دار المنظومة
DAR ALMANDUMAH
الرواد في قواعد المعلومات العربية

العنوان:	دور القرار السياسي في تخطيط الخدمات
المصدر:	الإدارة
الناشر:	اتحاد جمعيات التنمية الإدارية
المؤلف الرئيسي:	جمعة، رمسيس عبدالعليم
المجلد/العدد:	مج 7, ع 4
محكمة:	لا
التاريخ الميلادي:	1975
الشهر:	ابريل
الصفحات:	46 - 51
رقم MD:	305356
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
قواعد المعلومات:	EcoLink
مواضيع:	الخدمات العامة، القرارات السياسية، النظم السياسية، الأهداف التنموية، وسائل الإعلام، الدول النامية، تخطيط الخدمات، إدارة الخدمات
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/305356

© 2021 دار المنظومة. جميع الحقوق محفوظة.
هذه المادة متاحة بناء على الإتفاق الموقع مع أصحاب حقوق النشر، علما أن جميع حقوق النشر محفوظة. يمكنك تحميل أو طباعة هذه المادة للاستخدام الشخصي فقط، ويمنع النسخ أو التحويل أو النشر عبر أي وسيلة (مثل مواقع الانترنت أو البريد الالكتروني) دون تصريح خطي من أصحاب حقوق النشر أو دار المنظومة.

دور القرار السياسى فى تخطيط الخدمات

د. رمسيس عبد العليم جمعة

لعل من اهم الضمانات لتحقيق اهداف اى منظمة هو وضوح الرؤية لدى المخطط والمنفذ على حد سواء ، فالمخطط يجب أن يكون على بينة بظروف وامكانيات المنظمة.كما أن المنفذ يجب أن يشعر بان له دورا فى وضع الخطة لا أن تقف مسئوليته عند حد تنفيذ تعليمات تصل اليه من أعلى . وهذا يتطلب — بالضرورة — ان تكون هناك لغة مشتركة ومفهومة بين مختلف الأطراف المعنية ، وهذا ليس بالأمر السهل، ذلك انه كثيرا ما تختلط المعانى ، وتتعدد الفاهيم للكلمة الواحدة ، ويصبح اللفظ الواحد له اكثر من معنى واكثر من مدلول ، الأمر الذى يساعد على تفرقة الأهداف وليس تجميعها ، ويعمل على زيادة معدل الانحراف بدل أن يعمل على التكامل بينها .

كاتب المقال التالى له خبرة طيبة فى مجال تخطيط الخدمات بوجه عام ، وفى مجال تخطيط الخدمات الصحية بوجه خاص . وقد سبق أن حرر عدة بحوث فى هذا الصدد . فى هذا المقال يستهل الكاتب حديثه بتحديد لمعنى الخدمة ، باعتبار أنها ترجمة للنظام السياسى للدولة ، كما يضع للاهداف مستويات ثلاثة كما يتعرض لمناقشة معنى وأهمية السياسات منوها بالفرق بين ما يطلق عليها استراتيجية ، وما تعنى كلمة تكتيك مختتما بحثه بالاشارة الى المقومات الاساسية لنجاح هذه السياسات الكفيلة بتحقيق الأهداف .

كثيرا ما تختلط المعانى وتتعدد المفاهيم بالنسبة لبعض الالفاظ والمصطلحات الشائعة الاستخدام فى هذا الموضوع ، مما يضع القارىء فى حيرة ، وهذا يدعونا لاجلاء حقيقة المعانى العلمية لبعض هذه المصطلحات حتى تؤدى الغرض من استخدامها دون خلط أو تحريف .

د. رمسيس عبد العليم جمعة

وكيل وزارة الصحة

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها « تخطيط الخدمات فى التعمير » نشر فى عدد يناير ١٩٧٥ — العدد الثالث — المجلد السابع .

رسالة الخدمة

رسالة اى قطاع للخدمات سواء كان التعليم أو الصحة أو الثقافة أو الاعلام أو غيرها **هى ترجمة النظام السياسى للدولة الى أعمال تدخل فى نطاق ذلك القطاع .**

فاذا كان نظام الدولة اشتراكيا ديمقراطيا تعاونيا ، كان معنى ذلك أن رسالة قطاعات

الخدمات المختلفة هى أن توفر خدماتها ، بحيث تحقق معانى **الاشتراكية** ومبادئها .. أى أن تتوافر فى هذه الخدمات **الكفاية** فى الامكانيات وفى الأداء بأن تكون قادرة وميسرة ، وأن تحقق **العدل** فى توزيعها بين المواطنين .

وأما ترجمة « الديمقراطية » فهى أن توفر الخدمة للشعب كل الشعب وليس لطبقة خاصة أو فئة مميزة أو أقليم معين ، فهى خدمة تغطى مظلتها جميع قوى الشعب العاملة ، وتلبى احتياجاتها الشاملة ، وتجابه مطالب فئات الجماهير بمختلف مستوياتها ، وأن تكون منتشرة فى كل أرجاء الوطن حضره وريفه على السواء . كما يجب أن تظهر الديمقراطية فى تنظيم الخدمة بأن تضم ممثلين عن المنتفعين فى المجالس واللجان ليكون لهم رأى فى وضع سياستها وأهدافها وخططها وحل مشاكلها .

ولا يكفى أن تتحقق الديمقراطية فى تنظيم الخدمة فقط ، بل يجب أن تكون ممارستها وأسلوب أدائها للجماهير ديمقراطيا ، بمعنى أن يباشر العمل والأداء على مختلف مستوياته بعيدا عن أمراض البيروقراطية البغيضة ، كاستغلال النفوذ والتسلط والانعزالية والفردية والسلبية والتعقيد الروتينى .

وترجمة «التعاونية» تظهر فى رسالة الخدمات بمشاركة المواطنين للدولة فى اقامة الخدمة والتوسع فيها وتطويرها بجهودهم الذاتية ومساهمتهم بالأموال والخبرات .

الأهداف

ترتبط الأهداف دائما بالخطط وما تشملها من برامج ومشروعات .

والتخطيط أساسا عملية يتم بها وضع اطار للترتيبات والوسائل التى يتقرر اتخاذها لضمان الاستخدام الأمثل للموارد والطاقات المتاحة (مالية وطبيعية وبشرية) لتحقيق أهداف معينة خلال فترة زمنية محددة .

وكل خطة لابد لها من دراسة مسبقة لحصر وتحليل الموارد والطاقات وتقييم الأوضاع ، وعلى أساسها هى تقدر معدلات النمو المطلوبة فى كل نشاط ، وتحدد الأهداف التى يرجى تحقيقها فى نهاية الخطة .

وتقسم الأهداف عادة الى **ثلاثة مستويات** بحسب درجة شمولها وبحسب حجم النشاط الذى تصاغ فيه الخدمة .

— والخطة الكاملة لكل قطاع للخدمات يجب أن تحدد لها **أهداف تنموية** .

— ولكل برنامج من البرامج التى تحتويها الخطة **أهداف نوعية** .

— ولكل مشروع من المشروعات التنفيذية للبرنامج الواحد **أهداف انجاز** .

— فأما الأهداف التنموية لخطة الخدمة فتعبر عن النتائج التى يستهدف جهاز الخدمة بلوغها فى نهاية الخطة — وهذا النوع من الأهداف عادة لا يرتبط بتفصيلات كمية أو رقمية . فيقال مثلا ان الأهداف التنموية للخطة الصحية هى رفع مستوى صحة الفرد وصحة المجتمع والبيئة، والقضاء على الأمراض المتوطنة والمعدية والتوسع التأمينى الصحى .

ويقال ان الأهداف التنموية لخطة التعليم هى اعداد القوى البشرية اللازمة لخطة التنمية ومحو الأمية وامتداد التعليم الالزامى لمختلف المراحل وهكذا .

وهذه الأهداف التنموية للخدمة ترتبط وتتكامل مع الأهداف العريضة للخطة الشاملة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة .

وأما الأهداف النوعية للبرامج فهى تتناول النتائج المطلوب تحقيقها بالنسبة لكل برنامج نوعى من برامج خطة الخدمة . وهنا يجب تحديد الهدف كما ونوعا وزمانا بالأرقام والتفاصيل الفنية .

فمثلا فى الخدمة الصحية لو تكلمنا عن أهداف برنامج تنظيم الأسرة ، فينبغى تحديد عدد

المنتفعات بوسائل تحديد النسل ، وتوزيعهن الجغرافى ، ونسبة المواليد المطلوب النزول اليها فى نهاية الفترة المحددة للبرنامج .. وهكذا .

أما أهداف الانجاز فترتبط بكل **مشروع تنفيذى** من المشروعات الداخلة فى البرنامج الواحد من برامج الخطة ، وفيها تتحدد بالتفصيل الخطوات التنفيذية المطلوب انجازها لتنفيذ المشروع ، ووضع الجدول الزمنى للانجاز ، وتحديد النتائج التفصيلية المطلوب الوصول اليها من المشروع ، وتكاليفه الاستثمارية والجارية ، والتوزيع الجغرافى للنشاط ، نزولا لأدق تفاصيل عملية الانجاز .

وأهداف الخدمات تتطلب مقومات معينة تضمن لها النجاح :

أولا : أن تكون مبنية على دراسات وبحوث ومسوح احصائية وعلمية سبقة . والتخطيط بغير دراسة احصائية وميدانية للامكانيات والمشاكل والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية يصبح كالبناء فوق الرمال معرض دائما للتصدع والانهيار .

ومن هنا كان من اللازم أن تتوافر أجهزة احصائية قادرة فى جميع مجالات الخدمات ضمانا للتخطيط العلمى وللمتابعة والتقييم السليم للاداء .

والوعى الاحصائى مطلوب لكل من يعمل فى مجالات الخدمات المخططة ، حتى يكون أمينا فى جمع واعطاء البيانات ، مدركا لقيمة المعلومة، وقادرا على استخلاص واستقراء مدلولاتها .

ثانيا : أن تكون الأهداف معبرة عن آمال الجماهير وتطلعاتها ، متفقة مع قيمها وطبائعها متسقة مع أحوالها الاقتصادية والاجتماعية ، والحقيقة أن محاولة التقريب بين مطالب الجماهير من جهة واحتياجاته الفعلية من جهة أخرى تشكل معادلة صعبة يواجهها المخطط فى تحديده لأهداف الخطة .

وهنا لابد من وضع أولويات أو أسبقيات للمشاكل حتى يمكن حل الأهم فالمهم فى حدود ما يتاح من امكانيات وطاقات وموارد .

ثالثا : أن تكون الأهداف قابلة للتطبيق والتنفيذ ، فلا تكون موغلة فى الطموح ومعجزة عند التنفيذ . وأن تكون مرنة بحيث تقبل التعديل والتطويع للظروف الطارئة دون الاخلال بالاطار الشامل لمطالب التنمية .

رابعا : أن تكون الأهداف على درجة من الوضوح والجلاء بحيث لا تحتمل التأويل أو التحريف أو التشكيك فى مقصودها وأبعادها . وهنا يبرز دور أجهزة الاعلام فى شرح أهداف الخطة والقاء الضوء على آثارها التى تعود على المواطنين بالخير والرفاهية .

السياسات

يقصد بالسياسة مجموعة المبادىء والقواعد والمفاهيم التى يفكر ويعمل بروحها ويتصرف وفقا لها ويسترشد بها فى قراراتهم القائمون على اداء الخدمة للنهوض برسالة القطاع .

أى أن السياسات تتصل بطبيعة الأسلوب والسلوك والعقيدة المتبعة لتحقيق الأهداف . وهكذا قد تختلف السياسات مع ثبات الأهداف .

واذا كان الدين المعاملة فى الحياة فالسياسات أذن هى الدين فى الادارة . وفى مجال مناقشة السياسات ودورها فى تطوير أداء الخدمات الجماهيرية تبرز نقاط جوهرية فى الموضوع :

أولا : أهمية تحديد السياسات فى الخدمات الجماهيرية :

(أ) بالنسبة للقائمين على الخدمة :

ان تحديد أهداف الخدمة لا يضمن لنا أن القائمين على تحقيقها سوف يسلكون أسلوبا موحدا ويفكرون بمفهوم واحد لبلوغ الهدف . لأن تقدير الناس للأمور يختلف اختلافا بينا يخضع

لعوامل شتى نفسية واجتماعية وبيئية . ومن هنا يصبح للهدف الواحد أكثر من أسلوب وطريقة لتحقيقه . وهذا التباين فى أسلوب التنفيذ قد يعرض الهدف ذاته للانحراف عنه والتقلب أو التخبط فى تحديده .

وقد يترتب على اتباع سياسة خاطئة فى تحقيق الهدف أن تنشأ أضرار ومشاكل قد تؤدى بالهدف ذاته ، وتهدد سلامة الخطة من أساسها . ومن ثم كان لابد من وضوح السياسة أمام القائمين على الخدمة حتى يلتزموا بها ويسيروا على هديها وهم على الطريق لتحقيق الهدف . وبذا تحللهم من أعباء اتخاذ قرارات فردية جديدة لا يعرف مدى انعكاسها على أهداف الخطة . وتكفيهم مغبة معاناة التردد والشك واجتهادات التفسير والاختيار بين الأنسب والأصلح لأساليب العمل وقراراته الموجهة .

ومن هنا كان لابد لبلوغ التطوير المنشود فى أداء الخدمات أن تتضح السياسات أمام العاملين وتحدد خطوطها وأبعادها — فهذا من أهم عوامل الاندفاع نحو زيادة الانتاج والكفاءة فى أداء الخدمة بقلب مطمئن ، واستقرار نفسى لأن العمل يتم فى وضح النهار ، ويستند الى سياسة محددة معلنة ومتفق عليها من الجميع .

(ب) بالنسبة لجمهور المنتفعين بالخدمة :

لا شك أن أحد الأسباب التى تعزى اليها احتمالات فقدان الثقة بين الجماهير وأجهزة الخدمات هى غياب السياسات الواضحة لهذه الخدمات ، وترك الأمور تسير وفق الأهواء والأغراض والاجتهادات ، وما يترتب على ذلك من أن تصبح القاعدة هى الشذوذ والاستثناء هو الأساس . وما يؤدى اليه كل ذلك من انحلال ادارى ، وفشل للجهود .

ان الجماهير بطبيعتها حساسة نحو ما هو حق فى الخدمة وفطينة فى اكتشاف انحرافات الأداء والتلاعب فى أساليب وسلوكيات الخدمة . وهى بقدر ما توضح لها أهداف الخدمات تصبح متمسكة بحقها فى وضوح السياسات المتبعة فى أداء هذه الخدمات لبلوغ الأهداف .

والجماهير لا ترفض تعديل السياسات أو تغييرها اذا بصرت بالمبررات والأسباب ، ولكنها تنفر كل النفور من الغموض والتستر على السياسات ، ولا تفسير عندها لذلك غير الفشل والانحراف .

(ج) بالنسبة لتكامل الخدمة وسلامة ترابطها :

ان الخطة ذات الأهداف المتكاملة والمتوازنة تحتاج للحفاظ على هذا التكامل والتوازن الى نوع من التنسيق بين السياسات .

فلو تصورنا مثلا سياسة تعليمية تقوم على التوسع الأفقى فى فرص التعليم لشتى المراحل بينما السياسة الصحية تغفل الخدمات الصحية المدرسية وتضعها فى ذيل قائمة الأولويات للخطة ، فان هذا لو حدث لكان خطأ كبيرا .

وهكذا فان تحديد السياسات ووضوحها لدى الأجهزة جميعها من شأنه أن يحقق التناسق والتكامل بين قطاعات الخدمات ويضعها ، ويحفظ أهدافها من التصدع ، ويصون لها توازنها وتماسكها .

(د) السياسات المحددة الواضحة أداة من ادوات الرقابة والتقييم للخدمات :

ان أى شذوذ عن السياسة المحددة كفيل بأن يكشف نفسه ويشير الى مواطن القصور والضعف . فالسياسات توضع لكى تتبع وتحترم لا لتخرق أو تنتهك . وفرق بين الخروج عن السياسة وبين تعديل السياسة . فالتعديل مطلوب ان كان بغرض التطوير والتحسين للخدمة واذا اتبعت بشأنه الاجراءات التشريعية المعروفة .

ثانيا — مصادر السياسات :

بالمفهوم الذى عرفنا به السياسات يتضح بديهيا وجود مستويات للسياسات فى مجال

الخدمات الجماهيرية . وبحسب كل مستوى يكون المصدر الذى يتولى وضع السياسة .

فأما مستويات السياسة فيمكن تصورها فى ثلاثة :

١ ــ السياسات العامة للدولة :

وهذه تحددها السلطات السياسية العليا ممثلة فى قمة تنظيم قوى الشعب العاملة ، القائمة على الانتخاب الحر المباشر من القاعدة الى القمة.

وهذه السياسات العامة تقرر عادة فى الدساتير والمواثيق وبرامج العمل الوطنى وقرارات المؤتمرات الشعبية والبيانات السياسية لرئيس الدولة ويعاونه فى وضعها مجلس الوزراء والمجالس القومية المتخصصة . كما أنها ذات طبيعة شمولية حيث ترسم الاطار العريض للمستويات التالية من السياسات . وأحيانا يطلق على السياسة بعيدة المدى لفظة « الاستراتيجية » ــ ويطلق على السياسة قريبة المدى « التكتيك » .

ومن أمثلة هذه السياسات العامة التى تعنينا فى مجال تطوير أداء الخدمات الجماهيرية :

١ ــ تحقيق سيادة القانون .

٢ ــ تأكيد دور الشعب فى الرقابة على الخدمات والانتاج من خلال تنظيماته الشعبية .

٣ ــ تأكيد أهمية العلم والتكنولوجيا الحديثة فى بناء الدولة الحديثة .

٤ ــ الاهتمام بالقرية ورفع مستواها الحضارى .

٥ ــ تبسيط الاجراءات وتطوير اللوائح والقوانين .

٦ ــ تشجيع الجهود الذاتية وتنظيمها .

٧ ــ التمسك بالقيم الأصلية فى حياتنا ، وأولها القيم الروحية النبيلة ، وحب الوطن ، وحب الناس ، والثقة بهم .

٨ ــ تشجيع الحوافز والعلاقات الانسانية فى العمل .

٢ ــ السياسات العليا :

هذه تحددها الرئاسات العليا لجهاز الدولة الادارى والأجهزة والقطاعات النوعية ، وتصدرها فى شكل بيانات سياسية أو قرارات أو توجيهات من المسئول الأول عن قطاع الخدمة (الوزير) والمفروض أنها تلتزم باطار السياسات العامة للدولة ، علاوة على اتساقها وتكاملها فيما بينها .

ومن أمثلة هذا المستوى من السياسات مايتعلق بنمو الخدمة (التوسع أم الانكماش) واتجاه التوسع (الافقى أم الرأسى) ، ومقابل الخدمة (مجانى أم بالأجر) ، ومسئولية توفير الخدمة (القطاع العام أم الخاص) ، وتنظيم الخدمة (التجميع والدمج أم التفتيت والتفرع) ، وتقسيمات الخدمة (المركزية أم اللامركزية) وهكذا .

٣ ــ السياسات التنفيذية :

وهذه تحدد فى فرعيات قطاع الخدمة ووحداته الكبيرة ،(الوزارة ــ الهيئة العامة ــ المؤسسات العامة) ، وهى تحدد أسلوب العمل وسلوكياته واتجاهات قرارات الانجاز فيما يتعلق بنوعيات النشاط . ويدخل تحت هذا النوع من السياسات مواقيت العمل وقواعد الترشيح للوظائف والمنح وأساليب الاتصال ومقاييس التقييم للعمل والعاملين ، واستخدام الحوافز ، وهكذا ..

ثالثا ــ مقومات النجاح للسياسات :

هناك عدة شروط أساسية لضمان النجاح للسياسات :

١ ــ ان يشارك فى وضعها أجهزة وهيئات متخصصة تجمع حصيلة الخبرات الفنية والتمثيل الجماهيرية (مثل المجالس القومية المتخصصة والمجالس العليا النوعية ــ ومراكز البحوث ــ والمكاتب الاستشارية) .

٢ ــ أن تكون منسقة مع بعضها فى مستوياتها الثلاثة دون تناقض أو تعارض .

٣ ــ أن تتفق قدر المستطاع مع الرغبات والاتجاهات والميول الجماهيرية .

٤ ــ أن تكون واضحة ومعلنة ومحترمة من الكبير والصغير وأن يكون التزام الرؤساء والقادة بالسياسات المتفق عليها قدوة للمرؤوسين وصغار العاملين .

٥ ــ أن تكون طبيعية ومرنة بحيث تسمح بالتطويع والتعديل اذا اقتضت الضرورة .

٦ ــ أن تكون ممكنة التطبيق .

٧ ــ أن تكون موضوعية ومبنية على أساس من دراسات علمية وبحوث ميدانية ، وليس وفق أهواء شخصية أو اعتبارات عاطفية .

ــ ٨ ــ الاقلال قدر المستطاع مع السياسات الضمنية وغير المعلنة والعمل على تحويلها الى سياسات صريحة ومعروفة ومعلنة .

رابعا ــ دور أجهزة الاعلام فى انجاح السياسات:

ان أى جهد يبذل لتطوير الأداء فى الخدمات الجماهيرية ينبغى الا يغفل دور أجهزة الاعلام على اختلاف وسائلها وأساليبها . فعن طريق الكلمة المكتوبةالمسموعة والمرئيةوالحوار المفتوح يمكن للجماهير أن تتعرف فى وضوح على السياسات العامة والعليا والتنفيذية لمختلف انواع الخدمات . كما يمكنها أن تقيس مدى الالتزام أو الانحراف عن خطوط هذه السياسات ، ومدى حاجة أى سياسة للتصحيح أو التعديل . والاعلام هنا يمكن أن يستخدم كأداة معاونة للرقابة الشعبية والرسمية . بشرط أن يتسم بالأمانة والصدق والدقة فى اظهار الحقائق والمعلومات دون تحيز أو تهويل أو تحريف أو طمس للحقائق . ومن الخير لأجهزة الاعلام أن تعزز امكانياتها البشرية بالمتخصصين والمؤهلين فى نوعيات الخدمات ، فهم أقدر على استقراء المعلومة ووضعها فى موضعها المناسب بحيث تعطى الغرض المطلوب من عرضها .

خامسا ــ المواطن الحساسة فى مستويات وضع سياسات الخدمات :

ان أخطر مستويات رسم السياسة تتمثل فى رسم السياسات العليا ، النوعية للخدمات لأنها مطالبة بأن تلتزم بخطوط السياسة العامة للدولة من ناحية ، ومن ناحية أخرى فهى تحرص على أن تترك للسياسات التنفيذية مجالا لقدر من الاجتهاد فى التفاصيل التى تمليها الظروف المحلية والملابسات البيئية لنوعيات الخدمة داخل الوحدات .

والخطورة الأخرى أن السياسات العليا النوعية للخدمات الجماهيرية قد تتعرض أحيانا لنزعات النظرة الفردية والميول الفئوية ، والتحيزات المهنية ، ولا سبيل لتوقى هذه الهنات الا بالاستعانة بالهيئات الاستشارية المتخصصة فى وضع هذه السياسات العليا ــ كالمجالس العليا النوعية والمكاتب الفنية أو مراكز البحوث . فهذه الهيئات هى صمام الأمان الذى يحمى السياسات العليا للخدمات الجماهيرية ويحصنها ضد التقلبات والتغيرات ويهيىء لها الاستقرار الذى يدفع العمل بحماس مطرد ويساعد على انطلاقها نحو أهدافها .

سادسا ــ خطورة التقليد والمحاكاة :

قد تتعرض بعض الدول النامية أحيانا فى أولى مراحل نموها لعقد نفسية تدفعها لاستيراد تجارب خارجية لبلاد أجنبية سبقتها فى التقدم ، وتحاول تطبيقها فى مجالات خدماتها دون تبصر أو ترشيد لملاءمة الظروف الوطنية المحلية ، وبغير ادراك الحقيقة العلمية من أن التغيير الاجتماعى يلى متباطئا بعد التغيير الاقتصادى والحضارى .

ومن هنا فان الخدمات الجماهيرية لابد وأن تراعى القيم السائدة فى المجتمع وأن يكون تطويرها لهذه القيم تطويرا رشيدا بغير تنكر أو الغاء للتراث الوطنى والاصالة القومية .