

الحاجة الإستراتيجية للتنمية الإدارية كمدخل لتجسيد التنمية الشاملة " حالة الجزائر "

الدكتور / بوغازي عبد القادر، جامعة مستغانم

مقدمة:

تتغيا هذه الورقة معالجة موضوع الضرورة الإستراتيجية للتنمية الإدارية كأساس ومحور لتحقيق التنمية الشاملة، إذ حظي موضوع التنمية الإدارية باهتمام بالغ لدى الكثير من المختصين والدارسين خصوصا منهم السياسيين والإداريين، ولعل ما ولد هذا الاهتمام هو إيمان كل من الدولة والمواطن بأهمية إحداث التنمية وانعكاساتها على مختلف المجالات المحيطة بالمواطن، على أن هذا الأخير هو المستفيد الأول والنهائي من آثار التنمية، ومن ذلك تظهر أهمية الإدارة المنفذة للتنمية، وتزداد أهمية هذه الأخيرة كلما اتجهت إلى الإدارة العامة، على اعتبارها إدارة تهدف إلى تحقيق التنمية الشاملة وتتوجه إلى تحقيق الصالح العام.

حيث أنه خلال منتصف القرن الماضي حدثت مرحلة هامة، نتيجة للتطورات الاقتصادية والاجتماعية التي أعقبت الحربين العالميتين، وحصول العديد من دول العالم الثالث على استقلالها، إذ وجدت هذه الدول نفسها أمام تحديات ورهانات جديدة، فاتجهت أنظارها إلى التنمية الشاملة التي تشمل جميع قطاعات الدولة وأوجه نشاطها، وهو ما يتطلب من هذه الدول القيام بمجهودات كبيرة وعلى كافة المستويات، مما جعل الإدارة في هذه الدول لا تكفي بمجرد القيام بالأدوار التقليدية للإدارة العامة المتمثلة في الحفاظ على النظام والأمن والصحة، بل جعلها تتصدى لاحتياجات جديدة المتمثلة في وظيفة الدولة المعاصرة، والتي تقوم على الكفاءة، إذ تعبا كفاءة طاقتها البشرية والمادية وتوجهها نحو زيادة الإنتاج القومي، والتوسع في الخدمات العامة.

لذلك فإن تحسين الأداء في المنظمات العامة أصبح يشكل تحديا عظيما للمجتمعات التي تشهد الرقي والتطور عبر برامج التنمية في شتى المجالات، إذ تعتبر المنظمات العامة المشارك الفعال في كافة عمليات التنمية، وعليه إذ لم تجد المنظمات العامة سبيلها إلى التحسين والتطوير أعاق كل مناشط التنمية عن بلوغ أهدافها، وهو الأمر الذي شرعت فيه الجزائر مؤخرا، محاولة منها إحداث تغييرات وإصلاحات على مستوى جهازها الإداري، وذلك بالنظر إلى التحديات التي أصبحت تفرضها البيئة الداخلية والخارجية، رغم أن هذه الجهود كانت قد بدأتها الجزائر منذ الاستقلال والتي كانت تهدف أساسا إلى بناء الإدارة الجزائرية المستقلة.

من هذا المنطلق يثور الإشكال التالي:

ما مدى حاجة الإدارة للتنمية الإدارية ابتغاء لتجسيد وتحقيق التنمية الشاملة؟، وتتفرع عن الإشكال المحوري السابق مجموعة من الأسئلة الأخرى منها:

ما مفهوم التنمية الإدارية، وبماذا تتميز عن المفاهيم الأخرى المشابهة معها كالإصلاح الإداري والتطوير الإداري والثورة الإدارية؟

ما هي المجالات الأساسية للتنمية الإدارية وما دورها في تحقيق التنمية الشاملة؟
 كيف يمكن تقييم الجهود المبذولة من طرف الجزائر في سبيل الإصلاح والتنمية الإدارية ورصد أعطابها؟
 إجابة عن الإشكال المطروح، وتحليلا للأسئلة المتمخضة عنه، يتم المرور عبر الأقسام التالية للورقة:
 القسم الأول: في مفهوم التنمية الإدارية والتفريق معه ببعض المصطلحات.
 القسم الثاني: المجالات الأساسية للتنمية الإدارية ودورها في تحقيق التنمية الشاملة.
 القسم الثالث: الجهود المقدمة من طرف الجزائر في مجال الإصلاح والتنمية الإدارية: تقديم للجهود ورصد للأعطاب.
 خاتمة.

القسم الأول: في مفهوم التنمية الإدارية والتفريق معه ببعض المصطلحات.
 تعتبر التنمية الإدارية من المفاهيم المستحدثة في الإدارة، وهو ما زال في طفولته المبكرة، ويحتاج إلى جهود علمية كبيرة لتأصيله ولبحث كل الظواهر والناذج المتعلقة بإدارة التنمية، كما أنه قد يبدو المفهوم للوهلة الأولى متاخلا وحتى مترادفا للكثير من المفاهيم الإدارية الأخرى، كالتطوير الإداري، الإصلاح الإداري، النمو الإداري، الثورة الإدارية..... إلخ.
 إذ تستخدم كل من هذه المفاهيم للإشارة إلى موضوع واحد، وهو إعادة تنظيم الجهاز الإداري للدولة لحل المشاكل التي تعترض إدارته للتنمية، كما تعني جميعها إحداث تغييرات إيجابية متفاوتة الأبعاد في الجهاز الإداري القائم، إلا أن أهم ما يميز التنمية الإدارية عن غيرها من المصطلحات حجم ونوعية وحدة التغيير والتطوير، واستخدام وسائل وأساليب ذلك التغيير، وتحقيق ما يتوخاه من أهداف، حيث أن هناك تسلسلا زمنيا لهذه العمليات ابتداء من الإصلاح الإداري ثم التطوير الإداري، ثم التحديث الإداري، فالتنمية الإدارية¹.
 ومنه لا بأس من الإشارة في البداية إلى مفاهيم الإصلاح الإداري، والتطوير الإداري، ثم التعرّيج بشيء من الإسهاب على مفاهيم وأساسيات التنمية الإدارية.
1- مفهوم الإصلاح الإداري:

يعتبر الإصلاح الإداري من المفاهيم التي لاقت رواجاً كبيراً في أدبيات علم الإدارة العامة، حيث طرحه الباحثون كحل لمشكلات هذه الأخيرة، من اختلالات وفساد وانحرافات سلوكية، إذ يعرفه البعض بأنه تحسين مستوى مخرجات الجهاز الإداري استهدافاً لخدمة المواطن وتماشياً مع الأهداف القومية، أو هو التحسن المستمر للأداء التشغيلي للقطاع الحكومي².

¹ الحاج عارف ديالا، الإصلاح الإداري، الفكر والممارسة (دمشق: دار الرضا للنشر، 2003)، ص. 13.

² فيصل بن معيض آل سمير، استراتيجيات الإصلاح والتطوير الإداري ودورها في تعزيز الأمن الوطني، اطروحة دكتوراه، جامعة نايف (الرياض)، ص. 51.

كما يعني مجموعة الإجراءات الرامية إلى إزالة خلل ما في النظام الإداري، أي أنه يأخذ بعدا زمنيا ومكانيا يبدأ ببداية الخلل وينتهي بنهايته، إذ تبدأ هذه الإزاحة للخلل بالتنظيم العملي للجهاز الإداري في الدولة، من حيث تكوينه وسير العمل فيه، بحيث تكون أهم عناصر هذا التنظيم العملي، رسم السياسة الرشيدة التي يقوم عليها الإصلاح.

2- مفهوم التطوير الإداري:

يستخدم التطوير الإداري في الكثير من الأحيان مرادفا للتنمية الإدارية، وهو أحد سمات العصر بحيث لا تكاد تخلو منظمة من وجود مشاريع أو برامج للتطوير الإداري، إذ يعرف بأنه التحسين في الجهاز الإداري بالمعنى الميكانيكي والهيكلية، وغالبا ما يركز على البعد التقني والفني في الجهاز الإداري¹، ولذلك فهو عملية مخططة وموجهة تهدف إلى إحداث تغييرات نوعية وكمية وشاملة وجزئية في نظم وأساليب عمل الجهاز الإداري وأنماط وضوابط السلوك فيه، من أجل زيادة وقدرة فعالية هذا الجهاز على تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والإدارية، ضمن معطيات بيئية وزمنية معينة².

ومنه تتوافر لدينا رؤيتان للتعامل مع التطوير الإداري وهما:

أ- رؤية تتعامل مع التطوير الإداري بمعناه التقليدي الجزئي الذي يقترب من معنى الإصلاح الإداري.

ب- رؤية تتعامل معه بمعناه الحديث الكلي باعتباره ذراعا رئيسا للتنمية الإدارية والتنمية الشاملة.

لكن من المؤكد أن التطوير الإداري يهدف دائما إلى التكيف مع البيئة وما تفرضه من مستجدات، وبالتالي فهو نابع من البيئة التي يوجد فيها، فهو يتطلب مشاركة عامة للمؤسسات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والعلمية، والتطوير ليس بالعملية الوقتية بل عملية مستمرة تتغير بتغير الظروف، وفي نفس الوقت بالقدرة على التنبؤ المستقبلي بالاحتياجات والمشكلات التي يمكن أن يتعرض لها الجهاز الإداري.

3- مفهوم التنمية الإدارية:

تعتبر التنمية الإدارية من المفاهيم الحديثة نسبيا مقارنة مع مفهومي الإصلاح والتطوير الإداريين، ذلك أن هذا المفهوم يعتبر نتيجة للبحث عن مزيد من التحسين والجودة والفعالية في تنظيم الإدارة العامة والخدمة العمومية، ولذلك فهو يذهب إلى ما هو أبعد من كلا المفهومين السابقين، إذ تعرف بأنها الأنشطة والعمليات المستخدمة لاستثمار الموارد البشرية والمادية المتاحة بأساليب علمية، في ضوء محددات ومعطيات الظروف البيئية المحيطة، لتحقيق الأهداف العامة المتمثلة في توفير السلع والخدمات بالكم والنوع، كطلبات عامة للمجتمع، من قبل الجهاز الإداري للدولة، بعد إحداث التغييرات والتطويرات في الأنماط والضوابط السلوكية التي يتضمنها³.

¹. المرجع نفسه، ص. 77.

². موسى اللوزي، التنمية الادارية(عمان: دار وائل للنشر، 2002)، ص. 41.

³. حسن الدوري، التنمية والتطوير الاداري (عمان، جمعية المطابع التعاونية، 1980)، ص. 19.

كما يذهب الكثيرون من فكروا في التنمية الإدارية على أنها ذلك الجهد الهادف لتطوير وتنمية القدرات الإدارية، في المؤسسات والأجهزة المعنية بتنفيذ المشروعات الإنمائية، بالقدر الذي تصبح فيه إدارة التنمية ذات كفاءة وفعالية مميزة في تحديد الأهداف، واختيار البدائل، ورصد الأسبقيات اللازمة للمخطط والبرامج الإنمائية، ووضعها على ضوء نظم متكاملة موضع التنفيذ العملي¹.

ومن التعريفات الشاملة التي أعطيت للتنمية الإدارية على أنها عملية تغيير مستمر، مخطط، مبرمج، وفقا لمنهاج محدد وبصورة منظمة، يهدف إلى تنمية القدرات الإدارية وتدعيمها، وتطوير النظم والهياكل التنظيمية، وأساليب العمل، وصل دوافع العاملين واتجاهاتهم، ورفع مستواهم القيادي والوظيفي والثقافي، وخلق المناخ التنظيمي والاجتماعي الملائم للإبداع والابتكار، وحل المشاكل، وتعزيز الثقة المتبادلة والتعاون بين الأفراد وجماعات العمل، والتفاعل الإيجابي بين المؤسسات وبيئاتها، من أجل تطوير الجهاز الإداري، للانتقال به من حالته الراهنة إلى حالته المستقبلية، يصبح فيها أرفع كفاءة في أداء مهامه وممارسة وظائفه، ويصبح التنظيم أعلى فعالية في تحقيق أهدافه الإنمائية، وأوفر مقدرة على تحمل أعباء ومتطلبات تنفيذ خطط التنمية الشاملة، وأكثر تأثير في إحداث التغيير وإحراز التقدم الاقتصادي والاجتماعي المطلوب². ولذلك فالتنمية الإدارية تعتبر عملية مستمرة في مواكبة المتغيرات البيئية والتنظيمية، ولتحقيق ذلك فإنها تعتمد على العناصر الأساسية التالية: المهارات الإدارية، والمناخ التنظيمي، والظروف البيئية، كما يمكن التمييز في هذا الصدد بين معنيين للتنمية الإدارية، احدهما تقليدي والآخر حديث.

فالمفاهيم التقليدية للتنمية الإدارية تحكمها مبرراتها البيئية والزمنية وهي³:

- أ- تأكيد المفاهيم التقليدية على الجانب الرسمي، كإدخال تعديلات على القوانين السائدة في الجهاز الإداري، أو التقيد بالقوانين النافذة دون النظر للعوامل السلوكية، واعتبرت مخالفة الجانب الرسمي تخلفا إداريا.
 - ب- إستقلال الجهاز الإداري وانعزاله عن أي مؤثر بيئي أو اقتصادي أو اجتماعي أو سياسي، ولذا فإن مشاكل الجهاز الإداري تشكل هوما داخلية لا دخل للبيئة فيها.
 - ج- النظرة الميكانيكية للإنسان، إذ أنها تعتبره آلة يمكن للإدارة قولبتها.
 - د- خلوها من العمل الميداني في مواجهة المشاكل الإدارية، وتمسكها بالجانب المكتبي، والاعتماد على الإرتجالية والاجتهاد الشخصي في معالجة تلك المشاكل، والقيام بالإصلاح الإداري.
- أما المعاني العصرية للتنمية الإدارية فقد تميزت بـ⁴:

¹ عبد الهادي حسين الهمداني، التنمية الادارية في الجمهورية اليمنية، دراسة نظرية وتطبيقية (الجبين، 1989)، ص. 29.

² اسامة عبد الرحمن، تنمية التخلف وادارة التنمية، سلسلة الثقافة القومية (بيروت)، ص. 17.

³ أكرم يوسف محمد، الادارة العامة (القاهرة: اتحاد جمعيات التنمية الادارية، 1971)، ص. 33.

⁴ مهدي حسن زويلف، التنمية الادارية والدول النامية (عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، 1993)، ص ص 11-13.

أ- هيمنة المفاهيم الديمقراطية كبديل للفكر البيروقراطي.
 ب- بروز إهتمام الجهاز الإداري بالجمهور والسعي لتحقيق تفضيلاته ومتطلباته.
 ج- إعتاد الإدارة على الدراسات السلوكية، وإعطاء الأهمية البالغة لإنسانية الإنسان، وأثر الروح المعنوية على العمل، وكذا الإعتراف بالجوانب اللارسمية في الاتصالات والتنظيمات.
 د- إتباع الأساليب العلمية في البحث عن أسباب التخلف الإداري.
 ولما كانت تعتبر الإدارة بمثابة القطب الروحي في النظام الإنتاجي والاقتصادي لأي مجتمع كيفما كان تقدمه، فإنها تساهم في الرفع بعجلة التقدم إلى الأمام، وفي نفس الوقت يمكن أن تساهم في تعميق هوة التخلف والتبعية في حال فشلها وتعثرها¹.

فالتنمية الإدارية جزء أساسي من خطط التنمية ومحور فعال وبعد رئيس في إستراتيجية التنمية الشاملة، فإستراتيجية التنمية الإدارية التي لا بد من تبنيها، ما هي سوى إستراتيجية جزئية من إستراتيجية أعم وأشمل هي الإستراتيجية التنموية الشاملة أو الكلية بأبعادها المختلفة².

ولا ندل في هذا الصدد على العلاقة بين التنمية الإدارية والتنمية الشاملة ما حققته دولاً كثيرة لا تملك موارد، لكن بفضل إدارتها الواعية والكفؤة حققت ركائز نمو عالية، وارتفعت إلى درجات سلك التطور والحضارة في العالم وهي اليابان، هولندا وماليزيا... الخ، ومنه فالتنمية أساس التنمية الشاملة، وهذا يدعونا للحديث في قسم موالي على المجالات الأساسية للتنمية الإدارية.

القسم الثاني: المجالات الأساسية للتنمية الإدارية ودورها في تحقيق التنمية الشاملة.

إن تجارب الإصلاح الإداري في الدول التي حققت نقلة تنموية معتبرة، وتجارب الإصلاح الأخرى المتعثرة، تدعونا إلى الاستنتاج أن إصلاح الجهاز الإداري لكي ينجح ينبغي ألا يدور في فلك منفصل عن السياسات والبرامج التنموية، وإلا فلن يكون لهذا الإصلاح توجها إستراتيجيا، وحينئذ يؤدي إصلاح الجهاز الإداري دورا هاما في دعم التحول في السياسات التنموية والاقتصادية، وفي تعزيز قدرة الجهاز الإداري على إدارة هذه السياسات إدارة فعالة تقود إلى غاياتها المرجوة.

ومن المجالات الرئيسة للتنمية الإدارية التي يجب التركيز عليها ما يلي:

أ- المجالات الهيكلية والوظائفية:

¹. اسامة عبد الرحمن، مرجع سابق، ص. 18.

². عبد الرحمن تيشوري، "الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية"، الحوار المتمدن، ع. 14 (جانفي 2006)، على الموقع:

يعني هذا المجال ضرورة تخفيف القيود المفروضة على الجهاز الإداري التي تعيق تطوره أو استجابته لمتطلبات التغيير والتنمية، نظرا لكثرة القيود والأعراض التي تظهر في النظام الإداري وتمنعه من أداء مهامه والتطور مع متطلبات العصر وظروف التنمية منها: المركزية، كثرة الاختناقات في العمل، الروتين، انخفاض الروح المعنوية للعاملين، ضعف علاقات التنسيق، إنعزال المستويات التنظيمية عن بعضها البعض، ضعف المرونة في التنظيم الرسمي¹.

كما تتضمن هذه المجالات عملية تنمية الهياكل التنظيمية والوظائف المتنوعة في المنظمات، وإعادة هندستها وتشكيلها بما يحقق الانسجام بينها وبين الأداء المطلوب، ويتم ذلك من خلال تحديد الصلاحيات والمسؤوليات والواجبات بشكل دقيق، حيث أن الإدارة الناجحة تحتاج إلى هيكل تنظيمي واضح تتباين فيه المستويات الإدارية وحدود السلطة، كما أنها تعتبر من الأسس التي تقوم عليها الأنشطة الإدارية بما فيها القرارات والاتصالات الإدارية، إضافة إلى ما تتضمنه من معدات وإجراءات يتم استخدامها في عمليات التخطيط والرقابة واتخاذ القرار².

كما يمكن أن يكون إصلاح هذا المجال عن طريق إعادة تنظيم الجهاز الإداري للدولة بما يلائم الأهداف المراد تحقيقها، ورفده بقيادات جديدة ومستويات إدارية جديدة، وذلك عن طريق وجود قناعة من طرف السلطات العليا عن توافر خلل وقصور في النظام الإداري، وذلك بالنظر إلى عدم مقدرة الجهاز الإداري على إعداد البرامج والخطط التنموية وتنفيذها بكفاءة وفعالية عالية، مما ينعكس على مستويات الأداء وتراجع الإنتاجية وانخفاض معدلات النمو الاقتصادي. ب- مجالات تنمية الإجراءات والأساليب:

يقصد بهذا المجال تحسين أدوات العمل والتنفيذ من خلال تطوير الطرق المؤدية لزيادة الأداء الإداري، وكفاءة النظام الإداري الموجود وتنمية نظم العمل بأشكالها المختلفة، لذلك فإن التجديد المستمر للبناء التنظيمي وتطويره والعمل على تميته يتطلب ضرورة استخدام أنظمة وأساليب تتوفر فيها درجة عالية من المرونة في الهياكل التنظيمية والأنشطة الإدارية، فاعتماد المعايير العلمية من تخصيص وتوزيع الموارد البشرية وتحديد الأولويات للإنفاق المالي، كل ذلك يعتبر من أهم مقومات تطوير وتنمية المنظمات الإدارية³.

كما يتطلب ذلك إجراء الدراسات المسحية للواقع التنظيمي قبل ظهور المؤشرات الدالة على وجود عيوب أو مشاكل، فدراسة الواقع التنظيمي تعتبر من العمليات الأساسية في تحديد مكامن الخلل والقصور في المنظمة، وهذا يتطلب المراجعة الشاملة لكل العمليات الإدارية والسياسات التشغيلية والتوظيفية، فتنمية المنظمات وتطويرها تعني ضرورة التركيز على أنظمة فعالة في الاختيار والتميين وكذلك التدريب، فاعتماد سياسة تدريبية واضحة تراعى فيها القواعد

¹. مورشينغريتز ماركس، دولة الادارة، مقدمة للبيروقراطية- تحليل مقارن للعمل الحكومي، تر، محمد توفيق رمزي (القاهرة: مكتبة الانجلو مصرية، 2008)، ص. 25.

². موسى اللوزي، مرجع سابق، ص. 52.

³. عبد الرحمن تيشوري، مرجع سابق.

العملية في تحديد الإحتياجات التدريبية وليس المعايير العشوائية، كل ذلك يؤدي الى تنمية المنظمة وتطويرها وبالتالي منطقية تحقيق التنمية الشاملة¹.

ج-مجالات تنمية الموارد البشرية:

إن للعنصر البشري مكانة معتبرة في تجسيد الأهداف المأمولة في أي مجتمع، كونه مصدر بعث وإشعاع ونماء وتقدم في أي مرفق كان (عمومياً أو خاصاً)، مما جعله في عالم أصبحت فيه الوسائل التكنولوجية المتطورة في متناول الجميع، محور اهتمام الكثير من الباحثين والدارسين، شأنه في ذلك شأن المعادن الثمينة والمردودية في مواقع العمل².

ويقصد بتنمية الموارد البشرية زيادة عملية المعرفة والمهارات والقدرات للقوى العاملة القادرة على العمل في جميع المجالات التي يتم انتقاؤها واختيارها، في ضوء ما أجري من اختبارات مختلفة، بغية رفع كفاءتهم الإنتاجية إلى أقصى حد ممكن، وهي أيضاً تلك العملية المتكاملة المخططة موضوعياً، والقائمة على معلومات صحيحة، والهادفة إلى إيجاد عمل متناسب مع متطلبات العمل في منظمات محددة، والمتفهمة لظروف وأساليب الأداء المطلوب وإمكانياته³.

ويتكون مجال إستراتيجية تنمية الموارد البشرية من مجموعة مخططة من برامج التدريب والتنمية المستمرة، التي تسعى إلى تطوير وتحسين أداء كل من يعمل في المؤسسة، إلى جانب تشكيل بنية تحتية من المهارات البشرية التي تحتاجها المؤسسة في الوقت الحالي والمستقبلي، وبذلك تساعد هذه المهارات الجديدة على تخفيف الضغوط التي تشكلها التغييرات التي من الممكن أن تطرأ على الموارد البشرية.

كما يجب أن يتوافر هذا المجال على أنظمة التحفيز لخلق الدافع لدى الموارد البشرية للإبداع والابتكار، والعمل على وضع برنامج وظيفي شامل يحقق الاستثمار الأفضل لقدرات ومجهودات الموارد البشرية العاملة، وتحليل الأعمال ووصف الوظائف، واحتساب أعباء العمال واختيار العاملين وإعادة توزيعها وغيرها، وصولاً إلى الارتقاء بمستوى الأداء الفردي والجماعي، إلى جانب زيادة فعالية العملية التدريبية بمختلف أنواعها، وربط التدريب بتقويم الأداء وتعزيز حالات الإبداع والتطوير، والعمل على وضع خطط تدريب تتناسب مع الإحتياجات التي تحددها منظمات الجهاز الإداري، والتعاون بين مراكز ومعاهد التدريب على تلبية تلك المتطلبات بمستوى مهني وعلمي عالي⁴، وعلى ضوء ما سبق من عرض نظري ومعرفي، كيف يمكن تقييم الجهود الجزائرية في مجال الإصلاح والتنمية الإدارية؟.

القسم الثالث: الجهود المقدمة من طرف الجزائر في مجال الإصلاح والتنمية الإدارية: تقديم للجهود ورصد للأعطاب.

¹ موسى اللوزي، مرجع سابق، ص. 52.

² سعيد مقدم، "مكانة واستراتيجية الموارد البشرية وعلاقتها بالتنمية"، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، ع. 27، ص. 31.

³ مدحت محمد أبو النصر، إدارة وتنمية الموارد البشرية: الاتجاهات المعاصرة (القاهرة: مجموعة النيل العربية، 2007)، ص. 197.

⁴ بيتر كابيلى، تنمية الموارد البشرية في اقتصاد مبني على المعرفة (الامارات: مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، 2004)، ص. 252.

إنه لم يعد مصطلح الإصلاح الإداري مناسباً الآن في هذا الوقت الذي هو زمن السرعة والتغيرات البيئية المتجددة، حيث أصبح المطلوب إعادة بناء هندسي شامل للإدارة العامة، كما لم يعد مقبولاً الحديث عن برنامج أو خطة لإعادة هندسة العمليات الإدارية العامة باعتبارها قضية مستقلة أو منفصلة، بل يجب أن تكون خطة إعادة البناء الهيكلي محورا ضمن خطة وطنية لإعادة البناء الهيكلي الشاملة. فأين يمكن تصنيف الجزائر في مجال الجهود المبذولة لتحقيق التنمية الإدارية في سياق التحليل السابق؟.

إن الدراسة الواقعية لأوضاع الإدارة العامة في الجزائر، ومن ثم واقع الجهود المبذولة لتطوير الإدارة التي عرفتها الجزائر وتطورها ينطلق من الحقائق والموروثات التي كانت نتاجاً لتعاقب الأنظمة الحاكمة التي عرفتها الجزائر، خاصة في العهد الاستعماري الفرنسي الذي حكم على الجزائر بإنتاج وإعادة إنتاج التخلف، كما كرس ظروفًا اقتصادية واجتماعية غاية في التخلف، فرضت نفسها على الجهاز الإداري، حتى أضحت تحمل بذور انعدام التخطيط منذ البداية. وتزداد حتمية التنمية الإدارية أكثر في الوقت الذي يتسم فيه الجهاز الإداري بالعجز والخلل وضعف في الأداء، حيث تتضاعف أهمية التغيير ليس فقط بمجرد العمل على رفع قدرات الجهاز الإداري لمواكبة التطورات الحاصلة في مختلف المجالات إلى العمل على معالجة نقائص وأعطاب الجهاز الإداري ذاته بما يقتضيه ذلك من إجراء تغييرات جذرية، وإعادة البناء الهندسي لهيكل ووظائف الإدارة بشكل يؤهلها على تحمل مسؤوليتها على نحو أفضل، وذلك من أجل مواكبة المستجدات البيئية.

ومنه أدركت الجزائر مدى تأثير هذه المتغيرات، كما اقتنع صانعو القرار بحتمية التغيير لمسايرة هذه المستجدات البيئية، وفي هذا الصدد قدمت الجزائر عدة جهود لتحسين الأداء الإداري بغية تحقيق تنمية شاملة فعالة، وهو ما يعبر عن إرادة سياسية فعلية لتجاوز حقبة التخلف الإداري، ومحاولة التطوع لتفعيل العمل الإداري لحساسية هذا الجهاز وتأثيراته المختلفة على باقي القطاعات المجتمعية الأخرى، وفي هذا الصدد تم استحداث العديد من الأجهزة والآليات لتحقيق هذا الغرض يمكن عرضها كالآتي:

أ- الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالإصلاح الإداري والوظيفة العامة:

وقد أنشأت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 96-212 المؤرخ في 15 يونيو 1996 وهو الذي حدد صلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري والمتمثلة في: (سوف يتم الاقتصار على أهمها).¹

- اقتراح عناصر السياسة الوطنية في ميادين الإصلاح الإداري والوظيف العمومي والسهر على تطبيقات حسب القانون.

- ترقية المناهج والتقنيات العصرية لتنظيم الإدارة العامة وعملها، من خلال المبادرة بكل عمل لتجديد الإدارة وعصرتها بالجوء إلى التقنيات الحديثة في التسيير والتكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 96-212 المؤرخ في 15 يونيو 1996، الجريدة الرسمية الجزائرية، ع. 37، ص. 08.

- ترقية كل تدبير يرمي إلى تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن، وذلك من خلال تنظيم وتنشيط كل تظاهرة تجاه الموظفين تهدف إلى تعميم الأعمال الإدارية وإجراءاتها، وترقي مشاركة الموظفين وتوجههم.
ب- المديرية العامة للإصلاح الإداري:

وقد أنشأت هذه الأخيرة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-192 المؤرخ في 28 أبريل 2003، إذ تعتبر هذه المديرية بمثابة جهاز دائم لقيادة خطط الإصلاح الإداري على كل المستويات وفي كل القطاعات، وهي سلطة خاضعة لرئيس الحكومة، وقد أوكلت لها مجموعة من المهام بموجب المادتين 2-3 من المرسوم التنفيذي السالف الذكر، لكنها في الحقيقة تقريبا نفس المهام التي تضطلع بها الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالإصلاح الإداري¹.
أما على مستوى التنظيم الهيكلي فإنه على عكس التنظيم السابق للوزارة المنتدبة المكلفة بالإصلاح الإداري الذي يأخذ شكل مديريات، فإن جهاز المديرية العامة للإصلاح الإداري يأخذ شكل مديريات دراسات، هذا وعلى الرغم من غموض وعدم دقة النص في توزيع الاختصاصات والعلاقات الداخلية في هذا الجهاز، إلا أنه يقصر تنظيمه الداخلي على مدراء دراسات يساعدون المدير العام للإصلاح الإداري، ويكلفون على التوالي بما يلي:

- التنظيم والعمل الإداريين.

- العصرية والتطوير الإداريين.

- التقييم والتحليل الإستراتيجي.

ولكن عند تحليل الهيكل التنظيمي للمديرية لا نجد آليات تطبيق أي سياسة تذكر، إذ أن هذه الأخيرة تتطلب قبل كل شيء ضرورة التخطيط، إذ التنظيم الموجود يقتصر على العمل الإداري، العصرية والتقييم، دون أي دمج لهذه الآليات في إطار رؤية شاملة، وليس فقط إبداء الرأي حول المسائل المتعلقة بالإصلاح الإداري، دون منحها السلطات الكافية لاتخاذ القرارات، ورسم الاستراتيجيات على اعتبارها الهيئة القيادية الأولى لمسار تحسين أداء الإدارة العامة.
ج- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته:

تم إنشاء هذه الهيئة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، وذلك بقصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد، كما هي سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تم إدراجها ضمن الأجهزة القيادية لعملية تحسين الأداء الإداري، على اعتبار أن جوهر الإصلاح يكمن أولا في توفير بيئة نظيفة من الفساد.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 03-192 المؤرخ في 28 أبريل 2003، الجريدة الرسمية الجزائرية، ع. 30، ص. 08.

² المرسوم التنفيذي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، الجريدة الرسمية الجزائرية، ع. 74، ص. 17-20.

أوكلت إلى هذه الهيئة مجموعة من المهام، وهي المحددة في المادة 20 من القانون 01-06 المتعلق بمكافحة الفساد وهي على النحو التالي¹:

- اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد وتجسيد مبادئ دولة القانون، وتكريس مبدأ الشفافية.
- تقديم التوجيهات واقتراح التدابير ذات الطابع التشريعي والتنظيمي التي ترمي للوقاية من الفساد، وكذا التعاون مع القطاعات المعنية العمومية والخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة.
- ضمان تنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال المباشرة ميدانيا، على أساس التقارير الدورية المدعمة بإحصائيات وتحليل، متصلة بالجانب الوقائي من الفساد الواردة من قطاعات معينة.

- السهر على تعزيز التعاون بين القطاعات، وعلى التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيد الوطني والدولي.

- إعداد برامج لتوعية وتحسيس المواطن بمخاطر الفساد.

د- برنامج الحكومة لسنة 22000:

وهو الذي وضع أهدافا تعمل الحكومة على تحقيقها وهي:

1- عصنة الإدارة العامة وذلك بهدف:

- تكوين إطارات الإدارة العامة وأعاونها، عن طريق رد الاعتبار للتكوين المتخصص ولمراكز التكوين المهني.

أ- تعميم استعمال الإعلام الآلي وشبكة الإنترنت.

ب- تخفيف إجراءات وآجال إنجاز المهام الإدارية.

ج- تطوير الشفافية والاتصال داخل الإدارة.

2- ترشيد الإدارة العامة، عن طريق:

أ- دعم التناسق بين مختلف الإدارات العامة المركزية والمحلية، للإسراع في حركة التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ب- اللجوء للخبرات الأجنبية، ومنح الامتياز للتحكم في تكاليف مهام الإدارة العامة وتقليصها.

ج- التضامن مع مصالح الرقابة لمكافحة الغش والاعتداءات على إطار معيشة المواطن.

3- رد الاعتبار للإدارة العامة عن طريق:

أ- محاربة كل أشكال السلوكيات الريعية واللاأخلاقية في إدارة المرفق العام.

ب- استعادة سلطة الدولة في مجال محاربة كل أشكال الغش والمساس بالملكات العامة.

هذا فيما يتعلق بالآليات التي اعتمدها الجزائر في سبيل تحسين والرفع من الأداء الإداري لغرض تحقيق التنمية الشاملة، أما على مستوى التطبيق فقد عمد صانع القرار الجزائري إلى تطبيق مبدأ الإدارة الإلكترونية، وذلك ضمن مشروع الإدارة الإلكترونية 2013، والذي يتمحور حول فكرة رئيسية مفادها الاستثمار في تقنيات المعلومات

¹ القانون 01-06 المؤرخ في 20 فبراير 2006، الجريدة الرسمية الجزائرية، ع.14، ص.08.

² برنامج الحكومة لسنة 2000، مصالح رئاسة الحكومة، مصادق عليه من طرف البرلمان في 27 سبتمبر 2000.

والاتصالات والتحضير اللازم للعنصر البشري ، وربط المواطن بالإدارات العامة بنسق الكتروني موحد يتيح إجراء مختلف التعاملات بين هذه الأطراف بالسهولة والسرعة اللازمة، مما يوفر الجهد والوقت والتكاليف ويحقق مزايا في غاية الأهمية، ترفع من مستوى الأداء الإداري، ضمن الاستخدامات المتميزة للإدارة الرقمية.

إن هذه المزايا والفوائد ينتظر المواطن تحقيقها بشرط الاستثمار الفعال في تكنولوجيا المعلومات والاتصال، وتوفير البنية التحتية اللازمة لبناء إدارة إلكترونية قوية الأركان، كما يتطلب هذا انتشار الانترنت، توفير التشريعات الراعية لهذه التكنولوجيا، وتثمين وتأهيل العنصر البشري للتكفل بمجمل القضايا التقنية المتولدة عن الاستخدامات الرقمية ضمن هذا الفضاء الإلكتروني المتميز¹.

لكن ورغم هذه الجهود الإصلاحية وغيرها في سبيل تحقيق التنمية الإدارية، إلا أن الإدارة الجزائرية ما تزال تعاني من نفس الأعطاب السابقة، مما يعني أن هذه الإصلاحات لم تحقق بعد النتائج المرجوة منها، وفي هذا الإطار يرى المختصون أن الجزائر لم تتمكن بعد في المجال الإداري من تحقيق تفاهم متبادل بين المرفق العام والمواطن وبالتالي لم يصل إلى مستوى تعقد الروابط التي يعرفها المواطن في علاقته بالإدارة²، وعلى هذا الأساس يمكننا تحديد بعض من الأعطاب التي تعاني منها الإدارة العمومية في الجزائر وهي:

غياب الطابع العلمي: فالإصلاحات الإدارية في الجزائر لم تكن مدعمة بدراسات وتحليل معمقة تدرج بصفة عقلانية وموضوعية مختلف الحقائق الاقتصادية والاجتماعية التي تعرفها البلاد، غياب هذه النظرة نتج عنه سوء تحديد الأولويات وترتيبها.

غياب الإرادة الحقيقية للإصلاح: أي غياب الإرادة الحقيقية لدى المسؤولين في الدولة لإحداث تغيير حقيقي، حيث أصبح الحفاظ على الوضع القائم أكثر أمنا من تغييره، وهو ما نستشفه من التناقض بين الترسانة الكبيرة للنصوص القانونية وبين الممارسات على مستوى الواقع.

- غياب النظرة الإستراتيجية:

إذ العملية التنموية تتطلب وجود النظرة الإستراتيجية، التي تعني وجود أهداف محددة على المدى الطويل تسهل وضوح الرؤية، لكن هذا الأمر شبه غائب في مسيرة الإصلاحات في الجزائر، حيث أن التجربة الجزائرية في التنمية بعيدة كل البعد عن الطرح الاستراتيجي، مما يسبب في الكثير من الأحيان التناقض والارتباك في الأفعال، مما ينتهي إلى حل الهيئات والغاء الخطط السابقة، وما ينجر عن هذا من تكاليف مادية وتأخير زمني.

¹. أحمد بن عيشاوي، " أثر تطبيق الإدارة الإلكترونية على مؤسسات الأعمال، " مجلة الباحث، ع. 07(2010)، ص ص. 292، 293.

². تقرير حول تقييم واقتراح برنامج العمل حول الاصلاح الإداري والوظائف العمومي، المديرية العامة للوظائف العمومي، 2009، ص. 04.

التركيز على النواحي الشكلية: أي التركيز المفرط على الشكليات، فيتم بناء الأقسام والمصالح بمختلف التصاميم واستحضار أحدث التجهيزات، في حين تهمل الجوانب البشرية والإنسانية، كما تبرز هذه المشكلة من خلال المغالاة في إصدار اللوائح والإجراءات وضرورة التطبيق الحرفي لها، مقابل غياب المشاركة والديمقراطية، الإبداع والابتكار.¹

- ضعف الكادر البشري:

أي غياب الكادر البشري الكفاء القائم على مثل هذه الإصلاحات، وبالتحديد النظرة الكلاسيكية للقائمين بعملية الإصلاح، وكذا ضعف المسيرين الإداريين وغياب لديهم ثقافة اجتماعية عصرية.²

إضافة طبعا للعوائق التقليدية التي أصبحت عرفا من الأعراف الإدارية في الجزائر، فالبيروقراطية التي عششت في مجمل إدارتنا العامة أصبح لها جذور في كل مصالحها، وهو ما نتج عنه الشلل التام لهذه الأخيرة وتردي مستوى الخدمة العامة وانخفاض المردودية.

العطب الآخر الذي ينخر جسد إدارتنا هو فيروس الرشوة والفساد والمحسوبية، وهي مظاهر للأسف أصبحت مرادفة للعمل الإداري، وهو ما يبرر وصف تقرير منظمة الشفافية الدولية لجزائر بالدولة الغارقة في الفساد، ففي سلم تقرير المنظمة لسنة 2010 احتلت الجزائر المرتبة 105 عالميا، بعد حصولها على 2.9 نقطة من 10، وهي نقطة ضعيفة جدا بالنسبة لمنظمة الشفافية الدولية.³

خاتمة:

لقد قيل قديما أنه لا يوجد نظام ناجح أو نظام فاشل، بل توجد إدارة ناجحة وأخرى فاشلة، ولذلك فقد أصبحت الإدارة في عصرنا الحالي من أهم الوسائل الناجعة لتحقيق التقدم الاقتصادي والرفاه الاجتماعي، ويبدو كذلك أن الثورة الإدارية التي أصبحت تغزو العالم أضحت ضرورة ملحة للدول النامية كي تستطيع اللحاق بالركب الحضاري، خصوصا في ظل الظروف الاستثنائية والإمكانيات المحدودة، حيث لا بد لهذه الدول من ردم الهوة الآخذة بالاتساع والتي تفصلها عن دول المتقدمة.

ولأن ترتيب البيت يبدأ من الداخل، فإن إصلاح العلاقة بين الدولة ومواطنيها، يشكل الأساس لتحقيق الاستقرار الداخلي الضروري لقوة الدولة، وانطلاقها صوب التقدم والازدهار وفي هذا الإطار تشكل العلاقة بين الإدارة والمواطن لبنة أساسية لإصلاح العلاقة الكلية بين الدولة ومواطنيها، وذلك عبر تحسين نوعية معيشتهم وضمان حقوقهم الأساسية، وهو الأمر الذي يعزز ثقتهم بالسلطة.

¹. محمد أحمدياتو، " من أجل تقارب اجتماعي ثقافي للإدارة العمومية، " مجلة الجيش (فيفري 1997)، ص. 10.

². تقرير حول برنامج الإصلاح الإداري والوظيف العمومي، مرجع سابق.

³. تقرير منظمة الشفافية الدولية لسنة 2010.

ولا مناص من القول أن المستلزمات التي توفرها التنمية الإدارية من قبيل المشاركة في عمليات صنع القرار، الشفافية والمساءلة في تخطيط وتنفيذ البرامج والمشاريع والمحاسبة عن الأموال العامة، ومكافحة الفساد في عمليات وأنشطة الإدارة العامة، والذي يؤدي الى الحد من الفساد الاقتصادي والسياسي، وزيادة كفاءتها وفعاليتها في أداء وظائفها في إطار التنمية الشاملة، كل هذه الأمور تجعل من التنمية الإدارية مطلبا استراتيجيا ومدخلا لتحقيق وتطوير التنمية الشاملة. وهو نفسه الكلام الذي يتم سحبه على الحالة الجزائرية، إذ يجب العمل على ضرورة الابتعاد على الارتجالية والمثالية في تحديد الأهداف، وصياغة البرامج والمخططات دون إحداث الآليات الكفيلة للتنفيذ، لأن تطبيق الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية يجب أن نلمس آثارها في الميدان وليس ما نسمع عنه في الخطب وفي مخططات وبرامج الحكومة.

قائمة المراجع:

01- القوانين

- 1-المرسوم التنفيذي رقم 96-212 المؤرخ في 15 يونيو 1996، الجريدة الرسمية الجزائرية، ع. 37.
- 2-المرسوم التنفيذي رقم 03-192 المؤرخ في 28 أبريل 2003، الجريدة الرسمية الجزائرية، ع. 30.
- 3-المرسوم التنفيذي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، الجريدة الرسمية الجزائرية، ع. 74.
- 4-القانون 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006، الجريدة الرسمية الجزائرية، ع. 14.

02- الكتب

- أكرم يوسف محمد، الإدارة العامة (القاهرة: اتحاد جمعيات التنمية الإدارية، 1971).
- الحاج عارف دياللا، الإصلاح الإداري، الفكر والممارسة (دمشق: دار الرضا للنشر، 2003).
- موسى اللوزي، التنمية الإدارية(عمان: دار وائل للنشر، 2002).
- حسن الدوري، التنمية والتطوير الإداري(عمان، جمعية المطابع التعاونية، 1980).
- عبد الهادي حسين الهمداني، التنمية الإدارية في الجمهورية اليمنية، دراسة نظرية وتطبيقية(اليمن، 1989).
- مورشين فريتز ماركس، دولة الإدارة، مقدمة للبيروقراطية- تحليل مقارن للعمل الحكومي، تر، محمد توفيق رمزي (القاهرة: مكتبة الانجلو مصرية، 2008).
- مهدي حسن زويلف، التنمية الإدارية والدول النامية (عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، 1993).
- مدحت محمد أبو النصر، إدارة وتنمية الموارد البشرية: الاتجاهات المعاصرة(القاهرة: مجموعة النيل العربية، 2007).
- بيتر كابيلى، تنمية الموارد البشرية في اقتصاد مبني على المعرفة (الإمارات: مركز الإمارات للدراسات والبحوث

الإستراتيجية، 2004).

03- المقالات

- أسامة عبد الرحمن، تنمية التخلف وإدارة التنمية، سلسلة الثقافة القومية (بيروت).
- سعيد مقدم، "مكانة وإستراتيجية الموارد البشرية وعلاقتها بالتنمية"، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، ع. 27.
- أحمد بن عيشاوي، "أثر تطبيق الإدارة الإلكترونية على مؤسسات الأعمال"، مجلة الباحث، ع. 07(2010).
- محمد احمداتو، "من أجل تقارب اجتماعي ثقافي للإدارة العمومية"، مجلة الجيش (فيفري 1997).

04- التقارير

- تقرير منظمة الشفافية الدولية لسنة 2010.
- تقرير حول تقييم واقتراح برنامج العمل حول الإصلاح الإداري والوظيف العمومي، المديرية العامة للوظيف العمومي، 2009.

05- الأطروحات

- فيصل بن معيض آل سمير، إستراتيجيات الإصلاح والتطوير الإداري ودورها في تعزيز الأمن الوطني، أطروحة دكتوراه، جامعة نايف(الرياض).

06- المواقع الإلكترونية:

- عبد الرحمن تيشوري، "الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية"، الحوار المتمدن، ع. 14(جانفي 2006)، على الموقع:

www.alhewar.org/debat/show