

الأكاديمية العربية الدولية



الأكاديمية العربية الدولية المقررات الجامعية

ادارة التسويق

الأسس- النظريات - التطبيقات العملية



الدكتور

نائل عبد الحافظ العوامله

أستاذ مشارك قسم الإدارة العامة

ومساعد عميد كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية

الجامعة الأردنية

إدارة التنمية
الأسس - النظريات - التطبيقات العملية

إدارة التنمية
الأسس - النظريات - التطبيقات العملية

الدكتور
نائل عبدالحافظ العواملة
أستاذ مشارك قسم الإدارة العامة
ومساعد عميد كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية
الجامعة الأردنية

الطبعة الأولى
م1431هـ-2010م

المملكة الأردنية الهاشمية
رقم الإيداع لدى دائرة المكتبة
الوطنية
(2009/12/5237)

370.1

العواملة، نائل عبدالحافظ
إدارة التنمية: الأسس النظرية : الأسس - النظريات - التطبيقات العملية / نائل
عبدالحافظ العواملة. - عمان: دار زهران، 2009.
ر.أ : (2009/12/5237)
الواصفات: / التنمية الاجتماعية//التنمية /

* أعدت دائرة المكتبة الوطنية بيانات الفهرسة والتصنيف الأولية
* يتحمل المؤلف كامل المسؤولية القانونية عن محتوى مصنفه ولا يعبر هذا
المصنف عن رأي دائرة المكتبة الوطنية أو أي جهة حكومية أخرى

Copyright °

All Rights Reserved

لا يجوز نشر أي جزء من هذا الكتاب، أو تخزين مادته بطريقة الاسترجاع أو نقله على أي وجه أو
بأي طريقة إلكترونية كانت أو ميكانيكية أو بالتصوير أو بالتسجيل وبخلاف ذلك إلا بموافقة
الناشر على هذا الكتاب مقدماً .

المتخصصون في الكتاب الجامعي الأكاديمي العربي والأجنبي
دار زهران للنشر والتوزيع

تلفاكس : 5331289 - 6 - 962 +، ص.ب 1170 عمان 11941 الأردن

E-mail : Zahran.publishers@gmail.com

www.darzahran.net

المحتويات

الموضوع	الصفحة
المقدمة	11
الفصل الأول	
مفهوم إدارة التنمية	
تمهيد	15
نشأة إدارة التنمية	16
طبيعة إدارة التنمية	18
وظائف إدارة التنمية	19
العلاقة بين (الادارة) و (التنمية)	21
مقومات إدارة التنمية	22
إدارة التنمية كنظام مفتوح	22
الفصل الثاني	
نظريات التنمية	
تمهيد	29
مفهوم التنمية	32
أهداف التنمية	37
مقومات التنمية الفعالة	38
نظريات التنمية	39
أولاً: النظريات الاقتصادية	40
ثانياً: النظريات الاجتماعية النفسية	45
ثالثاً: نظريات التنمية الشاملة	46
سياسات التنمية	48
نحو مفهوم نظامي للتنمية القومية	49

الفصل الثالث	
التنمية الإدارية	
55	تمهيد
56	مفهوم التنمية الإدارية
59	العلاقة بين التنمية الإدارية والتنمية الشاملة
60	مقومات التنمية الإدارية
61	أجهزة ومؤسسات التنمية الإدارية
65	إستراتيجيات التنمية الإدارية
66	التنمية الإدارية في الأردن
الفصل الرابع	
التخطيط التنموي	
71	مفهوم التخطيط
72	أهمية التخطيط
73	مقومات التخطيط الفعال
76	معوقات التخطيط الفعال
78	مراحل التخطيط
81	أنواع التخطيط
الفصل الخامس	
الإطار المؤسسي والتنظيمي للتنمية	
99	تمهيد
100	طبيعة المؤسسات
102	مفهوم المؤسسة العامة
107	أسباب نشوء المؤسسات العامة
108	أمامط التنظيم والإدارة في المؤسسات العامة
119	تقييم أداء المؤسسات العامة

الفصل السادس	
تمويل التنمية	
135	تمهيد
136	الإدارة المالية التنموية
138	مصادر التمويل التنموي
140	المساعدات الخارجية والتنمية
الفصل السابع	
التنمية المحلية	
151	مفهوم التنمية المحلية
152	دافع الاهتمام بالتنمية المحلية
154	أهداف التنمية المحلية
156	مقومات التنمية المحلية الفعالة
157	استراتيجيات وسياسات التنمية المحلية
158	الإدارة المحلية والتنمية
159	أهداف التنمية الإقليمية في الأردن
الفصل الثامن	
التنمية في الإسلام	
165	التنمية في الإسلام
166	المرتكزات الأساسية للنظام الإسلامي العام
168	الخصائص الأساسية للنظام الإداري في الإسلام
170	الخصائص الأساسية للنظام الاقتصادي في الإسلام
173	السياسة الاقتصادية في الإسلام
178	تحليل النظام التنموي في الإسلام

	الفصل التاسع
	قضايا تنمية متخصصة
183	قضايا تنمية متخصصة
184	التكنولوجيا والتنمية
185	الصحة والتنمية
185	التعليم والتنمية
186	الموارد البشرية والتنمية
187	اموال الطبيعية والتنمية
189	ملحق رقم (1) قائمة بأهم المصطلحات في مجال التنمية.
	مراجع مختارة
203	أ. الكتب العربية
203	ب. المقالات والأبحاث العلمية العربية
209	ج. الوثائق الرسمية
209	د. المراجع الإنجليزية

الإهداء

=====

10

مقدمة

تهدف الطبعة الأولى من هذا الكتاب إلى توفير مادة علمية في مجال إدارة التنمية بجانبها الأساسية الهامة. وتعتمد الكاتب أسلوب الإيجاز في عرضه للموضوع بحيث يقدم إلى القراء الكرام بطريقة تراعي السهولة والاقتصاد والسرعة وتلبي الاحتياجات العلمية والعملية للمهتمين في هذا المجال.

أما بالنسبة للتنظيم الفني للكتاب فهو يقسم إلى تسعه فصول كما هو مبين في قائمة المحتويات. وقد تم التركيز على أهم جوانب الموضوع دون الخوض في كل التفصيات حيثما كان ذلك ممكناً.

وقد اعتمد الباحث على خبرته الشخصية المترامية عبر سنوات عديدة من البحث والتدريس في هذا المجال. كما استند إلى مجموعة من المراجع التي اطلع عليها وبيتها في قائمة مختارة للمراجع في نهاية الكتاب لاحالة القراء الراغبين في مزيد من التفصيات حول بعض جوانب الموضوع.

آملين أن يكون في هذا الجهد العملي المتواضع خدمة لجمهور الأكاديميين من طلبة وزملاه في الجامعات والكليات العربية والأردنية. كما نأمل في هذا الجهد أيضاً فائدة لجمهور المثقفين عموماً.

والله ولي التوفيق

المؤلف

الدكتور نائل عبد الحافظ العوامله

الفصل الأول

مفهوم إدارة التنمية

الفصل الأول

مفهوم إدارة التنمية

تمهيد:

ظهرت الإدارة كدراسة منظمة و مجال علمي متخصص ومهنة متميزة مع البدايات الأولى للقرن العشرين بالرغم من ارتباطها التاريخي الطويل في الممارسة العملية أو كواقع مترافق للتجمعات الإنسانية الهداف. يمكن تعريف الإنسانية الجماعية وتسخيرها لتحقيق الأهداف المرسومة من خلال استخدام المدخلات الممتدة بكفاية وفعالية.

تعتبر الإدارة حقلًا متميزًا يستند إلى الأصول والمناهج المعروفة في العلوم الاجتماعية ويقوم على تحليل الظواهر الإدارية المرتبطة بالتنظيمات الإنسانية والاجتماعية الهداف. كما تعتبر الإدارة فناً له القواعد والأساليب والمهارات الفكرية والمادية والإنسانية الازمة للتطبيق الفعال للنظريات الإدارية في واقع المنظمات الإنسانية. إن (علم) الإدارة و (فنها) هما بثابة الوجهين لعملة واحدة من حيث الترابط والتآثير المتبدل والأهداف المشتركة كما أن الإدارة مهنة متميزة بأخلاقها ورسالتها المجتمعية وكيانها و هويتها.

لقد تطورت الدراسات الإدارية وتوسعت أفقياً (كمياً) وتعمقت عمودياً (نوعياً) أي تكاثرت مجالاتها وترسخت تخصصاتها وامتدت جذورها. وبالتالي فقد جرى التمييز بين مجالات إدارية عديدة تناولها الدارسون بالبحث والتحليل. وشملت هذه المجالات بشكل خاص مجالات إدارة الأعمال و المجالات الإدارية العامة والتي احتوى كل منها تخصصات فرعية عديدة. وكان من بين أبرز المجالات المختصة في الإدارة العامة هي إدارة التنمية بالإضافة إلى مجالات أخرى مثل شؤون الموظفين والمالية العامة والإدارة المحلية والإدارة المقارنة والقانون الإداري وغيرها.

ويمكن النظر إلى إدارة التنمية كنظام فرعي من منظومة معقدة ومتابطة من الأنظمة المجتمعية بمستوياتها المختلفة. فهي أي إدارة التنمية جزء من الإدارة العامة

والتي هي بدورها جزء من الإدارة الأم والتي تتصل في نظام مجتمعي وإنساني متعدد الأبعاد والجوانب والمستويات والتفاعلات المفتوحة.

نشأة إدارة التنمية:

ظهرت إدارة التنمية كحقل علمي متخصص نتيجة لظروف ومعطيات عملية عديدة في أعقاب الحرب العالمية الثانية وبعيد استقلال كثير من المستعمرات ونشوء دولة حديثة الاستقلال. حيث واجهت هذه الدول تحديات كبرى في أعقاب حصولها على الاستقلال وخروج الدول الاستعمارية من المجتمعات النامية بل ومتخلفة وفقاً لبعض المعايير الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية وغيرها. وتمثلت التحديات المذكورة بما يلي:

- أ. بناء الهوية الوطنية ب مختلف أبعادها السياسية والاجتماعية والحضارية بشكل يدعم الاستقرار العام للدولة والمجتمع.
- ب. بناء الجهاز الإداري والتنظيمي الفعال والقادر على تقديم مجموعة الخدمات العامة الأساسية في المجالات الصحية والتعليمية والثقافية وغيرها.
- ج. البناء التنموي الشامل لمختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية من خلال الخطط القومية الشاملة للتنمية والإطار المؤسسي الملائم لذلك.

وقد شكلت التحديات المذكورة آنفًا إحدى المنطلقات الأساسية لتفكير الجاد بالاستجابة الملائمة لها على المستويات العلمية والعملية. فعلى المستوى العلمي والنظري ظهرت دراسات وعقدت مؤتمرات وحلقات للبحث والنقاش بإنشاء بعض الأجهزة الإدارية المتخصصة في الدول النامية وغيرها.

أما ثمرة هذه الاستجابة للتحديات التنموية فقد كانت ولادة (إدارة التنمية) كحقل للدراسة العلمية المتخصصة ضمن مجال الإدارة العامة وكمجال تطبيقي أيضاً

يهتم بقيادة العملية التنموية وفقاً للأصول العلمية والفنية الملائمة لإنجاز الأهداف وتحقيق الطموحات القومية.

ويمكن تحديد أهم الأسباب التي ساعدت في نشوء وتطور إدارة التنمية بإيجاز كما يلي:

1. استقلال عدد كبير من الدول المستعمرة وما رافق ذلك من نتائج وآثار تمثلت بجمل التحديات المذكورة أعلاه وسبل مواجهتها وتعزيز البناء السياسي والاجتماعي والاقتصادي والإداري للدولة الحديثة.
2. نمو المساعدات الخارجية بشكل منظم ومكثف مما يخلق الحاجة إلى أجهزة وقدرات متخصصة لاستيعابها بالشكل الملائم.
3. التطور الكمي والنوعي (الأفقي والعمودي) في الدراسات الإدارية والعلوم الاجتماعية المرتبطة بها. وهذا يشمل التوجه العام في هذه الدراسات نحو مزيد من التخصص والتعمق العلمي والنظري لخدمة التطبيقات العملية وتحقيق الأهداف التنموية الشاملة من خلال الأساليب الإدارية الحديثة والفعالة.
4. عجز الأجهزة والأساليب الإدارية التقليدية الموجودة في القطاع العام عن مواجهة التحديات التنموية وتحقيق الطموحات الشعبية المتصاعدة من أجل التقدم والتحرر والعدالة والرفاه العام.
5. ضعف قدرات القطاع الخاص في الدول النامية وحاجته لخدمات البنية التحتية **Infrastructure** والتي تقع ضمن مسؤوليات الدولة وأجهزتها. وتشمل هذه الخدمات الاتصالات والطرق والمياه والكهرباء والنقل وغيرها. حيث أن هذه الخدمات تمثل وظائف تقليدية لأجهزة الإدارة العامة نظراً لضعف قدرات القطاع الخاص أو عدم حافزية مثل هذه النشاطات الخدمية للمؤسسات الخاصة.

طبيعة إدارة التنمية:

بالرغم من تعدد الآراء حول طبيعة إدارة التنمية وتحديد هويتها إلا أنه يمكن القول بأنها ذلك الحقل الفرعي المتخصص ضمن الإدارة العامة والذي يتمحور حول التنمية الشاملة بأبعادها وأهدافها العديدة والمترابطة وأفضل السبل لتحقيقها. فمن الناحية العملية والنظرية تعتبر إدارة التنمية جزءاً من دراسة الإدارة العامة. أما من الناحية العملية (التطبيقية) فتشمل إدارة التنمية مختلف الجهود والإمكانات البشرية والمادية والتنظيمية المتعاونة من أجل مواجهة التحديات التنموية والارتقاء بالمجتمع من كافة النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصناعية والتجارية والزراعية والخدماتية والسياسية وغيرها.

ويرى بعض الكتاب أن إدارة التنمية تشمل بعض الأجهزة الإدارية العامة فقط مثل أجهزة التخطيط والتمويل والتدريب المتعلقة بالإشراف على الجهود التنموية وإخراجها إلى حيز الوجود. بينما يرى آخرون أن إدارة التنمية تشمل كافة أجهزة الإدارة العامة نظراً لأنها ترتبط بالجهود التنموية وفقاً لمجالات تخصصها سواء في مرحلة التخطيط أو التنفيذ. إن ملاحظة الواقع العملي لكثير من المجتمعات النامية ترجح المفهوم الواسع لإدارة التنمية بحيث أنها لا تقتصر على بعض الأجهزة الريادية في مجال التخطيط للتنمية بل تتعداها لتشمل كافة أجهزة الدولة التقليدية والمتطرفة والتي تتعاون من أجل بلوغ الأهداف القومية في التنمية الشاملة.

تمثل إدارة التنمية انطلاقة جديدة للإدارة العامة من النواحي العلمية والنظرية والنواحي العملية والتطبيقية كما تمثل استجابة للتحديات التنموية التي تواجه الدول النامية. وتتصف إدارة التنمية بالخصائص الرئيسية التالية:

1. ترتبط إدارة التنمية بالطموحات والأهداف والفرص والمشكلات التي تواجهها الدول النامية وخصوصاً حديثة الاستقلال.

2. تحرر إدارة التنمية نسبياً من القيم والأساليب والهياكل التقليدية للإدارة العامة واستبدالها بأخرى جديدة ومتطرفة بحيث تلائم الأهداف والطموحات التنموية. وبالتالي فهي تمثل تعزيزاً للإبداع في مجال الإدارة العامة. حيث ظهرت فكرة المؤسسات العامة المستقلة بمختلف أنواعها وأشكالها التنظيمية كأدوات تنموية فعالة. وقامت كثير من الدول النامية بإتباع أسلوب المؤسسات العامة في مجالات خدمية وإنجاحية عديدة أسهمت في التنمية القومية الشاملة.

3. تبني إدارة التنمية دوراً ريادياً وتوجيهي وحافز للتنمية القائمة على التعاون والمشاركة بين القطاعين العام والخاص.

4. تقوم إدارة التنمية على الانفتاح والتعاون الدولي بطرق عديدة تشمل المساعدات الخارجية بأنواعها ومصادرها المختلفة وتبادل الخبرات البشرية والتكنولوجية والتعاون الاقتصادي في المجالات المختلفة.

5. إدارة التنمية هي أداة حيوية للتغيير المجتمعي بكل أبعاده الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والتكنولوجية وغيرها. ولذلك فهي تستند إلى التخطيط المنظم والمدروس من أجل الانتقال بالمجتمع من مرحلة إلى أخرى أكثر تقدماً أي أفضل من سابقتها وفقاً لمقاييس كمية ونوعية محددة.

وظائف إدارة التنمية:

تقوم إدارة التنمية بمجموعة من الوظائف الأساسية التي تتمحور حول تحقيق الأهداف التنموية الشاملة من خلال الاستخدام الأمثل للمدخلات المتوفرة. حيث نشأت إدارة التنمية بقصد تلبية الطموحات والأهداف ومعالجة المشكلات التي ظهرت بعيد استقلال كثير من الدول النامية. ويتمثل الدور الوظيفي لإدارة التنمية في المجالات الرئيسية التالية:

1. التخطيط التنموي بكافة أنواعه ومستوياته. ويتضمن ذلك تحديد الأهداف الكلية والجزئية وتحديد البديل لإنجازها وتوفير المستلزمات المالية والبشرية والمادية والتكنولوجية والتنظيمية وغيرها من المدخلات الازمة لإنجاز الأهداف.
2. الإشراف على تنفيذ الخطط التنموية ومتابعتها والرقابة عليها وإجراء التقييم الضروري للخطط وتنفيذها وبيان جوانب الفشل أو المشكلات وجوانب النجاح والإنجاز.
3. إجراء التنسيق والتعاون اللازم وعلى كافة المستويات المحلية والخارجية من أجل ضمان نجاح الخطط وتنفيذها بالكيفية والوقت الملائم.
4. الاهتمام بالاتصالات الرسمية والجماهيرية الملائمة للتعبئة التنموية بمختلف أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والإدارية بحيث يتم الاستفادة من كافة المعطيات المتاحة في مجال الجهود التنموية.
5. بناء نظام متكامل للمعلومات والبيانات الإحصائية وغيرها في مجال التنمية الشاملة بحيث تقدم المعلومات الحديثة والسليمة للمخططين والمنفذين ومتخذي القرار من أجل متابعة الجهود التنموية بكفاءة وفاعلية وكفاية.
6. بناء المؤسسات التنموية وفقاً لخطة مدرورة تبين الأهداف والجدوى وآلية العمل والرقابة على هذه المؤسسات.
7. الاهتمام بالتطوير الإداري والتنظيمي الشامل لمختلف الجوانب الإنسانية والهيكلية والوظيفية والإجرائية والتشريعية وغيرها.

العلاقة بين (الإدارة) و (التنمية):

الإدارة هي (فن وعلم) ربط الجهود الإنسانية المتعاونة في إطار تنظيمي هادف ومحدد. كما أنها البوتقة التي تتصهر فيها كافة الطاقات الفردية والجماعية من أجل الوصول لأهداف محددة بواسطة استخدام المدخلات المتاحة بطريقة فعالة. أما التنمية فهي مفهوم شمولي ومتعدد الأبعاد والجوانب يشمل مختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والإدارية والتكنولوجية والسياسية والثقافية والمادية والمعنوية وغيرها من جوانب الرفاه المجتمعي العام.

أما إدارة التنمية فتعني تحقيق أهداف التنمية الشاملة من خلال الإدارة الكفؤة والفعالة للجهود والمدخلات التنموية المتاحة. وتعتبر (التنمية الإدارية) جزء من التنمية الشاملة وترتبط بها بشكل حيوي يقوم على التأثير المتبادل إيجابياً بالرغم من جدلية العلاقة بينها وفقاً لبعض الآراء ويقصد بالتنمية الإدارية مختلف الجهود الالزمة لرفع كفاءة وفاعلية الإدارة عموماً وب مختلف جوانبها الإنسانية والهيكلية والوظيفية والإجرائية وغيرها.

ويربط بعض الكتاب بين إدارة التنمية والإدارة المقارنة من حيث الاهتمام بدراسة الظواهر والمشكلات الإدارية في بيئات نامية ومتقدمة مختلفة. لكن من المعروف بشكل عام إن اهتمامات ومجالات الدراسات الإدارية المقارنة هي أوسع من مجالات إدارة التنمية.

وبالرغم من إمكانية الفصل النظري بين المصطلحات الواردة أعلاه إلا أنها تبقى متربطة بشكل وثيق بحيث لا يمكن عزلها عن بعضها وأن الفصل بين هذه المصطلحات هو لأغراض التحليل النظري بينما هي في الواقع العملي متداخلة ومتفاعلة إيجابياً مع بعضها البعض.

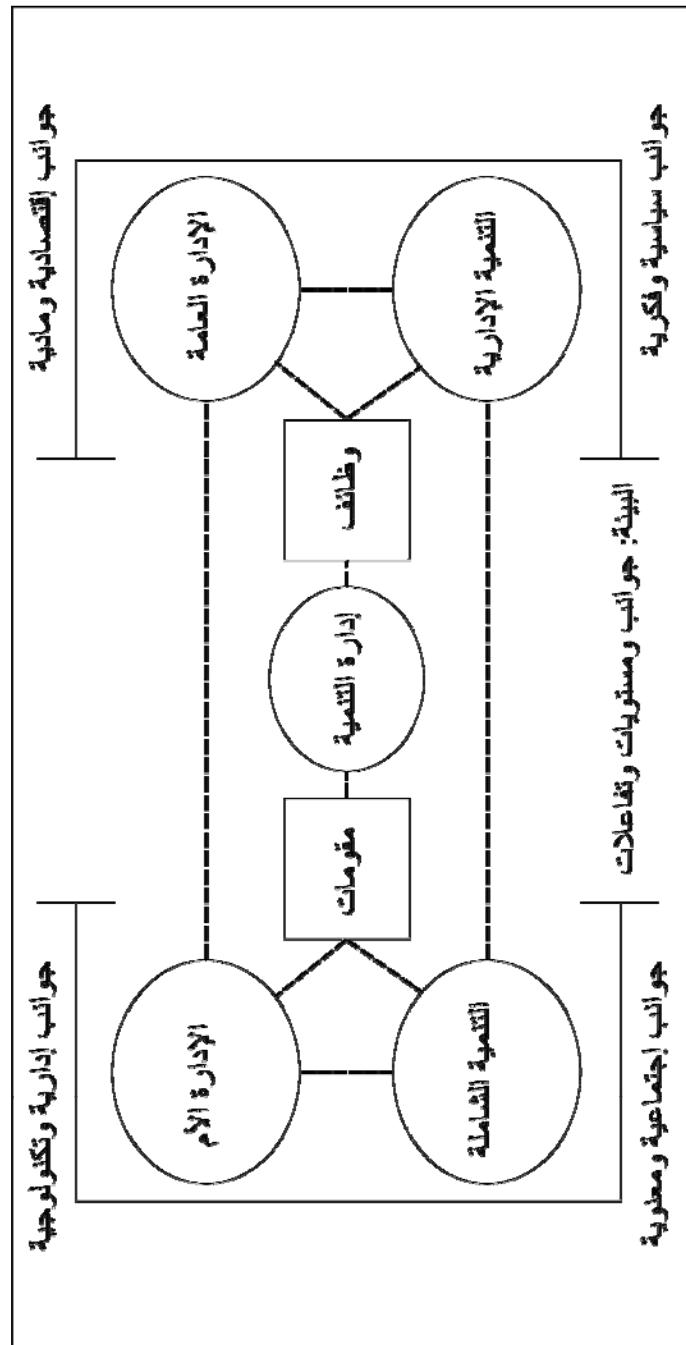
مقومات إدارة التنمية:

تستند إدارة التنمية إلى المقومات الرئيسية التالية:

1. وجود إدارة سياسية إدارية عليها أي تبني القيادة الإدارية والسياسية العليا في الدولة لفلسفة الإدارة التنموية وقناعاتها بأهدافها وأساليبها كمدخل للتنمية القومية الشاملة.
2. توفر المصادر المالية والبشرية والتكنولوجية الملائمة لإدارة الجهد التنموية تخطيطاً وتنفيذًا.
3. تحديد الأهداف والسياسات والبرامج التنموية وفقاً لخطط مدرosaة ومنظمة بطرق عملية قابلة للتنفيذ العملي الفعال.
4. التفاعل الإيجابي بين النظريات الإدارية وتطبيقاتها العملية.
5. الانفتاح والتعاون المحلي والدولي في مختلف مجالات التنمية وإدارتها.
6. إتباع المنهج المؤسسي في كافة المجالات التنموية بما في ذلك التخطيط لبناء المؤسسات التنموية الازمة والمستقرة.
7. إيجاد نظم فعالة ومتكلمة وحديثة للمعلومات والاتصال والرقابة والمتابعة في مجال الإدارة والتنمية.

إدارة التنمية كنظام مفتوح:

تعتبر إدارة التنمية بمثابة نظام مفتوح ويرتبط بالنظام البيئي والمجتمعي بمستوياته المختلفة. ويتصف النظام المفتوح بالتفاعل والتآثيرات المتبادلة بين مكوناته الداخلية من جهة وبين هذه المكونات والمحيط الخارجي من جهة أخرى وبين الشكل رقم (1) ديناميكية إدارة التنمية كنظام مفتوح ضمن إطار بيئي واسع ومقدر.



شكل رقم (١) يبين ديناميكية إدارة التنمية كنظام مفتوح ضمن إطارة بيئي واسع

تقع إدارة التنمية في مركز بيئي محدد وتمثل نظاماً فرعياً في إطار البيئة المحيطة. حيث أن إدارة التنمية تستند إلى مقومات معينة وتقوم بوظائف محددة لها. كما تنبثق عن الإدارة الأم والإدارة العامة لأنظمة مترابطة بمستويات مختلفة وتمثل إدارة التنمية الإدارية التنظيمية للإدارة العامة من أجل تحقيق أهداف التنمية الشاملة. حيث تتولى إدارة التنمية مجموعة من الوظائف التي تتطلبها عملية التنمية الشاملة. وترتبط التنمية الإدارية بالتنمية الشاملة وبالإدارة العامة وبإدارة التنمية بعلاقات تفاعلية إيجابية ومتبادلة بشكل دائري أي بدون نقطة بداية محددة نظراً للعلاقة الجدلية المعقّدة بين هذه المجالات. وتم كافية التفاعلات بين إدارة التنمية والإدارة الأم والإدارة العامة والتنمية الإدارية والتنمية الشاملة في إطار بيئي واسع ومعقد يشمل جوانب عديدة ومستويات وتفاعلات مختلفة.

فالإدارة الأم تشمل مجالات إدارية متخصصة بما فيها إدارة الأعمال (الإدارة في القطاع الخاص) وفروعها المتخصصة والإدارة العامة (الإدارة في القطاع العام) بفروعها المتخصصة ومن بينها إدارة التنمية. وتمثل إدارة التنمية رأس الحربة في معركة التنمية الشاملة في أي مجتمع نامي. كما تلتقي إدارة التنمية مع الإدارة العامة والإدارة الأم في كثير من المبادئ والمفاهيم والنظريات المشتركة وتطبيقاتها العملية في المجالات المجتمعية العديدة. أما التنمية الشاملة فتتضمن عناصره كثيرة أهمها ما يلي:

- أ. تنشيط مختلف الفعاليات الاقتصادية بشكل متوازن يوفر العمالة والدخل والسلع والخدمات مما يحسن من الرفاه المادي العام للمجتمع.
- ب. تحسين المستويات الثقافية والاجتماعية وزيادة الوعي الاجتماعية عموماً.
- ج. تطوير العلم والتكنولوجيا والأبحاث الموجهة لخدمة الإنسان في كافة المجالات والقطاعات الإنتاجية.
- د. التقدم السياسي بما فيه من أبعاد مترابطة مثل الوعي والديمقراطية والتحرر والاستقلالية والانتماء والمحافظة على الهوية الوطنية.

هـ. المحافظة على التوازن والأمن والاستقرار والرفاه العام للمجتمع.

أما بالنسبة لمقومات إدارة التنمية ووظائفها فقد سبق وأن أشرنا إليها آنفًا فلا داعي للتكرار. بينما تتضمن التنمية الإدارية منطقة مشتركة بين الإدارة والإدارة العامة وإدارة التنمية والتنمية الشاملة. فلا يمكن تصور تنمية شاملة بدون إدارة تنمية فعالة كما لا يمكن لإدارة التنمية جوانب الإدارة الإنسانية والمادية وغيرها. ويمكن تصور هذه العلاقات من زاوية معاكسة تماماً مما يدل على جدلية (دائرية) العلاقة والتفاعل بين هذه الجوانب الإدارية والتنمية. أي أن التنمية الشاملة تساعد في التنمية الإدارية وتحسين فعالية إدارة التنمية ومختلف مجالات الإدارة الأم والإدارة العامة على حد سواء لأن التنمية الشاملة توفر الإمكانيات والظروف الملائمة لذلك.

وتتم التفاعلات وال العلاقات بين إدارة التنمية والإدارة لفرعيها العام والخاص والتنمية الشاملة في إطار بيئي متعدد الأبعاد والجوانب والمستويات وأهم مكونات الإطار البيئي بإيجاز ما يلي:

أـ. الجوانب الاقتصادية والمادية بما فيها من مصادر وثروات طبيعية وإمكانات إنتاجية في مختلف القطاعات الصناعية والزراعية والتجارية وغيرها.

بـ. الجوانب الإدارية والتكنولوجية بما في ذلك من أهداف وسياسات وفلسفات وبناء مؤسيي وأساليب تكنولوجية بشقيها المادي (الأجهزة) والمعنوي (الأنظمة والمعلومات والبرامج).

جـ. الجوانب السياسية والفكرية ومدى تطورها من حيث الوعي والحرية والمشاركة الشعبية والرقابة العامة والإطار المؤسيي- لممارسة السياسة بكافة أبعادها العامة والخاصة.

دـ. الجوانب الاجتماعية والمعنوية بما فيها من تركيبة سكانية ومستويات ثقافية وعلمية ووعي وعادات وقيم وطموحات ومشكلات وغيرها.

هـ. مدى الاستقرار والتعقيد في مكونات البيئة.

إن النظرة لإدارة التنمية كنظام مفتوح تتضمن إمكانية خضوعها للتغير الدينياميكي وفقاً للمستجدات والظروف المحيطة. وبالتالي تخضع للتغير في الأهداف (ضيقاً أو اتساعاً) والأدوات التنظيمية والمقومات والوظائف أو غيرها من الجوانب. ولا يعني خضوع إدارة التنمية للتغير إن التأثير يكون من طرف واحد بل العكس تماماً فإن العلاقة بين إدارة التنمية والبيئة المحيطة بها تقوم على أساس التفاعل والتأثير المتبادل باتجاهين. وبالرغم من ذلك، فإنه يتوقع أن تكون إدارة التنمية أكثر فاعلية وتأثيراً في بيئتها المحيطة لأن هذه الإدارة هي بمثابة الأداة المتخصصة في التغيير المجتمعي. وعلى أية حال، فإن نجاح إدارة التنمية في أية دولة نامية يتوقف على توفير مجموعة من العوامل والظروف. وأهم هذه العوامل ما يلي:

1. تأسيس إدارة التنمية **Institutionalization** أي اعتماد المؤسسات كإطار لإدارة التنمية وفقاً لخطط مدروسة بعناية وبالتالي وجود نظام (شبكة) من المؤسسات القادرة على التخطيط والتمويل والتنفيذ لمشاريع التنمية في مختلف القطاعات الإنتاجية والخدمية.
2. تبني سياسة واضحة ومدروسة للتنمية الإدارية ب مختلف أبعادها الإنسانية والهيكلية والوظيفية والإجرائية وغيرها.
3. الرشد والعقلانية في استخدام الموارد المتوفرة والمحدودة للوصول إلى الأهداف المرسومة وفقاً لسلم أولويات مدرس بدقة.
4. الانفتاح والتعاون الدولي والإقليمي والم المحلي في مختلف مجالات التنمية الشاملة والإدارة والتكنولوجيا وغيرها.
5. التأكيد على مجموعة من المبادئ الأساسية الهامة مثل التوازن التنموي بين كافة أقاليم الدولة والتوازن في المشاركة في مسؤوليات التنمية بين القطاعين العام والخاص والتوازن بين القطاعات الاقتصادية المختلفة.

الفصل الثاني

نظريات التنمية

الفصل الثاني

نظريات التنمية

تمهيد:

تشكل النظريات المحور الأساسي أو الهيكل العظمي لأي بناء علمي في مجالات المعرفة الإنسانية المتعددة. ويمكن تعريف النظرية بشكل علم على أنها بناء مفاهيمي منظم يفسّر سلوك ظاهرة محددة ويبين العلاقة بين متغيراتها ضمن إطار محدد من الافتراضات والشروط والظروف المحيطة بالظاهرة. وبالرغم من اختلاف النظريات بين العلوم الإنسانية والعلوم الطبيعية من حيث مدى قوّة النظرية وقابليتها للتمييم ومدى استمرار صدقها وصلاحيتها في تفسير الظواهر المختلفة إلا أن هذه النظريات تخدم أهداف محددة وهي بإيجاز:

- أ. التفسير: فالنظريات تقوم بتفسير الظواهر الإنسانية والاجتماعية والطبيعية والإدارية والاقتصادية وغيرها. كما تقوم بتحليل العلاقة بين المتغيرات المؤثرة في الظاهرة وتبين خصائصها وسلوكها واحتمالات الظاهرة ب مختلف أبعادها.
- ب. التنبؤ: إن تحديد طبيعة الظاهرة وخصائصها السلوكية والمتغيرات التي تؤثر فيها والافتراضات المرتبطة بها هي عوامل مساعدة في التنبؤ بسلوك الظاهرة واتجاهاتها وفقاً للظروف المحيطة بها. فالنظرية لا تقصر على تفسير طبيعة الظاهرة وسلوكها بل تخدم التنبؤ بالاتجاهات المستقبلية لتطور الظاهرة وتفاعلها مع المحيط البيئي.
- ج. الضبط والتحكم أو السيطرة: إن فائدة النظريات للإنسان لا تقتصر عند وظيفتي التفسير والتنبؤ بسلوك الظواهر المختلفة بل تتعداها لتساعده في السيطرة على سلوك هذه الظواهر ومواجهتها بالأسلوب الملائم.

تختلف طبيعة النظريات من علم لآخر وخصوصاً بين العلوم الإنسانية والاجتماعية والعلوم الطبيعية ويلاحظ أيضاً أن مصطلح (نظريه) قد لا يستعمل بمعناه العلمي الدقيق في كثير من الحالات أو الكتابات في العلوم الاجتماعية والإنسانية. حيث أن (النظريه) في مثل هذه الحالات لا تعدوا كونها مجرد افتراضات محددة بخصوص ظاهرة محددة أيضاً. وعلى أية حال. فإنه يمكن التمييز بين النظريات بناء على المعايير الأساسية التالية:

أ. مدى قوة النظريه **Solidity** أي مدى الترابط المنطقي بين مكوناتها ومتغيراتها وقدرتها في تفسير سلوك الظاهرة ذات الصلة بها. وهذا يعني صدق النظريه وانطباقها العملي في تفسير الظاهرة والتنبؤ بسلوكها والسيطرة عليه.

ب. التعميم أو العمومية **Generalization** أي مدى إمكانية تطبيق النظريه في مجالات أو حالات أو أوضاع مماثلة. وتتضمن هذه الخاصية قابلية النظريه لإثبات وجودها في حالات عديدة أو كثيرة ضمن ظروف محددة.

ج. عمر النظريه **Duration** أي مدى استمرار صلاحيتها وصدقها في تفسير الظاهرة لفترة زمنية طويلة نسبياً.

إن الخصائص المذكورة آنفأً للنظريه ترتبط ببعضها بشكل حيوي وإيجابي وثيق. حيث أنه كلما اتصفت النظريه بالقوة والقابلية للتعميم والاستمرارية كلما تعاظمت قوة النظريه وكلما قربت من المعنى العلمي الدقيق للمصطلح. وبالتالي فإن النظريات تتفاوت في مدة وجود هذه الخصائص في كل منها. وتسمى أقوى النظريات قوانيناً مثل (قانون الجاذبية) بينما تسمى بقية النظريات بنفس المسمى بالرغم من تفاوتها في القوة والتعميم والاستمرارية.

ففي العلوم الطبيعية وفرة في النظريات القوية والقوانين العلمية بينما تعاني العلوم الاجتماعية والإنسانية من نقص في النظريات أو القوانين العلمية بمعنى الدقيق

لهذه المصطلحات. ولكن هناك بعض الاستثناءات لهذه الملاحظة الواقعية حيث يوجد (العرض والطلب) في "علم الاقتصاد" وهو علم اجتماعي.

ويمكن القول بأن هناك نوعين من النظريات في العلوم الاجتماعية والإنسانية هما النظريات البسيطة والنظريات المتوسطة. كما أن هناك نوع ثالث من النظريات يوجد في العلوم الطبيعية يمكن وصفه بالنظريات الكبيرة. فالنظريات البسيطة ما هي إلا مجرد مجموعة من الافتراضات المبنية والمقبولة نسبياً والتي تتعلق بخصائص ظاهرة معينة والعلاقة بين متغيراتها وسلوكها العام. وهذه النظريات البسيطة تمثل وجهات نظر أصحابها ويتوفّر فيها درجة من الصدق والقبول والعمومية والاستمرارية في تفسير ظاهرة معينة.

أما النظريات الكبيرة **Grand Theories** فتشمل نظريات وقوانين ضمن مجال العلوم الطبيعية كالفيزياء والكيمياء والفلك وغيرها.

بينما توجد نظريات متوسطة (وسطية) **Middle - Range** تقع بين النوعين المذكورين آنفًا من حيث القوة والتعميم والاستمرارية. وتتوفر بعض النظريات المتوسطة في مجال العلوم الاجتماعية والإنسانية. ومن الأمثلة على هذه النظريات المتوسطة النظرية البيروقراطية ونظريات أخرى في الاقتصاد والإدارة والاجتماع والسياسة وغيرها.

وأخيرًا فقد أظهرت في مجال التنمية محاولات تنظيرية كثيرة قد يرقى بعضها إلى مستويات عالية من القوة أو الصحة والتعميم والاستمرارية بينما تبقى محاولات أخرى في مستوى الاجتهد الفكري والتعبير عن وجهة نظر الإنسانية بالتنافر والخلاف الفكري والمنطقي والعملي. حيث أن الظواهر المرتبطة بالعلوم الاجتماعية والإنسانية تكون في الغالب منصبة على الإنسان وسلوكه الذي لا يخضع إلى قواعد محكمة أو معزولة أو حيادية في الفكر أو الممارسة على حد سواء.

إن الحكم على طبيعة النظريات التنموية ومدى قوتها وعموميتها واستمراريتها هو أمر يتوقف على الربط المنطقي بين مكونات النظرية ومتغيراتها بالإضافة إلى

صدقها ونجاحها في تفسير الظاهرة المرتبطة بها في الواقع العملي وضمن معطيات وافتراضات محددة تبينها النظرية بحد ذاتها. وقد تكون عملية بناء النظريات أسهل نسبياً من عملية تطبيقها أو تشغليها في أرض الواقع. وبالتالي فإن الاختيار الحقيقي الذي يواجه أي نظرية أو يساعد في الحكم عليها هو مدى صمودها في الواقع العملي. فالنظرية الناجحة هي النظرية العملية أي القابلة للتطبيق في مواجهة مشكلة إنسانية أو اجتماعية أو طبيعة محددة. حيث أن النظريات أو محاولات التنظير يفترض أن تواجه بالدرجة الأولى لخدمة التطبيقات بالدرجة الأولى لخدمة التطبيقات العملية في المجالات المختلفة. وبالرغم من ذلك فقد نجد وجهات أخرى بهذا الخصوص وترى في التنظير إشباعاً لحاجات الإنسان الفكرية المجردة.

وجملة القول فإن وجود النظريات بغض النظر عن خصائصها هو أمر حيوي يخدم العلم والمعرفة الإنسانية ويسهم في مواجهة المشكلات التنموية ويعني الخبرة الإنسانية عموماً. وبالتالي فلا بد من عرض تحليلي موجز لأهم نظريات التنمية. حيث أن نظريات التنمية تخدم الأغراض الرئيسية التالية:

- أ. تحديد أهم المشكلات والأهداف المجتمعية وتبني السياسات العامة الملائمة لمواجهتها.
- ب. الفهم النظامي (Systems) للجوانب وال العلاقات التنموية المختلفة.
- ج. الربط بين خصائص الظواهر التنموية وسلوكها وتوجيهها ضمن الإطار الملائم.
- د. المتابعة والرقابة وفقاً لمعايير محددة بدقة وبموضوعية ووضوح.

مفهوم التنمية:

يتصف مفهوم التنمية بالتغيير والتنازع أو الاختلاف الفكري والعملي الأمر الذي أدى إلى ظهور آراء عديدة ومفاهيم مختلفة لمصطلح (التنمية) وكل ما يتصل به من جوانب وعوامل ومشكلات وتفاعلات. وبالرغم من تعدد المصطلحات ذات الصلة

بالتنمية فقد استعملها بعض الكتاب بنفس المعنى في حين ميز آخرون بينها بينما تجاهل غيرهم مشكلة التعريف وأفترض أن الاهتمام بتعريف التنمية يهันه مضيعة للوقت في ضوء الاختلاف والطريق المسدود للوصول إلى تعريف عام متفق عليه.

ومن بين المصطلحات الشائعة في مجال التنمية نذكر أهمها كما يلي:

1. **التخلف Backwardness**: وهي حالة من التردي العام والانحطاط الشامل في مختلف الجوانب المجتمعية من اقتصادية وسياسية واجتماعية وفكرية وثقافية ومادية ومعنوية وصحية وغيرها. وتتصف المجتمعات المتخلفة بالفقر العام **Poverty** وما يتفرع عن هذه الصفحة من خصائص وأهمها:
 - أ. الانغلاق الفكرية والاجتماعية والثقافية والعلمي والسياسي.
 - ب. الفقر المادي والاقتصادي من حيث الدخل والبيئة والسكن وغيرها.
 - ج. تدني المستويات الصحية الفردية والمجتمعية وتفشي- الأمراض وارتفاع معدلات الوفاة بين الأطفال وغيرهم.
 - د. ارتفاع مستويات البطالة وتدني الإنتاجية وما يرافقها من مشكلات.
 - هـ. انخفاض الحركة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وغيرها أي جمود عام في الحياة الفردية والمجتمعية.
2. **التطوير Development**: ويعني إجراء تعديلات كافية أو جزئية في مجال من المجالات المجتمعية المادية أو المعنوية بحيث يتم الانتقال أو التغير في الأشياء أو المسلكيات من وضع لآخر أفضل منه. وبالتالي فإن التطوير يعني التقدم **Progress** أي التحسن الكمي والنوعي في مجال أو أكثر من المجالات المجتمعية وعلى المستويات الكلية أو الجزئية. ويشمل التطوير أو التقدم

المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والعلمية والإدارية وغيرها. كما قد يكون التطوير على المستوى الكلي للمجتمع أو على مستوى منظمة أو قطاع محدود فيه.

3. **التطور Evolution**: ويتضمن وصفاً لحالة الانتقال من وضع لآخر وفقاً لسلسل مرحل (موضوعي) و زمني. ويعتبر التطور مفهوماً محايدها المعنى لأنها يشمل تسجيلاً للواقع و مجريات الأحداث وبين كيفية حدوثها وما يتصل بها من ظروف ومقاييس كمية و نوعية وغيرها. وقد يشمل مفهوم التطور الحياة الفردية أو العامة جزئياً أو كلياً. أي أن مفهوم التطور هو عبارة عن وصف للأشياء أو الناس على خطى الزمان والمكان. وبالتالي فهو لا يتضمن أية معانٍ قيمة (صح أو خطأ) أو (إيجابي / سلبي).

4. **التحديث والحداثة Modern and Modernization**: وتعني مواكبة التطورات والمستجدات و مراعاة الظروف والأشياء والسلكيات والمعايير السائدة في أي مجال من المجالات في فترة زمنية معينة.

والحداثة أو المعاصرة كما تسمى أحياناً هي تطبيق الأصول المتعارف عليها في مرحلة زمنية آنية. وبالتالي فإن ما هو حديث (معاصر) اليوم فهو ليس كذلك بالأمس أو غداً. إن مفهوم الحداثة مرتبط بالعنصر الزمني و يتغير وفقاً لذلك. والحداثة لا تعتبر بالضرورة ومن الناحية المنطقية إيجابية أو سلبية بطبيعتها بل إنها مفهوم محايده يتضمن الالتزام بما هو سائد الآن وهنا.

وبالرغم من ذلك فإن القصد الضمني وراء المطالبة بالحداثة (أو التحديث) هو قصد إيجابي ويعني الأخذ بأفضل الأشياء والسبل التي توصل إليها الإنسان.

5. **النمو الاقتصادي Economic Growth**: وهو من أهم المصطلحات التي لاقت رواجاً و تركيزاً في مجال التنمية حيث ضيق بعض الكتاب بقصد أو بغيره مفهوم التنمية ليشمل الجوانب الاقتصادية بالدرجة الأولى مع إهمال أو تجاهل واضح للجوانب الأخرى والعديدة والهامة المؤثرة في مجال التنمية.

ويتضمن مفهوم النمو الاقتصادي تحسين فعالية الاقتصاد القومي وتعزيز الرفاه المادي للمجتمع بما في ذلك زيادة الدخل الفردي والقومي وتوفير السلع والخدمات بالشكل الملائم (كمياً ونوعياً) والوقت الملائم والأسعار المستقرة وغير ذلك من مظاهر الاقتصاد الفعال. ويشمل النمو الاقتصادي مختلف القطاعات الإنتاجية والخدمية مثل الزراعة والصناعة والتجارة والطاقة والبنية التحتية الملائمة. وتحدث كثير من النظريات التنموية عن طبيعة النمو الاقتصادي وسبل تتحققه ومشكلاته وغير ذلك من الجوانب. ومن أهم مظاهر النمو الاقتصادي ما يلي:

- أ. ارتفاع مضطرب في الدخل الفردي والقومي.
- ب. نشاط تجاري واسع على كافة المستويات المحلية والخارجية.
- ج. تطور إيجابي أو تحسن مستمر في كافة القطاعات الاقتصادية وخصوصاً الزراعة والصناعة وخدمات البنية التحتية.
- د. توفر السلع والخدمات ب مختلف أنواعها وكثياراتها الملائمة.
- هـ. النمو المتوازن والمستقر بحيث تقل معدلات البطالة أو التضخم أو تكون تحت السيطرة كلما أمكن ذلك.
- و. توجيه العلم والتكنولوجيا والابحاث لخدمة الحركة الاقتصادية وزيادة الإنتاجية والاستثمار الأمثل للمصادر والموارد الطبيعية والإنسانية وغيرها من عناصر الإنتاج.
- ز. الرفاه المادي العام للفرد والمجتمع.

ويتضمن النمو الاقتصادي عملية الانتقال بالمجتمع من المرحلة الابتدائية والتقلدية في مختلف القطاعات الإنتاجية إلى مراحل أكثر تقدماً تعتمد على التصنيع والتكنولوجيا والإبداع الإنساني عموماً. كما يتضمن النمو الاقتصادي عملية تحول كبرى من المجتمع الزراعي البدائي والبسيط ب مختلف الجوانب والأبعاد ومعايير إلى مجتمع صناعي متقدم ومعقد ديناميكي وفقاً لمعايير عديدة.

6. **التغيير Change**: ويعني استبدال الوضع الحالي كلياً أو جزئياً بوضع آخر يختلف عنه نسبياً (قليلأً أو كثيراً) لأن التغيير قد يكون محدوداً أو شاملاً كما قد يكون بسيطاً أو جذرياً. يتضمن التغيير عملية الانتقال (الموضوعي أو الزمني أو المكاني أو الشخصي أو الاجتماعي) من حالة لأخرى قد تكون إيجابية كما قد تكون سلبية. وبعبارة أخرى فإن هناك مفاهيم وجوانب ومستويات كمية ونوعية للتغيير. ويتضمن التغيير الإفلات من الجمود وكسر الواقع الحالي بطريقه ودرجات أو بأخرى. ويستنتج من كل ذلك أن التغيير هو مفهوم احتمالي ومحايد لا يعني حتمية معينة سوى الانتقال مع مرحلة أو حالة لأخرى.

وبالرغم من ذلك فإن التغيير في مجال التنمية يحمل معنى إيجابي عموماً، وعندما يكون التغيير مخططاً فلا بد أن يكون التوجه إيجابياً بحيث يتم استبدال الأوضاع الحالي بأخرى أفضل منها. لكن النقاش في مفهوم موضوع التغيير قد لا يحصل إلى نهاية. حيث أن القصد الإيجابي للتغيير المخطط قد لا يؤدي بالضرورة والاحتمالية إلى نتائج مرغوبة وبالتالي تبقى الاحتمالات كلها واردة.

7. **التنمية الشاملة Comprehensive Development**: يتصف مفهوم التنمية الشاملة بالواقعية والاتزان والقبول المنطقي أكثر من المفاهيم الأخرى للتنمية. حيث تتصف تلك المفاهيم الأخرى للتنمية بأنها أحاديد **البعد Unidimensional** وغير متوازنة وغير واقعية وفاشلة نسبياً في تفسير حقيقة الظاهرة التنموية.

ويتضمن مفهوم التنمية الشاملة كافة الجوانب المجتمعية كنظام معقد ومفتوح ومتكملاً وديناميكياً. أي أن التنمية الشاملة هي عملية الانتقال بالمجتمع من مرحلة لأخرى أكثر تقدماً من مختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية والعلمية والثقافية والتكنولوجية والبيئية ويعطي مفهوم التنمية الشاملة إهتماماً متوازناً لكافة جوانب التنمية المجتمعية وأبعادها المادية والمعنوية. حيث يستند مفهوم التنمية

الشاملة إلى النظرة النظامية (System) في تفسير خصائص التنمية ومتطلباتها والعلاقة بين متغيراتها وأهدافها وسياساتها وغير ذلك من الجوانب التنموية.

تتضمن عملية التنمية الشاملة عملية متكاملة الأبعاد والجوانب تهدف إلى تعزيز قوة المجتمع والمحافظة على بنائه المادي والمعنوي من خلال جهود فردية وجماعية واعية تساعد في الصعود المتواصل والمضرور على درجات سلم التنمية.

ومن أهم خصائص التنمية الشاملة ومتطلباتها ما يلي:

- أ. التخلص من التخلف (مظهراً وسلوكاً ونتائج) تدريجياً.
- ب. التطوير والمعاصرة الملائمة وبشكل إيجابي يتناسب مع الظروف والقيم والإمكانات المحلية.
- ج. التركيز والاهتمام المتوازن بكافة القطاعات الإنتاجية والخدمية.
- د. الاعتماد على العلم والتكنولوجيا الملائمة والبحث العلمي كأدوات داعمة وسبيل للتنمية المنظمة والمدروسة.
- هـ. الرفاه العام للمجتمع مادياً ومعنوياً وعلى كافة المستويات الفردية والجماعية والمحليّة والقومية. ويتضمن الرفاه العام مجموعة كبيرة من المعايير بحيث لا يمكن حصرها في قائمة جامعة مانعة. ومن هذه المعايير مثلاً وليس حصرًا الوعي والانفتاح الفكري والثقافي والاجتماعي وتحسين مستويات المعيشة والصحة والسكن والتعليم والبيئة والمشاركة السياسية والمؤسسية وغيرها.

أهداف التنمية:

يتلخص الهدف العام للتنمية بتحقيق الرفاه المتوازن والشامل للأفراد والجماعات في أي مجتمع من خلال الاستخدام الأمثل للمصادر والثروات والأساليب المتأتية. وينبثق عن هذا الهدف العام مجموعة كبيرة من الأغراض للتنمية وأهمها ما يلي:

1. التخلص من كافة مظاهر الفقر العام والتخلف.
2. تحقيق الاستقرار الاقتصادي بدرجة مقبولة وملائمة بحيث تخفف من معدلات البطالة والتضخم أو تقضي عليها إذا كان ذلك ممكناً.
3. توفير أساليب العيش الكريم بكل ظروفه وأبعاده والتي تشمل توفير فرص عمل متكافئة وعادلة وتوفير السلع والخدمات الملائمة للحياة الإنسانية الأفضل دوماً.
4. تحقيق العدالة الاجتماعية وفقاً للمعايير المقبولة في المجتمع.
5. تفعيل كافة الطاقات الوطنية واستغلالها بشكل يحقق النفع العام دون أن يتجاهل النفع الخاص.
6. التحرر العادل والمتوازن ضمن الهوية الوطنية لكل مجتمع. ويشمل مفهوم التحرر القدرة على الاختيار واتخاذ القرار والتخلص من التبعية بكل أشكالها وأبعادها.
7. تعزيز القدرات العامة للمجتمع في التعامل مع البيئة المحيطة محلياً وخارجياً ومواكبة الأفضل باستمرار.

مقومات التنمية الفعالة:

- تتوقف فعالية التنمية على مجموعة كبيرة ومتربطة من المقومات وأهمها ما يلي:
1. التخطيط الوعي والمنظم والمدروس للتنمية بما في ذلك تحديد واضح ودقيق وعملي للأهداف والوسائل والفرص والمحددات والافتراضات.
 2. انطلاق المجهودات التنموية من الظروف والمعطيات والقيم الأساسية للمجتمع.
 3. التوازن في الاهتمام الشامل بمختلف القطاعات الإنتاجية والخدمية.

4. الرابط بين التنمية والعلم والتكنولوجيا والابحاث.
5. الاهتمام بإدارة التنمية وتنظيمها وفقاً للأصول العلمية وخصوصاً معايير الكفاءة والمؤسسية وغيرها.
6. الانفتاح والتعاون الإيجابي بين الدول المختلفة في كافة المجالات الثنائية والجماعية التي تعزز احتمالات التنمية عموماً.
7. توفير كافة المتطلبات والمدخلات الالزمة لعملية التنمية ومن أهمها:
 - أ. الاستثمارات المالية (رأس المال) المحلي والأجنبي ضمن ضوابط مدققة.
 - ب. توفر أسباب الاستقرار العام (السياسي والأمني والاقتصادي..) كمناخ ضروري للتنمية.
 - ج. توفير العناصر البشرية المؤهلة والمدربة والمنتجة.
 - د. توفير الأساليب الإدارية والتكنولوجية ونظم العمل الملائمة والفعالة.
 - هـ. تحديث التشريعات لتواكب التطورات التنموية.
 - و. توفير نظم حديثة ومتكاملة للمعلومات والرقابة والمتابعة.

نظريات التنمية:

يمكن القول بأن هناك نظريات عديدة تناولت ظاهرة التنمية من زوايا مختلفة وتعكس وجهات نظر أصحابها. حيث أن (النظريات) في هذا المجال الاجتماعي والإنساني تمثل تعبيرات منطقية مترابطة حول وجهات نظر عديدة في مجال التنمية. وهي وبالتالي نظريات بمعنى العلمي الدقيق لهذا المصطلح. ويمكن تصنيف (نظريات التنمية) في الفئات الرئيسية التالية:

أولاً: النظريات الاقتصادية:

وتشمل وجهات نظر عديدة أهمها ما يلي:

(1) **آدم سميث Adam Smith**: والذي يرى أن الحرية والتنافس تمثل الأجراء الملائمة لأقصى نمو اقتصادي. وحدد سميث أهم العوامل المؤثرة في النمو الاقتصادي وهي التخصص والتراكم الرأسمالي وزيادة الإنتاجية من خلال الإبداع التكنولوجي.

(2) **كارل ماركس Karl Marx**: والذي يرى بأن النمو الاقتصادي في ظل الرأسمالية يبقى محدوداً نظراً لتناقض معدل العائد على فائض قيمة العمل وليس بسبب قانون الغلة المتناقض. ويدرك بأن هذا القانون ينص على أن إضافة العناصر الإنتاجية الأخرى سوف تسهم بزيادة الإنتاج الكلي بمعدل متناقض. وبالرغم من ذلك فقد أدرك ماركس أهمية رأس المال كوسيلة حيوية للنمو الاقتصادي. غير أنه يرى بأن التراكم الرأسمالي في النظم الرأسمالية سوف يقود إلى الكساد الاقتصادي والبطالة والأجور المنخفضة إلى حد الكفاف وبالتالي تدمير الرأسمالية.

(3) **الفرد مارشل Alfred Marshal**: والذي يرى بأن النمو الاقتصادي هو محصلة لمجموعة كبيرة من العوامل الاقتصادية وغيرها. وتشمل هذه العوامل المصادر الطبيعية والمناخ والشخصية الإنسانية والحرية السياسية والاستعداد والقدرة على الادخار والنقل المنظور والاقتصاديات الأخرى والعوائد المتزايدة وتتوفر الأسواق الواسعة. كما أضاف مارشل عدد آخر من العوامل المؤثرة في النمو الاقتصادي ومن بينها وجود طبقة اجتماعية وسطى كبيرة وحكومة فعالة والتعليم والحركة الاجتماعية.

(4) **جوزيف شمبير Joseph Schumpeter**: والذي يعتقد بوجود تناقض نسبي بين النمو الاقتصادي والاستقرار الاقتصادي. ويعرف النمو (التنمية) بأنها توسع شامل في الاقتصاد القومي يشمل إنتاج سلع وخدمات جديدة وأساليب إنتاجية حديثة وأسواق ومصادر تمويل وتنظيمات صناعية جديدة أيضاً. ويرى شمبير أن

التنمية (النمو) لا تعود إلى الأدخار أو رأس المال بل إلى المستثمر المبدع (Entrepreneur). كما أن التنمية تتعزز من خلال فتح قنوات التمويل أمام المستثمرين من داخل الاقتصاد القومي ومن خارجه أيضاً.

(5) **نظريّة المراحل التاريخيّة لروستو Rostow:** وتقوم هذه النظريّة على الافتراض بأن التنمية الشاملة للمجتمعات تتحقّق بناء على خطوات مرحلية وتدرّيجية. أي أن هناك مراحل محددة يمر فيها أي مجتمع قبل أن يصل إلى مرحلة متقدمة من النمو الاقتصادي والاجتماعي. كما أن هناك متطلبات سابقة للتنمية عوامل اجتماعية وحضارية وبيئية عديدة. وبين رrosto مراحل التنمية عموماً كما يلي:

- أ. مرحلة المجتمع التقليدي.
- ب. مرحلة زمنية طويلة تبلور خلالها المتطلبات الاقتصادية والاجتماعية السابقة للتنمية.
- ت. مرحلة الانطلاق التنموي وهي قصيرة.
- ث. مرحلة تسارع الحوافز للنضوج التنموي.
- ج. مرحلة الاستهلاك الوفير والرّفاهي.

وتتصف المرحلة الأخيرة بـاستثمارات وجهود اجتماعية هائلة خصوصاً في مجالات التكنولوجيا والفضاء وال المجالات العسكرية بهدف حيازة مركز عالمي قوي بـمختلف أبعاد القوة ومصادرها التأثيرية الواسعة. كما تعتبر مرحلة الانطلاق Take - Off من أهم المراحل المذكورة وأكثرها جدلية وإثارة للنقاش والاختلاف في الأوساط العلمية والسياسية والعملية. وتتبّع أهمية هذه المرحلة من علاقتها وتأثيرها في مجال سياسات المساعدات الخارجية. وقد حدد رrosto ثلاثة أبعاد رئيسيّة لمرحلة الانطلاق:

- أ. ارتفاع ملحوظ في معدل الاستثمارات في القطاعات الإنتاجية المختلفة.
 - ب. نمو القطاعات الصناعية بمعدلات عالية.
 - ج. ظهور ميكانيكيات اجتماعية وسياسية ومؤسسية هامة تسهم في تحريك الاستثمارات الداخلية والخارجية.
- ومن أهم الدروس التي تتضمنها وتحوي بها نظرية روستو هي إمكانية استفادة (الدول النامية) من خبرة (الدول المتقدمة) والتبنؤ بمستقبل الدول المختلفة وفقاً لهذه المراحل. وبالتالي فإن هذه النظرية تميل إلى المفهوم الغربي للتنمية أو الغربية **Westernization** أي تقليد ومحاكاة المجتمعات الغربية وإتباع المراحل التاريخية لتطويرها من مجتمعات متخلفة إلى أخرى متقدمة جداً. ومن أهم وسائل التنمية الغربية العلم والتكنولوجيا والأبحاث في مختلف المجالات المجتمعية وخصوصاً الاقتصادية والصناعية.

(6) نظرية المعدل الحرج للنمو الاقتصادي **Critical Rate Growth**: وتنطلق هذه النظرية من النموذج التنموي للكل من هارد ودومار **Harrod- Domar** والذي يعتبر الإنتاج والنمو الاقتصادي كمحصلة لتفاعل بين العمل ورأس المال. وأن العمالة الكاملة تتحقق في الأمد القصير عندما يتساوى حجم الاستثمار مع حجم المدخرات. كما أن الاستثمارات طويلة الأمد تخلق طاقات إضافية للتوظيف مما يؤدي بدوره أيضاً إلى مزيد من الادخار والاستثمار المتواصل. يتوقف معدل النمو الاقتصادي على طبيعة العلاقة بين الدخل والإنفاق من جهة والإنتاج الإضافي المتولد عن الاستثمارات الأولية من جهة أخرى. وتحدد هذه النظرية مجموعتين من العوامل المعززة والمعيبة للتنمية. ومن أخطر العوامل المعيبة للتنمية وفقاً لهذه النظرية النمو السكاني المزaid.

كما أن هناك مستوى حرج للدخل الفردي يتمثل بحد أدنى للدخل الذي يسمح بالنمو الاقتصادي. ويقابل الحد الأدنى للدخل حداً أدنى للجهد يلزم لرفع مستوى الدخل الفردي بشكل يعظم العوامل المعززة للتنمية ويقزم العوامل المعيبة لها.

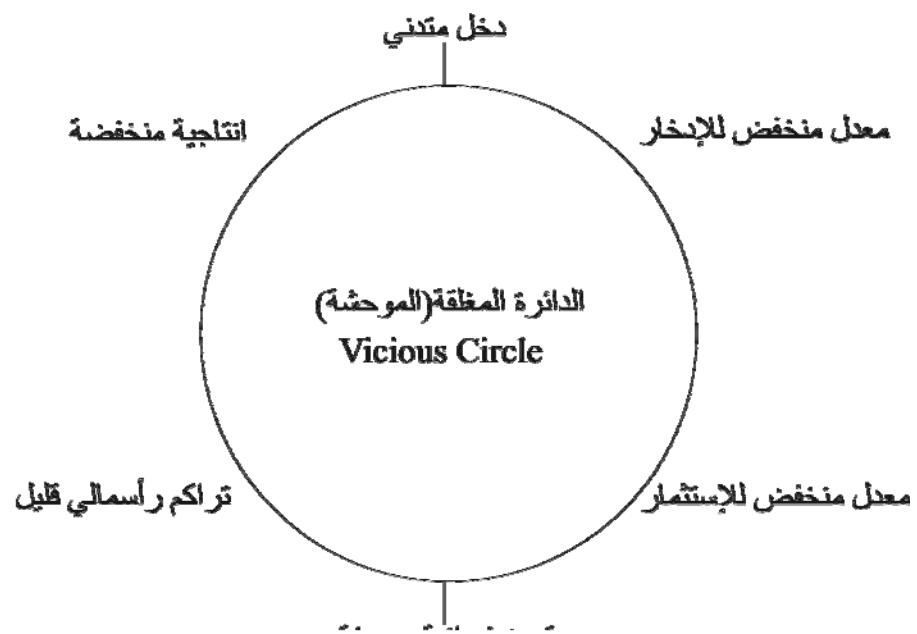
(7) نظرية النمو المتوازن أو الدفعة القوية – Balanced Growth or Big-Push Theory

وتفترض هذه النظرية بأن النمو الاقتصادي لا يمكن أن يتحقق بالتدريج الزمني والمرحلي البطيء بل لابد من مرور فترة من الاستثمارات المتلاحقة والمكثفة والسريعة والتي تولد دخولاً وإدخارات متضاعدة. أي أن هناك حلقة نشطة وفعالة ومستمرة (متواصلة) من الاستثمار والدخل والادخار. وتركز هذه النظرية على ضرورة النمو المتوازن لكافة القطاعات الاقتصادية نظراً لتكامل هذه القطاعات وعلاقتها الإيجابية ببعضها بعضاً. كما تظهر هذه النظرية حاجة الدول النامية والفقيرة إلى المساعدات الخارجية ب مختلف أشكالها ومصادرها وخصوصاً المساعدات المالية والتكنولوجية. حيث أن الدول النامية تعاني من أوضاع صعبة تمثل في ما يسمى بالدائرة الموحشة أو المغلقة **Vicious Circle** والتي يوضحها الشكل رقم (2).

الشكل رقم (2) يوضح الدائرة الموحشة التي تمثل الأوضاع السائدة في الدول النامية والفقيرة.

(8) نظرية استيعاب فائض العمالة – Absorption of Surplus Labor

وتقوم هذه النظرية على الافتراض بأن هناك فائضاً في العمالة في القطاع الزراعي في الدول النامية. حيث يمكن استيعاب أو توظيف مثل هذا الفائض في القطاع الصناعي في الاقتصاد القومي. أي أن احتواء فائض العمالة في الدول النامية يتم من خلال التوسيع الصناعي وبأجور أعلى قليلاً من حد الكفاف الذي يوفره العمل الزراعي. كما أن تحويل فائض العمالة الزراعية إلى القطاع الصناعي سوف يسهم في زيادة الإنتاجية في القطاعين الزراعي والصناعي وبالتالي زيادة الدخل القومي إجمالاً. ويتوقف معدل التوظيف في القطاع الصناعي على حجم الاستثمارات والادخار والأرباح الصناعية والتي تؤثر ببعضها بطريقة إيجابية.



شكل رقم (2)

يوضح الدائرة الموحشة التي تمثل الأوضاع السائدة في الدول النامية والفقيرة

(9) نظرية النمو غير المتوازن **Groeth Imbalanced**: تطلق هذه النظرية من الافتراض بأن أوضاع الدول النامية والفقيرة لا تسمح بتوفير كافة المتطلبات المالية والبشرية والتكنولوجية وغيرها من المدخلات الازمة للتنمية في كافة القطاعات الاقتصادية. وبالتالي فلا بد من توجيه الإمكانات المحدودة والمتوافرة للدول الفقيرة واستثمارها في بعض القطاعات المختارة والملائمة لمجمل الأوضاع المحلية في هذه الدول. وأن التركيز على هذه القطاعات يساعد في تطويرها ويخلق خللاً (عدم توازن) في الاقتصاد القومي أي ظهور بعض القطاعات الإنتاجية (وربما قطاع واحد أو عدد محدود منها) الرائدة والمؤثرة في القطاعات الأخرى. إن وجود مثل هذا الخلل يساعد في حفظ القطاعات الأخرى للحاق بالقطاع المتتطور نسبياً.

ثانياً: النظريات الاجتماعية النفسية **Social Psychological Theories**

تقوم هذه المجموعة من النظريات على أساس الربط والعلاقة بين النمو الاقتصادي والتنمية من ناحية والخصائص الشخصية والسلوكية للسكان في أي مجتمع من ناحية ثانية. ومن أبرز المفكرين المؤيدين مثل هذه النظريات ماكيلاند **David Mxxlelland** حيث يرى ماكيلاند أن التنمية هي المحصلة لمستويات الانجاز والإبداع الفردي والجماعي في أي مجتمع. وأنه كلما ازداد عدد الأفراد المبدعين والذين يحفزهم الإنجاز العالي والمعاصرة والمخاطر كلما توفرت فرص أكثر للتقدم والتنمية المجتمعية في مراحل الطفولة الأولى من خلال التوجيه والتشجيف والتوعية النفسية والاجتماعية والتعليم والتشريع الملائمة. كما إن تشجيع العقلية الاقتصادية المنتجة والإبداع الفردي يسهم في خلق الأفراد المنتجين والمبتدعين وبالتالي الإسهام في تحقيق التنمية الاقتصادية.

ويضيف هيجن إلى ذلك بأن النمو الاقتصادي يتحسن من خلال تشجيع الشخصيات الخالقة والإصلاحية التي تقود التحولات المجتمعية من حالات التخلف إلى حالات أكثر تقدماً تقوم على العلم والمعرفة والتكنولوجيا.

ثالثاً: نظريات التنمية الشاملة :Comprehensive Development Theories

وتتصف هذه النظريات عموماً بتوجهها وفهمها الشمولي والنظامي والمتحدد الأبعاد والجوانب لظاهرة التنمية. كما تتصف باهتمامها المتوازن في كافة القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإنسانية والمادية والمعنوية وغيرها من جوانب التنمية الشاملة. ومن أهم النظريات التي ظهرت في هذا المجال تلك التي جاء بها فرد رجز **Fred Riggs** وألبرتو راموس **Alberto Ramos**. وتنوقف درجة التنمية أو التخلف على مجموعة من الخصائص والمعايير والظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والعلمية والثقافية والمادية والمعنوية والبيئية المتغيرة.

وقد صنف رجز المجتمعات الإنسانية وفقاً لنموذج ثنائى بعد حيث ميّز بين المجتمعات النامية (المتخلفة نسبياً) والمجتمعات المتقدمة. أي أن هذا التصنيف يشمل نوعين من المجتمعات هما:

أ. المجتمع الزراعي (**Agraria**): ويتمثل المجتمع التقليدي النامي أو حتى المتخلف نسبياً والذي يتصف بالاعتماد على الزراعة البدائية وجمود التقاليد والمحسوبيّة ونخبة مؤثرة وقوية والحكومة كوكيل توظيف دائم.

ب. المجتمع الصناعي (**Industria**): ويمثل المجتمعات المتقدمة والتي تتصف بالاعتماد على الصناعة المتطرفة والتكنولوجيا والعلم والمؤسسية والجدرة والتنافس الفردي والديمقراطية والحركة الاجتماعية والرسمية والعقلانية في مختلف العلاقات الفردية والمجتمعية.

ويتضمن تصنيف رجز للمجتمعات بطريقة غير مباشرة توجهات الغربنة **Westernization** أي التقليد الأعمى للمجتمعات الغربية من قبل الدول النامية. حيث أن التنمية تمثل بإتباع مراحل التنمية الغربية وأساليبها ومظاهرها. وبالتالي فهي تتفق بشكل كبير مع النظريات الاقتصادية والتي تركز على الجوانب المادية بشكل خاص.

أما نظرية راموس فهي تمثل نموذجاً احتمالياً ونسبياً متغيراً للتنمية الشاملة. وتقوم هذه النظرية على الافتراضات الأساسية التالية:

أ. أن الحداثة أو التنمية لا تقتصر على جزء معين من هذا الكون وبالتالي فلا يوجد نمط مثالي للتنمية بحيث يمكن الاعتماد عليه وتطبيقه في أي مجتمع مهما كانت ظروفه وأوضاعه العامة.

ب. أن كل مجتمع يتضمن احتمالاته التنموية الخاصة به والملازمة لمجمل أوضاعه العامة. وأن المحاكاة العمياء للمجتمعات الأخرى تشكل عائقاً للتنمية الوطنية الشاملة.

وقد خلص راموس إلى تصنيف نظريات التنمية الشاملة في فئتين رئيسيتين هما:

أ. نظريات الحتمية "Necessity Model": والتي تشمل كافة النظريات التي تركز على النموذج الغربي في التنمية وما فيه من خصائص وسلوكيات ومتطلبات وغيرها.

ب. نظريات الاحتمالية "Possibility Model": والتي يرى فيها راموس تفسيراً واقعياً ومقبولاً لظاهرة التنمية في المجتمعات والبيئات المختلفة. وتفترض هذه النظريات أن التنمية مفهوم متغير وдинاميكي يرتبط بالأبعاد الحضارية والتاريخية والمعاصرة لكل مجتمع وما فيه من خصوصيات. وبالتالي فلا يوجد نمط تنموي مثالي يمكن تطبيقه عموماً.

ومن أهم الفروق بين النظريات الحتمية والنظريات الاحتمالية ما يلي بإيجاز:

(1) النظريات الحتمية تهمل العوامل البيئية المتغيرة بين المجتمعات المختلفة. بينما تطلق النظريات الاحتمالية من الاختلاف الأساسي والدور الحاسم للعوامل البيئية في التأثير في الأبعاد التنموية الملازمة لكل مجتمع.

(2) النظريات الحتمية تكرس التبعية في علاقة الدول النامية بالدول المتقدمة بينما تشجع النظريات الاحتمالية الاستقلالية والانفتاح والتعاون.

- (3) النظريات الحتمية تتصف بالتركيز على الجوانب المادية والنمو الاقتصادي والتصنيع والتكنولوجيا بينما تضيف إليها النظريات الاحتمالية جوانب اجتماعية ومعنى هامة مثل القيم والطموحات السياسية والاجتماعية وغيرها.
- (4) تفترض النظريات الحتمية بأن التنمية عملية منقطعة **Discrete** وبالتالي فهي عملية مطلقة ومنعزلة أي أنها توجد في بعض المجتمعات فقط (المتقدمة) ولا توجد في غيرها (المختلفة)، بينما تقوم النظريات الاحتمالية على الافتراض بأن التنمية عملية نسبية متصلة بحيث أن جميع المجتمعات هي في حالة دائمة من التطوير والتنمية والتغيير.
- (5) تتصف النظريات الحتمية بأنها أحادية البعد وجزئية وضيقة النظرة والتوجه بينما تتصف النظريات الاحتمالية بتنوع الأبعاد والتوجه الشمولي والمتكامل واتساع النظرة المجتمعية.

سياسات التنمية:

إن الترجمة العملية لنظريات التنمية وتطبيقاتها في المجالات المجتمعية المختلفة تقوم على تبني سياسات محددة في هذا الخصوص. ويمكن تصنيف السياسات التنموية في فئات ثلاثة رئيسية وهي:

- (أ) التنمية الحرة التي تنتهجها المجتمعات الرأسمالية الغربية وبعض المجتمعات النامية التي تتبع المنهج الغربي في التنمية. وتقوم التنمية الحرة على نظام السوق بكافة أبعاده وإعطاء الدور الرئيسي- في جهود التنمية القومية الشاملة للقطاع الخاص. وبالرغم من ذلك فإن دور الدولة في المجتمعات الرأسمالية قد تناهى عموماً لأسباب عملية أكثر من كونها أسباب عقائدية.

(ب) **التنمية المخططة** التي تنتهجها المجتمعات الاشتراكية أو الشيوعية في دول أوروبا الشرقية والاتحاد السوفيتي والصين وغيرها من دول هذه المنظومة وتوابعها. وترتكز التنمية المخططة على دور أساسي للقطاع العام ب مختلف مؤسساته وفعالياته بينما لا يوجد دور يذكر للقطاع الخاص. وهذا يعني وجود خطط قومية شاملة للاقتصاد والمجتمع وفي مختلف القطاعات الإنتاجية والخدمة. ويتضمن ذلك سياسات الإنتاج والتوزيع والأولويات والبدائل والأساليب وغيرها.

(ج) **التنمية المختلطة المتوازنة** نسبياً والتي تقوم على أساس المشاركة الفعالة والحيوية للقطاعين العام والخاص في مجال التنمية القومية الشاملة. وتفترض مثل هذه السياسات وجود ضرورة للمشاركة وتواجد بينهما من أجل بلوغ الأهداف والطموحات التنموية الشاملة.

إن تبني السياسة التنموية الملائمة يتوقف على مجموعة من العوامل العقائدية والعملية في إطار البيئة المجتمعية وما تتضمنه من خصائص وخصوصيات وفرص ومحددات ومتغيرات.

نحو مفهوم نظامي للتنمية القومية:

إن الفشل النسبي لنظريات التنمية الحتمية والتي تركز على الجوانب الاقتصادية بمفردها قد أعطى مجالاً واسعاً ونجاحاً مقبولاً للنظريات الاحتمالية في تفسير الظاهرة التنموية بشكل يقوم على الواقعية والتوازن والحياد. وقد فتحت النظريات الاحتمالية مجالاً لفهم ظاهرة التنمية منظور نظامي مفتوح ومعقد. ويمثل الشكل رقم (3) المفهوم النظمي المقترن للتنمية الشاملة.

يقوم هذا المفهوم على الافتراضات التالية:

أ. إن التنمية عملية نسبية متغيرة ومرتبطة بالحضارة المجتمعية بكل أبعادها المعاصرة والتاريخية.

ب. إن التنمية الشاملة هي بمثابة نظام مفتوح يقوم على أساس التفاعل الحيوي والتأثير الفاعل والمتبادل بين المتغيرات التنموية الداخلية والخارجية. وبالتالي فالتنمية ليست قائمة على التبعية والتقليد الأعمى مثلما أنها ليست عملية مغلقة ومنعزلة.

ج. أن هناك حداً فاصلاً بين التنمية والتخلف يمكن تجاوزه صعوداً أو نزولاً وفقاً للمتغيرات والمعطيات المتوفرة في مكان ما أو زمان معين. وبالتالي فإن المجتمعات المتقدمة اليوم مثلاً (الآن وهنا) قد لا تكون كذلك بالأمس أو غداً. ونفس الملاحظة تتطابق على الدول المختلفة أو النامية.

د. إن للتنمية أو التخلف مجموعة من المعايير أو الخصائص التي تتضمن جوانب سلوكية وأثارةً محددة على الاقتصاد والمجتمع.

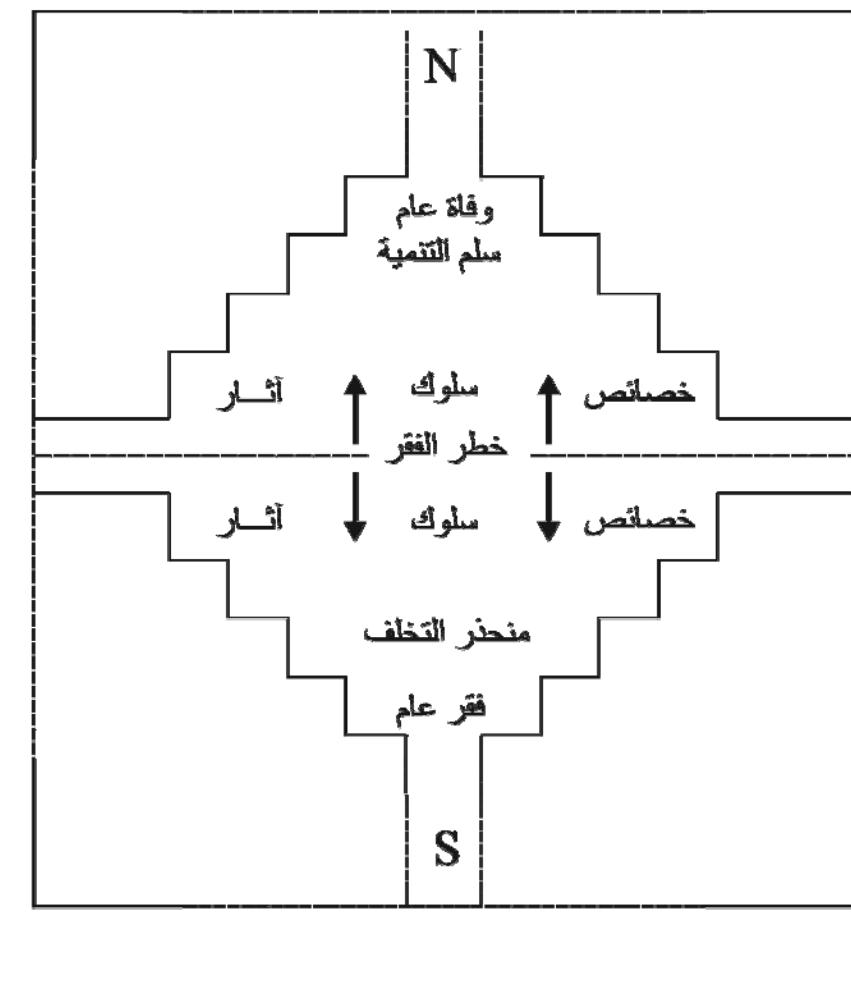
هـ إن لكل مجتمع نموذج تنموي تطبيقي يستند إلى نظرية تنمية متكاملة الأبعاد تبنيق من مجلـم أوضاعه ويخـtarها ضمن إطار بيـئي متعدد الفرص والمحـددات.

وتتضمن خصائص (التنمية/التخلف) مجموعة كبيرة من العناصر الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية والسياسية والإدارية وأمالية وغيرها. وتكون درجة التنمية أو التخلف محصلة لدى توافق مثل هذه العناصر وطبيعة اتحاذهها وتفاعلاتها البالغة.

الشكل رقم (3) يبين نموذج نظامي لظاهرة التنمية.

جوانب اجتماعية وملدية

البيئة: جوانب ومستويات وتقاعلات



الشكل رقم (3) يبين نموذج نظامي لظاهرة التنمية

وفيما يلي أهم العناصر على سبيل المثال وليس الحصر:

- (1) عناصر اقتصادية مثل معدلات الدخل الفردي والقومي والعمالة والتضخم والتجارة الداخلية والخارجية وتتوفر السلع والخدمات وغيرها.
- (2) عناصر اجتماعية مثل الحركية الاجتماعية ومعدل التغير في الأوضاع السكانية من النواحي الكمية والنوعية ومدى الوعي والثقافة والتفاعل الاجتماعي.
- (3) عناصر تكنولوجية تتعلق بالأساليب والمعلومات والنظم والأجهزة التي تسهم في خدمة الإنسان وزيادة الرفاه والقدرة على التعامل مع البيئة.
- (4) عناصر سياسية تشمل التحرر والاستقلال والمشاركة الشعبية والانفتاح الفكري وغيرها.
- (5) عناصر إدارية تشمل الفلسفات والقيم الإدارية والأساليب وإجراءات العمل ومفاهيم الوظيفة العامة والرسمية والعقلانية والقانونية والجدرة والإنجاز وغيرها.
- (6) عناصر مادية تشمل الرفاه المادي العام ب مختلف جوانبه الإنتاجية والتوزيعية والاستهلاكية والاستثمارية وغيرها.
- (7) عناصر معنوية تشمل الجوانب النفسية والشخصية والتوجهات والقيم الاجتماعية وغيرها.

ومن الطبيعي أن الظروف والمعطيات البيئية المحيطة بكل مجتمع تحدد مدى توافر هذه العناصر أو غيرها وطبيعة اتجاههاً سلباً أو إيجاباً. ويمكن ملاحظة أن هذا المفهوم النظامي للتنمية ينسجم مع النظريات الاحتمالية التي تمثل الإطار العام المفهوم المقترن ووفقاً للتفاصيل المشار إليها آنفاً.

الفصل الثالث

التنمية الإدارية

الفصل الثالث

التنمية الإدارية

تمهيد:

تحتل الإدارة في أية جهود جماعية وتعاونية مكانة حيوية نظرًا لدورها الفعال في ربط الوسائل بالغايات. فالإدارة عامة كانت أم خاصة مسؤولة عن الاستخدام الأمثل للمدخلات المحدودة والمتاحة وتوجيهها بالكيفية والكمية والنوعية المناسبة لخدمة الأغراض المرسومة سلفًا. وقد شهدت (علمًا وممارسة) تطورات متلاحقة منذ البدايات الأولى للقرن العشرين. حيث أسهمت هذه التطورات العلمية والعملية في تعزيز مكانة الإدارة كعلم و مجال معرفي منظم ومتخصص وكمهنة لها قواعد وأصول فنية وأخلاقيات في الممارسة العملية.

وقد أدركت الحكومات والمنظمات الخاصة في كافة الدول المتقدمة والنامية أهمية الإدارة في تحقيق الأهداف المختلفة التي تتبناها الدول والمنظمات على اختلاف أنواعها و مجالات نشاطها. وتمثل هذا الإدراك لأهمية الإدارة في قيام الحكومات ومنظمات الأعمال جنباً إلى جنب مع الأكاديميين في مختلف الجامعات والمعاهد الإدارية والجمعيات الإدارية والسياسية المهنية ببذل الجهود العلمية و تخصيص الأموال وتبني الخطط الازمة لإحداث التطوير الملائم للإدارة (علمًا وممارسة).

وتزداد أهمية الإدارة كأداة فاعلة لمساعدات الحكومة في الدول النامية وغيرها في مواجهة متطلبات التنمية القومية الشاملة والأعباء المتزايدة التي تواجهه الحكومات المعاصرة. حيث أن دور الدولة المعاصر في المجتمع والاقتصاد يتضامن باستمرار. وأن التوسيع الأفقي والعمودي في دور الدولة في المجتمع المعاصر يتطلب إمكانيات إدارية على درجة كافية من التقدم بحيث يمكن مواجهة ظروف ومشكلات البيئة المعقدة و المتغيرة.

يتولى الجهاز الحكومي (الإدارة العامة) ب مختلف مكوناته قيادة وتوجيه عملية التنمية القومية الشاملة. كما يقوم بتنفيذ السياسات العامة التي ترسمها الدولة في المجالات الإنتاجية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية وفي مختلف القطاعات الإنتاجية والخدمة وغيرها. إن فعالية تفزيذ السياسات العامة ترتبط إلى حد كبير بقدرات الجهاز الإداري العام ومدى توفر القيادات والكفاءات الإدارية المؤهلة (علمياً وخبراتياً وفنياً). وبالتالي فإن الإدارة العامة في الدول النامية (وغيرها) تحمل مسؤولية مزدوجة بهذا الخصوص. وتمثل هذه المسؤولية بدورها في التنمية القومية الشاملة ودورها في التنمية الإدارية الذاتية لجهاز الإدارة العامة من أجل القيام بدوره الأول المتعلق بالتنمية الشاملة بفعالية وكفاية. وبالتالي فقد ظهرت الحاجة إلى الاهتمام بالإدارة وتطويرها وتنميتها من مختلف الجوانب الإنسانية والتنظيمية والإجرائية والتشريعية وغيرها. وهذا يعني ولادة مفهوم التنمية الإدارية وترجمتها إلى مجهودات فكرية وعملية عديدة.

مفهوم التنمية الإدارية:

يحظى موضوع التنمية الإدارية باهتمام بالغ لدى الأوساط الأكاديمية والممارسة للإدارة في القطاعين العام والخاص على السواء. وبالرغم من ذلك فإن مفهوم التنمية الإدارية يواجه مشكلات نظرية وأخرى عملية تعيق الوصول إلى تعريف عام متفق عليه للمصطلح. حيث ظهرت مصطلحات عديدة أخرى متداخلة مع مفهوم التنمية الإدارية. ومن أهم المصطلحات الشائعة بهذا الخصوص نجد مصطلحات (التطور) و(التطوير) و(الإصلاح) و(التحديث) و(التغيير) الإداري والتنظيمي إلى جانب مفهوم التنمية الإدارية أيضاً وبالرغم من الاختلافات الفكرية والمفاهيمية المرتبطة بهذه المصطلحات فإن بعض الكتاب يستعملها كمتادفات بينما يميز آخرون بينها بدقة مع الاعتراف بالترابط الوثيق بينها أيضاً.

يشير مصطلح التطور الإداري إلى المراحل التاريخية التي مررت بها الإدارة كحقل علمي متخصص وممارسة قي واقع التنظيمات الإنسانية المختلفة. فالتطور مفهوم

وصفي محайд يرتبط بالعنصر الزمني والتاريخي ويمثل سجلاً لدورة حياة الإدارة بمختلف جوانب السيرة الفكرية والعملية لها.

أما التطوير الإداري فهو مفهوم إيجابي يتضمن إجراء التعديلات الالزمة في أي جانب من جوانب الإدارة (مثل الهياكل والوظائف والناس...) من أجل زيادة فعاليتها في تحقيق الأهداف والتغلب على مشكلاتها واستغلال الفرص المتاحة لها. فالتطوير الإداري يمثل نقلة نوعية وكمية قد تكون جزئية أو كافية في جوانب الإدارة وتهدف إلى تحسين فعالية الإدارة وقدراتها المختلفة.

ويشير مصطلح الإصلاح الإداري إلى معالجة ظاهرة الخلل والمشكلات التي تعاني منها الإدارة. أي أن الإصلاح مفهوم سلبي يركز على وجود المشكلات والعيوب التنظيمية المختلفة ويحاول تشخيصها وعلاجها. غالباً ما يميل هذا المصطلح إلى التركيز على الجوانب الإنسانية والهيكلية مثل محاربة الفساد الإداري بمختلف صوره وإعادة التنظيم الإداري وغير ذلك من الجوانب. وشهدت الدول النامية وغيرها حركات للإصلاح تهدف إلى التخلص من مظاهر الخلل والفساد الإداري والإنساني والهيكلية وتعزيز خصائص وسلوكيات الإدارة المعاصرة.

أما التحديث الإداري أو المعاصرة الإدارية فهي تعني موافقة أحدث التطورات والمستجدات الإدارية وتسخيرها لخدمة أغراض الإدارة. ويتضمن التحديث الإداري الاستفادة من نتائج المعرفة الإدارية المتقدمة وما توفره من معلومات وأساليب تقنية وغيرها. والتحديث الإداري يعني التزام الإدارة (فلسفة ومارسة) بالأصول السائدة في المرحلة الآنية المتغيرة وموافقتها في انتقالها من زمن آخر وما يرافق ذلك من محتوى موضوعي ملائم. أما مفهوم التغيير التنظيمي والإداري فهو مفهوم شمولي أو جزئي محайд ويعني الانتقال (الكمي أو النوعي) من وضع أو مرحلة لأخرى. كما يعني التغيير استبدال الأشياء أو الأساليب أو الناس الموجودة بغيرها. ولا يتحمل التغيير بالضرورة مضمون سلبية أو إيجابية. ولكنه يشمل كافة المصطلحات السابقة أي أنها جمياً تتضمن نوعاً من أنواع التغيير. وفيما يلي ملحة موجزة عن أهم أنواع التغيير:

أ. التغيير الجزئي مقابل التغيير الشامل وفقاً لمحتوى التغيير والقطاعات التي يشملها.

ب. تغيير عشوائي مقابل تغيير مخطط.

ج. تغييرات قصيرة الأمد وأخرى طويلة الأمد.

د. تغييرات هامشية مقابل تغييرات جذرية.

هـ تغييرات تدريجية مقابل تغييرات ثورية سريعة.

وأخيراً فإن مفهوم التنمية الإدارية يعتبر من أكثر المصطلحات في هذا المجال شمولاً وتعبيرأً عن حقيقة الموضوع. حيث أن موضوع التنمية الإدارية يتسم بالشمول والتعددية والاتساع والتراص والتآثر المتبادل بين كافة مكوناته الداخلية والخارجية. فالتنمية الإدارية مفهوم نظامي يتكون من عدد من الجوانب الهيكيلية والإنسانية والإجرائية والتشريعية والوظيفية، كما أنه يرتبط بمفهوم التنمية القومية الشاملة في علاقة إيجابية مفتوحة.

ويمكن تعريف التنمية الإدارية بأنها عملية تغيير إيجابي أو إحداث نقلة كمية ونوعية في مختلف الجوانب الإدارية الفكرية والعملية. وتشمل التنمية الإدارية واحداً أو أكثر من الجوانب التالية:

أ. الجوانب الهيكيلية أو التنظيمية.

بـ. الجوانب الوظيفية من تحليل ووصف وعلاقات وظيفية مختلفة.

جـ. الجوانب الإنسانية من تدريب و اختيار وحوافز وغيرها.

دـ. الجوانب الإجرائية وأساليب ونظم الأعمال اليدوية والآلية وغيرها.

هـ. الجوانب التشريعية والقانونية بما فيها من نظم وتعليمات وغيرها.

وتهدف التنمية الإدارية إلى إزالة مظاهر الخلل في أي من الجوانب المذكورة آنفأً بالإضافة إلى تحسين فعالية التنظيمات وتطويرها بناء على خطة واضحة مدرستة.

العلاقة بين التنمية الإدارية والتنمية الشاملة:

تتصف العلاقة بين التنمية الإدارية والتنمية القومية الشاملة بالجدلية على الرغم من إمكانية القول بأنها علاقة إيجابية وطردية بمعنى أن أي تحسين وتقدم في أي منها يؤثر إيجابياً في الأخرى.

ويرى بيتر دركر **Peter Drucker** أن الإدارة الفعالة والمتطورة هي متطلب مسبق للتنمية القومية الشاملة أي أنه من خلال تنمية الإدارة بمكوناتها وأساليبها يتم تحريك التنمية الشاملة وتحقيق أهدافها.

أما فريد رجز **Fred Riggs** فيرى عكس ذلك أي أن التنمية الشاملة وخصوصاً في الجوانب الاقتصادية تسهم في تطوير الإدارة بجوانبها المختلفة نظراً لأنها توفر الإمكانيات وتولد الحاجة للتنمية الإدارية.

ويمكن القول بأن هذه الآراء تمثل وجهات متطرفة وأحادية البعد وأن التمسك بها قد لا يؤدي إلى نتيجة حاسمة بل يؤدي إلى استمرار النقاش في حلقة مفرغة. وبالتالي فإن طبيعة العلاقة بين التنمية الإدارية والتنمية الشاملة تفهم وتحدد بناء على نظرة شمولية وعملية لهذه العلاقة. أي أن التنمية الإدارية والتنمية الشاملة هي عمليتان متلازمتان ومتكمالتان في إطار نظامي موحد.

إن تنمية الإدارة العامة كمحرك للتنمية القومية الشاملة في الدول النامية بشكل منطلاقاً حيوياً لإدارة التنمية وفعاليتها في تحقيق الأهداف التنموية وتسخير عملية التنمية ب مختلف مراحلها من تخطيط وتنفيذ ومتابعة ورقابة وتقدير وغيها. كما أن تحقيق مستويات متقدمة من التنمية الشاملة يوفر مناخاً ملائماً لحفز التنمية الإدارية بجوانبها المختلفة.

إن عدم التوازن في الاهتمام أو التخلف في أي من جوانب التنمية الإدارية أو التنمية الشاملة يؤثر سلباً على الجوانب الأخرى ويعيق تقدمها. وبالتالي فلابد من

بذل الجهود في خطوط متوازية تشمل التنمية الإدارية كما تشمل التنمية الشاملة على حد سواء.

وتتجدر الإشارة إلى أهمية النظرة النظامية المتكاملة والمفتوحة بخصوص التنمية الإدارية والتنمية الشاملة. وهذه النظرة النظامية تتضمن ضرورة التكامل والتعاون والتأثير الإيجابي المتبادل فكر الإدارة وممارستها من جهة وبين الإدارة العامة والإدارة الخاصة من جهة ثانية. كما يجب التركيز على أبعاد الانفتاح الدولي والتعاون بين مختلف المجتمعات من أجل الاستفادة من خبراتها وتبادلها بالشكل الملائم للظروف المحلية في كل مجتمع. ويتضمن ذلك الترابط بين كل من التنمية الإدارية وإدارة التنمية الشاملة والإدارة العامة والإدارة المقارنة وإدارة الأعمال حيث أن جميع هذه الحقوق تشتراك في دراسة زوايا مترابطة في المجتمع الإنساني.

مقومات التنمية الإدارية:

تحتاج عملية التنمية الإدارية إلى مجموعة مترابطة ومتكاملة من المقومات الالزمة لنجاحها وتحقيق أهدافها. وتتلخص أهم هذه المقومات بما يلي:

- (1) إدارة وقناعة سياسية وإدارية عليا في التنمية الإدارية كفلسفة وسبيل عملي للتنمية الشاملة.
- (2) إتباع الأسلوب العلمي والمنظم والمدروس في التخطيط الشامل للتنمية الإدارية بمختلف أبعادها الهيكيلية والإنسانية والوظيفية والتشريعية بشكل يقوم على التكامل والتوازن في الاهتمام في هذه الأبعاد وغيرها.
- (3) الوعي الاجتماعي بأهمية التنمية الإدارية وتأثيرها الإيجابي على التنمية القومية الشاملة. وهذا يتضمن قبول المجتمع بالتغيير والانتقال من النمط الإداري التقليدي إلى نمط متقدم يقوم على الجدرة والتنافس والرسمية والموضوعية وغيرها من أسس الإدارة المعاصرة.

- (4) الانفتاح الإيجابي في تبادل الخبرات العلمية والتطبيقية في مجال الإدارة وعلى مختلف المستويات المحلية والدولية.
- (5) الاعتماد على الدراسات والبحوث العلمية وتطبيقاتها في مجال الإدارة نظراً للترابط الحيوي الوثيق بين فكر الإدارة وممارستها.
- (6) مراعاة الظروف البيئية والخصوصيات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية لكل مجتمع ونظامه الإداري.
- (7) توفير كافة مستلزمات التنمية الإدارية ومتطلباتها الأساسية وأهمها:
- أ. نظام متكامل وحديث للمعلومات الإدارية.
 - ب. وجود نظام رقابة ومتابعة وتقدير متكامل ومستمر وفعال.
 - ج. تخصيص مصادر مالية كافية وملائمة لتنفيذ خطط التنمية الإدارية.
 - د. تحديث التشريعات وإزالة كافة العقبات أو المعوقات التشريعية.
 - هـ. التركيز على تصميم خطط التنمية الإدارية بشكل عملي وواقعي يراعي الإمكانيات ويبعد عن التنظير المجرد ويقترب من الترجمة الإجرائية الملائمة لتنفيذ الفعال.
 - وـ. اختيار العناصر البشرية المسئولة عن خطط التنمية الإدارية وتنفيذها ومتابعتها بناء على أسس الموضوعية والجدران والقوة والأمانة.

أجهزة ومؤسسات التنمية الإدارية:

تعتبر جهود التنمية الإدارية نشاطات جماعية وتعاونية مترابطة ومتكاملة. ولذلك فلابد من وجود إطار مؤسي يوحد وينسق هذه الجهود بفعالية وكفاية. كما أن جهود التنمية الإدارية لا تقتصر على تلك التي تبذلها الأجهزة الحكومية العديدة بل تتعداها لتشمل الأجهزة الإدارية الخاصة. حيث أن تطوير الإدارة وتنميتها لا يقف

- عند حدود داخلية أو خارجية لأن التنمية الإدارية هي بمثابة نظام مفتوح. ويمكن أن نذكر أهم الأجهزة والمؤسسات المرتبطة بعملية التنمية الإدارية كما يلي:
- (1) الأجهزة المركزية المتخصصة والمنبثقة عن الإدارة العامة ومن أهمها ما يلي:
- أ. مجالس الخدمة المدنية بسمياتها المختلفة.
 - ب. الأجهزة المركزية للإدارة والتنظيم أو التنظيم والأساليب أو غير ذلك من المسميات.
 - ج. أجهزة و مجالس التخطيط القومي والتي تهتم بالتنمية الشاملة بما فيها التنمية الإدارية.
- (2) المؤسسات المستقلة والمتخصصة بالتنمية الإدارية والتي تؤدي وظيفة ثلاثة الأبعاد تتضمن البحث والاستشارات والتدريب في مختلف الجوانب الإدارية الهيكلية والإنسانية والوظيفية والإجرائية وغيرها. ومن أهم المؤسسات المعروفة عموماً ما يلي:
- أ. معاهد الإدارة العامة التي تخصص بالدرجة الأولى بالتنمية الإدارية في القطاع العام.
 - ب. معاهد إدارة الأعمال والتي تخصص بالدرجة الأولى بالتنمية الإدارية في القطاع الخاص.
 - ج. المؤسسات المتخصصة بالاستشارات الإدارية بمفهومها الشمولي الواسع.
 - د. مؤسسات التدريب المهني والفنى.
- (3) المؤسسات التعليمية والتي تقدم ضمن برامجها مجالات التنمية الإدارية بأبعادها العلمية والعملية. ويشمل ذلك كليات الإدارة والمراكم الاستشارات والتدريب المستمر. ومن أهم هذه المؤسسات الجامعات

والكليات الإدارية. وتتضمن برامج هذه المؤسسات نشاطات إدارية عديدة أهمها البحث والاستشارات والتدريب في مختلف مجالات الإدارة.

(4) جهود فردية وفرعية في مؤسسات عامة وخاصة عديدة بشكل أو أكثر من الأشكال التالية:

أ. خبرات فردية يقدمها الخبراء الممارسين للإدارة أو أساتذة الجامعات بناء على تكليف رسمي من جهة طلبها.

ب. وجود وحدات تنظيمية فرعية متخصصة بجهود التطوير الإداري مثل الوحدات الاستشارية أو وحدات التدريب والبحث التي تنشئها بعض المؤسسات لخدمة أغراض التنمية الإدارية داخل تلك المؤسسات.

ج. خبراء أجانب من مصادر عديدة وبناء على اتفاقيات فردية أو رسمية أو غيرها.

(5) المؤسسات المهنية المرتبطة بالتنمية الإدارية والتي تهدف عموماً إلى تعزيز الإدارة (فكراً ومارسة ومهنة)، ومن أهم هذه المؤسسات جمعيات الإدارة العامة وجمعيات إدارة الأعمال وبعض جماعات الإدارة مثل جماعة الإدارة العامة المقارنة وغيرها. حيث تسهم مثل هذه الجمعيات في التنمية الإدارية بوسائل عديدة تشمل الأبحاث والمؤتمرات والندوات وتصميم المعايير الأخلاقية للممارسة الإدارية وإقامة البرامج التعليمية والتدريبية المستمرة.

تعتبر التنمية الإدارية مهمة وعملية شاقة تتطلب التعاون والتنسيق والتكامل بين مختلف المستويات والمؤسسات المعنية بها. حيث تواجه عملية التنمية الإدارية ومؤسساتها وجهودها بعض المعوقات ومن أهمها ما يلي:

(1) غموض الأهداف وغياب الخطط التنفيذية الدقيقة والعملية في كثير من هذه الجهود والمؤسسات.

-
-
- (2) غياب التنسيق الفعال والتعاون الكافي بين الجهات المعنية بالتنمية الإدارية.
 - (3) جمود التشريعات وعدم مواكبتها لمتطلبات التنمية الإدارية.
 - (4) الصراع الإداري والسياسي ومقاومة التغيير الإداري.
 - (5) ضعف التوجّه المؤسسي أو غياب المؤسسيّة وتأثير العوامل والصلات الشخصية في مجالات التنمية الإدارية الأساسية وأهمها اختيار الخبراء ووضع البرامج وتنفيذها ومتابعتها والرقابة عليها.
 - (6) الميل إلى التّنّظير والبعد عن الإجرائية والترجمة الفعالة لخطط التنمية الإدارية.
 - (7) ندرة الكفاءات البشرية المؤهلة بالعلم والخبرة العملية والفنية الملائمة.
 - (8) نقص المعلومات والبيانات الدقيقة والكافية والموضوعية في مجال التنمية الإدارية وغيرها.
 - (9) نقص التمويل الكافي لمواجهة متطلبات التنمية الإدارية.

إن نجاح مؤسسات التنمية الإدارية في أداء رسالتها في خدمة التنمية الشاملة يقتضي التغلب على المشكلات المذكورة أعلاه وبالتالي فإن مدى فعالية جهود التنمية الإدارية يتوقف على درجة قوة المشكلات المذكورة بالمقارنة مع الجهود المضادة لهذه المشكلات. بالإضافة إلى معالجة هذه المشكلات فإن العوامل التالية تساعده في زيادة فعالية جهود التنمية الإدارية:

- أ. الاعتماد على إستراتيجية التغيير المخطط **Planned Change** للتنمية الإدارية الشاملة والمرتبطة بالتنمية القومية الشاملة في إطار نظامي متعدد الأبعاد وдинاميكي.
- ب. تفعيل المناخ الديمقراطي وما يتضمنه من مشاركة ورقابة وانفتاح.
- ج. الوعي الاجتماعي بأهمية التنمية الإدارية ومتطلباتها.

- د. ربط التنمية الإدارية بالعوامل البيئية في منظور نظامي.
هـ التكامل بين السياسة والإدارة العامة ضمن إطار المصلحة العامة للدولة.

إستراتيجيات التنمية الإدارية:

يمكن أن تستند نشاطات وجهود التنمية الإدارية إلى إستراتيجية أو أكثر من الاستراتيجيات التالية:

(1) القوة **Power**: وتقوم هذه الإستراتيجية على فرض التغييرات التي تتطلبها عملية التنمية الإدارية وإلزام الأفراد والجهات المعنية بها بضرورة تنفيذ التغييرات المطلوبة وفقاً لمقاييس كمية ونوعية و زمنية محددة. حيث تستخدم القيادة السياسية والإدارية نفوذها ومصادر قوتها وتأثيرها في هذا الخصوص.

(2) الإقناع **Persuasion** أو بيع **Selling**: التغييرات للجهات المعنية بها. وفي هذه الحالة تقوم الجهات العليا بالتحفيظ للتغييرات واتخاذ القرارات بشأنها تماماً مثل الإستراتيجية الأولى. ولكن الاختلاف ينحصر في كيفية الحصول على التزام الجهات المعنية بها. حيث تعتمد إستراتيجية الإقناع أو البيع على توضيح أهمية التغييرات وطبيعتها الإيجابية وفوائدها مما يولد القناعة بها لدى الجهات المنفذة لها.

(3) التوعية والتشكيف بأهمية التنمية الإدارية عموماً ودورها في التنمية القومية الشاملة من خلال وسائل الاتصال الإداري والجماهيري. وهذا يتضمن تنشئة الأجيال وتعريفها بأهمية الإدارة ودورها الحيوي في إنجاز الأهداف الكبرى وغيرها.

(4) المشاركة **Participation** وتقوم على العمل التعاوني والجماعي والانفتاح بين مختلف الجهات المعنية بالتغييرات المصاحبة للتنمية الإدارية سواء أكانت جهات تخطيط أم تنفيذ أم متابعة أم رقابة أم

معلومات وغيرها. حيث تعطي المشاركة شعوراً بالمسؤولية وتحفز التعاون في التنفيذ.

(5) الإستراتيجية متعددة الأبعاد أو الموقفية وهي التي تقوم على اختيار وتبني إستراتيجية أو أكثر وفقاً للموقف والظروف المحيطة بالتغيير والتنمية الإدارية. وهذه الإستراتيجية تتصف بالمرونة واتخاذ القرار الفعال والملائم بخصوص جهود التنمية الإدارية.

التنمية الإدارية في الأردن:

حظيت التنمية الإدارية باهتمام متزايد في العقود الأخيرين من القرن العشرين تمثل في وضع الخطط والبرامج وتبني السياسات العامة المتعلقة بالتطوير الإداري في مختلف الجوانب التنظيمية والبشرية والوظيفية والإجرائية وغيرها من جوانب الإدارة العامة في الأردن. وكان من أبرز مظاهر الاهتمام الرسمي في التنمية والتطوير الإداري في الأردن ما يلي:

أ. تبني القيادة الإدارية والسياسية العليا في الإدارة العامة الأردنية سياسة معلنة في مجال التطوير الإداري تتضمن الاعتراف بأهميته ودوره في التنمية القومية الشاملة وبذل الجهود في التخطيط للتنمية الإدارية وتنفيذ برامجها المختلفة. وتبليورت هذه السياسة العليا في تشكيل اللجنة الملكية للتطوير الإداري بناء على إدارة ملكية سامية في عام 1979م، حيث كانت المهمة الرئيسية لهذه اللجنة تتمحور حول تنسيق الجهود وتفعيلها في مجال التنمية الإدارية العامة في الأردن.

ب. بناء المؤسسات المتخصصة في مجال التنمية الإدارية، وهذه المؤسسات هي ديوان الموظفين ومعهد الإدارة العامة بالإضافة إلى معهد الإدارة الأردني. حيث يتخصص معهد الإدارة العامة مباشرة في تقديم الخدمات التنمية الإدارية والتي تشمل بشكل رئيسي الأبحاث والتدريب والاستشارات. بينما يتولى ديوان الموظفين شؤون الخدمة والوظيفة

العامة بمختلف أبعادها التشريعية والتوثيقية والإحصائية والتوظيف والوصف الوظيفي وما إلى ذلك. كما يتولى معهد الإدارة الأردني الاهتمام بتنمية الإدارة في القطاع الخاص من خلال التدريب والاستشارات والأبحاث. ومن الطبيعي فإن الدور الوظيفي المتخصص لكل من المؤسسات المذكورة لا يعني الفصل المطلق بينها بل يعني التكامل والتعاون والتنسيق المشترك من أجل التنمية الإدارية والقومية الشاملة. بالإضافة إلى ذلك فقد تم تأسيس مؤسسة التدريب المهني والتي تتولى الإشراف على تخطيط وتنفيذ البرامج التدريبية في مختلف المجالات المهنية والفنية والصناعية والحرفية بشكل يتكامل مع جهود التنمية الإدارية وتحسين فعالية الأداء للأجهزة الإدارية العامة والخاصة.

ج. اهتمام المؤسسات التعليمية العليا كالجامعات وكليات المجتمع في الدراسات الإدارية المتخصصة في مجالات عديدة. وقد أنشأت الجامعات الأردنية مراكز متخصصة للاستشارات والتدريب والتعليم المستمر لخدمة الأفراد والمؤسسات الإدارية العامة والخاصة على السواء.

د. الاستعانة بالخبرات المحلية والأجنبية وعلى المستويات الفردية والمستويات التنظيمية والرسمية في مجال التنمية والتطوير الإداري. ومن أحدث النشاطات في هذا المجال برنامج التطوير الإداري الشامل الذي تم تمويله مناصفة بين الحكومة الأردنية وبرنامج الأمم المتحدة للإنماء. ويشمل هذا البرنامج مختلف الجوانب الرئيسية للإدارة العامة في الأردن بما فيها الجوانب التنظيمية والوظيفية والتدريبية والإجراءات وغيرها.

وقد حققت جهود التطوير والتنمية الإدارية درجات متفاوتة من النجاح في المؤسسات الأردنية ولكنها لم ترق إلى المستوى المطلوب الذي يتناسب مع المطروحات والتوقعات الرسمية والشعبية. وفيما يلي أهم المعوقات للتنمية الإدارية في الأردن:

- (1) معوقات اقتصادية ومالية تمثل في الندرة والصعوبات المالية التي تواجه الاقتصاد الأردني عموماً، والإدارة العامة في الأردن على وجه الخصوص.
- (2) معوقات اجتماعية تمثل ببعض خصائص المجتمع النامي ومقاومة التغيير والمحسوبيّة وغيرها.
- (3) معوقات تتعلق بعدم الاستقرار البيئي العام بما فيه من جوانب سياسية وإدارية واقتصادية وعسكرية وغيرها.
- (4) معوقات إدارية وتشمل ما يلي:
- أ. غياب المؤسسيّة وسيادة النظرة الشخصيّة للوظيفة العامة والسلوك الإداري العام.
 - ب. العشوائيّة في بناء المؤسسات وإنهاها دون تخطيط.
 - ج. الازدواجيّة والصراع بين الأجهزة الإداريّة العامّة.
 - د. نقص الكفاءات الإداريّة المؤهلة وخصوصاً في مستوى القيادة الإداريّة وسرعة تغيير وتقلب هذه القيادة بين الأجهزة الإداريّة العامّة.
 - هـ. ضعف أجهزة الرقابة العامّة وغياب المتابعة والتقييم لجهود التطوير الإداري بالشكل الملائم.
 - وـ. عدم وجود إستراتيجية واضحة ومحددة في مجال التنمية الإداريّة وبالتالي تشتت الجهود وازدواجيّتها وتناقضها في هذا المجال.
 - زـ. غياب الأسس الموضوعيّة والعلميّة في اختيار الخبراء وفرق العمل في مجال التطوير الإداري.
- (5) معوقات سلوكيّة تمثل بخصائص الشخصية الإداريّة مثل حب المظاهر والتنظير الإداري والسللية والوراثة الإداريّة وغيرها.

الفصل الرابع
التخطيط التنموي

الفصل الرابع

التخطيط التنموي

مفهوم التخطيط:

يمكن تعريف التخطيط بأنه تنبؤ مدروس ومنظم للمستقبل بما فيه من أهداف ونشاطات وفرص وتحديات، كما أنه تقدير وتخمين للظروف المستقبلية وبيان بالنوايا والتوقعات والبرامج المراد إنجازها في فترة زمنية قادمة ومحددة. ويعتبر التخطيط من العمليات أو الوظائف الرئيسية لأي إدارة في أي منظمة عامة أو خاصة. حيث يأتي التخطيط في مقدمة وظائف الإدارة. ولالمعروف تقليدياً **POSDCORB**. ويعني هذا المصطلح التخطيط والتنظيم والتوظيف والتوجيه والتنسيق وكتابة التقارير أو الاتصالات والموازنة حيث يتكون المصطلح من الحروف الأولى لهذه الوظائف.

يتضمن التخطيط عملية تحديد مختلف الأهداف والسياسات والإجراءات والبرامج الزمنية وال موضوعية وأساليب العمل ومصادر التمويل والمشكلات المتوقعة وسبل علاجها ومواجهتها. فالخطيط المنظم والمدروس يتضمن التحليل التفصيلي لكافة جوانب المستقبل بما فيها من احتمالات وبدائل وتوقعات إيجابية أو سلبية.

يعتبر التخطيط عملية نظامية مفتوحة تتضمن التفاعل الديناميكي بين المعطيات والإمكانات وكافة المدخلات من جهة والمخرجات والظروف المحيطة من جهة أخرى. حيث يجب أن تنطلق الخطط وعملية التخطيط من واقع الظروف وتفاعل معها إيجابياً. كما أن التخطيط عملية عقلانية (رشيدة) تستند إلى المعلومات والتحليل والتفكير المنظم والمدروس. ويمكن تلخيص أهم خصائص مفهوم التخطيط كما يلي:

1. التخطيط وظيفة إدارية حيوية وأساسية.
2. التخطيط يتعلق بالمستقبل أي يرتبط بفترة زمنية محددة في المستقبل.
3. التخطيط نشاط هادف أي يرتبط بإنجاز أهداف محددة.

4. التخطيط عملية نظامية مفتوحة تتضمن التفاعل مع البيئة المحيطة.
5. التخطيط عملية عقلانية تستند إلى المعلومات والتحليل والتفكير المنظم.
6. التخطيط يربط بين الوسائل والغايات.
7. التخطيط يتصور الفرص والمحددات المتوقعة.

وتتصف الخصائص المذكورة آنفًا بالترابط والتفاعل كأجزاء لنظام واحد وكلٍي ومتعدد ومفتوح وдинاميكي. ويعتبر التخطيط أسلوبًا واسع الانتشار في الإدارة المعاصرة وعلى كافة المستويات التنظيمية (ال العامة أو الخاصة والصغيرة أو الكبيرة) وفي مختلف المجالات الاقتصادية والإدارية والسياسية والاجتماعية وغيرها.

أهمية التخطيط:

يحتل التخطيط مكانة حيوية كعملية عقلانية منظمة تساعد في إنجاز الأهداف المرسومة بطريقة علمية وعملية تحقق الفعالية والكفاية وتساعد في الاستخدام الأمثل للمصادر المحدودة والمتحدة. والخطيط هو أسلوب محكم للربط بين الوسائل والغايات ضمن إطار بيئي معقد ومفتوح. ويتمثل التخطيط عملية إضافة لطريق المستقبل وفتح للآفاق المجهولة. فمن خلال التخطيط العلمي السليم يمكن مواجهة المستقبل بما فيه من فرص ومحددات كما يمكن الاحتياط لكل التوقعات الإيجابية أو السلبية. إن غياب التخطيط يعني التخبّط والعشوائية والسير في دهاليز مظلمة وبالتالي ارتفاع نسبة المخاطرة وضياع في الجهد والوقت والمال وخسارة للفرص المحتملة وتعاظم المشكلات وغير ذلك من سلبيات غياب التخطيط.

ونظراً للأهمية الفائقة والمزايا الكثيرة والعديدة التي يحققها التخطيط فقد تبنت المنظمات والحكومات على اختلافها أسلوب التخطيط في مواجهة أهدافها ومشكلاتها ومستقبل أعمالها. حيث أثبتت التجربة العملية بأن التخطيط المنظم على أساس علمية هو السبيل الأمثل للنهوض بالمنظمات والدول ومواجهة المستقبل المتعدد بفعالية وكفاية. وفيما يلي أهم الفوائد التي يحققها التخطيط المدروس والعلمي المنظم :

- (1) الاستخدام الأفضل للمصادر النادرة (لمحدودة) لأن التخطيط أسلوب عقلاني يعتمد على المعلومات والتحليل والمقارنة بين البدائل والأولويات.
- (2) الوعي بالمستقبل وما يحتويه من فرص ومحددات وبالتالي سهولة وفعالية التعامل مع المستقبل المتوقع نسبياً وبالتالي تجنب المفاجآت والمخاطر.
- (3) التخطيط يسمح بالاستفادة من مبادئ الإدارة المعاصرة مثل التنسيق والتعاون والتخصص وتقسيم العمل والجدرة وغيرها.
- (4) التخطيط يساعد في تحقيق الأهداف المرسومة بكفاية وفعالية وكفاءة.
- (5) التخطيط يمكّن من تدبير كافة المدخلات الضرورية لإنجاز الأهداف بما في ذلك الأموال والمصادر البشرية والتكنولوجية والمادية وغيرها.
- (6) التخطيط أسلوب لتسريح العدالة من خلال المشاركة في تحديد الأهداف والأولويات ومراعاة التوازن بين المصالح والأطراف المختلفة.
- (7) التخطيط يساعد في جذب الاستثمارات والمساعدات والقروض الالزمة للتنمية الشاملة بمختلف جوانبها ومستوياتها التنظيمية والقومية.
وتجدر الملاحظة بأن المزايا المذكورة آنفاً هي ليست حتمية ولكن يمكن تحقيقها من خلال التخطيط العلمي السليم وضمن المعطيات والظروف المحيطة.

مقومات التخطيط الفعال:

يتوقف نجاح عملية التخطيط ومدى فعاليتها على مجموعة مترابطة من العناصر والمقومات الاقتصادية والإدارية والاجتماعية والسياسية والتكنولوجية والبيئية. حيث تتصف هذه المقومات بالترابط والتفاعل والتدخل لأنها ت مثل زوايا مختلفة (نظام فرعية) لنظام موحد ومعقد ومفتوح. كما أن التحسن في أي منها يؤثر إيجابياً على

المقومات الأخرى بينما العجز في أي منها بصورة يؤثر بصورة عكسية أو سلبية. وفيما يلي مقومات التخطيط الفعال:

- (1) القناعة التامة بأهمية وجدو التخطيط ودوره الفعال في تحقيق الأهداف المرسومة بكفاية وفعالية. وينتشر عن ذلك الافتراض بأن الخطط توضع من أجل التنفيذ العملي وبعكس ذلك يعتبر التخطيط تكلفة بدون فائدة.
- (2) تصميم الخطط بنظر نظامي يربط بين الفرص والمحدّدات بصورة واقعية وقابلة للتنفيذ. ويتضمن ذلك الابتعاد عن التنظير المجرد وتجنب التفاؤل أو التشاؤم المفرط في مجال التخطيط. حيث أن التفاؤل المفرط يؤدي إلى الفشل بينما يؤدي التشاؤم إلى هدر الطاقات والمصادر المتاحة والتي يمكن استغلالها لتحقيق أهداف محددة. وبالتالي يجب أن يكون التخطيط واقعياً وممكناً تنفيذه وتحقيق أهدافه في حيز الواقع العملي.
- (3) وعي الجهات المعنية بالخطط وتنفيذها بأهمية وجدو هذه الخطط. وفائدتها العامة والخاصة. وتم التوعية من خلال التمهيد والمشاركة والاتصال الإداري والجماهيري بين الجهات المخططة والجهات المنفذة والمعنية بالخطط حيث أن الوعي يساعد في التفهم والتعاون ويقلل المقاومة والسلبية في التعامل مع أهداف الخطط وبرامجها التنفيذية.
- (4) توفر الاستقرار البيئي العام وبدرجة ملائمة تسمح بتنفيذ الخطط بشكل فعال. ويتضمن مفهوم الاستقرار العام الجوانب الاقتصادية والسياسية والعسكرية والأمنية والاجتماعية وغيرها من الجوانب البيئية المحيطة بالخطط إن عملية التخطيط تقوم على تنبؤ المستقبل وتقديره بناء على افتراضات معينة أي أن عملية التخطيط تفترض استقرار البيئة أو سيرها باتجاه محدد. وبالتالي فإن هذه الافتراضات يجب أن تكون صحيحة حتى يمكن إخراج الخطط إلى حيز التنفيذ العملي. أما إذا اختلف الاستقرار البيئي أو تغيرت الظروف البيئية أو بطلت افتراضات التي تقوم عليها الخطط

فإن هذه الاحتمالات يمكن أن تؤدي إلى فشل الخطط أو عدم إمكانية تنفيذها في ظل المستجدات.

(5) توفر نظام حديث ومتكمال للمعلومات والبيانات الإحصائية المنظمة

بطريقة سهلة وفعالة تسمح بالرجوع إليها عند الحاجة. فالمعلومات هي عصب الإدارة المعاصرة وأداتها الفعالة في التخطيط واتخاذ القرار وغيرها من جوانب الإدارة وعملياتها.

(6) اعتماد الأسلوب العقلاني والعلمي المنظم في عملية التخطيط بما في ذلك

الاستناد إلى المعلومات والتحليل في تحديد الأهداف والمفاضلة بين البدائل والأولويات وأساليب التنفيذ والمتابعة والتقييم والرقابة كعمليات مستمرة.

(7) إتباع الأسلوب الديمقراطي في تصميم الخطط وتنفيذها ومتابعتها من

خلال المشاركة الفعالة والتعاون والتنسيق بين مختلف الجهات المعنية بالخطط وفي كافة مراحلها.

(8) توفير كافة المتطلبات والمدخلات الضرورية لتصميم الخطط وتنفيذها

ومتابعتها وخصوصاً المتطلبات التالية:

أ. العناصر البشرية الكفؤة والمؤهلة علمياً وخبراتياً وفنياً.

ب. الإمكانيات المالية الالزمة والكافية في كافة مراحل التخطيط.

ج. الإمكانيات التكنولوجية (الأساليب والأجهزة) الملائمة.

د. الإطار التشعّعي الملائم بما في ذلك تحديث التشعّيعات

المختلفة وتطويرها بحيث توافق المستجدات ومتطلبات التخطيط الحالية والمستقبلية.

إن توفر المقومات المذكورة آنفًا يمثل هذه المقومات الظروف المثالية المساعدة في تفعيل عملية التخطيط وتحقيق أهدافها وبرامجها بالكيفية والكمية والبرنامج الزمني المحدد. وبالتالي فإن هناك علاقة إيجابية وطردية بين مدى توفر هذه المقومات ومدى نجاح عملية التخطيط عموماً. ومن الطبيعي أن تختلف المقومات التفصيلية والشروط والمتطلبات الدقيقة لنجاح عملية التخطيط وفقاً لطبيعة الخطط وأهدافها ومستوياتها في الواقع العملي، حيث أنه مثلاً يختلف التخطيط القومي عن التخطيط الإداري في هذه التفصيات وبشكل نسبي. فالخطيط القومي يحتاج إلى توعية اجتماعية على مستوى الدولة بينما قد يحتاج التخطيط الإداري توعية وتمهيد على مستوى المنظمة فقط. وبالتالي فإنه بالرغم من صحة وأهمية هذه المقومات للتخطيط عموماً فإن التفصيات تختلف نسبياً بين الأنواع المختلفة للتخطيط وتطبيقاتها العملية.

معوقات التخطيط الفعال:

تواجه عملية التخطيط في الواقع العملي احتمالات كثيرة لظهور عدد من المعوقات المختلفة والمتفاوتة في طبيعتها ومدى قوتها وتأثيرها على الخطط في مختلف مراحل تصميمها وتنفيذها ومتابعتها وتقييمها ومراقبتها وتصف هذه المعوقات بالتغيير (كمياً ونوعياً) وفقاً لمتغيرات عديدة أهمها المنظمات والبيئات والأزمان المختلفة. حيث أن ما تواجهه منظمة معينة من معوقات تخطيطية وغيرها لا تتطابق بالضرورة على غيرها من المنظمات في نفس المجتمع أو غيره أو في نفس الفترة الزمنية أو غيرها.

ونظراً لأن التخطيط عملية نظامية معقدة ومفتوحة وتتم ضمن إطار بيئي يتسم بنفس الصفات المذكورة فإنه من المتوقع ظهور مشكلة (معوق) أو أكثر في طريق التخطيط وفي مراحله المختلفة. فالخطيط ليس عملية مثالية تتم في ظروف مخبرية قابلة للسيطرة أو التحديد الدقيق كما أنها ليست نظاماً بسيطاً ومغلقاً.

وبالتالي فإنه مهما بلغت براعة المخطط وقدرته ومعلوماته وأساليبه ومهما استقرت البيئة فإن كل هذه المتغيرات تبقى متوفرة بشكل نسبي. أي أن السيطرة على المعوقات قد لا تكون كاملة في حالات كثيرة. ولكن التعرف على أهم معوقات

التخطيط يمكن أن يساعد في مواجهتها أو التخفيف منها على الأقل وضمن الإمكانيات والمعطيات المتاحة. ومن أهم هذه المعوقات ما يلي:

1. التنظير في التخطيط ويتمثل ذلك في التفكير المثالي أو الخيالي والمعالاة في الطموحات والابتعاد عن الإجرائية والواقعية في تحديد الأهداف والأولويات والبدائل. حيث أن التخطيط الفعال يحتاج إلى أهداف محددة وبدقة (كمية ونوعية و زمنية) وقابلة للإنجاز وضمن تصور عملي للمصادر المتاحة والمشكلات المحيطة. ويطلب البعد عن التنظير تحديد إجرائي واضح لكافة جوانب الخطط والإجابة عن الأسئلة التالية:

- (أ) من يقوم بالخطط في كافة المراحل؟ ومن أهم الأفراد أو الجهات المعنية بالخطط أو المستفيد منه؟
- (ب) متى يكون التخطيط؟ أي ما هو البرنامج الزمني للخطط؟
- (ج) كيفية التخطيط؟ أي ما هي الأساليب الإدارية والفنية في التخطيط؟
- (د) لماذا التخطيط؟ أي ما هي أهداف التخطيط؟
- (هـ) أين التخطيط؟ أين النطاق المكاني والجغرافي للخطط؟

2. عدم توفر المعلومات والبيانات الدقيقة والحديثة والكافية. حيث أن التخطيط بدون معلومات سليمة وكافية هو مضيعة للوقت والجهد والمالي.

3. غياب الوعي بأهمية وجودى التخطيط وتنفيذ الخطط بدون تمهيد كاف لمختلف الجهات المعنية به.

4. عدم الاستقرار البيئي لأن حركة البيئة وسرعة التطورات قد تظهر مشكلات ومعوقات وقد تقضي على فرص وإمكانات كما قد تلغي افتراضات عديدة استندت إليها الخطط. غير أنه يمكن التخفيف من هذه

- المشكلة من خلال زيادة عدد البديل والتفكير باحتمالات عديدة أو ما يسمى بالخطط الموقفية البديلة **Contingency Plans**.
5. نقص الإمكانيات البشرية والمادية والتكنولوجية وأمالية أو غيرها من المدخلات الازمة للتخطيط بمختلف جوانبه.
 6. تقادم التشريعات وعدم مواكبتها للمستجدات البيئية ومتطلبات التطور والتنمية.
 7. مقاومة التخطيط (الفعالة أو السلبية) بطرق ومصادر عديدة بسبب غياب المشاركة أو عدم القناعة أو الآثار السلبية التي تتحملها بعض الأطراف أو غير ذلك من أسباب المقارنة للتخطيط. حيث أن التخطيط يتضمن تغييراً في بعض الجوانب أو الأهداف أو المصالح أو غيرها مما يعني احتمال المقومة بأي شكل من الأشكال.

إن المقارنة بين مقومات ومعوقات التخطيط الفعال يمكن أن تسهم في نجاح عملية التخطيط بمختلف مراحلها من خلال تعظيم المقومات أو العناصر الإيجابية وتقييم المعوقات كلما أمكن ذلك. حيث قد تخضع بعض عناصر المقومات أو المعوقات لسيطرة المخططين كما تخرج أخرى عن سيطرتهم.

وتتصف البيئة المعاصرة بالتعقيد والحركة مما يرتب مسؤوليات متزايدة وصعوبات كبيرة لدى المخططين وعلى كافة المستويات التنظيمية والقومية. وبالتالي فلا بد من التعامل مع مسؤولية التخطيط في إطار نظامي مفتوح وبأسلوب علمي يسند إلى المعلومات والخبرة والمرونة والجذارة والمشاركة وغيرها من متطلبات التخطيط والإدارة المعاصرة.

مراحل التخطيط:

ت تكون عملية التخطيط من مجموعة من المراحل أو الخطوات التي تمثل حلقات متراقبة ومتفاعلة في نظام موحد. وبالرغم من اختلاف تفصيلات التخطيط نسبياً في

الواقع العمل إلا أنه يمكن تحديد الخطوات الرئيسية لعملية التخطيط. وتعتبر خطوات التخطيط مراحل متسلسلة منطقياً و زمنياً وهذه الخطوات أو المراحل كما يلي:

(1) تحديد الأهداف والطموحات المشمولة بالخطة المراد إعدادها ضمن تصور زمني و موضوعي ومكاني محدد. وتعتبر الأهداف محور أي خطة وتشكل مبرراً لوجود الخطط وعملية التخطيط. حيث أن التخطيط وسيلة لتحقيق أهداف معينة. كما أن عملية التخطيط تقوم على الرابط الوثيق والعلمي والمنظم والمدروس وبين الوسائل والغايات بحيث يتم تحقيق الأهداف بكفاية وفعالية. ويساعد التحديد الدقيق للأهداف في إنجازها بالكيفية والكمية الملائمة وضمن الإطار المكاني والزمني المرسوم. وبالتالي فإن غياب التحديد الدقيق للأهداف يحمل بذور الفشل في التخطيط. ويكون التحديد الكمي والدقيق للأهداف بناء على مقاييس مادية ملموسة مثل الأرقام والمساحات والأحجام أو غيرها. ويتم التعامل مع الأهداف النوعية بطريقة التقدير أو المؤشرات الكمية المناسبة. فمثلاً تحسين المستوى الصحي من خلال خفض معدل الوفيات وزيادة معدل الحياة (العمر) وتوفير أعداد من المؤسسات الصحية أو غير ذلك من المقاييس الكمية. وأيضاً تحسين المستويات العلمية من خلال زيادة عدد الخريجين في مؤسسات التعليم المختلفة أو بناء عدد من المؤسسات أو غير ذلك من المقاييس.

ويتضمن تحديد الأهداف الإجابة عن الأسئلة التي طرحتها في البند الأول من معوقات التخطيط (من ومتى وكيف ومتى وأين؟) بخصوص الأهداف. كما يتضمن تحديد الأهداف بيان مدى الترابط والعلاقة بينهما في الخطة الواحدة أو الخطط المختلفة وتوضيح هرمية الأهداف وترابطها الأفقي أيضاً. إن التحديد الدقيق للأهداف ومن مختلف الأبعاد والمستويات يساعد في القضاء على الازدواجية أو التناقض وبالتالي تعزيز الانسجام في أهداف التخطيط والتوفير في الوقت والجهد والمال وتحقيق الاستخدام الأمثل للمصادر المحدودة. ويجب ترتيب الأهداف المختلفة وفقاً لسلم أولويات مدروس بعناية وبأسلوب عقلاني (رشيد) و موضوعي وعملي.

- (2) تحديد البديل المتأتية لإنجاز الأهداف المرسومة إن تحديد الأهداف هو المفتاح الأساسي للتخطيط الفعال ولكن لابد من التفكير بعده في كيفية الوصول إلى الأهداف بعد تحديدها بدقة. حيث توجد احتمالات بديلة أو عديدة لإنجاز أي هدف بشكل عام. ويتضمن ذلك تحليل طبيعة البديل المتأتية من حيث المستلزمات والخطوات والتكليف والفوائد وغيرها من الجوانب المرتبطة ببدائل إنجاز الأهداف. والمقابلة بين البديل لا تقتصر على مقارنة الفوائد بالتكليف وإنما تمتد لتشمل الملائمة والعملية (القابلية للتنفيذ) والآثار وغيرها من عوامل المقارنة بين البديل.
- (3) اختيار وتبني البديل الملائمة والقابلة للتنفيذ بعد دراستها بعناية ومقابلة السليمة بينها في إطار علمي وموضوعي وعملي وقانوني. وهذه المرحلة تمثل عملية اتخاذ القرار (مبدئياً) بخصوص بديل إنجاز الأهداف. ويمكن تسمية هذه المرحلة أيضاً بمرحلة صنع القرار.
- (4) مصادقة الجهات المخولة قانونياً على الأهداف وبدائل إنجازها. وهذه الخطوة تمثل مرحلة اتخاذ القرار الفعلي والنهائي. وبعد الانتهاء من مرحلة المصادقة تصبح الخطط جاهزة للتنفيذ العملي.
- (5) التنفيذ العملي للخطط من خلال بذل الجهد واتخاذ كافة الإجراءات العملية من قبل الجهات المعنية بها وفقاً لبرنامج تنفيذي محدد بدقة من حيث الأشخاص والجهات والموضوع والزمن والمكان وغيرها من المحددات.
- (6) المتابعة والرقابة والتقييم من خلال نظام اتصال فعال ومتتطور. حيث يجب أن تكون هذه النشاطات عمليات مستمرة وموازية لكافة الخطوات السابقة.
- (7) إعادة التخطيط في ضوء التنفيذ العملي للخطط والمعلومات الراجعة بهذا الخصوص.
- ويجدر التأكيد على النظرة النظامية لعملية التخطيط ب مختلف مراحلها وخطواتها. حيث أن أي خلل في أي منها يؤثر سلبياً على الخطوات الأخرى.

ويتم الربط الفعال بين خطوات التخطيط من خلال نظم الرقابة والمتابعة والتقييم والاتصال المستمر. كما يجب الاهتمام بامعلومات الحديثة والمستجدات كلما ظهرت وأخذها بعين الاعتبار في عملية التخطيط.

أنواع التخطيط:

تتعدد أنواع التخطيط وتتنوع وفقاً لاختلاف الأهداف الإنسانية ومستوياتها وأبعادها الموضوعية والزمنية والجغرافية. ويمكن التمييز بين أنواع كثيرة من التخطيط وفقاً لمعايير عديدة حيث يختلف الكتاب في تصنيفاتهم لأنواع التخطيط. وعلى أية حال فيمكن التمييز بين الأنواع المختلفة للتخطيط والخطط وفقاً للمعايير التالية:

أولاً: المعيار الزمني حيث يمكن التمييز بين الأنواع التالية للخطط.

أ. التخطيط قصير الأمد (Short - Range) ويشمل فترة زمنية قصيرة نسبياً وقد لا تتجاوز السنة الزمنية عموماً.

ب. التخطيط متوسط الأمد (Middle - Range) ويشمل فترة زمنية أطول نسبياً وقد تقترب من السنتين أو تحرف عنها قليلاً بزيادة أو النقص.

ج. التخطيط طويل الأمد (Long - Range) ويتدل لفترة زمنية طويلة نسبياً وتتجاوز في العادة ثلاث سنوات وقد تصل إلى عشرين عاماً أو أكثر على الأقل من الناحية الاحتمالية والنظرية.

إن التحديد الزمني المذكور آنفًا هو أمر نسبي وليس تحديداً جاماً حيث إن تحديد طبيعة الفترة الزمنية من حيث الطول أو القصر النسبي يكون وفقاً للمتعارف عليه والظروف عموماً. ويتعلق المعيار الزمني بالفترة الزمنية التي يشملها التخطيط وتحدد خلالها الأهداف والنشاطات والإمكانات والفرص والمحددات.

وتجدر الإشارة إلى أن طبيعة البيئة المعاصرة (التعقيد والحركة وتفاعلاتها) تؤثر سلبياً على إمكانيات التخطيط الطويل الأمد. حيث إن التخطيط عملية تقوم على

التنبؤ والتقدير والتوقع للمستقبل بما فيه من أهداف وفرص ومحددات وظروف عامة. وبالتالي فإن تعقيد البيئة وحركتها أي سرعة تغيرها تحد من قدرة المخططين في التنبؤ بتطورات المستقبل مهما بلغت إمكاناتهم ومؤهلاتهم وأساليبهم. ولذلك نجد كثيراً من الخطط التي تتراوح فتراتها بين (3-5) سنوات أي فترات متوسطة أو طويلة نسبياً كما نجد كثيراً من الخطط القصيرة. بينما تندد الخطط العملية لأكثر من هذه الفترات. على أن ذلك لا يمنع وجود تصورات (طموحات) بعيدة الأمد لكنها قد لا تصل إلى مستوى التخطيط المبرمج بالتفصيل العملي بسبب الصعوبات المذكورة.

ثانياً: المعيار الجغرافي ويشير إلى النطاق المكاني الذي تمتد إليه الخطط حيث يمكن التمييز بين الأنواع التالية للتخطيط.

- أ. التخطيط المحلي ويشمل منطقة جغرافية صغيرة أو محددة نسبياً كأن يشمل منطقة بلدية أو قروية محددة.
- ب. التخطيط الإقليمي ويشمل منطقة جغرافية أكبر نسبياً من المناطق المحلية كأن يشمل إقليم واسع أو محافظة من التقسيمات الإدارية المعتمدة في دولة ما.
- ج. التخطيط القومي ويشمل إقليم الدولة بكامله ومناطقه المختلفة بكافة مستوياتها المحلية والإقليمية والبعيدة أو القريبة.

ومن أمثلة التخطيط المحلي خطط البلديات والمجالس القروية والتي تخص المدن والقرى التي تديرها تلك المجالس. أما التخطيط الإقليمي فيشمل الخطط المتعلقة بجزء من الدولة مثل الخطط الإقليمية في الأردن وال المتعلقة بخطط أقاليم الشمال والوسط والجنوب والبادية والتي وضعتها الحكومة الأردنية في أواخر الثمانينات. ومن أمثلة الخطط القومية تلك التي وضعتها الحكومة الأردنية منذ الستينات من هذا القرن. ومن أهم هذه الخطط خطة الثلاثية (1973 م - 1975 م) والخطط الخمسية المتلاحقة منذ (1976 م - 1980 م).

وتتجدر الإشارة إلى ضرورة الترابط والتكميل والتنسيق والتعاون بين مختلف المناطق الجغرافية نظراً للتأثير المتبادل بينها. ويمكن تحقيق ذلك من خلال النظرية الشمولية وتحديد الأدوار والأهداف والإمكانات في مختلف المستويات بالإضافة إلى المشاركة الفعالة والانفتاح بين مختلف الأطراف والجهات المعنية بالخطيط في المستويات المختلفة. كما يمكن تعزيز الترابط والتكميل بين المناطق والمستويات الجغرافية المتعددة من خلال نظم المعلومات والاتصال والرقابة والمتابعة والتقييم كعمليات مستمرة ونشطة وحديثة. وتعتبر المستويات المذكورة آنفًا ضرورية ولكل منها دور محدد يكمل المستويات الأخرى وهي ليست بالضرورة متناقضة في الأهداف أو المصالح أو الإمكانيات أو غيرها من الجوانب.

ثالثاً: معيار السلطة المسؤولة عن التخطيط.

ويكن تقسيم أنواع التخطيط وفقاً لمعايير سلطة التخطيط إلى الأنواع التالية.

أ. تخطيط مؤسيي أي على مستوى المؤسسة الواحدة سواء أكانت هذه المؤسسات عامة أم خاصة أم محلية أو مركبة. حيث تقوم كل مؤسسة بالخطيط لمختلف شؤونها كمسؤولية إدارية أساسية.

ب. تخطيط خاص أي التخطيط للقطاع الخاص أو النشاطات الخاصة بالمنظمات الإنتاجية ومنظمات الأعمال بمختلف أنواعها.

ج. تخطيط عام أي قيام الدولة بوضع كافة الخطط الاقتصادية والاجتماعية في مختلف القطاعات الإنتاجية والخدمية وعلى كافة المستويات القومية والمحلية والإقليمية والطويلة والقصيرة.

وتتفاوت أنواع التخطيط ومدى تأثيرها وفقاً للنظام الاجتماعي السائد أي تختلف أنواع التخطيط المذكورة آنفًا باختلاف الأنظمة الرأسمالية والاشراكية والمختلطة. ففي الدول الرأسمالية يزداد التركيز على التخطيط المؤسيي. والخاص ويقل التخطيط الحكومي نسبياً. بينما يظهر التخطيط الحكومي الشامل في الدول الاشتراكية ويقل فيها دور القطاع الخاص. أما الأنظمة المختلطة فتكون العلاقة بين القطاعين العام والخاص

قائمة على التوازن النسبي حيث توجد كافة أنواع التخطيط المؤسسي والحكومي والخاص.

إن ازدياد دور الدولة أو تراجعه يتوقف على جملة الأسباب والظروف والتوجهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية المتغيرة وفقاً لمتغيرات الزمان والمكان والناس. كما أن التوسع في مجالات وأنواع التخطيط المختلفة يتوقف على الخصائص والمشكلات والفرص التي يعيشها مجتمع ما في فترة زمنية معينة. من كل ذلك، فإن أحداً أدنى من التخطيط الحكومي بالإضافة إلى التخطيط الخاص هو أمر ضروري للحفاظ على الاستقرار العام لأي مجتمع. فالحكومة وجدت لتخطيط وتنفيذ دوراً أو وظيفة مجتمعية حيوية متعددة الأبعاد والمستويات والمجالات.

رابعاً: المعيار الموضوعي للتخطيط.

ويرتكز هذا المعيار إلى طبيعة الخطط ومحتها المادي والجوانب التي تشملها. حيث يمكن التمييز بين نوعين من الخطط كما يلي:

أ. التخطيط الجزئي (القطاعي) والذي يشمل موضوعاً محدداً أو قطاعاً اقتصادياً محدداً كما يمكن أن يشمل مجموعة من القطاعات المتابطة مثل قطاع الصناعة أو الزراعة أو الصحة أو الطاقة أو غيرها. كما يمكن أن يشمل التخطيط الجزئي نشاطاً محدداً من نشاطات أي منظمة مثل التخطيط الإداري أو التنظيمي أو المالي أو تخطيط القوى العاملة أو غير ذلك.

ب. التخطيط الشامل ويتضمن التخطيط لكافة القطاعات الاقتصادية في الدولة بما في ذلك القطاعات الخدمية والإنتاجية وفي مختلف المجالات. كما يشمل ذلك تحديد الأهداف والمشكلات والمشاريع والبرامج وتصميم الحوافز والسياسات التأثيرية للقطاعين العام والخاص.

وتجدر الإشارة إلى ضرورة الترابط والتكميل بين أنواع التخطيط الجزئي والشامل. حيث أن التخطيط الجزئي أو القطاعي لا يعني الانعزal أو الفصل المطلق بين

القطاعات الاقتصادية المختلفة بل إن الفصل بين القطاعات المختلفة يهدف إلى زيادة التركيز وتكثيف الجهود من أجل تحقيق الأهداف بفعالية وكفاية من أجل مراعاة الخصوصيات المتعلقة بكل قطاع اقتصادي.

ويتم تحقيق التكامل والتنسيق بين الخطط القطاعية والخطط الشاملة من خلال التخطيط القومي والتنموي الشامل الذي تتولاه الحكومات وخصوصاً في الدول النامية. ويسمح التخطيط الشامل بوضع التصورات الكبرى للاقتصاد القومي بينما يساعد التخطيط الجزئي بتركيز الجهود في القطاعات المختلفة وتحديد الأدوار والمسؤوليات والعلاقات على كافة المستويات. كما يسمح الترابط بين نوعي التخطيط (الجزئي والشامل) في الاستفادة من الإسهامات التنموية لكل قطاع في التنمية الشاملة بانسجام وتوافق ودون ازدواجية في النفقات أو الجهود أو غيرها.

ويمكن تحديد أنواع عديدة للتخطيط وفقاً للمعيار الموضوعي، ومن أهمها ما يلي:

- (1) التخطيط الاقتصادي ويشمل مختلف المجالات الإنتاجية والخدمية والبنية التحتية.
- (2) التخطيط الاجتماعي ويشمل مختلف المجالات البشرية والسكانية والثقافية وغيرها.
- (3) التخطيط الإداري ويشمل مختلف مجالات الإدارة والتنظيم في إطارها الواسع.
- (4) التخطيط السياسي ويشمل مجالات التنشئة والتوعية والتنفيذ السياسي وغيرها.
- (5) التخطيط العلمي والتكنولوجي كأسلوب لزيادة المعرفة الإنسانية والقدرة على التعامل مع البيئة المحيطة.
- (6) التخطيط الصحي بمختلف جوانبه وأبعاده و مجالاته.
- (7) التخطيط التعليمي بمختلف جوانبه وأبعاده و مجالاته.

التخطيط الاقتصادي:

ويتضمن مختلف الجوانب الاقتصادية وخصوصاً القطاعات الإنتاجية مثل الزراعة والصناعة والتجارة وما يتصل من نشاطات تهدف إلى توفير السلع والخدمات وتعزيز

الدخل الفردي والقومي وتحسين مستوى الرفاه العام وخصوصاً المادي. ويقوم التخطيط الاقتصادي على أساس تحديد الأهداف والأولويات والمشاريع والبرامج والفرص والمحددات المرتبطة بكل قطاع اقتصادي وبيان السياسات والمتطلبات المالية والإدارية والتشريعية وغيرها من الجوانب التي تسهم في تحقيق الأهداف المرسومة. كما يهدف التخطيط الاقتصادي إلى تعزيز الترابط والتكامل بين القطاعات الاقتصادية المختلفة وتقليل الهدر في الطاقات من خلال التنسيق وتخصيص المصادر بأفضل السبل. ويتضمن التخطيط الاقتصادي القيام بدراسات الجدوى الاقتصادية والتسويقي وتطوير المواصفات السلعية والتجارة الداخلية والخارجية وغير ذلك من النشاطات.

ويرتبط التخطيط الاقتصادي عموماً بالأهداف الرئيسية التالية:

- أ. توفير الأمن الغذائي من المصادر المحلية وغيرها وخصوصاً من خلال تعزيز وتطوير الإنتاج السلعي المحلي في قطاعات الصناعة والزراعة والتجارة.
- ب. توجيه الاستثمارات ومصادر التمويل وفقاً للأولويات والجدوى الاقتصادية.
- ج. تحديد معدلات النمو في الإنتاج والدخل في القطاعات المختلفة وتوفير السبل المالية والإدارية والبنية التحتية الضرورية لإنجازها.
- د. تدعيم ميزان التجارة الخارجية وميزان المدفوعات الوطنية.
- هـ تحقيق التكامل الاقتصادي بين القطاعات الزراعية والصناعية والتجارية.
- و. تحديد المشكلات القطاعية والعلمية وبيان سبل مواجهتها.

أن تحقيق الأهداف الاقتصادية المذكورة آنفًا وغيرها يتطلب وجود بنية تحتية فعالة (**Infrastructure**) تشمل مجموعة مترابطة من الخدمات والتسهيلات الضرورية للتنمية الشاملة والنمو الاقتصادي بوجه خاص. ومن أهم خدمات البنية التحتية ما يلي:

- (1) خدمات النقل البري والبحري والجوي المستقرة والكافية والفعالة.
- (2) خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية المحلية والدولية وبمختلف أنواعها وأحدثها مثل الاتصالات الهاتفية والبرقية والفاكس وغيرها.
- (3) شبكة طرق فعالة تربط المناطق المختلفة داخلياً وخارجياً.
- (4) خدمات الطاقة المساعدة في مختلف أنواعها مثل المياه والكهرباء والبترول وغيرها.
- (5) الأسواق المالية المتطورة والفعالة لتوفير الاستثمارات الملائمة للتنمية الاقتصادية المحلية.
- (6) خدمات استشارية في مجالات الإدارة والتمويل والجذودي الاقتصادية والتصنيع والتسويق والتجارة وغيرها.
- (7) توفير التكنولوجيا الملائمة للتنمية الاقتصادية المحلية وخصوصاً من حيث التكلفة والفعالية والوفرة وبشكل يعزز الإنتاجية والأوضاع التنافسية للمنتجات المحلية في الأسواق الخارجية وغيرها.

وجملة القول فإن التخطيط الاقتصادي يتعلق بالأهداف المتصلة بالرفاه المادي للمجتمع. ويعتبر التخطيط الاقتصادي الشامل مسؤولية عامة للدولة وخصوصاً في الدول النامية. حيث تتفاوت درجة تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية وفقاً لطبيعة النظام الاجتماعي السائد من حيث كونه رأسمالياً أو اشتراكيًّا أو مختلطًا. غير أنه أي التخطيط الاقتصادي موجود في كافة الأنظمة من حيث المفهوم والتطبيق العملي. ومهما كانت طبيعة وأهداف ودرجة التخطيط الاقتصادي فإنه يعتبر من الوظائف الأساسية للدولة في أي مجتمع. حيث أنه حتى في المجتمعات الرأسمالية (ومن باب أولى في الاشتراكية والمختلطة) تقوم الدولة بدور اقتصادي فعال يتمثل بالتخطيط والإشراف والتأثير الاقتصادي العام. ويتمثل هذا الدور في تخصيص المصادر القومية والنشاطات الإنفاقية والضرائبية والسياسية والتشريعية للدولة.

التخطيط الاجتماعي:

يشمل التخطيط الاجتماعي مختلف الجوانب المتعلقة بالسكان والموارد البشرية في المجتمع. ويتضمن ذلك التركيبة السكانية من حيث الخصائص الثقافية والجنس والعمر ومعدلات الخصوبة والوفاة والنمو السكاني والتوزيع الجغرافي للسكان وغير ذلك من العوامل المتصلة بالناس. إن التعريف على مختلف الجوانب والاتجاهات السكانية هو أمر في غاية الحيوية نظراً لارتباطه بمستقبل المجتمع وأمنه وتطوراته واستقراره وقوته ويساعد التخطيط الاجتماعي في تحقيق الأهداف الكبرى التالية:

- (1) تحقيق التوازن في معادلة الناس والموارد الطبيعية المتناقصة نسبياً. إن وجود تخطيط اجتماعي يسهم في اتخاذ الاحتياطات الازمة للسيطرة على النمو السكاني والتركيبة السكانية عموماً ويساعد في توفير الأمن الغذائي والمحافظة على الموارد الطبيعية والبشرية في آن معاً.
- (2) التخطيط الاجتماعي يمكن أجهزة الدولة من اتخاذ كافة الترتيبات والإجراءات الضرورية من أجل مواجهة الطلب المتزايد على الخدمات العامة في مختلف المجالات التعليمية والثقافية والصحية والأمنية وغيرها.
- (3) يساعد التخطيط الاجتماعي في توجيه التركيبة والخصائص والسلوك الاجتماعي وفقاً للأهداف والأوضاع القومية الشاملة وخصوصاً في مجال توفير القوى العاملة التي يحتاج إليها الاقتصاد القومي.
- (4) يساعد التخطيط الاجتماعي في التنشئة الاجتماعية وتعزيز الانتماء وتطوير العادات والقيم الإيجابية والتخلص من الخصائص والسلكيات السلبية.
- (5) يساعد التخطيط الاجتماعي في السيطرة على عوامل الهجرة الداخلية والخارجية والمحافظة على التوزيع الجغرافي الملائم للسكان والدولة عموماً من خلال إتباع سياسات واعية ومدروسة في هذا المجال.

(6) يساعد التخطيط الاجتماعي في المحافظة على الأمن الاجتماعي ومكافحة الجريمة والانحراف بمختلف أنواعها.

(7) التخطيط الاجتماعي هو بمثابة صمام أمان ل مختلف القطاعات المجتمعية الأخرى. حيث أن الإنسان هو محور التنمية القومية الشاملة كما أنه يشكل هدفها ووسيلتها الحيوية.

التخطيط الإداري:

يشمل التخطيط الإداري مفهوم مجالات الإدارة والتنظيم وعملياتها المترابطة. ويمكن أن ننظر إلى مفهوم التخطيط الإداري على مستويات عديدة أهمها مستوى المنظمة والمستوى القومي. حيث إن للتخطيط الإداري مجالات عديدة سواء أكان ذلك على مستوى المنظمة الواحدة أم على المستوى القومي. ويقتصر الاهتمام بالتخطيط الإداري عالياً وحيوياً على كافة المستويات المترابطة والمترادفة إيجابياً مع بعضها.

ويتضمن التخطيط الإداري تحديد الأهداف والأولويات والبرامج والمشكلات المتعلقة بالجوانب الإدارية المتكاملة والتي تسهم في تعزيز فعالية المنظمات والحكومات في تحقيق الأهداف المرسومة. ويتفرع عن التخطيط الإداري الأنواع التالية:

- أ. التخطيط المالي بمختلف أبعاده الزمنية والموضوعية والجغرافية مثل الموازنات والخطط الاستثمارية والقروض ومصادر الإنفاق والتمويل.
- ب. تخطيط القوى العاملة أي تحديد الأهداف والأولويات والمشكلات المتعلقة بالعنصر البشري من اختيار وتعيين وتدريب وترقية وحوافز ونهاية خدمة.
- ج. التخطيط المكاني وتصميم أماكن العمل والمكاتب.
- د. التخطيط الصناعي والإنتاجي وما يرتبط به من أساليب تقنية.
- هـ. التخطيط التنظيمي الذي يشمل تحديد وتصور مستقبل كافة العلاقات التنظيمية من هياكل ووحدات وسلطة ووظائف وإجراءات ونظم وأساليب وغيرها.

و. التخطيط للتطوير والتنمية الإدارية.

وتتجدر الإشارة إلى أهمية التخطيط الإداري ودوره الحيوي في مختلف القطاعات الإنتاجية والخدمية العامة والخاصة على حد سواء. وبالتالي فهو يحظى باهتمام متزايد من قبل الحكومات والمنظمات الخاصة والتي تعمل على تطوير مختلف الجوانب الإدارية وعلى رأسها التخطيط الإداري وخطط التنمية الإدارية على المستويات القومية والمستويات التنظيمية. ويجب توفير مقومات التخطيط الإداري الناجح والتي تنبثق عن مقومات التخطيط التي ذكرناها آنفًا. كما يجب أن يكون التخطيط الإداري عمليًّاً وقابلًًا للتنفيذ ضمن إطار الإمكانيات والمعطيات والبيئة المحيطة.

التخطيط السياسي:

يقوم التخطيط السياسي على أساس التنشئة السياسية الملائمة للتوجيهات الوطنية وبشكل يدعم الاستقرار السياسي والحفاظ على هوية وطنية مستقلة ومتدينة. ويتصف التخطيط السياسي بالطبيعة المعقّدة والتوجه الزمني طويل الأمد والانفتاح والتأثير البيئي الواسع. وقد تشمل أهداف التخطيط السياسي ما يلي:

- (1) تكريس الشخصية الوطنية المستقلة والمتميزة ضمن إطار قومي محدد المعالم والأهداف والسياسات والتوجيهات وغيرها.
- (2) التحرر من القيود التبعية الأجنبية ب مختلف أشكالها ومصادرها المباشرة وغيرها. ويعنى التحرر القدرة على اتخاذ القرارات بذاتية وحرية وفقاً للمصلحة الوطنية العامة.
- (3) الوعي والثقافة السياسية في مختلف القضايا المحلية والخارجية.
- (4) المشاركة السياسية والشعبية العامة بشكل إيجابي وفعال بحيث يتحقق الاستقرار الأمني والعدالة للجميع.
- (5) البناء المؤسي للممارسة السياسية بما في ذلك من مؤسسات دستورية تقليدية (السلطات الثلاث) وأحزاب وجمعيات وغيرها.

التخطيط العلمي والتكنولوجي:

يعتبر التخطيط العلمي والتكنولوجي من الأدوات المعاصرة التي تساعد الإنسان على مواجهة البيئة ومشكلاتها في مختلف المجالات والقطاعات الإنتاجية والخدمية والمدنية والعسكرية وغيرها. حيث أن العلم والبحث والتكنولوجيا سلاح متعدد الأبعاد وخير سبيل لتحقيق التنمية الشاملة. وتعتبر مسؤولية التخطيط في هذا المجال تعاونية ومشتركة بين القطاعين العام والخاص وحتى بين المجتمعات الإنسانية المختلفة. حيث تتحظى العلوم والتكنولوجيا حدود المجتمعات بطرق كثيرة بعضها إيجابي وبعضها سلبي.

وتتمحور أهداف التخطيط العلمي والتكنولوجي حول العوامل التالية:

- أ. اكتشاف البيئة المحيطة والواسعة والتعرف على ما فيها من فرص وإمكانات مفيدة للإنسان بالإضافة إلى التعرف على المشكلات البيئية والظواهر الطبيعية المختلفة. ويشمل ذلك بيئه الأرض والفضاء على حد سواء.
 - ب. تطوير الإمكانيات التكنولوجية المتوفرة حالياً وتسخيرها لخدمة أهداف الإنسان ومعالجة مشكلاته وإشباع حاجاته.
 - ج. التأثير الإيجابي في القطاعات الإنتاجية والخدمية المختلفة ورفع كفافتها وكفايتها وفعاليتها.
- ويعتبر التخطيط العلمي والتكنولوجي مجالاً مشتركاً بين مختلف القطاعات وأنواع التخطيط المختلفة. كما أنه يمثل نظاماً مفتوحاً ومتشعباً متعدد الجوانب ويتميز بالحركية والتغير السريع بالإضافة إلى التعقيد والتأثيرات المزدوجة إيجابياً وسلبياً.

التخطيط الصحي:

تعتبر الصحة الفردية والصحة المجتمعية وجهان لعملة واحدة هي الإنسان والذى يشكل الهدف والوسيلة للتنمية الشاملة. ولذلك فإن التخطيط الصحي يأتى من بين الأولويات الحيوية التي تؤثر على مختلف جوانب المجتمع وقطاعاته. ويتضمن التخطيط الصحي الأهداف الكبرى التالية:

- (1) تحديد المشكلات والأهداف الصحية وبيان سبل مواجهتها من خلال الوسائل الوقائية والعلاجية المتعددة.
- (2) العمل على تطوير الأجهزة الصحية وزيادة فعاليتها في تقديم الخدمات الصحية الملائمة ويتضمن ذلك التطوير الكمي والنوعي والتوزيع الجغرافي العادل.
- (3) توفير القوى العاملة المؤهلة والمدربة في مختلف المجالات الطبية والصحية الأساسية والمساعدة.
- (4) تصميم وتنفيذ ومتابعة ومراقبة السياسة الدوائية والأجهزة الطبية وغيرها من المستلزمات.
- (5) التثقيف والتوعية والتعليم الطبي والصحي المستمر.

التخطيط التعليمي:

ويهدف التخطيط التعليمي إلى صقل شخصية الإنسان من خلال العلم والمعرفة في مختلف مستوياتها و مجالاتها التخصصية وينبثق عن هذا الهدف العام للتعليم والتخطيط التعليمي الأغراض التالية:

- (1) تحديد الأهداف والسياسات التعليمية الوطنية وتبني الإجراءات العملية لتنفيذها ضمن إطار السياسة العامة للدولة والمجتمع المحيط.

- (2) بناء المؤسسات التعليمية وفقاً لخطة مدروسة وتناءٍ مع الظروف والإمكانات المتاحة. ويشمل ذلك مختلف مستويات التعليم المدرسي والعلمي وفي مختلف التخصصات العلمية والأكاديمية والمهنية.
- (3) معالجة مشكلات النظام التعليمي وتطويره وزيادة فعاليته.
- (4) توفير المستلزمات التعليمية المساعدة مثل المختبرات وتكنولوجيا التعليم بمختلف أنواعها ومصادرها.
- (5) ربط مخرجات النظام التعليمي بالاحتياجات المختلفة للقطاعات الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع.

وجملة القول بالنسبة لأنواع التخطيط المذكورة آنفًا هي أنها مترابطة ويجب التنسيق بينها بشكل يعزز تحقيق أهدافها القطاعية وينسجم مع أهداف التنمية القومية الشاملة. كما تجدر الإشارة إلى التداخل الكبير بين مختلف أنواع التخطيط المذكورة وغيرها لأنها ترتبط بزوايا مختلفة للمجتمع الإنساني الواحد ويجب أن ترتبط كل أنواع التخطيط ضمن شبكة نظامية متكاملة من الخطط الفرعية التي تصب في نظام التخطيط القومي الشامل.

التخطيط التنموي في الأردن:

يتبني الأردن سياسة التخطيط القومي الشامل لمختلف القطاعات الإنثاجية والخدمية في الاقتصاد القومي. وتلعب الحكومة الأردنية دوراً رياضياً ومؤثراً في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية وغيرها من المجالات التنموية الشاملة. كما يلعب القطاع الخاص دوراً كبيراً وموازياً للدور الحكومي في مجال التنمية الشاملة حيث تقوم العلاقة بين القطاعين العام والخاص في الأردن على مبدأ المشاركة الإيجابية والتوازن في تحمل مسؤوليات وأعباء التنمية القومية الشاملة. وقد بدأت محاولات التخطيط التنموي الشامل في الأردن منذ بداية السبعينيات من هذا القرن واستمرت حتى أواخر الثمانينيات حيث عرقلت بشكل ملحوظ أدى إلى توقفها مؤقتاً. ويلاحظ أن أسباب عدم الاستقرار العام وخصائص أخرى للاقتصاد الأردني كانت وراء

مشكلات التخطيط التنموي في الأردن. وسجل التخطيط التنموي في الأردن نجاحات عديدة تمحورت حول الطفرة التنموية التي شهدتها الأردن في منتصف السبعينيات بالرغم من الآثار السلبية التي رافقتها أيضًا.

أما أهم خصائص البيئة المجتمعية في الأردن والتي كان لها تأثير حيوي بالغ على التخطيط التنموي فهي كما يلي:

- أ. عدم الاستقرار العام بمختلف أبعاده السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعسكرية وما رافق ذلك من آثار ومنها الهجرة الداخلية والخارجية.

ب. ندرة المصادر الطبيعية والمالية والتكنولوجية الالزامه للتنمية الشاملة. وهذه الندرة أدت إلى اعتماد ملحوظ على المساعدات والمصادر الخارجية لتمويل التنمية وتفعيلها.

ج. مشكلات إدارية عديدة في الجوانب البشرية والهيكلية والإجرائية والتشريعية وغيرها.

د. مشكلات التغير الاجتماعي والنمو السكاني وغيرها. حيث كان آخر هذه المشكلات وأهمها التحول الديمقراطي في الآونة الأخيرة وما يرافقه من آثار ونتائج.

5. الانفتاح العام وخصوصاً الاقتصادي والتعرض للتأثيرات الخارجية أكثر من التأثيرات في هذه العوامل الخارجية. ويشمل ذلك مجالات القوى العاملة والطاقة والممرات الجوية والبرية والبحرية والتمويل والأسواق وغيرها.

6. النمط الاستهلاكي المظاهري والذي يخلق فجوة كبيرة بين الإمكانيات الممتدة والطاقات الاستهلاكية الرائفة مما يعظم مشكلة المديونية والعجز المالي على كافة المستويات الفردية والقومية.

ز. ارتفاع مشاركة قطاع الخدمات في الاقتصاد القومي وانخفاض معدل مشاركة القطاع السلعي في الإنتاج المحلي وما يرافق ذلك من آثار سلبية على موازين التجارة والمدفوعات وتكريس التبعية الخارجية.

أما الأهداف التنموية في الأردن فقد تمحورت حول الأغراض الرئيسية التالية:

- (1) تخفيض الاعتماد على المساعدات الخارجية كلما أمكن ذلك.
- (2) ترشيد الإنفاق العام.
- (3) تحقيق الاستقرار الاقتصادي ومحاربة التضخم والبطالة.
- (4) تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال سياسات الضرائب والإنفاق وغيرها.
- (5) تطوير مستوى الخدمات العامة (كمياً ونوعياً) في مختلف المجالات.
- (6) تعزيز إمكانيات الدفاع القومي هي في رأس الأولويات العامة.
- (7) تعزيز الأمن والاستقرار الداخلي.
- (8) تقليل الفجوة بين الاستهلاك والإنتاج المحلي بحيث يتناسب الاستهلاك مع الدخل والإنتاج المحلي.
- (9) تقليل العجز في الميزان التجاري وميزان المدفوعات.

أما مبادئ واستراتيجيات التخطيط التنموي في الأردن فتشمل ما يلي:

- (1) التكامل الاقتصادي العربي وبالتالي ارتباط النشاطات الاقتصادية في الأردن بالأوضاع والتطلعات والمشكلات والفرص المحيطة بالاقتصاد العربي عموماً.
- (2) تشجيع المبادرة الفردية والحرية الاقتصادية ضمن إطار السياسة العامة والمجتمع الأردني.
- (3) الإيمان بالعدالة الاجتماعية والسعى لتحقيقها ب مختلف الوسائل المالية والنقدية والتشريعية والإدارية وغيرها.
- (4) التعاون الدولي والانفتاح على الاقتصاديات الأخرى بطريقة إيجابية بما في ذلك تشجيع الاستثمارات الأجنبية وحرية التجارة والتعاون التكنولوجي وغير ذلك.
- (5) التنمية مسؤولية مشتركة بين القطاعين العام والخاص.

وتقوم جهود التخطيط التنموي في الأردن على مجموعة من الافتراضات أهمها الاستقرار المحلي والإقليمي واستمرار المساعدات والقروض والاستثمارات الخارجية في الأردن لكن الاقتصاد الأردني قد عانى كثيراً من عدم صحة مثل هذه الافتراضات في أوضاع وفترات عديدة من تاريخه وتتلخص جهود التنمية في الأردن في الخطط التنموية الشاملة التي أعدتها ونفذها بدرجات متفاوتة وهي:

- أ. خطة التنمية الخمسية الأولى (1962م - 1966م) والتي استبدلت حينئذ ببرنامج السنوات السبع (1963م - 1970م) حيث ولدت هذه الخطط ميزة تقريباً لظروف عدم الاستقرار العام والظروف الاقتصادية والعسكرية والاجتماعية في تلك المرحلة الزمنية.
- ب. خطة التنمية الثلاثية (1973م - 1975م) وتمثل بداية النجاح الفعلي في التخطيط التنموي في الأردن حيث قادت إلى الطفرة التنموية في منتصف السبعينيات.
- ج. خطة التنمية الخمسية (1976م - 1980م) والتي لاقت نجاحاً نسبياً وأسهمت في التقدم الاقتصادي والاجتماعي العام من خلال توفير مختلف الخدمات العامة بمستويات كمية ونوعية لائقة. وبالرغم من ذلك فقد كان لهذه الخطط آثار سلبية عديدة أهمها مشكلات التضخم والمديونية.
- د. خطة التنمية الخمسية الثانية (1981م - 1985م) والتي استمرت على نفس النهج التنموي للخطة السابقة.
- هـ خطة التنمية الخمسية الثالثة (1986م - 1990م) والتي توقفت في منتصف الطريق في أواخر الثمانينيات بسبب الأوضاع الاقتصادية والسياسية وغيرها في تلك الفترة بالإضافة إلى تفجر أزمة المديونية والتي تراكمت عبر سنوات عديدة ولأسباب متداخلة ومعقدة يمكن إجمالها بسوء الإدارة المالية والأنماط الاستهلاكية وغيرها.

الفصل الخامس
الإطار المؤسسي والتنظيمي للتنمية

الفصل الخامس

الإطار المؤسسي والتنظيمي للتنمية

تمهيد :

تعتبر المؤسسات بمختلف أنواعها و مجالاتها وقطاعاتها أدوات تنظيمية حيوية ووسائل فعالة لإنجاز الأهداف الإنسانية. حيث تتصدر الجهات الفردية والجماعية في الكيانات المؤسسية التي ينشئها الإنسان لخدمته وتحقيق أهدافه ومعالجة مشكلاته. وقد ظهرت المؤسسات الهدافة في مختلف مجالات الحياة الإنسانية العامة والخاصة. إن الانتشار الواسع للمؤسسات في المجتمعات المعاصرة وتعاظم قوتها التأثيرية بمختلف أبعادها قد دفع بعض الكتاب لتسمية هذه المجتمعات بالمجتمعات التنظيمية. وقد أثبتت العمل المؤسسي المبني على أسس سليمة أنه الطريق الأمثل لتنسيق الجهود والإمكانيات البشرية والمادية والتكنولوجية وغيرها من المدخلات الالزمة لإشباع الأهداف والاحتياجات الإنسانية المختلفة.

تشكل التنمية هدفاً إنسانياً متعدد الأبعاد وطموحاً مستمراً يسعى إليه الناس في مختلف المجتمعات. وتبنت الدول سياسات ووسائل وخطط تنمية عديدة تشارك في تصميمها وتنفيذها والاستفادة منها مختلف الأفراد والجماعات. كما أثمرت الجهود التنموية في تحسين مستويات الحياة والرفاه العام للمجتمعات. غير أن هذه التنمية المشرمة للتنمية وجهودها لم تأت من فراغ أو محاولات عشوائية بل جاءت من خلال أطر مؤسسية منظمة ومحاطة على أسس سليمة. وبالتالي فإن التنمية الناجحة لابد وأن تتبني إطاراً مؤسسيأً محدداً وملائماً للأهداف المرسومة.

وبالرغم من الاتفاق العام حول ضرورة وجود الإطار المؤسسي والتنظيمي لأنه جهود إنسانية هادفة سواء في المجالات التنمية أو غيرها فإن طبيعة الأطر المؤسسية وأفماطها وعلاقتها هي أمور تخضع للنقاش والاختلاف المفاهيمي والعملي الواسع. ويمكن الاستدلال على مدى الاختلاف في هذا المجال من خلال طرح الأسئلة التالية:

1. هل هناك طريقة مثل إنشاء المؤسسات؟ وكيف؟ ولماذا.
2. ما هو الإطار القانوني الملائم لهذه المؤسسات؟
3. من يدير هذه المؤسسات؟ الحكومات؟ أم القطاع الخاص؟
4. كيف يتم تشغيل وتمويل وإدارة هذه المؤسسات؟
5. من وكيف يراقب هذه المؤسسات؟
6. ما هي أساليب تقييم نجاح أو فشل هذه المؤسسات؟
7. هل تختلف المؤسسات من مجتمع أو بيئة لأخرى؟

إن تفحص الأسئلة المذكورة آنفًا أو غيرها بخصوص المؤسسات ودورها في تحقيق الأهداف الإنسانية سوف ينتهي بدون إجابات شافية وقابلة للتميم نظرًا لاختلاف الوضع حولها سواء أكان ذلك من النواحي النظرية أو النواحي التطبيقية.

طبيعة المؤسسات:

تعرف المؤسسات عمومًا بأنها أنظمة إنسانية هادفة وتمثل كيانات قانونية محددة المعالم ومشروعة الغايات والوسائل ضمن إطار مرسوم، وبالتالي فإن المؤسسات بهذا المعنى تضم كافة المنظمات الاجتماعية في القطاعات الإنتاجية والخدمية الخاصة وال العامة. ولكن مفهوم المؤسسة هو من الاتساع بمكان بحيث لا يمكن اقتصار حدوده على معنى المنظمات الاجتماعية.

فالمعنى الواسع للمؤسسة يتضمن أية أُمّاط مقتنة ومقبولة ومستقرة للسلوك الاقتصادي والسياسي والإداري الاجتماعي والإنساني عمومًا، وبهذا المعنى الواسع للمؤسسة يمكن التعرف على كثير من أنواع المؤسسات مثل الأسرة والقبيلة والعادات والدين والمذهب الفكري والجمعية والنادي وغيرها. وبالرغم من وجود مفهومين للمؤسسة أحدهما واسع والآخر ضيق إلا أن الأخير هو الذي يهمنا في هذا المجال.

تنشأ المؤسسات الاجتماعية بمختلف الأطام التنظيمية الملائمة لإنجاز أهدافها المرسومة. ويجب أن تتوفر في المؤسسة بعض المقومات الحيوية لولادتها ونموها واستمرارها وبقائها في ميدان العمل والإنتاج. ومن أهم هذه المقومات ما يلي:

- (أ) إطار قانوني يعطيها الشرعية والشخصية والسلوك والقوة.
- (ب) توفر مختلف المدخلات الكافية والملائمة لإنجاز أهدافها.
- (ج) دور وظيفي مقبول تؤديه في البيئة المحيطة.
- (د) بناء تنظيمي ملائم لترجمة الأهداف إلى حيز الواقع.

إن بناء المؤسسات الفعالة يأتي في مقدمة التحديات التي تواجه الدول النامية وتؤثر كثيراً في مدى نجاح جهودها التنموية الشاملة. حيث رفقت هذه المشكلة الدول النامية منذ استقلالها والتي واجهت تحديات عديدة إجمالها بتحدي مزدوج ذي شقين هما:

- أ. الاستقلال السياسي وبناء الدولة ونظامها السياسي بشكل مستقر وقوى ومقبول شعبياً.
- ب. التنمية الشاملة بمختلف أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية ومستوياتها المحلية والقومية وما إلى ذلك.

ونظراً لأن المؤسسات هي أفضل السبل لمواجهة التحديات المختلفة قد وجدت كافة الدول نفسها مسؤولة عن التخطيط لبنائها المؤسسي- الفعال والملائم للظروف المحلية واعتمدت الدول المختلفة على أنماط مؤسسية عديدة لتقديم بوظائفها التقليدية. حيث نشأت الوزارات والدوائر المركزية تلبية للوظائف التقليدية للدولة في المجالات الخدمية المعروفة. ولكن بعد أن تطورت وظائف الدولة واتسعت مجالاتها أفقياً وعمودياً (كمياً نوعياً) وتعقدت مشكلات المجتمع المعاصر فقد أصبحت الأنماط المؤسسية التقليدية غير كافية بل وغير فعالة أحياناً في مواجهة بعض التحديات التي تواجهها الدول المعاصرة.

وينطبق هذا الوضع على جميع الدول عامة والدول النامية بشكل خاص فالدول النامية وخصوصاً حديثة الاستقلال تواجه تحديات كبرى أشرنا إليها آنفاً. وهي تعمل في بيئه ديناميكية معقدة من أجل بنائها السياسي والتمويلي حيث تعجز البيروقراطية والبناء التنظيمي للدولة عن مواكبة هذه التحديات في البيئة المعاصرة ولذلك فلابد من التفكير والبحث عن وسائل جديدة وأساليب تنظيمية ملائمة وفعالة لمواجهة التحديات الكبرى.

وكانت نتيجة التفكير ظهور المؤسسات العامة بمختلف أشكالها و مجالات عملها وأهدافها وفي مختلف الدول النامية والمتقدمة على حد سواء وبالرغم من الاختلافات الفكرية والمفاهيمية والأسباب العقائدية والعملية بخصوص المؤسسات العامة إلا أنها حظيت باهتمام بالغ في الأوساط الحكومية والخاصة والأكاديمية والعملية على حد سواء وتمثل هذا الاهتمام بالمؤسسات العامة في الأبحاث والدراسات والمؤتمرات والندوات العملية وتأسيس المراكز المتخصصة في هذا المجال بالإضافة إلى كونها موضع نقاش واهتمام راسمي السياسة العامة في الدول المختلفة.

مفهوم المؤسسة العامة:

ظهرت فكرة ومفهوم "المؤسسة العامة" كنتيجة لمجموعة من التطورات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والإدارية وتلبية لمتطلبات عقائدية وعملية وفكرة وتنظيمية وغير ذلك من الدواعي والمبررات التي أدت إلى تبني أسلوب المؤسسة العامة بأشكال مختلفة لتحقيق أهداف متعددة. وانتشرت المؤسسات العامة في الدول المعاصرة بغض النظر عن الأنظمة السياسية والاقتصادية السائدة فيها ومستوياتها التنموية. كما تعددت الأشكال التنظيمية للمؤسسات العامة وتنوعت أغراضها و مجالات نشاطها و درجات استقلالها و حريتها في إدارة شؤونها الإدارية والمالية والذاتية.

وبالرغم من الاتفاق السائد عموماً حول ضرورة وجودى تأسيس أو إنشاء مؤسسات عامة على شكل كيان قانوني وإداري وتنظيمي محدد الاختصاص والصلاحيات والنشاطات والارتباطات بالجهاز الحكومي المركزي، غير أن هناك

اختلافات فكرية وعملية وتطبيقية حول تحديد تعريف عام يمكن الاتفاق عليه لتحديد طبيعة المؤسسة العامة ونطاق عملها وموقعها التنظيمي في الإدارة العامة وبالتالي فقد أدت هذه الاختلافات المذكورة آنفًا إلى ظهور تعريفات متعددة للمؤسسات العامة وفقًا للأطر البيئية والاجتماعية والسياسية والإدارية والاقتصادية المحيطة.

يمكن تعريف المؤسسة العامة على أنها كيان إنتاجي وتنظيمي يمارس فعاليات في مجال الأعمال ويسوق أي كمية من إنتاجية في السوق ولا تقل ملكية الدولة أو الملكية العامة فيه عن 50% من قيمته الإجمالية.

كما أن المؤسسة العامة هي عبارة عن مشروع اقتصادي تملكه الدولة وتمتحنه الشخصية المعنوية وتديره بأساليب تختلف عن إرادتها التقليدية بهدف إشباع حاجات ومصالح العامة. وهي عبارة عن مرفق عام مستقل عن الجهاز التقليدي للحكومة يتولى نشاط متخصص ويدار عن طريق منظمة عامة لها شخصية معنوية وتخضع إلى درجة من الوصاية الإدارية.

تعرف المؤسسة العام الاشتراكية بأنها بناء تنظيمي عام يستهدف تنفيذ برامج التخطيط الاشتراكي من خلال مشاريع اقتصادية تملكها الدولة كلياً وتعطيها درجة كافية من الاستقلال المالي والإداري الذي يمكنها من تحقيق أغراضها الأساسية على رأسها الوصول إلى فائض أو مردود اقتصادي وبالتالي يكون نمط المؤسسة العامة مبنياً على أساس الحساب التجاري وحسابات التكاليف والعوائد الاقتصادية.

أما المؤسسة العامة في النظم الغربية فيمكن تعرفها بأنها كيان تنظيمي عام ومستقل عن جهاز الدولة التقليدي وملكه الدولة كلياً أو جزئياً وتحضنه للرقابة التنفيذية والتشريعية لضمان كفايتها وفعاليتها في استخدام الأموال العامة من أجل الصالح العام. فالمؤسسة العامة الغربية هي عبارة عن منظمة عامة مستقلة تدار على أساس وأساليب تزوج مرونة وحرية القطاع الخاص ومسؤولية القطاع العام من أجل إشباع حاجة عامة.

ويمكن تعريف المؤسسة العامة أيضاً على أنها إستراتيجية إدارية تقوم على تحقيق سياسات الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية العامة من خلال التوجيه والرقابة والترشيد الاقتصادي للمرافق العامة التي لها شخصية معنوية وتدار لتحقيق مصلحة عامة دون الاقتصار على الربحية.

يشير مصطلح المؤسسة العامة في الهند إلى جميع المؤسسات الصناعية والتجارية والاقتصادية والإنتاجية والخدمية التي تمتلك الحكومة 51% أو أكثر من رأس المال. وقد ارتفع عدد المؤسسات العامة في الهند بشكل كبير بعد استقلالها واتساع مجال نشاطها ليشمل مختلف الصناعات الثقيلة كالبترول والمعادن والتجهيزات والصناعات الاستهلاكية كالورق والاسمنت والنسيج والخدمات كالنقل والاستشارات وغيرها.

تمثل المؤسسة العامة اليوغسلافية أساس البناء الاقتصادي والاجتماعي والسياسي في المجتمع وتنبع من النظام الاشتراكي العام وتقوم على أساس الإدارة العمالية الاشتراكية للنشاطات الاقتصادية والإنتاجية بمختلف المجالات والقطاعات السلعية والخدمية كما أنها الإطار التنظيمي الرئيسي والوحدة الاقتصادية والإنتاجية التي تقوم عليها العلاقات الإنتاجية والتوزيعية لكل النظام الاجتماعي والسياسي في المجتمع اليوغسلافي. وتتميز المؤسسة العامة اليوغسلافية بفكرة التسيير الذاتي للشؤون الإدارية والمالية للمؤسسة بناء على المشاركة من قبل جميع العاملين فيها.

وتتشابه المؤسسة العامة الجزائرية إلى حد كبير مع المؤسسة العامة اليوغسلافية حيث ترتكز المؤسسة العامة الاقتصادية في الجزائر على المبادئ الاشتراكية وأسلوب التسيير الذاتي في إدارتها. وتعمل المؤسسة الاشتراكية ضمن الخطط القومية العامة وضمن نظام سياسي واجتماعي واقتصادي متكامل يقوم على أساس الملكية العامة لوسائل الإنتاج التي توجه لتلبية الحاجات الأساسية للمواطنين من حيث المبدأ. أما الربح التجاري فقد يتحقق في بعض النشاطات الاقتصادية للمؤسسة العامة غير أنه لا يشكل المقصود الأساسي لها حيث تتخلى عنه في بعض الحالات التي تقتضيها المصلحة العامة الاجتماعية.

أما بالنسبة للمؤسسات العامة في بريطانيا وأمريكا فيلاحظ تزايد انتشار المؤسسات العامة فيها بعد الحرب العالمية الثانية لأسباب عملية تمثلت في مجلل التطورات الاقتصادية والاجتماعية والاستراتيجية التي مرت بها هذه الدول خصوصاً والمجتمعات الغربية عموماً. وقد شملت المؤسسات العامة البريطانية والأمريكية مجالات واسعة من تدخل الحكومة في القطاع الخدمات والمراقبة العامة الأساسية كالملايير والكهرباء والبريد وغيرها كما تعددت التدخلات لتشمل المجالات الصناعية والاقتصادية والإنتاجية وخاصة في بريطانيا وتقوم المؤسسة العامة البريطانية على أساس الملكية والإدارة الحكومية الكاملة للمؤسسات العامة بينما تقوم المؤسسة العامة الأمريكية على الملكية الجزئية والمشاركة مع القطاع الخاص في ملكية وإدارة المؤسسات العامة والصناعية والإنتاجية ويتركز نشاط المؤسسات العامة الأمريكية والبريطانية في مجال الخدمات الاجتماعية الأساسية حيث تمول هذه النشاطات مباشرة من قبل الدولة والمعرفية على أساس شبه تجارية بحيث تغطي على الأقل تكاليف الخدمات التي تقدمها دون خسائر هامة للخزينة. ويلاحظ أن نسبة مشاركة المؤسسات العامة البريطانية في الدخل القومي أكبر من مثيلاتها في الولايات المتحدة الأمريكية.

أما بالنسبة للمؤسسات العامة في الأردن فقد ظهرت تلبية مصالح عامة ومتطلبات التنمية كوسيلة تنظيمية لإشباع الحاجات المجتمعية بفعالية وكفاية. حيث انتشرت المؤسسات العامة في الأردن ب مختلف القطاعات الخدمية والإنتاجية وأمالية والتعليمية والاجتماعية وغيرها. وتحتاج هذه المؤسسات بدرجة كافية من الاستقلال المالي والإداري والحرية في إدارة نشاطاتها الذاتية مكيناً لها من القيام بدورها التنموي والمصرفي والتدربي وغيرها.

وقد عملت الحكومة الأردنية على دعم المؤسسات العامة وتوفير كافة سبل الدعم القانوني وأمالى والإداري الذي تطلبه هذه المؤسسات للقيام بدورها بفعالية وكفاية كذلك فقد كان القطاع الأعمالي (الخاص) دور حيوي وموازي في تنشيط حركة

المؤسسات العامة والإسهام في نجاحها في أداء الدور المتوقع منها والمتمثل في دعم الوضع الاقتصادي والتجاري المحلي والدولي.

وتمثل دور المؤسسات العامة (من خلال المشاركة الحكومية والخاصة فيها) في توسيع وتنشيط الاقتصاد القومي في القطاعات الاقتصادية المختلفة مثل الفوسفات والبواتس والإسمنت والأسمنت الكيماوية والحديد وغيرها كما لعبت المؤسسات العامة دوراً كبيراً في تعزيز القدرات والخدمات المساندة في مجال التنمية من خلال توسيع قاعدة هذه الخدمات وشمولها لجميع مناطق المملكة وكافة الواقع الإنتاجية بالإضافة إلى تطوير هذه الخدمات كماً ونوعاً وقد كان للمؤسسات العامة الأثر الهام في تحسين الوضع التجاري وميزان المدفوعات الأردني باستمرار. بالإضافة إلى ذلك توفير فرص العمل والإمكانات الوظيفية والمهنية المختلفة. كما ساهمت المؤسسات العامة بشكل فعال في توفير السلع إلى الأسواق المجاورة والأسواق الأجنبية الأخرى.

ويلاحظ في السنوات الأخيرة انتشار أسلوب المؤسسات العامة في الأردن بشكل واسع وسريع ومتعدد الأشكال. وقد كان هذا التطور مدفوعاً بالتغييرات الاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها الأردن مؤخراً ومن أهمها اعتماد أسلوب التخطيط التنموي المنظم. فقد تلاحت الخطط التنموية بشكل أساسي ابتداء من الخطة الثلاثية (73-1975) ثم الخطة الخمسية (76-1981) ثم الخمسية الثانية (81-1985) والخطة الخمسية الثالثة (86-1990). لقد كان إنشاء الكثير بل معظم المؤسسات العامة تلبية لمتطلبات المجهودات والأهداف التنموية الشاملة للبلاد. حيث خرجت المؤسسات العامة الأردنية إلى حيز الواقع والوجود من خلال قوانين خاصة بها، أو من خلال دمج مؤسسات عديدة كانت تتقاسم نشاطات متقاربة، أو من خلال تحويل مؤسسات خاصة إلى أخرى عامة بناء على المشاركة الحكومية والخاصة في الإدارة والملكية لهذه المؤسسات الجديدة. وهكذا نرى أن نشوء المؤسسات العامة كان مبنياً على حاجات التنمية الشاملة كما كانت هذه المؤسسات محركاً ودافعاً أساسياً فعالاً لعملية التنمية ومجهوداتها الرسمية والخاصة.

أسباب نشوء المؤسسات العامة:

وي يكن إجمالاً الأسباب والدواعي التي أدت إلى نشوء المؤسسات العامة في مجموعة من العوامل نذكر أهمها بإيجاز فيما يلي:

- (1) خلق المناخ المناسب لاستثمار المصادر القومية بشكل يحقق عوائد اقتصادية مجذبة دعماً للاقتصاد الوطني وتحقيقاً لأهداف التنمية القومية الشاملة في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والخدمات المرافقية الحيوية. وتمثل في بعض المتطلبات الأساسية في هذا المجال بتوفير قدر كبير من الحرية والاستقلال والمرؤنة والمنافسة على أسس اقتصادية وتجارية ضمن إطار المسؤولية والمصلحة العامة.
- (2) اجتذاب الأموال والمستثمرين من الداخل والخارج للإسهام في دفع عجلة التنمية الاقتصادية عن طريق إتاحة في فرص الاستثمار وتقديم الحماية والتسهيلات القانونية الملائمة مثل الإعفاءات الجمركية والضرائية وحرية تنقل وتدفق رؤوس الأموال للاستثمارات المحلية.
- (3) توزيع الموارد المالية العامة على أكثر قدر ممكن من المشروعات الاقتصادية المجدية بغية زيادة الفرص الاستثمارية والتقليل من المخاطر وتبويع مصادر العوائد الاقتصادية للدولة والعمل على توجيهها وتنميتها وفقاً لأكثر الأسس كفاية وفاعلية.
- (4) المرونة في اتخاذ القرار وتمكين الدولة من تعديل نسبة مشاركتها في المشروعات العامة (بالزيادة أو النقصان) من وقت لآخر وفقاً لأهدافها وتغير الأوضاع الاقتصادية والمحليه والدولية.
- (5) التأكيد على تحقيق مبدأ النفع العام والمصلحة العامة في إطار من الحرية الاقتصادية المنضبطة والمسؤولية بحيث تتحقق عدالة الاستثمار لجميع الأفراد من مستثمرين ومستهلكين للخدمات والسلع الاقتصادية ويتحقق مبدأ النفع العام من خلال العناصر الرئيسية التالية:

- أ. تحقيق التوازن النسبي بين رغبة وحرية الأفراد في استثمار أموالهم الخاصة وعدالة وفائدة هذا الاستثمار بالنسبة لبقية أفراد المجتمع.
- ب. التركيز على أهمية بعض المصالح العامة التي تميز بطبيعة خاصة بما فيها الخدمات المرفقة (مثل الكهرباء والمياه) والسلع الاقتصادية الإنتاجية (مثل الثروات المعدنية المختلفة كالبترول والفوسفات وغيرها)
- ج. إفساح قدر كبير نسبياً من الحرية والاستقلالية مع توافر قدر ملائم من الضوابط والرقابة القانونية العامة لضمان حسن سير الأعمال في المرافق الخدمية والقطاعات الإنتاجية التي تتولاها المؤسسات العامة.
- د. توجيه وضمان استثمار القطاعات الاقتصادية الهامة على نحو يحقق أكبر عائد اقتصادي ممكن في إطار تنافسي يعزز الإمكانيات والوضع الاقتصادي للدولة محلياً وفي علاقاتها مع غيرها.
- هـ. إتاحة المجال للاستفادة من مختلف الطاقات الاقتصادية المادية والبشرية والتنظيمية المحلية والأجنبية في خدمة الأهداف القومية وخاصة تلك المتعلقة بالتنمية الشاملة والرفاه العام.
- وـ. توفير الخدمات والمصالح الحيوية والعمل على استمرارية تقديمها للمجتمع خاصة تلك التي قد يحجب الأفراد عن القيام بها إما لعدم جدواها الاقتصادية أو لوجود مخاطرة عالية فيها أو احتمالية إفلاسها.

أنماط التنظيم والإدارة في المؤسسات العامة:

بالرغم من الانتشار الواسع لأسلوب المؤسسة العامة في مختلف الأنظمة السياسية والاقتصادية ومختلف الدول المتقدمة والنامية إلا أن هذه المؤسسات تقوم على أنماط

تنظيمية متعددة ومتعددة تتطابقها الظروف البيئية المحيطة بها وتتلاءم معها. إن الملائمة بين التنظيم الإداري للمؤسسات العامة والبيئة المحيطة بجانبها السياسية والاقتصادية والاجتماعية هي من أساسيات ومتطلبات التنظيم الجيد. كما أن تنظيم المؤسسات العامة يجب أن يحقق التوازن والانسجام بين متطلبين أساسين وهما المصلحة والمسؤولية العامة من جهة والكفاية والفعالية والحرية والمرونة من جهة أخرى. حيث تقوم المؤسسات العامة على مبدأ الحرية والاستقلال المالي والإداري الذي يعطيها مرونة القطاع الخاص كما أنها تقوم في الوقت ذاته على مبدأ المسؤولية العامة في إطار الشرعية القانونية والحفاظ على المصلحة العامة.

ومهما يكن من أمر تنظيم المؤسسات العامة أو نمط إدارتها فإن هذه المؤسسات تنشأ وتمارس نشاطها وتنتهي وفقاً للقانون الذي تصدره السلطة التشريعية ويحدد مختلف جوانب المؤسسة العامة بما في ذلك أهدافها واحتياجاتها وسلطاتها ومجالات نشاطها وارتباطها المركزي وتنظيمها وتمويلها وغير ذلك من الأمور الأساسية للمؤسسة. وبشكل عام يمكن القول أن المؤسسات العامة تنشأ بالطرق الرئيسية التالية:

أولاً: نشوء المؤسسات العامة بدءاً بقانون لتولى مصلحة عامة ذات طبيعة خدمية مرفقية أو اقتصادية إنتاجية. حيث ينص قانون إنشاء المؤسسة على اسمها وأغراضها واحتياجاتها ومقرها والوسائل الإدارية والفنية والمالية والجهة التي ترتبط بها وتمارس الرقابة عليها ويمكن أن يحدد القانون درجة العمومية عند إنشاء المؤسسات على هذا النحو (كلية العمومية من حيث الملكية والإدارة أو بنسبة معينة من المشاركة بين القطاعين العام والخاص).

ثانياً: نشوء المؤسسات العامة عن طريق التأمين أو التحويل من مؤسسة خاصة إلى عامة. فقد ترى الدولة أن مصلحة من المصالح يجب أن تدار من قبلها أو تحت إشرافها وفقاً للمتغيرات والأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة محلياً ودولياً. ويتوقف طبيعة التحويل ودرجته من مؤسسة خاصة إلى مؤسسة عامة حسب أهمية وحيوية المصلحة موضع التحويل. حيث يمكن أن يكون التحويل كلياً وعن طريق

الإدارة المباشرة من قبل الدولة أو التحويل الكلي معبقاء درجة معينة من الاستقلال أو أن يكون التحويل جزئياً وبنسبة من المساهمة في الملكية ورأس المال والإدارة.

ثالثاً: نشوء المؤسسات العامة من خلال الدمج التنظيمي أي أن المؤسسات العامة قد تنشأ من خلال انضمام ودمج مجموعة من الهيئات والمصالح الصغيرة المنتمية نسبياً من حيث الهدف والنشاط والمنطقة الجغرافي بحيث أن هذا الدمج تقتضيه المصلحة العامة وفعالية الأداء وكفاءة استخدام الموارد المالية ومثال ذلك دمج بعض المؤسسات أو الهيئات التي كانت تعمل منفردة في تقديم خدمات عامة لمنطقة غور الأردن في مؤسسة كانت تعمل منفردة في تقديم خدمات عامة لمنطقة غور الأردن في مؤسسة واحدة هي سلطة وادي الأردن حيث أصبح للأخرية قانوناً خاص بها يحدد أهدافها ونطاق عملها وسلطاتها وارتباطاتها الإدارية والمالية والقانونية.

ويمكن أن تنتهي المؤسسة العامة بإحدى الطرق التالية:

- (1) يمكن أن تنتهي المؤسسة العامة في حالة تحقيق جميع الأهداف الرئيسية التي وجدت من أجلها بحيث أن مبرر وجودها لم يعد قائماً.
- (2) كذلك يمكن أن تنتهي المؤسسة العامة في حالة فشلها في تحقيق الأهداف والأغراض المرجوة منها أو استحالة إنجاز تلك الأهداف والأغراض² بسبب ظروف قاهرة مثل الحرب أو الاحتلال أو الكوارث الطبيعية أو غيرها.
- (3) الدمج وهو انضمام مؤسسة عامة إلى غيرها من المؤسسات العامة بهدف التنسيق والكافية والفعالية أو غيرها من الأسباب الموضوعية الموجبة للدمج.
- (4) التحويل إلى القطاع الخاص عن طريق طرح أسهم وبيعها وبالتالي نهاية المؤسسة العامة وما يترب على ذلك من إجراءات وأوضاع قانونية وتنظيمية ومالية وغيرها.

إن طبيعة التنظيم الإداري الذي تعمل بموجبه المؤسسات العامة تتوقف على نوعية أغراضها ونشاطاتها وحجمها والدور المرسوم لها وفقاً للإطار البيئي الذي يحيط بها ويحكم مسارها خصوصاً من النواحي العقائدية والفكريّة والاقتصادية وغيرها.

بالرغم من الاختلافات العقائدية بين الدول النامية وغيرها إلا أن كثيراً من المؤسسات العامة فيها تتماشى في الحجم والدور والبناء التنظيمي ومدى مشاركتها في الدخل القومي. غير أن هناك أيضاً درجة من التفاوت في أوضاع المؤسسات العامة في الدول النامية المختلفة بسبب اختلافها في الظروف الاقتصادية والاجتماعية والبيئية عموماً. فمثلاً يتسع القطاع الصناعي المعتمد على البترول في السعودية بينما يتصرف هذا القطاع بالحدودية في نيبال بسبب اختلاف القدرات والمصادر البترولية بين البلدين. كذلك فإن هناك تقاربًا في أوضاع المؤسسات العامة الهندية والkorية ومدى إسهامها في الدخل القومي بالرغم من اختلاف الاتجاهات العقائدية في كل منها. وهذا يمكن تفسيره بتقارب وتشابه الأوضاع الاقتصادية لهذه الدول.

يعتمد التنظيم الإداري للمؤسسات العامة على معايير متعددة من بينها المعيار النوعي والمعيار الجغرافي والمعيار الوظيفي وغيرها. فالمعيار النوعي يشمل تقسيم المؤسسات العامة بناء على طبيعة الخدمة أو السلعة التي تتولاها وتقدمها للمجتمع أو لقطاع معين منه. أما التنظيم الجغرافي فيقوم على أساس تقسيم نشاط المؤسسات العامة بين المناطق المختلفة في الدولة على الأصعدة المحلية والمركزية أو القومية. بينما يقوم التنظيم الوظيفي على أساس الوظائف أو المرافق التي تؤديها المؤسسة العامة كالتمويل والخدمات والإنتاج وغيرها.

وتتسم المؤسسات العامة في الدول المختلفة بتنوع إداراتها وتنظيمها وموقعها في هيكل الإدارة العامة ودرجة استقلالها والرقابة عليها وطبيعة المهام والسلطات الموكولة إليها ومصادر تمويلها وأهميتها وغير ذلك من الجوانب وبالتالي فإن هذه الطبيعة التعددية للمؤسسات العامة بين الدول المختلفة وفي الدولة الواحدة أيضاً

تفسح المجال لظهور أنواع عديدة من هذه المؤسسات يمكن تصنيفها وفقاً للأسس الرئيسية التالية:

أولاً: مصدر وطبيعة السلطة القانونية

Source & Nature of Power or Authority

أي أن المؤسسات العامة يمكن أن تقسم إلى عدة أنواع حسب المصدر الذي يعطيها أو ينحها السلطة والشرعية القانونية وهذه الأنواع هي:

1. الإدارة الحكومية المباشرة المتمثلة بالوزارات والدوائر الحكومية وما يتفرع عنها من فروع وأقسام.
2. التعاقد الحكومي مع القطاع الخاص حيث تتولى الحكومة تقديم خدمة عامة أساسية عن طريق التعاقد مع شركات و هيئات خاصة تحت إشراف الحكومة وضمن مواصفات وشروط محددة ورقابة رسمية. حيث تعمل الشركات الخاصة على تلبية وإشباع حاجة عامة ضمن إطار قانوني محدد يتركز على العقد المبرم بين الحكومة والشركة المعنية بتقديم الخدمة.
3. المشاركة الحكومية في ملكية وإدارة المؤسسات العامة حيث يشمل ذلك مشاركة الحكومة مع القطاع الخاص في نشاطات تجارية محددة وبناء على أسس محددة سلفاً ومن أهم هذه الأسس تحديد نسبة المشاركة في رأس المال وملكية الشركة أو المشروع العام وعدد أعضاء مجلس الإدارة الممثلين للحكومة والارتباط القانوني ومدى الخضوع للرقابة العامة. وتقوم المشاريع العامة على أساس تحقيق عوائد وأرباح اقتصادية وتجارية. ويطلق على المشاريع التي تشارك فيها الحكومة بالأغلبية الساحقة اسم الشركة الحكومية **State Company** في حين يطلق على المشاريع التي توزع فيها المشاركة بشكل متوازن نسبياً بين مختلف المساهمين اسم المؤسسة **Mixed Enterprise**

4. المشاريع العامة وهي تلك التي تمتلكها الحكومة كلياً **Corporations Public** وتنشأ عادة بقانون رسمي يحدد كافة الأمور المتعلقة بها وقد يمتد نشاط المشاريع العامة ليشمل مؤسسات تجارية وصناعية أو قد يقتصر على تقديم الخدمات مرفقية محددة كالمياه والكهرباء وغيرها.

5. الجمعيات التعاونية **Cooperative Societies** وهذه يمكن أن تدرج تحت المعنى الواسع جداً للمؤسسات العامة أي تلك التي تقدم نفعاً عاماً بالرغم من اختلاف طبيعتها الأساسية وتكوينها عن المؤسسات العامة بمعنى الموضوعي الدقيق. وهذه الجمعيات عبارة عن منظمات يملكونها الأفراد لتحقيق غرض عام. وتتنوع الجمعيات التعاونية وفقاً لإدارة مؤسسيها فقد تكون وحدوية الغرض **Single - Purpose** أو قد تكون متعددة الأغراض **Multi - Purpose** كذلك قد تكون هذه الجمعيات محلية أو فرعاً من اتحاد وطني للجمعيات المعنية بنشاط محدد.

ثانياً: طبيعة الوظائف التي تقوم بها المؤسسة العامة حيث تقسم إلى نوعين رئيسيين هما:

1. المؤسسات العامة الإنتاجية والاقتصادية (المشروعات العامة) وهي تلك التي تتولى نشاطات تجارية، إنتاجية، صناعية، زراعية واقتصادية سلعية بشكل عام، حيث يتوقع من مثل هذه المؤسسات تحقيق نسبة معينة من العوائد الاقتصادية والأرباح مثل شركات التعدين المختلفة والصناعات (البترول، البوتاس، الفوسفات، الأسمدة... الخ).

2. المؤسسات العامة التي تتولى القيام بخدمات عامة مرفقية والتي تشكل عنصراً داعماً ومساعداً للمؤسسات الإنتاجية من خلال تقديمها للبنية التحتية الالزامية لقيام المؤسسات العامة التجارية (المشروعات) بأعمالها وتشمل الخدمات المرفقية نشاطات مختلفة مثل الطاقة، المياه، الكهرباء، النقل

والاتصالات. وغالباً لا يتوقع من مؤسسات الخدمات المرفقية تحقيق ربح وإنما يتوقع منها تغطية تكاليفها على الأقل.

3. مؤسسات عامة ذات وظيفة خاصة ومحددة مثل المؤسسات الخاصة بشؤون التنمية حيث تكون مهمة مثل هذه المؤسسات تقديم كافة التسهيلات والمساعدات الممكنة في مجال التنمية الاقتصادية الشاملة بما في ذلك الأمور المالية والإدارية والبشرية والقانونية وغيرها. مثال ذلك بنوك التنمية المحلية والإقليمية والدولية والصناديق المتخصصة على كافة المستويات، ومعاهد التدريب.

4. المؤسسات العامة التي لا تهدف إلى الربح **Non-Profit Organizations** وهي تلك التي تقوم بتقديم خدمة عامة تسهم في عملية التنمية الشاملة والتقدم في مختلف مناحي الحياة الإنسانية مثل مؤسسات ومراكز البحث العلمي ومعاهد التدريب المتخصصة والجامعات.

ثالثاً: موقع المؤسسة العامة في الهيكل العام للدولة. أي مدى ارتباطها بالإدارة العامة والبيروقراطية الحكومية التقليدية. حيث أن المؤسسات العامة تختلف في مدى ارتباطها القانوني بالحكومة والإدارة المركزية كذلك تتفاوت في درجة التبعية والوصاية الإدارية والمالية. وبناء على ذلك يمكن أن نحدد الأنواع الرئيسية التالية للمؤسسات العامة:

1. الارتباط الحكومي المباشر من خلال مجلس إدارة معين من قبل الحكومة بحيث يكون للمؤسسة العامة ارتباط مباشر بجهة حكومية مركبة مثل ارتباطها برئيس الوزراء، مجلس الوزراء، أو الوزير المختص. ويكون تعين رئيس مجلس الإدارة وأعضاء المجلس بناء على صفاتهم ومراكزهم الوظيفية وليس بأشخاصهم ضماناً للاستقرارية والديمومة وال موضوعية. وهذا الوضع يعطي درجة كبيرة نسبياً من الاستقلال عن الهيكل التقليدي للبيروقراطية

الحكومية وبنفس الوقت ضمان حد كافي من الرقابة والخضوع للسلطة المركزية.

2. الارتباط الحكومي غير المباشر من خلال المشاركة بنسبة معينة في ملكية وإدارة المؤسسة العامة حيث قد ترتفع هذه النسبة لتصل إلى (75%) أو أكثر أحياناً وقد تنخفض إلى حدود (10%) تقريباً. وبالتالي تكون درجة الارتباط المركزي والتبعية والإشراف والرقابة الحكومية متعددة أو متغيرة بقدر هذه النسبة، أي أن درجة النفوذ والسيطرة الحكومية تتناسب طردياً مع درجة مساحتها في ملكية ورأس مال المؤسسة ونصيبها في مجلس الإدارة ويوضح الطابع الحكومي العام عندما تزيد نسبة مشاركة القطاع العام عن (50%) من أسهم المؤسسة العامة كما ينخفض هذا الطابع كلما انخفضت نسبة المشاركة المذكورة وعندما تنخفض المشاركة الحكومية كثيراً إلى حد تساويها مع غيرها من المشاركين تصبح المؤسسة العامة قريبة من مؤسسات القطاع الخاص والتجاري.

على أية حال، تختلف أنواع المؤسسات العامة باختلاف الخلفيات الفكرية والعقائدية والحضارية من سياسية واقتصادية واجتماعية عامة كاملة تتبع هذه المؤسسات باختلاف الأهداف والأغراض والنشاطات المتوقعة منها بالإضافة إلى اختلاف تركيبة ملكيتها وشكلها الإداري والتنظيمي ودرجة استقلالها ونوع الرقابة العامة التي تخضع لها. وبناء على ذلك فإن مفهوم المؤسسات العامة يتغير بتغير المجتمعات والظروف العامة. ففي الدول الرأسمالية يختلف مفهوم المؤسسة العامة عنه في الدول الاشتراكية أو الدول النامية حيث تميل المؤسسات العامة في الدول الرأسمالية إلى الارتباط غير المباشر بالحكومة (مثل أسلوب التعاقد) بينما تتخذ شكل الارتباط المباشر من حيث الملكية والإدارة في الدول الاشتراكية. أما في الدول النامية فيوجد نماذج مختلفة من الارتباط والملكية والتركيبة العامة.

أما بالنسبة لتنظيم المؤسسات العامة في الأردن فيشمل تلك الأجهزة والمنظمات العامة المستقلة لإشباع مصلحة عامة. وتعطى المؤسسات العامة درجة كافية من الاستقلال المالي والإداري الذي يعطيها نوعاً من الحرية والمرنة الازمة لتحقيق الكفاية والفعالية في أداء مهامها وبنفس الوقت تخضع للرقابة العامة التشريعية والتنفيذية بوسائل ودرجات متفاوتة حرصاً على المسؤولية العامة فيها وضمان كفاية وفعالية استخدام الأموال العامة. ويمكن تصنيف المؤسسات العامة في الأردن إلى خمسة أنواع رئيسية كما يلي:

1. مؤسسات عامة إنتاجية وتشير إلى مجموعة من الشركات العامة الإنتاجية والصناعية التي تشارك الحكومة في ملكية رأس المال (51% أو أكثر) وفي إدارتها من خلال مجلس إدارة تهيمن الحكومة على تشكيله. وتهدف هذه الشركات العامة إلى دعم الخزينة العامة من خلال الأرباح والعوائد الاقتصادية التي تحققها بناء على إدارتها على أسس تجارية مثل شركات الإسمنت والفوسفات والبوتاس وغيرها.
2. مؤسسات عامة مرفقية غالباً ما تملك الدولة مجمل رأس المال وتديرها من قبل مجلس إدارة تعينه وتعطيه صلاحيات قانونية محددة يمكن من خلالها من العمل باستقلال نسبي وتحت رقابة وإشراف السلطات المركزية لتحقيق الأغراض والوظائف والخدمات التي تناط بالمؤسسة العامة في مجال خدمي مرفقي معين (مثل الكهرباء والمياه والاتصالات وخدمات اجتماعية متنوعة).
3. مؤسسات عامة مالية تستهدف بالدرجة الأولى المجهود التنموي من خلال القروض والتسهيلات المصرفية وبفوائد تقل عموماً عن المعدل التجاري السائد للفائدة. وبالتالي فإنه بالرغم من عدم صراحة هدف الربح من حيث المبدأ لهذه المؤسسات، فمن الأفضل أن تعمل هذه المؤسسات على أساس

تحقيق ربح معقول حتى تتمكن من أداء رسالتها الأساسية في استمرارية التمويل التنموي مثل بنوك التنمية والإقراض.

4. مؤسسات عامة تعليمية وثقافية تقوم على الدعم والتوجيه الحكومي المباشر وتشمل الجامعات ومعاهد التدريب الوطنية.

5. مؤسسات خدمية على شكل شركات عامة مساهمة تتولى بالدرجة الأولى تنشيط صناعة السياحة والإعلام من خلال مشاريع ونشاطات لا تستهدف الربح كمبدأ وإنما تحاول المحافظة على التوازن المالي بتغطية تكاليف خدماتها على الأقل مثل شركات الفنادق السياحية.

ومهما اختلفت التعريفات والتحديات المفاهيمية للمؤسسات العامة فإنه يمكن إجمال خصائصها وسماتها الأساسية في النقاط الرئيسية التالية:

1. إن المؤسسة العامة تعتبر من منظمات القطاع العام وبالتالي لها صفة العمومية والرسمية وما يتربّع على ذلك من نتائج مثل الملكية الكلية أو الجزئية للدولة والقدرة على التصرف بها وفقاً للأصول والأحكام القانونية والدستورية السارية.

2. تنشأ المؤسسات العامة لتلبية حاجات ومصالح عامة متخصصة في مجال اقتصادي أو اجتماعي أو إنتاجي وخدمي وبالتالي فهي مؤسسات هادفة ومتخصصة ولها صلاحيات قانونية تمكنها وتهلّها للقيام بواجباتها وفقاً للأسس والمعايير المحددة لها بوجب القوانين والأنظمة.

3. المؤسسة العامة كيان قانوني مستقل مؤهل للتصرّفات القانونية وينشأ هذا الكيان بقانون وبالتالي يمكن تعديله أو إنهاؤه بنفس الطريقة.

4. تمتلك المؤسسة العامة بالشخصية الاعتبارية أو المعنوية المتميزة عن الشخصية العامة للدولة ويترتب على وجود الشخصية الاعتبارية للمؤسسة العامة المزايا التالية:

- أ. الاستقلال وفقاً لما يحدده القانون المنشئ لها.
- ب. ذمة مالية مستقلة من الحقوق والالتزامات والملكية والتصرف ضمن الإطار القانوني المرسوم لها. أي أن للمؤسسة العامة الحق في التصرف بأموالها وممتلكاتها وعوائدها وأن تدفع ما يتربت للغير عليها من واجبات والالتزامات مالية وفقاً للأصول القانونية والإدارية المعمول بها.
- ج. استقلال المؤسسات العامة وبموازنة خاصة بها وحسابات ونظم محاسبية تحتوي على أوضاعها المالية المستقبلية والسابقة وذلك لأغراض التخطيط المالي والرقابة والتقييم المالي والإداري وغيرها.
- د. الأهلية القانونية وتتضمن تمتّع المؤسسة العامة بالحقوق والالتزامها بالواجبات والمسؤوليات عن تصرفاتها بما في ذلك حق التقاضي والمقاضاة والتعاقد ومختلف التصرفات المنبثقة عن كيانها القانوني المستقل.
- هـ. للمؤسسة العامة شخص أو مجموعة أشخاص يعبرون عن إرادتها ويمثلونها أمام الغير والنيابة عن المؤسسة في مختلف التصرفات المالية والإدارية والعائنية عموماً.
5. خضوع المؤسسات العامة للرقابة والإشراف العام التشريعي والتنفيذي والقضائي أي خضوعها لوسائل وأشكال الرقابة العامة التي تهدف للحفاظ على المسؤولية والمحاسبة العامة ضمن إطار الشرعية القانونية العامة والحرص على المصلحة العامة وتوجيه الجهود للنفع العام. ومن بين المظاهر الرئيسية للرقابة المركزية على المؤسسات العامة فيمكن أن نذكر سلطات وحقوق الملكية والإدارة، سلطات الإنشاء والتعديل والإنهاء وسلطات قانونية واسعة تتعلق بالقوانين والأنظمة المالية والجمالية والتسهيلات والكافالات وما إلى ذلك من أشكال التأثير والرقابة المركزية على المؤسسات العامة.

وخلاصة القول، فإن فكرة ومفهوم وأسلوب المؤسسة العامة قد شهدت انتشاراً واسعاً في مختلف الدول المعاصرة بغض النظر عن خلفياتها العقائدية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية غير أن التطبيقات والممارسات العملية لأسلوب المؤسسات العامة يتفاوت في طبيعته وشكله وأهدافه و مجالاته الرئيسية وارتباطاته المركزية واستقلاليته والرقابة عليه وغير ذلك من الأمور التي تعكس الواقع العملي لل المؤسسات العامة بناء على الظروف البيئية المحيطة بها. حيث تشمل الظروف البيئية مختلف الجوانب الفلسفية والسياسية والاقتصادية والإدارية والاجتماعية والمعطيات العملية التي تتطلبها الكفاءة والفعالية الإدارية في مواجهة المشكلات وإنجاز الأهداف بأفضل السبل والوسائل. وبشكل عام، فإن الأنظمة الاشتراكية تتصف بالمركزية والرقابة الشديدة نسبياً وأملاكية العامة لوسائل الإنتاج وسلطات التوزيع والانتماء العقائدي بينما تخف حدة المركزية والرقابة ومستوى الملكية العامة والتركيز على المعطيات الواقعية والعملية فيما يتعلق بال المؤسسات العامة في الأنظمة الحرة. أما دول الاقتصاد المختلط بما فيها الدول النامية فتقوم مؤسساتها العامة على نماذج تتصف بمزاج من النماذج الاشتراكية والحررة بالإضافة إلى بعض التعديلات المحلية المبنية عن خصوصياتها البيئية وخلفياتها الحضارية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها. وتركتز المؤسسات العامة في الدول المختلفة على أغراضها لتحقيق النفع العام في مجالات الاقتصادية واجتماعية خدمية ومرفقية وإنتاجية غير أنها تتفاوت في مدى اهتمامها بالربح والعوائد الاقتصادية أو في إشباع حاجة عامة بغض النظر عن الربح أو الجدوى أو التكاليف والعوائد الاقتصادية وهذه أمور تحددها السياسة العامة للدولة التي تعمل فيها المؤسسة العامة.

تقييم أداء المؤسسات العامة:

تلعب المؤسسات العامة في الدول النامية دوراً حيوياً متعدد الجوانب و المجالات بحيث أن ذلك يشمل مختلف قطاعات الاقتصاد المعرفي والفعاليات الخدمية والإنتاجية بما في ذلك الصناعات والتسهيلات المالية ونشاطات البنية التحتية وغيرها. إن الأهمية

النسبة للمؤسسات العامة وضخامة حجم الاستثمارات التي تقوم بها ودورها كأدوات تنمية فاعلة ومؤثرة جعل أدائها مؤشراً رئيسياً وهاماً لمستوى أداء الاقتصاد القومي بشكل عام. وبالتالي تظهر أهمية تحديد العناصر الرئيسية التي تؤثر في أداء المؤسسات العامة وتساعد في قياس مستوى فعاليتها في إنجاز أهدافها المرسومة وتحقيق مستوى الطموحات المتوقعة منها في إطار القطاع العام والاقتصاد القومي عموماً.

ظهرت في الآونة الأخيرة تساؤلات كثيرة حول أداء المؤسسات العامة وما يرتبط بذلك من أهداف ومقاييس ومؤشرات للأداء. وقد شملت هذه التساؤلات نظرة سلبية وعدم الرضا عن مستوى أداء المؤسسات العامة وخصوصاً ضعف الأداء المالي وتدني مستوى الإنتاجية وضعف قدراتها في التمويل الذاتي لنشاطاتها. كما يلاحظ أن كثيراً من الانتقادات قد تركزت حول الجوانب المالية والمادية والاقتصادية بالرغم من أن أهداف ودوافع المؤسسات العامة لا تقتصر على هذه الجوانب بل تمتد إلى جوانب أخرى سياسية واجتماعية وغيرها. إن التركيز على الربحية والجوانب المالية والمادية في قياس أداء المؤسسات العامة والحكم عليه أغلق حقيقة وجود جوانب أخرى هامة يجب أخذها بعين الاعتبار عند تقييم أداء هذه المؤسسات. فالجوانب الإنسانية والاجتماعية تحتل مرتبة هامة في مجال قياس الأداء للمؤسسات العامة وبالتالي يكون التقييم أكثر واقعية عندما يرتكز على تحليل شامل لأوضاع المؤسسات العامة من النواحي المادية والقابلة للقياس الكمي والنواحي السلوكية والاجتماعية والسياسية التي لا يمكن إخضاعها إلى قياس كمي دقيق.

إن اختلاف الآراء والأساليب حول قياس أداء المؤسسات العامة يتمحور حول طبيعة العناصر المستعملة في التقييم بالإضافة إلى تعدد الجهات المعنية بتقييم أداء هذه المؤسسات بالرغم من استحالة حصر كافة عناصر تقييم المؤسسات العامة إلا أنها تشمل مجموعة واسعة من المقاييس والمعايير المادية والمالية والسلوكية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها حيث سنذكر بعضها لاحقاً. أما بالنسبة للجهات المعنية بأداء المؤسسات العامة فهي أيضاً متعددة وتشكل المستهلكين أو

جمهور

المستفيدين منها والمستثمرين فيها وجهات الرقابة العامة الداخلية والخارجية، والمواطنين عموماً. فالمستهلك مثلاً ينظر إلى تقييم أداء المؤسسات العامة من حيث نوعية إنتاجها وخدماتها ومستوى الأسعار بينما يقيمها المستثمر من حيث نسبة الربحية والعائدات على أمواله المستثمرة أما جهات الرقابة العامة فتركز على مدى تقييد المؤسسات العامة بالقوانين والأنظمة والمصلحة العامة وما إلى ذلك من مقاييس للأداء.

يمكن النظر إلى تقييم أداء المؤسسات العامة كنظام معقد يشتمل على مجموعة كبيرة من العناصر التي تتفاعل وترتبط في بعضها البعض كما أنها تتصف بدرجة من التعقيد الناتج عن تعددية الأهداف والمصالح وتناقضها أحياناً وتغير الظروف البيئية وдинاميكيتها وصراع القيم وغير ذلك من جوانب التعقيد في تقييم الأداء. ومن الطبيعي أن بعض عناصر قياس الأداء تخضع للملاحظة المادية والكمية مباشرة بينما تخضع عناصر أخرى نوعية إلى وسائل وسيطة للتعبير عنها نسبياً بشكل كمي. كذلك فإن عناصر قياس الأداء في المؤسسات العامة تتفاوت من حيث إمكانية السيطرة عليها من قبل إدارة المؤسسة أو من قبل الحكومة المركزية ومن حيث وضوحها وفهمها وتحديدها بدقة. إن بعض عناصر الأداء في المؤسسات العامة تخضع لسيطرة إدارة هذه المؤسسات بينما بعضاً الآخر تقع ضمن سيطرة الحكومة المركزية في حين تخرج عناصر ثلاثة عن سيطرة كل من إدارة المؤسسة والحكومة المركزية بسبب ارتباط هذه العناصر بالظروف الخارجية الممتدة في البيئة الدولية للمؤسسات العامة كالأوضاع الاقتصادية العالمية مثلاً.

أولاً: العناصر المالية والمادية.

تمثل الربحية أحد العناصر الرئيسية لتقييم الأداء في بعض أنواع المؤسسات العامة بينما قد تعمل أنواع أخرى من المؤسسات العامة في ظل خسارة مالية أو في نقطة تتعادل **Break – even point** أي تغطي إيراداتها نفقاتها وذلك تلبية لحاجات اجتماعية وسياسية أو لأمور تقتضيها العدالة والمصلحة المجتمعية العامة. وتقاس ربحية

المؤسسات العامة من خلال مؤشرات متعددة من أهمها العائد على الاستثمار والعائد على المبيعات والعائد على الأسهم والعائد على رأس المال. غير أن هذه المؤشرات لا تخلوا من مشكلات عدم الدقة في الحكم على أوضاع المؤسسات العامة وأداؤها المالي خصوصاً عندما تستعمل لوحدها كمعايير منفردة أو معزولة عن الجوانب والأهداف غير المالية للمؤسسات العامة.

أما الكفاية والإنتاجية كمقياس لأداء المؤسسات العامة فيمكن النظر إليها في هذا البحث كمصطلحات متراوحة بالرغم من تعدد التعاريف واختلاف الآراء حول مفهوم وطبيعة كل منها.

تعرف الكفاية بأنها علاقة بين مدخلات ومحرّجات من حيث تحقق المؤسسات كفاية في الأداء عندما تستطيع إنتاج كمية محددة من المخرجات (هدف معين) باستعمال أقل المدخلات الممكنة. ويمكن التعبير عن الكفاية والإنتاجية كعلاقة نسبية بين المخرجات والمدخلات المستعملة في إنتاجها أي وفقاً للمعادلة التالية:

$$\text{الإنتاجية (الكفاية)} = \frac{\text{المخرجات}}{\text{المدخلات}}$$

وبالنسبة للقدرة على التمويل الذاتي والخارجي فهي إحدى المؤشرات التي تعكس القدرة على البقاء **Survival** كهدف بعيد المدى للمؤسسات العامة. حيث يعتبر التمويل وتوفّر المصادر الذاتية من العوامل الحيوية في استمرارية وبقاء ونجاح المؤسسات العامة كما أن ذلك من الدعامات الأساسية لاستقلال هذه المؤسسات وعدم خضوعها للتأثير المباشر والتدخل في قراراتها من قبل الحكومة المركزية. ويلاحظ أن كثيراً من المؤسسات العامة تنشأ بدءاً من خلال التخطيط والتمويل المركزي لتحقيق غايات محددة في إطار السياسة القومية العامة للدولة ويتوقع من هذه المؤسسات (أو بعضها على الأقل) أن تكون قادرة على تطوير مواردها الذاتية في الأمد الطويل. فالمؤسسات العامة الإنتاجية والصناعية مثلاً قد تنشأ وتعمل بخسارة مالية ودعم مالي مركزي في الأمد القصير وسنوات حياتها الأولى غير أنه يفترض في

هذه المؤسسات أن تحسن من أدائها المالي مستقبلاً. إن تحسين الأداء المالي وتطويره يتضمن الاعتماد على القدرات التمويلية الذاتية للمؤسسات العامة من خلال وسائل متعددة ومتربطة من بينها الكفاية الإنتاجية وزيادة العوائد والترابع الرأسمالي وغيرها. إن التركيز على أهمية التمويل الذاتي للمؤسسات العامة لا يعني بأي حال التقليل من أهمية توفير المصادر المالية الخارجية سواء من قبل الحكومة المركزية أو مصادر التمويل الأخرى داخل الاقتصاد القومي أو خارجه. حيث أن المحافظة على سمعة المؤسسة المالية وقدرتها على الحصول على التمويل الخارجي وثقة التعامل المالي والإداري مما يمكنها من الحصول على احتياجاتها المالية واستثمارها بفعالية وكفاية وبالتالي تعزيز قدراتها المالية عموماً.

إن كمية ونوعية الإنتاج السلعي والخدمات هي من المؤشرات الهامة التي تبين مستوى الأداء في المؤسسات العامة. وقد وجدت هذه المؤسسات لتقديم خدمات محددة وإشباع حاجات مجتمعية عامة أو إنتاج سلع محددة لتحقيق مصلحة عامة. ومن الطبيعي أن المستوى الكمي (حجم الإنتاج) والمستوى النوعي (جودة الإنتاج) وفقاً للمعايير والمواصفات المحددة سلفاً هي انعكاس مدى نجاح المؤسسات العامة وقدرتها على تحمل المسؤوليات الملقاة على عاتقها. ويتضمن ذلك التقييد بالبرامج الزمنية للإنتاج والتكاليف المقدرة له وإيصال المنتجات للأماكن المحددة داخلياً وخارجياً والمحافظة على تخزينها بشكل سليم وغير ذلك.

أما السيطرة على مستوى الأسعار فيتضمن قدرة المؤسسة على التحكم بمستوى الأسعار المناسب لها سواء من حيث مدخلاتها التي تستعملها في العمليات الإنتاجية أو من حيث المخرجات المتمثلة في السلع والخدمات التي تنتجه. إن قدرة المؤسسة العامة على التنبؤ بتطور الأسعار وتغييرها المفاجئ والسيطرة على سلبيات الارتفاع أو الانخفاض غير المتوقع من خلال إجراءات وقائية مناسبة والتحطيط لكافحة الاحتمالات. مثلاً تخزين كميات مناسبة من المواد الخام وتوقيع عقود لفترة زمنية مناسبة ودراسة الأسواق المحلية والخارجية وما إلى ذلك.

ثانياً: العناصر السياسية والاجتماعية.

تتضمن هذه العناصر مجموعة كبيرة من المؤشرات المتربطة والمترادفة ببعضها البعض ومن أهمها المسؤولية الاجتماعية والتوظيف والثقة والشهرة والعدالة والعمل ضمن إطار السياسة القومية العامة. تعتبر المسؤولية الاجتماعية من أهم المؤشرات السياسية والاجتماعية وأوسعها محتوى وأكثرها إثارة للجدل والنقاش. إن المسؤولية الاجتماعية هي عبارة عن مفهوم متعدد الجوانب يحدد علاقة المؤسسات العامة (والخاصة) في المجتمع المحاط بها والتفاعلات المتبادلة بينهما. ويمكن فهم المسؤولية الاجتماعية كمعيار لأداء المؤسسات العامة من خلال توضيح أبعادها وفقاً لنموذج كيث ديفيس **Keith Davis** والذي يقوم على الافتراضات التالية:

1. إن المسؤولية الاجتماعية نابعة من مصادر القوة الاجتماعية **Social Power** التي تمتلكها المؤسسات كقطاع رئيسي. في المجتمع وتمثل جزئياً بفرض العمل التي تقدمها هذه المؤسسات لمختلف الأفراد في المجتمع بمن فيهم الأقليات. كذلك فإن المؤسسات تسهم في بعض المشكلات البيئية وعلى رأسها التلوث **Pollution** وبالتالي يجب عليها تحمل مسؤولياتها الناتجة عن القوى المتعددة التي تتمتع بها وتمارسها في علاقاتها وتفاعلاتها ومدخلاتها ومخرجاتها داخل الإطار المجتمعي والبيئي الذي يحيط بها.
2. إن المؤسسات تعمل كنظام مفتوح يقوم على التفاعل والتواصل المستمر مع المجتمعات على شكل حلقات متصلة من المدخلات والعمليات والمخرجات والتغذية العكسية. وبالتالي فإن المؤسسات العامة تعمل من أجل البقاء في البيئة والمجتمع من خلال استعمال المدخلات التي تحتاجها منها وتقوم بعملياتها الإنتاجية المختلفة بهدف إنتاج السلع والخدمات التي تقدمها كمخرجات للمجتمع والبيئة المحلية والخارجية. حيث تكتمل حلقة النظام المفتوح بين المؤسسات العامة ومجتمعها من خلال التغذية العكسية التي تمثل بكلفة المعلومات وردود الفعل الإيجابية والسلبية حول سلوك وأداء

هذه المؤسسات وعلاقتها مع المجتمع. وتتضمن التغذية العكسية الاستماع والتجاوب والتفاعل والتأثير المتبادل بين المؤسسات العامة وجمهورها من المستهلكين والموردين وغيرهم من الجهات التي لها علاقة بعمل المؤسسات العامة. إن المسؤولية الاجتماعية تتضمن وجود قنوات دائمة للاتصال والتفاعل الإيجابي القائم على الثقة والصدق والاستمرارية بين المؤسسات العامة (والخاصة) والجهات التي تمثل المصلحة العامة بشكل عام.

3. إن المسؤولية الاجتماعية تتضمن تحديد الفوائد والتكاليف الاجتماعية لمختلف النشاطات التي تقوم بها المؤسسات العامة حيث أن الاعتبارات الفنية والاقتصادية ليست كافية في جميع الأحوال لتقرير مستوى الأداء المرغوب لهذه المؤسسات وبالتالي يجب أن يشمل تقييم الأداء في المؤسسات العامة الآثار والنتائج البعيدة لمختلف النشاطات الاقتصادية والإنتاجية التي تقوم بها هذه المؤسسات جنباً إلى جنب مع الآثار الاجتماعية المرتبطة بالنشاطات الاقتصادية.

4. إن المسؤولية الاجتماعية تتضمن المشاركة في تحمل التكاليف الناتجة عن تقديم خدمات ذات فوائد اجتماعية. فالمؤسسات العامة (والخاصة) تقدم مجموعة كبيرة من الخدمات المجتمعية التي تشبع حاجات ومصالح عامة يقابلها خسارة مادية أو مالية وتكاليف يتحملها جزئياً أو كلياً المجتمع على شكل ضرائب أو أثمان مباشرة لهذه الخدمات.

5. إن المسؤولية الاجتماعية تنبثق من مفاهيم التضامن المجتمعي بحيث تستطيع المؤسسات العامة (والخاصة) تقديم حلول لكثير من المشكلات المجتمعية من خلال الإمكانيات المالية والفنية والبشرية التي تمتلكها هذه المؤسسات أو تقع تحت سيطرتها. وibrر ديفس رأيه في هذا المجال بأن التحسن والرفاه المجتمعي العام يؤدي إلى فائدة جميع الأفراد والمؤسسات في المجتمع.

ومن الطبيعي أن الآراء تختلف وتتعدد حول طبيعة المسئولية الاجتماعية وحدودها بالرغم من أن نموذج ديفس المشار إليه آنفًا يلخص بعض الوجهات السائدة حول الموضوع. تعتبر المسئولية الاجتماعية مفهوم مزدوج من حيث ارتباطها بكل من المؤسسات العامة والخاصة من جهة وبمختلف الأفراد وفعاليات المجتمع من جهة أخرى. فهي تقوم على المشاركة في تحمل الأعباء والتكاليف والفوائد (المسئوليات والامتيازات) بين مختلف قطاعات المجتمع الفردية والجماعية والمؤسسية وفقاً لما يحدده المجتمع من معايير وأسس اقتصادية واجتماعية وسياسية وإدارية وغيرها.

ثالثاً: العناصر الاقتصادية.

تعتبر المصادر المالية وغيرها من الإمكانيات البشرية والمادية والاقتصادية التي تستعملها المؤسسات العامة جزءاً هاماً من الموارد القومية النادرة التي تحتاج إلى قرارات رشيدة من حيث التوزيع والتخصيص بين الأولويات المتنافسة عليها بحيث تحقق أفضل الاستخدام لهذه الموارد على مستوى المؤسسات العامة ومستوى الاقتصاد القومي عموماً. إن قدرة المؤسسات العامة على اتخاذ قرارات مالية رشيدة تسهم في تحديد كفاية وفعالية استخدام الأموال العامة وتخصيصها على نحو يكفل إشباع الحاجات المجتمعية والأهداف المرتبطة بها وتعزيز القدرات الإنتاجية للاقتصاد القومي. وتنظر أهمية ترشيد استعمال المصادر الإنتاجية التي تديرها المؤسسات العامة في الدول النامية عموماً وتلك التي تعاني من نقص وفقر واضح في المصادر المالية والطبيعية بشكل خاص. تتضمن عملية الترشيد مختلف الجوانب المالية والسلوكية والإدارية والاقتصادية حيث تترابط هذه الجوانب وتؤثر في بعضها البعض وفي مستوى الأداء للمؤسسات العامة. فمثلاً نجد أن بعض الدول النامية تقوم بتوزيع المصادر المالية المحدودة على عدد كبير نسبياً من المؤسسات العامة مما يقلل من أثرها ويساعد في تشتت فعاليتها. وبالتالي يجب أن ترتكز القرارات المالية المتعلقة بتخصيص المصادر القومية وتوزيعها على المؤسسات العامة إلى دراسات الجدوى الاقتصادية بحيث يتم استخدامها بأكبر فعالية ممكنة.

أما الدور التنموي للمؤسسات العامة فيعتبر من المؤشرات الاقتصادية الرئيسية لمستوى أداء هذه المؤسسات. حيث أن المشاركة في الجهود التنموية هي من المبررات الأساسية لنشوء المؤسسات العامة التي تعتبر أدوات فعالة تسهم في تحريك المصادر المالية من أجل التنمية الشاملة. تعمل المؤسسات العامة على أداء دورها التنموي في إطار بيئي متفاعل من الفرص والإمكانات والمحدودات والمعوقات. وبالتالي فإن فعالية أداء هذه المؤسسات تكمن في قدرتها على استغلال الفرص ومواجهة المحدودات والمشكلات التي تقف في طريق إنجازها للمسؤوليات التنموية الملقاة على عاتقها. إن ديناميكية البيئة المحيطة بالمؤسسات العامة في الدول النامية تزيد من صعوبة وتعقيد دور هذه المؤسسات في تحقيق الأهداف المرجوة منها حيث أن التغير السريع والمتواصل في مختلف الجوانب والمستويات الاقتصادية والاجتماعية والسياسة والإدارية يتطلب قدرات إدارية عالية واستجابة مناسبة للتطورات البيئية المستمرة. ومن الطبيعي أن الدور التنموي للمؤسسات العامة يتمثل بجموعة كبيرة من المقاييس مثل مدى مساهمة هذه المؤسسات في زيادة الدخل القومي والتراث الرأسمالي بالإضافة إلى توفير خدمات البنية التحتية وغيرها.

تعتبر التجارة الخارجية من بين المجالات الحيوية التي تسهم فيها المؤسسات العامة في الدول النامية حيث أن المؤسسات العامة الإنتاجية بشكل خاص تلعب دوراً أساسياً في دعم الصادرات الوطنية وتحسين ميزان المدفوعات وزيادة القدرات التنافسية للصناعات والمنتجات الوطنية في السوق الدولية. إن أداء المؤسسات من الناحية الاقتصادية يتوقف على مدى مساهمة ونجاح هذه المؤسسات في مجال تعزيز قدرات الاقتصاد الوطني في علاقاته الاقتصادية مع الدول الأخرى.

أما إسهام قطاع المؤسسات العامة ب مختلف مجالات نشاطها و تخصصاتها الوظيفية فيعتبر أيضاً من بين المؤشرات الرئيسية لقياس فعالية الأداء في هذه المؤسسات، بالإضافة إلى الإسهامات التنموية العامة والمشار إلى بعضها آنفًا تبادل المؤسسات العامة الطاقات الإنتاجية والاستهلاكية مع مختلف قطاعات الاقتصاد القومي وتعاون

معها ضمن إطار السياسة القومية العامة. فمثلاً تتبادل مؤسسات القطاعين العام والخاص تقديم الخدمات والسلع التي تحتاج إليها على شكل نظم مفتوحة تتفاعل في حلقات متواصلة من المدخلات والعمليات والمخرجات والتغذية العكسية. وتجتمع هذه المؤسسات ضمن إطار الاقتصاد القومي كنظام موحد ومتكاملاً ترتبط مختلف أنظمته الفرعية (المؤسسات العامة أحدها) ببعضها لتحقيق المصلحة العامة المشركة. وبالتالي فإن مستوى أداء وإسهامات المؤسسات العامة في الاقتصاد القومي يعتبر مؤشراً حيوياً لدى فعالية الاقتصاد القومي كنظام متربط الأجزاء العامة والخاصة. ومما يؤكد هذه الحقيقة تعدد مجالات عمل المؤسسات العامة التي تشمل النشاطات الصناعية والمالية والتكنولوجية والاتصالات والنقل وغيرها من الخدمات والقطاعات الإنتاجية المتربطة والمتكاملة.

وتجدر الإشارة إلى أن العناصر الاقتصادية المذكورة أعلاه وغيرها متداخلة ومتربطة ببعضها بحيث أن فصلها عن بعضها جاء لأغراض التحليل النظري ولتوسيع دور بعض هذه العناصر كمؤشرات لأداء المؤسسات العامة وأثرها على الاقتصاد القومي.

رابعاً: العناصر الإدارية.

وتشمل مجموعة كبيرة من الجوانب التنظيمية والإدارية من أهمها التخطيط ونظم المعلومات والفعالية والحوافز والتدريب والتطوير والبحث والتكنولوجيا وغيرها. يرتبط أداء المؤسسات العامة بالعوامل الإدارية الداخلية حيث أنه كلما ارتكزت هذه المؤسسات إلى أنظمة إدارية فعالة ومتكاملة كلما أسهم في تطوير أدائها.

إن وضوح التخطيط كعملية ومحفوظ يساعد في توجيه كافة الجهود البشرية والمصادر المالية والمادية وغيرها من المدخلات من أجل تعزيز أداء المؤسسات العامة. تعتبر الأهداف محور عملية التخطيط وموضوعه الأساسي حيث يجب تحديد الأهداف التنظيمية بدقة متناهية كما يجبربط الأهداف ب مختلف مستوياتها وأبعادها الزمنية الطويلة والقصيرة بالإضافة إلى الربط الحيوي بين الأهداف التنظيمية والأهداف

القومية كإطار لمؤسسات القطاع العام. إن وضوح الأهداف ودقة تحديدها تساعده في إنجازها وتسهل عملية الرقابة على مختلف الجهود والإمكانيات ودفعها في الإطار السليم.

وقد تزايدت الحاجة إلى توافر نظم المعلومات الإدارية التي تتميز بالتكامل والشمول وسهولة الاستعمال والحداثة. حيث إن وجود نظام معلومات العمليات الإدارية والتي تؤثر بدورها على مدى نجاح المؤسسات العامة في تحقيق أهدافها وتحسين أدائها باستمرار. كما أن المعلومات هي عنصر حيوي يساعد في تحديد مستويات الأداء الفعالة ضمن إطار الفرص والمحددات التي يحيط بعمل المؤسسات العامة وكيفية تطوير الأداء وفقاً لمعايير محددة تتماشي مع التغيرات والمستجدات البيئية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية وغيرها. وتتضح أهمية نظام المعلومات في توفير البيانات والإحصاءات تقييمه من قبل الجهات المعنية داخل هذه المؤسسات ومن قبل الحكومة المركزية. وإن وجود نظام المعلومات المتكامل يعمل على إزالة الغموض في الأهداف والخطط والعلاقات والمسؤوليات مما يعزز من إمكانيات أداء المؤسسات العامة وزيادة فعاليتها في خدمة الأغراض التي أوكلت إليها بفعالية وكفاية ومسؤولية.

تعتبر فعالية الأداء (Effectiveness) في المؤسسات العامة من المؤشرات الإدارية الحيوية في تقييم قدرتها على إنجاز الأهداف والمسؤوليات المحددة لها. وبالرغم من الغموض والاختلاف والخلط المفاهيمي **Conceptual** الذي يحيط بالفعالية إلا أن المقصود بها يتلخص في مدى قدرة المؤسسة العامة على إنجاز أهدافها. أي أن الفعالية ترتبط بالقدرة على تحقيق الأهداف التنظيمية والتي تحدد بدورها في مدى كفاءة ومهارة العنصر البشري بالإضافة إلى توفر الإمكانيات المالية والمادية والتكنولوجية وغيرها من المدخلات الالزامية لإنجاز الأهداف. وقد أشارت بعض الأبحاث إلى أن التدريب والكفاءة في العنصر البشري من أهم الأسباب الرئيسية في تدني مستوى الأداء العام في المؤسسات العامة. ومن الطبيعي أن فعالية الأداء ترتبط أيضاً ب موضوع الكفاية الاقتصادية والإنتاجية المشار إليها في البحث آنفأً وتفاعل معها.

كما أن فعالية الأداء تتضمن تحقيق الأهداف وفهم البيئة الخارجية والتأثير فيها والاستجابة المناسبة للتغيرها والحفاظ على نوعية وكمية الإنتاج. إن أداء العنصر البشري كعامل حيوي في تحديد الأداء المؤسسي العام هو محصلة لتفاعل بين مهارات وقدرات الأفراد في التنظيم ورغبتهم واستعدادهم لبذل قصارى جهودهم لتحقيق الأهداف التنظيمية المحددة.

أما الحوافز فهي تشمل جميع الإمكانيات والفرص والمزايا والتسهيلات المادية والمعنوية المباشرة وغير المباشرة التي تساعد في دفع الأفراد وحفزهم علىبذل الجهود المخلصة والكافية من أجل إنجاز الأهداف التنظيمية. فالحوافز بختلف أنواعها ومصادرها هي من بين المؤشرات الحيوية التي تؤثر في مستوى أداء المؤسسات العامة. ويتضمن نظام الحوافز أسلوب وفلسفة الإدارة خصوصاً فيما يتعلق بموقع ودور العاملين في اتخاذ القرارات ورسم السياسات والتخطيط. حيث يختلف دور العاملين في المؤسسات العامة من دولة لأخرى ومن مؤسسة لأخرى في نفس الدولة. ويتمثل دور العاملين بثلاث مستويات هي انعدام المشاركة تقريراً إلى مشاركة فعالة ثم إلى دور أعمق هو ما يعرف بالتسهير أو الإدارة الذاتية المعمول بها في بعض الدول مثل الجزائر ويوغسلافيا. ومن الطبيعي أن المشاركة الفعالة من قبل العاملين في القضايا الإدارية الهامة تؤثر بشكل إيجابي على مستوى أداء المؤسسات العامة خصوصاً عند توافر الظروف والأوضاع الإيجابية الأخرى المؤثرة في الأداء.

كذلك فإن وجود نظام فعال للتدريب يعتبر من المؤشرات الهامة التي تساعد في تطوير أداء المؤسسات العامة. حيث أن الأداء يتضمن وجود أفراد أكفاء قادرين على الأداء بمهارة وفعالية وبالتالي فإن مستوى الأداء المؤسسي- يتوقف على مدى كفاءة العنصر البشري الذي يمكن تطويره وتعزيز قدراته من المؤسسات العامة ب مختلف أنواعه وأساليبه. ويشمل نظام التدريب في المستويات الداخلية والمستويات القومية على حد سواء.

أما البحث والتطوير والتكنولوجيا فهي أيضاً محاور هامة في مجال تقييم الأداء في المؤسسات العامة وهي أيضاً أدوات رئيسية تساعد في قياس الأداء وتعمل على تطويره وبيان العوامل المؤثرة فيه والعمل على تعزيز القدرات التنظيمية التي ترفع من مستوى الأداء الفردي والمؤسسي. فالبحث العلمي المنظم والمرتكز على الاحتياجات والجوانب التطبيقية بشكل خاص هي من بين الوسائل الرئيسية للتطوير الإداري والتنظيمي الذي يتضمن تسخير التكنولوجيا الحديثة من أجل تحقيق مزيد من الفعالية والكفاية في الإنجاز وتحقيق الأغراض التنظيمية. وتجدر الملاحظة بأن جوانب البحث والتطوير والتكنولوجيا تمثل حلقات متواصلة ومتفاعلة توثر وتأثر بعضها من جهة كما تتفاعل مع الأداء في المؤسسات من جهة أخرى. فهذه الجوانب تساعد في تطوير أداء المؤسسات وفي نفس الوقت فإن مدى إسهام المؤسسات العامة في جهود البحث والتطوير والتكنولوجيا يعتبر واحداً من المؤشرات العامة في قياس مستوى أدائها. وتشكل هذه الجوانب أيضاً مجالاً للتفاعل والتعاون بين الدول المتقدمة والدول النامية التي تتطلع إلى استعمال وسائل ونتائج التقدم التكنولوجي والبحث العلمي من أجل الإسراع في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة التي تحتل فيها المؤسسات العامة دوراً ريادياً.

إن العناصر الإدارية المذكورة أعلاه وغيرها تمثل مؤشرات مترابطة لقياس أداء المؤسسات العامة وتتفاعل مع العناصر الأخرى الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمالية كأجزاء من نظام متكامل موحد. فالأداء المؤسسي يتوقف على تفاعل المصادر والإمكانات الداخلية للمؤسسات العامة مع بيئتها الخارجية كجزء من القطاع العام والاقتصاد القومي. ويجب أن يرتكز تقييم الأداء في المؤسسات العامة على التوازن والنظرة الشمولية والتكامل بين مختلف المعايير والجوانب التي تميز هذه المؤسسات وتعطيها خصوصية تنفرد بها دون غيرها من المؤسسات الأخرى في الاقتصاد والمجتمع.

الفصل السادس

تمويل التنمية

الفصل السادس

تمويل التنمية

تمهيد :

بالرغم من جدلية العلاقة بين التمويل والتنمية إلا أن الأموال هي من الأعصاب الحيوية في أي كيان تنظيمي هادف. إن الأموال عنصر- أساسي من عناصر الإنتاج وب بواسطته يمكن تفعيل الكثير من العناصر الأخرى وتدبيرها وتسخيرها من أجل بلوغ الأهداف المرسومة. لكن توفر الأموال بحد ذاتها لا يؤدي حتماً أو بالضرورة إلى الإنجاز الملائم للأهداف بل يجب أن تتوفر بالإضافة إلى الأموال عناصر ومتطلبات أخرى عديدة. ومن بين هذه العناصر الأخرى تأتي الإدارة والعناصر البشرية المؤهلة والتكنولوجيا وغيرها. وتشير أهمية الأموال كوسائل مساهمة في إنجاز الأهداف في كل المستويات الفردية والجماعية والتنظيمية الخاصة وال العامة وفي مختلف الدول النامية وغيرها.

ويقصد بتمويل التنمية توفير المصادر المالية اللازمة والملائمة للأهداف والطموحات التنموية. حيث تتأثر الخطط والمستويات التنموية بطبيعة التمويل المتاح لتحقيق الأهداف وتنفيذ الخطط التنموية الشاملة وغيرها. وتختلف طبيعة التمويل حسب الوفرة الكمية للأموال ومصادرها وشروط استثمارها والعوائد المتوقعة منها وتكلفة الفرص الضائعة (البديلة) وغير ذلك من المتغيرات المتعلقة بتمويل التنمية.

تواجه الدول النامية (وغيرها) مشكلات عديدة ومتغيرة في مجال تمويل خططها وبرامجها التنموية. وبالرغم من الوفرة المالية أو الفائضة أحياناً في بعض الدول النامية فإن هذه الدول لا زالت تعتبر في البدايات التنموية المتبدلة نسبياً ووفقاً لمقاييس اقتصادية واجتماعية وسياسية وإدارية وتكنولوجية وغيرها. كما أنه يلاحظ أن دولاً نامية أخرى فقيرة نسبياً من الناحية المالية فقد قطعت أشواطاً متقدمة نسبياً على طريق التنمية الشاملة وهذه الحقائق تؤكد جدلية العلاقة بين التمويل والتنمية.

ويرتبط بتمويل التنمية مشكلة الإدارة المالية الفعالة للمصادر المتاحة وكيفية التعامل معها وتوجيهها نحو الاستثمار الأمثل. فالإدارة المالية متغير حيوي لا يقل أهمية عن توفر الأموال بحد ذاتها. حيث أن الوفرة المالية بدون إدارة مالية فعالة قد تؤدي إلى نتائج عكسية أو سلبية بالنسبة للتنمية والاقتصاد القومي عموماً. وبالتالي فإن التمويل الكافي والإدارة الفعالة يمثلان وجهين لعملة واحدة هي الاستثمار الفعال والأمثل أو الإنجاز الملائم للأهداف. وبعبارة أخرى فإن التمويل والإدارة هما وجهان متلازمان للإدارة المالية التنموية.

إن الإدارة المالية التنموية هي جزء أساسي من إدارة التنمية كنظام كلي مترابط يحتوي على أجزاء أخرى حيوية مثل إدارات الأفراد والتكنولوجيا والتخطيط والتنظيم وغيرها. وتعتبر الإدارة المالية التنموية مفتاحاً رئيسياً للنجاح أو الفشل في الجهد التنموي الشامل.

الإدارة المالية التنموية.

تشمل الإدارة المالية التنموية مجموعة من النشاطات المترابطة والمتعلقة بتوفير الأموال اللازمة لتنفيذ الجهود والأهداف التنموية ضمن إطار عقلاني يقوم على الاستخدام الأمثل للأموال المتاحة وفقاً للأولويات المدروسة بكفاية وفعالية وربط بالبيئة المحيطة. وهي تشمل التخطيط المالي بكل جوانبه وأبعاده الموضوعية والزمنية والجغرافية. كما تشمل تنفيذ الخطط المالية والرقابة عليها وتقييمها وفقاً لأصول الإدارة المعاصرة. وبعبارة أخرى فإن الإدارة المالية التنموية تتمثل في تطبيق (علم وفن) الإدارة الحديثة في مجالات التمويل التنموي والتي تصب في النهاية في جهود التنمية القومية الشاملة.

ومن أهم وظائف الإدارة المالية التنموية ما يلي:

1. التخطيط المالي التنموي بما في ذلك الأهداف المالية وتقدير الاحتياجات المالية وتوزيع المخصصات المالية المتاحة بين الأهداف المرسومة وفقاً لسلم الأولويات الملائمة للمجتمع وظروفه المحلية.
2. تحديد مصادر التمويل والبحث عن أفضلها من حيث الفوائد والشروط الأخرى للتمويل وإجراء الاتصالات والتنسيق اللازم والمستمر لضمان توفير الأموال الكافية لتلبية الأهداف والمشكلات والطموحات التنموية.
3. الربط بين التخطيط المالي التنموي (الرأسمالي والاستشاري) والموازنة العامة للدولة كخطوة سنوية قصيرة الأمد بحيث يتحقق الانسجام والوحدة والترابط في الأهداف العامة ويزول التناقض والازدواجية بينها.
4. التنسيق بين سياسات التمويل التنموي والسياسات العامة للدولة في مختلف المجالات الاقتصادية وأمالية ونقدية وتشريعية وغيرها.
5. الاهتمام بالمتابعة والتقييم والرقابة كعمليات متربطة ومستمرة وضرورية من أجل ضمان حسن سير العملية التنموية وخصوصاً أبعادها المالية. حيث أن هذه العمليات تمثل صمام أمان للاقتصاد القومي وحمايته من التضخم ومخاطر المديونية ومشكلات ميزان المدفوعات وغير ذلك من الاحتمالات المرافقة للتمويل التنموي.

وتجدر الإشارة إلى أنه قد تتوسع وظائف الإدارة المالية التنموية في الواقع العملي بين جهات حكومية (وربما خاصة) عديدة. وبالتالي فلابد والحالة هذه من توفر درجة عالية من التنسيق والتعاون بين مختلف الجهات المعنية بالإدارة المالية التنموية. ويمكن أن يتم التنسيق من خلال إشراف الجهات العليا في الإدارة العامة على نشاطات الإدارة العامة على نشاطات الإدارة المالية التنموية بطريقة تنظيمية أو مؤسسية محددة. إن مثل هذا التنسيق هو في غاية الحيوية نظراً للدور الملقي على عاتق الإدارة المالية التنموية والذي يحدد مستقبل التنمية وأوضاع الاقتصاد القومي.

مصادر التمويل التنموي.

تقع مسؤولية البحث عن المصادر الملائمة لتمويل التنمية في مقدمة المهام والأولويات للإدارة المالية التنموية. وتبعد خطورة هذه المسئولية من طبيعة الآثار والمخاطر المحتملة على الاقتصاد القومي والأهداف التنموية. حيث إن اختيار مصادر التمويل وخصوصاً الخارجية منها هو قرار لا يخلو من التكلفة والمخاطرة. وبالتالي فإن الإدارة المالية الفعالة يجب أن تتصف بالوعي الكامل والدراسة والتحليل الكافي لكل مصدر تمويلي متاح بحيث تعظم الفائدة وتقسم التكلفة أو المخاطر المرتبطة به. أي أن ننظر إلى القرار المالي كنظام متكامل ومفتوح بحيث نتعامل معه من كافة الزوايا الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية وغيرها. فليس المهم الحصول على التمويل فقط وبأي شكل من الأشكال أو الشروط أو الآثار. إنما المهم هو الحصول على التمويل المستقر والملاائم (كماً وكيفاً) والذي يؤدي إلى النتائج المرغوبة بأقل تكلفة ممكنة وبأقل المخاطر المحتملة.

ويتضمن القرار المالي المتعلق بالمصادر التمويلية بالإضافة إلى الجوانب المذكورة آنفًا مسألة الاستخدام الأمثل للمصادر المالية المتوفرة. حيث أنه يجب توجيه الأموال للمشاريع الملائمة بناء على دراسات الجدوى الاقتصادية والاجتماعية ووفقًا لسلم الأولويات. إن الاعتماد على مصادر مالية ملائمة يتطلب أيضًا الإنفاق الملائم للأموال لضمان الرابط الفعال بين المصادر المالية وأوجه إنفاقها ضمن إطار السياسة التنموية وال العامة للدولة. كما أن أي خلل في عملية الربط هذه سوف يؤثر سلباً على الجهود التنموية وعلى الاقتصاد القومي بشكل عام.

ويمكن تصنيف مصادر التمويل التنموي في فئتين رئيسيتين هما:

- أ. التمويل المحلي ويشمل كافة المصادر المتوفرة في القطاعين العام والخاص داخل الاقتصاد الوطني. ومن أهم المصادر المحلية ما يلي:
 - (1) الأفراد من خلال الجهود المباشرة في الاستثمار ومن خلال عمليات التمويل بالأسهم والسنادات والتبرعات والمدخرات وغيرها.

- (2) المؤسسات الخاصة ب المختلفة أنواعها و مجالات عملها و سبل مساهمتها في جهود التنمية و تمويلها من خلال الاستثمار المباشر و عمليات الاقتراض و شراء الأسهم و السندات الحكومية و المساهمة في رأس مال بعض المؤسسات المختلطة و غير ذلك من أشكال المساهمة المالية وغيرها. بالإضافة إلى ذلك توجد مؤسسات متخصصة بالتمويل التنموي والاستثماري.
- (3) المؤسسات الحكومية ب المختلفة أشكالها و وظائفها تسهم في تمويل الجهود التنموية العامة و الخاصة المترابطة. حيث يوجد العديد من المؤسسات العامة المتخصصة بالتمويل التنموي بالإضافة إلى وجود بعض المؤسسات الناجحة و الإنتاجية والتي توفر التمويل لغيرها بطرق عديدة منها الاستثمار المباشر و القروض و الكفالة وغيرها.
- (4) التمويل (التعاوني) من خلال تجمع أفراد أو مؤسسات مالية أو غيرها من أجل تقديم تمويل مشترك لأغراض تنموية محددة. مثلاً على ذلك الجمعيات التعاونية للاستهلاك أو الإسكان أو غيرها بالإضافة إلى التجمعات البنكية التي تقدم قروضاً مشتركة وكبيرة للحكومة في مجال تنموي محدد.

ب. التمويل الخارجي ويشمل كافة مصادر التمويل التي تأتي من خارج الاقتصاد القومي. ومن أهم مصادر التمويل الخارجي ما يلي:

1. الاستثمارات الخاصة الفردية أو المؤسسية.
2. المصادر الحكومية الثنائية أي بين الدولة وحكومة أخرى بشكل ثنايٍ مباشر وفقاً لاتفاق بينهما حول شروط التمويل المختلفة.
3. المؤسسات الإقليمية للتنمية و التعاون و التمويل في المجالات المتخصصة والعديدة في المناطق المختلفة من العالم. ومن الأمثلة على

ذلك، الجامعة العربية ومنظماها المتخصصة، منظمات أوروبية وإفريقية وأمريكية وآسيوية عديدة.

4. المؤسسات الدولية والمتمثلة بمنظمة الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة المبنية عنها في كافة مجالات التعاون الاقتصادي والاجتماعي والتكنولوجي والإداري وغيرها من المجالات التنموية الشاملة.

يعتبر اختيار المصدر التمويلي الملائم قرار ديناميكي ومعقد وموقفي يرتبط بالبيئة المحيطة كنظام مفتوح. وهناك مجموعة كبيرة من المتغيرات تحكم القرار المتعلق باختيار مصدر التمويل الملائم، ومن أهم هذه المتغيرات ما يلي:

- أ. التوقيت الملائم حيث أن ما هو متاح الآن وهنا قد لا يكون متاحاً بعدهاً أو هناك؟
- ب. الجهة المناحة والجهة المستقبلة هي متغيرات أيضاً؟
- ج. الشروط المتعلقة بالتمويل مثل الفائدة والمدة والمبلغ وغيرها أيضاً متفاوتة؟
- د. البدائل التمويلية المتاحة متغيرة أيضاً؟
- هـ الظروف السياسية والاقتصادية والبيئية هي متغيرات حاسمة أيضاً؟

المساعدات الخارجية والتنمية.

احتل موضوع المساعدات الخارجية مكانة هامة في الدراسات الاقتصادية والمالية العامة خاصة بعد الحرب العالمية الثانية. فقد ازدادت أنواع ومصادر وأحجام المساعدات الخارجية بشكل ملحوظ بعد هذه الحرب. وأصبحت المساعدات الخارجية أداة سياسية واقتصادية هامة في العلاقات الدولية والسياسية الخارجية. وقد اختلف كثير من الكتاب حول مفهوم المساعدات الخارجية وأسس توزيعها وآثارها الاقتصادية والسياسية. فيعرفها البعض بشكل واسع بحيث أنها تشمل كافة أشكال التحويل في

المصادر الاقتصادية والمالية والحكومية والخاصة من دولة أو مجتمع إلى آخر. ويعرفها آخرون على نحو أقل شمولاً وأكثر تحديداً لتشمل التحولات الحكومية وشبة الرسمية في المصادر الاقتصادية والمالية إلى حكومات الدول النامية. وهذا يتضمن التحولات التي تتم من المنظمات الدولية والإقليمية إلى حكومات الدول النامية. ويمكن تحديد بعض الجوانب الرئيسية للمساعدات الخارجية من حيث أهدافها وأشكالها ومصادرها وآثارها أو دورها في التنمية.

تهدف المساعدات الخارجية إلى تحقيق مجموعة مترابطة من الأغراض والسياسات القومية والخارجية. وتختلف طبيعة وتفصيل هذه الأهداف بالنسبة للدول المانحة والدول المستقبلة للمساعدات. إلا أن الأغراض الرئيسية يمكن تصنيفها كما يلي:

- (1) الأهداف الإنسانية: وتتلخص في المساعدة العامة للمجتمعات الفقيرة كواجب إنساني بالدرجة الأولى. وانطلاقاً من مبدأ الانفتاح والتفاعل في المجتمعات الدولية فإن الدول الغنية اتجهت إلى مساعدة تلك الدول الفقيرة لأنها لا يمكن للأغنياء القلة التمتع بالحياة في مجتمع فقير.
- (2) الأهداف السياسية: تحاول الدول الغنية وخاصة الكبرى توسيع نطاق نفوذها وسياساتها ونشر مبادئ فلسفتها القومية العامة والحفاظ عليها. وبناء على ذلك تقوم هذه الدول بمساعدة الدول النامية الفقيرة بغية المحافظة عليها ضمن فلكها حرصاً على عدم انحيازها للأطراف المعايرة.
- (3) الأهداف الإستراتيجية: تمتاز بعض الدول بموقع جغرافي استراتيجي هام من حيث كونها ممرات دولية هامة أو بحكم قربها أو توسيطها للحدود مع دولة مختلفة استراتيجياً. وتنفق بعض الدول الغنية أموالاً على شكل مساعدات مختلفة للحفاظ على هذه الموضع وخوفاً من ضياعها إلى الطرف الآخر.

(4) أما الأهداف الاقتصادية فتركز على تنمية الموارد القومية وتنشيط الفعاليات الاقتصادية وتحقيق التقدم العام بالإضافة إلى توسيع السوق الاقتصادية والتبادل التجاري.

إن هذه الأهداف الرئيسية العامة للمساعدات الخارجية توجه السياسات الخارجية للدول المانحة والمستقبلية على حد سواء ولكن باتجاهات تتناسب الأهداف القومية لهذه الدول وبعبارة أخرى فإن لكل من الدول المانحة والدول المستقبلية للمساعدات أهداف اقتصادية وسياسية وإستراتيجية وإنسانية. أما الأهداف السياسية للدول المانحة للمساعدات فيمكن أن تكون المحافظة على ولاء بعض الدول أو موالاتها للاتجاهات والفلسفات السياسية القومية للدولة المانحة. في حين أن الأهداف السياسية للدول المستقبلة للمساعدات يمكن أن تتمثل في إرضاء الشعب والحصول على تأييده للحكومة. ومن حيث الأهداف الاقتصادية للدول المانحة للمساعدات (المستقبلة للمساعدات) ترزو إلى تحقيق تقدم ونمو اقتصادي وتحسين النشاط التجاري وأمور التنمية الشاملة. ومن الأهداف الاقتصادية للدول المانحة للمساعدات يمكن أن يكون توسيع السوق الاقتصادية لمنتجاتها والاستفادة من فائض محاصيلها الزراعية، وتنشيط حركة التبادل التجاري. أما من الناحية الإستراتيجية فقد تكون للدول المانحة والمستقبلة مصلحة مشتركة في الدفاع عن حدودها وفلسفاتها القومية ضد مخاطر القوى المعادية. وبالرغم من ذلك فإن الدول الكبرى تكون هي المستفيدة الأولى في العادة.

أما الأشكال والصور التي يمكن أن تأخذها المساعدات الخارجية فيختلف كمًا ونوعًا لما تقتضيه سياسات وأهداف وظروف الدول المانحة والدول المستقبلة للمساعدات ويمكن تحديد بعض الصور والأشكال الرئيسية للمساعدات الخارجية على النحو التالي:

1. مساعدات اقتصادية مثل التسهيلات الاستثمارية والدعم المادي بمواد محددة كالحبوب ومشتقاتها وما شابه ذلك.

2. المنح المالية والعينية وتستعمل هذه خاصة في الحالات الإنسانية كالدعم الغذائي والصحي والتعليم وما شابه.
3. المساعدات العسكرية بأشكالها المختلفة.
4. الدعم المالي للموازنة العامة.
5. المساعدات الفنية والتكنولوجية بالتجهيزات والخبراء واستثمارات.
6. القروض بمختلف أنواعها وشروطها ومصادرها.

تقوم بعض الدول بتقديم مساعدات اقتصادية على شكل استثمارات ومشاريع اقتصادية حيث يمكن للدول الغنية استثمار بعض أموالها في دول معينة بحاجة للمساعدة وخاصة حين توفر المواد الخام الازمة. وتسهم مثل هذه الاستثمارات في خلق فرص عمل ومصادر دخل لأفراد الدولة المستقبلة للمساعدة. وقد تسهم الاستثمارات الخارجية أيضاً في تحريك الفعاليات الاقتصادية القومية. كما أن بعض الدول الغنية تتميز بوجود فائض كبير في بعض محاصيلها الزراعية كالحبوب حيث قد تبيع فائضها بأسعار معتدلة نسبياً أو على شكل مساعدات عينية في بعض الأحيان.

وقد تقوم الدول الغنية أيضاً بتقديم مساعدات مادية عينية لبعض الدول الفقيرة أو الدول التي تحتاج إلى مساعدة معينة في مواجهة ظروف إنسانية أو طارئة. حيث تعاني بعض الدول من نقص في المواد الغذائية نتيجة لكبر حجم السكان وقلة المصادر المحلية. وفي مثل هذه الحالات الإنسانية تقدم عادة مساعدات مادية كالغذاء والملابس والمواد الصحية.

كما تقوم الدول الغنية وخاصة التي تمثل مراكز القوى في العالم بتقديم مساعدات عسكرية لبعض الدول التي تتمتع بميزاًياً وموقع إستراتيجية هامة. حيث أن بعض الواقع البرية أو البحرية تعتبر هامة للدفاع والوقاية من الأخطار والتهديدات المعادية. وتكون المساعدات العسكرية بأشكال مختلفة. فمنها ما يكون على شكل خباء ومستشارين في الشؤون العسكرية كما يمكن أن تكون على شكل تجهيزات ومعدات عسكرية أو كليهما معاً. ويعتبر بعض الكتاب المساعدات العسكرية من قبيل

المساعدات الاقتصادية لما لها من أثر الإحلال البديل **Substitution effect** بمعنى أنه في غياب مثل هذه المساعدات قد تخصص الدولة جزءاً من نفقاتها العامة لتغطية بعض حاجاتها العسكرية. أما في حالة وجود مثل هذه المساعدات فإن الدولة المستقبلية للمساعدة يمكن أن توفر جزء من نفقاتها العسكرية وتوجيه ذلك للتنمية العامة.

ومن الأشكال الأخرى للمساعدات الخارجية الدعم المالي المباشر للموازنة العامة للدولة فتقوم بعض الدول الغنية بتخصيص دعم مالي سنوي لبعض الدول الصديقة بقصد تخفيض العجز في موازنتها العامة ومساعداتها في النهوض بالأعباء التنموية المترتبة عليها. كما يهدف دعم الموازنة إلى مساعدة الدولة المستقبلة له في مواجهة بعض الضغوط المحلية أو الخارجية.

كما تقوم الدول المتقدمة تكنولوجيا بتقديم دعم فني ومساعدات بالأجهزة الفنية والخبراء والاستشارات الإدارية والاقتصادية. وتهدف مثل هذه المساعدات إلى تحسين فعاليات الإدارة في الدولة المستقبلة لها. وقد تسهم في المساعدات الفنية في التقدم الاقتصادي العام ومواجهة بعض المشاكل التي تعاني منها المجتمعات الفقيرة.

على أن المساعدات الخارجية لا تقتصر على مساعدات فنية واقتصادية أو عسكرية دون مقابل، أي أن المساعدات الخارجية تشمل أيضاً أشكالاً مختلفة من القروض، فهناك قروض سهلة الشرط **Concessionary Loans** وقروضاً تجارية عادلة. أما القروض السهلة فتتميز بأسعار فائدة منخفضة نسبياً وأقساط مرحلة أو مدة زمنية أطول. في حين أن القروض التجارية تتصرف بشروط صعبة نسبياً من حيث ارتفاع معدل الفائدة وقصر مدة القرض وفترات الإعفاء الأولى **Grace Period**. أما القروض التي تعتبر من قبيل المساعدة الخارجية ف تكون من النوع ذات الشروط السهلة نسبياً.

كما أن هناك قروضاً مشروطة وأخرى غير مشروطة. فالقروض المشروطة تعني ربط القرض الممنوح بوجهات إنفاق معينة أو الالتزام بمسألة محددة تهم الطرف المانح

للقرض. وتتصف القروض المشروطة بعدم مرونتها واحتمال مساسها بسيادة الدولة أو أهدافها العامة. أما القروض غير المشروطة فلا تنص على أية شروط محددة لاستعمال الأموال المقترضة. وتختلف توجيهه أموال القرض حسب أهداف الدولة وخططها التنموية. وتختلف القروض العامة عن الأنواع المتعددة من المنح والمساعدات. فالأخيرة تعطى دون مقابل أو التزام محدد بسدادها. على أن هناك مبررات للمفاضلة بين إعطاء المنح أو القروض كجانب من المساعدات الخارجية. فيما يلي بعض الأمثلة على ذلك:

1. تعتبر المنح أكثر ملائمة من القروض عندما تكون الدولة الممنوحة فقيرة جداً.
2. تعتبر القروض أكثر ملائمة من المنح عندما تعطى مشاريع يتوقع منها دخلاً معقولاً.
3. تساعد القروض عادة على المحافظة على كفاية وعقلانية توزيع المصادر واستخدامها بالوجه الاقتصادي المناسب.
4. تفضل المنح على القروض عند تمويل النفقات ذات الطبيعة الاستهلاكية.

إن العبر الناتج عن المنح يقع بشكل رئيسي. على الدول المانحة بينما يقع العبر الأكبر من القروض على الدولة المستقبلة للمساعدة. كما أن المنح قد لا تخلو من بعض التكاليف أو التنازلات السياسية من جانب الدولة الممنوحة. وهناك مصادر متعددة للقروض العامة والتنموية ومنها الثنائية والمتعددة الأطراف أو الدولية والإقليمية. أما الثنائية فتكون بين حكومة الدولة الفقيرة وجهات خارجية مثل الحكومات الأخرى والبنوك والمنظمات الخاصة. أما المساعدات الدولية والإقليمية فتكون مقدمة من منظمات دولية كال الأمم المتحدة وأجهزتها المختلفة، مؤسسات الإقراض الدولية كالبنك الدولي (WB) وصندوق النقد الدولي (IMF) بالإضافة إلى المنظمات الإقليمية المنتشرة في أنحاء العالم. ويرى بعض الكتاب & Frank

(Baird) إن المساعدات الدولية متعددة الأطراف يمكن أن تفضل على المساعدات الثنائية لعدة أسباب من أهمها:

1. إن المساعدات الدولية الجماعية تميل إلى الحد من التأثيرات السياسية المباشرة على الدول الفقيرة.
2. إن المساعدات الدولية يمكن أن تكون أكثر نجاحاً في تنشيط التنمية لاعتمادها على معايير فنية محايده نسبياً.
3. إن الدول النامية تميل إلى تقبل النص من الخبراء الدوليين أكثر من هؤلاء القادمين من دول معينة. فالآفراد والخبراء الدوليون يقدمون مساعدات للدول النامية بناء على صفتهم الدولية وليس بناء على جنسية محددة.
4. المساعدات الدولية تعطي للدول النامية شعوراً بالمشاركة وبالتالي تدفعهم إلىبذل جهود تعاون أكثر في هذا المجال.
5. تقديم المساعدات الدولية يركز على دوافعها الإنسانية أكثر من دوافعها الإستراتيجية.

أما من حيث الآثار العامة للمساعدات الخارجية وخاصة على الدول المستقبلة لهذه المساعدات فهي من المواقف التي يشوبها تعقيدات وخلافات سياسية واقتصادية وفلسفية. فبالرغم من الفوائد التي تتحققها المساعدات الخارجية إلا أنها وجهت إليها انتقادات متعددة. إن المساعدات الخارجية بأنواعها المختلفة تساعد الدول الفقيرة في تغطية جزء من حاجاته المالية الازمة للخدمات العادلة ومشاريع التنمية الشاملة خاصة وإن بعض الدول النامية فقيرة جداً من حيث مصادرها الطبيعية والاقتصادية. وقد بلغ الفقر المالي في بعض الدول إلى درجة أنها تعتمد على المساعدات الخارجية في أكثر من 50% من موازنتها العامة والتنموية.

وقد انتقدت المساعدات الخارجية من عدة جوانب سياسية واقتصادية واجتماعية. فمن الناحية السياسية قد تعرض المساعدات الخارجية استقلال الدول النامية وسيادتها

للخطر. وقد يمكن استعمال المساعدات الخارجية كوسيلة للتأثير والنفوذ والضغط والمساومة السياسية. كما قد تؤدي القروض الدولية العامة إلى تراكم الدين العام وزيادة حجمه وفوائده إلى درجة توقع الأجيال القادمة تحت أعباء طائلة. وقد تؤثر المساعدات الخارجية على الموازين العامة للدولة مثل الميزان التجاري وميزان المدفوعات وتؤدي إلى عجز في هذه الموازين. وتتوقف المحددات والمخاطر الاقتصادية للمساعدات الخارجية جزئياً على طاقة الدول المستقبلة لاستيعاب المساعدة فنياً ومالياً وإدارياً واستغلالها بفعالية ممكن من تحمل أعبائها. وبهاجم بعض الكتاب المساعدات الخارجية على أساس أنها استعمارية تستعمل لاستغلال الشعوب الفقيرة وإبقاءها تحت السيطرة الأجنبية.

وخلال القول فإن المساعدات الخارجية تعتبر من الأدوات الرئيسية للسياسة الخارجية والتي يمكن أن توجه وفقاً لأهداف محددة ترسمها الدولة المانحة للمساعدة. ويواجه موضوع المساعدات الخارجية مشكلات أساسية تتعلق بتحديد مفهوم واضح ومتافق عليه بين الدارسين والساسة في هذا المجال. كما أنه لا يوجد دلائل حاسمة على الآثار الحقيقة للمساعدات الخارجية ودورها في العملية التنموية الشاملة. إن الطبيعة المعقّدة للمساعدات الخارجية راجعة إلى كونها مبنية على عوامل سياسية وفلسفية وعقائدية إلى أكثر من كونها مبنية على عوامل موضوعية أو اقتصادية بحتة. وبالتالي فإن النقاش حول هذا الموضوع يمكن أن يمتد إلى صفحات عديدة دون الوصول إلى نتيجة نهائية حاسمة.

الفصل السابع

التنمية المحلية

الفصل السابع

التنمية المحلية

مفهوم التنمية المحلية :

يشير مصطلح التنمية المحلية إلى النطاق الجغرافي للتنمية والذي يشمل منطقة جغرافية محددة ضمن البقعة الجغرافية الكاملة للدولة. ويمكن التمييز بين مستويين للتنمية المحلية هما المستوى المحلي الواسع والمستوى المحلي الضيق. حيث يشمل المستوى الواسع إقليمياً محدوداً وفقاً للتقسيمات الإدارية السائدة في الدولة مثل المحافظة أو مجموعة من المحافظات. وتسمى التنمية المحلية بمفهومها الضيق فيشمل مدينة أو قرية أو تجمعات سكانية محدودة أو صغيرة نسبياً. وتتجدر الإشارة إلى أن هناك اختلافات مفاهيمية حول موضوع التنمية المحلية.

وينظر بعض الكتاب إلى التنمية بمستوياتها المختلفة من زاويتين هما:

- أ. زاوية التنمية الإقليمية **Regional Development** وتشمل بقعة جزئية لكنها كبيرة نسبياً ضمن الإقليم الكامل للدولة.
- ب. زاوية التنمية المحلية بمعناها الضيق **Local Development** والتي تشمل المناطق البلدية والقروية الصغيرة نسبياً.

كما ينظر كتاب آخرون إلى التنمية المحلية الخاصة ببعض المناطق في الدولة من زاوية مدى التحضر أو التمدن وبالتالي تم التمييز بين نوعين من التنمية المحلية في هذا المجال، وهما:

- أ. التنمية المدنية أو الحضرية **Urban Development** والتي تخص التجمعات السكانية الكبرى والتي تتصف ببعض الخصائص السكانية والاجتماعية والاقتصادية المعقدة نسبياً. وتشمل التنمية الحضرية المدن الكبرى وتجمعاتها المحيطة بها.

ب. التنمية الريفية **Rural Development** والتي تخص تجمعات سكانية صغيرة نسبياً وقروية وريفية والتي تتصف بمستويات تنمية منخفضة بكل أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والسكنية وغيرها.

ومهما يكن أمر الاختلافات المفاهيمية حول التنمية المحلية فإنها تبقى موضع اهتمام مركزي ضمن مفهوم التنمية القومية الشاملة. حيث أن التنمية ب مختلف مستوياتها موجودة في أرض الواقع وهي مترابطة ومتغيرة كنظام موحد ومفتوح.

د. دوافع الاهتمام بالتنمية المحلية.

لقد حظيت التنمية المحلية باهتمام متزايد في العقود الأخيرة وعلى كافة المستويات الأكademية والعملية لأسباب عديدة ومتغيرة. بينما لم تلق التنمية المحلية الاهتمام الكافي تقليدياً وعلى مختلف المستويات النظرية والتطبيقية أيضاً. وقد أدى هذا التجاهل أو الجهل بأهمية التنمية المحلية وعلاقتها الحيوية بالتنمية القومية الشاملة إلى ظهور مشكلات عديدة أدت بمجملها إلى خلل في التوازن التنموي والمجتمعي بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية وغيرها. وقد أدى الخلل في التوازن التنموي إلى لفت انتباه الساسة الأكاديميين إلى موضوع التنمية المحلية كجزء لا يتجزأ من التنمية القومية الشاملة والمترادفة.

ويمكن تلخيص أهم الأسباب والدوافع الكامنة وراء الاهتمام المتزايد في التنمية المحلية بما يلي:

أ. أسباب فكرية وسياسية وثقافية مترابطة تمثل بزيادة الوعي العام للناس في المجتمعات المعاصرة. حيث أدت الجهود التعليمية المختلفة ووسائل الإعلام والاتصال الجماهيري الواسع والانفتاح والتفاعل الفكري والثقافي إلى وعي الجماهير بحقوقها ومطالبتها ضمن معايير العدالة والمساواة والتوازن.

ب. أسباب عملية عديدة تتضمن جوانب اقتصادية وإدارية واجتماعية وبيئة وأهمها ما يلي:

- (1) الهجرة الداخلية من المحليات إلى التجمعات السكانية المركزية والكبير وما رافق ذلك من آثار سلبية مثل ازدحام المدن والبطالة وتفریغ الريف والقرى وهجر الأرض المنتجة والترف الاستهلاكي الرائق وتزايد الطلب على الخدمات العامة في المدن وغيرها من المشكلات.
- (2) الاستفادة من المصادر والثروات المحلية في مجالات عديدة مثل الزراعة والمياه والسياحة وغيرها من المصادر وتوجيهها لخدمة التنمية القومية الشاملة.
- (3) تعزيز المشاركة الشعبية في التنمية وتفعيل دور المواطنين في كافة المناطق في الإسهام في الجهود التنموية تخطيطاً وتنفيذًا.
- (4) التوجه نحو اللاتركيز واللامركزية الإدارية بحيث تتطور كافة المناطق المحلية والمركزية بشكل متقارب نسبياً ويسمح بتقديم الخدمات العامة بسرعة وكفاية وفعالية وكفاءة.
- (5) تعزيز الاستقرار والوحدة والقوة والتعاون والانسجام العام على المستوى الوطني بشكل يسهم في تحقيق الأمن الداخلي ويعزز قدرات الدفاع الخارجي.

ومن الطبيعي أن الأسباب المذكورة آنفًا هي دوافع مترابطة أدت إلى زيادة الاهتمام بموضوع التنمية المحلية على كافة المستويات الأكاديمية والعملية.

وتتمثل الاهتمام المتزايد بالتنمية المحلية بالظاهر التالية:

- أ. ظهور مؤلفات كثيرة تدور حول موضوع التنمية المحلية وعلاقتها بالتنمية القومية الشاملة. وكانت هذه المؤلفات على شكل كتب ومقالات وأبحاث وتقارير ودراسات لجوانب عديدة من التنمية المحلية.
- ب. عقد الندوات والمؤتمرات وحلقات البحث المتخصصة بالتنمية المحلية وتحديد بعض التوصيات والحلول للمشكلات المتصلة بالتنمية المحلية.
- ج. تدريس بعض المساقات المرتبطة بالتنمية المحلية في الكليات والجامعات.
- د. وضع الخطط التنموية المترابطة على المستويات القومية والإقليمية والمحلية من خلال المشاركة الرسمية والشعبية في القطاعين العام والخاص.
- هـ تغيير التقسيمات الإدارية بشكل يتفق مع التوجه الرسمي والشعبي نحو التنمية المحلية. ومثال ذلك تقسيم الأردن إلى مناطق تنموية عديدة تشمل أقاليم الشمال والوسط والجنوب والبادية ضمن إطار التخطيط القومي الشامل.

وجملة القول فقد أصبحت التنمية المحلية عبارة عن نظام فرعي ضمن نظام كلي معقد ومفتوح وдинاميكي. وبالتالي ينظر للتنمية المحلية كجزء فاعل وحيوي من التنمية الشاملة في المجتمع. إن النظرة النظامية للتنمية ب مختلف أبعادها ومستوياتها هي نظرة تتفق مع متطلبات البيئة المعاصرة. وهذه النظرة تساعد في زيادة فعالية الجهود التنموية وتوفير مدخلاتها الضرورية وتوجيهها لتحقيق الأهداف القومية والمحلية المترابطة. كما أن ذلك يسهم في توزيع مكاسب التنمية بشكل يدعم الاستقرار والأمن المجتمعي.

أهداف التنمية المحلية.

ترمى التنمية المحلية إلى تحقيق مجموعة مترابطة من الأغراض التي تسهم في تطوير المجتمعات المحلية في كافة مناطق الدولة. ويتسم الهدف العام للتنمية المحلية بالشمولية

وتعدد الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية والإدارية والبيئية وغيرها. ويمكن تلخيص أهم أغراض التنمية المحلية فيما يلي:

- (1) توفير الخدمات العامة الأساسية في مختلف المدن والقرى والمناطق التي يشملهاإقليم الدولة عموماً. ويتضمن ذلك كافة أنواع الخدمات الصحية والتعليمية والثقافية والاجتماعية والتنظيمية والزراعية والاتصالات والمياه والكهرباء والطرق وغيرها. ويؤمل أن يسهم توفير الخدمات بمستويات كمية ونوعية كافية في الحد من الهجرة الريفية إلى المدن والمجتمعات المركزية الكبرى.
- (2) تشجيع المشاركة الشعبية والمبادرات الفردية والجماعية من مختلف المناطق في المجالات التنموية بكافة أبعادها ومستوياتها المحلية والقومية. إن الاهتمام بموضوع التنمية المحلية (نظرياً وعملياً) يشكل دافعاً للتعاون والتنسيق بين كافة الجهود المتاحة محلياً ومركزاً.
- (3) التوازن والعدالة في توزيع الأعباء والمكاسب التنموية بين مختلف المناطق في الدولة. حيث أن الترابط بين التنمية المحلية والإقليمية والقومية يحقق درجة عالية من التوازن والعدالة في تحمل أعباء التنمية ومسؤولياتها بالإضافة إلى الاستفادة الملائمة من ثمار الجهود التنموية وانعكاساتها الإيجابية على مختلف الأطراف المحلية والقومية.
- (4) استثمار الإمكانيات البشرية والمادية والمحليية بما في ذلك من موارد مالية ومائمة وسياحية وطاقات بشرية وغيرها من الإمكانيات التي يمكن تفعيلها في المجالات التنموية الشاملة.
- (5) تعزيز التعاون بين المحليات من جهة وبينها وبين الجهات المركزية من ناحية ثانية. حيث أن الهيئات والأفراد والجهات المحلية المختلفة يمكن أن تشتراك في كثير من المشاريع المناسبة للظروف المحلية. ويمكن أن يتم مثل هذا التعاون المحلي في إطار التنسيق والتعاون والدعم المركزي.

(6) المحافظة على الاستقرار والأمن المحلي بشكل متزامن مع إمكانيات الدفاع القومي من خلال تطوير المناطق المحلية وتوفير مقومات القوة والقدرة على مواجهة كافة المخاطر المحتملة.

(7) جذب الاستثمارات الوطنية والخارجية الالزامية للتنمية المحلية من خلال التنسيق والاتصالات مع الجهات المعنية وتعريفها بالفرص والاحتياجات المحلية.

مقوّمات التنمية المحلية الفعّالة.

تتطلب التنمية المحلية الناجحة مجموعة من المقوّمات والشروط التي تلزم لتحقيق الأهداف التنموية وترجمة الطموحات إلى واقع ملموس. حيث أن التنمية المحلية ليست مجرد طموحات أو شعارات جوفاء بل هي مجموعة من الحاجات والمشكلات المتفاعلة والتي تحتاج إلى حلول واقعية. وهذه الحلول الواقعية لا تبع من فراغ بل لابد من توافر بعض العوامل الهامة التي تسهم في تفعيل التنمية المحلية وإنجاز أهدافها. ومن أهم مقوّمات التنمية المحلية ما يلي:

(1) تبني القيادة الإدارية والسياسية في الدولة لسياسة ثابتة ومدرّسة في مجال التنمية المحلية وربطها بفعالية وملائمة مع التنمية الوطنية الشاملة. إذ إن وجود مثل هذه السياسية العليا هو أمر حيوي حاسم في الدول النامية وبدونه قد تبقى الجهود عند حدودها الدنيا.

(2) وجود إرادة شعبية مخلصة تقوم على الإيمان بالأرض والعمل المنتج من أجل تدعيم البنيان الذاتي القائم على استثمار الجهود والإمكانات المحلية بواسطة السكان المحليين وتعاونهم مع السلطات المركزية في الدولة.

(3) توفر الإمكانيات والمدخلات المحلية وغيرها التي تلزم من أجل تنفيذ البرامج المحلية وتحقيق أهدافها التنموية. وتشمل هذه الإمكانيات ما يلي:

- أ. توفر مصادر التمويل الكافية من مختلف الجهات المحلية والمركزية وغيرها.
 - ب. توفر العناصر البشرية المؤهلة من السكان المحليين.
 - ج. توفر الإمكانيات التكنولوجية والأجهزة والمعدات المساعدة والتي تلزم في المجالات التنموية المختلفة وخصوصاً الزراعة والصناعة والحرف وغيرها.
 - د. وجود الإطار التشريعي الملائم لتعزيز جهود التنمية.
 - هـ توفر الموارد الخام المحلية واستغلالها بالطريقة الملائمة.
- (4) ربط المستويات التنموية المختلفة بعضها البعض ضمن إطار نظامي موحد ومفتوح.
- (5) الاتصال والإعلام التنموي في مجال الفرص والتحديات.

استراتيجيات وسياسات التنمية المحلية.

يمكن أن تقوم التنمية المحلية على واحدة أو أكثر من السياسات والاستراتيجيات التي توجه السلوك والجهد التنموي في مختلف المجالات وعلى كافة المستويات المحلية والقومية. وتتشق السياسات والاستراتيجيات الملائمة من البيئة المحيطة بالخطط والبرامج التنموية. حيث أنها لا تأتي من فراغ بل تنطلق من الواقع العملي وما فيه من خصائص اقتصادية وسياسية واجتماعية وإدارية وغيرها. كما أن لكل مجتمع خصوصياته وإمكاناته الوفيرة أو المحدودة. وبالتالي لابد من تبني الاستراتيجيات والسياسات التنموية الملائمة للظروف البيئية المحلية والقومية المترابطة. وفيما يلي بعض هذه الاستراتيجيات أو السياسات:

- (1) التخطيط المركزي والتنفيذ المحلي من خلال قيام الحكومة المركزية بوضع الخطط الملائمة لكافية أقاليم الدولة وتکليف جهات محلية بتنفيذ هذه الخطط أو الالتزام بها في أي مجال من المجالات التنموية. وقد تكون مثل

هذه الإستراتيجية ملائمة في حالة عجز الإمكانيات المحلية وتختلفها العام خصوصاً في مجال الكفاءات البشرية أو المالية أو التكنولوجية أو غيرها.

(2) المشاركة المتوازنة في الجهود التنموية وبمختلف مراحل التخطيط والتنفيذ والمتابعة والتقييم والرقابة المستمرة. وقد تكون هذه الإستراتيجية ملائمة في حالة توفر إمكانيات محلية جيدة بما فيها القدرات البشرية والوعي الاجتماعي والسياسي وتتوفر المصادر المالية وغيرها.

(3) اللامركزية في التخطيط والتنفيذ للجهود التنموية. وقد تكون هذه الإستراتيجية ملائمة في مراحل متقدمة من التنمية القومية الشاملة حيث قد تظهر أسباب عملية وفكرية وسياسية تدعو لذلك. فعندما يتعقد المجتمع وينمو ويتطور بدرجات عالية وعندما تتوفر الإمكانيات المحلية المناسبة قد يكون مثل هذا التوجه اللامركزي عملياً وناجحاً.

إن اختيار الإستراتيجية التنموية الملائمة للبيئة المحلية والوطنية محصلة لتفاعل وعوامل اقتصادية وإدارية وسياسية واجتماعية وفكرية وثقافية وبئية عديدة ومتراقبة.

الإدارة المحلية والتنمية.

تشمل الإدارة المحلية كافة الأجهزة الإدارية العامة المنتشرة في أقاليم الدولة المختلفة. ويتضمن مصطلح الإدارة المحلية هيئات عديدة من حيث التشكيل والمهام ونطاق الاختصاص وغير ذلك من الاختلافات بين الهيئات المحلية. ومن أهم وحدات الإدارة المحلية المجالس البلدية والقروية بالإضافة إلى المحافظات ومجالسها والحكام والإداريون.

تحمل الهيئات المحلية المختلفة مسؤوليات تنمية متزايدة خصوصاً مع تنامي التوجهات العامة (الأكاديمية والعملية) نحو التنمية المحلية. حيث أنه بالرغم من الظروف الصعبة والإمكانيات المحدودة لكثير من الهيئات المحلية فإنها تواجه تحديات تنمية تتطلبها المرحلة التي تعيشها المجتمعات النامية. إن مثل هذه الظروف المحيطة

بالهيئات المحلية تؤدي إلى خلق فجوة هائلة بين الطموحات والإمكانات المحلية تفوق العجز المالي المزمن الذي تتعرض له الجهود التنموية العامة.

وعلى أية حال، فإن الهيئات المحلية تقوم بوظائف تنمية محلية في مختلف القطاعات الإنتاجية والخدمية. وأهم الوظائف التنموية للهيئات المحلية ما يلي:

- (1) توفير الخدمات المحلية الأساسية مثل خدمات تنظيم المدن وصيانتها والطرق والمنتزهات وخدمات الثقافة والرعاية الاجتماعية ومواجهة الطوارئ وغير ذلك من نشاطات خدمية في المدن والقرى المختلفة.
- (2) إقامة بعض المشاريع الإنتاجية المحلية التي تسهم في توفير بعض الأموال اللازمة للخدمات المحلية مثل بناء المشاريع التجارية ومواقف السيارات والمصالح والأبنية وغيرها.
- (3) المناطق المحلية المجاورة والتنسيق الملائم للظروف المحلية مثل إقامة المجالس المشتركة للخدمات المحلية.
- (4) المشاركة مع الجهات المركزية في وضع الخطط والبرامج التنموية وتحديد الفرص والإمكانات والمشكلات المرتبطة بذلك.
- (5) تدعيم الاستقرار الاقتصادي السياسي والأمني في المناطق المحلية ضمن إطار السياسة العامة للدولة.

أهداف التنمية الإقليمية في الأردن.

حددت خطة التنمية الخمسية (1986-1990) الأهداف المتعلقة بالتنمية الإقليمية في الأردن. وتمثل هذه الأهداف بمجملها في المحافظة على التوازن التنموي الشامل فيسائر القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والإنتاجية والخدمية. وفيما يلي أهم أهداف التنمية الإقليمية في الأردن:

- (1) التوجه نحو اللامركزية والمشاركة في تصميم الخطط التنموية وتنفيذها ومتابعتها وتقييمها.

- (2) استكمال الأطر المؤسسية الالزمة لربط الخطط الإقليمية والمحلية بالخطط القومية الشاملة للتنمية.
- (3) تحقيق الاستخدام الأفضل للموارد المتاحة في الأقاليم المختلفة وفقاً لاستراتيجية تنمية بعيدة المدى.
- (4) رفع المستويات التنموية في الأقاليم المختلفة بشكل متوازن وفي كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية.
- (5) العمل على توفير فرص العمل المحلية وبالتالي تعزيز مستويات الدخل الملائم للمحافظة على السكان في تجمعاتهم المختلفة والحد من الهجرة الريفية إلى المدن. بل إن هذا الهدف يتضمن أيضاً محاولة التأثير في اتجاهات الهجرة المعاكسة من المدينة إلى الريف من خلال توفير سبل العيش الكريم والخدمات الالائقة في مختلف الأقاليم في الدولة.
- (6) التأثير في التوزيع الجغرافي للسكان وفقاً للأغراض التنموية.
- (7) خلق وتدعم مراكز نمو موزعة بشكل متوازن بين الأقاليم وفي داخلها أيضاً.

وتعتبر الأهداف المذكورة آنفًا مترابطة ضمن الأهداف التنموية الشاملة في الأردن. ويلاحظ أن التوجه نحو التنمية المحلية والإقليمية قد ظهر حديثاً في الأردن. وقد تم تنظيم بعض الندوات والمؤتمرات الخاصة بالتنمية الإقليمية في الأردن. وقامت الحكومة الأردنية بوضع الخطط وإعداد الدراسات المتعلقة بالتنمية المحلية والإقليمية في الأردن. ومن الأمثلة على هذه الخطط والدراسات ما يلي:

- أ. دراسة وزارة التخطيط حول التوجهات التأشيرية لتنمية الباذية والتي أعدت في نيسان 1988. وبنيت هذه الدراسة بعض الأهداف الحيوية للتنمية في الباذية. وشملت هذه الأهداف تنمية الإمكانيات الإنتاجية المعدنية والرعوية وتحسين الخدمات الإنتاجية كرديف للتنمية الإنتاجية.

ب. خطة وزارة الشؤون البلدية والقروية لكل من المجالس البلدية والمجالس القروية والتي تمثل خططاً شاملة للتنمية المحلية في المدن والقرى في المملكة. وحددت الوزارة أهداف هذه الخطط كما يلي:

- (1) الحد من الهجرة المواطنين من المدن والقرى والريف من خلال تحسين الظروف المحلية عموماً بما في ذلك توفير فرص العمل والخدمات.
- (2) تنمية المصادر المالية المحلية بشكل يدعم القدرات الذاتية للمجالس المحلية في تنفيذ المشاريع الخدمية والإنتاجية الملائمة للمناطق المحلية.
- (3) تشجيع مشاركة المواطنين في الجهود التنموية المحلية.
- (4) رفع القدرات الإدارية والفنية للمجالس المحلية بحيث يتم تطوير الخدمات المحلية وزيادة كفاءتها وفعاليتها.

واحتوت خطة المجالس المحلية (البلدية والقروية) على مجموعة كبيرة من المشاريع الخدمية والإنتاجية والمؤذنة على كافة المدن والقرى في المملكة ويتهم تمويل هذه المشاريع من مصادر عديدة بعضها محلي (ذاتي) والآخر خارجي من خلال القروض والمساعدات المركزية.

الفصل الثامن

التنمية في الإسلام

الفصل الثامن

التنمية في الإسلام

يعتبر الإسلام نظاماً متكاملاً وموحداً للحياة الإنسانية ب مختلف أبعادها وجوانبها ومستوياتها الفردية والجماعية وتفاعلاتها الداخلية والخارجية ويتكون النظام الإسلامي العام من مجموعة مترابطة من الأنظمة الفرعية بما فيها النظم الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية والدينية وغيرها. وتتسم هذه الأنظمة بالانفتاح والتكامل والوحدة والانسجام والتدخل بحيث لا يمكن عزلها عن بعضها. كما يتصف النظام الإسلامي عموماً وبكافة أنظمته الفرعية بالكلية أو الوحدة بحيث أنه لا يتجزأ في الفكر أو السلوك.

يتعامل النظام الإسلامي مع مختلف جوانب الحياة الإنسانية بناء على مركبات ثابتة وتوجهات متوازنة وعملية. وتعتبر التنمية من المفاهيم والعمليات الحيوية التي عرفها الإسلام وأولها اهتماماً كبيراً من النواحي الفكرية والتطبيقية. حيث ينطلق الإسلام من نظرته النظمية في تحديد مفهوم التنمية وإدارتها وأهدافها وسياساتها ومشكلاتها وسبل تعزيزها. وبالتالي فإن الإسلام يتبني مدخلاً نظامياً وشمولياً ومفتوحاً للتنمية المجتمعية وإدارتها الفعالة.

إن التعرف الدقيق على طبيعة التنمية في الإسلام يتطلب تحليلاً لبعض الجوانب الأساسية ذات الصلة بهذا الموضوع. ومن أهم هذه الجوانب نبحث فيما يلي:

- أ. المركبات الأساسية للنظام الإسلامي العام.
- ب. الخصائص الأساسية للنظام الإداري في الإسلام.
- ج. الخصائص الأساسية للنظام الاقتصادي في الإسلام.
- د. السياسة الاقتصادية في الإسلام.
- هـ. تحليل النظام التنموي في الإسلام.

وتتحدد طبيعة التنمية في الإسلام كنظام من الأهداف والوسائل والأبعاد المترادفة ضمن إطار يبيّن له خصوصياته وظروفة المتميزة. كما تتبلور عملية التنمية من خلال التفاعل بين النظام الإداري والنظام الاقتصادي في إطار النظام المجتمعي الكلي في الإسلام. وبالرغم من ثبات الأصول والمرتكزات الإسلامية فإن التنمية الشاملة تتميز بالحيوية والتغير من حيث الأهداف والوسائل والسياسات العملية وفقاً للظروف المتطرفة دون خروج أو تناقض مع الثوابت العامة للنظام الإسلامي.

المرتكزات الأساسية للنظام الإسلامي العام:

تشمل مرتكزات النظام الإسلامي العام ما يلي:

1. اعتبار القرآن الكريم دستوراً عاماً أساسياً لكافة المسلمين ومنهجاً حياً ومرجعاً دينياً ودنيوياً وحكماً ومجهاً للجميع. والأخذ بما جاء به الرسول أو نقل عنه نقاً صحيحاً من تفصيلات وتوجيهات وأحكام. فالقرآن والسنة بالإضافة إلى اجتهادات الأئمة والفقهاء المسلمين هي مصادر التشريع الإسلامي التي يجب أن تراعيها كافة المسلميات والشؤون الإسلامية.
2. شمولية وتكامل النظرة الإسلامية لجميع المفاهيم والأفراط والأشياء وقيامتها على تنظيم وتوازن دقيق لكل ما يتعلق بالكون من موجودات ومخلوقات وعلاقات بما في ذلك ترتيب وتنظيم محكم لكافة العلاقات البشرية في الدنيا من جهة وعلاقة كافة المخلوقات بخالقها من جهة أخرى.
3. الاهتمام بالإنسان والكرامة الإنسانية وضمان الحقوق لجميع أفراد المجتمع الإسلامي بما في ذلك الذميين (أهل الكتاب) كذلك تحديد الواجبات والالتزامات والبحث على التقييد والتمسك بها وتنفيذ الوعود والصدق والأمانة والإخلاص في أداء الواجب والحصول على الحقوق المشروعة دون زيادة أو نقصان.
4. قيام المجتمع الإسلامي على مجموعة من القيم الأخلاقية السامية من الإباء والمحبة والاحترام وحسن المعاشرة والمعاملة والسلوك المهذب عموماً.

فالمجتمع الإسلامي متكافل متآخي في الروح والمادة يقوم على الرحمة والمودة والشعور الجماعي. والملسون كالجسد الواحد الذي إذا اشتكى عضو منه تداعت له سائر الأعضاء بالسهر والحمى. وفي ذلك إشارة واضحة لأسس الترابط والتفاعل والتآثير المتبادل والاعتمادية المتبادلة وسائر خصائص النظم بمفهومها المعاصر. يشير مفهوم النظم باختصار إلى أن النظام هو عبارة عن مجموعة من الأجزاء المترابطة التي تقوم بوظائف متكاملة ومتعددة على بعضها البعض ومتظاهرة مع بعضها من أجل بلوغ هدف محدد يسعى إليه النظام ككل موحد. وبالتالي فإن الإسلام يكون قد عرف هذا المفهوم منذ القدم وترجمه كأسلوب ومنهج في النظر لمختلف الأمور والأوضاع وجوانب الحياة كما يرسخ النظام الإسلامي قيمة التعاون بين أفراد المجتمع الإسلامي والتفاني في سبيل تعزيز وحدة المسلمين ودعم وتعزيز قدراتهم الاقتصادية ومستوى الرفاه والعيش الكريم بكافة الوسائل والطاقات المشروعة.

5. الانتماء الوعي للفرد المسلم نحو مجتمعه ودينه وإخلاصه الذاتي لحالقه وتذكره في كافة تصرفاته الظاهرة منها والباطنة على حد سواء. حيث أن الانتماء الوعي المدرك للواجبات والحقوق هو متطلب أساسي يجب على المسلم السعي لبلوغه والتقييد به وتعزيزه.
6. ثبات الأسس ومرونة الأساليب مواجهة الظروف البيئية المتغيرة في كل مكان وزمان. أي أن المبادئ الأساسية المنصوص عليها صراحة في القرآن والسنة تبقى معتمدة ولا يجوز تخطيها مهما تغيرت الأحوال والظروف. بينما يجوز أن تختلف الاجتهادات وبالتالي الممارسات في بعض المسائل والقضايا التي تظهر بفعل تعاقب الأزمان وتعيير المعطيات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وغيرها. وهذه الخاصية الأخيرة تجعل من الإسلام ديناً ومنهجاً صالحًا للتطبيق في مختلف العصور والأمكنة.

الخصائص الأساسية للنظام الإداري في الإسلام:

وتشمل هذه الخصائص ما يلي:

1. حتمية انسجام المفاهيم والممارسات الإدارية مع نص وروح القرآن الكريم والسنة الشريفة واجتهادات أئمة المسلمين وفقاً لهذا التسلسل التشرعي الهرمي بحيث أن النص الواضح والروح المستخلصة من التشريع الأعلى تحكمان التشريعات الأدنى منها في الهرم التشريعي.
2. نظام اتخاذ القرارات يقوم على مبدأ المشاركة والتشاور بين الحكام والمحكمين وبين الرؤساء والمرؤوسين في مختلف القضايا الإدارية والسياسية والاقتصادية وغيرها. وتشمل المشاركة مختلف أنواع القرارات وعلى كافة المستويات الإدارية من رأس الدولة إلى أصغر تنظيم إداري فيها. حيث أن مبدأ المشاركة (الشوري) هو من المبادئ الإسلامية العامة والراسخة في أعماق الفكر والممارسة الإسلامية.
3. وجود نظام رقابة عامة وإدارية محكم وفعال يشمل الرقابة الذاتية للفرد المسلم والرقابة الخارجية التي تتضمن أدوات رقابية محددة مثل رقابة الرئيس المباشر والسجلات وإمكانية المسألة (من أين لك هذا؟) ورقابة الرأي العام (جماعة المسلمين). ومن المعروف أن وجود الرقابة الذاتية لدى الأفراد هو من أقوى وسائل الرقابة التي تحاول المنظمات الحديثة تنشيطها وتدعيمها لدى الأفراد في حين أن هذا المبدأ متصل في الإدارة الإسلامية منذ زمن بعيد.
4. وجود نظام حواجز مادية ومعنوية كافية تكفل كفاءة وفعالية الأداء الفردي والمؤسسي. فلقد حرص الإسلام على كفاية المسلمين (من فيهم العاملين) المادية بحدود العيش الإنساني الكريم. إن ضمان مستوى معين من المعيشة هو مسؤولية فردية وجماعية مؤكدة في مختلف التشريعات والممارسات الإسلامية. كما أن لهذا الحرص على مستوى لائق للمعيشة الإنسانية

مبررات عامة تتمثل في احترام الإنسان وارتفاع قيمته في الإسلام وأن إشباع الحاجات الإنسانية هو من فضل الله على الجميع وما إلى ذلك من قيم. بالإضافة إلى هذه المبررات العامة، فإن ضمان العيش الكريم يعكس مبررات إدارية تحرص عليها المؤسسات الإسلامية. ومن أهم هذه المبررات الإدارية هو حفز الأفراد على بذل أقصى طاقاتهم في العمل الإداري الكفؤ والمنتج والمخلص من ناحية وتجنب إمكانية الفساد الإداري... مثل الرشوة وغيرها من ناحية أخرى. أما الحوافر المعنوية فتتمثل بالرضا الوظيفي والاطمئنان العام من حيث أن العامل مهمًا كان مستوى الإداري أو طبيعة عمله يشعر داخليًّا بأنه ينفذ إرادة الخالق من خلال خدمة مجتمعه.

5. عدالة وتوازن العلاقات بين مختلف المستويات التنظيمية والإدارية أفقياً وعمودياً حيث أن الإسلام أوجب على جميع أفراده الحكم بالعدل والمساواة وفقاً للأصول الشرعية دونما تمييز أو ظلم. ومن الطبيعي أن هناك مزايا كثيرة لعدالة العلاقات التنظيمية منها مثلاً لا حصرأً احترام النظام الإداري العادل بذاته وبذل الجهد لخدمة أهدافه والاطمئنان النفسي- وغيرها.

6. وجود نظام اتصال فعال وواضح بسبب تجانس القيم ووحدة المفاهيم وترتبط الأهداف وتشابه المعاني والرموز والمدلولات الفكرية بين عناصر عملية الاتصال والتي تشمل المرسل والمستقبل وواسطة الاتصال. إن وجود شبكة ونظام فعال للاتصالات التنظيمية يعتبر من أهم عوامل نجاح المنظمة الإدارية في تحقيق أهدافها.

7. قيام النظام الإداري الإسلامي على مبدأ الجدارة والكفاءة حيث يجب أن تنسجم عملية التوظيف ب مختلف مراحلها (التعيين والترقية والعزل) مع هذا المبدأ. يخضع التعيين في الوظائف الإدارية خصوصاً العامة منها إلى مجموعة من الشروط والمواصفات التي يجب توافرها في المرشح لشغل المراكز الوظيفية المختلفة. ومن هذه الشروط الكفاءة الفنية والسلوكية والخلقية

والجدارة عموماً. كذلك فإن الأمور الوظيفية الأخرى مثل الترقية أو العقاب أو العزل أو غيرها تقوم على أساس موضوعي من بين أركانه الجدرة. إن المعيار الأساسي في النظام الوظيفي الإسلامي هو الجدرة والمنافسة بمعزل عن أية استثناءات غير موضوعية مثل المحاباة في تعيين الأقرباء أو الأصدقاء أو الولاءات والمصالح الخاصة.

الخصائص الأساسية للنظام الاقتصادي في الإسلام:

إن المنظور الإسلامي للنظريات والمفاهيم الاقتصادية وتطبيقاتها الفنية وممارستها العملية يختلف اختلافاً جذرياً عن مختلف الأنظمة الاقتصادية سواء تلك القائمة على الحرية الفردية أو تلك التدخلية القائمة على التخطيط والتدخل الحكومي. تقوم النظرية الاقتصادية الإسلامية على التوازن الدقيق لمختلف العلاقات الفردية والجماعية بحيث لا تطغى أي منها على الأخرى. وهذا التوازن يعني الاعتدال ولا يعني حلولاً وسليمة. أي أنه ينظر لمختلف الأمور والقضايا والعلاقات بمنظار واقعي يراعي الظروف والأوضاع دونما أدنى مساس بمبادئ وأسس ومبريزات العامة للإسلام. وهذه الميزة تضفي درجة كافية من المرونة على النظام الاقتصادي الإسلامي لمواكبة التطورات البيئية عبر العصور. وفيما يلي استعراض موجز لأهم الخصائص التي تميز النظام الاقتصادي الإسلامي:

1. ضرورة انسجام النظام الاقتصادي الإسلامي داخلياً بين جزيئاته المختلفة وخارجياً مع الأنظمة الفرعية (الاجتماعية والسياسية والإدارية) التي تشكل بمجموعها النظام الإسلامي العام. أي أن الأفكار والمفاهيم وتطبيقاتها يجب أن لا تتناقض مع بعضها من جهة وأن تتماشي مع أحكام الشريعة الإسلامية من جهة أخرى.
2. مبدأ التوازن بين الحرية الفردية والمصلحة العامة للمجتمع الإسلامي. حيث أن الأصل في مختلف النشاطات الفردية والجماعية (التنظيمية) هو حرية الحركة والنشاط موضوعاً وأسلوباً. أما القيد على هذه الحرية الواسعة فهو

ينحصر بالمحرمات شرعاً وبكل سلوك أو نشاط فيه ضرر واضح للغير أو للجماعة المسلمة. أي أن دائرة الحلال والإباحة أوسع من دائرة الحرام الممنوع حيث يترك للأفراد حرية توجيه مواردهم وجهودهم المادية والذهنية لما يحقق رغباتهم المشروعة وطموحاتهم. أما تدخل الدولة في تقييد حريات الأفراد فينحصر بالأمور التي يحرمها الدين الإسلامي بالإضافة إلى حالات استثنائية تقتضيها مصلحة المجتمع الإسلامي.

3. انتفاء الربا والمعاملات الربوية بمختلف أشكالها ومصادرها من الاقتصاد الإسلامي. حيث أن الربا أخذ للأموال والحقوق من الغير دون جهد يذكر بالإضافة إلى استغلال بني البشر لبعضهم البعض وانتشار البغضاء والحسد وما إلى ذلك من مآسي مسلكية وأخلاقية. تعتبر الأموال أحد العناصر الأساسية للنشاطات الاقتصادية المختلفة بالإضافة إلى العمل والتكنولوجيا وغيرها من عناصر الإنتاج. ومن الطبيعي أن لا تتوفر مثل هذه العناصر جميعاً في آن معاً وفي كل الأوقات لجميع الأفراد أو المنظمات. وبالتالي لا بد من قيام الحاجة إليها لدى الكثير من الأفراد أو المؤسسات. يقوم التصور الإسلامي بهذا الخصوص على إمكانية مشاركة الأموال والجهود وغيرها من عناصر الإنتاج بشكل عادل ودونها استغلال لصاحب الحاجة منها فلا يجوز إقراض الأموال مثلاً مقابل فائدة أو نسبة عائد محدد سلفاً مع إمكانية زيادة هذه النسبة وفقاً لطول فترة السداد. بينما تجوز كافة أشكال المشاركة بين المال والجهد للحصول على مكاسب متوازنة وعادلة يتفق عليها أصحاب العلاقة بالإضافة إلى تحمل أية خسائر محتملة.

إن التعامل الربوي يقوم على المتابعة بجهود الغير واستغلالها بشكل يتنافي مع الأخلاق الإنسانية خصوصاً عندما يتعرض الأفراد لتراكم الديون وحالات الإفلاس والخضوع لضغوطات قد تتحول بالسلوك الإنساني عن مثله ومبادئه المقبولة. بالإضافة إلى محاذير اقتصادية مثل البطالة نتيجة للإفلاس بسبب تراكم الديون ومثل

التضخم بسبب التركيز على التعامل النقدي والورقي (الكمبيالات مثلاً) دون أن يرافق ذلك بالضرورة زيادة مناسبة في الإنتاج السعدي والإنتاجية عموماً.

4. الالتزام بمثل وقيم أخلاقية اقتصادية هامة مثل تحريم الاحتكار والربح الفاحش والتنافس الضار بالغير والاتجار بالسلع الضارة والغش والبخس لأشياء الغير وما إلى ذلك من قيم وسلكيات فاسدة تسيء لكرامة الإنسان ومبادئه الفاضلة. وبالمقابل فإن هناك مجموعة من القيم الأخلاقيات الاقتصادية الفاضلة يقوم عليها التعامل الاقتصادي الإسلامي مثل الأمانة والإخلاص في العمل والصدق في مواصفات السلع واعتدال الأرباح وتوفير السلع الطبية في السوق وما شابه ذلك.

5. توجيه كافة المصادر والطاقات الإنتاجية في الاقتصاد الإسلامي نحو المصلحة العامة للمجتمع بما في ذلك مصالح الأفراد الخاصة والتي يجب أن تسجم مع المصلحة الكلية للمجتمع. وفي حالة أي تناقض أو تعارض بين هذه المصالح ترجح المصلحة العامة على المصلحة الفردية. فمثلاً وليس حصرأً، لا يجوز اكتناز الأموال وعدم استثمارها بل يجب أن يتم استغلالها لما فيه خير مالكها وخير الجماعة الإسلامية. كذلك يجب استغلال كافة الطاقات الزراعية (اللأراضي) والتجارية والصناعية وفقاً للمصلحة العامة. وإن من واجب الدولة الإسلامية محاربة أي تقاус عن ذلك وإجبار الأفراد على ذلك عند الضرورة.

6. المصادر الطبيعية مفتوحة للاستغلال والاستثمار الخاص شريطة أداء حقوق المجتمع والدولة الإسلامية فيها وهي تشكل ما نسبته 20% (الخمس) من هذه المصادر. وتشمل المصادر الطبيعية المستخرجات من الأرض والبحر من ثروات معدنية وحيوية وغيرها.

7. التكامل والتنسيق بين مختلف الفعاليات الاقتصادية والإدارية والسياسية المحلية والخاصة وال العامة المنتشرة في أرجاء الدولة الإسلامية فمثلاً يجب أن

تعاون الولايات الإسلامية وتنسق نشاطاتها الاقتصادية والإنجذبانية بشكل يحقق الرفاه العام للدولة الإسلامية كدولة واحدة. وإن يتم توزيع الخيرات التي تتتوفر في بعض الأجزاء لعم الأجزاء المحرومة بالإضافة إلى المشاركة والتعاون لمواجهة الحالات الطارئة والمشكلات الاقتصادية والاجتماعية وغيرها التي قد تتعرض لها البلاد الإسلامية.

وجملة القول فإن النظام الإسلامي العام يتربط داخلياً بدقة بين مختلف أنظمته الاجتماعية والسياسية والأخلاقية والاقتصادية والإدارية. وإن القاعدة المشتركة لهذه الأنظمة تقوم على أسس الإيمان بالخلق وطاعة تعليماته لتحقيق هدف البشرية في الدنيا والآخرة. ويتميز النظام الإسلامي العام بالربط العقائدي بين الفرد وحالقه من جهة وبين الأفراد ببعضهم البعض من جهة أخرى. وبالتالي فإن مختلف المسلكيات والنشاطات والجهود والأشياء يجب أن توجه نحو تثبيت دعائم وعري الترابط الإسلامي وفقاً للأسس التي بينها القرآن الكريم وفصلتها السيرة النبوية الشريفة وعملت على تطبيقها ونشرها الأجيال الإسلامية.

السياسة الاقتصادية في الإسلام:

تشكل السياسة الاقتصادية جزءاً حيوياً من النظام التنموي الإسلامي وغيرها أيضاً. وتمثل السياسة الاقتصادية ميكانيكية التعامل الفعال مع المشكلات الاقتصادية والفرص المتاحة في إطار البيئة المجتمعية. وتهدف السياسة الاقتصادية إلى تحليل المشكلات وبيان سبل مواجهتها بالإضافة إلى تسخير المصادر والإمكانات والفرص المتوفرة من أجل إنجاز الأهداف التنموية الشاملة.

وتبين السياسة الاقتصادية طبيعة المشكلة الاقتصادية وكيفية التعامل معها من خلال تبني إستراتيجية مجتمعية محددة. وقد تتضمن هذه الإستراتيجية درجات متفاوتة من الحرية الفردية والتدخل الحكومي أو المشاركة بين القطاعين العام والخاص وفقاً للنظام المجتمعي السائد. وبالرغم من الاختلاف الواسع في أدوات السياسة الاقتصادية

والاستراتيجيات التي تنطلق منها فإن الهدف العام لهذه السياسة هو المحافظة على التوازن والاستقرار والرفاه الاقتصادي.

ترتكز الدراسات الاقتصادية على تحديد المشكلة الاقتصادية وأبعادها وحقيقةها تمهيداً لوضع الحلول المناسبة لمواجهتها ومعالجتها. ويعتبر البحث في المشكلة الاقتصادية هو نقطة البداية في محاولات المفكرين والعلماء الاقتصاديين ورجال الحكم والساسة لتوفير سبل العيش الكريم للمواطن.

يسود الاعتقاد لدى الكتاب الاقتصاديين (غير المسلمين) بأن المشكلة الاقتصادية تمثل في ندرة المصادر والموارد الطبيعية بمختلف أنواعها وبالتالي فإن هذه الندرة في المصادر تقف وراء الحاجة الإنسانية بشكل عام من النواحي المادية والاجتماعية والثقافية والرفاه الإنساني بشكل عام. فالحاجة التي تعاني منها البشرية مردها عجز الطبيعة عن تلبية الاحتياجات الإنسانية الأساسية.

كذلك فإن المشكلة الأساسية التي تواجه المجتمعات الإنسانية في مجال الاقتصاد هي مشكلة تخلف الموارد الاقتصادية وعجزها عن مواكبة الزيادة في عدد السكان، ونمو المجتمعات البشرية بحيث تبدوا هذه المصادر وكأنها في وضع تناقضي- بالمقارنة مع الزيادة المضطربة في عدد السكان وتطور حاجاتهم.

تختلف النظرة الإسلامية للمشكلة الاقتصادية بشكل أساسي عن الأفكار الاقتصادية العلمانية حيث أنه بالرغم من اعتراف الإسلام بالفقر كمشكلة إنسانية إلا أنه يخلل أسبابها في المجتمعات الإنسانية بحد ذاتها وليس ارثاً من الطبيعة.

إن سوء استغلال الإنسان للموارد الطبيعية وظلم الإنسان لأخيه الإنسان وأذانيه هي أبرز الأسباب التي تخلق الفقر وتسمم في ظهور الطبقية وتوسيعها وتعزيزها.

كما أن المصادر الطبيعية والموارد متوفرة وليس نادرة كما يقول الكتاب غير المسلمين. فقد أنعم الخالق سبحانه وتعالى علىبني البشر بثروات غنية في البحر والبر والسماء. وبالتالي مما على الإنسان إلا أن يسعى في أنحاء الكون والمعمورة ليكتشف

هذه النعم ويعمل على استغلالها واستثمارها وتصنيعها وتوفيرها لاستهلاك البشر لما فيه نفعهم وخيرهم جميعاً.

إن حقيقة توفر ثروة غير محدودة في بواطن الأرض والبحار والسماء هو أمر تؤكده تطورات التاريخ الإنساني حيث تتوالي الاكتشافات وتتزايد كماً ونوعاً وعمقاً في كافة مجالات الحياة. فلو رجعنا إلى عصر الإنسان الأول على سبيل المثال لوجدنا أنه بدأ بحياة بسيطة جداً وبدائية لكنها تتلاءم مع طبيعة احتياجاته في تلك الحقبة الزمنية، وبمرور الزمن تتتابع الاكتشافات الإنسانية وتزايد التقدم الإنساني في مختلف مناح الحياة وفقاً لمتطلبات الإنسان واحتياجاته المتزايدة كل يوم. وهذا تستمر التطورات والاكتشافات الإنسانية للطبيعة ومواردها ونعمها بحيث يترافق ظهور الحاجات الإنسانية الجديدة مع المزيد من الاكتشافات والاختراعات التي من شأنها تلبية هذه الحاجات.

تنطلق السياسة الاقتصادية في الإسلام من الأسس التشريعية العامة للإسلام وعلى رأسها القرآن الكريم والسنّة النبوية واجتهادات وممارسات العلماء والأئمة والقادة المسلمين. ففي إطار هذه الأسس التشريعية يتم تخطيط وتعزيز كافة السياسات العامة للدولة الإسلامية كما يتم تنفيذ ومراقبة ومتابعة وملائمة هذه الخطط والسياسات وفقاً لتغيرات الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية عبر الأزمان والعصور دون مساس بالجوهر والمبادئ الثابتة.

لا شك في أن الخطوط الأساسية العريضة لكافة أمور المجتمع السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها محددة ومنظمة بأحكام ومرنة تستوعب كافة التطورات المجتمعية والإنسانية إلا أن تفصيلات وشكليات وأساليب ترجمة هذه السياسات الثابتة في القرآن والسنّة تختلف نسبياً من عصر وظرف آخر وفقاً لتطور وتغير تركيبة الحياة الإنسانية واحتياجاتها وظروفها العامة وبالتالي كان لابد من فتح المجال لاجتهادات العلماء المسلمين وتطوير إمكانية وقدرة المجتمع الإسلامي الذاتية

على ملائمة المستجدات والمتغيرات البيئية بشكل يتوافق مع ثوابت العقيدة والشرع الإسلامي.

لقد نظم الإسلام المجتمع الإنساني وأعطى المشروعية والأهلية والواجب والسلطة للدولة كمنظمة سياسية اجتماعية واقتصادية تكون مهمتها قيادة وإدارة وتوجيه المجتمع بطاقاته المختلفة (البشرية والاقتصادية والفنية) ضمن الإطار التشريعي الإسلامي لخدمة المصلحة العامة وتحقيق الخير والرفاه الاقتصادي والاجتماعي والروحي لبني البشر. وبعبارة أخرى فقد رسم الإسلام الحدود الأساسية لكل من الحرية الفردية ودرجة تدخل الدولة في الاقتصاد والمجتمع.

حيث حرص الإسلام على مبدأ التوازن والاعتدال العادل والملائم في كافة الأمور ومنها الحريات الفردية ومحدوداتها ودعاهي تدخل الدولة وشروطه وأصوله بحيث لا تطغى الحرية الفردية على الحرية والمصلحة المجتمعية العامة كما لا يجوز سيطرة الجماعة على الحريات الفردية المشروعة وعدم تقييدها إلا في الحالات والشكل الذي يتطلبه الشرع.

لقد عجزت المجتمعات غير الإسلامية عن تحقيق توازن ديناميكي مستقر بين حرية الفرد وتدخل الدولة حيث اتسمت بعضها بالتركيز على حرية واسعة للأفراد وتدخل محدود من قبل الدولة أو العكس وما يرافق ذلك من مشاكل وقلائل.

إن نجاح المجتمع الإسلامي في تحقيق توازن ديناميكي مستقر يعني إعطاء حرية واسعة في الأصل للأفراد ضمن إطار الشرع الإسلامي وتحديد الحالات التي تستوجب تدخل الدولة لحماية المجتمع والمصلحة العامة وإحراق الحق وإزهاق الباطل وللنهاض بال المسلمين عموماً. أي أن الإسلام أباح الحرية المشروعة وبنفس الوقت وضع ضوابط واضحة وحاسمة لبقاء هذه الحريات في إطارها السليم.

ففي مجال الملكية أجاز الإسلام حق الأفراد في التملك بالطرق المكتسبة والموروثة وبين أيضاً حقوق الآخرين (المجتمع) في هذه الممتلكات، وقد وضع الإسلام أيضاً ضوابط استعمال الملكيات (الأموال مثلاً) وأوجه استثمارها وحدود ذلك، حيث يجب

استعمال الأموال في الأشياء المباحة شرعاً سواء في الاستهلاك أو الإنتاج. كما حارب الإسلام اكتناف الأموال وحجبها عن المنفعة العامة وخصص الإسلام أيضاً نصياً للمجتمع (القراء وغيرهم) من هذه الأموال الخاصة على شكل زكاة واجبة على الفرد المسلم ضمن أحكام وشروط محددة.

كذلك فإن من واجب المسلم استثمار أمواله وممتلكاته بطريقة مشروعة وخيرة تنفع المسلمين عموماً وبعكس ذلك جاز للدولة بل من واجبها إجباره على إتباع السبيل الأمثل والمشروع. أما المجتمعات غير الإسلامية فقد تبانت في معالجتها وتحديدها لمفهوم الملكية حيث غالبت بعضها في حرية التملك لدرجة الظلم والطبيقية الفاحشة بينما حرمت مجتمعات أخرى الأفراد من حقوق التملك الخاص إلا في حدود بسيطة جداً. وقد كان المنظور الإسلامي للملكية وحرفيتها النسبية مبنياً على قاعدة جوهرية في صميم النظام الإسلامي إلا وهي أن الملكية الأصلية تعود للخالق سبحانه وتعالى وإن استخالف الإنسان في هذه الملكية على الأرض ما هو إلا نعمة من الخالق الذي تقتضي مشيئة استغلال هذه الملكيات لصالح الفرد والجماعة بشكل متوازن ومتزامن.

ولا تقتصر حقوق الغير في أموال وملكيات الأفراد على الزكاة أو أجور العمل وغيرها إنما تتعدى ذلك عند الحاجة في الأحوال العادلة أو الطارئة إلى فرض ضرائب على القادرين لسد احتياجات المجتمع المسلم الذي يقوم على التكافل والتضامن وروح التعاون والأخوة. فالضرائب هي وسيلة الدولة المشروعة لتحصيل الأموال الالزامية لمواجهة حالات طارئة مثل الكوارث الطبيعية أو الحروب أو حالات عادلة تستلزم تقديم خدمات معينة للمجتمع. كذلك فإن الضرائب يمكن أن تشكل عنصراً ثابتاً للدخل والموازنة العامة الإسلامية إذا رأى القادة وذوى الشأن والاختصاص ذلك حيث أن الضرائب تختلف عن الزكاة في أن الأخيرة هي واجب ديني بالدرجة الأولى نحو الخالق سبحانه وتعالى. بينما تكون الضرائب بالدرجة الأولى تلبية لحاجة مجتمعية وطاعة لأولي الأمر والتي هي وبالتالي طاعة للخالق.

وجملة القول فإن على الدولة التدخل في أمور المجتمع المختلفة ومنها الاقتصادية ضمن الحدود التي بينها الشرع دون إفراط أو تفريط. حيث يجوز للدولة إتباع السياسات المالية والنقدية التي تتناسب وتطورات الأوضاع الاقتصادية وال العامة. وإن من واجب الدولة التدخل لمنع الأفراد من التمادي في استعمال حرياتهم وممتلكاتهم وأموالهم وإلزامهم بالحدود الشرعية التي جاء بها القرآن الكريم والسنة التشرعية والاجتهادات.

تحليل النظام التنموي في الإسلام:

تتجلى خصائص النظام (System) بأفضل صورها في النظام الإسلامي ومكوناته الفرعية. ومن المعروف أن خصائص النظام تمثل في الوحدة والتكميل والترابط والانسجام والتعاون والانفتاح الحيوي بين مكونات النظام الداخلية من جهة وبين هذه المكونات والبيئة المحيطة به من جهة أخرى. ويعتبر النظام التنموي نظاماً فرعياً في النظام الإسلامي العام.

ويرتكز النظام التنموي الإسلامي إلى مجموعة من الخصائص والأهداف والوسائل والاستراتيجيات المترابطة. حيث تتضمن خصائص النظام التنموي الإسلامي مجموعتين من الخصائص الفرعية وهي:

أ. الخصائص العامة لأي نظام وتمثلة بالوحدة والتكميل والترابط والانسجام والانفتاح.

ب. خصائص النظام الإسلامي العام والتي ذكرنا أهاماً آنفًا بالإضافة إلى الخصائص الاقتصادية والإدارية بشكل خاص والتي ذكرت آنفًا أيضًا.

أما أهداف التنمية في الإسلام فأهمها ما يلي:

(1) تعزيز قوة ومنعة المجتمع الإسلامي وبالتالي المحافظة على استقراره الاقتصادي والاجتماعي والعام.

- (2) توفير السلع والخدمات بكميات ونوعيات ملائمة وتطويرها باستمرار وبشكل يعزز الرفاه العام للأفراد والجماعات في المجتمع.
- (3) الحفاظ على استقلالية المجتمع المسلم ومحاربة التبعية الاقتصادية والسياسية وغيرها. وهذا يعني الانفتاح المتوازن والفاعل وليس الانغلاق وعدم التعاون الإيجابي.
- (4) تفعيل الاقتصاد الإسلامي وتنشيطه في مختلف القطاعات الإنتاجية المادية والصناعية والتكنولوجية والزراعية وغيرها.
- (5) العدالة ب مختلف أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وغيرها. أما الوسائل التي تستخدم في تحقيق أهداف التنمية الإسلامية فيجب أن تكون ضمن دائرة الحلال والشرع الإسلامي وأن تبتعد عن المحرمات من الوسائل والسبل التنموية.

وتشمل وسائل التنمية الإسلامية ما يلي:

1. استثمار الأموال الفردية والجماعية العامة والخاصة وفقاً للأطر الشرعية المعروفة. أي توجيهها لإنتاج النافع من السلع والخدمات. كما يجب أن تبتعد الاستثمارات عن الحرام ب مختلف أشكاله وموضوعاته مثل الربا أو إنتاج المحرمات مثل الخمور وغيرها.
2. استثمار الجهود والإمكانات البشرية من خلال العمل المخلص والبناء والاستغلال الأمثل للأوقات والإمكانات المختلفة.
3. استعمال التكنولوجيا الحديثة وملائمة لزيادة الإنتاجية وتحقيق الكفاية والفعالية والكفاءة في الانجاز للأهداف التنموية.
4. تطوير الإدارة ب مختلف جوانبها لخدمة أهداف التنمية.
5. مقاومة الهدر في الطاقات الإنتاجية والاستهلاكية ومحاربة الاكتناز وتشريع الادخار والاستثمار والتمويل التنموي.

وهناك عدد من الاستراتيجيات للتنمية في الإسلام وأهمها:

- (أ) استراتيجيات مالية تشمل المراقبة والمضاربة والقروض.
- (ب) استراتيجيات خاصة بالعنصر البشري وتدور حول تشجيع العمل المنتج والنافع والمخلص حيث أن الإسلام يعتبر العمل عبادة لله سبحانه وتعالى.
- (ج) إستراتيجية التوازن بين القطاعين العام والخاص في مجال الجهد التنموي الشامل والفعال فالدولة والأفراد هما محركان للتنمية الشاملة.

الفصل التاسع

قضايا تنمية متخصصة

الفصل التاسع

قضايا تنمية متخصصة

يهدف هذا الفصل إلى عرض لأهم القضايا المتخصصة في مجال التنمية الشاملة بقصد الإشارة إلى علاقتها الحيوية بالتنمية وطرحها للنقاش ومزيد من البحث والتحليل والدراسة. ونظراً لأن مثل هذه القضايا تتصرف بالاتساع والشمول لكثير من الأبعاد والجوانب التي تكفي مؤلفات منفردة ومتخصصة فسوف نكتفي بطرح هذه القضايا دون تفصيل. آملين أن تناول اهتماماً وتفصيلاً أكثر في الطبعات التالية من هذا الكتاب أو غيره من الدراسات والمؤلفين.

ومن أهم القضايا التنوية المتخصصة يمكن أن نذكر ما يلي:

- (1) التكنولوجيا والتنمية.
- (2) الصحة والتنمية.
- (3) التعليم والتنمية.
- (4) الموارد البشرية والتنمية:
 - أ. السكان.
 - ب. القوى العاملة.
- (5) الموارد الطبيعية والتنمية.
- (6) الديموقратية والتنمية.
- (7) المعلومات والتنمية.

وتتصف العلاقة بين التنمية وكل من القضايا المذكورة آنفاً بالجدلية وخصوصيتها لاختلافات مفاهيمية وفكرية وعملية. وبغض النظر عن هذه الاختلافات فإن كافة القضايا المطروحة أعلاه ترتبط بعلاقة حيوية وثيقة في التنمية القومية الشاملة. ويمكن

وصف هذه العلاقة بالشكل الدائري الذي لا يمكن معرفة نقطة البداية أو النهاية له. إن النظرة النظامية المفتوحة والمعقدة هي أفضل السبل لفهم العلاقة بين تلك القضايا وقضية التنمية الشاملة. وبعبارة أخرى فإن العلاقة بين القضايا المذكورة والتنمية الشاملة تقوم على أساس التكامل والشمول والترابط والتأثير المتبادل بينها في إطار بيئي ونظامي معقد ومتعدد المستويات والبعدات. حيث يجب النظر لهذه القضايا كزوايا مترابطة للموضوع الواحد. وفيما يلي لحة عن كل من القضايا المطروحة أعلاه:

أولاً التكنولوجيا والتنمية:

يقصد بالتكنولوجيا مختلف الأساليب والجوانب المعنوية والمادية بما فيها من معلومات وطرق ونظم ووسائل وأجهزة آلية والكترونية وغيرها وتعتبر التكنولوجيا ب مختلف أنواعها ومصادرها وأشكالها من ثمار المعرفة الإنسانية والبحث والفكر والجهد الإنساني المنظم. وبالرغم من وجود آثار جانبية سلبية للتقدم التكنولوجي إلا أن تطور التكنولوجيا يؤثر إيجابياً على مستويات التنمية القومية الشاملة ويعحسن من قدرات الإنسان في التعامل مع بيئته بما فيها من فرص ومشكلات ويمكن طرح بعض الأسئلة الأساسية المرتبطة بالعلاقة بين التكنولوجيا والتنمية. ومن أهم هذه الأسئلة ما يلي:

- أ. ما هي التكنولوجيا؟ المفهوم والأنواع والأشكال.
- ب. ما هي فوائد وتكليف التكنولوجيا؟ الإيجابيات والسلبيات؟
- ج. ما هي العلاقة بين التكنولوجيا والبيئة؟ توطين التكنولوجيا؟
- د. كيف يمكن نقل التكنولوجيا بين المجتمعات المختلفة؟
- هـ ما هي سبل التقدم التكنولوجي؟

ثانياً: الصحة والتنمية.

يقصد بالصحة توفر كافة الإمكانيات الوقائية والعلاجية الملائمة والكافية (كماً نوعاً وتوزيعاً) لضمان مستويات صحية لائقة وعلى الأصعدة الفردية والجماعية والمجتمعية عموماً. ولا يعتبر مجرد غياب المرض بمختلف مظاهره مساوياً للصحة بل إن مفهوم الصحة يتعدى ذلك ليشمل حالة كلية وكاملة من الرفاه والصحة المادية والجسمية والعقلية والنفسية والاجتماعية للأفراد والجماعات في المجتمع.

وبالرغم من المشكلات المفاهيمية المحيطة بالصحة إلا أنها لها آثار إيجابية على عملية التنمية الشاملة حيث أن توفر مستويات صحية لائقة يعني توفيراً في المصادر والنفقات كما يعني زيادة في الإنتاجية والاستثمار عند بقاء العوامل الأخرى ثابتة. إن العلاقة بين الصحة والتنمية متعددة الوجوه والأبعاد والتفاعلات بحيث لا يمكن حصرها بسهولة. غير أن الأسئلة التالية قد تسلط بعض الأضواء على هذه العلاقة.

- أ. ما هو مفهوم الصحة؟
- ب. ما هي خصائص النظام الصحي الفعال؟
- ج. هل الصحة حق للجميع أم امتياز للقادرین أو النخبة؟
- د. ما هي طبيعة العلاقة بين الصحة والبيئة؟
- هـ. هل الصحة مهمة حكومية أم خاصة؟
- و. ما هي العلاقة بين الصحة والتكنولوجيا والأخلاقيات وغيرها؟

ثالثاً: التعليم والتنمية.

يقصد بالتعليم مجموعة العمليات والمؤسسات والأجهزة والخبرات والجهود المتعلقة بمعرفة الإنسان ومهاراته وقدراته وحصيلة خبراته في مجال علمي محدد أو أكثر من مجال. والتعليم هو مفهوم شمولي واسع يقوم على الاتصال بين الفرد وب بيئته

بأشكال ومصادر عديدة تؤدي إلى زيادة معرفته العامة أو التخصصية. ويشمل مفهوم التعليم كافة المراحل والمؤسسات والمصادر المرتبطة بترابع معرفة الإنسان في المجالات المختلفة. وبالرغم من جدلية العلاقة بين التعليم والتنمية إلا أنهما يرتبطان بعلاقة إيجابية ودائرية أيضاً كما ذكرنا آنفأ. إذ أن التحسن في أي منهما ينعكس إيجابياً على الآخر.

وفيما يلي بعض الأسئلة في هذا الخصوص:

- أ. ما هو مفهوم التعليم وكيف يرتبط بالتنمية الشاملة؟
- ب. هل يرتبط التعليم بالبيئة وما هي طبيعة الارتباط؟
- ج. ما هي الجدوى الاقتصادية والاجتماعية للتعليم؟
- د. كيف يمكن تطوير التعليم وتوجيهه لخدمة التنمية؟
- هـ. هل التعليم حق أم امتياز ومن المسئول عنه؟

رابعاً: الموارد البشرية والتنمية.

يقصد بالموارد البشرية الناس عموماً والمنتجون منهم على وجه الخصوص. وبالتالي فإن هذا المفهوم على إطلاقه يشمل السكان في أي دولة. أما المفهوم الضيق للموارد البشرية فهو يشير إلى القوى العاملة في الاقتصاد القومي. وعلى أية حال فإن كلا المفهومين متربطان.

إن توفر السكان (كمياً ونوعياً وجغرافياً) يعني فرضاً أفضل من العمالة السكان وكلما انخفضت نسبة الإعالة والقوى المستهلكة كلما مالت القوة الإنتاجية في الاقتصاد القومي إلى الزيادة. وبالتالي فإن وجود أعداد منتجة من الناس يسهم في تنمية المجتمع. وعلى أية حال يمكن طرح أسئلة عديدة للنقاش في هذا المجال وأهمها ما يلي:

- أ. ما هو مفهوم القوى البشرية والقوى العاملة كأجزاء مترابطة من الموارد البشرية؟
- ب. ما هي العلاقة بين الناس والتنمية؟
- ج. كيف يمكن توجيه السكان والقوى العاملة خصوصاً لخدمة أغراض التنمية؟
- د. كيف يمكن إحراز التوازن في معادلة الناس والموارد الطبيعية والتكنولوجيا وغيرها من المتغيرات؟
- هـ ما هي العلاقة بين الوعي والاتصال الجماهيري والحرية والتنمية؟
- خامساً: الموارد الطبيعية والتنمية.

يقصد بالموارد الطبيعية مجموعة المصادر والثروات المعدنية والمادية والسياحية والزراعية وغيرها من معطيات الأرض والطبيعة. وتشمل الموارد الطبيعية بشكل خاص البترول والمياه والموقع الجغرافي والمعادن الحيوية والمناخ وغيرها. وبالرغم من الأهمية الحيوية مثل هذه المصادر والثروات الطبيعية إلا أن علاقتها بالتنمية قد لا تكون باتجاه حتمي وحيد أو معروف بل إنها علاقة جدلية متغيرة. ويمكن طرح الأسئلة التالية في هذا الخصوص:

- أ. ما هي العلاقة بين وفرة المصادر أو ندرتها من جهة والتنمية من جهة أخرى؟
- ب. ما هي السبل لاكتشاف المصادر والثروات الطبيعية وتوجيهها.
- ج. ما هي نظم المعلومات الفعالة التي تخدم الإنسان والتنمية؟
- د. كيف يمكن التعامل مع ثورة المعلومات في بيئة ديناميكية مفتوحة ومعقدة؟
- هـ ما هي العلاقة بين المعلومات والاتصال والسرية والمصالح القومية والتنمية؟

الفصل التاسع

إن القضايا المطروحة بإيجاز أعلاه هي مجرد أمثلة بارزة على مدى شمولية التنمية الشاملة بمفهومها المعاصر. وبالتالي يظهر مدى التعقيد والتغيير والانفتاح في التنمية كنظام كلي في المجتمع الإنساني.

مراجع مختارة

مراجع مختارة

أ. الكتب العربية:

- حلباوي، يوسف عبد خرابشه، نحو مفهوم أفضل للتنمية الحديثة، بيروت: مؤسسة الرسالة، 1989.
- عوامله، نائل، قضايا اقتصادية وإدارية، منظور إسلامي، عمان: زهران للنشر- والتوزيع، 1990.
- عوامله، نائل، الإدارة المالية العامة بين النظرية والتطبيق، عمان: زهران للنشر- والتوزيع، 1990.

ب. المقالات والأبحاث العلمية العربية:

- أبو طه، محمد فخري "الديمقراطية والتنمية الإدارية في الدول النامية" الإدارة، السنة (12) العدد الأول، أبريل 1980.
- الأحمدي، محمد "موقع الاستشارات في معادلة التنمية الإدارية" الإدارة العامة، العدد (50) شوال 1406هـ الموافق يونيو 1986.
- الأعرجي، عاصم "التكامل والتنسيق بين دور الجامعات ودور المعاهد في التنمية الإدارية في الأقطار العربية" مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، يونيو 1985.
- أمين، جلال أحمد "التراث والتنمية العربية" المستقبل العربي، السنة السابعة، العدد (72) فبراير 1985م.
- بابلي، محمود محمد "تدخل الدولة في الأمور الاقتصادية" الاقتصاد والإدارة، المجلد (3) العدد 4 1978م.

- برهان، محمد نور "تقنية المعلومات وتحديات الإدارة العامة العربية في عقد التسعينات" المجلة العربية للإدارة، المجلد (13) العددان (3-4) صيف / خريف 1989م.
- البصام، ناجي "الأبعاد الأساسية لعملية التنمية" الإدارة، العدد الثاني أكتوبر 1976م.
- البصام، ناجي "أثر المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية على إدارة القطاعات الاقتصادية في العراق" مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، ديسمبر 1988م.
- بانقا، السني "المفهوم النظري للتنمية المحلية" الإداري (عمان) السنة الخامسة، العدد الخامس عشر 1983م.
- التير، مصطفى عمر "النفط والتنمية غير المتوازنة" الوحدة، العدد (43) نيسان 1988م.
- الجبلي، مصطفى "التنمية الزراعية في الدول العربية وعلاقتها بإستراتيجية التنمية الصناعية" مجلة التنمية الصناعية العربية.
- الجهيسي، الطاهر الهاדי "التنشئة الاجتماعية والتنمية الاقتصادية في الوطن العربي، الوحدة، العدد (45) حزيران 1988م.
- حبيب، مطانيوس "التنمية وقانون الجهد الأقل" العربي، العدد (351) فبراير 1988.
- حبيب، مطانيوس "الوحدة العربية ودورها في التنمية وتجاوز التخلف" الوحدة، العدد (41) شباط 1988م.
- حماد، خليل "التخطيط للتنمية الاقتصادية: دراسة عن التجربة الأردنية" تنمية الرافدين، العدد (15) أيلول 1985م.

- حماده، طارق "التنمية بين الإدارة والمعلومات" المجلة العربية للإدارة" المجلد (9) العدد (1)، شتاء 1985م.
- حماده، طارق "التكنولوجيا والتنمية الإدارية في الدول النامية" المجلة العربية للإدارة، المجلد (5) العدد (4) 1981م.
- الحمادي، علي مجيد "الوسائل الأساسية لسياسات التنمية الصناعية في أقطار مجلس التعاون الخليجي" النفط والتنمية، السنة (13) العدد الأول، كانون الثاني / شباط 1988م.
- حمور، ميرغني عبد العال "الاستشارة الإدارية والتنمية الإدارية الإطار النظري والمحفوبي السلوكي" المجلة العربية للإدارة.
- الخضراء، بشير "أبعاد التخطيط للتنمية الإدارية" دراسات (الجامعة الأردنية)، المجلد () العدد ().
- الخولي، أسامة أمين، "تأملات في تجربة التنمية العلمية - التكنولوجية العربية" المستقبل العربي، السنة العاشرة، العدد (100) يونيو 1987م.
- دمير، سليمان "إدارة التنمية ومشكلات الواقع الإداري" الإدارية، العدد الأول، يونيو 1970م.
- ومسيس، نادية "النظرية الغربية والتنمية العربية" المستقبل العربي، السنة (6) العدد (64) يونيو 1984م.
- ساغاستي، فرانشيسكو، الحضارتان وعملية التنمية" المستقبل العربي، السنة (8) العدد (85) مارس 1986م.
- سعيد، محمد السيد "نظريات التبعية وتفصير تخلف الاقتصاديات العربية" المستقبل العربي، السنة (6) العدد (62) أبريل 1984م.

- سلطان، حسن فرج "نحو نظرية تنمية ملائمة... الشرط الضروري للتخطيط الفعال في البلدان النامية" تنمية الرافدين، العدد (23) 1988م.
- الشقاوي، عبد الرحمن عبد الله "التنمية الإدارية ودورها في التنمية الوطنية" الإدراة العامة، العدد (50) شوال 1406هـ الموافق يونيو 1986م.
- الطويل، محمد عبد الرحمن "دور الإدراة العامة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية" المجلة العربية للإدارة، المجلد (4) العدد (الأول والثاني) حزيران 1980م.
- الطيب، حسن أبشر- "فلسفة التطوير الإداري ودور القيادات الإدارية في تحقيق فعالياته" المجلة العربية للإدارة، المجلد (12) العدد (2) ربيع 1988م.
- الطيب، حسن أبشر "دور معاهد الإدارة في التنمية الإدارية" المجلة العربية للإدارة، المجلد (5) العدد (3) 1981م.
- عبد الرحمن، أسامة، "إدارة التنمية".
- عبد الرحيم، إبراهيم محمد "مفهوم التنمية الاقتصادية بين الفكر الوضعي والإسلامي" مجلة الوعي الإسلامي، العدد (294) يناير 1989م.
- عبد الغني، "دور الإصلاح الزراعي في التنمية الاقتصادية" مجلة البحوث الاقتصادية والإدارية السنة السابعة، العدد الأول، حزيران 1979م.
- عجوة، عاطف "مفهوم التنمية الاقتصادية في الفكر الاقتصادي الإسلامي" الاقتصاد والإدارة، العدد (17) مايو 1983م.
- العديلي، ناصر محمد "دور البحوث في التنمية" الإدراة العامة، العدد (50) شوال 1406هـ الموافق يونيو 1986م.
- العريفي، صالح عبد الله "الحكم المحلي والتنمية المحلية" المجلة العربية للإدارة، المجلد (9) العدد (2)، ربيع 1985م.

- عساف، عبد المعطي "البيئة الاجتماعية وعلاقتها بالنظام الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية" المجلة العربية للعلوم الإنسانية، العدد (21) المجلد (6) شتاء 1986م.
- عساف، عبد المعطي "مجال التنمية وأزمة التعاون العربي" شؤون عربية، العدد (53) آذار 1988م.
- عزام، هنري "المرأة العربية والعمل" المستقبل العربي، السنة الرابعة، العدد (34)، كانون أول، 1981 خموز
- عفر، محمد عبد المنعم، "أبعاد التنمية في الإسلام" الاقتصاد الإسلامي، العدد (19) أبريل 1983م.
- عفر، محمد عبد المنعم "مشكلة التخلف ومسار التنمية في الفكر الاقتصادي الإسلامي" الاقتصاد الإسلامي، العدد (17) 1983م.
- العلوان، عبد الصاحب "أزمة التنمية الزراعية العربية ومخاطر الأمن الغذائي" المستقبل العربي، العدد (117) تشرين ثاني 1988م.
- علي، محمد أحمد إسماعيل "دور المثقفين العرب في التنمية" الوحدة العدد (45)، يونيو 1988م.
- العماش، حسين "القطاع العام في التنمية الإقليمية: تجربة مشروعات التكامل في المنطقة العربية" المستقبل العربي، السنة (9) العدد (98) أبريل 1987م.
- غريال، وهبي "التكنولوجيا والعملة في الدول النامية" الإدارة، العدد الأول، 1977م.
- عوشة، زكي راتب "المؤثرات السلوكية على الأداء الوظيفي في الدول النامية" دراسات (الجامعة الأردنية) المجلد (11) العدد (5) 1984م.

- الفالح، محمود "المؤثرات الحضارية والثقافية على التطوير الإداري في المؤسسات العربية وتطبيقاتها في الأردن" المجلة العربية للإدارة، المجلد (11) العدد (3) صيف 1987م.
- الفالح، محمود "الخصائص والخلفيات الاجتماعية والعلمية والوظيفية لمديري الشركات المساهمة الأردنية" المجلة العربية للإدارة، المجلد (13) العدد (1) شتاء 1989م.
- فرجاني، نادر "السكان والتنمية في الوطن العربي" المستقبل العربي السنة السادسة، العدد (67) سبتمبر 1984م.
- الكبيسي، عامر "القيم المؤسسية في الوطن العربي كمدخل للتنمية الإدارية" المجلة العربية للإدارة، السنة العاشرة، العدد الثالث، صيف 1986م.
- اللبان، محي ناصر "دور التقنية في التنمية" الوحدة، العدد (45) حزيران 1988م.
- مصطفى، مصطفى أحمد "الخطيط الإقليمي ودور المحليات" الإدارة العدد الأول، أبريل 1979م.
- مصطفى، سليمان حسين "نقل تقنيات المعلومات إلى الأقطار النامية" المجلة العربية للإدارة، المجلد (11)، العدد (4) خريف 1987م.
- موسى، محمود أحمد "دور التعليم المستمر في التنمية الاقتصادية والاجتماعية" التربية المستمرة، المجلد (3) العدد (4) 1982م.
- هاشم، زكي محمود "دور أجهزة التنظيم والأساليب في دعم جهود التنمية الإدارية" المجلة العربية للإدارة، المجلد () العدد () صيف وخريف 1984م.
- ياسين، سيد "البيئة السياسية والاجتماعية ومدير المستقبل" المدير العربي، العدد (107) يوليو 1989م.

- يوسف، حلمي "البعد الإداري لإدارة التنمية" الإداري (عُمان) السنة (8) العدد (27) ديسمبر 1986م.

ج. الوثائق الرسمية:

- وزارة التخطيط (الأردن)، توجهات تأشيرية أساسية لتنمية البدية، (تقرير أولي) نيسان 1988م.

- وزارة التخطيط (الأردن)، خطة التنمية الخمسية الثالثة (1990-1986).

- وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة (الأردن)، الخطة الثلاثية للمجالس القروية (1987-1989)، عمان.

- وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة (الأردن)، الخطة الثلاثية للبلديات (1989-1987)، عمان.

د. المراجع الإنجليزية:

- Al Kayed, Nail A. Hafez, *The Relationship Between Foreign Aid and Development: The Jordanian Experience* (Unpublished Dissertation Submitted to the School of Public administration, U.S.C, U.S.A 1981).
- Arkadie, Brian Van "The Scope of planning in developing Countries: Some Notes" *Development and change*, Vol1 10, 1979.
- Gant. George F. *Development Administration*, Wisconsin, Madison:University of Wisconsin Press. 1979.

- Roy, Delwin A. "Development Administration in the Arab Middle – East" International Review of Administrative (Vol . Xli , No 1 , 1975.

ملحق رقم (1)

قائمة بأهم المصطلحات في مجال التنمية

Glossary of Terms

قائمة بأهم المصطلحات في مجال التنمية

Glossary of Terms

: Advisor - مستشار

شخص أو جهة تقدم نصائح أو مشورة محددة في مجالات محددة بناء على تكليف رسمي. وهناك أنواع كثيرة من المستشارين في مجالات الإدارة والمجتمع والاقتصاد والسياسة وغيرها.

: Backwardness - التخلف

حالة مجتمعية تتصف بجموعة من الخصائص الاقتصادية والاجتماعية وغيرها من مظاهرها الفقر العام **Poverty** والانغلاق وتدھور عام في مختلف جوانب الحياة المجتمعية.

: Bureaucracy - البيروقراطية

عبارة عن نمط تنظيمي واسع الانتشار يتصف بجموعة من الخصائص منها الرسمية والهيراركية والتخصص وتقسيم العمل وقيامه على الأسس العقلانية والقانونية عموماً.

: Centralization - المركزية

مفهوم جغرافي يتعلق بتقسيم التنظيم إلى وحدات فرعية تعمل في مناطق جغرافية محددة ضمن النشاطات الهامة التنظيمية. والمركزية تنظيم يقوم على ممارسة النشاطات بالانطلاق من منطقة جغرافية واحدة دون وجود فروع في مناطق عديدة (انظر اللامركزية).

Change - التغيير

الانتقال من وضع لآخر (إيجابياً / سلبياً) أو من حالة لأخرى وفقاً لمقاييس كمية أو نوعية شاملة أو جزئية في أي قطاع أو مستوى من المجتمع.

Controlling - الرقابة

عملية التأكيد من التطابق بين السلوك الفعلي والمعايير المحددة سلفاً للأداء في مجال من المجالات الإدارية أو المالية أو غيرها. وتقوم على المقارنة والمشاهدة للواقع التنفيذي للأعمال والنشاطات في ضوء المعايير المرسومة.

Close System - نظام مغلق

تقتصر فيه التفاعلات بين مكونات النظام الواحد على المستوى الداخلي له ولا تتأثر بالمحيط الخارجي للنظام. وهي صفة للنظم غير الإنسانية عموماً مثل التيرموستات والدائرة الكهربائية وغيرها.

Coordination - التنسيق

وهو وظيفة إدارية تتضمن دمج وربط الجهود البشرية وغيرها في إطار تعاوني هادف بحيث يتحقق الانسجام والوحدة والتكامل في مختلف الجهود من أجل تحقيق غرض مشترك.

Cooperation - تعاون

مبدأ إداري هام يقوم على أساس تظافر كافة الجهود الإنسانية الفردية والجماعية في سبيل تحقيق غرض مشترك.

:Decentralization - الالامركزية

هي عكس المركزية. وهو مفهوم جغرافي يقوم على أساس وجود فروع تنظيمية في المناطق الجغرافية المختلفة والتي تمارس فيها المنظمة نشاطاتها.

:Development - التنمية (التطوير)

إحداث نقلة نوعية وكمية في مختلف جوانب الحياة المجتمعية أي الارتقاء الشامل وفقاً لمعايير اقتصادية واجتماعية وتقنولوجية وسياسية وإدارية محددة.

:Development Administration - إدارة التنمية

الأجهزة الإدارية العامة المسؤولة عن تخطيط وتنفيذ الجهود التنموية الشاملة وخصوصاً في الدول النامية.

:Development Planning - التخطيط التنموي

عملية تقدير وتتبؤ منظم بمستقبل الجهود المتعلقة بالتنمية الشاملة بما في ذلك تحديد الأهداف والبرامج والفرص والمحددات وغيرها.

:Environment - البيئة

كل ما يحيط بالتنظيم من الداخل أو الخارج ويتضمن مجموعة من المكونات المادية والمعنوية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية والسياسية والتقنولوجية وغيرها. وهناك مستويات متدرجة من البيئة الداخلية والخارجية.

:Evolution - التطور أو التحول التدريجي

الانتقال البطيء نسبياً في سلوك ظاهرة أو تغير محدد على خط الزمن في أي جانب من جوانب المجتمع.

- الخبرة الشاملة :Expertise

قدرات فنية متخصصة مستمدّة من المعرفة المتراكمة للأشخاص في مجالات محدّدة بحيث تساعدهم هذه الخبرة في ممارسة التأثير المهني على متّخدي القرار الرسمي.

: المساعدات الخارجية :Foreign Aid

أشكال ومصادر عديدة للتعاون والمساعدة الاقتصادية والمالية والتكنولوجية والعسكرية وغيرها من المعونات التي يتم تبادلها بين المجتمعات والدول بطرق رسمية أو غيرها.

- المعلومات :Information

مجموعة البيانات والإحصاءات والمصادر المتعلقة بشيء أو موضوع أو كيان اجتماعي أو معنوي أو مادي محدد.

: البنية التحتية :Infrastructure

مجموعة الخدمات الالزمة من أجل البناء الاقتصادي والاجتماعي المتكامل. وتشمل هذه الخدمات مجالات الطرق والنقل والاتصال والطاقة والمياه وغيرها.

- السلة السوقية :Market Basket

وتمثل مجموعة السلع والخدمات الضرورية للحياة الإنسانية الكريمة مثل السلع الاستهلاكية والصحة والتعليم والنقل والإسكان وغيرها من الأساسية.

: المستشار الإداري :Management Consultant

شخص أو جهة مسؤولة عن تقديم النصيحة والمشورة من خلال الدراسة العلمية المنظمة في مجال من المجالات الإدارية أو التنظيمية.

:Management Information System - نظام المعلومات الإدارية

مجموعة البيانات والمعلومات الموثقة والمصنفة بطريقة يسهل الرجوع إليها عند الحاجة وتساعد الإدارة في أي منظمة في اتخاذ القرارات وغيرها من العمليات الإدارية.

:Merit System - نظام الجدارة

أسلوب للاختيار بناء على أساس تنافسية وموضوعية تراعي المؤهلات والخبرات العلمية والفنية ومقاييس الكفاءة عموماً.

: Methods - أساليب

بدائل فنية لأداء الأعمال وتحقيق الأهداف. وهي وسائل إنسانية أو تكنولوجية وسيلة لإنجاز الأهداف.

:Model - نموذج

تجريיד نظري للواقع وتمثيل مفاهيمي لسلوك ظاهرة اجتماعية أو طبيعية أو إدارية أو غيرها بحيث يعكس خصائص الظاهرة ومكوناتها وتفاعلاتها المختلفة. والنماذج عموماً هي أدوات تحليلية مساعدة في دراسة الظواهر والتنبؤ بسلوكها والسيطرة عليها.

:Modernization - التحديث (المعاصرة)

مواكبة المستجدات وإتباع المعايير والقيم والأساليب السائدة في مرحلة زمنية آنية. ويستعمل هذا المصطلح كمرادف للتنمية أحياناً.

:Orgnizational Change - التغيير التنظيمي

انتقال كمي أو نوعي من مرحلة أو وضع آخر. يتضمن ذلك أية تعديلات مادية أو بشرية أو تكنولوجية أو غيرها من جوانب التنظيم المختلفة.

:Organization Development - تنمية المنظمات

حقل متخصص في مجال الإدارة يقوم على استخدام المعرفة والأساليب المستمدة من علوم اجتماعية عديدة في تطوير المنظمات وتحقيق مستويات كمية ونوعية من التقدم الشامل للمنظمات. ويتبني هذا الحقل أسلوب التغيير التنظيمي المخطط والهادف.

:Open System - النظام المفتوح

طريقة في فهم الأشياء وتفاعلاتها تقوم على أساس خصائص محددة أهاماً تبادل التأثيرات بين مكونات النظام من جهة وبين هذه المكونات ومحيطها الخارجي من جهة أخرى. فالنظام المفتوح يتسم بالعلاقات التبادلية والمرونة والتغيير والاستجابة لمتطلبات البيئة. وهو صفة لكافة النظم الاجتماعية.

:Planning - التخطيط

تنبؤ مدروس ومنظم بمستقبل النشاطات بما فيها من فرص ومحددات بغية مواجهته بفعالية وكفاية.

:Poverty Line - خط الفقر

يمثل حد أدنى من المعيشة الإنسانية الكريمة ويشير إلى أدنى دخل يكفل الحاجات الأساسية للإنسان بواسطة ما يسمى بالسلعة السوقية **Market Basket**.

:Program - برنامج

عبارة عن أداة لترجمة الخطط إلى واقع بحيث يحتوى البرنامج على تحقيق أهداف معينة تنبثق عن خطة شاملة ويتضمن البرنامج تفاصيلات محددة زمنياً وموضوعياً وكثيراً.

:Progress - التقدم

إحداث تغير إيجابي والانتقال من وضع لآخر أفضل منه وفقاً لمقاييس كمية أو نوعية أو شكلية أو موضوعية أو غيرها.

:Poverty - الفقر العام

حالة تتصف بها المجتمعات المختلفة أو بعض الجماعات في أي مجتمع وتتسنم بتدين شامل في مختلف الجوانب الصحية والاقتصادية والاجتماعية والفكرية والسياسية واللادنية وغيرها.

:Public Debt - الدين العام

مجموعة القروض والالتزامات المالية وغيرها التي تتحملها الدولة تحقيقاً لأهداف تنموية وغيرها.

:System - نظام

مجموعة متربطة من الأجزاء المتكاملة والمتعاونة والتي تشكل كلاً موحداً وهادفاً.

:Social Security - الضمان الاجتماعي

شكل من أشكال التكافل والتعاون المجتمعي المنظم من أجل رعاية الأفراد والجماعات وفقاً لإطار قانوني محدد. ويشمل تقديم خدمات مالية أو صحية أو غيرها من أجل مواجهة أوضاع اجتماعية محددة مثل التقاعد والبطالة والأمراض وغيرها.

:Spoil System - نظام المحسوبية

أسلوب للتعيين في الوظائف العامة بناء على أساس غير موضوعية وشخصية وغير عادلة عموماً.

- حد الكفاف :Subsistence Level

يمثل حدًّا أدنى (أرضية) لمستويات المعيشة أو الأجور أو المساعدات أو غيرها.
وهو يساوي أو يماثل خط الفقر .**Poverty Line**

- التكنولوجيا :Technology

مجموعة الأساليب والطرق والأجهزة والنظم المعرفية والمادية التي تساعد
الإنسان في التعامل مع البيئة.

- التكنوقراطين :Technostructure

وهم مجموعة الخبراء البيروقراطيين المتخصصين في مجالات الإدارة والاقتصاد
والعلوم وال المجالات الفنية الدقيقة.

- الفجوة التجارية :Trade Gap

هي زيادة المستوردات عن الصادرات لأسباب تتعلق بالاحتياجات والمتطلبات
التنمية. وتمثل هذه الفجوة داءً دافعًا لزيادة المساعدات الخارجية للدول النامية.

- البطالة :Unemployment

وهي نسبة القوى العاملة المعطلة عن العمل في مجال تأهيلها وخبرتها وهي
أنواع مثل البطالة الهيكلية التي تصيب قطاع معين من العاملين أو فئة منهم
والبطالة المقنعة الناتجة عن عمل الأشخاص في غير مواقعهم الطبيعية المناسبة.

- القيم :Values

مجموعة من المعايير الأخلاقية والمقاييس المادية والمعنوية التي تعطي للأشياء
والناس والسلكيات معنى وتساعد في الحكم عليها بمنظار معين (صح أو خطأ مثلاً).

- الدائرة الموحشة (المغلقة) :Vicious Circle

حالة مستعطفية تمثل حلقة متصلة من المشكلات الاقتصادية والصحية والاجتماعية وغيرها. وتصف هذه الدائرة الحالة التنموية المتدهنة في الدول النامية والفقيرة.

:Westernization - الغربية

عملية تقليد عميق ومحاكاة للمجتمعات الغربية من حيث نمطها التنموي بما فيه من خصائص سلوكية وقيم ومظاهر وتطلعات في مختلف جوانب الحياة.

:Zero – Population growth - النمو الصفرى للسكان

حالة من التوازن السكاني من حيث العدد الإجمالي بحيث يثبت حجم السكان عند مستوى معين من خلال التوازن بين معدل الوفيات ومعدل الولادة في المجتمع.



9 789957 504588

المختصون في الكتاب الجامعي الأكاديمي العربي والاجنبي
دار زهران للنشر والتوزيع ZAHRAN
تلفاكس: 0096265331289 ص.ب: 1170 عمان - الرمز البريدي: 11941 الأردن
E-mail: zahran.publishers@gmail.com www.darzahran.net

