

الجامعة اللبنانية  
كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية  
الفرع الأول

## التخطيط الإستراتيجي في الإدارة العامّة في لبنان

بحث أعدّ لنيل شهادة الماستير المهني في التخطيط والإدارة

إعداد:

**شبيب جرجس أبي خرس**

لجنة المناقشة:

الدكتور صالح محمد طليس	الأستاذ المشرف	رئيساً
الدكتور عصام اسماعيل	أستاذ	عضواً
الدكتور كميل حبيب	أستاذ	عضواً

العام الجامعي ٢٠١٧ - ٢٠١٨

الجامعة اللبنانية غير مسؤولة عن الآراء الواردة في هذه الرسالة  
وهي تعبّر عن رأي صاحبها فقط

## المقدمة

يشهد العالم تغيّرات وتطوّرات متسارعة ترافقت مع ظهور العولمة وتأثيراتها على دور الشركات الكبرى، كما على دور الدول وأساليب قيامها بدورها. فلم تعد الآليات التي كانت تعتمد عليها الدولة قادرة على مواجهة التحدّيات التي يفرضها التغيير الشامل. فإذا كانت أحداث القرن العشرين إبتداءً من الحرب العالمية الأولى ونتائجها الإجتماعية والإقتصادية قد فرضت إعتقاد التخطيط كوسيلة لا بدّ منها لمواجهة آثار الحروب ولتمكين الدول من القيام بواجباتها، فإن نهاية القرن وبداية القرن الحادي والعشرين فرضت ظهور وتوسّع دور التخطيط الإستراتيجي كشكل متطوّر من أنواع التخطيط على مستوى الدول وإداراتها ومؤسساتها للتمكّن من مواجهة التغيرات العالمية المتسارعة.

ظهر التخطيط الإستراتيجي كأحدث صور التخطيط في مؤسسات القطاع الخاص، وقد بدأ هذا المفهوم يظهر أولاً على مستوى الشركات الكبرى في الولايات المتحدة الأمريكية في الستينات من القرن الماضي بعد أن كان محصوراً في المجال العسكري، فأدّى إلى تغيير نوعي في كيفية تخطيط هذه المؤسسات وأصبحت الإدارة الإستراتيجية أداة أساسية تمكّن مؤسسات القطاع الخاص في تطوير فعالية عمل هذه المؤسسات، وأدّى تطبيق مبادئ التخطيط الإستراتيجي بالتالي إلى تفوّق القطاع الخاص على القطاع العام في مجالات عديدة.

وقد بدأ استخدام تعبير الإدارة الإستراتيجية كتطبيق لفكرة التخطيط الإستراتيجي، وكان لنجاح وتمييز مؤسسات القطاع الخاص وتفوّقها على تلك المؤسسات التي لا تخطّط إستراتيجياً تأثيراً على فكرة التخطيط الإداري في القطاع العام. وجاء ذلك كنتيجة للتجارب العملية الميدانية والفكر الإداري المنهجي المتخصّص المدعوم بفكر أكاديمي نابع من الحاجة إلى تطوير أداء منظمات ومؤسسات القطاع الخاص على أبعد مدى ممكن لضمان استمراريتها من خلال اعتمادها على التخطيط الإستراتيجي كأحد الأساليب العلمية لتحقيق أهداف هذه المؤسسات.

وقد حتمّ هذا التطوّر على صعيد القطاع الخاص إلى ضرورة وجود مقاربات جديدة في القطاع العام لأن ديناميّة السوق خلقت تحديّات لمؤسسات القطاع العام مع انبعاث العولمة الإقتصادية والتقدّم التكنولوجي

والتزايد في المتطلّبات الإجتماعية مع الحاجة إلى تأمين خدمات إجتماعية أكثر وبمصادر محدودة. وكان لعودة الليبرالية الجديدة (new liberalisme) إلى الساحة الدولية بعد انهيار الإتحاد السوفياتي تأثيراتها على دور الإدارة العامة، ومما زاد من ضغط التغيير كان دور العولمة الإعلامية التي لفتت نظر الإعلام الداخلي للقيام بانتقاد عدم الفعالية الحكومية في تأمين المتطلّبات العامة، فبدأت هذه الدول باعتماد الإدارة الإستراتيجية بدلاً من الإدارة التقليدية.

وكان لهذا التطوّر في دور الإدارة خاصة خلال العقود الثلاث الأخيرة نتائج واضحة تراكمت مع أزمات تواجهها الإدارة العامة في لبنان نتيجة الأزمات المتعاقبة التي شهدتها البلاد منذ ما بعد الإستقلال وحتى اليوم، حتى انعكست حالة عدم الإستقرار السياسية والأمنية والإقتصادية تلك على الإدارة العامة، فكانت هشة ضعيفة بالكاد تلبي حاجات المواطنين اليومية وبعض النافذين، وبالكاد تعمل على تنفيذ السياسات العامة للحكومة في حال وجدت، مما يطرح التساؤل حول إمكانية اعتماد التخطيط الإستراتيجي في لبنان لتمكين الإدارة العامة من مواكبة التحوّلات التي شهدتها ويشهدها العالم. كما يطرح التساؤل حول مدى نجاح تجارب الإصلاح الإداري الذي شهدتها الإدارة العامة في لبنان وما هي إمكانية تطبيق القطاع العام في لبنان لنظريات التخطيط الإستراتيجي.

### أهمية الدراسة:

أصبحت عبارة التخطيط الإستراتيجي مع بداية القرن الحالي أسلوباً إدارياً من أبرز أساليب الإدارة الفعّالة بعد أن جرى تطوير أساليبه بناءً على تجارب عملية مدعّمة بنظريات علمية. فالآلية التجاوب التي انطلقت في القطاع الخاص مقابل بطء التجاوب في المؤسسات الحكومية أو العامة، فرضت على سياسات الدول العامة أن تبدأ بالإنحراف عن التفكير التقليدي إلى التخطيط الإستراتيجي.

فالمبادئ العامة في أي آلية للإدارة الإستراتيجية سواء كانت من القطاع الخاص أو العام، تدور حول الفهم للحاجات في التغيير وكيفية توظيف وإدارة هذه التغييرات وكيف نضع خريطة طريق لمساعدة التحسّن

أو التطور الذي يؤدي إلى إنجاز أفضل. والصعوبة في الإدارة الإستراتيجية هي التحدي في وضع أسس للنجاح في المستقبل أثناء أو خلال مواجهة تحديات الأيام المعاصرة وهذا ما تواجهه الإدارة العامة في لبنان.

### الإشكالية:

تواجه الإدارة العامة في لبنان العديد من المشاكل والتحديات في ظل تسارع التغييرات وتكاثر المهام التي تقع على عاتق هذه الإدارة، مما يطرح التساؤل حول دور التخطيط الإستراتيجي وإمكانية تطوير أداء الإدارة العامة في لبنان في ظل التراجع الذي تواجهه على مختلف المستويات وفي معظم المجالات. ومن أبرز التساؤلات التي سنحاول الإجابة عليها في هذه الدراسة:

- ما هي خصائص التخطيط الإستراتيجي في الإدارة العامة وكيف نميزه عن التخطيط التقليدي؟
- ما هو مدى أو دور السلطة التنفيذية في وضع الخطط الإستراتيجية؟
- ما هي معوقات التخطيط الإستراتيجي في لبنان؟
- ما هي مقومات نجاح التخطيط الإستراتيجي في لبنان؟

### أهداف هذه الدراسة:

سنسعى في هذه الدراسة إلى محاولة تحقيق الأهداف التالية:

- التعرف إلى ماهية التخطيط الإستراتيجي ومعايير نجاحه على مستوى الإدارة العامة.
- التعرف على خصائص التخطيط الإستراتيجي في الإدارة وتأثيره على كفاءة الإنتاج.
- التعرف إلى مدى مشاركة السلطة التنفيذية في وضع الخطط الإستراتيجية في لبنان.
- التعرف إلى تجارب التخطيط في الإدارة العامة اللبنانية وأبرز معوقات هذا التخطيط.
- التوصل إلى وضع توصيات ومقترحات يمكن اعتمادها في الإدارة العامة اللبنانية.

### المنهجية المعتمدة:

سنقوم باعتماد المنهج الإستنباطي أو التحليلي عند استعراض مبادئ التخطيط الإستراتيجي في محاولة منا للتوصل إلى استنتاجات يمكن اعتمادها في لبنان لتطوير الأداء الإداري، كما سنقوم باعتماد

المنهج الإستقرائي وخاصة عند دراستنا للتجارب اللبنانية في محاولة منا للتوصّل إلى حقائق مبنية على هذه التجارب للإستفادة منها في وضع مقترحات وحلول للواقع الإداري اللبناني.

كل ذلك في إطار المنهج النوعي الذي يعتمد على استخدام النظريات والبيانات والمعلومات لبناء وتطوير نظريات تساعد على وضع اقتراحات جديدة لتفعيل التخطيط الإستراتيجي في مؤسسات القطاع العام.

### حدود الدراسة:

سنكتفي بالتعرّف على مبادئ التخطيط الإستراتيجي وتأثيراتها في مؤسسات القطاع العام ومراحل هذا التخطيط وأهدافه والتحليل الإستراتيجي ووضع خطة استراتيجية. كما سنقصر بحثنا على دراسة التجارب اللبنانية في مجال التخطيط منذ الإستقلال وحتى يومنا هذا.

### مخطّط البحث:

سيتم معالجة هذا البحث في قسمين:

- القسم الأول بعنوان من التخطيط التقليدي إلى التخطيط الإستراتيجي، حيث نستعرضه في فصلين:

- الفصل الأول نتحدّث فيه عن التخطيط التقليدي في الإدارة العامة،

- والفصل الثاني نتناول التخطيط الإستراتيجي بالتفصيل.

- القسم الثاني بعنوان التخطيط الإداري في لبنان، فنعالجه في فصلين:

- الفصل الأول نتناول فيه تجارب التخطيط في لبنان ومستوياته،

- والفصل الثاني نستعرض مشاكل التخطيط في لبنان والحلول المقترحة.

وسنحاول أن نحدّد الثغرات التي شابّت هذه التجارب محاولين تقديم اقتراحات عملية مستمدة من فكر التخطيط الإستراتيجي.

القسم الأول:

من التخطيط التقليدي إلى التخطيط الإستراتيجي



يُعد التخطيط ضرورة للقيام بالأنشطة وإنجازها وضمان بلوغها إلى أهدافها، ذلك لأن التخطيط يساعد على تحديد الأهداف والإمكانات البشرية والمادية اللازمة لتنفيذ الأهداف، بالإضافة إلى أنه يساعد في التنسيق بين الأعمال والرقابة عليها. فالتخطيط عملية ذهنية تقوم على المنطق والعلم والدراسة للتنبؤ بالمتغيرات المستقبلية، والتفكير في المستقبل معناه عملياً التنبؤ بما ستكون عليه الأحوال، ومن ثم وضع الأهداف المراد تحقيقها، ورسم السياسات الهادفة إلى إرشاد العاملين لممارسة أنشطتهم، وكذلك إعداد الموازنات التخطيطية، ووضع مراجع العمل التفصيلية، والجدول الزمني لتنفيذها.

وقد ازدادت أهمية التخطيط مع التطور السريع الذي شهدته الدول وفي المجالات كافة، فأصبح وظيفة أساسية لاغنى عنها في المؤسسات والشركات والإدارات الخاصة والعامة. فمع بروز الشركات الضخمة في الدول الغربية ذات الرساميل الهائلة، بعد الحرب العالمية الثانية، والإهتمامات الدولية لها لتخطي حدود دولها الجغرافية، ترسخت أهمية التخطيط فيها كركن أساس في عملها نظراً لضخامة الموارد المادية والبشرية والمالية فيها، ومن بعدها الإدارة العامة، إضافة إلى ما حصل من ثورة صناعية وعلمية وتكنولوجية... فبدأت باعتماد المفهوم الإستراتيجي في التخطيط.

فالتخطيط الإستراتيجي ضروري لمواكبة التطورات الحاصلة في عالمنا اليوم فهو يمثل الرؤيا المستقبلية والضوء البعيد الذي يحدد الإتجاه لأي جهد وكلما كانت هذه الرؤية واضحة وبارزة فإنها تجذب الإنتباه وتحفز على الإهتمام بالجهد. فيمكن أن نقول أن الإدارة الناجحة هي القادرة على عرض رؤية مستقبلية يرغب ويسعى الآخرون في الوصول إليها.

أصبح التخطيط الإستراتيجي ضرورة وليس ترفاً، نظراً لأنه يؤدي إلى الكفاءة وهذا ما اجتمعت عليه معظم الإدارات التي تستخدم التخطيط الإستراتيجي ومن أهم المبررات الداعية إلى استخدام التخطيط الإستراتيجي هو أنه يزود الإدارة بمرشد حول ما الذي تسعى لتحقيقه، ويساعدها على توقع التغيرات في البيئة المحيطة بها مع المخاطر المحتملة وكيفية التأقلم معها، وكيفية توزيع الموارد المتاحة وتحديد طرق إستخدامها وتقديم الموازنات الأفضل، مع ضمان استمرار عمل الإدارة بوجود الموظفين ذوي الكفاءة العالية.

## الفصل الأول:

### التخطيط التقليدي في الإدارة العامة

تهتم الإدارة العامة بتسيير وتنظيم الشؤون العامة أو أمور المجتمع، وهي تمتلك عدة وسائل للقيام بمهامها، وهذه الوسائل هي بشرية ومادية ومالية، وقد تطوّر دور الإدارة العامة بالتزامن مع تقدّم المجتمعات، وتأثّر هذا التطوّر بمجموعة من العوامل من أهمّها النهوض الاقتصادي، ووجود أزمات إقتصادية، وظهور الأنظمة السياسيّة مثل الإشتراكية، ممّا أدّى إلى تراكم أعباء جديدة على الدول نتج عنها تطوّر في الإدارات الحالية والأدوات المُستخدَمة فيها. وحصلت الإدارة العامة على اهتمام من قبل العلماء في كافّة أنحاء العالم، وساهم ذلك في ظهور علم الإدارة العامّة بصفته من العلوم الاجتماعيّة التي اهتمّت في الأحداث الإداريّة بصفتها من الظواهر الاجتماعيّة. في الوقت الحالي أصبح للإدارة العامة أهميّة كبرى في الوصول إلى النمو الاقتصادي وتنظيم الشؤون الاجتماعيّة عن طريق الإستعانة بأجهزة الإدارة العامة.

وتقوم الإدارة العامة بتحقيق أهدافها بموجب الوظائف العديدة المنوطة بها وعلى رأسها التخطيط. فهو يعتبر الوظيفة الأولى والأساس للوظائف الأخرى وقد نمت هذه الوظيفة بالتزامن أيضاً مع نمو وتطوّر دور الإدارة العامة مع نمو دور الحكومة ونشاطاتها التنفيذية، وأصبح عمليّة لا بد منها ولا يمكن لأي قطاع الإستغناء عنه وخاصة مع تعقّد الأعمال والمشاكل والمجتمعات والإقتصادات وعمليات التنمية وتأثير التقدّم العلمي والتكنولوجي. وعلى هذا الأساس أصبحت مهمة التخطيط من المهام الأساسية للدولة التي فرضت عليها خلق أجهزة إدارية مركزية ولا مركزية للقيام بهذه المهمة.

سوف نتناول في هذا الفصل الإدارة العامة وعلاقتها بالتخطيط وذلك في مبحث أوّل، لنعالج بعدها كيفية تنفيذ التخطيط كوظيفة أساسية لهذه الإدارة في مبحث ثانٍ.

## المبحث الأول: علاقة الإدارة العامة بالتخطيط

الإدارة العامة هي مجموع النشاطات المرتبطة بالأعمال الحكومية والتي تسعى إلى تطبيق السياسة العامة في الدولة، وهي لذلك تعتبر الأداة التنفيذية للسلطة السياسية لتحقيق أهدافها وسياساتها. فالحكومة بحاجة إلى جهاز متكامل ومتناسق ومتعاون بين مختلف العاملين فيه وفي مختلف المستويات لتنفيذ أهدافها،

وهذا الجهاز هو الإدارة العامة. إن لهذه الإدارة العامة وظائف عدّة لتمكينها من تحقيق أهدافها بغية تطبيق السياسة العامة للحكومة وبالتالي تلبية إحتياجات المواطنين، وأهم هذه الوظائف هي التخطيط. لذلك سنتطرق في هذا المبحث إلى أهميّة هذه الإدارة في مطلب أول، وماهيّة التخطيط في مطلب ثانٍ، لنرى أنواع التخطيط في مطلب ثالث.

### المطلب الأول: ماهيّة الإدارة العامة

برزت أهميّة الإدارة العامة عبر السنين ولا سيّما بعد الحربين العالميتين الأولى والثانية، اللّتين وضعتا على عاتق الدولة أعباء جساماً لم يكن من المتيسّر النهوض بها وإنجازها على الوجه السليم إلا بتوفّر إدارة كفوءة ومنظمة وفاعلة. فالعجز الذي عانت منه الدولة بسبب هاتين الحربين على الصعيد البشري والموارد الطبيعية، وما نتج عنه من تدهور كبير في الأوضاع الإقتصادية والإجتماعية والمعيشية، دفع بهذه الدولة إلى البحث عن الوسائل العلمية الأنفع للوصول إلى أهدافها العامة بما هو متوفّر لديها من إمكانيات بشرية ومادية.

وقد برزت هذه الأهميّة أيضاً بشكل أساسي بعد تطوّر مفهوم الدولة الحديثة نتيجة لتبدّل نظرة الشعوب إليها. فمن الدولة الشرطي أو الدركي قديماً، حيث كان دور الدولة مقتصرّاً على حماية الأمن والإستقرار وتحقيق العدالة، وحيث كان الشعب يرفض تدخّل الدولة في شؤونه ويعتبره حدّاً لحرياته، إلى الدولة الراعية، حيث تتدخّل الدولة في معظم شؤون وشجون الشعب الذي نادى بوجود تدخّلها في مختلف نواحيه الإقتصادية والإجتماعية والثقافية. وتبعاً لذلك، فقد تغيّرت حقوق وواجبات كل من الدولة والمواطن وتطوّرت مع تطوّر هذا المفهوم وباتت الدولة في عصرنا الحاضر تتدخّل في حياة المواطن منذ ولادته وحتى وفاته.

### أولاً: أهميّة الإدارة العامة

إن إنسان اليوم، طيلة حياته، تكون كافة تصرفاته مرعيّة بموجب أنظمة وقوانين تسنّها الدولة وتسهر على تطبيقها وحسن تنفيذها. وطبيعي أن يكون هذا التدخّل للدولة في شؤون رعاياها قد استلزم زيادة في

النفقات وتتوعاً وتعقيداً في النشاطات والأعمال وبالتالي إستوجب وجود أجهزة إدارية تقوم بها بأسلوب علمي وكفاية إنتاجية وتخطيط دقيق وشامل لكافة نواحي وجوانب هذه النشاطات والأعمال.<sup>(١)</sup>

تتمتع الإدارة العامة بصفة العمومية أو الرسمية، لأنها ترتبط بالأعمال الحكومية، لذا يتحكّم في الإدارة العامة القانون العام الذي يضع لها ضوابط وأطر العمل فيها، ويعمل الموظفون فيها بصفتهم الرسمية وليست الشخصية، وعلى هذا الأساس تتعامل الإدارة العامة مع الأفراد بصفتها العامة.

والإدارة العامة تعتبر من دعائم الدولة التي تستند إليها في تنفيذ وظائفها وتحقيق أهدافها، فهي الوسيلة التي تستخدمها الحكومة لتنفيذ سياساتها العامة بكل دقة وفعالية، وخاصة في العصر الحالي حيث ازدادت أهميّة الإدارة العامة بعد تدخّل الدولة في كافة شؤون المواطنين. وتضم الإدارة العامة كافة أبناء المجتمع إن من حيث تأمين الوظائف الشاغرة فيها لهم أو لناحية تقديم الخدمات للكافة دون تمييز بين الفئات المتعدّدة، أي أنها لا تستهدف فئة معيّنة دون أخرى.

وباختصار يمكن القول أن نجاح الدولة يرتبط بمدى النجاح والكفاءة التي تحقّقها الإدارة العامة فيها، فالدولة الناجحة تقوم بتسيير أعمالها إدارة ناجحة، والإدارة الناجحة قادرة على سدّ النقص في التشريع أو حتى في النظام السياسي بعكس الإدارة الفاسدة القادرة على هدم الدولة.

### ثانياً: وظائف الإدارة العامة

تقوم الإدارة العامة، بوصفها مجموعة من الأنشطة والوظائف، بتأمين مهام الدولة في شتى المجالات والميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتنموية والعلمية والتكنولوجية... وهي بهذه الصفة الجهاز المكلف من السلطة السياسية تنفيذ هذه المهام وتكييفها مع حاجات ومصالح المواطنين والمجتمع، حيث تتحقّق الأهداف السياسية ويتأمن الإتصال بين الحكومة والمواطنين وتتحقّق بالتالي المصلحة العامة.<sup>(٢)</sup>

(١) فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، بيروت، ١٩٩٩، ص ١٩-٢٠.

(٢) Charles Debbasch, science administrative, Dalloz, Paris, 1976, p 36-49.

إن هذه المهام والوظائف للإدارة العامة هي ثابتة وصالحة لكل الأنظمة السياسية والإقتصادية والإجتماعية على اعتبار أنها تتعلّق بتنفيذ مهام الدولة الكبرى النامية والمتغيرة<sup>(١)</sup> بنمو وتغيّر حاجات المجتمع، وباعتبار أن الإدارة العامة هي الجهاز الذي ينبثق من السلطة السياسية وخاصة السلطة التنفيذية. فمهام الإدارة إذاً هي انعكاس لمهام الدولة، ولا يمكن للدولة أن تمارس وظائفها إلا من خلال الإدارة<sup>(٢)</sup>. والإدارة العامة نشاط يجتاز مراحل متعدّدة متنوّعة ومتداخلة بغية تحقيق الغاية المرسومة له. ويختلف علماء الإدارة في تحديد هذه المراحل أو الوظائف الإدارية.

فاعتبر Fayol أن الوظائف الأساسية للإدارة هي: التخطيط (planning)، التنظيم (organizing)، القيادة (commanding)، التنسيق (coordinating)، الرقابة (controlling).<sup>(٣)</sup> أما Luther Gulick فاعتبر أن المهام أو الوظائف الإدارية تتلخّص في كلمة (POSDCoRB) أي: التخطيط (planning)، التنظيم (organizing)، التوظيف (staffing)، التوجيه أو القيادة (directing)، التنسيق (coordinating)، الإعلام والتقارير (reporting)، التمويل (budgeting).<sup>(٤)</sup> من ناحية أخرى فقد حاول Leonard White أن يجمع المهام الإدارية في ثلاث فئات إدارية على الشكل التالي:<sup>(٥)</sup>

١- المهام الميدانية - التنفيذية، وتقوم بها وحدات رئيسية، وهي المهام الرئيسية للإدارة المتعلّقة بمهام السيادة (دفاع، أمن...) ومهام تربية وإجتماعية وإقتصادية. وبواسطة هذه المهام تقوم الإدارة بتأمين التقديرات مباشرة للمواطنين.

(١) المرجع السابق، ص ٤٠ - ٤١.

(٢) Rolan Drago, l'administration publique, Armand Collin, Paris, 1971, p 58-67.

(٣) Henri Fayol, general and industrial management, pitman, London, 1949, p 13.

(٤) Luther Gulick and others, papers on the science of administration, institute of public administration, Columbia university, new York, 1937, p 119.

(٥) Leonard White, introduction to the study of public administration, the macmillan company, New York, 1955, p 195-196.

٢- المهام المساعدة التي تقوم بها وحدات مساعدة، وهي مهام تساند الأولى الرئيسية وهي ليست على علاقة مباشرة بالمواطنين، بل تقوم بتأمين التقديمات لمختلف الوحدات الإدارية (إدارة الأفراد، والأموال، والمحاسبة، والتوثيق، والمسائل القانونية).

٣- المهام القيادية، وهي المهام التي تمارس بالإحتكاك مع السّلطة السياسية أو تتضمن قيادة الوحدات الإدارية مباشرة وإعداد سياسة المرافق.

باختصار إن النشاط الإداري، وإن كثرت وتوّعت الآراء حول مراحل أو وظائفه، فإنه ينطوي على الوظائف الأساسية التالية:<sup>(١)</sup>

- التخطيط: وهو المرحلة التي يتم فيها رسم السياسات وتحديد الأهداف.
- التنظيم: وهو المرحلة التي تسبق التنفيذ حيث يتم وضع الهياكل التنظيمية وتنمية الأجهزة الإدارية.
- التنسيق: وهي تحديد العلاقات الداخلية بين الوحدات الإدارية وداخل كل وحدة من نفس المستوى.<sup>(٢)</sup>
- القيادة: وتشمل السيطرة والقدرة على توجيه المرؤوسين وإدارتهم بغية تمكينهم من تأدية الأعمال الموكولة إليهم وتحقيق الأهداف المرسومة.
- الرقابة: وتشمل إجراء المراقبة على المرؤوسين للتأكد من أن الأعمال التي تتم مطابقة للخطط الموضوعية وبالتالي تقييم المرؤوسين وإنتاجيتهم.

ومن مراجعة معظم الوظائف الأساسية للإدارة بشكل عام والإدارة العامة بشكل خاص، وخاصة مع تطوّر دور الدولة وتحولها من دولة الحارس أو الشرطي إلى دولة العناية والرفاهية، نجد أن العملية الإدارية أصبحت مجموعة من المراحل المرتبطة بمجموعة من الوظائف التي يأتي التخطيط بكافة أنواعه في طليعتها. وقبل الحديث عن النوع الذي يعنينا وهو التخطيط الإستراتيجي، لا بد لنا من التطرّق إلى أنواع التخطيط بعد إظهار مفهومه وأهميته ثم طرقه وأجهزته ومقوماته وعوائقه بنوع من الإيجاز.

(١) فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ٢٥.

(٢) علي الشامي، الإدارة العامة والتحديث الإداري مقارنة نظرية تطبيقية، (د. ن)، طبعة أولى، بيروت، ١٩٩٣، ص ٧١ - ٦٧.

## المطلب الثاني: ماهية التخطيط

يعتبر التخطيط أهم مرحلة من مراحل العملية الإدارية والأساس الذي تركز عليه المراحل الأخرى، لذلك فقد ورد كأول وظيفة من وظائف الإدارة عند مجمل الباحثين والإداريين، فهم وإن حاولوا تغيير أو إضافة أو إلغاء بعض الوظائف، إلا أن وظيفة التخطيط تبقى ثابتة وكأولوية تركز عليها معظم الوظائف الأخرى. ومن البديهي أن يشمل هذه الوظيفة تطوراً تبعاً لتطور مفهوم الدولة ومهامها بفعل تدخلها في شتى القطاعات والمجالات.<sup>(١)</sup>

### أولاً: مفهوم التخطيط

التخطيط يعني رؤية المستقبل أو التنبؤ به ثم الإستعداد لمواجهته.<sup>(٢)</sup> وهذا يتطلب تفكيراً عميقاً وتمحيصاً دقيقاً وتصوراً شاملاً وخبرة عالية. والإستعداد لمواجهة المستقبل يتطلب جمع الحقائق وإجراء الإحصاءات واستنباط الحلول الملائمة وإعداد السياسات والبرامج وتحديد الوسائل المادية والبشرية اللازمة لتنفيذها. ولقد حاول العديد من العلماء أن يعرفوا التخطيط بمفهوم جامع وشامل يطبق على جميع قطاعات المجتمع بما فيها الدولة، وبالفعل فقد أجمعوا على كونه عملية التنبؤ بالمستقبل وتحديد الأهداف والوسائل المناسبة لبلوغها.<sup>(٣)</sup>

وقد عرّف Fayol التخطيط كالتالي: "إذا لم يكن التنبؤ هو كل الإدارة فهو على الأقل جزء أساسي منها، وأن تتنبأ في هذا المجال، يعني تقييم المستقبل والإستعداد له. وعلى ذلك فالتنبؤ في حد ذاته نشاط حقيقي"<sup>(٤)</sup> وقد عرّف Albert Waterston التخطيط بأنه "عملية ذهنية منظمّة لاختيار أفضل الوسائل الممكنة لتحقيق أهداف محدّدة".<sup>(٥)</sup>

(١) المرجع السابق، ص ٧٣.

(٢) فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ٤٥.

(٣) علي الشامي، الإدارة العامة والتحديث الإداري مقارنة نظرية تطبيقية، مرجع سبق ذكره، ص ٧٣.

(٤) Henri Fayol, general and industrial management. مرجع سبق ذكره، ص ٤٨

Albert Waterston, development planning lessons of experience, the Johns Hopkins press, 1<sup>st</sup> edition, Maryland, (٥) USA, 1965, p 8-26.



وقد عرّفه الدكتور سليمان الطماوي بأنه "تدبير يرمي الى مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفاً لتحقيق أهداف محدّدة".<sup>(١)</sup> كما عرّفه Norman wade بأنه علم وفن لفهم الوضع الحالي، وتصورّ الوضع في المستقبل، ورسم الطرق الفعّالة للوصول إلى هذا المستقبل المنشود.<sup>(٢)</sup>

### ثانياً: أهمية التخطيط

- على أساس مختلف التعاريف السابقة للتخطيط، يمكن استنتاج ميزات متعدّدة وهي أنه:
- عملية ذهنية تستفيد من قدرات الانسان ومعارفه وخبراته لتحديد المستقبل واحتمالاته وإمكاناته.
  - عملية تقوم على إمكانية التغيير فهو محاولة لاستبدال طرق متّبعة بأفضل منها.
  - عملية مستمرة بتغيّر الزمان والمكان ونتيجة لتطوّر العلوم الحديثة وتقدّمها.
  - عملية منظمة تربط الوسائل بالأهداف وتتطلّب التنسيق والترابط بين الأجهزة المختلفة لتحقيق الهدف.
  - عملية تستوجب التنفيذ، إذ لا جدوى من إبقاء الخطط حبراً على ورق دون تفعيلها ووضعها موضع التنفيذ.
  - عملية تتطلّب التضحية ذلك أن توفير الموارد اللازمة للتنفيذ يستوجب غالباً عصر النفقات غير المجدية وأحياناً التقشّف من الجيل الحاضر لصالح الجيل القادم.
  - إن التخطيط لا يركّز دائماً على معلومات واضحة وكاملة، بل أحياناً على إفتراضات حول المستقبل.
  - إن التخطيط يساعد القادة الإداريين على تفهّم المشكلة لاستنباط الحل الملائم لها.
  - يساعد التخطيط على استباق الأحداث والتكيّف مع الظروف المستجّدة المتغيّرة.<sup>(٣)</sup>

وعلى هذا الأساس ينظر إلى التخطيط كإحدى الوظائف الأساسية للدولة ولنشاطات أجهزتها السياسية والإدارية. فأى عمل ناجح يسبقه تخطيط ناجح. فالتخطيط يجب أن يسبق التنفيذ وهو مبدئياً أولى العمليات التي يتوجّب على الإداري أن يقوم بها لأن نشاطاته الأخرى كالتنظيم والتوجيه والرقابة مرتبطة

(١) سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الادارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٩، ص ١٦٠ - ١٦٣.

(٢) Norman Wade, the battle staff, plan design prepare execute assess, the lighting press, 4<sup>th</sup> edition, USA, 2012, p1-27.

(٣) المرجع السابق، p 1-28.

بالتخطيط. وهو أيضاً ليس وظيفة جديدة للدولة أو الإدارة، فجميع المجتمعات قد شهدت تدخلاً استراتيجياً للدولة يقوم على استدراك التطورات والأزمات المحتملة ومواجهتها ووضع الحلول لها، وكلما تطوّر المجتمع وازدادت حاجات البشر، كلما ازداد تدخل الدولة وازداد أيضاً لجوءها إلى عملية التخطيط لاستدراك واستباق المشاكل والتطورات المحتملة واستشراف المستقبل وذلك بوضع الخطط والبرامج المناسبة.<sup>(١)</sup> ولأن مهمة التخطيط أصبحت من المهام الأساسية للدولة، فقد فرض عليها خلق أجهزة إدارية مركزية ولا مركزية تقوم بمهمة التخطيط سواء كانت هذه الأجهزة وزارات أو هيئات أخرى.

وبشكل التخطيط في الإدارة العامود الفقري لكافة عناصرها ومقوماتها. فالوزارات والإدارات والمؤسسات في الدولة تعمل بشكل متشابك ومتناسق مع بعضها البعض حيث تكمل الواحدة الأخرى وتعمل بانتظام وتتناسق وانسجام في تحقيق أهدافها الخاصة، فتكون بذلك تحقق الهدف الأعلى والأسمى الذي هو هدف السلطة السياسية. كل هذا يتم بواسطة تخطيط واضح ودقيق ومترايط وشامل ويحدّد لكل جهاز دوره ومهامّه، ويتم على أساسه العمل المطلوب على أكمل وجه.<sup>(٢)</sup>

لكن وإن كانت هذه المواصفات والتعريفات واحدة، فإن أنواع التخطيط قد تنوّعت بتنوّع الإدارات ووظائفها.

### المطلب الثالث: أنواع التخطيط

أصبح التخطيط اليوم ضرورة أساسية في العصر الحديث، بحيث لم يعد يقتصر على مجال واحد أو مرفق واحد، بل أصبح كمفهوم وكوظيفة من العمليات الجوهرية لكل مرفق من مرافق المجتمع ومؤسساته ولا سيّما الدولة وأجهزتها الإدارية وغير الإدارية، وما نجاح وتقدّم بعض الدول الحديثة التي تعتمد على التخطيط السليم في كافة أعمالها ومشاريعها إلا دليل على جدوى التخطيط وأهميته. فلا تنظيم ولا قيادة ولا مراقبة ولا إدارة ولا تنمية شاملة أو جزئية دون تخطيط. فهو ضرورة تقنية لتقدّم المجتمع. لذلك عمدت أغلب الدول إلى اتباع أساليب وأنماط متعدّدة لهذه التقنية لتعبّر بها عن واجهتها السياسية والعملية.

---

(١) Etienne Balazs, la bureaucratie celeste, gallimard, Paris, 1968, p 36.

(٢) فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ٤٧.

## أولاً: أنواع التخطيط الرئيسية

إن التخطيط متعدّد الأنواع والأساليب والأشكال، فهناك التخطيط الشّامل والتخطيط الجزئي، والتخطيط المركزي واللامركزي، والمرن والإلزامي، والمرحلي، والقطاعي.... ويمكن القول بأن التخطيط ينقسم بصورة أساسية إلى ثلاث أنواع رئيسية هي: تخطيط مركزي إلزامي، وتخطيط تأسيري، وتخطيط تشجيعي.<sup>(١)</sup> الأول يشكّل الصورة الغالبة للتخطيط في البلاد الشيوعية والإستراكية، والثاني يشكّل الأسلوب السائد في نظم المبادرة الفردية أو النظم المختلطة أي النظام الذي يعيش فيه القطاع الخاص جنباً الى جنب مع قطاع عام يتمتّع بقدر مذكور من الأهميّة، بالإضافة إلى نوع ثالث يقع بين المفهومين هو التخطيط التشجيعي.

### ١- التخطيط الإلزامي:

يشكّل الأسلوب السائد العمل به في النظم الإشتراكية والشيوعية حيث تعود ملكيّة معظم أدوات الإنتاج للدولة. ويتمثّل هذا الأسلوب في صورته الخالصة في وضع أهداف كمّية محددة ليس فقط للإقتصاد القومي في مجموعه أو لمختلف قطاعاته، بل للوحدات الإقتصادية التي يتألّف منها أيضاً.<sup>(٢)</sup> وتتخذ هذه الأهداف صورة تعليمات تتناول كمّية الإنتاج ونوعه ووسائله والأسلوب الفنّي المتّبع للإنتاج.... ويفرض على الوحدات الإنتاجية الإلتزام بهذه التعليمات في ممارسة نشاطاتها.

### ٢- التخطيط التأسيري أو الإستدلالي:

هو الأسلوب السائد في النظم الرأسمالية التي تعتمد على المبادرة الفردية حيث يحتل القطاع الخاص منزلة جوهرية في الإقتصاد القومي ويطلق عليه هذا الوصف لأن المجاميع الكبرى التي تتضمنها الخطة (مثل الإستهلاك والإستثمار والصّادرات والواردات...) ما هي إلا مؤشّرات تقرّرت على ضوء سلوك الإقتصاد القومي في الماضي القريب فضلاً عما يرجى أن يحقّقه خلال سني الخطة. وهذا التخطيط لا يتعرّض

(١) محمد زكي شافعي، محاضرات في التنمية والتخطيط، جامعة بيروت العربية، دار الأحد (البحيري إخوان)، بيروت، ١٩٧٣، ص ٤١.

(٢) المرجع السابق، ص ٤٢.

لتفاصيل الحياة الإقتصادية ولا يفرض على الوحدات الإنتاجية، المملوكة ملكية خاصة، إلزام بتحقيق أهداف الخطة، إلا بالنسبة للسلع الأساسية أحياناً.<sup>(١)</sup>

### ٣- التخطيط التشجيعي:

ينبغي الإنتباه إلى أنه من الخطأ أن يُقرن التخطيط الإلزامي بشكل مطلق بالدول الاشتراكية، وأن يُقرن التخطيط التأسيري مطلقاً بالنظم الرأسمالية، ذلك أن هناك اتجاه في الدول الإشتراكية والشيوعية نحو إيلاء الوحدات الإنتاجية درجة أكبر من الحرية في تحديد أهدافها الإنتاجية ووسائل تحقيقها وذلك لتفادي بعض العيوب التي تتولد عن اتباع النمط الصّارم للتخطيط المركزي، كما أنه في المقابل فقد اعتمدت عدة دول رأسمالية أو تنتمي للنظم المختلطة الأسلوب المركزي الإلزامي خاصة بعد الحرب العالمية الثانية في فترة تعمير ما خربته الحرب.

لذلك فقد برز نوع ثالث من التخطيط يقع بين هذين المفهومين هو التخطيط التشجيعي،<sup>(٢)</sup> حيث تتدخل الدولة نسبياً بالنشاطات الإنتاجية بهدف تشجيع الأخذ بسياساتها العامة واعتماد أنواع معينة من التخطيط لتحقيق بعض الأهداف، وتلجأ الدولة فيه لاعتماد سياسة الحوافز والروافع، فتحدد الدولة الأهداف والبرامج الداعمة لها، وتتدخل بصورة غير مباشرة لتحقيق هذه الأهداف عبر فرض عقوبات أو ضرائب أو تقديم مساعدات وقروض وإعفاءات لتؤثر على سير هذه الأهداف.

### ثانياً: الأنواع المتعددة للتخطيط

سواء جرت ممارسة التخطيط بصورة إلزامية أو تأسيرية أو تشجيعية، فإنه يندرج ضمن تصنيفات عدة:<sup>(٣)</sup>

فمن حيث إطار التخطيط هناك: - التخطيط الشامل

- التخطيط الجزئي

(١) المرجع السابق، ص ٤٣.

(٢) علي الشامي، الإدارة العامة والتحديث الإداري مقارنة نظرية تطبيقية، مرجع سبق ذكره، ص ٧٩.

(٣) - عبد الكريم درويش وليلى تكللا، أصول الإدارة العامة، المكتبة الأنجلو مصرية، القاهرة، ١٩٧٦، ص ٢٨٨.

- ابراهيم شبحا، الإدارة العامة، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٣، ص ١٧٥ - ١٩٠.

- التخطيط مشروع مشروع

ومن حيث النطاق الجغرافي هناك: - تخطيط المناطق

- تخطيط إقليمي

- تخطيط المدن

- تخطيط ريفي .....

ومن حيث النطاق الزمني هناك: - التخطيط القصير الأجل

- التخطيط المتوسط الأجل

- التخطيط الطويل الأجل

ومن حيث الموضوع هناك: - التخطيط الإداري

- التخطيط التربوي

- التخطيط الإقتصادي

- التخطيط الإجتماعي .....

ومن حيث طبيعة التخطيط: - التخطيط البنوي

- والتخطيط الوظيفي

### ١- التخطيط الشامل:

هو مجموعة الخطط والبرامج التي تقع على المستوى القومي الشامل والعام وتشمل مختلف مرافق

المجتمع ومجالاته،<sup>(١)</sup> وتتطرق إلى تحديد أهداف كمية إقتصادية واجتماعية للإقتصاد القومي بمختلف

مناطقه الجغرافية وشتى القطاعات التي يتألف منها بشكل يستفيد منها جميع المواطنين في كافة المناطق

وشتى المجالات. ويطلق عليه عادة إسم التخطيط القومي أو الوطني الشامل.<sup>(٢)</sup> فهو تخطيط قومي لأنه على

(١) أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٩، ص ٣٢٢-٣٣٠.

(٢) فوزي حبیب، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ٤٩.

مستوى الوطن ككل لاعتباره يتم على مستوى الدولة بأكملها بحيث يشمل كافة أجهزتها ورقعتها، وهو تخطيط شامل لأنه يشمل كافة نشاطات الدولة وقطاعاتها.

تتولى مبدئياً السلطان التنفيذية والتشريعية في الدولة صلاحية وضع وإقرار التخطيط القومي الشامل لأنه يتعلق بسياسة الدولة العليا. ويجري إعداد الخطة على أساس نظرة واقعية للإقتصاد القومي وأساليب سليمة للتنبؤ الإقتصادي، لذلك لا يوجد خشية من حدوث إختناقات تستعصي مجابتهها، ما لم يطرأ ظرف لم يكن من الممكن التنبؤ بحدوثه. ولهذا يجمع الإقتصاديون على أن يكون التخطيط الشامل هو الهدف النهائي والمستمر للأجهزة التخطيطية في البلاد النامية.<sup>(١)</sup> ولقد بدأ تطبيق هذا التخطيط بشكل واسع في الدول الإشتراكية، بينما كان تطبيقه محدوداً في الدول الرأسمالية حيث الإقتصاد الحر والمنادي بعدم تدخل الدولة، لكن مع تطور مفهوم الدولة الحديثة بدأت الدول الرأسمالية تعتمد هذا التخطيط وعلى نطاق واسع.

## ٢- التخطيط الجزئي:

ويشمل هذا النوع قطاعاً أو قطاعات معينة كالقطاع الزراعي مثلاً أو الصناعي، أو لمنطقة جغرافية معينة<sup>(٢)</sup> ولا يشمل بالتالي الإقتصاد ككل ولا يدخل في حسابه كافة قوى الدولة الإقتصادية. ويهدف هذا النوع من التخطيط إلى تطوير وتنمية ناحية معينة من نواحي الحياة الإقتصادية أو تنمية منطقة معينة أو قطاع معين إقتصادي أو إجتماعي أو إداري كزيادة الإنتاج الزراعي مثلاً... وكذلك يكمن هدفه في مواجهة الأزمات.<sup>(٣)</sup>

على أن من عيوب هذا الأسلوب أنه لا يأخذ بالإعتبار العلاقة المتشابكة بين مختلف قطاعات الإقتصاد الوطني. فتخطيط القطاع الصناعي مثلاً لا يمكن أن يكون رشيداً ما لم يكن في ضوء خطة محددة للقطاع الزراعي نظراً للترابط الوثيق القائم بين هذين القطاعين. وبالمثل لا يؤدي تخطيط القطاع العام وحده إلى نتائج الفضلى إذ يتعايش ويتربط مع قطاع خاص يتمتع بقدر من الأهمية. على أنه حيث لا يوجد

(١) محمد شافعي، محاضرات في التنمية والتخطيط، مرجع سبق ذكره، ص ٤١.

(٢) المرجع السابق، ص ٣٩-٤٠.

(٣) علي الشامي، الإدارة العامة والتحديث الإداري مقارنة نظرية تطبيقية، مرجع سبق ذكره، ص ٨٠.

تخطيط شامل فلا بد للدولة إذاً من البدء بوضع تخطيط لقطاع معين، على أن يتدرّج البلد من هذا إلى التخطيط الشامل عندما تتوفّر مقومات اللجوء إليه.

### ٣- التخطيط مشروع فمشروع:

ويكون في إعداد مشروعات منعزلة لا يربط بينها رابط، وإن انتظمت أحياناً في سلك "برنامج" للتنمية. وربما لا يوجد من الإقتصاديين اليوم من يقر مثل هذا الأسلوب، حيث لا يقوم التخطيط على أساس تقييم كمّي للموارد المتاحة للبلاد أو مفاضلة بين مختلف وجودة الإستعمال المتاحة لهذه الموارد. من هنا يميّز هذا النوع من التخطيط بهدر الموارد وبروز "الإحتقاقات" بما يحيط أشدّ الأضرار بالإستقرار الإقتصادي وبالتالي بعملية التنمية ذاتها. لذلك يستبعد كثير من الإقتصاديين هذا الأسلوب من مفهوم التخطيط.<sup>(١)</sup>

### ٤- تخطيط المناطق أو التخطيط الإقليمي:

يهدف هذا النوع إلى تخطيط منطقة معينة لجهة تنميتها ورفع مستواها الإقتصادي والإجتماعي من أجل تحقيق التوازن وردم التفاوت بين المناطق. وأبرز الأمثلة على ذلك التخطيط المتعلق بتعمير وادي تينيسي في الولايات المتحدة الأميركية<sup>(٢)</sup> والذي أطلقه الرئيس الأميركي آنذاك فرانكلين روزفلت عام ١٩٣٣ في وادي نهر تينيسي لمعالجة تداعيات الأزمة الإقتصادية العالمية لعام ١٩٢٨ والتي بدأت في الولايات المتحدة الأميركية، عن طريق القيام بمشاريع إنمائية في تلك المنطقة كبناء السدود وسكك الحديد ومعامل الطاقة الكهربائية وطرق المواصلات وخطوط الملاحة على طول نهر تينيسي والعديد من مشاريع البنية التحتية، بغية تطوير القطاع الإقتصادي في الزراعة والصناعة والمواصلات وتأمين فرص عمل للمواطنين.

### ٥- تخطيط المدن:

ويهدف إلى إنشاء وتنمية المدن وما يحيط بها من متطلبات ومستلزمات حديثة من ناحية أو نواح محددة كتخطيط الشوارع والأبنية والحدائق والمواصلات... ويصح هذا التخطيط بصورة خاصّة عند تعمير

(١) محمد شافعي، محاضرات في التنمية والتخطيط، مرجع سبق ذكره، ص ٣٩.

(٢) Tennessee Valley Authority, the TVA act, available from: [https://www.tva.gov/About-TVA/Our-](https://www.tva.gov/About-TVA/Our-History/The-TVA-Act)

[History/The-TVA-Act](https://www.tva.gov/About-TVA/Our-History/The-TVA-Act), internet, accessed: 5/10/2017.

مدن جديدة كمدينة برازيليا في البرازيل إذ لا تعترض التخطيط في هذه الحالة أيّة عقبة أو صعوبة، وكذلك مشروع ايكوشار في لبنان الذي هو عبارة عن عدة مشاريع أعدّها المهندس الفرنسي Michel Ecochard خلال الفترة الممتدة بين عامي ١٩٥٨ و ١٩٦٤ بناء لطلب الحكومة اللبنانية في عهد الرئيس فؤاد شهاب للقيام بمشاريع التخطيط المدني والإعمار لعدّة مدن لبنانية وهي صيدا (١٩٥٨) وجونيه وجبيل (١٩٦٠) وبيروت الكبرى (١٩٦٣).<sup>(١)</sup>

#### ٦- التخطيط المركزي واللامركزي:

يرتبط هذان الأسلوبان بالجهة التي تقوم بعملية التخطيط ورسم الأهداف والبرامج. فإذا كانت هذه الجهة عبارة عن الهيئات المركزية في الدولة نكون أمام حالة التخطيط المركزي، أما إذا شاركت الهيئات اللامركزية في وضع الأهداف والبرامج والخطط نكون أمام تخطيط لامركزي.

#### ٧- التخطيط البيوي والوظيفي:

يهدف الأول إلى إجراء تغييرات جوهرية في بنية المجتمع تشمل جميع القطاعات و المرافق، أما الثاني فيتناول بعض المرافق ولا يحدث تغييرات جوهرية وكبيرة في بنية المجتمع.<sup>(٢)</sup>

#### ٨- التخطيط الزمني أو المرحلي:

أ- أنواعه: ويهدف إلى وضع مراحل زمنية لتنفيذ الخطة ويتضمّن ثلاثة أنواع:<sup>(٣)</sup>

(١١) - التخطيط القصير الأجل: ويشتمل على الخطط لفترة سنتين وما دون، وهو أساس

التخطيط في النظام الليبرالي، ويتّجه لأن يكون مؤقتاً ولمواجهة الأزمات ويتّخذ شكل إقامة

---

(١) Eric Verdeil, Michel Ecochard in Lebanon and Syria (1956-1968), the spread of modernism, the building of the independent states and the rise of local professionals of planning, European association of urban history, Lyon, france, 2008, available from:

[https://www.researchgate.net/profile/Eric\\_Verdeil/publication/32220523\\_Michel\\_Ecochard\\_in\\_Lebanon\\_and\\_Syria\\_1956-](https://www.researchgate.net/profile/Eric_Verdeil/publication/32220523_Michel_Ecochard_in_Lebanon_and_Syria_1956-1968-The_spread_of_Modernism_the_Building_of_the_Independent_States_and_the_Rise_of_Local_professionals_of_planning/)

[1968-The\\_spread\\_of\\_Modernism\\_the\\_Building\\_of\\_the\\_Independent\\_States\\_and\\_the\\_Rise\\_of\\_Local\\_professionals\\_of\\_planning/](https://www.researchgate.net/profile/Eric_Verdeil/publication/32220523_Michel_Ecochard_in_Lebanon_and_Syria_1956-1968-The_spread_of_Modernism_the_Building_of_the_Independent_States_and_the_Rise_of_Local_professionals_of_planning/), internet, accessed: 5/10/2017.

(٢) علي الشامي، الإدارة العامة والتحديث الإداري مقارنة نظرية تطبيقية، مرجع سبق ذكره، ص ٨١.

(٣) المرجع السابق، ص ٨١.



مشروعات عامة عاجلة أو طارئة حتى انتهاء الأزمة، وأبرز مثال على ذلك ما حصل في أميركا على أثر الأزمة الاقتصادية عام ١٩٢٩.

(٢٢)- التخطيط المتوسط الأجل: ويشتمل على الخطط الموضوعة لفترة تتراوح بين سنتين وخمس سنوات، ويشتمل على برامج التنمية الشاملة وبتنفيذ الخطة العامة، والتي تلعب دوراً كبيراً في تطوير القطاعات المختلفة على اعتبار أن الخطط الموضوعة يمكن إنجازها في الفترة المحددة.

(٣٣)- التخطيط الطويل الأجل: وهي التي تتطلب فترة تزيد على الخمس سنوات ويمكن أن تصل حتى عشرين سنة أو أكثر، وتوجد هذه الخطط في المشروعات الرأسمالية الضخمة التي يتطلب إنجازها وقتاً طويلاً ونفقات باهظة، وكذلك تشتمل على الإستراتيجية العامة والسياسة الشاملة للتنمية.

ب- عوامل تقرير عمر الخطة: إن تقرير عمر الخطة يركز على عوامل عديدة أبرزها: (١)

(١١)- مدى وضوح المستقبل: حيث أن استقرار الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية يلعب دوراً أساسياً في مدى وضوح المستقبل، فكلما كان هناك تغييرات مستمرة في الأوضاع العامة، يكون المستقبل غير واضح مما يضطر إلى اعتماد الخطط القصيرة والعكس صحيح.

(٢٢)- مدى توافر الخبرة في مجال التخطيط: ذلك أن التخطيط الطويل الأجل خاصة يتطلب خبرة فنية عالية وتجارب واسعة وقدرة على دراسة المحيط والمتطلبات والوسائل وإمكانية النجاح لضمان تنفيذ الأهداف.

---

(١) فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ٥١.

(٣٣) - **مدى توافر وسائل جديدة للإنتاج:** فالنَّظور والإختراعات الجديدة والوسائل الحديثة

في عملية الإنتاج وأداء الأعمال تؤمن تعديلاً جذرياً على الخطط الطويلة لمراعاة هذا التطور، مما يجعلها عديمة الجدوى وغير فعّالة وبالتالي ينبغي تعديلها بخطط بديلة.

(٤٤) - **مدى توفر الإمكانيات المادية:** ذلك أن وجود الوسائل المادية من أموال ومعدات

يساعد في تقرير عمر الخطة.

وعلى هذا الأساس، فإن الدولة لدى اعتمادها خطة معينة، يجب أن تأخذ بعين الإعتبار إستقرار الأوضاع السياسية والإقتصادية والإجتماعية في الداخل والخارج المحيط بها خاصةً، ومدى توفر الإمكانيات المادية والأموال والوسائل اللازمة للعملية الإنتاجية، والخبرات اللازمة لدى القائمين بمسؤولية التخطيط وإذا لزم الأمر الإستعانة بخبرات خارجية، مع الأخذ بالإعتبار أيضاً التطور والإختراعات التي تحصل والتي يمكن أن تؤثر في سير الخطة ومدى نجاحها.<sup>(١)</sup>

#### ٩- **التخطيط بحسب الموضوع:**

يمكن أن تتضمن الخطة تخطيطاً إدارياً أو إجتماعياً أو إقتصادياً أو تربوياً أو صحياً أو عمرانياً... وتهدف إلى تحقيق أهداف عامة بحسب الموضوع المخطّط فيه.

أ- **التخطيط الإداري:** يتضمن تحديد الأهداف والوسائل والوقت اللازم للقيام بأنشطة وأعمال ذات صفة إدارية كتنظيم الأجهزة الحكومية ومراقبتها وإعداد وتدريب العناصر البشرية العاملة فيها وغيرها من الأعمال التي تؤدي إلى تحسين العمل الإداري. وقد قامت بعض الدول في هذا الصدد بإنشاء بعض الوزارات أو الهيئات التي تضع الخطط اللازمة لتحسين المعاملات ورفع مستوى الموظفين والقيام بكافة العمليات التي تؤدي إلى الإصلاح الإداري.

ب- **التخطيط الإجتماعي:** يهدف إلى الوصول للتنمية الإجتماعية عبر تنشيط الخدمات والمشاريع الإجتماعية من النواحي الصّحية والتعليمية والمعيشية وغيرها...

(١) المرجع السابق، ص ٥٢.

ج- التخطيط الإقتصادي: يهدف لتحقيق التنمية الزراعية أو الصناعية أو التجارية أو غيرها، وقد يشمل قطاعاً واحداً معيناً أو عدة قطاعات إقتصادية.<sup>(١)</sup>

### المبحث الثاني: تنفيذ التخطيط

بعد أن تطرقنا لدور الإدارة العامة وأهمية التخطيط كمهمة أساسية فيها، سوف نتناول في هذا المبحث آلية وضع الخطة، وأجهزة التخطيط المختصة، ثم لنذكر في مرحلة لاحقة مقومات التخطيط وعوائقه.

### المطلب الأول: طرق وأجهزة التخطيط

يبدأ التخطيط في الإدارة العامة مع السلطة السياسية التي تضع أهدافها والمبادئ العامة لعملها، ثم تقوم السلطة الادارية بإعداد التخطيط اللازم لتحقيق إرادة وأهداف السلطة السياسية عن طريق جمع الحقائق والمعلومات ودراسة المعطيات واستخدام الوسائل المادية والبشرية المتوفرة.

### أولاً: طرق وضع الخطة وتنفيذها

إن هذه الطرق هي عبارة عن الأساليب التي تتبّع من قبل الدولة في وضع خطة معينة أو تبنيها ومتابعة تنفيذها، وهي تتضمن ثلاثة أنواع:

#### ١- طريقة الخطة المفتوحة:

حيث يقوم كل جهاز أو وحدة إدارية تنفيذية بوضع وتقديم الخطط إلى الهيئات المركزية للتخطيط بهدف المطابقة بين هذه الخطط. إن هذا الأسلوب يترك الحرية في تحديد المبالغ والإمكانيات والموارد لكل وحدة إنتاجية، وإن هذه الطريقة تتطلب وفرة في الثروات والفوائض المالية بحيث تقتصر على الدول الغنية.

---

(١) المرجع السابق، ص ٥٣.

## ٢- طريقة الخطة المقيّدة:

هي الخطة المخصّصة المبالغ والموارد والتي يحدّدها الجهاز المركزي للتخطيط، فيقوم بتخصيص الإعتمادات على الوحدات المختلفة، ويطلب من الأجهزة التنفيذية إقتراحات محددة في ضوء التخصيص المحدد مسبقاً. وهذا النوع يُعتمد حيث الموارد غير متوافرة ومحدودة، أي في الدول الفقيرة.

## ٣- طريقة الخطط البديلة:

هي أسلوب وسط تقع بين النوعين السابقين، وتقوم على الطلب من الأجهزة اللامركزية التنفيذية التقدّم بعدة خطط بديلة، وتكون كل واحدة منها محددة التكاليف والنتائج، حيث يختار الجهاز المركزي للتخطيط الخطة الملائمة.<sup>(١)</sup>

## ثانياً: أجهزة التخطيط

يتولّى مهام التخطيط مبدئياً القادة الإداريون في الدولة، إلا أن تطوّر الأعمال وتعقّد المشاريع أوجب وجود أجهزة تخطيط تتولّى هذه المهام في الدولة و يكون لديها الباحثون والموظفون المتخصّصون والعناصر المادية اللازمة لذلك. إن هذه الأجهزة قد تكون مركزية، أو لامركزية، أو عبر خبراء التخطيط.

## ١- هيئة عامة مركزية للتخطيط:

تكون هذه الهيئة على مستوى وزارة أو مديرية عامة أو مؤسسة عامة، كوزارة التخطيط مثلاً في بعض الدول، وكمجلس الإنماء والإعمار في لبنان، الذي هو مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري، وترتبط مباشرة بمجلس الوزراء.

إن لهذه الهيئة المركزية للتخطيط مهمة التخطيط القومي الشامل لكافة مرافق الدولة، أما التنفيذ فيقع على كافة الوزارات والأجهزة والهيئات المختصة كل حسب ضلوعه بالخطة. فالتخطيط القومي الشامل

(١) أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص ٣٥١-٣٥٤.

محصور بيد هذه الهيئة، أما التنفيذ يتوزع على سائر الهيئات طبقاً للمبدأ المشهور "مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ".<sup>(١)</sup>

## ٢- وحدات لامركزية للتخطيط:

تنشئ بعض الدول وحدات للتخطيط في كل وزارة أو مؤسسة تتولى مهمة التخطيط ووضع البرامج والسياسات للوزارة أو المؤسسة التابعة لها، وتنتظر في حاجة هذه الوزارة أو المؤسسة بالتعاون والتنسيق التام مع أجهزة التخطيط المركزية حتى تأتي الخطط التي تضعها للوزارة متطابقة ومنسجمة مع الخطة العامة أو السياسة العامة للحكومة. وكمثال على ذلك في لبنان حيث يوجد في بعض الوزارات دائرة تسمى "دائرة المشاريع والبرامج" للقيام بالتخطيط على مستوى الوزارة عبر مساعدة مختلف الأجهزة في الوزارة على إعداد وتنسيق مشاريعها وتحليلها وعرضها وتقديم الإقتراحات المتعلقة بالأفضليات في نطاق الخطة القطاعية، وإجراء الإتصالات مع الإدارات المختلفة في حالة المشاريع المشتركة.<sup>(٢)</sup>

## ٣- خبراء التخطيط:

إن الدول التي لم تنشئ لديها وزارات أو هيئات مركزية للتخطيط، تستعين بهؤلاء الخبراء بشؤون التخطيط الذين يعملون الى جانب السلطة التنفيذية لتقديم النصح والإرشاد وتقديم الخطط لهم كلما طلب منهم ذلك. وغالباً ما يتم التعاقد معهم لمدة محدودة ولعمل معين كمستشارين للوزراء أو الحكومات، دون أن يكون لهم وضع قانوني دائم في الوزارة أو الوحدة الإدارية الملحقين بها.

لذلك نلاحظ من خلال هذه الأنواع الثلاثة من أجهزة التخطيط، بأن هذه العملية الأساسية التي تمارسها الإدارة العليا، يجب ألا تقتصر على طبقة معينة من الموظفين كالقادة الإداريين مثلاً أو هيئة معينة، لأنه ضروري لكافة المستويات الادارية من الرئيس الأعلى في الإدارة حتى أدنى رئيس فيها وتصبح الإنتاجية أكثر فعالية في حال مشاركة مختلف هذه المستويات في وضع الخطط وفي التنفيذ. فالإدارة العليا تحدد

(١) فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ٥٣ + ٥٦

(٢) فوزي حبيش، مبادئ الإدارة العامة حالات تطبيقها في الإدارة اللبنانية، مطبعة لطيف، الطبعة الأولى، بيروت، ١٩٧٧، ص ٢٩.

الأهداف وترسم السياسات وتضع البرامج وتعطي التعليمات للإدارات الدنيا لجهة تنفيذ هذه السياسات، وفي المقابل فإن الإدارة الدنيا تشارك في التخطيط من حيث إعطاء المعلومات وتقديم الإقتراحات التي يمكن أن تأخذ بها الإدارة العليا لإقرار الخطة.

### المطلب الثاني: مقومات التخطيط

يستلزم التخطيط السليم معرفة ماذا يجب عمله، وكيف يتم هذا العمل، والمدة اللازمة لتنفيذ هذا العمل. وعلى هذا الأساس يقوم التخطيط على ثلاثة مقومات أساسية هي تحديد الأهداف، وتحديد الوسائل، وتحديد الوقت الزمني.<sup>(١)</sup>

#### أولاً: تحديد الأهداف

الأهداف هي النهايات المطلوب الوصول إليها. والأهداف العامة تضعها السلطة السياسية وتضع البيانات والبرامج المنوي اتباعها لتحقيق هذه الأهداف، ويمكن أن تضع أيضاً أهداف جزئية في خدمة الأهداف العامة. وتحديد الهدف يستلزم إجراء دراسات متنوعة بغية اكتشاف المشاكل وإيجاد الحلول الملائمة لها، وإن هذا الهدف له مواصفات معينة مثل أن يكون واقعياً وقابلاً للتحقيق من قبل المؤسسة أو الجهة الإدارية، وملائماً لقدراتها التقنية والمادية والبشرية، ومشروعاً لا يخالف القوانين والأنظمة المرعية الإجراء، قابلاً للقياس والتقدير، وواضحاً غير مبهم حتى تستطيع الأجهزة والإدارات المعنية توجيه مختلف قدراتها لتحقيقه.

#### ثانياً: تحديد الوسائل

بعد تحديد الأهداف ينبغي تحديد الوسائل التي تمكّن من تحقيقها وهي مجموعة الموارد المادية والبشرية والأساليب المتبعة لتحقيق هذه الأهداف، وهي تتطلب:

١- جمع وتحليل المعلومات اللازمة كأن تقوم الجهة المختصة بدراسة القوانين والأنظمة المتعلقة

بالهدف المنوي الوصول اليه.

---

(١) فوزي حبّيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ٥٩.

٢- تحديد الموارد المالية اللازمة لتنفيذ الخطة مثل تحديد قيمتها والمصادر المالية وكيفية الصرف

والنفقات.

٣- تحديد الموارد البشرية للتنفيذ، من حيث مواصفاتها وحجمها وهيكلتها واختصاصاتها.

٤- تحديد أولويات التنفيذ بالنسبة لكل مشروع وارد في الخطة.

٥- وضع عدد من الخطط البديلة، إن هذه الخطط توضع من قبل الأجهزة الإستشارية للقائد

الإداري، وتحدد في كل منها حسنات ونواقص ليستطيع القائد الإداري إختيار أفضلها وإقرارها وذلك بسبب

المتغيرات التي تحصل في المستقبل والتي لم يكن بالمستطاع التنبؤ بها، فتحرف مسار التنفيذ عن الخطة

الموضوعة، لذلك يأتي دور الخطط البديلة لتوفير المرونة في ردة الفعل على هذه المتغيرات الحاصلة،

وخاصة في يومنا هذا حيث التطور التكنولوجي السريع يفرض نفسه عاملاً حاسماً في مختلف الظروف.

### ثالثاً: تحديد الوقت الزمني

من البديهي القول بأن التخطيط يستلزم تحديد وقت بدء التنفيذ ووقت الإنتهاء منه وبالتالي إعداد

جدول زمني للتنفيذ. وغالباً ما يكون إختيار خطة معينة راجعاً في الأصل لرغبة الإنتهاء من العمل خلال

فترة معينة، لذا هو عنصر هام في أي خطة موضوعة. وتجدر الإشارة الى أنه كلما كانت مدة الخطة

قصيرة، كان التخطيط ليس ذو أهمية، وإذا كانت المدة طويلة، فإن التنفيذ عرضة للمتغيرات التي تطرأ في

الظروف المحيطة وبالتالي تؤثر على سير الخطة.

### المطلب الثالث: عوائق التخطيط

هناك بعض المشاكل والصعوبات التي يعاني منها التخطيط وتؤدي إلى عدم نجاحه وبالتالي عدم

تحقيق الهدف الموضوع.<sup>(١)</sup>

---

(١) المرجع السابق، ص ٦٢.

## أولاً: عدم شمولية التخطيط

يظهر حين يتم التخطيط في مجال معين دون الآخر المرتبط به. لذا من المهم أن يتّصف بالشمولية وبأخذ بعين الإعتبار مختلف النشاطات المرتبطة به إرتباطاً مباشراً. فالتخطيط لاستيعاب عدد معين من الطّلاب في المدارس الرسمية يستوجب التخطيط لتعيين العدد الكافي من المدرّسين لتدريب هؤلاء الطّلاب وكذلك أيضاً التخطيط لبناء المدارس اللازمة لاستقبالهم، والتخطيط للموارد المالية التي ينبغي تحقيقها وصرفها.

## ثانياً: عدم أو ضعف المتابعة

المتابعة تضمن تنفيذ الخطة بنجاح وتؤكد سلوكها المسار الصحيح حسب البرنامج الموضوع لها، وفي أسوأ الأحوال إستبدال الخطط الموضوعة بالخطط البديلة عند الإقتضاء. لذلك على الأجهزة التخطيطية أن تكون قادرة على مراقبة تنفيذ خطتها وإن عدم أو ضعف المتابعة هذه سيؤدي حتماً إلى الوصول الى غير الأهداف الموضوعة.

## ثالثاً: نقص المعلومات أو عدم دقتها

يجب أن تكون الأجهزة التخطيطية على دراية من صحّة المعلومات التي تبني عليها خططها والتي تطرأ أيضاً خلال تنفيذ الخطة، وأي خلل أو عدم دقة في هذه المعلومات تكون نتيجته خطة غير مترابطة.

## رابعاً: عدم كفاءة الأجهزة التنفيذية

إن الخطط الموضوعة يجب أن تكون قابلة للتنفيذ من قبل الأجهزة التنفيذية وألا تبقى حبراً على ورق، وإن هذه الأجهزة التنفيذية يجب أن تكون على درجة معينة من الإختصاص والكفاءة لتتمكن من تنفيذ هذه الخطة.

## خامساً: عدم وجود تنظيم سليم للأجهزة التنفيذية

إن سوء التنظيم للأجهزة التنفيذية وعدم تقسيم الأعمال والمهام على الوحدات التنفيذية وفقاً لأسس سليمة وعلمية من شأنه عدم الإستفادة من الإمكانيات المادية والبشرية المتوافرة وبالتالي عدم نجاح الخطة.



## سادساً: عدم التفاعل والتجاوب مع الخطة

إن الخطة عبارة عن عمل جديد يستبدل الأعمال السابقة، ومن الطبيعي أن يقاوم كل قديم أي شيء جديد إما خوفاً على مصالحه أو إقتناعاً بعدم جدواه لذلك ينبغي توسيع دائرة المشاركة في التخطيط واتخاذ القرارات والوقوف على رأي الأجهزة والإدارات القائمة، لأن ذلك يسهم في التمهيد لقبول الخطط الجديدة والتفاعل معها.<sup>(١)</sup>

خلاصة القول إن الخطة الناجحة والجيدة يجب أن تكون قائمة على هدف واضح محدد ومعقول، أن تكون سهلة يمكن تنفيذها بأسهل طريقة ممكنة عملياً، أن تكون مرنة وخاضعة لمراجعات دورية على ضوء الخبرة والتقدم وقابلة للتعديل على ضوء المتغيرات المستجدة، أن تكون شاملة للموضوع المراد تنميته، أن تتفقد بأقل كلفة ممكنة وبوقت معقول، أن تكون متوازنة وتعتمد على تحليل سليم للأعمال المطلوبة، وأن تستفيد من الموارد الموجودة والمتوافرة قبل البحث عن موارد جديدة.

وكننتيجة لذلك يمكن القول أن الخطة هي محاولة للتنمية الشاملة في البلاد أو لتنمية مرفق أو نشاط محدد يسهم بدوره في عملية التنمية هذه، وتتفقد الخطة في محيط إجتماعي وثقافي واقتصادي وسياسي معين، ومن الطبيعي أن تواجه تنفيذ الخطة مشاكل عديدة ناجمة عن هذا المحيط. لذلك يجب على الخطة أن تتفاعل معه، فتنأثر وتؤثر به بشكل إيجابي يؤدي إلى تحقيق الغاية المنشودة. ويتأمن هذا التفاعل والمشاركة عن طريق الفعاليات الإقتصادية والسياسية والشعبية والرسمية العاملة في النطاق الجغرافي المنوي تحديثه. وسوف نرى في الفصل الثاني الصورة الأحدث للتخطيط ألا وهي التخطيط الإستراتيجي وما يجعله ركيزة أساسية للعمل الإداري في كافة القطاعات.

---

(١) المرجع السابق، ص ٦٢.

## الفصل الثاني:

### التخطيط الإستراتيجي

يرى البعض أن الإستراتيجية تعني الخطة الكلية لمشروع ما لإنجاز الأهداف في ضوء العوامل الخارجية لمحيط المشروع حيث يتميز التخطيط الإستراتيجي عن التخطيط التكتيكي بأنه يوضع من أجل فترة زمنية أطول ويترتب عليه إلتزامات طويلة الأجل بينما يوضع التخطيط التكتيكي من أجل فترة زمنية قصيرة يتم التركيز فيها عادة على توزيع واستخدام الموارد البشرية والمادية داخل المشروع وذلك لتحقيق الأهداف المتوخاة.<sup>(١)</sup> والإستراتيجية تركّز على علاقة أي مشروع بالمحيط الخارجي مثل الظروف الإقتصادية أو الظروف السياسية أو الإجتماعية حيث يصعب تغيير القرارات المتعلقة بتنفيذ الخطة الإستراتيجية في حين يتم تعديل في الخطة التكتيكية وفقاً لتغيّر الظروف الداخلية في عمل المؤسسة. وهناك من يعتبر أن الإستراتيجية هي عملية تصميم الوسائل البديلة التي يمكن من خلالها تحقيق أهداف الإدارة واستخدام الموارد المتاحة في إطار الظروف المحيطة.<sup>(٢)</sup> بينما يعرفها البعض الآخر بأنها "برنامج عمل وتوجيه للموارد تحقيق أهداف عامة وشاملة وهي تتعلق بحسن استخدام الموارد لزيادة إمكانية تحقيق أهداف محددة" ويعرّف certo وزميله بأن الإستراتيجية هي مجموعة من الإجراءات التي نستهدف منها التأكد من أن المؤسسة سوف تحقق أهدافها وغايتها.<sup>(٣)</sup>

سوف نتطرّق في هذا الفصل إلى النواحي النظرية للتخطيط الإستراتيجي كمفهومه، وسوف نرى الفرق بينه وبين الأوجه الأخرى من التخطيط، وما يميّزه في قطاعات عدة، مع تناول أبرز خصائصه التي جعلته أساساً في نجاح الإدارات كافة أكانت عامة أو خاصة أو عسكرية، إضافة إلى العوامل المؤثرة عليه ومقوماته، لنتناول أخيراً النواحي العملية لهذا النوع من التخطيط أي أساليب ومراحل إعداده.

(١) سمير عسكر، أصول الإدارة، دار القلم، دبي، ١٩٨٧، ص ٧٣.

(٢) علي السلمي، تطور الفكر التنظيمي، مكتبة غريب، القاهرة، ١٩٨٠، ص ٩٦.

(٣) Samuel Certo and Trevis Certo, modern management: concepts and skills, Pearson, 14<sup>th</sup> edition, 2015, p 186.

## المبحث الأول: الإطار النظري للتخطيط الإستراتيجي

إن مفهوم التخطيط الإستراتيجي له جذوره التاريخية في العلم العسكري الإستراتيجي،<sup>(1)</sup> حيث أن الإستراتيجية العسكرية هي أعلى مستوى من مستويات الحرب، يليها المستوى العملياتي ثم المستوى التكتي ويكون هذان الأخيران في خدمة هذه الإستراتيجية، وتكون جهودهما منصبة على تحقيق الأهداف العامة التي تضعها القيادة الإستراتيجية للجيش. ويمكن تلخيص الإستراتيجية العسكرية بأنها فن تحقيق النصر في الحروب، وهي ظهرت مع ظهور المجتمعات والحروب التي نشأت بينها حيث بدأت تتكون مفاهيم الإستراتيجية وكيفية استخدامها بغية تحقيق النصر والقضاء على الخصم في الحروب، وما لبثت أن أصبحت علماً قائماً بذاته. ومع التطور الصناعي الذي أدى إلى ظهور الكتل الرأسمالية الكبرى في الدول الصناعية والمؤسسات التجارية الضخمة، والمصانع الكبرى مع ما ترافق مع فورة صناعية هامة وجذرية، وخلقت شركات ذو رأسمال ضخم وإمكانيات ووسائل بشرية ومادية وتقنية ضخمة، برزت أهمية ودور التخطيط الإستراتيجي على صعيد هذه الشركات والمؤسسات لإدارة هذه الرساميل والإمكانيات الضخمة وتوجيهها نحو أهداف عامة لخدمة هذه المؤسسة أو الشركة وبغية زيادة الأرباح والإنتاجية، لأن أي خطأ تخطيطي أو إداري على مستوى الإدارة العليا لهذه الشركات كافٍ أن يؤدي بها إلى خسائر ضخمة إذا أسيء استخدامها وتوجيهها، لذلك فقد استعانت هذه الشركات بمفهوم التخطيط الإستراتيجي العسكري لبناء منهج قويم في إدارة سليمة للشركة يمكنها من تحقيق مبتغاها ودون التعرض لخسائر، وبذلك كان القطاع الخاص أول من استخدم التخطيط الإستراتيجي بمفهومه وأساليبه تطبيقه، نقلاً عن المفهوم الإستراتيجي العسكري.

ومع تطور مفهوم الدولة ودورها من الدولة الدركي أو الشرطي التي لا تتعاطى سوى بالأمور السيادية، إلى الدولة الراعية التي تتدخل في كافة النواحي والنشاطات الحياتية والإقتصادية، بدأت تلجأ إلى عملية التخطيط الإستراتيجي في إدارتها العامة بغية وضع أهداف عامة وطنية شاملة وتقوم بتنفيذها عبر

---

(1) Keneth Baile, a study of strategic planning in federal organizations, dissertation submitted for the degree of doctor of philosophy in public administration and policy, faculty of the Virginia polytechnic institute and state university, Virginia USA, 1998, p 1.

مختلف الأجهزة التنفيذية التابعة لها، وذلك بغية تحقيق التنمية اللازمة للدولة والمجتمع على السواء، وعلى مختلف الصّعد والقطاعات.

لذلك يتضح لنا بأن التخطيط الإستراتيجي هو مفهوم قديم من الناحية العسكرية عبر علم الإستراتيجية بغية تحقيق النصر في الحروب والقضاء على الخصم، ولكنه استعمل حديثاً من قبل القطاعين العام والخاص جزاء التطوّرات الهائلة التي حصلت في المجتمعات والقطاعات الإقتصادية، ما أدى لاعتماده كإطار عام للتفكير الممنهج ومسار سليم لوضع الخطط اللازمة لتحقيق الأهداف المرسومة بغية تحقيق الربح والتنمية. وقد تطور هذا المفهوم ليصبح مسعى وأداة تعليمية يستعين بها الإداريون في القطاعين العام والخاص حيث برز علم الإدارة الإستراتيجية.<sup>(١)</sup>

### المطلب الأول: مفهوم وخصائص التخطيط الإستراتيجي

إن التخطيط الإستراتيجي هو أحد أنواع التخطيط لا بل هو أرقى أنواعه، وهناك عدّة تعاريف له وعدّة خصائص تميّزه.

#### أولاً: مفهوم التخطيط الإستراتيجي

يعرّف التخطيط الإستراتيجي بأنه "عملية إتخاذ قرارات مستمرة بناءً على معلومات ممكنة عن مستقبلية هذه القرارات".<sup>(٢)</sup> كما يعرّف بأنه "العملية المتكاملة المتعلقة بتحديد مصالح المنظمة في المحيط الخارجي، وذلك بالتركيز على الحصول على المعلومات المتعلقة بالماضي والحاضر والتنبؤ بمستوى أداء المستقبل المتوقع وتحديد الفرص المتاحة والتهديدات المتوقعة في المحيط الخارجي".<sup>(٣)</sup>

ويعرّفه آخرون بأنه تخطيط بعيد المدى يأخذ في الإعتبار المتغيّرات الداخلية والخارجية، ويحدّد القطاعات والشرائح السّوقية المستهدفة وأسلوب المنافسة، ويجب على سؤال "إلى أين نحن ذاهبون" أخذاً في

(١) Richard Young, perspectives on strategic planning in the public sector, university of South Carolina, institute for public service and policy research, USA, 2003, p 2.

(٢) عابدة سيد خطاب، الإدارة والتخطيط الإستراتيجي، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٥، ص ٣٩.

(٣) سمير عسكر، أصول الإدارة، دار القلم، دبي، ١٩٨٧، ص ١٠٦.



الإستراتيجية، وخطط تخصيص وتوظيف الإمكانيات والموارد المتاحة للشركة بما يتوافق مع أهدافها ومع المتغيرات البيئية وكذلك تطوير الأوضاع والنظم والإجراءات الداخلية بالشركة، ثم العمل على تطبيق هذه القرارات والإختيارات.<sup>(١)</sup>

فجوهر التخطيط الإستراتيجي يكمن في التعرف على الفرص والتهديدات المستقبلية، والتي يمكن أن تكون أساساً لاتخاذ قرارات في الوقت الحاضر لاستغلال تلك الفرص وتجنب تلك التهديدات، كما أن التخطيط يعني تصميم مستقبلي مرغوب فيه والتعرف على أساليب تحقيقه.

وترتكز الفلسفة الإدارية لنظام التخطيط الإستراتيجي على أنه عملية مستمرة تبدأ بتحديد الأهداف الإستراتيجية، ورسم الإستراتيجيات والسياسات اللازمة لتحقيق هذه الأهداف، ووضع خطط تفصيلية للتأكد من تنفيذ الإستراتيجيات لتحقيق النتائج النهائية.<sup>(٢)</sup> وينتج عن هذا التخطيط الإستراتيجي سلسلة من الخطط التي تتغير تبعاً لتغير الظروف وليس هذا فحسب، إنما تتغير طريقة التفكير في وضع الخطط باستمرار.

بعد هذه التعاريف المتعددة للتخطيط الإستراتيجي والتي تصب بمعظمها في اتجاه موحد، يمكن أن نعطي ملخصاً حول مفهوم التخطيط الإستراتيجي، فيمكن أن يعرف بأنه شكل من أشكال التخطيط تتصور بها المنظمة مستقبلها وتتخذ في سبيل ذلك بعض الإجراءات والعمليات الضرورية لبلوغ ذلك المستقبل وتوفر هذه الرؤية المستقبلية الحالة المنظمة كلاً من الإتجاه الذي يجب أن تتحرك فيه والطاقة المطلوبة لبداية ذلك التحرك.

ويدمج معظم الإداريين والباحثين بين مفهومي التخطيط الإستراتيجي والإدارة الإستراتيجية. فالإدارة الإستراتيجية هي فن وعلم إعداد وتنفيذ وتقييم القرارات الوظيفية التي تحقق بها المؤسسة أهدافها.<sup>(٣)</sup> وبهذا التعريف فإن الإدارة الإستراتيجية هي عملية تكامل مختلف النشاطات في المؤسسة كالنشاطات الإدارية

(١) عبد الشافي محمد العينين، نحو نموذج فعال للإدارة الإستراتيجية، مجلة النهضة الإدارية، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، طنطا، ١٩٩٤، ص ٢٧.

(٢) أحمد السعدي، التخطيط الإستراتيجي وعلاقته بفعالية الأداء المؤسسي دراسة تطبيقية على شركات تكنولوجيا المعلومات بسلطنة عمان، دراسة مقدمة للحصول على درجة الماجستير في إدارة الأعمال، إشراف الدكتور شريف حسين، الأكاديمية العربية البريطانية للدراسات العليا، سنة النشر غير محددة، عُمان، ص ٢٧-٢٨.

(٣) Fred David, strategic management concepts and cases, Pearson, 13<sup>th</sup> edition, UK, 2011, p 37.

والتسويق والمحاسبة والعمليات والإنتاج والبحوث والتطوير وجمع المعلومات، بغية تحقيق نجاح المؤسسة. ولكن في بعض الأحيان يقوم البعض بالتفريق بين الإثنين إذ يعتبرون أن الإدارة الإستراتيجية تشمل عملية إعداد وتنفيذ وتقييم القرارات والخطط الإستراتيجية، بينما التخطيط الإستراتيجي يشمل على المرحلة الأولى ألا وهي مرحلة الإعداد. وقد استعمل مصطلح الإدارة الإستراتيجية في معظم المراجع بالتوازي مع مصطلح التخطيط الإستراتيجي. إن المصطلح الأخير يستعمل غالباً في المجال العملي والتطبيقي، بينما مصطلح الإدارة الإستراتيجية فيستعمل غالباً في المجال الأكاديمي.

### **ثانياً: خصائص التخطيط الإستراتيجي**

تحقق الإدارات التي تهتم بإدارة عملياتها وأنشطتها على أساس من الدراسات الإستراتيجية العديد من المزايا والمنافع نتيجة هذه الخصائص للتخطيط الإستراتيجي، فتحقق عنصر المبادأة لتفاعل الوزارة مع بيئتها وتمكّنها من تحقيق العائد الإقتصادي المرضي وحسن تخصيص مواردها واستغلال الفرص الممكنة والإستفادة من نقاط القوة المتاحة وتجنب المخاطر المحيطة، وتحجيم عوامل الضعف الداخلية.<sup>(1)</sup>

### **١- الديناميكية والتغيير الدائم:**

يتميز التخطيط الإستراتيجي بالديناميكية والتغيير المستمر والتفاعل مع بيئته الخارجية ويفترض أن المؤسسة نظام مفتوح. وتكون عملية التخطيط إستراتيجية لأنها تتضمن إختيار ما هو أفضل استجابة للظروف التي تشكل بيئة ديناميكية حيث تكون إيجابية أحياناً وفي أحيان أخرى عدائية. فالمؤسسة لا يمكنها التحكم أو السيطرة على الظروف الإجتماعية أو الإقتصادية السائدة في حين يمكنها من خلال تفاعلها البيئي على المدى البعيد وبناءً على قراراتها الإستراتيجية من التأثير في بيئتها وليس فقط الإستجابة السلبية لما يحدث في هذه البيئة.

---

(1) - Michael Allison & Jude Kaye, strategic planning for nonprofit organization, a practical guide and workbook, John Willey & sons inc, 2<sup>nd</sup> edition, NJ, USA, 2005, p 1-2.

- Jack Koteen, strategic management in public and nonprofit organizations - مرجع سبق ذكره، ص ٢٠.



## ٢- عملية منتظمة:

التخطيط الإستراتيجي هو عملية منتظمة حيث تدعو لاتباع عملية ثم هيكلتها، كما أنها تعتمد على البيانات وتركز على العمليّات الكفيلة بإنجاز الأهداف، وقد دلت الدراسات المختلفة عن علاقة إيجابية بين النتائج الإيجابية التي حصلت عليها المؤسسات ومدى اهتمامها باستراتيجية بعيدة المدى.

## ٣- يعنى بالمستقبل:

يعنى التخطيط الإستراتيجي بالمستقبل، فهو يتيح توجيه المستقبل وإدارته مستخدماً الإتجاهات الحالية والمستقبلية لاتخاذ قرارات تتعلّق بالحاضر والمستقبل، مستفيداً من الفرص المتاحة ومحاولاً التقليل قدر الإمكان من أثر المخاطر المحيطة.

## ٤- وسيلة للتفكير والتغيير

التخطيط الإستراتيجي هو وسيلة للتفكير والتصرّف من أجل القيام بتغيير معيّن، فالعقلية الإدارية هي عقلية معنيّة بتحقيق الأهداف وبذلك فهي لا تحصر نفسها في التفاصيل، كما أنها تقبل الإلتزام بالتخطيط للمستقبل ولا تكتفي بالإنشغال بالوضع الذي تقف فيه حالياً وحسب. ويعتبر تحويل الإطار الزمني للفرد من الوقت الراهن إلى المستقبل، ثم العودة الى الوقت الراهن ثانية، بمثابة مهارة استراتيجية يمكن تعلمها والتأكيد عليها بالممارسة. فالعقل الإستراتيجي يتواكب مع التغيير، فهو ينتقل سريعاً من المشكلة الى وصف العلاج المناسب لها، فهو يسعى دائماً للقيام بالتغيير، لذا يقوم العقل الإستراتيجي على الإبتكار والإبداع والحدس، أي أنه فن التخطيط والإدارة وصناعة القرار.

## ٥- عملية مستمرة:

التخطيط الإستراتيجي عملية مستمرة وعائدة، فلا يمكن أن تكون جهود الإدارة الإستراتيجية بمثابة نشاط لفترة زمنية واحدة أو لها بداية ونهاية، بل يجب أن تكون عملية مستمرة تتراكم فيها الخبرات ويتم تطوير هذه الخبرات من خلالها. ولعل أحد الأسباب الرئيسة التي تفسّر إستمرارية عملية التخطيط الإستراتيجي هي إستجابته للظروف الخارجية التي لا تتوقف أبداً، ومن ثم يجب أن تظل الخطط والأدوات التي يتم تنفيذ تلك

الخطط بها في حالة تعديل وتنقيح مستمرين. فتركيزه على البيئة الداخلية والخارجية وعلى المعلومات الكمية والنوعية فيهما.

#### ٦- إطاراً توجيهياً:

تشكل الإدارة الإستراتيجية إطاراً لتوجيه المراحل الأخرى للإدارة، ويتضمن ذلك التوجيه لبعض الوظائف الإدارية، مثل تصميم البرامج، ووضع الموازنات الخاصة بالبرامج، ووضع الهياكل الإدارية، وتطوير الموارد البشرية وتقييمها. كما توفر إرشادات لتوجيه الموارد والمهارات الى النشاطات ذات الأولوية القصوى، أي أنه يتضمن إختيار أولويات محددة.

#### ٧- عملية صعبة تتطلب جهداً:

الإدارة الإستراتيجية ليست عملية سهلة الاداء، بل هي عملية صعبة تتطلب بذل المزيد من الجهود، فهي تتطلب مجهوداً فكرياً وكثيراً من الإنضباط والالتزام. كما أن الرغبة والمهارة مطلوبة لاختيار المسارات الزمنية للأداء بدلاً من الإنتظار حتى وقوع الأحداث والأزمات التي تدفعنا الى اتخاذ رد فعل مواجه بطريقة عقيمة.

#### ٨- هو عمل عقلائي:

يعتبر التخطيط الإستراتيجي عمل عقلائي لأنه إلى جانب الإهتمام بالجوانب العقلانية يأخذ في حسبانها الجوانب غير العقلانية الناتجة من الطبيعة المتغيرة للظروف ويعترف بتأثيرها في المنظمة. وعلى هذا الأساس يعتبر فناً وصنع القرار يرتكز على الإبتكار والإبداع والحدس.

#### ٩- وضوح الرؤية:

يؤمن التخطيط الإستراتيجي وضوح الرؤية المستقبلية لاتخاذ القرارات الإستراتيجية، فصياغة الإستراتيجية تتطلب قدراً كبيراً من دقة الأحداث مستقبلاً والتنبؤ بمجريات الأحوال مما يمكن من نجاح تطبيقها وبالتالي نمو الشركة وبقاؤها. فالمؤسسات الناجحة هي التي لها رؤية صائبة عن الأمور المستقبلية

ودقة في توقعاتها وبالتالي تكرس مواردها واهتماماتها لهذه الأمور، مقابل فشل المؤسسات الأخرى التي لم تعتمد على اتخاذ القرارات الإستراتيجية في إدارتها.

#### ١٠- تتطلب إداريين محترفين:

تعتمد الإدارة الإستراتيجية في عملها على كوادرات ذات تحديات ونظرات ثاقبة للمستقبل قادرة على إحداث التغيير والتصحيح والإكتشاف، فالقائمون على وضع وصياغة الإستراتيجية يرون أن التغيير ضرورة أكثر منه تحد أو معوق.

#### ١١- فعالية الإستخدام:

يساهم التخطيط الإستراتيجي على تخصيص الموارد والإمكانيات بطريقة فعالة وعلى توجيه المؤسسة توجيهاً صحيحاً في المدى البعيد، ما يمكن من إستغلال نواحي القوة والتغلب على نقاط الضعف. إن المزايا والخصائص الناتجة عن الإهتمام بالتخطيط الإستراتيجي، تدفع المؤسسات إلى إمكانية تحقيق العوائد وتخصيص الموارد لإنتاجية وفعالية عالية مرتبطة بوضوح الرؤية المستقبلية أمام واضعي الإستراتيجية وتحقيق عنصر المبادأة لتفاعل المؤسسة مع بيئتها، ولعل التطابق الذي يحققه التخطيط الإستراتيجي بين أهداف المؤسسة وغاياتها يحقق أفضل ميزة للمؤسسة إذ لا يعقل أن تعمل مؤسسة مع وجود تناقض بين الأهداف والغايات التي تعمل على تحقيقها.

#### المطلب الثاني: الفوارق بين التخطيط الإستراتيجي وسائر أنواع التخطيط

لقد تعرّفنا إلى مفهوم التخطيط الإستراتيجي ورأينا الخصائص التي يتميز بها والتي جعلته نوعاً رائداً من أنواع التخطيط في العصر الحديث وحاجة أساسية لمختلف المؤسسات، نظراً لتوسّع الشركات وتضخمها وضخامة رساميلها ومسالحتها المحليّة والدولية وتعقّد البيئة المحيطة بها، ونظراً لتتوّع وتطوّر متطلبات وحاجات المواطن وتطوّر مسؤولية الدولة تجاه هذه المتطلبات. لذا سوف نتناول في هذا المطلب الفوارق بين التخطيط الإستراتيجي وكلّ من التخطيط التقليدي والتخطيط البعيد المدى، ونرى الفوارق في التنفيذ في عدّة قطاعات كالمجال العسكري وقطاع الأعمال والقطاعين العام والخاص.

## أولاً: الفرق بين التخطيط الإستراتيجي والتخطيط التقليدي

هناك بعض الأفراد أو المؤسسات أو الإدارات الذين يخلطون بين التخطيط التقليدي والتخطيط

الإستراتيجي، لذلك لا بد من توضيح الفارق بينهما، وهو يستخلص في النقاط التالية:<sup>(١)</sup>

١- إن التخطيط الإستراتيجي هو أعلى مستوى في مستويات التخطيط، وهو الأسلوب المعتمد لدى

الإدارة العليا للمؤسسات الكبرى والإدارة العامة، وهي تعتمد لتحديد الأهداف العامة الإستراتيجية للإدارة

ووضع الخطط الإستراتيجية اللازمة لتحقيقها وبالتالي على الهيئات التنفيذية الإلتزام بهذه الخطط والتنفيذ. أما

التخطيط العادي فيبرز على كافة المستويات الإدارية حتى أدنى مستوى إداري في المؤسسة أو الإدارة

العامة، حيث أنه من أبسط الأمور أن يقوم كل مسؤول إداري بعملية تخطيطية ولو محدودة ضمن إطار

سلطته وصلاحياته للأعمال المرتقب القيام بها ولفترة زمنية وجيزة، وتعلو أهمية هذا التخطيط وشموله مع

ارتفاع المستويات الإدارية للوصول الى التخطيط الإستراتيجي في أعلى الهرم.

٢- إن التخطيط بمفهومه العادي يعمل على التنبؤ بالمستقبل، بينما التخطيط الإستراتيجي فهو

يسعى الى تشكيل المستقبل. وبذات المعنى إن التخطيط العادي غالباً ما يجاري الواقع، أما التخطيط

الإستراتيجي فهو عكس ذلك.

٣- التخطيط العادي غالباً ما يسعى الى بلورة أهداف محددة لا تحتاج الى فترة زمنية طويلة

لتحقيقها، عكس التخطيط الإستراتيجي الذي يسعى الى تحقيق أهداف كبرى وطموحة لا يمكن تحقيقها في

فترة زمنية قصيرة. فالخطط الإستراتيجية عادة توضع لفترة زمنية لا تقل عن خمس سنوات ويمكن أن تصل

حتى عشرين سنة وذلك تبعاً لأهمية وحجم المشروع أو الهدف المنوي تحقيقه. بينما في التخطيط العادي تقوم

الخطط عادة بغية تنفيذ الأهداف ضمن فترة زمنية أقل من خمس سنوات، فتكون خطأً قصيرة المدى إذا

كانت لفترة سنتين وما دون، وخطط متوسطة المدى إذا تراوحت بين سنتين وخمس سنوات.<sup>(٢)</sup>

(١) أحمد السعيد، التخطيط الإستراتيجي وعلاقته بفعالية الأداء المؤسسي، مرجع سبق ذكره، ص ١٩.

(٢) فوزي حبيش، مبادئ الإدارة العامة حالات تطبيقها في الإدارة اللبنانية، مطبعة لطيف، الطبعة الأولى، بيروت، ١٩٧٧، ص ٢٤.

٤- غالباً ما يرتبط التخطيط العادي بالبيئة المحلية بينما يمتد التخطيط الإستراتيجي ليشمل البيئة الدولية. وهذا طبيعي كون التخطيط الإستراتيجي يقوم على عملية دراسة المحيط المؤثر بالمؤسسة أو الادارة، وهذا المحيط هو مختلف العوامل المالية والإقتصادية والإجتماعية والسياسية والأمنية التي يمكن أن تؤثر على الإدارة العامة أو المؤسسة، أو أن تتأثر بها، وقد يكون بعض هذه العوامل دولية نظراً لارتباطه الوثيق بالمحيط الإقليمي أو الدولي. وبعكس التخطيط العادي حيث ينحصر بالبيئة الداخلية للمؤسسة وبما تفرضه عليه الخطة الإستراتيجية العليا، وبالتالي تضيق آفاقه وتتحصر بالخطوط العريضة للخطة الإستراتيجية.

### ثانياً: الفرق بين التخطيط الإستراتيجي والتخطيط البعيد المدى

رغم التشابه الكبير بين الإثنين إلى حد اعتبار أحدهما هو ذاته الآخر واستعمالهما للتعبير عن المفهوم ذاته، إلا أن هناك اختلاف بسيط بينهما يميّزهما.

١- يختلف التخطيط الإستراتيجي عن التخطيط البعيد المدى بأن الأول يهتم بتحديد وتحقيق غايات المؤسسة بالدرجة الأولى ومن ثم تحقيق أهداف المؤسسة بينما نرى أن التخطيط البعيد المدى يهتم بتحقيق الأهداف المحددة بالدرجة الأولى. كما أن التخطيط الإستراتيجي يركّز ويهتم بتوافق الغايات والأهداف مع التغيّرات البيئية في حين أن التخطيط البعيد المدى لا يدعو المديرين إلى التخطيط استراتيجياً أي فيما ينبغي أن تكون عليه الشركة، وإعطائه أولوية في سلّم إهتماماتهم، بينما التخطيط الإستراتيجي يركّز على ضرورة مساهمة المديرين أنفسهم في هذا المجال.<sup>(١)</sup>

٢- كما أن التخطيط الإستراتيجي يفترض نظاماً مفتوحاً يؤكّد التنظيمات التي بموجبها تتغيّر وتتعدّل الخطط الموضوعة باستمرار مع تغيّر إحتياجات المجتمع الأكبر، بينما التخطيط الطويل المدى يفترض نظاماً مغلقاً يتم في نطاقه تطوير الخطط القصيرة المدى أو برامج العمل. وكذلك يركّز التخطيط الإستراتيجي على عملية التخطيط ووضع رؤية البيئة الخارجية وعلى القدرة التنظيمية للمؤسسة وعلى تعليم الموظفين والمجتمع، ويسأل عن القرار المناسب اليوم على أساس فهم الوضع بعد خمس سنوات، أما التخطيط البعيد

(١) أحمد السعيد، التخطيط الإستراتيجي وعلاقته بفعالية الأداء المؤسسي، مرجع سبق ذكره، ص ٢٦.

المدى يركّز على البرنامج النهائي لخطة التحليل الداخلية وعلى الأهداف والأغراض التنظيمية لخمسة سنوات.

٣- يتم التخطيط الإستراتيجي بواسطة مجموعة صغيرة من المخططين مع مشاركة واسعة من القائمين على المجتمع للحصول على أكبر قدر من الملاءمة مع الواقع والمحيط الخارجي بينما يتم التخطيط البعيد المدى بواسطة إدارة تخطيط أو مختصين.

٤- يستخدم التخطيط الإستراتيجي الإتجاهات الحالية والمتوقعة لاتخاذ القرارات الحالية ويؤكد التغيرات التي تحدث خارج التنظيم والقيم التنظيمية والإجراء السائد فيه، لذلك فهو يعتمد على صنع القرار البديهي والإبداعي بشأن كيفية توجيه التنظيم على مدى الوقت في بيئة دائمة التغيير، بينما يستخدم التخطيط البعيد المدى البيانات الموجودة حتى يتم بموجبها رسم الخطط المستقبلية، ويؤكد التغييرات الحاصلة لتطوير أساليب التخطيط الداخلي والخارجي، ويعتمد في وضع الخطط على مجموعة البيانات المفصلة الظاهرة والمرتبطة فيما بينها.

### ثالثاً: التخطيط الإستراتيجي بين العلم العسكري وقطاع الأعمال

تعود دراسة الإستراتيجية كما قلنا سابقاً إلى التاريخ العسكري حيث كان للتخطيط أهمية ودور كبيرين في تحقيق النصر في الحملات والحروب. فمصطلحات "أهداف، مهمة، نقاط القوة، نقاط الضعف وغيرها...." وجدت أولاً في الحقل العسكري لمعالجة مشكلات حقل المعركة. وطبقاً لذلك "الإستراتيجية هي علم تخطيط واسع النطاق للعمليات العسكرية بغية توجيه القوى المحاربة باتجاه موقف تكون فيه الغلبة لهذه القوى، قبل بدء الإشتباك مع العدو".<sup>(١)</sup>

إن الهدف المشترك للإستراتيجية العسكرية وإستراتيجية الأعمال هي تحقيق ميزة وأفضلية تنافسية. وكلا النوعين يسعيان لاستثمار نقاط القوة واستغلال نقاط ضعف المنافسين. والنجاح في كلا الحالين هو نتيجة الخطة الإستراتيجية الناجحة والتي تأخذ بعين الإعتبار المتغيرات الداخلية والخارجية وتتكيف معها

(١) Fred David, strategic management concepts and cases, مرجع سبق ذكره، ص ٥٣.

لتطوّر أداءها. كما أن عنصر المفاجأة والمعلومات المتوافرة عن الخصم أو المنافس، يعتبران من المبادئ المشتركة لهذين النوعين، تؤدي أيضاً إلى النجاح.

إلا أن الفرق الكامن بينهما هي أن إستراتيجية الأعمال تخطّط وتنقّذ وتقيّم على افتراض وجود منافسة، أما الإستراتيجية العسكرية فتتقترض وجود نزاع، لكن هذا لا يمنع وجود تشابه في التقنيات المستعملة في الإدارة الإستراتيجية لكلي النوعين، ولا بدّ للمؤسسات العسكرية والخاصة من أن تكون قابلة للتغيّر والتطوير المستمرين حتى تكون ناجحة.

#### رابعاً: التخطيط الإستراتيجي بين القطاع الخاص والقطاع العام

إعتمد القطاع العام مبادئ التخطيط الإستراتيجي حديثاً، وبعد اعتماده من قبل القطاع الخاص. ويتميّز القطاع العام ومؤسساته العامة بدرجة العمومية الغالبة فيه، أي خدمة الشأن العام والإدارة العامة، ووجود خليط بين السلطة السياسية والسلطة الإقتصادية. فكّما كانت الغلبة للسلطة السياسية كان للمؤسسة الطابع العام، وكّما كانت الغلبة للسلطة الإقتصادية في المؤسسة كان لها الطابع الخاص وبذلك فهي تبغي الربح.<sup>(١)</sup>

فالإدارة العامة خاضعة للسلطة السياسية، وهي أداة لتنفيذ سياساتها العامة والإداريون في القطاع العام يعملون في محيط شائك أكثر منه في القطاع الخاص، إذ عليهم مراعاة النظم السياسية وتوجيهات سلطاتهم السياسية في عملية التخطيط والتنفيذ لقراراتهم الإستراتيجية.<sup>(٢)</sup>

وتتميّز عملية التخطيط الإستراتيجي بين القطاعين العام والخاص بالنقاط التالية:

---

(١) Keneth Baile, a study of strategic planning in federal organizations, مرجع سبق ذكره، ص ٥.  
(٢) Peter Ring & James Perry, strategic management in public and private organizations: implications of distinctive contexts and constraints, academy of management review, vol 10, no 2, New York, USA, 1985, p 276-286.

## ١- المنافسة:

المنافسة في القطاع العام أقل منها في القطاع الخاص، فالمنافسة في القطاع العام تكون على الموارد، وفي بعض الأحيان تتنافس مع القطاع الخاص في عمليات الخصخصة. فالإدارة العامة تحتكر الخدمات العامة، لذا فهي ليست بحاجة للتنافس مع مؤسسات أخرى.

## ٢- تأثير الزبائن:

إن تأثير الزبائن في القطاع العام أقل منه في القطاع الخاص. فالإدارة العامة لا تعتمد على الزبائن للحصول على الموارد، بل إن مواردها في أغلب الأحيان محدّدة وتصلها بشكل تلقائي من السلطات الحكومية عبر الموازنة العامة حسب حصّة كل إدارة. والإدارة العامة لا تبني إستراتيجيتها بناء على رغبة الزبائن، بعكس القطاع الخاص حيث يبحث في بناء خطته الإستراتيجية على رغبة الزبائن ليني عليها قراراته.

## ٣- صعوبة قياس تطور الأعمال والأداء في القطاع العام:

فالقطاع الخاص يستخدم عادة مقاييس مالية ورقمية لقياس مدى تطور الأداء في الشركة، وإن المعلومات لهذه المقاييس تكون دائماً جاهزة وميومة للإستخدام والمقارنة. ويمكن لهذه المقاييس أن توجد أيضاً في المؤسسات العامة ولكن بشكل محدود وبالأخص في المؤسسات العامة ذات الطابع الإقتصادي، أما تلك التي لها طابع خدماتي أو إجتماعي، فمن الصعوبة بمكان تحديد معايير لقياس مدى تطوّر الأداء. علماً بأن هذه المعايير هي أساسية في عملية المراقبة الإستراتيجية، وبدونها لا قدرة للمؤسسة على تقييم أدائها للقيام بعملية التصحيح والتقويم.

## ٤- التغيير الدائم للإداريين العاميين:

التغيير الدائم الذي يحصل للمراكز القيادية في الإدارة العامة تخلق حالة من عدم استقرار وتعرقل عملية خلق ومتابعة خطة إستراتيجية طويلة الأمد للقطاع العام. فالحكومات في حالة تغيير دائم، والفترة التي يقضيها القادة السياسيون والإداريون في مناصبهم غير كافية لبناء إستراتيجية إدارية طويلة كفاية لتطبّق،



وهم يريدون ترجمة أفكارهم وخططهم سريعاً ورؤية النتائج. إن هذه الرؤية القصيرة الأمد لا تتلاءم مع مبادئ التخطيط الإستراتيجي.

#### ٥- الضغوطات الخارجية:

تخضع الإدارات الحكومية إلى ضغوطات وسلطات خارجية أكثر مما هي عليه في القطاع الخاص نظراً للمحيط الأوسع المؤثر فيه. فهو إلى جانب أهمية تأثير المحيط الإقتصادي والإجتماعي، فهو يتأثر بالنظام السياسي، كونه مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً بالسلطة السياسية، فالإدارة العامة خاضعة للسلطة السياسية وهي أداة تنفيذ سياساتها العامة، هذا إضافة الى خضوعها للمراقبة عبر الأجهزة الرقابية العامة في الدولة.

#### ٦- الإستقرار الوظيفي:

الإداريون في القطاع العام غالباً ما يعتبرون أنفسهم متخصصين أكثر منه كمديرين. فالمدير يضطلع بتوجيه المنظمة أو المؤسسة لتحقيق النجاح والربح، بينما المتخصصون يميلون أكثر نحو الإنضباط والولاء الوظيفي، وذلك يعود إلى طبيعة الوظيفة العامة والإجراءات وقواعد الخدمة العامة التي تحفظ العمال الحكوميين من عزلهم من العمل دون الخضوع لقواعد قانونية صارمة. كل هذا يساهم في خلق حالة من الإستقرار الوظيفي والإبتعاد عن المجازفة وهي أمور لا تتناسب مع الروح الخلاقية والإبداعية للتخطيط الإستراتيجي.

#### ٧- البعد الإنساني والبعد المادي:

تسعى الإدارة العامة لتحقيق أهداف أكثر بُعداً من تلك التي تسعى إليها الشركات الخاصة، فعملية تخفيض أو إلغاء أحد الأهداف الحكومية هو فرضية صعبة لأن هذه البرامج تملك أهدافاً إجتماعية مثل تحسين الجهاز التربوي أو إلغاء بعض الإمتيازات لإنجاز أعمال أكثر قيمة ولأجل اعتبارات إنسانية ومجتمعية بغض النظر عن الربح المادي، وحتى لو أدى المشروع إلى خسائر مالية على الخزينة. أما المدراء الإستراتيجيون في عالم الأعمال عليهم أن يعادلوا بين الإنتاج والخدمات بما يتجاوب مع سرعة السوق بغض النظر عن الإعتبارات حول القيم الإجتماعية، وما همهم سوى الربح المادي.

## المطلب الثالث: مقومات التخطيط الإستراتيجي

يتطلب التخطيط الإستراتيجي مقومات عدّة لتحقيق أهداف الهيئات والمؤسسات المختلفة، وهذه

المقومات تهدف بصورة عامة إلى دعم كفاءة هذه المؤسسات ومن أبرز هذه المقومات: (١)

### أولاً: المرونة والحركية

يقصد بالمرونة إمكانية تعديل بعض عناصر التخطيط لتتفق مع الظروف الجديدة والمتغيرات التي حدثت أثناء تطبيق الخطة، والتي يستبعد توقعها عند وضعها. وتتحقق مرونة التخطيط بتعديل بعض عناصره أو تقبله لخطة بديلة تتفق مع الظروف الجديدة. أما الحركية فيقصد بها عملية إستمرار التخطيط الإستراتيجي وتفاعله مع المتغيرات بحيث تظل عملية التخطيط في حالة حركة، وتتلائم مع عمليات متابعة ومراجعة مراحل تنفيذ الخطة وعمليات تبديلها وتعديلها متى إقتضت الظروف ذلك.

### ثانياً: العمق وعدم الشكلية

ويقصد بعمق التخطيط الإستراتيجي إهتمامه بالمضمون ونفاذه إلى أعماق سائر المستويات، أما الشكلية فيقصد بها ذلك النمط الذي يشكّل الخطة وهيكلها على حساب مضمونها، ولا ينفذ الى أعماق المجتمع بتحقيق أهدافه وإشباع حاجاته.

### ثالثاً: الوضوح والواقعية في الأهداف

يجب أن تكون أهداف التخطيط واضحة بحيث يفهما جميع العاملين والمنفذين للخطة فالوضوح في الخطة يحقق الوضوح في الأعمال المطلوبة منهم مما يحقق الإقبال على العمل بكفاءة وفعالية. أما غموض الأهداف فيتسبب في عدم الترابط بين المخططين والمنفذين كما يؤدي إلى غموض الأعمال المطلوب تنفيذها مما يجعل الخطة لا تحظى بالتأييد وتتدنى فعاليتها وكفاءتها. ويقصد بالواقعية أن يكون التخطيط معتدلاً في أهدافه بحيث لا يرهق المجتمع بتحميله أكثر من قدرته سواء في الموارد الطبيعية أو البشرية، أو في المدّة الزمنية لتنفيذ الخطة وتحقيق الأهداف.

(١) محسن العبودي، الإتجاهات الحديثة في القيادة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص ٥٧-٥٨.



## ثامناً: تكامل الجهود

أن يقوم التخطيط الإستراتيجي على تكامل الجهود والتساند بين الأداء ليتحقق للعمل التخطيطي الكفاءة في الأداء والفعالية المنشودة التي تحقق أهدافها.

## تاسعاً: التخطيط بتحديد الأهداف

يعتمد التخطيط الإستراتيجي على عدة أساليب، كأسلوب التخطيط بتحديد الأهداف، ويهتم هذا الأسلوب بمنح الأهداف مركز الصدارة والأولوية ويكون المبرر لاتخاذ أية إجراءات. أو الإعتماد على أسلوب التخطيط الشامل ويهتم هذا الأسلوب بمبدأ التكامل في التخطيط وهو المبدأ الذي يستند إلى التوازن والتساند بين الأدوار والإجراءات.

## المبحث الثاني: الإطار العملي للتخطيط الإستراتيجي

بعد أن تطرقنا لمفهوم التخطيط الإستراتيجي ورأينا خصائصه وما يميزه عن غيره من أنواع التخطيط، سنتناول في هذا المبحث النواحي العملية للتخطيط الإستراتيجي، فسنرى العوامل المؤثرة فيه وأساليب إعداده والمراحل التي تمرّ بها العملية التخطيطية.

## المطلب الأول: العوامل المؤثرة على التخطيط الإستراتيجي

هناك عوامل عديدة تؤثر على عمليات التخطيط الإستراتيجي حيث يتطلب الأمر بعين الإعتبار لهذه العوامل عند الشروع في عملية التخطيط الإستراتيجي ومنها:<sup>(١)</sup>

### أولاً: السياسة العامة

وهي تنشأ عن شكل الشركة أو المؤسسة، ونظام الإدارة فيها فالخطة الإستراتيجية توضع عادة إنسجاماً والتزاماً بالنظام الأساسي للمؤسسة للمحافظة عليها ومحققاً السياسة العامة في كافة إتجاهاتها.

(١) أحمد السعيد، التخطيط الإستراتيجي وعلاقته بفعالية الأداء المؤسسي، مرجع سبق ذكره، ص ٤٢-٤٣.

## ثانياً: عوامل إجتماعية

فالإدارات على اختلافها أكانت في شركة أو مؤسسة أو هيئة حكومية هي جزء لا يتجزأ من المجتمع المحيط بها، لذلك يجب أن تراعي الخطة وتأخذ في الإعتبار العادات والقيم السائدة في المجتمع بالتفصيل.

## ثالثاً: الوضع الجغرافي

وهذا العامل يختلف من مؤسّسة إلى أخرى بطبيعة حال وجودها في محيط جغرافي معيّن مختلف بين هذه المؤسسة أو تلك، ويجب أخذ هذا العامل بعين الإعتبار نظراً لاختلاف الطّروف الطبيعيّة المحيطة بالمنطقة من جبلية أو سهلية أو صحراوية وكذلك الكثافة السكانية التي تختلف من منطقة إلى أخرى.

## رابعاً: إتجاهات السكان وميولهم

تختلف الخطط الإستراتيجية تبعاً لطابع الإنتماء الذي يتكوّن منه أفراد المجتمع، ويجب أن يراعى التخطيط على أساس الإدراك التام لخصائص الفوارق التي تميّز الأجناس المختلفة الموجودة في المجتمع.

## خامساً: عوامل إقتصادية

يجب أن تضع الخطة في نصب عينها الإمكانيات المادية المتاحة والتي وافقت عليها في ميزانيتها، فليس هناك فائدة من خطة طموحة لا تتوفّر لها الموارد الماليّة اللاّزمة لتحقيق الأهداف.

## المطلب الثاني: أساليب إعداد التخطيط الإستراتيجي

تعمل الإدارات على بناء استراتيجيتها بما يتلائم مع رسالتها وأغراضها وأهدافها بالإضافة إلى ما يتناسب مع نتائج تحليل بيئتها الخارجية والداخلية، لذلك من غير الممكن وجود استراتيجية واحدة مشتركة تصلح لجميع المؤسسات والإدارات في الواقع العملي، بل ما يوجد هو "إستراتيجيات مثلى" لشركة ما في ظروف معينة وفي وقت محدّد، ومع تغيير الظروف فإن الإستراتيجية قد تكون غير مثالية كما كانت في ظروف أخرى.

وتتم عملية التخطيط الإستراتيجي في الإدارات من خلال عدة أساليب أبرزها ما يلي: (١)

### أولاً: البدء من أعلى إلى أسفل

يطبق هذا الأسلوب في المؤسسات التي تتبع المركزية في التخطيط، حيث يتم التخطيط في الإدارة العليا للمؤسسة، وقد تقوم الإدارات المختلفة بوضع الخطط الخاصة بها في إطار المحددات المفروضة. أما في المؤسسات التي تتبع أسلوب اللامركزية في التخطيط فيظهر هذا الأسلوب بأن يقرر المدير العام الخطوط العريضة والتوجهات العامة الرئيسية ويطلب من الدوائر والإدارات المختلفة وضع الخطط الخاصة بها، وتتم مراجعة هذه الخطط من قبل الإدارة المركزية وقد يتم رد هذه الخطط أو طلب تعديلها إن لم تتم الموافقة عليها. (٢) من مميزات هذا الأسلوب أن الإدارة العليا تحدّد إلى أين تذهب الشركة، وتعطي الإدارات توجيهات محدّدة للوصول إلى الهدف.

### ثانياً: البدء من أسفل إلى أعلى

لا تقوم الإدارة العليا في هذا الأسلوب بإعطاء الإدارات أية توجيهات، وإنما تطلب منهم تقديم الخطط وتراجع البيانات على مستوى الإدارة العليا. ومن مميزات هذا الأسلوب أن الإدارة العليا قد لا تكون مستعدّة لإعطاء توجيهات محددة للإدارات وقد ترغب في إعطاء حرية الحركة والتخطيط للإدارات دون أية محدّدات تفرضها. ويتطلّب هذا الأسلوب توقّر عدّة أمور من أهمها: (٣)

- ١- تأهيل الإدارة الوسطى بشكل كاف حتى تستطيع إعداد خططها بما يتناسب مع الرؤية والرسالة العامة للمؤسسة ودون أي توجيهات من الإدارة العليا.
- ٢- وجود خطوط واضحة للاتصال بين الإدارات المختلفة.
- ٣- وجود تحديد واضح للمسؤوليات والمهام والواجبات لكل إدارة أو نشاط بما يضمن عدم التداخل.

(١) محمد رشاد الحملاوي، التخطيط الإستراتيجي، مكتبة عين شمس، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٦٦.

(٢) أمجد غانم، محاضرة بعنوان مقدمة حول مبادئ التخطيط الإستراتيجي، النخبة للإستشارات الإدارية، أبو ظبي، ٢٠١١.

(٣) المرجع السابق.

### ثالثاً: الجمع بين الأسلوبين

تبعاً لهذا الأسلوب فإنه لا يقتصر على المديرين في الإدارة المركزية للقيام بعملية التخطيط، وإنما يشترك في ذلك الإستشاريون في المركز الرئيسي للمؤسسة وإدارتها، وتقوم الإدارة العليا بتقديم الخطوط العريضة للإدارات بحيث تتمتع بمرونة عالية في وضع خططها، ومن خلال الحوار يمكن صياغة إستراتيجية المؤسسة أو الشركة.

### رابعاً: العمل كفريق<sup>(١)</sup>

في الشركات الصغيرة يقوم المدير العام بالعمل مع المديرين في خط السلطة كما لو كانوا مستشارين لوضع الخطط الإستراتيجية، وفي الشركات الكبرى قد يقوم المدير العام بالالتقاء دورياً بالمديرين لمناقشة المشكلات ويخصص وقتاً لمناقشة الإستراتيجيات. ويؤتي هذا الأسلوب ثماره إذا كانت العلاقة بين المدير العام والمديرين الآخرين طيبة، وتبعاً لثقافة الشركة التي تؤثر في أسلوب ممارسة عملية التخطيط الإستراتيجي، فالشركات التي تتبّع المركزية الشديدة في أعمالها تختلف عن الشركات ذات المركزية أقل أو اللامركزية في اتخاذ قراراتها.

إن إتباع أسلوب المشاركة في ممارسة عملية التخطيط الإستراتيجي يعمل على إعداد القيادات للإدارة العليا باعتبار أن التخطيط الإستراتيجي يعرض مدراء الإدارات الوظيفية لنوع من التفكير، والمشكلات التي يمكن مواجهتها عندما يتم ترقيتهم إلى مناصب إدارية عليا في الشركة، كما أنه يساهم في تنمية الفكر الشامل وخلق التكامل بين وحداتهم الفرعية مع أهداف الشركة ككل.

### المطلب الثالث: مراحل وخطوات عملية التخطيط الإستراتيجي

تقسم العملية التخطيطية إلى مراحل أساسية تعكس تطوّر الخطة الإستراتيجية بغية تحقيق الأهداف العامة للوزارة أو المؤسسة. وإن هذه العملية تبدأ بمرحلة تأسيسية لبلورة رؤية واضحة للمستقبل تبعاً لرسالة المؤسسة، تليها مرحلة بناء منطلقات الخطة الإستراتيجية بالتعرّف على الواقع الذي سيتم الإنطلاق منه

(١) أحمد السعيد، التخطيط الإستراتيجي وعلاقته بفعالية الأداء المؤسسي، مرجع سبق ذكره، ص ٣٥.

لتحقيق الأهداف الإستراتيجية وذلك بتحليل البيئة الداخلية والخارجية للوزارة والأوضاع المحيطة من سياسيّة وإقتصاديّة وإجتماعيّة وغيرها. وبعد ذلك يتم تحديد الأهداف الإستراتيجية المنوي تحقيقها في زمن محدّد، لتصاغ الخطة الإستراتيجية تالياً ومن ثم تبدأ مرحلة تنفيذها بعد تأمين التمويل اللازم لها من الجهات الماليّة المختصة ورصد الإعتمادات اللازمة لها.<sup>(١)</sup>

وعادة ما يتم وضع خطط رديفة إلى جانب الخطة الأساسية تأخذ بعين الإعتبار حصول تطوّرات تستوجب إدخال تعديلات على الخطة الأصليّة، أو لدعم الخطة الأساسية أو لمواجهة وقوع أحداث جسيمة أو حالات طارئة. وخلال تنفيذ الخطة، تأتي مرحلة المراقبة والتقييم تبعاً لمؤشّرات قياس الأداء والمقاييس لمتابعة تقدّم العمل بالخطة وإجراء التصحيحات اللازمة لضمان تحقيق الأهداف.<sup>(٢)</sup>

لذلك يمكن تفصيل المراحل على الشكل التالي:<sup>(٣)</sup>

١- صياغة الرسالة

٢- بناء الرؤية

٣- تحديد القيم

٤- مرحلة التحليل: - التحليل الرباعي (SWOT)

- تحليل البيئة (PESTEL)

- تحليل الجهات المعنية (STAKE HOLDERS)

- التحليل القطاعي

٥- وضع الأهداف الإستراتيجية

٦- صياغة الإستراتيجية

(١) عماد يوسف، التخطيط الإستراتيجي، المعهد الوطني للإدارة، لبنان، ٢٠١٦، ص ٧.

(٢) أمجد غانم، محاضرة بعنوان مقدمة حول مبادئ التخطيط الإستراتيجي، مرجع سبق ذكره.

(٣) - عماد يوسف، التخطيط الإستراتيجي، مرجع سبق ذكره، ص ٨.

loan Bordean and others, strategic planning in public administration, proceedings of the 5<sup>th</sup> "administration and public management" international conference, public institutions' capacity to implement the administrative reform process, Bucharest, 2009, p 145.



٧- وضع الخطط الرديفة (بديلة، طوارئ)

٨- الرقابة والتقويم

### أولاً: صياغة الرسالة

الرسالة هي بمثابة "إعلان نوايا" لما تتطلّع الوزارة إلى عمله، وتعريف بالأطر التي ستعمل من خلالها لتحقيق غايتها،<sup>(١)</sup> وهي تعنى بتوصيل جوهر وماهية الوزارة للعملاء والجمهور.<sup>(٢)</sup> وهي تعبّر عن سبب وجود الوزارة أو المؤسسة وغرضها ومجال وطريقة عملها. من الضروري أن تشتمل الرسالة على المكونات التالية كونها ضرورية للتعريف عن ماهية المؤسسة:

١- بيان الغرض، الذي يبرز الغاية المرجوة، أي ماذا تسعى المؤسسة لتحقيقه ولماذا وجدت، وذلك بوصف النتيجة النهائية المرجوة وليس الطريقة المتبعة.

٢- بيان الأعمال، الذي يتضمّن الأنشطة والبرامج التي تعمل الإدارة من خلالها على تحقيق أهدافها.

٣- بيان القيم، الذي يبيّن الثقافة المؤسسية السائدة في هذه الإدارة، والمعتقدات التي يتبنّاها أفراد المؤسسة بوجه عام ويجتهدون لتطبيقها وسلوكها.

٤- بإختصار، إن الرسالة تجيب عن التساؤلات التالية:

أ- من هي هذه الإدارة؟

ب- ماذا تعمل؟

ج- كيف تعمل؟

د- في أي مجال ونطاق؟<sup>(٣)</sup>

(١) عماد يوسف، التخطيط الإستراتيجي، مرجع سبق ذكره، ص ٩.

(٢) أحمد السعيد، التخطيط الإستراتيجي وعلاقته بفعالية الأداء المؤسسي، مرجع سبق ذكره، ص ٤٦.

(٣) عماد يوسف، التخطيط الإستراتيجي، مرجع سبق ذكره، ص ٩.

وللرسالة خصائص تميّزها، كأن تكون واسعة غير هلامية، واضحة وسهلة الفهم من قبل الجميع، وأن تكون مختصرة ودقيقة يسهل تذكرها وخالية من الحشو، تركز على محور إستراتيجي محدد، تعبّر عن تميّز المؤسسة عن غيرها، تمثّل المرجع الدائم للقرارات داخل المؤسسة، تحاكي أعراف وفلسفة وقيم ومعتقدات وتقاليد المؤسسة، تعكس معايير قابلة للتحقيق، تتسم بالمرونة النسبية والقابلية للإجتهد لتتلائم مع التغييرات الحاصلة.

### ثانياً: بناء الرؤية

الرؤية هي الصورة الذهنية للمستقبل المنشود، تعكس تطلّعات الوزارة نحو ما تريد إنجازه في المدى الزمني المنظور.<sup>(١)</sup> وعلى هذا الأساس فهي تعتبر من أهم خطوات التخطيط الإستراتيجي الحديث. ويحتاج بناء الرؤية إلى معرفة الواقع الحالي للمؤسسة، والإمكانات أو القدرات المتوافرة لديها. ونظراً لأهمية الرؤية في التخطيط الإستراتيجي فهي تتطلب أن تكون واقعية وصادقة مستمدة من واقع المؤسسة ورغبة الجمهور والدراسات والتوصيات المختلفة لمراكز الأبحاث، طموحة تعكس تطلّعات المؤسسة نحو أداء أفضل وفعالية أكبر، مصاغة بطريقة جيدة وسهلة الفهم، مرنة ومستجيبة للتغيير، وهي تصلح أن تكون دليلاً للعمل ومحفزاً قوياً ودافعاً للتقدّم والإنجاز لتحقيق الرسالة.

### ثالثاً: تحديد القيم

القيم هي المعتقدات أو المثل العليا التي يتبنّاها ويتشارك بها أفراد الإدارة المنتمين الى بيئة ثقافية معينة، وهي المبادئ التي يجتهد الموظفون لتطبيقها إذ أنها توجّه هؤلاء في أداء عملهم.<sup>(٢)</sup> وتكمن أهمية القيم في أنها تعكس الثقافة المؤسسية السائدة في الإدارة وهي تؤثر على الأداء ويعوّل عليها في إنجاح تطبيق الخطة الإستراتيجية، ذلك أن النجاح أو الفشل هما نتيجة هذه الثقافة بغض النظر عن العوامل الخارجية والظروف المحيطة بالمؤسسة.

(١) المرجع السابق، ص ١٤.

(٢) - المرجع السابق، ص ١٨.

- أحمد السعيد، التخطيط الإستراتيجي وعلاقته بفعالية الأداء المؤسسي، مرجع سبق ذكره، ص ٤٧.

إن التعرّف على القيم الأكثر تأثيراً مؤسسياً، وفهمها، وتحديد كفيّة التعامل معها، هو المدخل الى إحداث تغيير إيجابي في الأداء التخطيطي لجهة قابليّة الخطة الإستراتيجية للتطبيق وتحسين فرص النّجاح بتحقيق أهدافها.

#### رابعاً: مرحلة التحليل

إن هذه المرحلة هي ذات أهمية بالغة إذ تسمح للمخطّطين الإستراتيجيين بمعرفة كافة النواحي المؤثّرة على الخطة أكانت داخلية من داخل الإدارة ذاتها أو من خارجها وبالتالي يجب وضع الخطة بناءً على هذه التحاليل المستنتجة. فالإدارة لا يمكنها السير بخطة لا يمكن رصد الإعتمادات المالية اللازمة لها مثلاً، فينبغي معرفة الحاجة من المبالغ اللازمة لتنفيذ الخطة، ومعرفة المتوفّر منها في الإدارة، وفي حال النّفي معرفة مصادر التمويل الخارجية والقدرة على سداد الديون. هذا إضافة إلى العديد من المؤثرات التي ينبغي الإضطلاع بها قبل تبني الخطة، مثل معرفة نقاط القوة والضعف في الإدارة، والمخاطر والفرص المتاحة، أضف إلى البيئة السياسية والقانونية والإجتماعية والإقتصادية والتكنولوجية والبيئية المحيطة، ومدى تأثير الجهات المعنية عليها. لذلك، فإن هذه المرحلة تتضمن تحليل الفئات الأربعة التالية:

#### ١- التحليل الرباعي SWOT:

التحليل الرباعي هو وسيلة لتحليل البيئة التي سيتم فيها وضع الخطة الإستراتيجية وتطبيقها ويستند عليها في عمليّة إعداد الخطة الإستراتيجية. وهي من الأساليب الشائعة في تحليل هذه البيئة التي تنقسم الى قسمين داخلية وخارجية، حيث يتم في البيئة الداخلية دراسة نقاط القوّة للإدارة (strenghts) ونقاط الضعف فيها (weaknesses)، أما في الشّق الخارجي يتم دراسة الفرص المتاحة في البيئة الخارجية (opportunities)، والتحدّيات أو التهديدات التي ممكن أن تواجهها (threats).

إن تحديد نقاط القوّة داخل المؤسسة يساند في الإستغلال الأمثل لهذه النقاط والإعتماد عليها في تحديد الأولويات التي يمكن تحقيقها، أما تحديد نقاط الضعف فإنه يساعد في التنبيه إلى ضرورة العمل الجاد من أجل التغلّب عليها، أما تحديد الفرص المتاحة أمام المؤسسة فإنه يساعد في التخطيط لاستغلالها

والإستفادة منها، بينما يساعد تحديد التهديدات والمخاطر التي تواجهها الإدارة في تلافي خطرها والإستعداد لمواجهتها والتعامل معها. كل ذلك من أجل وضع رؤية مستقبلية واضحة ووضع أهداف صحيحة وبالتالي بناء الإستراتيجية الأنسب،<sup>(١)</sup> كما تعتبر أساساً لصنع قرار واعٍ واتخاذ مبادرات تنموية أو تصحيحية واضحة المنطلقات والأهداف.

## ٢- تحليل البيئة PESTEL:

يقصد بهذا التحليل تحديد العوامل والأوضاع التي تؤثر على عمل الإدارة، وهذه الأوضاع هي سياسية، إقتصادية، إجتماعية، تكنولوجية، بيئية، قانونية ( Political, Economical, Social, Technological, Ecological, Legal ) والتي سيتم وضع الخطة الإستراتيجية في ظلها. وهي عوامل يجب أن تؤخذ بعين الإعتبار ويتم دراستها عند إعداد الخطة والمساعدة على التعامل مع متغيرات ومستجدات المحيط.

## ٣- تحليل الجهات المعنية Stakeholders:

يقصد بالجهات المعنية تلك التي على علاقة بالخطة الإستراتيجية الموضوعة من قبل الوزارة أو المؤسسة، وتشمل هذه الجهات الفئات الإجتماعية والجماعات الإقتصادية ذات المصلحة والتي يهملها كثيراً نجاح الخطة، والفئات الأقل إهتماماً وتأثيراً، ويمكن تقسيمهم إلى الفئات التالية:<sup>(٢)</sup>

أ- الجهات المستفيدة: زبائن، مناطق، قطاعات إقتصادية، فئات إجتماعية...

ب- الشركاء الخارجيين، بمن فيهم الممولون، والهيئات الدولية والجمعيات الأهلية المعنية.

ج- داعمين آخرين، تتنوع مساهماتهم في الخطة لتشمل توفير الخدمات الإستشارية، الخبرة الفنية،

الإحتضان والرعاية، الدعم المادي والمعنوي، الترويج والنشر الإعلامي.

(١) أمجد غانم، محاضرة بعنوان مقدمة حول مبادئ التخطيط الإستراتيجي، مرجع سبق ذكره.

(٢) عماد يوسف، التخطيط الإستراتيجي، مرجع سبق ذكره، ص ٢٨.

وتهدف تقنية تحليل هذه الجهات المعنية للتعرف على مواقف مختلف هذه الفئات من الخطة الإستراتيجية ومستويات تأثيرها عليها دعماً أو رفضاً أو عدم مبالاة، والعمل على إقناع الفئات ذات الإهتمام الكبير والتأثير القوي بجدوى الخطة الإستراتيجية وفائدتها الكبيرة للبلد ولهم بشكل خاص وإعطاء أولويات مختلفة للتعامل مع الفئات الأقل إهتماماً وتأثيراً بحسب درجة إهتمامها وقوة تأثيرها.

#### ٤- التحليل القطاعي:

تبرز عملية التحليل القطاعي بسبب المتغيرات التي تحصل أو التي من المحتمل أن تحصل على القطاع جزاء زيادة الإحتياجات وتنوعها وجزاء المتغيرات الحاصلة في الطلب على الخدمات كماً ونوعاً ومستوى تنافسية الخدمات، تبعاً للتحويلات الحاصلة في الأوضاع الإقتصادية وفي المستويات المعيشية. ويدخل في التحليل القطاعي دراسة العرض والطلب للخدمات المقدمة مع شروط تقديم هذه الخدمات ومقدميها، وكذلك إستعراض المستفيدين منها ومدى الحاجة إليها، إضافة الى القدرة على تغطية أوسع الفئات الإجتماعية والمهنية والمناطقية الممكنة لتلبيتها من قبل الإدارة.

#### خامساً: وضع الأهداف الإستراتيجية

إن الهدف الإستراتيجي هو الغاية التي تسعى الخطة لتحقيقها في المدى الزمني المحدد الذي يعرف بالمدى الإستراتيجي للخطة. وهي عبارة عن مجموعة النتائج الإقتصادية أو الإجتماعية أو الثقافية أو المالية أو الديمغرافية إلخ<sup>(١)</sup>... المنوي تحقيقها في هذه الفترة.

إن للأهداف ميزة أساسية وهي أن تكون ذكية (smart) أي محدّدة (specific)، قابلة للقياس (measurable)، قابلة للتحقيق (achievable)، ذات صلة (related)، ومحدّدة المدة (timelimited).

#### سادساً: صياغة الخطة الإستراتيجية

بعدما يتم الإتفاق على رسالة الشركة ورؤيتها ويتم تحديد القضايا الرئيسية ودراسة البيئة الداخلية والخارجية والأهداف الإستراتيجية المنوي تحقيقها، يكون الوقت قد حان لتحديد كيفية الوصول إلى هذه

(١) loan Bordean and others, strategic planning in public administration, مرجع سبق ذكره، ص ١٤٣-١٤٤.

الأهداف. فالخطة الإستراتيجية هي الأسلوب الذي تعتمد عليه الإدارة للمرور من الحالة الآتية والوصول الى الحالة النهائية المرجوة. فتتم في هذه المرحلة صياغة هذه الخطة وهذا الأسلوب لمعرفة كيف ستقوم الإدارة بتحقيق هذه الأهداف وبأية وسائل. فيتم وضع كل شيء على الورق والوصول إلى مسودة لتوثيق التخطيط النهائي من أجل مراجعتها من قبل متّخذي القرار للتأكد من أنها قابلة للترجمة إلى خطط إجرائية والتأكد من أنها تجيب على الأسئلة المهمة حول الأولويات والتوجهات، ليتم في النهاية التوثيق النهائي للخطة الإستراتيجية.<sup>(١)</sup>

وخلال هذه المرحلة يقوم المعنيون بوضع مؤشرات قياس الأداء والتي هي مقاييس لرصد وقياس مدى تقدّم العمل بالخطة ومقارنة النتائج المحقّقة بتلك المستهدفة، لاتخاذ ما يلزم لتدارك أي فجوة تظهر. كذلك موازنة الخطة مع التوجهات الإستراتيجية العليا للدولة بغية تأمين التناسق والتكامل بين الخطط المختلفة الموضوعة في مختلف الوزارات.

#### سابعاً: وضع الخطط الريفية (الخطط البديلة وخطط الطوارئ)

إن الخطط الريفية هي نتاج عملية تحليل المخاطر المحتملة التي يمكن أن يواجهها تطبيق الخطة الإستراتيجية وتؤدي إلى حرفها عن مسارها الأصلي وتحول دون إمكانية تحقيق الأهداف المرسومة. وهي خطط موضوعة مسبقاً تتحسّب لوقوع أزمات أو كوارث محتملة وتستعد لها بتخطيط وقائي إحترازي لمواجهة هذه الأحداث المستجدة. تساعد هذه الخطط على الإستعداد لمواجهة الأخطار المحدقة واحتوائها ما أمكن. وفي هذا المجال يتم التفريق بين أمرين:<sup>(٢)</sup> الخطط البديلة وخطط الطوارئ، فالأولى تتعامل مع حالات استعصاء مستجدة تعرقل تنفيذ الخطة كما هو مقرّر، فيتم إجراء تعديلات على الخطة الأصلية والعمل على إيجاد البدائل التي تسمح بمتابعة التنفيذ وصولاً لتحقيق الأهداف الموضوعة، أما الثانية فيتم إعدادها للتعامل

(١) المرجع السابق، ص ١٤٦.

(٢) عماد يوسف، التخطيط الإستراتيجي، مرجع سبق ذكره، ص ٤٨.

مع حالات الكوارث والأحداث الجسيمة (الحرائق والزلازل ...) لاحتواء نتائجها وتبعاتها على منطقة معينة أو قطاع معين.

### ثامناً: الرقابة والتقييم

وهي عملية الإشراف على تطبيق الخطة الإستراتيجية ومتابعة التنفيذ، وتسمح هذه العملية بتقييم مسار تطبيق الخطة والتحقق من أسباب الإنحراف عن أهدافها إذا وجد تمهيداً لاتخاذ الخطوات اللازمة للتصحيح والوصول مجدداً إلى النتائج المستهدفة. وهنا تستعمل معايير قياس الأداء للتمكن من التقييم الصحيح والموضوعي للخطة، فتبعاً لهذه المعايير يتبين ما إذا كانت الخطة تسير وفقاً لما هو مرسوم لها وبالتالي يتم متابعة النمط والتدابير كما هو مخطّط لها، أو أنها تنحرف عن مسارها بسبب عدم وجود تطابق بين الخطة والأداء، فيتم اتخاذ الإجراءات التصحيحية وتقييم الخطوات المتعزّزة.<sup>(1)</sup>

خلاصة القول، يعدّ التخطيط الإستراتيجي أساساً لنجاح الإدارة العامة في عالمنا اليوم كونه يرتكز على الأسس العلمية الحديثة التي ترافقت مع التطور الهائل الذي شهده العالم على مختلف المستويات. فرأينا أهمية الإدارة العامة وأبرز وظائفها، حيث يعتبر التخطيط أهم ركائزها، فتناولنا مفهومه وأنواعه وكيفية وضعه والأجهزة المختصة به وما هي أبرز مقوماته وعوائقه، وعلى أثر ذلك إنتقلنا لدراسة التخطيط الإستراتيجي كأحدث صورة للتخطيط بفضل أهميته المطلقة اليوم للإدارة بشكل عام، فتعرّفنا إلى مفهومه وجذوره التاريخية وكيف انتقل استعمال هذا المفهوم من المجال العسكري إلى القطاع الخاص ثم إلى القطاع العام، وميّزنا بينه وبين غيره من أنواع التخطيط وفي عدّة مجالات، وتناولنا خصائصه والعوامل المؤثرة فيه، ثم رأينا كيفية إعداده والمراحل التي تمر بها عملية التخطيط الإستراتيجي، لنرى في القسم الثاني دوره في الإدارة العامة في لبنان وهل هو يستوفي الشروط التي ذكرناها سابقاً في ممارسة التخطيط لهذه الإدارة؟

Muzainah Mansor and Mohammad Tayib, strategic planning in public organizations, the case of a tax administration in a developing country, business management dynamics, vol 1, no 8, Feb 2012, available from: <http://bmdynamics.com/recent-issue.php?id=8>, internet, accessed: 20 Nov 2016, p 21. (1)

القسم الثاني:

التخطيط الإداري في لبنان



إن السياسات الإقتصادية والإجتماعية الحديثة للدولة، والتي تهدف بنهاية المطاف لتحقيق رغبة المواطنين ورفع مستواهم المعيشي، يجب أن تبنى على المفاهيم العلمية والإدارية الحديثة وبالاعتماد على القدرات كافة وخاصة القدرة البشرية التي تكوّن الركن الأساسي لهذه العملية.<sup>(١)</sup>

لذلك يعتبر علم الإدارة الحديث والتدريب المستمر في جميع أوجهه ومراحله النظرية والتقنية والفنية، من أهم الوسائل لتنمية القدرات والموارد البشرية والتي ستكون هي أداة التغيير والتطوير في العمل الإداري للحصول على نتائج أفضل. فينبغي وضع مبادئ العلوم الإدارية الحديثة موضع التطبيق الصحيح واتخاذ قرارات سليمة من قبل القادة الإداريين بغية تحقيق أفضل الحلول للمشكلات القائمة، وخاصة في ظل التحديات الكبيرة التي نواجهها والتطورات الهائلة التي حصلت على مختلف الصّعد الإقتصادية والإجتماعية والمواصلات والثورة التكنولوجية إضافة إلى بروز مفهوم العولمة. فهذه المسؤوليات الإدارية لا يمكن أن يتولاها أشخاص هواة، إنما أشخاص إضطلعوا بهذه الخبرات والمفاهيم والأسس العلمية الحديثة التي استقوها من المعاهد والكلّيات الإدارية المختلفة ومن خبرات الممارسة اليومية في الإدارة.

إن كل هذه المفاهيم تشكل تحدياً أمام الإدارة العامة اللبنانية للتعامل معها بما يتناسب مع الغاية المرجوة من إصلاح وتطوير. لهذا ينبغي وضع الإستراتيجيات والخطط المختلفة المبنية على الطرق العلمية الصحيحة وتحفيز الإدارات المختلفة لاعتماد هذا النمط من التحليل والتخطيط المنطقي والسليم للوصول بمؤسّساتنا العامّة الى برّ الأمان والتغيير المنشود، حتى تصبح إدارتنا العامة ليس فقط مجرد أداة للقيام برّدّة فعل على حدث معيّن أو تحوّل معيّن في البيئة المحيطة، بل أن يكون لها الدور في إحداث هذا التغيير والتنبؤ له.

على هذا الأساس سوف نعالج في هذا القسم التجربة اللبنانية في مجال التخطيط الإداري، ثم ننقل إلى واقع التخطيط الإستراتيجي في الإدارة العامة من حيث المشاكل التي تواجه تطبيقها وسبل معالجتها.

---

(١) إيلي عساف، علم الإدارة الحديث وانعكاسه على أداء الإدارات والمؤسّسات العامة والخاصة، المجلة العربية للعلوم الإقتصادية والإدارية، جامعة الروح القدس الكسليك، العدد الأول، لبنان، ٢٠٠٥، ص ٢٠-١٩.

## الفصل الأول:

### تجربة التخطيط في لبنان ومستوياته

تطوّرت الإدارة العامة اللبنانية مع تطور الدولة، فمع نشأة الدولة اللبنانية ونيلها الإستقلال عام ١٩٤٣، عمدت إلى اللجوء للخبراء الأجانب في سبيل تركيز دعائم الإدارة ووضع الخطط الإنمائية اللازمة للنهوض بالدولة والإدارة معاً، إلى أن نشأت الوزارات المختلفة وقامت المؤسسات العامة بهيكليّاتها ووظائفها، وتطوّرت تبعاً لتطوّر الحاجة إليها، ونشأت معها الأجهزة التخطيطية بمستوياتها المختلفة المركزية واللامركزية، فازدهر العمل الإداري والتخطيطي، إلى أن جاءت الحرب الأهلية وأنت على كل ما تم بناؤه من حجر وبشر وإدارة، وما هي اليوم تسعى جاهدة للحاق بالتطور العالمي الذي نشهده.

سنرى في ما يلي الجانب التاريخي للمحاولات التخطيطية للإدارة العامة اللبنانية، ثم ننظر في مستوياتها المختلفة.

### المبحث الأول: التجربة اللبنانية في مجال التخطيط الإستراتيجي

إن التجربة اللبنانية في مجال التخطيط الإستراتيجي ليست ببعيدة، فهي قد بدأت بعد نيل الإستقلال مع بدء ترسيخ دعائم الدولة وبنيتها الحديثة، واستمرّت بالتطوّر إلى أن وصلت إلى مرحلتها الذهبية في عهد الرئيس فؤاد شهاب، لتعود فتنهار وتتوقف خلال مرحلة الحرب الأهلية، لتأتي مرحلة إعادة الإعمار والتنمية لما بقي من آثار هذه الدولة. سنتناول كلاً من هذه المراحل في مطلب خاص.

### المطلب الأول: بداية التخطيط مع نشوء الدولة اللبنانية

#### أولاً: مكتب Alexander Gibb وشركاه

بدأت أولى محاولات التخطيط في لبنان عام ١٩٤٦ حين لجأت الحكومة اللبنانية لمؤسسة إنكليزية تسمّى "مكتب Alexander Gibb وشركاه" وتعاقدت معها بتاريخ ٢٧/١٢/١٩٤٦ من أجل تقديم دراسة عن إمكانيات لبنان الإقتصادية ودرس أوضاع الأراضي وحيولوجيّتها والموارد المائية الخ... وفي ٢٩ شباط

١٩٤٨ رفعت هذه المؤسسة تقريرها وهو يعتبر أول محاولة لوضع خطة مرسومة وأول محاولة تخطيط<sup>(١)</sup> شملت تحليلاً عاماً للإقتصاد، وتحديد الإقتراحات وأولويات التنمية، وتأليف لجنة من الوزارات المختصة والهيئات الإقتصادية لدراسته واقتراح الأولويات للحكومة. إلا أن هذا التقرير لم يحظ بموافقة رسمية ولم يعتمد كخطة عملية قابلة للتنفيذ المباشر وبقي مستنداً إستشارياً تعود إليه الحكومة للإستئناس عند اعتمادها بعض المشاريع الكبرى.<sup>(٢)</sup>

### ثانياً: مجلس التخطيط والإينماء

عام ١٩٥٣ أنشئ مجلس التخطيط والإينماء<sup>(٣)</sup> وألحق بوزارة الإقتصاد الوطني وكان الهدف منه حاجة لبنان إلى تنمية متوازنة، تتضمن مسحاً إحصائياً لموارد وحاجات وإمكانيات لبنان، ووضع تخطيط عام لتنمية الثروة الوطنية وتقديم مقترحات لاعتماد سياسة إقتصادية ومالية واجتماعية متناسقة. غير أنه عجز عن القيام بدراسات معمقة ودقيقة ما دفع الحكومة الى اقتراح إنشاء وزارة التصميم العام.

### ثالثاً: وزارة التصميم العام

تم استحداث وزارة التصميم العام عام ١٩٥٤، وتم سلخ مجلس التخطيط والإينماء عن وزارة الإقتصاد وألحق بوزارة التصميم العام وحددت مهامه بإعداد خطة عامة للتنمية الشاملة وتقديم المشورة للحكومة فيما يعود لسياستها الإقتصادية.<sup>(٤)</sup> وبالفعل فقد قدّم مشروع الخمس سنوات للإينماء الإقتصادي في لبنان عام ١٩٥٨، وقد اقترح فيه تشجيع الأعمال التي من شأنها تشغيل اليد العاملة وزيادة الرساميل عن طريق حماية الصناعات الناشئة وإحداث ضمان إجتماعي وإنشاء مجلس خدمة مدنية وإدارة تدريب وجهاز إحصائي وجهاز للدراسات<sup>(٥)</sup> الخ... ولكن لم يحظ هذا المشروع على الموافقة الرسمية ولكن تم اعتماد معظم المشاريع المقترحة فيه من قبل الحكومات المتعاقبة.

(١) تقرير الكسندر جيب وشركاه عن التطور الإقتصادي في لبنان، منشورات وزارة الإقتصاد، بيروت، ١٩٤٨.

(٢) فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، بيروت، ١٩٩٩، ص ٥٥.

(٣) علي الشامي، الإدارة العامة والتحديث الإداري مقارنة نظرية تطبيقية، (د. ن)، طبعة أولى، بيروت، ١٩٩٣، ص ٩٠.

(٤) فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ٥٥.

(٥) Pierre Delvolve, L'administration Libanaise, Berger-levrault, Paris, 1971, P 53-56.

## رابعاً: عهد الرئيس فؤاد شهاب

إن العديد من الخطط والدراسات حصلت في فترة ١٩٥٨-١٩٦٤ أي على عهد الرئيس فؤاد شهاب الذي عرف برجل الدولة وأب المؤسسات، وكان عهده العصر الذهبي للإدارة العامة في لبنان. فبعد حرب ١٩٥٨ والضعف الحاصل في الإدارات الحكومية، أتى الرئيس شهاب على رأس الدولة للقيام بتغيير الوضع في الدولة بالمبادرة إلى بناء وتأسيس مختلف الأجهزة والمؤسسات العامة، وأخذاً في الإعتبار مدى أهمية التخطيط ووضع الإستراتيجيات كعنصر أساسي في عملية التغيير والتطوير التي قادها.<sup>(١)</sup>

### ١- بعثة إيرفد:

عام ١٩٦٠ لجأت الحكومة للإستعانة ببعثة إيرفد<sup>(٢)</sup> للقيام بدراسة شاملة عن حاجات وإمكانيات التنمية في لبنان، فقامت البعثة برفع تقرير بشأنه عام ١٩٦١<sup>(٣)</sup> ومن ثم وضعت خطة شاملة للتنمية عام ١٩٦٤ أقرتها الحكومة عام ١٩٦٥ وشكّلت خطة تمتد من العام ١٩٦٥ إلى العام ١٩٦٩ وتضمّنت مخططات ومقترحات ومشاريع عديدة شملت كافة القطاعات من تشجيع الزراعة والصناعة والسياحة والتعليم والبحث العلمي وتعميم المياه ومسح الأراضي وكهربة المناطق وتنظيم المدن والطرق والمطارات، وبناء المساكن الشعبية والأبنية الحكومية الخ... ولكن حرب ١٩٦٧ حالت دون تنفيذ كافة المشاريع الملحوظة في هذه الخطة.

### ٢- تنظيم وزارة التصميم العام:

عام ١٩٦٢ تم تنظيم وزارة التصميم العام وأصبحت تتولّى مسؤولية إعداد خطة شاملة وتصاميم متعاقبة للتنمية الإقتصادية والإجتماعية، وجمع المعلومات والإحصاءات وتحليلها ونشرها، وتكليف مختلف الوزارات والهيئات العامة بتحضير المشاريع المتطابقة مع الخطة العامة ومراقبة التنفيذ وتأمين الإتصال

(١) Marwane Harb, le chehabisme ou les limites d'une experience de modernization politique au Liban, universite saint Josef, beyrouth, 2007, p 64.

(٢) IRFED (Institut de Recherche et de Formation En vue de developpement)

(٣) IRFED, besoins et possibilites de developpement du Liban, republique libanaise, ministere du plan, Beyrouth, 1960-1961.

باليئات الدولية،<sup>(١)</sup> إضافة إلى إنشاء المصرف الوطني للإنماء لتمويل الدروس والمشاريع وتقديم القروض إلى المؤسسات الخاصة بفوائد مخفضة.<sup>(٢)</sup>

### ٣- الرؤية الإصلاحية للرئيس فؤاد شهاب:

كانت الرؤية الإصلاحية للرئيس فؤاد شهاب حينها تقوم على معالجة الأسباب التي أدت إلى الحرب الأهلية عام ١٩٥٨، وذلك بإعادة توطيد الوحدة الوطنية وإنشاء توازن طائفي وعدالة في تقسيم الوظائف الإدارية العامة بين مختلف الطوائف مشدداً على تحرير الإدارة العامة من الطائفية والتبعية السياسية. ومن أجل تحقيق هذه الأهداف إرتكزت الإستراتيجية الشهابية على النقاط التالية:<sup>(٣)</sup>

أ- التنسيق والتعاون بين الوزارات المختلفة تبعاً لاستراتيجية عامة مشتركة.

ب- إصلاح إداري وتطوير الهيئات اللامركزية.

ج- البحث عن النخب لتسليمهم أعلى الوظائف الإدارية والوزارية لإعطاء حافز لكافة الموظفين والأجهزة الحكومية.

د- إنشاء هيئة مركزية للإصلاح الإداري تكون مهمتها دراسة أوضاع الإدارات الحكومية واقتراح الخطط والمشاريع الإصلاحية والتطويرية.

هـ- إصدار القوانين الإصلاحية لوضعها قيد التنفيذ بأسرع وقت ممكن.

### المطلب الثاني: مرحلة الحرب الأهلية

لقد أتت الحرب الأهلية على معظم مفاصل الدولة فلم تسلم من شرّها ودمارها، وكان للإدارة العامة حصتها من هذا الدمار والتقهقر فشّل عملها وتراجع دورها رغم محاولة إنعاشها عبر إنشاء مجلس الإنماء والإعمار.

(١) قانون تنظيم وزارة التصميم العام، تاريخ ١٢/٦/١٩٦٢، المادة رقم ٢.

(٢) المرجع السابق، المادة رقم ٣٩.

(٣) Marwane Harb, le chehabisme ou les limites d'une experience de modernization politique au liban, مرجع سبق

ذكره، ص ٦٩.

## أولاً: الخطة السداسية لوزارة التصميم العام

عام ١٩٧٢ أقرت الحكومة الخطة السداسية التي وضعتها وزارة التصميم العام (١٩٧٢-١٩٧٧) والتي تضمنت الحفاظ على معدل نمو سنوي مرتفع، وعلى إيجاد التوازن بين القطاعات وعدم التفاوت بين المناطق، وتقديم الحوافز التشجيعية لتنمية قطاعي الزراعة والصناعة والتحرّي عن أسواق خارجية، وبرمجة الإستثمارات الحكومية والعمل على تطوير السياحة والحد من إرتفاع الأسعار والقيام بإصلاح جذري ومستمر للإدارة، غير أن الأحداث الأمنية التي حصلت إبتداءً من العام ١٩٧٣ حالت دون تنفيذ كافة المشاريع والبرامج في هذه الخطة.

## ثانياً: مجلس الإنماء والإعمار

عام ١٩٧٧ تم إلغاء وزارة التصميم العام وأُنشئ عوضاً عنها مجلس الإنماء والإعمار واعتبر مؤسسة عامة مركزية تقوم بالتخطيط العام ولديها الشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري، وترتبط مباشرة بمجلس الوزراء. يقوم هذا المجلس بالتعاون والتشاور مع مختلف الوزارات والمؤسسات العامة والبلديات المعنية والقيام بمهام تخطيطية واستشارية وتنفيذية ورقابية ومالية مختلفة.<sup>(١)</sup>

فلقد نصّت المادة الثالثة من المرسوم الإشتراعي رقم ٥ تاريخ ١٩٧٧/١/٣١ والقاضي بإنشاء مجلس الإنماء والإعمار على الصلاحيات التخطيطية لهذا المجلس والتي تتضمن إعداد خطة عامة وخطط متعاقبة وبرامج للإعمار والإنماء، واقتراح سياسات إقتصادية ومالية واجتماعية تتسجم مع الخطة العامة وإعداد مشروع الموازنة المختصة بتنفيذ هذه الخطة العامة، وإعداد المشاريع ذات الطابع الإنمائي والإعماري.

أضف إلى ذلك الصلاحيات الإستشارية والتوجيهية التي أعطاه إياها هذا المرسوم في مادته الرابعة نذكر منها إبداء الرأي لمجلس الوزراء في العلاقات الإقتصادية والمالية مع الدول والهيئات والمؤسسات الخارجية وتأمين الإتصال مع هذه الجهات بشأن المساعدات الإقتصادية والثقافية والتقنية والإجتماعية، إضافة الى إعداد ونشر الدراسات الإحصائية وتعيين الأبحاث الإنمائية وتقديم المعلومات للوزارات المختلفة

(١) المرسوم الإشتراعي رقم ٥ تاريخ ١٩٧٧/١/٣١ (إلغاء وزارة التصميم العام وإنشاء مجلس الإنماء والإعمار)، المادة رقم ٣.

وتقديم الإقتراحات اللّازمة. بالإضافة إلى الصلاحيّات التنفيذيّة في إعداد الدروس ومشاريع الإنماء وتنفيذها، والصلاحيّات الماليّة الكفيلة بتمويل هذه المشاريع والبرامج وعقد القروض الداخليّة والخارجيّة، كما أعطي للمجلس صلاحيّات رقابية وذلك بمراقبة جميع المشاريع الواردة في الخطة العامّة والخطط المتعاقبة والبرامج للتأكد من إستمرار العمل بها وفقاً للبرنامج المرسوم.<sup>(١)</sup>

### المطلب الثالث: مرحلة ما بعد الحرب

بعد انتهاء الحرب الأهليّة التي حصلت ما بين ١٩٧٥ و ١٩٩٠ حيث توقّف مسار التنمية الإداريّة والتطوير بحكم الأمر الواقع، جاءت محاولة الإصلاح والتخطيط للنهوض والبدء لإعادة إعمار ما خرّبته الحرب طيلة السنوات الماضيّة عبر الحكومات المتعاقبة.

#### أولاً: خطة النهوض لعام ١٩٩٣

أقرت حكومة الرئيس رفيق الحريري الأولى بعد الحرب خطة النهوض ١٩٩٣ - ٢٠٠٢ التي كانت من إهتماماتها دعم تأهيل الإدارة العامّة وتحديثها من خلال وضع إستراتيجيّات لتحديث الإدارة ومكافحة الفساد وتطوير مشروع الحكومة الإلكترونيّة. وقد كان ذلك من أهم إهتمامات تلك الحكومة وقد برزت في البيان الوزاري، حيث تمّ التشديد على أهميّة دور الإدارة في تطوير المجتمع، وفي مهمّة النهوض الإقتصاديّ وخاصّة بعد أن تشعبت أعباء الدولة الحديثة وتوّعت مهامها،<sup>(٢)</sup> وبالأخصّ بعد ما نتج عن سنوات الحرب من تلاشٍ وترهّل في الإدارة اللبنانيّة، ما يستوجب سرعة عمليّة إعادة التّأهيل والتحديث والإصلاح. إن عمليّة التحديث الإداري إضافة إلى عمليّة إعادة التدريب والتّأهيل، وتفعيل الرقابة، والإصلاح، ومكافحة الفساد، والممكنة، بحاجة أيضاً لإيلاء موضوع التخطيط الإستراتيجي أهمية خاصّة، خصوصاً في عمليّة إعادة إعمار بلد ممزّق جرّاء ويلات الحرب، ذلك للإستثمار الأفضل للتمويل لأجل هذه الغاية من هبات وقروض من دول ومؤسسات ماليّة إقليميّة ودوليّة ومحليّة.

(١) المرجع السابق، المواد رقم ٤،٥،٦،٧.

(٢) البيان الوزاري لحكومة الرئيس رفيق الحريري الأولى بتاريخ ١٠/٣١/١٩٩٢.



فكانت من أولويات تلك الحكومة وضع أهداف تنموية متوازنة وبعيدة المدى والعمل على بلورة رؤية إقتصادية واجتماعية مبنية على النظام الإقتصادي الحر لتكون منطلقاً للوصول إلى المجتمع المنتج.

### ثانياً: إنشاء وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية

لقد بذلت الحكومة بعض الجهود الأساسية لإعادة تأهيل الإدارة وتمكينها من تنفيذ إصلاحات بعيدة المدى، وأناط مجلس الوزراء بوزير الدولة لشؤون الإصلاح الإداري آنذاك مسؤولية تنسيق هذه الجهود، حيث قام عام ١٩٩٤ بتشكيل نواة صغيرة تعرف باسم "وحدة التنمية المؤسسية" (IDU) مهمتها تنسيق الجهود الإصلاحية البعيدة المدى كما قام بإنشاء وحدة التعاون الفني (TCU) في العام نفسه من أجل القيام بالدراسات التقنية لمكينة الإدارة العامة، إضافة إلى البدء بوضع برامج لتطوير السياسات والموارد البشرية تتوافق مع حاجة لبنان الملحة إلى الإصلاح الإداري. وعليه فقد تعيّن على مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية في لبنان أن يلعب دوراً حاسماً وفاعلاً في عملية التغيير وذلك بالتخطيط والتوجيه والدراسات اللازمة، ذلك أن بناء البنى التحتية الحكومية المادية والإدارية سيكون له عميق الأثر في تحسين إنتاجية الوزارات والمؤسسات العامة وفي خدمة مصالح المواطنين في النهاية.

### ثالثاً: الدور الفاعل لمكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية

منذ تأسيسه عام ١٩٩٤ كلف مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية بمهمة إصلاح الإدارة العامة ووضع الخطط الإستراتيجية لتطوير استراتيجيات إصلاحية إدارية ومراجعة الوصف والتنظيم الوظيفي في الإدارة العامة. ومن أجل ذلك فقد قام هذا المكتب بالتعاون مع جهات عديدة من وزارات ومؤسسات عامة محلية، ومنظمات غير حكومية وممولين خارجيين (الجهات المانحة)، ولعل أبرز هؤلاء الصندوق العربي للإنماء الإقتصادي والإجتماعي، والإتحاد الأوروبي، حيث كان آخر هذه البرامج التعاون مع جهات إدارية أوروبية لوضع وتنفيذ برنامج للتخطيط الإستراتيجي ممول من قبل الإتحاد الأوروبي بدءاً من عام ٢٠١٤

ولمدة عامين وذلك لتطوير أربع استراتيجيات قطاعية بالتعاون مع المؤسسات الإدارية الأوروبية ولصالح أربع وزارات لبنانية تتناسب مع حاجات كل وزارة، للعمل على قبولها وتنفيذها.<sup>(١)</sup>

## المبحث الثاني: مستويات التخطيط في لبنان

بعد أن استطلعنا المسار التاريخي لمحاولات التخطيط في لبنان لا بد من الوقوف عند مستويات التخطيط الحالية. وقد ذكرنا سابقاً في الفصل الأول بأن أجهزة التخطيط هي ثلاثة أنواع: أجهزة عامة مركزية للتخطيط، خبراء التخطيط، ووحدات تخطيط لامركزية، وإن هذه الأنواع الثلاثة نجدها في الإدارة العامة في لبنان، وسنتاولها بشيء من التفصيل.

### المطلب الأول: أجهزة عامة مركزية للتخطيط

تكون هذه الأجهزة على مستوى الوزارة أو مديرية عامة أو مؤسسة عامة، كوزارة التصميم العام التي أنشئت عام ١٩٥٤ وألغيت عام ١٩٧٧، ليحل محلها مجلس الإنماء والإعمار، والذي هو اليوم الهيئة المركزية للتخطيط.

#### أولاً: مجلس الإنماء والإعمار

إن مجلس الإنماء والإعمار مؤسسة عامة ذو شخصية معنوية وتمتع باستقلال مالي وإداري وترتبط مباشرة بمجلس الوزراء، وقد أنيطت بهذا المجلس صلاحيات تخطيطية واستشارية وتوجيهية وتنفيذية ومالية ورقابية.

#### ١- الصلاحيات التخطيطية:

إن الصلاحيات التخطيطية للمجلس نصّت عليها المادة الثالثة من المرسوم الإشتراعي رقم ٥ تاريخ

١٩٧٧/١/٣١ والقاضي بإنشاء مجلس الإنماء والإعمار وهي التالية:

(١) الموقع الإلكتروني لمكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، متوافر على الموقع:

<http://www.omsar.gov.lb/Cultures/ar-LB/Pages/default.aspx>، الإنترنت، الدخول: ٢٠١٦/١١/٥.

أ- إعداد خطة عامة وخطط متعاقبة وبرامج للإعمار والإنماء واقتراح سياسات إقتصادية ومالية واجتماعية تتسجم مع الخطة العامة وذلك ضمن أهداف إنمائية ومالية محدّدة، وتعرض جميعها على مجلس الوزراء للموافقة.

ب- إعداد مشروع الموازنة المختصة بتنفيذ الخطة العامة وتأمين التناسق بين الموازنة العامة والخطة العامة عن طريق إبداء الرأي في مشروع قانون الموازنة العامة.

ج- إقتراح مشاريع القوانين ذات الطابع الإعماري والإنمائي على مجلس الوزراء.

د- وضع مشروع الإطار التوجيهي العام للتنظيم المدني وعرضه على مجلس الوزراء للموافقة.<sup>(١)</sup>

## ٢- الصلاحيات الإستشارية:

إن الصلاحيات الإستشارية والتوجيهية هي التالية:<sup>(٢)</sup>

أ- إبداء الرأي لمجلس الوزراء في العلاقات الإقتصادية والمالية مع سائر الدول والهيئات والمنظّمات في الخارج.

ب- تأمين الإتصال، بواسطة الوزارة المختصة، بالدول والهيئات والمؤسسات والمنظّمات في الخارج بشأن جميع المساعدات الإقتصادية والثقافية والتقنية والإجتماعية.

ج- إعداد ونشر الدراسات الإحصائية المتعلقة بمختلف أوجه النشاط الإقتصادي والإجتماعي.

د- تعيين الأبحاث اللازمة في المجالات الإنمائية والإعمارية وإعدادها واقتراح تكليف الجهات المؤهلة للقيام بها، وتقديم الإقتراحات الرامية إلى تعبئة الإمكانيات العلمية في سبيل الإنماء والإعمار.

هـ- الطلب إلى مختلف الوزارات والمصالح والمؤسسات العامة والبلديات تحضير المشاريع التي تتفق مع الأهداف الإنمائية والإعمارية العامة.

(١) المرسوم الإشتراعي رقم ٥ تاريخ ١٩٧٧/١/٣١ (إلغاء وزارة التصميم العام وإنشاء مجلس الإنماء والإعمار)، المادة رقم ٣.

(٢) المرجع السابق، المادة ٤.

و- توفير المعلومات للوزارات والمؤسسات العامة والبلديات والشركات المختلطة والمؤسسات الخاصة.

ز- تقديم الإقتراحات المتعلقة بإنشاء وتطوير وتوجيه المؤسسات المالية والشركات المختلطة التي تعنى بالتنمية والمؤسسات العامة ذات الصلة.

### ٣- الصلاحيات التنفيذية:

أما الصلاحيات التنفيذية المعطاة للمجلس فهي على الشكل التالي:<sup>(١)</sup>

أ- إعداد الدروس (دراسات الجدوى) لمشاريع الإعمار والإنماء الواردة في الخطة العامة أو البرامج وكذلك الدروس اللازمة لتحضير الخطة العامة والخطط المتعاقبة.

ب- القيام بتنفيذ المشاريع الواردة في الخطة العامة والخطط المتعاقبة والبرامج، أو أي مشروع في حقل الإنماء والإعمار يقرر مجلس الوزراء تكليفه بتنفيذه.

ج- ويحل المجلس في المشاريع المكلف بتنفيذها محل جميع الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات فيما خص منح الرخص الإدارية.

### ٤- الصلاحيات المالية:

أما الصلاحيات المالية التي أوكل بها فهي التالية:<sup>(٢)</sup>

أ- يمول المجلس أي مشروع أو برنامج يقرّر مجلس الوزراء إحالة أمر تمويله إليه، فيكمنه لهذه الغاية عقد القروض الداخلية والخارجية.

ب- يحق للمجلس حق الإقتراض بأي شكل كان ولأية مؤسسة عامة أو بلدية أو مؤسسة خاصة أو مختلفة.

(١) المرجع السابق، المادة ٥.

(٢) المرجع السابق، المادة ٦.

ج- يحق له بعد موافقة مجلس الوزراء المساهمة بأية مؤسسة مهما كانت كما يحق لها التنازل عن أية مساهمة.

#### ٥- الصلاحيات الرقابية:

وأخيراً يقوم المجلس بمهام رقابية على الشكل التالي:<sup>(١)</sup>

- أ- يقوم المجلس حكماً بمراقبة جميع المشاريع الواردة في الخطة العامة والخطط المتعاقبة والبرامج كما يقوم بمراقبة المشاريع التي يكلفه مجلس الوزراء تمويلها أو مراقبتها.
- ب- يشرف المجلس على توجيه المساعدات الإقتصادية والمالية الخارجية إلى أهدافها.
- ج- يراقب المجلس استخدام حصيلة القروض ضمن غايتها الإنمائية والإعمارية.

#### ثانياً: مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية

بالإضافة إلى دور مجلس الإنماء والإعمار في وضع الإستراتيجيات اللازمة لتحقيق التقدّم الإقتصادي والإنمائي والإجتماعي، ظهر دور مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية كمخطّط استراتيجي إعتباراً من العام ١٩٩٤ من أجل البحث الدائم لتطوير القدرات الإدارية للوزارات والمؤسسات العامة والبلديات في لبنان، وله دور هام في عملية التطوير والإصلاح الإداري على صعيد الإدارة العامة عن طريق وضع الإستراتيجيات اللازمة لذلك وتنفيذها.

#### ١- دور مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية:

يهدف مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية في لبنان إلى إدارة عامة مسؤولة تعمل بفعالية وكفاءة وشفافية وتعزّز التنمية الإقتصادية والإجتماعية في أنحاء لبنان وتستجيب لمطالب المواطنين ومجتمع الأعمال في ظل سيادة القانون. وسوف تسعى هذه الإدارة إلى الإستفادة من أحدث التقنيات لتقديم أفضل

---

(١) المرجع السابق، المادة ٧.

خدمة للمستفيدين منها كما أنها ستوظف وتحفظ وتطور مهارات الموارد البشرية الموهوبة والمختصة التي تسيّرهما المصلحة العامة وروح خدمة العملاء.<sup>(١)</sup>

إن هذا المكتب هو الجهة الحكومية التي تسعى إلى تطوير القدرات المؤسسية والتقنية للوزارات والهيئات المركزية والمؤسسات العامة والبلديات وتكون وزارة التنمية الإدارية مسؤولة عن تقييم إحتياجات الإصلاح والتنمية، وضع واستكمال استراتيجيات الإصلاح الإداري والحكومة الإلكترونية، وتحديد وتنفيذ وتقييم مشاريع التنمية التي تترجم الإستراتيجيات إلى أنشطة عملية، إجراء الدراسات التنظيمية والقانونية، تبسيط إجراءات الأعمال، وتدريب موظفي الخدمة المدنية. ويحرص هذا المكتب على الإستجابة لمطالب الإدارات اللبنانية وتحديثها من خلال بناء شراكات فعّالة معها وكذلك مع الجهات المانحة الدولية والمنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني.<sup>(٢)</sup>

## ٢- أبرز مهمّات التنمية للمكتب:

تعاقد المكتب مع جهات داعمة خارجية لتطوير هذه الإستراتيجيات وتنفيذها وأهم هذه الجهات المانحة هي الصندوق العربي للإنماء الإقتصادي والإجتماعي الذي وقّر قرصاً بقيمة ٢٠ مليون دولار، والإتحاد الأوروبي بهبته البالغة ٣٨ مليون يورو<sup>(٣)</sup>، اللتان وقّرتا التمويل الكافي لإطلاق مشاريع تطويرية في كافة المجالات.

## أ- الصندوق العربي للإنماء الإقتصادي والإجتماعي:

يهدف القرض المقدّم من الصندوق العربي إلى استكمال عملية النهوض بالإدارة اللبنانية ودعم برنامج تطوير الإدارة على الصّعد الإدارية والبشرية والمعلوماتية، عبر تحقيق ثلاثة أهداف:

(١١)- الهدف الأول تأسيس مهارات إدارية حديثة في الإدارات الأساسية،

(١) الموقع الإلكتروني لمكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، متوافر على الموقع:

<http://www.omsar.gov.lb/Cultures/ar-LB/Pages/default.aspx>، الإنترنت، الدخول: ٢٠١٦/١١/٥.

(٢) المرجع السابق.

(٣) المرجع السابق.

(٢٢)- الهدف الثاني تحسين الوصول إلى الخدمات العامة وإيجاد إدارة مستجيبة لحاجات

المواطنين،

(٣٣)- والهدف الثالث مراجعة وتحديث النصوص القانونية وهيكلية الإدارات والمؤسسات

العامة.

#### ب- الإتحاد الأوروبي:

تهدف هبة الإتحاد الأوروبي إلى وضع أربع إستراتيجيات قطاعية وبالتعاون مع جهات إدارية

واستراتيجية أوروبية ( GFA consulting group, development management )

وبواسطة international (DMI), ecole nationale d'administration (ENA france)

هؤلاء الخبراء الخارجيين يتم دراسة وتحليل البيئة الداخلية والخارجية لكل قطاع , (PESTEL

SWOT) وتحليل الجهات المعنية، للوصول إلى استراتيجية مناسبة تستجيب لحاجات ومتطلبات كل

قطاع وتكون قابلة للتنفيذ. إبتدأ هذا البرنامج عام ٢٠١٤ ويستمر لمدة عامين، والوزرات المستفيدة

منه هي أربعة: الصحة، السياحة، الشؤون الإجتماعية، والصناعة. ويكون دور المكتب توجيه هؤلاء

الخبراء وفرق عملهم والتدخل لتصحيح الدراسات بشكل متناسب مع الواقع اللبناني.<sup>(١)</sup>

#### ج- الأدوار المستقلة للمكتب:

بعد إنجاز برنامج المساعدة على تأهيل الإدارة اللبنانية وسيرة المكتب في إدارة المشاريع الواسعة

حسب المعايير العلمية والإدارية السليمة، وتعزيزاً للتعاون مع الإتحاد الأوروبي، كلف المكتب بتنفيذ

مشاريع إنمائية كمشروع إدارة النفايات الصلبة من خلال لجنة مشتركة مع وزارة الداخلية والبلديات

ووزارة البيئة ومجلس الإنماء والإعمار، إضافة إلى مشروع أفكار الذي يستهدف التعاون بين القطاع

العام والمنظمات غير الحكومية في المجتمع المدني، كما كلف بمشروع تنمية محلية يهدف إلى

---

(١) Diala Baddour, planification strategique et gestion du changement dans le secteur public, ecole nationale d'administration, Baabda, Liban, 2016, p 50-51.

تطوير قدرات تجمّعات البلديات في إعداد وتنفيذ والإشراف على المشاريع السياحية كما وإشراك المجتمعات المحلية في عملية التخطيط الإستراتيجي، وإن هذه المشاريع هي قيد التنفيذ.<sup>(١)</sup>

ويكاد التخطيط الإستراتيجي ينحصر اليوم في لبنان بهاتين الهيئتين (مجلس الإنماء والإعمار ووزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية) رغم العقبات العديدة التي تواجه تطبيق الإستراتيجيات التي تضعها، هذا إضافة إلى دور كل من الوزير بصفته رئيس الهرم الإداري والمدير العام في وضع السياسات والبرامج وتنسيق المهمات وتوزيع الصلاحيات داخل الوزارة، والإضطلاع بعمليات التخطيط الإداري العام أو الإستراتيجي.

### المطلب الثاني: خبراء التخطيط

لقد عرف لبنان هذا النوع من أجهزة التخطيط خاصة بعد الإستقلال حيث لم يكن يوجد هيئات مركزية للتخطيط، والدولة في طور نشوئها.

فتعاقدت الدولة عام ١٩٤٦ مع المؤسسة الإنكليزية المسماة "مكتب Alexander Gibb وشركاه" لوضع دراسة حول إمكانات لبنان الإقتصادية والجيولوجية ووضع خطة لاستغلالها، ثم تعاقدت عام ١٩٥٦ مع المهندس Michel Ecochard كما رأينا سابقاً لوضع خطط التنظيم المدني والإعمار لعدّة مدن لبنانية، ثم عام ١٩٦٠ كلفت الحكومة بعثة "أيرفد" للقيام بدراسات حول حاجات وإمكانات التنمية في لبنان، حيث وضعت خطة تنمية شاملة عام ١٩٦٤ وأقرّها مجلس الوزراء، حيث تضمّنت إقتراح مشاريع عديدة بغية تحقيق التنمية الشاملة.

تتدرج كذلك في هذه الفئة الجهات الإدارية الأوروبية التي تقوم حالياً بالتنسيق مع مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية بغية وضع إستراتيجيات لتطوير وإصلاح الإدارة العامة اللبنانية، تلك الجهات هي كما ذكرناها سابقاً ( ) GFA consulting group, development management international (DMI),

---

(١) الموقع الإلكتروني لمكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، مرجع سبق ذكره.



ecole nationale d'administration (ENA france). وتستعين السلطة التنفيذية غالباً بهؤلاء المخططين لتقديم النصح والإرشاد ويتم التعاقد معهم لمدة محدودة كمستشارين للوزراء أو الحكومات. ونظراً للعوائق الإدارية والتخطيطية الموجودة في لبنان، والتي تعيق مشاريع التأهيل والتنمية في معظم القطاعات، بسبب الإفتقار إلى الأجهزة التخطيطية المناسبة في الدولة، يجعل منها مضطرة للإستعانة بالخبرات الأجنبية في درس وتخطيط وتنفيذ بعض المشروعات والإعتماد عليها، وفي بعض الحالات الإستجابة إلى رغبات الدول مانحة المساعدات للقيام مباشرة بتنفيذ المشروعات، ما يؤثر سلباً على تنمية القوى البشرية العاملة في الدولة وتطويرها على المدى البعيد للإستفادة منها. إن لهذه الخبرات الأجنبية أهمية بالغة في تحقيق التنمية، ونتائجها إيجابية على مختلف القطاعات المعنية، إلا إذا لم تستكمل الدولة حركة الإصلاح الشاملة لتطوير الهياكل التنظيمية وتحديث القوانين وتبسيط الإجراءات وتنمية القدرات وتطويرها. فإذا لم تتمكن الدولة من تحقيق إصلاح جذري وتحسين الأجواء المحيطة بالعمل الحكومي، فإن إمكاناتها لن تتحقق لإنجاز التنمية المنشودة.

### المطلب الثالث: أجهزة التخطيط اللامركزية

أناط القانون اللبناني القادة الإداريين مهام التخطيط الإداري العام في الوزارة، إضافة إلى الهيئات المركزية التي أتينا على ذكرها سابقاً. فلبنان لم يلجأ الى مثل هذه الوحدات اللامركزية، بل إكتفى بالتخطيط على مستوى الإدارة العامة من خلال صلاحيات القادة الإداريين ومهام بعض الوحدات الإدارية المتعلقة برسم السياسة المالية المتعلقة بإعداد موازنة كل وحدة وزارية، وبعض الأجهزة الإدارية المتخصصة.

### أولاً: الوزير

يشكل الوزير صلة الوصل بين السلطة التنفيذية والإدارة، ويقوم ببعض الصلاحيات التي تقترب من مهام التخطيط. فهو يساهم بصفته السياسية في رسم سياسة الدولة العامة ويخطط لأعمالها، وبصفته الرئيس المباشر لجميع الدوائر والموظفين في وزارته يساهم بتنظيم شؤون وزارته وتحديد دوائرها وتعيين صلاحياتها،

بالإضافة إلى تنسيق الأعمال بين مختلف الوحدات القائمة في الوزارة، كما يتولّى تحضير مشروع الموازنة العائد لوزارته.<sup>(١)</sup>

### ثانياً: المدير العام

يعيّن لكل وزارة مدير عام ويعمل تحت سلطة الوزير، ويكون مسؤولاً عن إدارة الدوائر التابعة له وعن التنسيق فيما بينها. ويقوم بإعداد التعليمات الدائمة فيما يتعلق بسير العمل والموازنة والمنهاج السنوي للأعمال وجميع الدروس الآلية إلى تحسين سير العمل ورفع مستوى الإدارة ووضع برامج وزارته ومراقبة تنفيذها.<sup>(٢)</sup>

### ثالثاً: الأجهزة الإدارية داخل الوزارة

على صعيد الأجهزة التي تساهم في عمليات التخطيط على مستوى الإدارة العامة في لبنان، هناك:

١- الديوان (أو المصلحة الإدارية المشتركة) وهو يتولّى الدراسات القانونية والتنظيمية وأعمال المحاسبة، فيعمل على إعداد مشروع الموازنة وتنظيم عقد النفقة والمساهمة في إعداد المباريات وجمع المعلومات الإحصائية.<sup>(٣)</sup>

٢- ثم هناك اللجنة الإستشارية التي تقوم بتنسيق الأعمال بين مختلف الوحدات داخل الوزارة ودراسة ما يعرضه عليها الوزير من القضايا المشتركة.<sup>(٤)</sup>

٣- وهناك أيضاً مجلس المديرين الذي يقوم بتبادل الرأي في شؤون الإدارة العامة واقتراح التدابير الرامية إلى رفع مستواها وتحسين سيرها.<sup>(٥)</sup>

---

(١) المرسوم الإشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ المتعلق بتنظيم الإدارات العامة، المادة ٤.

(٢) المرجع السابق، المادة ٧.

(٣) - المرجع السابق، المادة ٥.

- المرسوم ١٩٥٩/٢٨٩٤ (شروط تطبيق بعض أحكام المرسوم الإشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩) المواد ١٣، ١٢، ٧، ٦، ٤، ٣، ٢.

(٤) المواد ١٩، ١٨ من المرسوم رقم ١٩٥٩/٢٨٩٤.

(٥) المرسوم الإشتراعي رقم ١١١/١٩٥٩، المادة رقم ١٠.

#### رابعاً: الأجهزة الإدارية المختصة

أما على صعيد الأجهزة الإدارية الإستشارية أو المتخصصة والمتعلقة بشؤون الوظيفة العامة، فهناك مجلس الخدمة المدنية، وإدارة الأبحاث والتوجيه الملحقة به. فيسعى مجلس الخدمة المدنية<sup>(١)</sup> إلى رفع مستوى الموظفين المسلكي وإعدادهم للوظيفة وتدريبهم وتقديم الإقتراحات في شأن الإعتمادات المخصصة للموظفين وللنفقات الإدارية في مختلف الإدارات العامة والمؤسسات العامة، كذلك في اقتراح تعديل القوانين والأنظمة المتعلقة بتنظيم الإدارات العامة والمؤسسات العامة وأساليب عملها. إضافة الى مهامه وصلاحياته لجهة التعيين والرقابة والإعداد والتدريب وإبداء الرأي وإعطاء الإستشارات وتفسير النصوص الإدارية. وتتولى إدارة الأبحاث والتوجيه مهمات تتعلق بإرشاد الإدارات العامة إلى الوسائل الكفيلة برفع مستوى الإدارة العامة وزيادة فعاليتها وتمكينها من القيام بمسؤولياتها على أكمل وجه وتحسين أساليب العمل الإداري من خلال القيام بدراسات فنية واختصار المعاملات وتبسيطها.<sup>(٢)</sup>

إن هذه المهام التي تقوم بها تلك الأجهزة الإدارية هي مهام تتعلق بوظيفة التنظيم والتنسيق، إلا أنها تلتقي بشكل غير مباشر مع التخطيط كوظيفة إدارية.

#### خامساً: دائرة المشاريع والبرامج داخل بعض الوزارات

بعد إنشاء وزارة التصميم عام ١٩٦٢ واعتماد الخطة الخمسية عام ١٩٦٤، قرّرت الإدارة اللبنانية إنشاء دائرة المشاريع والبرامج الملحقة في بعض الوزارات بهدف تنسيق مشاريع وبرامج الإدارات العامة مع الخطة العامة. فقد أنشأ القانون في بعض الوزارات وحدة تخطيط تسمى "دائرة المشاريع والبرامج" للقيام بالتخطيط إلى مستوى الوزارة بهدف تنسيق مشاريع وبرامج الإدارات مع الخطة العامة والتنسيق مع الإدارات المختلفة في حالة المشاريع المشتركة، وتأمين الإرتباط والتنسيق مع مجلس الإنماء والإعمار. وتتلخّص مهام هذه الدائرة بالأمر التالي:<sup>(٣)</sup>

(١) المرسوم الإشتراعي رقم ١٩٥٩/١١٤ (إنشاء مجلس الخدمة المدنية)، المواد ١٢، ٩، ٢.

(٢) المرسوم الإشتراعي رقم ١٩٥٩/١١٥ (إنشاء التفتيش المركزي)، المادة ٢٠.

(٣) علي الشامي، الإدارة العامة والتحديث الإداري مقارنة نظرية تطبيقية، دار النشر، طبعة أولى، بيروت، ١٩٩٣، ص ١٠٢.

١- تأمين الإرتباط مع إدارة التخطيط والبرمجة في مجلس الإنماء والإعمار .

٢- مساعدة مختلف الأجهزة في الإدارة الواحدة على إعداد وتنسيق مشاريعها وتحليلها وعرضها وتقديم الإقتراحات المتعلقة بالأفضليات في نطاق الخطة القطاعية.

٣- إجراء الإتصالات مع الإدارات الأخرى في حال إشتراك أكثر من إدارة واحدة في مشروع أو برنامج معيّن، أو لتبادل معلومات متوقّرة لدى إحدى الإدارات عندما تكون هذه المعلومات ضروريّة لوضع مشاريع عائدة لإدارة أخرى.

٤- تحضير العناصر التي تمكّن المديرية العامة المعنيّة من وضع مشروع الموازنة أو البرنامج السنوي للعمل لجهة إنطباق الإعتمادات على المدى المحدّد للخطة.

٥- جمع وترتيب وحفظ المعلومات والوثائق بنشاط الإدارة التقني حول مشاريع هي قيد التنفيذ أو ستنفذ في المستقبل.

٦- إطلاع مجلس الإنماء والإعمار على الخطوط الكبرى لنشاط الإدارة التقني.

٧- القيام بالأشغال الأخرى التي يمكن أن يكلفها بها المدير العام.

إلا أن مستوى التخطيط في الإدارة العامة اللبنانية لم يرتق بعد إلى مستوى التخطيط في الإدارة

العامة في الدول المتقدّمة، ولا يزال في طور الحضانة وبعيداً عن التخطيط العقلاني، ولا يمكن أن يتقدّم إلا

إذا اتبعت مبادئ التخطيط العلمي الحديث والعقلاني.

## الفصل الثاني:

واقع التخطيط في لبنان، المشاكل والحلول المقترحة

تعكس الإدارة العامة وجه النظام السياسي في البلد بما يحفل من محاسن أو بما يعتريه من مساوئ،<sup>(١)</sup> لذلك يعتبر أداء الإدارة العامة معياراً لمدى تقدم النظام السياسي وإن الإدارة العامة تعبر عن مدى حسن العلاقة بين السلطة السياسية والشعب وانفتاحهما على بعضهما البعض أو افتراقهما عن بعض. لذلك فإن فساد الإدارة العامة وسوء إدارتها، يؤدي إلى فشل الأنظمة السياسية وانقطاع التواصل بين السلطة السياسية والمواطنين وتؤدي بالتالي إلى انهيار الدولة. فبدل أن تكون أداة لخدمة المجتمع والشعب وتلبية حاجاته و تطلعاته، تصبح أداة لتحكم السلطة بمحكوميها وقمعهم واستغلالهم.

هذا هو حال الإدارة العامة في لبنان التي وعلى رغم الجهود المتعاقبة عجزت عن تحقيق أهدافها في خدمة المواطن اللبناني، إذ عملت الحكومات على تفعيل الإدارة العامة على قياس مصالحها وتسخير المالية العامة لدعم سياساتها الزبائنية التي تنتهجها، فكانت الإدارة العامة أداة في أيدي الحكام لخدمة مصالحهم الخاصة الانتخابية والمالية على حساب المصلحة العامة.

سوف نعالج في هذا الفصل المشاكل التي تواجهها الإدارة العامة في لبنان والتخطيط فيها بوجه خاص، ثم نلحظ بعض الإقتراحات لمعالجة هذا الواقع السيء.

## المبحث الأول: مشاكل الإدارة العامة في لبنان

تعددت مشاكل الإدارة العامة في لبنان، فمنها ما يعتبر مشاكل مزمنة بنيوية فتحوّل بعضها إلى معضلات بحاجة لمعالجة جذرية، ومنها ما يعتبر مشاكل مستجدة ظرفية ترتبط بهذه المرحلة أو تلك وتختلف تبعاً لأوضاع الدولة والحكم. وقد تراكمت هذه المشاكل بفعل عدّة ظروف بدءاً من العهد العثماني وخلال مرحلة الإقطاعية ثم نظام القائم مقاميتين ثم المتصرفية، مروراً بمرحلة الإنتداب الفرنسي، ثم إلى مرحلة ما بعد الإستقلال، وصولاً إلى مرحلة الحرب الأهلية اللبنانية التي حصلت منذ العام ١٩٧٥، ثم مرحلة ما بعد الحرب حيث إعادة الإعمار والنهوض، ولن تنتهي بما يمر به لبنان راهناً من أوضاع سياسية واقتصادية

---

(١) إميل ديراني، دراسة موجزة في إعادة بناء الإدارة العامة في لبنان، مكتبة صادر، بيروت، ١٩٩٩، ص ٤.

وأمنية متقلّبة بدءاً من العام ٢٠٠٥. وقد استمرت بعض هذه المشاكل ولم تجد لها حلولاً، بل أصبحت عبئاً على الإدارة العامة وعلى السلطة السياسية وتحوّلت إلى معضلات مزمنة صعبة الحل.<sup>(١)</sup> ورغم الجهود التي قام بها لبنان لإعادة بناء مجتمعه واقتصاده منذ انتهاء الحرب الأهلية عام ١٩٩٠، إلا أن نقاط الضعف ظهرت في الإدارة العامة لجهة عدم قدرتها على لعب دور فاعل في إعادة الإعمار وذلك يعود إلى الوضع المتردّي الذي أصاب الإدارة العامة بسبب تراكم المشاكل خلال الحقبات السابقة إضافة للأضرار التي لحقت بكافة عناصر الإدارة خلال الأحداث.

فالإدارة العامة بوضعها الحالي، وخاصة بعد ما أصابها من تأثير بسبب الحرب والأسباب الأمنية والسياسية التي لا تزال مهتزة حتى اليوم، وبسبب الإهمال الذي تتعرّض له، لا تتناسب مع طبيعة الوظائف الموكولة إليها ولا تستطيع أن تكون أداء فعّالة للقيام بمهمة النهوض والبناء وتوحيد الوطن، ولا أن تكون أداء فعّالة لتنفيذ سياسات الدولة وتقديم الخدمات التي يحتاج إليها المواطن. فيقع الموظفون العامون ضحية التناقض الشاسع بين الإجراءات والمهام المناط بهم أمر تنفيذها، في الوقت الذي يفتقرون إلى الوسائل والتجهيزات التي يحتاجون إليها للقيام بعملهم بشكل فعّال، ويشكو المواطن كذلك من تدني مستوى الخدمات ومن أسلوب صنع السياسات والتنفيذ الإعتباطي والتمادي في تعقيد الإجراءات والتأخر في إنجاز المعاملات، إضافة إلى الفساد وتدخّل السياسيين في الأمور العائدة للإدارة العامة.

كذلك تفتقر إدارات ومؤسسات القطاع العام إلى إطار إجراءات واضح، مستقر، شفاف وفاعل، كما وتشكو من بنية ضعيفة ومن تزايد في الدين العام. كل ذلك يجعل من الإدارة العامة اللبنانية أداة غير صالحة للدولة لخدمة المواطنين.

### المطلب الأول: مستويات مشاكل الإدارة العامة في لبنان

لقد كثرت المشاكل التي تواجهها الإدارة العامة في لبنان، والتي جعلتها عاجزة عن تلبية طموحات وتطلّعات الشعب اللبناني وثقته بدولته، خاصة وأن بعض هذه المشاكل متجدّرة منذ نشأة الدولة اللبنانية

(١) علي الشامي، الإدارة العامة والتحديث الإداري مقارنة نظرية تطبيقية، مرجع سبق ذكره، ص ٢٩٤.

وحتى قبل ذلك بكثير. ويمكن تقسيم هذه المشاكل الى أربع مستويات هي التالية: إشكالات على المستوى السياسي، وعلى مستوى العنصر البشري، وعلى المستوى القانوني والتنظيمي، وعلى المستوى المادي والتقني. إن هذه الإشكالات تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على عملية التخطيط في الإدارة العامة أضف إلى أداء الإدارة بشكل عام لذلك سوف نتناول المشاكل التي تعاني منها بشكل عام وتؤثر سلباً على التخطيط، ثم سنتناول مشاكل التخطيط بشكل خاص ومباشر.

### أولاً: إشكالات على المستوى السياسي

تتمثل في النظام الطائفي الذي يتيح للسياسيين التدخل في الإدارة العامة تحت ستار الطائفية السياسية، وكذلك تتمثل في القوانين الانتخابية التي لا تلتقي مع تطلعات المواطنين، وكذلك تتجلى في غياب الدعم السياسي الحقيقي لمشاريع الإصلاح الإداري.<sup>(1)</sup>

### ثانياً: إشكالات على مستوى العنصر البشري

حيث تفنقر الإدارة العامة إلى العناصر الكفاءة والديناميكية والمنتجة وذلك لعدة أسباب تبدأ بعملية التوظيف التي لا تخضع في غالب الأحيان لمعايير موضوعية في عملية إختيار المتقدمين للوظيفة العامة، وتليها مشاكل تتعلق بالإعداد والتدريب لتحسين الأداء، والمشاكل المتعلقة بالحوافز والثواب والعقاب للموظف تبعاً لأدائه الوظيفي.

### ثالثاً: إشكالات على المستوى القانوني والتنظيمي

تتعلق بعدم ملاءمة النصوص والأنظمة والهيكليات المعمول بها مع الواقع الإداري، بحيث أنها تقادمت بفعل مرور الوقت والتغيير السريع الحاصل في المجتمعات فأصبحت بحاجة للتعديل حتى تتمكن الإدارة من القيام بواجباتها على أكمل وجه.

---

(1) غازي محمد فريج، الإصلاح الإداري دراسة مقارنة بين الأنظمة الوضعية والنظرية الإسلامية رؤية مستقبلية لإصلاح الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، طبعة أولى، بيروت، ٢٠٠٠، ص ٣٦٧.



## رابعاً: إشكالات على المستوى المادي والتقني

تفتقر الإدارة العامة للموارد المالية اللازمة حتى تستطيع القيام بمهامها، وتفتقر كذلك إلى المنشآت المناسبة لها والموارد المادية وأساليب العمل اللازمة مثل سير العملية الإدارية وتبسيط الإجراءات والتأهيل والمكننة.

## المطلب الثاني: المشاكل التي تعاني منها الإدارة العامة في لبنان

بعد استعراضنا لمستويات هذه المشاكل التي تعاني منها هذه الإدارة والتي تؤثر على عملية التخطيط، يمكن تفصيلها إلى الأمور التالية:

### أولاً: إدارة عامة مثقلة بالمهام والمسؤوليات

يبرز ذلك عبر ازدياد العبء الإداري وتضخم مهام الإدارة العامة وانشغالها بهذه المهام والأعمال الإجرائية وتقديم الخدمات والتي غالباً ما لا تعكس سلّم الأولويات المفترض أن تتولاها الدولة الحديثة.<sup>(١)</sup> فموارد الدولة محدودة ولا تكفي للتركيز على مهامها الرئيسية مما يؤدي إلى تقليص كفاءة الإدارة واتساع الهوة بين الأعباء المترتبة عليها وواقعها، حيث أن المعاملات والمتطلبات للشعب قد تضاعفت عشرات الأضعاف، بينما لم يقابل ذلك تنظيم مماثل في الإدارة نوعاً وكمّاً.<sup>(٢)</sup>

### ثانياً: الضعف في صنع السياسات والتخطيط

صياغة السياسات العامة والقطاعية غالباً ما تشكو من نقص في الابتكار وضعف في القدرة على التخطيط والبرمجة وافتقادها إلى نهج التخطيط الإستراتيجي، وعدم تماشي الخطط الموضوعة مع المتطلبات الفعلية. إضافة إلى الإفتقار في أنظمة إدارة المعلومات التي من شأنها توفير المعلومات وتحليلها من أجل صياغة قرارات سليمة. وسوف نأتي في مرحلة لاحقة على هذه المشكلة بشيء من التفصيل.

(١) مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، استراتيجية تنمية وتطوير الإدارة العامة في لبنان، ٢٠٠١، ص ٩.

(٢) بيان صحفي لوزير الدولة للإصلاح الإداري د. علي الخليل، بعنوان: مقتطفات من مشاريع الإصلاح الإداري، بتاريخ ١٩٧٤/١/٢٩.

### ثالثاً: التشريعات والأنظمة الإدارية

تشكو التشريعات والأنظمة الإدارية في لبنان من عدم تطبيقها تطبيقاً حازماً صحيحاً، وتقدم مضمونها مع الواقع العلمي للإدارة العامة، وتبعثر نصوصها أو تصنيف بعضها بشكل غير موضوعي وغير عقلائي، إضافة إلى إعداد أغلبها بنتيجة معالجة قضايا طارئة دون تخطيط علمي أو وفقاً لمواصفات شخصية في بعض الأحيان.<sup>(١)</sup>

### رابعاً: عدم ملائمة تنظيم وهيكلية الإدارة

تشكو هيكلية الإدارة العامة من مركزية شديدة وعدم ترابط فعال بين إداراتها على المستوى المركزي والإدارات المحلية (البلديات). وهذا الأمر يحدّ من إستجابة الدولة لحاجات البلديات ويمنعها من تعبئة قدراتها على العمل والإبتكار ويحدّ من صلاحيتها ودورها في تسيير أمور مواطنيها، وترهق الإدارة المركزية بحجم هائل من المهام والمسؤوليات والمعاملات الإجرائية، ويؤدي بالتالي إلى عدم إعطاء أهمية كافية للأعمال التخطيطية التي تصبح أقلّ شأناً من تسيير الأمور الروتينية والدورية المتكدّسة في الإدارة المركزية. كما أن عدم تحديث الهيكل التنظيمي للوزارات والمؤسسات العامة بما يتلاءم مع المهام والمسؤوليات الوظيفية المستجدة ومع توجّهات وسياسات الحكومة ما يؤثر سلباً على إنتاجية الإدارة وقدرتها على تقديم الخدمات اللازمة.

### خامساً: ضعف الجهاز البشري وعدم فعالية أداء العاملين

إن صياغة السياسات العامة والقطاعية غالباً ما تشكو من نقص في الإبتكار وضعف في القدرة على التخطيط والبرمجة وعدم تماشيها مع المتطلّبات الفعلية. كذلك تفتقر إلى أنظمة إدارة المعلومات التي من شأنها توفير المعلومات وتحليلها من أجل صياغة قرارات سليمة، كما أن القدرة على التقويم والمتابعة ضعيفتان، والمعلومات المرتدة حول التجارب والخبرات والدروس غير متوفرة لتوظيفها من أجل المعلومات

(١) طارق المجذوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، طبعة أولى، بيروت، ٢٠٠٢، ص

المرتدة. أما السياسات فهي غير مبنية على رؤية أوسع لدور الدولة ورؤيتها مما يؤدي إلى حلول مجتزأة من شأنها خلق مشكلات وإرباكات عدة.

لذلك يعاني العنصر البشري في الإدارة اللبنانية من صعوبة إدخال مفهوم وثقافة الإدارة الحديثة حيث هناك مقاومة للتغيير بعد سنوات من الترهّل في هذا المجال، وارتفاع معدل العمر لدى الموظفين العموميين وعدم تقبلهم للمفاهيم العلمية الحديثة.

كما يلاحظ الشغور الهائل في الملاكات الدائمة تصل الى أكثر من النصف، وأن هناك نقصاً حاداً في مهارات مهمّة مثل اختصاص تقنيّات المعلوماتية وإدارة الأعمال والإدارة العامة والعلوم المالية والإقتصادية والتخطيط والإحصاء... بسبب اجتذاب القطاع الخاص لتلك المهارات وبرواتب أفضل من تلك التي تقدّمها الدولة.

كما هناك تقصير في تدريب الموظفين لتزويدهم بالمعارف والخبرات المستجدة، وعدم تطوير برامج الإعداد والتدريب وفقاً لمقتضيات واحتياجات الإدارة، وعدم احترام مبدأ الشخص المناسب في المكان المناسب، وطغيان المحظورات والواجبات على الحقوق والضمانات.<sup>(١)</sup>

كما يلاحظ الحالة المعنوية المنخفضة للموظفين العموميين حيث تبرز في كثرة الإستقالات الإختيارية، وطلبات النقل المنكرّة وكثرة الإجراءات التأديبية وكثرة أيام الغياب والتأخير، وكذلك رفض المعاملات بحجة عدم الإختصاص، والتأخّر في اتخاذ القرارات وتصديق المعاملات.

إن هذا النقص الملحوظ في الموارد البشرية كمّاً ونوعاً بحيث تفتقر إلى تلك العالية والكفاءات والمدرية، يحول دون إمتلاك الإدارات العامة لرؤية واضحة تمكّنها من تحديد الأهداف والتوجّهات وإعداد السياسات وخطط العمل اللازمة وبالتالي التأثير سلباً على عمليّات التخطيط، وما ينعكس كذلك سلباً على مستوى القيادة والتوجيه والمساءلة. ومن أسباب عدم الكفاءة هذه تقادم أنظمة التوظيف والإستقطاب والترقية

---

(١) المرجع السابق، ص ٧٧٨-٧٧٩.

والتحفيز والتدريب، أو إهمالها وعدم مراعاتها في حال وجدت، فيصبح ولاء بعض الموظفين ليس للمصلحة العامة بقدر ما هو لقيادات ومرجعيات توفّر لهم الدعم.<sup>(١)</sup>

### سادساً: وسائل العمل وأساليبه

١- تشكو وسائل العمل من:

أ- بدائية وسائلها وتخلّفها عن مواكبة التطوّرات العلمية الحديثة.

ب- إشغال الإدارات العامة لأماكن لم تعدّ لها أصلاً مما عطلّ تطبيق النصوص الموضوعة في شأن تنظيم المباني الحكومية وتجهيزها.

٢- وتعاني أساليب العمل من:

أ- إفتقار الإدارات العامة إلى دراسات موضوعية عن مراحل سير العملية الإدارية التي تتطلبها

المعاملات الإدارية وخصوصاً التي تتعلّق بمصالح الجمهور الأمر الذي يدفع إلى مزيد من التسيّب.

ب- إفتقار الإدارات العامة إلى اللوائح والتعليمات المرشدة لسير المعاملات الإدارية وفي حال وجود

بعض هذه اللوائح فهي غير واضحة وغير كاملة.<sup>(٢)</sup>

### سابعاً: في مجال المراقبة والمساءلة

إن أنظمة الرقابة والمساءلة في المجال الإداري غير فعالة رغم كثرة عدد الهيئات الرقابية والتأديبية

داخل السلطة التنفيذية، إضافة إلى عدم التزام الوزارات بتقديم التقارير الدورية حول نشاطاتها كل ستة أشهر

تطبيقاً للقانون.

### ثامناً: المشاكل على صعيد تكنولوجيا المعلومات والمعاملات الإدارية

تفتقر أنظمة الإدارة العامة إلى اعتماد تكنولوجيا الإتصالات والمعلومات، وفي حال وجودها فإنها

تفتقر للعنصر البشري الكفوء والمؤهل لتشغيلها واستثمارها. فلا وجود لرؤية موحّدة في القطاع العام لاستخدام

(١) مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، استراتيجيا تنمية وتطوير الإدارة العامة في لبنان، ٢٠١١، ص ٢٠-٢١.

(٢) طارق المجذوب، الإدارة العامة العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ٧٨٠-٧٨١.

هذه التقنيات وتعميمها والوصول إلى الحكومة الإلكترونية المنشودة، فلا خطة مركزية معتمدة لكيفية استعمال التقنيات المتقدمة التي تدعم الأهداف الإستراتيجية والرؤيا البعيدة المدى للإدارة العامة،<sup>(١)</sup> أضف إلى غياب الأطر التشريعية والنصوص التطبيقية العائدة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والملزمة للإدارات والمؤسسات العامة كافة فضلاً عن عدم توفّر سلطة تنفيذية كمرجعية رسمية. وهذا يؤثّر بشكل كبير على فعالية التخطيط في الإدارات، إذ يسمح توفر التقنيات المعلوماتية الحديثة بسرعة الحصول على المعلومات عن البيئة والمحيط والمتغيّرات المحيطة بالإدارة وسرعة نقل هذه المعلومات بين الأجهزة الإدارية والتخطيطية واستثمارها لبناء الخطط أقرب ما يكون إلى الواقع.

### تاسعاً: عدم توافر الدعم الكافي لعمليات الإصلاح والتطوير

لا يوجد إلّزام سياسي قوي وفاعل بقضية التطوير الإداري وفي كثير من الأحيان يلاحظ عدم وجود تجاوب أو تباطؤ في إقرار مشاريع التطوير بشكل عام. كما أن ذلك يعود لعدم توفر الكفاءات القيادية الفكرية والمهنية في مجال الإدارة العامة والشؤون العامة للقيام بدور فاعل للإسهام في برامج الإصلاح والتطوير. إن هذه القوى المعاكسة في الإدارة والسياسة والمجتمع لعملية التطور والنمو تعمل على عرقلة كل تحرّك إصلاحي، وتقابل كل حركة إصلاحية بالسلبية وتشجع أن الإصلاح لا يمكن أن يتحقّق في لبنان وأن طبيعة اللبناني لا تتغيّر ولا تقبل الإصلاح، فروح الإستهتار هذه هي العدو الأول الذي يترصّص بالدولة ويفقد الثقة بكل محاولة إصلاح ويجهّضها في مهدها.<sup>(٢)</sup>

### المطلب الثالث: المشاكل التي يواجهها التخطيط الإستراتيجي حصراً

تفتقد الإدارات العامة في لبنان بشكل عام إلى نهج التخطيط الإستراتيجي القائم على رؤية واضحة المعالم وخطط بعيدة ومتوسطة المدى منبثقة عنها، بحيث تتضمّن هذه الخطط المشاريع والأنشطة التي تقترح الإدارة وضعها موضع التنفيذ، مع دراسة تحليلية لإنعكاساتها الإقتصادية والإجتماعية وكلفتها المالية. فالإدارة

(١) إستراتيجية تنمية وتطوير الإدارة العامة في لبنان، ٢٠١١، مرجع سبق ذكره، ص ٢٣.

(٢) بيان صحفي لوزير الدولة للإصلاح الإداري د. علي الخليل، مرجع سبق ذكره.

العامّة تفتقر للقدرة على رسم السياسات العامة والقطاعية وصنع الإستراتيجيات، وتفتقد القدرة على التخطيط والبرمجة وكذلك تفتقر لأنظمة إدارة المعلومات التي من شأنها توفير المعلومات وتحليلها من أجل صياغة قرارات سليمة. كما وأن القدرات على التقييم والمتابعة ضعيفتان، والمعلومات المرتدة حول التجارب والخبرات والدروس غير متوفرة، لتوظيفها من أجل إستثمارها في صنع الخطط والبرامج. أما السياسات فهي غير مبنية على رؤية أوسع لدور الدولة مما يؤدي إلى حلول مجتزأة من شأنها خلق مشكلات وإرباكات.<sup>(١)</sup>

كما أن وحدات التخطيط ودوائر المشاريع والبرامج الملحوظة في العديد من هيكلية الإدارات العامة بقيت عديمة الفعالية بسبب غياب الدعم الكافي لها وخاصة لناحية عدم توفر العنصر البشري المتخصص فيها وغياب مناهج موحدة للتخطيط في الإدارات العامة إضافة إلى معوقات أخرى متعلقة بالأنظمة وعدم توفر المعطيات الإحصائية الكافية. كما يلاحظ إفتقاد القطاع العام لمراكز دعم عملية صنع القرار كالإحصاءات الدقيقة والدراسات التحليلية الموضوعية التي تساعد على رسم السياسات وإعداد الخطط. ويمكن ملاحظة عدد من المشاكل التي تؤثر سلباً على عملية التخطيط الإستراتيجي في حال طبقت في بعض الإدارات وهي على الشكل التالي:

#### أولاً: تعارض وغموض الأهداف الإستراتيجية الموضوعية

إن عملية وضع الأهداف الإستراتيجية في المؤسسة هي في غاية الأهمية لأنها ستكون محور الإتجاه لعمل المؤسسة وكل العاملين فيها. لذا من الضروري الإلتزام بالصفات الأساسية للهدف إذ يجب أن يكون محدداً وواضحاً لا يشوبه أي إلتباس وقابلاً للتحقيق ضمن فترة زمنية محددة. فالهدف الغامض يشوّت جهود العاملين في المؤسسة ويؤدي إلى انحرافها عن المسار المرجو ويسبب بضياع ثمين للوقت ما يأتي بالنتائج السلبية على المؤسسة ككل<sup>(٢)</sup>. وهذا ما تواجهه إدارتنا العامة في لبنان، حيث لا وجود لأهداف إستراتيجية واضحة محددة، ولا وجود لرؤية إستراتيجية في الأساس، بل هناك تعارض وتخبّط في وضع

(١) استراتيجيا تنمية وتطوير الإدارة العامة في لبنان، ٢٠٠١، مرجع سبق ذكره، ص ١٠.

(٢) Gerald Miller, Unique public sector strategies, public productivity and management review, vol 13, no 2, UK, 1989, p 133-144.

أهداف عامة للإدارة والسعي لتحقيقها، ما يسبب هدراً كبيراً في القدرات البشرية والمالية والمادية للإدارة وتتجه هذه القدرات في الإتجاه الخطأ وتصبح المؤسسة بالتالي غير قادرة على تنفيذ الخطط الموضوعة. ويعود سبب هذا الغموض والتعارض في الأهداف إلى التأثير السياسي المباشر على الإدارة العامة وقيادتها الإستراتيجية، فيجد القادة الإداريون على المستوى الإستراتيجي صعوبة في وضع الأهداف وتنفيذها نظراً للتأثير السياسي المحيط بالإدارة العامة وتضارب المصالح السياسية، وتشعب الأطراف المعنية وأصحاب المصلحة المؤثرين والمتأثرين بالقرارات الإستراتيجية.<sup>(١)</sup>

### ثانياً: التقييدات المالية والقانونية والمؤسسية

إن هذه التقييدات تفرض نفسها بطرق مختلفة ومتعددة في عملية التخطيط الإستراتيجي، وهي تعتبر عاملاً مؤثراً ليس في الإدارة اللبنانية فحسب، بل في الإدارة العامة بشكل عام في أي دولة كانت،<sup>(٢)</sup> فالموارد المالية اللازمة لتنفيذ الخطط والمشاريع غالباً ما تكون خاضعة لقوى وقرارات سياسية ما يعقد عملية الحصول على تلك الموارد مقارنة مع تلك في القطاع الخاص والتي تعتمد بشكل كبير على السوق. وهذا حالنا في لبنان حيث نجد صعوبة كبيرة جداً في القدرة على تمويل كافة الخطط والبرامج بشكل كاف لتنفيذ التنمية بشكلها الصحيح. هذا إضافة الى الإجراءات الإدارية البيروقراطية المعقدة أحياناً وتعدد الجهات المراقبة والتي تشكل عائقاً أمام تمويل المشاريع والخطط ما يعرقل ويؤخر عملية التمويل والتنفيذ.

كما أن البيئة القانونية والتعليمات الرسمية المحيطة بالإدارة العامة لها دورها الهام في تقييد إستقلالية ومرونة الإداريين في المؤسسات العامة. فالنظام الإداري والإجرائي في الإدارة العامة وطرق التنفيذ محددة عادة في القوانين المرعية الإجراء، فلا يبقى للمدراء الإستراتيجيين سوى هامش ضيق في التصرف.

---

(١) Keneth Baile, a study of strategic planning in federal organizations, dissertation submitted for the degree of doctor of philosophy in public administration and policy, faculty of the Virginia polytechnic institute and state university, Virginia USA, 1998, p 28.

(٢) المرجع السابق، ص ٢٨.

أضف إلى ذلك نجد أن القرارات الإستراتيجية في المؤسسة العامة خاضعة للممارسات السائدة فيها لناحية كيفية إتخاذ القرارات ووضع الخطط والتنفيذ، والعلاقات السلوكية بين مختلف الموظفين وبين الرؤساء التراتبيين ومختلف الأجهزة داخل الإدارة الواحدة.

### ثالثاً: عدم الملاءمة والتوافق المؤسسي

إن لملاءمة المؤسسة وجهان داخلي وخارجي. فعلى المستوى الداخلي يجب وجود توافق بين الأهداف الخاصة للموظفين وبين أهداف المؤسسة العامة بحيث يصبح جهد جميع العاملين في الإدارة متجهاً نحو تحقيق الأهداف العامة للمؤسسة، وهذا ما نفتقده في إدارتنا العامة، حيث لا نجد ولاءً مؤسسياً، إذ نرى كل موظف أو مدير يسعى لتحقيق أهدافه الخاصة البعيدة كل البعد عن هدف أو رؤية المؤسسة، وبذلك يكون عاملاً أساسياً في عرقلة وضع الخطط الموضوعية الصالحة للمؤسسة وتنفيذها لتحقيق رؤيتها ورسالتها.

أما على المستوى الخارجي فيجب وجود توافق بين إستراتيجية المؤسسة العامة وبين السلطات والقوى السياسية المختلفة والأطراف المعنية، لما لها من تدخلات ونفوذ على الإدارة العامة فتكون مصدراً للتناقضات المختلفة داخل الإدارة الواحدة. فالسياسيون يسعون دائماً للتدخل في مسار التخطيط ووضع الأهداف الإستراتيجية بما يتلاءم مع تحقيق أهدافهم ومصالحهم الخاصة، وخاصة إذا كانت الأهداف الإستراتيجية التي وضعت للإدارة العامة مبهمّة ومتناقضة.<sup>(1)</sup>

وما يؤثر على سير العملية التخطيطية هو الفترة القصيرة إجمالاً التي يتولاها الوزير على رأس الهرم الإداري في الوزارة المعنية، وسعيه لتحقيق الأهداف الخاصة به أو بالأطراف السياسية التي تهمّه بسرعة قياسية قبل إنتهاء ولايته، ما يخلق تصارعاً بينه وبين الإداريين في الوزارة وبين مصالحه الخاصة والمصالح العامة للوزارة والمواطنين.

---

Graham Allison, public and private management, are they fundamentally alike in all unimportant respects, Perry (1) & Kraemer Eds, Mayfield, OH, USA, 1983, p 72-92.



## رابعاً: النقص في معايير الأداء

إن غموض الأهداف الموضوعة في الإدارات العامة والغايات المتوخّاة منها، يجعل من الصعوبة وضع معايير واضحة لقياس أداء وتطوّر الخطة الموضوعة، هذا في أحسن الأحوال، غالباً ما نرى أيضاً في لبنان غياباً تاماً لهذه المعايير. إن غياب هذه المعايير تؤثر سلباً على تطوّر الخطة الإستراتيجية وتنفيذها في مختلف مراحلها، حيث يكون مراقبة التنفيذ ومدى فعالية الخطة الموضوعة على الواقع العملي غير مجد، ويصبح من الصعوبة التأكّد من أن تطبيق الخطة يتّجه في مساره الصحيح نحو تحقيق أهدافها. من هنا نجد بأن الكثير من الخطط تتحرف عن مسارها ولا تستطيع الإدارة إكتشاف هذا الموضوع إلا في وقت متأخر جداً فتكون حينئذ التعديلات التي تقوم بها غير مجدية وبالتالي لا تحقّق الإدارة أهدافها، وتكون الموارد المستخدمة قد هدرت سدى.

## خامساً: مقاومة المؤسسة لثقافة التغيير والمخاطرة

إن المؤسسات العامة بشكل عام لها طابع الثبات والبيروقراطية الروتينية التي تقاوم كل محاولة للتغيير، لذا تمتاز ثقافتها إجمالاً بتقليل المخاطر ومقاومة التغيير. فالإدارات العامة في لبنان لم تشهد تغييراً في أنظمتها الإدارية ولا في هيكليّاتها بما يترافق مع المتطلّبات والمتغيّرات المتتالية المرافقة، فبقيت إدارة مترهّلة تخدم مواطنين طالهم التطوّر التكنولوجي والعددي والعلمي. إن هذا الواقع لا يتماشى مع خصائص التخطيط الإستراتيجي الدائم التغيير والمتطلّع للتجديد دوماً وتقبّل المخاطر المدروسة. بينما نرى في الإدارات العامة دائماً خوفاً من التغيير وعدم الرغبة في المخاطرة.

## سادساً: التخطيط الحاصل نتيجة عدم اعتماد أسلوب تخطيطي موحد

إن محاولات الإدارة اللبنانية وتجاربها في مجال التخطيط لم تستقر على هيكلية تنظيمية واحدة أو صيغة تنظيمية واحدة لتعطي الوظيفة التخطيطية الإستمرارية والمصدقية.<sup>(١)</sup>

(١) طارق المجذوب، الإدارة العامة العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص ٢٦٨.

ففي البداية تم إنشاء مجلس التصميم والإنماء الإقتصادي عام ١٩٥٣، سرعان ما استبدل بوزارة التصميم العام عام ١٩٥٤، ثم تعاقدت الدولة مع بعثة إرفد، ثم استأنفت وزارة التصميم دورها حتى انفجار الوضع الأمني واندلاع الحرب الأهلية عام ١٩٧٥، فقامت الصناديق والمجالس التي قامت على أنقاض الوزارة وتقاومت تركتها، وكثر الحديث عن الهدر وكثرة الإنفاق، إلى أن الغيت وزارة التصميم عام ١٩٧٧ وحل مجلس الإنماء والإعمار محلها. كل ذلك يشير إلى حالة تخبط الدولة في الرؤية وضياع الجهد والمال. فالخطط التي وضعتها هذه الهيئات لم تتفد بمعظمها أو نفذت جزئياً، إما بسبب عدم إقرارها ومتابعتها من قبل الحكومات المتعاقبة، أو بسبب الأوضاع الأمنية التي تطرأ، وكذلك مجلس الإنماء والإعمار لم يتمكن خلال فترة طويلة من وجوده من تنفيذ أي مخطط طويل الأمد أو القيام بالمهام الموكولة إليه بشكل طبيعي وفعال.

#### سابعاً: اللغظ الحاصل حول دور مجلس الإنماء والإعمار

مع إنطلاق ورشة الإعمار عام ١٩٩٢، كثر اللغظ حول مجلس الإنماء والإعمار إذ يكاد لا يخلو مشروع إعماري في لبنان إلا ويحمل توقيع مجلس الإنماء والإعمار، من الأنفاق، إلى الجسور إلى المرفأ والمطار، إلى ترميم مبانٍ وإنشاء المحارق والمطامر، وإقامة السدود ومحطات الكهرباء وشق الطرق... فمهماته كصلاحياته كثيرة أصلاً منذ نشأته، وقد شبهه البعض "بمجلس وزراء ظل"<sup>(١)</sup> نظراً لكونه يملك ما تملكه السلطة التنفيذية باستثناء نفوذها السياسي. واعتبره البعض الآخر "سوبر وزارة" لأنه يتخطى بعض الوزارات دينامية وقدرة على التنفيذ السريع. وقد اكتسب المجلس منذ نشأته هوية مزدوجة، فهو مؤسسة عامة، لكنه يتمتع بمواصفات تفتقر إليها المؤسسات العامة المماثلة ولعل أبرز هذه المواصفات عدم خضوع الأعمال التي يقوم بها للرقابة المسبقة، وإطلاق يده في عقد القروض الخارجية المحصورة عادة بمجلس النواب.<sup>(٢)</sup>

(١) المرجع السابق، ص ٢٦٩.

(٢) المادة ٨٨ من الدستور اللبناني: "لا يجوز عقد قرض عمومي ولا تعهد يترتب عليه إنفاق من مال الخزنة إلا بموجب قانون".

والمادة ٦ من المرسوم الإشتراعي رقم ٥ تاريخ ١/٣١/١٩٧٧، (إلغاء وزارة التصميم العام وإنشاء مجلس الإنماء والإعمار).

وعلى هذا الأساس تعدّدت الشكاوى على هذا المجلس فصلاحياته الواسعة أدت إلى تهميش وزارات كثيرة والبعض الآخر إتهمه بالهدر وإغراق الدولة بالديون والقروض، فكان محط جدل كبير وانتقادات بين النواب والوزراء حول أدائه والمشاريع التي ينفذها، حتى أن بعضهم دعا إلى إلغائه، أو حصر صلاحياته بالأمر التنفيذي التي تعجز الوزارات عن أدائها.

### المبحث الثاني: سبل معالجة الخلل التخطيطي

إن لموضوع الإصلاح الإداري في لبنان أهمية بالغة لما له من انعكاسات مباشرة على واقع الدولة ومستقبل لبنان وتحديد مسار خطط التنمية الإقتصادية فيه، بعدما وصل الخلل الإقتصادي إلى مرحلة خطيرة تتعاضم فيها المخاوف من طول كارثة وإنهيار إقتصادي كامل مع ما يترتب على ذلك من عواقب وخيمة على الصّعد كافة.

إن الإعتراف بتخلّف الإدارة في القطاع العام عن مثيلها في القطاع الخاص يدعونا بإلحاح إلى البحث عن أسباب هذا التخلّف ومعالجته والحيولة دون تفاقمه بحيث لا يصبح حجة وذريعة جاهزة لمحاولة القضاء على الإدارة العامة والإستعاضة عنها بإدارات خاصة تخضع للقوى والجهات السياسية التي جاءت بها، بحيث تفقد الدولة تلك الذراع القويّة القادرة على تنفيذ السياسات العامة، وتصبح المرافق العامة الحيوية بين أيدي الإدارات الخاصة التي لا تتوحّى سوى الربح ومصالحها الخاصة قبل أي شيء آخر.

ومن مظاهر هذا التخلّف في الإدارة العامة كما رأينا سابقاً الضعف والتردد في وضع الإستراتيجيات والخطط وتنفيذها ومتابعتها ومراقبتها وتقويمها، فينبغي بالتالي إيلاء العملية التخطيطية الأهمية القصوى في عملية الإصلاح الإداري لما لها من تأثير مباشر على تطوير الإدارة العامة. فإدارة عامة دون رؤية واضحة المعالم وأهداف محددة وواضحة ودراسة بيئية سليمة وكافية وخطط تنفيذية يجري العمل على وضعها وتنفيذها ومراقبتها وتصحيحها، لا يمكن أن تكون على طريق الإصلاح الصحيح. فلا يمكن إصلاح الإدارة إلا بموجب خطة عامة للإصلاح مبنية على القواعد الإدارية والعلمية الحديثة، ولا يمكن لإدارة عامة أو

مؤسسة عامة أن تتابع العملية الإصلاحية إلا بتطبيقها الأسس الإدارية الصحيحة لعملية التخطيط الإستراتيجي بمراحلها كافة، وذلك يتطلب توافر نية واضحة لدى القائمين بهذه المسؤولية وكفاءة عالية تخولهم ذلك.

إن التطوير للإدارة العامة في لبنان لا يتم إلا من خلال عملية إعادة تنظيم علمي للإدارة العامة على أسس سليمة تعطيها ديناميكية فعّالة، إضافة إلى قطع بعض رؤوس الفساد، وإخراج النصوص وتطبيقها بوضوح وبساطة، وتطبيق مرتكزات الإدارة العامة الحديثة وصيانة هذه المرتكزات وتطويرها بموازات متطلبات سياسة الدولة الإنمائية المستقبلية، وديمومة واستمرارية العملية الإصلاحية للمحافظة على المنجزات وتحسين الإدارة من عوامل الفساد، ولا بد من وجود إدارة عامة مخطّطة تعرف من يخطّط، وما يخطّط له، ومن ينفّذ وما ينفّذ، من يقود التنفيذ وما يقود، ومن يتولّى الإدارة والرقابة ومن يدير ويراقب.

وللوصول إلى هذه الإدارة المخطّطة لا بد من اعتماد السبل الإصلاحية والعلاجية التي سنأتي على ذكرها بعد أن نقسمها إلى ثلاثة مجالات، فنرى في الأول المعالجة على المستوى السياسي والتنظيمي أو القانوني، ثم هناك المعالجة على مستوى العنصر البشري، وأخيراً المعالجة على المستوى المادي والتقني.

### المطلب الأول: المعالجة على المستوى السياسي والتنظيمي

يتطلب هذا المستوى تدخلاً جدياً من السلطة السياسية لتطوير الإدارة العامة بشكل عام وعملية التخطيط الإستراتيجي بشكل خاص والإقتناع بمدى أهمية دعم هذه العملية في سبيل تطوير وتحسين الأداء، كما يفرض على السلطات المختصة أن تقوم بتعديل القوانين والهيكلية الإدارية بشكل يتلاءم مع التطور الذي شهدته الإدارة العامة على مدى السنوات، فكثير منها لا يزال معمولاً به منذ نشأتها وحتى اليوم رغم كل المتغيرات الخارجية والداخلية التي حصلت لتلك الإدارات، ما يعيق عملية التخطيط.

### أولاً: وجود سلطة سياسية قوية تؤمن بالإصلاح وتدعمه

لا بدّ من توافر إرادة سياسية حازمة ومصمّمة على الإصلاح الإداري وتؤمن بأهمية التخطيط الإستراتيجي ولا تعتبره مجرد إجراءات مضيعة للوقت والجهد، وهذه الإرادة يجب أن تتجلّى من أعلى الهرم

حتى أدناه أي من رئيس الدولة، فالحكومة، والوزراء والنواب وكافة الفعاليات السياسية في الدولة. إنها السلطة التي تخطّط وترسم وتوجّه وتقود وتراقب وتحاسب، أما الإدارة العامة فهي الأداة التنفيذية للسلطة السياسية، ولا يكتب لهذه الإدارة النجاح ما لم يكن على رأسها سلطة سياسية قادرة، عادلة، منزهة وراغبة بالإصلاح بموضوعية وقوة إرادة وتؤمن بأهمية التخطيط في عمل الإدارة الذي يعتبر خطوة هامة على طريق الإصلاح، فيجب أن يكون هناك إلتزاماً جدياً من قبل هذه القيادات بعملية الإصلاح وبوضع الخطط، واستمرارية هذا الإلتزام يشكل شرطاً أساسياً لتأمين نجاح التطوير والتنمية.<sup>(١)</sup>

وتظهر تجارب الإصلاح وتنمية الإدارة السابقة أن فشل هكذا عملية يعود إلى أسباب عدة أهمها غياب الدّعم السياسي الثابت والمتناسك والفاعل والذي بدوره تكون أي عملية إصلاحية مجرد عملية تجميلية عرضية تؤدي إلى إضعاف الإلتزام المستقبلي تجاه أي محاولات أخرى. إن غياب الدعم السياسي يوازيه ضعف في عملية رسم التطورات الإستراتيجية، إضافة إلى ضعف التخطيط والتنظيم وغياب الدافع عند الأشخاص المعنيين.

وفي المقابل أظهرت تجارب دول عدة متقدمة نجاح الخطط التطويرية والإصلاحية نتيجة الدعم السياسي الفاعل والجدي والإلتزام الحقيقي من قبل الحكومات المتعاقبة بوضع خطط إستراتيجية طويلة المدى لتطوير الإدارة ووضعها موضع التطبيق بوتيرة تتسم بالمتابعة والإستمرار.

ولا بد في لبنان من تأمين الدعم اللازم للجهاز المعني بتطوير الإدارة ألا وهو وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية مع ما يتطلب هذا الدعم من تأمين كافة المستلزمات من موارد بشرية ومالية ومادية وتقنيّة وتذليل كافة الصعوبات القائمة والمحتملة وتحديد دقيق لدوره ومسؤولياته بما يتيح له إقتراح السياسات العامة المتعلقة بتنمية الإدارة العامة وتطويرها، وترجمة هذه السياسات وبلورتها ضمن خطط عمل قابلة للتنفيذ، واقتراح المبادئ العامة العائدة لضمان حسن عمل الإدارات العامة وتنسيق ومواكبة البرامج والمشاريع لعملية تنمية الإدارة وتطويرها.

(١) استراتيجية تنمية وتطوير الإدارة العامة في لبنان، ٢٠١١، مرجع سبق ذكره، ص ٤٠.

## ثانياً: إنشاء وزارة للتخطيط ووزارة للإصلاح الإداري

فالأولى تتولى بصورة عامة مهام وزارة التصميم العام الملغاة مع تحديث لاختصاصها وصلحياتها، على أن تلحق بها إدارة الإحصاء المركزي، والثانية يلحق بها مجلس الخدمة المدنية بإدارتيه: إدارة الموظفين وإدارة الإعداد والتدريب، والتفتيش المركزي بإدارتيه: إدارة التفتيش المركزي وإدارة الأبحاث والتوجيه.<sup>(١)</sup>

وهنا لا ينبغي الإكتفاء بمنصب وزير دولة في مجلس الوزراء لشؤون التخطيط أو الإصلاح إذ لا يحظى وزير الدولة بفرصة كافية ودور قوي للتخطيط والإصلاح. لذلك يجب إحداث ملاك دائم لهذه الوزارة أو تلك يضمن إستمرارية العمل الإصلاحي والتخطيطي وتطويره بشكل متواصل، وبذلك تتكامل الرؤى الإصلاحية والتخطيطية في وزارة متخصصة بالشأن الإداري العام، ويتم قطع الطريق على التدخّلات السياسية التي تؤدي إلى التجاذبات بين مختلف الأجهزة.<sup>(٢)</sup>

## ثالثاً: تركيز الدولة على المهام والنشاطات الرئيسية<sup>(٣)</sup>

من المفترض أن تركّز الدولة نشاطها على المهام والنشاطات الرئيسية والوظائف الإستراتيجية تاركة الأدوار والنشاطات الأخرى للإدارات المحليّة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، وبذلك تكون قد خفّفت من الأعباء الملقاة على عاتقها والتي من شأنها أن تبتدّ طاقتها وتهدر إمكاناتها وتستطيع بالتالي أن تتولّى ما يعود لها من نشاطات أساسية ومنها التخطيط الإستراتيجي بطريقة أفضل من السابق. ويكون ذلك عبر توضيح دور الدولة المركزي في القيام بالمهام الرئيسية كوضع الإستراتيجيات، ورسم السياسات، والتخطيط، والتنسيق، والرقابة، والنشاطات التشغيلية المتممة لتلك المهام، وتقييم الموارد المالية والبشرية المتاحة للقيام بتلك المهام وتقدير إمكانية الحصول على تلك الموارد، وتكليف السلطات المحلية بإدارة شؤونها وتكليف

(١) طارق المجذوب، الإدارة العامة العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ٧٨١.

(٢) غازي فريج، الإصلاح الإداري دراسة مقارنة بين الأنظمة الوضعية والنظرية الإسلامية رؤية مستقبلية لإصلاح الإدارة العامة مرجع سبق ذكره، ص ٣٨٥.

(٣) مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، استراتيجية تنمية وتطوير الإدارة العامة في لبنان، ٢٠٠١، ص ٢١-٢٢.

القطاع الخاص ببعض مهام الإنتاج والتوزيع للخدمات، وبذلك تكون الإدارة المركزية قد خففت على نفسها أعباء كبيرة يمكن أن تستفيد بها لإجراء عمليات التخطيط وصنع السياسات والإستراتيجيات.

#### رابعاً: بناء القدرات المؤسسية وتعزيز دور التخطيط الإستراتيجي ورسم السياسات<sup>(١)</sup>

تحتاج الدولة إلى حسن استعمال وتوزيع مواردها المحدودة وفق أولويات مختارة بدقة في مجالات محدّدة. وتستند تلك الأولويات إلى قاعدة بيانات دقيقة، والتوازن في الخيارات، والشفافية في إتخاذ القرارات، ضمن إطار الإستراتيجية الشاملة. وعلى القرارات والسياسات والتوجّهات الحكومية أن تترجم إلى خطط دقيقة ومحكمة، مع لحظ الموارد المالية المطلوبة لها وتحديد الأهداف المطلوب تحقيقها والجدوى منها.

وهذا يتطلب إنشاء وحدات للتخطيط في الوزارات تتولى وضع الخطط الإستراتيجية وإعداد البرامج واقتراح السياسات العائدة لهذه الوزارات إضافة إلى المتابعة والتقييم، وتنسق مع سلطة مركزية للتخطيط، وتتولّى بشكل مواز تعزيز مستوى النقاش مع المجتمع المدني وداخل البرلمان والوزارات حول السياسات التي يجب اعتمادها، علماً أن فعالية التخطيط تتطلب بناء القدرات في مجال جمع الإحصاءات والمعلومات وتحليلها مع القدرة على الترقّب واستشراف الإحتياجات للمستقبل. كما يتطلب الفصل بين مهام وضع السياسات والتخطيط، وتوزيع الموارد المالية، والتنفيذ، والمتابعة والمراقبة ضمن إدارات مختلفة، لكل منها مهامها وصلحياتها؛ وكذلك دعوة المجتمع المدني كالجامعات والمعاهد والمنظمات غير الحكومية وغيرها إلى المشاركة في المناقشات والمراجعات في مجال صنع السياسات.

#### خامساً: ترشيد وتحديث القوانين والتشريعات

إن تقادم عدد من التشريعات يتطلب من الدولة ضرورة العمل على القيام بتحديثها لمواكبة عملية تنمية وتطوير الإدارة العامة والعمل على إعداد تشريعات جديدة بالتعاون مع الجهات المعنية بحيث تصبح متلائمة مع البيئة التي تعمل فيها ومواكبة لمتطلّبات العصر الحديث. وهذا العمل يستلزم الإستمرارية في

(١) إستراتيجية تنمية وتطوير الإدارة العامة في لبنان، ٢٠١١، مرجع سبق ذكره، ص ٣٥.

متابعة دراسة هذه التشريعات والتنظيمات ومراجعتها بصورة مستمرة ودائمة، وبالتالي العمل على تعديلها عند الحاجة بإلغاء ما يجب إلغاؤه وزيادة ما يظهر التطور ضرورة زيادته أو إستحداثه أو ربما إلغاؤه.

### سادساً: إعادة هيكلة التنظيم الإداري في الإدارات والمؤسسات العامة وتحديثها

ضرورة إعادة تنظيم الهيكلية الإدارية للإدارات العامة والمؤسسات العامة، وللقوانين والأنظمة التي ترعى عملها والتي يعود أكثرها إلى عقود سابقة والتي تقادم عليها الزمن، بهدف عقلنة المهام والمسؤوليات وإعادة تصويبها بما يتلائم مع الصلاحيات المسندة إليها والمهام الفعلية التي تقوم بها،<sup>(١)</sup> وهذا يتضمن إمكانية الدمج ونقل الصلاحيات وإزالة الأزدواجية... وكذلك الفصل الدقيق للوظائف الأساسية المتعلقة بصنع السياسات والتخطيط وإدارة الموارد البشرية والرقابة والتحقيق والتنفيذ والمتابعة. ويتم ذلك عبر:

١- إعادة توزيع المهام والصلاحيات بين الإدارات المركزية والوحدات الإقليمية والبلديات بحيث تركز الوزارات بشكل أساسي على صنع السياسات وإعداد الخطط والبرامج ومتابعة تنفيذها وتقييمها، والإشراف والرقابة والتدقيق والتنسيق والتوجيه.

٢- إعادة النظر في هيكلية الإدارة العامة ككل بما يؤمن التماسك والترابط الجيد بين إداراتها تلافياً للإزدواجية وتضارب الصلاحيات، مع تأمين آليات التنسيق والتعاون الفعال بينهما وبما يؤمن ضمن كل وزارة القدرة على صنع السياسات والتخطيط والتنظيم، مع التخفيف ما أمكن من الأعمال والأنشطة الثانوية من خلال تفعيل عمل الوحدات الإقليمية التي يفترض بها أن تكون الخط الأمامي لمعالجة معاملات المواطن اليومية.<sup>(٢)</sup>

٣- إعادة النظر في وضع المؤسسات العامة، بحيث يصار إلى منحها مزيداً من الإستقلالية مقابل مساهمتها واعتماد نظام قياس النتائج والمنجزات.

(١) غازي فريخ، الإصلاح الإداري دراسة مقارنة بين الأنظمة الوضعية والنظرية الإسلامية رؤية مستقبلية لإصلاح الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص ٤٠١.

(٢) استراتيجية تنمية وتطوير الإدارة العامة في لبنان، ٢٠١١، مرجع سبق ذكره، ص ٣٢.



٤- إعتداد مبدأ التكيف التنظيمي المستمر وتعزيز مبدأ الإدارة الفاعلة، والتنظيم العلمي للعمل

الإداري إرتقياً وتخطيطاً وتنسيقاً وتنفيذاً ورقابة تلافياً للإرتجال وهدر الأموال العمومية.<sup>(١)</sup>

٥- إعتداد أسلوب التنظيم المتطور الدائم التجدد، ويتم ذلك بأن يعهد بتنظيم كل مديرية أو مؤسسة

عامة أو إدارة بلدية إلى "منظم مركزي" إختصاصي تابع "لإدارة أبحاث وتنظيم وتوجيه مركزية" مسؤولة عن

إستمرارية تطوير وتحديث أساليب العمل الإداري في كافة أوجهه الإدارية الصرفة والفنية والمالية، كإدارة

الأبحاث والتوجيه الحالية، على أن تعطى صلاحية التخطيط الإداري فيعهد إليها بتنظيم مقومات العمل

الإداري ويتولى مهامها منظمون مركزيون أصحاب كفاءة علمية وخبرة تطبيقية طويلة مشهود لهم فيها، وعلى

أن يجاز لها إعتداد "منظمين محليين" يجري إختيارهم من بين موظفي الإدارة أو المؤسسة أو البلدية،

ويتولون متابعة تنفيذ خطط التطوير والتحديث الإداري فيها تحت إشراف المنظم المركزي ولحسابه، وعلى أن

تقوم بمهامها بتنسيق كامل مع وزارة التخطيط الضروري إنشاؤها.<sup>(٢)</sup>

### سابعاً: تعديل قانون إنشاء مجلس الإنماء والإعمار

ينبغي تعديل قانون مجلس الإنماء والإعمار بحيث تقتصر صلاحياته على الصفة الفنية

والصلاحيات التنفيذية للمشاريع الإنمائية والإنشائية والإعمارية دون سواها وبحيث لا تتضارب صلاحياته مع

صلاحيات مجلس الوزراء أو سائر الوزارات المعنية بالتخطيط ومشاريع الإنماء والإعمار.

### المطلب الثاني: الإهتمام بالعنصر البشري وتوافر عناصر قيادية مسؤولة في الإدارة

كون الإدارة العامة هي الأداة الرئيسية في يد الدولة، لا بد لها أن تتمتع بمستوى عالٍ من الكفاءة

والنزاهة، مع إعتداد المرونة في توزيع الموارد البشرية، إن من حيث العدد والنوعية لتتلاءم مع مشاريع الدولة

واحتياجاتها، وصولاً إلى إدارة محترفة قادرة على خدمة المواطن وتحقيق الأهداف والنتائج. فأى محاولة

للتطوير والإصلاح الإداري دون الإهتمام بالعنصر البشري وتنسيق نشاطه سيكون بعيداً عن التحقيق.

(١) إميل الديراني، دراسة موجزة في إعادة بناء الإدارة العامة في لبنان، مرجع سبق ذكره، ص ١١.

(٢) المرجع السابق، ص ٢٤.

فالمطلوب هو تحقيق إداريين قادرين على إستشراف النتائج المباشرة وغير المباشرة المترتبة على أي قرار يتم إتخاذه أو أي نشاط. فتطوير المؤسسة وإدارتها يتطلب مهارات وكفاءات عالية يجب أن يتمتع بها الإداريون المضطلمون خاصة في ظل التطور اللاحق في علم الإدارة الحديث وفي ظل المتغيرات العالمية الحاصلة، بحيث تفرض طريقة تفكير ومؤهلات ذات طابع عالمي.<sup>(١)</sup>

فالعنصر البشري ضروري للقيام بأية عملية إدارية أو تخطيطية أو إصلاحية، إذ إن النصوص وحدها لا تكفي بل يجب أن يكون وراءها إنسان يفهمها ويطبقها. وقد أثبتت التجارب أنه لا يمكن لأي دولة أن تحقق أهدافها وتدرّك غاياتها وتستفيد من طاقاتها المادية كافة إلا إذا تيسرت لها القوى البشرية اللازمة والجهاز الإداري المؤهل علمياً وفنياً والحائز على كافة الشروط من علم وخبرة وتدريب وتخصّص في شتى العلوم ومجالات العمل. فالعنصر البشري هو المحور الذي تدور حوله أية خطة في عملية الإنماء الشامل للدولة وهو من أهم دعائم كل عملية تخطيطية أو إدارية أو إصلاحية مهما كان نوعها أو هدفها.

إن عملية التخطيط الإستراتيجي بمراحلها المتبّعة وأساليبها، لا يمكن أن تتم بطريقة صحيحة إلا بوجود قادة وإداريين مؤهلين وقادرين على القيام بالدراسات والتحليل واتباع المراحل كافة والوصول إلى إستنتاجات وتحقيق الأهداف الموضوعية، فهذه المسؤوليات لا يمكن أن يتولّاها أشخاص هواة، إنما أشخاص مؤهلين وكفويين قادرين على الإضطلاع بمثل هذه الأعمال.

ويمكن تنمية الموارد البشرية من خلال تحقيق الأمور التالية:

### أولاً: حسن إختيار الموظفين

ينبغي الترابط بين الهيكلية والعنصر البشري إذ أن عملية تصنيف الوظائف تساعد في إختيار الموظفين وبالتالي جذب العناصر من أصحاب الكفاءات المحدّدة لمختلف المجالات للعمل على أساس مباراة مبنية على قواعد واضحة وأسس سليمة.<sup>(٢)</sup> إن هذه الأسس تتمثل في المساواة في تكافؤ الفرص أمام

(١) إيلي عساف، علم الإدارة الحديث وانعكاسه على أداء الإدارات والمؤسسات العامة والخاصة، المجلة العربية للعلوم الإقتصادية والإدارية، جامعة الروح القدس الكسليك، العدد الأول، لبنان، ٢٠٠٥، ص ٢٢.

(٢) فوزي حبيش، تصنيف الوظائف العامة وتحديد رواتبها، ندوة عن الإصلاح الإداري والإنماء، المعهد الوطني للإدارة، لبنان، ١٩٧٠، ص ٦.

جميع اللبنانيين لتولّي المناصب العامة كما لإمكانية الوصول إلى المراكز القياديّة حسب الشروط التي ينص عليها القانون، كما يتمثّل بشرط المؤهلات والكفاءات العلميّة المفروضة لتولّي الوظائف ووقف اللجوء إلى الإستخدام والتعاقد مع بعض الأشخاص الذين لا يتمتعون بالمؤهلات المطلوبة، كما تتمثّل في شرط التنافس من خلال إخضاع المرشّحين للوظيفة العامة الذين تتوفّر فيهم الشروط المطلوبة لمباراة أو إمتحان حيث يسعى لاختيار الأجدر والأكفأ بينهم.<sup>(١)</sup>

### ثانياً: حسن الإعداد والتدريب للموظفين

الإعداد للوظيفة قبل الإلتحاق بها يسمح للتأهيل لتولّي الوظيفة العامة، ويساعد على توسيع ثقافة الموظف الإداري والقانونية والمالية ومهاراته النظرية والتطبيقية. أما التدريب أثناء الوظيفة من خلال إتباع الموظّف لدورات تدريبية تمكّن من الإلمام بالأمر المستجدة في مجالات عملهم وإطلاعهم على أفضل الطرق لإستخدام أساليب العمل المتطورة،<sup>(٢)</sup> خاصة في ظل التطوّرات العالمية الحاصلة وتأثيراتها الإيجابية أو السلبية على الإدارات العامة في مختلف البلدان نذكر منها مفهوم العولمة والمكننة والتطوّر التكنولوجي... فالتعليم والتدريب يتيح للإداريين الحصول على مؤهلات عالية كما وينقل إليهم معارف تخولهم التكيف مع بيئة عالمية في تغيّر مستمر.<sup>(٣)</sup> إن للتعليم والتدريب مسيرة مستمرة ولهذا فقد أنشأت الدول معاهد التدريب المختلفة التي تعنى بالعلوم الإدارية لتدريب موظفيها وتأهيلهم إلى الوظائف الإدارية والقيادية المختلفة وإن هذا التدريب هو عملية إستثمار طويل الأمد في القدرات البشرية تعود فائدتها المباشرة على الإدارة العامة؛ وما إيلاء سياسة التدريب في الدول المتقدّمة الأهمية الخاصة، وذلك بتخصيص عدد أيام للتدريب مرتفعاً بالمقارنة مع الدول النامية، سوى دليل على مدى الترابط القائم بين مستوى التطوّر والنمو الإداري والإقتصادي بمستوى التعليم والتدريب.

(١) برهان الدين الخطيب، الإنحراف الإداري في لبنان أسبابه ووسائل علاجه، المؤسسة اللبنانية العربية للتوزيع والطباعة والنشر، طبعة أولى، بيروت، ٢٠٠٠، ص ١١٧-١١٨.

(٢) المرجع السابق، ص ١٢٠.

(٣) إيلي عساف، علم الإدارة الحديث وانعكاسه على أداء الإدارات والمؤسسات العامة والخاصة، مرجع سبق ذكره، ص ٢٣.

كما ينبغي على الإدارة العامة الإستثمار في التدريب النوعي كالإستعانة عند الحاجة بالمؤسسات غير الحكومية أو بالمدرّبين والإختصاصيين الأجانب أو إرسال الموظفين لمتابعة دورات تدريبية في الإدارات العامة في الدول المتطورة وذلك تبعاً للحاجات الوظيفية من أجل إكتساب خبرات فنية وعملية في مجال الوظائف الإدارية المختلفة، بما يسمح بإدارة المسار الوظيفي للعاملين لوضعهم في الموقع الوظيفي الذي يتناسب مع قدراتهم ومهارتهم.

إن معاهد التدريب يجب أن تتسق دائماً مع وزارة التخطيط عند وجودها والهيئات المركزية للتخطيط وإدارة الأبحاث والتنظيم والتوجيه المركزية فتخططان معاً وتعملان معاً على تنفيذ برامج الإعداد والتدريب الإداري التنفيذي والقيادي. ولا بد من التشديد في هذا المجال على وجوب إعداد الموظفين القياديين وموظفي أجهزة التخطيط والرقابة المركزية وفق برامج ونماذج إعداد أثبتت جديتها ونجاحها "كالمدرسة الوطنية للإدارة في فرنسا ENA" التي خرّجت وتخرّج دفعات من الموظفين ذوي أهلية يجدر تقلدها إذ أصبح العديد من أفرادها بسبب حسن وجدية إعدادهم الإداري رجال دولة من الطراز الرفيع مثل الرؤساء الأسبقين جيسكار ديستان وجاك شيراك وآلان جوبيه والعديد من الوزراء وأمناء سر الدولة الناجحين.<sup>(١)</sup>

### ثالثاً: الحوافز الوظيفية

ينبغي إيجاد نظام فعّال للحوافز الوظيفية يقوم على مبدأ التوازن بين الثواب والعقاب ويهدف إلى تشجيع الإداريين على العمل لبلوغ معدلات الإنتاج المطلوبة بأقل وقت ممكن وأقل كلفة ممكنة. إن هذه الحوافز تحث الموظف على أن يبذل قصارى جهده من أجل أداء جيّد وفعّال كي لا نضيق أجره إذا هو أحسن عملاً ولا نتورّع كذلك على معاقبته إذا أساء على أن تكون العقوبة متناسبة مع المخالفة التي وقعت بحيث لا تشكّل ظلماً للموظّف، إنما وسيلة ليصحّ مساره بنفسه فيتّعظ هو وزملاؤه في الوظيفة لعدم ارتكاب تلك أو غيرها من المخالفات.<sup>(٢)</sup>

(١) إميل ديراني، دراسة موجزة في إعادة بناء الإدارة العامة في لبنان، مرجع سبق ذكره، ص ٢٥-٢٦.

(٢) برهان الدين الخطيب، الإتحاف الإداري في لبنان أسبابه ووسائل علاجه، مرجع سبق ذكره، ص ١٢٦.

الحوافز يمكن أن تكون مادية أو معنوية، كالمكافآت النقدية التي ينبغي أن تكون موضوعية وتعطى للموظف الذي يقوم بعمل معين يستدعي التقدير، وكذلك الترقية والترفيح بالإستناد إلى نظام تقويم الأداء والأقدمية والكفاية العلمية والجدارة والنزاهة، وكذلك رواتب الموظفين التي ينبغي أن تؤمن الحد الأدنى من العيش الكريم للموظف وعياله، لذلك لا بد من إعادة النظر في سلاسل الرواتب والأجور والتعويضات للعاملين في القطاع العام، واعتماد معايير وقواعد موضوعية تحدّد على أساسها المداخل المالية لكل منهم.<sup>(١)</sup>

### المطلب الثالث: المعالجة على المستوى المادي والتقني

حتى تستطيع الإدارة العامة من القيام بمهامها وتنفيذ خططها، لا ينبغي توفير الموارد المالية اللازمة لها فحسب، بل وتبسيط أساليب العمل اللازمة مثل سير العملية الإدارية وتبسيط الإجراءات والتأليل والمكثنة، لما لهذه الأخيرة من أهمية في عصرنا الحالي وما توفره من سهولة الحصول على المعلومات والتحليل والتخطيط وسهولة التنسيق مع مختلف الجهات المعنية، أضف إلى ضرورة التعاون مع المجتمع المدني والقطاع الخاص لما له من خبرات متعدّدة وطويلة في مجال التخطيط الإستراتيجي.

#### أولاً: تبسيط وتحديث أساليب ووسائل العمل الإداري

من العبث الحديث عن الإصلاح الإداري أو أي عملية إصلاحية دون دراسة هادفة ومعتمّقة تعمد إلى تبسيط وتحديث وإلغاء غير المجدي أو الضروري منها بما يكفل أداء الخدمات والأنشطة الحكومية بأقل نفقة ممكنة وبأسرع وقت ممكن. فيتوجّب على الإجراءات والأنظمة الحكومية أن تتسم بالشفافية وتركز على النتائج والمساءلة وتسمح بالنكيف مع المتغيّرات التي تحصل في محيط العمل. وعلى الأنظمة أن تعكس بعناية ودقة المجالات التي تتدخّل فيها الحكومة، على أن تبقى مبسّطة. كما أن نظم الإتصالات وتخزين

---

(١) غازي فريخ، الإصلاح الإداري دراسة مقارنة بين الأنظمة الوضعية والنظرية الإسلامية رؤية مستقبلية لإصلاح الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره،

المعلومات وتحليلها يجب أن تتطابق مع معايير ومواصفات عالية تضمن النوعية التقنية والفعالية والشفافية على المستوى الداخلي والخارجي.<sup>(١)</sup> ويمكن تحقيق ذلك من خلال التدابير التالية:

١- الإستعانة وترشيد الهيئات الإستشارية وتفعيلها (من خلال الحد من الهيئات واللجان الإستشارية في الوزارات المختلفة).

٢- إعادة النظر في الأنظمة على أساس المعايير التي تبرّر الإبقاء عليها، والنظر في كلفة إعتمادها وتطبيقها، والتخلّص من الأنظمة غير الضرورية والمكلفة.

٣- التخفيف من البيروقراطية من خلال تبسيط إجراءات العمل كلّما كان ذلك ممكناً.

٤- إعداد وإعتماد نظام للإجراءات الإدارية يركّز على تحقيق النتائج والنزاهة والفعالية.

٥- تفعيل تطبيق اللامركزية الإدارية واللاحصرية الإدارية من خلال تحقيق ما يلي:

أ- توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين في المحافظات والأقضية.

ب- إنتخاب مجلس لكل قضاء يرأسه القائمقام ويفسح في المجال أمام المشاركة المحليّة في شؤون المنطقة.

ج- تمثيل جميع إدارات الدولة في المحافظات تسهيلاً لخدمة المواطنين وتلبية حاجاتهم بواسطة الوحدات الإدارية المحليّة.

د- تعزيز موارد البلديات والإتحادات البلدية بالإمكانات المالية اللازمة.<sup>(٢)</sup>

٦- تفعيل وتعميم التفويض الإداري من حيث تفويض التوقيع وتفويض الصلاحية. إن لهذا التفويض

دور هام في تحقيق الإصلاح الإداري إذ يهدف إلى تخليص الرؤساء من الصلاحيات والأعباء الإدارية الثانوية التي تنقل كاهلهم، والتفرّغ لمعالجة المشاكل الهامة والقضايا الجوهرية،<sup>(٣)</sup> التي تؤثر تأثيراً مباشراً على

(١) استراتيجية تنمية وتطوير الإدارة العامة في لبنان، ٢٠٠١، مرجع سبق ذكره، ص ١٨.

(٢) غازي فريج، الإصلاح الإداري دراسة مقارنة بين الأنظمة الوضعية والنظرية الإسلامية رؤية مستقبلية لإصلاح الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص ٤٠٧.

(٣) حسن شلق، الإدارة اللبنانية بين الماضي والواقع والمرتجى، مجلة الإدارة اللبنانية، العدد الأول، بيروت، ١٩٩٦، ص ١٦.

نشاط الإدارة من إشراف وتخطيط وتوجيه وتنسيق واتخاذ القرارات الإدارية الهامة وتحقيق الأهداف التي يتعين على وحداتهم الإدارية تحقيقها. ويساعد هذا الأمر في سير العمل بخطوات أسرع وبوسائل أبسط وطرق أقصر من أجل تحقيق إنجازات أكبر،<sup>(١)</sup> وخفض التكاليف المالية وخلق قيادات جديدة قادرة على تحمّل المسؤولية.

٧- تفعيل الوحدات الملحوظة في بعض الملاكات لتلقّي المراجعات والشكاوى من المواطنين وأصحاب المعاملات، والعمل على معالجتها وإعطاء التوضيحات اللازمة بشأنها، وإنشاء مثل هذه الوحدات عند الإقتضاء، ولا سيّما في الإدارات العامة ذات الطابع الخدماتي والعلاقات الدائمة مع الجمهور.

٨- توجيه المواطن وإرشاده إلى حقوقه وواجباته في كيفية تعاويه مع الإدارة وذلك بتعليق ملصقات توجيهية على مداخل الإدارات والمؤسسات العامة تبين نوع المعاملة والرسوم المتوجّبة والوحدة الإداريّة المختصّة بها والمسار الإداري للمعاملة مع تحديد المدّة الزمنية الدنيا والقصوى لإتمامها وتسليمها لصاحب العلاقة.<sup>(٢)</sup>

٩- إستكمال مشروع مكننة الإدارة العامة وفق التقنيّات المستحدثة وتجهيزها بأجهزة الكمبيوتر اللّازمة وآلات التصوير وآلات الفاكس والهاتف والتجهيزات الفنيّة الأخرى والمفروشات والسيارات والمكاتب واللوازم المكتبية اللازمة.

١٠- إلغاء عقود إستئجار الأبنية الحكومية والتي لا تستوفي الشروط الملائمة لحسن سير العمل في الإدارة المعنيّة والتي تكلف الدولة بدلات إيجار طائلة، إذ أن هذه الأبنية هي في الغالب أبنية سكن لا تتلاءم مع أساليب العمل الحديثة، والعمل بالمقابل على بناء أبنية حكومية وتأهليها هندسياً لتلائم العمل المطلوب من الإدارة العامة.<sup>(٣)</sup>

(١) عبد الله بسيوني، التفويض في السلطة الإدارية، دار الجامعة، بيروت، ١٩٨٦، ص ١٥١.

(٢) غازي فريخ، الإصلاح الإداري دراسة مقارنة بين الأنظمة الوضعية والنظرية الإسلامية رؤية مستقبلية لإصلاح الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص ٤٠٨.

(٣) برهان الخطيب، الإنحراف الإداري في لبنان أسبابه ووسائل علاجه، مرجع سبق ذكره، ص ١٤٠.

## ثانياً: تفعيل واستخدام تقنيات المعلومات وإنشاء بوابة الحكومة الإلكترونية

تلعب التكنولوجيات الحديثة دوراً أساسياً وفاعلاً في عملية تحديث وعصرنة الإدارة وعليه فإن مواكبة تطوّر هذه التكنولوجيات تسمح في دراسة كميّة الاستفادة منها لتحسين أداء العاملين في القطاع العام. ولقد راج في الفترة الأخيرة مصطلح الحكومة الإلكترونية، فهو يعيد تنظيم وهندسة العمل الحكومي من خلال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة.

يعرّف مصطلح الحكومة الإلكترونية بأنه تيسير تقديم الجهات الإدارية لخدماتها اعتماداً على ما توفره تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من وسائل، ويطلق أحياناً على الحكومة الإلكترونية إسم الإدارة العامة الإلكترونية<sup>(١)</sup> وهو تعبير أدق ذلك لأن مهمة الحكومة في مصطلح الحكومة الإلكترونية يقتصر على وجهها الإداري في إدارة المرافق العامة وتوفير خدماتها العامة لجمهور الناس بانتظام واضطراد.

إن الاستفادة من التكنولوجيا الحديثة يجب أن تتم بعد التأكد من أنّها أصبحت جاهزة للتطبيق، وأن المخاطر التي يمكن أن تحملها (كحماية المعلومات الشخصية مثلاً) يمكن تفاديها، وأن الغطاء القانوني متوفّر لإستعمالها، وأن الإدارات جاهزة لاستعمالها.<sup>(٢)</sup>

إن تطبيقات تكنولوجيا المعلومات في الإدارة الحديثة يودّي إلى أرشفة المعلومات بحيث تسهل العودة إليها عند الحاجة، ومكننة سير المعاملات والحصول على إحصاءات حول مختلف المواضيع، والاتصال بالمواطن عبر البوابات الإلكترونية لإنجاز المعاملات مع كل ما يستوجب ذلك من إثبات للهويّة وتوقيع إلكترونية، كما توفر هذه التقنيات سرعة الحصول على المعلومات عن البيئة والمتغيّرات المحيطة بالإدارة وسرعة نقل هذه المعلومات بين الأجهزة الإدارية والتخطيطة لاستثمارها وبناء الخطط أقرب ما يكون إلى الواقع، فالتبادل الإلكتروني للمعلومات بين الإدارات يمكن أن يكون أداة للتّسريع في المعاملات والدّقة في

(١) عباس بدران، الحكومة الإلكترونية من الإستراتيجية الى التطبيق، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، ٢٠٠٤، ص ٤٥.

(٢) استراتيجية تنمية وتطوير الإدارة العامة في لبنان، ٢٠١١، مرجع سبق ذكره، ص ٣٠.



المعلومات المتبادلة.<sup>(١)</sup> ولا يوجد في الحكومة الإلكترونية مزاحمة، ولا تأخير مراجعات، ولا تمييز بين المعاملات والمتعاملين، إنما هي عالم تتجز فيه المعاملات من المنازل والمكاتب بسهولة.

وباختصار لنظام الحكومة الإلكترونية مزايا أكيدة أهمها: تسريع الإنجاز، زيادة الإتقان، خفض التكاليف، تبسيط الإجراءات، محاربة الفساد، زيادة المساءلة، تحقيق الشفافية الإدارية، تسهيل العملية التخطيطية...

### ثالثاً: التعاون مع المجتمع المدني والقطاع الخاص

إن وجود مجتمع مدني قوي ونشيط يعتبر شرطاً أساسياً لحكم جيد ومن شأنه تشكيل قوى مقابلة للدولة والقطاع الخاص. فالدولة يجب أن تستخدم وسائل الإعلام والتواصل والإتصال مع المواطنين بطريقة تسمح لهم بالمشاركة بشكل فاعل، كما يجب أن ترسم علاقة ملائمة مع المنظمات غير الحكومية وغيرهم من الفاعلين في المجتمع المدني الذين يمكن أن يشاركوا في بناء الخطط والإستراتيجيات كل ضمن اختصاصه وخبرته، وتقييم فعالية هذه الخطط والتدابير المتخذة، وإمكانية تطويرها.<sup>(٢)</sup>

كذلك يجب على الحكومة تسهيل نمو القطاع الخاص مع الحفاظ على مصالح المجتمع، لهذا فإن تنمية القطاعات الاقتصادية والإجتماعية تتطلب رسم علاقة شراكة بين القطاعين العام والخاص بهدف تحسين تقديم الخدمة العامة والإستعانة بالقطاع الخاص في المجالات التي يتمتع بها بمزايا ومهارات وخبرات عديدة في التخطيط والتنفيذ والمتابعة والتقييم والمراقبة وقدراته في تجهيزات البنى التحتية وفي المجالات الخدماتية والتشغيلية والإنتاجية، وفي مجال التخطيط الإستراتيجي تحديداً حيث رأينا سابقاً أن القطاع الخاص وخاصة الشركات الكبرى كانت قد سبقت القطاع العام في هذا المجال ما أدى إلى توافر خبرات واسعة لديها يمكنها من إفادة الإدارة العامة منها لتطوير أدائها.

(١) غازي فريج، الإصلاح الإداري رؤية مستقبلية لإصلاح الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص ٤٠٧.

(٢) إستراتيجية تنمية وتطوير الإدارة العامة في لبنان، ٢٠٠١، مرجع سبق ذكره، ص ٤٢.

وقد يكون من المفيد في بعض الحالات وفي ضوء التطورات التكنولوجية المتسارعة أن تقلص الدولة أحياناً من دورها في تقديم وإنتاج الخدمات والسلع بشكل مباشر وإعادة توزيع المهام والأدوار مع القطاع الخاص من خلال تلزيم هذا القطاع بعض أنشطتها نظراً لما يتمتع به من مرونة في العمل وقدرة على الإستعانة بالموارد البشرية الكفوءة والتقنيات الأكثر تطوراً. إن هذا التعاون يتطلب وضع النصوص القانونية اللازمة لتحديد المجالات والأطر لهذا التعاون والتفاعل بين القطاعين العام والخاص تحول دون التداخل والتضارب.

إن الدور الذي يقوم به المجتمع المدني والقطاع الخاص بالتعاون مع القطاع العام له أهمية بالغة لتكريس الإصلاح الإداري عملياً وبلورة مصطلح الحوكمة أو الحكم الرشيد "good governance"<sup>(١)</sup>.

لكل ذلك، ومن أجل تطوير الأداء التخطيطي في الوزارات والإدارات العامة، يجب على كل وزارة أو إدارة عامة أن تولي التخطيط العناية اللازمة في أدائها وممارستها اليومية، إذ أنه وظيفة أساسية من وظائفها لا تقل أهمية عن الوظائف الأخرى، لا بل تعتبر هي الوظيفة الأساس والتي تتبعها الوظائف الأخرى. وحسناً يفعل مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية بالتعاون مع جهات أوروبية في سبيل تطوير إستراتيجيات قطاعية لعدة وزارات وذلك باتباع التحاليل والخطوات الإستراتيجية بدقة وفعالية للوصول إلى خطة إستراتيجية مناسبة تستجيب لحاجة كل قطاع. وتكمن العبرة بعد ذلك في استجابة الإدارة اللبنانية المعنية لهذه الخطوات والأخذ بها وتنفيذها والإستفادة منها في وضع خطط واستراتيجيات لاحقة وتطبيقها.

---

(١) غازي فريج، الإصلاح الإداري دراسة مقارنة بين الأنظمة الوضعية والنظرية الإسلامية رؤية مستقبلية لإصلاح الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره،

## الخاتمة

توصّلت إقتصادات ودول عديدة اليوم إلى قناعة مفادها أن تحسين نوعيّة السلعة والخدمة، أكانت خاصة أو عامة، لا يتحقّق بمجرد تطبيق نظام إداري يقوم على الإجراءات البيروقراطية فحسب، بل بإدخال نمط ونظام جديد في الإدارة يركّز على التطبيق الفعّال لمبادئ الإدارة الإستراتيجية ومراحلها والوصول الى النتائج والأهداف المتوخّاة والقيام بعملية تقييم الأداء خلال مراحل الإنتاج كافة، وهذا يفرض إدخال ثقافة إداريّة جديدة وواعية ومتطوّرة تتوخّى الإستجابة لتطلّعات المواطن ورغباته.

إن علماء الإدارة العامة يجمعون على أن نظرية الإصلاح الإداري ملازمة لفكرة تطوّر الدولة وأن الإدارة العلمية الحديثة هي من أهم وسائل التقدّم الإقتصادي والإجتماعي، ذلك أن نجاح جهود الإنماء الإقتصادي والتطوير الإجتماعي وإن احتاجت إلى موارد مادّية وماليّة، إلّا أنها تحتاج بالدرجة الأولى إلى أنظمة إدارية متطوّرة وإلى موارد بشرية مناسبة وقادة إداريين قادرين على تطويع هذه الموارد والقدرات المادية بالشكل الأفضل لإنتاج السلع والخدمات الأفضل للمواطن.

وحالنا هذا في لبنان، حيث الحاجة ماسّة لبناء إدارة عامة حديثة، كفوءة، واعية، وعلمية، تعتمد الأساليب الحديثة والمبادئ الحسنة لتحسين الأداء وبالتالي الخدمات المقدّمة للمواطنين، ومن أهم هذه الأساليب اعتماد الخطط الإستراتيجية والعمل على تطبيقها والتدريب المستمر للقادة الإداريين لمعرفة أهمية هذه الخطوة في تحديث الإدارة العامة اللبنانية وتطويرها. فمن الضروري القيام بإصلاحات جذرية في الإدارة لتلتقي مع المبادئ الإدارية الحديثة، وخاصة في ظل التطوّر العالمي الحاصل اليوم والذي يرمي بظلاله على كافة القطاعات والمجالات، ويفرض تحديّات على الدول المختلفة للتعاطي معه والإستفادة منه الى أقصى حد كمفهوم العولمة الذي أدى الى تخطّي الحدود الجغرافية بين الدول وأدى إلى سهولة تبادل السلع والمنتجات والخدمات، وساعد في ذلك الثورة التكنولوجية الحاصلة التي ساهمت في سرعة نقل المعلومات وسهولة الإتصالات وسرعة نقل السلع والخدمات، إضافة إلى التطوّر الصناعي والتطوّر الحاصل على صعيد المواصلات، واتّساع دور القطاع الخاص في تحقيق النّمو في الدولة وإنتاج الثروات ومواكبة متطلّبات

العولمة بشكل فاعل، ما أدى في مرحلة لاحقة إلى ظهور مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص للاستفادة من حسنات كلّ منهما في تنفيذ مشاريع التنمية الشاملة.

وبقدر ما ننجح في بناء إدارة عامة نزيهة ومتطورة وكفوءة تقوم على العلم والكفاءة والشفافية وتحكمها المؤسسات المرتكزة على القوانين والأنظمة، نكون قد ساهمنا في إنقاذ هذا الوطن من بؤر الفساد التي لا تزال تستنزف كافة قدرات الوطن وطاقاته وتهدّد مستقبل الوطن وأبناءه، خاصة بعد التراكمات الكثيرة التي تجمّعت في الإدارة العامة على مر العقود والعهود السابقة دون محاولة جادة للقيام بعملية إصلاحية جدّية، بل كانت محاولات ترميمية دائماً يصرار للتعامل مع الواقع بما تيسّر من التدابير الآنية البعيدة عن المعالجة الجذرية للأسباب.

فالإدارة العامة الصالحة يمكن أن تؤدّي دوراً كبيراً في عملية النهوض الوطني وأن تشكّل ذراعاً تنفيذية فاعلة للدولة من أجل بناء الوطن المنشود. وما تطوّر الإدارة وإصلاحها إلّا جزء لا يتجزأ من عملية الإصلاح السياسي الشامل في البلد ولا يتم إلا بالدعم والغطاء السياسي والنية الصادقة والواعية لدى أهل الحكم للقيام بهذه الخطوة، لأن تجارب الإصلاح والتطوير السابقة لم تكن مشجّعة، فإما أنها لم تبصر النور أو أنها أتت ناقصة أو أنها لم تلق الدعم الكافي والمستمر لإبقائها فتلاشت بعد مرور فترة قصيرة على بدئها، حتى تلاشت أحلام اللبنانيين وآمالهم من نتائج ملموسة للعود الإصلاحية وضعفت ثقة المواطن بجدّية المعالجة الرسمية ورغبة المسؤولين في إصلاح الإدارة، حتى أصبحت هذه الثقة إشكالية في عملية الإصلاح إذ بات المواطن يظن أن هذه العملية ليست إلا من المستحيلات التي لا يمكن أن تتحقّق.

والتطوير الإداري يؤدّي حتماً وبترافق مع تطوير مفهوم التخطيط الإستراتيجي كأساس في عمل الإدارة العامة، لا بل إن التطوير والإصلاح الإداري يكون بموجب خطة إستراتيجية واضحة ومكتملة العناصر والمراحل تتناسب مع الإدارة السياسية للحكومة ولأهل الحكم.

وفي سبيل تطوير هذا الأداء التخطيطي للعاملين في الإدارة العامة يمكن اختصار ما فصلناه سابقاً

فيما يلي:

١- إستقطاب الكفاءات الإداريّة المؤهّلة للعمل في الوزارة لدعم العمليّات الإداريّة خاصة في مجال التخطيط الإستراتيجي.

٢- إستخدام وسائل التقنية والإتصالات الحديثة في مجال التخطيط وخاصة التخطيط الإستراتيجي.

٣- الإهتمام ببرامج التدريب وتنمية العاملين في مجال التخطيط بصفة عامة والتخطيط الإستراتيجي بصفة خاصة والعمليات الإداريّة الأخرى للرفي بالمستوى المهاري للعاملين في وضع الخطط وتنفيذها بكفاءة عالية.

٤- الحد من المركزية الشديدة في مجال وضع الخطط الإستراتيجية واتباع سياسة المشاركة في إعدادها لأهميتها في تفعيل التخطيط، والعمل على عقد اللقاءات الدورية المنتظمة، ومناقشة مشكلات العمل من واقع عملي لتكون الخطط الموضوعة تتفق مع إمكانيات الإدارة والواقع.

٥- ضرورة إشتمال الخطط الإستراتيجية والتفصيلية على معايير واضحة ومحدّدة لأداء العاملين وسير الخطة في الوزارة للتأكد من حسن الأداء وسير الخطة، بالإضافة إلى المراجعة الدورية لهذه المعايير للتحقق من إستمرار فعاليتها.

٦- إجراء البحوث العلميّة والدراسات لحل المشكلات الرئيسيّة في الوزارة وبالتالي وضع الخطط الإستراتيجية الملائمة لحل هذه المشكلات بأسلوب علمي وواقعي.

٧- دعم قنوات الإتصال بين الوزارات والإدارات العامّة المختلفة لتأمين تبادل المعلومات وسرعة توفّرها والتعاون في وضع استراتيجيات عامة تعمل الوزارة من خلالها ضمن تخطيط شامل لتحقيق الأهداف.

٨- المتابعة الدقيقة لجوانب الأداء التقني للعاملين ضمن معايير محدّدة.

٩- إنشاء قواعد بيانات ومعلومات لتفعيل النشاط التخطيطي بشكل عام والتخطيط الإستراتيجي بشكل خاص، ذلك أن صياغة الإستراتيجيات تتطلّب كمّاً كبيراً من المعلومات الدقيقة.

١٠- الإهتمام باستخدام وتطوير أساليب التخطيط الإستراتيجي في الإدارات المختلفة ودعمه بمقومات النجاح وتطبيق مراحل وإجراءات الخطة الإستراتيجية بدقة وفعالية، ذلك أنه يسهم في تنمية الفكر الشامل للوزارة.

وأخيراً لا بدّ من أن نذكر في هذا الإطار بأن العهد الإصلاحي الذي بدأ منذ عام ٢٠١٦ مع وصول فخامة الرئيس العماد ميشال عون إلى سدّة رئاسة الجمهورية حمل معه آمال وتطلّعات الشعب اللبناني الطوّاق إلى الأمل بمستقبل أفضل بغية تغيير المسار الإنحداري الذي كانت تشهده البلاد على كافة الصّعد ولإيصال الوطن إلى خشبة الخلاص، وحمل معه النية الصادقة والحازمة بالإصلاح والتطوير مع التشديد على أهميّة دور التخطيط كما أورد في خطاب القسم بتاريخ ٣١ / ١٠ / ٢٠١٦، حيث اعتبر أن الإصلاح يقوم على التخطيط والتنسيق بين الوزارات والتأليل في مختلف إدارات الدولة، وتطوير الموارد البشرية، وأن الدولة دون تخطيط لا يستقيم بناؤها، وأن عليها التنسيق مع المجتمع المدني وإشراك القطاع الخاص للاستفادة من عملية التطوير، إلى العديد من الرؤى الإصلاحية في الإدارة العامة وغيرها من المجالات.

وبالفعل فقد بدأت المسيرة الإصلاحية مع بدء تنفيذ الوعود، حيث تم إستحداث حقائب وزارية جديدة تماشياً مع النية الإصلاحية وهي وزارة الدولة لشؤون الإصلاح الإداري ووزارة الدولة لشؤون التخطيط ووزارة الدولة لشؤون مكافحة الفساد، وتم إقرار سلسلة رتب ورواتب جديدة للموظّفين، وتم القيام بالعديد من التعيينات الإدارية من مبدأ وضع الشخص المناسب في المكان المناسب، إضافة إلى العديد من القرارات الإصلاحية التي بدأت تضع الإدارة العامة على سكة التطوير الصحيح. كل ذلك من أجل مصلحة المواطن والمجتمع اللبناني الذي يرغب ويستحق إدارة عامة أفضل خاصّة بعد ما عاناه من هزّات أمنية وسياسية وعصبية ومن إهمال وإجحاف بحقوقه على مرّ العقود.

## قائمة المراجع

### أولاً- المراجع العربية:

#### ١. الكتب:

- ١- الحملاوي محمد رشاد، التخطيط الإستراتيجي، مكتبة عين شمس، القاهرة، ١٩٩٣.
- ٢- الخطيب برهان الدين، الإنحراف الإداري في لبنان أسبابه ووسائل علاجه، المؤسسة اللبنانية العربية للتوزيع والطباعة والنشر، طبعة أولى، بيروت، ٢٠٠٠.
- ٣- السعيد أحمد، التخطيط الإستراتيجي وعلاقته بفعالية الأداء المؤسسي دراسة تطبيقية على شركات تكنولوجيا المعلومات بسلطنة عُمان، دراسة مقدمة للحصول على درجة الماجستير في إدارة الأعمال، إشراف الدكتور شريف حسين، الأكاديمية العربية البريطانية للدراسات العليا، عُمان، سنة النشر غير محدّدة.
- ٤- السلمى علي، تطور الفكر التنظيمي، مكتبة غريب، القاهرة، ١٩٨٠.
- ٥- الشامي علي، الإدارة العامة والتحديث الإداري مقارنة نظرية تطبيقية، (د. ن)، طبعة أولى، بيروت، ١٩٩٣.
- ٦- الطماوي سليمان محمد، مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٩.
- ٧- العبودي محسن، الإتجاهات الحديثة في القيادة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤.
- ٨- العينين عبد الشافي محمد، نحو نموذج فعال للإدارة الإستراتيجية، مجلة النهضة الإدارية، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، طنطا، ١٩٩٤.
- ٩- المجذوب طارق، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢.



- ١٠- بدران عباس، الحكومة الإلكترونية من الإستراتيجية الى التطبيق، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، ٢٠٠٤.
- ١١- بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٦.
- ١٢- حبيش فوزي، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، بيروت، ١٩٩٩.
- ١٣- حبيش فوزي، تصنيف الوظائف العامة وتحديد رواتبها، ندوة عن الإصلاح الإداري والإنماء، المعهد الوطني للإدارة، لبنان، ١٩٧٠.
- ١٤- حبيش فوزي، مبادئ الإدارة العامة حالات تطبيقها في الإدارة اللبنانية، مطبعة لطيف، الطبعة الأولى، بيروت، ١٩٧٧.
- ١٥- خطاب عايدة سيد، الإدارة والتخطيط الإستراتيجي، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٥.
- ١٦- درويش عبد الكريم وليلى تكلا، أصول الإدارة العامة، المكتبة الأنجلو مصرية، القاهرة، ١٩٧٦.
- ١٧- ديراني إميل، دراسة موجزة في إعادة بناء الإدارة العامة في لبنان، مكتبة صادر، بيروت، ١٩٩٩.
- ١٨- شافعي محمد زكي، محاضرات في التنمية والتخطيط، جامعة بيروت العربية، دار الأحد (البحيري إخوان)، بيروت، ١٩٧٣.
- ١٩- شلق حسن، الإدارة اللبنانية بين الماضي والواقع والمرتجى، مجلة الإدارة اللبنانية، العدد الأول، بيروت، ١٩٩٦.
- ٢٠- شيحا ابراهيم، الإدارة العامة، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٣.
- ٢١- عاشور أحمد صقر، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٩.
- ٢٢- عساف إيلي، علم الإدارة الحديث وانعكاسه على أداء الإدارات والمؤسسات العامة والخاصة، المجلة العربية للعلوم الإقتصادية والإدارية، جامعة الروح القدس الكسليك، العدد الأول، لبنان، ٢٠٠٥.
- ٢٣- عسكر سمير، أصول الإدارة، دار القلم، دبي، ١٩٨٧.

- ٢٤- فريج غازي محمد، الإصلاح الإداري دراسة مقارنة بين الأنظمة الوضعية والنظرية الإسلامية رؤية مستقبلية لإصلاح الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، طبعة أولى، بيروت، ٢٠٠٠.
- ٢٥- مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، استراتيجية تنمية وتطوير الإدارة العامة في لبنان، ٢٠١١.
- ٢٦- مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، استراتيجية تنمية وتطوير الإدارة العامة في لبنان، ٢٠٠١.
- ٢٧- يوسف عماد، التخطيط الإستراتيجي، المعهد الوطني للإدارة، لبنان، ٢٠١٦.

## II. النصوص القانونية:

- ٢٨- الدستور اللبناني.
- ٢٩- قانون تنظيم وزارة التصميم العام، تاريخ ١٢/٦/١٩٦٢.
- ٣٠- المرسوم الإشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ المتعلق بتنظيم الإدارات العامة.
- ٣١- المرسوم الإشتراعي رقم ١١٤/١٩٥٩ المتعلق بإنشاء مجلس الخدمة المدنية.
- ٣٢- المرسوم الإشتراعي رقم ١١٥/١٩٥٩ المتعلق بإنشاء التفتيش المركزي.
- ٣٣- المرسوم الإشتراعي رقم ٥ تاريخ ٣١/١/١٩٧٧ (إلغاء وزارة التصميم العام وإنشاء مجلس الإنماء والإعمار).
- ٣٤- المرسوم رقم ٢٨٩٤/١٩٥٩ (شروط تطبيق بعض أحكام المرسوم الإشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩).
- ٣٥- البيان الوزاري لحكومة الرئيس رفيق الحريري الأولى بتاريخ ٣١/١٠/١٩٩٢.

## III. التقارير:

- ٣٦- تقرير الكسندر جيب وشركاه عن التطور الإقتصادي في لبنان، منشورات وزارة الإقتصاد، بيروت، ١٩٤٨.

٣٧- غانم أمجد، محاضرة بعنوان مقدمة حول مبادئ التخطيط الإستراتيجي، النخبة للإستشارات الإدارية، أبو ظبي، ٢٠١١.

٣٨- بيان صحفي لوزير الدولة للإصلاح الإداري د. علي الخليل، بعنوان: مقتطفات من مشاريع الإصلاح الإداري، بتاريخ ١٩٧٤/١/٢٩.

## ثانياً - المراجع الأجنبية:

### ١. الكتب:

- 1- Allison Graham, public and private management, are they fundamentally alike in all unimportant respects, Perry & Kraemer Eds, Mayfield, OH, USA, 1983.
- 2- Allison Michael & Jude Kaye, strategic planning for nonprofit organization, a practical guide and workbook, John Willey & Sons Inc, 2<sup>nd</sup> edition, NJ, USA, 2005.
- 3- Baddour Diala, planification strategique et gestion du changement dans le secteur public, Ecole Nationale d'Administration, Baabda, Liban, 2016.
- 4- Baile Keneth, a study of strategic planning in federal organizations, dissertation submitted for the degree of doctor of philosophy in public administration and policy, faculty of the Virginia Polytechnic Institute and State University, Virginia USA, 1998.
- 5- Balazs Etienne, la bureaucratie celeste, Gallimard, Paris, 1968.
- 6- Bordean Ioan and others, strategic planning in public administration, proceedings of the 5<sup>th</sup> "administration and public management" international

conference, public institutions' capacity to implement the administrative reform process, Bucharest, 2009.

- 7- Certo Samuel and Trevis Certo, modern management: concepts and skills, Pearson, 14<sup>th</sup> edition, 2015.
- 8- David Fred, strategic management concepts and cases, Pearson, 13<sup>th</sup> edition, UK, 2011.
- 9- Debbasch Charles, science administrative, Dalloz, Paris, 1976.
- 10- Delvolve Pierre, L'administration Libanaise, Berger-levrault, Paris, 1971.
- 11- Drago Roland, l'administration publique, Armand Collin, Paris, 1971.
- 12- Fayol Henri, general and industrial management, pitman, London, 1949.
- 13- Gulick Luther and others, papers on the science of administration, institute of public administration, Columbia university, new York, 1937.
- 14- Harb Marwane, le chehabisme ou les limites d'une experience de modernization politique au liban, universite saint Josef, beyrouth, 2007.
- 15- Koteen Jack, strategic management in public and nonprofit organizations, greenwood publishing group inc, 2<sup>nd</sup> edition, Westport, CT, USA, 1997.
- 16- Miller Gerald, Unique public sector strategies, public productivity and management review, vol 13, no 2, UK, 1989.
- 17- Ring Peter & Perry James, strategic management in public and private organizations: implications of distinctive contexts and constraints, academy of management review, vol 10, no 2, New York, USA, 1985.

- 18- Wade Norman, the battle staff, plan design prepare execute assess, the lighting press, 4<sup>th</sup> edition, USA, 2012.
- 19- Waterston Albert, development planning lessons of experience, the Johns Hopkins press, 1<sup>st</sup> edition, Maryland, USA, 1965.
- 20- White Leonard, introduction to the study of public administration, the macmillan company, New York, 1955.
- 21- Young Richard, perspectives on strategic planning in the public sector, university of South Carolina, institute for public service and policy research, USA, 2003.

## II. التقارير:

- 22- IRFED, besoins et possibilities de developpement du Liban en deux volumes et un annex, republique libanaise, ministere du plan, Beyrouth, 1960-1961.

## ثالثاً - الإنترنت:

١- الموقع الإلكتروني لمكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، متوافر على الموقع:

الدخول: <http://www.omsar.gov.lb/Cultures/ar-LB/Pages/default.aspx>، الإنترنت،

٥/١١/٢٠١٦.

٢- ويكيبيديا الموسوعة الحرة، التخطيط الإستراتيجي، ٢٠١٥، متوافر على الموقع:

[https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%AA%D8%AE%D8%B7%D9%8A%D8%B7\\_](https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%AA%D8%AE%D8%B7%D9%8A%D8%B7_)

[\\_](https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D8%B1%D8%A7%D8%AA%D9%8A%D8%AC)

[%D9%8A](https://ar.wikipedia.org/wiki/%D9%8A)، الإنترنت، الدخول: ١٥ ت ١٥ ٢٠١٥.

- 3- Mansor Muzainah and Mohammad Tayib, strategic planning in public organizations, the case of a tax administration in a developing country, business management dynamics, vol 1, no 8, Feb 2012, available from: <http://bmdynamics.com/recent-issue.php?id=8>, internet, accessed: 20 Nov 2016.
- 4- Tennessee Valley Authority, the TVA act, available from: <https://www.tva.gov/About-TVA/Our-History/The-TVA-Act>, internet, accessed: 5/10/2017.
- 5- Verdeil Eric, Michel Ecochard in Lebanon and Syria (1956-1968), the spread of modernism, the building of the independent states and the rise of local professionals of planning, European association of urban history, Lyon, france, 2008, available from: [https://www.researchgate.net/profile/Eric\\_Verdeil/publication/32220523\\_Michel\\_Ecochard\\_in\\_Lebanon\\_and\\_Syria\\_1956-1968\\_The\\_spread\\_of\\_Modernism\\_the\\_Building\\_of\\_the\\_Independent\\_States\\_and\\_the\\_Rise\\_of\\_Local\\_professionals\\_of\\_planning/](https://www.researchgate.net/profile/Eric_Verdeil/publication/32220523_Michel_Ecochard_in_Lebanon_and_Syria_1956-1968_The_spread_of_Modernism_the_Building_of_the_Independent_States_and_the_Rise_of_Local_professionals_of_planning/), internet, accessed: 5/10/2017.

## الفهرس

<u>الصفحة</u>	<u>الموضوع</u>
١	<u>المقدمة</u>
٦	<u>القسم الأول: من التخطيط التقليدي إلى التخطيط الإستراتيجي</u>
٨	<u>الفصل الأول: التخطيط التقليدي في الإدارة العامة</u>
٩	المبحث الأول: علاقة الإدارة العامة بالتخطيط
١٠	المطلب الأول: ماهية الإدارة العامة
١٤	المطلب الثاني: ماهية التخطيط
١٦	المطلب الثالث: أنواع التخطيط
٢٥	المبحث الثاني: تنفيذ التخطيط
٢٥	المطلب الأول: طرق وأجهزة التخطيط
٢٨	المطلب الثاني: مقومات التخطيط
٢٩	المطلب الثالث: عوائق التخطيط
٣٢	<u>الفصل الثاني: التخطيط الإستراتيجي</u>
٣٤	المبحث الأول: الإطار النظري للتخطيط الإستراتيجي
٣٥	المطلب الأول: مفهوم وخصائص التخطيط الإستراتيجي
٤١	المطلب الثاني: الفوارق بين التخطيط الإستراتيجي وسائر أنواع التخطيط
٤٨	المطلب الثالث: مقومات التخطيط الإستراتيجي
٥٠	المبحث الثاني: الإطار العملي للتخطيط الإستراتيجي
٥٠	المطلب الأول: العوامل المؤثرة على التخطيط الإستراتيجي
٥١	المطلب الثاني: أساليب إعداد التخطيط الإستراتيجي
٥٣	المطلب الثالث: مراحل وخطوات عملية التخطيط الإستراتيجي
٦٢	<u>القسم الثاني: التخطيط الإداري في لبنان</u>
٦٤	<u>الفصل الأول: تجربة التخطيط في لبنان ومستوياته</u>

٦٥	المبحث الأول: التجربة اللبنانية في مجال التخطيط الإستراتيجي
٦٥	المطلب الأول: بداية التخطيط مع نشوء الدولة اللبنانية
٦٨	المطلب الثاني: مرحلة الحرب الأهلية
٧٠	المطلب الثالث: مرحلة ما بعد الحرب
٧٢	المبحث الثاني: مستويات التخطيط في لبنان
٧٢	المطلب الأول: أجهزة عامة مركزية للتخطيط
٧٨	المطلب الثاني: خبراء التخطيط
٧٩	المطلب الثالث: أجهزة التخطيط اللامركزية
٨٣	<b>الفصل الثاني: واقع التخطيط في لبنان، المشاكل والحلول المقترحة</b>
٨٤	المبحث الأول: مشاكل الإدارة العامة في لبنان
٨٥	المطلب الأول: مستويات مشاكل الإدارة العامة في لبنان
٨٧	المطلب الثاني: المشاكل التي تعاني منها الإدارة العامة في لبنان
٩١	المطلب الثالث: المشاكل التي يواجهها التخطيط الإستراتيجي حصراً
٩٧	المبحث الثاني: سبل معالجة الخلل التخطيطي
٩٨	المطلب الأول: المعالجة على المستوى السياسي والتنظيمي
١٠٣	المطلب الثاني: المعالجة على المستوى البشري
١٠٧	المطلب الثالث: المعالجة على المستوى المادي والتقني
١١٣	<b><u>الخاتمة</u></b>
١١٨	<b><u>قائمة المراجع</u></b>
١٢٥	<b><u>الفهرس</u></b>