

الإدارة المحلية وفق أسلوبى الإدارة الإستراتيجية والحكم الراشد " نموذج مقترح "

د.عسالى بولرباح
جامعة الجلفة

ملخص:

تهدف هذه المساهمة إلى المزوجة في استخدام أسلوبين إداريين أثبتت التجارب نجاح كليهما في كثير من الإدارات سيما منها تلك التي يتصدر حقل نشاطها قطاع الأعمال؛ يتعلق الأول بالإدارة الإستراتيجية "Strategic Management"، باعتبارها سلسلة متصلة من القرارات والتصرفات التي تؤدي إلى تنمية أو تكوين استراتيجيات فعّالة تساعد في تحقيق أهداف المنظمات، بينما يخص الثاني ما اصطلح على تسميته بالحكم الراشد أو الحكم الموسع "Governance"، ما يحتوي من مؤشرات حددها المختصون لقياس فعاليته.

وعلى هذا الأساس؛ سيتم اقتراح نموذج يزواج بين تطبيق الأسلوبين معاً في الإدارة المحلية، فلا يمكن أن نتصور نجاحاً لتلك الإدارة إلا إذا كانت متناسبة مع إمكانياتها الداخلية وظروفها المحيطة؛ أي لها قدرة عالية على التكيف مع البيئة المحيطة بشقيها الداخلي والخارجي، وتقييم مكوثاتها بطريقة واقعية ودقيقة، ثمّكنها من المزوجة بين نقاط القوة ومكامن الضعف لديها Strengths & Weaknesses أي المزايا والإمكانات التي تتمتع تلك الإدارة مقارنة مع ما يتمتع به المنافسون أو الإدارات محل المقارنة، ومكامن القصور والمشكلات التي تعيقها عن المنافسة بفعالية، أو تقلل من رضا المتعاملين عن خدماتها من ناحية، وبين الفرص والتهديدات Opportunities & Threats التي يفرضها المحيط عليها؛ أي التغيرات ذات التأثير الإيجابي عليها والمواتية لأهدافها، أو تلك التي تحدث خارجها ويكون لها تأثير سلبي على نشاطها، وهو ما يعرف بمصفوفة SWOT لبناء الإستراتيجية. كما لا يمكن تصور لإدارة محلية عصرية في غياب أهداف دقيقة ومشاركة فعالة وشفافية واضحة ومساءلة صارمة، وهي أهم ركائز قياس أسلوب الحكم الراشد.

Abstract:

This contribution aims is to co-exist in the use of two management methods that have proven to be successful both in many departments, especially those that are at the forefront of their business activity. The first concerns strategic management as a continuum of decisions and action leading to the development or formation of effective strategies helps to achieve the objectives of organizations, while the second concerns what is called the term governance or governance "expanded", which contains indicators identified by specialists to measure its effectiveness.

On this basis, a model will be proposed that combines the application of the two methods together in the local administration. It is not possible to conceive of the success of that management unless it is commensurate with its internal capabilities and surrounding circumstances; it has a high capacity to adapt to its internal and external environment and to evaluate its components in a realistic way it enables them to combine strengths and Weaknesses with the advantages of the management compared to competitors or departments in comparison, deficiencies and problems that prevent them from competing effectively, or reduce satisfaction dealers for their services on the one hand. And the opportunities and threats posed by the environment that; any changes with positive influence and favorable to their objectives, or those that occur outside and have a negative impact on their activity, which is known as the SWOT to concept the strategy. Nor can a modern local administration be conceived in the absence of precise objectives, effective participation, transparent transparency and strict accountability, the most important pillars of good governance.

الإدارة المحلية وفق أسلوب الإدارة الاستراتيجية والحكم الراشد

الكلمات المفتاحية: الإدارة المحلية، الحكم الراشد، الإدارة الاستراتيجية.

مقدمة:

يبيّن التشخيص الموضوعي لأداء الإدارات المحلية، سواء كانت جماعات محلية أو مصالح خارجية لإدارات مركزية أو أي شكل تأخذ على المستوى المحلي، أنه بالرغم من مساهمة الأوضاع القانونية (المنظومة التشريعية والتنظيمية)، والظروف السياسية (المنافسة والتدافع الحزبي)، والتغيرات الاجتماعية والاقتصادية (أولويات المجتمع، القدرة المعيشية، .. إلخ) في تدني مستوى ذلك الأداء؛ فإنّ المشكل الأكثر اتصالاً بالوضعية المعاشة هو إداري بالدرجة الأولى؛ أي مدى كفاءة وفعالية تلك الإدارات في تحقيق أهدافها.

واستشرافاً لوضعية أفضل لمستقبل الإدارة المحلية، اتجه الكثيرون إلى تبني مفاهيم حديثة لتحسين أدائها، وكان من جملة تلك المفاهيم أسلوب الحكم الراشد، وكيفية تطبيقه على هذا النمط من الإدارات، بعدما أثبتت التجربة نجاحه في مجال إدارة الأعمال، والإدارة العامة التي تعتبر الإدارة المحلية أحد فروعها، بل وفي إدارة المنظمات غير الحكومية أيضاً. لذا نحاول من خلال هذه المساهمة اقتراح نموذج نظري تختلف تطبيقاته باختلاف بيئة كل إدارة محلية مستهدفة به، لربط متغيرات ومؤشرات قياس الحكم الراشد بإتباع أسلوب الإدارة الاستراتيجية، الذي نتوقع نجاحه بنسبة كبيرة، نظراً لكونه لا يتطلب موارد ضخمة ولا إمكانيات كبيرة بقدر اعتماده على معطيات البيئة المحيطة بتلك الإدارات، داخلياً وخارجياً. أولاً : المفاهيم المستخدمة:

قبل التطرق إلى النموذج المقترح للمزاوجة بين الأسلوبين الإداريين؛ ينبغي الاتفاق على مدلولات بعض المفاهيم التي سوف نتناولها في الموضوع.

الإدارة المحلية:

بعدما أثبتت الممارسة أنّ المركزية الشديدة التي استمدت شرعيتها من التنظيم البيروقراطي، لم يعد إمكانها السيطرة على كافة الأقاليم التابعة لها، كما أنّ هذه الأخيرة كثيراً ما تُحرم الاستفادة القصوى من السياسات والقرارات التي تتخذ على المستوى المركزي، تم التخفيف من حدة ذلك التركيز تدريجياً⁽¹⁾، مروراً بنظام عدم التركيز الذي يقتضي تفويض بعض السلطات للمستوى المحلي تحت إشراف المركز⁽²⁾، ثم باعتماد نظم اللامركزية، الذي غيّر من مجرى السياسات والقرارات التي تهم المستوى المحلي، وأثر بالإيجاب على كفاءة وصول الخدمات إلى كل منطقة وإقليم في الدولة.

فالإدارة المحلية - بالمفهوم اللامركزي - تهدف إلى رفع المستوى الإداري والتنفيذي في الهيئات المحلية، وإتاحة الفرصة لها في اتخاذ القرارات ووضع السياسات المتعلقة بالمرافق والخدمات ذات الطابع المحلي⁽³⁾. ويضمن تطبيق نظام الإدارة المحلية عدة مزايا؛ أهمها:

- مراعاة احتياجات كل منطقة تبعاً لظروفها البيئة ومشاكلها المحلية، وبالتالي مراعاة الأسلوب الأمثل سد تلك الاحتياجات بما يتوافق والإمكانات المحلية؛
- السرعة في إنجاز المشاريع والاقتصاد في التكاليف المرصودة لإنجازها؛
- تحقيق أكبر در من التوازن في توزيع الخدمات بين الجهات والأقاليم، لاستقلال كل وحدة بمواردها المالية وإنفاقها في الأولويات والضروريات التي يتفق عليها الجمهور المحلي؛

الإدارة المحلية وفق أساليب الإدارة الإستراتيجية والحكم الراشد

■ مشاركة أصحاب المنطقة بالاقتراح أو التقرير أو التنفيذ أو الإشراف - مثلما عليه الحال في المجالس المنتخبة - مما يؤدي إلى إنجاح النظام الإداري، بغرض رفع مستوى منطقتهم، وبدافع الشعور بالمسؤولية تجاهها. الإدارة الإستراتيجية:

يجدر بنا في البداية التعرّيج على المعنى العام للإستراتيجية؛ حيث انتقل هذا المصطلح من المجال العسكري - أين أُطلق اللفظ اليوناني Strategos على علم وفن قيادة الجيوش - إلى مجال الأعمال، ثم إلى مختلف الإدارات الحكومية والأهلية، فأصبحت تعني من بين عدة تعريفات: «خطة موحدة ومتكاملة وشاملة، تربط بين المزايا التنافسية للمنظمة والتحديات البيئية، والتي تم تصميمها للتأكد من تحقيق الأهداف الأساسية للمنظمة، من خلال تنفيذها الجيد بواسطة المنظمة»⁽⁴⁾، بمعنى أنها برنامج عام يحتوي على عدد من المسالك، وكذلك التصرفات التي توجّه نحو تحقيق هدف أو مجموعة من الأهداف⁽⁵⁾.

وكما هو الحال بالنسبة لمفهوم الإستراتيجية، تعدد تعريفات الإدارة الإستراتيجية وتختلف باختلاف الكتاب والمؤلفين الذين تعرضوا لهذا الموضوع تبعا لاختلاف ميدان التخصص، والزوايا التي ينظر من خلالها كل منهم للموضوع؛ فمنهم من ينظر إليها بأنها: «سلسلة متصلة من القرارات والتصرفات التي تؤدي إلى تنمية أو تكوين استراتيجيات فعّالة تساعد في تحقيق أهداف المنظمة»⁽⁶⁾، ومنهم من يعرفها بأنها: «العملية اللازمة لوضع وتنقيح وتطبيق بعض التصرفات اللازمة لانجاز بعض النتائج المرغوب فيها»⁽⁷⁾، كما أنّ هناك من يعرفها انطلاقا من منظور مدخل النظم، باعتبارها اقترابا نظاميا لإدارة عملية التغيير الاستراتيجي داخل المنظمة، ضمن بيئتها المحيطة⁽⁸⁾.

ومن جملة التعريفات التي اخترنا، يتضح أنّ الإدارة الإستراتيجية تهتم بالأجل الطويل وبالأوضاع الكلية للمنظمات وعلاقتها بالبيئة المحيطة، على خلاف النمط التقليدي للإدارة الذي يركّز على التحريك اليومي لأجزاء المنظمة وعلى حل مشكلاتها التفصيلية⁽⁹⁾، خاصة إذا تعلّق الأمر بالإدارات الحكومية التي أثبتت العديد من الدراسات أنّ أغلبها لا يعدو أن يشكل أطرا بيروقراطية - بالمفهوم السلبي للكلمة أي الروتين - في كثير من بلداننا العربية⁽¹⁰⁾. لذلك فإنّ ما يُخدم موضوعنا أكثر هو التعريف الذي يعتبر الإدارة الإستراتيجية: «العملية التي تتضمن تصميم وتنفيذ وتقييم القرارات ذات الأثر طويل الأجل، التي تهدف إلى زيادة قيمة المنظمة من وجهة نظر العملاء والمساهمين والمجتمع ككل»⁽¹¹⁾.

الحكم الراشد:

بعيدا عن الجدل القائم حول مدلول وترجمة مصطلح Governance، هل هو الحكم الصالح أو الرشيد أو الجيد أو أسلوب الحكم الموسع أو إدارة شؤون الدولة والمجتمع أو الحوكمة أو الحكمانية⁽¹²⁾، فإننا نحاول التركيز على المفهوم المرتبط بالإدارة المحلية موضوع اهتمامنا.

فعلى المستوى العملي، لم تعد الدولة هي الفاعل الرئيسي في صنع وتنفيذ السياسات العامة، بل أصبح هناك فاعلون آخرون مثل المنظمات، المؤسسات الدولية، والقطاع الخاص، ومؤسسات المجتمع المدني. فحدث الانتقال من نظام محلي تسيطر فيه المجالس المحلية المنتخبة Local Government إلى نظام محلي يشارك فيه القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية Local Governance⁽¹³⁾.

وعلى هذا يُميّز الحكم الراشد المحلي، عدة خصائص لخصها البعض⁽¹⁴⁾ في:

الإدارة المحلية وفق أسلوب الإدارة الاستراتيجية والحكم الراشد

○ المشاركة Participation : بمعنى تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات، من أجل المساهمة في عمليات صنع القرارات، إما بطريقة مباشرة أو من خلال المجالس المحلية المنتخبة تعبر عن مصالحهم وعن طريق تسهيل التحديد المحلي للقضايا والمشكلات. وفي إطار التنافس على الوظائف العامة، يتمكن المواطنون من المشاركة في الانتخابات واختيار الممثلين في مختلف مستويات الحكم. ويمكن أن تعني المشاركة أيضا المزيد من الثقة وقبول القرارات السياسية من جانب المواطنين، الأمر الذي يعني زيادة الخبرات المحلية.

○ المساءلة Accountability : يخضع صانع القرار في الأجهزة المحلية لمسائلة المواطنين والأطراف الأخرى ذات العلاقة.

○ الشرعية Legitimacy : قبول المواطن المحلي لسلطة هؤلاء الذين يجوزون القوة داخل المجتمع ويمارسونها في إطار قواعد وعمليات وإجراءات مقبولة وأن تستند إلى حكم القانون والعدالة، وذلك بتوفير فرص متساوية للجميع.

○ الكفاءة والفعالية Efficiency & Effectiveness : ويعبر ذلك عن البعد الفني لأسلوب النظام المحلي ويعني قدرة الأجهزة المحلية على تحويل الموارد إلى برامج وخطط ومشاريع تلي احتياجات المواطنين المحليين وتعبر عن أولوياتهم، مع تحقيق نتائج أفضل وتعظيم الاستفادة من الموارد المتاحة.

○ الشفافية Transparency : إتاحة تدفق المعلومات وسهولة الحصول عليها لجميع الأطراف في المجتمع المحلي. ومن شأن ذلك توفير الفرصة للحكم على مدى فعالية الأجهزة المحلية. وكذلك تعزيز قدرة المواطن المحلي على المشاركة. كما أن مساءلة الأجهزة المحلية مرهون بقدر المعلومات المتاحة حول القوانين والاحراءات ونتائج الأعمال.

○ الاستجابة Responsiveness : أن تسعى الأجهزة المحلية إلى خدمة جميع الأطراف المعنية، والاستجابة لمطالبها، خاصة الفقراء والمهمشين، وترتبط الاستجابة بدرجة المساءلة التي تستند بدورها على درجة الشفافية وتوافر الثقة بين الأجهزة المحلية والمواطن المحلي.

ثانياً : الإدارة المحلية الإستراتيجية باعتبارها نسقا مفتوحا:

بعد المدخل العقلاني الذي يوائم بين علم الإدارة وعلم الاقتصاد، والذي ينظر إلى الإدارة الإستراتيجية وفق إحدى فلسفتين مثالية أو براغماتية⁽¹⁵⁾، ظهر المدخل البيئي الذي يركز على الإدارة الإستراتيجية باعتبارها جزء لا يتجزأ عن البيئة المحيطة بها، بحيث ينظر لذلك الأسلوب بالإضافة إلى النظرة الموقفية والإيكولوجية له⁽¹⁶⁾ على أنه يشكل نظاما متكاملًا يتألف من مجموعة نظم فرعية متداخلة فيما بينها، تعمل بالتنسيق للاستفادة القصوى من المدخلات لتحويلها بواسطة وظيفة التشغيل إلى مخرجات يمكن الاستفادة منها كمدخلات معدلة بواسطة التغذية العكسية، التي تضمن تطور النظام، أو على الأقل بقاءه واستمراره.

فلا يمكن أن ينجح أي تنظيم محلي إلا إذا كانت متناسبا مع إمكانياته الداخلية وظروفه المحيطة؛ أي له قدرة عالية على التكيف مع البيئة المحيطة بشقيها الداخلي والخارجي، وتقييم مكوناته بطريقة واقعية ودقيقة، ثمكته من المزاجية بين نقاط القوة ومكامن الضعف لديه Strengths & Weaknesses أي المزايا والإمكانات التي يتمتع بها ذلك التنظيم مقارنة مع ما يتمتع به المنافسون، ومكامن القصور والمشكلات التي تعيقه عن المنافسة بفعالية، أو تقلل من رضا المتعاملين عن خدماته من ناحية، وبين الفرص والتهديدات Opportunities & Threats التي يفرضها المحيط عليه؛ أي التغييرات ذات التأثير الإيجابي عليها والمواتية لأهدافه، أو تلك التي تحدث خارجه ويكون لها تأثير سلبي على نشاطه من ناحية أخرى (الجدول رقم : 01 أدناه).

الإدارة المحلية وفق أسلوب الإدارة الإستراتيجية والحكم الراشد

لذلك فإن الإدارة الإستراتيجية المتوخى منها تطبيق الحكم الراشد في الإدارة المحلية، ينبغي أن تُجيب ابتداءً على الأسئلة التالية⁽¹⁷⁾:

- كيف يمكن استخدام نقاط القوة الداخلية في تعظيم استغلال الفرص المتاحة؟
 - كيف يمكن الاستفادة من نقاط القوة الداخلية لمواجهة ما تفرضه البيئة الخارجية من تهديدات؟
 - ما هي أوجه التحسين والتطوير الضرورية في الأداء الداخلي الواجب إنجازها، حتى نستطيع استغلال الفرص المتاحة؟
 - ما هي الأنشطة الواجب التخلص منها تماما، حتى تستطيع المنظمة البقاء؟
- جدول رقم 01 : استفادة الإدارة المحلية من البيئة الداخلية والخارجية

نقاط القوة S	نقاط الضعف W	
نقاط القوة التي يمكن بواسطتها استغلال الفرص التي توفرها البيئة	نقاط الضعف التي تحول دون الاستفادة من الفرص الموجودة	الفرص O
نقاط القوة التي يمكن بواسطتها تجنب التهديدات التي تفرضها البيئة	نقاط الضعف التي تتعرض المنظمة بواسطتها إلى مزيد من التهديدات	التهديدات T

المصدر: من إعداد الباحث

رغم أن الممارسات العملية أثبتت أنه لا توجد فرصة مطلقة أو تهديد مطلق، إذ هي متغيرات نسبية تختلف من منظمة لأخرى، بل ومن وقت لآخر في ذات المنظمة⁽¹⁸⁾.

ويعتبر البعض⁽¹⁹⁾ أن عدم قدرة التنظيم على التكيف مع بيئته الكلية (الداخلية والخارجية) يُدخله في وضعية اغتراب بيئي، يُعتبر من أهم مظاهره:

✓ الخوف من التغيير والإهمال الإداري.

✓ التهاون وعدم الاكتراث.

✓ عدم القدرة على اكتشاف الفرص المتاحة أو عدم القدرة على استغلال تلك الفرص.

✓ عدم الثقة في القدرات والكوادر الموجودة في التنظيم.

وهي المظاهر التي فضلنا الاقتصار عليها في الاستدلال على هذه الوضعية، لتطابقها الشديد مع وضعية أغلب الإدارات المحلية، الأمر الذي يؤكد ضرورة الأخذ بهذا الأسلوب لمواجهة التحديات المتعلقة بتطبيق الحكم الراشد.

ثالثاً: المزوجة بين أسلوب الإدارة الإستراتيجية والحكم الراشد في الإدارة المحلية:

إنّ تبني الإدارات المحلية لخيار الإدارة الإستراتيجية يحقق منافع كبرى، يعتبر من أهمها انتقال تلك الإدارات من وضعها "كمتسجبة" إلى وضع أكثر تحرراً باعتبارها "مبادرة"، ليصبح المديرون التنفيذيون وباقي الموظفون الذين ساهموا في تصوّر تلك الإستراتيجية "أصحاب" الإستراتيجية، وهذا هو - أي التمكين - المفتاح الحقيقي للالتزام بتنفيذ الأهداف على أكمل

وجه⁽²⁰⁾

الإدارة المحلية وفق أسلوب الإدارة الاستراتيجية والحكم الراشد

بحث تشكّل في السنوات الأخيرة - على مستوى التنظير والاختبار - مدخلٌ معاصرٌ يُنظر من خلاله لإدارة الإستراتيجية، وأهم ما يشكّل هذا المدخل استجابة التركيب السياسي للتنظيم لما يُصمّم من نماذج إستراتيجية، والاعتماد على الوعي بالخيطة الثقافية للمنظمة باعتباره فاعلا أساسيا في تصميم الإستراتيجية.

1- خطوات الإدارة الإستراتيجية:

تمرّ الإدارة الإستراتيجية بثلاث مراحل متتالية (الشكل "أ")، تتكامل فيما بينها، وتتوقف جودة كل منها على جودة المرحلة التي تسبقها، لكنها في نفس الوقت عملية مستمرة ومتواصلة، ونلخص (21) هذه المراحل كالآتي:

أ. مرحلة التصميم:

تُعرف هذه المرحلة بالتخطيط الاستراتيجي، وفيها يتم تحديد الفجوة الإستراتيجية بين ما هو كائن وما يجب أن يكون، ويتم ضمنها صياغة رسالة المنظمة، وتقييم البيئة الداخلية والخارجية، واكتشاف نقاط الضعف والقوة داخلها، والتنبؤ بالفرص والتهديدات التي توفرها البيئة، وتتوج هذه المرحلة بالاختيار الاستراتيجي.

ويُعتبر من أهم الأدوات الأساسية لصياغة وبناء الإستراتيجية، القوى الدافعة للمنظمة، التي تعتبر -على حد تعبير تريجو وزبرمان (22) - المحرك المركزي لوضع الإطار الإستراتيجي، ويعتقد البعض (23) أنه ما من منظمة إلا ويوجد لديها مصدر أو أكثر من مصادر القوة الدافعة، غير أنه في كثير من الأحيان وكنتيجة لعدم فهم الإدارة العليا لمفهومها أو اختلافهم في تحديد مصدرها نجد اختلافًا في تحديد البدائل الإستراتيجية في المستقبل، وتأخذ حضارة المنظمة - والتي تفوق مجرد ثقافة المنظمة المتكوّنة من مجموعة القيم السائدة أو المشتركة داخل المنظمة - موقعا متميزًا في ترتيب تلك المصادر.

ب. مرحلة التنفيذ:

يتم في هذه المرحلة ترجمة الخطط والقرارات المسطرة إلى واقع ملموس، وتتم بعمليات التنظيم داخل المنظمة، كإعادة توزيع السلطات والمسؤوليات، وتنفيذ الإجراءات، والأهم من ذلك كله تحقيق التكامل والتعاون بين الأنشطة والوحدات الإدارية، ويمكن القول بأنّ هذه المرحلة من أصعب المراحل، لما تتطلبه من التزام وتضحية وانتظام من جانب الأفراد. ويعتقد البعض (24) أنّ العناصر الأساسية ذات السمة المؤسسية هي أحد أوجه التنفيذ، والتي تضم على وجه الخصوص: التركيب المنظمي، القيادة، الثقافة ونظم المكافآت.

ج. مرحلة التقييم:

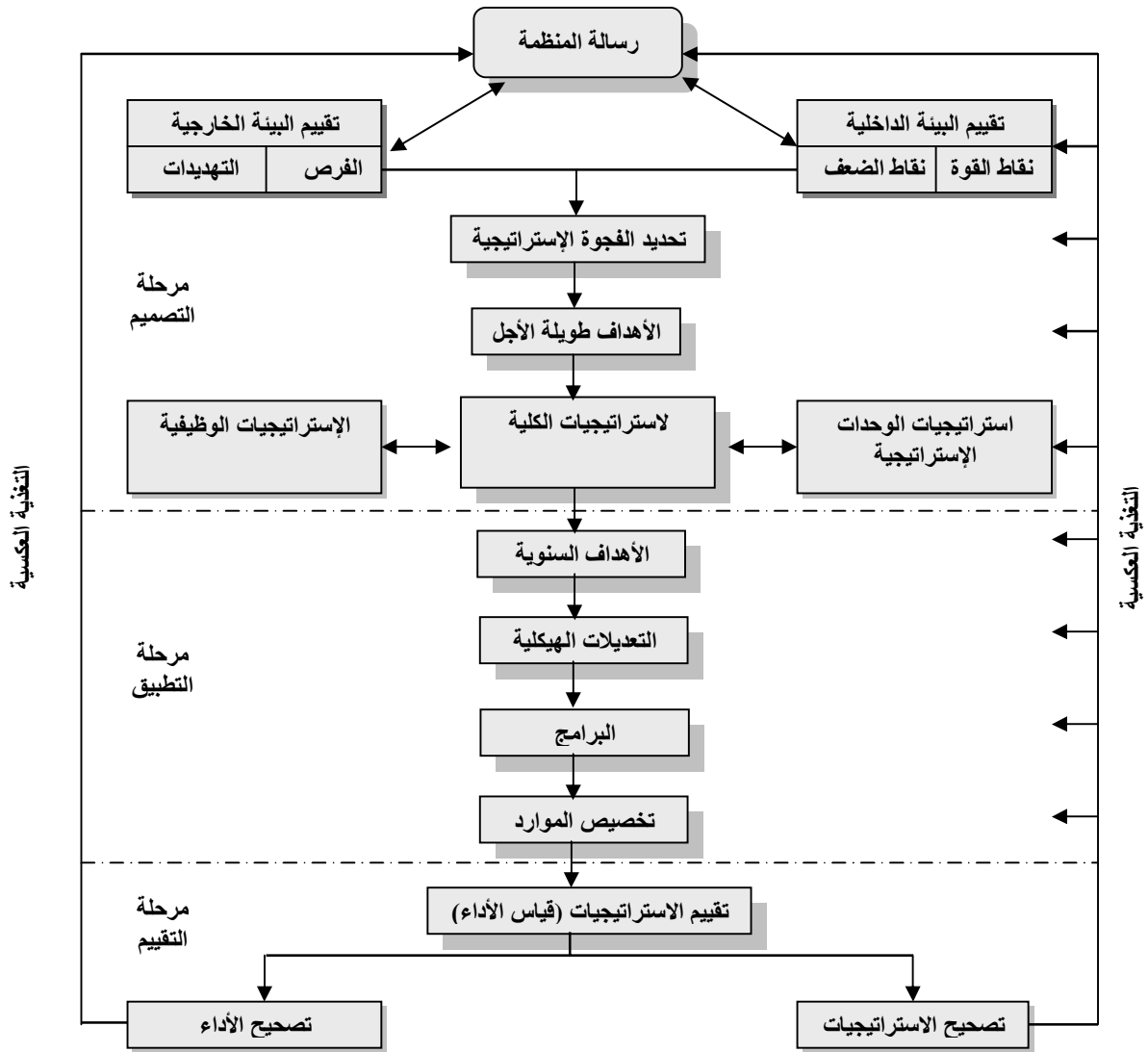
تتوج كل إستراتيجية بتقييم استراتيجي، لمعرفة مدى نجاح المنظمة في القضاء على الفجوة، والتأكد من سلامة التنبؤات السابقة، واكتشاف الانحرافات التي قد تكون في إحدى المرحلتين السابقتين، واتخاذ الإجراءات التصحيحية الملائمة، بالاستعانة بقاعدة بيانات منظمة تأخذ معلوماها من البيئة المحيطة.

بل إنّ البعض (25) يقترح وجوب الانتقال إلى التدقيق الاستراتيجي L'Audite Stratégique، على غرار التدقيق المحاسبي المستخدم في المحاسبة، والذي يتضمن مراجعة دقيقة للإنجاز، وفق معايير مضبوطة تحدّد مكان الخلل بالأرقام.

لكن ما ينبغي التأكيد عليه؛ هو أنّ عملية التقييم الاستراتيجي عملية معقّدة وحساسة؛ فالمبالغة في التركيز عليها قد يكون مكلف وغير مُنتج، إذ كلما تمادى المديرون في محاولة تقييم سلوك أفرادهم، كلما قلّت سيطرتهم عليهم، مثلما قد يؤدي الأمر إلى فركة واصطناع أرقام؛ يعتقد المديرون في المستويات الأدنى أنّها سترضي الإدارة العليا، ومع ذلك فإن انعدام التقييم أو الحد الأدنى منه؛ قد يترتب عنه مشاكل أسوأ (26)، يمكن أن تصل إلى حد الانحراف عن الأهداف.

الإدارة المحلية وفق أسلوب الإدارة الإستراتيجية والحكم الراشد

شكل "أ": نموذج متكامل لمراحل الإدارة الإستراتيجية



المصادر:

Fred R. David, " How Companies Define their mission ", Long Range Planning 22, n°. 3, June 1988, p. 40.

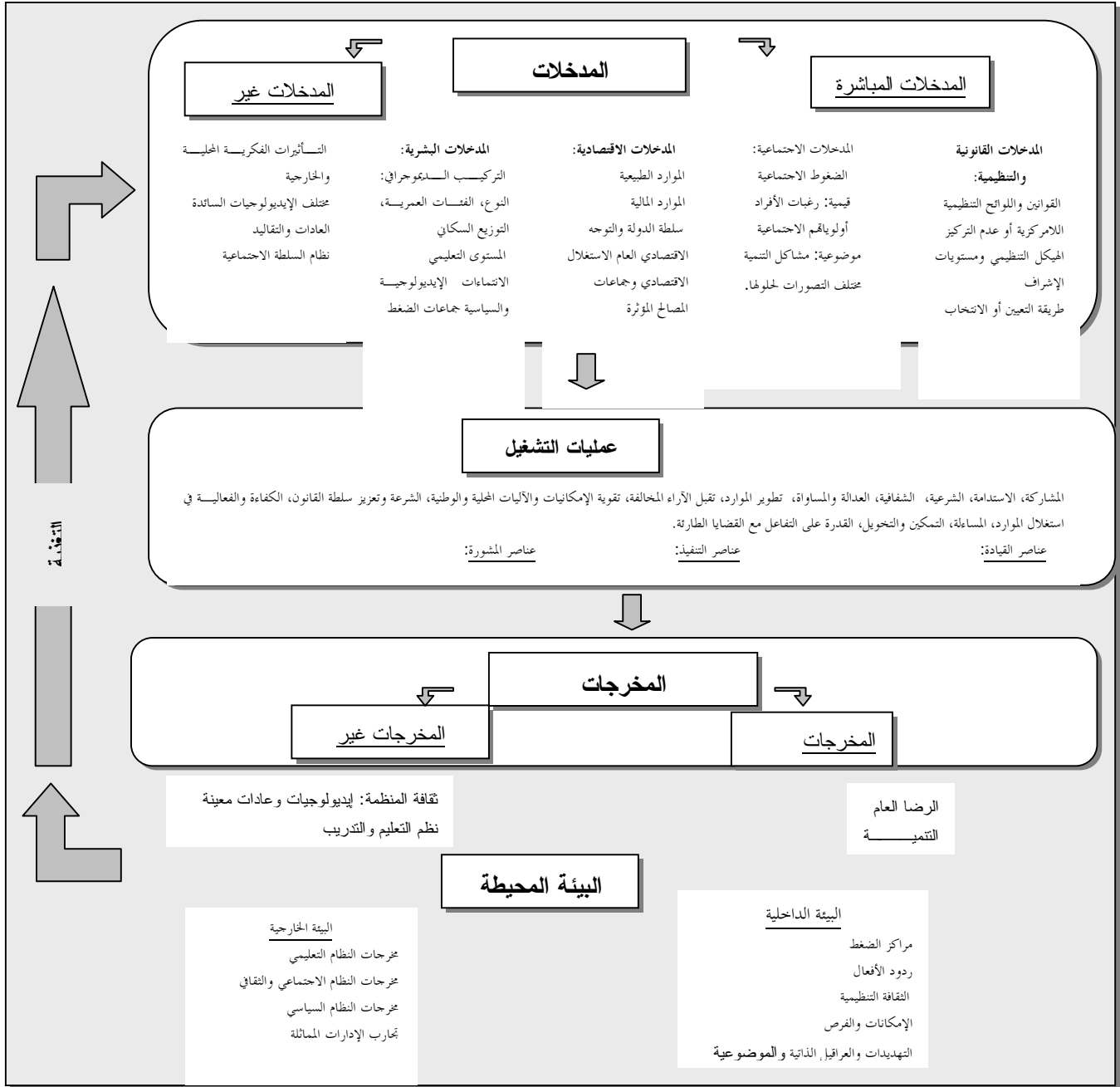
John M. Bryson, Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guid to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement, Third Edition, San Francisco, Jossey-Bass, 2004, P. 33.

2- نموذج مقترح لإستراتيجية تطبيق أسلوب الحكم الراشد في الإدارة المحلية:

قصد إعداد هذا النموذج؛ حاولنا الدمج بين أساسيات الإدارة الإستراتيجية، وبين متطلبات تطبيق أسلوب الحكم الراشد، وفقا لمدخل النظم، لنوضح من خلاله: المدخلات، عمليات التشغيل، المخرجات، البيئة المحيطة (الداخلية والخارجية)، ثم التغذية العكسية (الشكل "ب").

الإدارة المحلية وفق أساليب الإدارة الإستراتيجية والحكم الراشد

شكل "ب": نموذج مقترح لإستراتيجية تطبيق أسلوب الحكم الراشد في الإدارة المحلية



المصدر: من إعداد الباحث

1- المدخلات:

يركز النموذج في البداية على عرض المدخلات المباشرة وغير المباشرة الضرورية لتصميم الإستراتيجية؛ مقتصرًا على أهم أنواعها:

☒ المدخلات المباشرة:

أ. المدخلات القانونية والتنظيمية:

الإدارة المحلية وفق أسلوب الإدارة الإستراتيجية والحكم الراشد

تصدر هذا النوع من المدخلات القوانين واللوائح التنظيمية التي تحكم تلك الإدارات، ثم طبيعة النظام المحلي، حيث يعتمد اللامركزية أو عدم التركيز، وكذلك نمط الهيكل التنظيمي ومستويات الإشراف، وطريقة التعيين أو الانتخاب، في مختلف المناصب.

ب. المدخلات الاجتماعية:

تظهر هذه المدخلات في الأهداف التي يصيغها مُعد إستراتيجية تطبيق الحكم الراشد في الإدارة المحلية، وفقا للضغوط الاجتماعية، والتي قد تكون قيمة انطلاقا من رغبات الأفراد وأولوياتهم الاجتماعية، أو قد تكون موضوعية انطلاقا من مشاكل التنمية ومختلف التصورات لحلها.

ج. المدخلات الاقتصادية:

يضم هذا النوع من المدخلات كل ما يمكن تصنيفه في الإطار، ابتداء من الموارد الطبيعية، الموارد المالية، سلطة الدولة والتوجه الاقتصادي العام، الاستغلال الاقتصادي وجماعات المصالح المؤثرة.

د. المدخلات البشرية:

ويتم الاستفادة من كافة المعطيات المتعلقة بالأفراد، انطلاقا من التركيب الديموجرافي، النوع، الفئات العمرية، التوزيع السكاني، المستوى التعليمي، الانتماءات الإيديولوجية والسياسية، جماعات الضغط، وكل ما من شأنه أن يفيد في التطبيق الجيد للإستراتيجية.

هـ. المدخلات غير المباشرة:

يندرج ضمن هذا النوع من المدخلات، كل ما من شأنه أن يسبق عمليات التشغيل ولا يرتبط مباشرة بها، كالتأثيرات الفكرية المحلية والخارجية، مختلف الإيديولوجيات السائدة، العادات والتقاليد، نظام السلطة الاجتماعية.

1- عمليات التشغيل:

يهتم التشغيل بالتأكد وقياس مؤشرات الحكم الراشد في تلك الإدارات، في صنع القرارات وفي تقديم الخدمات وتقييمها، كالمشاركة، الاستدامة، الشرعية، الشفافية، العدالة والمساواة، تطوير الموارد، تقبل الآراء المخالفة، تقوية الإمكانيات والآليات المحلية والوطنية، السرعة وتعزيز سلطة القانون، الكفاءة والفعالية في استغلال الموارد، المساءلة، التمكين والتحويل، القدرة على التفاعل مع القضايا الطارئة.

كما نجد عدة فاعلين أثناء عمليات التشغيل، نذكر من أهمهم:

أ. عناصر القيادة:

وهم الفئة التي تتمركز في المناصب القيادية، أي الأطارات العليا أو السامية، ولهم وحدهم مكنة الفصل في اتخاذ القرار، بالرغم من وجود صف ثاني - الذي يصطلح على تسميته إطارات التحكم - لكنه غير قادر على المشاركة الفعالة في اتخاذ القرار، وذلك لأن الفرصة لم تتح له في اغلب الأحيان، أو لأنه لم يكتشف في نفسه تلك القدرة على المشاركة.

ب. عناصر التنفيذ:

وهم باقي الموظفين الموكل إليهم تنفيذ الأعمال اليومية بما يضمن التنفيذ الشامل للإستراتيجية، في الوقت وبالطريقة المخطط لها.

ج. عناصر المشورة:

الإدارة المحلية وفق أسلوب الإدارة الإستراتيجية والحكم الراشد

تتدخل هذه العناصر برغبة من مُعد الإستراتيجية، ولهم أثر فعال في نجاح العملية، ذلك أنهم يُختارون على أساس خبراتهم، ورصيدهم المعرفي والمهاري في مختلف مواضيع الحكم، وتمرسهم في متابعة الأعمال الإستراتيجية، ويُعتبر من هذا القبيل الاستئناس بتقارير منظمات المجتمع المدني، وأعيان المنطقة (بالمفهوم الصحيح للأعيان؛ حيث تجتمع فيهم عدة خصائص أهمها النزاهة والمكانة الاجتماعية والمرجعة الدينية).

2- المخرجات:

يمكننا التمييز بين المخرجات المباشرة؛ التي تُجسّد الأهداف المرسومة من الإستراتيجية ومن ورائها أسلوب الحكم الراشد، وبين تلك التي تفضي بها عمليات التشغيل دون أن تقصدها لذاتها، رغم أهمية استغلالها في عملية التغذية العكسية.

☒ المخرجات المباشرة:

أ. الرضا العام:

ويكون بأحد الوجهين، الكمي عندما يتعلّق الأمر بعدد الحشود المؤيدة للأسلوب المتبع، عن اقتناع، أو لأنها تُخدم غالبيتهم، والكيفي عندما تبدي فئات مخصوصة رد فعلها تجاه أحد مظاهر ذلك الأسلوب.

ويظهر هذا المخرج بواسطة تكتلات جماعية ضاغطة، إما لتأييد أو معارضة أو تصويب إحدى المظاهر المذكورة. أو في شكل ضغوط قيمية فردية، حيث تكمن الصعوبة - في نظر البعض⁽²⁷⁾ - في التعرّف على أسبابها، خاصة إذا تعلق الأمر بعدم الرضا، حتى مع توفر معلومات عن سلوك الأفراد، فهناك غالباً ندرة في معرفة التكلفة والمنفعة الحقيقية، وصعوبة في معرفة وُجهات النظر المشروعة، والتبريرات المختلفة، ورغم ذلك يمكن استخدام هذا المخرج من حساب المتغيرات لأفراد مجموعة معينة.

ب. التنمية البشرية:

بحيث تهدف كافة الإدارات الإستراتيجية إلى تحقيق هذا المخرج، ناهيك عن كون أسلوب الحكم الراشد يستهدف معاينة تطور ملموس في مهارات وخبرات القوى العاملة الحكومية، واستغلال أمثل للطاقات والموارد، بما يُحقق في الأخير أكبر كفاءة وأعظم فعالية.

☒ المخرجات غير المباشرة:

مثلما اعتبرنا الإيديولوجية، والعادات والتقاليد، مدخلات غير مباشرة، يمكن للإستراتيجية نفسها أن تنتج إيديولوجيات وعادات معينة، تشكلت نتيجة التشغيل أو بالاستفادة من المدخلات أو التغذية العكسية، لتكوّن ثقافة المنظمة بل حضارة المنظمة في خطوة أكثر تقدماً، وتخرجها إلى البيئة المحيطة بها، دون تركيز القصد على إخراجها، ومثال ذلك ما أفرزته الإستراتيجية اليابانية من قيم وعادات، شكّلت مثلاً يُقتدى به، ومعلماً يُهتدى به، في مجال الإدارة الحديثة. ويدخل في ذات السياق، نظم التعليم والتدريب، التي أثبتت نجاحها في تلك الإستراتيجية.

3- البيئة المحيطة:

تعتبر البيئة المحيطة أهم عنصر من عناصر الإدارة الإستراتيجية لتطبيق أسلوب الحكم الراشد في الإدارات، حيث تكتسب هذه الأخيرة بواسطتها حيوية وديناميكية تشجعها على الإنجاز أكثر، ويؤثر على الإدارة بيئتها الداخلية، مثلما تؤثر عليها البيئة الخارجية.

أ. البيئة الداخلية:

الإدارة المحلية وفق أسلوب الإدارة الإستراتيجية والحكم الراشد

وتشمل هذه البيئة مراكز الضغط، وردود الأفعال المختلفة والمتباينة أحيانا، حول الأسلوب المنتهج، وحول الإستراتيجية المطبقة.

كما تشمل جملة القيم المشكّلة للثقافة التنظيمية، التي قد ترتقي في بعض المنظمات العريقة إلى حضارة لتلك المنظمات، وبين أهم القيم التي تسعى إستراتيجية تطبيق أسلوب الحكم الراشد إلى تكريسها، ثقافة التعايش والاستفادة من الآخر، والتآزر خدمة للمصالح العليا للوطن.

والأهم في تشكيلة البيئة الداخلية، إدراك الإمكانيات والفرص المتاحة داخل الإدارة، خصوصا بالتشكيلة الشابة التي تثبتها الإحصائيات حول تركيبة الإدارات المحلية، رغم النقائص التي تشوبها.
ب. البيئة الخارجية:

وتضم كل الأنظمة التي من شأنها التأثير بالإيجاب أو بالسلب على نجاح الإستراتيجية، سواء شكلت فرصاً أو تهديدات لنجاح تطبيق الإستراتيجية، والتي نذكر منها على الخصوص ما يتصل مباشرة بمحتوى السياسة:

- مخرجات النظام التعليمي: بالمعرفة الدقيقة بمختلف مراحل التعليم، وتخصصات التعليم العالي والجامعي، والتكوين المهني، والتكوين الإداري المتخصص، الموجه بالدرجة الأولى إلى الإدارات العمومية، وأعداد الخريجين وتركيباتهم، ومدى ملائمة تلك التركيبة لاحتياجات سوق العمل؛

- مخرجات النظام الاجتماعي والثقافي: بمعرفة التوجهات الاجتماعية، والتأثيرات الفكرية وتطور العادات والتقاليد ومدى توافقها مع أهداف السياسة العامة، واستغلال ما يخدم التنفيذ منها؛

- مخرجات النظام السياسي: بالاستفادة من طبيعة النظام، وكيفية استغلال نط السلطة، وطريقة سن القوانين واللوائح، وآليات إصدار النصوص التشريعية والتنظيمية، وضمانات تطبيق السياسات العامة.

4- التغذية العكسية:

ويتم على هذا المستوى الاستفادة من المخرجات ومن البيئة المحيطة الداخلية والخارجية، لإعادة الاستفادة من مدخلات معدلة، تخدم التطبيق الفعال للإستراتيجية. ويمكننا اختصار محتوى التغذية العكسية، بأنها قدرة النظام على تصحيح أنشطته، بما يضمن له التطور، أو على الأقل الاستمرار في النشاط، لذلك سوف نحاول تطبيق مصفوفة SWOT على النحو التالي:

جدول رقم: 02

تحليل مصفوفة SWOT المتعلقة بإستراتيجية تطبيق أسلوب الحكم الراشد في الإدارة المحلية

مؤشرات القوة (S)	مؤشرات الضعف (W)
<ul style="list-style-type: none"> • أغلب موظفي التأطير والتحكم والتنفيذ من ذات المنطقة التي يشتغلون بها، مما يعنى شعورهم بالمسؤولية ومعرفةهم باحتياجات منطقتهم؛ • أغلبية الكوادر الموظفة حديثا تنتمي إلى فئة الشباب الجامعي، مما يمكن معه الاستفادة من الانسجام والابتكار لديهم؛ • استهداف أسلوب الحكم الراشد المصلحة الجماعية بدل المصالح الفردية، مما يجشد أنصارا أكثر؛ 	<ul style="list-style-type: none"> • الضعف العام في مستوى الكفاءة، والذي يظهر أكثر لدى الجامعيين؛ • نقص في كفاءة التكوين والتدريب الإداري لدى أفراد الصف الثاني؛ • نقص الثقة بمؤهلاتهم لدى الكثير من الكوادر الشابة، وانفتقارهم إلى المبادرة والمبادأة؛ • خنوع بعض الموظفين إلى سيطرة الملل والروتين، ومحاولة الانخراط في تيار الفساد الإداري، لكسب مواقع وامتيازات خاصة على حساب المصالح العامة. • طغيان النزعة الحزبية على المداولات في القرارات حتى المصرية منها، على حساب الرؤية التنموية.

الإدارة المحلية وفق أسلوب الإدارة الاستراتيجية والحكم الراشد

	<ul style="list-style-type: none"> • وجود هيئات وظيفتها الأساسية متابعة التنفيذ سواء كانت حكومية أو غير حكومية. • سرعة الاتصالات داخل التنظيم المحلي، نتيجة لصغر حجمه، والترابط الاجتماعي لأعضائه قبل أن يكون إدارياً.
مؤشرات التهديدات (T)	مؤشرات الفرص (O)
<ul style="list-style-type: none"> • بطء حركة التشريعات والقوانين، نتيجة لاعتبارات عديدة أهمها سياسي وثقافي؛ • التركيز على التغيير الشكلي دون تغيير جوهر المعاملات الإدارية وطريقة تقديم الخدمات؛ • الاعتماد على الحلول الإدارية الجاهزة والموضوعة المستوردة، دون الأخذ بخصوصيات البيئة؛ على غرار الخط الأزرق في الطريق السريع، ونظام LMD في نظامنا الجامعي؛ • الوضع الإداري المتردي عموماً، والذي يعود لأسباب مختلفة، كالروتين وقتل روح المبادرة؛ مما يجعل عملية تغيير صعبة، وتُحابه بمقاومة قوية وشرسة. 	<ul style="list-style-type: none"> • الانسجام بين الأجيال الجديدة التي تشكل مستقبل الإدارة المحلية، والتي تنتقد طريقة التسيير الحالية؛ • التوجه العالمي لأسلوب الحكم الراشد، وتزايد فرص التدريب حوله، والتشجيع على تطبيق معايير ذلك الحكم؛ • ضغط الرأي العام والمنظمات غير الحكومية خاصة منها الدولية واستنكارها الأساليب التقليدية المكرسة للفساد الإداري.

المصدر: من إعداد الباحث

رابعاً: اقتراحات عملية:

- ولو مرة سنوياً؛ وعلى غرار الاجتماعات التي تعقد مراراً لتقييم إنجازات الإدارات المحلية لدى الهيئات الوصية، يبرمج عرض تجارب الإدارات المحلية الناجحة، قصد تعميم الفائدة وإثارة التنافس بين تلك الإدارات.
- لا يكفي الكلام عن الأرقام الصماء والمقارنات العددية بين ما كان وما أصبح، ولكن ينبغي الحديث عن انعكاسات تلك الأرقام، وعن مدى ارتباط إنجازات الإدارة المحلية بمكافئة المبدعين المحليين لتلك النجاحات.
- التركيز في مرحلة اللانفط القادمة على خطط تدبير الأموال محلياً، قبل التركيز على كفاءات إنفاق الميزانيات التي تشكل الجباية البترولية سوادها الأعظم.
- تمكين Empowerment الإدارة المحلية؛ ما يعني تولي المركزي كل ما لا يستطيع المحلي فعله، وتخليه عن كل ما يمكن لهذا الأخير تولي مسؤولية إنجازها، للابتعاد عن الموقف المتكرر في حالة تشابك الصلاحيات " للنجاح ألف أب، أما الفشل فيتيم؟!".
- العبرة في أن يبتسم متلقي الخدمة لا أن يبتسم مقدمها تطبيقاً لتعليمات إدارته تحت شعار "خدمة الشعب"، وحالما تراعى سياسات التحفيز وملائمة مكان العمل سيبتسم حتماً مقدم الخدمة.
- حينما يتفوق الشباك على الباب الخلفي للمكتب؛ حينئذ نخطو أولى خطوات المساواة والشفافية.
- "إرضاء الناس غاية لا تدرك"؛ عبارة كثيراً ما يردها مُقدم الخدمة، ولكنها تُنم عن دلالة أخرى مفادها "إرضاء الناس غاية لا نسعى لإدراكها"، في مقابل ما تردده الشركات المتقدمة (لا شكاوي Zero Complaints).

الإدارة المحلية وفق أساليب الإدارة الإستراتيجية والحكم الراشد

المواش والمراجع المعتمدة:

- (1) رغم اعتماد نظام عدم التركيز جنبا إلى جنب مع نظام اللامركزية، نظراً لخصوصية القطاعات المسيرة بواسطته، أو لانتظامها في برنامج وزارى واحد بما لا يفيد تقسيمه على المحليات.
- (2) د. أحمد رشيد، التنمية المحلية، القاهرة، دار النهضة العربية، 1989، ص 18.
- (3) د. عادل حسن، الإدارة العامة، بيروت، دار النهضة العربية، ب.ت، ص 419.
- (4) W. Gleuck & L. Jauch, Policy and Strategic Management, 4th ed., Auckland, McGraw-Hill International Editions, 1984, p. 8.
- (5) د. عبد السلام أبو قحف، أساسيات الإدارة الاستراتيجية، الإسكندرية، الدار الجامعية، 2006-2004، ص 54؛
وللتفصيل أكثر في مفهوم الإستراتيجية راجع كل من: (1993) R. L. Daft، (1987) H. Mintzberg، G. Johnson & K. Scholes (1993) وآخرون مشار إليهم في: د. عباس خضير الخفاجي، الإدارة الإستراتيجية: المدخل والمفاهيم والعلميات، عمان، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2004، ص 31 و 32.
- (6) W. Gleuck & L. Jauch, op. cit., p. 5.
- (7) د. إسماعيل محمد السيد، الإدارة الإستراتيجية: مفاهيم وحالات تطبيقية، القاهرة، المكتب العربي الحديث، 1993، ص 40.
- (8) G. A. Cole & Ba Mamipdmimgt, Strategic Management Theory and Practice, London, Pitman Publishing, 1997, p. 2 ;
- Ph. Kotler (1980) عن د. عبد السلام أبو قحف، المرجع السابق، ص 64؛
k. M. Bartol & D. C. Martin (1994) عن د. عباس خضير الخفاجي، المرجع السابق، ص 34؛
د. عبد الرحمن بن عبد الله البراك، "مدى الحاجة إلى الإدارة الإستراتيجية في القطاع العام"، مجلة كلية التجارة للبحوث العلمية، العدد الأول، المجلد الثالث والثلاثون، مارس 1996، ص 601؛
د. جمال الدين محمد مرسى، الإدارة الإستراتيجية للموارد البشرية: المدخل لتحقيق ميزة تنافسية لمنظمة القرن الحادي والعشرين، الإسكندرية، الدار الجامعية، 2003، ص 92؛
أحمد عبد الحق، "الإدارة الإستراتيجية للمنظمات غير الحكومية: نحو تفعيل دور القطاع الثالث في مجال خدمة المواطن"، مؤتمر الإدارة العامة والمواطن في القرن الحادي والعشرين، قسم الإدارة العامة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية جامعة القاهرة، القاهرة، 13-15 يناير 2002، ص ص 15 - 20.
- (9) د. حسين محمد الفزاز، التخطيط الاستراتيجي للمنظمات الإدارية، القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1998، ص 6 عن أحمد عبد الحق، المرجع السابق، ص 13.
- (10) للتفصيل راجع: بولرباح عسالي، دور المدرسة الوطنية للإدارة بالجزائر في تكوين كوادر الخدمة المدنية، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية قسم الإدارة العامة، 2005، ص 23 وما بعدها.
- (11) د. محمد أحمد عوض، الإدارة الإستراتيجية: الأصول والأسس العلمية، الإسكندرية، الدار الجامعية، 2004، ص 6.
- (12) للتفصيل انظر: د. سلوى شعراوي جمعة وآخرون، إدارة شؤون الدولة والمجتمع، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية: مركز دراسات و استشارات الإدارة العامة، 2001.
- (13) د. بومدين طاشمة، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، في: www.univ-chlef.dz/seminaires/seminaires_2008/.../com_dic_2008_29.pdf
- (14) د. حسن العلواني، "اللامركزية في الدول النامية من منظور أسلوب الحكم المحلي الرشيد"، في: د. مصطفى كامل السيد، الحكم الرشيد والتنمية في مصر، القاهرة، مركز دراسات و بحوث الدول النامية، 2006، ص 78.
- (15) د. عباس خضير الخفاجي، المرجع السابق، ص ص 49 - 51.
- (16) نفس المصدر، ص ص 53 - 56.
- (17) د. محمد أحمد عوض، المرجع السابق، ص 137.
- (18) نفس المصدر، ص 31.
- (19) د. عبد السلام أبو قحف، المرجع السابق، ص 56 و 57.

الإدارة المحلية وفق أسلوبى الإدارة الإستراتيجية والحكم الراشد

- (²⁰) د.نادية العارف ، التخطيط الاستراتيجي والعولمة ، الإسكندرية ، الدار الجامعية ، 2002-2003 ، ص 31 و32.
- (²¹) د.محمد أحمد عوض ، المرجع السابق ، ص 12 - 17 ؛
د.نادية العارف ، المرجع السابق ، ص 13 - 16 ؛
د. عباس خضير الخفاجي ، المرجع السابق ، ص 223 - 236 ؛
د.جمال الدين محمد المرسي ، المرجع السابق ، ص 95 - 112.
- (²²) تريجو وزيمرمان ، إبراهيم علي البرلسي (مترجم) ، إستراتيجية الإدارة العليا: ماهيتها وكيفية تشغيلها ، القاهرة ، الدار الدولية للنشر والتوزيع ، 1988 ، ص 50.
- (²³) د.عبد السلام أبو قحف ، المرجع السابق ، ص 177 - 188 ؛
د.إسماعيل محمد السيد ، المرجع السابق ، ص 51 - 54.
- (²⁴) د.عباس خضير الخفاجي ، المرجع السابق ، ص 230 و 237.
- (²⁵) G. Donaldson, " A New Tool For Boards: The Stratigic Audit ", Harvard Business Review, July-August, 1995, pp. 99-116.
- (²⁶) د.نادية العارف ، المرجع السابق ، ص 369.
- (²⁷) د.منى أبو طالب ، " المواطن وتقييم السياسات العامة " ، مؤتمر الإدارة العامة والمواطن في القرن الحادي والعشرين ، قسم الإدارة العامة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية جامعة القاهرة ، القاهرة ، 13 - 15 يناير 2002 ، ص 2.