

الفصل السادس

الإصلاح الإدارى

يمكن اعتبار عناصر المشورة فى نظام إدارة التنمية مكونة من عدة عناصر اقتصادية - سياسية إلخ تتعاون جميعا فى القيام بمهام المشورة بالمفهوم الذى ألقنا إليه فى النموذج المقترح بالفصول السابقة ، وبدون التقليل من أهمية تلك المكونات جميعا فإننا نركز على عنصر المشورة الإدارى أو ما جرى العرف على تسميته بجهاز الإصلاح الإدارى .

لماذا الإصلاح الإدارى

إن قبول قيام الجهاز الإدارى بدور أساسى فى التنمية لا ينهى كل مشكلات التنمية ولقد ثار جدل كبير حول تلك القضية : أى هل يقوم الجهاز الإدارى بدور فى التنمية أم يترك ذلك للمنظمات الأهلية والأفراد . ولكن هذا الجدل ، وقد انتهى الآن وكسبه الجهاز الإدارى - وأصبحت الدول النامية جميعا تقريبا وقد أفسحت للجهاز الإدارى دوراً أساسياً فى عملية التنمية ، لم يحل المشكلة ، إذ أن هناك المشاكل التى عاقت التنمية أصلا ، أى مجموعة المشاكل التى منعت تحقيق التنمية طبيعياً . وإن نجد الدولة النامية أن قرار استخدام الجهاز الإدارى فى عملية التنمية لإمؤديا إلى تجسيد مشاكل التنمية وتعميقها ، فن ناحية يعنى البدء فى التنمية باستخدام الجهاز الإدارى ضرورة التصدى لمواجهة مشكلات التنمية حتى يمكن - استخدام الموارد القومية المحدودة فى الدولة النامية بكفاءة وعدم التصرف فيها تصرفا غير اقتصادى . ومن الناحية الأخرى ، يعنى اعتماد إدارة التنمية اعتمادا كثيفا على الجهاز الإدارى مواجهة أخطر مشكلة للتنمية ، ألا وهى مشكلة تخلف الجهاز الإدارى ذاته .

فالجهاز الإدارى كما تعده دراسات التنمية ، من أهم معوقات تحقيق التنمية فى الدول النامية ، وذلك للمشاكل الكثيرة التى يعانى منها فى معظم الدول النامية . ومن ثم عندما يعهد إلى نفس ذلك الجهاز بالمهام المتسعة التى يقوم بها فى إدارة التنمية فإن هذا يشبه إدارة المستشفى عندما تعهد إلى الطبيب المقيم رغم مرضه الشديد القيام بتأدية واجباته فى شفاء المرضى . وهنا يتعرض مرضى المستشفى إلى أخطار كثيرة منها على سبيل المثال .

(١) يمكن أن « يموت » الطبيب أثناء محاولته شفاء عليل المرضى فى المستشفى .

(ب) ويمكن أن تنتقل « العدوى » من الطبيب المعالج للمرضى المتعاجلين والعكس صحيح .
 (ج) يمكن لعجز المريض عن القيام بواجبه أن يخطأ في العلاج ويوجه مرضاه توجيهها مريضاً .

وهذه الاحتمالات إذا وضعناها بلغة أخرى أكثر وضوحاً تعنى أن الجهاز الإدارى يمكن أن يظهر عجزاً مؤسفاً فى إدارة التنمية ويمكن أن يدير التنمية بأساليب غير علمية تصح مع الزمن « أنماط ومستويات » فى التنظيم والإدارة « السيئة جداً » فى الدول النامية لا يمكن استبدالها .

ويمكن أخيراً أن يخفى الجهاز الإدارى عدم قدرته فى إدارة التنمية عن طريق إخفاء الحقائق والسيطرة على القوى الاجتماعية الراجعة فى التنمية التى تضحى من أجل تحقيقها .

وكل هذه أخطار واضحة تماماً وهى مكتوبة الآن بلغة سهلة لا صعوبة فى تبيان ما ترمى إليه . نحن نرمى إلى تأكيد أهمية الإصلاح الإدارى ، ولسنا بأى حال دعاة غض النظر عن التنمية - بحجة ضعف وعجز الجهاز الإدارى .

ولكننا - عندما ندعو للتنمية ، ونجد أننا مضطرين للدعوة إلى الإصلاح الإدارى - فإننا نعنى بذلك أن إدارة التنمية بدون الإصلاح الإدارى تكون أسوأ بكثير من عدم التنمية الأصل .

فالإصلاح الإدارى يتناول التنظيم الشامل للدولة مند المبادرة بالبدأ فيه وتقريره النهائى من جانب أجهزة السياسة العامة للدولة وبالأسلوب الذى تراه ملائماً لتحقيق الفعالية لأهدافها .

مفاهيم الإصلاح الإدارى

الإصلاح الإدارى والتنمية الإدارية والتخطيط الإدارى كلها مصطلحات تستخدم فى أبحاث تتناول موضوعاً معيناً هو تنظيم جهاز الدولة وحل مشكلاته وزيادة كفاءة تحقيقه للأهداف العامة للدولة وسياستها العامة .

إلا أن هناك بعض الباحثين الذين يفرقون بين المفاهيم أو الاصطلاحات الثلاثة^(١) -

(١) للأساتذة العرب جهود كبيرة فى دراسة وتحليل الإصلاح الإدارى - نذكر منهم على سبيل المثال

لا الحصر :-

- د . عبد الكريم درويش ، البيروقراطية والاشتراكية ، دراسة فى الإدارة والتغيير الاجتماعى الانجلى المصرية . القاهرة .

- د . عبد الملك عودة ، الإدارة العامة والسياسة . الانجلى المصرية القاهرة - ١٩٦٣ .

- د . حمدى أمين عبد الهادى ، نظرية الكفاية فى الوظيفة العامة دراسة الأصول العامة للتنمية

الإدارية ، وتطبيقاتها المقارنة : القاهرة دارالفكر ١٩٦٦ .

=

فالإصلاح الإدارى يقترن بالنظرة المتأنية البطيئة والأسلوب التدريجى المرحلى لتنظيم جهاز الدولة بطريقة غير صارخة وغير ملموسة من حيث واقع التغيير وآثاره .

فهو أسلوب أكثر تحفظا من غيره من الأساليب فى سبيل تحقيق تغيير وتنظيم جهاز الدولة .
والتنمية الإدارية تقترن بتنمية العنصر البشرى فى الإدارة خاصة فى المستويات التنفيذية أى مستويات المديرين .

فى مصر تسمى المنظمة الخاصة بتدريب أعضاء الإدارة بالمعهد القومى للتنمية الإدارية . وهذا يعكس أخذ الفكر الإدارى المصرى لهذا المفهوم ، والتنمية الإدارية وفقا لهذا المفهوم تتضمن تطوير وسائل العمل التى ترتبط ارتباطا وثيقا بتنمية العنصر البشرى .

والتنمية الإدارية تساير المصطلحات التى ظهرت فى مختلف الكتابات العلمية الاجتماعية كالتنمية السياسية والاقتصادية والثقافية ومختلف الفروع العلمية التى تبحث فى ظاهرة كفاءة السياسة العامة والرغبة فى تحقيق الأفضل لدى الدول النامية .

فالتنمية هى تعبير عن حيوية السياسة العامة وتطورها وتقدميتها فى كافة نواحي الحياة الاجتماعية ومنها النواحي الإدارية .

أما مصطلح التخطيط الإدارى فهو أكثرها تعقيدا حيث تعنى به تلك العملية الإدارية الهامة التى يمارسها رجل الإدارة فى أى منظمة وعلى أى مستوى فالإدارة تنقسم إلى عدة أنشطة مترابطة غير منفصلة فى الواقع العملى ومنها النشاط التخطيطى وهو تحديد الأهداف واختيار الوسائل الملائمة للوصول إلى الأهداف فهو نشاط أساسى فى العملية الإدارية وبعض الباحثين - يرى أن القرارات الإدارية كلها قرارات تخطيطية إذ أن مضمونها جميعا هو وضع خطة محددة للهدف والوسيلة المثل فالعملية الإدارية فى جوهرها هى عملية تخطيطية مع ترجيح دور المستويات الأعلى فى الجهاز الإدارى فى ذلك الصدد عن المستويات الدنيا منه .

والعمل القيادى فى الدولة هو عملية تخطيطية - وقراراته قرارات تخطيطية فالتخطيط القومى له جوانب عدة سياسية واقتصادية واجتماعية ومنها بالضرورة الجانب الإدارى .

فتخطيط الجانب الإدارى يستهدف أساسا خدمة الجوانب المتعددة الأخرى للتخطيط القومى الشامل .

= - د . سيد الهوارى ، الإدارة الأصول والأسس العلمية : الطبعة الرابعة مكتبة عين شمس سنة ١٩٧٠ .

- د . إكرام يوسف سيد ، بين الترميم وإعادة البناء فى الإصلاح الإدارى جمعية الإدارة يوليو سنة ١٩٦٩ القاهرة .

- د . إبراهيم درويش - التنمية الإدارية - النهضة العربية سنة ١٩٧٤ .

والدولة الآخذة بنظام التخطيط الاقتصادي الشامل لابد لها أن تأخذ بالتخطيط الإداري الشامل لأن تنظيم الدولة يجب أن يكون ملائماً لهذه القرارات الاقتصادية .
فالتخطيط الإداري هو إدارة الخطة القومية العامة للدولة والاتجاهات التكرية الثلاث (الإصلاح - التنمية - التخطيط) كلها تمثل نظرة تنظيمية فاحصة لإقامة الوسائل البنائية الهيكلية بما يحقق أهداف السياسة العامة للدولة بأقصى كفاءة ممكنة .

الإصلاح الإداري في الفكر الغربي

ومنهوم الإصلاح الإداري الغربي هو إحداث تغييرات مستمرة في هيكل تنظيم الدولة . وهذا المنهوم المبسط يعكس الثقافة الإدارية الغربية التي تتصف بصفة أساسية هي التجريبية والبراجماتية .
فلا توجد حقائق مطلقة في التنظيم الإداري بل مجرد افتراضات نظرية قابلة للاختيار لتقرير مدى فعاليتها وصحتها في التطبيق التعللي فالفكر الإداري الغربي يؤمن بمبدأ التجربة والخطأ وتغيير النظرية إلى الصواب والخطأ وإلى التنظيم الإداري من فترة لأخرى وعموما فإن التنظيم الإداري في الدول الغربية يقوم على دعامتين :

الأولى - إقامة الهيكل التنظيمي (منهوم ستاتيكى)

الثانية - إعادة بناء الهيكل التنظيمي (منهوم ديناميكى)

فالدعامة الأولى لا تعنى انتهاء تنظيم الجهاز الإداري بل مجرد البدء في عملية تشغيل هذا الهيكل واقعياً وتجريبياً مما ينتج معه وجود ثغرات أو نقص أو نقاط ضعف في تنظيم الهيكل وبالتالي تلاحقه فوراً عملية إعادة التنظيم .

فالتنظيم وإعادة التنظيم هما وجهان لعملية واحدة هي التنظيم الفعال لذلك فقد جرى العرف التنظيمي الإداري في الدول الغربية على إنشاء وحدات متخصصة فنية في التنظيم الإداري على أعلى مستوى في الدولة وتلحق برئيس الدولة أو بوزير الخزانة (إذ أن وضع الميزانية العامة للدولة يجب أن يؤسس على إعادة نظر مستمرة في الهيكل الإداري لها) .

وتقوم هذه الوحدات بدراسات مستمرة للهيكل التنظيمي للدولة من حيث مدى ملاءمته لأهداف السياسة العامة وبرامج الدولة وتبدى ملاحظتها الفنية فيما يتعلق بأوجه التغيير المستمر اللازم لإحداثها في هذا الهيكل وهذه المكاتب تسمى مكتب التنظيم وأساليب (أو طرائق العمل)^(١) . وينبع عمل تلك الوحدات من طبيعة أساليب العمل وتقادم بعضها وضرورة إدخال

(١) يراجع في ذلك O.E.G.D. : Public Administration & Economic Development-Lon.

التعديلات عليها من وقت لآخر . وتحتاج هذه الوحدات عادة إلى التأييد الكامل من الإدارة العليا للمنظمة نظراً لأنها تعتبر وحدات تغيير وتطوير وعموما فإنه يجب ألا نتصور أن تلك الوحدات يمكن فرض آرائها بالقوة بل يمكنها أن تفرض نفسها بالثقة فيها وهذا يرتبط بدوره بمدى كفاءة الخدمات التي تقدمها .

ولا يعنى ذلك بأى حال أن الإصلاح الإدارى فى دول النظام الغربى يتم بهذه البساطة بمعنى أنه عمل تلقائى يتركز حول أساليب العمل - بل إن هذا يعنى أن الأجهزة الإدارية قد بلغت درجة عالية من النضج وهى قدرتها على رؤية الحاجة إلى الإصلاح - والسعى إلى تحقيقه فى نفس الوقت - الواقع أن مكتب التنظيم وأساليب العمل يمثل أداة هامة للإصلاح الإدارى إلا أنه فى وجوده لا يعنى عن الحاجة إلى الإصلاح الإدارى الجذرى . والملاحظ فى الدول الغربية أن الهيكل التنظيمى للجهاز الإدارى هو نظام مستقر (Stable) (١) إلى حد كبير أى أن معاملة واضحة وأبعاده معروفة إلا أنه متطور غير متحجر جامد ولكن مظاهر التغيير فيه تماثل طبيعة تطور أهداف الدولة الغربية ذاتها من حيث البطء وعدم الجذرية وعدم الفجائية بل إنه يتم بناء على نقاش طويل تشارك فيه فئات عديدة من الشعب فثلا قرارات وقوانين التأميم فى بريطانيا إنما صدرت بعد مناقشات على مختلف المستويات الرسمية والاجتماعية استمرت ٣٠ سنة ، وفى حالة حدوث طفرة اجتماعية أو سياسية أو اقتصادية سريعة كأن تتبنى الدولة الغربية أهداف جديدة غير مألوقة فى سياستها أو تضع برامج جديدة فإنه بالنسبة لتنظيم وشكل الجهاز الإدارى فى هذه الحالة يتم الإصلاح الإدارى به عن طريق تشكيل اللجان ذات الطابع الفنى السياسى معا وحتى لو تم تشكيها بقرار إدارى فهى تقدم توصياتها إلى السلطة التشريعية التى تقوم بمناقشة هذه التوصيات والمقترحات على ضوء الإثباتات التى تؤيدها أو الوقائع التى تنمدها وفى النهاية تصدر التشريعات اللازمة لإعادة تنظيم الدولة بناء على مضمون تلك التوصيات مثل لجنة المادة ٧٦ فى فرنسا (٢) - ولجنة فولتن فى - بريطانيا التى تكونت سنة ١٩٦٦ لدراسة الأوضاع

Ibid, - p. 16

(١)

(٢) تكونت سنة ١٩٥٩ بفعل المادة ٧٦ من القانون المالى وهذا يوضح لماذا سميت بلجنة م ٧٦

« لقد تبين بعد صدور القانون وجود مشاكل تطبيقية ترتبط بتنفيذ هذه المادة بالذات ولا بد من حلها على المستوى الحكومى .

ثم تكونت عدة جماعات للعمل على حل هذه المشاكل المعينة مثل إصلاح نظام المعاشات وشروط العمل فى المؤسسات الصناعية الحكومية وألغيت هذه اللجان بعد تقديم تقاريرها عن هذه المواضيع المتخصصة .

ومثال آخر لهذا النوع من اللجان الخاصة هو لجنة اللامركزية (عدم التركيز) إذا لاحظت الحكومة اتساع مسؤوليات الإدارات المركزية مما أدى إلى اتفاق الكثير من الوقت على التفاصيل مع عدم وجود وقت كاف لتخطيط السياسة ، لذا فقد تقرر التفويض فى القرارات الثانوية إلى المحافظات ورؤساء

التنظيمية للخدمة المدنية فوضعت تقريرها في سنة ١٩٦٧ ولم تصدر التشريعات الإصلاحية للخدمة المدنية إلا في ١٩٦١ ، ولقد جاء في تقرير فولتن أفكار ثورية تستهدف إحداث تغيير جذري في الخدمة المدنية البريطانية حيث دعى فولتن إلى تغيير الكادر الإداري للخدمة المدنية وتحويها إلى كادر موحد وذلك بعد أن ظلت الكادرات في بريطانيا ثابتة التنظيم منذ قرون على ٣ مستويات ولكل منها درجاته الخاصة وتشكيلاته ونظم خاصة للدخول فيه والخروج منه هي :

١ - كادر كتابي .

٢ - كادر تنفيذي .

٣ - كادر إداري قيادي

كذلك دعا فولتن إلى الأخذ بمبدأ التعيين للخدمة المدنية في الوظائف الفنية من خارج الجهاز الإداري وهذا النظام معمول به في الولايات المتحدة حيث يتم تعيين موظفين في الجهاز الإداري للدولة من الشركات الأهلية وقطاع الأعمال الخاصة عموماً وذلك لإيجاد همزة وصل بين القطاع الخاص والخدمة المدنية ؛ كذلك دعا إلى توضيح معالم الوظائف الاستشارية في الأجهزة الإدارية بما يضيفه ذلك من تغيير في طبيعة الإدارة البريطانية العريقة - الخطية الرئاسية - علماً بأن ظاهرة الأجهزة الاستشارية في الهيكل الإداري منتشرة في أمريكا وهكذا ليس من المتوقع أن تتكون لجنة أخرى مماثلة في بريطانيا قبل ٢٠ عاماً على الأقل مثلاً إلا لوحدث تغييرات جذرية في النظام السياسي البريطاني^(١).

=الخدمات الخارجية وتكونت لجنة لتحديد الإدارات المركزية الوظيفية التي قد تنتقل من باريس إلى المحافظات علماً بأن كل هذه اللجان تعتبر مؤقتة وتحل فور الانتهاء من تحرياتها والبعض الآخر لها شروط للرجوع إليها .

(١) في الثامن من فبراير سنة ١٩٦٦ تكونت لجنة من ١٢ عضواً يرأسها لورد فولتون وقد عهد إلى تلك اللجنة دراسة وتقييم نظم الخدمة المدنية البريطانية من حيث الهيكل التنظيمي ونظم التوصيف والتدريب وأساليب العمل - ووضعت اللجنة تقريرها في يونيو ١٩٦٨ .
يراجع لتفاصيل أكثر :

الدكتور أحمد رشيد تقرير فولتون دراسة في الإصلاح الإداري المنظمة العربية للعلوم الإدارية العدد ١٣٤ .

ولقد وجه فولتون خطاباً شهيراً في سيمنار عن الإصلاح الإداري تناول فيه التطور الذي يحدث في الخدمة المدنية والذي يجعل للإصلاح وجوداً أساسياً فيها - إن الخدمة المدنية في اعتقاده أصبحت مطالبة لا بأن تحفظ الأشياء جارية (Keep things gaining) أو أن تتقدم على أساس العمل كما تعودت (management by tradition) بل يجب أن تبتكر - وإذا كان على الخدمة المدنية أن تبتكر بنجاح فلا بد أن يكون لديها جهاز للإحساس حتى يمكنها أن تندمج بعمق في الحركات الاجتماعية والإنتاجية والتكنولوجية للمجتمع الذي يحيط بها .

— "Inter-Regional Seminar on major Administrative Reforms in Developing Countries"

Falmer, Brighton, April 1973.

الإصلاح الإدارى فى الفكر الماركسى

الإصلاح الإدارى وفقاً لهذا الفكر هو عملية إحداث تغيير جذرى فى البناء التنظيمى للدولة من النواحي المادية ثم متابعة هذا التغيير الجذرى بالتوعية الثقافية الإدارية من أجل تثبيتته فى المجتمع الجديد الاشتراكى، فالتغييرات الإدارية المادية تأتى أولاً ثم يليها تثبيتها ثقافياً وتحويلها إلى اتجاه سلوكى فعلى فى المجتمع الاشتراكى وفى أجهزته الإدارية. فى تجارب الإصلاح الإدارى الغربية تجد تطورا فكرياً عكسياً فالدعوة إلى التغيير تسبق أحداث التغييرات المادية فعلياً أما فى النظام الماركسى فهناك طليعة البرولتاريا متمثلة فى قيادات الحزب الشيوعى التى تستطيع بمالها من قوى سياسية وعقيدية وايدولوجية وشعبية أن تبدأ فوراً بتنفيذ الإصلاح الإدارى مادياً وعملياً أى إحداث إصلاح إدارى مفاجئ وسريع جذرى ثم بعد ذلك تقوم بمجملات التغيير الثقافى النفسى. وتطبيق هذه الفكرة يقوم على أساس المفهوم الماركسى اللينينى للدولة وهو ضرورة تصفية أجهزة الدولة الرأسمالية حتى يمكن تدعيم النظام الاشتراكى حيث مؤسسات الدولة الرأسمالية هى أداة الطبقة الحاكمة لقمع الكادحين واستغلال فائض القيمة من أعمالهم المنتجة (١).

وهناك نوعان من المؤسسات فى الدولة هى :

١ - مؤسسات لا بد من إزالتها تماماً وهى تلك المرتبطة ارتباطاً عضوياً مع النظام القديم: (الشرطة - الميليشيا الشعبية) (الجيش - الجيش الأحمر) (القضاء - الأجهزة القضائية للسوفييتات المحلية).

٢ - مؤسسات قديمة خدمت النظام الرأسمالى ولكن يمكن أن تستمر لخدمة النظام الجديد مثل المؤسسات المصرفية والمؤسسات الصناعية والخدمات والمرافق وبالنسبة لهذا النوع من المؤسسات المتبقية من الدولة الرأسمالية فإنها تتعرض لعملية لتغيير جذرى عنيف لإنشاء تنظيم جديد وهذه العملية الإصلاحية تتم على مرحلتين هما :

(أ) تغيير الكادر الإدارى واستبداله بكادر آخر موال سياسياً للنظام الاشتراكى الجديد .

(ب) تغيير القانون أو النظام الأساسى لهذه المؤسسات .

وهذا يستلزم تثبيت الثقافة الجديدة حيث إن هذه التغييرات المادية لم يسبقها إعداد ثقافى وإدارى كاف .

فإيمان الكادر الإدارى بالمبادئ الماركسية لا يكتفى فى حد ذاته لتحقيق كفاءة العملية

الإدارية في خدمة المجتمع المحيط بها مما يتطلب استمرار عملية الإصلاح الإداري دائماً إذ - لانتتهى
 ببناء المؤسسات والهياكل والنظم الجديدة ولكنها تستمر كتتنظيم سببى له طابع عضوى فى
 البناء الأعلى للدولة .

والإصلاح الإدارى لا يمكن أن يكون هو ذاته قائداً للتغيير الاجتماعى بل هو مجرد وسيلة
 فالطبيعة البيروقراطية للإدارة العامة تجعلها غير مؤهلة لقيادة الثورة الاجتماعية بل إن الإدارة
 مجرد أداة تنفيذية فقط حيث إنه إذ كانت الإدارة العامة تمثل المبادر والمنفذ للتغيير الاجتماعى فى
 آن واحد فإن هذا يعد نموذجاً اجتماعياً جامداً وبيروقراطياً تضع فيه الإدارة الغاية وتختار الوسيلة
 التنفيذية لتلك الغاية وبذلك يفقد النظام الاجتماعى صفات التطور والحيوية الطبيعية فيه .
 وقد ظهر اهتمام الدولة بالإصلاح الإدارى فى مناسبات عديدة بحيث أصبح الآن يوجد العديد
 من مراكز التدريب ويوجد لدى الحزب الشيوعى العديد من المدارس التى تخصص بإعداد الكادر
 المدرب الواعى للدراسة فى الإدارة خصوصاً فى ظل الأوضاع الاقتصادية الجديدة .
 وتوجد ثلاثة عناصر رئيسية للمقارنة بين مفهوم الإصلاح الإدارى فى الثقافة الغربية والثقافة
 الشيوعية :

أولاً - فى النظام الاشتراكى بدأ الإصلاح الإدارى بعد ثورة سياسية اقتصادية اجتماعية
 فى سنة ١٩١٧ وكان إصلاحاً سريعاً فجائياً وبالتالى كان إصلاحاً جذرياً .

أما فى النظام الغربى فعلى الرغم من أن الإصلاح الإدارى أتى عقب تغييرات فى أبعاد
 السياسة العامة ومفهومها للمصالح العام إلا أنه ظل يتصف بالطابع البطئ . وذلك نظراً للفترة
 الزمنية الطويلة نسبياً التى تم الإصلاح خلالها تدريجياً بطيئاً . فقد يكون مضمون وجوهر
 الإصلاح جذرياً إلا أن طول المدى فى إحداثه وتنفيذه عملياً يؤدى إلى تخفيف الجذرية فيه .
 ففكرة الإصلاح الإدارى قد تكون جذرية ولكن طريقة ظهورها إلى حيز التنفيذ يتم بأسلوب
 تطورى تدريجى مما يفقدها طابع المفاجأة ويخفف من الجذرية الإصلاحية فهو بهذا المعنى
 نشاط إدارى ذاتى تقوم به الإدارة نفسها فى إطار تطور مفهومها عن السياسة العامة للدولة .

ثانياً - الإصلاح الإدارى للنظام الاشتراكى إصلاح فوقى سلطوى خارجى عن هيكل
 الإدارة ذاتها أما فى النظام الغربى فهو إصلاح من الداخل إلى حد كبير^(١) .

ونلاحظ هنا أن الإصلاح الإدارى فى أى نموذج اجتماعى إنما هو عملية فوقية أى صادرة من
 أعلى الهرم السياسى من حيث المبادرة أو التخطيط ولكن تنفيذ الإصلاح الإدارى هو الذى يختلف
 بين النظامين فالطابع فوقى واضح للغاية فى النظام الاشتراكى نظراً لأن القيادة العليا فى المجتمع

تتبنى أفكار الإصلاح وتنفيذها في آن واحد وذلك على عكس الإصلاح الإداري في النظام الغربي . فعلى الرغم من أن إصدار أوامر وخطط الإصلاح يأتي فورياً من أعلى إلا أن التنفيذ يتم بالإقتناع والاقناع والمناقشة الحرة فيظهر الإصلاح كما لو كانت الإدارة نفسها هي البادئة به .

ثالثاً - الإصلاح الإداري في النظام الاشتراكي تقوم به العناصر المتطرفة بينما تقوم به في النظام الغربي العناصر المعتدلة وذلك لأن فكرة الإصلاح الإداري ما أن ظهرت في روسيا عقب ثورة سنة ١٩١٧ حتى كان ذلك في شكل ليبرالي متحرر يسمح للعاملين بالإدارة - الذاتية مما يخفف من قبضة الدولة ثم بعد ذلك إنتصر الاتجاه المتطرف في عمليات الإصلاح الإداري مما أدى إلى تركيز سلطات الدولة وتقوية دورها في الإصلاح الإداري .

أما في الدولة الغربية فيسيطر على تنفيذ الإصلاح الإداري أنصار الحلول الوسطى أو العناصر المعتدلة فكرياً وذلك لأسباب كثيرة منها أن الإصلاح الإداري يظهر في بادئ الأمر متطرفاً على المستوى النظري ثم بعد ذلك وأثناء تطبيقه في الواقع العملي يفقد تطرفه حتى يصل إلى توفيق معين (Compromise) يحترم الوضع القائم في المجتمع (Status-quo) .

فالفاعل بين التطرف النظري والاعتدال الفعلي التطبيقي ينتج عنه هذه العملية التوفيقية التوسطية في الإصلاح ، مثلاً ، تقرير فولتن يمتاز بالثورية الحذرية من الناحية النظرية إلا أن كبار الإداريين البريطانيين المحافظين بفكرهم وطبيعتهم يميلون إلى الاعتدال في تنفيذه وهكذا ينتج التوفيق العملي بين التطرف والاعتدال في عملية الإصلاح الإداري - وذلك سمة من سمات النظام الغربي للإصلاح الإداري .

الإصلاح الإداري في الدول النامية

والإصلاح الإداري هنا يعبر عن ظاهرة حتمية في الدول النامية وهي قيام الجهاز الإداري بدور أساسي رئيسي في عمليات تحقيق أهداف التنمية الشاملة وذلك من واقع معين هو قصور ذلك الجهاز طبيعياً عن القيام بهذا الدور الحتمي . وهكذا فإن الإصلاح الإداري في الدول النامية وظيفته أو دوره الحتمي يتركز في سد الفجوة بين آمال السياسة العامة الوطنية من جانب وإمكانات تنفيذها عملياً من جانب آخر .

كذلك فإن هناك جوانب أخرى من الظاهرة الاجتماعية في الدول النامية تفسر ظاهرياً الأهمية والحتمية واللذان تميزان الإصلاح الإداري في تلك الدول منها أو على رأسها طموح أهداف التنمية في كثير من الدول النامية إلى حد يبالغ ، في تصوير إمكانات الدول النامية واقعياً. وأمثلة هذه - المبالغت في التقديرات كثيرة منها :

(١) عدم التقدير الموضوعي المحايد الدقيق لإمكانات الدولة النامية ومن ثم تضخيم حجم تلك الإمكانيات مما يؤدي إلى وضع أهداف التنمية بطريقة عشوائية .

(ب) النزعة الوطنية لقيادة الدولة النامية بعد استقلالها السياسى إذ ترغب النخبة الحاكمة أن تكسب التأييد الشعبى عن طريق تضخم إمكانيات الدولة فى تحقيق أهداف التنمية وهذه ظاهرة شائعة فعلا تحكم نظم الحكم فى الدول النامية وحديثه الاستقلال حتى فى حالة تغيير الجماعة الحاكمة .

(ح) رغبة الدولة النامية فى تقوية جهازها الإدارى تعبيراً عن واحد من أهم سمات الدولة القومية الحديثة ، الإدارة القوية .

ويظهر الإصلاح الإدارى فى الدول النامية كعملية أساسية حتمية مثل حتمية قيام الجهاز الإدارى بدور ضخم فى أحداث التنمية . فالإصلاح الإدارى هو إحدى حتميات التنمية وذلك لأن الجهاز الإدارى القائم بها يعجز بطبيعته وأوضاعه الراهنة عن تحقيق السياسة العامة بكفاءة ولا بد من إصلاحه ومن ثم فإن حتمية الإصلاح الإدارى فى الدولة النامية أهم من حتمية قيام الإدارة بدورها فى التنمية . بل إن الإصلاح هو الشرط الأساسى للحتمية الثانية المذكورة فوضع قرارات بدء التنمية عملية ذات طابع سياسى تسهل بعد الاستقلال إلا أن القدرة على تشغيل الجهاز الإدارى القائم بالدولة النامية حديثة الاستقلال والذى يتميز بالضعف وانخفاض الكفاءة تمثل التحدى الأساسى أمام الدولة النامية كما أنها هى الفيصل الأهم فى تحديد مستقبل السياسة العامة .

تعريف الإصلاح الإدارى

من العرض السابق يمكن ملاحظة وجود مفهومين للإصلاح الإدارى هما :

أولاً - المفهوم الذاتى :

ويعنى أن الإدارة الحكومة يجب أن تقوم بالإصلاح الإدارى ذاتياً فهى مطالبة بتصحيح أخطائها أولاً بأول عن طريق التقييم والمتابعة والرقابة واتباع الوسائل العلمية لتحسين أساليب العمل وتنظيم خطوات العملية الإدارية وهذا هو مفهوم الإصلاح الإدارى كمنشآت تلقائى مستمر للإدارة العامة ككل حيث يجب أن تصحح ذاتها بداتها بأن تكتشف أولاً بأول مصادر الخلل أو الخطأ فى مختلف جزئيات العملية التفاعلية الدائرية فى داخلها ، التخطيط ، الإشراف والتنسيق ، إجراءات العمل إلخ . .

وهذا المفهوم للإصلاح الإدارى يعبر عن الوظيفة الإدارية فى صورتها المتطورة بصفة مستمرة وحسب المفهوم الذى قدمناه فى الفصول السابقة فالشروط الأساسية لتوفير مثل هذا النموذج :
أولاً - قدرة النظام الإدارى فى أن يقوم بامتصاص عمليات التغيير المستمر الحادثة فى داخله والتطور تبعاً لها . - وهذا النظام الإدارى يختلف جوهرياً عن نظام إدارى لا يستطيع التطور

تلقائياً بل إن مثل هذا النظام العاجز تتجمد فيه عناصر المشورة ذاتها فتفشل تقديراتها التصحيحية والتمييز بين النوعين من النظام الإدارى يرجع إلى مؤثرات معينة هي :

(أ) كفاءة نظم الاتصالات .

(ب) وجود ولاءات غير رسمية وارتباطات اجتماعية داخل الجهاز - تؤدي إلى عرقلة تحقيق التغيير لأنه يتعارض مع مصالحها الخاصة .

(ح) ضعف أو قوة عناصر المشورة ومدى ما تملكه من قدرات ابتكارية .

ثانياً - درجة تمدن النظام الاجتماعى أو التحديث فيه (modernization)

أى قدرة النظام الاجتماعى القائم على استيعاب التغييرات التى تأتى إليه فيتطور تبعاً لها تلقائياً وطبيعياً فى صورة من النمو الطبيعى .

فالمجتمع غير المتمدين بالمعنى المذكور لا يصلح فيه هذا المفهوم للإصلاح الإدارى - الذاتى التلقائى التطورى الطبيعى وذلك لأن مثل هذا المجتمع يتسم بالتناقض المستمر بين الأوضاع التقليدية القديمة وبين الرغبة فى الأوضاع المتمدينة .

إذ أن الهيكل الاجتماعى جامد فى كلياته وينعكس ذلك على كل جزئية فيه فعناصر التنفيذ - جامدة تقليدية فى أعمالها الإدارية وعناصر القيادة جامدة تقليدية فى أعمالها التخطيطية البنائية . وعناصر المشورة جامدة تقليدية فى أفكارها ومقترحاتها .

ومن أهم سمات المجتمع المتمدن من النواحي الإدارية :

(أ) نجاح نظم المعلومات المتبادلة (feed-back أى قيام نظم اتصالات مرتفعة الكفاءة فى التغذية بالبيانات المرتدة .

(ب) قوة عناصر المشورة وامتلاكها لقدرات ابتكارية على أن تكون قريبة من عناصر القيادة التى كلما كانت لا تستأثر بالرأى ولكنها تحترم المشورة وتأخذ بها وتنفذها كلما كان التطور طبيعياً دون حاجة إلى نشاط فوق أو تدخل سلطوى من أعلى .

(ح) عدم التمسك بالمركز الوظيفى أى المرونة فى الجهاز الإدارى وإمكانية التنقل من عناصر التنفيذ إلى عناصر المشورة والقيادة وبالعكس (Rotation) فى التجارب والأبعاد الإدارية التطبيقية .

(د) عدم سيطرة الحلول الوسطى (Compromise) على النظام الإدارى والتي تؤدي إلى نوع من المحافظة الإدارية (Conservatism) وتجمد عملية إصدار القرارات وتحافظ على الوضع القائم وتجعله عرفاً من أعراف الإدارة .

وأخيراً فإن التغيير الإدارى الطبيعى التلقائى هو مفهوم الوظيفة الإدارية الناجحة التقدمية - الحديثة .

ثانياً - وتأتي إلى المفهوم الثاني : الإصلاح الإدارى الفوقى أو الجبرى :

والبداية فيه هو الإحساس بأن هناك شىء ما خطأ فى هذا النظام الإدارى الكلى فيدخل الإصلاح الخارجى الفوقى إلى ذلك الإصلاح فالصفة الأولى المميزة لذلك المفهوم عن المفهوم السابق هو أن الإصلاح الإدارى يأتى من أعلى ومن خارج الأجهزة الإدارية والإحساس المذكور يكون بناء على ملاحظة المجتمع بفئاته المختلفة لأعراض معينة على الإدارة منها :

(ا) عجز الإدارة العامة باستمرار عن تحقيق الأهداف الموضوعية لها وذلك إلى مدى يلاحظه الجميع المواطن وعناصر الإدارة الثلاث (القيادة - المشورة - التنفيذ) وشيوع الخطأ وعدم الرضا على العملية الإدارية فى كافة أنحاء المجتمع .

وهذا الإحساس يبدأ من جانب المواطنين عملاء النظام الإدارى ثم داخله خاصة لدى القيادة نظراً لأنها هى التى تقوم بوضع تلك الأهداف التى لم يحققها النظام الإدارى ككل ومن ثم تكون أقدر بالجميع على التعرف على مدى إخفاق ذلك النظام .

(ب) عجز الإدارة العامة عن القيام بواجباتها العادية فى الظروف الاستثنائية أو الوفاء بأعباء استثنائية فرضت على المجتمع فجأة (وباء - كارثة طبيعية - حريق فى منطقة صناعية) .

(ج) عجز الجهاز الإدارى عن رؤية المستقبل ومشاكله واحتياجاته المتوقعة ومظاهر ذلك هو قصور المدى الزمنى للخطط الإدارية فلا تتعدى السنة الواحدة مثلاً أو كثرة التغيير والتبديل فى القرارات العامة .

(د) عجز الجهاز الإدارى على التعرف على الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة مما يؤدي فى الواقع إلى تبديد تلك الموارد وإلى عدم إشباع حاجة الرأى العام .

ونواجه فى هذه الحالة وظيفة إدارية قاصرة فى إطار نظام سياسى عام عاجز وذلك أن المفهوم الأول للإصلاح الإدارى يجعل ذلك الإصلاح عنصراً أساسياً من عناصر المشورة فى الجهاز الإدارى أيضاً كانت تسميته أو الشكل التنظيمى الذى يأخذه فإنه يملك وسائل التقييم (البحث والدراسة والتحليل) التى تمكنه من رفع توصياته ومشورته بصفه مستمرة سواء لوضع خطط العمل أو لتصحيح التنفيذ أو لتعديل الخطط ذاتها .

أما فى المفهوم الثانى فالإصلاح الإدارى ليس له وجود حقيقى فى البناء العضوى أو الفكرى للجهاز الإدارى حتى ولو كان له وجود شكلى يتمثل فى الأجهزة والمكاتب والإدارات وجيش الموظفين ولا يظهر الإصلاح الإدارى فى المثال السابق إلا بظهور الأعراض التى أشرنا الآن إلى بعضها . ونلاحظ أن الأكثر أهمية من تلك الأعراض هو الإحساس بها ، والإحساس بها مسألة نسبية قيمة تقديرية لها طابع سياسى فقد ينجح النظام السياسى فى إخفاء هذه العوارض

إلا أنه لا يستطيع منعها للأبد وانتشار الإحساس بتلك الأعراض وإجماع غالبية المواطنين على وجودها يتوقف على طبيعة النمو الاجتماعى القائم فعلا أى على مدى طموح وتطوريه أو جمود المجتمع - فالمجتمع الديناميكي لا يتحمل استمرار هذه العوارض والمجتمع القانع لا يهتم بها بسبب ركوده الفكرى ومع ذلك فإن هناك عوامل تفرض فرضاً على المجتمع أن يشعر بتلك الأعراض مهما كانت شدة القبضة السياسية منها :

أولاً - عوامل سياسية :

كالحروب هزيمة سنة ١٩٦٧ مثلاً أدت إلى انتشار الحديث عن الإصلاح الإدارى ، وتغيير النظام السياسى أو التعديلات الدستورية أو التعديلات الجذرية فى نظام السياسة الخارجية أو الداخلية فى الدولة كلها تؤدى إلى أن الضمير الجماعى يبدأ فى التساؤل والبحث عن مبررات وتفسيرات لتلك الأوضاع الجديدة ومن ثم يلفت النظر إلى أمراض المجتمع بصفة عامة ومنها أمراض الجهاز الإدارى - وتظهر الحاجة إلى إصلاح إدارى جذرى .

ثانياً - عوامل اقتصادية :

كالأزمات الاقتصادية الحادة مثل انخفاض سعر النقد والتضخم والإفلاس القومى وإعادة توزيع الثروة .

ثالثاً - عوامل اجتماعية :

كالتغيير فى الهيكل الطبقي أو انتشار الجرائم وانعدام الأمن وانتشار الرشوة والفساد أو التغيير الثقافى الملموس الذى يأتى من تأثير خارجى يدخل فجأة ويتشر بسرعة فى المجتمع فيدخل أذهان الناس ويشعروهم بالفوضى القائمة حولهم .

رابعاً - عوامل ديموغرافية :

كالانفجار السكاني أو الهجرة من الريف للحضر حيث تظهر عجز الإدارة عن أداء الخدمات الأساسية للمواطن .

خامساً - الثورة الشاملة :

وهنا يكون الإحساس أسهل والافتناع أكبر بوجود تلك الأعراض التى تختم الإصلاح الإدارى .

وهكذا فإن فكرة الإصلاح الإدارى الفوقى لا تأتى إلا من حدث خطير فى حياة الأمة ، فالحاجة إلى الإصلاح تكون طبيعية دائمة لتلقائية دون افتعال أو تدخل خارجى فوقى فى حالة النظام الإدارى الناجح وفى ظل المجتمع المتمدين بالمعاني المذكورة .

ولكن في حالة قصور النظام الإداري في الدولة النامية وعجزه فإنه قد يستمر فترة تطول أو تقصر حسب ظروف المجتمع فالظروف العامة الطيبة هي الإصلاح الذاتي الداخلي .

أما في الدول النامية فلا بد من وجود عوامل تدفع الناس إلى الإحساس بالأعراض السلبية القائمة في النظام الإداري العام .

المفهوم الثاني للإصلاح الإداري يعني أساساً عدم قيام الوظيفة الإدارية في إدارة التنمية بالصورة الصحيحة المطلوبة . وهو ما يمثل جوهر المشكلة الأساسية في إدارة التنمية - مشكلة حل التناقض بين حتمية قيام الجهاز الإداري بالدور الرئيسي في إدارة التنمية من ناحية وعجز ذلك الجهاز وقصوره من الناحية الأخرى ولا يمكن دراسة ذلك التناقض ووضع الحلول العلمية إلا لو أخذنا نظرة واقعية لإطار إدارة التنمية تتضمن الإحساس بكافة مدخلاتها وبدور الوظيفة الإدارية في الاستيعاب الموضوعي لتلك المدخلات وتحويلها إلى مخرجات مرتفعة الكفاءة - ضماناً لاستمرار وتطور إدارة التنمية .

وفي هذا الصدد فإن الإصلاح الإداري لا بد أن يكون نقطة انطلاق ومصدر استمرار للوظيفة الإدارية في جهاز إدارة التنمية . بمعنى أن يصبح الإصلاح الإداري وجود مستمر في البنيان العضوي لإدارة التنمية . وهذا يستلزم نظرة جديدة لغاياته .

إن الإصلاح الإداري في إدارة التنمية يجب أن يبنى (١) :

(١) من أكثر المشاكل التي تواجه الباحث في الإصلاح الإداري ، مشكلة عدم الاتفاق على تعريف دقيق ويمكن التطبيق في نفس الوقت للمتصوّد بالإصلاح الإداري . .

لاحظ على سبيل المثال الدقة مع الصعوبة في التطبيق في تعريف للإصلاح الإداري بأنه تغيير أصيل في العمل وفي التنظيم وفي الأشخاص وفي نظرة الناس لكل هذه . وهو لذلك ليس مجرد تعديل بسيط أو ملائمة سطحية أو مسكنات لمؤقت معين وإنما هو تحول كامل في الخطط وتغير جوهرى في الروح والفكر وأنماط السلوك وفي تنظيم وعمل العنصر البشرى .

د . ليلا تكل : الإصلاح الإداري في الدولة النامية ، ندوة الإصلاح الإداري والإتماء بيروت ١١ - ١٨ أبريل ١٩٧٠ ، مجلس الخدمة المدنية اللبناني - بيروت .

ألاحظ تعريف الإصلاح الإداري في دولة متقدمة كفرنسا ، فهو يعنى اللامركزية وهو مفهوم ينال رضا كثير من الدارسين في الدول المتقدمة (الديمقراطية) راجع لذلك .

Bernard Gaunay: La Science administrative dans les societes Contemporaines, Paris, 1966.

ألاحظ مثلاً التعريف القائل بأن الإصلاح الإداري هو « سلسلة التحسينات في الجهاز التنفيذي ابتداء من إعادة تنظيم هيكل الإدارة الحكومية إلى التغيرات البسيطة في أساليب إنجاز الأعمال » .

د . حمدى أمين عبد الهادى : الإدارة العامة في الدول العربية بغداد - ١٩٥٦ ، ص ٣١٩ .

ألاحظ تعريف آخر بأنه « المجهودات ذات الأعداد الخاص التي تهدف إلى إدخال تغييرات أساسية في أنظمة الإدارة العامة من خلال إصلاحات على مستوى النظام جميعه ، أو على الأقل من خلال وضع معايير لتحسين واحد أو أكثر من عناصرها الرئيسية مثل الهياكل الإدارية والأفراد والعمليات الإدارية »

Inter Regional Semmer, op. cit.

أولاً - إعادة تنظيم الجهاز الإدارى للقيام بوظائفه الجديدة على ضوء السياسة العامة الهادفة إلى التنمية بطريقة تحقق أقصى فعالية في تشغيل عناصر القيادة وعناصر التنفيذ وعناصر المشورة .

ثانياً - علاج مشكلات الجهاز الإدارى علاجاً يتبع موطن المشكلات الإدارية في المجتمع بما يخلق جهازاً إدارياً يعكس علاقات وقيم اجتماعية جديدة تحقق التنمية في نفس الوقت الذى تحقق فيه كفاءة العمليات الإدارية أى امتلاك القدرة على الإحساس بالمدخلات البيئية واستخدام إيجابياتها بأقصى كفاءة وعزل سلبياتها .

وهذان الجانبان يعنيان ثلاثة مهام رئيسية للإصلاح الإدارى هي :

١ - اختيار أنسب الأنماط التنظيمية الملائمة لتشغيل الأنشطة المتعددة المحققة للأهداف المتنوعة للسياسة العامة (مؤسسات ذات استقلال - هيئات - مجالس - شركات - اتحادات تعاونيات - وزارات مصالح . . إلخ) .

وهذا النشاط الهام ينبع من أن الأنماط التنظيمية التقليدية للجهاز الإدارى (الوزارة - المصلحة - إدارة المشروع) لا تكون ملائمة عادة لتشغيل الأنشطة الجديدة لإدارة التنمية ، خصوصاً في المجالات الاقتصادية والاجتماعية .

ويصبح من الضرورى إخراج أنماط تنظيمية (Organizational Patterns) تلائم هذه الأنشطة الجديدة .

٢ - تحديد للنظم الإدارية ولوائح الأفراد وإجراءات العمل .. إلخ وهذه القضية تنبع كذلك من أن الوسائل النظرية المستخدمة في المنظمات التقليدية للجهاز الإدارى لا تكون ملائمة عادة لتشغيل نشاطات التنمية الجديدة . ويكون من الضرورى وضع القواعد العامة التى تتلائم أكثر مع طبيعة هذه الأنشطة الجديدة ومتابعة التنفيذ الفعلى بما يطور هذه النظم بصفة مستمرة - . وتحديد العلاقات الإشرافية والإدارية والاستشارية بين الأنماط التنظيمية المتعددة للجهاز الإدارى والتى شتمثل كل مجموعة منها فرعاً من فروع الجهاز الإدارى (الحكومة - القطاع العام - الإدارة المحلية) .

وتتبع هذه القضية من أن الجهاز الإدارى بعد اتساعه ونموه دوره يكون من الضرورى توضيح علاقات أجزائه المتعددة بعضها ببعض لتحقيق أكبر قدر من التنسيق بينها مما يؤدى إلى وحدة الفكر في منظمات تشترك جميعاً في تحقيق الأهداف العامة للدولة . واختيار أنسب الأفراد لشغل العمل في المستويات القيادية ؛ أى وضع نظم علمية لاختيار قاعدة المنظمات بما يضمن توفير أقصى إمكانيات النجاح أمام تشغيل إدارة التنمية . وأن ذلك سيعنى بالضرورة وجود نظم للاختيار على باقى المستويات الإدارية التى تعاون القيادة .

٣ - قياس تأثير عمل الإدارة ومخرجاتها النهائية على المحيطات التى تعمل فيها وتحليل اتجاهات

المواطنين ورفع التوصيات التي تؤدي إلى تدعيم دور المواطن في إدارة التنمية وتنمية إحساس الإدارة بالخدمة العامة وتطوير الوعي بأهمية المال العام وبمسئولية المواطن تجاه صيانتها والحفاظة عليها. ويظهر لنا أن هذه المهام تعنى أن الإصلاح الإدارى - يصبح نظام ضبط أساسى فى جهاز إدارة التنمية مما يؤكد بعض المعانى الهامة ومن أهم هذه المعانى إمكان انتقال السياسة العامة من موقع الآمال الوطنية للدولة القومية إلى موقع التنفيذ الفعلى والفعال . ونؤكد اعتبار هذا المعنى من قبيل « الإصلاح الإدارى » وليس مجرد نشاط عادى للإدارة تصدر به القرارات المحققة للسياسة العامة . وبذلك نرى قيام الإصلاح الإدارى تحت إشراف جهاز يوضع فى مكان لائق به ضمن عناصر المشورة للدولة . حتى نضمن بذلك صدور هذه القرارات الحيوية فى ظل أقصى درجات البحث والتحليل العلمى وحتى نضمن لها الاحترام والتأييد من عناصر التنفيذ بل ومن عناصر القيادة .

ويدخل فى مفهوم تلك المعانى اعتبار الإصلاح الإدارى كل العمليات الهادفة إلى إعداد أجهزة الإدارة فى الدولة بما فى ذلك الأفراد والمعدات والوسائل إعداداً علمياً يجعل تحقيق الدور المتسع للجهاز الإدارى أمراً ليس ممكناً ولكن أمراً اقتصادياً . إن ذلك يؤكد ارتباط قيام الجهاز الإدارى بدوره فى التنمية بعملية الإصلاح الإدارى ، ارتباطاً وثيقاً يجب أن يبدأ مع إعلان السياسة العامة عن نواياها فى تحقيق التنمية . أن تجاهل هذه الحقيقة يعنى فى الواقع إغفال خطير للفارق بين « النوايا » والمنجزات » . أن النوايا التى تعبر عنها - السياسة العامة تجاه التنمية لاقيمة لها ولا تعنى شيئاً فى ذاتها دون المنجزات . أى دون قيام الجهاز الإدارى بالدور المطلوب منه بالكفاءة المطلوبة .

أما المعنى الثالث فى الإصلاح الإدارى ، والذي نعنى به تتبع مشكلات الجهاز الإدارى - حتى موقعها الاجتماعى ، فإنه يقوم مستنداً على حقيقة أن الجهاز الإدارى وهو إدارة لتنمية هو فى ذاته مظهر من مظاهر التخلف ومرآة تعكس أوضاعها ومن ثم فإنه فى ذاته أحد معوقات التنمية . ولن يكون من الممكن تحقيق التنمية بالجهاز الإدارى إلا لو تم تغيير المصادر الاجتماعية لمشكلات هذا الجهاز .

وهذا التفسير يضع عملية الإصلاح الإدارى فى موطنها الاجتماعى الصحيح ، ويعترف بحقيقة الارتباط بين النظام الإدارى بن ناحية - والنظام الاجتماعى من ناحية أخرى . وهى حقيقة علمية تقوم عليها نظرية الإدارة العامة ، ولا مناص من الأخذ بها كشرط أساسى لتطبيق الأسلوب العلمى للإصلاح الإدارى وهذا المعنى يتضمن صعوبات كبيرة فى التنفيذ ولكنه المعنى الأهم ، إذأ فهو يمثل التحدى الحقيقى الذى على أجهزة الإصلاح الإدارى قبوله لو أرادت تحقيق التقدم فى وظائفها .

فعلى سبيل المثال قد تعاني إحدى الوزارات من ضعف أجهزتها الاستشارية - وهناك جانبين في علاج هذه المشكلة الجانب الإدارى المحرد وهو يتعلق بدراسة الهيكل التنظيمى للوزارة المعنية وعلاقة الأجهزة الاستشارية فى هذا الهيكل وخبرات ومؤهلات شاغليها . . إلخ لتحديد أسباب المشكلة ومن ثم اقتراح الحلول الملائمة لها . وهنا يستخدم المنظم المبادئ العلمية للإدارة والتنظيم كما يقوم بدراسة الموقف الذى تعمل فيه الوزارة . وقد يكون هذا كافياً فى دولة متقدمة اجتماعياً تعكس علاقات الجهاز الإدارى فيها إمكانيات اجتماعية صادقة لتطبيق المبادئ العلمية للإدارة . إذ أن هناك انسجام بين العلاقات الاجتماعية من ناحية والعلاقات الإدارية المبنية على القواعد العلمية من ناحية لأن الأخيرة هى ناتج حقيقى للأولى . ولكن الصورة قد تختلف تماماً فى دولة نامية وذلك للتباعد بين الثقافة الاجتماعية العامة من ناحية وبين العلاقات الإدارية كما يجب أن تكون وفق القواعد العلمية للإدارة من الناحية الأخرى . وهذا يدخل جانباً آخر للعلاج الإدارى غير المحرد بل المؤهل اجتماعياً أى بما يوجد الصلة بين المشكلة الإدارية بذاتها وواقعها الاجتماعى من الناحية الأخرى .

فى الحالة السابقة قد يجد المنظم أن نقص كفاءة الأجهزة الاستشارية فى الوزارة المعنية يرتبط لا بالتنظيم الإدارى فى حد ذاته وإنما بمجموعة قيم سائدة فى علاقات المجتمع تؤدى إلى التقليل من أهمية المستشار الذى لا يملك السلطة الرسمية وقد يكون لهذا الاعتقاد من التأثير المباشر على التنظيم ما يفوق تأثير الهيكل التنظيمى فى حد ذاته . ومن هنا قد يؤدى العلاج الإدارى المحرد إلى التخفيف من حدة المشكلة ولكنه لن يمنع تكرارها بصفة - منتظمة طالما أنها لا تنتج عن مرض يصيب الجهاز الإدارى وإنما تنتج عما يشبه الوباء الاجتماعى ولا يعنى ذلك أن المشكلة الإدارية ليس لها حلول إدارية بل حلول اجتماعية ولكنه يتطلب أن تكون الحلول الإدارية متفهمة للواقع الاجتماعى - فقد يقترح على سبيل المثال وفى حدود الحديث عن المشكلة السابقة ضرورة وضع الأجهزة الاستشارية فى مكان قريب من القيادة لمنحها من النفوذ ما تستعيب به عن عدم إعطائها سلطة رسمية . ولكن لن يعنى هذا الحل عن حلول أخرى ضرورية وتقع فى صميم عملية التغيير الاجتماعى ذاته . فخبير التنظيم يعلم أن المستشار يستمد تأثيره من الفكرة وليس من السلطة وأن قوة الفكرة تقوم على فلسفة المشاركة فى صنع القرارات وليس الاستئثار باتخاذها ولن يصعب على المنظم أن يقدم توصيات مجدية فى هذا الشأن وفى إطار النظام السياسى القائم . فالنظام السياسى الذى يؤكد قاعدة رقابة السلطة الشعبية على أعمال الجهاز الإدارى والاشتراك فى مناقشة قراراته الأساسية يمكن تطوير هذه القاعدة وتنظيمها بما يساعد فى الأجل الطويل على قيم جديدة فى المجتمع تؤكد أهمية التشاور . وهذا يخفف التناقض بين إمكانيات تطبيق القواعد العلمية للإدارة من ناحية والعلاقات الاجتماعية من ناحية أخرى .

ولكن هذه العملية ، ستجعل الإصلاح الإدارى فى حاجة إلى :

(أ) تفهم كامل لأبعاد التغيير الاجتماعى المطلوب تحقيقه .

(ب) تأثير فعال لمشورة الإصلاح الإدارى ، يجعل هذه المشورة تتحول إلى قرارات أو -

توجيهات فعالة لتحقيق التغيير الاجتماعى المنشود .

وهذا مرة أخرى ، سيخلق ضرورة حيوية لارتباط جهاز الإصلاح الإدارى بالقيادة العليا فى الدولة النامية . حيث أن هذه القيادة لقيادتها للتنظيم السياسى تملك القدرة على تحويل الإصلاح الإدارى إلى سياسات وتوجيهات نافذة المفعول فى مجالات التغيير الاجتماعى .

إن الإصلاح الإدارى ، يصبح فى مفهومنا جهاز الأركان العامة « للقيادة العليا » . فى الدولة النامية . وبدون هذا الارتباط نجد صعوبة كبيرة فى نجاح الإصلاح الإدارى ومن ثم فى نجاح إدارة التنمية .

وفهم من ذلك إن الإصلاح الإدارى فى هذه الدراسة يعنى :

أولاً - تبنى نظرة إصلاحية أو « ثورية » أو تخطيطية « للوظيفة الإدارية القيادية فى جهاز إدارة التنمية حتى يمكن وضعه فى المكان العلمى الصحيح من موقع تحقيق أهداف إدارة التنمية .

ثانياً - الحل العلمى المستمر لاختناقات العمل الإدارى ، على أساس تبنى نظرة اجتماعية سليمة لهذه الاختناقات وعدم الاكتفاء بوضع الحلول المؤقتة السريعة .

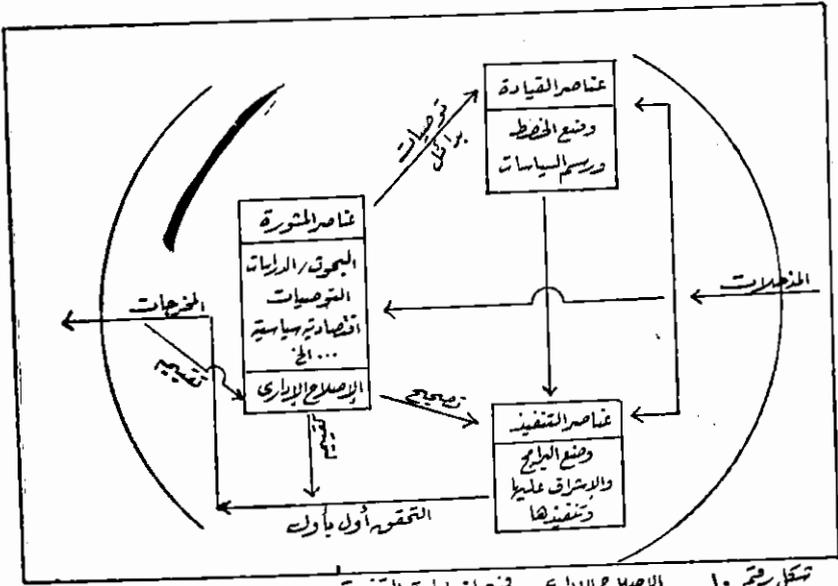
بمعنى آخر أن قرارات القيادة العليا الخاصة بالتنمية يجب أن تستند على مشاورات إدارية بالغة الأهمية عن أنسب الوسائل لتحقيق التنمية وإدارتها . كما أن هذه القيادة العليا يجب أن تقود فى نفس الوقت حركة واسعة لعلاج مشكلات الجهاز الإدارى وأن تصدر القرارات الأساسية الضرورية لتحقيق ذلك العلاج وهذا يحتاج فى اعتقادنا « إلى خلق جهاز الإصلاح الإدارى فى الدولة النامية » إذ يستحيل عملياً قيام القيادة العليا بهذه العملية دون معاونة هذا الجهاز . وتصبح هذه الحاجة أساسية وضرورية فى ظل المفهوم .

ويمكن أن نتصور مكان الإصلاح الإدارى فى البناء العضوى لجهاز إدارة التنمية ووفق

مفاهيمنا السابقة من الشكل التالى رقم (١٠)

ويظهر فى الشكل رقم (١٠) أن جهاز الإصلاح الإدارى يصبح عنصراً هاماً من عناصر

المشورة فى جهاز إدارة التنمية حيث يقوم بوضع التقييم المناسب سواء :



تشكل رقم ١٠ الإصلاح الإداري في جهاز إدارة التنمية .

- ١ - بالنسبة لتحليل المدخلات ووضع أنسب ترتيب للبدائل الخطط والسياسات .
- ٢ - بالنسبة لتحليل المتحقق الجاري أولاً بأول بواسطة أجهزة التنفيذ وعلى ضوء المعايير الإدارية ورفع توجيهات التصحيح أولاً بأول .
- ٣ - بالنسبة لتحليل المخرجات ووضع أنسب ترتيب للبدائل للخطط الجديدة والسياسات الجديدة .