



مطبوعة بيداغوجية بعنوان:

التنمية الإدارية وإستراتيجياتها

محاضرات أُلقيت وقُدِّمت إلى طلبة السنة الثالثة ليسانس LMD
تخصص تنظيم سياسي وإداري

إعداد:

الدكتور: إسماعيل بوقنور

السنة الجامعية 2021/2020

مقدمة:

إذا كانت التنمية الإدارية كإستراتيجية هادفة إلى الحد من الأمراض المكتيبة، والمعضلات التي تواجه الأجهزة الإدارية الحكومية، تعد من أكثر الأساليب اعتمادا من طرف الحكومات لمواجهة ظاهرة الفساد الإداري، فإن الدراسة العلمية السليمة لهذه الآلية لا تتحقق إلا بالانطلاق أولا من محاولة ضبط المفاهيم المتعلقة بها، وكذا تحديد السياق أو المجال الذي تمارس فيه هذه العملية.

وعلى غرار العديد من النظريات والدراسات العلمية، التي قدمت تعاريف ومفاهيم محددة للتنمية الإدارية والفساد، وان تنوعت هذه المقاربات من التفكير التقليدي إلى الدراسات الحديثة العلمية المبنية على التجارب الامبريقية على بعض الأجهزة والإدارات، هناك أيضا اجتهادات بعض الدول، التي حاولت الانتقال من الإدارة البيروقراطية السلبية إلى إدارة التميز والتجديد.

ومن خلال هذه الدراسة، سنحاول التركيز على الأطر المفاهيمية المتعلقة بالتنمية الإدارية واستراتيجياتها، وتحديد المتغيرات والأبعاد المتعلقة بها.

الفصل الأول: التنمية الإدارية محاولة الفهم

نحاول في هذا الفصل التركيز على الأبعاد والمداخل المتعلقة بالتنمية الإدارية، بداية بتحديد المفاهيم الخاصة بالتنمية من جهة والإدارة من جهة أخرى، والفرق بينها وبين إدارة التنمية، نهيك عن علاقتها بالفساد الإداري.

المبحث الأول: ماهية التنمية الإدارية

من خلال هذا المبحث سوف نقوم بتحديد المفاهيم المتعلقة بالتنمية الإدارية وربطها بالمجالات والأنماط التي تتعلق بها، بالإضافة إلى بلورة هاته المفاهيم في قالب التحديث الذي يمكن أن تحققه هذه العملية للجهاز الإداري وفق المطالب التالية:

المطلب الأول: مفهوم التنمية الإدارية

قبل أن نعرف التنمية الإدارية، يجدر بنا أن نتعرف على مفهوم التنمية والإدارة كلا على حدى.

1-التنمية: يظهر المعنى اللغوي للتنمية المقدم في المعاجم الاقتصادية في:

- النمو من نما ينمو.
- النماء من نما ينمي.
- الإنماء من ا نى ينمي.
- التنمية من نى ينمي.

كل هذه المعاني تدل جميعا على الكثرة والزيارة كما وكيفا، ولذلك نلاحظ تداخلا في الاستعمال بين الصيغ، رغم أن الأولين يدلان على الحال والأخيرين يدلان على التنمية الإرادية.⁽¹⁾

هناك تعريفات متعددة للتنمية تطورت بتطور الزمن، كانت تقترب بالنمو الاقتصادي، ثم تطور هذا المفهوم ليذهب إلى أبعد من ذلك، ويشمل البعد السياسي

(1) - لطيب البكوش، (هل للعلاقة بين الديمقراطية والتنمية حدود) المجلة العربية لحقوق الإنسان،

والاجتماعي والثقافي والإداري، ويعطي بعدا إنسانيا لعملية التنمية⁽¹⁾، وهذا التعدد يجعلها توصف بالتنمية الشاملة عندما تتعلق بجميع تلك الجوانب.

كما يشير برنامج الأمم المتحدة للتنمية في تفاصيل تعريفه للتنمية المستدامة، على أنها تقضي على الفقر وتعمل على تدعيم كرامة وكبرياء الإنسان وضمان حقوقه وتوفير فرص متساوية أمام كل الأفراد، عن طريق إدارة الدولة والمجتمع إدارة جيدة، ومن خلالها يمكن تلبية كل حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية.⁽²⁾

وهناك من يعرف التنمية، بأنها زيادة محسوسة في الخدمات والأساليب العلمية الحديثة المتعلقة بالتكنولوجيا والتنظيم والإدارة، كما تعتبر محصلة للجهود العلمية المستخدمة لتنظيم الأنشطة المشتركة الحكومية والشعبية في مختلف المستويات، لتعبئة الموارد الموجودة، والتي يمكن إيجادها لمواجهة الحاجات الضرورية وفقا لخطة مرسومة في ضوء السياسة العامة.

وتعرف التنمية من الناحية الحضارية، على أنها التغيير في كل أنماط الحياة السائدة، النابع من وعي في صورة العلاقات الاجتماعية، وهي عملية تغيير مقصودة نحو النظام الاجتماعي والاقتصادي الذي تحتاجه الدولة⁽³⁾.

عرف تقرير التنمية البشرية منذ بداية صدوره عام 1990 التنمية، على أنها عملية توسيع لخيارات الناس، بزيادة القدرات وطرق العمل البشرية. وحدود هذه القدرات الأساسية للتنمية هي:

– أن يعيش الناس حياة طويلة وصحية.

– أن يكونوا مزودين بالمعرفة.

(1) – محمد فائق، (حقوق الإنسان و التنمية)، مجلة السياسة الدولية، 2000، ص101

(2) – محمد منير حجاب، (الإعلام و التنمية الشاملة)، القاهرة: دار الفجر للنشر، ط3، 2003،

ص42

(3) – المرجع السابق، ص3

- أن يكون بإمكانهم الحصول على الموارد اللازمة لمستوى معيشي لائق.

فإذا لم تتحقق هذه القدرات الأساسية، تصبح خيارات كثيرة غير متاحة وتظل فرص كبيرة بعيدة المنال، ومجالات الاختيار الأساسية التي يقدرها الناس تقديراً تتراوح بين التمتع بالفرص السياسية والاقتصادية والاجتماعية، يكون من خلالها الإنسان مبدعاً ومنتجاً، ويتمتع باحترام الذات والتمكين والإحساس بالانتماء إلى المجتمع⁽¹⁾.

التنمية إذن، « هي تلك العملية المتعددة الأبعاد، التي تتضمن إجراء تغييرات جذرية في الهياكل الاجتماعية السلوكية والثقافية والنظم السياسية والإدارية، جنباً إلى جنب مع زيادة معدلات النمو الاقتصادي وتحقيق العدالة في توزيع الدخل القومي واستئصال جذور الفقر المطلق في المجتمع »⁽²⁾.

وعليه تعرف التنمية، بأنها التغيير المقصود الموجه والمخطط من أجل ضمان البقاء وتحقيق الاستمرارية والرفاهية والنمو للمجتمع.

ويمكن أن نرصد خصائص للتنمية وهي:

- التنمية عملية شاملة متعدد الأبعاد.

- التنمية عملية مستمرة.

- التنمية عملية مخططة.

- التنمية تهدف إلى تحقيق الرفاهية.

- التنمية عملية استثمارية.

- التنمية مسؤولية إدارية⁽³⁾.

إن التعريفات التي قدمت بخصوص التنمية، تشير إلى أنها عملية توزيع عادل للثروات بين فئات المجتمع في جميع القطاعات سواء الاقتصادية أو السياسية أو الثقافية،

(1) - محمد فائق، المرجع السابق، ص 102.

(2) - قيس المؤمن وآخرون (التنمية الإدارية) الأردن: دار زخوان للنشر، 1997. ص 9

(3) - المرجع السابق، ص ص 11-13

وأن محور عمل وهدف التنمية هو الإنسان، فهو منطلقها والمستفيد منها في آن واحد، وعندما تتحقق هذه القطاعات تتمكن الدولة من توفير التنمية الشاملة المستدامة وتوفر العيش والأمان للفرد والمجتمع.

2 الإدارة:

تعددت وتباينت الاتجاهات بصدد تعريف الإدارة إلى حد بعيد، العديد من الفقهاء يهتمون بالجانب الموضوعي للإدارة العامة والمتصل بالعملية الإدارية، والبعض يضيف إلى ذلك الجانب العضوي فيها والذي يتعلق بتنظيم الجهاز الإداري والوظيفة العامة والموظفين العموميين.

وهناك من يرى أن الإدارة العامة مجموعة الأنشطة والإجراءات المتتابعة أو المتكاملة والتي تبدأ عادة بتحديد هدف معين ثم رسم الطريق إلى تحقيقه، في حين يتجه آخرون إلى إبراز دور المهارات والقدرات الشخصية لحل المشكلات والتوصل إلى حلول لمواجهتها، و يركز البعض على العوامل السلوكية والجوانب الإنسانية في الإدارة ويرى آخرون ضرورة الاهتمام بالوسائل المادية اللازمة لتحقيق أهداف الإدارة.

في حين لا يرى جانباً منهم في الإدارة سوى أنها عملية إتخاذ القرارات لحل المشكلات اللازمة لتحقيق الأهداف التي تسعى إليها، بغض النظر عن الأساليب المتبعة في ذلك أو العوامل والظروف المحيطة بها. (1)

والإدارة العامة وجدت كنشاط عام أو كجزء من النشاط الحكومي، منذ أن وجدت النظم السياسية، لتعمل على تنفيذ أهداف البرامج التي يقررها السياسيون، و لكنها كموضوع من موضوعات العلوم الاجتماعية أكثر حداثة من ذلك، بحيث كان مستشارو الحكام و المعلقون على أعمال الحكومة، يسجلون دائماً ملاحظاتهم من

(1) - سامي جمال الدين. (الإدارة والتنظيم الإداري)، الإسكندرية: مؤسسة طيبة للنشر و

وقت لآخر في مصادر مختلفة، مثل كتاب « فن الحكم » للكاتب كاواتليا في الهند القديمة، وكتاب « السياسة » لأرسطو طاليس، و كتاب « الأمير » لمكيافيلي.

ولكن الدراسة المنظمة لشؤون الحكم لم تبدأ إلا في حوالي القرن 18 مع ظهور المركاتيلية، حيث أصبحت مجالا للاختصاص⁽¹⁾.

الإدارة العامة أيضا جزء من مفهوم عام و أكبر هو الإدارة كعمل محدد، القصد منه تحقيق هدف معين، و معظم المحاولات لتعريف الإدارة بشكل عام تركز على عنصر التعاون بين شخصين أو أكثر، و ترى أنها: (مجهودات إنسانية يقصد بها تحقيق الأهداف المقبولة والمحددة)، و يمكن للنشاط الإداري أن يتخذ أشكالا عدة مع وجود مقومات أساسية أهمها:

- 1- تعاون مجموعة من الناس لتحقيق واجبات محددة قرر المشتركون قبولها.
- 2- تنوع المجال أو النشاط الإداري، إذ يشمل عدة مجالات تربوية حكومية و صناعية.⁽²⁾

الإدارة كما يراها الكثير من الباحثين ومن بينهم عبد الرحمان تيشوري بأنها علم و فن ومؤهلات قيادية ومهنة، و لا يستطيع أن يمارسها إلا ذوي الاختصاص والخبرة، وبدون إدارة لا يمكن البدء أو النجاح في أي عملية إصلاح أو تطوير، فلا يوجد نظام ناجح أو فاشل بل توجد إدارة ناجحة و أخرى فاشلة⁽³⁾.

في حين يركز محمد سعيد الحفار في تعريفه للإدارة على وظائفها، فالإدارة هي المنظور التنظيمي، وهي إنجاز أهداف تنظيمية من خلال الأفراد و موارد أخرى عن طريق القيام بالوظائف الإدارية الأساسية:

(1) - فيرل هايدي، (الإدارة العامة منظور مقارن)، (ترجمة قاسم محمد القريوتي)، عمان: المطبعة

الاقتصادية، ط2، 1983ص11

(2) - نفس المرجع ، نفس الصفحة

(3) -عبد الرحمان تيشوري، (التنمية الإدارية والإصلاح الإداري). <http://www.rezgar.com>

1-التخطيط: تهتم الوظيفة التخطيطية بتوقع المستقبل وتحديد السبل لإنجاز الأهداف التنظيمية.

2- التنظيم: يعرف التنظيم على أنه الوظيفة الإدارية التي تمزج الموارد البشرية والمادية، من خلال تصميم الهيكل الأساسي للمهام و الصلاحيات.

3- التوظيف: يهتم باختيار و تعيين و تدريب و وضع الشخص المناسب في المكان المناسب في المؤسسة.

4- التوجيه: إرشاد وتحفيز الموظفين باتجاه أهداف المؤسسة.

5- الرقابة: الوظيفة الإدارية الأخيرة هي مراقبة أداء المؤسسة وتحديد إذا كانت حققت أهدافها أم لا ⁽¹⁾.

غير أن التعرف على مدلول الإدارة العامة، لا يمكن أن يتم من خلال سطور قليلة شارحة لأحد معانيها أو مدلولاتها أو مفاهيمها المتشعبة، أولاً لأننا لسنا في موضوع بحث عن الإدارة العامة، وثانياً لأنه لن يتسنى لنا تحقيق هذا التعريف إلا من خلال البحث في دورها و خصائصها و طبيعتها، حتى تتكامل صورتها في الذهن بحيث يجوز بعد ذلك محاولة وضع تعريف مبسط لها، ومن ناحية أخرى فإن تعريف الإدارة العامة لا يستلزم الإشارة إلى كافة موضوعات وسائل علم الإدارة، والتي يتعين توفرها حتى تكتمل ملامح الصورة التي تنشأ عليها الإدارة العامة في كافة المجتمعات.

وعليه ومن خلال تحديد مدلول الإدارة العامة، فإننا نلاحظ أن عناصر هذا المفهوم تتضمن، وجود منظمات إدارية حكومية، كما تتضمن الأنشطة والعمليات الإدارية التي تتولاها هذه المنظمات، و التي سماها « فايول » بالوظائف الإدارية. وآخر ما ترمي هذه المنظمات إلى تحقيقه من جراء تلك الأنشطة والعمليات هي الأهداف العامة المراد تحقيقها.

(1) - سعيد محمد الحفار، (الثورة الإدارية في القرن الحادي والعشرون)، دمشق: مطابع مؤسسة الوحدة للصحافة، 2002، ط1، ص3-32.

أصبحت عملية التنمية الإدارية تحظى بالاهتمام من لدن خبراء التنمية والإدارة وعلماء الاجتماع والسياسة والاقتصاد، بحيث أصبحت الانشغال الأولى لما لها من تأثير فعال على مسار التنمية ككل، وهذا خاصة بعد الموجة الجديدة التي شهدتها الدول حديثة الاستقلال من محاولة النهوض باقتصادياتها، وذلك لا يتم إلا عن طريق الإدارة التي هي أولا وقبل كل شيء المسير الأساسي لعملية التنمية.

في هذا المجال سنحاول الإحاطة بأهم التعاريف المقدمة للتنمية الإدارية والتي عرضها الباحثين في هذا الصدد.

التنمية الإدارية عرفت وفق المداخل التي تطورت من خلالها، بكونها تدريب الإداريين، ولكن لم يدم هذا التعريف طويلا إذ تخطت التنمية الإدارية ذلك النطاق وابتعدت عن هذا الحصر في آفاقها، وعرفت بكونها الجهود التي يجب بذلها باستمرار لتطوير الجهاز الإداري في الدولة، سعيا وراء رفع القدرة الإدارية عن طريق وضع الهياكل التنظيمية الملائمة لحاجات التنمية، وتبسيط أنظمتها وإجراءاته ومحاولة تنمية سلوك إيجابي لدى العاملين تجاه أجهزتهم وتحسين بيئة العمل التي تؤثر في الجهاز الإداري وتتأثر به، وذلك لتحقيق أهداف خطط التنمية الاقتصادية بكفاءة عالية وبأقل قدر ممكن من التكاليف.

كما عرفها آخرون بأنها النماء الكمي والنوعي للموارد البشرية في النظم الإدارية، وفي الهياكل التنظيمية وغيرها.⁽¹⁾

وهناك من عرفها أيضا بأنها عملية تمكين الجهاز الإداري من تحديث الأنماط المنطقية والسلوكية استجابة للمطالب والحاجات البيئية الموجهة لها.⁽²⁾

(1) - مهدي حسن زويلف وسليمان أحمد اللوزي، (التنمية الإدارية في الدول العربية) الأردن : در مجدلاوي للنشر . ط 1 ، 1993 ، ص 9 ، نقلا عن محمد حسن عبد الهادي البياع (التنمية الإدارية ودورها في معالجة المشاكل الإدارية) ، بغداد ، دار واسط للطباعة والنشر ، 1985 ، ص 11

(2) - عامر الكبيسي، (ا لتنمية الإدارية) ، عمان : المجلة العربية للإدارة منظمة العلوم الإدارية ، المجلد 3، عدد 7 ، 1983 ص 8

ومن جهة أخرى فإن عدة اصطلاحات وردت في كتب الإدارة العامة، منها الإصلاح الإداري ، التطوير الإداري والتحديث الإداري، ومن الضروري هنا ان نميزها عن مفهوم التنمية الإدارية.

حيث يرى أحد الباحثين بأن اصطلاح التنمية الإدارية ظهر في الكتابات الحديثة للإدارة العامة كنتيجة جزئية لمحاولات التطوير، التي تجري حاليا في دول آسيا وإفريقيا وأمريكا اللاتينية، وهو اصطلاح يعبر عن الجهود التي تبذلها هذه الدول في معالجة المشكلات الإدارية التي تواجهها، في محاولات للإسراع في تقدمها الزراعي والصناعي والتعليمي والاجتماعي، وذلك من خلال تطوير التنظيمات والنظم الإدارية والممارسات البيروقراطية لتحقيق هذا التقدم.

ويرى محمد شاكر عصفور أن التنمية الإدارية، هي « الجهود التي يجب بذلها باستمرار لتطوير الجهاز الإداري في الدولة، سعيا وراء رفع مستوى القدرات الإدارية، عن طريق وضع الهياكل التنظيمية الملائمة لحاجات التنمية، وتبسيط نظم العمل وإجراءاته ومحاولة تنمية سلوك إيجابي لدى الموظفين تجاه أجهزتهم والمتعاملين معها»⁽¹⁾.

ويقدم توضيحا لمفهوم التنمية الإدارية في أنها التطوير الشامل للجهاز الإداري للدولة، لرفع مستوى قدراته الإدارية لتمكينه من القيام بوظائف الدولة بشكل عام وبوظائف التنمية الاقتصادية والاجتماعية بشكل خاص.⁽²⁾

إن التنمية الإدارية هي عملية تدخل هادف تسعى إلى جعل عمليات الإدارة وطرقها وتقنياتها تتلاءم مع الأهداف الشاملة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي يسعى كل بلد إلى تحقيقها في خلال خططه التنموية.

(1) - محمد شكر عصفور، (أصول التنظيم والأساليب) ، الاردن: در المسيرة للنشر ، ط 1 ، 1999 ، ص 343

(2) - نفس المرجع، ص 344

فالتنمية الإدارية كإستراتيجية تدخل شاملة تعتمد على جهد منظم يهدف إلى إحداث التغيير، عن طريق كفاءة وفاعلية الجهات الإدارية لتطوير مقدراته على التجديد والتطوير والتلاءم مع المتغيرات السريعة: علمية ، سياسية ، تشريعية وإقتصادية⁽¹⁾.

تناول العديد من علماء الإدارة والعلوم السلوكية موضوع التنمية الإدارية وانقسموا في ذلك إلى قسمين أساسيين، القسم الأول حاول تعريف التنمية الإدارية تعريفا شاملا وكاملا وموحدا، ليشمل كل من التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحتى السياسية، على أساس أن التنمية كلا معقدا وشاملا ومترابطا ، بحيث يصعب التمييز بين التنمية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ومن ثم يجب الاهتمام بقضية التنمية ككل شامل ومتربط ومتفاعل على التأثير والتكامل، ومن اشهر المؤيدين لهذا الاتجاه «الفريد ريجز».

أما القسم الثاني من علماء الإدارة، يحرص معنى التنمية الإدارية في عمليات ومستويات التدريب والتطوير والتعليم والتكوين، التي تهدف إلى تحقيق كفاءة وفعالية القوى البشرية في المنظمة، وذلك من الناحية الفنية فقط « فالإدارة بصفة عامة والإدارة العامة بصفة خاصة، هي إستراتيجية التنمية الشاملة اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وسياسيا»، من حيث التخطيط والبرمجة ومن حيث التنظيم والتوجيه والرقابة، يتزعم هذا الرأي « إدوارد ويدنر»، و تعرف التنمية الإدارية وفق هذا الرأي على أنها « عملية حضارية شاملة تركز على قدرات ذاتية راسخة ومتطورة، تتمثل في قدرة اقتصادية دافعة ومتعاضمة وقدرة اجتماعية متفاعلة ومشاركة، وقدرة سياسية واعية وموجهة وقدرة إدارية كفأة»⁽²⁾.

(1) - عبد الرحمن تيشوري، المرجع السابق، ص3

(2) - عمار عوابدي، (علاقة التنمية الإدارية بالتنمية الاقتصادية) ، مجلة إدارة، المجلد 6، العدد 2، 1999

وعرفها الاستاذ احمد رشيد بأنها: « عملية تنمية مهارة الموظفين على كافة المستويات، وبصورة منتظمة وذلك وفق احتياجات العمل في أجهزة الدولة من اجل تحقيق التطور في تلك الأجهزة، وكذلك على ضوء التطورات العلمية الحديثة في العلوم الإدارية وفنونها » (1).

بالمقابل نجد أيضا من يعرفها، على أنها اصطلاح يعبر عن الجهود المبذولة لمعالجة المشكلات الإدارية، التي تعترض سير تقدم هذه الدول في مختلف مجالات التنمية، وذلك من خلال تحديث وتطوير الأطر التنظيمية والأساليب البيروقراطية، أي أنها القدرة على التجديد في بناء وتنمية وتطوير النظم والمهارات الإدارية لمقابلة الاحتياجات الحالية والمتطلبات المستقبلية المتوقعة، لمواجهة مقتضيات عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهذا ما يعني أن التنمية الإدارية عملية تغيير شاملة ومستمرة تتناول النظم والتنظيم وأساليب العمل وسلوك العاملين واتجاهاتهم ورفع مستواهم الثقافي والقيادي، من أجل تطوير الجهاز الإداري القائم والانتقال به من حالة التخلف إلى حالة التقدم حتى يكون قادرا على تحمل أعباء ومتطلبات تنفيذ خطة التنمية القومية بوصفه إدارة للتنمية. (2)

التنمية الإدارية إذن هي جميع الجهود والأنشطة التي تبدل باستمرار لترشيد وتطوير العملية الإدارية والجهاز الإداري، بهدف رفع مستوى القدرة الإدارية، وخفض تكلفة الإنتاج سلعة كانت ام خدمة، ورفع مستواه. (3)

ويفرق الدكتور الاعرجي بين مفاهيم تقليدية للتنمية الإدارية و مفاهيم معاصرة:

(1) - نبيل عبده المولد، (إصلاح الإدارة الحكومية في الجمهورية اليمنية)، رسالة ماجستير في العلوم

السياسية العلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية و الإعلام، جامعة الجزائر 2006، ص82

(2) - نبيل عبده المولى، المرجع السابق، ص 83

(3) - قيس المؤمن (وآخرون)، المرجع السابق، ص 21.

المطلب الثاني: المفاهيم التقليدية والحديثة للتنمية الإدارية

أولاً: المفاهيم التقليدية وهي:

1. تأكيدها على الجانب الرسمي كإدخال تعديلات أو إضافات على القوانين السائدة في الجهاز الإداري، دون النظر إلى العوامل السلوكية.
 2. استقلال الجهاز الإداري و انزاله عن أي مؤثر بيئي أو اقتصادي أو اجتماعي أو سياسي، وفق هذا فإن مشاكل الجهاز الإداري تشكل هموماً داخلية لا أثر للبيئة فيها.
 3. النظرة الميكانيكية للإنسان باعتباره آلة يمكن للإدارة قولبتها وبالطريقة التي تؤدي لتحقيق منافعها.
 4. فقدان العمل الميداني في مواجهة المشاكل الإدارية، و تمسكها بالجانب المكتبي والاعتماد على الارتجالية و الاجتهادات الشخصية في الإصلاح الإداري.
- ويعاب على هذه النظرة التقليدية، بأنها يغلب عليها الجانب الرسمي الشرعي، وترى بأن التنظيم نظام مغلق، وأي نظام سواه مضر بالجهاز الإداري⁽¹⁾.

ثانياً: المفاهيم العصرية للتنمية الإدارية فقد اتسمت بالسمات التالية:

1. انتشار المفاهيم الديمقراطية بديلاً للفكر البيروقراطي، عن طريق المشاركة في اتخاذ القرارات، و أبعدت النظرة الميكانيكية أو الآلية عنها.
2. برز اهتمام الجهاز الإداري بالجمهور، واتجهت الجهود لتدارس سبل تحقيق متطلباته وتطلعاته، واعتبار الجهاز الإداري منفذاً لتلك المتطلبات المتطورة.
3. اعتمدت الإدارة على الدراسات السلوكية فأمنت بإنسانية الإنسان أو أثر الروح المعنوية على العمل، بالإضافة على العلاقات غير الرسمية في الاتصالات.
4. إتباع الأساليب العلمية في التحري عن أسباب التخلف الإداري وطرق البحث العلمي الميداني.

(1) - أحمد رشيد، (الإدارة العامة بالدول النامية) ، القاهرة : دار النهضة العربية ، 1979 ، ص 100

5. الانفتاح على البيئة أو الاهتمام بالجانب البيئي وآثره على الجهاز الإداري، واعتبار النظم الإدارية و الاجتماعية و السياسية و الاقتصادية نظاما متداخلة تشكل في حد ذاتها نظاما عاما⁽¹⁾.

عموما و بعد تحليلنا لأهم التعريفات التي قدمها باحثين مختصين في مجال الإدارة للتنمية الإدارية، سواء كانت المفاهيم التقليدية أو الكلاسيكية أو المعاصرة ، لاحظنا بأن هناك من يربط التنمية الإدارية بالتنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و السياسية وهناك من يرى بان التنمية الإدارية محصلة لكل هذه الاتجاهات.

ومن خلال هذه التعريفات يمكن أن نقول بأن، التنمية الإدارية هي الرغبة في التغيير و التحسين و التطوير، سواء على مستوى الأجهزة الإدارية أو على مستوى الأفراد العاملين، بما يضمن ترقية الجوانب الهيكلية للمضامين الأخرى، سواء كانت اقتصادية، اجتماعية، سياسية أو ثقافية، بما يتماشى مع صيرورة العصر، المحققة لأبعاد التنمية الشاملة و المستدامة.

المطلب الثالث: مداخل التنمية الإدارية

يمكننا عموما أن نقسم مداخل التنمية الإدارية إلى مداخل تقليدية ومداخل حديثة:

أولا المداخل التقليدية وهي:

أ - المدخل القانوني:

برز هذا المدخل في أواخر القرن التاسع عشر و أوائل القرن العشرين، وذلك لارتباطه الوثيق بالقانون الإداري و الدستوري، ويعتقد أنصار هذا المدخل أنه لا بد من تغيير القوانين عند إجراء أي تغيير أو تنظيم للجهاز الإداري⁽²⁾، لان تطوير و

(1) - مهدي حسن زويلف ، المرجع السابق ، ص 13

(2) - المرجع السابق، ص 74

تعديل القوانين و الأنظمة والتعليمات ولاسيما ما يتعلق منها بشؤون الموظفين والشؤون المالية يساهم بشكل إيجابي في تحقيق التنمية الإدارية.⁽¹⁾

إلى جانب ذلك، لا بد من أن يجاز كل تغيير في الهياكل التنظيمية قانونيا، كما أن الفساد الإداري ما هو إلا خرق للقانون لصالح المصلحة الخاصة. إلا أن هذا الاتجاه يتميز ببعض المثالب و هي:

1. إن تغيير القوانين لا يعني ضرورة تمسك العاملين بها، و لذا فإنه من المحتمل عدم حدوث التغيير.

2. كما أن هذا الاتجاه يمثل حجر عثرة في طريق أي اتجاه أو إبداع، خاصة في الفروق التي يعجز عنها التشريع.

3. كما أن هذا الاتجاه يهمل أثر الإنسان و سلوكه و توجهاته في عملية التنمية فهو يغفل الجانب البشري بالإضافة إلى أنه يعتبر الجهاز الإداري نظاما مغلقا.

كما لا يعني أن القوانين تؤثر على التنمية الإدارية بل أنها تمثل أحد مداخلها و هي تأكيد على سيادة القانون و سلامة الصالح العام.⁽²⁾

إن اعتماد المدخل القانوني ضروري لكنه غير كافٍ لإحداث تغيير فعلي في إطار العمل وفي سلوك الإداريين يخدم أهداف التنمية.

ب - المدخل التنظيمي الإجرائي:

يعتبر تطوير و تنمية العنصر البشري، أهم عناصر التنمية الإدارية، لأن المديرين والموظفين هم الذين يتولون مهمة القيام بتنفيذ وظائف الدولة، حيث يعتمد النجاح في تحقيق التنمية الإدارية بقدر كبير على ما يتحقق من نجاح في تطوير وتنمية المديرين والموظفين.⁽³⁾

(1) - محمد شاكر عصفور، المرجع السابق، ص 348

(2) - مهدي حسن زويلف، المرجع السابق، ص 78

(3) - محمد شاكر عصفور ، المرجع السابق ص 348

وفق هذا المدخل فإن عملية التنمية الإدارية تستند بقدر كبير إلى مقدرة القيادة على تصميم و بناء شبكة المؤسسات، لتعبئة و تنمية موارد الدولة الطبيعية والإنسانية، كما أنها تعني بناء مؤسسات و هياكل تنظيمية قادرة على الابتكار والإبداع، وبعبارة واضحة فإن أصحاب هذا المدخل يركزون على أن التنمية الإدارية تهتم بإصلاح الهرم الإداري و إنشاء هياكل و مؤسسات تنظيمية جديدة و إحداث مكاتب و وحدات و أقسام و دوائر إدارية جديدة. (1)

كما تشمل تطوير الهياكل والوظائف وإعادة تشكيلها بما يحقق التناسب والتناغم بين الهياكل التنظيمية والأداء المطلوب من خلال تحديد المسؤوليات و الصلاحيات و الواجبات بشكل صحيح و دقيق (2).

وما يؤخذ على هذا المدخل:

- تركيزه على الجانب الساكن دون وضع الإنسان في المعادلة كعنصر مؤثر.
- إن الجهاز الإداري يمثل نظاما مغلقا وأن إعادة بناءه داخليا لا يمكن أن يحقق التنمية الإدارية بدون النظر للبيئة الخارجية، ومهما تغيرت الهياكل التنظيمية أو الإجراءات أو الأساليب فسيظل جوهر العمل الإداري بمعزل عن متطلبات البيئة الخارجية.
- إن كثرة القيود الإجرائية قد تربك العمل و تقيد حرية الفرد في الإبداع والابتكار وقد تخلق نقاط اختناق مستمرة (3).

و لكن هذا لا يعني إغفال دور هذا المدخل في التأثير على التنمية الإدارية، وهو يظل مع ذلك أحد مدخلها. (4)

(1) - مهدي حسن زويلف ، المرجع السابق ص 75 .

(2) - قيس المؤمن (آخرون) ، المرجع السابق ، ص 22

(3) - عاصم الاعرجي ، (نظريات التطوير الإداري) بغداد: وزارة التعليم العالي، 1982، ص 72

(4) - مهدي حسن زويلف ، المرجع السابق، ص 76

ثانيا المدخل الحديثة:

أ - المدخل البشري:

و يتعلق بتطوير الجوانب السلوكية والأدائية للأفراد، المتمثلة في تخطيط القوى العاملة و اختيار العاملين، و تنمية الموارد البشرية و تدريبها، و تطويرها و زيادة مهارتها و كفاءتها الأدائية،⁽¹⁾ بإعتبار أن المدخل القانوني و المدخل التنظيمي عجزا عن الإجابة على كافة الاستفسارات المتعلقة بالتنمية الإدارية، إذ لا تتحقق بوجود القوانين والهياكل التنظيمية أو تغيير الإجراءات لوحدها ما لم يرافقه تغيير في سلوك الفرد.

ويمثل هذا المدخل المدرسة السلوكية، وكذلك مدرسة العلاقات الإنسانية التي كانت صورة معاكسة تماما للاتجاه التقليدي، إذ ركزت على الإنسان وحاجاته وافترضته كائنا عاطفيا أو مجموعة من المشاعر والعواطف والانفعالات يجب فهمها و العمل على إرضائها.⁽²⁾ لذلك يصبح من الأهمية بما كان الاهتمام بتنمية القوى البشرية القادرة على إدارة دفعة التنمية و يقصد بهم من يقومون بدور الإشراف و التخطيط والتنفيذ والتابعة لمشاريع التنمية، سواء في الحكومة أو القطاعين العام أو الخاص، ولاشك أن لرجال الإدارة الحديثة صفات وسمات خاصة تختلف عن رجال الإدارة التقليدية، بإعتبار أن رجال الإدارة التقليدية يميلون إلى المحافظة على الأوضاع والاستقرار و يناهضون التغيير والتطوير.

ومن هنا نستطيع أن نقول بأن المدير الناجح في ظل سياسة التنمية لابد من أن يتسم بصفات،⁽³⁾ تميزه عن باقي الموظفين العاديين، أما وسائل تطوير المديرين و الموظفين فهي تتمحور حول ما يلي:

(1) - قيس المؤمن و (آخرون)، المرجع السابق، ص 22

(2) - مهدي حسن زويلف، المرجع السابق، ص 76

(3) - عبد الرحمن العيسوي (الكفاءة الإدارية)، الإسكندرية: الدار الجامعية، 1999، ص 131

1. الاختيار السليم للموظفين والمديرين، حيث يتم الاختيار على أساس الجدارة ويتميز المدير بالخصائص التالية:

- الاستعداد الشخصي للقيادة.
- القدرة على سرعة البت في الأمور و إتخاذ القرارات الصائبة.
- القدرة على فهم طبيعة التغيير.
- القدرة على الإسهام في حركة التطوير.
- فهم أهداف التنمية والإيمان بها والتحمس لها.

- القدرة على التأثير في الجماعة التي يتولى قيادتها⁽¹⁾.

2. التدريب و التطوير المستمر.

3. توفير فرص التكوين للمديرين والموظفين للحصول على مؤهلات علمية مناسبة لأعمالهم.

4. توفير الحوافز المناسبة.

5. تقويم أداء المديرين و الموظفين على أسس علمية وموضوعية ومنح المكافآت والحوافز المناسبة.

ب - مدخل تنمية المنظمات:

يعتبر هذا المدخل امتدادا لمدرسة العلاقات الإنسانية ولأبحاث « ألتون مايو »، إذ أكد أنصار هذا المدخل على ضرورة أخذ الإنسان والمنظمة كوحدة دراسية واحدة، وتركز فلسفة أنصار هذا المدخل على اعتبار أن تنمية قدرات الإنسان عن طريق تطوير مهاراته تقود إلى تنمية المنظمة.

و ركز أنصار هذا المدخل على ضرورة فهم السلوك الإنساني الفردي والجماعي كأساس لتحسين وتطوير العمل الإداري بإتجاه تحقيق الأهداف المحددة.

(1) - المرجع السابق ، ص131

كما ركز على مفهوم حاجات الإنسان و دوافعه، و مفهوم الجماعة و ديناميكياتها
وأساليب القيادة الإدارية المناسبة وإدارة التغيير وإستراتيجيات التدخل لتحقيق
الانسجام و التوازن في التنظيمات الإدارية.

وعرفت تنمية المنظمات بكونها تنمية مقدرة المؤسسة ومهارات العاملين فيها على
حل وعلاج المشاكل و مباشرة عملية التحديث، بمساعدة رجل التغيير، وإستخدام
نظريات وأساليب العلوم السلوكية التطبيقية.

ويركز هذا المدخل على المفاهيم التالية:

1. أن الإنسان مصدر الإبداع و الابتكار إن أتيحت له فرص المشاركة الجماعية.
2. الإنسان طموح يحب العمل وهو لم يخلق ضد أهداف المنظمة.
3. كما أن الإدارة ليست هي التي تضع الأفراد في موضع الإحساس و تحمل
المسؤولية، بل إن كل هذا مغروس في جوهر العاملين، وما على الإدارة إلا إعانتهم
لإكتشاف وتطوير تلك الصفات الإنسانية.
4. إن الإنسان يطلب الحرية من القيود و هو يفضل أن يكون قائدا و ليس تابعا.
5. يركز هذا المدخل على فكرة المشاركة الجماعية، على اعتبار أن العمل الإداري
عملا جماعيا و مسؤولية.
6. إن معظم مشاكل المنظمات تنبع من مشاكل الاتصالات لذا لابد من تحسين
وسائل الاتصالات و تنمية قدرات العاملين البيانية و تبصرهم بخطوط الاتصال و
وسائله وفنونه.
7. إن تنمية قدرات الإنسان تقود إلى تنمية المنظمة ذاتها.
8. ضرورة اتخاذ العلوم السلوكية التطبيقية كأساس و إطار فلسفي وعملي للتطوير و
التنمية الإدارية⁽¹⁾.

بالإضافة إلى هذه المداخل المذكورة أعلاه توجد مداخل أخرى:

(1) - مهدي حسن زويلف، المرجع السابق ، ص 79

مثل مدخل النظم، الذي يركز على المنظمة و النظام بشكل عام، على انه الكيان الموحد المنظم المركب الذي يجمع و يربط بين الأشياء و أجزاء تؤلف في مجموعها كلاً موحداً.

و يبرز هذا المدخل أثر البيئة الخارجية على البيئة الداخلية و يبرز أثرها المتبادل. و وفق هذا المدخل فإن النظام الإداري يمثل نظاماً فرعياً أو نظاماً له نظمه الفرعية، و يتكون النظام من مدخلات و مخرجات

من خلال دراستنا لهذه المداخل، لاحظنا بأنها تتميز بخاصية مشتركة وهي اعتمادها على عملية التغيير كأساس للتنمية الإدارية، وفق بناء استراتيجي يهدف حسب هذه المداخل إلى بلورة عملية التحول من الإدارة البيروقراطية السلبيّة إلى إدارة التحديث، وبغض النظر عن الاختلافات في وجهات تحديد هذه الاستراتيجية سواء من الجانب القانوني أو الإجرائي أو الاهتمام بالهيكل الإداري أو الفرد البشري، إلا أن القلب الأساسي الذي تصب فيه هذه المداخل هو التنمية الإدارية والتغيير الإداري.

المبحث الثاني: التخطيط للتنمية الإدارية

يتضمن تخطيطاً شمولياً للتنمية الإدارية، التي تتجه لمعالجة كافة المشكلات الإدارية، والتخطيط للتنمية الإدارية: « هو الجهود الهادفة إلى جعل الجهاز الإداري للدولة قادراً على الوصول إلى تحقيق أهداف معينة على مدى فترة زمنية محددة تمتد اعتيادياً إلى عدد من السنين و ضمن إطار العوامل الظرفية المحلية»⁽¹⁾.

ويتطلب ذلك جهازاً يشرف على شؤون التطوير الإداري في الدولة، بحيث يمارس دوره الأساسي في مجال تخطيط أبعاد التنمية الإدارية وعدم تركها لاعتبارات الصدفة أو الجهود الفردية أو التنفيذ العفوي السريع غير المبني على أساس من التخطيط و الدراسة لإطار عملية التنمية الإدارية الشاملة، وقد يلحق هذا الجهاز بجهاز الخدمة المدنية في الدولة ويكون جهازاً مستقلاً يشترك في قيادته وإدارته عناصر وطنية إدارية

(1) - المرجع السابق، ص 102

ذات خبرة و قدرة إدارية مشهود لها، وقادرة على التخطيط و المتابعة لجهود التنمية الإدارية على المستوى الوطني.⁽¹⁾

و يكون التخطيط إما جزئيا أو شاملا:

المطلب الأول: التخطيط الجزئي:

ويقصد به التخطيط لمجال معين من مجالات التنمية أو لقطاع معين من القطاعات الاقتصادية،⁽²⁾ يتميز بقصر فتراته ومحدودية نطاقه وهو أقل كلفة من التخطيط الشامل و أقل مقاومة للتغيير، و يتفق مع الأولويات في الإصلاح، ويتناسب مع الظروف الطارئة.

إلا أنه يواجه من المحدوديات، كصعوبة التنسيق أو النظرة المتكاملة للجهاز الإداري، وقد يشتمل على إصلاحات جزئية، وهو بعيد عن مجريات القطاعات الأخرى، وقد تكون نتائجه غير مثمرة مادامت القطاعات الأخرى غير كفئة وهو الذي افتقد النظرة الشمولية للجهاز وغابت عنه التداخلات والارتباطات بين أجزاء الجهاز الأخرى، ناهيك عن عدم وجود هدف إستراتيجي عام للجهاز الإداري ما دامت أوصاله غير مترابطة وغير منسجمة ولا تربطها خطة واحدة متكاملة ومتوازنة⁽³⁾.

المطلب الثاني: التخطيط الشامل:

وهو التخطيط الكلي الهادف إلى جعل الجهاز الإداري ككل قادرا على إنتاج السلع والخدمات نوعا و كما وتوزيعها وفق معايير محددة، وبالتالي فهو خطة عامة شاملة لكل القطاعات، يهدف إلى جعل الجهاز الإداري بكل قطاعاته قادرا على الوفاء لمتطلبات الجمهور، ويهدف التخطيط الشامل إلى جعل الجهاز الإداري جهازا

(1) - موضي عبد العزيز الحمود، المرجع السابق ، ص 9

(2) - قيس المؤمن (واخرون)، المرجع السابق، ص120

(3) - عاصم الاعرجي ، المرجع السابق ص 109 .

متكاملا متجانسا ومتوازنا، يتفق في شموليته مع الخطة التنموية الشاملة، ويستند على نظرية النظم، حيث أن التخطيط الشامل ينظر للجهاز الإداري كونه يمثل نظاما مفتوحا يتألف من عدة جزئيات تمثل عناصر النظام.

إلا انه ورغم شموليته لكل جزئيات الجهاز الإداري فإن أي فشل في تحقيق كل جزء منه يؤدي إلى فشل الجهاز الإداري أو الخطة، ناهيك عن الصعوبات التي تتعلق بالمعلومات الفنية و الخبرات لمهمة شاملة، كما أنها تفتقد إلى التركيز على أمراض الجهاز الإداري وتتصف بالعمومية⁽¹⁾.

المطلب الثالث: التنمية الإدارية و إدارة التنمية

في البداية نود أن نشير إلى أن بعض الادبيات الادارية لا تفرق بين « إدارة التنمية و بين التنمية الإدارية ».

ورغم ارتباط المفهومين ببعضهما، إلا أن هناك فرقا جوهريا بين الاثنين وهو ما نسعى إلى إبرازه في هذا الجزء من البحث.

فالتنمية الإدارية هي إحداث تغييرات كمية و نوعية في كل أو بعض الأنماط و الضوابط السلوكية، التي يتسم بها الجهاز الإداري.

وعليه فإن مصطلح التنمية الإدارية يعالج المسائل الإجرائية الإدارية مثل النظم و الأساليب وإجراءات العمل و طرقه التقنية ودراسة الوقت والحركة وكذلك يعالج المواضيع الخاصة بالمحاور الهيكلية وإصلاح البناء الهيكلي لاستيعاب الوظائف الإدارية، وأخيرا فإنه يعالج الاتجاه السلوكي كدراسة الإنسان وتنمية القدرات و المشاركة في صنع القرار و ما لها من مواضيع كالتدريب و التخطيط ، القيادة ، ووظائف الإدارة، أما إدارة التنمية فسوف نتطرق إليها لنبرز أهم الاختلافات الموجودة بينها وبين التنمية الإدارية.

(1) - مهدي حسن زويلف، المرجع السابق، ص 105 .

- إدارة التنمية

استحدث تعبير (إدارة التنمية)، ما بين عامي 1955 و 1956 ويبدو أنه كان طريقة بسيطة و إيضاحية لتمييز تركيز الإدارة على دعم إدارة التنمية عن الإدارة الحكومية للقانون و النظام، و يعتبر في بعض الاحيان مقابلا لتعبير (اقتصاديات التنمية)، الذي تجدد و زاد استخدامه مع التأثير المتزايد للتخطيط الاقتصادي في الدول خاصة حديثة الاستقلال بعد الحرب العالمية الثانية.

وغيرت منظمة الولايات المتحدة للتنمية الدولية إسم (وحدة الإدارة العامة) التابعة لها في منتصف الستينات إلى إدارة التنمية، وتغير إسم منظمة الأمم المتحدة الإقليمي للتدريب والبحث في الإدارة في آسيا إلى (المركز الآسيوي و الباسفيكي لإدارة التنمية)، كما أستحدثت العديد من الجامعات دورات دراسية في إدارة التنمية،⁽¹⁾ و يوجد مفهومين أساسيين لإدارة التنمية يرتبط أحدهما بالآخر:

الأول: دراسة وضع وتنفيذ الحلول للمشكلات الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية و الثقافية و التكنولوجية، التي تواجهها عمليات التنمية في المجتمع. من خلال هذا المنطلق فإن إدارة التنمية تشمل الأجهزة المسؤولة عند تنفيذ التنمية وفعاليتها و مسؤولياتها و إجراءاتها المطلوبة، ولذلك فهي تعرف بأنها " الأجهزة الإدارية ونشاطاتها الفنية و الإدارية المطلوبة لتحقيق التنمية بمختلف أشكالها في المجتمع"⁽²⁾

الثاني: إدارة التنمية» هي تلك الإدارة (أفراد و أنشطة) المنوط بها تخطيط و تنفيذ برامج التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية، ذلك لأن التنمية بإعتبارها عملية مجتمعية موجهة لتحقيق إدارة تقوم عليها، تتحدد و تتدرج في مستوياتها من الإدارة

(1) - جورج ف جانت ، (؟إدارة التنمية ، مفهومها ، أهدافها ، وسائلها)، (ترجمة لبيب موسى)

القاهرة: إدارة المعارف، 1976، ص33.

(2) - قيس المؤمن (و آخرون)، المرجع السابق، ص 25

السياسية على رأس الدولة، إلى الإدارة العامة في الوزارات و الدواوين، إلى إدارة المشروعات و المؤسسات العامة والخاصة⁽¹⁾.

و تتميز إدارة التنمية بأنها تملك القدرة على بلورة تطلعات المجتمع و صياغتها، في خطط و برامج، كما أنها تملك القدرة على تنفيذها بكفاءة و فعالية إذا توفرت لها الإمكانيات والقدرات التي تليها رغبات أفراد المجتمع، وتحريكه وتطوير رأسماله البشري، بما يحقق التطور للمجتمع في كافة قطاعاته الاقتصادية والاجتماعية، السياسية والثقافية.

-أغراض إدارة التنمية:

المفهوم الشامل لإدارة التنمية يعكس أغراضها بشكل واضح حيث أنها تشمل:

1. وضع و تحديد الأهداف و الإستراتيجيات و السياسات التنموية في المجتمع.

2. تحقيق أهداف التنمية المحددة و المقررة بدقة.

3. وضع خطط التنمية في مختلف المجالات.

4. قيادة عملية التطور الشامل في المجتمع .

5. الأجهزة المسؤولة عن تخطيط و تنفيذ عمليات التنمية في المجتمع .

6. تحديد النظم و الإجراءات و القواعد الأدائية لتنفيذ خطط التنمية.⁽²⁾

إذا إدارة التنمية تمثل الانتقال من الاهتمام بالوسائل والأساليب وهي مواضيع التنمية الإدارية، إلى اختيار الأهداف والاستراتيجيات وتناول البعد الإنساني للتنمية وتحدد هدفها، بتخفيف المعاناة الاقتصادية والاجتماعية والنفسية للمجتمع وتوفير فرص السعادة للإنسان.

(1) - موزني عبد العزيز الحمود، المرجع السابق، ص7

(2) - قيس المؤمن (و آخرون)، المرجع السابق ، ص 25 .

والجدول الآتي يبرز أهم الاختلافات بين التنمية الإدارية وإدارة التنمية

ت	التنمية الإدارية	إدارة التنمية
01	- تهتم بتطوير الوسائل و الأساليب الإدارية للتنمية	- تهتم بفلسفة و أهداف و إستراتيجية التنمية
02	-تركز على تحديد الأساليب والكيفية التي يمكن الاستفادة منها في تطوير القدرات الإدارية للمؤسسة	- تركز على وضع الإطار الفكري و الفلسفي لماهية التنمية، و تحديد أهدافها و اختيار البدائل الممكنة.
03	- تهدف إلى تحسين الأداء الإداري و أجهزته في المجتمع .	- تهدف إلى تخطيط و تنفيذ و رقابة العمليات التنموية.
04	عملية تطوير الأجهزة التي تتولى تنفيذ عمليات التنمية المختلفة.	- هي الجهاز الذي يتولى تنفيذ عمليات التنمية في المجتمع .
05	تحديد الكيفية التي تؤدي إلى تطوير القدرات الإدارية في الجهاز الإداري بما يؤمن لها الكفاءة و الفاعلية في استخدام الإمكانيات المتاحة . تشمل عمليات : - التدريب و التطوير. - تغيير الهياكل التنظيمية. - تحسين و تطوير أساليب الأداء و الإنتاج. - تحسين و تطوير الإجراءات و تفعيلها .	- تحدد الأساليب الإدارية الملائمة لتشغيل الجهاز الإداري للتنمية و لمواجهة مشكلاته بما يحقق النمو الفعلي. تشمل عمليات : - بناء الفلسفة التنموية و اتجاهاتها و أهدافها - بناء و تحديد الأجهزة و المؤسسات التنموية - وضع الأطر العامة و المتكاملة . - إدارة و تشغيل الأجهزة الإدارية المسؤولة عن تنفيذ عمليات و برامج التنمية .

المصدر: قياس المؤمن واخرون، المرجع السابق، ص27

الفصل الثاني : إستراتيجية التنمية الإدارية

هذا الفصل سوف نركز على إستراتيجية التنمية الإدارية التي تعتمد عليه، عن طريق الإصلاح و التطوير الإداري و كذا تنمية القيادة و الموارد البشرية و الأخلاق الإدارية.

المبحث الأول: الإصلاح و التطوير الإداري

المطلب الأول: مفهوم الإصلاح الإداري

لغتنا يعرف الإصلاح : ضد الفساد أصلح الشيء بعد إفساده أقامه، الإصلاح نقيض الإفساد (كما جاء في كتاب ابن منظور) أصلح الدابة أي أحسن إليها و نقل الفراء : صلح أيضا بالضم ، و إصلاح ضد الفساد ، و الاستصلاح ضد الفساد " ¹ ، كما جاء في معجم مجمع اللغة العربية، الإصلاح يرجع إلى الفعل أصلح ، و أصلح الشيء أزال إفساده و جعله نافعا أو مناسبا ² .

أما اصطلاحا فهناك تعريفات عديدة للإصلاح الإداري ، نورد بعض هذه التعريفات و وفقا للتقسيم التالي :

1- عرف الإصلاح الإداري بأنه تحسين وفقا للتعريفات التالية :

« الإصلاح الإداري، يسعى إلى تحسين مستويات الأداء في الجهاز الإداري للدولة، من خلال تحديث طرق العمل و أساليبه و إجراءاته و الوصول إلى إدارة أكثر فاعلية للموارد البشرية » ³ .

¹ - ابن منظور ، (لسان العرب المحيط) بيروت : دار الجبل ، المجلد الثالث، 1988، ص462.

² - من جمع اللغة العربية ، (المعجم الوجيز) القاهرة : الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية ، 1977 ، ص 368 .

³ - المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، (تجارب عالمية في الإصلاح الإداري) القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، 1998 ، ص 7 .

و عرف الإصلاح، « بأنه سلسلة من التحسينات، التي تبدأ بإعادة الهيكل الإداري في التغيرات البسيطة في أساليب العمل ، و كذلك أي تغيير أصلي في العمل و في التنظيم الإداري للجهاز و الأفراد، و نظرة الناس لجميع هذه الأمور، مما يدعو إلى تغيير في أنماط سلوك الأفراد و أساليب التنظيم »¹ .

و يعرفه **محمد حسين حافظ حجازي** « بأنه تحسين و تطوير كافة فعاليات الأداء في المنظمات العامة، بما ينعكس أثره على العلاقات بينها و بين الجمهور، بحيث يسوده الرضا »²

كما عرف بأنه " إصلاح و تقويم و تحسين للأوضاع الراهنة، و ربطها بطموحات مستقبلية لتحسينها و تطويرها، بالاعتماد على المنظور المستقبلي للجهاز والمحافظة على الأمل و تطويره " ³

2) عرف الإصلاح الإداري بأنه جهد هادف :

- الإصلاح الإداري، هو العمليات الهادفة إلى إعداد أجهزة الإدارة في الدولة ، بما في ذلك الأفراد و المعدات و الوسائل إعداد علميا، يجعل تحقيق الدور الإستراتيجي للجهاز الإداري أمرا ليس ممكنا فحسب بل أمرا اقتصاديا كذلك⁴
- ويعرفه **عاصم الأعرجي** : بأنه الجهد الهادف إلى تحقيق تغييرات أساسية مرغوبة في الإدارة العامة، بهدف تحسين الإمكانيات الإدارية في مجمل الجهاز.⁵

¹ - فيصل بن معيض آل سمير القحطاني " إستراتيجية الإصلاح و التطوير الإداري و دورها في تعزيز الأمن الوطني " أطروحة دكتوراه في العلوم الأمنية ، جامعة الرياض ، 2000 ، ص 24 .

² - محمد حافظ حجازي ، (المنظمات العامة)، القاهرة : (ب د ن)، 2002، ص 357

³ - فيصل بن معيض آل سمير القحطاني ، المرجع السابق ، ص 2

⁴ - محمد قاسم القريوطي ، المرجع السابق ، ص 17

⁵ - عاصم الأعرجي، دراسات معاصرة في التطوير الإداري kالأردن: دار الفكر للنشر و التوزيع ، 1995،

- و يعرف أيضا بأنه الجهد الهادف إلى تقليص الفجوة بين درجة أداء النظام الإداري الراهن، و ما ينبغي لها أن تكون عليه وفق الطموحات و الآمال في مختلف جوانب التنمية.¹

- و يعرفه الأستاذ حسن أبشر الطيب، بأنه جهد سياسي و إداري و اقتصادي و اجتماعي و إداري هادف، لإحداث تغييرات أساسية إيجابية، في سلوك التنظيم و النظم و العلاقات و الأساليب و الأدوات، تحقيقا لتنمية قدرات و إمكانيات الجهاز الإداري، بما يؤمن له درجة عالية من الكفاءة و الفعالية في إنجاز أهدافه.⁽⁶⁾

و يعتبر هذا التعريف الذي قدمه الأستاذ حسن أبشر أشمل تعريف للإصلاح الإداري، من حيث انه يتضمن جميع المجالات المتعلقة بالمجتمع و نواحي الحياة ، هذا من جهة، و من جهة أخرى فإنه يقدم تعريف للإصلاح الإداري الذي يوصل في الأخير إلى عملية التنمية الإدارية أولا ثم التنمية الشاملة ثانيا .

وعرفت الأمم المتحدة الإصلاح الإداري في إحدى دراساتها عام 1983: « بأنه الاستخدام الأمثل و المدروس للسلطة و النفوذ، لتطبيق إجراءات جديدة على نظام إداري ما، من أجل تغيير أهدافه و الهياكل و العمليات و تحسينها لخدمة التنمية.⁽²⁾ » . و تغيير بيئته وإجراءاته بهدف تطويرها، و تحقيق أهداف التنمية التي تخدم الدولة بصفة عامة، والأفراد بصفة خاصة .

الإصلاح الإداري، يهدف أساسا لتنظيم الجهاز الإداري للدولة، بشكل يحقق أهداف السياسة العامة بكفاءة و فعالية، من خلال التغيير الشامل في سلوكيات العاملين و قيمهم، بشكل يؤكد مفهوم الوظيفة العامة كخدمة أولا ، و من ثم يمتد

¹ - فيصل القحطاني ، المرجع السابق ، ص25

⁽⁶⁾ - حسن الطيب أبشر (الإصلاح الإداري في الوطن العربي بين الأصالة والمعاصرة) في ناصر محمد الصائغ ('الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي) عمان : المنظمة العربية للعلوم الإنسانية 1986 ، ص 808 .

² - un ted nation . enhancing cababilities far adminstratire rezfarm devlobing countries (new york / u n publication p1

ليشمل الجوانب الهيكلية و التشريعية ، لإحداث التغييرات السلوكية و تثبيتها ، و يعطي الأهمية اللازمة للعوامل السياسية و الاجتماعية و الثقافية ، بإعتبارها مقومات المناخ الضروري اللازم لتلك التغييرات.¹

والإصلاح الإداري حسب هذا التعريف، يعتمد على إحداث التغير في الجهاز الإداري للدولة وفق إستراتيجية شاملة تضمن المساس بجميع الجوانب الهيكلية لضمان تحقيق السياسة العامة للدولة.

و يعتمد على فكرة التغير سواء أكان هذا التغير كلياً شاملاً أو جزئياً .

في هذا المجال يرى الأستاذ **على السلمي**، بأنه أي الإصلاح الإداري، هو إحداث تغيير مادي و فكري ملموس في إطار عناصر العمل الإداري و أساليبه ، يهدف للوصول إلى مستوى من الأداء الإداري، يتصف بتوفير القدرة لدى الممارسين على توزيع الموارد المحددة بطبيعتها و التعرف على أوجه الاستخدام الأمثل غير المحدد نسبياً، لتحقيق أقصى قدر ممكن من العائد الاقتصادي و الاجتماعي و الحضاري².

وفي نفس السياق رصد تقرير منظمة التعاون الاقتصادي و التنمية في أواخر التسعينيات، أهم سمات الإصلاح الإداري في تسع دول من أعضاء المنظمة، وهي تدور حول : تحسين جودة الخدمات ، الاعتماد على تكنولوجيا المعلومات ، إدارة الأداء، المساءلة على المخرجات و النتائج ، المرونة في إدارة الموارد البشرية ، اللامركزية و التوجيه الاستراتيجي من أجل دعم القدرة على التكيف مع المتغيرات³

المطلب الثاني: أبعاد الإصلاح الإداري (شمولي - جزئي) .

يعني المفهوم الشمولي للإصلاح الإداري، عملية التغير الكلي في النظام الإداري ، سواء من النواحي المادية أو الوظيفية أو السلوكية، ضمن البناء الشامل

¹ - محمد قاسم القريوطي ، المرجع السابق ، ص 17

² - على السلمي ، تطور الفكر التنظيمي ، الكويت : وكالة المطبوعات ، 1975 . ص 280 .

³ - فيصل القحطاني ، المرجع السابق ص 27

للمجتمع¹، و يظهر الجهاز الإداري وحدة متكاملة لا يمكن النظر إليها أو معالجتها جزئياً، بل يجب أن يحدث الإصلاح في جميع جزئياته و وحداته ، و هو ما يطلق عليه بالاتجاه الكلي الشمولي، الذي يركز على وحدة الجهاز الإداري من حيث الإصلاح، لتحقيق أهداف التنمية الشاملة المطلوبة ضمن منظور شامل لا يقبل التجزئة، على اعتبار أن الجهاز الإداري نظام مفتوح يتأثر بالبيئة و يتفاعل معها²، و هو ما يطلق عليه بالإصلاح الفوقي أو الجبري .

بحيث أن الإصلاح يأتي من الأعلى و من خارج الأجهزة الإدارية، و يبدأ بالإحساس بأن هناك شيء خطأ في النظام الإداري الكلي³، و عجزه عن القيام بأعباء و متطلبات تنفيذ التغيير المستهدف في الخطط التنموية ، بمعنى أن الإصلاح الإداري يأتي من القيادات العليا، لإحساسها بوجود خلل إداري في الأجهزة التابعة لها.

والإحساس بالخلل و الفساد هو العنصر الأساسي في القيام بعملية الإصلاح الإداري، و البعد الثاني في هذه العملية هو الإصلاح الجزئي، الذي ينظر للجهاز الإداري و تطويره على أنه عمليات ترميم للأجزاء المكونة للجهاز، و أن الإصلاح الحاصل في جزءها سيؤدي في النهاية إلى إصلاح و تطوير الجهاز الإداري بشكله الكلي⁴.

ويطلق على هذا الاتجاه أيضاً الإصلاح الذاتي، الذي يعتمد على التطوير عن طريق التقييم و المتابعة و الرقابة، بإتباع الوسائل العلمية و معرفة مواطن الخلل داخل الجهاز الإداري، والإدارة العامة هنا يجب عليها أن تصحح ذاتها بذاتها⁵، و يفترض هذا المدخل بداخله شروط أساسية في مقدمتها:

¹ - قيس المؤمن و آخرون ، المرجع السابق ، ص 29 .

² - فيصل القحطاني ، المرجع السابق

³ - أحمد رشيد ، المرجع السابق ، ص 14 .

⁴ - قيس المؤمن، المرجع السابق، ص 90.

⁵ - أحمد رشيد، المرجع السابق، ص 12.

- قدرة الجهاز الإداري على إدراك ضرورة الإصلاح و التغيير،
للفاء بآجات الجماهير ومتطلباته .
 - درجة تقدم النظام الاجتماعي و نموه، أي قدرته على تقبل نتائج عمليات التغيير و التطوير فيه بشكل تلقائي و طبيعي.
 - * عدم سيطرة الحلول الوسطى عندما لا تكون في مكانها المناسب .
- لأن هذه الحلول قد تجمد عملية إصدار القرارات، من أجل البقاء على الوضع القائم مهما كان رديئا طالما تتم الأمور بطريقة أو كيفية ما¹.

¹ - فيصل القحطاني، المرجع السابق، ص32

عموما من خلال هذا الاستعراض لمفهوم الإصلاح الإداري في أغلب الاتجاهات فإنه يمكننا أن نقدم من خلالها البعد المتكامل لهذه المفاهيم .

* أن الجهاز الإداري ليس نظاما مغلقا ، و إنما يتأثر يؤثر في بيئته.

* الإصلاح الإداري و محاولة المعالجة لا يحدث عشوائيا و لا تلقائيا، بل يحدث

عن طريق مؤسسات و نظم و أساليب و إدارات تقنية مختصة .

* الإحساس بالإصلاح الإداري و محاولة المعالجة، من الأسباب التي تضمن تحقيق التنمية الإدارية و القضاء على الفساد ، بمعرفة مواقع الخلل في الجهاز الإداري .

* الإصلاح الإداري في معناها الشامل و المتكامل لا يكفي على العملية الإدارية الفنية، بل يمتد إلى كل مقوماته و مكوناته البيئية الداخلية و ما يتصل بها من أهداف و طموحات .

إن عملية الإصلاح الإداري التي تطبقها أو تحاول تطبيقها أغلب الدول، المتأثرة بالتخلف الإداري الناتج عن الأمراض الإدارية ، تعرقل عملية التنمية ولا تهدف كلها إلى تحقيق التنمية الإدارية، التي من شأنها بلورة أهداف التنمية في الهياكل الأخرى للوصول إلى تنمية شاملة ومستدامة ، والإصلاح الإداري يعتبر درع من دروع التنمية الإدارية، بالإضافة إلى التطوير الإداري في القضاء على الفساد الإداري وهو يساعد على حصر مجالات الخلل و الانحراف السلوكي، و ما طرأ من فساد على إدارة المنظمة، بهدف محاربتها وفق تقنيات و إستراتيجيات محددة

وهناك علاقة ضدية، كما جاء في التعريف اللغوي للإصلاح، بين الفساد و الإصلاح، يقول تعالى (... و الله يعلم المفسد من المصلح ...)، سورة البقرة: 220

وبالتالي الإصلاح الإداري، عملية لها طابع التحسين وتبسيط الإجراءات والارتباط الحقيقي بالعمليات الإدارية المتفق عليها، من لدن الباحثين، المتمثلة في (الرقابة - التوجيه - التنظيم - التخطيط)، وهو يدور في شبكة دائرية حول هذه العمليات الإدارية، ونظرا لدوامها

واستمرارها بإعتبارها المكون الأساسي للعمل الإداري ، فإن الإصلاح الإداري يرتبط بها ويجعل لها السياق الذي يحميها من الأمراض كالفساد والانحراف الإداري ، وكل مظاهر التخلف الإداري والمكتبي.

المبحث الثاني: إستراتيجيات وأساليب الإصلاح الإداري

وفقا لتعاريف و مفاهيم الإصلاح الإداري المتعددة، فإن الإتفاق بينهم في أن الإصلاح هو الجهد المبذول و الهادف الذي يسعى إلى التحسين ،و أن التغيير يمثل جوهر عملية الإصلاح الإداري و أساسها، و لكن الاختلاف قد انحصر في تحديد ما الذي يجب تغييره؟ و كيف سيتم هذا التغيير؟.

ان الجدل القائم هو حول فكرتين أساسيتين، هما التغيير الجزئي و التغيير الشامل من داخل الجهاز الإداري (يقوم به الجهاز الإداري بنفسه لإحساسه بالحاجة إليه)، أو من خارجه تفرضه متغيرات خارجية تشكل ضغط على المنظمة حتى تدرك الحاجة لعملية الإصلاح الإداري؟.

لدى فإن تطبيق عملية الإصلاح الإداري، تحتاج إلى رسم إستراتيجية محددة و وضع رؤى مستقبلية ذات أهداف واضحة، تسهل عملية الإصلاح للوصول إلى التنمية المنشودة. إلا أنه من الصعب وجود إستراتيجية واحدة لعملية الإصلاح الإداري من شأنها أن تطبق في جميع الأجهزة الإدارية في دول وبيئات مختلفة و هذا راجع إلى :

- 1-الإختلاف بين مفكري و مخططي الإصلاح الإداري، الذين يمثلون تيارات مختلفة.
- 2 -الإختلاف و التباين بين القيادات السياسية أنفسهم، و بين تقبل المواطنين لفكرة الإصلاح التي تطرحها هذه القيادات (1).

¹ - أحمد رشيد ، المرجع السابق ، ص 55.

فما تراه القيادات السياسية ضرورة قد لا يراه المواطنون كذلك⁽¹⁾.

3- إختلاف بيئة الجهاز الإداري في المنظمة ، و طريقة التغير من حيث فوقي أو ذاتي ، كل هذا يجعل من واضعي إستراتيجية الإصلاح الإداري يأخذون منحنيات مختلفة ومتباينة .

وقبل الحديث عن إستراتيجية الإصلاح الإداري ، نحاول إبراز أهم التقنيات التي تتعامل مع الجزئيات و البيئة الداخلية للجهاز الإداري.

و من هذه المفاهيم: إعادة التنظيم الإداري ، تبسيط الإجراءات، تقارير الكفاءة السرية، التدريب على العمل، سجل الحضور و الغياب ، المجالس التأديبية ، إصدار النظم و اللوائح، تشكيل اللجان الدائمة، الحوافز المادية الفردية، إحالة القضايا للتحقيق، صناديق الشكاوي، فصل الإدارة عن السياسة، الترقية وفق الأقدمية، مبدأ الثواب و العقاب² .

و نعرض بإيجاز بعض هذه التقنيات :

1. إعادة التنظيم :

يشير مفهوم إعادة التنظيم إلى العمليات و الجهود الهادفة إلى تحسين أداء الجهاز الإداري، من خلال إعداد النظم في الهياكل التنظيمية، حيث توزع الاختصاصات بين الوحدات المختلفة، و الحد من التبعية الإدارية و تحديد طبيعة العلاقات و الاتصالات فيما بين هذه الوحدات، و ذلك يهدف إلى التقليل من تداخل هذه الاختصاصات وتحقيق درجة أكبر من التعاون و التجانس³ . و بالتالي يتم نقل المنظمة من وضعها الحالي إلى وضع أكثر فاعلية في الأداء و تعديل الهياكل بهدف الوصول إلى الأفضل.

¹ - نبيل عبد المولد ، المرجع السابق ، ص 108 .

² - فيصل القحطاني ، المرجع السابق ، ص 31 .

³ - محمد قاسم القريوطي ، المرجع السابق ، ص 15 .

2. تبسيط الإجراءات :

ان استخدام الإجراءات الإدارية في كثير من الأحيان يعقد و يكثر الشكاوي ، و تنقلب إيجابياتها إلى سلبيات، ويصبح من الضروري القيام بدراسة تحليلية لإجراءات المنظمة بهدف تبسيطها¹، فلا يضطر المواطن الى اللجوء إلى المحسوبة لتسهيل عملية الخدمات التي سوف يحصل عليها، و لا يجد نفسه أمام شكل من أشكال الفساد الإداري الذي قد يحدث بينه و بين الموظف صاحب المنصب الذي يسهل له الإجراءات.

ان المراحل التي تمر بها المعاملات و تنقلها بين الموظفين و عدد السجلات المطلوب الرجوع إليها، أو ملاحظتها و خضوعها لعمليات الرقابة و التدقيق ، هذا كله يولد خلل في العلاقة بين الإدارة و المواطن الناتجة عن :

1 . البطء في تقديم الخدمات و عدم تحديد المدة الزمنية لإنجاز المعاملات .

2 . تعدد الإجراءات و طول المسالك التي تمر عبرها القرارات الإدارية .

3 . غياب الموظفين أثناء العمل نظرا للتسيب و الإهمال و اللامبالاة .

4 . عدم الاهتمام بالمطالب والعرائض والشكاوى التي يسديها المواطنون².

إن تبسيط كل هذه الإجراءات و الأمور البيروقراطية، يجعل الناس يعزفون عن تقديم رشاوى لتسهيل هذه العملية هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فإنها لا تفسح المجال للموظف لاستغلال منصبه للقيام بهذه الظواهر السلبية.

والإجراءات الحكومية و الإدارية و سياساتها، يمكن لها بأن تكون عاملا من عوامل تفشي الفساد و إنتشاره، لهذا فإنه من الضروري أن يراعى تبسيط الإجراءات الحكومية و القانونية أو النظام المعتمد والوضوح في المعاملات و يسد الثغرات التي يمكن أن يتسرب منها الفساد.

وأي كانت التقنيات المستخدمة في الإصلاح الإداري، فإنها جميعا تهدف إلى ما يلي:

¹ - فيصل القحطاني ، المرجع السابق ، ص33.

² - محمد قاسم القريوطي، المرجع السابق، ص30.

- تدعيم قدرة الجهاز الإداري الحكومي و رفع مستوى كفاءاته بتحسين موارده المالية .
 - إصلاح الخدمة المدنية في الجهاز الإداري بتعديل اللوائح .
 - مراعاة وحدة المعاملة و تكافؤ الفرص بين العاملين بالجهاز الإداري الحكومي بالحد من الوساطات و المحسوبيات .
 - تعميق مفاهيم اللامركزية الإدارية و تفويض السلطات.
 - تبسيط الإجراءات و تسريع إنجاز المعاملات .
 - تعزيز مبدأ الشفافية و المساءلة.
 - تدعيم مبدأ الرقابة الدائمة .
 - تنظيم التشريعات التي تحدد طبيعة الجهاز الإداري و تحد من إمكانيات تفشي و تغلغل ظاهرة الفساد الإداري .
- أما المدخل الصحيح للإصلاح الإداري بمعناه الشامل فيقوم على ركائز و دعائم أساسية مشتركة تبدأ من الفرد باعتباره محور الإصلاح و هو جزء من المجتمع الكبير و من ثم المؤسسات الإجماعية و التعليمية و التربوية و أخيراً المؤسسات الإدارية .
- لذا فإن الإصلاح الإداري حسب الباحث بمعناه الشامل يحتاج إلى دعم كل من :
- تقبل الأفراد إلى عملية الإصلاح من حيث عملية تغيير هادفة إلى تحسين الجهاز الإداري الذي من شأنه القضاء على الفساد بشتى أشكاله و أنواعه .
 - المجتمع المدني الذي يلعب دوره في بلورة مفاهيم الإصلاح عن طريق نوعية الأفراد وتحسيسهم بجدية التغيير .
 - دور المؤسسات التعليمية و التربوية عن طريق معالجة قضايا المنهج و أسلوب التدريس .

- الجهود الإعلامية لتثقيف المجتمع بكافة أفرادهِ و توجيههِ و غرس القيم الحسنة و الإلزام بالقواعد الأخلاقية الصحيحة في كافة نشاطات الحياة و تعاملاتها ، بإعتبار أن الإداري هو الأساس في عملية و إستراتيجية التنمية الإدارية و التطوير الإداري للقضاء على الفساد.

وانطلاقاً من كل المتغيرات، فنجد من الصعوبة إيجاد إستراتيجية واحدة لعملية الإصلاح الإداري، فقد تتباين من حيث درجة شمولها ، و الأمور التي تركز عليها والمستوى الذي تتم فيه ، و هذا راجع لإرتباط الإصلاح الإداري بعوامل إقتصادية و اجتماعية و سياسية و ثقافية¹ .

فليس هناك استراتيجية واحدة تصلح لكل دولة ، كما أنه في إطار الدولة الواحدة ليس هناك إستراتيجية تصلح في جميع الأوقات و الظروف نظراً لطبيعة و إختلاف المشكلات الإدارية والتنظيمية التي تواجه الجهاز الإداري .

فالأستاذ كمال نور الله يقسم استراتيجيات الإصلاح الإداري الملائمة إلى ثلاث : استراتيجية الثورة الإدارية التي تقوم على إحداث التغيير و الإصلاح المطلوب دفعة واحدة ، و بإرادة منفردة من السلطات ذات العلاقة حيث تتميز هذه الاستراتيجية بأن الأفكار فيها تكون سائحة للإصلاح متقبلة لعملية التغيير، وتكون السلطة قادرة على فرضه ، و كذا تتميز بإبعادها عن الضغوط التي تحدث عن عملية الإصلاح التدريجي فعملية الإصلاح فيها تتم دفعة واحدة غير قابلة للتدرج و التجزئة ، و يتم تحصيل نتائج عملية الإصلاح في فترة زمنية قصيرة .

أما الإستراتيجية الثانية فهي الإصلاح التدريجي التي تقوم على السير في عملية الإصلاح بخطوات متعددة ، بحيث تكون متكاملة فيما بينها ، من أجل تحقيق الإصلاح المنشود ، و ثالث إستراتيجية فهي التخطيط الشامل الذي يتم عن طريق خطة متكاملة أخذاً بعين الإعتبار كل

¹ - محمد قاسم القريوطي ، المرجع السابق ، ص 48 .

الظروف المحيطة بالجهاز الإداري (البيئة الداخلية و الخارجية) و ترتبط بخطة التنمية الاقتصادية الاجتماعية¹.

أما الدكتور قاسم القريوطي فنجدته يتميز بين خمس إستراتيجيات للإصلاح الإداري . بناء على المتغيرات الوظيفية التي تتضمنها كل إستراتيجية و درجة الشمول ، و المواضيع التي تركز عليها و يقول بأن " ما يميز جهود الدولة النامية في عملية الإصلاح الإداري هو التردد و عدم الحسم و عدم الجدية . في إجراء الإصلاحات الإدارية الحقيقية* ، مما يجعل تلك الجهود تدور في حلقة مفرغة في كثير من الأحيان"²

ليخلص بأن إستراتيجية الإصلاح الإداري المناسبة للتطبيق تتكون من العناصر التالية :
- الإنطلاق من التأكيد على البديهيّات و الأساسيات التي تتصل بمفهوم الوظيفة العامة والموظف العام .

- تفعيل القوانين و المبادئ الموجودة التي تحكم شؤون الخدمة المدنية و التي تتصل بأسس التعيين و الترقية و تقسيم الأداء و المساءلة عن الأداء .

- التأكد من وضع الأهداف المبررات الموضوعية الخاصة بالأجهزة الإدارية للمسؤولين و العاملين على مختلف المستويات .

- الالتزام بإتباع الشفافية و الوضوح في عمل الأجهزة الإدارية.

¹ - كمال نور الله ، البيروقراطية و التغيير ، سوريا دار الأطلس للدراسات و الترجمة و النشر ، ط ، 1992 ، ص 94 -

* لخص محمد قاسم القريوطي استراتيجية الإصلاح الإداري في 5 استراتيجية

- التركيز على النواحي التنظيمية والهيكلية

- استراتيجية الإصلاح من خلال إنشاء أجهزة التفتيش والرقابة

- استراتيجية الاعتماد على الشفافية والوضوح كمدخل للإصلاح

- الاستراتيجية التي تقوم على تحرير إدارة العامة من بعض المسؤوليات والتحول إلى آليا اقتصاد السوق .

- الاستراتيجية المتكاملة للإصلاح الإداري

² - لمزيد من التفصيل حول استراتيجيات الإصلاح الإداري انظر : قاسم القريوطي ، المرجع السابق ، ص 49-55

- عمل المسوحات اللازمة و القيام بال جولات الميدانية للتعريف على رضا الجمهور عن مستوى الخدمات للمواطنين و إتخاذ الإجراءات اللازمة لتصويب الخلل .
 - تشجيع المشاركة الشعبية و مؤسسات المجتمع المدني .
 - تمكين المواطنين من التصرف و القيام بالمبادرة الإدارية للتطوير و الإصلاح.
 - مواكبة المستجدات المحلية و العالمية التي تؤثر على عمل الأجهزة الإدارية¹
- كل هذه المتغيرات التي قدمها قاسم القريوطي تدخل ضمن ما أسماه بالإستراتيجية المتكاملة للإصلاح الإداري.

في حين يرى أحمد صقر عاشور بأن هناك أربع إستراتيجيات للإصلاح الإداري وفق معيار نطاق و درجة الشمول و هي:

- 1 . إستراتيجية الإصلاح الجزئي التي تركز على قلة من العناصر و على عدد محدد من المنظمات
- 2 . إستراتيجية الإصلاح الأفقي بتركيزها على أغلب المنظمات الحكومية مثل توصيف أو تصحيح سلم الأجور و المرتبات .
- 3 . إستراتيجية الإصلاح الشامل و تطبق دفعة واحدة على نطاق شامل .
- 4 . إستراتيجية الإصلاح الإقطاعي التي تعتبر تمهيدا لتغيير و تطوير شامل في أنظمة الإدارة الحكومية² .

عموما و كما تبين بأن إختلاف الإستراتيجيات راجع لعدة عوامل ، و من الصعب بما كان إيجاد أو تطبيق إستراتيجية للإصلاح الإداري على جهاز إداري لدولة ما تكون قد نجحت في دولة أخرى مغايرة ، فلا الظروف و لا البيئة يمكن لها أن تكون متشابهة المجالات التي تشملها و

¹ - نفس المرجع، ص 59

² - أحمد صقر عاشور (إصلاح الإدارة الحكومية أفاق إستراتيجية الإصلاح الإداري و التنمية الإدارية العربية في مواجهة التحديات العالمية) القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، 1995 . ص 17 - 25 .

سوف يحاول الباحث فيما يلي تقديم عملية الإصلاح الإداري للقضاء على التخلف و الفساد الإداري .

فبرامج الإصلاح الإداري تتوقف على الإدارة الواعية و القيادة الإدارية الفاعلتين، و خبراء الإصلاح بالإضافة إلى درجة مساهمة القيادة السياسية العليا و تقبل المواطنين لفكرة التغيير و قبل كل ذلك الإحساس بجدية عملية الإصلاح الإداري وفق إستراتيجية متكاملة تقوم على رؤية و واضحة للعوامل التي تستدعي الإصلاح و تفهم مؤشرات الخلل و الفساد الاداري لنصل في الأخير إلى التنمية الإدارية لجميع الأجهزة والهياكل الحكومية في الدولة .

المطلب الأول: إعادة هيكلة الجهاز الحكومي :

إن الهدف من إعادة هيكلة الجهاز الاداري الحكومي هو ملائمتها مع الاستراتيجيات التنموية الجديدة وفق البرامج والسياسات المنبثقة منها وذلك من خلال تطوير وإصلاح المراكز الاستراتيجية العليا في الحكومة نظرا لبطء العمليات والإجراءات داخل هذا الجهاز الحيوي مما يؤثر سلبا على مسار التنمية لدى وجب إصلاح كل القصور المتعلقة به وذلك عن طريق إعادة تنظيمه على النحو الملائم لعصر التنمية بإستهداف المعلومات القائمة والمتمثلة في التفتت التنظيمي وتعدد الاختصاصات في السياسات التنموية .

وإعادة هيكلة التنظيم الحكومي تتم من خلال تقليل عدد الوزارات والمنظمات الحكومية المركزية¹. وإعادة تدريب الإطارات الكفئة وفق التفاعلات الجديدة والتغيرات المستخدمة مما يحصر ويقلل مجالات وفرص الفساد داخل هذه التنظيمات وهذا ينتج عنه التقليل في النفقات التي تتكبدها أثناء عملية تقديم السلع والخدمات ، وهذا عن طريق دمج الأجهزة المتشابهة في الاختصاصات وتجميعها في وحدات واحدة²

¹ - أحمد رشيد ، المرجع السابق ، ص 43 .

² - قاسم القريوطي ، المرجع لسابق. ص 49

وهذا ما يسمى بخفض أو ضغط حجم الجهاز الحكومي ، وهو أحد أهداف إعادة التنظيم الهيكلي الإداري والوظيفي بحيث يتم الإبقاء على الضروري منها الذي يلزم لاداء أدوار الجهاز الإداري¹. مما يضمن استخدام أمثل لموارد المجتمع ، والتقليل من التكاليف ، وسد الثغرات والفرص أمام انتشار ظاهرة الفساد الإداري عن طريق تبسيط الإجراءات ، والتخلي عن الموظفين عديمي الخبرة والاختصاص

ففي دراسة لحالات الإصلاح الإداري لبعض الدول أوضحت نجاح الصين في خفض عدد أجهزة المجالس الحكومية من 100 إلى 61 مجلس ، كما تم تخفيض عدد الأجهزة الإدارية التابعة للحكومة ومسؤولياتها ، كما تم إتخاذ عدة تدابير تنفيذية للسيطرة على حجم الوظائف جراء :

- إزدواجية الوظائف وتدخل نطاق الاختصاص ،
 - وجود إجراءات فضفاضة وبالية تسبب البطء في إنجاز المهم بتكاليف عالية.
 - وجود ثغرات في الإجراءات الإدارية تؤدي إلى صعوبة المحافظة على الموضوعية والمساءلة والشفافية في عملية صنع لقرارات.²
- وبالإضافة إلى ضغط والتقليص من الجهاز الإداري الحكومي هناك أيضا الاهتمام بالعنصر البشري ، بمدى رغبته في العمل وميولاته ودرجة الرضا عن العمل ونوعية المهارات الموجودة لدى الأفراد العاملين لتوزيعها على الوظائف في المنظمة ، وأنماط السلوك داخل العمل ، بالإضافة إلى دراسة الموارد والإمكانيات التي يمكن أن توزع فيها الموظفين حتى لا يحدث إكتضاض في مناطق وفراغ في المناطق أخرى .

لدى لا بد من تحسين الموظفين بعناصر التغيير الجدية وذلك عن طريق :

1/ ضرورة شرح الإجراءات الجديدة لجميع الموظفين لتحسين سير العمل .

¹ - أحمد صقر عاشور، المرجع السابق. ص 64

² - المنظمة العربية للتنمية الإدارية (تجارب عالمية في الإصلاح الإداري) ، المرجع السابق . ص 25

2/ ضرورة التعرف طبقا للنظام الجديد ووفقا للمتطلبات واللوائح الموضوعة .

3/ تقديم الخدمة بطريقة جيدة ، وبصورة ملائمة ودقيقة في الوقت المناسب¹

كما لابد من تنظيم عمليات سير العمل سعيا لإلغاء الخطوات التي لا ضرورة لها .
وتمكين المواطنين من إنجاز أعمالهم بسهولة ويسر ، ومن موقع واحد بدل الانتقال إلى إدارات مختلفة ومتنوعة ، وغرس في نفوس الموظفين أهمية العمل والعميل والسعي لإرضائه .

عموما يتطلب إعادة هيكلة الحكومة مايلي :

أ- الإبطاء في زيارة عدد الموظفين العموميين .

ب - إلغاء الوظائف عند تقاعد شاغليها ، مع تشكيل لجنة للنظر في المناصب الجديدة

ج - إعادة توزيع أو تقليص بعض المهام المعينة ، كأعمال الصيانة والنظافة والأمن والنقل.

د- تشجيع مشاركة القطاع الخاص في تقديم خدمات التعليم والتدريب والرعاية الصحية .

هـ- مراجعة المهام الرئيسية للهيئات الحكومية وإعادة توجيه العمل بحيث يتم التركيز على الأنشطة الأساسية للهيئة²

المطلب الثاني: إصلاح نظام الخدمة المدنية :

يتمثل إصلاح الخدمة المدنية باعتبارها آلية من آليات الوظيفة العامة للجهاز الإداري الحكومي في تحسين الرواتب وظروف العمل مقابل امتناع المسؤولين عن أخذ الرشاوى، ويتم تسريح كبار المسؤولين الفاسدين من مناصبهم والحفاظ على الجهاز الإداري بصورة نظيفاً³، فجهود الإصلاح كافة تعتمد بصورة كبيرة على إصلاح الخدمة المدنية ، لأن تطوير وترشيد ورفع كفاءات وتحسين الأساليب العمل من تدريب وترقية وتحديد الأجور والرواتب أضحت ضرورة حتمية تقع على هذا الجهاز (الخدمة المدنية) . لهذا حظي مفهوم الخدمة المدنية بأهمية

¹ - نفس المرجع السابق ، ص 298.

² - نفس المرجع ، ص 290.

³ - سوزان . روز أكرومان ، المرجع السابق ص 383 .

كبيرة لارتباطه الوثيق بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية الشاملة التي تحتل المكانة الأولى بين مشاغل العالم ، و لا سيما الدول النامية ، خاصة بعد تولى الجهاز الاداري بالدولة مهمة ومسؤولية التنمية لها وتحقيق النتائج المتوقعة من التغيرات الهيكلية والاصلاحات الإدارية الأخرى ، والتي تتوقف على إصلاح نظام وممارسة الخدمة المدنية وعلى مدى كفاءته باعتباره العمود الفقري للجهاز الاداري¹

فعملية إصلاح الهيكل الوظيفي الذي يضبط عملية إدارة العنصر البشري المحرك الأساسي في الجهاز الاداري ، وهو محور التنمية فهي عملية في غاية الأهمية بما كان ، لارتباطها بتفعيل الخدمة والوظيفة ، بالنظر إلى تطوير فلسفة الإصلاح الاداري.

وفي هذا المجال قامت أجهزة الخدمة المدنية في البلاد العربية بأنشطة متنوعة واعتمدت على أساليب مختلفة لتحقيق الإصلاح الاداري وتحقيق التنمية الإدارية²، وشملت عدة وظائف وإجراءات للسعي لإخراج الإدارة العامة من مأزق الفساد الاداري بالاهتمام بالموظف وطرق وأساليب علاج هذه الظاهرة ، ويتم ذلك عن طريق :

* تقنين وترشيد النظم خلال إصدار التشريعات المعدلة أو المصلحة لتنظم العاملين من حيث الاختيار والتعيين والرواتب والترقية والتقاعد والتأمينات .

* إجراءات إصلاح تنظيمية تتضمن بناء المنظمات وتطويرها

* تحديد التدرج الوظيفي والسلطوي للمؤسسات ووصف الاختصاصات³

● القيام بعملية توصيف الوظائف بإعتبارها الوحدة الأساسية في عملية التنظيم الاداري وهو بمثابة وصف تحليلي لما تشمله الوظيفة من واجبات ومسؤوليات ، وأساليب في العمل

¹ - نبيل عبده المولد . المرجع السابق ، ص 129

² - إبراهيم سعد الدين ، مستقبل التنمية الإدارية في الوطن العربي ، مجلة عالم الفكر ، الحلية 20 العدد 2 ، 1989 ، ص

³ - نفس المرجع والصفحة .

ومعدلات الأداء ، وما يحيطها من إمكانيات ومعوقات ومخاطر وأضرار يتعرض لها شاغلها سواء كانت مادية أو معنوية وكذا تحديد المهارات

● والصفات التي يجب أن يتميز بها الشخص الذي يتولى الوظيفة⁽¹⁾، وعلى اثر ذلك تتم عملية تقييم الوظيفة وتحديد الأجر الذي يتقاضاه شاغلها ، وفق التقييم والترتيب الذي حصلت عليه الوظيفة.

* إصلاح سياسة التوظيف عن طريق إدماج الرجل المناسب في المكان المناسب وفق مراحل يخضع لها، من اختبار و مقابلة وتعيين وفق المؤهلات التي يمتلكها ، وهذا للقضاء على ظاهرة المحسوبية والمحابة في عملية التوظيف وهذا يضمن :

1- المساواة الوظيفية عن طريق اسناد الوظيفة أو الموقع لمن يستحقه ، وفي هذا يقول ابن تيميه بأن من عين شخص وهو يرى بأن هناك أصلح منه لأجل قرابة أو صداقة أو موافقة في مذهب أو بلد أو طريقة أو جنس أو رشوة يأخذها منه من مال أو منفعة أو غير ذلك من الأسباب فقد خان الله والرسول والمؤمنين ودخل فيما نهى عنه⁽²⁾، في قوله تعالى (ياأيها الذين آمنوا لا تخونوا الله والرسول وتخونوا أماناتكم وانتم تعلمون) . الآية 27 من سورة الأنفال

2- الجدارة والاستحقاق في تولي المناصب .

3- الدوام والاستمرارية في الوظيفة العامة .

* تطوير نظام الحوافز في الخدمة المدنية والحوافز نوعان : مادية وتتمثل في الرواتب العلاوات السنوية التشجيعية ، الترقية ، وتمنح الرواتب مثلا، عن طريقة درجة الصعوبة والمسؤولية في مهام الوظيفة ، والترقية عن طريق الكفاءة ودرجة التقديرات التي يحصل عليها الموظف ، أما الحوافز

(1) - نبيل عبد المولد نفس المرجع السابق ، ص 131

(2) - تقي الدين بن تيميه ، (السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية) الجزائر : قصر الكتب (ن) ص 120

المعنوية ، وتتمثل في بيئة العمل ، العلاقات فيما بين الرؤساء و المرؤوسين ⁽³⁾ (العلاقات الإنسانية) وبين الموظفين أنفسهم إلى غيرها من الحوافز المعنوية .

ويتم إصلاح الأجور عن طريق :

1) - المساواة في الأجور في القطاع العام داخل نفس الهيئة وفي الاختصاصات المتشابهة فيما بينها .

2) - الزيادة في الأجور بما يضمن سد الحاجيات الموظفين هذا يولد لديهم عزوف عن طريق قبول الرشاوي لغرض الحاجة خاصة في القطاعات الحساسة كالقضاء ، والوزارات لغرض تسهيل المشاريع الكبيرة .

3) محاولة رفع الأجور في القطاع العام وتقريبه من نظرائه في القطاع الخاص ، وذلك لتحقيق العدالة الاجتماعية بينهما وضمان استمرار تدفق الأشخاص من أصحاب الكفاءة العالية على القطاع العام ⁽¹⁾

4) - الربط العضوي بين الحوافز وتقييم الأداء ، ووضع الضوابط الكافية لتطبيق الموضوعية في تقييم الأداء .

* تدريب وتكوين الموظفين في الخدمة المدنية

المطلب الثالث: تطوير وتفعيل القوانين والتشريعات :

إن أغلب الدول النامية لديها تشريعات في مجال الإصلاح الإداري للقضاء على ظاهرة الفساد ، وهي منقولة في الغالب من الدول المتقدمة في هذا المجال ، لكن المشكلة الأساسية في تفعيل هذه القوانين والتشريعات الموجودة فلو طبقت لما آلت إليه الأجهزة الإدارية الحكومية من خلل

⁽³⁾ - أحمد الحميدان ، (الحوافز هل هي وسيلة فعالة لزيادة الإنتاجية) مجلة الإدارة ، العدد 51 ، 2004 ، ص 49 .

⁽¹⁾ - المنظمة العربية للتنمية الإدارية (تجارب في الإصلاح الإداري) ، المرجع السابق ص 292 .

وتخلف إداري ، وهذا راجع لانعدام الممارسة والتطبيق في الغالب ، فيتم تجاوزها وجعلها مجرد قوانين جامدة داخل الدفاتر⁽²⁾،

فلذا يجب ان تتوفر الإرادة ، وقوة الردع الكافية من أجل السهر على تطبيق القوانين ، وهذا يلتزم وجود إرادة سياسية لمصلحة الوطن وأهمية الصالح العام وتفضيله على المصلحة الخاصة ، ويتم ذلك عن طريق القيام بجولات ميدانية للتعرف على مستوى الخدمات المقدمة ، وكذا الحرص على تطبيق القوانين على مخالفيها ، وهذا ينشر المعرفة وخلق روح الإقبال على احترامها لدى الجميع وتكوين الأفراد الذين يعملون بروح جماعية وبأسلوب بسيط¹، فالنصوص القانونية غير قادرة وحدها لإحداث التغيير ما لم يكون هناك تكاثف للجهود من مجتمع مدني ، وإعلام واعى ينشر الحقائق ، وكذا العلاقات التي تنشأ بين العاملين أنفسهم وهو ما يطلق عليه بالتنظيم الغير رسمي (العلاقات الأساسية) ولهذا فالوظيفة التشريعية عليها بسن جميع القوانين التي توجد الأطر والمؤسسات الفعالة لمكافحة الفساد وتطوير الإدارة العامة .

ومن هذه القوانين :

- 1) - القوانين التي تحدد المعايير الدقيقة في الحالات التي تشكل فيها الأعمال الفساد جرائم أو مخالفات تقع ضمن المحاسبة القضائية ، من رشوة و تبييض الأموال العامة ، واستغلال السلطة .
- 2) - القوانين التي تؤمن شفافية العمل بما فيها القوانين المتعلقة بالإعلام ، وتعزيز الصحافة بهدف الوصول إلى المعلومات العامة بدون أي قيود وضغوط.
- 3) - القوانين التي تهدف إلى تنمية الإدارة العامة ، وهيكلتها بما فيها (التعيين الترقية وإنهاء العمل .) وتحديد وسائل عملها (خاصة تبسيط الإجراءات الإدارية وتحديد أصول صارمة بالنسبة للمشتريات العمومية وإدارة الأموال العامة) بشكل يقي المواطن والدولة من أعمال الفساد .

(2) - قاسم القريوطي، المرجع السابق ، ص 62 .

¹ - نبيل عبده المولد، المرجع السابق ، ص 127

4) - القوانين التي تعزز الشفافية ومكافحة الفساد ، وتشجيع المجتمع المدني والأفراد على الانخراط الفعال في مكافحة الفساد .

5) - القوانين التي تعزز الهيئات الرقابية القضائية والإدارية المختلفة المسؤولة على حسن تطبيق القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد والحرص على عدم تدخل السياسيين في عمل الإداريين¹

المطلب الرابع: تدعيم الشفافية والمساءلة :

لابد لمؤسسات الدولة وإدارتها من اعتماد مبدأ الشفافية الذي يعني توفير المعلومات بشكل مكشوف لدراساتها ، وتوظيف نتائجها ، ويجب أن تكون المعلومات دقيقة وواضحة وصحيحة ، وشاملة لا تستثني أي قطاع من قطاعات الدولة⁽²⁾.

فالشفافية هي الأسلوب العلمي لمكافحة الفساد ، وهي آلية عمل للكشف عن الفساد ، وتعيين مواقعه و تبيان أماكنه .

وقد عرفها الباحث صلاح زرنوقة " بأنها آلية الكشف عن الفساد بأن يكون الإعلام والإعلان من جانب الدولة عن أنشطتها كافة في التخطيط و التنفيذ " ⁽¹⁾ فالإعلام يلعب دورا كبيرا في إبراز الحقائق والمساهمة في الكشف عن العمليات التي تحدث إذا توفر شرط الشفافية لدى الأجهزة الإدارية للدولة .

أما المساءلة فهي من معايير الإدارة الحكومية السليمة والتي تتطلب سيادة القانون والرضوخ له ، وتوافر الحريات والشفافية الدائمة كي تكون فاعلة وحقيقية ، وهدفها الرئيسي الالتزام بالقوانين وضمان الاستقامة والتحلي بالمسؤولية ومكافحة الفساد ، والتلاعب والعجز

¹ - برلمانيون عرب ضد الفساد " دور البرلمان في مكافحة الفساد واقع وتجارب من العالم العربي "

[http // www . arpacnetwork . org / role . doc](http://www.arpacnetwork.org/role.doc)

⁽²⁾ حسين درويش العدلي " إدارة المجتمع والدولة، المضمون والشكل "

HHTTP : // WWW . ANNABAA . ONG . COM .

(1) - فوزي نصر " هل الشفافية ضرورة للقضاء على الفساد "

HTTP :// WWW . REZGAR . COM / DEBAT / SHOW . ART

وسوء استغلال المنصب، ويشترط فيها بأن تكون شاملة وملزمة لكافة المسؤولين والمؤسسات تطبيقاً للعدالة وضمان للتطوير⁽²⁾.

والمساءلة الإدارية بمعناها آياً بأن تكون الإدارة العامة موضع مساءلة بشكل مستمر ليس فقط سياسية/ وزارية ولكن بشكل عام من مجتمعية وبشكل ضروري داخلياً¹

وموضوع مكافحة الفساد يهتم به جميع المنظمات الدولية المختصة في هذا المجال من بينها البنك الدولي الذي وضع إستراتيجية لضمان الشفافية والنزاهة والمساءلة الإدارية سواء داخل البنك ، أو بالنسبة للمتعاملين معهم من المجتمع الدولي.²

بالإضافة إلى المنظمة الدولية للشفافية التي سبق وأن تكلمنا عنها في الفصل الأول التي تسعى إلى محاربة ظاهرة الفساد في الدول، عن طريق تقديم مؤشرات وفهرس إدراك الفساد، هذا فضلاً عن التقارير التي تصدرها سنوياً وترتيب الدول الأكثر فساد في العالم ، وتحاول تفعيل الشفافية في التعاملات سواء التجارية أو داخل الأجهزة الحكومية ذاتها³.

ومن جهته يعرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المساءلة، على أنها الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصالح، حول كيفية استخدام صلاحياتها وتصريف واجباتهم والاختار بالانتقادات التي توجه لهم، وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم قبول المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش⁴، وقد قام هذا البرنامج بتقديم مشروع للمساءلة والشفافية في القطاع الحكومي في المنطقة العربية وهو دراسة تقنية مقارنة يهدف إلى مساعدة الحكومات الوطنية في الدول المشاركة، وغيرها من الدول الأخرى في المنطقة العربية، و إلى تحسين قدراتها المؤسساتية، لتعزيز الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي، حيث ركزت الدولة

(2) - حسين درويش العادلي ، المرجع السابق .

¹ - أحمد رشيد ، المرجع السابق ، ص 32 .

² - طه الشريف (من هنا يبدأ الإصلاح السياسي) مصر : مطابع الأهرام الطبعة الأولى . 2003 . ص 49 .

³ - بيتر أيجن ، المرجع السابق

⁴ - حسين درويش ، المرجع السابق

على ثلاث وظائف، وهي الإدارة المالية ، إدارة الموارد البشرية، وإدارة المعلومات ، بالإضافة إلى وضع جملة من القضايا لحل المسألة والدراسة والنتيجة النهائية لهذه الدراسة، هي ان المسألة والشفافية تساهم في تحسن الأشخاص العادين في المنطقة العربية ،ومن خلالها أيضا يتمكن من اتخاذ قرارات افضل وإستخدام يتميز بالعقلانية للموارد الحكومية ويساهم في حكم أفضل وفي التنمية المستدامة للموارد البشرية على المدى الطويل.¹

ويعتبر هذا التقرير تحليلا نوعيا لحالة الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي في المنطقة العربية ، وهو يخدم مقارنة السياسات والممارسات في الدول الست التي كانت قيد الدراسة ، وهي (الأردن ، لبنان ، المغرب ، السودان ، تونس اليمن)

-اللامركزية الإدارية :

حيث أن نظام الإدارية المحلية اللامركزية وسيلة هامة لدعم تخصيص الموارد العامة بشكل أكثر كفاءة ، وذلك بسبب قرب الإدارة المحلية للشعب ،وبالتالي استجابتها بصورة أكبر للتفضيلات المحلية ، من الخدمات العامة.²

حيث تتولى الحكومة عملية النمو الاقتصادية للتخطيط الشامل ، وتتولى الإدارات المحلية عملية التنفيذ والتسيير كل حسب قطاعه، لان إستمرار الطابع المركزي الشديد للإدارة في الجهاز الإداري للدولة، يساهم في تعطيل الطاقات والكفاءات، وسرعة إصدار القرارات ويضعف مجال بروز صف ثان من المديرين القادرين على أخذ المبادرة في العمليات التنموية.³ والبديل هو نظام اللامركزية الإدارية الذي يعتبر ضرورة سياسية واجتماعية واقتصادية نستطيع من خلالها حفظ خصوصيات المجتمعات، ويسهل عمليات التطور من خلال توافر على

¹ - برنامج الأمم المتحدة الانمائي ، المكتب الإقليمي للدول العربية حول الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي في بلدان عربية مختارة بسياسات وممارسات ، الأمم المتحدة ، 2004 ص 8-15

² - تشونغ هيون رو ، (الإصلاح الإداري وتجربة التحول في كوريا) المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، 1988 . ص

³ - إبراهيم سعد الدين، المرجع السابق ، ص 74

دعائم آلام والسلامة ويسهل عمليات التطور من خلال توافر على دعائم الأمن والسلامة والانسجام والتعايش ، وهي الوسيلة التي يتحقق من خلالها مشاركة الشعب بفعالية في شؤون وأمور الحكم والبدء في إصلاح أجهزة الدولة الإدارية من خلال تقنين قواعد هذا النظام الذي يؤدي إلى تنوع أساليب النشاط الإداري وتبسيط إجراءاته ، هذا فضلا عن قربته من المحيط الذي فيه عمليات التنمية.¹

إن اللامركزية الإدارية، عملية تنتقل بموجبها السلطات والعمليات التنفيذية إلى هيئات حكومية على المستوى المحلي، وهي تقوم على فكري التنازل والتفويض، وهي ضرورة تنضيمية بذاتها كونها الأقدر على بناء القدرات الإدارية والمؤسسية المحلية على مستوى البلاد من خلال سماحها وتعزيزها للمشاركة والمساءلة ، والشفافية، وهي الأقدر على النهوض بالاستحقاقات التنموية والتطور ، إذ لم تعد الإدارة المركزية قادرة على إدارة العمليات التطويرية بنواحيها كافة ، ان باستطاعة الإدارات المحلية أن تكون أكثر تجاوب وتكيفاً مع الأوضاع المحلية ، الأمر الذي يؤدي إلى النمو والتقدم السريع.²

ولضمان تحقيق أكثر فاعلية للنظام اللامركزية يتطلب مايلي :

1- توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة وبين الهيئات المحلية وقصر دور الأجهزة المركزية ومنها الوزارات على التخطيط العام، ووضع السياسات العامة.³

2- التدرج للانتقال من المركزية إلى اللامركزية، وضرورة المساهمة الحقيقية والفعالة لمؤسسات المجتمع المدني، والقطاعات الاقتصادية الخاصة لإنجاز التحولات الإدارية نحو اللامركزية .

¹ - نبيل عبد المولد، المرجع السابق، ص 141.

² - حسين درويش العدلي ، المرجع السابق .

³ - نبيل عبد المولد، المرجع السابق ، ص 141

3- تفويم القدرات الإدارية والمالية على مستويات الدنيا للحكومة تعد عملية لا غنى عنها من أجل تحقيق اللامركزية¹، من خلال توسيع صلاحيات أجهزة الإدارات المحلية في فرض الضرائب والرسوم في إطار ضوابط ورسوم مركزية ، بالإضافة إلى مدها بالكفاءات الإطارات البشرية الكفاء²

4- صياغة قوانين وتشريعات تبرز دور التنظيمات اللامركزية واختصاصاتها ، وكل ما يتعلق بالمهام الموكلة إليها مع وضع نظام رقابي جيد ومرن بهدف التحقيق من إدارة رشيدة ومسؤولة للموارد المتاحة .

5- تكوين لجنة وظيفتها التنسيق بين الإدارات المحلية وتحديد الأقاليم ، وطريقة تقسيم المناطق المحلية بحيث يتم توزيع الموارد والطاقات حسب طبيعة وأهمية المنطقة .
- تفعيل الرقابة الإدارية :

لا بد من سياسة رقابية، من شأنها أن تحد من انتشار ظاهرة الفساد الاداري، في الأجهزة الإدارية الحكومية، عن طريق تفعيل آليات الرقابة والمساءلة التي تضعها الهيئات الرقابية في الحكومة لان إعادة صياغة الفكر الرقابي، اصبح ضرورة ملحة من أجل تقويم وتقييم الأداء الحكومي، من أجل القضاء على الفساد ورفع الكفاءة والإنتاجية ، وهذه السياسة الرقابية تتمثل في:

1- تحديد الأجهزة اللازمة لعملية الوقاية من صور الفساد الاداري ، وأسس تطوير الأجهزة القائمة بالرقابة والمتابعة لتمكين من القيام بدورها في عملية التنمية لأجهزة الرقابة الإدارية ، والمتابعة والمحاسبة لنشاط الإدارات العاملة في نطاق تنظيمات الإنتاج والخدمات، سواء من حيث التدريب أو المحاسبة ،أو الرقابة والضبط لحالات الفساد الاداري .

¹ - تشونغ هيون رو ، المرجع لسابق. ص 185

² - أحمد صقر عاشور، المرجع السابق. ص 84

2- تحديد احتياجات الأجهزة العاملة في المجال الرقابة الإدارية والمحاسبة سواء على مستوى المجتمع أو دخل تنظيمات قطاعات الإنتاج والخدمات الفنية والتنظيمية والمالية حسب الدور الموكل لكل من الأجهزة الإدارية المعنية بالوقاية من الفساد الإداري والحد منه¹.

3- القيام بعمليات التفتيش الإداري، عن طريق فحص مسار تنفيذ البرامج الحكومية، وتقوم تلك البرامج استناد على ما يتم جمعه من وقائع وأدلة أثناء عمليات الفحص²

4- ممارسة الرقابة القضائية من طرف جهاز العدالة ، الذي ينبغي ابرز مكانته ودوره في مكافحة الفساد .

5- تفعيل دور وسائل الإعلام والصحافة، في المجال الرقابة والنوعية، و ضد الفساد عن طريق تقديم كل الوسائل المادية والقانونية لإنجاز دورها الأساسي والمتمثل في الرقابة وتحسين الرأي العام.³

6- تقويم دور المؤسسات البرلمانية وتطوير الإدارات الذاتية والعمل على مكافحة الفساد خاصة في الجهاز الإداري العام والجزء المتخصصين الذين يعاونون النواب واللجان النيابية في أعمالها التشريعية والرقابية.⁴

كما تشمل الرقابة أيضا (الرقابة المالية) بتحديد السياسات المالية وتطويرها وإصلاح نظام الموازنة المالية العامة ، وقانون نظام المحاسبة الحكومة والقانون المتعلق بمسؤوليات الموظفين الماليين ، وقانون الميزانية أساس لان هذا الجانب يعتبر من بين الثغرات التي يستغلها الموظفين في الاختلاسات وسرقة المال العام ، خاصة في الإدارة الضريبية التي تعد من الإدارات الهامة، حيث تمثل إيراداتها الجانب الأهم والأكبر في موازنة الدول النامية ، والدول المتقدمة على حد . ونظر

¹ - علي شتا ، المرجع السابق ، ص 179

² - يو كزكا نيكو (، جهود الإصلاح الإداري في اليابان)، المنظمة العربية للتنمية الإدارية 1998 - ص 114 .

³ - محمد حليم لم . المرجع السابق 164

⁴ - برلمانيون عرب ضد الفساد ، المرجع السابق .

لهذه الأهمية لابد من استحداث نظم يتم إنشاء قواعد بيانات لكافة المهولين في مجالات الضرائب وحتى تباعد الإدارة الضريبية بقدر الإمكان من التقدير الحكمي والجزافي الذي يفتح الباب على مصراعيه للفساد.¹

المبحث الثاني: التطوير الإداري

بعد استعراض الإصلاح الإداري وتقنياته ودوره في تحسين وتعديل وتبسيط الإجراءات ، وتركيزه على البيئة الداخلية، وعلى تعديل الأخطاء التي يسببها الفساد نركز في هذا الجزء على التطوير الإداري، الذي يعتبر أحد أساسيات التنمية الإدارية واستراتيجية من استراتيجياتها في تحسين وتطوير الجهاز الإداري . سواء أكان حكوميا او قطاع خاصا لهدف الحد من التخلف والخلل الإداري، فالتطوير الإداري يعد سمة من سمات العصر، وينطلق من تطوير المديرين والمنظمات والنظم بإحداث تغييرات شاملة على الجهاز الإداري ككل، فالتقدم الإداري مرهون بمدى جدية الإدارة، وتقبل أفرادها لفكرة الإصلاح والتطوير للوصول إلى تنمية شاملة تخدم الصالح العام وتساهم في رفاهية الشعوب .

المطلب الأول: مفهوم التطوير الإداري

يعتبر مفهوم التطوير الإداري أهم التقنيات الحديثة ، في معالجة الاعوجاج الإداري والفساد كحد خطوات التنمية الإدارية وكمرحلة من مراحل الوصول إليها ، لان (التنمية والإصلاح ، والتطوير) كلها مفاهيم متلازمة مندمجة مكاملة لبعضها البعض وتمثل نظرة تنظيمية فاحصة لاقامة الوسائل الكفيلة لمعالجة مشكلات الإدارة بما يحقق أهداف السياسة العامة للدولة بأقصى كفاءة ممكنة .

¹ - نبيل عبده المولد ، المرجع السابق ، ص 144

فالتطوير الإداري يعرف حسب أحمد رشيد بأنه تلك العملية الإدارية الهامة التي يمارسها رجل الإدارة في أي منطقة وعلى أي مستوى تتمثل في العمل بأسلوب علمي ونشاط تطويري يؤدي إلى الغش المستمر في الإدارة.¹

ويعرف محمد قاسم القريوطي التطوير الإداري على أنه التحسن المستمر في أداء الإدارة من خلال اتباع الأساليب العلمية وعلاج المشكلات التي تظهر، وعدم القدرات الإدارية⁽¹⁾ والتطوير الإداري يعني القيام بقصد وتصميم وتعيين بتغيرات إدارية معينة إزاء حالات مقاومة داخل جهاز إداري معين⁽²⁾ كما عرفت نشرات الأمم المتحدة التطوير الإداري بأنه ، الجهود المصممة خصيصا لتحقيق تغيرات أساسية في نظام الإداري العامة خلال عمليات تطويرية شاملة أو على الأقل خلال الإجراءات لتحسين واحد أو أكثر من مكوناته الأساسية مثل الهياكل الإدارية والأفراد والإجراءات⁽³⁾ ...

فهذا التعريف يبرز أهمية عملية التغير في الجهاز الإداري سواء في أحد أجزاء له أو في غالبية الجهاز ، وأحداث التغير بمراحل ودراسات تطويرية تتركز على الأساليب العلمية المدروسة الكمية والكيفية.

وترتبط مفاهيم التطوير والتغيرات بالسلوك التنظيمي والذي يعني دراسة سلوك الإنسان الرسمي وغير الرسمي في التنظيمات الاجتماعية من أجل تحصيل أكبر قدر من المكاسب سواء عن طريق رفع معنويات بالعلاقات الإنسانية الموجودة داخل الجهاز الإداري . الوعي طريق تأصيل القيم الإيجابية وتغيير الاتجاهات السلبية التي تؤثر عليه لان فهم سلوك الفرد داخل

¹ - أحمد رشيد ، المرجع السابق ص3

(1) - محمد قاسم القريوطي ، المرجع السابق، ص 16

(2) - فيصل القحطاني ، المرجع السابق ، ص 51

(3) - نفس المرجع ، ص 52

المنظمة هو أساس التطوير الإداري ومن ثم محاولة تغيير هذا السلوك ، وتمرينه وجعله لصالح أهداف المنظمة سواء الخدماتية، أو الإنتاجية (4)

وعرف التطوير الإداري أيضا بأنه عملية سياسية صممت لتنظيم العلاقات بين البيروقراطية والعناصر الأخرى في المجتمع من جهة وبين عناصر البيروقراطي نفسها من جهة أخرى .

ومعناه البسيط أن التطوير الإداري يقتضي تغير بعض الإصلاحات البيروقراطية ، ومعناه الشامل فإن تأسيس التطوير الإداري يعني الزيادة والإبداع وإنشاء العلاقات الجديدة بين الوظائف والتنظيمات الهيكلية الحكومية لزيادة قرارات الجهاز الإداري من أجل الوصول إلى الهدف النهائي وتحقيق السياسة العامة المرسومة للدولة (1).

فالتطور الإداري يعني بالبيئة الخارجية للجهاز الإداري والداخلية في آن واحد فهو يربط العلاقة الموجودة بين الأجهزة فيما بينها من جهة ، وبين الأجهزة والمجتمع الخارجي من جهة أخرى، بهدف إعطاء أكثر فاعلية للمنظمة . وتحقيق أكبر رضا للمواطنين والأفراد فالتطوير الإداري يتم في ظل تكامل الترتيبات الإدارية الضرورية لاداء العمل الإداري ، سواء على مستوى القطاعات أو على مستوى الموارد البشرية والمالية والفنية ، وهو بذلك عملية إدارية مستمرة عكس ، الإصلاح الإداري الذي يعتبر وقتيا وتقدم العملية التطويرية أساسا على تفعيل الواقع الإداري القائم ودعم مواطن القوة فيه . ونقله إلى حالة بنائية وإنتاجية أفضل في ضوء المستجدات والمتغيرات الإدارية الحديثة كما تقوم على سير مواطن الخلل والثغرات في التكوينات الإدارية، التي من شأنها أن تدعم مجالات التغلغل الفساد داخل الجهاز الإداري . وهذا بعمل ما يلزم من أحداث أو إلغاء أو دمج القطاعات والوحدات الإدارية العاملة ورفع او

(4) - نبيل عبده المولد ، المرجع السابق، ص 83

(1) - فيصل القحطاني ، المرجع السابق ص 54

تخفيض المستويات التنظيمية وظائف العمل الإداري ووضع برامج التدريب والتحفيز الدعامية
لحسن الأداء وتطوير الخدمات بما يضمن أكثر فاعلية ونشاط للمنظمة⁽²⁾

فالتطوير الإداري حسب **عاصم الأعرجي** فإنه درجة تناسب التي تتحدث بين الأبعاد والنوعية
والكمية للأنماط، وكل السلوكيات التي تحدث بين الأفراد داخل الجهاز الإداري من جهة، وبين
الأبعاد الكمية والنوعية التي تنتج من خدمات وسلع مقدمة للجمهور لإشباع حاجاته ضمن بيئة
معينة⁽¹⁾

فيقدم هذا التعريف نموذج لعملية التطوير الإداري، بالتركيز على العامل البيئي ومرعاة
طلبات الجمهور من حيث الخدمات أو السلع التي تلي حاجاته العامة وفق استراتيجية، تعتمد
على العلاقة بين الأجهزة والأفراد وبين الجهاز الإداري ككل والبيئة المحيطة به .

فيما سبق يتضح اختلاف الكتاب والباحثين حول تعريف التطوير الإداري كما سبق
اختلاف حول تعريف الإصلاح الإداري . وهذا التعود في التعريفات يرجع دون شك إلى عدم
وجود رؤية موحدة ومتفق عليها ويعود ذلك إلى أن الإدارة تظل نتائجها للثقافة والمحيط الذي
تعيش فيه ، وتعكس قيم المجتمع وتطلعاته ، وحاجاته الأساسية .

واختلاف التعريفات وعدم وجود اتجاه معين لتطبيق التطوير الإداري، يجعل الدراسة تخرج
بمنظور شامل يحقق الهدف الذي أردناه في هذا الموضوع

وهو القضاء معضلة الفساد الإداري ، وبذلك يقود هذه الدراسة إلى اعتبار التطوير الإداري
تغيير كلي يتمكن إلى تحقيق الهدف الأساسي ، ويكون بالسهولة بما كان في استشراف المستقبل
وتفادي الأخطاء وبعث روح الإبداع لدى العاملين، بما يضمن علاقة وطيدة بين الجهاز
الحكومي والأفراد ، لان النظام الإداري يتأثر و يؤثر في البيئة الخارجية المحيطة به سواء بالإيجاب
أو السلب، و كل دولة تسعى إلى تكييف برامجها التنموية، عن طريق التطوير الإداري وفقا

(2) - ثامر المطري (. لكي تكون الخدمة والتنمية الإدارية ذهب) جريدة الجزيرة . العدد 9923 . 1999 . ص 14

(1) - عاصم الأعرجي ، (مفهوم التطوير الإداري) ، القاهرة : مجلة العلوم الإدارية . 1979 ص 51

لظروفها الخاصة ، و رفقا لنظامها السياسي و الاجتماعي و الاقتصادي. فمن الصعب القيام بعملية النقل المباشر لنماذج و تجارب التطوير الإداري أثبتت نجاحها في حضارات متباينة بدون مراعاة العوامل الاجتماعية أو الثقافية ، و الاقتصادية لكل دولة⁽²⁾ ، و على الجهاز الحكومي لأي دولة أن يتحارب مع المتغيرات البيئية المحيطة به سواء المحلية أو الدولية. و يعزز من قدرته على مواجهتها و يزيل المعوقات و القيود التي تحد من قدرته على أداء عملية التطوير⁽¹⁾ .
هناك نوعان من المتغيرات التي تؤثر و تتأثر بها الإدارة العامة .

1. متغيرات تدخل في مجال تأثير الإدارة بصورة أو بأخرى و تمثل عناصرها المتكاملة و المختلفة. و هي الموارد و الإمكانيات التي تستخدمها الإدارة و تسعى إلى تطويرها و تنميتها (القوى العاملة، المعلومات، التنظيم و أساليب و نظم العمل، الأموال، المعدات.....الخ)
2. متغيرات تخرج عن مجال السيطرة و التأثير المباشر للإدارة العامة و تمثل المقومات التي يتكون منها المناخ أو البيئة التي تعمل فيها الإدارة العامة⁽²⁾

و التطوير الإداري من وجهة نظر الدول النامية المتمثل في الجهود المبذولة في هذا الجانب، لإعتقادها بأن الإدارة قد أصبحت علما له قواعده و أدواته و وسائله، التي تطبق و يمكن إستخدامها في كل الظروف و الأحوال ، و إن إتباع مبادئ الإدارة العلمية كفيل بتحقيق النجاح في قيادة كل أنواع المؤسسات الإدارية ، و أن وسائل التدريب الإداري، و تطوير القدرات الإدارية التي أستخدمت بنجاح في الدول الصناعية المتقدمة، يمكن أيضا أن تساعد في نقل الخبرة و المعرفة و الإكتساب للمهارات و القدرات في البلاد النامية ، غير ما قد يكون هناك من فروق

(2) - فيصل القحطاني ، المرجع السابق ، ص 55 .

(1) - حسين رمزي كاظم ، قراءات في قضايا الإدارة العامة ، مصر: الهيئة المصرية العامة للكتاب ، 2005، ص 20.

(2) - نفس المرجع ، ص 17.

في الظروف الإقتصادية و الاجتماعية ، و خلافا في الثقافة و التقاليد و العادات بين الدول المتقدمة و الدول النامية⁽³⁾ .

و يقوم هذا الإعتقاد على النقل و محاولة اللحاق بكل ما هو مستحدث على أساس إفتراض قابل للشك، بأن مشاكل الإدارة في الدول النامية، هي نفسها مشاكل الإدارة في الدول المتقدمة، و أن ما يصلح لحل مشاكل الإدارة في الدول الأكثر تقدما هو صالح أيضا في هذه الدول، على أساس أن التنمية و التطوير الإداري يتطلبان دائما تبني و إستخدام الأحداث و الأكثر تطورا ، في حين نجد أن الدول النامية أهملت الجانب البيئي الذي يعد أساسيا خاصة في تطبيق التطوير الإداري الذي يعتمد أساسا على التفاعلات الخارجية التي يتأثر بها الجهاز الإداري من خارج التنظيم . بالإضافة إلى القدرات الإدارية التي تطبق عملية التطوير فهي تختلف عن تلك الموجودة في الدول المتقدمة لذا فإننا نجد إخفاقات كبيرة لدى الدول النامية، في إستحداث نماذج التطوير الإداري، فهي مجرد ناقلة فقط لتجارب سابقة، عوض أن تكون منتجة و مستحدثة لنماذج ذاتية تعتمد أساسا على الظروف المحيطة إلى جانب القدرات، و القوى البشرية التي تحويها، و درجة رغبة القيادات السياسية العليا في عملية التطوير و التنمية .

أما فيما يخص إستراتيجيات التطوير الإداري، فهي تعتمد على التركيز على البعد الإستراتيجي في تعامله مع البيئة الخارجية، لكونه يستخدم الإحصاء و الأساليب العلمية في تحليله للمشاكل الإدارية، كما ورد سابقا في التعريفات ،على عكس الإصلاح الإداري الذي تعتبر مداخله تتفق مع أهدافه من حيث تعامله مع البيئة الداخلية ، و اعتماده سياسة تبسيط الإجراءات ، و تشديد الرقابة و حفز العاملين على الإلتزام بالأنظمة و القوانين .

(3) - إبراهيم سعد الدين المرجع السابق، ص 71.

و يمكن أن نميز بين أربع إستراتيجيات، فالأولى تعتمد على التطوير الجزئي لبعض العناصر و القطاعات ، و يتم وفق هذه الإستراتيجية إعادة تصميم الهياكل التنظيمية ، أو تدريب الإدارات العليا. أو تطوير نظام المعلومات في عدد قليل من المنظمات الحكومية .

و الثانية تعتمد على التطوير الأفقي المحدد لبعض العناصر ، لكن التطوير يؤثر على كل أو أغلب المنظمات أو قطاعات الجهاز الحكومي، و هذا يتطلب رغبة و شعور القيادات السياسية العليا للجهاز الحكومي، بأن هناك جانبا معينا من النظام الإداري يعاني قصور شديد يقتضي علاجاً أفقياً عاماً يشمل على معظم منظمات الجهاز الحكومي .

و الإستراتيجية الثالثة التطوير القطاعي، التي تعتمد على إختبار عدداً محدوداً من المنظمات الحكومية ، و تركز على متطلبات التطوير لرفع مستوى أدائها ، و هذه تمثل نموذجاً تطويرياً متكاملًا في النظام الإداري للجهاز الحكومي ككل ، لاشتمالها كل الهياكل الوظيفية و التنظيمية و أنظمة التخطيط، و نظم الرقابة و تقييم الأداء ، وهياكل الأجور و الحوافز و معايير إختبار القيادات ، ومناخ العمل. و فرصة نجاح هذه الإستراتيجية تعتبر أكثر بالمقارنة مع الإستراتيجيات الأخرى .

أما الإستراتيجية الرابعة ، فهي إستراتيجية التطوير الشامل التي تتناول مختلف العناصر المكونة للجهاز الإداري بالإضافة إلى الممارسات الإدارية لكل القطاعات و المنظمات الإدارية الحكومية، فهي شبيهة بإستراتيجية التطوير القطاعي من حيث شمول مختلف العناصر التي تؤثر في أداء الجهاز الحكومي⁽¹⁾ .

المطلب الثاني: التقنيات الحديثة للتطوير الإداري

إن التطوير الإداري يتعامل مع المشكلات التي تواجه المنظمات و الجهاز الإداري من فساد ، و خلل إداري إلى تخلف و ضعف في التعاملات الإدارية ، من خلال تقنيات جديدة تعمل على

(1) - فيصل القحطاني ، المرجع السابق ، ص 57,58.

تغيير ثقافة المنظمة، حتى تستطيع أن تتعامل مع المستجدات الحديثة ، و تواكب التغيرات العالمية ، حتى ترقى بالإدارة إلى المستوى أو الهدف المطلوب منها، و هو تحريك عجلة التنمية ، باعتبارها أحد أهم الركائز التي تعتمد عليها التنمية سواء الاقتصادية ، الاجتماعية أو السياسية ، و من هذه التقنيات يمكن أن نبرز بعضها ، و نركز على النواحي التي من شأنها أن تساهم في التطوير الإداري و القضاء على الفساد و الخلل داخل الجهاز الإداري .

1 إدارة الجودة الشاملة:

تمثل إدارة الجودة الشاملة تقنية منهجية لتحقيق وضع تنافس أفضل سواء في قطاع الخدمات أو القطاعات الإنتاجية و هي من المفاهيم الإدارية الحديثة ، التي تستند إلى مبادئ و أسس تقوم عليها تعتمد على الشمولية في معناها¹. فلا يوجد تعريف واحد لإدارة الجودة الشاملة. باعتبار أن مفهوم الجودة هدفًا يمكن قياسه .

فالجودة لا تملك، ولكن تمارس، و هي معيار لإنتاج السلع و الخدمات بأفضل أسلوب وأحسن نوعية تلائم احتياجات المستفيد من الخدمة²

فتعرف إدارة الجودة الشاملة على أنها "نظام إداري إستراتيجي متكامل يسعى لتحقيق رضا العميل³

و يعرفها اوكلاند، بأنها مشكل تعاوني لأداء الأعمال يعتمد على قدرات المشتركين لكل من الإدارة و العاملين بهدف تحسين الجودة و زيادة الإنتاجية⁴.

و قد قام ستيفن كوهن و رونالديراند بتعريفها على النحو التالي :

¹ - نبيل عبده المولد، المرجع السابق، ص 87.

² - فيصل القحطاني، المرجع السابق، ص 70.

³ - علي بن عبد الله المهيدب، إدارة الجودة الشاملة و إمكانية تطبيقها في الأجهزة الأمنية. مذكرة ماجستير، جامعة نايف

للعلوم الأمنية، الرياض، 2005، 22

⁴ - نبيل عبده المولد ، المرجع السابق، ص 87 .

الإدارة: تعني التطوير و المحافظة على إمكانية المنظمة من أجل تحسين الجودة بشكل مستمر.

الجودة: تعني الوفاء بمتطلبات المستفيد.

الشاملة: تتضمن تطبيق مبدأ البحث عن الجودة في أي مظهر من مظاهر العمل، ابتداءً من التعرف على احتياجات المستفيد و انتهاء بتقييم مدى كون المستفيد راضيا على الخدمات أو المنتجات المقدمة له¹.

إذن إدارة الجودة الشاملة هي:

التطوير المستمر للعمليات الإدارية، و ذلك بمراجعتها و تحليلها و البحث عن الوسائل و الطرق لرفع مستوى الأداء، و تفعيل الوقت لإنجازها وفق رغبات الزبون و بما يضمن الفاعلية في الإنتاج و الخدمات عن طريق الاستغناء عن جميع المهام و الوظائف عديمة الفائدة و يحقق أعلى نسب من التطوير الإداري الهادف إلى تحقيق التنمية و القضاء على الفساد و التخلف الإداري .
إدارة الجودة الشاملة ليست مناسبة فقط لقطاع إدارة الأعمال و إنما هي مفيدة لكل مؤسسة حكومية . لأن مجال الاهتمام بما ينصب على التغيير، و الاهتمام بالجودة

التي تحتاجها كل إدارة . لأن هدف كل إدارة هو الارتقاء بالجودة و الفاعلية عن طريق تقنيات و أساليب حديثة¹.

كما يرى الأستاذ عمار بوحوش بأن إدارة الجودة الشاملة تعبر عن أسلوب القيادة الذي يقوم على أساس فلسفة تنظيمية تساعد على تحقيق أعلى درجة ممكنة من الإنتاج و الخدمات ، و هي

¹ - رعد الصرن، "كيف تتعلم أسرار الجودة الشاملة"، دمشق: دار علاء الدين للنشر و التوزيع و الترجمة، 2001، ص

18,19 "

¹ - عمار بوحوش، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد و العشرين، "بيروت : دار الغرب الإسلامي

ط، 2006، ص 97.

ليست بالعملية البسيطة بل، تتطلب بيئة خاصة و إطارات و موظفين يعبرون عن الرغبة في التحسين و التطوير المستمر²، و تعتمد على مقومات ثلاث و هي :

- إدارة المشاركة .

- تحسين العملية باستمرار .

- استخدام فرق العمل³ .

و تقوم إدارة الجودة الشاملة على أسس يلزم توفرها لحسن تطبيقها و حصد نتائج إيجابية منها، ومن هذه الأسس، الانتقال من الإدارة التقليدية بما تحمله من قيم و مفاهيم رسخت عبر السنين إلى قيم و مفاهيم عمل جديدة ، كما تعني أيضا دعم الإدارة العليا و اقتناعها بفلسفة إدارة الجودة الشاملة و مشاركتها ذهنيا و عاطفيا في تطبيقها . و كذا مشاركة كل العاملين ، و السعي الدائم إلى كسب رضا المستفيدين من الخدمة التي تقدمها المنظمة و أن إتخاذ القرارات بناء على بيانات و معلومات يتم جمعها و تحليلها بشكل دوري يحد من الأخطاء اللاموضوعية، و هذه التقنية تتعامل مع المشكلات باعتبارها فرصا للتطوير أكثر من كونها عائقا للأداء¹ .

و يلعب القادة دورا مهما في إدارة الجودة الشاملة، فيعتقد (إدوارد ديمينج)^{*}، بأن دور القائد لا بد أن يتضمن تطوير العقلية الموجهة نحو العميل، بأن التركيز على العميل يتطلب التزاما كاملا بتوفير جودة المنتجات و الخدمات . كما يتوقعها العميل . لا المؤسسة ، أو الإدارة²

² - نفس المرجع، ص 97، 98 .

³ - علي بن عبد الله المهيزب، المرجع السابق، ص 16 .

¹ - فيصل القحطاني، المرجع السابق، ص 71

• إدوارد ديمينج من رواد إدارة الجودة الشاملة ، أعطى تصورات منطقية و عملية لتحسين أوضاع المؤسسات و تلبية احتياجات الزبائن ، و قام بتشريح للأوضاع السيئة الموجودة في الإدارة الأمريكية ، و حسب قناعته فإن إدارة الجودة الشاملة تقوم على 14 مبدأ ، بداية بوضع الأهداف إلى غاية إيجاد نظام فعال لمتابعة التغيرات الجديدة .

- المرجع ، عمار بوحوش ، المرجع السابق، ص 103 - 106 .

² - علي بن عبد الله المهيزب، المرجع السابق، ص 56 .

و تعتمد إدارة الجودة الشاملة على ستة (6) مبادئ رئيسية .

- التركيز على العملاء .

- التركيز على العمليات و النتائج معا .

- الوقاية من الأخطاء قبل وقوعها .

- إتخاذ قرارات بناء على حقائق .

- رد الفعل أو إرجاع الأثر¹ .

أما عن مراحل تطبيق إدارة الجودة الشاملة في القطاعات سواء الحكومية أو إدارة الأعمال فهي:

أولاً: مرحلة الإعداد و تسمى المرحلة الصفرية حيث يتم فيها إعداد أهداف المنظمة ووضع السياسة التي تدعم بشكل مباشر الخطة الإستراتيجية للمنظمة .

ثانياً : مرحلة التخطيط ، التي يتم من خلالها وضع الأساس لعملية التغيير داخل المنظمة ، و يتم البدء في نشر إدارة الجودة الشاملة و إشراك كل التقنيين بالمنظمة الذين سوف يشكلون فريق العمل للمنظمة .

ثالثاً: مرحلة التقييم و التقدير، و تتضمن توفير المعلومات لدعم مراحل الإعداد و التخطيط ، و التطبيق و تبادل نشر الخبرات .

رابعاً: مرحلة التطبيق و التنفيذ، و هي عملية تطبيق إدارة الجودة الشاملة ، و البدء في مبادرات التدريب محددة بشكل جيد لكل من المديرين و العاملين.

خامساً: مرحلة التنويع و تبادل نشر الخبرات "الانتشار" و في هذه المرحلة يتم نشر العملية إلى كافة الفروع و الوحدات في الجهاز الإداري ، و يتم تعميمها في جميع المديریات و الأقسام الفرعية¹.

¹ - توفيق عبد الرحمان ، " الجودة الشاملة " القاهرة :مركز الخبرات المهنية للإدارة، 2003، ص ص 47 - 5

و في الأخير يخلص الباحث إلى أن إدارة الجودة الشاملة ليست حكرا فقط على قطاع إدارة الأعمال فتطبيقها في الجهاز الإداري الحكومي و الإدارة العامة يكون بمثابة التطوير الذي يمكن تحققة الإدارة العليا في جميع أقسامها و نشرها في الفروع الدنيا ، و هذا رغبة في توطيد العلاقة بين المواطن و الإدارة من حيث الثقة ، و تسهيل تقديم الخدمات و هذا يضمن تحقيق فعالية أكبر للإدارة العامة ، و كذا التخلي على الإدارة التقليدية التي تتميز بالجودة ، و فقدان الحيوية إضافة إلى الروتين و مما يسبب فضاء واسع لانتشار الفساد الإداري و بذلك فقدان جزء من أجزاء التنمية الشاملة .

2- إعادة ابتكار الحكومة (الهندرة الإدارية):

و هي أحد المداخل الإدارية الحديثة لتحسين و تطوير الخدمة في الجهاز الحكومي و هي نظرية جديدة التوجه في علم الإدارة ، و تعرف باسم "إعادة ابتكار الحكومة " و الذي هو في الواقع

هندسة إعادة البناء التنظيمي (الهندرة)².

و الهندرة كلمة عربية مشتقة من الهندسة و الإدارة ، بداية ظهورها في أوائل التسعينات من القرن العشرين عند صدور كتاب "هندرة المنظمات " ، للكاتبين مايكل هامر و جيمس شامبي ، و منذ ذلك الحين تم إنشاء في عالم الإدارة الحديث أنظمة تخطيط جديدة تهتم بإعادة هندسة الإجراءات الإدارية³.

و من ثم يعرفانها بأنها "البداية من جديد ، أي من نقطة الصفر و ليس إصلاح و ترميم الوضع القائم، أو إجراء تغييرات تجميلية تترك البنية الأساسية كما كانت عليه ، كما لا يعني ترقيع الثغوب لكي تعمل بصورة أفضل بل يعني التخلي التام عن إجراءات العمل القديمة الراسخة ، و

3 علي بن عبد الله المهيزب ، المرجع السابق ، ص 71 - 73

² - عمار بوحوش، المرجع السابق ، ص 156 .

³ - خالد محمد الثنيان ، الهندرة الإدارية ، جريدة الرياض اليومية ، العدد 13468 ، 8 ماي 2005 .

التفكير بصورة جديدة و مختلفة في كيفية تصنيع المنتجات أو تقديم الخدمات لتحقيق رغبات العملاء¹.

و يشير الباحثان في تعريف آخر لمفهوم الهندرة الإدارية " بأنها إعادة التفكير المبدئي الأساسي ، و إعادة تصميم العمليات الإدارية بصفة جذرية بهدف تحقيق تحسينات جوهرية فائقة و ليس هامشية تدريجية في معايير الأداء الحاسمة مثل التكلفة و الجودة و الخدمة و السرعة² كما عرفها بعض الباحثين، بأنها وسيلة إدارية منهجية تقوم على أساس إعادة البناء التنظيمي من جذوره ، و الاعتماد على إعادة هيكلة و تعميم العمليات الأساسية بهدف تحقيق و تطوير جوهرية و طموح في أداء المنظمات ، يكفل سرعة الأداء و تخفيض التكلفة و جودة المنتج ، و هي تعتمد على إعادة التفكير في عمليات المؤسسة و إعادة تصميمها بشكل جذري لضمان تحقيق فاعلية في الأداء³.

و تعتبر العمليات محور الهندرة و مرتكز التغيير الجذري و هيكلة العمل في هندسة العمليات الإدارية ، حيث تنصب الجهود في الهياكل التقليدية على التقسيمات الإدارية القائمة المهام المتشابهة (إدارات ، أقسام ، وحدات) يعرف النظر عن العملية كوحدة أساسية مترابطة⁴. و مهما اختلفت التعاريف لتوضح المقصود بإعادة هندسة العمليات الإدارية ، فإنها تبقى تدور في إطار المفهوم الذي طرحه هامر و شامي عام 1993 ، و الذي تتحدد عناصره الأساسية بالتالي :

¹ - موسى اللوزي ، " التطوير التنظيمي ، أساسيات و مفاهيم حديثة " ، عمان: دار وائل للنشر ، ط 2 ، 2003 من ص 266 ، نقلا عن مايكل هامر و جيمس شامي ، " إعادة هندسة نظم العمل في المنظمات (الهندرة) " ، ترجمة شمس الدين عثمان ، القاهرة : الشركة العربية للإعلام العلمي 1995 ، ص 19 .

² - نفس المرجع ، ص 266

³ - عمار بوحوش ، المرجع السابق ، ص 158 .

⁴ - إعادة هندسة نظم العمل ، و تجربة مجلس الفرق السعودية "

- التفكير الجوهرى و الأساسى .

- إعادة التصميم الجذري للعمليات الإدارية .

- السعى إلى تحقيق نقلات فائقة فى الأداء .

- التركيز على العمليات¹ .

و من أجل تطبيق الهندرة الإدارية لابد من أن يكون هناك تطبيق لإدارة الجودة الشاملة ، فهما وجهان لعملة واحدة يكمل أحدهما الآخر . و حول درجة التطابق و التكامل بين المفهومين يقول مايكل هامر و جيمس شامى " بأن إدارة الهندرة و إدارة الجودة الشاملة لا يعتبران متناقضين كما أنهما لا يعتبران متطابقين ، و إنما تكملان بعضهما البعض² .

و بناء عليه يمكن اعتبار أن إدارة الجودة الشاملة هى مطلب أساسى ، و إجبارى لإدارة الهندرة و نجاح الهندرة الإدارية لابد أن يسبقها نجاح تطبيق إدارة الجودة الشاملة .

و من أجل تطبيق الهندرة الإدارية لابد من توفر مجموعة من العناصر :

1. أن تكون التنظيمات قد طبقت إدارة الجودة الشاملة .

2. أن تكون هناك حاجة ملحة و قناعة تامة من قبل الإدارة بالعمل على تطبيق الهندرة الإدارية

، و أن تتوفر درجة كبيرة من الوضوح فى سياسات التطوير التى يرغب التنظيم باعتمادها .

3. ضرورة دعم الإدارة العامة العليا ، حيث يتم البدء فى تطبيقها من الإدارة العليا ثم الوصول

إلى الإدارة الوسطى ، و الدنيا بعد تعميمها .

4. ضرورة ابتكار أساليب جديدة ، و كوادر بشرية جديدة ذات مهارات و قدرات عالية

5. التركيز على العمليات و ليس الإدارات (أي إرضاء الجمهور) .

6. الابتكار و الإبداع فى العمليات و التخطيط العلمى لإنجاح التطبيق³ .

¹ - فيصل القحطاني ، المرجع السابق ، ص 70

² - موسى اللوزي، التطوير التنظيمي ، المرجع السابق، ص 267 .

³ - نفس المرجع ، ص ص 273 - 274 .

أما خطوات تطبيق عملية إعادة بناء الهيكلية الحكومية المعروفة بالهندسة الإدارية:

- الخطوة الأولى : جمع المعلومات عن الموضوعات الفنية كالإجراءات و الأدوات : جميع الأجهزة الإدارية . وقياس الوقت

- الخطوة الثانية : تفصيل الهياكل التنظيمية من إدارات أقسام ومستوى إدارة قسم العمليات ورسمها وتدوينها و إعماده بصورة دقيقة .

- الخطوة الثالثة : يوجد بعد ذلك آراء بعض الخبراء المستفيدين من هذه العملية و التعرف على نقاط الضعف المؤثرة على الأداء الإداري \ و الإجراءات الحالية وتدوين جميع النقاط

- الخطوة الرابعة : يتم فيها تحديد البدائل ووضع تصميم لكل بديل ومن الأفضل أن يكون هناك عدة بدائل لإعطاء عملية القياس بين البدائل الأفضلية و تسهيل .

- الخطوة الخامسة : إختيار البديل الأفضل من بين البدائل مع مراعاة بأن يكون هذا البديل لا يخالف أهداف الإدارة ولا يكون خاليا ولا يؤثر على إحدى العمليات الإدارية .

-الخطوة السادسة : توثيق العمل و تدريب فريق العمل للبدء بعملية الهندسة الادارية للعمليات و الأساليب المتخذة للإجراءات ووضع نظام متكامل للأنظمة الأولية و البرامج الحاسوبية المتكاملة.

- الخطوة السابعة : عملية التطبيق الفعلي أو تحديد المدة الزمنية و تكليف فريق عمل لمراقبة التطبيق¹. وبهذا يمكن تصنيف إعادة هندسة نظم العمل (الهندسة) ضمن المفاهيم التطورية نظرا لكونها تستخدم التقنية في تنفيذها لتحقيق نقلات فائقة في الأداء و إهتمامها بالبيئة الخارجية لأنها تسهر لإرضاء العميل بإعتبارها الأسلوب من الأساليب الإدارية التي تدعو إلى التغيير و مخاطبة و إستشراق المستقبل.

II- الحكومة الإلكترونية :

¹ - خالد محمد الشباب . المرجع السابق

يعد مفهوم الحكومة الإلكترونية من أبرز المفاهيم التي أدخلتها الثورة المعلوماتية و شبكية الإنترنت إلى حياة اليومية للمواطنين، و التي ظهرت نتيجة لتطورات تقنية متفاعلة مع الإنسان، على مستوى جغرافي واسع، حيث تعد فكرة الحكومة الإلكترونية من الأفكار الجديدة في تطبيقاتها، تهدف إلى تطوير جذري في الأداء الحكومي، وفق معايير القطاع الخاص، في كل ما يتمتع به من مزايا تنافسية وفي مقدمتها الجودة و كسب رضا المستفيد الأمر الذي سوف يكون له الأثر الكبير في تطوير المؤسسات الحكومية¹

ويعني هذا المصطلح (الحكومة الإلكترونية) الانتقال من تقديم الخدمات الإدارية و المعاملات من شكلها الروتين إلى شكل الإلكتروني عبر الإنترنت إن الحكومة الإلكترونية تعني بكل بساطة تقديم و إيصال الخدمات و المعلومات للمواطنين إلكترونياً.²

و تعني أيضاً جمع و إنتاج المعلومات و البيانات و توزيعها عبر الخدمات الإلكترونية وخلال 24 ساعة في اليوم و سبعة أيام في الأسبوع و بطريقة تركز على تلبية إحتياجات المواطنين و الأعمال.³

و تهدف إلى الانتقال من العمل التقليدي الإداري، إلى تطبيق تقنيات المعلومات و الإتصالات في البناء التنظيمي و إستخدام التقنية الحديثة بأشكالها المختلفة منها شبكات الحاسب الآلي لربط الوحدات التنظيمية مع بعضها في المنظمة و الجهاز المركزي مع فروعها لتسهيل الحصول على البيانات، و المعلومات لإتخاذ الإجراءات و تقديم الخدمات للمستفيدين بكفاءة و فاعلية و بأقل تكلفة و بأسرع وقت ممكن⁴

¹ - علي محمد عبد العزيز درويش، تطبيقات الحكومة الإلكترونية دراسة ميدانية ، رسالة ماجستير في العلوم الإدارية جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض قسم العلوم الإدارية، 2005 ص 8

² - عمار بوحوش المرجع السابق ص 181

³ - فيصل القحطاني المرجع السابق ص 71 .

⁴ - صلاح مصطفى قاسم " التحديات الأمنية للحكومة الإلكترونية ، رسالة ماجستير في العلوم الإدارية، جامعة نايف

للعلوم الأمنية قسم العلوم الإدارية . الرياض، 2005 ص 17

وهناك من ينظر إلى الحكومة الإلكترونية نظرة تقنية و إجتماعية، أي نظام تقني يستعمل الخدمة المجتمع بأسلوب فعال وعليه فإن الحكومة الإلكترونية تعني إعادة إبتكار الأعمال و الإجراءات الحكومية بواسطة طرق جديدة لإدماج المعلومات و تكاملها و إمكانية الوصول إليها عن طريق المواقع الإلكترونية و المشاركة في عملية شراء و أداء للخدمة¹، وهناك من يطلق عليها بالحكومة الذكية التي تتميز بالبساطة الأخلاقية ، المساواة، الاستجابة و الشفافية²، التي تهدف إلى تحويل خدمات الدولة وتعاملاتها، (بين القطاعات و الحومة و المواطنين و القطاع الخاص) بطريقة سهلة و مريحة، ومن أهم التطورات التي مهدت إلى قيام الحكومة الإلكترونية، التقدم الكبير في تقنيات الحاسب الآلي و تطبيقاته³، تسارع التقدم التكنولوجي، توجهات العولمة نحو تقوية الروابط الإنسانية، تزايد الضغط الشعبي على الحكومات، و تطلعات المواطنين للحصول على خدمات أفضل و أسرع و بدرجة كبيرة ، القضاء على الروتين الإداري و الفساد وكذا حاجة المواطنين الحكوميين لدعم نوعي كبير⁴.

و تتمثل أهم مبادئ الحكومة الإلكترونية في :

- تقديم أحسن الخدمات للمواطن
- سهولة الإستعمال و الإتاحة للجميع من خلال ربط الجمهور بحكومتهم الوطنية
- الخصوصية و الأمان أي تحقيق أكبر درجة من السرية المناسبة و المصادقية الأمر الذي يؤدي إلى التطوير في مجال خدمات الجمهور.
- التعاون و المشاركة لكل المنظمات الفاعلة في المجتمع.

¹ -عمار بوحوش، المرجع السابق ص 181

² - نفس المرجع . ص 182

³ - فيصل القحطاني، المرجع السابق ص 72

⁴ - عمار بوحوش، المرجع السابق ص 183-184

- قلة التكاليف من خلال الإستراتيجيات الإستثمارية التي تؤدي إلى تحقيق الكفاءة و الأداء المستمر.

- التغير المستمر من خلال العمل على إستخدام التقنية و تطبيقها و تحقيقها على المستوى الفردي السطحي بما يضمن أكبر فاعلية ورضا لذا المستفيدين¹، و غيرها من التقنيات الأخرى الحديثة في التطوير الإداري لا بد من توفر رغبة القيادات العليا من أصل استخدام هذه التقنية التي تهدف بدرجة كبيرة إلى إرضاء المواطنين و تسهيل و تبسيط كل الإجراءات الإدارية، الرامية إلى القضاء على أساليب التقليدية المعهود في الجهاز الإداري الحكومي، ورغبة في تحقيق التنمية الإدارية الضامنة إلى القضاء على كل جوانب القصور الاداري الذي تسببه الممارسات التقليدية القديمة .

III- الخصخصة (الخصوصية):

لقد شاع مصطلح الخصخصة في الفكر الاقتصادي في الثمانينات من القرن العشرين، وكان أول من نادى به عالم الإدارة المعروف بيتر دراكر عام 1969 ويعد مصطلح الخصخصة مفهوم شائع و متداول في العديد من الدول، في الوقت الراهن، وصار التوجه إليها مطبقا في الكثير منها وذلك بدلا من فلسفة الملكية العام وإدارة القطاع العام. وتعرف الخصخصة بأنها حزمة من السياسات و الإجراءات التي تستهدف تحقيق الأهداف التنموية و التوزيعية بفعالية أكبر، من خلال إطلاق آليات الأسواق و مبادرات القطاع الخاص، وتوسيع المنافسة من أجل الكفاءة⁽¹⁾.

ولهذا تدخل الخصخصة ضمن التقنيات التطويرية للقرن الواحد و العشرين، و ضرورة توفير المناخ المناسب و الملائم لنجاح برامج الخصخصة، ل تتميز بالمرونة وحرية المبادرة ووضوح

¹ - علي محمد عبد العزيز بن درويش ، المرجع السابق ص 25-27

(1) - فيصل القحطاني، المرجع السابق، ص 57

السياسات و الإجراءات وإصدار التنظيمات المناسبة لتحديد المسؤوليات و الاختصاصات المنوطة بالقطاع الخاص و تقليص الإجراءات الروتينية.

وقد يكون من المفيد أن تحتفز الدولة في المرحلة الأولى من عملية الخصخصة بوظائف الإدارة الإشراف و الرقابة على العمليات و البرامج، وان تتم عملية الخصخصة تدريجيا و عبر مراحل، و الابتعاد عن الشمولية المتسرفة.

IV- الإدارة بالأهداف:

و أول من نادى بهذا المصطلح **بيتر دراكر** كأسلوب عمل و فلسفة و بهدف زيادة الإنتاجية و التقليل من التكلفة سواء في قطاع الإنتاج او قطاع الخدمات⁽¹⁾.

ويمكن استخدام الإدارة بالأهداف كوسيلة تطوير على مستوى المنظمة، و في هذه الحالة يتم تعميم طريقة مشاركة الرؤساء و الرؤوسين و تعاونهم في تحديد الأهداف بشكل رسمي في جميع أرجاء الجهاز الإداري، و على جميع المستويات⁽²⁾.

و الإدارة بالأهداف تعد مدخلا لتحقيق الكفاءة و الفعالية في المنظمات الحكومية حيث تتضمن عمليات أساسية تشكل ما تسميه:

الإدارة بالمشاركة، من أجل توفير أكبر قدر من التفاهم و التنسيق و التعاون بين الأفراد العاملين في المنظمة، و وضع وتحديد الأولويات و الأهداف المطلوب تحقيقها و المراجعة المستمرة لهذه الأهداف، و الأخذ بمفهوم التغذية العكسية، و قد أكدت دراسة كل من **رودجرس (rodgers)** و **هينتر (hunter)** ملائمة نظام الإدارة بالأهداف للتطبيق في المنظمات الحكومية⁽³⁾.

1(- نبيل عبده المولد، المرجع السابق، ص 86

(2) - قشر المؤمن و آخرون، المرجع السابق، ص 232

(3) - فيصل القحطاني، المرجع السابق، ص 68

وقد حظي هذا المفهوم باهتمام كبير بوصفه عملية إدارية يتمكن من خلالها تحديد الأهداف المطلوب تحقيقها، و النتائج المراد إنجازها من كافر في المنظمة، و تحديد مهام الرؤوس ومسؤولياته و أهدافه وزيادة الخطط العملية اللازمة للتنفيذ و من ثم تقديم أداء الرؤوس دوريا بناء على قيامه بتلك المسؤوليات الموكلة إليه⁽⁴⁾.

و ختاماً فإن الهدف الرئيسي لجهود التطوير الإداري و تطبيق تقنياته هو العمل على بناء منظمات أكثر فعالية وأكثر قدوة على التعليم و التكيف و التحسن المستمر، حتى يتم تجاوز المفهوم التقليدي للإدارة الذي يقوم على الخدمات الجزئية النمطية، خوفاً من التغيير الشامل. نجد منظمات اليوم سواء أكانت حكومية أو خاصة تحتاج إلى تقنيات إدارية جديدة وتوفير طاقات بشرية مدربة ، تهدف إلى أهداف المنظمة بكل دقة وشفافية .

وبهذا نرى بان كل من مفهوم الإصلاح الإداري والتطوير الإداري ورغم الفرق في تطبيقهما، إلا أن أحدهما يعتبر أساساً للآخر، فلا يمكن تطوير المنظمة إلا بعد المرور على عملية إصلاح هياكل الدولة وتبسيط الإجراءات وتقويم الاعوجاج داخلها ، فالإصلاح يهتم بالبيئة الداخلية للمنظمة ، على عكس التطوير الإداري الذي يهتم بالبيئة الخارجية والداخلية وكلاهما يعتبر التغيير فيهما الجانب الأساسي في تطبيقهما ، وهما درعان من دروع التنمية الإدارية ، الهادفة إلى القضاء على الفساد الإداري .

نحاول من خلال هذه الدراسة يحاول إبراز الدور الذي تلعبه التنمية الإدارية بمختلف توجهاتها وتقنياتها في القضاء على ظاهرة الفساد الإداري والسعي إلى تحقيق إدارة أكثر حداثة وفاعلية

(4) - نبيل عبده المولد، المرجع السابق، ص 86

الفصل الثالث: الإستراتيجيات المعاصرة للتنمية الإدارية

تتميز القيادات الإدارية والموارد البشرية بدور أساسي في عملية بلورة وصياغة مفاهيم التنمية الإدارية، باعتبار أن للمورد البشري هو المحرك الأساسي للتنمية ويتمحور دوره في الوظائف التي يقوم بها داخل الجهاز الإداري ، ان القوى البشرية بحاجة إلى قيادة كفأة تسيروها وتقتدي بها ، الشيء الذي يضمن فاعلية عالية للأداء من خلال الوظائف الأساسية للإدارة الموضوعة لتحقيق أهداف المنظمة.

فيمكن من خلال هذه الدراسة إيضاح دور القيادة الإدارية وتنمية الموارد البشرية داخل الجهاز الإداري.

فالقيادة يعرفها جمال الدين لعويصات « بأنها عبارة عن فن استقطاب قدرات الآخرين من أجل أداء الأعمال المخطط بها بحماس و ثقة، فقد أثبتت الأبحاث أن للشخص الذي تتم قيادته بشكل جيد يمكن أن يزداد جهده بحوالي 40% »⁽¹⁾.

و القيادة عند ويليام وايت، هي التأثير عن الآخرين في تنفيذ قرارات أشخاص آخرين، و يعرفها علي شريعتي بأنها الإمامة ، قيادة ثورية تهدي الناس إلى الكفاح من أجل بناء مجتمع سليم ، وتقوم بتوعيتهم و حثهم على التفكير و الاستقرار في الرأي.

إن القيادة تتكون من أشخاص يمثلون التجسيد العملي لرسالة الإسلام⁽²⁾، فهذا التعريف يمثل الراية الإسلامية التي يمثلها علي شريعتي للقيادة فهو يعرفها من منظور إسلامي محض.

و هناك أيضا من يعرف القيادة على أساس السلطة الرسمية أو السلطة داخل التنظيم باعتبار أن السلطة الرئاسية و ما تخوله من سلطة الأمر و النهي و حق توقيع الجزاء بالنسبة للمرؤوسين هي

(1) - جمال الدين لعويصات، (مبادئ الإدارة)، الجزائر: دار هومه للطباعة و النشر و التوزيع، 2005، ص 115

(2) - أ.د منصور بلرنب،(محاضرات في إدارة الموارد البشرية)، مقدمة للسنة الثانية ماجستير في العلوم السياسية،

التي تمكن الرئيس الإداري من توجيه الجهد الجماعي من أعضاء المنظمة، فهذه السلطة هي أساس القيادة وهي أساس الخضوع للإرادة و توجيه القائد الإداري⁽³⁾.

و القيادة تتصل بالإدارة حيث تتمركز في الإدارة العليا و يحتاج الإداري الناجح إلى كل المواهب وخبرات القيادة و السلطة والخبرة الفنية العميقة في جميع الشؤون الإدارية ليتمكن من التحكم في الإمكانيات البشرية الموجودة لديه بالعمل و رفع معنويات العاملين، و تحريك سلوكهم نحو تحقيق أهداف المنظمة بالتركيز على هذه الأهداف، و رسم الخطط للوصول إليها ويساعد القائد الناجح كذلك الأعضاء في الاندماج ليشر كل عضو بمكانته في الجماعة حتى يزيد من درجة ولائه و تمسكه لتحقيق أهدافه⁽¹⁾. و بهذا المفهوم يتضح دور القائد الإداري في بلورة أهداف المنظمة من خلال أساليب و تقنيات يتميز بها القائد الناجح في تسيير الجهاز و السيطرة عليه.

المبحث الأول: دور القيادة وتنمية الموارد البشرية

المطلب الأول: القيادة الادارية

تقوم القيادة الإدارية بدور أساسي وجوهري في توجيه العمل الإداري نحو تحقيق الأهداف، التي تصبو إليها المنظمة الإدارية ، فالقيادة هي مفتاح الإدارة .

يعرفها عبد الغني عبد الله بسيوني: « بأنها القدرة على التوجيه من اجل تحقيق هدف معين عن طريق التأثير والقبول أساسا ، أو باستخدام السلطة الرسمية عند الاقتضاء⁽²⁾ .

فالأوضاع الإدارية الحالية في ظل تنامي التغيرات الدولية الراهنة تحتاج إلى قيادة إدارية ناجحة تعتمد على الأساليب الحديثة ، لان التقليدية لم تعد مجدية ، وان القائد الإداري لكي يظل ويبقى المنظمة التي يقودها في إطار المنافسة فانه يطوي الأساليب البالية التي تفتح مجال للروتين

(3) - إبراهيم عبد العزيز شيحة (الإدارة العامة). بيروت: الدار الجامعية للطباعة و النشر 1983، ص306

(1) قباري محمد اسماعيل، (علم الاجتماع الإداري)، الاسكندرية: دار المعارف، دت، ص 63

(2) عبد الغني عبد الله بسيوني . (أصول علم الإدارة العامة)، بيروت : الدار الجامعية للنشر ، 1999، ص261

وتغلغل مظاهر الانحراف الإداري وبيدا بمنهج الأساليب الإدارية الحديثة ، والتي اتبثت التجارب نجاحها في القطاعات العامة والخاصة اذا ما طبقت بشكلها الصحيح ووفق منهجها العلمي والعملي ، فالقائد الناجح هو من يبعث التجديد والتطوير في روح منظمته باعتبارها المحرك الأساسي للجهاز الإداري وهو القلب النابض فيه⁽³⁾ .

ويرى بعض الكتاب أن فايول استخدم كلمة **command** للدلالة على إحدى المهام الخمس التي تناط بالمدير ، وهو يعني بها القيادة والتوجيه وليس إصدار الأوامر وانه يعتبر القيادة الإدارية واحدة من العناصر الهامة في الوظيفة الإدارية نابعة من ضرورة القيادة وأهميتها لمباشرة جهاز الموظفين في التنظيم لأعمالهم ، ولأن مبادئ القيادة مبادئ إدارية وإدراك فايول بأهمية القيادة ودورها في الإدارة، ويرى بان هناك صفات لا بد من توفرها في المدير القائد ، وهي صفات جسمية وذهنية ، بالاضافة إلى سعة اطلاع المدير وثقافته العممة ، ومعرفته المتخصصة بالعمل ، واخيرا الخبرة في هذا المجال⁽¹⁾

في حين تتمثل إسهامات عالم الاجتماع الألماني **ماكس فيبير** في تطوير القيادة الإدارية من خلال فهمه وتحليله للسلطة التي أقامها على ثلاث نماذج أساسية : نموذج السلطة الشرعية او الرشيدة ، ونموذج السلطة التقليدية ، ونموذج السلطة العظيمة أو الكاريزماتية وجعل معيار التميز بين النماذج الثلاثة مصدر الحق او الشرعية للسلطة القائد ، وهو ينظر إلى أن نموذج السلطة الرشيدة هو اكثر النماذج صلاحية ومعقولة في الإدارة ، لدى سماه نموذج الهيئة الإدارية الرشيدة⁽²⁾

⁽³⁾عبد العزيز محمد الحميضي ،(القائد الإداري وتحديات القرن الحادي والعشرون

(<http://www.shura.gov.sa>

⁽¹⁾نواف كنعان ،(القيادة الادارية)الاردن : دار الثقافة للنشر ، ط1 ، 1999 ، ص 61

⁽²⁾نفس المرجع ، ص ص66-67

والقيادة الدارية يعرفها كل من فيفنر وبريستوس بأنها نوع من الروح المعنوية والمسؤولية التي تتجسد في المدير والتي تعمل على توحيد جهود الرؤوسين لتحقيق الأهداف المطلوبة والتي تتجاوز مصالحهم الحاضرة⁽³⁾

القيادات الإدارية العليا في المؤسسات الخاصة والعمة والحكومة على السواء تعتبر جزء هام من العناصر القيادية في المجتمع وهي تلعب بحكم موقعها ومكانتها دورا هاما في تحديد سياسات التنمية والتطوير والقضاء على الانحرافات داخل المنظمة ، كما أنها تمثل الدور الرئيسي في مجال تنفيذ السياسات والتوجيهات الإدارية.

فالقيادات الإدارية أصبحت من المواضيع التي يتجه إليه الاهتمام وان يتم اختيارهم على أساس الكفاءة والقدرة على المبادرة والتطوير واكتساب مهارات جديدة والقدرة على قيادة الأفراد وتوجيه الجهود لتحسين الأداء وتحقيق أهداف المؤسسة ، ويتطلب ذلك توفير جو عام في المؤسسة وفي المجتمع يسمح بفرز العناصر الإدارية على أساس قدراتها الفعلية وإمكاناتها وليس على أساس المحسوبة والربائية المعهودتين ، وهو ما يعني توفير قدر من الحرية وإمكانية اتخاذ القرارات المستقلة وتحمل المخاطر التي ترتبط بهذه القرارات.⁽¹⁾

كما يبرز بروس ج افوليو في مؤلفه تنمية القيادة ، دور قيادة إحداث التغير في بلورة أهداف المنظمة من خلال العملية الإدارية، بحيث يكون لدى القائد خطة تنمية في ذهنه ينفذها من خلال مرعوسيه التابعين له ، وهذه القيادة هي بدرجة كبيرة ترقية أخلاقية، بحيث انهم يشجعون على التحدي بدلا من كبته عندما يظهر، ويقدمون المنظور الأخلاقي لضمان هذه الثقة، ليس

⁽³⁾ peiffner and r.presthus.(puplic adminestration)the rolond press co .new york.fifth ed .1967.p106

⁽¹⁾ابراهيم سعد الدين ، المرجع السابق ، ص 88

فقط عن طريق الإصغاء للآخرين بل هم مستعدون على معرفة ما يفكر فيه الآخرون من خلال توفير الوقت والاهتمام بالفرد العامل ، وتطوير مواهبه وسقلها، وإحياء روح الإبداع لديه .⁽²⁾

و يرى احمد صقر عاشور بأن لابد من ان تكون القيادة الإدارية فعالة ، تقدم على فاعلية القائد في التأثير على متغيرات الأداء في الرضاء ، و تتوقف على المحتوى التدعيمي الذي يتضمن سلوك القائد و البحث على محددات فاعلية القيادة يجب أن يتجه أساسا إلى الخصائص التدعيمية التي يتصف بها سلوك القائد في علاقته بمرءوسيه ⁽³⁾.و تتمثل أهمية القيادة الإدارية في :

- دورها في تحويل الأهداف إلى نتائج ملموسة .
- دورها في العمليات الإدارية .
- دورها في صنع القرارات .
- دورها في التأثير على الآخرين.
- دورها في التعامل مع المتغيرات البيئية سواء الداخلية أو الخارجية .
- إنجاح عملية التنمية الإدارية.
- إحداث التغيير .
- إنجاح عملية إدارة التنمية .
- تنمية العنصر القيادي يؤدي إلى تنمية القوى العاملة .¹

⁽²⁾ بروس ج افوليو ، (تنمية القيادة)، ترجمة عبد الحكم احمد الخرامي. القاهرة : دار الفجر للنشر والتوزيع ، 2003، ص

و إيمان القائد الإداري بالإمكانات البشرية التي لديه يسهل عملية السيطرة على جهازه الإداري من خلال التأثير أو التوجيه أو الإرشاد أو المعاونة أو التنشئة ، الشيء الذي يضمن له الكفاءة و فاعلية عاليتين .¹

و القائد الإداري يجب أن يكون صدر كالاحتياجات كل من المنظمة التي يقودها و كذا الاحتياجات العاملين بها، و بالتالي فإنه يجب أن يقوم بشرح أهداف المنظمة للعاملين و العمل على تحقيقها، و إيضاح دور كل منهم في سبيل تحقيق هذا الهدف مع القيام بملائمة أهداف المنظمة مع الأهداف الشخصية للأفراد العاملين ، بالإضافة إلى التخطيط اللازم، و تحديد خطوط الاتصال الفعالة التي تربط بين أجزاء التنظيم، مع وضع معايير موضوعية و عادلة للأداء و تحفيز العاملين و رفع معنوياتهم و المساهمة في حل مشاكلهم.²

و منه تتحدد المهام أو الوظائف الرسمية للقائد الإداري التي تتمثل في :

1. **التخطيط** : باعتبار أن القيادة هي التي تحدد الأهداف العامة في الدولة ، ثم تسند إلى الوحدات الإدارية أو منظمة أو إدارة - مصلحة - هيئة عامة، و هنا يبرز دور القائد الإداري في رسم السياسة الخاصة بوحدة في غطاء السياسة العامة .

2. **التنظيم** : حيث يقوم القائد الإداري بتنظيم وحدته الإدارية سواء من الناحية الهيكلية أو البشرية ، وفق للأسس العلمية المتعارف عليها في علم الإدارة .³

3. **التنسيق** : بحيث أنه يوفق بين نشاطات الفروع المختلفة للمنظمة حتى تؤدي وظائفها بأعلى مستوى من الكفاءة و الفاعلية ، ويسعى إلى القضاء على المعونات التي تفرض النشاط الإداري .

¹ جون و جاردنر ، " التميز الموهبة و القيادة " ، (ترجمة محمد محمود رضوان) . القاهرة : الدار الدولية للنشر و التوزيع ، 1989 ، ص 217 .

² حسين رمزي كاظم ، المرجع السابق ، ص 286 .

³ إبراهيم عبد العزيز شيحا ، المرجع السابق ، ص (322,323) .

4. **الاتصالات** : و ذلك يربط كل فروع و أقسام المنظمة بشبكة من الاتصالات المتعددة، التي تضمن له التعرف على مجريات الأمور وسير العمل ، و تنفيذ القرارات المتخذة و المشاكل و العراقيل التي تقابل هذا التنفيذ .

5. **المتابعة و المراقبة** : فالقائد الاداري لكي يضمن إنجاز أهداف المنظمة ، وتنفيذ القرارات يجب عليه أن يتابع العمل بنفسه ، و أن يمارس الرقابة ليس فقط من أجل الجزاء و العقاب، و إنما كأداة للإصلاح و التقسيم، و لتنمية أصحاب القدرات ، و حفز ذوي الكفاءات.¹

فهؤلاء القادة يمكنهم أن يقودوا عمليات التنمية الإدارية عن طريق الإصلاح الإداري في كل مكان فهم يستطيعون اقتراح و وضع و تطبيق إجراءات التطوير الاداري في الأجهزة الإدارية التي يتولون قيادتها، عن طريق القضاء على تعقيدات و بيروقراطية الروتين و تبسيط الاجراءات، و كذا من خلال وضع خطة محددة و معلنة لعمليات الإصلاح و التطوير الاداري و تكون مرتبطة ببرنامج زمني محدد لتحقيق الأهداف المحددة.²

كما أن هناك سمات و مهارات لابد من أن تتوفر في القيادة الإدارية الناجحة ، من أجل تحقيق الأهداف و الغايات الموجودة و هي :

أ. **مهارات ذاتية** : و تتمثل المهارات الذاتية في بعض السمات و القدرات اللازمة في بناء شخصية الأفراد ليصبحوا قادة، و تتمثل في : السمات الجسمية، القدرات العقلية، المبادأة، الابتكار، ضبط النفس الخ .

ب. **مهارات فنية** : و هي المعرفة المتخصصة في فرع من فروع العلم ، و الكفاءة في إستخدام هذه المعرفة أفضل إستخدام في أداء العمل بالشكل الذي يكفل تحقيق الهدف ، و من أهم

¹ عبد الغني بسيوني ، المرجع السابق ، ص (270 ، 272) .

² حسين رمزي كاظم ، المرجع السابق ، ص 212 .

السمات و القدرات التي ترتبط بالمهارة الفنية للقائد : القدرة على تحمل المسؤولية ، الفهم العميق و الشامل للأمور و الحزم ، و الإيمان بالهدف و إمكانية تحقيقه .

ج.المهارات الإنسانية : و هي قدرة القائد على التعامل مع مرعوسيه و تنسيق جهودهم ، و خلق روح العمل الجماعي بينهم ، ومعرفته لآرائهم و ميولهم و اتجاهاتهم .

و من هذه السمات التي ترتبط بالمهارة الإنسانية للقائد : الاستقامة، تكامل الشخصية، الأمانة و الإخلاص، الخلق الطيب، قدرته على التعامل مع الأفراد.

د- المهارة الذهنية : و تعني قدرة القائد على رؤية التنظيم الذي يقوده ، و فهمه للترابط بين أجزائه و نشاطات، و أثر التغيرات التي تحدث في أي جزء منه على بقية أجزائه و قدرته على تصور و فهم علاقات الموظف بالتنظيم، و علاقات التنظيم بالمجتمع الذي يعمل في إطاره. بما في ذلك البيئة الداخلية و الخاصة للجهاز الإداري، و كل ما له تأثير قوي على العملية الإدارية.¹

و من خلال هذا يتضح الدور الذي يلعبه القائد الإداري في عملية التنمية الإدارية ، باعتباره الشخص الذي يمكنه تحديد سياسات التنمية، و التطور الإداري، من خلال بلورة الأهداف، و صياغة القرارات و رسم السياسات، و قيامه بكل عمليات و الوظائف الإدارية و القضاء على الخلل الإداري في الجهاز الإداري، باعتبار أن عملية التنمية الإدارية تكون من خلال الأفراد أنفسهم، بمعنى انه لا بد من إحداث التغيير في سلوك و مفاهيم و قيم و معرفة اتجاهات الأفراد، فالفرد هو العنصر الحاسم في إصلاح هذا الخلل، و الدعامات الأساسية لعملية التنمية .

¹ نواف كنعان ، المرجع السابق ، ص (319 ، 339) .

* و تصنف النظريات التي تناولت موضوع القيادة حسب المداخل التالية :

- المدخل الاول : نظريات السمات .

- المدخل الثاني : النظريات السلوكية .

- المدخل الثالث : النظريات الموقفية .

* المرجع — محمد إسماعيل بلال " السلوك التنظيمي بين النظرية و التطبيقية " ، الإسكندرية ،

دار الجامعة الجديدة ، 2005 ، ص (262 ، 267) .

المطلب الثاني: تنمية الموارد البشرية

إن العديد من الدارسين في مجال الإدارة لاحظوا أن إمكانية تحقيق حكم صالح حكومي يكمن في بناء القدرات من خلال المؤسسات و الأفراد، فالفرد و من خلال خبراته و مهاراته هو في جوهر الأداء في الدولة حيث أنهم هم من يقدمون الخدمات و الابتكارات و الإصلاحات¹ و سنحاول من خلال هذا الجزء تسليط الضوء على أهمية رأس المال البشري كمورد إستراتيجي ينبغي إدارته في أداء القطاع الحكومي، و حتى القطاع الخاص باعتباره فاعل من فواعل تحقيق التنمية الإدارية، و ذلك بتنميته عن طريق التدريب و التكوين، و تقويم الأداء، إلى جانب الإهتمام به كعنصر بشري بمحفزاته و طرق تحسين مستواه و إخراج الجانب الإبداعي و الابتكاري لديه.

أولاً: تعريف إدارة الموارد البشرية

تعرف راوية محمد حسن إدارة الموارد البشرية " بأنها مجموعة البرامج و الوظائف و الأنشطة المصممة لتنظيم كل من أهداف المنظمة و الفرد "². و إدارة الموارد البشرية في معناها الواسع فهي تختص بشؤون الاستخدام الأمثل و الفعال للموارد البشرية لجميع المستويات التنظيمية للمنظمة حتى تحقق هذه الأخيرة أهدافها، كما أنها نشاط إداري يمثل أحد فروع إدارة الأعمال، أما في معناها الضيق فهي تهتم باحتياجات المنظمة من القوى العاملة و المحافظة عليها و تنمية قدراتها و رغبتها في العمل بما يساعدها على تكوين قوة عمل راضية و منتجة³.

¹ لمزيد من الإطلاع ، راجع التقرير الذي أعدته لجنة خبراء الأمم المتحدة في الإدارة الحكومية ، الجلسة الأولى 22-26 تموز -2002 .

² راوية محمد حسن " إدارة الموارد البشرية " ، الإسكندرية : المكتب الجامعي الحديث 1999 ، ص 13

³ صالح مفتاح ، " إدارة الموارد البشرية و تسيير المعارف في خدمة الكفاءات " . الملتقى الدولي حول التنمية البشرية و فرص الاندماج في اقتصاد المعرفة و الكفاءات البشرية جامعة ورقلة 09-10 مارس 2004 .

و إدارة الموارد البشرية تعني ذلك الحقل العلمي الواسع و المعقد الذي يتناول دراسة ظاهرة سلوكيات العنصر البشري في المنظمات المختلفة ، سواء الحكومية أو الخاصة ، بغية تحقيق كفاية الأداء العملي الفعال من أجل الوصول إلى المر دودية، و رضا الأفراد و المنظمة من جهة ، و تحقيق الاستقرار و الطمأنينة ، و استبصار الأزمات اللاحقة من جهة ثانية، أي إعطاء الوظيفة الحضارية و الاجتماعية أهميتها في تسيير الموارد البشرية، و بعبارة أخرى هي : أسلوب منهجي تديرى علمي عملي لتحقيق ؟أهداف المنظمة، و المجتمع معا، و بالتالي الوصول لاستغلال المواهب ، و قياس نظم رأس المال المعرفي و استثماره في ميادين العمران البشري و الإنساني، وفق أسس علمية و عملية و أخلاقية ¹.

و لإدارة الموارد البشرية وظائف إدارية و أخرى تنفيذية أما الإدارية فهي : التخطيط – التوجيه – التنظيم – الرقابة، و الوظائف التنفيذية الأساسية تتمثل في : تدبير الأفراد التعيين و الاختبار و الترقية و التدريب و التكوين.

و تشير وظائف الموارد البشرية لتلك المهام و الوجبات التي تؤدي سواء في المنظمات الصغيرة أو الكبيرة الحجم ، و تهتم هذه الوظائف بعدد من الأنشطة المتنوعة ، و التي تؤثر تأثيرا ذو دلالة على مجالات عديدة للمنظمة ، و تشمل هذه الأنشطة بعض مما يلي :

- ❖ ضمان بقاء المنظمة بالتزاماتها اتجاه الحكومة .
- ❖ تحليل العمل لتحديد المتطلبات الخاصة بالأعمال الفردية للمنظمة .
- ❖ التنبؤ بالمتطلبات للأفراد اللازمين للمنظمة لتحقيق أهدافها .
- ❖ تنمية و تنفيذ خطة لمقابلة هذه المتطلبات .
- ❖ استقطاب الأفراد التي تحتاجهم و تتطلبهم المنظمة .
- ❖ إختيار و تعيين الأفراد لشغل وظائف معينة داخل المنظمة .

¹ أ . د منصور بلرنب ، المرجع السابق .

- ❖ تقديم الفرد للعمل و تدريبه .
- ❖ تصميم و تنفيذ البرامج الإدارية و برامج التطوير التنظيمي .
- ❖ تصميم أنظمة تقييم الأداء للأفراد .
- ❖ مساعدة الأفراد في تنمية خطط التطوير الوظيفي .
- ❖ تصميم و تطبيق أنظمة التعويضات لكل العاملين .
- ❖ تصميم أنظمة الرقابة ، و الانضباط و التضلمات .
- ❖ تصميم و تطبيق البرامج لضمان صحة و أمن الأفراد و تقديم المساعدة للأفراد لحل مشاكلهم الشخصية ، و التي تؤثر على أدائهم في العمل¹

إن الاهتمام بالعنصر البشري هو سر نجاح المنظمات الإدارية و الطريقة الوحيدة لتحقيق أهدافها ، لدى أصبح المورد البشري كآلية من آليات التنمية الإدارية التي تعتمد عليها في استراتيجياتها،و ذلك عن طريق تنميته و تطويره و الاهتمام به أكثر باعتباره مورد و ليس كلفة ، و من بين المعايير التي تعتمد عليها أيضا في صياغة أهدافها بما يحقق أكثر فاعلية و سرعة في الأداء .

فتنمية الموارد البشرية هي الزيادة في عملية المعرفة و المهارات و القدرات للقوى العاملة ، و القدرة على العمل في جميع المجالات ، و التي يتم انتقاؤها و اختيارها في ضوء ما أجري من اختبارات مختلفة بغية رفع مستوى كفاءتهم ، لأقصى حد ممكن².

¹ راوية محمد حسن ، المرجع السابق ، ص 23 .

² مجلة الوطن العربي "تنمية الموارد البشرية ... إدارة الأفراد " .

و تنمية الموارد البشرية تفي بإعداد الفرد إعدادا صحيحا بما يتفق مع إحتياجات المجتمع و المنظمة ، باعتبار أن الزيادة في قدرة الفرد و معرفته يزداد و يتطور استغلاله لطاقاته و الموارد المتاحة ، و استغلال أمثل لجهوده.¹

فلم يعد مفهوم تنمية الموارد البشرية ، و القوى العاملة يقتصر فقط على التعليم و التدريب ، و إنما تعداه إلى تطوير أنماط السلوك ، و نوعية التعليم و التدريب ، و نوعية مشاركة الجمهور في إتخاذ القرارات ، و العلاقات الإنسانية التي تنشأ داخل المنظمة، و طرق و أساليب العمل و تعبئة الأفراد من أجل زيادة قدرتهم على التحكم في مهاراتهم و طاقاتهم²

إن القوى البشرية هي القادرة على إدارة دفة التنمية و تحقيق أهداف المنظمة من خلال عمليات الإشراف والتخطيط و التنفيذ و المتابعة لمشاريع التنمية، سواء في الحكومة القطاع العام أو الخاص فلهذا أصبح الاهتمام بالموارد البشرية من ضروريات الإدارة الناجحة التي أثبتت أن العلاقات الإنسانية فيها تغليها على التعقيدات البيروقراطية ، و الإلتزامات القانونية ، و تهدف عمليات الإصلاح و التطوير الإداري على استخدام التقنيات الحديثة ، و التخلي عن الإدارة التقليدية، التي تعتمد على كثرة الإجراءات و تعقيدها ، و الروتين مما يفسح المجال لتغلغل الفساد الإداري الناتج عن التخلف و المحسوبيات ، و كذا كثرة عمليات الرشوة ، و التزوير ، و إلى ذلك من مظاهر الانحرافات داخل الجهاز الإداري ، لدى فإن استخدام الوسائل و التقنيات الإدارية الحديثة يتطلب أساسا الاهتمام بالموارد البشري عن طريق التدريب و التكوين و تقسيم الأداء الحوافز ، و كل عمليات التنمية التي تساهم في الزيادة من فاعلية الأفراد داخل المنظمة .و الاستغلال الأمثل لطاقاتها . وذلك بالتفكير بإرساء قاعدة عملية للإدارة تعتمد على تحديد

¹ موسى اللوزي " التنمية الإدارية ، المفاهيم ، الأسس و التطبيقات " الردن : دار وائل للنشر و التوزيع ، ط1 ، 2000 ، ص 87 .

² لعلى بوكيش ، ماهية تنمية الموارد البشرية و الواقع في العالم البشري و النامي ملتقى دولي حول التنمية البشرية ، جامعة ورقلة ، 09-10 مارس 2004 .

الثوابت و التغيرات التي من شأنها المساهمة في تنمية الإدارة و القضاء على الفساد الإداري في مختلف أنواعه .

3 - وسائل وأساليب تنمية الموارد البشرية

إن وسائل تنمية الموارد البشرية للمنظمات سواء الحكومية أو الخاصة عديدة و متنوعة . لعل من أهمها التدريب ، التكوين ، التعليم ، تقسيم الأداء ، الحوافز، و هي كلها وسائل تقوم إدارة الموارد البشرية داخل المؤسسة .

في هذا الجزء يحاول الباحث عرض لأهم هذه الوسائل و دورها في تنمية الأفراد ، و تحقيق أهداف التنمية الإدارية ، و من تم الشاملة .

أولاً : التدريب الإداري :

يعتبر التدريب الإداري في عصرنا الحاضر موضوعاً أساسياً من موضوعات الإدارة نظراً لما له من ارتباط مباشر بتنمية الموارد البشرية ، و قد أصبح التدريب يحتل مكانة الصدارة في أولويات عدد كبير من دول العالم المتقدمة و النامية على السواء بإعتباره أحد السبل المهمة لتكوين جهاز إداري كفء . و سد العز ز القصور في الإدارات لتحمل الأعباء التنموية . سواء الاقتصادية أو الاجتماعية في هذه الدول ¹ .

و التدريب حسب " سيكيو " هو مجموعة النشاطات و الوسائل و الطرق و الدعائم التي تساعد في تحفيز العمال لتحسين مستواهم و معارفهم و سلوكياتهم و قدرتهم الفكرية الضرورية، في آن واحد ، لتحقيق أهداف المنظمة من جهة، و تحقيق أهدافهم الشخصية و الاجتماعية من جهة أخرى ، بدون أن ننسى الأداء الجيد لوظائفهم الحالية و المستقبلية.²

¹ مجلة الوطن العربي ، المرجع السابق .

² مخلوفي عبد السلام و رشام بن زيان ، " الاتجاهات المعاصرة في التدريب الإداري " ، التدريب الموجه بالأداء " ، الملتقى الدولي حول التنمية البشرية ، جامعة ورقلة ، كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية ، 09-10 مارس 2004 .

و يرى مالكولم بيل، بأن التدريب هو أي نشاط مصمم لتحسين أداء شخص آخر في مجال محدد ، لذلك فإن التدريب نشاط له عنصر فاعل و هو المدرب و عدد من العناصر أو عنصر واحد من العناصر التي تتلقى التدريب - أي المتدربين - و التدريب كذلك هو أحد حالات حصول التطور و التنمية مع وجود الكثير من الحالات الأخرى، التي تأثر في حركة التنمية إلى جانب .¹

فلا يكفي فقط إختيار و انتقاء الأفراد لأداء المهام في الجهاز الإداري و إنما من الضروري الاعتماد على التدريب على الأعمال الموكلة لهم و على الوظائف التي سوف يشغلونها من أجل رفع مستواهم إلى أكبر حد ممكن.²

هذا و تعد وظيفة التدريب من أهم مقومات بناء جهاز ناجح لإدارة الأفراد و العلاقات الإنسانية في المؤسسة الحديثة، فالتدريب هام و ضروري لبناء قوة بشرية منتجة و فعالة و مستقرة و تنافسية، و يعتبر إغفال عملية التدريب للعاملين من بين الأسباب التي تثبت على العجز الموجود في الجهاز الإداري، و كذا يسبب فشل في تحقيق الأهداف .³

و يتنوع التدريب بناء على خطه ومجالاته أو نطاقه إلى مجموعة أنواع يمكن حصر أهمها في :
-تدريب أساسي : و هي المرحلة الأولى لعملية اكتساب المعارف و المهارات و الاتجاهات اللازمة لأداء أي عمل أو ممارسة أي مهنة .

-تدريب مهني : و هو مجموعة من الأنشطة والجهود التي تهدف إلى إكساب فئة العمال المهرة و النصف مهرة المعارف و الاتجاهات اللازمة لأداء أعمالهم بهدف إعدادهم أو رفع مستواهم .

¹ مالكولم بيل ،"التدريب الناجح للموظفين " ، (ترجمة مركز التعريف و البرمجة) بيروت : الدار العربية للعلوم ، ط 1 ، 1997 ، ص 10.

² بن زاهي منصور : "التدريب كأحد المقومات الأساسية لتنمية القدرات البشرية ، نظرة سيكولوجية " ، الملتقى الدولي للتنمية البشرية ، المرجع السابق .

³ علي غربي ، "تنمية الموارد البشرية " الجزائر : منشورات جامعة منتوري قسنطينة ، 2004 و ص 60

-تدريب إضافي : أو ما يعرف عادة بالتكميلي ، و هو الجانب التدريب المهني الذي يلي التدريب الأساسي في نطاق برنامج تدريب يهدف إلى الحصول على مؤهلات معترف بها .

-تدريب داخل المؤسسة : وهو التدريب الذي يعد العاملين في المؤسسة ما ، على أن يتم بداخلها ، و تقوم بتصميم برامجها جهة خارجية .

-تدريب خارج المؤسسة : قد يحتاج التدريب على بعض الأعمال الخروج بالمتدرب عن الموقع الطبيعي للعمل لإكتساب المهارات التي يتطلبها العمل .

-تدريب نظامي : و هو الذي يتم في مؤسسة مخصصة للتدريب، و يعمل بها مدربون مؤهلون لهذا الغرض ، و يتضمن التدريب الأساسي للأفراد و قدرتهم الحالية في مجال القدرات المطلوبة للعمل¹

ويعامس التدريب للعديد من الأغراض ، لأن الأعمال التي يقوم بها العاملين قد تتغير مع الزمن ، و تحتاج على إكساب مهارات جديدة تواكب دائما الحدث ، و هذه المسببات هي :

❖ التطورات التقنية و التكنولوجية .

❖ تغير أنظمة و إجراءات العمل .

❖ التغيرات في حاجات الزبائن .

❖ القوانين و التشريعات الجديدة .

❖ ظهور سلع و خدمات جديدة.²

فهذه التغيرات تجعل العاملين بحاجة ماسة لعملية التدريب و هذه الضرورة تقتضيها الحثيات الجديدة و التطورات ، و إدخال أساليب حديثة ، و هذا عن طريق التنمية الإدارية و التطوير الإداري، و الهدف من التدريب :

- ضمان التطابق بين قدرات العمل و معارفهم .

¹ علي غربي ، و آخرون " تنمية الموارد البشرية " ، الجزائر دار الهدى للتوزيع 2002 ، ص (108-109) .

² مخلوفي عبد السلام و رشام بن الزيان ، المرجع السابق .

- تكييف المستخدمين مع مهام محددة، و التغيرات في الوظائف .
 - استفادة الموظفين من الترقية في المؤسسة .
 - المساهمة في سياسة التطوير و التنمية ، وهي سياسة توفير الموارد البشرية للمؤسسة .
 - تدعيم الإحساس بالثقة لكل عامل و لفريق العمل ، و تقوية حب و انتماء العامل للمؤسسة
 - تطوير القدرة على تحمل المسؤولية و المبادرة في الاقتراح¹
 - بالإضافة إلى تقليل نفقات الإنتاج و الإقلال من الأخطاء و تنمية المهارات و المعارف الفردية
- لأداء العمل 2 .

- وسائل و طرق التدريب الإداري :

هناك العديد من الوسائل التي يمكن استخدامها ، لتحديد الاحتياجات التدريبية للمنظمة و تحقيق أهدافها التنموية ، و من بعض هذه الوسائل :

1. **التدريب في مجال العمل :** و يقوم به أحد العمال القدامى أو المدير حيث يوضح لفرد كيفية أداء العمل و يسمح له أن يؤدي العمل تحت إشرافه كمدرّب³
 2. **التغيير الدوري في العمل :** حيث يتعلم الفرد عددا من الوظائف المختلفة خلال وحدة العمل أو القسم ، و يؤدي الفرد كل هذه الوظائف لمدة زمنية محددة .
- و هناك عدد من الخطوات التي يمكن إتباعها للقيام بالتدريب في مجال العمل بطريقة فعالة ، و تتمثل هذه الخطوات في :

- أ. إعداد المتدرب لتعلم العمل أو الوظيفة .
- ب. تجزأت العمل إلى مكوناته و تحديد النقاط الأساسية .
- ج. تقديم المعرفة و العمليات التشغيلية الأساسية .

¹ نفس المرجع .

² محمد جمال برعي ، " التخطيط للتدريب في مجالات التنمية " القاهرة : مكتبة القاهرة الحديثة ، 1966 ، ص 312 .

³ علي غربي و(آخرون) ، المرجع السابق ، ص 171 .

د. تجربة أو محاولة القيام بالعمل .

ه. المتابعة.

3. التدريب المهني: و هو التدريب في مجال الحرف.

4.التدريب في الفصول الدراسية: و يتم التدريب في قاعات الدراسة خارج مجال العمل، و هو

أكثر أنواع التدريب انتشاراً، حيث يقدم التدريب في وقت قصير و لأكثر عدد من الأفراد ¹.

ثانيا : التنمية المادية للموارد البشرية :

1-الأجور و الرواتب :

تخضع الأجور الاهتمام البالغ من طرف كل من الإدارة و العاملين و الحكومة على حد سواء ، فالبنية للعامل يمثل الأجر دخلاً يسعى للمحافظة على مستوى هذا الدخل، بل يأمل أن يزيد منه للرفع من مستوى معيشته ، و رغبة منه في إشباع حاجاته من السلع و الخدمات التي يقدمها للمجتمع ²

فالأجر هو الدخل أو الربح الذي يستحقه العامل نظير جهده الذي يبذله في العمل المكلف بأدائه، يسعى الفرد من خلاله لإشباع احتياجاته الأساسية لمعيشته و بقائه ،أو لاندماجه في العلاقات الاجتماعية ، لأن الزيادة في مستوى الأجر تسمح له بتحسين و رفع مستوى معيشته. ³

والأجر كذلك قد يدفع نقداً أو في صورة خدمات و سلع، فيكون أجراً نقدياً ، أو أجراً عينياً كما أنه قد يجمع بين الكيفيتين .

¹ المرجع السابق ، ص ص (64-66) .

² علي غربي و(آخرون) ، المرجع السابق ، ص 75 .

³ صالح مفتاح ، المرجع السابق .

والشائع أن الأجر مبلغ يتقاضاه الأجير مقابل تأجيله لما يملك من قوة العمل لصاحبه العمل قصد إنتاج السلع و الخدمات تحت أمر الأخير و لحسابه ، أو هو عبارة عن ثمن العمل¹.

وتلعب الأجور دورا مهما في تنمية و تحفيز الفرد على العمل، و عزفه عن الانحراف لأن انخفاض رواتب القطاع العام خاصة يسبب في تغلغل الفساد، و يصبح كإستراتيجية للبقاء و هذا راجع في الغالب إلى الفروق الموجودة بين المرتبات في القطاع العام و القطاع الخاص خاصة بالنسبة للإطارات و العمال المهرة .

و حين يصبح المجال مفتوحا أمام حدوث انتقاء في اتجاه معين للبحث عن عمل في القطاع الخاص ، أو اللجوء إلى أساليب غير قانونية من أجل التحصيل المالي ، فحتى العمال و الإطارات تم تكوينهم و تأهيلهم و تدريبهم من طرف الحكومة فإنهم يسعون للمغادرة بحثا عن أعمال أرفع في الأجر تاركا ورائهم الأقل تأهيلا و خبرة ، ما يؤثر على عملية التنمية ، و يسبب تخلف في الجهاز الإداري .

و في غياب الفساد في سوق العمل يقود على تركيز العمال ذوي المهارات المتدنية، أو عديمي الخبرة في وظائف أقل من حيث ترتيب سلم الرواتب دون ان يكونوا مؤهلين لأدائها، و قد تجد بعض المتقدمين لهذه الوظائف ملتزمين خاصة بالخدمة في القطاع الحكومي ، لكن قد يفتقدون إلى المهارات المطلوبة لمثل هذا العمل الحكومي²

و الأجور قد تختلف من و يكمل إلى آخر، و هذا حسب تصنيف الوظيفة ، و كذا الدرجة التي تحصلت عليها من خلال عملية توصيف الوظائف، و كذا تقسيم الأداء للموظفين .

2. الخوافز و المكافآت

الخوافز و هي تلك العوامل التي تهدف إلى إثارة القوى الكامنة في الفرد و التي تحدد نمط السلوك أو التصرف المطلوب ، عن طريق إشباع احتياجاته الإنسانية المتزايدة باستمرار و أما

¹ علي غربي و(آخرون) ، المرجع السابق ، ص 76.

² روز، أكر و خان ، سوزان ، المرجع السابق و ص 138 .

على مستوى الجهاز الإداري فإن هذه الاحتياجات الإنسانية هي المصدر الأساسي لدوافع الموارد البشرية ، و المحدد الأساسي لسلوكهم¹

و يقصد بها أيضا التحفيز و تشجيع الأفراد من أجل رفع نشاطهم و مستواهم لتحقيق أهداف المنظمة و ذلك بالزيادة مثلا في الأجر مقابل أعمال إضافية تطلب من الموظف و تدخل فيها أيضا العوامل التقنية للفرد من حيث تقبله لهذه الأعمال و رضاه، لكي يتم إتمامها على أحسن صورة.²

و يوجد متطلبين أساسيين لخطط الحوافز ، لكي تعمل بفعالية و بتعلق أولهما ، بالطرق و الإجراءات التي تنم فيها تحديد الحوافز و كذا الوسائل المستخدمة في تقييم الأداء للفرد و في هذه الناحية لا بد من أن يشعر الفرد بان عمله أو أدائه يقيم بدقة و شفافية و بطريقة صحيحة ، و التطلب الثاني لزيادة فاعلية نظام الحوافز هو ضرورة اعتماد الحوافز (المكافآت) على الأداء، فلا بد للفرد أن يشعر بوجود علاقة بين ما يفعله ، و ما يحصل عليه من مكافآت حتى يتم مضاعفة عمله أكثر للحصول دائما على مكافآت أكثر³.

و هذه العلاقة التي تنشأ بين إحساس الفرد بعمله و المكافأة التي تحصل عليها هي التي تحدد:

1. الحالة المعنوية للموارد البشرية .
2. درجة الرضا عن العمل .
3. الاستقرار في المؤسسة .
4. تحسين الأداء و تجويد الإنتاج و الخدمات .

¹ علي غربي ، المرجع السابق ، ص 81 .

² صالح مفتاح ، المرجع السابق .

³ راوية محمد حسن ، المرجع السابق ، ص 314 .

فالعلاقة قائمة بقوة بين الدوافع و إشباع الحاجات ، على اعتبار أن الدوافع الذي يحرك الفرد في المؤسسة نحو سلوك معين ليعبر عن هذا السلوك بنشاط أو أداء عمل معين ، مما يؤدي إلى إشباع حاجاته¹.

و تصنف أنواع الحوافز إلى :

1. **حوافز فردية:** و هي التي تعمل على إشباع رغبات الفرد و احتياجاته الخاصة، باعتباره إنسانا له كيانه المستقل و شعوره، أي أنها تقوم على أساس فردي.

2. **حوافز جماعية:** و هي التي تقدم للعاملين كمجموعة عاملة، و ليس للفرد باعتباره كائن مستقل مجازاة لهم على تحقيق أعمال إضافية أو تشجيع على بلوغ حجم من الإنتاج و الخدمة

3. **حوافز مادية :** تمثل الجانب الملموس في الحوافز و الذي يأخذ صورا مختلفة في طريقة الدفع للعاملين ، على شكل مكافآت أو أجور إضافية أو زيادات استثنائية بالإضافة إلى الأجور التشجيعية على الخدمات المميزة لكل عامل .

4. **حوافز معنوية:** و هي تلك الحوافز التي تقوم بإشباع الحاجات الاجتماعية و الذاتية للإنسان و هذا من أجل حث و تحريض العمال على العمل ، و ذلك عن طريق إشراك العاملين في التسيير و تبني اقتراحاتهم ، و تحسين ظروف العمل ، التكوين ، مساعدة العاملين في حل مشاكلهم².

فهذه الحوافز و المكافآت تلعب دورا كبيرا في عزوف العاملين عن المظاهرة السلبية، و مخالفة القوانين عن طريق قبض الرشاوى و الاختلافات لتعويض النقص المادي الذي يعاني منه الفرد.

سياسة التنمية الإدارية تهتم بدرجة كبيرة بتنمية الفرد داخل المنظمة باعتباره مورد يعمل لفائدة تحقيق الأهداف و ليس كعبء عليها فهي من خلال إستراتيجيات الإصلاح و التطوير

¹ علي غربي ، المرجع السابق ، ص 81 .

² صالح مفتاح ، المرجع السابق .

الإداري تهم بالعنصر البشري كمرحلة أولية في من أجل تحقيقه التنمية و القضاء على مظاهر الفساد الإداري داخل المنظمات الحكومية خاصة .

إن موضوع تنمية المورد البشري داخل المؤسسة يعد غيابه كسب للمنظمة ككل باعتباره المحرك الأساسي للتنمية ، لهذا أهتم بهذا الموضوع العديد من الباحثين و الدارسين في هذا المجال فإلى جانب التدريب الإداري و التحفيز و الأجور و المكافآت فإن هناك العديد من الطرائق و الأساليب لتنمية الفرد و جعله يعمل لصالح المصلحة العامة مقابل تخليه عن تحقيق مصالح شخصية قد تؤثر بالسلب على المنظمة ككل .

وتكوين الموظف إداريا كذلك يساهم في تنمية الخبرة الفردية التي يمتلكها الموظف باعتباره- التكوين - أداة لتطوير الموارد البشرية ، إذ يسمح بإضفاء التحسينات والتكيف مع تغيرات مناهج العمل وتطور المهن المرتبطة بتقلبات المحيط.

وعلى هذا الأساس فهو يكتسي أهمية بالغة بالنسبة للإدارة ، كما يعتبر سبيل النجاح في الإدارة العمومية . ولتحقيق هذه العملية يجب على الإدارة أن تعطي دفعا جديدا للتكوين ، كأحد أدوات تحسين أداء الموظف، وطريقة من طرق تنمية قدراته واعتباره عملية استراتيجية تقوم على سياسة التحسين النوعي للقدرات البشرية.¹

بالإضافة للتكوين ، فإن الترقية أيضا تعتبر من بين الأساسيات للاهتمام بالموظف ، وذلك لأن هذا الأخير لا يمكنه أن يستمر في وظيفة محددة طوال مشواره الوظيفي ، وإنما يطمح باستمرار في الترقى والارتقاء إلى الأفضل لممارسة وظائف أعلى ، وهذا ما يجعله يقدم الأحسن والأفضل دائما . وتهدف الترقية إلى :

- رفع الروح المعنوية للإفراد.
- كسر الجمود والملل في الحياة الوظيفية

¹ - سليمة بوروش، المرجع السابق ، ص 100

- تغيير الأفكار وإتاحة الفرصة للتحسين من خلال تغيير المناصب

- تخفيض النفقات واستغلال الخبرات الموجودة داخل المنظمة .

تنمية الأفكار الإبداعية والابتكارية لدى العاملين:

وهذا من اهم العناصر للقضاء على الفجوة الكبيرة التي حدثت بين التطور التكنولوجي

السريع والتقدم الاداري الذي مازال يسير بخطى بطيئة،¹ ولهذا اصبح العديد من علماء الفكر

يهتمون بالجوانب الإبداعية والابتكارية من اجل التقليل والقضاء على هذه الفجوة .

والعمل الابتكاري أو الإبداعي هو عملية متكاملة لتوظيف القرارات الذهنية لدى الأفراد

للتوصل إلى شيء جديد نافع للفرد والمنظمة والمجتمع ، وبناءً عليه يشير الابتكار أو الإبداع إلى

العمل النهائي الذي يطلق عليه عملاً ابتكارياً أو إبداعياً والذي يتم التوصل إليه نتيجة نشاط

إبداعي يقوم به أو يمارسه الأفراد باستخدام ما لديهم من قدرات ذهنية أو عقلية معينة.²

فالتفكير الإبداعي والابتكار وتنمية المهارات الإبداعية لدى الأفراد يعد التحدي الحقيقي

الذي يواجه المجتمعات المعاصرة والمسؤولية الرئيسية أمام الحكومات والمؤسسات الإدارية اتجاه

مواطنيها وموظفيها، فإن هناك اتفاق أيضاً بأن التفكير الابتكاري والمهارات الإبداعية يعد من

بين أحد المعايير الأساسية لتحدي مستوى رقي المجتمعات والأفراد وقياس تقدمها وإنجازاتها³

ولذلك يتعاطف الاهتمام في العالم بأكمله بتطوير نظم وأساليب التعليم والتدريب لتكوين وتنمية

الطاقات والمهارات البشرية .

¹ - محمد عبد الفتاح الصيرفي، (الإدارة الرائدة)، عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، ط2003، 1، ص21.

² - مصطفى محمود أبو بكر، المرجع السابق، ص ص 169-170.

³ - نفس المرجع، ص 172

المبحث الثاني: الأخلاقيات الإدارية

يقول إسبينوزا « إن المصلحة العامة هي القانون الأعلى الذي ينبغي أن يخضع له كل قانون آخر، سوء كان إلهيا أو بشريا »⁽¹⁾ ، والدفاع عن المصلحة العامة هو قبل كل شيء قيم أخلاقية لدى المجتمعات و الأفراد، فالأخلاق أصبحت بالضرورة بمكان في ترتيب سلم القيم الإنسانية في المعاملات سواء داخل العمل أو بين أفراد المجتمع الخارجي .

كما أن الفساد عامة والفساد الإداري خاصة أصبح يسوده الممارسات السياسية وبالتالي أنظمتها الإدارية بجميع هياكلها، وفي ظل هذا فإن الموظف العمومي تخوم حوله كل أنواع الشكوك والتساؤلات حول أخلاقه الشخصية حول نزاهته وسلوكه لذا أصبح موضوع أخلاقيات الوظيفة الإدارية يلقي اهتماما كبيرا لدى العديد من الباحثين والمهتمين في هذا المجال التي تركز على القضاء على الانحرافات السلوكية داخل العمل وهذا راجع لتردي مستوى أداء الموظف وتفشي صور الفساد في الأجهزة الإدارية، هذا ما جعل الدارسين يهتمون بسلوك العاملين داخل المنظمات وذلك لأن الكفاية في إنجاز الأعمال تقوم على أسس أخلاقية بدرجة أولى ، وعلى الرقابة الفاعلة ليتم احترام القانون وفق مبادئ ناشئة في ذات الموظف، وليس عن طريق الردع فقد يكون العاملون على مستوى من الدراية و المهارة في العمل غير أنهم بحاجة إلى ضبط سلوكهم ، و يزيد من فاعليتهم ، ويولد روحا معنوية في نفوسهم ، وهذا لا يتحقق إلا من خلال إلزامهم بقواعد أخلاقية في العمل المهني الذي يمارسونه

(1) - الناصر محمد الأزهر، أخلاقيات الوظيفة العامة في مواجهة الفساد. في منظمة الشفافية الدولية، نظام النزاهة العربي في

و قد تزايد الإهتمام بهذا الموضوع حتى أصبح السلوك الإداري له برامج في معاهد و مراكز التنمية الإدارية في مختلف دول العالم⁽²⁾ و أصبح المحفز الأساسي من أجل قيام و نجاح المنظمات الإدارية إلى جانب العلاقات الإنسانية و العلاقات غير الرسمية داخل المنظمة التي تنشأ بين المرؤوس و الرئيس و بين المرؤوسين فيما بينهم

المطلب الأول: مفهوم الأخلاقيات الوظيفية

يعرف مصطفى محمود أبو بكر الأخلاق على أنها " القيم و المبادئ المعنوية التي تحكم سلوكيات الفرد والجماعة لتحديد ما هو صحيح وما هو خاطئ "⁽¹⁾ وتعرف الأخلاق بأنها " القاعدة أو القواعد من السلوك يلتزمها الإنسان الذي يعيش في جماعه " كما يعرف الخلق بأنه " قوة راسخة في الإرادة تزغ إلي إختبار ما هو خير و صلاح " و يراه آخرون على شكل من أشكال الوعي الإجتماعي و هو مؤسسة إجتماعية تقوم بظبط سلوك الناس⁽²⁾

و السلوك يعد خلقيا إذا كان مستمدا من القواعد والسلوكيات التي تحددها الجماعة كما أن نشاطات الأفراد تنسق بشكل جماعي إجمالي و أنها على تنوعها تخضع أيضا للقوانين إجتماعية معينة و أن الأخلاق تأتي لتقوم بوظيفة التنسيق هذا الإختبار جنبا إلى جنب مع الأشكال الأخرى من الإنضباط الجماعي التي تشابك مع الأخلاق و تتداخل معها⁽³⁾

(2) - عمر بن ناصر القريوتي "أخلاقيات العمل في الدوريات الأمنية" رسالة ماجستير في العلوم الإدارية جامعة نابق للعلوم الأمنية قسم العلوم الإدارية الرياض 2005 ص 15 .

(1) - مصطفى محمود أبو بكر (الموارد البشرية مدخل لتحقيق الميزة التنافسية) الإسكندرية :الدار الجامعية 2002 ص 88 .

(2) - محمد عقلة (-لنظام الأخلاقي في الإسلام) عمان: مكتب الرسالة الحديثة، 1986، ص 17 .

(3) - عمر بن ناصر القريوتي المرجع السابق ص 17 .

أما الأخلاقيات الوظيفية فيعرفها زكي راتب غوشيه بأنها ضرورة إلزام الموظف بواجباته الوظيفية كما حددها القانون⁽⁴⁾ و يعرفها سعيد مقدم على أنها " علم الواجبات SCIENCE DE DEVOIRS بتبيان القواعد السلوكية و الأخلاقية لأعضاء مهنة ما ، سواء فيما بين الممارسين أنفسهم أو إتجاه الغير " ⁽⁵⁾

و يرى البعض بأن الأخلاقيات هي " مجموعة من القواعد و الأسس التي يجب على المهني التمسك بها و العمل بمقتضاها ليكون ناجحا في تعامله مع الناس . ناهجا في مهمته ما دام قادرا على إكتساب ثقة زبائنه و المتعاملين معه من زملائه و رؤساء و مرؤوسين " ⁽¹⁾

و عرفها آخرون بأنها سلوك مهني وظيفي يستند إلى مجموعة من القيم و الأعراف و التقاليد التي يتعارف عليها المجتمع حول الخير و الحق و العدل في تنظيم أمورهم ، ويربط البعض الآخر أخلاقيات الوظيفة العامة بالمبادئ و المعايير بتحديد ما هو خطأ و ما هو صواب في تعاملاتهم مع بعض سواء داخل المنظمة أو خارجها ⁽²⁾

فالأخلاق الإدارية تظهر جليا عن غياب القوانين الأساسية الخاصة التي تحكم سير الجهاز الإداري فيكون مجال الخلل و الفساد سانحا ليتغلغل و يأخذ مكانه في التعاملات الإدارية ، و هنا تظهر الحاجة إلى الأخلاقيات التي تحد من تسلل هذه الظواهر لسد العجز و الغموض و حتى الثغرات التي تكون في الأحكام القانونية و التنظيمية .

و الأخلاق هي ليست بالعلم الذي يتلقاه الفرد عند دخوله المنظمة ، أو عند توليه المنصب ، بل هي طبيعة في ذات الإنسان تخرج عندما يحس بأن العمل الذي يأذيه فيه ما يمس الأخلاق و الشرف ، فالأخلاق طبيعة وراثية تسقلها التربية والتعليم ، والقائمون عليها منهم رجال

(4) - زكي راتب غوشيه (أخلاقيات الوظيفة في الإدارة العامة) عمان :مطبعة التوفيق ط 1. 1983 ص 19

(5) - سعيد مقدم (أخلاقيات الوظيفة العمومية) ،مجلة إدارة، المجلد 7 العدد 1 ، 1997 ص 8 .

(1) - محمد عبد الغني المصري "أخلاقيات المهنة" الأردن: مكتب الرسالة الحديثة، 1986 ص 20.

(2) - عمر بن ناصر القريوي المرجع السابق ص 22 .

الحكومة عن طريق تدوين مبادئها في قوانين تنظيمية تقتضي وظيفة الإنسان نحو نفسه ، ووظيفته نحو عائلته و نحو قومه ووظيفته إتجاه عمله الذي يؤديه (3)

المطلب الثاني: مصادر القيم الأخلاقية

أولاً: الدين

فالقيم الأخلاقية و قواعد السلوك ، وآداب المهنة ليست إبتكارا جديدا ، و إنما تمثل قيما إسلامية أصيلة مصدرها القرآن الكريم و السنة النبوية حيث جاءت مبادئ (الإستقامة و عدم كتمان الحق ، والدق و الأمانة ، إجتناّب شهادة الزور، و الوفاء بالإلتزامات و العقود ، وطاعة أولي الأمر ، والترفع عما يخل بالشرف و الأمانة ، و التشاور في الأمر) و كل هذه الخصال جاءت واردة في القرآن الكريم و السنة النبوية الشريفة ، يقول صلى الله عليه وسلم " إنما بعث لأتمم مكارم الأخلاق "

فال موظف العام في الإسلام لا يختلف عن أي موظف آخر عام في أي بيئة إدارية إلا في الخلقية العقائدية التي تأسس الفرد المسلم علي إرتباط بالخالق و ليس بالخلق وبالتالي فإن هذه العقيدة التي ينشأ عليها المسلم هي التي تحدد سلوكه سواء في موقعه التنظيمي الإداري أو الإجتماعي، و تتعامل مع هذا السلوك بمعيار واحد هو الإلتزام بالإطار الأخلاقي المنبثق عن هذه العقيدة و بناءا عليه فإن الضوابط التي توضع للسيطرة علي سلوك الموظف العام في وظيفته لا تختلف عن تلك التي سيحاسب عليها في سلوكه الخاص وذلك لأن الفرد المسلم في حياته العامة أو الخاصة أو الوظيفة يهدف إلي تحقيق هدف نهائي أسمى و هو إرضاء الله سبحانه وتعالى¹.

ثانيا- القانون:

(3) - عبد الرحمان الكواكي . المرجع السابق .ص95-96

¹ - عمر بن ناصر القريوي، المرجع السابق ص 40 .

فهو مصدر مكمل للأخلاقيات الوظيفية، باعتباره صفة أساسية من أهم المصادر النافذة في الإدارة العمومية أو الخاصة، لأن الإدارة لا تعمل في فراغ قانوني¹، فهي تسير وفق نظم وإجراءات قانونية وهذه اللوائح القانونية تضبط سلوك الموظف داخل المنظمة وتبرز أهمية المصلحة العامة وتحذ من التصرفات و الانحرافات التي تحدث ومن شأنها أن تعرقل عمل الجهاز الإداري وتبين المحضورات و الواجبات التي تفرد على الموظف.

ثالثا- القيم الإجتماعية السائدة :

حيث أن الإنسان يولد في أسرة معينة فيأخذ منها دينها وقوميتها أي أن تكوينه الديني و القومي مفروود عليه لا إختيار له في قبوله فهو قد شب على المبادئ والقيم المنبثقة من ثقافة المجتمع الذي يسكنه²

فللقيم المجتمعية تأثيرا كبيرا على أخلاقيات الوظيفة العامة وبالتالي فأى نظام سياسي إداري هو خاضع بطريق أو أخرى لمكونات البيئة الإجتماعية والإقتصادية والسياسية والثقافية³، التي هو جزء منها بالضرورة ويبدأ تدريجيا بفهم مدلولات العقاب و المكافأة ويدرك أن ثمة أفعال محظورة عليه و أن ثمة تصرفات من المستحسن إتقانها كمساعدة جادة أوجدته أو طاعة أبوه وتنمو معه هذه القيم والمبادئ التي هي جزء رئيسي من النظام الإجتماعي و الأخلاقي السائد وتكبر معه دائرة الأفعال المحضورة و حينئذ يخضع للنوعين من القيم :

- قيم الأسر و و العائلة و العشيرة

- قيم النظام الإجتماعي و الأخلاقي السائد⁴

¹ - تائب إلهام "التخطيط الإستراتيجي للموارد البشرية في الوظيف العمومي الجزائري" رسالة ماجستير في التنظيم

السياسي و الإداري جامعة الجزائر كلية الإعلام و العلوم السياسية 2003 ص 213 .

² - عبد القادر الشيخلي، المرجع السابق. ص 23

³ - تائب إلهام، المرجع السابق . ص 214

⁴ - عبد القادر الشيخلي، المرجع. السابق ص 24

- و يتمثل الهدف من إبراز خاصية الأخلاقيات الإدارية في هذه الدراسة في :
- * إبعاد الموظف عن المخالفات الإدارية ، و أن لا يرتكب أي جريمة من جرائم القانون العام مثل المساس بأموال الدولة (الإختلاس ، السرقة) و لا يسبب أي هدر بالمال و الوقت و الجهد .
 - * تضيق الفجوة الموجودة قدرات الموظف و أدائه للوظيفة ، أي أن يبذل الموظف قصار جهده من أجل إنجاز عمله المطلوب و الابتعاد عن التراخي ، و اللامبالاة
 - * محاولة ضبط العمل الإداري في الوظيفة العمومية
 - * إزالة الطابع التسلطي الذي يمكن أن تتصف به الإدارة و ذلك بإحترام الملقاة عليها.
 - * إحترام الغرض الذي أنشأت من أجله الإدارة العمومية أو المرفق العام و هو توفير الخدمة⁽¹⁾
 - * القضاء على صور الفساد الإداري بإحياء الأخلاق و بعث روح المبادرة
 - * المساهمة في خلق الطابع الإبداعي و الابتكاري لدى الموظفين عندما يكون إحساسه بالعمل و حبه للمصلحة العامة أكبر من المصلحة الشخصية.
 - * ضبط السلوك المهني و الشخصي الذي يجب أن يتحلى به المؤمنون على مصالح الدولة و تقدير مدى انضباطهم .
 - * خلق جسور الثقة المتبادلة بين الإدارة و المواطن.

المطلب الثالث: الأسس التي تقوم عليها أخلاقيات الوظيفة

يعتمد النظام الأخلاقي على مبادئ وأسس تبنى عليها المسؤولية الإدارية ذلك أن أخلاقيات العمل الإداري لا بد لها من قواعد تضيي عليها الصفة الإلزامية التي تستلزم بالطبع تقرير المسؤولية في حالة مخافتها وتقرير الجزاء المناسب لهذا يستعرض الباحث في هذا الجزء إلى أهم الأسس التي تقوم عليها فلسفة أخلاقيات الوظيفة و هي :

(1) -سليمة بوروش " الإدارة الجزائرية و التحولات الجديدة إبتدا من 1989 " رسالة ماجستير في الإدارة و المالية العامة،

جامعة الجزائر ، كلية الحقوق و العلوم الإدارية ، 2002 . ص 109

1- المساواة أمام المرافق العامة:

وهو مبدأ يتفرع من مبدأ أساسي وهو المساواة أمام القانون و أحد المبادئ الدستورية وحق من حقوق الإنسان ويقوم هذا المبدأ على أن كل الأفراد المستفيدين من خدمات أو سلع مرفق من المرافق العامة يتساوون في فرص الحصول عليها و يتنافسون عليها على قدر المساواة فلا يجابي الرئيس الإداري أو المسؤول أو الموظف الإداري فرد من الأفراد أو يتعسف في حق فرد أو مجموعة من الأفراد فالكل سواسية أمام خدمات و سلع المرفق العام لا فرق بين موظف و آخر فالجميع مستفيدون طالما كانت هذه المرافق في خدمتهم إذ أن القانون يساوي بين الجميع و الدولة نتيج خدمتها و سلعها ووظائفها لجميع المواطنين دون إستثناء⁽¹⁾

2 -المنفعة العامة :

حيث أن المنفعة العامة هي السبب الأول للنشاط الإداري و هدف أخلاقيات المهنة الإدارية ، التي تعتبر أن مصلحة الجماعة فوق مصلحة الفرد ، وتسعى الى تحقيق مصلحة الزبائن وتنظيم العلاقات مع الزملاء داخل التنظيم الواحد . وباعتبار ان الموظف هو المحرك الاساسي والرئيسي لمختلف اعمال الادارة ، وهو يتمتع بالسلطة والقوة وهذا بمنحه مكانة هامة ، وفي نفس الوقت حساسة ، لذا يجب عليه التحلي بصفات وسلوك الحياد والتزاهة .⁽²⁾وتغليب المنفعة العامة على الخاصة في جميع الظروف .

3 - السلطة السلمية كأساس لأخلاقيات الوظيفة :

يعتبر مبدأ التنظيم السلمي أو الهرمي للإدارة العمومية ترجمة عملية لمبدأ الشرعية الذي يشكل حجر الأساس في دولة القانون و هذا ما يجعل الموظف أمام إطاعة أوامر رئيسه و هذا من أجل

(1) - عبد القادر الشخيلي، المرجع السابق ص 38 .

(2) - سليمة بوروش ، المرجع السابق ، ص 111

الحفاظ على إستمرارية الجهاز الإداري و تطبيق لوظيفة المسؤولية الإدارية المبنية على هذا الأساس.¹

وسلطة الرئيس الإداري هي سلطات موضوعية لا تستخدم وفق رغباته أو أهوائه ، وإنما تبقى محصورة ضمن متطلبات و إحتياجات و أهداف الصالح العام المتمثل بصالح الشعب أو صالح المجتمع.²

فالرئيس أو المسؤول الإداري يكون نائبا عن الدولة أمينا على أحوالها التي هي في الأساس أحوال الشعب، يستخدم سلطته العامة في نطاق تخصصه الوظيفي ، فالسلطات التي يجوزها إنما هي وسيلة من وسائل القانون العام لا يملك تخيرها إلا في إطار إحتياجات الصالح العام .

4 - الإلزام والمسؤولية و الجزاء:

ويقصد بالإلزام ، إيجاب سلوك معين يتبعه الفرد عند توليه الوظيفة العامة و لهذا لابد أن يكون واضحا بما يمكن عمليا تنفيذه أو تحقيقه فالإلزام هو سيادة حكم القانون بالإدارة بذلك ملزمة في أن تأخذ بهذا القانون في تصرفات أفرادها ، والقانون يؤخذ بمدلوله العام ، أي أن جميع القواعد الملزمة في الدولة سواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة ، وأي كان مصدرها مع مراعاة التدرج في قوتها.³

أما المسؤولية فهي أن يرتكب الشخص أفعال يؤاخذ عليها و يشترط في المسؤولية الإدارية للأفعال بأن يكون الشخص قاصدا الفعل أو ترك الموجب عليه خلال الوظيفة و يشترط فيه علم الشخص لهذا القصد ، بأن ما إرتكبه مخالفة و أن يكون صادرا عن إرادة مختارة .

¹ - نفس المرجع ، ص 112

² - عبد القادر الشخيلي ، المرجع السابق ، ص 39

³ - سليمان محمد الطماوي "الفضاء الإداري - الكتاب الأول" القاهرة ، دار الفكر العربي ، 1967 ص 17

وتتنوع المسؤولية المترتبة على إرتكاب الموظف العام ما يوجب المؤاخذه إلى ثلاث أنواع، مسؤولية مدنية و أخرى جنائية و ثالثة تأديبية.¹

أما الجزاء فهو رد فعل القانون على مواقف الخاضعين لهذا القانون²، ويشمل الثواب و العقاب ، فمن قام بعملية على خير وجه فإنه يستحق الثواب المتمثل في الحقوق المقررة للموظف العام ، نتيجة تنفيذه لإلتزاماتهم الأخلاقية المتعلقة بوظيفته ، وهو يستحق الجزاء المتمثل في كل إلتزاماته من راتب و علاوة و من أجل هذه الإلتزامات فإنه يستحق الجزاء المتمثل في المخالفة التي يأخذها فقد يكون جزاء تأديبيا أو يتمثل في خصم الراتب أو الإنذار أو اللوم ، وقد يكون عقوبة جنائية أو جزاء تأديبي³

ولمعرفة السلوك الأخلاقي ، والصفات السلوكية التي يجب أن يتحلى بها كل موظف لا بد من معرف واجبات الموظف العام و سلبياته أي ما يجب عليه تطبيقه وما يجب عليه التخلي الابتعاد عنه من أجل تقييم و تقويم سلوكياته وهذه الواجبات هي :

أ - الاطلاع الشخصي بمهام الوظيفة

ب- الإلتزام باحترام الشرعية والقانون

ج- الاسترشاد بالمصلحة العامة

د- احترام الأوامر

هـ- المحافظة على هيبة الوظيفة العامة وحسن سمعتها.

و- المحافظة على اوقات العمل .

ز- إتقان العمل .

ح- ادب اللباقة وحسن التعامل مع الجمهور

¹ - عمر القريوتي المرجع السابق ص 32

² - محمد عبد الله دراز " دستور الأخلاق في القرآن " مصر: دار المعرفة الجامعية ، ط 1 ، 1973 ص 245

³ - عمر القريوتي ، المرجع السابق ، ص 33

ط- المحافظة على الممتلكات العامة

اما السلبيات وهي الافعال التي يجب على الموظف العام الابتعاد عنها :

أ- عدم إفشاء أسرار الوظيفة العامة .

ب- عدم قبول الهدايا .

ج- عدم الجمع بين الوظيفة العامة والأعمال المحظورة بالنص .

د- عدم تجاوز الحدود المرسومة في ممارسات النشاطات العامة.

ه- عدم استغلال نفوذ الوظيفة.

ج- مقاييس السلوك والأخلاق الوظيفية :

إن وضع مقاييس سلوك وأخلاق في المرفق العام من السياسات الأساسية لدول والحكومات بإعتبار أن إصلاح الشأن العام يتطلب اليوم إرساء لامركزية كبرى للمسؤوليات وحرية كبيرة في التحريك للذين على عاتقهم تسير هذا الشأن العام . لأنه لم يعد هناك مجال للقيم التقليدية التي يسير بها المرفق العام قديما، فهو اليوم بحاجة لضبط السلوك الفردي داخل المنظمة عن طريق تقنين هذه الأخلاقيات وفق منظومة منهجية تهدف إلى رفع مستوى الأداء الوظيفي بما يتماشى مع سيرورة الظروف الراهنة التي تعيشها الدول والحكومات ، بإعتبارها جزء من منظومة كونية تتأثر وتؤثر بالبيئة التي تحيط بها ، وهي في حاجة كذلك لتحقيق أهدافها التي تحيط بها ، وهي في حاجة لتحقيق أهدافها وسياساتها وفق اعتبارات تضعها السيسة العامة ، وتنفذها الإدارة .

وجملة هذه المقاييس هدفها الرفع من مستوى السلوك والأخلاق داخل الإدارة العامة، وبوسائل هذه الأخيرة التي تتركز على تحديد وظائف التوجيه ، الرقابة، والتخطيط، المقيمة لنظام السلوك ، والأخلاق المعمول بها ⁽¹⁾.

(1) - (إعلان مبادئ السلوك والأخلاق) مجلس منظمة التعاون والتنمية ، أبريل 1999.

وهذه المقاييس المحددة للسلوك والأخلاق هي:

أولا : الوضوح في مقاييس الأخلاق :

لأن القائمين على هذا الشأن العام حاجتهم أن يتعرفوا على المبادئ والمعايير الأساسية التي هم مطالبون بتطبيقها في عملهم وكذا المعايير التي تعرف بها السلوكات المقبولة ، و لابد من الشفافية في تطبيقها⁽¹⁾

و تكون معلنة للجميع عن طريق إلصاقها في اللوحات الخاصة بالمؤسسة ، و كذا إكتتابها وتدوينها في السجلات المخصصة للنظام الداخلي للمؤسسة

ثانيا: تقنين مقاييس الأخلاق في إطار قانوني

لأن الإطار القانوني يعتبر البداية لتبليغ و إيصال هذه المقاييس و المبادئ للقائمين على هذا الشأن فهذه القوانين بمثابة اللوائح التنظيمية التي تبين القيم الأساسية للمرفق العام . و أن تكون في إطار يسمح بتعريف التوجيهات ، ومن غصدار التحقيقات و إتخاذ العقوبات التأديبية ، والمتابعات عند إختراق هذه اللوائح التنظيمية التي هي في حقيقة الأمر مدونات لتقييم وتدريب السلوك الفردي داخل المنظمة و منعة من الإنحرافات و الإهتمام أكثر بالوظيفة العامة لأجل تحقيق المنفعة العامة بدرجة أولى

ثالثا: الإستشارة في ميدان السلوك و الأخلاق

و ذلك عن طريق تحديد دورات تدريبية في ميدان السلوك و الأخلاق للقائمين على هذا الشأن العام (أي الموظفين في القطاعات العمومية) كما يجب إنشاء آليات إستشارة داخلية تعين المسؤول العمومي على فهم إشكالات و معضلات التسيير و ترفع من مستويات الكفاءات داخل المرفق العام .

¹ - الناصر محمد الأزهر . المرجع السابق

كما يجب الإستعانة بخبراء داخل العمل . دوي إختصاص للزيادة مكن فاعلية الموظف داخل العمل ، و التدريب يكون داخلي و خارجي بالنسبة للعاملين.

رابعاً- التعريف على الحقوق و الواجبات:

إن المسؤول أو الموظف يجب أن يعرف حقوقه و واجباته ، ولاسيما عندما يتعلق الأمر بأعمال معقدة أو محتمل أن يشوبها شك داخل المرفق العام ، لذا لابد من وضع قواعد و إجراءات واضحة يستعين بها الموظفون العموميون بتبين ما يجب القيام به ، وما يجب أن ينتهوا عنه ضمن سلسلة مسؤوليات واضحة ، كما من حق المسؤول العمومي أن يتعرف - سلفاً - على شكل الحماية التي سيستفيد منها ، في حالة كشف على أعمال فاسدة ، أو على إنتهاكات داخل المنظمة ، و تتوفر على قابلية العقاب

خامساً- تسلسل إتخاذ القرارات:

من حق الجمهور أن يعرف طبيعة الهيئات الإدارية_ العمومية و السلطات و الموارد المودع لديها، أي أن الجمهور هو بدوره يلعب دور الرقيب من أجل الوصول إلى المعلومات الرسمية و هذا يكون بالشفافية الضامنة لإجراءات كشف المعلومات الرسمية و الإعتراف بالدور الذي تقوم به وسائل الإعلام النشطة و المستقل

سادساً- دور الموظفين العموميين في ترقية السلوك الأخلاقي :

لابد من إطار تنظيمي ينص على مقاييس سلوك عالية ، محفزة للموظفين العموميين ، إن شروط العمل و تقويم حقيقي للكفاءات و النجاعة يكون له أثر مباشر على الممارسة اليومية في السلوك و الأخلاق ⁽¹⁾ بإعتبار أن الموظفين العموميين يلعبون دوراً مهماً في تجسيد سلوكات أخلاقية داخل الأجهزة الحكومية العامة في علاقاتهم المهنية بالمسؤولين السياسيين و في ما بينهم ، وكذا في تعاملاتهم مع المواطنين .

(1) نفس المرجع السابق

سابعا : العلاقة بين القطاعين العام والخاص

وضع قواعد واضحة تعرف المقاييس الأخلاقية التي يجب أن تكون بمثابة دليل يقود المسؤول العمومي في علاقاته مع القطاع العام و الخاص ، فيما يتعلق مثلا بالصفقات العمومية و بشروط التشغيل في القطاع العام بحيث أن التداخل بين القطاعين يتطلب إهتماما كبيرا و هذا راجع للمعاملات العديدة التي تنشأ بين الطرفين ، و لهذا فإن الإهتمام بالموضوع يتطلب تحديد العلاقة بينهم و قيمة المرفق العام ، التي ينبغي على الشركاء المحليين و الأجانب الإلتزام بها

ثامنا : دعم المبادرات في الأخلاق و السلوك

إنه لا يكفي الإدارة العمومية أن تضع آليات للسلوك و الأخلاق لأن الأنظمة المؤسسة على إحترام القواعد يمكن أن تفعل ما من شأنه أن يكون تصرفا مخالفا للسلوك و الأخلاق ، بل عليها وضع إستراتيجية متابعة و تقييم دوري لكل الأنظمة السلوكية المعمول بها ، و أن تنص في نظام السلوك الأخلاقي على ما يمكن أن يستأنس به الموظفون لتطور السلوك و الأخلاق ، و بالتالي أهمية الاستماع إلى مبادراتهم و اقتراحاتهم في هذا الشأن .

تاسعا : آليات تسمح بالمساءلة:

و يتمثل في إخضاع كافة المسؤولين العموميين و الموظفين مرؤوسين أو رؤساء لعملية المساءلة أمام سلطاتهم ، لأهل - المساءلة - مدى إحترام قواعد و مبادئ الأخلاق ، و حول نتائج المحصل عليها ، و أن تكون هذه الآليات أي المساءلة الداخلية تسمح بالمراجعة و المراقبة في أي وقت¹

عاشرا : إجراءات تأديبية مناسبة :

¹ نفس المرجع

نفس الآليات التي سبق وان ذكرناها ، ينبغي أن تتضمن على ما من شأنه أن يكشف السلوكيات الخاصة مثل الرشوة . الاختلاس وغيرها من أوجه الفساد الاداري فالجانب الإجرائي يجب أن يكون فعالا وعلميا يسمح بمتابعة التعريفات التي تخل بالسلوك وأن تتوفر هذه الآليات على عقوبات تأديبية مناسبة تحط من عزيمة الفاسدين والمرتشين ، وتكون شاملة لكل الموظفين لا تستثني أطراف في العقاب . وان تحدد هذه الإجراءات التأديبية طبيعة الفعل الفاسد والعقاب الذي يستحقه .

خلاصة واستنتاجات :

ومن خلال هذه الدراسة أرادنا تقديم محاولة لتوضيح استراتيجية التنمية الإدارية، لهذه خلال تفعيل عمليات الإصلاح والتطوير الإداريين، باعتبارهما أساسيات تحسين المنظومة الإدارية، وذلك من خلال التقنيات والأساليب التي يعتمد عليها الإصلاح كمدخل للتطوير عن طريق إعادة هيكلة المنظومة الإدارية، وكذا استعمال التقنيات الحديثة والمنظورة بالإضافة إلى الاهتمام بالجانب القانوني والتشريعي وتفعيل دور المساءلة والرقابة داخل الجهاز الاداري، والأهم في ذلك هو القبول والإحساس بفكرة التغير . سواء بتنمية الموارد البشرية بإعتبارها المحرك الأساسي وصاحبة الدعم أيضا في الجهاز الإداري، ومدى تقبلهم لهذه الفكرة التي تعتمد على إعادة بناء المنظومة الادارية، واستعمال تقنيات التطوير الحديثة والمتقدمة .

ولأن دور القيادة الإدارية، والمورد البشري مهم جدا وبارز في مجل تحديد الأهداف وصياغة الأفكار، فإن تنمية الموارد البشرية والقيادة الإدارية تعتبر ضرورة من ضروريات تحقيق التنمية الإدارية، والقضاء على الفساد الاداري وذلك عن طريق الاهتمام الفعال بهذه الطاقات من خلال تدريبهم وتكوينهم، وتحفيزهم، وإبراز الجانب الإبداعي الابتكاري لدى العاملين، ولأن القيادة الإدارية مهمة في رسم السياسات العامة وتحقيق الأهداف، فلا بد من ضرورة

الاهتمام بهذه الفئة على أساس الاختيار لتولي المناصب، وكذا تنمية روح المبادرة لديها، ومدى تحمل مسؤولية التنمية والتطوير، وتحقيق الأفضل دائما .

ومن جهة أخرى فإن الأخلاقيات الإدارية في الوظيفة العامة تعتبر من الأساسيات لتحقيق أي إستراتيجية تنموية، وبدونها تعتبر منظومة قانونية لاغية وتجاوزها من الأمور البسيطة، فهي تحاول ضبط العمل الإداري داخل الجهاز عن طريق القيم السائدة وبلورة الاعتبارات الدينية والقانونية داخل الإدارة العامة، وهذا لا يتم إلا عن طريق الشعور بمبدأ المساواة أمام المرفق العام وتحقيق المنفعة العامة بإعتبارها أعلى قيمة من المنفعة الخاصة.

ومن خلال ذلك فإن بناء إستراتيجية لتنمية الإدارية وفق قيمة معيارية موحدة تهدف إلى نمذجة العمل الإداري في جميع الدول من الأمور التي قد تصعب، ولكن يمكن الأخذ بالاعتبار النماذج الناجحة لتطبيق مع مراعاة الجوانب البيئة (الخارجية والداخلية)، والتكامل بين جميع القطاعات، ومحاولة الدمج بين عمليات الإصلاح والتطور الإداري، والاهتمام بتنمية القيادة والموارد البشرية وكذا الاهتمام بالجانب الأخلاقي للإدارة.

قائمة المراجع:

- أ.د منصور بلرب، (محاضرات في إدارة الموارد البشرية)، مقدمة للسنة الثانية ماجستير في العلوم السياسية، 2006/2005
- ابن منظور، (لسان العرب احيط) بيروت : دار الجبل ، المجلد الثالث، 1988.
- أحمد الحميدان ، (الخوافز هل هي وسيلة فعالة لزيادة الإنتاجية) مجلة الإدارة ، العدد 51 ، 2004 .
- أحمد رشيد، (الإدارة العامة بالدول النامية) ، القاهرة : دار النهضة العربية ، 1979.
- المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، (تجارب عالمية في الإصلاح الإداري) القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، 1998.
- تقي الدين بن تيميه ، (السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية) الجزائر : قصر الكتب (ن).
- جمال الدين لعويسات، (مبادئ الإدارة)، الجزائر: دار هومه للطباعة و النشر و التوزيع، 2005.
- حسن الطيب ابشر (الإصلاح الإداري في الوطن العربي بين الأصالة والمعاصرة) في ناصر محمد الصائغ ('الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي) عمان : المنظمة العربية للعلوم الإنسانية 1986.
- حسين رمزي كاظم ، قراءات في قضايا الإدارة العامة ، مصر: الهيئة المصرية العامة للكتاب ، 2005.

- زكي راتب غوشيه (أخلاقيات الوظيفة في الإدارة العامة) عمان :مطبعة التوفيق ط 1. 1983.
- سعيد محمد الحفار، (الثورة الإدارية في القرن الحادي والعشرون)، دمشق: مطابع مؤسسة الوحدة للصحافة، 2002، ط1.
- فيصل بن معيض آل سمير القحطاني " إستراتيجية الإصلاح و التطوير الإداري و دورها في تعزيز الأمن الوطني " أطروحة دكتوراه في العلوم الأمنية ، جامعة الرياض ، 2000.
- محمد عبد الفتاح الصيرفي، (الإدارة الرائدة)، عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، ط1، 2003.
- محمد فائق، (حقوق الإنسان و التنمية)، مجلة السياسة الدولية، 2000.
- محمد منير حجاب، (الإعلام و التنمية الشاملة)، القاهرة: دار الفجر للنشر، ط3، 2003.
- من جمع اللغة العربية ، (المعجم الوجيز) القاهرة :الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية ، 1977.
- نبيل عبده المولد، (إصلاح الإدارة الحكومية في الجمهورية اليمنية) ،رسالة ماجستير في العلوم السياسية العلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية و الإعلام، جامعة الجزائر 2006.
- إبراهيم سعد الدين ، مستقبل التنمية الإدارية في الوطن العربي، مجلة عالم الفكر ، الحلية 20 العدد 2 ، 1989.
- إبراهيم عبد العزيز شبيحة (الإدارة العامة). بيروت: الدار الجامعية للطباعة و النشر 1983.
- أحمد صقر عاشور (إصلاح الإدارة الحكومية أفاق إستراتيجية الإصلاح الإداري و التنمية الإدارية العربية في مواجهة التحديات العالمية) القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، 1995.
- التقرير الذي أعدته لجنة خبراء الأمم المتحدة في الإدارة الحكومية ، الجلسة الأولى 22-26 تموز -2002 .
- الناصر محمد الأزهر، أخلاقيات الوظيفة العامة في مواجهة الفساد، في منظمة الشفافية الدولية، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، بيروت: المركز اللبناني للدراسات، دت .
- برنامج الأمم المتحدة الانمائي ، المكتب الإقليمي للدول العربية حول الشفافية والمسألة في القطاع الحكومي في بلدان عربية مختارة بسياسات وممارسات ، الأمم المتحدة، 2004 .
- بروس ج افوليو ، (تنمية القيادة)، ترجمة عبد الحكم احمد الخرامي. القاهرة : دار الفجر للنشر والتوزيع ، 2003.
- تائب إلهام "التخطيط الإستراتيجي للموارد البشرية في الوظيف العمومي الجزائري" رسالة ماجستير في التنظيم السياسي و الإداري جامعة الجزائر كلية الإعلام و العلوم السياسية 2003 .
- تشونغ هيون رو ، (الإصلاح الإداري وتجربة التحول في كوريا) المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، 1988 .
- توفيق عبد الرحمان ، " الجودة الشاملة " القاهرة :مركز الخبرات المهنية للإدارة ، 2003 .
- ثامر المطري (. لكي تكون الخدمة والتنمية الإدارية ذهب) جريدة الجزيرة . العدد 923 . 1999.
- جورج ف جانت ، (إدارة التنمية ، مفهومها ، أهدافها ، وسائلها) ، (ترجمة لبيب موسى) القاهرة: إدارة المعارف، 1976.
- خالد محمد الثنيان ، الهندرة الإدارية ،جريدة الرياض اليومية ، العدد13468 ، 8 ماي 2005 .
- راوية محمد حسن " إدارة الموارد البشرية " ، الإسكندرية : المكتب الجامعي الحديث 1999.
- رعد الصرن، "كيف تتعلم أسرار الجودة الشاملة، دمشق: دار علاء الدين للنشر و التوزيع و الترجمة، 2000.

- سامي جمال الدين. (الإدارة والتنظيم الإداري)، الإسكندرية: مؤسسة طيبة للنشر و التوزيع، 2004، ص19
- سعيد مقدم (أخلاقيات الوظيفة العمومية)، مجلة إدارة، المجلد 7 العدد 1، 1997.
- سليمان محمد الطماوي "الفضاء الإداري - الكتاب الأول" القاهرة، دار الفكر العربي، 1967.
- سليمة بوروش "الإدارة الجزائرية و التحولات الجديدة إبتدا من 1989" رسالة ماجستير في الإدارة و المالية العامة، جامعة الجزائر، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، 2002.
- صالح مفتاح، "إدارة الموارد البشرية و تسيير المعارف في خدمة الكفاءات".
- صلاح مصطفى قاسم "التحديات الأمنية للحكومة الإلكترونية"، رسالة ماجستير في العلوم الإدارية، جامعة نايف للعلوم الأمنية قسم العلوم الإدارية. الرياض، 2005.
- طه الشريف (من هنا يبدأ الإصلاح السياسي) مصر: مطابع الأهرام الطبعة الأولى. 2003.
- عاصم الاعرجي، (نظريات التطوير الإداري) بغداد: وزارة التعليم العالي، 1982.
- عاصم الأعرجي، (مفهوم التطوير الإداري)، القاهرة: مجلة العلوم الإدارية. 1979.
- عاصم الأعرجي، دراسات معاصرة في التطوير الإداري الأردن: دار الفكر للنشر و التوزيع، 1995.
- عامر الكبيسي، (التنمية الإدارية)، عمان: المجلة العربية للإدارة منظمة العلوم الإدارية، المجلد 3، عدد 7، 1983.
- عبد الرحمن العيسوي (الكفاءة الإدارية)، الإسكندرية: الدار الجامعية، 1999.
- عبد الغني عبد الله بسيوني. (أصول علم الإدارة العامة)، بيروت: الدار الجامعية للنشر، 1999.
- علي السلمي، تطور الفكر التنظيمي، الكويت: وكالة المطبوعات، 1975.
- علي بن عبد الله المهيدب، إدارة الجودة الشاملة و إمكانية تطبيقها في الأجهزة الأمنية. مذكرة ماجستير، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، 2005، 22.
- علي غربي، و آخرون "تنمية الموارد البشرية"، الجزائر دار الهدى للتوزيع 2002.
- علي غربي، "تنمية الموارد البشرية" الجزائر: منشورات جامعة منتوري قسنطينة، 2004.
- علي محمد عبد العزيز درويش، تطبيقات الحكومة الإلكترونية دراسة ميدانية، رسالة ماجستير في العلوم الإدارية جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض قسم العلوم الإدارية، 2005.
- عمار بوحوش، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين، "بيروت: دار الغرب الإسلامي ط، 2006.
- عمار عوابدي، (علاقة التنمية الإدارية بالتنمية الاقتصادية)، مجلة إدارة، المجلد 6، العدد 2، 1999.
- عمر بن ناصر القريوتي "أخلاقيات العمل في الدوريات الأمنية" رسالة ماجستير في العلوم الإدارية جامعة نايف للعلوم الأمنية قسم العلوم الإدارية الرياض 2005.
- فيرل هايدي، (الإدارة العامة منظور مقارن)، (ترجمة قاسم محمد القريوتي)، عمان: المطبعة الاقتصادية، ط2، 1983.
- قباري محمد اسماعيل، (علم الاجتماع الإداري)، الإسكندرية: دار المعارف، د.ت.
- قيس المؤمن وآخرون (التنمية الإدارية) الأردن: دار زحوان للنشر، 1997.
- كمال نور الله، البيروقراطية و التغيير، سوريا دار الأطلس للدراسات و الترجمة و النشر، ط، 1992.

- لطيب البكوش، (هل للعلاقة بين الديمقراطية والتنمية حدود) المجلة العربية لحقوق الإنسان، العدد 01، 1994.
- لعلى بوكيش ، ماهية تنمية الموارد البشرية والواقع في العالم البشري و النامي ملتقى دولي حول التنمية البشرية ، جامعة ورقلة ، 09-10 مارس 2004 .
- مالكو لم بيل ، "التدريب الناجح للموظفين " ، (ترجمة مركز التعريف و البرمجة) بيروت : الدار العربية للعلوم ، ط 1 ، 1997.
- محمد جمال برعي ، " التخطيط للتدريب في مجالات التنمية " القاهرة : مكتبة القاهرة الحديثة ، 1966.
- محمد حافظ حجازي ، (المنظمات العامة) ، القاهرة : (ب د ن) ، 2002.
- محمد شكر عصفور ، (أصول التنظيم والأساليب) ، الاردن: در المسيرة للنشر ، ط 1 ، 1999.
- محمد عبد الغني المصري " أخلاقيات المهنة " الأردن: مكتب الرسالة الحديثة، 1986.
- محمد عبد الله دراز " دستور الأخلاق في القرآن " مصر: دار المعرفة الجامعية ، ط 1 ، 1973.
- (إعلان مبادئ السلوك والأخلاق) مجلس منظمة التعاون والتنمية ، أبريل 1999.
- محمد عقله (-لنظام الأخلاقي في الإسلام) عمان: مكتب الرسالة الحديثة ، 1986.
- مخلوف عبد السلام و رشام بن زيان ، " الاتجاهات المعاصرة في التدريب الإداري " ، " التدريب الموجه بالأداء " ، الملتقى الدولي حول التنمية البشرية ، جامعة ورقلة ، كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية ، 09-10 مارس 2004 .
- مصطفى محمود أبو بكر (الموارد البشرية مدخل للتحقيق الميزة التنافسية) الإسكندرية :الدار الجامعية 2002.
- مهدي حسن زويلف و سليمان أحمد اللوزي ، (التنمية الإدارية في الدول العربية) الأردن : در مجدلاوي للنشر . ط 1 ، 1993، ص 9، نقلا عن محمد حسن عبد الهادي البياع (التنمية الإدارية ودورها في معالجة المشاكل الإدارية) ، بغداد، دار واسط للطباعة و النشر، 1985.
- موسى اللوزي " التنمية الإدارية ، المفاهيم ، الأسس و التطبيقات " الردن : دار وائل للنشر و التوزيع ، ط 1 ، 2000 .
- موسى اللوزي ، " التطوير التنظيمي ، أساسيات و مفاهيم حديثة " ، عمان: دار وائل للنشر ، ط 2 ، 2003، نقلا عن مايكل هامر و جيمس شامي ، " إعادة هندسة نظم العمل في المنظمات (الهندرة) " ، " ترجمة شمس الدين عثمان " ، القاهرة : الشركة العربية للإعلام العلمي 1995.
- يو كزكا نيكو (، جهود الإصلاح الاداري في اليابان) ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية 1998 .
- جون و جاردنر ، " التميز الموهبة و القيادة " ، (ترجمة محمد محمود رضوان) .
- حمد إسماعيل بلال " السلوك التنظيمي بين النظرية و التطبيقية " ، الإسكندرية ، دار الجامعة الجديدة ، 2005 .
- عبد الرحمان تيشوري، (التنمية الإدارية والإصلاح الإداري) . <http://www.rezgar.com>
- القاهرة : الدار الدولية للنشر و التوزيع ، 1989.
- الملتقى الدولي حول التنمية البشرية و فرص الاندماج في اقتصاد المعرفة و الكفاءات البشرية جامعة ورقلة 09-10 مارس 2004 .
- نواف كنعان ، (القيادة الادارية) الاردن : دار الثقافة للنشر ، ط 1 ، 1999.

- *United Nations . enhancing capabilities for administrative reform developing countries (new york / u n publication*
- *Peiffer and R. Preuss. (Public Administration) The Ronald Press Co . New York . fifth ed . 1967.*

- برلمانيون عرب ضد الفساد " دور البرلمان في مكافحة الفساد واقع وتجارب من العالم العربي "

[http // www . arpacnetwork . org / role . doc](http://www.arpacnetwork.org/role.doc)

- حسين درويش العدلي " إدارة المجتمع والدولة، المضمون والشكل "

[HTTP : // WWW . ANNABAA . ONG . COM .](http://WWW.ANNABAA.ONG.COM)

- فوزي نصر " هل الشفافية ضرورة للقضاء على الفساد "

[HTTP : // WWW . REZGAR . COM / DEBAT / SHOW . ART](http://WWW.REZGAR.COM/DEBAT/SHOW.ART)

- إعادة هندسة نظم العمل، و تجربة مجلس الفرق السعودية "

[Http // : www . saudiliosmmmit . com / presentation / day](http://www.saudiliosmmmit.com/presentation/day)

- عبد العزيز محمد الحميضي، (القائد الإداري وتحديات القرن الحادي والعشرون

(<http://www.shura.gov.sa>

- مجلة الوطن العربي "تنمية الموارد البشرية ... إدارة الأفراد " .

[Attp / / www.islammemo . ce / filz / One - news . asp](http://www.islammemo.ce/filz/One-news.asp)

العنوان	الصفحة
---------	--------

02	مقدمة
03	الفصل الأول: التنمية الإدارية محاولة الفهم
03	المبحث الأول: ماهية التنمية الإدارية
03	المطلب الأول: مفهوم التنمية الإدارية
13	المطلب الثاني: المفاهيم التقليدية والحديثة للتنمية الإدارية
14	المطلب الثالث: مداخل التنمية الإدارية
20	المبحث الثاني: التخطيط للتنمية الإدارية
21	المطلب الأول: التخطيط الجزئي
21	المطلب الثاني: التخطيط الشامل
22	المطلب الثالث: التنمية الإدارية و إدارة التنمية
26	الفصل الثاني : إستراتيجية التنمية الإدارية
26	المبحث الأول: الإصلاح و التطوير الإداري
26	المطلب الأول: مفهوم الإصلاح الإداري
29	المطلب الثاني: أبعاد الإصلاح الإداري (شمولي - جزئي) .
33	المبحث الثاني: إستراتيجيات وأساليب الإصلاح الإداري
40	المطلب الأول: إعادة هيكلة الجهاز الحكومي
42	المطلب الثاني: إصلاح نظام الخدمة المدنية
45	المطلب الثالث: تطوير وتفعيل القوانين والتشريعات
47	المطلب الرابع: تدعيم الشفافية والمساءلة
53	المبحث الثاني: التطوير الإداري
53	المطلب الأول: مفهوم التطوير الإداري
59	المطلب الثاني: التقنيات الحديثة للتطوير الإداري
73	الفصل الثالث: الإستراتيجيات المعاصرة للتنمية الإدارية
74	المبحث الأول: القيادة وتنمية الموارد البشرية
74	المطلب الأول: دور القيادة الادارية

81	المطلب الثاني: تنمية الموارد البشرية
95	المبحث الثاني: الأخلاقيات الإدارية
96	المطلب الأول: مفهوم الأخلاقيات الوظيفية
98	المطلب الثاني: مصادر القيم الأخلاقية
100	المطلب الثالث: الأسس التي تقوم عليها أخلاقيات الوظيفة
108	خلاصة واستنتاجات
109	قائمة المراجع