

المبحث الأول

التعريف بالتنمية الادارية

لم يتبلور مفهوم التنمية بشكل واضح ودقيق إلا في خمسينيات القرن الحالي، بعد أن استقلت مجموعة كبيرة من الدول النامية من السيطرة الاستعمارية، وحاولت تغيير واقعها المتخلف في جميع جوانبه الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية، فضلاً عن تغيير المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة.

ومع كل ما تحقق من إنجازات في العديد من هذه البلدان، إلا أن ارتباطها بالسوق العالمية للرأسمالية ازداد قوة وبقيت معظمها تابعة تدور في فلك الدول الرأسمالية المتقدمة تجهزها بالمواد الأولية والأيدي العاملة الرخيصة وتصرف منتجاتها الصناعية، كما أصبح بعضها الآخر مجالاً رحباً للاستثمار الأجنبي أو لاستخدام بعض الصناعات المتقدمة التي تستخدم تكنولوجيا غير متطورة وملوثة للبيئة. ولم يؤد هذا كله إلا إلى تطوير جزء صغير من الاقتصاد المحلي، وهو الجزء المرتبط بالسوق الرأسمالية وزاد من تخلف الأجزاء الأخرى فيه مما عمق من تخلف هذه البلدان ولم يخرجها من دائرة التبعية .

وبرزت بعض التجارب التنموية في جنوب وجنوب شرق آسيا وحققت إنجازات متقدمة في نقل المجتمعات في هذه البلدان إلى مصاف الدولة المتوسطة التطوير، والمتطورة صناعياً، فضلاً عن التجارب التنموية في بعض الأقطار العربية، ومنها اليمن، التي تهدف إلى تنمية مستقلة، وقدمت دونها توضيحات كبيرة، إلا أنها لم تتمكن من إنجازها بالمستوى الذي كانت تهدف إليه، خاصة في تلك الأقطار التي تعتمد: تصدير سلعة أولية وحيدة تشكل نسبة مرتفعة من الناتج المحلي الإجمالي ومن إجمالي صادراتها .

وتحاول الدول الرأسمالية المتقدمة في الوقت الحاضر، فرض سيطرتها على الدول النامية التي ما زالت تحاول تحقيق الاستقلال الاقتصادي والعيش بحرية وتحقيق الاستقلال الاقتصادي والعيش بحرية وتحقيق التطور في المجالات كافة. وتوضحت السياسة الجديدة للدول المتقدمة بالعودة إلى استعمال القوة لإجبار البلدان النامية التي تحاول الانفلات منها للتخلي عن محاولاتها هذه مهما كانت أهدافها، سواء أكانت محلية بحتة تتصل بتحقيق قوة اقتصادية ذاتية، أم كانت لها مصالح إقليمية تسعى لتحقيقها، مع

العلم أن هناك دولاً عديدة استطاعت أن تعزز قوتها القوية إبان الحرب الباردة بين المعسكرين، وبدعم منهما بشكل مباشر وغير مباشر .

وتسعى الدول الرأسمالية المتقدمة الآن إلى تفتيت الدولة الواحدة إلى دويلات صغيرة تسهل السيطرة عليها وإخضاعها، من خلال إثارة النزعات الدينية، والطائفية والمناطقية وغيرها، وهذا ما يجب أن نتنبه إليه، نحن في اليمن العزيز بالذات وقد عرفو⁽¹⁾ بأنها تنشيط الاقتصاد القومي وتحويله من حركة الثبات والركود إلى حالة الحركة الديناميكية، وعدت الزيادة السنوية الملموسة في إجمالي الناتج القومي ومتوسط دخل الفرد المرتفع من المؤشرات الأساسية للتنمية .

كما وصفوها كمفهوم معياري يشترط وجود تحول مهم في القوى والمجالات... كما يؤدي إلى سلسلة من التحولات في هذه القوى والمجالات وفي الأداء الاقتصادي أي أنها تعني تبدلات في القيم والحوافز والموقف من العمل والتنظيم الاجتماعي والقدرة التقنية، وهي بتضافرها تؤدي إلى توسع الاقتصاد وتحسن مستواه، وارتفاع قدرته الإنتاجية، فالتنمية لا تعني مجرد تضيق الفجوة بين دخل مجموعة البلدان المتقدمة وتلك المتخلفة، فهي في الأساس تعني تحسين نوعية حياة الأفراد وإطلاق عملية تحرر المجتمع الاقتصادي والاجتماعي .وبلاحظ في تاريخنا المعاصر، أن معظم الحكومات، تعلن وتؤكد أن التنمية هدف، ومسؤولية لها، مرتكزة في هذا على ما تملكه من سلطة وقدرة على التحكم في جميع مجالات الحياة ومقدراتها في المجتمع، وكذلك على امتداد ولايتها وسلطاتها على جميع الأجهزة والهيئات على اختلاف نوعياتها ومستوياتها يسندها في ذلك ويخدمها ما تصدره من تشريعات وقوانين ماذا نتج عن ذلك؟

لقد نتج عن كون التنمية أصبحت مسؤولية الدولة، عدم توازن بين حجم ونوعية الأهداف التنموية الطموحة وطاقة الأجهزة الإدارية القائمة وصلاحياتها لتكون على مستوى الكفاءة والقدرة لتحمل مسؤولية تحقيق هذه الأهداف التنموية الطموحة، مما فرض على الدولة أن تراجع الأجهزة القائمة وتعيد تقويمها لتحديد مدى صلاحياتها لإدارة التنمية ومدى الحاجة إلى أجهزة جديدة.

هنا مربط الفرس، كما تقول العرب، فنحن بحاجة إلى التنمية، والتنمية الشاملة والمستمرة، والمستدامة، ولكن أين القلب النابض بالحيوية، والاستمرارية، والطاقة التشغيل ماكنة التنمية ووضعها على المدار الصحيح، الخدمة المجتمع، وقوة الدولة لا تنمية مجدية، ومثمرة بدون إدارة قوية فاعلة، وبمستوى

(1) ظافر، محمد سعيد، التنمية في اليمن، بحث في دراسات في الاقتصاد اليمني، صنعاء، 1996م، ص 6 وما بعدها وقارنه ما ورد في د. حبتور، محاضرات في الإدارة المقارنة، ص 84 وما بعدها.

المهام المطلوبة منها، من هنا كانت الحاجة الماسة إلى تنمية الإدارة أولاً، كمسؤولية أساسية للإدارة العامة، وهذا ما سنتناوله في دراستنا هذه .

لقد اختلفت مفاهيم التنمية، والسبب الأساسي، أن معظم الكتاب ركزوا على جانب واحد من جوانبها، دون نظرة شاملة للمفهوم في مداراته كلها، وهكذا تجد علماء الاقتصاد يركزون في دراساتهم للتنمية على الجانب الاقتصادي. أما علماء الاجتماع فينظرون إلى التنمية على أنها عملية تغيير شاملة للبيئة الاجتماعية⁽¹⁾.

ويركز علماء الإدارة على الجوانب الإدارية والتنظيمية للتنمية انطلاقاً من أن الإدارة هي الأداة الإجرائية المسؤولة عن تنفيذ خطط التنمية وتحقيق أهدافها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية التي حددت القيادة السياسية أبعادها من قبل.

ولهذا، فإن جميع جهود التنمية الإدارية المستهدفة في خطة التنمية، وخاصة في الدول النامية، يجب ألا تتجه إلى تطوير الإدارة العامة فحسب وإنما أيضاً إلى خلق إدارة جديدة للتنمية مسؤولة عن عملية التغيير المستهدفة بكل أبعادها الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية وما يتطلبه ذلك من أنماط السلوك والعادات والتقاليد في المؤسسات الإدارية القائمة وتطويعها في خدمة إدارة التغيير .

وخلاصة القول: إن هناك شبه إجماع على أن مفهوم التنمية متعدد الأبعاد، وإن هذه الأبعاد مرتبطة غير متنافرة لدرجة يصعب معها إيجاد تعريف جامع شامل لمفهوم التنمية .

وفي هذا الإطار يمكن النظر إلى التنمية على أنها عملية مجتمعية شاملة متكاملة وهادفة لتقديم المجتمع وارتقائه باستمرار، تتفاعل في محيطها الإمكانيات البشرية والمادية المتاحة من خلال رفع فاعلية النشاط المؤسسي المخطط، والمبدع، والمنظم، والموجه نحو تنفيذ ما تضعه الدولة من خطط للتنمية بكفاءة على أساس البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في المجتمع المعني .

ومن هذا المنطلق فإن التنمية، لا يمكن تحقيقها دون تحقيق جوانبها المختلفة الاقتصادية والسياسية والإدارية والعكس صحيح. ولهذا فلا بد من التكامل الخلق المناخ الملائم لتنمية الإدارة، لتنمية الموارد

(1) الهمداني د. عبد الهادي حسين، التنمية الإدارية، دمشق، 1990م، ص 22 وما بعدها، ط 1. أغا، الإدارة العامة والتنمية، ص 220، وثائق المؤتمر الإداري .

د. حبتور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص 84 وما بعدها.

المتاحة، والطاقات الفاعلة على أفضل وجه ممكن وبالتالي تحقيق أفضل الآفاق الممكنة للإنسان أداة التنمية وهدفها، وغايتها⁽¹⁾.

لهذا قالوا : إن التنمية تركز على الإدارة الإنسانية⁽²⁾.

المبحث الثاني

مفهوم التنمية الإدارية

توجد تعريفات عدة⁽³⁾ تدور حول مفهوم التنمية الإدارية، نذكر منها التعريف القائل بأنها عملية تنمية مهارات الموظفين على المستويات كلها وبصورة منتظمة وفق احتياجات العمل في أجهزة الدولة، وتحقيقاً للتطور في تلك الأجهزة في ضوء التطورات العلمية الحديثة في علوم الإدارة وفنونها .

ومع أن مهارات الموظفين وتنميتها لها الدور الكبير والفاعل في التنمية الإدارية، إلا أن هذه التنمية، في واقع الحال، ذات مضمون أشمل من مجرد تناول المهارات فحسب، وإن التركيز على مهارات الموظفين، أمر مهم، لكنه لا يعدو أن يكون جانباً واحداً من التنمية الإدارية .

إن التنمية الإدارية كمفهوم واصطلاح يعبر عن الجهود التي تبذلها الدولة في معالجة المشكلات الإدارية، التي تواجهها في محاولتها للإسراع في تقدمها الزراعي والصناعي، والاجتماعي، وذلك من خلال تطوير التنظيمات والنظم الإدارية والممارسات البيروقراطية لتحقيق هذا التقدم .

ومع دقة هذا التعريف وشموليته، فإن ثمة خلل فيه، فهو يقصر التنمية على جهود الدولة في معالجة المشكلات الإدارية التي تواجهها، كأنه يقصر التنمية الإدارية على الإدارة العامة، علماً أنهما متكاملان، كما أنهما يعملان معاً، وفي مدار واحد من أجل تحقيق أهداف الدولة والمجتمع، وهما يشكلان

(1) د. الهمداني، التنمية الإدارية، ص 22 وما بعدها، وسترمز له ب : التنمية الإدارية.

د. ظافر، التنمية في اليمن، ص 6 .

د. أما الإدارة العامة والتنمية، ص 220 .

(2) د.أعاء الإدارة العامة والتنمية، ص 221 والتنمية في تعريفه نمو مضبوط، أن تغيير إرادي مقصود، إنها النمو المدروس على أسس علمية، والذي قيس أبعاده بمقاييس علمية.

(3) راجع تفاصيلها التنمية الإدارية، ص 24 وما بعدها. وقارنها ب السيد على دور الدولة المتغير في التنمية الاقتصادية، ص 111، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العدد 5 سنة 1996م.

د. أنا الإدارة العامة والتنمية، ص 222.

نظاماً إدارياً فرعياً Sub System - داخل المجتمع الواحد، وبالتالي ينبغي أن تشمل روح التنمية الإدارية جميع الوحدات التنظيمية في المجتمع المعين بصفة عامة، والوحدات التابعة للدولة بصفة خاصة، ذلك لأن هذه الأخيرة بحاجة أكثر إلى عملية التغيير المستمر والشامل لرفع كفاءتها وفعاليتها. إن التنمية الإدارية "عصب الدولة والإدارة"⁽¹⁾ ونحن نجد من الكتاب الغربيين مثل سيفين Siffin ومونتغمري Montgomery من يعرف التنمية بأنها "الصياغة الجديدة للكيان الإداري الحكومي بهدف تحويله وتعديله وإعادة بنائه وتحديد أشكاله وأساليبه"⁽²⁾.

ومع دقة تعريفهما، وروعة صياغته، يلاحظ أن هذا التعريف يقصر، ويحد من مهمة التنمية الإدارية على إعادة صياغة الجهاز الإداري الحكومي، ولكن هل مجرد إعادة صياغة هذا الجهاز تعني بالضرورة تنميته؟ أفلا يمكن أن يعني ذلك على الأقل في بعض الأحيان، إيجاد مزيد من المعوقات والمشكلات الإدارية؟ لذا يتعين أن يوضح التعريف أهداف الصياغة الجديدة للكيان الإداري الحكومي، لماذا؟ لأن تحويل الجهاز الحكومي وتعديله وإعادة بنائه وتحديد أشكاله وأساليبه إنما يمثل في حد ذاته الصياغة الجديدة لهذا الكيان وليس أهدافه .

وثمة مسألة أخرى في هذا التعريف فهو يحدد ويحصر التنمية الإدارية في وحدات الجهاز الحكومي دون غيرها، وكأن التنمية الإدارية لا هدف لها سوى صياغة الجهاز الإداري صياغة جديدة بينما نرجو نحن كما نرجو الإدارة أن تكون لهذه الصياغة أهداف على رأسها زيادة كفاءة وفعالية الجهاز، فللتنمية الإدارية أهداف عديدة، وليس هدفاً واحداً بحد ذاته !

إن الهدف من التعديلات التي تجري من وقت إلى آخر، على الهياكل التنظيمية هو أن تصبح هذه الهياكل أكثر رشاقة، ومواءمة مع مختلف تقسيمات الوحدة الإدارية ضماناً لتحقيق أهدافها الأساس .

كما تعرف التنمية الإدارية بأنها تلك الجهود المبذولة لتوسيع الجهاز الإداري وزيادة عدد هيئاته وحجم العاملين فيه وتعميق التخصص وتقسيم العمل وتأكيد مهنيته. وهذا التعريف - كما هو واضح في منته - يحدد نطاق التنمية الإدارية، بهذه المهمات :

*توسيع الجهاز الإداري.

(1) الخطيب، زهران، مشروع وثيقة الإصلاح الإداري، (بيروت - 1996م)، ص 15.

(2) نقلاً عن التنمية الإدارية، ص 24 وما بعدها.

*زيادة عدد هيئات الجهاز الإداري .

*تعميق التخصص .

*تأكيد على المهنية في التنمية الإدارية .

وفيما يتعلق بتوسيع الجهاز الإداري، فالدول النامية، تعاني أساساً من هذا التوسيع، وهي بحاجة إلى ترشيقه أما زيادة عدد الهيئات، فهذه الخطوة بحد ذاتها شكلت له مرضاً إدارياً يزيد من تضخم الجهاز الإداري، الذي تعاني منه الدول النامية، والكثير من الدول العربية، ومنها اليمن وحتى تعميق التخصص، ما عاد مرغوباً في الإتجاهات الحديثة في الفكر الإداري⁽¹⁾، الذي يتجه نحو إثراء الوظيفة Job Enrichment أو توسيع حجمها Job Enlargement مما يجعل العمل أكثر جاذبية. أما تأكيد المهنية، فلا يشمل الجميع وقد ينطبق على بعض الأعمال (المهن) كالطب والهندسة لكنه لا ينطبق على جميع الوظائف في وحدات الجهاز الحكومي، أو غيرها من الوحدات .

ويركز بعضهم في التعريف على بناء المؤسسات، فهي عندهم بناء مؤسسات قادرة على الخلق والإبداع، ذات كفاءة عالية في أداء الوظائف الجديدة، وفي نقل ونشر القيم الحضارية والوظيفية إلى الشرائح الاجتماعية المختلفة، وذات قدرات عالية لإحداث التغيير المطلوب، وبعض أساتذة الإدارة يشيرون إلى التنمية الإدارية على أنها حملة من الجهود والتدابير الواعية المخططة والمبرمجة التي تترجم من خلال النشاط المؤسسي، إلى تنمية هادفة لقدرات ومهارات المسؤولين: تخطيط وتنظيم، وقيادة وتوجيه هذا النشاط ومتابعة تنفيذه، ومراقبته، وتقويم نتائجه باستمرار، استجابة لمتطلبات وحاجات التنمية الشاملة في مختلف ميادين حياة المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

إن هذا التعريف ذو أهمية خاصة تؤكد أن التنمية: مجموعة جهود متكاملة ومبرمجة، متماسكة ومنسجمة، تتوجه إلى كل عناصر المنظمة، تهدف إلى تحقيق القدرات الإدارية على أساس زيادة مواردها المادية والبشرية، فهي جهود إنمائية مستمرة لتحقيق التفاعل الإيجابي فيما بين المؤسسة وبيئتها الخارجية⁽²⁾.

(1) راجع ما كتبه دراكر حول هذا الموضوع في الإدارة للمستقبل، ص 411. وهو يعالج الموضوع بطروحات ممتعة تجدها في "دوائر الأعمال أفضل من يعود البحث والتطوير"، كما تجدها في كتابه: الإدارة، ج 3، ص 219 "إدارة النمو".

(2) للتفاصيل حول هذا الموضوع راجع د. على شريف الإدارة العامة النظرية والتطبيق، ص 283 وما بعدها در محمد محمد هاشم عوض، نظرة شمولية للإدارة العربية المعاصرة، ص 12 بحث في مجلة: المجلة العربية للإدارة، مع 9، العدد 4 تصدرها المنظمة العربية للتنمية الإدارية (عمان - الأردن).

إن الهدف الأساس الجهود التنموية الإدارية كافة هو الإبقاء على المؤسسات والأجهزة الإدارية كافة في حالة كفاءة وفاعلية متصلة، وذلك أمر يستوجب بالضرورة، تأقلاً وتكيفاً إيجابياً مع الظروف والمتغيرات وجهداً إبداعياً موجهاً لاستكشافات الاحتياجات المستقبلية وسعيّاً متصلاً لتحقيق الأهداف المطلوبة. كيف تحقق هذه الأهداف؟ تحققها من خلال :

*الجهد الهادف والمخطط والمبرمج، والقائم على التنظيم والقيادة والتوجيه .

*من خلال تنمية القدرات الإدارية في المؤسسات والأجهزة الإدارية بما يساعد على إبقائها في حالة كفاءة وفاعلية .

*من خلال التفاعل الإيجابي مع ظروف البيئة ومتغيراتها .

*من خلال ترشيد استخدام الإمكانيات بفاعلية .

*من خلال التأكيد على أن المواطنين هم روح التنمية الإدارية، هم طاقتها وحيويتها، هم خصوصية التنمية الإدارية، غير القابلة للاستيراد هي نتاج الواقع وثمرة بيئته ولا تدور إلا في مدار حياة المواطنين.

*فمن الضروري إذن تسليط الضوء على أن تنمية الإدارة عملية تغيير مستمر، مخطط لكونه نتيجة لتلك الحركة الهادفة للتنمية، التي لا يمكن تحقيقها دون معرفة ما هو كائن الواقع الراهن موضوع التنمية ومعرفة ما يجب أن يكون عليه هذا الكائن في المستقبل، فضلاً عن معرفة الوسائل والإمكانيات اللازمة، والمنهج المتكامل الذي من شأنه تأمين الانتقال الطبيعي من مما هو كائن إلى ما يجب أن يكون .

والتنمية الإدارية لا تأتي من فراغ بل من جهود مجتمعة متكاملة، ومن قدرات متجددة ومتطورة، لا تأتي من خارج الإدارة، بل تتفتح وتورق من داخل الواقع المراد تنميته، أي من الأجهزة والكيانات الإدارية في إطار علاقتها الديناميكية مع بيئتها، حتى تتجه إليها وتأخذها بالتنمية لمواجهة متطلبات تطورها باستمرار، وإلا فالإدارة ستخلف عن مواكبة التطور، وتتحول من قوة بناء إلى قوة هدم كابحة أشد التقدم للوراء .

ولكن كيف تحقق التنمية الإدارية أهدافها؟ كيف تنمي كفاءة وفاعلية نشاط المؤسسات الإدارية؟ كيف تنجح وتوفق في تحريك وتحرير جميع إمكانياتها نحو المستقبل؟ ما هو الهدف المقصود تحقيقه من وراء النمو الإداري المستهدف؟ لماذا؟ وبماذا يجب تحقيق هذا النمو ؟

أين ومتى وكيف يجب تحقيقه ؟ ومن يجب أن يحققه؟ ماذا تحقق؟ ماذا لم يتحقق من الأهداف بالمقارنة مع المخططة منها ؟ ولماذا ؟ وهكذا تستمر الأسئلة كلها في المدارات التنموية كلها داخل المنظمة وآفاق مستقبلها كي تستطيع تحديد الأهداف، واتخاذ القرارات واختيار البدائل إذ لا يمكن الحفاظ على ما هو كائن، والانطلاق منه إلى ما يجب أن يكون بدون سياسات بدون إدارة وتخطيط النشاط. ومن هنا فإن التنمية الإدارية، شأن أية تنمية أخرى، تحتاج موضوعياً إلى إدارة التنمية الإدارية⁽¹⁾.

نعم التنمية كالفكرة لا يمكن استيرادها، وبث الحياة في فضائها، التنمية نمط من أنماط النمو، يتفتح من النسيج ذاته، للمفصل الذي ننشد تنميته، ثم معالجته بالتنمية، تفتح وتنشط حد التوب في أجهزة الدولة وتدعيمها بالمهارات والكفاءات من أوساط جميع العاملين وفقاً لاحتياجات العمل، فضلاً عن صقل مواهبهم، وتغيير سلوكياتهم واتجاهاتهم نحو الأفضل ورفع مستوياتهم الثقافية والتربوية والأخلاقية، وتعزيز كل ذلك بنظم ديناميكية للتعيين والترقية⁽²⁾، والتقدم الوظيفي وتقويم الأداء والحوافز المادية والمعنوية والمكافآت التشجيعية، بما يساعد على توطيد ورسوخ الشعور بالانتماء والرضا عن العمل المقدم، مع الترشيح في استعمال الإمكانيات المادية والبشرية المتاحة .

إن التنمية الإدارية تعني تطوير الجهاز الإداري على صعيد الدولة والمؤسسات ورفع كفاءتها وفعاليتها بالقدر اللازم لتحقيق أهدافها الإنمائية، وتمكينها من تحمل أعباء تنفيذ خطط التنمية الشاملة، وزيادة تأثيرها في أحداث التغيير، وإحراز التقدم الاقتصادي والاجتماعي المطلوب. والمحافظة على كامل النمو الناتج عن جهود التغيير والتنمية، بوصفه القاعدة والمستند نحو آفاق جديدة لتنمية الأجهزة الإدارية، ورفع قدرتها إلى مستوى يلبي طموحات وسياسة الدولة على أفضل وأحسن وجه ممكن لكون هذه الأجهزة إدارة تنمية .

لقد اختلف الكتاب كثيراً حول تعريف التنمية والتنمية الإدارية، بسبب بسيط يتعلق باختلاف مواقعهم، وهم ينظرون ويحللون مفهوم المصطلح، اختلاف زوايا الرؤية، أدى إلى اختلاف في صياغة

(1) التنمية الإدارية، ص 31 .

دراكر، الإدارة، ص 219، مج 3 .

عبد المنعم سيد علي، التنمية المستقلة، ص 40، مرجع سابق . عبد المنعم سيد علي دور الدولة المتغير في التنمية الاقتصادية، ص 111، مرجع سابق، وقارنها بـ: حبتور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص 85.

(2) د. المغربي وآخرون أساسيات في الإدارة، ص 186، 306.

الفاظ التعريف، وماهيته، ومع هذا يمكن القول إن كل واحد⁽¹⁾ منا اكتسب نوعاً من المفاهيم يربط بين هذه الكلمة وبين النمو الاقتصادي، والتصنيع وتحسين أحوال المعيشة، فالتنمية بصفة عامة هي: عملية انتقال من حالة تعد غير مرضية للذين يعنيهم الأمر إلى حالة مرغوب فيها. ويمكننا فهم التنمية الإدارية بالطريقة نفسها.

المبحث الثالث

التنمية الإدارية والإدارة العامة

إن الإدارة العامة تهئ الإطار الذي يعد فيه الفرد وكذلك المجتمع بأسره، الوسيلة والهدف، وهي أيضاً من الشروط الأساس للتنمية الاقتصادية والاجتماعية فلا يمكن أن يوجد هناك تنمية في بلد لا توجد فيه إدارة، أو يدار بطريقة سيئة ومتخلفة، ولذا كان من الضروري أن تسبق التنمية الإدارية أية تنمية أخرى، حتى تمهد لها الطريق .

فالتنمية الإدارية هي عملية الانتقال من حالة تعد غير مرضية إلى حالة مرغوب فيها. وللتنمية الإدارية شطران شطر منها يحدث تلقائياً تجاوباً مع المتغيرات الاجتماعية والشرط الآخر يجري تعميمه وينفذ من قبل السلطات المختصة .

ومعرفتنا⁽²⁾ عن الشرط الأول ليست كبيرة، فمظاهر التحديث عامة تصل إلى الوزارات والمكاتب الإدارية وتؤثر في فاعلية النظام الإداري. ومما لا شك فيه أن القيم الاجتماعية الجديدة تؤثر في فاعلية الأجهزة البيروقراطية، ولكن تسبب ببطء عملية التطور الإداري فمن النادر جداً تتبعها وإيضاحها .

وعلى العكس فيما يتعلق بالشرط الثاني الذي يمكننا ملاحظته، بل يمكن رصد تأثيره في التطور الإداري الذي يضعه ويوجهه الإنسان، وذلك إذا كنا في مراكز تسمح لنا بذلك، ومما يؤسف له أن هذا النوع من التطور الإداري يقتصر على الفاعلية الداخلية للبيروقراطية. ومن المدهش حقاً أن لا تتال فاعلية

(1) د. هانز كمروزه، عناصر التنمية الإدارية، ص 17 وما بعدها.

(2) راجع التفاصيل في :

- د. حبتور، محاضرات في الإدارة العامة، دراسات مقارنة، ص 81 .

- د. حبتور الإدارة العامة المقارنة، ص

- د. هانز كمروزه، عناصر التنمية الإدارية، ص 18-.

- د. الهمداني، التنمية الإدارية، ص 31 وما بعدها.

النظام في المجتمع ولصالح المجتمع أي اهتمام يذكر. وبهذا تسلك التنمية الإدارية طريقاً بعيداً عن متطلبات المجتمع المتغير وتصبح ظاهرة فريدة ليس لها أي تأثير على المحيط الذي تعيش فيه، فالمطلوب من التنمية الإدارية التي يصوغها ويوجهها الإنسان أن يكون لها أسلوب يضع متطلبات المجتمع نصب عينيه ثم يصمم التغيرات الداخلية اللازمة لهذه المتطلبات.

وفي هذه الحالة لا يمكن الاستغناء بأي حال من الأحوال عن دراسة الأحوال الاجتماعية السائدة في البلد ودراسة احتياجات الناس والإطار الإداري الذي يعيشون فيه آخذين في معيارنا تحسين أحوالهم المعيشية وحسب فهمي تعني التنمية الإدارية تكييف النظام الإداري مع البيئة التي تعيش فيها .

وإذا تمت عملية التكييف هذه، فسوف تنجح التنمية الإدارية في مهماتها كعملية تغيير شاملة ومستمرة، وكإدارة تنمية وتطوير، يجب أن تنبث روحها - أي روح التنمية الإدارية - في أوصال جميع الوحدات التنظيمية. فالتفاعل بين الجهاز الإداري، ووحدات القطاع العام والمختلط والخاص قائم موضوعياً، ومستمر في إطار المجتمع الواحد .

ماذا يعني هذا؟ يعني أن كلا منهما يشكل بطريقة أو أخرى، عنصراً من عناصر بيئة غيرها. ومن هنا يطرح هذا التساؤل نفسه بإلحاح ماذا يمكن أن يحدث إذا ما توجهت جهود التنمية الإدارية نحو جانب أو قطاع دون آخر، أو تنظيمات دون أخرى؟ أفلا يكون النمو الناتج عن تلك الجهود نمواً مشوهاً، غير متوازن؟ ومن ثم هل يمكن للتنمية الإدارية المقصورة على القطاع الحكومي فقط أن تؤدي إلى انسياب العمليات، انسياباً طبيعياً وتحقيق التفاعل الإيجابي بينه وبين وحدات القطاعات الأخرى؟ ماذا يعني هذا، وماذا يؤكد؟

إنه يؤكد أهمية وجود العلاقات الجدلية بين مختلف الأجهزة في الإدارة العامة وبين مختلف المؤسسات، وفي مختلف الدول سواء أكانت متقدمة أم نامية بما فيها الجمهورية اليمنية.

لكن المهم هنا هو طبيعة الجهاز الديناميكي الذي يتولى إدارة هذا التفاعل، فيفضل هذا الجهاز التنمية الإدارية فقط يمكن تعزيز وتعميق دور القطاع العام، وترشيد آلية التعامل مع مؤسسات القطاع المختلط والخاص، بهدف زيادة فاعلية نشاطها، وتطويع إمكاناتها، وتوظيف طاقاتها الإنتاجية والخدمية في عمليات تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة، انطلاقاً من الاستجابة التالية الحاجات المجتمع، وتأمين متطلبات تطوره وتقدمه من خلال فاعلية ونشاط الإدارة العامة والتنمية الإدارية معاً .

إن واقع الحال يؤكد بدون شك على أن الإدارة العامة بعناصرها المختلفة تؤدي دوراً أساسياً في مجال التنمية الإدارية... وبقدر ما يكون الجهاز الإداري ناجحاً، تكون عملية التنمية، بمختلف جوانبها، سهلة وناجحة والعكس صحيح... وليس خفياً أن الدول النامية برمتها تعاني وضعاً حرجاً لا تحسد عليه في أجهزتها الإدارية، مما يشكل حجر عثرة أمام عملية التنمية الاقتصادية والإدارية والاجتماعية، واليمن لا تختلف عن تلك الدول وبالتالي فإن ضمان نجاح أية خطة غير ممكن ولا يرد، ما لم يركز على تحسين وإصلاح الجهاز الإداري، بأداة فاعلة قوية مباشرة هي: التنمية الإدارية فلتنتظر إلى خصائص التنمية .

المبحث الرابع

خصائص التنمية الإدارية

خصائص التنمية الإدارية مهمة جداً، لأنها تلقي الضوء على أبعادها، وسبل تحقيقها على نحو أفضل، وسوف ندرس منها الخصائص الآتية: الصفة الرسمية الشمولية، الاستمرارية، التوازن والاتساق، والوضوح.

الصفة الرسمية Formality

ونقصد بها الإطار القانوني والتنظيمي الذي يؤطر العملية برمتها وتجري في إطاره جهود التنمية الإدارية فيكسبها الشرعية الضرورية، لا بد أن تصدر التنمية الإدارية بتوجيهات من الجهات المعنية في الدولة، من الحكومات التي تضع هذه التوجيهات موضع التطبيق والتنفيذ بسلسلة من القرارات، وبالعديد من الأجهزة المتخصصة لهذه المهمة .

هل تتم التنمية الإدارية بعيداً عن السلطة الحكومية ؟ أبدأً لأن الإدارة هنا لها الصفة الرسمية، ولا يمكن تحديث أجهزتها وتطوير نمط العمل فيها بدون موافقة وتوجيه، وسياسة الحكومة نفسها، فهي التي ترسم الإطار الرسمي للتنمية الإدارية وتنظم لها الجهود كي تصطف مع السياسات العامة للدولة. ولقد تجد القيادة السياسية نفسها مضطرة لأن تأخذ المبادرة في قيادة جهود التنمية الإدارية، بما يخدم التقدم الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، وهذا ما يسبغ على التنمية الإدارية الطابع السياسي .

إن التنمية الإدارية هي في الأساس نشاط مؤسسي، يتجه لضم مؤسسات القرارات، المؤسسات العامة، الشركات المختلطة، الشركات الخاصة، في وحدات رسمية، فهي جميعاً تنشأ على وفق قواعد

قانونية وتنظيمية معينة، ولهذا فإنها تشكل الموضوع الذي تتناوله التنمية الإدارية بالتحديث والتطوير. فالتنمية الإدارية تكتسب الصفة الرسمية، لأنها تنمو، وتفتح في هذا الوعاء.

وتحقيقاً لهذا الغرض تنشأ عادة أجهزة رسمية متخصصة، تتولى كل منها مهمة المحافظة على قوة الدفع للجهود التنموية في المجال الذي تختص بالإشراف عليه، وتحمل مسؤوليته وهذا هو الذي يقف وراء إنشاء العديد من الأجهزة مثل: أجهزة ولجان خاصة بتنمية العنصر البشري⁽¹⁾، تضع سياسات وخطط وبرامج التدريب الإداري، وتطوير عمله، بكل الحوافز .

- لجان تحديث وتطوير عملية الاتصالات داخل الوحدات الإدارية، وتحويلها إلى منظومة اتصالات بوحدات متكاملة.

-لجان تختص بدراسة المناخ التنظيمي⁽²⁾ وتقويمه بما يخدم مسار عمل التنمية الإدارية بهدف جعل البيئة التنظيمية أكثر استجابة وتقبلاً للجهود التنموية الإدارية .

إن التنمية الإدارية عملية ديناميكية مستمرة طويلة الأمد، لهذا فإن نجاحها يتطلب سياسة عامة ثابتة ومستقرة سياسة يجب أن توضع في ضوء دراسات ميدانية منهجية، واقع حياة المجتمع وآفاق تطوره كي تستطيع أن ترسم الخطط التفصيلية والبرامج التنفيذية والزمنية، والتي من الضروري أن تراجع لمعرفة ما تم إنجازه، ونسبته، وما لم يتحقق إنجازاه ومسوغاته .

ومن الطبيعي أن نجاح هذه الخطط والبرامج يرتبط بالسياسات العامة للدولة، وما يتوفر لها من استقرار، وبوجود أجهزة مختصة بإدارة عملية التنمية الإدارية واستجابة الوحدات الإدارية، واتجاهات الرأي العام للتغيرات التي ترمي حركة الإصلاح الإداري إلى أحداثها وإنجازها .

إن الاستقرار السياسي هو الوعاء الطبيعي لإنجاح هذه المهمة وتحقيق نتائجها. وهذه مسألة طبيعية، لكنها في العالم الثالث تكتسب أهمية قصوى، إن الإدارة العامة، والتنمية الإدارية على وجه الخصوص لا تعمل في فراغ، وربما تنشط في نطاقه علاقات مجالات الإدارة العامة الحياة الاجتماعية لذلك أصبحت أداة السياسة العامة، والإدارة العامة، أداة واحدة. وأنه ليس من المعقول أو من الممكن فصل الإدارة عن السياسة، لأن الإدارة العامة هي عمليات رسمية مقررة لتنفيذ سياسة السلطة المسؤولة في

(1) راجع د. عاشور أحمد صقر الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن الإسكندرية - (1985)، ص 145 .

(2) يقصد بالمناخ التنظيمي، مجموعة الخصائص التي تميز بيئة العمل في المنظمة، من الأفراد العاملين في هذه البيئة، وتتمثل أبعاد هذا المناخ في الهيكل التنظيمي وما يتضمنه من متغيرات.

الدولة، وميدان الإدارة العامة هو العمليات والإجراءات على المستوى الرسمي لتنفيذ سياسة الحكومة المسؤولة.

فإذا كانت سياسة الدولة تهدف إلى تحقيق الرفاهية الإنسانية فإن الهدف المباشر للإدارة العامة - كونها المنفذ لتلك السياسة - هو تعبئة كافة الموارد والإمكانات في أمثل استثمار ممكن لتحقيق الرفاهية المستهدفة بمعنى التنمية .

فالإدارة العامة إذن هي الأداة في إحداث التغيرات الكمية والنوعية المرغوبة والمطلوبة للتحويل الاجتماعي ولتحقيق التنمية في المجتمع، بما فيها التنمية الإدارية، إذ لا يمكن أن تنجح مشروعات التنمية وبرامجها إلا إذا كانت قائمة على مبادئ وأسس إدارية سليمة.... بمعنى أن أي برنامج للتنمية لا يمكن أن يتحقق له النجاح المنشود إلا إذا كان متفقاً مع ظروف وإمكانات الدولة، ومدعماً بجهاز إداري سليم على مستوى عال من الكفاءة والقدرة.

الشمولية Comprehension

إن التنمية الإدارية تشمل بطبيعتها الجوانب التنظيمية كافة، ولو قصرت جهودها على أجهزة معينة، وتركت غيرها على ما هي عليه من الوهن والضعف والضمور، لاختل المسار الإداري برمته، ذلك أن الأجهزة التي حظيت باهتمامات التنمية الإدارية، تصبح غير قادرة على التعامل مع أجهزة أخرى، ما زالت في حالة ركود والشمولية تؤكد أن فاعلية التنمية الإدارية لا بد أن تشمل كل المنظومة التنظيمية الكل المنظم بحيث يستكمل النظام الإداري توازنه الداخلي، ويزيد من كفاءته وفاعليته ككل، ويصبح قادراً على إحداث التأثير الإيجابي في بيئته، مستجيباً للمتطلبات تطویرها .

إن عناصر التنمية الإدارية، منظومة متكاملة عناصر متكاملة ومتساندة، بل متداخلة لدرجة يصعب الفصل غالباً، فيما بينها، ولا بد أن يشمل التطوير جميع الخصائص الإيجابية، والسلبية في المناخ التنظيمي، كي تحقق التكامل بين الأجهزة الإدارية القائمة، فضلاً عن إنشاء أجهزة جديدة ملائمة تطلبها التنمية وتحتاجها كوسائل ونظم المعلومات، إن الشمولية المقصودة هنا، هي المدار الذي تتحرك في مداره الجهود المبذولة بأسلوب منظم باتجاه تحقيق الإصلاح الإداري.

الاستمرارية Continuity

لقد ركز مفهوم التنمية منذ الخمسينات على أنها زيادة في الاستثمار مما يؤدي إلى تطوير هيكل الاقتصاد، ومن ثم إلى زيادة متوسط دخل الفرد الحقيقي. وقد ظهرت في المرحلة الثانية انتقادات تثير قضية توزيع الدخل والجوانب الاجتماعية الأخرى، مما يعني الاهتمام بالتنمية البشرية إلى جانب رأس المال. وقد أصبح يؤخذ في المعايير خاصة في المرحلة الثالثة، طبيعة العلاقات الإنسانية وأصبح الاهتمام ينصب بشكل رئيس على نوعية الإنسان، ونوعية الحياة، والمحافظة على البيئة فضلاً عن إنتاج السلع والخدمات. وبذلك تظهر مفاهيم جديدة مثل التنمية البشرية، ومفهوم الحاجات الأساسية⁽¹⁾.

ونتيجة لأهمية الأبعاد البشرية والبيئة في عملية التنمية فقد أصبح هناك اهتمام متزايد فيما سمي بالتنمية المستدامة والتي تهدف إلى إيجاد توازن بين النظام الاقتصادي والبيئي بدون استنزاف الموارد الطبيعية، مع مراعاة الأمن البيئي .

وبالرغم من اهتمام الأقطار العربية المتزايد في الأبعاد البيئية للتنمية إلا أنه ما يزال هناك قصور واضح في إشباع الحاجات الأساس المتمثلة بالغذاء، والسكن، والكساء، والصحة، وفرص العمل. فما زال هناك أزمة مياه، أو ندرة مياه، مع أزمة الغذاء .

وبما أن التنمية لا تقتصر فقط على الجانب الاقتصادي وإنما هي عملية متعددة الأبعاد تتضمن متغيرات جذرية في الهياكل الاجتماعية، والسلوكية، والثقافية، والنظم السياسية والإدارية، فقد أصبحت التنمية بمفهومها الشامل تعني "النهوض الشامل للمجتمع بأسره" بما في ذلك تنمية قدرات الإنسان المادية، والعقلية وفتح أكبر عدد يمكن من الخيارات أمامه بما يسمح لتحقيق طموحاته في شتى المجالات ويساعد على تقوية اعتماده الذات والمشاركة في إبداء الرأي بحرية والإسهام في اتخاذ القرارات التي تهمه كمواطن .

وقد أصبحت أهداف التنمية الرئيسة بناء على هذا المفهوم إشباع الحاجات الأساس للفرد، فضلاً عن تحقيق ذاته وشعوره الإنساني وتوفير حرية الاختيار من خلال زيادة الفرص الاقتصادية والاجتماعية المتاحة للأفراد والأهم بتحريرهم من الاعتماد على الآخرين ومن المعاناة. ومن هنا جاء الاهتمام بالإنسان من خلال إشباع حاجاته الأساسية، وإشراكه في صنع القرار من جهة أخرى وأصبح الإنسان هو أداة التنمية وهدفها في الوقت نفسه .

(1) طاهر، جميل، تطور مفهوم التنمية المستدامة وانعكاساته على مستقبل التخطيط في الأقطار العربية. ص 54 بحث في مجلة بحوث اقتصادية عربية، العدد 9، 1997م، الجوهري، ج، يسرى، جغرافية التنمية، ص 12 (الإسكندرية 1996م).

ماذا يعني هذا؟ ماذا تعني حاجات الإنسان الأساسية، وخدماته، وطموحاته واختياراته، إنها تعني عظم مسؤولية الإدارة في تلبية هذه الحاجات كلها، التي لا يمكن إشباعها مرة واحدة، ثم التوقف فالحياة مستمرة حياة الإنسان متجددة، وخدماته وحاجاته تتزايد يوماً بعد آخر، ولا بد للإدارة الاستمرار في حيويتها، وتجديد نشاطها، مع هذه المهمات فلا بد إذن، وتأسيساً على ذلك من تنمية مستمرة للإدارة كي تواكب هذه المتطلبات كلها.

لقد قدمت الدول النامية، ومنها اليمن خططاً تنموية طموحة لإحداث تبدلات تطويرية في حياة المجتمع، الأمر الذي تطلب جهاز إداري كفء ومتطور، وما دامت التنمية عملية مستمرة، فإن حاجتها إلى التنمية الإدارية والإصلاح الإداري مستمرة أيضاً .

إن الإدارة، كمنظمة لا يمكن أن تعزل نفسها عن الإفادة من روافد التطور التقني (الاتصالات، الحسابات الإلكترونية، تخزين المعلومات وإلا فقد حكمت على نفسها بالتقادم والتخلف وبذلك فإن عملية التنمية الإدارية، من حيث إفلاتها من التطور التكنولوجي وتفاعلها معه، ينبغي أن تكون عملية مستمرة، لأن التطور هذا بدوره، عملية مستمرة .

ولا ننسى التطورات المستمرة في العلوم الإدارية، وما يجب عمله في المتابعة لهذه التطورات وتكييفها مع الظروف ومع متطلبات التنمية الإدارية وبيئتها، فمن هذه البيئة، تستمد الوحدة التنظيمية، جميع مستلزماتها المادية، أي المدخلات In Put لتقوم بعد ذلك بعد البيئة بنتائج نشاطها أي المخرجات Out Put وبذلك لا يجوز دراسة أي نظام قائم إلا في ضوء قدرته على التفاعل البناء مع بيئته، ليكون قادراً على إدارة البيئة، لإحداث التغييرات التطويرية التنموية المطلوبة في المجتمع، ومن هنا يصعب فهم الإدارة في غير إطارها البيئي. كما يصعب على التنمية بما فيها التنمية الإدارية، أن تنجز مهماتها بعيداً عن الاحتياجات البيئية في المجتمع. إن البيئة بدورها خاصة في الدول النامية، أصبحت خاضعة لعمليات التغيير، وبالتالي أصبحت لها احتياجاتها الإدارية الجديدة، وهذا ما يستوجب استمرارية التنمية الإدارية لاحتواء متطلبات التطوير، الذي يطرأ على المجتمع باستمرار .

إن أهمية دراسة البيئة، وأثرها في التنمية الإدارية، أثاراً مسألة حيوية في الدراسات التنموية المعاصرة تتعلق بما سمي بالتنمية المستدامة Sustainable Development ومن ثم بانعكاساتها على التنمية والتخطيط في الدول النامية بشكل خاص، الأمر الذي دفع اللجنة الدولية للتنمية والبيئة لإصدار

تقرير يأخذ بمفهوم جديد للتنمية، والذي أطلق عليه التنمية المستدامة بحيث ينظر إليها على أنها التنمية التي تلبي حاجات الجيل الحالي دون استنزاف حاجات الأجيال المقبلة.

إن التنمية الإدارية، ونشاطها المستمر، يتجهان معاً إلى الاهتمام بالبيئة وهذا بعد أساساً للتنمية الاقتصادية حيث إن استنزاف الموارد الطبيعية، سيكون له آثار ضارة على التنمية الاقتصادية لهذا كان أول معيار للتنمية المستدامة هو الموازنة بين النظام الاقتصادي والنظام البيئي بدون استنزاف الموارد الطبيعية⁽¹⁾.

التوازن والاتساق Balancing

من المعروف لديكم أن التنمية الإدارية تشمل عناصر المنظومة الإدارية كلها، وتتعامل معها بما يضمن الانسجام في أداء نشاطاتها المختلفة. إذ لا يمكن الجهود التنمية أن تجني ثمار عملها إذا ما اقتصر على نشاط دون غيره من النشاطات فنشاط التنمية الإدارية يسير باتساق، لكن هذا لا يحول دون التركيز على قطاعات معينة من المنظومة بشكل يستلزم السرعة في الإنجاز، لأهميتها قياساً لبقية القطاعات. والتحفظ الوحيد في هذه الخاصية، أن تنصيب الجهود باتجاه أحداث التوازن في كل المفاصل بحيث تشكل سلسلة متماسكة، قوية الحلقات تساعد على تحسين الأداء الإداري بشكل يرفع من جودة العمل، وقيّمته.

الوضوح Clearness

وهذه الخاصية مرتبطة بالخاصية السابقة لها، فلا يمكن أن يكون هناك اتساق في العمل، وتوازن في المسار، وجودة في الإنتاج، دون الوضوح في مراحل العمل كلها، الابد من إنارة الحقل برمته، ليكون البذر، والنمو، والحصاد، على الشكل المطلوب والمرغوب .

لابد من وضوح الأهداف التي تتوخاها جهود التنمية ولا بد من وضوح برامج ووسائل تنفيذ التنمية، أما نقطة البداية فهي تحديد الأهداف، ثم الانطلاق على وفق الخطة المعدة، أما إذا كانت التنمية الإدارية كلية أم جزئية؟ ففي ضوء ذلك يتم حشد الطاقات والإمكانات .

(1) جميل طاهر تطور مفهوم التنمية المستدامة ص 58 وما بعدها .

الجوهري، جغرافية التنمية، ص 99 وما بعدها.

ووضوح الخطة للأجهزة المعنية بالتنمية والمسؤولة عن تحقيقها، ضروري كي لا تواجه خطط التنمية مشكلة تنازع الاختصاصات، وتداخل السلطات، كما أن الوضوح مطلوب في المعايير التي يتم التقويم بها، ولا بد أن تكون معايير واقعية ممكنة التنفيذ قادرة على الرقابة والتقويم والتطوير.

المبحث الخامس

أهداف "التنمية الإدارية" وأساليبها

نقطة البدء في التنظيم الإداري، وفي تنفيذ العمليات التي تصمم المؤسسات الإدارية لأدائها هي: هدف وعلة وجود المؤسسة، ولا يمكن تقويم النتائج إلا بمقياس الأهداف المحددة مسبقاً، فبدون أهداف واضحة ومعبر عنها بإيجاز ودقة، وموصلة لن تكون الإدارة شيئاً ممكناً فكيف يتسنى للمديرين مثلاً أن يواجهوا الآخرين ويعالجوا الأخطاء، ويقومون بإنجازات إن لم تكن لديهم أهداف يستخدمونها كمعايير للأداء⁽¹⁾؟ فعليها يتوقف نجاح عملية التنمية الإدارية في تحقيق غاياتها⁽²⁾. ولكن ما الأهداف؟ إنها مدركات الحالات مرغوب في الانتهاء إليها، بينما يعرفها المديرون على أنها طموحات يأملون تحقيقها، وهي أكبر من أن تكون مجرد نوايا طيبة، إنها طموحات وآمال تحولت إلى عمل⁽³⁾ وأصبحت الموجه الأساسي لقوى الإدارة وأنشطتها⁽⁴⁾.

الهدف الكلي :

ويتمثل هذا الهدف في تنمية القدرة الإدارية باستمرار على إحداث التغيير المطلوب سواء أكان على مستوى الجهاز الإداري للدولة ككل (المستوى الكلي Macro) أم على مستوى الوحدة الإدارية (المستوى الجزئي Micro) .

ولا تشكل هذه الأهداف الغاية التي تنتهي بها جهود التنمية الإدارية، بل المطلوب والمنشود أن تكون هذه الأهداف قوة حيوية متصاعدة، بكل القنوات، ويكل الوحدات في المنظمة الكبيرة، بحيث تلتقي

(1) دنكان، أفكار عظيمة في الإدارة، ص 145 وما بعدها، الجزء الثالث إدارة المنظومات ذات الهدف.

(2) التنمية الإدارية، ص 45 وما بعدها، وعليه اعتمادنا.

(3) دنكان، المصدر السابق، ص 146، وقارنها بما ورد في د. حبتور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص 86.

(4) العلاقة معجم مصطلحات العلوم الإدارية الموحدة، ص 338.

طلبة الإدارة العامة، ص 437 عوض د. محمد هاشم نظرة شمولية للإدارة العربية المعاصرة ص 17، المجلة العربية للإدارة مج 19، العدد 4.

على مدار رئيس في ترشيد العملية الإدارية وتطوير الجهاز الإداري وشحن القدرة الإدارية بطاقة إضافية تنتقل المسار الإداري من حالته الراهنة إلى مرحلة أكثر كفاءة وفاعلية في إدارة التنمية القومية، لإشباع رغبات المجتمع المختلفة كما حددتها القيادة السياسية العليا في الدولة .

وما دامت التنمية الإدارية، كعملية تغيير مستمرة، تهدف إلى تنمية القدرة الإدارية، فلا بد لها من خلق إداري مؤهل لهذه المهمة، التي تشمل المناخ التنظيمي برمته، وتعمل على إثراء كل مفاصله وقنواته. وإن تحقيق تنمية القدرة الإدارية يوجب جعل النظام الإداري للدولة متلائماً، ومنسجماً مع المهمات المتغيرة، المتزايدة بما يمكنه من إدارة التنمية وتحقيق أهدافها بكفاءة عالية والمهمة صعبة وبحاجة إلى كادر متميز، ومتمكن، بوعي إداري لهذه المهمة، والسؤال المطروح كيف تحصل على هذا الجهاز لتستقيم التنمية الإدارية في مسارها ؟

لقد أكدت بعض الدراسات في السنين الأخيرة من هذا القرن، أن التنمية الإدارية فشلت تحت مظلة الإطار الشمولي للتنمية بأبعادها المتعددة اقتصادية واجتماعية وسياسية وإدارية وثقافية وإن سبب هذا الفشل عدم وجود إرادة جادة ...مرتكزة على إدارة كفؤة عالية الأداء⁽¹⁾ ولسوف يستمر الفشل في جهاز التنمية الإدارية إذا لم تكن طليعة متميزة من إداري التنمية ويحتاج تكوين الطليعة المتميزة إدارياً، أو إداري التنمية إلى نمط مؤسسي ومنهجي مختلف عن النمط المؤسسي والمنهجي الذي درجت عليه معاهد الإدارة في الدول المختلفة والنمط المؤسسي يعتمد على إطار واسع من الحرية المؤسسية وقيادة إدارية ذات رصيد عال من المعرفة والخبرة ومواكبة للمستجدات في الإطار المنهجي، وفي الإطار التطبيقي وإدراك واع للمعطيات والمستجدات الوطنية والعالمية⁽²⁾ مع العناية في الدرجة الأولى، ببلورة المفاهيم وتأهيل الاتجاهات الإيجابية، وتنمية أنماط السلوك الفاعل، مع إحداث التغييرات في الهياكل والنظم وأساليب العمل⁽³⁾.

(1) عبد الرحمن، د. أسامة، تنمية التخلّف وإدارة التنمية، ص 46 وما بعدها (بيروت - 1997م) ط1، مركز دراسات الوحدة العربية، وترمز له ب: تنمية التخلّف.

(2) تنمية التخلّف وإدارة التنمية، ص 234 .

(3) التنمية الإدارية، ص 47.

الأهداف الفرعية:

1- تنمية القوى البشرية، لأن الإنسان هو جوهر إدارة التنمية، ذلك أن تحقيق التنمية مرهون بوجود إدارة مؤهلة وقادرة على استيعاب العنصر البشري، بوصفه كائناً واعياً وهادفاً، وبأن الوسيلة في كل النظم تتمثل في قواها العاملة إذ بدونها لا جدوى للوسائل الأخرى كلها .

إن الأداء يعتمد على الإنسان مهارة، وتحملاً للمسؤوليات وإنه يعتمد على اتجاهاتهم وميولهم. ونظراً لهذا الدور الحاسم للعنصر البشري فقد عد بعضهم عناصر التنمية متمثلة فيما يأتي :

- الاختيار العلمي للقوى العاملة.
- الاختيار السليم للعاملين، بما يساعد على انتقاء العناصر المتميزة.
- إيجاد نظام فاعل للحوافز، فالتحفيز البشري ركن جذري في الفكر الإداري .
- وضع نظام متطور وفاعل للترقية والترفيه .
- تنمية قدرات ومهارات العاملين، تساعد على تحسين أدائهم .وضع سياسة عامة مرنة للأجور تتناسب مع الظروف وكفاءة ومهارة العاملين، وسوق العمل.
- الاهتمام بترسيخ العلاقات الإنسانية، فإن الاعتقاد السائد بشأن العامل قد تطور من تصوره مجرد مخلوق اقتصادي بسيط إلى أنه كائن بشري معقد من الوجهة النفسية والاجتماعية، إنه يخضع لتأثير عميق من بيئته العمل.
- التأكيد على البعد الحضاري للتنمية، بالإفادة الواعية من التجارب الإنسانية المعاصرة، بعيداً عن النقل العشوائي للأنماط الناجمة من البيئات الأخرى.
- تنمية وتطوير البناء التنظيمي والوظيفي بما يحقق شيوع التفاعل العفوي والوظيفي بين مؤسسات التنمية. إن التطور الكلي للتنمية الإدارية يستوجب القدرة على استيعاب كل نشاطات المنظمة، كمنظومة موحدة، بحيث يجعل ما يتم في كل جزء يؤثر ويتأثر بما يتم في كل البناء التنظيمي.
- ترشيد التنظيمات واللوائح، بما يتلاءم مع البيئة وروح العصر بما يمكن من استنباط نظم وأساليب أكثر كفاءة وفاعلية في التخطيط أن تحقيق أهداف التنمية الإدارية، ليست مسألة تقليدية، ولهذا فهي تحتاج إلى مرتكزات وأساليب غير تقليدية تستند إليها، وتتطلب منها للمواجهة الصعبة في تحرير الأجهزة الإدارية من قيود التخلف الإداري.

المبحث السادس

مرتكزات التنمية الإدارية وأساليبها

إن مهمة التنمية الإدارية مهمة كبيرة واسعة وشاملة، وقد تقودها إلى معارك ساخنة مع كثير من الجهات، ومراكز القوى في الحياة الإدارية. هذه المهمة، المهمة الصعبة لا تهدف إلى تنمية جانب واحد من وجانب التنمية الاقتصادية، الاجتماعية السياسية إنها تهدف إلى تنمية نشاطات الإدارة، ومؤسساتها، ومرتكزاتها كلها، إنها تهدف إلى بث روح الحياة القوية المتوتبة في كل مفاصل المنظومة الإدارية، لهذا السبب وجدناها بحاجة إلى مفاهيم متطورة ومنطلقات فكرية، وكوادر إدارية، تجعلها مرتكزات قوية لأهدافها وخططها وبرامجها التي تسير على وفق منهج علمي وعملي متكامل في إطار خطة للتنمية الإدارية، تتضمنها الخطة القومية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

فالتنمية الإدارية، وهي تهدف إلى تغيير شامل لجميع عناصر الجهاز الإداري، تتعارض مع القيم والمفاهيم القديمة، التي يمكن أن توضع في المواجهة المقاومة للتغيير المنشود، فلا بد إذن من مرتكزات من أرضية قوية منطلقات فكرية متحررة، وجديدة، الضمان الانطلاق والنجاح وباستمرارية، ومن أهم هذه المفاهيم:

- الانفتاح الفكري الواعي والدارس لكل تجارب الآخرين الناجحة.
 - الروح الديمقراطية في اختيار أنماط واتجاهات التنمية والتغيير.
 - ترشيد استخدام الطاقات والموارد.
 - التأكيد على الصورة الشاملة للتنمية بما يحقق أهدافها وفعاليتها.
- إن الأخذ بجانب من جوانب التنمية وتركيز الاهتمام عليه دون باقي الأبعاد أمر مخالف طبيعة التنمية الفعلية ويجهض منطلقها المحوري الذي يعتمد التفاعل والتشابك بين جميع أبعاد التنمية، فلا يمكن تصور تنمية اجتماعية دون تنمية سياسية أو تنمية اقتصادية وتنمية ثقافية. ولا يمكن التركيز على بعد من هذه الأبعاد مع إغفال أي بعد آخر⁽¹⁾.
- التسليم، بقناعة بأن للتنمية الإدارية معوقات وأشكالاً مختلفة للمقاومة، الأمر الذي يستوجب معرفتها بدقة، واستيعابها وإزالتها .

(1) تنمية التخلف وإدارة التخلف، ص 47 وما بعدها.

- التأكيد على أهمية توعية الرأي العام وتعبئته للمشاركة في تحقيق أهداف خطة التنمية الإدارية، ومن هنا تتضح الضرورة الملحة للإفادة الكاملة من المؤسسات الجامعية التربوية⁽¹⁾، والإعلامية⁽²⁾ كي تساهم في ضمان استمرارية زخم التنمية الإدارية كعملية ديناميكية متجددة تستقطب القدرات الإبداعية .

أما أساليب التنمية الإدارية، فهي تختلف من بلد إلى آخر، ومن مجتمع إلى آخر، لسبب بسيط، لكنه جوهري، يعود إلى اختلاف البيئات التي تتعامل معها التنمية الإدارية، فوسائل التنمية وأهدافها تختلف تبعاً لاختلاف البيئات، بل يصح القول إنها تتكيف مع الظروف البيئية لهذا المجتمعات التي تتعامل معها. ويمكن القول إن أهم هذه الأساليب هي:

* القيادة الإدارية:

وبعد الاهتمام بالتنمية الإدارية من أهم واجباتها، فهي تقوم بدور أساسي في تغيير الاتجاهات السلوكية للعاملين في الجهاز الإداري⁽³⁾، وتنشيط طاقاتهم للمشاركة الفاعلة في جهود التنمية الإدارية عن طريق تزويدهم بالحوافز.

* التخفيف من قيود العمل:

بالتخلص من النظم واللوائح القديمة، والاهتمام باتجاهات الرأي العام خارج المنظمة وداخلها، مع التركيز على العلاقات الإنسانية .

* جعل تشريعات العمل واللوائح التنظيمية الخاصة به، وسيلة لفاعلية العمل، واستقرار مساراته .

* تشكيل اللجان المؤقتة والدائمة الخاصة بدراسة واقع التخلف الإداري، وطرق معالجته، وتجاوزه.

* إنشاء أجهزة علمية متخصصة في تكوين النخبة الإدارية .

إن الاستعانة بالنخبة الإدارية، من أفضل الأساليب لتحقيق تنمية إدارية حقيقية، كيف؟ إن هذه النخبة تعد مركزاً محورياً للنهوض التنموي، وعلى صعيد الدول التالية: فإن قضية التنمية الإدارية هي محور المحاور في أي مشروع تنموي.

(1) راجع د جنور، الإدارة الجامعية، ص

(2) د. عوض، نظرة شمولية للإدارة العربية المعاصرة، ص 37 أجهزة التنمية الإدارية ومؤسساتها.

(3) كونتر، مبادئ الإدارة، ص 72 التوجيه الإداري والتأكيد على العلاقات الإنسانية.

إن التنمية الإدارية تحتاج من بين ركائزها إلى نخبة إدارية متميزة، هم إداريو التنمية، رجالاً ونساء الذين يستوعبون مفاهيم التنمية الفعلية ومنطلقاتها، ومركزاتها، والوسائل والأسباب الكفيلة بتحقيق أهدافها. وهم بطبيعة الحال يفترض أن يكونوا مستوعبين للمعطيات والمستجدات على الصعيد الداخلي للمنظمة، وعلى الصعيد الخارجي للبيئة المحيطة بها. إن مثل هذه النخبة عليها يقع عبء الارتقاء بالأداء التنموي. غير إن الطليعة الإدارية المتميزة، وإن أمكن تعليمها تعليمًا إداريًا متطوراً في الجامعات، وإن أمكن تأهيلها التأهيل النوعي المطلوب، وإتاحة المناخ الملائم لها لاستثمار رصيدها المعرفي، فذلك يمثل أسلوباً واحداً رئيساً لا يحقق التنمية الفعلية المطلوبة إن أغفلت باقي الأساليب .

فعلى الصعيد الإداري يجب أن يكون هناك إصلاح جذري للبنيان الإداري وقواعده، وكذلك السلوك الإداري. إن الإدارة كما هو معروف جزء من المجتمع، والسلوك الإداري متجذر في السلوك المجتمعي ولذلك فإن التنمية الإدارية وما يصاحبها من إجراء بعض التصحيحات الهيكلية، وما يرتبط بها من توزيع للصلاحيات والمسؤوليات وتصنيف أو تقويم الوظائف وتحديد مهماتها، ووضع حوافز موضوعية، ووسائل مساءلة ومحاسبة موضوعية، وحتى الاهتمام بتحسين طرق الاختبار والترقية والتدريب، يظل إصلاحاً إدارياً محدوداً، بدون النخبة الإدارية الواعية، لروح العصر، الواعية المسؤولياتها، الخبيرة في طرق وأساليب إنجاح المهمة الصعبة مهمة التنمية الإدارية فلننظر كيف تحقق التنمية الإدارية مهمتها⁽¹⁾.

المبحث السابع

كيف تحقق التنمية أهدافها ؟

كيف تمارس نشاطها ؟

سبق أن ذكرت أن التنمية الإدارية هي عملية الانتقال من حالة تعد غير مرضية إلى حالة مرغوب فيها. وقد أنجزت الكثير من المحاولات في التنمية الإدارية، في العالم الثالث، وفي الوطن العربي وفي اليمن. لكن النتيجة خيبت الآمال، أشرت بوضوح إلى مدى ضآلة محصلة محاولات التنمية والإصلاح، ناهيك من أن محاولات الإصلاح في كثير منها كانت محاولات مجتزأة أو مبتورة أو ردة فعل لمواجهة بعض المشكلات أو المآزق، والاختناقات الإدارية، وكثيراً ما تمحور هدفها حول تبسيط الإجراءات دون أن تتطرق إلى أهمية إحداث تغيير في السلوك الإداري، وبطبيعة الحال فإن إحداث تغيير في السلوك

(1) تنمية التخلف وإدارة التنمية، ص 226.

الإداري مرتبط ببرنامج عمل أوسع، يحتوي منظومة التنمية الإدارية ويجب عن السؤال الصعب كيف تحقق التنمية أهدافها ؟ كيف تمارس نشاطها ؟ من أين تبدأ؟ وما هو المدخل الصحيح لنشاطها⁽¹⁾.

(1) .

Tassoust

المدخل الإداري:

فمن طريقه يمكن العمل على إحداث تغييرات في الجهاز الإداري المقصود تنميته، تشمل الجوانب القانونية والتنظيمية والتكنولوجية. ويمكن للمدخل الإداري أن يعمل ويمارس نشاطه بحيوية من خلال ثلاثة اتجاهات:

- الإتجاه القانوني :

فالتنمية الإدارية تستمد قوة وجودها من الشرعية القانونية، فالقانون هو الذي يمهّد الطريق للإدارة، ومن هنا فالشرعية القانونية للإدارة هي التي تعطي الصفة الإلزامية لكل القرارات على جميع المستويات في التنظيم، وهي التي تضع الآفاق أمام التنمية الإدارية، الأمر الذي جعل مراجعة القوانين والأنظمة والتعليمات مسألة إدارية ملزمة للوقوف على ما فيها من جوانب إيجابية تعززها، وجوانب سلبية تتم إزالتها وتبديلها، فالتشريعات القديمة البالية غير قادرة أبداً على مواكبة متطلبات التنمية الإدارية، الأمر الذي فرض إعادة النظر فيها فالتشريع، والقانون، لا يمكن التقيد به إذا أصبح قيداً من القيود التي تكبل جهود التنمية الإدارية.

والقوانين الجديدة وما يتبعها من لوائح العمل الإداري لا يمكن أن تكون قوة عمل، تفعل فعلها بصورة تلقائية، إن هذه القوانين واللوائح يجب أن تدخل وعي الناس، وتكتسب احترامهم⁽¹⁾، وتتحول إلى

(1) للتوسع في هذا المبحث راجع :

د. حبتور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص 85 .

د. حبتور، الإدار العامة دراسات مقارنة، ص

تنمية التخلف وإدارة التنمية، ص 226 وما بعدها.

د. عوض، نظرة شمولية للإدارة العربية المعاصرة، ص 17 وما بعدها.

د. كروزة، عناصر التنمية الإدارية، ص 17 وما بعدها.

سلوك إداري ينسجم مع الظروف السائدة في المجتمع، والمفاهيم والنظريات العلمية، وطبيعة العملية الإدارية⁽²⁾.

ولكي تعمل القوانين، كقوة تعبوية تشق طريقها إلى الممارسة في التنمية الإدارية، لابد من تكوين كادر قانوني لهذا الطموح مع قيام دورات توعية قانونية للجهاز الإداري والجماهير ذوي المصلحة معه. ولا ضير من استشارات الأفراد والهيئات القانونية ذوي الاختصاص لتحديث وتطوير منظومة القوانين واللوائح والتعليمات المرتبطة بها.

- الاتجاه التنظيمي:

يعد هذا الاتجاه مدخلاً من أكثر المداخل أهمية لتحقيق التنمية الإدارية، وأكثرها خصباً وغنى، يدل على ذلك تعدد المدارس التي تناولته والنظريات التي طرحت في إطاره، تأكيداً لأهمية دور التنظيم في رفع كفاءة الإدارة وتحسين أدائها⁽³⁾، ويتكون التنظيم من أنموذج من الهياكل والوظائف الممكن تغييرها وإعادة تشكيلها لا لغرض تسيير الوزارات والمكاتب الإدارية بطريقة مرضية فحسب بل لجعلها أيضاً أكثر فاعلية وملائمة للمحيط الذي تعمل فيه .

إن من أهم عناصر التنمية الإدارية إيجاد تغييرات تنظيمية تقود إلى التمييز بين الهياكل والوظائف وكذلك تقود إلى توزيع مناسب للصلاحيات وتلبية احتياجات الأفراد والمجتمع في الوقت نفسه .

(1) يذكر كروزه: يبدو لي أن الاحترام الذي تتمتع به أية إدارة في أعين الناس، ذات أهمية قصوى لأنه يمكن استخدام هذا الاحترام في التأثير في الناس، وتوجيه وعيهم، نحو الاتجاه المرغوب فيه بدون إكراه. وبعد اكتساب الاحترام من الخطوات التي لا يمكن الاستغناء عنها في التنمية الإدارية ومما يؤسف له أن الإدارة الحديثة في البلدان النامية لم تكن دائماً قادرة على تحقيق هذا الهدف بل بالعكس...عناصر التنمية الإدارية، ص 21.

(2) ويؤدي التعليم والإعلام الدور الفاعل في الوعي القانوني، وصلقه والإعلام له دور متميز تحكم كونه يصل إلى قاعدة عريضة جداً من المجتمع (تنمية التخلف، ص 229).

(3) للتوسع في فهم هذه النظريات راجع :

د جنور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص 40 وما بعدها .

د كروزه، عناصر التنمية الإدارية، ص 19 .

د المغربي، أساسيات في الإدارة، ص 121 وما بعدها.

د ظريف، الإدارة العامة، ص 121 .

فيفنر + شيرود، التنظيم الإداري، ص 109-123.

ويؤكد أنصار الإتجاه التنظيمي ضرورة البدء ببناء المؤسسات والأطر التنظيمية الجديدة، وإعادة بناء التنظيم الإداري بجميع وحداته، لجعلها أكثر تخصصاً من ناحية، ولإزالة الازدواجية والتضارب بين وظائفها من ناحية أخرى، فضلاً عن تبسيط أجزائها، بنمط منظم. ماذا يتطلب ذلك؟ إنه يتطلب الريادة الإدارية أو إداري التنمية⁽¹⁾ لإحداث التغيير المطلوب في السلوك الإداري برمته بما ينسجم وتطور المفاهيم الإدارية والتنمية المعاصرة، هذه المفاهيم التي يحاول المدير العربي أن يتتقن بها، وإن كانت بعض محاولاته مبتورة .

إن المدير المنظم في الحياة الإدارية العربية في حاجة إلى امتلاك ناصية المعرفة الثرة، والخبرة المتميزة في التنمية الإدارية وفق أساليبها المنهجية والتقنية المتطورة. لذلك فإن الدعوة إلى تأهيل طليعة إدارية متميزة يفترض أن تنال حظاً من الاهتمام لأنها حلقة مفقودة ضمن حلقات مفقودة. وتكاد تكون المرتكزات الأساس للتعامل الكفؤ مع المستجدات على الصعيد العالمي مفقودة، بما في ذلك تكوين القدرات الإدارية المتميزة القادرة على إنجاز مهمة التنمية الإدارية .

إن تنمية الكوادر البشرية لا تقل أهمية عن التنمية التنظيمية، فكل الكتاب الذين يعالجون هذا الموضوع يؤكدون على ضرورة تدريب موظفي الخدمة المدنية والإدارة العامة لغرض تزويد النظام الإداري بالموظفين الأكفاء، فلا يمكن أن ينجز الإصلاح بدون الإصلاحيين ولا يمكن إنجاز عملية الزرع بنجاح، بدون زراع!

إن إكساب المهارات للذين يشتغلون في الهياكل الإدارية تعد خطوة نحو تنمية الكوادر البشرية، وبالأخص في بلد نام كاليمن، فالحصول على المهارات الإدارية ليس ممكناً قبل وجود الإدارة الحديثة، وحيث إن معظم الذين يعملون في الأجهزة الحكومية المستحدثة كانوا يشتغلون في أعمال مختلفة فإن التدريب الوظيفي التنظيمي له أهمية كبيرة. وإن ما يهمني في مضمار تنمية الكوادر البشرية هو الفاعلية الإدارية، وهي عقلية الإداريين الواثقين من أنفسهم القادرين والراغبين في اتخاذ القرارات التي تقع في نطاق صلاحياتهم⁽²⁾.

ليس هذا فحسب، فالنخبة الإدارية من الرواد الجدد في التنظيم عليهم استيعاب المعارف في مجالات العلوم الإنسانية، مثل علم الاجتماع، وعلم النفس لكي يساهموا بفاعلية في تطوير البيئة التي

(1) راجع: تنمية التخلف، ص 226 وما بعدها.

(2) د. كنعان، القيادة الإدارية، ص 445 "الوضع التنظيمي للأجهزة الإدارية".

يمارس فيها العمال أو الموظفون أعمالهم، فكلما كانت متغيرات هذه البيئة مرنة وواضحة صارت ملائمة لطبيعة العاملين ووظائفهم .

إن التنمية التنظيمية تستطيع تشخيص المشكلات الإدارية، بالاعتماد على الدراسات الإدارية التشخيصية للنظام برمته مع الهياكل التنظيمية المرتبطة به، لهذا يقترح بعض الخبراء استحداث أجهزة إدارية متخصصة يسمى كل منها جهاز التنظيم الإداري ويضم الكوادر المقتدرة الكفوة القادرة على تحقيق كفاءة عالية في الأداء.

- الإتجاه التكنولوجي:

يؤكد محمد حسنين هيكل في مؤتمر الجماعة خريجي المعهد القومي للإدارة عن مستقبل التنمية في الدول العربية والدور المنتظر لها في القرن الحادي والعشرين إن تحدي العصر الحديث، وربما كل عصر، هو تحدي الإدارة في جميع المجالات وإذا كانت الجامعات بما فيها من كليات للإدارة على صعيد الوطن العربي. لم تحقق النجاح المرجو في تأهيل الإداريين الذين يستثمرون رصيدهم المعرفي للارتقاء بالأداء الإداري الأسباب قد يعود معظمها إلى سلبية القنوات التي مروا من خلالها ووسائلهم التقليدية التلقينية ومناهجها وبرامجها وأهدافها، وإذا كانت الإدارة فعلاً تمثل تحدي العصر فيجب الارتقاء بالأسباب والوسائل إلى مستوى هذا التحديث، كيف⁽¹⁾، يتم سلوك هذا بطريق؟ بالتكنولوجية، بالتوجه نحو إدخال واستخدام التقنيات الإلكترونية الحديثة والاستعانة بالأفراد المتخصصين في بحوث العمليات وحساب التكلفة والعائد... وإعداد الموازنات المبرمجة، مع الاستخدام الواعي والمدرّس الأجهزة الكمبيوتر⁽²⁾.

إن هذا الاتجاه يمثل اليوم المرحلة الثالثة من مراحل تطور الفكر الإداري مرحلة علم الإدارة وبحوث العمليات، وكان روادها علماء الرياضيات، والاقتصاد والإحصاء بهدف تقديم الأساس العلمي والتكنولوجي للتنمية الإدارية⁽³⁾.

المدخل السلوكي والبيئي:

(1) تنمية التخلف، وإدارة التنمية، ص 270 وما بعدها.

(2) التنمية الإدارية، ص 84.

(3) د. حموي فؤاد علي الاتجاهات الحديثة في الإدارة، ص 14.

وقد سبق لي دراسة هذا الموضوع، الذي يقوم على فكرة أن التنظيم الإداري ما هو إلا تجمع إنساني، يكون فيه الأفراد القوة الديناميكية المحركة للتنظيم، والتي تؤثر في كفاءته وبالتالي في نهوضه بالمسؤوليات الملقاة على عاتقه. هذا المدخل يركز على دراسة طبيعة السلطة، وتحليل دوافع وآثار السلوك داخل المنظمات (خاصة الجانب غير الرسمي منه). إن هذا المدخل السلوكي، يأخذ بالمعايير التالية :

* الاعتراف المتزايد بأهمية الدور الذي تؤثر فيه القيم في سلوك المنظمة، كونها تضغط على التنظيم الإداري وتؤثر في مسار قراراته .

* النظر إلى المنظمة ضمن المناخ البيئي والاجتماعي الذي يحيط بها .

* الإقرار بالدوافع الإنسانية وأثرها في سلوك الأفراد والجماعات بالتنظيمات الحكومية .

إن التنمية الإدارية، لا تحقق دون إدارة مؤهلة وقادرة على إدارة هذه التنمية. ولهذا فإن المؤتمر الأول للتنمية الإدارية في الوطن العربي الذي عقد في الرياض عام 1979م عد تنمية الموارد البشرية المدخل الأساس لتحقيق التنمية الإدارية، وتنمية هذه الموارد يفرض أموراً كثيرة مثل :

* تطوير أجهزة الخدمة المدنية وتعزيز صلاحياتها .

* إيجاد نظام فاعل للحوافز .

* تطوير أساليب اختيار الموظفين وتعيينهم وترفيعهم .

أما المدخل البيئي فيقوم على أساس أن التنظيمات الإدارية هي نتاج البيئة التي توجد فيها، وبالتالي فالنظام الإداري الفاعل هو الذي يتجاوب ويتفاعل مع هذه البيئة باتجاه تطوري. إن أهمية المدخل البيئي هي أنه يركز على دور البيئة كمنظومة متكاملة بما فيها البيئة السياسية والنظم الديمقراطية، وحتى البيئة الخاصة بالتراث الشعبي الذي لا يمكن الإفلات منه أو العمل بمعزل عنه⁽¹⁾.

المدخل التحليلي المتكامل:

وهو المدخل الأكثر أهمية بين المداخل جميعها الذي يرى أن إحداث التنمية الإدارية يكون من خلال المنهج التحليلي المتكامل والذي يعتمد على تحليل المنظمة والبيئة الخارجية والمتغيرات الحالية والمستقبلية سواء أكان ذلك فيما يتعلق بالإنسان النظام التنظيم، والقواعد والقوانين ثم وضع خطوات لعلاج

(1) العودي، د. حمود التراث الشعبي وعلاقته بالتنمية (بيروت - 1986م)، ص 87-ط2.

المشكلات. ثم تنفيذ علاج المشكلات من خلال عملية التطوير المستمر للأفراد والسلوك والإمكانات بطريقة مخططة ومستمرة.

المبحث الثامن

التخطيط للتنمية الإدارية ومعوقاته⁽¹⁾

يذكر داركر وهو يدرس أثر التخطيط في التنمية⁽²⁾، أنه ليس من سبيل أمام الإدارة إلا أن تتوقع المستقبل وتحاول صياغته وتوازن بين الأهداف القصيرة الأجل والطويلة، وليس أمامها إلا أن تتأكد من عدم إغفال هذه المسؤولية الصعبة أو إهمالها، وأن تعطي هذه المسؤولية العناية الكافية وبالقدر الذي تسمح به إمكانات البشر .

إن المستقبل لن يقبل علينا، كما نتمنى، إنه يحتاج إلى قرار والآن وهو يفرض مخاطر الآن ويتطلب عملاً ويتطلب تحقيقاً للموارد، والموارد البشرية خاصة، لإنجاز التخطيط.

إن فكرة التخطيط، طويل الأجل، والكثير من واقعها، تقوم على عدد من الأفكار الخاطئة والتخطيط للحاضر وللمدى القصير يحتاج إلى قرارات استراتيجية كاملة تماماً كالقرارات الخاصة بالمدى البعيد. ويتم التخطيط الطويل الأجل في أغلب الأحيان، عن طريق قرارات قصيرة الأجل، وما لم يكن التخطيط البعيد المدى مبنياً ومؤسساً على خطط وقرارات قصيرة الأجل فإن أية خطة في التنمية محكمة طويلة الأجل ستكون مجرد ممارسة عديمة الجدوى، وبالعكس فما لم تكن الخطط القصيرة الأجل، أي القرارات الخاصة بالوقت الحاضر، مندمجة في خطة واحدة للعمل فإنها ستكون مجرد ضرب من التخمين وخطأ في التوجيه. إن الفكرة الكامنة خلف التخطيط طويل الأجل للتنمية الإدارية هي :

(1) التخطيط: هو نشاط من جانب المدير يهدف إلى التحكم والتأثير في طبيعة واتجاهات ما يحدث من تغييرات في المنظمة. إنه وظيفة تنتشر بطبيعتها في جميع أجزاء المنظمة، كما تتم بصورة مستمرة، مع تحليل البيانات الإتصال اتخاذ القرار، التعرف أداء الأعمال وغيرها. وعلى المدير أن يفيد من الظروف الحاضرة، لتحقيق الأهداف المستقبلية لذلك فهو يعمل على إعدام البرامج، ويحدد الإجراءات والسياسات الكفيلة بتحقيق هذه الأهداف حسن الإدارة، ص 342 .

يونس، دراسات في الإدارة، ص 187 .

درويش، أصول الإدارة العامة، ص 275 وقرن هذه التعريفات بما أوردته في كتابي: الإدارة العامة، دراسات مقارنة، ص.

(2) الإدارة، مج 2، ص 165 وما بعدها .

التنمية الإدارية، ص 92 وما بعدها .

تنمية التخلف، ص 23 وما بعدها .

العزاوي، د. محمد، نظريات التحديث والإدارة العامة، ص 25. بحث في: وثائق المؤتمر الإداري الثالث.

ما هو عملنا ؟ وماذا سيكون؟ وماذا يجب أن يكون؟

يجب أن يمنع التخطيط طويل الأجل المديرين من مد اتجاهات الحاضر دون تمييز إلى المستقبل، ويجب أن تكون كل الخطوات شيئاً متكاملًا. وكل شيء مخطط، في التنمية الإدارية يصبح عملاً فورياً والتزاماً. ولكي ننجح في إنجاز المهمة الصعبة في التخطيط للتنمية الإدارية لابد من إنجاز المهمات الآتية:

*تحقيق التوازن بين الجهود المبذولة للتنمية في العاصمة، وتنمية المؤسسات المختلفة في الوحدات الإدارية التابعة لها، لازدياد الهوة بين الإثنتين. إن فاعلية التنمية ووجودها لا يكون في المدن وحدها فحسب، بل أيضاً في المناطق الريفية مما يساعد على تحسين وضع السلطة الإدارية وكفاية قدرتها على إقناع المجتمع بأهمية النشاطات والتنمية في هذا المسار .

*أن تسعى خطة التنمية إلى تحقيق الانسجام بين قطاعات وقنوات الجهاز الإداري ونشاطاته، ومتغيراته المختلفة وبذلك تقضي على القرارات الارتجالية، فقد تركز الدولة مثلاً جهودها لتعديل القوانين تاركة المباني والمعدات والرواتب، وأنماط السلوك على ما هي عليه فالتنمية هنا، بث الحيوية الفاعلية في كل مفاصل المنظمة.

*إن يقوم التخطيط على أساس برمجة الأنشطة والفعاليات المختلفة وفق جدول زمني محدد، يحد الجهات المسؤولة عن التنفيذ، وبذلك نتيح الفرص اللازمة للإعداد المسبق ودقة المسؤولية.

*الإفادة من فوائد التخطيط لمعرفة مدى تطابق المنجز فعلاً مع كل ما كان ينبغي أن ينجز وهنا يتم تطوير عملية التخطيط كمركز عين للمعلومات، يقيس مدى واقعية البرامج المخططة .

*أن تعد خطة التنمية وسيلة فاعلة لبث الروح الديمقراطية والعلاقات الإنسانية بين العاملين والإدارة، مما يجعل الجهاز الإداري أكثر كفاءة وأوفر قدرة على تنفيذ خطط التنمية.

أ- أساليب التخطيط للتنمية الإدارية:

ابتداءً نثبت الحقيقة القائلة أنه لا توجد صيغة موحدة، تتال الإجماع لوضع خطة التنمية الإدارية، والسبب أن الخطة لها ظروفها، وبيئتها، وقيادتها. هذا من جهة، ومن جهة أخرى نجد أن خطط التنمية، تتمايز مع بعضها على مستويات ثلاثة وهي:

*المستوى القومي، حيث تهدف إلى تغيير عام وشامل في الجهاز الإداري للدولة.

*المستوى الإقليمي، وبتنسيق كامل مع أجهزة المستوى القومي .

*مستوى الوحدة التنظيمية الذي يضع الخطط التنفيذية للخطط القومية والإقليمية على وفق السياسة العامة.

والنقطة المركزية في هذه المستويات هي إنشاء تنظيم فردي تتفرع فيه تنظيمات على المستوى الإقليمي، تنتهي بأقسام ترتبط به وتنتشر في جميع الوحدات الإدارية للدولة، على أن تتعاون هذه الوحدات الوضع الخطة القومية للتنمية الإدارية، بحيث تتضمن هذه الخطة، خطاً فرعياً لكل عملية من عمليات التنمية الإدارية، ومن أهم هذه:

* خطة إعادة التنظيم الإداري.

* خطة إصلاح الأنظمة والقوانين .

* خطة إعداد القوى العاملة .

* خطة التدريب الإداري .

* خطة الإسكان الإداري.

ولابد أن تكون خطة التنمية الإدارية خطة مستقلة في إطار اللوحة الكبيرة للخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. وأن تمتد في فاعليتها لتغطي مجالات الإدارة السياسية مثل:

* الإدارة الحكومية .

* الوحدات المحلية .

* أنظمة الخدمة المدنية.

ب- مراحل التخطيط للتنمية الإدارية:

يمكن عد التخطيط الناتج الطبيعي للعقلية المنظمة الواعية، الرائدة، لتطورات المستقبل، ومفاجاته إنه التفكير المبرمج في الحياة الحاضرة لمواجهة الظروف المستقبلية والتموضع فيها، واحتوائها لتحقيق الهدف المطلوب. فما هي الخطة، أو النظرية التي تخضع لها مراحل التخطيط؟ لا توجد نظرية معينة

يمكن الركون إليها، الموجود عقول الرجال، واجتهاداتهم، إداريو التنمية الإدارية. ومن هذا المنطلق يمكن تصور أهم الخطوات أو المراحل التي يجب إتباعها عند وضع الخطة للتنمية الإدارية.

- 1- **مرحلة التوعية بأهمية الخطة:** يقوم بها الأجهزة الإدارية المتخصصة.
 - 2- **مرحلة التحضير الأولي للخطة:** وتشمل اللقاء والحوار بين جميع الجهات المختلفة وما فيها من متخصصين وفنيين وخبراء استشاريين. ولا ضير من الاستعانة بالخبراء خارج المنظمات المختصة، وحتى من الدول الشقيقة.
 - 3- **مرحلة اتخاذ القرار:** فالإلزام الجهات المعنية بالتعاون وتقديم التسهيلات كافة لإنجاح المهمة.
 - 4- **مرحلة المسح الميداني وتحديد الاحتياجات:** وهي خطوة عملية معقدة تستلزم بذل الجهد لتكوين اللجان، وفتح العمل، وجمع المعلومات، والمسح الإداري الشامل، وقد تنظم حلقات تدريبية لهذه المهمة. وأن تتم الاستفادة من الأجهزة الحديثة في الحاسوب لاستقرار المستقبل.
 - 5- **مرحلة وضع البرامج المتخصصة:** بعد إنجاز مهمة المسح الميداني التي تبين حجم المشكلات الإدارية ونوعها. يتم دفع المخطط والبرامج الخاصة بالمجالات كافة. ففي مجال التدريب على سبيل المثال يتم تصميم برامج التدريب.
 - 6- **مرحلة الصياغة الأولية:** وفيها توضع الجودة الأولية لخطة التنمية الإدارية، بعد تنسيق أعمال اللجان الفرعية، وتوحيدها في مشروع الخطة المقترحة.
 - 7- **مرحلة الصياغة النهائية:** في ضوء ملاحظات المشاركين في المناقشات، ومن ثم إصدارها بقانون وبذلك تكون ملزمة للجميع وجاهزة للتنفيذ والتطبيق، وتحمل كل جهة مسؤوليتها في التنفيذ.
 - 8- **مرحلة التقييم والمتابعة:** من قبل الجهة المختصة التي وضعت الخطة أو المشرفة على إعدادها⁽¹⁾.
- وتواجه جهود التنمية الإدارية معوقات عديدة تختلف وتتباين مع اختلاف ظروف كل بلد، ونظامه السياسي، وقدراته الاقتصادية. ويمكن إنجاز هذه المعوقات بـ:

(1) تفاصيل المراحل تجدها في :

التنمية الإدارية، ص 103 وما بعدها .

عامر، د. سعيد، إدارة القرن الواحد والعشرين، ص 456 وما بعدها .

كمال آغا، الإدارة العامة والتنمية، ص 223 .

عوض نظرة شمولية للإدارة العربية المعاصرة، ص 32. المبحث الخاص بـ : مؤسسات التنمية الإدارية العربية في تطوير الإدارة.

***معوقات سياسية:** في العالم الثالث، تتأثر كل مجالات الحياة في النظام السياسية القائم، وإذا كانت التنمية الإدارية، عملية ديناميكية مستمرة في كيان المنظومات التنموية المختلفة، فمن الطبيعي أن تتأثر بالحياة السياسية، ونجاحها يتطلب وجود سياسة إدارية مستقلة، في ظل نظام سياسي مستقر، خاصة في الدول النامية، التي تربط سياسة تنفيذ خطط التنمية الإدارية بأشخاص الوزراء الذين قد يختارون المعايير السياسية بعيدة عن اختصاصاتهم إن كانت لهم اختصاصات؟ وتجارب هذه الدول تؤكد أن وزيراً واحداً يستطيع أن يهدم أهرامات من التنظيمات الإدارية التي بذلت جهوداً كبيرة في سبيل تنميتها وتطويرها ولا ننسى أن الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري للدولة لن يستقر على حال في عمل النظام السياسي غير المستقر، حيث تتوسع الوزارات أو تنقلص أو تلغى الأسباب بعيدة عن مسارات التنمية وأهدافها.

***معوقات اقتصادية:** فالتنمية الإدارية تتطلب تمويلاً ضخماً، يعجز الوعاء الضريبي وحده عن توفيره، ولابد من موارد اقتصادية ثابتة ومتغيرة، لاستمرار عملية التنمية الإدارية. إن نفقات تطوير الهياكل التنظيمية الإدارية لأجهزة الدولة، ونفقات تطوير مهارات وقدرات العاملين فيها، مسائل حيوية في نجاح التنمية الإدارية والنقاش فيها قد يتسبب في عرقلة تنفيذ خطط التنمية الإدارية .

***كما تواجه التنمية الإدارية:** معوقات اجتماعية داخل وخارج الجهاز الإداري فهناك قيم وتقاليد بالية رشحتها السنين الطويلة في الجهاز الإداري، حتى غدت نوعاً من السلوك والممارسة الإدارية، ومثل هذه القيم وأصحابها يقفون حز عشرة باتجاه معارضة كل تغيير على وفق تعصبهم لهذه القيم بغض النظر عما يحققه التغيير من تطور للإدارة والدولة والمجتمع، أما في خارج الجهاز الإداري ثمة انتماءات دينية وطائفية وقبلية، يزر بها عالم التنمية في العالم الثالث وتشكل العوائق والعصي في عجلة التطور والتقدم في التنمية والخطورة في هذه المعوقات أن تتحول من قوى معارضة للتغيير المطلوب إلى قوى ضاغطة ومؤثرة في التغيير الدفعه باتجاه خدمة مصالحها على حساب مصالح التنمية وما خطط لها.

***المعوقات الإدارية:** إن التنمية الإدارية بحاجة إلى جهاز إداري مركزي يكون مسؤولاً عن وضع الخطة والإشراف على تنفيذها. لكن واقع الحال، في معظم الدول العربية ومنها اليمن تقع مسؤولية تنفيذ الخطة على أجهزة عدة، وأن خطة تحتوي وتؤطر نشاطها بانسجام واتجاه روح الفريق الواحد، اختصاصاتها متداخلة ومتقاربة فيما بينها، مما يؤدي إلى الازدواجية ويسبب في ضياع المسؤولية .

وتتفاقم المعوقات الإدارية، مع غياب المعاهد المتخصصة والناجمة عن شح الكوادر الإدارية المقتردة والمستوعبة لحجم وأهداف المهمة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى تعاني بعض البلدان العربية من هجرة

القيادات والكوادر الإدارية خارج الوطن بحثاً عن حياة أو استقرار ومردود مالي، وهنا لابد من اعتماد الخبرة الأجنبية التي يصعب تطبيعها وتكييفها مع الظروف المحلية بسرعة .

وتجدر الإشارة هنا إلى أن التنمية الإدارية الفعلية، ومن خلال شروطها الموضوعية، وأهدافها، والتي تتمثل في بناء الكيان الإداري القوي إدارياً، واجتماعياً وسياسياً، إنما تعني القوة الذاتية أو القوة المعتمدة على الذات ومثل هذه القوة تحقق استقلال الإرادة، ولا يمكن تصور تنمية فعلية لا تتمثل فيها قوة الكيان الذاتي بما يحقق القوة الذاتية المتواصلة التعاضد والنمو في المجالات كلها⁽¹⁾.

ومهما تعاضمت معوقات التنمية الإدارية، فلا بد أن تتعاضد الجهود مع العزيمة والإصرار على التغيير، باتجاه الأفضل ومن جميع مراكز القوى والتأثير في هذا المسار من الدولة والإدارة ووعي الرأي العام.

(1) التنمية الإدارية، ص 115.