

التنمية الإدارية "دراسة في إشكالية المفهوم"

فتحي محمد إميمة¹ محمد علي عز الدين²

1- جامعة مصراتة

2- الأكاديمية الليبية لمصراتة

الملخص:

تناولت الدراسة موضوعاً في غاية الأهمية فموضوع التنمية الإدارية من الموضوعات العامة التي حظيت باهتمام العديد من الباحثين والدارسين، وهو ما انعكس على تعدد وتباين وجهات النظر لهذا المفهوم، حيث يرى البعض ضرورة أن تؤخذ التنمية الإدارية بمفهومها الواسع فهي ظاهرة يريد بها الإنسان لصالحه، وهي تعني تقدم الإدارة في الاتجاه الذي رسمه لها المجتمع، ويذهب فريق ثانٍ إلى ربط التنمية الإدارية بإصلاح البناء الهيكلي للإدارة حتى تكون الأجهزة الإدارية قادرة على أداء وظائفها وفقاً للخطط المرسومة لها، ويؤكد فريق ثالث على أهمية ربط التنمية الإدارية بخطط الإصلاح الإداري الشامل، وأخيراً يرى فريق رابع أن التنمية الإدارية تتم من خلال تنمية المنظمات الإدارية المختلفة والتي تتبلور في ضرورة الارتقاء بالمهارات الإنسانية مع التركيز بصفة خاصة على الجوانب السلوكية، فأردنا من خلال الدراسة التركيز على إشكالية المفهوم، فموضوع التنمية الإدارية من المواضيع ذات الأهمية التي تحتاج إلى إزالة الغموض وتوضيح علاقته ببعض المفاهيم الأخرى، والبيئة التي يعمل بها كونه أحد فروع العلوم السياسية وهدفه هو تنمية مؤسسات الدولة، وتعتبر التنمية الإدارية من أهم الأدوات التي تستخدم لإصلاح الأجهزة الإدارية وتطويرها وتحديث الأجهزة الحكومية ونزع الشوائب منها من خلال إعداد وتدريب الكوادر، وتطوير أساليب إجراءات العمل، وتبسيطها وزيادة الكفاءة، ويمكن اعتبارها أي التنمية الإدارية المسؤول الأول عن النجاح الإداري لمختلف الأجهزة الحكومية في تحقيق أهدافها، والأجهزة الإدارية المراد تنميتها هي الأجهزة الحكومية العليا والدنيا المتمثلة في مجلس الوزراء الذي يضم كامل الوزارات في الدولة، والإدارات المحلية على اعتبار أنها أجهزة إدارية تسعى لتنفيذ سياسة الدولة، وهي ما يعرف بالسلطة التنفيذية في أغلب الأنظمة السياسية، وتعتبر من ضمن اهتمامات متخصصي السياسة، ودائماً ما تقع في دائرة اهتماماتهم ودراساتهم وبحثهم.

المقدمة:-

يعد مفهوم التنمية الإدارية من المفاهيم المستحدثة في الإدارة العامة، حيث نشأت مع تطور وظيفة الدولة وتعظيم دور الإدارة، كما ترجع جذور التنمية الإدارية إلى ستينيات القرن الماضي إبان حركة الإصلاح في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث دعت أجهزة الإدارة العامة من الناحية العملية إلى تحقيق الكفاءة في الأداء والاقتصاد في الإنفاق، وتظهر أهمية التنمية الإدارية للأنظمة السياسية، حيث تكون الإدارة العليا متمثلة في الحكومة في قمة السلطة التنفيذية، فنجدتها تكمن في رئيس الوزراء ومجلس الوزراء والحكومة، كيفية الإصلاح الإداري داخل المؤسسات الإدارية وكيفية مكافحة الفساد داخل أجهزة الدولة، وبذلك سنركز على الإطار لمفاهيمي للتنمية الإدارية، وظهرت اتجاهات فكرية وسياسية حول مصطلح التنمية الإدارية وتداخلت حوله المفاهيم والتعريفات التي تعكس وجهات نظر مفكرها، وتعددت النظريات المفسرة للمصطلح سنسعى من خلال هذا البحث لتسليط الضوء على مصطلح التنمية الإدارية مفهومه وأساليبه وعلاقته ببعض المصطلحات الأخرى ونستعرض النظريات المفسرة للمفهوم، وكل ذلك من خلال مبحثين الأول يعتمد مفهوم التنمية الإدارية والثاني يناقش ويبحث نظريات التنمية الإدارية.

أهمية البحث: تكمن أهمية البحث في إظهار مدى أهمية مصطلح التنمية الإدارية بالنسبة للدولة والمواطن، لأجل شيوع المصطلح للفهم والاستخدام، فهو يعد أساس استقرار الأنظمة السياسية والإدارية داخل الدولة لكونه الجهاز المسؤول عن تنفيذ السياسة العامة داخل الدولة.

أهداف البحث: يهدف البحث إلى إزالة الغموض حول مفهوم التنمية الإدارية وتعريفه وتوضيح علاقته ببعض المفاهيم الأخرى وعرضاً لنظرياتها، والبيئة التي تعمل بها كونها أحد فروع العلوم السياسية وهدفها هو تنمية مؤسسات الدولة.

مشكلة البحث: تمكن المشكلة الرئيسية للبحث حول تساؤل رئيس للدراسة هو (ما هي طبيعة مفهوم التنمية الإدارية) ولسهولة تحليل وتفصيل الدراسة سنقسم التساؤل الرئيس إلى تساؤلات فرعية:

- ما هي آلية تعريف التنمية الإدارية.

- ما هي وسائل عملية التنمية الإدارية.

- ما هي أهم النظريات المفسرة للتنمية الإدارية.

منهجية البحث: اعتمدت الدراسة على بعض من مناهج البحث في العلوم السياسية ألا وهو المنهج الوصفي التحليلي.

تقسيمات الدراسة: قسم البحث إلى مبحثين رئيسيين هما، مفهوم التنمية الإدارية كمبحث أول، ونظريات التنمية الإدارية كمبحث ثاني.

المبحث الأول: مفهوم التنمية الإدارية:

يعد مفهوم التنمية الإدارية من المفاهيم الحديثة التي ظهرت بعد ظهور فكرة التنمية فهي جزء من التنمية الشاملة ومتفرعة منها، واستخدم مفهوم التنمية الإدارية في الإدارة العامة مع نشأت وتطور وظيفة الدولة وتعاضم دور الإدارة، حيث ترجع جذور التنمية الإدارية إلى حركة الإصلاح الإداري التي ظهرت في الولايات المتحدة الأمريكية مع أوائل القرن الماضي عندما دعت أجهزة الإدارة العامة التي تعد الأداة المنفذة للسياسة العامة داخل الدولة من الناحية التنظيمية والعملية إلى تحقيق الكفاءة في الأداء والاقتصاد في الإنفاق، ولكن التنمية الإدارية لم تظهر كحركة فكرية ذات مضامين عملية إلا في بداية الستينيات، عندما ظهر ذلك الاهتمام الكبير من قبل العلماء ولاسيما علماء الإدارة العامة أمثال فريد ريجز، ووليم سيفن وآخرون ممن ساهموا في الاهتمام بهذا المجال(1).

كما يمكن اعتبار التنمية الإدارية على أنها الجهاز المسؤول عن النجاح الإداري لدى مختلف الأجهزة الحكومية في تحقيق الأهداف، وهذا يظهر من خلال مشاركة الأجهزة الإدارية في تحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فالاقتصاد يحتاج إلى إدارة واعية مسئولة قادرة على زيادة الثروات الوطنية وذلك من خلال إتباع سياسات إدارية وإجراءات عمل ومستوى تكنولوجي عالٍ، وعلى ذلك فإنه لا يمكن النظر إلى التنمية الإدارية بشكل مستقل، بل يجب النظر إليها من خلال علاقتها وتداخلها مع التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية(2).

ويشترط لنجاح التنمية الإدارية أن تبدأ من قمة التنظيم الهرمي في الجهاز الإداري، بما يتضمنه هذا التنظيم من وظائف قيادية، سواء تم ذلك ابتداءً من المستوى الأعلى أي القمة، أو على مختلف المستويات الأخرى، ويعنى بها تلك الوظائف المتعلقة بالسلطة والقيادة وعملية صنع القرار(3).

وتعد التنمية الإدارية ضرورة من ضرورات تحقيق التنمية الشاملة، وسنأتي لتوضيح مفهوم التنمية الإدارية توضيحاً تفصيلياً، بعد الشروع في تعريف التنمية الشاملة.

تعريف التنمية: حاول الكتاب صياغة العديد من التعريفات للتنمية باتجاهات مختلفة تعكسها وجهات نظر كتابها، وعلى الرغم من أن مفهوم التنمية مفهوم غامض مائع فهي كالمهدف المراد بلوغه للوصول إلى النمو والتغيير والتطور، وهذه الصور الذهنية الثلاث للتنمية متلازمة في كل جهد يبذل من أجل فهم ظاهرة التنمية والتعامل معها⁽¹⁾.

وتتحدد أهم هذه التعريفات في ما يلي:

- 1- " التنمية هدف عام وشامل لعملية ديناميكية تحدث في المجتمع وتعتمد هذه العملية على التحكم في حجم ونوعية الموارد البشرية المتاحة للوصول بها للمهدف المنشود " ⁽²⁾.
- 2- كما أن هناك من عرف التنمية بأنها : " عملية تحرر من أغلال التبعية وخلص مما يترتب على التبعية من استغلال بقدر ما هي عملية بعث حضاري لاستعادة الثقة في القدرة الذاتية على النهوض وإمكانية التحرك نحو المستقبل من إعادة بناء الأمة " ⁽³⁾
- 3- وهناك تعريف آخر للتنمية: وهي عملية حضارية تسعى إلى الرقي بالمجتمع على كل الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية والثقافية وذلك عن طريق استغلال موارد المجتمع استغلالاً أمثلاً ولكي يؤدي إلى رفع مستوى الدخل القومي للأفراد ويشمل كل فئاته وليس فئة دون أخرى ⁽⁴⁾.

أولاً: تحديد تعريف للتنمية الإدارية:

اختلفت وجهات النظر بين الباحثين وعلماء الإدارة على تعريف واحد ومحدد للتنمية الإدارية، ويرجع ذلك إلى عدة أسباب أهمها: منها التداخل بين مفهوم التنمية الإدارية وعدد المفاهيم والمصطلحات الأخرى مثل: التطوير الإداري، والإصلاح الإداري⁽⁵⁾، وأيضاً يرجع لاختلاف الباحثين حول ترجمة الكثير من المصطلحات والمفاهيم الأجنبية إلى اللغة العربية أو أي لغة أخرى، فتختلف المعاني من شخص إلى آخر.

وتعدد الاتجاهات التي تبناها الباحثون في تعريفهم لمفهوم التنمية الإدارية، فهناك من تبنى الاتجاه الهيكلي الذي يربط بين التنمية الإدارية وبين بناء وإصلاح المنظمات الإدارية، وهناك من تبنى الاتجاه السلوكي الذي يركز على الجوانب والمهارات السلوكية لدى العاملين، ومنهم تبنى الاتجاه الإجرائي الذي يهتم بتحديد الأنشطة والإجراءات اللازمة لتطوير الأجهزة الحكومية⁽⁶⁾.

وسنقوم بسررد بعض تعريفات التنمية الإدارية حسب وجهة نظر كتابها:-

- 1- عرفها روبرت هاوس بأنها " أي محاولة لتطوير الأداء الإداري في الوقت الحالي وفي المستقبل من خلال توصيل المعلومات وتكييف المواقف وزيادة المهارات " ⁽⁷⁾. فجعل هاوس من التنمية الإدارية شاملة بحيث تشمل أي تطوير للأداء الإداري وفي أي وقت.

- 2- ويعرفها ليونارد بايندر " بأنها تلك الجهود المبذولة لتوسيع الجهاز الإداري وزيادة عدد هيئاته وحجم العاملين فيه وتعميق التخصص وتقسيم العمل وتأكيد مهنيته " (1).
 - 3- كما كان للدكتور أحمد رشيد الذي عرف التنمية الإدارية بأنها " عملية تنمية مهارات الموظفين على كافة المستويات، وبصورة منظمة وذلك وفق احتياجات العمل في أجهزة الدولة وتحقيقها للتطور في تلك الأجهزة وذلك على ضوء التطورات العلمية الحديثة في علوم الإدارة وفنونها " (3).
 - 4- كذلك عرفها كيلوج بأنها " التغيير في الشخص إلى الأفضل الذي يسمح بأن يعمل بفاعلية أكثر ونتيجة للتطوير والطريقة التي يعرف المدير أنها حدثت بحيث أصبح الشخص يملك معرفة ومعلومات جديدة وقادرة على تطبيق المعرفة القديمة بطريقة جديدة " (4).
 - 5- وللدكتور أحمد فواد الشريف رويته الخاصة فقد عرفها بأنها " عملية تغيير موجه ومنظم وهاذف إلى زيادة معرفة القيادات العاملة وزيادة قدراتها ومهاراتها في حل المشاكل التي تواجهها ورفع مستوى أدائها وتطوير سلوكها للمساهمة الفعالة في التنمية الاقتصادية " (5).
- يعطي هذا التعريف أهمية للقيادات الإدارية والأيدي العاملة لزيادة مهاراتها وقدراتها على اعتبار أنها تمثل الأساس لعملية التنمية الإدارية.
- 6- والدكتور عامر الكبيسي نظرته في تعريف التنمية الإدارية حيث عرفها بأنها " اصطلاح يعبر عن الجهود التي تبذلها الدولة في معالجة المشاكل الإدارية التي تواجهها في محاولتها للإسراع في تقدمها الزراعي والصناعي والتعليمي والاجتماعي وذلك من خلال تطوير التنظيمات والنظم الإدارية والممارسات البيروقراطية لتحقيق هذا التقدم " (6).
 - ربط الكبيسي في هذا التعريف بين الدولة والتنمية الإدارية حيث إن الدولة هي التي تقوم بمعالجة المشاكل الإدارية أي أنه قد حصر مفهوم التنمية الإدارية في الإدارة العامة.
 - 7- كما عرفها سيفين بأنها: " الصياغة الجديدة للكيان الإداري الحكومي بهدف تحويله وتطويره وإعادة بنائه وتحديد أشكاله وأساليبه ".
جعل سيفين من بداية تعريفه شرطاً لقيام التنمية وربطها بتلك الصيغة.
 - 8- أما د. فضل الله علي فضل الله فيعرفها بأنها " بناء مؤسسات قادرة على الخلق والإبداع وذات كفاءة عالية في أداء الوظائف الجديدة ".
ويتبين من هذا التعريف أنه ركز على مؤسسات ذات كفاءة في أداء الوظائف وهذه تعتبر من الأهداف الأساسية لعملية التنمية الإدارية، إلا أنه لم يحدد ما هي المؤسسات المقصودة ولا الطرق التي يجب إتباعها في التنمية الإدارية للوصول إلى مثل هذه المؤسسات.
- ومن خلال المفاهيم السابقة عامة يتضح اختلاف الكتاب والباحثين حول مفهوم التنمية الإدارية رغم اتفاقهم على أهميتها ودورها، لذلك يمكن القول بأنه لا يوجد مفهوم جامع مانع للتنمية الإدارية بل اجتهادات ومحاولات من قبل كل كاتب وباحث حسب وجهة نظره.

ثانياً: أساليب التنمية الإدارية:

تعددت أساليب التنمية الإدارية بحث يختار كل نظام سياسي أسلوباً مناسباً منها، ومن أساليب التنمية الإدارية هي:

1- قيام الرئيس الإداري بالتنمية الإدارية في مجال عمله: من العوامل الرئيسية في نجاح عملية التنمية الإدارية وجود قيادة متطورة تؤمن بالتغيير، فمن واجبات الرئيس الإداري تطوير الجهاز الإداري وتطوير وتنمية الموظفين العاملين بالجهاز الإداري، كما يجب أن تكون القرارات المتخذة من قبل القيادة رشيدة، على أن يعتمد في أغلب القرارات على المشاركة الفعالة في اتخاذها. ولو اعتمد أغلب القادة على هذا الأسلوب لتحققت التنمية الإدارية الشاملة في وقت سريع وبأقل تكلفة ممكنة⁽¹⁾، على أن يتبع الرئيس الإداري أسلوب التخفيف من قيود العمل الإداري والابتعاد عن البيروقراطية والتعقيد لكي يسهل العلاقة بين الجهاز الإداري والمجتمع، ومن الصور التي يجب إتباعها في هذا الإجراء:

- إعادة التنظيم وتبسيط الإجراءات.
- تغيير وتجديد القيادات الإدارية دورياً لمدة زمنية محددة.
- الاهتمام بالبحث العلمي كوظيفة جديدة هامة لها أولوية في النظام الإداري للدولة.
- الاهتمام بالعلاقات الإنسانية ومعنويات العاملين وحوافز العمل.
- الاهتمام بعلاقات النظام الإداري بالمجتمع عن طريق الأبحاث الميدانية وتحليل الرأي العام⁽²⁾.

2- تشكيل اللجان المؤقتة والدائمة: حيث ينادى بها مهام دراسة الأوضاع الإدارية في الأجهزة الحكومية وتقديم التوصيات لتطوير تلك الأجهزة، وتعتبر اللجان من الأساليب الشائعة والمهمة في تحقيق التنمية الإدارية، وتتكون اللجان من مجموعة من الخبراء تكلف بدراسة أسباب القصور والفساد والتخلف الإداري وتقدم المقترحات والتوصيات لمعالجتها⁽³⁾.

3- إنشاء أجهزة متخصصة بالتنمية الإدارية: تقوم معظم الدول في العالم بإنشاء أجهزة متخصصة بأمور التنمية الإدارية، وتوكل إليها مهام دراسة أوضاع الأجهزة الإدارية في الدول وتقديم التوصيات المناسبة لتطويرها، كإعادة تنظيم تلك الأجهزة وتبسيط الإجراءات فيها وتدريب الموظفين، ويعتبر أسلوب إنشاء أجهزة متخصصة بالتنمية الإدارية من أفضل الأساليب لتحقيق التنمية الإدارية في الدول النامية⁽⁴⁾.

4- الحد من التعديلات المستمرة للتشريعات: فالجهاز الإداري يعمل في ظل مجموعة من القوانين والنظم واللوائح التي تنظم وتحكم أعماله وعلاقاته، والتنمية الإدارية قد تتم عن طريق إعادة النظر في بعض هذه التشريعات وإعادة صياغتها في الإطار العام المنظم للتصرفات الإدارية، مثل تعديل قوانين الخدمة المدنية ونظم عمل المؤسسات العامة⁽⁵⁾.

ثالثاً: التنمية الإدارية والمصطلحات الأخرى:-

سنعتمد في دراستنا على بعضاً من المصطلحات ذات الأهمية للتنمية الإدارية موضوع الدراسة:

1- التنمية الإدارية وإدارة التنمية: ونظراً لأهمية مفهوم إدارة التنمية وتعدد أبعادها وتداخلها في العديد من العلوم الاجتماعية فقد تعددت وتباينت التعريفات التي قدمت له، كغيره من المفاهيم

اهتمام الدراسة (التنمية والتنمية الإدارية)⁽¹⁾، وعلى الرغم من حداثة فهو لا يزال يحتاج إلى الكثير من الجهد والوقت لتأصيله، وبحث الظواهر المتعلقة به، ولذلك فقد تنوعت الدراسات في إدارة التنمية مضموناً واتجاهاً بحسب التوجه الأيديولوجي للمفكرين والباحثين⁽²⁾.

حيث يعتبر هذا المصطلح من أكثر المصطلحات تداخلاً مع التنمية الإدارية علماً بأنهما مختلفان تماماً، وليس مترادفان كما يعتقد البعض، فمصطلح إدارة التنمية ظهر مع زيادة حدة المشكلات الإدارية في الدول النامية، وظهورها بصورة كبيرة، فتم استخدام هذا المصطلح في البداية من طرف أعضاء جماعة الإدارة المقارنة، ولكن استخدامه كان يبرز اختلافات واضحة في مضمونه⁽³⁾.

فإدارة التنمية تشمل كافة المراحل التي تبدأ من وضع السياسات التي تتصل بتحقيق أهداف التنمية، وتحريك وتنظيم واستخدام كافة الموارد استخداماً أمثل لتحقيق تلك الأهداف والسياسات⁽⁴⁾، فهي ليست مرتبطة بالإدارة العامة ودورها التقليدي المتمثل بحفظ الأمن والقانون والنظام وجمع الإيرادات، أي الحفاظ على النشاط الحكومي، ولا يعني أنها بديلة للإدارة العامة، علماً بأن للإدارة العامة إسهامات تنموية، ولذلك ليس من السهل الفصل بينهما⁽⁵⁾.

وقد ينصرف مفهوم إدارة التنمية إلى شكل الإدارة العامة التي يركز الاهتمام فيها على تنظيم وإدارة الهيئات العامة بطريقة تحفيز وتيسير برامج التنمية والتقدم بتطبيق الأساليب الفنية واستخدام المهارات الإدارية⁽⁶⁾، وبالرغم من الربط القوي بين الإدارة العامة وإدارة التنمية إلا أن مجرد وجود الإدارة العامة لا يعني وجود إدارة التنمية، بل إن وجود إدارة التنمية أهم بكثير من قيام الأجهزة الإدارية بوظائفها التقليدية، فهي تواجه في مراحل النمو تحديات كبيرة في مجال التغيير الاقتصادي والاجتماعي⁽⁷⁾، فكان ضرورياً التوسع في وظائف الجهاز الإداري وتنظيمه، بل لزم الأمر إعادة توجيه المديرين وتدريبهم لاكتساب المعرفة الفنية والمهارات اللازمة للتنمية، ولذلك تعددت تعريفات إدارة التنمية، ومع ذلك فإنها تسري في نفس الاتجاه، فقد عرفت بأنها:

أ- " ترتيبات تنظيمية معقدة لإنجاز الفعل من خلال السلطة العامة تحقيقاً لأهداف اجتماعية واقتصادية وبناء الأمة "⁽⁸⁾.

ب- " بأنها إدارة مُقادة نحو مهام التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يتم فيها زيادة السرعة والتنوع النابعين من الصفوة وجماعات الشعب "⁽⁹⁾.

ركز هذان التعريفان على الجوانب العملية لإدارة التنمية، أما الاهتمامات الأكاديمية فنجدتها في التعريف الآتي:

" إن التنمية حالة عقلية وميل اتجاه أكثر من أن تكون هدفاً محدداً ، فهي تغير في اتجاه محدد ، ويمكن أن تساعد إدارة التنمية في تحديد الظروف التي يتم في ظلها السعي إلى أعظم معدل للتنمية ، والظروف التي يمكن تحقيقها فيها " ⁽¹⁾.

2- الإصلاح الإداري: يعرف الإصلاح الإداري بأنه "ذلك النشاط المخطط لتحسين السياسات والتشريعات والتنظيمات الأساسية وأساليب العمل وذلك لخلق المناخ المناسب لممارسة العملية الإدارية وخلق الحافز لتطور التنمية الذاتية"⁽²⁾.

ويعرف أيضاً بأنه " تغيير أصيل في العمل وفي التنظيم وفي الأشخاص وفي نظرة الناس لكل هذه الأمور يقوم على فلسفة واضحة المعالم محددة المعايير ويسير وفقاً لتخطيط معين وإستراتيجية محكمة"⁽³⁾. وعملية الإصلاح عملية مستمرة متجددة لا تتوقف وتتصف بالشمول والتكامل، فلكي تنجح لا بد أن تشمل سائر المستويات، وأن تنصب على كل مقومات الإدارة، وأن تتضمن جميع خطوات العمل الإداري⁽⁴⁾.

ومن ثم نجد أن الإصلاح الإداري عنصر جوهري في عملية التنمية في أي دولة بغض النظر عن سرعة واتجاه التغيير، والسبب في ذلك أن القدرة الإدارية أصبحت ذات أهمية متزايدة في تنفيذ السياسات والخطط الجديدة وقد يتطلب الإصلاح تعديلاً هيكلياً في كل المؤسسات القديمة والجديدة أو تغييراً في سلوك الأفراد أو الجماعة.

3- التطوير الإداري: التنظيم الإداري هو أحد الأطر التنظيمية التي تتخذ الشكل الهرمي لتقسيم الوظائف والمهام على العناصر البشرية العاملة في المنظمة، ابتداءً من الأعلى إلى الأسفل، أي من المهام العليا التي تستهدف المدير العام، والرؤساء التنفيذيين، ومدراء الفروع، والموظفين العاملين لديهم، والأقسام الفرعية الأخرى التي تعمل جميعها ضمن هدف واحد ومصالحة مشتركة.

أنواع التنظيم الإداري، حيث ينقسم إلى التنظيم الرسمي والتنظيم الغير الرسمي، فالتنظيم الرسمي: هو الجانب الذي يدرس العملية التنظيمية بصورة رسمية، عن طريق وضع الخرائط والهيكل، ويخضع للنظم واللوائح والقوانين المعتمدة رسمياً.

التنظيم غير الرسمي: هو الجانب الذي لا يخضع أبداً للقوانين الرسمية المنظمة .

ويعد التنظيم الإداري من العمليات التوجيهية التي تهدف بصورة مباشرة إلى توجيه العنصر البشري إلى تنفيذ المهام الإدارية لتحقيق النتائج والأهداف المطلوبة، وذلك ضمن أقصر وقت ممكن، وأقل جهود ممكنة، وضمن تكاليف منخفضة، ويعتبر التنظيم من الوظائف ذات الأهمية للعمل الإداري وأساساً مهماً للتنمية الإدارية، ومن هنا يظهر لنا أن هناك تداخلاً وتشابكاً في الدلالات بين الكثير من المصطلحات، مثل التنمية الإدارية، وإدارة التنمية، والإصلاح الإداري، والتطوير الإداري، إلا أنها تشترك جميعاً في إحداث التغيير والسعي للانتقال إلى الأفضل والتطوير داخل الجهاز الإداري من أجل الارتقاء بمستوى الإدارة.

رابعاً: التخطيط للتنمية الإدارية: يعتبر التخطيط إحدى الوظائف العلمية للإدارة العامة، ويُعد الركيزة الأساسية لنجاح عملية التنمية الإدارية ورسم خطط سير إدارة التنمية بالصورة الصحيحة، ويعتبر التخطيط للتنمية الإدارية هو الاتجاه العملي لتوفير القدرات المطلوبة واللازمة لتحقيق التنمية الشاملة بكفاءة عالية⁽⁵⁾.

1- أهمية التخطيط للتنمية الإدارية: أصبح التخطيط من السمات التي تميز العصر الحديث وضرورة يجب أن تُتبع للحاق بركب التطور والتجديد، كما يعد التخطيط من أهم الأدوات والأساليب في التنمية

الإدارية، بل يعتبر من أهم وسائل تحقيقها، وهو وظيفة مركزية في الجهاز الإداري العامل الذي يمثلها الجهاز الإداري داخل الدولة.

ويشبه الكثير التخطيط للتنمية بظاهرة لها الكثير من التعقيدات في مفهومه، فالتخطيط عادة يعتمد على ما سيكون، أي يمكن القول أن الاعتماد في خطوطه على المثاليات وما يجب أن يكون عليه الوضع، وبهذا المعنى لا يمكن تحقيق التنمية الإدارية بصورة صحيحة دون الاعتماد على رسم الخطوط المستقبلية لها. والتخطيط بهذا المعنى يوجد حتى على المستوى الشخصي في الأمور الحياتية، كما أن الفكرة نفسها تطبق على مستوى الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للدولة المعاصرة.

وتظهر أهمية التخطيط في النقاط التالية:

- تتجلى أهمية التخطيط في أنه يساعدنا على التعرف على المشاكل والصعوبات قبل حدوثها، وجمع المعلومات حول الصعوبات والمشاكل وتحليلها وتفسيرها، وبالتالي وضع الحلول المناسبة لها.

وتظهر أهمية التخطيط بصورة واضحة في العلاقة بينه وبين الوظائف الإدارية الأخرى، وقبل أن يقوم مدير الجهاز الإداري بعملية التنظيم أو التوجيه أو الرقابة فإنه لا بد أن تكون لديه خطة يسترشد بها، فتأثير التخطيط على الرقابة واضح جداً، إلا أنه من خلالها يستطيع المدير أن يتأكد أن العمل قد تم تنفيذه حسب ما هو مخطط أم لا⁽¹⁾، وبهذه الفكرة يكون على المدير ضرورة الالتزام بعملية التخطيط في المهام الإدارية الوظيفية، وإلا فإنه:

- سيقع في كثير من المشاكل، كاتساع الهوة بين الوقت الذي تتخذ فيه القرارات وبين نتائج تطبيق هذه القرارات، على اعتبار أن التخطيط هو أفضل أداة يمكن استخدامها للتعامل والتكيف مع التغيرات التي قد تحدث في المستقبل.

- زيادة التغيرات الخارجية، فالتغيرات الخارجية تجبر المديرين بكافة مستوياتهم الإدارية على التركيز على قضايا أكبر وأوسع من حل المشاكل الداخلية. والمدير الجديد هو الذي يتميز بالإبداع ويتصف بالبحث الدائم والمستمر عن الخطط والأعمال الجديدة⁽²⁾.

- تظهر أهمية التخطيط أيضاً في التجرد والموضوعية، حتى لا تنقص قيمته وتنحرف جهود التنمية الإدارية عن أهدافها، وعليه فإنه من الضروري أن يحقق التخطيط للتنمية الإدارية المهام التالية:⁽³⁾

- تحقيق التوازن بين الجهود المبذولة لتنمية مؤسسات الدولة في العاصمة وتنمية الإدارات المحلية في الأقاليم والمحافظات.

- تحقيق الانسجام بين قطاعات الجهاز الإداري وأنشطته ومتغيراته المختلفة، فمن خلال خطة التنمية الإدارية يمكن ربط المتغيرات التنظيمية بتعديل القوانين والتنسيق بين التطور التكنولوجي الذي تدخله المؤسسات وتدريب الكفاءات على استخدامها، وبين زيادة الخدمات التي تخطط المؤسسات لتقديمها، وأساليب إعداد الموازنات والرقابة على تنفيذها.

- التخطيط للتنمية الإدارية يفرض نفسه من كونه الوسيلة العملية الفعالة التي يمكن من خلالها برمجة الأنشطة والفعاليات التنموية وفق جدول زمني يحدد الجهات المسؤولة عن تنفيذ كل مهمة وكل فقرة فيها، وهذه البرمجة ستتيح لهذه الأجهزة الفرصة للإعداد المسبق الذي لا يضمن مجرد الالتزام والانتهاء من مهامها في الوقت المحدد فحسب وإنما يضمن أيضاً التنفيذ الأفضل والأمثل.

2- مبادئ تخطيط الإدارة وأساليبه: اختلف أغلب كتاب الإدارة العامة حول تحديد عوامل التخطيط، ذلك أن منهم من يقرر أن المرونة هي الكفيلة بإيجاد خطة، وأن هذه الصفة تدور حول معنى أساسي ومعنى احتياطي، والتبصر وإدراك الأمر قبل وقوعه(1).

- المبادئ: للتخطيط عدة مبادئ يجب ملاحظتها قبل البدء بعملية التخطيط للتنمية الإدارية أهمها:

وضوح الهدف: يجب أن توضع الخطة في هدف واضح ومحدد، إذ تتوقف صلاحية التخطيط على وجود أهداف واضحة وواقعية يتم اختيارها على أساس سليم في ضوء الظروف الاجتماعية والاقتصادية والتكنولوجية(2).

واقعية الخطة: فعند وضع الأرقام التقديرية للخطة على الإدارة أن تحاول الابتعاد عن الأرقام الخيالية والتي لا يتصور تحقيقها، إذ أنه لا بد من أخذ الموارد والإمكانات المتاحة بعين الاعتبار، على أساس أن التخطيط يعتمد الحقائق المجردة من التمنيات والعواطف، ويعتمد على استخدام المناهج العلمية في التنبؤ بالمستقبل، والاعتماد الكلي في هذه الحالة على المعلومات الدقيقة التي يمكن أن تتوافر من داخل الجهاز الإداري(3). مرونة الخطة: تساعد المرونة المسؤولين عن تنفيذ الخطة على إزالة الصعوبات والعقبات التي تحدث أثناء التنفيذ، ويجب أن تكون الخطة عريضة متضمنة لمسارات بديلة لمقابلة الظروف المتغيرة. والخطة المرنة يمكن تعديلها ومطابقتها للظروف المتغيرة في المستقبل بدون إحداث خسائر كبيرة(4).

ضمان المشاركة: إذ أن المشاركة الواسعة في التخطيط هي أحد الأساليب في زيادة فعالية التخطيط ويكون ذلك بإشراك المستويات المختلفة في المنظمة في العملية التخطيطية.

المتابعة المستمرة: وتكون بالمقارنة بين المنفذ والمستهدف بصفة دورية وبشكل منتظم، وذلك بهدف التأكد من أن الخطة يتم تنفيذها بكل دقة وموضوعية، ولتعديل الخطة وتطويرها إذا ظهرت ضرورة تقتضي التطوير والتجديد.

- التخطيط للتنمية الإدارية: يتعلق التخطيط للتنمية الإدارية بالأهداف والوسائل مسبقة الإعداد، على اعتبار أنها ستتحقق في المستقبل، ويجب أن تكون الأساليب والطرق متصفة بالديمومة والاستمرار الذي يجب أن تكون سمة التخطيط المستقبلي للتنمية الإدارية، ومن هذه الأساليب ما يلي:-

خطة إصلاح الأنظمة والقوانين: لتحقيق التنمية الإدارية بصورتها الكاملة يجب أن تعتمد الخطط على تغيير القوانين وإزالتها، باعتبارها تشكل عائقاً أمام التنمية وتعتبر قيوداً تعيق التغيير والتطوير الذي تتنادي به التنمية الإدارية، ويجب وضع خطة لإصلاح كل الأنظمة المتبعة في الجهاز الإداري وإصدار قوانين تواكب التطور والتنمية لكي تصبح القوانين ملائمة مع الظروف الجديدة.

خطة إعادة التنظيم الإداري: للبدء في عملية التخطيط للتنمية الإدارية يجب أن تكون نقطة البداية إعادة التنظيم لتحقيق التنمية الإدارية، فقواعد وأطر التنظيم الإداري القائم أصبحت بالية ولا يمكنها مواكبة العصرنة والتطور الاقتصادي والتقني والتكنولوجي، بل على العكس من ذلك فهي تعرقل المسيرة التنموية، فالاعتماد الكلي يكون بإعادة التنظيم الإداري للدولة والتغيير الجذري(5)، ولا يكون ذلك إلا بوضع خطة مستقبلية تنقل الدولة من الوضع القائم إلى الصورة المستقبلية التي ستتحقق في ظلها التنمية الإدارية، وهذا يتطلب وضع خطة للتنظيم الإداري في إطار إستراتيجية عامة للتنظيم تراعى فيها

مسألة الموازنة بين السلطات والمسؤوليات والتوسع في عملية التفويض^(*) وتفادي الازدواجية في العمل وتبسيط الإجراءات في اتخاذ القرارات ومتابعة تنفيذها.

خطة إعداد القوى البشرية: وتبدأ هذه الخطة بفتح مراكز التدريب والإعداد والتدريب للموظفين أو الإعداد المسبق للخريجين، وحصيلة القول هي الاعتماد على قاعدة تضع الشخص المناسب في المكان المناسب لكي نحصل على قوى بشرية مدربة وكفؤة في الوظائف الإدارية في الجهاز الإداري⁽¹⁾.

ويجب أن يعتمد التخطيط للتنمية في هذه المرحلة على التخطيط للأفراد من حيث تمكينهم من شغل الوظائف والأعمال التي تتناسب مع مؤهلاتهم وقدراتهم وتتوافق مع طموحاتهم لكي يتم توفير أيدي مؤهلة يمكن تزويد الجهاز الإداري بما تحتاجه منها وفق التخصص والحاجة.

المبحث الثاني: نظريات التنمية الإدارية:-

أعطت الدول للإدارة اهتمامها الخاص على مر العصور لمواجهة المشاكل الإدارية وإيجاد الحلول لها، الأمر الذي أدى إلى قيام الأفراد ببناء المنظمات الإدارية رغبة منهم في تحقيق الأهداف وإزالة العقبات والوصول إلى كفاءة عالية وهذا الاهتمام من قبل الأفراد والجمعيات في البدايات الأولى كان الركيزة الأساسية لفهم الإدارة وتطبيقها على أرض الواقع بغية الوصول إلى الأهداف، وقد ارتبط ظهور الإدارة بقيام التنظيمات نتيجة وعي الإنسان بأن قدرته محدودة مقارنة مع احتياجاته الكثيرة ووعيه بزيادة تعقد الأمور المحيطة به، الأمر الذي دعاه إلى التفكير والتعاون والتنسيق إذا أراد التغلب على ما يواجهه من مشاكل، ومن هنا ابتكر الإنسان المفكر النظريات، ولأجل تعميق العلاقة بين المنطلق والوسيلة العملية التي يستخدمها رواد التنمية الإدارية لترجمة آرائهم وأفكارهم وجعلها قابلة للتطبيق والاختيار فقد روج رواد التنمية الإدارية لمجموعة من النظريات نتناول أهمها فيما يلي:-

أولاً: المدرسة الكلاسيكية:

يطلق تعبير المدرسة الكلاسيكية أو التقليدية على عدد من النظريات التي ظهرت في العالم الغربي، وهي بلا شك وليدة الفترة الزمنية التي ظهرت فيها ويمكن القول بأن على الرغم من تعدد النظريات التي حاولت تفسير هذا الجانب إلا أنها جميعها تشترك في افتراضات رئيسية نذكر منها:-

- 1- تنظر هذه النظريات نظرة محدودة للإنسان، فالنموذج الذي تضعه للإنسان هو النموذج الآلة الذي يمكن التحكم به كما يمكن التحكم بالآلة.
- 2- تتمسك هذه النظريات بنموذج المركزية الهرمي كمبدأ أساسي للتنظيم الأمثل، والذي يجب على كافة التنظيمات أن تطبقه.
- 3- تؤكد هذه النظرية على المفاهيم السلطوية كأساس للإدارة وعلى حق من هم في قمة التنظيم الإداري في إصدار الأوامر كأساس لسير العمل الإداري.
- 4- ترى هذه النظريات أن هناك طريقة مثلى لتأدية العمل تتناسب مع كافة الظروف.
- 5- يتركز اهتمام هذه النظريات على الهيكل الرسمي كمحدد رئيسي لزيادة الأداء.
- 6- تعتبر هذه النظريات أن كل اتصال وتنظيم خارج القنوات الرسمية غير صالح.

يعد المنهج التقليدي الكلاسيكي في تناول التنمية الإدارية قد ثبت فشله في حالات كثيرة يكون الجهاز الإداري من الجانب التنظيمي قد صمم بطريقة دقيقة وملائمة تماماً، إلا أنه يتعثر عندما يأتي

إلى التنفيذ الفعلي لأنشطته وعملياته، ومن أهم الانتقادات التي وجهت إلى هذا المنهج هو إغفاله تأثير البيئة الخارجية للجهاز الإداري بأبعادها السياسية والاجتماعية فضلاً عن إغفال العنصر الإنساني⁽¹⁾.

وتتفرع من هذه المدرسة إلي مجموعة من النظريات أو سنتناول بعضاً منها.

1: نظرية الإدارة العلمية:

ارتبط اسم هذه النظرية براندها فريدريك تايلر ومساعديه والذي أشار إلى أن الإدارة العلمية هي الوسيلة الفاعلة في تحقيق الكفاية الإنتاجية، حيث ركز تايلر ومن معه على علم الإدارة وضرورة التخصص عند الأفراد العاملين، حيث أشار إلى ضرورة قيام شخص متخصص في الإدارة بتوضيح هذه الأمور والمفاهيم للموظفين⁽²⁾، وهي متمثلة في عدة نقاط:-

1- حقق العديد من النجاحات المشجعة قام فردريك تايلور ببلورة أفكاره وتجاربه في كتابه مبادئ الإدارة العلمية عام 1911: وهذه المبادئ هي:⁽³⁾

- يجب دراسة الوظيفة والأنشطة الموجودة بها والحركات التي تؤدي فيها حتى يتم التوصل إلى أفضل طريقة لأداء العمل.

- يجب أن يُختار الفرد بطريقة تناسب الوظيفة المصممة في البند السابق.

- يجب أن يدرّب الفرد على أداء الوظيفة حتى تزيد مهاراته.

- يجب دفع وتحسين المواطنين والعاملين في أداء العمل وذلك من خلال الخطوات المادية وهي (الأجر والحوافز).

2- مساهمات نظرية الإدارة العلمية في التنمية الإدارية، وتتلخص مساهماتها في الآتي:-

-سعت هذه النظرية من خلال جهودها ومساهماتها في الفكر الإداري إلى تطوير العملية الإدارية من خلال تحديد مسارات العمل وكميته وفقاً لأسس علمية بعيدة عن الاجتهادات العشوائية، إضافة إلى توضيح العلاقة بين الأجر والعمل، تلك العلاقة المرسومة وفق قواعد وخطط مدروسة يؤدي إتباعها إلى زيادة الأداء لتحقيق أهداف المنظمات⁽⁴⁾.

-كما ركزت هذه النظرية على مبدأ احترام عامل الوقت واستغلاله استغلالاً جيداً لغايات تحقيق أكبر قدر من الأهداف المرسومة وتقليل التكاليف، خاصة التكاليف الباهظة التي تصرف على الإدارات، وتوفير ذلك في مشاريع استثمارية جديدة تساعد على إشباع حاجات الناس المتزايدة باستمرار، كما ركزت هذه النظرية على عامل التخصص في مجال محدد يزيد من حسن استغلال مهارات العمل ومن ثم زيادة إنتاجيته.

-وهذه الجهود المبذولة والمحاولات لها دور حاسم ومهم في عمليات التنمية الهادفة والجادة.

إن هذه المساهمات كانت وما زالت مهمة في تحقيق التنمية الشاملة بشكل عام والتنمية الإدارية بشكل خاص، والدول التي طبقت هذه المبادئ والجهود استطاعت أن تحقق معدلات نمو عالية ، أما الدول النامية فلا تزال غير قادرة على استخدام وتطبيق هذه المبادئ في أجهزتها الإدارية.

3- الخطوات: إن استخدام المبادئ والجهود التي قدمتها نظرية الإدارة العلمية يؤدي إلى ضرورة الأخذ بعين الاعتبار الخطوات التالية للإنجاز التنموي، وهذه الخطوات هي: (1)

-إعادة وصف الوظائف وإعادة توزيع الموارد البشرية من جديد وانتهاج السياسات الموضوعية في كل الواقع الإداري وعملياته.

-تفعيل دور الرقابة الإدارية مع التركيز على الرقابة الذاتية.

-توفير قاعدة معلوماتية لخدمة الإدارة.

-المتابعة المستمرة في البحث والتطوير ومواكبة التغيرات الجديدة .

حيث إن عمليات البحث والدراسة والتحليل للفروض التي نادت بها نظرية الإدارة العلمية تقدم منهجاً علمياً تطبيقياً يساعد على تحقيق التنمية الإدارية.

4 - أسس نظرية الإدارة العلمية: انطلاقاً من المبادئ التي حددها تايلور فقد أكد على الأسس التي يجب أن تحكم نظام العمل من حيث هيكلية الجهاز الإداري وتوزيع الأعمال وسبل دراسة المشاكل، ومن هذه الأسس: (2)

- تقسيم العمل والتخصص: ترى الإدارة العلمية أن للتخصص أثراً كبيراً على الأداء وكفاءته، إلى جانب أنه يؤدي إلى ضمان سير العملية الإنتاجية، فلا بد لنجاح وزيادة كفاءة العمل من تقسيم الأعمال إلى خطوات متعددة بحيث يتولى كل شخص مهمة محددة الأمر الذي يساعد على إتقانها بشكل أكبر.

- طريقة مثلى للعمل: يعتقد تايلور وأتباعه أنه يمكن أداء العملية الواحدة بعدة طرق قد تصل إلى خمسين أو مائة طريقة، ولكنه يرى أن هناك طريقة واحدة تكون مثلى لأداء العمل بأقل جهد وأسرع وقت، ولذلك فقد أوصى باكتشاف هذه الطريقة المثلى عن طريق البحث المستمر ومراقبة عدد كافٍ من العمال في أثناء تأديتهم لواجباتهم.

- وحدة الأوامر: أثبتت الدراسات التي قام بها رواد الإدارة العلمية ضرورة وحدة الأوامر ووحدة مصدرها، إذ لا يستطيع الفرد احتمال ازدواجية المسؤولية إن تعددت مصادر إصدار الأوامر.

5 - تقييم النظرية: نجحت نظرية الإدارة العلمية في زيادة تحسين أداء العاملين ومع ذلك تعرضت للانتقادات الآتية:-

- أنها تجاهلت الإجهاد النفسي للموظفين.

- تحدثت الطريقة العلمية عن كيفية الاختيار العلمي للموظفين ووضعت مبادئ لذلك، إلا أن متبعيها لم يعنوا بتطبيق تلك المبادئ في الواقع العملي.

- أنها تميل للتخصص العميق في العمل مما يؤدي إلى الملل وقتل روح الإبداع ، ولذلك اتجهت الإدارة الحديثة إلى تزايد حرية حركة العاملين.

- تجاهلت النظرية العامل الإنساني فألزمت العاملين بالعمل دون اعتراض أو مناقشة.

- أنها تنادي بالطريقة المثلى للعمل دون أن تربط ذلك بنوع العمل والظروف وطبيعة هذه الطريقة المثلى.

2: النظرية البيروقراطية:

رائد هذه النظرية المفكر الألماني ماكس فيبر والذي ركز فيها على دراسة المجتمع الألماني للخروج به من مجتمع يعاني من الانحطاط إلى مجتمع مزدهر ومنظم ومستقر، ومن هنا جاءت قراراته ومساهماته وأعماله مركزة على ضرورة العمل على إيجاد منظمات قوية كقوة تتجسد فيها العمليات الإدارية الجيدة من علاقات إدارية بين كافة المستويات إضافة إلى السلطة وخطوطها ومسئولياتها، كما أن المنظمة الإدارية يجب أن تحتوي على أفراد متعاونين لتحقيق الأهداف⁽¹⁾، ولقد كانت الاستخدامات الأولى لمصطلح البيروقراطية على يد الفلاسفة الفرنسيين في القرن الثامن عشر وتعني التنظيم الإداري المتبع في الحكومة وهيئاتها، كما تعني القوة التي يمارسها هذا التنظيم، وفي القرن التاسع عشر ظهرت مفاهيم جديدة لهذا المصطلح، فهناك من اعتبر أن البيروقراطية هي نمط أو شكل معين للحكم ينبغي أن يقارن بالأشكال الأخرى مثل الديمقراطية والارستقراطية⁽²⁾، وإن للبيروقراطية أهمية ترتبط دائماً بالمنظمات الكبيرة الحجم سواء كانت هذه المنظمات عامة أو خاصة، وهذه المنظمات تتميز بتعدد المشاكل التنظيمية والإدارية التي تواجهها، فمن ناحية نجد أن العمل الواحد مقسم إلى أجزاء صغيرة، وأن العمل الواحد يقوم به مجموعة من الأفراد، ومن ناحية أخرى يضم التنظيم مستويات إدارية متعددة تجعل عملية الاتصال رأسياً أو أفقياً في منتهي الصعوبة، ومن ناحية ثالثة فإن العلاقة بين الرئيس والمرؤوس لا تصبح علاقة شخصية، وفي ظل هذا المناخ المعقد يصبح من الضروري وجود لوائح ونظم وقواعد تحكم عملية تحديد الخطوط الفاصلة بين مختلف التخصصات ضماناً لعدم حدوث التضارب والاحتكاك بين الوحدات التنظيمية⁽³⁾، وإن ما يميز أفكار وأراء فيبر وإن كان الكثيرون لا يعرفون له إلا النظرية البيروقراطية إلا أنه كان باحثاً في مجالات عدة، منها علم الاجتماع وعلم الاقتصاد والعلوم السياسية، ولم تكن النظرية البيروقراطية إلا حصيلة تحليلاته ودراساته العميقة⁽⁴⁾، فقد كان يرى أن التاريخ البشري يشير بشكل خطي تقدمي نحو العقلانية التكنولوجية التي تلعب فيها البيروقراطية دوراً مهماً، حيث كان فيبر يبحث وراء أسباب تقدم الشعوب من أجل النهوض بتقدم بلده ألمانيا.

حدد فيبر ثلاثة مراحل تمر بها المجتمعات البشرية وبشكل تصاعدي بداية من:-

- مرحلة السلطة التقليدية: وهي مرحلة المجتمعات البدائية وتكون السلطة فيها للفئات التقليدية التي تستند في شرعية حكمها إلى معايير غير موضوعية لا علاقة لها بمستوى الأداء والقدرات، بل إلى معايير الحسب والنسب والوراثة.

- مرحلة السلطة الكاريزماتية: وهي مرحلة قيادات فردية ذات خصائص شخصية مميزة وجذابة تنقاد لها الجماهير متأثرة بها واجتذاباً لقوى سحرية لدى هذه القيادات غير قابلة للتفسير العلمي، وليس تأثيرها بها لأسباب موضوعية.

- مرحلة السلطة القانونية: تعتبر هذه المرحلة مرحلة العقلانية التنظيمية، حيث تكون السلطة في المجتمع بيد الفئات التي يحددها القانون ووفقاً لمعايير موضوعية لا تقليدية ولا كاريزماتية.

وبالتالي فإن المعايير التقليدية لا تمت لمعايير الكفاءة بصلة ولهذا يتم استبعادها عند التعيين في الوظائف العامة.

ولذلك كانت لمساهمات النظرية البيروقراطية في التنمية الإدارية دورها البارز والظاهر فيها، حيث إن الدراسات العلمية والبحثية يتم ترجمتها إلى خطط وبرامج تلبي احتياجات الأفراد وتخدم المجتمع،

وتحتاج تلك الدراسات إلى توفر البيئة الصحيحة السليمة المتضمنة للأنظمة والقوانين والتعليمات اللازمة لتسهيل الطريق أمام التنفيذ، وهذه الأنظمة والقوانين يتم وضعها بعناية فائقة ودراسات دقيقة تخضع جميعها إلى حكم المنطق والعقل، وبعد ذلك يتم إقرارها رسمياً ومن جهات رسمية، ويقر الجميع بشرعيتها حتى يتم الالتزام، ولتحقيق التنمية العلمية من خلال هذا النهج يتطلب توافر عدة شروط تعتبر من المقومات الأساسية له وهذه الشروط هي: (1)

-توافر السرعة ومراعاة الدقة واحترام عنصر الوقت.

-توفر المنطقية والوعي والموضوعية.

وتعد المساهمة المباشرة من النظرية البيروقراطية في التنمية الإدارية والتنمية الشاملة واضحة تتأكد من خلال ضرورة إعداد وتأهيل الأفراد العاملين في مختلف المستويات الإدارية، والعمل على تنمية مهاراتهم فنجاح العملية التنموية يعتمد على كفاءة العنصر البشري وحسن استغلاله، وهذا من شروط تحقيق ونجاح التنمية الإدارية، فسياسات التعيين والاختيار والتدريب وأنظمة الحوافز كلها عناصر أساسية في التنمية وهنا يلاحظ أهمية التأهيل العلمي والفني لكل القائمين على تنفيذ المهام والمسؤوليات في الجهاز الإداري، ويعتبر إسهام النظرية في التنمية من خلال مفاهيمها ومبادئها.

- خصائص النظرية البيروقراطية: تعد النظرية البيروقراطية من النظريات المثالية، حيث إن التنظيم يتصف بعدة سمات هيكلية وسلوكية تجعله أكثر التنظيمات كفاءة ودقة في تحقيق الأهداف المحددة، ويمكن ذكرها فيما يلي:

- تقسيم العمل والتخصص: تتميز التنظيمات البيروقراطية بتقسيم الأعمال فيها إلى عدة خطوات يتم اختيار من يشغلها حسب درجة تخصصهم في الأعمال المطلوب القيام بها (2).

- التدرج الهرمي: ويعني وجود مراتب ومستويات إدارية متفاوتة يتبع كل مستوى المستوى الذي يعلوه بشكل يظهر شكل التنظيم الإداري على شكل هرم تنتسج قاعدته وتضيق مستوياته في الأعلى (3).

- الرسمية وتقنين الإجراءات: ويعني ذلك وجود نمط من العلاقات الرسمية في العمل، بحيث يتعامل الموظف مع المراجعين له في العمل بصفته الرسمية وليس بصفته الشخصية، أي أن لا يكون هناك تمييز في المعاملة بين من تقدم لهم الخدمات.

- التعيين ومبدأ الجدارة في شغل الوظائف: يقتضي هذا العنصر اعتماد قرارات التعيين وترقية الموظفين على اعتبارات الكفاءة وليس لاعتبارات ذاتية شخصية مما يكفل الأداء الجيد.

- الفصل بين الحياة الشخصية والحياة الوظيفية: يؤكد النظام البيروقراطي على ضرورة عدم الخلط بين الوظيفة كدور يقوم به الموظف، وهو دور محكوم بالقوانين والتعليمات، وبين الممتلكات الشخصية.

ويتضح أن البيروقراطية طبقاً لهذا التحليل تعتبر ضرورة حيوية لجميع المنظمات الكبيرة الحجم، وإذا أمكن تحويل المثالية إلى واقع فإنها تصبح أفضل شكل تنظيمي ممكن، ولكن الذي يحدث هو التماذي في تطبيق اللوائح والتمسك الحرفي بها حتى تتحول إلى نظام تسلطي جامد، وحتى تصبح المبادرة الشخصية شيئاً مخالفاً للقوانين واللوائح.

ثانياً: المدرسة السلوكية (الحديثة) .

جاءت المدرسة السلوكية كرد فعل غير مباشر على المدرسة الكلاسيكية بتفرعاتها وإهمالها للعنصر الإنساني وعدم إعطائه الأهمية اللازمة، وبدأت هذه المدرسة في العشرينيات والثلاثينيات من القرن المنصرم، التي أثارت اهتماماً بالعلاقات الإنسانية(1).

وبصفة عامة تهتم النظرية السلوكية بالشخصية الإنسانية: من حيث سلوك الجماعات ودوافع العمل ودراسة الاتجاهات.

ويؤكد السلوكيون على أهمية العامل الإنساني في المنظمات والقياس الكمي للعناصر الخاضعة للدراسة واستخدام الوسائل الحديثة في البحث العلمي(2).

ويعد إلتون مايو وزملاءه ممن ارتبطت أسماؤهم بحركة العلاقات الإنسانية ومن الرواد الأوائل الذين أعطوا دفعة عملية لهذه النظرية، وقد أكد إلتون مايو وزميله روثليز برجر أن حل المشاكل الإنسانية في العمل يحتاج لدراسة السلوك الإنساني ومعرفته، كما رأي مايو أن معالجة المشاكل الإنسانية والحد منها يتم عن طريق الاهتمام بالعنصر الإنساني(3).

وقد تطورت حركة العلاقات الإنسانية بشكل تدريجي في تناولها للنواحي النفسية والمعنوية للعمال بصفتها محددات الإنتاج، ولم تركز هذه النظرية على العوامل الاجتماعية إلا بعد جهد كبير في البحث عن أثر العوامل الطبيعية والفيزيولوجية على نهج المدرسة الكلاسيكية، وتعتمد هذه النظرية على فلسفة أن الجوانب غير الرسمية هي المحرك الرئيسي للمنظمات وما يترتب عليها من أسس أهمها ما يلي:(4)

- أهمية دور العناصر القيادية في تحقيق التوازن بين الأهداف والمصالح داخل وحدات الجهاز الإداري.
- الإدارة العامة تقوم في جوهرها على العلوم والمهارات السلوكية والتي يجب أن تعطي أهمية أكبر نسبياً من غيرها من المهارات.
- أهمية العنصر الإنساني الاجتماعي في عملية اتخاذ القرارات وإصدار التعليمات وفي المحاسبة على الإنجازات والمساءلة عنها.
- كفاءة الجهاز الإداري تتحدد بدرجة أساسية على تفهم وضبط السلوك الإنساني في وحدات الجهاز الحكومي.
- التعامل مع وحدات الجهاز الإداري باعتبارها مؤسسات اجتماعية تحكمها قيم اجتماعية معينة ويقع عليها مسؤوليات اجتماعية متنوعة وتخضع للضغوط الاجتماعية الواردة بين وحدات الجهاز الإداري.

وتأثر المنظمات الحكومية بالنظرية السلوكية طبقاً للنموذج الديمقراطي السياسي يظهر من خلال انتخاب الشعب لأفراد السلطة التشريعية، وهذه السلطة هي التي تتولى وضع القوانين التي يقوم بتنفيذها الجهاز الإداري للدولة، وهذا الجهاز يتكون من الإداريين والموظفين، والدور الذي يجب أن تقوم به كل فئة من هؤلاء في ضوء الاتجاهات الاجتماعية والسلوكية الحديثة وتأثيرها على التنظيمات الإدارية هو

ما يستوجب البحث(1)، وقد أثارت تجارب العالم الأمريكي ناثانيل في القرن التاسع عشر هاو ثورت عدداً من الأسئلة في مجال الإدارة العامة هي:

- 1- هل أعضاء الحزب السياسي يسيطرون فعلاً على نشاط الحزب؟
 - 2- هل القرارات السياسية والاجتماعية التي تصدرها الحكومة وأعضاء السلطة التشريعية تصدر من خلال المسالك الرسمية للسلطة أم أن هناك علاقات غير مرئية تؤثر في تلك القرارات؟ وهو ما يعرف في دائرة الإدارة العامة بتأثير جماعات المصالح على عملية اتخاذ القرارات.
- وإن الفكرة التي كانت سائدة قديماً هي أن السلطة الخارجية يمكن أن تراقب العمليات الداخلية للتنظيمات وتوجهها، فهل هذه الفكرة لا زالت قائمة؟ وإذا لم يكن الأمر كذلك فإلى أي مدى يمكن الإيمان بها؟.

حيث أثبتت دراسات العالم الأمريكي ناثانيل هاو ثورن، أن اهتمام النظرية السلوكية كان يركز عادة على مدى شرعية التصرف المعين وليس دوافعه، وكان هذا القول صحيحاً بالنسبة لتنظيمات الإدارة العامة كما هو صحيح بالنسبة لأي نوع آخر من التنظيمات، وإذا كان هناك اتجاه حالي نحو الاهتمام بدوافع السلوك خصوصاً في ميدان التنظيمات الخاصة فمن الطبيعي أن نلاحظ وجود نفس الاهتمام في كتابات وأبحاث الكتاب المحدثين في الإدارة العامة.

- دور النظرية السلوكية (الحديثة) في التنمية الإدارية: ويتمثل ذلك من خلال النقطتين التاليتين:-

-الإدارة بالأهداف: تركز نظرية الإدارة بالأهداف على ضرورة توفر الموارد البشرية المؤهلة والقادرة على المشاركة في اتخاذ القرار الإداري، ذلك القرار المبني على النهج العلمي والاختيار الأفضل والمشاركة الجماعية، إضافة إلى تركيزها على الجوانب النفسية للأفراد العاملين، والاهتمام بتنمية المهارات السلوكية وتقييمها، فالإدارة بالأهداف منهج إداري غير تسلطي يدعو للمشاركة والحوار، البناء ومن ترجمة هذه النظرية إلى واقع ملموس نرى أن التنمية الإدارية قد تحققت، وهذا هو مفهوم العملية التنموية، فتطبيق خطوات وإجراءات ومفاهيم الإدارة بالأهداف يتطلب تحديد الأهداف بالدرجة الأولى في كل تنظيم، كما تعني كذلك توفر مستوى أخلاقي يلزم الأفراد العاملين بالعمل كما هو مرسوم، ومن ثم تؤكد هذه النظرية على ضرورة إجراء العمليات التقييمية للأعمال والخطط والبرامج الموضوعية، وهذه هي العملية التنموية بحقيقتها(2).

-النظام المفتوح: أضافت النظرية السلوكية إلى التنمية الإدارية بعداً آخر يرتكز على إضافة فكرة جديدة للنظر والتعامل مع المنظمات الإدارية، فقد اعتبرت أن المنظمات الإدارية هي أنظمة مفتوحة تتفاعل مع البيئة المحيطة بكل مدخلاتها، الأمر الذي يعني أن التنمية لجميع عناصر ومدخلات التنظيمات شرط أساسي لبقاء واستمرار المنظمات الإدارية وزيادة كفاءتها.

كما تؤكد هذه النظرية على أهمية البعد الإنساني كأحد المدخلات الأساسية، وضرورة توفر أفراد قادرين ومدربين ومؤهلين للمساهمة في أداء الأعمال والقيام بواجباتهم، ومن ثم العمل على تحقيق الأهداف العامة(3).

الخاتمة: توصل الباحث إلى أن عملية التنمية الإدارية تحتاج جهود فكرية وعملية وعلمية لتوفير البيئة المناسبة لنجاحها، وقد سعت الدراسة لإزالة الغموض واللغط حول مفهوم التنمية الإدارية وكونه أحد حقول العلوم السياسية، حيث أن الإدارة العامة المراد تنميتها وهي المسؤول عن الأجهزة الحكومية وأداة تنفيذ سياستها العامة داخل الدولة، فمنا بتسليط الضوء من خلال هذه الدراسة على مفهوم التنمية الإدارية حيث أنها مهمة لتغيير وتطوير الجهاز الإداري داخل المؤسسات الحكومية للدولة، وأشترط لنجاح عملية التنمية الإدارية أن تبدأ من قمة التنظيم الهرمي في الجهاز الإداري، المتمثل في مجلس رئاسة الوزراء كأعلى سلطة في الأنظمة البرلمانية، ومن ثم تتابع الأجهزة الإدارية التي يليها، وتعتبر التنمية الإدارية أساساً لنجاح أنواع التنمية الأخرى، السياسية، والاقتصادية، وغيرها، على اعتبار أن هدفها تنمية الجهاز الإداري الحكومي داخل الدولة والذي بدوره سيشرف على تنمية المجالات الأخرى السياسية والاقتصادية التي ستنتج بنجاح التنمية الإدارية وتحقق بإخفائها، وأظهرت الإدارة اهتمامها الخاص بالجانب السلوكي الإنساني.

التوصيات:-

- 1- ضرورة حث الباحثين وخاصة في العلوم السياسية بزيادة الاهتمام بالدراسة والبحث في التنمية الإدارية، "أهميتها، وسائلها، مجال عملها وبيئتها، الجهات المنوطة بتنفيذها".
- 2- حث الدول على الاهتمام بالتنمية الإدارية على اعتبار أنها أساس تطور واستقرار الدولة وهي محور أنواع التنمية الأخرى.
- 3- ترسيخ القيم وأفكار ومبادئ التنمية الإدارية بين الموظفين والعاملين بالجهاز الإداري الذي بدوره سيساعد على نجاح عملية التنمية.
- 4- توفير البيئة المناسبة والمناخ الملائم لنجاح العملية التنموية بزيادة الاهتمام بالفكر التنموي.

الهوامش:-

- 1) حسين عبد القادر، دور الهيئات المحلية في التنمية الإدارية والمالية والقانونية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة عبد الملك السعدي، كلية الحقوق طنجة، 2007، ص160.
- 2) موسى اللوزي ، مرجع سبق ذكره ، ص38 .
- 3) إبراهيم درويش ، التنمية الإدارية ، ط3 ، دار النهضة العربية ، 1979 ، ص144 .
- 4) البنك الدولي ، تقرير عن التنمية في العالم ، سنة 1978 ، جامعة إكسфорд ، مطابع الجامعة ، ص7 .
- 5) سعيد أحمد أبو حليقة ، مشكلة التنمية في ليبيا: دراسة ميدانية ، دار الكتب الوطنية ، طرابلس ، 2005، ص9،
- 6) إبراهيم العيسوي ، مؤشرات قطرية للتنمية العربية، سلسلة كتب المستقبل ، تصدر من مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، 2002 ، ص14 .
- 7) محمد علي عزالدين، التنمية المعاقدة في ليبيا"دراسة تحليلية نقدية لعقود ألقاذفي الأربعة"، مطبوعات وزارة الثقافة الليبية، 2013، ص18.
- 8) أحمد رشيد ، الإصلاح الإداري : إدارة التفكير ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1996 ، ص1 .
- 9) علي شحادة يوسف ، إدارة التنمية : العلم والعمل ، دار المناهج للنشر والتوزيع ، عمان-الأردن، 2007، ص77 .
- 10) عبد الكريم علي الخطيب ، دور القيادة في التنمية الإدارية في الجمهورية اليمنية 1970-1989، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 1996، ص23.
- 11) المرجع نفسه ، ص46 .
- 12) أحمد رشيد ، الإدارة ومشكلاتها في جولة الإمارات العربية ، مجلة العلوم الإدارية ، العدد الثالث ، 1974 ، ص41 .
- 13) عبد الكريم علي الخطيب ، مرجع سبق ذكره ، ص23 .
- 14) صالح أحمد صالح ، مرجع سبق ذكره ، ص52 .
- 15) عبد الكريم علي الخطيب ، مرجع سبق ذكره ، ص24 .
- 16) محمد شاكر عصفور ، التنمية الإدارية: دراسة نظرية وتطبيقاتها في المملكة السعودية ، مجلة الإدارة العامة ، العدد 41 ، الرياض ، أبريل 1984 ، ص136 .
- 17) محمد شاكر عصفور، التنمية الإدارية: دراسة نظرية وتطبيقاتها في المملكة السعودية، مرجع سبق ذكره ، ص ص 133،134 .
- 18) محمد شاكر عصفور، التنمية الإدارية الإدارية العامة في الوزارات ، إلى إدارة المشروعات والمؤسسات العامة والخاصة: دراسة نظرية وتطبيقاتها في المملكة السعودية ، مرجع سبق ذكره ، ص137 .

- 19) محمد شاکر عصفور، التنمية الإدارية الإدارة العامة في الوزارات ، إلى إدارة المشروعات والمؤسسات العامة والخاصة: دراسة نظرية وتطبيقاتها في المملكة السعودية ، مرجع سبق ذكره ، ص 137 .
- 20) يوسف عيسى الصابري، إدارة التنمية : رؤية شمولية ، المجلة الدولية للعلوم الإدارية ، أبو ظبي ، معهد التنمية الإدارية ، المجلد 1 ، عدد 1 ، مارس 1996 ، ص 8 .
- 21) ناصف عبد الخالق، دور المرأة الكويتية في إدارة التنمية، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 4، ديسمبر 1981، ص 10.
- كذلك انظر: جورج ف. جانت، إدارة التنمية: مفهومها، أهدافها، وسائلها، ترجمة منير أليبي، دار العارف، الإسكندرية ، ص 31 وما بعدها .
- 22) ناصف عبد الخالق ، مرجع سبق ذكره ، ص 10 .
- 23) موزي عبد العزيز الحمود، التلازم بين التنمية الإدارية وإدارة التنمية، مجلة علم الفكر، مرجع سبق ذكره، ص 7.
- 24) محمد محمود ربيع ، إسماعيل صبري مقلد ، مرجع سبق ذكره ، ص 440 .
- 25) إبراهيم درويش، إدارة التطوير: نهج جديد في الإدارة العامة، مجلة العلوم الإدارية، أغسطس 1973، ص 69
- 26) مصطفى أبو الفتوح أحمد ، التغييرات الأساسية في إدارة التنمية ، مجلة الإدارة ، يوليو 1968 ، ص 37.
- 27) محمد محمود ربيع ، إسماعيل صبري مقلد ، مرجع سبق ذكره ، ص 440 .
- 28) المرجع نفسه ، ص 440 .
- 29) محمد محمود ربيع ، إسماعيل صبري مقلد ، مرجع سبق ذكره ، ص 440 .
- 30) عامر الكبيسي ، التخطيط للتنمية الإدارية في الوطن العربي ، دراسة مقدمة إلى ندوة القادة الإداريين المنعقدة في أغسطس 1982 بالمعهد القومي للإدارة العامة بصنعاء ، المجلة العربية للعلوم الإدارية ، المجلد السابع ، العدد الأول ، مارس 1983 ، ص 7 .
- 31) عبد السلام بدوي ، تنمية القيادات الإدارية في قطاع الأعمال: مجلة الاقتصاد والإدارة ، يوليو 1976 ، مركز البحوث والتنمية ، السعودية، ص 61 .
- 32) عبد السلام بدوي، مرجع سبق ذكره، ص 61 .
- 33) فوزي إحييش، التجربة اللبنانية في الإصلاح الإداري، المجلد الخامس، العدد الأول ، يوليو 1972 ، القاهرة ، ص 49 .
- 34) علي شريف ، الإدارة العامة : النظرية والتطبيق ، دار النهضة العربية ، بيروت ، السنة بلا ، ص
- 35) علي شريف، الإدارة العامة، مصدر سبق ذكره، ص 319 .
- 36) عامر الكبيسي ، التخطيط للتنمية الإدارية في الوطن العربي ، مرجع سبق ذكره ، ص 6 .

- (37) السيد عليوة ، صنع القرار السياسي ، مرجع سبق ذكره ، ص229 .
- (38) السيد عليوة ، صنع القرار السياسي ، مرجع سبق ذكره ، ص229.
- (39) أمين رشيد كونة ، التخطيط الاقتصادي : دراسة نظرية ، مطبعة الجامعة ، بغداد ، 1983 ، ص27 .
- (40) السيدة عليوة ، مرجع سبق ذكره ، ص230 .
- (41) أحمد رشيد، إدارة التنمية : تجارب عربية ، مكتبة مدبولي ، القاهرة ، 1992 ، ص73 .
- (*) التفويض: "هو أن يمنح الرئيس الإداري ببعض سلطاته واختصاصاته التي يستمدّها من القانون إلى أحد مرؤوسيه". وهذا يعني منح المفوض له حق التصرف واتخاذ القرارات في نطاق محدود وبالقدر اللازم لإنجاز مهام معينة في العمل الإداري. للمزيد انظر: عبد الأمير عبد العظيم العكيلي، مذكرات في مبادئ الإدارة العامة : مدخل بيئي سياسي ، الجامعة المفتوحة ، طرابلس ، 1992 ، ص146 .
- (42) أحمد راشد ، الأساليب الحديثة في تخطيط القوى العاملة في الدولة الاشتراكية ، المجلة العربية للإدارة ، المجلد الثاني ، العدد الأول ، يناير 1978 ، ص44 .
- (43) محمد قاسم القريوتي، مبادئ الإدارة، النظريات والعمليات والوظائف، المكتبة الوطنية، ط3، عمان، 2006، ص50.
- (44) السيد عليوه ، صنع القرار السياسي في منظمات الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص297 .
- (45) موسى اللوزي ، التنمية الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص48 .
- (46) أحمد ماهر، الإدارة المبادئ والمهارات، الدار الجامعية الجديدة، بيروت، 2004 ، ص56 .
- (47) موسى اللوزي ، مرجع سبق ذكره ، ص49 .
- (48) موسى اللوزي، مرجع سبق ذكره، ص50 .
- (49) محمد قاسم القريوتي ، مبادئ الإدارة : النظريات والعمليات والوظائف ، مرجع سبق ذكره ، ص55
- (50) موسى اللوزي ، مرجع سبق ذكره ، ص ص 55 ، 56 .
- (51) أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة: مدخل بيئي مقارنة، دار النهضة العربية، بيروت، 1979، ص ص86، 86.
- (52) علي شريف ، الإدارة العامة ، مدخل الأنظمة ، الدار الجامعية ، بيروت ، 1989 ، ص166 .
- (53) محمد قاسم القريوتي ، مرجع سبق ذكره ، ص58 .
- (54) موسى اللوزي ، مرجع سبق ذكره ، ص57 .
- (55) محمد قاسم القريوتي ، مرجع سبق ذكره ، ص ص 60 ، 61 .
- (56) فايز حسن ، سيكولوجيا الإدارة العامة ، دار أسامة للنشر والتوزيع ، عمان-الأردن ، 2008

(57) محمد قاسم القريوتي ، مبادئ الإدارة النظريات والعمليات والوظائف ، مرجع سبق ذكره ، ص75.

(58) السيد عليوه ، مبادئ علم السياسة، كلية التجارة ، جامعة حلوان ، مطبعة الجامعة، مصر، ص297 .

(59) محمد قاسم القريوتي ، مرجع سبق ذكره ، ص76 .

(60) مصطفى محمود أبو بكر، الإدارة العامة: رؤية استراتيجية لحماية الجهاز الإداري من التخلف والفساد، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2005 ، ص46 .

(61) علي شريف ، مرجع سبق ذكره ، ص204 .

(62) محمد قاسم القريوتي ، مرجع سبق ذكره ، ص60 .

(63) موسى اللوزي ، مرجع سبق ذكره، ص65.