



المؤتمر العلمي السنوي الأول لكلية العلوم الإدارية - جامعة الشام الخاصة
حلول ابتكارية لمشكلات منظمات الأعمال السورية

التنمية الإدارية والإصلاح الإداري

Administrative development and administrative reform

الأستاذ الدكتور مصطفى العبد الله الكفري

كلية الاقتصاد - جامعة دمشق

Prof. Dr Moustafa El-Abdallah Alkafry

Email: moustafa.alkafri@gmail.com

التنمية الإدارية والإصلاح الإداري

Administrative development and administrative reform

ملخص البحث

في ظل ظروف الإصلاح الاقتصادي وما يرافقها أحياناً من تحولات اقتصادية واجتماعية، تكتسب الإدارة أهمية خاصة، حيث يعول عليها في تحفيز عملية الإصلاح الاقتصادي من خلال ما تقدمه من أفكار ومبادرات وتصورات وأشكال جديدة للممارسة الإدارية، كما انها ستقود عملية الإصلاح ذاتها لتحقيق أهدافها.

لا تزال سياسة الإصلاح الإداري في سورية، بالرغم من تبلورها، تفتقد للسمات الرئيسية التي تجعل منها سياسة بالمعنى المتعارف عليه. حيث بدأت عمليات الإصلاح الإداري في نهاية الثمانينات بداية التسعينات من القرن العشرين ومضى أكثر من عشرين سنة على تبني سياسة الإصلاح الإداري، لكنها ليست بالقدر الذي يسمح لنا من خلالها قراءة معالم سياسة للإصلاح الإداري واضحة متكاملة. لا تحقق بيئة العمل الإداري في سورية في واقعها الراهن، الظروف المثلى المطلوبة للكفاءة الإدارية والابداع والتميز الإداري، فالواقع يشير الى أن نسبة عالية من وقت المديرية يخصص لإنجاز الأعمال الروتينية والاجرائية، ويخصص الباقي من الوقت لأنشطة التخطيط والتطوير والتحديث.. لكن المطلوب هو عكس هذا الواقع وإصلاحه، إذ يجب تخصيص معظم الوقت لوضع الخطط والسياسات العامة وتفعيل عملية النمو والتطوير. من هنا تأتي صعوبة دراسة وتقييم موضوع الإصلاح الإداري في سورية، حيث أن الإجراءات التي تمت ليست كافية لاعتبارها سياسة إصلاح إداري قائمة بذاتها، ولا هي من جهة ثانية جزء من مجموعة إجراءات أوسع ضمن سياسة أو خطة محددة الأهداف والوسائل موضوعة قيد التنفيذ. ومع ذلك فقد بدأت عملية الإصلاح الإداري تأخذ الطابع الرسمي والقانوني.

الأستاذ الدكتور مصطفى العبد الله الكفري

التنمية الإدارية والإصلاح الإداري

Administrative development and administrative reform

Contents

5	.....	أولاً - التنمية الإدارية : Administrative Development
6	.....	1 - أهداف التنمية الإدارية:
8	.....	2 - الأسس التي تركز عليها خطة التنمية الإدارية:
9	.....	3 - محاور التنمية الإدارية:
11	.....	4 - صعوبات التنمية الإدارية ومعوقاتها:
11	.....	ثانياً - الإصلاح الإداري administrative reform:
12	.....	1 - استراتيجية الإصلاح الإداري:
13	.....	2 - أنواع استراتيجيات الإصلاح الإداري:
13	.....	- استراتيجية الإصلاح الإداري الجزئي:
13	.....	- استراتيجية الإصلاح الإداري الأفقي:
13	.....	- استراتيجية الإصلاح الإداري القطاعي:
14	.....	- استراتيجية الإصلاح الإداري الشامل:
15	.....	ثالثاً - أهداف برنامج الإصلاح الإداري:
16	.....	1 - محاور برنامج الإصلاح الإداري:
16	.....	2 - متطلبات الإصلاح الإداري:
18	.....	3 - مسارات الإصلاح الإداري:
18	.....	رابعاً - فعالية خطة الإصلاح الإداري وتحديات المرحلة:
19	.....	خامساً - المشروع الوطني للإصلاح الإداري ومكافحة الفساد:
22	.....	الخاتمة:

التنمية الإدارية والإصلاح الإداري

Administrative development and administrative reform

في ظل ظروف الإصلاح الاقتصادي وما يرافقها أحياناً من تحولات اقتصادية واجتماعية، تكتسب الإدارة أهمية خاصة، حيث يعول عليها في تحفيز عملية الإصلاح الاقتصادي من خلال ما تقدمه من أفكار ومبادرات وتصورات وأشكال جديدة للممارسة الإدارية، كما انها ستقود عملية الإصلاح ذاتها نحو تحقيق أهدافها، وحتى تتحقق هذه المهام يجب أن تتوفر أفضل الظروف للقادة والمديرين وللعمل الإداري عموماً.

لا تحقق بيئة العمل الإداري في سورية في واقعها الراهن، الظروف المثلى المطلوبة للكفاءة الإدارية والابداع والتميز الإداري، فالواقع يشير الى أن نسبة عالية من وقت المديرية يخصص لإنجاز الأعمال الروتينية والاجرائية، ويخصص الباقي من الوقت لأنشطة التخطيط والتطوير والتحديث.. لكن المطلوب هو عكس هذا الواقع وإصلاحه، إذ يجب تخصيص معظم الوقت لوضع الخطط والسياسات العامة وتفعيل عملية النمو والتطوير.

لا تزال سياسة الإصلاح الإداري في سورية، بالرغم من تبلورها، تفتقد للسمات الرئيسية التي تجعل منها سياسة بالمعنى المتعارف عليه. حيث بدأت عمليات الإصلاح الإداري في نهاية الثمانينات بداية التسعينات من القرن العشرين ومضى أكثر من عشرين سنة على تبني سياسة الإصلاح الإداري، لكنها ليست بالقدر الذي يسمح لنا من خلالها قراءة معالم سياسة للإصلاح الإداري واضحة متكاملة. إضافة إلى أن الإجراءات جاءت متأخرة كثيراً حيث بدأت مع بداية القرن الواحد والعشرين. وكانت بعض إجراءات الإصلاح الإداري متسرعة ولم تعط النتائج المرجوة منها. إن هذه الخطط والتوجهات والإجراءات لا تشكل بوضعها الحالي سياسة محددة متكاملة. أي إن الإجراءات المتخذة حتى الآن في مجال الإصلاح الإداري في سورية لا تندرج في إطار سياسة أو خطة اقتصادية موضوعة سلفاً محددة الأهداف والوسائل، جاهزة من الوجهة القانونية والاجتماعية والاقتصادية للتنفيذ. 1

¹ - الإصلاح الإداري في سورية، هاني الخوري،

<https://pulpit.alwatanvoice.com/content/print/23121.html>

من هنا تأتي صعوبة دراسة وتقييم موضوع الإصلاح الإداري في سورية، حيث أن الإجراءات التي تمت ليست كافية لاعتبارها سياسة إصلاح إداري قائمة بذاتها، ولا هي من جهة ثانية جزء من مجموعة إجراءات أوسع ضمن سياسة أو خطة محددة الأهداف والوسائل موضوعة قيد التنفيذ. ومع ذلك فقد بدأت عملية الإصلاح الإداري تأخذ الطابع الرسمي والقانوني. 2 قبل الحديث حول الإصلاح الإداري لا بد من تحديد أهداف التنمية الإدارية والأسس التي تركز عليها ومحاور التنمية الإدارية ومعوقاتها.

أولاً - التنمية الإدارية : Administrative Development

1 - تعريف التنمية الإدارية:

التنمية الإدارية هي عملية: "بناء وتحديث الهياكل الإدارية وتطوير النظم والإجراءات و

القدرات و المهارات وتأهيل العنصر البشري في مختلف مواقع العمل. كما تُعرف بأنها: "عملية منظمة ومستمرة، ويتم من خلالها تزويد المديرين الحاليين بالمنظمة او مديري المستقبل بحصيلة من المعرفة والمهارات والقدرات اللازمة التي تمكنهم من قيادة وإدارة المنظمة حالياً ومستقبلاً بنجاح وتحقيق الاهداف المرصودة طبقاً للخطط والاستراتيجيات الموضوعة." وتُعد التنمية الإدارية نشاط هادف ومخطط ومستمر لتطوير السلوك الإداري، وتطوير قدرات المديرين بالمنظمة لإكسابهم المعارف والمهارات من خلال برامج التنمية الإدارية لتحقيق الاهداف المحددة وفقاً للخطط والاستراتيجيات الموضوعة.

فالتنمية تعني الإجراءات والعمليات المخططة الهادفة إلى إجراء التحسين والتحديث والتطوير في كافة المجالات. وفي مجال التنمية الإدارية تعني جميع العمليات الرسمية وغير الرسمية التي تؤدي إلى زيادة مهارات ومعارف الأفراد وتحديد اتجاهاتهم. وتحدث التنمية الإدارية عندما يتعلم الفرد ويشترك

² - Anne O. Krueger (Editor), Anne O. Krueger (Editor), Economic Policy Reform: the Second Stage, University of Chicago Press / October 2000.

في البرامج التعليمية والتربوية والإدارية التي تتم في إطار تنظيمي رسمي. كما تحدث التنمية الإدارية للفرد من خلال المواقف التي يواجهها في حياته المهنية.³

كما يُعد موضوع التنمية الإدارية والإصلاح الإداري موضوعاً استراتيجياً لتطوير المجتمع وبنائه التنموي ضمن تحديات ضعف الخبرات ونقص القادة وانتشار الفساد وتخلف طرق الرقابة وضعف منهج التحفيز وضعف آليات التعيين والاختيار وعدم وجود بنوك وطنية للمعلومات وعدم بناء القرار الإداري بناء على معطيات وتوجهات وطنية وانتشار احتكار المعلومة والخبرة وحالة تلميع الأشخاص الذين يحققون المنافع والتحالفات والتغطية على أخطائهم و/أو فسادهم.

أثير موضوع التنمية الإدارية منذ سنوات عديدة في سورية بدءاً من السبعينات من القرن العشرين، وخطت سورية خطوات كبيرة في مجال التنمية الإدارية والخدمة المدنية، وما زلنا نراوح مع مرجعية بسيطة للتنمية الإدارية هي وزير دولة للتنمية الإدارية، ولم نستطع إنشاء هيئة أو وزارة أو حتى مؤسسات ضبط أداء أو اختيار وتوظيف، أو مراقبة إدارية أو تخطيط احتياجات عمالة، وتوظيف أو إعداد قادة إداريين بشكل رسمي بمرجعية وطنية واضحة.

وتعيش معظم مؤسساتنا في سورية اليوم حالة ترهل، وتنتشر حالة ضعف الإنتاجية وتخلف أساليب العمل وأساليب التدريب والنقانة والأتمتة والتنظيم الإداري والتوصيف الوظيفي، كما إن التطوير والتحديث في العمل الإداري في مؤسسات الدولة وإداراتها العامة بطيء ومترهل بفعل ضخامة الأجهزة الإدارية وصعوبة تغيير الأعراف الإدارية.

2 - أهداف التنمية الإدارية:

تهدف برامج التنمية الإدارية إلى تنمية المهارات القيادية لدى المديرين، وتنمية القدرة على التفكير الخلاق واتخاذ القرارات الصحيحة" وأصبح من المؤكد أن المديرين الأكفاء لا يظهرون فجأة أو عرضاً، كذلك لا يمكن توافر القيادات

³ - التنمية الإدارية بين التقليد والإبداع، محمد يوسف، صحيفة المثقف، سدي، 2017.

الإدارية عن طريق النمو التلقائي لهذه القيادات، وإنما كنتيجة للتعليم والتدريب والتأهيل من خلال الجهود المنظمة في عملية التنمية الإدارية. ومن أهم أهداف التنمية الإدارية: ⁴

- تحسين نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين، عن طريق رفع الفعالية وتحسين كفاءة الأجهزة الحكومية.
- زيادة قدرة الجهاز الحكومي على مواجهة المتغيرات والمستجدات الاقتصادية والاجتماعية والتشريعية بشكل فعال.
- زيادة التوافق بين حجم ونوعية الجهاز الحكومي وبين متطلبات العمل وتوجهاته المستقبلية.
- تخفيض تكلفة التشغيل للجهاز الحكومي.
- تحسين إنتاجية وفعالية العاملين في القطاع الحكومي.
- زيادة التوافقية والتكامل مع العاملين في القطاع الخاص.
- تعزيز البعد المؤسسي والعمل الجماعي في المؤسسات العامة.
- تبسيط الإجراءات الحكومية وتحسين نوعيتها وخدمتها للمواطن.
- الانتقال نحو الإدارة الحكومية الموجهة بالأداء.
- التحول نحو الإدارة التخطيطية والوقائية وليس الإدارة العلاجية والإدارة بالآزمات.
- تخفيف الهدر وتداخل الصلاحيات وتعدد الجهات الوصائية.
- تجنب التقادم الإداري: وذلك من خلال التجديد في المديرين وطرق العمل وادواته والتقانات، وتجنب الجمود في عقليات وسلوك المديرين.
- اعتماد عملية الإحلال: حيث تيسر عملية التنمية الإدارية عملية الإحلال والترقي للمراكز الوظيفية الأعلى في الهيكل التنظيمي للمنظمة.
- إرضاء مطلب النمو الذاتي للأفراد لتحقيق أهداف المدراء في الترقي للمراكز الأعلى، والشعور بالإنجاز.

⁴ - التنمية الإدارية، https://bouhoot.blogspot.com/2015/05/blog-post_429.html

3 - الأسس التي تركز عليها خطة التنمية الإدارية:

التنمية الإدارية عملية حركية مستمرة متطورة ومتجددة وشاملة، تقوم على أسس ومرتكزات متوازنة أهمها: ⁵

- فهم العوامل البيئية المؤثرة في إدارة المنظمة، واكتشاف تفاعلها معها وانعكاساتها عليها.
- تنمية العنصر البشري الذي به تُترجم أهداف المنظمة إلى أفعال.
- إعداد الموارد البشرية وتنميتها،
- تصميم الهيكل الإداري القادر على استيعاب أنشطة المنظمة، وإيجاد قنوات الاتصال السليمة، والنظم الفعالة للمعلومات لترشيد القرارات الإدارية.
- دراسة أساليب وإجراءات العمل القائمة، وتبسيطها، وكسر حلقات الروتين المعقد.
- دراسة وتحديث أنظمة العمل، بحيث تتناسب والبيئة التي تعمل فيها، وتواكب متطلبات العصر.
- إعداد القيادات الإدارية العليا والوسطى والدنيا وتأهيلها، من خلال تطوير نظم ومعايير اختيار القيادات الإدارية في الجهاز الحكومي ومؤسسات القطاع العام وشركاته،
- تطوير نظم إعداد القيادات الإدارية وتأهيلها وتكوين النسق الثاني،
- تحديث نظم الترقية للقيادات الإدارية،
- تحديث نظم التقييم والمساءلة عن الأداء والإنجاز للقيادات الإدارية وتحديد معاييرها.
- تطوير القوانين والتشريعات الإدارية وبناء نظام المعلومات الإدارية واستثمار إمكانيات شبكة الانترنت والبريد الإلكتروني وتقديم الخدمات الإلكترونية.

⁵ - المصدر السابق، التنمية الإدارية.

وهذا يعني دراسة الهيكل التنظيمي العام للجهاز الإداري للدولة، وإعادة تصميمه بما يناسب الأوضاع الاقتصادية السائدة وبما يساند تطلعات الدولة نحو التنمية والنهضة الشاملة واستخدام تقنيات لاتصالات والمعلومات.⁶

4 - محاور التنمية الإدارية:

تتضمن التنمية الإدارية خمسة محاور رئيسة سيتم ترتيبها وفقاً لأهميتها كما يلي:⁷

المحور القانوني:

يُعد المحور القانوني العامل الرئيس في نجاح عمليات التنمية الإدارية لأنه يتضمن تأسيس بيئة قانونية تقبل أفكار وخطط وقرارات التنمية الإدارية (يقول بعض المتأثرين بالاتجاه القانوني والتشريعي الذين ينظرون إلى السلوك الإداري على أنه تصرف قانوني قبل كل شيء، أنه من الضروري البدء بتغيير القوانين والتشريعات والنظم واللوائح التي تضبط العمليات الإدارية وتنظيمها وتوضح المسؤوليات وتقسّم الصلاحيات والسلطات).⁸

- المحور التنظيمي:

المحور التنظيمي هو العامل الرئيس الثاني في بناء منظومة التنمية الإدارية. لأن الإطار التنظيمي يسير بالتوازي مع الإطار القانوني وينسجم معه، لتلافي الثغرات بين الواقع وبين التطبيق. وكذلك لأن بناء المؤسسات والأطر التنظيمية الجديدة أو إعادة تنظيم الجهاز الإداري سنوات عديدة وعندما يصدر الإطار التنظيمي للمنظمة يكون قد صار قديماً. وكلما كانت هذه الأطر التنظيمية مرنة وواضحة وملائمة لطبيعة العاملين وللوظائف التي ينفذونها، ازدادت فاعلية المؤسسات وارتفعت إنتاجية الأفراد.

⁶ - أثر الأنظمة واللوائح في التنمية الإدارية، د عبد الفتاح خضر، 2015.

⁷ - محمد عبد الكريم يوسف، التنمية الإدارية بين آمال الطموح وصعوبات الواقع،

<http://www.almothaqaf.com/qadaya2017/917699->

[%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%86%D9%85%D9%8A%D8%A9-](#)

[%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%A9-](#)

[%D8%A8%D9%8A%D9%86](#)

⁸ - محمد عبد الكريم يوسف، المصدر السابق.

- المحور البشري:

إجراء التعديلات في القوانين والتشريعات والأنظمة وإعادة بناء المنظمات والمؤسسات الإدارية لا يكفي لتحقيق تنمية إدارية، إلا إذا رافقها تغيير جوهري في السلوك الإنساني على مستوى الفرد والجماعة، فالإنسان هو القوة الحية والمحركة لكل المتغيرات المادية والقانونية والتنظيمية. لذا فإن أي جهد يبذل من أجل تدريب العنصر البشري يؤدي إلى زيادة كفاية التنظيم ورفع فاعليته. مع ضرورة التمييز بين التدريب التقليدي الذي تقوم به الإدارات والمنظمات وبين التدريب الذي تقوم به التنمية الإدارية والذي يختلف بمستوياته ومهاراته وأهدافه عن التدريب التقليدي.⁹

- المحور التقني:

يتضمن المحور التقني إعداد وتأهيل الخبراء والفنيين وتأمين التقانة الحديثة لتسهيل مهام الجهاز الإداري وتحسين مستوى الأداء في مختلف المنظمات لأن التقانة الحديثة تحدث تغييراً جوهرياً في أنماط السلوك. ونظراً لتنامي وتضخم أجهزة الإدارة أصبحت الحاجة ملحة لمزيد من التقانات، كاستخدام البرامج الخطية والميزانيات ودراسات الجدوى الاقتصادية، وحساب معدلات النمو، كما أصبحت أجهزة الإدارة تعتمد على الحواسيب الآلية. وهذا يسهم في تحقيق عملية التنمية الإدارية والشاملة.

- المحور البيئي:

المحور البيئي للتنمية الإدارية ينطلق من المحيط الخارجي للمنظمة، بكافة جوانبه (سياسية واجتماعية واقتصادية وثقافية)، بسبب تأثيره في عمل المنظمات والعاملين فيها. فإذا كانت المنظمة تعمل في بيئة غير مناسبة سيتأثر مستوى الأداء سلباً وسيدفع المنظمة إلى الاعتماد على الآخرين من خارج بيئتها التي تعمل فيها ويجعلها غير قادرة على التغيير. فالدعم السياسي والحياة الديمقراطية والمؤسسات الشرعية والقيادات الوطنية المتفهمة لأهمية التنمية الإدارية ودورها في دفع عجلة التقدم تسهم إلى حد كبير في تحقيق أهداف التنمية الإدارية.

⁹ - المصدر السابق.

5 - صعوبات التنمية الإدارية ومعوقاتها:

تواجه التنمية الإدارية الكثير من الصعوبات لأنها لا تعتمد الوسائل والأساليب القسرية في العمل. أهم المعوقات التي تواجه عمليات التنمية الإدارية:¹⁰

- صعوبة تقبل الأفكار الجديدة بسبب غرابتها عن البيئة التي يعمل بها الموظف.
 - عدم مراجعة النافذ وغير النافذ من القوانين والقرارات والتشريعات.
 - كثرة التعديلات والتفسيرات والبلاغات والتأويلات القانونية. يجب أن يكون القانون واسعاً وشاملاً ونزيهاً وقاعدته القانونية موجهة لكل الناس.
 - ضعف الوازع الأخلاقي ونقص الشعور بالمسؤولية. الضمير هو المعيار الأول للالتزام بالقانون وهو الذي يوازن بين الحاجات الداخلية للإنسان وحاجاته الخارجية. مما يقود المؤسسة للانحراف عن مسارها والابتعاد عن تطبيق روح القانون.
 - نقص الثقافة القانونية والوعي القانوني. وفي حال كانت الثقافة القانونية غير كافية كان أداء المنظمة ضعيفاً.
 - عدم الاهتمام بالندوات والمؤتمرات الدولية والمحلية واعتبارها نوعاً من الترفيه لا مصدراً للتواصل وزيادة العلوم والمعارف.
- هذه الصعوبات وغيرها تعد من العوائق الكبيرة أمام التنمية الإدارية بمختلف جوانبها ولا يمكن الإقلاع في عمليات التنمية من دون التغلب عليها.

ثانياً - الإصلاح الإداري administrative reform:

يعرّف الإصلاح الإداري على أنه "عملية هادفة مخططة ومرسومة، هدفها يتحرك دائماً مما يؤدي إلى تغيير جذري وأصيل في الأشخاص والمفاهيم لتشمل كل مقومات الإدارة واستراتيجيتها".¹¹

فالإصلاح الإداري يعني التغيرات المستمرة والمخططة والشاملة في الأجهزة الحكومية في المجالات الإدارية المتعددة بقصد تحقيق أهداف التنمية

¹⁰ - محمد عبد الكريم يوسف، المصدر السابق.

¹¹ - الدكتور جمعة السهو، استراتيجية الإصلاح الإداري في سورية.. مالها وما عليها،

<https://ecoworld-sy.com/archives/443>

الاقتصادية والاجتماعية. وتتطلب عملية الاصلاح الاداري قبل كل شيء وجود جهاز تنظيمي خاص يتولى هذا النشاط الهام بهدف تحديد وحصر المسؤوليات بالتنسيق مع بقية اجهزة الادارة العامة المعنية ببرنامج الاصلاح بحيث يكون هذا الجهاز مسؤولاً عن تأمين الاطر البشرية المؤهلة والمؤمنة بالإصلاح من جهة، وتهيئة المناخ الملائم على ارض الواقع لتقبل وتنفيذ برنامج الاصلاح عبر صيغ تعاونية في كافة مفاصل النظام الاداري العام من جهة ثانية.

وترتبط عملية الإصلاح الإداري عملية شمولية بالجهاز الإداري والخطط التنموية الشاملة والإصلاح الاقتصادي، وتستهدف إحداث تغيير في الإدارة العامة لكي تتواكب مع المتغيرات والتحديات التي أفرزتها العولمة والمعلوماتية والتكنولوجيا وغيرها من المتغيرات التي طرأت على عالم اليوم في مجالاته المختلفة. (فالإصلاح الإداري هو ظاهرة من ظواهر العلم الإداري، وهي ليست منفصلة عن الإدارة العامة؛ وإنما ترتبط بها ارتباطاً وثيقاً لكي تحقق تطور مهام الدولة ونشاطاتها، “فكلما تطورت الدولة نمت الإدارة، وظهر الإصلاح الإداري كأحد عوامل تطور الدولة وتقدمها).

1 - استراتيجية الإصلاح الإداري:

لابدّ من تحديد استراتيجية متكاملة لعملية الإصلاح الإداري تتم بطريقة تدريجية أو مرحلية لتحقيق الإصلاح الإداري، وتهدف لعلاج أهم المشاكل والثغرات التي تعاني منها الهياكل الإدارية أهمها:¹²

- عدم فاعلية أداء العاملين وعدم القدرة على إنجاز الأعمال حسب الاحتياجات المطلوبة.
- بدائية سياسات التدريب بالنسبة للاحتياجات الحالية، أو عدم وجودها، أو عدم تفعيلها، أو عدم رصدها للاحتياجات المستقبلية.
- عدم تجهيز كادر إداري من الصف الثاني لتعويض الصف الأول في المستقبل القريب.

¹² - المصدر السابق.

- عدم وجود خطة تدريبية طويلة الأجل تراعي برامج التدريب المقترحة، وتوفير المهارات اللازمة للعاملين على اختلاف وظائفهم وفئاتهم، لتحقيق مواصفات “الموظف الفعّال”.
 - ضعف وإهمال تقييم أداء العاملين لمهامهم، وإدخال الأهواء الشخصية والمحسوبيات في عملية التقييم.
- فما هي الاستراتيجيات التي اعتمدها محاولات الإصلاح الإداري السابقة في سورية؟ وما هي الاستراتيجية الأمثل الذي يجب الأخذ بها لتحقيق مفاعيل الإصلاح الإداري المنشود؟

2 - أنواع استراتيجيات الإصلاح الإداري:

يمكننا تحديد أهم أنواع استراتيجيات الإصلاح الإداري كالاتي:

- استراتيجية الإصلاح الإداري الجزئي:

توجه الجهود وفقاً لهذه الاستراتيجية إلى عدد محدود من المؤسسات أو الإدارات وعدد قليل من العناصر، ويضم هذا التصنيف أربع مجموعات حسب موقعها من مستويات الإدارة: كمستوى الهيكلية، ومستوى العنصر البشري، ومستوى طرق وأساليب العمل، ومستوى النصوص والأنظمة التشريعية، ومدى شمولها الأحادي أو الكلي للوحدات الإدارية.

- استراتيجية الإصلاح الإداري الأفقي:

تركز هذه الاستراتيجية في جهود الإصلاح الإداري على عدد قليل من العناصر المكونة للنظام الإداري الكلي، لكنها تطبق على كافة مؤسسات الدولة والجهاز الحكومي بمختلف قطاعاته.

- استراتيجية الإصلاح الإداري القطاعي:

تتركز الجهود في هذه الاستراتيجية على كافة العناصر الهامة المكونة للأداء داخل المؤسسات الحكومية المنتقاة، وتقوم هذه الاستراتيجية على تجريب عملية الإصلاح الإداري قبل نشرها وتعميمها، بتأليف لجنة لاختبار الإصلاحات الإدارية القطاعية أو الجغرافية قبل تعميمها، (وهذا ما أخذت به بعض الوزارات السورية قبل الأزمة “كمشروع الحكومة الإلكترونية وأتمتة

العمل القضائي الذي طبق في محافظة درعا عام 2010"، لتجريبه ثم تعميمه على باقي المحافظات والإدارات المركزية.¹³

- استراتيجية الإصلاح الإداري الشامل:

وتتضمن هذه الاستراتيجية عملية الجمع بين أطراف التغيير الفاعلة وديناميات المصالح المتمثلة في المؤسسات الحكومية والعاملون فيها، والقيادة السياسية، والمؤسسات التشريعية، وأجهزة وخبراء الإصلاح الإداري.

(وغالباً ما تلجأ الدول إلى استراتيجية الإصلاح الشامل عندما تواجه أزمات مفاجئة وحادة، فإذا لم يكن لديها أجهزة دائمة للإصلاح؛ فيتم الاستعانة بخبراء ومستشارين وتكليفهم بإجراء دراسات وأبحاث حول أوضاع الإدارة، وتقديم التوصيات والمقترحات لحل المشكلات والعقبات).¹⁴

وبالإضافة إلى الاستراتيجيات المذكورة أعلاه في الإصلاح الإداري قد تلجأ الدول أحياناً إلى تشكيل لجان عمل مؤقتة أو هيئات متخصصة جماعية لحل المشكلات التي تعترض الإدارة العامة. وبالرغم من كونها هيئات متخصصة جماعية إلا أن طبيعتها المؤقتة وعدم ديمومتها تصعب من نجاحها، حيث تفترض طبيعة الإصلاح الاستمرار والثبات، فضلاً عن كونها تقتصر للمتابعة والمراقبة أثناء تنفيذ عمليات الإصلاح.

المؤكد أن وراء فشل محاولات الإصلاح الإداري السابقة هو سوء أو/وعدم اختيار استراتيجية مناسبة أو عدم الالتزام بتطبيقها حين اختيارها ومتابعة تنفيذها. اتصفت محاولات الإصلاح الإداري السابقة في سورية محاولات جزئية ومرحلية ولا تستند إلى استراتيجية واضحة، أو خطة علمية عملية جديّة لتنفيذ برامج الإصلاح الإداري، لأسباب عديدة أهمها غياب المحاسبة والمساءلة أو حتى مراجعة أداء الحكومات السورية المتعاقبة من قبل السلطة التشريعية أو السياسية، وعدم تصدي الأجهزة القضائية والرقابية لواجباتها في مكافحة ظواهر الفساد الإداري والاقتصادي إلا في حدود ضيقة، فضلاً عن

¹³ - الدكتور جمعة السهو، المصدر السابق.

¹⁴ - المصدر السابق.

غياب البنية التنظيمية المختصة بالإصلاح الإداري والمهياة بشرياً ومادياً
وتقنياً لقيادة برنامج الإصلاح الإداري.

ثالثاً - أهداف برنامج الإصلاح الإداري:

من أهم أهداف برنامج الإصلاح الإداري:

- إصلاح الوظيفة العامة وتحقيق الجدارة القيادية،
 - إجراء تغيير في الأطر القيادية والعلاقات بين الكوادر الإدارية.
 - إعادة هيكلة الأنظمة الإدارية وتطويرها.
 - تطوير التشريعات وأنماط السلوك الإداري ما يؤدي إلى تغيير ما تعوده كثير من موظفي الدولة من سلوكيات وإجراءات معوقة للأداء في العمل.
 - رفع كفاءة القيادات والكوادر الإدارية.
 - معالجة الخلل ومحاربة الفساد.
 - تحقيق المزيد من الفعالية والإنتاجية.
 - تبسيط الإجراءات والتسريع في إنجاز المعاملات ومكافحة البيروقراطية.
 - تحديث الوسائل والأدوات وتحقيق المرونة في أساليب العمل لجعلها قابلة للتطور المستمر.
 - حسن انتقاء العنصر البشري وتأهيله الدائم لمواكبة التطورات الإدارية والعلمية والتقنية.
 - المراقبة والمسائلة الدائمة للعاملين في الإدارة العامة والتقييم الدوري لأدائهم.
 - تعميق الدور الرقابي للمجتمع بمختلف مؤسساته وفعالياته.
- وهنا يأتي دور أفراد جهاز الإصلاح الإداري وفريقه، وتبرز إمكانياتهم الحقيقية من خلال قدرتهم على برمجة هذه الأهداف زمنياً بشكل يتكامل تحقيقها أفقياً، وتحديد خطوات تنفيذها تفصيلاً لكيلا يكون تفاوت الأولوية الموضوعية أو الزمنية كبيراً أو بعيداً بما يؤدي إلى إفراغ إيجابيات إصلاحها وتطويرها من محتواه.

1 - محاور برنامج الإصلاح الإداري:

يتضمن برنامج الإصلاح الإداري عادة أربعة محاور رئيسية:

المحور الأول - تعزيز القدرات القيادية، لأهمية القائد الإداري، ووضع دليل للقيادة الإدارية المتمكنة ومفهوم لحل المشكلات واتخاذ القرار وإدارة الأزمات خاصة في هذه المرحلة.

المحور الثاني - يتعلق بالإدارة العامة ويؤكد على آليات وأسس القيادة العامة والتحليل والتفكير الاستراتيجي للمرحلة القادمة واستخدام بعد الإدارة الاستراتيجية في انتقال مؤسسات الحكومة إلى مستوى أفضل تنافسية للتعامل مع منعكسات الأزمة.

المحور الثالث - يتركز حول تطوير الأداء ويعد هذا المحور الأخطر باعتباره الأساس الذي يجب أن تعتمد عليه جميع المؤسسات ضمن مشروع إدارة الأداء.

المحور الرابع - يرتبط بدور المعلوماتية في صنع القرار، من خلال تبني برنامج المعلوماتية الإدارية ضمن إطار الموارد والمؤسسات لتنفيذه وتطبيقه في جميع المؤسسات الحكومية التي يجب أن تستفيد من هذا البرنامج. هذه المحاور يجب أن يُنظر إليها كوسيلة للدخول في عملية التنمية الإدارية، وذلك بحسب الأهمية التي يعطيها القائمون على التنمية لهذا المحور أو ذاك.

2 - متطلبات الإصلاح الإداري:

حتى تتوفر البيئة والظروف المناسبة للإصلاح الإداري لابد من إرساء ركائز عديدة أهمها:

• إشاعة ثقافة إدارية تتناسب مع ظروف الإصلاح الإداري لدى المستويات الإدارية المختلفة ولدى المواطنين في جو من الشفافية والوضوح، وهو ما يجب تحقيقه عن طريق التدريب الإداري والندوات والمحاضرات وعبر وسائل الاعلام، إضافة الى دور المنظمات الشعبية والنقابات المهنية وهيئات ومؤسسات المجتمع المختلفة، لأن تحقيق أهداف الإصلاح الإداري مسؤولية جميع أفراد المجتمع وهيئاته ومؤسساته.

- مأسسة التدريب الإداري في الإدارة العامة وفي إدارة الأعمال، لما للتدريب من أهمية قصوى في إعادة تأهيل الكوادر الإدارية ورفع كفاءتها وتزويدها بالمهارات الإدارية والفنية المطلوبة.
- تحديد واضح وتوازن ضروري بين السلطات وبين المسؤوليات الملقاة على عاتق كل مدير في أي مستوى إداري، وأن يكون التقييم والمحاسبة على أساس النتائج الفعلية.
- توصيف نظام واضح للرواتب والأجور وللحوافز المادية والمعنوية يكون مرتبطا بزيادة الإنتاجية والكفاءة وبمؤشر الأسعار وتكاليف المعيشة مما يؤمن جذب الكفاءات الإدارية والفنية للعمل في أجهزة الدولة المختلفة.
- اعتماد أفضل الأساليب العلمية في انتقاء القادة والمديرين، من خلال توصيف دقيق للوظائف، وتحديد مواصفات ومؤهلات شاغلي هذه الوظائف، واجراء التقييم الدوري اللازم للتحقق من توفر الكفاءة والأهلية لدى هؤلاء القادة والمديرين.
- تبسيط الإجراءات والأعمال والحد من الروتين، وتسهيل انجاز المعاملات الرسمية واختصار الحلقات الزائدة في خطوط السلطة القائمة،
- تسهيل إنجاز معاملات المواطنين مع الجهات الرسمية بأقل قدر ممكن من الاحتكاك.
- تفويض السلطات للجهات الأدنى في إطار توجه حقيقي وفعال نحو اللامركزية،
- إنجاز تعديل قوانين إحداث الوزارات والهيئات العامة وإعادة هيكلتها بما يوفر الأطر القانونية والتنظيمية الصحيحة لمزاولة العمل الإداري.
- إزالة التداخل بين أنشطة مهام وزارات وهيئات الدولة المختلفة، وذلك عبر تكليف جهة واحدة بتنفيذ النشاط أو المهمة المطلوبة، مما سيحملها المسؤولية الكاملة نتيجة ذلك.

- توصيف دور ومهام وآلية عمل جديدة للجهات الرقابية: الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش والجهاز المركزي للرقابة المالية، فعلى الرغم من الأنشطة المهمة التي تقوم بها هذه الجهات لجهة محاربة الفساد والحفاظ على حقوق الدولة، إلا أن الممارسة اليومية لعناصر من هذه الجهات تحد من الإبداع والابتكار وروح المبادرة لدى الإدارات خوفاً من الوقوع في الخطأ والمساءلة والمحاسبة.

- منح هيئات ومجالس إدارات مؤسسات وشركات القطاع العام الاستقلال الإداري والمالي، وتطبيق أسلوب الإدارة الاقتصادية في القطاع العام الاقتصادي.

وضع خطة التحول الى الحكومة الالكترونية، وإحداث نظم معلومات إدارية متطورة في مختلف وزارات وهيئات الدولة، تدعم وتزود صناعات القرار بأفضل الأساليب والمعلومات اللازمة لحل المشكلات التي تواجههم ودعم القرارات المطلوب منهم اتخاذها.

3 - مسارات الإصلاح الإداري:

لإصلاح الإداري مسارات متعددة أهمها:

- إنشاء مركز لدعم القرار.
- إنشاء إدارة خاصة للإشراف على القوة العاملة وحاجات سوق العمل تدريباً ودراسات، وتوجيه وربط التعليم والتدريب باحتياجات سوق العمل.
- إعداد القيادات الإدارية وتطوير خبراتها باستمرار.
- تسويق نماذج العمل الإدارية اجتماعياً وإدارياً.
- تطوير أساليب الرقابة بطرق فنية ومعلوماتية (رقابة الاستراتيجية والآليات والنتائج).
- منهجية إدارية ذكية لمكافحة الفساد.

رابعاً - فعالية خطة الإصلاح الإداري وتحديات المرحلة:

الواضح أن التنمية والإصلاح الإداري رغم كل الاهتمام الرسمي أو الدعوات التي يطلقها السيد رئيس الجمهورية وتوجيهاته نحو أولوية الإصلاح

الإداري، ورغم كون الإصلاح الإداري عنواناً كبيراً من عناوين الحكومات المتتالية، تعتبر النتائج أو الاستجابة الرسمية الحكومية أو نقاط الانطلاق بخطة الإصلاح الإداري محدودة ولا تمس الجوهر ولا ترتفع لمستوى المعالجة والإصلاح الإداري المأمول، وهذا يعكس تخوفات ومصالح وضعف خبرات ونقص كوادِر وآلية لعدم تفعيل فكر الإصلاح الإداري ومؤسساته، وإن عدم قيام جهة مرجعية برعاية وإنشاء مؤسسات وفعاليات الإصلاح الإداري في سورية عامل أساسي في ترهل هذا الشعار وإبطال مفعوله وعدم اكتسابه الجدية العملية.¹⁵

(وإذا كان هناك من آراء تقول بعدم وجود خبرات حقيقية لقيام هيئة وطنية للتنمية الإدارية اليوم في سورية وأنه لا بد من تطوير معاهد الإدارة العليا وانتظار خريجي هذه المعاهد، فإن الرد بأن العمل في الإصلاح الإداري متكامل ويتطلب خطوات تحتاج زمناً في مجال التنظيم الإداري والاستناد إلى آليات تنمية الموارد البشرية وإدارة القوة العاملة، وتبسيط الإجراءات الحكومية ورفع كفاءة وفعالية الجهاز الحكومي الخدمي، ولا بد من تعزيز آليات التنمية لسنوات ووجود عرف إداري وثقافة جديدة للعمل الحكومي، والقيام بإنشاء هذه البنى يتطلب زمناً وتأخيرها سيؤخر مسيرة التنمية ككل وفعالية أية إجراءات إصلاحية، وفي الجوهر نقول إن الجهد الحكومي الوطني ككل غير مجيش لمصلحة الإصلاح الإداري الذي له امتدادات في الفكر والثقافة والنضج الإنساني، ويتطلب تدريباً وتأهيلاً وبيئة عمل حكومي محفزة ونزيهة ومحاربة للفساد، ألمؤسف أننا نلاحظ ضعف الفعالية وتناقض الآراء وضعف الرؤية واعتبار أي خطوة تغيير هي تطوير إداري دون الأخذ بعين الاعتبار تكامل وتضافر جهود الإصلاح والتطوير الإداري).¹⁶

خامساً - المشروع الوطني للإصلاح الإداري ومكافحة الفساد:

مكافحة الفساد عنوان عريض وجذاب يتخلل مشروع الإصلاح الإداري. إن تأسيس منبر «صلة وصل» ومركز دعم وقياس الأداء الإداري، المرتبط

¹⁵ - أنظر، هاني شحادة الخوري،

http://www.mafhoum.com/syr/articles_03/khoury.htm

¹⁶ - المصدر السابق.

بوزارة التنمية الإدارية مباشرة، هو صلب مشروع الإصلاح الإداري. وتشرح وزيرة التنمية الإدارية في سورية الدكتورة سلام سفاف فكرة المنبر (كنافذة إلكترونية للاستبيانات حول رضى الموظف والمواطن، فيما يخص مكافحة الفساد والخلل الإداري. وتبين ماهية الاستبيان المعتمد على توضيح شكاوى المواطنين، إن كانت حالات ابتزاز أو رشوة، أو حالات خلل وتقصير إداري، لتصل إلى الوزارة وفق قاعدة مبرمجة، يجري عبرها إشعار الجهة المعنية بكل شكوى. وتضيف الوزيرة سفاف: «كل ذلك له قاعدة نمذجة، وفق أسئلة لكل منها مستويات رضى، ولكل مستوى نقاط تقييم محددة، دون أي تدخل بشري إداري. أي مواطن يمكنه التسجيل عبر رقمه الوطني موصولاً بـ IP، وسط إجراءات آمنة».¹⁷

جاءت سنوات الأزمة والحرب الكونية الظالمة على سورية لتتوقف خلالها محاولات الإصلاح الإداري باستثناء بعض الجهود المتواضعة في بعض الوزارات، باعتبار أن الأولوية كانت للدفاع عن الوطن ومكافحة الارهاب. (لذلك كان لا بدّ من إطلاق "المشروع الوطني للإصلاح الإداري"، من قبل السيد رئيس الجمهورية بتاريخ 2017/6/20، حيث أكد فيه على ضرورة إصلاح الجهاز الإداري في الدولة وفقاً لجدول زمني محدد، وأوكل تنفيذه إلى وزارة التنمية الإدارية. والسؤال الذي يطرح نفسه هنا ما هي الاستراتيجية التي تبنتها وزارة التنمية الإدارية لتطبيق المشروع الوطني للإصلاح الإداري؟ وهل المخرجات والنتائج التي تحققت حتى الآن تتناسب مع الآمال والطموحات التي عقدت على هذا المشروع؟

للإجابة على السؤال الأول لا بدّ من العودة إلى خطاب السيد رئيس الجمهورية أمام مجلس الوزراء بتاريخ 2017/6/20، حيث تحدث عن المرحلة السابقة المتضمنة عملية التحديث والتطوير الذي تمّ منذ بداية العقد الأول في هذه الألفية إلى ما قبل الأزمة بقليل، وكان عبارة عن عملية إصدار عدد هائل جداً من القوانين والتشريعات بعضها كانت ارتجالية وعشوائية،

¹⁷ - مرح ماشي، صحيفة الأخبار، وزيرة التنمية الإدارية: مشروع الإصلاح قرار سياسي جريء،

<https://al-akhbar.com/Syria/237463>

وخلص إلى نتيجة أن الموضوع لا يتعلق فقط بإصدار قوانين وتشريعات وإنما ببيئة العمل أيضاً.

وتحدث عن التجربة السابقة فيما يخص الفساد مؤكداً أن "الفساد هو ليس فقط تلقي الرشوة، وأحياناً سوء الإدارة أو عدم القيام بالعمل المطلوب أو عدم متابعة صلاحيات الوزير أو المدير في قطاع معين هو شكل من أشكال الفساد".

وبعد حديثه عن الفساد تم الانتقال إلى عرض المشروع الوطني للإصلاح الإداري، الذي يرتبط بقاعدتين أساسيتين في الإدارة، القاعدة الأولى تقول إنك لا تستطيع إدارة ما لا تستطيع قياسه فهناك معايير مهمة جداً في الإدارة يجب قياسها وهذه المعايير تخضع لما يطلق عليه مقبولية القياس).¹⁸

إذا أردنا في سورية أن نتجح عملية التنمية الإدارية وبرنامج الإصلاح الإداري لابد من مراعاة الأمور الآتية:¹⁹

- دعم القيادة السياسية والحكومة لبرامج التنمية الإدارية والإصلاح الإداري.
- توفير قاعدة بيانات (المعلومات والإحصاءات) اللازمة لبرامج التنمية الإدارية والإصلاح الإداري.
- وجود بيئة تشريعية وقوانين تؤمن بالتجديد والتغيير.
- ضرورة مراعاة إعادة توزيع القوى العاملة وإعادة تأهيلها وتدريبها بما يتناسب واحتياجات العمل.
- إعادة النظر في برامج التعليم والتدريب وربطها باحتياجات التنمية ومستلزماتها وبمقدرات المتدربين على استيعاب المعلومات وتوظيفها لأغراض التنمية.

¹⁸ - الدكتور جمعة السهو، المصدر السابق.

¹⁹ - تنمية إدارية،

الخاتمة:

تُعد القدرة على تفعيل خطة إصلاح إداري تحد مجتمعي استراتيجي، لأن الإصلاح الإداري يمس مصالح معظم المواطنين ويكشف ضعف الخبرات، فهو يشكل خوفاً لدى العاملين بالمؤسسات، ويتطلب بنى مؤسسية فعالة وخلق أرضية وتفعيلاً لخطة التنمية الإدارية جميعها تمر في قنوات الإصلاح الإداري والقدرة على التنمية الإدارية وإطلاق حيوية المجتمع وفعالية قراراته. من هنا تكمن أهمية واستراتيجية برنامج الإصلاح الإداري في سورية، لأننا باستمرار نشعر بالإحباط من حالة التهرب من استحقاقات الإصلاح الإداري وكأنها إعجاز صعب مع أن الخطوات في هذا المجال أصبحت أكثر من واضحة، ولكن مصالح الكثيرين ترتبط باختراق الآليات الإدارية وتشويه ثقافتها وآلياتها ولا بد من الإشارة هنا إلى أن التطوير والإصلاح الإداري يعتبر عالمياً أحد مناحي الإصلاح والتطوير السياسي الذي يحدد فعالية وأداء المؤسسات الحكومية والمجتمعية وبالتالي يعكس حالة النضج في بناء أجهزة الدولة والمجتمع معاً.

الأستاذ الدكتور مصطفى العبد الله الكفري
كلية الاقتصاد - جامعة دمشق

المراجع:

1. الموسوعة العربية، هيئة الموسوعة العربية، دمشق.
2. أحمد عبد الله الصباب، أصول الإدارة الحديثة، الطبعة الرابعة، 1413هـ.
3. تنمية إدارية،
https://www.marefa.org/%D8%AA%D9%86%D9%85%D9%8A%D8%A9_%D8%A5%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%A9
4. الإصلاح الإداري في سورية، هاني الخوري،
<https://pulpit.alwatanvoice.com/content/print/23121.html>

5. الدكتور جمعة السهو، استراتيجية الإصلاح الإداري في سورية.. مالها وما عليها، <https://ecoworld-sy.com/archives/443>
6. أثر الأنظمة واللوائح في التنمية الإدارية، د عبد الفتاح خضر، 2015.
7. -طلق عوض الله السواط وآخرون، الإدارة العامة: المفاهيم والوظائف والأنشطة، دار النوابع للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1416هـ.
8. علي عباس، أساسيات علم الإدارة، موقع المحاسبين العرب، منتديات العلوم الإدارية، قسم العلوم الإدارية العام.
9. مرح ماشي، صحيفة الأخبار، وزيرة التنمية الإدارية: مشروع الإصلاح قرار سياسي جريء، <https://al-akhbar.com/Syria/237463>
10. التنمية الإدارية بين التقليد والإبداع، محمد يوسف، صحيفة المتقف، سدي، 2017.
11. خالد سعد الجضي، الإدارة: النظريات والوظائف، الطبعة الأولى، 1427هـ.
12. هاني شحادة الخوري، http://www.mafhoum.com/syr/articles_03/khoury.htm
13. التنمية الإدارية والإبداع في إدارة الوقت، محمد يوسف، صحيفة الفكر، مصر، 2017.
14. سعود النمر وآخرون، الإدارة العامة، الأسس والوظائف، الطبعة الخامسة، الرياض، 1422هـ.
15. محمد عبد الكريم يوسف، التنمية الإدارية بين آمال الطموح وصعوبات الواقع، <http://www.almothaqaf.com/qadaya2017/917699-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%86%D9%85%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%A9-%D8%A8%D9%8A%D9%86>
16. Anne O. Krueger (Editor), Anne O. Krueger (Editor), Economic Policy Reform: The Second Stage, University of Chicago Press / October 2000.