميتها وقدرتها على توفير البيانات والمعلومات والخبرات اللازمة. كما يتوقف مدى تأثير منظمات الدولة السياسية على المراحل المختلفة لعملية التخطيط على طبيعة النظم السياسية السائدة. ففي النظم الديمقراطية تلعب الشعوب دوراً بارزاً في المراحل المختلفة لوضع الخطط العامة. على عكس النظم الديكتاتورية، والتي يلعب فيها الفرد أو القلة الحاكمة دوراً حيوياً في وضع وتنفيد الخطط العامة للدولة.

أما فيما يتعلق بالعوامل السياسية غير الرسمية المؤثرة بشكل مباشر أوغير مباشر على عملية التخطيط على مستوى الدولة، فمن أمثلتها الأحزاب السياسية، وجماعات المصالح المشتركة، ووسائل الأعلام، والرأي العام. ويأتي تأثير هذه المكونات إما كلاً على حدة، أو ككل متكامل على أساس أن طبيعة العلاقة بينها متداخلة ومترابطة إلى حد كبير.[24] فمثلاً لو كانت جماعات المصالح المختلفة تعبر عن آراء القطاعات المختلفة للشعوب، وتقوم بتجميع المصالح المشتركة، فإن الأحزاب السياسية وفقاً لآراء العديد من الباحثين، تقوم عادةً ببلورة المصالح المشتركة في شكل برامج انتخابية تدخل على أساسها في الإنتخابات العامة. ومتى تم تشكيل الحكومة من الحزب الفائز في الإنتخابات العامة، فإن النظام السياسي سيقوم بتبني الخطط العامة التي تعكس إلى حد كبير البرنامج الحزبي أثناء فترة الإنتخابات العامة، وبالتالي كانت اهتمامات قطاعات كبيرة من الرأي العام متركزة حول مسائل إقتصادية، مثل البطالة والتضخم، وتدني مستوى الإنتاج والدخل، أو قضايا أخرى تتعلق بالسياسة الخارجية. وبالتالي فإن الأحزاب السياسية تتبنى عادةً برامج إنتخابية تتعلق بالقضايا التي تحظى باهتمام الرأي العام وجماعات المصالح المشتركة، ووسائل الأعلام.[25] والشكل رقم (4) يوضح هذه العلاقة.

الشكل رقم (4) دور التنظيمات غير الرسمية في عملية التخطيط العام



المصدر: من إعداد الباحث

أما في نظام الحزب الواحد، فإن الخطط العامة تعكس صورة عن تدخل الدولة الكامل، أو الجزئي، فمثلاً بينما يتبنى نظام الحزب الواحد الذي كان قائماً في الأحاد السوفيتي قبل إنهياره، مبدأ التخطيط القومي الشامل، كان نظام الحزب الواحد في المكسيك يقلص كثيراً من دور الدولة في التخطيط على مستوى الدولة عن طريق إعطاء أهمية كبرى للقطاع الخاص وقوى السوق في الاقتصاد القومي من تشجيع الاستثمار الخاص المحلى والدولي بهدف تحقيق التنمية الشاملة.26

2 / العوامل الاقتصادية:

إن تأثير العوامل الاقتصادية ببعديها المحلي والدولي لايل أهمية وتأثيراً عن تأثير النظم السياسية على عملية التخطيط على مستوى الدولة. فالبنية الهيكلية للنظام الإقتصادي السائد في دولة ما، تعكس في الحقيقة درجة النمو التي حققها النظام خلال فترة زمنية معينة، ويمكن تصنيف إقتصاديات الدول نظرياً إلى إقتصاديات صناعية، وأخرى زراعية، وثالثة مختلطة. غير إن التصنيف الواقعي يعكس إلى حد كبير وجود إقتصاديات مختلطة نظراً لعدم وجود اقتصاديات صناعية أو صناعية مطلقة، فحتى الدول الصناعية الكبرى تولي اهتماماً كبيراً لقطاع الزراعية باعتبارها مجالاً هاماً للإنتاج الغذائي الذي لأغنى عنه مهما بلغت الدول من تقدم صناعي. كما أن الدول النامية التي تعتمد في معظمها على الزراعة تعطي أهمية بالغة لقطاع الصناعة الذي تحاول تطويره من خلال تبني خطط عامة يلعب فيه القطاع العام دوراً بارزاً. ومن المؤشرات التي تميز الدول ذات الإقتصاديات الصناعية على الدول ذات الإقتصاديات الزراعية إرتفاع إجمالي الدخل القومي، وإرتفاع متوسط دخل الفرد .

وتسعى الدول ذات الإقتصاديات الزراعية إلى رفع إجمالي دخلها القومي ومتوسط دخل الفرد فيها عن طريق استحداث قطاع صناعي عريض وتطوير قطاع الزراعة فيها في نفس الوقت.27

هذا ويعكس النظام الإقتصادي السائد إما نظاماً رأسمالياً أو نظاماً إشتراكياً أو نظاماً مختلطاً. ففي النظام الرأسمالي يتقلص دور الدولة في الإقتصاد في وقت السلم، نظراً لاعتماد هذه الدول عموماً على قانون الطلب والعرض الذي يقوم نسبياً مقام الخطط القومية الشاملة التي تتبناها النظم الإشتراكية ذات الإتجاه المركزي في الحكم. أما الدول التي تتبنى نظم إقتصادية مختلطة فهي في معظمها دول نامية تتبنى خططاً عامة يلعب فيها القطاع العام دوراً حيوياً في عملية التنمية مع إمكانية مشاركة والاستفادة من خبرة وإمكانيات القطاع الخاص محلياً ودولياً من النواحي الإدارية والمالية والتقنية. كما تؤثر العوامل الإقتصادية الدولية أيضاً على عملية التخطيط على مستوى الدولة، نظراً لزيادة الاعتماد المتبادل بين النظم الإقتصادية الفرعية للنظام الإقتصادي العالمي. فالخطط القومية الشاملة لا يمكنها بأي حال من الأحوال تجاهل العوامل الإقتصادية، لاسيما في أوقات الأزمات الإقتصادية الدولية الحادة. فالأزمات مثل الكساد العالمي، والركود الإقتصادي، وأزمات النفط المتعاقبة، تمتد أثارها بطبيعة الحال إلي الاقتصاديات المحلية للعديد من الدول أو النظم الإقتصادية الفرعية التي وجدت نفسها مضطرة إلى تبني خطط عامة أو إصلاحية لمواجهة الركود وكافة التحديات بأشكالها.28

إذن فالتخطيط على مستوى الدول والخطط العامة التي تتبناها، والتي تطمح من خلالها إلى تحقيق أهداف معينة، تتأثر بدرجة كبيرة بالعوامل الإقتصادية ببعديها المحلي والدولي. فتطوير قطاع الصناعة محلياً مثلاً، لايمكن فصله عن العوامل الإقتصادية الدولية التي تزوده بالمواد الخام، أو التقنية، والمعارف اللازمة، كما أن هدف الخطط العامة من استحداثا وتطوير قطاع الصناعة، أو الزراعة، يعتمد إلي حد كبير على وجود أسواق دولية تزيد من مستوى الطلب على المنتجات الزراعية والصناعية المحلية على حد سواء، وبالتالي تعد مصدر دخل مهم يدعم التنمية المحلية للدول.

3 / العوامل الإجتماعية :

يتركز تأثير العوامل الإجتماعية على عملية التخطيط على الدولة، في طبيعة وأنماط العادات والتقاليد السائدة في المجتمع من ناحية، وعلى هيكلية النظام الإجتماعي السائدة من ناحية أخرى، حيث تعكس العادات والتقاليد لأي مجتمع ثلاث أنماط رئيسية تتراوح ما بين التحرر والمحافظة. ويعكس كل نمط من هذه الأنماط خصائص سلوكية وذهنية معينة تتعلق بطبيعة المجتمع، وتتراوح ما بين الإيمان بالعمل والتخطيط والتفكير في المستقبل إلى الخرافة والشعوذة وتجاهل كل ما له علاقة بالعلم والتخطيط. أما المجتمعات ذات العادات والتقاليد المعتدلة، فإنها تعكس وجود حالة وسطية توافق ما بين النموذجين المتحرر والمحافظ.29

ففي المجتمعات التحررية أو ما يسمى بالمجتمعات الليبرالية، والتي تأخذ بالعلم والنظرة الواقعية للأشياء، وتقدير الوقت، وتبنى مبدأ التخطيط في حياة الأفراد الخاصة للإهتمام والتركيز على المستقبل وأبعاده، نجد أن التخطيط على مستوى الدولة يعكس كل الخصائص السلوكية التي تجسد أهمية التخطيط العلمي. فالخطط العامة في النظم المتحررة تهتم بالمستقبل القريب والبعيد على حد سواء، أما في النظم التقليدية التي لا تؤمن بالعلم، والتي تنقصها أيضاً النظرة الواقعية للأمور، ولايحظي فيها الوقت بأهمية تذكر، وكذلك لا يخطط فيها الأفراد لحياتهم الخاصة وتترك الأمور للصدفة وربما يلجأون للخرفات أحياناً. ففي هذه المجتمعات تنعكس هذه الصفات على عملية التخطيط على مستوى الدولة، حيث يقل فيها التركيز على أهمية التخطيط على أسس علمية وتجاهل المتغيرات المستقبلية أيضاً.

أما بخصوص المجتمعات ذات التقاليد والعادات المعتدلة أو ما يعرف بالمجتمعات الإنتقالية، فإنها تعكس بيئة يمتزج فيها كل ما هو جديد وقديم على حد سواء، فلا تسيطر فيها الأفكار الجديدة وحدها، ولا الأفكار القديمة وحدها. ففي المدن يبرز الطابع الحضري بوضوح، حيث الإهتمام بالعلم والوقت والتخطيط على مستوى حياة الأفراد، والتعامل الواقعي والموضوعي مع الأمور. ولكن على النقيض من ذلك تنتشر في الريف خصائص سلوكية مغايرة لتلك التي نجدها في الحضر، مثل عدم الإهتمام بالمستقبل، وانتشار الخرافات غير المنطقية، وبتالي فإن التخطيط على مستوى الدولة في هذه النظم قد يعكس النمط الأكثر انتشاراً أحياناً، وقد يظهر كمزيج بين النمطين في أحيانٍ أخرى.

مما سبق نجد أن تأثيرات العوامل الإجتماعية المحيطة بعملية التخطيط على مستوى الدولة تظهر بوضوح، من خلال إنعكاس خصائص سلوكية وتصرفات معينة لتنظيمات المجتمع الأولية والثانوية. ففي النظم التقليدية حيث تلعب النظم الأولية، مثل الأسرة، والقبيلة، ورابطة الدم دوراً كبيراً وهاماً في حياة الأفراد والجماعات، نلاحظ أن الأجهزة الحكومية أو المنظمات الإدارية للدولة تعكس صورة مطابقة عن هذه الظروف الإجتماعية، وبالتالي فإنها تقاوم التغيير وتتمسك بالقديم في مواجهة الجديد لأن ذلك لا يتماشى مع العادات، والتقاليد السائدة على إعتبار أن تبني أي خطط عامة جديدة لن تأخذ في الإعتبار مصالح تنظيمات المجتمع الأولية، وبتالي فإنها تقاوم التغيير وتحبط أي خطط من شأنها تطوير هذه النظم. لكن تعكس المجتمعات المتقدمة والتي تضعف فيها تنظيمات المجتمع الأولية، وتنشط فيها بالمقابل تنظيمات ثانوية رسمية مثل النقابات المهنية والعمالية، وجماعات المصالح المشتركة، والمؤسسات العلمية، تعكس عملية التخطيط على مستوى الدولة فيها جوانب الموضوعية والعقلانية التي تجسد الأيمان بالعلم والإستعداد للمستقبل.

4 / العوامل الثقافية:

إن تأثير العوامل الثقافية على عملية التخطيط على مستوى الدولة يتجسد في هيكلية النظام التعليمي القائم من ناحية، ونوعية هذا النظام من ناحية أوخرى. فالنظام التعليمي، والذي على أساسه يتحدد المستوى الثقافي السائد في المجتمع، قد يدفع نظام الدولة إلى تبني خطط علمية بدلاً من الإعتماد على العشوائية في وضع الخطط العامة. ففي الدول والمجتمعات التي يرتفع فيها المستوى التعليمي والثقافي من حيث الكم والنوع، تعكس الخطط العامة فيها هذه العوامل، حيث تقوم مؤسسات هذه الدول بوضع وتنفيد ومتابعة الخطط بكفاءة إعتماداً على مؤهلات علمية ومهنية عالية من ناحية، وتزويد أجهزتها بأحتياجاتها من كافة التخصصات والمؤهلات من ناحية أخرى. أما في نظم الدول التي ترتفع فيها نسبة الأمية وتقل فيها التخصصات اللازمة والمطلوبة لخلق كوادر إدارية قادرة على تنفيد وتحقيق الأهداف التي تسعى الدولة لتحقيقها من خلال وضعها للخطط العامة، وبتالي فإن هذا يُحدث فراغاً أو فجوة لا يمكن معالجتها إلا من خلال الإستعانة بالكفاءات والخبرات الأجنبية، وهذا ما يحدث عادةً في مثل هذه الدولة.

وعلى النقيض من ذلك يعكس تركيز النظام التعليمي في الدول المتقدمة على معياري الكم والكيف في آن واحد. فمستوى التعليم من حيث الكم يمثل مستوى مرتفع، يساهم في القضاء على الأمية. بينما يتعلق التعليم من حيث الكيف، فإنه يلبي إحتياجات الدولة من كافة التخصصات الأكاديمية والفنية والتقنية الضرورية اللازمة لتشغيل الوظائف والمهن الشاغرة في القطاعين العام والخاص. ونظراً لان التخطيط على مستوى الدولة يشمل العديد من المجالات الإنتاجية أو الخدمية أو كلاهما معاً، فإن التخصصات المطلوبة تعكس هي الأخرى النواحي الأكاديمية والجوانب الفنية والتقنية. حيث أصبحت التخصصات التقنية التي لاحتاج إلى تعليم عالٍ ذات أهمية بالغة، نظراً لزيادة الطلب عليها من كلا القطاعين العام والخاص. لدى نجد أن نظم التعليم في الدول قد زادت من إهتمامها بالتعليم المتوسط، بسبب زيادة عزوف أفراد مجتمعاتها عن هذا المستوى من التعليم، وإتجاههم نحو التعليم العالي بأنواعه رغبة منهم في تحقيق مستويات تعليمية أعلى تحقق لهم مستوى معيشي أفضل. ويذكر في هذا الصدد أن الدول النامية هي التي تعاني أكثر من قلة التخصصات التقنية والفنية، بالرغم من حاجتها الماسة لمثل هذه التخصصات، من أجل دعم عملية التنمية الشاملة، والتي تحتاج مهارات وخبرات فنية أكثر من إحتياجها إلى المؤهلات الجامعية. وهذا لا يعني بالطبع التقليل من أهمية التخصصات العلمية العليا، والتي لائمكن للدول المتقدمة أو النامية الإستغناء عنها. إلا أن العديد من الدول النامية أصبحت تعاني من فائض في عدد خريجي التعليم العالي بأصنافه المختلفة، ونقص ملحوظ في عدد خريجي المعاهد والثانويات التقنية التخصصية.30 حيث يتوجب على السياسة التعليمية في دول العالم المختلفة أن توافق بين التركيز على التعليم النظري والتعليم التطبيقي، حتى يمكنها سد احتياجاتها في المجالين لأن كلاً منها يكمل الآخر.

إذن، فعملية التخطيط على مستوى الدولة عموماً، تتأثر بالعوامل الثقافية من حيث الكم والكيف، وبالتالي فإن التركيز يجب أن ينصب على التعليم النظري والتطبيقي على حد سواء، وفي الوقت ذاته ينطبق هذا على التعليم المتوسط والتعليم العالي أيضاً. فخطط التنمية تحتاج إلى عدد كبير من التخصصات التطبيقية والفنية والتقنية من ناحية، وعدد أقل من التخصصات النظرية العليا، والتي تعكس مستويات متقدمة من التعليم من ناحية أخرى.

وبالتالي فإن هيكلية ونوعية التعليم السائدة في دولة ما، لابد أن تؤثر تأثيراً مباشراً، أوغير مباشراً على عملية وضع الخطط، وما يتبعها من مراحل تنفيد ومتابعة الخطط العامة في هذه الدولة.[31]

رابعاً: النتائج والتوصيات

من خلال توصيف عملية التخطيط على مستوى الدولة، وعرض أهم العوامل المؤثرة فيها، يمكن سرد بعض النتائج التي خلصت إليها هذه الدراسة، إضافة لتقديم بعض التوصيات، و التى من المفترض أن تساعد المخططين عموماً. ويمكن تلخيص ذلك في النقاط التالية :

1 / يُعد نجاح عملية التخطيط العام مطلب لكل الدول وشعوبها، وبالتالي يتوجب علي جميع من لهم علاقة مباشرة أوغير مباشرة بتلك العملية، أن يشعروا بأنهم جزءً لا يتجزأ من عملية التخطيط بأبعادها الداخلية والخارجية، وبأبعادها السياسية، والإقتصادية، والإجتماعية، والثقافية.

2 / تعتبر الخطط العامة على إعتبار أنها نظاماً مفتوحاً يجسد عملية تفاعلية مستمرة مع العوامل المحيطة بها، بأبعادها السياسية، والإقتصادية، والإجتماعية، والثقافية، و إن التعامل معها على هذا الأساس سيساهم في الرفع من مستوى الكفاءة والفاعلية لهذه الخطط العامة، لاسيما التي تتبناها الدول النامية.

3 / ترتبط الخطط العامة للدول بمستقبلها، وهذا يعني الإعتماد على المتخصصين في عملية التخطيط، مما يعني العمل على تنمية الموارد البشرية لتلك الدول من ناحية، وزيادة الإنفاق على البحث والتطوير من ناحية أخرى. إلا أن ذلك مازال عند حدوده الدنيا في الدول النامية.

4 / لا يمكن بأي حال من الأحوال إلغاء دور الدولة، لاسيما في مجال التخطيط للمستقبل. فالإستراتيجية الافضل بالنسبة للدول النامية تتمثل في إيجاد توازن بين المركزية و واللامركزية، الأمر الذي يعني ضرورة تفعيل القطاع الخاص والقضاء على الفساد من ناحية، وتبني خطط عامة طموحة تجسد العوامل المحيطة بجوانبها الداخلية والخارجية، وبأبعادها السياسية، والإقتصادية، والإجتماعية، والثقافية.

5 / الشفافية صفة ملازمة للتخطيط العام الناجح وأحد أهم مقومات نجاحه، وبالتالي يجب متابعة كل مراحل عملية التخطيط والقائمين عليها، ومحاسبة المقصرين، والعمل بمبدأ أن المصلحة العامة فوق المصلحة الخاصة.

الهوامش :

1 ـ أنظر في:

George C. Humans, '' The Western Electric Research '' in Reading in Modern Organizations, Edited by Amitai Etzioni (Englewood Cliffs , NJ.: Prentice – Hall, 1969), PP. 99 -114.

2 ـ أنظر في:

Frederick W. Taylor, The Principles of Scientific Management. (New York, 1911).

3 ـ مصطفى عبدالله خشيم، نظريات علم الإدارة العامة. (طرابلس: منشورات جامعة طرابلس، 2001)، ص ص 137 - 179.

4 ـ أنظر في:

Luther Gulick and L. Urwick (Eds.) Papers on the Science of Administration. (New York: Institute of public Administration, 1937).

5 ـ أنظر في:

Fred W. Riggs, The Ecology of public Administration. (Bombay: Asia publishing House, 1961).

6 ـ أنظر في:

David Easton, A. Systems Analysis ofPolitical Life.(Chicago: The University of Chicago Press, 1979).

7 ـ أنظر في:

Marshall Dimock, et. al., Public Administration. (New York: Holt Rinehart and Winston 1961).

8 ـ مصطفى عبدالله خشيم، مبادئ علم الإدارة. (طرابلس: منشورات الجامعة المفتوحة، 2002)، ص ص 237 - 249.

9 ـ المرجع السابق، ص ص. 256-263.

10 ـ أحمد عبد الغفار، علم المستقبل والتخطيط الطويل، "مجلة الإدارة ـ القاهرة" (أبريل 2009).

11 ـ أنظر في:

Henri Fayol, Industrial and Central Administration, translated by J. A. Coubrough (London: 1930).

12 ـ أنظر في:

Herbert A. Simon, et. al., Public Administration. (New York: Alfred Knopf, 1950), pp, 423 – 425.

13 - أنظر في:

Harold F. Gortiner Administration in the Public Sector. (New York: John Wiley, 1977), pp. 137 – 139.

14 - أنظر في:

David H. Rose bloom and Robert S. Kravchuk, Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector. (New York: McGraw-Hill, 2005), pp. 449-450.

15 - المرجع السابق، ص ص. 466- 473.

16 - أنظر في:

Aaron Wildavsky, The Politics of the Budgetary Process. (Boston: Little, Brown, 1984) pp. 235-243.

17 - المرجع السابق، ص ص.247-265.

18 - أنظر في:

Rod Hague and Martin Harrop, Comparative Government and Politics: An Introduction. (New York: Palgrave, 2001), pp. 79-108.

19 - المرجع السابق، ص ص.117-125.

20 - مالك عبيد أبوشهيوة وآخرون، دراسات في السياسات الإدارية المعاصرة. (طرابلس: منشورات معهد الإنماء العربي، 2002)، ص ص 87-95.

21 - المرجع السابق، ص ص.100-105

22 - عبدالكريم درويش و ليلى تكلا، أصول الإدارة العامة. (القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، 1972)، ص ص. 256- 258.

23 - المرجع السابق، ص ص.267-270.

24 - أنظر في:

Jony E. Spero and Jeffrey Hart, The Politics of International Economic Relations. (New York: St. Martin's Press, 1997)

25 - أنظر في:

R. Rhodes, "The Institutional Approach", in Theory and Methods in Political Science, (Basingstoke: Macmillan, 1999).

26 ـ أنظر في:

Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Comparative Politics: System Process, and Policy. (Boston: Little Brown and Company, 1997), pp. 277-280.

27 ـ المرجع السابق، ص ص.317-325.

28 ـ مصطفى أبوخشيم، مرجع سابق، ص ص.79-82.

29 ـ أنظر في:

Joan E. Spero and Jeffrey Hart, The Politics of International Economic Relations. (New York: St. Martin's Press, 2007).

30 ـ أحمد عاشور، الإدارة العامة: مدخل بيئي مقارن. (بيروت: دار النهضة العربية، 2009). ص ص. 153 - 173.

31 ـ نفس المرجع السابق، ص ص.217-225.