

الإصلاح الإداري كمدخل استراتيجي نحو إعادة بناء المؤسسات الاقتصادية العامة

د. الطاهر محمد الهميلي*

أ- المقدمة:

يمثل الإصلاح الإداري في الوقت الحالي ضرورة ملحة تملئها ظروف المرحلة الراهنة التي تمر بها بلادنا الحبيبة بعد انتصار ثورة السابع عشر من فبراير التي توجت بسقوط نظام الاستبداد والديكتاتورية الذي دام لأكثر من أربعة عقود متتالية منذ انقلاب سبتمبر في العام 1969م مخلفاً وراءه تركة ثقيلة من التخلف الإداري والاقتصادي والاجتماعي والسياسي والثقافي، والمتابع للشأن الليبي العام والخاص يدرك بلا شك حجم الدمار والخراب اللذين طالاً كافة مناحي الحياة الإنسانية في ليبيا، تجلى ذلك في إلغاء الحياة السياسية بكافة مظاهرها من دستور وأحزاب وصحافة حرة ومؤسسات مجتمع مدني وتقييد للحريات العامة والخاصة، إضافة إلى الانهيار المريع في بنية المؤسسات الاقتصادية العامة والخاصة وضعف الكفاءة الإنتاجية وانخفاض معدلات الأداء العام وشيوع ممارسات الفساد الإداري بكافة أشكاله من نهب للمال العام وتعدي على الممتلكات العامة وتعاطي الرشى والمحسوبية والوساطة... إلخ، كما يضاف إلى ذلك كله بروز كثير من المشكلات الاقتصادية على المستوى الكلي؛ كالبطالة والتضخم وسوء توزيع الموارد وانخفاض متوسط دخل الفرد وارتفاع معدلات الفقر، فضلاً عن تخلف البنى التحتية اللازمة لإقامة اقتصاد متطور

*- أستاذ مساعد في قسم الإدارة بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية/ جامعة طرابلس

وبناء دولة عصرية، وبالتالي تعذر إحداث أي تنمية حقيقية نتيجة لذلك، إذ لا وجود لقيادة إدارية تمتلك رؤية إستراتيجية تتعلق ببناء الدولة وتنمية الاقتصاد في المدى الزمني القصير والطويل، إضافة إلى غياب المؤسسات الاقتصادية الفاعلة التي يمكن الاعتماد عليها في إدارة مشروعات تنموية تحقق نقلة نوعية في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وكذلك السياسية للمجتمع الليبي...

ولعل من بين أبرز التحديات التي تواجه الدولة الليبية الجديدة بعد إعلان التحرير الذي تم رسمياً في 23 من أكتوبر 2011م إيداناً ببدء الانتقال من مرحلة الثورة إلى مرحلة الدولة- يتمثل في الشروع في بناء المؤسسات الاقتصادية المختلفة الإنتاجية والخدمية العامة والخاصة على السواء، وفي الوقت ذاته إعادة بناء ما هو قائم منها على أسس الكفاءة والفعالية، وهذا بحد ذاته يقتضي تذليل الصعوبات وإزالة العوائق المادية والمعنوية التي تحول دون ذلك.

وعلى مستوى المؤسسات الاقتصادية العامة، فإن الأمر يتطلب لإعادة بنائها الإسراع بتنفيذ عملية الإصلاح الإداري التي تستهدف القضاء على ما شاب تلك المؤسسات من مظاهر الفساد الإداري أو على الأقل الحد منه بما يمكنها في نهاية الأمر من القيام بأعمالها وتحقيق أهدافها بأعلى درجات الكفاءة والفعالية ومن ثم تهيئة المناخ التنظيمي الملائم الذي يساعدها على التحول إلى مؤسسات عصرية حديثة رائدة ومنافسة على المستويين المحلي والدولي ومحفزة لأعضائها على الإبداع والابتكار والتجديد...

ويمكن القول إنه بالنظر إلى كون إعادة الإعمار وبناء الدولة هو التحدي الأكبر في هذه المرحلة فإن إعادة بناء الاقتصاد الوطني يمثل التحدي الأبرز من خلال إعادة بناء المؤسسات الاقتصادية التي تعاني كغيرها من المؤسسات الأخرى من آثار الفساد الإداري وسلبياته العديدة؛ حيث انعدمت الكفاءة وضعفت الإنتاجية

وارتفعت الكلفة وفقدت الثقة بين المؤسسة الاقتصادية وبين الجمهور المستفيد منها من عملاء وزبائن وغيرهم.

وعلى الرغم من أن إعادة بناء الاقتصاد الوطني لا يتم إلا من خلال إعادة بناء المؤسسات الاقتصادية المختلفة، فإن ذلك لا يتأتى بحال من الأحوال دون تبني القيادات الإدارية لتقافة الإصلاح وشروعها في تنفيذ الإصلاح الإداري في إطار عملية إصلاح كلية ومرحلية تطل المجالات الحياتية كافة، ولعل من نافلة القول أن تنفيذ عملية الإصلاح الإداري للمؤسسات الاقتصادية يعتمد بشكل أساسي على نبذ ثقافة الفساد الإداري والحد من ممارساته الفردية والجماعية وإشاعة ثقافة الإصلاح الإداري في مواجهة ثقافة الفساد الإداري وما يستلزمه ذلك من تغيير وتطوير الاستراتيجيات والسياسات والخطط والبرامج والنظم والأساليب الإدارية والتنظيمية التي من شأنها تحقيق إصلاحات جذرية تؤدي إلى تغييرات إيجابية في الهياكل والنظم والإجراءات وفي المهارات والقدرات الفردية وفي مستويات الأداء الكلي ومعدلات الإنتاجية الكلية للمؤسسات الاقتصادية بعامة.

ونظراً لما يشكّله موضوع الإصلاح عموماً والإداري خصوصاً من أهمية كبيرة على المستوى المحلي والدولي، والحاجة إلى تأصيله فلسفياً ومعرفياً شأنه في ذلك شأن العلوم والمعارف الأخرى، بهدف اقتراح الخطط والاستراتيجيات الكفيلة بإطلاق مشروع وطني للإصلاح الإداري يقوم على المزج بين القيم الوطنية والتجارب السابقة للمؤسسات الأجنبية العربية وغير العربية للإفادة منها في تجاوز الأخطاء والتغلب على العقبات المصاحبة لتطبيق تجربة الإصلاح الإداري في المؤسسات الاقتصادية العامة المحلية فضلاً عن توفير الوقت والجهد والموارد المطلوبة لذلك، فإن هذا البحث جاء لإبراز أهمية هذا الموضوع المثير رغم ما يكتنف مجرد محاولة الخوض فيه، بالكتابة أو الجدل أو تعاطي الآراء ووجهات النظر على

اختلافها، من صعوبات بالغة تتعلق في مجملها بتحديد الإطار الفلسفي أو المرجعية الفكرية، التي تحكم تحديد مفهوم الإصلاح الإداري وطبيعته وارتباطه العضوي بمفهوم الفساد الإداري وطبيعته، انطلاقاً من أن وجود أحدهما يستدعي وجود الآخر. يعتمد هذا البحث على تقديم بعض الأفكار والرؤى النظرية والواقعية، المتعلقة بالإصلاح عموماً والإداري خصوصاً، وتحليلها في إطار رؤية علمية تحليلية للمفاهيم المتعلقة بالإصلاح الإداري وطبيعته، ومبرراته ومتطلباته في المرحلة الراهنة باعتباره مدخلاً أساسياً نحو إعادة بناء المؤسسات الاقتصادية وتفعيل دورها في بناء الاقتصاد الوطني، في إطار حقيقة مفادها أن لا سبيل لإقامة اقتصاد حديث ومتطور إلا من خلال بناء مؤسسات اقتصادية كفوءة وفعالة؛ تتعدم فيها مظاهر الفساد الإداري وممارساته أو على الأقل انحسارها في نطاق أضيق نطاق ممكن، وذلك من خلال إشاعة ثقافة الإصلاح الإداري كمشروع متكامل للبناء والتطوير كخطوة أولى، وتكريسها فلسفة وتطبيقاً، واعتبارها البديل العلمي والعملية للحلول المجتزأة، والمبادرات المعزولة، والمشاريع ضيقة الأفق.

ب- مشكلة الدراسة:

يعالج هذا البحث ظاهرة تعد بحق من بين الظواهر الأكثر أهمية وتأثيراً على أداء المؤسسات الاقتصادية العامة، والتي ترتبط بقطاعات واسعة من الجمهور المتلقي لمنتجاتها من السلع والخدمات المختلفة، حيث باتت ظاهرة الإصلاح الإداري تفرض نفسها بقوة حتى صارت الشغل الشاغل لكثير من المهتمين وصناع القرار في العديد من الدول التي عانت ولا زالت تعاني من ممارسات الفساد الإداري في مؤسساتها الاقتصادية العامة، وذلك بالنظر إلى آثارها السلبية التي تضعف من أداء تلك المؤسسات، وتقلل من إنتاجيتها، إضافة إلى الإضرار بمكانة المؤسسة الاقتصادية

العامة كنظام اجتماعي يمارس دوراً اجتماعياً ويؤدي وظيفة اقتصادية لقطاعات واسعة من الجمهور المحلي.

إن الإشكالية التي يطرحها هذا البحث تتمثل في التركيز على ظاهرة الإصلاح الإداري بالمؤسسات الاقتصادية العامة والآثار الناجمة عنها، في ظل التنامي المتزايد لظاهرة الفساد الإداري واتساع رقعتها على مستوى الممارسة وبأدوات متعددة، الأمر الذي يعكس بلا شك القلق المتنامي لدى كثير من المهتمين بالشأن العام والمختصين في شؤون المؤسسة الاقتصادية العامة بشكل خاص والاقتصاد الكلي بشكل عام، لما يمثله الفساد الإداري - من ظاهرة لها أبعاد ودلالات عديدة - من خطورة على المؤسسة الاقتصادية العامة، وعلى المواطن والمجتمع ككل.

إن الاهتمام بظاهرة الإصلاح الإداري واعتبارها المدخل الرئيس لإعادة بناء المؤسسات الاقتصادية العامة وتطويرها من خلال التركيز على ظاهرة الفساد الإداري والسعي للحد منها ومن آثارها المتعددة، يعد أولوية هامة وخطوة أساسية في تنفيذ إستراتيجية الإصلاح الإداري، وبرامج التطوير الإداري والتنظيمي الموجهة للتغلب على ظاهرة الفساد الإداري عموماً، ومن ثم تهيئة الظروف الملائمة لبناء وإعادة بناء المؤسسات الاقتصادية العامة المحلية على أسس جديدة قوامها الكفاءة والفعالية والنمو والتطور، وتحويلها من مجرد مؤسسات فاشلة تشكل عبئاً على الخزنة العامة للدولة إلى مؤسسات ناجحة ترفد الاقتصاد الوطني، وتمثل في الوقت ذاته أداة لإنفاذ الخطط والبرامج التنموية خلال المرحلة المقبلة، وفي هذا السياق يطرح البحث عدداً من التساؤلات الهامة التي يؤمل الإجابة عنها وهي:

- 1- ما ماهية الفساد الإداري وما الأسباب والعوامل المؤدية إليه؟
- 2- ما ماهية الإصلاح الإداري وما مبرراته ومتطلباته والمراحل الواجب إتباعها في تنفيذ عملية الإصلاح الإداري؟

3- كيف يمكن بناء أو إعادة بناء المؤسسات الاقتصادية العامة من خلال انتهاج إستراتيجية واضحة المعالم للإصلاح الإداري في تلك المؤسسات؟
ج- أهمية الدراسة:

تطلق أهمية هذا البحث من خلال ما تمثله ظاهرة الإصلاح الإداري؛ من أولوية على مستوى الاهتمام والمعالجة من أطراف عديدة معنية بالشأن الاقتصادي العام والمؤسسة الاقتصادية العامة على وجه الخصوص، حيث:

1- تزايد ممارسات الفساد الإداري في المؤسسات الاقتصادية العامة في كثير من الدول، وارتفاع تكلفة الفساد الإداري من الناحية الاقتصادية والاجتماعية وغيرها؛ نتيجة الآثار السلبية المصاحبة لممارسات الفساد الإداري على المستوى المؤسسي أو التنظيمي، التي من بينها انخفاض إنتاجية المؤسسات الاقتصادية العامة، وضعف أداء العاملين بها، الأمر الذي يعني ارتباط مستوى الكفاءة والفعالية للمؤسسات الاقتصادية العامة بمستوى ممارسات الفساد الإداري فيها.

2- تزايد المطالبات المحلية والدولية الداعية إلى ضرورة تطبيق إصلاحات فورية إدارية واقتصادية وسياسية وغيرها ضمن حزمة واسعة من السياسات والخطط والبرامج والأساليب المصممة لذلك وفي مقدمتها الإصلاح الإداري الذي بات يشكل ضرورة ملحة لإعادة بناء المؤسسات الاقتصادية العامة، باعتباره التزاماً بمعايير الشفافية وتطبيقاً لمبادئ الحكم الرشيد.

3- إن رضا الجمهور عن المؤسسات الاقتصادية العامة يعتمد على مستوى جودة ما تقدمه من سلع وخدمات، الأمر الذي يتطلب وجود مؤسسات اقتصادية عامة متطورة وفعالة، وهذا يعني بالضرورة انحسار بل انعدام وجود ممارسات الفساد الإداري بها، لضمان توفر الجودة فيما تقدمه للجمهور بقطاعاته المختلفة.

4- إنه وفي ظل المنافسة القائمة والمتوقعة بين المؤسسات الاقتصادية المختلفة الخدمية والإنتاجية العامة والخاصة المحلية والدولية على السواء؛ فإن الأمر يستدعي التمييز فيما بينها على أساس مجموعة من المعايير الموضوعية، منها الشفافية والمحاسبة والإنتاجية والأداء الوظيفي وغيرها، وهذا كله يتطلب من إدارات تلك المؤسسات الشروع الفوري في تنفيذ الإصلاح الإداري كإستراتيجية إدارية لمكافحة الفساد الإداري كظاهرة إدارية واجتماعية والحد من ممارساته المختلفة؛ التي تلحق بالغ الضرر بإنتاجيتها ومن ثم قدرتها على المنافسة.

د- أهداف الدراسة:

يسعى البحث إلى تحقيق جملة من الأهداف منها ما يلي:

- 1- تقديم إطار مفاهيمي لظاهرة الإصلاح الإداري وكذلك ظاهرة الفساد الإداري، من خلال التعرف على مفهوم الإصلاح الإداري ومبرراته ومفهوم الفساد الإداري وأسبابه.
- 2- توصيف وتحليل العوامل الواجب مراعاتها في تطبيق الإصلاح الإداري كمدخل لإعادة بناء المؤسسات الاقتصادية العامة المحلية في ظل انتشار ممارسات الفساد الإداري فيها، من خلال التركيز على المتطلبات الضرورية لإنفاذ برامج الإصلاح الإداري وتحديد أساليبه الفعالة.
- 3- توصيف وتحليل الآثار الايجابية المترتبة على الإصلاح الإداري للمؤسسات الاقتصادية العامة في إطار إستراتيجية علمية ومدروسة للإصلاح الإداري تتضمن تحديد الأهداف المتوخاة منها، وتبيان الأساليب والأدوات والإجراءات اللازمة للحد من الآثار السلبية لظاهرة الفساد الإداري وممارساته المختلفة.

هـ- منهج الدراسة:

اعتمد البحث على المنهج الوصفي الذي ركز على توصيف ظاهرة الإصلاح الإداري وضروراته كمدخل لإعادة بناء المؤسسات الاقتصادية العامة، في إطار رؤية

تحليلية نقدية اعتمدت على عرض وتحليل الأدبيات النظرية المتعلقة بظاهرة الفساد الإداري بشكل خاص؛ وذلك بالنظر إلى الارتباط العضوي ما بين الإصلاح الإداري وبين الفساد الإداري حيث يصبح الإصلاح الإداري ضرورة ملحة أمام انتشار ممارسات الفساد الإداري بالمؤسسات الاقتصادية العامة.

كما اعتمد البحث على البيانات النظرية "الثانوية" المتمثلة في الكتابات والأبحاث التي تناولت ظاهرة الإصلاح الإداري وكذلك ظاهرة الفساد الإداري، ومن ثم تحليل مضمونها مع تقديم رؤية تحليلية نقدية لضرورات الإصلاح الإداري وأهميته في بناء المؤسسات الاقتصادية العامة خلال المرحلة المقبلة فيما بات يعرف بمرحلة بناء الدولة أو مرحلة إعادة الإعمار.

أما مجال البحث فقد تركز في توصيف وتحليل ظاهرة الإصلاح الإداري باعتباره مدخلاً لإعادة بناء المؤسسات الاقتصادية العامة المحلية.

شمل البحث خمسة مباحث هي على التوالي: الإطار العام للبحث، ماهية الفساد الإداري، ماهية الإصلاح الإداري، مراحل الإصلاح الإداري، إستراتيجية مقترحة للإصلاح الإداري، ومن المهم الإشارة في هذا الصدد إلى أن المبحثين الثالث والرابع يمثلان نتائج البحث وتوصياته.

ماهية الفساد الإداري

أ- مفهوم وطبيعة الفساد الإداري:

تنشئ الدول عادة -ممثلة بنظم الحكم والإدارة فيها- العديد من المنظمات على اختلاف طبيعتها وأغراضها والمجالات الأساسية التي تخدمها، من مؤسسات وشركات ومنشآت إنتاجية وخدمية، وأجهزة الإدارة العامة وإدارات الحكم المحلي وما في حكمها، وغيرها من المنظمات التي يهدف من وراء إنشائها خدمة المجتمع اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً، من خلال ما تقدمه لأفراده من سلع وخدمات أساسية

وكمالية، تعد وسائل الإشباع الرئيسية لحاجات ورغبات السواد الأعظم منهم. ولضمان تحقيق هذا الهدف على الوجه المطلوب، فإن مسؤولية ذلك تقع بالدرجة الأولى على عاتق إدارات تلك المنظمات، التي أوكل إليها المجتمع الاضطلاع بهذه المسؤولية عن طريق توفير الإمكانيات المادية والبشرية، وتخصيص الموارد والأموال لتلك المنظمات وتوجيهها واستخدامها من قبل إدارتها -التي تتمتع بممارسة سلطات وصلاحيات كافية في حدود المسؤوليات المنوطة بها- في الأغراض والمجالات المرتبطة بتحقيق الهدف منها بكفاءة وفعالية، وضمن الأطر الإدارية والتنظيمية المحددة لهياكل تلك المنظمات، وحركتها وخصائصها والبيئة التي تعمل فيها، وبما يؤدي ذلك إلى إنفاذ مبدأ العدالة في خدمة قطاعات الجمهور، وأن أي شطط عن الهدف أو عن المسار المؤدي إلى تحقيقه أو الإخلال بمبدأ العدالة، ناتج عن إساءة استعمال السلطات والصلاحيات من قبل إدارات المنظمات والمسؤولين فيها، لتحقيق مكاسب شخصية أو لفئة معينة من الأفراد، يعد في حقيقة الأمر انحرافاً مقصوداً يؤدي إلى الإضرار بالمصلحة العامة للمجتمع -التي ترتبط بشكل مباشر أو غير مباشر بتحقيق الهدف من وجود المنظمات وإنشائها- ويندرج ضمن ما يمكن أن نسميه بالفساد الإداري.

وفي إطار تحديد المفهوم المتعلق بالفساد عموماً والإداري خصوصاً، لا بد من الإشارة إلى أنه من المتعذر التسليم بوجود صياغة واحدة لتفسير مفهوم الفساد لاسيما الإداري، بسبب تعدد الآراء والمواقف والتجارب، والاتجاهات الفكرية والمنطلقات الفلسفية لكثير من المهتمين بموضوع الفساد عموماً، ونتيجة لذلك ظهرت اجتهادات متعددة من عدة أطراف، سواء أفراد أو منظمات أو غيرها مهتمة بدراسة وقياس ظاهرة الفساد في العالم، في محاولة من جانب كل طرف تقديم رؤيته أو تفسيره أو وجهة نظره، فيما يتعلق بمفهوم الفساد عموماً والإداري خصوصاً.

وفي هذا المجال فإنه وللتعرف على مفهوم الفساد عموماً، فإنه يمكن الإشارة إلى أن لفظ الفساد ومشتقاتها، قد ورد ذكرها في عدد من الآيات القرآنية الكريمة حوالي خمسين مرة وفي مواضع مختلفة، منها على سبيل المثال لا الحصر قوله تعالى: "وإذا قيل لهم لا تفسدوا في الأرض قالوا إنما نحن مصلحون" (سورة البقرة: الآية 10)، وكذلك قوله تعالى: "ولا تبغ الفساد في الأرض إن الله لا يحب المفسدين" (سورة القصص: الآية 77)، وقوله تعالى أيضاً: "وفرعون ذي الأوتاد الذين طغوا في البلاد فأكثروا فيها الفساد" (سورة الفجر: الآية 12)، وتؤكد الآيات القرآنية جميعها في هذا الصدد على أن الفساد هو ضد الإصلاح، أي أنه شر وأذية للفرد والمجتمع، وبأنه سلوك ممقوت زجر الله عز وجل فاعله وتوعده بالعقاب.

كما أن في السيرة النبوية العطرة، ما يؤكد على حث الرسول الكريم محمد صلى الله عليه وسلم لأتباعه وللمسلمين عموماً، على تجنب الفساد والإفساد في الأرض، كقوله عليه الصلاة والسلام من حديث رواه النعمان بن بشير: "...ألا إن في الجسد مضغة إذا صلحت صلح الجسد كله، وإذا فسدت فسد الجسد كله، ألا وهي القلب".

أما في اللغة العربية فإن الفساد يعني: "التلف والعطب والاضطراب والخلل" (بن يوسف: 2005، 84)، كما ورد في معنى الفساد في مختار القاموس أن: "فسد، فساداً ضد صلح، فهو فاسد، والفساد هو أخذ المال ظلماً، والمفسدة ضد المصلحة...". (الزاوي: 1980، 477)، وفي معجم "ويبيستر" الدولي (Webster) فقد ورد الفساد على أنه: "إفناع شخص مسؤول -سياسي مثلاً- عن طريق وسائل خاطئة كالرشوة مثلاً بانتهاك الواجب الملقى على عاتقه" (عارف: 2003، 78)، أما موسوعة الأميركانا فقد عرّفت الفساد على أنه: "سوء استعمال موقع لمصلحة شخصية. ومعنى الكلمة يتغير بحسب الثقافات والأزمنة، وأن ليس كل ما هو فاسد بالضرورة يكون معرفاً بالقانون

الدولي، وأن الفساد موجود خصوصاً في الحضارات التي تنمو وتتوسع" (المصدر نفسه، 78)، أما البنك الدولي فقد وضع تعريفاً للفساد وللأنشطة التي تتدرج ضمنه على أنه: "إساءة استغلال الوظيفة العامة أو الرسمية من أجل تحقيق المصلحة الخاصة" (الهوش: 2003، 76)، وهذا يعني أن الفساد ناتج عن حالة استغلال المنصب العام للكسب الشخصي، والمنصب العام تمليه الوظيفة العامة وهو بحسب تعريف القانون الدولي منصب ثقة يتطلب العمل بما تقتضيه المصلحة العامة.

أما الفساد وفقاً لتعريف الأمم المتحدة UN فهو: "سوء استعمال السلطة العامة لتحقيق مكسب خاص" (عربية: 2005، 99)، وفي الصدد ذاته يعتبر الاقتصادي تانزي (Tanzi) الفساد بأنه: "الاعتصاب المتعمد لمبدأ الحيادية الذي يقضي بعدم تأثر قرارات القطاع العام أو الخاص بالعلاقات العائلية أو الشخصية، ويعتبر هذا المبدأ ضرورياً جداً لضمان حسن سير الأسواق الاقتصادية" (درغام: 1999، 53).

وفي سياق تبيان مفهوم الفساد الإداري فإنه من المهم الإشارة إلى أن الفساد الإداري -باعتباره شكلاً من أشكال الفساد- يواجه الصعوبة نفسها في إيجاد تعريف محدد له، ولأسباب ذاتها التي سبقت في معرض تبيان مفهوم الفساد بشكل عام، وأن الفساد الإداري ينصب في القيام بكل الأنشطة والممارسات المخالفة للقوانين والأخلاق، واللوائح والنظم التي تحكم العلاقة بين الموظف العام والوظيفة التي يشغلها، وكذلك العلاقة بالجمهور، ويتأتى له من ورائها الحصول على نفع خاص مادي أو غير مادي، أي أن الفساد الإداري يعرّف قياساً على مفهوم الفساد على أنه: "استعمال للوظيفة العامة بجميع ما يترتب عليها من هيبية ونفوذ وسلطة لتحقيق منافع شخصية مالية وغير مالية وبشكل منافٍ للقوانين والتعليمات الرسمية" (زويلف، اللوزي: 1993، 38).

وفي الإطار نفسه فقد حاول بعض الكتاب تبني جدلية المصلحة الخاصة والمصلحة العامة معياراً للحكم على فساد السلوك، حيث عرّف الفساد الإداري على أنه: "النشاطات التي تتم داخل جهاز إداري حكومي والتي تؤدي فعلاً إلى حرف الجهاز عن هدفه الرسمي لصالح أهداف خاصة..." (الاعرجي: 1988، 56)، كما يشير مفهوم الفساد الإداري إلى: "استخدام الإداريين السلطة الوظيفية المرتبطة بشغلهم أدوارهم في تحقيق مكاسب شخصية معينة، فالهيبة والمكانة الاجتماعية التي اكتسبها الشخص من الدور الوظيفي الذي يشغله يتحول إلى نفوذ وسلطة يحقق من ورائها منافع خاصة يتجاوز بها المسؤول حدود القواعد المنظمة لسلطته الإدارية في التنظيم" (السيد: 274، د.س.).

كما صاغ قاموس "ويبستر" الدولي (Webster) تعريفين للفساد الإداري -وفق المدرسة القيمية- هما: "إضعاف أو إفساد للاستقامة والفضيلة والمبادئ الخلقية"، أو "الحث على العمل الخاطئ بواسطة الرشوة أو الوسائل غير القانونية الأخرى". وعلى الرغم من أن مفهوم الفساد الإداري وفق المنهج القيمي يتبنى القيم كمعيار للحكم على السلوك الفاسد -إلا أن ذلك يتعلق بالضرورة بمفهوم القيم ذاته- الذي يعد متغيراً بمرور الزمن ونسبياً ولا يتصف بالثبات وكذلك صعوبة التحقق منه. كما يعرف البعض الفساد الإداري على أنه: "استغلال من قبل فرد أو مجموعة للمركز الوظيفي للحصول على منافع بطريقة غير مشروعة" (البياتي: 2010، 42).

يتضح من خلال الصياغات السابقة بشأن مفهوم الفساد عموماً والفساد الإداري خصوصاً، أن للفساد أيّاً كان شكله أو مجاله أو نطاقه أو زمانه أو حتى جغرافيته، معالم معينة ينبولور في ضوئها مفهوم الفساد وأشكاله المتعددة منها:

1- أن الفساد الإداري سلوكٍ منافٍ للأخلاق ومتعارضٍ مع القيم ومناقضٍ للدين، وضد الفطرة الإنسانية التي جبلت على الإصلاح، أي أنه بذلك يمثل سلوكاً منحرفاً عن جادة الصواب يستوجب بالضرورة العقاب الدنيوي والأخروي، لما يجره من ضررٍ على مرتكبه وعلى المجتمع عموماً، ولأنه يمثل تحدياً للأخلاق والقيم والدين، وخطراً محدقاً بالمجتمع والدولة ونظامها الإداري والاقتصادي والاجتماعي، ويهدد بقاء مؤسساتها الاقتصادية المختلفة.

2- أن الفساد الإداري يقع من طرف شخص يشغل منصباً عاماً أو خاصاً، يخوله ممارسة السلطة التي تفوض إليه في حدود القانون، وبما يمكنه من ممارسة دوره الوظيفي في إطار المنظمة التي يعمل بها سواء كانت عامة أو خاصة.

3- أن الفساد الإداري يتم بوسائل غير مشروعة أخلاقياً وقانونياً تستغل فيه الوظيفة وامتنيازاتها، لصالح فرد أو مجموعة أفراد ويتم عادة على حساب المصلحة العامة.

4- يتخذ الفساد الإداري أشكالاً متعددة منها على سبيل المثال لا الحصر، الرشوة والمحسوبية والاحتيال والاختلاس... إلخ، وهي غالباً ما تتم بشكل مخالف للقانون، وبخفية واحتراف ينمان عن الدهاء والمكر والخبث.

5- أن الفساد الإداري يترتب عليه عادة حصول الفرد العامل على مكاسب شخصية، غير مقررة له قانوناً سواء كانت مادية أو غير مادية، وذلك بانتهاكه المتعمد للقيم والقوانين لتقديم خدمات لبعض الأفراد على أساس تمييزي، أي تفضيل بعض الأفراد على البعض الآخر في الخدمة مقابل انتفاعه منهم بشكل مادي أو غير مادي.

6- أن للفساد الإداري دوافع عدة منها ما يتعلق بالفرد العامل ذاته وشخصيته وثقافته... إلخ، كالرغبة في الإثراء وجمع المال من حله وحرامه دون تمييز، أو الرغبة في الوصول إلى مكانة اجتماعية مرموقة، أو الرغبة في التعويض عن الحرمان، ومنها ما يتعلق ببيئة العمل والبيئة الاجتماعية والأوضاع الاقتصادية السائدة

وغير ذلك، التي قد تشكل في مجموعها عوامل ضغط وإحاح تدفع بالفرد العامل، إلى ارتكاب المخالفات التي يمكن وصفها بالفساد.

7- أن الفساد الإداري مضر بهيئة الدولة وما تمثله من رمزية ودلالة وطنية وسيادية وحضارية، ومشوه لصورتها في أذهان الناس الذين يعدونها الحارس الأمين على مصالحهم، ومدمر للبنیان المؤسساتي المتمثل في الأجهزة والإدارات العامة والمنظمات الإنتاجية والخدمية المختلفة، كما يزعزع الثقة لدى الجمهور في الدولة ومؤسساتها الاقتصادية، نتيجة ممارسة بعض الموظفين العموميين لسلوكيات تعد من قبيل الفساد، مستغلين في ذلك الوظيفة العامة كوسيلة للقيام بتلك السلوكيات.

8- أن الفساد الإداري لا يمكن وقفه بسهولة رغم أنه من الممكن الحد منه، كما أنه أخذ في الانتشار دون توقف وأنه من حيث المفهوم يعد نسبياً ومتغيراً وصعب القياس أيضاً.

ب- أشكال الفساد الإداري:

تحظى ظاهرة الفساد الإداري باعتراف متزايد من قبل كثير من الدول والحكومات، والمنظمات الرسمية وغير الرسمية في العالم، كونها سبباً رئيساً من أسباب تردي الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والإنسانية فيها، وأن فساد الإدارة في مؤسسات وأجهزة الدولة وإداراتها المختلفة أصبح يشكل تحدياً أمام الدول والحكومات والعالم بأسره، ومحكاً لها في قدرتها على إرساء مبادئ الديمقراطية والحكم الصالح فيها، وإشراك كافة أفراد المجتمع في إدارة شؤونهم المختلفة من خلال نظم الحكم والسياسة والإدارة والاقتصاد، الأمر الذي دفع بالكثير من المنظمات الإقليمية والدولية -التي طالها هي الأخرى الفساد- والتي منها على سبيل المثال منظمة الأمم المتحدة، وصندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية وغيرها، إلى

بذل الجهود في سبيل معالجة ظاهرة الفساد عامة والإداري خاصة والحد من آثارها السلبية.

ولعل مما يذكر في هذا الشأن أن هناك اهتماماً دولياً متزايداً بظاهرة الفساد في السنوات الأخيرة من القرن المنصرم وبدايات القرن الحالي، توج بظهور منظمات دولية غير حكومية تدعو إلى الشفافية منها ما يعرف بمنظمة الشفافية الدولية (Transparency International TI)، وهي منظمة غير حكومية مقرها برلين، ولها أكثر من 80 فرعاً في العالم، تأسست عام 1993م من قبل أحد كبار المسؤولين السابقين في البنك الدولي يدعى بيتر ايجت، وعقدت أول اجتماعاتها في العام نفسه، مهمتها تطوير ونشر مؤشرات ترتب على أساسها الدول من أشدها فساداً إلى أقلها فساداً، حيث تتولى هذه المنظمة سنوياً إصدار مؤشر انطباق دولي عن الفساد يسمى "الرقم القياسي للشفافية الدولية"، يساعد المستثمرين الأجانب على معرفة مدى تفشي الفساد في الدول المختلفة (موقع منظمة الشفافية الدولية على شبكة الانترنت)، إذ يمنح خبراء المنظمة كل دولة درجة تتراوح ما بين (1-10)، فالدولة التي يقل فيها الفساد تقترب من عشر درجات، والدولة التي ينتشر فيها الفساد تكون درجاتها أقل من خمس درجات.

وبالرغم من تعدد أشكال الفساد عموماً واتساعها، إلا أنها تجاوزت الشكل التقليدي لها المتمثل في: الرشوة والعمولات والاحتيال والاختلاس والوساطة والمحسوبية والتهرب الضريبي والجمركي والتسيب الإداري ونهب المال العام وتأجير الممتلكات العامة خلافاً للقانون واستغلال النفوذ وغيرها، إلى أشكال أخرى

أكثر عالمية، كالتجارة المحظورة والرشوة الدولية وغسيل الأموال وبعض من أنشطة الاقتصاد الخفي والغش في المناقصات والعطاءات العامة وغيرها*.

ج- أسباب الفساد الإداري:

هناك أسباب عدة تقف وراء الفساد الإداري وانتشاره، ترتبط بالبيئة الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والسياسية والحضارية وحتى الدولية، وكذلك بيئة العمل والعلاقات الإنسانية في محيط العمل، ويمكن إجمال تلك الأسباب في الآتي:

أ.ج- الأسباب المتعلقة بالبيئة الاجتماعية:

تحوي البيئة الاجتماعية لأفراد أنساقاً من القيم والرموز، والشخص والعلاقات والتقاليد والأعراف، والتعاليم والقواعد... إلخ، التي تشكل في مجموعها موروثاً اجتماعياً ينتقل بالتواتر من جيل إلى آخر، أي أنها نظام اجتماعي ضابط للسلوك الفردي والجماعي في مجتمع ما، وضمن سياق زمني ومكاني معين، بحيث يخضع الفرد تصرفاته وممارساته الظاهرة والباطنة لمعايير الضبط الاجتماعي، وبذلك قد تكون البيئة الاجتماعية سبباً للفساد الإداري من حيث:

1- الولاءات الاجتماعية الضيقة التي يكتسبها الفرد العامل بحكم انتمائه الموروث لبيئة اجتماعية معينة من الأسرة والقبيلة، حيث يقدم علاقات القربى ووشائج الدم والروابط الإثنية والقومية، على غيرها من علاقات العمل وأخلاقيات الوظيفة وقواعدها السلوكية العامة، منصاعاً بذلك لما تمليه عليه تلك الولاءات من تجاوز للقوانين واللوائح والنظم السائدة، وتمييز وتفضيل لمجموعة من الأفراد على غيرهم في الحصول على الخدمات والمنافع العامة، التي تقدمها المؤسسات الاقتصادية العامة، وبالتالي يجري انتفاع مجموعة من الأفراد مقابل حرمان آخرين منها.

* للمزيد حول أشكال الفساد الإداري يمكن التفضل بالإطلاع إلى المراجع المتخصصة في مجالات الفساد الإداري والإصلاح الإداري.

2- الخلط بين علاقات العمل والعلاقات الاجتماعية بما يؤدي إلى توظيف كل منها لخدمة الأخرى، لتحقيق مكاسب شخصية وللخاصة من أفراد القبيلة أو الأسرة أو العشيرة أو مجموعة المصلحة.

3- تعرض كثير من القيم والمفاهيم الاجتماعية السائدة للمسح والتحلل، مقابل بروز قيم ومفاهيم أخرى يغلب عليها الطابع المادي في الحكم على الفرد وإنجازاته، حيث يصبح الثراء والغنى وجمع المال وتكديس الثروات بشتى الوسائل والأساليب؛ دون النظر إلى مشروعيتها بمثابة قيم ومفاهيم بديلة وسائدة بحكم الأمر الواقع، وأمام ما يتعرض له الفرد من ضغوط للحفاظ على مكانته الاجتماعية، التي يعبر عنها بشراء وبناء القصور الفارهة، والسيارات الفخمة، والحلي الثمينة والملابس الفاخرة والبساتين الخلابية، وغيرها من مظاهر التعبير عن المكانة الاجتماعية "المرموقة"، فإنه قد يدفع إلى الارتشاء أو الاختلاس والسرقعة، ونحو ذلك من ممارسات الفساد لتلبية متطلبات تلك المكانة.

4- إنه في غياب الشعور بالأمان يبحث الفرد العامل عن من يحميه، من خلال إيجاد علاقات معينة مع أصحاب النفوذ والسلطة، والذين يدعمونه في ارتكاب ممارسات الفساد فيعطيهما ما يريدون مقابل حصوله ليس فقط على الحماية، بل أيضاً على مكاسب شخصية له ولأفراد أسرته.

5- انعدام الوازع الأخلاقي والديني لدى الفرد العامل، وعدم امتثاله للأوامر والنواهي الدينية واستهتاره بالقيم الأخلاقية، مما يجعل من السهل عليه ارتكاب الممارسات الفاسدة دون الخشية من العقاب الديني والاجتماعي، ودون النظر إلى حدود المشروع وغير المشروع والمقبول وغير المقبول في ميزان الدين والأخلاق والقانون.

6- تعبير الفرد العامل عن شعوره بالحرمان والظلم من قبل المجتمع، يولد لديه رد فعل سلبي تجاهه يتمثل في النظرة الدونية والاستعلاء والاحتقار لأفراد المجتمع، أي

الانتقام بطرق تحقق له تعويضاً عما يراه حرماناً وظلماً لحق به، فيلجأ إلى ممارسة الفساد مستغلاً منصبه والامتيازات التي يمنحه له، في سرقة المال العام والرشوة، والاستقواء بمجموعات النفوذ والسلطة في تحقيق مآربه الشخصية.

ب.ج- الأسباب المتعلقة بالبيئة الإدارية:

تحتوي البيئة الإدارية جملة من العلاقات والمفاهيم والقواعد، التي تنظم عمل الإدارات والوحدات المكونة للمؤسسات الاقتصادية العامة، وتحكم تصرفات الفرد العامل وتحدد مستويات السلطة والمسؤولية والصلاحيات، والهيكل والإجراءات وطرق العمل، وأساليب التخطيط والرقابة والأداء... إلخ، وتعد البيئة الإدارية بكل مكوناتها عاملاً مشجعاً على ارتكاب ممارسات الفساد، إذا ما كانت ظروف تلك البيئة من السوء بحيث يسودها التسبب واللامبالاة والفوضى وانعدام النظام، وبذلك قد تكون البيئة الإدارية سبباً للفساد الإداري من حيث:

1- التراخي في تقويم الانحرافات في الوقت المناسب، وفي كشف المشكلات ومعالجتها داخل المؤسسات الاقتصادية العامة، مما يخلق انطباعاً لدى الفرد العامل بعدم اكتراث الإدارة واهتمامها وحرصها على سير العمل بالصورة المطلوبة، الأمر الذي يدفع باتجاه إقدامه على ارتكاب كل المخالفات غير المشروعة، التي تعد من قبيل الفساد كالرشوة والسرقية وغيرها.

2- ضعف الرقابة الإدارية على الأداء والتقليل من أهميتها، كوسيلة فعّالة في كشف مظاهر الفساد الإداري ومكافحته، وخضوع المسؤولين عن الرقابة للضغوط والاملاءات والإغراءات، مقابل تغاضيهم عن الممارسات المخالفة للقانون والنظام، والتستر على مرتكبيها من الأفراد العاملين عموماً.

3- تداخل الاختصاصات والسلطات وتعدد مراكز اتخاذ القرارات، الأمر يجعل الفرد العامل مسؤولاً أمام أكثر من رئيس واحد، وبالتالي يسهل عليه القيام بالمخالفات

- الإدارية التي تقوده إلى ارتكاب ممارسات الفساد، بسبب الأزواج في السلطة والاختصاص واتخاذ القرار والذي يتيح إمكانية تنصله من المسؤولية عن أفعاله.
- 4- جمود الروتين وتعقد الإجراءات والبيروقراطية، مما يعني استغراق المواطن في تفاصيل الإجراءات ومروره بعديد الحلقات الإدارية، للحصول على الموافقات والأذونات المطلوبة، الأمر الذي يؤدي إلى ضياع وقت المواطن، وفي هذه الحال قد يجد الفرد العامل في ذلك فرصة مناسبة لتحقيق مكاسب شخصية، من خلال دفع المواطن إلى تقديم رشوة أو منفعة معينة له، مقابل تخليصه من دوامة الإجراءات والموافقات المطلوبة، وإنجاز معاملته في أسرع وقت ممكن.
- 5- غياب القدوة في العمل "القيادة الإدارية"، من قبيل مدير المؤسسة الاقتصادية أو مدير الإدارة أو من في حكمه والتي يعتبرها الفرد العامل مثلاً يحتذى به، فيرى "القدوة" يخترق القوانين ويتجاوز اللوائح ويعبث بالنظم، ويحتكم إلى مزاجه وعلاقاته الشخصية في إدارة العمل، فيمارس بذلك تصرفات من قبيل الفساد كالاختلاس والسرقه والنفعية والرشوة... إلخ، مما يشجع الفرد العامل وغيره من صغار العاملين على ممارسة التصرفات نفسها.
- 6- عدم الاستقرار الإداري في كثير من المؤسسات الاقتصادية العامة، وكثرة التقلبات والتكليفات والترفيعات للأفراد العاملين لمناصب ووظائف أخرى خلال فترة زمنية قصيرة، مما يشجع على استغلال المنصب أو الوظيفة لتحقيق مكاسب شخصية، وصرف الجهد والوقت والطاقت الفردية، للبحث عن سبل الثراء وجمع المال بالفساد والإفساد، نتيجة الاقتناع بأن المنصب أو الوظيفة ليست دائمة، وأن لا مجال أمام الفرد العامل لإثبات ذاته، لأنه عرضة للنقل أو الاستبدال بآخر.
- 7- سيادة النمط الاستبدادي في الإدارة والقيادة، الذي يترتب عليه تركيز السلطات والصلاحيات في قمة الهرم الإداري، والاعتماد على أساليب التهيب والعقاب

للمرؤوسين، دون الاعتراف بالإنجازات الفردية للعاملين في العمل ومكافأتهم عليها، الأمر الذي يدفعهم إلى التعويض عن ذلك بممارسة سلوكيات فاسدة، للحصول على مكاسب شخصية مادية وغير مادية.

8- تخلف نظم الحوافز والمكافآت، وعدم قدرتها على تلبية متطلبات الفرد العامل الحياتية والاجتماعية والاقتصادية، في ظل الظروف المعيشية الصعبة التي تمر بها فئات العاملين في كثير من الدول، حيث يعتبر الفرد العامل أن تلك الحوافز والمكافآت غير مجزية وغير كافية، ولا تتفق مع الجهد المبذول ولا تتلاءم مع الظروف الخاصة والعامة التي يعيشها، مما يؤدي إلى جنوح كثير من الأفراد العاملين إلى ارتكاب ممارسات مخالفة، للتعويض عن القصور في نظم الحوافز والمكافآت، من خلال تعاطي الرشوة والعمولة والاختلاس ونحو ذلك.

ج.ج- الأسباب المتعلقة بالبيئة الاقتصادية:

تتضمن البيئة الاقتصادية مجموعة من العلاقات والأنماط والطرق والأساليب والأدوات، التي تحكم أداء النظام الاقتصادي للمجتمع، الذي يختاره لإدارة موارده المتاحة والمحدودة بكفاءة وفعالية -وفي إطار سياسات اقتصادية معينة- تضمن حسن استخدامها بما يؤدي في المحصلة إلى تحسين مستوى المعيشة لكل أفراد المجتمع، وحل مشكلاته الاقتصادية التي يعاني منها، كالفقر والبطالة والتضخم، وانخفاض الإنتاجية وسيادة أنماط الحياة الاستهلاكية... إلخ.

ومما يذكر في هذا الجانب أن للبيئة الاقتصادية بكل مكوناتها، تأثيراً واضحاً في كل مناحي الحياة الإنسانية والاجتماعية والثقافية والسياسية، وذلك بسبب ارتباط سلوك الأفراد بشكل مباشر أو غير مباشر بأهدافهم الاقتصادية، سواء على المستوى الفردي أو الجماعي، وبذلك يمكن أن تكون البيئة الاقتصادية سبباً في ارتكاب الأفراد

من العاملين، لممارسات تغلب عليها شبهة الفساد الإداري لتحقيق أهدافهم الاقتصادية، وذلك من حيث:

1- تخلف البنية الاقتصادية، والتي تعد شرطاً أساسياً لإحداث أي تنمية اقتصادية أو نمو اقتصادي، يقودان بالضرورة إلى تطور المجتمع في المجالات المختلفة، وهذا الأمر يقود إلى تدني مستويات الإنتاج والتصنيع، ومن ثم انخفاض مستوى المعيشة لعموم أفراد المجتمع، مما يدفعهم بالتالي إلى البحث عن طرق وأساليب أخرى خارج إطار القانون والنظام، لتحسين مستوى المعيشة وتلبية حاجاتهم الحياتية، من خلال الارتشاء والاختلاس والاحتيال، وبيع الممتلكات العامة وغيرها.

2- انعدام العدالة في توزيع الدخل والثروة في كثير من الدول، يؤدي بالضرورة إلى نشوء المجتمع الطبقي، حيث الغنى والثراء الفاحش لدى طبقة معينة تتركز في أيديها الأموال، وحيث الفاقة والفقر المدقع الذي تعيشه الطبقات الأخرى، وفي سبيل الوصول إلى الغنى والتخلص من الفقر يسعى بعض الأفراد -ممن لا يهمهم ما إذا كانت الوسيلة لذلك مشروعة أم لا- إلى استغلال المنصب أو الوظيفة في تحقيق مكاسب مادية، يحوز من خلالها على ما يعتبره حقه "الشرعي" في ثروة المجتمع التي حرم منها.

3- التحول غير المخطط وغير المدروس إلى اقتصاد السوق وعلاقات السوق -في كثير من الدول التي انبهرت بالنموذج الاقتصادي الغربي "الرأسمالي"- وما يتطلبه ذلك من إعادة ترتيب عناصر البيئة الاقتصادية المحلية على نحو يخدم هذا التحول، والذي من أبرز أساليبه بيع شركات القطاع العام أو ما صار يعرف بالخصخصة، تلبية لمتطلبات دولية من اتفاقيات أو غيرها، هذا التحول يلزمه عادة انتفاع مجموعات من الأفراد ممن تقلدوا مناصب عامة في إدارة شركات القطاع العام، مقابل قيامهم

بممارسات هي من قبيل الفساد الإداري كالرشوة والمحسوبية والاستيلاء على المال العام.

4- انخفاض الرواتب والأجور لعموم الأفراد العاملين في المؤسسات الاقتصادية العامة، مقارنة بغيرهم في القطاع الخاص، حيث يعتقد الفرد العامل أن ما يتقاضاه من أجر أو مرتب، لا يتناسب مع ما يقدمه من خدمات أثناء ساعات العمل الرسمية، فضلاً عن أن هذا الأجر أو المرتب لا يكفي لسد الحد الأدنى من الضروريات لديه من السلع والخدمات، مما قد يدفعه باتجاه ممارسة الفساد الإداري للتعويض عن انخفاض أجره أو مرتبه.

وفي هذا الصدد يشير البعض إلى أن: "هناك علاقة عكسية بين معدل الفساد والمستوى المنخفض للأجور والمرتبات في القطاع العام مقارنة بالقطاع الخاص، حيث يحاول بعض أصحاب الأجور والمرتبات المنخفضة تحسين دخلهم باستغلال وظائفهم الحكومية..." (الهوش: 2005، 79).

5- ارتفاع المستوى العام للأسعار أو ما يعرف بالتضخم، وانخفاض القوة الشرائية للفرد العامل إلى الحد الذي لا يقوى فيه على سد احتياجاته من السلع والخدمات المختلفة، بسبب عدم قدرته على ملاحقة الارتفاع المستمر في أسعارها، مما يدفعه إلى ضرورة مجاراة تلك الأسعار من خلال استغلال وظيفته بشتى الوسائل.

د.ج- الأسباب المتعلقة بالبيئة السياسية:

تشمل البيئة السياسية للمجتمع عناصر متعددة ومتداخلة، منها نظام الحكم والأيدولوجيا السياسية والمصالح العامة، ونظام القضاء والسلطة التنفيذية والتشريعية، والصحافة والرأي العام ومؤسسات المجتمع المدني والحريات المكفولة، وغير ذلك من عناصر تؤثر بشكل مباشر وغير مباشر في الحياة العامة لأفراد المجتمع، من خلال كون السياسة مرجعية هامة للسياسات والاستراتيجيات المحددة للمجالات

الأخرى الاجتماعية والاقتصادية والثقافية وغيرها، وبالتالي يمكن أن تؤثر البيئة السياسية في المجتمع على حجم ظاهرة الفساد الإداري ونطاقها من خلال:

1- شيوع ظاهرة الاستبداد السياسي بدلاً عن الديمقراطية في كثير من دول العالم، ما يعني اختزال كل السلطات في يد الفئة الحاكمة التي يسهل عليها ارتكاب ممارسات الفساد بشكل عام ودفع الآخرين إلى ارتكابها، فيطلبون من أصحاب المناصب والوظائف الذين يكلفونهم بإدارة المؤسسات الاقتصادية العامة، تقديم بعض الخدمات والامتيازات إليهم وقيام أصحاب المناصب والوظائف بذلك تقريباً منهم وتزلفاً إليهم، فيجدون من خلال ذلك الحماية التي يريدونها لارتكاب ممارسات الفساد الإداري من تعاطي الرشوة والاختلاس والواسطة... إلخ.

2- التهاون في تطبيق القوانين ضد المخالفين ومرتكبي ممارسات الفساد بشكل عام والفساد الإداري بشكل خاص، مما يخلق انطباعاً لدى الأفراد العاملين بأنهم في منأى من العقاب القانوني إذا ما قاموا بتلك الممارسات، وفي ذلك سقوط مريع لهيبة القانون والعدالة. أي بمعنى آخر عدم استقلال القضاء وخضوعه للابتزاز والتأثير والسيطرة من قِبل جماعات المصالح والنفوذ في كثير من الدول.

3- غياب مبدأ الشفافية والمساءلة والمحاسبة للسلطة التنفيذية، إضافة إلى غياب الكفاءة والجدارة في العناصر التي تتولى المهام التنفيذية، مما يشجع الكثيرين في الوظائف العامة والخاصة على تحقيق أهدافهم الشخصية على حساب المصلحة العامة، مستغلين في ذلك مناصبهم ووظائفهم في الحصول على مكاسب مادية، عن طريق الرشوة والسرقة والاحتيال وغيرها.

4- سيطرة الإعلام الموجه أو ما يسمى بإعلام السلطة في كثير من الدول، الذي يخدم أهداف النظام السياسي وتصويره للرأي العام على أنه النظام المثالي، فيجري بذلك تزيف الحقائق وتغييرها لصالحه، ونشر المعلومات التي تعد من قبيل الدعاية

السياسية، وفي الوقت ذاته يتم تجنب الكشف عن ممارسات الفساد عامة والفساد الإداري خاصة والتستر على مرتكبيها، مما يشجع أصحاب المناصب والوظائف العامة والحكومية على القيام بتلك الممارسات، بسبب غياب دور السلطة الرابعة كما يسميها البعض في كشف الظواهر السلبية في المجتمع.

5- ضعف مؤسسات المجتمع المدني التي يختارها بإرادته، لتحقيق أهدافه في التطوير والإصلاح والتقدم الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والسياسي، وتكون رافداً مهماً لمؤسسات المجتمع الرسمية، ما يعني سيطرة المؤسسات الرسمية على مناحي الحياة، وبالتالي تحول الكثير من الأفراد العاملين في تلك المؤسسات -بسبب الامتيازات التي يحصلون عليها- عن الهدف الأسمى لها، المتمثل في خدمة المجتمع إلى خدمة أنفسهم، من خلال البحث عن وسائل الثراء ولو كانت غير مشروعة والتي تدخل في إطار الفساد الإداري.

ماهية الإصلاح الإداري

أ- مفهوم الإصلاح الإداري:

يعد الإصلاح (Reform) بكافة أشكاله مطلباً ضرورياً في كثير من الدول التي شهدت تحولات كبيرة في نهجها السياسي والاقتصادي والاجتماعي والإداري؛ باعتباره المدخل الرئيس لإحداث تلك التحولات بما في ذلك الدول الديمقراطية وغير الديمقراطية، وذلك بهدف تطوير نظمها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية، وتمكينها منه مواكبة التغيرات التي طرأت في البيئة المحلية والدولية على حد سواء، على إثر المطالبات التي تنادي بها كثير من المؤسسات والمنظمات الدولية، وكذلك الدعوات التي تطلقها باستمرار مؤسسات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية في كثير من الدول، حتى بات الإصلاح برمته الوصفة الناجعة لمواجهة المشكلات التي تواجه النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية في تلك الدول،

والفرصة السانحة لإنقاذها من الانهيار المحتوم على كافة الصُّعد ما لم تجر إصلاحات حقيقية وفورية...

ومن بين النظم التي تستهدفها الدول بعامة بالإصلاح هي نظم الإدارة التي تشكل هيكل المنظمات والمؤسسات العامة والخاصة وقيادتها نحو تحقيق أهدافها المرسومة لها، ويعد الإصلاح الإداري (Administrative Reform) جزءاً لا يتجزأ من إستراتيجية الإصلاح التي تنتهجها البلدان الديمقراطية، في محاولة منها للحفاظ على المكاسب السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية التي حققتها لمواطنيها، ولضمان استمرارية عمل المؤسسات المختلفة باعتبارها عنوان الدولة ورمز وجودها، وفي الوقت ذاته لصون حالة الاستقرار وتجنب الفوضى التي قد تنتج عن استعمال العنف لإحداث الإصلاح المؤدي إلى التغيير المنشود...

أما الحال في البلدان الاستبدادية فإن الإصلاح لا يعدو كونه "كلمة حق أريد بها باطل"، وهو ليس سوى شعارات مفرغة من مضمونها لا تتطوي عن أية تغييرات جذرية حقيقية؛ سواء في السياسات الحاكمة أو في التشريعات النافذة أو في طبيعة المؤسسات القائمة أو في القيم السائدة أو في غيرها، بقدر ما هو مشروع دعائي لتمرير أجندة النظام الحاكم في البقاء والتوريث، وإضفاء نوع من الشرعية على وجوده كسلطة حاكمة، ومحاولة لكسب رضا الدول الكبرى الغربية وأمريكا على وجه التحديد، وفي الوقت ذاته لاستمالة بعض المعارضين له مقابل منحهم بعض المناصب الشكلية لا غير، وما مشروع "ليبيا الغد" سوى دليل على ذلك الإصلاح المزعوم.

وفي مجال تبيان مفهوم الإصلاح الإداري فإنه يمكن القول بوجود ارتباط وثيق بينه وبين مفهوم الفساد الإداري؛ الذي تمت الإشارة إليه في موضع سابق من هذا البحث عملاً بالمبدأ القائل: "وبضدها تتميز الأشياء"، حيث يشار دوماً إلى

الإصلاح والفساد على أنهما وجهان مختلفان لحقيقة واحدة ألا وهي الرغبة في تغيير ما هو قائم، فإن كان فاسداً تم إصلاحه؛ وإن كان صالحاً تم إفساده.

وفي هذا الإطار فإنه من الضروري الإشارة إلى أن تحديد مفهوم الإصلاح الإداري يختلط بكثير من المفاهيم الأخرى المتعلقة بعملية الإصلاح عموماً، في أدبيات الإدارة العامة ودراساتها في الدول العربية على وجه الخصوص، وبين الإداريين والممارسين في الجهاز الإداري للدولة والمعنيين بشؤون الإدارة العامة، ويرجع ذلك إلى أسباب عدة من أهمها: التفسير اللغوي لمسمى الإصلاح الذي يشير بشكل أو بآخر إلى وجود نوع من الفساد أي خلل ما يتطلب إصلاحاً، مما ينطوي على إدانة خفية لنظم وأساليب الإدارة والقيادة والأداء والرقابة القائمة. وكذلك الإصرار على الربط ما بين الإصلاح الإداري وغيره من الإصلاح في المجالات الأخرى، كالإصلاح الديني والإصلاح الاجتماعي والإصلاح الزراعي وغيرها، بالرغم من اشتراكها في الهدف إلا أنها تختلف فيما بينها من حيث الوسائل والأساليب والأدوات والسياسات المتبعة في إحداث ذلك الإصلاح، إضافة إلى اعتماد كثير من المنظمات الدولية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي والشفافية الدولية وغيرها؛ لمصطلح الإصلاح كنهج للتخلي عن بعض الأيدولوجيات والأفكار والقيم السياسية والاقتصادية والاجتماعية وإبدالها بأخرى، مقابل الحصول على المزايا التي تمنحها تلك المنظمات، فتولد بذلك شعور لدى النخب السياسية في كثير من الدول خصوصاً العربية منها؛ بأن الإصلاح ليس سوى تنازلاً عن الثوابت الوطنية وانتقاصاً من السيادة وخضوعاً لإرادة الأجنبي... إلخ، ونتيجة لذلك انحسر استخدام مصطلح الإصلاح الإداري في الدول العربية عموماً في مقابل بروز مصطلحات أخرى كمرادف له مثل: التنمية الإدارية والتطوير الإداري والتغيير التنظيمي وإعادة التنظيم والتحديث الإداري... إلخ، على اعتبار أن جميعها تتقاطع بصورة أو بأخرى مع الإصلاح الإداري باعتبارها تعكس عملية تحول

ما، ومن حيث كونها جميعها تتناول إعادة تنظيم الجهاز الإداري للدولة وحل مشكلاته لزيادة كفاءته وفعاليته في تنفيذ السياسة العامة للدولة. إضافة إلى ما كان يمثله تداول مصطلح الإصلاح عموماً والإداري خصوصاً بين العامة والخاصة من الناس في السر والعلن من إشارات ضمنية أو صريحة على فساد النظام الحاكم ورموزه، وتقصيره الواضح في الاضطلاع بمسؤولياته تجاه مواطنيه، وعجزه عن القيام بأية محاولة لمنع ممارسات الفساد الإداري الحاصلة في مؤسسات الدولة وجهازها الإداري، وكشفها وتقديم مرتكبيها إلى العدالة تكريساً لمبدأ عدم الإفلات من العقاب.

وفي ضوء ذلك فإن المدلول اللفظي والضمني للإصلاح الإداري يعني بأنه: "إصلاح وتقويم وتحسين للأوضاع الراهنة وتطوير لها. مما يعني النظر إلى الجهاز الإداري وحدة واحدة متكاملة تحتاج إلى تطوير العملية الإدارية الفنية وفق التأثيرات المتبادلة مع البيئة الكلية وعلاقتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية. أي أن: الإصلاح الإداري مفهوم أكثر شمولية وعمقاً من المفاهيم الأخرى المرتبطة بالإصلاح الإداري (عارف: 2003، 14).

وبالنظر إلى ارتباط الإصلاح الإداري بمجالات الحياة الأخرى السياسية والاجتماعية وغيرها، فإن المهتمين بالشأن السياسي يعدون الإصلاح الإداري "عملية سياسية صممت لتنظيم العلاقات بين البيروقراطية والعناصر الأخرى في المجتمع من جهة، وبين عناصر البيروقراطية نفسها من جهة أخرى" (عارف: 2003، 15).

أما أصحاب الاتجاه الاجتماعي فيعتقدون بأن الإصلاح الإداري هو: "الإحداث الاصطناعي للتحويل الإداري في مواجهة المقاومة، اصطناعي لأنه مفروض ومتعمد، ومخطط وغير طبيعي وعارض وآلي، ومحدث لأنه ينطوي على الإقناع والمجادلة والتهديد بفرض العقوبات، وغير مقبول غالباً على أنه المسار الصحيح والواضح، وله دلالات خلقية، ويتم تبنيه للاعتقاد بأن النتائج النهائية التي تسفر عنه

هي حتماً أفضل من الواقع الراهن، ولذا فإنه يستحق الجهد المبذول لإحداثه" (Caiden: Gerald. 1991. P.65).

أما البعض ممن ينظر إلى الإصلاح الإداري على أنه مسألة إدارية بحتة فيعرفونه بأنه: "جهود مصممة خصيصاً لإحداث تغييرات أساسية في أنظمة الإدارة العامة من خلال إصلاحات تنظيمية واسعة، أو على الأقل من خلال إجراءات أو ضوابط تسعى لتحسين واحد أو أكثر من هذه الأنظمة، والهياكل التنظيمية أو شؤون العاملين" (عارف: 2003، 15).

ويعرّف البعض الآخر الإصلاح الإداري بأنه: "جهد سياسي وإداري واقتصادي واجتماعي وثقافي، وإرادي هادف لإحداث تغييرات أساسية إيجابية في السلوك والنظم والعلاقات والأساليب والأدوات تحقيقاً لتنمية قدرات وإمكانات الجهاز الإداري، بما يؤمن له درجة عالية من الكفاءة والفعالية في انجاز أهدافه" (الطيب: 1986، 808).

كما يشار إلى الإصلاح الإداري أيضاً إلى كونه: "الرغبة في تحريك الجهود الإدارية وإحداث الديناميكية المطلوبة في قطاعات الإدارة المختلفة وأجهزتها حتى تستطيع هذه الأجهزة تحقيق معدلات إنتاجية أعلى وتحقيق كفاءة أكبر في إدارة الموارد الوطنية المتاحة، وهذا ما تهدف له نظم الإدارة بصورة عامة" (مصطفى: 2005، 201).

وفي الإطار ذاته يعرف الإصلاح الإداري كذلك بأنه: عملية مستمرة مقصودة ومخططة، ووظيفة أساسية من وظائف الإدارة من أجل تحقيق أهداف المنظمة بكفاءة وفعالية. (الباروني: 1996، 64)، كما يرى البعض من المختصين في مجالات التنظيم والإدارة إلى أن الإصلاح الإداري هو بمثابة "إحداث تغيير ينقل

بأسلوب ومستوى الأداء الإداري في مجتمع معين إلى درجة أفضل مما هو مشاهد في الفترة السابقة على الإصلاح" (السلمي: 1980، 279).

وتأسيساً على ما تم ذكره من مفاهيم تتعلق بالإصلاح الإداري فإنه يمكن الإشارة إلى بعض الخصائص المميزة له حيث إن:

1- إن الإصلاح الإداري هو عملية مستمرة لا تتوقف عند حد معين ولا ترتبط بزمن محدد، إذ لا يمكن تصور مؤسسات اقتصادية عامة تخلو من ممارسات الفساد الإداري الذي لا يرتبط بوقت معين، مما يستدعي وجود برامج إصلاح إداري تتصدى لمثل هذه الممارسات وتحد منها.

2- إن الإصلاح الإداري هو عملية إنسانية في جوهرها تعتمد على جهود الأفراد كافة من قيادات إدارية ومدبرين وعاملين وغيرهم، من خلال ما يطرحونه من أفكار وما يقترحونه من تصورات لعلاج المشكلات الإدارية والتنظيمية القائمة في مؤسساتهم، بغية القضاء على ممارسات الفساد الإداري والحد منها.

3- إن الإصلاح الإداري عملية معقدة وذات دلالات وأبعاد مختلفة سياسية واقتصادية واجتماعية وأخلاقية وغيرها، وبالتالي لا يمكن فصلها عن جوانب أخرى ذات علاقة مباشرة أو غير مباشرة بظواهر الإصلاح الإداري والفساد الإداري.

4- إن الإصلاح الإداري هو عملية شمولية لا تتركز في جانب واحد من جوانب العمل الإداري، أو وظيفة واحدة من وظائف الإدارة، أو مستوى واحد من المستويات الإدارية، بل تشتمل على جميع مكونات العملية الإدارية وعناصر المؤسسة كنظام، وبالتالي فإن اعتماد الجزئية في إحداث الإصلاح الإداري يفاقم حالة الفساد ويقود إلى حلول جزئية مؤقتة سرعان ما تفقد فاعليتها.

5- إن الإصلاح الإداري مسؤولية جماعية وفردية في آن معاً، وهذا يعني أن تنفيذ ونجاح الإصلاح الإداري هو رهن بمدى التزام كل فرد في المؤسسة الاقتصادية،

ناهيك عن كل فرد أو جماعة في المجتمع، وهذا يستلزم ضرورة اقتناع الأفراد بأهمية الإصلاح الإداري كمدخل لبناء وتطوير المؤسسات الاقتصادية العامة، فضلاً عن مساهمتهم الفاعلة في تنفيذ الخطط والبرامج المعدة للإصلاح الإداري في تلك المؤسسات.

6- إن الإصلاح الإداري عملية سلوكية تستهدف تغيير أنماط السلوك الفردي والجماعي من قيم وعادات وتقاليد تتعلق بالمفاهيم المرتبطة بالوظيفة، بما يتناسب والتطورات الحاصلة في البيئة الإدارية والتنظيمية عموماً، وكذلك تطوير طرائق التفكير في المشكلات التي تواجه المؤسسة الاقتصادية التي يعمل بها الأفراد، وتشخيصها بدقة أكثر بغية الوصول إلى حلول ناجعة لها بأقل تكلفة ممكنة.

7- إن الإصلاح الإداري عملية اقتصادية موجهة أساساً للحد من الهدر الناتج عن القيام بممارسات الفساد الإداري في المؤسسات الاقتصادية العامة، وما يرتبط بذلك من ضياع للأموال العامة وتبذير للموارد المادية وسوء استعمال الأصول المختلفة التي تمتلكها تلك المؤسسات، ما يعني ارتفاع التكاليف الكلية التي تتحملها للوصول إلى أهدافها ومن ثم تزايد خسائرها المتحققة، وبالتالي فالإصلاح الإداري يركز على استخدام الموارد المتاحة بأقصى درجات الكفاءة والفعالية، بما يجنب المؤسسات الاقتصادية العامة الوقوع في الخسائر وتحقيق الأرباح المجزية.

8- إن الإصلاح الإداري هو عملية تغيير جذري في عناصر ومكونات البيئة الداخلية والخارجية للمؤسسة الاقتصادية العامة والعوامل المؤثرة فيها والعلاقات الحاكمة لها، بهدف تدعيم مواطن القوة والتغلب على نقاط الضعف فيها، بما يؤهلها للانتقال إلى وضع أفضل مما كانت عليه في السابق تتميز خلاله بدرجة عالية من الكفاءة الاقتصادية والتنافسية.

ب- أهداف الإصلاح الإداري:

يتمثل الهدف الرئيس للإصلاح الإداري -الذي يمكن تنفيذه من خلال إستراتيجية واضحة المعالم- في الحد من ظاهرة الفساد الإداري بالمؤسسات الاقتصادية العامة وتحسين أوضاعها الداخلية والخارجية وهذا يعني:

1- زيادة كفاءة وفعالية المؤسسات الاقتصادية العامة وتحسين قدراتها الإنتاجية، من خلال تقديم السلع والخدمات الأكثر جودة مقارنة بغيرها من المؤسسات الأخرى، وضمن المواصفات والمعايير المحددة لذلك.

2- مساعدة المؤسسات الاقتصادية العامة على التكيف مع الظروف البيئية المحيطة بها، وتمكينها من مواكبة التطورات الحاصلة في عوامل البيئة الخارجية العامة والخاصة، وذلك من أجل المحافظة على بقائها واستمرارها.

3- تهيئة المناخ التنظيمي والإداري المناسب الذي يحفز المؤسسات الاقتصادية العامة على العمل بكفاءة أعلى، بمعنى آخر تطبيع الأوضاع الداخلية والخارجية للمؤسسة التي تشجع على زيادة معدلات الإنتاجية والربحية وغيرها.

4- إعادة بناء جسور الثقة بين المؤسسات الاقتصادية العامة وبين الجمهور بسبب ما شاب عملها من ممارسات الفساد الإداري وضعف الإنتاجية وغيرها، إضافة إلى ما يشيعه مناخ الإصلاح الإداري من أجواء إيجابية تبرهن على مدى التزام المؤسسة بمعايير الجودة والشفافية والنزاهة والعدالة وغيرها، ولحاقها بركب المؤسسات الحديثة والمتطورة على المستويين المحلي والدولي.

5- تمكين المؤسسات الاقتصادية العامة من الاستخدام الأمثل للموارد المادية والبشرية المتاحة لديها، ضمن سياسات وخطط وبرامج محددة توجه تلك الموارد لتنفيذها بأقل تكلفة ممكنة، وفي هذا تعزيز للقدرات التنافسية لتلك المؤسسات في مواجهة المنافسة المتنامية للمؤسسات الأخرى المحلية والدولية، مع الاتجاه المتزايد

نحو إلغاء الحواجز التي تعيق حركة التجارة العالمية، الأمر الذي يشجع مناخاً من المنافسة الشديدة يستلزم تحديد الاستخدامات المثلى للموارد المتاحة بشكل علمي مدروس.

6- تنمية العلاقات الإنسانية بين العاملين والإدارة من جهة وبين العاملين أنفسهم من جهة أخرى، وتحقيق قدر كبير من التعاون فيما بينهم، حيث يجدد الإصلاح الإداري التأكيد على حقوق وواجبات الأطراف المختلفة من إدارة وعاملين، وبالتالي انتفاء كثير من مسببات الصراع التنظيمي الضار الذي غالباً ما يقود إلى تدمير العاملين والمؤسسة على حد سواء، بسبب شيوع مشاعر الخوف والقلق والكرهية بين الجميع في بيئة يعمها الفساد الإداري بكل صنوفه.

7- تشجيع روح الإبداع والابتكار لدى الأفراد العاملين بالمؤسسات الاقتصادية العامة وحثهم على بذل مزيد من الجهود للارتقاء بمستوياتهم المعيشية والوظيفية، حيث يمكن الإصلاح الإداري من إعادة هيكلة الإدارة والوظائف والاختصاصات وإعادة التنظيم، بما يؤدي في المحصلة إلى وضع الشخص المناسب في المكان المناسب الذي يستطيع الفرد أن يقدم من خلاله للمؤسسة أقصى ما لديه من قدرات وإمكانات وأفكار خلاقة ومبدعة.

8- العمل على تقليل التكاليف التي تتحملها المؤسسات الاقتصادية العامة نتيجة ممارسات الفساد الإداري، والتخلف الإداري والتنظيمي، وضعف البناء التنظيمي، وسوء الإدارة وضعف أداء القيادات الإدارية في تلك المؤسسات.

9- إعادة الاعتبار إلى المؤسسة الاقتصادية العامة ككيان تنظيمي وإداري يرمز إلى الدولة العادلة القائمة على مؤسسات قوية وفاعلة، ويخدم أهدافاً عامة ترتبط بالصالح العام لأفراد المجتمع، حيث يتيح الإصلاح الإداري الفرصة لتصحيح كثير من

الاتجاهات السلبية التي تكونت عن المؤسسة العامة؛ التي ينظر إليها في أغلب الأحيان كمرتع خصب للفساد الإداري ومكان للارتزاق ليس أكثر.

10- تمكين المؤسسة الاقتصادية العامة من إجراء مراجعة شاملة لسياساتها المختلفة لا سيما الإدارية منها، وتحديد مواطن الضعف ونواحي القصور التي تشجع الأفراد المسؤولين وغير المسؤولين على ارتكاب ممارسات الفساد الإداري، وبالتالي فإن الإصلاح الإداري يعد فرصة مناسبة أمام المؤسسة للقيام بعملية تقييمية تطال جوانب الأداء الإداري والتنظيمي فيها بهدف إعادتها إلى طبيعتها وتحسينها تدريجياً. بما في ذلك المراجعة الإدارية التي تستهدف القيادات الإدارية وعملية التدريب التي تستهدف الأفراد المرؤوسين.

مراحل الإصلاح الإداري

أ- متطلبات الإصلاح الإداري:

قبل الشروع في تبيان مراحل الإصلاح الإداري لابد من الإشارة إلى المتطلبات اللازمة لضمان نجاحه ومن بين هذه المتطلبات ما يلي:

1- الحصول على دعم ومساندة الإدارة العليا الممثلة بالقيادات الإدارية التي تمتلك سلطة اتخاذ وتنفيذ القرارات الإدارية المختلفة، من خلال ما تصدره من قرارات وتوجيهات وتعليمات وما تضعه من استراتيجيات وسياسات، وما تقترحه من برامج وأساليب تقضي جميعها إلى تنفيذ الإصلاح المطلوب وإحداث التغيير المنشود، حيث أن اقتناع الإدارة العليا بضرورة الإصلاح الإداري وإيمانها بجدواه واعتقادها بأهميته يعد شرطاً أساسياً ليس فقط في تنفيذ الإصلاح الإداري، وإنما أيضاً في تشجيع الآخرين على قبول فكرة الإصلاح والتحمس لتطبيقها على أرض الواقع.

2- ضمان عدم مقاومة الأفراد العاملين بالمؤسسة الاقتصادية العامة لفكرة الإصلاح الإداري الذي يعد نوعاً من التغيير؛ الذي غالباً ما يواجه مقاومة شديدة في بداياته

الأولى إلى حد السعي الحثيث لإجهاضها في مهدها، لأسباب عديدة أهمها الخشية المتزايدة لدى قطاع واسع من الأفراد العاملين من النتائج المرتبطة بعملية الإصلاح الإداري، والتي قد تطال مراكزهم الوظيفية وما تمنحه لهم من مزايا مادية ومعنوية وتقليل نفوذهم وسلطاتهم... وبالتالي فإن تجنب مقاومة التغيير من جانب الأفراد العاملين للإصلاح الإداري؛ يعد أيضاً شرطاً مهماً في تنفيذ وإنجاح برامج الإصلاح الإداري والحصول على التعاون اللازم من جانبهم في ذلك.

3- توفير الموارد المادية والبشرية اللازمة للإنفاق على تنفيذ برامج الإصلاح الإداري، بما في ذلك توفير الأموال الكافية ضمن موازنة دقيقة تعبر عن احتياجات الإصلاح الإداري بالمؤسسة الاقتصادية العامة، وكذلك الكوادر البشرية المدربة والمؤهلة للقيام بالأنشطة والعمليات التي تتضمنها البرامج المعدة للإصلاح الإداري بالمؤسسة، إضافة إلى توفير البيانات اللازمة عن جوانب الأداء المختلفة بالمؤسسة، من خلال قاعدة بيانات متكاملة تضمن توفير احتياجات المخططين والمنفذين لخطط وبرامج الإصلاح الإداري من البيانات اللازمة.

4- وضع الخطط والبرامج الأكثر قابلية للتطبيق على أرض الواقع، وهذا يعني توشي الواقعية "البراغماتية"، في وضع خطط وبرامج الإصلاح الإداري التي تكون هناك إمكانية حقيقية لتنفيذها في بيئة المؤسسة وضمن قيودها المتعددة، والتأكد من مدى ملاءمة الظروف البيئية لإنجاح تلك الخطط والبرامج وضمان عدم تعثرها، ومن ثم تجنب فشلها بسبب بعدها عن الواقع.

5- تكامل الإصلاح الإداري مع الإصلاحات المجتمعية الأخرى، لأن ما يستلزمه الإصلاح الإداري ليس فقط تغييراً في أسلوب ممارسة الوظائف الإدارية، بل أيضاً تغييراً في المفاهيم والقيم والأفكار والتقاليد والعادات المتعلقة بالعمل فضلاً عن تلك المتعلقة بالبيئة الاجتماعية، وبالتالي فإن نجاح برامج الإصلاح الإداري بالمؤسسة

الاقتصادية العامة هو رهن بمدى قدرة المجتمع من خلال مؤسساته المختلفة على تنفيذ إصلاحات أخرى ثقافية واجتماعية وفكرية وإعلامية واقتصادية وسياسية وغيرها، حيث ينبغي أن يرتبط الإصلاح الإداري بتلك الإصلاحات جميعها ويتكامل معها، وأن لا يكون هناك أي تعارض فيما بينها وبين الإصلاح الإداري لا على مستوى الهدف ولا على مستوى الوسيلة كذلك.

6- إرساء دعائم الديمقراطية والحكم الرشيد في المجتمع من خلال إيجاد نظام حكم ديمقراطي يضمن المشاركة الجماعية في الحكم، ويصون الحقوق والحريات الفردية والعامة، ويشيع قيم المحاسبة والمساءلة والشفافية والنزاهة ويكرس سلطة القانون... إلخ، فالإصلاح الإداري يتطلب إجراء تغييرات موازية في التشريعات والقوانين النافذة وفي السياسات الحاكمة وفي البرامج وغيرها سواء السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية، وبالتالي فإن كل ذلك يستلزم مشاركة سياسية فاعلة عبر المؤسسات الدستورية التي يختارها المجتمع لإدارة وتنظيم الحياة السياسية، وهذا في حد ذاته لا يمكن أن يتم إلا في مجتمع ديمقراطي تديره المؤسسات ويحكمه القانون، ويكون فيه التصدي لموضوع الإصلاح عموماً والإداري خصوصاً ضرورة وحاجة في آن معاً.

7- ربط عملية الإصلاح الإداري وما يتحقق عنه من نتائج بحاجات ورغبات الأفراد العاملين بالمؤسسة الاقتصادية العامة، أي ربط أهداف الإصلاح الإداري بأهدافهم الشخصية وتطلعاتهم المستقبلية، وذلك من خلال التأكيد على ضرورة حصول الأفراد العاملين على مكاسب مادية ومعنوية؛ متمثلة في مجموعة من الحوافز المادية وغير المادية كالمكافآت والعلاوات والزيادات النقدية والترقيات والترفيعات إلى مستويات أعلى، وإتاحة فرص التطوير واكتساب المهارات والمعارف الجديدة في مجالاتهم الوظيفية المختلفة... إلخ، وهذا بحد ذاته يمثل حافزاً للكثير من الأفراد العاملين بمن فيهم المترددين والمشككين في جدوى الإصلاح الإداري إلى تغيير مواقفهم السلبية،

والانخراط في جماعات العمل التي يوكل إليها تنفيذ برامج الإصلاح الإداري بالمؤسسة.

أما عن المراحل التي يمر بها الإصلاح الإداري فإن هناك وجهات نظر متعددة تتعلق بتحديد مراحل الإصلاح الإداري وخطواته، فبينما يرى بعض السلوكيين من أمثال (هبرت سايمون) (H. Simon) بأن عملية الإصلاح الإداري تمر بمراحل ثلاث هي: البحث والتصميم والاختيار، فإن آخرين من أمثال (كيدن) (Kidn) يطرحون نموذجاً لعملية الإصلاح الإداري من أربع مراحل هي: الإحساس بالحاجة للتغيير والإصلاح الإداري، صياغة الأهداف والغايات، تنفيذ الإصلاح الإداري، تعميم الإصلاح الإداري. وهذا النموذج يعبر عن المراحل الأساسية لعملية الإصلاح الإداري ويمكن توضيح ذلك فيما يلي: (عارف: 2003، 33)

1- مرحلة الإحساس بالحاجة للإصلاح الإداري:

تتضمن هذه المرحلة الإحساس بوجود مشكلة حقيقية تحتاج إلى حل جذري، ولهذه المشكلة بطبيعة الحال أعراض متعددة من قبيل الاختناقات وضعف الإنتاجية وزيادة معدلات التالف في الإنتاج، وكثرة حوادث العمل والإصابات الصناعية وارتفاع التكاليف، وتزايد معدلات دوران العمالة من غياب وتأخير وغيرها، إضافة إلى تعقد الإجراءات وكثرة شكاوى العاملين والزبائن على حد سواء، وانتشار ممارسات الفساد الإداري كالرشوة والاختلاس وغيرها. وبالتالي فإن الإحساس بوجود المشكلة والرغبة في حلها يعد المرحلة الأساسية في عملية الإصلاح الإداري، ويأتي ذلك عن طريق الإدارة العليا أو عن طريق الإدارات المختصة بالمؤسسة أو حتى عن طريق القيادات السياسية والاجتماعية بالدولة، وكذلك عن طريق المواطنين المستفيدين من منتجات المؤسسة الاقتصادية.

إن الإحساس بالحاجة للإصلاح الإداري يمهّد لنقله من مستوى الفكرة إلى مستوى التطبيق، ويسهّل على إدارة المؤسسة اختيار البرامج والأساليب الكفيلة بإنفاذ الإصلاح الإداري، كما أن ذلك يندرج ضمن محاولات التشخيص الفعال التي تقود بالضرورة إلى وصف العلاج الناجع للمشكلة المتمثلة في الفساد الإداري وممارساته المختلفة.

يعتمد الإحساس بالمشكلة على وجود مؤشرات دقيقة وموضوعية يمكن الاعتماد عليها في توصيف المشكلة والتدليل على وجودها، وهذا يقود إلى التفكير الخلاق في أسبابها والعوامل المؤدية إليها.

2- مرحلة وضع الأهداف (صياغة الإستراتيجية):

وتعني هذه المرحلة تحديد الأهداف المطلوب تحقيقها من عملية الإصلاح الإداري، وذلك ضمن إستراتيجية متكاملة تتضمن توضيح الغايات والوسائل والأدوات المستخدمة في تنفيذ الإصلاح الإداري المنشود، كما تتضمن تحديد الأعمال والأنشطة الضرورية لإحداث الإصلاح الإداري، فضلاً عن تحديد الأولويات في تنفيذ تلك الأعمال والأنشطة الضرورية.

ينبغي الإشارة إلى أن الإصلاح الإداري كعملية مستمرة يتطلب تنفيذها تحديد الإطار العام لهذه العملية المتمثل في الإستراتيجية العامة للإصلاح الإداري بالمؤسسة، وما تتضمنه من تحديد الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها من عملية الإصلاح الإداري. ومن المهم التركيز في هذه المرحلة على تحديد أهداف واضحة ومحددة وقابلة للتحقيق، وبالرغم من تعدد الأهداف المتوخاة من عملية الإصلاح الإداري وتنوعها -والتي سبقت الإشارة إليها في موضع سابق- إلا أنها في مجملها تركز على إحداث تغيير جذري في جوانب الأداء المختلفة بالمؤسسة؛ تفضي إلى

تحسين مستويات الإنتاجية والأداء وزيادة معدلات الكفاءة والفعالية، فضلاً عن الحد من الفساد الإداري والتغلب على آثاره السلبية المدمرة.

من المهم للجهة التي يوكل إليها مهمة القيام بعملية الإصلاح الإداري أن تضع هدفاً رئيساً لهذه العملية؛ يتمثل دائماً في الانتقال بالمؤسسة الاقتصادية العامة من وضع سيء إلى وضع آخر أحسن، أي من حالة الفساد الإداري التي تعيشها إلى حالة أفضل هي أقل فساداً مما كانت عليه، على أن يتم صياغة مجموعة من الأهداف الفرعية التي يؤدي تحقيقها إنجاز الهدف الرئيس وخلال مراحل زمنية محددة، ضمن إطار الإستراتيجية العامة للإصلاح الإداري والخطط المنبثقة عنها.

3- مرحلة الإعداد للإصلاح الإداري:

وتعني هذه المرحلة تهيئة البيئة الإدارية والتنظيمية للمؤسسة لتنفيذ عملية الإصلاح الإداري، بما في ذلك إعداد الأفراد العاملين في مختلف المستويات الإدارية للمشاركة في تنفيذ برامج الإصلاح الإداري، ويشمل هذا الإعداد تهيئتهم نفسياً وسلوكياً ومادياً ليس فقط لتقبل فكرة الإصلاح الإداري بمؤسستهم وإنما أيضاً للانخراط بقوة في تنفيذه، كما تشتمل هذه المرحلة أيضاً على حشد الرأي العام المحلي لصالح دعم وتشجيع عملية الإصلاح الإداري، واعتباره خطوة مهمة نحو الإصلاح الشامل في المجتمع، إضافة إلى أنه من الضروري في هذه المرحلة توجيه الاهتمام نحو تحديد احتياجات عملية الإصلاح الإداري من الموارد المادية والبشرية والعمل على توفيرها بالموصفات المطلوبة...

كما أنه من الضروري توفير البيانات اللازمة لتنفيذ عملية الإصلاح الإداري، والمستلزمات الضرورية لتحليلها وتصنيفها واسترجاعها في الوقت المناسب، مع أهمية إجراء بعض التغييرات الضرورية في بعض الوظائف والمراكز القيادية التي تثبت معارضة شاغليها الشديدة لعملية الإصلاح الإداري، واستبدالها

بعناصر أخرى من ذوي الكفاءة والمعرفة والخبرة في مجالات الإدارة والتنظيم وتحليل النظم والتدريب وفي جمع وتحليل البيانات وغيرها.

تتطوي مرحلة الإعداد لعملية الإصلاح الإداري أيضاً على خطوة مهمة؛ تتمثل في تخصيص ميزانية كافية للإنفاق على برامج التدريب والتطوير والاتصالات وجمع البيانات وتحليلها، وتوفير كافة المستلزمات الضرورية لعملية الإصلاح الإداري. (الباروني: 1996، 66)

4- مرحلة تنفيذ الإصلاح الإداري:

تعد هذه المرحلة من أصعب مراحل الإصلاح الإداري وأكثرها خطورة، حيث توضع خلالها فكرة الإصلاح الإداري على المحك، وقد تصطدم ببعض المعوقات التي قد تؤدي إلى فشل عملية الإصلاح الإداري برمتها، أو على الأقل تعثرها ومن ثم تأخر تنفيذه في الآجال الزمنية التي ضربت لها... وعلى أية حال فإن مرحلة تنفيذ الإصلاح الإداري تتطلب تخطيطاً دقيقاً يوضح خطوات التنفيذ وبدائل كل منها، وتحديد أسلوب التنفيذ المناسب ضمن الظروف المحيطة بعملية الإصلاح الإداري وبالمؤسسة نفسها، وفي ضوء طبيعة المشكلات وحجم الاختلالات التي تعاني منها، إضافة إلى استصدار التشريعات والقوانين التي يمكن عن طريقها تدليل كثير من الصعوبات التي قد تعترض تنفيذ عملية الإصلاح الإداري.

وبالرغم من تعدد الأساليب التي يمكن إتباعها من أجل تنفيذ عملية الإصلاح الإداري، إلا أن هناك أسلوبين أجمع عليهما معظم كتاب الإدارة وعدّوهما الأكثر جدوى وهما: أسلوب الصدمة الفجائية والأسلوب الدفاعي أو المتدرج (زيارونج: جيانج، 1997، 125).

حيث يعتمد الأسلوب الأول الفجائية في تنفيذ الإصلاح الإداري والحزم الذي يوحى للكثيرين بجدية عملية الإصلاح الإداري، وتبنيها من جانب القيادة السياسية للبلد

وإظهار عزمها على تنفيذ كثير من الإصلاحات الضرورية بما في ذلك الإصلاح الإداري، ومن الجدير بالذكر أن دولة مثل اليابان -حيث تمثل التجربة اليابانية مدرسة فكرية رائدة في مجالات الإدارة والتنظيم خلال النصف الأخير من القرن المنصرم- قد جربت هذا الأسلوب في تطوير الأجهزة الإدارية بالدولة بعد الحرب العالمية الثانية...

وعلى الرغم من مزايا هذا الأسلوب في تطبيق سريع للإصلاح الإداري، إلا أن تطبيقه في بعض المؤسسات وفي بعض الدول غير المؤهلة لذلك قد يقود إلى رد فعل سلبي تجاه عملية الإصلاح الإداري؛ يتمثل في حجم المقاومة الواسعة والشديدة لتلك العملية الأمر الذي قد يؤدي إلى تقويض عملية الإصلاح الإداري وإفشالها، نتيجة الخشية السائدة لدى كثير من الأفراد العاملين والقيادات الإدارية من أن التغييرات التي تنتج عن عملية الإصلاح الإداري؛ قد تسلبهم امتيازاتهم التي اكتسبوها بحكم وظائفهم ومراكزهم القيادية قبل إجراء التغييرات الإصلاحية، فيمتنعون عن المساهمة في عملية الإصلاح الإداري ويحجمون عن المشاركة في فعاليتها، ويترددون في التعاون مع المسؤولين في ذلك إلى حد إخفاء البيانات والدعاية المضادة لعملية الإصلاح الإداري.

أما الأسلوب الثاني وهو الأسلوب الدفاعي أو المترج فهو يعد الإصلاح الإداري عملية يتم بموجبها تهيئة قدرات المؤسسة الاقتصادية، وتأهيلها للقيام بعملية شاملة للإصلاح الإداري وبشكل مترج يصحبه وعي الأفراد العاملين والقيادات الإدارية بالمؤسسة بأهمية هذه العملية وضرورتها، واعتبارها الخطوة الأولى التي يتوجب تنفيذها لتحقيق الإصلاحات الشاملة في المجتمع. وينبني هذا الأسلوب على التخطيط العلمي والتفكير والتحليل المعمقين للأسلوب الذي سيتم من خلاله الإصلاح الإداري، بما في ذلك تغيير المراكز القيادية وإعادة هيكلة الوظائف، وتوقع كافة

العقبات التي يمكن أن تعترض عملية الإصلاح الإداري والاستعداد لها قبل ظهورها، وجدير بالذكر أن هناك أمثلة عديدة على تطبيق كثير من المؤسسات ووكذا الدول لهذا الأسلوب، حققت من خلاله آثار إيجابية انعكست على مجالات الإصلاح الأخرى بشكل إيجابي مثل: الصين وتجربتها في خفض العمالة وإعادة الهيكلة الاقتصادية، وفرنسا وتجربتها في إصلاح هيكل ونظم الإدارة والرقابة على مرفقي الكهرباء والغاز.

وقد أجمع معظم الباحثين في مجالات الإدارة والتنظيم والمهتمين بقضايا الإصلاح الإداري والتطوير التنظيمي، وفي ضوء تجارب المؤسسات والدول التي طبقت الأسلوب المتدرج على أنه الأسلوب الأكثر ملاءمة وفعالية، وخاصة في بعض الدول النامية التي تحتاج إلى وقت كاف لتهيئة البيئة الاجتماعية والثقافية والاقتصادية لعملية الإصلاح والتطوير، وتوعية أفراد المجتمع بمختلف طبقاتهم وفئاتهم بأهمية الإصلاح الإداري في الوقت الحاضر، وإقناعهم بضرورته وما يستلزمه ذلك من بذل جهود تدريبية وإعلامية وإعداد الكوادر القيادية وتوفير الكفاءات الإدارية المتخصصة في شؤون الإصلاح الإداري والتطوير التنظيمي، كل ذلك يساعد على تقبل الأفراد العاملين في مختلف المستويات الإدارية بالمؤسسة لفكرة الإصلاح الإداري وتأييدها والدعوة لها، لكونها الطريق الأنسب لتحقيق أهدافهم الشخصية وتطلعاتهم الفردية في حياة أفضل.

من المهم التأكيد على أن مرحلة تنفيذ الإصلاح الإداري تتطلب جهداً ووقتاً كافيين؛ ينصرفان نحو أنشطة التخطيط والتنظيم والرقابة لضمان تحقيق الأهداف المرجوة من عملية الإصلاح الإداري.

5- مرحلة تقييم الإصلاح الإداري:

تعنى هذه المرحلة بقياس نتائج عملية الإصلاح الإداري التي يجري تنفيذها، من خلال مجموعة الأعمال والأنشطة التي تحدث التغييرات المطلوبة في هيكل

المؤسسة الاقتصادية، وفي ثقافتها وقيمتها وفي نظمها المختلفة، حيث تضمن هذه المرحلة متابعة عملية الإصلاح الإداري وتحديد مدى اقترابها أو ابتعادها عن الأهداف المرجوة منها، ويتم ذلك من خلال المعلومات التي تصل إلى الإدارة العليا للمؤسسة وهي الجهة المسؤولة مباشرة عن متابعة عملية الإصلاح الإداري، في شكل تقارير مكتوبة وغير مكتوبة تتضمن مراحل التنفيذ ومعدلات الانجاز وتوقيتاته والتكاليف المرتبطة بكل مرحلة من مراحل التنفيذ، حيث تتولى اللجان المختصة والوحدات الإدارية المسؤولة عن عملية الإصلاح الإداري إعداد مثل هذه التقارير، ومقارنتها بالخطة الموضوعة للإصلاح الإداري. ومن ثم استكشاف مدى الصعوبات التي تواجه عملية التنفيذ والتغلب عليها.

يمكن الإشارة في هذا الصدد إلى أن عملية قياس الإصلاح الإداري تتضمن نوعين من القياس، أحدهما فني يقوم على تقييم خطة تنفيذ الإصلاح الإداري وأسلوب التنفيذ ومراحله والتوقيتات الزمنية الموضوعة لذلك، يتم بعدها تقييم كل مرحلة على حدة والاستفادة منه في توجيه مسار العملية الإصلاحية، والآخر سياسي يتمثل في تقييم عام للأداء النهائي وفقاً لمدى مساهمة برنامج الإصلاح الإداري المنفذ في زوال الأعراض المرضية المتمثلة في ممارسات الفساد الإداري، وبالتالي تحقيق الرضا العام لقطاعات واسعة من الجمهور عن أداء المؤسسات الاقتصادية العامة بالمجتمع.

إن نتائج مرحلة تقييم عملية الإصلاح الإداري ومدى الاستفادة منها، تتحدد بمدى المساهمة في حل المشكلات التي تواجه المؤسسة الاقتصادية وفي الحد من ممارسات الفساد الإداري بها، وإحداث التغيير المطلوب الذي يسهم في زيادة القدرة الإنتاجية للمؤسسة... وهناك العديد من المؤشرات المستخدمة للدلالة على مدى نجاعة الإصلاح الإداري، منها على سبيل المثال لا الحصر انخفاض التكاليف وزيادة حجم المبيعات، وارتفاع معدلات الإنتاجية وانخفاض معدل الشكاوى والتظلمات ومعدلات

دوران العمالة، وسرعة انجاز الأعمال وتقلص ممارسات الفساد الإداري كالرشوة وغيرها، وتحسين جودة القرارات الإدارية وزيادة كفاءة وفعالية المؤسسة الاقتصادية.

ب- مداخل الإصلاح الإداري:

في هذا الإطار يمكن التمييز بين مدخلين اثنين للإصلاح الإداري هما:

(السلمي: 1980، 280)

1- المدخل التقليدي:

يقوم هذا المدخل في الإصلاح الإداري على أساس التجربة والخطأ، ويتضمن إدخال تغييرات جزئية ومتعددة دون خطة عامة تجمعها بغض النظر عن عدم توافر الترابط الكامل بينها، وتتميز عمليات الإصلاح الإداري وفقاً لهذا المدخل بالرغبة الجامحة في خلق الشعور بالتغيير، حتى وإن لم يتحقق التغيير المنشود فعلاً. كما أنه في الوقت ذاته لا تتم هذه العمليات بناء على توصيف وتحليل كامل للأوضاع الإدارية السائدة في المؤسسة، ودون محاولة جدية لتأصيل تلك الأوضاع واكتشاف العلاقات التبادلية بينها والمتغيرات الأصلية المؤثرة فيها.

وعلى الرغم من أن هذا المدخل يتميز بكونه لا يتطلب قدراً كبيراً من المهارة التحليلية لإحداث تغييرات جذرية في المؤسسات الإدارية القائمة، إلا أنه ذو تكلفة مرتفعة وفي الغالب يؤدي استخدامه إلى تجاهل المشكلات الحقيقية، ومن ثم تفويت الفرصة على المؤسسة لإجراء إصلاح إداري حقيقي.

2- المدخل الحديث:

يعتمد هذا المدخل في الإصلاح الإداري على تطبيق الطريقة العلمية في البحث (البحث العلمي)، من خلال القيام بالدراسات والبحوث العلمية القائمة على الموضوعية بغية توصيف الأوضاع الإدارية السائدة بالمؤسسة وتحليلها، وتحديد المشكلات الإدارية المرتبطة بالفساد الإداري والتخلف الإداري والعوامل المؤدية إليه

والمؤثرة فيه، فضلاً عن اقتراح أساليب أكثر فعالية للإصلاح الإداري والمقارنة بينها واختيار أنجعها...

يتطلب المدخل الحديث في الإصلاح الإداري توفر مقومات عدة أهمها: وجود نظام معلومات إدارية يضمن توفر المعلومات الدقيقة عن الأوضاع السائدة، ومستويات الأداء بالمؤسسة وتحليل البيانات والتوصل من خلالها إلى كثير من النتائج التي تساعد على توصيف واقع المؤسسة والتنبؤ بالمستقبل، حتى يمكن اتخاذ قرارات إدارية رشيدة تسهم في التغلب على كثير من المشكلات التي تواجهها المؤسسة الاقتصادية، وفي مقدمتها الفساد الإداري المستشري بداخلها عن طريق تطبيق أساليب وإجراءات ناجعة للإصلاح الإداري.

من الأهمية بمكان الإشارة إلى أنه مع وجود اتفاق شبه تام بين المتخصصين والمهتمين بقضايا الإصلاح الإداري والفساد الإداري ومجالات الإدارة والتنظيم على أن التغيير يمثل جوهر عملية الإصلاح الإداري، غير أنهم اختلفوا فيما بينهم حول الكيفية التي سيتم بها ذلك الإصلاح المنشود، فالبعض يتبنى فكرة التغيير الجزئي كمدخل للإصلاح الإداري، والبعض الآخر يتبنى فكرة التغيير الكلي كمدخل آخر للإصلاح الإداري (العدوان: 1986، 790).

فبينما يتجه المدخل الجزئي نحو إجراء إصلاحات إدارية جزئية تستهدف أجزاء من المؤسسة؛ تظهر عليها الأعراض الدالة على وجود مشكلات تتعلق بالفساد والتخلف الإداريين، ومن ثم تحقيق تراكم في الإصلاحات المنجزة تؤدي في نهاية المطاف إلى إحداث إصلاح إداري شامل ومتدرج بمرور الزمن، نجد أن المدخل الكلي يتجه نحو إجراء إصلاح إداري شامل مستهدفاً بذلك مختلف جوانب الأداء بالمؤسسة الاقتصادية وعناصرها التنظيمية، باعتبارها وحدة متكاملة لا يمكن النظر

إليها أو معالجتها جزئياً، وبوصفها كذلك نظاماً كلياً مكون من مجموعة أنظمة فرعية، وأن إصلاح المؤسسة لا يتم إلا من خلال إصلاح تلك الأنظمة جميعها. وعلى مستوى الدولة فإن الإصلاح الإداري المنشود للجهاز الإداري بها يتم وفق مدخلين رئيسيين هما: المدخل الذاتي والمدخل الإلزامي، فالأول يعتمد على إدارة الجهاز الإداري نفسها في القيام بالإصلاح الإداري أي أنه نابع من حاجة داخلية للجهاز الإداري، والثاني يعتمد على فرض الإصلاح الإداري من خارج الجهاز الإداري أي أنه مفروض من سلطة عليا في الدولة تدرك الحاجة للإصلاح الإداري. وقد يحدث الإصلاح الإداري من منظور الدولة عبر استراتيجيات عدة من بينها الإصلاح الجزئي والإصلاح الأفقي والإصلاح القطاعي والإصلاح الشامل.

استراتيجية مقترحة للإصلاح الإداري

لا يمكن إحداث إصلاح إداري جذري ببنية المؤسسات الاقتصادية العامة أو حتى بالأجهزة الإدارية الحكومية؛ إلا من خلال رسم إستراتيجية محددة الأهداف وواضحة المعالم يؤدي تنفيذها إلى تحقيق الهدف الرئيس من الإصلاح الإداري المتمثل في إحداث تغيير إيجابي في مستوى الأداء الكلي للمؤسسة الاقتصادية، وذلك بالتغلب على كل المعوقات التي تحول دون تحقيق هذا الهدف بما في ذلك ممارسات الفساد الإداري ومظاهر التخلف الإداري.

وفي هذا الجانب يمكن القول بأن الإستراتيجية التي يقترح تنفيذها للقيام بالإصلاح الإداري تقوم على ثلاثة أركان رئيسية هي: المعرفة الإدارية، الأفراد العاملين، المناخ المحيط، على أن يتم ابتداء الشروع في مكافحة الفساد الإداري بالمؤسسات الاقتصادية العامة عبر تطبيق إستراتيجية واضحة ومحددة، باعتباره المشكلة التي تمثل الخطر المحدق بعملية الإصلاح الإداري برمتها. حيث لا سبيل لمكافحة الفساد الإداري إلا من خلال الاعتراف بوجوده كخطوة أولى، ثم تشخيص

حالات الفساد الإداري وتحديد نطاقها وحجمها ونوعها، وأبعادها وطبيعة الآثار المترتبة عليها، وفي هذا الإطار يمكن عرض بعض من ملامح إستراتيجية مكافحة الفساد الإداري فيما يلي:

1- تبني وتطبيق خطط وبرامج علمية وعملية للإصلاح الإداري والتطوير التنظيمي، ضمن إستراتيجية متكاملة تستهدف إصلاح ما فسد في علاقات العمل، والمؤسسة الاقتصادية والقطاع العام عموماً، وكذلك في علاقات الأفراد العاملين بغيرهم من الجمهور، على أن تلقى هذه الإستراتيجية القبول والدعم والمساندة من قبل الأوساط المختلفة في المجتمع.

2- اعتماد مبدأ الكفاءة والجدارة، في تولي الوظائف العامة والمناصب والمراكز الوظيفية المختلفة دون تمييز، أي وضع الشخص المناسب في المكان المناسب، من خلال العدالة في إتاحة الفرص أمام المتقدمين لشغل الوظائف العامة وهو ما يعرف بمبدأ تكافؤ الفرص، وهذا من شأنه أن يحد من وصول الأشخاص غير الأكفاء إلى الوظائف العامة، والتي قد يصل إليها ممن لا يتوافر فيهم الحد الأدنى من المواصفات والخصائص الواجب توافرها في الموظف العام لشغل تلك الوظائف.

3- إصلاح نظم الحوافز من مرتبات وأجور ومهايا ومكافآت ونحو ذلك، بما يتلاءم مع الظروف الاقتصادية والمعيشية الراهنة، ومستويات الأسعار وحالة الأسواق وغير ذلك، وعملاً بالمبدأ الاقتصادي القائل بضرورة تساوي مقدار الأجر مع كمية العمل، وعدم إعطاء الفرد العامل الذريعة لإفساد الذمة بحجة تدني المرتبات والأجور، وعدم قدرتها على تلبية متطلبات الحياة اليومية له ولأسرته.

4- تفعيل دور القانون وأجهزة الرقابة في كشف ممارسات الفساد الإداري، وملاحقة مرتكبيها وتقديمهم للقضاء إحقاقاً لمبدأ العدالة وسيادة القانون، وعدم التهاون في تطبيق القوانين والتشريعات المتعلقة بإصلاح الإدارة العامة في المؤسسات الاقتصادية

العامة، حتى يمكن تخليصها من بعض ضعاف النفوس الذين يستغلون وجودهم فيها، لتحقيق مآربهم الشخصية في الكسب غير المشروع.

5- اضطلاع الإعلام العام والخاص بدوره في توعية المجتمع بخطورة ظاهرة الفساد الإداري على بنیان المجتمع وكيانه الاجتماعي والاقتصادي والسياسي، وتفعيل دور المؤسسات الإعلامية في نشر ثقافة الإصلاح الإداري والقيم الأخلاقية بين الناس، وإبراز مخاطر الفساد الإداري ومساوئه على الفرد والمجتمع، والأضرار التي يلحقها بالمؤسسات الاقتصادية العامة والاقتصاد الوطني ككل.

6- إصلاح نظم التوظيف والتشغيل وإداراته المختلفة وتطويرها من خلال إعادة هيكلتها على نحو يمكنها من تقييم أوضاعها وتقييم انحرافاتهما، وهذا يتطلب تطوير الهياكل والبنى التنظيمية والإدارية ونظم الإجراءات وطرق وأساليب العمل... إلخ، بما يقضي على مظاهر الجمود والتعقيد والمظاهر السلبية للبيروقراطية، ويحسن من أداء الإدارة بالمؤسسات الاقتصادية العامة، ويمنع الفرد العامل من استغلال حالة الجمود والتعقيد والبيروقراطية، في ابتزاز ومساومة الجمهور مقابل انتفاعه بشكل شخصي وغير مشروع.

7- اعتماد مبدأ التقييم المستمر والدوري، باستخدام المعايير والمقاييس الموضوعية لأداء الفرد العامل، ولإنتاجيته وسلوكه الوظيفي، وتقرير ما ينبغي عمله حياله في ضوء نتائج التقييم، وعدم خضوع التقييم للأهواء والمصالح الشخصية والولاءات الضيقة والانتماءات النفعية، وتقوية -في المقابل- الولاءات والانتماءات الوطنية والوظيفية، كما هو الحال في النموذج الياباني في الإدارة بشكل خاص، حيث يعتبر الفرد العامل بأن المنظمة التي يعمل فيها هي بمثابة المظلة الاجتماعية، والضامن لحالة الاستقرار الوظيفي والنفسي التي يعيشها.

إن إستراتيجية الإصلاح الإداري بالمؤسسات الاقتصادية العامة ينبغي أن تتبنى على مكافحة الفساد الإداري، كخطوة أولى على طريق تنفيذ إستراتيجية الإصلاح الإداري ضمن أركانها الثلاثة الرئيسية التي سبق الإشارة إليها وهي (صالح: 2003، 241):

1- تنمية المعارف والمعلومات الإدارية وذلك من خلال:

- أ- تنمية تيار من البحث العلمي الجاد لتوصيف وتحليل الأوضاع الإدارية والتنظيمية السائدة وكذلك الأساليب المستخدمة والإنجازات المتحققة وتقييمها.
- ب- توفير تيار متدفق ومحدد من المعلومات عن النشاط الإداري الجاد وظروف الأداء ومقوماته التنظيمية والبيئية.
- ج- تطوير نظم وأساليب تعليم الإدارة لتوفير تدفق مستمر ومتجدد من تطورات العلوم الإدارية وأساليبها المتقدمة.

2- تنمية الأفراد الممارسين للوظائف الإدارية من خلال:

- أ- تخطيط عملية التنمية المتكاملة للأفراد الإداريين، وذلك بالاختيار العلمي السليم والإشراف والتوجيه، والتدريب المنظم، والتقييم الموضوعي المستمر.
- ب- الارتقاء بمستوى التطبيق الإداري بتقديم خدمات البحوث والاستشارات الإدارية بشكل منظم ودقيق.
- ج- تخطيط عمليات التدريب والإعداد للأفراد المختلفين على المستويات التنظيمية المختلفة بدرجات متناسبة مع مستويات التدريب والإعداد للمديرين على المستويات الأعلى.
- د- تنمية تيار مستمر من البحوث العلمية الجادة الهادفة إلى مساعدة الإدارة على اكتشاف الأنماط التنظيمية الأكثر تناسبا مع ظروف العمل وطبائع الأفراد.

هـ- توجيه المديرين من خلال التدريب والبحث والاستشارة إلى ممارسة العمليات التنظيمية الآتية بشكل أفضل وأدعى إلى خلق المناخ التنظيمي المساعد على تنمية العلاقات بين أعضاء التنظيم "المؤسسة" إيجابياً عن طريق:

1. هـ- عمليات القيادة الإدارية الإنسانية. 2. هـ- عمليات الاتصال الفعال.
3. هـ- عمليات اتخاذ القرارات.
4. هـ- عمليات التحفيز وإثارة الدوافع.
5. هـ- عمليات التقييم وتحديد الكفاءة.

3- تبسيط المناخ المحيط بالتنظيم الإداري وتقليل حدة المعوقات البيئية من خلال:

أ- إعادة تشكيل التنظيم العام للجهاز الإنتاجي على أساس أن وحدة الإنتاج الرئيس هي نقطة الارتكاز في التنظيم العام، لها شخصية مستقلة، وحرية العمل، والتصرف تحت إشراف ومتابعة من مراكز التنظيم العام، أي أن أسس إعادة بناء الهيكل العام للتنظيم الإنتاجي (سلع أو خدمات) وهي:

1- استقلال الوحدات الأساسية للتنظيم.

2- مركزية الإشراف والتقييم.

حيث إن استقلال وحدة التنظيم الأساسية ضرورة لتسهيل أدائها لوظائفها وتحقيق أهدافها التي قررها المجتمع، وإن استقلال وحدة الإنتاج يعني الاستقلال التنظيمي والإداري من حيث اختيار نمط التنظيم المناسب والتحرر من القيود الإدارية والمعوقة والناشئة عن الالتزام بقواعد عامة لا تراعي الاختلافات في ظروف الوحدات الأساسية.

لذلك فإن المبدأ الأساسي الذي يحكم إستراتيجية الإصلاح الإداري فيما يختص بإعادة تكوين الهيكل التنظيمي العام لقطاع السلع أو الخدمات يتمثل في وحدة في الهدف والفكر والاستقلال وتمييز في النمط التنظيمي وأسلوب الإدارة واتجاهات

النشاط لكل من وحدات التنظيم الأساسية، وإن الالتزام بهذا المبدأ يتطلب التزاماً بمبدأين آخرين هما:

أ- تغيير نمط العلاقة التنظيمية بين وحدة التنظيم الأساسية كالمؤسسة أو الشركة وبين رئاسة التنظيم المتمثلة في هرم السلطة بالمؤسسة أو الشركة، بحيث يكون لرئاسة التنظيم حق التخطيط العام وتحديد الأهداف والمتابعة والتقييم الموضوعي على أساس النتائج والإنجازات دون تدخل في التفاصيل والإجراءات والأساليب.

ب- تبسيط الإطار العام للمناخ المحيط بالوحدات الإدارية وذلك بتقليل المستويات والحد من الازدواج والتكرار في أنشطة التخطيط والإشراف وتحديد الوحدات الإدارية المخولة بذلك.

كما يتمثل تبسيط الإجراءات في إعادة صياغة القوانين واللوائح المؤثرة على أنشطة الإنتاج والخدمات المتعلقة بجوانب التنظيم المختلفة بحيث تحتوي فقط على القواعد العامة والقيم الأساسية التي يقررها المجتمع.

مراجع ومصادر البحث

- 1- القرآن الكريم.
- 2- صحيح مسلم والبخاري.
- 3- الزاوي، الطاهر أحمد، مختار القاموس (تونس: الدار العربية للكتاب، 1980م).
- 4- الأعرجي، عاصم، نظريات التطوير الإداري والتنمية الإدارية (بغداد: وزارة التعليم العالي، 1982م).
- 5- زويلف، مهدي، اللوزي، سليمان، التنمية الإدارية والدول النامية (عمان: دار مجدلوي للنشر والتوزيع، 1993م).
- 6- شتّا، السيد علي، باثالوجيا العصيان والاعتراب (الإسكندرية: المكتبة المصرية، د.س).
- 7- صالح، أحمد صالح، قراءات في التنمية والتطوير الإداري. دراسة تحليلية لواقع الإدارة العربية، ط2 (الزاوية: دار شموع الثقافة، 2003م).
- 8- عارف، ديالا الحج، الإصلاح الإداري: الفكر والممارسة (دمشق: دار الرضا للنشر، 2003م).
- 9- كلينجارد، روبرت، ترجمة: حجاج، علي حسين، السيطرة على الفساد (دمشق: دار البشير للنشر والتوزيع، 1994م).
- 10- زيارونج: جيانج، نظرة عامة حول إصلاحات النظام الإداري وهيئاته في الصين وتوقعات المستقبل، المجلة العربية للعلوم الإدارية، العدد الثاني، 1997م، المعهد الدولي للعلوم الإدارية، الإمارات العربية المتحدة.
- 11- إبراهيم، المختار محمد، التنمية والفساد في ظل تدهور القيم "تحليل اجتماعي"، مجلة دراسات، السنة السادسة، العدد (21)، 2005م، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر سابقاً، طرابلس.

- 12- الباروني، مسعود يحيى، منهجية الإصلاح الإداري في المنظمات لرفع كفاءتها وفعاليتها، مجلة الدراسات العليا، السنة الأولى، العدد (1)، 1996م، أكاديمية الدراسات العليا والبحوث الاقتصادية، طرابلس.
- 13- البياتي، فارس رشيد، الفساد المالي والإداري في المؤسسات الإنتاجية والخدمية (عمان: أيلة للنشر، 2010م).
- 14- السلمي، علي، تطور الفكر التنظيمي، ط2 (الكويت: وكالة المطبوعات، 1980م)
- 15- السيد، مصطفى كامل، العوامل والآثار السياسية للفساد: بحث منشور في ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ديسمبر 2004م).
- 16- الطيب، حسن أبشر، الإصلاح الإداري في الوطن العربي بين الأصالة والمعاصرة. الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي (عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1986م).
- 17- العدوان، ياسر، نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي. الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي (عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1986م).
- 18- الهوش، بشير محمد، الفساد: رؤية تحليلية لواقع الظاهرة، مجلة دراسات، السنة السادسة، العدد (21)، 2005م، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر سابقاً، طرابلس.
- 19- بن يوسف، نادية يوسف، الفساد الإداري والمالي: المفهوم والأسباب والآثار وسبل العلاج، مجلة دراسات، السنة السادسة، العدد (21)، 2005م، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر سابقاً، طرابلس.

- 20- داغر، منقذ محمد، علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومة ومنظماتها: حالة دراسية من دولة عربية (أبوظبي: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، 2001م).
- 21- درغام، دريد، الآثار الاقتصادية لظاهرة الفساد الإداري (دمشق: جمعية العلوم الاقتصادية السورية، 1999م).
- 22- عربية، زياد علي، الفساد: أشكاله - أسبابه - دوافعه - آثاره، مجلة دراسات إستراتيجية، السنة الخامسة، العدد (16)، 2005م، مركز الدراسات والبحوث الإستراتيجية، جامعة دمشق.
- 23- مصطفى، طلال عبد المعطي، متطلبات الإصلاح الإداري والعوائق المجتمعية في سورية، مجلة دراسات إستراتيجية، السنة الخامسة، العدد (16)، 2005م، مركز الدراسات والبحوث الإستراتيجية، جامعة دمشق.
- 24- Caiden: Gerald: Administrative Reform "Comes Of Age". NY: Walter De Gruytr. 1991.
- 25- موقع منظمة الشفافية الدولية على شبكة الانترنت: www.transparency.org