

الإصلاح الإداري: إشكالية المفهوم، النماذج و الاستراتيجيات

كاس عبد القادر
جامعة زيان عاشور الجلفة

تمهيد:

ان الادارة من الاساسيات التي تقوم عليها الدولة الحديثة ولما كانت كذلك باعتبارها من اهم ان لم نقل اهم ركائز ودعائم الاستقرار بما تضمنه من سيرورة وديمومة لمراقفها العامة كان لزاما عليها ان تقوم و باستمرار ايضا بما يصون كيانها و قوامها و هو ما يصطلح عليه في الادبيات الادارية ب الإصلاحات الادارية التي تتسم عادة بالاستمرارية لكن هذا الاصطلاح قد يكتنفه نوع من الغموض و الالتباس ببقية الاصطلاحات الاخرى المتشابهة و هو ما ينعكس فيما بعد على الابعاد و الاستراتيجيات المنتهجة للوصول الى الغاية المرجوة منه وهو ما سنحاول في هذه الدراسة توضيحه فما هو المقصود بالإصلاح الإداري ماهي نماذجه و الاستراتيجيات المختلفة له

أولا: مفهوم الإصلاح الإداري عن غيره من المفاهيم المتشابهة:

دلت التجارب على أن هناك خلطا كبيرا في المفاهيم المتعلقة بعملية الإصلاح والتطوير الإداري، ولا يقتصر هذا الخلط على الباحثين المهتمين بالشؤون الإدارية بل تعداه إلى الإداريين الممارسين وأصبحت المفاهيم المستخدمة تتأرجح بين مظاهر الاهتمام بتنمية المنظمة الواحدة في الجهاز الإداري، وبين تطوير إصلاح الجهاز الإداري ككل.

وقد ساد الأدبيات الإدارية أربعة أطر عامة تحدد بموجبها الفهم المختلف للمفهوم واستخداماته.

التنمية الإدارية : Administrative Development

يشير هذا المفهوم إلى الجهود الهادفة لتحسين مستوى الخدمات المقدمة عن طريق زيادة حجم الأجهزة الإدارية من حيث أعداد القوى البشرية، وحجم الهياكل الإدارية، كما يعني تنمية الجهاز الإداري لدفع قدرته على التطور والتغيير وبهذا يضم إليه شيئا من إدارة التنمية إلا أنه أكثر تخصيصا منها لارتباطه بالتنظيمات الإدارية، فهو بهذا الفهم يصل معنى التبعية للإصلاح الذي يحوي بداخله تنمية إدارية كجزء في إطاره.

وقد كان نهجا ثم أخذ الدول النامية به مع أواخر الستينات من القرن الماضي، تحت شعار بناء المؤسسات Institution Building حيث تم استحداث كثير من الأجهزة والمعاهد والدواوين، بتسميات مختلفة لتتولى القيام بمسؤوليات إدارية مختلفة، إذ اقترنت التنمية كثيرا بنمو الأجهزة الإدارية وتكاثرها وهو ما استدعى في الفترة الحالية شعارا جديد نحو الإصلاح الإداري يتمثل بضرورة تخلي الدولة عن كثير من هذه الأجهزة والدواوين، التي أصبحت عبئا على موازنات الدول، وأصبح عددها الكلفة اللازمة للإنفاق عليها أحد عوائق التطوير الإداري، وبالنظر إلى تطبيقات هذا المفهوم نجد تركيزا واهتماما جزئيا بالتدريب الإداري وبخاصية فئات خاصة من الموظفين وفي كثير من الحالات فإن دور أجهزة التنمية الإدارية يقتصر على التدريب الفني والإجرائي إضافة إلى التدريب النظري والذي يمثل في معظمه بيئات إدارية غربية ونظرية مستمدة من واقع غير محلي، مما يجعل آثارها وفعاليتها في الإصلاح لا تعدو كونها جزئية ودون نهج مؤسسي واضح للإصلاح.

التحديث الإداري : Administrative Modernization

يطمح من خلاله إلى التحسين التقني الإداري والتطوير الفني « ويشير هذا المصطلح إلى الوسائل والأساليب، ونمط الثقافة التنظيمية التي تتبناها الدول النامية والتي تماثل تلك الأساليب والوسائل الموجودة في الأنظمة الإدارية للدول المتقدمة وتنطلق هذه الجهود من افتراض ضمني بأن هذه الوسائل والأساليب المنقولة حيادية لا تحمل قيم الدول التي جاءت منها، ولا تتطلب بالضرورة نقل الخصائص السياسية والاجتماعية والثقافية لتلك الدول النموذج فهو يقوم على المحاكاة والاقتراس وتطبيقاته جزئية غالبا وهو ما يجعل هذا التحديث غير شامل ولا هادف بل يقتصر على تعديلات هيكلية واستخدام أدوات ونظم مجزية في دول أخرى مع تجاهل للخصائص الاجتماعية والسياسية المتعلقة بالنظام الإداري السائد وكثيرا ما كان التحديث الإداري نتيجة لرغبة جهة ما لإنجاز ما تعزز بها مواقفها دون نظرة متكاملة للأوضاع الإدارية ودون تمحيص ودراسة واقعية مما يجعله قاصرا عن تحقيق أهدافه ومجرد وضع لإكسسوارات يتم التباهي بها دون تفعيلها وهو ما يؤدي إلى الشكلية Formalisme في نمط الإدارة في الدول النامية.

إعادة التنظيم : Administrative Reorganization

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 ميكانيكي، 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.

التطوير الإداري :

أما مصطلح التطوير الإداري نمو أكثر تعقيدا حيث نعني به تلك العملية الإدارية الهامة التي يمارسها رجل الإدارة في أي منظمة وعلى أي مستوى فالإدارة تنقسم إلى عدة أنشطة مترابطة غير منفصلة في الواقع العملي وكلها تعني بالنشاط تطويري وهو العمل بأسلوب علمي يؤدي إلى التحسين المستمر في أداء الإدارة وعلاج المشكلات الظاهرة ودعم القدرات الإدارية ويرى بعض الباحثين أن القرارات الإدارية كلها يجب أن تكون قرارات تطوير إذ مضمونها جميعا هو الوصول إلى وضع أحسن.. ويتضح من هذا التعريف أن هناك افتراضا ضمنيا أو صريحا بأن مقومات الإدارة أو أسسها تعتبر سليمة من حيث أسس انتقاء العاملين، ونظم العمل، وأنماط تقييم الأداء... إلخ، وأن المشكلة تتمثل في ضرورة استحداث أمور بسبب مستجدات يجب مواكبتها بشكل جيد مما يستدعي التغيير الذي يكون جزئيا، وفي المجالات المستجدة التي لم تكن محل اهتمام، لأنه لم يكن لها دواع، ولكنها حاجات تطهر بالتدرج ومع التطورات.

الإصلاح الإداري :

يقترن الإصلاح الإداري بالنظرة المتأنية والأسلوب التدريجي المرحلي لتنظيم جهاز الدولة بطريقة غير صارخة فهو أسلوب أكثر رزانة من غيره من الأساليب في سبيل تحقيق تغيير وتنظيم جهاز الدولة ، كما يدل على أن الجهاز الإداري وحدة واحدة ومتكاملة وفكرة الإصلاح فيها شمولية نظرا لارتباطها بكلية الجهاز الإداري وبالخطط التنموية الشاملة فهو مفهوم لا يقرب بحسن الأداء الإداري بمجرد زيادة عدد الأجهزة الإدارية (التنمية) ولا كنتيجة حتمية للمحاكاة واقتباس الأنظمة الإدارية من الدول المختلفة، في دولة ما لنفس الأساليب والنظم المستعملة في دول أكثر تقدما (التحديث) ولا بمجرد إعادة النظر في هيكلية التنظيم (إعادة التنظيم) وهو كذلك لا يرى في عملية الإصلاح الإداري عملية للبناء على ما هو موجود بالضرورة، لأن الأساس الموجود قد لا يكون سليما، ولا يمكن البناء عليه بناء سليما.

كما أن للمصطلح مضامين تلقائية تشمل الجوانب السلوكية والتراكم والاستمرارية وأخرى وضعية تشمل القوانين والأنظمة والإجراءات والهيكل التنظيمية وهو يشمل أيضا ضمن ما يشمل عملية التطوير والتحديث والتنمية... وليس العكس حيث يعني إصلاحا وتقويما وتحسينا للأوضاع الراهنة وتطويرا لها، وارتباطها بطموحات مستقبلية فهو يقوم على تقويم قواعد وسلوكيات موجودة في النظام الإداري لتحسينها وتطويرها معتمدا المنظور المستقبلي للجهاز ومحافظة على الأصل ومجددا ومطورا له.

فالإصلاح الإداري لا يقتصر فقط على العملية الإدارية الفنية، وإنما يشمل التأثيرات المتبادلة مع البيئة الكلية وعلاقاتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وبهذا يتجاوز الفهم الجزئي للإرادة والمتمثل في إصلاحات هيكلية أو تحديث أجهزة وأنظمة

محددة كما هو الحال في المفاهيم الأخرى وهو ما ينقل الإصلاح من مجرد نقل صور إدارية وأدوات حديثة كما هو الحال عليه في مفهوم التحديث الإداري إلى خلق روح الابتكار والإبداع التنظيمي.

وتتعدد التعاريف التي يذكرها بعض المختصين لهذا المفهوم من ذلك أنه جهد يتمثل بكل العمليات الهادفة إلى إعداد أجهزة الإدارة في الدولة، بما في ذلك الأفراد والمعدات والوسائل، إعدادا علميا يجعل تحقيق الدور الاستراتيجي للجهاز الإداري أمرا ليس ممكنا فحسب، ولكن أمرا اقتصاديا كذلك وأنه مجهود يستهدف تتبع مشكلات الجهاز الإداري بالأستاذ إلى كونه في الدول النامية مظهر من مظاهر التخلف وأنه في ذاته أحد معوقات التنمية.

بينما يرى آخرون أن الإصلاح الإداري يستهدف أساسا تنظيم الجهاز الإداري لدولة بشكل يحقق أهداف السياسة العامة للدولة بكفاءة وفعالية، من خلال التغيير الشامل في سلوكيات العاملين وقيمهم بشكل يؤكد مفهوم الوظيفة العامة كخدمة أولا، يمتد شاملا للجوانب الهيكلية والتشريعية، لإحداث التغييرات السلوكية وتثبيتها ويعطي الأهمية اللازمة للعوامل السياسية والاجتماعية والثقافية. باعتبارها مقومات المناخ الضروري اللازم لنجاح تلك التغييرات.

ولا يعني ذلك أن التدرج غير مفيد ولكن وجب التأكيد على ضرورة وجود إستراتيجية ورؤية شاملة تتناول مختلف الجوانب لأن التركيز على جوانب سهلة مثل إجراء التغييرات الهيكلية وإعادة التنظيم لن يكون فعالا لأن تكامل جهود الإصلاح مسألة ضرورية وقد تؤدي تجزئتها إلى تعقيد جهود الإصلاح وتعثر فعاليتها وإلى تحويل الأساليب إلى غايات، وانشغال العاملين في مجال الإصلاح في قضايا شكلية وإجرائية، على حساب الاهتمام بالإصلاح الجذري والحقيقي والذي يتمثل بإصلاح منظومة القيم الاجتماعية الأشمل، وليس أدل على دور القيم الاجتماعية من مفهوم الوظيفة العامة في الدول النامية حيث تعتبر هذه الأخيرة منصبا وجاه ووسيلة للثراء وليست خدمة عامة يقدمها الموظف للمواطنين الذين يتحملون كلفة راتبه بل يعتبر هذا الأخير (الموظف) نفسه صاحب سلطة ونفوذ يعطيه الحق في توزيع الحقوق وحجبها وعلى هؤلاء المواطنين الركض وراء معاملاتهم وحقوقهم لا أن تصلهم أو يوصلها لهم على عكس الدول المتقدمة التي تحدد لكل معاملة وقت محدد كما لا ننسى لغة التخاطب التي يبذل فيها المواطنون أقصى عبارات التودد لأجل قضاء حوائجهم على عكس موظفي الدول المتقدمة الذي يستقبلك بعبارة لا تفارق لسانه « هل يمكنني أن أساعدك ؟ » May I help you مما يعكس الثقافة الإدارية السائدة المستمدة من الثقافة الاجتماعية، وهذا الوضع قد جسده فرد ريجز Ered Refgs من خلال المراحل التي تمر بها المجتمعات المختلفة خلال تطورها وحسب درجة تقدمها إلى ثلاثة مراحل هي:

1- المجتمعات الرعوية البدائية Agrarian Societies فكان العمل الرسمي

أو الحكومي هو غرفة Chanber غير مخصص للعمل الرسمي فقط بل للأغراض العامة والخاصة ويرى أن مستوى الإدارة في هذه المجتمعات يكون متدينا.

2. المجتمعات الانتقالية Transitional Societies فيسمى مكان العمل فيها Sala كلمة إسبانية تدل على معنى مقارب لكلمة صالته أو ديوان باللغة العربية فهو مكان لتصريف الأعمال الرسمي وديوان لاستقبال الأحباب والأصحاب والقيام بواجب الضيافة تجاههم دون أن يرى في ذلك سلوكا غير مقبول بل عدم القيام به يكون أكثر إحراجا له.

3. المجتمعات الصناعية المتقدمة Industrial Societies يعتبر مكان العمل مكتبا Bureau مخصصا فقط لإتمام المهام الرسمية المحددة بالتعليمات والقوانين و يحظر عليهم القيام أثناء وقت الدوام وفي أماكن العمل القيام بأي أعمال خارجة عن نطاق العمل الرسمي.

وتعود أسباب اختلاف الآراء بين لباحثين حول مفهوم الإصلاح الإداري إلى عدة عوامل منها :

- الاهتمامات والمنطلقات الشخصية للدارسين والإداريين.
- الخلفيات الفكرية والسياسية وراء مفهوم التنمية.
- غموض العلاقة بين الإصلاح والتنمية الإدارية من جهة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية من جهة أخرى.

وإضافة إلى تلك الأسباب فإنه توجد عوامل جوهرية أخرى أدت إلى التناسب المدلول اللفظي والضمني للإصلاح الإداري، مما أدى بالتالي إلى اختلاط في المفهوم وصعوبة في التحديد واختلاف في التسمية والمنهج ومنها :

أ- أن الإصلاح الإداري مفهوم معياري قيمي (Normative Value) له أبعاد أخلاقية متعددة ذات أهداف قيمية مختلفة تختلف معايير قياسها.

ب- أن الإصلاح الإداري ليس فقط وسيطا أو أداة لنقل خطط التنمية بل عملية تنموية وسياسية واجتماعية لها جوانب تنفيذية واقتصادية.

ج- ارتباطه بعملية « تحول » من وضعية إلى أخرى.

ويؤثر هذا الاختلاف على مضامين أبعاد وافتراضات المفاهيم المتعلقة بالإصلاح الإداري السائدة ويبين ذلك الشكل رقم (1) :

الأبعاد والافتراضات	شمولي	جزئي	ديناميكي	ثابت	هدف	وسيلة
المفهوم						
التنمية	×	×	×		×	×
الإصلاح	×		×		×	
التطوير	×	×		×	×	
التحديث		×		×		×

شكل (1) : أبعاد وافتراضات مفاهيم الإصلاح الإداري السائدة

وعلى الرغم من الخلط القائم والتفسيرات المتعددة التي تعطى لهذه المفاهيم إلا أننا نرى أنها لا ترقى إلى شمولية مفهوم الإصلاح فهو يعتمد في نظره ولصلاحه للجهاز الإداري على أركان مستمدة من خبرات الجهاز الماضية وقدراته الحالية الواقعية مع خطط ترتبط بمستقبل الجهاز الإداري لذا فمن الملائمة بمكان تعميم وتحديد المفهوم على أنه « الإصلاح الإداري » ويشمل المفاهيم السابقة الذكر نظرا لشموليته وملائمته لدراسة جهود الإصلاح الإداري على مختلف مستوياته ولتضمنه للتطوير والتحديث والتنمية على اعتبار أنها تركزاها تماماتها في غالب الجهود والإصلاحية على جزئيات من الأجهزة الإدارية وتستخدم لخدمة هدف الإصلاح العام.

ثانيا : نماذج الإصلاح الإداري :

يرتبط مفهوم الإصلاح الإداري بالأبعاد والفرضيات التي تعتمد عليها نماذج الإصلاح الإداري وليتبين مفهوم الإصلاح الإداري لابد من دراسة الأبعاد والفرضيات التي وبرغم ظهورها في سلوك القائمين به إلا أنها لا تكون مدركة ومعروفة من قبل المشتغلين به وتتمثل فيما يلي :

1/ البعد الشمولي والجزئي : Macro vs Macro Dimension

المفهوم الشمولي للإصلاح الإداري كما وصف من قبل الدكتور أحمد رشيد يعبر عن عمليات التغيير الكلية في النظام الإداري سواء من النواحي المادية أو الوظيفية أو السلوكية ضمن البناء الشامل للمجتمع ويرى أتباع هذا المفهوم أن الكل والمقصود به النظام الإداري هو وحدة متكاملة ولا يمكن النظر إليها أو معالجتها جزئيا وهذا المبدأ لا يقبل التدرج أو عملية الترميم لجزئي طريقة للإصلاح، ويتبع هذا المفهوم في أسلوبه وفرضياته نظرة الإصلاح في المجتمع الاشتراكي، أو ذلك الذي يعتمد الاشتراكية كأسلوب للتنمية، وهنا يرى المفكرون والمشتغلون بعملية الإصلاح الإداري الشاملة ضرورة أحداث التطوير والنمو الكلي في المجتمع حسب خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة انطلاقا من فرضية أن الكل يحوي الجزء وأي اصلاح شامل وكلي

سيؤدي بالضرورة إلى تحسين في أوضاع كل أجزائه.

بينما المفهوم (البعد) الجزئي للإصلاح فيتمثل في النظر للجهاز الإداري وتطويره على أنه عمليات اصلاح وترميم للأجزاء المكونة للجهاز وأن الإصلاح الحاصل في جزء ما والأخذ بمبدأ التراكمية سيؤدي في النهاية إلى اصلاح وتطوير الجهاز الإداري بشكله الكلي إضافة إلى أن الإصلاح الإداري تم نتيجة ضرورة تفرض نفسها على أجزاء في الأجهزة الإدارية كونها أكثر أهمية أو تأثيرا لعمليات التطوير الاقتصادي والاجتماعي وفقا لافتراض سائد مفاده أن مجموع التغيرات والإصلاحات الجزئية التي تتم وتتراكم تمثل في مجموعها نوعان التجديد والتطوير الكلي لجهاز الإدارة وهذا البعد يرتبط ارتباطا وثيقا بمفهوم التدريجية أو التطوير التراكمي مع المحافظة على البناء القائم وتلاؤمه الجزئي مع الظروف التي تفرض نفسها، ويرى الدكتور عبد المعطي عساف أن أساس هذه البعدين ترجع إلى الإيديولوجية المتبناة في الإصلاح الإداري ويعلل ذلك بكون الليبرالية تمثل النظرة الجزئية للإصلاح وتدرجته بينما الاشتراكية تمثل الشمولية إلا أن ذلك ليس سببا مقنعا نظرا لأن الفروق الإيديولوجية لم تعد تحكم الأنظمة العالمية كما كان متصورا ناهيك عن أن إتباع نمط إصلاح معين لم يعد مقصورا على إيديولوجية ما دون أخرى.

وتكمن صعوبة فهم وجهات النظر التي تفترض أن صحة وأهمية سياسات الإصلاح تكمن في شموليتها في أن هذه النظرة تفترض أن عملية الإصلاح آلية وموضوعية مبعدة لدور التنظيمات نفسها في التطوير ويجعلها مستسلمة للخطط الشمولية وذلك انطلاقا من أن واضعي خطط الإصلاح هم في وضع محايد لا يؤثر على أنفسهم أو تنظيماتهم بوجهة الإصلاح وأهدافه مستعبدا وجود مصلحة ذاتية لهم في التغيير ومتجاهلا لدور الجماعات الضاغطة في تكييف عملية الإصلاح وإدارته وكذا السياسيين والمواطنين، وتمثل السياسات الإصلاحية التي تفترض الشمولية ضربا من الوهم وبخاصة تلك التي ترى الإجماع قاعدة الانطلاق والرغبة المحددة والمتفق عليها سلفا لكل الأطراف المعنية، وهو ما ترفضه الحقيقة والواقع على حد سواء، وقد أشار بعض الكتاب إلى المحاولات الإدارية للإبقاء والمحافظة على التوازن بين القوى الضاغطة في عملية الإصلاح. إضافة إلى أن الحديث على الإصلاح باعتباره إما عملية شمولية وإما جزئية يلغي الجمع بينهم وإن كانت الحقائق تشير إلى أن الإصلاح قد يكون شاملا في قطاع ما وفي هذه الحالة فإنه جزئي لكونه يرتبط بجهاز إداري أشمل كما يرتبط بخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية بشكلها الشمولي ومع ذلك يترك للتنظيمات منفردة أسس الخيار لتطوير وتنمية نفسها بالطرق التي تزيد من فعاليتها.

2/ الجوهر والإجراء : Substance vs. Procedural Dimension

نظرا لتعذر قياس الإصلاح الإداري والحكم على نتائجه اعتمادا على معايير موضوعية وكمية متفق عليها، وانطلاقا من فرضيتنا الأساسية أن الإصلاح الإداري

عملية قيمية معيارية (Normative Value) تشمل عوامل سياسية واجتماعية يصعب إخضاعها للفحص الموضوعي، اتجهت جهود الإداريين للبحث عن صيغ نماذج قيمية للحكم على مقدرة الإصلاح على تغيير جوهر الإدارة وتحقيق الأهداف مما يضيف عاملا مساعدا للاتفاق على ماهية الإصلاح ومفهومه، إلا أن الإتجاه الرافض للتفسيرات القيمية للإصلاح يدفع إلى الأخذ بمبدأ كيف يتم قياس الإصلاح ومن يقوم به ويحدده ومتى وما هي الإجراءات الواجب إتباعها لذلك... إلخ من الأسئلة التي يراد بها تحديد مقاييس علمية وموضوعية للإصلاح.

هذا الاختلاف أدى إلى قيام فريق من الأكاديميين الممارسين إلى تجاوز الحديث عن ذلك من خلال الحديث عن جوهر وإجراء الإصلاح وتمثل ذلك في البحث عن مؤسسات شرعية مهتمة ومستقلة بعملية الإصلاح وجوهرها أو بتحديد الطرف والوسائل والإجراءات لإدارة الإصلاح، ففيما يتعلق بالجوهر تم استحداث هيئات ومعاهد إدارية تهتم بالتنمية الإدارية عن طريق التدريب والأبحاث وقد وصل الأمر حتى إلى أحداث وزارة للإصلاح مهمتها اصلاح الهياكل التنظيمية والوظيفية للجهاز الإداري، فهذا البعد يقضي بتحديد أهداف وقيم للإصلاح وارتباطه بما يقدمه من مساهمات في تطوير العملية التنموية الشاملة، وبما أن هدف الإصلاح هنا شامل يهتم بتغيير كامل للجهاز الإداري، فإن انجازه يجب أن يتم من خلال قوة تحكمية تملك القدرة على فرض الشرعية المطلوبة المستمدة بدورها من استجابة الإدارة وجهازها لرغبات المواطنين ويرى البعض بأن الحكم على مدى ديمقراطية السلطة وتفاعلها النسبي يتم من خلال النتائج النهائية للإصلاح وليس من خلال مقدماتها، حيث تكون النتائج النهائية دليلا على جوهر ديمقراطية الإصلاح واستجابته، وهذا المنظور يلغي دور الإجراءات والأساليب الشرعية للتطوير تعبيراً عن الاستجابة لمتطلبات الديمقراطية فحسبه فإن صلاح نظام ما وتطور جهازه الإداري مرتبط بقدرته على التحكم في النتائج التي غالباً ما تكون محددة من قبل فئة إدارية متميزة وهو ما لا يؤدي بالضرورة إلى درجة عالية من الاستجابة لرغبات الأفراد وقد تكون نتائجه السلبية أكبر من إيجابياته المتوقعة فكما أنه لا يأخذ بعين الاعتبار الاستجابة الفعلية لرغبات الأفراد والمنظمات في التطوير فهو لا يشمل تحديداً لكيفية إجراء الإصلاح، ولذلك فقد أدت صعوبة الحكم والتقدير على نتائج وجوهر الإصلاح اللذين يصعب أصلاً تحديدهما في هذه الحالة، إلى أن يتبنى آخرون منظور الإجراءات والتشريعات والقوانين لإزالة صعوبة تحديد جوهر الإصلاح وتنفيذ الرغبة في الاستجابة للتغيير فارتأت مجموعة من الدارسين والممارسين أن الإجراءات والوسائل التنظيمية واتباع طرق محددة في رسم سياسات الإصلاح هي في جوهرها تمثل الجزء الأساسي في إدارة عملية الإصلاح وذلك من خلال القوانين والأنظمة والعمليات التي تحدد على أنها منهجية لتطبيق الإصلاح وعلى الرغم من شيوع استخدام الإجراءات والقوانين وسيلة وطرقاً للإصلاح فإن الافتراض الذي يبني عليه هذا المفهوم لا يجد دعماً كبيراً نظراً لمحدودية وضيق دور القانون والإجراءات في إحداث الاستجابة المرغوبة في الإصلاح وفي تبني التطوير المتجددة، كما أن عدم وجود طرق إجرائية مثلى للإصلاح أو طريقة لإضفاء الشرعية على الوسائل الإدارية سوى ما يراه الإداريون، أدى إلى ضعف في

مقدرة هذا المفهوم على تحقيق الإصلاح المنشود وإلى استخدامات ضيقة وعلى مستويات تنظيمية تهدف لتمكين عملية التحكم والتسلط في التنظيم والإدارة وليس عملية التجديد والإبداع الضرورية للإصلاح.

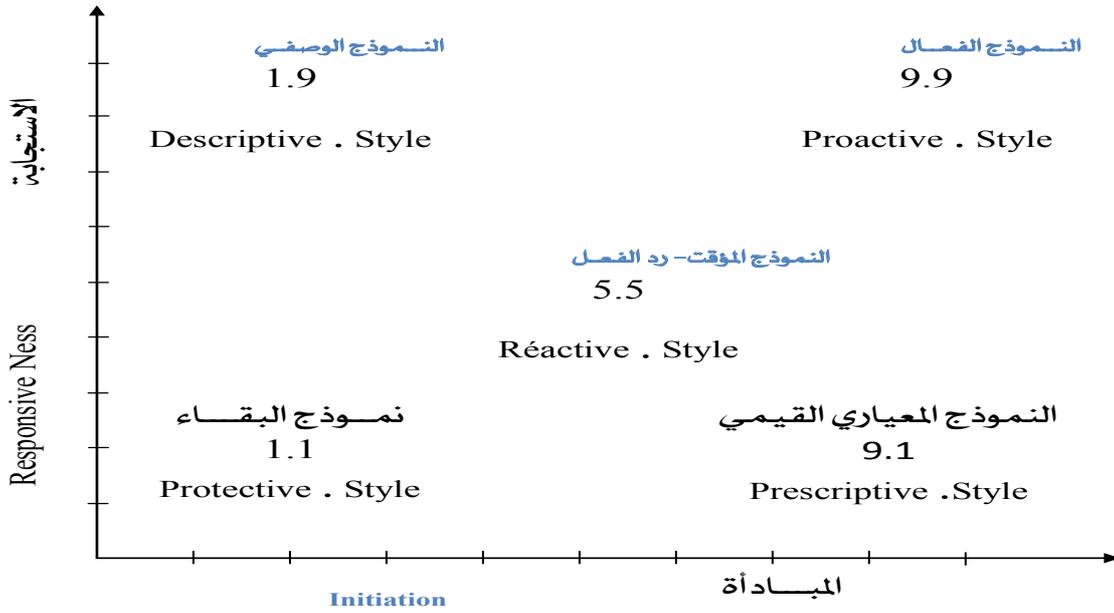
3/ الحركية والجمود : Stutic vs. Dynamic

يفترض في الإصلاح الإداري ضرورة تجاوبه مع التغير لكونه عملية تحويل وتطوير مستمرة في الوضع الإداري الراهن لمواكبة التغيرات التي تحصل في البيئة المحيطة أي أنه في حركية دائمة للتلاؤم مع أهداف الخطط التنموية وإذ قبلنا الافتراض بأنه عملية بناء وتنمية لمقابلة الحاجات الآنية والمستقبلية فإن الإصلاح الإداري لا يمكن تصوره جامداً وإذ كان التغيير في حد ذاته في حركية فإن إدارته وتطوير الجهاز الإدارية لا بد وأن يكون في حركية دائمة أيضاً فتصبح بذلك الحركية والاستمرارية ركناً أساسياً في نجاح الإصلاح وتحقيق أهدافه، ولهذين البعدين مساندون على المستويين العملي والعلمي، ولكن وعلى الرغم من انتشاره على مستوى مؤسسات التنمية الإدارية ومعاهد التدريب فإن نجاح تطبيقاته بقيت جزئية، فغالبا ما كان الإصلاح الإداري في بعض الدول يتم بالنظم والأساليب الهيكلية والإجرائية أو إيجاد تشريعات وأنظمة تحكم سلوك وأعمال الأجزاء في التنظيمات وارتباطاتها، أو يتبع أسلوب المحاكاة في خلق أنماط إدارية أثبتت جدواها في بنيات أخرى، هذا الافتراض يؤدي إلى اعتبار الإصلاح الإداري كعملية تطعيمية جامدة وإن تم الأخذ بالتخطيط أو بتشكيل لجان فإن هذا يتم لمرة واحدة أو لعلاج مشاكل ظاهرة لتتلاشى بعدها حركية وديناميكية الإصلاح ومتى دعت الحاجة لإعادة النظر ثم تشكيل لجان أخرى إلخ.

ثالثا: نماذج الإصلاح الإداري :

نظرا لتعدد مداخل الإصلاح الإداري التي ساهمت في صياغة مفهومه ونتائجه فإن أي محاولة لدراسة نماذج الإصلاح الإداري تقتضي إيجاد إطار تحليلي يوضح جدلية العلاقة بين نشاط الإدارة وتبنيها لفكرة الإصلاح الإداري ومدى استجابتها للمتطلبات التنموية الوطنية ولأهداف الإصلاح، لذا فقد تم تبني شبكة تمثل مزجا لما قام به كل من (R. Blak) في الشبكة الإدارية وكذلك (M. Harmon) في صياغة السياسات الإدارية لتدل على نماذج الإصلاح الإداري، وتمثل الشبكة نماذج سلوكية عملية الإدارة الإصلاح والتي يتبعها الإداريون والمهتمون بشؤون الإصلاح في الجهاز الإداري مبينة على محورين س، ع، يمثل المحور الأفقي س مدى تبني الإدارة لنشاط الإصلاح والمبادأة فيه بينما يشير المحور ع إلى مدى استجابة الجهاز الإداري لسياسة وأهداف الإصلاح.

شكل (2) : نماذج مفاهيم الإصلاح الإداري



فلاستجابة تعني أن قدرة الإدارة تتماشى مع خطط التنمية والإصلاح ومتطلبات خدمة المواطنين بينما المبادرة والتبني يعني هنا الإصلاح الذاتي والدعم المستمر والنشاط للإداريين بشتى سياسة الإصلاح وتنفيذها.

1- نموذج البقاء : Protective Style

يتمثل في اعتماد المنظمة أو الإدارة على الإكثار من التوسع في السلطات والصلاحيات وصعوبة تنازل الوزارات أو المصالح عن أي منها لفائدة جهات أخرى لتحمي نفسها من الوزارات الأخرى لاعتقادها أن في حمايتها لتلك المصالح والصلاحيات يمكن أساس بقائها، وتشير الدلائل المستقاة من التجارب المختلفة للإصلاح أن هذا الصراع على الصلاحيات جزء من الممارسة الإدارية التي ساهمت في عرقلة عملية الإصلاح والتطوير، فالبحث عن تمديد وتوسع نطاق الصلاحيات والسلطات يؤدي بالتالي إلى قيام الإدارة نفسها بالميل نحو توسيع جهازها وسلطاتها وتجاهل العلاقات المتبادلة والمتصلة مع الأجهزة الإدارية الأخرى، وهو ما نلمسه بوضوح في محاولة الإدارات تنفيذ برامجها الإدارية دون النظر أو التنسيق مع الإدارات الأخرى لحماية مصالحها وتبرير وجودها، وذلك سواء في نطاق الصلاحيات أو الممارسات على حساب الخطط التنسيقية.

ويتضح ذلك من خلال إيجاد مؤسسات عامة مستقلة وتعمل بشكل مستقل حتى أننا نجد في بعض الدول أن ميزانية هذه المؤسسات تظهر منفصلة عن الميزانية العامة للدولة وتحدد طبقاً لمقدرة مديريها في إقناع المؤسسات المعنية (وزارة المالية) بأهمية النشاط الذي تقوم به، فجل اهتماماتها بالإصلاح والتنمية ذاتية بها وتتم بارتباطها بأشخاص وليس بضرورة الإصلاح، الذي لا يتعدى كونه وسيلة للحماية والبقاء، فإن جرى أي تعديل

على الأنظمة والهيكل الإدارية فإنه لا يتعدى كونه شكليا ليضمن سيطرة الإدارة على التغييرات المحتملة التي قد تمس الإدارة أو التنظيم، ويتم التركيز على الهيكل والقوانين والإجراءات مع عدم وجود سياسة محددة للإصلاح.

2- النموذج الوصفي : Descriptive Style

تعتمد إدارة الإصلاح الإداري في هذا النموذج على محاولات المصلحين القيام بدراسات إدارية جزئية أو شاملة لأمراض إدارية محددة يتم على ضوءها تصور الحل والإصلاح، من خلال تحديد المشاكل ومن ثم اختيار الحلول الملائمة لذلك، فهي تعتبر الإصلاح الإداري وسيلة لتصحيح الأخطاء وتصويب المشاكل الإدارية، ويحاول هذا النموذج أن يضع تصورا عقلانيا سواء كان معتمدا على دراسات ميدانية أو على فرضيات وملاحظات إدارية لإيجاد الحلول المناسبة للمشاكل من خلال تطبيق الحلول المقترحة واختيار البدائل المناسبة يرى أصحاب هذا النهج أن ذلك سيحل المشاكل الإدارية، ويميل هذا النهج لتجزئة المشكلة الإدارية وكلية الإصلاح وتقسيمه إلى أجزاء يتم إصلاحها هنا وهناك، وهو النموذج الغالب نظرا لكونه في تناول اليد يمكنه أن يؤدي إلى فرص نجاح قد يستخدمها الإداريون لإظهار جوانب الإصلاح الإيجابية، ويتميز هذا النموذج بخصائص تظهر في جزئية نهج الإصلاح وتراكمية الحلول وجوانب التغيير فهو قد يغطي منظمة أو قطاعا محددا وقد يتبنى منهاجا واحدا في الإصلاح في المرحلة الواحدة كالأسلوب القانوني أو التدريبي في عملياته كما أن التغييرات الجزئية في الجهاز الإداري وعدم شموليتها ترتبط بأهداف الإصلاح المحددة المتعلقة والتي لا تكون عادة حركة وواضحة كما أن الضغوط السياسية والاجتماعية التي تعبر عنها قوى الضغط في البلد الواحد لا ترتقي إلى أن تفرض على الجهاز الإداري الإصلاح الشامل، ولأن حقق هذا النموذج بعض النجاحات إلا أنه حقق فشلا كبيرا في أغلب الحالات نظرا إلى أن الدراسات العلمية والمفروض توافرها لنجاحه كانت قليلة واعتمد على الممارسة والملاحظة الشخصية أكثر من اعتماده على عقلانية الحلول والمعلومات اللازم توافرها.

ولهذا فإن هذا النموذج غير قادر على علاج المشاكل الإدارية ومواجهة متطلبات التنمية ومواكبة التغيير نظرا لكون المشاكل الإدارية ظاهرة شاملة ويومية ويستبعد هذا النهج شمول الظاهرة الإدارية وتأثيرات الأجزاء المتبادلة فيها فهو لا يستطيع استيعاب الكل في علاجه للجزء، ولا يجري في مضمونه المتطلبات الأساسية لإصلاح النظام الإداري الملكي.

والمشكلة التي تعترض هذا النموذج تكمن في وجهين :

أ- أن الإدارات تحاول علاج المشكلات التي حددت لهم من قبل المصلحين وتنفيذ السياسات الإصلاحية التي يرونها، وهذا لا يتماشى بالضرورة مع إصلاح الجهاز الإداري.

ب- الأجهزة المسؤولة عن تنفيذ سياسات الإصلاح الجزئية التي تحاول علاج مشاكل محددة

هي الأخرى تحاول علاج مشاكل داخلية وعلاقات متشعبة قد لا تتعرض لها سياسة إدارة الإصلاح، فهذا النموذج في كثير من جزئياته يمثل محاولة لبناء نظام إصلاحي جديد مع المحافظة على النظام الإداري القائم.

كما أن هذا النموذج ينفي الدور السياسي للأجهزة الإدارية في وضع السياسات والتأثير على الإصلاح وأسلوبه ويعتبرها مجرد أدوات تنفيذية محايدة.

3- النموذج المعياري القيمي : Proscriptive Style

يعتبر هذا النموذج هو الغالب في نماذج الإصلاح الإداري نظرا لاعتماد تجارب الإصلاح المتعددة على فكرة الشرعية المؤسسية في إيجاده وتنفيذه، ونجد ذلك جليا في القوانين وتشريعات الإصلاح التي عادة ما تأخذ حكم القانون باعتبارها انعكاسا قيمي لما يراه المصلحون واتجاهها يراد سلوكه، ويزداد هنا تأكيد حينما يكون تفسير أهداف الإصلاح وسياساته وطرقه مقرونا بالسلطات الإدارية واقترانه بمعرفة تقنية وخبرة إدارية، ووضوح هذا المنهج يظهر في أن معظم الإداريين القائمين على الإصلاح أو يشتركون في تحديده يعتمدون في الدرجة الأولى على الاعتماد بأن لديهم القدرة والكفاءة على تحديد عناصر وقطاعات الإصلاح متضمنا أهدافه نظرا لخبرتهم ومعرفتهم بمشاكلهم الإدارية السائدة، ولما يحتاجه كل من الجهاز الإداري والرغبات المراد الاستجابة لها، وبناء عليه فإن تحديد الأطر المرجعية للإصلاح من قبل القائمين على الجهاز التنفيذي في سياسيين وتكنوقراطيين يجعل أهدافه ولربما نتائجه تصب في واقع سياسي وليس في أوضاع إدارية للوصول إلى أفضل المساومات والنتائج وقد تكون أهداف الإصلاح وأجهزته للبنية على النوايا الحسنة إلا أن عدم ارتكازها على الدراسات العلمية وعدم تحديدها لمواطن الإصلاح أدى إلى معالجة الأعراض الناجمة عن مشاكل الجهاز الإداري لا المشاكل في حد ذاتها.

ونظرا لكون الأبعاد التي تشملها مناحي وقرارات الإصلاح وفق هذا المنهج ذات صبغة سياسية على اعتبار أنها تمس السياسة العامة والاستجابة لطموحات وآمال التنمية، وعليه قامت السلطة السياسية بتوكيل مهمة الإصلاح التنفيذية واتجاهه وتقريره إلى القائمين على الجهاز الإداري ضمن أطر وأهداف ارتئي ضرورتها وأهميتها من قبل القادة، حيث يتم الإصلاح بناء على معايير قيمية تترجم في قوانين أو مشروع إصلاح ووفقا لوصفات مسبقة تخلو من المعايير والمقاييس المبنية على الدراسة والمعرفة، ويطلق على هذا النموذج الافتراض المعياري القيمي المبني على ادراكات مسبقة من قبل القائمين عليه متأثرا بالخبرة والمعرفة الإدارية لافتراضه أن الإداريين هم أقدر الناس على معرفة ما يحتاجه الجهاز الإداري من تغيير وما تحتاجه التنمية من تطوير وتحديث للجهاز الإداري، إضافة لما يحتاجه المواطن وطريقة الاستجابة لرغباته.

4- النموذج المؤقت رد الفعل : Reactive Style

أن العديد من محاولات الإصلاح الإداري عادة ما تأتي لعلاج مشكلة لم تستطع الإدارة القائمة مواجهتها وبالتالي تعتبر كردة فعل لنكسة إدارية أو لعدم قدرة الجهاز الإداري على تحقيق خطط التنمية وهو ما يؤكد عدد كبير من المشتغلين بحقل الإصلاح الإداري، وبالتالي ارتأى المسئولون الإداريون العمل على الاستجابة له، وتكون الاستجابة في هذه الحالة لاحقة للحدث مما يؤدي إلى كونها قاصرة عن تحقيق الهدف من الإصلاح، حيث يأتي جهد الإصلاح والتطوير محلولة لعلاج مشكلة حدثت ولو كان في جزء منه يهدف لعلاج مشاكل أخرى، مما ينجر عنه قصور استجابة الإدارة وجهازها وتبنيها لسياسة الإصلاح الذاتية وديناميكية الحركة الإصلاحية، وهذا لا يعني عدم وجود جوانب ايجابية للنموذج وتطبيقاته فهو بالتأكيد يعالج بعض المشاكل التي يعاني منها الإدارة ويتخطى الأخطاء الماضية، إلا أن المشكلة في هذا تكمن في استمرارية العمل والإصلاح الإداري على هذا النمط مما يؤدي إلى انشغال الإدارة بمشاكل وأعراض أنية دون النظر إلى مستقبل الجهاز الإداري والتخطيط لمستقبله وتجهيزه لمواجهة التوقعات، ففي أحسن الأحوال يعالج هذا المنهج مشاكل ماضية لها تأثيرات لا مفر للجهاز الإداري من معالجتها وحلها قبل التخطي إلى الإصلاح الشامل ومواجهة التغييرات، ويعتمد هذا المنهج على التجربة المستقاة من الحياة العملية والخبرة التي يمر بها دون أن تكون له القدرة على التنبؤ بالمشاكل المستقبلية ومواجهتها قبل حدوثها.

5- النموذج الفعال : Proactive Style

إن هيمنة السلطة السياسية على الأجهزة الإدارية تجعل الإداري مسؤولاً أمام سلطة سياسية لدى وضعهم منهجية الإصلاح ومستوياته الإدارية وإطاره فنقيدهم بما يفرضه عليهم رأسهم السياسية يجعلهم مسؤولين أمامهم ويقاس ذلك بمدى استجابتهم للدرجات التي أوحيت إليهم أو حددوا بها مما قلل من فرص الإبداع مما يجعل الإصلاح أداة لا تعين الجهاز الإداري على تطوير فعاليته الذاتية، فالنموذج الفعال يفترض أن جهد الإصلاح ممثلاً بمن يقومون به هم مسؤولون ذاتياً بالدرجة الأولى ولديهم الوعي، والإدراك لمسؤولياتهم الإدارية والاجتماعية قبل أي شيء آخر، مما يفترض توازن بين جهد الإصلاح وتبنيه سياسة دائمة وديناميكية تهدف إلى الاستجابة للدرجات العامة بمواجهتها المتطلبات الحالية والمستقبلية والمصلحة الكلية للإصلاح، وهو ما يتطلب من الإداري النشاط والفعالية والحيوية بقدرته على تحديد المعوقات الإدارية وإزالتها ومحاولته الاستجابة للمتغيرات البيئية والمصالح العامة وفي الوقت نفسه الذي يميز فيه الحدود الشرعية لصلاحياته وسلطاته والتقييدات المفروضة عليه فإنه يعمل على التقليل من المحظورات، وهو ما يتطلب بالتالي قادة إداريين لهم قدرة تفاوضية وتأثيرية على قوى الضغط الملازمة للجهاز الإداري مما يكفل التفاعل المستمر لعملية الإصلاح، مما يجعله يخرج بحلول مبدعة (Synthèses Créatives) مثلما قالت ماري باكر فوليت، « حيث تكون استجابته للمتغيرات البيئية والرغبات المتمثلة في أهداف الخطط التنموية، ونشاطاته التنظيمية المتبنية للإصلاح فكراً وعملاً في حركة دائمة تؤتي ثمارها في

تحقيقه لكفاءة مطلوبة في العمل وقدرة على الإبداع والتجديد في جهازه الإداري.»

رابعاً: تحديد عملية الإصلاح الإداري

لقد واكب حقل الإدارة العامة التطورات والتغيرات السريعة ذات الصلة في كافة الميادين لاسيما الاقتصادية والسياسية وما أنجز عنها من أزمات ومشاكل عادة كان لزاماً على المسؤولية، على المجال الإداري التفتن لها ومحاولة إيجاد الأوضاع والكيفيات اللازمة لمعالجتها أحياناً والتحقيق في أثارها الوخيمة أحياناً أخرى،

أ- دواعي الإصلاح الإداري .

تتعدد و تتداخل الأسباب المعلنة لضرورات الإصلاح الإداري و هي داخلية و خارجية، اقتصادية و إدارية و سياسية، وفيما يلي التعريف ببعضها:

1- الأسباب الاقتصادية المختلفة:

وتتعلق أساساً بالندرة المتزايدة للمواد العامة، وزيادة الضغوط الاقتصادية على المواطنين العاملين في الأجهزة الإدارية على حد سواء وقد ساهمت في ذلك عدة عوامل فرعية منها، التضخم في الأسعار، انخفاض قيمة النقد وتزايد المنافسة في الأسواق الدولية نتيجة لظهور التكتلات الاقتصادية والتجارية، فقد أدت هذه العوامل إلى البحث عن الوسائل لترشيد الاتفاق الحكومي من خلال تحسين آليات العمل وزيادة كفاءة الموظفين العاملين و الحد من تضخم الأجهزة الحكومية و البحث عن سبيل تطوير الاقتصاديات الوطنية.

2- العجز الواضح للإدارة في تحقيق أهدافها المرسومة :

سوء شعور عام بعدم الرضى عن عمل الرادارات الحكومية و الأخطاء المتكررة و الممارسات المشينة لتلك الأجهزة و هذا الشعور لم يعد مقتصرًا على العامة و الدهماء بل امتد أيضاً ليشمل القادة و الرؤساء أنفسهم ماقتنوا يعترفون بهذا الخلل. وقد انعكس هذا العجز المزماني انخفاض معدلات النمو الاقتصادي وهو ما يعد أمراً محرجاً للحكومة باعتباره المسئولة عن إدارة الاقتصاد أي بصفة مباشرة أو غير مباشرة .

3- الأسباب الديمغرافية:

لقد زادت الضغوط على الموارد العامة للدولة بفعل الزيادة المضطردة للسكان، بشكل يفوق معدل الزيادة في معدلات النمو الاقتصادي والتزايد السكاني بفعل الهجرة السرية الناجمة عن الحروب والكوارث، مما كشف عن غياب النظرة المستقبلية لدى المسؤولين عن إدارة الأجهزة الحكومية .

4- التطور العلمي والتكنولوجي المتسارع:

تعتمد الإدارة أساساً في نشاطها على استخدام الوسائل العلمية والتكنولوجية، ومع

التطور المذهل الحاصل في تكنولوجيا المعلومات و الاتصالات لم تعد الوسائل العلمية الإدارية القديمة قادرة ولا مناسبة للتعامل مع المستجدات لذا أصبح من الضروري تطوير أساليب العمل و تطويرها للاستفادة من هذا التطور، ولا بد أن يواكب ذلك تطوير القدرات البشرية و الإمكانيات المادية المتاحة.

5- التحولات الديمقراطية:

لقد أصبح الإقرار و لو نظرنا بحقوق الإنسان في حرية التعبير و التعددية الحزبية و المشاركة السياسية من البديهيات و لقد أدى الاعتراف بذلك إلى اضطلاع المواطنين و تحركهم لممارسة حقهم المتمثل في الرقابة على الأجهزة الإدارية و العاملين بها لكونهم الدافعين الرئيسيين للضرائب التي تمول بها هذه الأجهزة و تدفع منها مرتبات موظفيها.

6- ظهور أشكال مختلفة من الفساد :

لقد كثر الحديث في الآونة الأخيرة في مختلف وسائل الإعلام المرئية و المسموعة و المكتوبة عن فضائح و ممارسات تتعلق بالفساد بكافة أشكاله من رشوة، و اختلاسات، و استغلال نفوذ و انحرافات سلوكية، و الشكل مختلفة من التسبب الوظيفي للعاملين في الأجهزة الحكومية مما أحدث أزمة ثقة بين المواطنين و الأجهزة الحكومية.

7- الخلل أو الضعف الإداري :

و يمكن تحديد معناه بانته قصور أو عجز الأجهزة الإدارية عن تحقيق الأهداف المطلوبة منها تحقيقها، و قد يكون ذلك بسبب نقص المهارات أو المعدات أو الموارد المتاحة و التي لا يكون فيها العجز مقصودا و ليس سببه الاستغلال المقصود من قبل العاملين في الأجهزة الإدارية لوظائفهم لتحقيق منافع أو مكاسب شخصية بل على العكس قد يشكل لهم مصدر إزعاج و قلق لما يشعرون من انه سياترب عليه إجراءات قد يكون من بينها فقدانهم لوظائفهم و يمكن تحديد مظاهره في :

- العلاقة القائمة بين الإدارة و الموظفين.
- أساليب و طرق تنظيم العمل.
- وجود إعداد زائدة من الموظفين.

1- العلاقة القائمة بين الإدارة و الموظفين:

تعنى الإدارة العامة على العكس إدارة الأعمال برضا المواطنين عموما فهي لا تسعى للربح بقدر ما تسعى لتقديم خدمات عامة بجودة عالية و من المؤشرات الدالة على وجود خلل في العلاقة بين الإدارة و المواطنين نجد:

- البطء في تقديم الخدمات و عدم تحديد مدة زمنية لانجاز المعاملات :

يتذمر العديد من المواطنين لتطلب إشغالهم ذات الصلة بالإدارة وقتا أكثر من اللازم مما جعل للمفهوم العلمي البيروقراطية (التي تعني الدقة و الإتقان في العمل) مفهوما سلبيا ينصرف إلى التعقيد و الروتين الممل الذي لا مبرر منه .

▪ تعدد الإجراءات و طول مسارات القرارات الإدارية :

يرتبط هذا العنصر بما فيه إلا أن البطء هنا ليس سببه تكاسل المواطنين بالتنظيم الذي يوجب تعدد الجهات التي يلزم بالمرور عليها لاتخاذ القرار

- غياب موظفين الاستقبال و الاستعلامات.

- عدم الاهتمام بالمطالب و العرائض و الشكاوي التي يبديها المواطنون تجاه الإدارة و تصرفات العاملين فيها .

2- تنظيم العمل و الوسائل المستخدمة فيه :

- المركزية الشديدة في اتخاذ القرار و تعدد المستويات الإدارية مما يعني تعدد الإجراءات لتبرير وجود هذه المستويات الإدارية المتعددة.

- عدم وجود أدلة (جمع دليل) ترشد المواطنين حول الأمور التي تختص بها الدوائر الحكومية الكثيرة

- التداخل و الازدواجية في عمل العديد من الأجهزة .

- عدم الاهتمام الكافي بأمور التوثيق و السجلات.

- عدم وجود معايير مفهومة كلفة الخدمات و كيفية احتسابها .

3- إعداد و نوعية العناصر البشرية غير المناسبة :

و تعد من المظاهر السلبية في الأجهزة الحكومية من جهة نظر المواطنين، الأعداد الكبيرة من الموظفين الموجودين في المكاتب، دون عمل بل يشتغلون بقراءة الجرائد أو سرب المشروبات أو الاتصالات الهاتفية الشخصية، كما قد لا تتوفر في بعضهم القدرات المطلوبة لإنجاز المهام المنوطة بهم فلا يستطيعون اتخاذ القرارات و تؤجلون البحث فيها و قد لا يكون القصور راجعا إلى عدم الكفاءة بل لعدم الرغبة في العمل لنقص الراتب و الشعور بالظلم مما ينعكس سلبا على الأداء و على رأي المواطن بهذه الأجهزة .

كما تم تعريف التخلف الإداري من طرف الدكتور عاصم الاعرجي في كتابه «نظريات التطور و التنمية الإدارية.» كونه يتجسم في حالة عدم وجود التجاوب المناسب بين الأبعاد النوعية و الكمية للتغيرات التي تحدث في السلع و الخدمات العامة المطلوب من جهاز الدولة الإداري إنتاجها و توزيعها و بين الأبعاد النوعية و الكمية للتغيرات التي تحدث في الأنماط و الضوابط السلوكية التي يتسم فيها الجهاز الإداري خلال نفس الفترة الزمنية و على

افتراض ثبات العوامل البيئية ذات العلاقة . و ذلك مرده إلى قصور في معرفة كم و نوع الطلبات و عدم كفاءة الجهاز.

بد الأهداف و الاستراتيجيات المختلفة للإصلاح الإداري

1- أهداف الإصلاح الإداري :

تتفاوت الأهداف المعلنة للإصلاح الإداري إلا ان الهدف الأبرز لمختلف السياسات هو تعزيز قدرة الأجهزة الإدارية العامة في ميدان وضع السياسات العامة وتنفيذها بما يضمن تحقيق الكفاية الفعلية و العدالة و الشفافية و الخضوع عن المساءلة للأداء و توفير ما يكفي من الحوافز للموظفين الأكفاء لبذل أقصى طاقاتهم من اجل تحقيق الأهداف المسطرة مسبقا، و من خلال الدراسات المقارنة لتجارب الإصلاح الإداري في مختلف الدول تبين لنا بعض الأهداف المراد تحقيقها و نذكر منها :

1/ تحسين مستويات الأداء في الجهاز الإداري و الرفع من إنتاجيته .

2/ ترشيد الإنفاق الحكومي و التركيز على خفض حجم البرامج و الأجهزة و الإعداد الفائضة من الموظفين

3/ تعزيز عملية التحول الديمقراطي ، و دعم التوجهات نحو اللامركزية الإدارية بغية تشجيع المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون العامة و صنع القرارات

4/ تبسيط الإجراءات الإدارية و إصلاح الأنظمة المالية و الضريبية بقصد توفير الموارد و العدالة في توزيع الأعباء

5/ تحسين أساليب التعامل مع المواطنين و تعزيز مفهوم ضرورة الاستجابة لمطالبهم طالما أن تقديم الخدمات للمواطنين هو مبرر وجود الأجهزة الإدارية و بالتالي تعزيز مفهوم المساءلة و المسؤولية الاجتماعية

2- الاستراتيجيات المختلفة للإصلاح الإداري :

تتباين الاستراتيجيات المتبعة للإصلاح الإداري من حيث شموليتها و الأمور التي تركز عليها و المستوى الذي تتم فيه و يعود ذلك الى اختلاف الدول و المؤسسات القائمة عليه فيها و كذا الموارد التي توفرها له ، فقد تكون هذه الجهود مشتتة و ارتجالية أو تكون مناطة بجهاز خاص يتولى إدارتها و متابعة تنفيذها و رصد نتائجها و يمكن تلخيص أهم الاستراتيجيات في مجال الإصلاح الإداري على النحو التالي :

1/ التركيز على النواحي التنظيمية و الهيكلية

2/ التركيز على إحداث أجهزة الرقابة و التفتيش و المراجعة لعمل الأجهزة الإدارية

3/ التركيز على توفير الشفافية و الوضوح في عمل الأجهزة الإدارية

14 التركيز على تحرير الإدارة الحكومية من خلال تفعيل آليات السوق وتطبيقها عليها
15 و نضيف هنا ضرورة وجود إستراتيجية شاملة تتناول مختلف الجوانب السابقة مع
التأكيد على مفهوم الوظيفة العامة كخدمة لا كسلطة وفيما يلي سنتعرض لمختلف
تلك الاستراتيجيات .

1- استراتيجية التركيز على النواحي التنظيمية و الهيكلية :

انطلاقا من الثقة بالإدارة و قدرتها على الاصلاح ، و تهدف هذه الاستراتيجية الى تحقيق
الكفاءة في عمل الأجهزة الحكومية و التقليل من نفقاتها خلال تقديمها لتلك الخدمات
و زيادة قدرتها على التحصيل لمستحققاتها و وفق ما تحدده القوانين و الأنظمة كما تعتمد
على التقليل من الأجهزة المتداخلة في الاختصاصات فعدد الأجهزة ليس مؤشرا على
كفاءتها بل قد يكون العكس هو الصحيح فدولة مثلا بمساحة الوم ا يزيد سكانها
على 250 مليون نسمة فيها 12 وزارة فقط ، ويستلزم تحقيق النتائج المتوخاة وفق هذه
الاستراتيجية الاستعانة بالمختصين و الخبراء في العلوم الإدارية لدراسة التنظيمات الموجودة
و تقديم خبراتهم للوصول الى البدائل الأفضل للعمل ، فالتعاون بينهم وبين المسؤولين عن
إدارة هذه الأجهزة ضروري لتحقيق الاصلاح

2 إستراتيجية الاصلاح من خلال إنشاء أجهزة التفتيش و الرقابة :

تركز هذه الاستراتيجية على التقليل من نفقات الأجهزة الإدارية من خلال زيادة الرقابة
على الصرف عن طريق إنشاء الأجهزة الرقابية المختلفة للحد من التبذير و الحيلولة دون
استغلال الوظيفة العامة لأغراض خاصة ، ومن آلياتها تفعيل إجراءات تحصيل الديون
الحكومية ، و تدقيق إجراءات صرف النفقات من خلال أجهزة رقابية متخصصة و تؤكد
هذه الاستراتيجية 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 و طلبات المواطنين و هو ما تؤيده السلطة التشريعية و أجهزة الإعلام
من خلال المطالبة بكشف مخالفات المسؤولين ومحاسبتهم عليها و يترتب عن هذه
الاستراتيجية التأثير على الروح المعنوية للموظفين بسبب كثرة الرقابة مما يبطئ في
سرعة الانجاز كما يشكك البعض بان تكاليف تطبيقها تفوق ما تسعى لوقفه من
التبذير

3 إستراتيجية الوضوح و الشفافية في عمل الأجهزة الإدارية:

تحرص هذه الاستراتيجية على التأكد مكن تطابق ممارسات الموظفين في الأجهزة
الإدارية مع الأعراف المهنية و المعايير و الأخلاقيات - أخلاقيات المهنة - من خلال إتاحة
الفرصة للجمهور و وسائل الإعلام و جماعات المصالح المختلفة للاطلاع على سير العمل
في الأجهزة المختلفة و الحصول على المعلومات التي يرغبون فيها للاطلاع عليها مما يعزز
الثقة بالجهاز الإداري و هي مشكلة يراها دعاة هذه الاستراتيجية إحدى الحلقات المفقودة

في نمط التعامل بين الأجهزة الإدارية و المواطنين:

4- إستراتيجية تحرير الإدارة العامة من بعض المسؤوليات و التحول الى آليات اقتصاد السوق :

المشكلة الرئيسية للجهاز الإداري حسب أنصار هذه الاستراتيجية تتمثل في الروتين المعقد و بطء الإجراءات و عدم الاهتمام الكافي بالمواطنين و ضعف الأداء مقارنة مع القطاع الخاص و لتجاوز ذلك يرون انه من الضروري إعطاء المزيد من الصلاحيات للموظفين و إتباع اللامركزية و توسيع دور الموظفين للمشاركة في اتخاذ القرارات و تؤدي هذه الاستراتيجية الى رفع معنويات العاملين و تقوية سلطات الأجهزة الإدارية التنفيذية و زيادة كفاءة الإدارة و فعاليتها . و يمكن تلخيص خصائص هذه الاستراتيجيات على النحو التالي :

المؤيدون	المشاركون الرئيسيون	النتائج الرئيسية	المدخل الرئيسي للإصلاح	الهدف من الإصلاح	الخصائص الاستراتيجية
الجمعيات الإدارية المتخصصة	الخبراء و المستشارون الإداريون	هياكل تنظيمية جديدة قواعد و إجراءات عمل جديدة	تطبيق و مراعاة مبادئ الإدارة العلمية في التنظيم	تحقيق الكفاءة الإدارية	إستراتيجية التركيز على النواحي التنظيمية و الهيكلية
السلطة التشريعية انطلاقاً من دورها الرقابي على الجهاز الإداري أجهزة الإعلام	أجهزة التفتيش و الرقابة	الوصول لمعلومات عن واقع سير العمل من خلال عمليات المراجعة و التدقيق	التأكد من عدم وجود مخالفات	الاقتصاد في الإنفاق	- إستراتيجية الإصلاح من خلال إنشاء أجهزة التفتيش و الرقابة
- البرلمان - القضاء	- وسائل الإعلام - جماعات الضغط - أفراد الجمهور	توفير المزيد من المعلومات التميز بالشفافية	تعريف المواطنين بحقوقهم	تحقيق العدالة	- إستراتيجية الوضوح و الشفافية في عمل الأجهزة الإدارية
القيادة العليا	الموظفون جماعات العمل المقيمون	المنجزات الملموسة على أرض الواقع	إيجاد معايير واضحة للأداء تقييم مستمر للأداء	تحسين مستويات الأداء	إستراتيجية تحرير الإدارة العامة و التحول الى آليات اقتصاد السوق

المصدر: محمد قاسم القريوتي، الإصلاح الإداري بين النظرية و التطبيق، دار وائل للطباعة و النشر، عمان، 2001..صص. 51_ 55

الاستراتيجية المتكاملة للإصلاح الإداري :

ان الاستراتيجيات السابق ذكرها ليست ثابتة ولا منفصلة عن بعضها ، كما أنها ليست متعاكسة بالضرورة ، ان الاستراتيجية المثلى و المتكاملة للإصلاح الإداري يجب ان تكون شمولية و قائمة على فهم الترابط الضروري بين مختلف العوامل المؤثرة على عمل الجهاز الإداري الذي لا يمكن نجاح الإصلاح بدون فهمه - هذا الترابط و- ، فالتغيرات الهيكلية وحدها في ظل ثقافة مجتمعية ترى الوظيفة العامة سلطة لا خدمة لن تجدي نفعا بل قد يحصل عكس ما هو مرجو منها ، بل قد تستغل لتعزيز قوة الجهاز الإداري و سيطرته ، كما ان اتباع إستراتيجية التفتيش و المراقبة دون وجود رؤية و فلسفة واضحة للإصلاح قد يضاعف من مشاكل هذا الجهاز الاداري و يعمل على تسييسه اكثر بحيث يمكن ان تستخدم هذه الاستراتيجية للقضاء على الأجهزة و الموظفين النزهاء الذين يشكل التزامهم بالقوانين و الأنظمة عقبة في وجه المنتفعين الذين يرفعون شعار التطهير للتخلص منهم ، في ان اتباع إستراتيجية الشفافية و الوضوح دون وضوح لقواعد العمل و الأهداف و دون توافر مقومات الإدارة السليمة قد يضاعف من مشاكل الجهاز الإداري و يفقده أية مصداقية أمام المواطنين المصابين بالإحباط عند اكتشافهم لواقعه و الممارسات السائدة فيه ، و كذا ينطبق الأمر على استراتيجية الإصلاح المبنية على تحرير الإدارة العامة و التحول الى آليات اقتصاد السوق فتبنى هذه الاستراتيجية دون التفكير بالبدائل و الآليات الرقابية لمكافحة الفساد الاداري و ضمان عدم انتقاله من القطاع العام الى القطاع الخاص و بالتالي فان الاستراتيجيات المتبعة تختلف شكلا و مضمونا شموليا ، كما انه ليس من السهل ان يكون الإصلاح شاملا لكافة النواحي على ضرورة ذلك ، فقد يكون من الأفضل البدء بإصلاحات بسيطة فما لا يدرك كله لا يترك جله ، فالحل الأمثل و الذي يصعب تحقيق اصلاح حقيقي بدونه هو رؤية شاملة للإصلاح تحدد فيها العناصر الأساسية للإصلاح والخطوات الأساسية له

عناصر الاستراتيجية المتكاملة للإصلاح الإداري :

من اهم الشروط المطلوب توافرها في أي استراتيجية للإصلاح الإداري ان لا تكون فوقية و ان تتناسب مع الظروف السائدة ، و ان لا تكون الأساليب منقولة حرفيا دون تكييف إضافة الى ان تكون واقعية ممكنة التنفيذ في هذا الاطار يرى الخبراء و الأكاديميون ان العناصر الأساسية لهذه الاستراتيجية المتكاملة هي كالتالي :

1. التأكيد على الأساسيات و البديهيات المتعلقة بمفهوم الوظيفة العامة و الموظف العام
2. تفعيل القوانين و المبادئ الموجودة التي تحكم الوظيفة العامة من تعيين و ترقية و تقييم الأداء و المساءلة عنه
3. التأكد من وضوح الأهداف و المبررات الموضوعية الخاصة بالأجهزة الإدارية
4. إتباع منهج الشفافية والوضوح في العمل

5. عمل المسموحات اللازمة (سبر الآراء) والقيام بجولات ميدانية للتعرف على مستوى الخدمات المقدمة ورأي المواطنين فيها
 6. تشجيع المشاركة الشعبية من قبل مؤسسات المجتمع المدني لتطوير العمل وسلبه
 7. تزويد الموظفين بالصلاحيات وتمكينهم من القيام بالمبادرات لتطوير الإدارة
- مواكبة المستجدات وإعادة النظر بالهيكل التنظيمية والتشريعات وأساليب العمل ونظم الحوافز التي تحكم عمل الإدارة
- وفي الختام يمكننا القول بان الإصلاح الإداري يأتي ليغطي على جوانب النقص التي يتسم بها عمل وهيكل الإدارة العامة و هي عملية غير مقتصرة على البلدان النامية فقط بل تشمل كذلك الدول المتقدمة في اطار السعي الى تحسين خدمات الإدارة و انشطتها الهادفة اساسا الى تحقيق الصالح العام.

المراجع:

- ¹ عبد المعطي عساف، آراء في التطوير الإداري، المجلة العربية للإدارة، س4، ع3، (تشرين أول 1980).
- ² أمين المؤمن وآخرون، التنمية الإدارية، عمان، دار زهران، 1997.
- ³ محمد قاسم القربوتي، الإصلاح الإداري في النظرية والتطبيق، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، 2001.
- ⁴ حسن أبشر الطيب، مؤسسات التنمية الإدارية العربية: أوضاعها الراهنة وآفاق المستقبل، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1984.
- ⁵ حسن أبشر الطيب، التنمية الإدارية بين النظرية ومكونات التجربة العلمية، دار الجيل، بيروت، 1982.
- ⁶ كمال جعفر المفني، النماذج البيروقراطية والإصلاح الإداري، الإدارة العامة، 364، شوال 1403، جويلية 1983.
- ⁷ أحمد رشيد، الإصلاح الإداري: إعادة التفكير، القاهرة، دار النهضة العربية، 1994.
- ⁸ موسى اللوزي، التنمية الإدارية، عمان، دار وائل للطباعة والنشر، 2000.
- ⁹ عامر الكبيسي، التنمية الإدارية: المدخل والنظريات، المجلة العربية للإدارة، س7، عدد 3، 1983.
- ¹⁰ نزيه الأيوبي، أجهزة التنمية الإدارية ومؤسساتها في الأقطار العربية، وضعها ودورها في إدارة التنمية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1986.

- ¹¹ محمد قاسم القريوني، الإدارة العامة: منظور مقارن، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، 1985.
- ¹² جميل جريسات، إدارة التنمية العربية في ظل السياسة اللامنهجية، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1998.
- ¹³ نادر أبو شيخته، وعبد المعطي عساف، الإدارة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان، 1995.
- ¹⁴ مختار الأصم، الحكم المحلي في السودان : نشأته وتطوره وبعض قضاياها، السودان بوكشوب، الخرطوم، 1982.
- ¹⁵ ياسر العدوان، الإصلاح الإداري أم إدارة الإصلاح: تقييم التجربة العربية، جامعة اليرموك، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية، أربد، الأردن، 1993.
- ¹⁶ ياسر العدوان، نماذج المفاهيم الإصلاح الإداري، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان، 1996.
- ¹⁷ مير غني عبد العال عمور، مؤسسات القطاع العام بين تعدد الأنماط وتباين الأهداف، المجلة العربية للإدارة، مجلد 7، عدد 3، 1983.
- ¹⁸ محمد عبد الفتاح ياغي، التدريب الإداري في إطار نظرية النظم، المجلة العربية للإدارة، مج 7، عدد 3، 1983.
- ¹⁹ ابراهيم زباني، محور الإصلاح الإداري : نحو فعالية جديدة لقضايا الإدارة العامة، مجلة الشؤون الإدارية، س 3، ع 4، 1985.
- ²⁰ ميسوم سيح، المؤسسات الإدارية في المغرب العربي، حكومات الجزائر والمغرب وتونس، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1985.
- ²¹ أدريس المدغري، تقييم دور المؤسسات العامة وفعاليتها، المجلة العربية للإدارة، مجلد 7، عدد 3، 1984.
- ²² عاصم الاعرجي- نظريات التطور والتنمية الإدارية- وزارة التعليم العالي، بغداد. 1988.