

إشكالية الأداء الإداري في البلاد العربية بين الواقع و المطلوب

الدكتور محمد الذنبيات

الجامعة الأردنية كلية إدارة الأعمال

ملخص

يتناول هذا البحث دراسة بعض المشكلات التي تواجه أجهزة الإدارة العامة في الدول العربية بشكل عام و الأردن بشكل خاص. وقد دلت النتائج على أن المشكلات الأساسية تتمثل في: عدم ملاءمة الإطار التنظيمي للجهاز الإداري، عدم وضوح وترابط الخدمة التدننية والتشريعات المنبثقة عنها، الفجوة الكبيرة بين الأداء الفعلي لأجهزة الإدارة و المطلوب منها، ضعف آلية الرقابة و المتابعة، غياب معايير لأخلاقيات الوظيفة العامة و الدور السلبي الذي يمارسه المواطن في تعامله مع أجهزة الإدارة.

مقدمة :

تبدل العديد من الدول العربية جهودا كبيرة وتنفق أموالا طائلة وتخصص فترات زمنية طويلة لإعداد الخطط و البرامج التنموية التي تهدف إلى رفع مستوى أداء الإدارة والاقتصاد فيها وقد استهدفت بعض هذه البرامج والخطط سياسات التكيف الهيكلي ومعالجة المشاكل الاقتصادية في الدولة عن طريق إدخال بعض الإصلاحات الهيكلية بهدف إحداث النمو المتواصل و تحسين أداء الحكومة في تقديم الخدمات وتحسين المؤسسات. وبالرغم من إجراءات الإصلاح الاقتصادي وإيجاد مؤسسات اقتصادية واجتماعية ومالية ووضع التشريعات التي تضمن سلامة الإجراءات من خلال أنظمة تتميز بالبساطة و الحد من كثرة الإجراءات فيما يتعلق بالاستثمار دخولا أو خروجاً، بالرغم من ذلك كله فإن الاستجابة و النتائج لكل هذه الدول. وقد درجت بعضها على تمكثها من تحقيق ذلك وفق المعدلات المقبولة أو عدم إنجازها للأهداف المرسومة في خططها أو تقديم خدمات أفضل لجمهور مخدومها إلى عوامل خارجة عن إرادة الدولة ولا تستطيع السيطرة عليها. تتأسست بعض هذه الدول أن الفارق بين محاولاتها وبين تجارب الدول الأخرى حققت معدلات مقبولة قد يكمن في قدرة الحكومة على خلق شعور بالثقة لدى المواطنين في خدمة عملية الإصلاح وتحسين جهاز الإدارة العامة المسؤول عن معظم هذه الإصلاحات والتأكد من سلامة هذا الجهاز وكفاءته حتى يستطيع تحسين الأوضاع الكلية للمجتمع. و من هنا فإن الضرورة تقتضي التعرف على أوضاع الجهاز الإداري و المشاكل الرئيسية التي يعاني منها حتى تكون دراسة إصلاح هذا الجهاز قائمة على دراية عميقة بأوضاعه. وستتناول هذه الدراسة بعضاً من المشاكل الرئيسية التي يعتقد الباحث أنها تشكل عقبة كبيرة تواجه أجهزة الإدارة العامة والعاملين فيها في معظم الدول العربية.

ونظراً لمعرفة الباحث في أوضاع جهاز الإدارة العامة في الأردن أكثر من غيره وك محاولة منه لأن يكون الجزء الأكبر من هذه الدراسة يمثل واقعا عمليا يلمسه معظم المتعاملين مع أجهزة الإدارة العامة والعاملين فيها فإن التركيز سيكون على الإدارة في الأردن مع التسليم بأن هناك أعراضاً متشابهة لأمراض إدارية انتشرت ونقشت في الدول العربية.

مشكلة الدراسة :

تتميز عملية الأداء المؤسسي بأنها أبعاد متداخلة معقدة. وتتوقف إنجازات الإدارة العامة ومستوى أداء أجهزتها على حجم ونوع الموارد المستخدمة من جهة وكفاءة استخدامها من جهة أخرى. ومن خلال الاطلاع على أبواب الإنفاق العام في بعض الدول العربية ومنها الأردن وإعداد العاملين في أجهزة الإدارة العامة فيها، ولسنوات متتالية، يتضح أن هناك مشكلة أساسية تتمثل في الموارد التي استخدمتها أجهزة الإدارة العامة للقيام بالمهام الموكلة لها كانت في تزايد مستمر خلال تلك السنوات ومع ذلك لم تستطع هذه الأجهزة من النهوض بمهامها وتحقيق معدلات عالية من الأداء توازي ما توفر لها من إمكانيات مادية وبشرية. الأمر الذي يدفع إلى البحث في هذه المشكلة ومحاولة تشخيص حالة بعض الأبعاد التي تساهم في تحديد مستوى الأداء المؤسسي المطلوب.

أهمية الدراسة :

تكمن أهمية هذه الدراسة في محاولتها لتناول بعض الجوانب الإدارية الهامة التي تساهم في بناء الواقع الإداري للأجهزة الحكومية ومستوى الأداء المتحقق فيها. ويدخل هذا الأمر ضمن اهتمامات العديد من الممارسين والدارسين والباحثين في مجال الإدارة. كما تستمد أهميتها كذلك من كونها تطرح هذا الموضوع بشيء من التحليل النقدي الذي تفتقده كثير من الدراسات التي عالجت بعض المشاكل الإدارية الهامة التي تواجه الإدارة العربية بشكل عام والأردن كحالة عربية بشكل خاص.

كما أن هناك أهمية أخرى لهذه الدراسة تكمن في استخدام الباحث للجوانب النظرية والتطبيقية معا لمعالجة هذا الموضوع من واقع الخبرة والممارسة العملية للباحث من جهة والبحث والتدريس من جهة أخرى. والربط بينهما في الإدارة يعطي قدرة على التشخيص والتحليل قد لا تتوفر لكثير من الباحثين.

أهداف الدراسة :

تهدف هذه الدراسة إلى تحليل بعض جوانب الإدارة العربية وتحديد واقع الإدارية العامة في المملكة الأردنية الهاشمية كحالة عربية. وترمي الدراسة أيضا إلى التعرف على بعض العقبات التي تحول دون وصول هذه الأجهزة إلى المستوى

المطلوب من الأداء المؤسسي الذي يمكنها من تحمل مسؤولياتها بكفاءة واقتدار، وبالتالي زيادة الوعي الإداري وتشجيع الباحثين نحو المزيد من الدراسات التحليلية في هذا المجال مما قد يساهم في خلق جو من التفهم العام لأهمية هذه المعوقات وكيفية التغلب عليها.

منهجية الدراسة :

تعتبر هذه الدراسة نظرية وبالتالي فإنها تعتمد على مصدرين أساسيين في البحث هما : المراجعة التحليلية المستفيضة للأدبيات الإدارية المتعلقة بهذا الموضوع، والمعلومات المبنية على الملاحظة الشخصية لبعض الممارسات الإدارية بالإضافة إلى التجارب العملية الشخصية للباحث ومن ثم إخضاعها جميعا لعملية التحليل المعمقة وإخراجها بشكل متكامل متماسك كدراسة نظرية ناقدة.

هيكل الدراسة :

تشمل الدراسة بالإضافة إلى الجزء التمهيدي السابق أربعة مباحث أساسية يعالج كل منها جوانب محددة من الممارسات الإدارية. فالمبحث الأول يتناول تنظيم الجهاز الإداري ويطرح بعض الإشكالات في البناء التنظيمي وترابط وعلاقة في أجهزة الإدارة العامة مع بعضها البعض. ثم يبحث بعد ذلك في فجوة القدرة بين الواقع والمطوب. ويقدم المبحث الثاني تصورا تحليليا لمفهوم الخدمة المدنية وواقعها وما يتعلق بها من حيث اختيار وإعداد القيادات الإدارية ووسائل قياس أداء العاملين وسلوكهم وتدني مستوى دخل الموظف العام والتفاوت بين دخول الموظفين داخل الخدمة المدنية وما لذلك من أثر على الأداء والسلوك الوظيفي. ثم يأتي الحديث بعد ذلك عن غياب الاستقرار التشريعي الإداري وانعكاساته على الوظيفة العامة. ويتناول المبحث الثالث المشكلات المرتبطة بالرقابة الإدارية الفعالة وغياب القواعد والمعايير المكتوبة التي تنظم أخلاقيات الوظيفة العامة.

و أما المبحث الرابع فيطرح قضية في غاية الأهمية تتمثل في دور المواطن و رقابته المسؤولة على أداء الإدارة العامة و تشجيعها لممارستها البناءة.

و تأتي أخيرا النتائج و التوصيات التي مؤمل منها أن تساهم في زيادة الوعي لأهمية هذا الموضوع و تمهيد الطريق لمزيد من الدراسات المتخصصة المبنية على أساس من التجربة العملية لواقع الجهاز الإداري. كما يؤمل أن تساهم التوصيات في وضع بعض التصورات لإصلاح الخلل و تجسير الفجوة بين الأداء المتحقق و المطلوب.

المبحث الأول

واقع الجهاز الإداري ومستوى الأداء الفعلي

أولاً : ضعف تنظيم الجهاز الإداري :

تواجه إدارة القطاع العام مشاكل عديدة من حيث فلسفة تأسيسها وإنشائها وكيفية تنظيمها وتنسيق أعمالها المتشابهة ولعل ذلك يعود إلى غياب الإطار العام الذي يحدد كيفية تصميم وبناء الهياكل التنظيمية لأجهزة الإدارة العامة والقيام بالمراجعة المستمرة لهذه الهياكل للتأكد من قدرتها على تقبل التغيير والتكيف معه، وتطوير أنشطته وأولوياته وظروفه البيئية. وقد أدى ذلك إلى إضعاف هذا الجهاز والحد من قدرته على القيام بمهامه، خاصة وأن هناك عوامل أخرى عديدة ساهمت في خلق وإيجاد حالة الضعف الراهنة نذكر منها (1) :

- ❖ عدم وجود معايير محددة لإنشاء البناء التنظيمي للعمل لأي مهام أو أهداف أو وظائف الكيان الإداري سواء كان ذلك الكيان وزارة، دائرة، سلطة، هيئة أو مؤسسة عامة.
- ❖ غياب التنسيق على المستوى الوطني بين أجهزة الإدارة في المركز أو الأقاليم أو المناطق التي تتواجد فيها هذه الأجهزة.
- ❖ تداخل أهداف بعض الأجهزة الإدارية وغموضها أحيانا أخرى.
- ❖ تعدد مستويات المسؤولية والسلطة داخل الجهاز الإداري الواحد.
- ❖ قصور التعليمات الداخلية التي تحدد إجراءات العمل التنظيمي في تعامله مع المخدمين .

لقد تطور عدد الوزارات والمؤسسات والدوائر خلال العشرين سنة الماضية بشكل ملحوظ ليس فقط بسبب إنشاء وزارات جديدة بل أيضا بسبب دمج وزارات (مثل دمج وزارة النقل مع وزارة المواصلات في وزارة النقل والاتصالات) وفصل وزارات أخرى (وزارة الثقافة والإعلام إلى وزارتين مستقلتين) (وزارة العمل والشؤون الاجتماعية إلى وزارتين مستقلتين) وتحويل مؤسسات مستقلة إلى وزارات (مؤسسة رعاية الشباب إلى وزارة الشباب، المجلس القومي للتخطيط إلى وزارة التخطيط، سلطة المياه وسلطة وادي الأردن إلى وزارة المياه) وإحداث وزارات جديدة (وزارة التعليم العالي ووزارة التنمية الإدارية) وإحاق مؤسسات ودوائر بوزارات (دائرة البيئة بوزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئية، مؤسسة الإسكان

والتطور الحضري بوزارة الأشغال العامة. وأمثلة كثيرة يمكن أن تعطى في هذا المجال . وقد أدى ذلك كله إلى زيادة ملحوظة في عدد الوزارات والدوائر المركزية والمؤسسات العامة حيث بلغت عام 1997 ستة وعشرون وزارة وثلاثة وعشرون دائرة مركزية واثنين وأربعين مؤسسة عامة. وبالرغم من أن عددها (للهولة الأولى) يعد مؤشرا على التطور واتساع دائرة العمل كما وكيفا، إلا أنه في ذات الوقت يدل على التضخم الذي لا مبرر له والترهل في بعض الدوائر، مما يستدعي إعادة النظر في مكونات وعناصر الجهاز الإداري للدولة. كما أن عمل مجلس الوزراء يمكن أن يكون أكثر فاعلية لو تم اختصار عدده مع دمج بعض الوزارات والدوائر ذات الطبيعة المتشابهة في أعمالها أو التخلي عن نشاط عدد من المؤسسات العامة وتحويلها إلى القطاع الخاص وإحاق بعضها بالهيئات المحلية(2).

ولذلك فإن هناك ضرورة ملحة لإعادة النظر في الشكل التنظيمي للحكومة المركزية، من حيث أهداف وحداتها الأساسية والعلاقات بين وزاراتها ودوائرها المستقلة، وإعادة النظر في جهة ارتباط الدوائر والمؤسسات المستقلة. فمثلا هل من الأفضل أن ترتبط دائرة الأراضي والمساحة بوزارة المالية (كما هي عليه الآن) رغم عدم وجود ما يبرر ذلك سوى النشأة التاريخية، أو ترتبط بوزارة الشؤون البلدية والقروية التي تشرف على قضايا تنظيم الأراضي والمدن والقرى كأحد مهامها الرئيسية وتتداخل أعمال دائرة الأراضي والمساحة مع وزارة البلديات أكثر من غيرها. وهل من المصلحة أن يكون هناك عدة دوائر بنكية ومصرفية كمؤسسة الإقراض الزراعي، وصندوق التنمية والتشغيل، وبنك تنمية المدن والقرى والإسكان، وضمان القروض، والإنماء الصناعي وكلها دوائر بنكية حكومية، أم أن المصلحة تقتضي توحيد هذه الدوائر البنكية في كينونة إدارية واحدة يتفرع منها دوائر وظيفية كلما اقتضت الحاجة. وهل الأفضل أن ترتبط دائرة الموازنة العامة بوزارة المالية أو وزارة التخطيط؟. إن العدد الحالي للوزارات يعكس نظريات تقسيم العمل الذي ارتأته الحكومات المتعاقبة، فإذا كان هذا التقسيم قد تم اختياره في ضوء اعتبارات الحدود الطبيعية والاقتصادية للتخصص يكون الوضع الحالي هو الأمثل. ولا يمكن في هذه الدراسة الإجابة على هذا التساؤل. ولكن الأمثلة التي ذكرت على عمليات إنشاء بعض الوزارات والدمج أو الفصل الذي تم بينها، وتحويل بعض المؤسسات والدوائر إلى وزارات، وربط وإحاق دوائر أخرى بوزارات معينة يعطي دلالة واضحة على أن عملية إنشاء وزارات جديدة أو الدمج أو الفصل أو التحويل أو إحاق تمت في فترات زمنية مختلفة مختلفة دون مراعاة للاعتبارات الفنية بشكل كاف. ويعني ذلك أنه من الممكن أن يكون للعوامل غير

الموضوعية الأثر الكبير في ذلك. أن عملية تقسيم العمل تتبعه الحاجة إلى التنسيق وزيادة تقسيم العمل تجعل عملية التنسيق أكثر صعوبة وتكلفة. ولذلك فإن الاهتمام بإنشاء الوزارات والدوائر والمؤسسات، أو دمجها أو فصلها أو إعادة النظر في جهة الارتباط على أساس سليم ووفق معايير موضوعية تتطلبها المصلحة العامة وتنعكس إيجابيا على مستوى الأداء والخدمة، أمر ضروري وشرط أساسي لتحسين كفاءة إنتاجية أجهزة الدولة والقطاع العام مع توفر الموارد اللازمة كما ونوعا والقدرة على حسن تخصيصها واستخدامها (3). لأن كثرة الوزارات والمؤسسات العامة وتعددتها - في بلادنا - يؤدي من الناحية الاقتصادية إلى نفقات طائلة لا مبرر لها، وأما من الناحية الإدارية فيؤدي إلى تداخل الاختصاصات الوظيفية و التهرب من المسؤولية وعدم القدرة على إنجاز الأعمال بكفاءة وفاعلية. وهذه جميعها من الأمور التي تضعف الجهاز الإداري وتشل حركته وكفاءته وفاعليته وإنتاجه. ولهذا فإن الضرورة تستدعي دمج الوزارات والدوائر والمؤسسات ذات الأهداف والطبيعة المتشابهة للحد من مشكلات التعدد والتداخل في المهام والاختصاص (4). يضاف إلى ذلك التغيير المستمر في القيادات الإدارية والتي يعاني منها الجهاز الإداري نتيجة لكثرة تغيير الحكومات والقيادات السياسية. فكلما شكلت حكومة جديدة دخل في تشكيلها عدد من الأفراد لم يسبق لهم العمل في المجال الإداري الذي تم تكليفهم به في وزارتهم. وكثيرا ما يلجأ الوزير الجديد إلى إجراء تغييرات جذرية في مواقع القيادات الإدارية عن طريق الإحالة على التقاعد أو التنقل لأن لكل قيادة اهتماماتها التي قد تختلف عن غيرها و بالتالي فإن الخطط والبرامج قد لا يكتب لها الاستمرار والبقاء. ومن هنا فإن كثرة تعاقب القيادات على الأجهزة الإدارية لا يمنحها الفرصة لفهم الخطط والبرامج الموضوعية أو تطبيقها ومتابعتها لمعرفة سلامة الأداء ونجاح الخطة (5).

وبناء على ما تقدم فإن الضرورة تستدعي إعادة النظر في الهيكل التنظيمي العام لجهاز الإدارة العامة في الدولة والهيكل التنظيمي لمكوناته الأساسية من وزارات ودوائر مركزية ومؤسسات لمعالجة بعض مكامن الضعف وأوجه القصور فيه. وكذلك ضرورة إعطاء العناية الكافية لاختيار القيادات الإدارية وفق روح المؤسسة بعيدا عن المحسوبية والعلاقات الاجتماعية حتى نضمن الحد الأدنى المطلوب من الكفاءة والجدارة في أشغال الوظائف العامة.

ثانيا : الفجوة الإدارية بين القدرة الفعلية اللازمة :

إن من الأعراض الإدارية المتشابهة للدول العربية بشكل عام وجود حالة من عدم القدرة أو الرغبة في الاستفادة من الفرص المتاحة لها عن طريق اتفاقيات التعاون الإقليمية والدولية للاستفادة من التجارب الإدارية العالمية وأخذ ما يتناسب منها مع احتياجات الإدارة العربية. وبدلا من ذلك، اكتفت الإدارات العربية بعقد الندوات واللقاءات العلمية بحيث تم التركيز على التقارير القطرية بإعطاء صورة عن مسيرة التنمية الإدارية في كل بلد عربي، دون أن تحاول هذه البلدان الاستفادة من تجارب بعضها البعض. ناهيك عن أن بعض التقارير التي تقدم في اللقاءات العلمية أو الندوات على المستوى العربي يغلب عليها الطابع السياسي الذي يحاول تصوير وضع الدولة القطرية على أنه نموذج يمكن أن يحتذى، وأن تجاربها تشكل مخزونا يمكن للغير أن يستفيد منه. ولعل الدافع لأخذ مثل هذه المواقف وعدم الاعتراف بالمشاكل والعقبات الإدارية، يكمن في عدم رغبة المسؤولين إظهار أوجه الضعف في أجهزتهم الإدارية. ومن هنا أصبحت اللقاءات والندوات العلمية مكانا للخطابة وإظهار المحاسن والافتخار بأن الأجهزة الإدارية لكل دولة تتعم بدرجة عالية من الفعالية والكفاءة، وأن لديها قدرة على تصدير تجربتها للغير، بينما واقع الحال عكس ذلك. ومن جهة أخرى فإن طبيعة العلاقات التي سادت بين الدول العربية في النصف الثاني من الثمانينات و عقد التسعينات بما في ذلك من تكتلات وتحولات سياسية واقتصادية وإقليمية حال في كثير من الأحيان دون الاستفادة من تجاربها المشتركة وبناء قاعدة عريضة للتعاون في مجال التنمية الإدارية. ولم تعط العملية الإدارية ما تستحقه من اهتمام ورعاية نتيجة إعادة ترتيب أولويات السياسة العامة للدولة القطرية. وقد أدى هذا الأمر إلى عدم قدرة العديد من الدول العربية على الاستجابة للمتطلبات المتجددة و المتسارعة للمجتمع الحديث، وعدم قدرتها كذلك على توظيف واستخدام الأساليب الإدارية والتقنية الحديثة مما جعلها غير قادرة على المبادرة وترشيد السياسات التنموية وتنفيذها بالفعالية والكفاءة اللزمتين. ونتج عن ذلك كله وجود فجوة كانت ولا تزال قائمة بين القدرة الإدارية اللازمة لترشيد وتنفيذ خطط التنمية في الدول العربية وبين القدرة الإدارية الفعلية لأجهزة الإدارة فيها (6). ولعل عدم تمكن هذه الأجهزة من صرف كامل اعتمادات الاستثمارات والكلفة المرتفعة لبعض المشروعات، والمستوى الرديء (في بعض الأحيان) بالنسبة لبعض المشروعات الأخرى التي تم الانتهاء من تنفيذها أو التأخير في تنفيذ كثير من المشاريع التنموية، هي مؤشرات على ضعف كفاية أداء الأجهزة الحكومية العادية ومؤسسات وشركات القطاع العام (7). والجدول رقم 1 يبين نسبة الصرف من اعتمادات الاستثمارات المخططة لعام 1996.

نسبة الإنفاق الفعلي إلى حجم الاستثمارات المخطط لها في البلاد العربية

البلد	نسبة الإنفاق %
السودان	52
اليمن	45
سوريا	68
المغرب	66
السعودية	70
الأردن	65
مصر	75
تونس	74
الإمارات العربية	78
عمان	76

المصدر: المجموعة الإحصائية العربية: جامعة الدول العربية 1997

قد يرى البعض أن عدم صرف الاعتمادات الاستثمارية لا يشكل ضررا على اقتصاد الدولة. فالمبالغ غير المصروفة تذهب إلى الاحتياطي العام، وهذا يساعد في تحقيق بعض الوفورات وزيادة التكوين والرصيد الرأسمالي للدولة. ولكن بناء هذا الرصيد وفق سياسة هادفة شئ وعدم القدرة على تنفيذ الاستثمارات المخططة وصرف مخصصاتها شئ آخر. ولو استطاعت الكثير من الدول العربية تنفيذ برامجها وخططها الاستثمارية وفقا للأهداف المرسومة لها وضمن الفترة الزمنية المحددة، لأدى ذلك إلى آثار إيجابية واسعة على عملية التنمية بجوانبها المختلفة الاقتصادية والاجتماعية والإدارية، وتشكل لدى هذه الدول مخزونا من التجارب في مجال الإدارة مكنها من القيام بالأنشطة والأعباء المتزايدة عليه بكفاءة واقتدار، وانعكس على تحسين فلسفة الإدارة وتطوير أدواتها وفقا لمفهوم التنمية المتجددة والمستدامة. أضف إلى أن ذلك يعطي مؤشرا على العناصر القيادية

المهتمة بالتنمية الوطنية والقادرة على تحمل متطلباتها وتبعاتها. وهذا ما لا يعكسه واقع الإدارة العربية، الذي يعطي مؤشرا واضحا بأن إداريي التنمية لم يعطوا العناية الكافية في الاختيار والتعيين والتدريب والمتابعة، وإنما لعبت العلاقات الاجتماعية و المحسوبية دورا كبيرا في اختيارهم لمواقع القمة واستمرارهم فيها.

ومن زاوية أخرى، فبالرغم من أن مهام وزارات ومؤسسات الأقطار العربية كانت تنمو وتتوسع باستمرار، فإنه لم يصاحب هذا النمو تحسين في فلسفة الإدارة وأنظمتها بصفة عامة، بل أن أنماط التنظيم وأساليب وأدوات الإدارة لم يطرأ عليها التحديث اللازم وفقا لمتطلبات عمليات التنمية المستجدة باستمرار. وإذا ما أدركنا أن مستوى الكفاية يتوقف على تفاعل نوعية العاملين بصفة عامة ونوعية القيادة الإدارية بصفة خاصة مع نوعية أساليب الإدارة السائدة وتنظيمها، يتضح لنا أنه لم يتوفر لوزارات ومؤسسات الدولة النوعية المطلوبة من العاملين أو من أنماط التنظيم و الأساليب والأدوات الإدارية القادرة على القيام بمهامها بكفاءة واقتدار وتعظيم الفائدة لمؤسسات الدولة وقطاعاتها المختلفة (8). الجدول رقم 2 يبين مستويات التحصيل العلمي للعاملين في أجهزة الإدارة العامة في البلاد العربية ويعطي صورة واضحة عن مؤهلات العاملين ونوعية الأداء المتوقع.

جدول رقم 2: العاملون في أجهزة الإدارة العامة في البلاد العربية حسب

التحصيل العلمي / النسبة المئوية

0.4	دكتوراه
1	ماجستير
15	بكالوريوس
35	متوسطة
30	ثانوية
19.6	دون الثانوية

المصدر : المجموعة الإحصائية العربية جامعة الدول العربية 1997.

يتضح من الجدول أعلاه أن ما نسبته 84.6 % من مجموع العاملين في أجهزة الإدارة العامة العربية لم يصل تحصيلهم العلمي إلى الدرجة الجامعية الأولى. وأن 50 % منهم تقريبا من حملة الثانوية العامة أو دون ذلك. فإذا كان هذا المستوى من التحصيل العلمي هو السائد لديهم فكيف يمكن أن نتوقع قدرة على مواكبة المتغيرات والاستفادة من المستجدات في عالم الإدارة وبالتالي مستوى لائق من الأداء مبني على فهم دقيق لمتطلبات وآلية عمل الإدارة الكفؤة والمقتدرة. وكيف يمكن أن نتوقع إعداد قيادات إدارية تستطيع مواجهة تحديات التنمية الشاملة وتأخذ على عاتقها مسؤولية بناء دولة القانون والمؤسسات. إن الأشخاص الذين يشغلون الوظائف في أي مؤسسة هم البنية الأساسية للإدارة. لذا فنوعيتهمنعكس نوعية هذه البنية. و مجرد توفر نوعية معينة من الأفراد لا يعني ضمان مستوى محدد من كفاءة الأداء وفاعلية الإدارة تلقائيا. ولكن التناسق بين مؤهلات الأشخاص ومسؤوليات ومهام الوظائف التي يشغلونها أمر ضروري لضمان نوعية الأداء والمستوى. فإذا نظرنا إلى نوعية أفراد الخدمة المدنية في الأردن من حيث مستوى التحصيل العلمي يمكن وصفها بأنها جيدة. والجدول رقم (3). يوضح لنا مستوى المؤهلات العلمية للعاملين في الجهاز الحكومي في الأردن لعام 1997.

جدول رقم 3 العاملون في جهاز الخدمة المدنية

الأردني حسب المؤهل العلمي

النسبة المئوية	مستوى المؤهل العلمي
6.23 %	دكتوراه + ماجستير
26.32 %	جامعي (بكالوريوس)
28.38 %	دبلوم كليات المجتمع
10.70 %	ثانوية عامة
28.37 %	أقل من الثانوية
100 %	المجموع

المصدر : التقرير السنوي لديوان الخدمة المدنية الأردني . عمان الأردن 1997

إن هذا المستوى من التحصيل العلمي، يعني وجود إمكانية لمستوى مقبول من الأداء لكن وجود الإمكانية شيء وتحويلها إلى واقع فعلي شيء آخر، فتوفر مستوى معين من التعليم أو التدريب أو الخبرة لدى أي شخص لا يعني بالضرورة أن لديه مقدرة كافية للعمل. فما لم تكن مؤهلات الشخص الذي يشغل الوظيفة هي المؤهلات التي تحتاجها الوظيفة، تنشأ فجوة بين الأداء الممكن والأداء الفعلي وإذا أخذنا بعين الاعتبار ضعف الارتباط بين مخرجات التربية والتعليم وعدم كفاية فرص التدريب (9)، يمكن القول بأن الموارد التي استخدمها القطاع العام للقيام بدوره لا تعكس بالضرورة احتياجاته الفعلية. كما أن الزيادة في عدد الوظائف في الجهاز الحكومي يمكن تفسيرها جزئياً بسبب غياب قواعد تحكم عملية إحداث الوظائف وفقاً للاحتياجات الفعلية وزيادة العرض المحلي من قوة العمل عن فرص العمل في القطاع العام والخاص معاً، والضغوط الاجتماعية والاقتصادية والسياسية لاستخدام القطاع العام كمكافحة ظاهرة البطالة، وخاصة بطالة الخريجين. وفي ظل هذه الظروف ينبغي أن لا نفاجئ إذا كان القطاع العام يعاني من تضخم في عدد الوظائف وتدني في مستوى الأداء العام للعاملين في أجهزة الدولة وأن الزيادة في حجم الموارد المستخدمة لم يصاحبها زيادة مساوية في إنتاجية الموظف العام.

المبحث الثاني

تحليل مفهوم الخدمة المدنية وواقع العاملين فيها

أولاً: مفهوم الخدمة المدنية :

عانت الإدارة العامة لفترة لا بأس بها من عدم استقرار مفهوم الخدمة المدنية. فعلى مستوى مؤسسة الخدمة المدنية، لم تحظ بالرعاية الكافية التي تمكنها من أن تتمتع بوضع مهني متقدم يجعلها مؤسسة نموذجية في جهاز الإدارة العامة، تستطيع التأثير في بقية الأجهزة لما لها من صلاحيات في قضايا اختبار الموظفين وتأهيلهم وترفيعهم ومتابعة كافة الأمور المتعلقة بالوظيفة العامة. ولم تتمتع كذلك بالحياد السياسي كجهاز يناط به وظائف محددة تساعد على تحقيق الاستقرار الوظيفي وعدالة التوظيف وما يتبعه من قضايا أخرى تساهم جميعها في تحقيق التنمية المنشودة. وغلب على جهاز الخدمة المدنية كثرة التغيير في سياسته وعدم استقرار نظام الخدمة المدنية، بحيث أدخل على نظام الخدمة المدنية الأردني رقم لعام 1988 ما يقارب من عشرين تعديلاً خلال عشرة سنوات (10). إلى أن تم إصدار جديد لعام 1998. وقد أدى ذلك إلى جعل الوظيفة العامة و تنظيم أمورهما في حالة تغيير مستمر انعكس سلباً على أداء العاملين. أضف إلى أن عدداً لا بأس به من التعيينات في الأجهزة الحكومية تمت بشكل مخالف للأسس التي أقرها النظام وغلب الطابع الجهوي على هذه التعيينات باستخدام أساليب وطرق مختلفة للالتفاف على تعليمات أسس التعيين المعمول بها ولعدة سنوات (11). كل ذلك أدى إلى أن يفقد ديوان الخدمة المدنية مصداقيته في العمل وقدرته على ضبط التجاوزات المختلفة على نظام الخدمة المدنية والتعليمات الصادرة بموجبه من قبل بعض الوزارات والمؤسسات والدوائر. وقد رافق هذا الأمر بعضاً من الأمور التي أدت إلى عدم تطور مفهوم الخدمة المدنية ومنها :

1) غياب معايير واضحة وموضوعية لاختيار وإعداد القيادات الإدارية مع التوسع الزائد في الوظائف العليا التي تحمل ألقاباً وظيفية كوسيلة غير مباشرة لزيادة المرتبات مما أدى إلى انخفاض كبير في قيمة وهيبة المناصب الإدارية العليا بسبب صعود كثير من العاملين غير الأكفاء هذه المواقع وصعوبة أو استحالة التخلص منهم ذلك بسبب تعقيد التشريعات،

وبالتالي حرمان الجهاز الإداري في حالات كثيرة من القيادات الشابة المؤهلة مما أفقده كثيرا من الحيوية اللازمة. ولذلك اقتصر معظم محاولات الإصلاح ولسنوات طويلة على إعادة النظر في أوضاع العاملين وجدول مرتباتهم دون البحث في السياسات والنظم التي تتحكم في كفاءة العمل (12).

2) غياب وسائل فاعلة لقياس أداء العاملين يتم من خلالها التعرف على أوجه القوة والضعف في الأداء، مما يساعد على اكتشاف قدرات العاملين الذين يتمتعون بكفاءة فعلية للقيام بأعمال الوظائف التي يشغلونها، ومستوى أدائهم لواجباتهم، ودرجة تعاونهم مع زملائهم ورؤسائهم، وسلوكهم نحو المتعاملين معهم. وكذلك التعرف على مدى توافر القدرات لديهم لشغل وظائف أعلى في المستوى التنظيمي (13). ويتطلب ذلك من الرؤساء متابعة أداء مرؤوسيهم بشكل متواصل ليتمكنوا من معرفة مستويات أدائهم وجوانب الإبداع أو الإلتقان لديهم والجوانب التي تحتاج إلى تنمية ورفع كفاءة، مما يدفع المرؤوسين للعمل بجدية ونشاط ومحاولة الاستفادة من توجيهات الرؤساء، وأي فرص يمكن أن تساعدهم في التعرف على وسائل جديدة للعمل ومحاولة رفع سوية الأداء بشكل مستمر. إلا أن الوضع في معظم البلاد العربية ليس على هذا الحال. ويرى البعض أن طبيعة العمل في جهاز الإدارة العامة التي تتسم بتقديم خدمات ذات طابع إنتاجي غير ملموس، أو تأدية أعمال يصعب قياس الأداء منها بشكل كمي في معظم الحالات، واعتماد العنصر البشري في أدائه لهذه الأعمال على الطاقة الذهنية والفكرية لديه، يجعل الوزارات والدوائر الحكومية لا تعطي معدلات الأداء أي أهمية تذكر، بل إنها لم تجر أي دراسة تستهدف وضع مثل هذه المعدلات والفوائد التي يمكن أن تتحقق للجهاز الحكومي وللعاملين فيه من جراء وجودها (14).

3) غياب روح المنافسة بين العاملين في أجهزة الخدمة المدنية بسبب ما يعطيه نظام الخدمة المدنية من أمان. كما أن كثيرا من خريجي الجامعات المتميزة في تحصيلهم لا يتطلعون إلى أن يصبحوا من موظفي الخدمة المدنية مفضلين العمل في القطاع الخاص نظرا للمزايا التي يحصلون عليها. وتشير بعض التقارير إلى أن عددا من الشباب الذين يتمتعون بالكفاءة العالية يتركون العمل في الخدمة المدنية وينخرطون في مسارات

مهنية مختلفة بسبب الإحباط الذي يصيبهم من بعض الممارسات الإدارية وتدني الدخل من الوظيفة العامة الذي لا يمكنهم من الحفاظ على مستوى لائق من المعيشة (15).

4) يضاف إلى ذلك أن جزءا من العاملين في الجهاز الحكومي قد يمارسون الإدارة بالوصاية على نشاطات الدولة والقطاع الخاص مما يؤدي عند الكثير منهم إلى التوجه نحو تعقيد المعاملات داخل أجهزة الدولة والتعامل مع القطاع الخاص على أساس من الشك وعدم الثقة. ولذلك أصبحت السمة السائدة للعمل الحكومي كثرة الجزاءات و المركزية الشديدة، مما أدى إلى وجود جهاز إداري ضعيف الصلة بعملية التنمية غير قادر على التعامل مع المستجدات في القطاعين العام والخاص.

ثانيا: التفاوت الهائل بين دخول الموظفين :

إن التفاوت الهائل بين دخول الموظفين في كل دولة من الدول العربية يؤثر حتما على الأجهزة الإدارية المختلفة، خاصة وإن الموظف هو حجر الأساس في عملية النشاط الإداري. ويلاحظ في هذا الشأن أن الموظفين في معظم الدول يشكلون الفئات الآتية: (16).

- العاملون في القطاع الخاص : وتتمتع هذه الفئة بدخول مرتفعة إذا نظرنا إلى هذه الدخول نظرة شمولية عامة.
- موظفو المؤسسات العامة : وتتمتع هذه الفئة بدخول جيدة خاصة في الدول التي تجعل هذه المؤسسات مستقلة في ميزانيتها وفي أسس توزيع الرواتب على موظفيها.
- الموظفون العسكريون : وتختلف أوضاع هذه الفئة من دولة إلى أخرى وفقا لظروفها السياسية والاستراتيجية والاجتماعية، وبالتالي يصعب وضع معيار عام لرواتبها.
- موظفو الخدمة المدنية : وتفتقر هذه الفئة - في غالبيتها - إلى الدخول المرتفعة أو الجيدة خاصة في الدول البائدة في النمو.

فإذا انتقلنا إلى المملكة الأردنية الهاشمية وجدنا القطاع العريض من موظفيها ينتمي إلى الفئة الثالثة والرابعة (حسب تصنيف نظام الخدمة المدنية)، ويشكلون ما نسبته 63% من المجموع الكلي للعاملين في الخدمة المدنية (17). ويتقاضى هؤلاء الموظفون رواتب متدنية لا تغطي الحاجات الأساسية لحياة الفرد. وتشير بعض الدراسات إلى أن متوسط الرواتب والأجور لهذه الفئة من

العاملين ومن يماثلهم لا تزيد عن 140 دينار شهريا (18). وليس بقية موظفي الدولة بأحسن حال من هاتين الفئتين، حيث تدل الدراسات على أن معدل الراتب السنوي للموظف العام في أجهزة الخدمة المدنية الأردنية هي 2176 دينار سنويا أي ما يساوي 180 دينار أردني شهريا (19). و إذا كان أي قانون أو نظام للخدمة المدنية يمكن أن يعدل مستقبلا ليعمل على رفع رواتب هذه الفئة من الموظفين ويعيد ترتيب الأجور، فإن ذلك ليس هو العلاج الناجح والحل السليم. ويعني ذلك أن رفع رواتب الموظفين في ضوء الإمكانيات الاقتصادية والمالية المتاحة، لن يكون بالقدر الكافي الذي يتبادر إلى الأذهان، بالإضافة إلى التطور الذي تعاشه الدولة، وما يصاحبه من ارتفاع في الأسعار وغلاء في المعيشة لا يحتمله الموظف، الأمر الذي قد يبقي دخول معظم موظفي الدولة تحت خط الفقر.

صحيح أنه لا بد لسياسة الرواتب والأجور من مراعاة الإمكانيات المادية للدولة، إلا أنه لا بد لهذه السياسة في الوقت نفسه، من مراعاة مبدأ العدالة في تحديد هذه الرواتب، بحيث تكون كافية لتوفير ما يلزم الموظف من احتياجات الغذاء والسكن (20). وبعبارة أخرى، لا بد من وجود تناسب بين الرواتب وبين تكاليف المعيشة من أجل حفز الموظف والمحافظة على الروح المعنوية للعاملين. وفي ضوء ما تقدم فإن الرواتب التي تدفع لموظفي الخدمة المدنية في المملكة الأردنية الهاشمية، لا تتناسب مع مستوى المعيشة الذي لا يزال يرتفع باستمرار، الأمر الذي أدى إلى تسرب عدد كبير من أصحاب الكفاءات من الأجهزة الحكومية والتوجه إلى العمل في القطاع الخاص أو البحث عن فرص عمل خارج البلد والهجرة منها. وقد أدى ذلك إلى حرمان أجهزة الدولة من كفاءات وقدرات بنسبة لا بأس بها من أبنائها. ولم يقتصر الوضع على تندي مستوى الرواتب والأجور في معظم الأجهزة الحكومية، بل شهدت السنوات الأخيرة زيادة مطردة في عدد الدوائر والمؤسسات الحكومية التي تعمل بموجب أنظمة مالية وإدارية خاصة بها. وقد أدى هذا التباين في التشريعات والأنظمة التي تحكم الخدمة العامة، إلى حصول بعض العاملين في مؤسسات معينة على امتيازات أكثر من تلك التي يحصل عليها أقرانهم الذين يعملون بقطاعات ومؤسسات أخرى رغم أنهم يماثلونهم بالمؤهلات والخبرات. وقد دفع هذا الوضع إلى الشعور بالظلم وعدم المساواة، مما أثر سلبا على أداء العاملين وأنماط سلوكهم ومعنوياتهم داخل الأجهزة التي يعملون فيها (21).

يضاف إلى ما تقدم، أن التفاوت في الدخول والامتيازات بين الموظفين، يولد نوعا من عدم الاستقرار الوظيفي داخل أجهزة الدولة، لأن عوامل الجذب والإغراء التي توفرها نظم الخدمة في بعض الهيئات، وما يقابلها من عوامل دفع للخروج من خدمة الأجهزة والمؤسسات الأخرى التي لا توفر الامتيازات والاعتراف التي تقدمها تلك الهيئات سواء في القطاع العام أو في القطاع الخاص، ستؤدي بالضرورة إلى سرعة دوران العمل وكثرة تسرب الموظفين من الأجهزة الحكومية بعد أن ساهمت في تدريبهم وتطويرهم لفترة طويلة (22). وبعبارة أخرى، فإن المواطن عندما يكون عاطلا عن العمل، يقبل أي فرصة عمل تتاح له، لكنه عندما يتقن هذا العمل ويحسن مهارته، يبدأ في البحث عن عمل آخر في مؤسسة أخرى قد تعطيه امتيازات أكثر، الأمر الذي يضع المؤسسة الأولى التي تدرّب فيها وتعلم منها في وضع لا تحسد عليه من حيث نقص الكفاءة في بعض الأحيان. وثمة مشكلة أخرى يمكن أن تنتج عن التفاوت بين دخول وامتيازات الموظفين تتمثل في وجود قطاع منهم قابل ومستعد، بل ومدفوع، تحت قهر مالي احتياجي إلى الانحراف، سواء عن طريق الاختلاس أو عن طريق الرشوة أو عن طريق الاشتراك الجرمي في كل ما يخالف قيم ومبادئ وأخلاقيات الوظيفة العامة (23). وقد يظهر هذا الانحراف بصورة أخرى تبدو في ردود الفعل السلبية أثناء ممارسة الاختصاصات الوظيفية، كعدم المبالاة والإهمال والتفاسس وتعمد تعطيل الأعمال وتأخير إنجازها وتعتيد مراحلها، وما يصاحب ذلك من ظواهر نفسية تفقد الموظف جزءا من قدراته ومهاراته، ورغبته في التطور والقدرة على الإبداع. ويؤثر هذا كله في صميم عملية النشاط الإداري ويفقد الجهاز كفاءته وفاعليته، ويعكس مظهرا مؤلما من مظاهر التخلف الإداري.

إن التفاوت الهائل بين دخول الموظفين في أجهزة الإدارة العامة، يدفعنا إلى البحث عن حلول ممكنة. ونستطيع في هذا الشأن طرح ثلاثة بدائل يمكن أن تساهم في الحد من هذه المشكلة، وتحسن في معدلات دخول الأفراد العاملين في أجهزة الدولة بشكل يضمن الحد الأدنى من تكاليف المعيشة.

البديل الأول : الاقتطاع الضريبي العادي لمصلحة الموظف العام والذي يمكن تأصيله بوضع مواد قانونية جديدة مدروسة دراسة علمية مالية متعمقة من قبل أصحاب الاختصاص، تحدد أسس ووسائل هذا الاقتطاع بحيث يحقق عدالة مالية في دخول موظفي أجهزة الخدمة المدنية بشكل عام وبالذات من يعملون في

الفئات الوظيفية الدنيا. وليس بالضرورة أن يكون هذا الاقتطاع عبء جديد يتحملة المواطن بل يمكن أن يخصص نسبة معينة من الضرائب التي تحصل حاليا لتحسين وضع الموظف ورفع راتبه. فمثلا يمكن تخصيص جزء من ضريبة المسققات أو المعارف، أو المبيعات، أو أي ضرائب ورسوم أخرى تقرضها الدولة وتوضع في صندوق خاص بالموظف العام.

البديل الثاني : وهو حل يقوم على أساس من الاجتهاد، ويتمثل بالدعوة إلى إصدار قانون جديد يسمى قانون التكافل المالي الوظيفي يهدف إلى إيجاد توازن في الدخول الوظيفية، ويزيل حواجز التفاوت الهائل بين هذه الدخول، محققا تكافلا ماليا وظيفيا مقبولا وعادلا على أن تحدد الحكومة إيرادات التكافل وكيفية إنفاقها.

البديل الثالث : تنسيق قوانين وأنظمة الموظفين في أجهزة الإدارة العامة والقطاع العام وإعادة النظر فيها بحيث توفر للموظفين قدرا متساويا أو متقاربا من الرواتب والعلاوات والحوافز تتسجم مع ارتفاع مستويات المعيشة المستمر وذلك من خلال دراسات دورية جادة تحاول ربط الرواتب والأجور بارتفاع مستويات المعيشة وتسمح بإعادة النظر في هذه الرواتب سنويا.

ثالثا : عدم استقرار التشريعات الإدارية :

تسير عملية التشريع في بعض الدول العربية بسرعة، فلا يلبث أن يصدر أحد القوانين أو الأنظمة أو اللوائح حتى يعدل غير مرة بصورة مثيرة تلفت النظر. وقد يتم هذا التعديل بإضافة فقرة واحدة إلى قانون من القوانين أو نظام من الأنظمة أو لائحة من اللوائح، أو باستبدال كلمة أو تعريف أو اصطلاح، أو بدمج عبارتين أو رقمين أو بإلغاء حكم أو تنظيم تشريعي، أو بغير ذلك من الأساليب التي تجعل المواطن والمسؤول والباحث والدارس في وضع لا يستطيع معه متابعة كثرة التعديلات. ومن المشكلات التشريعية التي أوردتها لجنة الإدارة والتشريعية في خطة التنمية الثلاثية للمملكة الأردنية الهاشمية لأعوام (1995-1997) ما يلي :

1) افتقار النظام القانوني إلى وجود قضاء إداري شامل ومتكامل لجميع المنازعات ذات الصلة الإدارية.

- (2) وجود بطء في إجراءات التقاضي وتحقيق العدالة لغياب القضاء المستعجل وعدم تطوير التشريعات المتعلقة بالأصول والإجراءات بهدف تبسيطها والفصل في القضايا وتنفيذ الأحكام في فترات زمنية معقولة.
- (3) وجود بطء في إصدار بعض التشريعات وإسراع في إصدار بعضها الآخر دون اكتمال دراستها(24).
- (4) التغيير المستمر في التشريعات التي تنظم أعمال أجهزة الدولة خلال فترات متقاربة نسبيا مما يشكل نوعا من عدم الاستقرار. فعلى سبيل المثال، تم تغيير التنظيم الإداري لوزارة التربية والتعليم مرتين خلال عام (1986)، حيث تعاقب على هذه الوزارة وزيران في فترة قصيرة. ففي 1986/1/29 صدر النظام (17) لسنة 1986 ليحل محل النظام رقم (89) لسنة 1980 وفي 1986/11/23 صدر النظام رقم (76) لسنة 1986 ليحل محل النظام رقم (17) لسنة 1986. وكذلك الحال بالنسبة لنظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة حيث تعاقب على هذه الوزارة وزيران خلال ثمانية شهور عام 1993. ففي 1993/2/6 صدر النظام رقم (7) لسنة 1993، ليحل محل النظام رقم (73) لسنة 1980 و تعديلاته و في 1994/02/05 صدر النظام رقم (10) لسنة 1994 ليعدل النظام رقم (67) لسنة 1993. و كذلك الحال بالنسبة لنظام الخدمة المدنية فقد تم تعديل النظام رقم (1) لعام 1998 في شهر شباط ليحل محله النظام رقم (1) لعام 1998 و تم تعديل النظام الجديد بتاريخ 98/5/20 مرة أخرى تم تعديل النظام ثلاث مرات خلال خمسة أشهر (25).

ولا نريد أن نطيل الحديث عن سرعة التشريع في دولنا العربية ونعطي الكثير من الأمثلة على ذلك، فقد تناول بعض رجال القانون هذه المسألة أكثر من مرة وبالتفصيل المناسب (26). ولكننا نود أن نبين بأن كثرة تعدد القوانين والأنظمة واللوائح وما يصاحبها من تعديلات سريعة تؤدي إلى نتائج سلبية في العمل الإداري نذكر منها :

أولاً : تضارب الاختصاصات الوظيفية بين الأجهزة الإدارية المختلفة وداخل الجهاز الإداري الواحد. مما قد يؤدي إلى التهرب من المسؤوليات بمختلف درجاتها وأبعادها ومن ثم وجود عجز في الجهاز الإداري العام للدولة.

ثانياً : كثرة التحايل على القوانين والأنظمة واللوائح والتعليمات ومحاولة تقصي الثغرات الموجودة فيها سواء من المواطن أو من الموظف المسؤول، ومخالفتها

والخروج على حكمتها وغاياتها وفحواها لعدم القدرة على متابعة التغييرات المستمرة التي تطرأ عليها.

ثالثا : عدم استقرار المعاملات الإدارية مما يضعف كفاءة وفعالية الجهاز الإداري ويجعل هيكله التنظيمي ونشاطه الداخلي مهتزا ومضطربا.

رابعا : عدم استطاعة الباحثين والدارسين إجراء دراساتهم في ضوء هذه الفوضى التشريعية، مما يحجب عن المواطن والمسؤول مصدرا مهما من مصادر الإصلاح الذي يؤدي إلى تقدم الدولة وازدهارها.

إن سبب الوضع التشريعي المضطرب في كثير من دولنا العربية يمكن أن يعزى إلى افتقار الدراسات الجادة، والخطط الطويلة، وعدم إعطاء التشريع ما يستحق من عناية. ولهذا يتعين على الجهات المختصة في الدولة تشجيع الدراسات العلمية والميدانية للموضوعات المراد تنظيمها تشريعا، والبحث عن الكفاءات التي تتمتع بقدرات علمية وملكات اجتهادية واعية، ونظرات متعمقة بعيدة، وتجارب متخصصة، للاستفادة منهم في وضع تشريعات مدروسة تكون انعكاسا لبيئته. لأن القوانين والأنظمة المنقولة عن بيئة أخرى قد لا تحقق الهدف منها وبالتالي يمكن أن تصبح عقبة في وجه المسؤولين عند تطبيقها. وكذلك يجب أن لا يترك وضع القوانين والأنظمة للقانونيين فحسب، بل لابد من أن يقوم المختصون في المجالات التي يراد سن التشريع لها بوضع عناصر ومكونات وتوجيهات هذا التشريع وفقا للمعطيات التي يدركون أبعادها ومراميها، ثم يطلب بعد ذلك من القانونيين صياغتها بالشكل القانوني وبما لا يتناقض أو يتعارض مع التشريعات الأسمى درجة.

ومن ناحية أخرى فإن التشريعات التي تنظم شؤون الوظيفة العامة يجب أن تعطى ما تستحق من العناية وبما ينسجم مع أسس الكفاية والعدالة ويشيع روح الاستقرار في نفوس الموظفين ليعملوا بجد وإخلاص وهم مطمئنون إلى عدالة قضايهم من حيث التعيين والترقية و الترفيع والنقل والعلاوات وكافة الإجراءات المتعلقة بحقوق وواجبات الموظف العام.

المبحث الثالث

ضعف الرقابة ومعايير ضبط السلوك الوظيفي

أولاً: الرقابة الإدارية :

الرقابة الإدارية هي الأساسية للتأكد من حسن سير الأجهزة المختلفة في الدولة بانتظام واطراد ، وتتقبتها من المعوقات والشوائب بمختلف أنواعها تحقيقاً لأكبر قدر من الكفاءة والفاعلية. وتتحقق الرقابة الإدارية بعدة وسائل منها الإشراف ويعني : ملاحظة جهود العاملين بغية توجيهها الوجهة السليمة عن طريق الأوامر والتعليمات والإرشادات الشفهية أو الكتابية. ومنها التفتيش ويعني: فحص سلامة الأعمال من الناحية الشكلية والموضوعية وفقاً للبرامج المعدة، مع إفراغ نتائج الفحص في تقارير خاصة ترفع إلى الجهات المختصة. ومنها المتابعة وتعني : التعرف الدائم المستمر على كيفية سير العمل في ضوء الخطة الموضوعية ومدى التقدم في تحقيق أهدافها المرسومة. ومنها فحص الشكاوى وتعني: فحص شكاوى المواطنين ضد الموظفين الذين يخالفون القوانين والأنظمة واللوائح والتعليمات ويخلون في أداء التزاماتهم الوظيفية. ومنها التحريات الإدارية وتعني: استكشاف أسباب التعقيدات المكتبية أو الانحرافات القيادية التي تتمثل عادة في المحاباة والاستغلال والإسراف والارتشاء واختلاس الأموال العامة وإهمال الواجبات الوظيفية وإساءة استعمال السلطة الإدارية. ومنها التقارير الإدارية وتعني : التقارير التي توضع لتقدير كفاءة عمال الإدارة العامة أو لبيان كيفية سير الأعمال الإدارية. وغيرها من وسائل(27).

وقد أوردنا هذه الوسائل الأساسية في الرقابة الإدارية لإبراز مدى أهميتها وخطورتها وقدرتها على خلق أجهزة إدارية على درجة عالية من الكفاءة والفاعلية.

إن من معوقات الرقابة الإدارية الفعالة على أجهزة الإدارة العامة، تدخل أجهزة الرقابة في الجوانب التفصيلية لأعمال الوحدات الإدارية، مما يؤدي إلى الحد من حرية الحركة والمرونة لديها وإضعاف روح الإبداع والابتكار فيها. يضاف إلى ذلك أن تعدد أجهزة الرقابة (إدارية ومالية وتشريعية وقضائية) وتداخل اختصاصاتها أحياناً يؤدي إلى ازدواجية الرقابة وانتشار نوع من السلبية والانتكالية في أعمالها، وبالتالي عدم إحكامها. ولعل هذا الوضع يفرض على الدولة ضرورة

تنظيم عملية الرقابة وتركيزها في أجهزة ذات اختصاصات محددة متكاملة غير متداخلة.

لقد بينت إحدى الدراسات التي أجريت حول الأنواع المختلفة من الرقابة في الأردن إن التداخل في أهداف أجهزة الرقابة وأعمالها وعدم التنسيق بينها سمة غالبية وليست هناك عملية تنظيم وضبط ومتابعة لأعمال هذه الأجهزة (28).

وبينت دراسة أخرى أن تفاعل أجهزة الرقابة مع مؤسسات الدولة تكاد تكون معدومة، وإن نسبة لا بأس بها من الموظفين لا يعرفون ما هو دور هذه الأجهزة وكيفية التعامل معها (29). ومن هنا يترتب على هذه الأجهزة فتح قنوات الاتصال مع نظرائهم في أجهزة الدولة وتعريف المواطنين بمهام أجهزة الرقابة حتى يستطيع الموظف والمواطن معا تفهم أدوار الرقابة والعمل على بناء علاقة تنسيق وتعاون مع أجهزة الدولة لمساعدتها في إنجاز مهامها لا أن تكون عملية الرقابة حلقة من حلقات إعاقة وتعطيل أعمال الأجهزة الإدارية الأخرى. وبناء على ذلك فإن الرقابة الفاعلة لا بد من أن تستند إلى مجموعة من المعطيات منها (30) :

1) الرقابة وسيلة يمكن من خلالها التأكد من أن أهداف الدولة وبرامجها قد تحققت بدرجة من الكفاءة، ووفقا للخطة المرسومة، وعلى هدى من القوانين والأنظمة المرعية، وبالتالي فإنها أداة تجسد من خلالها مبدأ المساءلة والمسؤولية الذي تنادي به جميع الأنظمة الإدارية ويتم من خلالها التأكد من شرعية النشاط الإداري الذي تقوم به أجهزة الدولة. فالرقابة تعمل كنظام تغذية راجعة للجهاز الإداري تعطيه المؤشر والدليل على قانونية النشاط وسلامة وحسن الأداء.

2) يجب أن لا تهدف الرقابة إلى تربص الأخطاء وتصيدها. بل على العكس من ذلك، لا بد من أن تكون عاملا وقائيا يهدف إلى توجيه انتباه المسؤول إلى أوجه القوة والضعف في التنفيذ. وتساهم في معالجة المشاكل واتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع وقوع الانحرافات ما أمكن ذلك. لأن من يتصدى للإصلاح والمعالجة لا يمكن أن يفلح إذا كان همه الأول تربص الأخطاء ونصب الكمائن.

3) لا بد من إدراك أن من يعمل قد يخطئ وقد يصيب و أن المخالفات الإدارية حقيقة موجودة في الحياة الإدارية أينما ذهبنا واتجهنا ولا بد من أن يحمل الإنسان على حسن الظن، وعلى أساس غلبة عناصر الخير، لأن الأصل براءة الذمة، لكن الأخطاء إذا تكررت نفسها فقد يكون لهذا الأمر دلالاته التي تحتاج إلى معالجة وإجراءات تحد أو تمنع وقوعها وتكرارها.

4) إن عمل الرقابة لا يعني إطلاقا التقيد في عالم القوانين والأنظمة واللوائح وتقييد نصوص القانون وبالتالي الجمود خوفا من المساءلة والمحاسبة. بل لا بد من المرونة مع المحافظة على روح القانون.

5) إن عملية تعفيد الإجراءات والمعاملات الإدارية قد تؤدي إلى الانحراف الوظيفي وتؤثر على سير العمل وتساهم في خلق جو من عدم الثقة بين المواطن وأجهزة الدولة. وقد يفسر كل تأخير ولو كان بسبب مشروع على أنه عرقلة مقصودة لا يوقفها إلا الاتصال الشخصي بالموظف المسؤول أو إغراءه بالطرق غير المشروعة. وإذا حصل هذا الأمر لا قدر الله، فإنه قد يؤدي إلى نشر الفساد الإداري بأشكاله المختلفة. ويأتي دور الرقابة الإدارية هنا في ضرورة دراسة سير المعاملات وأسباب التأخير في إنجازها والعمل على إيجاد الأساليب الحديثة للتغلب على تعقيد المعاملات والاختناقات الوظيفية بالتعاون مع الأجهزة المختصة وبذلك تلعب الرقابة دور الرديف لأجهزة الإدارة العامة وتحسين الأداء وتصحيح المسار.

وحتى تحقق الفائدة المرجوة من الرقابة هناك بعض التوجهات والمسارات التي تحكم عملية الرقابة والتي يجب مراعاتها وهي :

أ. أن تستند الرقابة إلى قاعدة عريضة من المعلومات المتصلة بمجال العمل المطلوب وتطوير نظام ملزمات إدارية تكون بمثابة مرجع لأصحاب القرار على أن يشمل النظام الآتي :

1. القوانين والأنظمة واللوائح للدوائر المختلفة

2. الهياكل التنظيمية.

3. الخطط والبرامج لكل الدوائر .

4. محاولة تطوير معايير أداء لكل دائرة حتى تستطيع أن تطبق مفهوم رقابة الأداء كما يجب.

ب. التنسيق المستمر بين أجهزة الرقابة المختلفة داخل الدولة كل في مجال اختصاصه ومع بقية الأجهزة الإدارية الأخرى للمساعدة في التعرف على منافذ التسبب بهدف تطوير وتصحيح المسار نحو الأفضل . وبذلك فإن الرقابة يمكن أن تكون رديفا لأجهزة الدولة لا عائقا ومعرقلا لأعمالها.

ثانيا : غياب معايير أخلاقيات الخدمة العامة :

تفتقر الدول العربية بشكل عام إلى وجود معايير أخلاقية وظيفية مكتوبة يمكن توظيفها لمحاكمة سلوك الموظف غير الأخلاقي، والذي يعني استعمال الوظيفة العامة بكل مالها من نفوذ وهيبة وسلطة لتحقيق منافع خاصة بشكل مخالف للقوانين والأنظمة والتعليمات واللوائح الرسمية التي تنظم أعمال الأجهزة الإدارية وسلوك العاملين فيها. وقد دلت الدراسات التي أجريت على العديد من الدول النامية بأن استغلال الوظيفة العامة للأغراض الشخصية أمر شائع ومقبول في بعض البلدان يعززه التعاطف مع من يسيئون استعمال السلطة (31).

ولعل نظام الولاءات العائلية والعشائرية والقبلية الضيقة والشعور بالالتزام نحو الأقارب والعائلة وأبناء المنطقة الجغرافية، ومحاولة إعطائهم الأولوية في الخدمة أو التوظيف دون أن يكون لهم الحق في ذلك يشجع مثل هذه الممارسات غير الأخلاقية عند الموظف خاصة إذا كان هناك غياب للمساءلة الوظيفية، وعدم وجود الجزاء الرادع لمثل هذه الممارسات. مما أدى إلى أن ينظر بعض الموظفين في كثير من البلدان العربية إلى الوظائف الحكومية كنظرتهم للممتلكات الشخصية يسخرونها لخدمتهم بالطريقة التي يرونها مناسبة. وقد سلّم هذا الفهم للولاءات الوظيفية في إعاقة نمو الإدارة الكفاءة والنزاهة حيث يقدم الموظفون ولاءاتهم الضيقة على ولائهم للدولة أو للقانون دون تردد (32). يضاف إلى ذلك أن بعض الموظفين يبحثون عن أشخاص متنفذين اقتصاديا واجتماعيا داخل المجتمع وقيمون معهم علاقات على حساب المصلحة العامة لمساندتهم ودعمهم لقاء ما يقدمونه من خدمات وتسهيل معاملات لهؤلاء الأشخاص بغض النظر عن التشريعات النافذة في كثير من الحالات. وفي مثل هذا الوضع يصبح الإهمال في الوظائف العامة وارتكاب المخالفات وإساءة استعمال السلطة أمر عادي. وتوضح تصرفات بعض الموظفين الحكوميين هذه العلاقة، حيث يتغيبون عن أعمالهم بشكل ملحوظ بسبب تمتعهم بحماية بعض المتنفذين وعدم إحساسهم بالواجب القومي، الأمر الذي يعطل الأعمال ويقلق

راحة المواطنين وقد يؤدي بالتالي إلى دفع الرشاوى للموظفين مقابل حصولهم على ما يستحقون من خدمات يصعب الحصول عليها بالوسائل العادية (33). ولا يقتصر انحراف بعض الموظفين على هذا النمط من السلوك بل يتعداه في كثير من الحالات إلى تقديم توصيات يرغب بعض المسؤولين من الوزراء والقيادات الإدارية في سماعها. وكذلك عدم اكتراث الموظف بما جرى من ممارسات مخالفة للقوانين والأنظمة داخل وحداتهم الإدارية مما يؤدي إلى وجود مرافق غير عاملة (بسبب هذه الأنماط من السلوك) قد تكلف الدولة نفقات طائلة. ومع ذلك كله فإننا لا نستطيع أن نعمم هذا السلوك على كافة الموظفين، إذ أن هناك موظفون شرفاء ومخلصون للمصلحة العامة للدولة ويتمتعون بقدر كبير من السلوك الحميد وتحمل المسؤولية بأمانة واقتدار. ورغم ذلك، فإن الإحصائيات في بعض البلدان تبين أن عدد الموظفين الأمناء في تناقص، ويتم إبعادهم عن الوظائف المهمة إلى وظائف هامشية (34). وبالرغم من كل ما يقال حول السلوك اللاأخلاقي لفئة من الموظفين، فقد تزايد اهتمام المواطن في السنوات الأخيرة بسلوك الموظف العام وأخلاقياته على مختلف المستويات لما لحق الأجهزة الإدارية من أذى وتخلف نتيجة زيادة الانحرافات الإدارية. وظهر اهتمام متزايد في الآونة الأخيرة بنشر أخبار بعض المخالفات والسلوك اللاأخلاقي في العمل العام من قبل العديد من البلدان العربية التي وضعت تشريعات تحدد حقوق الموظف وواجباته والإجراءات التأديبية الممكنة اتخاذها بحق المخالفين. وحتى تؤدي هذه التشريعات ثمارها فلا بد من تنمية الرقابة الذاتية لدى الموظف العام من خلال تأهيلهم قبل وبعد الالتحاق بالخدمة العامة عن طريق التدريب والتعليم وتوفير القدوة الحسنة لهم في زملاء العمل والمواطنين معا. إن القدوة الحسنة التي يوفرها الإداريون في المستويات العليا تعتبر وسيلة مهمة في التأثير الإيجابي على سلوك المرؤوسين. ويفيد في هذا المجال، التقليل من السرية الزائدة لأعمال الدوائر الحكومية، والحد من القوانين الطارئة والمؤقتة، وتشديد الرقابة، وتخفيض الضرائب الحكومية، وعدم التعسف في استخدام السلطة، وإعطاء الموظف الثقة بأمانته وقدرته، وعدم افتراض سلبية الموظف العام لأن ذلك سيؤدي إلى الفوضى والتضارب وهو وضع لا يكون فيه العمل الجيد ممكنا (35). وباختصار فإن الحاجة ماسة لوضع تشريع ينظم ويحدد القواعد الأخلاقية للموظفة العامة بشكل يقبلها الرؤساء والمرؤوسون كنموذج سلوكي جيد وتصبح جزءا من النظام القيمي للموظف العام يلتزم به ذاتيا دون تأثيرات خارجية أو خوفا من جزاء أو عقوبة رادعة مما يساهم في تحقيق المسؤولية النفسية والشخصية لدى الموظف العام، ويدفع نحو مستوى

عال من الأداء والمحافظة على المصلحة العامة. ومع ذلك كله فإن على الدولة أن لا تتهاون في توقيع الجزاء المناسب على من يعبث بالأجهزة الإدارية أو ينحرف بالسلطة لتحقيق مصالح شخصية حتى لا تتسع رقعة القصور في الجهاز الإداري. ولعل من أهم العقوبات عدم التستر الإعلامي على الانحرافات الإدارية التي قد ترتكبها فئة من ذوي النفوس المريضة. لأن التستر والتعتيم الإعلامي قد يخلق مناخا وبيئة مناسبة لممارسة الفساد الإداري بكافة أشكاله. وبناء على ذلك، فإن الضرورة تستدعي السماح للأجهزة الإعلامية بإطلاع المواطنين على الانحرافات الإدارية ومرتكبيها حتى يكون ذلك عقابا رادعا يعتبر منه الآخرون ولكن وفق شرطين أساسيين (36) :

أولهما : أن يكون قد صدر في شأن الانحراف الإداري حكم أو قرار نهائي قطعي سواء كان جزائيا أو مدنيا أو تأديبيا.

وثانيهما : إيراد صور الانحرافات الإدارية كما كشفت عنها الجهات المختصة دون أية زيادة أو مبالغة أو تهويل، وفي أضيق نطاق ممكن يؤدي إلى تحقيق الحكمة والغاية من الإعلام .

وبهذا فإننا نوجد علاجا جيدا يمكن أن يحد من السلوك اللاأخلاقي في الوظيفة ويعالج جانبا هاما من جوانب قصور الجهاز الإداري وضعفه.

المبحث الرابع

مسؤولية المواطن تجاه الجهاز الإداري

يتحمل المواطنون في كثير من الأحيان مسؤولية قصور الجهاز الإداري في دولتهم. وتفسير ذلك أن الأجهزة الإدارية المختلفة وجدت أساسا لإشباع الحاجات الجماعية العامة وتحقيق الأمن والطمأنينة لكل فرد من أفراد الأمة. بمعنى أن أي مواطن من مواطني الدولة يتعامل دائما مع هذه الأجهزة الإدارية المختلفة، يؤثر ويتأثر بها. وهذا التأثير والتأثر قد يكون إيجابيا وقد يكون سلبيا. وإذا كان الجانب الإيجابي هو الجانب المضيء في المعاملات الإدارية بين الإدارة والمواطن فإن ذلك يعني احترام الطرفين للقواعد التشريعية، كما يعني التعاون البناء بينهما والانضباط الملتمزم لكل منهما. وإذا ساد الجانب السلبي (الجانب المظلم) في المعاملات الإدارية بين الإدارة والمواطن فإن ذلك يؤدي إلى تعطيل تنفيذ الوظائف الإدارية وعدم انسيابها بيسر وسهولة كما يؤدي إلى قصور الجهاز الإداري وتجريده من كفاءته وفاعليته ونقائه.

إن الضغوط الاجتماعية التي يمارسها بعض المواطنين — انطلاقا من أنانيتهم وحرصا على تحقيق مصالحهم الخاصة — على قيادات الأجهزة الإدارية من أجل تعيين أو نقل أو ترقية أو انتداب بعض الأشخاص، وانصياع هذه القيادات لمطالبهم، لعدم قدرتهم على مقاومة هذه الضغوط، أدى إلى تراجع القيم المعيارية للجدارة والكفاءة. الأمر الذي شجع على انتشار النفاق الاجتماعي والإداري، وجعل من الصعب على الموظفين العموميين التمسك بالحيادية في أعمالهم بل وأصبح الحفاظ على هذه الحيادية مصدر نقد وتجريح واتهام لهم (37). ومثل هذا الوضع يؤدي إلى إيجاد نظام الشللية الإدارية والسياسة داخل الأجهزة المختلفة، مما يجعل من الإدارة العامة فريسة لأصحاب النفوذ والامتيازات. حيث تتلون الممارسات الإدارية بالمصلحة الخاصة، وهذا مدعاة لبروز الفساد الإداري في الأجهزة المختلفة. ولعل عدم وعي المواطن لدوره البناء وحرصه على تحقيق مصلحته ضاربا بالمصلحة العامة عرض الحائط، هو السبب وراء مثل هذا الوضع.

وفي ضوء ما تقدم فإن مسؤولية المواطنين عن قصور الجهاز الإداري تتمثل بما يلي (38) :

أولاً : عدم تنبيه المواطنين وإدراكهم لحقوقهم، وعدم معرفتهم للقواعد التشريعية النافذة من قوانين وأنظمة ولوائح وتعليمات إدارية .. مما يترك المجال واسعا لبعض الموظفين للانحراف بسلطاتهم واستغلال جهل المواطنين بالأصول المتقدمة لتحقيق مآرب ومصالح شخصية .

ثانياً : عدم تعاون المواطنين مع الموظفين واستفزازهم في كثير من التصرفات المقصودة أو العفوية ، مما يؤدي في الغالب إلى بطء تنفيذ الاختصاصات الوظيفية وتعويقها وإضاعة كثير من الوقت والجهد.

ثالثاً : الإيقاع السريع للمواطن في مختلف جوانب حياته ومنها معاملاته الإدارية. فلو نظرنا إلى مجموعة من المواطنين داخل أحد الأجهزة الإدارية يقومون بإتمام معاملاتهم، لوجدنا أن كلا منهم يتسابق إلى إتمام معاملته قبل الآخر ولو اضطره ذلك إلى الخروج عن قواعد اللياقة أو النظام. بل وقد يصل الحال ببعضهم إلى دفع مبلغ من النقود إلى أحد الموظفين من ذوي النفوس القابلة للانحراف الذين قد يسيل لعابهم لمثل هذه الإغراءات المالية، فيكون هذا المواطن قد أسهم إسهاما فعليا في قصور الجهاز الإداري وانحرافه.

وبناء على ما تقدم، فإن المواطنة الصادقة تتطلب تجنب أسباب الضعف والقصور والانحراف والعمل والتعامل بكل أمانة وموضوعية وإخلاص بغض النظر عن طبيعة العمل المؤدي أو الدور الذي يقوم به المواطن داخل مجتمعه. ومن هنا تأتي أهمية عقد لقاءات مفتوحة ومستمرة بين المواطنين والمسؤولين لمنافسة قضاياهم وآرائهم وتبيان الدور الإيجابي الذي يمكن أن يلعبه المواطن في إدارة الكثير من شؤون بلده بشكل عام، وتعريفه بحقوقه وواجباته الأساسية، وإعطائه حق توجيه الرأي والنقد للأجهزة الإدارية وتبيان أوجه قصورها، حتى يتم التفاعل الحقيقي البناء داخل المجتمع ويسهم في تعزيز الثقة بين جهاز الإدارة العامة والمواطنين، وبالتالي بناء دولة المؤسسات والقانون على أساس من الواجبات والحقوق المتساوية لكافة المواطنين وهذا غاية ما تتشده الأنظمة المعاصرة وتسعى أجهزتها إلى تحقيقه كونه يشكل الفيصل الأساس بين التقدم بكافة أشكاله والتخلف بكل معطياته.

النتائج والتوصيات

هدف هذا البحث إلى إلقاء الضوء على بعض الجوانب الأساسية التي تؤدي إلى تدني مستوى أداء الأجهزة الإدارية في الدول العربية بشكل عام والأردن بشكل خاص كحالة عربية. وقد تبين من خلال الدراسة أن الإدارة العامة في هذه الدول تواجه العديد من المعوقات التي تؤدي إلى فجوة في الأداء الإداري بين القدرة الممكنة واللازمة مما يجعلها قاصرة عن القيام بالمهام الملقاة على عاتقها ويحول دون تحقيق الآمال الكبيرة المعقودة عليها في إحداث التنمية المنشودة وبالمستوى المطلوب. ومن المعروف أن البحث في هذه المعوقات شائك ولا يمكن الإحاطة بها أو تحليلها ودراستها في بحث أو من باحث بمفرده. وقد حاولت هذه الدراسة إخضاع موضوعها لعملية تحليلية جادة بهدف الربط المنطقي بين أسباب المعوقات ووسائل علاجها، ضمن إطار عام اعتمد على الواقعية في التحليل والتقييم. ومن خلال العرض والتحليل لمعوقات الأداء لوحظ أن لكل منها سلباتها البنوية والوظيفية التي تحد من الفعالية والكفاءة والقدرة المتوخاة لنشاط أجهزة الإدارة العامة وأعمالها. ويعتقد الباحث أن بإمكاننا التغلب على جزء كبير من هذه السلبات وذلك بإعادة النظر في بناء الهياكل التنظيمية ورسم إطار واضح لفلسفة ونهج الإدارة والخدمة المدنية تلتزم به القيادات الإدارية لتشكيل نقطة الانطلاق الأولى نحو تعزيز السمة المؤسسية وثوابتها في الإدارة العربية. ويأتي في مقدمة هذه الثوابت مجموعة العوامل التي تشكل السلوك الإداري والإنساني في أعمال المؤسسات وفي طبيعتها نظام عادل للترغيب والترهيب (مكافآت وعقوبات)، يقوم على أساس من المساءلة الجادة ويأخذ في الاعتبار أثر الحوافز والعقوبات بأشكالها المختلفة في تغيير السلوك التنظيمي وفق معطيات البيئة الداخلية والخارجية للإدارة.

وبالرغم من الدراسات العديدة التي أجريت في البلاد العربية على واقع الأجهزة الإدارية إلا أن الباحث ومن خلال إطلاعه على هذه الدراسات يعتقد بضرورة إجراء المزيد منها بشكل مقارن. وإذا كان بالإمكان تشكيل فرق عمل عربية مشتركة (ليست لها صفة رسمية) لتقوم بأبحاث معمقة وتساهم في رسم صورة المستقبل في البلاد العربية رؤى ودراسات مبنية على التجارب يمكن الاستفادة منها في تحديث أجهزة الإدارة وترشيدها ورفع كفاءتها واقتدارها بما

ينسجم مع تحديات الحاضر والمستقبل ويؤهلها لدخول الألفية الثالثة وفق الأسس العملية الحديثة لتنظيم جهاز الإدارة العامة وترفع من سوية الأداء.

1) القيام بدراسة شاملة لإعادة تنظيم جهاز الإدارة العامة من خلال قراءة فاحصة لأهداف ومهام الدوائر والمؤسسات الحكومية والوزارات لمعرفة مدى التداخل الموجود بين مهام وأهداف هذه الأجهزة ثم العمل على إعادة تركيب وتجميع هذه الأجهزة وفق صياغة جيدة للأهداف والمهام تضمن عدم التداخل والتكرار بينها، ومن ناحية أخرى ضرورة إعادة النظر في جهة ارتباط بعض الدوائر والمؤسسات مع الوزارات لضمان أعلى درجة من التنسيق والقضاء على الازدواجية في الأعمال بينها.

2) إجراء الدراسات الميدانية اللازمة من قبل الجهات الرسمية المختصة (وزارة التنمية الإدارية، معهد الإدارة العامة) لقياس كفاءة أجهزة الإدارة العامة في تقديم خدماتها للمواطنين وذلك من خلال استطلاع آراء المواطنين في الخدمات التي تقدمها الأجهزة الحكومية المختلفة أو ما يعرف بمسوح الخدمات SERVICE DELIVERY SURVAY(SDS) مما يساعد في التعرف على جوانب الأداء المتميز وجوانب الضعف لدى الأجهزة الحكومية وبالتالي العمل على سد الفجوة بين الواقع والمطلوب عن طريق إعادة تأهيل جهاز الإدارة العامة بما يتفق والمهام الملقة على عاتقه.

3) إعادة النظر في نظام الخدمة المدنية وما يتفرع عنه من تشريعات بهدف تحديد معايير التوظيف، والترقيع والمحافظة على العنصر البشري الكفاء في جهاز الإدارة العامة عن طريق التأهيل المستمر. وتوفير نظام عادل للراتب والحوافز يضمن تشجيع الموظف المجد والمحافظة عليه ويؤمن نوعاً من الاستقرار المعيشي للعاملين في أجهزة الدولة مما قد ينعكس على أداء العاملين وسلوكهم وتوسيع مظلة نظام الخدمة المدنية ليشمل أكبر عدد من العاملين في أجهزة الدولة المختلفة، والتقليل ما أمكن ذلك من خروج بعض المؤسسات والدوائر الرسمية عن نظام الخدمة المدنية إلى أنظمة خاصة بموظفيها رغم أن طبيعة العمل لا تختلف كثيراً بين المؤسسات والدوائر التي تخرج عن نظام الخدمة المدنية وتلك التي تخضع له، وذلك بهدف إيجاد نوع من المعاملة المتساوية لموظفي الدولة من الناحية المالية على الأقل.

4) الاستفادة من التراث العربي والإسلامي وتجارب الدول الغربية في وضع ميثاق أخلاقي للوظيفة العامة يحدد جوانب السلوك المقبول وغير المقبول من الموظف العام بكافة أنواع الوظائف والأعمال والأنشطة التي يقوم بها، وبالتالي تنشيط عملية الرقابة الذاتية لدى الموظف. على أن يسبق هذا الميثاق تحديد واضح لمهام وأعمال كل وظيفة وشروط أشغالها (أو ما يعرف بوصف وظائف)، حتى تسهل عملية المساءلة ويستطيع الرئيس المباشر الحكم على قدرة الموظف وكفاءته.

5) إدخال وتطوير مبدأ الشفافية والمسؤولية في أعمال أجهزة الإدارة العامة، وتعريف المواطنين بحقوقهم وواجباتهم وحثهم على التعاون الإيجابي البناء وعدم اللجوء إلى الضغوط الاجتماعية أو النفاق الإداري أو المحسوبية عند التعامل مع هذه الأجهزة. ولعل من الأمور التي تساعد بأن يلعب المواطن الدور الإيجابي المطلوب، وضوح القوانين والأنظمة والاتصال المستمر مع المواطن عن طريق حوار دوري بين مسؤولي الأجهزة الإدارية والمواطنين لمناقشة قضاياهم وسماع آرائهم واقتراحاتهم ما أمكن ذلك. إن مثل هذا اللقاء المفتوح قد يساهم في بناء جسور الثقة بين المواطن والموظف العام ويحد من نقشي الشللية الإدارية والسياسة داخل أجهزة الإدارة العامة ويبعدها عن أن تكون فريسة لأصحاب النفوذ.

العمل على إنشاء قاعدة ونظام معلومات إدارية للجهاز الحكومي على أن يشمل هذا النظام المعلومات اللازمة عن كافة أجهزة الإدارة العامة من حيث تاريخ التأسيس والتشريعات المنشئة والمنظمة لأعمال كل جهاز وما طرأ عليها من تعديل وتحديث، ومهامه وأهدافه وطبيعة عمله والهيكل التنظيمي العام والإنجازات السنوية. كما لا بد من أن يشمل على معلومات خاصة بالموظفين من حيث إعدادهم ومؤهلاتهم وتاريخ دخول كل منهم للخدمة المدنية وبرامج التأهيل والتدريب التي تلقاها كل موظف بالإضافة إلى أي معلومات أخرى عن الموظف يمكن أن تعطي صورة حقيقية لوضعه حتى تتمكن الإدارة العليا من متابعة أداء الأجهزة الإدارية وسلوك العاملين فيها، وممارسة تخطيط القوى العاملة على مستوى المؤسسة والدولة بشكل فعال. وعليه فإن توفير قاعدة معلوماتية إدارية لأجهزة الدولة يعتبر من المتطلبات الأساسية لحسن الإدارة وجودتها وقدرتها على مواجهة التحديات والمتغيرات التي تطرأ بين الحين والآخر.

قائمة الهوامش

- (1) Mohammad Mallallah, Jordan UNDP MIDP-Term Country Programme Review 1992-1996. A preliminary Report on MANAGEMENT Development. Aug. 1994. PP 33-34.
- (2) وزارة التنمية الإدارية. واقع الجهاز الإداري الحكومي. بحث غير منشور. آذار 1997 ص 4.
- (3) UNDP. preliminary Report on Management in Jordan. MID- Country Programme Review. Amman. Aug. 1994. P52
- (4) بشار عبد الهادي ومحمد الذنيبات . قصور الجهاز الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية : جوانب أساسية من المشكلات والحلول بحث مقبول للنشر في مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية. كلية الحقوق. جامعة الإسكندرية 1997/3/1 ص3.
- (5) Eleanor L. JOHNSON. Sector TQM. A Question of leadership Unpublished paper American Society of Public Administration. 53 rd National Conference. Chicago. april 11-15. 1992 P.2
- (6) ندوة التنمية الإدارية في الوطن العربي. الإدارة العليا للمنظمة العربية للتنمية الإدارية. القاهرة 1991 ص11.
- (7) محمد صادق. الإدارة ومستقبل التنمية العربية. ورقة غير منشورة 1992. ص 22.
- (8) محمد صادق . مرجع سابق. ص.23.
- (9) معهد الإدارة العامة. التقرير السنوي لعام 1997. عمان. الأردن. 1997. ص 18- 20 .
- (10) انظر: نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (1) لعام 1988 والتعديلات التي أدخلت عليه. ديوان الخدمة المدنية. عمان . الأردن.
- (11) انظر: ديوان تقارير ديوان المحاسبة وديوان الرقابة الإدارية للأعوام 93،94.
- (12) Barbara Nunberg. Managing Civil Service. What LDCs Can Learn From Developed Country Reforms Policy Research Working Paper. World Bank. Aug. 1992 P.23
- (13) Leon C. Megginson. Personnel Management : A human Resource Approach. Fourth ed Irwin Inc. Illinios. 1992. P30
- (14) عبد الله سليمان حمارنة. قياس كفاءة العاملين في الجهاز الحكومي في الأردن : دراسة ميدانية جامعة عين شمس، كلية التجارة (رسالة ماجستير) 1994. ص163
- (15) T.j. Pemple. Structuring A Proactive Civil Service , EDI working papers. The World Bank . Sep 1994, P.64
- (16) بشار عبد الهادي ومحمد الذنيبات ، مرجع سابق ص6.

- (17) ديوان الخدمة المدنية. التقرير السنوي لعام 1996 ص 75-77.
- (18) مؤسسة الضمان الاجتماعي. سجلات العاملين المؤمن عليهم لعام 1996. وكذلك النشرة الإحصائية السنوية 1996. ص 388. وانظر كذلك النشرة الإحصائية الأردنية السنوية 1996. ص 72.
- (19) دائرة الإحصاءات العامة. النشرة الإحصائية السنوية، العدد 47 عمان - الأردن أيلول 1997. ص 438.
- (20) Glenn Stall, Public Personnel Administration, N Y Harper Row, 1996, P 230.
- (21) UNDP Jordan UNDP MID - Term Country Programme Review 1992-1996. Preliminary Report on Management Development. P4.
- (22) عامر الكبيسي، النظرة الإيكولوجية لنظم الخدمة المدنية بدولة الإمارات العربية المتحدة مجلة الإدارة العامة، معهد الإدارة العامة، الرياض، العدد 23 (1979) ص 36.
- (23) زكي غوشة، أخلاقيات الوظيفة في الإدارة العامة، لم يذكر الناشر، عمان 1983 ص 38 وما بعدها.
- (24) تقرير لجنة الإدارة والتشريعات الخطة الثلاثية للتنمية في الأردن 1995-1997 وزارة التخطيط - عمان 1995.
- (25) انظر وزارة التنمية الإدارية. الجهاز الحكومي الأردني بين الواقع والطموح. آذار 1997 وكذلك نظام الخدمة المدنية رقم (1) لعام 1998 وتعديلاته.
- (26) حمدي عبد المجيد. موسوعة التشريع الأردني الجزء الأول. نقابة المحامين الأردنيين. عمان 1993 ص 1 وما بعدها.
- (27) Bernard Deitzer, Karl Shilliff and Michael Jucius. Contemporary Management Columbus - Ohio; grid Publishing; Ins. 1997; PP 252-263.
- (28) فوزي العكش. دراسة مقارنة لأعمال أجهزة الرقابة في الأردن. معهد الإدارة العامة 1993 ص 11.
- (29) محمد الذنبيات. المناخ التنظيمي وأثره على أداء العاملين في أجهزة الرقابة المالية والإدارية في الأردن. بحث غير منشور 1998. ص 30.
- (30) محمد الذنبيات. مفهوم الرقابة وآلية عملها. ديوان الرقابة والتفتيش الإداري. عمان الأردن - 1994 ص 10-12.
- (31) James C. Scott. Comparative Political Corruption. Englowd Cliffs; N.J.P RENTICE Hall 1992 PP 10-11.
- (32) AFIF I Tannous; The Village in the National Life of Lebanon Middle East Jounal Vol.3(April; 1994) PP.32-36.
- (33) Lebanon. Report of the Head of the Civil SERVICE Commission. Beirut. 1996-1997
- (34) محمد قاسم القريوتي (مترجم). أخلاقيات الخدمة العامة: أطر المقارنة. المنظمة العربية للتنمية الإدارية سلسلة البحوث والدراسات رقم 281، 1984 ص 85
- (35) المصدر السابق. ص 168.

- (36) بشار عبد الهادي ومحمد الذنبيات. مرجع سابق. 1997 ص 13.
- (37) محمد نوري شفيق. البيئة الإدارية في الأردن. دراسة مقدمة إلى المؤتمر الأول للقادة الإداريين في الأردن، معهد الإدارة العامة، عمان، 1969، صفحة 34.
- (38) بشار عبد الهادي ومحمد الذنبيات . مرجع سابق. 1997 ص 15.

