

الإدارة العامة
إطار نظري - مداخل للتطوير
و
قضايا هامة في الممارسة.

أ.د. عطيه حسين أفندي
أستاذ ورئيس قسم الإدارة العامة
كلية الاقتصاد والعلوم السياسية
جامعة القاهرة

الإدارة العامة

إطار نظري - مداخل التطوير

و

فضايا هامة في الممارسة.

مكتبة جامعة القاهرة

مكتبة جامعة القاهرة - مكتبة كلية الطب

مكتبة جامعة القاهرة

حقوق الطبع والنشر محفوظة للمؤلف.

فهرس الكتاب

الصفحة

الموضوع

أ - (1)

الإهداء

ب - (2)

التصدير

ج - (3)

المقدمة

د - (4)

هـ - (5)

الجزء الأول :

الإطار النظري.

18-3

(1) طبيعة (علم) الإدارة.

47-19

(2) طبيعة حقل الإدارة العامة.

61-48

(3) مفهوم (النظرية) في الإدارة العامة.

84-62

(4) تطوير (نظريات) الإدارة العامة.

الجزء الثاني :

مداخل حديثة للتطوير ولتحسين الأداء.

121-86

(1) تجديد الحكومة.

153-122

(2) إدارة الجودة الشاملة.

178-154

(3) المقارنة المرجعية.

202-179

(4) التمكين الإداري.

الجزء الثالث:

مفاهيم هامة فى الممارسات الإدارية.

- | | |
|---------|---|
| 225-205 | (1) الفساد الإداري. |
| 257-226 | (2) مساءلة الإدارة العامة. |
| 276-258 | (3) الشفافية. |
| 306-277 | (4) العولة والإدارة العامة: دراسة مترجمة. |
| 15-1 | قائمة المراجع والقراءات. |

إهداء

إلى كل "المنشغلين" و"المشتغلين"

بمجل "الإدارة العامة".

المؤلف

الحمد لله

بسم الله الرحمن الرحيم

الحمد لله رب العالمين

صلى

على سيدنا محمد

الكَمال لله وحده

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

العماد الأصفهاني

Handwritten text at the top left of the page.

Handwritten title or heading in the center of the page.

Main body of handwritten text, consisting of several lines of cursive script.

Handwritten text at the bottom right of the page.

Small handwritten text at the bottom left of the page.

Small handwritten text at the bottom center of the page.

مقدمة

حقل الإدارة العامة ذات طبيعة مزدوجة حيث يجمع بين النظام الأكاديمي والنشاط المهني، كما يمثل وضعا فريداً ومتميزاً بين حقول العلوم الإجتماعية، فهو من ناحية حقل تتضح طبيعته البينية بشكل قاطع إذ يستفيد من، ويفيد، الحقول الإجتماعية الأخرى ولا يستطيع أن يقيم مكانته المنهاجية مستقلاً عنها، الأمر الذي يجعل له هوية متميزة ناضجة، ومن ناحية أخرى يتميز هذا الحقل بتأثره بشكل سريع بالتطورات السياسية والإقتصادية والثقافية في بيئات الدول التي يبحث أو يدرس فيها.

ومن هنا تعتبر من أصعب الأمور في حقل الإدارة العامة مسألة إقامة بناء نظري مثلما هو الحال في كثير من العلوم الإجتماعية الأخرى. ومن ثم يغلب على هذا الحقل الجانب التطبيقي فطالما أنه يأخذ من حقول أخرى، فإنه بالقطع لن يأخذ منها إلا ما هو صالح للتطبيق، كما أن إرتباطه بالتطورات السياسية والإقتصادية يجعله يتبنى التوجهات العملية من حيث كفاءة التشغيل وفاعلية الإستجابة للمتغيرات المختلفة، ولا ينفى ذلك وجود مبادئ توضع في إطار نظري، وتكون مؤسسة على تحليل للواقع مستهدفة تحسينه ومن هنا تستمد هذه المبادئ جانباً كبيراً في تكوينها من توصيف ما هو قائم ومحاولة تحسينه، مما يجعل الأداة التنظيمية والأداة السلوكية والأداة الثقافية من أهم أدوات الإدارة العامة

والإدارة العامة، باعتبارها (عملية) تتطلب أداء مجموعة من الأنشطة، و (أداة) لتنفيذ السياسات العامة، في ذات الوقت، جعلت المنشغلين بها يفكرون دوماً في تحسينها بمعنى آخر الإهتمام بكيفية تطوير الجهاز الإداري ليقدم خدمة أفضل وينتج سلعة أجدود، ومن هنا جاءت المشكلة وهي حصرها في نطاق رد الفعل أي الإستجابة لمتطلبات التطوير ومن ثم يبدأ

كل دارس أو باحث من نقطة أن الإدارة العامة حقل تنفيذي ولا تحتاج كثيراً إلى نظريات علمية تفسر الظواهر الإدارية في جميع الأحوال .

وقد شهدت الإدارة العامة كحقل علمي أكاديمي ومجال تطبيقي وتشهد صراعاً بين النظرية والتطبيق أو بين الجانب الدراسي (القواعد والمبادئ العلمية) والجانب التطبيقي (الخبرة والممارسة العملية).

والتساؤل حول جدوى النظرية في التطبيق، هو تساؤل مهم جداً في حقل مثل حقل الإدارة العامة، حيث أن أي إختبار لقيمة النظرية لا يتم إلا بالوقوف على مدى قدرة هذه النظرية على تقديم فهم أفضل وتحديد أدق للفعل الواقعي، وقد أشار بعض الباحثين إلى أن المديرين في الخدمة العامة يعرفون أي نوع من المعلومات يفيد ويجدى في ممارستهم اليومية بينما لا يستخدمون البحث العلمي إلا بصورة محدودة كمرشد لأفعالهم، وهذا الإقتراب الواقعي لإستخدام المعرفة يتنازعه إقتراب آخر مؤداه التفرقة بين المعرفة الخاصة بالممارسين وتلك الخاصة بالأكاديميين، وأن الأخيرة تحتاج إلى التجريب والعلاقات الإرتباطية مع إستخدام الأدوات الإحصائية المناسبة ذات التكنيكيات المتنوعة والتي تترادف مع مكونات البحث الإمبريقي.

بل إن البعض يرى أن إفتقار أدب الإدارة العامة إلى (الصرامة) قد يفسر عدم تأثر الممارسين بالكتابات الأكاديمية، فضلاً عن أن فقر البحث الإمبريقي يوضح الفجوة الموجودة بين النظرية والتطبيق.

ويميل الممارسون، بصفة عامة، لرؤية الدراسات والأبحاث العلمية في مجال الإدارة العامة أكثر تجريدية حتى يعدونها مفتقدة لأية قيمة حقيقية، إضافة إلى إفتقارها لتأكيد أي رابطة بالمشاكل الواقعية التي تواجههم، فالنظرية عادة ما تكون غير متعلقة مباشرة بالممارسة وربما يرجع ذلك إلى أنها تكتب بلغة أقرب إلى أن تكون بمثابة شفرة بين

مقدمة

الأكاديميين، وأن مثل هذه الشفرة ليست سهلة الفك بالنسبة لغير الأكاديميين. على أن هذا لا ينفي إطلاقاً وجود محاولات لربط النظرية بالممارسة من خلال إستخدام الأمثلة ودراسة الحالة أو إستخدام خليط من الإحصاءات المعقدة، ومن ثم فالبحث فى الإدارة العامة سوف يكون قليل الفائدة للحقل إذا كان هناك انفصال بينه وبين الواقع الممارس حيث لا يكون سهل المنال بالنسبة للممارسين إلا القليل منهم ممن يعقلون البيانات الجافة والأشكال المركبة والمبادئ المصاغة بلغة أكاديمية.

والخلاصة فى هذا السياق إن الإدارة العامة وإن كانت علم وسائل و علم تشغيل فإنه لا يمكن إزدهارها دون المزيد من القواعد والمناهج العلمية والأساليب التحليلية. وباختصار نرى أن البحث فى الإدارة العامة فى حاجة إلى تغيير حتمى ناتج من النقاش حول طبيعة المشكلات التى يجب التعامل معها من ناحية، والمنهجية المناسبة للربط بين النظرية والممارسة من ناحية أخرى، والطرق والأساليب التى تصبح معها مقارنة البحث فى الإدارة العامة بالحقول الأخرى أمراً ممكنًا.

والإدارة كمهارة عامة لا بد أن تشمل النظرية والممارسة، فالنظرية ليس لها معنى دون تطبيق، والممارسة ليس لها معنى دون تفاعل وفقاً للنظرية، ويحتاج المديرين لكليهما. وأخيراً فإن التشاؤم الذى نلاحظه بصدد حقل الإدارة العامة نراه مؤسسا على نظرة ضيقة لطبيعة المعرفة ومنهجية وطرق البحث، وكلنا أمل فى أن يكون المستقبل أكثر إشراقاً يسمح بنظرة أكثر شمولية لنوعية وجدوى الدراسة والبحث والتطبيق والممارسة فى الإدارة العامة.

وإنطلاقاً مما تقدم يجيء هذا الكتاب ليقدم للمنشغلين (أصحاب الفكر والتنظير) وللمشغلين (رجال التشغيل والتنفيذ) مادة يأمل المؤلف أن يكون مفيدة، ومن ثم جاءت محتويات الكتاب معبرة عن طبيعة حقل الإدارة العامة، فالجزء الأول يقدم إطاراً نظرياً كمدخل لا بد منه للتعرف على طبيعة علم الإدارة بصفة عامة وحقل الإدارة العامة بصفة

خاصة، وتحليل مفهوم " النظرية " في هذا الحقل وكيف يتم تطويرها بتأكيد إستخدام المدخل البيئي والمدخل المقارن، ومن هذا الإطار ننطلق للإحاطة بالتطبيقات المعاصرة خاصة المداخل الحديثة في التحسين والتطوير الإداري وقد اختار المؤلف منها: مدخل إعادة النظر في وظائف الإدارة العامة (تجديد الحكومة)، مدخل إدارة الجودة الشاملة، مدخل التمكين الإداري ومدخل المقارنة المرجعية وذلك من الجزء الثاني من الكتاب، بينما يتوفر الجزء الثالث على مناقشة عدد من القضايا الهامة في مجال الممارسة الإدارية: الفساد الإداري مساءلة الإدارة العامة، الشفافية، وينتهي هذا الجزء بدراسة هامة عن العولة وتأثيراتها على الإدارة العامة قام المؤلف بترجمتها عن الإنجليزية، ويحسب أن لها أهمية في سياق طبيعة هذا الكتاب، ويود المؤلف أن يشير في هذه المقدمة إلى أن موضوعات الجزئين الثاني والثالث عدا الترجمة، سبق نشرها في كتابه " إتجاهات جديدة في الإدارة العامة " .
ويأمل المؤلف أن يمثل هذا الكتاب إضافة متواضعة إلى مكتبة الإدارة العامة العربية.

الجزء الأول

الإطار النظري .

- طبيعة (علم) الإدارة.
- طبيعة حقل الإدارة العامة
- مفهوم (النظرية) في الإدارة العامة.
- تطوير (نظريات) الإدارة العامة

10/10/10

10/10/10

10/10/10

10/10/10

10/10/10

10/10/10

(1) طبيعة (علم) الإدارة.

لماذا نعرف الأشياء والظواهر التي نتباحث فيها ونتدارسها ؟

هذا سؤال قد يبدو مستغرباً، وقد يكون الجواب المباشر " كي لا تكون مباحثتنا "حوار

طرشان"، ولكننا نجد أن التعريف يحقق أيضاً- في العادة إحدى غايتين:

أولاً: في معرض ورود فكرة جديدة، أو مصطلح جديد، تبدو الحاجة واضحة إلى عبارة تحدد بالضبط ما نقصده بألفاظ محددة مفهومة وهذه الألفاظ هي التعريف وإنطلاقاً منها نمضي في البحث أو الدراسة. وفي العلوم التجريدية ومنها الإدارة يكون التعريف مسلمة نفترض صحتها وهي مجموعة المبادئ والمفاهيم الأولية التي ينطوى عليها المصطلح الذي عرفناه وكل ما عدا هذه المفاهيم الأولية يكون نتائج منطقية لها تكشفها الدراسة أو يفرض إليها البحث.

ثانياً: في غضون البحث أو الدراسة، قد نعرف فكرة أو مفهوماً ما ثم تتزايد معلوماتنا عن هذا الذي عرفناه، حتى يصير متعدد الجوانب والوجوه كثير الفروع فيضم المفهوم الواحد في أذهاننا أكثر من صورة، ويستدعي ذكره إلى مخيلتنا أفكاراً شتى ترتبط به. في هذه الحالة ليست الشكوى من أننا لا نعرف ما نتكلم عنه ولكن الشكوى تصبح من أن ما نتكلم عنه قد اتسعت حلقاته حتى صار بحاجة إلى تحديد أو غامت مفاهيمه أو تميّعت فصار بحاجة إلى توضيح وتثبيت، وإلا صار البحث فيه حوار طرشان، لا لأنه غير معروف ولكن لأن ما نعرفه عنه غير محدد.

إنطلاقاً مما تقدم نسعى لتحديد معنى المعرفة، ومعنى العلم.

المعرفة والعلم .

تعد المعرفة ضرورية للإنسان، لأن معرفة الحقائق هي التي تساعد على فهم المسائل التي يواجهها يومياً. إذ بفضل المعلومات التي يحصل عليها يستطيع أن يتعلم كيف يجتاز العقبات التي تحول دون بلوغه الأهداف المنشودة، ويعرف كيف يضع الإستراتيجيات التي تسمح له بتدارك الأخطاء وإتخاذ إجراءات جديدة تمكنه من تحقيق أمانيه فى الحياة. وبهذه الطريقة يستطيع الإنسان أن يصل إلى ما يرغب فى الوصول إليه مستعيناً بذكائه ومعرفته وتسخيرهما لنيل مبتغاه.

وبإيجاز ، هناك معرفة عامة، يحصل عليها الإنسان من خلال إحتكاكه بالأفراد ومشاهدة ما يجرى يومياً وتكوين إنطباع عام عن أى موضوع. وهناك معرفة علمية دقيقة لا تقوم على أساس الحدس والتخمين، وإنما على أساس المنهجية فى الدراسة الشاملة للموضوع، بحيث تكون النتيجة النهائية قائمة على تحليل دقيق للحقائق وعلى محاكمة عميقة للأدلة والشواهد المتوافرة عن محتوى الموضوع. وبذلك تكون المعرفة مدعة بحقائق علمية لا تقبل الجدل اللهم إلا إذا ظهرت عوامل جديدة تستدعى إعادة النظر فيما تم إكتشافه وإثراءه بما هو جديد فى هذا الميدان. وبناء على ما تقدم، فإنه من الواضح أن المعرفة أوسع وأشمل من العلم، فالعلم يقوم على الدراسة وتحليل الظواهر، ويمكن تعريفه بأنه: " ذلك الفرع من الدراسة الذى يتعلق بكيان مترابط ومناهج موثوق بها، لاكتشاف الحقائق الجديدة فى نطاق هذه الدراسة ".

وغنى عن البيان أن لفظة " العلم " العربية لا تزال مشبعة بالمعنى القروسطى لها ومن ثم فهى لا تقابل كلمة Science الإنجليزية تمام المقابلة. أضف إلى ذلك أن كلمة " أدب " أو " آداب " العربية تنصب على أساليب النثر والشعر وأنواعها من أقاصيص وروايات، فى حين أن

كلمة Literature الإنجليزية تشمل كل ما هو مكتوب، حتى فواتير البيعات، أما كلمة art أو arts فتشمل كل الفنون قاطبة، المحسوسة منها وغير المحسوسة، حتى أسلوب عرض البحث العلمي التجريدي قد يسمو حتى يصير فناً.

ودون الدخول في تفاصيل لا يتسع لها المقام هنا، نود الإشارة إلى مجموعة من الملاحظات في شأن العلم:

- (1) كل علم هو معرفة، وليست كل معرفة علماً.
- (2) كل علم مجموعة حقائق، وليست كل مجموعة حقائق علماً.
- (3) في تعريف العلم بأنه "مجموعة الخبرات الإنسانية التي تجعل الإنسان قادراً على التنبؤ" نجد مستويات ثلاثة في مجال تأثير هذه الخبرات على قدرة الإنسان، فهي تجعله قادراً على "التنبؤ" أو "التقدير" أو مجرد "الفهم".
- (4) في ضوء هذا الفهم للعلم يقسم صرح المعارف إلى العلوم الطبيعية والعلوم الإنسانية والإجتماعية، فالعلوم الطبيعية تعنى أساساً بالمادة وتتناول العلم الطبيعي المحيط بنا بشكل عام، وتقسم إلى قسمين علوم أساسية وعلوم تطبيقية: العلوم الأساسية هي جميع العلوم التطبيقية ما عدا الهندسية، والعلوم التطبيقية هي الهندسة بتطبيقاتها المختلفة أما العلوم الإنسانية والإجتماعية فهي معنية بالإنسان والعوامل البيئية والإجتماعية المؤثرة عليه وتستعين بالفكر والحقائق ولها مناهجها الخاصة بها.
- (5) أن الإتساق والنظام اللذان يسودان الطبيعة يشكلان إفتراضاً معقولاً في عالم الموضوعات الطبيعية وخصائصها، لكن مثل هذه الإفتراضات غير مضمونة ومكفولة في مجال السلوك الإجتماعي، فالطبيعة البشرية أكثر تعقيداً من عناصرها العديدة المنفصلة، حتى لو أمكن عزلها وتعيين هويتها. ونظراً لتعقيد وتركيب الطبيعة الإنسانية والتفاعلات الإجتماعية

- فإن تطوير نظريات ثابتة دقيقة عن السلوك الإنساني أصعب بكثير من التنبؤ بالحوادث في العالم الطبيعي لعدة أسباب أهمها:
- لا يتشابه إثنان في الأحاسيس أو الحوافز أو العواطف، وما يصح أن يكون تنبؤاً معقولاً على شخص قد لا يصح بالنسبة لإنسان آخر.
 - لا تتوفر في أي شخص صفتا الثبات أو الإتساق الكامل من لحظة لأخرى فالسلوك البشري يتأثر بتفاعل الفرد مع كل عنصر متغير في بيئته، وغالباً بطريقة يصعب التنبؤ معها.
 - تتأثر الكائنات البشرية بعملية البحث نفسها، فهي تتأثر بالإنتباه المركز عليها عندما تكون موضوعاً للبحث والإستقصاء، وتتأثر بالمعرفة بأن سلوكها موضوع تحت الملاحظة.
 - العلوم السلوكية محدودة بالإفتقار لتعريفات ملائمة، والتعريفات الإجرائية المناسبة ضرورية لتطوير علم متقدم، فالذكاء، التعلم، الواقعية الإنجاز، الكفاءة سمات لا يمكن ملاحظتها بصورة مباشرة ويمكن التسليم بها فقط كبناءات، وبما أنه لا يمكن رؤيتها أو سماعها أو الإحساس بها فالإستدلال عليها يكون فقط بدرجات الإختبار أو عن طريق ملاحظة الأفعال.
- (6) إذا كان توماس كون "Thomas S.Khun" يرى في كتابه الشهير "بنية الثورات العلمية" أن العلوم الإجتماعية تفتقر إلى وجود نموذج معرفي (Paradigm) يعتبر بمثابة المرشد للنشاط البحثي ويمثل المنظومة المعرفية السائدة في الحقل، وأنها تفتقر إلى وجود نص قياسي يقبله جمهور الباحثين والعلماء في حقل معرفي بذاته، كما هو الحال في العلوم التطبيقية ومن ثم يعتبر العلوم الإجتماعية في رأيه علوم ما قبل النموذج المعرفي (Pre-Paradigmatic Science)، ويخلص إلى أن الباحثين والعلماء في هذه الحقول تورقهم مشكلة رسم حدود لحقولهم تلك، فإن هناك إتجاه آخر مختلف يرى أن الحقيقة التي يسعى الإنسان إلى إكتشافها هي كل متكامل تتداخل جزئياته مع بعضها البعض في

نسق مترابط، وأن أية محاولة لوضع حدود لميادين العلوم الإجتماعية والإنسانية هي محاولات تحكمية، ولعل هذا ما حدا بفيلسوف العلم "بول فييراباند" "Paul Feyerabend" إلى معارضة رسم حدود للمعرفة.

(7) إذا كان الهدف الرئيس للعلم هو التعبير عن العلاقات القائمة بين الأشياء (أو الظواهر) التي يدرسها الإنسان بقصد التعرف على كونها وجوهرها فإن طرق الحصول على المعرفة تختلف من موضوع إلى آخر.

فهناك المعرفة الحسية التي يكتسبها الإنسان عن طريق اللمس والإستماع والمشاهدة وهذا النوع من المعرفة يسير، لأن حجج الإقناع متوافرة أو ملموسة أو ثابتة في ذهن الإنسان. وفي الدرجة الثانية من الصعوبة، تأتي المعرفة التأملية أو الفلسفية وهذا النوع من المعرفة يتطلب النضج الفكري، والتعمق في دراسة الظواهر الموجودة، حيث أن مستوى تحليل الأحداث والمسائل المدروسة يوجب الإلمام بقوانين وقواعد علمية لاستنباط الحقائق عن طريق البحث والتمحيص. وفي العادة يتعذر على الباحث أن يحصل على أدلة قاطعة وملموسة تثبت حججه ولكنه يقدم براهينه عن طريق إستعمال المنطق والتحليل ويثبت أن النتائج التي توصل إليها تعبر عن الحقيقة والمعرفة الصحيحة للموضوع.

وفي الدرجة الثالثة من الصعوبة، تأتي المعرفة العلمية التجريبية، وهي التي تقوم على أساس "الملاحظة المقصودة للظواهر"، وعلى أساس "وضع الفروض الملائمة والتحقق منها بالتجربة وجمع البيانات وتحليلها"، كما أن هذا النوع من المعرفة يتطلب من الباحث أن لا يكتفى بتوضيح معاني المفردات، بل يحاول أن "يصل إلى القوانين والنظريات العامة التي تربط هذه المفردات بعضها ببعض، وتمكنه من التعميم والتنبؤ بما يحدث للظواهر المختلفة في ظروف معينة".

(8) فى مجال العلم نتحدث عن "النظرية" و" القانون العلمى" و" التعميم" فالنظرية هى فرضية أو مجموعة فرضيات تم إختبارها من قبل باحثين ولا تتوفر نتائج أو أدلة يثبت عدم صحتها لذا فهى لا زالت قائمة. والقانون العلمى هو تعبير عن علاقة سببية بين متغيرين، أما التعميم فهو إستنباط مبنى على قاعدة علمية يتم إستقرائه من جزء أو وحدة معينة من الظاهرة وإطلاقه على باقى الأجزاء أو الوحدات لهذه الظاهرة، أو على أجزاء ووحدات أخرى مشابهة.

مميزات العلم.

يهدف العلم إلى البحث عن العلاقات بين الظواهر الطبيعية معتمداً على المعرفة المصنفة للتوصل إلى النتائج المدعومة بالحقائق. ولهذا فإن الأسلوب العلمى يتميز عن بقية الأساليب الفكرية بما يلى:

- 1- الموضوعية: ويقصد بها أن يلتزم الباحث بالإعتماد على مقاييس علمية دقيقة وإدراج الحقائق التى تدعم وجهة نظره، وكذلك الحقائق التى تتضارب مع منطلقاته وتصوره. فالنتيجة لا بد أن تكون منطقية منسجمة مع الواقع، وعلى الباحث أن يتقبل ذلك، ويعترف بالنتائج المستخلصة حتى ولو كانت غير مطابقة لتصوراته وتوقعاته.
- 2- الإعتماد على مقاييس معينة: وتعنى هذه الميزة ضرورة إحترام جميع القواعد العلمية المطلوبة لدراسة كل موضوع، لأن غياب بعض العناصر يقود فى النهاية إلى بروز نتائج مخالفة للواقع. وعليه فإن عدم إستكمال الشروط العلمية المطلوبة يحول دون حصول الباحث على نتائج علمية مقبولة.

3- طريقة التوصل إلى النتائج الهادفة: فالغرض من إستعمال العلم هو الوصول إلى الحقيقة المنشودة وهذا يتطلب إستخدام الطريقة الصحيحة والهادفة، وإلا فقدت الدراسة قيمتها العلمية وجدواها.

4 - الإنفتاح العقلي: الباحث المتمسك بالروح العلمية والمتطلع لمعرفة الحقيقة يحرص دائماً على عدم إظهار التزمّت أو التشبث برأيه، بحيث يكون ذهنه متفتحاً على كل تغيير في النتائج. إنه لا مفر من الإعراف بالحقيقة وإن كانت لا تخلو من مرارة.

5- ضرورة التأنى والإبتعاد عن إصدار الأحكام المرتجلة: فمن الميزات الأساسية للعلم التي ينبغى على كل باحث أن يعطيها قيمتها الحقيقية، وجود البراهين التي تثبت صحة النظريات والإفتراضات الأولية. إذ لا بد من الإعتداد على أدلة كافية قبل إصدار أى حكم أو التحدث عن أية نتيجة.

6- الإبتعاد عن الجدال: بالنسبة للعلم فإن التحليل والنقاش والتعرف على الحقيقة تقوم على أساس التطرق إلى جوهر الموضوع وليس الدخول في جدل، والتغلب على الخصم، لأن الباحث لا خصم له، فالهدف هو البحث عن الحل المنطقي المدعم بالحجج والأدلة القاطعة وليس الدخول في جدال قد يكون عقيماً.

والسؤال الآن أين " الإدارة " كعلم من كل ماتقدم ؟

* التأمّل في مكانة العلم في دنيا الإدارة وعلاقته بها يتطلب إشارة فورية إلى "فردريك

تايلور" Frederick W. Taylor الذى ولد في فيلادلفيا بالولايات المتحدة الأمريكية عام 1856 وكان محظوظاً أن ولد في أسرة ميسورة نسبياً وأن يتاح له الوقت لأن يضع النظريات حول المصانع التي كانت تمثل قدراً كبيراً من البيئة المحيطة به. منذ الأطوار الأولى من حياته بدأ يظهر

إهتمامه بالآلة متمثلاً في غرامه بفك الأشياء وإعادة تركيبها وإنبهاره بها. لكن هذا الإنبهار أدى به إلى الإهتمام بالعلم ثم ، بطبيعة الحال ، بتطبيقاته على الإدارة. وبحسب كلماته فإن أهدافه من تأليف كتابه "الإدارة العلمية (1914)" هي :

(1) أن أدلل ببعض التصورات البسيطة على ما يحدث في هذه البلاد من خسائر نتيجة لعدم الكفاءة.

(2) أن أقنع القارىء بأن معالجة هذه الخسائر تكمن في الإدارة المنهجية وليس في البحث العقيم عن عاملين فوق العادة.

(3) إثبات أن " أفضل إدارة" علم حقيقى يستند إلى قوانين وقواعد ومبادئ وتقديم المزيد من الأدلة على أن أسس الإدارة العلمية تصلح للتطبيق على جميع الأنشطة الآدمية ، وأنها إذا استخدمت بالشكل الصحيح تحقق نتائج مذهلة.

ومن يومها أصبحت الإدارة كعلم معترف به ، ومع أن عمرها الآن قرن من الزمان ، فإنها ما تزال فى حاجة إلى مزيد من النضج سواء كعلم نظرى أو كعلم تطبيقى قائم على القواعد الشائعة. وبرغم الأعمال الطليعية للمهندسين مثل "تيلور" والزوجين "جلبريث" Frank B. Gibrerh and Lylian M. Gilbreth "وجانت" Henry Gantt والجهود النظرية الرائدة لأناس مثل "أورويك" Lyndall F. Urwick ، فإن الإدارة تظل تسعى إلى تأكيد الشرعية ، كما تظل المجادلات والخلافات على ما هي عليه ، وكما كانت فى الماضى إلى حد كبير.

والجهود المتفانية من أجل التوصل إلى علم للإدارة ، والتي تتجلى بوضوح فى أعمال مهندسين ومطورين عديدين ، تعرضت لشيء من المقاطعة فى أثناء فترة العلاقات الإنسانية. وبرغم الإهتمام الذى حظيت به فضائل الأساليب العلمية ، فإن المرء يتكون لديه إنطباع وهو يقرأ ما كتب عن الفكر الصاعد فى العلاقات الإنسانية فى أثناء وبعد دراسات هوثورن ، فى الثلاثينيات

بأن الأساليب العلمية قد فقدت شيئاً من أهميتها أو على الأقل تلك الأساليب العلمية ذات المفهوم التجريبي التي تظهر بوضوح عند المهندسين. إلا أن هذا الإتجاه يعود إلى الظهور مع مجيء حركة علم السلوكيات الحديث في الإدارة حيث تواصل المضي في السعى إلى علم للإدارة في السنوات الأخيرة، إذ كان الدعاة الأساسيون للعلم التقليدي للإدارة والتنظيم هم علماء السلوكيات، وبصفة خاصة علماء النفس. وأكثرهم إفصاحاً عن فكرهم هو أولئك الذين يدعون إلى تطبيق أساليب العلوم الطبيعية على دراسة السلوك في المنظمات. ونرى "بيهلنج" Behling, O (1980) يناقش خمسة اعتراضات تكثر إثارتها على تطبيق أساليب العلم الطبيعي على الكائنات البشرية ومشكلات الإدارة. وهو يوافق على أن هناك شيئاً من الواجهة في بعض الاعتراضات مثل القول بأن كل فرد أو جماعة أو منظمة طراز وحده، وأن الأحداث السلوكية إنتقالية، وأن البشر لا يتصرفون دائماً بنفس الكيفية عندما يراقبون، وأن تحكيمات العلوم الطبيعية تحد من الواقعية. إلا أنه يقول أنه ليس بين هذه المحددات ما هو كاف لأن يبطل صلاحية الطرق العلمية التقليدية لفهم السلوك الإنساني .

بعد ذلك ننتقل إلى الإجابة عن تساؤل ثان وهو:

متى يبدأ مجال جديد للدراسة؟ ومتى ينتهي؟

يتعين علينا، ونحن نبدأ في إمعان النظر في موضوعات متكررة في الإدارة أن نقرر من أين نبدأ. يرى البعض أن علينا أن نرجع إلى موسى وإلى تلك النصائح الرشيدة التي تلقاها من حميه " شعيب" بشأن كيفية تفويض السلطة. وفي هذه الحالة، فإنه يتعين علينا أن نرتد ألف سنة أخرى إلى الوراء.

وبالتأكيد، يمكننا أن نبدأ من القرن الرابع عشر متناولين نصائح ماكيافيللي في كتابه " الأمير" ولا شك في أنه يمكننا أن نتعلم الكثير من موسى، وربما من شعيب، إلا أن الرجوع

بالإدارة إلى عصور سحيقة كهذه قد يكون وهما أو أسطورة أو قصة خرافية. قد كان هناك بالطبع مديرون ومنظمات، وكان البعض يدركون إجراءات الإدارة والقيادة والعمليات، لكن الذى لم يكن هناك هو العلم أو مادة تدرس إسمها الإدارة. والنصيحة الرشيدة، على قدر أهميتها، لا تشكل مادة تصلح للتعلم.

لم تكن بذور الفكر الإدارى قد غرست عندما بدأ الناس " يعملون الإدارة"، بل كانت قد نثرت فى تربة التاريخ الإنسانى عندما بدأ البشر يحاولون أن يستنبطوا مما كان يجرى، نوعاً من المنطق أو المعقول، ولكن الإدارة كمادة علمية بدأت عندما بدأ الناس " ينظمونها" و " يضعون مصطلحاتها"، ويكونون " الوصفات" التى تؤدى إلى إدارة أفضل، إلى أن جاء ذلك اليوم الذى ظهرت فيه النظريات التى يمكن تعليمها وتعلمها. كانت هذه بداية الإدارة.

قد تكون واحدة من أعظم فضائل الإدارة، كمجال دراسى، أنها على إستعداد لأن تتقبل المعرفة حيثما تأتي، مادام أن هذه المعرفة تنصب عليها أو تتعلق بها. ويقال فى هذا الصدد أن المرء على إستعداد لأن " يحفر من أجل العثور على الذهب حيثما يجده"، ولو كان هذا فى بطون كتب الإدارة القديمة لكان مرضياً تماماً. وطالما كان الذهب " عياراً غالياً" فإن عمر المنجم لا يهم.

والهندسة هى " المادة الأم" للإدارة. لكن علينا أن نقرر بأنها فى بعض الأحيان كانت غير متحمسة بل رافضة لأن تكون. ومن هنا فإن التراث الذى قدمته الهندسة لإدارة يجب ألا يكون أبداً عرضة للتجاهل أو النسيان. لقد كانت الجمعيات الهندسية المنتدى الأوحيد المتاح لمناقشة أفكار الإدارة، وكان المهندسون هم أول من طبقوا فنونهم وعلومهم ومهنتهم على الأعمال. ولكن، كما تدل مراجعة تطور الفكر الإدارى، لم تكن جميع خطوات التقدم فى وضع الإدارة على أسس أكثر علمية وإستحقاقاً للإحترام قد إتخذها مهندسون، فالواقع أن بعضاً من أكثر

المحاولات شجاعة من أجل تركيب وتكوين حقل الإدارة قد إتخذها أناس ينتمون إلى الفكر الإدارى فى جوانبه التنظيمية الإدارية أو الوظيفية أو العملية.

إن مختلف مبادئ الإدارة، التى صاغتها مختلف المصادر، تبين حقيقة مهمة وهى أن كون هذه المبادئ، التى تمت على يد باحثين من مختلف الجنسيات على نطاق واسع من الخبرات ودون دراية أحدهم بأعمال الآخرين فى معظم الأحوال، تقبل ترتيباً منطقياً كما هو فى الفكر الإدارى، فإن ذلك يعد فى حد ذاته ذات أهمية بالغة.

وقد ينبج عن تجميع المبادئ وصوغها فى قواعد وقوانين خطر التحفيظ الأصم وتجميد المهارات والخبرات أن تتجدد وتطور من جانب المشتغلين بالإدارة والمتدربين عليها فيما بعد بحيث تصح الدعوة إلى الخوف من هذا الخطر، لكن ذلك لا يمنع أن تكون مهمة التجميع والتلخيص والتطبيق غاية كل علم يخطو أولى الخطوات نحو أن يصبح علماً له قواعد وقوانين.

والمخرج الوحيد من إستمرار الشعور بعدم أهلية الإدارة، هو العمل على تحسينها وهذا التحسين يجب أن يتخذ أساساً له الإيمان بالنظريات والأفكار العلمية، فالإدارة إن تكن فى جوهرها فنا ومهارة عمليتين، لا بد أن تقوم على تطبيق المبادئ والنظريات التى تستخلص من المزاولة العملية لتزيد من المهارة فيها وهى كفن الطب لا غنى للمشتغل بها عن أن يكمل المران العملى الطويل بمتابعة أحدث الدراسات النظرية، فالمبادئ العلمية هى التى تلين جمود الخبرة وتجعل المزاولة العملية أكثر إقتصاداً وسهولة وكفاية. إن الطريق الوحيد لتنمية المهارة الإدارية هو طريق الدراسة العلمية الشاق الذى لا يأخذ أقرب الحلول وأيسرها، أو يركن إلى الخبرة المجمدة والأفكار المخترنة فى رؤوس أصحابها أو يستطيع مجرد إصدار أمر أو توقيع شيك ببضعة آلاف من الجنيهات لشراء المهارة والكفاءة كما تشتري الآلات. ونقص المهارة الإدارية لا يمكن علاجه إلا عن طريق إقناع الإداريين ليصبحوا أكثر مهارة. وجذور أى تقدم

إن الإدارة الحسنة هي فن إستخدام العلم فى العملية الإدارية، وممارس الإدارة يجب أن يكون قادراً على إستخدام النظريات الإدارية بذات الطريقة التى يستخدم فيها الطبيب الممارس النظريات الطبية العلمية.

وأخيراً فإن تطور مدارس البحث فى الإدارة قد أدى إلى تطور علم الإدارة من مرحلة التجربة والخطأ إلى مرحلة العلم المنظم، فهناك مجموعة دقيقة من المعارف الأساسية المتفق عليها بخصوصه.

وهذا يضع الصفة المهنية (Professionalism) فى مكانة هامة الآن فى ممارسات الإدارة فالمدير الذى يلم بالعلوم الإدارية يجب أن يكون لديه القدرة على إستخدامها نتيجة إمتلاكها صفات سلوكية قيادية، وهذا يحوله إلى مهنى يجيد تطبيق هذه المبادئ بالأساليب الملائمة فى المواقف المتغيرة.

*** بمعنى آخر تعتبر الإدارة علم ولكنه، علم ذو طبيعة خاصة، فمع أنه يتصف بالدقة والحياد والمنهاجية والإنتفاع العقلى والبعد عن المهارات والجدل العقيم، ويستتبع شرط الموضوعية على الأقل على مستوى المنهج والأدوات، وهو بالتالى ليس معرفة تأملية أو تفكيراً صوفياً باطنياً، بل معرفة تتجه نحو الواقع الموضوعى، وهى كلها صفات العلم، فإن المشكلة فى الواقع هى صعوبة التجريب فى هذا الحقل والوصول إلى تعميمات فى أغلب الأحوال ومن ثم يمثل المدخل الموقفى فيه مكانة رفيعة.

وإذا كان صحيحاً أن ملامح الموضوعية والعلمية والاطراد والعمومية، وغيرها من قسّمات العلم الحديث، لا تظهر فى علم الإدارة بالدرجة التى تبدو بها فى العلوم الطبيعية أو الحيوية، فإنه صحيح أيضاً أن الظواهر الإدارية تخضع بطبيعتها للتحليل العلمى.

طبيعة (علم) الإدارة

وإذا قبلنا بأن المنهج العلمى شىء أكثر من التجريب الذى تقوم عليه معظم العلوم الطبيعية وأنه يمثل "متصلا" تتوزع عليه العلوم من أكثرها دقة وضبطا إلى أقلها مع التنوع فى المناهج والتعدد فى الأساليب والأدوات، فلن يكون علم الإدارة أقل "علمية" من علوم الطبيعة، وإن كان وما زال أقل، منهاجيا، حتى الآن دقة وضبطا.

ولعل تعريفات الإدارة المتعددة تدلل على هذه "العلمية"، فمثلا تعرف الإدارة بأنها "فن توجيه وتنسيق ورقابة عدد معين من الأفراد بقصد إنجاز بعض الأغراض والأهداف"، ويعرفها آخرون بأنها "توجيه الناس المشتركين معا فى عمل للوصول إلى هدف مشترك، له صفة التوقيت فهى العملية المتضمنة والشاملة لتكامل الجهود الإنسانية كى نصل إلى النتيجة المرغوبة".

وهى أيضا، "تنفيذ الأعمال بواسطة آخرين عن طريق تخطيط وتنظيم وتوجيه ورقابة مجهوداتهم".

كما تعرف الإدارة بأنها "العملية التى تنشأ ترتيبا على قيام جهود مشتركة منظمة لتحقيق بعض الأهداف بكفاءة وفاعلية".

وتتعدد تعريفات الإدارة فمنها أنها إدارة العنصر البشرى وليس الأشياء، أو أنها تلك التى تتعلق بصنع القرارات، أو أنها "عملية تنظيم وإستخدام الموارد لتحقيق أهداف محددة سلفا" أو أن الإدارة هى "تحقيق النتائج المرجوة عن طريق التأثير فى السلوك الإنسانى فى نطاق بيئة مناسبة"، كما تعرف الإدارة بأنها "نشاط أو عملية تتعلق أساسا بوسائل بلوغ أهداف معينة وأنه أيا كان إختلاف الأهداف، فإن وسائل تحقيقها تكون متماثلة إذ ترمى جميعها إلى تأكيد السلوك الرشيد لأعضاء الجماعة".

ومع تعدد هذه التعريفات فإننا نستطيع أن نحدد المقصود بالإدارة بأنه "النشاط الخاص بتوجيه الجهود البشرية لتحقيق الأهداف بكفاءة وفاعلية"، وهى أيضا "توجيه جهد جماعى

مشترك في منظمة ما - عامة أو خاصة أو غير حكومية - بقصد تحقيق أهداف محددة ومرسومة بكفاءة وفاعلية". ولعل التعريف الذي نقترحه يكون أكثر ملائمة للتغيرات المعاصرة، حيث نرى أن الإدارة هي " العمل مع - ومن خلال آخرين- بطريقة منظمة في منظمة ما، عامة أو خاصة أو غير حكومية، من أجل تحقيق أهداف كل من المنظمة والعاملين بها".

(2) طبيعة حقل الإدارة العامة.

إستهلال

فى كتاب تعليمى كلاسيكى، عرف "هريت سيمون" و"دونالد سمثبرج" و"فكتور تومسون" الإدارة تعريفاً بسيطاً لكنه معبر للغاية فى هذه الجملة " عندما يتعاون شخصان لدرجة 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 متداخلاً فى أى شكل من أشكال الإدارة، بحيث أنه لو تدحرج 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 يضافوا جهودهما على نحو ما لتحريك الحجر، تفاعل الناس مع بعضهم البعض لإدارة المهام، هو ما يعنى الإدارة، فجوهر الإدارة هو الناس مرتبطين بأناس آخرين ومتفاعلين معهم.

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

هذا عن الإدارة، فماذا عن العامة ؟

كلمة (عام) تعنى ببساطة المواطنين فى منطقة معينة، الناس فى قرية، مدينة، محافظة منطقة، دولة، وإذا كان الموضوع يعتبر ضمن السيادة العامة، فإن المعلومات والمناقشات حول هذا الموضوع تصبح مفتوحة ومشاركة بين الناس، ويمكن أن تكون معروضة للجميع.

وكلمة (عام) أيضاً، تشير إلى النشاطات التى تديرها الحكومة باسم المجتمع كله. وتعنى عمومية الإدارة أنها ترمى إلى تحقيق المصلحة العامة بمضمونها الشامل، وبما ينطوى عليه ذلك من أهداف وخطط وسياسات عامة للدولة.

والمصلحة العامة وإن كانت تتضمن قيما مجردة وعليا كالأمن والأخلاق والعدل والنظام إلا أنها لا تأخذ شكلها الملزم إلا إذا إنتقلت من ضمير الجماعة إلى حيز الواقع القانونى فى صورة دستور أو تشريع أو لائحة أو قرار إدارى. أى أن الإعلان عن تلك القيم العليا تختص بتحديد سلطات معينة فى الدولة، بحسب النظام القانونى المطبق.

وتعنى عمومية الإدارة أيضاً، أن الجهة المسؤولة عن أداء الأنشطة والعمليات الإدارية هى الدولة وفروعها المختلفة، باعتبار أن الدولة هى التشخيص القانونى للشعب.

والملاحظ أن صفة العمومية هذه تعطى للقرارات التى تتخذ فى إطار الإدارة العامة تأثيراً أعمق وأشمل وأكثر مباشرة على مجموع أفراد المجتمع وجماعته المختلفة.

وبالجمع بين إصطلاحى الإدارة والعامة، يمكننا تعريف الإدارة العامة بأنها: "أسلوب لتنفيذ السياسات العامة أو ممارسة الأعمال والأنشطة الحكومية، بغرض تحقيق الأهداف التى ترمى إليها الدولة بأكبر كفاية وفعالية".

كما يمكننا تعريف الإدارة العامة ببساطة، بأنها "الأنشطة التى تقوم بها الحكومة لتوفير السلع والخدمات للجمهور"، فالإدارة العامة هى أسلوب تطبيق المبادئ العلمية والأسس الإدارية المتفق عليها فى مجال النشاط الحكومى بما يحقق آمال وأهداف المجتمع. وبهذا المعنى تتكون الإدارة العامة من العمليات الإدارية المعروفة من تخطيط وتنظيم وتوجيه وقيادة وتنسيق ورقابة فى

الجهاز الإدارى للدولة بمعناه الواسع أى فى الوزارات والمصالح والإدارات والهيئات والمؤسسات العامة.

والإدارة العامة ذات طبيعة مزدوجة، حيث تجمع بين النظام الأكاديمي والنشاط المهني والواقع أن هذا الحقل يمثل وضعاً فريداً ومتميزاً بين حقول العلوم الإجتماعية. فهو من ناحية حقل تتضح طبيعته البيئية بشكل قاطع، إذ أنه يستفيد من ، ويفيد الحقول الإجتماعية الأخرى ولا يستطيع أن يقيم مكانته المنهاجية مستقلاً عنها، مما يجعل له هوية متميزة وفريدة، من حيث أنها هوية ناضجة تأخذ من مناهج عديدة وتصب فى مصبات متنوعة، ومن ناحية أخرى يتميز ذلك الحقل بأنه يتأثر بشكل سريع بالتطورات السياسية والإقتصادية والثقافية فى محيطات الدول التى يبحث أو يدرس فيها، ومن هنا تعتبر من أصعب الأمور فى حقل الإدارة العامة مسألة إقامة بناء نظرى، مثلما هو الحال فى كثير من العلوم الإجتماعية الأخرى. ومن ثم يغلب على هذا الحقل الجانب التطبيقي فطالما أنه يأخذ من حقول أخرى فإنه بالقطع لن يأخذ منها إلا ما هو صالح للتطبيق، كما أن إرتباطه بالتطورات السياسية والإقتصادية يجعله يتبنى التوجهات العملية من حيث كفاءة التشغيل وفاعلية الإستجابة للمتغيرات المختلفة، ولا ينفى ذلك وجود مبادئ توضع فى إطار نظرى، وتكون مؤسسة على تحليل للواقع مستهدفة تحسينه، ومن هنا تستمد هذه المبادئ جانباً كبيراً فى تكوينها من توصيف ما هو قائم ومحاولة تحسينه، مما يجعل الأداة التنظيمية والأداة السلوكية والأداة الثقافية من أهم أدوات الإدارة العامة.

* والإدارة العامة كميدان للدراسة ذات تاريخ طويل، يعود إلى العصور القديمة، عندما قامت محاولات فى مصر الفرعونية وفى الصين القديمة لتلقين المبادئ الصحيحة للإدارة ولكن بوادى دراسة الإدارة العامة بصورتها الحالية نشأت خلال العصور الوسطى.

وتعتبر نشأة العلوم الكاميرالية Cameral Sciences في بروسيا، والتي سبقت العلوم الإدارية Administrative Sciences بداية التطور الحقيقي في دراسة الإدارة العامة، وذلك حين شعر أمراء الإقطاع بحاجتهم للأموال، وظهرت لهم أهمية الإدارة السليمة، ودراسة الأسس لممارسة مهنة الإدارة، أي العمل الحكومي. وكان ينظر إلى دراسة الإدارة العامة في ذلك الوقت على أنها الوقوف على بعض أسرار المهنة وحيلها.

وتتابعت التطورات، وزاد الإهتمام بالإدارة حتى وصل ذروته عندما أنشأ فردريك وليم الأول إمبرطور بروسيا، أول كرسي للدراسات الإدارية عام 1727م، واستمرت التطورات في ألمانيا وفرنسا وبلجيكا وأسبانيا وإيطاليا ويوغوسلافيا وتركيا والبرازيل والولايات المتحدة، ومصر منذ عهد محمد علي، إلى أن وصلت الإدارة العامة - كميدان للدراسة والبحث إلى ما نعرفه اليوم. وأصبح التخصص العلمي للإدارة العامة موجوداً في كل الجامعات الغربية الكبرى وكافة الجامعات العربية.

وعلى أية حال، لا تخلو جامعة الآن من وجود تخصص في الإدارة العامة وتصبح القضية المثارة هي هل يصبح هذا التخصص مدرسة مستقلة؟ أو يكون مدرسة للدراسات العليا فقط؟ أو يتمثل في قسم ضمن أقسام مدرسة؟ وفي الحالة الأخيرة، جرى العرف أن يكون ضمن مدرسة أكبر للشئون العامة وهي بالأساس الإقتصاد والعلوم السياسية والإحصاء وعلوم الحاسب وهي أهم الحقول المرتبطة بالإدارة العامة.

****** وتدرس الإدارة العامة اليوم في صور تجمع بعض الدول بين أكثر من واحدة منها وهذه الصور هي:

1- دراسة الإدارة ضمناً خلال الدراسات التي لها صلة بالإدارة العامة، مثل إدارة الأعمال أو القانون الإداري أو العلوم السياسية، ولعل هذه هي أولى صور دراسة وتدريس الإدارة العامة.

طبيعة حقول الإدارة العامة

- 2- دراسة الإدارة العامة كمادة مستقلة ولكن فى إطار برامج وكليات أو معاهد غير كليات ومعاهد للإدارة العامة مثل تدريس الإدارة العامة فى كليات الحقوق أو التجارة أو الإقتصاد والعلوم السياسية أو الإقتصاد والعلوم الإدارية.
 - 3- إنشاء كليات للإدارة على المستوى الجامعي بحيث تكون الإدارة هى مجال الدراسة العام وموضوعاتها وفروعها المختلفة مجالات التخصص.
 - 4- إنشاء مدارس أو كليات للإدارة العامة فى نطاق الدراسات العليا بالجامعات وهى تقبل خريجي بعض الكليات المختلفة بشروط، وتمنح درجات الماجستير والدكتوراه فى الإدارة العامة.
 - 5- إنشاء مدارس متخصصة فى الإدارة العامة خارج نطاق الجامعات الهدف منها تخريج العاملين بالأجهزة الحكومية، ويلتحق بها الدارسون بعد تخرجهم من الجامعة.
 - 6- إنشاء معاهد للإدارة العامة تجمع بين الدراسة والتدريب كما تقوم بأبحاث فى مجال الإدارة مثل معهد الإدارة العامة فى مصر، معهد الإدارة العامة فى السعودية، المدرسة الوطنية للإدارة العامة بفرنسا.
 - 7- إقامة برامج تنمية إدارية للقادة الإداريين على المستويات العليا Executive Development Programs ومن أبرز أمثلتها برامج القادة الإداريين التى بدأت فى مصر عام 1963 م، وبرامج المنظمة العربية للتنمية الإدارية التى بدأت عام 1969 م، وهى وإن كانت تنصب أساساً على التدريب، تترك إنعكاسات واضحة على إثارة الإهتمام بدراسة الإدارة العامة وعلى تدعيم البحث الإداري.
- وهكذا يمكن القول بأن دراسة الإدارة العامة قد تطورت من تدريب ميدانى فى الواقع أثناء العمل إلى دراسة مرتبطة بالقانون ثم إلى دراسة مرتبطة فى إطار العلوم السياسية حتى استقلت وأصبحت ميداناً متخصصاً فى الدراسة.

*** وتجدد الإشارة هنا إلى أن الإدارة العامة كحقل دراسي دخلت حديثاً منطقتنا

العربية، فكان أول مقرر دراسي هو الذى قدمه الدكتور "محمد توفيق رمزى" (يرحمه الله) عام 1954 م، ودخلت فى برامج كليات الحقوق عام 1955 م، ولكن من منظور القانون الإداري، ثم أدرك بعض فقهاء القانون الإداري تميزها عنه بعد ذلك بقليل، ثم أدخلت فى برامج كليات التجارة فى أواخر الخمسينيات وبعدها فى برامج أقسام العلوم السياسية، وتفرد لها اليوم بعض الجامعات العربية أقساماً متخصصة ويدخلها البعض الآخر فى برامج أقسام إدارة الأعمال وأقسام العلوم السياسية، وتشكل أحياناً قسماً قائماً بذاته مثل قسم الإدارة العامة بكلية الإقتصاد والعلوم السياسية جامعة القاهرة.

ولعرض طبيعة حقل الإدارة العامة، يمكن إثارة المسائل التالية:

أولاً: التعريف بالإدارة العامة وأهم نتائج هذا التعريف.

ثانياً: التطورات التى لحقت بهذا الحقل كمجال أكاديمي.

ثالثاً: التغيرات والتحولات العالمية وتأثيراتها على حقل الإدارة العامة.

رابعاً: إشكالية الإدارة العامة فى الوطن العربى.

أولاً: التعريف بالإدارة العامة وأهم نتائج هذا التعريف.

لقد كانت الإدارة كمارسة مصاحبة بشكل أو بآخر للإنسانية منذ فجر التاريخ فالصيادون والرعاة ينتمون للقبائل من أجل الحماية، والمصريون اعتمدوا على التنظيم من أجل بناء الأهرامات وضبط مياه النيل، وإستخدم الرومان التنظيم كذلك من أجل تكوين جيوشهم والسيطرة على أنحاء إمبراطوريتهم، وفى كل هذه الأحوال احتاج المديرون (قادة القبائل الفراعنة الأباطرة) إلى التخطيط والتنظيم والتعيين والقيادة والرقابة من أجل إنجاز الأعمال.

وتعتبر العصور الوسطى بمثابة الجسر الواصل بين القديم وعصر النهضة ورغم إنتظام الإنسان في كيان إقطاعي، فقد بدأ في إتخاذ خطوات إيجابية في تفكيره حول التنظيم والإدارة ويخبرنا تاريخ الفكر الإداري أن " الفارابي " قد وضع أمام الحاكم توصيفا للوظائف (حوالى عام 900 م)، ونصح " الإمام الغزالي " ملك البلاد بحسن التصرف، وحدد الخصال التى يطور بها نفسه ليكون مديرا ناجحا (حوالى عام 1100م).

وفى " البندقية " طورت أشكال مبكرة من إدارة الأعمال فيما يتعلق بالمبادلات الإقتصادية. وأسهم السير " توماس مور " فى تصوره للمدينة الفاضلة بأفكار تساعد فى إدارة هذه المدينة وبجىء ميكافيللى فى نصحه للأمير بعدة مبادئ إدارية وإن لم تكن بالوضوح والدقة التى نعرفها اليوم، وهى الإعتماد على تقبل الإدارة، تماسك التنظيم، القيادة، وأخيرا الرغبة فى البقاء.

وإذا كانت ممارسة النشاط المسمى بالإدارة العامة موجودة تاريخيا منذ ظهور ونشأة الوحدة السياسية الأولى خلال العصور القديمة، إلا أنه من الواضح أن وضع الإدارة العامة موضع البحث والدراسة كعلم يقوم على مجموعة من القواعد أو المبادئ العامة أو النظريات التحليلية لأبعادها وجوانبها المختلفة، لم يتحقق إلا حديثا خلال المائة عام المنصرمة تقريبا.

وإذا كان من الصعب الوصول إلى إتفاق حول تعريف واحد محدد للإدارة العامة، فإننا نعرض لبعض التعريفات، فمثلا يعرفها " دوايت والدو " Dwight Waldo بأنها " تنظيم وإدارة الناس لتحقيق أغراض الحكومة"، كما يعرفها أيضا بأنها " فن وعلم الإدارة كما يطبقان فى شؤون الدولة ".

بينما يعرفها الأستاذ الدكتور "إبراهيم درويش" ، بأنها " مجموعة الأنماط المتشابكة والمتداخلة المتعلقة بعملية صنع القرارات وتنفيذها، المتمثل فى النشاطات المختلفة التى تصدر من المؤسسات العامة فى داخل المؤسسات السياسية الرسمية فى النظام السياسى ". ويعرفها الأستاذ الدكتور "محمد بدران" على أنها "أسلوب لتنفيذ السياسات العامة، أو ممارسة الأعمال والأنشطة

الحكومية بغرض تحقيق الأهداف التي ترمى اليها الدولة بأكبر كفاية وفعالية". وأنها "أسلوب تطبيق المبادئ العلمية والأسس الإدارية المتفق عليها في مجال النشاط الحكومي، بما يحقق آمال وأهداف المجتمع".

ونأخذ في هذا العرض بالتعريف الذي إقترحه الأستاذ الدكتور "أحمد رشيد" (يرحمه الله) وهو أن الإدارة العامة كنشاط إداري هي "العملية الإدارية التي تقوم بها المؤسسات المكلفة بالتنفيذ المباشر للسياسة العامة"، والإدارة العامة كعلم هي "الحقل العلمي الذي يبحث في وسائل التنفيذ الكفء والفعال للسياسة العامة في ظل مساءلة مستمرة".

وتعريف الإدارة العامة على النحو المبين يتضمن النتائج الآتية:

1- الإدارة العامة هي عملية إدارية، بمعنى مجموع الأنشطة التي تعنى بتوجيه الجهود البشرية (من تخطيط وتنظيم)، في إطار رسمي منظم لتحقيق مجموعة من الأهداف وفق أسلوب أو أساليب تشبع غايات محددة من أجل تحقيق هذه الأهداف بكفاءة Efficiency، أى وفقا للخطط والبرامج والتكاليف والتوقيتات المتفق عليها في إطار الإمكانيات المتاحة، وفعالية Effectiveness، بما يحقق أقصى إشباع للغايات.

2- الإدارة العامة هي عملية ديناميكية ذات طابع إنساني وقيادي وهادفي، فالإدارة هي الإنجاز من خلال الآخرين.

3- الإدارة العامة تتم في منظمات الجهاز الإداري للدولة، وهي المؤسسات المنوط بها التنفيذ المباشر للسياسات العامة. والسياسة العامة Public Policy، هي خطط أو برامج أو أهداف عامة أو كل هذه معا يظهر منها إتجاه العمل للحكومة لفترة زمنية مستقبلية، وبحيث يكون لها المساندة السياسية.

4- تؤكد الغالبية العظمى من فقهاء الإدارة العامة على توافر سمة وطبيعة العلم بصدد مبادئ وقواعد الإدارة العامة، فهي تتميز بخصائص محددة ثابتة يمكن التنبؤ بها والقياس عليها في

حل المشكلات الإدارية، ومن ثم تحكم الإدارة العامة أسس وقوانين ثابتة لا تخضع للقيم غير الموضوعية، وإذا استخدمت في ظروف معينة وفقا للأساليب والطرق العلمية المتعارف عليها فإنها ترتب نتائج معينة ثابتة. ويمكن التنبؤ بها إلى حد ما، ومن ثم يمكن تعليمها ودراستها في الكليات والمعاهد وبالتالي تطبيقها على المنظمات والمنشآت العامة بشكل يؤدي إلى تحقيق أهدافها على أساس علمي.

ويرى جانب من الفقه، ترتيبا على تقدم، أن الإدارة العامة تقوم على أسس علمية وفق منهج علمي بعيدا عن المصادفات أو النوايا الفردية، أو المواهب الشخصية والإستعدادات الذاتية، فالعملية الإدارية تسهم في حل المشكلات لكونها تطبق وسائل العلم الحديث مما يساعد على إيجاد الحلول العلمية، ومن ثم فإنه يجب توفر الصفة العلمية عند القائمين على شؤون الإدارة العامة حتى يتسنى لهم مواجهة المشاكل بأسلوب علمي يؤدي إلى التوصل إلى حلول عملية لها.

وفي محاولة لنفي أهمية أو أثر الفن والقدرات الشخصية في مجال الإدارة العامة يتجه هذا الجانب من الفقه إلى أن هذه القدرات، أو كما يشير إليها بأنها الكفاءة والمهارة، ليست في واقع الأمر إلا الدقة في تطبيق المبدأ العلمي. وتتمثل هذه الدقة في التجميع الكامل لكل شروط هذا التطبيق، وإذا كانت هذه الشروط تبدو أقل وضوحا وتحديدا في العلوم الإنسانية منها في العلوم الطبيعية، إلا أنها موجودة ولها دورها في نوعي العلوم.

5- وتحليل تعريف الإدارة العامة كحقل علمي، يوضح مكوناته على النحو التالي:
وسائل تنفيذية، وهي تشير إلى أساليب علمية للإدارة تستهدف توجيه الجهود البشرية لإستخدام الموارد المتاحة لتحقيق أهداف محددة، وهذا يضع صفة قيادية إستراتيجية للعملية الإدارية.

والكفاءة، وهى إشارة مؤكدة للتكاليف والتوقيت، فتحقيق الأهداف يجب أن يكون بتكلفة اقتصادية ملائمة وفى التوقيت المناسب.

الفاعلية، يقصد بها القبول الإيجابى من المجتمع للعوائد المتحققة، وهذا يتضمن معانى العدالة (Equity)، والكم (Quantity) المناسب، والكيف (Quality) الجيد لأساليب الإيصال أى فى إطار جودة مقبولة وشاملة.

السياسات العامة، وهى الأهداف المحددة للإدارة من خلال برامج موضوعية وواقعية تحظى بتأييد غالبية المواطنين، وتضمن مساندتهم لإدارة السياسات العامة.

المساءلة المستمرة (Sustained Accountability)، والمقصود بذلك أن الإدارة العامة لا تنفصل كفاءتها أو فاعليتها عن وجود مساءلة مستمرة لأعمالها، سواء من المستوى السياسى الوزاري أو على مستوى مؤسسات المجتمع بشكل ما، أو على مستوى تنظيماها الداخلية.

الإصلاح والتطوير الإداري، بمعنى أن الإدارة العامة يجب أن تكون ذات قدرة على تحقيق التطوير لأساليبها وأهدافها وفق التطوير فى السياسات العامة وفى إحتياجات المتعاملين معها. هذه العناصر الستة، تمثل إهتمامات البحث والتدريس فى الإدارة العامة، وذلك فى ضوء أوضاع عالمية جديدة تفرض بعض التحديات على هذا الحقل الهام.

6- وفى هذا السياق فإن أقصى أمنيات الباحث فى الإدارة العامة هو أن ينجح فى إخراج مدير مهنى (Professional) أيا كانت المدرسة الأصلية التى درس فيها وهذا يتطلب أن يعطى حقل الإدارة العامة أهمية خاصة للعملية التدريبية التى يجب أن يكون له دور فعال فى المشاركة فيها فى مجتمعه، وفى التركيز على محور الكفاءة وكيفية تحقيق الجودة فى الإدارة الحكومية.

والمهنية فى الإدارة العامة تعنى أن قوة الإدارة تستمد من الخبرة وليس من السلطة.

وفى تصورنا أن الإتجاه نحو تطوير الإحترافية والمهنية فى الإدارة العامة من أهم منطلقات تطوير ذلك الحقل، حيث أنه يعد أداة موصلة بين الجوانب العلمية الأكاديمية من ناحية والإحتياجات المجتمعية من ناحية أخرى، مما يزيد الوعى بالطبيعة البيئية للإدارة العامة، وما يتطلبه ذلك من إعداد علمى وأخلاقى للقائمين عليها فى المواقع المختلفة.

6 - يتفق أنصار علم الإدارة العامة على إعتباره:

- 1- علم تطبيقي أكثر منه نظري.
 - 2- علم إجتماعى أكثر منه علم طبيعى أو فيزيائى أو رياضى، وأبرز ما فيه هو التعامل مع العنصر البشرى الذى يصعب التنبؤ بسلوكه أو بردود فعله.
 - 3- علم يعتمد فى مفاهيمه ومبادئه على كثير من العلوم الأخرى مثل علم النفس والإجتماع والسياسة والعلوم الرياضية والفيزيائية والحياتية.
 - 4- أنه يتوقف فى أحيان كثيرة على الظروف المحلية والموقف السائد بما فيه من متغيرات مما يجعل الإتجاه الحديث يتخلى عن مجالاته لوضع (نظرية) عامة موحدة للإدارة العامة ويستعيز عنها بأسلوب (النظريات) المتعددة الملائمة.
- وأخيرا نشير إلى أن تدريس الإدارة العامة فى الجامعات العربية يثير عدة ملاحظات أهمها:
- يعكس تدريس الإدارة العامة مدارس دراسة الإدارة العامة، فنجد أن كل مدرسة تولى من شأن الموضوعات محل الإهتمام، وبالتالي يمكن أن توجد تسمية واحدة (الإدارة العامة)، ولكنها تتضمن مقررات مختلفة المرجع والإهتمام.
 - أن كل مدرسة (القانون إدارة أعمال سياسة) يمكن أن تقدم موادا لا تحمل مسمى (إدارة عامة)، ولكنها ذات مضامين مرتبطة بالإدارة العامة كإدارة الموارد البشرية والقانون الإداري وتحليل السياسات العامة.

● أن تطوير تدريس الإدارة العامة يتطلب نوعاً من التنسيق بين الكليات والمعاهد التي تقوم بتدريس الإدارة العامة، ودون أن يتعارض ذلك مع حرية الكليات في وضع المقررات التي تراها مناسبة.

● بالإضافة إلى ما سبق، يوجد أيضاً التدريب الإداري كجزء من جوانب التنمية الإدارية وتنمية العنصر البشري داخل أجهزة الإدارة العامة. ولكنه ليس جزءاً من تدريس الإدارة العامة في الجامعات المصرية، وإنما هو جزء من الإدارة العامة كنشاط إداري حتى ولو تم ذلك في معاهد مثل معهد الإدارة العامة أو معاهد إعداد القادة.

إن علم الإدارة العامة له عدة فروع وموضوعات بعضها يدرس بالفعل في الجامعات العربية والبعض الآخر لم يدرس بعد في صورة مقررات دراسية، وإن كان قد يتضمن في مقررات أخرى ذات صلة بهذه الفروع، ولعل أهم هذه الفروع: مبادئ الإدارة العامة، إدارة الخدمة المدنية (أو الوظيفة العامة)، تنمية القوى العاملة، السياسات العامة، نظم المعلومات في الإدارة العامة التدريب الإداري نظرية التنظيم والسلوك التنظيمي، القيادة الإدارية، التخطيط الإداري الرقابة الإدارية، الإدارة المحلية، تخطيط وإدارة المدن والقرى، إدارة المؤسسات العامة، إدارة الموازنة العامة، الإدارة العامة الدولية، تاريخ الإدارة العامة، الإدارة العامة المقارنة، إدارة الموارد الطبيعية - الإدارة البيئية وحماية البيئة، التطوير الإداري الأساليب العلمية في أبحاث الإدارة العامة، إدارة الأزمات والكوارث، إدارة المنظمات غير الحكومية، علم الاجتماع الإداري.

ثانياً: التطورات التي لحقت بمجقل الإدارة العامة.

ترتبط الإدارة العامة كحقل للدراسة والتحليل بعلوم السياسة، الاجتماع، النفس، إدارة الأعمال، القانون، الإقتصاد، والهندسة، ومجال تركيز الإدارة العامة هو الأساس المعرفي الذي يستخدمه الممارسون، وكيف يمكنهم تحسين فاعليتهم وتأثيرهم.

والنظام الأكاديمي للإدارة العامة له حدود تاريخية خاصة به كتخصص: ففي سنة 1887م نشر "وودرو ويلسون" woodrow Wilson الطالب الشاب (والرئيس مستقبلاً) مقالاً بعنوان (دراسة الإدارة)، يطالب فيها بتوجيه إهتمام أكبر إلى مبادئ هذا الحقل، وينادى بتأسيس علم جديد للإدارة يجعل أعمال الحكومة أكثر تنظيماً وترتيباً، ويحسن أهلية الشخص للعمل في الحكومة، ويطور أساليب الإدارة الحكومية.

وقد كان الهدف الأول لدراسة الإدارة " تخليص الأساليب التنفيذية من الإرتباك والإختلاط والمغالاة في الإختبارات التجريبية ووضعها على أسس".

وهكذا طرح ويلسون أربعة محاور لدراسة الإدارة، وهي التي تميز الإدارة العامة اليوم:

- (1) الحكومة باعتبارها المركب التنظيمي الأول.
- (2) الوظيفة التنفيذية باعتبارها بؤرة الإهتمام.
- (3) إكتشاف المبادئ والأساليب لإدارة أكثر فاعلية كمفتاح لتطوير الكفاية الإدارية.
- (4) المقارنة كأسلوب للدراسة، وللتقدم في مجال الإدارة العامة.

ومنذ الظهور الأول لمقالة ويلسون الكلاسيكية هذه في سنة 1887م، نقل علم الإدارة العامة بطريقة دورية، إهتمامه الأول للبحث عن هوية، لكنه عاد مؤخراً للأساس الذي طرحه "ويلسون" واستجاب الباحثون في الإدارة العامة لطلبه. وفي هذا الشأن يمكننا الحديث عن أربعة نماذج ميزت تطور الإدارة العامة وهي: ثنائية السياسة/ الإدارة، مبادئ الإدارة، الإدارة العامة كعلم سياسي، الإدارة العامة كعلم إداري.

* وقد ميز النموذج الأول للإدارة العامة، الفترة من 1900م-1926م، وهي فترة تأسيس

الإدارة العامة كنظام. بدأت هذه الفترة بمقالة Frank J. Goodnow (السياسة والإدارة)، التي

ظهرت سنة 1900م ووصلت الذروة مع مقالة Leonard D. White (مقدمة لدراسة الإدارة العامة) التي ظهرت سنة 1929م.

*** أما النموذج الثاني للإدارة العامة، مبادئ الإدارة، فقد أحتل الفترة من 1927م - 1937م وفي تلك الفترة كان التركيز الأول هنا على البحث عن تجميع المبادئ الأساسية للإدارة التي يمكن أن تؤخذ في الإعتبار لتصبح عالمية. ومقالة W.F. Willoughby (مبادئ الإدارة العامة) التي ظهرت سنة 1927م، كانت أول نص ثرى لجمع مثل هذه المبادئ للإدارة العامة.

أما دراسة Luther Gulick and Lyndall urwick (أوراق فى علم الإدارة) سنة 1937م، فقد ألفت بضوء ساطع على هذه المبادئ المقبولة.

وتعتبر الفترة من سنة 1937م إلى سنة 1956م، أحد التحديات الأساسية لمبادئ الإدارة ولكتير مما تحقق قبلا حين جاء "هربرت سيمون" Herbert Simon ليهدم كلا من السياسة الإدارية ومبادئ الإدارة، ، ويدمر أسس علم الإدارة العامة فى كتابه " السلوك الإداري " سنة 1947م. حيث قدم نموذجا جديدا يرتكز على مفهوم صنع القرار. وبحثت الإدارة العامة مرة أخرى عن نموذجا فى علم السياسة.

*** والإدارة العامة كعلم سياسى ميز الفترة من سنة 1950م إلى سنة 1956م. وهنا لدينا بعض الأسماء البارزة فى هذه الفترة: Morstin Marx (1946م) John Gaus (1947م) و Waldo (1948م) سيمون وآخرون (1950م)، Dimock and Dimock (1953م).

*** وميز النموذج الرابع، الإدارة العامة كعلم إداري، الفترة من 1957م إلى 1975م متنافسا مع نموذج علم السياسة. ومع هذا النموذج الرابع، حقق التعليم الإداري أو الإتجاه

طبيعة حقل الإدارة العامة

النوعى أوضح السمات، وقد مثل إنشاء مدرسة الأعمال والإدارة العامة والمجلة الفصلية للعمل الإداري في جامعة Cornell بالولايات المتحدة التأسيس الرسمى لمفهوم الإدارة كعملية نوعية. وتأسيسا على كل النماذج السابقة حدث إستقطاب للمنظورات، المنظور الأول هو الإدارة كمنشأ نوعى يشمل المعرفة، التقنيات، المهارات الشائعة عبر النظم المؤسسية السياسية، أو القيمية، والمنظور الآخر هو الإدارة العامة كمنشأ مميز، يشمل قيم الصالح العام والسلع العامة والقضايا الإجتماعية.

وهناك نقطة تقاطع جديدة لهذه الإنقسامات المنظرية، وهى (الإدارة العامة) Public Management، ويشير مصطلح الإدارة العامة هذا إلى فرع من الحقل الأكبر للإدارة العامة. وهو جزء من الإدارة العامة التى تعكس فن وعلم المنهجية التطبيقية لتصميم برامج الإدارة العامة وإقامة الهياكل التنظيمية، السياسات، التخطيط، تخصيص الموارد، الإدارة المالية، إدارة الموارد البشرية، وتقييم ومراجعة البرامج.

وعرفت الإدارة العامة داخل مدارس السياسة العامة كوسيط فى العلاقة بين التحليل السياسى والقرارات السلطوية، من ناحية، والنتائج الملموسة للسياسات العامة، من ناحية أخرى.

ويمكن أن نسمى الـ (p.m) إدارة الأعمال الحكومية، أو الإدارة الحكومية بمفاهيم إدارة الأعمال، أو الإدارة العامة التنفيذية أو التشغيلية وحتى يستقر الأمر، نورد المسمى باللغة الإنجليزية (p.m).

إنها دراسة بيئية لأشكال نوعية من التنظيم. هى توليفة من التخطيط، التنظيم والرقابة على وظائف الإدارة، مع إدارة الموارد: المالية، الطبيعية، المعلوماتية والسياسية.

والـ (p.m)، كتركيز خاص للـ (p.a) الحديثة، تعد تطورا جديدا على الرغم من أن جذورها ترجع إلى تأسيس حقل الإدارة العامة، وهو عادة يرجع لمقالة ويلسون السابق الإشارة إليها

والتي اقترح فيها علما جديدا (الإدارة العامة) مبعدا للسياسة عن الوظائف التنفيذية والإدارية للحكومة.

ال (p.m) مكون رئيسي من الحقل الأوسع لل (P.a)، وتهتم بالوظائف وعمليات الإدارة في مختلف المنظمات على كل مستويات الحكومة، وأيضا في القطاع غير الهادف للربح. ويركز ال (p.m) على ال (P.a) كمهنة وحرفة وعلى المدير العام كممارس لهذه المهنة أكثر منه كسياسي أو رجل دولة.

وتهتم ال (p.m) بالعمليات الداخلية لمؤسسات الحكومة أو المنظمات غير الهادفة للربح أكثر من العلاقات والتفاعلات مع الإدارات الأخرى الحكومية والسلطة التشريعية ولجانها المحاكم، أو أية منظمة في قطاع إقتصادي آخر. وواضح أن ال (P.a) مصطلح أوسع من ال (P.m) لأنها لا تحدد نفسها بالإدارة فقط، بل تمتد لتشمل كلا من البيئة السياسية، الإجتماعية، الثقافية، القانونية التي تؤثر على إدارة المنظمات العامة.

وباختصار، تركز ال (p.m) على الأنشطة الإدارية التي تظهر داخل المنظمات الحكومية وبدلا من التركيز على الإعتبارات السياسية التي تتخلل عملية صنع السياسات تهتم أساسا بتنفيذ هذه السياسات. وهكذا، فإن الإدارة العامة (p.m) كمجال تطبيقي متوجه لحل المشكلات، سوف يكون دائما، وهو ما يجب أن يحدث، مجالا للصراع الناتج عن التوتر القائم بين النظرية والممارسة، فالأكاديميون يرون معرفتهم النظرية إسهاما هاما في هذا الحقل حيث لديهم ميزة البعد عن الممارسة اليومية في المنظمات العامة، وأن لديهم منظورا لفهم أوسع لكيفية العمل والأداء. هذا فضلا عن قناعة الأكاديميين بأنه إذا لم تجمع المعرفة طبقا لقوانين وقواعد البحث في العلوم الإجتماعية، فإنها لن تكون صالحة للتطبيق.

في المقابل فإن ملايين العاملين في الخدمة المدنية يعتقدون أنهم يتعلمون شيئاً جديداً كل يوم من خلال ممارستهم لوظائفهم، وفضلاً عن ذلك فإن كثيراً من هؤلاء الناس لديهم خلفية ثرية عن الدراسة الأكاديمية للإدارة العامة.

لذلك لا بد أن يحسن الباحثون في الـ (p.m) قدراتهم على استخراج أطر العمل التحليلية قوية التفسير، ذات الدلائل الإمبريقية السليمة، والقيم العملية للمديرين، من بين النظم المتنوعة ويجب أن يستمر الباحثون في تقوية الروابط بين فصول الدراسة وأماكن العمل. كما أصبحت هناك أهمية خاصة للتعليم التجريبي كواحد من الروابط المرغوبة بين النظرية والممارسة.

وقد حظيت عديد من نواحي الإدارة العامة (p.m) بتركيز وإهتمام خاص، ومناطق التركيز

الحالية لها تشمل:

- ⊃ تكنولوجيا إدارة المعلومات.
- ⊃ التخصصية.
- ⊃ العقلانية والرشادة.
- ⊃ المساءلة.
- ⊃ التخطيط والرقابة.
- ⊃ الإنتاجية والإستخدام الفعال للموارد البشرية.
- ⊃ دور القيادة: من القيادة الكارزمية، إلى القيادة المحفزة (Catalytic).
- ⊃ الأبعاد الأخلاقية.
- ⊃ تنظيم البحث في الإدارة العامة للحصول على أفضل بحث علمي، يزيد التفاعل بين النظرية والممارسة.
- ⊃ عمل النماذج سواء في المحتوى/ أو الممارسة.
- ⊃ توفير الظروف الإنسانية في أماكن العمل.

وأخيرا إعادة فحص المنهج إزاء القضايا الدولية.

ثالثا: التغيرات والتحويلات العالمية وتأثيراتها على المحلل.

التحويلات الرئيسية التي شهدناها ويشهدها العالم، والتي بدأت منذ نحو خمسة عشر عاما وأصبحت ملامحها واضحة للباحثين وللممارسين، يمكن تحديدها في خمسة تحولات:

التحول الأول: تمثل في إنتصار الفكر الإقتصادي الحر والوصول إلى إتفاق بأن إقتصاد السوق هو الإقتصاد الذي يكفل أفضل توزيع للموارد، وأيضا أفضل إستخدام لها في المجتمع وقد تأكد أن إنفراد الدولة بتعبئة الموارد وإستخدامها لا يضمن التنمية المتواصلة.

ويرتبط بهذا التحول فكر هام بشأن دور الدولة، مقتضاه أنه على الرغم من أن إقتصاد السوق يضمن توزيعا وإستخدامها أفضل للموارد إلا أن للدولة دورا هاما وباقيا ومستمر خاصة في الدول الآخذة في النمو، فدور الدولة لم يبلغ ولكنه تغير وهذا الفكر لم يستقر بعد ويصل إلى يقين.

ونشير في هذا السياق إلى إختلاف دور الدولة في الدول النامية عنه في الدول الآخذة في النمو، حيث دورها في الأولى يقتصر على دور الحكم والمراقب، بينما في النامية دورها لا يمكن أن يقف عند هذه الحدود إذ عليها أن تدير وأن تستثمر وأن تطبق بعض القواعد والمعايير المستخدمة في المنظمات الخاصة، وسيبقى للدولة دور تطوير البنية الأساسية ودعم التطور التكنولوجي وحماية الأمن القومي، والإستثمار في مجال حفظ وصون البيئة، وسيظل لها دور فعال في دفع جهود التنمية والتجارة الخارجية والتواجد في الأسواق العالمية.

التحول الثاني: وهو تحول أخطر يتجسد في الإنتقال من أسواق متعددة بينها حواجز طبيعية أو مصنعة، إلى الإتجاه نحو السوق العالمية الواحدة، وقد وضعت لبنات هذا التحول من خلال الإتفاقيات العامة للتعريف والتجارة المعروفة باسم " الجات "

وفى طريقه لأن يستكمل، وبالتالي سوف تتعامل منظمات الأعمال فى أسواق أكبر وأكثر تنافسا وتواجه عددا أكبر من المنافسين فى الأجل القريب، ولا بد من الإستعداد لذلك وهذا التحول له تبعات وضغوط من أجل الإسراع فى رفع القيود التبقية على حماية الملكية الفكرية وحقوق براءات الإختراع حيث بدأت الحواجز ترفع تدريجيا عن المنتجات والخدمات.

التحول الثالث: يكمن هذا التحول فى أن العالم الذى ظل لفترة طويلة ثنائى القوة (الولايات المتحدة × الإتحاد السوفيتى) وانتقل بعد ذلك إلى قوتين هما أمريكا الشمالية وأوروبا أصبح الآن ثلاثى القوة بعد ظهور القوى الآسيوية فى شمال وجنوب شرق آسيا، وظهور النمر التسعة أو العشرة، وقد بدأت فوائض الأموال وعناصر الإنتاج الأخرى تتحول للإستفادة من المزايا التنافسية الموجودة فى المنطقة. وتبين أن الثلاثى الذى يحكم التقدم وهو: رأس المال والتكنولوجيا والقدرة على الإدارة، أصبح أكثر مرونة فى التحرك والإنتقال عن ذى قبل وقد تحرر من القيود التاريخية التى فرضت عليه وانطلق يبحث عن المواقع الجديدة فى العالم لتحقيق فرص أفضل للإستثمار.

التحول الرابع: هو الزيادة السريعة والمتلاحقة فى الإنتاج العقبى والتوصل إلى الإقتناع بأن القوة النسبية لأية دولة، فى بدايات القرن الواحد والعشرين، وسوف تتحدد بقدرتها على تعظيم الإنتاج العقبى، والتوجه فى مجالات محددة مثل الهندسة الوراثية والإتصالات والمعلومات وأنظمة الإدارة الحديثة.

هذا التوجه يقترب من أن يكون واقعا وتحديا فى ذات الوقت للدول الآخذة فى النمو لأن قدرتها على المساهمة فى هذا الإنتاج محدودة، ولكن يمكن تعظيمها من خلال التركيز على المجالات التى لا تحتاج فى تطويرها إلى تراكمات فى رأس المال المادى.

إذن هذا التحول يتجسد فى تعظيم الإنتاج العقبى Maximization of the Production Of Minds.

التحول الخامس: وهو يتعلق بإقتناع لدى المخططين والممارسين لبرامج التنمية، بأن التنمية بمعدلات عالية ومستمرة يعتمد على تراكمات رأس المال، وهو أمر لازم لكنه ليس كافيا، إذ أن الأهم هو الإستخدام الأمثل لرأس المال، فتراكمات رأس المال لا تحقق وحدها التنمية مالم يصاحبها إرتفاع غلة رأس المال Productivity of Capital وتعظيم الإنتاجية مرتبطة بالجهود المبذولة فى مجالين، هما التنمية التكنولوجية والتنمية البشرية.

والحقيقة أن التحديات السابق تمثل بداية ظهور دور جديد للدولة ذى طبيعة كيفية حيوية مع حجم صغير من الناحية الكمية، بمعنى أنه رغم الإتجاه إلى الانكماش فى دور الدولة من حيث حجم مؤسساتها وعدد العاملين فيها، إلا أن هذا يصاحبه تطور خطير ومهم فى دور الدولة بمعنى أننا نستطيع القول بأن الدولة الراعية والمساندة يفترض أن تقوم بدور أخطر من الدولة المنفذة والمسئولة بشكل مباشر وهو ما يضع متطلبات جديدة يهتم بها القائمون بتصميم وتنفيذ برامج الإصلاح والتطوير الإداري.

فى هذا الشأن توجد خمسة محاور ذات أهمية إستراتيجية وهى:

المحور الأول: إن دور الدولة قد يتجه فى ظاهرة نحو التقلص، ولكن الحقيقة أن هذا الدور يزداد صعوبة ودقة، حيث أن وظائف الدولة الإقتصادية وبعض وظائفها الخدمية تتجه الآن إلى أن تصبح تدريجيا من وظائف قطاع الأعمال أو المنظمات غير الحكومية، ولكن المفهوم الموضوعى لوظائف الدولة الذى يأخذ مضمون الرعاية والمساندة يصبح فى غاية الدقة والصعوبة عند التنفيذ وهو ما يستلزم إعادة تأهيل الخدمة المدنية للقيام بتأدية وظائفها الجديدة بالكفاءة المطلوبة. إن هذا يعنى تقلصا "كميا" فى دور الدولة، مع توسع وتطور "كيفي" فى أساليب الإدارة والرعاية فالإدارة العامة قد لا يكون المطلوب منها التنفيذ المباشر بالنسبة لإيصال بعض الخدمات العامة إنما المطلوب هو تصميم وإدارة النظام الإداري الملائم لإسناد هذه الخدمات لترتيبات أخرى غير حكومية (قطاع أعمال/ تعاونيات مؤسسات ذات استقلال مالى وإداري) .

ونشير هنا إلى أهمية مدخل تجديد الحكومة أو فكرة إعادة إختراع الحكومة.

المحور الثاني: المساءلة الإدارية، بمعنى أهمية أن تكون الإدارة العامة موضع مساءلة بشكل مستمر، ليس فقط سياسة/ وزارية، ولكن بشكل عام مجتمعيًا وبشكل ضروري داخلياً ويتحقق ذلك من خلال نظم معلومات ومتابعة موضوعية، كما أن ذلك لا يمكن أن يتحقق بكفاءة إلا في ظل خضوع المستوى الحكومي لمساءلة سياسية عامة موضوعية وحقيقية، وهذا يربط قضايا تطوير الإدارة العامة وإصلاحها بالمسائل السياسية، وبالذات بمسألة الديمقراطية .

المساءلة "Accountability" هنا، تصبح محورا إستراتيجياً في تطور الإدارة العامة، وهي تأخذ مفهوما متعدد الحلقات داخلياً وخارجياً، كما تطبق وفق آليات وهذا يضع أبعادا جديدة على توجهات الإدارة العامة والأهداف التي تبغى تحقيقها.

يرتبط بذلك مفهوم وآليات الشفافية.

المحور الثالث: أهمية الأخذ في الإدارة العامة بالمفاهيم الحديثة للإدارة، التي تتناسب مع الإدارة الحكومية، مثل نظم الجودة الشاملة Total Quality Management (TQM) والخدمة المدنية المتميزة "Quality Civil Service"، ونظم إنتداب الموظفين من قطاع الأعمال -Buy- "in-Management" وإسناد الإدارة "Management Contract"، وتكوين الوكالات التنفيذية "Executive Agencies" والمقارنة المرجعية (Benchmarking) والتمكين الإداري (Administrative Empowerment) وغيرها. فالإدارة العامة، وإن كانت مطالبة بالتطوير في أساليبها دون الخضوع لتأثيرات غير موضوعية من حقل إدارة الأعمال، إلا أن هذا لا يعنى أبداً عدم التأثير بالتطور في ذلك الحقل أى إدارة الأعمال فمثلا عند الإشارة إلى أهمية تحديد وتحقيق فائض " Surplus " في الإدارة العامة، فإن هذا لا يمكن أن يتجاهل البعد الاجتماعي " Equity " أو البعد السياسي " Political " في أنشطة الإدارة العامة.

المحور الرابع : الدور الإستراتيجى الذى تلعبه القيادات الإدارية (العليا التنفيذية الإشرافية) ليس فقط فى التشغيل الكفاء والفعال للإدارة العامة ، بل كذلك فى تطويرها والدور المحورى للقيادات الإدارية فى الإدارة العامة يؤكد حقيقة أن تطوير أساليب وتقنيات الإدارة العامة بما يتلاءم مع المعطيات السياسية والاقتصادية لا يمكن تحقيقه اعتمادا على مبادرات القيادات السياسية العليا فقط أو مع الاستعانة بالخبرات العالمية ، بل لابد من توافر تعاطف وتفهم ومساندة القيادات الإدارية " Sympathy, Appreciation & Support " .

إن إدارة التطوير هى الأساس عملية قيادية ، وهو ما يتطلب أقصى درجات العناية فى توفير وإعداد الكادر الإدارى القادر على قيادة التطوير بكفاءة وفاعلية .

المحور الخامس : أهمية الإنفتاح المتبادل بين الإدارة العامة والمجتمع من خلال صيغتين هما : صيغة مجالس التداول ، وهى لجان يتم تكوينها فى أجهزة الحكومة وتتكون من ممثلين للإدارة العليا ، مع ممثلين لاتحادات العمال ورجال الأعمال وقيادات المجتمع وذلك للتداول فى السياسات الإدارية المهمة واقتراح إستراتيجيات ملائمة لها . الصيغة الثانية ، هى تكوين وحدات تنفيذية فى بعض الوزارات من وجهة نظر تحقيق الرضاء العام للمتعاملين فى أسلوب وكمية ما يحصلون عليه من خدمات .

إن المفهوم التقليدى للخدمة المدنية " Civil Service " الذى يؤكد خضوع الإدارة العامة لمؤسسات المجتمع وانفتاحها بالكامل ، يتأكد فى شكل حديث من خلال صيغ وترتيبات عملية يمكن من خلالها قياس الرضاء العام Public Consent كما وكيفا وبذلك يتطور من وظيفة سياسية إلى وظيفة موضوعية لقياس الناتج المحقق من وجهة نظر المنتفعين .

مربعاً: إشكالية الإدارة العامة في الوطن العربي .

يرى كثيرون أن علم الإدارة العامة يمر الآن بأزمة في البحث عن هويته ، ولذا فليس غريباً أن تطالعنا أدبيات الإدارة العامة بمثل هذه العناوين :

“الإدارة العامة في زمن من الإضطراب” Public Admin. in a Time of Turbulence

أو “نحو إدارة عامة جديدة” Toward a new Public Admin.

أو الأزمة الفكرية للإدارة العامة. The intellectual Crisis in Public Admin.

كذلك “مستقبل الإدارة العامة: نهاية جلوس قصير تحت الشمس؟ أم بداية فجر يوم جديد

The Future Of Public Administration: End of a Short Stay in the Sun ? Or a New Day A/ dawning?

* الواقع أن هناك عدة أسباب وراء أزمة البحث عن الهوية في علم الإدارة العامة نستطيع

إجمالها فيما يلي :

أولاً: أن جذور roots الإدارة العامة واسعة للغاية، فهناك العديد من العلوم الإجتماعية التي ساهمت في تكوين الكثير من أفكار ومفاهيم الإدارة العامة منها: العلوم السلوكية، علم الاجتماع العلوم الإدارية، الهندسة الصناعية، وعلم القانون الإداري.

ثانياً: أن النظرية والممارسة (التطبيق) في الإدارة العامة قد يتلاقيان عشوائياً في بعض الحالات، وفي حالات أخرى قد لا يتلاقيان على الإطلاق. والنتيجة أن هناك إنفصلاً أو قل إنفصاماً بين النظرية والممارسة.

ثالثاً: البرامج التعليمية الأكاديمية كانت سبباً ونتيجة في ذات الوقت لأزمة البحث عن الهوية في الإدارة العامة. فمادة الإدارة العامة تدرس في كثير من أقسام المعرفة المختلفة كالعلوم السياسية والقانون والتجارة مما أدى إلى تنوع مداخل دراستها واختلاف الأسس النظرية التي تبني عليها نتيجة لإختلاف العلم الأم الذي تدور في فلكه.

رابعاً: تتأثر الإدارة العامة بالوسط البيئى الذى تعيش فيه وبالتالي تختلف أشكالها ومجالاتها باختلاف البيئات. ولقد أدى ذلك إلى صعوبة وضع مبادئ عامة قابلة للتطبيق فى كل زمان ومكان. وجعل من التعريف بالإدارة العامة مهمة صعبة فى مثل هذه الظروف المتغيرة. وبالإضافة إلى أزمة الهوية فى الإدارة العامة، فإن من المعروف أنها حقل من حقول المعرفة ثم أنها نشاط an activity إضافة إلى أنها مهنة profession ولذا، فإن كثيراً من الغموض يعيق تحديدها تحديد دقيقاً. فإذا أردنا أن نحدد الإدارة العامة كنشاط يمارس، فإننا نجد أن الكثيرين ممن يمارسون الإدارة العامة، لا يظنون أنفسهم إداريين عموميين Public Administrators بقدر ما يعتبرون أنفسهم مخططين أو مهندسين أو أطباء، أو محللين ماليين، وما شابه ذلك. بل والغالب ألا يكونوا قد درسوا الإدارة العامة كعلم، أو تدربوا عليها كنشاط، أو أحترفوها كمهنة. وعلى العكس من ذلك فالكيميائى مثلاً، ينظر إلى نفسه على أنه كيميائى وعادة ما يكون قد تلقى بعض التدريب فى علم الكيمياء وتطبيقاته ثم أنه ينضم إلى أولئك המתهين نفس المهنة. أما بالنسبة لمن يمارسون الإدارة العامة، فإن نشاطاتهم متنوعة أشد التنوع، وخلفياتهم متباينة تبايناً شديداً.

وإذا كانت صعوبة تحديد الإدارة العامة كنشاط مشكلة قائمة، فإن تحديد حدودها كعلم أو كحقل من حقول المعرفة، لا تقل صعوبة. إذ من الصعب وضع الحدود الفكرية الواضحة حول الإدارة العامة كعلم أكاديمى. صحيح أن مشكلة وضع الحدود الفكرية مشكلة قائمة فى معظم فروع المعرفة إلا أن مداها وحجمها أكبر، فى الإدارة العامة، وذلك لسبب بسيط، وهو أن الإدارة العامة، تستمد كثيراً من مبادئها ونظرياتها، من فروع علمية أخرى كما سبقنا الإشارة لها، والتي ساهمت ولازالت، فى نشوء وتطور الإدارة العامة. ولا تكمن إشكالية المنهج فى علم الإدارة فى الوطن العربى فى نقص علمية العلم، وإنما فى إختيار مداخل منهجية قاصرة، وإستعمال أساليب بحث وأدوات جمع

المعلومات بطريقة غير سليمة، وإرتكاب أخطاء كثيرة في ممارسة البحث، والتفريط في الوظيفة النظرية للعلم.

ومن الأمثلة على ذلك أننا ونحن بصدد التحليل نعالج موضوعات البحث والدراسة كلاً في عزلة عن السياق الإجتماعى والظروف التاريخية التى يظهر ويتطور وينشط فيها، وننظر إليه كما لو كان ينشأ ويتحول ويعمل فى فراغ.

أصف إلى ذلك إن ما أجرى من بحوث إدارية ميدانية، أو تجريبية فى أقطار الوطن العربى تتصف بالتجزؤ، إذ تعالج موضوعات مثل تبسيط الإجراءات الإدارية، ووصف وتصنيف الوظائف وتفويض السلطة بصورة مجزأة عن سياقها العام (التكوين الإقتصادى والإجتماعى للمجتمع)، كما أنها لا تقيم وزناً مناسباً للبعد التاريخى والحضارى وتكتفى بوصف أجزاء من الواقع دونما أعمال للعقل بالتفسير والتحليل.

وإذا إنتقلنا إلى عمليات جمع المعلومات وأدواتها، وجدنا عدداً كبيراً من العيوب ترتد إلى نقطة الإنطلاق المنهجى وتصدر عنها. فعلى الرغم من النقص الواضح فى الدراسات الميدانية للإدارة العربية، فإن ما أجرى منها باستخدام الملاحظة أو المقابلة أو الإستبيان أو كل هذه الأدوات معا تتناسى حقيقة أساسية هى أن هذه الأدوات لها إمكاناتها وحدودها. وأن تلك الأدوات تخضع للنسبية الحضارية، أى أن قيمتها وجدواها ترتبط بالسياق الحضارى الذى تعد وتستعمل أصلاً فيه. ومن هنا يكون إستيرادها من سياق حضارى إلى آخر وإستعمالها دون تعديلات جوهرية أمراً غير معقول، ويتردد القول كثيراً عن "تطويع" و "توطين" و "تقنين" أدوات جمع المعلومات ليتوافر فيها الصدق والثبات المطلوب توافرها فى أية أداة مقبولة علمياً لكن ذلك لا يتجاوز حدود أحلام اليقظة والنويا الحسنة إلا فى حالات نادرة ويقتصر فى الأغلب على بعض التعديلات والتطويعات الشكلية التى تحقق شيئاً مهماً.

ونأتى إلى مسألة خطيرة يكشف عنها تحليل واقع علم الإدارة فى الوطن العربى وهى غياب التنظير بل التفسير فى حالات كثيرة، وفقره أو قصوره فى معظم الحالات التى يوجد فيها والإستثناءات قليلة.

ولعل من بين أسباب ذلك، إضافة إلى التخصص الدقيق الذى يقلل من قدرة المشتغل بالعلم على تحليل ما يعرض له من موضوعات تحليلا شاملا وتفسيره تفسيراً مقبولاً، ما يترتب على الدراسات الوصفية من تصور خاطئ لوظيفة الأسلوب الوصفى فى البحث الإدارى على أنها لا تزيد عن تقديم وصف للواقع وتصوير آلى له بدون محاولة تنظيم أو إعادة تنظيم إنتقائى لبعض عناصره فى صورة نسق أو أنساق أو محاولة الكشف عن الأسباب التى أدت به إلى ما هو عليه.

ولهذا يأتى ناتج الجهد فى هذه الحالة هزيباً لا يضيف كثيراً، وقد لا يضيف شيئاً إلى ما يعرفه الإنسان المثقف (بل العادى) عن موضوع البحث. وعليه فإن الجانب الأكبر مما ينشر عن الظواهر الإدارية ليس من علم الإدارة، بل ليس فكراً إدارياً، وإنما تعمية ونقل وإجتراح.

وفى المحاولات القليلة التى يتم معها تجاوز الوصف إلى التفسير كثيراً ما يلجأ المشتغلون فى علم الإدارة إلى تفسير ظاهرة إدارية ما بعدد كبير جداً أحياناً من العوامل دونما تمييز بين المؤثر والعارض، بين الأولى والثانوى، وما إلى ذلك، حتى لتبدو أية محاولة للفهم أو الإفادة من ناتج الجهد فى عمل تطبيقى ضرباً من العبث. كما قد يوغل التفسير فى بحث التأثير القادم من السبب والمؤثر فى النتيجة دونما تصور لتأثير النتيجة على السبب وغالباً ما ينطلق التفسير من السببية البسيطة (أو السببية الميكانيكية كما يسميها البعض، أى أن سبباً واحداً أو عدة أسباب مترابطة تؤدى إلى نتيجة ما، ويقوم بين هذا السبب وتلك النتيجة علاقة مغلقة تعزلها عن بقية الأسباب والنتائج، وهى بذلك تقتصر عن الإحاطة بالواقع الإدارى الذى تتفاعل فيه الظواهر زمانياً ومكانياً.

وللمشكلة جانبها الآخر، إذ تعتمد هذه الأعمال القليلة التي تتجاوز الوصف الإداري إلى محاولة التفسير على نظريات الإدارة في الفكر الغربي، وهنا تصبح نماذج موني ورايلي ونظريات سايمون وفيبر وبرنارد وغيرهم، لا لتكون نماذج ونظريات تعكس هموما غربية صناعية، وإنما تنقل لتكون نماذج ونظريات تعكس هموما غربية.

وهنا بثير هذا التساؤل: هل نظرة تحليلية لواقع العلوم الإجتماعية وعلم الإدارة في الوطن العربي تشير إلى أنها تمر بأزمة كذلك، وبالتالي فإن الأزمة التي يعاني منها علم الإدارة في الوطن العربي إنما هي أزمة مشتقة من أزمة العلوم الإجتماعية؟ أم أن لعلم الإدارة خصوصيته في هذا المجال؟

كتب الكثيرون عن أزمة العلوم الإجتماعية والإنسانية بشكل عام في الوطن العربي وفسروها بأسباب كثيرة، فمن قولهم حداثة نشأة العلوم الإجتماعية في بلادنا إلى القول أن عقم العلوم الإجتماعية يرجع إلى أن المشتغلين بها (أو أكثرهم) ينطلقون في تفكيرهم وبحثهم أو يتأثرون فيهما باعتبارات إيديولوجية، وأن خلاص مثل هذه العلوم يمكن أن يتحقق بالتزام الحياد والموضوعية، وأن أزمة هذه العلوم مرتبطة بأزمة الديمقراطية، إلى غير ذلك من تفسيرات ومبررات.

ومع التقدير لكل المحاولات التي وقفت على تفسير أزمة العلوم الإجتماعية والإنسانية فإننا نجد فيها من التعميم الكثير، ونرى أن للأزمة درجات ومستويات وأبعاد، فهي في علم الإدارة (بوصفه أحد العلوم الإجتماعية) أكثر عمقا منها في سائر العلوم الإجتماعية الأخرى ولعلنا نستند في ذلك إلى جملة من الإعتبارات، نوجزها فيما يلي:

الإدعاء الذي قدمه أصحاب الفكر التقليدي في الإدارة حول عالمية تطبيق مبادئ الإدارة. ميل بحوث الإدارة التي أجريت على قلتها في الدول العربية إلى عدم ربط الإدارة علما وواقعا مع متغيرات البيئة الإجتماعية والسياسية والإقتصادية والثقافية والحضارية، على عكس

ما هو قائم في العلوم الاجتماعية الأخرى إلى حد كبير، التي كان عليه أن تتعرض للبيئة بمختلف معطياتها في دراستها وأن تأخذ بالمدخل الإيكولوجي.

(ج) شيوع تصور (خاطئ) بين المشتغلين العرب في علم الإدارة، مفاده أن إختزال المراحل والقفز من وضعية التخلف الإداري المزريه إلى وضعية متقدمة بإتجاه الكفاءة والفعالية وتحسينها. لا يتأتى إلا من خلال تقديم التوصيات ونواحي الإصلاح والتطوير التي جاء بها الفكر الإداري الغربي.

قد يقال أن الإشكالية في علم الإدارة في الوطن العربي ترجع إلى حداثة العلم وبترتب على هذا نتيجة هي أن العلم سوف يستطيع بمرور الوقت أن يتغلب على المشكلات التي تعترض مسيرته ويشق طريقه بين العلوم الأخرى، ولكن واقع هذا العلم في الوطن العربي ومسيرته على مدى أكثر من ربع قرن لا يقدم البرهان على أن الوقت فقط هو سر الإشكالية.

ودون الدخول في تفصيلات لا يتسع لها المقام نحسب أنه يمكن المساهمة في حل مشكلات علم الإدارة في الوطن العربي عن طريق تنفيذ هذه المقترحات وغيرها مما يطرحه المهتمون:

(1) خلق تجمعات علمية إدارية عربية، ينتمى لها المشتغلون العرب في علم الإدارة، بهدف تدارس وفهم الظاهرة الإدارية التي يسعى الباحثون إلى فهمها، ودراسة عوامل وصيغ التعبئة الممكنة، لكي يقوم كل بدوره.

(2) تدعيم قيم العمل البحثي الجماعي، وتقوية وتدعيم صلة الباحثين في الإدارة العربية والإنطلاق منها في الدراسات والأبحاث بغية الإلمام بالواقع والممارسات الإدارية العربية.

(3) طرح ونبذ القيم الفردية وقيم الإستسهال في البحث، وتمثل قيم التحدى والإعتماد على الذات، ورفض ومناهضة التبعية العلمية بكل صورها وأشكالها.

(4) إعتماد النهاجية العلمية في إجراء البحوث الإدارية وتوخي الدقة والموضوعية وإستخدام ما توفره تكنولوجيا المعلومات من إمكانيات كبيرة.

(5) الإهتمام بالدخل الإيكولوجي والدراسات المقارنة.

(6) إبراز الهوية الإدارية العربية من منطلق البحث في التراث، ومن منطلق خصوصية الواقع الإداري العربي، دون أن يعنى ذلك الإنكفاء على الذات وعدم الإنفتاح على التجارب العالمية في مجال الإدارة.

(7) توجيه مزيد من الإهتمام نحو الدراسات الخاصة بالتنظير.

(3) مفهوم " النظرية " في الإدارة العامة.

إستهلال

من أكثر الموضوعات تعقيداً في دراسة الإدارة العامة ما يتعلق بمحاولات وضع تأصيل نظري للحقل ، فمن ناحية يعترض الممارسون على هذه المحاولات بدعوى أنها تبعدهم عن مسائل تطبيقية ملحة يواجهونها في العمل ولا يؤيدون إخضاع سلوكهم لأطر نظرية محددة مسبقاً، ومن ناحية أخرى لا يوجد إتفاق بين الباحثين في الإدارة العامة على بناء نظري ويرون أن هذا الحقل لا يحتمل إطاراً موحداً من الناحية النظرية.

ومع ذلك يصبح مهما التأكيد على أن هناك إتفاق على ضرورة وأهمية وجود مبادئ توضع في أطر نظرية (نظريات)، مؤسسة على تحليل الواقع في ضوء المعلومات الحقيقية، وتستهدف في النهاية تحسين الوضع القائم.

والواقع أنه عندما نتحدث عن " نظريات " للإدارة العامة فإنه يكون مفهوماً أنها تدور في الغالب حول توصيف ما هو قائم بهدف تطويره أكثر من تقديم تصور مثالي لا وجود له، وأنه حتى بالنسبة لغلاة المنظرين أمثال "ماكس فيبر" Max Weber فإن نظريته المؤسسة على النموذج البيروقراطي تستمد جانباً كبيراً من نتائجها من وصف المنظمات الكبيرة التي كانت قائمة فعلاً في ذلك الوقت، ثم تضع مبادئ وقواعد يفترض أن تطبيقها سيؤدي إلى رفع كفاءة أداء هذه المنظمات وزيادة فعاليتها.

وإنطلاقاً من هذا الإستهلال نعرض لمفهوم "النظرية" في الإدارة العامة في عدة نقاط:

- (1) الإدارة العامة بين النظرية والممارسة.
- (2) المنهجية العلمية في دراسة الإدارة العامة.
- (3) إقتراح مقبول لـ (نظريات) الإدارة العامة.

(1) الإدارة العامة بين النظرية والممارسة .

الإدارة العامة، باعتبارها (عملية) إذ تتطلب أداء مجموعة من الأنشطة، و (أداة) لتنفيذ السياسات العامة، في ذات الوقت، جعلت المنشغلين بها يفكرون دوماً في تحسينها، بمعنى آخر الإهتمام بكيفية تطوير الجهاز الإداري ليقدم خدمة أفضل وينتج سلعة أجدود، ومن هنا جاءت المشكلة وهي حصرها في نطاق رد الفعل أى الإستجابة لمتطلبات التطوير ومن ثم يبدأ كل دارس أو باحث من نقطة أن الإدارة العامة حقل تنفيذي ولا تحتاج كثيراً إلى نظريات علمية تفسر الظواهر الإدارية في جميع الأحوال .

وقد شهدت الإدارة العامة كحقل علمي أكاديمي وكمجال تطبيقي وتشهد صراعاً بين النظرية والتطبيق أو بين الجانب الدراسي (القواعد والمبادئ العلمية) والجانب التطبيقي(الخبرة والممارسة العملية).

والتساؤل حول جدوى النظرية في التطبيق، هو تساؤل مهم جداً في حقل مثل حقل الإدارة العامة، حيث أن أى إختبار لقيمة النظرية لا يتم إلا بالوقوف على مدى قدرة هذه النظرية على تقديم فهم أفضل وتحديد أدق للفعل الواقعي، وقد أشار بعض الباحثين إلى أن المديرين في الخدمة العامة يعرفون أى نوع من المعلومات يفيد ويجدى في ممارستهم اليومية بينما لا يستخدمون البحث العلمي إلا بصورة محدودة كمرشد لأفعالهم، وهذا الإقتراب الواقعي لإستخدام المعرفة يتنازعه إقتراب آخر مؤداه التفرقة بين المعرفة الخاصة بالممارسين وتلك الخاصة بالأكاديميين، وأن الأخيرة تحتاج إلى التجريب والعلاقات الإرتباطية مع إستخدام الأدوات الإحصائية المناسبة ذات التكنيكيات المتنوعة والتي تترادف مع مكونات البحث الإمبريقي.

بل إن البعض يرى أن إفتقار أدب الإدارة العامة إلى (الصرامة) قد يفسر عدم تأثر الممارسين بالكتابات الأكاديمية، فضلاً عن أن فقر البحث الإمبريقي يوضح الفجوة الموجودة بين النظرية والتطبيق.

ويميل الممارسون، بصفة عامة، لرؤية الدراسات والأبحاث العلمية فى مجال الإدارة العامة أكثر تجريدية حتى يعدونها مفتقدة لأية قيمة حقيقية، إضافة إلى إفتقارها لتأكيد أى رابطة بالمشاكل الواقعية التى تواجههم، فالنظرية عادة ما تكون غير متعلقة مباشرة بالممارسة وربما

يرجع هذا إلى أنها تكتب بلغة أقرب إلى أن تكون بمثابة شفرة بين الأكاديميين، وأن مثل هذه الشفرة ليست سهلة الفك بالنسبة لغير الأكاديميين. على أن هذا لا ينفى إطلاقاً وجود محاولات لربط النظرية بالممارسة من خلال إستخدام الأمثلة ودراسة الحالة أو إستخدام خليط من الإحصاءات المعقدة ومن ثم فالبحث فى الإدارة العامة سوف يكون قليل الفائدة للحقل إذا كان هناك إنفصال بينه وبين الواقع الممارس حيث لا يكون سهل المنال بالنسبة للممارسين إلا القليل منهم ممن يعقلون البيانات الجافة والأشكال المركبة والمبادئ المصاغة بلغة أكاديمية.

والخلاصة فى هذا السياق إن الإدارة العامة وإن كانت علم وسائل و علم تشغيل، فإنه لا يمكن إزدهارها دون المزيد من القواعد والمناهج العلمية والأساليب التحليلية.

وباختصار نرى أن البحث فى الإدارة العامة فى حاجة إلى تغيير حتمى ناتج من النقاش حول طبيعة المشكلات التى يجب التعامل معها من ناحية، والنهائية المناسبة للربط بين النظرية والممارسة من ناحية أخرى، والطرق والأساليب التى تصبح معها مقارنة البحث فى الإدارة العامة بالحقول الأخرى أمراً ممكناً.

والإدارة كمهارة عامة لا بد أن تشمل النظرية والممارسة، فالنظرية ليس لها معنى دون تطبيق، والممارسة ليس لها معنى دون تفاعل وفقاً للنظرية، ويحتاج المديرين لكليهما.

وأخيراً فإن التشاؤم الذي نلاحظه بصدد حقل الإدارة العامة نراه مؤسسا على نظرة ضيقة لطبيعة المعرفة ومنهجية وطرق البحث، وكلنا أمل في أن يكون المستقبل أكثر إشراقاً يسمح بنظرة أكثر شمولية لنوعية وجدوى الدراسة والبحث في الإدارة العامة.

(2) المنهجية العلمية في دراسة الإدارة العامة.

لا يعنى العرض السابق أننا لا نستخدم المنهج العلمى فى الأبحاث النظرية أو التطبيقية فى الإدارة العامة، لأنه أياً كانت النظرية التى نستخدمها فى الإدارة العامة فإنها تستفيد من منهجية متعارف عليها أركانها ما يلى بإختصار:

1- بدهيات، وهى ليست بالضرورة معروفة ولكنها تمثل منطق يمكن السير عليه أو المتابعة منه (مثلاً معنويات العاملين فى الموقع الإدارى تفيد فى تحسين الأداء) هذه بدهية يمكن عقد مقارنات مؤسسية عليها.

2- إشتراطات أو متطلبات، وهى أساسيات لنجاح العمل الإدارى فى أى مجال من مجالاته المختلفة (مثلاً نظام الجدارة Merit System فى الخدمة المدنية هو شرط هام لنجاحها أو هو شرط هام لتنظيمها).

3- تعريفات، وهى شرح موضوعى متفق عليه للمصطلحات التى تستخدم فى الإدارة العامة (مثلاً الشرح الموضوعى لنظام التفويض، الشرح الموضوعى لنطاق الإشراف..)

4- مسلمات، ومقتضاها علاقة منطقية ثبت صحتها بين متطلب وتعريف (مثلاً إذا طبقت الأجهزة الإدارة نظام الجدارة فى سياسات التوظيف سوف يودى إلى تحسين مستوى أداء الموظفين) هنا نربط بين متطلب معين وتعريف متفق عليه.

5- متغيرات، وهى أسباب تودى إلى نتائج أو سلوكيات معينة، إما أن تكون مستقلة أو تابعة والمتغير المستقل يمثل سببا يودى إلى سلوك معين أى إلى متغير تابع (فمثلاً إذا إرتفع المرتب

مخاطبة الظاهرة من جانب الباحثين واكتشاف الإستراتيجيات الكفيلة بتحقيق الأغراض الأساسية من البحث.

2-5- كان لتطوير الأدوات المستخدمة بخصوص إجراء البحوث التجريبية فى دراسات الإدارة العامة، مثل الدراسات الخاصة بفحص العلاقة بين متغيرين أو أكثر عبر نقطة زمنية معينة، أو تطبيق أسلوب دراسة الحالة وغير ذلك من أدوات التحليل التجريبي، أكبر الأثر فى أن أصبحت عناصر ومتغيرات الظاهرة قابلة، ليس فقط لفهم العلاقات السببية الموجودة بين العناصر المختلفة المكونة للظاهرة الإدارية وإنما أيضاً خاضعة لإمكانية القياس الكمي ووضع هذه العناصر فى صورة معادلات تشرح وتفسر القوانين التى تحكم عمل الظواهر الإدارية.

بعبارة أخرى فإن الأبحاث التجريبية بخصوص موضوعات دراسة الإدارة العامة ساعدت على إنتقال علم الإدارة من أسلوب الدراسات الوصفية لتشخيص الظواهر الإدارية إلى أسلوب يسعى للربط بين المتغيرات وإيجاد العلاقات السببية بينها.

3-5- ساعد إستخدام البحوث التجريبية على إخضاع الظواهر الإدارية (عاملين/ملفات إدارات وحدات أخرى) لدرجة عالية من الدقة بخصوص إختيار العينات وتحديد المفردات البحثية وإخضاعها للقياس التحليلي والكمي، كما ساعد إستخدام الحاسب الآلي فى البحوث الإجتماعية على تطبيق نظم متطورة لتخزين وتحليل البيانات اللازمة لصنع وإتخاذ القرارات الإدارية.

4-5- وأخيراً ساعد إستخدام الحاسب الآلي وبرامج نظم المعلومات على زيادة القدرة على التنبؤ بخصوص عمل المنظمات الإدارية.

6- إن تحقيق مثل هذا التكامل المنهاجى فى دراسة المنظمات الإدارية يمكن أن يساعد على:

1- فهم أفضل لأنماط وعلوم الإدارة: النظم - البيئة - التعقيد- العمليات إلخ.

2- تطوير ثقافة إدارية تنظيمية متميزة (خاصة بالمنظمات).

3- مساعدة المديرين على بناء تصورات أفضل لفهم ومواجهة مشكلات العمل في ظروف بيئية متناقضة.

4- التداول المرن للمفاهيم الإدارية: السلطة - المحلية والعالمية- المستويات الإدارية الكفاءة والفعالية، التطوير- والتجديد الإدارى - التخطيط -المركزية واللامركزية التغيير الخ.

* وفي مجال المنهجية العلمية للإدارة العامة، نشير إلى أهم المداخل النظرية المستخدمة في دراستها:

* المدخل القانوني/السياسى .

صاحب هذا المدخل ظهور علم الإدارة على أنها العمل الذى يختص بدراسة إدارة وتشكيل الدولة، وجاءت أكبر الإسهامات من المدرستين الفرنسية والألمانية وعلى يد علماء تأثروا بدراسة القانون العام، وعلى ذلك فإن المهتمين بهذا المدخل مازالوا متعلقين بالنظريات التى تخدم التحليل القانونى، ويأتى فى مقدمتها الدراسات الكلاسيكية للقانون الإدارى. أما التحليل السياسى فهو يهتم بدراسة دور ومكانة الجهاز الإدارى فى التأثير على تصميم السياسات العامة وفى تنفيذها ويتطلب ذلك دراسات متعمقة لآليات النظم السياسية والتفاعلات والعلاقات التبادلية بين منظمات الجهاز السياسى ومنها البيروقراطية العامة.

* المدخل الإداري.

وهو عكس المدخل القانونى، يهتم بدراسة الإدارة العامة من زاوية التشغيل ويعتبر هذا المدخل إمتداد لدراسات تايلور وفايول وغيرهما، وتوجد سمات مشتركة بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال خصوصاً فى دراسات التنظيم والتخطيط ... الخ.

* المدخل الإجتماعى .

ويضم هذا المدخل نوعين من أنواع الظواهر الإدارية :

الأول: ويتضمن دراسات علم الاجتماع السياسى الذى ينظر إلى سلوك الإدارة العامة على أنه يتعلق أساساً بدراسة السلطة العامة ونظم الحكم.

الثانى: يتعلق بعلم الاجتماع الإدارى الذى يدرس ويفسر العلاقات بين العاملين فى المؤسسات الإدارية ويعتمد هذا المدخل على دراسات ماكس فيبر لظاهرة البيروقراطية ودراسات السلوكيين، كما يهتم عادة بالحوافز والسلوكيات والإستراتيجيات الإدارية.

* المدخل المقارن .

ويهتم أساساً بتحديد وتصنيف وتفسير أوجه الشبه والإختلاف بين الظواهر الإدارية ويركز على التغيرات البيئية الأساسية ، إقتصادية، إجتماعية، قانونية، دينية، أو ثقافية، ويعتبر "الدو" Waldo و"ريجز" Riggs و"هيدى" Heady و"دال" Dahl من رواد هذه الدراسات. والملاحظ على نظريات الإدارة العامة أنها تتأثر بالمدخل الإدارى إلى درجة كبيرة، وذلك شىء منطقي، حيث أن التنظيم هو فى النهاية وسيلة هامة لرفع كفاءة العمل الإدارى، كما أنه يعكس سمات العصر الحالى الذى يتصف بإتساع الحجم والتخصص وبالتالى لا يستطيع الباحث فى الإدارة إلا أن يستفيد من هذه السمة أو يتأثر بها، كما أن العمل الإدارى المنظم على أسس مرتبة علمياً لا بد وأن يكون أثر كفاءة من غيره.

وتأثرت نظريات الإدارة العامة كذلك بالدرسة السلوكية، حيث أنه من الصعب أن تتجاهل أى دراسة فى هذا الحقل أهمية الجانب السلوكى الذى يمثل المحور الرئيسى فى الإدارة، ولعل محاولات هيربرت سيمون هى من أهم هذه التوجهات التى تمثل محاولة موضوعية هامة فى بناء نظري مؤسس على الدراسات السلوكية للإدارة العامة. وهنا نجد محاولات علمية لترشييد السلوك

مفهوم النظرية) فى الإدارة العامة

الإدارى من خلال تحليل القرار وبناء نظرية تستهدف تحقيق أقصى رشد لمتخذ هذا القرار فى مواقع العمل فى مستوياتها المختلفة، ومن الضروري الإشارة كذلك إلى نظريات الإدارة العامة التى تأثرت بالدراسات من الحقل الأم وهو العلوم السياسية والتى إتجهت إلى وضع قواعد لتحديد دور المؤسسات الإدارية الرسمية فى أى نظام سياسى محددة لإشترطات واتجاهات حيوية تحقق هذا الدور بكفاءة وفاعلية وهناك إتجاهات أكثر حداثة فى محاولة تأصيل النظريات فى الإدارة العامة مؤسسة على ثقافات وحضارات المجتمع، حيث توجد هذه النظريات علاقات تبادلية بين البيئة الإجتماعية من ناحية والنظام الإدارى من ناحية أخرى، نصل منها إلى وضع سمات للنظم الإدارية خصوصاً فى الدول النامية، ومع إستخدام الرياضيات والحواسب إعتقد بعض الباحثين إمكان إخضاع التحليل الإدارى لنظريات رياضية أو مؤسسة على بناء النماذج وعقد المقارنات والوصول إلى النتائج بناء على ذلك.

وتظل من أهم نظريات الإدارة العامة مع ذلك تلك التى تهتم بتشغيل الجهاز الإدارى بمنظوماته المختلفة بكفاءة وفاعلية وذلك من خلال " الإفادة من حقول الإنسانيات المختلفة وبالذات حقل العلوم السلوكية والسياسية والإقتصادية والإجتماعية بهدف وضع قواعد لتحسين وتطوير أداء الأجهزة الإدارية للدولة لتحقيق الأهداف المعلنة بكفاءة وفاعلية". ويتطلب ذلك وصف عمل الجهاز الإدارى وعقد المقارنات وإقتراح المبادئ التى تجربتها فى الحقول السابقة لدعم عمليات التخطيط والتنظيم وإعداد الأفراد والتوجيه والرقابة بما يساعد على إدارة المنظمات المختلفة الحكومية الخدمية والسيادية وذات الطبيعة الإقتصادية أو الإجتماعية... إلخ وتحقيق الرعاية المستمرة للحقوق المدنية والمنظمات الأهلية والتطوعية وفى النهاية تحقيق التنفيذ المستمر للسياسات العامة بكفاءة وفاعلية وفى ظل مسائلة موضوعية ومتابعة مستمرة من المؤسسات الرسمية فى النظام السياسى.

(3) نظريات الإدارة: مقترح مقبول.

توفر الأدبيات تصنيفاً لنظريات الإدارة يقوم على خمسة أطر نظرية على النحو التالي:

1- الإطار الأول: التوصيفي.

ويهتم أساساً بوصف ما يحدث داخل المنظمات الإدارية ، وشرح محددات السلوك الإداري. وتستخدم هنا المناهج المتعارف عليها في علم الاجتماع وعلم النفس وعلم الإقتصاد. وبصفة عامة يسعى هذا الإطار النظري إلى شرح أسباب ومشكلات الإدارة أكثر من سعيه نحو طرح الحلول لهذه المشكلات.

2- الإطار الثاني: التفسيري.

ويعنى بوضع تصور للتغيرات المحتملة في سلوك الإداريين وفي السياسات العامة من خلال استخدام المناهج المتاحة، ويهدف بصفة أساسية إلى التوصل إلى حلول عملية لمواجهة المشكلات وتقديم الإقتراحات الملائمة لتحسين الأداء.

3- الإطار الثالث: المعيارى:

وهو يبحث فيما يجب أن يكون عليه دور البيروقراطيين، وما إذا كان من المرغوب فيه أن تقوم البيروقراطية بدور ما في صنع السياسات العامة، والحدود الموضوعية لهذا الدور وي طرح هذا الإطار مسائل هامة في التحليل الإدارى مثل مسألة الحياد البيروقراطى وطبيعة الوظيفة العامة والتوجهات القيمة للبيروقراطيين والرؤية العامة لأداء البيروقراطيين وممارساتهم وما شاكل ذلك.

4- الإطار الرابع: التطويرى.

والتركيز هنا يكون على تحسين الأداء الإدارى من خلال فحص سلوك العاملين وأنماط التفاعلات سواء فى البيئة الداخلية للمنظمة سواء البيئة الخارجية التى تعمل فيها، ومداخل

هذا الإطار عديدة مثل مدخل إدارة الجودة الشاملة، مدخل المقارنة المرجعية، مدخل التمكين الإداري وغيرها من مداخل التحسين المستمر.

5- الإطار الخامس: الوسائل.

ويهتم بتطوير التكنيك الإداري بهدف رفع كفاءة معدلات عمل الإدارة وزيادة فعاليته وغالباً ما يتم التركيز هنا على إستنباط قواعد عملية للتشغيل، مثل تلك الخاصة بأدوات ووسائل التشغيل، ولعل مدخل نظم المعلومات الإدارية وتكنولوجيا المعلومات بصفة عامة ونظم المكاتب الآلية يمثل أهمية كبيرة.

* وغنى عن البيان أن الباحث يستطيع بسهولة أن يستخدم أكثر من إطار نظري وأكثر من مدخل لدراسته وبحثه، حتى يصل إلى نتائج عملية يمكن تعميم الفائدة منها، المهم أن المطلب الرئيسي هنا هو تحقيق التطوير للمنظمات العامة والتحسين المستمر لأدائها.

ونظن أن المحك الأساسي في هذا السياق هو الموقف أو التطرف الذى يجد القائد الإداري نفسه فيه مطالباً بتطبيق إطار نظري أو آخر أو مجموعة متكاملة من الأطر النظرية.

والفكرة الأساسية التى يقوم عليها هذا المنهج الموقفي أو الشرطي في دراسة المنظمات، هى أن نجاح المنظمة وقرارات القيادة والعمليات الإدارية المختلفة إنما يعتمد على ملامح ومقتضيات الموقف المحدد وليس على مجموعة من القواعد الصارمة الصالحة للتطبيق في كل موقف. وكثيراً ما تخلص هذه الفكرة في المثل الإنجليزي الشائع It All Depends الذى يكاد يعادل المثل العربي (لكل مقام مقال) أو مبدأ أن لكل موقف ما يناسبه من تصرفات.

وبمقتضى المنهج الموقفي لا يكون الحديث وضع أمثل أو حل مثالي مفترض لكل المشكلات التنظيمية والإدارية، ينصحنا به الخبراء ثم يتركونا وشأننا لنكافح معه أو في سبيله، بل يكون التأكيد هو على أن لكل موقف الشروط التنظيمية والبيئية والبشرية التى تقتضي حلولاً معينة

وبدلاً من الإكتفاء بوصف الصورة النهائية التى يتعين أن تكون عليها المنظمة أو القرار الإدارى.. إلخ، يكون التركيز على أسلوب التوصل إلى هذا الحل أو إلى هذه الصورة أو إلى هذا القرار، وطريقة تحقيق هذه النتيجة المرغوب فيها خطوة بخطوة.

ورغم أن بعض المؤلفين العرب قد كتبوا فى السنوات الأخيرة فى التعريف بالمنهج الموقفى فما زال هذا المنهج قليل التأثير على تفكيرنا الإدارى، إذ لا زلنا نسعى إلى التقليد فى ظل وهم كاذب بوجود نمط عالمى للإدارة العلمية الناجحة دون أن نتعلم من تجارب النجاح والفشل فى خبرتنا العربية المباشرة عن طريق دراستها دراسة تجريبية ثاقبة.

ولعل المنهج الموقفى الأكثر فائدة للدولة الآخذة فى النمو، ومن بينها الدول العربية، هو ذلك الذى يشدد على أهمية الابتكار وليس على مجرد البقاء والإستمرار فى المنظمات، إذ ليست البيئة وليس " الموقف " الإدارى بالعناصر الخارجية بالكامل عن سيطرة القائد الإدارى، بل لقد أثبتت الدراسات التطبيقية فى عدد من بلدان العالم الثالث أن قيادة المنظمة هى التى تقوم بتعريف الموقف وبالإستجابة الإنتقائية لعناصره المختلفة.

ومعنى ذلك أنه لا يصح أن نفهم المنهج الموقفى باعتباره منهجاً محايداً للأمر الواقع ومعادياً للتغيير، فالفكرة فى هذا المنهج هى أن فهم الموقف الحاضر هى شرط التعامل معه فى سبيل تعديله، ذلك أن هدف التنمية كما هو معروف هو تغيير المواقف القائمة، ولا بد أن تظل هذه الفكرة راسخة فى أذهاننا بحيث لا يؤدى توقعنا لصعوبة تغيير عنصر معين إلى العمل لا شعورياً على ترسيخه وتدعيمه.

ويتعين فى سبيل الإستفادة من المنهج الموقفى فى تطوير الإدارة العربية وخدمة أغراض التنمية التركيز على القيام بدراسات تطبيقية مفصلة للخبرة الإدارية العربية وبخاصة حالات النجاح فيها، لكى يمكن التعرف على المواقف التى تكون الإدارة العربية أنجح فيها من غيرها وأسباب ذلك ومسبباته. لا بد إذن من القيام بدراسات مستفيضة حول عدد كبير من المشروعات

مفهوم النظرية) في الإدارة العامة

الكبيرة والصغيرة، القومية والإقليمية، العامة والخاصة، في سبيل التوصل إلى مفاتيح النجاح وأسراره من الناحية العملية التطبيقية وفي إطار معطيات البيئة العربية وحقائقها بحيث يمكن فيما بعد تعميم المواقف التي ثبت نجاحها وتكرار شروطها التنظيمية والاجتماعية لكي يتكرر النجاح من جديد مرات ومرات ويتحول النجاح الإداري بذلك إلى عملية تعليمية يستفيد منها المجتمع ككل في تطوير منظماته وأعماله وخدماته.

(4) نحو تطوير "نظريات" الإدارة العامة. الدراسات البيئية - الدراسات المقارنة.

إستهلال

فى سياق سعى علماء الإدارة العامة نحو تأكيد هويتها كمعرفة مهنية وحقل دراسة أكاديمى، نجد إهتماماً كبيراً بمدخلين أساسيين هما المدخل البيئى (الإيكولوجى) والمدخل المقارن ونحسب أن عرض الأفكار المعبرة عن هذا الإهتمام لازم وضرورى لإستكمال الإطار النظرى الذى نقدمه لدارسى نظرية الإدارة العامة.

ونفصل فى كل من المدخلين بقدر يناسب المقام.

أولاً: المدخل الإيكولوجى (الدراسات البيئية).

ونعرض له على النحو التالى:

1- ظهور وتطور فكرة المدخل البيئى فى دراسات الإدارة العامة.

2- العوامل البيئية المؤثرة على الإدارة العامة.

3- تقييم المدخل البيئى فى الإدارة العامة العربية.

1- ظهور وتطور فكرة المدخل البيئى فى دراسات الإدارة العامة.

كلمة إيكولوجى (Ecology) مشتقة من الأصل الإغريقى (Ekos) أى ما يحيط بالمرء فيصبح مسكنه، وكلمة (Logy) ومعناها علم، والكلمة كلها تعنى العلم الذى يهتم بالمحيط الذى يصبح مسكناً للموضوع محل الدراسة، أى أنه يهتم بالبيئة والعوامل التى تؤثر فيها. والكلمة مأخوذة من علم الأحياء، ولذا نجد أن معاجم اللغة تعرفها بأنها ذلك الفرع من علم الأحياء الذى

نحو تطوير (نظريات) الإدارة العامة

يدرس العلاقات بين الكائنات وبيئتها، غير أنها إنتقلت إلى العلوم الإجتماعية لتعنى نفس الشيء وتهتم بدراسة الظاهرة فى علاقتها بالبيئة والظواهر المحيطة بها.

ويرى البعض أن "كونفوشيوس" كان من أوائل من تنبهوا لفكرة الإيكولوجية عندما قال أن على الحكام أن يفهموا الأحوال السائدة فى بلد ما حتى يحكموه، وعليهم أن يراعوا العوامل الطبيعية والأحوال الإجتماعية عند ممارسة مسئولياتهم.

وفى دراسة النظم والظواهر الإجتماعية يمكن أن نعرف الإيكولوجى بأنه "ذلك الفرع العلمى الذى يهتم بدراسة العلاقة المتبادلة بين النظم وبيئاتها". ومن هنا فإن إيكولوجية النظم الإدارية تعنى تلك العلاقة المتبادلة بين النظام الإدارى من ناحية وبيئته الإجتماعية من الناحية الأخرى.

* يرجع فضل إبراز الدور المؤثر للعوامل الإيكولوجية فى الإدارة العامة إلى مجموعة من علماء الإدارة العامة، ومن أهم هؤلاء "جون جاوس" John Gaus، الذى يعد من أوائل الذين أكدوا على الدور المؤثر للبيئة فى الإدارة، بل لقد جعل من وضع البيئة محوراً لفلسفته الإدارية وبناء فكره الإدارى. ويرجع ذلك إلى العقد الأول من تطور الإدارة العامة كنظام دراسى، حين نشر "جاوس" مع بعض زملائه دراسة بعنوان "العوامل الإقليمية فى التخطيط القومى" "Regional Factors in National Planning" وذلك فى عام 1935م. وقد أوضح جاوس العلاقة بين المصادر الأولية ومتغيرات البيئة وعناصرها، مثل الإتجاهات الثقافية والعادات والتجارة والأشغال العامة وغير ذلك، وبين الإدارة العامة باعتبارها أداة تحقيق ومرآة عاكسة لما سبق، وتقديم حلول لما ينتج عنه من مشاكل، وعلى أساس النظر إليها كأداة لتحقيق الأهداف وتنفيذ سياسات الدولة وبرامجها. وقد اتخذ مشروع (سد وادى تنسى) كحالة دراسية. وفى الأربعينيات نشر "جاوس" كتابه "تأملات فى الإدارة العامة" Reflections on Public Administration، حيث خصص الفصل الأول فيه لدراسة دور

البيئة فى الإدارة ، تحت عنوان "إيكولوجية الحكومة" The Ecology of Government . كما قام بتدريس عدة مقررات فى الإدارة العامة بجامعة هارفارد فى الأربعينيات وبداية الخمسينيات مركزاً على دور البيئة . والملاحظ أن البرامج الدراسية التى كان يقوم بتدريسها "جاوس" كانت تتسم بالتخصص مثل المدن ، والتخطيط الإدارى ، والمصادر الأولية للإدارة ، بيد أن القاعدة التى على أساسها ربط بين هذه البرامج المتخصصة قد تمثلت أساساً فى مفهوم البيئة .

** وجاء "جيمس فسler" James Fesler ، وهو أحد زملاء جاوس الذين كتبوا عن العوامل الإقليمية فى التخطيط القومى ليؤكد على استعمال مفهوم البيئة ودوره المؤثر فى الإدارة العامة . وقد نشر "فسler" كتاباً بعنوان " الإقليم والإدارة " Area and Administration كما قام بعدة أبحاث وشارك فى كتابة بعض المؤلفات الأخرى ، وكان محور فكره فى كل ما كتب يدور حول البيئة .

*** ويعتبر المقال الذى نشره " روبرت دال " Robert Dahl تحت عنوان " علم الإدارة العامة " The Science of Public Administration " نقطة تحول هامة فى تثبيت المدخل الإيكولوجى وفى تأكيد أهمية الدراسات المقارنة . وفى هذا المقال أكد " دال " الصلة الوثيقة بين الإدارة العامة والمحيط الإجتماعى الذى تعمل فيه . كما أكد على أهمية الدراسات المقارنة فى الوصول إلى " علم للإدارة " له أسس وقواعد عامة وشاملة ، إن كان هناك مثل هذا العلم .

كما أشار " دال " إلى أنه لا يمكن أن تنقل قاعدة إجتماعية معينة من مجتمع نشأت فيه وتأثرت به إلى مجتمع آخر دون أن تطرأ عليها تغيرات عديدة ، ودون أن تتفاعل مع محيطها الجديد أو بيئتها الجديدة فتأخذ شكلاً مختلفاً . لذلك لا يمكن أن ننقل مبدأ سياسياً معيناً من مجتمع ونطبقه فى آخر ونتوقع نفس النتائج .

*** ومن الذين نادوا أيضا بدراسة الإدارة العامة على أساس المدخل الإيكولوجي "فريد رجز" Fred Riggs، ففي بحثه الذى نشر عام 1957م بعنوان " نحو نماذج للإدارة العامة المقارنة Toward A Topology of Comparative Administration قدم دراسة قائمة على أساس إفتراض فى ذهنه قسم فيه المجتمعات إلى نموذج زراعى وآخر صناعى، محللا دور الظواهر السياسية والاجتماعية والإقتصادية فى كل نموذج وأثرها عليه.

وقد عمل "رجز" على تنمية هذا المدخل، وفصل إتجاهاته المختلفة والتحولت التى طرأت عليه من إتجاه يقوم على تقديم نماذج إدارية - والذى ظهر فى المراحل الأولى من دراسة الإدارة العامة - إلى إتجاه يركز على الجانب التطبيقي التجريبي، وكذلك من إتجاه وصفى أو شكلى يعنى بدراسة حالة محددة أو نظام إدارى معين من زاوية محددة، مثل دراسة ظاهرة البيروقراطية من الناحية الإجتماعية، إلى إتجاه يعنى بتأصيل المبادئ والقواعد التى يقوم عليها نظام إدارى أو يمكن أن تستخلص من مشكلة إدارية معينة، وأخيرا من إتجاه تجرىدى يهتم باستخلاص المبادئ والعموميات، ويستنبط الأصول والقواعد، إلى إتجاه يهتم بالتفاعلات والتأثرات ممثلة بصورة أساسية فى عنصر البيئة بمعناها العام.

**** ثم أتى فريق من الباحث تحت اسم " جماعة دراسة الإدارة العامة المقارنة" واتخذوا من جماعة إنديانا بالولايات المتحدة مقرا لهم، وركزوا على دراسة الإدارة العامة فى الدول النامية. ولقد حددت هذه الجماعة دور البيئة فى الإدارة بأنه أداة البحث الرئيسية فى النهج نحو الدراسة المقارنة للإدارة العامة، وكان ذلك فى نهاية الخمسينيات وبداية الستينيات. وقد ضمت هذه الجماعة من بين أعضائها "رجز" الذى قدم فى دراساته تحليلا لعدد من المتغيرات فى كل نموذج من نماذج المجتمعات التى وضعها وحدد آثارها على الإدارة العامة وفى مقدمة هذه المتغيرات العوامل الإقتصادية والسياسية والحضارية والاجتماعية ووسائل

الإتصال وخلص رجز من دراسته إلى أن هذه العوامل تؤثر في بعضها البعض، كما أنها تؤثر في الإدارة وتتأثر بها.

* مما سبق يتضح مدى إهتمام الدراسات الحديثة في الإدارة العامة بالعوامل البيئية لكل دولة كما يتضح أن الإدارة في مجتمع ما إنما هي إنعكاس للأحوال والأفكار والأنماط السلوكية والقيم المتعارف عليها والظروف السياسية والإقتصادية والإجتماعية والحضارية السائدة. والإدارة بذلك لا يمكن أن تتخلص من أثر هذه العوامل على المجتمع، أو من تأثيرها فيه كما لا يمكنها أن تتجرد منها، بل على العكس من هذا نجد أن النظرة إلى الإدارة في إطارها الحقيقي وفهمها إنما تتحقق بفهم متعمق لهذه العوامل أو هذه المؤثرات ونتائجها.

" إنه بدون دراسة الإدارة في مجتمعات العالم المختلفة، بهدف الوصول إلى أسس وقواعد عامة ومؤسسة على نطاق من البحث أكثر إتساعاً وشمولاً من بيئة إجتماعية بذاتها، فإننا لن نصل إلى " علم للإدارة العامة" له من القواعد ما يتصف بالعمومية والشمول، وإنما سنصل إلى قواعد مفككة ترتبط بالميدان الذي استنبطت منه فقط، أى أننا بدراسة الإدارة في مجتمع معين نصل إلى أسس وقواعد للإدارة فيه وحده، وبذلك نصل إلى وضع قواعد علم الإدارة العربية أو الإدارة الأمريكية أو علم الإدارة الهندية. وهكذا دون الوصول إلى علم الإدارة بصفة عامة" (روبرت دال).

2- العوامل البيئية المؤثرة على الإدارة العامة.

يستخدم كتاب الإدارة العامة إصلاح إيكولوجية الإدارة العامة Ecology of Public Administration لوصف البيئة المحيطة بالمنظمات الإدارية العامة والمؤثرة في أنماطها ونشاطاتها ومخرجاتها.

نحو تطوير (نظريات) الإدارة العامة

فمنظمات الإدارة العامة لا تعدو أن تكون نظماً أو أنساقاً مفتوحة Open Systems، ولذا فإنها تتأثر حتماً بالبيئة المحيطة بها، ويقصد بها الوسط السياسي، الإجتماعي، التاريخي الجغرافي والثقافي المحيط بالمنظمة الإدارية، والذي يتفاعل معها عن طريق التأثير والتأثر وهناك إتفاق بين علماء الإدارة العامة على التسليم بالدور المؤثر للبيئة المحيطة بالمنظمات الإدارية العامة، وعلى تطور هذا الدور وإزدياده في العقود الأخيرة على أساس أنه يتضمن العوامل والمتغيرات المختلفة التي تشكل المناخ الذي تعمل فيه الإدارة العامة.

لقد أوضحت الأبحاث والدراسات التي أجريت في هذا المجال أن طرق الإدارة الناجحة في دولة ما قد لا يكتب لها النجاح في دولة أخرى تختلف عنها إجتماعياً وإقتصادياً، فكل مجتمع إنما هو في ذاته نتاج الكثير من التفاعلات السياسية والإقتصادية والحضارية، والظروف والأزمات وخبرات النجاح والإخفاق، ولدت جميعها عادات معينة وطباعاً وأنماطاً من السلوك متعارف عليها، بل وسيكولوجية خاصة لقيمه ومعتقداته، ومن ثم لا يمكن أن نتجاهل هذه العوامل وآثارها على الحكومة والإدارة، ومن الطبيعي ألا تؤثر هذه العوامل في المنظمات الحكومية والعاملين بها بالدول المختلفة بدرجة واحدة، وإنما يختلف تأثيرها وفقاً لأحوال وظروف كل بلد وطبيعته.

ومن ثم فإننا لا يمكن أن نفترض أن الجهاز الحكومي في مجتمع ما لا يتأثر باعتبارات الزمان والمكان والعوامل الجغرافية، أو أنه يمكن بشكل أو بآخر أن يبدو مستقلاً أو منعزلاً عن تأثير الحضارة أو السياسة أو التنظيم الإجتماعي والإقتصادي الذي نما فيه، والعاملون بالحكومة في أي مجتمع لا يستوردون عادة من الخارج وإنما هم نماذج تمثل المجتمع إلى حد كبير، ولا شك أن الظروف والمتغيرات المحلية في كل مجتمع تسهم بالضرورة في تكوينهم، بل وتؤثر في سلوكهم الوظيفي، لأنهم لا يخلعون رداءهم الحضاري والإجتماعي حينما يدخلون مكاتبهم.

بحيث أصبح من المسلم به أن للمنظمة الإدارية ذاتية خاصة بها تشبه إلى حد كبير ذاتية الإنسان الذى يتأثر ويؤثر إيجاباً وسلباً، بالبيئة المحيطة به وبالموروثات الثقافية والإجتماعية. لقد أصبحت ضرورة محاولة فهم العوامل المؤثرة فى الإدارة ليس فى صورتها المجردة فحسب، وإنما فى إكتشاف تفاعلها مع الإدارة وانعكاساتها عليها، فلا يكفى مثلاً، من وجهة نظر الدراسة الإيكولوجية، أن نقول أن العوامل الجغرافية والديموجرافية والإجتماعية والسياسية تؤثر فى الإدارة فى بلد من البلدان، وإنما يلزم أن نتحقق من مدى تأثر الإدارة بكل هذه المتغيرات بل وإتجاهات هذا التأثير ومداه وطبيعته، أى أن مجرد سرد العوامل والظروف البيئية لا يعد منهجاً إيكولوجياً سليماً لدراسة الإدارة، وإنما يحتم الإتجاه العلمى إيضاح الإرتباط والتفاعل بين المتغيرات المؤثرة فى بيئة بذاتها وبين السلوك الإدارى فى هذه البيئة.

** مما سبق يتضح لنا أن هناك العديد من العوامل الإقتصادية والسياسية والثقافية والإجتماعية والتاريخية المتداخلة والمترابطة والمحيطة بالمجتمع، والتي تؤثر فى الإدارة ونعرض فيما يلى لأهم هذه العوامل بشيء من الإيجاز:

1- العوامل الإقتصادية.

مما لا شك فيه أن العوامل الإقتصادية هى التى تحدد طابع المجتمع وتعمل على تغيير النظام الإجتماعى والنظام الإدارى، ولما كان لهذه العوامل أثر واضح على الإدارة، فإن على القائد الإدارى أن يلم بكافة النواحي الإقتصادية فى المجتمع والتي لها تأثير على عمله ويتعرف على أسس النظام الإقتصادى القائم فيه، ولا شك أن للمستوى الإقتصادى فى المجتمع أثره على مستوى الأجور والمرتبات وفى توفير الإمكانيات والتسهيلات اللازمة للإدارة، ومن الملاحظ أن الوظائف الحكومية فى كثير من الدول الآخذة فى النمو بمستوى رواتبها المنخفض، قد لا تغرى

نحو تطوير (نظريات) الإدارة العامة

الأكفاء بالإلتحاق بها أو بالبقاء فيها، كما قد يؤدي المستوى المنخفض للمرتبات إلى إنحرفات إدارية.

ويؤثر الأساس الإقتصادي للمجتمع على نوع الإدارة، فالمجتمع الصناعي يختلف في متطلباته الإدارية عن المجتمع الزراعي، فهو يستخدم عددا من العاملين أكبر بكثير من المجتمع الزراعي بالنسبة لعدد السكان، كما أن الدخل في المجتمع الصناعي يسمح بدفع مرتبات عالية للعاملين.

وهناك ناحية فكرية هامة تركز في وجودها على تطور المجتمعات الصناعية عنها في تطور المجتمعات الزراعية والآخذة في النمو، ألا وهي الوظائف الإجتماعية للدولة الحديثة، فقد كان التوسع في الخدمات العامة كالتعليم والصحة والرعاية الإجتماعية من وظائف الدولة بعد أن كانت وظائفها تكاد تقتصر على الدفاع والأمن والقضاء، ثم تغير الحال إلى إعادة التفكير في هذه الوظائف.

وحين تبدأ التنمية الإقتصادية في مجتمع ما، فإن مجموعة القيم والمواقف والنظم الإقتصادية والعلاقات الإجتماعية وسائر التنظيمات الإدارية السائدة في هذا المجتمع، ينبغي أن تتجاوب مع تلك القيم والمواقف والتنظيمات الجديدة التي يتضمنها نوع الإقتصاد الجديد.

إنه من الصعب أن تكون هناك تنمية إقتصادية وتقدم إقتصادي مالم يكن هناك جهاز إداري كفاء.

2- العوامل السياسية.

لا شك أن نظام الحكم له أثره على الإدارة، وعلى مكانة الخدمة العامة التي تعمل في ظلها وعلى إستقرارها، كما أن الإستقرار السياسي يؤثر في الإدارة وفعاليتها، فإذا كانت الحكومات تتغير بسرعة، نجد أن سياسات التنمية لا يمكن أن توضع أو تنفذ بطريقة فعالة، وإذا شعر المواطنون بأن المؤسسات والمصالح الحكومية لا تقدم لهم الخدمات المطلوبة بسهولة ويسر، فإن

الجهود التي تبذلها لتعبئة قواهم ومواردهم لأغراض التنمية الوطنية لا يمكن أن تلقى النجاح المنشود، وإذا كانت الأجهزة الإدارية فى الدولة غير منظمة بطريقة رشيدة أو انها لا تتبع توجيهات القيادة السياسية فإن خطط التنمية تصبح عديمة الجدوى.

3- العوامل الثقافية.

يتأثر النظام الإدارى بالمستوى الثقافى السائد فى المجتمع ، فكلما ارتفع المستوى الثقافى كلما اتسع المجال لاختيار أصح العناصر البشرية لتولى الوظائف العامة فى الدولة، إذ يعتبر العنصر البشرى المثقف والمؤهل والمدرّب، من العوامل الهامة المؤثرة فى قدرة الجهاز الإدارى على القيام بالأعباء الملقاة على عاتقه، وأهمها تحقيق أهداف خطط التنمية الإقتصادية بكفاءة عالية وبتكلفة منخفضة، ومن هنا كان من الضرورى ربط تخطيط التعليم بتخطيط القوى البشرية العاملة واحتياجاتها بحيث يمكن توفير الأعداد المطلوبة من خريجي الجامعات والمعاهد العليا فى مختلف المجالات، والذين تحتاجهم برامج التنمية الإقتصادية، فالنمو الثقافى والعلمى يسيران جنباً إلى جنب مع النمو الإقتصادى، وفى كثير من الأحيان يدفعان إليه، ويكون لدى الدولة القوى البشرية القادرة على الإستفادة من التطورات التكنولوجية المتلاحقة وإستخدام أحدث الأساليب الإدارية وإتخاذ القرارات على أسس علمية دقيقة.

4- العوامل الإجتماعية.

تتصل العوامل الإجتماعية بالعادات والتقاليد والنظم الإجتماعية، والقيم السائدة فى المجتمع وغير ذلك من الأمور التى تنعكس على الإدارة وتؤثر فى مدى فاعليتها فأى نظام إدارى إنما يستمد قيمه السلوكية من مجموعة القيم السائدة فى المجتمع الذى يوجد فيه، وبقدر ما يتمتع به النظام الإدارى من قيم وقيادة دينامية، فإنه يحقق أهدافه العامة التى تستند أساساً على نوعية القيم التاريخية والأخلاقية والسياسية السائدة فى المجتمع.

نحو تطوير (نظريات) الإدارة العامة

ومن ثم ينبغي على الدول النامية أن تعمل على تغيير العادات وأنماط السلوك الإجتماعى التى قد تعيق تقدمها فى مسيرتها نحو التنمية.

5- العوامل الجغرافية.

العوامل الجغرافية هى التى توضح طابع الحياة الإجتماعية والثقافية فى ضوء مصادر الحياة والسكان والمناخ والتربة والثروات وغير ذلك، ولا شك أن لهذه العوامل أثر كبير فى الإدارة، فحجم إقليم من أقاليم الدولة وإتساعه وصعوبة إتصال أجزاءه بعضها ببعض. قد يستلزم الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية، حيث يكون من الصعب إدارة شئون الدولة عن طريق النظام المركزى، كذلك فإن زيادة السكان بالنسبة للموارد فى المجتمعات المختلفة قد تؤدى إلى إنتقال الناس إلى مناطق جديدة تتوافر فيها ظروف معيشية أفضل كالمجتمعات الحضرية والمناطق الصناعية، وهذا الأمر يحتاج إلى إعداد هؤلاء الأفراد للتكيف مع الظروف الإقتصادية والإجتماعية والحضرية الجديدة ومعاونتهم فى التغلب على ما يعترضهم من مشكلات، بالإضافة إلى توفير المرافق الأساسية والتسهيلات الضرورية سواء فى الإسكان والصحة أو فى الخدمات الإجتماعية والتعليمية والثقافية، وكذلك توفير فرص العمالة المستقرة المنتجة، كل هذا يحتاج إلى أجهزة إدارية تستطيع أن تقوم بهذه الأعمال بكفاءة وفاعلية.

6- العوامل التاريخية.

يعكس النظام الإدارى فى أى مجتمع التراكم الحضارى الذى نشأ نتيجة للظروف التاريخية والضغوط الخارجية والداخلية التى مر بها هذا المجتمع، والتى أثرت إلى حد كبير فى الأنظمة الإدارية وأورثته نماذج إدارية وتنظيمية قد تكون فعالة، كما قد تكون أحياناً عقبة فى سبيل التقدم من ذلك الطابع الإستعمارى الذى عاشت فيه بعض الدول النامية والذى طبعها بطابع يخدم مصالحه فقط، كما أن معظم اللوائح والتنظيمات قد وضعت تحت تأثير مناخ فكرى

ونفسى وبشرى لا يتفق مع المرحلة الراهنة فى حياة الدول الآخذة فى النمو التى تسعى إلى التقدم، يضاف إلى ذلك كثرة هذه اللوائح والتعليمات وتعددتها وعدم القدرة على الإحاطة بها وحسن تطبيقها لذا جمدت القوانين وتعقدت الإجراءات فى الأجهزة الإدارية، وحيث أن القوانين واللوائح المعمول بها فى الأجهزة الحكومية تلعب دوراً رئيسياً فى مدى قدرة الجهاز الإدارى على تحمل أعباء خطط وبرامج التنمية والإصلاح، فإنه يصبح مهماً أن تكون قوانين العمل ولوائحه إنعكاساً للواقع البيئى التى وضعت لخدمته، وأن يتم تحديثها من وقت إلى آخر بما يتلاءم ومتطلبات السياسات العامة التى يسعى الجهاز الحكومى لتنفيذها بكفاءة وفعالية.

3- تقييم المدخل البيئى فى الإدارة العامة العربية.

من المحاولات الطريفة لإبراز دور العوامل الثقافية والاجتماعية فى إلقاء الضوء على معالم السلوك التنظيمى، الدراسة التى قدمها "د. حامد عمار" حول ملامح الشخصية "الفهلوية" فى المراكز الحضرية بمصر، والتى استخدمها أكثر من كاتب فيما بعد فى شرح بعض معالم السلوك التنظيمى فى المنظمات المصرية. ومن هذه المحاولات أيضاً كتابات "د. محمد الرميحى" عن ظاهرة "البدوقراطية" وكتابات "د. عامر الكبيسى" عن ظاهرة "الشيخوقراطية" فى مجتمعات الخليج العربى، باعتبارها تشرح لنا الكثير فيما يخص السلوك الإدارى مما نعجز عن فهمه لو اكتفينا بقراءة القوانين واللوائح والإطلاع على الخطط الرسمية والخرائط التنظيمية للمنظمات العربية.

هذه الدراسات- فضلاً عن طرافتها- هى دراسات بالغة الأهمية فى سبيل التوصل إلى دراسة علمية لواقع الإدارة العربية، شريطة ألا نقع فى المحاذير العديدة التى قد تحيط بهذا المنهاج، وأهمها أن نعزو كل شيء إلى البيئة العربية والثقافة العربية، بصورة قد يستحيل معها الإصلاح أو التغيير دون أن نفقد هويتنا كعرب.

نحو تطوير (نظريات) الإدارة العامة

ولا نخفى في هذا المقام قلنا من أن الكثير من خبرائنا العرب قد تأثروا بالدرسة البيئية والثقافية بصورة مبالغة نكاد نشم فيها رائحة اليأس من إمكانية التطوير والإرتقاء إلى الأفضل. ففي دراسة لـ "مونت بالمر" و "د. خلدون النقيب"، مثلاً نراهما يذهبان إلى أن العديد من مشكلات الإدارة في العالم العربي إنما "تعود بجذورها إلى الثقافة العربية" ذلك أن البيروقراطيات العربية ليست سوى صورة مصغرة من الشعب ككل، إنما إنحدرت عنه وهي تعكس قيمه ومسالكه بصفة عامة.

ونجد أفكاراً مشابهة لهذه في دراسة لـ "بالمر" و "د. سعود النمر" وفي دراسة لـ "بالمر" و "علي ليله" و "السيد ياسين" عن البيروقراطية المصرية، والأفكار الأخرى جد كثيرة، وخطورتها في رأينا أنها تقود إلى الإيحاء بأن نقف مكتوفي الأيدي عاجزين عن عمل أى شىء لتحسين الإدارة، وذلك في إنتظار الوقت الذى تتغير فيه القيم والتقاليد العربية بحيث تتماشى مع ما تقول به أو تدعو اليه كتب الإدارة الأمريكية !.

ونود أن نشير هنا إلى أن المبالغة في المنهج الثقافى والبيئى قد تؤدي إلى النظر إلى الثقافة كسبب للإخفاق وحده، مع إستبعاد الوجه الآخر لهذه المقولة وهو أن الثقافة قد تكون هى المدخل إلى النجاح أيضاً، أليس من الجدير بالتأمل ظاهرة أن الدولتين الشرقيتين الوحيدتين اللتين تمكنا من عبور حاجز التخلف والإنطلاق نحو التنمية الحقيقية المعتمدة على النفس هما اليابان والصين وهما نموذجان يعبران - رغم تباينهما الإيديولوجى - عن الأصالة الثقافية ومحاولة إستلهام التراث فى سبيل التنمية والتقدم. ثم نقارن هذين النموذجين بحالة تركيا والفلبين مثلاً حيث أدى التركيز على محاكاة الغرب إلى "الفرنجة" دون أن يؤدي إلى تقدم. وهكذا نعود فنؤكد أن مجرد سرد الأحوال والعوامل والظروف البيئية لا يعد منهجاً إيكولوجياً سليماً لدراسة الإدارة العامة، وإنما يحتم الإتجاه العلمى إيضاح الإرتباط والتفاعل بين المتغيرات المؤثرة فى بيئة بذاتها وبين السلوك الإدارى فى هذه البيئة.

والعوامل البيئية ليست حتمية من حيث إنها تشكل السلوك الإدارى بصورة لا يمكن تغييرها، أو على الأقل بدرجة تحد من حرية الإختيار. ففي الواقع أن القوى المؤثرة فى الإدارة لها حدود معينة، وهذه الحدود توضح للفرد المدى الذى يمكن أن يمارس من خلاله حرية الإختيار وهكذا يكون للبحث العلمى وللدور الذى يؤديه القادة ولبرامج التدريب والتنمية آثارها الملموسة فى مواجهة العوامل البيئية المؤثرة فى تقدم وتطور الإدارة العامة.

وبالرغم من قناعتنا بأهمية دراسة الإدارة العامة فى مجتمع ما من خلال العوامل البيئية المرتبطة بها، إلا أننا نسلم أيضاً بصعوبة هذه الدراسة إذ أن تحليل الظروف البيئية بأبعادها المختلفة، السياسية والتاريخية والإجتماعية والإقتصادية والثقافية، بالإضافة إلى العادات والتقاليد يعنى عملاً تغطيه جميع فروع العلوم الإجتماعية تقريباً، مما يشنتت الجهد بدرجة تصعب على الكثير من الباحثين. يؤكد ذلك أن العوامل البيئية المشار إليها تختلف من مجتمع لآخر، بل ومن وقت لآخر فى ذات المجتمع.

والخلاصة أن المدرسة البيئية فى الإدارة ذات قيمة كبيرة إذا أخذت بمقدار فاستخدمناها كمنهج فى الوصف والتحليل يعيننا على فهم العوامل الثقافية والإجتماعية التى يمكن إستخدامها لتحسين المنظمات ورفع كفاءتها. ولنتذكر أن الكثير من مظاهر الحياة التنظيمية اليابانية تعد مساوية ومثالب من وجهة نظر أى كتاب أمريكى تقليدى فى أصول الإدارة، ومن ذلك مثلاً إحترام السن والأقدمية وأسلوب التراضى وليس التصويت فى إتخاذ القرارات، وضمان التعيين فى الوظيفة لدى الحياة تقريباً، وعدم الفصل بين الحياة العامة والحياة الخاصة وغير ذلك.

وفى رأينا أن التخفيف من غلواء النظرية البيئية إنما يكون بتولييفها مع بعض مظاهر المنهج الموقفى أو الشرطى Contingency approach فى دراسة المنظمات حيث يتم فهم الأنشطة التنظيمية باعتبارها خاضعة لتأثير الموقف التنظيمى وليس لتأثير البيئة الثقافية فحسب.

ثانياً: الدراسات المقارنة في الإدارة العامة.

الإدارة المقارنة هي الواقع إمتداد لتطبيق فكرة المدخل " الإيكولوجي " فى دراسة الإدارة العامة على أساس مقارن، حيث يمتد البحث إلى أنماط الإدارة فى الدول المختلفة وإبراز الحقائق والمميزات التى تتمتع بها والعوامل المؤثرة فيها بكل دولة أو مجموعة من الدول.

ولفهم موضوع الدراسات المقارنة فى الإدارة العامة نناقش النقاط التالية:

(1) فكرة المنهج المقارن.

(2) منهجية الدراسات المقارنة.

(3) الدراسات المقارنة فى الإدارة العامة: الأهمية والأهداف.

(4) الدراسات المقارنة فى الإدارة العامة: المجالات والمشكلات.

(1) فكرة المنهج المقارن.

المنهج هو طريقة تؤدى إلى الكشف عن الحقيقة فى إطار العلوم من خلال مجموعة من القواعد التى تهيمن على سير العقل حتى يصل إلى النتيجة المطلوبة، إنه أسلوب فى التفكير المنظم.

والمنهج المقارن من الأساليب التى عرفت منذ زمن طويل واستخدمت للوصول إلى المعرفة المنظمة، ويعتبر "أرسطو" من الرواد الأوائل لذلك المنهج، إلا أن الفضل فى استخدامه فى العلوم الإجتماعية يرجع بصفة أساسية إلى " إميل دوركايم " Emile Durkheim فى كتابه " قواعد المنهج فى علم الإجتماع".

ويقوم المنهج المقارن على صعوبة أو إستحالة التجارب، هو بديل للتجارب، أو هو استخدام التجربة بطريقة غير مباشرة، بحيث نرى تجارب الآخرين ونستفيد منها و نعمم من

إيجابيتها دون الحاجة إلى المرور بالتجربة بأنفسنا، هدف المقارنة هو إيجاد علاقات إرتباطية أو عليه أو سببية.

والمقارنة تساعد على التعرف على العناصر المتغيرة والعناصر الثابتة للظاهرة، واستخدام المنهج المقارن ضرورة منهجية يتطلبها التعميم، ذلك أن البرهنة على العلاقات العلية بين الظواهر يتطلب تنوع الظروف التي توجد بها هذه الظواهر بأوسع نطاق ممكن.

(2) منهجية الدراسات المقارنة.

أولاً: معنى وقواعد ومستويات وأهداف الدراسة المقارنة.

يقصد بالمقارنة إبراز وتفسير أوجه الشبه والإختلاف بين المتغيرات موضع الدراسة. فالمنهجية المقارنة، من حيث تعريفها، تفترض أصلاً وجود تشابه جزئي Analogy بين الظواهر التي يريد الباحث دراستها. وبالتالي فإن التحليل السياسي المقارن (مثلاً) يعنى بإظهار وتعليل الفروق وأوجه التشابه بين مختلف المؤسسات السياسية وأنماط السلوك السياسي. والمقارنة بهذا المعنى، تخضع لمجموعة من القواعد:

- 1- لا موضع للمقارنة بين أشياء متماثلة تماماً. فالظواهر التي يراد إخضاعها للمنهجية المقارنة لا بد وأن تنطوي على نقط إختلاف ونقط التقاء.
- 2- لا يصح إجراء مقارنات مصطنعة تعتمد على تشويه للظواهر أو الحالات محل المقارنة. فكلما بعدت هذه الظواهر أو الحالات عن بعضها البعض مكاناً وزماناً وسياًقاً، زادت إحتتمالات التشويه وعدم الدقة في إستخلاص النتائج.
- 3- ضرورة إعتداد المقارنة على إطار فكري Conceptual Framework يتضمن عددا من المفاهيم المترابطة التي يمكن تطبيقها على الحالات موضع المقارنة. بعبارة أخرى، لا بد من الوضوح الفكري التام بالنسبة للمتغيرات التي يود الباحث إخضاعها للتحليل المقارن.

4- ضرورة خضوع الظواهر موضع المقارنة لمنهاج بحث واحد توخيا للدقة العلمية فى إظهار جوانب الإتفاق والإختلاف.

وتتخذ المقارنة أكثر من شكل أو مستوى:

* مقارنة الوحدة أو الظاهرة فى مرحلتين تاريخيتين مختلفتين فى تطورها التاريخى فى مجتمع معين.

** مقارنة ظاهرة أو وحدة عبر المكان أى فى دولتين أو أكثر، وينبغى الإشارة هنا إلى أن القيام ببحوث مقارنة حول ظاهرة أو أكثر فى مجتمعات عديدة Cross-Cultural research أمر ضرورى لبناء نظريات إحتماالية أى الوصول إلى تعميمات أكثر صدقا. ويرمى التحليل المقارن إلى تحقيق عدة أهداف أهمها:

- ◆ إثراء المعرفة النظرية والواقعية بالأنظمة والأنساق المختلفة.
- ◆ تقييم الخبرات والمؤسسات والتفاعلات وأنماط السلوك.
- ◆ التنبؤ بالأحداث والإتجاهات والنتائج.
- ◆ تحديد أى منظمة أكثر كفاءة، وطرح حلول أفضل لعدد من المشكلات.

ثانياً: مشاكل الدراسة المقارنة.

يواجه التحليل المقارن عددا من المشكلات أبرزها:

- 1- عدم دقة المصطلحات، فلا يوجد بين الدارسين إتفاق حول معنى أى مفهوم بما فى ذلك المفاهيم الشائعة كالدولة والحكومة والديمقراطية والبيروقراطية والسلطة ... الخ.
- وللتغلب على هذه المشكلة ينصح بتعريف المفهوم إجرائيا Operational أى تحديد مؤشرات له تقبل الإختبار الإمبريقي.

2- مشكلة تحديد المتغيرات أو العناصر الأولى بالبحث المقارن.

3- مشكلة تحديد وحدة المقارنة.

4- صعوبة بناء المؤشرات.

5- مدى وفرة المعلومات.

6- مشكلة إختلاف الثقافات ومن ثم المفاهيم المرتبطة بها.

(3) الدراسات المقارنة في الإدارة العامة: الأهمية والأهداف.

ظهرت الإدارة المقارنة حديثاً، وكانت مرتبطة بالإدارة الدولية، وكانت تدرسان معاً تحت عنوان واحد هو " الإدارة الدولية والمقارنة". إلا أنهما أخذتا في الإنفصال، وبدأ كل منهما يستقل كميدان للبحث والإستقصاء، إذ أن هناك فارقاً جوهرياً بين الأثنين فالإدارة الدولية نوع من أنواع الإدارة يختص بالمنظمات الدولية له أساليبه وقواعده ومشكلاته، أما الإدارة المقارنة فهي فرع من دراسات الإدارة العامة، وإتجاه من إتجاهات البحث في ميدانها بالدول المختلفة وليست نشاطاً معيناً منها أو أسلوباً خاصاً في تطبيقها. أى أن الأولى ميدان لتطبيق الإدارة في مجال منظمة دولية لها سمات ومعالم خاصة، والثانية أسلوب من أساليب الإستقصاء والبحث في الإدارة العامة بالدول المختلفة من أهدافه الوصول إلى الأصول والقواعد التي لها صفة الشمول والعمومية.

والواقع أن الجهد الحقيقي في التحليل المقارن للإدارة العامة، لم يبدأ إلا بعد نهاية الحرب العالمية الثانية، إذ إكتسبت الدراسات المقارنة دفعة قوية بفضل حماس بعض المتخصصين في هذا الحقل، وقد جاء هذا التطور نتيجة عدة عوامل منها: الحاجة الواضحة لتوسيع نطاق الدراسة في الإدارة العامة كموضوع متخصص، وإكتساب كثير من المتخصصين للخبرات الإدارية بسبب وجودهم في دول مختلفة أثناء الحرب، ومنها ما حدث من إحتلال لبعض الدول، وبسبب برامج المساعدات الفنية، وظهور وتأثير الحركة المعاصرة في الدراسات

نحو تطوير (نظريات) الإدارة العامة

السياسية المقارنة، ومنها أيضاً توافر الفرص للمتخصصين فى الإدارة سواء داخل أوطانهم أو خارجها لأن يبحثوا ويدرسوا مشاكل الإدارة العامة المقارنة. يضاف إلى هذه العوامل تطور العلوم التطبيقية خاصة فى مجال وسائل الإتصال والمواصلات، التطور فى مجال الفكر الإدارى السلوكى، دور المنظمات الدولية.

وقد إتضحت ملامح تجسيد هذه التطورات فى العقود التالية للحرب العالمية الثانية، فقد تزايد عدد الكليات والجامعات التى تدرس مقررات فى هذا الحقل والتى تجعل الدراسات المقارنة موضوعاً للدراسات العليا، وتحقق إعتراف كثير من الجمعيات العلمية المتخصصة بموضوع الإدارة العامة كموضوع متخصص، وتجلى ذلك من خلال تأسيس الجمعية الأمريكية للعلوم السياسية للجنة خاصة بالإدارة المقارنة، وبعدها تكوين جماعة الإدارة المقارنة (CAG) فى عام 1960م كفرع من الجمعية الأمريكية للإدارة العامة، وقد تلقت هذه الجماعة دعماً كبيراً من مؤسسة فورد ساهم فى تطويرها ونموها، وقامت هذه الجماعة تحت إشراف "رجز"، بأبحاث وبرامج دراسية شاملة مثل عقد الندوات العلمية، المشاريع التعليمية، إدارة حلقات البحث فى الإجتماعات المتحققة، وينظم المؤتمرات وتوفير الموارد اللازمة للأبحاث الميدانية، وقد سبقت الإشارة إلى ذلك.

وقد تبلورت كل هذه الجهود والتطورات فيما تم نشره فى موضوع الإدارة العامة المقارنة والذى وصل إلى حجم المجلدات، وقد قسمت إلى دراسات تقليدية معدلة، ودراسات ذات إتجاه تنموى ودراسات تهدف إلى تكوين المفاهيم النظرية من وجهة نظر النظم، ودراسات تهدف إلى تكوين نظريات بسيطة، وذلك حسب "فيريل هيدى" Ferrel Heady، وقد حدد Riggs فى مقاله الشهير "إتجاهات فى الدراسات المقارنة للإدارة العامة" عام 1962م، ثلاثة إتجاهات للتحول وهى:

(1) الإنتقال من الإتجاه المثالى والأخلاقى إلى الإتجاه التجريبي.

(2) الإنتقال من الدراسات الفردية إلى الإتجاهات العامة.

(3) الإنتقال من الدراسات غير الإيكولوجية إلى الدراسات الإيكولوجية كأساس للدراسات المقارنة.

وأكد Riggs فى هذا السياق تفضيله الدراسات التجريبية العامة والإيكولوجية واعتبرها

الأساس الوحيد للدراسات المقارنة.

ويكمن هدف الدراسة المقارنة للإدارة العامة فى إطار من دراسة ظواهر ومشكلات الحكومات

المقارنة، إنما يكمن فى مجموعة القيم التى تبتغى تحقيقها، ومن تأصيل للمشاكل وبحث عن

الحلول الممكنة لها، أو إقتراح مختلف البدائل للمشكلة موضوع المقارنة.

وتحقيق ما تقدم إنما يتوقف على عدة أوضاع وظروف هى التى تكون فى مجموعها الأسلوب

الملائم الفعال لعملية المقارنة، ومن ثم تحقيق الأهداف المرجوة منها، ويكون ذلك على النحو

التالى:

□ تحديد المشكلة الإدارية المعينة موضوع الدراسة، من الظواهر أو المشكلات الحكومية فى

إطار التنظيم أو التكوين الحكومى موضوع المقارنة.

□ تحديد المؤسسة أو التنظيم أو البناء الإدارى المعين فى داخل التكوين الحكومى والمتعلق

بالمشكلة موضوع الدراسة.

□ إختيار أو تحديد عدد من المشكلات المتماثلة للمشكلة موضوع الدراسة من النظم الأخرى فى

إطار تكويناتها الحكومية.

□ تحديد طرق البحث والمعايير والوحدة وأدوات البحث.

□ تحديد ما يجب تجميعه من حقائق وبيانات ومعلومات تتعلق بالمشكلة وما يكون جوانبها

المختلفة.

□ البدء بعملية المقارنة.

□ تحديد أوجه التشابه وأوجه الاختلاف.

□ تحديد النتائج.

□ إقتراح الحلول والحلول البديلة لحل المشكلة.

* وعلاوة على كون الدراسات المقارنة مطلباً للبحث العلمى الصحيح فإن هناك منافع أخرى يمكن أن تحقق من فهم الإدارة فى الدول المختلفة. فتزايد تداخل وترابط الدول والأقاليم المختلفة وإعتمادها على بعضها، يجعل فهم سلوك الإدارة أكثر أهمية عن ذى قبل. ونجاح الإدارة فى الكونجو الديمقراطية وبوليفيا وإندونيسيا فى عملية التنظيم الإدارى، لم تعد أمراً مثيراً لحب الإستطلاع العلمى فقط، بل أصبح أمراً بالغ الأهمية العملية لواشنطن وموسكو ولندن ناهيك عن أهميته لمانبلا والقاهرة وبكين.

وأثبتت الوسائل الإدارية التى تم تطويرها فى دول أخرى أهميتها، وضرورة دراسة أمر تبنيها، أو تكييفها لتلائم الوضع فى البلد المعين. ومن المعروف والمفهوم جداً مدى تأثير الأنماط الغربية فى الإدارة على الدول الآخذة فى النمو. ولكن الأقل وضوحاً هو الإهتمام المتزايد فى الدول النامية فيما يتعلق بالأجهزة الإدارية التى إنبتقت فى الدول الصغيرة والمثال على ذلك هو ما يسمى بمكاتب الشكاوى Ombudsman فى الدول الإسكندنافية وهو نظام تم إنشاؤه لحماية الجمهور وللحيلولة دون إساءة إستعمال السلطة من قبل الموظفين الحكوميين ولتجنب عدم الكفاءة. وقد تمت دراسته من قبل دول أخرى. وفى حالات كثيرة تم نقل كثير من هذه الأجهزة إلى الولايات المتحدة الأمريكية ودول (الكومونولث) البريطانية، ودول أخرى جديدة، لا شك أن ظهور الدول الجديدة يوفر مختبرات للتجارب الإدارية.

ويمكن مجال الإستفادة من الدراسات المقارنة فى الآتى:

- (1) إننا نقارن لتتعرف على الخصائص المميزة لنظام إدارى معين أو مجموعة من النظم لنكتشف أو لنجد الأسباب التى تجعل معالم أو ظواهر إدارية معينة تعمل بطريقة حسنة فى إحدى الدول أو فى وقت من الأوقات ، بينما تفشل فى دولة أخرى أو فى وقت آخر.
- (2) إننا نقارن لكى نوضح العوامل التى يتسبب عنها النجاح أو الفشل سواء كانت عوامل حضارية أو سياسية أو إجتماعية، ثم لنشرح الاختلافات فى سلوك البيروقراطيين (موظفى الحكومة)، والبيروقراطيات فى البلاد والثقافات المختلفة، ثم نقترح التغييرات التى يمكن إدخالها وكيفية إدخالها لتحسين العمل فى الجهاز الحكومى.
- (3) وأهم من ذلك كله أننا نقارن لنصل إلى معرفة الفكرة العامة أكثر من الوصول إلى معرفة التفاصيل. وكما يقول " روبرت دال"، " إنه ما دامت دراسة الإدارة العامة ليست مقارنة فإن أية محاولة للوصول إلى علم الإدارة العامة تبدو عديمة الجدوى".
- فالدراسات المقارنة للإدارة العامة تعنى بكشف وتفسير أوجه التشابه والاختلاف بين النظم الإدارية للدول المختلفة فى ضوء ظروفها وبيئاتها المحلية سعياً نحو التوصل إلى تعميمات مقبولة.

(4) الدراسات المقارنة فى الإدارة العامة : المجالات والمشكلات.

دفعت الجهود فى مجال الدراسات المقارنة الكتاب إلى محاولة تصنيفها، وقدم Heady تصنيفاً رباعياً للكتابات التى أتبعته فى دراسة الإدارة العامة دراسة مقارنة وذلك على النحو التالى :

(1) دراسات للنظريات والأساليب ونماذج البحث فيها.

(2) دراسات للنظم الإدارية فى الدول النامية.

(3) دراسات للنظم الإدارية فى الدول الآخذة فى النمو.

(4) دراسات مقارنة لكل نظام إدارى على حده.

نحو تطوير (نظريات) الإدارة العامة

وأيضاً هناك تصنيف أو مسح آخر لأنواع الدراسات المقارنة قدمه "جون ففنر وبرستس" John Pffner and Presthus حيث إستعرضا ثلاثة أنواع من الدراسات المقارنة: الأولى: الأولى: إتجاه نظرى عام مثل دراسة Riggs. الثانية: قياس ميدانى دقيق مثل بحث "مورو بيرجر" عن البيروقراطية والمجتمع فى مصر. الثالثة: إحصائى مثل البحث المنشور عن قضايا مجلس الدولة فى تركيا. وهناك تصنيف لمستويات الدراسة المقارنة، يبدأ بالبسيطة، بمعنى وصف نظام إدارى فى بلد محدد، المستوى الثانى دراسة أحد جوانب الإدارة العامة فى بلدين أو أكثر مثل دراسة البيروقراطية فى مصر والمملكة المتحدة، النوع الثالث من الدراسات المقارنة للإدارة العامة دراسة ظاهرة إدارية ولتكن البيروقراطية فى عدة دول فى منطقة معينة مثل أوروبا الغربية، أو دراسة نظم العاملين فى دول أمريكا اللاتينية، أو دراسة طرق تقييم الأداء فى دول مجلس التعاون الخليجى أو دراسة تجارب الإصلاح الإدارى فى دول حوض البحر المتوسط مثلاً (تركيا فرنسا- إيطاليا مصر) أو ما شابه ذلك، للخروج بسمات عامة تميز هذه الظاهرة أو تلك فى منطقة أو إقليم ما.

والنوع الرابع والأكثر تعقيداً هو دراسة أحد مقومات الإدارة فى بلد أو أكثر وربطه بالعوامل البيئية المؤثرة فيه مثل مقارنة البيروقراطية مع ربطها بالمتغيرات الثقافية. ونختتم هذا العرض للدراسات المقارنة فى الإدارة العامة بالإشارة إلى أهم مشكلاتها، وواقع الأمر هنا أن الإعراف بأهمية المقارنة فى مجال الإدارة العامة أسهل جدا من التعرض للمشاكل التى تعرضها الدراسة المقارنة على أسس منتظمة، ولا بد من التأكيد على أن أية محاولة لمقارنة الأنظمة الإدارية المختلفة يجب أن تنطلق من فهم أن الإدارة ليست إلا جزءاً أو جانباً من عمليات النظام السياسى، وهو ما يعنى أن دراسة الإدارة العامة المقارنة تتصل - حتماً - إتصالاً مباشراً بالدراسات السياسية المقارنة للأنظمة السياسية.

وعلى الرغم مما تتعرض له الدراسات الإدارية المقارنة من قرح أو مدح، فإنها قد أصبحت اليوم أحد الميادين الرئيسية لدراسة الإدارة العامة وتأكدت أهميتها في السنوات الأخيرة بعد أن ثبتت ذاتيتها وخصائصها وأكدت كثيراً من مناهجيتها. وأصبحت حقلاً مستقلاً بذاته يدرس في كليات العلوم الإدارية ومعاهدها المختلفة، ودخلت الإدارة العامة المقارنة مرحلة هامة في تطورها تتسم بصفات العلم خاصة الدقة والموضوعية.

ومع هذا فإن الإدارة العامة المقارنة مازالت تعاني من مشكلات عديدة في الوقت الحاضر من أبرزها:

- 1- دور العوامل الإيكولوجية.
- 2- عدم التوصل إلى أسلوب قياس علمي واضح وسليم.
- 3- احتمالات كبيرة لغياب الموضوعية.
- 4- تداخل المتغيرات وسرعة تفاعلها.
- 5- عدم وضوح الرؤية والهدف.
- 6- عدم توفر الحقائق والمعلومات والبيانات.

الأمر الذي يعنى الحاجة إلى مزيد من الدراسات في مجال تطوير الإدارة العامة المقارنة.

الجزء الثاني

مداخل حديثة للتطوير وتحسين الأداء .

- تجديد الحكومة.
- إدارة الجودة الشاملة.
- المقارنة المرجعية.
- التمكين الإداري

11/2/1914

11/2/1914

11/2/1914

11/2/1914

11/2/1914

11/2/1914

(1) 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 ميلاً كبيراً 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 في 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 في الحالة الأمريكية بأن عصر الحكومة الكبيرة قد إنتهى ولكن عصر التحديات الكبيرة لم ينته، وأن الناس يرغبون في حكومة صغيرة، ولكن أيضا يرغبون في قيادة وطنية نشطة وفعالة .

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

أولاً : تاريخ فكرة إعادة الإختراع في الولايات المتحدة.

ثانياً : مفهوم إعادة الإختراع : Osborne-Gaebler

ثالثاً : مفهوم إعادة الإختراع: الجدل النظري.

خاتمة: خلاصة عامة عن تطبيق القواعد النظرية.

أولاً: تاريخ 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 إقتراح Thomas Jefferson أن تغير الدولة الهياكل الحكومية وتجدها فى ذكرى عيد الإستقلال كل عشرين سنة. ويمكن ، بصفة عامة، تحديد سبع مناسبات هامة أثبرت فيها فكرة إعادة إختراع الحكومة فى الولايات المتحدة الأمريكية وهى باختصار يناسب المقام على النحو التالى :

1- المناسبة الأولى كانت عند تولى 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) وتغادى 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 إرتفاعاً كبيراً وأصبحت نظرة الحكومة لكيانها أكثر فاعلية، ويتضح ذلك بشكل خاص فى دورها الجديد فى التنمية الإقتصادية للبلاد

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

3- إعادة الإختراع الثالثة جاءت في نهاية القرن التاسع عشر وقام بها دعاة الإصلاح بقيادة الرئيس Theodore Roosevelt والرئيس التالى له Woodrow Wilson. فقد أقام Roosevelt الدور الإقتصادي 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 حلافائها فى الحرب العالمية الأولى - إصلاح المديونية القومية

إعادة إختراع الحكومة

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

ولقد أعيد إنتخاب F. D. Roosevelt لأربع مدد رئاسية، وساهمت رئاسته فى نقل حكومة الولايات المتحدة من الدور السلبي إلى الدور الإيجابي 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 والذي 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 مسؤوليات 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 ونمواً إقتصادياً بدون إحداث ثورة فى الحكومة، يجب أن ننزع السلطة من البيروقراطية المترسخة ومن المصالح الخاصة التى تهيمن على واشنطن ولم يعد بوسعنا بعد أن ندفع أكثر لحكومتنا ونحصل منها على أقل مقابل ولا يمكن أن تكون الإجابة دائماً عن كل مشكلة برنامجاً آخر أو مزيداً من المال. لقد حان الوقت لتغيير الطريقة التى تعمل بها الحكومة تغييراً جذرياً، التحول من بيروقراطية التسلسل القيادى إلى حكومة تتسم بروح منظمى الأعمال " ويؤكدان " أنه يتعين ، كى يتم تحطيم المأرق القائم فى واشنطن، أن تهاجم المشكلة فى منبعها: السلطة المترسخة والمال والتركيز على مجالات هامة مثل تخفيض عدد الموظفين فى البيت الأبيض وحث الكونجرس على فعل الشىء نفسه، إلغاء 100000 (مائة ألف) منصب غير ضرورى فى الجهاز الإدارى تخفيض التبديد الإدارى، تخفيض برامج الإنفاق الحكومى المبذرة الإعتراض على البنود التنفيذية، وقف الباب الدوار وإصلاح تمويل الحملات الإنتخابية".

ثانياً: مفهوم إعادة الإختراع: Osborne and Gaebler

منذ أطلق Osborne و Gaebler مصطلح إعادة إختراع الحكومة عنواناً لكتابهما تهافت الكتاب والمؤلفون على إستخدام تعبير Re-inventing فى كتاباتهم، حتى بلغ عدد العناوين التى إستخدمت هذا التعبير 102 عنواناً، كما شاهد الباحث من خلال إستخدام الشبكة العالمية، بينها أربع أو خمس كتب عن الإدارة والباقى عن كل ما يتعلق بحياتنا من تعليم Re-inventing Education، المرأة Re-inventing Women إعادة إختراع الحياة، إعادة إختراع إفريقيا، إعادة إختراع البيولوجى، 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:

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 Better Government,

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

Warren Bennis 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 في 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 شراً 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 وبيروقراطيتها والتي تعمل بطريقة متشابهة، لا ترقى إلى مستوى التحديات والمتغيرات السريعة التى تواكب عصر المعلومات.

4- أن المشكلة التي تواجهها الحكومة ليست بسبب الفكر الليبرالي التقليدي ولا الفكر المحافظ التقليدي، وهي 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 - مديراً - 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 حدائه.

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 الاستفادة من كفاءة وفاعلية القطاع الخاص ومن مشاركة القطاع الثالث (القطاع التطوعى).

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

* المجتمع... مديراً.

تعمل هذه الإدارة الجديدة على مساندة الجهود غير الحكومية لتقديم الخدمات، من خلال منظمات المجتمع لأنها:

- أكثر إلتماً 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 والحل الجماعي للمشكلات.

إعادة إختراع الحكومة

وهناك مهام تناسب القطاع العام أكثر مثل: وضع السياسات، التشريع و سن 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 وخدمة 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 المسموعات، 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 رءوس، حيث يمكن غرسها ولا يمكن نزعها"، وذلك كناية عن صعوبة فصل الموظف الحكومى.

ويقضى معظم الموظفين الفيديراليين 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 شيئاً. 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 هدفاً و75 أولوية و288 نوعاً 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 غرضاً أو هدفاً واحداً محددًا، 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 المسئولين الحكوميين ولعون بالسيطرة من خلال القيود والبنود والتعليمات التفصيلية. ثم هناك عامل فقدان الثقة بين واضعى الأنظمة والمنفذين.

* إداره 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 إخراج الحكومة

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

تحويل الطرق من المرتبة (ب) إلى المرتبة (أ) في مدة محددة .

تحديد المدة اللازمة لرفع مستوى الأداء في 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 ، واستحداث نظم لمكافحة الفرق بدلا من الأفراد والتحول إلى إدارة النتائج وإدارة الجودة الشاملة ، وغيرها من أساليب التطوير .

* حكومة يسيرها عملاؤها: الإستجابة لحاجات العميل وليس البيروقراطية .

القليل من موظفي 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 يسيرها 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:

- ترغم 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
- المساواة.
- الحقائق.

* 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 أولبياد مونتريال "كندا" عام 1985م مليار دولار، ولكن لجنة أولبياد لوس انجلوس نجحت فى عدم تحميل الخزانة الأمريكية دولاراً واحداً، بل حققت أرباحاً بلغت 225 مليون دولار.

إعادة إختراع الحكومة

وتقوم بلدية مدينة ميلووكى بتحويل 60 ألف طن من مخلفات الصرف الصحى إلى أسمدة تحقق دخلاً يزيد على 7.5 مليون دولار سنوياً، وتبيع مدينة شيكاغو السيارات الخردة إلى متعهد مقابل 2 مليون دولار سنوياً ، واستحدثت سانت لويس نظاماً لتسجيل تقارير البوليس صوتياً بدلاً من التقارير الكتابية، وتتولى هذه العملية شركة خاصة تحقق ربحاً من بيع التسجيلات.

والتحول إلى حكومة الأعمال يتطلب ما يلى :

- جعل الموظف الحكومى 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 لتميرير المعلومات بين مستويات متعددة ، ولذلك صارت اللامركزية ضرورة عصرية، و يمكن 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.

وهي 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.

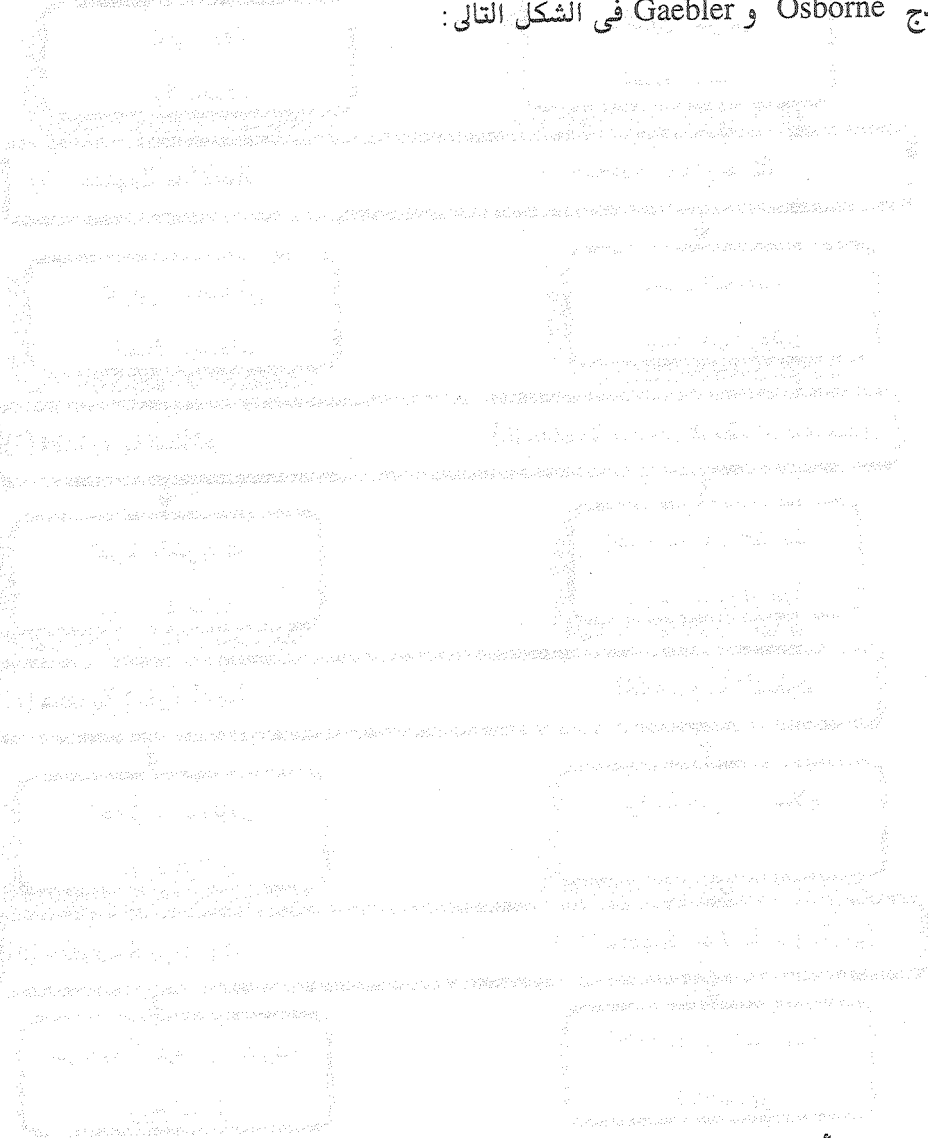
منذ إنهار النظام الشيوعى بدأ الإتجاه نحو الإهتمام بعوامل السوق، لما لها من مزايا تفوق مزايا الآلية، فهى تؤدى إلى اللامركزية والمنافسة، وتتيح للناس حرية الإختيار واتخاذ القرارات، وتربط الأداء بالنتائج.

وفى مقدمة مهام الحكومات الموجهة بأليات 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 الإستخدام والإستهلاك، وإقامة البنية الأساسية، وسن القوانين التى تتلائم مع إحتياجات السوق.

إعادة إخراج الحكومة

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

* وقد لخص الاستاذ الدكتور/ أحمد رشيد هذه الأفكار التي تضمنها نموذج Osborne و Gaebler في الشكل التالي:





ثالثا: مفهوم إعادة الإختراع: المجدل 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 أفكارا قديمة وأنا إذا أخذناه بمعنى إجراء إصلاحات أو تغييرات جذرية فى وظائف الحكومة ومن ثم فى وظائف الجهاز الإدارى، فإننا نجده مرادفا أو مماثلا 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 تعبيرا 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 تطبيقا لإعادة الإختراع، ولم يفته أن يقدم عدة محاور مقترحة لإعادة الإختراع فى التجربة المصرية.

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

بلغة هذه الأيام Re-inventing و Re-engineering 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.

ويمضى 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 فى تفسير وتشخيص حاجات ومطالب العملاء وليس كقوة دافعة أو محرقة تملى 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 هى عدم ترحيبهما بفكرة التغيير التنظيمى الكبير بإعادة الهيكلة أو إعادة الإختراع، وتفضيلهما معرفة كيف تعمل الخطة فعلا ثم العمل على التحسين المستمر بعد ذلك وأن هذا الأسلوب أنجح من إعادة الإختراع .

ويقارن المؤلفان بعد ذلك بين إعادة الإختراع وإدارة الجودة الشاملة TQM ويران أن منهجها هو التحسين المستمر، وأن إعادة الإختراع قد تكون ضرورة فى بعض النظم لكن، على أية حال إعادة الإختراع ليس دائما هو الإجابة، فهى إختيارية أو إنتقائية وتتعامل فقط مع أجزاء من النظام بينما إدارة الجودة الشاملة مهتمة ومعنية وتشمل كل أجزاء النظام.

* وفي عرض لكتاب Osborne و Gaebler 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 .. وترتكز 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 إختراع 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 حقا 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 ملائماً أن يدخل المؤلفان البديل السياسى الذى يقدمه Frederickson وهو سياسات الجودة الشاملة TQM، والذى يتساءل عن إمكانية أن تصبح الحكومة أفضل بجعلها أكثر شبيهاً 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 عادلاً ومنصفاً 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 New York Bureau of Municipal Research (BMR) ونموذج المواطن كمشترك Citizen-Consumer فى إعادة إختراع الحكومة، وترى أن مفهوم المكتب عن المواطنة الكفؤة يودى 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، فالمواطنين - 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 كملك، وتخلص إلى أن المهمة الصعبة فى هذا السياق هى إعادة إختراع أنفسنا لتكون مواطنين فاعلين نشطين، وأنه بدون مشاركة المواطنين فإن أية محاولة للإصلاح لن تحقق فى أحسن الأحوال سوى نجاحا جزئيا.

* فى عرض لكتاب إعادة الإختراع تسجل 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 ريادةى أو أسلوب رجال الأعمال Entrepreneurial والذى يسمح لها بتقديم خدمات أفضل للجمهور .

وترى أن المؤلفان حددا وظائف الحكومة فى الإمساك بالدفعة 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 للكتتاب وأفكاره العديدة التى أشرنا إليها سابقا، فتؤكد الرؤية القائلة بأن إيجاد طرق جديدة لعمل الأشياء تعتبر بديلا لتوفير التمويل الفيدرالى 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.

* 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 والذى يوضح المقارنة بين القيم التقليدية السائدة فى القطاع الحكومى وتلك المنفقة مع مبادئ إعادة الإختراع، وخلص إلى أنه مطلوب لتحقيق إعادة الإختراع غرس قيم جديدة فى الإدارة الأمريكية.

* وأيضاً 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 Khademain أن الأمثلة التطبيقية تعطينا خبرة طيبة فى مجال الجدل حول مفهوم إعادة الإختراع حيث توضح أهمية التوافق Consensus السياسى فى دعم الحد الأدنى كمؤشر على فعالية المنظمة ، وأن التغييرات 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 نموذج جديد لإدارة القطاع العام ينمو ويتطور فى معظم الدول المتقدمة ، وهذا النموذج تضمن أفكارا متعددة ضمت

Managerialism, Pollitt (1990)

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

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

ويربط Hughes بين ما جاء به (1991) Rhodes عن الإدارة العامة الجديدة وبين أفكار Osborne و Gaebler، 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 واستخدام شبه الأسواق والعقود الخارجية، وأن ما جاء به مؤلفا إعادة اختراع 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 Osborne و Gaebler 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 في الولايات المتحدة الأمريكية.

بعد نشر كتاب إعادة الإختراع أخذت ملامح التأثير في 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 Gaebler و Osborne .

أول تقرير فى هذا الشأن صدر فى عام 1993م وسمى بتقرير مراجعة الأداء القومى (NPR) National Performance Review وقد أضاف هذا التقرير أبعاداً أخرى لأوضاع الإدارة العامة الأمريكية تؤكد ما ذهب إليه Gaebler و Osborne 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 لأداء 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 لأئحة، وإنما هو تسيير كامل لعجلة الإقتصاد بإتجاه 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 الفعلى مؤكدا "أن الحكومة معطلة ونحن نعزم إصلاحها" وقد لقيت خطة الرئيس كلنتون إستحسانا عاما كبيرا على الفور نظرا لمصداقيتها ووضوحها وموافقتها للذوق العام وقد أيد الجمهوريون أيضا هذه الخطة على إعتبار أنها نموذج واضح ومبتكر لإجتهد 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 أولاً 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، ويغنى الفصل الرابع والأخير بعنوان اختصار القواعد عن طريق: حدد مالا تحتاجه - جمع المزيد - الإستثمار فى زيادة الإنتاجية الإستثمار طويل الأجل و إعادة 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 .

- 2- أن يستخدم الكونجرس أسلوب الإجراءات السريعة مثل تلك الخاصة بالإتفاقات التجارية لوضع تشريعات الإصلاح الحكومى .
- 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 التى يدعو إليها تقرير الـ NPR ستخلق حكومة فيدرالية أكثر إيجابية، بل أيضا لتعليمهم دورهم هم أنفسهم فى نظام الحكم.

* وفى مارس 1994 أعلنت النشرة الدورية لكـ NPR والمسماة " 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 فى 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 فى حكومة تزودهم بالوسائل والفرص لمواجهة مسؤولياتهم وحل مشكلاتهم. هذا هو السبب فى أننى و نائب الرئيس آل جور أنفقنا وقتا طويلا وبذلنا جهدا كبيرا فى أول تعريف لإعادة إختراع الحكومة: جعلها تعمل أفضل ولكن بنفقات أقل. لقد فعلنا شيئا رائعا ففوة العمل الفيدرالية الآن فى أصغر حجم لها فى 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 "فى عام 1993 م طلب منى 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 في الحكومة، التي هي ببساطة الثقة في قدراتنا على حل مشكلاتنا بالعمل معا ضعفت خلال ثلاث عقود. كان علينا أن نعيد هذا الإيمان أو نهجر المستقبل. كان لدينا الأسباب لنأمل في النجاح. المؤسسات نجحت في 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 في النجاح أكبر وأكثر ثقة ولدينا آلاف الأمثلة على إعادة إختراع جزر من التميز في كل وكالة تقدم خدمات أفضل وتوفر المال . كل واحد في 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 مثير وجريء ، وهو يتناسب مع عقلية رجل الشارع الأمريكي 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 لا بد منها.

فهل حقا إعادة إختراع الحكومة أمر ممكن ؟

هل يمكننا حقا أن نهاجم نظاما بيروقراطيا مترهلا ومتآكلا ومتجذرا فى تربة الروتين الموق 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 الاعتقاد ذاته فقد تم دفع عدد من القطاعات الحكومية إلى المنافسة فى السوق مما حفز أكثر من 60 ألف موظف حكومى وحشهم على تخفيض التكاليف ومضاعفة 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 الاقتصادى.

لقد حقق قادة هذه الدول وغيرها إعادة إختراع حكوماتهم من خلال فهمهم العميق للمركزات والأسس الخمسة التى يقوم عليها أى نظام بيروقراطى ضخم وهى: الغاية الحوافز، تحديد المسئولية، هياكل السلطة وأخيرا الثقافة، ولتغيير هذه المركزات 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 المسئولية 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:

1- حل اللبى العين: 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 التقشف 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 روايتهم 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.

(2) 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 العالى والإقتصاد العالى، 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

يمكن تحقيقه من زيادة المبيعات وحدها، كما أثبتت التطبيقات أن مزايا هذا المدخل لا تقتصر على قطاعات الصناعة والإنتاج فقط، بل تمتد هذه المزايا أيضاً 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، ويؤدى تطبيقها إلى تقليل العمليات الإدارية والمكتبية، وتبسيط النماذج وتقليل شكاوى العملاء وغير ذلك.

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

وقد عرف معهد الجودة الفيدرالية 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 شيوعاً 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 الأساسي من هذا المدخل، وهو الرقى بالخدمات التى تقدمها الأجهزة الإدارية إلى مستوى أفضل يحقق الكفاءة والفعالية المطلوبة.

وإنطلاقاً 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 تماماً على إدارة الجودة الشاملة إذ هى مفهوم إدارى جديد

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

- 1- مفهوم الجودة.
- 2- مفهوم " إيشيكواوا" عن الجودة "Kaoru Ishikawa"
- 3- التطوير الذى قدمه " جوران " Joseph M.Juran
- 4- عناصر نموذج " ديمينج " 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 "ديمنج" 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 دائماً بسبب المنافسة في التسويق ، و ظهور مواد جديدة متطورة بعضها أحسن من المنتج الأصلي وبعضها أقل جودة وبعضها أقل ثمناً وبعضها أغلى).

كما أن هناك تعريفات أخرى للجودة من أهمها:

- الجودة هي 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 أيضاً 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 هي تلبية احتياجات ومتطلبات العملاء وتوفير خدمات الصيانة للمنتجات.
 - الجودة تعنى تفهم احتياجات ورغبات العملاء.
 - الجودة هي تصميم منتجات وتوفير خدمات مستقبلية للعملاء وفقاً لاحتياجاتهم.
 - الجودة تعنى عودة العميل دائماً.
- ومما قيل أيضاً فى مجال الجودة مايلى :

● العميل غير الراضى يتذمر ولا يشكو وكل 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 إيشيكاوا عن الجودة

تتضمن عدة عناصر :

تعرف على احتياجات الزبائن.

تعرف على التكلفة.

ما هى المشاكل المختلفة؟

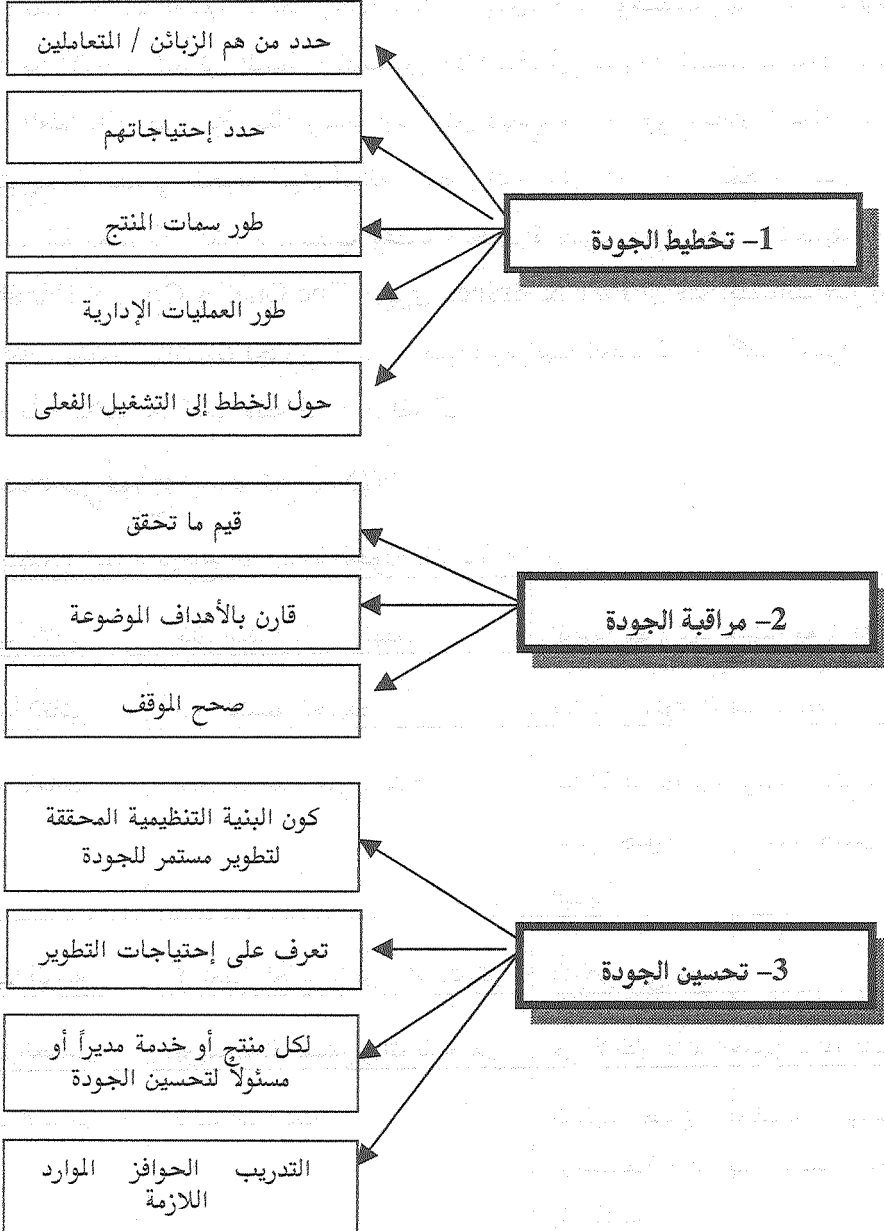
ماذا نفعل لمواجهةها؟

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 مخططاً لها، وكما هو الحال بالنسبة لديمنج فإن جوران قد أسهم بفاعلية فى إطار ثورة الجودة بعد الحرب العالمية الثانية لإعادة بناء اليابان، فلقد وجهت إليه الدعوة لزيارة اليابان من الإتحاد اليابانى للعلماء والمهندسين (UJSE) فى بداية الخمسينات لعقد سيمينار للإدارة العليا والوسطى، وقد تقلد وساماً أيضاً مثل ديمنج من إمبرطور اليابان إعترافاً بفضله فى التوزيع الإحصائى للجودة الذى أمكنه التوصل اليه. وفى 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 فى هذا المجال.

4- عناصر نموذج ديمنج عن الTQM

يتضمن نموذج ديمنج عن إدارة الجودة الشاملة 14 مبدأ:

المبدأ الأول	خلق إستمرارية فى الهدف	الجودة تظل شيئاً مستمراً مع الإدارة
المبدأ الثانى	طبق الفلسفة الجديدة	ولتبدأ بالمستوى الأعلى كقدوة.
المبدأ الثالث	أوقف الإعتماد على التفتيش	المشكلة فى 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	فى الإمكان دائماً تحسين ما هو قائم.
المبدأ السادس	درب أثناء العمل	التعليم بطرق مختلفة الوسائل الإحصائية - المدربون يعمقون المعرفة بالعمليات.

إدارة الجودة الشاملة

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

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

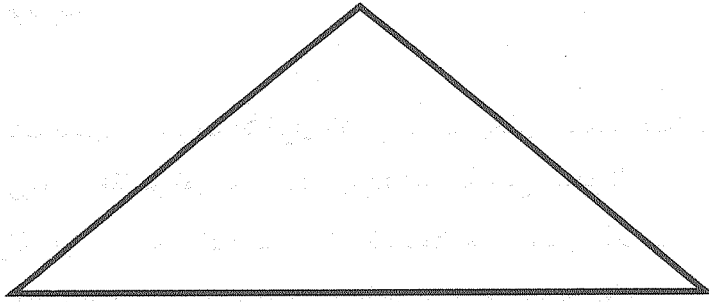
1- تحديد أهداف المنظمة وفلسفتها، مع تطوير غاية مستقرة لتحسين أداء الإنتاج والخدمة.

- 2- تبني الفلسفة الجديدة للجودة وتفهمها.
- 3- التوقف عن الإعتماد على التفتيش لتحقيق الجودة، والإعتماد 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 الإعتماد على الطرق الحديثة فى التدريب.
- 7- تبني وتأصيل القيادة فى الإدارة ودورها فى إستمرارية التحسين.
- 8- الإبتعاد عن الخوف من التغيير.
- 9- القضاء على العوائق التنظيمية بين موظفى الأقسام المختلفة.
- 10- الإعتماد 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 " شكلاً هندسياً يلخص هذه المبادئ على هيئة مثلث أطلق عليه مثلث ديمنج وهو على النحو التالي:

دعم ومؤازرة الإدارة للتحسين

(النقاط 2، 14، 1)



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 الإعتماد على التدريب والتعليم والتخطيط الإستراتيجي في تصميم النموذج. فلقد اهتم " جوران " فى كتاباته بما يحقق الإهتمام بالجودة، من القضاء على مسألة التبذير والتأخير فى أداء العمل والتخلص من دواعى إعادة العمل، وقد وضع نموذجاً يدعو إلى وجود فرق عمل لحل ومعالجة بعض المشاكل التى تظهر أثناء العمل وكان ذلك عكس ما يدعو اليه " ديمنج " وغيره من التحسين المستمر فى الأداء. ومن الملاحظ أن نموذج " جوران " يدعو إلى ضرورة مشاركة العاملين فى جميع المستويات لهذه الفرق بعد حصولهم على المهارات الضرورية التى تؤهلهم للعمل على تحسين الأداء وذلك لتحقيق التغيير فى المنظمة للحصول على الجودة الشاملة المطلوبة. وقد حدد " جوران " ثمانى خطوات متسلسلة لتوجيه برنامجه " إدارة الجودة الشاملة " والذى

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 أيضاً 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 حديثاً، فمثلاً طرح " البيرتش وزيمك " عناصر نموذج إدارة الجودة الشاملة على النحو التالى:
- المشاركة فى تحسين الأداء بدءاً بالإدارة ونزولاً حتى تنتهى 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 جزءاً 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 الهرم 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 الخارجي (الزبائن) أو العميل الداخلي (العاملون).
- 2- التركيز على العمليات والنتائج معاً، فالسيطرة على العمليات أهم من التفتيش على المنتج النهائي.
- 3- الوقاية من الأخطاء قبل وقوعها، فالأساس هو منع الخطأ وليس تصحيحه.
- 4- تعبئة خبرات القوى العاملة، المسؤولية الجماعية للعمل.
- 5- الهدف هو التحسين على المدى الطويل وليس المدى القصير، فالتحسين عملية مستمرة.
- 6- إتخاذ القرارات إستناداً إلى الحقائق.
- 7- التغذية العكسية، وهو المبدأ الذي يتيح للمبادئ السابقة أن تؤتي 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 التي لا بد أن تمر بها إدارة الجودة الشاملة أثناء عملها، وتتميز هذه المراحل بالتكرار إذ أنها تشكل الدورة المتكاملة لأي برنامج للجودة الشاملة، وهذه المراحل هي:

- 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 الفيديراالى 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.

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

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 وعى 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 ببراعة وذكاء. ☯

التعامل مع إختلاف وجهات النظر. ☯

العمل كفريق واحد. ☯

التنسيق. ☯

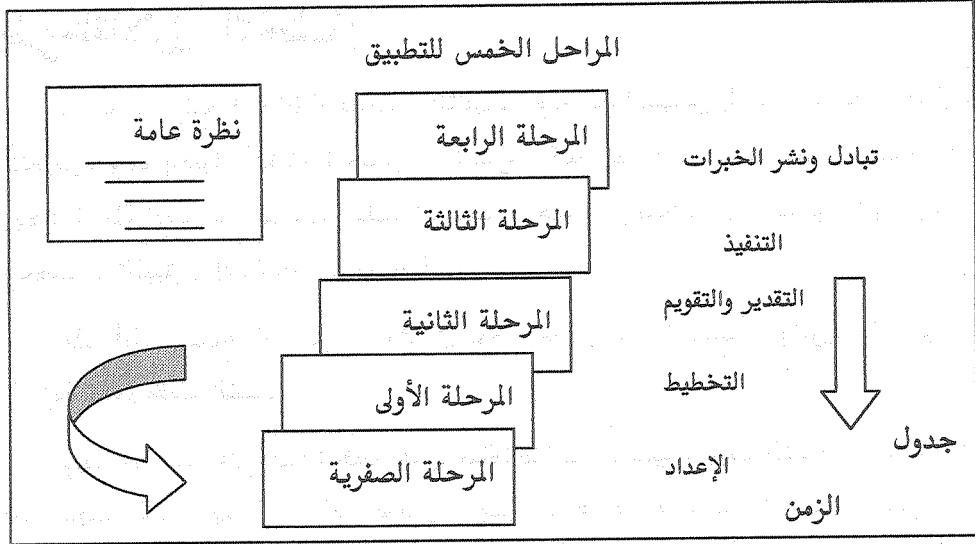
الإتصال الفعال. ☯

التحفيز. ☯

إتخاذ القرارات. ☯

9- مراحل التطبيق .

يمر التطبيق بخمس مراحل أساسية متتابعة على النحو التالي:



المرحلة الصفرية: الإعداد.

أى مرحلة الإعداد وهى من أهم مراحل التطبيق، وفيها قرر كبار المديرين عزمهم على الاستفادة 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 اختيار أعضاء المجلس الإستشارى. كما يتم إختيار منسق يكون مسئولاً 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 اختيار 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 والتقويم:

تشتمل هذه المرحلة على أربع خطوات هي:

1- التقويم الذاتى.

2- التقدير التنظيمى.

3- المسح الشامل.

4- التغذيةى العكسية.

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

- 1- ماذا يجب على المنشأة أن تفعل للحفاظ على مركزها التنافسى فى المستقبل ؟
- 2- ما هى المبادرات المتخذة فى الوقت الراهن التى تستهدف تحسين العمل ؟
- 3- هل هناك أسباب أو منافع يمكن أن تترتب على إنتهاج هذا المدخل ؟
- 4- ما هى أكثر الطرق فاعلية لتحقيق الإتصالات الجيدة (الرسمية وغير الرسمية) داخل المنشأة ؟
- 5- إذا نجح برنامج التطبيق فما هى أهميته للمنشأة ؟ وكيف يمكن قياس هذا النجاح ؟
- 6- ما هى أهداف منشأتك ؟ وما هو دورك فى تنفيذ هذه الأهداف ؟
- 7- ما هو دورك فى توصيل منتجات أو خدمات الشركة إلى السوق ؟
- 8- ما هى أوجه الإختلاف بين مؤسستك والمؤسسات الأخرى التى تعمل فى نفس المجال؟ وما هى أوجه الضعف التى تود تغييرها ؟
- 9- ما هى العقبات التى تواجه تطبيق مدخل إدارة الجودة الشاملة ؟
- 10- ما هو دورك فى عملية تحسين الجودة ؟
- 11- ما هو نوع التدريب الذى يمكن أن يزيد من فعالية دورك فى 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 رضاء العملاء ؟

15- إلتزام الإدارة يعتبر مطلباً أساسياً لتحسين الجودة فما هو إلتزامكم 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 رضاء العملاء، وعلى ما يقترحونه من مجالات التطوير خلال لقاءات عمل أو بالإتصالات التليفونية وغيرها .

* ويمكن الإستفادة 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 لهم المنسق، ويقومون بأدوار إستشارية، ويتم تدريبهم باعتبارهم جزءاً من الخدمات الداعمة بإستخدام أحدث وسائل التدريب.

ويجب أن يدور التدريب الذى يتلقاه المديرون والمرؤوسون 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 :

"The Tools Of Total Quality Management" ، كما يمكن الإستعانة بأساليب تحليل علاقات السبب والنتيجة ، والخرائط البيانبة 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.

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.

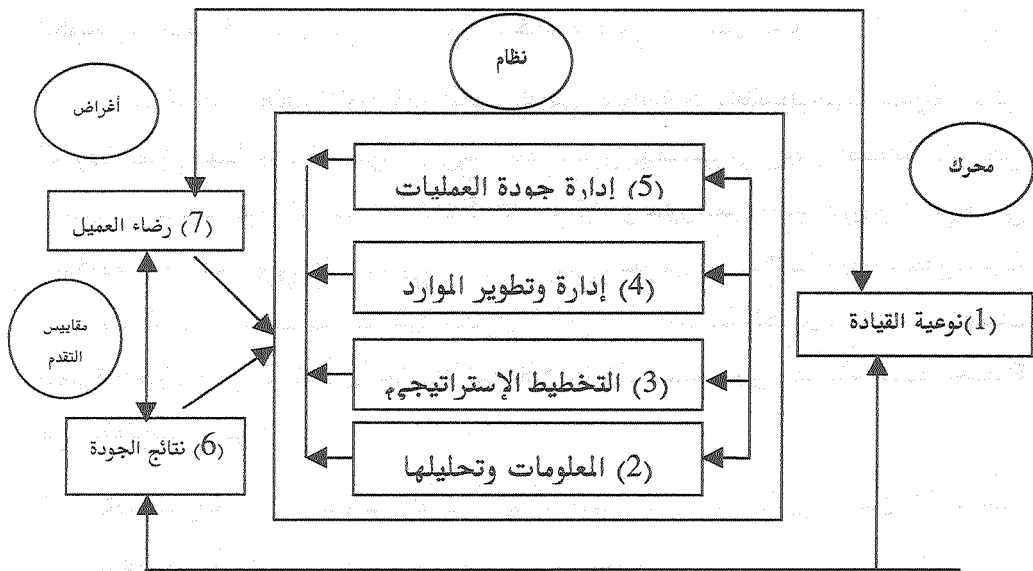
التخطيط الإستراتيجي للجودة.

الإستفادة من الموارد البشرية.

برامج ضمان جودة السلع والخدمات.

نتائج الجودة.

رضا العميل.



الإطار العام لعناصر نموذج جائزة بالدريج

ويتضح من هذا الشكل أن العنصر المحورى والمحرك الأساسى لنموذج بالدريج يتمثل فى القيادة، أما العناصر التى تمثل النظام فهى المعلومات وتحليلها، والتخطيط الإستراتيجى 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 إستناداً 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 :

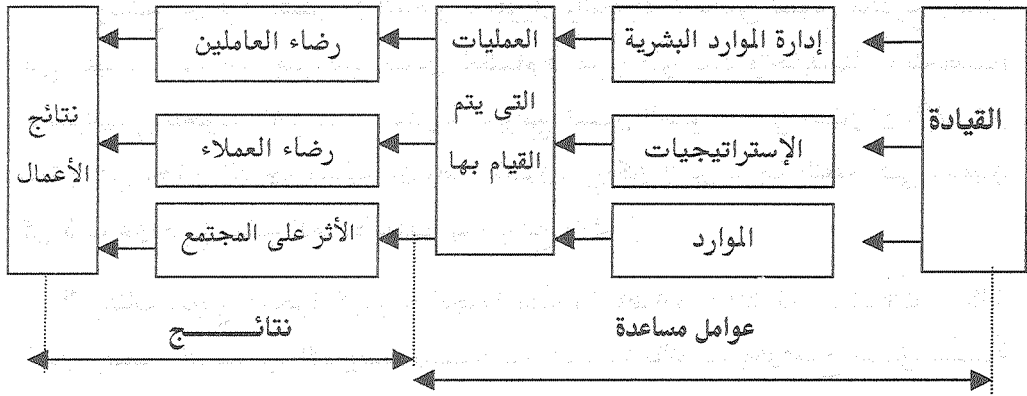
ممثل دول المجموعة الأوروبية European Commission

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 والتى 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 لجائزة الأوروبية للجودة

ويمكن أن نستخلص من هذا الشكل الدلالات الآتية:

أ- كما هو الحال في نموذج بالدريج، فإن عنصر القيادة يمثل في هذا النموذج ركناً أساسياً 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 إستخدام طاقات الأفراد لتحقيق نتائج، ولذلك فهي لا تمثل هدفاً في حد ذاته ولكنها وسيلة لتحقيق نتائج.

د- يلاحظ على هذا النموذج أنه يضيف عنصراً جديداً لم تتضمنه النماذج السابقة عليه وهو عنصر "الأثر على المجتمع"، وهذا يعتبر إقتراباً 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 " واعتمادها 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 مخابأة لديهم.

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

ويرتبط بهذه الواقعية دافع آخر يتمثل في التنافس وربما الرغبة في إظهار أن موظفي الحكومة والعاملين بالمنظمات العامة جيّدون مثلهم في ذلك مثل العاملين في القطاع الخاص.

● إن معظم الأشخاص العاملين في الحكومة محبطون بسبب سوء سمعتها فيما يتعلق بالجودة وبسبب عدم الكفاءة التي يلحظونها والتي يعايشونها يومياً. وجاذبية وإغراء إدارة الجودة الشاملة تكمن في أنها تقدم طريقة لبعث روح النشاط في المنظمة وعملها كما تؤدي إلى تحسين أداؤها. إن تطبيق إدارة الجودة الشاملة في المنظمات العامة لا يتطلب موافقة من البرلمان أو زيادة في الميزانية للعمل بطريقة أوسع، ذلك أن أي مدير في أي مستوى إداري من الممكن أن يطبقها في منظمته.

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

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

*** وهكذا فإن إدارة الجودة الشاملة تعتبر نمطاً إدارياً مغرباً للمنظمات الحكومية التى تبحث عن السبيل إلى رفع إنتاجيتها وتحسين الجودة فى أداؤها، 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 ولرفع مستويات الأداء فيها، وتطوير إنتاجيتها، وتغيير بعض الاتجاهات التى سيطرت على ثقافتها التنظيمية. ومما لا شك فيه أن هناك بعض الجوانب الإدارية فى منظمات القطاع الحكومى التى يمكن أن تتأثر سلبياً أو إيجابياً 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.

وبعد أسلوب جودة الخدمة مزيجاً 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 المداومة 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 فى الأداء وخدمة العملاء.
- إعطاء الصلاحيات الكافية للموظفين القائمين على تقديم الخدمة للمستفيدين.
- الإحتفال بنجاح الإدارة فى 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 الحكومى، والذي تتركز أهم المشكلات التي يواجهها فى هذا الشأن فى التغيير المستمر فى القيادة الإدارية، الغموض وعدم التحديد واللبس الذى يكتنف موضوع التدريب، ومسألة تقييم الأداء، تعدد المستفيدين من الخدمات الحكومية وتنوع مطالبهم وإختلاف مستوياتهم بل وتعارض تلك المطالب فى بعض الأحيان، وضعف النظام المالى ونظم المعلومات فى أجهزة النظام الحكومى، وأخيراً مشكلة " الوقت " الذى يتطلبه إنجاز الأعمال عند تطبيق نموذج إدارة الجودة الشاملة .

إن تطبيق إدارة الجودة الشاملة فى القطاع الحكومى أو المنظمات العامة إنما يستثير فكرة المقابلة بين نموذجين للمدير، النموذج القديم ويمثله المدير البيروقراطي والنموذج الجديد ويمثله مدير الجودة الشاملة الفعال، وذلك فى إطار أن واحدة من أكثر خصائص هذا المدخل أهمية هى أنه يقدم نموذجاً جديداً، فالعاملون فى القطاع الحكومى (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 حريصاً على العملاء والجودة كما أنه فى الواقع ليس حريصاً 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 قدراً كبيراً من الوقت فى العمل مع الحكومة من الممكن أن يستحضروا فى أذهانهم صوراً لأشخاص محددین 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 جداً فقط فى تطويع هذه الإجراءات لتحقيق نتائج محددة مرغوبة، فهم يجعلون الأشياء تحدث كما يعملون على إنجاز الأشياء، على أنهم لا يخصصون وقتاً لكى يفكروا جدياً فيما إذا كان الشئ الذى أنجزوه يستحق العمل.

أما فى ظل إدارة الجودة الشاملة فإن البيروقراطي البارح يُعتبر نموذجاً عفى عليه الزمن حيث أنه لا يوجد له مكان، فالعميل والجودة يمثلان القيم السائدة، كما أن النظام لم يعد مقدساً 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 شرطاً كافياً 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 ملياً ونفكر فيه. فالعمليات التى نشك أنها أقل جدوى غالباً 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 إنتاجاً.

إن إدارة الجودة الشاملة تجبر المديرين الممتازين 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 مجالاً أو حقلاً للوسائل والتطبيق أكثر منه للتنظير والفلسفة. وأن علم الإدارة يقوم على التطوير والتركيب والإضافة لما هو قائم من إتجاهات وأفكار ، فإن مدخل إدارة الجودة الشاملة يمثل نموذجاً طيباً لذلك ، فمن نواح متعددة فإن هذا المدخل يمثل تركيباً 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 المساعدة 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

إدارة الجودة الشاملة

ومختلف بالنسبة لإدارة الجودة الشاملة هو تأليفها وتجميعها لهذه العناصر في إطار نظري فريد.

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

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

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 سليماً 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 تطوراً وتحفظ بمكان الصدارة فى الإنتاج الصناعى على وجه الخصوص، وأصبح تعبير Kaizen باليابانية رمزاً 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 أهدافاً تزيد بنسبة معينة عن الأهداف المحققة فى العام الماضى، ونعتبر ذلك مؤشراً للتقدم

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

(2) الأهمية والنزاهة.

المقارنة المرجعية هى عملية دراسة الآخر Externaly 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 التعتيدات غير المبررة. كما أنها تمنح برامج الجودة فاعلية أكثر تدفع المنظمات لأن تركز دائماً 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، وهي العملية التي تقود في النهاية إلى التقليد الخلاق حيث يتم المزج بين كافة الدروس ثم تطويعها معاً في نموذج العمل وثقافة الجودة مع استخدام 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 أساساً في ضوء القدرة لدى المنظمة والإحتياجات الحقيقية من جانب المستهلك. المستويات المرغوبة للأداء تتمثل في ضرورة تعظيم هذا الأداء من أجل التمكن من تحقيق الجودة الشاملة والحصول على رضا المستهلك والإنجازات التي يتم تحقيقها من حيث المستويات الداخلية للأداء يتم مقارنتها بصفة مستمرة مع المستوى المرغوب فيه، والتحسينات بالتالي يتم إدخالها لتعظيم الكفاءة في 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 في الأداء فإن المستويات المرغوبة يتم مراجعتها، وبالتالي، فإن جهوداً 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 في مواجهة منافسيها، فإن المقارنة المرجعية تضمن أن الأهداف التي لم تزل محل تركيز يتم إنجازها تحت مظلة الشعور بالرغبة في التميز في الأداء. ومع هذه الفوائد والمزايا يجب الإنتباه والإهتمام بما يلي:

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 تمكننا 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، وأيضاً مجموعة الأسئلة الخاصة بالموضوع، ومجموعة المواصفات الفنية التي تصف وتحدد الشريك المستهدف.

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

باختصار يجب على المنظمة أن تقوم مقدماً بعمل كل ما يلزم داخلياً 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 تغييراً جذرياً في عمل المنظمة.

أما دراسات المقارنة المرجعية العملية 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 إستخدام الكمبيوتر أو تطبيقات ما يعرف بال 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 أيضاً 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 أيضاً لتحديد تغييرات معينة يجب إجراؤها في المنظمة على المستوى الإستراتيجي .

*** كما يمكن للمقارنة المرجعية أن تساند مجموعة من الممارسات التشغيلية مثل استخدامها 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.

وأخيراً يمكن للمقارنة المرجعية أن توفر مدخلاً أساسياً لتأكيد واقعية التخطيط الإستراتيجي للمنظمة.

وجدير بالملاحظة أنه في التطبيق الفعلي لدخل 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 مرجعياً 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 مرجعياً 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 أيضاً إختيار المنظمة التي ستجرى المقارنة معها، ويتم تحديد كيفية قياس الفرق بين المنطمتين في هذا المجال.

2- مرحلة القياس.

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

3- مرحلة المقارنة.

وهي خاصة بالبحث عن نقاط التفوق لنظام توزيع المنظمة الأخرى بالمقارنة بنظام توزيع منظمنا، ويتم أيضاً 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 الدولي للمقارنة المرجعية، منذ عدة سنوات، بدراسة أسلوب 42 شركة من الشركات الرائدة في مجال المقارنة المرجعية، ومنها شركة وستنجهوس وشركة زيروكس، وقد تبين للبيت أن أساليب هذه الشركات في عملية المقارنة متشابهة وأنها تتكون من عدة خطوات قد تنفذ كلها أو بعضها حسب الأحوال، وهي:

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

2- إختيار أحد العمليات لتكون مجال المقارنة، ومن الطبيعي أن تكون هذه العملية من العمليات التي 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 في المنظمة، حيث يتم جمع وتحليل البيانات وتشمل الموارد المستخدمة في العملية، والنتائج التي تتحقق حالياً من إستخدامها، وما يتوقعه العملاء من هذه العملية.

4- الإعداد لتحديد المنظمة أو المنظمات التي 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، وتمائل 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 أيضاً 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 المنطمتين 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 تتم 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، و الرجوع إلى مستشار قانوني عند الشك.

2- مبدأ الثقة

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

3- مبدأ التبادل

كن مستعداً 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.

➤ موجّهة نحو الزبون الداخلي والخارجي.

➤ تهدف إلى تنفيذ العمل سليماً من المرة الأولى.

➤ تشمل جميع العاملين في المنظمة.

➤ تقودها الإدارة العليا.

ويمكن أحياناً 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 برنامجاً مركزاً 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 جيداً 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 تلافى 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 وفقاً 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 أولاً تحديد الهدف من البرنامج بدقة قبل محاولة قياس نتائجه، ولأن هناك جهات عديدة تساهم في إنشاء ومتابعة برنامج ما مثل الهيئة التشريعية والتنفيذية وأحياناً 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 إهتماماً ملحوظاً 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 سائداً، 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 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	الرضاء 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 الكيفى أى التحليل الكمى والكيفى.
- (5) توقع المقاومة الشديدة .
- (6) إشراك الموردين والعاملين فى 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 فى مكتب أو جهاز مستقل سياسيا ومحاييد .
- (11) التركيز على تعظيم إستخدام بيانات الأداء.

ويقدم لنا Osborne و Gaebler نموذجا تطبيقيا يوضح وجهة نظرهم سألفة الذكر

نعرض له فيما يلى :

ما الذي يجب قياسه ؟

التعريف العام	كسب الشاوم	الرفاهية، التدريب الوظيفي	
عدد الوحدات التي أنتجت	عدد الأميال التي تم كسبها	عدد الأفراد الذين تم تدريبهم	المدخل أو (العملية)
جودة وفعالية الإنتاج والدرجة المطلوبه لتحقيق النتائج المرجوة	معدل نظافة الشوارع	عدد الأشخاص الذين تم تعيينهم والعاملين ودرجة الرفاهية بعد ستة شهور في العمل وبعد عام وأكثر وتأثيرها على حياتهم	المخرج أو (المحصلة)
فاعلية برنامج ما في تحقيق النتائج المرجوة	معدلات نظافة الشوارع كنتيجة للكسب	عدد الاشخاص الذين تم تعيينهم والعاملين ودرجة الرفاهية بعد ستة أشهر في العمل وبعد عام وأكثر وتأثيرها على حياتهم	مخرج البرنامج
فاعلية السياسات الأشمل في تحقيق الأهداف الأساسية	قياسات تشير إلى كم المخلفات التي يتركها الأفراد في الشوارع	النسبة المئوية للعمالة المعطلة سواء ممن يتمتعون بالرفاهية أو الفقراء. والنسبة المئوية لتعداد من يتمتعون بالرفاهية في خلال أكثر من سنة خمس سنوات وهكذا	مخرج السياسة
تكلفة وحدة المنتج	تكلفة الكسب/ميل	تكلفة كل متدرب، تكلفة التوظيف الوظائف المتبقية .. إلخ	كفاءة البرنامج
تكلفة إنجاز الأهداف الرئيسية	تكلفة الوصول إلى مستوى معين من نظافة الشوارع	تكلفة تحقيق الإنخفاض المأمول في البطالة ومعدل الفقر والرفاهية .. إلخ	كفاءة السياسة
درجة صلاحية البرنامج لإحراز النتائج المرجوة	درجة رضا المواطنين عن نظافة الشوارع	عدد الموظفين المعينين والعمالة ومعدل الرفاهية بعد ستة أشهر وسنه وأكثر . وتأثيرها على حياتهم .	فاعلية البرنامج
إلى أي مدى يتم تحقيق الأهداف الأساسية وتلبي احتياجات المواطنين .	هل يرغب المواطنون في إستغلال أموالهم على هذا النحو ؟ أم يفضلون إنفاقها على تمهيد الطرق ؟	تأثيرها على المجتمع الأشمل مثل معدل الفقر، الرفاهية، معدل الجريمة التكلفة اللاحقة لمعالجة مشكلة الفقر .	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 المتباعدة متناسبا 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 وتعبيئة 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 الإلتزام بالجودة قد تم تأسيسه ، وطولبت الوكالات الفيدرالية بأن تطور خططاً إستراتيجية للكيفية التي تقدم بها منتجات وخدمات عالية الجودة للشعب الأمريكي وتحت هذا القانون أصبحت الخطط الإستراتيجية هي نقطة البداية لكل وكالة الفيدرالية من أجل :

- تأسيس وتحديد أهداف المستويات العليا للوكالة وغاياتها بالإضافة إلى أهداف البرنامج السنوي .

- تحديد كيف تنوى الوكالة إنجاز هذه الأهداف .

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

* ويؤكد التقرير في الملخص التنفيذي والمقدمة أن قياس الأداء والمقارنة المرجعية قد أصبح واحداً من مبادرات إعادة الإختراع أو تجديد الحكومة.

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

- القيادة هامة وحرحة في تصميم وتعبئة نظم فعالة لقياس الأداء.
- يجب توافر إطار مفاهيمي لنظام إدارة وقياس الأداء.
- أن الإتصالات الفعالة - داخلية وخارجية - هي مفاتيح قياس ناجح للأداء.
- يجب أن تحدد المساءلة عن النتائج بدقة وتفهم جيداً.
- نظم قياس الأداء يجب أن توفر المعلومات المفيدة لصانعي القرارات وليس مجرد بيانات.

- يجب أن ترتبط نظم التفويض، المكافآت، والتقدير، بقياسات الأداء.
- نظم قياس الأداء يجب أن تكون إيجابية وليست سلبية.
- النتائج، والتقدم في إتجاه إنجاز إلتزامات البرنامج، يجب أن تكون محلاً للمشاركة المفتوحة مع العاملين والزبائن و حملة الأسهم.
- ولعله من الإضافات التي حققها هذا التقرير ما ورد به من تساؤل هام مطروح دائماً في مجال عرضنا هذا وهو: ماذا نقيس؟
- وقد أجبنا التقرير أنه بغض النظر عن الحجم، القطاع، والتخصص، للمنظمات التي نتحدث عنها، فإنها بصفة عامة تتجه إلى الإهتمام بنفس المجالات العامة للأداء وهي:

➔ 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 إنجاز برنامجك للمقارنة المرجعية؟

هناك عدة نصائح يمكن تقديمها لأي مسئول يرغب في تنفيذ برنامج للمقارنة المرجعية

بنجاح نلخصها فيما يلي:

- 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، واجعلهم 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.
- اجعل المقارنة المرجعية إحدى أدواتك في تحقيق أهدافك في تحسين العمليات عن طريق جعلها ضمن خطط عملك.
- احرص 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 تؤديه 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.

(4) التمكين الإداري .

Empowerment .

مقدمة

في أحد المراجع الكلاسيكية للإدارة، عرف هيربرت سيمون ودونالد سمثبرج وفكتور تومسون الإدارة تعريفاً بسيطاً لكنه معبر للغاية في هذه الجملة (عندما يتعاون شخصان لدرجة 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 متداخلاً في أى شكل من أشكال الإدارة بحيث أنه لو تدحرج لأسفل التل بفعل الطبيعة فإن الإدارة هنا لا تقوم ، الناس أو البشر، يجب أن يتواجدوا قبل أن تقوم الإدارة .

العنصر أو المكون الثاني للإدارة هو الفعل، رجلان ينظران إلى الحجر لا يتدخلان بهذا الأمر وحده، في 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 يضافوا 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، في التحليل الأخير، هي عملية تضم بشراً مرتبطين بالعمل نحو أهداف مشتركة.

من هنا، تعتبر العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين هي 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 دائماً وما على المرؤوسين سوى الإمتثال لما يريده، فإن واقع اليوم يفرض على المدير الناجح إقتلاع هذه الجذور التى عفا عليها الزمن ليفسح المجال لإهتمامات المرؤوسين 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 رضا العملاء إلى التطوير التنظيمى، ولعل التفسير الدقيق وربما الوحيد لهذه الظاهرة يكمن فى ذلك التغيير الهائل الذى اجتاح بيئة الأعمال العالمية ومحاولة استشراف آفاق المستقبل، ذلك التغيير الذى يمكن تحديد أهم ملامحه فى : الإقتصاد الكونى- إقتصاد المعلومات- إضطراد التغيير- حركة العقول والمعرفة.

وهذه الأسباب أدت إلى البحث عن مفاهيم جديدة، وهذه المفاهيم ليست مجرد كلمات أو مصطلحات، فمهما ارتقت 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.

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

لقد كانت ولا تزال التغييرات 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 واضحاً أنه لم يعد كافياً أن تحشد أعضاء المنظمة فى كل يوم وتشحنهم وتجعلهم مستعدين ومرحبين بخوض صراع يوم جديد، وإنما أصبح ضرورياً 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 مسؤولياتها الإستراتيجية ويتولى العاملون تحقيق الأهداف المنوطة 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 والتخلي 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 التخلي فى جعل صغار العاملين محوراً لأداء المنظمة مع حصولهم على ما يحق لهذه المكانة من تقدير.

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

أولاً: مفهوم التمكين.

ثانياً أهمية وأسباب التمكين.

ثالثاً: تطبيق قاعدة التولى والتخلي.

رابعاً: فكرة الحفز الذاتى.

خامساً: 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 إليه آخرون نظرة فلسفية، وهناك أيضاً من اعتبر التمكين ممارسة ثقافية تشجع الأفراد على تحمل المسؤولية الشخصية لتطوير الطريقة التي يؤديون بها عملهم، من خلال تفويض المسؤولية في إتخاذ 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 إتخاذ القرارات.
- 2- التمكين هو منح 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، وإتخاذ القرارات وحل المشاكل في نطاق مسؤولياتهم وسلطاتهم.
- 4- التمكين هو إتاحة درجة مناسبة من حرية التصرف للموظفين، فتوكل إليهم مهام يؤديونها 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 والعلاء 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 إتخاذ القرارات على المستوى الأدنى.

وأخيراً 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 خياراً وإنما أصبح أحد متطلبات النجاح. إن الإتجاه نحو التمكين من شأنه إحراز مكاسب عظيمة ولكنه قد يؤدي أيضاً إلى خيبة أمل كبيرة إذا لم يدار بالطريقة الصحيحة، بالتأكيد أنه ليس خياراً سهلاً.

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 المكنين يعاملون باحترام وتوضع آرائهم موضع الإعتبار وتستخدم مهاراتهم ويكافئون على حسن الأداء، وإذا وجه اليهم نقد يجب أن يكون نقداً بناءً 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، أيضاً هو عملية لتحرير الموظفين والعاملين لكي ينطلقوا ويفعلون ما يرون أنه الأحسن دون الخوف من أن يرفض المدير أو الرئيس قرارهم.

مما سبق نلاحظ أن هناك قاسماً مشتركاً بين التعريفات الخاصة بالتمكين، فكلها تؤكد على أهمية مشاركة العاملين فى إتخاذ 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 التي أعدت سابقاً عند مستوى أعلى.

ثانياً: أهمية وأسباب التمكين.

التمكين ليس بالخيار الواهي، 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 في مجالات الفاعلية الإنتاجية وإدارة الجودة وخدمة العميل وإستمرارية التطوير.

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

إن العامل الحيوى للنجاح في أى منظمة هو نوعية القرارات التي يتخذها موظفوها والمعرفة قوة، فالأشخاص الذين يتمتعون بالمعرفة هم وحدهم القادرون على إتخاذ القرارات الصائبة. في الماضي 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 عملي، حيث تسرى المعلومات من أسفل إلى أعلى وتعرض للتشويه عن طريق

المبالغات والتفسيرات، والمعروف دائماً أن أكثر القرارات فاعليه هي التي يتخذها أقرب الأفراد من نقطة تولد المعلومات، وهذا يعنى دائماً العاملين بالورش 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 أيضاً 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 أسباباً 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 بالأمر 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 الوظيفى والتحفيز والىنتماء.
- الحد من تكاليف التشغيل بالتقليل من عدد المستويات الإدارية غير الضرورية ووظائف الأفراد.
- إعطاء الأفراد مسئولية 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 تحولاً هاماً عن الإدارة التقليدية.

والحقيقة أنه من خلال المشاركة فى إتخاذ القرار وتحمل المسئولية، 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 المسئولية 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 دائماً، بعيداً 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 يوماً بعد يوم، وعلى كل المستويات مستفيدة من خبرتها، لجعل عملها أفضل.

وحيث أنه يمكن تطبيق التمكين في عدد من المستويات المختلفة تتراوح من الأمور البسيطة والروتينية إلى المشاركة في صنع السياسة، فإن هناك أربع مجالات عامة يمكن فيها تطبيق وسائل التمكين هي : أولاً: قاعدة المعلومات والمعارف، بمعنى نشر مهارات المعرفة للأفراد في الأمور المتعلقة بالوظيفة وثانياً: القدرة على التعرف على الأعمال (متى ؟ كيف؟ من؟) بتفويض المزيد إلى حد خلق وإيجاد فرق حكم ذاتي، وثالثاً: الإشتراك في صنع السياسة، ورابعاً: التغيير التنظيمي، بمعنى تشجيع الإقتراحات للتغيير في الوظائف والإدارات الأخرى، وتطوير فرق تحسين الجودة .

ثالثاً: تطبيق قاعدة التولى والتخلي .

نفصل هنا بعض الشئ في مفهومى التولى والتخلي 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 فرقاً 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 مؤقتاً 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 في الهرم الإداري تزداد عزلته عن حاجات العملاء، وتستفحل هذه العزلة في

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

ومتى ادركت إدارة المنظمة الحاجات والتوقعات الحقيقية للعملاء، فإنها ترفع مقاييس الأداء في كل عمليات المنظمة وأنشطتها طبقاً 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 فرصهم 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 وجهوداً مكثفة كما يصبح التدريب على مهارات العمل الجماعي أمراً حيوياً. 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 نظاماً واضحاً يسمح للعاملين في مختلف القطاعات بالتعاون، بحيث يكون العميل محوراً 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 طبقاً 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 معاً .

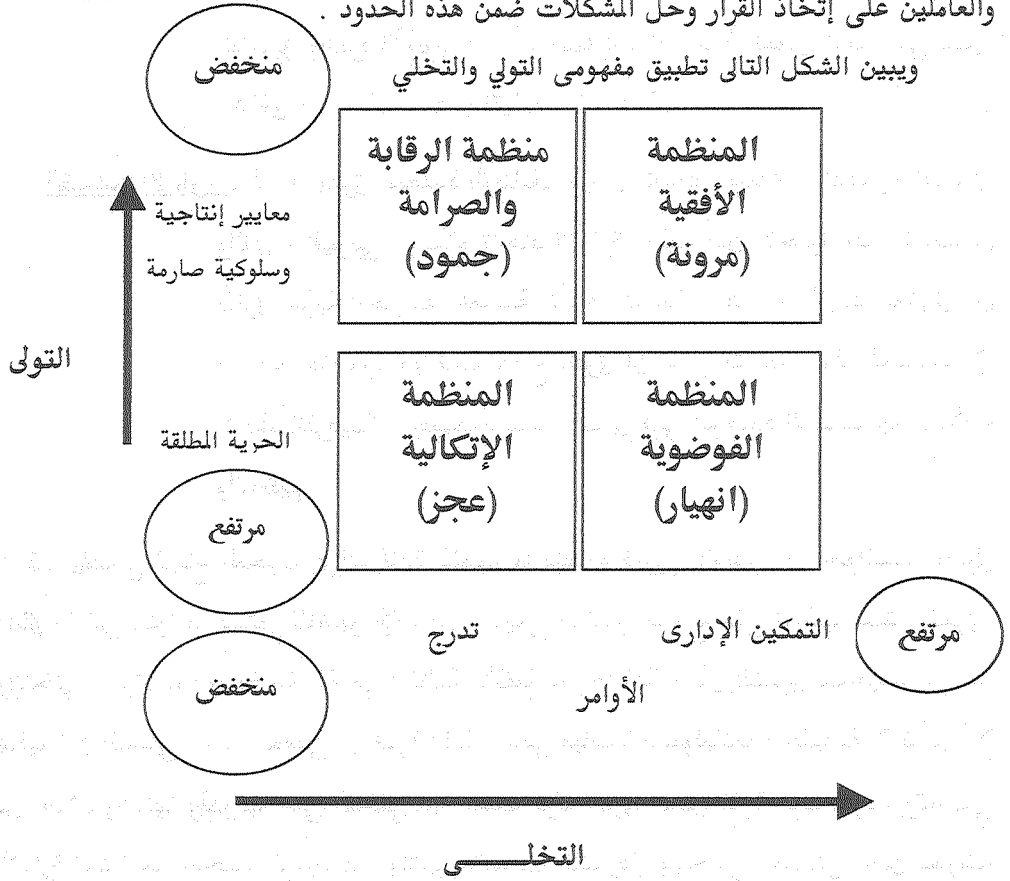
الضرورة السادسة:

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 إلتزام CLUB MED المحوري بالقيمة يبقى بلا تغيير، وتبذل إدارتها العليا جهوداً مضية لتحديد مقاييس الجودة التي يجب تثبيتها في جميع المنشآت، وأيها 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 مفهومي التولي والتخلي



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

1- عنصر التولي:

➔ إحساس مشترك بالمسئولية.

➔ 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 الإيجابي، ويقوم التغيير الناجح على تعاقب مستمر للتولى والتخلى، وتتسم القيادة الفعالة فى المنظمة الأفقية بدرجة عالية من التولى تصحبها درجة عالية من التخلى أيضاً، بمعنى أن قدرة القيادة على مباشرة مسؤولياتها الحقيقية لا تأتى إلا من خلال رغبتها وقدرتها على التخلى عما 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 مسئولية صاحب العمل.

مربعاً: فكرة الحفز الذاتي.

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

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

◀ الصراع ذو الطابع السياسي.

◀ التوقعات غير الواضحة.

◀ القواعد غير الضرورية.

◀ التصميم الرديء للعمليات.

◀ الاجتماعات العنثية وغير الهادفة.

◀ التشتت.

◀ المنافسة الداخلية السلبية.

◀ الخداع والكذب.

◀ التعتيم وحجب المعلومات.

◀ الرفض المستمر.

◀ سوء التوظيف.

◀ السكوت عن الأداء السيء.

◀ الإستهانة بجهود العاملين.

◀ الرقابة اللصيقة.

◀ الظلم.

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

رغبة النشاط: يعشق الناس الإنهماك في العمل وأداءه بنشاط، وبينما يتجنب معظم - البشر في حياتهم الشخصية كل بواعث الملل والرتابة فإن التوقع السائد بل المطلوب لدى أغلب المنظمات، هو قبول عاملها لأعمال مملة متكررة رتيبة وهم سعداء، وهذا طلب صعب المنال.

رغبة الملكية: يوحى شعور الإمتلاك بنوع من الرضاء، كما تفوق الملكية النفسية الملكية المادية في الأهمية، ويريد العاملون امتلاك عملهم نفسياً، 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 تسييرهم، لقد درج العاملون على الإستسلام لجمود النظم الإدارية الهرمية التي تسقط قراراتها كالصواعق فوق رؤوس عاملها، ولكنهم اليوم يزدادون إصراراً على إسترداد حرياتهم والعمل وفق تصوراتهم وإبتكاراتهم.

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

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

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

رغبة الاحترام: يبحث الناس عن تقدير الآخرين لهم، وتتجه أفعالهم إلى ما يمنحهم تقييماً إيجابياً 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 ساذجاً ومتواضعاً، فإنه يجب أن يرى كيف يساهم عمله في إحداث الفرق مهما كان بسيطاً.

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

- ◀ إعادة بناء العمليات الإنتاجية ورفع كفاءتها.
- ◀ إبقاء العاملين في إنشغال منتج ودائم.
- ◀ جعل العمل متعة.
- ◀ التنوع في 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 قياسات الأداء على نحو إيجابى في التشجيع والتسهيل والإرشاد.

- ◀ تفويض السلطة والمسئولية، يدفع بالعاملين 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 نوعاً من الحفز الذاتى.

خامساً: 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 في 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 التي 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 والمنتظر 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 أيضاً القيم المشتركة السائدة فيها وتستمر القيم المشتركة وتترسخ، 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 عملاً جريئاً وصبراً طويلاً، فعليك أن تبذل جهداً مضاعفاً 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 وإبداعاً. وعندما زادت حدة التوتر بين دعاة الثقافة الجديدة وأنصار الثقافة القديمة، كان رد المنظمة كما يلى:

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

➤ إترفت بأن الثقافة القديمة خدمت المنظمة جيدا، ولكنها لم تعد صالحة للمرحلة الجديدة وللمستقبل.

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

➤ كافت أنصار الثقافة الجديدة على جهودهم وحماسهم للتغيير.

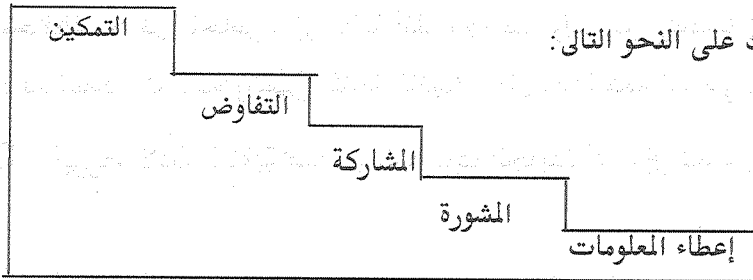
ورغم مثل هذه القرارات الجريئة الضرورية لأى تغيير فى الثقافة - فإن قتل الثقافة القديمة عمل صعب لأن القيم المشتركة تتأثر بالخبرة المكتسبة عبر سنوات طويلة وإحداث أى تغيير فى جوهر الثقافة يستغرق سنوات، وبذلك يكون الإصرار على مواصلة التغيير هو المدخل الوحيد للنجاح.

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

ولما كان التمكين هو قمة إنخراط العاملين، فإنه يمكن للثقافة الجديدة أن توفر إشراك العاملين فى 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.

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

مستوى التمكين، وذلك على النحو التالى:



والنشاط المركزي في هذا الشكل هو المشاركة في القرار وهو يتطلب إهتماما خاصا حيث القرارات الأولية يمكن إتخاذها حين تتوحد مصلحة الطرفين، أما إذا اختلفت مصالحهم فإن هذه المشاركة ستأخذ شكل التفاوض والذي لا يشمل بالضرورة الآليات الرسمية للتفاوض وما شابه رغم أنه قد يكون مناسباً في 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. وفي كل الأحوال يمكن التمييز بين المصلحة العامة وبين الإهتمامات الفردية أو القطاعية، وهذه أحد المهارات الرئيسة المطلوبة لتحقيق التمكين الفعال.

ويوضح الشكل التالي مراحل ومستويات إنخراط العاملين في إدارة المنظمة بدءاً من المشاركة ومروراً بالإنخراط والإلتزام وصولاً إلى التمكين وفقاً لتغيير منظومة الثقافة السائدة

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

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 مجالاً 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 بالإنجازات 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.

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 رئيسة :

- 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؟

الجزء الثالث

مفاهيم هامة في الممارسات الإدارية .

- الفساد الإداري.
- مساءلة الإدارة العامة.
- الشفافية.
- العولة والإدارة العامة: دراسة مترجمة.

Page 101

Handwritten title or header text, possibly "The History of the World"

- 1. Introduction
- 2. The beginning of the world
- 3. The first man
- 4. The first woman

(1) 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، وأخيراً 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 أساسى يتسم بأهمية كبيرة، وله صلة وثيقة بذلك على نحو متزايد، وهو الحاجة إلى دعم المسئولية 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 تفصيلاً هو "إستخدام المنصب العمومي، لتقنين مكاسب خاصة ويشمل ذلك الرشوة والإبتزاز، وهما ينطويان بالضرورة على مشاركة طرفين على الأقل، ويشمل أيضاً أنواعاً

أخرى من ارتكاب 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 الحالى، 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 فى معدلات الفساد فى المجتمعات التي تشهد تغيراً واسعاً لأنماط السلوك .

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

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

2- الأعمال التي يقوم بها العاملون فى الجهاز الحكومى، بهدف الحصول على مكاسب لهم ولعائلتهم 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 فى المشكلات غير المحددة المرتبطة بإختلاف الثقافات بشكل كبير، وبمدى رفض أو قبول الأنماط السلوكية والأخلاقية فى المجتمع، ومن وجهة نظر الإداريين، يركز بشكل أساسى على العلاقة بين الجهاز الحكومى 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 مصحوباً بالسرية واللامبالاة لأية نتائج قد تتمخض عنه وتؤدى إلى معاناة الجمهور.

وإنطلاقاً 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 تناقضاً يقع فيه مقترفو الفساد، إنه التناقض بين أدوارهم فى الحياة العامة وأدوارهم فى الحياة الخاصة.

ط - أى أعمال ينطوى عليها الفساد تشكل خرقاً وإنتهاكاً لأنماط الواجب والمسؤولية.

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

● 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 مقترناً بسوء استخدام 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 أيضاً من أجل مغنم شخصى حتى لو لم يحدث تقديم رشوة، وذلك عن طريق محاباة الأقارب أو التوصية بهم أو سرقة موارد وأملاك الدولة أو تبديدها.

واضح مما تقدم صعوبة التوصل إلى تعريف محدد للفساد الإدارى، ومن المشكلات الرئيسية فى هذا الشأن أن الفساد يظل عملاً مستقراً 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 غاياته، 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 أيضاً 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 دوراً في السياسة أكثر أهمية اليوم عنه في أي وقت مضى ولا يصح القول بأن الفساد مشكلة مقصورة على البلدان النامية أو البلدان التي تمر بمرحلة إنتقال ، صحيح أنه في فنزويلا تم نشر قاموس للفساد من مجلدين تحت اسم " قاموس الفساد في فنزويلا 1989" ولكن من الصحيح أيضاً أن هناك مؤلفاً فرنسياً قام بتأليف شيء مماثل لبلده { جيتنز (1991) } ومن المحتمل أن يستطيع كل بلد نشر عمل مماثل.

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

ويمكن إجمال أسباب ودوافع الفساد في الآتي:

(1) تظهر دوافع الفساد والسلوك اللاأخلاقي حينما يتمتع المسؤولون العموميون بحرية واسعة في التصرف وبقليل من الخضوع للمساءلة، فالسياسيون والبيروقراطيون والقضاة يتحكمون في 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 التبريح 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 التبريح قد تنشأ رغم عدم وجود تدخل حكومي ، مثلما يحدث في حالة الموارد الطبيعية كالبتترول، وإمتداداته محدودة بطبيعته، وتكلفة إستخراجه أقل كثيراً من سعره في السوق ، ولما كانت الأرباح غير العادية متاحة لمن يستخرجون البتترول 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 عموماً الكثير من آليات توزيع المخاطر (بما في ذلك التأمين وسوق العمل جيدة التنظيم) المتاحة في البلاد الأكثر تقدماً وثراء.

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

ومعاقبته مضرراً في مستوى العقوبة)، ويكون الفساد مرتفعاً 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 قليلاً 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 كثيراً عن رواتبهم. ويصبح الفساد مرجحاً إذا كانت أجور العاملين بالخدمة العامة لا تتساوى مع الأجور المتقابلة في القطاع الخاص، فحيثما تكون أجور العاملين بالخدمة المدنية منخفضة جداً 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، تهديداً خطيراً إذا توافرت بشكل قانوني وظائف ذات أجور أعلى في القطاع الخاص.

ومن ثم فإن الفساد يرتبط غالباً إرتباطاً إيجابياً 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 أيضاً التي يمكن القول بأنها تهيء الدول النامية أو بعضاً منها 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، وبرز 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 الإقتصادية 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

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

- 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 مدمراً بيئياً واجتماعياً، وبالمقارنة نجد أن منح بعض المال للتعجيل بالحصول على الخدمات العامة والمشاركة فى مخالفات هينة يعتبر أقل ضرراً، 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 نقائة عالية 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 التهرب، 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.

(6) يمكن تمثيل الفساد فى الصيغة التالية : الفساد = إحتكار + حرية استنساب الخضوع للمساءلة أى (ف = إ + ح + خم)، فسواء كان النشاط عاماً أو خاصاً 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 مستواً آخر للسلطة موازياً 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 " مفيداً" أو تكون له " وظيفة"، وأول مهام هذه الوظيفة هى حماية النظام السياسى الذى يظهر فيه وتجنبيه ويلات الانقلابات 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 إقتصادياً، 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، الذي يزعم بأن الفساد كان، أو يمكن أن يكون، مفيداً يظل رأياً ضعيفاً لعدم وجود أدلة قوية تدعمه، وعلى النقيض من ذلك معظم المفكرين يرون الفساد ضاراً ومعوقاً للتقدم على مختلف المستويات وفي جميع المجالات.

4- الإجراءات المؤسسية لمقاومة الدلالات الإدارية للفساد الحكومي.

كانت النظرة السائدة أن للفساد آثاره السلبية على كفاءة الإدارة وعلى الأداء الإقتصادي، وفي بعض الحالات - ولأن النمو السكاني يفوق كثيراً النمو في 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 في 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 البيروقراطي. لقد أصبح الفساد نظاماً وطريقة للحياة في كثير من الدول، والخطورة أنه إذا إستمر وتنامى على المستوى السياسي، فإنه من الصعب السيطرة عليه على المستوى البيروقراطي. إن للفساد الآن أبعاداً دولية ترجع إلى تجارة المخدرات وإلى الشركات دولية النشاط التي تعاني من فساد عالمي. كما أن إستمرار ظاهرة هروب رأس المال، خاصة في 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.

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، ومقاواة المخالفين. وليست أي من الطريقتين بديل للأخرى، بل هما متكاملتان. ورغم أن كثيراً من الدول توكل مهمة مكافحة الفساد للأجهزة القضائية، فإن هذه الأخيرة لا تقوم بعملها بشكل فعال لأسباب عديدة، الأمر الذي يجعل من التركيز على الآليات الوقائية للحد من الفساد أمراً ضرورياً.

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

أولاً: التركيز أثناء التدريب للخدمة العامة على أخلاقيات الوظيفة العامة والمسئولية العامة.
ثانياً: إعتقاد سياسة التدوير الوظيفي Job Rotation كلما كان ذلك ممكناً، خاصة في الجهات التي تعاني من إرتفاع معدلات الفساد نتيجة إبقاء نفس الشخص فيها لمدد طويلة، كالجمارك والضرائب والعطاءات، ومن المهم تشجيع عمليات التدوير بين العاملين في هذه الأجهزة مع عدم الإخلال بكفاءة الأداء.

ثالثاً: إعادة النظر في ظروف وأوضاع العاملين في القطاع الحكومي، وذلك برفع مستوى الأجور والمرتبات وصرف المكافآت المناسبة، إنسجاماً مع مستوى الأجور والمرتبات في القطاعات الإقتصادية الأخرى للمجتمع. وإلا فسوف يكون المتسابقون للعمل في الحكومة من غير الأكفاء، وسيؤدي 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 إتخاذ 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 اليه أنه لم يعد له خلفاً، ومثل هذا الخطأ قد يتكرر عندما يأتى الشخص المعنى بالإصلاح من خارج المنظمة

- توفير القنوات الفعالة لتمكين الناس من عرض شكاوهم المتعلقة بالخدمات العامة غير الملائمة وبالمعاملة غير العادلة والشكاوى ضد الفساد (مثل : مكاتب الإذعاء العام والتحقيق، اللجان المستقلة، صناديق الشكاوى، وغيرها).
- العمل بإقرار الذم المالية للممتلكات والإستثمارات فوق سقف معين للمسؤولين الحكوميين وبما فيها المبالغ بأسماء المعالين، والتأكيد على ضرورة خضوع موظفى 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 أيضاً 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 للإذعاء أو للتحقيق، ولجنة للأمن الوطنى، وغيرها من الكيانات المتخصصة التى تولى إهتماماً مناسباً لجميع المشكلات المتعلقة بالفساد فى الحكومة.
- وضع وإدخال إجراءات إدارية داخلية ملائمة فى المؤسسات الحكومية، بهدف التعامل مع الفساد وكذلك وضع إجراءات تأديبية، وتحديدأ 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 خلتقيات الخدمة المدنية.

الفساد الإداري

- 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، وفقاً 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 سنعرض له لاحقاً بشيء من التفصيل.

والمخالصة

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

للتحليل. كما بينت باختصار أسباب الفساد ونتائجه خاصة فيما يتعلق بالدول النامية وأخيرا ، أقرحت 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 الموضوع التالى.

(2) 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 الإجتماعية 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 نظراً لاختلاف دوائر الاهتمام وتباين زوايا الرؤية والتأمل.

لقد ارتبط الحديث عن المساءلة بالديمقراطية في الفكر السياسي، وصارت المساءلة في قلب العلاقة بين الحكام والمحكومين، فالمساءلة هي الحقيقة الجلية في الديمقراطية المباشرة وهي الحقيقة الكامنة في الديمقراطية غير المباشرة. وحتى في الأنظمة التي تمثل نقياً للديمقراطية لم يخف الحديث عن المساءلة، وإن ظل حديثاً مغايراً له فلسفة وآليات غير فلسفة وآليات الممارسة الديمقراطية.

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

(1) مسألة الإدارة العامة: المفهوم - الأهمية .

* المفهوم

يثير تحديد مفهوم المساءلة 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 المساءلة بأنها تعبير عن مسئولية الأفراد عما يمارسون من أفعال وقياساً على ذلك يتحمل جهاز الخدمة المدنية ما يترتب على الأداء الوظيفي من سلوكيات وتصرفات. وهناك من يراها " مسئولية متراكمة " حيث يخضع كل مدير للمساءلة عن تصرفه الشخصي وعن الأفعال الصادرة عن فريق العمل الذى يخضع لإشرافه وهكذا على أن أحدث ما تقدمه أدبيات الإدارة العامة فى هذا السياق هو الحديث عن سيادة المستفيد، بمعنى أن المواطن المستفيد يستطيع أن يحاسب الإدارة، وفى هذا يرى البعض أن الإدارة العامة تقدم " سلعة " والمواطن أصبح " زبوناً " ومن ثم تكون المساءلة هنا معبرة عن " قدرة المواطن المستفيد على طلب إستجابة من قدم السلعة إزاء ما يبيده من إنتقادات ويحق له أن يستبدل آخر بمقدم السلعة إذا لم تأت الإستجابة على النحو المقبول ". وتعرف المساءلة كذلك بأنها " الإلتزام بأن تصبح مسئولاً عما كان متوقعاً " أو عن ما حدث ولم يكن متوقعاً.

وفى هذا السياق يسود الشعور بأن هناك نقطة مرجعية خارجية عن العاملين فى الإدارة العامة لا بد وأن يأخذوها فى الإعتبار وهم يمارسون وظائفهم. وبصفة عامة، ومع الخلط أحياناً بين المساءلة والمسئولية، والمساءلة والرقابة وغير ذلك، يمكن القول بأن المساءلة تعبير عن " إلتزام منظمات الإدارة العامة بتقديم حساب عن طبيعة ممارستها للواجبات المنوطة بها بهدف رفع الكفاءة والفعالية لهذه المنظمات، وهى منظومة تضم آليات وعناصر لضمان النزاهة والشفافية والقضاء على الفساد الإدارى وتحقيق الصالح العام ".

وتلازم الحديث عن المساءلة في الفكر والتطبيق الإداري بالمسئولية 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 للمساءلة إلا أنها جميعاً إتفقت على مقاصد المساءلة البعيدة وهي صون حقوق المواطن في مواجهة عسف السلطة، وتحقيق رفاهيته، وتمكينه من محاسبة أولئك الذين يظلمون 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 مهملاً" أو " هدفاً سلبياً" وأهدرت حقوقه ولم يعد يستطيع أن يحاسب من هم في السلطة خاصة في ظل غياب تقاليد محاسبية، سياسية وقانونية وإدارية، تعزز ذلك وتمثل إطاراً حقيقياً لممارسة المساءلة، وقد ارتبط ذلك إرتباطاً مباشراً 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 المساءلة إلى جانب عوامل أخرى.

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

ولتناول هذا الموضوع متزايد الأهمية نفضل في النقاط التالية:

- 1- مساءلة الإدارة العامة: المفهوم والأهمية.
- 2- مستويات المساءلة في الإدارة العامة.
- 3- بعض آليات المساءلة: المفوض البرلماني، دور المواطن.

الخلاصة.

* الأهمية

يُعد تناول مفهوم " المسألة في الإدارة العامة " تلامساً مباشراً مع ما يمكن تسميته بديمقراطية الإدارة العامة، وعملاً محورياً 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 تحققها 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 أداءها 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 بحثاً 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" فارقاً نسبياً 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 وإتجاه السياسة العامة، أو بتقديم التغذية الإستراتيجية بعد تنفيذ هذه السياسات العامة.

2- أصبحت السلطة التشريعية تُفوض 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 ومطالبه 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 يُخضع البيروقراطية للمساءلة 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 والمحابة 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 المساءلة.

6- نفشى ظاهرة سوء فهم البيروقراطية لمفهوم "الصالح العام" الذى يمثل أساس الوظيفة العامة، وذلك نتيجة التخصص الدقيق فى العمل الإداري، وميل البيروقراطية التقليدى إلى تعظيم الدور الذى تقوم به والإعتقاد الدائم بأن نظرة البيروقراطية الضيقة للصالح العام هى النظرة الصحيحة. كل ذلك أدى فى التحليل الأخير إلى سوء تنفيذ السياسات العامة وتحول البيروقراطية إلى جهاز حكم يحاول فرض نظرتة 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 الذى تقوم على خدمته.

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

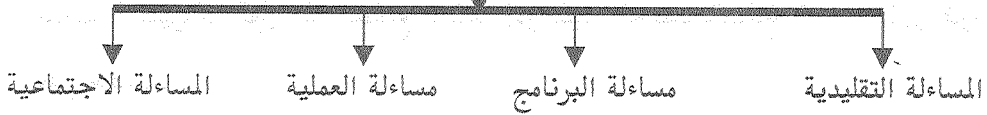
(2) مستويات المسألة في الإدارة العامة.

يمكن النظر إلى المسألة في الإدارة العامة بوصفها منظومة تبدأ بالمسألة التقليدية التي تركز على مدخلات المنظمة العامة، وتنتهي بالمسألة الإجتماعية التي تركز على المخرجات. وبين هذين المستويين هناك نوعان آخران للمسألة هما مسالة 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 الإجتماعية 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 يُفوض سلطة تؤهله للقيام بذلك.

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

وإلى جانب هذه القواعد العامة، فإن هناك آليات تستخدم لتحقيق المساءلة 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 المساءلة 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 المساءلة أن لا يُعتد فقط بالتسلسل الوظيفى وخضوع الرؤوس للرئيس، واتساق القرارات الإدارية مع القوانين واللوائح المعمول بها، بل يُحاسب أيضاً 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 تُهدر 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: مساءلة البرنامج.

تركز مساءلة 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 المساءلة عن حجم الأداء الفعلى للمنظمة الإدارية إذ لا يكفى توافر التمويل الكافى والدعم السياسى لضمان تنفيذ البرامج الموضوعة بكفاءة وفعالية بل لا بد من الإستعانة بالأساليب التقنيّة 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 التي تكفي للوفاء بالمهام المطلوبة.

وهناك أسلوب آخر متبع في عملية تطبيق البرامج هو الإدارة بالأهداف (MBO) ويعتبر هذا الأسلوب من الأساليب الناجحة في 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 التي تساعد على إنجاز المهام وأخيراً تقييم النتائج المتحققة على أساس من الكفاءة والفعالية.

وتتم عملية تقييم البرنامج على ثلاثة خطوات هي: تحديد الهدف، وترمى إلى تحديد أهداف البرنامج، ورغم أن هذه الخطوة في نظر البعض يسيرة، إلا أنها في التطبيق العملي تثير عدة إشكاليات أهمها أن السلطة التشريعية التي تنشئ البرامج قد لا تقوم بتحديد أهداف البرامج بوضوح. الخطوة الثانية هي القياس وهي التي تلي تحديد الأهداف، حيث تنصب على تحديد الوسائل التي تستخدم لمعرفة مدى تحقيق الأهداف المحددة، ويشير الدارسون إلى أنه من الصعب أحياناً قياس النتائج نظراً لعدم وجود وسائل محددة للحكم على قيمة المنتج من البرنامج، فعلى سبيل المثال لا يمكن معرفة مدى نجاح أو إخفاق أحد البرامج الدفاعية في أوقات السلم، كما أن هناك برامج تنتج آثاراً 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 في التحليل مثل تحليل الكلفة والمنفعة.

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

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

- 2- هل يجئ 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: مساءلة العملية .

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

وتتحقق المساءلة 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 تُستخدم للتأكد من رضا المواطنين/ المستفيدين عن الخدمات المقدمة على المستويين الكمي والكيفي. ونظراً 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 المساءلة إذ يسهم نقل السلطات والصلاحيات فى التخطيط والإدارة وتخصيص الموارد من المركز إلى الهيئات المحلية، فى تعزيز قدرة الأفراد على مساءلة القيادات المحلية.

ويرى البعض أن قدرة الأفراد على المشاركة فى الإدارة ومساءلة 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 مساءلة 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 فى الإدارة للجسد السياسى الحيوية والديناميكية وتحافظ على فعالية المنظمات القائمة، وتطور أنماط مبتكرة للتفاعل بين النخبة والجمهور.

وتتنازع مشاركة المواطنين فى الإدارة آراء عديدة، فيرى البعض أن مشاركة المواطنين فى 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 فى ناحية والحكومة فى ناحية أخرى مما يجعل تقدير المشكلات عملية نسبية فى رأى كل منهما. وتساعد المشاركة كذلك على إعادة إدماج المواطن فى مؤسسات الدولة فى 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 أساساً بضمان قانونية التصرف الإدارى (المسئلة التقليدية)، أما إشتراك المواطنين فى الإدارة فيؤدى إلى خلخلة هذه الهيراركية القيمية، والإعتماد بشكل أساسى على معايير الإقتصاد والكفاءة والإنجاز وتراجع إلى حد ما أهمية الاعتبارات القانونية. ويرى البعض أن هذه الإشكالية تبرز بقوة فى المجتمعات التى تشهد تغيرات سريعة يعكس المجتمعات التى تبدو ساكنة أو شبه ساكنة، الأمر الذى يصل فى بعض الحالات إلى النظر إلى التقييد 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 مشاركا فإنه يحتاج إلى تربية سياسية تكسبه الوعي والفكر وآليات الحركة والمعرفة بكيفية مزاولة 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 تغيير 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 المسألة الوظيفية Functional Accountability والتي تعنى بالتأكد من أن المنظمة تباشر نشاطها بنجاح وتنفق السواد 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 عاملاً 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 آثاراً 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 مفهوماً راسخاً فى النظام الإدارى، وإن ظل أكثر التصاقاً بالإدارة العامة، نظراً إلى أن منظمات الإدارة العامة منظمات إجتماعية تؤثر فى البيئة تأثيراً كبيراً.

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 أساساً 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 الطبقيه 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 الجنسى بين أفرادها، ومن ناحية ثانية

فإن للإدارة العامة مسئولية تجاه البيئة، ومن أبرز ملامحها الحفاظ على البيئة بعيداً عن كافة مظاهر التلوث وإنتهاج كافة السبل لتحقيق ذلك. كما أن المنظمات العامة يجب أن تحافظ على البيئة تراثاً وأرضاً وتاريخياً - 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 ملكاً للمستفيدين الحاليين في هذا المكان، ولكنه ملك أيضاً لأجيال سابقة ولاحقة من المستفيدين، علاوة على أن التراث يهم الإنسانية بأسرها. وفي حالات عديدة أدى إضرار البيروقراطية بالميراث الحضارى لمجتمع من المجتمعات إلى إستثارة فعاليات دولية عديدة، فصارت البيروقراطية تبعاً لذلك خاضعة للمساءلة محلياً ودولياً.

ومن ناحية ثالثة، فإن الإدارة العامة تتحمل مسئولية إجتماعية تجاه المواطنين المستفيدين أنفسهم من حيث ضرورة تمكينهم من الإتصال والإستفادة بموارد مجتمعاتهم على نحو أفضل. وتقتزن 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 مفعولاً 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 فاعلاً مشاركاً متحرراً، 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 تلبيةها.
- 4- القدرة على توفير إطار لمشاركة المستفيدين فى كافة مراحل العمل بما يسمح بمساءلة الإدارة بعيداً عن الرقابة الهيراركية المعروفة.

ويمكن عرض نموذج مقارن لهذه المستويات لمسألة الإدارة العامة إنطلاقاً من

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

مستويات عناصر 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 داخل المنظمة + المسألة من خلال المؤسسات الرسمية السياسية والقانونية	مسألة داخل المنظمة + المسألة من خلال المؤسسات الرسمية السياسية والقانونية
المعايير والقيم محل المسألة	النظام / القانون الكفاءة	النظام / القانون الكفاءة	النظام / القانون الكفاءة	النظام / القانون الكفاءة
	المشاركة واللامركزية	المشاركة واللامركزية	المشاركة واللامركزية	المشاركة واللامركزية
	التمكين والمساواة وتعزيز الهوية	التمكين والمساواة وتعزيز الهوية	التمكين والمساواة وتعزيز الهوية	التمكين والمساواة وتعزيز الهوية

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

(3) بعض آليات المساءلة: مسألة المفوض البرلمان - مسألة المواطن

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

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

* المفوض البرلماني .

يعد المفوض البرلماني أو " الأمبودسمان" (Ombudsman) أحد المؤسسات المهمة في الدول الديمقراطية لإخضاع الإدارة العامة للمساءلة. ويتمثل عمله في تلقي 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 "الأمبودسمان" 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 فى البرلمان، ولا بد أن يكون الوزير على إستعداد كامل لتبرير تصرف إدارته على أى وجه من الوجوه خاصة لو أن تصرفاً إدارياً 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 ، فمثلاً 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 شخصاً 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 محلاً 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 بالغة 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 كفاء تعاون الأمبودسمان في إنجاز مهامه.

وهنا تثار إشكالية معينة حول تمويل أنشطة الأمبودسمان وعلاقة ذلك باستقلاليتته 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 البرلماني في المجتمع على قدرته على الإتصال المباشر بالجمهور العادي. وعملية الإتصال يجب أن تكون مباشرة حرة ميسرة حيث أنه من المفترض أن تتعامل هيئة المفوض البرلماني مع أفراد ينتمون إلى طبقات شعبية أقل وعيا وثقافة وعلميا ولا تمتلك في الوقت ذاته القدرة على اللجوء إلى المؤسسة القضائية في المجتمع. وقد يجد المفوض البرلماني نفسه مضطرا إلى تأسيس مكاتب فرعية في المناطق الريفية لتحقيق إتصال أفضل بالجماهير، وفي كل الأحوال فإن المفوض البرلماني يجب أن يعمل على إتخاذ المبادرات التي تهدف إلى زيادة الوعي لدى الجمهور، والتي قد تسبق حملات عامة للدعاية وإعلانات مدفوعة الأجر، أو استخدام الصحافة كمنبر حر عام لزيادة الوعي. وكلما كانت قدرات الأمبودسمان الإتصالية فعالة كلما نال ثقة البيروقراطية والجمهور معا، ويلاحظ أن ما يقدمه الأمبودسمان من حلول لمختلف المشاكل الإدارية يظل في حيز توصيات حيث لا يمتلك سلطة التطبيق، ومن المحتمل أن تضرب الإدارة بهذه التوصيات عرض الحائط، وفي أحيان كثيرة تأتي توصية الأمبودسمان وفق معايير الجدارة Merits وليس بالإستناد إلى الإطار القانوني الموجود فقط، وإن كان للمفوض البرلماني حق رفع توصيات وتقارير سنوية إلى البرلمان، إلا أن المدافع الحقيقي عن دور المفوض البرلماني في الدول الديمقراطية ليس السلطة التشريعية فحسب، بل الأهم والأبقى هو " المجتمع المدني " الذي يدعم تعددية وإستنارة المجتمع، ونظرا لقوة جهاز الأمبودسمان يوكل إليه في بعض الحالات سلطة التحقيق في وقائع الفساد.

الخصوصية الثقافية.

حتى ينتج نظام المفوض البرلماني، أو الأمبودسمان، آثارا إيجابية لا بد من توافر البيئة السياسية والاجتماعية والثقافية الملائمة، إذ أثبتت التجربة فشل أسلوب استعارة " المؤسسات " من بيئات ربما تكون نجحت فيها، وبالتالي عدم جدوى محاولة زرعها قسرا في بيئات أخرى مغايرة على أمل أن تؤدي الحالة الجديدة نفس الوظائف بالكم والكيف التي تؤديها بنجاح وفعالية في البيئات الأولى التي 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 بالغاً، 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 بوصفة شخصا بالغاً 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 كفاء 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: مساءلة الإدارة بشأن المنتج النهائى.

أولاً: مساءلة 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 ترسم فى ذهنه من تعامله مع البيروقراطية الحكومية، ولذا فإن مشاركة المواطن فى الإدارة تحقق له الإندماج 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- تضىف 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 اتجاهات 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 مساءلة الإدارة العامة. وتعتبر مشاركة المواطنين فى صنع السياسات العامة إحدى صور المساءلة خاصة إذا ما نص القانون على ذلك كما يحدث فى بعض الدول كالولايات المتحدة.

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 مساءلة المواطن / المشارك من خلال عدة صور أساسية وهى :

الإستشارات والمؤتمرات غير الرسمية، اللجان الإستشارية، والاستماع العام.

ثانيا: مساءلة 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 يكفل بالنجاح مالم 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 سعي 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 .

ثالثا: مساءلة المواطن للإدارة العامة حول المنتج النهائي .

تعد مساءلة المستفيدين للإدارة الحكومية من المصطلحات الرائجة في حقل التنمية وقد طور أحد الخبراء نمودجا يعرض فيه تطبيقا لكيفية قيام المواطن/ المستفيد بمساءلة المنظمات العامة ، فقد رأى Samuel Paul أن هناك محددات يؤثران فى مساءلة الجمهور للإدارة العامة هما الخروج Exit والصوت Voice ، ويقصد بالخروج قدرة الأفراد على ترك الخدمة واللجوء إلى مقدم آخر للخدمة فى 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 فى شأن هذا الإطار النظرى على النحو التالى :

(أ) محددات المساءلة

من وجهة نظر العامة هناك عاملان أساسيان يؤثران على المساءلة :

- (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 الرأى بغض النظر عما إذا كان خيار (الخروج) موجودا أو متاحا، وفى قول آخر هل تستطيع العامة استعمال الصوت فى سبيل دعم المساءلة. ويتم هنا طرح تساؤلين للبحث :

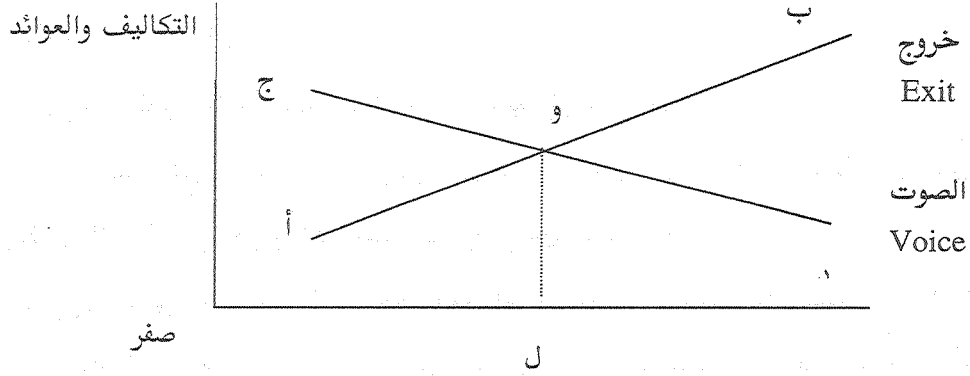
- ما هى الظروف التى تجعل خيارى الخروج والصوت أكثر كفاءة فى دعم المساءلة فى الخدمات العامة؟

- كيف ولماذا تختلف الخدمات فى درجة طواعيتها لاستعمال (الخروج) و (الصوت) كوسائل لتحسين الأداء؟

والإجابة عن هذه الأسئلة ضرورية من أجل تصميم إتجاهات أفضل للمساءلة فى الخدمات العامة.

(ب) نموذج بيانى.

يمكن عرض التصور السابق طرحه، أى باستخدام مفهومى الخروج والصوت، فى شكل رسم بيانى يمثل المحور الرأسى فيه التكاليف والعوائد المتوقعة، فى حين يمثل المحور الأفقى إخفاق السوق ويعنى عدم القدرة على أعمال 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 لكى 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 في الأداء نتيجة التحسن في المساءلة. ولهذا فما يهم العامة هو العائد الصافي من إستعمال سواء الخروج أو الصوت. ونستطيع أن نستخلص أربعة افتراضات من هذا العرض البياني المبسط:

- 1- يمكن إستعمال الخروج، وهناك قابلية أكثر لإستخدامه، عندما لا يوجد إحتكار في السوق بينما كلما زادت نسبة الإحتكار في 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 التي لا ينفع معها لا الصوت ولا الخروج ولكن يكون استعمالها كفاء وهذه هي الخدمات المحتكرة.

(ج) محددات إستخدام الخروج.

إستخدام مفهوم الخروج بفعالية يعتمد على مجموعة من المحددات الأساسية.

1- الإحتكار الطبيعي: إذ في حالة وجود شركة واحدة أو منظمة بعينها لإنتاج أو توصيل سلعة ما في منطقة معينة، فإن إمكانية لجوء المستفيدين إلى " الخروج " غير قائمة أو على الأقل محدودة للغاية حيث ترتفع بشدة تكاليف الخروج.

2- العوائق القانونية: تبدو في حالات قيام الدولة بحظر وجود منشآت أخرى لإنتاج الخدمة العامة رغم عدم وجود عوائق تكنولوجية لذلك، ومثال على ذلك قيام الحكومة في بعض الدول بفرض قيود قانونية تحول دون دخول فاعلين جدد مجال الملاحه الجوية أو التعليم أو غيرها

3- عوائق مكانية: هنا لا تكمن المشكلة في طبيعة السلعة أو الخدمة ولكن في سمات جمهور المستفيدين أنفسهم، فمثلا عندما لا توجد في 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. وفي بعض الحالات يعزى ذلك لطبيعة النظام السياسى السائد ، وفي 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 قييدا مهما على إستخدام الصوت. وقد تملك النخبة أفضلية فى ذلك بالمقارنة ببقية قطاعات المجتمع.

3- مؤشرات التحضر كالتعليم والدخل، فهي وثيقة الصلة بقدررة المواطنين على استخدام الصوت من حيث أن نقص المعرفة وتدنى مستوى التعليم وإنخفاض الدخل يقيد حركة الجمهور في إتجاه 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 ومسألة المستفيدين.

يمكن تقسيم الخدمات العامة طبقا لمعيارى "الصوت" و "الخروج" وقدررة المواطن/ المستفيد على مسالة 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 الإثنين 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 يؤدي

إلى تحسين قدرة المجتمع بمختلف شرائحة على المسالة.

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 المستخدمين 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 للمسألة.

المجموعة الرابعة: وتضم خدمات خاصة وشبه عامة، حيث يمكن للحكومة إنتاجها وفى ذات الوقت يحق لوحدة 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

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

كما ينبغى التأكيد على أهمية ومحورية دور المواطن / المشارك فى عملية المساءلة حيث يتشابه بقوة مفهوماً " المواطنة " و " المساءلة " ويصعب الفصل بينهما، فالحق فى المساءلة كان ولا يزال أحد حقوق المواطنة وهنا يلعب نظام المفوض البرلمانى أو الأمبودسمان دوراً مؤثراً.

وفضلاً عن ذلك ينبغى السعى دائماً نحو ابتكار أدوات للمساءلة، ويمكن إقتراح بعضها وفق الشكل التالى:

إبتكار أدوات للمساءلة

أدوات للتمكين (enabling)	
الأدوات	الغايات
شرعية صانعى القرارات	الداستاتير،النظم الإنتخابية للحكومات، أجهزة صنع القرار، ديمقراطية رمزية نظم بيروقراطية وصفية، دعم تشريعى وبرلمانى، خطابات تعيين، وفود سلطة رسمية إتفاقيات
ميثاق أخلاقى	قيم مجتمعية، مفاهيم العدالة الإجتماعية، 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 .	الإنتفاح
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 . الإنتخابات ، 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 المالي من خلال اللجان المالية الخ .	سوء إستخدام الموارد
نظم الخدمة المدنية ، المثول والإستئناف أمام القضاء ، أو المفوض العام لدعاوى الفساد .. الخ .	الإدارة السيئة

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

مسألة غير رسمية	مسألة رسمية
<ul style="list-style-type: none"> ● الرأي العام ● المؤسسات غير الحكومية (الأحزاب وجماعات المصالح والمنظمات غير الحكومية) 	<p>خارجية</p> <ul style="list-style-type: none"> - السلطة التنفيذية (الرئيس رئيس الوزراء الوزير..) - السلطة التشريعية والمؤسسات والأجهزة التي تتبعها كالأبوسمان أو المفوض البرلماني. - السلطة القضائية.
<ul style="list-style-type: none"> ● المعايير المهنية ● القيم الأخلاقية. 	<p>داخلية</p> <ul style="list-style-type: none"> ● مشاركة المواطنين المباشرة (في حالة نص القانون على ذلك) ● - تمثيل البيروقراطية لجماعات أو مصالح معينة (في حالة نص القانون على ذلك)

(3) 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 الذى 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 التى تحقق القدرة على عرض مستفيض لهذه المسألة، فإننا نتناول " الشفافية" فى عمل الإدارة العامة من خلال النقاط التالية:

1- الشفافية: المفهوم والأهمية.

2- الشفافية والإدارة العامة: ملاحظات عامة فى إتجاه التفعيل.

3- منظمة الشفافية الدولية.

(1) الشفافية: المفهوم والأهمية.

الشفافية هي أساس أسلوب الحكم المناسب للتأكيد على حسن إدارة الإقتصاد وتحقيق الآمال فى التغلب على المشكلات، والشفافية تستند قبل كل شىء 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 بالإستدامة.

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 وأخيراً 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 تهتم 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 واستخدام 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 الإلزام بأهم التطبيقات الحديثة التى لم يعتادوا على استخدامها 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 المترقبة وللألسن 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 لا بد 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، وأخيراً 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 إتجاه التفعيل.

1- إن وجود قنوات شرعية للحصول على المعلومات يعد فى الغالب أداة لتدعيم وتعزيز المشاركة السياسية ويوفر مدخلاً 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 بفرع النشاط المختلفة التى تتعلق بكل مواطن على حده.

2- تلعب القوانين التى تتيح للمواطن حق الحصول على المعلومات، دوراً كبيراً 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 ضرورياً.

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 فالمستويات الإدارية العليا قد تكون متواطئة أو متورطة في أعمال الفساد مما يجعل في إستجابتها لمطالب الإفصاح ضرراً 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 نادراً ما تتجاهل التوصيات المرفوعة لها خاصة عندما تكون من جهة لها وزنها.

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

والأمر في 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 في الوصول للمعلومة.

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

4- الشفافية هي الخطوة الأولى في 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 التي يحتاجونها لفهم 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:

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

- بُعد ديمقراطي: فالفساد يعتبر من أكبر المعوقات التي تواجه عملية التحول نحو الديمقراطية في العديد من الدول النامية.
- بُعد أخلاقي: حيث يضعف الفساد من درجة نزاهة المجتمع ككل.
- بُعد 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 معاً 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 الإجتماعية والسياسية والإقتصادية والثقافية.
 - داخلياً، 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 الوعي العام بالآثار الضارة للفساد على التنمية البشرية والإقتصادية وذلك بصفة خاصة فى الدول ذات الدخل المنخفض .
- هذا ويرجع تميز 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 دوراً رئيسياً 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:

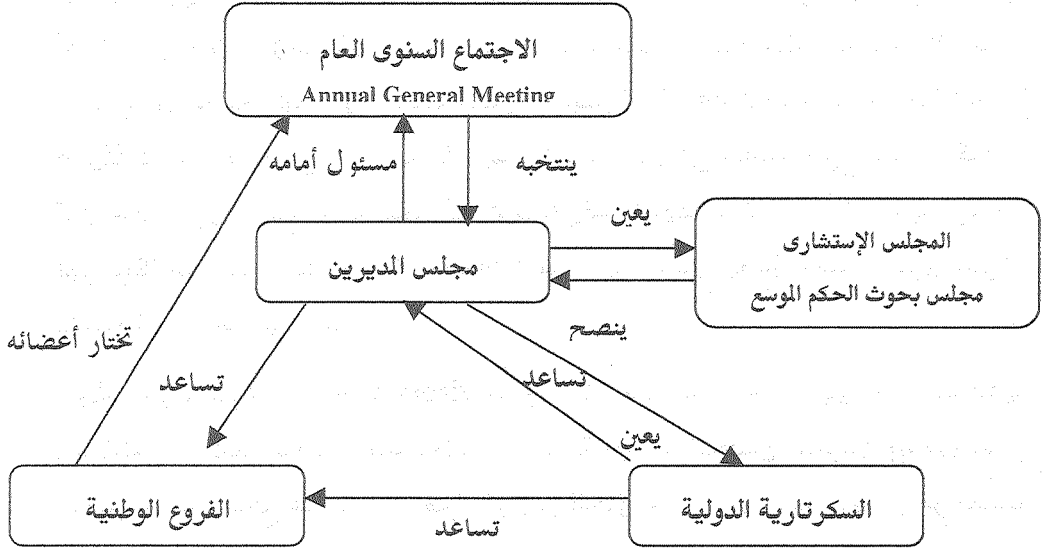
- مجلس المديرين **Board of Directors** وهو الجهاز الحاكم للمنظمة والذي يتم إنتخاب أعضائه من خلال الإجتماع السنوي العام. يبلغ عدد أعضاء هذا المجلس 12 عضوا يختارون من بينهم رئيس لهم ونائب رئيس. الرئيس الحالي (عام 2000) له هو بيتر إيغن Peter Eigen وهو ألماني الجنسية كان يعمل أستاذ قانون في جامعة جورج تاون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

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

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

- السكرتارية الدولية **International Secretariat** وتقوم هذه السكرتارية بمساعدة الشركاء الوطنيين في تطبيق برامجهم وكذلك تساعد في 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 يعينها 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 استعداد 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 جدلاً 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 ومحلى المخاطر وبعض فئات المواطنين العاديين المتعاملين مع الأجهزة الحكومية، عن الصعوبات التي يلاقونها في 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 تنازلياً 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 العامين 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. وأخيراً 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 الإسكندنافية الذى كان به قدر ضئيل من الفساد قد نجح فى مكافحته وقضى عليه تماماً 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 فساداً فحصلت على المرتبة الثالثة والثلاثون بدرجة 5 من عشرة أى فى منتصف المقياس تماماً.

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 العاميين 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 تقريباً.

وكذلك فإن بلداً 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 نسبياً من درجتها فى عام 1997 الذى حدثت فيه أزمة سقوط النمر الآسيوية. وهى عموماً فى مركز أفضل بكثير من جارتها ماليزيا التى كانت أكثر تأثراً بالأزمة، ربما لوجود فساد أكثر كما اتضح من قضية وزير المالية ونائبه رئيس الوزراء السابق أنور إبراهيم الذى أثار كثيراً 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 النمر 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، أي أكثر الدول فساداً، فسنجد أن نيجيريا كانت آخر دولة في الترتيب وتحمل رقم 52 في المرتبتين السابقتين عامي 1997/96 وكان هذا أمر معروفاً ودائماً نظراً للحكم العسكري الفاسد الذي مرت به نيجيريا طوال العشرين عاماً الماضية.

أما حين أتسع نطاق الدول التي طبق عليها المقياس لتصبح 85 بدلاً من 52 فإن 35 بلداً من بلدان العالم التي طبق عليها المقياس حصلت على أقل من 5 درجات منها 20 بلداً 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 استعداد الشركات المصدرة فيها لدفع الرشاوى من أجل التصدير. وتأخذ الدولة درجة ما بين صفر وعشرة، حيث تعنى صفر درجة عالية جداً من دفع الرشاوى بينما تمثل عشرة العكس تماماً. وكانت أقل الدول التي يتم فيها دفع رشاوى من أجل التصدير هي السويد بدرجة 8.3، بينما أكثرها استعداداً لدفع الرشاوى هي الصين بدرجة 3.1 وذلك في 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 الإستفادة 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 دوراً ملموساً في نشر أهداف منظمة الشفافية الدولية وتؤدي لنتائج جديدة فيها.

□ دعم الشركاء الوطنيين.

تقوم الدول الأعضاء في المنظمة بتصميم وتطبيق إستراتيجيات للقضاء على الفساد وتقوم منظمة الشفافية الدولية برعايتها ودعمها مالياً وفنياً، 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 الإجتماعية للشركات الخاصة والذي أقيم من 19-20 مايو في البرتغال.

ورشة عمل عن الشفافية والإعلام في ترينداد وتوباغو 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 " العولة - التنمية المستدامة- الحكم المحلي الذاتى: تحديات القرن 21" وذلك في الفترة 13-14 سبتمبر في ألمانيا.

مؤتمر دولي بعنوان " الفساد والتمويل الحزبي" وعُقد 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:

● الجدل العام: يستطيع الأفراد العاديين أن يناقشوا موضوعات الفساد من خلال جلسات الزملاء معاً 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 فعلاً في المشروع مثل ما حجم الأموال التي أنفقت فيه ؟
مقابل ماذا؟ ويتم عمل مقابلات ما بين العاملين في المشروع والمستفيدين منه ليشرحوا
لهم هذه المعلومات ويقدموا لهم تفسيرات عن سبب عدم إنفاق بعض الأموال في موقعها
الصحيح وكيف سيتم تفادي ذلك مستقبلاً.

● مراجعة نظم الشكاوى في المنظمات: على كل فرد يعمل في منظمة أو هيئة ما أن
يراجع نظام الشكاوى في هذه المنظمة ومدى نزاهته وإمكانية اللجوء إليه، وذلك حتى
إذا ما أكتشف فساداً ما استطاع أن يرفع شكوى بهذا الأمر، ويتم التحقيق فيها بكل
جدية وصرامة ويتخذ نتيجة بشأنها بدلاً من أن يتم إهمالها.

● إنشاء دائرة نزاهة: إذا كان أحد الأشخاص يعمل في إدارة مشهورة بالفساد، فيمكنه
أن يكون هو وزملائه " دائرة للنزاهة" يوافق كل من فيها على عدم الإشتراك في أى
نشاط يتضمن أى نوع من أنواع الفساد- صغر كان أم كبير مع وعد كل منهم للآخر
بمساعده إذا واجهته أى مشاكل بسبب رفضه للفساد. وعلى هؤلاء الأفراد إعلان
مكتبهم كمنطقة 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 في الجهاز الإداري لهذه المنظمة ككل.

● تبسيط الإجراءات: عندما يجد أى شخص في عمله بعض الإجراءات غير الضرورية
والتي 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.

(4) "العولمة والإدارة العامة"
Globalization & Public Administration

Public Administration Review, Washington, Nov/Dec.1999.
Ali Farazmand

Vol.: 59

Issue:6

Pages:509-522

مصطلحات الموضوع:

☆ العولمة

☆ الإدارة العامة

☆ الدراسات

☆ تحليل التأثير

☆ السياسة

ترجمة

أ.د. عطيه حسين أفندي

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
DEPARTMENT OF CHEMISTRY

RESEARCH REPORT
NO. 1000

1955

1955

1955

1955

الملخص

نوقشت فكرة العولمة وتأثيراتها على الإدارة العامة باستخدام الإقتراب السياسي والإقتصادي. وتم إجراء تحليل للمعاني والمنظورات المختلفة للعولمة، وكذلك لأسباب ونتائج العولمة، والعوامل المؤسسية أو المكونة لها كظاهرة ترتبط كلية بنشر تطبيقات خاصة بالمجتمع والحكم والإدارة العامة على المستوى العالي. وكذلك فقد نوقشت أسباب العولمة مثل العوامل الإقتصادية الخاصة بتراكم الفائض، إعادة تنظيم المؤسسات، توزيع وتقسيم هيكل القوى داخل المنظمات، المال والتمويل العالي، التنظيم والإدارة العالميين، التداعي الداخلي، رفع وتنشيط الدوافع والتوقعات البشرية، والمنظمات العالمية الدولية مثل الأمم المتحدة، وكذلك نوقشت نتائج العولمة.

ترجمة: د. عطيه حسين أفندي

مع بداية الألفية الجديدة، تشرق علينا حضارة جديدة. وقد كانت التغييرات الوصفية لهذه الحضارة موضع عديد من الدراسات، على سبيل المثال: يتحدث Huntington (1996) عن "تصادم الحضارات". ويتنبأ Fukuyama (1992) "بنهاية التاريخ والإنسان". و Korbin (1996) الذي يشير إلى "العودة إلى القرون الوسطى". وقمة هذه التغييرات هي عملية العولمة والتي يحدث من خلالها التكامل والتواصل على مستوى العالم، وهو الشيء الذي يستحضر على الأقل استجابتين مختلفتين. فمن ناحية يقول البعض أن التوسع في العولمة خاصة مع الطبيعة المختلفة للدول- ونشر الرأسمالية العالمية سيخلق نظاماً إنفصالياً (Ball 1967، Naisbitt 1994، Ohame 1995) والبعض يعتقد أنها ستكون نهاية للعمل (Rifkin 1975) ونهاية للإدارة العامة (Stever 1988) ويعتقد آخرون أن الرأسمالية الدولية أدت إلى خلق وكالات تحكمية (غير عادية) خرافية هامشية إن لم تكن زائفة (Picciotto 1989، Cox 1993، Korten 1995) ومع ذلك فإن البعض يقترح أنها أيضاً نخرت جوهر المجتمع وهيكل القوى الحضريّة (Mele 1996، Knox 1997، Korten 1995) وفقدان الوظائف الحضريّة (Wilson 1996). ويحذرون أيضاً من أن وجود وكالات الحكم الدولية سوف يعمق تبعية الدول النامية، ويزيد من مشاكلها المالية، ويخلق لدى هذه الأمم مشاكل خاصة بالحكم (Kregel 1998).

ومن ناحية أخرى فقد تنبأ بعض المختصين بالإدارة العامة والسياسة العامة بأن هذه المؤسسات العالمية ستخلق نظاماً عالمياً يهيمن على حكومات الدول (Reich 1991) فتكون "القرية العالمية" (Garcia Zamor و Khator 1994) و "حكومة العالم" تصاحبها "الإدارة

العالمية" (Wilson 1994) وقد حاول بعض المنظرين تطوير نظرية كونية عالمية للإدارة العامة (Caiden 1994). إلا أن آخرين قد عارضوا فكرة نهاية الدولة ونادوا بالإصرار على حكومة الدولة بكل ما يتبعها من تطبيقات الإدارة العامة (Caiden 1994 ، Heady 1996 ، Scholte ، 1997).

وقد أكد كل من Hirst و Thompson (1996) و Zysman (1996) و Boyer و Drache (1996) أن فكرة العولمة هذه مبالغ فيها وأن الدول تبقى لها السيطرة على الوظائف الأساسية الخاصة بالحكم. إن أصحاب النظرة الواقعية في العلاقات الدولية يؤكدون أن "هيمنة الدولة قويت ولم تضعف" (Krasner 1993) وبالمثل فإن علماء الاجتماع والسياسة مثل Mann (1993) و Skcopol (1985) الذين أعادوا للدولة نظامها في الثمانينات أكدوا على اختفاء "الدولة" من التاريخ.

وقد لاحظ مجموعة من العلماء اللاحقين، أن العولمة قد غيرت طبيعة إدارة الدولة في أنحاء العالم. وأن عولمة النظام الإقتصادي بتغيراته الشاملة بما فيها نظم القوى العالمية، أدى إلى استحداث تطبيقات جديدة للإدارة العامة (Mander و Goldsmith 1996) (Farazmand 1994). وقد وصف عدد من علماء الاجتماع التغيير في كم وكيف قوى وسلطة الدولة (Strange 1996) ، (Graycar 1983) ، (Lipsky 1984) وشرحوا أيضاً الطبيعة الإنتقالية للدولة من (دولة رخاء إلى دولة تنافس) حيث تحاول الحكومات الإستجلبية والتشكل والسيطرة وتطوير إقتصاد سياسي دولي (Cerny 1989) للوصول إلى دولة إنضمامية أو إتحادية (Milward 1994) و "الدولة المؤسسة" (Farazmand 1997).

* هذه المقالة تتعامل مع مفهوم العولمة العالمية باعتبارها ظواهر ولدتها التغيرات التاريخية في إطار الإستمرارية. هذه الظواهر هي تطورات تاريخية متوقعة للرأسمالية اللاحقة وهي نتاج الطبيعة الديناميكية للتراكم السريع للفائض على المستوى العالمي، وهذه الطبيعة الديناميكية للإقتصاد السياسي الرأسمالي في أقل أشكال تطورها قد تغيرت على حساب رأس المال التمويلي حيث إنتقل من الرأسمالية القومية إلى الرأسمالية العالمية. إن التغيير والإستمرارية من السمات الرئيسة لتطور النظم الإجتماعية الإقتصادية. وقد أدت التغيرات الكمية والكيفية في العقود القليلة الماضية، التي بدأت بعد الحرب العالمية الثانية وتزايدت منذ السبعينيات، إلى تغيير طبيعة الإقتصاد الرأسمالي وكذلك نظم الحكم والإدارة.

وأنا أؤكد أن العولمة هي نتيجة عوامل عديدة تشمل تراكم فائض رأس المال، الدولة القيود الداخلية، تكنولوجيا المعلومات، المؤسسات الدولية، والأيدولوجية. وبالتالي فإن العولمة لها تأثير كبير على الرأسمالية والإدارة العامة. وبينما تصارع الدولة والإدارة العامة من أجل البقاء، طرأت تغيرات كثيرة كنتيجة للعولمة حوّلت طبيعة وسمات الدولة والإدارة العامة، من دولة رفاهة إدارية تقليدية إلى دولة رفاهة إئتلافية. الرأسمالية تحتاج الدولة والدولة لا تنفصل عن رأس المال ومن ثم فإن نخبهما يعملان معاً في عملية العولمة لأنها تخدم كلاهما.

• المناقشة التالية مقدمة في أربعة أجزاء: الجزء الأول يقدم دراسات تحليلية حول مفاهيم العولمة ونظام العالم الجديد، الجزء الثاني يبحث أسباب العولمة، الجزء الثالث يناقش نتائج رأس المال العالمي على الدولة والإدارة العامة مركزاً على سمات التغيير ودور الدولة بشكل عام ومن الناحية الإدارية بشكل خاص، الجزء الرابع يتضمن عدداً من التطبيقات المحددة للإدارة العامة مع إقتراحات للإدارة العامة على المستوى العالمي.

العولمة والنظام العالمي الجديد .

رغم أن مفهوم النظام العالمي ليس جديداً إلا أنه أصبح سائداً بعد الحرب العالمية الثانية فمع قدوم الزعيم السوفيتي المصلح (الإصلاحى) ميخائيل جورباتشوف الذي نادى بإعادة التنظيم العالمي الإنفتاح، أسلوب جديد للتفكير العالمي، السلام للجميع، تعاون القوى العظمى ، نهاية للحرب الباردة ظهر مفهوم نظام عالمى جديد مرة أخرى (Sedghi 1992). وبعد مؤتمر هلسنكى في سبتمبر 1990 زاد استخدام الرئيس جورج بوش لهذا الإصطلاح، واليوم أصبحت مفاهيم النظام العالمي الجديد والعولمة موضع دراسات جادة ولكن ماذا يعنون بالفعل؟

النظام العالمي الجديد يعنى "نظام أمنى عالمى شامل حيث تعيش الدولة والأفراد في سلام مع بعضهم البعض بغض النظر عن الأيديولوجيات (Farazmand 1994) ويراعون حدود بعضهم البعض ويتمسكون بالمصالح الأمنية المشتركة (Sedghi 1992)".

وقد خدمت حرب الخليج الثانية النظام العالمي الجديد، وأعلن الرئيس الأمريكى بوش أن الحرب دفعت "لقبول ما هو صحيح ورفض ما هو خطأ" (Trudeau 1992). ومع سقوط الإتحاد السوفيتي فإن مفهوم النظام العالمي الجديد أصبح ضرورة حتمية.

والعولمة تعنى أشياء كثيرة بالنسبة للكثيرين، فمثلاً الإقتصاديون يعتبرون العولمة خطوة نحو سوق عالمى متكامل، وبعض علماء السياسة يرونها إبتعاداً عن المفهوم المحدد للدولة وسيادتها الإقليمية وتسمح للمنظمات غير الحكومية بالدخول في النظام العالمي (Falk 1997). أما أساتذة ومستشاري مدرسة الأعمال فيرون العولمة "عالم بلا حدود" (Ohmae 1990) وهناك آخرون يرونها كظاهرة مستقاة من شركات القطاع الخاص وليس من الحكومات (Strange 1996)، (Julius 1997).

إن كل المناقشات الخاصة بالعولمة تعنى بمسألة الحدود والهيمنة الإقليمية للدولة والموضوعات ذات العلاقة مثل الحكم، الإقتصاد، الهوية، والتجمعات (Scholte 1997).
ونتناول هنا خمس وربما ست معاني للعولمة وعلاقتها بالإدارة العامة باختصار.
العولمة باعتبارها تدويل. هذا التعريف يتعامل مع العولمة من نطاق ضيق، باعتبارها توسع في العلاقات عبر الحدود فيما بين المنظمات التي هي هويات وتجمعات تمتد خارج نطاق الهيمنة الحدودية القومية. وهذا ليس جديداً، فقد نمت التجارة الدولية وكذلك العلاقات الإقتصادية والسياسية بين الدول منذ قرون مضت، والعلاقات الدولية هي مجرد إمتداد لهذا التطور. وكذلك فإن تدويل الإدارة العامة ليس بجديد، رغم أنه أصبح هاماً بعد الحرب العالمية الثانية حين دولت الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي الدول التابعة لهم وبالتالي طرق التفكير وأساليب إستخدام الإدارة العامة. وأيضاً أدى قيام الأمم المتحدة ووكالاتها التابعة لزيادة التدويل. كذلك فإن ميلاد ونمو جماعة الإدارة المقارنة (CAG) كانت نتاج هذا التطور (Riggs ، 1980 Waldo ، 1998).

العولمة باعتبارها إنفتاح حدودي: وهذا يعنى إنفتاح حدودي واسع النطاق بإزاحة هيمنة الدولة ومقاييس الحماية، وهذا يسهل التفاعل المادي، الإتصالات، التجارة، والعلاقات الثقافية (Brown 1992) عالم بلا حدود كهذا لا بد وأن يتسم باقتصاد عالمي موحد حكومة عالمية، ثقافة عالمية متجانسة، وبالتالي نظام عالمي للإدارة العامة (Scholte 1997) وقد ساهمت الإنترنت ووسائل تكنولوجيا المعلومات الأخرى في نشر هذه الظاهرة. وعولمة الإدارة العامة تعنى "التفكير بشكل عالمي والتطبيق بشكل محلي" ومفاهيم "العالم الجديد" (Cleveland 1993) و "القرية العالمية" (Garcia Zamor و Khator 1994) و "الإدارة العالمية" (Wilson 1994) تبدو جميعها مدعمة لمفهوم العولمة وتطبيقاته على الإدارة العامة.

العولمة والإدارة العامة

هذا المفهوم للعولمة محدود أيضاً ومرادف للليبرالية، وقد رفعه الليبراليون الكلاسيكيون في مواجهة دعاة الدولة، في القرن الثامن عشر، والليبراليون دعاة التدويل ضد نظام توازن القوى في بدايات القرن العشرين، ورفع دعاة التدويل ضد النظرة الواقعية للقومية وسيادة الدولة في العلاقات الدولية (Scholte 1997) ولن نذكر مهمة التدويل ومزاعم الشيوعية التي قادها الاتحاد السوفيتي. وهذا المفهوم أيضاً به إسهاب، لأن تحرير الحدود من أجل عالم جديد كانت مطروحة منذ عقود خاصة بين الدول التابعة للدول الغربية بزعامة الولايات المتحدة مثل دول أمريكا اللاتينية وآسيا وأفريقيا والشرق الأوسط النامية. وبالتدريج فإن العمالة والسياسات الإدارية كانت دائماً تميل نحو إقامة مؤسسات الأعمال متعددة الجنسيات في العالم الثالث (Heeger 1974 - Bill و Sbringborg 1990 - Lafebber 1984 - Mandel 1983 - Halliday 1989 - Dos Santos 1996 - Frank 1996 - Farazmand 1989 - 1991 و Henderson 1994) ومرة أخرى كانت (CAG) ومجموعات استشارية دولية أخرى في مجال الإدارة العامة نشطة في الدول الأقل تقدماً مما ترتب عليه سلسلة من المطبوعات حول الإدارة المقارنة وإدارة التنمية تتناول هذه الظاهرة.

العولمة باعتبارها عملية: باستخدام نظرية الإقتصاد السياسي فإن هذا المفهوم يشير إلى العولمة ليس باعتبارها ظاهرة ولكن كعملية متواصلة من تكدس رأس المال في صورة رأسمالية حديثة. ولكنها لم تقوى إلا حديثاً كنتيجة لتوفر التكنولوجيا الحديثة، ولهذا فإن هذه النظرية أيضاً ليست جديدة. إن بداية عملية العولمة هذه ترجع إلى القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين وتميزت بالانتقال من الرأسمالية (التنافسية) إلى الرأسمالية (المحتكرة) والذي دعمته الحربين العالميتين، مما خلق "العصر الذهبي" للرأسمالية (1950 - 1970) مع ازدياد

الحرب الباردة. والرأسمالية في أساسها هي نظام توسعي داخلياً وخارجياً، فما أن يغرس حتى ينمو وينتشر (1997 Sweezy) وابتداءً من ردة (1974-1975) فإن هناك ثلاثة عوامل ساهمت في إزدياد معدل تراكم رؤوس الأموال على المستوى العالمي، وهي معدل نمو متناقص "النظرة العالمية للإحتكار بالنسبة للمؤسسات الدولية". و "جعل عملية تراكم رؤوس مالية" (1997 Sweezy) وهذا الرأي يخبرنا بالقليل عن الدور المتغير للدولة والإدارة العامة خاصة في ظل النظام العالمي الجديد.

العولمة باعتبارها أيديولوجية: لقد كانت أيديولوجية الديمقراطية الرأسمالية الغربية هي القوة الدافعة وراء عولمة الديمقراطية الحرة الخاصة بأمريكا وغرب أوروبا. و شراء المعلومات بما فيها الدعاية العالمية عن طريق وسائل الإعلام، الصحافة، الحاسبات الآلية، ونظم الاتصال عن طريق الأقمار الصناعية، قدمت صورة للنظام السياسي النموذجي تحتذي به بقية الدول. و كلمات السر مثل: الحرية، الفردية، المشروع الحر، والديموقراطية الجماعية، شكلت السمات التي صنعت هذه القوى الأيديولوجية للعولمة (1977 Lindblom ، 1990) ورغم أهمية وفاعلية هذه القوى القيمية أو المعيارية للعولمة، فإنها لا تخبرنا الكثير عن الإقتصاد السياسي والدولة والإدارة العامة.

العولمة باعتبارها ظاهرة: باعتبارها ظاهرة سبب ونتيجة في الرأسمالية السابقة، فإن هذا المنظور يتعامل مع العولمة باعتبارها أحد أسباب الجهود اللانهائية للرأسمالية العالمية من أجل الوصول للأسواق العالمية، لتعجيل تراكم رؤوس الأموال خلال فترة الركود في السبعينيات. وقد أدت العولمة لظهور نتائج هائلة للدولة والمؤسسات الأخرى التي لم تفتح ولم تعبر حدودها الإقليمية. وهنا تكون الظواهر "العالمية" هي تلك التي تمتد باستمرار عبر العالم. إن الأبعاد والحدود الإقليمية لها اعتبارات محدودة في هذه الظروف، ويصبح العالم مجرد مكان في حد ذاته

(Scholte-1997)، هذه النظرة للعولمة مفيدة لفهم التغيرات العالمية في الإقتصاد السياسي للأمم وهي تعتبر العالم مجرد قرية عالمية، إلا أنها لا تقيم إلا وزناً ضئيلاً لدور الدولة الحديثة والإدارة العامة كسبب للعولمة. ولا تتنبأ إلا بالقليل حول مستقبل دور الدولة، والنخب المؤسسية والإدارة العامة في ذلك المكان "العالمي". إنها لا تخبرنا شيئاً عن القوى الديالكتيكية المناوئة للتغيير الساعية من أسفل.

العولمة باعتبارها ظاهرة بارزة وباعتبارها عملية في نفس الوقت: وبناء على المعاني السابقة، فإن هذه النظرة تتناول العولمة باعتبارها عملية تكديس لرأس المال العالمي، وعملية مستمرة للتوسع عبر حدود جديدة وفرص لزيادة تكديس رأس المال على المستوى العالمي، وظاهرة فرضت آثارها السلبية والإيجابية في كل مكان تقريباً حتى أن دول الغرب العظمى واليابان شعروا بهذا التأثير. وبخلاف دول العالم الثالث التي ربطتها العولمة بالمؤسسات الدولية والعالمية لعقود فإن شعوب ومؤسسات ومجتمعات الدول الصناعية المتقدمة الشمالية لم تجرب تأثير العولمة إلا قريباً.

إن هذا التغيير الكمي الذي أحدثته عملية العولمة الحديثة هو الذي سبب الإهتمام وقياد إلى "النتائج الجديدة" للدول في الغرب. ومن هنا فإن هذه النظرية تعتبر حديثة ومكملة للنظريات السابق ذكرها، فهي تضيف بُعداً تحفيزياً للمفهوم، وتعتبر الدولة لاعبا مؤسسياً نشطاً في عملية العولمة وفي التعامل مع نتائجها. وهناك عوامل أخرى مثل: تكنولوجيا المعلومات التي كان لها أيضاً دور فعال وهنا في المجتمع العالمي الجديد فإن الدور المتغير لدولة الإدارة والإدارة العامة قد أعيد إكتشافه سواء كسبب أو كأثر.

أسباب العولمة.

ولتفادي المبالغة في التبسيط، فإن عملية العولمة وظاهرة العولمة لا يمكن التعامل مع كل منهما هنا على حدة في نطاق الرأسمالية المتقدمة، رغم كونه أحد العوامل المساهمة الرئيسة. وبالفعل فإن هناك عوامل كثيرة ساهمت في عملية العولمة مثل تراكم الفائض من رأس المال التضامني، ودور الدول المسيطرة وبيروقراطياتها، والضوابط الداخلية، ورفع التوقعات البشرية المؤسسات الدولية، والبواعث التكنولوجية.

إن العوامل الاقتصادية الخاصة بتراكم الفائض هي أهم العوامل المساهمة في عولمة رأس المال وهي القوة الدافعة خلف تراكم الفائض الذي اجتاز الحدود الإقليمية والقومية لعقود طويلة وزادت بعد الحرب العالمية الثانية وبلغت درجة عالية بعد السبعينيات، وكانت ذروتها في التسعينيات. تراكم الفائض (أو العائد) هو أساس الرأسمالية والذي يجب أن يستمر في التوسع مهما كان الثمن من أجل بقاء الرأسمالية. وقد كانت العولمة ملمحاً أساسياً للتضامن الدولي (وهو ما يسمى أيضاً بالتعددية الدولية) والتي وصلت منذ عقود للسوق العالمي وحظيت بالعمالة الرخيصة من الدول الأقل تقدماً. والجديد هو سرعة وارتفاع معدل تراكم الفائض والذي سهّلته بعض الميكانيزمات بالإضافة إلى الحركة العالمية للمؤسسات والتي لا يحدها مكان أو زمان ولتستعير من Scholte (1997) قائمة العوامل ونلخص هذه الميكانيزمات فيما يلي:

* التسويق العالمي: في نطاق البحث عن أسواق جديدة، وعماله رخيصة، ومنتجات غير مقيدة، فقد قررت العديد من المؤسسات الدولية متعددة الجنسيات "الإنطلاق نحو العالمية". إن التحرك من حزام الثلج إلى حزام الشمس في الجنوب غير المتحد ما زال تحت التنفيذ ولكنه أبطأ تراكم الفائض. ولكن الكثير من المؤسسات الأمريكية وجدت أن العولمة هي الإستراتيجية الأسرع

والأكثر فائدة، وبدأت خدمة المستهلك العالمية تأخذ في الإزدهار مع الأخذ في الاعتبار أن المستهلك في كل أرجاء الكوكب أصبح قادراً على "شراء نفس السلع في نفس الوقت". وكذلك فإن أنشطة بحث وتطوير تنسيق التضامن خلقت إقتصادات جديدة على مستوى يفوق إمكانات المؤسسات الفردية (1979 Modelski).

هذه الأنشطة أدت إلى رفع معدلات الفائدة للشركات العالمية وللدول التي تدعمها وبحلول عام 1989 بلغت تكاليف دعاية المؤسسات 240 بليون دولار. بالإضافة إلى 380 بليون دولار أنفقت على التغليف والتصميم والحوافز، وفي عام 1992 خصصت الشركات الأربعين الكبرى العاملة بالإعلان في بريطانيا والولايات المتحدة إدارات للإعلان الدولي (1995 Sklair) و (1997 Scholte). ومع قدوم التسعينيات ساد الاعتقاد بأن العولمة "ليست رفاهية وإنما هي بحث عن أسواق جديدة، عمالة رخيصة، ومنتجات غير محدودة" وقررت عدة مؤسسات دولية ومتعددة الجنسيات الإنطلاق نحو العالمية. وكتبت جريدة وول ستريت أن هذا أصبح "ضرورة".

وبدأ المنتج العالمي بتكلفته المنخفضة يحل محل المنتج المحلي، وقد سهلت عولة التمويل هذه العملية مما أدى إلى ظهور "المصادر العالمية" حيث يمكن للشركة المنتجة الحصول على الخامات اللازمة من أي مكان في العالم. ومع عولة رأس المال التمويلي أصبح من الممكن "إنتاج المنتج في أي مكان باستخدام مصادر في أي مكان عن طريق شركة مقامة بأي مكان وتباع المنتجات في أي مكان". (1994 Friedman) و (1994 Naisbitt) و (1997 Scholte) والنتيجة هي "المصنع العالمي" حيث تستضيف عدة دول مختلفة أنشطة إنتاجية مختلفة باستخدام عمالة وخامات رخيصة وتمتص كل التكاليف الإجتماعية والخارجية المرتبطة بالإنتاج العالمي.

لقد أثر الإرساء العالمي لمفاهيم جديدة على الحياة الإجتماعية والإقتصادية على المستوى العالمي فقد تحولت التجارة والصناعة التقليدية الملموسة إلى "غير ملموسة" (1997 Scholte) وهذا يعتبر شئ جديد، فريد، ومختلف وجذاب بالنسبة للمستهلك العالمي مثله مثل الأغاني الشعبية والملاحم الثقافية والأثنية (1996 Male).

* إعادة تنظيم الهيكل المؤسسي. إن قيام وتوسع المؤسسات العالمية أدى إلى تغيرات رأسية وأفقية في البناء المؤسسي مما أدى إلى التركيز على القوى المؤسسية على المستوى العالمي وخلق مستوى عالي (Korten 1995)، (Brown 1992)، (Brecher و Costello 1994). عدد المؤسسات العالمية ارتفع من 3500 في عام 1960 إلى 40.000 في عام 1995 بما يمثل 40% من إجمالي التجارة العالمية (UNCTAD 1996) وقد ارتفع عدد التحالفات الاستراتيجية بين الشركات والمشروعات العالمية حتى بلغت 6000 في عام 1995 بقيمة تجميعية بلغت 229.4 بليون دولار.

هذا البناء المؤسسي العالمي المركز أدى إلى عولمة "الصفوة الإدارية" مثلها مثل المستوى الجديد للصفوة المؤسسية الذي يؤثر في قرارات السياسة العامة والإدارة في كل أنحاء هذا الكوكب. هذه الصفوة العالمية أظهرت "ثقافة مؤسسية" عالمية (Pascale 1984)، تلعب فيها حكومات ضد حكومات وتظهر فيها انقلابات ضد الدولة، وكالات عالمية في مواجهة الحكومات (Parenti 1995)، (Korten 1995).

* المال والتمويل العالمي: المال العالمي ليس له إنتماء ولا ارتباط بأي مكان أو أحد أو جماعة من الناس. وبخلاف ما كان في الماضي حيث كان المال وكل إسهاماته له إنتماء إقليمي ويستخدم لأهداف داخلية، فإن المال العالمي الآن قد فقد ارتباطه بالتمويل الإقليمي وأصبح

يتحرك في كل مكان عن طريق حاسبات البنوك الآلية. وفي 1995 كان أكثر من 9 تريليون دولار من موجودات البنك الدولي ينتمي إلى مودعين غير مقيمين في البلاد المودع بها الحساب الخاص بهم (1997 Scholte).

وقد ساهم التمويل العالمي (1997 Sweezy) في تغيير طبيعة القوى في عصر المعلومات (1998 Rothkopf).

* الدولة والإدارة العالمية: الرأسمالية تحتاج إلى دولة قوية وبيئة مستقرة حتى تزدهر.

وكذلك فإنها تتطلب نظام وسيطرة اجتماعية (1974 Weber)، (1985 Offe). والدول ذات الهيمنة العالمية خاصة "الولايات المتحدة وشركائها الأوروبيين" لعبوا دوراً فعالاً في دفع العولمة الرأسمالية خلال هذا القرن. هذه الحكومات سمحت بقدر كبير من الإنفاق العام على النظم العسكرية والأمنية لحماية ودعم تراكم رأس المال في الدول الأقل تقدماً، وكذلك في الأسواق المحلية. فنشرت القوات العسكرية في العديد من الدول، واستبدلت الحكومات الشرعية ودعمت وساندت بعض أكثر النظم قمعاً وفساداً في العالم مثل شيلي في السبعينيات وإيران في الخمسينيات وإندونيسيا في الستينيات (1995 Parenti)، (1986 Greenberg) (1984 Lafeber)، (1979 Hallidy).

ومنذ الحرب العالمية الثانية بصفة خاصة، صدرت الحكومات الغربية أيديولوجيتها ونظمها القيمية، ونظم الحكم والإدارة الخاصة بها، باعتبارها أشكالاً نموذجية مستخدمة في ذلك نظم الاتصالات الخاصة بحالة المعرفة. وعن طريق إشعال الحروب المباشرة وبالوكالة في آسيا وأمريكا اللاتينية وأفريقيا، والشرق الأوسط، سعت إلى تحقيق مصالح تضامنيه أمريكية (1992 Brown)، (1988 Law, Gill)، (1995 Korten)، و(1990 Springbprg و Bill)

وتبرير ذلك بأنه حماية للمصالح الأمريكية الدولية (Ball 1967)، (Hamilton 1989) و (Murphy 1988).

إن التوظيف الفعال للسوق يعتمد على حكومات قوية (Cobb و Daly 1989) فالرأسمالية تحتاج إلى دولة بيروقراطية وقوية حتى تزدهر، ونخبة من رجال الأعمال الأقوياء تسيطر على العملية السياسية وتؤثر في مخرجاتها (بعضهم 1983 Lindblom 1990) لحماية النظام من الإنهيار، ومد شبكات التأمين للسماح للرأسمالية بالنمو. حيث أن فشل الأسواق يتطلب تدخل الحكومات في النظام الإقتصادي.

* الإنهيار الداخلي: ارتبطت فترة السبعينيات بانخفاض الخط البياني للإقتصاد الداخلي والذي تمثل في الركود، أزمة الطاقة، عجز الميزانية، الأزمات السياسية والرئاسية وأزمة انعدام الثقة سواء في أداء الصفوة الحكومية أو المؤسسية (Lispset 1987) (Rosenbloom 1995) والإنحدار المؤسسي العام وضعف الإدارة (Levine 1978)، (1980) (Peters 1991). هذه المشكلات صاحبها ثورة المواطنين ضد الضرائب وزيادة التوقعات الخاصة باتحادات الموظفين في القطاعين الخاص والعام. هذه الإحباطات الداخلية ضاعفتها التحديات العالمية التي فرضت على الولايات المتحدة والقوى الغربية الأخرى بسبب ثورات إيران ونيكاراجوا. وكانت النتيجة أن واجهت الدولة أزمات تشريعية خاصة بها. فلم تكن قادرة على المشاركة في تكديس رأس المال وكذلك الوفاء بمهام الترفيه الإجتماعية المكلفة والمتزايدة التي كانت تسهم في "أزمته المالية" هذه الأحداث بدورها دفعت المزيد من المؤسسات نحو العولمة.

* زيادة التوقعات البشرية: لقد زادت توقعات العامة خاصة اتحادات التوظيف. وزاد من ذلك مطالبة الإتحادات "بحقوق ملكية" الوظائف، وزيادة المشاركة في إدارة المشروعات مشاركة المرأة في قوى العمل، وهكذا، وقد رأي نظام القوى التضامنية أن معظم هذه التوقعات

العولمة والإدارة العامة

الخاصة بموظفي القطاعين العام والخاص لا تتناسب مع أهدافهم الخاصة بتحقيق الربح. أن القضايا العديدة التي رفعتها "حركة المساواة في فرص التوظيف" شجعت عدد أكبر من المؤسسات على التضامن في مصانع عالمية بالخارج مع العمالة الرخيصة وبقليل أو بدون قيود قانونية. كل هذا ساهم في الاتجاه إلى العولمة.

* **الإبداعات:** وتتمثل في تكنولوجيا المعلومات، ووسائل الإتصال، ونظم النقل والإنترنت كلها ساهمت جدياً في ظاهرة العولمة (Welch و Wong 1998)، (Savith 1998). وكما قال Bill Gates مدير ميكروسوفت، عام 1995، فإن المستقبل هو مكان حيث " تكون كل السلع المباعة في كل أنحاء العالم متاحة للحصول عليها عبر الإنترنت".

* **وكالات الأمم المتحدة:** كانت الأمم المتحدة نفسها عامل أساسي في العولمة منذ السبعينيات فقد كانت مؤسساتها الرئيسية مثل البنك الدولي، صندوق النقد الدولي، منظمة التجارة الدولية أدوات قوية في هذه العملية. والتي كانت تهيمن عليها وتديرها الدول العظمى (الولايات المتحدة وبعض حكومات غرب أوروبا واليابان) وهم المانحون الرئيسيون للمساعدات الدولية. وفي العقدين الماضيين لعبت هذه المنظمات الدولية دوراً فعالاً في العولمة عن طريق الضوابط التنظيمية التي تملئها على الدول الفقيرة والأقل نمواً التي تسعى للحصول على معونات دولية (Chan 1996).

وكان المفتاح الرئيسي لبرنامج الضوابط التنظيمية هو الإصلاحات الكبرى في النظام التشريعي والمالي والإداري المفروض على هذه الدول، هذه الإصلاحات شملت نشر الخصخصة والتوسع في استخدام القطاع الخاص، إزالة عوائق التجارة، والضرائب الخاصة بالعمليات المؤسسية، قوانين العمالة التي تتيح الإستغلال غير المقيد للعمالة الرخيصة، والإعتماد على المنتج

المستورد، وتقليص دور الحكومة الإقتصادي (1989 Hancock)، (1995 Korten)، (1991 Law و Gill)، (1992 Brown).

نتائج العولمة.

لقد سهلت العولمة الإتصال والتنسيق بين الشعوب، الحكومات، والمنظمات الحكومية. إن التواصل العالمي خطوة إيجابية عملاقة نحو التقدم البشري.

وتضع العولمة أساساً لحضارة جديدة تتسم بالعديد من التناقضات. ولم تتأثر كل الدول بهذه العولمة أو تستجيب لها بنفس الدرجة. فقد سرت هذه الحركة بشكل أسرع في شمال أمريكا وشرق آسيا وغرب أوروبا وأستراليا عنها في باقي آسيا، أوروبا، أفريقيا، وأمريكا اللاتينية. ورغم أن عولمة رأس المال، السياسة، الإدارة، والثقافة، أثرت في كل أمة ولا توجد دولة لم تمسها فإن المناقشة التالية تركز فقط على نتائج العولمة على الدولة والإدارة العامة. هذه النتائج تناقش سواء بالنسبة للدول النامية أو الأقل نموا وإداراتهم العامة.

بقاء الدولة واستمرارها: ليست هناك علاقة بين العولمة ونهاية عصر "الدولة" أو بيروقراطيتها، وكذلك فليس من المنتظر أن تؤدي إلى ضعفها في المستقبل. إن إقليم الدولة باعتباره الهوية الاجتماعية والسياسية لها مستمر في الوجود كما كان دائماً. والعلاقة بين السوق والسياسة وبين رأس المال والدولة وبين إدارة القطاع الخاص والعام كانت دائماً علاقة حميمة. وقد ساعد على بقائها أن الإدارة العامة والحضارة بما في ذلك الحضارة الرأسمالية متكاملتين وتخدم كلاهما الأخرى (Waldo 1980، 1992) في ظل بيروقراطية صمدت دائماً رغم التغييرات الإقتصادية والسياسية (Heady 1996)، (Farazmand 1998). ومع ذلك فإن العولمة قد أدت إلى تغييرات كبيرة في شخصية الدولة الحديثة (Heady 1998)

(1994 Caiden) (1999 Esman) و(1997 Scholte) ويمكن ملاحظة خمسة على الأقل من

هذه التغيرات الكبرى: -

أولاً: تشجيع منظمات الحكم الدولية مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومنظمة

التجارة العالمية التي تسرى قراراتها وضوابطها على حكومات الدول وتؤثر في نظمها الإدارية.

ثانياً: تزايد درجة التبعية بين الدول الحديثة لتحقيق القضايا الدولية والتعاون لتحقيق

المصالح العامة المشتركة، مثل الإهتمام بالبيئة العالمية، حيث تكون مفاهيم القرية العالمية، البيئة

العالمية والمواطنة العالمية من أكبر الإهتمامات التي تفرض نفسها على كل الدول وممارسات الإدارة

العامة بها (1994 Khator)، (1992 Brown).

ثالثاً: أن كل الدول استغلت عصر المعلومات لاستخدام المعلومات في كل وظائف الحكم

والإدارة محلياً وعالمياً، رغم أن الدول الأقل تقدماً ستظل تهوّل خلفهم لفترة من الوقت. والأهم

من ذلك تزايد الإستعداد العسكري والتكنولوجي للدول المهيمنة خاصة الولايات المتحدة من أجل

السيطرة على العالم سواء من الأرض أو من الفضاء.

رابعاً: نمو دور الحكومات باعتبارها شريك ومساند للقطاع الخاص مع التوسع في السلع

والخدمات العامة. وفي ظل العملة أصبح دور الحكومة هو "توفير المناخ الملائم المشجع لمشاريع

ومؤسسات القطاع الخاص (1996 UNCTAD).

خامساً: وربما أهم التغيرات التي طرأت على الإدارة العامة هو تحول دولة الإدارة من

دولة رفاهية إلى "دولة تعاضدية" (1995 Parenti) ، (1995 Korten) ، "دولة

ظل " (1990 Wolch) "دولة مماثلة" "دولة تعاقدية

" (Bowls و Wagman 1997)، (Rathgerb و Lipsky 1993) أو دولة " تعمل بروح المنظمين

أو المبدعين" (Eisinger 1988) .

وقد أدت هذه التغييرات لحدوث تغييرات أخرى في طبيعة الإدارة العامة اتسمت بتعريفات مثل "الإدارية"، "الإدارة السياسية"، "الإدارة العامة الجديدة" أو "دولة الإدارة التعاضدية" (Farazmand 1997) وبالمثل فإن الإدارة العامة ستداوم على الاستمرار سواء كمشروع أو كمجال اختصاصي. إن البحث والتطوير في مجال الإدارة العامة تأثر سلبياً إلى حد ما بالعولمة. ولكن استمرار مجال البحث مازال كما هو، كل الدول تحتاج إلى عولمة رأس المال، وكل الدول لديها إدارة عامة لها وظائف لا ولن يمكن إبطالها. أن تغيير سمات الإدارة العامة باعتبارها مجال بحث يتمثل في جدلها الحديث والقائم حول دور الدولة وبحثها في المجال الفلسفي، التنظيمي المؤسسي والعملي من أجل البحث عن هوية (Peters 1997)، (Rockman 1997).

إن المجالين التوأم في الإدارة العامة وهما التنموي والمقارن تأثرا بالجدل حول طبيعة وحجم الدولة والإدارة العامة في المعرفة المتطورة وبناء التعميمات النظرية (Heady 1998) (Riggs 1998) وقد لوحظت تغييرات مماثلة في الأبعاد العملية للدولة والإدارة العامة.

لقد تغير دور وتوجه الدولة (العولمة) كنتيجة لعولمة رأس المال المؤسسي. فبعكس دولة إدارة (الرفاهية) التي مالت لعقود عديدة للموازنة بين مصالح السوق الخاص والمصالح الاجتماعية والاقتصادية خلال الحرب الباردة، هذا التغيير إتسم ببعض الملامح مثل تقلص دولة الرفاهية المستقلة التي عرفناها دائماً، التوسع الأمني والعسكري، نشر قوات الردع السجون، المحاكم وإعطائهم وظائف جديدة مثل الأعمال الاجتماعية والأعمال النفسية والاستشارية. ومع ذلك فما زالت الدولة والبيروقراطية قائمتين وبخير (Korten 1995) (Lowi 1995) (Parteni 1995)، (Farazmand 1997) ورغم ذلك فقد كانت المساواة والعدالة أحد ضحايا الطمع الخاص وعولمة رأس المال (Farazmand 1997).

العولمة والإدارة العامة

النتائج السلبية للعولمة عديدة من بينها تهميش أو فقدان السيادة الدولة وتقييد الديمقراطية واختفاء التجمعات، تركيز بناء القوى العالمية، زيادة مركزية النخبة المؤسسية الحكومية والخاصة زيادة التبعية بين الأمم الأقل تقدماً تجاه القوى العالمية، وفيما يلي بعض التفصيل.

تهديد سيادة الدولة: إن سيادة الدولة تعتمد على إقليميتها وموقعها المحدد وهيمنتها على أراضيها وأجوائها وبحارها (Scholte 1997) ولكن اتجاه الدولة نحو عولمة رأس المال هو في نفس الوقت - تهديداً لهويتها "بالحد من سيادتها" (Vernon 1971). أن التحديات التي تواجه السيادة تعنى فقدان قدرة الدولة على ممارسة سياسة "الإقتصاد الصغير" وقد سلمت العديد من الدول قدرتها القومية على صنع السياسة إلى مؤسسات دولية للمساهمة في جهود العولمة. وعدلت بعض الحكومات نظمها لصالح التكامل الإقليمي (على سبيل المثال: إيطاليا، البرتغال وأسبانيا في المجموعة الأوربية ودول أمريكا اللاتينية فعلت بالمثل مع المجموعة الأمريكية) ومنذ السبعينيات فرض صندوق النقد الدولي والبنك الدولي و منظمة التجارة العالمية المزيد من السلطة على السياسات المالية والتنظيمية لعدد من الدول الأقل تقدماً وكذلك أجبرت برامج التعديل التنظيمي المذكورة سلفاً هذه الدول على إصلاحات وتغييرات كان شأنها تعميق تبعيتهم للمؤسسات الدولية وحكوماتها صاحبة الهيمنة.

وبحلول 1994 سعى البنك الدولي "إلى توفير 200 بليون دولار لدول العالم الثالث خلال العقد القادم لتحسين القطاع الخاص" (Milman و Lundstedt 1994) مثل هذه القروض الدولية تحمل في طياتها شروطاً خاصة لتعميق التبعية المالية، العسكرية، السياسية والإقتصادية للقوى الغربية وقوى العولمة التي تستطيع أن تملئ بسهولة خيارات سياسية معينة على الدول الفقيرة والأقل تقدماً. مثل هذه الأموال تثرى سيطرة الدولة المانحة على حساب ملايين الأفراد.

الفساد وتمكين الصفوة: تدفع العولة المخصصة قدماً باعتبارها جزءاً من برامج التعديل التنظيمي وكذلك تمكين نخبة معينة (برجوازية) باعتبارهم وكلاء للمؤسسات الدولية، ويزيدون الفساد سواء في الدول المتقدمة أو الأقل تقدماً، هذا الفساد على المستويات العليا وصل بالفعل إلى مستوى الأزمات القومية. على سبيل المثال: فقد اعتبرت شيلى نموذجاً للإقتصاد الخاص بينما يعيش ثلث السكان في فقر مدقع في حين تتمتع صفوة العمل البيروقراطي العسكري بمستوى حياتي عالي (1999 Rehren)، (1991 Gould) وظهرت مشكلات مماثلة في الولايات المتحدة أنظر (1995 Henry)، (1984 Thayer) هناك دراسات أخرى تشير إلى أن العولة والمخصصة تحد من الفساد بين الصفوة على مستوى عالي على نطاق عالمي (1997 Jreisat)، (1995 Eisner)، (1996 Farazmand).

إن تمكين الصفوة يؤدي إلى بناء مؤسسي دولي جديد له سمات "الإمبراطورية الدولية العالمية" التي تتطلب المرونة داخل بناء القوى العالمي العملاق. إنه يدعو إلى التركيز وليس المركزية مثله مثل الإستعمار في أربع عناصر (1993 Harrison):

● الحد من التنافس المؤسسي.

● التحول إلى الآلية.

● الإندماجات، التداخلات، والتحالفات

● العمل الجماعي و فرق العمل

الإستراتيجية.

هذا التحول يؤدي إلى الفصل الواضح بين الصفوة وبين من لا ينتمون إلى الصفوة. وينظر إلى الفريق الأخير باعتباره سلعة مكلفة (1989 Dagger)، العولة تُمكن الصفوة المسيطرة في ظل النظام العالمي الجديد مع عولة رأس المال (1995 Korean) فما هي إذن آثار العولة والنظام العالمي الجديد على الإدارة العامة؟.

الآثار المتعلقة بالإدارة العامة.

الفقرات التالية تلقي الضوء على التحديات التي تواجه الإدارة العامة وتقدم مقترحات للإدارة العامة على المستوى العالمي.

1- لقد كان هناك تغيير كبير في ملامح مناخ الإدارة العامة والخاصة لصالح القطاع الخاص الدولي. وتقلص الدور الذي تلعبه الحكومة في توجيه الإقتصاد والقطاع العام من حيث تحديد المصادر عدالة توزيع الثروات، والإستقرار بسبب النخبة المؤسسية الدولية. ومع سقوط الإتحاد السوفيتي وزيادة العولمة بالإضافة إلى الأزمة التنظيمية "للدولة" أصبحت دولة الإدارة التقليدية موضع هجوم من جميع الجبهات، ولكن بصفة أساسية من قبل النخب الخاصة الذين لا يرون الحاجة لدولة الرفاهية بعد الآن. ومن ثم فإن تفكك دولة الرفاهية الإدارية كان له آثار سلبية على الإدارة العامة والمواطنين. "المجال العام" وفرص مشاركة المواطنين تقلصت بسبب العولمة وإعادة البناء الحكومي (Rockman 1997) (Habermas 1974)، (Offe 1985) و يجب أن يقاوم القائمون على الإدارة العامة هذا التقلص بمحاولة إشراك المواطنين في إدارة الشؤون العامة، ولعب دور فعال في إدارة المصادر الاجتماعية بعيداً عن سيطرة الصفوة العالمية، وسوف يعتمد مستقبلهم التشريعي على هذا التصرف.

2- هناك تحدٍّ أكبر يكمن في تغيير سمات وأنشطة الدولة والإدارة العامة من "إدارة مدنية إلى إدارة غير مدنية" (Farazmand 1997) لعقود عديدة. أن دولة الإدارة التقليدية كانت توازن بين مصالح الصفوة الخاصة والمصالح العامة. وهذا يوفر الإستقرار السياسي والاجتماعي الضروري لتراكم رأس المال وشرعية النظام. ولعب هذا التوازن دوراً رئيسياً في إقرار النظام وتقويته. أما الآن

فقد حلت الدولة التضامنية القسرية محل دولة التوازن الإدارية وهي تتسم بزيادة البيروقراطية القسرية واعتبار ملايين المواطنين يمثلون خطراً محتملاً على النظام الاجتماعي. هذا التهديد من قبل المواطنين خلقه خواء السوق تحت وطأة الضغط الإقتصادي والاجتماعي الذي أدت إليه العولمة والتسويق (Schneider 1993)، (Farazmand 1997). لقد وجد تجريم المجتمع العديد من الضحايا بين أكثر المواطنين إحتراماً وعملاً الذين وقعوا في فخ الظروف الإقتصادية والاجتماعية غير المحتملة (Davey 1995)، (Lowi 1996). ونتيجة لذلك تحولت الإدارة العامة من إدارة مدنية تقليدية إلى إدارة غير مدنية "للعامة" وليس لشئونهم- للسيطرة الاجتماعية وتسهيل تراكم رأس المال. وهذا التغيير الكبير في شكل الدولة يجب أن يقاومه القائمون على الإدارة العامة بوعي اجتماعي.

3- دولة العولمة أجبرت الإدارة العامة على أن تفعل الكثير من القليل، وفي الواقع أن القائمين على الإدارة العامة عليهم إتمام الأعمال المستحيلة، وتحقيق مخرجات عالية، تحت ظروف نفسية صعبة من خوف وتقليل شأن العمالة ودفعهم للفشل، فقط لإثبات زعم أنصار الخصخصة بعدم كفاءة الحكومة والقائمون على الإدارة العامة يستطيعون، ويجب عليهم، وضع تقاريرهم حول إرتفاع مستوى الأداء وكذلك فشل السوق الخاصة.

4- أن إحتراف الإدارة العامة هو استجابة لتحدي العولمة. وهذا الإحتراف أو المهنية يرفع المستوى التنظيمي والقيمي للخدمة العامة على المستوى العالمي، ويكشف زيف الصفوة الدولية، مع الإستفادة من مهاراتهم التنظيمية والتكنيكية. أن العولمة وفشل السوق سوف يدعو إلى المزيد من التدخل الحكومي. والإدارة العامة السليمة والمحترفة يجب أن تكون مستعدة لعمل مستقبلي.

5- العولمة تؤدي إلى زيادة الخصخصة، مما يتيح فرص أكبر للفساد (1991 Gould).
الفساد حول المصادر الإجتماعية إلى مصادر غير قانونية، وغير أخلاقية، وأنشطة غير منتجة وكذلك فإنه يتحدى الصحة الإجتماعية ويدمر ثقة المواطنين في القيادة وشرعية النظام. والخصخصة تقوم على نظرية المصلحة الخاصة الفردية لتحقيق أكبر منفعة فردية بأي تكلفة ومهما كانت العواقب على الجماعة والمجتمع. هذه الفلسفة السلوكية تضع مصالح الأفراد قبل مصلحة الجماعة والمجتمع (Bellah وآخرين 1991، (1995 Triandis) وهذا تماماً ما تسعى الشركات الدولية لتأكيده لبناء ثقافة عالمية إستهلاكية تحول الثقافة القومية إلى ثقافة دولية (1985 Schein). هذه الثقافة الدولية تدار عن طريق الممارسات الإدارية للثروة البشرية معظمها تناقض الثقافة القومية والإجتماعية (1986 Laurent). ويجب على القائمين على الإدارة العامة مقاومة المفاهيم الخاصة بالسوق والتي تعامل المواطنين باعتبارهم مستهلكين وتخضعهم لمقتضيات السوق.

6- العولمة تميل إلى دعم الصفوة وإثراء أعمالهم السياسية، العسكرية، والإدارية التابعة لهم (1993 Schenider) أو عملاء المؤسسات الدولية. أن المصالح الفردية والمستقبلية "لجنود العولمة" هؤلاء تطفئ على المصالح القومية والمجتمعية. لقد أصبحوا بالفعل إجراء للمؤسسة الدولية (Edstrom و Galbraith 1977) ويخدمون "الإمبريالية الثقافية" (1993 Said)، والشعوب في الدول الأقل تقدماً معتادة على وجود هذه الصفوة الحاكمة التي ترتقى إلى السلطة والثراء في يوم وليلة على حساب الملايين، لأن الحكومات العالمية متورطة في العولمة التضامنية. إن المستشارين الأمريكيين يدعمون دائماً سلطة هذه النخبة البيروقراطية عسكرياً ومدنياً على مجتمعاتهم في الدول الأقل تقدماً (1994 Riggs)، (1993 Said)، (1995 Parenti) العولمة أدت إلى تركيز السلطة المؤسسية وتمركز بناءها المؤسسي بينما انتشرت في نفس الوقت لامركزية الحكومة في كل

7- العولمة تهدد المجتمعات (Korten 1995) و "الاستقلال العام" بتعبير (Frederickson 1997) وذلك عن طريق إلغاء السيطرة المحلية وتقليص دور المواطنين ومنع المديرين العموميين من اتخاذ قرارات هامة تؤثر في حياة الأفراد، وقدرة الحكومات المحلية على وضع الضوابط تحد من إمكانية إغلاق المصانع والشركات العالمية فجأة والانتقال إلى مكان يمنح فائدة أكبر (Eisner 1995)، (Goldsmith 1996) وللحد من هذه الحيرة يجب على المديرين العموميين وضع روابط وشروط طويلة المدى تلتزم بها الشركات العالمية. ويجب أيضاً تقوية الشعور القومي وتشجيع المواطنين على المشاركة في الإدارة وإثراء قيم المواطنة والمصلحة العامة في مواجهة المصلحة الفردية ويجب عليهم كذلك معاملة المواطنين باحترام واهتمام.

8- هناك شعور متزايد يختص بالإدارة العامة والمجالات ذات العلاقة بها متمثل في المجالات التابعة للإدارة العالمية والمقارنة (Savitch 1998). وأنا أتفق مع (Ferrel Heady 1998) في جملته القائلة بأن هذين المجالين التابعين كانا مجالان منفصلان وغير مرتبطان خلال العقود السابقة. ولكن يظهر الآن على الساحة مجال تابع جديد خاص بالعولمة. وهناك حاجة لتكامل دراسات الإدارة العامة من النواحي التنافسية، الدولية والعالمية. وقد واجه أعضاء ألب ASPA التحديات عندما حاولوا وضع أسس تساعد في خلق تعميم عالمي. وسوف يحتاج الممارسون إلى دراسات تجعل منهم مديرين أفضل في قرية المستقبل العالمية.

9- معرفة المزيد عن الإدارة العامة من ناحية المقارنة التي تسيطر على الشكل العام لعالمنا. الطلبة والدارسون الأمريكيون يمكنهم تقديم رؤية شخصية ومهنية عن طريق تقييم الجوانب الثقافية التنظيمية والدينية للثقافة الإدارية للدول الأقل نمواً، بعضهم لديه ثقافة فنية

وموروث حكمي. لأن معرفة الشعوب الأخرى وثقافتها وإدارتها العامة يساهم في "ثورة المعرفة" مع وجود تقاليد إدارية على مستوى العالم. على سبيل المثال النظام الإسكندنافي والسوفييتي في الإدارة العامة (Caiden، 1994) وكذلك النظم التعاونية التي تنمو معها الإدارة الديمقراطية. وبالمثل فإن الأمريكيين والمواطنين الآخرين في كل أنحاء العالم يمكنهم التعرف على الإدارة العامة بدراسة النظم الأخرى. إن الدراسات المقارنة للحكم والإدارة العامة ليست جديدة بل لها تاريخ طويل (Heady، 1996)، (Farazmand، 1996) وقد تركزت الدراسات الدولية للإدارة في قسم الإدارة الدولية والمقارنة (SICA) بالجمعية الأمريكية للإدارة العامة في القرن الواحد والعشرين.

10- العولمة تتحدى الضمير الإنساني للإدارة العامة. المتخصصون في المجتمع الدولي لديهم الفرصة بل وعليهم مسئولية ملاحظة وبحث ما يحدث في أركان مجتمعهم الدولي. حيث هناك العديد من الموضوعات تمثل تحديات لعلمهم بما في ذلك ظروف وعوز الفقراء، المشاكل البيئية، الظلم وعدم المساواة. إن زيادة الوعي بالموضوعات العالمية سواء الإيجابية أو السلبية يعد هاماً وضرورياً، لأن المديرين العاملين يمكنهم التفريق عند وضع القرارات التي تؤثر في شعوبهم فيمكنهم طلب التعاون من الصفوة، وتجنب أن يتم استغلالهم بطريقة غير ديموقراطية، وغير عادلة في كل أنحاء العالم. في الثمانينيات لعب المديرين العامون دوراً فعالاً في نجاح الحملة العالمية ضد نظام جنوب أفريقيا. إن نمو مثل هذا الوعي القومي يستطيع تحدى قوى العولمة والصفوة العالمية في مجالات متعددة. وكذلك فإن الإنترنت ونظم الإتصال الأخرى يمكن أن تساعد المديرين على التواصل العالمي مع المختصين في نفس المجال في كل مكان.

11- وكحرس "لمصالح المجتمع الدولي" فإن القائمين على الإدارة العامة في الدول الأكثر

أو الأقل تقدماً عليهم مسئولية دولية في مجال التنسيق الدولي. فيجب عليهم محاربة الفساد على كل المستويات وفي كل الأوقات. الكثير منهم لديهم علاقات قوية شخصية وتمويلية مع الصفوة الخاصة العالمية. إنهم يميلون إلى الفساد وإساءة استخدام السلطة وتعريفهم للمنفعة العامة يقترب من تعريف السلطة.

12- العولمة لا تقضى على الدولة والإدارة العامة. هناك تحدى دولي جديد يواجه نظرة الإدارة العامة للبحث، الممارسة، والتعليم. لقد دخلت الإدارة العامة مرحلة جديدة من الحضارة الإنسانية مع مستقبل تضيئه، وتظلمه في نفس الوقت، العولمة والنظام العالمي للهيمنة. ونأمل أن يكون "الرخاء للجميع" هو مخرج (نتاج) هذه المرحلة.

قائمة المراجع والقراءات .

Handwritten text in Arabic script, possibly a signature or a title, located in the upper center of the page.

قائمة المصادر والقراءات

أولاً: باللغة العربية.

(1) الكتب:

- (1) د. إبراهيم درويش، الوسيط في الإدارة العامة: النظرية والممارسة، القاهرة: دار النهضة العربية، طبعة ثانية، 1995.
- (2) د. أحمد رشيد، إعادة إختراع وظائف وإدارة الحكومة - Government Re-inventing القاهرة: دار النهضة العربية، 1996.
- (3) _____، الإصلاح الإداري: إعادة التفكير، القاهرة: دار النهضة العربية، 1994.
- (4) _____، نظرية الإدارة العامة: السياسة العامة والإدارة، طبعة مزيده منقحة، القاهرة دار النهضة العربية، 1993.
- (5) _____، الفساد الإداري: الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية، القاهرة: مطبوعات دار الشعب، طبعة أولى، 1976.
- (6) بنكاج جيموات، الإلتزام وإستراتيجية إتخاذ القرارات الإدارية، ترجمة سعاد الطنبولى القاهرة: الدار الدولية للنشر والتوزيع، 1994.
- (7) بنيامين ب ترجو، جون د. زيرمان، إستراتيجية الإدارة العليا: ماهيتها وكيفية تشغيلها ترجمة: إبراهيم على البرلسي، القاهرة: الدار الدولية للنشر والتوزيع، 1988.
- (8) بل كلينتون وآل جور، رؤية لتغيير أمريكا: الإهتمام بالناس أولاً، القاهرة: مركز

الأهرام للترجمة والنشر، طبعة أولى، 1413 هـ 1992 م .

- (9) جاك دنكان، أفكار عظيمة فى الإدارة: دروس من مؤسسى ومؤسسات العمل الإدارى ترجمة: محمد الحديدى، القاهرة: الدار الدولية للنشر والتوزيع، 1991.
- (10) دوايت والدو، دراسة الإدارة العامة، ترجمة: الشريف عبود، القاهرة: دار الفكر العربى، 1965/64م.
- (11) ستيفن كوهين، رونالد براند، إدارة الجودة الكلية فى الحكومة: دليل عملى لواقع حقيقى ترجمة: د. عبد الرحمن بن أحمد، الرياض: معهد الإدارة العامة، 1997.
- (12) د. سلوى شعراوى (محرر)، إصلاح الخدمة المدنية فى المملكة المتحدة، الولايات المتحدة ومصر، بين الحاجة العملية والمتغيرات النظرية، القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة، أوراق غير دورية، د.ت.
- (13) د. سيد محمود الخولى، إدارة الجودة الشاملة والآيزو 9000، القاهرة: مكتبة عين شمس، 1994.
- (14) د. عادل الشبراوى، الدليل العملى لتطبيق إدارة الجودة الشاملة آيزو 9000 المقارنة المرجعية، القاهرة: الشركة العربية للإعلام العلمى (شعاع)، 1995.
- (15) د. عبد الملك عوده، الإدارة العامة والسياسة، القاهرة: مكتبة الأنجلو، 1963.
- (16) د. عطيه حسين أفندى، إتجاهات جديدة فى الإدارة بين النظرية والتطبيق، القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، 1994.
- (17) _____، إتجاهات جديدة فى الإدارة العامة، القاهرة: المؤلف نفسه، 2001.

قائمة المصادر والقراءات

- (18) د. مصطفى كامل السيد، د. صلاح سالم زرنوقة (محرران)، الفساد والتنمية، الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية، القاهرة: مركز دراسات وبحوث الدول النامية، 1999.
- (19) د. على الحبيبي، الإدارة العامة، القاهرة: مكتبة عين شمس، 1980.
- (20) د. عمار بوحوش، نظريات الإدارة العامة، عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1980.
- (21) د. فريد النجار، إدارة الجامعات بالجودة الشاملة، القاهرة: ايتراك للنشر والتوزيع، طبعة أولى، 1999.
- (22) د. فريد عبد الفتاح زين الدين، المنهج العلمي لتطبيق إدارة الجودة الشاملة في المؤسسات العربية، القاهرة: المؤلف، 1996.
- (23) د. محمد محمد بدران، دراسات في علم الإدارة العامة، القاهرة: دار النهضة العربية، 1993.
- (24) د. محمد توفيق ماضي، إدارة الجودة: مدخل النظام المتكامل، القاهرة: دار المعارف، 1995.
- (25) وليام ل. مور، هريت مور، حلقات الجودة: تغيير إنطباعات الأفراد في العمل، ترجمة زين العابدين عبد الرحمن الحفظي، الرياض: معهد الإدارة العامة، 1991.

- (1) د. أحمد رشيد، الإدارة العامة في الجامعات المصرية، مجلة النهضة، كلية الإقتصاد والعلوم السياسية، العدد الثاني، يناير 2000.
- (2) د. أحمد سيد مصطفى، المقارنة بمنافس نموذجي لتطوير الأداء الإداري Benchmarking أخبار الإدارة، نشرة فصلية تصدر عن المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة العدد 21-22، مارس (آذار) 1988 .
- (3) د. السيد عبد المطلب غانم، دراسة الإدارة العامة: فحص للحقل، القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، سلسلة بحوث سياسية، العدد 12، د.ت.
- (4) د. سالم سعيد القحطاني، إدارة الجودة الكلية وإمكانية تطبيقها في القطاع الحكومي، مجلة الإدارة العامة، الرياض: معهد الإدارة العامة، العدد 78، السنة الثانية والثلاثون شوال 1413 هـ أبريل 1993.
- (5) د. سلوى شعراوى، حالة علم الإدارة العامة في القرن العشرين، مجلة النهضة، كلية الإقتصاد والعلوم السياسية، العدد الأول، أكتوبر 1999.
- (6) د. عطيه حسين أفندى، حالة المعرفة في مجال الإدارة العامة، مجلة أحوال مصرية، القاهرة مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، السنة الأولى، العدد الثاني، خريف 1999.
- (7) د. على السلمى، الإدارة المصرية فى مواجهة الواقع الجديد، القاهرة: كتاب الأهرام الإقتصادى، العدد 54، أغسطس 1992.

(3) الرسائل العلمية:

1- سامح فوزى حنين عبد الملاك، المساءلة فى الإدارة العامة مع إشارة خاصة لمصر، رسالة ماجستير، كلية الإقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 1997، إشراف الأستاذ الدكتور عطيه حسين أفندى.

(4) خلاصاته كتبه المدير ورجل الأعمال، القاهرة: الشركة العربية للإعلام العلمى (شعاع):

1- السنة الخامسة، العدد الأول، يناير (كانون الثانى)، 1997

2- السنة الرابعة، العدد الثانى، يناير (كانون الثانى)، 1996.

3- السنة الثالثة، العدد الثانى والعشرون، نوفمبر (تشرين الثانى)، 1995.

4- السنة الأولى، العدد الثانى والعشرين، نوفمبر (تشرين الثانى)، 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, **Re-inventing Leadership** New York : William Morrow, 1995.
- 5- Berkley, George, **The Craft of Public Administration**, Boston: Mass Allyn and Unwin,1978.
- 6- Bonser,Charles F., Eugene McGregor,Jr. & Clinton V. Oster, **Policy Choices and Public Action**, New Jersey: Prentice Hall, Inc. 1996.
- 7- Capezio , Peter, & Debra Morehouse, **Taking Mystery out of TQM a Practical Guid to Total Quality Management**, New Jersey Career Press (2nd), 1995.
- 8- Carlos J.P., Blanchard, & Alam Randolph, **Empowerment: Takes More Than a Minute**, California: Blanchard Training and Development, 1995.

- 9- Champy, James, **Reengineering Management: The Mandate for New Leadership**, New York: Harper Business, 1995.
- 10- Cole G. A ., **Management: Theory and Practice** , London Dp Publications (5th ed), 1996.
- 11- -----, **Organizational Behavior**, London:Dp Publications, 1995.
- 12- Cooper, Phillip J. (et al.) , **Public Administration for The Twenty-first Century** , New York: Harcourt Brace College, 1998.
- 13- Dilulio, John J., Garey Gerald Jr., & Kettle Donald, **Improving Government Performance :an Manual**, Washington Brookings Institution, 1993.
- 14- Dimock, Marshall, **Public Administration**, New York: Holt Rinehart and Winston, 1964.
- 15- - - - -, **Philosophy of Administration**, New York University Press, 1957.
- 16- Eccles, Robert G., & Nitin Nohria, **Beyond the Hype**, Boston Harvard Business School, 1992.
- 17- Farnham, David, & Silva Horton, **Managing the New Public Services**, London: The Macmillan Press Ltd., (2nd ed), 1996.
- 18- Fisher, Martin, **Performance Appraisals**, London: Kogan Page, (2nd ed), 1996.
- 19- Fritz , Roger, **How to Manage Your Boss** , New Jersey Howthorne Career Press, (2nd ed), 1994.

- 20- Gullick, Luther, and Urwick, Lyndall (ed.), **Papers on the Science of Administration**, New York : Institute of Public Administration New York Institute of Public Administration, 1973.
- 21- Handy, Charles, **The Age of Unreason**, New York: Business Books, 1991.
- 22- -----, **Understanding Organizations**, New York: Penguin Business, (4th ed), 1993.
- 23- Hayes, Patricia, & Richard T. Herschal, **Organizational Communication Empowerment in a Technological Society** Boston : Houghton Mifflin Company, 1996.
- 24- Heady, Ferrel, **Public Administration: a Comparative Perspective** New York: Marcel Dekker, 1984.
- 25- Huber , George P . , & William H . Y Glick , **Organizational Change and Redesign: Ideas and Insights for Improving Performance** , New York : Oxford University Press, 1995.
- 26- Hughes, Owen E., **Public Management and Administration** London :The Macmillan Press Ltd., 1994.
- 27- Jablonski, Joseph R., **Implementing Total Quality Management** New York : Pfeiffer and Campany, 1991.
- 28- Koehler, Gerry W., & Joseph M. Pankowski, **Quality Government Designing Developing and Implementing TQM**, Florida St. Lucie Press 1996.
- 29- -----, **Teams in Government: a Handbook for Team**

- Based Organizations, Florida: St. lucie Press, 1996.
- 30- Kotter, John P., **Leading Change**, Boston: MA Harvard Business School Press, 1996.
- 31- Lane, Frederick S.(ed), **Current Issues in Public Administration** (5th ed), New York : St- Martin's Press, 1994.
- 32- Louis, Bendell T., & Kelly , **Benchmarking for Competitive Advantage**, London : Pitman, 1993.
- 33- Nigro, Felix, and Nigro, Lloyl, **Modern Public Administration** (5th ed), New York : Harper and Row, 1979.
- 34- Osberne, David, & Ted Gaebler, **Reinventing Government How The Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector** , New York: Addison Wesley Publishing Company Inc., 1992.
- 35- Palumbo, Dennis, and Steven Maynard Moody, **Contemporary Porary Public Administration** ,New York: Longman, 1991.
- 36-Rayner, Stevens R., **Recreating the Workplace: The Pathway to High Performance**, Oliver Wright Publications Inc., 1993.
- 37-Rue, Leslie W., & lioyd Byars, **Supervision: Key Link to Productivity**, Boston: Irwrin, (5Th ed.), 1996.
- 38-Ryan, Kathleen D., & Damielk Ostrich, **Driving Fear out of Workplace** , California : Jossey Bass Publishers, 1991.
- 39-Schachter, Hindy, **Re-inventing Government or Reinventing Ourselves: the Role of Citizen Owners in Making a Better**

Government, New York: State University of New York, 1997.

- 40-Simon, Herbert A., **Administration to the Study of Public Administration**, New York: Macmillan, 1955.
- 41-Spectar, Burt A., **Taking Change and letting Go: a Breakthrough Strategy for Creating and Managing the Horizontal Company** New York: the Free Press, 1995.
- 42-Spitzer, Deam R., **Super Motivation: a Blue Print for Energizing your Organization from Top to Bottom**, New York: amacom 1995.
- 43-Straub, Geil, & David Gershon, **Empowerment: the Art of Creating your life you Want it**, Delta Publishing, 1991.
- 44- Vogt , Judith F ., & Kenneth Murrell , **Empowerment in Organization How to Spark Exceptional Performance**, California University Associates Inc., 1990.
- 45-Williams, Hanks, **the Essence of Management Groups and Teams**, New Jersey : Prentice Hall, Inc., 1996.
- 46- Williams, Richard L. , **Essentials of Total Quality Management** New York: amacom, 1994.
- 47-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- Dahl, Robert A., The Science of Public Administration: Three Problems, **Public Administrative Review**, Winter, 1947.
- 3- Dobles, John H. , The Empowerment Environment, **Training and Development**, February 1993.
- 4- Golenbiewsk, Robert T.,The Future of Public Administration; End of a Short Stay in the Sun ? or a New day A- dawning ? **Public Administration Review**, Vol. 56, No.2, March - April 1996 PP 147-159.
- 5- Gray, Andrew, and Bill Jenkins, From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution?,**Public Administration** , Vol. 76, Spring 1995, PP. 75-99.
- 6- Hand, Max,Freeing The Victims, **Personnel Review**, February 1994.
- 7- Hatry, Harry, Craig Gerhart & others, Eleven Ways to Make Performance Measurement More Useful to Public Managers, **Public Management** , Vol. 16,Sept 1994.
- 8- Hlunmel, Rolph., a Call for a Philosophy of Aadministration **Administrative Theory and Praxis**, A Journal of Dialogue in Public Administration, Vol. 15, Number 1, 1993,PP. 52-54.
- 9- Hollander,Edwin P.,&Lynn R.Offerman, Power and Leadership in Organization, **American Psychologist**, February 1990.
- 10-Ingram, Hadyn, Linking Team Work With Performance, **Team Performance Management**, Vol.2, No.4, 1996.
- 11-Johnson , Richard S . , TQM Leadership for the Quality Transformation, **Quality Progress**, April 1993

- 12-Jun, Long S., What is Philosophy of Administration, **Administrative Theory and Praxis**, op. Cit., pp. 46-51.
- 13-Keghley, Trevor, Creating an Empowered Organization, **Training and Development**, December, 1993.
- 14-Kelman, Steven, Procurement and Public Management: The Fear of Discretion and The Quality of Government Performance, **Public Administration Review**, Vol.52, Sep / Oct 1992.
- 15-Khademain , Anne M., Reinventing a Government Corporation Professional Priorities and a Clear Bottom Line, **Public Administration Review**, Vol.55, No.1 January- February 1995.
- 16-Klitgaard, Robert, International Cooperation Against Corruption, **Finance and Development**, March 1998.
- 17-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.
- 18-Lawler, Edward E., Total Quality Management and Employee Involvement are They Compatible, **Academy of Management Executive**, January 1994.
- 19-Long, Norton E., Public Policy and Administration: the Goals of Rationality and Resposibility, **Public Administration Review** OP.Cit., PP. 149-158.
- 20-Lynn, Laurence E., Public Management Research: The Triumph of Art over Science, **Journal of Policy Analysis and Management** vol.13, Nol. 13, No2, Spring 1994,

PP. 231-235.

- 21-Mgjuka, Richard J.,The 10 Dimensions of Employee Involvement **Training and Development**, April 1993.
- 22-Mauro, Paolo, Corruption : Cases, Consequences , and Agenda for Further Research, **Finance and Development**, March 1998.
- 23-Morris D.S., & R.H. Haigh, Empowerment: an Endeavour to Explain an Enigma,**Total Quality Management**,Vol.7, No.3, 1996.
- 24-Overman, Sam, Public Management: What's New and Different ? **Public Administration Review**, Vol 44. No. 3,May - June 1984 PP.55-68.
- 25-Pomerleau , Raymond, Review of Re-inventing Government How The Entrepreneurial Sprit is Transforming The Public Sector **Administrative Theory and Praxis**, Vol.15, No.2, 1993.
- 26-Raelin, Joseph A., Theory and Practice: Their Roles Relationship and Limitations in Advanced Management Education, **Business Harizons**, May - June, 1993,PP.58-91.
- 27-Rhodes R. A.W. With Charlotte Dargie, Abigail Melville and Brian Tutt The State of Public Administration: a Professional History 1970-1995, **Public Administration**, Vol. 73, Spring 1995, PP.1-15.
- 28-Schachter , Hindy , Re-inventing Government or Re-inventing Ourselves Two Models for Improving Government Performance **Public Administration Review**,Vol.55, No.6,November December 1995.

- 29-Sedgwick, Steve, Benchmarking and Best Practices: Promise and Performance, **Australian Journal of Public Administration** Vol.54 No.3, September 1995.
- 30-Sridhar, Sandhya, Review of Re-inventing Government, **The International Journal of Organizational Analysis**, Vol.3 No. 4 October 1995.
- 31-Treadwell, Jane, & Others, Benchmarking Corporate Services a South Australian Public Sector Case study, **Australian Journal of Public Administration**, Vol.54, No.3, September 1995.
- 32-Turney, Peter B., Beyond TQM with Workforce Activity Based Management, **Management Accounting**, September 1993.
- 33-Wart, Montgomery, The First Step in The Re-inventing Process Assessment **Public Administration Review**, Vol.55, No.5 September October 1995.
- 34-Wilson, Woodrow, The Study of Administration, **Political Science Review** 56, 1941, PP. 486-506.

(3) WWW:

(1) **Benchmarking.**

- ⊙ <http://www.benchment.com/Surveyabout.htm>
- ⊙ <http://www.Benchment.Com/bppftm>
- ⊙ <http://www.well.com/user/benchmaar/Files/Bmkstudy.html>
- ⊙ http://www.best-in-class.com/benchmarking_book.htm
- ⊙ <http://www.brook.edu/pub/books.Bench.htm>

(2) Empowerment.

- ☯ <http://umdi.com/motivant.htm>
- ☯ [http://www.tregistry.com/empower.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.amazon.com/exec/obidos_wermentresouA/5066-8893166-951745)
- ☯ <http://www.brownstones.com/vmi/>

(3) Transparency:

- ☯ [http://www. Transparency.Org/iacc/9th iacc/papers.html](http://www.Transparency.Org/iacc/9th iacc/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 growth confrence.htm>
- ☯ <http://www.transparency.de/welcome.html>
- ☯ <http://www.transparecy.de/mission.html>
- ☯ <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>

Handwritten title or section header in the upper middle part of the page.

First main paragraph of handwritten text, consisting of several lines.

Vertical handwritten notes or symbols on the right margin, corresponding to the first paragraph.

Second main section header or title in the middle of the page.

Second main paragraph of handwritten text, consisting of several lines.

Vertical handwritten notes or symbols on the right margin, corresponding to the second paragraph.

قائمة بعض مؤلفات أ. د. عطيه حسين أفندي

(1) كتب.

- 1- إتجاهات جديدة فى الإدارة بين النظرية والتطبيق " القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية - جامعة القاهرة، 1994.
- 2- مقدمة الإدارة، بالإشتراك مع الأستاذ الدكتور أحمد رشيد، القاهرة: دار النهضة العربية، 1995.
- 3- " الأمم المتحدة وقضايا الجنوب" (تحرير)، القاهرة: مركز دراسات وبحوث الدول النامية - جامعة القاهرة، 1996.
- 4 - دليل الإدارة المكتبية، القاهرة: دار النهضة العربية، سلسلة أدلة الإدارة (1)، 1997.
- 5- المنظمات غير الحكومية والتنمية: إعادة التفكير من أجل دور أكثر فعالية مع إشارة خاصة للحالة المصرية، القاهرة: المؤلف نفسه، 1998.
- 6- إتجاهات جديدة فى الإدارة العامة، القاهرة: المؤلف نفسه، 2001.

الدراسات والبحوث:

● "مقدمة فى دراسة المفاوضات".

سلسلة بحوث سياسية - العدد (7)، القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية أغسطس 1988.

● " إستقراء المستقبل".

مجلة منبر الحوار، السنة السادسة، العددين 21، 22، صيف وخريف 1991 ميلادية.

● " الإدارة الدولية لقضايا البيئة".

مجلة السياسة الدولية، العدد 110، أكتوبر 1992.

● " إدارة شؤون البيئة في مصر".

مجلة الإدارة المحلية - السنة الثانية 1993، المجلد الثاني (يناير- يوليو).

● " التطور السياسي لدولة الكويت" 1914 1945 ودراسة " الكويت

وبناء مؤسسات الدولة الحديثة 1946 1964 " .

في د. أحمد الرشيدى (محرر) الكويت من الإمارة إلى الدولة، مركز البحوث

والدراسات السياسية بجامعة القاهرة ودار سعاد الصباح، القاهرة، نوفمبر

1993.

● " الأمم المتحدة وإعادة هيكلة أجهزتها".

مجلة النيل- الهيئة العامة للاستعلامات، العدد 56، يناير 1994.

● "الإصلاح الإداري في الدول العربية من منظور مقارن".

مركز البحوث والدراسات السياسية - جامعة القاهرة، سلسلة بحوث سياسية

العدد 78 إبريل 1994.

قائمة بعض مؤلفات أ.د. عطيه حسين أفندي

- " تلوث الهواء في المدن الكبرى - دراسة حالة مدينة القاهرة " .
بالاشتراك مع أ.د. خليل درويش.
المؤتمر العام العاشر لمنظمة المدن العربية - دبي - إبريل 1994.
- " الخدمة المدنية في الأمم المتحدة وضرورة التطوير " .
مجلة السياسة الدولية - العدد 117 ، يوليه 1994.
- " المنظمات غير الحكومية وشئون البيئة في مصر " .
المؤتمر القومي الرابع للدراسات والبحوث البيئية - القاهرة 15-17 نوفمبر 1994.
- " النظام القانوني للإدارة المحلية في مصر ومطالب التطوير " .
في د. السيد عبد المطلب غانم (محرر) ، السياسة والنظام المحلي في مصر
أعمال المؤتمر السنوي الثامن للبحوث السياسية من 3-5 ديسمبر 1994 ، القاهرة
مركز البحوث والدراسات السياسية ، 1995.
- " قياس فاعلية التدريب: الأهمية - الصعوبات - العناصر والمكونات " .
بحث قدم إلى ندوة "مؤتمر ترشيد العملية التدريبية" الإدارة العامة
لشرطة أبو ظبي - أبو ظبي 19-20 ديسمبر 1994.
- " المركزية واللامركزية في بعض تجارب التكامل والوحدة: نظرة مقارنة " .
بحث قدم إلى ندوة جامعة القاضي عياض ، عن اللامركزية و دورها في بناء
اتحاد المغرب العربي " مراكش 14-18 مارس 1995.

● NGO's and development in Egypt : How much do we know and where do we go from here ? In Charles F. Bonser (ed.) Proceedings: The Role of NGO's in Economic Development " State - of the - Art " .

International Research Conference , Institute for Development Strategies , Indiana University, USA, December 1995.

بحث بالاشتراك مع أ. د. أحمد رشيد .

● " دور الأمم المتحدة في المجال الاجتماعي " .

في د. علا أبو زيد (محرر) القمة الاجتماعية: الأبعاد الدولية والإقليمية والمحلية قضايا التنمية، القاهرة: مركز دراسات وبحوث الدول النامية، 1996.

● " الأمم المتحدة وقضايا الجنوب " .

بالاشتراك مع أ. خالد زكريا، في د. عطية حسين أفندي (محرر)، الأمم المتحدة ودول الجنوب، القاهرة: مركز دراسات وبحوث الدول النامية، 1996.

● " بعض التطبيقات الحديثة للإصلاح والتطوير الإداري في دول أوروبا وحوض البحر المتوسط " .

بحث في سلسلة ندوات الإصلاح الإداري، قسم الإدارة العامة بالتعاون مع مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 1995/11/16.

قائمة بعض مؤلفات أ. د. عطيه حسين أفندي

● الإطار الدستوري والقانوني للانتخابات المحلية في مصر وانتخابات أبريل

1997م .

في د. كمال المنوفى (محرر) ، تحليل نتائج الانتخابات المحلية 1997م
القاهرة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، طبعة أولى 1997م.

● "حالة المعرفة في مجال الإدارة العامة".

أحوال مصرية مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام ، السنة
الأولى العدد الثاني 1998.

● " الممارسات غير الأخلاقية في الإدارة العامة".

دراسة فى د. مصطفى كامل السيد د. صلاح سالم زرنوقة (محرران)
الفساد والتنمية (الشروط السياسية للتنمية الإقتصادية) ، القاهرة : مركز
دراسات وبحوث الدول النامية ، 1999.

● " تطوير العملية التعليمية في حقل الإدارة العامة: مدخل إعادة التفكير".

بحث قدم إلى مؤتمر جامعة القاهرة لتطوير التعليم الجامعى
رؤية لجامعة المستقبل 22-24 مايو 1999.

● " Partnership Between Government & Civil
Society" Towards s New System: Government - Non
Governmental Organizations - Private Sector.

The United Nations Economic & Social Development
Issues Branch & its Policies Multi - Dimensions Issues
Unit.

● " الشراكة بين الحكومة والمجتمع المدني - نحو منظومة جديدة: الحكومة القطاع الخاص - المنظمات غير الحكومية".

دراسة قدمت في حلقة الحوار حول " الشراكة بين الحكومات والمجتمع المدني " التي تنظمها اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (ESCWA) بيروت 4-5 تشرين الأول/ أكتوبر 1999م.

● "شركاء التنمية: الحكومة القطاع الخاص المنظمات غير الحكومية".

مجلة النهضة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة، العدد الرابع يوليو 2000.

● "دور المنظمات غير الحكومية في إدارة شئون الدولة والمجتمع".

في د. سلوى شعراوى جمعه (محرر)، إدارة شئون الدولة والمجتمع القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2001.

المقالات:

1- " نظرة في أسلوب اتخاذ القرارات "، الأهرام 19/3/1990.

2- "الأمم المتحدة وإدارة قضايا البيئة"، الأهرام 15/8/1992.

3- " الإدارة في عصر المعلومات "، الأهرام 17 /7/ 1993.

4- " إدارة الوقت أولاً"، الأهرام 3 /11/ 1993.

قائمة بعض مؤلفات أ. د. عطيه حسين أفندي

- 5- " عودة إلى الإصلاح الإداري "، الأهرام 1998/1/29.
- 6- " المنظمات غير الحكومية : مدخل الإدارة والتنمية "، الأهرام 1994 /5/ 8.
- 7- "الأمم المتحدة والتغيرات العالمية "، الأهرام 1994 /10/ 21.
- 8- "إدارة الجودة الشاملة: المفهوم والمكونات "، الأهرام 1995 /3/ 14.
- 9- " العلاقة بين الجمعيات الأهلية والحكومة: طرح مغاير " مجلة المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في العالم العربي " نشرة غير دورية تصدر عن مركز ابن خلدون للدراسات الإنمائية، العدد 39 السنة الرابعة، مارس 1995.
- 10- " الجمعيات الأهلية بين فلسفة الإنشاء ومشكلات الأداء "، الأهرام 1995/7/27.
- 11- " نحو إدارة أكفأ للموارد المائية "، الأهرام 1995/9/10.
- 12- " ظاهرة المنظمات غير الحكومية وتصنيفاتها "، الأهرام 1996/9/24.
- 13- " الإصلاح الإداري الشامل: مدخل إدارة التغيير "، الأهرام 1998/1/29.
- 14- " العلاقة بين الجمعيات الأهلية والحكومة ... ليست مباراة صفرية " الأهرام الإقتصادي، العدد 1548، 7 / 9 / 1998.
- 15- " إعادة التفكير في نظام الإدارة المحلية "، الأهرام 1998 /9/11.
- 16- " التمكين الإداري : صيحة جديدة في عالم الإدارة "، الأهرام الإقتصادي العدد 1566، 11 / 1 / 1999.

- 17- " الجامعات وتعزيز دور الجمعيات الأهلية "، الأهرام 1/18 /1999.
- 18- ملاحظات حول التمويل الأجنبي للمنظمات غير الحكومية، الأهرام الاقتصادي العدد 1576، 22 /3 /1999م.
- 19- المنظمات غير الحكومية: مكان القوة ومواطن الضعف، الأهرام 14 /7 /1999م.
- 20- حجم الحكومة ومشكلة قياس الأداء، الأهرام، 8 /10 /1999م.
- 21- نحو عقد إجماعي جديد بين الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص. الأهرام، 8/11/1999.
- 22- التطوير بالجودة الشاملة، الأهرام، 14/2/2000.
- 23- شركاء في التنمية، الأهرام، 17/4/2000.
- 24- المقارنة المرجعية : مدخل التحسين الإداري المستمر، الأهرام، 15/9/2000.
- 25- الشفافية في أعمال الإدارة العامة، الأهرام، 21/2/2001.
- 26- إعادة النظر في وظائف الإدارة العامة، الأهرام، 8/4/2001.
- 27- أهمية وضرورة تنشيط العمل التطوعي، الأهرام 19/4/2001.

رقم الإيداع بدار الكتب : ٢٠٠٢/٥٤٠٦
الترقيم الدولي : 977-223-603-6

