

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف - المسيلة

ميدان: الحقوق والعلوم السياسية

فرع: تنظيم سياسي وإداري

تخصص: إدارة وحكومة محلية



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية والعلاقات دولية

رقم: .....

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي

إعداد الطالب(ة): عبد الغني مني

تحت عنوان

الإصلاح الإداري كآلية لتحقيق التنمية الإدارية  
-المغرب أنموذجا-

لجنة المناقشة:

رئيسا  
مشرفا ومقررا  
مناقشا

جامعة المسيلة  
جامعة المسيلة  
جامعة المسيلة

د. كمال شطاب  
د. عبد الله زبيري  
أ. نور الدين دومي

السنة الجامعية: 2017/2016

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف - المسيلة

ميدان: الحقوق والعلوم السياسية

فرع: تنظيم سياسي وإداري

تخصص: إدارة وحكومة محلية



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية والعلاقات دولية

رقم: .....

## مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي

إعداد الطالب(ة): عبد الغني مني

تحت عنوان

# الإصلاح الإداري كآلية لتحقيق التنمية الإدارية -المغرب أنموذجا-

لجنة المناقشة:

رئيسا  
مشرفا ومقررا  
مناقشا

جامعة المسيلة  
جامعة المسيلة  
جامعة المسيلة

د. كمال شطاب  
د. عبد الله زبيري  
أ. نور الدين دومي

السنة الجامعية: 2017/2016

## كلمة شكر وتقدير

نشكر الله تعالى على توفيقه لي في إنجاز هذا البحث فله الحمد أولاً وآخراً

أقدم بخالص الشكر والتقدير للأستاذ المشرف "د. عبد الله زبيري" الذي قدم لي الكثير من النصائح والتوجيهات العلمية والمنهجية، والذي كان له الأثر الطيب في إخراج البحث في هذه الصورة فجزاه الله خيراً.

كما أقدم بالشكر الجزيل إلى كل أساتذتنا في قسم العلوم السياسية كل باسمه، فقد لا يتسع المقام لذكرهم جميعاً فدعمهم لي باستمرار قد لا يكفيه اعتراف بسيط لكن الله الذي لا تخفى عليه خافية سيحفظه لهم عنده ويجزيهم به خيراً.

وفي الأخير أتوجه بالشكر لكل من ساندني في إعداد هذا البحث ولو بالكلمة الطيبة

## خطة الدراسة:

### مقدمة

## الفصل الأول: الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية: إطار مفاهيمي نظري.

### المبحث الأول: مفهوم الإصلاح الإداري

المطلب الأول: تعريف الإصلاح الإداري والمفاهيم المشابهة له.

المطلب الثاني: أهمية الإصلاح الإداري وأهدافه.

المطلب الثالث: طرق الإصلاح الإداري ومراحلها.

المطلب الرابع: مداخل الإصلاح الإداري واستراتيجياته.

### المبحث الثاني: مفهوم التنمية الإدارية

المطلب الأول: تعريف التنمية الإدارية والمفاهيم المشابهة لها.

المطلب الثاني: أهمية التنمية الإدارية وأهدافها.

المطلب الثالث: مقومات التنمية الإدارية وأساليبها.

المطلب الرابع: مداخل التنمية الإدارية واستراتيجياتها.

## الفصل الثاني: الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في المغرب: الواقع والآفاق.

### المبحث الأول: واقع الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في المغرب.

المطلب الأول: نبذة عن المغرب.

المطلب الثاني: دوافع الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في المغرب.

المطلب الثالث: أهداف الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في المغرب.

المطلب الرابع: مظاهر الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في المغرب.

### المبحث الثاني: آفاق الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في المغرب.

المطلب الأول: تقييم التجربة المغربية في مجال الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية.

المطلب الثاني: معوقات السياسة المغربية في تحقيق الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية.

المطلب الثالث: الرؤية الاستراتيجية لتطوير التجربة المغربية في مجال الإصلاح الإداري والتنمية

الإدارية.

الخاتمة

مقدمه

بعد أن وضعت الحرب العالمية الثانية أوزارها شهد العالم حركة تحرر واسعة مست جل الدول التي كانت تحت وطأة الاستعمار الذي خلف إرثا ثقيلا أرهق كاهل الدول المستقلة، والتي وجدت نفسها أمام واقع مزري على جميع الأصعدة في ظل انعدام أجهزة إدارية كفؤة ووجود تخلف إداري وفقير وغيرها من المشاكل والأزمات، برزت العديد من التوجهات الراجعة في تغيير الطابع الموروث عن الإدارة الاستعمارية المبنية على استغلال إلى إدارة تساهم في التنمية والتطوير تجاوبا مع احتياجات وطموحات المواطنين مما دفع بهذه الدول إلى وضع إستراتيجيات للنهوض باقتصادياتها وتحقيق تنمية شاملة بغية اللحاق بركب الدول المتقدمة، وهذا يتطلب وجود إدارة عامة ذات كفاءة وفعالية باعتبارها الدعامة الأساسية للتنمية الشاملة وهذه إدارة في حاجة إلى تنمية إدارية حتى تكون قادرة على القيام بدورها التنموي. إن الدور الأساسي والهام الذي تلعبه الإدارة في عملية التنمية، يستلزم أن تكون هذه الأخيرة لديها القدرة الكافية والمؤهلات والإمكانات اللازمة لإنجاح هذا الدور.

لذلك يجب رفع مستوى كفاءة الجهاز الإداري للدولة، أي يجب أن يكون الجهاز الإداري موضوع التنمية الإدارية وإلا فسيفي أسير التخلف وعاجزا عن إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية. فلقد أصبح من المؤكد اليوم أن رفع المستوى الاقتصادي والاجتماعي لأي دولة، رهين بكفاءة وقدرات الإدارات العامة، لذلك تتطلع الدول النامية إلى وجود إدارة عمومية فعالة قادرة على تحقيق التنمية الشاملة والرفاه للمواطنين، على أساس أن إصلاح الإدارة هو مفتاح لإصلاح الشمولي المتعلق بالقطاعات الحيوية الأخرى، وذلك من خلال إرساء دعائم إدارة حديثة فعالة في أدائها حريصة على مواردها، ودائمة الإنصات لمحيطها. إن قيام القطاع العام في الدولة المعاصرة بدور فعال لتحقيق التنمية الشاملة سيما في الدول الآخذة بالنمو، يتحتم عليها الأخذ بأسباب الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية وهذا يتطلب إتباع الأصول العلمية ولأساليب الفنية حتى تستطيع أن تكون الإدارة الأداة الفعالة لتحقيق هذه التنمية، وحيث يؤدي إصلاح الجهاز الحكومي دورا هاما في دعم التحول في السياسات الاقتصادية والتنموية، وفي تعزيز قدرة الجهاز الحكومي على إدارة هذه السياسات إدارة فعالة تقود إلى تحقيق غاياتها.

لذلك فإن موضوع الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية من المواضيع المهمة على المستويين العام والخاص، للانتقال بالمجتمعات من حالة ومستوى أدنى إلى حالة ومستوى أفضل، ومن نمط تقليدي إلى نمط آخر متقدم كما ونوعا، والتي تعد حلا لا بد منه في مواجهة المتطلبات الوطنية في ميدان الخدمات والإنتاج.

ولعل التجربة المغربية في مجال الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية من التجارب التي حققت خطوات لا بأس بها، من خلال تبنيتها لسياسات واستراتيجيات وبرامج تنموية دفعت بها إلى حال أحسن بغية الحد من مظاهر التخلف الإداري والفساد الإداري والمالي، حيث تجدر الإشارة إلى أن تجربة المغرب في تبنى الإصلاح الإداري كآلية فعالة لتحقيق التنمية الإدارية، والتي أفضت إلى مخرجات ذات فاعلية في شتى المجالات.

أهمية الموضوع: تكمن أهمية هذه الدراسة من الناحيتين العلمية والعملية.

### 1- الناحية العلمية:

من الجانب النظري تندرج الأهمية العلمية لهذه الدراسة لإثراء المعرفة العلمية، بالأخص حقل الإدارة العامة والعلوم السياسية، بالإضافة إلى أهميتها في تزويد المكتبة الجامعية، فمثل هذه الدراسات تساهم في إفادة الطلاب والباحثين خاصة في ظل نقص المراجع حول هذه المواضيع.

### 2- الناحية العملية:

إن الأهمية العلمية لهذه الدراسة تكمن في توضيح دور الإصلاح الإداري في تحقيق التنمية الإدارية، كما أنه لا يمكن تحقيق تنمية إدارية في ظل وجود فساد وتخلف إداريين تعيشه الأجهزة الإدارية. فقد اخترنا حالة المغرب بحكم التقارب الثقافي والتاريخي والبيئي، ولأنها كذلك من التجارب التي يمكن الاستفادة منها في مجال الإصلاح الإداري باعتباره البوابة الحقيقية للتنمية الإدارية، والذي يشكل الأرضية والمنطلق للانتقال السلس نحو رشادة إدارية.

### أهداف دراسة:

تهدف هذه الدراسة لتحقيق الأهداف العلمية والعملية التالية:

- ✓ التعرف على ماهية الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية من الناحية النظرية والتطبيقية .
- ✓ مواصلة البحث في هذا الميدان، لان الظواهر الاجتماعية بطبيعتها ديناميكية (حركية) أي تعرف تغير وتطور مستمرين.
- ✓ الوقوف على أهم الجهود التي بذلت للإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في المغرب.
- ✓ العمل على تقديم مقترحات ورؤى مستقبلية حول السبل المناسبة للإصلاح الإداري بفعالية ونجاح، وكيفية الاستفادة منه لزيادة وتحسين الأداء الإداري العمومي.
- ✓ محاولة معرفة كيفية تجسيد الإصلاح الإداري من الناحية التطبيقية باتخاذ تجربة المغرب كنموذج في تحقيق التنمية الإدارية.

مبررات اختيار الموضوع: لقد وقع اختيارنا على هذا الموضوع لعدة أسباب رئيسية منها:

### 1- اعتبارات ذاتية:

- ✓ رغبة الباحث في فهم حقيقة التنمية الإدارية بصفة عامة والإصلاح الإداري على الخصوص.
- ✓ التعرف على إستراتيجيات الإصلاح الإداري ومدى فاعليته في تنمية الجهاز الإداري.

✓ اهتمامي بهذا الموضوع ومحاولتي التنبيه بمدى أهمية آلية الإصلاح الإداري في تحقيق التنمية الإدارية، والتي تهدف لإصلاح العلاقات بين الجهاز الإداري والعناصر الأخرى للمجتمع والجهاز الإداري نفسه أي إصلاحات داخلية وخارجية.

## 2- اعتبارات موضوعية

✓ كون الموضوع يندرج ضمن تخصص التنظيمات السياسية والإدارية وينتمي إلى حقل الإدارة العامة.  
✓ أهمية الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية باعتبارهما الحجر الأساس لتطوير الأجهزة الإدارية، وبالتالي تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة .  
✓ كما اعتمدنا على هذه التجربة بحكم التقارب بين البيئتين المغربية والجزائرية، كونها خطت خطوات متقدمة في مجال التنمية الإدارية باعتبارها البوابة الحقيقية للإصلاح الإداري، والذي يشكل الأرضية والمنطلق للانتقال نحو الإدارة الحديثة ذات الكفاءة والفعالية.

## أدبيات الدراسة

بخصوص موضوع الإصلاح الإداري كآلية لتحقيق التنمية الإدارية "المغرب أمودجا" اعتمدنا على بعض الدراسات، والتي من أبرزها:

### الدراسة الأولى:

دراسة باسم الحميري في كتابه الموسوم بعنوان: "التنمية الإدارية الأدوات والمعوقات" (2011) حيث هدفت هذه الدراسة:

التعريف بأهمية التنمية الإدارية والأدوات التي يمكن الاستعانة بها في تحقيق التنمية الإدارية، كما تناول موضوع الثقافة البيئية وأثرها على التنمية الإدارية وعلى المعوقات التي تواجهها، وفي الأخير خلصت الدراسة على أن التنمية الإدارية هي ضرورة تتيح للمنظمة القدرة على أن تتعايش بنجاح مع البيئة التي تمارس فيها نشاطها أو البيئة التي تتعامل معها.<sup>1</sup>

### الدراسة الثانية :

كتاب للدكتور هاشم حمدي رضا، الموسوم بعنوان "الإصلاح الإداري" (2010) والذي يهدف من خلاله إلى أن الإصلاح الإداري يؤدي إلى تحسين الأوضاع الراهنة وتطويرها إلى وحدة واحدة متكاملة تساعد على تطوير العملية الإدارية، ولكي ينجح ذلك لابد من اجتياز مراحل بدءا بمرحلة التعرف على المشكلات والمعوقات وعناصر البيئة الداخلية والخارجية المؤثرة على النشاط الإداري مروراً بدراسة وتحليل الواقع المالي من خلال التعرف على أسبابها ومواطن الخلل تمهيدا لوقف تفاقمها ومعالجتها بالصورة المطلوبة ومن ثم وضع الخطط المناسبة واتخاذ القرارات لتحديد أهداف عملية الإصلاح الإداري.<sup>2</sup>

1 باسم الحميري، التنمية الإدارية الأدوات والمعوقات. ط1، عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع، 2011.

2 هشام رضا حمدي، الإصلاح الإداري. ط1، الأردن: دار الراجحة للنشر والتوزيع، 2011.

دراسة للدكتور عمر عبد السلام أحرشان في كتابه الموسوم بعنوان "الإصلاح الإداري بين مخلفات الماضي وإكراهات الحاضر وآفاق المستقبل" (2016) حيث ركزت هذه الدراسة على صيرورة الإصلاح الإداري في المغرب وتطوره في الزمن وتوسعه في المجالات وتشعبه في الأهداف المرسومة ومحدودية النتائج التي بلغها وأسباب ذلك كما عرج إلى الأسباب الخارجية والداخلية لعملية الإصلاح الإداري بالمغرب، كضرورة ملحة لمواكبة التحولات الدولية وكذا الاستجابة للضغوط الدولية التي استهدفت التأثير على هياكل النظام الإداري من اجل ترشيده، أما فيما يتعلق بالدوافع الداخلية التي جاءت نتيجة الرغبة في مواجهة الوضع المتردي الذي تتخبط فيه البلاد.<sup>1</sup>

#### ملاحظات حول الدراسات السابقة:

على الرغم من الأهمية الكبيرة لدراسة الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في المغرب إلا أن الدراسات العلمية المتخصصة مازالت نادرة نوعا ما، حيث ظهرت بعض هذه الدراسات لكن تركيزها ينصب أساسا على الجوانب الفكرية والمفاهيمية لمتغيري الدراسة، لكن استفادتنا كانت في الكثير منها، في كيفية استخدام المناهج البحثية العلمية لهذا النوع من الدراسات، وفي مقارنتها مع الواقع المغربي.

#### إشكالية الموضوع:

### كيف يساهم الإصلاح الإداري في تحقيق التنمية الإدارية في المغرب؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية الأسئلة التالية:

#### الأسئلة الفرعية:

- ما المقصود بمفهوم الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية؟

- ما واقع العلاقة بين الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في المغرب؟

#### فرضيات الدراسة:

لمعالجة الإشكالية السابقة والإجابة عن مختلف الأسئلة الفرعية حددنا الفرضيات التالية.

- هناك علاقة وطيدة بين الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية.

- كلما تم التطبيق السليم والفعال لبرامج الإصلاح الإداري في المغرب كلما حققت التنمية الإدارية أهدافها المرجوة.

1 عمر عبد السلام أحرشان، الإصلاح الإداري بين مخلفات الماضي وإكراهات الحاضر وآفاق المستقبل. القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية،

## اقترابات الدراسة:

### الاقتراب القانوني:

وهو اقتراب غلب عليه الوصف، بحيث يصف الظواهر من خلال المشروعية القانونية، التطابق، الخرق، الانتهاك، ومن خلال مفاهيم أخرى مثل حقوق، الصلاحيات، الواجبات، الإلزام، المسؤولية، والوصف الإجراءات القانونية المتبعة مثل وصف البناء القانوني للمؤسسات الإدارية... الخ<sup>1</sup>.

ونستعين بهذا الاقتراب للتعرف على القوانين والتشريعات المتعلقة بالإصلاحات الإدارية في المغرب.

### الاقتراب المؤسسي:

نجد في هذا الاقتراب اتجاهين، اتجاه تقليدي وآخر حديث فالأول التقليدي يهتم بدراسة الأبنية والهيكل الرسمية ويركز على مواضيع الدولة والحكومة والجهاز الإداري...، أي دراسة المؤسسات وبناءها الهيكلي والاتجاه الحديث يتناول التحليل المؤسسي من وجهة المؤسسة التفاعلية مع البيئة المحيطة بها وقدرة المؤسسة على التكيف والاستمرار.<sup>2</sup> نوظف هذا الاقتراب لمعرفة طبيعة الإصلاحات الإدارية التي مست بنية الإدارة العامة المغربية.

### الاقتراب النظمي:

يرى دافيد إستن ضرورة استعمال مفهوم النظام كأداة تحليلية لتحديد الأنماط والعلاقات المترابطة والمتداخلة الموجودة في المجتمع والتي تتصف بالصفة السياسية..، الهدف الذي يتبعه إستن هو إيجاد نظرية إمبريقية عامة للسياسة وذلك عن طريق البحث عن العمليات الأساسية التي يستطيع النظام السياسي من خلالها بغض النظر عن نوعه وطبيعته أن يحافظ على استمراره، كنظام من السلوك في عالم من الاستقرار والتغير، ويقوم تحليل إستن على أربعة مفاهيم أو أسس رئيسية هي: (النظام، البيئة المحيطة، الاستجابة، التغذية الرجعية).<sup>3</sup>

نعمد على هذا الاقتراب لتقصي المدخلات التي دفعت بالحكومة المغربية إلى القيام بإصلاحات إدارية، وكذا معرفة طبيعة الإصلاحات الإدارية كمنتجات، والتي قد تكون قرارات أو قوانين أو تشريعات أو برامج.

### الاقتراب الوظيفي :

هو من أكثر الإقترابات شيوعا في دراسة التحولات المجتمعية والسياسية، ونقطة انطلاق هذا الاقتراب هي نظرية "انتشار الأثر" التي تحكم العلاقة بين التحول في قطاع أو مجال معين من مجالات الحياة المجتمعية والتغيير في قطاعات الأخرى، بمعنى أن التغيير في المعطيات الموضوعية الاقتصادية منها والسياسية والاجتماعية يؤثر على البني

1 ريفيق بن مرسللي، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين الحتمية التغيير ومعوقات التطبيق دراسة حالة الجزائر 2001-2011، مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري جامعة تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2011، ص 09.

2 عبد القادر عبد العالي، محاضرات التظم السياسية المقارنة، موجهة لطلبة العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولاي الطاهر سعيدة، 2007-2008، ص 21.

3 عامر هني، الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة العامة الجزائرية دراسة حالة بلدية بوسعادة 2014-2015، مذكرة ماستر، جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2014-2015، ص 12.

والمؤسسات الأخرى ومهما المؤسسة الإدارية، وينعكس بتالي على مخرجات الإدارة العامة، أي أن هذا الاقتراب لا يكتفي بتفسير التحولات، وإنما يطرح أسلوبا للتنبؤ بها أيضا .

إن هذا الاقتراب يتجاوز الأطر القانونية وتعديلات النظام القانوني، ولا يقف كثيرا عند مسار الأحداث التاريخية، وإنما ينظر على نحو نقدي إلى ما أسفرت عنه تلك الأحداث، وما قادت إليه من تغيرات قانونية بالنسبة للأمر الأساسي، وهو مستوى أداء العمل الإدارة العامة ومخرجاتها للعملاء وقدرتها على التكيف مع التحولات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والتكنولوجية والمحلية والخارجية، وبالتالي يكون أكثر حرصا على تقييم التحولات وأكثر نقدية في اعتبارها مؤشرات على الإصلاح الإداري ومدى تحقيقها للتنمية الإدارية المأمول بلوغها.<sup>1</sup>

نوظف هذا الاقتراب لمعرفة الإصلاحات الإدارية التي مست العمليات الإدارية، وكذا الوظيفة العمومية.

### مناهج الدراسة:

للقيام بهذه الدراسة ومعالجة الإشكالية المطروحة قمنا باستخدام عدة مناهج لمساعدتنا على الإلمام بكافة جوانب

الموضوع وهي:

### منهج دراسة الحالة:

يقوم هذا الأسلوب على جمع البيانات ومعلومات كثيرة وشاملة على حالة فردية واحدة أو عدد محدود من الحالات وذلك بهدف الوصول إلى فهم أعمق للظاهرة المدروسة وما يشبهها من الظواهر، حيث تجمع البيانات عن الوضع الحالي للحالة المدروسة وكذلك عن ماضيها وعلاقتها من أجل فهم أعمق وأفضل للمجتمع الذي تمثله وقع اختيارنا على هذا المنهج ليساعدنا في دراسة حالة المغرب قصد الإحاطة بها في حدود ما يتطلبه موضوع دراستنا.<sup>2</sup>

### محاور الدراسة:

تقوم دراستنا بتناول الإصلاح الإداري كآلية لتحقيق التنمية الإدارية أي وجود متغيرين الأول ثابت والأخر تابع وهذا ما جعلنا ندرس كلا المتغيرين في مبحثين بالفصل الأول، أما في الفصل الثاني نتناول فيه تجربة المغرب في الإصلاح الإداري وفق التفصيل التالي:

### الفصل الأول:

تناولنا فيه التأصيل النظري لكل من الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية، من خلال التطرق إلى المفاهيم والمداخل المفسرة لهما، والأهمية وبعض المفاهيم المشابهة والأساليب والاستراتيجيات.

### الفصل الثاني:

تناولنا فيه الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في المغرب: (واقع وأفاق)، حيث تطرقنا فيه إلى التعريف بالمغرب ومظاهر الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية، وكذا مقومات ومعوقات الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية والرؤية الاستراتيجية للمغرب في مجال الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية.

1 رفيف بن مرسل، المرجع السابق، ص 10.

2 مصطفى رحي عليان وعثمان محمد غنيم، مناهج وأساليب البحث العلمي النظرية والتطبيق. عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، 2000، ص 46.

## تحديد المصطلحات:

**1- التنمية الإدارية:** هي إستراتيجية تدخل شاملة تعتمد على جهد منظم يهدف إلى إحداث التغيير بغية تحسين كفاءة وفاعلية الجهات الإدارية لتطوير مقدراتها على التحدد والتطور والتلاؤم مع المتغيرات السريعة (تقنية-علمية-سياسية-تشريعية-اقتصادية).<sup>1</sup>

**2- الإصلاح الإداري:** هو جهد سياسي وإداري واقتصادي واجتماعي وثقافي وإرادي هادف لإحداث تغييرات أساسية إيجابية في السلوك والنظم والعلاقات والأساليب والأدوات تحقيقاً لتنمية قدرات وإمكانيات الجهاز الإداري بما يؤمن له درجة عالية من الكفاءة والفعالية في إنجاز أهدافه.<sup>2</sup>

### 3- الإدارة العامة:

تشمل جميع الأعمال الحكومية وإنها تهدف إلى تحقيق أهداف عامة بتنفيذ السياسة العامة للدولة وعلى هذا الأساس فإن الأعمال الإدارية تكون عامة إذا اتصفت بالطابع الرسمي وبطابع المسؤولية تجاه المجتمع في تقدمه المستمر.<sup>3</sup>

### 4- التخلف الإداري:

هو الحالة التي يفترق فيها الجهاز الإداري إلى القدرة على التنفيذ الكامل للسياسة العامة المحددة من الحكومة وقصوره على تحقيق الأهداف التي تتضمنها تلك السياسة، الذي يتجسم في حالة عدم وجود التجاوب المناسب بين الأبعاد النوعية والكمية للتغيرات التي تحدث في السلع والخدمات العامة المطلوب من الجهاز الإداري إنتاجها وتوزيعها.<sup>4</sup>

### 5- الفساد الإداري:

هو الخروج عن القانون والنظام (عدم الالتزام بهما) أو الاستغلال عنهما من أجل تحقيق مصالح سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية لفرد أو جماعة معينة.<sup>5</sup>

## صعوبات الدراسة:

من بين الصعوبات التي واجهتني في إعداد هذه المذكرة هي قلة المراجع (كتب، مذكرات... الخ) خاصة في مكتبة الجامعة التي تفتقر للمراجع التي تتضمن مواضيع الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية، بالإضافة إلى ضيق الفترة الزمنية لإنجاز وتقديم المذكرة، هذا من جهة ومن جهة ثانية وضعي الصحي حيث أخضع للعلاج بشكل دوري لخصص التأهيل الوظيفي والحركي بمعدل ثلاثة حصص في الأسبوع وأجري فحوصات طبية دورية بالعاصمة بغية إجراء عملية جراحية وفي كل مرة أجلها بغية إتمام المذكرة.

1 باسم الحميري، التنمية الإدارية الأدوات والمعوقات. ط1، عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع، 2011، ص59.

2 عبد الله زيري، محاضرات في استراتيجية التنمية الإدارية، موجهة لطلبة سنة ثانية ماستر في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2016-2017، ص35.

3 عبد العزيز صالح بن حبتور، الإدارة العامة المقارنة، ط1، عمان: دار الميسرة للنشر والتوزيع، 2009، ص44.

4 مهدي حسن زويلف وسليمان أحمد اللوزي، التنمية الإدارية والدول النامية، ط1، عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، 1993، ص23.

5 بلال خلف السكارنة، الفساد الإداري. ط1، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2011، ص18.

# الفصل الأول

الإطار المفاهيمي والنظري للإصلاح  
الإداري والتنمية الإدارية

يعد الإصلاح الإداري من أهم وأكثر المواضيع شيوعاً في الإدارة العامة، فقد انشغل كل من الأكاديميين والباحثين هذا الحقل، بنشر العديد من المقالات والكتب عن أهمية والمراد من الإصلاح الإداري، فكلما ذكرت الأنظمة الإدارية ذكر الإصلاح الإداري حيث ارتبطت بدايته بوجود الأنظمة الإدارية والتنمية الإدارية باعتباره أحد أذرعها الفعالة بغية تقويم الاعوجاج ومحاربة الفساد ومعالجة الأعراض المرضية التي تعيق أجهزة الإدارة العامة عن القيام بالتزاماتها تجاه المواطنين، كما أضحت الإصلاح الإداري في الوقت الراهن خياراً استراتيجياً بل حتمية لا مناص منها لمواكبة المستجدات والتطورات الحاصلة في العالم (العلمية المعتمدة في الإدارة) فالإصلاح الإداري أصبح مطلباً لكل من دول المتقدمة والدول النامية على حد سواء لتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة، وسنحاول في هذا الفصل التطرق إلى مفهومي الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية من خلال المبحثين التاليين:

**المبحث الأول: مفهوم الإصلاح الإداري.**

**المبحث الثاني: مفهوم التنمية الإدارية.**

## المبحث الأول: مفهوم الإصلاح الإداري:

في هذا المبحث سنتطرق إلى المفاهيم المتعددة للإصلاح الإداري بحيث سنعالج فيه أربعة مطالب تتضمن العناصر التالية:

- ✓ تعريف الإصلاح الإداري والمفاهيم المشابهة له.
- ✓ أهمية الإصلاح الإداري وأهدافه.
- ✓ أنواع الإصلاح الإداري ومراحلها.
- ✓ مداخل الإصلاح الإداري واستراتيجياته.

### المطلب الأول: تعريف الإصلاح الإداري والمفاهيم المشابهة له:

سنتناول في هذا المطلب التعريفات اللغوية والاصطلاحية للإصلاح الإداري بحيث سنعرف كل من مفهوم الإصلاح والإدارة على حدا.

#### الفرع الأول: تعريف الإصلاح:

##### أولاً: الإصلاح لغة:

عرف الصلاح: بأنه ضد الفساد: صلح يصلح، يصلح صلاحاً، والإصلاح: نقيض الفساد.<sup>1</sup> و(الصلاح: ضد الفساد)- وقد يوصف به آحاد الأمة، ولا يوصف به الأنبياء والرسل عليهم السلام، وأصلحه: ضد أفسده)، وقد أصلح الشيء بعد فساده: أقامه، ومن المجاز: أصلح (إليه، أحسن) ويقال: أصلح الدابة: إذا أحسن إليها فصلحت، وفي التهذيب: تقول: أصلحت إلى الدابة، إذا أحسنت إليها، وعبارة الأساس: وأصلح إلى دابته: أحسن إليها وتعهدتها.<sup>2</sup>

##### ثانياً: الإصلاح اصطلاحاً:

فيعرفه قاموس "أكسفورد" (إنكليزي - عربي) **Reform**: أصلح: قوم: صلح: مصلح: إصلاح: الإصلاح بأنه: تقويم، تغيير بغية التحسين، وينطوي جوهرياً على فكرة التغيير نحو الأفضل والأحسن.<sup>3</sup>

1 أبو فل جمال الدين ابن منظور، لسان العرب. مج2، مادة الصلح، بيروت: دار الصادر، ب. س. ن، ص ص 516-517.

2 محمد مرتضى الزبيدي الحسيني، تاج العروس. ج 2، مادة الصلح، ط2، الكويت: مطبعة حكومة، 2004، ص ص 547-548.

3 جويس هوكنز، قاموس الاكسفورد الأساسي. الطبعة العربية، بيروت: الأكاديمية أئترناشيونال، 2012، ص 484.

## ثالثاً: الإصلاح من منظور الشريعة الإسلامية:

ورد لفظ الإصلاح في القرآن الكريم في أكثر من سورة مثل قوله تعالى: ﴿وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا﴾، وقوله تعالى: ﴿إِنَّمَا الْمُؤْمِنُونَ إِخْوَةٌ فَأَصْلِحُوا بَيْنَ أَخَوَيْكُمْ وَاتَّقُوا اللَّهَ لَعَلَّكُمْ تُرْحَمُونَ﴾ فقد عرفه شيخ الإسلام ابن تيمية رحمه الله ((بأن الإصلاح هو صلاح العباد بأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، فإن صلاح المعاش والعباد في طاعة الله ورسوله، ولا يتم ذلك إلا الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر وبه صارت هذه الأمة خير أمة أخرجت للناس))، وعليه فإن ديننا الحنيف يدعو إلى الإصلاح في المجتمع وعلى جميع الأصعدة والمستويات.<sup>1</sup>

## الفرع الثاني: تعريف الإدارة:

إن الإدارة قديمة قدم وجود الإنسان نفسه ذلك أن الإدارة تعني بتنظيم الجهود الجماعية للاستفادة من الموارد المتاحة لتحقيق أهداف محددة، فقد عرفت الحضارات القديمة النشاط الإداري وممارسته كلياً أو جزئياً فالجديد هنا هو تقنين هذا العلم ومن ثمة امتهان الإدارة كمهنة وفن.<sup>2</sup>

أولاً: الإدارة لغة: إنه مصدر لفعل أدار يدير إدارة من فعل أدار إذا تصرف وأمر.<sup>3</sup>

## ثانياً: الإدارة اصطلاحاً:

فيقصد بها استخدام جهد مشترك لتحقيق هدف موحد، كما يعرفها فريدريك تايلور (Fredrick Taylor) في كتابه "إدارة الورشة" الصادرة سنة 1930 "إن فن الإدارة هو المعرفة الدقيقة لما تريد من الرجال عمله، ثم التأكد من أنهم يقومون بعمله بأحسن طريقة وأرخصها"، كما يعرفها هنري فايول (Henry Fayol) في كتابه "الإدارة العامة والصناعية" بقوله "يقصد بالإدارة التنبؤ والتخطيط والتنظيم والتنسيق وإصدار الأوامر والرقابة"، وعرفها "كونتز واودانول (Kuntz Aodéanol) "فإن الإدارة هي: وظيفة تنفيذ الأشياء عن طريق الآخرين".<sup>4</sup>

بعدما تطرقنا أنفاً لكل من مفهوم الإصلاح والإدارة سننتقل إلى الفرع الثالث الذي سنتناول فيه مفهوم الإصلاح الإداري التعاريف المتعددة له.

## الفرع الثالث: تعريف الإصلاح الإداري:

## أولاً: الإصلاح الإداري:

هناك تعريفات متعددة يرجع الاختلاف فيها أحياناً إلى اختلاف المنظومة الفكرية والإيديولوجية التي ينطلق منها الباحث، نجد الفكر الرأسمالي يعرف الإصلاح الإداري: "بأنه إحداث تغييرات مستمرة في هيكل تنظيم الدولة"

1 عمر عبد الله نجم الدين الكيلاني، "مفهوم الإصلاح في القرآن الكريم"، مجلة الديالبي للبحوث الإنسانية، جامعة الديالبي، كلية التربية الأصمعي، العراق، العدد 28، 2008، ص326.

2 حسين حريم، مبادئ الإدارة الحديثة. ط1، عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع، 2006، ص37.

3 عمر عبد السلام أحرشان، الإصلاح الإداري بين مخلفات الماضي وإكراهات الحاضر وأفاق المستقبل. القاهرة: منشورات المنظمة العربية، 2016، ص58.

4 انظر مادة الإدارة، المتاح على موقع الإلكتروني: <http://ar.wikipedia.org> ، أطلع عليه بتاريخ 2017/03/12.

فالفكر الإداري الرأسمالي يؤمن بمبدأ التجربة والخطأ وتغيير النظر إلى الصواب والخطأ، وإلى التنظيم الإداري من فترة إلى أخرى، والتنظيم الإداري في الدول الغربية يقوم على أساس دعامتين وهما إقامة الهيكل التنظيمي (مفهوم استراتيجي) وإعادة بناء الهيكل التنظيمي (مفهوم ديناميكي).<sup>1</sup>

أما **الفكر الاشتراكي** فيرى أن الإصلاح الإداري "بأنه عملية إحداث تغيير جذري في بناء التنظيمي للدولة من النواحي المادية ثم متابعة هذا التغيير الجذري بالتوعية الثقافية الإدارية من أجل تنبيه المجتمع الجديد الاشتراكي، وهذا ما يوضح أن النظام الاشتراكي يدعو إلى الإصلاح الإداري مفاجئ وسريع وجذري ثم يليه ذلك القيام بحملات التغيير الثقافي.

كما إن اختلاف المواقع يؤثر كثيرا في التعريف لأن زاوية النظر للموضوع تختلف وهذا ما ينعكس على أسلوب المعالجة فالإصلاح الإداري في **نظر الموظف** يعني: "الرفع من راتبه وتعويضاته وتحسين ظروف عمله".

أما في **نظر جمهور المواطنين** المستفيدين من خدمات الإدارة فالإصلاح الإداري يعني: "وضع حد تماطل والتعاس في عمل هذه الأجهزة، وتحسن خدماتها وتبسيط إجراءاتها".

أما في **نظر المسؤولين الإداريين** فالإصلاح الإداري يعني: "الرفع من مستوى الأداء الإداري وتحسين مردودية الإدارة لأنها قطب أساس من أقطاب التنمية الشاملة لا يمكن الاستغناء عنه لتحقيقها".<sup>2</sup>

كما يمكن القول أنه بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية وحصول أغلب البلدان النامية على استقلالها برزت العديد من التوجهات الراجعة في تغيير الطابع الموروث عن الإدارة الاستعمارية المبنية على استغلال إلى إدارة تساهم في التنمية والتطوير تجاوبا مع احتياجات وطموحات المواطنين، ومن هنا عني بالإصلاح الإداري:

- إعادة تنظيم الأجهزة الإدارية للقيام بوظائفها الجديدة في ضوء السياسة العامة الهادفة للتنمية.

- علاج المشكلات الأجهزة الإدارية علاجا يتبع مواطن المشكلات الإدارية في المجتمع بما يخلق أجهزة تعكس علاقات وقيم اجتماعية جديدة تحقق التنمية، وفي وقت نفسه تحقق العمليات الإدارية.

وسبب آخر يؤدي إلى الاختلاف في التعريف ويرتبط هذه المرة بالاهتمامات الشخصية للدارسين والباحثين في الموضوع، وطبيعة الإصلاح وأهدافه، هكذا نجد **جون مونتغمري (John Montgomery)** يعرفه بأنه "عملية سياسية تهدف إلى إصلاح العلاقات سواء بين الجهاز البيروقراطي والعناصر الأخرى لمجتمع ما، أو داخل البيروقراطية نفسها".

ويأخذ الإصلاح الإداري في **نظر رافاييل توزمان (Rafael Tuzmen)** بعدين "فالإصلاح الإداري قد يعني ببساطة تغيير مظاهر معينة في الجهاز البيروقراطي، وقد يعني أيضا الاستكشاف والإبداع وتطوير علاقات عديدة بين الهياكل والوظائف الجديدة التي تهدف إلى زيادة قدرات الجهاز البيروقراطي لتحقيق غايات مطلقة لبناء الأمة".<sup>3</sup>

1 عمر عبد السلام أحرشان، المرجع السابق، ص 59.

2 المرجع نفسه، ص 58-59.

3 المرجع نفسه، ص 60.

وعرفته الأمم المتحدة في مؤتمر "ساسكي" بالمملكة المتحدة سنة 1971 بأنه "مجهودات خاصة تهدف إلى إحداث تغييرات أساسية في أنظمة الإدارة العامة عن طريق إصلاحات شاملة للنظام إما جزئياً بواسطة إدخال مقاييس تهدف إلى تحسين عنصر رئيس واحد أو أكثر للنظام الإداري، مثل إصلاح الهيكل الإداري أو شؤون العاملين...، أو كلياً بواسطة إحداث تغييرات على الإدارة قصد تحسين طرق عملها".<sup>1</sup>

كما عرف بأنه "المجهودات ذات الإعداد الخاص التي تهدف إلى إدخال تغييرات أساسية في أنظمة الإدارة العامة من خلال الإصلاحات على مستوى النظام جميعه أو على جزء أو أكثر منه مثل إصلاح الهيكل الإداري أو شؤون العاملين أو العمليات الإدارية".<sup>2</sup>

وعرفه المؤتمر الدولي العاشر للعلوم الإدارية بأنه "سلسلة التحسينات في الجهاز التنفيذي ابتداء من إعادة التنظيم هيكل الإدارة الحكومية إلى التغييرات البسيطة في أساليب إنجاز الأعمال".<sup>3</sup> ويرى ليمان سان مفهوم الإصلاح الإداري يتضمن معنيين:<sup>4</sup>

1- يتمثل في التغير الإداري والذي يشمل على مجموعة التعديلات والممارسات التي تحدث ضمن الوحدات الإدارية وفي العلاقات بين البيروقراطية والمجتمع.

2- يتمثل في التحديث الإداري ويتعلق بالبلدان النامية ويعني نقل التكنولوجيا الإدارية الغربية الى هذه البلدان. كما يعرفه الأستاذ محمد قاسم القريوتي أن الإصلاح الإداري يستهدف أساساً تنظيم الجهاز الإداري للدولة بشكل يحقق أهداف السياسة العامة للدولة بكفاءة وفعالية، من خلال التغيير الشامل في سلوكيات العاملين وقيم العاملين، بشكل يؤكد مفهوم الوظيفة العامة كخدمة أولاً، ومن ثم يمتد ليشمل الجوانب الهيكلية، والتشريعية لإحداث التغييرات السلوكية وتثبيتها ويعطي الأهمية اللازمة للعوامل السياسية والاجتماعية والثقافية، باعتبارها مقومات المناخ الضروري للنجاح تلك التغييرات.<sup>5</sup>

وهناك من يرى أن مفهوم الإصلاح الإداري يستند إلى ثلاثة منابع أساسية وهي النظرة السياسية والنظرة الاجتماعية ونظرة الإدارية والذي أجمع عليه خبراء الإصلاح الإداري والتنمية العرب في لقاءهم بعمان في (20 فيفري 1986) بتبني التعريف الذي قدمه الأستاذ حسن الطيب على أنه "جهد سياسي وإداري واقتصادي واجتماعي وثقافي وإرادي هادف لإحداث تغييرات أساسية إيجابية في السلوك والنظم والعلاقات

1 رفيق بن مرسل، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغير والمعوقات لتطبيق دراسة حالة الجزائر 2001-2011، مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2011، ص30.

2 نجم العزاوي، التدريب الإداري. عمان: دار البازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2006، ص151.

3 عمر عبد السلام أحرشان، المرجع لسابق، ص62.

4 فاطمة زهرة كشرود، التنمية الإدارية كآلية لتجسيد الحكم الراشد، مذكرة الماستر، جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2014-2015، ص36.

5 محمد قاسم القريوتي، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق. ط1، الأردن: دار وائل للطباعة والنشر، 2001، ص17.

والأساليب والأدوات تحقيقاً لتنمية قدرات وإمكانيات الجهاز الإداري بما يؤمن له درجة عالية من الكفاءة والفعالية في إنجاز أهدافه".<sup>1</sup>

ومن خلال التعاريف السابقة يتضح لنا أن الإصلاح الإداري ينقسم إلى نوعين فيما يتعلق بمن يقوم به ويتولى إنجازه فهناك:<sup>2</sup>

### 1- الإصلاح الإداري الذاتي:

ويعني هذا المفهوم أن الإدارة تقوم بتصحيح أخطائها وتسعى إلى تحسين مردوديتها بإعادة النظر في مختلف مراحل العملية الإدارية أو بعضها سواء تعلق الأمر بمرحلة التخطيط أو التنسيق أو الرقابة...، والأساس في كل هذا أن الرغبة في الإصلاح تنطلق من حافز ودافع ذاتي.

### 2- الإصلاح الإداري الفوقي (الجبري):

ويعني أن الإصلاح يفرض، هذه المرة من خارج الأجهزة الإدارية، حيث يكون الإحساس بالحاجة إلى الإصلاح نتاج لرغبة المجتمع بفئاته المختلفة، أو نتاج لرغبة السلطة السياسية بناء على أعراض مرضية تظهر على الإدارة العامة ومنها:

- عدم قدرة الإدارة العامة عن تحقيق الأهداف التي وجدت من أجل تحقيقها؛
- عدم قدرة الإدارة العامة على استشرف المستقبل ورصد مشكلاته واحتياجاته ومواكبة التطورات الحاصلة.
- من مجموع هذه التعاريف نستخلص خلاصات تركيبية تفيدنا في استنتاج المحددات الأساسية لماهية الإصلاح الإداري ونحملها في الآتي:

- **من حيث الموضوع:** قيد يكون الإصلاح جزئياً يشمل جزءاً فقط من الجهاز الإداري أو مراحل العمل الإداري، وقد يكون كلياً يشمل الجهاز الإداري كله، وكذلك مراحل العمل الإداري كلها.

- **من حيث العوامل المؤثرة:** قد يقتصر الإصلاح الإداري على العلاقات البينية بين الأجهزة الإدارية العاملين بها، وقد يتعداها ليأخذ بعين الاعتبار العوامل المحيطة بهذا الجهاز سواء أكانت اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية أو ثقافية.

- **من حيث طريقة الإصلاح:** قد الإصلاح فجائياً، وقد يلتزم بمبدأ التدرج، وقد يكون مرناً أو صارماً.

- **من حيث القائم على أمر الإصلاح:** قد يكون الإصلاح من منطلق ذاتي، أي تقوم به الإدارة من ذاتها، وقد يكون خارجياً تفرضه السلطة الحكومية على الإدارة.

- **من حيث غاية الإصلاح:** وتتجلى في الرغبة في التحسين المستمر للأداء الإداري.

وعليه يمكننا القول بأن الإصلاح الإداري يبدأ بالتنظيم الوعاء الذي تزاوّل وتمارس داخله وظائف الإدارة المختلفة ليعم كافة أنشطة الإدارة ومهامها، ومن نميز بين معنيين، معنى ضيق يتمثل في إعادة التنظيم، ومعنى الشامل

1 عبد الله زويبري، محاضرات في استراتيجية التنمية الإدارية، موجهة لطلبة سنة ثانية ماستر في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2016-2017، ص 35.

2 عمر عبد السلام أحرشان، المرجع السابق، ص 75-77.

لكل الوظائف الإدارية وأنشطتها، وفي الحالتين فهو ينطلق من ضرورة إعادة النظر والمراجعة النقدية في اتجاه عملية إدارية متكاملة تتطلب تشريعا وتنظيما وتخطيطا وتمويلا وتنسيقا وإشرافا ورقابة ومتابعة وتدريب إلى العلاقات العامة وتعبئة وتعاون، ولذلك فلا يمكن لأي إصلاح إداري بهذا الحجم أن يتجاهل العوامل المحيطة به السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وانطلاقا من هذا المنظور لابد للإصلاح الإداري أن يقوم على مجموعة من الأسس منها:<sup>1</sup>

- ✓ شموله للمفاهيم والمؤسسات والقوانين والأشخاص.
- ✓ شموله كل المستويات سواء المركزية أو الجهوية أو المحلية.
- ✓ توفر الإرادة السياسية الجادة.
- ✓ توفر الاستمرارية حتى لا يفسر بأنه حملة مؤقتة تستهدف فئة أو مجالا ولا تحرص على المصلحة العامة.
- ✓ تجسد أخيرا في النصوص والإجراءات والسلوكات.

ولما سبق ذكره عن مفهوم الإصلاح الإداري ودلالاته الأساسية من خلال تلك المحطات التي مررنا بها تجعل منه عبارة عن صيرورة أو مسلسل قوامه التفاعل المستمر، وقدرته على التعامل والتكيف والإبداع داخل المعطى الإداري المتوفر، مما جعلنا نرى فيه العملية الضرورية للانتقال من وضع لا يناسب المعطى العملي بمختلف تجلياته من تخلف إداري وفساد ومحسوبية... الخ... إلى وضع يوافق أغراضه وأهدافه لتحقيق التنمية الإدارية " أي تغيير الجوهر الذي يتضمن تحسينات أساسية على الجهاز الإداري ومعالجة مشاكله بأسلوب علمي دقيق على وجه الذي يجعل هذا الجهاز قادرا على إنجاز مهامه بكفاءة أكبر ووقت أسرع وكلفة أقل وذلك بغية تحقيق الأهداف العامة للدولة وبلوغ الرضا العام للمواطنين".<sup>2</sup>

### ثانيا: المفاهيم المشابهة للإصلاح الإداري:

لقد أصبح من المسلمات المتفق عليها، أن دور الدولة المعاصرة وحضارتها يقاسان بقدرتها على الوفاء بحاجات المجتمع والارتقاء بأفراده إلى مدارج متقدمة من العيش الكريم، من خلال إشباع حاجاتهم ورغباتهم وطموحاتهم المتزايدة والمتعددة والمتباينة الآتية منها والمستقبلية وتأسيسا على ذلك فإن الأجهزة الإدارية العامة تواصل الجهود المبذولة لتحسين مستويات أدائها وزيادة كفاءتها عن طريق الإصلاح الإداري، الأمر الذي دفع بالدول المعاصرة المتقدمة والنامية على حد سواء إلى وضع أسس وأطر ما سمي والتطوير الإداري تارة والتغيير الإداري تارة أخرى والتحديث الإداري أحيانا وإعادة الهيكلة الإدارية أحيانا أخرى وغيرها من المسميات التي لها انعكاس لمحاولات بقصد الرفع من مستويات الأداء، وهنا نجد أنفسنا أمام مصطلحات متداخلة ومتقاربة ومتشابهة مع الإصلاح الإداري وفي هذا البند سنحاول الوقوف على دلالات هذه المصطلحات.

1 عمر عبد السلام أحرشان، المرجع السابق، ص 77.

2 المرجع نفسه، ص 63.

**أ- التطوير الإداري:**

يستخدم هذا المفهوم من جانب بعض الكتاب العرب كمرادف للتنمية الإدارية ويعني " التحسين في جزئيات الجهاز الإداري بالمعنى الميكانيكي أو الهيكلي وغالبا ما يركز اهتمامه على البعد التقني والفني للجهاز الإداري"، فهو ذلك النشاط الذي يتصف بالديمومة والاستمرارية الهادف إلى تطوير التدريجي والتلقائي أو الفوقي لكافة مكونات النظام الإداري وعناصره المختلفة بما في ذلك الأطر البشرية وهيكلية التنظيمية والأساليب والوسائل والأدوات الإدارية وهذا النشاط يتصف أنه يتم تنفيذه بصورة أكثر استمرارية وتدرجيا وأقل جذرية.<sup>1</sup>

ومن خلال التعاريف السالفة الذكر تتجلى رؤيتان لتعامل مع التطوير الإداري:<sup>2</sup>

- رؤية تتعامل مع التطوير الإداري بمعناه التقليدي الجزئي الذي يقترب من مفهوم الإصلاح الإداري والرؤية.
- تتعامل مع التطوير الإداري بمعناه الكلي الحديث باعتباره ذراعاً رئيسياً للتنمية الإدارية.

**ب- التغيير الإداري:**

التغيير هو ظاهرة طبيعية تقوم على عمليات إدارية معتمدة، ينتج عنها إدخال تطوير بدرجة ما على عنصر أو أكثر، ويمكن رؤيته كسلسلة من المراحل التي من خلالها يتم الانتقال من الوضع الحالي إلى الوضع الجديد أو الانتقال من مرحلة أو حالة غير مرغوبة إلى مرحلة أو حالة أخرى مرغوب فيها وترى فيها أن تكون أكثر إيجابية وتلقى قبولا لدى غالبية العاملين في المنظمة.<sup>3</sup>

وهو إحداث تعديلات في الأهداف وسياسات الإدارة وفي أي عنصر آخر من عناصر العمل التنظيمي استهدافاً لأحد الأمرين الأساسيين:<sup>4</sup>

- 1- ملائمة أوضاع التنظيم وأساليب عمل الإدارة مع تغييرات وأوضاع جديدة في المناخ المحيط بالتنظيم وذلك بغرض إحداث تناسق وتوافق بين التنظيم وبين الظروف التي يعمل بها.
- 2- استحداث أوضاع تنظيمية وأساليب إدارية جديدة تحقق للتنظيم سبقاً على غيره من التنظيمات وتوفر له بالتالي ميزة نسبية تمكنه من الحصول على مكاسب وعوائد أكبر.

**ج- التحديث الإداري:**

هو مفهوم يشير إلى الجهود المبذولة للتحسين التقني والتطوير الفني ويشير أيضاً إلى الوسائل والأساليب، ونمط الثقافة التنظيمية التي تبناها الدول النامية والتي تماثل تلك الوسائل والأساليب الموجودة ومطبقة في الأنظمة الإدارية للدول المتقدمة وتنطلق هذه الجهود من افتراض ضمني بأن الوسائل والأساليب المنقولة حيادية ولا تحمل قيم الدول التي

1 فيصل بن معيض القحطاني، استراتيجيات الإصلاح والتطوير الإداري ودورها في تعزيز الأمن الوطني، أطروحة دكتوراه، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية السعودية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، 2006، ص35.

2 فاطمة زهرة كشرود، المرجع السابق، ص38.

3 المرجع نفسه، ص42.

4 موسي اللوزي، التطوير التنظيمي أساليب ومفاهيم حديثة. ط2، عمان: دار وائل للنشر، 2003، ص49.

جاءت أو اقتبست منها ولا تتطلب بالضرورة نقل الخصائص السياسية والاجتماعية والثقافية لتلك الدول النموذج فهو يقوم على المحاكاة والاقتراس وتطبيقاته جزئياً غالباً.<sup>1</sup>

ويرى أصحاب هذا المفهوم أن التحديث الإداري رديفاً للإصلاح الإداري ولا يتم إلا بتبني المناهج والأساليب والوسائل التي وجدت في الدول المتقدمة وإدخالها في الأنظمة الإدارية السائدة، ويحصر هؤلاء التحديث الإداري ويربطونه باستيراد ما هو موجود من سلع وخدمات وتكنولوجيا، خبراء وقوانين وأجهزة.<sup>2</sup>

### د- إعادة الهيكلة الإدارية:

تخضع المنظمات إلى جملة من الضغوط والقيود التي تعيق عملها وتحد من فعاليتها هذا الواقع يفرض إعادة هيكلة أجهزتها الإدارية للانتقال بها من وضع ضعف إلى حالة القوة والفعالية، وهذا ما يسمح لها بتأثير في محيطها الخارجي من خلال ما تطلبه من موارد (المدخلات) وما تقدمه من مخرجات جيدة.

ويقصد بإعادة الهيكلة الإدارية في مختلف الاستراتيجيات والخطط والبرامج المتجددة التي تضعها الإدارة لتغيير العلاقات التي تقوم بين مكوناتها المختلفة في لحظة زمنية معينة، وذلك قصد تحسين أداءها ورفع قدرتها التنافسية، هذا التغيير يتم من خلال تغيير البنية (الميكال) التنظيمية لمجموعة ما من أجل اكتساب هيكل جديد يناسب أهداف المنظمة ويلاءم الوضع والظروف التي تعيشها.

وعليه فإن إعادة الهيكلة الإدارية ليست ترفاً أو هدفاً في حد ذاته بل هي وسيلة ترمي إلى تطوير وإصلاح الإدارة الحكومية<sup>3</sup>، فتبادر المنظمات إلى إعادة هيكلة إدارتها سواء في التوسع أو لتبدو اصغر حجماً كي تكون أسرع استجابة وأكثر فاعلية، فان لعبة السوق تعتمد على قاعدة الكبير يأكل الصغير والسريع يأكل البطيء.

### المطلب الثاني: أهمية الإصلاح الإداري وأهدافه:

#### الفرع الأول: أهمية الإصلاح الإداري:

يلعب الإصلاح الإداري دوراً أساسياً في تطوير وتنمية النوعية الإدارية، حيث أن الإصلاح الإداري هو أحد العوامل الأساسية في المردود النوعي للإدارة لأنه ينبغي بذل جهد كبير قصد تحسين فعاليتها باستمرار دائم حيث يعتبر الإصلاح الإداري مقوماً رئيساً لنجاح خطة التنمية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية ولا يمكن تحقيقه دون إجراء إصلاح شامل في الجهاز الإداري وهذا متوقف على ما يحدث من إصلاح وتنمية للجوانب المجتمعية الأخرى وجوهر عملية الإصلاح هو إحداث تغيير يتم حصر نطاقه وتحديد مراحلها تبعاً لأوضاع الدولة المعينة وظروفها وأيديولوجيتها.

1 محمد قاسم القريوتي، المرجع السابق، ص 13.

2 عمر عبد السلام أحرشان، المرجع السابق، ص 78-70.

3 عبد الرحمان مغاري، "إعادة الهيكلة الإدارية وتحقيق التنمية الإدارية"، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات المنتدى العربي الثاني الذي نظمته جامعة الدول العربية المنظمة العربية للتنمية الإدارية، إسطنبول، الموسوم بعنوان: الإصلاح المالي والإداري - تبسيط الإجراءات في المعاملات المالية والإدارية، يومي 18-21 ماي 2014، ص 4.

كما يعد في الوقت الراهن خيار استراتيجيا يسمو إلى إعادة الاعتبار للإدارة العمومية وفق تصرف عقلائي تقدمي يراعي مطالب التنمية المستدامة الشاملة ويفسح المجال إلى انتفاء نسبة الفوارق الاجتماعية، وإن الإدارة المصالح العامة والمواطنين هدف مشروع تسعى إلى تحقيقه كل مؤسسة كونه يعتبر من المقومات أساسية التي تقوم عليها الدولة الحديثة.

كما يتوخى منه في المقام الأول الارتقاء بجودة الخدمات العمومية والقضاء على مظاهر التخلف الإداري ومحاربة الفساد بمعنى تغيير الجانب السلوكي والقانوني والإجراءات والأنظمة المتبعة في تسيير مصالح الوطن والشعب. إن الإصلاح إرادة جماعية في شموليته يسعى إلى رفع الكفاءة والأداء المهني وتسهيل الإجراءات والتعاملات الهادفة والطموحة والتشاركية، يعد مدخلا حقيقيا للتنمية الشاملة والمستدامة.

ومن هنا يتضح أهمية التركيز على تطوير منظمات الجهاز الإداري للدولة لتتولى مسؤولية تنفيذ ما سيتقرر من خطط وبرامج ومشروعات تنموية من خلال رسم استراتيجية للتنمية والإصلاح الإداري واضحة تحظى بالاهتمام المطلوب، وتنبثق عنها مجموعة من السياسات العامة والإجراءات تأخذ صفة الإلزام للجهات المعنية بها.

### الفرع الثاني: أهداف الإصلاح الإداري:

الإصلاح الإداري يهدف بشكل عام إلى تنظيم الجهاز الإداري للدولة وإجراء تغييرات مقصودة وجذرية وأساسية في الهياكل التنظيمية وبنية الإدارة وتركيبها وأساليب الإدارة وسلوكيات العاملين فيها، وذلك رفعا للكفاءة وفق أسس علمية لتقديم الخدمة اللازمة لسد الاحتياجات العامة للمجتمع على أفضل وجه وبأقل التكاليف بهدف ترشيد الإنفاق العمومي وتحسين الأداء في مؤسسات الدولة، وأن تحقيق أهداف الإصلاح الإداري يختلف ما بين الدول المتقدمة والمتخلفة من دولة إلى أخرى ومن بين الإصلاح الإداري جزئي وإصلاح إداري شامل تبعا لتغير السياسات المعتمدة والظروف التي عاشتها وتعيشها الدولة.

بذلك نعتقد بأنه لا تكون للإصلاحات الإدارية أهداف ثابتة وإنما في تغير مستمر ودائم، نظرا لأنها تتأثر وتؤثر في المحيط السياسي والاقتصادي والاجتماعي وحتى الثقافي الذي تنمو فيه، والذي بدوره تغير معطياته الداخلية والخارجية سواء على المستوى التنظيمي والهيكلي والفردى من جهة، أو على مستوى الموارد المتاحة لمناهج التي تسري عليها المنظومة الإدارية وحتى الإرادة السياسية من جهة أخرى.<sup>1</sup>

يمكن تلخيص أهداف الإصلاح الإداري كآتي:<sup>2</sup>

✓ العمل على تبني توجهات الإدارة الاستراتيجية في مختلف المجالات العمل، من خلال تنمية قدرات منظمات الجهاز الإداري على التعامل مع البيئة الداخلية والخارجية للجسم الحكومي.

1 مصطفى بن فريجة، الإصلاح الإداري ووضعته بين النظري والتطبيقي في الجزائر، مذكرة الماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، 2003، ص 35.

2 أحمد صدام الخمايسة، الحكومة الإلكترونية الطريق نحو الإصلاح الإداري. ط1، الأردن: دار العالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع، 2013، ص 154-155.

- ✓ العمل على تنمية الاتجاهات الايجابية نحو العمل والانتماء إليه (الولاء التنظيمي)، والتوسع في مجالات التأهيل والتدريب والتطوير.
  - ✓ العمل على تبني الأنماط والمداخل الحديثة في البناء التنظيمي، وإعادة تصميم الهياكل التنظيمية لمنظمات الجهاز الإداري، لتحقيق المرونة والاستجابة لمتطلبات التغيير والتطور والتكيف مع عوامل ومتغيرات البيئة.
  - ✓ العمل على إشاعة مفاهيم اللامركزية الإدارية والابتعاد عن مركزية اتخاذ القرار، والعمل على تنمية مهارات التفويض لدى القيادات الإداري، وتمكين الإدارات الوسطى والتنفيذية لتحمل المسؤولية والاضطلاع بتنفيذ العمليات والإعمال لإدارية.
  - ✓ اعتماد الشمولية تقويم الأداء لمنظمات من خلال الأهداف المحددة لها، مع التركيز على المسؤولية الاجتماعية والتكاليف المالية، وحجم الاستثمار وأداء العاملين وربطها بمتطلبات تطوير المجتمع.
  - ✓ العمل على استيعاب المتغيرات الحاصلة وملتقعة في حجم الموارد البشرية من حيث الكم والنوع على مستوى المنظمات الجهاز الإداري وتنمية قدراتها وتبني قيم العمل الجماعي وتعزيز الإبداع والتطور.
  - ✓ العمل على دعم الجهود نحو الارتقاء وارتفاع نحو المستوي الإنتاج والإنتاجية والنوعية، وتطبيق جميع الإجراءات المتعلقة بالجودة، واعتبارها من مسؤولية الجميع.
  - ✓ العمل على اعتماد الأساليب التي تحقق الكفاءة الاقتصادية وعلى رأسها رفع مستويات الإنتاج وتقليص التكاليف واتخاذ القرارات المتعلقة بالاستثمار وخطط وأساليب الإنتاج.
  - ✓ العمل على تطوير الصيغ وأساليب وإجراءات العمل الإداري والقوانين والتشريعات ذات العلاقة بما يسهم في تحقيق السرعة والدقة في اتخاذ القرارات.
  - ✓ التوسع في الاعتماد على التقنيات الحديثة وصولاً إلى المنظومات الإلكترونية، تمهيداً إلى بناء مشاريع الحكومة الإلكترونية.
  - ✓ العمل على تنمية القدرات المنظمات المعنية بإدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ودعمها وتعزيز دورها في توجيه الموارد نحو الاستثمارات ذات المردود الأوسع.
  - ✓ العمل على تطوير القدرات الذاتية لمنظمات الأجهزة الإدارية في سعيها لمسايرة التغيير والتشخيص، وحل المشكلات والمعوقات وضع الخطط للتطورات المستقبلية من خلال التركيز على أهمية وضع وتحديد الأهداف العامة بأبعادها الكمية والنوعية والزمنية.
- كما بين الأستاذ القريوتي مجموعة من الأهداف التي من شأنها تعزيز القدرة التي تتمتع بها الأجهزة الحكومية في مجال وضع السياسات العامة وتنفيذها بشكل يضمن الكفاية والفعالية، العدالة والخضوع للمسألة عن الأداء المبينة في النقاط التالية:<sup>1</sup>

1 محمد قاسم القريوتي، المرجع السابق، ص 45.

- ✓ تحسين مستويات الأداء في الجهاز الإداري ورفع الإنتاجية.
- ✓ ترشيد الإنفاق الحكومي والتركيز على اقتصاديات التشغيل، من خلال التخفيض حجم البرامج والأجهزة والأعداد الزائدة من العاملين.
- ✓ تعزيز عملية التحول الديمقراطي ودعم التوجهات نحو اللامركزية الإدارية بهدف تشجيع المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون العامة وصنع القرارات.
- ✓ تبسيط الإجراءات الإدارية وإصلاح الأنظمة المالية والضريبية.

### المطلب الثالث: طرق الإصلاح الإداري ومراحله:

#### الفرع الأول: طرق الإصلاح الإداري:

هناك طريقتان رئيسيتان للإصلاح لتنفيذ الإصلاح الإداري في الإدارة العامة هما: الطريقة الجذرية في إدخال التغييرات، ثم الطريقة الثانية الجزئية والتقليدية وهما كالآتي:

#### أولاً: الطريقة الأولى:

تقوم على إدخال تغييرات جذرية وشاملة على طريقة عمل الإدارة العامة وتنظيمها، وتتضمن هذه الطريقة عدة اتجاهات تم تطبيقها في مؤسسات القطاع الخاص وبعض المؤسسات القطاع الحكومي في الدول الغربية، في حين تحاول بعض الدول النامية ومنها العربية تطبيق بعض هذه الاتجاهات وبدرجات محدودة من النجاح حتى الآن ومن أهم هذه المحاور هذه الطريقة:

#### 1- تقليل أعداد العاملين في الإدارة العامة (الجهاز الحكومي):

وهو أكثر الحلول الجذرية شيوعاً والتي بدأ يتكرر ذكرها في الدول النامية في السنوات الأخيرة، ومع تزايد ضغوط مؤسسات الإقراض الدولية، ومطالبتها للدول النامية بتخفيض أعداد العاملين في الإدارة العامة وتخفيض حجم الموازنة المخصصة لذلك من أجل إيجاد توازن في توزيع الموارد على مستوى المجتمع، يواجه هذا الاتجاه عقبات ومصاعب سياسية واجتماعية تجعل عملية تطبيقه محفوفة بالمخاطر النظام السياسي، خاصة مع عدم وجود فرص عمل بديلة في مؤسسات القطاع الخاص الذي لم يكن نشطاً في هذه الدول، نتيجة سياستها الماضية في التخطيط الشمولي والسيطرة على المجتمع وموارده وتحتاج هذه الطريقة إلى الإجراءات التالية:<sup>1</sup>

- ✓ العمل على رفع الكفاءة المالية، وتوفير الحوافز للموظفين لترك الخدمة وإعادة التأهيل، وإعطائهم فترة زمنية لإيجاد فرص عمل جديدة في القطاع الخاص، بعد البدء بتنشيط مؤسساته، لامتناس فائض العمالة الحكومية والمتقدمين الجدد.
- ✓ ضرورة العمل على إحداث التغيير في نظرة وسلوك العاملين والمتقدمين إلى العمل في مؤسسات الجهاز الحكومي، والاعتماد على مبدأ الكفاءة في اختيار الموظفين الحكوميين، الأجدد والأنسب.

1 أحمد صدام الخمايسة، المرجع السابق، ص 157.

- ✓ دفع رواتب واقعية مساوية لما يدفعه القطاع الخاص.
- ✓ لعمل على وضع خطط طويلة الأجل من أجل مراعاة تقليص الموظفين.
- ✓ على الحكومة القيام بتجميد عمليات التوظيف الجديدة وعدم أشغال الوظائف التي تشغر، وإعادة تدريب العاملين، وسد النقص في بعض المؤسسات الحكومية من الموظفين الفائضين عن الحاجة في بعض المؤسسات الأخرى.
- ✓ على الحكومة التركيز على التدريب الداخلي لإدخال تغيير في أساليب إنجاز الواجبات وتحويل الفائض من أقسام أخرى بعد إعادة التدريب.

## 2- إعادة الهندسة (الهندرة):

يعد مدخلاً له شهرته في إدارة الأعمال والمؤسسات الخاصة واستخدامه في مجال المنظمات العامة محدود، فالتنظيم الإداري للمنظمات العامة مبني على أساس وظيفي وليس على أساس العمليات التي تضم أنشطة متكاملة. ويرى كل من **هامر وشامبي** "بأنه النظر بشكل الجذري في إجراءات العمل وإعادة تصميمها بشكل يرفع الأداء والكفاءة ويقلل الكلفة في إنجاز العمل وتقديم الخدمات".

تؤمن عملية إعادة الهندسة إجراءات الخدمات الحكومية الفرصة أمام الإدارة العليا الحكومية للنظر في خدماتها وتقرير مدى فائدتها وفعاليتها، وإذا كان بالإمكان إجراؤها بطريقة أقل كلفة ضمن شروط راحة المواطن.<sup>1</sup>

## 3- إعادة الهيكلة:

يعد أكثر الحلول الجذرية شمولاً في التغييرات، فيتطلب التحول من التنظيم الوظيفي إلى أسس أخرى يبنى على فئات المستفيدين من الخدمة الحكومية إلى أسس جغرافية مثل ما أخذت به اليابان من دمج التجارة مع الصناعة في وزارة واحدة وذلك من أجل ربط أهداف الصناعة والتجارة في إستراتيجية واحدة مفادها التصنيع من أجل التصدير أو ما قامت به مصر من دمج وزارتي التنمية المحلية والتخطيط، وذلك لإعطاء دورا كبر للمحافظات في عملية لتخطيط بما من شأنه نقل سلطات صنع القرار في التخطيط والإدارة والتمويل إلى المحليات من أجل تحقيق رغبات احتياجات المجتمع المحلي بشكل أكثر كفاءة.<sup>2</sup>

## 4- الإدارة الحكومية بأسلوب قطاع الأعمال إعادة "اختراع الحكومة":

يركز هذا الأسلوب على تبني عدة معايير مستمدة من اقتصاديات السوق داخل المنظمة الحكومية مثل المنافسة وتحديد رسالة المنظمة والتركيز على النتائج وليس المدخلات.<sup>3</sup>

1 أحمد صدام الحماسة، المرجع السابق، ص158.

2 سلمان سلامة، الإصلاح الإداري، المتاح على الموقع الإلكتروني: <http://www.shatharat.net/vb/showthread.php?t=23384>، أطلع عليه بتاريخ: 2017/03/16.

3 أحمد صدام الحماسة، المرجع السابق، ص159.

**5- التمكين:**

هو أحدث المداخل ويرمي إلى إشراك العاملين في المستويات الإدارية المختلفة في عملية اتخاذ القرار والتصرف بحرية في الإبداع في حل المشاكل.<sup>1</sup>

**6- خصخصة الوحدات الحكومية:**

تعتبر من الحلول الإصلاح الإداري وهي زيادة في الملكية الخاصة، مع دعم القطاع الخاص للقيام بدور إيجابي في التنمية<sup>2</sup>، كما هو الحال في بعض دول أوروبا وجنوب شرق آسيا، ويستند هذا الأسلوب إلى تفعيل آليات السوق، وما يؤدي إليه من تفعيل لعناصر المنافسة الحرة ورفع كفاءة وزيادة الأداء، ومن أشكالها:

✓ خصخصة وحدات كاملة من القطاع الحكومي والهيئات العامة: وعادة تخضع الوحدات المخصصة لقيود حكومية دقيقة ومتابعة مستمرة للتأكد من سلامة أوضاعها.

✓ عقود الخدمة: وتشمل خصخصة أجزاء محددة من الجهاز الحكومي والهيئات العامة بحيث تشمل جانباً من النشاط العام للأجهزة الحكومية.

✓ انتداب موظفين للعمل في الإدارة العامة من القطاع الخاص: أو ما يعرف بعقود الإدارة، ويعتمد هذا الأسلوب على إسناد إدارة بعض الوحدات الحكومية إلى قيادات تنفيذية ثبت جدارتها يتم انتدابها من القطاع الخاص ولفترة محددة وتتضمن إعطاء أجر محدد مقابل القيام بمهام الإدارة وما يتبعها من تحمل مسؤولية التشغيل.

✓ تطبيق نظام التعاقد من الباطن: أو ما يعرف بالتأجير بالنسبة لبعض أنشطة المرافق الحكومية، والمتبع هنا إسناد النشاط أو الوظيفة إلى القطاع الخاص وبشروط محددة، وتحمل الشركة المستأجرة مسؤولية التشغيل والصيانة وتحصل على الدخل من تشغيل المرفق وتدفع قيمة الآجار للحكومة دون أن يصحب ذلك نقل الملكية مثل الخصخصة ويستخدم هذا الأسلوب في إدارة المرافق العامة مثل خدمات المياه والصرف الصحي في فرنسا وأسبانيا.

✓ الامتياز للشركات تأخذ امتياز من الحكومات للقيام بالنشاطات وهذا مفيد في توسيع تقديم الخدمة وخاصة عندما لا يوجد هناك تمويل.<sup>3</sup>

**7- تطبيق الحكومة الالكترونية:**

وتعني ببساطة جمع وإنتاج المعلومات والبيانات وتوزيعها عبر خدمات الكترونية خلال (24) ساعة في اليوم وسبعة أيام في الأسبوع، وبطريقة تركز على تلبية حاجات المواطنين والأعمال، عن طريق استخدام نظم التكنولوجيا للمعلومات والاتصالات، تهتم الحكومة الالكترونية باستخدام تقنية المعلومات لتحسين الخدمات وتسهيل الحصول عليها، والهدف من الحكومة الالكترونية هو تحويل المعاملات بين القطاعات والحكومة والمواطنين والقطاع الخاص

1 للمزيد أكثر: أنظر الى موقع سلمان سلامة، المرجع السابق.

2 زيد منير العبوي، الاتجاهات الحديثة في المنظمات الادارية. ط1، عمان: دار الشروق للنشر والتوزيع، 2006، ص 155.

3 سلمان سلامة، المرجع السابق.

إلى طريقة سهلة وسريعة بغية تجويد الخدمة العمومية، فهي استثمار للوقت والجهد والمال والرغبة بسرعة الأداء بأقل وقت متاح، إنها إعادة إدارة الوقت.<sup>1</sup>

### ثانيا: الطريقة الثانية:

والتي تقوم على إدخال إصلاحات وتغييرات محدودة بحيث يتم التركيز على نواحي محددة وتتميز بمعالجة جزئيات معينة وهي طريقة تقليدية خاصة، وتأثيراتها إما أن تكون غير فعالة أو محدودة في تحسين أداء وإنتاجية الجهاز الحكومي.

إن التغييرات والإصلاحات التي يتم إدخالها بموجب هذه الطريقة تتضمن مايلي:<sup>2</sup>

- إصدار قوانين وأنظمة تعكس تصورات قد تصعب تحقيقها.

- قد تكون ردة فعل لنكسة إدارية.

- عدم قدرة المؤسسات الجهاز الحكومي على تحقيق وإنجاز برامج وخطط معينة، أو لوجود قصور في إنجازها.

ومن تطبيقات هذه الطريقة:

#### 1- العمل على تمديد صلاحية الخدمة العمومية:

حيث يتم تمديد صلاحية عض أنواع الخدمة العمومية (الحكومية) مثل بعض الوثائق الصادرة عن أجهزة الإدارة العامة (رخص السياقة من 5 إلى 10 سنوات مثلا، جواز السفر، شهادات الميلاد... الخ)، ويعد التمديد حلا حاسما وسريعا لمواجهة الضغط المتزايد للمواطن، فضلا عن تخفيف الضغوط والانتقادات عن الأجهزة الإدارية.

#### 2- العمل على تبسيط واختصار الإجراءات:

هو من الأساليب التقليدية والأكثر انتشارا وتحقيقا للنجاح ويتضمن العمل على اختصار الخطوات بخدمات معينة وإعادة ترتيبها أو تسلسلها.

#### 3- فك القيود عن النشاطات الحكومية:

ويتضمن العمل على إعادة النظر في القوانين والأنظمة التي تحكم العديد من النشاطات الحكومية والقيود التي تفرضها الحكومة على هذه النشاطات مثل فك القيود عن المشاريع الاستثمارية مثلا.

#### 4- اللامركزية في تنفيذ الخدمات والعمليات:

تمتاز اللامركزية بأنها نظام يقوم على المشاركة والحوار وتجنب البطء في صدور القرارات وتتضمن اللامركزية تنفيذ الخدمات والعمليات مع إبقاء على مركزية اتخاذ القرار، ويتم بموجب هذا التوجه منح صلاحيات أوسع في تنفيذ النشاطات والخدمات.

1 فيصل بن معيض القحطاني، المرجع السابق، ص ص 71-72.

2 أحمد صدام الحماسية، المرجع السابق، ص ص 160-161.

## 5-تحديث المباني الحكومية:

المقصود بالتحديث هو العمل على إنشاء مباني ومكاتب حديثة مزودة بأحدث أجهزة ومعدات، بحيث تعطي انطباع جيداً وراحة نفسية لدى أفراد المجتمع، مما ينعكس على جانب المصداقية والثقة بين المواطنين والجهات الحكومية المقدمة للخدمات.<sup>1</sup>

## الفرع الثاني: مراحل الإصلاح الإداري:

إن تنفيذ عملية الإصلاح الإداري كعملية منهجية لا تختلف عن الخطوات العلمية في تناول أي موضوع ولما كان موضوعنا هو الاصطلاح الإداري لا بد وأن نتطرق إلى مراحلها والمتمثلة في الخطوات التالية:

## 1- مرحلة الإحساس بالحاجة للإصلاح الإداري:

إن ضعف مستوى الأداء في أجهزة الإدارة العامة وتدني مستوى جودة الخدمات المقدمة لأفراد المجتمع وشيوع المظاهر السلبية كالتسيب وعدم الانضباط وغيرها، يخلق إحساساً يستدعي ضرورة تغيير هذا الوضع الغير المرغوب فيه والوصول للمبتغى، وللقيادات السياسية دور فعال في عملية اكتشاف الحاجة للإصلاح الإداري وهي التي تتبنى الإصلاح وتدعمه وتوجهه بتنفيذه.<sup>2</sup>

## 2- مرحلة وضع استراتيجية الخاصة بالإصلاح:

بعد تشكل قناعة بضرورة الإصلاح لا بد من العمل على صياغة الاستراتيجية والرؤية المستقبلية له، بتحديد الأهداف والغايات المطلوب بلوغها ووسائل وطرق تنفيذها بأعلى كفاءة ممكنة، من خلال اقتراح مختلف البدائل الممكنة والموازنة بينها، واختيار البديل الأكثر مناسبة<sup>3</sup>، وقد تكون هذه المرحلة صعبة للغاية نظراً لوجود أطراف متعددة في المجتمع كالقوى السياسية واقتصادية واجتماعية بحيث يكون هنالك تفاوت واختلاف في وجهات النظر بشأن الإصلاح ووسائل تنفيذه وتلقى هذه المهمة على عاتق مراكز والمعاهد والجامعات المتخصصة في الإصلاح والتنمية الإدارية والتي يفترض أن تقوم بالتوفيق بين وجهات النظر لدوائر السياسية والفنية المعنية إلى جانب التوفيق بين الخبراء الإصلاح ورؤية المواطن من جهة أخرى.<sup>4</sup>

## 3- مرحلة تطبيق الإصلاح الإداري وتنفيذه:

تعتبر هذه المرحلة من أهم المراحل بحيث أن الأجهزة والقيادات العليا المسؤولة عن برامج الإصلاح الإداري يجب أن تسخر كافة الإمكانيات من أجل تحويل خطط الإصلاح إلى واقع حي وملمس من خلال اتخاذ القرارات الهامة ذات الصلة بهذا الشأن وعلى أن تسعى الأجهزة التنظيمية إلى تقوية جهاز الإصلاح الإداري وتدعيم الثقة به

1 أحمد صدام الخماسية، المرجع السابق، ص 162.

2 عبد الله زويبي، المرجع السابق، ص 36.

3 عبد القادر كاس، إشكالية الإصلاح بين الأصالة والمعاصرة، دراسة مقارنة بين الطرحين الإسلامي والغربي، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر3، كلية

العلوم السياسية، قسم تنظيم السياسي والإداري: 2013-2014، ص 35

4 هشام حمدي رضا، الإصلاح الإداري. ط1، الأردن: دار الراجحة للنشر والتوزيع، 2011، ص 30.

وتعزيز التنسيق بين عناصر الاستشارات والوحدات الإدارية التنفيذية، أن هذه الإجراءات ستقود إلى تهيئة المناخ الملائم للتعاون بين كافة عناصر برنامج الإصلاح، وهذا بدوره يذلل ويلغي المقاومة التي قد تظهر من بعض العناصر.<sup>1</sup>

#### 4- مرحلة الرقابة وتقويم الإصلاح الإداري:

لنجاح عملية الإصلاح الإداري لابد من رقابة مستمرة للتعرف على نقاط الضعف ومعالجتها باستمرار وعلى نقاط القوة تعزيزها، لأن عملية الإصلاح ستواجه كثيراً من الصعوبات والمقاومة<sup>2</sup>، فقد تكون الرقابة لاحقة حيث يقاس ما تم تحقق ومقارنته مع المعايير المستهدفة للحكم على نجاح عملية الإصلاح الإداري أو تكون الرقابة المتزامنة مع جهود الإصلاح التي تقوم على تقويم الاعوجاج في عملية تنفيذ المخطط له باعتماد على التغذية العكسية للمعلومات مما يؤدي بالنهاية للوصول لما هو مطلوب وأن تتزامن الرقابة الفنية لكل مرحلة مع الرقابة السياسية الكلية على الأداء النهائي لعملية الإصلاح.<sup>3</sup>

#### المطلب الرابع: مداخل الإصلاح الإداري واستراتيجياته:

##### الفرع الأول: مداخل الإصلاح الإداري:

##### أولاً: المدخل الشمولي:

يرى البعض أن استخدام منهج مدخل النظم يمكن الوصول لتحقيق المنهج الشامل للإصلاح الإداري، ومدخل النظم المفتوح "Open System" يعنى بدراسة الظواهر الإدارية في إطار تفاعلها مع البيئة المحيطة بها، فاستمرار عمل التنظيم وفاعليته يعتمد ويتوقف بشكل كبير على استمرار حصوله على المدخلات (البشرية والمادية) من البيئة المحيطة .

والتنظيم باعتباره نظاماً مفتوحاً يتميز بملامح رئيسية وهي:<sup>4</sup>

- المدخلات: حيث يقوم التنظيم بالحصول على موارده البشرية والمادية من البيئة الخارجية المحيطة به، فالتنظيم لا يعمل في فراغ بل يتفاعل مع بيئته من خلال عملية التأثير والتأثير.
- العمليات: يعمل التنظيم على تحويل الموارد التي يتحصل عليها من البيئة المحيطة إلى خدمات على شكل منتجات وبيع يتم تقديمها للمجتمع.
- المخرجات: وتتضمن قدرة التنظيم على الاستفادة من الموارد التي يتحصل عليها وتحويلها إلى مخرجات نهائية على هيئة خدمات أفكار سلع أو خدمات يحتاجها المجتمع ويستهلكها.
- التغذية العكسية: وتستخدم التغذية العكسية لتصحيح الانحرافات داخل التنظيم لتعديل أي أخطاء وانحرافات عن المسار المطلوب تحقيقه.

1 هشام حمدي رضا، المرجع السابق، ص 29.

2 عبد القادر كاس، المرجع السابق، ص 69.

3 عبد الله زويبي، المرجع السابق، ص 37.

4 بلال خلف السكارنة، الفساد الإداري. ط 1، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2011، ص 368-369.

وفقاً لمفهوم المنهج الشامل ينظر لعملية الإصلاح الإدارة كجزء لا يتجزأ من الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية إذ لا يمكن أن يتصور أن يتم تحقيق نجاح كامل لجهود الإصلاح دون أن تكون جزء من استراتيجية شاملة لإصلاح المجتمع، لذا فأنصار المنهج الشامل للإصلاح الإداري ينظرون للجهاز الإداري كوحدة متكاملة لا يمكن تجزئته ومعالجة مشاكله بأسلوب وحلول جزئية، لهذا فالدخول الشامل للإصلاح الإداري لا يقبل أسلوب التدرج أو عملية الترميم الجزئية للجهاز الإداري.

### ثانياً: الإصلاح الجزئي

يركز المدخل الجزئي في الإصلاح الإداري على أتباع أساليب جزئية ومرحلية لمعالجة المشكلات التي تواجه الجهاز الإداري من خلال التركيز على الهيكل التنظيمية وتبسيط الإجراءات، ويرى أنصار المنهج الجزئي للإصلاح كعملية ترميم للأجزاء المكونة للجهاز الإداري وأن الأخذ بمبدأ التدرج سيؤدي إلى إصلاح الجهاز الإداري بشكله الكلي وغالباً ما تتبع جهود واستراتيجية الإصلاح في المدخل الجزئي من داخل المنظمة ذاتها في ظل غياب أو ضعف الرقابة للجهات الخارجية، لذلك قد تواجه جهود الإصلاح لخدمة مصالح ضيقة تخدم العاملين في المنظمة، كتعديل الهياكل التنظيمية، التوسع أو أضافه وحدات إدارية، أو تحسين أوضاع القيادات الإدارية ويسعى هذا المدخل لتحقيق العديد من الأهداف، ومنها:<sup>1</sup>

- ✓ الكشف عن الوضع الإدارية الحالية والقيام بدراساتها وتحليلها.
- ✓ تحديد مصادر المشكلات وأسباب التخلف الإداري.
- ✓ التعرف على المتغيرات المؤثرة والمسببة للتخلف الإداري.
- ✓ اكتشاف وسائل وأساليب الإصلاح والمقارنة بينها واختيار الأنسب للمعطيات والظروف سائدة.
- ✓ المتابعة وتقييم نتائج التغيير.

فالإتجاه التقليدي للإدارة العامة ينظر للجهاز الإداري على أساس التنظيم الهرمي الذي يتسم بنظام محدد وواضح للعمل يتم من خلاله توزيع السلطات والاختصاصات والتركز على تطبيق الأنظمة واللوائح والقوانين، هذا وتوضح تجارب الدول العربية في مجال الإصلاح الإداري التركيز على الإصلاحات الجزئية للمشاكل التي تواجه الأجهزة الحكومية، فجهود الإصلاح تنصب على الأمور ذات الطابع الفني والإجراءات، وإهمال الجوانب السلوكية.

### الفرع الثاني: استراتيجيات الإصلاح الإداري:

تباين الاستراتيجيات المتبعة للإصلاح الإداري من حيث شموليتها والأمور التي تركز عليها والمستوى الذي تتم فيه ويعود ذلك إلى اختلاف الدول والمؤسسات القائمة عليه فيها وكذا الموارد التي توفرها له، فقد تكون هذه الجهود مشتتة وارتجالية أو تكون مناطة بجهاز خاص يتولى إدارتها ومتابعة تنفيذها ورصد نتائجها ويمكن تلخيص أهم

1 هشام حمدي رضا، المرجع السابق، ص 18-19.

الاستراتيجيات في مجال الإصلاح الإداري على النحو التالي:<sup>1</sup>

- ✓ التركيز على النواحي التنظيمية والهيكلية.
- ✓ التركيز على إحداث أجهزة الرقابة والتفتيش والمراجعة لعمل الأجهزة الإدارية.
- ✓ التركيز على توفير الشفافية والوضوح في عمل الأجهزة الإدارية.
- ✓ التركيز على تحرير الإدارة الحكومية من خلال تفعيل آليات السوق وتطبيقها عليها.
- ✓ ضرورة وجود إستراتيجية شاملة تتناول مختلف الجوانب السابقة مع التأكيد على مفهوم الوظيفة العامة كخدمة لا كسلطة وفيما يلي سنتعرض لمختلف تلك الاستراتيجيات.

### 1- إستراتيجية التركيز على النواحي التنظيمية والهيكلية:

انطلاقاً من الثقة بالإدارة وقدرتها على الإصلاح، وتهدف هذه الإستراتيجية إلى تحقيق الكفاءة في عمل الأجهزة الحكومية والتقليل من نفقاتها خلال تقديمها لتلك الخدمات وزيادة قدرتها على التحصيل لمستحقاتها وفق ما تحدده القوانين والأنظمة كما تعتمد على التقليل من الأجهزة المتداخلة في الاختصاصات فعدد الأجهزة ليس مؤشراً على كفاءتها بل قد يكون العكس هو الصحيح فدولة مثلاً بمساحة الولايات المتحدة الأمريكية يزيد سكانها على (250) مليون نسمة فيها (12) وزارة فقط، ويستلزم تحقيق النتائج المتوخاة وفق هذه الإستراتيجية الاستعانة بالمختصين والخبراء في العلوم الإدارية لدراسة التنظيمات الموجودة وتقديم خبراتهم للوصول إلى البدائل الأفضل للعمل، فالتعاون بينهم وبين المسؤولين عن إدارة هذه الأجهزة ضروري لتحقيق الإصلاح.

### 2- إستراتيجية الإصلاح من خلال إنشاء أجهزة التفتيش والرقابة:

تركز هذه الإستراتيجية على التقليل من نفقات الأجهزة الإدارية من خلال زيادة الرقابة على الصرف عن طريق إنشاء الأجهزة الرقابية المختلفة للحد من التبذير والحيلولة دون استغلال الوظيفة العامة لأغراض خاصة، ومن آلياتها تفعيل إجراءات تحصيل الديون الحكومية، وتدقيق إجراءات صرف النفقات من خلال أجهزة رقابية متخصصة وتؤكد هذه الإستراتيجية على عكس سابقتها التي ترى أن المشكلة تكمن في الإجراءات والهيكل الإدارية أكثر منها مشكلة في سلوك الموظفين على ضرورة إيجاد التوازن بين سلطات المدراء وطلبات المواطنين وهو ما تؤيده السلطة التشريعية وأجهزة الإعلام من خلال المطالبة بكشف مخالفات المسؤولين ومحاسبتهم عليها ويترب عن هذه الإستراتيجية التأثير على الروح المعنوية للموظفين بسبب كثرة الرقابة مما يبطئ في سرعة الانجاز كما يشكك البعض بأن تكاليف تطبيقها تفوق ما تسعى لوقفه من الهدر.

### 3- إستراتيجية الوضوح والشفافية في عمل الأجهزة الإدارية:

تحرص هذه الاستراتيجية على التأكد من تطابق ممارسات الموظفين في الأجهزة الإدارية مع الأعراف المهنية والمعايير والأخلاقيات (أخلاقيات المهنة) من خلال إتاحة الفرصة للجمهور ووسائل الإعلام وجماعات المصالح المختلفة

1 عبد القادر كاس، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الجزائر، مذكرة الماجستير، جامعة الجزائر يوسف بن خدة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2006-2007، ص44.

للاطلاع على سير العمل في الأجهزة المختلفة والحصول على المعلومات التي يرغبون فيها للاطلاع عليها مما يعزز الثقة بالجهاز الإداري وهي مشكلة يراها دعاة هذه الاستراتيجية إحدى الحلقات المفقودة في نمط التعامل بين الأجهزة الإدارية والمواطنين.

#### 4- إستراتيجية تحرير الإدارة العامة من بعض المسؤوليات والتحول إلى آليات اقتصاد السوق:

المشكلة الرئيسية للجهاز الإداري حسب أنصار هذه الاستراتيجية تتمثل في الروتين المعقد وبطء الإجراءات وعدم الاهتمام الكافي بالمواطنين وضعف الأداء مقارنة مع القطاع الخاص ولتجاوز ذلك يرون انه من الضروري إعطاء المزيد من الصلاحيات للموظفين وإتباع اللامركزية وتوسيع دور الموظفين للمشاركة في اتخاذ القرارات وتؤدي هذه الإستراتيجية إلى رفع معنويات العاملين وتقوية سلطات الأجهزة الإدارية التنفيذية وزيادة كفاءة الإدارة وفعاليتها.<sup>1</sup>

#### 5- الإستراتيجية المتكاملة للإصلاح الإداري :

إن الاستراتيجيات السابق ذكرها ليست ثابتة ولا منفصلة عن بعضها، كما أنها ليست متعكسة بالضرورة، إن الاستراتيجية المثلى والمتكاملة للإصلاح الإداري يجب أن تكون شمولية وقائمة على فهم الترابط الضروري بين مختلف العوامل المؤثرة على عمل الجهاز الإداري الذي لا يمكن نجاح الإصلاح بدون فهمه، فالتغيرات الهيكلية وحدها في ظل ثقافة مجتمعية ترى الوظيفة العامة سلطة لا خدمة لن تجدي نفعاً بل قد يحصل عكس ما هو مرجو منها، بل قد تستغل لتعزيز قوة الجهاز الإداري وسيطرته، كما أن أتباع إستراتيجية التفتيش والمراقبة دون وجود رؤية وفلسفة واضحة للإصلاح قد يضاعف من مشاكل هذا الجهاز الإداري ويعمل على تسييسه أكثر بحيث يمكن أن تستخدم هذه الإستراتيجية للقضاء على الأجهزة والموظفين النزهاء الذين يشكل التزامهم بالقوانين والأنظمة عقبة في وجه المنتفعين الذين يرفعون شعار التطهير للتخلص منهم، كما أن أتباع إستراتيجية الشفافية والوضوح دون وضوح لقواعد العمل والأهداف ودون توافر مقومات الإدارة السليمة قد يضاعف من مشاكل الجهاز الإداري ويفقده أية مصداقية أمام المواطنين المصابين بالإحباط عند اكتشافهم لواقعه والممارسات السائدة فيه، وكذا ينطبق الأمر على إستراتيجية الإصلاح المبنية على تحرير الإدارة العامة والتحول إلى آليات اقتصاد السوق فتبنى هذه الاستراتيجية دون التفكير بالبدائل والآليات الرقابية لمكافحة الفساد الإداري وضمان عدم انتقاله من القطاع العام إلى القطاع الخاص وبالتالي فإن الاستراتيجيات المتبعة تختلف شكلاً ومضموناً شمولاً، كما انه ليس من السهل أن يكون الإصلاح شاملاً لكافة النواحي على ضرورة ذلك، فقد يكون من الأفضل البدء بإصلاحات بسيطة فما لا يدرك كله لا يترك جله، فالحل الأمثل والذي يصعب تحقيق إصلاح حقيقي بدون هو رؤية شاملة للإصلاح تحدد فيها العناصر الأساسية للإصلاح والخطوات الأساسية له.<sup>2</sup>

1 عبد القادر كاس، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص45.

2 محمد الصيرفي، الفساد بين الإصلاح والتطوير الإداري، ط1، الإسكندرية: مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع، 2008، ص109.

## عناصر الاستراتيجية المتكاملة للإصلاح الإداري:

من أهم الشروط المطلوب توافرها في أي إستراتيجية للإصلاح الإداري أن لا تكون فوقية وأن تتناسب مع الظروف السائدة، وأن لا تكون الأساليب منقولة حرفياً دون تكييف إضافة إلى أن تكون واقعية ممكنة التنفيذ في هذا الإطار يرى الخبراء والأكاديميون أن العناصر الأساسية لهذه الإستراتيجية المتكاملة هي كالتالي:<sup>1</sup>

- ✓ التأكيد على الأساسيات والبيدهيات المتعلقة بمفهوم الوظيفة العامة والموظف العام.
- ✓ تفعيل القوانين والمبادئ الموجودة التي تحكم الوظيفة العامة من تعيين وترقية وتقييم الأداء والمساءلة عنه.
- ✓ التأكد من وضوح الأهداف والمبررات الموضوعية الخاصة بالأجهزة الإدارية.
- ✓ إتباع منهج الشفافية والوضوح في العمل.
- ✓ عمل المسموحات اللازمة والقيام بجولات ميدانية للتعرف على مستوى الخدمات المقدمة ورأي المواطنين فيها.
- ✓ تشجيع المشاركة الشعبية من قبل مؤسسات المجتمع المدني لتطوير العمل وسلبه.
- ✓ تزويد الموظفين بالصلاحيات وتمكينهم من القيام بالمبادرات لتطوير الإدارة.
- ✓ مواكبة المستجدات وإعادة النظر بالهياكل التنظيمية والتشريعات وأساليب العمل ونظم الحوافز التي تحكم عمل الإدارة.

ولما سبق ذكره أن الهدف النهائي من عملية إصلاح القطاع العام "الإدارة العامة" يجب أن يكون إحداث تغيير جوهري وتحولات جذرية في السلوك واتجاهات وقيم العاملين، لا مجرد إحداث تغييرات بنوية جزئية فقط، إن استراتيجية الإصلاح الإداري للقطاع العام يجب أن تركز على عنصرين رئيسيين أولهما التركيز على النتائج كزيادة الكفاءة والفاعلية وتحسين نوعية الخدمات، وثانيهما إحلال البنى الإدارية اللامركزية لزيادة الاسهام والمشاركة في صنع القرار.<sup>2</sup>

وفي آخر هذا المبحث نشير الى أن التجارب الإصلاحية أثبتت أن الإصلاح الإداري لا يتحقق بلمسة سحرية دفعة واحدة، بل لا بد من متابعة التدابير واستمرار الاجراءات الإصلاحية بشكل متكامل وفق منهجية تأخذ بالأولويات، وتعمل على تحقيقها خطوة إثر خطوة، كما أصبح من المسلم أن الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية هما من الاولويات التي لا بد من التركيز عليها، نظرا لما لهما من انعكاسات على مجمل الاوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.<sup>3</sup>

ومنه سننتقل الى المبحث الثاني الذي سوف نتطرق فيه الى مفهوم التنمية الادارية.

1 عبد القدر كاس، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 47.

2 محي الدين شعبان توك، الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد من منظور اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد. ط1، فلسطين: دار الشروق للنشر والتوزيع، 2014، ص 87.

3 غازي محمد فريج، الإصلاح الإداري دراسة مقارنة بين الانظمة الوضعية والنظرية الاسلامية رؤية مستقبلية للإصلاح الادارة العامة. ط1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2014، ص ص15-16.

## البحث الثاني: مفهوم التنمية الإدارية:

تعد التنمية الإدارية من المواضيع التي حظيت باهتمام العديد من الباحثين والدارسين في مجال الإدارة، باعتبارها أساس تطوير الأجهزة الحكومية وللحد من مظاهر التخلف الإداري كونها الأداة الأساسية لتنفيذ الخطط الاقتصادية والاجتماعية، وضرورة يتطلبها الجهاز الإداري لمواكبة التغيير والتطور الحاصل، ولبلوغ التنمية الشاملة والمستدامة، فهي من المفاهيم المستحدثة في الإدارة العامة حيث نشأت مع تطور وظيفة الدولة وتعاضد دور الإدارة، وهذا ما انعكس على تعدد وتباين وجهات النظر لهذا المفهوم، لهذا سنتناول في هذا المبحث مفهوم التنمية الإدارية من خلال المطالب المتضمنة العناصر التالية :

✓ تعريف التنمية الإدارية والمفاهيم المشابهة لها.

✓ أهمية التنمية الإدارية وأهدافها.

✓ مقومات التنمية الإدارية وأساليبها.

✓ مداخل التنمية الإدارية واستراتيجياتها.

### المطلب الأول: تعريف التنمية الإدارية والمفاهيم المشابهة لها:

سنتناول في هذا المطلب التعريفات اللغوية والاصطلاحية للتنمية الإدارية بحيث سنبدأ من العام إلى الخاص من التنمية إلى التنمية الإدارية والمفاهيم المشابهة له.

#### الفرع الأول: تعريف التنمية:

أصبح مفهوم التنمية من المفاهيم الشائعة وكثيرة استعمال، سواء من قبل الحكومات أو من قبل المنظمات الغير حكومية، باعتبارها وسيلة تستطيع الدول من خلالها مواجهة عوامل التخلف.

**أولاً: التنمية لغة:** يقال نما المال وغيره، يُنمي نمياً ونمَاءً، أي زاد وكثر فالنمَاءُ هو الزيادة، وأُنميت بالهمزة: أما الله إنمَاءً، ويقال كذلك نماءُ الله، ويقال: ونمَاءُ، ويقال أيضاً: نمًا يُنمي وينمُو وأُنميت الشيء ونميتُهُ أي جعلته نامياً، والتنمية لغة أي ارتفاع الشيء من موضعه إلى موضع آخر، وفي المال بمعنى زاد وكثر، والملاحظ أن كل هذه المعاني تدل على الزيادة والكثرة كما وكيفاً.<sup>1</sup>

**ثانياً: التنمية اصطلاحاً:** لعل أول من أستعمل هذا المصطلح هو بوجين ستيلي (Boujin Stelli) حين

اقترح خطة تنمية العالم سنة 1889، ولقد تطور مفهوم التنمية عبر الزمن من مفهوم مقترن بالنمو الاقتصادي ليذهب إلى أبعد من ذلك ليشمل البعد السياسي والاجتماعي والثقافي والإداري ويعطي بعداً إنسانياً للتنمية وهذا التعدد يجعلها توصف بالتنمية الشاملة.<sup>2</sup>

1 رفيق بن مرسل، المرجع السابق، ص15.

2 سميحة بن جدو، التنمية الإدارية وإشكالية الإصلاح الإداري دراسة حالة ولاية برج بوعريش، مذكرة الماستر، جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2012-2013، ص14.

كما يشير برنامج الأمم المتحدة للتنمية في تفصيلاته لتعريف التنمية المستدامة، على أنها تقضي على الفقر، وتعمل على تدعيم كرامة وكبرياء الإنسان وضمان حقوقه وتوفير الفرص متساوية أمام كل الأفراد عن طريق إدارة الدولة والمجتمع إدارة جيدة، من خلالها يمكن تلبية حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية وثقافية والمدنية.<sup>1</sup> كما تعرف التنمية بأنها "عملية توفير الاحتياجات الأساسية للإنسان من الغذاء، السكن، الصحة والتعليم والعمل والجوانب المعنوية التي تتلخص في الحاجة إلى تحقيق الذات بالإنتاج والمشاركة وتقرير المصير وحرية التعبير والأمن والشعور بالكرامة والاعتزاز بروح المواطنة".<sup>2</sup>

ويعرفها والت روستو "بأنها تخلي المجتمعات المتخلفة عن السمات التقليدية، وتبني الخصائص السائدة في الدول المتقدمة".<sup>3</sup>

ويعرفها محمد توفيق صادق بأنها "عملية مجتمعية تراكمية، تتم في إطار نسيج من الروابط، بالغ التعقيد، بسبب تفاعل متبادل من العديد من العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية، والإنسان هدفها النهائي ووسيلتها الرئيسية".<sup>4</sup>

وبناءً على ما سبق ذكره من التعاريف يمكن استنتاج أن التنمية عبارة عن نقلة نوعية وكمية من وضع لآخر أفضل منه، هذه النقطة غير مقتصرة على مجال دون آخر، بل هي عملية شاملة لكل المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإدارية والبيئية والتكنولوجية.

كما يمكن استخلاص مجموعة من النتائج هي:<sup>5</sup>

- ✓ التنمية عملية موجهة تقوم بها فئة واعية تستوعب جيداً الغايات المجتمعية التي ينبغي تحقيقها.
- ✓ التنمية عملية وليست حالة، لذلك فهي تتميز بالخاصية الاستمرارية فليس للتنمية نقطة وصول تسعى لبلوغها والتوقف عند حدودها بل هي متعددة ودائمة التجدد باحتياجات المجتمع لمختلفة كما هي عملية متصاعدة أي تسعى لاكتشاف الوسائل والسبل الجديدة غير تلك المتوفرة حالياً وذلك في سبيل مسايرة التغيير والتطور الحاصل في المجتمع، فاحتياجات المجتمع اليوم هي ليست تلك التي كانت سائدة بأمس ولن تكون نفسها غداً.
- ✓ التنمية عملية مجتمعية يجب أن يساهم فيها كل القطاعات وأفراد المجتمع، ولا يجب أن تعتمد فيها على فئة دون أخرى، أو على مورد واحد، وإنما جميع المكونات المجتمعية مطالبة بالمساهمة كل وفق اختصاصه في دفع عجلة التنمية ذلك أن التنمية لم تبقى مقتصرة على النمو الاقتصادي أو إشباع الحاجات المادية لأفراد، بل تطور المفهوم

1 إسماعيل بوقنور، التنمية الإدارية ومعضلة الفساد الإداري دراسة حالة الجزائر 1991-2006، مذكرة ماجستير، جامعة يوسف بن خدة، كلية

العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2006-2007، ص 14.

2 رفيف بن مرسللي، المرجع السابق، ص 18.

3 موسى اللوزي، التنمية الإدارية، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2002، ص 24.

4 عبد الله زيري، المرجع السابق، ص 13.

5 رفيف بن مرسللي، المرجع السابق، ص 19.

ليصبح شاملا يتعلق بكل المجالات، موجها لكل فئات المجتمع على اعتبار أن المواطنة وحقوق الإنسان مختلفة أصبحت محورية في تحقيق الدولة والحكومة لمشروعيتها السياسية.

✓ التنمية عملية واعية فهي ليست عشوائية وغنما عليية محددة الغايات والأهداف ولها استراتيجية طويلة المدى، فدفع عجلة التنمية لا يتم بطريقة عفوية بل العملية تحتاج إلى تخطيط دقيقا من أجل تحديد الاحتياجات وكذا جمع البدائل المتوفرة والمفاضلة بينها والاختيار البديل الأمثل.

✓ إيجاد تحولات هيكلية أي هناك تحول في الإطار السياسي والاجتماعي.

✓ الإطار الاجتماعي والسياسي الذي يتمثل في نظام الحوافز القائم على أساس الربط بين الجهود والمكافآت والتأكيد على انتماء الفرد إلى مجتمعه من خلال مبدأ المشاركة والعدالة في توزيع ثروات التنمية، إن إحداث التنمية يتطلب عاملين أساسيين ارتكاز التنمية على عامل زيادة الإنتاج والاستثمار الموارد والتغيير الاجتماعي للأفراد كما يجب أن تنبثق التنمية من السياسة العامة تسير وفقا على مختلف المستويات (الجغرافية والقومية والمحلية).<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: تعريف التنمية الإدارية:

تعتبر التنمية الإدارية كمفهوم واصطلاح يدل على استمرارية وديمومة في النشاط، فعملية التنمية الإدارية ليست سطحية مؤقتة أو ظرفية ترتبط بمرحلة معينة أو تنتهي بعلاج المشكلة بل مسألة دائمة ومستمرة في أي تنظيم إداري، قد يبدو متطورا ومناسبا في وقت ما ويصبح مع مرور الزمن متخلفا وعاجزا، إذا لم يتم تقييمه باستمرار وإدخال تحسينات عليه على ضوء المتغيرات والمستجدات والظروف الطارئة.

فالتنمية الإدارية يمكن اعتبارها الجهاز المسؤول الجهاز على النجاح الإداري لدى مختلف الأجهزة الحكومية في تحقيق الأهداف، وهذا يظهر من خلال مشاركة الأجهزة الإدارية في تحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية الاجتماعية، فالاقتصاد يحتاج إلى إدارة واعية مسؤولة قادرة على إدارة واستثمار مشاريع التنمية، وقادرة على زيادة الثروات الوطنية وذلك من خلال إتباع سياسات إدارية وإجراءات عمل ومستوى تكنولوجي عال، ويترتب عليها وأيضا كإدارة التنمية، دراسة البيئة وإجراء التغييرات والأساليب والطرق والإجراءات بما يتلاءم والظروف البيئية المحيطة، وعلى ذلك فإنه لا يمكن النظر إلى التنمية الإدارية بشكل مستقل بل يجب النظر إليها من خلال علاقتها وتداخلها وترابطها مع التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية.

التنمية الإدارية أيضا تعتبر عملية تتناول تدريب القوة العاملة وتطوير أساليب وإجراءات العمل وتبسيطها لغايات زيادة كفاءة أداء الأجهزة والأفراد، وبالتالي فهي تمثل القاعدة العملية التي تقف عليها مشروعات إدارة التنمية وخططها وأهدافها، تلك التي تعتمد أساسا على مقدار التقدم الإداري الحاصل في الأجهزة والمؤسسات الإدارية.<sup>2</sup>

1 رفيق بن مرسل، المرجع السابق، ص 19.

2 حسن أبشر الطيب، التنمية الإدارية بين النظرية ومكونات التجربة العملية. ط 1، بيروت: دار الجيل للنشر والتوزيع، 1982، ص 116-120.

لذلك تعددت التعاريف المقدمة لمفهوم التنمية الإدارية وتنوعت واختلقت باختلاف الباحثين والكتاب وذلك وفقاً لمداخلاتهم المختلفة التي نظروا من خلالها لعملية التنمية الإدارية ووفقاً لتوجهاتهم الأكاديمية والتطبيقية والفلسفية، وعليه سنحاول طرح بعض التعاريف.

ويعرفها **عبد العزيز صالح بن حبتور** بأنها: "عملية انتقال من حالة غير مرضية إلى حالة مرغوب فيها".<sup>1</sup> وعرفت التنمية الإدارية "بأنها الجهود التي يجب بذله باستمرار لتطوير الجهاز الإداري الحكومي سعياً وراء رفع المستوى للقدرة الإدارية عن طريق وضع الهياكل الإدارية 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 بكفاءات عالية وأقل تكاليف".<sup>2</sup> وعرفها **روبرت هاوس** بأنها: "أي محاولة لتطوير الأداء الإداري في الوقت الحالي وفي المستقبل من خلال توصيل المعلومات وتكثيف المواقف وزيادة المهارات".

أما **عامر الكبيسي** فقد عرف التنمية الإدارية بأنها: "اصطلاح يعبر عن جهود 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".<sup>3</sup> كما عرفت التنمية الإدارية "بأنها تطبيق موسع لمعارف العلوم السلوكية للتطوير المخطط له وتعزيز الاستراتيجية المنظمة وهيكلها وعملياتها من أجل تحسين تأثير المنظمة الإدارية".<sup>4</sup>

كما يعرف **محمد علي عز الدين** التنمية الإدارية "بأنها بناء القيم الإدارية بصورة تواكب التطور الحضاري لكي تستطيع تطوير الأجهزة الحكومية داخل الدول عن طريق تنمية مهارات الأيدي العاملة كالتركيز على التخصص وتقسيم العمل وتنمية قدراتهم لكي يستطيعوا الوقوف في وجه المشاكل التي تواجههم".<sup>5</sup> كتعريف شامل لمصطلح التنمية الإدارية يمكن أن نقول "إن التنمية الإدارية هي الرغبة في التغيير والتحسين والتطوير، سواء على الأجهزة الإدارية أو على مستوى الأفراد بما يضمن ترقية الجوانب الهيكلية للمضامين الأخرى سواء كانت اقتصادية، اجتماعية، سياسية، ثقافية، بما يتماشى مع صيرورة العصر المحققة لأبعاد التنمية الشاملة والمستدامة".<sup>6</sup>

1 عبد العزيز صالح بن حبتور، الإدارة العامة المقارنة. ط1، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2009، ص277.

2 عز الدين محمد علي، "التنمية الإدارية في ليبيا بين المعوقات والانطلاق"، في مؤلف جماعي بعنوان الإدارة الرشيدة وبناء دولة المؤسسات، القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، 2013، ص233.

3 محمد علي عز الدين، المرجع السابق، ص234.

4 باسم الحميري، التنمية الإدارية الأدوات والمعوقات. ط1، عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع، 2011، ص19.

5 محمد علي عز الدين، المرجع السابق، ص235.

6 لطفي بن سعدي، الأخلاقيات الوظيفية كآلية لتحقيق التنمية الإدارية في المنظمات المعاصرة، مذكرة الماستر، جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2015-2016، ص37.

يتضح من خلال استعراضنا للتعريفات السابقة أن التنمية الإدارية ضرورة يتطلبها الجهاز الإداري لكي يستطيع مواكبة التغيير والتطوير وتنفيذ خطط التنمية في المجالات الأخرى الاقتصادية والاجتماعية، كما أن التنمية الإدارية تعتبر أساس تطوير الأجهزة الحكومية داخل الدولة على اعتبارها أنها الأداة الأساسية لتنفيذ الخطط الاقتصادية والاجتماعية، وذلك من خلال أن تطويرها لكل هذه المجالات التالية:<sup>1</sup>

### تطوير الهياكل التنظيمية:

إن عملية تطوير المنظمات الإدارية يجب أن تأخذ بعين الاعتبار الهيكل التنظيمي وأهميته وأبعاده لأنه من الصعب البحث في الأنشطة الإدارية والعمليات الإدارية وتطويرها وتنميتها دون إعطاء الأولوية للهياكل التنظيمية فالإدارة الناجحة تحتاج إلى هيكل تنظيمي واضح التباين فيه مستويات الإدارية وخطوط السلطة والمهام والواجبات وكذلك الموارد البشرية، كما أنه تعتبر من الأسس التي تقوم عليه الأنشطة الإدارية بما فيها القرارات والاتصالات الإدارية إضافة إلى ما يتضمنه من معدات وإجراءات يتم استخدامها في عمليات التخطيط والرقابة واتخاذ القرار.

### تطوير الإجراءات والأساليب:

إن التنمية وتطوير الوسائل والإجراءات تتطلب إجراء الدراسات المسحية للواقع التنظيمي قبل ظهور مؤشرات الدالة على وجود عيوب ومشاكل، فدراسة الواقع التنظيمي تعتبر من العمليات الأساسية لتحديد أوجه الضعف والقصور في المنظمة وهذا يتطلب ضرورة إجراء مرجعات الشاملة لكل العمليات الإدارية والسياسات التشغيلية، فتنمية المنظمات وتطويرها تعني ضرورة التركيز على توافد القواعد العملية في تحديد الإجراءات التدريبية وليس الاعتماد على معايير عشوائية كل ذلك يؤدي إلى تنمية المنظمة وتطويرها.

### تنمية الموارد البشرية:

تعتبر الموارد البشرية العنصر الرئيسي في العملية الإنتاجية، فتنمية المنظمات الإدارية يتطلب بالدرجة الأولى ضرورة الاستثمار في الموارد البشرية من خلال تنمية مهارات الأفراد وتطوير قدراتهم بالاعتماد على السياسات التعليمية والتدريبية الجيدة وربطها باحتياجات السوق، وكذا ضرورة توافر الخدمات الصحية والاجتماعية اللازمة لإشباع حاجات العاملين وتوجيه طاقاتهم نحو العمل المستثمر، وأيضاً توافر أنظمة التحفيز لخلق الدافع لدى الموارد البشرية لإبداع والابتكار والعمل على وضع برنامج وظيفي شامل يحقق الاستثمار الأفضل بقدرات ومجهودات الموارد البشرية العاملة.

### الفرع الثالث: التنمية الإدارية والمفاهيم المشابهة لها.

بعد أن تناولنا مفهوم التنمية الإدارية بإسهاب، قد يكون من الضروري والمفيد في آن واحد أن تعرض لبعض المفاهيم الأخرى المرتبطة والمتشابهة معها وذات الصلة بها والتي هي في الأغلب تتناول موضوع تنظيم الجهاز الإداري للدولة وحل مشكلاته وزيادة كفاءته في تنفيذ السياسة العامة ومن بين هذه المفاهيم نذكر:

1 موسى اللوزي، التنمية الإدارية، المرجع السابق، ص52.

**أولاً: إدارة التنمية.**

إن التنمية عملية مهمة في تقدم الشعوب وتطورها فلا يمكن أن تتحقق إلا بوجود إدارة تسييرها وإدارة التنمية تتمثل في جميع القطاعات الإدارية ابتداء من الإدارة السياسية إلى الإدارة العامة إلى إدارة المشروعات في القطاعين العام والخاص فجميع هذه القطاعات تحتاج إلى جهود وإصلاحات وتنمية إدارية مستمرة من أجل إيجاد نوعية إدارة قادرة على بدء عملية التنمية، ذلك لما تعكسه الإدارة من تأثيرات حاسمة على مسيرة التنمية ونوعيتها.<sup>1</sup>

فقد عرفت إدارة التنمية على أنها "تلك الإدارة التي تأخذ على عاتقها مهمة التخطيط وتنفيذ برامج التنمية الشاملة وتسعى إلى تحقيقها، على اعتبار أن عملية التنمية لن تتحقق دون وجود إدارة فعالة تعمل على توجيهها وتسييرها"، وعليه فإن مصطلح التنمية الإدارية يعالج المسائل الإجرائية الإدارية مثل النظم والأساليب وإجراءات العمل وطرقه التقنية ودراسة الوقت والحركة ويعالج أيضاً المواضيع الخاصة بمحاور الهيكلية وإصلاح البناء الهيكلي كما يعالج الاتجاه السلوكي للإنسان وتنمية القدرات والمشاركة في صنع القرار، أما إدارة التنمية فهي تناقش القضايا الفلسفية وإيديولوجية تتعلق بأيدولوجية التنمية وفلسفتها، فهي تتعلق بأولويات وتصميم الإطار العام للتنمية بجانبها المختلفة من سياسية، اقتصادية، اجتماعية وكذلك اختيار مجالات التنمية والمفاضلة بين أهداف التنمية، فهي الانتقال من الاهتمام بالوسائل والأساليب إلى اختبار الأهداف والاستراتيجيات.<sup>2</sup>

**ثانياً: النمو الإداري.**

هو نتاج التنمية الإدارية وانه الزيادة في قدرات الإدارة كما ونوعاً، وأنه الكفاية الكفؤة في الإدارة وفي التنظيم والإجراءات والأساليب والتخطيط والقيادة وهو حصيلة التنمية الإدارية ونتائجها.<sup>3</sup>

**ثالثاً: الثورة الإدارية:**

هي من المفاهيم الحديثة، حيث تعددت محاولات إحداث الثورة الإدارية تحت مسميات مختلفة ولكنها لم تصل إلى مستوى الانجاز المستهدف فهي جميعها تفتقد إلى الأطر الفكرية الكاملة والاستراتيجية الواضحة. والمقصود بالثورة الإدارية هو إحداث تغييرات جذرية في الأوضاع والأساليب والمفاهيم الإدارية وفي كل ما يرتبط بها ويتفاعل معها من عوامل بيئية، اقتصادية واجتماعية وبالتالي فهي ليست مقتصرة على إدخال تحسينات على النشاط الإداري بل ترتقي إلى درجة تغييرات في فلسفة ومناخ الإدارة . وترتبط درجة فعالية هذه الثورة الإدارية بمدى ارتكازها على المتغيرات الأساسية المسببة للتخلف الإداري، وعليه يجب أن تكون هذه الأخيرة على قدر عال من الأهمية بحيث تنعكس آثار التغيير الثوري فيها إلى كافة مكونات الجهاز الإداري.

1 فاطمة زهرة كشود، المرجع السابق، ص40.

2 المرجع نفسه، ص41.

3 مهدي حسن زويلف ود/سليمان أحمد اللوزي، التنمية الإدارية والدول النامية. ط1، عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، 1993، ص 15.

وفي الحقيقة يمكن القول بأن الثورة الإدارية لا تعتبر هدفا في حد ذاتها بقدر ما هي وسيلة لتحقيق العديد من الأهداف لعل من أبرزها:

- ✓ ترشيد استخدام الموارد المتاحة للوصول إلى أقصى درجات الكفاءة والفعالية.
- ✓ تعزيز وتعميق الديمقراطية وتوسيع نطاق المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات والرقابة.
- ✓ تكريس مفاهيم اللامركزية وتفويض السلطات للمستويات الإدارية أدنى.<sup>1</sup>

#### رابعا: إعادة التنظيم:

حيث تعني به العمليات والجهود الهادفة إلى تحسين الأداء الجهاز الإداري من خلال إعادة النظر في الهياكل التنظيمية بالتركيز على البعد التقني والفني في الجهاز الإداري ومن حيث توزيع الاختصاصات بين الوحدات المختلفة ونمط العلاقات والاتصالات فيما بينها ونمط التبعية الإدارية، بهدف الحد من تداخل الاختصاصات والحيلولة دون ازدواجية العمل وتحقيقا لدرجة أكبر من التعاون والتجانس فيما بينها ولعل هذا الأسلوب وهو ذو طابع آلي، الأسلوب الأكثر شعبية في مداخل الإصلاح الإداري ذلك لأنه يتيح الفرصة لعمليات حذف أو إضافة أو دمج وحدات إدارية أو تغيير التبعية الإدارية ما تحقيقا لمصالح شخصية وغالبا ما ينشأ عنه إيجاد أجهزة إدارية جديدة وفق هذه المنهجية.<sup>2</sup>

#### المطلب الثاني: أهمية التنمية الإدارية وأهدافها.

##### الفرع الأول: أهمية التنمية الإدارية.

تكمن أهمية التنمية الإدارية أنها عامل أمان جوهري في تحقيق المنظمة الإدارية لرسالتها وللأهداف الموضوعية لها، وذلك لأنها تعمل على تطوير قابليات العاملين وتطوير أنظمة وأساليب العمل فيه، مما يعني قدرة المنظمة الدائمة على التكيف لكل تغيير أو تطور في بيئة العمل مما يجعلها مقتدرة على إنجاز الأهداف والمخططات الموضوعية لها. فمن أولويات خطط التنمية الإدارية عادة خلق وتطوير قيادات إدارية للمنظمات، أي خلق قيادات قادرة على استيعاب رسالة المنظمات التي يقودونها، وقادرة على ترجمة إلى استراتيجيات وأهداف وخطط عمل لمنظمتهم، وقادرة على تحقيق النتائج الإيجابية من خلال العاملين، وهذا لا يتم إنجازه إلا إذا توفرت للقائد الإداري المعرفة والمهارات الإدارية اللازمة التي منها استيعاب الأوضاع الحالية للمنظمة واستشراف المستقبل باحتمالاته والاستعداد الكامل لمواجهة ذلك.

وتهمم التنمية الإدارية أيضا بتطوير أو استحداث نظم وأساليب عمل المنظمة بما يتناسب واحتياجاتها التي هي انعكاس لمتطلبات البيئة، مما يساعد المنظمة على استيعاب كافة المتغيرات الحاصلة بالبيئة مما جعل أداء المنظمة ناجحا متميزا.

1 عبد القادر كاس، إشكالية الإصلاح بين الأصالة والمعاصرة دراسة مقارنة بين الطرحين الإسلامي والغربي، المرجع السابق، ص 37-38.

2 عبد القادر كاس، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 22.

- إن تحقيق التنمية الإدارية على مستوى المنظمة أو على مستوى الدولة يعني:<sup>1</sup>
- ✓ تحقيق الكفاءة في الأداء حيث إن اعتماد نظم وأساليب عمل مناسبة للطرف والبيئة من جهة، وتوفير قيادات إدارية وعاملين يتمتعون بمعارف ومهارات الجيدة من جهة ثانية، كفيل بأن يضمن للمنظمة الإدارية تحقيق خططها وأهدافها من دون انحرافات في الوقت والتنفيذ مما يعني كفاءة في أداء المنظمة.
  - ✓ تحقيق فاعلية في الأداء، حيث أن كفاءة الأداء تمهد كثيرا لتحقيق زيادة إنتاجية المنظمة.
  - ✓ انخفاض التكاليف، حيث تمتعها بمستوى جيد من كفاءة الأداء وفاعلية الأداء يعني انخفاض التكاليف وزيادة الربح والربحية.
  - ✓ ارتفاع المعنويات، حيث أن نجاح المنظمة الإدارية في أدائها وتحقيق مؤشرات إيجابية في تحقيق الأهداف وانخفاض التكاليف وزيادة الأرباح من شأنه أن يخلق لدى الإدارة والعاملين معا إحساسا طيبا بلذة الانجاز وهذا بدوره يحقق لديهم حالة من الرضا الوظيفي وارتفاع المعنويات.
  - ✓ تحسين صورة المنظمة في المجتمع، حيث أن كفاءة الأداء على مدى سنوات متعاقبة من شأنه أن يحسن صورة المنظمة في عيون مختلف حلقات المجتمع.
  - ✓ تحقيق خطوات باتجاه مجتمع الرفاهية، حيث أن الوصول إلى حالة مجتمع تتمتع فيه معظم المنظمات الإدارية بكفاءة عالية في الأداء من شأنه أن يخلق أجواء من رفاهية المجتمع.
  - ✓ مصدر ثقة للسياسي والمخطط الاقتصادي، أن تتمتع المنظمة الإدارية الحكومية بحالة جيدة من الأداء الإداري يمكن أن يكون مبعث ثقة للسياسيين عند قطع وعود للمجتمع أو لبعض حلقاته حيث يمكن التعويل على الأجهزة الإدارية في تنفيذ ما يرنو إليه السياسي.

كما تكمن أهمية التنمية الإدارية حسب الدكتور أحمد يوسف الدودين في تحقيق مايلي:<sup>2</sup>

- ✓ التوازن والانسجام في النشاطات الاقتصادية للمجتمع.
- ✓ الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة.
- ✓ زيادة حجم الدخل القومي.
- ✓ محاولة التوصل إلى أساليب وطرق تدريبية متطورة المدربين.
- ✓ تحسين ناتج العمالة.
- ✓ التقدم العلمي والفني.

1 باسم الحميري، المرجع السابق، ص ص 23-24.

2 أحمد يوسف الدودين، أساسيات التنمية الإدارية والاقتصادية في الوطن العربي، عمان: الأكاديميون للنشر والتوزيع، 2014، ص 40.

كما أن التنمية الإدارية بمدخلاتها المتعددة تقضي على الكثير من المعوقات الإدارية، لذا تسارع الدول كافة بكل مؤسساتها إلى السير قدماً في طريق النمو والارتقاء حتى يتم القضاء على مظاهر التخلف الإداري.<sup>1</sup> وبناء على ما سبق ذكره، التنمية الإدارية ضرورة من ضرورات تحقيق التنمية الشاملة وتمكن المنظمة على أن تتعايش بنجاح مع البيئة التي تمارس فيها نشاطها، أو البيئة التي تتعامل معها وبغياب التنمية الإدارية نصبح أمام حالة مرضية.

### الفرع الثاني: أهداف التنمية الإدارية.

إن الهدف الأساسي والكلية لعملية التنمية الإدارية هو تنمية القدرة الإدارية باستمرار وتحسين ورفع مستوى كفاية وفعالية الإداريين بينما تتمثل الأهداف الفرعية للتنمية الإدارية في الآتي:<sup>2</sup>

- ✓ تنمية القوى البشرية حيث إن الإنسان هو جوهر العملية التنموية، كما أن تحقيق التنمية مرهون بوجود إدارة مؤهلة وقادرة على استيعاب العنصر البشري.
- ✓ التأكيد على الدور الحضاري للتنمية، بالإفادة الواعية من التجارب الإنسانية المعاصرة وبعيداً عن النقل العشوائي للأتماط الناجمة من البيئات الأخرى.
- ✓ تنمية وتطوير البناء التنظيمي والوظيفي.
- ✓ ترشيد التنظيمات واللوائح، بما يتلاءم مع البيئة وروح العصر.
- ✓ كما تهدف التنمية الإدارية من جانب آخر إلى:<sup>3</sup>
- ✓ تحسين الأداء الوظيفي.
- ✓ مواجهة الظروف غير المتوقعة ومواجهة الأزمات المختلفة.
- ✓ رفع مستوى التفكير الإداري في المنظمة.
- ✓ العمل على إمداد المنظمة بالكوادر والمواهب لمواجهة المتطلبات المستقبلية الناجمة عن التقدم التكنولوجي.
- ✓ توسيع الآفاق في المجال المعرفي وفي مجال إدارة الموارد البشرية.
- ✓ كما تهدف التنمية الإدارية إلى:<sup>4</sup>
- ✓ تجنب التقادم الإداري: من خلال تجنب الجمود في العقلية وسلوك المديرين وتجديد طرق العمل وتكنولوجية العمل المستخدمة.

1 إيمان وصفي كامل السيد حرب، التنمية الإدارية للقيادات الجامعية في مصر على ضوء الخبرات الأجنبية، مذكرة ماجستير، جامعة الرقازيق، مصر، كلية التربية، قسم التربية المقارنة والإدارة التعليمية، 2010، ص52.

2 عبد العزيز صالح بن حبتور، المرجع السابق، ص ص 295-296.

3 إيمان وصفي كامل السيد حرب، المرجع السابق، ص51.

4 عبد الله زبيري، المرجع السابق، ص25.

✓ تخطيط عملية الإحلال: حيث تسهل عملية التنمية الإدارية عملية الإحلال والترقي للمراكز الوظيفية الأعلى في الهيكل التنظيمي للمنظمة.

✓ إرضاء مطلب النمو الذاتي للأفراد: حيث تحقق أهداف المدراء في الوصول للمراكز الأعلى، والشعور بالإنجاز.

وتهدف التنمية الإدارية من جانب آخر إلى:<sup>1</sup>

✓ الارتقاء بمؤشرات التنمية الإدارية إلى مستوى المقاييس الدولية.

✓ دعم نظام الجودة بالجهاز الإداري للدولة.

✓ التقليص من التكلفة وترشيد النفقات.

### المطلب الثالث: مقومات التنمية الإدارية وأساليبها:

#### الفرع الأول: مقومات التنمية الإدارية:

إن تحقيق التنمية الإدارية الناجحة من خلال إتباع سياسات إدارية واضحة تسيير عليها الأجهزة الإدارية يتطلب توافر العناصر الإدارية التالية:<sup>2</sup>

#### أ- العقيدة:

وهي ضرورة توافر مستوى عال من الرغبة، والإيمان عند الأفراد العاملين في الأجهزة الإدارية بما في ذلك الرغبة الصادقة عند القيادة العليا، بضرورة العمل الصادق، والإخلاص والمحافظة على مستوى أخلاقي عال، وضرورة التحلي بالأخلاق الإسلامية الحميدة والاسترشاد بالآيات القرآنية والأحاديث النبوية في المجتمعات الإسلامية.

#### ب- تطوير القوانين والأنظمة:

وهذا شرط أساسي لإحداث التنمية الإدارية، إذ لا بد من دراسته ومراجعة الأنظمة والقوانين المعمول بها التي تحكم سير العمليات الإدارية للتأكد من مدى ملائمتها وقدرتها على تحقيق الأهداف كما يجب تحديث وتطوير ما هو بحاجة للتحديث، ووضع أنظمة جديدة تناسب والأوضاع والمتغيرات الجديدة حتى لا تكون عائقا أمام تحقيق التنمية الإدارية الناجحة.

#### ج- تطوير وتنمية الهياكل التنظيمية والإجراءات:

إن نمو وتطوير المنظمة الإدارية يعني زيادة في حجمها وعملياتها الإدارية، وكذلك زيادة في عدد الأفراد العاملين بها، الأمر الذي يتطلب ضرورة مراعاة حجم الهيكل التنظيمي حتى يتلاءم مع هذه المعطيات، وحتى لا يصبح عائقا أمام تنمية المنظمات وتطويرها، إذ لا بد من إجراء الدراسات العلمية المستمرة للتأكد من ملائمة

1 نوال بوكعباش، تأثير المورد البشرية على تنمية الإدارة المحلية في الجزائر دراسة حالة ولاية جيجل، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2010-2011، ص32.

2 المرجع نفسه، ص 36.

الهيكل التنظيمي أو تحديثه إذا دعت الضرورة، إن إدخال التكنولوجيا المتطورة هو أمر ضروري للتأكد من كفاءة وفعالية العمليات الإدارية والعلاقات التنظيمية وتنمية مهارات العاملين في هذا المجال.

#### د- تطوير وتنمية العاملين:

إن تحقيق التنمية الإدارية، يتوقف على ما يتوفر لديها من كفاءات بشرية وما يحمله الأفراد من مؤهلات علمية ومهارات وقدرات، لذلك لا بد من انتهاج سياسات تشغيلية موضوعية، كما أن العناصر البشرية الكفؤة تحتاج إلى تدريب مستمر لصقل المهارات ومواكبة المستجدات، وتحتاج إلى تطبيق أنظمة حوافز جيدة ومراعاة تحقيق العدالة والاستقرار الوظيفي.

ويلاحظ مما سبق أن التنمية الإدارية تركز على الجوانب الرئيسية التالية:<sup>1</sup>

- ✓ وضع الهياكل التنظيمية الملائمة للاحتياجات التنموية.
- ✓ تنمية وتطوير وتحديث طرق العمل وإجراءاته.
- ✓ تنمية وتطوير الموارد البشرية من خلال التركيز على نوعية التعليم المناسبة والرعاية الصحية والخدمات الاجتماعية.
- ✓ التخطيط السليم للقوى العاملة.
- ✓ إتباع سياسات تشغيل واضحة.
- ✓ التدريب المستمر للعاملين.
- ✓ التركيز على تقييم الأداء الوظيفي والمؤسسي.
- ✓ توفير المناخ التنظيمي المناسب.

#### الفرع الثاني: أساليب التنمية الإدارية:

تقوم التنمية الإدارية على جملة من الأساليب التي تساهم في ترقية العمل الإداري وتطوير مؤسسات الدول وزيادة الفاعلية ونجاعة سير منظمتها، وتختلف من بلد إلى آخر لسبب بسيط، لكنه جوهري ويعود إلى اختلاف البيئات التي تتعامل معها التنمية الإدارية، فوسائل التنمية وأهدافها تختلف تبعاً لاختلاف البيئات، بل يصح القول بأنها تتكيف مع الظروف البيئية لهذه المجتمعات التي تتعامل معها، ومن أهم هذه الأساليب ما يلي:<sup>2</sup>

#### أ- القيادة الإدارية:

يعتبر الاهتمام بالتنمية الإدارية من أهم واجبات القائد الإداري الأساسية، فهو يقوم بدور أساسي في تغيير الاتجاهات السلوكية للعاملين في الجهاز الإداري ودفعهم للمشاركة في جهود التنمية الإدارية عن طريق تزويدهم بالحوافز، لذا فإن العوامل الرئيسية في نجاح التنمية الإدارية وجود قيادة تؤمن بالتغيير وتعمل على إحداثه ولديها من الخبرة ما يجعلها رشيقة في اتخاذ القرارات.

1 موسى اللوزي، التنمية الإدارية. المرجع السابق، ص 68.

2 عبد العزيز صالح بن حبتور، المرجع السابق، ص 298-299.

### ب- إنشاء أجهزة متخصصة في تكوين النخبة الإدارية:

إن التنمية الإدارية تحتاج إلى نخبة إدارية متميزة التي يقع عليها عبء الارتقاء بالأداء التنموي مؤهلة تأهيلاً نوعياً في الجامعات والمعهد والمدارس وأن يتاح لها المناخ الملائم لاستثمار رصيدها المعرفي فهذا يمثل أسلوباً واحداً رئيساً لا يحقق التنمية الفعلية إن أغفلت باقي الأساليب.

### ج- تشكيل اللجان المؤقتة والدائمة:

والتي يناط بها دراسة الأوضاع الإدارية في الأجهزة الحكومية، وتقديم التوصيات لتطوير تلك الأجهزة، كواقع التخلف وطرق معالجته وتجاوزه.

### د- التخفيف من قيود العمل:

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

### هـ- جعل التشريعات العمل:

واللوائح التنظيمية الخاصة به، وسيلة لفاعلية العمل واستقرار مساراته.

### المطلب الرابع: مداخل التنمية الإدارية واستراتيجياتها:

#### الفرع الأول: مداخل التنمية الإدارية:

يقسم غالبية كتاب الإدارة المداخل ومسالك البدء بالتنمية الإدارية إلى:

المداخل التقليدية (Traditional) والمداخل الحديثة (Modern).

#### أولاً: المداخل التقليدية :

#### أ- المدخل القانوني Legal:

لقد شاع هذا المدخل في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، وذلك للارتباط الوثيق بين القانون الإداري والدستوري، إذ اعتبر التصرف الإداري تصرفاً قانونياً، ولذلك لا بد من تغيير تعديل القوانين عند إجراء أي تغيير أو استحداث تنظيم للجهاز الإداري، وما يعاب على هذا المدخل وإن تغيير القوانين لا يعني بالضرورة تمسك العاملين بها، كما أن هذا الاتجاه يمثل عشرة في طريق أي اجتهاد وإبداع في الظروف التي يعجز عنها التشريع، كما أنه لا يؤمن بأثر الإنسان وسلوكه وتوجهاته في عملية التنمية ولا يقيم للناحية السلوكية أي اهتمام ولا للبيئة وإذا اعتبر المنظمة نظاماً مغلقاً.

#### ب- المدخل التنظيمي والإجرائي Organisation:

ووفق هذا المدخل فإن عملية التنمية الإدارية تعتمد إلى حد كبير على مقدرة القيادة على تصميم وبناء شبكة مؤسسات لتعبئة وتنمية موارد الدولة الطبيعية والإنسانية، كما أن "التنمية الإدارية" تعني بناء مؤسسات وهيكل تنظيمية قادرة على الخلق والإبداع، إن أصحاب هذا المدخل يركزون على أن التنمية الإدارية تعني إصلاح الهرم

الإداري، لإنشاء هياكل ومؤسسات جديدة وقيام مكاتب وأقسام ودوائر جديدة، كما تعني التنمية الإدارية تطوير الإجراءات الإدارية ويعاب على هذا المدخل:<sup>1</sup>

- ✓ تركيزه على الجانب الساكن دون التركيز على العنصر البشري كمؤثر.
- ✓ يعتبر المنظمة نظاماً مغلقاً وأن التنمية الإدارية تتم دون النظر للبيئة البيئية الخارجية.
- ✓ إن كثرة القيود الإجرائية قد تترك العمل، وتقيد حرية الفرد في الإبداع.

ثانياً: المدخل الحديثة:

### أ- المدخل البشري Human:

لقد عجز المدخل القانوني والمدخل التنظيمي من أن يجيب على كافة الاستفسارات المتعلقة بالتنمية الإدارية، إذ قد لا تتحقق التنمية الإدارية بوجود القوانين أو الهياكل التنظيمية أو تغيير الإجراءات لوحدها، ما لم يرافقه تغيير في سلوك الفرد، لذا فقد وجد هذا المدخل الجديد والذي تؤطره المدرسة السلوكية وعلى الخصوص المدارس الإنسانية، ولدى هذه المدرسة الجديدة صورة معاكسة تماماً للاتجاه التقليدي، إذ ركزت على الإنسان وحاجته وافترضته كائناً عاطفياً أو مجموعة من المشاعر والعواطف والانفعالات يجب فهمها والعمل على إرضائها، ولقد صادف هذا المدخل نقداً كبيراً وذلك لمغالاته وتطرفه، فهو يخلط بين دور الإنسان كموظف وبين دوره الآخر كإنسان له محيطه الشخصي، لذا وجهت لهذا المدخل الانتقادات التالية:

- ✓ تجاهل أصحاب هذا المدخل ما للبيئة من أثر في التنمية الإدارية والسلوك الإداري.
- ✓ المغالاة في العناية بالإنسان دون النظر لمؤثرات أخرى كمصلحة النظام ذاته.<sup>2</sup>

### ب- مدخل تنمية المنظمات Organization Development:

ويعتبر هذا المدخل امتداداً لمدرسة العلاقات الإنسانية، إذ أكد أنصار هذا المدخل على ضرورة أخذ الإنسان والمنظمة كوحدة دراسية واحدة، وترتكز فلسفتهم على اعتبار أن تنمية قدرات الإنسان عن طريق تطوير مهاراته تقود إلى تنمية المنظمة، وعلى ضرورة فهم السلوك الإنساني الفردي والجماعي كأساس لتحسين وتطوير العمل الإداري باتجاه تحقيق الأهداف المحددة كما ركز على مفهوم حاجات الإنسان ودوافعه. ويتميز هذا المدخل بسمات التالية:<sup>3</sup>

- ✓ أن الإنسان مصدر الإبداع والخلق إن أتيحت له فرصة المشاركة الجماعية.
- ✓ أن الإنسان طموح ويجب العمل ولم يخلق ضد أهداف المنظمة.
- ✓ أن مشاركة الفرد في وضع أهداف المنظمة تجعله أكثر انتماء لتلك المنظمة.

1 أحمد يوسف الدودين، المرجع السابق، ص 250.

2 مهدي حسن زويلف ود/ سليمان أحمد اللوزي، المرجع السابق، ص 67.

3 عبد الله زوييري، المرجع السابق، ص 31.

✓ يركز هذا المدخل على فكرة التشاركية الجماعية، على اعتبار أن العمل الإداري عملاً جماعياً ومسؤولية الجميع.

### ج- مدخل النظم System:

ويسمى المدخل التحليلي، أن دراسة النظم قد دخلت مرحلة جديدة بتقدم البحث العلمي المستند على التجربة والإدراك بتداخل العوامل البيئية، من نفسية واقتصادية واجتماعية مع عوامل المنظمة الداخلية. ويبرز هذا المدخل أثر البيئة الخارجية على البيئة الداخلية ويقر أثرها المتبادل، ووفق هذا المدخل فإن النظام الإداري يمثل نظاماً فرعياً من نظم المنظمة الأخرى أو نظاماً له نظمه الفرعية، ويتكون النظام وفق هذا المدخل في التنمية الإدارية من:<sup>1</sup>

**المدخلات:** وتشمل المدخلات البشرية والمادية والتكنولوجية والمعنوية وتتضمن ما يطلبه المجتمع من خدمات وسلع وما يتصف به من قيم وتقاليده وعرف.

**العمليات:** والتي تشمل القرارات الإدارية وعمليات المفاضلة بينها حل المشاكل وعمليات الإشراف والرقابة والتحفيز وعمليات التصحيح والتطوير وعمليات تجميع الموارد والاستغلال الأمثل للفائض.

**المخرجات:** وهي إفرازات النظام الإداري للبيئة الخارجية من سلع وخدمات وإنتاج معنوي كتغيير سلوك الأفراد. **البيئة:** المتمثلة في البيئة السياسية والاجتماعية وعادة تتفاعل أجزاء النظام الإداري فيما بينها إلى جانب تفاعلها مع المحيط الخارجي إذ يلعب المجتمع أو مناخ المحيط بالجهاز الإداري دوراً أساسياً في تحديد السلوك الإداري، ويظهر أثر هذا المناخ في توفير المدخلات التي يستخدمها التنظيم.

**التغذية العكسية:** ولكي يضمن التنظيم معرفة المدى الذي تحقق من الأهداف والنتائج الخاصة بالأداء ومدى تناسب أنظمتهم ومخرجاته مع احتياجاتها لا بد من وجود معلومات مرتدة لمعرفة مدى تقبل البيئة لتلك المخرجات وتسمى هذه العملية بالتغذية العكسية.

### د-مدخل منهجية البحث العلمي:

إن اعتماد منهجية البحث العلمي في تطوير الجهاز الإداري والتنمية الإدارية من المستلزمات التي أنيط بها اتخاذ أي قرار إداري إيجابي، إذ أن دقة القرار وموضوعيته تعتمد على الأسلوب العلمي الذي يتخذه الإداري للوصول إليه، من خلال تحديد المشكلة وتحزنتها وعرض الحلول البديلة والتنبؤ بنتائجها واختيار البديل الأمثل ثم مرحلة اتخاذ القرار وتنفيذه، لذا فإن العملية التطويرية، وفق هذا المدخل لا تنتهي إلا بإتباع كل الخطوات وذلك بغية الابتعاد عن العشوائية والارتجالية.

إن فقدان النظرة المتفحصية والمتأنية لاتخاذ القرار الإداري في ملاحقة المشاكل الإدارية من أهم مسببات التخلف واستشرائه وبالتالي محدودية نجاح الخطط التنموية وبلوغ أهدافها.<sup>2</sup>

1 مهدي حسن زويلف ود/ سليمان أحمد اللوزي، المرجع السابق، ص 82.

2 المرجع نفسه، ص 89.

### الفرع الثاني: استراتيجية التنمية الإدارية.

أن الاستراتيجية بمختلف أنواعها سواء كانت استراتيجية بشرية أو أي نوع آخر من الاستراتيجيات الإدارية، فإنها يجب أن تتضمن عنصرين أساسيين هما: الأهداف الاستراتيجية وخطة العمل، لذا فإن استراتيجية التنمية الإدارية تهتم بأهداف المنظمة، وتوفير الكفاءات الإدارية لسد حاجات التنظيمية وذلك على ضوء خطط العمل المستقبلية، كما تهتم التنمية الإدارية بمدخل المنظمة وأدوارها فهي ليست نشاطا مستقلا بل متكامل مع جميع المستويات التنظيمية، كما أن هناك ربطا محكما بين استراتيجية التنمية الإدارية واستراتيجية المنظمة، ترجع إلى أن سياسات التنمية الإدارية وأنشطتها تقوم بدور مهم في دفع الانتباه إلى معرفة ما تفتقر إليه المنظمة وتحديد ما هو ملائم وغير ملائم للمنظمة.

وفي هذا البند سنتناول المرتكزات الأساسية في استراتيجية التنمية الإدارية المبينة في العناصر التالية:<sup>1</sup>

#### أولاً: المرتكزات الأساسية في استراتيجية التنمية الإدارية:

- ✓ التنسيق بين توجهات التنمية الإدارية والفلسفة الاقتصادية والتنموية في السائدة في المجتمع.
- ✓ التركيز على دور الجديد للدولة في العصر المعرفي والتقني والعولمة والمعلومات.
- ✓ إسناد الأعمال التنفيذية إلى أجهزة وهيئات مستقلة تنظمها قوانين خاصة.
- ✓ دمج استراتيجية التنمية الإدارية والخطط التنموية في العملية الاقتصادية والاجتماعية.
- ✓ تيسير خروج الأعداد الزائدة عن حاجة العمل من الخدمة بنظم المعاش المبكر وإعداد آليات لإعادة تأهيلهم لممارسة أعمال أخرى خارج القطاع الحكومي.
- ✓ تطوير نظم الموازنة والحسابات الحكومية واعتماد أسلوب موازنات البرامج والأداء.
- ✓ تيسير إجراءات الحصول على الخدمات العامة واستخدام التكنولوجيا المعلومات والاتصالات.
- ✓ تفعيل دور أجهزة الرقابة المالية وتقييم أداء وحدات الجهاز الإداري والمحاسبة بالنتائج.
- ✓ شمولية التنمية الإدارية لكافة القطاعات ومجالات المجتمع.
- ✓ السماح بالتمايز والتنوع في النظم والهياكل وفقا لطبيعة كل جهة وظروف العمل فيها.
- ✓ توافق توجهات التنمية الإدارية مع حقائق النظام العالمي الجديد.
- ✓ الاستفادة من تجارب التنمية الإدارية السابقة.
- ✓ ضرورة استثمار تكنولوجيا المعلومات المتقدمة في استراتيجية التنمية الإدارية الجديدة.
- ✓ توفير الاستقلال المالي والإداري لهيئات التنفيذ والمحاسبة النتائج والأهداف.
- ✓ اختيار القادة الإداريين في مواقع العمل المختلفة وفق معايير موضوعية شفافة ونظم متطورة.

1 أحمد يوسف الدودين، المرجع السابق، ص ص 43-44.

- ✓ تطوير التشريعات الإدارية والمنظمة لأعمال أجهزة الإدارة العامة لتتوافق مع متطلبات التطور الاقتصادي واجتماعي في الدولة.
- ✓ تخصيص الخدمات الحكومية وإسنادها إلى القطاع الخاص.
- ✓ تفعيل دور معاهد ومؤسسات التنمية الإدارية.
- ✓ تطوير وتحسن نظم ومستويات الرواتب والحوافز وربطها بالإنتاج.

#### ثانياً: استراتيجيات التنمية الإدارية:

يرى الدكتور فريد راغب النجار أن التنمية الإدارية تحتاج إلى سياسة وطنية في أي دولة، بحيث تحتاج التنمية الإدارية إلى استراتيجيات تحدد المسارات المستقبلية والفلسفة والبرامج والموازنات، ومن أهم استراتيجيات التنمية الإدارية هي كالآتي:<sup>1</sup>

- ✓ استراتيجية التدريب والتطوير.
- ✓ استراتيجية الاستشارات الإدارية.
- ✓ استراتيجية المسوحات والبحوث الإدارية.
- ✓ استراتيجية التنمية الإدارية الالكترونية.
- ✓ استراتيجية المعونات الأجنبية للتنمية الإدارية.

#### 1- استراتيجية التدريب والتطوير:

يعتبر التدريب أحد ركائز التنمية الإدارية على المستويين القومي والتنظيمي داخل المؤسسات، والتدريب الفعال هو الذي يحقق تغييراً جذرياً في المعرفة والمهارات السلوكية والإدارية، بحيث يقوم المدربون بتصميم المواد التدريبية واختيار أساليب التدريب وفترة التدريب وأهدافه وكيفية قياس نتائجه، وقد يتم التدريب داخل العمل أو لدى أحد مؤسسات التدريب الدولية أو المحلية، الحكومية أو الخاصة، العامة أو المتخصصة.<sup>2</sup>

#### 2- استراتيجية الاستشارات الإدارية "بين المحلية والدولية":

تعتبر الاستشارات الإدارية أحد محاور التنمية الإدارية على المستوى القومي والمستوى التنظيمي، حيث تقدم الاستشارات الإدارية بناءً على عرض من الاستشاري "Management Consultant"، وتقدم الاستشارات الإدارية خدمات متعددة كاستشارات الجودة والإنتاج ودراسات السوق والمستهلك وتخطيط القوى العاملة وإعادة التنظيم وإعادة الهيكلة والاندماجات أو التصفية أو الاستحواذ ودراسات الجدوى أو غيرها.

وتعرف استراتيجيات الاستشارات الإدارية على أنها مجموعة الخدمات التي يقدمها الاستشاري للمنظمة المتعاقد معها وفق شروط معينة تحدد الشروط الفنية والشروط المالية.<sup>3</sup>

1- فريد راغب النجار، التنمية الإدارية. الإسكندرية: الدار الجامعية، 2008، ص 71.

2- المرجع نفسه، ص 75.

3- المرجع نفسه، ص 99.

## 3- استراتيجيات المسوحات والبحوث الإدارية:

تلعب المسوحات والدراسات الميدانية دورا هاما في تحقيق أهداف التنمية الإدارية بجانب جهودات التدريب والاستشارات الإدارية، وتتطلب الديمقراطية الإدارية ضرورة قياس أداء واتجاهات المستهلكين والعملاء والموردين والمنافسين والمديرين لدعم القرارات والسياسات والاستراتيجيات، ومن الملاحظ أن الدول المتقدمة تهتم كثيرا بالمسوحات الميدانية والبحوث للتعرف على النتائج اللازمة لاتخاذ القرار بدرجة أساسية، ويقصد بالدراسات والمسوحات والبحوث الميدانية والعلمية التي ترشد المديرين على اتخاذ القرارات المثالية.<sup>1</sup>

## 4- استراتيجية التنمية الإدارية الالكترونية:

بدأت مؤسسات التدريب في إنشاء مواقع لها على الانترنت للتعريف بالخطط الدورية للتدريب وتقديم الاستشارات، كما أصبحت المؤسسات الراغبة في الترشيح لبرامج تدريب مختلفة راغبة في البحث عن الانترنت عن البرامج التدريبية أي أن التسويق لخدمات التنمية الإدارية أصبح إلكترونيا، ويحقق التفاعل بين كل من النشاطات والتنمية الإدارية وكل من الأساليب تكنولوجيا المعلومات وتكنولوجيا الاتصالات عددا كبيرا من خدمات التنمية الإدارية الالكترونية.<sup>2</sup>

## 5- استراتيجيات المعونات الأجنبية للتنمية الإدارية:

تحقق المعونات الأجنبية قدرا كبيرا من جهودات التنمية الإدارية والإصلاح الإداري والتنظيمي للدول النامية وتكون أشكال المعونات الأجنبية على شكل معونات مادية كأجهزة ومعدات ومعونات مالية على فترات مختلفة ولكن بشروط مسبقة، وتقديم منح دراسية بالخارج وإرسال مدرين لتقديم برامج تدريبية، ولكن يجب على الدول النامية مراعاة المصالح القومية والحفاظ على الأصالة والأخذ من الطرف الأخر بقدر وخاصة في السلوكيات الإدارية والقيم والثقافة التنظيمية، كما يجب الاستفادة من تجارب النجاح والفشل الإداري في المؤسسات والدول الأخرى، وما يعاب على المعونات الأجنبية أن لها مخاطر على التنمية الإدارية الوطنية:<sup>3</sup>

✓ عدم استخدام اللغة الوطنية ونشر ثقافة الغير.

✓ فقدان الثقة في التراث الوطني.

✓ استغلال موارد الدولة الضيفة.

✓ عدم تكافؤ العلاقات بين الجهات المانحة والمؤسسات الوطنية.

✓ المنافسة الشرسة بين الواقع والنموذج الأجنبي المفروض على الدولة المضيفة.

فيجب أن تخضع المعونات الأجنبية لمقاييس التكلفة والمكاسب كما يجب تنوع مصادر المعونات الأجنبية.

1- فريد راغب النجار، المرجع السابق، ص113.

2- المرجع نفسه، ص125.

3- المرجع نفسه، ص134.

# الفصل الثاني

الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية

في المغرب الواقع والآفاق

مثل باقي الدول حرص المغرب منذ استقلاله على بناء دولته واستكمال سيادته من خلال إرساء دعائم إدارة تستجيب لمتطلبات البلاد ولكن ظروف نشأتها سواء من حيث جذورها المخزنية\* أو المخلفات الاستعمارية وسرعة تشكلها بسبب ضغط الحاجة وغياب التخطيط وتداخل المؤسسات المكلفة كان لها تأثير على مجريات العمل الإداري وهذا ما استلزم القيام بإصلاحات متتالية سواء هيكلية وقانونية أو بشرية، إن إعادة النظر في طريقة عمل الإدارة مسألة أساسية من أجل تحسين أداءها وتحديث هياكلها وقوانينها تأهيلا لها لمواكبة التطورات والاستجابة للتحديات والتأقلم مع المتغيرات وتلبية المتطلبات، لذلك شكل موضوع الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية محورا في برامج كل الحكومات المغربية المتعاقبة.

وفي هذا الفصل سنتناول دراسة الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في المغرب، حيث سنتطرق إلى أهم الإصلاحات الإدارية التي انتهجتها المغرب لعصرنة وتنمية جهازها الإداري، حيث سنركز في هذا الفصل على واقع وأفاق الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في المغرب من خلال تطرقنا إلى المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: واقع الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في المغرب.

المبحث الثاني: آفاق الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في المغرب.

\* **المخزن:** وتعني كلمة المخزن في عهد أمراء بني الأغلب المكان الذي تجمع فيه الضرائب الشرعية والمودعة إلى بيت مال المسلمين، ومع الزمن اتسع معناه ليشمل جميع دواليب الحكومة المغربية، رضوان العنبي بن علي، البيروقراطية الإدارية ومسألة التقويم التنظيمي. الجزائر: الدار الجزائرية للنشر والمنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2015، ص 28.

## المبحث الأول: واقع الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في المغرب:

### المطلب الأول: نبذة عن المغرب:

المغرب دولةٌ عربيّةٌ تقع في الجزء الغربي من شمال أفريقيا، حيث تطلّ على البحر الأبيض المتوسط من الشمال، وعلى المحيط الأطلسي من الغرب، ويفصل بينهما مضيق جبل طارق، وسبتة ومليلية الخاضعتين لحكم إسبانيا، وتمتّع المغرب بموقعٍ استراتيجيٍّ مُميّز، حيث تُحدها من الشرق دولة الجزائر، الصحراء الغربية من الجنوب، تبلغ المساحة الإجمالية للمملكة المغربية (446.300 كم<sup>2</sup>).

عاصمة المملكة المغربية هي مدينة الرّباط، وتتبع المملكة نظام حكمٍ ملكيٍّ دستوريّ برلماني، تحكّم المملكة الأسرة العلوية، والتي يعود تاريخها إلى القرن السابع عشر، شهدت المغرب احتلالين من قِبَل الأوروبيين، ففي عام (1860) كانت إسبانيا تحتلّ شمال المغرب، وفي عام (1912) فرضت فرنسا حكومة وصاية على جميع أنحاء البلاد.

نالت استقلالها في 2 مارس 1956، يبلغ عدد سُكّان المغرب (33.848.242 مليون نسمة)، وذلك وفق التّعداد السُّكّاني لعام (2014)، منها (86206) أجنبي<sup>1</sup>.

يعتبر المغرب بلداً نامياً، ذو اقتصادٍ يؤوّل نحو اقتصاد السوق، مع حضور قوي للسلطات العمومية في الاستثمار وتوجيه السياسات الاقتصادية، المغرب هو خامس قوة اقتصادية في أفريقيا، بعد مصر، نيجيريا، الجزائر وجنوب أفريقيا بناتج محلي إجمالي يقدر بـ (104) مليار دولار (235.14 مليار باعتبار تعادل القدرة الشرائية)، أي بمعدل (3.1088) دولار للفرد.

منذ نهاية تسعينات القرن العشرين، ظلت السمة الأساسية لاقتصاد المغرب هي الاستقرار الاقتصادي الكلي ونسب التضخم المنخفضة، بوتيرة نسب نمو متوسطة، الاقتصاد المغربي هو خدماتي بامتياز، حيث مثلت القيمة المضافة الخدمائية (54.9%) من الناتج الإجمالي لسنة (2013)، رغم تشغيل القطاع الفلاحي لـ (40%) من الساكنة النشيطة، إلا أن القطاع الأولي لا يساهم إلا بـ (16.6%) من الناتج المحلي الإجمالي، وتشكل الحبوب والخضر والفواكه ومنتجات الصيد البحري (الموجهة في جزء كبير منها إلى التصدير) أهم المساهمين الأوليين، أما القطاع الثانوي فيساهم بـ (28.5%) من الناتج، بفضل قطاعات الاستخلاص المنجمي والصناعة والأشغال العمومية.

للاقتصاد المغربي نقاط قوة تتمثل في غنى البلاد بالموارد الطبيعية والفلاحية، إضافة إلى جاذبيتها السياحية، يستفيد المغرب أيضاً من موقعه الجغرافي التفضيلي إزاء الأسواق الأوروبية، في العقدين الأخيرين وبفضل إصلاحات سياسية ومؤسسية عميقة، خصوصاً على مستوى الإطارين الماكرواقتصادي والتحفيزي، انفتح النسيج الاقتصادي على مجموعة من المهن ذات الإنتاجية العالية، كالإلكترونيك، ترحيل الخدمات، الكيمياء وصناعة السيارات، وصناعات الطيران، هذان القطاعان شكلا في (2013) خمس (21%) الصادرات المغربية<sup>2</sup>.

1 أنظر مادة المغرب، المتاح على الموقع الإلكتروني: <http://mawdoo3.com>، أطلع عليه بتاريخ: 2017/04/06.

2 أنظر مادة اقتصاد المغرب، المتاح على الموقع الإلكتروني: <https://ar.wikipedia.org/wiki>، أطلع عليه بتاريخ: 2017/04/06.

## المطلب الثاني: دوافع الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في المغرب:

لقد جاء تقرير البنك الدولي في (15 سبتمبر 1995) صادما لواقع الإدارة المغربية ودعا إلى إصلاحات مستعجلة، معتبرا أن طرق تسيير الإدارة جد عتيقة، فضلا عن روتينية العمل الإداري وجمود المساطر وغياب النزاهة والشفافية، دون أن يغفل المركزية المبالغ فيها حيث سارعت المغرب في تبني سياسيات إصلاحية تجلّت في خطابات العاهل المغربي الحسن الثاني قائلا "قرأت تقرير البنك الدولي فوجدت فيه أرقاما مفرجة تجعل كل ذي ضمير لا ينام" وخطاب خليفته محمد السادس " يجب الإسراع بتحديث الإدارة بما يكفل فعاليتها حتى تجعل من خدمة الصالح العام ومن القرب من المواطن شغلها الشاغل".<sup>1</sup>

وعليه يمكن القول بأن دوافع الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في المغرب داخلية وخارجية أي بفعل دوافع نابعة من الإدارة نفسها، ولدوافع دولية مرتبطة أساسا بالعمولة ومؤسسات دولية، وسنحاول في هذا المطلب التطرق إليهما بشكل مفصل:

### الفرع الأول: الدوافع الخارجية:

#### أولا: ضرورة مواكبة التحولات الدولية:

إن سياسة الإصلاح الإداري هي نتاج لعدة عوامل مترابطة ومتراصة لا يمكن نزعها في معزل عنها، فدوافع الإصلاح سواء كانت داخلية أو خارجية، لا يمكن تحريكها إلا من خلال محرك عالمي يحرك جل العالم وفي كافة الميادين، وهذا المحرك أو هذه الظاهرة هي العمولة، حيث تم الانتقال من الحديث عن الثنائية القطبية إلى النظام العالمي الجديد والذي أفرز ما يعرف بالعمولة أي الشفافية والدمقرطة وحقوق الإنسان ومجموعة من المبادئ والتي لا يمكن العمل بها دون إقرار إصلاحات جوهرية وجذرية تمس المجالات الحيوية لأي بلد.<sup>2</sup>

إن هذه العمولة لم تترك للدول النامية ومن بينها المغرب، فرصة للاختيار فالمؤسسات الحالية صارت تشكل قوة، لا تستطيع معها الحكومات القطرية أن تبلور سياسات بديل تستجيب لمصالحها، دون أن تأخذ بعين الاعتبار توجهات هذه الأخيرة، وهكذا شرع المغرب منذ التسعينيات في اتخاذ خطوات جريئة في هذا المجال تجلّت في عقد مؤتمر (GATT) الاتفاقية العامة لتعريفات الجمركية بمراكش سنة (1994) وتوقيع على اتفاقية شراكة مع الاتحاد الأوروبي سنة (1996)، وهي اتفاقية جعلت خطاب منطقة التبادل الحر يطفو على السطح.<sup>3</sup>

1 أنظر مادة كيف يساهم الإصلاح الإداري في تحسين التدبير العمومي، المتاح على الموقع الإلكتروني:

[www.startimes.com/?t=22311692](http://www.startimes.com/?t=22311692)، أطلع عليه بتاريخ: 2017/04/02.

2 للمزيد أكثر أنظر: كيف يساهم الإصلاح الإداري في تحسين التدبير العمومي، المرجع نفسه.

3 عمر عبد السلام أحرشان، المرجع السابق، ص 105.

إن العلاقة بين الإدارة والعمولة تظهر على مستويين، الأول: ويمكن فهمه بسهولة هو مدى القدرة تسيير آثار العمولة حيث هذه الأخيرة تعيد تشكيل وتغيير المشهد الاقتصادي الدولي بصفة جذرية من تدويل الإنتاج وتبادل وتحرير التجارة لدولية وهذه التغييرات لا يمكن أن تبقى بدون تأثير على تسيير الإدارة في المغرب، أما المستوى الثاني والذي يمكن اعتباره الأهم هو العلاقة الموجودة بين العمولة والتحديث مما يتطلب التجديد في ميدان التسيير خاصة على مستوى الإداري.

إن ارتفاع وتيرة التبادل بين الدول سيفتح التنافس أمام اقتصاديات الدول النامية والدخول في هذا التنافس يستدعي تطوير كل المقومات الذاتية لهذه الدول بما فيها الإدارة العمومية وما يرتبط بها من إجراءات وقوانين وسلوكات وعلاقات، فالإدارة المغربية تنسم بالطابع التقليدي وبالمركزية الشديدة والسلطوية والانغلاق والبيروقراطية غير قادرة على التكيف مع الواقع الاقتصادي الدولي، وتطور الظروف سيدفع إلى البحث عن إدارة فعالة تتميز بالسرعة في التنفيذ والفعالية في الأداء والاقتصاد في الجهد والجودة في المردودية، ومن ثم يبقى إصلاح الإدارة أحد الرهانات الأساسية بالنسبة للمغرب لكي يتمكن من التصدي، في ظروف جيدة ومريحة لتحديان الأسواق الخارجية وبدون تحديث الإدارة العمومية وانفتاحها عن المحيط الوطني والدولي وجعلها أكثر فاعلية وأقل تكلفة، لن تقوى على المنافسة ولهذا كانت العمولة دافعا وراء العديد من الإصلاحات سواء المالية أو الضريبية أو المتعلقة باستثمار أو السياسية والمجال الإداري غير مستثنى من هذه الإصلاحات، خاصة بعد ظهور خطاب جديد يلح على ديمقراطية الإدارة وتنمية قدراتها.

ولذلك أصبح هذا الأمر يحتل الصدارة في اهتمامات كل الحكومات والدول، هذا الرهان والدافع وضع المغرب في سكة التطور الذي يعيشه العالم يستلزم فتح ورشات إصلاحية متعددة وفي مقدمتها الإدارة.<sup>1</sup>

### ثانيا: الاستجابة للضغوط الدولية:

لقد فرضت التطورات الدولية على المغرب إجراء مجموعة من التغييرات سواء في المجال السياسي وخاصة ما يرتبط بمجال حقوق الإنسان والمجال الدستوري، حيث تم تعديل الدستور مرتين في ظرف أربع سنوات (دستور 1992 ودستور 1996)، أو في المجال الاقتصادي، كما كان الأمر في الإصلاح الضريبي والمالي ومدونة التجارة وقانون الاستثمار أو المجال الإداري بإعادة النظر في طريقة إدارة المرافق العامة حيث تم تبني الخوصصة وكذا إنشاء المحاكم الإدارية.<sup>2</sup>

وتمشيا مع هذا الاتجاه قام المغرب خلال هذه المرحلة بإصلاحات مهمة بهدف تأمين النمو الاقتصادي والاستقرار السياسي والانفتاح أكبر على العالم لأنه مع بداية الثمانينات أصبحت المؤسسات المالية الدولية البنك الدولي وصندوق النقد الدولي يملئ شروطه من خلال برامج التقويم الهيكلي والذي يتطلب إعادة هيكلة النظام الإداري، وتقويم إنتاجية المؤسسات الإدارية والمالية وخاصة المؤسسات العمومية، وركزت هذه البرامج أساسا على

1 عمر عبد السلام أحرشان، المرجع السابق، ص 107.

2 المرجع نفسه، ص 108.

ضرورة تحسين وعصرنه التسيير الإداري وتحديث المؤسسات العمومية من أجل عقلنة التسيير وضمان الفعالية الاقتصادية<sup>1</sup>، حيث كان للصيحة البنك الدولي الشهيرة سنة (1989) "بأن أزمة إفريقيا هي أزمة تسيير"<sup>2</sup>.

ولهذا الغرض بدأ البنك الدولي في تقديم قروض لدعم ميزان المدفوعات في الدول التي تطبق برامج الإصلاح الاقتصادي (P.A.S) وتبين أن الأمر لن ينجح إذا لم يرتبط بإصلاحات مكاملة في مجالات أخرى واتضح أن نجاح الاقتصادي لا سبيل له إلا إذا سبقه إصلاح سياسي في الجهاز الإداري.

ثم إن الإدارة السليمة لاقتصاد دولة معينة لا يقتصر فقط على سياسات التي تتبعها، وإنما على المؤسسات التي تترجم هذه السياسات ولهذا بدأ البنك الدولي يفرض شروطه فيما يتعلق بإصلاح الجهاز الإداري باعتباره منفذ للسياسة العامة، حيث شكل تقرير برنامج الأمم المتحدة للتنمية (PNUD) سنة (1996) أهمية خاصة لأنه قام بتحديد الخطوات اللازم القيام بها في إطار برنامج تحديث الإدارة المغربية.<sup>3</sup>

حيث أطلق عليه اسم البرنامج الوطني لتحديث وتطوير القدرات التسييرية للإدارة في إطار الشراكة بين وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية، الذي يرمي إلى تعزيز الجهود التي تقوم بها الحكومة المغربية لتطوير إدارتها وعصرنتها وذلك بتدعيم الكفاءات المغربية القادرة على صياغة وتنفيذ وتقييم السياسة العامة لتحديث الإدارة بالمغرب والمساهمة في تعزيز قدرات تسيير الإدارة، حيث ركز هذا البرنامج على ثلاثة محاور أساسية:<sup>4</sup>

#### 1- دعم عدم التركيز الإداري:

- ✓ نحو مصالح خارجية أكثر مسؤولية.
- ✓ تقريب الإدارة من المواطنين.
- ✓ إدارة رهن إشارة المواطنين.

#### 2- تسيير الموارد البشرية:

- ✓ الاستعمال العقلاني والأمثل للموارد البشرية المتوفرة.
- ✓ تشجيع التكوين المستمر.
- ✓ تحديث تسيير شؤون الموظفين.
- ✓ تحفيز الموظفين.
- ✓ حركية الإطار.

1 عمر عبد السلام أحرشان، المرجع السابق، ص109.

2 رضوان العيني بن علي، المرجع السابق، ص ص 312-313.

3 عمر عبد السلام أحرشان، المرجع السابق، ص109.

4 المرجع نفسه، ص110.

## 3-تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية:

وذلك بمساهمة في تحقيق نوع من التقدم فيما يتعلق بمقاومة التعقيد الإداري أي الانتقال إلى إدارة منشغلة بعموم المواطنين من خلال:

✓ وضع برامج لتبسيط الإجراءات.

✓ إلغاء التعقيدات المرتبة عن التدخلات غير المنسجمة للإدارات.

✓ تبسيط المساعي والإجراءات الإدارية.

إن تقرير البنك الدولي دعا إلى الإسراع بإدخال إصلاحات على طريقة سير الإدارة العمومية، حيث كانت هذه التقارير منطلقات للضغط على المغرب بشكل مباشر وغير مباشر، وإن حدة هذه الضغوط لم تقل بل إنها تتزايد تقريبا بعد الآخر وسنة بعد سنة.

ومن جانب آخر الذي يرتبط بالضغوط الدولية فيتجلى في ارتباط الاستفادة من المساعدات الدولية والقروض بإحداث تغييرات وإصلاحات تلائم التوجه العام للعالم، فقد أصبحت الدول المتقدمة المانحة للمساعدات تكرر باستمرار سواء في المؤتمرات الدولية أو في المبادئ التي توجه السياسات العامة.<sup>1</sup> ومنه فإن الدوافع الخارجية ساهمت في فتح وتسريع وتيرة الإصلاح الإداري وانتقل إلى نوع آخر من الدوافع وهي الدوافع الداخلية.

## الفرع الثاني: الدوافع الداخلية:

إن الإصلاح الإداري جاء نتيجة لعدة تطورات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية عرفها المغرب، حيث أصبحت المؤسسة الملكية والحكومة، الأحزاب السياسية والمواطنون والمجتمع المدني واعون بضرورة الإصلاح، بل الأكثر من ذلك أصبح يدافعون عن مشروع إصلاحي شامل، خاصة وأن الإدارة ضلت تراكم اختلالات جوهرية متعددة تعتري جهازها الإداري على مختلف المستويات بسبب عدم قدرتها على التحكم في تضخم هيكلها وسوء توزيع موظفيها إداريا وجغرافيا، فضلا عن النزعة المركزية التي لازالت تطبع مسار القرار الإداري وتقف حاجز أمام تقديم الخدمات الإدارية للمواطنين والمستثمرين لذلك شكل نشاط الإدارة وطريقة أدائها موضوع انتقادات سواء من طرف المرتفقين أو مكونات المجتمع المدني، وعلى ضوء ذلك فإن إعادة النظر في تنظيم الإدارة وتحديد مهامها واختصاصاتها أصبح لازما بضمنا ملائمة تدخل الإدارة مع السياق السياسي والاجتماعي والاقتصادي.

لهذا سنحاول في هذا الفرع تناول الدوافع السياسية والاقتصادية والاجتماعية لإصلاح الإداري في المغرب.

1 عمر عبد السلام أحرشان، المرجع السابق، ص 111.

## أولاً: الدوافع السياسية:

لقد بدأت الإرهاصات الأولى لتحولات السياسة في المغرب في بداية التسعينيات، أن هذه التحولات الدستورية والسياسية (الإصلاحات الدستورية لسنة 1992 و1996 والتي جاءت بحكومة التناوب السياسي) التي كانت دافعا للتفكير في الإصلاح الإداري الفعال، حيث يتم الربط عادة بين الإصلاحات السياسية والاقتصادية والإدارية وهذا الثالث يشكل حتمية لأية عملية إصلاح هدف إلى تنمية حقيقية، والإصلاح الاقتصادي والمؤسسي لا يدرك بدون امتداد لما هو إداري، وبمباشرة الحكومة الجديدة لعملها سنة (1998) بقيادة عبد الرحمن اليوسفي عرف مسار الإصلاح منعطفا آخر حيث جاءت تلك الحكومة بفكرة "ميثاق حسن التدبير" وبدأت تتضح أولوية الإصلاح كعمل مهم لتسريع الإصلاح الشامل فهناك من ربط عدم نجاح الانتقال الديمقراطي بتأخر مسلسل إصلاح الإدارة وهناك من اعتبر بطئ الإدارة من معوقات العمل الحكومي، وخلال اجتماع المجلس الحكومي تم التركيز بالأساس على أشغال الإصلاح الإداري والمهاور التي تستقطب الحكومة وهي:<sup>1</sup>

- 1- استكمال الإطار القانوني للامركزية: من خلال ترسيخ أسس اللامركزية وتفعيل دور المجالس المنتخبة في التنمية المحلية والتعجيل بالمصادقة على ميثاق اللاتركيز الإداري كمحطة أساسية في استكمال بناء الصرح الإداري.
- 2- بلورة مفهوم الجديد للسلطة: مضاعفة الاهتمام بقضايا المواطنين ومتابعهم اليومية بكيفية منمجة ومنظمة ومسئولة من خلال الإجراءات التالية:

- ✓ إحداث وحدات إدارية مختصة في استقبال المواطنين والإنصات إلى مشاكلهم وطلباتهم ومساعدتهم عبر مختلف الإدارات والمرافق.
- ✓ حتى يضع المواطنون ثقتهم في هذه الآلية الجديدة فإنه من الضروري أن تشتغل هذه الوحدات تحت إشراف هيئة عليا تراقب نتائج عملها وتتأكد من فعالية أداؤها، من خلال إنشاء لجان اليقظة يعهد إليها الإشراف على عمل الوحدات السالفة الذكر.
- ✓ ضرورة تنوع أنماط التواصل بين الإدارة والمواطنين، من خلال الاحتكاك المباشر بهم والملازمة الميدانية لمشكلاتهم في عين المكان وإشراكهم في إيجاد الحلول المناسبة والملائمة.
- 3- الشروع في تنفيذ مضامين ميثاق حسن التسيير: إن ميثاق حسن التسيير والتدبير يلزم أعضاء الحكومة ويبرز مسؤوليتهم بدعم الأخلاقيات وترسيخ سلوكات جديدة في التعامل مع المال العام وإشاعة ثقافة جديدة للتواصل داخل الإدارة وذلك لتصويب الأوضاع وإعادة الاعتبار للقيم الأخلاقية بالمرافق العمومية.
- 4- تخليق الحياة العامة: من خلال مجموعة من القرارات لتصدي لبعض الممارسات المتعارضة مع هذا المبدأ ومنها:
  - ✓ وضع حد لصرف الأجور للموظفين الذين انقطعوا عن العمل.
  - ✓ منع الموظفين من ممارسة أنشطة تجارية.
  - ✓ منع الجمع بين أكثر من أجرة داخل الإدارة العمومية.

1 عمر عبد السلام أحرشان، المرجع السابق، ص 116.

أما الأحزاب السياسية فما لبثت تدق ناقوس الخطر مؤكدة على ضرورة التسريع بهذا الإصلاح وعدم حصره في المناسبات والمليقات والندوات وعدم ربطه بمحاجس الأمني، وإعطاء أولوية لمراجعة النصوص القانونية التي تضع قدم المساواة بين الراشي والمرتشي بل إن الأحزاب من اعتبر أن أسلوب العمل الإداري السائد معرقل للإصلاح. لكن يبقى أهم مؤشر للدوافع السياسية فهو الإلحاح الملكي على الإصلاح الإداري حيث انتقد العاهل المغربي الإدارة ودعا إلى مفهوم جديد للسلطة وطالب بالاجتهاد لتحسين فعالية التسيير والتدبير في اتجاه التبسيط والاستقامة ودعا إلى إصلاح نظام الجماعات المحلية، وحرصه على إعطاء الإدارة أهمية وأولوية لحساسيتها وضرورتها في تحقيق التنمية الشاملة والمتوازنة والدائمة والملاحظ أن كل خطابات تتمركز حول قضايا رئيسة هي اللامركزية والحكامة والخدمة والمواطنة والتخليق والتبسيط والقرب والشفافية وتفعيل المراقبة وتحفيز الاستثمار والاعتناء بالعنصر البشري.<sup>1</sup>

وبهذا نستنتج أن الدوافع السياسية في المغرب شكلت عاملا مهما لتسريع وتيرة الإصلاحات الإدارية في مختلف المجالات.

### ثانيا: الدوافع الاقتصادية:

لقد شكل العامل الاقتصادي دافعا أساسيا أجبر المسؤولين على إحداث تغييرات أساسية في العمل الإداري ويمكن اختزال هذه الدوافع الاقتصادية في تبني المغرب لسياسة الخوصصة والاستناد إلى آليات السوق وسعيه للإنعاش الاستثمار.<sup>2</sup>

ظل القطاع العمومي المغربي (حتى عهد حديث جدا) يشغل مكانة كبيرة في الاقتصاد الوطني، واستجابة لتوصيات المؤسسات المالية الدولية وتطبيق برامج التقويم الهيكلي الذي شرعت المغرب في تطبيقه بداية (1983) باعتباره وسيلة لتحرير الاقتصاد والانفتاح على الأسواق الأجنبية والتخفيض من حجم الديون المتراكمة.<sup>3</sup> يعد خطاب العاهل المغربي الذي افتتح به الدورة الربيعية لمجلس النواب في 08 أفريل 1988 اللبنة الأساسية في سياسة الخوصصة، والهدف من هذا التوجه هو تنشيط الاقتصاد وتمكين المغرب من المساهمة في المبادلات الدولية، وهكذا ساهمت سياسة الخوصصة في التسريع بإعادة النظر في وسائل تسيير الرفق العام، خاصة أن من بين الأسباب التي أدت إلى تبني الخوصصة هي الاختلالات التي يعرفها القطاع العام والناجحة عن سوء التسيير والتدبير تراكم العجز العمومي.

وإلى جانب دافع الخوصصة هناك دافع ثاني وهو إنعاش الاستثمار وهذا ما يتضح في المذكرة التوجيهية لتحضير المخطط الخماسي (1999-2003) بالمغرب التي تنص "أن إصلاح الإدارة عامل أساسي لمواكبة مسلسل التحولات الاقتصادية والمالية المنشودة، نظرا لدور الإدارة الحاسم في تحضير شروط إنعاش الاقتصاد والمبادرة

1 عمر عبد السلام أحرشان، المرجع السابق، ص 118-124.

2 المرجع نفسه، ص 125.

3 رضوان العني بن علي، المرجع السابق، ص 168-169.

الخاصة...، وهكذا يجب إعادة تنظيم الهياكل الإدارية وتحسين سير الإدارة وعلاقتها مع مختلف الفاعلين"، ويسمح الإصلاح الإداري بإزاحة العقبات أمام المستثمرين من خلال تبسيط الإجراءات وتحديث الإدارة وتحسين فعاليتها. إن الشعور بضرورة إنعاش الاستثمار لتحقيق التنمية الشاملة ومواجهة التحديات والضغوط الخارجية أولوية الإصلاح الإداري، خاصة بعد تقرير البنك الدولي الذي تحدث عن العوائق الإدارية في مجال الاستثمار.<sup>1</sup>

### ثالثا: الدوافع الاجتماعية:

تضطلع الإدارة العمومية، خاصة في الدول النامية، بمهام اجتماعية أساسية، حيث يفترض فيه أن تكون في خدمة المواطنين والتنمية والرفح من مستوى المواطنة، وأن تكون محايدة في أي صراع مجتمعي، فلقد أثبتت التجارب أنه إذا لم يتم تغيير وتطوير الإدارة لمواكبة التغيرات الداخلية والخارجية، فإن السمات مرضية ستطبع المرفق العام وستلح على ضرورة إحداث التغيير وخاصة لأن الفساد الإداري جزء من العقبات الأساسية أمام الإصلاح الحقيقي لا يجب أن يقتصر على الإجراءات الإدارية تأخذ تدابير ضابطة للعمل بل لا بد أن يكون بمثابة إطار مرجعي لتطوير العمل والسلوك داخل الإدارة بشكل يرتبط بتغذية روح المواطنة الصادقة والانضباط لقواعد الإلزام وتحمل المسؤولية المشتركة في التنفيذ.<sup>2</sup>

وهنا يتضح أن دوافع الإصلاح الإداري كثيرة وخاصة أن نجاحها لا يقاس فقط بعطائها الاقتصادي بل يرتبط في جزء كبير منه بقدرتها على الاندماج في النسيج الاجتماعي وهذا ما يستلزم منها انفتاحا أكبر على جمهور المتعاملين، كما إن الإصلاح الإداري لا يمكن أن يكون فعالا دون توفر الحد الأدنى من حقوق المواطنة بالنسبة للفرد، وترسيخ الشعور بانتماء والإخلاص والحرص على المصلحة العامة، ومن أهم حقوق مواطنة تتمتع الإنسان بقدر مناسب من الحرية والمشاركة في صنع القرار من منطلق تأكيد مسؤوليته المجتمعية وانتماءه الحضاري.

فلا سبيل لإنجاز إصلاح فعال ما لم يتم تعبئة الفاعلين الاجتماعيين عبر تشاركية تعاقدية وبذلك تتم معاملة المواطنين والهيئات التي تمثلهم كشركاء حقيقيين معنيين هم أنفسهم بالتغيير.<sup>3</sup>

إن الحراك الشعبي والسياسي، والمظاهرات والانتفاضات التي شهدتها المغرب سنة (2011)، في إطار حركة العشرين من فيفري الشبابية، التي طالبت بحريات أكبر، ضمت نشطاء يطالبون بإصلاحات في المغرب، رافعين مطالبهم في البيان التأسيسي للحركة، الذي تضمن مايلي:<sup>4</sup> "في ظل ما يعيشه الشعب المغربي اليوم من احتقان اجتماعي والإحساس بالإهانة والدونية، وتراجع القدرة الشرائية للمواطنين بسبب تجميد الأجور والارتفاع الصاروخي للأسعار، والحرمان من الاستفادة من الخدمات الاجتماعية الأساسية (الصحة، التعليم، الشغل، السكن...) كل هذا في ظل اقتصاد تبعي ينخره الفساد والغش والرشوة والتهرب الضريبي ومناخ حقوقي يتسم

1 عمر عبد السلام أحرشان، المرجع السابق، ص 127.

2 المرجع نفسه، ص 136.

3 المرجع نفسه، ص 138.

4 أنظر مادة حركة 20 فيفري، المتاح على الموقع الإلكتروني: <https://ar.wikipedia.org/wiki>، أطلع عليه بتاريخ: 2017/04/21.

بالقمع الممنهج لحرية الرأي الاعتقالات المتتالية، منع حق التظاهر، قمع حرية الصحافة وإيماننا مناك "شباب 20 فيفري" أن تراكم المعضلات الاجتماعية يرجع بالأساس إلى الاختيارات السياسية وبنية النظام السياسي المغربي المناهض لمصالح أبناء الشعب الفقراء، نطالب:(نذكر بعض المطالب):

✓ دستور ديمقراطي شكلا ومضمونا يمثل الإرادة الحقيقية للشعب.

✓ قضاء مستقل ونزيه.

✓ محاكمة المتورطين في قضايا الفساد واستغلال النفوذ ونهب خيرات الوطن.

وذلك قصد الاستجابة لتطلعات عموم أحرار هذا الوطن العزيز وتوفير شروط العيش الكريم يضمن:

✓ الإدماج الفوري والشامل للمعطلين في أسلاك الوظيفة العمومية.

✓ ضمان حياة كريمة بالحد من غلاء المعيشة والرفع من الحد الأدنى للأجور.

✓ تمكين عموم المواطنين من ولوج الخدمات الاجتماعية وتحسين مردوديتها.

كمحاولة لنقل شرارة الربيع العربي إليها، والتي استبقها العاهل المغربي بإعلانه في التاسع من شهر مارس (2011)، في خطاب لم تتوقعه الطبقة السياسية المغربية إجراء "تعديل دستوري شامل، عرض على الشعب المغربي وتبناه في استفتاء تم في الأول من جويلية (2011)<sup>1</sup>، حيث أن الحكومة المغربية انتهت إلى مشكلاتها وإدراكها أن هناك انعدام تواصل بين الإدارة والمواطنين ونقصا كبيرا في الإنصات إلى مشاكلهم والعناية بهمومهم، رافعة الشعار "خدمة المواطن، هي جوهر التنمية المستدامة والشاملة"<sup>2</sup>.

فالتقرير الذي سلمه البنك الدولي للحكومة المغربية، يشير أن ما حققه المغرب من مؤشرات إيجابية على المستوى الاقتصادي لا يواكبه احتواء التفاوت الاجتماعي الذي تتسع هوته بين الفئات الاجتماعية وتوسع جغرافيا الفقر في المجتمع، بالإضافة إلى ظاهرة الرشوة فهناك دراسات تصنف المغرب ضمن مجموعة الدول الأكثر تضررا بخصوص التعامل بالرشوة، إن استفحال هذه الظاهرة وتزايد انعكاساتها السلبية على مسلسل التنمية في البلاد تطلب تدخلا من أعلى سلطة في المغرب فكان خطاب العاهل المغربي شديد اللهجة عن هذه الآفة وانعكاساتها على البلاد مطالبها الحكومة والبرلمان بتفعيل الآليات التشريعية والمؤسسية الهادفة لتحسين القدرة الشرائية للمواطنين وضبط الأسعار ومحاربة الرشوة، وهنا لا يمكن إغفال الدور الأساسي والمسؤولية الرئيسية للإدارة في كل هذه النتائج، فحتمًا لو تحسن أداؤها لكانت النتيجة مغايرة وهذا ما يجعل الدافع إلى الإصلاح ملح أكثر فأكثر.<sup>3</sup>

1 يوسف بن يزة ومبروك ساحلي، "الإصلاحات السياسية كآلية للدمقرطة في بلدان المغرب العربي"، مجلة دراسات وأبحاث المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد 25، ديسمبر 2016، ص 8.

2 كمال عبد اللطيف، العدالة الانتقالية والتحويلات السياسية في المغرب. ط1، بيروت: الناشر مركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2014، ص 70-71.

3 عمر عبد السلام أحرشان، المرجع السابق، ص 140-152.

4 المرجع نفسه، ص 157.

### المطلب الثالث: أهداف الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في المغرب:

سنناول في هذا المطلب أهداف الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية للمغرب بحيث يمكن تصنيفها إلى صنفين أهداف عامة ترتبط بالمجتمع وأهداف خاصة ترتبط بالإدارة.

#### الفرع الأول: الأهداف العامة:

يقصد بالأهداف العامة للإصلاح الإداري والتنمية الإدارية، تلك التي ترتبط بالمجتمع بشكل مباشر وتنعكس على مردودية الإدارة في المجتمع كله وهي بدورها تنقسم إلى قسمين: هناك هدف يتمثل في سعي الإدارة إلى تحسين علاقتها بمحيطها وتمتين روابط الثقة بينها وبين الجمهور بما يعرف بالإدارة المجاورة أو إدارة القرب "la proximité"، وهناك هدف آخر يتجلى في رغبة الإدارة في عملية التنمية الشاملة.<sup>1</sup>

#### أولاً: من أجل إدارة مجاورة (المفهوم الجديد للسلطة):

لقد أضحت إشراك المواطنين في العملية الإدارية والدفع بهم إلى التعبير عن وجهة نظرهم في الأداء الإداري، وإثارة ما يعوق تواصلهم مع الإدارة يستأثر بالاهتمام في مجال التسيير الإداري، حيث صار هناك إجماع على إحداث ما يسمى بخدمات الزبائن التي يكمن اختصاصها في التوجيه والإعلام والاستجابة لرغبات المواطنين، كما أصبحت إشكالية العلاقة بين الإدارة والمتعاملين معها، من أهم الانشغالات الراهنة سواء على الصعيد الحكومي أو المجتمعي نظراً للمرحلة الراهنة التي تعرف استكمال بناء دولة الحق والقانون، وبسبب لتطور السريع للمحيط الدولي الذي يؤكد على تكريس ثقافة حقوق الإنسان وإيلاء العناية بالمرتفق وطبيعة علاقته بالإدارة.

وهذا ما دأبت على نهجه السلطات المغربية خصوصاً في عهد حكومة عبد الرحمان اليوسفي وذلك من خلال الإجراءات التي تم تسطيرها والتي كانت ترمي إلى ترسيخ قيم النزاهة والشفافية وتدعيم دولة الحق والقانون وكذا تقريب الخدمات الإدارية من المواطنين وتحسين جودتها وإعادة النظر في العلاقة التي يجب أن تحك الإدارة بالمتعاملين معها بالعلاقة التي تنسجها الإدارة العمومية بمرتفقيها يجب أن تستند على مفهوم جدد للسلطة مبني على رعاية المصالح العمومية والشؤون المحلية والحريات الفردية والجماعية وعلى السهر على الأمن والاستقرار وتسيير الشأن المحلي، فاستخدام المفهوم على هذا الصعيد هو رغبة من قبل أعلى سلطة في البلاد في تغيير ممارسة السلطة من طرف مختلف المؤسسات الإدارية سواء فيما تعلق بالعلاقات الداخلية بهذه المؤسسات أو فيما يتعلق بعلاقة هذه الأخيرة مع المواطنين والمقاولات.<sup>2</sup>

وهو ما أكدت عليه حكومة عبد الإله بن كيران بتاريخ 19 جانفي 2012 في التصريح الحكومي على أن الإصلاح الإداري ضروري بهدف الرفع من الأداء والارتقاء بالمرفق العمومي وإعادة الاعتبار إليه للقيام بواجباته في خدمة المرتفقين وإعادة الثقة بين الإدارة والمواطن، وليعلن البرنامج الحكومي في الأخير على مستوى ترسيخ أسس الحكامة الجيدة في تدبير الشأن العمومي على اتخاذ عدة إجراءات تأتي كلها في إطار التنزيل المتواصل للمقتضيات

1 عمر عبد السلام أحرشان، المرجع السابق، ص 157.

2 رضوان العيني بن علي، المرجع السابق، ص ص 320-321.

الدستورية المكونة لصرح دستور (2011)" وفي مقدمتها إصدار ميثاق للمرافق العمومية يحدد قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بتسيير الإدارات العمومية والجهات والجماعات الترابية الأخرى والأجهزة العمومية، كما يشير إلى ذلك الفصل (157) من الدستور المغربي".<sup>1</sup>

### ثانيا: المساهمة في التنمية الشاملة والمستدامة (من أجل إدارة مواطنة):

يعتبر المجال الاقتصادي أكبر متضرر من تعقد الإجراءات الإدارية، كونه يفوت عليه إمكانات مهمة في جلب الاستثمارات وخصوصا منها الأجنبية، لذا يتطلب الأمر إقامة إصلاحات إدارية واسعة وكفيلة باستقبال وإنعاش الاستثمارات وتوفير الأجواء المناسبة لجذبها<sup>2</sup>، ومن أجل توفير الشروط الأساسية لريح رهان التنمية والتنافسية ومواجهة وإكراهات العولمة وانفتاح السوق الداخلي على المنافسة الدولية، قامت السلطات المغربية ببلورة برنامج إصلاحي لتجاوز العقبات التي تواجه الاستثمار، ولا بد من تأكيد أن الإدارة هي الرافعة الأساسية للتنمية في أي بلد، وتزداد هذه الأهمية في الدول المتخلفة، حيث تسود السلوكات المناقضة للمسار التنموي السليم، ولهذا فإن تحقيق التنمية الشاملة لا يستقيم إلا بوجود إدارة فعالة وقادرة على قيادة قاطرها متجسدة في الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية.<sup>3</sup>

كما تعتبر الإدارة العامة مكونا أساسيا للدولة، والمنوط بها إدارة الشأن العام وتلبية المطالب المعيشية، وأن كفاءة هذا الجهاز أو عدم كفاءته هي معيار الذي يستخدم في الحكم على قدرة النظام على الاستجابة للمطالب الحيوية للمجتمع باعتباره أخطر قطاعات المجتمع وأعظمها تأثيرا في مجال التنمية الشاملة، ومن أجل هذا، يشكل إصلاح الإدارة وتنميتها مدخلا حقيقيا ورهانا كبيرا وخيارا استراتيجيا لتأهيل الدولة لمواجهة متطلبات والاكراهات الاقتصادية والاجتماعية التي تتسم باشتداد والمنافسة.<sup>4</sup>

يعيش المغرب أوضاع لا يحسد عليها حسب تصنيف الأمم المتحدة حيث تتحدث الإحصائيات أن نسبة (15%) من سكان المغرب لا يستطيعون تلبية حاجاتهم الأساسية و(57%) من القرى تعيش العزلة، وما زاد الأمر خطورة هي معضلة المديونية الخارجية التي تشكل أكبر عائق في وجه التنمية الشاملة والمستدامة.<sup>5</sup>

إن هذه العوامل المعيقة لا تؤهل الجهاز الحكومي المغربي لمواجهة إكراهات العولمة والتنافسية ولهذا يجب أن تتحمل كل القطاعات مسؤوليتها من أجل النهوض، ولعل أول خطوة هي التحكم في كتلة الأجور والعمل على

1 محمد البكوري، الحكامة الإدارية بالمغرب وبناء دولة الثقة، المتاح على الموقع الإلكتروني:

<http://www.nashiri.net/index.php/articles/general-articles/6018>، اطلع عليه بتاريخ: 2017/04/21

2 رضوان العني بن علي، المرجع السابق، ص 322.

3 عمر عبد السلام أحرشان، المرجع السابق، ص 168.

4 المرجع نفسه، ص 169.

5 أنظر مادة المديونية الخارجية والعولمة، المتاح على الموقع الإلكتروني: <http://www.startimes.com/?t=2757490>، اطلع عليه بتاريخ: 2017/04/21.

ترشيد النفقات العمومية وتوفير محيط قانوني ومؤسسي ومالي يساعد على تنمية الاستثمار وتقديم خدمات ذات جودة عالية وهذا يرتبط بقدرة الإدارة على التكيف مع المتغيرات التقنية والاجتماعية والاقتصادية. ومن أجل تجاوز هذه العوائق، تعالت النداءات المطالبة بضرورة تأهيل الإدارة لمواجهة التحديات ومواكبة التطورات، وإصلاح الإدارة وتنميتها، مما ينعكس ذلك على مختلف المجالات، فالإدارة هي التي ستعيد الثقة للمواطنين والأجانب وهي التي ستشجع وتنعش الاستثمار وتسرع من وتيرة المبادرات المجتمعية.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: الأهداف الخاصة:

وهي تلك الأهداف المرتبطة بالإدارة من تحسين المردودية وترشيد الجهود، وتفعيل الأداء، وتشكل هذه الأهداف الخاصة في نهاية المطاف وسائل للوصول للأهداف العامة التي سبق وأشرنا إليها أنفاً، ويمكن تقسيم هذه الأهداف إلى قسمين: هدف يتعلق بفلسفة العمل الإداري أي الاهتمام ينصب على تفعيل اللامركزية واللاتركيز والجهوية، والهدف الثاني يتجلى في تنمية وتحديث الإدارة وتحسين المردودية.

#### أولاً: تفعيل اللامركزية واللاتركيز والجهوية:

##### 1- اللامركزية:

تم تأكيد هذا الهدف في خطاب العاهل المغربي سنة (2001) "...فقد سهرنا على تمكين ديمقراطية مدونة الجماعات المحلية وعصرتها وعقلنتها، لتتحول جماعاتنا المحلية إلى رافعة قوية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، مولين عناية قصوى في هذا المجال للجهة والجهوية، التي نعتبرها خياراً استراتيجياً وليس مجرد بناء إداري، وننظر إليها على أنه صرح ديمقراطي أساسي لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وانبثاق إدارة لا ممرضة للقرب..."، وعليه يتضح كيف أصبحت اللامركزية هدفاً محورياً للإصلاح الإداري يحتل الأولوية في مبادرات الدولة، وننتقل إلى هدف آخر وهو اللاتركيز.<sup>2</sup>

##### 2- اللاتركيز (عدم التركيز الإداري):

يعتبر اللاتركيز الدعامة الضرورية لكل سياسة تهدف إلى إنجاح تجربة اللامركزية، حيث يشكل إحدى أهم الرهانات لبرنامج الإصلاح الإداري في إطار سياسية الإدارة في المغرب، يخضع اللاتركيز الإداري لمجموعة من ضروريات المترابطة فيما بينها، تتمثل في تقريب الإدارة من المواطن لاتخاذ القرارات اللازمة والاستجابة لحاجياتهم الملحة، كما يمكن رصد مجموعة من الأهداف المتوخاة من اعتماد اللاتركيز الإداري كنمط لإعادة تنظيم الإدارة ومتمثلة في:<sup>3</sup>

- ✓ تحسين مستوى خدمات المرفق العام عن طريق دعم استقلالية تسيير المصالح الخارجية التي لها علاقة بالمواطن.
- ✓ تطوير قدرات الإدارة المركزية في مجال الاستراتيجية والخبرة.

1 عمر عبد السلام أحرشان، المرجع السابق، ص ص 173-174

2 المرجع نفسه، ص ص 175-177

3 المرجع نفسه، ص ص 187-196.

- ✓ ضمان التغطية الملائمة لكامل تراب الدولة عن طريق إحداث مصالح خارجية.
  - ✓ التوزيع المحكم والمتوازن للكفاءات والمهارات بين المصالح المركزية والمصالح الخارجية.
  - ✓ ضمان التدريب والتكوين المستمر وإعادة تكوين لفائدة الإطارات العاملة بمصالح الخارجية عبر استحداث مراكز جهوية تابعة للمدرسة الوطنية للإدارة.
  - ✓ تبسيط الإجراءات والأساليب المتعلقة بالميزانية.
- إن هذه الأهداف تبرهن على أن اللاتركيز الإداري لازال يشكل إحدى أولويات الإصلاح الإداري وهي رغبة يعززها أيضا الالتزام السياسي للحكومة باعتبار إن اللاتركيز نمط أساسي لإعادة تنظيم الإدارة بهدف رفع فعاليتها.

### 3-الجهوية:

نتناول هدفا آخر من أهداف الإصلاح الإداري ويتمثل في توسيع الجهوية، إن الولاية لم تحقق الوعود المنتظرة منها منذ سنة (1981)، فيما أصبحت المركزية واللامركزية من النظريات التقليدية لموضوع إصلاح الدولة، ولذلك تم تبني مقاربة جديدة ويتعلق الأمر هذه المرة بإطار سياسي ومجال اقتصادي وفضاء ثقافي للجهة يتجاوز موضوع التقطيع الجهوي المنجز في إطار المراجعة الدستورية لسنة (1996)، إن انخراط المغرب في نظام الجهوية بدأ بتفعيل الجهة كوحدة إدارية من خلال تقسيم المغرب إلى (16) جهة، وجاء خطاب العاهل المغربي سنة (1996) قائلا: "...وسنعمل على تمكين الجهة من الإطار القانوني اللازم لها استكمالاً للإصلاح الدستوري لسنة (1992) الذي ارتقى بالجهة إلى جماعة تدير بطريقة ديمقراطية شؤونها مشكلة بذلك الأداة الأساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية..."، لكن تبقى الجهوية قاصرة مادام لم تخرج من نفق الوصاية المالية والإدارية ولذلك بقيت الجهوية واللامركزية حبيسة التوصيات.<sup>1</sup>

كما إن تفعيل الجهوية من شأنه أن يعزز الدور الاقتصادي والاجتماعي للإدارة المحلية وبتالي يساهم بكيفية أنجع في التنمية الشاملة والمندمجة، وهذا لن يتم إلا في إطار تجاوز مظاهر التنزاع والتضارب مع الجماعات التابعة لها ومحاولة نسج علاقات تعاون وتضامن معها.<sup>2</sup>

ولما سبق ذكره نستنتج أن الأهداف الخاصة للإصلاح الإداري هي ترسيخ اللامركزية واللاتركيز والجهوية وتفعيلها في اتجاه إشراك المواطنين في تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة.

### الفرع الثاني: تحسين المردودية (ميثاق حسن التدبير):

لأن العلوم الإدارية في تطور مستمر ولأن أساليب التسيير في تجدد متواصل، كان لابد من مواكبة هذا التطور والتجديد من خلال إعادة النظر بشكل مستمر في الأداء الإداري قصد تفعيله وتحسين ورفع مردوديته، وهذا في كل الإدارات العامة والخاصة، أما في الإدارة المغربية فإن الأمر يزداد إلحاحا بسبب البطء الكبير الذي يغلب عليها وكذا ضعف المردودية بمقارنة مع الميزانية التي تستنفذها وعدد العاملين بها، وهذا ما أكدته البنك العالمي الذي أشار

1 عمر عبد السلام أحرشان، المرجع السابق، ص 199.

2 رضوان العني بن علي، المرجع السابق، ص 364.

إلى فائض العمالة الإدارية وسوء توزيع الموظفين وانعدام الشفافية في الرواتب وتجمع سلطة القرار في الوزارات والمركزية المفرطة والبيروقراطية في شقها السلبي.

لهذا كان لابد من مراجعة طرق العمل الإداري وإعادة النظر في أساليب التسيير التي تشكلت في ميثاق

حسن التدبير الذي تناول المبادئ التي ينبغي أن توجه المرفق العمومي من خلال:

✓ خلق مناخ ملائم لاستقبال واستيعاب الإصلاحات الهيكلية للإدارة.

✓ دفع بالمصالح العمومية لإنجاز مهامها بفعالية ونجاعة وأقل تكلفة.

✓ تغيير السلوكات السلبية وترسيخ القيم الأخلاقية في المرفق العام.

وميثاق حسن التدبير أو التسيير هو عبارة عن وثيقة تصريح بالنواتيا تحدد القيم والمبادئ الكبرى التي يجب مراعاتها

في كافة مكونات الجهاز الإداري ويرتكز الميثاق على ثلاثة منطلقات وهي:

### 1- منطلق أخلاقي:

لأن التخليق أصبح مطلباً تمليه العواقب الوخيمة للفساد الإداري على أداء الإداري وسيورة التنمية وعلى مجمل الأداء الحكومي، كما أن استئراء الفساد والمحسوبية والزيائية والرشوة، ملفات تستحق المعالجة السريعة، فلقد صار من الضروري إعادة الاعتبار للأخلاقيات داخل المرفق العمومية، ولهذا جاء في ميثاق حسن التدبير تركيز على الالتزام بالعمل على تخليق الحياة الإدارية ودعوة كافة العاملين بالإدارة إلى مراعاة ضوابط السلوك المستقيم في عملهم اليومي لإعطاء صورة مشرفة مغايرة عن المصالح العمومية، مما يساعد في تهيئ المناخ المناسب لبلورة إصلاحات عميقة تستهدف الرفع من أداء الجهاز الإداري وبلوغ هذه الأهداف أعلنت الحكومة المغربية التزامها بالعمل على:<sup>1</sup>

✓ تنمية ثقافة أخلاقية سليمة ترتكز على القيم والمبادئ المثلى في التعامل مع المواطنين.

✓ احترام القواعد القانونية وتنفيذ أحكام القضاء وإرساء دعائم دولة الحق والقانون حرصاً على تعزيز

علاقات الثقة بين الإدارة ومحيطها.

✓ ضمان مساواة المواطنين أمام المرفق العام.

### 2- منطلق ترشيدي:

اعتباراً لندرة الموارد وازدياد حاجيات وحرص السلطات العمومية على الحد من ثقل المديونية وتخفيض الضغط الضريبي واحترام الالتزام تجاه الشركاء، تلتزم الإدارة بترشيد وعقلنة التسيير العمومي والتحكم في التكلفة من خلال إعادة النظر في مناهج التسيير العمومي وقواعد المحاسبة العمومية، وإجراء عمليات التدقيق التنظيمي والتحليل المؤسساتي وإعادة النظر في تنظيم المصالح الإدارية وهيكلتها، وكذا نشر تقارير المراقبة والتدقيق بهدف تمكين المواطن

1 رضوان العني بن علي، المرجع السابق، ص ص 349-350.

من الاطلاع على كيفية أداء الإدارة، بالإضافة إلى إقرار نظام محكم لمراقبة وتقييم مردودية وكفاءة الموظفين، بهدف تحديد المسؤوليات وإبراز المهارات والكشف عن النقائص والهفوات وتحديد مواطن الضعف والتقصير.<sup>1</sup>

### 3- منطلق تواصلية:

إن الانتقادات الموجهة للإدارة مصدرها غالبا هو انكماش الإدارة على نفسها وعجزها عن التواصل مع محيطها والإنصات إلى انشغالات المتعاملين معها، ومن أجل تجاوز هذه السلبيات ورغبة في إرساء العلاقات بين الإدارة ومحيطها على أسس جديدة، فإن الحكومة المغربية تلتزم من خلال هذا الميثاق بـ:

✓ اعتبار التواصل ركنا أساسا في عمل الإدارة.

✓ جعل حسن استقبال المواطنين وإرشادهم من انشغالات المركزية للمصالح الإدارية.

✓ تبني مبدأ الشفافية في عمل الإدارة بغية تعزيز روابط الثقة بينها وبين المجتمع.

ولقد تشعب المجال التواصلي وأصبح الشغل الشاغل لحكومات المتعاقبة المغربية، وصار يشكل تطوير وتحديث الإدارة المغربية واستعمال التكنولوجيا المعلومات والاتصال متزايدا لذلك كان لازما على إدارة المغربية اتخاذ المبادرة والقيام بدور المنوط بها كأداة فاعلة وفعالة للرقى بعملية تطوير التسيير الإداري بغية مساندة الركب الحضاري الذي يفرضه مفهوم العولمة الإدارية.

وانطلاقا مما سلف لا يمكن أن نتصور تقديم خدمات الكترونية متاحة عبر شبكة الأنترنت دون اللجوء إلى تبسيط الإجراءات وإدخال بعض المرونة في الإجراءات، حيث يعتبر الآن مشروع الإدارة والحكومة الإلكترونية حتمية لتفاعلات مجالات تكنولوجيا المعلومات والاتصال وتبسيط المساطر والإجراءات وتحسين وتسهيل العلاقة مع المواطن والمقاولات، كون لها دور من هام في تحقيق الإصلاح السريع والهام في الإدارة العامة.<sup>2</sup>

إن الإدارة المغربية تسعى سعيا متواصلا للحاق بركب التقدم التكنولوجي في جميع المجالات للنهوض بالمجتمع المغربي، فقد دخلت المغرب منذ أكثر من عشرين سنة عصر المعلوماتية ومكننة خدماتها وبالرغم من الجهود في عملية المكننة فإن غالبية الإجراءات الإدارية لازالت تعتمد على الورق ويظهر هذا غريبا إذا لاحظنا أن جل الإدارات المغربية تتوفر على شبكة معلوماتية ذاتية وعملية.<sup>3</sup>

إن الطموح هو بناء إدارة عصرية وموحدة الجهود ودائمة الإصغاء لمحيطها ومهتمة بتقديم خدمة عمومية ذات جودة عالية، وأن يرتبط هذا المطلب ارتباطا وثيقا ومكملا للعناصر التالية:<sup>4</sup>

✓ الاهتمام بالعنصر البشري كمحرك للتنمية الإدارية في مساره الإداري والفكري ولثقافي.

✓ تشجيع المبادرات الشجاعة والجريئة والهادفة لتحقيق النمو الإداري وإعادة النظر في أسلوب التسيير الإداريين.

1 عمر عبد السلام أحرشان، المرجع السابق، ص 222.

2 منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، تقدم الإدارة العامة في إطار إصلاح السياسات بدول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ترجمة وزارة الدولة للتنمية الإدارية، مصر، 2011، ص 223.

3 عمر عبد السلام أحرشان، المرجع السابق، ص 222.

4 المرجع نفسه، ص 225.

## المطلب الرابع: مظاهر الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في المغرب:

لقد انتهج المغرب سياسة الإصلاح الإداري منذ استرجاعه لاستقلاله، في محاولة حثيثة منه لتجاوز سلبيات وأعطاب الإدارة الاستعمارية والرفع من النجاعة والمردودية، عن طريق القيام بمجموعة من الإصلاحات على هذا الصعيد، هكذا اهتمت مختلف مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي عرفها المغرب بالإصلاح الإداري كآلية لتنمية وعصرنة الإدارة المغربية، حيث أعطت أولوية لإصلاح الهياكل الإدارية وعقلنة وترشيد تسيير الموارد البشرية وإزالة مظاهر التضخم والتعقيد من خلال التبسيط الإداري والتخفيف من الإجراءات وتأسيس الإدارة الإلكترونية بإدخال تكنولوجيا المعلومات في الخدمات الإدارية، وتحسين التسيير والتواصل بين الإدارة والجمهور، ولكل ما يتعلق بأخلاقيات الوظيفة العمومية، التي من شأنها أن ترتقي بالإدارة وتجعلها مرفقا في خدمة المواطن وضمان احتياجاته وتلبية مطالبه، إدارة الحكامة الجيدة وما ينجم عنها من توفير سبل التطور وأسباب التقدم، وهذا ما أكدده الخطاب العاهل المغربي في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية في 14 أكتوبر 2016 قائلا "إن النجاعة الإدارية معيار تقدم الأمم" معلنا في طياته عن ثورة إصلاحية كبرى، مضيفا أن المرحلة المقبلة هي أكثر أهمية من سابقتها، فهي تقتضي الانكباب الجاد على القضايا والانشغالات الحقيقية للمواطنين، والدفع قدما بعمل المرافق الإدارية، وتحسين الخدمات التي تقدمها، فهي دعوة صريحة إلى بناء صرح الحكامة الإدارية الجيدة.<sup>1</sup>

وفي هذا السياق سنحاول تسليط الضوء في هذا المطلب على مظاهر الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في المغرب من خلال أهم الخطوات التي اتخذتها المغرب في المجالات التالية:

### الفرع الأول: إصلاح الهياكل الإدارية والتبسيط الإداري:

لقد تشعبت الهياكل الإدارية حيث تزايد عدد الإدارات المركزية، وذلك موازاة مع تزايد عدد الموظفين وتزايد الترسانة القانونية، ولقد أدى تضخم الهياكل الإدارية والقواعد القانونية وكثرة وتعقد الإجراءات الإدارية والتسيير الانفرادي وكثرة الوثائق إلى بطء سير الإدارة في اتخاذ القرارات مما جعل الإدارة تتسم بالروتين وضعف الخدمات، كما إن عدم وضوح قواعد ومعايير العمل الإداري أدى إلى نفور المواطنين، إن قضية التعقيد الإداري تضع على عاتق الإدارة تحديات كبرى ينبغي رفعها، وذلك بالتركيز على أهمية الفعالية والمرونة في الهياكل الإدارية عوض التضخم والتعقيد، حيث انخرط المغرب في سلسلة إصلاحات إدارية بغية تحديث الإدارة وتنميتها<sup>2</sup>، التي مست الجوانب التالية:

#### أولاً: الإصلاحات الهياكل الإدارية:

عرفت الإدارة المغربية في السنوات الأخيرة تطورات هامة حيث تم إعادة النظر في الهياكل الإدارية من خلال عقلنة وترشيد هذه الأخيرة، وفي هذا الإطار تجدر الإشارة إلى أن النواة الأولى لإنشاء لجنة المكلفة بإصلاح الهياكل الإدارية في 26 فيفري 1993 تحت إشراف وزارة الشؤون الإدارية بعضوية ممثلين عن وزارة المالية والوزارة المعنية بالأمر، ستسهر على "تطبيق التدابير المقترحة لإعادة تنظيم الإدارات العمومية مع أهداف ترشيد الهياكل الإدارية وتلائمها مع

1 محمد البكوري، المرجع السابق.

2 عمر عبد السلام أحرشان، المرجع السابق، ص 246.

المهام المنوطة بمختلف المصالح على جميع المستويات"، وقد استطاعت اللجنة، من خلال عدد كبير جدا من مشاريع النصوص المتعلقة بإصلاح الهياكل الإدارية، أن تكسب خبرة في الموضوع ورصيدا مهما من المعطيات والمعلومات حول كافة القطاعات الوزارية وتنظيماتها على المستوى المركزي والمحلي.<sup>1</sup>

أما التأسيس الحقيقي لهذه اللجنة، فقد تم بموجب المرسوم رقم: 2.05.1369 الصادر بتاريخ 02 ديسمبر 2005، الذي غير تسميتها إلى "لجنة تنظيم الهياكل الإدارية واللاتمركز الإداري"، وحدد دورها في البث في مشاريع المراسيم والقرارات المتعلقة بتحديد اختصاصات وتنظيم القطاعات الوزارية وتحليل اقتراحات توزيع الاختصاصات والوسائل بين المصالح المركزية والمديريات الجهوية والمديريات الإقليمية والمصالح المكونة لها واقتراح المعايير التقنية التي يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار عند إعداد مشاريع المراسيم والقرارات المتعلقة بتحديد اختصاصات وتنظيم القطاعات الوزارية إلى جانب دراسة التصاميم المديرية للاتمركز الإداري والموافقة عليها.

كما إن عملية إصلاح الهياكل الإدارية تتطلب وضع معايير محددة وإطارا مرجعيا واضحا، يستجيب للتطورات التي عرفها مجال التنظيم، وكذا المتطلبات الملحة للقطاعات الوزارية في إعادة هيكلة مصالحها بالسرعة والمرونة التي تقتضيها الحاجيات المتجددة للمرافق العمومية على المستويات المركزية والجهوية والإقليمية بالاستناد إلى أنماط جديدة في تدبير الوحدات الإدارية وجملة من القواعد التي يقوم عليها التدبير الحديث كالتحسيس بالمسؤولية والقرب من المواطن والشفافية وجودة المرفق العام.<sup>2</sup>

### ثانيا: ترشيد تسيير الموارد البشرية "برنامج التقاعد طوعي المبكر":

في إطار الرؤية الإصلاحية على المستوى التنظيمي بأجهزة القطاع العام، الرامية إلى تطبيق سياسة جديدة لعقلنة تسيير الموارد البشرية والتحكم في كتلة الأجور والرفع من مردودية القطاعات العامة، قامت الحكومة المغربية بتصميم برنامج التقاعد طوعي المبكر لمعالجة تضخم أعداد الموظفين في الإدارة العامة وتصحيح سوء توزيعهم الجغرافي والقطاعي قررت اعتماد منظور جديد لعملية "المغادرة الطوعية من الوظيفة العمومية"، إن المغادرة الطوعية هي عملية تقاعد مبكر عن العمل لموظفي الدولة المدنيين، الذين لم يبلغوا السن القانوني للتقاعد، المنخرطين في نظام المعاشات المدنية، وتندرج في إطار البرنامج الحكومي المتعلق بتحديث الإدارة العمومية، إن عملية المغادرة الطوعية حدث اقتصادي هام في مسار الإصلاح الإداري نتج عن ترجمته على أرض الواقع تحقيق بعض الأهداف المسطرة تجلى أهمها في تقليص تكاليف التسيير كنتيجة لخفض نسبة الأجور، تقليص الفئات المسجل على مستوى الجهات، وأيضا على مستوى بعض الأسلاك والقطاعات، وهو ما ساعد على إعادة هيكلة بعض القطاعات بهدف تجميع أو حذف بعض الوحدات الإدارية، وبالتالي إعادة تنظيم الإدارة بصفة عامة.<sup>3</sup>

1 أنظر مادة تنظيم الهياكل الإدارية ووزارة إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية المغربية، المتاح على الموقع الإلكتروني:

http://www.mmsp.gov.ma/ar/decline.aspx?r=329&m=9، أطلع عليه بتاريخ 2017/04/22.

2 للمزيد أكثر الاطلاع على: تنظيم الهياكل الإدارية ووزارة إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية المغربية، المرجع نفسه.

3 محمد البكوري، المرجع السابق.

ففي سنة (2004) أصدر الوزير الأول المغربي مرسوما يدعو إلى القيام بتخطيط رئيسي للقوى العاملة وعملية إصلاح إدارة الكفاءة، الذي أضحي جزءا من جدول أعمال التحديث الإداري<sup>1</sup>، حيث تم تنفيذه عام (2005)، وهو برنامج فريد من نوعه في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وقد اختار أكثر من (39000) موظف (7.6%) من موظفي الخدمة المدنية الاستفادة منه وغادروا القطاع العام.<sup>2</sup>

يُعدّ البرنامج التقاعد الطوعي المبكر من أهمّ مكونات برنامج إصلاح الإدارة العامة الشامل الذي أُطلق عام (2003)، على المدى القصير، يهدف إلى ترشيح الخدمة المدنية وإلى إبقاء مجموع الأجور عند مستويات يمكن أن تكون مستدامة من الناحية النقدية، أمّا على المدى المتوسط، فقد سعى البرنامج إلى تسهيل إعادة توجيه الدولة كي تحقق أولوياتها الاجتماعية والاقتصادية بشكل أفضل، مع تحسين الإنتاجية في الخدمة المدنية.

كانت لها آثار إيجابية على هيكله الموارد البشرية وعلى تسيير أعداد موظفي الإدارة، نظرا لكون العملية في صورتها قد تركت للإدارات كامل الصلاحية في الموافقة على الطلبات المقدمة أو رفضها، كما أن العملية وكإجراء تقني ساهمت في تحقيق دورة النخب الإدارية عبر السماح لفعاليات إدارية أخرى شابة للظهور والتعبير عن آرائها وطموحاتها في التسيير الإداري.<sup>3</sup>

فقد مكّن هذا البرنامج الحكومة من استخدام موظفين جدد في مجال الخدمة المدنية على قاعدة الحاجات والخلفيات المؤهّبة، خاصّة في القطاعات الاجتماعية مثل التعليم والصحة، وقد سمح تكوين القطاع العام المحسّن وتغطيته الأفضل بتعزيز الإنتاجية وتوفير الخدمات، كما أنّه تمّ تخفيض كلفة الخدمة المدنية في الميزانية إلى مستويات مستدامة وبالفعل، فقد تراجع مجموع الأجور بإطراد منذ العام (2005)، من (11.8%) من الناتج المحلي الإجمالي إلى حوالي (10%) في نهاية العام (2009).<sup>4</sup>

فقد وصل الربح المالي المحين لها حوالي (17.000 مليون درهم)، مع أخذ الانعكاسات المالية على الصندوق المغربي للتقاعد وعلى المحاصيل الضريبية بعين الاعتبار، كما تمّ التحكم في كتلة الأجور وفي النفقات العمومية وضبط تطورها في مستويات معقولة تنسجم مع الإمكانيات المالية.<sup>5</sup>

إن الإدارة اليوم في وضعية تمكنها من الاستفادة بشكل أفضل من الديناميكية الجديدة التي خلقتها عملية المغادرة الطوعية، والتي تعتبر مدخلا لمختلف الإصلاحات التي ينبغي إنجازها، ونقطة انطلاق لبرنامج التحديث ولمقاربة إشكاليات تسيير الموارد البشرية داخل الإدارة.

1 منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، المرجع السابق، ص 84.

2 خالد المنساوي، "تجربة المغرب في ترشيح القطاع العام"، مجلة أخبار وأفكار عن إدارة الحكم في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، البنك الدولي، المجلد 4، العدد 1، 2010، ص 9.

3 محمد البكوري، المرجع السابق.

4 خالد المنساوي، المرجع السابق، ص 9.

5 محمد البكوري، تنظيم الهياكل الإدارية وزارة إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية المغربية، المرجع السابق.

وهكذا يبرز تأهيل الموارد البشرية كالتزام في إطار المبادئ الكبرى لميثاق حسن التدبير، وكاستراتيجية حكومية شاملة للرفع من قدرات هذه الموارد وتدريبها والحرص أيضا على ملاءمة بين المهام والكفاءات وتدبير الحياة الإدارية للموظفين تديرا أحسن وتحفيزهم، من هذا المنظور حرصت الحكومة في إطار الاستراتيجيات المتبناة من لدن وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة، على الأخذ ببرنامج عمل يرمي إلى إنجاز عدد من المشاريع والإجراءات الهامة، ومنها أساسا "إدخال إصلاحات هيكلية وشاملة وعميقة على منظومة الموارد البشرية من خلال تقوية الإطار المؤسساتي واعتماد مناهج حديثة في التسيير تأخذ بعين الاعتبار مفاهيم الوظائف والكفاءات وتقييم الأداء وتتمين التكوين المستمر واعتماد الكفاءة والاستحقاق والشفافية في ولوج الوظائف العمومية ومناصب المسؤولية"، كما يوضح ذلك تقرير صادر عن أهم المنجزات والإصلاحات لوزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة، خلال الفترة الممتدة من (2014 إلى 2016)، وكل ذلك سيترسخ عبر تتمين الموارد البشرية لمبدأ ترشيد وعقلنة التسيير العمومي، هذا الأخير لا يمكن أن يتم دون إعادة النظر في حجم وتنظيم الإدارات المركزية والمصالح الخارجية من أجل التخفيف من الحضور الكثيف لهاكلها المعقدة، وذلك بغية ملاءمة عملية تنظيم الإدارات مع حاجياتها الحقيقية والاحتفاظ بالمصالح والوحدات الضرورية لممارسة مهام الدولة وتنظيم شؤونها، وكذا تسهيل وتبسيط المساطر الإدارية التي تعتبر مرتكزا أساسيا لأجل تحديث التغيير داخل الإدارة وتحديد بنيتها، وشرطا أوليا لا محيد عنه لتحسين علاقاتها بالمجتمع وتطويرها على المدى البعيد.<sup>1</sup>

### ثالثا: التبسيط الإداري:

لقد شكل تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية منذ نهاية التسعينيات أحد أولويات عمل الحكومة المغربية ضمن برامج عملها في مجال تحديث الإدارة، ويحظى اليوم بأهمية استراتيجية في مجال تطوير جودة الخدمات العمومية ودعم شفافية العلاقة بين الإدارة والمرتكبين وتحسين مناخ الأعمال، باعتبار هذا التبسيط هو من الإجراءات المشجعة والمحفزة للاستثمار، لذا أضحت التبسيط الإداري ورشا قائما بذاته يتعين إنجازه بكامل الفعالية من طرف الإدارة التي يجب أن تبرهن عن مقدرتها وجدواها، سيما بعد أن أصبح احتكارها لإنتاج الخدمات في عدة مجالات موضع انتقاد لاذع، ومن ثم فإن كفاءتها أصبحت تقاس بمدى قدرتها على النهوض بمهامها وليس بالسلطة التي تتمتع بها.<sup>2</sup>

ومنه نتطرق إلى مفهوم التبسيط الإداري الذي يقصد به إزالة التعقيد والتكرار والتداخل والتبذير في لوقت والجهد والمال، ويهدف إلى الإنقاص والتخفيف من عبء المساطر والإجراءات الإدارية فهو يرمي بتالي إلى تسيير الحياة اليومية للمرتفق بكل سهولة ويسر ويهدف إلى تغيير وتحسين العمل الإداري، فقلد أصبح الاهتمام برسم سبل تحديث الأجهزة الإدارية والرفع من كفاءتها الإدارية ونماؤها يشكل لا محالة ضرورة من ضرورات الملحة والحتمية لمواجهة الأزمات التي تشعبت في هذه الأجهزة فأبعدتها عن تحقيق دورها المنشود، كما يهدف التبسيط الإداري إلى إرساء

1 محمد البكوري، تنظيم الهياكل الإدارية وزارة إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية المغربية، المرجع السابق.

2 مريم فضال، دور تبسيط المساطر الإدارية في تحديث الإدارة العمومية بالمغرب، المتاح على الموقع الإلكتروني:

[http://www.marocdroit.com\\_a5808.html](http://www.marocdroit.com_a5808.html)، أطلع عليه بتاريخ 2017/04/18.

الشفافية في التعامل الإداري وتبسيط العلاقة والتواصل بين الإدارة والمترفقين، ورفع من جودة الخدمات الإدارية وضمان المساواة أمام مختلف الخدمات الإدارية والقضاء على السلوكات السلبية داخل الإدارة من رشوة واستغلال النفوذ وما شابه ذلك.

فلقد شكل تبسيط المساطر الإدارية منذ نهاية التسعينيات أحد أولويات عمل الحكومة المغربية ضمن برامج عملها في مجال تحديث الإدارة، ويحظى اليوم بأهمية استراتيجية في مجال تطوير جودة الخدمات العمومية ودعم شفافية العلاقة بين الإدارة والمترفقين وتحسين مناخ الأعمال، باعتبار هذا التبسيط هو من الإجراءات المشجعة والمحفزة للاستثمار، حيث تم استحداث خلايا قطاعية لتبسيط الإجراءات والمساطر الإدارية وأخرى مركزية ترأسها وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري التي عهد إليها<sup>1</sup>

✓ جرد مختلف التعقيدات التي تساهم فيها عدة قطاعات.

✓ إعداد تقرير يتضمن حصيلة الإصلاحات التبسيطية المعتمدة، وكذا الاقتراحات التصحيحية وعرضها على اللجنة الاستراتيجية لإصلاح الإدارة.

وبالموازاة مع ذلك أعدت وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري في إطار لجنة مكونة من إطارات وأساتذة مختصين في مجال تبسيط الإجراءات الإدارية وبالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة للإمضاء دليلاً لتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية ووزع على مختلف الإدارات العمومية والجماعات المحلية، حيث يهدف هذا الدليل إلى توفير الدعم المنهجي لجهود الوزارات لتسهيل تنفيذ برامجها في مجال التبسيط الإداري والتعريف بالمبادئ العامة المعتمدة دولياً في هذا الإطار.

وبمقابل قامت القطاعات الوزارية بفتح ورشات لتبسيط الإجراءات الإدارية واتخذت على أثرها مجموعة من الإجراءات، تختلف حسب خصوصية كل قطاع وحسب التعقيدات الإدارية، ويمكن تصنيف هذه الإجراءات إلى أربعة أنواع:<sup>2</sup>

### 1- إجراءات ذات طبيعة تديرية (تسييرية):

ونذكر منها تفويض الإمضاء على مستوى المصالح والأقسام بالنسبة للمصالح المركزية من جهة وعلى الصعيد المحلي من جهة، وإلغاء تأشيرة وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري فيما يخص التعيين وإنهاء المهام، وإلغاء التأشيرة على التصدير واستيراد البضائع.

### 2- إجراءات ذات طبيعة قانونية:

وتتمثل في إعداد مجموعة من مشروعات قوانين، نذكر منها إعداد مشروع مرسوم لإحداث لجنة تبسيط الإجراءات الإدارية وإعداد مشروع قانون يمنح للقطاع الخاص اختصاص رقابة أدوات القياس بهدف التقليل من التداخل، وكذا مشروع يتعلق بإنعاش المقاولات الصغرى.

1 عمر عبد السلام أحرشان، المرجع السابق، ص 247.

2 المرجع نفسه، ص 250-251.

**3- إجراءات ذات طبيعة تنظيمية:**

ومن ضمنها التخفيف من الوثائق المطلوبة لتكوين بعض الملفات وتحديد الآجال للبت فيها، وتقليص آجال تسليم رخص الاستثمار وإعداد دليل خاص بالإجراءات ونماذج القرارات التي تهم صيرورة الحياة الإدارية للموظفين، وأيضا اعتماد خدمات جديدة تهدف إلى تبسيط الإجراءات الإدارية المرتبطة بالجمارك بالنسبة للمستثمرين، وإصلاح نظام الصفقات العمومية، من خلال إصدار مرسوم 05 فيفري 2007.

**4- إجراءات ذات طبيعة دراسية:**

بالموازاة مع الإجراءات السالفة الذكر تم القيام بمجموعة من الدراسات نذكر منها دراسة المعدة من قبل وزارة الشؤون العامة للحكومة والمتعلقة بمسار المستثمر والدراسة التي قام بها قطاع الصناعة التقليدية فيما يخص الوثائق المتعلقة بالتصدير والاستيراد لأجل توحيدها حسب الشكل المعتمد دوليا مع مراعاة المتعاملين المغاربة.

**رابعا: تأسيس الإدارة الإلكترونية:**

لقد اهتمت المغرب مثل العديد من الحكومات بإدخال البعد التكنولوجي في برامج الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية من خلال إدخال تكنولوجيا المعلومات في إدارتها، واستخدام الحاسوب في كافة عملياتها الإدارية خاصة مع ظهور شبكة الأنترنت في التسعينيات القرن الماضي كوسيلة من وسائل الإدارة الإلكترونية.<sup>1</sup> في هذا السياق يأتي الحديث عن الإدارة الإلكترونية حيث تمثل تكنولوجيا المعلومات والاتصال رافعة أساسية لتحديث القطاع العمومي، فهي أداة مستجدة للقضاء على البيروقراطية وتبسيط العمليات الإدارية والتقليص من تكلفة المعاملات.

إن تعريف الإدارة الإلكترونية حسب منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية هو "استعمال تكنولوجيات الإعلام والتواصل وخصوصا الأنترنت كأدوات للوصول إلى إدارة جيدة".<sup>2</sup> وتكمن أهمية الإدارة الإلكترونية من حيث حرصها على الرفع من الإيجابيات: تحسين الفعالية، تحسين الخدمات، المساعدة على الحصول على نتائج محددة، المساهمة في إنجاز الأهداف الاقتصادية، التبلور كأداة مهمة للإصلاح، التأسيس للثقة بين الإدارة والمواطن، إن كل ذلك يشهد على الاندماج الإيجابي للتبسيط الإداري والإدارة الإلكترونية.

بدأت مبادرة الإدارة الإلكترونية في المغرب ببرنامج إداري على الأنترنت في عام (1997) وتم التنسيق البرنامج من قبل وزارة التحديث التي تتحمل مسؤوليات واسعة للتصميم والدعم والمتابعة، حيث تم إطلاق لبرنامج الإدارة الإلكترونية الذي يهدف إلى تنفيذ (89) خدمة الإلكترونية<sup>3</sup>، حيث تم اتخاذ عدد من المبادرات من أجل تنفيذ

1 مهدي محمد ناتي، الإدارة الإلكترونية، المتاح على الموقع الإلكتروني: [http://www.marocdroit.com\\_a1740.html](http://www.marocdroit.com_a1740.html)

أطلع عليه بتاريخ 2017/04/24.

2 محمد البكوري، المرجع السابق.

3 منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، المرجع السابق، ص 230.

برنامج متكامل لتطوير الإدارة بالمغرب، وذلك عبر تبني مناهج للتسيير الإلكتروني بغية تسهيل ولوج المرتفقين للخدمات العمومية وتخفيف تكاليف الإدارة، وفي هذا الإطار تم تفعيل "اللجنة الوطنية للإدارة الإلكترونية" سنة (2004) برئاسة وزارة تحديث القطاعات العامة، وقد تكللت أشغال هذه اللجنة في الفترة الممتدة ما بين (2004 و 2005) بوضع البرنامج الوطني للإدارة الإلكترونية المسمى "إدارتي"، كما تم إعداد خطة العمل للفترة الممتدة ما بين (2005-2008).<sup>1</sup>

إن كل ذلك ساهم في انبثاق عدد من الخدمات ومنها: "نظام **Simpl TVA** و **Simpl IS**" الذي بدأ تشغيلهما سنة (2009) اللذان سمحا للشركات بتقديم الإقرارات الضريبية ودفع الضرائب على الدخل وضريبة القيمة المضافة عن طريق الأنترنت، و"نظام بدر **Base Automatisée Des Douanes Réseau BADR**" سنة (2009) حيث سهل إجراء البيانات الجمركية عبر الأنترنت.<sup>2</sup>

وكذا النظام الخاص بتدبير الجوازات البيومترية وبوابة الخدمات العمومية وبوابة الخدمات الضريبية عن بعد وبوابة الصفقات العمومية، هذا دون إغفال الجهود المبذولة من لدن وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة، في إطار تطوير منظومة الاستقبال الإلكتروني "إدارتي" إنجاز التطبيق الجوال "**IDARATI MAP**"، مواصلة العمل بمركز الاتصال والتوجيه الإداري، إطلاق مشروع تعاقد نظام تدبير المراسلات "إرسال" وكذا تحفيز الإدارات العمومية على تطوير خدماتها العمومية وتقريبها من المرتفقين من خلال الجائزة الوطنية للإدارة الإلكترونية "امتياز".<sup>3</sup>

وفي نفس الإطار تم استحداث سنة (2012) خدمة الشباك الإلكتروني لطلب الوثائق الإدارية التي تعتبر من أهم الخدمات التي تقدمها الإدارة الإلكترونية للمواطنين، حيث يمكن الحصول على مختلف الوثائق الإدارية التي يحتاجها المواطن في حياته اليومية بشكل إلكتروني وخاصة وثائق الحالة المدنية، بغية تسهيل الإجراءات وتخفيف الضغط على مكاتب الحالة المدنية، وتجدر الإشارة عن هذه الخدمة غير مجانية.<sup>4</sup>

إن للإدارة الإلكترونية على ضوء ذلك آثارا إيجابية تتمثل بالأساس في تدعيم جودة الخدمات المقدمة من لدن الإدارة وتطوير مناهج التسيير الداخلي، وعموما تشكل الإدارة الإلكترونية المنطلق التحديثي لإدارة القرب أو الإدارة المواطنة، باعتبارها إدارة تواصل بامتياز.

إن هذا المنظور التحديثي، يمنح الإيجابيات الكثيرة للتكنولوجيات المعاصرة، وتمكين الإدارة من ميكانيزماتها في أفق نقلها من إدارة "ورقية" إلى إدارة "رقمية"، هو المنظور المشار إليه في الخطاب العاهل المغربي أمام البرلمان في 14 أكتوبر 2016، وفق ما يلي: "كما يتعين تعميم الإدارة الإلكترونية بطريقة مندمجة، تتيح الولوج المشترك للمعلومات بين مختلف القطاعات والمرافق، فتوظيف التكنولوجيات الحديثة، يساهم في تسهيل حصول المواطن على الخدمات في

1 محمد البكوري، المرجع السابق.

2 منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، المرجع السابق، ص 232.

3 محمد البكوري، المرجع السابق.

4 مهدي محمد ناتي، المرجع السابق.

أقرب الآجال، دون الحاجة إلى كثرة التنقل والاحتكاك بالإدارة، الذي يعد السبب الرئيس لانتشار ظاهرة الرشوة واستغلال النفوذ، وهو ما سبق أن أكدنا على ضرورة محاربه في مفهومنا للسلطة".<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: تحسين التسيير والتواصل بين الإدارة والمواطنين:

في هذا الفرع سنتناول الإصلاحات الإدارية التي اتخذتها المغرب بغية تقريب الإدارة من المواطن وتذليل العقبات التي تواجهه.

#### أولاً: تعريب الأجهزة الإدارية:

إن أغلبية الإدارات العمومية المغربية والمؤسسات شبه العمومية والمرافق الجماعية تتعامل باللغة الفرنسية في الكتابة والمراسلات والتعاقد وصرف الأجور والمعاشات، في تناف مع مقتضيات الدستور التي تنص على أن المغرب دولة ذات سيادة كاملة لغتها الرسمية هي اللغة العربية.<sup>2</sup>

وفي إطار الإصلاحات الإدارية التي تنتهجها المغرب صدر منشور الوزير الأول يبحث فيه كل القطاعات الإدارية على إيلاء الاهتمام اللازم لتعريب المراسلات والتواصل باللغة العربية مع المواطن، وقد قامت الوزارة في هذا الاتجاه بإجراء تشخيص للوضعية الراهنة كان الهدف منه هو التعرف على واقع استعمال اللغة العربية بالإدارات العمومية، ثم تحديد الإجراءات لتذليل بعض الصعوبات التي ما فتئت تعترض سبيل الإدارة في هذا المنوال.

وقد شملت هذه الدراسة مدى استخدام اللغة العربية في مجالات عدة من أنشطة الإدارة كتسيير الموارد البشرية وعلاقة الإدارة مع المواطنين وعلاقات القطاعات الإدارية فيما بينها وإجراء الدراسات والأبحاث.

وتبين من هذه الدراسة أن بعض المجالات التقنية مازالت تعترضها صعوبات كقطاع تسيير الصفقات العمومية وتنفيذ الميزانية والمحاسبة العمومية والمعلومات، وعلى ضوء نتائج هذا التشخيص فإن الوزارة حالياً بصدد العمل على تطوير برامج التكوين باللغة العربية وملائمتها مع الحاجيات الحقيقية للإدارات، وتنظيم برامج للتكوين الوظيفي المتخصص تركز أساساً على مجال التسيير المالي والمحاسبي وتدريب الصفقات، والإشراف المحكم لسير هذه البرامج التكوينية داخل كل قطاع إداري، وتنظيم لقاءات لتقويم هذه البرامج بصفة مستمرة ودورية.<sup>3</sup>

#### ثانياً: تكريس مبدأ الشفافية في الإدارة والتواصل بين الإدارة والمواطنين:

إن من أهم ما أفرزته الجذور المخزنية للإدارة انغلاقها وتسلسلها حيث هذه الأخير تتعامل مع المواطنين بحذر وتتبع السياسة الاحترازية تجعلها بمعزل عن المجتمع والمبرر في ذلك هو وجوب احترام طابع السرية في أداء خدماتها

1 محمد البكوري، المرجع السابق.

2 فؤاد بوعلي، لغة الإدارة، المتاح على الموقع الإلكتروني: <http://hibapress.com/details-2569.html>، أطلع عليه بتاريخ 2017/04/24.

3 أنظر مادة الإصلاحات الإدارية بالمملكة المغربية، المتاح على الموقع الإلكتروني : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ARADO/UNPAN014080.pdf>، أطلع عليه بتاريخ 2017/04/24.

فالإدارة المغربية لا تمكن الغير من الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية في غياب نص قانوني وتنظيمي يجبرها على ذلك، فالإدارة تلجأ عادة لتبرير انغلاقها إلى مبررات واهية "واجب الكتمان" و"واجب التحفظ" و"السر الإداري"، وهذه المبررات تضرب بعرض الحائط كل محاولات الانفتاح والتواصل مع المواطنين حتى أصبح الموظف مهياً بالأساس للحفاظ على السر وليس للتواصل والإقناع<sup>1</sup>.

يعتبر التسيير الغامض والغير الشفاف للشأن العام عاملاً يؤدي إلى الرشوة ويكرس استغلال النفوذ ويسهل تبذير الموارد، وهذه المظاهر السلبية الثلاث التي تزدهر في كل مكان يتقدم فيه التعميم على الوضوح، أن البلدان التي حاربت هذه التداعيات السلبية لم تكن مخطئة حين جعلت من الحق في الوصول إلى المعلومة بوابتها الرئيسية في هذه المعركة<sup>2</sup>، حيث صار الولوج الحر إلى المعلومات العمومية والوثائق الإدارية ومشاركة المواطنين والمجتمع المدني "المبادئ الأساسية للحكومة الديمقراطية"<sup>3</sup>، حق متعارف عليه كأحد الدعامات الأساسية لممارسة الحريات العامة وتقييم التطور الديمقراطي ومراقبة العمل الحكومي وتشجيع مشاركة المواطنين في بلورة وتجسيد الاختيارات الاجتماعية ومراقبة تنفيذ السياسات العمومية، لهذا أصبح من الضروري توفر قانون خاص يضمن حق الوصول للمعلومة، ومنح المجتمع المدني والسياسيين والجامعيين كل الوسائل المتاحة لأداء مهمتهم في التحليل والمراقبة والتصحيح، وهذه البوابة لترسيخ مبدأ مسألة ومحاسبة القائمين على تسيير الشؤون العامة وتحسين ظروف الحكامة الإدارية.

إن مبدأ السرية في الجهاز الإداري كسلوك تقليدي لم يفلح إلا في خلق قطيعة بين الإدارة والمواطن وإن مبدأ الحكامة الإدارية من شفافية من شأنه أن يصلح هذا الأخير مع إدارته<sup>4</sup>.

ومن هذا المنطلق جاء ميثاق حسن التدبير الذي ألزم الإدارة بالتواصل مع محيطها والتشاور مع المتعاملين معها والانفتاح عليها أهم المبادئ التي ينبغي نهجها للرفع من قدراتها التمكينية، وذلك باعتبار المرتفق صاحب حق في الوصول إلى المعلومات من منطلق أن مواطنته أساس الحكم في المجتمعات الديمقراطية، في هذا الإطار أتى مشروع قانون رقم: 31.13، المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، والذي صادق عليه مجلس النواب بتاريخ 20 جويلية 2016، والذي يندرج في إطار تنزيل مقتضيات الفصل (27) من الدستور الجديد (2011)، والذي ينص على أن "للمواطنين والمواطنات الحق في الحصول على المعلومات الموجودة في حوزة الإدارات العمومية، والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام، كما أضاف أنه لا يمكن تقييد الحق في المعلومات إلا بمقتضى القانون بهدف حماية أمن الدولة الداخلي والخارجي والحياة الخاصة للأفراد، وكذا الوقاية من المس بالحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور، وحماية المعلومات والمجالات التي يحددها القانون بدقة"، ومن شأن هذا القانون تحقيق جملة من الأهداف، كما أشار تقرير صادر عن أهم المنجزات والإصلاحات لوزارة الوظيفة العمومية وتحديث

1 عمر عبد السلام أحرشان، المرجع السابق، ص 271.

2 المرجع نفسه، ص 274.

3 نور الدين العوفي، "مؤشرات الحكامة وأليات الانتقال الديمقراطي حالة المغرب"، في مؤلف جماعي بعنوان الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية والمعهد السويدي بالإسكندرية، بيروت: 2004، ص ص 899-900.

4 عمر عبد السلام أحرشان، المرجع السابق، ص 275.

الإدارة، خلال الفترة الممتدة من (2014 إلى 2016)، من قبيل تعزيز الثقة في علاقة الإدارة بالمتعاملين معها، دعم قواعد الشفافية وانفتاح الإدارة على المواطنين، تقوية مبادئ الحكامة الجيدة والمساءلة ومحاربة الفساد، وترسيخ المكتسبات الديمقراطية المهمة التي أخذت تتقوى يوماً عن يوم ثقافة وممارسة.<sup>1</sup>

### ثالثاً: إرساء نظام للشكايات والتظلمات "ديوان المظالم":

جاء في الخطاب العاهل المغربي محمد السادس "أن البيروقراطية الإدارية تعتبر من أكبر عوائق لتنمية"، فالإدارة بإجراءاتها المعقدة وسلوكاتها الرتيبة وسوء تسييرها للمرفق العام، وبانكماشها على نفسها وعجزها على التواصل مع محيطها والاستماع للانشغالات المتعاملين معها يؤدي إلى تزايد ظواهر سلبية، تتمثل على الخصوص في اللامبالاة إزاء مصالح المواطنين وكذلك المستثمرين وسوء إرشادهم، الشيء الذي ينتج عنه الشلل في الحركة الاقتصادية بكاملها، وأمام هذه الوضعية بادرت كثير من الدول إلى إحداث مؤسسات متخصصة تقوم بدور الوساطة بين الإدارة العامة ومرتفقيها، كمؤسسة "الأميودسمان" بالسويد، والوسيط بفرنسا "Médiateur"، والمدافع عن الشعب في إسبانيا "Defenseur del pueblo"، وفي البرتغال "providor"، وفي المغرب تم استحداث مؤسسة ديوان المظالم بتاريخ 9 ديسمبر 2001.<sup>2</sup>

حيث أرست نظاماً للشكايات والتظلمات، هو الذي يضمن النجاح في رهان التواصل وانفتاح الإدارة على مرتفقيها، وفي السياق نفسه يدخل إحداث مؤسسة ديوان المظالم، تجسيدا للإرادة السلطة في توطيد المكتسبات ورعاية مصالح المواطن وصون حقوقه والتواصل معه، كمؤسسة وطنية مستقلة، ضمن نسيج المؤسسات الهادفة إلى تعزيز بناء دولة عصرية حديثة وديمقراطية قائمة على مبادئ وقيم المساواة والعدل والإنصاف، وتتجلى أهم الأهداف التي من أجلها تم إحداث المؤسسة فيما يلي:<sup>3</sup>

- ✓ التفعيل الأمثل للمفهوم الجديد للسلطة، بما يضمن الحقوق ويصون الحريات على مستوى التشريعات والممارسات الفعلية للسلطات.
- ✓ تدعيم المسيرة الحقوقية التي انخرط فيها المغرب.
- ✓ تمكين المواطنين أفراداً وجماعات من وسيلة غير قضائية للمطالبة برفع ما قد تلحقه بهم الإدارات أو أي هيئة تمارس صلاحيات السلطة العمومية من ظلم أو تعسف.

وقد حدد المرسوم التنفيذي رقم: 1.01.298 المحدث لديوان المظالم مجال اختصاصاته والمتمثلة في النظر في الشكايات والتظلمات المقدمة له من لدن المواطنين ضد قرار أو عمل يتنافى مع مبادئ سيادة القانون والإنصاف،

1 محمد البكوري، المرجع السابق.

2 عبد الغفور أقشيشو، دور مؤسسة الوسيط في التنمية الإدارية، المتاح على الموقع الإلكتروني:

www.facebook.com/permalink.php?story\_fbid=1503569333236829&id=1486358031624626

عليه بتاريخ 2017/04/25.

3 محمد البكوري، المرجع السابق.

وذلك بغية إحقاق الحقوق وتحسين فعالية الإدارات وتصحيح الاختلالات والنقائص التي قد تعترى سير المرافق الإدارية، والتحيين المستمر والمتواصل للنصوص القانونية المنظمة لها.

ويمكن لوالي المظالم تقديم اقتراحاته بشأن التدابير الكفيلة بتحقيق هذه الأهداف، كما يطلع الوزير الأول عند الاقتضاء على امتناع الإدارة المعنية عن الاستجابة لتوصياته، وقد ألزم هذا المرسوم رؤساء الإدارات وغيرها من المؤسسات العمومية تقديم الدعم له من الإحاطة بكافة جوانب النزاع، وذلك بأمر الموظفين والأعوان والأجهزة المراقبة الموجودة تحت سلطتهم بتسهيل مأمورية والي المظالم أو مندوبيه بما يقومون به من تحريات، كما يجوز لهم الحصول على الوثائق المتعلقة بالتظلم موضوع التحقيق، ما عدا إذا كانت مشمولة بأسرار الدولة.<sup>1</sup>

وقد عرفت هذه المؤسسة نقلة نوعية بتاريخ 18 مارس 2011 بتحويلها من ديوان المظالم إلى مؤسسة الوسيط، وقد أوضح بيان الصادر عن الديوان الملكي أن هذه المؤسسة ستتميز بإحداث مندوبين جهويين يدعون "الوسيط الجهوي" للنهوض عن قرب بحماية حقوق المرتفقين، من خلال إنصاف المشتكين المتضررين من أي تصرف إداري متسم بالتجاوز في استعمال السلطة، وذلك في نطاق سيادة القانون ومبادئ العدل والإنصاف وصيانة كرامة المواطنين، وفي هذا الصدد تم تحويل "مؤسسة الوسيط" صلاحيات البحث والتحري والقيام بمساعي الوساطة والتوفيق واقتراح المتابعة التأديبية، أو إحالة الأمر على النيابة العامة، طبقا للمقتضيات القانونية، وإمكانية إصدار توصيات بتقديم المساعدة القضائية، لا سيما للأشخاص الأكثر خصاصة وهشاشة، كما تمت الإشارة إلى جعلها ذات قوة اقتراحية لترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة في تدبير المرافق العمومية وقيم الشفافية والتخليق، وتحسين أداء الإدارة وتحديثها.<sup>2</sup>

وعموما يمكن إبراز أهمية هذه المؤسسة من خلال الحرص على دستورها، حيث ينص الفصل (162) من دستور جويلية 2011 على ما يلي: "الوسيط مؤسسة وطنية مستقلة، مهمتها الدفاع عن الحقوق في نطاق العلاقات بين الإدارة والمرتفقين، والإسهام في ترسيخ سيادة القانون وإشاعة مبادئ العدل والإنصاف وقيم التخليق والشفافية في تدبير الإدارات والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية والهيئات التي تمارس صلاحيات السلطة العمومية"، علاوة على كل ما سلف، وفي سياق ترسيخ المزيد من النجاح على مستوى تسيير شكايات المرتفقين وتظلماتهم، تم إعداد مشروع مرسوم بشأن تلقي وتبعية ومعالجة الشكايات من لدن وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة، بتعاون مع الإدارات الأكثر تعاملًا مع المواطنين، وهو المشروع الذي يتوخى وضع إطار تنظيمي محكم وشمولي وتجميعي لتدبير الشكايات، إطار ملزم لجميع الإدارات العمومية والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية، وذلك كله بغية سد الفراغ الناجم عن غياب رؤية استشرافية ومنهجية ناجعة وفعالة في تدبير الشكايات.

1 محمد البكوري، تنظيم الهياكل الإدارية وزارة إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية المغربية، المرجع السابق.

2 المرجع نفسه.

## المبحث الثاني: آفاق الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في المغرب:

في هذا المبحث سنتطرق آفاق الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية بحيث سنعالج فيه ثلاثة مطالب المتضمنة العناصر التالية:

- ✓ تقييم التجربة المغربية في مجال الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية.
- ✓ معوقات السياسة المغربية في تحقيق الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية.
- ✓ الرؤية الاستراتيجية لتطوير التجربة المغربية في مجال الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية.

### المطلب الأول: تقييم التجربة المغربية في مجال الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية:

لاشك أن الإدارة المغربية قد حصدت بعض المكتسبات الهامة التي تم تحقيقها من خلال برامج الإصلاح الإداري وتنمية الإدارة، لكن بالرغم من الجهود التي تم القيام بها في هذا المجال، فإنها لا ترقى إلى مستوى الطموحات والتطلعات، وذلك بالنظر إلى كون العديد من المشاريع والبرامج المسطرة في عهد الحكومات السابقة والتي في معظمها تشابه مع بعضها البعض لم تجد الطريق إلى تفعيلها، وهذا راجع بالأساس إلى غياب النظرة الشمولية لبرامج الإصلاح الإداري، وطغيان الحلول الترقيعية والخلفيات السياسية، إذ غالبا ما تنشغل الإدارة بإكراهات التسيير اليومي وغيرها من الخصائص التي سنتناولها في هذا المطلب كتقييم للتجربة المغربية.

#### الفرع الأول: غياب الرؤية الشمولية وغلبة الطابع الترقيعي للإصلاح الإداري:

##### أولا: غياب نظرة شمولية للإصلاح الإداري:

إن الإدارة في منظورها المتكامل عملية سياسية واقتصادية وثقافية وتقنية، وهي عملية تهتدي بروافد متعددة من العلوم والمعارف في تنمية قدرات وإمكانات النظام الإداري، ومن هنا نستنتج أن أهمية السياسة الإصلاحية مرتكزة على المقاربة الشمولية، لان النظام الإداري وحدة متكاملة لا يمكن النظر إليها أو معالجتها جزئيا، ولهذا أصبح الكل مقتنعا بأن الإصلاحات العميقة والمستمرة والشاملة وحدها كفيلة بتمكين الإدارة من استرجاع الفعالية والانسجام الضروريين للقيام بوظيفتها كمحرك للتغيير الاقتصادي والاجتماعي، وبتالي فلا بد من انتهاج مقاربة شمولية يندمج فيها البعد القانوني بالسياسي والتقني والاقتصادي والاجتماعي.<sup>1</sup>

وما يلاحظ على مشاريع الإصلاح الإداري في المغرب، بأنها انتقائية وجزئية ومشتتة يغلب عليه الطابع الإقطاعي، وهذا ما ينعكس سلبا على الأهداف المتوخاة ويُصعب تنفيذها، حيث يرى الأستاذ زيانني إبراهيم أن برامج الإصلاح الإداري في المغرب متقطعة ومتفرقة، لا تصدر من منظور شمولي، وإن أهم ما يميز التجربة الإصلاح الإداري في المغرب في غياب تصور كلي وطغيان التصور الاحتزالي الضيق الذي يؤدي إلى الاهتمام بجزئية واحدة من جزئيات العمل الإداري الذي يخلق الكثير من التناقضات بين القطاعات المختلفة.<sup>2</sup>

1 عمر عبد السلام أحرشان، المرجع السابق، ص 331.

2 المرجع نفسه، ص 332.

إن الإنجازات لم تكن في مستوى التطلعات المنتظرة، فرغم كل الجهود التي بذلت لإصلاح الإدارة المغربية لمواكبة التطور، لم تحقق الآمال المرجوة وبقيت الإدارة متجاوزة، لأن كل محاولات الإصلاح لم تتبلور في مشروع إصلاحي وطني متكامل وشامل يحظى بإجماع الفاعلين والمعنيين حتى ينحصر الجميع في العمل على حسن تنفيذه ومتابعة تطويره.<sup>1</sup>

### ثانيا: طغيان الحلول الترقيعية:

هي نتيجة لما سبق، حيث إن أهم ما يميز هذه الإصلاحات هي محدوديتها وعدم اتسامها بالعمق والاستمرارية، ولم تأتي نتيجة برامج واضحة، ولكنها كانت في سياق عمل يستجيب لبعض الإكراهات أو كرد فعل على بعض المشكلات الطارئة أو لتحقيق أهداف سياسية، كما إن رغبة الحكومات المتعاقبة دائما في تحقيق إنجازات عاجلة تؤمن لها موقعها، وغالبا هذه الإصلاحات تكون ذات نتائج سلبية التي تكون عائقا في وجه الإصلاح الحقيقي. وعليه، يُخطأ من يتصور أن الإصلاح الإداري عملية ظرفية لأن هذا لن يقود إلا إلى وصفات علاجية مسكنة لأوضاع تتشكل وتتجدد في صور مختلفة.<sup>2</sup>

### الفرع الثاني: تأثير الخلفيات السياسية والهاجس الأمني على الإصلاح الإداري:

#### أولا: طغيان الخلفيات السياسية:

إن المتتبع لخطاب مختلف الفاعلين السياسيين يلاحظ كيفية توظيف ملف الإدارة المغربية لإقصاء هذا الطرف أو الدفع آخر، كما يتم استغلال موضوع الإصلاح الإداري في الدعاية الانتخابية لهذا الطرف أو ذلك، أو في المزايدة السياسية بين هذه الفئة أو تلك حول من يتفنون في وصف الإدارة بأقبح النعوت، بل أستعمل الموضوع في حالات عديدة للاستهلاك الإعلامي للتحريض أو الإثارة، سواء في الندوات أو اللقاءات، وتستوي في ذلك السلطة والأحزاب والنقابات وحتى بعض جمعيات المجتمع المدني، حيث أن الجميع يردد شعارات الإصلاح ودعوات التحديث ومطالب العصرية، ويصُبَّ جَمَّ غضبه على مساوئ الإدارة دون أي نتيجة عملية، بل إن العديد من هؤلاء يتنكر لعوده بمجرد ما يتسلم زمام الأمور، ولعل عدد الحكومات التي تعاقبت على إدارة الشأن العام بالمغرب طيلة ما يفوق نصف قرن الزمن خير مثال، ولا حل لهذه القضية إلا بالعمل على تحييد الإدارة العمومية من الصراع السياسي والتنافس الانتخابي لتبقى الإدارة مؤسسة محايدة حياد إيجابيا، تضمن التأقلم مع الحكومات المتعاقبة، التي يفرضها مبدأ التداول على السلطة وتضمن استمرارية الإدارة بصفتها أداة في يد السلطة السياسية، فهذه الأخيرة تتغير ولكن الإدارة لا تتغير، فيجب تحييدها بقدر الإمكان، ونبغي أن تكون مرنة بما فيه الكفاية لتكون في خدمة أية سلطة سياسية أفرزتها الانتخابات التي تعكس إرادة الشعب، وبالتالي فالإدارة معنية بالمساهمة في تطبيق البرنامج الانتخابي لطرف السياسي الذي حاز ثقة الشعب.<sup>3</sup>

1 عمر عبد السلام أحرشان، المرجع السابق، ص 333.

2 المرجع نفسه، ص 333.

3 المرجع نفسه، ص 338.

**ثانيا: غلبة الهاجس الأمني:**

إن العديد من التشريعات والمبادرات تسكنها الهواجس الأمنية بالدرجة الأولى، وقد كان لذلك انعكاس سلبي على العمل الإداري وعلى الفاعلين في المجتمع.

لقد اختار المغرب منذ البدايات الأولى للاستقلال خيار اللامركزية وهذا ما تجلّى في مرسوم 30 سبتمبر 1976، واشتداد التوتر السياسي والمحاولات الانقلابية، زاد من تخوف السلطة الذي انعكس على الوصاية المفرطة على المؤسسات المنتخبة بهاجس دواعي أمنية، كما كان لطغيان هذا الأخير أثر في التقسيم الإداري مباشرة بعد الانتفاضات الشعبية التي شهدتها المغرب (أحداث الدار البيضاء سنة 1989 وأحداث فاس سنة 1990)، بغية الضبط والاحتواء.<sup>1</sup>

بالإضافة إلى الأحداث المسماة الربيع العربي سنة (2011) التي أَلقت بضلالها على المغرب بالاحتجاجات ومظاهرات التي سرعان ما احتوتها السلطة بتعديلات دستورية لامتناس غضب الشارع، معلنة ثورة من الإصلاحات السياسية والإدارية، والتي غلب عليها أيضا الهاجس الأمني.

**الفرع الثالث: بطء الوتيرة وضعف المردودية في الأداء:****أولا: بطء الوتيرة:**

ويتجلى ذلك بوضوح في التماطل في معالجة ملفات الفساد فالعديد منها لا يحال على القضاء، والتي تحال تستغرق سنوات في المعالجة، وحتى بعض القضايا التي كانت أحزاب المعارضة آنذاك تضعها ضمن أولويات برامجها، بل كانت من الإجراءات التي يمكن أن تطبق من أول يوم لأنها لا تكلف الميزانية شيئا نجدها بعد وصولها إلى الحكومة تتباطأ في إنجازها.<sup>2</sup>

**ثانيا: ضعف المردودية:**

الإفراط في الخطاب وحمل الشعارات ينتج عنه فقدان ثقة المواطنين في الإدارة العمومية والإصلاح مما ينجح تميم هذا الأخير، إذ يفقد دلالاته العملية والنظرية سواء عن المؤطرين أو السياسيين أو المواطنين، فهناك مفارقة بين الذين يتكلمون عن الإصلاح وبين أولئك الذين ينفذونه، فالأوائل لهم قناعة بضرورة الإصلاح، إلا إن الملزمين بتطبيقه لا يتمتعون بهذه القناعة أو لا يتوفرون على الكفاءات الضرورية لتطبيق الإرادة السياسية للدولة.

فكثير من القوانين والبرامج بقيت حبرا على ورق أو وضعت على الرفوف وأدرج المكاتب ولعل أحسن مثال على ذلك ديوان المظالم، الذي قام المغرب بإحداثه كمؤسسة رقابة على الإدارة على غرار مؤسسات الرقابة التي تعرفها أنظمة الإدارية الغربية، إن محدودية حصيلة ديوان المظالم التي تتجلى في عدد الشكايات والتظلمات التي عرفت طريقها إلى الحل عن طريق وساطة لديوان "مؤسسة الوسيط الآن"، فمثلا حصيلة سنة (2006/2007) لم تتعد معالجة وحل (691) شكاية من بين (2782) شكاية أي بمعدل (300) في السنة، هذه النسبة تبقى ضعيفة جدا، وهذا ما يعطي

1 عمر عبد السلام أحرشان، المرجع السابق، ص ص 340-342.

2 المرجع نفسه، ص 347.

صورة واضحة عن مدى استجابة الإدارة لمساعي ديوان المظالم، ويضع المردودية على المحك، مقارنة مع الخطابات والطموحات التي واكبت إحداث هذه المؤسسة، فالإدارة لا تستجيب لتوصيات والي المظالم ولمساعيه، وعند البحث عن سبب هذا التمتع الإداري، وبالاطلاع على مواد المرسوم المحدث لهذه المؤسسة نجد أن سلطة والي المظالم لا تتعدى القيام بالوساطة التوفيقية بين الإدارة والمواطن من خلال توصيات واقتراحات، وهذا ما يجعل الاستجابة لتوصياتها محدودة وغير مضمونة، فإذا كانت هذه المؤسسة لم تقوى على جعل الإدارة تتواصل معها، فكيف لها أن تساهم في فعالية تواصل الإدارة مع المواطن.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: معوقات سياسة الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في المغرب:

لظالما كان الإصلاح الإداري موضوعا أثيرا وشعارا مرفوعا منذ عقود، لعصرنة وتنمية الإدارة المغربية، فعقدت لأجله المؤتمرات وشكلت له لجان واستقطبت له خبرات، إلا أنه لم يصبو إلى كل ما كان مرجوحا منه، كما لا يمكن تجاوز بعض التطورات النسبية التي تحققت في الفترة الأخيرة.

إن المتتبع لمسيرة سياسة الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية بالمغرب، تمكنه من الوقوف على عوامل ساهمت في الحد من أهداف هذه السياسة والتي يمكن تحديدها ضمن هذا المطلب في الفروع التالية:

#### الفرع الأول: غياب رؤية موحدة ومشاركة لأسبقيات الإصلاح الإداري:

##### أولا: النظرة الجزئية لمسألة الإصلاح الإداري:

ظلت السياسات المعتمدة للنهوض أوضاع الإدارة المغربية تتسم بالجزئية وترتكز إلى الإقطاعية بدون أن تنخرط في إطار تصور شمولي يتوخى إصلاح الإدارة في أبعادها التنموية، فتخبط الإصلاحات الإدارية منذ استقلال المغرب إلى غاية الحاضر يرجع جزء كبير منه إلى النظرة التجزئية للإصلاح الإداري وكأن الإدارة العمومية جزيرة معزولة داخل بحر الدولة.<sup>2</sup> (كما سبق وأسلفنا في المطلب الأول).

#### ثانيا: عدم وجود جهاز متخصص يتولى مسألة الإصلاح الإداري:

تُبين دراسات علمية كثيرة أن الدول التي قطعت أشواط مهمة في مجال الإصلاح الإداري شكلت هيئات خاصة به ربطتها بالسلطة السياسية العليا للبلاد، وذلك لضرورة تمتعها بالسلطة والنفوذ اللازمين للقيام بالعملية الإصلاح، كما يرى الدكتور عبد الله زبيري أن من عوامل نجاح الإصلاح الإداري هي تبعية جهاز الإصلاح الإداري لقمة الهرم التنظيمي.<sup>3</sup>

وهذا عكس ما تم في المغرب، فغداة استقلاله أسند ملف الإصلاح الإداري إلى لجنة وزارية خاصة سنة (1959)، التي أعطيت لها كافة الصلاحيات لتوجيه تعليماتها إلى مديرية الوظيفة العمومية في إطار تهيئ المشاريع المتعلقة بإصلاح الإدارة، ولم ينطلق الإصلاح فعلا إلا بعد سبع (07) حيث أسند مرة أخرى إلى وزارة الشؤون الإدارية

1 عمر عبد السلام أحرشان، المرجع السابق، ص 350-354.

2 رضوان العني بن علي، المرجع السابق، ص 389.

3 عبد الله زبيري، المرجع السابق، ص 37.

حيث أعطيت الانطلاقة لإصلاح الإداري استهدف تبسيط الهياكل وتوحيد الإجراءات المتعلقة بالحياة الإدارية، وفي سنة (1981) تكونت لجنة وطنية للإصلاح الإداري، والتي اهتمت بدراسة المشكلات التي تعرفها الإدارة، وفي سنة (1994) أصبحت تسمى بوزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، وانتقلت تسميتها في ظل حكومة التناوب إلى اسم وزارة تحديث القطاعات العامة والتي تتولى القيام بجميع الدراسات والأعمال الرامية إلى تحسين تنظيم الإدارات العامة وتسييرها، ويضح مما سبق أم مسألة الإصلاح الإداري في المغرب ظلت طيلة هذه السنوات تنقصها الإرادة والعزيمة من أجل تفعيل ما تم تسطيره من مبادرات واقتراحات، وقد تجلّى ذلك على مستوى الجهاز المكلف بعملية الإصلاح والذي يتراوح بين لجنة معينة أو مديرية تابعة لوزير الأول أو وزارة مستقلة بذاتها.<sup>1</sup>

ونتيجة لفقدان هذا التكوين المؤسسي القار فقد تعمقت النظرة الجزئية لتوجهات عمليات الإصلاح الإداري وتعددت الأجهزة والمؤسسات التي تقوم بجزئيات متفرقة من مهام الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية.

### الفرع الثاني: استئثار الدولة باتخاذ وتنفيذ معظم الإصلاحات الإدارية:

إن جل الإصلاحات الإدارية في المغرب تكلفت بها الدولة لوحدها إعدادا وتنفيذا، ويعني هذا أن الدور المركزي للدولة لا يتمثل فقط في تبعية جميع الوحدات إلى المركز، بل يتجلى أيضا في مركزية القرارات المرتبطة بالإصلاح الإداري وهذا ما ينفي أية مشاركة في صياغة وإعداد هذه الإصلاحات وكذا غياب المتابعة والنقد والتقييم لما تم إنجازه، وهذا ما سنستعرضه في البنود التالية:

#### أولا: غياب المشاركة الوطنية في جهود الإصلاح الإداري:

إن النتائج المتواضعة التي أسفرت عنها الإصلاحات الإدارية السابقة يعود جزء منها إلى استئثار الدولة لوحدها بهذه المهمة، وذلك وفقا للمنطلق المركزي الذي حكمها طيلة عقود خلت، فلقد تم الاكتفاء في أوقات كثيرة بالتقارير التي تصدر عن الخبراء والمؤسسات الأجنبية والتي تنتهي خدماتهم بعد وضعهم لهذه التقارير دون تفاعل واضح مع الخبرات الوطنية المغربية، التي تتفهم جيدا الظروف البيئية المحيطة بالإدارة العمومية، ودون فهم للواقع الثقافي والاجتماعي والاقتصادي.<sup>2</sup>

كما إن للأطراف العملية الإدارية نظرهم الخاصة اتجاه الإصلاح الإداري، فالموظف ينظر إليه لإحداث التغيير من أجل رفع راتبه وتعويضاته وتحسين ظروف عمله، وجمهور المتعاملين مع الإدارة يتوخون منه تبسيط الإجراءات الإدارية وتحسين خدماتها، والحد من التقاعس والتماطل في عمل الأجهزة الإدارية.

ولكن فيما بعد تفتنت السلطات الرسمية المغربية لدور إشراك ومساهمة المعنيين في صياغة استراتيجية متكاملة للإصلاح الإداري، مما دفعها إلى فتح نقاش وطني للإصلاح الإداري كفضاء لمناقشة وتشخيص القضايا التي تؤرق الإدارة، والبحث السبل والحلول للعلاج الحقيقي والناجع.<sup>3</sup>

1 رضوان العيني بن علي، المرجع السابق، ص 390-393.

2 المرجع نفسه، ص 400.

3 المرجع نفسه، ص 401.

**ثانيا: غياب المتابعة والنقد:**

يشكل غياب النقد أو تقليصه أحد العوامل التي تؤدي إلى الجمود وقتل روح الإبداع والابتكار، كما إن عدم المتابعة والتغاضي عن الأخطاء والسلبيات والهفوات يساهم في تراكم المشكلات وتزايدها، يؤدي إلى نتائج وخيمة، وفي المقابل يدفع النقد البناء إلى خلق الحيوية والتنافس والانتباه والتفطن إلى الاعوجاج والانحراف وتقويمه وقياس ما تحقق ومقارنته مع المعايير المستهدفة وبتالي الوصول إلى ما هو مطلوب، وهذا الأمر لم يرافق التجربة المغرب في الإصلاح الإداري.<sup>1</sup>

**الفرع الثالث: تحفظ القيادات السياسية التقليدية ومقاومة التغيير:**

على الرغم من الجهود المبذولة من طرف الدولة من أجل جعل الإدارة أكثر تماشيا متطلبات العصر، إلا أنها لم تستطع إيجاد مخرج للإصلاح وهذا راجع إلى تحفظ القيادات السياسية التقليدية من فكرة الإصلاح والذي يظهر من خلال ترددها من إدخال أساليب جديدة غير مأمونة العواقب أو من شأنها إحداث هزات غير مستساغة قد لا يتحملها النمط التقليدي، كما أن جيوب المقاومة حالت دون إخراج البرامج الإصلاحية لحيز الوجود.

**أولا: تردد القيادات السياسية في تطبيق برامج الإصلاح الإداري:**

في الدول الديمقراطية المتقدمة، غالبا ما يكون الإصلاح نتيجة لضغوط شعبية وإعلامية والتي تتبلور وتصبح سياسات وبرامج تضعها القيادات السياسية العليا لمعالجة هذه المشاكل، في حين إن الدول النامية تتميز قيادتها السياسية بترددها كثيرا في الإصلاح الإداري ولا يقوم إلا تحت ضغوط شعبية حازمة، حيث ترتبط الإصلاحات الاقتصادية والإدارية بالانتفاضات الشعبية.

أن الإصلاح الإداري يطلب وجود دعم سياسي له وعلى القائمين عليه من أعلى مستوى، فلا ينتظر من أن تقوم الأجهزة المتورطة في الفساد بأن تحمل وتنزع مشاريع الإصلاح ومكافحة الفساد، لذلك أن من يتولون تنفيذ الإصلاح هم في الغالب من استفادوا من مكتسبات وامتيازات في ظل الأوضاع التي تحتاج إلى الإصلاح، ويقفون ضد محاولات الإصلاح بطريقة أو أخرى.<sup>2</sup>

**ثانيا: مقاومة التغيير:**

نكاد نجزم أن كل حركات الإصلاح والتغيير أيا كان نوعها، تتعرض إلى المقاومة وعدم التقبل من قبل الفئات المستفيدة من الأوضاع السائدة، بوضعهم عراقيل التي في وجه إصلاح الإدارة وتطويرها، خشية أن يضر ذلك بمصالحهم وامتيازاتهم التي اكتسبوها وحققوها، وعادة هذه الفئة المقاومة للتغيير لا تتوفر على مؤهلات علمية ولم تستطيع أن تواكب التغييرات بتطوير معارفها الإدارية وتنمية قدراتها.<sup>3</sup>

1 رضوان العيني بن علي، المرجع السابق، ص401.

2 المرجع نفسه، ص 403.

3 المرجع نفسه، ص404-405.

### المطلب الثالث: رؤية استراتيجية لتطوير التجربة المغربية في مجال الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية.

لقد عرفت الإدارة المغربية تطورا حقيقيا، سواء على مستوى طبيعة أنشطتها أو من حيث حجمها وانتشارها ولكن رغم ما تحقق، لا تزال تشكو من نقائص عديدة وثغرات كثيرة تؤدي إلى توتر دائم في العلاقة مع المرتفقين، سواء كانوا مواطنين عاديين أو فاعلين اقتصاديين واجتماعيين، أو مستثمرين أجنب، ولذلك لا بد من إعادة التفكير في أهدافها وطريقة عملها وهيكلتها حتى تتكيف مع الظرفية السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تعيشها، وكذا لمواكبة التحولات الدولية التي تلقى بضغطها على المغرب.

في هذا المطلب سوف نتطرق إلى الرؤية الاستراتيجية لتطوير التجربة المغربية في مجال الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية من خلال طرح بعض النقاط والضوابط بغية تفعيل جهود الإصلاح الإداري لتحقيق الأهداف المتوخاة منه وعصرنة وتنمية الإدارة المغربية والمتمثلة في مايلي:

#### الفرع الأول: خارطة الطريق نحو الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية:

##### أولاً: الإرادة السياسية:

يتضح لنا من خلال ما تناولناه في دراستنا هذه، أن التجربة المغربية قد طغت عليها المقاربة التي تميل إلى منهج التقسيط في تنزيل الإصلاح الإداري، وهذا ما يعكس في الواقع غياب الجدوية والجرأة السياسية الحقيقية في طرح الإصلاحات الضرورية، كما أن ضرورة الإصلاح يفرضها الواقع وتتطلبها الظروف الدولية، والأفضل أن تكون وصفا ذاتية نابعة من الداخل المغربي، غير الوصفات المستوردة أو الجاهزة التي تفرضها المؤسسات الدولية.<sup>1</sup> أن الخوض في غمار الإصلاح الإداري يجب أن لا يظل حبيس النظرة القطاعية بل يجب أن ينصرف إلى اعتماد النظرة الشمولية تسعى إلى عصرنة وتنمية الإدارة وفق منظور يدمج مختلف الأبعاد بما فيها البعد السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي والتربوي والمؤسسي.<sup>2</sup>

##### ثانياً: التعبئة العامة.

لقد أضحى الإصلاح الإداري إحدى الخيارات الاستراتيجية في المغرب وهذا ما يستدعي الاتفاق والإجماع من قبل الجميع، حيث أن جهود الإصلاح معرضة للفشل والانتكاس ما لم تستطع تحقيق تعبئة شاملة لكل مكونات المجتمع ليصبح التفكير في الإصلاح وتنفيذه ومتابعة تطويره مهمة الجميع ومسؤولية الجميع، وليصبح الإصلاح قضية المجتمع يشارك فيه الإعلام والمواطن والأحزاب والنقابات والمجتمع المدني والسلطة، وهذا سيشكل بوابة لنجاح الإصلاح، لأنه تعبير عن تحول عميق على مستوى القناعات سواء لكل من الدولة والمجتمع.<sup>3</sup>

1 عمر عبد السلام أحرشان، المرجع السابق، ص 390-391.

2 رضوان العني بن علي، المرجع السابق، ص 413.

3 عمر عبد السلام أحرشان، المرجع السابق، ص 392-393.

**ثالثاً: تجميع حصيلة التشخيص والمقترحات:**

أي جمع كل توصيات الندوات والتقارير والدراسات، وكذا التقييم والاقتراحات وتحيينها وتبويبها وتصنيفها، ثم البحث عن آليات ووسائل تنفيذها مع تحديد المدة الزمنية لإنجاز والمعني بالإنجاز وتوفير كلفة الإنجاز. ثم لا بد من تحديد الجهة التي يجب أن تبقى مواكبة للموضوع من أجل تحيينه كلما طرأ مستجد.

**الفرع الثاني: متطلبات تطوير التجربة المغربية في مجال الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية:**

ولنجاح عملية تطوير الإصلاح الإداري في المغرب، وتجاوز العوائق السابقة لا بد من توفير جملة من المتطلبات الضرورية، وهي كالآتي:

**أولاً: مراجعة فلسفة العمل الإداري:** ويكون ذلك من خلال مايلي<sup>1</sup>:

- ✓ إعادة النظر في وظيفة الدولة: من السائد أن كل دولة حديثة الاستقلال تلجأ إلى تبني المركزية الشديدة
- ✓ قصد تقوية الدولة وإحكام قبضتها على مفاصل البلاد كونها حديثة النشأة، وتحويلها إلى إدارة موجودة في كل مكان، لكن مع التطور تغير الوضع قوة الدولة لم تعد مرتبطة بمركزيتها بل بمدى انفتاحها.
- ✓ إصلاح محيط الإدارة وتخليق الحياة العامة.
- ✓ الحد من فوارق الأجور.
- ✓ تبني مقاربة الشمولية في إصلاح الإدارة وتحديثها.
- ✓ توفير الدعم السياسي لجهود الإصلاح.
- ✓ توفير الشروط الأساسية للمواطنة من حرية وعيش كريم، وكذا تشجيع المجتمع المدني للقيام بوظائفه من رقابة والمساهمة والمشاركة.
- ✓ جعل الإنسان صلب أولويات المشروع المجتمعي.
- ✓ تطوير اللامركزية واللامركز وإعطاءها دلالاتها العميقة وأبعادها الحقيقية.
- ✓ الانفتاح على كل التجارب الناجحة.

**ثانياً: تحسين نوعية الخدمات:** وذلك بـ:

- ✓ التركيز على الخدمة العمومية: الأخلاق، العدالة، الشفافية، إشباع الحالة، الجودة، ديمقراطية الخدمة العمومية.
- ✓ ميثاق المواطن: لجعل المواطن في صلب عمل الإدارة.
- ✓ الانفتاح والاحتراف.

**ثالثاً: تطوير القدرات التسييرية:** من خلال:

- ✓ تجديد مناهج وأدوات التسيير العمومي.
- ✓ تحديث أنظمة المراقبة.

1 عمر عبد السلام أحرشان، المرجع السابق، ص 394-396.

- ✓ إعادة النظر في تنظيم المصالح التابعة للدولة.
- ✓ خلق نظام تقصي آراء مستعملي الخدمات العمومية.
- ✓ تحسن شروط عمل الموظفين: وقت العمل، الأجور، الحوافز وربطها بإنتاجية والمردودية، الترقية.

#### رابعا: التكوين والتكوين المستمر:

أن واقع التكوين المستمر في الإدارة المغربية ينعكس بشكل كبير على مردودية والأداء لدى الموظف، ولتكوينه يجب توفر الإمكانيات المالية والمادية والتكنولوجية، بغية جعل الموظف له رغبة وحماس والكفاءة في القيام بمهامه قادرا على تحمل المسؤولية كعون يسعى إلى خدمة المصلحة العامة وبالتالي خدمة المواطنين.<sup>1</sup>

فالتكوين ليس هدفا في حد ذاته، بل هو وسيلة للقضاء على السلبيات التي تعرقل تنمية الإدارة وإصلاحها كدعامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، فمن المؤكد أن العنصر البشري هو المحرك الأساسي لكل تغيير، لهذا فإن أي عملية إصلاح إداري ترتبط وترتكز على تأهيل الفرد والرفع من كفاءته المهنية، وتكوينه على التقنيات الحديثة بشكل الذي يخول له أن يقوم بمهامه على أحسن وجه وفي فترة زمنية قياسية.<sup>2</sup>

1 عمر عبد السلام أحرشان، المرجع السابق، ص 396.

2 محمد بوكطب، الإطار القانوني والمؤسسي للتكوين المستمر بالوظيفة العمومية المغربية، المتاح على الموقع الإلكتروني:

<http://www.marocdroit.com> عليه بتاريخ: 2017/05/06.

الخطّمة

من خلال هذه الدراسة حاولنا معالجة موضوع: "الإصلاح الإداري كآلية لتحقيق التنمية الإدارية -المغرب أنموذجا-"، عبر فصلين الأول كان نظري وتناولنا فيه مفهوم كل من الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية، والفصل الثاني كان تطبيقي حيث تطرقنا فيه إلى واقع وأفاق الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في المغرب، حيث أتضح لنا أن الإصلاح الإداري يعتبر مقوما رئيسا لنجاح خطط التنمية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية ولا يمكن تحقيقه دون إجراء إصلاح دقيق وشامل.

كما يعد الإصلاح الإداري في الوقت الراهن خيارا استراتيجيا بل حتمية لا مناص منها لمواكبة المستجدات والتطورات الحاصلة في العالم، ولهذا فإن تحقيق التنمية الشاملة لا يستقيم إلا بوجود إدارة فعالة، وقادرة على قيادة قاطرتها متجسدة في الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية معا.

من خلال تناولنا التجربة المغربية في مجال الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية يتحلى لنا أن المغرب قد حققت بعض المكتسبات، إلا أنها لا ترقى إلى مستوى الطموحات والتطلعات، ولم تصبو إلى كل ما كان مرجوا منها، كما لا يمكن تجاوز بعض التطورات النسبية التي تحققت في الفترة الأخيرة وخاصة في المجال الاقتصادي، وهذا راجع بالأساس إلى غياب النظرة الشمولية لبرامج الإصلاح الإداري وطغيان الحلول الترقيعية، وأن هذه البرامج انتقائية وجزئية ومشتتة يغلب عليه الطابع الإقطاعي وهذا ما ينعكس سلبا على الأهداف المتوخاة ويصعب تنفيذها.

وعلى ضوء مما سبق ذكره من نتائج، يمكن اقتراح جملة من التوصيات والتي نوردتها فيما يلي:

- لا بد تبني برامج الإصلاح الإداري الشامل، ويكون متكاملا مع الإصلاحات المجتمعية الأخرى.
- لا بد أن تكون هنالك إرادة سياسية جادة في تطبيق خطط وبرامج الإصلاح الإداري.
- تفعيل الرقابة الإدارية لأنه لا يمكن تحقيق إصلاح إداري فعال وناجح في ظل بيئة إدارية تعاني من مظاهر الفساد المختلفة.
- ضرورة تفعيل دور الشراكة المجتمعية في جهود الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية.
- الاهتمام بالإدارة الالكترونية وتفعيلها في الإدارة العمومية.
- التأكيد على أهمية أخلاقيات العمل في الأجهزة الإدارية العمومية ومراقبتها.
- تطبيق معايير الحوكمة على الإدارة العمومية لترشيد برامج الإصلاح الإداري.
- التطبيق الفعال والسليم والرشيد لبرامج الإصلاح الإداري، بغية تحقيق التنمية الإدارية.
- الاهتمام أكثر بتعبئة منظمات المجتمع المدني لإنجاح خطط الإصلاح الإداري.
- الاعتماد على خبراء متخصصين في مجال الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية.
- إعطاء أهمية كبيرة لعمليات تدريب وتكوين الموارد البشرية العاملة بالإدارة العمومية.
- لا بد من أن تسند برامج الإصلاح الإداري إلى أجهزة متمكنة وخاضعة لأعلى هرم تنظيمي.

إن هذه الدراسة تؤكد على التطبيق السليم والفعال لخطط الإصلاح الإداري، لأجل تحقق متطلبات التنمية الإدارية، كما أن وصفة الإصلاح الإداري تكون ذاتية نابعة من الداخل غير مستوردة أو جاهزة، لأن نجاح نموذج ما في بيئة مختلفة ليس بضرورة أن يصلح في بيئة أخرى.

وأخيراً استشهد بما قاله العماد الاصفهاني في وصف أعمال البشر قائلاً:

"إِنِّي رَأَيْتُ أَنَّهُ مَا كَتَبَ أَحَدُهُمْ فِي يَوْمِهِ كِتَاباً إِلَّا قَالَ فِي عَدِيهِ، لَوْ عُيِّرَ هَذَا لَكَانَ أَحْسَنَ وَلَوْ زِيدَ ذَلِكَ لَكَانَ يُسْتَحْسَنُ، وَلَوْ قُدِّمَ هَذَا لَكَانَ أَفْضَلَ، وَلَوْ تُرِكَ ذَلِكَ لَكَانَ أَجْمَلَ، وَهَذَا مِنْ أَعْظَمِ الْعِبَرِ، وَهُوَ دَلِيلٌ عَلَى اسْتِيلاءِ النَّفْسِ عَلَى جُمْلَةِ الْبَشَرِ".

# قائمة المراجع

## قائمة المراجع:

### أولاً: المصادر:

أ-القرآن الكريم.

ب-القواميس والمعاجم:

- 1-ابن منظور، أبو فل جمال الدين، لسان العرب. (مج2)، مادة الصلح، بيروت: دار الصادر، ب. س. ن.
- 2-الحسيني، الزيري محمد مرتضى، تاج العروس. (مج 2)، مادة الصلح، ط2، مطبعة الحكومة، الكويت، 2004.
- 3-هوكنز، جويس، قاموس أكسفورد الأساسي. الطبعة العربية، الأكاديمية إنترناشيونال، بيروت، 2012.

### ثانياً: الكتب:

- 1-أبشر، حسن الطيب، التنمية الإدارية بين النظرية ومكونات التجربة العملية. ط1، بيروت: دار الجيل للنشر والتوزيع، 1982.
- 2-أحرشان، عمر عبد السلام، الإصلاح الإداري بين مخلفات الماضي وإكراهات الحاضر وأفاق المستقبل. القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2016.
- 3-السكرانة، بلال خلف، الفساد الإداري. ط1، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2011.
- 4-الحميري، باسم، التنمية الإدارية الأدوات والمعوقات. ط1، عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع، 2011.
- 5-الحمایسة، أحمد صدام، الحكومة الإلكترونية الطريق نحو الإصلاح الإداري. ط1، الأردن: دار العالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع، 2013.
- 6-الدودين، أحمد يوسف، أساسيات التنمية الإدارية والاقتصادية في الوطن العربي. عمان: الأكاديميون للنشر والتوزيع، 2014.
- 7-الصيرفي، محمد، الفساد بين الإصلاح والتطوير الإداري. ط1، الإسكندرية: مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع، 2008.
- 8-العبوي، زيد منير، الاتجاهات الحديثة في المنظمات الإدارية. ط1، عمان: دار الشروق للنشر والتوزيع، 2006.
- 9-العزاوي، نجم، التدريب الإداري. عمان: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2006.
- 10-العني، رضوان بن علي، البيروقراطية الإدارية ومسألة التقويم التنظيمي. الجزائر: الدار الجزائرية للنشر والمنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2015.
- 11-القريوتي، محمد قاسم، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق. ط1، الأردن: دار وائل للطباعة والنشر، 2001.
- 12-اللوزي، موسى، التطوير التنظيمي أساليب ومفاهيم حديثة. ط2، عمان: دار وائل للنشر، 2003.

- 13- \_\_\_\_\_، \_\_\_\_\_، التنمية الإدارية. عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2002.
- 14- النجار، فريد راغب، التنمية الإدارية. الإسكندرية: الدار الجامعية، 2008.
- 15- بن حبتور، عبد العزيز صالح، الإدارة العامة المقارنة. ط1، عمان: دار الميسرة للنشر والتوزيع، 2009.
- 16- زويلف، مهدي حسن واللوزي، سليمان أحمد، التنمية الإدارية والدول النامية. ط1، عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، 1993.
- 17- حمدي، رضا هشام، الإصلاح الإداري. ط1، الأردن: دار الراية للنشر والتوزيع، 2011.
- 18- حريم، حسين، مبادئ الإدارة الحديثة. ط1، عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع، 2006.
- 19- عبد، اللطيف كمال، العدالة الانتقالية والتحويلات السياسية في المغرب. ط1، بيروت: الناشر المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2014.
- 20- فريج غازي محمد، الإصلاح الإداري دراسة مقارنة بين الأنظمة الوضعية والنظرية الإسلامية رؤية مستقبلية للإصلاح الإدارية العامة. ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2014.
- 21- عليان، ربحي مصطفى وغنيم، عثمان محمد، مناهج وأساليب البحث العلمي النظرية والتطبيق. عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، 2000.
- 22- توق، محي الدين شعبان، الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد من منظور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. ط1، فلسطين: دار الشروق للنشر والتوزيع، 2014.
- 23- منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، تقدم الإدارة العامة في إطار إصلاح السياسات بدول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. مصر: ترجمة وزارة الدولة للتنمية الإدارية، 2011.

### ثالثا المقالات:

- 1- الكيلاني، عمر عبد الله نجم الدين، "مفهوم الإصلاح في القرآن الكريم"، مجلة الدياليم للبحوث الإنسانية. جامعة الدياليم، كلية التربية الأصمعي، العراق، العدد 28، 2008.
- 2- المنساوي، خالد، "تجربة المغرب في ترشيد القطاع العام"، مجلة أخبار وأفكار عن إدارة الحكم في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، البنك الدولي. المجلد 4، العدد 1، 2010.
- 3- بن يزة، يوسف وساحلي، مبروك، "الإصلاحات السياسية كآلية للدمقرطة في بلدان المغرب العربي"، مجلة دراسات وأبحاث المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية. العدد 25، ديسمبر 2016.
- 4- عز الدين، محمد علي، "التنمية الإدارية في ليبيا بين المعوقات والانطلاق"، في مؤلف جماعي بعنوان الإدارة الرشيدة وبناء دولة المؤسسات. القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، 2013.
- 5- العوني، نور الدين، "مؤشرات الحكامة وآليات الانتقال الديمقراطي حالة المغرب"، في مؤلف جماعي بعنوان الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية. بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية والمعهد السويدي بالإسكندرية، 2004.

#### رابعاً: المداخلات العلمية:

1- مغاري، عبد الرحمان، إعادة الهيكلة الإدارية وتحقيق التنمية الإدارية. مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى العربي الثاني الذي نظّمته جامعة الدول العربية المنظمة العربية للتنمية الإدارية، إسطنبول، الموسوم بعنوان: الإصلاح المالي والإداري - تبسيط الإجراءات في المعاملات المالية والإدارية، يومي 18-21 ماي 2014.

#### خامساً: الرسائل الجامعية:

- 1- السيد، حرب إيمان وصفي كامل، التنمية الإدارية للقيادات الجامعية في مصر على ضوء الخبرات الأجنبية، مذكرة ماجستير، جامعة الزقازيق مصر، كلية التربية، قسم التربية المقارنة والإدارة التعليمية، 2010.
- 2- بن جدو، سميحة، التنمية الإدارية وإشكالية الإصلاح الإداري دراسة حالة ولاية برج بوعريريج، مذكرة الماستر، جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2012-2013.
- 3- بن سعدي، لطفي، الأخلاقيات الوظيفية كآلية لتحقيق التنمية الإدارية في المنظمات المعاصرة، مذكرة الماستر، جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2015-2016.
- 4- بن فريجة، مصطفى، الإصلاح الإداري ووضعيته بين النظري والتطبيقي في الجزائر، مذكرة الماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، 2003.
- 5- بن مرسل، رفيق، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين الحتمية التغيير ومعوقات التطبيق دراسة حالة الجزائر 2001-2011"، مذكرة ماجستير، مولود معمري جامعة تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2011.
- 6- بن معيض، القحطاني فيصل، استراتيجيات الإصلاح والتطوير الإداري ودورها في تعزيز الأمن الوطني، أطروحة دكتوراه، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية السعودية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، 2006.
- 7- بوقور، إسماعيل، التنمية الإدارية ومعضلة الفساد الإداري دراسة حالة الجزائر 1991-2006، مذكرة ماجستير، جامعة يوسف بن خدة، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2006-2007.
- 8- بوكعباش، نوال، تأثير المورد البشرية على تنمية الإدارة المحلية في الجزائر دراسة حالة ولاية جيجل، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2010-2011.
- 9- كاس، عبد القادر، إشكالية الإصلاح بين الأصالة والمعاصرة، دراسة مقارنة بين الطرحين الإسلامي والغربي، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم السياسية، قسم تنظيم السياسي والإداري، الجزائر، 2013-2014.
- 10- \_\_\_\_\_، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الجزائر، مذكرة الماجستير، جامعة الجزائر يوسف بن خدة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2006-2007.
- 11- كشرود، فاطمة زهرة، التنمية الإدارية كآلية لتجسيد الحكم الراشد، مذكرة الماستر، جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2014-2015.

12-هني، عامر، الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة العامة الجزائرية، دراسة حالة بلدية بوسعادة 2014-2015، مذكرة ماستر، جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2014-2015.

### سادسا: المحاضرات:

1-زوييري، عبد الله، محاضرات في استراتيجية التنمية الإدارية، موجهة لطلبة سنة ثانية ماستر في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2016-2017.  
2-عبد العالي، عبد القادر، محاضرات التطم السياسية المقارنة، موجهة لطلبة العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولاي الطاهر سعيدة، 2007-2008.

### سابعا: المواقع الإلكترونية:

- 1-الإصلاحات الإدارية بالمملكة المغربية، المتاح على الموقع الإلكتروني:  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ARADO/UNPAN014080.pdf>
- 2-البكوري، محمد، الحكامة الإدارية بالمغرب وبناء دولة الثقة، المتاح على الموقع الإلكتروني:  
<http://www.nashiri.net/index.php/articles/general-articles/6018>
- 3-المغرب، المتاح على الموقع الإلكتروني: <http://mawdoo3.com>
- 4-أقشيشو، عبد الغفور، دور مؤسسة الوسيط في التنمية الإدارية، المتاح على الموقع الإلكتروني:  
[www.facebook.com/permalink.php?story\\_fbid=1503569333236829&id=1486358031624626](http://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1503569333236829&id=1486358031624626).
- 5-اقتصاد المغرب، المتاح على الموقع الإلكتروني: <http://ar.wikipedia.org/wiki>
- 6-بوعلي، فؤاد، لغة الإدارة، المتاح على الموقع الإلكتروني: <http://hibapress.com/details-2569.html>
- 7-مادة الإدارة، المتاح على موقع الإلكتروني: <http://ar.wikipedia.org>
- 8-سلامة، سلمان، الإصلاح الإداري، المتاح على الموقع الإلكتروني:  
<http://www.shatharat.net/vb/showthread.php?t=23384>
- 9-منتدى ستارتايمز، كيف يساهم الإصلاح الإداري في تحسين التدبير العمومي، المتاح على الموقع الإلكتروني:  
[www.startimes.com/?t=22311692](http://www.startimes.com/?t=22311692)
- 10-موسوعة وكبيديا الحرة، حركة 20 فيفري، المتاح على الموقع الإلكتروني: <https://ar.wikipedia.org/wiki>
- 11-منتدى ستارتايمز، المديونية الخارجية والعولمة، المتاح على الموقع الإلكتروني:  
<http://www.startimes.com/?t=2757490>

12-وزارة إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية المغربية، تنظيم الهياكل الإدارية، المتاح على الموقع الإلكتروني:

<http://www.mmsp.gov.ma/ar/decline.aspx?r=329&m=9>

13-فضال، مريم، دور تبسيط المساطر الإدارية في تحديث الإدارة العمومية بالمغرب، المتاح على الموقع الإلكتروني:

[http://www.marocdroit.com\\_a5808.html](http://www.marocdroit.com_a5808.html).

14-ناقي، مهدي محمد، الإدارة الإلكترونية، المتاح على الموقع الإلكتروني:

[http://www.marocdroit.com\\_a1740.html](http://www.marocdroit.com_a1740.html)

## فهرس المحتويات

8	مقدمة
	<b>الفصل الأول: الإطار المفاهيمي والنظري للإصلاح الإداري والتنمية الإدارية</b>
16	تمهيد
17	<b>المبحث الأول: مفهوم الإصلاح الإداري</b>
17	المطلب الأول: تعريف الإصلاح الإداري والمفاهيم المشابهة له
17	الفرع الأول: تعريف الإصلاح
18	الفرع الثاني: تعريف الإدارة
18	الفرع الثالث: تعريف الإصلاح الإداري
24	<b>المطلب الثاني: أهمية الإصلاح الإداري وأهدافه</b>
24	الفرع الأول: أهمية الإصلاح الإداري
25	الفرع الثاني: أهداف الإصلاح الإداري
27	<b>المطلب الثالث: طرق الإصلاح الإداري ومراحله</b>
27	الفرع الأول: طرق الإصلاح الإداري
31	الفرع الثاني: مراحل الإصلاح الإداري
32	<b>المطلب الرابع: مداخل الإصلاح الإداري واستراتيجياته</b>
32	الفرع الأول: مداخل الإصلاح الإداري
33	الفرع الثاني: استراتيجيات الإصلاح الإداري
37	<b>المبحث الثاني: مفهوم التنمية الإدارية</b>
37	المطلب الأول: تعريف التنمية الإدارية والمفاهيم المشابهة لها
37	الفرع الأول: تعريف التنمية
39	الفرع الثاني: تعريف التنمية الإدارية
41	الفرع الثالث: التنمية الإدارية والمفاهيم المشابهة لها
43	<b>المطلب الثاني: أهمية التنمية الإدارية وأهدافها</b>
43	الفرع الأول: أهمية التنمية الإدارية
45	الفرع الثاني: أهداف التنمية الإدارية
46	<b>المطلب الثالث: مقومات التنمية الإدارية وأساليبها</b>
46	الفرع الأول: مقومات التنمية الإدارية
47	الفرع الثاني: أساليب التنمية الإدارية
48	<b>المطلب الرابع: مداخل التنمية الإدارية واستراتيجياتها</b>
48	الفرع الأول: مداخل التنمية الإدارية
51	الفرع الثاني: استراتيجية التنمية الإدارية

## الفصل الثاني: الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في المغرب الواقع والآفاق

55.....	تمهيد
56.....	المبحث الأول: واقع الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في المغرب
56.....	المطلب الأول: نبذة عن المغرب
57.....	المطلب الثاني: دوافع الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في المغرب
57.....	الفرع الأول: الدوافع الخارجية
60.....	الفرع الثاني: الدوافع الداخلية
65.....	المطلب الثالث: أهداف الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في المغرب
65.....	الفرع الأول: الأهداف العامة
67.....	الفرع الثاني: الأهداف الخاصة
68.....	الفرع الثاني: تحسين المردودية (ميثاق حسن التدبير)
71.....	المطلب الرابع: مظاهر الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في المغرب
71.....	الفرع الأول: إصلاح الهياكل الإدارية والتبسيط الإداري
78.....	الفرع الثاني: تحسين التسيير والتواصل بين الإدارة والمواطنين
82.....	المبحث الثاني: آفاق الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في المغرب
82.....	المطلب الأول: تقييم التجربة المغربية في مجال الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية
82.....	الفرع الأول: غياب الرؤية الشمولية وغلبة الطابع الترقيعي للإصلاح الإداري
83.....	الفرع الثاني: تأثير الخلفيات السياسية والهاجس الأمني على الإصلاح الإداري
84.....	الفرع الثالث: بطء الوتيرة وضعف المردودية في الأداء
85.....	المطلب الثاني: معوقات سياسة الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في المغرب
85.....	الفرع الأول: غياب رؤية موحدة ومشتركة لأسبقيات الإصلاح الإداري
86.....	الفرع الثاني: استئثار الدولة باتخاذ وتنفيذ معظم الإصلاحات الإدارية
87.....	الفرع الثالث: تحفظ القيادات السياسية التقليدية ومقاومة التغيير
	المطلب الثالث: رؤية استراتيجية لتطوير تجربة المغربية في مجال الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية
88.....	الفرع الأول: خارطة الطريق نحو الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية
89.....	الفرع الثاني: متطلبات تطوير التجربة المغربية في مجال الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية
92.....	خاتمة
95.....	قائمة المراجع