

**الإدارة العامة الجديدة أم بديل أم أداة من أدوات الإدارة العامة التقليدية؟
(دراسة مقارنة بين دولة متقدمة وأخرى نامية)**

**Is the new public administration an alternative or a tool of traditional public administration?
(A comparative study between a developed and a developing country)**

إعداد الدكتورة/ خيرية رضوان يحيى

أستاذ مساعد الإدارة العامة - سياسات عامة، جامعة الاستقلال، أريحا، فلسطين

Email: khaireyay@hotmail.com

الملخص

برغم الجدلية واختلاف آراء الباحثين حول الإدارة العامة الحديثة والتي تختلف عن الكلاسيكية بوحدة التحليل، والتي كانت في الكلاسيكية هي الحكومة على عكس الإدارة الحديثة والتي وزعت من صلاحياتها في الدول المتقدمة بادئ الأمر اجتهاد ورغبة في الخروج من الازمات الاقتصادية ومواكبة التطور، إلا أن الإدارة التقليدية اثبتت وجودها واحتفظت بكونها الأساس للإدارة العامة الأمر الذي يمكننا القول بأن الإدارة العامة الجديدة هي آلية لإصلاح الإدارة العامة، فهناك كثير من الدول المتقدمة بعد نجاحها في استخدام هذه الآلية تدعو للعودة لتعزيز عمل الإدارة الكلاسيكية كي تعيد للدولة هيبتها، إضافة لرغبتها في احكام الرقابة، وهذا لا يعني الفشل بل مزيدا من النجاح.

أطلقت الإدارة الجديدة العنان لشراكة القطاع الخاص لحين وصول الدول المتقدمة للخروج من أزماتها الاقتصادية، وفعلا نجحت، مما يستوجب على الدول النامية البقاء على نهج الإدارة الكلاسيكية مع تطبيق بعض مبادئ الإدارة الجديدة كآليات اصلاح، كالتصدي لظاهرة نقص الإنتاجية والكفاءة في العمل الإداري. الشراكة والخصخصة مع القطاع الخاص المحلي. التصدي لمشكلة الإسراف في استخدام القوى العاملة الأجنبية، التصدي للفساد بأشكاله الإداري والمالي. وندرة الإدارة العامة أحيانا. والموائمة بين القديم والحديث فحدود العمل العام تضيق وتتسع، وفق طبيعة الدولة واستقرارها، متقدمة أم نامية، فلا يوجد نموذج واحد للإدارة العامة يمكن نقله من دولة لأخرى وتحقيق النجاح الذي حققه في دولة المنشأ.

الكلمات المفتاحية: الإدارة العامة الجديدة، الإدارة العامة التقليدية، دراسة دولة متقدمة، دول نامية.

Is the new public administration an alternative or a tool of traditional public administration?

(A comparative study between a developed and a developing country)

Abstract

Researchers have controversies and differing opinions regarding modern public administration, which differs from the classic administration in terms of analysis unit. In contrast to the classic period, where public administration was the government itself, the modern one distributed its powers in the developed countries first, with diligence and a desire to get out of economic crises and to keep pace with development. Despite that, the traditional administration has proven its existence and retained being the basis for the public. We can say that the modern public administration is a mechanism for reforming public administration. In order to restore the state's prestige and to tighten better control provisions, many developed countries, after their success in applying the modern administration, have called for strengthening the classical one, leading for more success.

The new administration had unleashed the private sector partnership until the advanced countries overcame their economic crises. Indeed, it succeeded. Therefore, the developing countries have to maintain the classical administration approach with the application of some modern principles that work as reform mechanisms. These principles include partnership and privatization with the local private sector, addressing the phenomenon of lack of productivity and efficiency in administrative work, handling with the problem of wasteful use of foreign manpower, addressing corruption in its administrative and financial forms, re-engineering public administration sometimes, and creating harmonization between the old and the new approaches. Regarding being advanced or developing, the limits of public work narrow and widen, according to the nature of the state and its stability. Briefly, there is no single successfully- achieved model of public administration that can be transferred from one state to another.

Keywords: the new public administration, the traditional public administration, the study of a developed country, developing countries.

1. المقدمة

الإدارة العامة الكلاسيكية والمتمثلة بالبيروقراطية ومبادئها التي صاغها "ماكس فيبر"، إن تطور الأنظمة البيروقراطية الحديثة جعلت الثورة الصناعية وإنجازات الأنظمة الاقتصادية الحديثة ممكنة الحدوث (James r 2004 pp. 443-454)، وهي أصل الإدارة العامة ولها من المبادئ ما هو ثابت ولا يمكن تغييره بل يمكن البناء عليه، فالتحديث لا يلغي كلاسيكيات العلم، إلا أنه وبعد الأزمات الاقتصادية والشكوى من عدم وجود العدالة الاجتماعية تبنت بعض الدول الإدارة العامة الجديدة كبديل مطروح للبيروقراطية والإدارة العامة التقليدية، ومتخذين كثير من مبادئ العلوم الأخرى كالإدارة الخاصة والاقتصاد والمحاسبة مبادئ للإدارة العامة الجديدة وما هذه التحديثات في جوهرها إلا أداة من الأدوات الخادمة للإدارة العامة التقليدية فمن غير المنطقي عرض أداة وأسلوب على أنه بديل حقل أو علم قائم، وكأن المطروح أن يكون اللاعب هو نفسه الحكم على اللعبة التي يلعبها، فالأصل أن الإدارة العامة "البيروقراطية" هي المراقب والموجه للقطاع الخاص بما يتوافق وأهداف القطاع العام المبنية أصلاً على تحقيق أهداف العامة أو الشعب، وخروج البيروقراطية من هذه الدائرة أو الدعوات في إنهاؤها تعني أن الإدارة الحكومية شبيهة وموازي للإدارة العامة وهنا تعود المتاهة من يفقد ومن ينفذ السياسات العامة علماً بأن الإدارة العامة هي وسيلة وليست غاية ومهمتها الأصلية هي تنفيذ السياسات العامة ومن ثم الرقابة على القطاع الخاص وغيرها الكثير من المهام كالحفاظ على الأمن القومي والأمن المحلي، ولعل المناداة بنزع المهام الأصلية من البيروقراطية وتقليل حجمها حيناً أو الخلاص منها حيناً آخر أو تحجيم صلاحياتها أمر يحتاج إلى بيروقراطية مركزية تقود البيروقراطية المطالب بها باسم الإدارة العامة الجديدة.

1.1. مشكلة الدراسة:

على الرغم من انتهاج مبادئ لإدارة العامة الجديدة في الدول المتقدمة، والدعوة من قبل الدول النامية لانتهاج ذات النهج، إلا أنه هناك أصوات تنادي بالعودة لمبادئ الإدارة التقليدي في بعض الدول المتقدمة، كما وأن التجارب لا تنقل جزافاً للدول النامية إلا إذا توافقت وتهيأت الظروف لنقل ما يتناسب من التجارب الإدارية.

وعليه يمكن صياغة مشكلة الدراسة بالتساؤل الرئيسي التالي: إلى أي مدى شكلت الإدارة الجديدة بديل حقيقية للإدارة الكلاسيكية في الدول المتقدمة عامة، النامية خاصة؟

2.1. تساؤلات الدراسة:

بالإضافة للتساؤل الرئيسي هناك بعض التساؤلات ستحاول الدراسة الإجابة عليها في المتن وهي:

- هل الإدارة العامة الجديدة بديل كامل للإدارة العامة الكلاسيكية؟
- إلى أي مدى يمكن للدول النامية ذات الديمقراطية النسبية من تطبيق مبادئ الإدارة العامة الجديدة؟
- هل نجحت فعلاً الدول المتقدمة في استمرارية انتهاج الإدارة العامة الجديدة؟

3.1. أهداف الدراسة

- بيان مدى اعتماد الإدارة العامة الجديدة بديلاً للإدارة الكلاسيكية بشكل عام.
- بيان مدى نجاح الدول المتقدمة في الحفاظ على الإدارة الجديدة كنهج مستمر.
- بيان مدى موافقة نموذج الإدارة العامة الجديدة للتطبيق الكامل في الدول النامية.

4.1. أهمية الدراسة:

- **الأهمية العلمية:** تكمن أهمية الدراسة العلمية في الحاجة لمثل هذه الدراسات والتي ستسهم في حل جدلية هل الإدارة العامة بديل للإدارة الكلاسيكية أم أنها إحدى الآليات المتبعة من قبل الحكومات لحل بعض المشاكل والمعضلات الإدارية ومواكبة التطور المتسارع في عالم التكنولوجيا.
- **الأهمية العملية:** وتكمن هذه الأهمية من خلال وصف الحالة ما بين الدول المتقدمة والنامية.

5.1. منهجية الدراسة:

استخدم في هذه الدراسة المنهج الوصفي لرصد الوصف الواقعي لمشكلة الدراسة.

نشأة الإدارة العامة التقليدية

الإدارة العامة هي عملية تصريف لشئون الأفراد والمواد لتحقيق أهداف الدولة على أسس قانونية (تحرير جي شافريتز وآخرون، 2010، ص86)، وهي الجهود البشرية من خلال التخطيط، التنظيم التوظيف التوجيه الرقابة بما يحقق أهداف المجتمع، فالمحاولات الأولى لتأسيس علم للإدارة العامة لم تقدم أطروحات لنماذج علمية للإدارة العامة. وارتبط اسم Woodrow Wilson بشكل أكبر بأول محاولة مهمة وجادة لتأسيس حقل معرفي مستقل للإدارة العامة كنظام دراسي إذ قام بتحديد مفاهيمها كما حاول بناء نظرية خاصة بالإدارة العامة (محمود، 1997، ص4). حيث طرح في عام 1887 أربعة أفكار: - الفصل بين السياسة والإدارة العامة، والنظر إلى الحكومة من منظور تجاري، والتحليل المقارن بين المنظمات السياسية والخاصة والبرامج السياسية، وتحقيق الإدارة الفعالة من خلال تدريب الموظفين العموميين وتقويم جودة أداء أعمالهم. فلقد تبني Wilson التوجه الاقتصادي للإدارة العامة الذي فصل الإدارة العامة عن العلوم السياسية ليدخلها في فلك علم الاقتصاد على المستوى الجزئي Micro وليجعلها تدور في فلك إدارة الأعمال. (الدقن، 2014).

وساد حقل الإدارة العامة في النصف الأول من القرن العشرين عدة نماذج واتجاهات فكرية من الإدارة العلمية والبيروقراطية ومبادئ الإدارة والعلاقات الإنسانية وإدارة الموارد البشرية وصنع القرار والقيادة. وفي الواقع أن وجود خصوصية لعلم الإدارة العامة لم تظهر بجلاء في هذه النماذج والاتجاهات التي سادت حقل الإدارة العامة عبر النصف الأول من القرن العشرين، حيث إن هذه النماذج والتوجهات لم تعبر عن خصوصية هذا العلم بقدر ما كانت تعبيراً عن تأسيس علم للإدارة. فهذه النماذج هي في النهاية تعبير عن مبادئ وأسس لعلم الإدارة دون توضيح جانب العمومية الذي يتميز به حقل الإدارة العامة. فهي تنطبق على الإدارة العامة وإدارة الأعمال. كما أن نموذج البيروقراطية كما وضعه Max Weber يتعامل مع الإدارة بشكل مجرد دون تحديد إذا كانت عامة أو خاصة. وهكذا كان حقل الإدارة العامة بمثابة جزء من العلوم الإدارية بدون نماذج علمية تختص بحقل الإدارة العامة. (Thomson, 2006, pp45-51)

ويمكن إرجاع هذا الوضع إلى أن الليبرالية الكلاسيكية هي التي كانت سائدة في السياسات العامة الاقتصادية للدول الغربية أو في الدول التي كانت تحتلها. ومن ثم، كانت إدارة الأعمال بالمفاهيم التجارية والاقتصادية هي السائدة حيث كان للإدارة العامة على مستوى الممارسة دوراً محدوداً جداً. وهو الأمر الذي يمكن أن يدعم ادعاءين علميين:

- **أولهما:** أن علم الإدارة العامة علم تطبيقي يهتم بما هو كائن وليس بما يجب أن يكون.

- **ثانيهما:** إن الإدارة العامة على مستوى الممارسة هي متغير تابع للسياسات العامة. وانحصرت دراسات الإدارة العامة في فتراتها الأولى حول نظرية التنظيم التي ترتبط بالعلوم الإدارية ككل وحول نظم الخدمة المدنية التي ارتبطت بالقانون، ومن ثم يظهر الاتجاه المعياري لحقل الإدارة العامة في هذه الفترة، وذلك في التركيز على مبادئ الإدارة والنظم النموذجية القانونية للعمل الإداري، وللإدارة العامة عدد من المداخل توافق كل منها مع الفترة التي ظهر استخدم فيها فالبدء كان بالمدخل القانوني الدستوري والتاريخي، تلاه المدخل الوظيفي ثم المدخل الاجتماعي النفسي، وبعدها المدخل البيئي (محمود، 1997، ص 10)، ولم يلغى استخدام مدخل ما سبقه وإنما يكمل كل منهما الآخر وفق الحاجة الدراسية. وجاءت الحرب العالمية الثانية (1939-1945)، لتطلق نهايتها حدثين هامين كان لهما تأثير كبير على دور الإدارة العامة : أولهما تفكك الإمبراطوريات الغربية واستقلال العديد من دول العالم الثالث، وثانيهما المطالبة بالتأمين الاجتماعي في الاقتصاديات الصناعية. ويمكن القول إن حقل الإدارة العامة بدأ في الظهور كعلم له استقلالته مع خمسينيات القرن العشرين، وذلك مع هذه توجه السياسات العامة الاقتصادية الليبرالية نحو تدخل الإدارة الحكومية في الاقتصاد بعد الحرب العالمية الثانية لإصلاح ما أفسدته هذه الحرب، كما أسهم تبني دول العالم الثالث المستقلة حديثاً في ذلك الوقت لسياسات عامة اقتصادية اجتماعية للقيام بالتنمية في ظهور أول نماذج علم الإدارة العامة وهو نموذج إدارة التنمية (الدقن، 2011). ومن ثم، يمكن الحديث عن أن النشأة الحقيقية لعلم الإدارة العامة تأثرت بشكل رئيسي بتوجهات السياسات الاقتصادية نحو توسيع دور الإدارة الحكومية على حساب القطاع الخاص، وذلك لحل المشكلات الاقتصادية التي واجهتها الدول الغربية في أعقاب الحرب العالمية الثانية.

نشأة الإدارة العامة الجديدة

هي مجموعة كاملة من التكتيكات والاستراتيجيات التي تسعى إلى تعزيز الأداء في القطاع العام (James, 2004, pp443-454)

بدأت حركة الإدارة العامة الحديثة في نهاية السبعينات وبداية الثمانينات ممارسيها الأوائل ظهوراً في المملكة المتحدة في عهد رئيسه الوزراء مارجريت تاتشر، وفي الحكومات البلدية في الولايات المتحدة (مثل ساني فايل، كاليفورنيا)، التي عانت بشده من الركود الاقتصادي والتمرد الضريبي.

ثم انضم للحركة حكومات نيوزيلندا وأستراليا نجاحهم وضع التعديلات الإدارية للإدارة العامة الحديثة على أجنادات معظم دول منظمه التعاون الاقتصادي والتنمية ومعها بلاد أخرى.

بعد فترة تعرف الأكاديميون على الخصائص المشتركة لهذه الإصلاحات ونظموها تحت مصطلح الإدارة العامة الحديثة (Gernod 2001,p2).

والإدارة العامة الجديدة مصطلح واسع النطاق شديد التعقيد يستخدم لوصف موجة إصلاحات القطاع العام التي اجتاحت العالم خلال هذه الفترة، وتسعى الإدارة العامة الجديدة –استناداً إلى مدارس الإدارة والاختيار العام –إلى تعزيز كفاءة القطاع العام، والافتراض الرئيسي لهذه المدرسة هو مزيد من التوجه نحو السوق في الإدارة العامة من شأنه أن يؤدي إلى كفاءة أكبر للحكومة في تكاليفها.

وينظر باحثون حركة الإدارة العامة الجديدة على أنها تعبر عن الكيفية التي يتم بها تطبيق أساليب إدارة الأعمال المعنية بإدارة القطاع الخاص في الإدارة العامة المعنية بإدارة الخدمات العامة، ويتحدثون عن أن الإدارة العامة الجديدة تقوم على أربعة عناصر رئيسية وهي:

- **آلية السوق:** أي حالة تماثل السوق بما يحكمه من آليات التكلفة والعائد.

- **اللامركزية:** بما يؤدي إلى تقليل البيروقراطية أو التخلص منها كما يتحدث البعض.

- **الجودة:** أي التوجه نحو تحقيق الجودة وقياس جودة أداء الإدارة العامة.

- **الزبون:** أي التوجه نحو المستهلك والتركيز على إرضائه.

فبعد أن كان هناك فصل بين القطاع العام والقطاع الخاص في أسلوب ومجالات العمل طالب أنصار الإدارة العامة الجديدة بالاستعانة بالقطاع الخاص بل ونقل أسلوب إدارته إلى المنظمات الحكومية، حتي يتحقق إصلاح وكفاءة ورشادة وربحية الإدارة الحكومية، وسادت مفاهيم استعادة التكلفة ورسوم الانتفاع والتعاقد الخارجي وآليات السوق. وساد في الإدارة العامة الجديدة اتجاهان: - إعادة اختراع الحكومة (التخلص من البيروقراطية) والحوكمة، وكذلك ساد هذه المدرسة نموذج Managerialism. (الدقن، 2014)

الاتجاه الأول: اتجاه إعادة اختراع الحكومة والبيروقراطية

وطرح أوسبورن وجبلر مفهوم إعادة اختراع الحكومة عام 1993 وقدم نموذجاً لدور الحكومة، بحيث تكون حكومة إنجاز مهام تركز على النتائج وليس القواعد، وحكومة مشروعات (حيث يكون الكسب أكثر من الإنفاق)، وحكومة حافزة تركز على التوجيه أكثر من التنفيذ، وحكومة تعمل بأسلوب الوقاية بدلاً من العلاج، وحكومة تنافسية تدخل المنافسة في تقديم الخدمات، وحكومة تضع الميزانية على أساس الأداء، وحكومة تتجه نحو التجديد والابتكار. وجاء نشر كتاب " تفويض بالتغيير " ليعبر عن فلسفة حكم جديدة لعهد جديد في السياسة الأمريكية.

ثم قدم David Osborne مع زميله Peter Plastric مفهوماً آخر يدعم مفهوم إعادة الاختراع وهو مفهوم " التخلص من البيروقراطية"؛ حيث كان منطقتهم هو ضرورة تغيير العنصر الوراثي للنظام وهو يشمل الهدف الذي يسعى وراءه أي نظام إداري ونظمه الخاصة بالمسؤولية وهيكل سلطاته وثقافة النظام.

الاتجاه الثاني: Governance الحوكمة

ويعبر اتجاه الحوكمة عن عدة محاور أبرزها الاتجاه نحو الحد من التدخل الحكومي وضبط النفقات العامة والاتجاه نحو الخصخصة كمؤشرات للتعبير عن دولة الحد الأدنى التي لا تتدخل عند الضرورة، والاتجاه نحو إدخال أساليب إدارة الأعمال في المنظمات العامة وإدخال قيم جديدة مثل المنافسة ومعاملة متلقي الخدمة على أنه زبون. ولكن الحوكمة تغفل الدور الاجتماعي للدولة بصفة عامة والحاجة إلى وجود فاعل يستطيع أن يتوجه بخدماته للمواطنين بصرف النظر عن كون هذه الخدمة ربحية أو غير ربحية.

ويلاحظ أن اتجاه الحوكمة يعبر هو الآخر عن عودة إلى الفكر الليبرالي الرأسمالي الكلاسيكي في دور الحد الأدنى للإدارة الحكومية في الاقتصاد، وهو يتفق بذلك مع اتجاه إعادة اختراع الحوكمة، ولكن الحوكمة قدمت بديل يتمثل في تفعيل دور المنظمات غير الحكومية غير الهادفة للربح واشتراكها مع الحوكمة والقطاع الخاص في وضع السياسات العامة وتنفيذها (الدقن، 2014).

ثالثاً: نموذج ال Managerialism

جاء هذا النموذج تعبيراً عن الاتجاهات السابقة التي سادت مدرسة الإدارة العامة الجديدة، ويستند هذا النموذج إلى عدة عناصر أبرزها -الكفاءة الاقتصادية كقيمة أساسية توجه عمل المديرين وقراراتهم، للوصول إلى أكبر حد ممكن من المخرجات بأقل قدر ممكن من المدخلات.

تعتبر الإدارة العامة الجديدة عن حكومة صغيرة وعن خصخصة وظائف الحكومة، لكي تتحسن الخدمات من خلال المنافسة والمقارنة المرجعية بأفضل الممارسات، وحتى يتحسن باستمرار نظام الحكم وإدارة شئون المجتمع وتعزيز التوجه نحو إرضاء الزبون ويتم التحول من التنظيم الهرمكي إلى التنظيم المنبسط.

ويلاحظ أن هذين الاتجاهين إعادة اختراع الحوكمة والحوكمة اتسما باتساق كبير في محاولة التقريب بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال بدرجة ما، بما أدى إلى إفراز نموذج ال Managerialism الذي يعد في الواقع تطبيق فكر وممارسات إدارة الأعمال في الإدارة العامة. (الدقن، 2014)

سمات الإدارة العامة التقليدية

هناك العديد من السمات والميزات التي تتصف بها الإدارة العامة التقليدية مثل: -

○ مركزية التنظيم، تركيز السلطة على الموقع، التركيز على اللوائح، العمل المستقل، الارتباط في الواقع الحالي، التوجه نحو العمليات، المركزية، الشكل المرتكز على تقسيم الإدارات، الشكل المرتكز على تقسيم الإدارات، التمسك بضوابط الميزانية، الهيمنة الاحتكارية. (العتيبي، 2017، ص 4).

واعتمدت البيروقراطية كوحدة للتحليل، على اعتبار أنها متغير تابع والبيئة المحيطة هي المتغير المستقل.

سمات الإدارة العامة الجديدة

التركيز على المواطن، المشاركة الفعالة واستخدام الأساليب التكنولوجية في الإدارة المهني، العمل الجماعي، التركيز على الأشخاص، التوجه نحو التغيير، التوجه نحو النتائج، اللامركزية، الشكل المرتكز على عدم تقسيم الإدارات هرمياً، التمسك بفاعلية الإيرادات، تبني أساليب القطاع الخاص، تقليص دور الدولة في النشاط الاقتصادي، تفويض الصلاحيات والسلطات من المستوى الأعلى إلى الأدنى إدارياً (حمزة، 2022، 11 ص)، وتطبيق الممارسات الاقتصادية للسوق، رعاية التنافسية. الخصخصة، وضع معايير واضحة لقياس الأداء، التركيز على رقابة الأداء، تحويل القطاع العام إلى هيئات / مشروعات عامة، تخفيض البرامج الحكومية (Jreisat, J.E. 2002, pp146-150)، تحقيق الكفاءة والفاعلية.

مقاربة بين مبادئ الإدارة العامة التقليدية والحديثة

جدول رقم (1): مبادئ الإدارة العامة التقليدية

المبدأ	المعنى	التبرير
الرقابة الهرمية واحدة	الرقابة من أعلى إلى أسفل الهرم التنظيمي بشكل هيراركي واحد.	وحدة اتخاذ القرار وعدم التشتت لأغراض المسائلة.
الرقابة العقلانية/ قانونية	الاستناد إلى القانون في المهام الإدارية	العمل سلسلة من القواعد واللوائح المُنبثقة عن القانون العام ضمانا للشفافية والمحاسبة.
المبدأ الأخلاقي	التزام الأخلاق الوظيفية والمهنية من قبل الموظف العام.	وقد ترسخ شرف موظف الحكومة في قدرته على تنفيذ أوامر قادته بما يُمليه عليه ضميره بدون هذا المبدأ الأخلاقي وإنكار الذات، في أسمى معانيه، فإن الأجهزة بأكملها سوف تتهاوى-فيبر
الحياد السياسي	فصل السياسة عن الإدارة	تقع الإدارة خارج نطاق المجال المُلائم للسياسة لم تكن القضايا الإدارية قضايا سياسية وبالرغم من أن السياسة تضع مهام للإدارة، إلا أنها ينبغي ألا تُعاني من تلاعب موظفيها-ولسون
الرقابة الشديدة	الرقابة الشديدة لعمليات العمل والتخطيط الحذر من جانب المُدراء	ضمانا للسيطرة على العمال-تايلور
الجدارية	توظيف موظفي الحكومة من خلال نظام الجدارية والاستحقاق الذي يقوم بتنفيذه هيئة موظفي الحكومة	تم تصميم نظام الجدارية والاستحقاق لمنع التدخل السياسي الحزبي في تنفيذ السياسة السمة المميزة لمثل هذا النظام هي الكفاءة والحيادية.
جاي بيبترز يلخص مبادئ الإدارة العامة التقليدية: - خدمة مدنية سياسية - الهيراركية والقواعد - الاستدامة والاستقرار - الخدمة المدنية المؤسسية - اللائحة الداخلية		

- الجودة (داخليًا وخارجيًا بالنسبة للمنظمة) (James , 2004. Pp 443-454)

جدول رقم (2): مبادئ الإدارة العامة الجديدة

المبدأ	المعنى	التبرير
إدارة احترافية قائمة على المشاركة الفعالة واستخدام الأساليب التكنولوجية	مدراء مرئيين على قمة المنظمة، وهم أحرار في أن يديروا عن طريق استخدام السلطة التقديرية	تستلزم المساءلة تحديد واضح للمسؤولية، وليس تشتت السلطة
معايير واضحة ومقاييس للأداء	أغراض وأهداف محددة تكون محددة ويمكن قياسها ويمكن تحقيقها ومتصلة ومرتبطة بوقت معين	المساءلة تعني أهداف محددة بوضوح وفعالية تستلزم التركيز على الأهداف
التأكيد على عمليات الرقابة على النتائج	تخصيص المصدر والجوائز مرتبط بالأداء	الحاجة إلى التركيز على النتائج أفضل من المدخلات والإجراءات
التحول إلى تقسيم للوحدات في القطاع العام	التحول إلى تقسيم القطاع العام إلى وحدات موحدة للنشاط، ويتم تنظيمها عن طريق المنتجات، مع ميزانيات مطورة	جعل الوحدات قابلة للسيطرة، وفصل الإعداد والإنتاج، واستخدام التعاقدات والامتيازات داخل وخارج القطاع العام
التحول إلى التنافس الأكبر عن طريق تقديم قواعد لضبط سلوك وعمل السوق في القطاع العام	التحول إلى مصطلح التعاقدات والإجراءات المعروضة العامة	المزاحمة عن طريق التنافس كمفتاح للتكاليف الأقل، والمعايير الأفضل، ومزيدًا من الابتكار في تصميم المنتج
الضغط على أساليب القطاع العام للممارسة الإدارية	التحول بعيدًا عن خُلفيات الخدمة العامة التقليدية إلى قواعد للأجور أكثر مرونة	الحاجة إلى تطبيق أدوات إدارة موثوقة للقطاع الخاص في القطاع العام
التركيز على قواعد الضبط والسلوك والعمل والاقتصاد في استخدام المصدر	اقتطاع التكاليف المباشرة، ورفع إنتاجية العمالة، وحصر تكاليف التوافق فيما يخص التجارة	الحاجة إلى فحص ومراقبة طلبات المصدر للقطاع العام، وعمل أكثر مع تكلفة أقل

يبين الجدول أعلاه مبادئ الإدارة العامة الجديدة (Promberger, Kurt, 2003)

اتهامات موجهة للإدارة العامة التقليدية ومبررات للإدارة العامة الحديثة

لتحقيق التنمية المطلوبة، والإصلاح في إدارة الخدمة العمومية في العصر الحديث جزء من مشروع أوسع وأشمل يخضع بدوره إلى نظرية أخذت في الانتشار منذ الثمانينات في جميع أنحاء العالم وهي نظرية "إدارة شئون الدولة والمجتمع" أو "الحكم الراشد" أو "إدارة الحكم الصالح" من جهة، وإلى تأثير تحولات ما يسمى بالتأثير العالمي والمرتكزة على مقومات الاقتصاد الحر. فقد تنوعت مجالات التغيير التي تشهدها الدول والحكومات حالياً في القطاع العام، إلا أن جميعها تسعى إلى خلق ذلك التوازن بين الفعالية التي يتطلبها الاقتصاد الحر، وبين العدالة الاجتماعية التي تسعى إلى تحقيقها "نظرية الحكم الراشد". لهذا لا يمكن تصور استمرار تطبيق نمط التسيير الكلاسيكي لمجتمعات في تطور وتغيير مستمرين، فحجم الظاهرة لا يمكن أن يرتبط بازدهار أو عدم ازدهار هيكلية معينة-الدولة-ولا يمكن تصور أن القيادة المنفردة لهذه الأخيرة يمكن أن تحقق النتائج المرجوة بمعنى أن الحكومات بشكلها الكلاسيكي وبمساعدة البرلمان لم تعد تستطيع حل الصعوبات والتعقيدات الموجودة في المجتمع سواء على المستوى المحلي وعلى مستوى الدولي.

ومن التحولات الغالبة التي يجب ذكرها هو أن العالم أصبح أحادي النظام وهو الاقتصاد الحر الذي يعتمد في توجيه الموارد على قوى السوق ويفضل رأس المال الخاص دون إنكار لدور الدولة ومؤسسات المانحة والمساعدة. إلا أن منبع التغيير واحد وهو ناجم عن استحواذ منطق الليبراليين الجدد على الساحة العالمية حيث يشهد العالم تحركاً واضحاً نحو اتفاقات تقود إلى رفع الحواجز بين الأسواق سعياً وراء السوق الواحدة، بمعنى هناك البحث عن تقسيم العمل بين الدول، فالبقاء للمنتج وللخدمة الأفضل أينما يكون موقعها في العالم أي القدرة التنافسية.

وبالتالي الاستمرارية تعني أن تعيد الدولة النظر في مناهج تسيير مؤسساتها محاولة بذلك أن تنافس من سبقها متميزاً في هذا المجال.

تحليل نظريات الإصلاح الحديثة المستخدمة في القطاع العام، يوضح الأهمية المعطاة للدور الذي يؤديه "التعلم المستمر" فمعظم الأبحاث الأخيرة تهدف إلى معرفة مدى استعداد الأنظمة المختلفة على تقبل التعلم مع تأكيداً على أن المفهوم الكلاسيكي لعقلانية المنظمات غير متواجد في الواقع، وتصميم التوجهات على أساس العقلانية فقط سوف لن ينجح في محيط ديناميكي منفتح، وتغير المنظمات والمؤسسات لها علاقة بدرجة ارتباط المجتمعات بقيم معينة والمتواجدة خارج ميدان المنطق العلمي. وبالنظر إلى الإشكالات التي تعاني منها إدارة الخدمات العامة في القطاع العام، تتلخص قضية الإصلاحات الحديثة في القطاع سبقت الإصلاح الإداري في الثمانينات، نجد أن الإصلاحات في التسعينات والمسماة بالإدارة العامة الحديثة ليست تحت تأثير إيديولوجية معينة بل تحت تأثير أوتوماتيكي لمعايير يوضح ضرورة القيام بإصلاحات فورية، مثال حجم القطاع العام، جمود البيروقراطية، التوجيه عن طريق الصرامة في القوانين، الأزمات نظرية الإدارة العامة الحديثة ودورها في معالجة إشكالية إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية مالية في حين، تعتبر الإدارة العامة الحديثة، وليدة قناعة أن إصلاح إدارة الخدمات العامة لا بد أن يستمد من خارج البيروقراطية وباستخدام آليات القطاع الخاص وآليات السوق بشكل يعمل على زيادة كفاءة الخدمات العامة (رفاع، 2008، ص6)

رد على الاتهامات الموجهة للإدارة العامة التقليدية.

الإدارة العامة التقليدية والمتمثلة بالبيروقراطية والتي تعد نظام دقيق لتسلسل السلطة والتخصص الوظيفي والتعيين على أساس الجدارة، ونظام دقيق لتقسيم العمل يعمل في إطار قانوني ملتزماً بأخلاق المهنة العامة واضعاً الرقابة مبدأً لمنع الانحرافات الإدارية، ولها خصائص هي:-

- تسلسل سلطوي واضح.
- تقسيم العمل على أساس التخصص الوظيفي.
- نظام من القواعد يبين حقوق الموظف العام وواجباته.
- نظام لإجراءات العمل وأوضاعه.
- لا شخصية العلاقات بين الأفراد داخل التنظيمات.
- اختيار الموظفين وترقيتهم على أساس الجدارة (RAFA, 2009,p5).

ويعرف بيتر بلاو البيروقراطية على أنها التنظيم الذي يحقق أقصى حد من الكفاءة الإدارية، والذي يتطلب وجود عناصر تنظيمية أساسية كالتنظيم الهرمي، التخصص الوظيفي، الاحتراف الوظيفي بدرجة محددة، ومجموعة من القواعد الإجرائية والالتزام الأساسي بتكليف الوسائل العقلانية لتحقيق الهدف (هدي، 1979، ص 44-45).

وبالنظر إلى خصائص الإدارة العامة التقليدية والتمتع بها مع اتخاذ أنها تنتهج كمبدأ ثابت الحياد السياسي وتطبيق القانون، إضافة إلى تحقيق هدف معين والناتج عن تنفيذ السياسات العامة، نجد أن الإدارة العامة ممثلة بالبيروقراطية هي أصل الإدارة العامة ولا حاجة لبديل، فقد يكون المطلوب شيء من المرونة واستخدام أدوات جديدة تتوافق والتقدم العلمي والتكنولوجي وزيادة عدد السكان إضافة إلى الحاجة إلى الاستمرار في التقدم ومن ثم تحقيق الرفاه في الدول المتقدمة، وتحقيق التنمية في الدول النامية، ولن يكون هذا إلا عن طريق الإدارة العامة بجهازها الإداري، وبمعان ودعم من السياسة العامة.

فالحديث عن وجود حاجات ملحة للتغيير والتطوير في الإدارة العامة إضافة إلى الاتهامات التي تلقى على كاهل الإدارة العامة التقليدية ما هي إلى اتهامات سطحية في كثير من المواقع فالأصل الإدارة العامة هي وسيلة وليست غاية، وتنفذ السياسات العامة، ومن هنا الأكثر دقة أن الذي يجب أن يطرأ عليه تغيير هو الأنظمة السياسية فما الإدارة العامة إلا مرآة للسياسة العامة ومنفذة لسياساتها.

ولا بد من الأخذ بعين الاعتبار أن عدم التقييم الفاعل من قبل المستويات الإدارية العليا في الأجهزة الحكومية يعود في أغلبه إلا أن الإداريين الحكوميين لا يبذلون جهد كافي لوضع فرضيات وأهداف واضحة تربط الوسائل بالغايات وبين النشاطات والنتائج (Orville Poland, 1974. Pp305)، وهذا أثر على سمعة الإدارة العامة دون التبحر في الأسباب فقد يكون للسياسة العامة دور في هذا إضافة إلى التسييس لكثير من النتائج بما يتوافق مع رغبات الأحزاب وأصحاب المصالح وغيرهم أو وجود خلل في عملية التقييم أصلاً.

ثم تأتي الاتهامات للإدارة التقليدية بأنها الأقل كفاءة وفعالية وهذا ما ستحققه الإدارة العامة الجديدة، فالتعيين على أساس الجدارة والرقابة وفق نطاق قانون عام ومن ثم المسائلة دعماً لإمكانية الاستمرارية إضافة إلى التخصص وتقسيم العمل لهو خير دليل على الكفاءة والفاعلية الإدارية وإن وجد خلل في دولة ما أو مكان ما، فهذا يعود إلى سوء التطبيق،

وهو الأمر ذاته الذي تعرضت وستعرض له الإدارة الحديثة في كثير من الدول كمحاولات الإصلاح والتي تعد بلا نتيجة ايجابية في كثير من الدول النامية.

التوجه لإتباع آلية السوق، المنافسة، التخصص، التعاقد، في الإدارة العامة الجديدة فما هي إلا مبادئ مستعارة من إدارة الأعمال أو الإدارة الخاصة التي تقع أصلاً تحت وصاية القطاع العام، فإن تخلت الإدارة العامة عن عموميتها فمن سيكون الرقيب والمحاسب، وما هي الصلاحيات التي تتوفر عند الجهة المراقبة، فالأصل أن الإدارة التقليدية ووفق قانون عام تعمل على الرقابة بعقلانية ودون تحيز، وتجريدها من هذا الدور ما هو إلا المناداة بلا حكومة ومن ثم لا إدارة عامة.

النقد القائل:- أن الإدارة العامة التقليدية لا يمكنها مجاراة التقدم التكنولوجي وثورة المعلومات، وأن الإدارة الجديدة هي من سخرت هذه المعلومات وتسخرها لخدمتها:- الرد بداية ثورة المعلومات بدأت في ظل أوج الإدارة التقليدية وما الإدارة العامة الجديدة أصلاً إلا أداة من أدوات الإدارة التقليدية كما التكنولوجيا واستخدامها والحكومة الالكترونية، فما طرح من أفكار في الإدارة الجديدة يقبل وقبل التطبيق في بعض الدول المتقدمة لكن من انجح هذه الإدارة هو الإدارة العامة التقليدية" يرى الباحث السيدة مارجريت تاتشر وغيرها من المبادرين في تطبيق فكر الإدارة العامة الحديثة كانوا يتبوؤن مناصب سياسية وإدارية تقليدية، وإن نادوا بلا مركزية الإدارة إلا أن القرار كان مركزي من قبلهم، ما يعني تطويع فكر الإدارة الحديثة كأداة للإدارة الكلاسيكية. ويرى "جيمس بيفيفر" في مقاله بعنوان "الإدارة العامة التقليدية مقابل الإدارة العامة الجديدة" -المساءلة في مقابل الفاعلية. أن هناك مناهج متناقضة للإدارة العامة لذا على كل حالة حديثة إن تجيب على الأسئلة الثلاث التالية:-

- ما سوف يتم عمله، بمعنى، من سيراقب السياسة العامة؟

- من سوف يفعلها، بمعنى، من سينفذ السياسات؟

- كيف يتم تنفيذ الالتزام، بمعنى، كيف يمكن قياس الأداء (James, 2004, pp443-454)؟

ونهاية تحافظ الإدارة العامة والبيروقراطية على نجاحها في ظل سياسة ودولة ديمقراطية محددة للواجبات والمهام وكذا الحقوق، عاملة على الرقابة على الأداء بشكل مستمر، مقومة للخطأ ومعززة للصواب، ومتبعة الأسس والمبادئ الأصلية للإدارة العامة بشأن توظيف موظفين الخدمة المدنية بما يتوافق مع مبدأ الكفاءة والتخصص، وهناك العديد من الاستراتيجيات التي تستهدف تحقيق انضباط موظفي الجهاز الإداري وغرس قيم التطوير الذاتي مثل البرامج التدريبية في الداخل والخارج والتعليمات المنشورة، وطباعة الكتب والأدلة الإرشادية، والتأكيد على هذه القيم في خطب وتوجيهات القيادات العليا للجهاز الإداري للدولة، مع اختبارات التعيين والترقية الدقيقة الأداء (1991, pp 49-51).

وترى الباحثة أنه لا حاجة لبدل عن الإدارة العامة التقليدية والتي بدأت منذ بداية الحضارات وطورت عملها وفق الحاجات وطبيعة المجتمعات ومن ثم الدول، إلى أن باتت البيروقراطية هي الجهاز الوحيد الذي تشارك في وجوده جميع الدول، والرد على ضرورة الخلاص أو تعديل أو تحجيم الجهاز الإداري التقليدي أو الإدارة العامة التقليدية في تسمية الإدارة العامة الجديدة بالإدارة العامة ومن ثم الحديثة والذي يعني اعتراف ضمني وعلمي بان أصل العمل الإداري في الدولة هو جهازها الإداري أو البيروقراطية وإن سميت غدا البيروقراطية الجديدة، فما هو مطروح بناء على بناء أساسيات قوية فلا بقاء له أو اسم دون الأصل، لذا الإدارة العامة الجديدة بطروحاتها التي طبقت أو لم تطبق ما هي إلا أداة جديدة للإدارة العامة التقليدية.

بعض نماذج لبرامج الإصلاح الإداري

أولاً: - المملكة المتحدة بريطانيا

تختلف الإدارة العامة في بريطانيا عن غيرها من الدول الأوروبية تبعاً لاختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية ونظراً لعدم وجود نظام الإقطاع في بريطانيا كما هو في ألمانيا وفرنسا. ومنذ القرن الثاني عشر حرصت بريطانيا على الحد من السلطة المطلقة للملكية الحاكمة، وعند نجاح هذه المحاولة بدأت تظهر صور المشاركة الشعبية في ممارسة شؤون الحكم إلى أن استقر النظام البرلماني بمفهومه الحديث. كان للتطورات السياسية في بريطانيا أثر هام على البيروقراطية فبعد أن كان الملك هو رأس الدولة فعند ازدياد مهامها أخذ برأي بعض الأشخاص عند الحاجة لذلك، ثم كون المجلس المخصوص لهذا الغرض في القرن الثاني عشر، وانقسم البرلمان إلى مجلس العموم ليمثل الشعب ومجلس اللوردات ويضمن الإشراف والأساقفة. وبهذا لم تكن بيروقراطية مركزية بطابع حاد ثم الدعوة إلى الاهتمام بالكفاءة الوظيفية، والعناية بالخدمة المدنية على أساس:

- تكافؤ الفرص
- البعد عن المحاباة
- التأكيد على الإصلاح الإداري وموافقة الهدف والنظام الوظيفي.
- وهذه الدعوات كانت الأساس لأسباب: -
- زيادة عدد الموظفين في بعض الوظائف ونقص عددهم في وظائف أخرى.
- انخفاض مستوى الكفاءة الوظيفية في القرن الثامن عشر.
- عدم وجود نظام يكفل تكافؤ الفرص والاختيار على أساس سليم.
- في منتصف القرن التاسع عشر بدأت حركات الإصلاح الوظيفي بشكل فعال وصدرت قوانين بهذا الخصوص.
- اتسام البيروقراطية البريطانية بالجمود ونقص المهارات الفنية المتخصصة والتي تتضمن بعض المعوقات.

فباتت الدعوة بتوحيد جداول المرتبات المتعددة في الدولة، والتدرج المالي لمختلف الوظائف العامة في النظام الإداري لتبادل الخبرات في التنظيمات الإدارية المختلفة، توفير قدر أكبر من الفرص واعتماد العدالة في الترقية للموظفين، تبادل الخبرات الوظيفية، رفع السرية عن أعمال البيروقراطية وتنظيمات الخدمة المدنية، تدريب الإداريين العامين وإنشاء معهد بهذا الخصوص ألا وهو التدريب.

هذا والمسائلة والاستجابة والطاعة للسلطة السياسية كون الإدارة العامة هي أداة لتنفيذ السياسات حيناً ومشاركة ومنفذة حيناً آخر، وتتمثل الرقابة التشريعية على الإدارة العامة بمبدأ المسؤولية الوزارية، ولطبيعة الرقابة الهرمية والمركزية للإدارة في بريطانيا والرقابة من أعلى لم يحظى محاولات التخلي عن مبدأ المسؤولية الوزارية والمحاولات الأخرى التي هدفت لزيادة عدد اللجان البرلمانية المختصة إلا بالقليل من النجاح وشكل الجهاز المفوض البريطاني الذي أنشئ 1967م علاج جزئي ينظر في شكاوي الموظفين (محمود، 1997، ص246-248).

ومنذ تولي رئيسة الوزراء مارجريت تاتشر الحكم 1979-1990م عملت على الإصلاح الإداري في بريطاني فكان لها بصمة واضحة على الأوضاع الاقتصادية والسياسية في بريطانيا، ففي فترة الثمانينات شهدت بداية تحول اقتصادي كبير في بريطانيا، حيث عمدت الحكومة برئاسة تاتشر إلى خصخصة عدد من المؤسسات الاقتصادية البريطانية العمومية (شبكة النبا المعلوماتية، 2013) إضافة إلى عدد من الآليات الإدارية الجديدة على الإدارة العامة لأجل السير ببريطانيا نحو إصلاح إداري، فإن الإدارة العامة الجديدة تمحورت حول هدف رئيسي لجعل منظمات القطاع العام أكثر فاعلية من الناحية الاقتصادية وأكثر مساءلة من ناحية الأداء بالنسبة للجمهور الذين يقومون بتقديم الخدمات له (0) وكان المفتاح لتحقيق هذا الهدف هو تطبيق تجربة اللامركزية الرئيسية، التي يستطيعون من خلالها تقسيم الأنظمة البيروقراطية العامة الكبيرة إلى وحدات أصغر للعملية التي تكون أكثر وضوحاً، ومن ثم أكثر مساءلة. وبجانب اللامركزية تم إتباع سياسة اقتصاد السوق (0) وفي ظل هذه السياسة سوف يعمل القطاع العام في بيئة سوق تنافسية، التي يستطيع فيها أفراد الجمهور من أن يفوا بمطالب القطاع العام ويسيطرون على مقدمي الخدمات العامة المسؤولين عن الأداء، وذلك على نفس المنهج الذي يعملون به في القطاع الخاص:-

- مبادرة الخطوات القادمة وتأسيس الهيئات التنفيذية.

- اللامركزية.

- مبدأ التعاقدية الجديد في الإدارة العامة.

- المساءلة من أجل الأداء.

- تأسيس الأسواق أو شبه الأسواق.

- فصل صنع السياسات عن تنفيذ السياسات.

- مبادرة ميثاق المواطنين.

- استعراض الإنفاق الشامل.

- مبادرة القيمة الأفضل في الحكم المحلي (Promberger, Kurt. 2003, p6)

- الهيئات / المشروعات العامة (حمزة، 2022)

ففي عام 1990م تبنت كل من كندا ونيوزيلندا وأستراليا وبريطانيا إصلاحاً إدارياً ركز على مفهوم الإدارة لتحقيق النتائج. وكان هدف مشروع الإصلاح زيادة الكفاءة والفاعلية في الأداء والإنتاجية في الأجهزة الحكومية، وكذلك تعزيز مبدأ المساءلة أو المحاسبة الإدارية. وكان مدخل المشروع هو الإصلاح الشامل بحيث يتم إعطاء صلاحيات واسعة لرؤساء الأجهزة التنفيذية كذلك التي تعطى لرؤساء الأجهزة في القطاع الخاص، وأن تتم محاسبتهم على النتائج. لذلك تم مطالبة كل جهاز بثلاثة أمور: " (1) إعداد خطط إستراتيجية لتوضيح رسالة وأهداف كل جهاز لموظفي الجهاز والمستفيدين منه. (2) وضع خطط تشغيلية لترجمة الخطط الإستراتيجية إلى أهداف تفصيلية مرتبطة برسالة وأهداف الجهاز. (3) استخدام مقاييس الأداء للتحقق من تقدم الجهاز نحو تحقيق الأهداف "

ومن أبرز نتائج هذه التجربة في الإصلاح الإداري ما يلي:

- ظهرت أهمية تعزيز قياس الأداء لتحسين الإنتاجية، لذلك تبنت الدولة سياسة المحاسبة على أساس النتائج المتحققة من تلك المتفق عليها في اتفاقية الأداء. واتفاقية الأداء يتم بمقتضاها تحديد النتائج التي ترغب الدولة تحقيقها من كل جهاز.

وفي ضوء ما يتحقق من نتائج تتم المساءلة الإدارية. على أنه يترك لرئيس كل جهاز رسم الاستراتيجيات التي سيتبعها في تحقيق النتائج المطلوبة منه.

- ترتب على أسلوب المحاسبة والمساءلة طبقاً للنتائج ضرورة التخلص من الرقابة المركزية التفصيلية على النفقات التشغيلية، والتخلص من وجود سقف للموظفين في الجهاز، ومنح المسؤولين صلاحيات كافية لاستثمار مواردهم في الميزانية بشرط ألا يتم تجاوز سقف الميزانية المحدد للجهاز.

- تبين أن تغيير ثقافة الجهاز للتركيز على تحقيق النتائج ليس بالأمر السهل ويحتاج وقتاً ليس بالقصير. كما أنه يتطلب تعزيز قدرة معلوماتي هزة في أداء مهام الجهاز وواجباته. كما تبين ضرورة بناء نظام معلوماتي، وتوفير تدريب لجميع فئات العاملين، واستخدام تقارير عن المعلومات، وقياس الأداء، وتطبيق جوانب إصلاحية أخرى.

- تبين أن التوجه نحو التركيز على النتائج يتطلب وجود جهة مركزية تعطي التوجيهات للأجهزة التنفيذية لكي تساعد على التطبيق، وعلى تقييم جوانب التطبيق لتحديد الصعوبات التي تواجه التطبيق والمنافع الناجمة عن الإصلاح من وجهة نظر مسؤولي الأجهزة التنفيذية التي تطبق الإصلاح الإداري.

- نتج عن الإصلاح في هذه الدول منح المديرين التنفيذيين مرونة كافية في استغلال الموارد المتاحة لهم في الميزانية لتحقيق النتائج. وقامت الدولة بتسهيل إجراءات شئون الموظفين، وتحويل كثير من الصلاحيات ذات العلاقة بالتوظيف من الإدارات المركزية للتوظيف إلى الإدارات التنفيذية مثل: - إجراءات الترقية، تصنيف الوظائف، وتحديد الرواتب. كما تم مطالبة هذه الأجهزة بإتباع الأساليب الحديثة في الإدارة لتعزيز جودة الإنتاجية. وانعكست هذه المرونة بشكل إيجابي على إيجاد حوافز لدى الجهاز لترشيد الإنفاق والاستغلال الأمثل للمصادر المتاحة له.

- اتضح أن الاستثمار في نظم المعلومات المختصة بجمع المعلومات وتحليلها ورفع تقارير توضح مستويات الأداء الحالية مقارنة بالمتوقع هو في غاية الأهمية. وخلصت التجارب إلى أهمية تدريب الموظفين للقيام بقياس الأداء وتحليل وتفسير المعلومات ذات العلاقة به. كما خلصت التجارب إلى أن استثمار المرونة في الجوانب المالية والإدارية يعد سبباً رئيساً لنجاح هذا النوع من الإصلاح. ونتيجة لذلك تقرر أن تصبح مهمة الأجهزة الإشرافية المركزية هي القيام بتقديم العون والمساعدة في تطبيق الإصلاح وتدريب مسؤولي الأجهزة على عمليات التخطيط الاستراتيجي والتشغيلي وقياس الأداء والمرونة في تنفيذ الميزانية. وأن تقوم هذه الأجهزة بتقييم التقدم في تحقيق أهداف الإصلاح في الأجهزة التنفيذية.

- أظهرت التجربة في هذه الدول أهمية التعامل الجيد مع مقاييس الأداء بغرض التأكد من أنها: تنطلق من أهداف البرنامج، تعكس قدرة المسؤولين في التأثير المباشر على النتائج المستهدفة وأثرها على المستقبل، تعطي دوراً لمديري البرامج والمسؤولين عن تحقيق النتائج في تصميم مقاييس الأداء لبرامجهم، تشمل النوعية والكمية والكفاءة والفاعلية، وتتيح جمع المعلومات حول مدى تحقيق الجهاز للأهداف العامة والتفصيلية على السواء.

- قامت هذه الدولة باستخدام مقاييس الأداء من أجل المساءلة من خلال: نشر نتائج قياس جودة الخدمات للمستفيدين كما فعلت بريطانيا وكندا. أن يتم الاتفاق على مستوى الأداء بين الإدارة العليا والإدارات التنفيذية وتؤخذ النتائج أساساً للمساءلة والمحاسبة الإدارية. ثم قيام أجهزة التنفيذ برفع تقارير بنتائج أدائها للأجهزة الرقابية (الشرقاوي، 2002، 30-40).

نجحت بريطانيا في تطبيق الإصلاح الإداري مستخدمة الأدوات المختلفة، بل يمكن القول أنها الدولة السباقة والمبادرة

في وضع برنامج الإصلاح الإداري المكتمل والذي توافق مع أوضاع بريطانيا السياسية والاجتماعية والاقتصادية،

فوجد التنفيذ قابلية جماعية من الإدارة والسياسة والشعب، حتى بات يمكن القول إن أصل الإدارة الجديدة كأداة من أدوات الإدارة العامة التقليدية هو بريطانيا ومن ثم أمريكا والدول الأوروبية الأخرى، لكن الأزمة الاقتصادية 2009/2008 تستدعي الوقوف والتقييم مجدداً، فعلى ما يبدو أن كل المؤشرات تدل على وجوب عودة دور الدولة إلى سابق عهده.

تجربة جمهورية مصر العربية

كتبت (عارف، 2008)، يمكن إرجاع المحاولات الأولى لإصلاح الجهاز البيروقراطي المصري إلى الخمسينيات من القرن الماضي ممثلة في تقرير الخبير الأمريكي بول سنكر الذي استعانت به الحكومة المصرية عام 1951. وقد اشتمل التقرير على مجموعة من التوصيات والتي تضمنت محاور تشريعية وتنظيمية لإصلاح الجهاز الحكومي المصري. وتوالت محاولات الإصلاح التي جاءت مركزة في أغلبها على الجانب التشريعي للجهاز البيروقراطي، بالإضافة إلى الجانب المؤسسي والذي تمثل في إنشاء كيانات مهمتها الإشراف على تطوير مستوى الخدمة المدنية ورفع الكفاءة الإنتاجية، مثل إنشاء الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة سنة 1964 وتشكيل اللجنة العليا للإصلاح الإداري سنة 1966، وكذا مجلس التنمية الإدارية سنة 1970، وكذلك إنشاء مديريات التنظيم والإدارة بالمحافظات سنة 1974 لتكون امتداداً للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة على المستوى المحلي (عبد الحميد، 2008، ص 1-3).

وفي فترة التسعينيات كان هناك ثلاث خطط تقريباً للإصلاح الإداري (1987-1992 / 1992-1997 / 1997-2002). أعطت الأولى منها - في مجال الإصلاح الإداري - الأولوية لتطوير الخدمات الحكومية، وتنظيم الجهاز الإداري للدولة، وتطوير الخدمة المدنية والشكاوى والتفتيش، وترتيب وموازنة الوظائف، وتطوير نظام الأجور، وتدريب القيادات الإدارية، وإنشاء بيانات عن العاملين بالحكومة والقطاع العام، وزيادة فعالية دور مراكز المعلومات، وتخطيط القوى العاملة، وتطوير مديريات ووحدات التنظيم والإدارة، وإجراء بحوث التطوير الإداري. بينما شملت أولويات خطة الإصلاح الإداري خلال الخطة الخمسية (1997-1999) 97 تطوير الخدمات الحكومية وتقييم الأداء، وتطوير مديريات ووحدات التنظيم والإدارة بالمحافظات، وتطوير النظم الخاصة بالخدمة المدنية والشكاوى والتفتيش، وتدريب القيادات والعاملين بالحكومة وتطوير نظم المعلومات، وتنظيم الجهاز الإداري للدولة، وترتيب موازنة الوظائف وتحسين الأجور، وتخطيط القوى العاملة، وإجراء بحوث التطوير الإداري.

أما أولويات خطة الإصلاح الإداري خلال الخطة الخمسية (1997-2002)، فقد ركزت على ترشيد حجم الجهاز الحكومي والعمالة من خلال تطوير سياسات شغل الوظائف العامة، وفتح باب الترقيات وحل المشكلات الوظيفية، ومحاصرة البيروقراطية والتعقيدات المكتبية، والتدريب الإداري ورفع مهارات العنصر البشري وتطوير نظم إعداد واختيار قيادات الإدارة العليا، وإقامة قواعد للبيانات والمعلومات، وتحديث الإدارة في لمواكبة التنمية التكنولوجية الحديثة، وتوحيد القواعد المنظمة لاستخدام القوى العاملة في جميع قطاعات الدولة لتحقيق لعدالة وتكافؤ الفرص، وتطوير نظام الإدارة المحلية.

وتمثلت آليات الإصلاح المقترحة خلال تلك المرحلة في بناء هيكل حكومي وبيروقراطي أصغر، وتحسين الخدمات العامة المقدمة، وتحسين بيئة العمل وأحوال الموظفين، ونشر وتطوير الاستخدام التقني في مجال أداء الأعمال الحكومية، ووضع معايير واضحة للأداء والمساءلة.

ويمكن القول إن خطط الإصلاح في فترة التسعينيات اشتملت على المزج بين الوسيلتين، الأولى هي الوسيلة البيروقراطية من خلال تبسيط الإجراءات، ومراجعة كافة الوظائف القائمة وتوصيفاتها على المستوى القومي، بالإضافة إلى المكاتب الفنية التي تم إنشاؤها بهدف رفع جودة الخدمة المقدمة. الوسيلة الثانية هي الوسيلة التشريعية،

وشملت توحيد التشريعات التي تحكم تقديم الخدمة، وإلغاء الكثير منها، واستحداث الجديد أيضا مثل القانون رقم (5) لسنة 1991 الخاص بالوظائف المدنية القيادية في الجهاز الإداري للدولة والقطاع العام .

التشريعات جزءا مهما من عملية تنفيذ خطة الإصلاح، كما أنها مكون رئيس في عملية إعادة تنظيم الجهاز الحكومي. وقد تأخذ هذه التشريعات شكل القوانين التي يتم إقرارها من جانب السلطات التشريعية، أو القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والتي لها قوة القانون في الجوانب الإدارية، كذلك القرارات الوزارية وأخيرا الكتب الدورية الصادرة عن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة والتي تعد بمثابة لوائح تنظم أنشطة الجهاز الحكومي. وهناك التشريعات المتعلقة بتطوير مستوى الخدمات الحكومية كتخطيط القوى العاملة، والتدريب، وأخرى تتعلق بتحسين أوضاع العاملين وظيفيا وماديا. التشريعات الصادرة أثناء الخطة الخمسية (1997-2002) شملت العديد من التعديلات على الجهاز الحكومي، ونظام عمله، خاصة فيما يتعلق بتحديد أيام العمل في الوحدات الحكومية، كما عبرت تشريعات هذه الخطة عن اتجاه نحو اللامركزية في ممارسة السلطات، حيث تم تفويض العديد من الوزراء في مباشرة بعض اختصاصات رئيس الجمهورية، كما استحدثت "لجان فض المنازعات" كآلية تنظيمية إدارية يتم اللجوء إليها لأول مرة داخل هيكل الجهاز الإداري لحل مشاكل العمل. وبالإضافة إلى كل المحاولات السابقة، لا يمكن إغفال محاولة استصدار مشروع قانون جديد للوظائف المدنية ضمن الخطة الشاملة لتطوير الجهاز الإداري للدولة، على اعتبار أنه يمس قطاعا عريضا من العاملين بالدولة حوالي 5.6 مليون موظف. أثير جدلا حول مشروع القانون، وإلى أي مدى سيكون قادراً على تحقيق إدارة أكثر فعالية للموارد البشرية في القطاع الحكومي. فقد تباينت الآراء حول مشروع القانون ما بين مؤيد ومعارض له، حيث يرى المؤيدون أن هناك قانونين أساسيين ينظمان إدارة الموارد البشرية في الجهاز الإداري الحكومي هما القانون رقم 47 لسنة 1978 الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة، والقانون رقم 5 لسنة 1991 في شأن الوظائف المدنية القيادية في الجهاز الإداري للدولة والقطاع العام، استدعت الحاجة استصدار مشروع القانون الجديد لمواكبة متطلبات العصر خاصة أن مشروع القانون المقترح يهدف إلى الارتقاء بالوظيفة العامة، وبناء قدرات العاملين، ووضع نظم أجور وحوافز عادلة، ووضع نظام متكامل لتقييم الأداء، وتفعيل المساءلة والمحاسبة للحد من الفساد الإداري، كانت الدولة تلتزم بتعيين الخريجين في وظيفة ما، وكانت مسوغات التعيين وقتذاك لا تتعدى مجرد الاقتصار على الأركان الشكلية فقط دون التطرق إلى طبيعة العلاقة بين نوعية العمل الذي يقوم به الموظف ومؤهلاته وقدراته العلمية، وهو ما أدى إلى ترهل الجهاز الإداري .

على الجانب الآخر، أثارت بعض مواد مشروع القانون اعتراضات وجدلا كبيرا، منها المادة الخاصة بغلق باب التعيين في الحكومة تماما وفرض إجراءات تمنع الوزارات والهيئات والأجهزة الحكومية من تعيين الخريجين، حيث نص مشروع القانون على ضرورة موافقة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة. ووفقا لمعارض مشروع القانون، فإن الأخير (القانون) سوف يؤدي في التحليل الأخير إلى تفاقم مشكلة البطالة لأسباب تتعلق بعدم قدرة القطاع الخاص على استيعاب العرض القائم، أو بسبب الفجوة بين طلب سوق العمل الخاص ونوعية العرض المتاح. هذا إلى جانب إطلاق القانون يد السلطة الإدارية في فصل العاملين أو وقف مرتباتهم، فضلا عن اقتصار تقويم العاملين بالدولة على درجتين فقط هما كفاء وغير كفاء، بالإضافة إلى إقرار نظام التعاقد بدلا من التعيين في الجهاز الإداري للدولة لفترة محددة لتأدية مهام محددة مما يعنى ضرب الاستقرار الوظيفي. كما اعترض هؤلاء أيضا على المادة الخاصة بفتح الباب للأجانب للعمل في الجهاز الإداري للدولة .

فما زال القانون يحتاج إلى مزيد من النقاش للوصول إلى صياغات أكثر تضمن تحقيق أكبر قدر ممكن من التوافق، من ناحية، والحيلولة دون ظهور مشكلات جديدة داخل سوق العمل، من ناحية أخرى، وهو ما يتطلب المزيد من النقاش حول المواد المتعلقة بنظام التعاقد، والاستعانة بتخصصات معينة من الأجانب، فضلاً عن الحاجة إلى إصلاح نظام الأجور. وبهذا يمكن القول إن برامج الإصلاح الإداري في مصر غلب عليها الأسلوب "التدريجي"، ما أدى إلى تراكم كم هائل من القوانين واللوائح والترتيبات، وإنشاء، أو إلغاء أو دمج العديد من المؤسسات، لكن ظل الطابع العام لعمليات الإصلاح الإداري هو الإصلاح الجزئي. ومن المعروف أن عملية الإصلاح تتطلب عادة الاختيار بين إستراتيجيتين، إما إستراتيجية الإصلاح الجذري الشامل، أو الإصلاح الجزئي التدريجي، لكل منهما شروطها ومميزاتها وسلبياتها.

وقد شهدت مصر في نهاية عقد الستينيات من القرن العشرين مناقشات واسعة حول جدوى كل من هاتين الإستراتيجيتين، انتهت إلى سيطرة بديل الإصلاح الجزئي التدريجي على خبراء ومسؤولي الإصلاح الإداري في مصر. ورغم أن هذه الإستراتيجية قد ضمنت تقليل التكلفة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لعملية الإصلاح، إلا أنها أدت في الوقت ذاته إلى استمرار المشكلات الهيكلية الأساسية للجهاز الإداري، وذلك في وقت كانت البيروقراطية الحكومية تشهد فيه توسعاً مستمراً من حيث الحجم والنطاق والأهداف. وهكذا، كان لا بد أن يسفر الأمر عن تضخم الفجوة بين الأهداف المرجوة من ناحية، والأداء الفعلي للجهاز الإداري من ناحية أخرى.

أيضاً اتسمت جهود الإصلاح المتتالية بالتضارب وعدم الاستمرارية، فما أن يبدأ مسئول في وضع أسس لسياسة أو إستراتيجية بعينها للإصلاح حتى يقوم المسئول الذي يخلفه بتغيير هذه السياسة تماماً دون عناء تقييم التجربة السابقة والاستفادة من الخبرات المكتسبة واستكمال المناسب منها، ما أدى في كثير من الأحيان إلى صعوبة التوصل لحلول جذرية، وسيطرة النظرة الجزئية للمشكلات الإدارية وعدم الأخذ في الاعتبار البعد الزمني لها، واللجوء إلى الحلول الوسط لإرضاء جماعات الضغط المختلفة، والتطبيق المبستر لعملية الإصلاح.

محاولات الإصلاح الإداري لم يتم تطويرها في إطار إستراتيجية شاملة تنطلق من أهداف محددة وواضحة وترتبط بعملية الإصلاح تلك بهذه الأهداف، إذ كانت الإصلاحات في الغالب ردود فعل لمشكلات يعاني منها الجهاز الإداري، أو محاولات لنقل تجربة أو مدخل جديد لم يتم دراسته أو الإعداد له بشكل جيد. كذلك، يمكن القول إن محاولات الإصلاح تلك لم تأت في الغالب في إطار خطة عامة للدولة محددة الملامح والمراحل أو في إطار تكامل واضح مع خطة التنمية أو خطة الإصلاح الاقتصادي. ومن ثم، لم يكن من المتصور نجاح خطط التنمية والإصلاح الاقتصادي بدون وضع خطط موازية للإصلاح الإداري.

وقد أغفلت خطط الإصلاح الإداري شرط الدعم الشعبي لهذه الخطط، بدءاً من مؤسسات المجتمع المدني وانتهاءً بالمواطن الطبيعي. إن عدم ارتباط خطط الإصلاح بسياسة فاعلة لتعبئة هؤلاء الفاعلين غير الرسميين وراء هذه الخطط أدى بلا شك إلى افتقارها لشرط مهم من شروط نجاحها، فسلوك المواطن نفسه قد يحول دون تطبيق خطط الإصلاح بفعالية، فالمواطن الذي يبادر من جانبه بتقديم الرشوة لتسهيل الحصول على الخدمة الحكومية أو كسر القانون واللوائح الإدارية لصالحه، يشجع الموظف الحكومي على عدم الالتزام بخطة الإصلاح التي تسعى إلى القضاء على هذه الظواهر السلبية.

ومن المعوقات الأخرى الاعتماد على قيادات إدارية غير مؤهلة لتبني النسق الفكري والسلوكي الذي تتضمنه برامج الإصلاح، وعدم توافر الموارد المالية اللازمة لتنفيذ برامج إصلاح طموح، وضعف آليات التقييم الحقيقية، الكمي والكيفي،

لنتائج الإصلاح، وضعف العلاقة بين الجهاز السياسي، ممثلاً في القيادة السياسية والحكومة، والجهاز الإداري، ما أدى إلى عدم تفهم الجهاز الإداري لبرامج الإصلاح أو عدم أخذ رأي الأخير قبل وضع هذه البرامج.

مشاكل الجهاز الإداري في مصر

برغم المحاولات المبكرة لإصلاح وتطوير الجهاز الإداري في مصر، إلا أنه يمكن القول أن المشاكل التي عانى منها هذا الجهاز منذ خمسينيات القرن العشرين لازالت قائمة هي ذاتها حتى اليوم، بعد أن أصبحت أكثر حدة وأوسع نطاقاً. فما رصده مونت بالمر وآخرون في كتابهم عن مشاكل البيروقراطية المصرية هي ذاتها المشاكل الراهنة، ممثلة في: التقديس الزائد للسلطة، سيادة القيم المقيدة للإبداع، اللامبالاة ومقاومة التغيير، انتشار الرشوة والمحسوبية واللامبالاة، ضعف قيم المساءلة والمحاسبة. استمرار هذه المشاكل على هذا النحو يعني في التحليل الأخير فشل محاولات الإصلاح الإداري التي تم تطبيقها خلال العقود السابقة.

ومن خلال رصد المحاولات السابقة للإصلاح الإداري، يمكن إرجاع فشل سياسات وبرامج الإصلاح الإداري في مصر إلى مجموعة من العوامل أدت إما إلى تفريغ سياسات الإصلاح من مضمونها أو إلى ضعف نتائج هذه السياسات إلى العوامل التالية:

- **سياسة التوظيف الحكومي** تمتع جهاز الخدمة المدنية بمكانة مرموقة في فترة ما بعد ثورة يوليو 1952، حيث كان يتم تعيين جميع خريجي الجامعة. واستمر التعيين في الجهاز الإداري للدولة كعنصر جذب بالنسبة لخريجي الجامعة نظراً لما يوفره من أمان واستقرار وظيفي، وهو شعور لازال قائماً، الأمر الذي يؤكد الرفض الشديد الذي قوبل به مشروع قانون الوظيفة العامة الجديد، خاصة ما ذهب إليه مشروع القانون من إلغاء نظام التعيينات واستبداله بنظام التعاقد، وهو تهديد مباشر لثقافة راسخة داخل الجهاز الإداري ونظرة المواطنين لدور هذا الجهاز.
- وتجدر الإشارة إلى أن سياسة التوظيف الحكومي ليست مجرد التعيين في قطاع الإدارة الحكومية بما يشمل من وزارات ومصالح حكومية، وهيئات عامة، ومجالس عليا، وأجهزة مركزية، وأجهزة تنفيذية، وصناديق، ومؤسسات، وهيئات محلية، لكنها تتضمن سياسات للمرتبات والحوافز والبدلات والترقيات، وللتدريب، وللرقابة والمتابعة. ويتكون الجهاز الإداري المصري من أربعة أفرع أساسية، هي: الوزارات والأجهزة المركزية، الإدارة المحلية وتشمل مديريات الخدمات بالمحافظات ودواوين عموم المحافظات، الهيئات الخدمية، وأخيراً الهيئات الاقتصادية.
- **ظاهرة الفساد الإداري** ساهمت سياسة التوظيف الحكومي في اتساع ظاهرة الفساد الإداري. ونتج عنها تكديس الموظفين في الأجهزة الحكومية، وسوء تقديم الخدمات للمواطنين، وضعف دخول ومرتبات العاملين، ومحدودية إجراءات الرقابة والمتابعة في الأجهزة الحكومية، اتساع ظاهرة الفساد الإداري. في هذا الإطار تمكنت بعض الفئات غير المنتجة اجتماعياً من اختراق بعض الأجهزة الإدارية ومؤسسات الدولة، واستغلالها بطريق مباشر أو غير مباشر، واستطاعت في الوقت ذاته تحقيق ثروات خيالية، وأخذ الفساد الإداري صوراً عديدة.

دوافع ومنطلقات التطوير

- **المحور الأول:** المتعلق بالموظف العام، ويركز على إعادة صياغة الهيكل الوظيفي بالجهاز الإداري للدولة بناء على دراسة الاحتياجات الحقيقية من العاملين، وتحسين أوضاعهم من حيث الرواتب والحوافز، واقتراح تحقيق طفرة في دخول موظفي الدولة من خلال إعفاء رواتبهم وحوافزهم من الضرائب، وكذا تدبير مصدر لتمويل الزيادات المخططة في الرواتب من خلال فرض رسم على الخدمات المقدمة للمواطنين.

- **المحور الثاني:** تطوير النظم وتبسيط الإجراءات، ويهتم بتبسيط إجراءات تعامل المواطنين مع أجهزة الدولة من خلال إنهاء علاقة الاتصال المباشر بين المواطن طالب الخدمة والموظف الذي يقدم الخدمة.
- **المحور الثالث:** تطوير الهيكل العام للجهاز الإداري للدولة، ويقوم على فكرة رئيسة مؤداها إعادة هيكلة الجهاز الإداري للدولة ليتناسب، من حيث الأساس التنظيمي والحجم والاختصاصات، مع الدور الجديد للدولة في ظل سياسات التحرير الاقتصادي.
- **المحور الرابع:** الإصلاح التشريعي، ويركز على إعادة صياغة القوانين المنظمة لعمل الجهاز الإداري، بحيث تكون في الأساس أداة معاون على رفع كفاءة الأداء، وتمكين القيادات الإدارية من تحمل مسؤولياتها واستخدام صلاحياتها بحرية مسئولة، لا أن تكون وسيلة للتقييد والتعويق بما يؤدي إلى تراجع القيادات الإدارية عن ممارسة صلاحياتها التزاما بما يفرضه كثير من القوانين المطلوب تغييرها من إجراءات مطولة. الفكرة المحورية في توجهات الإصلاح التشريعي المقترح أن تتوافق فلسفة القوانين الحاكمة للجهاز الإداري مع التوجهات والسياسات الاقتصادية والاجتماعية الجديدة للدولة.
- **المحور الخامس:** تطوير التكنولوجي للجهاز الإداري، ويركز على الأخذ بأسباب التقدم التي توفرها تكنولوجيا المعلومات الحديثة بكل ما تعنيه من سرعة في الأداء ودقة في المعلومات وحداثة تلك المعلومات
- **المحور السادس:** آليات تنفيذ البرنامج القومي للإصلاح الإداري، ويركز بالأساس على ضرورة اقتناع القيادة السياسية بأهمية هذا البرنامج، وإنشاء آلية أو جهاز لمتابعة وتقييم تطبيق هذا البرنامج. ومن الأفكار المطروحة في هذا الإطار إنشاء "مجلس أعلى للإصلاح الإداري" برئاسة السيد رئيس الجمهورية، ويضم في عضويته رئيس مجلس الوزراء ووزير التنمية الإدارية (كأمين عام)، ووزير المالية، ووزير العدل، ووزير القوى العاملة، ورئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، ورئيس هيئة الرقابة الإدارية، ورئيس اتحاد الغرف التجارية، ورئيس اتحاد الصناعات المصرية، وممثلا لجمعيات رجال الأعمال، وممثلا لاتحادات المستثمرين، وممثلا لنقابة التجاريين، بالإضافة إلى عدد من أساتذة وخبراء الإدارة، وممثلا للإعلام الرسمي.
- كما تشمل عملية إصلاح وتحديث الجهاز الإداري للدولة أبعادا سياسية واقتصادية، فالإصلاح الإداري ذاته يحتاج إلى قرار سياسي في الأساس، ويتوقف مدى النجاح في تحقيقه على رغبة وقدرة القيادة السياسية على اتخاذ ودعم ومتابعة الإجراءات والسياسات اللازمة بالتشاور مع الأطراف المعنية .
- وتؤكد هذه الدراسة أن تحديث الجهاز الإداري للدولة - انطلاقا من رصد وتحليل المشكلات السابق الإشارة إليها - يتطلب الأخذ بمنظومة متكاملة للإصلاح، يمكن تحديد ملامحها فيما يلي:
- ربط عملية الإصلاح الإداري بإطار للتنمية البشرية: يعد اختيار وتعيين العاملين بالجهاز الإداري للدولة وفقاً للأسس والمبادئ العلمية، وفي مقدمتها مبدأ الجدارة، هو الضمانة الأولى لبناء جهاز إداري فاعل وكفاء. في هذا الإطار، يجب الاهتمام بإعداد نظام متكامل لإدارة الموارد البشرية، وذلك من خلال بناء قاعدة بيانات للقيادات الإدارية العاملة والاهتمام بقيادات الصف الثاني، وإحياء دور المعهد القومي للإدارة العامة ليكون بمثابة الإطار المؤسسي لبناء وتدريب القيادات الإدارية، وتطوير نظم تقييم الأداء من خلال إعادة النظر في النظم التقليدية بما يسمح بتقييم أداء العامل استنادا إلى معدلات أداء محددة، أخذا في الاعتبار ضرورة رفع كفاءة الموظف بشكل يسمح بتقييم أدائه استنادا إلى تلك المعايير .

- ربط عملية الإصلاح الإداري ببناء إطار قيمي وثقافة مؤسسية جديدة تعلى من قيم النزاهة والجودة، وترشيد الإنفاق، والمحافظة على المال العام، وتعلى من معيار رضا متلقي الخدمة، بالإضافة إلى تعظيم قيمة الإنجاز.
- ربط عملية الإصلاح الإداري بإطار مؤسسي - تنظيمي، يقوم بمعالجة تضخم وترهل حجم الجهاز الإداري من أجل الوصول به إلى الحجم الأمثل، ويعكس الوظائف الحقيقية المخول له القيام بها، ويقضى على الازدواجية وتضارب الاختصاص. هذا يتطلب تحديدا واضحا للأهداف المطلوبة من الجهاز الإداري، وإعادة النظر في بعض الهياكل الإدارية الحالية بما يتناسب مع الدور المتوقع للجهاز الإداري، وتحقيق التوازن بين وحدات الجهاز الإداري والإدارات التابعة لها بحيث يتم إعادة توزيع العاملين بها بما يضمن استخدام الفائض الموجود في بعض الإدارات لسد العجز في بعض الآخر، وإعادة النظر في الوظائف المتمثلة التي تقع في نفس القطاع أو الإدارة الواحدة، وتفعيل دور وحدات المتابعة والتقييم، ومحاولة الوصول إلى الحد الأمثل لحجم الجهاز الإداري من خلال تحديد الحجم الحقيقي للعمالة الفائضة، وبحث الوسائل المناسبة للوصول إلى المواءمة بين عامل الكفاءة والبعد الاجتماعي.
- ربط الإصلاح الإداري بإطار تكنولوجي - تقني، فلا يستقيم أن تسير دولة حديثة في اتجاه التركيز على البناء الهرمي للجهاز الإداري في وقت تؤكد فيه فلسفة وآليات عصر المعلومات والإدارة الحديثة على التحول إلى الإدارة اللامركزية التي تعلى من قيمة المشاركة في صنع القرار وتسهيل تدفق المعلومات. ويأتي في هذا السياق أهمية التوسع في تجربة الحكومة الإلكترونية، على نحو يساعد على تطوير نمط من العلاقة بين الموظف العام والمواطن، يقوم على إنهاء العلاقة المباشر بين طالب ومقدم الخدمة الحكومية، وتبسيط إجراءات الحصول على الخدمة.
- الربط بين الإصلاح الإداري وإصلاح المحليات؛ إذ لا يمكن الحديث عن إصلاح حقيقي للجهاز الإداري دون إصلاح المحليات التي تمثل المستوى الأول في العلاقة بين المواطن والجهاز الإداري. هناك توافق على أن المحليات في مصر وصلت إلى مستوى متدن من المهارة والفساد لا يمكن معه المراهنة على قيامها بدور حقيقي في أي عملية تنمية حقيقية، كما لا يمكن المراهنة على تطبيق برنامج حقيقي للإصلاح الإداري بدون إصلاح هذا المستوى.
- قضية الجودة فعند الحديث عن أي إصلاح إداري، خاصة في ظل وجود فجوة كبيرة بين مستوى الخدمة الحكومية من ناحية، وتوقعات المستهلكين من ناحية أخرى. وتواجه الخدمات الحكومية بعض المشكلات التي تعوق الارتقاء بهذه الجودة، يتمثل أهمها في: انخفاض مستوى جودة تصميم الخدمة سواء ما يتعلق بتعدد الإجراءات، أو درجة ميكنة مراحل تقديم الخدمة والتي تؤثر على الوقت المستغرق في إنجازها، ومستوى قدرات ومهارات مقدمي الخدمة، ونمط تعاملهم مع المستهلكين (مرعي، 2013، ص412).
- ورغم المحاولات المبكرة لإصلاح وتطهير الجهاز البيروقراطي في مصر إلا أنه يمكن الزعم أن المشاكل التي عانى منها الجهاز الإداري منذ خمسينيات القرن الماضي هي ذاتها ما يعاني منها في الوقت الحالي، بل وأصبحت بشكل أكثر حدة وانتشاراً.
- وهذا يقودنا إلى نتيجة منطقية ممثلة في فشل سياسات وبرامج الإصلاح الإداري في مصر على مدار هذه السنوات أو على الأقل محدودة تأثيرها في تحقيق المستهدف منها، والمتمثل في المظاهر التالية:- تقديس السلطة الزائد، زيادة القيم للإبداع واللائحة، المقاومة والتغيير، انتشار الرشوة والمحسوبية واللامبالاة في خدمة المواطن والتغاضي عن الأخطاء،

- ويمكن إرجاع أسباب فشل سياسات وبرامج الإصلاح الإداري إلى مجموعة من العناصر - سواء على مستوى التصميم أو التصميم أو التنفيذ أو حتى المتابعة والتقييم - التي تعمل متضافرة للحد من تأثيرها وتتمثل هذه العوامل فيما يلي:
- غياب المنظور التكاملي لسياسات وبرامج الإصلاح الإدارية.
 - عدم وجود برامج فعالة لإدارة التغيير.
 - عدم تحقق الملاءة الكافية سواء بالنسبة للموارد المادية أو البشرية لتنفيذ ومتابعة برامج الإصلاح (عارف، 2008، ص1-2).

ويمكن تبني تحليلاً لبرامج الإصلاح الإداري من خلال حقبة التسعينيات بالاتخاذ من محور التكامل إطاراً يتم بموجبه الحكم على مدى فعالية تلك البرامج في تحقيق المستهدف منها، لا تتوافر معلومات من جهات رسمية عن مدى فعالية أي من خطط الإصلاح التي تم تبنيها في تلك الفترة. الأمر الذي يؤكد عشوائية تلك الخطط وكونها تتبع منهج التجربة والخطأ (الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، 1992).

ومنذ عام 2019 ولغاية الآن 2022، تسير جمهورية مصر العربية بخطوات متسارعة نحو الإصلاح الإداري وتبني تنفيذ البعض من تجارب الإدارة العامة الناجحة، فهي بصدد تنفيذ مشروع العاصمة الإدارية، وإعادة هيكلة عملية التوظيف، ويصح القول إن مصر تنتهج إعادة هندسة العمليات الإدارية في كافة القطاعات الحكومية مواكبة في ذلك الزيادة السكانية والسبب الرئيسي وراء ذلك التحول في نمط الإدارة هو الترهل الذي وجد في أجهزة الدولة، إضافة لحالة الفقر التي يعانيها غالبية المواطنين.

النتيجة

لم تتجج الإدارة العامة الجديدة وحركة الإصلاح الإداري في مصر العربية كدولة نامية في بداية الأمر، ولا يمكن رسم الشكل النهائي لما هو حاصل 2019 - لغاية الآن 2022 من تبني بعض مبادئ الإدارة الحديثة في مصر، وهل سيحيى المواطن الرخاء كما نظيره في الدول المتقدمة، أم أن هذه التنمية ستكون على حساب المواطن كما بدأت، في حين نجحت في الدول الأوروبية وأمريكا وبعض الدول النامية الأخرى كما الفلبين وسنغافورة، فالنجاح نسبي ولا يقارن بمثيله في الدول المتقدمة، وعل هذا يعود إلى نقص الموارد المالية، وعدم وجود التنمية الكافية في مصر فما زالت دولة نامية تنمو نمواً لا تنمية، إضافة إلى عدم تقبل وتعاون العامة بالنسبة التي كان عليها الوضع في الدول المتقدمة، ولا يفوتنا ما تعاني الأجهزة البيروقراطية في الدول النامية من تعنت ومركزية وجمود وتبعية سياسية فغالبا ما تعكس صورة الوضع السياسي وتآمر بأمره محيده مبدأ الحياد، ثم أو هن السياسية ينعكس على البيروقراطيات في الدول النامية، فلا حياة لبيروقراطية كفاءة وقائمة على مبدأ الجدارة ومطبقة للمسائلة وفق إطار قانوني عام في دولة غير ديمقراطية أو ديمقراطية نسبية، فعبئ الإخفاقات السياسية أيضا يوضع في جعبة الإدارات العامة في الدول النامية، وإضافة إلى ما تعانيه البيروقراطيات النامية من سلبات كقلة الخبرة الإدارية، التشبث بالشكليات، النقل عن بيروقراطيات أخرى محاكاة لا أصل، وكثرة عدد الموظفين العامين لدرجة التضخم، وانتشار بعض مظاهر الانحراف الإداري داخل هذه البيروقراطيات، كلها وغيرها من الأسباب التي تجعل من النجاح في تطبيق الإصلاحات الإدارية أمر يحيط به احتمال الفشل وإن النجاح بنسبة بسيطة لا تفي والحاجة الملحة لأجل التنمية المستدامة.

كما ونستنتج أن الإدارة العامة الجديدة هي آلية من آليات الإصلاح والتغيير الجذري للإدارات العامة، وعليه هناك كثير من الدول المتقدمة بعد نجاحها في استخدام هذه الآلية تدعو للعودة في تعزيز عمل الإدارة الكلاسيكية كي تعيد للدولة هيبتها

ولتكون وحدة التحليل الرئيسية هي الحكومة إضافة لرغبتها في احكام سيطرة الرقابة، والذي لا يعني الفشل بل مزيدا من النجاح فقد أطلق العنان للإدارة الجديدة وشراسة القطاع الخاص لحين وصول الدول المتقدمة بر الأمن والخروج من أزماتها الاقتصادية.

التوصيات:

- أ. الدول المتقدمة تسير وفق حاجياتها ولا توصية تذكر بناء على النتائج.
- ب. الدول النامية ونقترح، البقاء على نهج الإدارة الكلاسيكية مع تطبيق بعض مبادئ الإدارة الجديدة كآليات اصلاح وتقدم وذلك

ب:-

- التصدي لظاهرة نقص الإنتاجية والكفاءة في العمل الإداري.
- الشراكة مع القطاع الخاص المحلي.
- التصدي لمشكلة التضخم، الاستفادة من القوى العاملة الوطنية.
- التصدي لمشكلة الإسراف في استخدام القوى العاملة الأجنبية في بعض الدول النامية¹.
- التصدي للفساد بأشكاله الإداري ومن ثم المالي.
- التعيين على أساس الكفاءة والجدارة.
- هدرية الإدارة العامة أحيانا.
- والاهم الموائمة بين القديم والحديث فحدود العمل العام تضيق وتتسع، وفق طبيعة الدولة واستقرارها، وتصنيفها أهي رأسمالية أم اشتراكية، متقدمة أم نامية، فلا يوجد نموذج للإدارة العامة" للبيروقراطية" واحد يمكن نقله من دولة لأخرى وتحقيق النجاح الذي حققه في دولة المنشأ.

المراجع والمصادر:

المراجع العربية:

- إطار الخطة الخمسية لتطوير الإدارة الحكومية في مصر 1987-1992 (القاهرة، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، أغسطس، 1987).
- تمارا حداد. (2021). الإدارة العامة الحديثة طموحات ونجاحات وتميز في نسيج واحد، <https://www.assawsana.com/portal/pages.php?newsid=538058> س 10، 2022/7/1.
- جي-شافريتز، ألبرت ك. هايد-ساندرا ج. باركس، (تحرير) مؤلفات كلاسيكية في الإدارة العامة، ترجمه ومراجعة نخبة من المتخصصين في الإدارة العامة في العالم العربي، ط2.
- درويش، خليل. (2013). محاضرة إدارة عامة مقارنة، جامعة القاهرة 2، 3.
- رفاع، شريفة. (2008م). نظرية الإدارة العامة الحديثة ودورها في معالجة إشكالية إدماج، مفهوم الأداء في الخدمة العمومية، مجلة الباحث، عدد 6، ص 5-6.

- الشركاوي، عبد الرحمن بن عبد الله. (2002م). نحو أداء أفضل في القطاع الحكومي في المملكة العربية السعودية، الرؤية المستقبلية للاقتصاد السعودي حتى عام 1440هـ، محور الشراكة بين القطاعين العام والخاص، الرياض، ص 4.30، iefpedia.com/Arab
- عارف، عالية عبد الحميد. (2008). ورقة عمل منشورة، قسم الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، تم الدخول الى الرابط من خلال الرابط www.pidegypt.org/download/civil.../dr%20alia.pdf بتاريخ (2022/7/7)
- العتيبي، سعد. (د.ت). الإدارة العامة الحديثة كمدخل معاصر للصالح الإداري، ص 4، faculty.ksu.edu.sa/salotaibi
- محمود، محمد فتحي. (1997م). الإدارة العامة المقارنة، ط2، الرياض.
- المعاني، أيمن. (2015م). الإدارة العامة الحديثة، <https://art-centric-lighting.com/192493-ldr-l-m-lhdyth>
- هدي، فيريل. (1979م). الإدارة العامة منظور مقارن. ترجمة د. محمد قاسم القريوتي. ط 2، دار الفكر للنشر والتوزيع-الأردن.

المراجع الأجنبية:

- AKB. Yong. (1991). Malaysian Human Resource Management, Malaysian Institute of Management. Kuala Lumpur.
- Gernod Gruening. (2001) Origin and theoretical basis of New Public Management. International Public Management Journal 4,
- James P. Pfeiffer. (2004). Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency, (Berlin, Germany: Duncker & Humbolt).
- Jreisat, J.E. (2002). Comparative Public Administration and Policy (United States, West view Pres: 2002).
- Orville Poland. (1974). Program Evaluation and Administration Theory, Public Administration Review, Vol. 34, No.4.
- Notes 4 students: Moderated by RAFA. (2009). Classical View of Management. pp5
- Promberger, Kurt. (2003). "New Public Management – An Introduction from the UK Perspective", University of Innsbruck, Austria. Working paper, No 6.
- Promberger, Kurt. (2003). "New Public Management – An Introduction from the UK Perspective", University of Innsbruck, Austria. Working paper, No 6.
- Thomson. (2006). South-western, The New Era of Management, International ed. Daft Richard L.

المواقع الالكترونية:

- النبأ الإخبارية، <http://www.annabaa.org/nbanews/2013/04/207.htm>، تم الدخول الى الرابط بتاريخ (2022/7/7)
- د. احمد الدقن، 2013/5/12 س 10م. http://www.aleqt.com/2011/02/06/article_500829.html - تم الدخول الى الرابط بتاريخ (2022/7/1)
- عصام حمزة، 2022/7/28، 11 ص، https://www.elsyasi.com/article_detail.aspx?id=707 - تم الدخول الى الرابط بتاريخ (2022/7/7)
- بسملة عبد الله، س 2.48 ص، http://www.elsyasi.com/article_detail.aspx?id=2127#_ftn8 - تم الدخول الى الرابط بتاريخ (2022/7/7)
- بسملة عبد الله س، 2.55 ص، http://www.elsyasi.com/article_detail.aspx?id=2129، تم الدخول الى الرابط بتاريخ (2022/5/2)
- كراسات إستراتيجية، إصلاح الجهاز الإداري في مصر، إيمان مرعي، 9.30 ص، 2013/5/18. <http://digital.ahram.org.eg/articles.aspx?Serial=959250&eid=2819>، تم الدخول الى الرابط بتاريخ (2022/7/7)

جميع الحقوق محفوظة © 2022، الدكتورة/ خيرية رضوان يحيى، المجلة الأكاديمية للأبحاث والنشر العلمي (CC BY NC)