

إتجاهات جديدة في الإدارة العامة

أ.د. عطيه حسين أفندى

أستاذ ورئيس قسم الإدارة العامة

كلية الاقتصاد والعلوم السياسية
جامعة القاهرة

2001 م

اتجاهات جديدة فى الإدارة العامة

فهرس الكتاب

الصفحة

الموضوع

أ

الإهداء.

ب

التصدير.

ج

الشكر والتحية.

د

المقدمة.

القسم الأول :

116-1

مداخل حديثة لتحسين الأداء.

35-1

الفصل الأول: تجديد الحكومة.

67-36

الفصل الثاني: إدارة الجودة الشاملة.

92-68

الفصل الثالث: المقارنة المرجعية.

116-93

الفصل الرابع: التمكين الإداري.

القسم الثاني:

199-117

مفاهيم هامة في الممارسات الإدارية.

137-117

الفصل الخامس: الفساد الإداري.

169-138

الفصل السادس: مساءلة الإدارة العامة.

188-170

الفصل السابع: الشفافية.

199-189

قائمة المراجع والقراءات.

إهداء

إلى أصغر أبنائي "أدهم الشرقاوي"
داعياً الله أن يكون مستقبله أكثر إشراقاً.

المؤلف

تصدير

الكمال لله وحده

"إني رأيت أنه لا يكتب أحد كتاباً في يومه إلا قال في غده لو غير هذا كان أحسن، ولو نريد هذا كان يستحسن ولو قدم هذا كان أفضل، ولو ترك هذا كان أجمل، وهذا من أعظم العبر وهو دليل على إستيلاء النقص على جملة البشر".

العماد الأصفهاني

شكر وتحية

يطيب لى أن أقدم كل الشكر لباحثين واعدین قدما لى كل العون المخلص
والجهد الصادق فى سبیل إخراج هذا الكتاب على النحو الذى تمنیته، سواء
بالمراجعة والتدقیق سواء بالحوار والنقاش سعیا نحو مزيد من التطویر
والتحسین، وهما الأستاذ خالد بركات المدرس المساعد بقسم الإدارة العامة الذى
أشرف برئاسته والأستاذ أحمد عبد الحق المعید به، وفقهما الله كأساتذة
المستقبل.

والتحية واجبة للآنسة تیسیر فرج سكرتيرة القسم على عملها الدؤوب
وجهدھا المتواصل، وما تحملته من عناء فى سبیل طباعة مخطوطة هذا الكتاب
وإخراجها فى الشكل اللائق، جزاها الله كل خير.

والحمد لله من قبل ومن بعد .

المؤلف

مقدمة

ينشغل المفكرون والخبراء في مجال الإدارة بصفة عامة والإدارة العامة على وجه الخصوص، بالتفكير والتطبيق لأساليب ومداخل جديدة في التطوير الإداري وتحسين الأداء وزيادة الإنتاجية، تختلف عن الأساليب والمداخل التقليدية التي عرفناها لفترة طويلة مثل مد صلاحية الخدمة الحكومية، التبسيط Simplification، فك القيود Deregulation واللامركزية Decentralization، والتحديث Modernization وأصبحنا نتحدث عن أساليب ومفاهيم ومداخل حديثة تسعى نحو الإصلاح الجذري للإدارة وتتعدى بكثير الحلول البسيطة التي تقدمها المداخل التقليدية .

هذه المداخل الحديثة نحسبها تتضمن ما يلي :

- 1- تقليص حجم العمالة Downsizing أو إعادة الحجم المناسب Re- sizing.
- 2- إعادة الهندسة Re-engineering.
- 3- إعادة الهيكلة Re-structuring.
- 4- التمكين Empowerment.
- 5- إعادة الحيوية Re-vitalization.
- 6- إدارة الجودة الشاملة TQM.
- 7- الإسناد للغير Out Sourcing.
- 8- المقارنة المرجعية أو القياس على نمط Benchmarking.
- 9- تجديد الحكومة (إعادة النظر في وظائف الإدارة العامة) Re-inventing.

وغنى عن البيان أن هذه المداخل ليست بدائل متعارضة وإنما هي أساليب متكاملة يمكن المزج بين بعضها البعض، ويبقى الفارق الأساسي بينها هو مدى التغير، سرعته نطاقه، ودرجة إنخراط الإدارة العليا.

كما ينشغل هؤلاء المفكرون والخبراء ببعض الموضوعات التي باتت تحظى بأهمية متزايدة في مجال الإدارة عموماً والإدارة العامة خصوصاً مثل قضايا الفساد الإداري والمساءلة والشفافية والنزاهة، الإدارة الإستراتيجية، والكفاءة والفعالية وما شاكل ذلك.

وعن بعض تلك المداخل وهذه الموضوعات، يجئ هذا الكتاب في قسمين أولهما عن بعض المداخل الحديثة لتحسين الأداء وثانيهما عن بعض المفاهيم الهامة في الممارسات الإدارية.

كل الأمل في أن يمثل هذا المؤلف مساهمة علمية متواضعة تضيف إلى مكتبة الإدارة العامة العربية.

تجديد الحكومة Re-inventing Government

(إعادة النظر فى وظائف الإدارة العامة)

لقد تغيرت الفكرة التقليدية عن دور الدولة بشكل ملحوظ فى القرنين الماضيين، وفى القرن التاسع عشر أيد الإقتصاديون التقليديون والفلاسفة السياسيون الحكومة الصغيرة ورأوا حصر دورها فى الدفاع القومي، الشرطة، الإدارة، وفى الجزء الأخير من القرن التاسع عشر واجه الإقتصاديون التقليديون أفكار الماركسية والإشتراكية وأضيفت عملية إعادة التوزيع إلى الأدوار التقليدية للحكومة.

وخلال الحرب العالمية الأولى إتجه الإنفاق العام إلى التزايد وفرضت ضرائب أكثر، ثم أدى الكساد الكبير فى الثلاثينيات إلى موجة أخرى من التوسع فى الإنفاق الحكومي، وفى عام 1939م اختفت الحكومات الصغيرة إلى حد كبير.

وشهدت الفترة التى تلت الحرب العالمية الثانية، خاصة الفترة من 1960-1990م ميلا كبيرا إلى سياسات توسيع النشاط بفعل عوامل عديدة منها الإقتصاد الكينزى، تحدى الإشتراكية، نظرية السلع العامة وما إلى ذلك، وظهر التغير فى دور الحكومات فى الستينيات وقوى فى الثمانينيات وزاد الإنفاق الحكومي حتى بلغ ذروته فى بداية التسعينيات، حين بلغ إنفاق الحكومات الكبيرة حوالى 55% من جملة الإنفاق، 50% للحكومات المتوسطة الحجم وحوالى 40% للحكومات الصغيرة، ووضح من التطورات ومراجعة المؤشرات الإجتماعية والإنفاق على الإستثمار أن الحكومات الصغيرة ليست أقل فى الأداء من الكبيرة بل ربما يكون لها مؤشرات إقتصادية وإصلاحية أكثر كفاءة.

فاذا قبلنا الإستنتاج بأنه مع نهاية عام 1960م كانت معظم الدول الصناعية قد حققت مستوى مناسب من الرفاهية، وأن نمو الحكومات فى الـ 35 عاما الماضية لم يشارك

بشكل كبير فى تحقيق الأهداف الإقتصادية والإجتماعية ، وأن الدول ذات الحكومات الصغيرة أظهرت مؤشرات إجتماعية جيدة رغم خفض إنفاقها العام، فإننا قد نجد أنفسنا نميل إلى خفض حجم الحكومة.

ومن هنا ثار التساؤل عما يجب أن تفعله الحكومات الآن، وأى حجم يجب أن تكون عليه، بل وتمت الإجابة عنه فى الحالة الأمريكية بأن عصر الحكومة الكبيرة قد إنتهى ولكن عصر التحديات الكبيرة لم ينته، وأن الناس يرغبون فى حكومة صغيرة، ولكن أيضا يرغبون فى قيادة وطنية نشطة وفعالة .

و فكرة إعادة إختراع الحكومة (تجديد الحكومة) تمثل أحد الإجابات عن هذا التساؤل فى السياق الأمريكى ونعرض لها فى ضوء النقاط التالية :

أولا : تاريخ فكرة إعادة الإختراع فى الولايات المتحدة.

ثانيا: مفهوم إعادة الإختراع : Osborne-Gaebler

ثالثا: مفهوم إعادة الإختراع: الجدل النظرى.

خاتمة: خلاصة عامة عن تطبيق القواعد النظرية.

أولاً: تأريخ فكرة إعادة الإختراع فى الولايات المتحدة.

إن فكرة إعادة إختراع وظائف الحكومة أو الإدارة العامة فى الولايات المتحدة ليست جديدة ، ففى الواقع بدأت فكرة التحول على يد مؤسسى الدولة الأوائل حيث إقترح Thomas Jefferson أن تغير الدولة الهياكل الحكومية وتجدها فى ذكرى عيد الإستقلال كل عشرين سنة. ويمكن، بصفة عامة، تحديد سبع مناسبات هامة أثيرت فيها فكرة إعادة إختراع الحكومة فى الولايات المتحدة الأمريكية وهى باختصار يناسب المقام على النحو التالى:

1- المناسبة الأولى كانت عند تولي الرئيس Andrew Jackson فى عام 1828 م وقد أسس حكمه على مقولة " دع الشعب يحكم " وقد تعهد بأن يطاع الدستور الإتحادى وأن تحفظ حقوق الدولة وتدفع الديون القومية (وقد فعل ذلك) وتفادى الضرائب المباشرة والقروض وأن يسان الإتحاد الفيدرالى، وفى تنفيذه لهذا التعهد تحدى جاكسون المحكمة العليا والكونجرس واعترض على كثير من التشريعات أكثر مما فعل أى رئيس قبله، والنتيجة أنه غير النظام السياسى والعلاقات بين الأحزاب السياسية، الكونجرس، والرئاسة.

2- التغيير الثانى الكبير فى الحكومة الفيدرالية الأمريكية زامن إنتخاب Abraham Lincoln ونشوب الحرب الأهلية، وعلى الرغم من أن الهدف الأصلى لهذه الحرب كان هو تجديد الإتحاد الفيدرالى، فإن إعلان رفع الوصاية الذى أصدره Lincoln لتحرير العبيد أعطى بعدا جديدا لدور الحكومة فقد تحولت الحرب إلى جهاد، وبكلمات Lincoln (من أجل ميلاد جديد للحرية)، وكانت الحكومة الفيدرالية قبل الحرب صغيرة ولها تأثير ضعيف على حياة المواطنين، ولكن مع نهاية هذه الحرب إرتفع عدد الموظفين الفيدراليين إرتفاعا كبيرا وأصبحت نظرة الحكومة لكيانها أكثر فاعلية، ويتضح ذلك بشكل خاص فى دورها الجديد فى التنمية الإقتصادية للبلاد

وظهرت الحاجة إلى إعادة بناء الجنوب والتوسع فى الغرب، ووجدت الحكومة نفسها متورطة فى عدد من الأنشطة الإقتصادية تفوق وضع التعريفات الجمركية والنظم البنكية وإدارة الخزانة.

3- إعادة الإختراع الثالثة جاءت فى نهاية القرن التاسع عشر وقام بها دعاة الإصلاح بقيادة الرئيس Theodore Roosevelt والرئيس التالى له Woodrow Wilson، فقد أقام Roosevelt الدور الإقتصادى التنظيمى للحكومة الأمريكية حين مرر الكونجرس قوانين تنظيم السكك الحديدية وحماية العامة من الأغذية والأدوية الضارة وحماية الغابات القومية والثروات الطبيعية، أما Wilson فقد أكد - قبل أن يصبح رئيساً- فى مقالته التاريخية " دراسة الإدارة" أن حقل الإدارة هو حقل عمل .. إنه جزء من الحياة السياسية فقط على نفس النحو الذى تعتبر به سياسة وزارة الخزانة جزءاً فى الحياة الإجتماعية ، وأن المسائل الإدارية ليست مسائل سياسية، وقد عمل Wilson على إرساء هذه الفلسفة خلال فترة رئاسته (1913-1921م) عن طريق الإصلاحات التى استمرت خلال عقدى العشرينيات والثلاثينيات، وقد شملت وضع نظم الإستحقاق فى الخدمة المدنية ونظم الميزانية وخطوات أخرى تعمل على فصل الإدارة الحكومية عن السياسة.

4- المناسبة الرابعة لتجديد الحكومة جاءت مع الكساد الكبير فى الثلاثينيات وإنتخاب Franklin Delano Roosevelt للرئاسة، وقد ركز فى حملته الإنتخابية على دور الحكومة فى إنعاش الوطن، وعند توليه فى مارس 1933 بدأ التنفيذ الفعلى على عدة جبهات ضمت ما يلى: إعادة الثقة فى النظم البنكية - إصلاح العملة تشجيع التوسع الفيدرالى لدعم الإقتصاد عن طريق مشروعات الأعمال العامة - تقديم إعانة بطالة وشيخوخة - الإهتمام بقطاع الزراعة - جمع بعض المديونيات المستحقة للولايات المتحدة من حلفائها فى الحرب العالمية الأولى - إصلاح المديونية القومية

إعادة إختراع الحكومة

العمل مع الشركاء التجاريين الدوليين للولايات المتحدة من أجل إصلاح نظام التعريف الجمركية .

ولقد أعيد إنتخاب F. D. Roosevelt لأربع مدد رئاسية ، وساهمت رئاسته فى نقل حكومة الولايات المتحدة من الدور السلبي إلى الدور الإيجابى فى خدمة الرفاهة اليومية للمواطن والدولة .

5- إعادة الإختراع الخامسة بدأت فى أواخر السبعينيات حين أنتخب Jimmy Carter على أساس ما وصفه الكثيرون بأنه ضد واشنطن ، ضد الحكومة ، وقد صدر فى عام 1978 م الإقتراح رقم 13 فى ولاية كاليفورنيا والذى دفع للخلف بضريبة الملكية أو الثروة ، وحد بقسوة من نمو البرامج الحكومية ، وحدثت تطورات متشابهة فى أجزاء أخرى من الدولة .

6- عاد الجدل مرة أخرى حول دور الحكومة يفرض نفسه بقوة حين أنتخب الرئيس Ronald Reagan وأثيرت قضية هامة مفادها أن الحكومة ليست هى الحل لمشكلات الأمة بل أن الحكومة نفسها هى المشكلة .

وقد أدى النظام الذى وضعه الرئيس Reagan لخفض الضرائب مع عجزه عن إقناع الكونجرس بإستقطاع جزء من الميزانية الداخلية ، ووجود حاجة ماسة إلى زيادة التوسع فى الإنفاق الدفاعى ، إلى مشكلات متتالية لم تحل بعد . وقد نقل الرئيس Reagan عديد من مسئوليات الحكومة الفيدرالية إلى الولايات والحكومات المحلية ، وهو ما أدى بالكثيرين إلى الإعتقاد بأنه سواء تم ذلك بقصد أو بغير قصد ، قد جدد شباب النظام الفيدرالى حيث أخذت الولايات المسئولية على نطاق جديد أوسع .

7- التجديد السابع للحكومة الأمريكية قائم منذ تولى الرئيس Bill Clinton فقد قدم ونائبه AL Gore رؤيتهما لتغيير أمريكا معتمدين " الإهتمام بالناس أولاً أساساً لهذا التغيير " وفى إطار هذه الرؤية يطالبان بثورة فى الحكومة " لا يمكن أن نعطي الأولوية للناس

ونخلق وظائف ونموا إقتصاديا بدون إحداث ثورة في الحكومة، يجب أن ننزع السلطة من البيروقراطية المترسخة ومن المصالح الخاصة التي تهيمن على واشنطن ولم يعد بوسعنا بعد أن ندفع أكثر لحكومتنا ونحصل منها على أقل مقابل ولا يمكن أن تكون الإجابة دائما عن كل مشكلة برنامجا آخر أو مزيدا من المال. لقد حان الوقت لتغيير الطريقة التي تعمل بها الحكومة تغييرا جذريا، التحول من بيروقراطية التسلسل القيادي إلى حكومة تتسم بروح منظمی الأعمال " ويؤكدان " أنه يتعين ، كى يتم تحطيم المآزق القائم فى واشنطن، أن تهاجم المشكلة فى منبعتها: السلطة المترسخة والمال والتركيز على مجالات هامة مثل تخفيض عدد الموظفين فى البيت الأبيض وحث الكونجرس على فعل الشيء نفسه، إلغاء 100000 (مائة ألف) منصب غير ضرورى فى الجهاز الإداري تخفيض التبديد الإداري، تخفيض برامج الإنفاق الحكومى المبذرة الإعتراض على البنود التنفيذية، وقف الباب الدوار وإصلاح تمويل الحملات الإنتخابية".

ثانيا: مفهوم إعادة الإختراع: Osborne and Gaebler

منذ أطلق Osborne و Gaebler مصطلح إعادة إختراع الحكومة عنوانا لكتابهما تهافت الكتاب والمؤلفون على إستخدام تعبير Re-inventing فى كتاباتهم، حتى بلغ عدد العناوين التى إستخدمت هذا التعبير 102 عنوانا، كما شاهد الباحث من خلال إستخدام الشبكة العالمية، بينها أربع أو خمس كتب عن الإدارة والباقي عن كل ما يتعلق بحياتنا من تعليم Re-inventing Education، المرأة Re-inventing Women، إعادة إختراع الحياة، إعادة إختراع إفريقيا، إعادة إختراع البيولوجي، إعادة إختراع المسيحية، إعادة إختراع الإتصال، إعادة إختراع الحب إعادة إختراع الماركسية، إعادة إختراع الطبقة، إعادة إختراع الثورة ، وإعادة إختراع شكسبير... الخ.

واختصت العناوين المتعلقة بالإدارة بالموضوعات التالية:

إعادة اختراع الحكومة

Warren Bennis and Michael Mische, The 21st Organization: Re-inventing Through Re- engineering,

Hindy Lauer Schachter, Re-inventing Government or Re- inventing Ourselves: The Role of Citizen Owners in Making a Beter Government,

Mary Brage, Re-inventing Influence: How to Get Things Done in a World without Authority,

Warren Bennnis and Robert Townsend, Reinventing Leadership Strategies to Empower Organization, and, David Osborne and Peter Plastrik Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Re-inventing government.

فماذا يقدم لنا Osborne و Gaebler فى كتابهما الذى أثار وما يزال يثير الجدل حول إعادة النظر فى وظائف الحكومة والإدارة العامة ؟

تنطلق فكرة إعادة إختراع الحكومة عندهما من عدة مبادئ:

1- أن الحكومة ليست شرا لا بد منه كما يظن الكثيرون ، فهى ضرورية وهامة وأساسية لكل المجتمعات المتحضرة ، وهم يؤمنون بها.

2- أن العاملين فى الحكومة ليسوا هم أساس المشكلة المتمثلة فى تراجع الإنتاج والخدمات ولكن النظام الإدارى هو السبب ، والدليل أن كثيرين ممن يفشلون فى عملهم فى الإدارات الحكومية ينجحون فى العمل بالقطاع الخاص.

3- أن حكومات عصر الصناعة بمركزيتها وببيروقراطيتها والتى تعمل بطريقة متشابهة ، لا ترقى إلى مستوى التحديات والمتغيرات السريعة التى تواكب عصر المعلومات.

4- أن المشكلة التي تواجهها الحكومة ليست بسبب الفكر الليبرالى التقليدى ولا الفكر المحافظ التقليدى، وهى ليست متعلقة بالإنفاق أكثر أو تقليل الإنفاق، علينا أن نجعل الحكومات فعالة مرة أخرى وذلك بتجديدها.

5- أن نجاح أى حكومة فى مسعاها للتطور، لا يتأتى إلا من خلال هدفها الأسمى الذى تؤمن به تماما والمتمثل فى العدالة وتكافؤ الفرص.

* ونستطيع أن نعرض بإيجاز أهم الأفكار التى جاء بها Osborne و Gaebler فى كتابهما والتى تشكل سمات وخصائص الحكومة التى تم تجديدها وهى: الحكومة الشركة المجتمع .. مديرا - حكومة منافسة القطاعات الثلاث: العام والخاص والتطوعى حكومة ذات رسالة إدارة حكومية بالنتائج حكومة يسيرها عملاؤها حكومة الأعمال تكسب أكثر مما تنفق- حكومة غير مركزية وبعيدة النظر فرق العمل حكومة مسيرة بعوامل السوق - الخصخصة، على النحو التالى:

* الحكومة الشركة

يرى معظم قادة العمل الحكومى أنه لا توجد سوى طريقتين لا ثالث لهما للخلاص إما فرض ضرائب جديدة أو خفض الإنفاق، ويتجاهلون الخيار الثالث الذى يقول بإمكانية الحصول على خدمات أفضل بنفس مخصصات الإنفاق الحالى، ومثل الحكومة فى هذا كمثل الرجل ذى الوزن الزائد، فهو بدلا من خفض وزنه بممارسة الرياضة والإقتصاد فى الطعام يلجأ إلى شطف الدهون بطريقة صناعية، أو إلى قطع أصابعه وخلع حذائه.

إن خفض الوزن وممارسة الرياضة هما السبيل لرفع لياقة الحكومة وزيادة فعاليتها وهذا لا يمنع الحكومة من أن تملك المراكب وأن تسيرها أيضا، ولكن عليها أن تترك مهمة التجديف لغيرها والحكومات التى تستطيع الفصل بين التحريك (الإدارة) والتجديف (التشغيل) يمكنها الإستفادة من كفاءة وفاعلية القطاع الخاص ومن مشاركة القطاع الثالث (القطاع التطوعى).

إعادة إختراع الحكومة

ويعتبر التخصيص أحد الحلول الفعالة لزيادة إنتاجية القطاعين العام والخاص ويعمل القطاعان هنا في تعاون وتنسيق متكاملين ولا يمكن لأحدهما أن يلغى الآخر تماما إذ يبقى على الإدارة الحكومية رسم السياسات وتحريك المراكب في حين يقوم القطاع الخاص بتشغيلها وتسريعها.

* المجتمع ... مديرا .

تعمل هذه الإدارة الجديدة على مساندة الجهود غير الحكومية لتقديم الخدمات ، من

خلال منظمات المجتمع لأنها:

☐ أكثر إلتراما تجاه مواطنيها.

☐ أكثر معرفة بمشكلاتها المحلية.

☐ المؤسسات الحكومية التي تعتمد على المهنيين قد تقدم الخدمات ولكنها لا تقدم الرعاية .

☐ المنظمات المحلية أكثر مرونة وأكثر فعالية .

☐ لا تنظر الجمعيات المحلية إلى المشكلات على أنها حالات مرضية ولذلك فهي تناقش القيم والسلوك.

كما تعتمد الهيئات المحلية في حل المشكلات وتقديم الخدمات على قدرات ومساهمات مريديها.

ويقدم المؤلفان في هذا السياق عدة نماذج من ولايات تكساس ، فيرمونت ، وأركانساس تتعلق بالشرطة ، التعليم ، والتدريب التحويلي.

* حكومة منافسة: تقديم الخدمات على أسس تنافسية.

مطلوب حكومة تستطيع المنافسة ليس فقط بينها وبين القطاع الخاص، بل والمنافسة أيضا مع القطاع العام وليس الهدف من ذلك هو المفاضلة بين هذين القطاعين، بل إن الهدف الأهم هو منافسة الإحتكار أينما وجد وللمنافسة مزايا عديدة منها:

- تخفيض التكاليف.
 - إرغام المحتكرين على الإستجابة لطلبات العملاء.
 - تشجيع التطوير والخلق والإبداع.
 - إثارة الغيرة ورفع الروح المعنوية لموظفي الحكومة.
- والمنافسة يجب أن تخطط وتدار، لأن الأسواق غير المحكومة وغير المنظمة قد تؤدي إلى الإضرار بالعدالة الإجتماعية يحدث هذا بصفة خاصة في قطاع الخدمات الصحية عندما لا تقدم المشروعات الإستثمارية شيئا للطبقات الفقيرة أو لا تعنى بالإسعافات الأولية وضحايا الحوادث.

* العام والخاص والتطوعي: مميزات ومهام مناسبة.

هناك عدد من الخصائص والمميزات التي تؤهل كل قطاع من قطاعات الخدمات للعب دوره بتفوق واضح على القطاعين الآخرين، والقطاعات الثلاثة هي: القطاع العام والقطاع الخاص والقطاع الثالث (التطوعي)، وهو مزيج من القطاعين العام و الخاص.

فمن مميزات القطاع العام: الإستقرار - الموضوعية وعدم المحاباة - القوة والشمول.

ومن مميزات القطاع الخاص: سرعة الإستجابة للمتغيرات - القدرة على الإبتكار تكرار النجاح ونبذ التجارب الفاشلة- المخاطرة - الخبرة المهنية والقدرة على خلق رأس المال.

ومن مميزات القطاع التطوعي أو القطاع الثالث: القدرة على التعامل مع الأقليات الإلتزام والتعاطف والقدرة على خلق الثقة الحل الجماعي للمشكلات.

إعادة إختراع الحكومة

وهناك مهام تناسب القطاع العام أكثر مثل :وضع السياسات، التشريع وسن القوانين، تحقيق المساواة، منع التمييز العنصرى، منع الإستغلال والإحتكار، توثيق الروابط الإجتماعية، والأمن.

وهناك مهام تناسب القطاع الخاص أكثر مثل :المهام الإقتصادية، المهام الإستثمارية، تحقيق الربح وتحقيق الإكتفاء الذاتى.

أما المهام التى تناسب القطاع التطوعى أكثر فهى :المهام الإجتماعية، المهام ذات الربحية القليلة خدمة المجتمع المحلى، تعزيز روح المسئولية لدى الأفراد و العمل على إسعاد الآخرين.

* حكومة ذات رسالة.

الحكومات الموجهة برسالة أكثر كفاءة من الحكومات التى تعمل بموجب اللوائح والنظم الجامدة وهى أكثر فعالية ومرونة.

ويتطلب تحويل المنظمات الحكومية إلى منظمات ذات رسالة، إزالة الصدأ المتراكم على هيكلها كالصدأ العالق بجسم سفينة قديمة. وكثيرا ما يحدث أن تعيد الحكومة طلاء هيكلها مرات عديدة بدون إزالة طبقات الصدأ القديمة، والمطلوب إزالة كل آثار الصدأ والإكتفاء بطلاء واحد على أساس نظيف.

كما يتطلب هذا التحول ميزانية مرنة لا ميزانية جامدة. ميزانية يمكن أن تتجاوب مع الظروف المتغيرة، ومثل هذه الميزانية يمكن أن توفر ملايين الدولارات التى تضيع فى العمليات الروتينية لمراجعة الإلتزام بكل بند على حده.

ويعتبر قانون الخدمة المدنية الأمريكية الذى صدر عام 1883، حجر عثرة فى سبيل تطوير الأداء الحكومى ويصفه بعضهم بأنه (كابوس) لأنه يسلب المديرين حق اختيار أكفأ العناصر وتوفير الحوافز للمجدين. ومن الطريف ما يحدث فى (سان فرانسيسكو) عندما يتساوى موظفان عند التعيين فى جميع المسوغات، حيث يتم إختيار من يكون رقمه المسلسل

فى التأمين الاجتماعى أكبر من رقم المرشح الآخر وهناك مثل شائع يقول "إن موظفى الحكومة كالدبابيس التى ليس لها رؤوس، حيث يمكن غرسها ولا يمكن نزعها"، وذلك كناية عن صعوبة فصل الموظف الحكومى.

ويقضى معظم الموظفين الفيدراليين فى أمريكا أوقاتهم فى قراءة الجرائد والمجلات أو التخطيط للقيام برحلات أو بيع وشراء الأسهم، وقد كشف تحقيق صحفى أن ما بين 25٪ إلى 50 ٪ من الموظفين لا يعملون شيئا . والرسالة تعنى التركيز على الغرض الأساسى، وتضع الأهداف للوحدة الحكومية وتربط التطبيق بالقيم. وعندما تكون الرسالة مكتوبة فإنها توجه الوحدة من القمة إلى القاع ويجب أن تكون الرسالة واضحة وموجزة.

ومن الأمثلة السيئة للرسالات تلك التى وضعها الكونجرس الأمريكى لهيئة المعونة الأمريكية (AID) وحدد فيها للهيئة 33 هدفا و75 أولوية و288 نوعا من التقارير المطلوبة منها ومن بين أغراضها الثلاثة والثلاثين أن تكسب صداقة العالم النامى، وأن تطعم الجائعين وأن تتخلص من فائض الحاصلات الزراعية الأمريكية .. الخ ، ولا عجب فى أن هذه الوكالة قد فشلت فى تحقيق هدفها الأول وهو تنمية إقتصاديات العالم الثالث.

لقد إنتهى زمن تعدد الأهداف ويجب أن تخدم كل منظمة غرضا أو هدفا واحدا محددا، لأن المنظمات المتعددة الأهداف عادة ما تكون مصابة بالفصام.

غير أن الإتجاه نحو الحكومات والهيئات ذات الرسالات تقف دونه الأنماط الحالية فى التفكير. فالكثير من المسؤولين الحكوميين ولعون بالسيطرة من خلال القيود والبنود والتعليمات التفصيلية. ثم هناك عامل فقدان الثقة بين واضعى الأنظمة والمنفذين.

* إدارة حكومية بالنتائج.

بالتركيز على النتائج تقل الحاجة إلى البيروقراطية والروتين. فنظام بنود الصرف الجامدة، علاوة على أنه معوق، لا يشجع الهيئات الحكومية على الإهتمام بأهدافها الأساسية.

إعادة إختراع الحكومة

وقد نجحت الحكومة الإقليمية فى (Sun Valley) بكاليفورنيا فى إلغاء نظام البنود واستعاضت عنه بتحديد الأهداف ، ومن أمثلتها :

● تحول الطرق من المرتبة (ب) إلى المرتبة (أ) فى مدة محددة .

● تحديد المدة اللازمة لرفع مستوى الأداء فى بعض الأعمال.

● تقليل عدد حوادث الطرق بالنسبة لكل مليون نسمة من السكان.

● تقليل عدد الأفراد ممن هم تحت خط الفقر.

● زيادة عدد الأطفال الذين يحصلون على معونات.

ويقوم هذا الأسلوب على عدد من المبادئ :

□ إذا لم تدرك النجاح فلن تفوز.

□ وإذا لم تكافىء النجاح فلربما تكافىء الفشل.

□ ولن ترى النجاح ما لم تتعلم منه.

□ وإذا لم تدرك الفشل ، لا يمكنك تجنبه.

□ إذا أمكنك إثبات النتائج يمكنك الحصول على مؤازرة الجمهور.

يرتبط بهذا المفهوم ، أى إدارة حكومية بالنتائج ، تطوير العديد من الأساليب الحكومية كمنح الحوافز لتحقيق أهداف أكثر مما يجب ، وإستحداث نظم لكافأة الفرق بدلا من الأفراد والتحول إلى إدارة النتائج وإدارة الجودة الشاملة ، وغيرها من أساليب التطوير.

*** حكومة سيرها عملاؤها: الإستجابة لحاجات العميل وليس البيروقراطية.**

القليل من موظفى الحكومة يستخدمون كلمة عميل أو زبون ، والعديد من المصالح الحكومية لا تعرف بالضبط من هم عملاؤها ، ويعترف بذلك (بوب ستون) من وزارة الدفاع الأمريكية بقوله : فى " مشروعات الدفاع المتميزة" كنا نعتقد فى بادئ الأمر أن عميلنا هو

وزير الدفاع ، أو الكونجرس ، أو دافع الضرائب الأمريكي ، ثم إكتشفنا أننا يجب أن نقدم خدماتنا ، إلى الجنود .

ولأن العديد من المصالح الحكومية لا تحصل على مواردها مباشرة من عملائها فإنها لا تراهم وأحياناً لا تعرفهم ، فالهيئات الحكومية فى حاجة إلى التقرب من عملائها والإستماع لهم من خلال العديد من وسائل الإتصال : (استطلاعات الرأى - المتابعة - الإتصال المباشر تقارير الإتصال - مجالس العملاء - مجموعات التركيز - المقابلات الإستطلاعية - البريد الإلكتروني - خدمات تدريب العملاء - صناديق الإقتراحات والشكاوى) .

ولعل أفضل طريقة للوصول إلى هيئات حكومية يسيروها العملاء هى وضع العميل فى مكان السائق ذلك لأن مقدمى الخدمات عندما يكونون فى مكان السائق فهم يسيرون وفق أهوائهم ، ولكن على العكس عندما يكون العملاء فى مكان القيادة فهم الذين يحددون الهدف وطرق الوصول اليه ، ويتم ذلك عندما تتوفر لهم الحرية فى إختيار الخدمات الحكومية .

وميزة النظم المسيرة بالعميل أنها تحقق نتائج هامة ، حيث :

- ترغب مقدمى الخدمات على تقديم الإهتمام للعملاء .
- تحسن الخدمات من الإختيار السياسى .
- تؤدى إلى الإبتكار والتطوير .
- تؤدى إلى خفض التكاليف ، وإلى مزيد من العدالة
- النظر إلى العميل كصديق لا تحجب عنه الحقائق .
- المساواة .

* حكومة الأعمال تكسب أكثر مما تتفق .

يمكن للهيئات الحكومية التى تعمل بعقلية رجال الأعمال أن تحقق إيرادات تفوق نفقاتها إذا أمكنها إستثمار ما لديها من موارد ، فعلى سبيل المثال : كلف أوليبياد مونتريال "كندا" عام 1985م مليار دولار ، ولكن لجنة أوليبياد لوس انجلوس نجحت فى عدم تحميل الخزانة الأمريكية دولارا واحدا ، بل حققت أرباحا بلغت 225 مليون دولار .

إعادة إختراع الحكومة

وتقوم بلدية مدينة ميلووكي بتحويل 60 ألف طن من مخلفات الصرف الصحي إلى أسمدة تحقق دخلا يزيد على 7.5 مليون دولار سنويا، وتبيع مدينة شيكاغو السيارات الخردة إلى متعهد مقابل 2 مليون دولار سنويا، واستحدثت سانت لويس نظاما لتسجيل تقارير البوليس صوتيا بدلا من التقارير الكتابية، وتتولى هذه العملية شركة خاصة تحقق ربحا من بيع التسجيلات.

والتحول إلى حكومة الأعمال يتطلب ما يلي:

- جعل الموظف الحكومي يفكر بطريقة رجال الأعمال.
 - إستحداث حوافز مالية، ومخصصات متغيرة لمواجهة فرص الإستثمار وإقامة مراكز ربح وتحديد التكاليف الحقيقية للخدمات.
- وتصبح الديون الحكومية فى كثير من الأحيان مصدر تكاليف باهظة للشعوب فالحكومة التى تستدين تشبه الشركة التى تستدين، تبدأ بالعمل لصالح غيرها وتركز على طريقة سداد الديون وليس على التخطيط وعدم التورط فى ديون جديدة.

* حكومة غير مركزية بعيدة النظر: من الهيراركية إلى المشاركة وعمل الفرق.

منذ خمسين سنة لم يكن هناك غنى عن الهيئات المركزية، فوسائل الإتصال أولية وبطيئة والقوى العاملة جاهلة، ولم يكن هناك بد من تجميع خدمات كل قطاع فى مكان واحد لتيسير الحصول على المعلومات وتوصيل الأوامر، وكان الوقت يسمح بذلك.

أما الآن فالمعلومات لا حدود لها، وطرق الإتصال سريعة والقوى العاملة متعلمة، ولم يعد هناك وقت لتمرير المعلومات بين مستويات متعددة، ولذلك صارت اللامركزية ضرورة عصرية، ويمكن النظر إلى الإدارة الحكومية الوسطى على أنها نوع من الأسفنج الذى يمتص الأفكار المتجهة من أسفل إلى أعلى والأفكار المتجهة من أعلى إلى أسفل، ولهذا تعمل بعض المؤسسات على تقليص حجم ونفوذ هذه الإدارة.

وهى حكومة تتطلع إلى المستقبل بوعى وبعيون مفتوحة. وهذه عملية صعبة فى ظل المناخ السياسى المتغير والسائد فى عالم اليوم، لأن سرعة المتغيرات من حولنا لا تفسح مجالاً للتغيير ولا تحفز القادة على التعامل فى المستقبل، وتتطلب النظرة البعيدة ما يلى:

● التخطيط الإستراتيجى. ● الميزانيات طويلة المدى. ● مخصصات الطوارئ.

وفى نطاق الإدارة المشتركة وإدارة الجودة الشاملة هناك العديد من الأساليب الإدارية التى يمكن إستخدامها لتطوير الأجهزة الحكومية، منها: دوائر الجودة - لجان الإدارة والعاملين - برامج تنمية الموظفين - بحوث تحديد الإتجاهات والرغبات والميول - وسائل تقييم الموظفين للمديرين - تقدير أبطال التجديد والتطوير من مجموعات العاملين - برامج المكافآت السنوية، فرق العمل التى من مزاياها إلغاء الحواجز بين الأقسام وتوسيع نطاق التعاون فيما بينها ورفع معنويات الموظفين - زيادة حجم الإستثمار فى الموظفين بالتدريب المستمر.

* حكومة مسيرة بعوامل السوق.

منذ إنهيار النظام الشيوعى بدأ الإتجاه نحو الإهتمام بعوامل السوق، لما لها من مزايا تفوق مزايا الآلية، فهى تؤدى إلى اللامركزية والمنافسة، وتتيح للناس حرية الإختيار وإتخاذ القرارات، وترتبط الأداء بالنتائج.

وفى مقدمة مهام الحكومات الموجهة بآليات السوق إعادة هيكلة السوق بتحريك المؤسسات التى تعمل فيها، وإعمال الحوافز فى توجيهها، والعمل على خلق مؤسسات تملأ الفراغات الشاغرة وإستخدام الإستثمار الحكومى فى هيكلة السوق، والتحكم فى الطلب بإستخدام الضرائب ورسوم الإستهلاك والإستهلاك، وإقامة البنية الأساسية، وسن القوانين التى تتلائم مع إحتياجات السوق.

إعادة اختراع الحكومة

والحقيقة أنه لا توجد سوق حرة تماما، إذا كنا نقصد بذلك سوق خالية من التدخل الحكومي لأن جميع الأسواق المشروعة، تشكل هياكلها بواسطة التشريعات والنظم، والسوق الوحيدة الحرة هي السوق السوداء والحرية المطلقة تعنى الفوضى .

* وقد لخص الاستاذ الدكتور/ أحمد رشيد هذه الأفكار التى تضمنها نموذج Osborne و Gaebler فى الشكل التالى:



ثالثاً: مفهوم إعادة الإختراع: الجدل النظرى .

* أشار الأستاذ الدكتور أحمد رشيد (يرحمه الله) إلى صعوبة ترجمة مفهوم ومصطلح Government Re- inventing بكلمة واحدة حيث يصعب أن نجد كلمة واحدة فى اللغة العربية تقابل وتؤدى ما يعنيه هذا المفهوم والمصطلح فى اللغة الإنجليزية، وهو ما ينطبق على مفاهيم ومصطلحات أخرى مثل Re-thinking, Commercialization, Privatization, Re-Structuring، ويحدد الأستاذ الدكتور أحمد رشيد مفهومه لمصطلح Re-inventing Government بأنه يعنى إعادة النظر فى وظائف الحكومة والإدارة الحكومية بشكل جذرى .

وخلص إلى أن هذا المفهوم والمصطلح جديد لكنه يتناول أفكاراً قديمة وأننا إذا أخذناه بمعنى إجراء إصلاحات أو تغييرات جذرية فى وظائف الحكومة ومن ثم فى وظائف الجهاز الإدارى، فإننا نجده مرادفاً أو مماثلاً لمفهوم الإصلاح الإدارى الفوقى الذى ساد فى الستينيات من هذا القرن.

بل ذهب إلى تأكيد أن مفهوم إعادة الإختراع يشبه ستة مفاهيم معروفة فى الإدارة العامة وهى : التنمية الإدارية الشاملة، الإصلاح الإدارى الشامل، دولة الرفاهية إعادة الهيكلة، الثورة الإدارية، الإتفاق أو السياسة الجديدة، وكلها مفاهيم ظهرت فى مراحل معاصرة مختلفة تعبيراً عن توجهات لإدخال تغييرات جذرية فى وظائف الحكومة وأساليب الإدارة.

وقدم الأستاذ الدكتور أحمد رشيد (يرحمه الله) بعد ذلك رؤيته لإعادة الإختراع من حيث مقدماته وأسبابه ومصادر التفكير بشأنه ثم يعرض لعدة تجارب معاصرة يراها تطبيقاً لإعادة الإختراع، ولم يفقه أن يقدم عدة محاور مقترحة لإعادة الإختراع فى التجربة المصرية.

* ويرى Pankowski و Koehler، فى معرض مناقشتها لفكرة ومفهوم إعادة الإختراع، أن الإدارة التقليدية فى الثقافة الغربية مركزة على الإبداع Innovation أو

بلغت هذه الأيام Re-engineering و Re-inventing وأنهما يحترمان ما يراه أنصار ومفكرو إدارة الإبداع حين يتحدثون - ومنهم هنا Osborne و Gaebler - عن خطوات كبيرة دراماتيكية، ويحترمان هذه الطريقة في التفكير في مجال تحسين أداء الحكومة لكنهما يعتقدان ويؤمنان أكثر بأسلوب آخر وهو عمل تحسينات مستمرة، إنهما يدافعان عن التغيير التراكمي ويفضلان الخطوات الصغيرة التي تتم طوال الوقت.

وبمضى المؤلفان في تحليلهما حيث يعتقدان أن الحكومة إذا أقامت أداءها على أساس أن الزبون هو المحرك أو الموجه Driving أكثر من الفروع التشريعية والتنفيذية وركزت على التحسين المستمر لعملياتها لمقابلة - بل والزيادة عن - توقعات العملاء أو الزبائن، فإننا حينئذ سنكون أمام حكومة ذات جودة Quality Government وأن هذا لا يعنى أن الفروع التشريعية والتنفيذية يمكن تجاهلها، لكن المقصود أن تعمل هذه الفروع كشركاء للمساعدة في تفسير وتشخيص حاجات ومطالب العملاء وليس كقوة دافعة أو محركة تملأ عليهم ماذا يفعلون، فالفروع التشريعية والتنفيذية تقدم الرؤية، الرسالة المبادئ المرشدة بينما العاملون - من خلال التحسين المستمر لعملياتهم - يوفرون ما يستجيب لحاجات وتوقعات الزبائن بل ما يزيد عن هذه الحاجات والتوقعات.

وخلاصة رأى Koehler، Pankowski و هي عدم ترحيبهما بفكرة التغيير التنظيمي الكبير بإعادة الهيكلة أو إعادة الاختراع، وتفضيلهما معرفة كيف تعمل الخطة فعلا ثم العمل على التحسين المستمر بعد ذلك وأن هذا الأسلوب أنجح من إعادة الاختراع .

ويقارن المؤلفان بعد ذلك بين إعادة الاختراع وإدارة الجودة الشاملة TQM ويريان أن منهجهما هو التحسين المستمر، وأن إعادة الاختراع قد تكون ضرورة في بعض النظم لكن، على أية حال إعادة الاختراع ليس دائما هو الإجابة، فهي اختيارية أو إنتقائية وتتعامل فقط مع أجزاء من النظام بينما إدارة الجودة الشاملة مهتمة ومعنية وتشمل كل أجزاء النظام.

إعادة اختراع الحكومة

* وفي عرض لكتاب Gaebler و Osborne يقدم Reymond Pomerleau، الأستاذ بالجامعة الحكومية في سان فرانسيسكو ، وجهة نظره فيقول بأن موضوع الكتاب بسيط وأنه مجرد تشخيص لعيوب البيروقراطية الفيدرالية بالإضافة إلى عشر "أسس" مشروحة بالتفصيل ومقدمة كوصفة لعلاج هذه العيوب، ويرى أن Osborne و Gaebler لم يفكرا بعمق حيث أن روح " الإبداع" أو " الإدارة بأسلوب رجال الأعمال" التي يتحدثان عنها في مجال تغيير القطاع العام وبيروقراطيته ليست إلا مجموعة من النقاط الهزيلة التي تدعمها الكثير من النوايا الطيبة.

ويمضى Pomerleau في نقده فيقرر أن المؤلفين، في محاولتهم لبناء مجموعة من الأسس الإدارية المستخلصة من العرض المتأني لجهود الإدارة في كل أنحاء أمريكا، قد استجلبا ثقافة السوق لإستخدامها في الحكومة، وأنه في رأيهما أن الحكومة" في سعيها إلى الكفاءة والفعالية في أساليب الإدارة، توظف أساليب إدارة الأعمال، وتخصص... وتخضع للسوق .. وتركز على مقاييس الأداء" وفي النهاية يعاد تعريف العملاء "Clients" على أنهم زبائن "Customers" وأنهما - في تعظيمهما للسيادة المزعومة لنظم السوق على حساب نظم الإدارة الحكومية - يفرضان علينا مقدمة زائفة مقتضاها أنه يمكن توظيف كل قطاع لتحسين الأداء الحكومي، وفي هذه الحالة فإن الخصخصة ليست إلا جزءا من الإجابة.

وبينما يسعى أصحاب نظرية الخيار العقلاني لشرح المفهوم العام للخصخصة من حيث كفاءتها وإنتاجيتها فإنهما يتجاهلان البيروقراطيين الذين يتبنون الأهداف الإجتماعية مثل دعم الفقراء ، كبار السن ، غير القادرين ، وجيوش الريفيين .

ويضيف Pomerleau في نقده لكتاب إعادة اختراع الحكومة أنه يحتار أمام زعم المؤلفين بأن كتابهما عن الحكم Governance وليس السياسة Politics وكذلك فعل نائب الرئيس آل جور في تقرير "خلق حكومة تعمل أفضل وتكلف أقل" حين يقول أن هذه الخطة ليس لها علاقة بالسياسة، إن هذا ليثير العجب حقاً فهي لا تتعلق بشيء سوى السياسة

وينتج التناقض من حقيقة أنه بينما تهتم الإدارة بالنتائج يهتم الكونجرس بالتفاصيل ، وفى رأى Pomerleau أن أكبر المشاكل التى تواجه جهود الإصلاح ليست إجرائية وإنما سياسية .

ويقترح Pomerleau فى نهاية عرضه ونقده أنه ربما يكون ملائما أن يدخل المؤلفان البديل السياسى الذى يقدمه Frederickson وهو سياسات الجودة الشاملة TQM ، والذى يتساءل عن إمكانية أن تصبح الحكومة أفضل يجعلها أكثر شبها بالقطاع الخاص ؟

* من وجهة نظر H.George Frederickson أن دعاة إعادة الإختراع لم يتناولوا المشاكل الجديرة بالإهتمام والبحث ، وهو يرى أن مشكلات الحكومة لا تربطها بالإدارة العامة إلا روابط بسيطة فهى تتعلق أكثر بضعف الإرادة السياسية ، ويحدد Frederickson سبع نقاط يراها مفيدة فى تحسين الوضع الحالى وهى :

- تفادى " مشكلة المشكلات الخاطئة " : لا تلم الإدارة على الفشل السياسى .
- تجربة الحكومة التى تركز على المواطن : الإهتمام بالمشاركة وملاحظة أنه ليس كل مواطن قادر على التعبير والدفاع عن نفسه وعن إحتياجاته .
- الإشتراك فى السياسات الإنتقالية بالتركيز على المصلحة العامة أكثر من الإهتمامات الشخصية .
- إستخدام الصراحة والشجاعة تجاه التكاليف : لا تقدم البرامج للمستويات الحكومية الأدنى دون تقديم التمويل لدعم هذه البرامج .
- كن عادلا ومنصفا مع الجميع بغض النظر عن مستوى التعليم - الجنس - الثراء - المهارة .
- إحترم الخدمة العامة : لا تعقد مقارنات مع الخدمة التى يقدمها القطاع الخاص .
- أيد بحرص نظام المشروع الحر : ليكن هناك توازن بين إحتياجات الإقتصاد الرأسمالى من ناحية والعدالة والإنصاف وحماية المستهلك من ناحية أخرى .

إعادة إختراع الحكومة

* كذلك فى مجال الجدل حول مفهوم إعادة الإختراع كما قدمه Osborne و Gaebler تحاول Hindy Lauer Schachter الإجابة عن السؤال التالى: ما هى التأثيرات الإستراتيجية لتحسين الخدمات العامة عن طريق نماذج مختلفة للمواطن ؟ وهى تحاول الإجابة بالمقابلة بين نموذج المواطن المالك Citizen-Owner المستخدم من قبل مكتب نيويورك لبحوث البلدية (BMR) New York Bureau of Municipal Research ونموذج المواطن كمستهلك Citizen-Consumer فى إعادة إختراع الحكومة، وترى أن مفهوم المكتب عن المواطنة الكفؤة يؤدى دورا أكثر إتساعا وحجما فى الإصلاح، وأن سيناريو إعادة الإختراع يفترض أن التحسين يأتى من التغيير فى الهياكل والثقافات البيروقراطية.

وترى Schachter أن نموذج المواطن المالك يدعم فكرة أن الإصلاح أيضا يتطلب إعادة إختراع أنفسنا كمواطنين نشطين من خلال التعليم وتبادل المعلومات، وهى تقرر أن إعادة الإختراع فكرة تدوى بقوة هذه الأيام فى كل من عالم السياسة العملية والأكاديمية وأن الهدف هو تغيير سياسى لجعل الحكومة أفضل وتكلف أقل على أساس إستراتيجية " عقد جديد لخدمة المستهلك" حيث يقدم الإداريون نفس الإستجابة لدافعى الضرائب التى تقدمها إدارة الأعمال للزبائن.

وتعرض Schachter فى مجال مناقشتها لفكرة إعادة الإختراع رأى Frederickson السابق الإشارة إليه، حيث ينتقد نموذج التركيز على الزبون أو جعله بؤرة الإهتمام Customer-Centered لإستخدامه الإستعارة الخطأ، فالمواطنيين - فى رأيه ليسوا " زبائن الحكومة " وإنما هم مالكوها الذين أنتخبوا القادة ليمثلوا مصالحهم، وأن هذا النموذج يضع المواطنين فى موقف رد الفعل الذى يقتصر على الرضا أو عدم الرضا عن الخدمات المقدمة آملين فى أن الإداريين سوف يغيرون من طريقة التوصيل إذا ما اعترض عدد كاف من الزبائن، بينما المالكون يقومون بدور فعال ونشط، إنهم يقررون ماذا يكون عليه جدول أعمال الحكومة.

وتنتقد المؤلفة الدراسات الخاصة بالموضوع والتي لا تتبنى الأساس الذى تؤمن به وهو مفهوم المالك وأنه حتى Kettl, Garvey, Dilulio سموا كتابهم عام 1993 "Government Performance: An Owner's Manual Improving" مع أن الجانب الأكبر مع تحليلهم أقيم على نموذج العميل أو الزبون .

وتمضى لتؤكد إقتناعها بنموذج المواطنين كملاك، وتخلص إلى أن المهمة الصعبة فى هذا السياق هى إعادة إختراع أنفسنا لكون مواطنين فاعلين نشطين، وأنه بدون مشاركة المواطنين فإن أية محاولة للإصلاح لن تحقق فى أحسن الأحوال سوى نجاحا جزئيا.

* فى عرض لكتاب إعادة الإختراع سجل Sandhya Sridhar تقديرها للتنوع الكبير فى الأمثلة التى ساقها مؤلفا الكتاب لإظهار كيف يمكن لكثير من المنظمات العامة أن تنتقل من الطريقة التقليدية البيروقراطية للعمل إلى شكل ريادة أو أسلوب رجال الأعمال Entrepreneurial والذى يسمح لها بتقديم خدمات أفضل للجمهور .

وترى أن المؤلفان حددا وظائف الحكومة فى الإمساك بالدفة والتجديف حيث توصيل الخدمات هو التجديف وأن المدخل إلى ذلك هو إستخدام التنافس بين مقدمى الخدمات للحصول على أفضلها بأقل تكلفة وأن يظلوا مرنين من أجل التغيير مع الوقت والبيئة وأن تتم مساءلتهم عن أدائهم ، وبينما منظمات التوجيه تبحث عن أفضل الطرق لتحقيق أهدافها نجد منظمات التجديف تدافع عن الوسائل التى تجعلها تظل طافية. وتمضى Sridhar فى عرضها، والذى تتخذ فيه موقفا مؤيدا للكتاب وأفكاره العديدة التى أشرنا إليها سابقا، فتؤكد الرؤية القائلة بأن إيجاد طرق جديدة لعمل الأشياء تعتبر بديلا لتوفير التمويل الفيديرالى بدلا من تخفيض البرامج أو إيقافها، ومع ذلك تذهب إلى أن بعض إدراكات Osborne و Gaebler للتغيير فى الحكومة غير مجدى خاصة فيما يتعلق بمسألة مقاومة التغيير، وأن ما اقترحه المؤلفان عن الحوافز ليس كافيا فى هذا الشأن.

إعادة إختراع الحكومة

* ويرى Montgomery Van Wart أن أول خطوة فى إعادة الإختراع هى "التحديد" "Assessment" ويضع سبع إستراتيجيات لذلك :

• تحديد الرسالة ، القيم ، التخطيط ، والرؤية .

• تحديد الأخلاقيات .

• تحديد المتعاملين .

• تقدير الأداء .

• القياس على نمط .

• تقدير العمل والمواطنين .

• تقدير الجودة .

ويذهب إلى أننا فى مجال التكيف مع القيم فى نطاق التغيير، ننتقل مثلا من الإحتكار إلى التنافس، ومن القواعد والإجراءات إلى حوافز السوق، ومن المركزية إلى اللامركزية.

وقدم Wart نموذجا للانتقال القيمي Value Shift والذي يوضح المقارنة بين القيم التقليدية السائدة فى القطاع الحكومى وتلك المتفقة مع مبادئ إعادة الإختراع، وخلص إلى أنه مطلوب لتحقيق إعادة الإختراع غرس قيم جديدة فى الإدارة الأمريكية.

* وأيضا فى مجال نقد فكرة إعادة الإختراع كما قدمها Osborne و Geabler تعرض Anne Khademain للجدل حول التجديف أو التوجيه Rowing Rather Than Steering /or Steering Rather Than Rowing وتقدم حالة إعادة إختراع تم فيها زيادة قدرة المنظمة على التجديف أكثر من إختيار التوجيه وهى حالة الـ (FDIC) The Federal Deposit Insurance Corporation وبالتالى تعارض فى هذه الحالة ما قدمه مؤلفا إعادة إختراع الحكومة حيث

اختارت هذه المنظمة ، بتطبيق أسلوب التكلفة/ المنفعة ، أن تبني قدراتها الذاتية الداخلية لتصل إلى الحلول للمشكلات وإدارة أفضل لأعمالها.

وتقرر Khadmemain أن الأمثلة التطبيقية تعطينا خبرة طيبة في مجال الجدل حول مفهوم إعادة الإختراع حيث توضح أهمية التوافق Consensus السياسى فى دعم الحد الأدنى كمؤشر على فعالية المنظمة، وأن التغيرات التى حدثت تتحدى الأفاويل الخاصة بالإتجاه نحو الجهود الحكومية لتوجيه أكثر وتجديف أقل، وأن أى جهد لإعادة الإختراع فى مجال إدارة البرامج العامة يجب أن يبدأ بالطريقة التى يفوض بها الكونجرس السلطة ومتابعة البرامج.

وتتساءل الباحثة عن المقصود بتعبير Entrepreneurial الذى استخدمه Osborne و Gaebler وكيف أنه لم يوجه الكثير من الإهتمام لهذا التعبير، وأن قراءة متأنية للكتاب تبين إستخدامهما للمفهوم بمعنى Uses resources in new ways to maximize Productivity and effectiveness وأنهما لم يقترحا جعل المديرين مخاطرين risk- Takes لكنهم يجب أن يكونوا باحثين عن الفرص.

* ويضع Owen E. Hughes أفكار إعادة الإختراع فى مجال التطوير فى الفكر الإدارى حيث يرى أنه مع بداية التسعينيات بدأ نمـوذج جديد لإدارة القطاع العام ينمو ويتطور فى معظم الدول المتقدمة، وهذا النمـوذج تضمن أفكارا متعددة ضمت

Managerialism, Pollitt (1990)

Lan and Rosenbloom,(1991), (New Public Management, Hood (1991) and Entrepreneurial Government, Osborne and Geabler (1992).

إعادة إختراع الحكومة

وأن ما جاء به الأخيران يعد منظورا أكثر إيجابية عن سابقهم ينطلق من أن الحكومة فى الولايات المتحدة الأمريكية تحتاج إلى إعادة إختراع، وهما يدعيان أن البيروقراطية ليست ضرورية وليست كفؤة لذلك يجب إستخدام وسائل أخرى، وأن أفكارهما أدت إلى إعادة فرض فكرة رفض البيروقراطية والحكومات البيروقراطية والرغبة فى الابتعاد عنها.

ويربط Hughes بين ما جاء به Rhodes (1991) عن الإدارة العامة الجديدة وبين أفكار Gaebler و Osborne، حيث يرى الأول أن التركيز يكون على الإدارة وليس السياسات وعلى تقييم الأداء والكفاءة، وتفكيك البيروقراطية إلى وكالات تتعامل مع بعضها البعض على أساس user-Pay وإستخدام شبه الأسواق والعقود الخارجية، وأن ما جاء به مؤلفا إعادة إختراع الحكومة يشابه ذلك فى إحلال نموذج جديد محل البيروقراطية التقليدية، ووضح أن تخفيض الميزانيات وتخصيص المشروعات العامة قد أصبح إتجاها عالميا ولا أحد اليوم يناقش أو يفكر فى زيادة مجال الحكومة أو البيروقراطية .

- * ونختتم هذا العرض للجدل حول مفهوم إعادة الإختراع كما قدمه Gaebler و Osborne بالإشارة إلى أن الجماعة العلمية للإدارة فى الولايات المتحدة قد أثارت، بصفة عامة، عددا من التعليقات والتساؤلات لعل من أهمها:
- يجب أن نتذكر أنه لا يجب تمكين المديرين فى المنظمات الحكومية إلا فى نطاق حدود القانون ومتطلبات العمل.
- هل يمكن تطبيق الأسس الواردة عن إعادة الإختراع على كل حالات الإدارة العامة ؟
- أن المشكلة الكبرى ليست عدم معرفة الحكومة بكيفية إدارة البرامج، بل المشكلة أن مطالب الجماهير تفوق بكثير رغبتها فى الدفع مقابل ما يطلبون.
- إذا ما خضعت الخدمات العامة لقوى السوق فسوف تكون مسئولية المديرين أقل بكثير.
- من غير المتوقع على الإطلاق أن يتخلى أعضاء الفروع التشريعية والتنفيذية عن تشكيل السياسات ومتابعة التنمية من أجل إعطاء المديرين فرصة العمل المستقل.

مربعاً: إدارة الرئيس كلينتون وتطبيق المفهوم فى الولايات المتحدة الأمريكية .

بعد نشر كتاب إعادة الإختراع أخذت ملامح التأثير فى الواقع الفعلى للإدارة الأمريكية تتضح وتتطور حتى باتت الدعوة للإصلاح والتطوير الإدارى ، الذى يستلزم إعادة إختراع الحكومة ، عالية النبرة .

فى هذا السياق تعد تقارير آل جور نائب الرئيس الأمريكى عن إصلاح الخدمة المدنية فى الولايات المتحدة بمثابة الصورة التطبيقية للمقولات النظرية التى جاء بها Osborne و Gaebler .

أول تقرير فى هذا الشأن صدر فى عام 1993م وسمى بتقرير مراجعة الأداء القومى (National Performance Review (NPR وقد أضاف هذا التقرير أبعاداً أخرى لأوضاع الإدارة العامة الأمريكية تؤكد ما ذهب إليه Osborne و Gaebler من أهمها :

- النظرة قصيرة المدى لهذه الإدارة ، فليس لها نظرة مستقبلية واضحة ، ومن الأمثلة الدالة على ذلك عدم إرتباط الميزانية السنوية بالمستقبل ، حيث من المفترض أن يكون فى أي ميزانية فيديرالية معيارها الأساسى وهو كيف تم الإنفاق فى العام الماضى وكيف يتم إجراء توزيعات لا تخل بالإلتزامات التقليدية التى جرت عليها الحكومة مع الإرتباط فى كل ذلك بالمستقبل .

- أن أي تنظيم إدارى يعيق تحقيق النتائج بكفاءة ، هو تنظيم إدارى يتسم بقدر كبير من المركزية وعدم بروز دور واضح للمستويات الأدنى .

- أن المواطن المتعامل مع النظام الإدارى غير متمكن من محاسبة هذا النظام وتوجيهه بما يحقق رغباته وطموحاته ، فالنظام فى حاجة ماسة إلى تمكين المواطنين من العملية الإدارية .

- أن نظام الجدارة فى إختيار الموظفين ، أصبح نظاماً عقيماً ، حيث أنه يهتم بالدرجة الأولى بمستلزمات الإختيار والتعيين ، ولا يبذل جهداً كبيراً فى تقييم أداء الموظف ، فهو يهتم بالمدخلات أكثر من المخرجات .

إعادة إخراج الحكومة

● ومن أهم نتائج هذا التقرير إعادة النظر فى جهاز الخدمة المدنية، ولذلك صدر قانون Civil Service Reform Act من أجل إعادة تنظيم الخدمة المدنية، حيث أصبح جهاز الخدمة المدنية يحتوى على قسم لإدارة الأفراد وآخر لمتابعة نظام الجودة وتطويره وثالث لدراسة علاقات العمل لتنميتها وجعلها أكثر إيجابية. كما ذهب القانون بعد تنظيم جهاز الخدمة المدنية إلى تأكيد سلطات إدارة الأفراد، بحيث أصبح له قوة فى معالجة شئون الأفراد فى التنظيمات الفيدرالية وإصدار حوافز للأداء المتميز للإدارة، وكون كادرا عاليا فى الإدارة العليا.

ولقد اتخذ الرئيس بل كلنتون خطوة أخرى بإتجاه إستكمال المشروع الذي بدأه الرئيس جيمي كارتر حيث أصدر قانون الأداء الحكومي Government Performance Act الذي يلزم المؤسسات الحكومية بتقديم تقرير سنوي عن مستويات الأداء التى تتوقعها مما يلزم هذه المؤسسات وضع معايير لقياس الأداء وذلك إنطلاقا من أن أداء الحكومة ليس مجرد تأدية عمل أو تنفيذ لائحة، وإنما هو تسيير كامل لعجلة الإقتصاد باتجاه زيادة الناتج القومي وتحقيق معدلات أعلى لزيادة رفاهية المجتمع.

● و تقرير متابعة الأداء القومي الذى نتحدث عنه، صدر بعد ستة أشهر من تكليف الرئيس الأمريكى بل كلنتون لنائبه آل جور بالإشراف على إعدادة، وقد بلغت جملة النتائج فى التقرير حوالى 800 وتهدف إلى توفير 108 بليون دولار وإلغاء 252 ألف وظيفة مدنية معظمها إدارية فى السنوات الخمس التالية، وبعد أربعة أيام من صدوره، أى فى 11 سبتمبر 1993م، أعلن الرئيس كلنتون قراراته الخاصة بالتطبيق الفعل مؤكدا "أن الحكومة معطلة ونحن نعتزم إصلاحها" وقد لقيت خطة الرئيس كلنتون إستحسانا عاما كبيرا على الفور نظرا لمصادقيتها ووضوحها وموافقتها للذوق العام وقد أيد الجمهوريون أيضا هذه الخطة على اعتبار أنها نموذج واضح ومبتكر لإجتهاد الحكومة.

و كان واضحا أن المرشد الرئيسى لتقرير متابعة الأداء القومي هذا هو الكتاب الشهير الذى ألفه Osborne و Gaebler .

وقد جاء هذا التقرير فى أربعة فصول فضلا عن الملاحظات النهائية والملاحق، وبمجرد مراجعة عناوين هذه الفصول يتبين أن ما جاء فى التقرير إنما هو خطة عمل لتطبيق ما جاء بكتاب إعادة الإختراع فالفصل الأول بعنوان قطع الشريط الأحمر يتضمن إعداد الميزانية لامركزية سياسة الأفراد - تهيئة المصادر - إعادة توجيه مفتشى العموم - إستبعاد النظم البائدة - وتمكين الولايات والحكومات المحلية، والفصل الثانى بعنوان العميل أولا وتضمن خطوات إعطاء العملاء صوت - وإختيار جعل المنظمات الخدمية تتنافس - خلق ديناميكيات السوق وإستخدام آليات السوق لحل المشكلات، ويختص الفصل الثالث بتمكين الموظفين للحصول على نتائج ويشمل لامركزية سلطة صنع القرار، المحاسبة عن النتائج إعطاء العاملين الفيدراليين الأدوات التى يحتاجونها للقيام بأعمالهم، تعظيم قيمة الحياة العملية، خلق المشاركة بين العاملين والإدارة وإظهار روح القيادة، وإعطاء فرصة تدريبات إدارة الجودة لكل العاملين، ويأتى الفصل الرابع والأخير بعنوان اختصار القواعد عن طريق: حدد مالا يحتاجه - جمع المزيد - الإستثمار فى زيادة الإنتاجية الإستثمار طويل الأجل وإعادة هندسة البرامج من أجل خفض التكاليف .

* فى ديسمبر 1993 م ، وردا على طلب عدد من أعضاء الكونجرس، قام مكتب المراجعة الحكومية فى الولايات المتحدة (GAO) بتقديم تقرير مفصل تعليقا على مقترحات الـ NPR وقد وافق فيه على معظم هذه المقترحات مؤكدا أن تطبيقها بنجاح قد يساهم بشكل كبير فى حل المشاكل الخاصة بالإدارة الحكومية. والواقع أن هناك تأييدا كبيرا لمعظم، إن لم يكن لكل، مقترحات أو توصيات الـ NPR ولكن القلق يثور بشأن كيفية التطبيق وفى محاولة لدفع عملية الإصلاح قدما طرحت الأكاديمية القومية للإدارة العامة (NAPA) فى بداية عام 1994م مجموعة من المقترحات لتحسين الموقف أهمها :

1- ضرورة عقد إجتماع سنوى لرؤساء فروع الإدارة التنفيذية والكونجرس لتقييم مدى تطبيق ما جاء بتقرير الـ NPR وتحديد الخطة الإصلاحية للعام التالى .

إعادة إختراع الحكومة

- 2- أن يستخدم الكونجرس أسلوب الإجراءات السريعة مثل تلك الخاصة بالإتفاقات التجارية لوضع تشريعات الإصلاح الحكومي .
- 3- يجب السماح بسلطة إدارية لوضع تصورات مبتكرة من أجل الوصول إلى نتائج محددة من قبل الولايات والحكومات المحلية والقطاع المستقل .
- 4- ضرورة بذل جهود فعالة لتعليم العاملين بالحكومة والجمهور ليس فقط كيف أن الثقافة والعمليات التي يدعو إليها تقرير الـ NPR ستخلق حكومة فيديرالية أكثر إيجابية، بل أيضا لتعليمهم دورهم هم أنفسهم في نظام الحكم.

* وفي مارس 1994 أعلنت النشرة الدورية للـ NPR والمسماه " المائدة المستديرة لإعادة الإختراع" أن 80% من توصيات التقرير قد دخلت حيز التنفيذ وأعلن الرئيس كلنتون أنه مع نهاية 1998م سيكون قد تم إلغاء 272 ألف من الوظائف الفيدرالية بما يوفر 20 مليون دولار خلال خمس سنوات.

* واستمرت متابعة تنفيذ البرامج عبر الـ NPR و نجد في تقديم الرئيس كلنتون لأحد هذه التقارير قوله لقد إنتهى عصر الحكومة الكبيرة لكن لم ينته عصر التحديات والناس يطلبون حكومة أصغر لكنهم أيضا يطلبون قيادة وطنية نشطة وفعاله، إنهم يرغبون في حكومة تزودهم بالوسائل والفرص لمواجهة مسؤولياتهم وحل مشكلاتهم. هذا هو السبب في أنني و نائب الرئيس آل جور أنفقنا وقتا طويلا وبذلنا جهدا كبيرا في أول تعريف لإعادة إختراع الحكومة: جعلها تعمل أفضل ولكن بنفقات أقل. لقد فعلنا شيئا رائعا بقوة العمل الفيدرالية الآن في أصغر حجم لها في الثلاثين عاما الأخيرة والنفقات إنخفضت بنحو 60% لكن هذه الحكومة الصغيرة الرخيصة تنجز من المهام ما لم يحدث من قبل، ومع ذلك هناك أماننا الكثير لنفعله.....".

أما مقدمة التقرير فقد كتبها نائب الرئيس آل جور ويقول فيها "في عام 1993 م طلب مني الرئيس كلنتون أن أبحث كيف يمكن أن نجعل الحكومة تعمل أفضل وتكلف أقل

نحن سميناها إعادة إختراع الحكومة. الحاجة إلى إعادة الإختراع كانت واضحة فالثقة فى الحكومة، التى هى ببساطة الثقة فى قدراتنا على حل مشكلاتنا بالعمل معا ضعفت خلال ثلاث عقود. كان علينا أن نعيد هذا الإيمان أو نهجر المستقبل. كان لدينا الأسباب لنأمل فى النجاح. المؤسسات نجحت فى إعادة إختراع نفسها للمنافسة والفوز، بنفس الأفكار مع بعض الإضافات الجديدة بدأنا العمل عند مستوى الدولة والمستوى المحلى لكن كانت التجربة تتجه لأن تكون صعبة، حتى أن خبراء الإدارة قالوا أن هذا سوف يستغرق على الأقل ثمانية سنوات . بعد أربع سنوات لا أكثر أملنا فى النجاح أكبر وأكثر ثقة ولدينا آلاف الأمثلة على إعادة إختراع جزر من التميز فى كل وكالة تقدم خدمات أفضل وتوفر المال . كل واحد فى الحكومة يعرف أن هناك تحديات كبيرة مازالت قائمة . إنه الوقت لعمل أسرع وأكبر لتوسيع وزيادة إنتشار جزر التميز وإعادة إختراع كل الوكالات، إنه الوقت لإعادة الإختراع الكامل لكل إدارة حكومية .

خاتمة.

لا شك أن (إعادة إختراع الحكومة) أو (تجديد الحكومة) عنوان مشير وجرىء ، وهو يتناسب مع عقلية رجل الشارع الأمريكى الذى يهوى التهمك والإثارة ، ولكن ما تفعله الحكومة الأمريكية وغيرها من الحكومات هذه الأيام من إعادة إختراع نفسها ورسم سياساتها وتمكين نفسها من المنافسة فى خضم التحالفات والتكتلات والخلافات الإقتصادية العالمية، يؤكد بجلاء أن (إعادة الإختراع) ليس تعبيراً مجازياً و إثارة لغوية بل هو ضرورة لابد منها.

فهل حقا إعادة إختراع الحكومة أمر ممكن ؟

هل يمكننا حقا أن نهاجم نظاما بيروقراطيا مترهلا ومتأكلا ومتجذرا فى تربة الروتين المعوق ونجعله صديقا للسوق والإستثمار ونبت فيه روح القطاع الخاص؟

إعادة إختراع الحكومة

وهل باستطاعتنا تحويل الحكومة من جهاز إدارى فضفاض إلى آلية مرنة وفعالة ومبتكرة تضع نصب عينيها خدمة العملاء وتعمل على تحسين جودة خدماتها وقرارتها؟

بل كلنتون وآل جور فى الولايات المتحدة الأمريكية يعتقدان ذلك وينفذان الكثير من عناصر إعادة الإختراع وجون ميجور رئيس وزراء بريطانيا السابق كان يعتقد ذلك ويؤمن به حين أجبر الإدارات الحكومية على إصدار وتنفيذ سياسات واضحة وضمانات كبيرة لخدمة العملاء، فكانت النتيجة تحسنا جذريا فى مستوى الخدمات العامة التى تقدمها الحكومة فى كافة أرجاء بريطانيا، وفى نيوزلندا ساد الإعتقاد ذاته فقد تم دفع عدد من القطاعات الحكومية إلى المنافسة فى السوق مما حفز أكثر من 60 ألف موظف حكومى وحثهم على تخفيض التكاليف ومضاعفت الإنتاج أربع مرات خلال خمس سنوات.

بل إن دولة عظمى مثل الصين، يفترض أن تكون عصية على التغيير والتطوير بسبب حجمها وضخامة إرثها البيروقراطى، تعيد إختراع نفسها وبشكل يثير حسد الجيران والمنافسين، والسبب يعود أولا وأخيرا إلى الإدارة التى أعادت إختراع نفسها وبدأت بتشكيل سياسات إقتصادية جديدة، تاركة التحولات السياسية للزمن بحيث تتم بطريقة تلقائية وتكون نتيجة طبيعية للإزدهار الإقتصادى.

لقد حقق قادة هذه الدول وغيرها إعادة إختراع حكوماتهم من خلال فهمهم العميق للمركبات والأسس الخمسة التى يقوم عليها أى نظام بيروقراطى ضخم وهى: الغاية الحوافز، تحديد المسؤولية هياكل السلطة وأخيرا الثقافة، ولتغيير هذه المركبات الخمس للتخلص من البيروقراطية مهما كانت متضخمة أو معقدة، يستعين من يعيدون إختراع حكوماتهم بخمس إستراتيجيات تقدم مجتمعة صيغة مفصلة وهى:

◆ الإستراتيجية (المحورية) التى توضح الغاية الحقيقية من وجود الحكومة.

◆ إستراتيجية (التبعات) التى تطور نظاما للحوافز والأداء.

◆ إستراتيجية (العميل) التى تؤدى إلى تحمل المسؤولية تجاه العملاء.

♦ إستراتيجية (التحكم) التى تعيد هيكلة النظام الإدارى وتلغى المركزية.

♦ إستراتيجية (الثقافة) التى تستهدف عادات وسلوكيات موظفى الحكومة.

وغنى عن البيان أن معيدى إختراع الحكومة عليهم أن يدمجوا هذه الإستراتيجيات فى نسيج واحد لزيادة فعاليتها.

* إضافة إلى هذه الإستراتيجيات الخمس للتغيير وإعادة الإختراع فإن هناك عددا من التوصيات الهامة التى يجب الإلتفات إليها عند القيام بعملية التغيير وإعادة الإختراع وهى:

- ضرورة تكامل إستراتيجيات التطوير وتوافقها وتفاعلها بما يضمن تحقيق الأهداف المنشودة.

- أهمية تفعيل مشاركة الأطراف المعنية بالتطوير (تمكينها) من إمتلاك برامج التطوير وإعادة الإختراع.

- أهمية الدعم والمؤازرة التى توليها القيادة السياسية العليا والأجهزة التشريعية لجهود إعادة الإختراع.

- التأكيد على أهمية التركيز على قياس الأداء الكلى للمنظمات الحكومية وتنمية الإنتاجية وتحقيق الجودة الشاملة Total Quality فيها.

إن إعادة الإختراع فى رأى الكثيرين قد أصبحت المدخل الفعال لحل مشكلات الحكومة والبيروقراطية، ويدللون على ذلك بإلقاء نظرة سريعة على الحلول الشائعة التى تقدمها مختلف الأطراف فى أى مجتمع:

١- حل اللبى البين: ترى الفئات المتحررة أنه يمكن تطوير الحكومة بزيادة الأموال الموجهة لها وتوسيع دائرة نشاطها. لكن الحقيقة أن إغداق مزيد من الأموال على نظام متحجر ومطالبته بأداء مزيد من المهام لن يحقق سوى المزيد من الخسائر.

إعادة إختراع الحكومة

2- حل المحافظين: ترى الفئات المحافظة أن الحل هو الكشف فيما يتعلق بالإنفاق

الحكومي، مع تقليص دائرة نشاطها، والحقيقة أن منع التمويل اللازم عن نظام تخصص في الهدر لسنوات طويلة، قد يكون في مصلحة دافعي الضرائب، لكنه لن يؤدي إلى تطوير أداء القطاع الحكومي.

3- حل المستثمرين: ويرى أصحابه أنه يمكن تطوير القطاع الحكومي بإدارته بنفس طريقة

إدارة القطاع الخاص صحيح أن الأساليب والأفكار الإدارية تتشابه مهما اختلفت البيئة التي تطبق داخلها إلا أن القطاع الحكومي يتميز بخصوصية، تجعل من الصعب الإحتكام إلى اعتبارات الربحية فقط.

4- حل الموظفين: يرون أنه يمكن للموظفين الحكوميين تطوير أداء القطاع الحكومي إذا ما

زادت رواتبهم وحوافزهم، لكن المسألة تستدعي تغيير الثقافة وتوجيه الجهود نحو غاية محورية وتحقيق بعض النتائج أكثر مما تستدعي تعديل كشوف المرتبات.

5- حل المواطنين: يعتقد عامة الناس أنه يمكن إعادة إختراع الحكومة بتغيير العاملين بها

وتعيين أصحاب الكفاءة فقط، ولكن المشكلة الحقيقية ليست في الأفراد وإنما في النظام البيروقراطي الذي يكبلهم.

والخلاصة أن إعادة إختراع الحكومة أو تجديدها ليست عملية سهلة المنال، لكنها أيضا

ليست مستحيلة وهي في واقع الأمر تمثل تحديا عظيما أمام الحكومات المتطلعة لخوض القرن الحادى والعشرين.

إدارة الجودة الشاملة.

Total Quality Management .

مقدمة

يعتبر مدخل إدارة الجودة الشاملة أو الجودة الكلية TQM من الإتجاهات الحديثة فى الإدارة، والتي لاقت رواجاً كبيراً لتطوير إدارة المنظمات عن طريق بناء ثقافة عميقة عن الجودة بمعناها الشامل، فهو أسلوب متكامل للتطوير التنظيمي حيث يرى الكثيرون أن الجودة الشاملة عبارة عن خلق وتطوير قاعدة من القيم والمعتقدات التي تجعل كل فرد فى المنظمة يعلم أن الجودة فى خدمة العميل تمثل الهدف الأساسى لها، وأن طرق العمل الجماعى والتعامل مع المشاكل والتغيير تتحدد بما يدعم ويحافظ على تحقيق ذلك الهدف الرئيسى للمنظمة.

● ولقد كانت للتحديات الداخلية والخارجية، التي واجهتها ولا تزال تواجهها المنظمات الإنتاجية والخدمية، أثر كبير فى ضرورة الأخذ بالأساليب الإدارية الحديثة، وفى تغيير النظرة إلى الجودة فبعد أن كان ينظر إليها على أنها أسلوب إختبار وفحص نهائى أصبح ينظر إليها على أنها جزء مرتبط بجميع الأنشطة الإدارية، هذه التحديات أوجدتها التكتلات الاقتصادية وإتفاقية الجات وإتجاهات التحول نحو السوق العالمى والإقتصاد العالمى، لذا أدركت معظم الدول فى السنوات الأخيرة أهمية إتباع الأساليب الإدارية الحديثة، ومن أهمها أسلوب إدارة الجودة الشاملة، والعمل على تطبيقها ليس فى منظمات الأعمال فحسب بل فى المنظمات الحكومية أيضاً. وقد تغير الإعتقاد الذى ساد فى الماضى بأن النجاح لا يتحقق إلا بزيادة المبيعات، مع التطبيق العملى لمدخل إدارة الجودة الشاملة الذى أثبت أنه يمكن أن يؤدى إلى وفورات كبيرة فى العمليات، تعادل أضعاف ما

إدارة الجودة الشاملة

يمكن تحقيقه من زيادة المبيعات وحدها، كما أثبتت التطبيقات أن مزايا هذا المدخل لا تقتصر على قطاعات الصناعة والإنتاج فقط، بل تمتد هذه المزايا أيضا إلى قطاع الخدمات.

* وتعرف إدارة الجودة الشاملة بأنها شكل تعاوني لأداء الأعمال يعتمد على القدرات المشتركة لكل من الإدارة والعاملين، بهدف تحسين الجودة وزيادة الإنتاجية بصفة مستمرة من خلال فرق العمل، ويؤدي تطبيقها إلى تقليل العمليات الإدارية والمكتبية، وتبسيط النماذج وتقليل شكاوى العملاء وغير ذلك.

كما تعرف إدارة الجودة الشاملة بأنها " خلق ثقافة متميزة في الأداء حيث يعمل ويكافح المديرون والموظفون بشكل مستمر ودؤوب لتحقيق توقعات العميل (المستفيد) وأداء العمل الصحيح بشكل صحيح منذ البداية مع تحقيق الجودة بشكل أفضل وبفعالية عالية وفي أقصر وقت " .

وقد عرف معهد الجودة الفيديرا إلى إدارة الجودة الشاملة بأنها: " القيام بالعمل الصحيح بشكل صحيح ومن أول وهلة، مع الإعتماد على تقييم العمل فى معرفة مدى تحسين الأداء". وهناك تعريف آخر أكثر شيوعا وهو أن إدارة الجودة الكلية عبارة عن " بعض المبادئ التوجيهية والفلسفية التى تمثل أساس التحسن المستمر للمنظمات من خلال استخدام الأساليب الإحصائية والموارد البشرية لتحسين الخدمات والموارد التى يتم توفيرها للمنظمة بالإضافة إلى النظام الداخلى الذى يحكم عمل المنظمة والدرجة التى يتم بها مواجهة مطالب المستفيدين فى الوقت الحاضر وفى المستقبل، وهى خلق التكامل بين الأساليب الإدارية الجوهرية والجهود الحالية لتحسين الأداء والوسائل التقنية وجعلها تعمل فى نموذج نظامى موحد موجه لتحقيق التحسن المستمر " .

ومهما كان التعريف فإنه يمكن إدراك الهدف الأساسى من هذا المدخل، وهو الرقى بالخدمات التى تقدمها الأجهزة الإدارية إلى مستوى أفضل يحقق الكفاءة والفعالية المطلوبة.

وإنطلاقا من أن الإدارة علم وسائل، وأنه علم متصل لا يرد فيه ما يلغى سابقه بل يحدث التراكم فيه من جراء إدخال متغيرات جديدة تقدم لنا مفاهيم مستحدثة لمضامين قائمة، وأن ذلك الأمر يصدق تماما على إدارة الجودة الشاملة إذ هى مفهوم إدارى جديد

يجمع المفاهيم الشائعة ويضعها بشكل أكثر تحديدا وأكثر حداثة، فإننا نعرض فيما يلي لموضوع " إدارة الجودة الشاملة" فى ضوء التقسيم التالى:

- 1- مفهوم الجودة.
- 2- مفهوم " إيشيكافا" عن الجودة "Kaoru Ishikawa"
- 3- التطوير الذى قدمه " جوران " Joseph M.Juran
- 4- عناصر نموذج " دمنج " W.Edwards Deming
- 5- نماذج أخرى.
- 6- خلاصة مبادئ إدارة الجودة الشاملة.
- 7- مقارنة بين الإدارة التقليدية والإدارة الجديدة التى تطبق مدخل إدارة الجودة الشاملة.
- 8- مزايا ومعوقات تطبيق هذا المدخل والمهارات الأساسية المطلوبة للتطبيق.
- 9- مراحل التطبيق.
- 10- عناصر تقييم النجاح فى التطبيق.
- 11- إدارة الجودة الشاملة فى المنظمات العامة.

1- مفهوم الجودة.

ماهى الجودة؟

يختلف تعريف الجودة باختلاف الباحثين، فلكل منهم تعريف لها، وعلى سبيل المثال فقد عرف "ديمينج" الجودة فى كتابه " الخروج من الأزمة" بأنها:

(ترجمة الإحتياجات المستقبلية للعملاء إلى خصائص قابلة للقياس. بحيث يتم تصميم المنتج وتقديمه لكسب رضى العميل وبقيمة تناسبه. وبطبيعة الحال فإن هذا الأمر ليس

بالسهل، حيث إن احتياجات العملاء متغيرة دائما بسبب المنافسة فى التسويق، وظهور مواد جديدة متطورة بعضها أحسن من المنتج الأصلي وبعضها أقل جودة وبعضها أقل ثمنا وبعضها أغلى).

كما أن هناك تعريفات أخرى للجودة من أهمها:

- الجودة هى أداء العمل بطريقة صحيحة من المرة الأولى.
 - تعنى الجودة بالنسبة للعميل والمستفيد من الخدمة حصوله على متطلباته.
 - الموظف والعامل تعنى الجودة بالنسبة لهما الإفتخار والإعتزاز بعمله وبالمنتج أو الخدمة التى يقدمها.
 - للمدراء تعنى أداء العمل المناط بهم وإداراتهم بأفضل السبل بالإضافة إلى التحسين للأسلوب القيادى.
 - الجودة تعنى أيضا الخدمات الممتازة بصفة دائمة أى منذ البداية وحتى النهاية وفى أى وقت.
 - وللمنتجات تعنى جودة المنتج واستمرار الخدمة إلى ما بعد الحصول على المنتج. وعند الحاجة للصيانة أو عند حدوث خلل فى المنتج بعد الإستعمال.
 - الجودة تعنى ما يتوقعه العملاء وما يرضيهم.
 - الجودة هى تلبية احتياجات ومتطلبات العملاء وتوفير خدمات الصيانة للمنتجات.
 - الجودة تعنى تفهم احتياجات ورغبات العملاء.
 - الجودة هى تصميم منتجات وتوفير خدمات مستقبلية للعملاء وفقا لاحتياجاتهم.
 - الجودة تعنى عودة العميل دائما.
- ومما قيل أيضا فى مجال الجودة مايلى:
- العميل غير الراضى يتذمر ولا يشكو كل ما يفعله هو التعامل مع منتج آخر أو شركة أخرى أو مصنع آخر.

آراء العملاء ومتطلباتهم وملاحظاتهم يجب أن يستفاد منها فى عمل وتصميم المنتجات والخدمات المستقبلية.

آراء العملاء ومتطلباتهم وملاحظاتهم هى عملية اتصال بين المستفيدين من الخدمة (العملاء) والمنتجين للخدمة الذين يستطيعون تحسين الخدمات والمنتجات لتكون الأفضل عند قياسها بالنسبة للجودة بما يناسب العملاء.

2- فكرة كاومرو إشيكاوا عن الجودة

تتضمن عدة عناصر :

☐ تعرف على احتياجات الزبائن.

☐ تعرف على التكلفة.

☐ ما هى المشاكل المختلفة؟

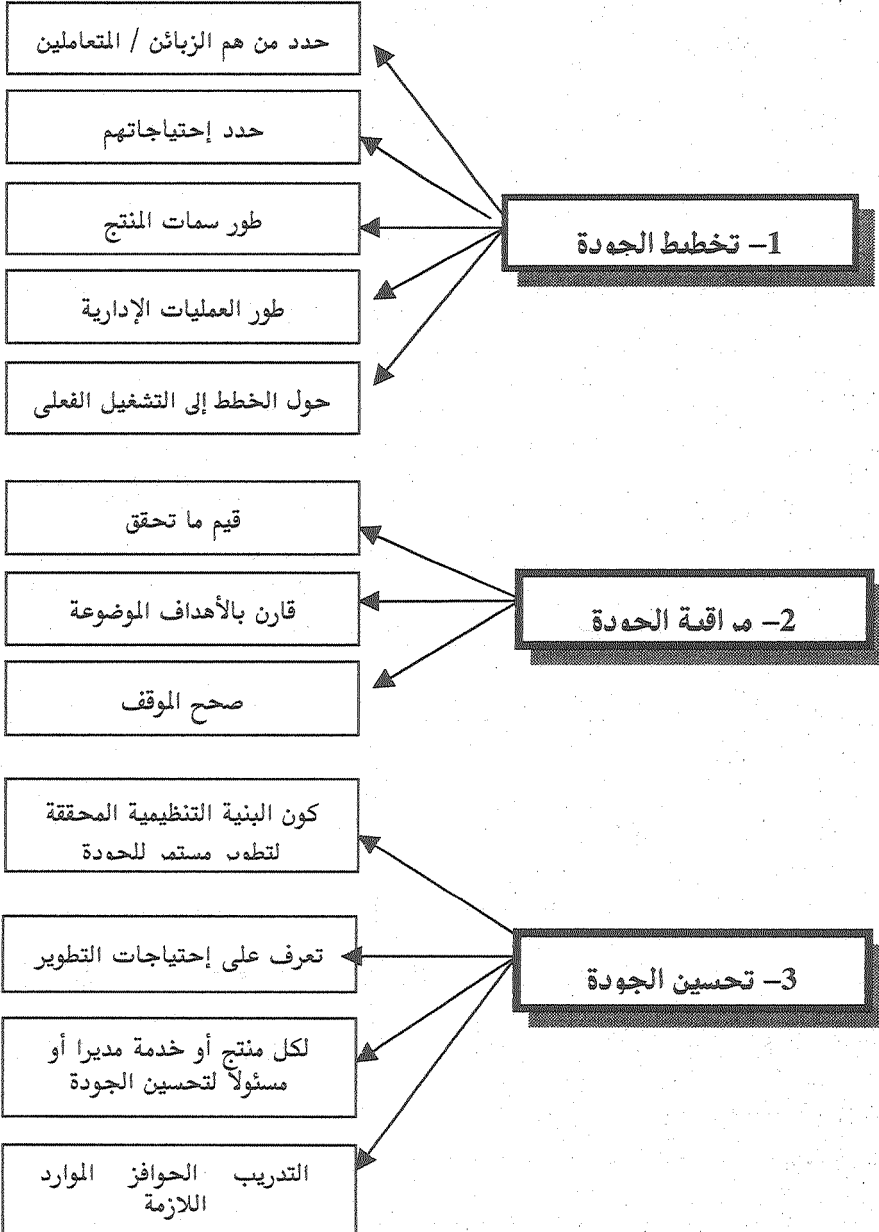
☐ ماذا نفعل لمواجهتها؟

إن ضمانات الجودة يجب أن تتوافر فى كل مرحلة وكل عمل وليست فى نهاية المنتج أو الخدمة فقط، هى ليست تفتيش، إنها وقاية وليست علاجاً، وهى تتضمن معالجة الأسباب وليس الظواهر أو الأعراض.

إن الجودة موجودة فى كل مرحلة built in ، والمشاركين فى الإنتاج يعتبرون زبائن بعضهم لبعض بحيث أن المصنع الواحد الذى ينتج سلعة (ولتكن ولاعة سجاير) يتكون فى واقع الأمر من عدة شركات لكل منها دورها فى العملية الإنتاجية منتهجة أسلوب أو إدارة الجودة الشاملة.

3- التطوير الذي قدمه جوران

قدم لنا جوران ثلاثة مكونات أساسية بكل منها عناصر فرعية:



وجوران هو صاحب المقولة المشهورة الجودة لا تحدث بالصدفة بل يجب أن يكون مخططا لها، وكما هو الحال بالنسبة لديمنج فإن جوران قد أسهم بفاعلية في إطار ثورة الجودة بعد الحرب العالمية الثانية لإعادة بناء اليابان، فلقد وجهت إليه الدعوة لزيارة اليابان من الإتحاد الياباني للعلماء والمهندسين (UJSE) في بداية الخمسينات لعقد سيمينار للإدارة العليا والوسطى، وقد تقلد وساما أيضا مثل ديمنج من إمبرطور اليابان إعترافا بفضلته في التوزيع الإحصائي للجودة الذي أمكنه التوصل اليه. وفي عام 1951 تمكن جوران من إتمام صياغة مجموعة أفكار متماسكة وغير متحيزة حول إدارة الجودة ضمنها كتابه The Quality Control Handbook ويرى Pike & Branes أن هذا الكتاب هو بحق أكثر كتاب يتصف بالشمول لجميع أوجه الجودة ومراقبة الجودة، وتأكيد الجودة، بل وصفوه بأنه كتاب لم يكتب مثله في هذا المجال.

4- عناصر نموذج ديمنج عن TQM

يتضمن نموذج ديمنج عن إدارة الجودة الشاملة 14 مبدأ:

المبدأ الأول	خلق إستمرارية في الهدف	الجودة تظل شيئا مستمرا مع الإدارة
المبدأ الثاني	طبق الفلسفة الجديدة	ولتبدأ بالمستوى الأعلى كقدوة.
المبدأ الثالث	أوقف الإعتماد على التفتيش	المشكلة في العملية وليس المنتج، ركز على الجودة كجزء من العمل منذ البداية.
المبدأ الرابع	لا تعطى الحافز مقابل الكم المتحقق	التركيز على الكيف.
المبدأ الخامس	يوجد مجال مستمر ودائم للتحسين	في الإمكان دائما تحسين ما هو قائم.
المبدأ السادس	درب أثناء العمل	التعليم بطرق مختلفة الوسائل الإحصائية - المدربون يعمقون المعرفة بالعمليات.

إدارة الجودة الشاملة

المبدأ السابع	أسس القيادة	يجب أن يكون غرض الإشراف هو مساعدة الناس والآلات لتؤدي عملاً أفضل . المشرف يجب أن يكون مدرباً وليس قاضياً .
المبدأ الثامن	إنزع الخوف من المحيطين بعملك	التكلفة الاقتصادية للخدمة الموظفون يخافون إثارة الأسئلة .
المبدأ التاسع	كسر الحواجز بين الإدارات	الأفراد في البحث التصميم- المبيعات الإنتاج، يجب أن يعملوا كفريق للتنبؤ بالمشكلات .
المبدأ العاشر	استبعد الشعارات	الشعارات تخلق توترات الأهداف بدون وسائل تحقيقها عديمة الفعالية .
المبدأ الحادي عشر	استبعد المعايير على مستوى الأداء	استبعد الإدارة بالأهداف وإستبعد الإدارة بالأرقام .
المبدأ الثاني عشر	أزل الحواجز بين مستويات الإدارة المختلفة .	دع الجميع يشعرون بالفخر بعملهم .
المبدأ الثالث عشر	صمم ونفذ برنامج جريئ للتعليم والتحسين الذاتي	الإعداد للتغيير في العملية والتكنولوجيا، الإبداع يجيئ من عقول نشطة .
المبدأ الرابع عشر	إدمج كل فرد في الشركة في العمل	التغيير عمل كل واحد . الإدارة العليا لا تستطيع عمله بمفردها ، إفعله : إننا جميعاً فيه معنا .

ولأن مبادئ "ديمنج" هي الأكثر شيوعاً في هذا المجال، فإننا نذكر أهم مدلولاتها بأسلوب آخر كما يلي:

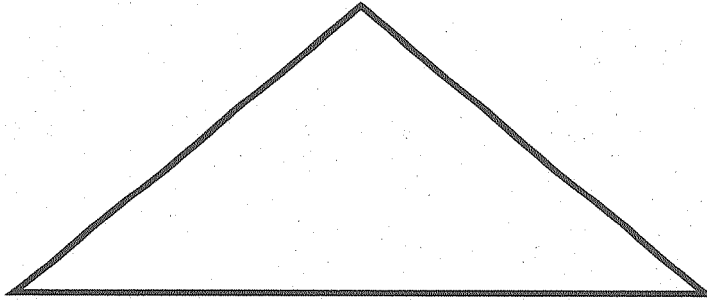
1- تحديد أهداف المنظمة وفلسفتها، مع تطوير غاية مستقرة لتحسين أداء الإنتاج والخدمة.

- 2- تبني الفلسفة الجديدة للجودة وتفهمها.
- 3- التوقف عن الاعتماد على التفتيش لتحقيق الجودة، والاعتماد على عدم التوقف عن إستمرارية التحسين.
- 4- تغيير فلسفة الشراء من خلال إستبدال التعامل على أساس الأسعار المحددة فقط .
- 5- الإستمرارية فى تحسين عملية التخطيط والإنتاج والخدمة.
- 6- تأصيل التدريب فى العمل مع الاعتماد على الطرق الحديثة فى التدريب.
- 7- تبني وتأصيل القيادة فى الإدارة ودورها فى إستمرارية التحسين.
- 8- الابتعاد عن الخوف من التغيير.
- 9- القضاء على العوائق التنظيمية بين موظفى الأقسام المختلفة.
- 10- الاعتماد على سياسات أكثر واقعية فى تحقيق أهداف العاملين.
- 11- التخلص من الإدارة بناء على النسب الرقمية للقوى العاملة والأهداف الرقمية للإدارة.
- 12- القضاء على العوائق التى تحرم العاملين من التفاخر بالعمل والبراعة فى الأداء مع التخلص من تقييم الأداء السنوى للأفراد.
- 13- تطوير برنامج قوى للتعليم وإعادة التدريب والتنمية الذاتية لكل موظف.
- 14- جعل جميع موظفى المنظمة يعملون من خلال فرق العمل وذلك لتحقيق التحول إلى نظام الجودة.

وقد وضع " ديمنج " شكلا هندسيا يلخص هذه المبادئ على هيئة مثلث أطلق عليه مثلث ديمنج وهو على النحو التالي :

دعم وموازنة الإدارة للتحسين

(النقاط 1، 14، 2)



تحسين العلاقات الداخلية

(النقاط 4، 7، 12، 11، 10، 8، 9)

مثلث ديمنج

تطبيق المنهج الإحصائي

(النقاط 3، 5، 13، 6)

5- نماذج أخرى .

* بشأن نموذج إدارة الجودة الشاملة فإن " كروزبي " و " جوران " وهما من أول من كتب عن هذا النموذج يريان ضرورة الاعتماد على التدريب والتعليم والتخطيط الإستراتيجي في تصميم النموذج. فلقد اهتم " جوران " في كتاباته بما يحقق الإهتمام بالجودة، من القضاء على مسألة التبذير والتأخير في أداء العمل والتخلص من دواعي إعادة العمل، وقد وضع نموذجا يدعو إلى وجود فرق عمل لحل ومعالجة بعض المشاكل التي تظهر أثناء العمل وكان ذلك عكس ما يدعو اليه " ديمنج " وغيره من التحسين المستمر في الأداء. ومن الملاحظ أن نموذج " جوران " يدعو إلى ضرورة مشاركة العاملين في جميع المستويات لهذه الفرق بعد حصولهم على المهارات الضرورية التي تؤهلهم للعمل على تحسين الأداء وذلك لتحقيق التغيير في المنظمة للحصول على الجودة الشاملة المطلوبة. وقد حدد " جوران " ثمانى خطوات متسلسلة لتوجيه برنامجه " إدارة الجودة الشاملة " والذي

يعتبر فى الحقيقة عملية تغيير تنظيمية. أما برنامج " كروزى " لإدارة الجودة الشاملة فإنه يقوم على التشديد على المخرجات ، وذلك عن طريق الحد من العيوب فى الأداء ووضع بعض المعايير التى لا تقيس الخلل فقط، وإنما تقيس أيضا التكلفة الإجمالية للجودة. وقد وضع " كروزى " أربع عشرة خطوة لتنفيذ برنامجه فى الجودة الشاملة وللتوعية بأهمية تلك الجودة وتطويرها وذلك من خلال محاولة تطوير التزام الأفراد بهذا البرنامج فى كل المستويات الإدارية.

* وهناك بعض التصورات الأخرى التى طرحها بعض الكتاب حديثا، فمثلا طرح " البيرتش وزيمك " عناصر نموذج إدارة الجودة الشاملة على النحو التالى:

- المشاركة فى تحسين الأداء بدءا بالإدارة ونزولا حتى ننتهى بالموظفين.
- قياس الأداء الذى يتم من خلال الوسائل الإحصائية وجدولة الأداء.
- توفر المعلومات الأولية، مثل وضوح أهداف المنظمة، الوظائف، المعلومات المرتدة (العكسية) عن مستوى الأداء، والتدريب على المهام.
- مكافأة الموظفين على مشاركتهم فى تحقيق الأداء الرفيع.
- المتابعة المستمرة التى تدل على أن المنظمة قد جعلت الجودة الشاملة جزءا لا يتجزأ من ثقافتها التنظيمية، وليس فقط مجرد برنامج مؤقت.

* وصور " بيرستين وسيدلك " عناصر نموذج إدارة الجودة الشاملة كما يلى:

- إلتزام الإدارة العليا بالجودة الإنتاجية فى تصرفاتها، وعدم تفويض الإشراف عليها للإدارات الدنيا فى الهمم الوظيفى.
- التوجه نحو خدمة العميل على جميع مستويات الإدارة.
- ضرورة العمل بروح الفريق الواحد على جميع المستويات.
- التدريب على مهارات الجودة المناسبة مع الإهتمام بالإجراءات الإحصائية على كل المستويات.

- ❑ تطوير نظام للمكافآت ونظام خاص بتقدير المتميزين من الموظفين.
- ❑ القضاء على كل معوقات تحسين الجودة والإنتاجية.
- ❑ توفير وسائل إتصال مستديمة لمتابعة الجودة والإنتاجية.

6- خلاصة مبادئ إدارة الجودة الشاملة.

- 1- التركيز على العميل سواء العميل الخارجى (الزبائن) أو العميل الداخلى (العاملون).
- 2- التركيز على العمليات والنتائج معا، فالسيطرة على العمليات أهم من التفطيش على المنتج النهائى.
- 3- الوقاية من الأخطاء قبل وقوعها، فالأساس هو منع الخطأ وليس تصحيحه.
- 4- تعبئة خبرات القوى العاملة، المسئولية الجماعية للعمل.
- 5- الهدف هو التحسين على المدى الطويل وليس المدى القصير، فالتحسين عملية مستمرة.
- 6- إتخاذ القرارات إستنادا إلى الحقائق.
- 7- التغذية العكسية، وهو المبدأ الذى يتيح للمبادئ السابقة أن تؤتى ثمارها.
- 8- التركيز على الكيف أهم من التركيز على الكم.
- 9- تغيير الثقافة الإدارية السائدة.
- 10- الجودة أسلوب حياة قبل أن يكون أسلوب إدارة.

هذا وقد اتضح أن هناك بعض المراحل التى لا بد أن تمر بها إدارة الجودة الشاملة أثناء عملها، وتتميز هذه المراحل بالتكرار إذ أنها تشكل الدورة المتكاملة لأى برنامج للجودة الشاملة، وهذه المراحل هى:

- 1- وضع معايير لقياس تحسين الجودة .

- 2- تحديد حاجات المستفيد (العميل)
- 3- تحديد الجودة التنظيمية في الأداء.
- 4- مراقبة فاعلية أنشطة الجودة الكلية.

هذا ، وقد حدد معهد الجودة الفيديريالى الأمريكى بعض العوامل التى تؤثر على مدى نجاح برنامج الجودة فيما يلى:

- 1- الدعم الذى يتلقاه البرنامج من الإدارة العليا.
- 2- التركيز على المستفيد (العميل).
- 3- التخطيط طويل المدى.
- 4- تدريب الموظفين والإعتراف بالأداء المتميز ومكافأته.
- 5- إعطاء الموظفين السلطة اللازمة لأداء العمل مع تحقيق روح الفريق فى عملية التنفيذ.
- 6- قياس الأداء مع تحليل المنتجات وعمليات الإنتاج.
- 7- ضمان الجودة.

7- مقارنة بين الإدارة التقليدية وإدارة الجودة الشاملة.

عنصر المقارنة	الإدارة التقليدية	الإدارة الجديدة
1- تعريف الجودة	المنتج أو الخدمة حسب المواصفات الموضوعية، التركيز على التفقيش بعد الإنتاج	المنتج أو الخدمة تلائم حاجات الزبائن، تحسين الجودة أثناء العمل.
2- الزبائن	غموض فى فهم إحتياجاتهم.	مفهوم إدارى مخطط لمعرفة وتفهم رغبات الزبائن داخل وخارج المنظمة.
3- الأخطاء فى العمل	حد أدنى مقبول من الأخطاء.	لا تسامح نهائيا. أعمل جيدا منذ البداية.
4- التطوير للتنظيم والأساليب والعمليات	على مراحل حسب التطورات التكنولوجية.	مستمر كجزء من إستراتيجية الإدارة العليا.
5- حل المشاكل الإدارية	مفهوم لدى الإدارة العليا والمديرين التنفيذيين.	الجميع يشارك فى حل المشاكل وإتخاذ القرارات الملائمة.

8- مزايا ومعوقات تطبيق إدارة الجودة الشاملة وأهم المهارات الأساسية المطلوبة.

تتعدد مزايا تطبيق إدارة الجودة الشاملة، ونركزها فى خمس:

- ☐ دعم القيادات الإدارية.
- ☐ دعم النظام السياسى.
- ☐ إمكانية زيادة الدخل.
- ☐ التطوير المستمر للخدمات المقدمة.
- ☐ إمكانية التعامل مع تكنولوجيا متطورة.

أما عن أهم المعوقات فهي كما يلي :

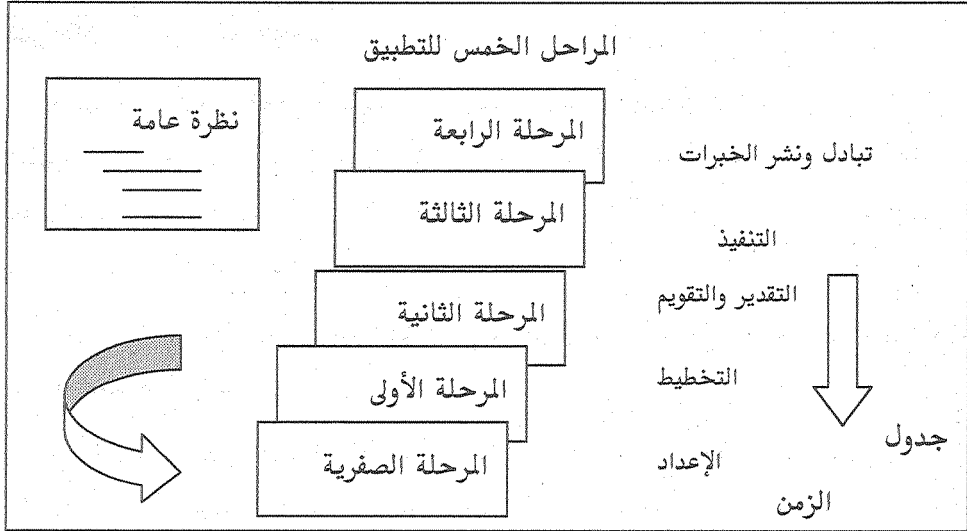
- ★ فجوة بين الإدارة والمتعاملين معها.
- ★ فشل في قياس الأداء المتحقق.
- ★ الإدارة العليا بعيدة عن مجتمع المتعاملين.
- ★ عدم وجود دراسات السوق/ مجتمع الخدمات.
- ★ عدم وجود وعي للإدارة بالجودة/ تركيز على الكم.
- ★ عدم وجود " خدمات " بعد تلقي الخدمة (صيانة مادية وبشرية).
- ★ عدم وجود مساءلة إدارية أو صعوبتها إن وجدت (Accountability).
- ★ عدم توافر روح الفريق (Teamwork).

ويتطلب تطبيق إدارة الجودة الشاملة بنجاح توافر عدد من المهارات الأساسية أبرزها:

- ☯ القيادة الواعية المدعمة.
- ☯ التعامل مع التغيير.
- ☯ العمل ببراءة وذكاء.
- ☯ التعامل مع إختلاف وجهات النظر.
- ☯ العمل كفريق واحد.
- ☯ التنسيق.
- ☯ الإتصال الفعال.
- ☯ التحفيز.
- ☯ إتخاذ القرارات.

9- مراحل التطبيق .

يمر التطبيق بخمس مراحل أساسية متتابعة على النحو التالي :



المرحلة الصفيرية

أى مرحلة الإعداد وهى من أهم مراحل التطبيق، وفيها قرر كبار المديرين عزمهم على الإستفادة من مزايا إدارة الجودة الشاملة، وخلالها يتلقى هؤلاء المديرين تدريباً يستهدف إكسابهم الثقة بالنفس، وعدم الخوف من التغيير، من الأفضل أن يتم هذا التدريب خارج المنشأة، ثم يتولى المديرون بعد ذلك نقل الأفكار إلى مرؤوسيهـم.

وفى هذه المرحلة أيضاً تتحدد الأهداف والمصطلحات التى يجب أن يتم الإجماع عليها. ويفضل إنشاء مجلس إستشارى للمنشأة. ويوضع تخطيط إستراتيجى شامل، وتحدد الرؤى المستقبلية للمنشأة من تلك الإستراتيجية العامة بحيث تشمل تلك الأهداف على عنصرين هامين هما:

1- الأمن الوظيفى.

2- الدعم الإدارى.

ويصدر خلال هذه المرحلة قرار بالإلتزام بتوفير الموارد اللازمة للتنفيذ. ومن الأهمية بمكان أن يكون المديرون على إقتناع كامل بالرؤية المستقبلية حتى يكون فى مقدورهم نقلها إلى مرؤوسيهـم.

المرحلة الأولى التخطيط

وفيها يتم وضع الخطط التفصيلية للتنفيذ، ويحدد الهيكل الدائم، والموارد اللازمة للتطبيق، ويتم إختيار أعضاء المجلس الإستشارى. كما يتم إختيار منسق يكون مسئولا عن ربط الأنشطة المتعاونة، ثم يلى ذلك تدريب المجلس الإستشارى والمنسق على مبادئ ومتطلبات تطبيق (إدارة الجودة الشاملة).

وفى أول إجتماع للمجلس الإستشارى يوضع ميثاق عمل للمجلس، وتوزيع المسئوليات اللازمة لدعم خطة التنفيذ.

ويتم التصديق على هذه الخطة عقب مناقشتها من الجميع، وبعد التعهد بتوفير الموارد التى يجب النظر اليها كإستثمار طويل الأجل، وتحدد العمليات الأساسية التى تكون مرتبطة بأهداف المنشأة بإستخدام أدوات الربط الكمية والنوعية لـ (إدارة الجودة الشاملة) ويختار الإستشارى إستراتيجية التنفيذ، ويحدد المشاكل التى قد تتعرض لها فرق العمل والتى يتكون كل فريق منها من 4 إلى 8 أفراد، وتكون مهمتهم دراسة العمليات التنظيمية والتوصل إلى أفضل الوسائل لتحسينها. وفى هذا المجال توجد أربعة مداخل للتحسين:

1- مدخل من أعلى إلى أسفل.

2- مدخل الأفكار الجيدة للعاملين.

3- مدخل إقتراحات العملاء.

4- مدخل الخدمات الداعمة.

ويتكون المجلس الإستشارى من رئيس مجلس الإدارة أو العضو المنتدب والمديرين فى المستويات الوظيفية التالية. وعندما يختار المجلس عملية معينة يراد تحسينها، يقوم بتشكيل فريق عمل من العمال والإدارة الوسطى والإدارة العليا، وبحيث يمثل كل قطاع وظيفى بعضو (فى حالة تعدد القطاعات) كما يتم إختيار أحد الأعضاء لقيادة الفريق.

أما فريق الخدمات الداعمة فيتشكل من أعلى فرد فى المنشأة، والمنسق، والمستشارين من داخل وخارج المنشأة بالإضافة إلى خدمات التدريب.

المرحلة الثانية التقدير والتقييم

تشتمل هذه المرحلة على أربع خطوات هي :

1- التقييم الذاتي.

2- التقدير التنظيمي.

3- المسح الشامل.

4- التغذية العكسية.

* وتبدأ عملية التقييم بعدد من التساؤلات الهامة التي يمكن في ضوء الإجابة عنها من المديرين ، تهيئة الأرضية المناسبة للبدء في تطبيق (إدارة الجودة الشاملة).

1- ماذا يجب على المنشأة أن تفعل للحفاظ على مركزها التنافسي في المستقبل ؟

2- ما هي المبادرات المتخذة في الوقت الراهن التي تستهدف تحسين العمل ؟

3- هل هناك أسباب أو منافع يمكن أن تترتب على إنتهاج هذا المدخل ؟

4- ما هي أكثر الطرق فاعلية لتحقيق الإتصالات الجيدة (الرسمية وغير الرسمية) داخل المنشأة ؟

5- إذا نجح برنامج التطبيق فما هي أهميته للمنشأة ؟ وكيف يمكن قياس هذا النجاح ؟

6- ما هي أهداف منشأتك ؟ وما هو دورك في تنفيذ هذه الأهداف ؟

7- ما هو دورك في توصيل منتجات أو خدمات الشركة إلى السوق ؟

8- ما هي أوجه الإختلاف بين مؤسستك والمؤسسات الأخرى التي تعمل في نفس المجال؟ وما هي أوجه الضعف التي تود تغييرها ؟

9- ما هي العقبات التي تواجه تطبيق مدخل إدارة الجودة الشاملة ؟

10- ما هو دورك في عملية تحسين الجودة ؟

11- ما هو نوع التدريب الذي يمكن أن يزيد من فعالية دورك في إنجاح التحسين ؟

- 12- أعط أمثلة عن الطرق والوسائل التي تستخدمها للتطبيق .
 - 13- صف مناخ المنشأة وجوها العام (قيم الأفراد الإهتمامات المصالح الخ).
 - 14- كيف يمكن تحديد رضا العملاء ؟
 - 15- إلزام الإدارة يعتبر مطلباً أساسياً لتحسين الجودة فما هو إلزامكم حيال ذلك ؟
 - 16- من هم عملاؤك (أكتب قائمة بأسمائهم وشركاتهم) ؟
- * وتهدف الخطوة الثانية إلى توفير أداة ضرورية لفهم المنشأة وجميع العاملين فيها وتعتمد على المقابلات الشخصية وإجراء الدراسات والبحوث الميدانية.
- * أما خطوة المسح الشامل فهدفها التعرف على مدى رضا العملاء، وعلى ما يقترحوه من مجالات التطوير خلال لقاءات عمل أو بالاتصالات التليفونية وغيرها .
- * ويمكن الاستفادة من التغذية العكسية بالتعرف على ردود أفعال المشاركين في دورات التدريب من العاملين، وآرائهم في إمكانيات تحسين الأداء ومجالاته.
- هذا ويتطلب التدريب الجدي إجراء أربعة مستويات لتقييمه :
- 1- التعرف على ردود أفعال المتدربين، ودرجة رضائهم عن برنامج التدريب.
 - 2- التعليم المكتسب من التدريب والمهارات والآراء التي أمكن للمتدربين فهمها وإستيعابها.
 - 3- أنواع السلوك التي أمكن تحسينها لتحقيق جودة الأداء .
 - 4- النتائج النهائية وهل حقق البرنامج أهدافه .

المرحلة الثالثة التنفيذ

تبدأ هذه المرحلة باختيار من سيعهد اليهم بمهمة التنفيذ، ويعتبرون إمتداداً لمهام المنسق، ويقومون بأدوار إستشارية، ويتم تدريبهم باعتبارهم جزءاً من الخدمات الداعمة بإستخدام أحدث وسائل التدريب.

ويجب أن يدور التدريب الذى يتلقاه المديرون والرؤوسون حول المحاور الثلاثة التالية:

- 1- التدريب الذى يستهدف خلق الإدراك والوعى الخاص بإدارة الجودة الشاملة .
- 2- التدريب التوجيهى نحو الأهداف المطلوبة.
- 3- التدريب لتنمية المهارات.

وبالنسبة لبرنامج التدريب لفرق العمل فيجب أن يشتمل على العناصر التالية:

● مقدمة ونظرة عامة.

● جمع المعلومات.

● تحليل المعلومات وتفسيرها.

● تقويم وعرض النتائج.

● المتابعة.

ويجب أن تتناسب جرعات التدريب مع المستويات الوظيفية بحيث يتلقى أفراد الإدارة العليا جرعات تدريبية مكثفة. ويمكن الإستعانة بالبرامج الجاهز على غرار البرامج التى طورتها بعض الشركات لمعاونة المشاركين فى فرق العمل ويطلق عليها اسم:

"Of Total Quality Management" ، كما يمكن الإستعانة بأساليب تحليل علاقات السبب والنتيجة، والخرائط البيانية كخريطة "باريتو" وغيرها من الوسائل التدريبية الحديثة.

المرحلة الرابعة تبادل ونشر الخبرات

المرحلة الأخيرة فى التطبيق يتم فيها استثمار الخبرات والنجاحات، وتدعى جميع وحدات المنشأة والفروع والمنشآت التابعة، كما يدعى جميع المتعاملين مع المنشأة من العملاء والموردين للمشاركة فى عملية التحسين وإقناعهم بالمزايا التى تعود عليهم من هذه المشاركة.

وتتم المراحل السابقة وفق جدول زمني للتطبيق تراعى فيه إعتبارات عدة منها:

1- أن تتم عملية التخطيط لإدارة الجودة الشاملة عند نهاية المرحلة الأولى الأساسية. وفيها يجب أن توافق الإدارة على الإستمرار قدما فى المشروع. وعلى توفير الموارد المالية اللازمة لتنفيذه.

2- أن تبدأ مرحلة التنفيذ عقب موافقة المجلس الإستشارى على خطة تطبيق (إدارة الجودة الشاملة) وتوفير الموارد المالية اللازمة له.

3- أن تبدأ فرق العمل فى التنفيذ بعد توفر الخدمات الداعمة (أى الخدمات الإستشارية والتدريب).

4- عندما تتأكد المنشأة من نجاح التطبيق تبدأ عمليات نشر وتبادل الخبرات على نطاق أوسع.

وهناك وسائل أساسية يمكن أن تضمن للمنشأة نجاح تطبيق إدارة الجودة الشاملة وهى:

التقويم الذاتى ، والتقدير التنظيمى ، ودراسة العملاء وتقييم التدريب.

وتطبيق هذا الأسلوب بشكل منطقى ومنظم يؤدي بالضرورة إلى تحقيق العديد من التحسينات الهامة فى جميع مكونات العمل.

10- عناصر تقييم النجاح فى تطبيق إدارة الجودة الشاملة.

يترتب على التطبيق الناجح لإدارة الجودة الشاملة فى المنظمة تحقيق العديد من النتائج من أهمها:

- زيادة المبيعات وتخفيض التكاليف وخفض زمن دورة الإنتاج.
- تحسين الإتصال والتعاون بين الوحدات والإدارات المختلفة داخل المنظمة.
- تحسين العلاقات الإنسانية ورفع الروح المعنوية لدى العاملين وزيادة ولائهم وانتمائهم للمنظمة.

- زيادة الابتكارات والتحسين المستمر.
- زيادة العائد على الإستثمار وزيادة نصيب المنظمة فى الأسواق.
- انخفاض شكوى العملاء من جودة السلعة أو الخدمة المقدمة لهم وزيادة درجة رضائهم.
- زيادة الفعالية، وتخفيض المخزون والأخطاء وتخفيض تأخير التسليم.
- زيادة الإنتاجية والأرباح.
- تخفيض شكوى العاملين وإنخفاض نسب الحوادث الصناعية.

هذا وتختلف معايير تقويم تطبيق إدارة الجودة الشاملة من مؤسسة إلى أخرى ونذكر هنا واحدة من أشهر الهيئات التى تقدم جوائز سنوية للمنظمات الأمريكية التى تحقق أفضل النتائج من تطبيق إستراتيجيات ناجحة لتحسين الجودة وهى الهيئة القومية لتحسين أداء الجودة والتى تأسست عام 1987 م فى عهد الرئيس رونالد ريجان حين أقر الكونجرس الأمريكى ما يسمى بـ " قانون مالكولم بالدريج لتحسين الجودة " .

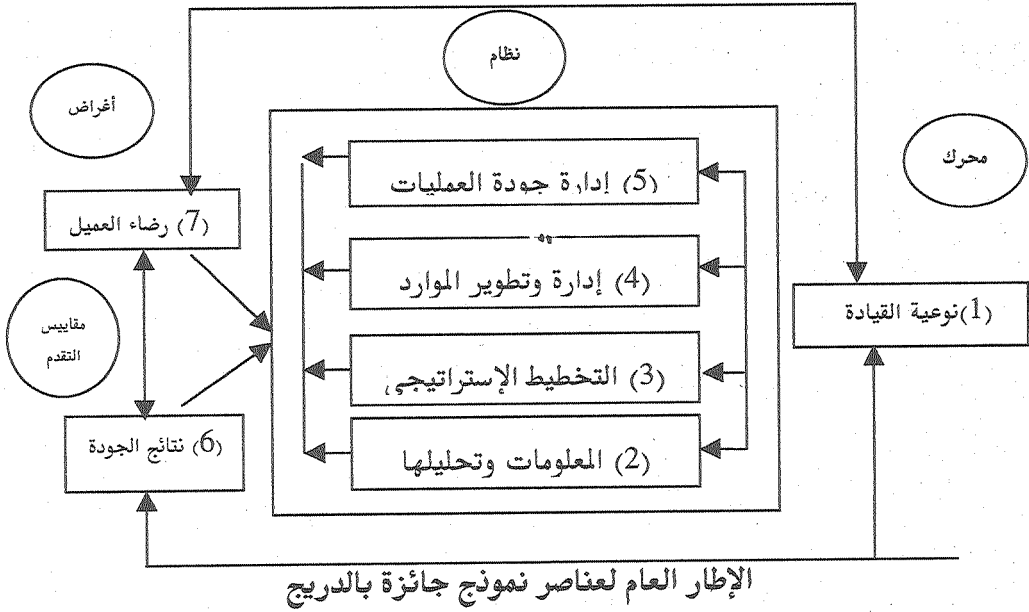
ووفقا لبنود هذا القانون يقدم المعهد القومى للمواصفات والتكنولوجيا سنويا جائزة للجودة يطلق عليها جائزة مالكوم بالدريج، تخليدا لذكرى رجل الصناعة الأمريكى الشهير مالكوم بالدريج Malcolm Baldrige والذي شغل منصب وزير التجارة فى الحكومة الأمريكية. وفى كل عام يتم إختيار شركتين فقط من بين ثلاثة مجموعات نوعية من الأنشطة هى: الشركات الصناعية الكبرى، الشركات الخدمية الكبرى، منشآت الأعمال صغيرة الحجم والتى لا يتعدى العاملين بها 500 عامل، وتسير إجراءات منح هذه الجائزة فى الخطوات التالية:

- 1- تقدم الشركة التى ترغب فى الترشيح لهذه الجائزة ملخصا لا يزيد عن 75 صفحة مدعما بوصف لنظم الجودة بها Quality Systems.

2- إذا تم قبول هذا الملخص تعتبر الشركة المتقدمة قد اجتازت مرحلة التصنيف المبدئية للمتقدمين، ويعقب ذلك عملية دقيقة للفحص والتقييم يقوم بها فريق متخصص يشكل من : الحكومة ، ورجال الصناعة والمتخصصين الإستشاريين.

يتم تقييم المتقدمين على أساس المجالات الرئيسة السبع التالية:

- ☐ نوعية القيادة.
- ☐ المعلومات وتحليلها.
- ☐ التخطيط الإستراتيجي للجودة.
- ☐ الإستفادة من الموارد البشرية.
- ☐ برامج ضمان جودة السلع والخدمات.
- ☐ نتائج الجودة.
- ☐ رضا العميل.



ويتضح من هذا الشكل أن العنصر المحورى والمحرك الأساسى لنموذج بالدريج يتمثل فى القيادة، أما العناصر التى تمثل النظام فهى المعلومات وتحليلها، والتخطيط الإستراتيجي للجودة ونظم الموارد البشرية وبرامج ضمان الجودة، فى حين أن الأغراض تتمثل فى تحقيق الدرجة العالية من رضا العميل، ويمكن قياس درجة التقدم فى تحقيق كل ذلك عن طريق نتائج الجودة بمفهومها الواسع والشامل.

* وهناك نموذج الجائزة الأوروبية للجودة The European Quality Award Model الذى وضعته الدول الأوروبية بدورها بالتعاون مع المؤسسة الأوروبية لإدارة الجودة The European Foundation for Quality Management إستنادا إلى الأفكار الرئيسية التى قامت عليها كل من جائزة إدوارد ديمينج التى تمنح فى اليابان، وجائزة بالدريج التى تمنح فى الولايات المتحدة الأمريكية، وقد منحت هذه الجائزة لأول مرة فى أكتوبر 1992.

وقد تم صياغة نموذج هذه الجائزة بالتعاون بين ثلاث جهات أوروبية هى :

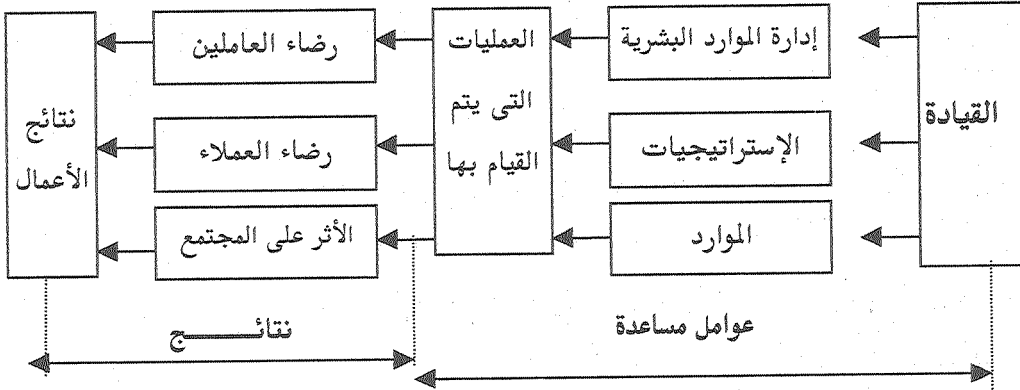
□ ممثل دول المجموعة الأوروبية European Commission

□ المؤسسة الأوروبية لإدارة الجودة

The European Foundation for Quality Management

□ المنظمة الأوروبية للجودة The European Organization for Quality

ويتضمن نموذج الجائزة الأوروبية للجودة تسعة عناصر أساسية تتفاعل مع بعضها بعلاقات يربطها إطار عام يوضح هذه العناصر وعلاقاتها ببعضها البعض، وقسمت هذه العناصر التسعة إلى مجموعتين من العوامل، المجموعة الأولى وهى تمثل العوامل المساعدة فى تطبيق إدارة الجودة الشاملة وتشتمل هذه المجموعة على خمسة عناصر من بين التسعة عناصر الأساسية، والمجموعة الثانية وهى تمثل تلك العوامل التى يمكن اعتبارها مجموعة النتائج المحققة أو المتوقعة من تطبيق النظام التى يمكن أن تستخدم لقياس درجة نجاح المنظمة فى استخدام العوامل المساعدة (الخمسة) لتحقيق أهداف نظام إدارة الجودة الشاملة. والشكل التالى يوضح الإطار العام لنموذج الجائزة الأوروبية للجودة.



نموذج الجائزة الأوروبية للجودة

ويمكن أن نستخلص من هذا الشكل الدلالات الآتية:

أ- كما هو الحال في نموذج بالدريج، فإن عنصر القيادة يمثل في هذا النموذج ركنا أساسيا إذ أنه يعتبر المحرك والدافع للعناصر الثلاثة وهي: الكيفية التي تدير بها المنظمة مواردها البشرية، وقدرة المنظمة على تحقيق الفكر الإستراتيجي عبر أجزائها المختلفة وطريقتها في إدارة مواردها المادية الأخرى.

ب- يمكن أن نلاحظ أن الفكر الإستراتيجي والإدارة الإستراتيجية تمثل القاسم المشترك كركن أساسي في مختلف نماذج تطبيق إدارة الجودة الشاملة.

ج- يقصد بعنصر " العمليات التي يتم القيام بها " مختلف الأدوات وكافة الوسائل التي يمكن عن طريقها استخدام طاقات الأفراد لتحقيق نتائج، ولذلك فهي لا تمثل هدفا في حد ذاته ولكنها وسيلة لتحقيق نتائج.

د- يلاحظ على هذا النموذج أنه يضيف عنصرا جديدا لم تتضمنه النماذج السابقة عليه وهو عنصر " الأثر على المجتمع "، وهذا يعتبر إقتراب بالنموذج إلى الواقع الذي يسود مختلف المجتمعات التي بدأت تصدر من التشريعات ما يحافظ على البيئة والمجتمع وهذا الإهتمام يمثل إستجابة حقيقية لهذه التوجهات .

11- إدارة الجودة الشاملة في المنظمات العامة.

يفسر مبدأ المنافسة سر جاذبية إدارة الجودة الشاملة بالنسبة للقطاع الخاص، وإذا كان هذا المبدأ غائبا عن الحكومة أو المنظمات العامة بشكل عام، فماذا إذن عن تطبيق هذا المدخل في تلك المنظمات؟ بمعنى آخر يثور التساؤل هنا عن الأسباب التي يمكن أن تدفع المنظمات العامة إلى تبني مفهوم إدارة الجودة الشاملة وما هي إمكانيات التطبيق ومعوقاته.

الواقع أن الإتجاه نحو تطبيق إدارة الجودة الشاملة في القطاع الحكومي أو المنظمات العامة يعتبر حديثا نسبيا، إذ لم تبدو أهمية ذلك إلا مع بداية عقد الثمانينيات ويمكن تفسير ذلك بعدد من العوامل والأسباب الدافعة من أهمها:

- 1- سوء الإدارة والتبذير في الموارد.
- 2- التهديد الذي تمثله عملية " الخصخصة " وإعتمادها على نجاح القطاع الخاص أكثر من الأداء الحكومي.
- 3- ما يمكن أن يترتب على تطبيق مدخل، إدارة الجودة الشاملة من مزايا مثل انخفاض تكاليف الإنتاج، زيادة رضا المستفيدين، وتحسين أداء المنظمة العامة بشكل عام.
- 4- تحديد مواصفات الأداء وتوفير أساليب القياس وتحليل العمليات .
- 5- وضع خطط طويلة الأجل.
- 6- أن أفضل وسيلة لتحسين مستوى المعيشة، وللإرتفاع بمستوى جودة الخدمات المقدمة من قبل الحكومة، هو أن يتم التركيز على العمل الحقيقي وإعطاء العاملين الحرية في إجراء التحسينات التي يرونها لازمة ويحددونها ويحققونها. فالأداء الحكومي يمكن تحسينه بزيادة قوة رأس المال البشري بطريقة أكثر فعالية من خلال التطوير المستمر لعمليات التشغيل ومن خلال مجموعات العمل الفعالة.
- 7- يمكن تطبيق مدخل إدارة الجودة الشاملة في الحكومة من إنتاج الأفضل والمزيد من السلع والخدمات بنفس الموارد أو بأقل منها.
- 8- تمثل إدارة الجودة الشاملة منهجا يوفر وسائل من أجل تحديد وتقليص الفاقد من وقت العاملين وتفكيرهم وطاقاتهم.

9- تحفيز العاملين وتمكينهم من أداء أعمالهم، وهو ما يؤدي إلى إكتساب قدرات عقلية كبيرة مخبأة لديهم.

10- وأخيرا هناك حجة قوية تستخدم فى بعض الأحيان لتدعيم تطبيق إدارة الجودة الشاملة فى الحكومة، وهى أن الحكومة حاليا تقع تحت ضغوط متواصلة من أجل خصخصة الخدمات (أى تحويل خدماتها ليؤديها القطاع الخاص) والتعاقد مع الشركات الخاصة التى تقدم خدمات بتكلفة أقل، ولذلك ربما تجد المنظمات العامة نفسها حال تطبيقها لإدارة الجودة الشاملة فى منافسة مباشرة مع الشركات الخاصة وهنا يكتشف المدير فى القطاع الحكومى أن بقاء المنظمة يعتمد على تحسين الإنتاجية إذن هنا نجد حجة "البقاء".

ويرتبط بهذه الواقعية دافع آخر يتمثل فى التنافس وربما الرغبة فى إظهار أن موظفى الحكومة والعاملين بالمنظمات العامة جيدون مثلهم فى ذلك مثل العاملين فى القطاع الخاص.

● إن معظم الأشخاص العاملين فى الحكومة محبطون بسبب سوء سمعتها فيما يتعلق بالجودة وبسبب عدم الكفاءة التى يلحظونها والتى يعايشونها يوميا. وجاذبية وإغراء إدارة الجودة الشاملة تكمن فى أنها تقدم طريقة لبعث روح النشاط فى المنظمة وعملها كما تؤدى إلى تحسين أدائها. إن تطبيق إدارة الجودة الشاملة فى المنظمات العامة لا يتطلب موافقة من البرلمان أو زيادة فى الميزانية للعمل بطريقة أبرع، ذلك أن أى مدير فى أى مستوى إدارى من الممكن أن يطبقها فى منظمته.

ويبقى صحيحا أن بعض الحكومات قد دأبت منذ زمن ليس بالقصير على الإهتمام بالإنتاجية ونوعية الخدمات التى تقدمها لمواطنيها سعيا نحو تحقيق الرضاء العام، ولكن هذا الإهتمام لم يجد ترجمة حقيقية له فى الواقع إلا فى بعض البرامج المحدودة التى لم تدم طويلا، وتجارب للإصلاح الإدارى لم تحقق المنشود منها وبعض الحزم التدريبية الموجهة للموظفين العاملين فى مواجهة الجمهور محدودة الفعالية، ومن ثم شعرت المنظمات العامة بالحاجة إلى تبنى بعض الأساليب الإدارية التى أثبتت فعاليتها فى

إدارة الجودة الشاملة

تحسين إنتاجية القطاع الخاص ومنها مداخل إدارة الجودة الشاملة فى إطار اهتمام هذه المنظمات بجودة الخدمات التى تقدمها.

*** وهكذا فإن إدارة الجودة الشاملة تعتبر نمطا إداريا مغريا للمنظمات الحكومية التى تبحث عن السبيل إلى رفع إنتاجيتها وتحسين الجودة فى أدائها، وخاصة أن بعض الأبحاث الحديثة فى هذا المجال أشارت إلى إمكانية تطبيق هذا النموذج فى القطاع الحكومى. وقد انتشر هذا النموذج فى الكثير من الدول التى تبحث عن أساليب تحسين الأداء، ومنها اليابان وبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية. وقد لجأت بعض الأجهزة فى هذه الدول لنموذج إدارة الجودة الشاملة لمعالجة القصور فى إمكانياتها المالية و لرفع مستويات الأداء فيها، وتطوير إنتاجيتها، وتغيير بعض الإتجاهات التى سيطرت على ثقافتها التنظيمية. ومما لا شك فيه أن هناك بعض الجوانب الإدارية فى منظمات القطاع الحكومى التى يمكن أن تتأثر سلبيا أو إيجابيا بتطبيق إدارة الجودة الشاملة، ومن المهم التعرف على هذه الجوانب وذلك للإطلاع على مدى تأثير هذا النموذج الإدارى عند التطبيق على الأجهزة الحكومية والتى لا يتسع المقام هنا للتفصيل بشأنها.

ويعد أسلوب جودة الخدمة مزيجا بين حركات الجودة التى تزعمها " ديمينج " و " جوران " و " كروزبى " وحركات الخدمة التى تزعمها " توم بيترز " و " رون زيمك " وغيرهما.

وقد حدد " بارتون ومارسون " عشر خطوات لبناء نظام متفوق يحقق الجودة فى خدمات المنظمات العامة أو الحكومية، وذلك على النحو التالى:

- ضرورة تحديد جمهور المستفيدين من الخدمة.
- تحديد الخدمات والأعمال التى تقدمها المنظمة، وتحديد المنظمات التى تقدم خدمات ذات جودة عالية ويمكن الإستفادة من تجربتها.
- تحقيق التفوق فى الجودة والخدمة كهدف أساسى للمنظمة وتعميم ذلك على جميع العاملين.
- إستبانة توقعات المستفيدين بشكل مستمر حول جودة الخدمة ومدى رضاهم عنها، مع الداومة على إستطلاع رأى المستفيدين والعاملين بشأن تحديد دواعى تحسين جودة الخدمة.

- وضع معايير للخدمة من خلال الإستعانة بآراء المستفيدين مع مراعاة العمل على تحسين الأداء باستمرار.
- مراجعة نظام تقديم الخدمات وخاصة السياسات والإجراءات، ومتابعة أشكال سوء التعامل مع المستفيد (المستهلك) .
- تدريب العاملين على التقنيات الحديثة والمهارات التي تساعد على تحسين الجودة في الأداء وخدمة العملاء.
- إعطاء الصلاحيات الكافية للموظفين القائمين على تقديم الخدمة للمستفيدين.
- الإحتفال بنجاح الإدارة في تقديم خدماتها بجودة عالية، مع ضرورة تقدير الإنجازات الفردية المتفوقة التي تساعد على تقديم الخدمة بجودة عالية.
- تطوير الخطط اللازمة لتحسين جودة الخدمة وجعلها موضع التنفيذ. وذلك من خلال المحافظة على أن تكون ضمن إطار الخطوات السابقة.

وكما يواجه القطاع الخاص بعض المشكلات عند تطبيقه إدارة الجودة الشاملة، كذلك الحال بالنسبة للقطاع الحكومي، والذي تتركز أهم المشكلات التي يواجهها في هذا الشأن في التغيير المستمر في القيادة الإدارية، الغموض وعدم التحديد واللبس الذي يكتنف موضوع التدريب، ومسألة تقييم الأداء، تعدد المستفيدين من الخدمات الحكومية وتنوع مطالبهم وإختلاف مستوياتهم بل وتعارض تلك المطالب في بعض الأحيان، وضعف النظام المالي ونظم المعلومات في أجهزة النظام الحكومي، وأخيرا مشكلة " الوقت " الذي يتطلبه إنجاز الأعمال عند تطبيق نموذج إدارة الجودة الشاملة .

إن تطبيق إدارة الجودة الشاملة في القطاع الحكومي أو المنظمات العامة إنما يستثير فكرة المقابلة بين نموذجين للمدير، النموذج القديم ويمثله المدير البيروقراطي والنموذج الجديد ويمثله مدير الجودة الشاملة الفعال، وذلك في إطار أن واحدة من أكثر خصائص هذا المدخل أهمية هي أنه يقدم نمودجا جديدا، فالعاملون في القطاع الحكومي (أو العام)

معتادون على صورة البيروقراطي الحاذق، وهو الشخص الذى يعرف القواعد والأنظمة حيث أنه يستطيع أن ينجز العمل فى إطار النظام ويبقى خارج المشكلات. إن هذا المدير ليس حريصا على العملاء والجودة كما أنه فى الواقع ليس حريصا على تنفيذ السياسات. إن البيروقراطي هو الإدارى الصرف إذ أنه هو الشخص الذى يستطيع أن يتلقى التوجيهات من القائد السياسى كما ينقل الأوراق إلى الأماكن أو الأشخاص المناسبين ليتأكد من أنه قد تم صرف المخصصات المالية، وأن العقود قد أبرمت وأن الأفراد تم توظيفهم كما أن النتائج المرغوبة قد تم تحقيقها. إن الكثير منا الذين أمضوا قدرا كبيرا من الوقت فى العمل مع الحكومة من الممكن أن يستحضروا فى أذهانهم صورا لأشخاص محددين يتلاءمون مع هذا الوصف، ثم والنقلة الجوهرية هنا هى أن هؤلاء الأشخاص لا يشككون فى مصداقية القواعد أو يحاولون أن يحسنوا إجراءات معايير التشغيل، إنهم جيدون جدا فقط فى تطويع هذه الإجراءات لتحقيق نتائج محددة مرغوبة، فهم يجعلون الأشياء تحدث كما يعملون على إنجاز الأشياء، على أنهم لا يخصصون وقتا لكى يفكروا جديا فيما إذا كان الشئ الذى أنجزوه يستحق العمل.

أما فى ظل إدارة الجودة الشاملة فإن البيروقراطي البارح يعتبر نموذجا عفى عليه الزمن حيث أنه لا يوجد له مكان، فالعمل والجودة يمثلان القيم السائدة، كما أن النظام لم يعد مقدسا إلى حد بعيد. كذلك فإن فهم القواعد والعمل بمقتضاها أقل أهمية، إذ أن المهم هو تكييف القواعد وتغيير العمليات من أجل تحقيق الجودة التى تعتبر أكثر قيمة، ذلك أن فهم القواعد والإجراءات الحالية لا تقدر إلا باعتبارها وسائل لفهم مستوى الأداء الحالى وبالتالي فإنها ضرورية لكنها لم تعد شرطا كافيا لتحقيق التفوق فى الإدارة.

وفى ظل النموذج الجديد فإن المدير يسأل على الدوام أسئلة بخصوص العمليات وذلك من قبيل: هل هذه الخطوة مطلوبة؟ هل من الممكن تحسين هذه الخطوة؟ من هو العميل بالنسبة لهذا العمل؟ وبالطبع فإن مثل هذه الأسئلة يجب أن يتم إتباعها بالقيام بعمل ما. لهذا فإن الإجراءات الجديدة يجب أن يتم تجربتها وتقويمها ذلك أن العمل لا يتوقف أو يتعثر عندما نستريح مليا ونفكر فيه. فالعمليات التى نشك أنها أقل جدوى غالبا ما تستمر حتى يتم تطوير عمليات بديلة أفضل، وعلى أى حال فإن أهمية كبرى توضع

على المدير المبدع الذى يستطيع أن يرتاب فى الممارسات الحالية كما يستشير الموظفين من أجل تطوير إجراءات عمل جديدة وأكثر إنتاجا.

إن إدارة الجودة الشاملة تجبر المديرين المتأزمين أن يذهبوا إلى أبعد من مجرد تعلم كيف يمكن تطويع العمليات المعقدة للحكومة، وذلك بأن يقوموا بقياس فعالية برامج المنظمة على أساس العملاء الحقيقيين.

* خاتمة

بالإشارة إلى ما سبق التأكيد عليه فى مقدمة هذا الموضوع عن طبيعة " الإدارة " واعتبارها مجالا أو حقلا للوسائل والتطبيق أكثر منه للتنبؤ والفلسفة. وأن علم الإدارة يقوم على التطوير والتركيب والإضافة لما هو قائم من إتجاهات وأفكار ، فإن مدخل إدارة الجودة الشاملة يمثل نموذجا طيبا لذلك ، فمن نواح متعددة فإن هذا المدخل يمثل تركيبا من عدد متنوع من الإتجاهات فى عالم الإدارة والمتمثلة فى:

- 1- إعادة التأكيد من جديد على خط الإنتاج باعتباره محور إهتمام الإدارة .
- 2 - إستخدام أساليب الإحصاء المتطور على نحو متزايد من أجل المساعد على فهم عمليات الإنتاج.
- 3- التقليل من مستويات التنظيم الهرمى فى المنظمات.
- 4- الإستخدام المتنامى لعمال الإنتاج فى تحليل العمل.
- 5- المشاركة القوية للعامل مع الإدارة فى إتخاذ القرار.
- 6- الإستخدام المتنامى للجماعات والفرق فى حل المشكلات.

لقد نشأ الكثير من العناصر المكونة لإدارة الجودة الشاملة، فى وقت ما ، على أن ما أكتشفناه هنا هو أن التأكيد الرئيس على البدء مع حاجات العميل (كونها موجهة بالعميل) هو المظهر الفريد لإدارة الجودة الشاملة، وعلى أى حال، فإن ما هو جديد

ومختلف بالنسبة لإدارة الجودة الشاملة هو تأليفها وتجميعها لهذه العناصر فى إطار نظرى فريد.

ويبقى التأكيد على أن تطبيق مدخل إدارة الجودة الشاملة يتطلب وسائل مختلفة فى أنواع متباينة من المنظمات ، وأن هذا المدخل للتطوير والتحسين المستمر ليس مذهباً أو عقيدة بل هو مجموعة من الأفكار والأدوات المفيدة التى من الممكن أن يستخدمها المديرون والعاملون من أجل تحسين السلع والخدمات التى ينتجونها ويقدمونها، ومن ثم لا توجد طريقة واحدة صحيحة ومطلقة لتطبيق إدارة الجودة الشاملة.

ويظل صحيحاً القول بأن المفهوم الأساسى لفشل المدير هو نسيان أن المنظمة مكونة من أفراد، وإذا كانت أحد تعريفات الإدارة أنها فن جعل الأفراد يقومون بعمل أشياء، فإن الإدارة الفعالة هى دفع الأفراد لكى يقوموا بعمل الأشياء الصحيحة.

المقارنة المرجعية Benchmarking

مقدمة

يظل التحسين الإداري مطلباً ملحا في المنظمات بصفة عامة والمنظمات العامة بصفة خاصة ويزداد هذا المطلب إلحاحاً مع التحديات التي تواجه المدير، في أية منظمة، محلياً وإقليمياً ودولياً.

في هذا السياق يعد مدخل المقارنة المرجعية، أو المقارنة بمنافس نموذجي، أو القياس إلى نمط، أو المقارنة بنموذج قياسي، وكلها ترجمات صحيحة للفظ Benchmarking، أحد المداخل الإدارية المعاصرة التي تنتمي إلى مجال التحسين المستمر.

وقد تنامي الإهتمام بهذا المدخل في الآونة الأخيرة نظراً لفعاليته في تحقيق الجودة ويتزايد هذا الإهتمام على الرغم من حداثة الإستخدام، فضلاً عن أهمية هذا المدخل في الفكر الإداري باعتباره أحد مجالات الإلتقاء والتقارب بين إدارة الأعمال والإدارة العامة، وإذا كانت الأصول العلمية لهذا المصطلح قد برزت في اليابان فإن الريادة في التطبيق كانت لشركة Xerox الأمريكية.

ويمكن عرض هذا المدخل في ضوء النقاط التالية:

- (1) مفهوم المقارنة المرجعية أو القياس إلى نمط.
 - (2) الأهمية والمزايا.
 - (3) أنواع ومستويات المقارنة المرجعية أو المقارنة بنموذج قياسي.
 - (4) مراحل التطبيق.
 - (5) أخلاقيات الممارسة.
 - (6) العلاقة بين المقارنة المرجعية أو المقارنة بمنافس نموذجي وإدارة الجودة الشاملة.
 - (7) مشكلة قياس الأداء الحكومي.
- خاتمة.

(1) المفهوم والطبيعة.

مفهوم المقارنة المرجعية من المصطلحات التى نمت وتطورت خلال السنوات القليلة الماضية خاصة على مستوى الإدارات العليا فى المنظمات. ويشير المفهوم إلى أنها عملية التعرف على - التعلم من- أفضل التطبيقات فى أى مكان فى العالم باعتبار ذلك أداة قوية تستخدم فى سبيل التحسين المستمر.

كما تعرف ببساطة بأنها العملية المنظمة للبحث فى أفضل التطبيقات والأفكار المبتكرة والإجراءات العملية الفعالة التى تؤدى إلى أعلى مستوى للأداء، وكذلك يشير البعض إلى المقارنة المرجعية باعتبارها أسلوب عمل فى مجال الأعمال يهدف إلى التحفيز على تحسين العمل من خلال وضع تصميمات لأفضل الممارسات فى إطار مقارنة بين منظمات الأعمال وذلك من خلال معايير للأداء تساعد على معرفة العوامل التى مكنت إحدى المنظمات من تحقيق أداء أفضل.

وتسهل عملية المقارنة المرجعية عملية التعلم فيما بين المنظمات، فهى أداة كفؤة للتعلم عبر حدود المنظمات، بمعنى أنها عملية تعلم من أجل أخذ درس من إحدى المنظمات وترجمته (ونقله) ثم تطبيقه فى إطار البيئة الثقافية والرسالة المختلفة لمنظمة أخرى .

والواقع أن المقارنة مع المنافسين تمكن المنظمة من معرفة المعدل الذى يسير به المنافسون نحو التحسين والتطوير، وإذا كان هذا المعدل الذى تتحسن به المنظمة أقل من معدلات المنافسين فإن ذلك يعد نذيراً بالخطر. ولا يكفى أن نقيس التحسن الذى طرأ على موقف المنظمة فى العام الماضى فقد يكون التحسن الذى طرأ خلال هذا العام غير كاف إذا ما قورن بالتحسن الذى تحقق لدى المنافسين.

ويعد مدخل المقارنة بمنافس نموذجى من المداخل الإدارية المعاصرة المفيدة وينتمى هذا المدخل إلى أسلوب التحسين المستمر الذى يعد بدوره بعداً متميزاً من أبعاد إدارة الجودة الشاملة. وتكمن فلسفة التحسين المستمر فى أن تؤمن بأن أى شىء وكل شىء يؤدى فى

مجال العمل يجب أن يكون موضع تقييم مستمر من خلال إثارة سؤالين: هل هذا ضروري؟ وإن كان الأمر كذلك هل يمكن أدائه بشكل أفضل؟

ويقصد بالتحسين المستمر تحسينات لا تتوقف لكافة العوامل المرتبطة بعملية تحويل المدخلات إلى مخرجات، ويشمل هذا التحسين المباني والتجهيزات والمواد وطرق العمل وأداء وسلوكيات العاملين. إن كون أحد أو بعض أو كل ذلك سليما لا يعنى أنه غير قابل للتحسين بل إن التحسين وارد وممكن من آن لآخر، طالما تحفل البيئة المحيطة بمتغيرات تكنولوجية وثقافية وسياسية واقتصادية وتشريعية.

وقد كانت اليابان أول دولة تطبق مفهوم المقارنة المرجعية، عندما بدأ اليابانيون فى زيارة العديد من المنظمات الغربية فى بداية الخمسينيات، واستطاعوا إستيعاب ما نقلوه عن الغرب من خلال مجموعة ضخمة من التعاقدات للحصول على حق المعرفة، مع مراعاة اختيار ما يناسبهم ويتواءم مع ظروفهم. ومع أن اليابان بدأت فى تطوير مبتكراتها الخاصة فإن ذلك لم يمنعها من الإستمرار فى تطبيق سياسة المقارنة، حتى تقف على مدى التطور لدى الدول الأخرى المنافسة لتكون أكثر تطورا وتحفظ بمكان الصدارة فى الإنتاج الصناعى على وجه الخصوص، وأصبح تعبير Kaizen باليابانية رمزا للتحسين المستمر.

وقد أدى نجاح اليابانيين فى إستخدام هذا المدخل إلى تحول الإدارة فى عديد من الشركات الغربية لإعادة تقييم الكثير من ممارستها. وأسفر هذا عن إهتمام قوى بمدخل التحسين المستمر.

إن المقارنة المرجعية هى الأسلوب الذى يمكن المنظمة من تحديد ما إذا كانت الأهداف المحددة تتناسب مع إحتياجات السوق التى تتأثر بالمنافسين، إذ لا يكفى أن نحدد أهدافا تزيد بنسبة معينة عن الأهداف المحققة فى العام الماضى، ونعتبر ذلك مؤشرا للتقدم

والتحسن، و الأسلوب صالح للتطبيق فى المنظمات الإنتاجية والخدمية، وفى القطاع العام أو الحكومى كما فى القطاع الخاص.

(2) الأهمية والمزايا .

المقارنة المرجعية هى عملية دراسة الآخر Externally Focused ، حيث من خلال دراسة الآخر، تساعد المقارنة المرجعية فى الإجابة عن سؤال محورى: هل نحن (المنظمة) لدينا قوة تنافسية ؟ بهذا المعنى فإن المقارنة المرجعية لا تحسن الأداء ، وإنما تستخدم كوسيلة لمنع التعقيدات غير المبررة. كما أنها تمنح برامج الجودة فاعلية أكثر تدفع المنظمات لأن تركز دائما على مراقبة المنظمات الأخرى، وبالتالي تعمل على تحديد الفجوات فى الأداء ومن ثم تقوم بتطوير الإستراتيجيات الملائمة لسد هذه الفجوات.

وهناك عدة فوائد أساسية نجنيها من تطبيق مدخل المقارنة المرجعية:

- 1- تحقيق تقييم دقيق مستقل لمدى جودة التشغيل، وذلك من خلال تقييم أداء العمليات المشابهة فى منظمات مختلفة.
- 2- توفير المحفز لإحداث تغييرات جذرية من خلال تحسين القدرات الإبداعية والإبتكارية لفريق العمل المسئول عن تحسين الأداء.
- 3- مساعدة المنظمة على تعظيم قدراتها من خلال تطوير كافة العمليات الداخلية لتصل إلى أعلى مستوى ممكن، مما يساعدها على تعظيم قدراتها لتوصيل السلعة أو الخدمة للمستهلك الأخير بأفضل جودة وأقل سعر.
- 4- بيان كيفية الإتصال بالشركات وإرساء قواعد وأخلاقيات وأصول إستخدام المدخل.
- 5- وضع مؤشرات قياس تقييم بها أفضل التطبيقات من خلال فاعلية إستخدام منهج الأولويات.

6- تطبيق مفهوم جديد مهم وهو مفهوم الشراكة بين المنافسين بهدف تبادل الخبرات وإعتراف المنظمات بأنها تبحث عن التعلم من خلال محاكاة المنظمات الأخرى، وهى العملية التى تقود فى النهاية إلى التقليد الخلاق حيث يتم المزج بين كافة الدروس ثم تطويعها معا فى نموذج العمل وثقافة الجودة مع إستخدام الفروق المعروفة بين المنظمات كأساس لعملية التطويع هذه.

إن تطبيق مدخل المقارنة المرجعية يمكن الإدارة العليا من الإجابة عن مجموعة من الأسئلة مثل:

أين نحن الآن ؟ أين نريد أن نكون ؟ كيف يمكن أن نصل إلى حيث نريد ؟ كيف يمكن أن نبقى حيث نريد ؟

والواقع أن الأهداف الإستراتيجية يتم تحديدها أساسا فى ضوء القدرة لدى المنظمة والإحتياجات الحقيقية من جانب المستهلك. المستويات المرغوبة للأداء تتمثل فى ضرورة تعظيم هذا الأداء من أجل التمكن من تحقيق الجودة الشاملة والحصول على رضا المستهلك والإنجازات التى يتم تحقيقها من حيث المستويات الداخلية للأداء يتم مقارنتها بصفة مستمرة مع المستوى المرغوب فيه، والتحسينات بالتالى يتم إدخالها لتعظيم الكفاءة فى الأداء.

وتضيف المقارنة المرجعية المدخلات الضرورية لتأكيد أن مستويات الأداء تنافسية إلى أقصى درجة ممكنة مع إمكانية الحصول على النتائج الآتية :

• عند اكتشاف وجود فجوة فى الأداء فإن المستويات المرغوبة يتم مراجعتها، وبالتالى، فإن جهودا تبذل لمحاولة سد هذه الفجوة وذلك بتطبيق ممارسات جديدة أو وسائل وطرق جديدة.

• إذا كان هناك ما يمكن أن يسمى فجوة إيجابية لصالح المنظمة تعطيها ميزة بنسبة معينة فى مواجهة منافسيها، فإن المقارنة المرجعية تضمن أن الأهداف التى لم تزل محل تركيز يتم إنجازها تحت مظلة الشعور بالرغبة فى التميز فى الأداء.

ومع هذه الفوائد والمزايا يجب الإنتباه والإهتمام بما يلى :

المقارنة المرجعية

- من الممكن في المراحل الأولى للمقارنة المرجعية أن تخلق عوامل الإثارة المرتبطة بالقدرة على زيارة منظمات أخرى (مشاركة) مستوى عال من الحماس قد يتداخل مع عملية المقارنة المرجعية ذاتها.

- يجب التأكيد على أن الدراسات المبدئية لا تمكنا فقط من الحصول على المعلومات المهمة عن العمل ، ولكن يجب أن تقوم هذه الدراسات المبدئية بتعليم فريق العمل كيف يقوم بعملية المقارنة المرجعية حتى تتمكن المنظمة من تطوير قدراتها التنافسية الخاصة في مجال عملها.

- يجب أن تكون المنظمة مستعدة للمقارنة المرجعية عند بدء إتصالها بالمنظمات الأخرى، بمعنى أن المنظمة يجب أن تقوم بإعداد وتوثيق مستنداتها، وأيضا مجموعة الأسئلة الخاصة بالموضوع، ومجموعة المواصفات الفنية التي تصف وتحدد الشريك المستهدف.

- يجب على المنظمة أيضا أن تقوم بعمل الأبحاث اللازمة التي تساعد على فهم وتحديد المعلومات المتاحة مسبقا في الأدبيات العامة.

باختصار يجب على المنظمة أن تقوم مقدما بعمل كل ما يلزم داخليا قبل بدء الإتصال بالشركاء الخارجيين.

(3) أنواع ومستويات المقارنة المرجعية.

يمكن إجراء المقارنة المرجعية على أكثر من مستوى وبأكثر من معيار واحد للمقارنة ففي مجال هيكلية المنظمة ومجال عملها هناك المقارنة الإستراتيجية والمقارنة العملياتية Strategic and Operational Benchmarking .

ويقصد بدراسات المقارنة المرجعية الإستراتيجية تلك الدراسات التي تؤثر على التغيير واسع المدى في الأسس، والتي تؤدي إلى إحداث نقلة كبيرة في مجال التركيز الكلي للمنظمة

بحيث يتم إعادة هيكلة المنظمة، إعادة تحديد الأهداف، إعادة هندسة إجراءات العمل إعادة تصميم خطوط الإنتاج، أو تجديد الإلتزامات التنافسية للمنظمة. وهذه الدراسات يمكن أن تحدث تغييرا جذريا في عمل المنظمة.

أما دراسات المقارنة المرجعية العملياتية فتتسم بالصغر من حيث مجال التركيز ويتم القيام بها عندما يكون الهدف هو تحسين إجراءات العمل التي لا تمثل قلب العملية الإنتاجية، ومن أمثلة هذا النوع من الدراسات: المطابقة عن طريق استخدام الكمبيوتر أو تطبيقات ما يعرف بالـ Bar Coding، أو مساندة العمل ذاته مثل إجراءات الموافقة على العقود الإجراءات الخاصة بحسابات دائنة، أو إجراءات تعيين موظفين جدد.

بالإضافة إلى هذين النوعين من المقارنة المرجعية اللذين تحددت طبيعتهما في ضوء نتائج الدراسات التي تم إجراؤها، توجد أيضا أنماط لدراسات المقارنة المرجعية يتم في إطارها التفرقة بين طبيعة ونمط الدراسة على أساس طبيعة ونمط المنظمة المشاركة، وهذا النوع من الدراسات يمكن تقسيمه إلى أربعة أنواع من المقارنة المرجعية، كما يلي:

1- دراسات تنافسية: Competitive Studies

وهي التي تركز فقط على دراسة المنظمات المنافسة.

2- الدراسات الداخلية: Internal Studies

والتي تركز على دراسة الأقسام أو الفروع داخل المنظمة ذاتها.

3- الدراسات الوظيفية: Functional Studies

وهي تلك الدراسات التي تتناول الأداء الوظيفي للمنظمات العاملة في ذات المجال بصورة شاملة تغطي المجال الذي تعمل فيه المنظمة.

4- الدراسات العضوية: Generic Studies

وهي تلك الدراسات التي تبحث في عمليات المحاكاة أو في أي نمط أو نموذج من المنظمات.

*** ويمكن لعملية المقارنة المرجعية أن تفيد على مستوى التخطيط الإستراتيجي حيث تقوم بأداء دور مساند لهذه العملية بأكثر من طريقة ، فهي تساعد على فهم كيفية تحديد الأهداف للمنظمة ، كما أنها تساعد في التركيز على عمليات بذاتها (أو مجالات بعينها) من أجل تخصيص الموارد التي تحفز عملية التحسين في الإنتاج والمقارنة المرجعية يمكن أن تستخدم أيضا لتحديد تغييرات معينة يجب إجراؤها في المنظمة على المستوى الإستراتيجي .

*** كما يمكن للمقارنة المرجعية أن تساند مجموعة من الممارسات التشغيلية مثل إستخدامها في تطوير أو إيضاح الخيارات المتاحة لحل المشكلات ، وإبداع أفكار جديدة تساعد في تصميم أساليب عمل جديدة أو منتجات جديدة ، والمساعدة في تحديد المنافسين لعمل المنظمة أو منتجها .

وأخيرا يمكن للمقارنة المرجعية أن توفر مدخلا أساسيا لتأكيد واقعية التخطيط الإستراتيجي للمنظمة .

وجدير بالملاحظة أنه في التطبيق الفعلي لمدخل المقارنة المرجعية تصادف المسؤول عن التطبيق صعوبات أساسية تتلخص أهمها في نوعين من الصعوبات : الأولى هي تحديد ما هو المشروع الذي يجب تخصيص الموارد لإجراء المقارنة المرجعية بشأنه ، والثانية هي تحديد أي المنظمات يمكن إتخاذها كشريك في عملية المقارنة .

ويرتبط بهاتين الصعوبتين صعوبة ثالثة خاصة بكيفية تقرير ما يجب إجراء المقارنة المرجعية بشأنه .

إن تحديد الموضوعات التي يستوجب على إحدى المنظمات مقارنتها مرجعيا عملية صعبة ، خاصة على مستوى التشغيل ، وبالتالي فإن أفضل ما يمكن عمله في هذا الصدد هو تمكين فريق العمل المسئول عن مستوى معين من تحديد الموضوعات المطلوب دراستها مرجعيا عند هذا المستوى ، حيث هم الأقدر على تحديد وإختيار هذه الموضوعات وهم يحتاجون فقط

إلى بعض الإرشاد للتأكد من أن الأسرار التجارية الخاصة بالمنظمة لن يتم إفشاؤها. وفي ضوء هذا التحفظ، فإنهم أكثر قدرة من الإدارة العليا في مجال تقدير مدى قيمة مثل هذه الدراسة، ومع ذلك فإن المقارنة المرجعية على المستوى الإستراتيجي تحتاج إلى موافقة واحد على الأقل من أعضاء الإدارة العليا الذين لديهم رؤية وفهم لأنماط التحالف مع الشركاء في عملية المقارنة المرجعية مما يحفظ مصالح المنظمة على المدى الطويل.

(4) مراحل عملية المقارنة المرجعية.

المقارنة المرجعية لا تعنى أن نكون طبق الأصل مثل الآخرين، أو أن ننقل دون تعديل، بل هي وسيلة للتعرف على ما يفعله الآخرون، والإستفادة بكل ما هو جديد فيما يفعلونه مع تطويره وتطويره ليتلاءم مع ظروفنا وبيئتنا. والإعتماد على المقارنة المرجعية من شأنه إختصار الوقت والتكاليف اللازمين لتطوير عمليات جديدة وتحسين كفاءة العمليات الحالية.

ولتحقيق هذه الأهداف تمر العملية بأربعة مراحل:

1- مرحلة التخطيط.

في هذه المرحلة يتم إختيار المجال المطلوب تحسينه بواسطة الإدارة العليا ، ولنفرض أن هذا المجال هو نظام التوزيع في منظمة تنتج معدات ، ويتم في هذه المرحلة أيضا إختيار المنظمة التي ستجرى المقارنة معها، ويتم تحديد كيفية قياس الفرق بين المنظمتين في هذا المجال.

2- مرحلة القياس.

وفيها يتم قياس مستوى عملية التوزيع في المنظمة ومستواها في المنظمة الأخرى التي أختيرت للمقارنة.

3- مرحلة المقارنة.

وهى خاصة بالبحث عن نقاط التفوق لنظام توزيع المنظمة الأخرى بالمقارنة بنظام توزيع منظمنا، ويتم أيضا البحث عن أدوات وأساليب وسياسات توصل إلى نفس مستوى المنظمة الأخرى أو أفضل.

4- مرحلة التنفيذ.

ويتم خلالها تعديل وتطوير النظام الناجح للمنظمة الأخرى ليتلاءم مع ظروف منظمنا، والعمل على تطبيق النظام المعدل.

وقد قام بيت الخبرة الدولى للمقارنة المرجعية، منذ عدة سنوات، بدراسة أسلوب 42 شركة من الشركات الرائدة فى مجال المقارنة المرجعية، ومنها شركة وستنجهاس وشركة زيروكس، وقد تبين للبيت أن أساليب هذه الشركات فى عملية المقارنة متشابهة وأنها تتكون من عدة خطوات قد تنفذ كلها أو بعضها حسب الأحوال، وهى:

1- تخطيط المشروع، حيث يتم تحديد الأهداف الإستراتيجية، وتحديد العوامل الحاكمة التى تؤثر فى نجاح أعمال المنظمة.

2- إختيار أحد العمليات لتكون مجال المقارنة، ومن الطبيعى أن تكون هذه العملية من العمليات التى لها تأثير على نجاح أعمال المنظمة، ويمكن ترتيبها حسب أهميتها بالنسبة إلى العملاء الذين هم أساس نجاح أو فشل أعمال المنظمة.

3- جمع البيانات عن هذه العملية فى المنظمة، حيث يتم جمع وتحليل البيانات وتشمل الموارد المستخدمة فى العملية، والنتائج التى تتحقق حاليا من إستخدامها، وما يتوقعه العملاء من هذه العملية.

4- الإعداد لتحديد المنظمة أو المنظمات التى تتم المقارنة بها، ويقصد بذلك وضع أسس الإختيار ومعاييرها عن طريق تصميم قائمة إستقصاء بحيث يوفر إستكمال بيانات هذه

القائمة معلومات كافية عن كل منظمة من المنظمات المرشحة للمقارنة معها، خاصة في مجال العملية التي تم إختيارها لإجراء المقارنة.

5- إختيار المنظمة التي تتم المقارنة بها، وينبغي الحرص في اختيار المنظمة التي سنقارن أنفسنا بها في عملية من العمليات، وأن نأخذ في الإعتبار حجم منظمنا بالمقارنة بالمنظمات الأخرى، وليس ضروريا أن نبحث عن أفضل منظمة لنقارن أنفسنا بها، بل نكتفي بأن نختار منظمة نجحت في تطوير أسلوب أفضل من أسلوبنا في أداء العملية التي ينبغي تحسينها، وتماثل منظمنا من حيث الحجم، وموقفها قريب من موقفنا وتواجه تقريبا نفس ظروف البيئة التي نواجهها.

6- جمع بيانات أولية عن المنظمة الأخرى، ويتم ذلك عن طريق مراكز المعلومات وقواعد البيانات، ويتم أيضا عن طريق التليفون والبريد والفاكس، وإجراء المقابلة للتأكد من البيانات التي تم جمعها بالطرق السابقة، والحصول على المزيد من المعلومات. ويفضل تصميم قائمة إستقصاء تضم البيانات المطلوب جمعها.

7- ترتيب لقاء مع المسؤولين في المنظمة الأخرى، فقبل إرسال قائمة الإستقصاء أو إجراء زيارة للمنظمة الأخرى، يجب التأكد من إستعداد هذه المنظمة للتعاون، وإعطاء بيانات على أن نكون مستعدين لإعطاء معلومات عن منظمنا في المقابل.

8- جمع بيانات عن طريق قوائم الاستقصاء والزيارات، ويلاحظ أن الهدف من جمع البيانات في هذه المرحلة، هو معرفة كيف تؤدي المنظمات الأخرى العمل تمهيدا لمقارنته بما نعمله نحن.

9- تحليل البيانات، بحيث يتم تصنيف وتقييم البيانات التي تم جمعها وتحليلها لتحديد الفجوات في الأداء بين عمليتنا وعملية المنظمة الأخرى، ومعرفة أسباب هذه الفجوات ثم نبحث عن أسباب تفوق أداء المنظمة الأخرى في هذه العملية.

10- تطوير العملية في منظماتنا بحيث يتم وضع خطة قصيرة الأجل وأخرى طويلة الأجل لتحسين العملية ، ، ويتم أيضا وضع برنامج تنفيذي يحدد فيه دور كل منظمة وكل فرد والموارد المطلوبة للعمل على توفيرها.

هذا ويمكن تحديد مراحل عملية المقارنة المرجعية بشكل آخر على النحو التالي:

1- تحديد العملية التي تحتاج إلى تحسين (مثل تسجيل ومعالجة طلب العميل أو البيع أو خدمة ما بعد البيع).

2- تحديد أفضل منظمة تتميز في أداء العملية.

3- تجميع معلومات عن هذه المنظمة ودراسة كيف تؤدي بها العملية موضع التحسين.

4- تحليل البيانات ودراسة الفرق بين الأداء في المنظمين وأسبابه.

5- تحديد أهداف وخطة التحسين لتتساوى بمنافسك أو تتفوق عليه.

6- تحفيز العاملين لتوظيف أفكارهم وجهودهم ومواردهم لبلوغ أهداف التحسين.

7- تشكيل فرق عمل متكاملة تضم العاملين المرتبطين بالعملية موضع التحسين.

8- تنفيذ عملية التحسين ومتابعة التقدم.

(5) أخلاقيات المقارنة المرجعية.

عملية المقارنة المرجعية يجب أن تتسم بالحرص على الأخلاقيات التي أساسها تحقيق الفائدة المشتركة للطرفين المقارن والمقارن به. وقد وضع بيت الخبرة الأمريكي للمقارنة المرجعية النقاط الآتية كمبادئ لأخلاقيات تلك العملية:

- تشتمل على مقاييس دقيقة للتكاليف وعوامل النجاح.
- فلسفتها منع حدوث الأخطاء.
- يدعمها نظام إدارة الجودة .

وعلى ذلك فإن إدارة الجودة الشاملة تهدف إلى خلق منظمة يكون التحسين فيها ذاتيا ينبع من الأساليب والإجراءات العادية التي ينجم عن إتباعها تحسن في الأداء في جميع التخصصات. وإدارة الجودة الشاملة هي مدخل إداري يتطلب الإلتزام التام من الإدارة العليا. وجدير بالذكر أن مفهوم المستهلك أو الزبون في إدارة الجودة الشاملة، ليس مجرد المستهلك أو الزبون الذي يشتري السلعة، بل إن التركيز بدرجة لا تقل يكون على الزبون الداخلي، فعندما تتسلم أحد مراحل الإنتاج الأجزاء المنتهية من المرحلة السابقة فإن المرحلة اللاحقة تعتبر زبونا للمرحلة السابقة ينبغي تعرف رغباته وإحتياجاته والمواصفات التي يطلبها، ثم يجرى العمل على إرضائه بنفس مفهوم إرضاء المستهلك الخارجى للمنتج النهائي.

وفي إدارة الجودة الشاملة العمل الجماعى هو الأساس، وهو ما يعنى إشترك الجميع فى تحسين وتطوير الجودة، وفى مدخل الإدارة الشاملة للجودة أيضا التركيز على العمليات وليس الوظائف التنظيمية التقليدية كالمخازن والتسويق والأفراد، وهذا هو نفس مفهوم المقارنة المرجعية الذى يقارن العمليات التى تجرى بالمنظمة بالعمليات المناظرة التى تجرى فى المنظمات الأخرى، وكل عملية من العمليات التى تؤدى فى المنظمة لها دور فى جودة الخدمة أو المنتج عند وصولها إلى الزبون التالى (داخلي أو خارجي)، وكل عملية يمكن أن تدخل فى نطاق اختصاص أكثر من إدارة أو وظيفة تنظيمية بالمنظمة، مما يستدعى التنسيق والتعاون التام بين الإدارات من أجل الوصول بالعملية إلى الجودة المطلوبة. وبدراسة العمليات يمكن تحديد أوجه النقص فى كل عملية ونقاط القياس والتقييم فيها، ومن ثم يمكن الحكم

10- تطوير العملية في منظمنا بحيث يتم وضع خطة قصيرة الأجل وأخرى طويلة الأجل لتحسين العملية ، ويتم أيضا وضع برنامج تنفيذي يحدد فيه دور كل منظمة وكل فرد والموارد المطلوبة للعمل على توفيرها.

هذا ويمكن تحديد مراحل عملية المقارنة المرجعية بشكل آخر على النحو التالي:

- 1- تحديد العملية التي تحتاج إلى تحسين (مثل تسجيل ومعالجة طلب العميل أو البيع أو خدمة ما بعد البيع).
- 2- تحديد أفضل منظمة تتميز في أداء العملية.
- 3- تجميع معلومات عن هذه المنظمة ودراسة كيف تؤدي بها العملية موضع التحسين.
- 4- تحليل البيانات ودراسة الفرق بين الأداء في المنظمين وأسبابه.
- 5- تحديد أهداف وخطة التحسين لتتساوى بمنافسك أو تتفوق عليه.
- 6- تحفيز العاملين لتوظيف أفكارهم وجهودهم ومواردهم لبلوغ أهداف التحسين.
- 7- تشكيل فرق عمل متكاملة تضم العاملين المرتبطين بالعملية موضع التحسين.
- 8- تنفيذ عملية التحسين ومتابعة التقدم.

(5) أخلاقيات المقارنة المرجعية.

عملية المقارنة المرجعية يجب أن تتسم بالحرص على الأخلاقيات التي أساسها تحقيق الفائدة المشتركة للطرفين المقارن والمقارن به. وقد وضع بيت الخبرة الأمريكي للمقارنة المرجعية النقاط الآتية كمبادئ لأخلاقيات تلك العملية:

1- مبدأ الشرعية

تحاشى أى عمل قد يعد من قبيل سرقة مجهودات الآخرين، أو معرفة أسرار لا يرغب الآخرون فى كشفها، أو إستخدام المعلومات التى تحصل عليها فى الإضرار بالآخرين، ويتضمن ذلك البعد عن التصرفات التى تتحمل الشك، أو الرجوع إلى مستشار قانوني عند الشك.

2- مبدأ الثقة

لا تنقل أية معلومات حصلت عليها من شريك فى عميلة المقارنة إلى طرف آخر إلا بموافقة الشريك.

3- مبدأ التبادل

كن مستعدا لإعطاء شريكك نفس القدر من المعلومات من نفس النوع، ومن الأفضل توضيح هذا الإستعداد منذ اللقاء الأول .

4- مبدأ الاستخدام

لا تستخدم المعلومات التى حصلت عليها من المقارنة فى الدعاية والتسويق بل إستخدمها فقط فى تحسين عملياتك.

5- مبدأ الإتصال

لا تتصل مباشرة بالوحدة التى ترغب فى المقارنة معها لدى الشريك، بل يجب أن يكون ذلك من خلال المديرين المسئولين.

6- مبدأ الإتصال بطرف ثالث

لا تفصح عن أسماء الأفراد المشتركين فى المقارنة سواء من طرفك، أو من طرف الشريك لجهة ثالثة إلا بموافقة الجميع.

(6) العلاقة بين المقارنة المرجعية وإدارة الجودة الشاملة.

تهدف برامج إدارة الجودة الشاملة إلى التحسين المستمر للجودة عن طريق تحديد نواحي القصور واختيار سبل تحسينها. وغنى عن البيان أن إدراك نواحي القصور ومعرفة كيفية الوصول إلى الأفضل يتطلب إجراء مقارنة مع الآخرين من المنافسين الذين لا يمكن أن نعمل بمعزل عنهم، إذ أن إغلاق الأعين عنهم وعدم إجراء مقارنة معهم قد يؤدي إلى إنصراف العملاء عنا وتهافتهم على المنافسين الذين تفوقوا في نواحي إرضاء المستهلك في غفلة منا لأننا لم نحرص على إجراء تلك المقارنات، وهذه هي نقاط الالتقاء بين مفهوم الجودة الشاملة ومفهوم المقارنة المرجعية.

لقد ركزت المفاهيم السابقة للجودة، مثل ضبط الجودة وتأكيد الجودة، على المنتج وعندما أصبحت الأسواق مشبعة بالمنتجات والمنافسة شديدة، أدركت المنظمات أن المستهلك أصبح في حاجة إلى خدمة شاملة، وليس مجرد منتج جيد، ومن هنا برزت أهمية بعض الإدارات مثل التسويق والتصميم والحسابات، وكل ما له علاقة بإرضاء المستهلك وتحقيق رغباته، وقد أدى ذلك إلى ظهور المفهوم الجديد " إدارة الجودة الشاملة" الذي يشمل جميع إدارات وأقسام المنظمة. وقد سبق تناول هذا الموضوع في الفصل الثاني، ومع ذلك يمكن تلخيص المبادئ الأساسية لمفهوم إدارة الجودة الشاملة، في السياق الحالي، فيما يلي:

➤ أنها نقلة حضارية من مفهوم ضبط الجودة وتأكيد الجودة.

➤ هي نظام للتحسين المستمر.

➤ موجهة نحو الزبون الداخلي والخارجي.

➤ تهدف إلى تنفيذ العمل سليماً من المرة الأولى.

➤ تشمل جميع العاملين في المنظمة.

➤ تقودها الإدارة العليا.

➤ تشتمل على مقاييس دقيقة للتكاليف وعوامل النجاح.

➤ فلسفتها منع حدوث الأخطاء.

➤ يدعمها نظام إدارة الجودة .

وعلى ذلك فإن إدارة الجودة الشاملة تهدف إلى خلق منظمة يكون التحسين فيها ذاتيا ينبع من الأساليب والإجراءات العادية التي ينجم عن إتباعها تحسن في الأداء في جميع التخصصات. وإدارة الجودة الشاملة هي مدخل إداري يتطلب الإلتزام التام من الإدارة العليا.

وجدير بالذكر أن مفهوم المستهلك أو الزبون في إدارة الجودة الشاملة، ليس مجرد المستهلك أو الزبون الذي يشتري السلعة، بل إن التركيز بدرجة لا تقل يكون على الزبون الداخلي، فعندما تتسلم أحد مراحل الإنتاج الأجزاء المنتهية من المرحلة السابقة فإن المرحلة اللاحقة تعتبر زبونا للمرحلة السابقة ينبغي تعرف رغباته وإحتياجاته والمواصفات التي يطلبها، ثم يجرى العمل على إرضائه بنفس مفهوم إرضاء المستهلك الخارجى للمنتج النهائي.

وفي إدارة الجودة الشاملة العمل الجماعى هو الأساس، وهو ما يعنى إشترك الجميع في تحسين وتطوير الجودة، وفي مدخل الإدارة الشاملة للجودة أيضا التركيز على العمليات وليس الوظائف التنظيمية التقليدية كالمخازن والتسويق والأفراد، وهذا هو نفس مفهوم المقارنة المرجعية الذى يقارن العمليات التي تجرى بالمنظمة بالعمليات المناظرة التي تجرى في المنظمات الأخرى ، وكل عملية من العمليات التي تؤدي في المنظمة لها دور في جودة الخدمة أو المنتج عند وصولها إلى الزبون التالي (داخلي أو خارجي)، وكل عملية يمكن أن تدخل في نطاق اختصاص أكثر من إدارة أو وظيفة تنظيمية بالمنظمة، مما يستدعى التنسيق والتعاون التام بين الإدارات من أجل الوصول بالعملية إلى الجودة المطلوبة. وبدراسة العمليات يمكن تحديد أوجه النقص في كل عملية ونقاط القياس والتقييم فيها، ومن ثم يمكن الحكم

المقارنة المرجعية

على مدى التقدم الذى يتحقق من إجراءات التحسين التى هى الهدف الأساسى لأسلوب المقارنة المرجعية ولمدخل إدارة الجودة الشاملة.

وفى إطار الرغبة فى التحسين، وما يتطلبه ذلك من معرفة نواحى القصور بالمقارنة بالآخرين، فإن المقارنة المرجعية تحقق أهم أهداف إدارة الجودة الشاملة، وهو تحسين الجودة .

وفيما يلى نماذج لما قد تسفر عنه عملية المقارنة:

- ☐ لا توجد علاقة واضحة مع العملاء.
- ☐ لا يوجد إدراك لمدى تكاليف الجودة.
- ☐ القوة العاملة غير مستغلة كما يجب.
- ☐ ليس هناك معايير لقياس أداء الأفراد.
- ☐ هناك حاجة ملحة إلى تفهم أهداف الجماعة.
- ☐ لا يوجد حصر لحجم العمل المطلوب إعادته.
- ☐ ليس هناك توصيف لجودة الأعمال .
- ☐ هناك تكرارية فى الإجراءات وتحتاج إلى تحديث.
- ☐ لا توجد أنماط قياسية للعمل لكل إدارة.
- ☐ توجد صعوبة فى تحديد مناطق التحسين الداخلية.

يضاف إلى ذلك، أن المقارنة المرجعية تطبق فقط فى إطار كونها جزءاً مكمل لإدارة الجودة الشاملة، فبينما هذه الأخيرة تشجع تحسين الأداء من خلال الفريق وحل المشكلات وتمكين العاملين، فإن المقارنة المرجعية هى نشاط من أعلى إلى أسفل لتحديد مجموعة من الأهداف يتم توصيلها بكفاءة إلى فريق العمل حتى يمكن سد فجوات الأداء.

ويمكن أحيانا أن تقوم بعض المنظمات بتنفيذ ممارسات المقارنة المرجعية، دون أن تكون ملتزمة بتطبيق إدارة الجودة الشاملة، وفي هذه الحالة فإن هذا النمط من المقارنة المرجعية يمكن الإشارة إليه على أنه " مقترب المنحنى السريع " وهو في أفضل حالاته لا يتعدى كونه مقياس جيد.

إن إدارة الجودة الشاملة ليست برنامجا مركزا على النشاط، إنها فلسفة تهدف إلى تعظيم القيمة بالنسبة للمستهلك، ولهذا تحقق نتائج أفضل من خلال ثقافة مضمونها أن التحسين عملية لا نهاية لها.

والمقارنة المرجعية على أية حال هي القاطرة المثالية التي تضمن تحقيق كلا المنهجين:

● منهج التركيز على النتائج.

● ومنهج إدارة الجودة الشاملة.

لهذا فإن قياس الأداء يجب أن يركز على الوسائل والنتائج ، وهو ما يمكن أن يوصف في إطار ممارسات ومصفوفات.

والخلاصة هنا أن إدارة الجودة الشاملة هي مدخل إستراتيجي يهدف إلى تقديم أفضل منتج أو خدمة من خلال التجديد والتحسين المستمر، ومن خلال الوصول بالعاملين في كل تخصص لأن يكونوا خبراء في مجالات تخصصاتهم، يعرفون جيدا كيف يحسنون الأداء وحيث أن المقارنة التي تتم في عملية المقارنة المرجعية تجرى بغرض معرفة النواحي التي تتخلف فيها المنظمة عن الآخرين من أجل التحسين والتقليل أو تلافي الفجوات في جميع النواحي، فإن المقارنة المرجعية وإدارة الجودة الشاملة تتفقان في هذا المفهوم وهو التحسين المستمر، الذي يشترك فيه جميع أقسام ومستويات المنظمة.

(7) مشكلة قياس الأداء الحكومي .

تتمثل أحد العقبات الكبرى في طريق الإصلاح الحكومي في أن قياس أداء الجهاز الإداري مسألة معقدة وصعبة للغاية ، ففي القطاع الخاص تكون للشركات قواعد قياس خاصة وفقا للكسب والخسارة لكن المنظمات العامة لا تحظى بمثل هذه القياسات البسيطة التي تعتمد على مدى التقدم في السير نحو الهدف ، ونتيجة لذلك ركزت الحكومات على قياس المدخلات والمخرجات والموارد التي تستخدم في إنتاج سلعة أو خدمة حكومية ، والجهد الذي تبذله المنظمات الحكومية ، وحتى هذا القياس في حد ذاته يواجه صعوبات بالغة ، إذ يجب أولا تحديد الهدف من البرنامج بدقة قبل محاولة قياس نتائجه ، ولأن هناك جهات عديدة تساهم في إنشاء ومتابعة برنامج ما مثل الهيئة التشريعية والتنفيذية وأحيانا المحاكم وجماعات المصالح وجماعات الضغط والجماهير ، فإن هذه الجماعات عادة لا تتفق على ماهية الأهداف التي يسعون إليها من وراء هذا البرنامج ، وحتى إذا كانت الأهداف معروفة ومتفق عليها فإن المشكلة تظل معقدة لأن المخرجات في معظم الحالات غير قابلة للقياس الكمي للحكم عليها .

وقد أعطى الفكر الإداري منذ بداية التسعينيات إهتماما ملحوظا لمسألة المقارنة بين القطاع العام والقطاع الخاص لاسيما فيما يتعلق بمستوى الأداء ، وبدأ التفكير الجدى في قياس أداء المنظمات العامة أو الإدارات الحكومية ، وعدم الإقتصار على الإطمئنان والإرتكان إلى مجرد الإلتزام باللوائح والتعليمات كما كان الحال سائدا ، ونشرت دراسات عديدة في الولايات المتحدة وأوروبا توضح كيفية قياس أداء المنظمات الحكومية ، ومن إحداها نعرض للشكل التالى الذى يوضح مثالا لكيفية قياس أداء بعض الخدمات الحكومية .

النشاط	العوائد المتوقعة من الخدمات العامة	المعايير المستخدمة لقياس لقياس الأداء
التعليم	عدد أيام الدراسة عدد الدارسين نسب التسرب	نتائج الإمتحانات نسبة الخريجين الذين وجدوا عملا
المستشفيات	عدد المرضى المترددين على المستشفى متوسط فترة التمريض طاقة دخول العيادة الخارجية	نسبة الوفيات من المرضى الداخليين للمستشفى نسبة تردد المريض لنفس المرض على المستشفى
النقل العام	عدد الركاب الأميال التي تغطيها أو التي تخدمها	نوعية الركاب المستفيدين عدد الرحلات التي تقوم بها الرحلات في أوقات صعبة (ليلا)
الشرطة	عدد الدوريات التي تجوب الشوارع لحفظ الأمن نسب الجرائم التي يتم ضبطها نتائج الجرائم التي يتم ضبطها	الرضا العام عن الشرطة نسبة الحالات التي يثبت التحقيق فيها جدية التهمة التي يعاقب عليها المتهم

وقد ناقش Osborne و Gaebler في كتابهما "تجديد الحكومة" هذه المشكلة تحت عنوان : " فن قياس الأداء" مؤكدين صعوبة قياس الأداء الحكومي وتركيزه إلى حد

كبير على قياس المدخلات لصعوبة قياس النتائج ، وقدما عددا من الدروس الأساسية في هذا المجال :

- (1) أن هناك إختلافا كبيرا بين قياس العملية وقياس النتائج .
- (2) أن هناك فارقا كبيرا بين قياس الكفاءة وقياس الفعالية .
- (3) هناك فارق هام بين "نتائج البرنامج" و "نتائج السياسات" .
- (4) أهمية الإقتران أو المزاوجة بين القياس الكمي والتقييم الكيفي أى التحليل الكمي والكيفي.
- (5) توقع المقاومة الشديدة .
- (6) إشراك الموردين والعاملين في تطوير المقاييس الصحيحة .
- (7) إخضاع المقاييس للمراجعة والتحديث سنويا .
- (8) لا تستخدم مقاييس أو معايير كثيرة جدا أو قليلة جدا .
- (9) الحذر والحرص من قوة الدوافع .
- (10) الإحتفاظ بوظيفة القياس في مكتب أو جهاز مستقل سياسيا ومحايد .
- (11) التركيز على تعظيم إستخدام بيانات الأداء.

ويقدم لنا Osborne و Gaebler نموذجا تطبيقيا يوضح وجهة نظرهم سألقة الذكر
نعرض له فيما يلي :

ما الذي يجب قياسه ؟

الرفاهية، التدريب الوظيفي	كنس الشارع	التدريب العام	
عدد الأفراد الذين تم تدريبهم	عدد الأميال التي تم كنسها	عدد الوحدات التي أنتجت	المدخل أو (العملية)
عدد الأشخاص الذين تم تعيينهم والعاملين ودرجة الرفاهية بعد ستة شهور في العمل وبعد عام وأكثر وتأثيرها على حياتهم	معدل نظافة الشوارع	جودة وفاعلية الإنتاج والدرجة المطلوبة لتحقيق النتائج المرجوة	المخرج أو (المحصلة)
عدد الاشخاص الذين تم تعيينهم والعاملين ودرجة الرفاهية بعد ستة أشهر في العمل وبعد عام وأكثر وتأثيرها على حياتهم	معدلات نظافة الشوارع كنتيجة للكنس	فاعلية برنامج ما في تحقيق النتائج المرجوة	مخرج البرنامج
النسبة المئوية للمعالة المعطلة سواء ممن يتمتعون بالرفاهية أو الفقراء. والنسبة المئوية لتعداد من يتمتعون بالرفاهية في خلال أكثر من سنة خمس سنوات وهكذا	قياسات تشير إلى كم المخلفات التي يتركها الأفراد في الشوارع	فاعلية السياسات الأشمل في تحقيق الأهداف الأساسية	مخرج السياسة
تكلفة كل متدرب، تكلفة التوظيف الوظائف المتبقية .. إلخ	تكلفة الكنس/ميل	تكلفة وحدة المنتج	كفاءة البرنامج
تكلفة تحقيق الإنخفاض المأمول في البطالة ومعدل الفقر والرفاهية .. إلخ	تكلفة الوصول إلى مستوى معين من نظافة الشوارع	تكلفة إنجاز الأهداف الرئيسية	كفاءة السياسة
عدد الموظفين العينيين والعمالة ومعدل الرفاهية بعد ستة أشهر وسنه وأكثر . وتأثيرها على حياتهم .	درجة رضا المواطنين عن نظافة الشوارع	درجة صلاحية البرنامج لإحراز النتائج المرجوة	فاعلية البرنامج
تأثيرها على المجتمع الأشمل مثل معدل الفقر الرفاهية، معدل الجريمة التكلفة اللاحقة لمعالجة مشكلة الفقر .	هل يرغب المواطنون في إستغلال أموالهم على هذا النحو ؟ أم يفضلون إنفاقها على تمهيد الطرق ؟	إلى أى مدى يتم تحقيق الأهداف الأساسية وتلبي احتياجات المواطنين .	فاعلية السياسة

وفي مجال مناقشة مشكلة قياس أداء المنظمات الحكومية تبدو أهمية أسلوب المقارنة المرجعية، وهو الأسلوب الذى يمكن المنظمة من تحديد ما إذا كانت الأهداف المبتغاة تتناسب مع إحتياجات السوق التى تتأثر بالمنافسين، إذ لا يكفى أن نحدد أهدافا تزيد بنسبة معينة عن الأهداف المحققة فى العام الماضى ونعتبر ذلك مؤشرا للتقدم والتحسين. وهذا الأسلوب كما سبق وبيننا صالح للتطبيق فى المنظمات الإنتاجية والخدمية، العامة والخاصة.

إن نجاح الأعمال يأتى من الإعتماد على عمليات تخطيط موجهة نحو تحقيق أهداف محددة بحيث تقود الأداء نحو مستويات تفوق مستويات المنافسين خاصة فى المجالات التى لها تأثير كبير فى نجاح أعمال المنظمة، ومن ثم فإن عملية المقارنة المرجعية أو القياس إلى نمط بما توفره من معلومات عن وضع المنظمة بالمقارنة بالآخرين، تعتبر مسئولية رئيسة من مسئوليات التخطيط الإستراتيجى .

لقد أصبح الأداء فى بيئة إدارة الأعمال الحديثة - وبيئة الحكومة التى أعيد تجديدها - خاضعا بشكل كلى للسوق فهو الذى يقود الإستراتيجيات Market- Driven Strategies وهو الذى يعيد تشكيل وتنظيم الشركات والمؤسسات ويسرع من عمليات التحالفات الإستراتيجية فيما بينها، وأن معرفة موقع المنظمة وقدراتها بالمقارنة مع الآخرين من الرواد، يتطلب القيام بعملية تحليل كاملة لها وللآخرين، ويؤدى إلى ما يعرف فى الثقافة اليابانية بـ " الدانتو تسبون " أو " أن تكون أفضل الجميع " .

و المقارنة المرجعية كانت محلا لدراسة هامة تضمنها أحد تقارير مراجعة الأداء الحكومى NPR فى الولايات المتحدة وقد شمل هذا التقرير ملخصا تنفيذيا ثم مقدمة ثم ملخص أحسن الممارسات فى قياس الأداء .

وقد أشار الملخص التنفيذى إلى أن كل المنظمات ذات الأداء العالى، سواء كانت عامة أو خاصة مهتمة - أو يجب أن تكون مهتمة - بتطوير وتعبئة نظم فعالة لقياس الأداء حيث أنه فقط من خلال هذه النظم تستطيع تلك المنظمات أن تظل ذات أداء عال، وأنه منذ أن وقع الرئيس كلينتون قانون أداء ونتائج الحكومة فى 1993 (GPRA) وأصبح قانونا

فإن الالتزام بالجودة قد تم تأسيسه ، وطولبت الوكالات الفيدرالية بأن تطور خططا إستراتيجية للكيفية التي تقدم بها منتجات وخدمات عالية الجودة للشعب الأمريكى وتحت هذا القانون أصبحت الخطط الإستراتيجية هى نقطة البداية لكل وكالة فيديرالية من أجل :

• تأسيس وتحديد أهداف المستويات العليا للوكالة وغاياتها بالإضافة إلى أهداف البرنامج السنوى .

• تحديد كيف تنوى الوكالة إنجاز هذه الأهداف .

• البرهنة على كيفية قياس أداء الوكالة والبرنامج لتحقيق هذه الأهداف .

* ويؤكد التقرير فى الملخص التنفيذى والمقدمة أن قياس الأداء والمقارنة المرجعية قد أصبح واحدا من مبادرات إعادة الإختراع أو تجديد الحكومة.

* أما عن الدراسة ذاتها فقد تضمنت أربعة أقسام ، القسم الأول منها إختص بإقامة وتحديث مقاييس الأداء ، القسم الثانى تعلق بتأسيس المسألة عن الأداء ، أما القسم الثالث فجاء عن جمع وتحليل بيانات الأداء فى حين توفر القسم الرابع والأخير على موضوع إعداد التقرير وإستخدام معلومات الأداء ، وقد جاءت نتائج الدراسة على النحو التالى :

- القيادة هامة وحرارة فى تصميم وتعبئة نظم فعالة لقياس الأداء.
- يجب توافر إطار مفاهيمى لنظام إدارة وقياس الأداء.
- أن الإتصالات الفعالة - داخلية وخارجية - هى مفاتيح قياس ناجح للأداء.
- يجب أن تحدد المسألة عن النتائج بدقة وتفهم جيدا.
- نظم قياس الأداء يجب أن توفر المعلومات المفيدة لصانعى القرارات وليس مجرد بيانات.

المقارنة المرجعية

- يجب أن ترتبط نظم التفويض، المكافآت، والتقدير، بقياسات الأداء.
 - نظم قياس الأداء يجب أن تكون إيجابية وليست سلبية.
 - النتائج، والتقدم فى إتجاه إنجاز إلتزامات البرنامج، يجب أن تكون محلاً للمشاركة المفتوحة مع العاملين والزبائن و حملة الأسهم.
- ولعله من الإضافات التى حققها هذا التقرير ما ورد به من تساؤل هام مطروح دائماً فى مجال عرضنا هذا وهو: ماذا نقيس؟
- وقد أجباب التقرير أنه بغض النظر عن الحجم، القطاع، والتخصص، للمنظمات التى نتحدث عنها، فإنها بصفة عامة تتجه إلى الإهتمام بنفس المجالات العامة للأداء وهى:
- ➔ الإعتبارات المالية.
 - ➔ رضا الزبون.
 - ➔ العمليات الداخلية للإدارة.
 - ➔ رضا العاملين .
 - ➔ رضا المجتمع وأصحاب الأسهم.
- ## خاتمة.

نختتم هذا العرض لدخل المقارنة المرجعية بالإجابة عن هذا التساؤل:

كيف تعمل على إنجاح برنامجك للمقارنة المرجعية ؟

هناك عدة نصائح يمكن تقديمها لأى مسئول يرغب فى تنفيذ برنامج للمقارنة المرجعية بنجاح نلخصها فيما يلى:

- كى تحصل على دعم ومعونة المديرين فى المنظمة أشركهم فى أحد مشروعات المقارنة المرجعية، بحيث يشعرون بالتحسين الذى يطرأ على أدائهم من وراء هذا المشروع.

- جعل التعلم فلسفة ومبدأ لدى العاملين، وإجعلهم يؤمنون بأنه دائما لدى الآخرين ما نتعلمه منهم.
- أنشر أية تجربة للمقارنة المرجعية قام بها أحد الموظفين في المنظمة على شكل نشرة توزع على الجميع، مع إبراز مدى التحسين الذي تحقق.
- إجعل المقارنة المرجعية إحدى أدواتك في تحقيق أهدافك في تحسين العمليات عن طريق جعلها ضمن خطط عملك.
- إحرص على الإشادة بالمجهودات الناجحة في مجال المقارنة المرجعية ومكافأتها وإحرص على إرسال فرق من الموظفين لحضور مؤتمرات المقارنة المرجعية لتنمية مهاراتهم في هذا المجال.
- وأخيرا تجدر الإشارة إلى أن مدخل المقارنة بمنافس نموذجي ضمن عملية التحسين المستمر - هو تغيير مخطط تزيد أهميته عندما تدرك الإدارة أن هناك فجوة في الأداء بين ما يجب أن يكون وما هو كائن، أو بين ما يؤديه منافس متميز أو نموذجي وبين ما نؤديه نحن. وقد تجسد فجوات الأداء مشكلات يجب حلها أو فرص يجب استكشافها، لذلك يتطلب الأمر مراقبة مستمرة لإدراك هذه الفجوات وتحليل أسبابها واتخاذ الإجراء المناسب للتعامل معها.

الفصل الرابع

التمكين الإداري.

Empowerment .

مقدمة

فى أحد المراجع الكلاسيكية للإدارة، عرف هريوت سيمون ودونالد سميثبرج وفكتور تومسون الإدارة تعريفا بسيطا لكنه معبر للغاية فى هذه الجملة (عندما يتعاون شخصان لدرجعة حجر لا يمكنه أن يتحرك وحده، فإن عناصر الإدارة تظهر) وهذا يوضح الكثير حول ماهية الإدارة .

إن أول وأهم مكون للإدارة هو الناس أو البشر، الحجر بذاته وهو قائم على تل ليس متداخلا فى أى شكل من أشكال الإدارة بحيث أنه لو تدرج لأسفل التل بفعل الطبيعة فإن الإدارة هنا لا تقوم ، الناس أو البشر، يجب أن يتواجدوا قبل أن تقوم الإدارة .

العنصر أو المكون الثانى للإدارة هو الفعل، رجلان ينظران إلى الحجر لا يتدخلان بهذا الأمر وحده، فى الإدارة، فعليهما أن يقدموا على فعل ما تجاه الحجر قبل أن تدخل الإدارة إلى الصورة.

العنصر أو المكون الثالث هو التفاعل، إذ لو حرك أحد الرجلين الحجر وحده فإن الإدارة لا تتحقق، على الأقل رجلان يجب أن يضافرا جهودهما على نحو ما لتحريك الحجر، فتفاعل الناس مع بعضهم البعض لإدارة المهام هو ما يعنى الإدارة، إن جوهر الإدارة هو الناس مرتبطين بأناس آخرين ومتفاعلين معهم.

إذن الإدارة، فى التحليل الأخير، هى عملية تضم بشرا مرتبطين بالعمل نحو أهداف مشتركة.

من هنا، تعتبر العلاقة بين الرؤساء والمؤوسين هى حجر الأساس لنجاح عمليات التطوير داخل المنظمات الإدارية، وتغليف هذه العلاقة بإطار من الثقة والالتزام والفهم المتبادل، من شأنه خلق بيئة ملائمة لتحقيق الأهداف العليا، وإذا كانت آليات الإدارة التقليدية تجعل المدير هو المحور الذى تدور حوله كافة التوجهات باعتباره السيد الذى هو على حق دائما وما على المؤوسين سوى الإمتثال لما يريد، فإن واقع اليوم يفرض على المدير الناجح إقتلاع هذه الجذور التى عفا عليها الزمن ليفسح المجال لإهتمامات المؤوسين ومشاعرهم ووجهات نظرهم.

ومن ثم أدى التطور فى الفكر الإدارى إلى شيوع مفاهيم مثل حلقات الجودة Quality Circles ثم إدارة الجودة الشاملة TQM Total Quality Management وإعادة هندسة المنظمة Reengineering والكفاءة الصميمة أو الجوهرية Core Competence والتمكين Empowerment وغيرها.

فى هذا السياق فإن ظاهرة شيوع المفاهيم الإدارية المختلفة فى أوساط الأكاديميين والإداريين ورجال الأعمال وفى لغة الإعلام تكاد تغطى كافة نشاطات المنظمات المعاصرة من الإستراتيجية إلى التنافس وقياس الأداء، ومن رضاء العملاء إلى التطوير التنظيمى، ولعل التفسير الدقيق وربما الوحيد لهذه الظاهرة يكمن فى ذلك التغيير الهائل الذى اجتاحت بيئة الأعمال العالمية ومحاولة استشراف آفاق المستقبل، ذلك التغيير الذى يمكن تحديد أهم ملامحه فى : الإقتصاد الكونى- إقتصاد المعلومات- إضطراب التغيير حركة العقول والمعرفة.

وهذه الأسباب أدت إلى البحث عن مفاهيم جديدة، وهذه المفاهيم ليست مجرد كلمات أو مصطلحات، فمهما إرتقت الكلمة فى بلاغتها، فإن قيمتها لا تنبع إلا من إستخدامها وتحويلها إلى فعل أو أداء. فى هذا الإطار يجئ العرض الذى نقدمه ليتناول أحد هذه المفاهيم الجديدة فى حقل الإدارة وهو مفهوم التمكين.

التمكين الإداري

إن " تمكين العاملين " هو الصيحة التي تتردد أخيرا في مجال تطور الفكر الإداري بعد أن تحول الإهتمام من نموذج منظمة التحكم والأوامر Command and Control Organization إلى ما يسمى الآن بالمنظمة المكنة Empowerd Organization وما يتبع ذلك من تغيير التنظيم الهيراركي متعدد المستويات إلى التنظيم المفرطح Flat قليل المستويات.

لقد كانت ولا تزال التغيرات الكبيرة في البيئة المحيطة بنشاط المنظمة هي الدافع الرئيس لهذا التطور الجوهرى فى الفكر الإدارى ، فقد تصاعدت الأهمية الإستراتيجية للعاملين فى الخطوط الأولى للمنظمة لاحتكاكهم المباشر بالتغيرات البيئية مما إقتضى تمكينهم من التصرف مباشرة فى الأمور التى تعكس مخاطر أو فرص جوهرية للمنظمة وبكيفية تشابه تصرفات الإدارة العليا أو من يملكون المنظمة .

لقد بات واضحا أنه لم يعد كافيا أن تحشد أعضاء المنظمة فى كل يوم وتشحنهم وتجعلهم مستعدين ومرحبين بخوض صراع يوم جديد ، وإنما أصبح ضروريا أن يوجد لديهم الدافع وهذا ما يتطلب التمكين.

ولعل هذا ما دفع إلى مفهوى التولى والتخلى Taking Charge and Letting Go حيث التولى هو التحديد الدقيق للخطوط العامة والأطر الإستراتيجية لعمل المنظمة أو الجهاز حيث يستلزم التطور والتحول أن تكون هذه المنظمة أو ذلك الجهاز صارمة حيال الأهداف وأن تحدد اختصاصات العاملين على وجه الدقة ، بحيث تتولى الإدارة مسئولياتها الإستراتيجية ويتولى العاملون تحقيق الأهداف المنوطه بهم ، أما التخلي فهو تأهيل العاملين وحثهم على التصرف الفعال بحيث تتخلى الإدارة عن الإهتمام بالتفاصيل من خلال :

التمكين الإداري : أى نشر صلاحية إتخاذ القرار فى جميع أرجاء المنظمة.

التمكين المهارى : أى نقل المهارات وتوفير الموارد اللازمة للعمل فى إطار من الثقة والإعتماد على الذات.

والتولى والتخلى ليسا بضدين متنازعين بل هما خطان متوازيان تعبر فوقهما قاطرة النمو والتطوير، بينما يتمثل التولى فى إرساء الإدارة العليا للتجاوب مع العملاء كقيمة محورية، يتجسد التخلى فى جعل صغار العاملين محورا لأداء المنظمة مع حصولهم على ما يحق لهذه المكانة من تقدير.

ويمكن التفصيل فى موضوع التمكين الإدارى أو تمكين العاملين فى ضوء التقسيم

التالى:

أولا: مفهوم التمكين.

ثانيا أهمية وأسباب التمكين.

ثالثا: تطبيق قاعدة التولى والتخلى.

رابعا: فكرة الحفز الذاتى.

خامسا: إدارة ثقافة التغيير.

والخلاصة.

أولاً: مفهوم التمكين.

لقد تعددت تعريفات التمكين بتعدد الكتاب، فمنهم من نظر إليه على أنه وسيلة من وسائل الإدارة Management Technique، في حين نظر اليه آخرون نظرة فلسفية، وهناك أيضاً من اعتبر التمكين ممارسة ثقافية تشجع الأفراد على تحمل المسؤولية الشخصية لتطوير الطريقة التي يؤدون بها عملهم، من خلال تفويض المسؤولية في اتخاذ القرارات إلى المستويات الأدنى، كلما أمكن ذلك. كما رأى كتاب آخرون أن التمكين هو عبارة عن النقل المراقب للسلطة من الإدارة إلى الموظفين في المنظمة لتحقيق مصالحها على المدى الطويل.

ومن أهم التعريفات الخاصة بالتمكين ما يلي:

- 1- التمكين هو عملية إعطاء الأفراد سلطة أوسع في ممارسة الرقابة وتحمل المسؤولية وفي استخدام قدراتهم، من خلال تشجيعهم على اتخاذ القرارات.
- 2- التمكين هو منهج لإدارة الأفراد يسمح لأعضاء الفريق بأن يمارسوا صنع القرار، فيما يتعلق بشئونهم اليومية في عملهم.
- 3- التمكين هو إعطاء الصلاحية للعاملين في وضع الأهداف الخاصة بعملهم، واتخاذ القرارات وحل المشاكل في نطاق مسؤولياتهم وسلطاتهم.
- 4- التمكين هو إتاحة درجة مناسبة من حرية التصرف للموظفين، فتوكل إليهم مهام يؤدونها بدرجة من الإستقلالية مع مسؤولياتهم عن النتائج، معززين بنظام فاعل للمعلومات يهيئ تدفقاً سريعاً لها، مع التركيز في ذلك على العاملين الذين يمارسون عمليات ترتبط مباشرة بالجمهور مثل مجالات البيع وخدمة المشتريات والعملاء وغيرها.
- 5- التمكين هو نقل السلطات الكافية للعاملين لكي يتمكنوا من أداء المهام الموكولة اليهم بحرية دون تدخل مباشر من الإدارة، مع دعم قدراتهم ومهاراتهم بتوفير الموارد الكافية ومناخ عمل ملائم وتأهيلهم فنياً وسلوكياً، والثقة فيهم، وقياس الأداء بناء على أهداف واضحة.

6- التمكين هو تشجيع الأفراد على تحمل المسؤولية الشخصية لتطوير الطريقة التي يؤدون بهم عملهم من خلال تفويض السلطة في اتخاذ القرارات على المستوى الأدنى.

وأخيرا التمكين هو إشراك جميع الأفراد في صنع العمل الناجح.

إن التمكين من أجل إحراز أهداف مؤسسية يعنى إشراك جميع الأفراد فى صنع نجاح العمل وإشراك الأفراد لم يعد خيارا وإنما أصبح أحد متطلبات النجاح. إن الإتجاه نحو التمكين من شأنه إحراز مكاسب عظيمة ولكنه قد يؤدي أيضا إلى خيبة أمل كبيرة إذا لم يدار بالطريقة الصحيحة، بالتأكيد أنه ليس خيارا سهلا.

والأساس فى هذا الموضوع هو أن المنظمات تسعى إلى تمكين الأفراد بهدف تحسين الأداء بصورة إيجابية. وقد لاحظ المراقبون التنفيذيون أن الأفراد داخل المنظمة يمثلون ثروة هامة وقوة يمكن توجيهها لصالح العمل إذا ما تم التعامل مع الأفراد على نحو مختلف، وأن يشمل رؤية الأفراد باعتبارهم كيانات بشرية لها طموحاتها وآمالها ومخاوفها وحياتها الخاصة خارج مكان العمل، والأفراد الممكنين يعاملون باحترام وتوضع آرائهم موضع الاعتبار وتستخدم مهاراتهم ويكافئون على حسن الأداء، وإذا وجه اليهم نقد يجب أن يكون نقدا بناءا وهم مستعدون للعمل بكل وجدانهم مع الآخرين لإنجاح العمل.

والتمكين ينطوى على أشياء أخرى أكثر من كونه وسيلة تحفيزية، حيث يمثل فى بعض المنظمات حجر الزاوية فى ثقافتها، أيضا هو عملية لتحرير الموظفين والعاملين لكى ينطلقوا ويفعلون ما يرون أنه الأحسن دون الخوف من أن يرفض المدير أو الرئيس قرارهم.

مما سبق نلاحظ أن هناك قاسما مشتركا بين التعريفات الخاصة بالتمكين، فكلها تؤكد على أهمية مشاركة العاملين فى اتخاذ القرارات وعلى إعطائهم المزيد من الحرية فى العمل والتصرف. والحقيقة أن مفهوم التمكين هو مفهوم بسيط ومعقد فى نفس الوقت، فهو بسيط من حيث أن المديرين يحتاجون إلى دعوة الموظفين ليعملوا ويؤدوا وظائفهم، كما أنه معقد من

حيث إن المديرين والموظفين من الناحية الواقعية ليسوا مدربين على أن يفعلوا ذلك، كما أن التدريب قد يأخذ وقتاً وممارسة طويلة.

والخلاصة عن مفهوم التمكين أنه إستراتيجية تنظيمية وهو مهارة جديدة، إنه ببساطة السلطة مفوضة إلى أدنى لصنع القرارات المنفذة بكفاءة وفعالية للسياسات التى أعدت سابقا عند مستوى أعلى.

ثانياً: أهمية وأسباب التمكين.

التمكين ليس بالخيار الواهى، فالمديرين ورؤساء الأعمال الذين مهدوا الطريق لتمكين الموظفين إنما فعلوا ذلك لأنهم ادركوا أن هناك أهدافاً مؤسسية لا يمكن تحقيقها دون إشترك العاملين فيها، فالمنظمة تحتاج إلى كل معلوماتهم وخبراتهم ومهاراتهم وكذلك إلى جهدهم المشترك من أجل تحقيق الأهداف.

وينظر إلى التمكين بشكل عام باعتباره جزءاً من خطة كلية لإحراز تقدم منظم فى مجالات الفاعلية الإنتاجية وإدارة الجودة وخدمة العميل وإستمرارية التطوير.

والمنظمة التمكينية (أو الممكنة) تحتاج إلى أهداف واضحة وإدارة حاسمة، ونقطة الإنطلاق فى ذلك عندما يبدأ المديرين والرؤساء فى إعطاء وقت لوضع أهداف مؤسسية ويحتاجون إلى التفكير ملياً فى مساهمة التمكين فى إحراز هذه الأهداف، ويفكرون فى إخضاع أنفسهم لبرنامج التغيير، ويتضمن ذلك القيم الفردية التى تعنى إعطاء إهتمام أكبر لقيم التمكين وقضاء وقت أكبر فى العمل مع الآخرين لخلق وتطوير سلوكيات جديدة.

إن العامل الحيوى للنجاح فى أى منظمة هو نوعية القرارات التى يتخذها موظفوها والمعرفة قوة، فالأشخاص الذين يتمتعون بالمعرفة هم وحدهم القادرون على إتخاذ القرارات الصائبة. فى الماضى كانت قرارات عديدة تتخذ بواسطة أفراد على رأس المنظمة لأنهم وحدهم يملكون المعرفة اللازمة والقدرة على شرح وتوضيح هذه المعرفة . وبعد نمو وتطور المؤسسات بدا هذا غير عملى، حيث تسرى المعلومات من أسفل إلى أعلى وتتعرض للتشويه عن طريق

المبالغات والتفسيرات، والمعروف دائما أن أكثر القرارات فاعليه هي التي يتخذها أقرب الأفراد من نقطة تولد المعلومات، وهذا يعنى دائما العاملين بالورث والمعامل وعلى أجهزة الكمبيوتر ومكاتب البيع، وأولئك الذين يديرون ماكينات الإنتاج.

وتعتبر المنظمة تمكينية (ممكنة) حين يحصل الأفراد على المعلومات التي يحتاجونها لصنع قرارات تتعلق بسير الأعمال التي يقومون عليها.

وقد أصبحت عملية التمكين مهمة في ظل التقدم التكنولوجي، فالمنظمات الإدارية تعمل الآن نفس العمل بأفراد أقل. ولذلك، فإنها في حاجة إلى تسهيل الفرص لكل عضو من أعضاء الفريق ليساهم بأكبر قدر في تحقيق أهداف المنظمة. وعلى الرغم من إهتمام المنظمات الإدارية بتحقيق الأرباح وتخفيض النفقات، فإن ذلك يؤكد أيضا على أهمية إطلاق الطاقات لدى الأفراد، بتوفير القيادة ذات الرؤية الثاقبة والبيئة المساندة، ومعاملة أفراد المنظمة على أنهم أصل قيم ينبغي استثماره.

ويرى البعض الآخر أن هناك أسبابا تدفع المنظمة إلى تبني مدخل التمكين، لعل من أهمها ما يلي:

- حاجة المنظمة إلى أن تكون أكثر إستجابة للسوق.
- تخفيض عدد المستويات الإدارية في الهياكل التنظيمية.
- الحاجة إلى عدم إنشغال الإدارة العليا بالأمور اليومية وتركيزها على القضايا الإستراتيجية طويلة الأجل.
- الحاجة إلى الإستغلال الأمثل لجميع الموارد المتاحة، خاصة الموارد البشرية، للحفاظ على تطوير المنافسة.
- أهمية سرعة إتخاذ القرارات.
- إطلاق قدرات الأفراد الإبداعية والخلاقة.

➤ توفير المزيد من الرضاء الوظيفي والتحفيز والىئماء.

➤ الحد من تكاليف التشغيل بالتقليل من عدد المستويات الإدارية غير الضرورية ووظائف الأفراد.

➤ إعطاء الأفراد مسؤولية أكبر، وتمكينهم من إكتساب إحساس أكبر بالإنجاز فى عملهم.

➤ أحد الشروط الحيوية لتنفيذ إدارة الجودة الشاملة بنجاح بصفة عامة هو توافر مناخ تنظيمى موات وإيجابى بشأن فكرة تمكين العاملين.

ويرتبط بذلك ضرورة تمكين " مجلس الجودة" الذى يعد تكوينه بمثابة الخطوة الثالثة من خطوات تنفيذ إدارة الجودة الشاملة، وبدون تمكين هذا المجلس لن يستطع تحقيق التغييرات الضرورية لذلك التنفيذ، وهذا التمكين يعد تحولا هاما عن الإدارة التقليدية.

والحقيقة أنه من خلال المشاركة فى إتخاذ القرار وتحمل المسؤولية، يمكن المساهمة فى إصلاح أحوال المنظمات الإدارية وتحويلها من منظمات خاسرة إلى منظمات ناجحة وفعالة، وتشير بعض التجارب فى مجال الأعمال إلى أن هناك بعض المنظمات التى كانت تحقق خسائر، بسبب النمط الإدارى فيها والذى كان يقوم على أساس إنفراد الرئيس بإتخاذ القرارات دون مشاركة من مرؤوسيه، وذلك فى جميع الأمور الصغيرة والكبيرة، ولكن عندما تغير النمط الإدارى فى هذه المنظمات، بحيث أصبح العاملون يشاركون فى إتخاذ القرارات وتحمل المسؤولية وإقتسام الأرباح، أصبحت هذه المنظمات رابحة.

ومما لا شك فيه أن المنظمة الممكنة تحل محل المنظمة الآمرة التى تتركز فيها السلطة فى يد الرؤساء الذين يعتقدون أنهم يعرفون الأفضل دائما، بعيدا عما يدور فى الواقع. وعلى العكس من ذلك تستغل المنظمة الممكنة قدرات وحماس العاملين فيها بطريقة أفضل، حيث أن لديها القدرة والإمكانية على التطوير المستمر من خلال سلسلة من الخطوات الصغيرة والكبيرة يوما بعد يوم، وعلى كل المستويات مستفيدة من خبرتها، لجعل عملها أفضل.

وحيث أنه يمكن تطبيق التمكين فى عدد من المستويات المختلفة تتراوح من الأمور البسيطة والروتينية إلى المشاركة فى صنع السياسة، فإن هناك أربع مجالات عامة يمكن فيها تطبيق وسائل التمكين هى : أولا: قاعدة المعلومات والمعارف، بمعنى نشر مهارات المعرفة للأفراد فى الأمور المتعلقة بالوظيفة. وثانيا: القدرة على التعرف على الأعمال (متى كيف تصميم) بتفويض المزيد إلى حد خلق وإيجاد فرق حكم ذاتى، وثالثا: الإشتراك فى صنع السياسة، ورابعا: التغيير التنظيمى، بمعنى تشجيع الإقتراحات للتغيير فى الوظائف والإدارات الأخرى، وتطوير فرق تحسين الجودة .

ثالثا: تطبيق قاعدة التولى والتخلى .

نفصل هنا بعض الشئ فى مفهومى التولى والتخلى السابق الإشارة اليهما فى المقدمة ونبدأ بأهم الضرورات التى تدفع فى إتجاه تطبيق هذين المفهومين .

الضرورة الأولى :

أن تصبح القيمة كما يراها العميل بؤرة اهتمام المنظمة، فمن البديهي أن تسمح الأبنية وأساليب التشغيل بتركيز العاملين على احتياجات العملاء، ولكن هناك فرقا بين ما يجب أن يكون وما هو كائن. فعلى سبيل المثال ترى نظم المحاسبة والقياس أن للأهداف المالية أولوية تفوق إنتاجية المنظمة وقدرتها على المنافسة وإرضاء العملاء. لقد اعتاد مديرو جنرال إلكتريك إغلاق المصانع مؤقتا قبل نهاية العام، على الرغم من ازدياد الطلب واحتداد المنافسة، فما هو دافعهم لذلك ؟ من وجهة نظر السوق والعملاء لا توجد إجابة منطقية بينما انصب تركيز هؤلاء المديرين على متطلبات الأنظمة الداخلية للشركة، فكان إغلاق المصانع يهدف إلى منع تخطى الإنفاق السنوي لبنود الموازنة .

الضرورة الثانية :

أن تصبح الإدارة العليا على أعلى مستوى من التجاوب مع العملاء، لأنه بارتفاع مكانة المدير فى الهرم الإداري تزداد عزلته عن حاجات العملاء، وتستفحل هذه العزلة فى

التمكين الإداري

شركات الخدمات، حيث يلتقى عملاؤها مع صغار العاملين دون غيرهم. ويتيح الإتصال المباشر بالعملاء تحويل اهتمام العاملين بعيدا عن الشؤون الداخلية والتركيز على حاجات العملاء، وعلى المنظمات أن تجد سبلا لوضع كل عاملها، بدءا بكبار المديرين وحتى أفراد الصفوف الأمامية من صغار العاملين، على اتصال مباشر بالعملاء، لفهم إحتياجاتهم وتلبية توقعاتهم .

ومتى ادركت إدارة المنظمة الحاجات والتوقعات الحقيقية للعملاء، فإنها ترفع مقاييس الأداء في كل عمليات المنظمة وأنشطتها طبقا لذلك، وهذا هو التولي، أما التخلي فيبدو في اتساع نطاق الحرية والمسئولية امام العاملين بما يسمح لهم بأقصى تجاوب مع العملاء .

الضرورة الثالثة :

تمكين أفراد الصفوف الأمامية وصغار العاملين من تلبية وتجاوز توقعات العملاء ورغباتهم .

يقوم التولي في هذه المرحلة على ربط الإدارة العليا بين تمكين المديرين من مهارات الإستجابة مع العملاء وبين فرصتهم في الترقية، بينما يعتمد التخلي على تدريب العاملين وتوفير التسهيلات والأدوات اللازمة للتجاوب مع العملاء. المنتج الحقيقي لمنظمة الخدمات هو التفاعل بين العميل والمنظمة، وأولئك العاملون الذين ينتجون الخدمة ويقدمونها هم محاربو الصفوف الأمامية، بالتالي يجب أن يكون للمنظمات آليات تسمح لكل العاملين في كل المستويات بالتجاوب الفعال مع العملاء .

الضرورة الرابعة :

أن يحل العمل الجماعي من خلال الفرق متعددة الوظائف محل السلوك الفردي للعاملين والإدارات. فالمرء يسعى معظم حياته إلى اكتساب مهارات ومفاهيم تدعم السلوك الفردي، حيث ينظر المجتمع إلى أعضائه ويعاملهم كأفراد، لذلك يقتضي تغيير المفاهيم إلى

الجماعية موارد وجهودا مكثفة كما يصبح التدريب على مهارات العمل الجماعي أمرا حيويا. وبينما يدور الاهتمام بالأفقية في فلك الناتج النهائي لأنشطة المنظمة كما يراه العميل فإنها لا تعبر الحساب الفردي لمدخلات الوحدات أو الوظائف المستقلة أي اهتمام .

ينطلق التولي في هذه المرحلة من تحول الإدارة العليا ذاتها إلى العمل الجماعي في إطار فريق، على أن تضع نظاما واضحا يسمح للعاملين في مختلف القطاعات بالتعاون، بحيث يكون العميل محورا لجميع أنشطة المنظمة وعملياتها، أما التخلي فيتأسس على تضافر جهود العاملين باتجاه إرضاء العميل أو إبهاره.

الضرورة الخامسة :

تقييم الأداء وتحسينه باستمرار، فلا تكتفي المنظمة الأفقية بارتقاء درجة واحدة أو درجات قليلة على سلم الجودة، فتوقعات العملاء نسور مجنحة، وسواء رفعت المنظمة معدلات أدائها أم لم ترفعها طبقا لما يتوقع العملاء، فسوف تعلق معدلات أداء منافسيها .

ليس التولي والتخلي هنا متعاقبين بقدر كونهما مترابطين، إذ تطالب الإدارة العليا العاملين في المنظمة بتقييم الأداء وإعادة النظر في عمليات المنظمة دون توقف، بينما يقع توفير المدخلات الدقيقة التي تسمح للإدارة العليا باتخاذ القرار الصائب على عاتق العاملين والمديرين معا .

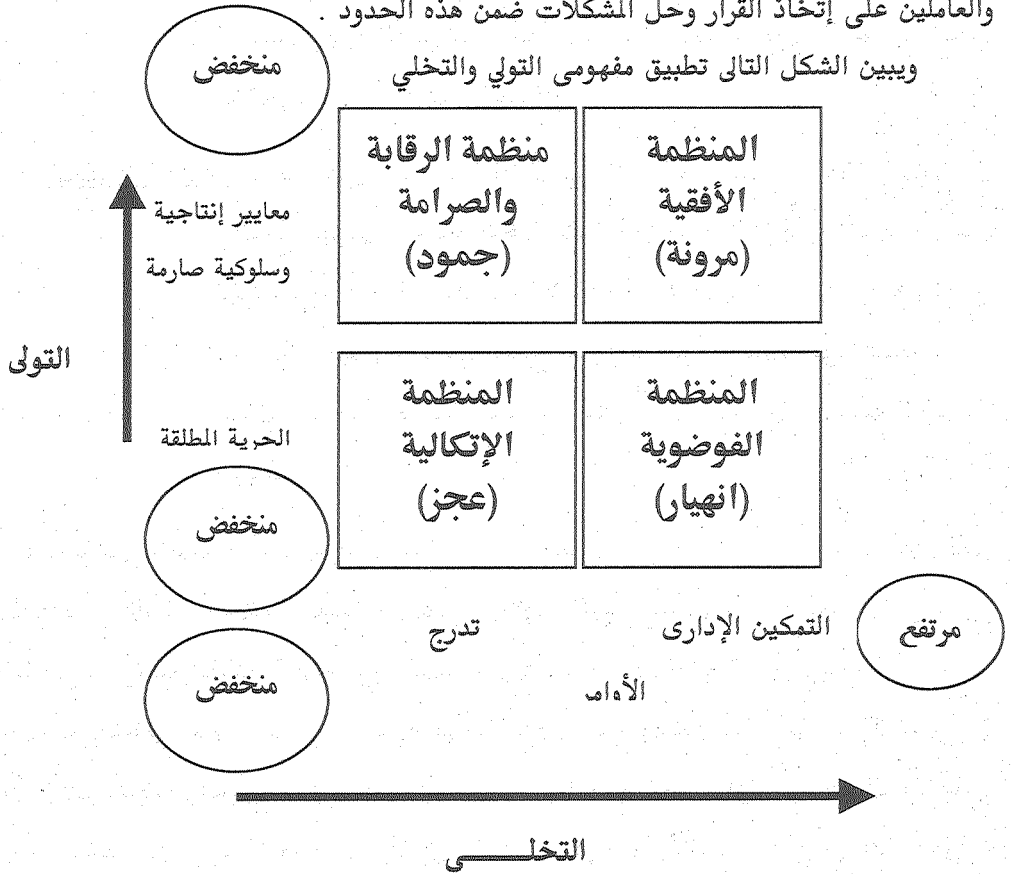
الضرورة السادسة :

توسيع نطاق الاختيار أمام العاملين في ظل نظام محكم. يحظى مديرو منشآت CLUB MED الفندقية الفرنسية بقدر كبير من التحكم والاختيار، حيث تتباين توقعات العملاء من آسيويين وأوربيين وأمريكيين، وتتذبذب متغيرات مثل : كم ونوعية الإتصال بالعاملين، ومتوسط مدة الإقامة، ومدى تحمل الإنتظار. قد تختلف مواصفات الخدمة عالية الجودة، ولكن إلزام CLUB MED المحوري بالقيمة يبقى بلا تغيير، وتبذل إدارتها العليا جهودا مضية لتحديد مقاييس الجودة التي يجب تثبيتها في جميع المنشآت، وأياها يحسن

التمكين الإداري

تعويمه وفقاً لأذواق زائريها وتوقعاتهم، من ذلك نرى أن أهم جوانب التولي هو قيام الإدارة العليا بتحديد صلاحيات المديرين والعاملين، وأن أهم جوانب التخلي هو قدرة المديرين والعاملين على إتخاذ القرار وحل المشكلات ضمن هذه الحدود .

ويبين الشكل التالي تطبيق مفهومى التولي والتخلي



وإذا ما تم الاعتماد على الفرق كأداة للتغيير والتحول، فإن فعالية هذه الفرق تعتمد على مزيج من التولي والتخلي يتمثل فى الآتى:

1- عنصر التولي:

➔ إحساس مشترك بالمسؤولية.

➔ رؤية واحدة للهدف.

2- عنصر التخلي:

« التمكين المهاري: ويشمل تدريب العاملين على مهارات العمل الجماعي دون إغفال التنسيق وإدارة الأولويات . أما المهارات اللازمة للعمل الجماعي فهي التوافق وحل النزاعات والقيادة وبناء الثقة.

« التمكين الإداري: لا بد للفرق المتعددة الوظائف من أن تصطدم بميراث الفكر التقليدي والتدرج الهرمي ، ومالم تتخذ الإدارة العليا من الإجراءات ما يضمن للفرق حرية الحركة وفعالية الأداء، فسوف يكتسح الإرث العتيق أى محاولة للتغيير، ويتطلب نجاح الفرق أن يدور التنظيم حول العمليات لا المهام الفردية، بحيث تصبح الفرق هى الوحدة الأساسية للأداء والتنظيم.

« كما يقتضى نجاح التحول إدراك قادة المنظمة لما تتطلبه ضرورة التحول من جوانب للتولى فالقيادة هى التوليد المستمر للتغيير الإيجابى، ويقوم التغيير الناجح على تعاقب مستمر للتولى والتخلي، . وتتسم القيادة الفعالة فى المنظمة الأفقية بدرجة عالية من التولى تصحبها درجة عالية من التخلي أيضا، بمعنى أن قدرة القيادة على مباشرة مسؤولياتها الحقيقية لا تأتى إلا من خلال رغبتها وقدرتها على التخلي عما يجب تركه لفرق العمل تتولاه وتنجزه، وتتخلى الإدارة العليا عن حجب المعلومات، وتتولى الأهداف الكبيرة. ويتخلى العاملون عن مقاومة الإدارة، ويستخدمون المعلومات فى إتخاذ قراراتهم ورسم مستقبلهم بأنفسهم. أى يتولى كل منهم أمر نفسه ومستقبل عمله حين يتخلى عن التفكير بعقلية الموظف ، ويتولى مسؤولية صاحب العمل.

مراجعا: فكرة الحفز الذاتي.

في مجال التمكين يعتمد إبقاء شعلة الحماس في نفوس العاملين أولا وأخيرا على قدرة القائد وقدرة فرق العمل على إكتشاف المثبطات الحقيقية وتقليلها والمحفزات الحقيقية وزيادتها.

ودون الدخول في تفاصيل تبعد بنا عن فكرة الحفز الذاتي نشير إلى أهم المثبطات الشائعة في المنظمات الإدارية:

◀ الصراع ذو الطابع السياسى.

◀ التوقعات غير الواضحة.

◀ القواعد غير الضرورية.

◀ التصميم الردىء للعمليات.

◀ الإجتماعات العبثية وغير الهادفة.

◀ التشتت.

◀ المنافسة الداخلية السلبية.

◀ الخداع والكذب.

◀ التعتيم وحجب المعلومات.

◀ الرفض المستمر.

◀ سوء التوظيف.

◀ السكوت عن الأداء السىء.

◀ الإستهانة بجهود العاملين.

◀ الرقابة اللصيقة.

◀ الظلم.

◀ المنتجات والخدمات الرديئة.

يقابل هذه المثبطات مجموعة رغبات إنسانية لدى كل فرد فى المنظمة تنبثق مما يمكن تسميته القوى الحافزة، وهى ظروف العمل التى يمكنها حفز الفرد، وهذه الرغبات الإنسانية ثمانية:

رغبة النشاط: يعيش الناس الإنهماك فى العمل وأدائه بنشاط، وبينما يتجنب معظم البشر فى حياتهم الشخصية كل بواعث الملل والرتابة فإن التوقع السائد بل والمطلوب لدى أغلب المنظمات، هو قبول عاملها لأعمال مملة متكررة رتيبة وهم سعداء، وهذا طلب صعب النال.

رغبة الملكية: يوحى شعور الإمتلاك بنوع من الرضاء، كما تفوق الملكية النفسية الملكية المادية فى الأهمية، ويريد العاملون امتلاك عملهم نفسيا، وهو ما يعنى قدرتهم على إتخاذ القرار وقيامهم بمسئولية العمل كاملة.

رغبة السلطة: يريد البشر إمتلاك زمام أمورهم ولا يريدون الشعور بوقوعهم تحت سيطرة قوى خارجية تسيّرهم، لقد درج العاملون على الإستسلام لجمود النظم الإدارية الهرمية التى تسقط قراراتها كالصواعق فوق رؤوس عاملها، ولكنهم اليوم يزدادون إصرارا على إسترداد حرياتهم والعمل وفق تصوراتهم وإبتكاراتهم.

رغبة الإنتماء: الإنسان كائن إجتماعى، وتتباين درجة التآلف وقابلية البشر لتكوين العلاقات الإجتماعية وتنميتها، إلا أن الحاجة لشكل ما من الإنتماء لا تنتفى أبدا، ويعد التفاعل والدعم الإجتماعيين من الفوائد التى تتحقق للإنسان من خلال العمل.

رغبة الإحساس بالتمكين: الكفاءة هى جوهر إحترام الإنسان لذاته، ويقبل الناس على كل فرصة تعزز شعورهم بالكفاءة، ويستطيع العمل توفير مثل هذه الفرص.

رغبة الإنجاز: يمثل إتمام الأعمال حافزا في حد ذاته، ومتى تهيأت الظروف للإنجاز فلن يجد العاملون غضاظة في احتمال مشقات العمل، وسوف يجتازون كل العقبات التي تحول دون تحقيق الهدف.

رغبة الاحترام: يبحث الناس عن تقدير الآخرين لهم، وتتجه أفعالهم إلى ما يمنحهم تقييما إيجابيا ونظرة تقدير في عيون الآخرين. إن تقدير العاملين قوة فعالة في يد المدير، ومتى أجاده تدافع الموظفون مفعمين بالطاقة والحماس.

رغبة المعنى: يجب أن يكون هناك هدف وغاية من أداء أى عمل، إذ يريد الإنسان أن يلمس نتائج جهوده بنفسه. ومهما كان عمل الموظف ساذجا ومتواضعا، فإنه يجب أن يرى كيف يساهم عمله في إحداث الفرق مهما كان بسيطا.

ولتحقيق الحفز الذاتى لدى العاملين ينبغى العمل على إشباع تلك الرغبات والإقتراحات والتوصيات فى ذلك عديدة من أهمها:

- ◀ إعادة بناء العمليات الإنتاجية ورفع كفاءتها.
- ◀ إبقاء العاملين فى إنشغال منتج ودائم.
- ◀ جعل العمل متعة.
- ◀ التنويع فى نطاق العمل.
- ◀ إفساح مجال أوسع للخيارات أمام العاملين مثل أن يترك لهم تحديد جداول العمل ومواعيد الراحة والتدريب.
- ◀ الأخذ بكل ما يمكن من آراء العاملين.
- ◀ تشجيع التفاعل الإجتماعى المنتج.
- ◀ تشجيع العمل الجماعى.
- ◀ توظيف سياسات الأداء على نحو إيجابى فى التشجيع والتسهيل والإرشاد.

- ◀ تفويض السلطة والمسئولية، يدفع العاملين إلى التصرف كمالكين.
- ◀ إشراك العاملين فى التخطيط وإلغاء فكرة الفصل بين " المفكرين " و " المنفذين "، وعدم إهمال إشراكهم فى التخطيط الإستراتيجى.
- ◀ مضاعفة فرص العاملين لإبداء رأى.
- ◀ إشراك العاملين فى وضع الأهداف.
- ◀ توفير الإتصال المفتوح.
- ◀ توجيه مزيد من الإهتمام إلى التدريب.
- ◀ إشراك العاملين فى وضع مقاييس التقييم، فهم عادة الأصلح لإنتقاء المعايير الأنسب لقياس قوة أدائهم وجودته، ولعل أقوى المثبطات هو حصول العامل على تقييم سلبى نابع من ضعف المقاييس رغم إخلاصه فى العمل.
- ◀ إتاحة فرص وإمكانية قياس العاملين لأدائهم، فالقياس الذاتى يتيح نوعا من الحفز الذاتى.

خامسا: إدارة التغيير فى ثقافة المنظمة والعاملين.

يتطلب تطبيق التمكين الإلتزام بمجموعة من القيم، فهو يعتمد على فكرة خلق المناخ المناسب الذى يتضمن مستو عال من الإخلاص والإنتاج والنزاهة والثقة والتغذية الإسترجاعية الجيدة، والتعاون والحل الصحى للصراعات.

هذا التغيير لكى ينجح يجب تحقيق عدة خطوات: الخطوة الأولى هى إيجاد الإحساس بالإلحاح ومكافحة الكسل والرضا عن الذات، والخطوة الثانية بناء تحالف لقيادة مساعى التغيير والثالثة وضع رؤية إستراتيجية، والرابعة توصيل رؤية التغيير والخطوة الخامسة إزالة العقبات أمام التمكين وهى الخاصة بالهيكل التنظيمى، المهارات

والنظم والمشرفين، وتجيء الخطوة السادسة بتحقيق إنتصارات الأجل القصير ثم الخطوة السابعة توسيع نطاق التحول والخطوة الثامنة والأخيرة هي ترسيخ ثقافة التغيير.

إن ثقافة المنظمة مثل الرؤية تقع فى نطاق القيادة لا الإدارة، ويفضل المديرون التركيز على الأعمال الملموسة مثل الهياكل الإدارية والنظم، وثقافة الشركة أمر غير ملموس ولكنه مهم، وللثقافة تأثير كبير على الطريقة التى يتصرف بها الناس، ولهذا فلن تنجح أية عملية تحول دون معالجة هذه القضية.

تتألف ثقافة أى منظمة من أعراف سلوكية، وهى الطريقة التى يتصرف بها الناس والمنظر أن يتصرفوا بها فى الجماعة، يكافأ الناس الذين يلتزمون بالتقاليد التى تنتهجها هذه الجماعة، ويعاقب الذين يخالفون هذه التقاليد بطريقة أو بأخرى. وعلى هذا فإن التقاليد والأعراف السلوكية أمر لا مفر منه فى أية منظمة.

وثقافة المنظمة تعكس أيضا القيم المشتركة السائدة فيها وتستمر القيم المشتركة وترسخ، لأن الجماعة، كما فى تقاليد المجتمع الكبير، تنبذ الممارسات الخارجة على سلوكها.

وعلى هذا فإن ثقافة المنظمة المتغلغلة والمتجذرة التى يصعب تغييرها تهدد أى جهد يهدف إلى التغيير ويدعو إلى قيم وقواعد سلوكية مختلفة.

وتغيير الثقافات يتطلب عملا جريئا وصبرا طويلا، فعليك أن تبذل جهدا مضاعفا لتشجيع الناس على قبول الثقافة الجديدة، وعليك الصبر كي تمنح الثقافة الجديدة الوقت كى تترسخ. فعلى سبيل المثال غير فريق التغيير فى إحدى المنظمات ثقافة المنظمة من ثقافة محافظة تعارض المخاطرة، إلى ثقافة أكثر مجازفة وإبداعا. وعندما زادت حدة التوتر بين دعاة الثقافة الجديدة وأنصار الثقافة القديمة، كان رد المنظمة كما يلي:

➔ أبرزت الأدلة الكافية على أن الممارسات الجديدة أدت إلى تحسين مستويات الأداء.

➤ إعترفت بأن الثقافة القديمة خدمت المنظمة جيدا، ولكنها لم تعد صالحة للمرحلة الجديدة والمستقبل.

➤ قدمت عروضاً مغرية للعاملين الذين تجاوزوا الخامسة والخمسين من العمر وحفزتهم على التقاعد المبكر، وشجعت العاملين الذين لم يعتنقوا الثقافة الجديدة على ترك المنظمة.

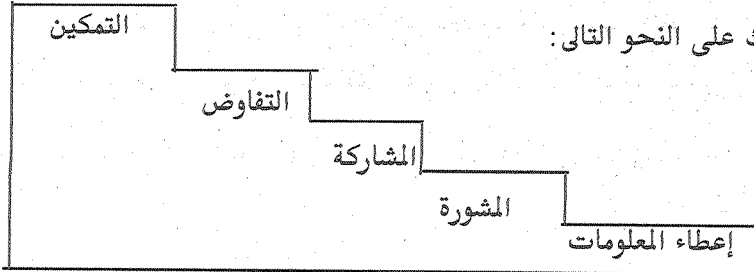
➤ كافأت أنصار الثقافة الجديدة على جهودهم وحماستهم للتغيير.

ورغم مثل هذه القرارات الجريئة الضرورية لأي تغيير في الثقافة - فإن قتل الثقافة القديمة عمل صعب لأن القيم المشتركة تتأثر بالخبرة المكتسبة عبر سنوات طويلة وإحداث أي تغيير في جوهر الثقافة يستغرق سنوات، وبذلك يكون الإصرار على مواصلة التغيير هو المدخل الوحيد للنجاح.

ومن الجدير بالإشارة هنا أنه لا تدعو كل برامج التغيير إلى التخلص الكامل من ممارسات وثقافة المنظمة ، ففي الكثير من الحالات تظل الثقافة القديمة أساساً صالحاً للإستمرار، ويصبح التحدي هنا هو أن نزرع الممارسات الجديدة في الثقافة القديمة ونحققها بها وفي ذات الوقت نتخلص من الأجزاء المستهلكة من الثقافة القديمة.

ولما كان التمكين هو قمة إنخراط العاملين، فإنه يمكن للثقافة الجديدة أن توفر إشراك العاملين في وضع القرارات بأكثر من أسلوب، كأفراد أو مجموعات عمل، عن طريق التمثيل للمجموعة، أو بطريقة أكثر نظامية حيث تنساب المعلومات بحرية ويتخذ القرارات أصلح الأفراد لإتخاذها بغض النظر عن المكانة أو الوظيفة.

وفي كل حالة هناك عدة مستويات تأخذ بها هذه المشاركة مجراها حتى تصل إلى



مستوى التمكين، وذلك على النحو التالي:

التمكين الإداري

والنشاط المركزى فى هذا الشكل هو المشاركة فى القرار وهو يتطلب إهتماما خاصا حيث القرارات الأولية يمكن إتخاذها حين تتوحد مصلحة الطرفين، أما إذا اختلفت مصالحهم فإن هذه المشاركة ستأخذ شكل التفاوض والذى لا يشمل بالضرورة الآليات الرسمية للتفاوض وما شابه رغم أنه قد يكون مناسباً فى بعض الحالات. إلا أنه بشكل عام لا بد أن يوجد أخذ وعطاء حتى يشعر كل من الطرفين بأنه قد جنى بعض الفائدة من هذه المناقشة.

وعندما نتحدث عن الأطراف هنا لا نشير فقط إلى إمكانية أن يطلب المدير من موظفيه إنجاز عمل يروونه مرهقا، رغم أن هذا يعد مثالا لموقف معين ربما يحدث، إلا أننا نشير أيضا إلى المفاوضات بين إثنين من المديرين. وفى كل الأحوال يمكن التمييز بين المصلحة العامة وبين الإهتمامات الفردية أو القطاعية، وهذه أحد المهارات الرئيسة المطلوبة لتحقيق التمكين الفعال.

ويوضح الشكل التالى مراحل ومستويات إنخراط العاملين فى إدارة المنظمة بدءا من المشاركة ومرورا بالإنخراط والإلتزام وصولا إلى التمكين وفقا لتغيير منظومة الثقافة السائدة

المتغير	المشاركة	الإنخراط أو الإلتزام	التمكين
الهيكل التنظيمى	هيراركى	هيراركى وفرق مؤقتة	فرق عمل ذاتية متوجهة نحو العميل
تأثيرات أنماط التحسين	إقتراح قياس برنامج عمل حلقات الجودة من أعلى إلى أسفل	فرق مؤقتة للعمل على حل المشكلات	الفرق تحلل وتحسن العمليات
قوة القرار	من أعلى إلى أسفل	محدودية القرارات المبينة على كل الفرق	عمليات ذات صلة بالقرارات كمدخلات للقرارات الإستراتيجية.
الحصول على المكاسب	اقتراحات مقبولة أداء عمل فردى	بعض التقدير للإعتراف بالفريق	الإعتراف بالفريق
بؤرة الإدارة	الإشراف	المدير الفنى المدرب	خلق بيئة لعمل الفريق

الخلاصة

إن فعالية المديرين في السنوات القادمة سوف تقاس بأداء من يقعون في نطاق إشرافهم أكثر من أدائهم كأفراد، فعمل القائد هو تمكين الآخرين من العمل بأفضل مستوى من الكفاءة والفعالية.

والتمكين هو المفهوم الذي بمقتضاه يعطى العاملون السلطة لحل المشكلات اليومية التي تظهر أثناء العمل بحيث يشعرون بأن لديهم السلطة وفي الوقت ذاته يتحملون مسؤولية الإشتراك في صنع القرارات.

إن التمكين هو عملية إعطاء العاملين مجالا أو سلطة أكبر لممارسة الرقابة عليهم وتحمل مسؤولية عملهم، إنه يوفر مساحة أكبر للأفراد لإستخدام طاقاتهم بتمكينهم Enabling وتشجيعهم على إتخاذ القرارات القريبة من نقطة التأثير.

و تقدم أدبيات الإدارة توصيات ونصائح هامة للمدير حتى ينجح في تحقيق "تمكين العاملين" بالإضافة إلى ما سبق عرضه ، وأهمها:

1- إحتفل بالانتصارات الصغيرة.

2- تابع التقدم عن طريق الأحاديث الجانبية والعفوية.

3- توقع الأفضل .

4 - حدد مهمتك بوضوح.

5- قدر اللحظات المضيئة.

6- قدر الناس في كل وقت.

7- أفحص أسباب الجنوح.

8- تعلم من العاملين القدامى.

9- أطلب رأى العاملين فيك كمدير.

التمكين الإداري

وإذا ما تساءلنا عن مؤشرات التمكين الفعال ، فإننا نتعرف عليها عن طريق الإجابة عن هذه الأسئلة :

- ☐ هل يتحمل العاملون مسئولية شخصية ؟
 - ☐ هل يقيمون أعمالهم؟
 - ☐ هل يديرون أعمالهم و يعالجون أخطائهم؟
 - ☐ هل يطلبون المساعدة حين يحتاجونها؟
 - ☐ هل لديهم المبادرة لمساعدة الآخرين في مختلف الإدارات؟
- هذا عن الجماعة ، أما عن الأفراد فإننا نقول لكل منهم الآتي لممارسة التمكين :
- ◆ قيم قدراتك .
 - ◆ أطلب المساعدة.
 - ◆ ضع أهدافا للتطوير وصمم أعمالا لتحقيقها.
 - ◆ أستعن بناصح أمين يقدم التغذية الإسترجاعية الموثوق بها.
 - ◆ قيم التقدم وحسن أدائك.

وأخيرا نعرض فيما يلي لفكرة بناء نموذج مبسط للغاية MODEL لتطبيق التمكين في المنظمات الحكومية بحيث يضم هذا النموذج مختلف المتغيرات المتعلقة بالتمكين والعلاقات بينهما وصولا إلى المنظمة الممكنة أو التمكينية .

(1) محاور أو مفاتيح KEYS رئيسية :

- المشاركة في المعلومات
- الأطر الإرشادية لتصرفات العاملين .
- تكوين فرق العمل كأساس تنظيمي لتطبيق إستراتيجية تمكين العاملين.
- تقليل مركزية عملية إتخاذ القرار.

- المساءلة عن النتائج في مواجهة الجميع.
- تحسين مكافآت العمل.

(2) متطلبات التمكين :

- ◆ القيادة .
- ◆ الإلتزام.
- ◆ المهارات.
- ◆ الأهداف الواضحة .

(3) درجات أو نسب أو مستويات التمكين ، وتضم بطريقة تصاعدية :

التقرير ————— النصح ————— التوصية ————— إتخاذ القرار ————— التنفيذ.

(4) المناخ الثقافي الملائم للتمكين أو التحول الثقافي .

من ————— إلى

الخوف ————— الثقة

التحكم ————— المشاركة

الفرد ————— الفريق

الرئيس ————— المدرب

القمة ————— التدرج

المدير ————— القائد

التدريب تكلفة ————— التدريب استثمار

من؟ ————— لماذا؟

الفساد الإداري.

Administrative Corruption.

يتوفر هذا الفصل على تقديم تعريف للفساد الإداري خاصة الأشكال الحديثة له وتحليل أهم الأسباب التي تدعو إلى هذا الفساد وتشجع عليه، ثم التعرف على أهم آثاره خاصة الإقتصادية، وأخيرا عرض لأبرز الإجراءات المؤسسية المتبعة لمقاومة الدلالات الإدارية للفساد الحكومي.

1- تعريف الفساد الإداري.

حفزت الأزمة الإقتصادية والإجتماعية الحادة التي تمسك بخناق العديد من الدول النامية، منذ بداية الثمانينيات، هذه البلدان على تبني سياسات إصلاحية متنوعة لتعزيز الإصلاح الإقتصادي والتنمية، والعنصر المحوري في هذه الإجراءات هو محاولة تحسين الكفاءة والأداء المؤسسي في الخدمات العامة في هذه الدول بما يمكنها من إدارة التنمية بفعالية أكبر تتلاءم مع التحديات والتغيرات.

ويتسم نطاق هذه الإجراءات لتحسين وتعزيز الخدمات بالإتساع ويتضمن العديد من الأعباء، لكن هناك ثمة إجراء أساسي يتسم بأهمية كبيرة، وله صلة وثيقة بذلك على نحو متزايد، وهو الحاجة إلى دعم المسؤولية وبلوغ مستويات أخلاقية رفيعة، والتخلص من أو على الأقل تقليل الفساد إلى أدنى درجة ممكنة.

وقد جرى تعريف الفساد بصيغ مختلفة منها أنه "إساءة إستعمال السلطة العامة لتحقيق مكسب خاص" وكذلك يعرف الفساد الإداري بأنه سلوك بيروقراطي منحرف يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطريقة غير شرعية وبدون وجه حق، وأحد تعريفات الفساد الأكثر تفصيلا هو "إستخدام المنصب العمومي، لتقنين مكاسب خاصة ويشمل ذلك الرشوة والابتزاز، وهما ينطويان بالضرورة على مشاركة طرفين على الأقل، ويشمل أيضا أنواعا

أخرى من إرتكاب الأعمال المحظورة التي يستطيع الموظف العام القيام بها بمفرده، ومن بينها الإحتيال والإختلاس. وينظر "هنتينجتون Huntington" إلى الفساد، من خلال دراسته لعملية التنمية، على أنه أحد المعايير الدالة على غياب المؤسسة السياسية الفعالة خلال فترة التحديث الواسعة التي شهدناها عصرنا الحالي، وبالتالي لا يمكن إعتبار الفساد بأنه نتاج إنحراف السلوك عن الأنماط السلوكية المقبولة فحسب، بل إنه نتيجة إنحراف الأعراف والقيم ذاتها عن أنماط السلوك القائمة والمعهودة. فمن الواضح أن هناك تزايداً في معدلات الفساد في المجتمعات التي تشهد تغيراً واسعاً لأنماط السلوك.

ويصف "أوستر فيلد Osterfeld" الفساد في مقالة حديثة له بأنه الأعمال التي يمارسها أفراد من خارج الجهاز الحكومي وتعود بالفائدة على الموظف العام لإغرائه للسماح لهم بما يلي:

1- الأعمال التي يمارسها أفراد من خارج الجهاز الحكومي وتعود بالفائدة على الموظف العام لإغرائه للسماح بالتهرب من القوانين والسياسات، سواء باستحداث قوانين جديدة أو إلغاء قوانين قائمة لتمكينهم من تحقيق مكاسب مباشرة وفورية.

2- الأعمال التي يقوم بها العاملون في الجهاز الحكومي، بهدف الحصول على مكاسب لهم ولعائلاتهم وأصدقائهم، وذلك من خلال إستخدام مواقعهم لـ :

أ- طلب أو قبول منافع لهم من الأفراد مقابل تقديم خدمات مباشرة وفورية.

ب- إستحداث أو إلغاء قوانين أو سياسات تتحقق عن طريقها مكاسب مباشرة لهم.

وتكمن أهمية هذا التوصيف للفساد بأنه يتجنب الخوض في المشكلات غير المحددة المرتبطة باختلاف الثقافات بشكل كبير، وبمدى رفض أو قبول الأنماط السلوكية والأخلاقية في المجتمع، ومن وجهة نظر الإداريين، يركز بشكل أساسي على العلاقة بين الجهاز الحكومي والجمهور.

ويرى " ألاتاس Alatas " أن الفساد يعنى إخضاع المصالح العامة لأهداف خاصة ، ومن ثم إنتهاك الأنماط المقبولة للواجب والمصلحة العامة ، ويرى كذلك أنه عادة ما يكون مصحوبا بالسرية واللامبالاة لأية نتائج قد تتمخض عنه وتؤدي إلى معاناة الجمهور .

وإنطلاقا من ذلك توصل " ألاتاس " إلى عدة خصائص للفساد ، أجمالها فى الآتى :

أ- عادة ما يشترك فى السلوك الفاسد أكثر من شخص .

ب- تتصف أعمال الفساد بالسرية ، بشكل عام .

ج - يتضمن الفساد عامل الإلتزام المتقابل والمصلحة المتبادلة .

د- يقوم مقترفو الفساد بالتمويه على أنشطتهم التى يقومون بها .

هـ - يشمل الفساد أولئك الذين يحتاجون إلى قرارات محددة وأولئك الذين يستطيعون التأثير فى هذه القرارات .

و- ينطوى الفساد على الخديعة والتحايل عادة لجهة حكومية .

ز- يعتبر أى شكل من أشكال الفساد خيانة للثقة .

ح- يتضمن أى شكل من أشكال الفساد تناقضا يقع فيه مقترفو الفساد ، إنه التناقض بين أدوارهم فى الحياة العامة وأدوارهم فى الحياة الخاصة .

ط - أى أعمال ينطوى عليها الفساد تشكل خرقا وإنتهاكا لأنماط الواجب والمسؤولية .

وقد أكد " ألاتاس " أن أى عمل يتصف بالخصائص المذكورة يجب إعتباره عملا من أعمال الفساد ، وأطلق على هذا النمط من أنماط الفساد مصطلح " الفساد الثنائى " Bilateral Corruption وهو أكثر أنماط الفساد شيوعا .

● وقد استقر البنك الدولى فى تقريره الصادر عام 1996 على تعريف الفساد على هذا النحو " هو سوء إستخدام السلطة العامة من أجل مكسب خاص يتحقق حيث يتقبل موظف

رسمى رشوة أو يطلبها ويستجديها أو يبتزها، وقد يكون ذلك مقترنا بسوء إستخدام للسلطة حينما يقدم رجال الأعمال من القطاع الخاص الرشاوى عن قصد التحايل على السياسات العامة والقوانين واللوائح للحصول على ميزة تنافسية أو ربح أو مزايا شخصية، ويمكن أن يحدث سوء إستغلال السلطة العامة أيضا من أجل مغنم شخصى حتى لو لم يحدث تقديم رشوة، وذلك عن طريق محاباة الأقارب أو التوصية بهم أو سرقة موارد وأموال الدولة أو تبديدها.

واضح مما تقدم صعوبة التوصل إلى تعريف محدد للفساد الإدارى، ومن المشكلات الرئيسية فى هذا الشأن أن الفساد يظل عملا مستقرا يتم عادة فى إطار من السرية والخوف وأن الكشف عن حالات الفساد لا يؤدي عادة إلا إلى الكشف عن جزء من الحقيقة التى يجب معرفتها والتعلم منها، وإنه من النادر أن تتم أعمال الفساد بشكل ظاهر، ويعتمد القائمون على الفساد على مبدأ السرية والتواطؤ، وعلى ثقتهم بأنه لن يتم الكشف عن سلوكياتهم للسلطات المختصة. وباستثناء تلك الحالات التى يقوم بها الفرد بالاستيلاء على الممتلكات العامة لتحقيق غايته، فإن ما هو موجود يمكن أن يطلق عليه مصطلح " ثقافة الفساد " Culture Of Corruption"، وثمة صعوبات أخرى تقف فى سبيل التوصل إلى تعريف عملى للفساد منها تغيير الفساد لخصائصه، وذلك إستجابة للعوامل الإجتماعية والإقتصادية والثقافية والسياسية المتغيرة، وكما أن هذه العوامل تؤثر فى الفساد، فإن الأخير يؤثر فيها أيضا وبالتالي فإن الفساد عادة ما تصاحبه ديناميات معينة تسمح بوجوده.

إن الفساد ينتشر فى مختلف المؤسسات الإجتماعية، من النظام السياسى إلى الجهاز الإدارى إلى القطاع الخاص، ومع ذلك فإن تركيزنا الأساسى هنا سيكون على الفساد فى المنظمات العامة أو الجهاز الإدارى، أو الفساد البيروقراطى كما هو شائع .

2- أسباب الفساد .

في بلجيكا والمملكة المتحدة، وفي اليابان وإيطاليا، وفي روسيا وأسبانيا، وفي بلدان أخرى كثيرة تلعب مسألة الفساد دورا في السياسة أكثر أهمية اليوم عنه في أى وقت مضى ولا يصح القول بأن الفساد مشكلة مقصورة على البلدان النامية أو البلدان التى تمر بمرحلة إنتقال ، صحيح أنه فى فنزويلا تم نشر قاموس للفساد من مجلدين تحت اسم " قاموس الفساد فى فنزويلا - 1989 " ولكن من الصحيح أيضا أن هناك مؤلفا فرنسيا قام بتأليف شىء مماثل لبلده (جيتنز - 1991) ومن المحتمل أن يستطيع كل بلد نشر عمل مماثل.

والقول بأن قدرا كبيرا من الفساد فى البلدان النامية تشارك فيه البلدان الصناعية مشاركة مهمة، هو قول مألوف ، وهناك منظمة دولية غير حكومية وهى منظمة الشفافية الدولية، سنعرض لها فى مكان لاحق من هذا الكتاب، تركز على الفساد فى صفقات الأعمال الدولية، وتشير إلى أن كثيرا من رشاوى العالم الثالث تدفعها جهات من العالم الأول، ومن المحتمل فى السنوات القادمة أن تجد أنظمة التجارة العالمية "أن هذه المسألة تمثل قضية أساسية ، إذن الفساد موجود فى كل مكان، فى القطاع الخاص كما فى القطاع العام ، فى البلدان الغنية كما فى البلدان الفقيرة.

ويمكن إجمال أسباب ودوافع الفساد فى الآتى :

(1) تظهر دوافع الفساد والسلوك اللاأخلاقي حينما يتمتع المسؤولون العموميون بحرية واسعة فى التصرف وبقليل من الخضوع للمساءلة، فالسياسيون والبيروقراطيون والقضاة يتحكمون فى منافذ الوصول للمنافع القيمة، ويمكنهم فرض تكاليف على المواطنين والأعمال الخاصة، وقد يتعرض المسؤولون العموميون للإغراء باستغلال مناصبهم لتحقيق مكاسب شخصية عن طريق الرشاوى، كما أن الأفراد من جانبهم قد يكونون مستعدين لتقديم مدفوعات غير مشروعة للحصول على ما يريدون من الحكومة، إذن فإن أحد

الشروط الضرورية للفساد أن يكون هناك تحت تصرف المسؤولين العموميين مقومات للثواب والعقاب.

(2) لما كان السبب الأساسي للسلوك الذي يسعى وراء التربح والحصول على الربح هو توافر هذا الربح ، فمن الراجح أن يحدث الفساد حيث تؤدي القيود والتدخل الحكومي إلى وجود مثل هذه الأرباح الكبيرة، ومن الأمثلة على ذلك قيود التجارة (مثل الرسوم الجمركية وحصص الإستيراد) والسياسات الصناعية القائمة على المحسوبية (مثل الإعانات والإستقطاعات الضريبية) والرقابة على الأسعار وتعدد قواعد تحديد سعر الصرف، وخطط توزيع النقد الأجنبي وتوفير القروض تحت رقابة الحكومة.

(3) بعض أشكال التربح قد تنشأ رغم عدم وجود تدخل حكومي، مثلما يحدث في حالة الموارد الطبيعية كالبتروول، وإمتداداته محدودة بطبيعته، وتكلفة إستخراجه أقل كثيرا من سعره في السوق ، ولما كانت الأرباح غير العادية متاحة لمن يستخرجون البتروول فمن الراجح تقديم الرشاوى للمسؤولين عن منح حقوق إستخراجه.

(4) يتفشى الفساد في البلدان النامية ، والبلدان التي تمر بمرحلة إنتقال، ولا يرجع ذلك إلى إختلاف شعوب هذه البلدان عن الشعوب في غيرها، وإنما لأن الظروف مهيأة لذلك، فالحافز على اكتساب الدخل قوى للغاية، ويتفاقم بفعل الفقر ومرتببات الموظفين المنخفضة والمتناقصة، علاوة على ذلك فإن المخاطر من كافة الأنواع (مثل المرض الإصابات، البطالة) مرتفعة في البلدان النامية. والناس يفتقدون عموما الكثير من آليات توزيع المخاطر (بما في ذلك التأمين وسوق العمل جيدة التنظيم) المتاحة في البلاد الأكثر تقدما وثراء.

(5) يؤثر إحتمال الإمساك بالمخالف ومعاقبته (بالنسبة لمن يدفع الرشوة والموظف الذي يتلقاها) على حجم الفساد، ويرجح التحليل الإقتصادي للقانون أن الأفراد يزنون المنافع المتوقعة من خرق القانون مقابل التكاليف المتوقعة (إحتمال الإمساك بالمخالف ومعاقبته

مضروبا في مستوى العقوبة)، ويكون الفساد مرتفعا في البلد الذي لا تقوم فيه الحكومة بجهد حقيقي لمكافحة الرشوة، وقد يعتقد مخالفو القانون أن الفرصة ضئيلة للإمساك بهم أو توقيع عقوبة عليهم، لو تم الإمساك بهم، حيث أنهم يعتقدون أن نظام القضاء نفسه قابل للإفساد، بل إنه يمكن أن يستمر الفساد حتى في البلدان التي تتمتع بحرية صحافة واسعة ويسودها رفض عام للفساد، إذا كان الأمل قليلا في صدور أحكام قضائية مستقلة في القضايا المهمة.

(6) وينتشر الفساد كذلك إذا كانت عواقب الإمساك بالمخالف ومعاقبته منخفضة بالمقارنة مع المنافع، وعادة ما يتحكم الموظفون في توزيع منافع وتكاليف تزيد قيمتها كثيرا عن رواتبهم. ويصبح الفساد مرجحا إذا كانت أجور العاملين بالخدمة العامة لا تتساوى مع الأجور المتقابلة في القطاع الخاص، فحيثما تكون أجور العاملين بالخدمة المدنية منخفضة جدا فإن الموظفين قد يسعون إلى العيش في مستوى الطبقات المتوسطة عن طريق تكملة أجورهم بدخول غير مشروعة، ولا تمثل مخاطرة الفصل بسبب الفساد، من وظيفة ذات أجر منخفض، تهديدا خطيرا إذا توافرت بشكل قانوني وظائف ذات أجور أعلى في القطاع الخاص.

ومن ثم فإن الفساد يرتبط غالبا إرتباطا إيجابيا بالفرق بين مرتبات القطاعين العام والخاص، أو ما يسمى "معدل الإغراء".

(7) هناك عوامل أخرى تتعلق بالإدارة ذاتها فإنعدام أو ضعف الأخلاقيات الوظيفية للعمل الحكومي، وغياب مفهوم المساءلة العامة والمسؤولية، كلها تؤدي إلى الفساد وتمهد له.

(8) من العوامل أيضا التي يمكن القول بأنها تهىء الدول النامية أو بعضها للفساد، أن هناك أعداد كبيرة تعمل في القطاع الحكومي والعام الذي له أثر كبير على حياة المجتمع فيما يتعلق بتوزيع السلع والخدمات، وكلما كبر حجم القطاع العام واتسعت

مجالاته إزداد الميل نحو الفساد، وهذا يؤدي إلى بيروقراطية ذات توجهات تعنى بالتوزيع لا بالإنتاج.

(9) لطبيعة المجتمع، وبروز أهمية العلاقات الشخصية في الحياة الاجتماعية، أثر كبير في الفساد في الدول النامية، وفيما يرى الأوروبيون أن المحاباة والمحسوبية هي نوع من الفساد، فإن الكثيرين في هذه الدول لا يرون ذلك، ويتساءلون كيف يستطيع شخص من فئة إجتماعية معينة، متخلفة أو متأخرة، أن يلحق بالمنافسين له من فئة إجتماعية أخرى إذا لم يجد عوناً له أو ظهيراً بين الذين ينتمون إلى نفس الفئة الإجتماعية أو الذين تربطهم به صلة قرابة أو نسب.

(10) بالإضافة إلى ذلك، فإن كثيراً من مجتمعات الدول النامية تضم أقليات ثقافية وعرقية ترى نفسها مظلومة وليس لها حظوة فيما يتعلق بمجالات الإدارة العامة المختلفة، ومثل هذه الأقليات ربما تلجأ إلى ممارسة أساليب الفساد لأنها تمثل في رأيها الوسيلة الوحيدة للحصول على الخدمات التي تحتاجها من أجهزة الإدارة العامة.

والخلاصة هنا أن تفسير السلوك الفاسد بالعوامل الاقتصادية وحدها كما هو شائع لهو تفسير محدود إذ لو كانت دوافع الفساد هي الإعتبارات الاقتصادية البسيطة لكانت مظاهر الفساد لا تأتي دوماً من القمة، إن جذر الفساد "سياسي"، وإذا كانت "الرشوة" هي أحد أبرز ملامح الفساد، فإن السؤال الذي يثور هنا هو ماذا يمكن للأطراف الخاصة أن "تشتريه" من السياسي أو الموظف البيروقراطي؟ والإجابة إجمالاً كالتالي:

- العقود الحكومية: يمكن للرشوة أن تؤثر على إختيار الأطراف الخاصة التي تقوم بتوريد السلع والخدمات العمومية، وعلى الشروط الدقيقة لعقود التوريد، كما يمكن أن تؤثر على شروط إعادة التعاقد أثناء تنفيذ المشروع.

- الإمتيازات التي تمنحها الحكومة: تؤثر الرشوة هنا على تخصيص الإمتيازات النقدية (التهرب الضريبي - الدعم - المعاشات - تأمين البطالة) أو الإمتيازات العينية

الفساد الإداري

(إمكانية الإلتحاق بالمدارس المتميزة - سبل الحصول على الرعاية الطبية - الإسكان العقارات - ملكية الأسهم فى المنشآت التى تجرى خصخصتها).

- الإيرادات العامة: يمكن إستخدام الرشاوى لتقليل مبالغ الضرائب أو الرسوم الأخرى التى تحصلها الحكومة من الأطراف الخاصة .

- توفير الوقت وتجنب الضوابط التنظيمية .

- التأثير على نتائج العمليات القانونية والتنظيمية: وذلك عن طريق حث الحكومة إما على التقصير فى وقف الأنشطة غير المشروعة (مثل التعامل فى المخدرات أو تلوث البيئة) أو محاباة أحد الأطراف على حساب الآخر على غير النحو الواجب فى الدعاوى القضائية أو غيرها من الإجراءات القانونية.

3- آثار الفساد

لا تتسبب أنواع الفساد المختلفة فى نفس الدرجة من الضرر، فالفساد الذى يضر بقواعد اللعبة مثل نظام العدالة أو حقوق الملكية أو العمل المصرفى والقروض، يدمر النمو الإقتصادى والسياسى، والفساد الذى يسمح بتلويث الأنهار أو يسمح للمستشفيات بإبتزاز مبالغ باهظة من المرضى، يمكن أن يكون مدمرا بيئيا وإجتماعيا، وبالمقارنة نجد أن منح بعض المال للتعجيل بالحصول على الخدمات العامة والمشاركة فى مخالفات هيئة يعتبر أقل ضررا، وذلك بصفة عامة، ومن هنا تصعب الإجابة عن التساؤل حول أى أشكال الفساد هو الأسوأ ذلك أن مؤشرات الفساد المتاحة هى مؤشرات عامة لا تميز بين المستويات العالية من الفساد (مثل المبالغ التى تدفع لرئيس دولة أو لوزير دفاع مقابل شراء بلده طائرات مقاتلة نفائة غالية الثمن)، والمستويات المنخفضة من الفساد (مثل الرشاوى الصغيرة التى تدفع لأحد صغار الموظفين للإسراع بإصدار رخصة قيادة)، كما أن هذه المؤشرات لا تميز بين الفساد المنظم والفساد المشوش، وتشير بعض الدراسات إلى أن الفساد بالمستوى العالى، والفساد بالمستوى المنخفض، يتواجدان معا ويدعم كل منهما الآخر.

وبالطبع فإن مدى إنتشار الفساد أمر له أهميته أيضا، فمعظم الأنشطة يمكنها إحتمال قليل من الفساد بل قد تتحسن بسببه بعض الأنظمة الرديئة، ولكن عندما يصبح الفساد شاملا أو هو القاعدة تكون آثاره معوقة.

وإذا ما حاولنا عرض أهم آثار الفساد، فإنه يمكن إجمالها فى الآتى:

(1) من المتوقع، طبقا للنظرية الإقتصادية، أن يضعف الفساد من النمو الإقتصادي إذ يخفض حوافز الاستثمار، وفى الحالات التى تطلب فيها الرشاوى من أصحاب المشروعات قبل بدء مشروعاتهم، أو يطلب بعد ذلك الموظفون المرتشون نصيبا من عائد الإستثمارات يعمل الفساد بإعتباره ضريبة وإن كانت ضريبة ذات طبيعة ضارة بشكل خاص.

ويهبط الفساد بجودة البنية الأساسية والخدمات العامة، ويخفض إيرادات الضرائب ويدفع ذوى المواهب للتورط فى السعى إلى التريح، بدلا من المشاركة فى الأنشطة الإنتاجية.

(2) يضر الفساد بالأداء الإقتصادى ضررا مؤكدا حين يشوه عناصر النفقات الحكومية، إذ يكون من المتوقع أن يبدد السياسيون المرتشون موارد عامة أكثر على البنود التى يسهل إبتزاز رشاوى كبيرة منها مع الإحتفاظ بسريتها، من ذلك مثلا الأصناف التى يتم إنتاجها فى أسواق درجة المنافسة فيها منخفضة، والبنود التى يصعب مراقبة قيمتها ولذلك يتجه السياسيون المرتشون إلى الإنفاق على الطائرات المقاتلة وعلى مشروعات الإستثمار واسعة النطاق أكثر مما ينفقون على الكتب الدراسية ومرتبات المدرسين.

(3) ترفع الرشوة من تكاليف الصفقات، ومن عدم التيقن فى الإقتصاد.

(4) تنطوى الرشوة على ظلم، إذ أنها تفرض ضريبة تنازلية تكون ثقيلة الأثر بشكل خاص على التجارة والأنشطة الخدمية التى تضطلع بها المنشآت الصغيرة.

(5) يضعف الفساد من شرعية الدولة.

الفساد الإداري

(6) يمكن تمثيل الفساد فى الصيغة التالية : الفساد = إحتكار + حرية استنساب الخضوع للمساءلة أى (ف = ! ح + ! خم)، فسواء كان النشاط عاما أو خاصا أو لا يهدف إلى الربح، وسواء كان يحدث فى واشنطن أو فى واجادوجو، فالغالب أن الفساد يوجد حيث يكون لمنظمة ما أو شخص ما سلطة إحتكار سلعة أو خدمة معينة، ويكون له حرية الإستنساب فى تقدير من يتلقاها ومقدار ما يحصل عليه منها، دون خضوع للمساءلة.

(7) يؤدى الفساد إلى زيادة التكاليف الإدارية بسبب الخسارة والنقص فى العائدات الحكومية، وزيادة المدفوعات لأثمان المواد واللوازم، كما أن الفساد يزيد من الصعوبات الإدارية حيث يخلق مستو آخر للسلطة موازيا للمستوى الرسمى لها مما ينعكس بالتالى على ضعف السلطة الرسمية.

وعلى الرغم من هذه الآثار السلبية والضارة بشدة بالنمو الإقتصادى والقيم الأخلاقية والممارسات الإدارية، فإن هناك وجهة نظر ترى أن الفساد يمكن أن يكون " مفيدا " أو تكون له " وظيفة "، وأول مهام هذه الوظيفة هى حماية النظام السياسى الذى يظهر فيه وتجنبيه ويلات الإنقلابات والأزمات، حيث يخلق الفساد هنا " مجموعة " أو " طبقة " من المستفيدين تعمل على حماية النظام الفاسد مما يحدث الإستقرار اللازم للدولة النامية، وهنا علينا أن نتساءل: لازم لمن؟، وواضح أن الإجابة لا بد وأن تكون " للمفسدين " والجانب الثانى الهام للفساد فى رأى أنصار المدرسة الوظيفية هو أنه يرفع كفاءة الأداء حيث يؤدى إلى تبسيط وتيسير الإجراءات وتحسين معاملة البيروقراطيين للمواطنين.

ويذهب أوستر فيلد Osterfeld إلى أن السوق الحرة عامل لا يستغنى عنه للتنمية الإقتصادية، وأن التصرفات الفاسدة التى تحرك الإقتصاد فى إتجاه السوق الحرة هى تصرفات مفيدة، بعكس الإجراءات والتصرفات التى لا تحرك السوق الحرة فهى ضارة ومعيقة إقتصاديا، وهذا النوع من الفساد، الذى يصفه بالفساد الواسع، يمكن الدفاع عنه من الناحية الأخلاقية مادامت الغاية منه هى الدفاع عن ممتلكات الفرد وحقه فى ممارسة أعماله

بإرادته، بمعنى آخر الفساد هنا هو دالة للقيود على الحرية، وعندما تزول هذه القيود يتلاشى الفساد.

والواقع أن هذا التوجه، الذى يزعم بأن الفساد كان، أو يمكن أن يكون، مفيدا يظل رأيا ضعيفا لعدم وجود أدلة قوية تدعمه، وعلى النقيض من ذلك معظم المفكرين يرون الفساد ضارا ومعوقا للتقدم على مختلف المستويات وفى جميع المجالات.

4- الإجراءات المؤسسية لمقاومة الدلالات الإدارية للفساد الحكومى.

كانت النظرة السائدة أن للفساد آثاره السلبية على كفاءة الإدارة وعلى الأداء الإقتصادي، وفى بعض الحالات ولأن النمو السكانى يفوق كثيرا النمو فى الأنشطة الإقتصادية يظهر ضغط على الأقرباء الذين يشغلون وظائف عامة من الصعب التحلل منه وذلك لدعم الأفراد من ذويهم العاطلين عن العمل بإيجاد الفرص الوظيفية لهم، وهذا يعنى القيام بأنشطة غير عادية لدعم دخل الأفراد. وكان الإتجاه السائد كذلك أنه كلما كبر حجم القطاع العام كلما اتسعت المساحة للفساد، ولأن الإهتمام الرئيس فى السياسة الحكومية إنصب حينئذ على إعادة التوزيع أكثر من إهتمامه بالتوسع، فذلك من شأنه أن يزيد من احتمالات حدوث الفساد.

وينتشر الفساد بشكل ملحوظ بسبب ضعف أجهزة الإدارة العامة، ومع ذلك فإن الشعور السائد الآن هو أن المشكلة أكثر خطورة عند المستويات السياسية العليا منها عند المستوى البيروقراطى. لقد أصبح الفساد نظاما وطريقة للحياة فى كثير من الدول، والخطورة أنه إذا إستمر وتنامى على المستوى السياسى، فإنه من الصعب السيطرة عليه على المستوى البيروقراطى. إن للفساد الآن أبعادا دولية ترجع إلى تجارة المخدرات وإلى الشركات دولية النشاط التى تعانى من فساد عالمى. كما أن إستمرار ظاهرة هروب رأس المال، خاصة فى الدول النامية المدينة، من شأنه أن يزيد من حدة المشكلة. وهناك ضوابط قليلة لمنع القادة السياسيين الفاسدين وبعض البيروقراطيين من نقل مكاسبهم غير القانونية للخارج.

الفساد الإداري

ومن ثم فإن العمل على وقف ومحاربة إنتقال الفساد عبر حدود الدول يتطلب وجود تعاون دولي في هذا الشأن، بالإضافة إلى إلتزام دولي بمحاكمة المسؤولين الحكوميين الكبار المتورطين في الفساد.

لقد تم التأكيد في الأدبيات والمحافل الوطنية والدولية على طريقتين أساسيتين لمكافحة الفساد: الإصلاحات الإدارية والترتيبات الوقائية، ومقاضاة المخالفين. وليست أى من الطريقتين بديل للأخرى، بل هما متكاملتان. ورغم أن كثيرا من الدول توكل مهمة مكافحة الفساد للأجهزة القضائية، فإن هذه الأخيرة لا تقوم بعملها بشكل فعال لأسباب عديدة، الأمر الذى يجعل من التركيز على الآليات الوقائية للحد من الفساد أمرا ضروريا.

وتبدأ الخطوة الأولى على طريق مكافحة الفساد الإدارى بالحاجة إلى إحداث تغييرات إدارية وإصلاحات داخلية فى قطاعات الخدمة العامة، على أن تأخذ هذه الإصلاحات بعين الإعتبار عددا من العوامل بما يمكنها من التعامل بشكل فعال مع الفساد الإدارى وهى:

أولا: التركيز أثناء التدريب للخدمة العامة على أخلاقيات الوظيفة العامة والمسئولية العامة.

ثانيا: إعتداد سياسة التدوير الوظيفي Job Rotation كلما كان ذلك ممكنا، بخاصة فى الجهات التى تعاني من إرتفاع معدلات الفساد نتيجة إبقاء نفس الشخص فيها لمدة طويلة، كالجمارك والضرائب والعطاءات، ومن المهم تشجيع عمليات التدوير بين العاملين فى هذه الأجهزة مع عدم الإخلال بكفاءة الأداء.

ثالثا: إعادة النظر فى ظروف وأوضاع العاملين فى القطاع الحكومى، وذلك برفع مستوى الأجور والمرتبات وصرف المكافآت المناسبة، إنسجاما مع مستوى الأجور والمرتبات فى القطاعات الإقتصادية الأخرى للمجتمع. وإلا فسوف يكون المتسابقون للعمل فى الحكومة من غير الأكفاء، وسيؤدى ذلك بدوره إلى إستمرار مشكلة الفساد.

رابعاً: تدعيم مواثيق أخلاقيات الوظيفة العامة القائمة وإيجاد ما ليس قائماً منها، وإعادة تقييم الإجراءات التأديبية المعمول بها، وتوقيع العقوبات الصارمة على المخالفين الخائنين للثقة العامة، ومساءلتهم عن مصادر دخولهم وممتلكاتهم والإفصاح عنها.

خامساً: إنشاء وحدات رقابية في المؤسسات الحكومية، حيث أنها قد أثبتت فعاليتها في كثير من الدول، على أن تقوم هذه الوحدات بالإتصال المباشر بالوزير أو بمكتب التحقيق في الشكاوى للإبلاغ عن صور الإنحراف.

سادساً: أثبتت تجارب بعض الدول التي حققت نجاحاً نسبياً في الحد من الفساد، أنه عند تصميم برامج الإصلاح الإداري ينبغي التعامل مع مجالين أساسيين من مجالات العملية البيروقراطية في قطاع الخدمة المدنية هما:

(أ) مقارنة الإجراءات الإدارية الرسمية، كما هي محددة في السياسات والتشريعات والتعليمات، بالإجراءات الإدارية غير الرسمية كما تتم في الواقع العملي، بغرض إيضاح الفجوة بين ما ينبغي أن يكون وما هو كائن على صعيد الممارسة. وكلما كانت الفجوة كبيرة زادت المساحة الممكنة للفساد، والعكس صحيح. إن تضيق الفجوة بين الإجراءات الرسمية وغير الرسمية أمر يدعم الجهود المبذولة لمكافحة الفساد.

(ب) مراقبة وتنظيم عملية اتخاذ القرارات وتوزيع العمل على الموظفين بشكل مدروس، مع تطوير نظم المساءلة بهدف الحد من ممارسات الفساد وتحسين الخدمات الحكومية.

ولما كانت آليات العمل المشار إليها أعلاه بسيطة وسهلة وذات تكاليف قليلة، فإنه يمكن القيام بها لأنها تؤتي ثمارها على طريق مكافحة الفساد. ويمكن إستخدام العديد من الآليات لتطوير أداء القطاع العام وتضييق نطاق الفساد وممارساته، ومن أكثر هذه الآليات تكلفة، وربما أكثر فعالية، هي إنشاء هيئة خاصة لمكافحة الفساد، ومع ذلك فإنه يجب التأكيد على أهمية توافر الإرادة السياسية لمكافحة الفساد أو السيطرة عليه بشكل فعال.

ونشير هنا إلى تجربة ناجحة لتطهير إدارة الضرائب المحلية في الفلبين خلال فترة حكم ماركوس، وكان الشخص الذى عين للقيام بهذا التطهير أو لمحاربة الفساد عضواً فى محاكم العدل، وهو القاضى " بلانا Plana" الذى كان يتمتع بسمعة طيبة وسجل خدمة عامة متميزة، كما كان يتمتع بعلاقات وثيقة مع السلطة وقد تمثلت العناصر المركزية للإستراتيجية التى وضعها " بلانا" فيما يلى:

أ- إستحداث نظام جديد لتقييم الأداء.

ب- جمع المعلومات عن الفساد.

ج- معاقبة كبار المسؤولين بشكل سريع.

وقد أضاف إلى تلك العناصر ما يلى:

أ- المهنية Professionalization.

ب- تحديد دافعى الضرائب الفاسدين المحتملين.

ج- تشديد أنظمة الرقابة.

د- تغيير قوانين الضرائب.

هـ- تقوية وإحكام الإشراف المركزى على الأقاليم.

و- تناوب ممثلى السلطة Rotating Agents.

ز- إشراك مدققين خارجيين.

ح- تغيير الإتجاهات السائدة نحو الفساد.

وبالرغم من أن جهود " بلانا" كانت ناجحة ظاهرياً، فإنه وبمجرد أن ترك إدارة الضرائب أخذ الفساد فى النمو مرة أخرى. ومن الإنتقادات التى وجهت إليه أنه لم يعد له خلفاء، ومثل هذا الخطأ قد يتكرر عندما يأتى الشخص المعنى بالإصلاح من خارج المنظمة

لأن ما يهيمه هو إنجاز العمل الموكل إليه مراعيًا استمرار المنظمة في عملها متجاهلاً الحاجة لإعداد شخص آخر لإستلام مهامه لاحقاً.

وهذا الحديث عن الإصلاح الهادف إلى الحد من الفساد البيروقراطي في منظمة ما لا بد وأن نستكمّله بالحديث عن محاربة الفساد بشكل أكثر شمولاً، فنعرض لبعض التجارب ثم لتوصيات المؤتمرات العلمية والمحافل الدولية لمحاربة الفساد.

ظلت سنغافورة حتى عام 1959 تشكل مجتمعاً يتصف بالفساد بحيث غدا "طريقة للحياة A Way Of Life". وعندما تخلصت من الإدارة الاستعمارية، قررت أن تبدأ في محاربة الفساد، حيث ركزت الإستراتيجية التي إنتهجتها بشكل عام، وفي الخدمة المدنية بشكل خاص، على ضرورة إزالة كل من فرص الفساد والحاجة اليه، وبنفس الوقت زيادة تكلفة الفساد على الفرد. ومن أجل تحقيق ذلك قامت بوضع إستراتيجية اعتمدت على عنصرين رئيسيين هما: وضع قانون محاربة الفساد، وإنشاء مكتب التحقيق في ممارسات الفساد "Corrupt Practices Investigation Bureau" وصاحب هذين العنصرين إيجاد سياسة تهدف إلى زيادة رواتب الموظفين العامين وتحسين ظروف أدائهم في الخدمة، خاصة وقد كان الإعتقاد السائد حينئذ أن تدنى مستوى الرواتب وعدم المساواة في توزيع الثروة كانا يشكّلان عاملين مهمين في نمو ثقافة الفساد في المجتمع السنغافوري السابق، وقد فسّر "لى كوان يو Lee Kuan Yew"، رئيس الوزراء السنغافوري، نجاح حكومته في حربها ضد الفساد بما يلي:

"تركز فعالية النظام الذى إتبعناه في مراقبة ومعاقبة القائمين على الفساد على : أولاً القانون الخاص بمكافحة الفساد، وثانياً على وعى الجمهور فى الإبلاغ عن جميع أشكال الفساد المشتبهة، وثالثاً على مكتب التحقيق فى ممارسات الفساد (CPIB) الذى يجرى تحقيقاته وتحرياته بشكل حازم وبدون تخوف، وحتى يتحقق ذلك، كان لا بد من أن يحظى مكتب التحقيق هذا بالدعم الكامل من قبل رئيس الوزراء، والأهم من ذلك كله كان موقف

الرأى العام الذى يراقب الأشخاص الفاسدين رافضا ومنكرا للفساد، بحيث يظل عار الفساد يلاحق المفسد حتى لو تمت معاقبته ، ويظل وصمة لا يغسلها حتى دخول السجن".

إن تجربة سنغافورة تجربة شاملة خطط لها بعناية وحظيت بدعم كامل من القيادة السياسية. وقد بينت هذه التجربة أن إتباع إجراءات صحيحة من شأنها أن تقلل الفساد إلى أدنى مستوى ممكن حتى لو أصبح طريقة وأسلوبا للحياة.

وبصفة عامة لا بد لسياسات مواجهة الفساد من أن تشتمل على إستراتيجيات إقتصادية وتنموية وإجراءات عامة ذات طبيعة إدارية وقانونية للوقاية من الفساد وإعطاء هذه الإجراءات الأولوية فى سياسات الدولة، بحيث يتم التخطيط لها والرقابة عليه وتنفيذها من قبل أجهزة متخصصة أينما وجد مناسبا.

* بعض التوصيات الخاصة لمحاربة الفساد:

(1) الإجراءات الوقائية، وتتضمن ما يلى:

● إيجاد إستراتيجيات لمكافحة الفساد، بحيث تكون لها الأولوية المتقدمة فى خطط التنمية الإقتصادية والإجتماعية، وأن تتضمن العناصر الخاصة بمكافحة الفساد كجزء مكمل لبرامجها.

● إضفاء الصبغة المهنية على الخدمة المدنية (مكافآت مناسبة، تدريب، إدارة ماهرة موضوعية الإختيار والترقية، ميثاق للأخلاقيات الوظيفية، إجراءات مبسطة، التحلل من مظاهر البيروقراطية المعقدة، تحديد واجبات ومسؤوليات الوظائف، معايير أداء مناسبة).

● إعادة هيكلة الخدمة المدنية، حتى تستجيب بصورة أفضل للإحتياجات المحلية فى جميع أنحاء الدولة.

● إنضاج الوعى العام المتعلق بحق المواطن فى الخدمات والبرامج الحكومية وتثقيف الجمهور وإعلامه بالقوانين المعمول بها، وذلك من خلال الحملات الإعلامية.

- توفير القنوات الفعالة لتمكين الناس من عرض شكاوهم المتعلقة بالخدمات العامة غير الملائمة وبالمعاملة غير العادلة وبالشكاوى ضد الفساد) مثل : مكاتب الإدعاء العام والتحقيق، اللجان المستقلة، صناديق الشكاوى، وغيرها).
- العمل بإقرار الذمم المالية للممتلكات والاستثمارات فوق سقف معين للمسؤولين الحكوميين وبما فيها المبالغ بأسماء العالين، والتأكيد على ضرورة خضوع موظفي الخدمة العامة، وكذلك المسؤولين السياسيين للمساءلة عن مصادر هذه الممتلكات.
- إجراء تدقيق فعال لحسابات المؤسسات الحكومية والشركات المسؤولة عن توفير السلع والخدمات لضمان أفضل إستخدام للأموال العامة ، ويشمل ذلك أيضا الرقابة والإشراف على أداء تلك المؤسسات والشركات.
- إتباع خطوات فعالة ومحددة لطرح المناقصات، لتوقيع العقود الخاصة بالأعمال العامة ولرقابتها.
- بحث نظم العمل المصرفية والمالية، بهدف منع هروب رؤوس الأموال، والحيلولة دون التهرب من الضرائب والجمارك المفروضة.
- إنشاء إدارة عامة للتفتيش، ومكتب للإدعاء أو للتحقيق، ولجنة للأمن الوطني، وغيرها من الكيانات المتخصصة التي تولى إهتماما مناسبا لجميع المشكلات المتعلقة بالفساد فى الحكومة.
- وضع وإدخال إجراءات إدارية داخلية ملائمة فى المؤسسات الحكومية، بهدف التعامل مع الفساد وكذلك وضع إجراءات تأديبية، وتحديد تسهيل مهمة الشاكين فى إيصال شكاوهم وضمان إمكانية المساءلة.
- الإهتمام بالأولوية الأخلاقية الإدارية وتدريبها، والتدريب الدورى على محتوياتها للعاملين، وتبادل الأبحاث والدراسات على المستوى الدولى فيما يتعلق بالأخلاق الإدارية أو خليات الخدمة المدنية.

- إنشاء مكاتب للأخلاق الحكومية كما فعلت اليابان والولايات المتحدة حيث تعقد مؤتمرات سنوية وتصدر الأدلة الأخلاقية للوظيفة العامة، وترد على استفسارات الموظفين في المشاكل الأخلاقية.

(2) إجراءات التحقيق والإجراءات القانونية، وتتضمن ما يلي:

- مراجعة التشريعات، التأكد من مدى كفايتها وملاءمتها لمكافحة الفساد.
- توفير نظام قضائي وإجراءات قضائية فعالة، سريعة وعادلة.
- التخطيط الإستراتيجي، وتحديد أولويات لهيئات التحقيق بالإضافة إلى الرقابة والتقييم.
- استخدام فرق "تحقيق داخلية" متعددة الإختصاصات عند الضرورة.
- إتخاذ الإجراءات التي تعمق تعزيز وكسب تعاون الشهود، كتوفير الحماية المادية والقانونية لهم ومنحهم المكافآت المناسبة.
- مصادرة الممتلكات التي تم الحصول عليها بطرق فاسدة وغير مشروعة.
- مراجعة الأدلة والبراهين التي تدين الفساد في ضوء التشريعات العامة.
- إتخاذ الخطوات الفعالة للتعامل مع حالات غسل الأموال الناتجة عن الفساد الحكومي.

(3) التعاون الإقليمي والدولي، ويتضمن ما يلي:

- التعاون المشترك فيما يتعلق بأمور العدالة الجنائية وتبادل المجرمين، كما هو مبين في مسودة نموذج معاهدات الأمم المتحدة، حول "منع الجريمة والتعامل مع المجرمين Prevention Of Crime and Treatment of Offenders

- ❑ مصادر الممتلكات المكتسبة بطرق غير قانونية، وفقا لنصوص المعاهدة الجديدة للأمم المتحدة، الخاصة بمحاربة تجارة المخدرات المحظورة.
- ❑ تقديم المساعدة فيما يتعلق بالتعاون الفني للأمم المتحدة في سعيها لمحاربة الفساد، ومثال ذلك التخطيط الإستراتيجي لبرامج مكافحة الفساد والإصلاح التشريعي والتدريب.
- ❑ التأكيد على مساعدة الأمم المتحدة في طرح العطاءات الخاصة بمشاريع المعونة الدولية.
- ❑ تبادل المعلومات الخاصة بتقنيات وقوانين الفساد وتبادل المواد والوثائق التي صدرت عن مختلف المحافل التي لها صلة بالموضوع.
- ❑ التحرك والتعاون الإقليمي، بما في ذلك مراقبة المعلومات المرتبطة بالجمارك والهجرة والعمل.
- ❑ تسهيل زيارات الخبراء، وإقامة ورش العمل، وتقديم الخدمات الإستشارية الثنائية أو متعددة الأطراف.
- ❑ وضع ميثاق دولي للأخلاقيات الوظيفية.
- ❑ تضمين موضوع " الفساد في الحكومة " في الدراسة التي يعدها السكرتير العام للأمم المتحدة، بغرض مناقشتها في الأمانة العامة وذلك فيما يتعلق بالإقتراح الخاص بإنشاء محكمة جنائية دولية.
- ❑ دور المنظمات غير الحكومية ومنها منظمة الشفافية الدولية (TI) والتي تهدف إلى مكافحة الفساد بالتعاون الدولي وتشجيع الحكومات على سن قوانين فعالة ، وتشجيع النزاهة في المعاملات التجارية الدولية إلخ، مما سنتعرض له لاحقا بشيء من التفصيل.

والخلاصة

لقد حاولت التحليلات الموجزة السابقة أن تبين أن الفساد موجود دائما منذ أن وجد الإنسان، وعرضت مشكلة تعريف الفساد إنطلاقا من أن التعريف يمكن أن يكون وسيلة نافعة

للتحليل. كما بينت باختصار أسباب الفساد ونتائجه خاصة فيما يتعلق بالدول النامية وأخيرا ، أقترحت هذه التحليلات بعض الإستراتيجيات لمكافحة الفساد فى الإدارة وأبرزت أن النقطة التى تقتضى التنويه هى أن الفساد الإدارى يظل رهنا بأعضاء النخبة الحاكمة إلى حد كبير وأن بقاءه منوط بها.

إن للفساد آثارا عديدة ومتنوعة على المجتمع ، خاصة فى البيروقراطيات المركزية التى هى أداة الربط بين الحكومة ، كمسيطر وموزع للموارد المحددة والخدمات ، وبين الجمهور والنخبة الحاكمة.

وعلى ذلك ، لا بد من إسترعاء الإنتباه إلى تأثير الفساد على البيروقراطية المركزية فالفساد لا يقتصر أثره على ضياع عائدات الحكومة وسوء توزيع وتخصيص الأموال العامة النادرة ، بل يمتد ليشمل موضوع ضمان إخلاص البيروقراطيين غير الفاسدين وإستمرار إخلاصهم ، وهذه النقطة الأخيرة قد تم تجاهلها لفترة طويلة. إن أولى الوسائل التى يجب على المدير المناهض للفساد أن يتخذها هى أن يستخدم أشخاصا غير فاسدين للعمل فى الإدارة ، ومن خلال هؤلاء الأشخاص الملتزمين يمكن بناء المنظمة من جديد.

ونختتم بالإشارة إلى أن (المساءلة) قد أصبحت عنوانا ثابتا حاليا فى دراسات الإدارة العامة خاصة السياسات العامة ، والمهم هنا هو عمل موازنة بين عدة أنواع من أنظمة المساءلة : المساءلة الإدارية ، الرقابة البرلمانية المباشرة وغير المباشرة ، الرقابة عبر المؤسسات المرتبطة بالبرلمان ، المراجعة القضائية ، العلاقة بالدوائر الإنتخابية ، عدم الإحتكار ، نظام المفوض العام أو الأمبودسمان Ombudsman وغيرها ، ذلك أن فعاليات المساءلة ترتبط فى الغالب بوجود توازن صحيح بين أنظمتها الفرعية وسعيها نحو التخلص من الفساد أو حتى تقليله ، والتأكيد على أهمية دور الرأى العام والمنظمات غير الحكومية والمواطن ذاته فضلا عن المساءلة المهنية والأخلاقية فى محاربة الفساد والحد من إنتشاره.

وهذه المسائل يعالجها الفصل التالى.

مسألة الإدارة العامة. Public Accountability.

مقدمة

لا يخلو تنظيم بشرى من نظام للمساءلة، إذ حيثما وجدت جماعة بشرية منظمة لا بد أن توجد سلطة تنظم سلوك الأفراد وتضبط العلاقات الاجتماعية وتحاسب كل من يخرق القوانين أو الأعراف السائدة. وتعتبر السلطة والمسئولية وجهان لعملة واحدة، فلا توجد سلطة بدون مسئولية ولا يتسنى تجسيد المسئولية إلا بإخضاع القائمين على ممارسة السلطة للمساءلة، لذا فإن الاهتمام بمفهوم المساءلة حتى وإن لم يحمل هذا المسمى قديم قدم البشرية ذاتها، وعلى مدار العصور قدم المفكرون والفلاسفة مساهمات تراكمية قيمة حول هذا المفهوم، وكان من الطبيعي أن تختلف هذه المساهمات نظرا لاختلاف دوائر الاهتمام وتباين زوايا الرؤية والتأمل.

لقد ارتبط الحديث عن المساءلة بالديمقراطية في الفكر السياسى، وصارت المساءلة فى قلب العلاقة بين الحكام والمحكومين، فالمساءلة هى الحقيقة الجلية فى الديمقراطية المباشرة وهى الحقيقة الكامنة فى الديمقراطية غير المباشرة. وحتى فى الأنظمة التى تمثل نقيضا للديمقراطية لم يختلف الحديث عن المساءلة، وإن ظل حديثا مغايرا له فلسفة وآليات غير فلسفة وآليات الممارسة الديمقراطية.

وارتبط تناول مفهوم المساءلة بمبدأ المشروعية فى الفكر القانونى، والذى يعنى خضوع الدولة للقانون فى كل صور نشاطها وفى مختلف التصرفات والأعمال التى تصدر عنها والإدارة - باعتبارها إحدى سلطات الدولة - يتعين عليها كغيرها من السلطات أن تحترم القواعد القانونية المقررة، وأن تمارس نشاطها فى نطاق هذه القواعد.

وتلازم الحديث عن المسألة في الفكر والتطبيق الإداري بالمسؤولية وحدود ممارسة السلطة الإدارية، وذلك بهدف ضمان أن تنفذ الإدارة العامة السياسات العامة بكفاءة وفعالية، وأن تكون أكثر إستجابة لحاجات المجتمع المتزايدة.

ورغم اختلاف تناول الحقول المعرفية المتعددة للمسألة إلا أنها جميعا إتفقت على مقاصد المسألة البعيدة وهي صون حقوق المواطن في مواجهة عسف السلطة، وتحقيق رفاهيته، وتمكينه من محاسبة أولئك الذين يضطلعون نيابة عنه بممارسة السلطة بغض النظر عن إختلاف مواقعهم، ويستند بعض الدارسين إلى أن الخبرة التاريخية تشير إلى أن دول العالم الثالث - على عكس الدول المتقدمة - أخفقت بدرجات متفاوتة في بلوغ هذه الغاية، فصار المواطن في هذه الدول "كما مهملا" أو "هدفا سلبيا" وأهدرت حقوقه ولم يعد يستطيع أن يحاسب من هم في السلطة خاصة في ظل غياب تقاليد محاسبية، سياسية وقانونية وإدارية، تعزز ذلك وتمثل إطارا حقيقيا لممارسة المسألة، وقد ارتبط ذلك إرتباطا مباشرا بفشل السياسات الإقتصادية والسياسية والإجتماعية وتفشى ظاهرة الفساد باختلاف صورته في أغلب دول العالم الثالث، وقد أرجعت كثير من الدراسات التي تمت في هذا الشأن إخفاق هذه الدول في تحقيق التنمية والتداعيات التي ترتبت على ذلك، بصفة أساسية، إلى غياب المسألة إلى جانب عوامل أخرى.

ومن هنا تكتسب دراسة المسألة في الإدارة العامة أهمية مضاعفة خاصة مع تصاعد الحديث عن حاجة الدول النامية إلى " عقد إجتماعي جديد" تكون " المسألة " أحد القيم المحورية التي ينطوى عليها .

ولتناول هذا الموضوع متزايد الأهمية نفصل في النقاط التالية :

- 1- مسألة الإدارة العامة : المفهوم والأهمية.
- 2- مستويات المسألة في الإدارة العامة.
- 3- بعض آليات المسألة : المفوض البرلماني دور المواطن.

الخلاصة.

(1) مسألة الإدارة العامة: المفهوم - الأهمية .

* المفهوم

يثير تحديد مفهوم المسألة في الإدارة العامة العديد من الصعوبات، إذ أنه على الرغم من تعدد المعاني يوجد نقص في التحديد الدقيق للمفهوم، وهذا أمر طبيعي لإختلاف الأطر المرجعية للباحثين الذين يقدمون تعريفاتهم لهذا المفهوم، وتنوع زوايا النظر إليه.

هناك من يعرف المسألة بأنها تعبير عن مسئولية الأفراد عما يمارسون من أفعال وقياسا على ذلك يتحمل جهاز الخدمة المدنية ما يترتب على الأداء الوظيفي من سلوكيات وتصرفات. وهناك من يراها " مسئولية متراكمة " حيث يخضع كل مدير للمسألة عن تصرفه الشخصي وعن الأفعال الصادرة عن فريق العمل الذي يخضع لإشرافه وهكذا على أن أحدث ما تقدمه أدبيات الإدارة العامة في هذا السياق هو الحديث عن سيادة المستفيد، بمعنى أن المواطن المستفيد يستطيع أن يحاسب الإدارة، وفي هذا يرى البعض أن الإدارة العامة تقدم " سلعة " والمواطن أصبح " زبونا " ومن ثم تكون المسألة هنا معبرة عن " قدرة المواطن المستفيد على طلب إستجابة من قدم السلعة إزاء ما يبديه من إنتقادات ويحق له أن يستبدل آخر بمقدم السلعة إذا لم تأت الإستجابة على النحو المقبول " .

وتعرف المسألة كذلك بأنها " الإلتزام بأن تصبح مسئولا عما كان متوقعا " أو عن ما حدث ولم يكن متوقعا.

وفي هذا السياق يسود الشعور بأن هناك نقطة مرجعية خارجية عن العاملين في الإدارة العامة لا بد وأن يأخذوها في الإعتبار وهم يمارسون وظائفهم.

وبصفة عامة، ومع الخلط أحيانا بين المسألة والمسئولية، والمسألة والرقابة وغير ذلك، يمكن القول بأن المسألة تعبير عن " إلتزام منظمات الإدارة العامة بتقديم حساب عن طبيعة ممارستها للواجبات المنوطة بها بهدف رفع الكفاءة والفعالية لهذه المنظمات، وهي منظومة تضم آليات وعناصر لضمان النزاهة والشفافية والقضاء على الفساد الإداري وتحقيق الصالح العام " .

* الأهمية

يعد تناول مفهوم " المسألة في الإدارة العامة " تلامسا مباشرا مع ما يمكن تسميته بديمقراطية الإدارة العامة، وعاملا محوريا في تحديد قدرتها على تنفيذ السياسات العامة بكفاءة وفعالية، وبيان مدى إستجابتها لإحتياجات المواطن، فالأصل أن هناك وظيفتان للحكومة في الدولة الحديثة، وظيفة سياسية تتعلق بتقرير الأهداف العامة للدولة ومراقبة تنفيذ هذه الأهداف والتأكد من تحقيقها بالكفاءة المطلوبة، والوظيفة الثانية إدارية تتعلق بتنفيذ الأهداف العامة ووضعها موضع التطبيق، وبمقتضى هذا التصور فإن النظام السياسى يقوم عن طريق الحكومة بتحديد السياسة العامة (أى الغاية) ، ثم يقوم الجهاز الإدارى باختيار الوسيلة التى تحقق هذه الغاية. ومن هنا فإن الجهاز الإدارى جهاز تنفيذ وليس جهاز حكم ، ويحتاج لذلك إلى مساءلة النظام السياسى النشطة على نتائج اختيار وسائل العمل، ومعنى ذلك أن الفصل بين عمليتى صنع وتنفيذ السياسة العامة هو ما يجعل الإدارة العامة تخضع للمساءلة عن طبيعة أداؤها للمهام المنوطة بها. وقد تعرضت هذه الثنائية التقليدية بين السياسة والإدارة العامة عند التطبيق إلى مراجعات كثيرة، الأمر الذى أدى إلى طرح " إشكالية المسألة" فى الإدارة العامة على أكثر من مستوى بحثا عن رؤى وتصورات تسهم فى حل هذه الإشكالية.

ومن أبرز المظاهر الدالة على ذلك :

- 1- مراجعة الافتراض القائل بأن الإدارة العامة تختص فقط باختيار وسائل التنفيذ الملائمة للسياسات العامة دون أن تشارك فى تحديد الغايات، إذ أصبح الفارق بين " الوسائل " و " الغايات " فارقا نسبيا إلى حد كبير، وفى هذا يرى "روبرت دال" أن الوسائل تتحدد فى ضوء الغايات، وتتشكل الغايات وتكتسب إمكانية التحقق من خلال الوسائل. من هذا المنطلق فإن البيروقراطية أصبحت تشارك بصورة أو بأخرى فى عملية صنع السياسة سواء عن طريق المعلومات التى توفرها للقيادة السياسية والتى يكون لها تأثيرها فى تحديد مضمون واتجاه السياسة العامة، أو بتقديم التغذية الإستراتيجية بعد تنفيذ هذه السياسات العامة.

2- أصبحت السلطة التشريعية تفوض سلطة صنع اللوائح والقرارات إلى السلطة التنفيذية والتي تقوم بتفويضها إلى الجهاز الإداري ، ويأتي ذلك نتيجة لتشعب مجالات العمل الحكومي وتطرقه إلى مجالات فنية دقيقة وأيضاً نتيجة لتزايد التوقعات الشعبية ومطالبة الحكومة بأن يكون لها دور أكبر في المجتمع ، وبذلك أصبح الجهاز الإداري يقوم بوظيفة شبه تشريعية.

3- صار الجهاز الإداري يؤدي وظيفة شبه قضائية ، إذ أن الإدارة العامة التي تفوض سلطة صنع اللوائح والقرارات ، باتت تمتلك في بعض الأحيان سلطة توقيع عقوبات ضد من ينتهك هذه اللوائح والقرارات فصارت بذلك تتمتع بدور شبه قضائي. وقد ترتب على إتساع دور الجهاز الحكومي في المجتمع المعاصر أن تنامي دور البيروقراطية إلى الحد الذي صار فيه المجتمع يوصف بأنه " مجتمع بيروقراطي". وهناك أسباب أخرى للإهتمام بقضية المسألة في الإدارة العامة ، من أهمها:

4- شيوع ظاهرة الفساد الإداري في دول العالم المتقدمة والنامية على السواء ، وإن ظلت هذه الظاهرة أكثر إنتشاراً وبروزاً في الدول النامية ، ورغم تعدد أسباب ومسببات الفساد الإداري ، إلا أن الدارسين اتفقوا على أن غياب الإطار السياسي والقانوني والإداري الذي يخضع البيروقراطية للمسألة النشطة ، هو أحد الأسباب الأساسية وراء إستمرار تفشي ظاهرة الفساد ، من هنا فإن تفعيل المسألة في الإدارة العامة يمثل مدخلاً مهماً للحد من ظاهرة الفساد.

5- شيوع ظاهرة السلوك غير الأخلاقي في الإدارة العامة ، وهو السلوك الذي لا يترتب عليه مباشرة استغلال الوظيفة العامة بهدف تحقيق منافع شخصية أو ذاتية ، ومع ذلك يظل هذا السلوك تعبيراً عن سوء إستخدام الوظيفة العامة. ومن المظاهر الدالة على السلوك غير الأخلاقي في الإدارة العامة انتشار المحسوبية والمحاباة والإخلال بمبدأ

تكافؤ الفرص، وإثارة التفرقة ضد جماعات معينة، وغياب روح الخدمة المدنية عن الوظيفة الحكومية، وتحول علاقة المواطن بالإدارة العامة إلى ما يقترب من علاقة "التابع بالسيد". ولذا يسود شعور عميق لدى المواطن بفقدان الثقة في الجهاز الإداري ومن ثم تبدو ضرورة الإهتمام بالأخلاق في الإدارة العامة وبالأخص الخلقيات الدينية فالبعد الأخلاقي هام للغاية في مجال المسألة.

6- تفشى ظاهرة سوء فهم البيروقراطية لمفهوم "الصالح العام" الذي يمثل أساس الوظيفة العامة، وذلك نتيجة التخصص الدقيق في العمل الإداري، وميل البيروقراطية التقليدي إلى تعظيم الدور الذي تقوم به والإعتقاد الدائم بأن نظرة البيروقراطية الضيقة للصالح العام هي النظرة الصحيحة. كل ذلك أدى في التحليل الأخير إلى سوء تنفيذ السياسات العامة وتحول البيروقراطية إلى جهاز حكم يحاول فرض نظريته الأحادية (حتى لو لم تكن متسقة مع توجهات القيادة السياسية). وبعبارة أخرى لم تعد البيروقراطية أداة مهنية محايدة كما كان متصوراً، بل صارت جماعة مهنية منظمة لها ذاتية ومصالح خاصة، وكثيراً ما تلون هذه المصالح الضيقة إدراكها المحدد للصالح العام الذي تقوم على خدمته.

7- يسود اعتقاد متزايد بضعف كفاءة وفعالية منظمات الإدارة العامة في دول العالم الثالث، وبأن ضعف الكفاءة والفعالية هذا يرتبط بضعف المسألة في الإدارة العامة كنتيجة للضعف الحادث في المؤسسات الرسمية كالبرلمان والمحاكم الإدارية نظراً لغياب التقاليد السياسية والقانونية في هذه الدول. ويضاف إلى ذلك ضعف الفعاليات والمؤسسات غير الرسمية نظراً لغياب الديمقراطية والتعددية، وهو ما يؤدي في التحليل النهائي إلى إيجاد إدارة عامة غير خاضعة للمساءلة الحقيقية.

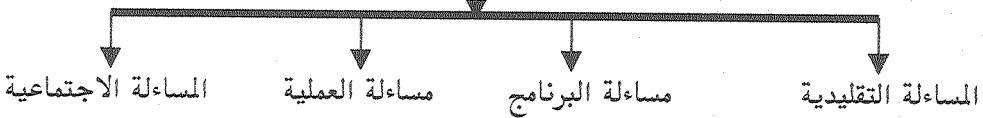
(2) مستويات المسألة في الإدارة العامة.

يمكن النظر إلى المسألة في الإدارة العامة بوصفها منظومة تبدأ بالمسألة التقليدية التي تركز على مدخلات المنظمة العامة، وتنتهي بالمسألة الاجتماعية التي تركز على المخرجات. وبين هذين المستويين هناك نوعان آخران للمسألة هما مسألة البرنامج التي تنصب على المخرجات أيضاً، ومسألة العملية التي تتناول الأنشطة والعمليات التي يتم من خلالها تحويل المدخلات إلى مخرجات.

وهذه المستويات المتعددة للمسألة ذات طبيعة تصاعدية، أي أنها تبدأ من التأكد من اتساق القرارات الإدارية مع القوانين واللوائح المعمول بها، وتنتهي بالتأكد من تحمل منظمات الإدارة العامة لمسئولياتها الاجتماعية تجاه البيئة المادية التي تباشر فيها أنشطتها بصفة عامة وتجاه المواطنين المستفيدين بصفة خاصة.

وحتى تتحقق المسألة في الإدارة العامة يجب إيلاء اهتمام متوازن لمستوياتها الأربعة، وعدم التركيز على المسألة التقليدية فحسب.

المسألة في الإدارة العامة



وفيما يلي شرح موجز لكل من هذه المستويات.

المستوى الأول: المسألة التقليدية.

تهدف المسألة التقليدية إلى التأكد من امتثال منظمات الإدارة العامة والأفراد العاملين بها، كل في موقعه الوظيفي، للقوانين وللوائح المعمول بها. فلا يحق تبعاً لذلك إتخاذ قرار مخالف للإلتزامات القانونية التي تسنها وتضعها مؤسسات مستقلة خارج نطاق المنظمة الإدارية كالمؤسستين التشريعية والقضائية، كما لا يجوز إتخاذ القرار بواسطة موظف إداري لم يفوض سلطة تؤهله للقيام بذلك.

وحتى تباشر منظمات الإدارة العامة وظائفها فى إطار القانون، فإنها تستعين بجملة من الإجراءات والتعليمات والقواعد العامة التى يجرى العمل بها دون النظر إلى الإعتبارات الشخصية أو غير الموضوعية، وذلك لتحقيق الحياء والمساواة بالشكل الذى تصور "ماكس فيبر" إمكانية تحقيقه من خلال النموذج الذى وضعه للبيروقراطية.

وإلى جانب هذه القواعد العامة، فإن هناك آليات تستخدم لتحقيق المسألة التقليدية أهمها التأكد من خضوع الرؤوس للرئيس، والمراجعة المالية الصارمة عن طريق وحدات فنية متخصصة داخل المنظمة وخارجها.

وبصفة عامة فإن الإهتمام بالإعتبارات القانونية فى المسألة التقليدية لا يعنى إغفال الإهتمام باعتبارات الكفاءة والإقتصاد، خاصة فيما يتعلق بإنفاق الموارد العامة وتوظيف الموارد البشرية المتاحة فى المنظمة العامة، إذ يجب فى هذا المستوى من المسألة أن لا يعتمد فقط بالتسلسل الوظيفى وخضوع الرؤوس للرئيس، واتساق القرارات الإدارية مع القوانين واللوائح المعمول بها، بل يحاسب أيضا العاملون بالمنظمة العامة عن طرق إنفاق الموارد العامة وما إذا كان قد لحق بها أى إهدار أو تقصير، فالإلتزام بالقانون لا يكفى وحدة للحفاظ على المال العام، إذ قد تهدر الموارد المتاحة فى وجوه إنفاق غير ضرورية أو لا تعود على المجتمع بأية فائدة رغم أن عملية إنفاق الموارد ذاتها لا تشوبها أية مخالفات قانونية.

المستوى الثانى : مسألة البرنامج.

تركز مسألة البرنامج Program Accountability على نتائج الأنشطة الحكومية حيث يتم من خلال تطبيق البرامج الحكومية ترجمة وتجسيد أهداف السياسات العامة ووضعها موضع التطبيق، وبذلك يكشف هذا المستوى من المسألة عن حجم الأداء الفعلى للمنظمة الإدارية إذ لا يكفى توافر التمويل الكافى والدعم السياسى لضمان تنفيذ البرامج الموضوعية بكفاءة وفعالية بل لا بد من الإستعانة بالأساليب التقنية الحديثة، ومن أبرزها أسلوب "تقييم البرنامج" وأسلوب المراجعة Program Evaluation and Review Technique (PERT) ويحدد هذا الأسلوب جملة خطوات ضرورية متتابعة فى عملية تطبيق البرنامج الحكومى تقوم على تحديد المشكلة التى

يتعين مواجهتها واختيار وتعبئة الموارد لذلك، ثم تقدير الوقت والموارد التى تكفى للوفاء بالمهام المطلوبة.

وهناك أسلوب آخر متبع فى عملية تطبيق البرامج هو الإدارة بالاهداف (MBO) ويعتبر هذا الأسلوب من الأساليب الناجحة فى تحقيق أهداف متوسطة وبعيدة المدى، ويقوم هذا الأسلوب على تحديد الأهداف والبدائل المختلفة، ووضع خطط لتنفيذ البرنامج الموضوع وتحديد الموارد المادية (مالية تقنية) والموارد البشرية التى تساعد على إنجاز المهام وأخيرا تقييم النتائج المتحققة على أساس من الكفاءة والفعالية.

وتتم عملية تقييم البرنامج على ثلاثة خطوات هى: تحديد الهدف، وترمى إلى تحديد أهداف البرنامج، ورغم أن هذه الخطوة فى نظر البعض يسيرة، إلا أنها فى التطبيق العملى تثير عدة إشكاليات أهمها أن السلطة التشريعية التى تنشئ البرامج قد لا تقوم بتحديد أهداف البرامج بوضوح. الخطوة الثانية هى القياس وهى التى تلى تحديد الأهداف، حيث تنصب على تحديد الوسائل التى تستخدم لمعرفة مدى تحقيق الأهداف المحددة، ويشير الدارسون إلى أنه من الصعب أحيانا قياس النتائج نظرا لعدم وجود وسائل محددة للحكم على قيمة المنتج من البرنامج، ففى سبيل المثال لا يمكن معرفة مدى نجاح أو إخفاق أحد البرامج الدفاعية فى أوقات السلم، كما أن هناك برامج تنتج آثارا واضحة بعد فترة وجيزة وهناك برامج أخرى لا يظهر تأثيرها إلا بعد فترة طويلة. وبغية تحديد النتائج المتحققة فإنه يستعان، لإتمام هذه الخطوة، ببعض الأساليب الاقتصادية فى التحليل مثل تحليل الكلفة والمنفعة.

ويرى البعض أن هناك جملة تساؤلات تثار حول تنفيذ البرامج الحكومية يمكن من خلالها تحقيق المسألة. وتدور هذه التساؤلات حول تحديد الأهداف وإنفاق الموارد والنتائج المتحققة، ويمكن بلورتها على النحو التالى:

1- هل يجرى تنفيذ البرامج وفق الأهداف المحددة؟ وهنا يجب أن يحدد المسئولين فى مجال المراجعة المالية ما إذا كانت البرامج الحكومية تنفذ بكفاءة لخدمة الغرض أو الأغراض التى وضعت لأجلها أم لا.

- 2- هل يجب تنفيذ البرامج الحكومية بكفاءة وفعالية؟ .. وهل هناك إنحراف فى التطبيق عن القواعد القانونية المقررة واللوائح والتعليمات المعمول بها ؟
 - 3- هل الموارد المخصصة كافية ؟ وهل يتم الاستفادة منها بكفاءة وفعالية ؟
 - 4- هل حققت البرامج الحكومية العوائد المتوقعة؟
 - 5- هل يتوافق النظام المحاسبى السائد مع المبادئ والمعايير المحاسبية المعمول بها ؟
 - 6- هل تقدم التقارير المالية وتقارير التشغيل المعلومات المطلوبة ؟
- المستوى الثالث: مسألة العملية .

تتوفر مسألة العملية Process Accountability على جملة العمليات والأنشطة التى يتم خلالها تحويل المدخلات Inputs (التى هى محور اهتمام المسألة التقليدية) إلى مخرجات Outputs (محور اهتمام مسألة البرنامج) .

وتتحقق المسألة على مستوى العملية من خلال عدة مؤشرات ومعايير كمية للمستفيدين من برنامج معين ومقارنته بالعدد الكلى للمستهدفين. ولكن الملاحظ أنه فى بعض الحالات يقود الركون إلى معايير مباشرة فى التقييم إلى نتائج غير دقيقة، وقد يكون من المفيد فى بعض الحالات اللجوء إلى معايير غير مباشرة، وتعتبر مشاركة المستفيدين فى عملية تنفيذ البرامج الحكومية من أبرز المعايير غير المباشرة التى تستخدم للتأكد من رضا المواطنين/ المستفيدين عن الخدمات المقدمة على المستويين الكمي والكيفي. ونظرا لأن الإدارة والمواطنين يسعيان نحو رفع مستوى الخدمات العامة، فإن المفاوضات المباشرة بين الجانبين تقود إلى نقطة إلتقاء مباشرة وتحقق بالضرورة رضا الطرفين. ويشير الدارسون إلى أن اللامركزية تسهم فى تعميق قيمة المسألة إذ يسهم نقل السلطات والصلاحيات فى التخطيط والإدارة وتخصيص الموارد من المركز إلى الهيئات المحلية، فى تعزيز قدرة الأفراد على مسألة القيادات المحلية.

ويرى البعض أن قدرة الأفراد على المشاركة فى الإدارة ومسألة البيروقراطية تنعكس بالضرورة على النظام السياسى برمته، مما يؤدى إلى نشوء مؤسسات وهياكل تنظيمية قائمة على المشاركة والشفافية فى صنع القرار والمساءلة. ومعنى ذلك أن مسألة الإدارة من جانب المواطنين/ المشاركين فى عملية تنفيذ البرامج الحكومية تمثل فى ذاتها خطوة مهمة لضمان

تنفيذ السياسات العامة بكفاءة وفعالية، وفي نفس الوقت توفر المشاركة في الإدارة للجسد السياسى الحيوية والديناميكية وتحافظ على فعالية المنظمات القائمة ، وتطور أنماط مبتكرة للتفاعل بين النخبة والجمهور.

وتتنازع مشاركة المواطنين في الإدارة آراء عديدة، فيرى البعض أن مشاركة المواطنين في الإدارة بوجه عام تساعد على توثيق عرى العلاقة بين المواطن والإدارة وبين المواطن والسلطة، مما يؤدي إلى تعبئة جهود الأفراد وإخراجهم من السلبية إلى آفاق المشاركة، لأنه بدون المشاركة سيكون الشعب في ناحية والحكومة في ناحية أخرى مما يجعل تقدير المشكلات عملية نسبية في رأى كل منهما. وتساعد المشاركة كذلك على إعادة إدماج المواطن في مؤسسات الدولة في الدول النامية وهو المواطن الذى لم يشعر فى أحيان كثيرة بفارق حقيقى فى التعامل مع جهاز الدولة تحت سيطرة مستعمر أو التعامل مع هذا الجهاز فى ظل الحكم الوطنى. وتبدو هذه المشكلة بوضوح أكبر فى أفريقيا، إذ كشفت بعض الدراسات عن أن المواطنين الأفارقة مازالوا يتمسكون بالروابط التقليدية القبلية والأسرية والعشائرية واستطاعوا أن يخلقوا جهاز مواز للدولة القائمة لتلبية إحتياجاتهم، بل هم يجنحون إلى التعامل مع جهاز الدولة الموجود من منطلق عشائرى وليس على أساس المواطنة.

وفى المقابل يرى بعض الدارسين أن المشاركة فى الإدارة تثير جملة من الإشكاليات.

1- الإشكالية الأولى : تتعلق بالقيم، إذ أن تركيز البيروقراطية التقليدى على القانون والمساواة ثم الكفاءة والفعالية، يعنى الإهتمام أساسا بضمان قانونية التصرف الإدارى (المسألة التقليدية)، أما إشترك المواطنين فى الإدارة فيؤدى إلى خلخلة هذه الهيراركية القيمية، والإعتماد بشكل أساسى على معايير الإقتصاد والكفاءة والإنجاز وتترجع إلى حد ما أهمية الاعتبارات القانونية . ويرى البعض أن هذه الإشكالية تبرز بقوة فى المجتمعات التى تشهد تغيرات سريعة بعكس المجتمعات التى تبدو ساكنة أو شبه ساكنة، الأمر الذى يصل فى بعض الحالات إلى النظر إلى التقيد بالقوانين واللوائح على أنه ضد الجودة.

2- الإشكالية الثانية : تتعلق بالبيروقراطية، إذ من المحتمل أن تنشب صراعات بين البيروقراطية والأفراد الساعين لمسألة الإدارة عن طريق المشاركة المباشرة، حيث لا يمكن إغفال أن البيروقراطية لا تزال ترى أنها أكثر معرفة بآليات العمل عن الأفراد العاديين الذين يجهلون الكثير من أساليب العمل وتقنياته. ويصل الصراع إلى ذروته عندما يجد المديرون أنفسهم يفقدون الكثير من الصلاحيات التي يتمتعون بها لصالح المواطنين في الإدارة .

3- الإشكالية الثالثة: تتعلق بالمواطنين المشاركين أنفسهم. فحتى يكون المواطن مشاركاً فإنه يحتاج إلى تربية سياسية تكسبه الوعي والفكر وآليات الحركة والمعرفة بكيفية مواولة النشاط المجتمعي، وتبعد عنه شبح اللامبالاة والسلبية والإهتمام بالذات. بمعنى آخر فإن مشاركة المواطن في الشؤون العامة في الدول النامية بوجه خاص تحتاج إلى عملية تعبئة إجتماعية يحدث خلالها تغير حقيقي في أنماط تفكير الأفراد وتوقعاتهم، والصورة التي يحملونها عن المجتمع على حد تعبير "كارل دويتش" وتعد عملية التعبئة الإجتماعية هذه من وظائف الحكومات والمنظمات غير الحكومية على السواء.

المستوى الرابع : المسألة الإجتماعية.

تهتم المسألة الإجتماعية Social Accountability بما يمكن تسميته بالآثار المجتمعية Societal Impacts للبرامج الحكومية. وتختلف المسألة الإجتماعية عن مستويات المسألة الثلاثة السابق تناولها فيما يتعلق بالغايات النهائية، إذ بينما تركز مستويات المسألة الأخرى عما يمكن تسميته بالمساءلة التشغيلية Operational Accountability أو المساءلة الوظيفية Functional Accountability والتي تعنى بالتأكد من أن المنظمة تباشر نشاطها بنجاح وتنفق الموارد المتاحة في وجوه الإنفاق المحددة، وذلك من أجل تحقيق أهدافها بكفاءة وفعالية، فإن أما المسألة الإجتماعية تقترب مما يمكن تسميته بالمساءلة الإستراتيجية Strategic Accountability

وتهتم بالأساس بالتزام المنظمات العامة بدورها الإجتماعى إزاء البيئة التى تباشر نشاطها فيها وكذلك إزاء المواطنين المستفيدين.

ويرى بعض الدارسين أن المسألة الإجتماعية تشكل عاملا للتفرقة بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال فمسئولية إدارة الأعمال إقتصادية فى المقام الأول وتتمثل فى إنتاج السلع والخدمات وتوفير فرص عمل متزايدة الأمر الذى يسهم فى التقدم الإقتصادى والإجتماعى للمجتمع. والواقع أن هذا الإتجاه بحاجة إلى مراجعة إذ تبين أن هناك آثارا إجتماعية تترتب على مباشرة منظمات الأعمال لنشاطها تتمثل فى حدوث تدهور بيئى وخلق ظروف غير آمنة للعمل والتفرقة بين جماعات إجتماعية بعينها فى بعض المجتمعات. ولذا بدأ الإهتمام بالمسئولية الإجتماعية لإدارة الأعمال عن طريق إبراز أهمية التكلفة الإجتماعية لرأس المال بحيث يكون رأس المال غير هادف إلى تعظيم الربح فحسب بل يسهم فى تحقيق القيم الإنسانية أو تحقيق ما يسمى بنوعية الحياة.

وقد صارت المسألة الإجتماعية مفهوما راسخا فى النظام الإدارى، وإن ظل أكثر التصاقا بالإدارة العامة، نظرا إلى أن منظمات الإدارة العامة منظمات إجتماعية تؤثر فى البيئة تأثيرا كبيرا.

ويمكن دراسة المسألة الاجتماعية للإدارة العامة من خلال مجالات ثلاثة هى:
القيم، والبيئة والمستفيدين.

فمن ناحية أولى، يجب أن تهدف أنشطة منظمات الإدارة العامة إلى تحقيق جملة من القيم أبرزها تقليل الفجوة المتزايدة بين الأغنياء والفقراء فى مجتمعاتها. فإن كان نشاط الإدارة العامة يتمحور أساسا حول تنفيذ السياسات العامة ولا يتدخل بصورة مباشرة فى صنعها، إلا أنه من المتصور أن يرافق عملية تطبيق السياسات العامة وعى متزايد بأهمية تقليل الفوارق الطبقيّة والإجتماعية التى تمزق الجسد الإجتماعى. وفى هذا الإطار فإنه من الضرورى أن ترمى مخرجات المنظمات العامة إلى تعزيز التعددية الثقافية وفى الوقت نفسه الحفاظ على التماسك الإجتماعى وقد تكون هذه المعادلة شديدة الصعوبة فى دول العالم الثالث. كما أنه من الضرورى أن تسهم الإدارة العامة فى تعزيز المساواة فى المجتمع بغض النظر عن الاختلاف اللغوى أو العرقى أو الدينى أو الجنسّى بين أفرادها، ومن ناحية ثانية

فإن للإدارة العامة مسئولية تجاه البيئة، ومن أبرز ملامحها الحفاظ على البيئة بعيدا عن كافة مظاهر التلوث وإنتهاج كافة السبل لتحقيق ذلك. كما أن المنظمات العامة يجب أن تحافظ على البيئة تراثا وأرضا وتاريخيا - فليس من المقبول أن تسئ المشروعات العامة برغم تحقيق مصلحة عامة إلى تراث منطقة معينة، أو أن تسلب منها خصوصيتها التاريخية، لأن هذا التراث ليس ملكا للمستفيدين الحاليين في هذا المكان، ولكنه ملك أيضا لأجيال سابقة ولاحقة من المستفيدين، علاوة على أن التراث يهتم الإنسانية بأسرها. وفي حالات عديدة أدى إضرار البيروقراطية بالميراث الحضارى لمجتمع من المجتمعات إلى إستثارة فعاليات دولية عديدة، فصارت البيروقراطية تبعا لذلك خاضعة للمساءلة محليا ودوليا.

ومن ناحية ثالثة، فإن الإدارة العامة تتحمل مسئولية إجتماعية تجاه المواطنين المستفيدين أنفسهم من حيث ضرورة تمكينهم من الإتصال والإستفادة بـمـوارد مجتمعاتهم على نحو أفضل. وتقترن المسألة الإجتماعية بالتحويلات التى حدثت فى حقل التنمية الإجتماعية بصفة عامة، إذ بعد أن فشلت إستراتيجيات التنمية التى إعتمدت على التخطيط المركزى والنظر إلى الأفراد بوصفهم مفعولا لأجلهم فى العملية التنموية، بدأ التفكير فى تغيير منطلقات العملية التنموية بحيث يتحول الأفراد من مجرد متلقين سلبيين إلى أفراد فاعلين يستطيعون توجيه مسار العملية التنموية، وهو ما يسمى People Centered Development.

وحتى يتحول الأفراد إلى مواطنين مشاركين فى تحديد إختيارات النهوض بمجتمعهم لا بد من إعادة النظر فى دور المواطن فى العملية التنموية واعتباره فاعلا مشاركا متحررا، والتخطيط معه وليس فقط التخطيط لأجله.

وحتى تتحقق المسئولية الإجتماعية للإدارة العامة فإنه من الضرورى تقوية سبل التلاقى بين المجتمعات المكنة Empowered Communities والمنظمات الحكومية القائمة، وإعادة توجيه البيروقراطية نحو أهداف التنمية، وذلك حتى لا تحيد البيروقراطية عن دورها الإجتماعى وتقع أسيرة الفهم الذاتى الضيق للصالح العام. وتشمل إعادة توجيه البيروقراطية عدة نقاط:

- 1- القدرة على التخطيط مع المواطنين/ المستفيدين، الأمر الذى يحتاج إلى الوقوف بدقة ووضوح على إحتياجات المجتمعات المستفيدة.
- 2- القدرة على الإتصال والتفاعل بين البيروقراطية والمستفيدين من الخدمات العامة .
- 3- القدرة على زيادة إستجابة البيروقراطية لإحتياجات المستفيدين وسرعة تلبيتها.
- 4- القدرة على توفير إطار لمشاركة المستفيدين فى كافة مراحل العمل بما يسمح بمساءلة الإدارة بعيدا عن الرقابة الهيراركية المعروفة.

ويمكن عرض نموذج مقارن لهذه المستويات لمساءلة الإدارة العامة إنطلاقا من

إعتبار أن المسألة منظومة تضم جملة قيم وآليات وعمليات، وذلك على النحو التالى:

مستويات عناصر المسألة المسألة	المسألة التقليدية	مسألة البرنامج	مسألة العملية	المسألة الإجتماعية
الجهة التى تقوم بمسألة الإدارة العامة	مسألة داخل المنظمة + المسألة من خلال المؤسسات الرسمية السياسية والقانونية	مسألة داخل المنظمة + المسألة من خلال المؤسسات الرسمية السياسية والقانونية + مسألة مهنية وأخلاقية	مسألة داخل المنظمة + المسألة من خلال المؤسسات الرسمية السياسية والقانونية + مسألة مهنية وأخلاقية مسألة مباشرة عن طريق إشترك المواطنين فى الإدارة	مسألة داخل المنظمة + المسألة من خلال المؤسسات الرسمية السياسية والقانونية + مسألة مهنية وأخلاقية مسألة مباشرة عن طريق اشترك المواطنين فى الإدارة + مسألة أمام جهات دولية
المعايير والقيم محل المسألة	النظام / القانون الكفاءة	النظام / القانون الكفاءة +	النظام/ القانون الكفاءة / الفعالية +	النظام/ القانون/ الكفاءة/ الفعالية + المشاركة واللامركزية +
		الفعالية	المشاركة واللامركزية	التمكين والمساواة وتعزيز الهوية

إعادة توجيه البيروقراطية.	المفاوضات	آليات إدارية وسياسية وقانونية + تقييم شامل وقياس الإنتاجية	آليات إدارية وسياسية وقانونية	آليات المساءلة
---------------------------	-----------	--	----------------------------------	----------------

(3) بعض آليات المساءلة: مساءلة المفوض البرلمان - مساءلة المواطن .

يمكن تقسيم آليات منظومة المساءلة للإدارة العامة إلى نوعين هما المساءلة الرسمية وتضم مساءلة السلطة التنفيذية للإدارة العامة، السلطة التشريعية، مساءلة المفوض البرلمانى وأخيرا مساءلة السلطة القضائية لهذه الإدارة، والنوع الثانى هو المساءلة غير الرسمية وتشتمل على مساءلة المنظمات غير الحكومية للإدارة العامة مساءلة الرأى العام المساءلة المهنية والأخلاقية وأخيرا مساءلة المواطن لهذه الإدارة .

ولما كانت معظم هذه الآليات أو عناصر منظومة المساءلة، محل دراسات سابقة ويتوافر قدر كبير من الأدبيات فى شأنها، ونشير بصفة خاصة إلى رسالة الماجستير التى أعدها الباحث سامح فوزى حنين تحت إشرافنا عن المساءلة فى الإدارة العامة مع إشارة خاصة لمصر، فإننا نرى الإقتصار هنا على عرض آلية من كل نوع فنعرض من المساءلة الرسمية لدور المفوض البرلمانى، ونقدم من المساءلة غير الرسمية دور المواطن.

* المفوض البرلمانى .

يعد المفوض البرلمانى أو " الأمبودسمان" (Ombudsman) أحد المؤسسات المهمة فى الدول الديمقراطية لإخضاع الإدارة العامة للمساءلة. ويتمثل عمله فى تلقى الشكاوى من الجمهور وإجراء التحريات اللازمة، وعندما يصل إلى إقتناع أو نتائج ملموسة بشأن الشكاوى المرفوعة إليه، يقدم توصية للإدارة بشأن الحلول المرجوة فإذا لم تمتثل الإدارة لهذه التوصية أرسل الأمبودسمان تقريراً بهذا الشأن للسلطة التشريعية.

من هنا فإن "أمبودسمان" مؤسسة لا تمتلك سلطة إصدار قرارات ملزمة كما أنها لا تتدخل بشكل مباشر في تصرفات الإدارة الحكومية، وبالرغم من ذلك فإن التقارير غير الدورية التي يرفعها إلى البرلمان وكذلك التقارير السنوية لا بد أن تكون موضع إهتمام في البرلمان، ولا بد أن يكون الوزير على إستعداد كامل لتبرير تصرف إدارته على أى وجه من الوجوه خاصة لو أن تصرفا إداريا لوزارته كان موضع رفض من الأمبودسمان وبهذا المعنى فإن الأمبودسمان - أو كما يمكن تسميته بالمفوض البرلمانى - هو المحامى أو المفوض الذى يوكل إليه البرلمان سلطة التأكد من تطبيق القانون، وعدم استغلال السلطة بشكل غير مشروع، والحرص على حماية حريات الأفراد وحقوقهم من عسف الحكومة، وفى هذا الإطار فإن "المفوض البرلمانى" ليس وسيلة جديدة إضافية للمساءلة، ولكنه مؤسسة مستحدثة فى إطار الرقابة التى تمارسها السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية والأجهزة الإدارية.

وتعنى كلمة "أمبودسمان" فى اللغة السويدية محام أو ممثل أو مفوض، والكلمة بمفردها لا تدل على نظام بعينه فى السويد، فكل شركة لها أمبودسمان وكل مؤسسة أو بنك لها أو له "أمبودسمان". وتحمل وظيفة الأمبودسمان مسميات تطلق على مؤسسات شبيهة فى دول أخرى، فمثلا فى كويبيك بكندا يسمى شاغل هذا المنصب "المدافع العام" وفى نيوزيلندا يسمى "مأمور التحريات"، كما يسمى فى السودان "الرقيب العام". ومصطلح الأمبودسمان يعنى أن يقوم أحد الأشخاص بتمثيل آخرين، وهو بذلك يعنى أن هناك شخصا يمثل البرلمان للتأكد من صحة تطبيق القوانين.

وظيفة المفوض البرلمانى.

للمفوض البرلمانى وظيفتين : الوظيفة الأولى هى التحقق من إتساق القرارات الإدارية مع القوانين واللوائح وما أستقر من معايير وقيم فى الممارسة، والتيقن من أن القرارات غير عشوائية أو مثيرة للمشكلات رصد مظاهر عدم إكتراث الإدارة بمصالح المواطنين أو قيام الإدارة بتصرفات غير ملائمة. وفى السويد يقوم الأمبودسمان بجولات تفتيشية مستمرة خلالها تتم زيارة المنظمات الإدارية، وذلك حتى يتسنى له القيام بدوره خير قيام. وبينما لم تكن الصحافة فى السابق محلا لاهتمام المفوض البرلمانى، أصبح الآن ما تنشره الصحافة

وبالأخص الشكاوى - موضع اهتمام مكتب المفوض البرلماني، وكثيرا ما يرسل إليه المواطنون قصاصات من الصحف تحمل وقائع يظنون أنها تستحق التحقيق. وتعتبر الشكاوى المباشرة التي يتلقاها المفوض البرلماني من المواطنين من أهم المصادر التي يتبعها في أداء دوره، ولهذا فإنه يعتبر أهم وسائل المساءلة لأن المواطن يملك مباشرة حق الإتصال بهذا المكتب دون وسيط، ويعتبر الإستقلال وإفساح المجال للإتصال المباشر دون تكبد نفقات إدارية من أهم أركان الأمبودسمان. وفي بعض الدول يلعب الأمبودسمان دورا متزايدا في التحقيق في حالات سوء إستخدام السلطة الإدارية، وقد يقوم بوظيفة المراجعة Auditing في أحيان كثيرة.

تعيين المفوض البرلماني.

تعتبر إجراءات تعيين المفوض البرلماني باللغة الأهمية لبناء وإستمرار الثقة في هذه المؤسسة برمتها. في بعض الدول يقوم البرلمان بإختيار المفوض البرلماني ويقوم رئيس الدولة بالإعلان الرسمي عن التعيين، وفي دول أخرى يقوم رئيس الدولة بتعيين المفوض البرلماني بعد مشاورات يجريها مع رئيس الوزراء وزعيم المعارضة البرلمانية. وفي كل الأحوال يجب أن يرى عامة الناس أن من يتولى هذا المنصب شخص مؤهل مستقل وليس مجرد تابع للبيروقراطية، أو أنه يسعى لخدمة أغراض الحزب الحاكم، ويجب أن يشعر المفوض البرلماني بالأمان وأن وجوده لا تهدده نزوات القيادة السياسية وتبدلات مواقفها. ويسود إقتناع بأن شاغل هذه الوظيفة يجب أن يتمتع بنفس الحصانات التي يتمتع بها قاضي المحكمة العليا، ويجب أن يكون شاغلو وظيفة الأمبودسمان في حماية من أية تصرفات أو أعمال مناهضة أو غير مسئولة من جانب أشخاص يكونوا في موضع المساءلة. ويرتبط الحديث عن تعيين المفوض البرلماني بنقطة هامة هي الموارد المتوفرة له للقيام بهذا العمل حيث أن الدستور في أي بلد تأخذ بهذا النظام ينص على ضرورة وجود هيئة كفء تعاون الأمبودسمان في إنجاز مهامه.

وهنا تثار إشكالية معينة حول تمويل أنشطة الأمبودسمان وعلاقة ذلك باستقلاليتها حيث أنه في دول عديدة تعامل الحكومة المفوض البرلماني على أنه أحد فروع السلطة التنفيذية أكثر من كونه جهازا مستقلا ماليا وإداريا.

عملية الإتصال.

تتوقف فعالية المفوض البرلمانى فى المجتمع على قدرته على الإتصال المباشر بالجمهور العادى. وعملية الإتصال يجب أن تكون مباشرة حرة ميسرة حيث أنه من المفترض أن تتعامل هيئة المفوض البرلمانى مع أفراد ينتمون إلى طبقات شعبية أقل وعيا وثقافة وعلمًا ولا تمتلك فى الوقت ذاته القدرة على اللجوء إلى المؤسسة القضائية فى المجتمع. وقد يجد المفوض البرلمانى نفسه مضطرا إلى تأسيس مكاتب فرعية فى المناطق الريفية لتحقيق إتصال أفضل بالجماهير، وفى كل الأحوال فإن المفوض البرلمانى يجب أن يعمل على إتخاذ المبادرات التى تهدف إلى زيادة الوعى لدى الجمهور، والتى قد تسبق حملات عامة للدعاية وإعلانات مدفوعة الأجر، أو إستخدام الصحافة كمنبر حر عام لزيادة الوعى. وكلما كانت قدرات الأمبودسمان الإتصالية فعالة كلما نال ثقة البيروقراطية والجمهور معا، ويلاحظ أن ما يقدمه الأمبودسمان من حلول لمختلف المشاكل الإدارية يظل فى حيز توصيات حيث لا يمتلك سلطة التطبيق، ومن المحتمل أن تضرب الإدارة بهذه التوصيات عرض الحائط، وفى أحيان كثيرة تأتى توصية الأمبودسمان وفق معايير الجدارة Merits وليس بالإستناد إلى الإطار القانونى الموجود فقط، وإن كان للمفوض البرلمانى حق رفع توصيات وتقارير سنوية إلى البرلمان، إلا أن المدافع الحقيقى عن دور المفوض البرلمانى فى الدول الديمقراطية ليس السلطة التشريعية فحسب، بل الأهم والأبقى هو " المجتمع المدنى " الذى يدعم تعددية وإستنارة المجتمع، ونظرا لقوة جهاز الأمبودسمان يوكل إليه فى بعض الحالات سلطة التحقيق فى وقائع الفساد.

الخصوصية الثقافية.

حتى ينتج نظام المفوض البرلمانى، أو الأمبودسمان، آثارا إيجابية لا بد من توافر البيئة السياسية والإجتماعية والثقافية الملائمة، إذ أثبتت التجربة فشل أسلوب استعارة " المؤسسات " من بيئات ربما تكون نجحت فيها، وبالتالى عدم جدوى محاولة زرعها قسرا فى بيئات أخرى مغايرة على أمل أن تؤدى الحالة الجديدة نفس الوظائف بالكم والكيف التى تؤديها بنجاح وفعالية فى البيئات الأولى التى شهدت إستقرارها ونجاحها، فالإدارة

بهذا المعنى تحتاج إلى إطار سياسى إجتماعى ثقافى مشجع بناء يسمح لها بأداء دورها بكفاءة وفعالية. وعلى هذا الأساس لا نستغرب فشل العديد من الدول فى الأخذ بنظام الأمبودسمان نظرا لعدم قدرة النظام السياسى القائم على فهم مغزى الأخذ بهذا النظام وعلى الأقل يستمر فى هذه الحالة نظام المفوض البرلمانى موجودا دون أن يفرز ذات الآثار الإيجابية التى يفرزها نظراؤه فى دول أخرى.

* مسألة المواطن للإدارة العامة

زاد الإهتمام فى الآونة الأخيرة بضرورة قيام المواطن على نحو فردى، أو من خلال الإشتراك فى مجموعات صغيرة، بمسألة الجهاز الحكومى. ويرى الدارسون أن المواطن لا يمكنه القيام بذلك إلا إذا تعامل مع المنظمة الإدارية بصفته شخصا بالغا، حيث يتخذ الأفراد فى تعاملهم مع المنظمات الإدارية إما شخصية الطفل أو شخصية البالغ، والمواطن الذى يتخذ الطابع الأول نجده يشعر دائما بفقدان القوة ويتجه دائما إلى إضفاء الطابع الشخصى على علاقاته بالمنظمة العامة، وتوقعه الدائم هو أن البيروقراطية لا بد أن تشبع احتياجاته ومطالبه، وإحساسه الدائم بفقدان القوة يجعله فى خوف مستمر من التعامل مع الإدارة الحكومية، ورغبته المشبوبة فى إشباع مطالبه وعدم تسامحه مع أى تأخير فى ذلك يجعله دائم التوتر والإنفعال فى تعامله مع المنظمة، وهو ما يجعل سلوكه فى ذلك أقرب إلى سلوك الأطفال، وتضطر أحيانا المنظمة إلى فرض لوائحها وقراراتها على المواطنين الذين يتسمون بهذا الطابع أسوة بما يفعل " الآباء مع أطفالهم " ، أما الشخص الذى يتعامل مع المنظمة العامة بوصفه شخصا بالغا فإنه يتحرر من الشعور الوهمى بالخوف ويعرف حقوقه وواجباته على نحو موضوعى، ويطور إستجابات واعية إزاء كل تصرف يصدر عن المنظمة العامة تجاهه، ولعل هذا الجانب من المواطنين هو الأكثر قدرة على فهم المسألة وتطبيقها على نحو كفء وفعال.

ويمكن دراسة مسألة المواطن للجهاز الحكومى على ثلاث مستويات على النحو التالى:
المستوى الأول: المشاركة فى الأنشطة الإدارية.

المستوى الثانى : الإنتاج المشترك مع الإدارة .

المستوى الثالث : مسألة الإدارة بشأن المنتج النهائى .

أولاً : مسألة المواطن/ المشارك للإدارة العامة .

تحقق مشاركة المواطن فى الأنشطة الإدارية عدة أهداف منها :

1- تنمية وعى المواطن بشأن ما يحدث على صعيد الإدارة الحكومية ، حيث يتيح القرب من دوائر صنع وتنفيذ القرارات الإدارية ، التعرف بصورة مباشرة وعن كثب وبوضوح عما يحدث داخل أروقة البيروقراطية الحكومية .

2- إفساح المجال لإدماج المواطن فى المجتمع ، إذ أن المواطن ينفق قدراً كبيراً من جهده ووقته فى التعامل مع الأجهزة الحكومية ، وتكاد تكون صورة الشخص عن النظام السياسى هى الصورة التى ترتسم فى ذهنه من تعامله مع البيروقراطية الحكومية ، ولذا فإن مشاركة المواطن فى الإدارة تحقق له الإدماج فى شئون المجتمع وتبين له الغايات التى تسعى إلى تحقيقها .

3- تحقق مشاركة المواطن فى الإدارة القدرة على تمثيل مختلف المصالح والتيارات السياسية الموجودة فى المجتمع ، حيث يستطيع المواطن أن يجد قنوات مؤسسية يعرض من خلالها مطالبه ويتفاوض بشأنها .

4- تضيف مشاركة المواطن فى الإدارة " الشرعية " على أداء البيروقراطية الحكومية وذلك من خلال آليات المشاركة ، وهو ما يجعل الإدارة تعمل بكفاءة وفعالية .

5- يؤدى إشترك المواطنين فى الإدارة إلى الإسراع فى إحداث التغييرات المطلوبة فى إتجاهات المواطنين وسلوكهم بما يساعد على نجاح جهود التنمية .

وإذا نظرنا إلى هذه الجملة من الأهداف سنجد أنها تعزز ، فى التحليل الأخير قدرة المواطن العادى على مسألة الإدارة العامة . وتعتبر مشاركة المواطنين فى صنع السياسات العامة إحدى صور المسألة خاصة إذا ما نص القانون على ذلك كما يحدث فى بعض الدول كالولايات المتحدة .

مسألة الإدارة العامة

وتبدأ عملية صنع السياسة العامة من المبادأة ثم يتم إعداد مخطط أولى ، ثم بعد ذلك يأتي استطلاع آراء ومقترحات الجمهور/ المستفيدين من السياسات الحكومية.

وتكون مسألة المواطن / المشارك من خلال عدة صور أساسية وهى:

الإستشارات والمؤتمرات غير الرسمية، اللجان الإستشارية، والاستماع العام.

ثانيا: مسألة المواطن للإدارة من خلال الإنتاج المشترك.

المستوى الثانى لمسألة المواطن للإدارة العامة يظهر فى المشاركة فى الإنتاج المشترك Co-production حيث أن الخدمات العامة نوعان : أولهما يتجه إلى تغيير مفردات البيئة المادية، والثانى يهدف إلى تغيير شخوص متلقى الخدمة ذاتهم مثل التعليم مثلا. ومهما كان إخلاص ودأب الإدارة الحكومية فإن جهدها لن يكلل بالنجاح ما لم يكن المواطن المتلقى راغبا فى الإستفادة بوصفه الطرف الأصيل فى عملية التغيير.

وهناك ثلاثة أشكال للمشاركة فى هذا الصدد .

أ- المواطن يطلب مساعدة .

هناك العديد من الخدمات الإجتماعية يجرى تقديمها عند الطلب، مثل الخدمات الطبية وإعانات البطالة، فهى تعتمد بالأساس على حجم الطلبات التى يقدمها المواطنون. وفى حالات كثيرة تقوم المنظمات العامة بتوعية المواطنين بالخدمات التى تقدمها لهم وتشجعهم على طلبها، وإذا لم يرق مستوى الخدمة المقدمة إلى المستوى المرغوب فإن ذلك يعنى أن الإدارة تفتقر إلى الشرعية، وتمثل إستجابة الإدارة لمطالب المواطن معيارا لمعرفة درجة حساسية الإدارة تجاه رغبات المواطنين، وبصفة عامة فإن المجتمعات التى تعانى من ندرة الموارد يصعب على الإدارة الحكومية فيها تلبية كل الرغبات المقدمة.

ب- المواطن يقدم المساعدة .

يعتمد نجاح تطبيق عدد من البرامج الحكومية على سلوك المواطنين، حيث تتكاتف الإدارة والمواطنون فى تحقيق الأهداف والغايات المشتركة. فمثلا يلعب المقيمون فى منطقة معينة دورا فى الحفاظ على الأمان العام فى هذه المنطقة، ومن خلال هذه الأنشطة المشتركة

يمكن للمواطنين العاديين ضبط الإدارة العامة، وهنا يجب أن نفرق بين التعاون من ناحية والإذعان والعادة من ناحية أخرى، حيث يستند التعاون في الأساس إلى العمل التطوعي Voluntary حيث يسعى المواطنون لخدمة مجتمعهم العام أو المحلي دون إكراه أو ضغط، أما الإذعان فهو القيام بتصرفات خشية وجود عامل ضغط خارجي، والعادة تعنى إعتياد الأفراد على القيام بسلوكيات معينة دون أن يكون لها أساس من الإقتناع.

ج- التوافق المتبادل بين الإدارة والمواطنين.

حينما يدرك كل من المواطن والإدارة أنه توجد أهداف مشتركة جديرة بالتحقيق وأن هناك مشاكل محددة يتبلور سعى مشترك من الجانبين لتسوية هذه المشكلات، ويستند التوافق المتبادل، أو ما يمكن تسميته بالإدراك المتبادل، إلى أن الوصول إلى حالة توافق يقود بالضرورة إلى تحسين مستوى توصيل الخدمات. وبالتأكيد فإن تغيير أنماط سلوك الأفراد لا يعتمد فقط على التوافق المتبادل إذ أن هناك أساليب أخرى مثل الإكراه والإقناع.

ثالثاً: مسألة المواطن للإدارة العامة حول المنتج النهائي.

تعد مسألة المستفيدين للإدارة الحكومية من المصطلحات الرائجة في حقل التنمية وقد طور أحد الخبراء نموذجاً يعرض فيه تطبيقاً لكيفية قيام المواطن/ المستفيد بمسألة المنظمات العامة، فقد رأى Samuel Paul أن هناك محددات يؤثران في مسألة الجمهور للإدارة العامة هما الخروج Exit والصوت Voice، ويقصد بالخروج قدرة الأفراد على ترك الخدمة واللجوء إلى مقدم آخر للخدمة في حالة عدم الإشباع، أما الصوت فيعنى التأثير على المخرج النهائي للخدمة العامة عبر صندوق الإنتخاب، أى أن الخروج يمثل إستجابة إقتصادية، أما الصوت فهو إستجابة سياسية.

ويمكن التفصيل في شأن هذا الإطار النظرى على النحو التالى:

(أ) محددات المسألة

من وجهة نظر العامة هناك عاملان أساسيان يؤثران على المسألة :

(1) مدى قدرة العامة على الوصول إلى موردين آخرين لخدمة عامه معينة، أى مدى

إمكانية العامة لكى تخرج Exit عندما لا ترضى عن خدمة عامة.

(2) درجة تأثير العامة على الصورة النهائية للخدمة عن طريق شكل من أشكال المشاركة أو

إبداء رأى بغض النظر عما إذا كان خيار (الخروج) موجودا أو متاحا، وفى قول آخر

هل تستطيع العامة استعمال الصوت فى سبيل دعم المسألة. ويتم هنا طرح تساولين

للبحث :

- ما هى الظروف التى تجعل خيارى الخروج والصوت أكثر كفاءة فى دعم المسألة فى

الخدمات العامة؟

- كيف ولماذا تختلف الخدمات فى درجة طواعيتها لاستعمال (الخروج) و (الصوت)

كوسائل لتحسين الأداء؟

والإجابة عن هذه الأسئلة ضرورية من أجل تصميم إتجاهات أفضل للمسألة فى

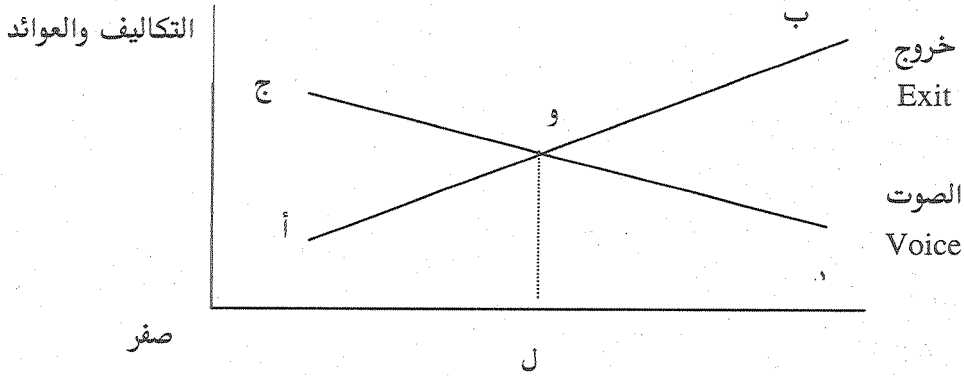
الخدمات العامة.

(ب) نموذج بياني.

يمكن عرض التصور السابق طرحه، أى بإستخدام مفهومى الخروج والصوت، فى

شكل رسم بياني يمثل المحور الرأسى فيه التكاليف والعوائد المتوقعة، فى حين يمثل

المحور الأفقى إخفاق السوق ويعنى عدم القدرة على إعمال آليات السوق.



إخفاق السوق

ويقدم المنحني (أ-ب) التكاليف التي يتحملها المستفيدون للخروج Exit. بينما يقدم المنحني (ج-د) التكاليف التي يتحملها المستفيدون لإستخدام الصوت Voice. وإذا كان " الصوت " يتكلف أكثر من " الخروج " فى حالة الخدمات التي تواجه المنافسة، فإنه نظرا لازدياد حالات إخفاق السوق (الإحتكار الكامل مثلا) يصبح " الخروج " أكثر تكلفة من " الصوت " وذلك كما فى حالات خلق خروج بديل فى مواجهة إحتكار كامل.

ويظهر من الرسم البياني: أن قرار العامة لاستعمال خيار الخروج أو الصوت أو الاثنين معا يعتمد على عاملين وهما :

1- العائد المتوقع من التحسن فى المسألة (مثل : جودة أفضل ، تقليل الفساد والأعطال الخ).

2- الثمن أو التكلفة المقرونة باستعمال (الصوت) أو (الخروج).

سيلجأ الفرد إلى الخروج (أى الإنتقال إلى مقدم آخر للخدمة مثلا القطاع الخاص فى المدارس والتعليم بدلا من القطاع العام) إذا كان الثمن الذى سيتكلفه أقل من الزيادة فى الخدمة المحسنة (يدفع مصاريف لى يأخذ خدمة تعليمية قيمتها أعلى من المصاريف).

فضلا عن ذلك فإن قرار العامة لإستعمال الخروج أو الصوت سيعتمد ليس فقط على الثمن ولكن أيضا على العائد المتوقع من التحسن فى الأداء نتيجة التحسن فى المسألة. ولهذا فما يهم العامة هو العائد الصافى من إستعمال سواء الخروج أو الصوت. ونستطيع أن نستخلص أربعة افتراضات من هذا العرض البيانى المبسط:

- 1- يمكن إستعمال الخروج ، وهناك قابلية أكثر لإستخدامه ، عندما لا يوجد إحتكار فى السوق بينما كلما زادت نسبة الإحتكار فى السوق زاد إستعمال الصوت.
- 2- يعتمد الاختيار بين إستعمال الخروج أو الصوت أو الجمع بينهما على تفضيل العامة أو الجمهور.

- 3- سيلجأ العامة إلى إستخدام الصوت عندما يوجد إحتمال مرتفع لإستجابة القطاع العام.
 - 4- هناك بعض الخدمات العامة التى لا ينفع معها لا الصوت ولا الخروج ولكن يكون استعمالها كفاء وهذه هى الخدمات المحتكرة.
- (ج) محددات إستخدام الخروج.

إستخدام مفهوم الخروج بفعالية يعتمد على مجموعة من المحددات الأساسية.

- 1- الإحتكار الطبيعى : إذ فى حالة وجود شركة واحدة أو منظمة بعينها لإنتاج أو توصيل سلعة ما فى منطقة معينة ، فإن إمكانية لجوء المستفيدين إلى " الخروج " غير قائمة أو على الأقل محدودة للغاية حيث ترتفع بشدة تكاليف الخروج.
- 2- العوائق القانونية: تبدو فى حالات قيام الدولة بحظر وجود منشآت أخرى لإنتاج الخدمة العامة رغم عدم وجود عوائق تكنولوجية لذلك ، ومثال على ذلك قيام الحكومة فى بعض الدول بفرض قيود قانونية تحول دون دخول فاعلين جدد مجال الملاحه الجوية أو التعليم أو غيرها
- 3- عوائق مكانية : هنا لا تكمن المشكلة فى طبيعة السلعة أو الخدمة ولكن فى سمات جمهور المستفيدين أنفسهم ، فمثلا عندما لا توجد فى منطقة ما سوى مدرسة واحدة أو

وحدة علاجية واحدة فإن هناك حالة من الإحتكار المحلى يصعب معها تطبيق مفهوم "الخروج".

4- حينما تكون طبيعة السلعة أو الخدمة من هذا النمط الذى لا يستطيع أى شخص أن يستبعد إنتفاعه بها، فإن الخروج غير ممكن، وينطبق هذا على الخدمات العامة الخالصة مثل الدفاع وحماية البيئة.

(د) محددات إستخدام الصوت.

إستخدام مفهوم الصوت بفعالية يعتمد على مجموعة من المحددات الأساسية:

1- عوائق قانونية ومؤسسية تعوق إستخدام " الصوت" من جانب قطاعات واسعة من المجتمع. وفى بعض الحالات يعزى ذلك لطبيعة النظام السياسى السائد ، وفى حالات أخرى يعزى لطبيعة النظام الإنتخابى. فمثلا بات إجراء إنتخابات حرة نزيهة تعكس الإرادة الحقيقية للناخبين محل تساؤل وشك فى مناطق كثيرة من دول العالم الثالث فهناك مجتمعات لا تعرف الظاهرة الإنتخابية، وهناك دول أخرى تعرف ظاهرة الإنتخابات الشكلية أو " الصورية" وعادة ما تجرى الإنتخابات فيها فى ظروف غياب بديل سياسى واضح وفى أجواء من القمع والقيود القانونية.

ومن ناحية أخرى لا يوجد ارتباط وثيق فى بعض الدول الديمقراطية بين مخرج العملية الإنتخابية وبين تأليف أو تشكيل الوزارة، فمثلا فى الدانمارك وتركيا والبرتغال لا تسفر الإنتخابات عن فوز حزب سياسى محدد مما يجعل أمر تشكيل الوزارة رهنا بالتوازنات والإئتلافات الحزبية.

2- القيود على حرية تداول المعلومات، والحرية المكفولة لمختلف وسائل الإعلام. فمن المتصور أن ضعف أجهزة الإتصال ووسائل الإعلام يمثل قيда مهما على إستخدام الصوت. وقد تملك النخبة أفضلية فى ذلك بالمقارنة ببقية قطاعات المجتمع.

3- مؤشرات التحضر كالتعليم والدخل، فهي وثيقة الصلة بقدرة المواطنين على استخدام الصوت من حيث أن نقص المعرفة وتدنى مستوى التعليم وإنخفاض الدخل يقيد حركة الجمهور في اتجاه استخدام " الصوت "

4- الأهمية النسبية للخدمة بالنسبة للجمهور، فهي تؤثر أيضا على استخدام " الصوت " إذ لو أن شخصا يعتمد على إنفاق جزء كبير من دخله أو وقته في خدمة معينة فإن الحافز إلى استخدام الصوت عنده يزداد بالمقارنة بشخص آخر تشكل السلعة أو الخدمة أهمية محدودة بالنسبة له حاضرا ومستقبلا.

هـ- الخدمات العامة ومساءلة المستفيدين.

يمكن تقسيم الخدمات العامة طبقا لمعيارى "الصوت" و "الخروج" وقدرة المواطن/ المستفيد على مساءلة الإدارة إلى أربعة مجموعات:

المجموعة الأولى : تتميز بإنخفاض قدرة المواطن على الخروج والصوت، حيث أن "الخروج" بالنسبة للمستفيدين مكلف للغاية وفى نفس الوقت لا تتوافر قدرة حقيقية على استخدام "الصوت" لأن هؤلاء المستفيدين إما فقراء وإما أميين أو الإثنىن معا. ويلاحظ أن الخدمات العامة فى إطار هذه المجموعة يمكن أن تنتج على نحو جيد فى نطاق محدود للغاية، مثل تلبية إحتياجات قرية صغيرة بإنشاء مدرسة أولية واحدة.

المجموعة الثانية: وتتسم بارتفاع قدرة المواطنين فيها على استخدام "الصوت" بقوة فى حين تكون قدرته على الخروج لا تزال ضعيفة. إن قيمة المساواة فى المجتمع فى هذه الحالة لها دور أساسى. فمثلا فى حالة خدمات الرى فإن القدرة على "الخروج" محدودة فى حين يستطيع كبار المزارعين أن يستخدموا " صوتهم" للحصول على نصيب وافر على حساب صغار المزارعين.

ومن هنا فإن استخدام "الصوت" من جانب القطاعات الأكثر تأثيرا وحضورا لا يؤدى إلى تحسين قدرة المجتمع بمختلف شرائحه على المساءلة.

المجموعة الثالثة: تتمتع بوجود إمكانية عالية للخروج فى حين أن الصوت ضعيف حيث من المتصور أن تستطيع وحدات عديدة أن تقوم بكفاءة بتوصيل الخدمات العامة، وعندما يتدهور الأداء فإن المستفيدين يملكون قدرة " الخروج " لوجود منتجين آخرين فى السوق. فى هذه الحالة يكون " الخروج " أكثر كفاءة رغم أن الصوت ضعيف لوجود عوائق قانونية ومؤسسية تحول دون تفعيل "الصوت" كأداة للمساءلة.

المجموعة الرابعة: وتضم خدمات خاصة وشبه عامة، حيث يمكن للحكومة إنتاجها وفى ذات الوقت يحق لوحدات عديدة فاعلة إنتاج ذات الخدمات فى نفس المنطقة الجغرافية. ونتيجة لذلك فإن الجمهور يمتلك إمكانية عالية "للخروج" عندما يواجه تدهورا فى الأداء، كما أن الجمهور هنا يتميز بمستوى تعليمى مرتفع ودخل عال نسبيا، وبالتالي يكون له " صوت " قوى.

والخلاصة أن لدينا أربع احتمالات يبينها الشكل التالى:

خروج ضعيف (2)	خروج ضعيف (1)
صوت منخفض	صوت منخفض
خروج قوى (4)	خروج قوى (3)
صوت منخفض	صوت منخفض

والخلاصة عن هذا الإطار الفكرى أنه يفترض أن المسألة لا يمكن أن تتحقق إلا فى دول تأخذ بالديمقراطية الغربية وإقتصاد السوق، وهو ما يجعل هذا النموذج غير كفاء عند التطبيق فى دول تفتقر إلى أى منهما ، أو إلى الإثنين معا.

* وبصفة عامة نخلص إلى أنه من المهم النظر إلى المسألة فى الإدارة العامة بمستوياتها المتعددة وهذا لا يتسنى إلا باعتبارها منظومة تجمع بين صور وأشكال المسألة

مسألة الإدارة العامة

الرسمية وغير الرسمية، إذ يصعب تحقيق كفاءة المسألة في الإدارة العامة عن طريق المسألة الرسمية فحسب، حيث للمفهوم جوانب أخرى لا يمكن بلوغها إلا من خلال أشكال المسألة غير الرسمية، ويؤدي الجمع بين المسألة الرسمية وغير الرسمية إلى الحفاظ على ديناميكية وفاعلية الجهاز الإداري، ويصبح ممكناً تحقيق الكفاءة والفعالية في أداء الإدارة العامة.

كما ينبغي التأكيد على أهمية ومحورية دور المواطن / المشارك في عملية المسألة حيث يتشابك بقوة مفهوماً " المواطنة " و " المسألة " ويصعب الفصل بينهما، فالحق في المسألة كان ولا يزال أحد حقوق المواطنة وهنا يلعب نظام المفوض البرلماني أو الأمبودسمان دوراً مؤثراً.

وفضلاً عن ذلك ينبغي السعي دائماً نحو ابتكار أدوات للمسألة، ويمكن إقتراح بعضها وفق الشكل التالي:

إبتكار أدوات للمسألة

أدوات للتمكين (enabling)	
الأدوات	الغايات
شرعية صانعي القرارات	الساتير، النظم الانتخابية للحكومات، أجهزة صنع القرار، ديمقراطية رمزية نظم بيروقراطية وصفية، دعم تشريعي وبرلماني، خطابات تعيين، وفود سلطة رسمية، إتفاقيات
ميثاق أخلاقي	قيم مجتمعية، مفاهيم العدالة الاجتماعية، المصلحة العامة، قيم مهنية التدريب على الأخلاق.

المشاركة العامة ، التشاور ، المناظرات ، أجهزة إستشارية، إجتماعات عامة حرية التعبير	المسئولية
خدمة المعلومات العامة، الإستماع العام " الأوراق الخضراء والبيضاء" التقارير السنوية، الموازنات ، الإجراءات المالية التصويت . الخ. رشادة صنع القرار، نظم التخطيط، اللجان، المشاركة.	الإنفتاح
نظم المعلومات، قيمة مراجعة الأموال، الأهداف والمعايير، نظم التقييم الخ	تحسين الأداء
لتتحكم أو لتمنع إساءة إستخدام السلطة	
العملية التشريعية، المراجعات القضائية، المثول أمام المحاكم .. الخ.	1- التصرفات غير الشرعية " نصوص القانون"
اللوم العام، الخلفيات المهنية والنظام الخ. الانتخابات، التصويت بعدم الثقة، المسئولية الجماعية والوزارية، السؤال البرلماني، لجان الإختيار، التحقيق أو الإستعلام العام الخ	2- التصرفات غير الأخلاقية " روح القانون"
الإجراءات المالية، والإجراءات المحاسبية، لجان المحاسبة العامة، الفيتو على الإنفاق المالى من خلال اللجان المالية الخ.	سوء إستخدام الموارد
نظم الخدمة المدنية، المثول والإستئناف أمام القضاء، أو المفوض العام لدعاوى الفساد .. الخ.	الإدارة السيئة

مسألة الإدارة العامة

وأخيرا من المهم أن يكون التوجه نحو تفعيل منظومة المسألة من منظور تكاملي وهو ما يوضحه الشكل التالي:

مسألة غير رسمية	مسألة رسمية
● الرأي العام ● المؤسسات غير الحكومية (الأحزاب وجماعات - المصالح والمنظمات غير - الحكومية)	خارجية - السلطة التنفيذية (الرئيس رئيس الوزراء - الوزير..) - السلطة التشريعية والمؤسسات والأجهزة التي - تتبعها كالأبودسمان أو المفوض البرلماني. - السلطة القضائية.
● المعايير المهنية ● القيم الأخلاقية.	داخلية ● مشاركة المواطنين المباشرة (في حالة نص - القانون على ذلك) ● - تمثيل البيروقراطية لجماعات أو مصالح - معينة (في حالة نص القانون على ذلك)

الشفافية Transparency

إنطلاقاً مما عرضنا له في الفصلين السابقين عن الفساد الإداري ومساءلة الإدارة العامة، نعرض فيما يلي لموضوع غاية في الأهمية من وجهة نظرنا وهو " الشفافية في عمل أجهزة الإدارة العامة " ذلك أن أعمال آليات المساءلة كوسيلة للحد من إنتشار الفساد الإداري ومحاصرته ومن ثم القضاء عليه، إنما تتأثر بدرجة كبيرة بالمناخ الذي تعمل فيه الإدارة العامة من حيث الوضوح والعلانية والمكاشفة أو الغموض والإبهام والتعتيم.

إن الفساد الإداري يمثل واحداً من التهديدات الرئيسة ضد الديمقراطية، التنمية الإنصاف والعدالة، وهو يلوث الخدمات العامة، ويقلل الإستثمارات، ويميز ضد الفقراء ويدمر ثقة الجماهير في الحكومات، ومع الإعتراف بأنه مسألة بالأساس أخلاقية، فإنه أيضاً مشكلة سياسات بمعنى أنه يمكن معالجته بوضع وتنفيذ مبادئ وقواعد تشجع الناس على فعل الأشياء الصحيحة، وتجيء الشفافية كأحد أهم متطلبات تفعيل آليات مساءلة الإدارة العامة. وبالنظر إلى عدم توافر الأدبيات والحالات الدراسية حتى الآن التي تحقق القدرة على عرض مستفيض لهذه المسألة، فإننا نتناول " الشفافية " في عمل الإدارة العامة من خلال النقاط التالية :

- 1- الشفافية: المفهوم والأهمية.
- 2- الشفافية والإدارة العامة: ملاحظات عامة في إتجاه التفعيل.
- 3- منظمة الشفافية الدولية.

(1) الشفافية: المفهوم والأهمية.

الشفافية هي أساس أسلوب الحكم المناسب للتأكيد على حسن إدارة الإقتصاد وتحقيق الآمال في التغلب على المشكلات، والشفافية تستند قبل كل شيء على علانية

القرار، فالقرار السرى لا يمكن أن يناقش والأعمال الخفية لا يمكن المساءلة عنها، وحجب المعلومات عن المهتمين كفيل بتعطيل المشاركة والتي بدونها يصعب الوصول إلى حلول تتسم بالاستدامة.

ويقصد بالشفافية فى العمل كشف الإهتمامات والأهداف والدوافع والموارد، والإعلان عن المبادئ، وهى تتضمن حقوق المنظمات الحكومية وغير الحكومية والمواطنين فى الإطلاع على كافة الحقائق المتعلقة بالعمل والأنشطة والبرامج والتمويل والتعاقدات وماشاكل ذلك.

كما تعنى الشفافية التأكيد على مصداقية منظمة ما أمام الرأى العام والحكومة والقطاع الخاص والمنظمات الدولية، ويتحقق ذلك من خلال الصدق والإعلان عن النشاط وأهدافه ومصادر تمويله وفتح أبواب هذه المنظمة أمام الجميع.

ولعل الملمح الأساسى لتوافر الشفافية فى عمل أجهزة الإدارة العامة هو مدى توافر حرية المواطن فى الوصول إلى مصادر المعلومات والإطلاع عليها، وهنا تثار مسائل حيوية للغاية أهمها حساسية المعلومات، توقيت نشرها، وعدم نشر المعلومات أو السماح بتداولها لأسباب تتعلق بأمن الدولة، وهى بدورها تثير تساؤلات حرجة عن من الذى يحدد هذه الحساسية، ومن صاحب سلطة تحديد التوقيت المناسب وأخيرا تصنيف المعلومات بحسب صلتها بالأمن العام. غير أن حق الشعوب فى المعرفة لا يقتصر فقط على تلقى المعلومات من مصادرها وإنما ينطوى كذلك على حقها فى التبادل والمشاركة الإيجابية فى تكوين الآراء وصنع القرارات وخلال جميع مراحل إتخاذها، ولا يمكن تحقيق هذه المشاركة والتفاعل فى ظل وجود أجهزة إعلام تابعة مباشرة للحكومة القائمة وتعتبر ملزمة بما يصدر إليها من تعليمات وقرارات تحد من دورها الإيجابى فى التعامل مع القرارات الحكومية، الأمر الذى يؤدى فى النهاية إلى عدم وضوح أو تفسير للقضايا والقرارات التى تهم مصالح الجماهير بسبب حجب تفاصيل المعلومات عنها وعدم إعطائها ما يكفى من تفسيرات وتحليلات، ومن ثم عدم قناعة الجماهير بالقرارات التى تتخذها القيادات الحكومية وأجهزة الإدارة العامة.

إن أفضل وسيلة لتجنب ذلك هو قيام الحكومات والقيادات الإدارية بالإعلان عن قراراتها وخططها وشرحها بطريقة مبسطة للجماهير، والإعلان عن الأسباب وراء تلك القرارات والأهداف من تلك الخطط، وماذا تنوى القيام به مستقبلاً، وذلك لتجنب المصادمات أو القلاقل أو الإستغلال أو تشويه صورة الإدارة الوطنية لدى الجهات والمنظمات الخارجية التي تتعامل معها الدولة.

ويتطلب تحقيق الفعالية الكاملة للتدابير الرامية لتحقيق المساءلة السياسية والقانونية ومساءلة المواطن، إقتران تلك التدابير بترتيبات إضافية لجعل الأجهزة البيروقراطية أكثر خضوعاً للمساءلة، ويستدعى ذلك متابعة أداء الهيئات العامة والأجهزة الحكومية والموظفين العاميين وإستخدام آليات المساءلة لتصحيح أشكال التجاوز وعدم الكفاءة فى تلك الأجهزة وهنا تعد الشفافية من الأبعاد الحاسمة للمساءلة البيروقراطية.

وكما أنه أصبح من غير الممكن للموظفين العاميين الآن تجنب الإلمام بأهم التطبيقات الحديثة التى لم يعتادوا على إستخدامها فى السابق، مثل دراسات الجدوى وتحليل التكلفة/ المنفعة وغيرها، فإنهم مطالبون الآن كذلك- فى ظروف الإنفتاح الإقتصادى والتعددية السياسية المتزايدة - أن يواجهوا ليس فقط الرئيس أو الوزير المختص كما كان الحال سابقاً، بل أصبح عليهم أن يشرحوا السياسات والإجراءات للقيادة السياسية وللبرلمان وللصحافة وللرأى العام.... الخ، وقد يقاوم بعضهم الشفافية أو المكاشفة التى تطرح أعمالهم للعيون الفاحصة المتربة وللأسن الحادة.

ومن ثم أصبح الموظف العام مطالباً اليوم - أكثر مما كان فى السابق - بتنمية قدراته على شرح التعديلات والتغيرات فى السياسات والخدمات ليس فقط لرؤسائه وللسياسيين، بل للمجتمع كله بصورة إجمالية وبخاصة جماعات المتعلمين وصانعى الرأى العام، فضلاً عن الفئات الإجتماعية المتضررة، ولذلك لابد أولاً من إختيار موفق لعنصر التوقيت فى إعلان أو تنفيذ خطوات معينة من برامج الإصلاح، ولا بد من إكتساب بعض

المهارات فى عرض وتغليف Packaging السياسات والإجراءات غير المستحبة، وأخيرا لابد من تنمية قدرات الموظف العام على الشرح والإقناع.

ونختتم هنا فنقول بأنه يمكن تعريف الشفافية بأنها تعنى أن تكون الحكومة والأجهزة الإدارية العامة فى صندوق من زجاج بحيث يرى الجميع بوضوح ما تقوم به من أعمال وتبشره من مهام وتديره من برامج وترتبط به من علاقات، والكيفية التى تمارس فيها كل ذلك.

(2) الشفافية والإدارة العامة: ملاحظات فى اتجاه تفعيل.

1- إن وجود قنوات شرعية للحصول على المعلومات يعد فى الغالب أداة لتدعيم وتعزيز المشاركة السياسية ويوفر مدخلا لتعميق مساءلة الإدارة العامة فى مختلف المجتمعات، وفى الغالب لا تكون الحاجة للمعلومات ذات الصلة بالسياسات العامة للدولة أو الوظائف الإدارية للحكومة، وإنما تكون المعلومات المطلوبة ذات الصلة بفروع النشاط المختلفة التى تتعلق بكل مواطن على حده.

2- تلعب القوانين التى تتيح للمواطن حق الحصول على المعلومات، دورا كبيرا فى التقليل من الفساد ومعدلات الإنحراف على مستوى الوحدات الحكومية المختلفة، وذلك من خلال الإلتزام بوجود حد أدنى - متاح للإطلاع - من المعلومات المتعلقة بالأنشطة والأعمال الحكومية سواء صفقات، مناقصات ... الخ، مما يجعل من الصعب على الموظف الحكومى التورط بسهولة فى أى عمل أو ممارسة من الممارسات غير الأخلاقية، وفى ذات الوقت يصبح من الصعب على كبار المسئولين رسم سياسات أو إتخاذ قرارات لا تلاقى شعبية كبيرة من قبل المواطنين والذين تتيح لهم مثل هذه القوانين الحق فى الحصول على معلومات عن كيفية صنع مختلف السياسات العامة.

وهذا الأمر يثير ثلاثة تساؤلات هامة:

□ أى المنظمات والمؤسسات ينبغى أن تكون خاضعة لهذه القوانين؟

متى يحق للمنظمات والمؤسسات الخاضعة لمثل هذه القوانين حجب بعض المعلومات ؟

ما هي الخطوات التي يمكن إتخاذها للتعامل مع تكاليف تطبيق مثل هذه القوانين؟

3- على الرغم من أنه من المنطقي والضروري أن تحافظ أى منظمة (عامة أو خاصة) على قدر من السرية فيما يخص نشاطها وأعمالها، إلا أنه في نفس الوقت من الواجب عليها الإستجابة لمطالب الإفصاح والشفافية كلما كان ذلك ضروريا.

ويمكن الحديث في هذا السياق عن 3 آليات أو وسائل يمكن من خلالها فرض وتدعيم قوانين خاصة بالإفصاح :

أ- إعطاء الحق للأفراد في الإحتكام إلى مستوى أو مسئول إدارى أعلى بنفس الجهة المقدم فيها الشكوى أو الطلب بالإفصاح، وفي حالة فشل ذلك يمكن للفرد رفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة لتتولى النظر في ذلك الأمر.

ب- إعطاء الحق للأفراد في الإحتكام إلى مفوض عام مستقل يختص بالنظر في مثل هذه المسائل، وله الحق في إصدار ما يراه من توصيات، وإذا لم تأخذ بها المنظمة يمكن رفع الأمر للمحكمة.

ج- إعطاء الحق للأفراد في الإحتكام إلى مندوب أو مفوض (Information Commissioner) له الحق في إصدار أوامر للمؤسسة بالإفصاح عن معلومات معينة (ليس مجرد توصيات)، وتظل قرارات هذا المفوض خاضعة للمراجعة القضائية عند الحاجة.

وهذه الآليات الثلاثة تعتمد أو تتوقف في الأساس على وجود نظام أو سلطة قضائية مستقلة يمكنها أن تجبر الجميع بما فيهم الحكومة على الخضوع لأحكامها.

ويرى البعض أن الوسيلة الأولى غير محبذة على إعتبار أنها لا تعطى النتائج المرجوة للمستويات الإدارية العليا قد تكون متواطئة أو متورطة في أعمال الفساد مما يجعل في إستجابتها لمطالب الإفصاح ضررا بها في الأساس. كما أن تكلفة اللجوء للمحاكم قد تكون مرتفعة، بالإضافة إلى كونها تعد مضيعة كبيرة للوقت.

والبعض يزعم بأن الوسيلة الثانية قد تكون محبذة أو أفضل من الثالثة، على اعتبار أن الحكومات نادرا ما تتجاهل التوصيات المرفوعة لها خاصة عندما تكون من جهة لها وزنها.

فى حين أن مؤيدى الإتجاه الثالث يرونه الأفضل والأسرع والأكثر فعالية والأقل تكلفة فى الحالة التى يتم فيها تجاهل التوصيات الصادرة.

والأمر فى النهاية يتوقف على وجود جهاز محترف للخدمة المدنية مستعد ومهيء للإلتزام بمطالب الإفصاح. ولن تكون قوانين الإفصاح مجدية إذا لم يكن للمواطنين أو للمنظمات غير الحكومية القدرة على ممارسة حقهم فى الوصول للمعلومة.

وأىضا فإن هذه القوانين لن تكون مفيدة أو مجدية إذا لم تكن عناصر المجتمع المدني قادرة على الإستفادة أو إستغلال المعلومات التى يتم الحصول عليها " عن طريق مطالب الإفصاح".

4- الشفافية هى الخطوة الأولى فى محاربة الفساد لكنها تتطلب وسائل إتصال ومجتمع مدنى قادر على الحصول على المعلومات ثم إستخدامها بعد ذلك فى مساءلة حكومته، وفى هذا السياق توصى المؤتمرات الدولية بما يلى:

أ- مطالبة الحكومات بالكشف عن الوثائق عن الميزانيات وإجراءات الإنفاق، حتى يمكن للمواطنين ووسائل الإعلام الحصول على المعلومات التى يحتاجونها لفهم وتقييم ما تفعله الإدارة العامة.

ب- تدريب المنظمات غير الحكومية على إستخدام التكنولوجيا الحديثة بما فيها الشبكة العالمية WWW ومتابعة عمليات الخصخصة والتعاقدات العامة.

ج- ضرورة الإعلان عن التعاقدات العامة، تواريخ تسليم السلع، جداول أو ترتيبات الدفع.

د- تقديم تقارير كفاءة وجودة الخدمة العامة فى قطاعات معينة مثل الصحة، التعليم بالإضافة إلى الجهود المبذولة لمكافحة الفساد.

هـ توفير قواعد بيانات عن مسوغات تعيين الموظفين العاميين لمنع التمييز والوساطة والمحسوبية.

و- جلسات الإستماع العام توفر آلية وفرصة أمام المواطنين للمساهمة بمدخلات على أولويات المشروعات العامة، والمشاركة في إتخاذ القرارات.

ز- التأكيد على أهمية الصحافة الحرة في تعميق الشفافية.

3- منظمة الشفافية الدولية (TI) Transparency International

تأسست هذه المنظمة في برلين عام 1993 في شكل تحالف عالمي لفاعلين من المجتمع المدني يسعون إلى تحقيق مساءلة فعالة للمنظمات الحكومية، وبيئة أعمال شريفة، ومن خلال تعميق الشفافية لكبح جماح الفساد على المستويين المحلي والدولي.

ونعرض لهذه المنظمة الهامة في عدة نقاط على النحو التالي:

● الأبعاد التي تنطلق منها المنظمة.

● رسالة المنظمة.

● الهيكل التنظيمي.

● التمويل.

● أهم الإصدارات.

● البرامج والأنشطة.

● كيف يمكننا أن نساعد المنظمة.

* الأبعاد التي تنطلق منها المنظمة:

● بعد إنساني: وذلك لأن الفساد يقوض من جهود التنمية ويزيد من درجة إنتهاك حقوق الإنسان.

- بعد ديمقراطي: فالفساد يعتبر من أكبر المعوقات التي تواجه عملية التحول نحو الديمقراطية في العديد من الدول النامية.
- بعد أخلاقي: حيث يضعف الفساد من درجة نزاهة المجتمع ككل.
- بعد عملي: يتدخل الفساد في آلية السوق فيفسدها ويضر بالقطاع الخاص ويحرم الأفراد من التمتع بعوائد أعمالهم.

* رسالة المنظمة:

يعد الفساد أحد أهم التحديات التي تواجه العالم اليوم، فهو يقوض الحكم الجيد أو المناخ اللازم من أجل الحكم الجيد، ويضر بالسياسات العامة، ويؤدي إلى سوء توزيع الموارد الخاصة بالمجتمع، كما أنه يضر بالقطاع الخاص وجهود تنميته وبصفة خاصة فإنه أكثر ما يضر بالفقراء.

إن مكافحة الفساد لا يمكن أن تتم من خلال فرد واحد أو منظمة واحدة، ولذا يجب تضافر العديد من الجهود من أجل مواجهة الفساد أهمها: الدولة (الحكومة)، المجتمع المدني، والقطاع الخاص، وذلك في مختلف الدول ليعملوا معا كتحالف دولي للقيام بالإصلاح والوقوف ضد الفساد.

ومن أهم ما هو مذكور في رسالة منظمة الشفافية الدولية أنها لا تذكر أو تقصد أسماء بعينها ولا تهتم بمهاجمة الأفراد وإنما تركز على محاولة بناء نظم تحارب الفساد. وأنها تهدف إلى كبح الفساد من خلال تعبئة الجهود من أجل إقامة تحالف دولي من أجل نشر وتقوية نظم نزاهة وطنية ودولية.

أما المبادئ التي تسترشد بها المنظمة:

- تركيز منظمة الشفافية الدولية على منع الفساد وإصلاح النظم وليس التعرض أو التعامل مع قضايا فردية معينة.

- تعتبر المنظمة أن التحرك ضد الفساد هو حركة عالمية، وأنها يجب أن تتم على مختلف المستويات الاجتماعية والسياسية والإقتصادية والثقافية.
 - داخليا، تراقب منظمة الشفافية الدولية مبادئ المشاركة، اللامركزية، التنوع، المساواة والشفافية.
 - لا تتبع المنظمة أى تيار سياسى معين ولا تنتمى أو تؤيد أى حزب سياسى.
 - أن هناك العديد من الأسباب والمبررات العملية والأخلاقية وراء مكافحة الفساد.
- وتسعى المنظمة لتحقيق أهدافها على النحو التالى:

- تقوم منظمة الشفافية الدولية ببناء نظم تحالف وطنية، إقليمية، ودولية تضم الدولة والمجتمع المدنى والقطاع الخاص بهدف محاربة الفساد على المستويين الداخلى والدولى.
- التنسيق بين الشركاء الوطنيين ودعمهم فى تطبيقهم لرسالة المنظمة.
- تصميم وتقييم نظم النزاهة.
- جمع وتحليل المعلومات فى مجالات المساءلة والشفافية والحكم الموسع Governance ورفع الوعى العام بالآثار الضارة للفساد على التنمية البشرية والإقتصادية وذلك بصفة خاصة فى الدول ذات الدخل المنخفض .
- هذا ويرجع تمييز هذه المنظمة أو هذه الحركة العالمية إلى ثلاثة أسباب رئيسة كما يلى:
- أنها الحركة الدولية الوحيدة التى تركز كل جهودها وأنشطتها من أجل مكافحة الفساد.
- أنها تضم العديد من الخبراء الدوليين فى مجالات مكافحة الفساد، بالإضافة إلى عدد هائل من المتطوعين المتخصصين فى مجالات الشفافية والمساءلة والحكم الموسع.
- أنها تهدف لتمكين المجتمع المدنى ليلعب دورا رئيسيا فى مكافحة الفساد.

* الهيكل التنظيمي:

يتكون الهيكل التنظيمي لمنظمة الشفافية الدولية من أربعة أجهزة أساسية بالإضافة إلى فروعها في مختلف الدول الأعضاء فيها وذلك كما يلي:

- **مجلس المديرين Board of Directors** وهو الجهاز الحاكم للمنظمة والذي يتم إنتخاب أعضائه من خلال الإجتماع السنوى العام. يبلغ عدد أعضاء هذا المجلس 12 عضوا يختارون من بينهم رئيس لهم ونائب رئيس. الرئيس الحالى (عام 2000) له هو بيتر إيجن Peter Eigen وهو ألماني الجنسية كان يعمل أستاذ قانون فى جامعة جورج تاون وكذلك كان أحد مديرى برامج البنك الدولى فى شرق أفريقيا وأمريكا اللاتينية، أما نائب الرئيس فهو تونكا عبد العزيز Tunka Abdel Aziz من ماليزيا وكان يعمل أحد مديرى شركة متعددة الجنسيات فى ماليزيا.

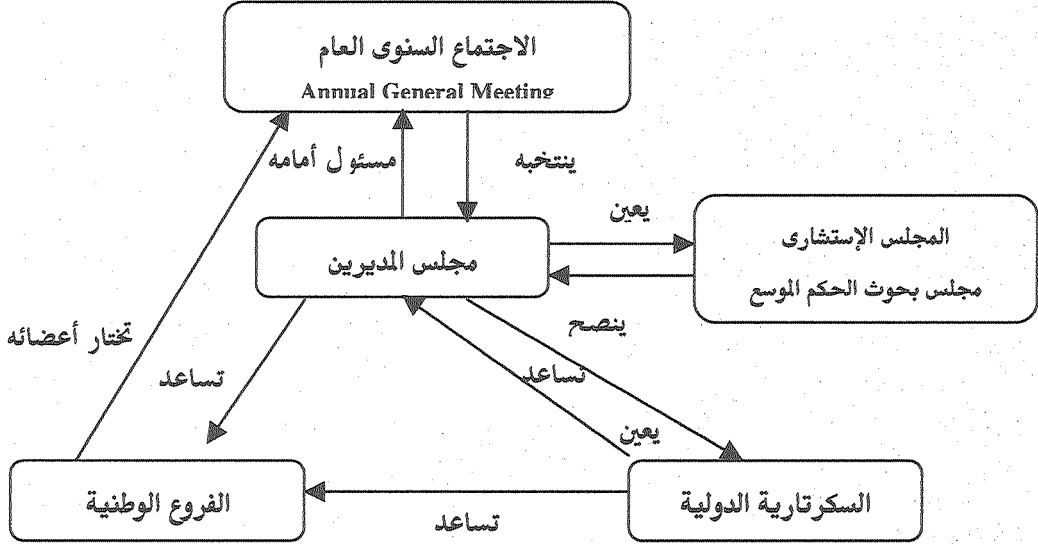
- **المجلس الإستشارى Advisory Council** وأعضائه من الخبراء الدوليين فى الشفافية والمساءلة، ووظيفته تقديم النصح للمنظمة وبصفة خاصة لمجلس المديرين والذي يقوم بتعيين أعضائه البالغ عددهم 32 عضوا. الرئيس الحالى (عام 2000) لهذا المجلس هو كمال حسين من بنجلاديش، وكان عضوا فى البرلمان، ونائب الرئيس هو أحمد ولد عبد الله من موريتانيا، كما أن رئيس نيجيريا أوبوسانجو أحد أعضاءه وكذلك هناك أحد أعضاءه من الكويت.

- **مجلس بحوث الحكم الموسع Council on Governance Research** وأعضائه من الأكاديميين والممارسين فى مجالات المساءلة والشفافية والحكم الموسع. ويعينهم مجلس المديرين ليقوموا بالإشراف ومتابعة الأبحاث التى تقوم بها المنظمة أو تدعمها.

- **السكرتارية الدولية International Secretariat** وتقوم هذه السكرتارية بمساعدة الشركاء الوطنيين فى تطبيق برامجهم وكذلك تساعد فى تطبيق الأجندة الدولية للمنظمة، ومجلس المديرين هو المسئول عن تعيين أعضائها.

وأخيرا هناك الفروع الوطنية للمنظمة National Chapters وتنتشر في العديد من دول العالم بقاراته المختلفة، ونجد أن الدول العربية الأعضاء في هذه المنظمة هي " الجزائر مصر موريتانيا- المغرب- لبنان " كما أن هناك فروع مازالت تحت الإنشاء مثل فرع الأردن.

ويمكن توضيح الهيكل التنظيمي للمنظمة وفروعها على النحو التالي:



* التمويل:

تتعدد مصادر تمويل منظمة الشفافية الدولية ما بين مؤسسات حكومية ومنظمات غير حكومية ومن القطاع الخاص. وينقسم التمويل الموجه للمنظمة سواء كان تمويل حكومي أو غير حكومي ما بين تمويل موجه لمشروعات بعينها تقوم بها المنظمة، وما بين تمويل موجه للمنظمة نفسها بحيث تقوم هي بتوزيعه كما ترى. ونجد أن أكبر نسبة للدخل تأتي لها من المؤسسات الحكومية عامي 1997، 1998، بينما أصبحت الآن المنظمات غير الحكومية صاحبة أعلى نسبة تبرعات للمنظمة.

أما بالنسبة للمجالات التي تنفق فيها موارد المنظمة، فنجد أن حوالى 43.83٪ من موارد المنظمة يتم إنفاقها على مرتبات ومكافآت العاملين فى المنظمة، بينما ينفق على الإصدارات حوالى 2.14٪، أما المشاريع التي تقوم بها المنظمة فينفق عليها حوالى 28.75٪ من دخل المنظمة. حتى عام 1998 كانت أفريقيا أكثر الأقاليم نصيباً من الدعم المادى للمنظمة بينما اختلف الحال عام 1999 حيث أصبحت نسبة الدعم الموجهة لدول أمريكا اللاتينية الأعضاء فى المنظمة أكثر قليلاً من أفريقيا.

* أهم الإصدارات:

تصدر منظمة الشفافية الدولية العديد من المنشورات بعدة لغات هي "الألمانية الإنجليزية الفرنسية الأسبانية العربية اليابانية" ومن أهم هذه الإصدارات ما يلي:

1- التقرير السنوى للمنظمة والذي يتضمن أهم الأنشطة التي قامت بها المنظمة، وكذلك التقرير المالى لها وقائمة بفروعها فى أنحاء العالم وقائمة بأعضاء أجهزتها .

2- **TI Bribe Payers Surveys** وهو عبارة عن مسح ودراسة شاملة عن دفع الرشاوى فى التجارة الدولية، وهدف هذه الدراسة توضيح أهم العوامل الدافعة للفساد والتي تؤثر على درجة إستعداد القطاع الخاص لدفع الرشاوى إلى الموظفين الدوليين والموظفين المسؤولين عن الصفقات الدولية.

3- **TI Corruption Perception Index (CPI)** إذا كانت منظمة الشفافية الدولية نفسها حديثة العهد، إذ تم إنشاؤها منذ حوالى سبع سنوات فى برلين بالمانيا كما سبقت الإشارة، فإن مؤشر إدراك الفساد وهذا هو اسمه على وجه الدقة، هو أحدث عهداً حيث اشتركت المنظمة مع د. جوهان جراف لامبدرروف أستاذ الإقتصاد بجامعة جوتنجن بالمانيا فى تكوينه سنة 1996. وطبق فى ذلك العام والعام التالى له 1997 على عينة من 52 دولة فقط، أما فى عام 1998 شمل التطبيق 85 دولة، كانت منها مصر وثلاث دول عربية فقط هى الأردن وتونس والمغرب يطبق عليها المقياس لأول مرة.

والمقياس عبارة عن أسئلة تدور حول تأثير الفساد والرشوة على الإستثمار والنمو والتجارة، وعدم تكافؤ الفرص فيها، وقد أصبح هذا المقياس يثير جدلا حول الفساد وتكوين تحالف ضده يدعو إلى تغيير السياسات والتشريعات في عدد من البلدان، وكذلك في عدد من المؤسسات الدولية المعنية بالإقتصاد والاستثمار... الخ.

وتوجه أسئلة الاستبيان عادة إلى عينة من المستثمرين ورجال الأعمال ومحللى المخاطر وبعض فئات المواطنين العاديين المتعاملين مع الأجهزة الحكومية، عن الصعوبات التى يلاقونها فى التعامل مع هذه الأجهزة لإنهاء معاملاتهم، وما إذا كانوا يضطرون إلى دفع رشاوى أو هدايا أو غيرها لسرعة إنهاء هذه المعاملات.

ويؤدى المقياس فى النهاية إلى حصول كل دولة على درجة من عشرة درجات وترتب الدول تنازليا حسب الدرجة التى حصلت عليها من هذه الدرجات العشر الكلية للمقياس. والدرجة عشرة تعنى خلو هذا البلد - حسب إدراك أفراد العينة - من الفساد فى المعاملات، وفى العاميين الأولين لتطبيق المقياس لم تحصل أى دولة على عشرة من عشرة ولكن البلد الأول فى الترتيب وهو الدنمارك حصل على درجة 9.33 فى عام 1996 ثم تحسنت درجته فى عام 1997 لتصبح 9.94. وأخيرا وصلت فى عام 1998 إلى الدرجة الكاملة على المقياس (10) والتى تدل على عدم وجود فساد على الإطلاق من وجهة نظر العينة التى طبق عليها المقياس. أى أن هذا البلد الإسكندنافى الذى كان به قدر ضئيل من الفساد قد نجح فى مكافحته وقضى عليه تماما خلال عامين فقط.

أما مصر فقد احتلت المرتبة السادسة والستون برصيد أقل من ثلاث درجات من عشرة (2.9 درجة) وتشاركها فى هذه المرتبة كل من بلغاريا والهند.

أما عن بعض البلدان الأخرى فنجد : المغرب حصلت على المرتبة الخمسين بدرجة تصل إلى 3.7 من عشرة درجات، والأردن فى المرتبة الثامنة والثلاثون بدرجة تصل إلى 4.7

من عشرة، وأما تونس فكانت حسب المقياس أقل البلاد العربية فسادا فحصلت على المرتبة الثالثة والثلاثون بدرجة 5 من عشرة أى فى منتصف المقياس تماما.

أما الولايات المتحدة والنمسا فهى فى المرتبة السابعة عشر، وحصلت كل منهما على 7.5 درجة. وإذا عدنا إلى الدول التى تحتل المقدمة بالنسبة للخلو من الفساد فسنجد أن فنلندا تحتل المرتبة الثانية ودرجتها فى عام 1998 هى 9.6 وكانت فى نفس المركز العامين السابقين. ولكن كانت درجتها فى 1997 هى 9.48، وفى 1996 كانت الدرجة 9.05. وكذلك تأتى السويد فى المرتبة الثالثة للعام الثالث على التوالى، ولكن تحسنت درجتها من 9.08 فى عام 1996، و9.35 فى عام 1997 إلى 9.5 فى عام 1998.

وينطبق على هذين البلدين الإسكندنافيين نفس الملاحظة التى ذكرناها عن الدانمارك وهى أن هذه البلاد يشير تقدمها وحصولها على درجة مرتفعة، إلى الخلو من الفساد تقريبا.

وكذلك فإن بلدا مثل نيوزلنده فى أقصى الشرق وفى المحيط الهادى، حافظت على المركز الرابع الذى تمثله منذ عامين، وكانت درجتها هى 9.4 فى عام 1998 أفضل من درجتها السابقة فى عام 1997 وهى 9.23. وقد دخلت أيسلندا لأول مرة هذا العام فاحتلت المركز الخامس بدرجة تصل إلى 9.3 وأزاحت كندا التى حصلت على درجة 9.2 إلى المركز السادس، والذى كانت تحتله فى المرتبة السابقة. تأتى بعد ذلك سنغافورة فى المركز السابع هذا العام 1998 بعد أن كانت فى المركز التاسع فى المرتبة السابقة محسنة درجتها من 8.66 فى عام 1997 إلى 9.1 فى عام 1998.

ويلاحظ أن درجة سنغافورة كانت فى عام 1996 (8.8) أفضل نسبيا من درجتها فى عام 1997 الذى حدثت فيه أزمة سقوط النمر الآسيوية. وهى عموما فى مركز أفضل بكثير من جارتها ماليزيا التى كانت أكثر تأثرا بالأزمة، ربما لوجود فساد أكثر كما اتضح من قضية وزير المالية ونائبه رئيس الوزراء السابق أنور إبراهيم الذى أثار كثيرا من الجدل حول الفساد الذى يوجد فى حكومة مهاتير محمد. والواقع أن ترتيب ماليزيا قد تحسن فى عام 1998، فأصبح 29 بدرجة 5.3 بعد أن كانت فى المرتبتين السابقتين فى المركز الثانى

والثلاثين. وقد شاركها في هذا المركز كل من نامبيا (لأول مرة) وتايوان التي كانت في مركز أفضل هو المركز 31.

أما إذا تتبعنا بقية النمرور الآسيوية فسنجد أن تايلاند التي كانت في المركز التاسع والثلاثون في عام 1996 بدرجة تصل إلى 3.3 ثم درجة أفضل تصل إلى 3.1 في عام 1997، ثم يتأخر ترتيبها إلى المركز الواحد والستين بدرجة تصل إلى 3 فقط، ومعها المجموعة التي تشمل يوغسلافيا ورومانيا ونيكاراجوا والأرجنتين وهي المجموعة التي تسبق مجموعة مصر مباشرة وتضم مصر والهند وبلغاريا.

وإذا نظرنا إلى ذيل القائمة، أى أكثر الدول فسادا، فسنجد أن نيجيريا كانت آخر دولة في الترتيب وتحمل رقم 52 فى المرتبتين السابقتين عامى 1997/96 وكان هذا أمر معروفًا ودائمًا نظرا للحكم العسكرى الفاسد الذى مرت به نيجيريا طوال العشرين عاما الماضية.

أما حين أوسع نطاق الدول التي طبق عليها المقياس لتصبح 85 بدلا من 52 فإن 35 بلدا من بلدان العالم التي طبق عليها المقياس حصلت على أقل من 5 درجات منها 20 بلدا حصلت على 3 درجات فأقل، بينما الدول التي حصلت على 5 درجات فأكثر كانت تحتل المراكز الأربعة عشر الأولى. والمراكز التسع الأولى كانت من نصيب الدول التي حصلت على تسع نقاط فأكثر حتى الدرجة النهائية وهي عشر درجات.

4- **TI Bribe Payers Index (BPI)** وهو فهرس يتم فيه ترتيب الدول المصدرة من حيث مدى إستعداد الشركات المصدرة فيها لدفع الرشاوى من أجل التصدير. وتأخذ الدولة درجة ما بين صفر وعشرة، حيث تعنى صفر درجة عالية جدا من دفع الرشاوى بينما تمثل عشرة العكس تماما. وكانت أقل الدول التي يتم فيها دفع رشاوى من أجل التصدير هي السويد بدرجة 8.3، بينما أكثرها إستعدادا لدفع الرشاوى هي الصين بدرجة 3.1 وذلك فى الفهرس الخاص بعام 1999 والذي تم تطبيقه على 14 دولة لم يكن من بينها أية دولة عربية.

* البرامج والأنشطة:

تدعم منظمة الشفافية الدولية وتقدم العديد من البرامج والمشاريع التي تدور كلها في فلك رسالتها الخاصة بمحاربة الفساد وبناء تحالف دولي ضده، ومن أهم البرامج التي تديرها المنظمة ما يلي:

□ بناء نظام نزاهة وطني.

إن مجرد تقوية نظم التحقيق والنظام القضائي لن يقضى على الفساد. ولذلك فإن منظمة الشفافية الدولية تنظر للقضاء على الفساد من منظور كلي، فتعنى ببناء نظام وطني للنزاهة والشفافية والمساءلة. وفي هذا الإطار توفر المنظمة كتاب لكل دولة من الدول الأعضاء فيما يتضمن إطارا عاما و يصف خطوات عملية يمكن إتخاذها في كل من قطاعات المجتمع لمحاربة الفساد، بالإضافة إلى العمل مع منظمات دولية تعمل في نفس المجالات حتى يتم الاستفادة من الخبرات المختلفة.

□ تأسيس إطار دولي للتعاون ضد الفساد.

تعمل منظمة الشفافية الدولية على أن تجعل المنظمات الدولية تضع عملية كبح جماح الفساد على أجندتها بل وتجعل لها الأولوية. وقد نجحت المنظمة عام 1993 في أن تدخل في شراكة مع البنك الدولي لمكافحة الفساد خاصة على مستوى الصفقات الدولية والإتفاقات التي يعقدها البنك مع الدول، وتتشارك المنظمة أيضا مع الكثير من البنوك الإقليمية ومؤسسات التمويل الدولية لمحاربة الفساد والتأكيد على المساءلة والشفافية مثل UNDP برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والذي تعتبر مبادئ الشفافية والمساءلة من أهم المبادئ التي يؤكد عليها حاليا في إتفاقاته، كذلك في المناقشات التي تدور حاليا في كثير من المحافل الدولية حول إلغاء أو تخفيف الديون على دول العالم النامي، فإن المساءلة والشفافية تمثل أحد الأبعاد الرئيسة اللازمة للوصول إلى إتفاق بهذا الشأن. أيضا تقوم المنظمة بدور تنسيقي وكوسيط لعقد إتفاقيات بين الحكومات لمحاربة الفساد، وتقوم السكرتارية الدولية للمنظمة

بالتعاون مع الشركاء الوطنيين بمتابعة مدى تطبيق هذه الإتفاقيات من قبل الدول الموقعة عليها.

جائزة منظمة الشفافية الدولية لمحاربة الفساد.

تقدم منظمة الشفافية الدولية جائزة عالمية لمحاربة الفساد، وتهدف هذه الجائزة إلى إلقاء الضوء على الجهد المبذول من قبل الصحفيين، نشطاء المجتمع المدني، أو العاملين بالحكومة الذين يحققون في قضايا الفساد بغض النظر عن حجم المخاطرة الناجمة عن ذلك هذه الجائزة تقدم لأول مرة هذا العام ويتم إرسال الترشيحات لهذه الجائزة ويعلن عن الفائز بها في سبتمبر. تمنح هذه الجائزة للأفراد أو المنظمات التي تلعب دورا ملموسا في نشر أهداف منظمة الشفافية الدولية وتؤدي لنتائج جدية فيها.

دعم الشركاء الوطنيين.

تقوم الدول الأعضاء في المنظمة بتصميم وتطبيق إستراتيجيات للقضاء على الفساد وتقوم منظمة الشفافية الدولية برعايتها ودعمها ماليا وفنيا، مع إتخاذ بعضها كحالات أو أمثلة يحتذى بها مثل إستراتيجية القضاء على الفساد في بنما عام 1999.

OSIRIS " قاعدة بيانات ومعلومات "

توفر منظمة الشفافية الدولية واحدة من أهم قواعد البيانات الشاملة في مجال الفساد والحكم الموسع على مستوى العالم. تحتوى قاعدة البيانات على حوالى 15000 وثيقة مع 400 كلمة مفتاحية يمكن أن توصل لهذه الوثائق أو المواد التي تم جمعها، وسوف تكون قاعدة البيانات هذه متاحة على الإنترنت كاملة.

أجندة 2000

وفيما يلي قائمة بأهم المؤتمرات والندوات التي أقامتها أو شاركت فيها منظمة الشفافية الدولية خلال عام 2000.

● مؤتمر عن المسؤولية الاجتماعية للشركات الخاصة والذي أقيم من 19-20 مايو في البرتغال.

● ورشة عمل عن الشفافية والإعلام في ترينداد وتوبوجو في الفترة من 12-13 يونيو.

● المنتدى الدولي الأول عن الديمقراطية بعنوان " الديمقراطية والفساد " والذي أقيم في بولندا في الفترة 25-28 يونيو.

● مؤتمر دولي عن " العولمة - التنمية المستدامة - الحكم المحلي الذاتي : تحديات القرن 21 " وذلك في الفترة 13-14 سبتمبر في ألمانيا.

● مؤتمر دولي بعنوان " الفساد والتمويل الحزبي " وعقد في لاتفيا في الفترة 27-29 أكتوبر .

* كيف يمكننا أن نساعد المنظمة :

إن أحد أهداف منظمة الشفافية الدولية هو تمكين المجتمع المدني من المشاركة بفعالية في مكافحة الفساد، وهناك العديد من الطرق التي يمكن أن يقوم من خلالها الأفراد والجماعات بمحاربة الفساد منها ما يلي:

● الجدول العام: يستطيع الأفراد العاديين أن يناقشوا موضوعات الفساد من خلال جلسات الزملاء معا أو في قاعات المحاضرات، وذلك عبر مناقشة لماذا يبدو الوضع خاطئ وكيف يمكن تصحيحه ؟ أو يمكن إرسال مقالات إلى الصحف التي لديها النية لنشر هذه المقالات لكن هذه المقالات يجب أن تحتوى على حلول وليس مجرد الشكوى من الفساد.

● الحصول على المعلومات الرسمية وإيصالها لمن يهمهم الأمر: حيث يتم عمل حملة للحصول على معلومات عن مشروع ما - يجب الحصول على هذه المعلومات بطريقة مشروعة - ثم يتم أخذ هذه المعلومات بعد الحصول عليها وإيصالها للمستفيدين من

المشروع ليعرفوا ماذا حدث فعلا فى المشروع مثل ما حجم الأموال التى أنفقت فيه ؟ مقابل ماذا؟ ويتم عمل مقابلات ما بين العاملين فى المشروع والمستفيدين منه ليشرحوا لهم هذه المعلومات ويقدموا لهم تفسيرات عن سبب عدم إنفاق بعض الأموال فى موقعها الصحيح وكيف سيتم تفادى ذلك مستقبلا.

● مراجعة نظم الشكاوى فى المنظمات: على كل فرد يعمل فى منظمة أو هيئة ما أن يراجع نظام الشكاوى فى هذه المنظمة ومدى نزاهته وإمكانية اللجوء إليه، وذلك حتى إذا ما أكتشف فسادا ما استطاع أن يرفع شكوى بهذا الأمر، ويتم التحقيق فيها بكل جدية وصرامة ويتخذ نتيجة بشأنها بدلا من أن يتم إهمالها.

● إنشاء دائرة نزاهة: إذا كان أحد الأشخاص يعمل فى إدارة مشهورة بالفساد، فيمكنه أن يكون هو وزملائه " دائرة للنزاهة" يوافق كل من فيها على عدم الإشتراك فى أى نشاط يتضمن أى نوع من أنواع الفساد- صغر كان أم كبير مع وعد كل منهم للآخر بمساعدته إذا واجهته أى مشاكل بسبب رفضه للفساد. وعلى هؤلاء الأفراد إعلان مكتبهم كمناطق خالية من الفساد مع وضع لافتات تقول " أرجو ألا يتم تقديم الرشاوى لأننا لن نقبلها" " الرشاوى غير لازمة لأننا نتلقى راتبنا من الدولة لخدمتكم" الخ وبذلك يتم زرع بذور النزاهة فى الجهاز الإداري لهذه المنظمة ككل.

● تبسيط الإجراءات: عندما يجد أى شخص فى عمله بعض الإجراءات غير الضرورية والتى لا تخدم أى غرض وإنما تزيد فقط من فرص دفع الرشاوى، فعليه بمخاطبة المسؤولين " وزراء أعضاء البرلمان الصحفيين الخ"، وذلك لإخبارهم بإمكانية إلغاء بعض الإجراءات غير الضرورية، وبالتالي تضييع بعض الفرص على الفاسدين لتلقى الرشاوى.

قائمة المراجع والقراءات

أولاً: باللغة العربية.

(1): الكتب:

- 1- د. أحمد رشيد، إعادة إختراع وظائف وإدارة الحكومة Government Reinventing القاهرة: دار النهضة العربية، 1996.
- 2- _____، الإصلاح الإداري: إعادة التفكير ، القاهرة: دار النهضة العربية، 1994.
- 3- _____، الفساد الإداري: الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية، القاهرة مطبوعات الشعب طبعة أولى ، 1976.
- 4- بنكاج جيماوات، الإلتزام وإستراتيجية إتخاذ القرارات الإدارية، ترجمة سعاد الطنبولى، القاهرة: الدار الدولية للنشر والتوزيع، 1993.
- 5- بنيامين ب ترجو، جون د. زيرمان، إستراتيجية الإدارة العليا ماهيتها وكيفية تشغيلها، ترجمة: إبراهيم على البرلسى، القاهرة: الدار الدولية للنشر والتوزيع، 1988.
- 6- بيل كلينتون وآل جور، رؤية لتغيير أمريكا: الإهتمام بالناس أولاً، القاهرة: مركز الأهرام للترجمة والنشر، طبعة أولى، 1413 هـ 1992.
- 7- جاك دنكان، أفكار عظيمة فى الإدارة : دروس من مؤسسى ومؤسسات العمل الإداري، ترجمة: محمد الحديدى، القاهرة: الدار الدولية للنشر والتوزيع، 1991.

- 8- ستيفن كوهين ، رونالد براند ، إدارة الجودة الكلية في الحكومة: دليل عملي لواقع حقيقي، ترجمة: د. عبد الرحمن بن أحمد، الرياض: معهد الإدارة العامة، 1997.
- 9- د. سلوى شعراوى (محرر) ، إصلاح الخدمة المدنية في المملكة المتحدة الولايات المتحدة، ومصر، بين الحاجة العملية والمتغيرات النظرية القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة أوراق غير دورية د.ت.
- 10- د. سمير عبد الوهاب، إدارة الموارد البشرية، القاهرة: كلية الإقتصاد والعلوم السياسية، 2000.
- 11- د. سيد محمود الخولى، إدارة الجودة الشاملة والأيزو 9000، القاهرة مكتبة عين شمس، 1994.
- 12- د. عادل الشبراوى، الدليل العملى لتطبيق إدارة الجودة الشاملة آيزو 9000 - المقارنة المرجعية، القاهرة: الشركة العربية للإعلام العلمى (شعاع)، 1995.
- 13- د. على السلمى، الإدارة المصرية فى مواجهة الواقع الجديد، القاهرة: كتاب الأهرام الإقتصادى، العدد 54، أغسطس 1992.
- 14- د. فريد النجار، إدارة الجامعات بالجودة الشاملة، القاهرة: ايتراك للنشر والتوزيع، طبعة أولى، 1999.

- 15- د. فريد عبد الفتاح زين الدين، المنهج العملى لتطبيق إدارة الجودة الشاملة فى المؤسسات العربية، القاهرة: المؤلف، 1996.
- 16- د. محمد توفيق ماضى، إدارة الجودة: مدخل النظام المتكامل، القاهرة: دار المعارف، 1995.
- 17- وليام ل. مور، هريت مور، حلقات الجودة : تغيير إنطباعات الأفراد فى العمل، ترجمة: زين العابدين عبد الرحمن الحفظى، الرياض: معهد الإدارة العامة، 1991.

(2) الدوريات:

- 1- د. أحمد رشيد، الإدارة العامة فى الجامعات المصرية، مجلة النهضة كلية الإقتصاد والعلوم السياسية، العدد الثانى، يناير 2000.
- 2- أ.د. أحمد سيد مصطفى، المقارنة بمنافس نموذجى لتطوير الأداء الإدارى Benchmarking، أخبار الإدارة، نشرة فصلية تصدر عن المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، العدد 21-22، مارس (آذار) 1988.
- 3- د. سالم سعيد القحطانى، إدارة الجودة الكلية وإمكانية تطبيقها فى القطاع الحكومى، مجلة الإدارة العامة، الرياض: معهد الإدارة العامة العدد 78 السنة الثانية والثلاثون، شوال 1413 هـ أبريل 1993م.
- 4- د. سلوى شعراوى، حالة علم الإدارة العامة فى القرن العشرين، مجلة النهضة القاهرة: كلية الإقتصاد والعلوم السياسية، العدد الأول، أكتوبر 1999.

5- د. عطيه حسين أفندي، حالة المعرفة في مجال الإدارة العامة، مجلة أحوال
مصرية، القاهرة: مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، السنة
الأولى العدد الثاني، خريف 1999.

(3) الرسائل العلمية:

1- سامح فوزى حنين عبد الملاك، المساءلة في الإدارة العامة مع إشارة خاصة لمصر
رسالة ماجستير، كلية الإقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 1997،
إشراف الأستاذ الدكتور عطيه حسين أفندي.

(4) خلاصات كتب المدير ورجل الأعمال، القاهرة: الشركة العربية للإعلام العلمي (شعاع)

- 1- السنة الخامسة، العدد الأول، يناير (كانون الثاني) 1997.
- 2- السنة الرابعة، العدد الثاني، يناير (كانون الثاني)، 1996.
- 3- السنة الثالثة، العدد الثاني والعشرون، نوفمبر (تشرين الثاني)، 1995.
- 4- السنة الأولى، العدد الثاني والعشرون، نوفمبر (تشرين الثاني)، 1993.

(1) Books:

1. Al Gore, **Creating a Government that works Better and Costs Less :The Report of the National Performance Review**, New York : Penguin Books, 1993.
2. -----, **Creating a Government that works Better and Costs Less: The Status Report**, Washington D.c: U.S Government Printing office, 1994.
3. Bartol, & Martin D.C., **Management**, New York: Mcgrow Hill Inc., 1991.
4. Bennis, Warren , & Robert Toiunsend, **Reinventing Leadership** New York: William Morrow, 1995.
5. Bonser, Charles F., Eugene McGregor, Jr. & Clinton V. Oster **Policy Choices and Public Action**, New Jersey: Prentice Hall, Inc. 1996.
6. Capezio , Peter, and Debra Morehouse, **Taking Mystery out of TQM : a Practical Guid to Total Quality Management**, New Jersey: Career Press (2nd), 1995.
7. Carlos J.P., Blanchard, & Alam Randolph, **Empowerment: Takes More Than a Minute** , California : Blanchard Training and Development, 1995.
8. Champy, James, **Reengineering Management: The Mandate for New Leadership**, New York: Harper Business, 1995.
9. Cole G . A . , **Management : Theory and Practice** , London Dp Publications (5th ed), 1996.
10. ----- **Organizational Behavior**, London: Dp Publications, 1995.
11. Dilulio, John J., Garey Gerald Jr., & Kettle Donald, **Improving Government Performance: an Owner's Manual**, Washington Brookings Institution, 1993.

12. Eccles, Robert G., & Nitin Nohria, **Beyond the Hype**, Boston Harvard Business School, 1992.
13. Farnham, David, & Silva Horton, **Managing the New Public Services** London: The Macmillan Press Ltd., (2nd ed) 1996.
14. Fisher, Martin, **Performance Appraisals**, London: KOG an Page, (2nd ed), 1996.
15. Fritz, Roger, **How to Manage Your Boss**, New Jersey Hawthorne Career Press, (2nd ed), 1994.
16. Handy, Charles, **The Age of Unreason**, New York: Business Books, 1991.
17. -----, **Understanding Organizations**, New York: Penguin Business (4th ed), 1993.
18. Hayes, Patricia, & Richard T. Herschal, **Organizational Communication: Empowerment in a Technological Society** Boston: Houghton Mifflin Company, 1996.
19. Huber, George P., & William H. Y Glick, **Organizational Change and Redesign: Ideas and Insights for Improving Performance**, New York: Oxford University Press, 1995.
20. Hughes, Owen E., **Public Management and Administration** London: The Macmillan Press Ltd., 1994.
21. Jablonski, Joseph R., **Implementing Total Quality Management** New York: Pfeiffer and Campany, 1991.
22. Koehler, Gerry W., & Joseph M. Pankowski, **Quality Government Designing Developing and Implementing TQM**, Florida St. Lucie Press, 1996.
23. -----, **Teams in Government: a Handbook for Team Based Organizations**, Florida: St. lucie Press, 1996.
24. Kotter, John P., **Leading Change**, Boston: MA Harvard Business School Press, 1996.
25. Louis, Bendell T., & Kelly, **Benchmarking for Competitive Advantage** London: Pitman, 1993.

26. Osberne, David, & Tead Gaebler, **Reinventing Government How The Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector** New York: Addison Wesley publishing Company, Inc., 1992.
27. Rayner, Stevens R., **Recreating the workplace: The Pathway to High Performance**, Oliver Wright Publications Inc., 1993.
28. Rue, Leslie W., & lioyd Byars, **Supervision: Key Link to productivity** Boston: Irwin, (5Th ed.), 1996.
29. Ryan, Kathleen D., & Damielk Ostrich, **Driving fear out of workplace** California : Jossey Bass Publishers, 1991.
30. Schachter, Hindy, **Reinventing Government or Reinventing Ourselves: the Role of Citizen Owners in Making a Better Government** , New York: State University of New York, 1997.
31. Spectar, Burt A., **Taking change and letting Go: a Breakthrough Strategy for Creating and Managing the Horizontal Company** New York: the Free Press, 1995.
32. Spitzer, Deam R., **Super Motivation: a Blue Print for Energizing your Organization from Top to Bottom**, New York amacom 995.
33. Straub, Geil, & David Gershon, **Empowerment: the Art of creating your life you want it**, Delta Publishing, 1991.
34. Vogt, Judith F. , & Kenneth Murrell , **Empowerment in Organization : How to spark Exceptional Performance** California : University Associates Inc. 1990.
35. Williams, Hanks, **the Essence of Management Groups and Teams**, New Jersey : Prentice Hall, Inc., 1996.
36. Williams , Richard L. , **Essentials of Total Quality management** New York: amacom, 1994.
37. Zairi, Mohamed, & Paul Leonard, **Practical Benchmarking: The Complete Guide**, London: Chapman and Hall, 1996.

(2) Periodicals:

1. Bayne, George A., Local Government Structure and Performance Lesson From America , **Public Administration** , Vol. 10 , Autumn 1992.
2. Dobles , John H. , The Empowerment Environment, **Training and Development**, February 1993.
3. Hand, Max, Freeing The Victims, **Personnel Review**, February 1994.
4. Hatry, Harry, Craig Gerhart & others, Eleven Ways to Make Performance Measurement More Useful to Public Managers **Public Management**, Vol. 16, sept 1994.
5. Hollander, Edwin P., & Lynn R. Offerman, Power and Leadership in Organization, **American Psychologist**, February 1990.
6. Ingram, Hadyn, Linking Team Work With Performance, **Team Performance Management**, Vol. 2, No. 4, 1996.
7. Johnson , Richard S. , TQM Leadership for the Quality Transformation, **Quality Progress**, April 1993.
8. Keghley, Trevor, Creating an Empowered Organization, **Training and Development**, December, 1993.
9. Khademain , Anne M., Reinventing a Government Corporation Professional Priorities and a Clear Bottom Line , **Public Administration Review**, Vol. 55, No. 1 January- February 1995.
10. Kelman, Steven, Procurement and Public Management: The Fear of discretion and The Quality of Government Performance **Public Administration Review**, Vol. 52, Sep/ Oct 1992.
11. Klitgaard, Robert, International Cooperation Against Corruption **Finance and Development**, March 1998.
12. Krauchuk, Robert S. & Ronald W. Schack , Designing Effective Performance Measurement Systems Under the Government Performance and Results Act of 1993, **Public Administration Review**, Vol. 56, July Aug. 1996.

13. Lawler, Edward E., Total Quality Management and Employee Involvement: are They Compatible, **Academy of Management Executive**, January 1994.
14. Mgjuka, Richard J., The 10 Dimensions of Employee Involvement **Training and Development**, April 1993.
15. Mauro, Paolo, Corruption : Cases, Consequences , and Agenda for further Research, **Finance and Development**, March 1998.
16. Morris D.S., & R.H. Haigh, Empowerment: an endeavour to explain an enigma, **Total Quality Management**, Vol.7, No.3, 1996.
17. Pomerleau , Raymond , Review of Reinventing Government How The Entrepreneurial Sprit is Transforming The Public Sector **Administrative Theory and Praxis**, Vol.15, No.2, 1993.
18. Schachter , Hindy , Reinventing Government or Reinventing ourselves :Two Models for Improving Government Performance **Public Administration Review**, Vol.55, No.6, November December 1995.
19. Sedgwick, Steve, Benchmarking and Best Practices: Promise and Performance, **Australian Journal of Public Administration** Vol.54 No.3, September 1995.
20. Sridhar, Sandhya, Review of Reinventing Government, **The International Journal of Organizational Analysis**, Vol.3, No. 4 October 1995.
21. Treadwell, Jane, & Others, Benchmarking Corporate Services:a South Australian Public Sector Case study, **Australian Journal of Public Administration**, Vol.54, No.3, September 1995.
22. Turney, Peter B., Beyond TQM with Workforce Activity Based Management, **Management Accounting**, September 1993.
23. Wart, Montgomery, The First Step in The Reinventing Process Assessment, **Public Administration Review**, Vol.55 No.5, September October 1995.

(3) WWW:

(1) Benchmarking.

- ☯ <http://www.benchnent.com/Surveyabout.htm>
- ☯ <http://www.Benchnent.Com/bppftm>
- ☯ <http://www.well.com/user/benchmaar/Files/Bmkstudy.html>
- ☯ <http://www.best-in-class.com/benchmarkingbook.htm>
- ☯ <http://www.brook.edu/pub/books.Bench.htm>

(2) Empowerment.

- ☯ <http://umdi.com/motivant.htm>
- ☯ <http://www.tregistry.com/empower.htm>
- ☯ <http://www.empowermentresources.com/books/page4.html>
- ☯ <http://www.amazon.com/exec/obidos/wermentresouA/5066-8893166-951745>
- ☯ <http://www.brownstones.com/vmi/>

(3) Transparency:

- ☯ <http://www.Transparency.Org/iacc/9thiacc/papers.html>
- ☯ <http://www.Financenet.gov/Financenet/inter/icgfm/section25.htm>
- ☯ http://www.altavista.com/cgi-bin/9_ranslate=on_and_Search.x=28_and_Search.y-5
- ☯ http://www.respondanet.com/english...sparency_for_growthconference.htm
- ☯ <http://www.transparency.de/welcome.html>
- ☯ <http://www.transparecy.de/mission.html>

قائمة المصادر والقراءات

- ☯ <http://www.transparency-de/organization/index.html>
- ☯ <http://www.transparency.de/whats-new/index.html>
- ☯ <http://www.transparency.de/documents/cpi/index.html>
- ☯ <http://www.transparency.de/anti-corruption/index.html>

رقم الايداع بدار الكتب: ١٧.٧٢ / ٢٠٠٠

رقم الايداع الدولي: 977-223-452-1