

بناء قدرات الإدارة المحلية والتحول من الضعف الإداري
إلى التميز في إدارة الأداء الإداريBuilding local administration capacities and transforming administrative weaknesses To excellence
in the management of administrative performanceد. سكران فوزية¹، مخبر الأورومتوسطي للدراسات القانونية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان (الجزائر)

sekrane.f83@gmail.com

أ.د. طاشمة بومدين²، مخبر حقوق الإنسان والحريات الأساسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان (الجزائر)

boumedienne.tachema@univ-tlemcen.dz

تاريخ النشر: 2023/06/10

تاريخ القبول: 2023/04/30

تاريخ الاستلام: 2023/02/19

ملخص

إن المتتبع لعملية التنمية المحلية في المجتمعات النامية — ومنها المجتمعات العربية، يلاحظ على الرغم من الجهود التي بُدلت ووجهت لبناء قدرات الإدارة وتنمية مجتمعاتها المحلية منذ استقلالها، إلا أنها لا تزال تعيش ضعفا إداريا و WX وتعثرا متزايدا في أداء أجهزة وحداتها الإدارية، الأمر الذي انعكس سلبا على الحياة المعيشية لدى المواطن المحلي.

ونظرا لأهمية بناء قدرات الإدارة المحلية في عملية التنمية الشاملة، فإنه من الضروري أن تعمل القيادة باستمرار على تجسيد الإصلاح، وهذا لا يكون إلا بإصلاحات إدارية مستمرة ومتجددة مواكبة للتغيرات والتحويلات الاجتماعية الكبرى. لذا فإن إصلاح الجهاز الإداري المحلي يجب أن يمثل أحد الأهداف الإستراتيجية ضمن إستراتيجية التنمية الشاملة.

الكلمات المفتاحية: بناء القدرات، التنمية المحلية، الأداء الإداري، الإصلاح الإداري، المواطن المحلي.

Abstract:

Anyone who follows the process of local development in developing societies, including Arab societies, notes that despite the efforts that have been made towards building the capabilities of administration and developing their local communities, they are still experiencing administrative weakness and an increasing faltering in the performance of their administrative units.

In this case, it is necessary for the leadership to work continuously to embody reform, and renewed administrative reforms that keep pace with major social changes and transformations.

Keywords: capacity building, local development, administrative performance, administrative reform, local citizen.

Jel Classification Codes: XN1, XN2

مقدمة:

شهدت حقبة التسعينيات من القرن الماضي تغيراً جوهرياً في مفهوم وظائف الدولة والقطاعات التي يجب أن تظل في إطار الإدارة العامة وتلك التي يجب أن تخرج من هذا الإطار لتنتقل إلى اللامركزية والإدارة المحلية. وظهرت العلاقات المتعددة الأطراف والتي تتفاعل في إطار من العلاقات الشبكية مع التنظيمات الحكومية، والتي تضم إلى جانب الجهاز الإداري للدولة كل من القطاع العام والخاص والمجتمع المدني، لتتضافر الجهود في استخدام الموارد البشرية والمعلوماتية والتقنية وتفعيل إدارة الأداء للتنفيذ الكفء والفعال للسياسات العامة والتأكيد على تميز هذا الأداء فيما تقوم به من أنشطة وما تقدمه من خدمات في إطار علاقتها بالمواطن الذي يعد وسيلتها وغايتها في آن واحد، في إطار بناء قدرات للإدارة قائمة على أسس الحوكمة وبمفاهيم جديدة تتسم بالشفافية والتمكين والمعلوماتية وأداء المعرفة والإبداع والجودة وتحقيق الرضا.

1- إشكالية وتساؤلات الدراسة:

وتمثل الإشكالية الرئيسية لهذه الدراسة في البحث عن:

ما هي القيود والفرص المتاحة لبناء قدرات الإدارة المحلية لتحقيق التنمية المحلية والإرتقاء بالخدمات العمومية للمواطن المحلي؟ وما مدى تهيؤ النظام المحلي في التحول من حالة الضعف الإداري إلى حالة التميز في الأداء الإداري؟

وللإجابة على هذه الإشكالية حاولنا إثارة مجموعة من التساؤلات الفرعية كالآتي:

• هل تتيح مفاهيم وتطبيقات عملية بناء القدرات الإدارية إمكانية التحول من الضعف في جهاز الإدارة المحلية إلى التميز في إدارة الأداء؟

• ما هي المشكلات التي تواجه عملية بناء قدرات الإدارة المحلية؟

• وما هي الإستراتيجية الكفيلة لتحقيق متطلبات بناء قدرات الإدارة المحلية والتحول إلى التميز في إدارة الأداء؟

وحتى تسهل الإجابة على إشكالية وتساؤلاتها الفرعية، حاولنا أن نثير الفروض التالية التي تسعى هذه الدراسة للتحقق من صحتها أو صحتها:

الفرضية الأولى: هناك علاقة تأثير موجودة بين استفحال الضعف في مفاصل الأجهزة الإدارية المحلية وتفاقم مظاهر التخلف الإداري والبيروقراطية التي حالت دون تحقيق عملية بناء قدرات الإدارة المحلية.

الفرضية الثانية: هناك علاقة ارتباط بين ضعف أداء الإدارة وتعرثرها المتزايد في أداء أجهزة وحداتها الإدارية، وتدني مستوى الحياة المعيشية لدى المواطن المحلي.

الفرضية الثالثة: أن جوهر إحداث تنمية إدارية محلية تتجاوز مع أهداف التنمية الشاملة والمستدامة، مرتبطة بمدى امتلاك قدرات دافعة إلى تحقيق الأهداف المسطرة ضمن إستراتيجية للإصلاح.

2- أهمية الدراسة وأهدافها:

تكمن أهمية وأهداف الدراسة في عدة اعتبارات وضرورات منهجية وموضوعية، يمكن حصرها فيما يلي:

- فمن الناحية العلمية تنبع أهمية الدراسة في التأسيس النظري لمفهوم بناء قدرات الإدارة المحلية، وإلقاء الضوء على بعض المفاهيم والأفكار التي تكاد تختلط ببعضها على نحو يصعب معه تمييزها. أما من الناحية العملية فأهمية هذه الدراسة تنصب مباشرة في البحث عن الوسائل الكفيلة لحشد جهود المجتمع المحلي لرفع مستوى أداء الإدارة المحلية. كما نسعى من خلال هذه الدراسة إلى تحقيق الأهداف الآتية:

- تقديم تصور حول واقع وطبيعة أداء الإدارة المحلية مع إبراز أهم الأسباب التي أدت إلى تدني مستوى إنجاز الجهاز الإداري وعدم فاعليته.
- إبراز التحديات والعراقيل التي تواجه عملية بناء قدرات الإدارة التي تحول دون القيام بأداء مهامها .
- التقدم بتوصيات واقتراحات لتفعيل دور الوحدات المحلية في عملية بناء وتنمية ودمقرطة المجتمع المحلي.
- كما تستهدف الدراسة البحث عن المناهج والنماذج الأفضل للأداء وتحسين القدرات الإبداعية والتجديدية لفريق العمل المسئول عن تحسين الأداء للإدارة المحلية، على اعتبار أن تحقيق الفاعلية والتمكين للجماعات المحلية لا يكون إلا من خلال تقييم أداء الإدارة المحلية، وتحديد نواحي القصور، وللعمل على معالجتها، وتحقيق الجودة في أداء الخدمات العامة للمواطن المحلي.
- المساهمة في البحث عن حلول لاستقرار وتثبيت المواطن المحلي، والقضاء على مشكلة فك العزلة وإشراك المواطن في عملية التنمية المحلية.
- البحث عن البدائل الممكنة لإشراك دور المواطن المحلي في عملية التنمية، وفي كيفية تطوير الجهاز الإداري المحلي في ظل التطورات المعاصرة.

3- منهجية الدراسة:

تعتمد هذه الدراسة بصفة أساسية على **التعددية المنهجية** بدلا من الأحادية المنهجية من خلال الموازنة بين المناهج وتحديد أيها أكثر مناسبة لكل مرحلة بحثية من الدراسة، دون الانغلاق في منهج محدد قد لا يتناسب في دراسة الظاهرة من مختلف جوانبها. وبالتالي فإن هذا التعدد لا يقوم فقط إلى التعرف على كافة أبعاد الظاهرة، وإنما يساعد أيضا على فهمها في تطوراتها وتفاعلاتها عبر مراحلها التاريخية عما يسهم به من تقليص للعنصر الذاتي في التحليل إلى أدنى درجاته.

ونظرا لطبيعة الموضوع السياسية والاجتماعية والتاريخية، حاولت إتباع **المنهج الاستقرائي والمنهج الوصفي** اللذان يقومان على ملاحظة ووصف الواقع المختبر، والاستناد على الاستنتاج من الجزء إلى الكل من أجل التوصل إلى التنبؤ والتفسير.

2. مفاهيم أساسية عن مفهوم الأداء الإداري وبناء قدرات الإدارة:

1.2. مفهوم الأداء الإداري:

يحتل الأداء الإداري أهمية بارزة في المنظمات على اختلاف أنواعها وهذا ما يتجلى في محاولتها تحقيق أفضل مستوى منه والمحافظة عليه لتضمن بقائها واستمرارها، وقد ارتبط الأداء ارتباطا وثيقا بالإدارة، إذ كان ولا يزال من المحاور الرئيسية التي انصبت عليها عناية الباحثين الذين تباينوا في التعبير عن مفهوم الأداء. وإن مصطلح الأداء ليس بالحديث، إذ أن هناك دراسات وأبحاث عديدة ركزت على النواحي النظرية والتطبيقية في هذا المجال، وتناولت الكثير مما يتعلق به ومنها مفهومه، إلا أنه ليس هناك اتفاق عام على ذلك، فضلا عن الاختلاف في مصطلحات الدلالة على مفهوم الأداء (زين الدين بروش، جابر دهيمي، ص 55، 2011). (زين الدين بروش، جابر دهيمي، ص 55، 2011)

وقد وردت العديد من المفاهيم التي تخص الأداء الإداري، ومن أهمها ما عرضه الأستاذ "دافت" « Daft » إذ عرفه بأنه قدرة المنظمة على تحقيق أهدافها باستعمال الموارد المتاحة بأسلوب كفى وفعال (Daft Richard & Neo R. A, P 12., 2001).

ويرى آخر مفهوم الأداء من مدخل النظم، إذ يعدده المستوى الذي تتمتع به مخرجات المنظمة بعد إجراء العمليات على مدخلاتها، فالأداء هو مخرجات الأنشطة والأحداث التي تشكل داخل المنظمة (محمد عبد القادر محمد، ص 133، 2016). وبالتالي فإن الأداء نشاط شمولي تمارسه المنظمة لتحقيق التوافق والمواءمة مع متطلبات البيئة التي تعمل فيها، والتي تعد الأساس لبقائها واستمرارها ونموها، وذلك باستغلال مواردها وإمكاناتها المتاحة بكفاءة لبلوغ أهدافها الرئيسية.

من ذلك يمكن القول أن الأداء يعكس قدرة وقابلية المنظمة على استغلال مواردها المختلفة المتاحة المالية والمادية والبشرية والمعلوماتية على النحو الأمثل للوصول إلى تحقيق أهدافها التي تمكنها من النمو والبقاء والاستمرارية.

ويظهر من المفاهيم السابقة سعة مفهوم الأداء ومدى ارتباطه الواسع والشامل في الكثير من المفاهيم، لذا لا بد أن نفرق بين مفهوم الأداء ومفاهيم أخرى قد تبدو أنها بديلة أو مصاحبة له، من بين هذه المفاهيم مفهوم الكفاءة، والفعالية.

بعض الباحثين حصروا مفهوم الأداء (Performance) في بعد واحد فقط، وهو الكفاءة، وعليه فغالبا ما تتجه الحكومات لقياس أدائها من خلال قياس الكفاءة فقط (Efficiency)، والبعض الآخر حصره في بعد الفاعلية (Effectiveness). والبعض الآخر وهو الأكثر شيوعا وهو السائد يرى أن الأداء يحدد انطلاقا من الكفاءة والفعالية معا.

وبالتالي يؤكد المهتمون بالفكر الإداري الحديث على أن الكفاءة هي مقياس لتكلفة كل وحدة من المخرجات، أما الفاعلية فهي مقياس لنوعية تلك المخرجات، فعندما نقيس الكفاءة نعرف كم يكلفنا تحقيق مخرج محدد، وعندما نقيس الفاعلية نعرف إن كان استثمارنا ذا قيمة جديرة به أم لا (ديفيد أوزبورن. تيد جايلر، ص 405).

وتشير الكفاءة إلى مستوى معين من الأداء، وتصف الكفاءة عملية الاستخدام الأقل لكمية المدخلات لتحقيق أكبر قدر من المخرجات. ويمكن قياسها من خلال تحديد نسبة الناتج إلى إجمالي المدخلات، وكلما كان هناك هدر أكبر للموارد (طاقة، ووقت، وموارد أخرى) قلت الكفاءة. والأصح والأشمل هو أن تعتبر الكفاءة والفاعلية من المحددات الرئيسة للأداء الجيد.

لذا يعتمد الأداء الجيد على الكفاءة والفعالية معا، لتقديم خدمة تحقق أعلى رضا للمواطن بجودة عالية وبأقل تكلفة وبأقل وقت. ويعتبر الأداء متغيرا تابعا، وتعتبر الفاعلية والكفاءة متغيرات مستقلة. وأن الفاعلية تقاس انطلاقا من ربط النتائج بمدى تحقق الأهداف، وأن الكفاءة تقاس انطلاقا من ربط النتائج بعوامل الإنتاج المستخدمة.

إن التوجهات الحديثة في الإدارة العامة خاصة مع كتابات الأستاذ "دونالد كيتل" «Donald F. Kettl» ترى أن أداء الحكومات في القرن الحالي يواجه مجموعة من الضروريات الحتمية والتي تبرز لنا على النحو التالي:

- جدول أعمال للسياسة يركز على المشاكل أكثر من تركيزه على الهياكل.
- المساءلة السياسية التي تبني على أساس النتائج أكثر من البناء على أساس العمليات.
- الإدارة العامة تعمل من خلال الشبكات وليس من خلال التسلسل الهرمي.
- المواطنة التي تعمل أكثر من خلال المشاركة عن بعد.
- القيادة السياسية تعزز العمل وليست لجرد اتخاذ القرارات (Donald F. Kettl, P4, 2005)

2.2 مفهوم بناء القدرات في الفكر الإداري:

قبل ضبط مفهوم بناء القدرات في الفكر الإداري الحديث، لا بد بالدرجة الأولى من ضبط معنى القدرة لغة واصطلاحا، وهذا ما ستطرق إليه بالتفصيل كما يلي:

1.2.2 الدلالات اللغوية للقدرة: القدرة لغة مأخوذة من الفعل (قَدَرَ) والاسم (القُدْرَةُ) والفاعل (قَادِرٌ) والشيء مقدور عليه، وَقَدَرْتُ على الشيء أَقْدِرُ: أي قويت عليه وتمكنت منه. واقتَدَرَ على الشيء: قَدَرَ عليه (أحمد بن محمد بن علي المقري الفيومي، ص 492).

فالقدرة لغة تعني: "التمكن من الشيء أي الطاقة والقوة، والقدرة هي الصفة التي يتمكن بها الإنسان من العمل المخول له أو تركه بالإرادة" (علي بن هادية، بلحسن البليش وآخرون، ص 819، 1991). أي القوة على الفعل والتمكن منه بذاته. بمعنى الطاقة، الاستطاعة (صباحي حمودي، ص 1130، 2001). واستنادا إلى هذا التفسير، فإن القدرة لغة تعني أن يكون الفرد قادرا (To be able) أو أن يمتلك الفرد المقدرة لعمل ما.

ب/- أما الدلالة الاصطلاحية لمفهوم القدرة (Capacity) في معناها تتضمن توفر الموارد المختلفة في جميع المجالات (البشرية، التنظيمية، المادية، العمليات الإدارية، القيادات، المهارات، الإستراتيجيات، المناهج، إدارة البرامج تكنولوجيا المعلومات)، إلى جانب اشتغالها على النظم التي تعمل فيها المنظمة الإدارية (البيئة السياسية القانونية والإدارية، الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية). وبهذا المعنى فالقدرة (Capacity) تشير إلى جميع الموارد الداخلية والخارجية التي تؤثر على اتجاه المنظمة (Hashem Salarzadeh Jenatabadi,).

وفي هذا السياق، فقد أستخدم مصطلح القدرة اصطلاحا مع بداية القرن 19م كمدخل للتنمية من طرف المؤسسات الدولية، حيث عرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي القدرة (Capacity) بأنها: "تشتمل في معناها على قدرة الأفراد والمؤسسات والمجتمعات على أداء وظائفهم، وحل مشاكلهم، ووضع الأهداف وتحقيقها بطريقة مستدامة (R.Krishnaveni, N.R.Aravamudhan, p-p153-154., 2012).

كما عرفت هيئة المعونة الألمانية للقدرة بأنها "مدى إمكانية الفرد أو المنظمة أو النظام من القيام بالوظائف وتحقيق الأهداف بكفاءة وفعالية. وهذا يستلزم المراجعة الدورية للظروف المحيطة بالمنظمة، وكذلك المواءمة المستمرة للوظائف والأهداف" (أيمن السيد الباجوري، ص 42، 2017).

وبالتالي، فالقدرة تتضمن في محتواها الاصطلاحي عناصر أساسية مثل: المهارات والمعرفة، تصميم وتنفيذ الإستراتيجيات، القيم والثقافة السائدة، وكل هذه المحتويات تؤدي إلى خلق قيمة تنموية مضافة سواء لدى الأفراد، المؤسسات أو المجتمعات.

أما عن نشأة وتطور مفهوم بناء القدرات في الفكر الحديث، فإن مصطلح بناء القدرات يعتبر من المفاهيم الحديثة في الفكر الإداري التنموي، حيث ظهر هذا المفهوم وبصورة أساسية منذ الخمسينيات من القرن العشرين في أدبيات التنمية مرتبطا بمفهوم البناء المؤسسي لإعادة بناء المؤسسات في الدول النامية من طرف الدول المانحة مع الاعتماد على النماذج الغربية في مجال البناء من أجل إحداث التنمية، ثم تطور المفهوم في منتصف الستينيات وبداية السبعينيات ليتحول من مفهوم بناء المؤسسات إلى تعزيز المؤسسات من خلال التركيز على تحسين الأنظمة التي تعمل داخل المنظمات، مثل الهيكل التنظيمي، النظم المالية، ونظم تدريب الكوادر البشرية، وفي نفس الفترة من منتصف السبعينيات ارتبط مفهوم بناء القدرات بمفهوم إدارة التنمية في الدول النامية وكيفية إدارة وتنفيذ البرامج التنموية في المؤسسات، وعرف هذا التحول ما بين (1960-1970) تغير في المنهجية التعليمية، حيث انتقلت من الدورات التدريبية التي كانت تقدم إلى موظفي الحكومات في دول العالم الثالث نتيجة افتقارها إلى الخبرة في مجال الإدارة إلى ورشات العمل وتبادل الخبرات في مجال المساعدات التقنية التي كانت تقدم لها من طرف المؤسسات الدولية المناحة لتحقيق أهداف إدارة التنمية.

وفي بداية الثمانينيات ونتيجة التغيرات الحاصلة ارتبط مصطلح بناء القدرات للدلالة على مفهوم تنمية المؤسسات، وأكد أن عملية التنمية لا بد أن تحدث على مستوى المؤسسات الرسمية وغير الرسمية وبطريقة مستدامة ومستمرة، كما ركزت الحكومات على تنمية القطاع الخاص، ونقلت الدول المانحة إستراتيجياتها من التركيز على تقوية قدرات الفرد إلى الجماعات والمنظمات.

وفي أوائل التسعينيات من القرن العشرين أقرح مصطلح بناء القدرات كأحد المفاهيم المحورية لعملية التنمية من طرف المؤسسات الدولية (البنك الدولي، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية)، حيث أعتبر بناء القدرات منهج أساسي لبناء قدرات الأفراد والمنظمات وأنظمة الحكم والجماعات المحلية في الدول النامية، وذلك بزيادة تلقين المعرفة والمهارات للأفراد والانتقال من المستوى الجزئي في بناء القدرات إلى المستوى الكلي في إطار الشراكة مع المنظمات غير الرسمية لبناء قدرات المؤسسات والأفراد لتكون أكثر فاعلية.

وفي هذا السياق أرجعت المؤسسات الدولية في التسعينيات أن السبب الرئيسي وراء البطالة وانتشار الفقر والامية وكذا سوء الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية خاصة في هذه الدول الإفريقية، راجع إلى افتقار حكوماتها القدرة على البناء وتنفيذ الإستراتيجيات والسياسات التنموية المناسبة، ولسد هذه الثغرات أكدت الدول المانحة على تفعيل مدخل بناء القدرات على جميع المستويات في مؤسساتها ووحداتها المحلية لتنفيذ إستراتيجياتها التنموية بشكل فعال (Capacity Building In African An O.E.D:p-7-8., 2005).

ومما تقدم نلاحظ أن مصطلح بناء القدرات برز في إطار مفهوم أوسع على المستوى الدولي من طرف المؤسسات الدولية المانحة في مجال التعاون الإنمائي والمساعدات المقدمة للدول النامية في جميع المجالات، وقد تطور هذا المصطلح عبر سلسلة من المفاهيم (بناء المؤسسات - التعزيز المؤسسي - إدارة التنمية - تنمية المؤسسات وصولاً إلى مصطلح بناء القدرات).

إضافة إلى هذا يتضح أن مصطلح بناء القدرات ارتبط في بدايته بمفهوم بناء المؤسسات بالمعنى الضيق في الدول النامية من خلال محاكاة النماذج الغربية في عملية بناء المؤسسات دون مراعاة خصوصيات مجتمعاتها وما ينجر عن ذلك من تبعية لآخر. إلا أنه في أوائل التسعينيات وبعد تطور هذا المفهوم أصبح مفهوم بناء القدرات أكثر ليونة وشمولية يتمثل في بناء قدرات على المستوى الكلي داخل المؤسسات، إلى جانب بناء العمليات والمؤسسات والمهارات التي تعزز من قدرات الأفراد والمنظمات والجماعات المحلية بشكل فعال مستمر ومستدام.

الواضح من مراجعة تطور مفهوم بناء القدرات أن أدبيات الدراسات التنموية قد تعددت تعريفاتها لمفهوم بناء القدرات، إذ تعرفها "هيئة المعونة الألمانية لبناء القدرات" أنها: "العملية التي يتم من خلالها زيادة إمكانيات وقدرات الأفراد، والجموعات، والمنظمات، والمجتمعات للقيام بالمهام التالية: تحليل البيئات التي يعملون بها، وتحديد المشكلات والاحتياجات، والفرص، وصياغة الإستراتيجيات للتعامل مع تلك المشكلات، وتعزيز الاستفادة من الفرص المتاحة، ووضع خطة للتنفيذ، وثمان استمرارية الموارد اللازمة للتطبيق والمتابعة والتقييم للإستراتيجية، وأخيراً التغذية العكسية المستمرة".

ومن خلال ما تقدم من تعريفات يمكن تحديد أهم الخصائص والسمات الهامة لأنشطة، وعمليات، وبرامج بناء القدرات، والتي يمكن إبرازها فيما يلي:

- عملية هادفة: أي أن أنشطة بناء القدرات هي عملية مستمرة للتحسين والتطوير والتنمية لقدرات الأفراد، والمؤسسات، والنظم.
- عملية داخلية: أي أنها ترتبط بظروف كل مؤسسة، وبظروف كل دولة، ويقتصر الدور الخارجي من قبل الدول المانحة على تسهيل وتسريع فعاليات، وأنشطة بناء وتنمية القدرات.

- عملية متكيفة وديناميكية: تقوم أنشطة بناء القدرات على التكيف مع المستجدات البيئية المحيطة بالمنظمة بالدرجة التي تصبح تلك المتغيرات جزءا من واقع الأفراد والمنظمات.
- ذات نتائج بعيدة المدى: تحتاج أنشطة بناء القدرات لوقت طويل لكي تحقق أهدافها، ولذلك يجب استخدام مقاييس تأخذ بعين الاعتبار النتائج المتوسطة والبعيدة المدى لأنشطة بناء القدرات.
- عملية متعددة الأبعاد: يمكن تحليل ووصف عمليات بناء القدرات من خلال مستويات بناء القدرات المختلفة، والمتمثلة في أربعة مستويات: مستوى النظام، والمستوى التنظيمي، ومستوى الأفراد، ومستوى البيئة (المجتمع). غير أن معظم الخبرات ومقاييس بناء القدرات تركز على المستويين التنظيمي والبشري لبناء القدرات.
- عملية مرتبطة بتغيير في السلوك الداخلي والخارجي للأفراد والمنظمات.

3. الضعف الإداري ومشكلات بناء قدرات الإدارة المحلية:

إن المتبع لعملية التنمية المحلية في المجتمعات النامية — ومنها المجتمعات العربية، يلاحظ على الرغم من الجهود التي بُدلت ووجهت لبناء قدرات الإدارة وتنمية مجتمعاتها المحلية منذ استقلالها، إلا أنها لا تزال تعيش ضعفا إداريا وتعثرا متزايدا في أداء أجهزة وحداتها الإدارية، الأمر الذي انعكس سلبا على الحياة المعيشية لدى المواطن المحلي. وتوجد هذه المفارقة على مستويين أساسيين — أديا إلى استفحال الضعف في مفاصل الأجهزة الإدارية المحلية وتفاقم الأمراض المكتبية (البيروقراطية) التي حالت دون تحقيق عملية بناء قدرات الإدارة المحلية —، أولهما في مجال بناء الهياكل والأنظمة المؤسسية وتنميتها — وثانيهما في مجال تعامل الجمهور مع الجهاز الإداري.

1.3 في مجال بناء الهياكل والأنظمة المؤسسية وتنميتها:

على الرغم من الجهود التي بدلت في إرساء وبناء مؤسسات حكومية ومؤسسات للتنمية المحلية والإصلاح الإداري في الدول العربية (أيمن السيد الباجوري، المرجع السابق الذكر، ص 49)، فإنها لم تنجح في التخفيف من المشاكل والأعراض المرضية للبيروقراطية الإدارية بل زادت من تعقيدها. فلم تسهم حركة إنشاء مؤسسات حكومية جديدة في تحسين أداء الإدارة المحلية، ولا أسهمت مراكز وهيئات الإصلاح الإداري التي تولى إنشاؤها في رفع كفاءة وفعاليتها (أحمد صقر عاشور، ص 1114)، بل على العكس من ذلك أسهم المد المؤسسي في تعثر عملية التنمية المحلية نتيجة تفاقم الجانب التنظيمي من مشكلة بيروقراطية الإدارة، بدلا من أن يسهم في علاجها.

ويمكن تحديد أهم المظاهر السلبية التي تؤثر سلبا على عملية التنمية المحلية، فيما يلي:

1- اتجاه الدولة إلى أسلوب المركزية المشددة وتركيز السلطات في أيدي فئة قليلة من البيروقراطيين، وتبرز تلك الظاهرة بشكل واضح في عملية وضع القرار المحلي، وجنوح الإدارات إلى تركيز السلطة عند كل مستوى تنظيمي معين. ويعزى ذلك إلى سببين: الأول: أن هناك مفهوم ساد بأنه لا يمكن الوصول إلى الوحدة الوطنية دون توطيد نظام مركزي للحكم.

الثاني: يعتبر النظام المركزي في كثير من الدول نموذجا ورثته بعد زوال الحكم الاستعماري، ولم تقم بإجراء تعديل أو تبديل جذري فيه لكي يتلاءم مع الحكم الديمقراطي في البلدان المتقدمة (بومدين طاشمة، ص 57، 2015).

وبالتالي فإن الميل لفرض النظام من أعلى السلطة، يؤدي إلى هدر المزايا المتعددة التي يمكن أن تكتسب من جراء تطبيق نظام اللامركزية، كما يؤدي إلى إضعاف الروح المعنوية لدى المسؤولين واختناق العمل وإضعاف الكفاءات الإدارية والتنازع والصراع وهجرة المؤهلين. إضافة إلى ذلك تؤدي المركزية الشديدة في صنع القرارات وانعدام تفويض السلطة إلى تحمل الوحدات الإدارية أعباء جسسام ثقيلة. ذلك أن النظام المركزي يميل عادة إلى تأجيل أداء العمل أو المطالب التي تؤدي على المستوى المحلي، كما أنه ينكر على

المواطنين الحق في المشاركة في وضع القواعد واللوائح التي تطبق عليهم. كما تحد المركزية المشددة من المبادرة الفردية إذ يعتمد الناس عادة على المركز أملاً في أن يحقق لهم مطالبهم وتقدم حلول لكل مشاكلهم، كما لو كانت مصدر المعرفة والحكمة. إضافة إلى عدم تقبل البيروقراطيين مبدأ تفويض السلطة لمن هم أدنى منهم في السلم الوظيفي، فالسلطة بالنسبة لبعض الموظفين العموميين تعني التفرد بالمعرفة والإحاطة بمالة من النفوذ، ولذلك يظنون أن تفويض بعض من سلطاتهم لبعض مرؤوسيه، يعني تنازلاً عن مركزهم الصفوي وفقداناً لنفوذهم، مما يجعلهم يترددون كثيراً قبل أن يقدموا بالتفويض متى كانت اللوائح أو القوانين تخول لهم ذلك. من هنا كان سلوك كبار الموظفين المستمد من جذور البيروقراطية الممتدة في الوزارات والمديريات المركزية التي يعملون بها يمثل إغراء لبناء وتشديد إمبراطوريات جديدة لدى تركيز كل الاختصاصات والقرارات والأعمال لديهم. ومن ثم تصبح القرارات والأعمال الإدارية خاضعة للأشخاص لا لمقتضيات اللوائح والنظم العامة.

- (2)- تبني النموذج البيروقراطي المركزي القائم على تنميط التنظيمات والإجراءات، ومباشرة العملية الإدارية في صور آلية متكررة بصرف النظر عن تعدد وتنوع المهام المطلوب إنجازها أو الشرائح الاجتماعية المطلوب خدمتها (نزيه الأيوبي، ص 53).
- (3)- زيادة التضخم التنظيمي والوظيفي للأجهزة الحكومية وتحولها إلى أجهزة رخوة وهشة قياساً بحجم الوحدات الإدارية، نتيجة لحدوث توسع أفقي في بناء التنظيم الإداري، كما رافق ذلك تعدد مستوى بناء التنظيم، مما يعيق التوصل إلى إحكام عمليات الإشراف والتوجيه ويسبب تضارباً بين الأنشطة. والتداخل الإداري بين مراكز الاختصاص المختلفة (عاصم الأعرجي، ص 26، 1988).

وأمام هذه الأوضاع غير الطبيعية لبيروقراطية الإدارة الحكومية العربية، واقتراح نموها المتسارع بنمو متعثر وبطيء للغاية في الهيئات المحلية الأخرى (مؤسسات المجتمع المدني المحلي، المجالس المحلية المنتخبة) وعدم فاعليتها، نتج عن ذلك: اختلال التوازن بين حجم وقوة ونفوذ هذه الهيئات المحلية، وتمكن الجهاز الحكومي المركزي - في أغلب البلدان العربية - من التحصن، وكسبه المناعة ضد المساءلة والحساب وكذا الإصلاح.

2.3 في مجال تعامل الجمهور مع الجهاز الإداري:

من بين مظاهر الضعف الإداري للأجهزة الإدارية المحلية، وانتشار الظواهر السلبية التي يعاني منها المواطن في علاقته بالجهاز الإداري على مستوى الهيئات المحلية يمكن عرضها في النقاط التالية:

1.2.3 سوء توزيع الكادر الوظيفي وزخم العمل وبطيء الإنجاز:

تتميز المنظمات الحكومية بامتلاكها تخصصات خدمية معينة تجعلها على احتكاك مباشر مع أوسع قطاعات الشعب، إلا أن أحياناً يكون إنجاز الخدمات بطيئاً ولا ترقى الخدمة إلى الجودة والنوعية. ومن الأسباب الكامنة وراء ذلك هو عدم تناسب الكادر الوظيفي مع حجم الخدمات المقدمة للمواطن المحلي، حيث أن العديد من الدوائر الحكومية التي تواجه زخماً شديداً في العمل تشكو من قلة عددية في كادرها الوظيفي. وبعبارة أخرى نلاحظ عدد من الدوائر الحكومية المحلية تسودها بطالة مقنعة حيث أن عدد موظفيها يزيد بكثير عن الحاجة الفعلية لإنجاز الأعمال. بالإضافة إلى ذلك فإن عدم تناسب الكادر الوظيفي مع زخم العمل يبرز ضمن الوحدات التنظيمية كالأقسام والمكاتب للدائرة الواحدة. فنرى الأقسام التي لها احتكاك مباشر مع المواطنين وتواجه زخم عمل كبير تشكو من نقص في عدد موظفيها، في حين أن أقساماً أخرى تواجه بطالة مقنعة وتتمتع بظروف عمل أفضل، مما يجعلها هدف تنافس الموظفين للحصول عليه.

إن عدم اعتماد الموضوعية في توزيع الكادر الوظيفي على مستوى الوحدات الإدارية وضمن الوحدة الإدارية الواحدة يعتبر عاملاً هاماً يخفض من مستوى الإنتاجية بصورة عامة، ويسبب بطأً في الانجاز بصورة خاصة. وأن حالة كهذه تسبب في إحداث هوة بين الإدارة والمواطن، تتولد عنها فقدان ثقة المواطن في كل الجهاز الإداري وفي كل ما يرمز للدولة.

2.2.3 الجهاز الإداري والمعايير الشخصية في تقديم الخدمة العمومية المحلية:

إن التفاوت في معاملة المواطنين والتفرقة بتقديم الخدمات وفقا لمعايير النفوذ الشخصي كالقربة والصدقة والواسطة تعد ممارسة تناقض مبدأ العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص بين المواطنين.

فالتمييز والمفاضلة في تقديم الخدمات وفق معايير شخصية هي ممارسة معوقة للإنتاج وتؤدي إلى هدر الوقت. فالموظف يذل وقتا خاصا وجهدا ملموسا للإسراع في تقديم الخدمة للصديق أو القريب أو الشخص صاحب الوسطة (المرسل من قبل طرف آخر). هذا بالطبع يتم على حساب المواطنين الآخرين الذين يفتقرون لمثل هذا الضرب من النفوذ الشخصي. أي أن الموظف هنا يصرف وقتا هو ملكا للدولة ويلحق الضرر بالمواطنين عن طريق سرقة وقتهم أيضا وتأخير إنجاز معاملتهم. هذا من شأنه أن يؤدي أيضا إلى تشجيع بقية المواطنين للبحث عن سبل ومصادر أخرى وبشتى الطرق من أجل تسهيل حصولهم على الخدمة (نزار توفيق الحسو، المرجع السابق الذكر، ص 279).

فالموظف الذي يخضع سلوكياته لمؤثرات القربة والواسطة لا يفعل ذلك امتثالا لمؤثرات قيم وحدته الاجتماعية فقط، وإنما قد يفعل ذلك خوفا من الضبط الاجتماعي وتوقعات الأفراد إذ أن عدم الاستجابة لرغبتهم قد تضعف علاقاته الشخصية معهم وتؤدي به إلى عزلة اجتماعية. إن توسيع الموظف لدائرة معارفه وعلاقاته الشخصية تشجع لديه رغبات نفسية واجتماعية. فالموظف الذي يخضع أدائه لمعايير شخصية كأن يقبل الوساطة أو يتوسط للغير فإنه يفعل ذلك بدافع الإثبات بأن له مركز نفوذ في دوائر أخرى أو في دائرته وبأنه يحظى باحترام زملائه الموظفين. وهذا الاتجاه قد ينطبق بصورة خاصة على موظفي الدرجات الدنيا في الجهاز الحكومي.

3.2.2 التسلط والتسيب في السلوك الوظيفي:

قد يعتقد الفرد أن الوظيفة العامة هي حق مكتسب للحصول على مكانة اجتماعية تتحدد بدرجة الوظيفة وليس بطبيعة المهام وحجم الانجازات، ففي معظم الدول النامية تكون الوظيفة مقرونة بسمعة اجتماعية واحترام ولكن تستغل تلك المكانة الاجتماعية ويساء فهمها، إذ ينحرف معنى الاحترام المكتسب ويتبلور بأنماط سلوكية سلبية كالتسلط والكبرياء والتسيب.

إن الضعف في الأداء الإداري واستشراء الأعراض المرضية للجهاز الإداري تعد عقبات أساسية في التعجيل بعملية التنمية في المجتمعات المحلية العربية— ومن غير المحتمل على الأقل على المدى القريب أن يكون هناك حلول هيكلية سهلة ومحدودة لهذه الأمراض المكتيبة في المجتمعات المحلية العربية التي لا تتوافر فيها الخبرات والمهارات الأساسية، وإن كانت موجودة فهي معطلت— حيث الظروف والقيم الثقافية السائدة غير ملائمة، وغياب الخبرات التنظيمية والقيم الإدارية الملائمة.

4. إستراتيجية تحقيق متطلبات بناء قدرات الإدارة المحلية والتحول إلى التميز في إدارة الأداء:

ساهمت العديد من المتغيرات والقوى العالمية وعلى رأسها العولمة وتكنولوجيا الاتصالات والمعلومات، ومفاهيم الجودة الشاملة في إحداث واقع جديد يفرض على جهاز الإدارة المحلية أن يتبنى إستراتيجية قائمة على أساس التخلي عن المفاهيم والأساليب التقليدية التي تتسم بالبيروقراطية والبطء الإداري والجمود والتعقيد وارتفاع التكلفة وإهدار الموارد ونقص الجودة. وتبني فلسفة إدارية جديدة لتطوير قدراته الإدارية، وأن يحقق الأهداف التي قام من أجلها بكفاءة وفعالية.

وحتى يتم بناء قدرات الإدارة المحلية والانتقال من الضعف الإداري إلى التميز في الأداء الإداري على المهتمين بتنمية المجتمعات المحلية أن يتبنوا إستراتيجية قائمة على العناصر التالية:

1.4 التركيز على مفهوم إدارة الأداء لتحسين الإدارة المحلية والحد من الأداء الهزيل:

وهذا من خلال عملية تواصل وتعلم مستمر تتم بصورة تعاونية مشتركة بين مختلف الأطراف الفاعلة في المجتمع المحلي.

ويعد هذا المفهوم من أبرز المفاهيم الإدارية الحديثة ذات منظومة متكاملة تبدأ بتخطيط الأداء وتنتهي بتقييمه وتحديد مجالات وأسباب الانحرافات لتشخيص وتحديد فجوة الأداء للعمل على إيجاد الأساليب والنظم والآليات المبتكرة لسد الفجوة ولتطوير الأداء (هدى صقر، ص 17، 2003).

وحق تصبغ الإدارة المحلية قادرة على الإطلاع بأدوارها يجب أن يتسم جهازها الإداري بالتدريب المستمر وأن تتأكد بأن العاملين بما يتعلمون ويشاركون بأقصى طاقاتهم.

2.4 تبني مفاهيم الحكم الرشيد:

هذه المفاهيم المرتبطة بالحكم الرشيد قائمة على مجموعة من القيم المؤسسية والتي يمكن ذكرها كالآتي:

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

- **المساءلة Accountability**: يخضع صانع القرار في الأجهزة المحلية لمساءلة المواطنين والأطراف الأخرى ذات العلاقة.

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

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

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

- **الاستجابة Responsiveness**: أن تسعى الأجهزة المحلية إلى خدمة جميع الأطراف المعنية، والاستجابة لمطالبها، خاصة الفقراء والمهمشين، وترتبط الاستجابة بدرجة المساءلة التي تستند بدورها على درجة الشفافية وتوافر الثقة بين الأجهزة المحلية والمواطن المحلي (حسن العلواني، ص 78، 2006).

إضافة إلى تبني هذه القيم المؤسسية للحكومة المحلية، ضرورة زيادة التوجه نحو انسياب الهياكل التنظيمية وتوافر المرونة في المهارات والقدرات البشرية، والإحاح على التعلم والتدريب المستمر للكادر الإداري والعاملين بالمجالس المحلية، والاستفادة من الخبرات الذاتية والخبرات الدولية الناجحة في ترشيد الإدارة المحلية، وخلق محيط ملائم لتنمية المبادرات الخاصة، الاستثمار في رأس المال الاجتماعي والمؤسسي، والانفتاح والمشاركة في المعلومات، والتقييم الناقد، وتكوين معادل ومخازن المعرفة Think Thank، واستخدام مداخل إدارة المعرفة لتحقيق طفرة التميز في الأداء.

3.4 اتخاذ سياسات وإستراتيجيات قائمة على المسار الرأسي والأفقي:

أولهما: المسار الرأسي، ويتضمن تحويل السلطات والمسؤوليات والوظائف، من الحكومة المركزية إلى الأجهزة الإدارية المحلية. وثانيهما المسار الأفقي، ويتضمن تمكين المجتمعات المحلية من أن تشارك في تخطيط وتنفيذ الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية التي تهدف إلى تقوية ودعم قدراتهم للمشاركة في التنمية وجني ثمارها.

4.4 تبني إستراتيجية التصدي لمشكلات الضعف الإداري ومحاربة الفساد الإداري:

حتى يتم التصدي لمشكلات الضعف الإداري ومحاربة الفساد الإداري لا بدّ من إستراتيجية بديلة لإصلاح الإدارة المحلية. هذه الإستراتيجية التي ينبغي أن لا تتعاطى مع موضوع فساد الأجهزة الإدارية بصورة ردة فعل (Reactive)، وبالتالي كأمر يجب محاربته ومعاقبة المفسدين (Corrective Approach)، وإنما أن تتعاط مع الموضوع بصورة إستباقية (Proactive) عبر معالجة أسباب، وعوامل تأخير، وتعطيل، وفساد أجهزة الإدارة المحلية (Preventive Approach) وذلك من أجل الوصول إلى ترشيد سلوك قيادتها، وبناء عامل ثقة المواطنين فيها. هذه الإستراتيجية المستهدفة للوصول إلى التصدي لمشكلات الضعف الإداري ومحاربة الفساد الإداري تقوم على أساس توفر قيادات إدارية محلية ذات كفاءة تتناسب والوظائف القيادية العليا، والتي تتميز بالخصائص التالية:

- القدرة على استيعاب التنمية وتحدياتها، وحل التناقضات التي تنشأ بين الأطراف المختلفة خلال عملية التغيير لبعض الأطراف، وفك التحالفات المقاومة للإصلاح، و كسر حدة المقاومة من قبل العناصر التي تبدي مقاومة للتغيير أو استمالة هذه العناصر. فهذه مهام تعتبر القيادة مؤهلة للقيام بها مما لا يتاح لغيرها من الأطراف.
 - لقدرة على تحديد الأهداف وتحديد السياسات والإجراءات بوضوح، ودراساتها دراسة جيدة تعتمد على التحليل و المقارنة، حتى تكون أهدافا قابلة للتحقيق دون أن يترتب عليها استنزاف القدرات والطاقات المحلية في مجالات عديدة الفائدة. فوضوح الأهداف يساعد على توجيه الجمهور والطاقات والإمكانات المتوفرة.
 - القدرة على الحركة والمبادأة والابتكار ومواجهة المواقف والتغيرات التنظيمية أو التكنولوجية أو البشرية، وكذلك القدرة على مواجهة الأزمات.
 - القدرة على اتخاذ القرارات الموضوعية، وذلك من خلال انتهاج المعرفة العلمية في اتخاذ القرارات المحلية، والابتعاد عن العشوائية، والعمل على حدود قدرات التنظيم البشرية والتنظيمية والمادية.
 - القدرة على التنفيذ بكفاءة وفعالية، والمهارة على بلورة السياسات وتحديد الأهداف ضمن القدرات المتوفرة، والقدرة على ترجمة السياسات إلى الواقع العملي، والقدرة على حشد الطاقات للوصول إلى الأهداف المنشودة (رعد حسن الصرن، ص 68، 2002).
- من هذا كله فإن لتحقيق متطلبات بناء قدرات الإدارة المحلية والتحول إلى التميز في إدارة الأداء في المجتمعات المحلية العربية، بحاجة إلى إستراتيجية بديلة مكاملة ومتفاعلة مع نسقها الكلي المتمثل في التنمية الشاملة والمتوازنة والمستدامة، وهذا لا يكون إلا بإصلاحات إدارية مستمرة ومتجددة مواكبة للتغيرات والتحويلات الاجتماعية الكبرى. لذا فإن إصلاح الجهاز الإداري المحلي يجب أن يمثل أحد الأهداف الإستراتيجية ضمن إستراتيجية التنمية الشاملة.
- ونظرا لأهمية تنمية بناء قدرات الإدارة المحلية في عملية التنمية الشاملة، فإنه من الضروري أن تعمل القيادة باستمرار على تجسيد الإصلاح الإداري الذي يعتبره الأستاذ الدكتور "عمار بوحوش" عملية شاملة تتناول جميع جوانب العملية الإدارية وإجراءاتها والجوانب السلوكية المرتبطة بها، كالجوانب التنظيمية والإجرائية، والقانونية، وتحسين إجراءات التوظيف، وتطبيق قواعد الجدارة والاستحقاق، وتكافؤ الفرص من أجل الابتعاد عن المحسوبية بكافة أشكالها، وتطوير خطة ووصف الوظائف وتحليلها (عمار بوحوش، ص 299، 1984).

وحتى تحقق عملية تنمية بناء قدرات الإدارة المحلية فعاليتها ومسايرتها للأوضاع الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية في المجتمع، فإن على المهتمين بها أن يسلكوا سياسات جديدة في عملية الإصلاح الإداري آخذين بعين الاعتبار جانب تحسين وتطوير

برامج التدريب، ووضع قواعد عملية وثابتة لنقل الموظفين، وتطوير سياسة الترقية وإجراءاتها، كما يجب حماية الموظف من بعض الممارسات والضغطات التي قد يتعرض لها، كالضغوط السياسية من قبل رجال السياسة، أو كبار موظفي الدولة، مما يسبب في ظاهرة انتهاك الأخلاق الوظيفية.

كما يجب على المهتمين بالإصلاح الإداري إعادة النظر في الهياكل التنظيمية الإدارية والنصوص القانونية والتنظيمية التي تضبط هياكل الإدارة المحلية وتحدد أساليب العمل فيها، والاهتمام بالعنصر الإنساني باعتباره العنصر الأساسي في التنمية الشاملة، وذلك عن طريق تشجيع الأسلوب الشورى والديمقراطي في الأجهزة الإدارية المحلية، وتطوير النظام الوظيفي على ضوء التغيرات الاجتماعية والاقتصادية، وإتاحة الفرصة للعاملين للمساهمة في إدارة شؤون الإدارة المحلية، وتقديم مقترحاتهم بكل حرية وجرأة مما يشجع على تحسين أساليب العمل الإداري. وهذا حتى يستطيع التنظيم أن يواكب جميع التطورات والتغيرات المستمرة من ناحية، والتخلص من العيوب التنظيمية وتقريب القمة من القاعدة من ناحية أخرى. كل هذا في إطار مشروع شامل يضم كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمع.

هذا إلى جانب دعم وتبني القيادة السياسية العليا للإصلاح الإداري في الدولة له، من خلال تبنيها للأهداف والحوار الرئيسية لخطة الإصلاح ومتابعتها وتقييمها للإنجازات المتحققة بشأنها. بالإضافة إلى ضرورة العمل على تغيير الحالة الذهنية للموظفين الذين يتصفون باللامبالاة والعزوف والحياد السلبي، وذلك بتوسيع مشاركتهم في اتخاذ القرارات، وإطلاعهم على كل ما يجري من تعديلات وتغييرات تنظيمية، مما يسمح أن تكون لهم الفاعلية في المشاركة في عملية التنمية المحلية. والتحكم في عملية قنوات الاتصال بين القيادة والقاعدة من أجل خلق الثقة والتعاون المتبادل بينهما. والالتزام بمبدأ وضع الإنسان المناسب في المكان المناسب والوقت المناسب، واحترام شروط التعيين في الوظيفة، وإتباع سياسة واضحة في الترقية، وتوفير الشروط المادية والمالية للقيام بالعمل الإداري الفعال.

كما يجب العمل على التخفيف من المركزية الإدارية، ويتم ذلك بتوسيع نطاق التفويض في الاختصاص، مع تقرير مبدأ القيادة الجماعية لمنع فرض سلطة الرؤساء الإداريين، وتشجيع المجالس الشعبية المحلية المنتخبة على الإسهام بدورها في محاربة البيروقراطية المهينة. وإعادة النظر في التنظيم الهيكلي للإدارة المحلية وطرق تسييرها، خاصة وأن المجتمعات المحلية العربية تعرف تحولات جوهرية. وبالتالي، فإن عملية إحداث إصلاح في الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري المحلي، عملية تفرضها طبيعة المرحلة التي تعيشها هذه المجتمعات، لذلك يتوجب تطوير الهيكل التنظيمي للإدارة حتى يواكب الأهداف والأدوار الجديدة.

هذا بالإضافة إلى ضرورة الاهتمام بالعنصر القيادي الكفاء، وهذا بمهدف تحقيق هدفين أساسيين: تقديم وتحسين الخدمة العامة للجمهور المحلي المتعامل معها، وتجنب التضخم البيروقراطي والبطالة المقنعة. وهذا بدوره يتطلب تحديد الهياكل الإدارية وتطعيمها بعناصر إدارية جديدة تواكب التطورات الحاصلة في المجتمع. من هذا يتبين لنا أن أهمية اتخاذ إجراءات إعادة تنظيم الإطارات باستمرار، تعتبر عملية فعالة وضرورية لرفع الأداء الإداري المحلي وتطويره.

5. الخاتمة:

وفي الأخير لإحداث تنمية إدارية محلية تتجاوز مع أهداف التنمية الشاملة والمستدامة، ضرورة إيجاد هيئة عليا للإصلاح الإداري، تقوم برسم وتنفيذ إستراتيجيات الإصلاح الإداري، وتمتلك القدرة اللازمة من أجل اتخاذ القرار الملزم لتحقيق الأهداف المسطرة ضمن إستراتيجية للإصلاح. كما يجب أن تتمتع هذه الهيئة بالتمثيل الكافي والمعبّر عن مشاركة جميع قطاعات الإدارة والإطارات العلمية والوطنية، وتتطلب هذه الهيئة تنمية قدراتها الفنية وتوفير الوسائل الضرورية لجمع وتحليل المعلومات لاتخاذ سياسات الإصلاح الإداري وتنفيذها. ولهذا تعتبر عملية إنشاء هيئة عليا للإصلاح الإداري ضرورة ملحة، نظرا للأمراض المكتنبة

والمشكلات الإدارية التي تتخبط فيها إدارتنا العربية، إذ تعمل هذه الهيئة على التخفيف من حدتها، وتوفير الظروف الملائمة والوسائل الضرورية لبناء إدارة فعالة وقادرة على تحقيق أهداف وطموحات الدولة والمجتمع.

وبناء على ذلك، حين تتحقق هذه الخطوات الإصلاحية، وتستوعب هذه المنطلقات، فإن تأثيرها يمكن أن يتابع من خلال التطور الذي يتوقع حدوثه في سلوك المنظمات والهيئات الإدارية المحلية، وتصرفات العاملين فيها.

من هذا فإن أول عمل يجب القيام به هو توفير المناخ العام الملائم لتطبيق الإصلاحات، الأمر الذي يستلزم إعادة النظر في بناء وأداء الجهاز الإداري حتى يواكب التحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية العميقة، ذلك أن أي محاولة لإصلاح الجهاز الإداري المحلي تتم بمعزل عن هذه التحولات والتأثيرات البيئية محكوم عليها بالفشل. لذا يجب على مخططي التنمية وبناء قدرات الإدارة المحلية الاستفادة من الأخطاء السابقة، ودراسة الواقع الاجتماعي، ومراعاة العوامل البيئية المحيطة بالإدارة. فالبيئة الإدارية هي جزء لا يتجزأ من البيئة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وأي خلل فيها سيؤدي حتماً - بحكم التجارب - إلى الفشل والإخفاق في العملية التنموية الشاملة، مما يستلزم على صانعي القرارات الإستراتيجية أن ينظروا إلى العامل البيئي بعين الاعتبار، لا على المستوى الداخلي المحلي والوطني فقط، بل وعلى المستوى الخارجي الدولي، خاصة ونحن في عصر التكتلات الدولية والصراعات الحضارية والسيطرة على المؤسسات والمنظمات المالية والإدارية والثقافية الدولية.

الهوامش

1. أيمن السيد الباجوري، المرجع السابق الذكر، ص (s.d.). 49. أيمن السيد الباجوري، المرجع السابق الذكر، ص 49.
2. ديفيد أوزبورن. تيد جايلر، (s.d.). إعادة اختراع الحكومة: كيف تحول روح المغامرة في القطاع العام: من مبنى المدرسة إلى مقر الولاية، ومن قاعة البلدية إلى البنتاجون. ترجمة محمد توفيق البحيري، الرياض: العبيكان، بدون سنة نشر، ص 405.
3. Capacity Building In African An O.E.D: Programs ,Evaluation Of World Bank Support, Washington :World Bank,. p-p7-8. (2005).
4. Daft Richard & Neo R. A., , Organization Behavior For Worth, . Harvard College Publisher . P 12. (2001)
5. Donald F. Kettl, The Next Government of the United States. : *Challenges for Performance in the 21st Century, transformation of organizations SERIES, IBM Center for The Business of Government* . P4. (2005).
6. Hashem Salarzadeh Jenatabadi,. (s.d.). Impact of Economic Performance on Organizational Capacity and Capability: . *A Case Study in Airline Industry, ,International Journal of Business and Management, Vol.8,No.17,Published by Canadian Center of Science and Education, .*
7. R.Krishnaveni,N.R.Aravamudhan, ,Capacity Building Revisited: A New Research Perspectiv. e,Article,Abhinav-National Monthly Refereed, *Journal Of Research In Commerce :Management ,Vol.01, IssueN0.11,India, . p-p153-154. (2012).*
8. أحمد بن محمد بن علي المقرئ الفيومي، (، المصباح المنير في غريب الشرح الكبير للرافعي، ، ط2، القاهرة: دار المعارف ص 492. (s.d.). د.س.ن.
9. أحمد صقر عاشور، نظرة مستقبلية لاستراتيجيات الإصلاح الإداري في الوطن العربي 1406هـ، "، فسي: ناصر محمد الصائغ (محرر)، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ص 114. (s.d.). ن.
10. المرسل من قبل طرف آخر. (s.d.).
11. أيمن السيد الباجوري، بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية كأحد متطلبات تفعيل اللامركزية: دراسة مقارنة، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص 42. (2017).
12. بومدين طاشمة، ص 57. (2015). (البيروقراطية والتنمية السياسية في الجزائر، الإسكندرية: دار الوفاء القانونية، .
13. حسن العلواني، "اللامركزية في الدول النامية من منظور أسلوب الحكم المحلي الرشيد"، في: مصطفى كامل السيد، الحكم الرشيد والتنمية في مصر، القاهرة: مركز دراسات وبحوث الدول النامية، ص 78. 2006.
14. رعد حسن الصرن، صناعة التنمية الإدارية في القرن الحادي والعشرين، دمشق: دار الرضا للنشر، ص 68. 2002.
15. زين الدين بروش، جابر دهيمي، " دور نظام الإدارة البيئية في تحسين الأداء البيئي للمؤسسات —دراسة حالة شركة الإسمنت"، المؤتمر الدولي الثاني حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، جامعة ورقلة، ص 55. 2011 نوفمبر 11-12.
16. صبحي حمودي، (المنجد في اللغة العربية المعاصرة، بيروت: دار المشرق للنشر، ص 1130. 2001.
17. عاصم الأعرجي، نظريات التطور والتنمية الإدارية، بغداد: وزارة التعليم العالي، ص 26. 1988.
18. علي بن هادية، بلحسن البليش وآخرون، قاموس الجديد للطلاب، ط1، الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب ص 819. (1991)
19. عمار بوحوش، ص (الالتجاهات الحديثة في علم الإدارة، الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب ص 299. 1984).
20. محمد عبد القادر محمد، ص " (2016). 133. العلاقة بين القدرات الدينامية وأنشطة استدامة الأعمال ودورها في تحسين الأداء البيئي دراسة تحليلية في شركة سنجار لصناعة الإسمنت"، ، أطروحة دكتوراه، جامعة الموصل، كلية الإدارة والاقتصاد .
21. نزار توفيق الحسو، المرجع السابق الذكر، ص (s.d.). 279.

22. نزيه الأيوبي، ص " (s.d.). 53 أنماط وتوجهات الإدارة العامة في الوطن العربي"، .، في: *تناصر محمد الصائغ* (محرر)، المرجع السابق الذكر .
23. هدى صقر، " (13-16 المنظمة المتعلمة والتحول من الضعف الإداري إلى التميز في إدارة الأداء الإداري للدولة"، *المؤتمر السنوي العام الرابع في إدارة القيادة الإبداعية لتطوير وتنمية المؤسسات في الوطن العربي*، دمشق، ص 15، 2003). 17 أكتوبر.

قائمة المصادر والمراجع:

- 1) أحمد بن محمد بن علي المقرئ الفيومي، (د.س.ن)، *المصباح المنير في غريب الشرح الكبير للرافعي*، ط2، القاهرة: دار المعارف.
- 2) أحمد صقر عاشور، (1406هـ) "نظرة مستقبلية لاستراتيجيات الإصلاح الإداري في الوطن العربي"، فسي: ناصر محمد الصائغ (محرر)، *الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي*، عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية.
- 3) أيمن السيد الباجوري، (2017)، *بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية كأحد متطلبات تفعيل اللامركزية: دراسة مقارنة، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية.*
- 4) بومدين طاشمة، (2015)، *البيروقراطية والتنمية السياسية في الجزائر*، الإسكندرية: دار الوفاء القانونية.
- 5) حسن العلواني، "اللامركزية في الدول النامية من منظور أسلوب الحكم المحلي الرشيد"، في: مصطفى كامل السيد، (، *الحكم الرشيد والتنمية في مصر*، القاهرة: مركز دراسات و بحوث الدول النامية.
- 6) ديفيد أوزبورن، (د.س.ن)، *تيد جايلر، إعادة اختراع الحكومة: كيف تحول روح المغامرة في القطاع العام : من مبنى المدرسة إلى مقر الولاية، ومن قاعة البلدية إلى البنتاجون*، ترجمة محمد توفيق البجيرمي، الرياض: العبيكان.
- 7) رعد حسن الصرن، (2011)، *صناعة التنمية الإدارية في القرن الحادي والعشرين*، دمشق: دار الرضا للنشر.
- 8) زين الدين بروش، (10، 2011)، *جابر دهيمي، "دور نظام الإدارة البيئية في تحسين الأداء البيئي للمؤسسات - دراسة حالة شركة الإسمنت"*، *المؤتمر الدولي الثاني حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات*، جامعة ورقلة، 22-23 نوفمبر.
- 9) صبحي حمودي، (2001)، *المنجد في اللغة العربية المعاصرة*، بيروت: دار المشرق للنشر.
- 10) عاصم الأعرجي، (1988)، *نظريات التطور والتنمية الإدارية*، بغداد: وزارة التعليم العالي.
- 11) علي بن هادية، بلحسن البليش وآخرون، (1991)، *قاموس الجديد للطلاب*، ط1، الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب.
- 12) عمار بوحوش، (1984)، *الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة*، الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب.
- 13) محمد عبد القادر محمد، (2016)، "العلاقة بين القدرات الدينامية وأنشطة استدامة الأعمال ودورها في تحسين الأداء البيئي دراسة تحليلية في شركة سنجار لصناعة الإسمنت"، *أطروحة دكتوراه*، جامعة الموصل، كلية الإدارة والاقتصاد.
- 14) هدى صقر، (10، 2003)، "المنظمة المتعلمة والتحول من الضعف الإداري إلى التميز في إدارة الأداء الإداري للدولة"، *المؤتمر السنوي العام الرابع في إدارة القيادة الإبداعية لتطوير وتنمية المؤسسات في الوطن العربي*، دمشق، 13-16 أكتوبر.

باللغة الاجنبية:

- 1) Daft Richard & Neo R. A, (2001).**Organization Behavior For Worth**, Harvard College Publisher.
- 2) Donald F. Kettl, (2005).**The Next Government of the United States: Challenges for Performance in the 21st Century, transformation of organizations SERIES**, IBM Center for The Business of Government.
- 3) Hashem Salarzadeh Jenatabadi, (08, 2013). Impact of Economic Performance on Organizational Capacity and Capability: A Case Study in Airline Industry, ,**International Journal of Business and Management**, Vol.8,N^o.17,Published by Canadian Center of Science and Education, 10 August.
- 4) Programs , (2005).**Capacity Building In African An O.E.D:Evaluation Of World Bank Support**, Washington :World Bank.
- 5) R.Krishnaveni,N.R.Aravamudhan, (2012).Capacity Building Revisited: A New Research Perspective,Article,Abhinav-National Monthly Refereed, **Journal Of Research In Commerce :Management** ,Vol.01, IssueN^o.11,India.