

أولاً: الإشكالية

التنمية هي مطلب مشروع بالنسبة لكل المجتمعات الإنسانية، بحيث تسعى كل الدول سواء كانت متقدمة أو متخلفة من خلالها إلى تحسين المستوى المعيشي لأبنائها في جميع المجالات الاقتصادية والثقافية والسياسية والاجتماعية، وذلك بتسخير كل ما لديها من إمكانيات وموارد سواء كانت مادية أو بشرية.

و تتجسد التنمية في الواقع من خلال برامج وسياسات مختلفة ومتكاملة، تقوم بتنفيذها جهات مختصة تتوزع بين مختلف القطاعات وعلى كل المستويات، حيث تتأزر وتتناسق في بلورتها وإخراجها إلى الواقع جهود الأفراد والمصالح المختصة كل حسب اختصاصه.

وتُعد الإدارة من بين أهم الآليات في تحقيق وتجسيد هذه السياسات، حيث تشكل المسألة الإدارية التحدي الأول الذي يجب مواجهته بحزم للسير بثبات على طريق التطوير والإصلاح والتغيير، من أجل تحقيق التنمية الشاملة ومواجهة تحديات العصر في ظل ما يسمى بالعلومة؛ هذا المصطلح الأخير الذي طفا على سطح العلاقات الدولية في السنوات الأخيرة فرفع من مستوى الإدارة للدفاع عن النفس وللمشاركة الإيجابية، فصار بذلك مستوى الإدارة وكفاءتها . وليس الثروة . هو أحد المعايير الأساسية في التمييز بين الدول والمجتمعات وتصنيفها بين متقدمة مستمرة في التطور وبين نامية أو متخلفة. فالدولة القوية تنتج إدارة مماثلة لها في القوة والتطور، بينما الدولة المتخلفة تنتج إدارة متخلفة؛ ومن هنا يمكن القول أن الإدارة هي الصورة الصادقة والمعبرة عن مدى تقدم الدولة أو تخلفها. بمعنى آخر، أن الإدارة هي مرآة الدولة وأداتها التنفيذية، فعن طريقها تصنع خططها وبرامجها وترسم سياستها وتحقق أهدافها المتشعبة والمتعددة، فقيمة الدولة من قيمة الإدارة فيها.

و انطلاقاً مما سبق، يمكن القول أن الدولة الناجحة تقوم بتسيير أعمالها إدارة ناجحة على اعتبار أن الأجهزة الإدارية ما هي في حقيقة الأمر سوى واجهة النظام السياسي السائد في تعامله مع المواطنين، ومرآة عاكسة للمجتمع وطبيعة الحكومة ونظام الحكم. وتكون الإدارة النموذجية المطلوبة لتحقيق أهداف التنمية هي تلك التي تتوفر على وجود موارد بشرية مؤهلة وذات كفاءة عالية، ضمن إطار بيروقراطي قانوني متكامل ورشيد وفعال، حيث يقاس نجاح الإدارة بقدرتها على تحقيق أهدافها بفعالية وكفاءة، والعمل على استثمارها وتوظيفها بحكمة وتجنب المواقف التي تؤدي إلى ضياع وهدر مواردها المادية والبشرية، والتركيز بصفة خاصة على الموارد البشرية المؤهلة والكفوة باعتبارها العصب الرئيسي في إحداث التنمية، وأيضاً أحد العناصر الأساسية التي يمكن من خلالها نجاح أو فشل برنامج التنمية. فالإنسان هو محور التنمية والفاعل الأول فيها، كما أنه

المستفيد الأول منها. وباستقراء تجربة النمر الأسيوية، نلاحظ أن نهضتها لم تقم على أساس المواد الخام، وإنما قامت على الاهتمام بتنمية الثروة البشرية؛ وهنا يكمن سر نجاح هذه الدول. وعليه، فقد أصبحت الموارد البشرية إحدى القضايا الرئيسية التي يلج بها العالم القرن الحادي والعشرين.

فلم يعد ينظر إلى التنمية على أنها تعني التنمية الاقتصادية فحسب، بل أصبح المفهوم الجديد هو التنمية الشاملة والمتكاملة* في مختلف مجالاتها اجتماعيا واقتصاديا وثقافيا وسياسيا، حيث يركز محور التنمية الشاملة على تنمية الإنسان، واعتبار المورد البشري هو الأهم في تقدم الأمم وازدهارها، فهو مفتاح التفوق في جميع المجالات، لأنه هو من يقوم برسم الخطط وتنفيذها والحكم عليها. وبهذا تكون تنمية الإنسان هي الأسبق لكي تكفل للتنمية الاقتصادية النجاح، وتكون التنمية البشرية تأسيسا على ذلك هي الركيزة والمدخل لأي إصلاح سواء كان اقتصاديا أو اجتماعيا أو سياسيا... الخ. فالإدارة هي في المقام الأول موارد بشرية مؤهلة وكفوءة، أما الباقي فإنها تعد بمثابة وسائل تساعد الإنسان في تحقيق أهداف السياسة العامة للإدارة. وفي هذا الصدد يجمع الخبراء والمختصون على أن تحقيق التنمية يكون على عاتق الموارد البشرية بما يفوق 60 %، في حين تمثل التكنولوجيا ما يعادل 15 %، وما تبقى من النسبة يتوزع على باقي العوامل الأخرى المساعدة والمكملة لتحقيق التنمية.

ومن هذا المنطلق، من الضروري الاهتمام بالموارد البشرية وخاصة على المستوى الإداري، عن طريق تدريبهم وإعدادهم علميا وعمليا ورفع كفاءتهم ليكونوا قادرين على تحمل مسؤولياتهم وممارسة صلاحياتهم على نحو يكفل الارتقاء بمستوى الإدارة في الأجهزة الحكومية بما يدعم قواعد تنمية الاقتصاد الوطني. إذ أنه كلما كانت الإدارة ناجحة من حيث مكوناتها المادية والبشرية كلما تحققت التنمية، ويكون نجاح الإدارة بانقضاء الموارد البشرية الأكثر كفاءة وفعالية، ويكون التركيز بصفة أخص على عملية التوافق بين تكوين ومؤهلات الموارد البشرية وبين المناصب التي يشغلونها، حيث أن مهمة اختيار العاملين في الجهاز الإداري تمثل العمود الفقري لنجاح الإدارة، وعاملا رئيسيا تعتمد عليه الدولة في تنفيذ سياستها. ولهذا وجب التريث وحسن التدبير، باعتماد المعايير الموضوعية في اختيار الموظف الكفاء وتعيينه في الوظيفة المناسبة التي تتلاءم ومؤهلاته وقدراته واستعداداته.

وإذا كانت الإدارة هي انعكاس للواقع بكل متغيراته، فإنها بالنسبة للدول النامية تحديا كبيرا، وتعاني من سلبيات كثيرة مثل باقي المجالات الأخرى؛ ومن بين هذه السلبيات تخلف وضعف أجهزتها الإدارية وعدم قدرتها على التنفيذ الكامل للسياسة العامة المحددة من طرف

* تعني التنمية الشاملة والمتكاملة ما أصبح متداولاً تحت تسمية "التنمية المستدامة".

الحكومة، وفشلها في تحقيق الأهداف التي تتضمنها تلك السياسة، من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة لهذه البلدان.

إن الجهاز الإداري في الدول النامية هو صورة مصغرة عن جهاز الدولة، يتأثر بصورة مباشرة بنظام الحكم السائد، فهو المرآة التي تعكس وجه السلطة، ولهذا تعتبر الدولة هي وحدها القادرة على تصحيح أخطاء الإدارة وتوجيهها الوجهة الصحيحة، وذلك من خلال وضع الرجل المتخصص في الوظيفة المناسبة له. إلا أن الواقع يوضح قصور برامج التنمية في الكثير من هذه الدول، حيث لم تكن أجهزتها الإدارية في مستوى الطموحات، وحدثت فجوة بين مستوى الأداء المطلوب أو المستهدف وبين ما هو منجز أو متاح، كما عرفت بعض مستويات الأداء ترديا ملحوظا، بالإضافة إلى التأخر البين في تنفيذ الكثير من المشاريع التنموية.

والجزائر بدورها لم تكن في مأمن عن هذه السلبيات، حيث عرفت وتعرف إدارتها بمختلف أنواعها الخدمية أو الإنتاجية الكثير من المشاكل تتمحور أغلبها حول سوء تسيير الموارد البشرية وكيفية إدارتها، والتي أصبحت تمثل حواجز تحول دون تلبية حاجيات المجتمع.

وهنا نتبادر إلى الذهن مجموعة من التساؤلات:

- لماذا لم تتحقق أغلب البرامج التنموية؟ وإن تحققت، لماذا لم تكن في مواعيدها وبالكيفية المطلوبة؟
- وهل هذا التعثر في تنفيذ المشاريع يعود إلى سوء استغلال واستثمار الموارد البشرية، أم الموارد المادية (المالية)؟
- ونظرا لما تتمتع به الجزائر من قدرات وإمكانيات مادية وكفاءات بشرية من حيث (الكم والكيف)، على اعتبار سياسات التكوين والتأهيل المتعاقبة منذ الاستقلال، أين عمدت الجزائر إلى فتح مراكز تكوين على المستوى الوطني؛ ثم أصبحت هذه المراكز فيما بعد جهوية تهتم بتكوين وتأهيل موظفين للعمل الإداري بمختلف تخصصاته. بالرغم من كل ذلك نلاحظ التعثر الدائم لسياسات التنمية، فأين يكمن الخلل ياترى؟

الاعتقاد الأرجح، أنه إذا كان المنفذون لهذه السياسات مؤهلين وأكفاء وأن الموارد المالية متوفرة، فإن الاحتمال من وراء هذا الخلل هو التضخم الإداري الذي يبقى واردا بشكل كبير؛ لأنه يميع حدود المهام والواجبات والمسؤوليات بين الأفراد والأجهزة (الإدارات)، وما قد يترتب عنه من مظاهر سلبية كاللامبالاة والتسيب والانتكالية... الخ. وكلها مظاهر من شأنها امتصاص الكثير من الجهود البشرية والمالية والتنظيمية. في حين أن العدد المثالي الذي يتحدد تبعا لتوصيف الوظائف وتحليل العمل إلى أبسط جزئياته، ومن ثمة التوفيق بين خصائص الأفراد وخصائص الوظائف،

بوضع الموظف المناسب في الاختصاص المناسب، يسهل عند أي تباطؤ أو تعثر في التنفيذ تحديد الجهة أو الشخص المتسبب في هذه العملية بدقة كبيرة.

وشعورا منا بأهمية الدور الذي تلعبه الإدارة الحديثة في مجال التنمية، فإنه من الضروري إحداث تغيير جذري (ثورة) في مجال الإدارة إذا ما أردنا لهذه الأخيرة أن تكون آلية حقيقية للتنمية، وتكون البداية بالقيام بإصلاح إداري كجزء من الإصلاح الشامل، أو الثورة الإدارية. فالدعوة إلى الإصلاح الإداري ستكون من أجل تجاوز حالة التضخم التي تعرفها إدارتنا المحلية؛ وبناء إدارة حديثة ومتطورة ذات كفاءة عالية تتماشى مع تطورات العصر المتسارعة. فالتنمية الإدارية والإصلاح (وحتى الثورة) شأنان متلازمان ومتكاملان يهدفان إلى إدارة أفضل وأكفاً بكلفة أقل ووقت أسرع.

وانطلاقاً مما سبق يمكننا القول، بأنه كلما كانت الإدارة رشيدة وكفؤة يكون المردود جيداً، والعكس صحيح، إذ تكون الإدارة الضعيفة سبباً رئيسياً في عدم بلوغ الأهداف وهدر الجهد البشري والإمكانات وإضاعة الوقت، وبالتالي تفويت فرص التنمية. وهذا ما تسعى الدراسة الحالية للبحث فيه، وذلك من خلال طرح التساؤلات التالية:

- هل هناك علاقة ارتباطية بين الموارد البشرية والأداء الإداري الجيد ؟
- إلى أي مدى يمكننا اعتبار الإدارة المحلية المتضخمة، عقبة من العقبات الأساسية التي تحول دون تحقيق مشاريع التنمية ؟
- ما هي مواصفات الإدارة المحلية المطلوبة لتحقيق أهداف التنمية المحلية؟

وتبقى الإجابة على هذه الأسئلة مؤجلة إلى حين إجراء الدراسة الميدانية، حينما تتوفر المعطيات اللازمة والبيانات الكمية المطلوبة.

ثانياً: أهمية وأسباب اختيار الموضوع

إن أهمية البحث . أي بحث . تتوقف على أهمية الظاهرة التي يتم دراستها وعلى قيمتها العلمية، وما يمكن أن تحققه من نتائج يمكن الاستفادة منها، وما قد تتمخض عنه من حقائق يمكن الاستدلال بها في رسم السياسات والاستراتيجيات المناسبة. وتتبع أهمية الدراسة الراهنة من أهمية الدور الريادي الذي تلعبه الإدارة العامة في قيادة المنظومة التنموية لأي بلد والنهوض بها، ومتابعة مراحلها التنفيذية والمحافظة على مستوى أدائها؛ ولهذا فهي تعتبر (الإدارة) الآلية الأساسية التي تسهر على تحقيق السياسة العامة للدولة.

كما تبرز أهمية دراستنا من خلال الأهمية التي تكتسبها الموارد البشرية داخل المجال الإداري، فالموارد البشرية هي الوسيلة والغاية في عملية التنمية، وعليه من الضروري استثمار وتوظيف هذه الموارد بحكمة وعقلانية من خلال سلسلة من السياسات والعمليات المنظمة لهذه العملية. فلقد أصبحت الموارد البشرية في الوقت الحاضر الميزة التنافسية الأهم التي تراهن عليها الإدارة في تحقيق أهدافها التنموية، وصارت تمثل الثروة الحقيقية لأي أمة.

وإذا حدث خلل أو سوء تقدير في استقطاب واختيار وتعيين الموارد البشرية، فإن ذلك يؤدي إلى نتائج سلبية كثيرة لعل من أهمها ظاهرة التضخم الإداري وهو الموضوع المحوري في دراستنا الحالية، حيث يمثل هذا الموضوع في الوقت الراهن قضية بالغة الأهمية على المستويين الوطني والمحلي، الأمر الذي يتطلب وصف وتشخيص هذه الظاهرة من مختلف جوانبها وكافة أبعادها.

إن الأجهزة الإدارية في الجزائر لازالت تتلمس طريقها للنمو، فبعضها حقق نتائج إيجابية وبعضها الآخر ما تزال تسعى عليها تتجاوز واقعها المتردي، وهناك من تفضل سياسة الهروب إلى الأمام بحيث تبقى تتخبط في أخطائها. وأمام هذا الوضع يكون من الضروري أن يتناول الباحثون والمختصون هذا الواقع بالدراسة والتحليل، في محاولة لانتشال هذه الأجهزة من الواقع الذي تعيشه وجعلها أجهزة إدارية كفؤة قادرة على تفعيل التنمية، لأن الجهاز الإداري هو المعيار الأصح والأكثر مصداقية لمعرفة مستوى تطور أي بلد. وإيماننا منا بهذا الدور الرائد للإدارة، وانطلاقاً من الوضع الذي تعيشه إدارتنا المحلية، ارتأينا أن تكون دراستنا بداية لدراسات عملية واقعية في هذا الاتجاه.

ثالثاً: أهداف الدراسة

لكل دراسة أو بحث علمي غرض يسعى له، وذلك حتى يكون ذا قيمة علمية، ويفهم من الغرض عادة على أنه السبب الذي من أجله قام الباحث بإعداد هذه الدراسة، والبحث الجيد هو الذي يتجه إلى تحقيق أهداف عامة غير شخصية ذات قيمة علمية ودلالات ملموسة. ومن هنا فإن أهداف البحث الراهن تتمحور حول النقطتين التاليتين:

1. العلاقة بين كفاءة الموارد البشرية والأداء الإداري.
2. مدى تأثير التضخم الإداري على أهداف ومشاريع التنمية المحلية.

رابعاً: الدراسات السابقة (1)

(1) محمد عبد الفتاح ياغي، تقييم الموظف العام للحواجز في الأجهزة الأردنية-دراسة ميدانية مقارنة-، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، بدون تاريخ نشر.

تكتسي الدراسات السابقة أهمية بالغة في تدعيم أي بحث جاري، لأنها توفر له الكثير من المعلومات سواء كانت نظرية أو إجرائية، يمكنه الاستفادة منها في جميع مراحل بحثه. فهي توفر المعلومات النظرية والبيانات والشواهد الواقعية والتاريخية لتكون انطلاقة يبني على أساسها البحث الحالي أفكاره وي طرح توجهاته، كما تساعده في صياغة فروضه وبناء هيكله بحثه، كما يمكن لنتائج الدراسات السابقة أن تكون كمنطلقات حقيقية لدراسات أخرى تختبر تلك النتائج في مجالات زمنية (زمنية ومكانية) مغايرة وتشكل في مجموعها تراكماً في المعرفة العلمية يفيد البحث العلمي عموماً. وتأسيساً على ما سبق، سيتم التطرق إلى بعض الدراسات السابقة ذات الصلة بموضوع الدراسة الحالي، وإن وجب التنويه في هذا الصدد إلى ندرة الدراسات والبحوث السوسبيولوجية في هذا الموضوع. ومن بين أهم الدراسات السابقة ما يلي:

• الدراسة الأولى

و هي عبارة عن دراسة ميدانية مقارنة أجريت بالمملكة الأردنية الهاشمية سنة 1984 وقام بها محمد عبد الفتاح ياغي بعنوان "تقييم الموظف العام للحوافز". وقد جاءت كالتالي:

◀ الإطار النظري

ويتضمن عرضاً موجزاً لمفهوم الحوافز والدوافع، ثم الإشارة إلى تطور الحوافز في نظريات الإدارة، والتي تتمثل في النماذج الإدارية لحفز العاملين في المنظمات.

◀ أهداف الدراسة

لقد حدد الهدف من هذه الدراسة في محاولة لتحليل الحوافز في جهاز الخدمة المدنية الأردني.

◀ أهمية الموضوع

وحول هذه النقطة بالذات، يرى الباحث بأن الحوافز تعتبر أحد أهم المتغيرات المستقلة، لانعكاساتها ودورها الإيجابي على الكفاءة الإنتاجية ثم على نتائج النشاط الإداري؛ فهو يرى أنه كلما اتبعت الإدارة أنظمة الحوافز الملائمة والقواعد السليمة الصالحة لتطبيقها، استطاعت أن تحصل من خلالها على النتائج الإيجابية المرجوة.

◀ فروض الدراسة

وقد حددها الباحث في التالي:

أولاً: توقع الباحث أن الموظف الأردني يشعر بأهمية عمله، ويحب وظيفته ويفضل البقاء فيها، وفي نفس الوقت يهتم بالجوانب المادية لوظيفته بسبب غلاء المعيشة في الأردن.

ثانياً: توقع الباحث أيضاً بأن عدم توفر حوافز معينة أو عدم توزيعها توزيعاً سليماً يجعل الموظف غير راضٍ عن عمله.

ثالثاً: توقع الباحث كذلك أن يكون هناك طلباً مستمراً لمزيد من الحوافز من جانب الموظفين الأردنيين في القطاع العام، حتى عندما تكون هناك حوافز متنوعة تقدمها لهم الإدارة.

◀ حدود الدراسة

هي دراسة استطلاعية تقوم على اختيار عينة عشوائية لها خصائص ومواصفات محددة يمكن اعتماد نتائجها كمؤشرات قوية لها دلالتها في تشخيص الحوافز في القطاع العام بصفة عامة، ولذلك يمكن الاعتماد عليها في الكشف عن مداخل تطوير الحوافز المعطاة للموظفين الأردنيين .

◀ منهج الدراسة

اعتمدت الدراسة على الأسلوبين التاليين:

1. الأسلوب المكتبي أو المسح الأكاديمي، وتمثله الدراسات ذات العلاقة ببناء الخلفية النظرية وربطها بما توصلت إليه هذه الدراسات.
2. الأسلوب الميداني: ويتحدد من خلال جمع وتحليل البيانات من عينة موظفي القطاع العام الأردني.

◀ نتائج الدراسة

توصلت الدراسة إلى وجود علاقة وثيقة بين الحوافز المطبقة في الأجهزة الحكومية والرضا الوظيفي وخصوصاً إذا اعتمدت على الحوافز الملائمة والقواعد السليمة والبيئة الصالحة لتطبيقها.

◀ تقييم الدراسة

تطرق الباحث في هذه الدراسة إلى موضوع الحوافز، وما لها من انعكاسات إيجابية على الكفاءة والأداء الإداري، بحيث تحفز الموظف على أداء مهامه بكفاءة وفعالية. وقد كان من الأجدى على الباحث أن يحدد نوع الحوافز و يختار على سبيل المثال سياسة الترقية، لأنها من أهم الحوافز التي تقابل حاجات الأفراد و رغباتهم وتحقق لهم مستوى ملائماً من الرضى الوظيفي، لما توفره من مزايا. وتتعلق الميزة الأولى بالجانب المادي للترقية لأنها تزيد من دخل الموظف المادي من جهة، ومن جهة أخرى تساهم في تطوره وتقدمه الوظيفي، وتؤهله لتحمل مسؤوليات وصلاحيات

أكبر، وعليه فالترقية تعتبر عاملاً مهماً لحفز الموظفين على إستمراريتهم في العمل وبذل الجهود من أجل تحقيق أداء أفضل. أما الميزة الأخرى، فإنها تغرس لدى الموظف روح الانتماء ليشعر بالرضا والاستقرار ومن ثم التفاني في العمل. ومن خلال هذا الجانب تحديداً تكون هذه الدراسة السابقة ذات فائدة بالنسبة للبحث الجاري.

• الدراسة الثانية (1)

وقد عالجت موضوع مؤسسات التنمية الإدارية العربية - أوضاعها الراهنة وآفاق المستقبل، وقام بها "حسن بشير الطيب" بإدارة البحوث والدراسات للمنظمة العربية للعلوم الإدارية، سنة 1984، وهي عبارة عن دراسة تحليلية تشخيصية تقويمية للأوضاع الراهنة لمؤسسات التنمية الإدارية.

◀ هدف البحث

إن الهدف الرئيسي من هذا البحث هو تقديم دراسة تحليلية تشخيصية تقويمية للأوضاع الراهنة، وهي مقيدة بجذورها المتصلة بتجاربها الماضية لمؤسسات التنمية الإدارية في الوطن العربي.

◀ مصادر البحث

اعتمد الباحث في إعداد دراسته هذه على ثلاثة مصادر:

1. الرصد الوصفي للأوضاع الراهنة لمعظم مؤسسات التنمية الإدارية في الوطن العربي والذي أعدته المنظمة العربية للعلوم الإدارية.
2. الدراسات التي قام بها الباحثون في جوانب التنمية الإدارية بشكل عام ومؤسسات التنمية الإدارية بشكل خاص.
3. التجربة الذاتية للباحث وما توفر له من ملاحظات في ضوء زيارته لبعض مؤسسات التنمية الإدارية في الوطن العربي، وما تم من حوار وتبادل للتجارب في الندوات والمؤتمرات.

◀ نتائج الدراسة

لقد بينت هذه الدراسة التحليلية لمؤسسات التنمية الإدارية في البلاد العربية أن هذه المؤسسات قد قامت بدور مهم في الإصلاح والتنمية والتطوير الإداري، غير أن هذا الدور بقي

(1) حسن بشير الطيب، مؤسسات التنمية الإدارية العربية أوضاعها الراهنة و آفاق المستقبل، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مطابع الدستور التجارية، 1984 .

دون الطموحات التي عقدت عليها. ولقد حالت دون تحقيق تلك الطموحات نقائص كبيرة وبإمكاننا تجاوز هذه النقائص متى توفرت الإرادة والقدرة على إزالة المسببات والعوائق.

وفي الأخير اقترح السياسة المتبعة لتحقيق الإصلاح، كما اقترح أيضا بعض الأساليب والوسائل التي تساعد على التطوير والتجديد، وتحقيق طموحات المستقبل، بحيث تساهم هذه المؤسسات في النهوض بدورها بكفاءة وفعالية في الحاضر والمستقبل.

← **تقييم الدراسة**

لقد حصر الباحث التنمية الإدارية في مفهوم التدريب الإداري فقط، والذي يتم عن طريق مؤسسات تدريبية تتولى تلك المهمة، وهو جزء من عملية التنمية الإدارية، لكن التنمية الإدارية في حقيقة الأمر هي عملية تطوير شاملة للجهاز الإداري من أجل رفع أدائه ويتحقق ذلك من خلال إجتماع عدة عناصر تشكل إطارا عاما ونموذجا متكاملًا، وتتمثل هذه العناصر في تطوير القوانين والأنظمة واللوائح، والتطوير التنظيمي للأجهزة الإدارية وتطوير نظم العمل وإجراءاته، ضمن نظرية إدارية وعقيدة عمل يؤمن بها ويطبق مبادئها الجميع.

● **الدراسة الثالثة (1)**

وقد جاءت تحت عنوان: بعض سياسات الأفراد بالجهاز الحكومي في المملكة الأردنية الهاشمية، قام بها "نادر أحمد أبو شيخة" و "عبد المعطي محمد عساف"، وذلك سنة 1985. وقد إعتمدت هذه الدراسة على أسلوبين: أسلوب مكتبي، وأسلوب نظري تحليلي لبعض المؤلفات العامة والمتخصصة التي تعالج سياسات التوظيف في الخدمة المدنية العالمية والعربية. وقد تمحورت هذه الدراسة حول الأهمية التي يكتسبها الجهاز الإداري في تحقيق أهداف التنمية كما تمت الإشارة في هذه الدراسة إلى مواجهة التحديات التي يواجهها الجهاز الإداري الأردني عن طريق نظام الخدمة المدنية.

← **الفروض الأساسية المعتمدة في هذه الدراسة**

(1) نادر أحمد أبو شيخة، عبد المعطي عساف، بعض سياسات الأفراد بالجهاز الحكومي في المملكة الأردنية الهاشمية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مطابع الدستور التجارية، 1985 .

إعتمدت هذه الدراسة على افتراض أساسي مؤداه، أن هناك تلازماً وثيقاً بين إدارة التنمية في المملكة الأردنية الهاشمية من ناحية، والحاجة إلى تطوير الجهاز الإداري الحكومي للنهوض بأعباء التنمية من ناحية أخرى، وأن تطوير هذا الجهاز يتم من خلال عدة متغيرات أساسية، منها إيجاد سياسات توظيف رشيدة تعمل على استقطاب الأفراد الأكفاء للعمل الإداري، وتعمل على تنمية الرغبة لديهم في العمل بما يحقق الكفاءة والفعالية في الإنجاز.

← أسلوب الدراسة

اعتمدت الدراسة على الأسلوب المكتبي الذي نهض على تحليل مواد نظام الخدمة المدنية، وتمثل الثاني في تبني الأسلوب النظري والتحليلي لبعض المؤلفات العامة والمتخصصة في سياسات التوظيف في الخدمة المدنية العالمية والعربية.

← محتوى الدراسة

بالإضافة إلى المقدمة والخلاصة، تضمنت الدراسة خمسة محاور أساسية، يتعامل كل محور منها مع سياسة من سياسات التوظيف في جهاز الخدمة المدنية. كما تناولت هذه الدراسة بالوصف والتحليل بعض سياسات الأفراد الحكومية في المملكة الأردنية الهاشمية.

← نتائج الدراسة

تضمنت نتائج الدراسة النقاط التالية:

1. يتم تصنيف الوظائف العامة تصنيفاً موضوعياً يتم على أساس الواجبات التي تؤدي والمسؤوليات التي تمارس.
2. سياسة اختيار الموظفين العاملين، وطرق تعيينهم وتأكيدهم على ضرورة تطبيق نظم الامتحانات التنافسية في شغل الوظائف الشاغرة، على أن تعتبر نتائجها وسيلة مكملة لوسائل الاختيار الأخرى.
3. ضرورة إعادة النظر في سياسة الرواتب، بحيث تتفق ومستويات الأسعار وتكون مربوطة بسياسة تصنيف الوظائف العامة.
4. أما في مجال الترقية فيرى الباحث ضرورة تطبيق سياسة وضع الموظف تحت التجربة، لفترة زمنية تكفي لإظهار قدرته وصلاحيته على النهوض بأعباء الوظيفة الجديدة، وأن تعتمد سياسة الترقية على معيار الكفاءة وحده مع الالتزام بالأقدمية في حالة تساوي درجة الكفاءة.

وفي الأخير درس قياس كفاءة الموظفين وذلك من خلال عرض نظري مختصر لكل سياسة من السياسات السابقة الذكر، وقام بتشخيص وتحليل لواقع السياسة وفق نظام الخدمة المدنية المعمول به، ثم اقترح السياسة المتبعة لتحقيق الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية.

◀ تقييم الدراسة

تطرق الكاتب في هذه الدراسة إلي أساليب تطوير الجهاز الإداري، من خلال سياسات توظيف رشيدة تعمل علي استقطاب الأفراد الأكفاء للعمل في الجهاز الإداري؛ وهي دراسة قيمة قدم من خلالها عرض نظري لكل السياسات المتمثلة في عملية الإختيار والتعيين ونظام الرواتب وسياسة الترقيّة، ثم قام بتشخيص تحليلي لواقع هذه السياسات في الإدارة الأردنية، مقترحاً بعد قيامه بعملية تشخيص السياسات المتبعة، كيفية تحقيق الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية.

• الدراسة الرابعة (1)

وحملت عنوان: ظاهرة التسبب في إدارات الدول النامية، من إعداد "عبد الله طلبه"، وقد تم نشر هذه الدراسة بمجلة الأمن الصادرة عن الإدارة العامة للعلاقات والتوجيه بالمملكة العربية السعودية، في سنة 1991، وهي عبارة عن دراسة تحليلية تشخيصية لظاهرة التسبب في إدارات الدول النامية. وقد تضمنت ما يلي:

◀ هدف الدراسة

تهدف الدراسة إلى ضرورة التصدي العلمي لظاهرة التسبب التي تعاني منها إدارات الدول النامية، من أجل الوقوف على الأنماط السلوكية في مجتمعات هذه الدول وتبيان القيم والأفكار والتقاليد الموروثة والمستحدثة لأفراد المجتمع، ومن ثم تسليط الأضواء على بيئة التسبب من خلال عوامل وأسباب نشوئها وتفاقمها، ومعرفة آثارها المدمرة بالنسبة لمجمل التنظيم الإداري، ومحاولة اقتراح الحلول المناسبة لبتها واستئصالها.

◀ تساؤلات الدراسة

لقد اشتملت الدراسة الحالية على التساؤلات التالية:

1. كيف يمكن لشعوب الدول النامية أن تتجاوز الاعتبارات القبلية والأسرية والطائفية الضيقة في نطاق الإدارة العامة ؟
2. ما هي العوامل الملائمة لنشوء ونمو بيئة التسبب في إدارات الدول النامية ؟

(1) عبد الله طلبه، ظاهرة التسبب في إدارات الدول النامية، مجلة الأمن، عدد 4، جوان، 1991.

3. ما هي أشكال وأسباب ظاهرة التسبب في إدارات هذه الدول، وكيف يمكن معالجتها ولا سيما الاقتصادية منها ؟

4. هل يمكننا تصور نظام عام ومتكامل، لاستئصال وبتر هذه الظاهرة الخطيرة بما يترتب عنها من أبعاد وآثار مدمرة، على حركة النمو الاقتصادي والاجتماعي والحضاري لهذه الدول ؟

← محتوى الدراسة

لقد تم التعرض في هذه الدراسة إلى مجموعة من الأسباب المؤدية إلى نفشي ظاهرة التسبب الإداري، ثم بعدها الانتقال إلى ذكر أبعاد وآثار هذه الظاهرة المرضية، لتطرح في الأخير أهم النتائج.

← نتائج الدراسة

توصل الباحث إلى أن ظاهرة التسبب هي من أهم معوقات التنمية الإدارية، لأنها تتعلق بالعنصر البشري الذي هو بحق الدعامة الأولى في نجاح التنمية الإدارية؛ وأن أية محاولة للإصلاح وتقويم الاعوجاج ينبغي أن تركز على أسباب ظاهرة التسبب، ومحاولة القضاء على آثارها الهدامة.

← إقتراحات الدراسة

وتمثلت الإقتراحات في النقاط التالية:

1. ضرورة إعادة النظر في الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري في الدولة على نحو يجعله متفقا مع التنظيم الذي يقتضيه التغيير الاقتصادي والاجتماعي.
2. ضرورة الاهتمام بطرائق العمل وأساليبه، حيث أن إنجاز الأعمال والمهام يتم بكثير من الإسراف.
3. يجب توجيه اهتمام القادة الإداريين إلى القضايا التخطيطية والتنظيمية، بغية ترك القضايا التنفيذية والإجرائية إلى مرؤوسيههم.
4. يجب تطوير أنظمة الرقابة على نحو يجعل هدفها الأساسي إجراء تقييم موضوعي لمستويات الأداء.
5. يجب أن توجه عناية فائقة إلى العنصر البشري الفاعل المتجسد في أن يقوم بالمهام الإدارية بكفاءة وفعالية.

◀ تقييم الدراسة

توصل الباحث إلي أن ظاهرة التسبب الإداري هي أحد الأسباب الرئيسية المؤدية إلى عجز الجهاز الإداري، والتي تقف حائلا دون قدرته على النهوض بكفاءة بالمهام المنوطة به، لكنها ليست الوحيدة، فهناك أسباب أخرى قد تكون أكثر أهمية، ومن بينها البيروقراطية والتضخم الإداري... إلخ.

ونظرا لإسناد الإدارة العامة الدور الرئيس في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية دون التحضير الجيد لذلك، فقد أدى ذلك إلى شيوع أنواع معينة من السلوك بين الموظفين، كعدم الشعور بالمسؤولية والتراخي في أداء الواجبات وإهمال العمل والانتهازية والميل إلى إستغلال الإدارة بطريقة تضر معها بالمصلحة العامة على حساب المصلحة الخاصة، والانحراف بالسلطة وإستخدامها في غير مجالاتها المشروعة، وتشويه القرارات الإدارية وعرقلة تنفيذها. حيث تصبح حينها مصالح المواطنين في أيدي طبقة من الموظفين عديمي الإحساس بروح المسؤولية والمواطنة فتتخفص كفاءتهم المهنية ويقل مستوى أدائهم؛ وعليه من الضروري العناية بإختيارهم من حيث الكفاءة والتأهيل والعمل على تدريبهم المستمر حتى يساهموا بنصيبهم في هذه المسؤولية.

خامسا: تحديد المفاهيم

تكتسي المفاهيم في العلوم الاجتماعية أهمية كبيرة، وذلك لما تحمله من دلالات ومقاصد نظرية وامبريقية تترك أثرها المباشر على كل بحث. ومن هنا فإن لكل بحث بعض الخصوصيات المفهومية التي تميزه عن غيره، على الأقل من الناحية الإجرائية. ومن هذا المنطلق وجب العمل أولا على تحديد المفاهيم بالنسبة لأي بحث على حدة. ومن أهم المفاهيم المتداولة في البحث الحالي، والتي تتطلب التوضيح وتحديد دلالاتها الإجرائية، المفاهيم التالية:

1. الإدارة العامة

تعتبر الإدارة العامة مرآة الدولة وأداتها التنفيذية، بواسطتها تصنع خططها وبرامجها وترسم سياستها وتحقق أهدافها، ولهذا انتشرت بين فقهاء الإدارة العامة مقولة "أن قيمة الدولة من قيمة الإدارة العامة لها". وقد أصبحت الإدارة العامة في عصرنا الحاضر أهم وسائل التنمية الاقتصادية والتطوير الاجتماعي؛ ومن المؤكد أن نجاح جهود الإنماء الاقتصادي ومحاولات التطوير الاجتماعي، تحتاج قبل كل شئ إلى إدارة متطورة وكفؤة وذات أداء عالي، مع الحاجة أيضا إلى قادة إداريين لهم القدرة على اتخاذ القرارات الناجحة لمواجهة المشكلات المستحدثة التي تتعرض لها الدولة.

1.1 ماهية الإدارة العامة

تتكون الدولة من مجموعة أفراد تابعين لسلطة سياسية عليا، وخاضعين لقوانين الحكومة أيا كان شكلها المهام المنوطة بها، فالإدارة العامة هي أداة الدولة التنفيذية، بواسطتها تصنع الحكومة خططها وبرامجها، وترسم سياستها، وتحقق أهدافها المتشعبة والمتعددة⁽¹⁾.

2.1 تعريف الإدارة العامة

لا شك أن توضيح مفهوم الإدارة العامة يكتسي أهمية كبيرة، خاصة أن هذا المفهوم كثيرا ما يتداخل مع مفاهيم أخرى مثل القيادة والرئاسة والتنظيم. وهناك محاولات تعريفية عديدة للإدارة العامة لمجموعة من العلماء والمختصين في علم الإدارة والعلوم السياسية وعلم الاجتماع والقانون وعلم الاقتصاد. وهذا ما يبرر أن بعض التعريفات تأتي ذات طابع علمي بحت وبعضها الآخر ذات طابع قانوني، أي أنها تكون ذات طابع تخصصي يرتبط بالمجال العلمي المتخصص. وقبل التطرق إلى تعريف الإدارة العامة من الضروري التطرق إلى المعنى الاصطلاحي لها.

تعرف كلمة الإدارة في اللغة الأجنبية بـ *administration* وتشتق هذه الكلمة من أصلها اللاتيني "*administrato*" المشتقة بدورها من الفعل "*administrare*" ومعناه خدم، بينما تشتق كلمة ادارة في اللغة العربية من الأصل الثلاثي "دار" ويعني هذا الفعل قاد أو وجه أو أشرف أو راقب وهكذا يلتقي المعنيان في اللغتين العربية والأجنبية مع بعضهما ويترادفان⁽²⁾. ويفضل البعض استخدام كلمة "*management*" للدلالة على البعد الاجتماعي للإدارة وأهمية البعد الإنساني في المشروع، وعموما يشير مفهوم الإدارة العامة إلى الإدارة التي تمارس في نطاق الأجهزة الحكومية كالوزارات والمصالح ووحدات الإدارة المحلية والهيئات والمنظمات العامة⁽³⁾. ومن التعريفات الخاصة بالإدارة العامة، التعريف الذي قدمه "فردريك تايلور"، حيث يرى بأنها المعرفة الدقيقة لما تريد من الرجال أن يعلموه، ثم التأكد من أنهم يقومون به بأحسن طريقة وأرخصها⁽⁴⁾. وعرفها "دروولسون" بأنها العمليات المتعلقة بأهداف الحكومة بأكبر مقدار من الكفاءة وبما يحقق الرضا

(1) طارق مجذوب، الإدارة العامة - العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري -، بيروت: الدار الجامعية، 2000، ص 9.

(2) المرجع السابق، ص 111.

(3) أحمد مصطفى خاطر، محمد بهجت كشك، إدارة المنظمات الاجتماعية وتقويم مشروعات الرعاية، المكتب الجامعي الحديث، 1999، ص، 31.

(4) أحمد رسلان الجبوسي، جميلة جاد الله، الإدارة علم وتطبيق، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2000، ص

لأفراد الشعب⁽¹⁾. بينما ذهب "أولين جونسون" في تعريفها للإدارة على أنها عملية أو أسلوب عمل يستهدفان تحقيق برنامج معين بواسطة الجهاز الإداري ذي تنظيم معين ممكن عن طريق خلق جو من التوافق القائم على التعاون والتنسيق للسير بالمؤسسة نحو أهدافها الموضوعية⁽²⁾. كما عرفت الإدارة على أنها عملية تخطيط وتنظيم وقيادة ورقابة مجهودات أفراد المنظمة واستخدام جميع الموارد الأخرى للمنظمة لتحقيق الأهداف المحددة لها⁽³⁾.

كما تعتبر الإدارة واجهة النظام السياسي، فليس بإمكان الأجهزة الحكومية تسيير كل الأجهزة المسخرة لخدمة المجتمع، وعليه فالأجهزة الإدارية وحدها القادرة على أن تكون أرضيات حقيقية للحكومة والقادرة على القيام بذلك⁽⁴⁾.

نلاحظ من التعاريف آنفة الذكر، بأنها تتفق حول النقاط المشتركة التالية: في البداية نجد التنظيم وتنسيق الجهود البشرية، ثم يأتي التنفيذ على أن يكون هذا الأخير على قدر من الكفاءة والفعالية. وعليه سيكون تعريفنا الإجرائي للإدارة العامة كالتالي:

الإدارة العامة هي عملية تنظيم وتنسيق للجهود البشرية ثم قيادتها وتوجيهها بغرض تنفيذ السياسات العامة وتحقيق الأهداف المجتمعية بكفاءة وفعالية.

2. التنمية " Development "

لقد استحوذت قضية التنمية على اهتمام العلماء والمفكرين، باعتبارها إحدى المفاهيم المحورية والهامة في ميدان العلوم الاجتماعية، ويعتبر علم الاقتصاد أول العلوم الاجتماعية التي اهتمت بهذا الموضوع، حيث يرى البرت ماير "Albert Mayer" أن التنمية الاقتصادية هي حجر الزاوية في تنمية المجتمع، وبدونها يصبح البرنامج التنموي "Developmental programme" عقيما لا جدوى منه، لأن عملية تنمية المجتمع إذا لم تعتمد أساسا وبصفة جوهرية على تحسين الأحوال الاقتصادية، فإنها تعجز عن تقديم الخدمات الاجتماعية والصحية والتعليمية اللازمة لرفع مستوى معيشة المواطن⁽¹⁾.

⁽¹⁾ نذير زريبي، دور الإدارة الجزائرية في بعث قيم الشخصية الوطنية وأثره على التنمية الشاملة، مجلة العلوم الإنسانية، قسنطينة، عدد 11، جوان، 1999، ص 80.

⁽²⁾ سامية محمد فهمي، "الإدارة في المؤسسات الاجتماعية"، دار المعرفة الجامعية، 1996، ص 7.

⁽³⁾ محمد عبد الله عبد الرحيم، أساسيات الإدارة والتنظيم، الشركة العربية للنشر والتوزيع، ط3، 1992، ص 19.

⁽⁴⁾ André Aleon et Pièrre Ansert, **Dictionnaire de sociologie**, Le Robert seuil, 1999, Page 10.

⁽¹⁾ عادل مختار الهواري وآخرون، قضايا التغيير والتنمية الاجتماعية، دارالمعرفة الجامعية، 1998، ص 33.

وقد استخدم هذا المفهوم كذلك في علم السياسة، وأصبحت التنمية السياسية إحدى محاور هذا العلم، بحيث تشير إلى إقامة الأبنية التي تسمح بالمشاركة الشعبية في العملية السياسية وخلق جهاز إداري قادر على التنفيذ الفعال للسياسات الإنمائية وتلبية مطالب المواطنين وبناء الديمقراطية، فضلا عن خلق ثقافة سياسية تؤكد الولاء القومي⁽²⁾؛ بينما يذهب ف. براين "F.Braysns" إلى أن الهدف من تنمية المجتمع هو هدف اجتماعي أولا وقبل كل شيء، وأن ومهما اختلفت الآراء، تبقى قضية التنمية على المستوى الأكاديمي، تحتل مكانة بالغة الأهمية بالنسبة لكافة الدول النامية، فهي الأمل الذي تنشده وتعمل جاهدة من أجل الوصول إلى مستقبل أفضل. وفي هذا السياق، طرحت نظريات كثيرة، سنحاول الإشارة إلى أهمها في الفصل الثاني.

إن تعدد وتباين الآراء حول مدلول التنمية، ساهم في جعل التراث السوسيو اقتصادي زاخرا بالعديد من التعريفات التي تساهم في القاء الضوء على هذا المفهوم. وسنحاول فيما يلي استعراض بعض المفهومات والتعاريف التي تدور حول قضية التنمية وتوضح لنا ماهيتها وأبعادها.

فقد عرفها محمد الجوهري على أنها "عملية تغير ثقافي دينامية (أي متصلة وواعية) موجهة تتم في إطار اجتماعي معين؛ وذلك بصرف النظر عن حجم المجتمع. أي أن عملية التنمية تربط بازدياد أعداد المشاركين من أبناء الجماعة في دفع هذا التغيير وتوجيهه، وكذلك الانتفاع بنتائجه وثمراته"⁽³⁾.

كما تعرف هيئة الأمم المتحدة التنمية على أنها "مجموعة الوسائل والطرق التي تستخدم قصد توحيد جهود الأهالي مع السلطات العامة، من أجل تحسين مستوى الحياة في المناحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمعات القومية والمحلية، وإخراج هذه المجتمعات من عزلتها لتشارك إيجابيا في الحياة القومية ولتساهم في تقدم البلاد"⁽⁴⁾. بينما عرفها سعد الدين إبراهيم بأنها: "انبثاق ونمو الإمكانيات والطرق الكامنة في كيان معين بشكل كامل وشامل يتوازن سواء كان هذا الكيان هو فرد أو جماعة أو مجتمع".

ما يمكن أن نلاحظه هو أن عملية التنمية بهذا المعنى تتطوي على شرطين:

الأول: هو إزالة كل المعوقات التي تحول دون انبثاق الإمكانيات الذاتية الكامنة داخل

كيان معين.

⁽²⁾ علي غربي وآخرون، تنمية المجتمع من التحديث إلى العولمة، الجزائر: دارالفجر للنشر والتوزيع، 2003، ص

⁽³⁾ محمد الجوهري، علم الاجتماع وقضايا التنمية في العالم الثالث، دار المعرفة الجامعية، 1990، ص 144.

⁽⁴⁾ عبد الباسط عبد المعطي، عادل مختار الهواري، علم الاجتماع والتنمية، دراسات و قضايا، دار المعرفة الجامعية، 1987، ص 33.

والثاني: توفير الترتيبات المؤسسية المنبثقة إلى أقصى حدودها، ومن هنا كان الاستغلال هو المعوق الرئيسي لها- لعملية التنمية-. وكان التحرر الإنساني الشامل هو الدعامة الأساسية لها⁽¹⁾.

كما تعرفها سميرة كامل محمد بأنها: ذلك الشكل المعقد من الإجراءات والعمليات المتتالية والمستمرة التي يقوم بها الإنسان للتحكم بقدر ما في مضمون واتجاه وسرعة التغيير الثقافي أو الحضاري في مجتمع من المجتمعات بهدف إشباع حاجاته⁽²⁾. في حين عرف السيد الحسيني التنمية بأنها: عملية معقدة شاملة تضم جوانب الحياة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية والإيديولوجية، تلك حقيقة أساسية يتعين أخذها في الاعتبار سواء كنا بصدد إقامة تصور عام لظاهرة التخلف أو تحديد دقيق لاستراتيجية التنمية⁽³⁾.

وفي الأخير، نصل إلى تعريف علي خليفة الكواري، وهو كما يلي: "تعتبر التنمية الشاملة عملية مجتمعية واعية ودائمة "Sustained" موجهة وفق إدارة وطنية مستقلة من أجل إيجاد تحولات هيكلية وإحداث تغييرات سياسية، اجتماعية، اقتصادية؛ تسمح بتحقيق تصاعد مطرد لقدرات المجتمع المعني وتحسين مستمر لنوعية الحياة فيه⁽⁴⁾."

تعتبر التنمية حركة دينامية واعية تمس كل القطاعات المختلفة الإقتصادية والإجتماعية، بدون استثناء، فهي في الأساس قرار سياسي⁽⁵⁾.

ومن خلال استعراضنا للتعريف السابقة نلاحظ أنها تشترك في مجموعة من النقاط لعل من أهمها ما يلي:

- تعتبر التنمية عملية مجتمعية واعية ودائمة.
- تعتبر التنمية عملية توحيد للجهود.
- تعتبر التنمية عملية تغيير ونقل المجتمع نحو الأحسن مع الانتفاع من هذا التغيير.

⁽¹⁾ فرغلي جاد أحمد، "مفهوم واتجاهات التنمية التربوية في الدول النامية"، مجلة الفيصل، عدد 90، سبتمبر، 1984، ص36.

⁽²⁾ سميرة كامل محمد، التنمية الاجتماعية-مفاهيم أساسية رؤية واقعية-، المكتب الجامعي الحديث، 1988، ص14.

⁽³⁾ السيد الحسيني، التنمية والتخلف-دراسة تاريخية بنائية-، القاهرة : دار المعارف، ط2، 1980 ص ص، 5-6.

⁽⁴⁾ علي خليفة الكواري، تنمية للضياع أم الضياع لفرص التنمية؟، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط2، 1996، ص 260.

⁽⁵⁾Raymon Boudon et autres, **Dictionnaire sociologie**, LAROUSSE, Paris sans date, P6.

- تنمية الموارد والإمكانات الداخلية.

وعليه سيكون تعريفنا الإجرائي للتنمية كالتالي: " التنمية هي عملية تغيير مجتمعية موجهة وواعية، تتم بتوحيد كل الجهود والإمكانات من أجل نقل المجتمع نحو الأحسن، بتنمية الموارد الداخلية للأمة واستثمارها ".

3. التضخم الإداري

يعتبر التضخم ظاهرة اقتصادية عالمية منتشرة في كل الدول تستمد أسبابها من اختلال التوازن الهيكلي بين مختلف عوامل النشاط الاقتصادي.

ويعرف التضخم عموماً على أنه ارتفاع مستمر في الأسعار يعاني منه الاقتصاد، ولكن تستطيع الحكومة التدخل وتحديد الأسعار بمنع القوى التضخمية من تحقيق ارتفاع في الأسعار⁽¹⁾.

ويبدو التضخم من خلال مجالين: فهناك تضخم في الجانب المالي أو النقدي، وهو الأكثر شيوعاً وتداولاً. وهناك تضخم في الجانب البشري (العمالة)، أو ما يسمى بالتضخم الإداري؛ وسوف يتم التركيز على المفهوم الثاني باعتباره المفهوم المحوري للدراسة.

وضمن هذا السياق، فقد عرف التضخم الإداري على أنه كل أشكال عدم الاستخدام الكامل لعنصر العمل، نتيجة زيادة العرض في سوق العمل عن الطلب عليها، أو هو عدم استخدام العمالة بكامل طاقتها سواء من حيث حجمها أو من حيث المهارات التي تمتلكها، بسبب قصور في الطلب على العمل، ولذلك فإن فائض العمالة يشمل جميع صور البطالة أو العمالة الناقصة أو البطالة المقنعة، ما دام السبب الكامن وراء ظهورها هو زيادة عرض القوى العاملة في ضوء أنماط الطلب السائدة⁽²⁾.

كما تم تعريفه على أنه تغيير إداري ناجم عن ظاهرة بيروقراطية توجد في مختلف التنظيمات الإدارية في العالم بدرجات متفاوتة، ويعني بصورة مباشرة وجود فائض في عدد الموظفين عن المتطلبات الفعلية للعمل الإداري⁽¹⁾.

وعرف في مكان آخر، بأنه زيادة عدد الوظائف والموظفين في بعض الأجهزة الحكومية دون أن يرافق ذلك زيادة مماثلة في حجم العمل⁽²⁾.

(1) ضياء مجيد، الاقتصاد النقدي - المؤسسات النقدية البنوك التجارية البنوك المركزية - مؤسسة شباب الجامعة، 2000، ص 214 - 215.

(2) محمد محمود غنيمي، فائض العمالة في الدول النامية - دراسة مقارنة -، عالم الكتب، 1983، ص 70.

(1) محمد عبد الفتاح ياغي، تقييم الموظف العام للحوافز في الأجهزة الحكومية الأردنية - دراسة ميدانية مقارنة -، عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، بدون تاريخ، ص 93..

وهناك من يعرفه بأنه الزيادة الاضطرارية في عدد العاملين بالإدارة العامة، وخاصة في المستويات الوسطى والدنيا، دون مراعاة الحاجات الحقيقية للإدارة الحكومية⁽³⁾.

وإنطلاقاً من التعاريف السابقة، يمكننا الإشارة إلى الملاحظات التالية:

1. أن التضخم هو زيادة أو فائض في عدد الموظفين بالأجهزة الحكومية، دون اعتبار لحاجاتها الحقيقية.

2. التضخم الإداري يشمل جميع صور البطالة، ما دام أن السبب الكامن وراء ظهورها هو الزيادة في عرض القوى العاملة.

3. هو زيادة عدد الموظفين دون أن يرافقها زيادة في حجم العمل.

وعليه سيكون تعريفنا الإجرائي للتضخم الإداري كالتالي:

"التضخم الإداري هو زيادة أو فائض في عدد الموظفين بالأجهزة الإدارية، دون الأخذ بعين الاعتبار المتطلبات الفعلية والحقيقية للعمل الإداري، ودون أن يرافق ذلك زيادة في حجم ونوعية المهام المنجزة".

4. إدارة الموارد البشرية

يقصد بالموارد البشرية تلك الجموع من الأفراد المؤهلين ذوي المهارات والقدرات المناسبة لأنواع معينة من الأعمال، والراغبين في أداء تلك الأعمال بحماس واقتناع. ومن ذلك نتعرف على صفتين أساسيتين في تركيب الموارد البشرية، وهما:

1. صفة القدرة على أداء الأعمال "Ability".

2. صفة الرغبة في أداء الأعمال "Motive".

وهذان الصفتان متلازمتان ومتفاعلتان، بمعنى أنهما تكملان بعضهما البعض، ولا غنى لإحدهما عن الأخرى. ومنه، فإن أداء العمل يتوقف إذن، على التفاعل والتكامل بين قدرات الموارد البشرية ورغباتهم في أداء العمل⁽¹⁾.

(2) محمد شاكر عصفور، أصول التنظيم والأساليب، قطر: دار المسيرة للنشر والتوزيع، 1999، ص 35.

(3) علي خليفة الكواري، مرجع سابق، ص 186.

(1) علي السلمي، إدارة الموارد البشرية، القاهرة: دار غريب للطباعة والنشر، 1998، ص 147.

كما تعتبر إدارة الموارد البشرية أيضا بمثابة النشاط الذي يتم بموجبه الحصول على المورد البشري بالكم والنوع المناسبين، وبما يخدم أغراض المنظمة ويرغبهم في البقاء لخدمتها، ويجعلهم يبذلون أكبر قدر ممكن من طاقاتهم وجهدهم لإنجاحها وتحقيق أهدافها⁽²⁾.

ومن جهته، يعرفها "Pierre J.C" بأنها الوظيفة التي تجمع بين مختلف النشاطات والتفاعلات الإنسانية والتدفقات المادية والمعلومات الموجهة نحو:

1. الحصول على استعمال وتطوير وتحفيز الموارد البشرية، من أجل تحقيق نتائج المنظمة.

2. حل المشاكل المرتبطة بالعلاقات المتداخلة بين الأفراد والجماعات ومحيط العمل (التكنولوجيا، الأهداف، الثقافة)، وإدارتها من أجل تحقيق التكامل والاندماج بين الفرد والمنظمة، وتمثيل دورها أيضا في تسيير النظام البشري للمنظمة، مع اعتبار هذا الأخير في تأثير وتداخل بطريقة مستمرة ومعقدة مع الأنظمة الفرعية الأخرى⁽³⁾

انطلاقا من التعاريف السابقة المتعلقة بالموارد البشرية، نحاول استخلاص النقاط التالية:

1. مجموع الأفراد المؤهلين ذوي المهارات والمناسبة لأنواع معينة من الأعمال.
2. رغبة الأفراد على أداء الأعمال.
3. التكامل بين الرغبة والقدرة في إطار منسجم.
4. بذل جهود معتبرة من أجل تحقيق أهداف الإدارة.

وانطلاقا من هذه النقاط السابقة الذكر سيكون تعريفنا الإجرائي كالاتي:

"الموارد البشرية هي تلك الجموع من الأفراد القادرين على أداء العمل والراغبين في هذا الأداء بشكل جيد ومتميز، وهذا لن يتأتى إلا بتكامل وتفاعل بين القدرة والرغبة، وبالتالي تحقيق أهداف الإدارة. وفي دراستنا الحالية نقصد بمفهوم الموارد البشرية فئة الموظفين الإداريين العاملين بالإدارة المحلية".

5. التنمية المحلية

يختلف المفكرون الاجتماعيون في تحديد مفهوم التنمية المحلية كل وفق تخصصه، حيث يعرفها محي الدين صابر، على أنها مفهوم حديث لأسلوب العمل الاجتماعي والاقتصادي في مناطق محددة، يقوم على أسس وقواعد من مناهج العلوم الاجتماعية والاقتصادية. وهذا الأسلوب

⁽²⁾ نادر أحمد أبو شيخة، إدارة الموارد البشرية، عمان: دار الصفاء للنشر والتوزيع، 2000، ص 27.

⁽³⁾ زين الدين بلوصيف، تنمية الموارد البشرية بالمؤسسات الصناعية - واقع وآفاق -، رسالة ماجستير، معهد علم اجتماع، جامعة قسنطينة، 1995، ص 19.

يقوم على إحداث تغيير حضاري في طريقة التفكير والعمل والحياة، عن طريق إثارة وعي البيئة المحلية، وأن يكون ذلك الوعي قائماً على أساس المشاركة في التفكير والإعداد والتنفيذ من جانب أعضاء البيئة المحلية جميعاً في كل المستويات عملياً وإدارياً⁽¹⁾.

كما عرفت أيضاً، بأنها العمليات التي تتضافر فيها جهود الأهالي مع جهود السلطات الحكومية لتحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمعات المحلية، وللعمل على تكامل هذه المجتمعات في حياة الأمم، وتمكينها من الإسهام إسهاماً كاملاً في التقدم القومي⁽²⁾.

وهناك من يعرفها بأنها حركة تهدف إلى تحسين الأحوال المعيشية للمجتمع في مجمله على أساس المشاركة الإيجابية لهذا المجتمع، وبناء على مبادرة المجتمع إن أمكن ذلك، فإذا لم تظهر المبادرة تلقائياً، تكون الاستعانة بالوسائل المنهجية لبعثها واستئثارها بطريقة تضمن لنا استجابة حماسية فعالة لهذه الحركة⁽³⁾.

ومن خلال قراءة سريعة لهذه التعاريف، نحاول تحديد أهم ما تضمنته بخصوص التنمية

المحلية، وهي:

1. أن التنمية تعتمد على الجهود الشعبية المحلية.
2. أنها عملية تغيير من وضع إلى وضع آخر أفضل من الوضع السابق.
3. أنها عملية الغرض منها تحقيق أهداف المجتمع.

وعليه سيكون تعريفنا الإجرائي للتنمية المحلية كالتالي:

"تعتبر التنمية المحلية أسلوب عمل يقوم على قواعد وأسس عملية من أجل إحداث تغيير حضاري في جميع مناحي الحياة، يتحقق من خلالها الرفاه الاقتصادي والاجتماعي لجميع أفراد المجتمع".

6. الإدارة المحلية

تعتبر الإدارة المحلية طريقة من طرق الإدارة، فهي تعني توزيع الوظيفة الإدارية والتنفيذية بين الحكومة وبين هيئات منتخبة محلية تباشر اختصاصاتها في هذا الشأن تحت رقابة الدولة، وهذا يعني أن الإدارة المحلية طريقة إدارة لا طريقة حكم، فهي تختص بنوع واحد من السلطة التي

⁽¹⁾ كمال التابعي، تغريب العالم الثالث-دراسة نقدية في علم اجتماع التنمية-، القاهرة: دار المعارف، 1993، ص 23.

⁽²⁾ سامية محمد جابر وآخرون، علم اجتماع المجتمعات الجديدة، دار المعرفة الجامعية، 2000، ص 15.

⁽³⁾ رشيد أحمد عبد اللطيف، أساليب التخطيط للتنمية، المكتبة الجامعية، 2002، ص 19.

تمارس في الدولة وهي السلطة التنفيذية ولذلك ليس للإدارة المحلية حق في ممارسة السلطة التشريعية أو السلطة القضائية أو التدخل في اختصاصات أي منها فالهدف منها هو تسهيل وتوفير الخدمات للمواطنين⁽¹⁾.

كما تعرفها مزياني سعيدة على أنها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، بموجبه يتم توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطات المركزية وبين الهيئات الإدارية المنتخبة والمتخصصة على أساس إقليمي تباشر صلاحياتها تحت رقابة السلطة المركزية⁽²⁾.

ويقصد بها أيضا توزيع الوظائف بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية منتخبة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، وتجدر الإشارة إلى أنها تكون خاضعة لها خضوعا رئاسيا ولذلك غالبا ما يقترن موضوع اللامركزية الإدارية بنظرية الإدارة المحلية وبنظام المؤسسات العامة⁽³⁾.

والملاحظ أن التعاريف السابقة تشترك في النقاط التالية:

1. توزيع الوظيفة الإدارية بين الدولة (الحكومة) وبين الهيئات المحلية المنتجة.
2. تتم هذه العملية تحت رقابة الدولة.
3. الهدف منها هو توفير وتسهيل الخدمات للمواطنين.

ومن خلال استعراضنا للنقاط السابقة الذكر نحاول استخلاص التعريف الإجرائي للإدارة

المحلية، وهو التالي:

"الإدارة المحلية هي أحد أساليب التنظيم الإداري الذي يتمثل في توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية وبين الهيئات المحلية، ويتم ذلك تحت رقابة الدولة؛ وذلك من أجل خدمة المواطن والسهر على راحته".

وحسب الدراسة الحالية، فإن المقصود بالإدارة المحلية هو بالتحديد بلدية بسكرة، أين تم

إجراء الدراسة الميدانية.

7. الإصلاح الإداري

(1) محمد عبد الفتاح محمد، أسس النظرية لأجهزة تنظيم المجتمع، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث 2002، ص 103.

(2) فريدة قصير مزياني، مبادئ القانون الجزائري، باتنة: مطبعة عمار قرفي، 2001، ص 175.

(3) علي زغود، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، الجزائر: الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، بدون تاريخ، ص 18.

ويقصد به النظرة المتأنيّة والأسلوب التدريجيّ المرهليّ المنظم لتنظيم جهاز الدولة، بطريقة غير صارخة وغير ملموسة، من حيث واقع التغيير وأثاره⁽¹⁾.

ويعرفه محمد فؤاد مهنا بأنه: "التنظيم العلمي للجهاز الإداري في الدولة، من حيث تكوينه ومن حيث سير العمل فيه، بحيث تكون أهم عناصر هذا التنظيم العلمي، رسم السياسة العامة الرشيدة التي يقوم عليها بناء الإصلاح الإداري كله".

وبهذا يفترن الإصلاح الإداري بمفهوم التنظيم بمعناه الواسع، والذي يشمل الجهاز الإداري في الدولة، سواء سلطة القيادة أو السلطة الإدارية، حيث يعني الإصلاح الإداري تنظيم هذا الجهاز تنظيمًا علميًا سليمًا، ليصبح قادرًا على تزويد المجتمع بالخدمات العامة بأقل تكلفة وأقصر مدة وأحسن أداء⁽²⁾.

وتأسيسًا على ما تقدم، يمكننا تحديد تعريف محدد ومضبوط للإصلاح الإداري الذي يعني "التنظيم العلمي الدقيق والمرهلي للجهاز الإداري حتى يصبح أكثر كفاءة وفعالية".

8. التنمية الإدارية

لقد تعددت التعاريف التي أوردها كتاب الإدارة باختلاف وجهات نظرهم الأكاديمية والتطبيقية والفلسفية، كما تم تعريفها أيضًا وفقًا للمداخل الكلاسيكية التي كانت سائدة في تعاملها مع التنمية الإدارية.

ومن بين أهم ما عرفت به، أنها الجهود التي يجب بذلها باستمرار لتطوير الجهاز الإداري في الدولة سعياً وراء رفع مستوى القدرة الإدارية، عن طريق وضع الهياكل التنظيمية الملائمة لحاجات التنمية وتبسيط أنظمتها وإجراءاتها، ومحاولة تنمية سلوك إيجابي لدى العاملين تجاه أجهزتهم، وتحسين بيئة العمل التي تؤثر في الجهاز الإداري وتتأثر به؛ وذلك لتحقيق أهداف خطط التنمية الاقتصادية بكفاءة عالية وبأقل قدر من التكاليف⁽³⁾.

كما تعني أيضاً استخدام كافة الوسائل والإمكانات المتاحة للنهوض بمستوى الأجهزة الإدارية، وذلك بهدف تأهيلها للقيام بمهامها في إدارة التنمية⁽¹⁾.

(1) مهدي حسن زوليف، سلمان أحمد اللوزي، التنمية الإدارية والدول النامية، عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، 1993، ص 14.

(2) محمد مهنا العلي، الوجيز في الإدارة العامة، جدة: الدار السعودية للنشر والتوزيع، 1994، ص 229.

(3) مهدي حسن زوليف، سلمان أحمد اللوزي، مرجع سابق، ص 9.

(1) محمد مهنا العلي، مرجع سابق، ص 216.

ومن جهة أخرى، يرى أحد الباحثين في مجال التنمية الإدارية بأن " اصطلاح التنمية الإدارية ظهر في الكتابات الحديثة للإدارة العامة، كنتيجة جزئية لمحاولات التطوير التي تجري حاليا في دول آسيا وإفريقيا وأمريكا اللاتينية، وهو اصطلاح يعبر عن الجهود التي تبذلها هذه الدول في معالجة المشكلات الإدارية التي تواجهها، في محاولاتها للإسراع في تقدمها الزراعي والصناعي والتعليمي والاجتماعي، وذلك من خلال تطوير التنظيمات والنظم الإدارية، والممارسات البيروقراطية لتحقيق هذا التقدم⁽²⁾.

وانطلاقا من التعاريف التي تم استعراضها حول مفهوم التنمية الإدارية يمكننا استخلاص ما

يلي:

- التنمية الإدارية هي التطوير الإجرائي الشامل ستمر بكافة مكونات الجهاز الإداري وتنميته من أجل النهوض بمستوى الأجهزة الإدارية تحقيقا لأهداف التنمية.

يمكننا توضيح بعض الاختلافات البسيطة المتعلقة بمفهوم التنمية الإدارية و الإصلاح الإداري.

بناء على ما سبق، نلاحظ أن كلا المفهومين مرتبطين مع بعضهما البعض، ويهدفان معا إلى تنظيم علمي سليم للجهاز الإداري، من أجل حل مشكلاته وزيادة فاعليته في تحقيق الأهداف المنوطة به؛ لكن أوجه الاختلافات البسيطة تكمن في أن الإصلاح هو أسلوب تدريجي مرحلي، بينما التنمية الإدارية هي أسلوب مستمر في عملية التطوير والتحسين وتنمية عناصر الإدارة؛ في حين أن الإصلاح الإداري يدخل في نطاق التنمية الإدارية، فلا معنى لهذه الأخيرة، أو بمعنى آخر، لا يمكن للتنمية الإدارية أن تتم في جهاز مهلهل. والمنطق يستدعي أولا إصلاح الجهاز الإداري، ثم تتم بعد ذلك تنميته وفق أهداف وطموحات التنمية الإدارية.

(2) محمد شاكر عصفور، مرجع سابق، ص 344.