

الفصل التاسع

مشكلات الإصلاح الإدارى

المشكلة السياسية

إن إنشاء جهاز للإصلاح الإدارى ، وفق الأسس النظرية التى ألحنا إلى بعضها هو خطوة أساسية للنجاح فى إدارة التنمية . وسوف ينتج لنا ذلك التنظيم تدريجياً وعلى المدى الطويل مخططات للإصلاح الإدارى أو خطط إدارية للدولة وسوف تكون هذه الخطط تدريجياً متفهمة للجانبين « الإدارى والاجتماعى » للإصلاح الإدارى . ولكننا نؤكد للقارئ أن هناك مجموعة كبيرة من المشكلات التى تواجه الإصلاح الإدارى فى الدولة النامية .

ويمكن أن نوجز أهم المشكلات التى تواجه ظهور وتطور ونجاح الإصلاح فى الدولة النامية .

أن أخطر مشكلات الإصلاح الإدارى هى المشكلة السياسية بمعنى عدم استقرار النظام السياسى ، وبمعنى عدم كفاءة نظام الاتصالات بين القيادة العليا لإدارة التنمية من ناحية والرأى العام من الأخرى .

وبالنسبة إلى عدم استقرار النظام السياسى فإن أهم مظاهره كثرة التغيير فى السياسة العامة (١) .

فعدم استقرار نظام الحكم يؤدي إلى عدم وضوح غايات محددة للتنمية والإصلاح الإدارى وقيام السياسة العامة على أساس غير ثابت مما يؤدي باحتمالات نجاح الإصلاح الإدارى ومخططاته إذ أن من أهم متطلبات هذا النجاح قيام المفهوم العلمى للنظام السياسى وهو مالا يتحقق إلا فى ظل استقرار طويل المدى يسمح ببلورة السياسة العامة حول غايات واضحة .

ومن الناحية الأخرى قد يكون النظام السياسى مستقرًا بمعنى وجود نظام حكم قوى يسيطر على إدارة التنمية ولكن ومع ذلك تتصف مثل تلك النظم فى معظم حالات الدول النامية بضعف نظام الاتصالات السياسية - فتضع القيادة العليا تصوراتها لإدارة التنمية مستندة إما على أوهام عقائدية (Ideological Illusions) تصور لها المجتمع الأمثل الذى تبغى تحقيقه

(١) من أهم أسباب ذلك كثرة الانقلابات فى الدول النامية إذ لاحظ أحد الباحثين أنه فى أكثر من ٨٠ دولة نالت استقلالها بعد الحرب الثانية وقعت أكثر من انقلاب فى ٤٠ ٪ منها

بإدارة التنمية على غير أساس موضوعي -- وقد تضع تصوراتها بأمل إعطاء مكاسب سريعة تؤثر (Impressive) في الجماهير -- وهنا يجد جهاز الإصلاح الإداري أنه مطالب بوضع توصيات لأهداف غير واقعية أو غير موضوعية ولا يمكن أن يكون -- المخرج النهائي لإعواناً لفشل الجميع واضح الخطة والمهدف والمنفذ وخبير الإصلاح الإداري -- والأخطر من ذلك أن جهاز الإصلاح الإداري في مناخ سياسي مغلق (Closed) غير منفتح يصبح هو نفسه جزء من ميكانيزم « تبرير أوهام القيادة » وتصويرها على عكس حقيقتها ويفقد ذلك الجهاز تدريجياً مقومات وجوده ويصبح في حاجة إلى حركة إصلاح تهزه من أساسه ضمن وجوده في بنيان عضوي لا يستطيع التطور والاستمرار .

المشكلة النفسية

ولكن توجد صعاب أخرى أمام جهاز الإصلاح الإداري ، منها صعوبة حصول الخطة الإدارية على التأييد الفعلي الذي يمكن للخطة الاقتصادية أن تحصل عليه عادة بشيء أقل من الصعوبة . فالإصلاح الإداري يمثل نشاط إداري يفترض ضرورة قيام الأجهزة الإدارية التنفيذية به حتى بعد إعلان قيام برامج للإصلاح الإداري . إذ أن الإصلاح الإداري هو نشاط رئيسي للهيئة الإدارية على كافة مستويات العمل في الجهاز الإداري ، وإعلان الخطة الإدارية قد يتصوره أعضاء الهيئة الإدارية على أنه تدخل في شؤونهم أو سحب نشاط هام منهم . -- وبالطبع هذه صورة غير حقيقية فوجود الخطة الإدارية يؤكد النشاط التخطيطي للهيئة الإدارية ولا يضعفه أو يقلل منه بأي حال من الأحوال . ولكن المشكلة الحقيقية ليست في علم خبراء الإدارة بهذه الحقيقة ولكن في معرفة واقتناع الهيئة الإدارية بها . وهذا لا يتحقق إلا تبعاً للأسلوب الذي يمارس به جهاز الإصلاح الإداري واختصاصاته . فلو قام ذلك الجهاز بوضع الخطة على أساس مفهوم المشاركة الحقيقية بينه وبين الأجهزة الإدارية المختلفة فإن هذا يحقق تقدماً كبيراً عن طريق الحصول على التأييد الفعلي لخطة الإصلاح الإداري .

وهذه المشكلة تأخذ أبعاداً سيكولوجية طالما أننا نرى أن المسؤولين في عناصر التنفيذ سيقفون دائماً أي محاولة لتصحيح أسلوب تنفيذهم للعمل وتطوير واستخدام الأساليب الحديثة في المشاركة يمكن تقليل خطورة تلك المشكلة . ومن أهم الأساليب التي يمكن -- إستخدامها هنا هو إشراك الرأي العام في وضع أولويات الإصلاح الإداري ومتابعة تنفيذ الأعمال الإدارية حتى يكون عمل الإصلاح الإداري مسئولاً أمام الرأي العام وحتى يعبر عن استجابة هذا الرأي .

مشكلة خبراء الإصلاح الإداري

والمشكلة الثالثة التي يمكن أن تواجه الإصلاح الإداري هي النقص في خبراء الإصلاح

الإدارى . إن خبير الإصلاح الإدارى هو فى الواقع إدارى على درجة عالية من الكفاءة ويملك خبرة إدارية متنوعة واسعة . وعلاوة على ذلك فهو يملك قدرات خاصة تتعلق بالقدرة على الاتصال والحصول على آراء الآخرين ونقل أفكارهم إليهم . وتمثل هذه المهارات عنصراً نادراً فى الجهاز الإدارى فى الدول النامية بشكل عام . وأمام هذه الندرة يكون من الصعب حرمان الأجهزة الإدارية من هذا العنصر وتركيزه فى جهاز الإصلاح الإدارى . ولعل من أهم وسائل مواجهة هذه المشكلة هو إيجاد وسيلة فعالة لتجنيد كادر إدارى من بين أعضاء الهيئة الإدارية وإعداده وتدريبه على عمليات الإصلاح الإدارى . ومن أهم منطلقات الاختيار هنا صفات القيادة فى خبير الإصلاح الإدارى الذى هو فى اعتقادنا أحد نوعين :

الأول - نوع قيادى يملك القدرات الابتكارية التى تمكنه من جذب اهتمامات المنفذين والاستماع إلى آرائهم وتعليقاتهم وكسبهم إلى جانب قضايا الإصلاح الإدارى وهؤلاء هم قادة الإصلاح الإدارى .

الثانى : نوع متخصص، أكثر منه أى شئ آخر - وهو فى الواقع يمثل عدة تخصصات وهذا الخبير المتخصص لابد كذلك أن يمتلك نواه الصفات القيادية حيث إن عمله المتخصص، وفى أى مجال يتم فى وسط إدارى لابد أن يقيم معه أوثق الروابط وأن يكتسب ثقته واحترامه .

المشكلة الاجتماعية

ويمكن الإشارة إلى المشكلة الرابعة وهى مشكلة ضرورة تغذية مهارات خبراء الإصلاح الإدارى بالقدرة على أخذ النظرة الاجتماعية للمشكلات الإدارية حتى يمكنهم تفهم وتطبيق القواعد العلمية فى الإدارة واستخدام مهاراتهم وخبراتهم فى إطار يتفهم أهداف التغيير الاجتماعى تفهماً أساسياً ناجحاً . ولن تكون هذه المشكلة مستعصية على الحل إذا ما اعترفنا بأهمية التأهيل الاجتماعى لخبراء الإصلاح الإدارى أى إقناعهم بفلسفة النظام القائم وإبعاده وبفن تأكيد المصالح الاجتماعية لهذا النظام حتى يصبحوا لا مجرد خبراء فى التخطيط الإدارى فحسب وإنما خبراء يؤمنون بأهداف واضحة لديهم الرغبة الأكيدة لتحقيقها ونجاحها .

ونحن هنا نشير إلى قضية بالغة الأهمية فى تصورنا . إن خبير الإصلاح الإدارى إذا كان لابد له من النجاح فى عمله لابد وأن يكون قائداً فى موقعه (سواء كان قائداً رئيسياً للإصلاح أم مجرد متخصص فى مجال محدود) وهذا يستلزم امتلاكه لقدرات لا تتوافر له إلا إذا امتلك الحد الأدنى المطلوب من الاقتناع بغابات السياسة العامة التى يعمل على تطوير وظائف إدارتها ولا يعنى ذلك أننا ندعو إلى نظرية فاشية فى الولاء السياسى بقدر ما تعنى فى الواقع دعوتنا إلى أن يكون للنظام السياسى القدرة على جذب تلك الخبرات والكفاءات إلى جانب

غاياته وسياساته وهذا لا يتحقق إلا في نظام سياسى ناجح متطور . إن النظام السياسى الذى يفرض الولاء هو نظام مختلف تماماً عن نظام سياسى يجذب الولاء فالأول يحافظ على المظهر دون المحتوى ولا يتحول الإصلاح الإدارى فيه فى الاتجاه الصحيح .

مشكلة أهداف التنمية

أما المشكلة الخامسة فى اعتقادنا ، فتعود إلى عجز جهاز الإصلاح الإدارى فى معظم الدول النامية على اللحاق بقرارات السياسة الخاصة بالتنمية فالسياسة النامية تبدو كما لو كانت فى سباق مع الزمن وضد التخلف وهذا يؤدي إلى خروج المنظمات « القوانين » واللوائح « والمخطط والمشاريع .. إلخ الخاصة بالتنمية بسرعة يعجز أى جهاز للإصلاح الإدارى عن أن يسايرها بدراساته ومشاوراته وتكون النتيجة أنه بعد فترة تحدث فجوة زمن كبيرة بالغة الاتساع بين تخطيطات التنمية من ناحية وخطط الإصلاح الإدارى من الأخرى — أى أن التنفيذ لا ينتظر المشورة عادة بل يتخطاها — وتجد المشورة أنها تلهث وراء التنفيذ فى محاولات ترشيده .

ومن نتائج هذه المشكلة بالطبع تراكم هائل وأحياناً مخيف فى المشكلات الإدارية التنفيذية الى تنتظر العلاج . كما أن من نتائجها كذلك نمو إحساس، بعدم أهمية الإصلاح الإدارى بل وعدم جدواه حيث تروج لذلك بعض أجهزة التنفيذ ، فها هو جهاز الإصلاح الإدارى ، لا صوت له ومشورته لا يتم الاستماع إليها إلا بعد التنفيذ .

إلا أن أخطر نتيجة لهذه المشكلة هو تحول جهاز الإصلاح الإدارى إلى نافذ لآزر لوحداث التنفيذ . إن تخطى المشورة يخلق إحساساً مستمراً بعدم الرضا لدى جهاز الإصلاح الإدارى عن التنفيذ . وهذا يخلق أزمة ثقة بين وحدات التنفيذ من ناحية وجهاز الإصلاح الإدارى من ناحية أخرى وهذا يكون فى النهاية على حساب كفاءة الإصلاح الإدارى .

ولعل هذه النتيجة هى أحد العوامل التى تتضافر معاً لتهدم نظام إدارة التنمية ذاته وإحلال نظام آخر مكانه .

إذ أن سريان الإحساس بعدم الرضا إلى هذا المستوى يكون — كما لاحظنا من قبل سبباً فى إحداث تغييرات جذرية قد تطيح بالنظام كله .

مشكلة تعدد الأجهزة

أما المشكلة السادسة للإصلاح الإدارى فتعود إلى نمو عدة أجهزة ترتبط بصورة أو بأخرى بأنشطة الإصلاح الإدارى مع صعوبة التنسيق بينها جميعاً أو إخضاعها لدرجة أو أخرى من درجات « الرعاية » من الجهاز الأساسى للإصلاح الإدارى .

وترجع هذه المشكلة إلى أسباب كثيرة من هذه الأسباب صعوبة تحديد مفهوم الإصلاح الإدارى فى الدولة النامية « فتكون » « المائدة » مقبولة للجميع كل يقدم ما يعتقد أنه أشبهى أطباقها .

ومن الأسباب ، ما يرجع إلى طبيعة الإصلاح الإدارى ذاته وارتباطه بنواحى مالية وإدارية واقتصادية . . إلخ - مما يجعل أجهزة متعددة فى الدولة فى تخصصات متفرقة تساهم فى الإصلاح الإدارى ، كل حسب طاقته ورغبته . ومن الأسباب كذلك أن الإصلاح الإدارى وله ماله من أهمية فى الدولة النامية ، يصبح مطمع كافة أجهزة التنفيذ بأن تعلن أنها من دعائه والعاملين على رفع رايته .

وتكون النتيجة ما يشبه المثال الشعبى المصرى الذى يصف حيرة « أم العروسة » وأم العروسة هنا هى جهاز الإصلاح الإدارى .

وأبسط ما يترتب على ذلك ، أن ينال جهاز الإصلاح الإدارى كل اللوم على العثرات ولا ينال أقل المديح على النجاحات .

ولعل من أهم وسائل مواجهة هذه المشكلة تبني النظرة التى أوردناها فى الفصول السابقة لمفهوم وظيفة عناصر المشورة - إذ لابد أن تعمل كافة قطاعات تلك العناصر معاً فى تعاون وتكاتف لتحقيق أقصى كفاءة للوظيفة الإدارية فى إدارة التنمية . فـجهاز الإصلاح الإدارى وفى [نهاية الأمر هو أحد تشكيلات عناصر المشورة فى الدولة وهى العناصر التى لا غنى عنها للكفاءة تشغيل إدارة التنمية .