

الفصل السابع

عمليات الإصلاح الإداري

الإصلاح الإداري هو مجموعة عمليات جزئية ترتبط فيما بينها لتكون جميعاً هذا النشاط الهام الجذري الهادف إلى تنمية الجهاز الإداري للدولة . وعمليات الإصلاح الإداري كانت موضعاً لاهتمام الدراسات الإدارية^(١) .

فنظريات التنظيميين التقليديين أمثال دراسات - موني وديموك والاس بينت أهمية تحقيق أربعة مراحل يكمل بعضها الآخر وتكون الإصلاح الإداري هي :

(أ) مرحلة الإلهام (Inspiration) أي الإحساس بالوضع الجديد اللازم إقامته .

(ب) مرحلة الاتصال (Communication) نقل هذا الإحساس إلى عناصر التنفيذ في الجهاز الإداري للدولة .

(ج) مرحلة التنظيم (Organization) تطبيق هذا الوضع الجديد اللازم - من النواحي العملية .

(د) مرحلة التأقلم (Adaptation) التعود على هذا الوضع الجديد من جانب الآخرين وهكذا تبدأ دورة جديدة للإصلاح الإداري .

أما نظريات السلوكيين مثل هربرت سايمون فقسمتها إلى :

(أ) مرحلة رفض الوضع الحالي أي مرحلة الغضب .

(ب) مرحلة تبني أفكار جديدة .

(ج) مرحلة تنفيذ التغيير .

ونلاحظ أن كل هذه التقسيمات وأمثالها ليست تحكمية بأي حال فهي تقسيمات من أجل التحليل العلمي والبحث وسوف نقسم نحن عمليات الإصلاح الإداري إلى :

* عملية الإحساس بالحاجة إلى الإصلاح الإداري .

Gerald Caiden ; Administratvie Reform - Lon. 1971 Development (١)
Administration & Administrative Reform - Int. Soc. so. Journal Vol. XXI, No. 1-1969

- * عملية وضع الاستراتيجية للإصلاح الإدارى أو تصميم الأهداف .
- * عملية تنفيذ الإصلاح الإدارى .
- * عملية تقييم الإصلاح الإدارى .

الإحساس بالحاجة إلى الإصلاح الإدارى

إن الأعراض التى ذكرناها فى الفصل السابق هى التى تؤدى إلى خلق هذا الإحساس إلا أن وجود هذه الأعراض فى ذاتها لا يعنى الأحساس بالحاجة إلى إصلاح إدارى فالشكل الأمثل للعمل الإصلاحى فى الإدارة هو قضية نسبية هو معنى أدق - قضية اجتماعية - هو إحساس اجتماعى قبل أن يكون إحساساً إدارياً . فى مجتمع يتصف بالتبلىد الفكرى والحمول الثقافى قد توجد هذه الأعراض المرضية القائمة بالفعل ولا يحس الجهاز الإدارى بل يمكن أن يستمر فترة طويلة فى أعماله برغم الأعراض التى أصابته . وهنا يظهر دور المؤثرات المختلفة الخارجة التى تحرك الإحساس بهذه الأعراض وبعدم الرضا عن أعمال الإدارة وتخلق إحساساً بالحاجة إلى الإصلاح الإدارى .

وفى ذلك الشأن يظهر الإحساس بالحاجة إلى الإصلاح الإدارى عن أحد الطرق التالية :
أولاً - عناصر القيادة السياسية فى الدولة النامية التى تقودها جماعات ثورية تبغى تحقيق برامج إنماء طموحة فتصطدم آمالها بتخلف الإدارة .

ثانياً - عناصر التنظيم السياسى القائم فى الدولة القادرة على الاتصال بالمواطنين والإحساس بشكاواهم من الإدارة .

ثالثاً - المفكرين فى المجتمع كأساتذة الجامعات وأقطاب المعارضة السياسية .
وفى كل الأحوال تقوم القيادة السياسية بدور فعال فى عملية الإحساس بالحاجة للإصلاح الإدارى .

فالقيادة السياسية هى الحلقة التى تربط بين الإحساس العام بالحاجة إلى الإصلاح الإدارى وهى ظاهرة سياسية فى جوهرها - وبين تنفيذ خطوات الإصلاح الإدارى عملياً .

وبدون تبنى القيادة لخطوات وفكرة الإصلاح لا يمكن أن يظهر الإحساس العام بالحاجة إلى الإصلاح الإدارى إذ تستطيع القيادة السياسية أن تكبت ذلك الإحساس وإن كان هذا لا يمكن أن يستمر إلى الأبد .

وميكانيزم الإحساس بالحاجة للإصلاح يجب أن يتم فى شكله الأمثل كعملية سياسية بالأساس كما يلى :

أولاً - يجب أن ينبت وينمو الإحساس هذا فى إطار النظام السياسى القائم أيّاً كانت

صورته وتركيبه - في الدول المعنية . وبالطبع كلما كان النظام السياسى متطور كلما أمكن بلورة ذلك الإحساس بكفاءة .

ثانياً - ثم ينتقل هذا الإحساس وقد اتخذ صورة العملية السياسية إلى القيادة السياسية العليا للدولة التى تتبنى فكرة خطوات الإصلاح الإدارى .

ثالثاً - تنتقل مفاهيم وأهداف القيادة السياسية الإصلاحية الإدارية إلى التنظيم السياسى مرة ثانية ولا تنقله مباشرة إلى الهرم الإدارى - وذلك بصفة خاصة في البلاد النامية . فالمبادرة الإصلاحية لا يمكن أن تأتى بمفهومها السليم من داخل الجهاز الإدارى للدولة - بل إذا حدث هذا فإنه يؤدي حتماً إلى فشل الاتجاهات الإصلاحية وضياعها بين مكاتب وبلدان وأجهزة وروتين الهرم الإدارى يفقدنا طبيعتها .

والقيادة السياسية يجب أن تحول فكرة الإصلاح الإدارى إلى (Political Process) قبل أن تنقلها إلى عناصر التنفيذ حتى يمكن تحقيقها في مفهومها الصحيح وإلا أصبح الإصلاح الإدارى مجموعة من الإجراءات العقيمة والتعديلات البسيطة السطحية التى لا تمس مسأً جوهرية الأعراض المذكورة التى يعانى منها الجهاز الإدارى .

وفي البلاد النامية يستطيع الجهاز الإدارى أخذ المبادرة الإصلاحية ويحمد الإحساس بالحاجة إلى الإصلاح الإدارى عند حدود إجرائية شكلية فالإصلاح الإدارى - به جانبان :

أولاً - هو تغيير في التنظيم والأساليب والتى منها التغيير في سلطات واختصاصات المستويات القيادية التنفيذية - وتغيير في علاقات العمل ومن ثم لا بد أن يكون الإصلاح مطلباً غير مرغوب فيه من الإدارة .

ثانياً - هو يقوم على افتراض وجود خطأ ما في العملية الإدارية - فقبول الإصلاح الإدارى - هو قبول ضمنى من جانب العاملين الإداريين بخطئهم وقصورهم وبأن هناك من يفهم طبيعة ومستلزمات العملية الإدارية أكثر منهم .

وهذان الجانبان لا يمكن منطقياً أن ينبعا من داخل الجهاز الإدارى بل لا بد من أن تفرض الإصلاحات الإدارية عليه من الخارج ومن أعلى . وهذا يختلف طبعاً عن عمليات - التطوير المستمر الذاتى للجهاز الإدارى ولذلك ، فإن التنظيم السياسى هو الذى يستطيع أن يجمع ويبلور الإحساس العام بالسخط من أمراض العملية الإدارية . وهو الأقدر على نشر فكرة الإصلاح الإدارى بين المواطنين والمحافظة على مفهوم الإصلاح الإدارى الحركى الديناميكي وعدم تجميده وضياعه في متاهات الجهاز الإدارى .

إن معظم الدول النامية تعيش فترة طويلة زمنياً في هذه المرحلة الأول من الإصلاح الإدارى وذلك لأسباب كثيرة منها :

١ - مستوى العمل الإدارى الذى يتم يبدو لدى المواطن العادى البسيط على أنه المستوى العالى السائد فى كل مكان فن لا يعلم شيئاً يكفى لإقناعه أبسط الأشياء .

٢ - الجهاز الإدارى العام يجمع نخبة المواطنين من الناحية الثقافية والتعليمية ومن ثم تصعب إلى حد كبير عملية المبادرة الإصلاحية الخارجة عن الجهاز الإدارى .

وهكذا الفاصل بين نجاح وفشل الإصلاح الإدارى هو أن تكون عملية الإصلاح هى عملية قيادية وتوقف فعاليتها على مدى قدرة القيادة على المبادرة بها وعدم تسليمها مباشرة إلى عناصر التنفيذ لتتصرف فيها على هواها .

ويوجد بذلك صلة قوية بين الإصلاح الإدارى من ناحية والتنمية السياسية من الناحية الأخرى (Political Development) - فالنظام السياسى الواعى بما يمتلكه من مؤسسات وشبكات اتصال هو الأقدر على بلورة احتياجات الإصلاح الإدارى وأخذ المبادأة فى قيادتها وتصميمها والإشراف على تنفيذها^(١) .

وضع استراتيجية للإصلاح الإدارى (تصميم الأهداف)

أى تكوين مجموعة أهداف وغايات مطلوب تحقيقها بقصد الوصول إلى معالجة هذه الأعراض التى يشكو منها الجهاز الإدارى^(٢) .

ونلاحظ أن وضع استراتيجية للإصلاح الإدارى عملية صعبة للغاية فأهداف الإصلاح الإدارى هى فى الواقع ما يراه المصلحون . وهنا نجد أنه لا يوجد نظرية علمية لماهية الإصلاح

(١) فى دراسة تحليل العلاقة بين الإصلاح الإدارى - التنمية السياسية توجد دراسات كثيرة منها - على سبيل المثال - من مؤيدى الرأى السابق -

Mary E. Rolinson - Education for Social Change-Washington 1961

S.N. Eisentadé-The Political systems of Empires Glencoe 1963

Fred Riggs-The Political Context of Development Administration-Public Administrativom Review, 25 1965

(٢) نلاحظ أن استخدام استراتيجية (Strategy) بدأ فى الفكر العسكرى ليعنى استخدام المعركة لتحقيق غايات الحرب ولكن شاع استخدامه بعد ذلك فى دراسات الإدارة العامة والسياسة ليعنى كيفية تهيئة السبل وإعداد المناخ الملائم للنجاح فى تحقيق الأهداف .
لمراجعة معنى استراتيجية

B.H. Liddle Hart, Strategy, the indirect Approach Lon. 1967

A. Beaufre - An Introduction to Strategy-Lon. 1965.

الإدارى فالاختلاف فى تفضيل ووضع أولوية للأهداف فى عملية الإصلاح على مستويين :

- ١ - فيما بين مفكرى ومخططى الإصلاح الإدارى أنفسهم الذين يمثلون مدارس مختلفة .
- ٢ - فيما بين المصلحين والمواطن من جهة أخرى . مثال ذلك ، قد يرى المصلحون ضرورة التشدد والانتظام فى الجهاز الإدارى للدول النامية - وقد يرى المواطن على العكس من ذلك العناية أساساً بإشباع حاجات المواطنين اليومية عن طريق تحرير الإدارة من القيود الجارمة وتقديم الحوافز للعاملين . . إلخ .

وهكذا تتضح الطبيعة اللازمة لعملية تحديد الأهداف كعملية سياسية تؤكد ضرورة بقاء المبادرة بالإصلاح الإدارى لدى القيادة السياسية وهذا يضمن ما يلي :

- (أ) التنسيق بين رؤية المصلحين ورؤية المواطن .
 - (ب) التوفيق فى التعارض بين وجهات النظر الفنية والسياسية فى عملية الإصلاح الإدارى إذ أن كل منهما له أبعاد وخلقية فكرية وثقافية وأوضاع واقعية متخلفة .
- ومع ذلك فإن جهاز الإصلاح الإدارى يلعب دوراً أساسياً كلما زاد وعيه باتجاهات الرأى العام وكلما استطاع وضع وترتيب البدائل بطريقة تعكس ذلك الوعى كما أن جهاز الإصلاح الإدارى هو الذى يرفع التوصيات الموضوعية للقيادة السياسية العليا . ومن هنا تظهر أهمية توفر بعض الصفات فى رجل الإصلاح الإدارى ومنها :

١ - رفض الثقافة السائدة التقليدية :

والقدرة على التعبير عن هذا الرفض بالنسبة للأسس الثقافية القديمة السائدة فى نطاق العملية الإدارية .

٢ - الاستعداد لقبول الأفكار الجديدة :

وهى صفة ترتبط بالصفة الأولى - إذ أن من يرفض القيم الثقافية التقليدية يسهل قبوله للأفكار الجديدة والعكس صحيح .

٣ - صفة الالتزام الأخلاقى :

وذلك تجاه التغيير والإصلاح الإدارى - أى ينشد الإصلاح للإصلاح فى ذاته وليس لجد شخصى ولا لبناء مؤسسة لحساب تركيز سلطاته الخاصة .

فرجل الإصلاح الإدارى هو من طراز خاص « نجبة النخبة » وهذا لا يتأتى بالصفات السابقة فقط وإنما أساسه : الإيمان العقائدى الأيديولوجى الراسخ بالخط السياسى لإدارة التنمية المدى

خبراء الإصلاح الإدارى مما يعطيهم حافزاً أخلاقياً ويمنعهم من الفردية فى التفكير الإصلاحى .
كذلك فإن المصلحين ليسوا فقط نخبة النخبة ولكنهم منقسمين ومجزئين وغير متفقين على
شئ سواء فنياً أو إدارياً .

فالإدارة العامة هو علم البدائل أى أنها « علم الاختلاف » وعدم الاتفاق بين المصلحين
على طريق الإصلاح الإدارى الأمثل والبديل المناسب والأهداف المثلى للإصلاح الإدارى .
والنتيجة دائماً هى انتصار للحلول الوسطى فى الصراع الواقعى بين التطرف والمحافظة
فى الاتجاهات الإصلاحية .

وأهداف الإصلاح الإدارى تتناول خمس مناطق هامة لإصلاح الجهاز الإدارى للدولة هى :

١ - مجموعة أهداف خاصة بسياسات وبرامج العمل الإدارى ومضمونها :

إحداث تغيير جذرى فى مراكز القوة والثقل الإدارى بين جزئيات أو وحدات الجهاز
الإدارى للدولة من وزارة لأخرى - من قطاع لآخر أى تغيير موازين القوى الإدارية وهذا
يعبر عن الإحساس بفشل الموازين القديمة وإتاحة الفرصة للموازن الجديدة .

٢ - مجموعة أهداف تتعلق بتحقيق مزيد من الرقابة من عناصر القيادة السياسية :

تعبير عن عدم الثقة فى عناصر التنفيذ بالجهاز الإدارى وسيلتها فى ذلك الصدد منعاً
لظاهرة البرقطة والتسلط الإدارى هو تقوية عناصر المشورة أيضاً إلى جانب تقوية السلطة
الرقابية لعناصر القيادة .

٣ - مجموعة أهداف تتعلق بتحقيق مزيد من اللامركزية الإدارية والانتشار الجغرافى

بالنسبة للمسئوليات والسلطات الإدارية تخفيفاً عن أعباء الجهاز الإدارى المركزى وهى تعبر عن
تراحم مشكلات الإدارة فى المدن وتضخم حجمها ونمو الإحساس بالضيق من الإدارة لدى المواطن .

٤ - مجموعة أهداف تعنى بالنواحي الاقتصادية :

وهى تعكس الإحساس العام
بالإسراف المالى والمبالغة تقدير النفقات من جانب الجهاز الإدارى للدولة . وهذه المجموعة
تعنى بإعادة توزيع الموارد المالية للجهاز الإدارى أى التركيز على اقتصاديات التشغيل فى الإدارة
العامة أى كيفية ضغط المصروفات دون إضعاف المستوى أو الحد من حجم ونطاق الخدمة الإدارية .

٥ - مجموعة تعنى بالعنصر البشرى فى الجهاز الإدارى :

تعبير عن الإحساس بانخفاض
مستوى العاملين فى الكفاءة الإدارية وذلك إما لعدم تفهمهم متطلبات العملية الإدارية وإما
لعدم إدراكهم للجديد الفنى فى أعمال الإدارة . فهذه الأهداف تعنى بتطوير العلاقات
الإنسانية للجهاز الإدارى .

ونلاحظ أن هذه المجموعات الخمس من الأهداف تختلف في أولوياتها والتركيز على بعضها دون الآخر حسب ظروف كل بلد واحتياجاته في خطط الإصلاح الإداري .

تنفيذ الإصلاح الإداري

هذه المرحلة أصعب مراحل الإصلاح الإداري جميعاً: فالمطلوب تنفيذه برغم إرادة ورغبة الجهاز الإداري ذاته ليس لأنه رجمي ولكن لأن الجهاز الإداري يرى في الإصلاح أنه :

- ١ - إما أنه لا داعي له .
- ٢ - إما أنه سوف يمس مصالحه ويقلل من مزاياه التي حصل عليها في ظل الوضع الإداري - القائم قبل الإصلاح .

ومن ثم فمن الضروري تهيئة المناخ الملائم لتنفيذ الإصلاح الإداري قبل البدء فيه فعلياً وذلك إما باتباع تكتيك الصدمة - كالتجربة اليابانية - حيث قامت الحكومة بعد الحرب وبفرض الإصلاح بأخذ قرار بفصل ١٥٠,٠٠٠ موظف وذلك حتى يشعر الجهاز الإداري - للدولة بجدية الحركة الإصلاحية وأن السلطة السياسية تنوى تنفيذها بالفعل . إلا أن هذا الأسلوب المتطرف للإصلاح الإداري قد يؤدي إلى رد فعل دفاعي من جانب الجهاز الإداري - ذاته خشية منه من المزيد من هذه الصدمات والاستغناء عن المزيد من العاملين في الجهاز الإداري وهنا يبدأ الجهاز الإداري في عملية (تأمر على) الإصلاح الإداري بوسائل عدة مثل إعطاء معلومات خاطئة لأجهزة الإصلاح ومنها السخرية والهزء بها . . إلخ .

أما الاستراتيجية الدفاعية فهي أن تقوم أجهزة الإصلاح الإداري بتحديد للعقبات التي يمكن أن تعترض طريق تنفيذ الإصلاح من جانب الإدارة ثم وضع الحلول لمواجهة هذه العقبات المحتملة - مقدماً ثم بعد ذلك نبدأ في تنفيذ الإصلاح الإداري .

فيكون رجل الإصلاح في موقف الدفاع لا موقف الهجوم ونلاحظ أن الدول النامية :

- ١ - لا تستطيع إلا القليل منها أن ينفذ تكتيك الصدمة الياباني نظراً للالتزامات الملقاة على عاتق السياسة العامة في الدول النامية مما يمنعها من استخدام هذا التكتيك حتى في حالة لزومها .

٢ - الاستراتيجية الدفاعية أخف من تكتيك الصدمة لأنها تعمل على نشر أغراض الإصلاح الإداري وأهدافه داخل مختلف مستويات العاملين في الجهاز الإداري واستخدام وسائل الإقناع وأهمها التدريب لتهيئة العاملين لقبول الإصلاح الإداري والدعوة إلى أن - الإصلاح لا يمس مصالحهم ومزاياهم القائمة الحالية . هذا عن المسالك والمناهج أو طريقة الاقتراب الإصلاحية من الجهاز الإداري .

أما عن أدوات تنفيذ الإصلاح الإدارى فهى أربع وسائل قد يستخدم أكثر من واحد منها فى مخطط الإصلاح الإدارى الواحد وهى :

أولاً - الوسيلة السياسية :

أى استخدام العمل السياسى على أوسع نطاق لتنفيذ الإصلاح وذلك تبعاً للنظام السياسى وفى البلد المعين . فى النظام السياسى الغربى يتم ذلك عن طريق الأجهزة الحزبية ووسائل إعلامها والسلطة التشريعية أما فى بلاد الحزب الواحد على النمط الشيوعى يقوم الحزب بقيادة وتبنى عملية الإصلاح الإدارى .

وفى الدول حديثة الاستقلال وحديثة النظام السياسى فإن القيادة الحاكمة تقود هذه العملية الأساسية بالأساس - مستخدمة التنظيمات المتاحة لها وأمثلة الوسيلة السياسية :

١ - **عمليات التطهير** : أى فصل بعض الشخصيات العامة من مناصب إدارة تتولاها - بقرارات سياسية وذلك لإحداث صدمة إدارية إصلاحية ولتخليص الجهاز الإدارى من عناصر تقليدية فى تفكيرها تعارض السياسات الحديثة . وهذا الأسلوب كثيراً ما يستخدم فى الدول النامية وفى الاتحاد السوفيتى ولكن يندرتابعه فى الدول الغربية (١) .

٢ - **تكوين لجان لتحرى والاستقصاء والتفتيش والرقابة** . وهى تتكون بقرار من السلطة السياسية العليا وتستعين بلجان شئون العاملين والخبراء الفنيين وتقدم توصياتها ومقترحاتها إلى السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية فى وجهها السياسى لا الإدارى وهذا النظام يوجد بانتشار كبير فى بريطانيا والولايات المتحدة وكذلك لجنة الرقابة العامة فى الاتحاد السوفيتى .

٣ - **وسيلة سياسية تنظيمية إعادة تنظيم الجهاز الإدارى للدولة** بما يلائم الأهداف المراد تحقيقها بقبادات جديدة ومستويات إدارية جديدة وذلك بعد الدجوء بنجاح إلى الوسيلتين السابقتين .

ونلاحظ أن الوسيلة السياسية للإصلاح الإدارى - بصورها الثلاث - لها أهمية قصوى فى حالة الأبعاد الضخمة للإصلاح الإدارى أى فى حالة الدولة التى حدث بها تحول خطير فى نظامها السياسى فالتطهير يتناول القيادات الإدارية وثيقة الصلة بالنظام القديم وهو إعلان عن تغيير جذرى فى السياسة العامة للدولة .

ثانياً - الوسيلة الثانية : تخفيف البيروقراطية (de-bureaucratization) أى نظام

إدارى ، هو بيروقراطى أى يتصف بصفات الرسمية والتدرج والموضوعية وتحكم علاقاته نظم

(١) اتبعت معظم الدول النامية هذا الأسلوب غالباً ليس للإصلاح ولكن للتخلص من بعض

الشخصيات غير الموالية .

معلنة في شكل لوائح وإجراءات وقوانين تحدد علاقات الجهاز الإداري بالمجتمع عن طريق هذه النظم . وهكذا فإن اتباع وسيلة تخفيف البيروقراطية إنما تعبر عن عدم صلاحية هذا النموذج البيروقراطي الذي أصبح جامداً لا يستجيب لدواعي التغيير في شكل عدم استجابته للتطور الفنى وكثرة الاختناقات في العمل الإدارى وشيوع ظاهرة الانعزال بين عناصر القيادة وعناصر التنفيذ والمبالغة في الرسمية والروتين . فهذه الوسيلة تستهدف تخفيف النظام الإدارى وتحريره من هذه القيود والتنظيمات الرسمية الجامدة .

وصور هذه الوسيلة :

١ - تغيير وتجديد القيادات الإدارية دورياً بمدد زمنية محدودة وذلك لإعطاء حركة ذاتية مستمرة للجهاز الإدارى .

٢ - الاهتمام بالبحث العلمى كوظيفة جديدة هامة لها أولوية في النظام الإدارى للدولة .

٣ - الاهتمام بتقوية أجهزة المشورة وتدعيم دورها في عملية صنع القرار الإدارى .

٤ - الاهتمام بالعلاقات الإنسانية ومعنويات العاملين وحوافز العمل .

٥ - الاهتمام بعلاقات النظام الإدارى بالمجتمع عن طريق الابحاث الميدانية وتحليل الرأى العام . وهذه الوسيلة - تخفيف البيروقراطية تعتبر وسيلة سهلة لأنها مجرد تخفيف لقيود بعض القنوات في العمل الإدارى ولا تصل إلى التغيير الجذرى أو التحول في النظام الإدارى ككل . وهذا من شأنه تقوية الجسد الإدارى لدفع الدماء في جزئياته .

ونلاحظ أن هذه الوسيلة سهلة ومغرية للدولة المتخلفة إلا أن المبالغة فيها قد تتحول إلى سلبيات إدارية لا تعتبر إصلاحاً إدارياً مثلاً :

١ - التغيير في (نظم العمل - اللوائح - الإجراءات - القيادات) قد يترتب عليه المزيد من البيروقراطية وتعميقها .

٢ - انعدام الاستقرار الوظيفى في المستويات الإدارية القيادية نظراً لتحديد الزمنى لشغل الوظيفة .

٣ - البحوث النظرية قد تعطل الأعمال الإدارية الواقعية .

٤ - الاهتمام البالغ لآراء المجتمع مما يجعل الإدارة العامة خائفة غير قاطعة في ممارستها لأعمالها .

ثالثاً - الوسيلة التشريعية :

الجهاز الإدارى يعمل في ظل مجموعة كبيرة من القوانين والنظم واللوائح التى تنظم وتحكم أعماله وعلاقاته - فالإصلاح الإدارى قد يتم عن طريق إعادة النظر في بعض هذه التشريعات

وإعادة سياستها في الإطار العام المنظم للتصرفات الإدارية .

مثلا : التعديلات التشريعية في قانون الخدمة المدنية وفي لأئحة العاملين بالقطاع العام في مصر .

ويعيب هذا الأسلوب :

- ١ - لا يهتم بمحتوى ومضمون العمل الإدارى واقعياً .
- ٢ - يفترض أن العاملين سوف يتبعون هذه القواعد بحرفياتها .
- ٣ - كثرة اللجوء إلى هذه الوسيلة هو تعقيد للعمل الإدارى وإرباك للأعمال المستقرة .

رابعاً - الوسيلة السلوكية :

أى تغيير الاتجاهات السلوكية (Behavioral Attitudes) للعاملين في الجهاز الإدارى فقد تكون التشريعات مناسبة وقد يكون النموذج - البيروقراطى صحيحاً وقد تكون الظروف السياسية ملائمة . ولكن تبقى عقول العاملين وتصرفاتهم وسلوكهم في شكل أخطاء إدارية وهذه الوسيلة السلوكية هى أصعب وسائل تنفيذ الإصلاح الإدارى وإن كانت تمثل إدراكاً حقيقياً وبصيرة نافذة لدى الذين يأخذون بها في برامجهم الإصلاحية للإدارة ، فالسلوك البشرى هو العنصر الحاسم في العمل الإدارى . ولكن تبقى المشكلة هى كيفية إحداث التغيير السلوكى للعاملين في الجهاز الإدارى وهذا هو الفيصل الأخير في إنجاح الإصلاح الإدارى ويحتاج إلى وقت طويل قد لا يتحملة مقتضيات الإصلاح الإدارى ، هذا الأسلوب يركز على تحقيق ثلاث مقومات أساسية هى :

- ١ - الاعتراف بأن الجهاز الإدارى يمثل البيت الثانى للعاملين فيه أى ضرورة تهيئته أفضل الظروف التى تحبب الأفراد في مكان عملهم .
- ٢ - ضرورة الاعتراف بمبدأ التوسع في التفويض بصفة مستمرة وتطوير مضمون ومدى التفويض بحيث يزداد باستمرار .

٣ - مبدأ التنمية والتدريب المتدرج للعاملين منذ التعيين حتى ترك الخدمة على إستخدام السلطة المفوضة تدريجياً هذا إلى جانب تحسين ظروف العمل مما يسهل إستخدام العاملين وتطويرهم في خدمة جهاز الإصلاح الإدارى .

وعموماً فإن الوسائل الأربعة المذكورة (السياسية - تخفيف البيروقراطية - التشريعية - السلوكية) تعتبر كلها وسائل متكاملة فيما بينها تحتاج إليها جميعاً مخططات الإصلاح الإدارى نظراً لاختلاف مداها وآثارها وفترةها الزمنية .

تقييم الإصلاح الإدارى

أى قياس المتحقق فعلا من أهداف الإصلاح الإدارى وهى مرحلة تمثل مشاكل كثيرة مثلا ماهى كيفية قياس عائد الإصلاح حيث إن الإصلاح الإدارى لا يطلب لذاته بل هو وسيلة حتمية ملازمة لوسيلة حتمية أخرى هى كفاءة الإدارة . فالإدارة ليست غاية بل وسيلة لتحقيق أهداف السياسة العامة للدولة . فالإصلاح الإدارى هو وسيلة لوسيلة أخرى وتهيئتها من أجل تحقيق الأهداف .

وهنا نجد سلسلة طويلة من الأهداف التى تخضع للتقييم مما يجعل التقييم غير عملى بالمره فى إنجازات الإصلاح الإدارى . إلا أنه برغم صعوبة التقييم فهو لازم ويمكن نسبياً على أساس معيار معين هو مدى مساهمة برامج الإصلاح الإدارى فى تحسين الأوضاع الإدارية العامة للدولة . والتقييم يمكن عن طريق الإحساس بزوال المشكلة الإدارية- فهو أيضاً عملية سياسية - فمن شعر بالمشكلة يكون هو الأقدر على الحكم على ما إذا كانت مستمرة بنفس الدرجة أم متفاقمة أم منتهية وهنا نجد دور التنظيم السياسى مرة أخرى مثل دوره فى فكرة المبادأة بالإصلاح الإدارى .

فالتنظيم السياسى يبدأ بفتح الإصلاح الإدارى ويقفلها بالمبادأة والتقييم - وهكذا يابغ دوراً خطيراً فى الإصلاح الإدارى وذلك لأن التنظيم السياسى يعبر عن مقتضيات الإصلاح الإدارى تعبيراً موضوعياً واضحاً ويعكس الرغبة فى تحقيق أهداف اجتماعية يصعب على الجهاز الإدارى الحالى القيام بها .