

ملف خاص

تبسيط الاجراءات الادارية وأثره في تطوير الادارة العامة

نظّم المعهد الوطني للإدارة والانداء بالتعاون مع مؤسسة فرديريتش ايبيرت ندوة خاصة حول موضوع: «تبسيط الاجراءات وأثره في تطوير الادارة العامة»، وذلك يومي الجمعة والسبت الموافقين ٨ و٩ أيار ١٩٩٨. القيت في الندوة مداخلات قيّمة، وعرضت تجارب عربية ولبنانية غنية ومتنوعة.

ومجلة «الإدارة اللبنانية»، التي تضع بين أيدي قرائها هذه المداخلات والتجارب ضمن هذا الملف، تتمنى أن يساعد ذلك في تأكيد أهمية تبسيط الاجراءات لجهة التحسين في الوضع الاداري من جانب، واعادة الثقة الى المواطن بإدارته من جانب آخر.

لمحة نظرية وتاريخية في تبسيط الإجراءات الإدارية

د. حسن شلق

رئيس مجلس الخدمة المدنية

يعتبر موضوع «تبسيط اساليب العمل» أحد الأركان الرئيسية الثلاثة في الإدارة، وهو يكمل بالتالي الهيكلية والتنظيم، والعنصر البشري، وبعضهم يعتبره أحد أبرز هذه الأركان فبدونه لا فائدة من هيكلية وتنظيم مهما حدثناهما، ولا جدوى من عنصر بشري مهما حسن اختياره، وسهرنا على إعدادهِ وتدريبهِ، وأقمنا معادلة دقيقة بين حقوقهِ واجباتهِ، وبين ثوابهِ وعقابه، ومهما قوّمنا مساره الوظيفي حتى نهاية خدمته.

تأكيداً لذلك عدت، وفيما خص لبنان، بالذات إلى عام ١٩٢٦، بعد صدور الدستور اللبناني وقرأت كل البيانات الوزارية التي أقيمت في البرلمان منذ ذلك التاريخ حتى اليوم، وانتهت في خلاصة ذلك إلى نتيجة مؤداها أنه ما من بيان وزاري إلا وأشار إلى هذا الموضوع مباشرة، أو بصورة غير مباشرة، عبر الإشارة إلى تفعيل اللامركزية من جهة، واللاحصرية من جهة ثانية.

* فالمرحوم الشيخ بشارة الخوري أشار في البيان الوزاري بتاريخ ١٨ / ١ / ١٩٢٨ إلى أن «تأليف الحكومة على هذا الشكل هو مقدمة لبرنامج واسع، أساسه الاقتصاد في النفقات مع تسهيل سير المعاملات».

* والمرحوم الأستاذ إميل إده في بيانه الوزاري في تاريخ ١٢ / ١٠ / ١٩٢٩ قال حرفياً إن «أول ما تعرضه الحكومة من الإصلاحات على مجلسكم الموقر، إنما هو يرمي إلى تحسين سير الجهاز الإداري وإجراء اقتصاد تخصص ثمرته للإنفاق على مصالح اقتصادية».

وبالفعل بادر فوراً إلى إنشاء خمس مناطق بدلاً من الإحدى عشرة التي كانت موجودة، وحُدّد عدد الأفضية التي تتألف منها كل منطقة، وجُعِل على رأس كل منها قائم مقام يعاونه في نطاق القضاء بالتحديد مجلس إداري، مؤلف على قاعدتين: قاعدة رسمية، وقاعدة شعبية وأُعطي مهام بموجب

المرسوم الاشتراعي رقم ٣٠/٥ تاريخ ٣٠/٢/١٩٣٠، يعجب الواحد منا اليوم كيف تم إعطاؤها عام ١٩٢٩.

أوضح النائب عبد الله إسحق في الجلسة ذاتها بأنه «لا ينكر أحد أن البلاد بحاجة إلى لامركزية إدارية منظمة ويخطئ من يحسب أن اللامركزية هي خطر على وحدة البلاد الإدارية، بل انها تضمن على العكس للبلاد السكينة والطمأنينة والراحة».

* والمرحوم خير الدين الأحذب في البيان الوزاري لحكومته الثالثة بتاريخ ٩/١١/١٩٣٧ أشار إلى أن «مهمة الحكومات السابقة كانت منحصرة في إدارة الشؤون الداخلية... وفي وضع القوانين والأنظمة التي تؤول إلى الإسراع بإنجاز المعاملات...».

* وفي بيان الثقة لحكومة المرحوم الدكتور عبد الله اليافي بتاريخ ١٠/١١/١٩٣٨ أشار رئيس الحكومة الى انه حريص على أن «يصل المتقاضون إلى حقوقهم بأقصى ما يمكن من السرعة والمعاملات المختصرة».

هذا ما قبل الاستقلال.

أما بعده،

* فإن حكومة المرحوم رياض الصلح في بيانها الوزاري بتاريخ ١٧/١٠/١٩٤٣ صرحت بأنه «من أجل ذلك ستعمد الحكومة في الإدارة إلى إدخال إصلاحات جمة أولها توسيع صلاحيات الحكام الإداريين من محافظين وقائمقامين، بحيث يصبح قضاء مصالح الناس سريعاً، قليل الكلفة».

* كذلك البيان الوزاري لحكومة المرحوم عبد الحميد كرامي بتاريخ ٢٠/١/١٩٤٥ تضمن بأنه «ستحقق حكومتنا مشروع توسيع صلاحيات كبار الموظفين لقاء تحمل التبعة والمسؤوليات في أعمالهم، فيستغني بذلك أصحاب المصالح عن مراجعة الوزير في كل شأن، ويتيسر له في هذه الحال أن يكون أكثر انطلاقة في الإشراف على الإدارة وفي توجيهها، ومراقبتها، وللتوسع في خطوطها العامة».

* وفي بيان الثقة لحكومة المرحوم الدكتور عبد الله اليافي بتاريخ ١٩/٦/١٩٥١ ورد ما يأتي «لم يعد بد من إعادة النظر بالتنظيم الإداري الحالي الذي يعود وضعه إلى ما قبل العهد الاستقلالي.. وإبداله بتنظيم جديد على أساس اللامركزية الواسعة... كما أن الحكومة تنوي أن تدرس بأقرب وقت ممكن، وأن تجري تنقلات الموظفين التي يقضي بها حسن سير العمل في الإدارة، وذلك بصورة

مجردة لا تستهدف إلا المصلحة العامة».

* وفي البيان الوزاري لحكومة المرحوم سامي الصلح بتاريخ ١٩/٢/١٩٥٢ ورد النص على أن الحكومة «ستتقدم من مجلسكم الكريم بمشروع إداري يقضي بتوسيع صلاحيات المحافظات والبلديات على أساس اللامركزية».

* وفي البيان الوزاري لحكومة المرحوم خالد شهاب في ٩/١٠/١٩٥٢ ورد النص حرفياً على «أن العهد الجديد الذي انبثق عن ثورة شعبية رائعة، يتكفل بإعادة تنظيم دوائر الدولة، والملاكات، وبالتنظيم الإداري على أساس اللامركزية».

* وفي البيان الوزاري لحكومة الرئيس عبد الله اليافي في ٣/٩/١٩٥٣ وعدت الحكومة حرفياً «باختصار بعض المعاملات الرسمية».

* كما وعدت حكومة الرئيس اليافي، التالية في ذلك العهد، في بيانها الوزاري في ٥/٣/١٩٥٤ بأنه «رغبة في إحياء المناطق، وإنعاش القرى، وتحسين أحوالها، وتسهيل أمور المواطنين فيها، وتجنّبهم مشقات ونفقات الانتقال»، ستعتمد الحكومة إلى توسيع صلاحيات المحافظين وتشكيل مجالس محافظة لهذه الغاية، وكذلك إنشاء مجالس أقليمية، وذهبت إلى حد الوعد بإنشاء «مجالس أهلية» في القرى.

* ووعدت حكومة الرئيس سامي الصلح في بيانها الوزاري في ٢٨/٩/١٩٥٤ حرفياً «بتحقيق اللامركزية على أوسع نطاق» و«بتبسيط المعاملات الإدارية والمالية بشكل خاص، واختصارها إلى ما لا بد منه».

* كما وعدت حكومته التالية في بيانها الوزاري في ١٤/٧/١٩٥٥ بأن «سن القوانين وصرف الموظفين لا يكفيان لإصلاح الإدارة، وبأنه لا بد من السهر الدائم على الجهاز الإداري توصلاً إلى ضبط المعاملات، وتوفير الوقت وزيادة الإنتاج».

* كذلك وعدت حكومة المرحوم رشيد كرامي في بيانها الوزاري في جلسة ٤/١٠/١٩٥٥ بأن الدولة «ستعتمد طرقاً جديدة من شأنها اختصار المعاملات وتنظيم سير العمل».

* ووعدت حكومة الرئيس سامي الصلح في بيانها الوزاري بتاريخ ٢٩/٨/١٩٥٥ بأن الحكومة «ستقوم بتنظيم الجهاز الإداري تنظيمًا عاماً شاملاً، وبفرض رقابة شديدة مستمرة على مختلف الدوائر والإدارات للحيلولة دون الإهمال وارتكاب المخالفات، ولحمل كل موظف على تسهيل وتعجيل

المعاملات الموكولة إليه...».

«كما وعد في بيان حكومته التالية بتاريخ ١٩٥٨/٣/٢٥ بأن «حكومته ستعمل على تلبية الرغبات الشعبية، وتحقيق مطالب الأهلين، ولا سيما بالنسبة الى وجوب توخي السرعة في إنجاز المعاملات الإدارية، التي طالما اشتكت البطء الشديد».

رغم كل هذه البيانات وما ورد فيها، لم نسمع بتحقيق شيء على هذا الصعيد، حتى كان عهد المرحوم الرئيس فؤاد شهاب، حيث لم يصدق لا هو، ولا حكومة الرئيس رشيد كرامي في مطلع ذلك العهد، الوعود، لا في خطاب قسم اليمين، ولا في بيان الثقة بالحكومة. إلا أنه وفي ١٩٥٨/١٢/٦ أي بعد أقل من شهرين ونصف على تولي الرئيس شهاب رئاسة الجمهورية، صدر المرسوم رقم ١٩٣ تاريخ ١٩٥٨/١٢/٦ الذي حدد أهداف الإصلاح الإداري الذي صدر لأجل تحقيقه ١٦٢ مرسومًا اشتراعيًا: ثمانون منها في الفترة ما بين ١٩٥٨/١٢/١٦ حتى ١٩٥٩/١٠/١، واثنان وثمانون في ليلة واحدة في ١٩٥٩/٦/١٢، وقد تضمن المرسوم الخطة. أي ٥٨/١٩٢ النص حرفياً على ما يأتي:

أولاً- المهام والمسؤوليات:

- * تحديد مهام كل موظف، وكل وحدة إدارية، وكل إدارة عامة.
- إعادة تقسيم الوحدات الإدارية على أساس المهام المطلوبة منها، وتأمين الانسجام المطلوب بين مختلف هذه الوحدات والقضاء على تضارب الصلاحيات وتشابكها.
- تحديد مسؤولية الموظفين من جميع الفئات.
- توسيع صلاحيات الرؤساء والمسؤولين مباشرة عن العمل، وحملهم على الاضطلاع بها، وإعفاء كبار الموظفين من أعباء الأوراق والمعاملات والشكليات.

ثانياً- المعاملات:

- إلغاء المعاملات التي لا لزوم لها.
- تبسيط الأساليب الإدارية وتوحيدها.
- تحديد المهل التي يجب أن ينجز فيها الموظف المعاملات الموكولة إليه.
- إيجاد لامركزية واسعة تساعد على إتمام المعاملة في أقرب محل ممكن من مركز إقامة المواطن».
- * وبتاريخ لاحق، وبموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ تكرّست العناوين

المشار إليها بنص اشتراعي هو نص المادة (٤) من تنظيم الإدارات العامة، حيث قضت الفقرة (٢) على ما يأتي:

«تحدد بقرار من الوزير بعد استطلاع رأي إدارة التفتيش المركزي، المهام التي يجب أن يقوم بها كل موظف، والأصول الواجب اتباعها في كل نوع من المعاملات، والمهل الواجب إنجازها فيها، وتبلغ هذه القرارات إلى مجلس الخدمة المدنية».

وأوكل بالنص الصريح إلى التفتيش المركزي على مستوى نص اشتراعي، وبموجب المادة (٢) من قانون إنشائه، «السعي إلى تحسين أساليب العمل الإداري»، ثم أوكل إلى إدارة الأبحاث والتوجيه في التفتيش المركزي بموجب الفقرة (١) من المادة (٢٠) من القانون ذاته مهمة «تقديم الاقتراحات في تنظيم الدوائر لكي تصبح أكثر ملاءمة مع الحاجات الحقيقية ومع مصالح الجمهور، وأكثر مقدرة على تحقيق أهدافها بسرعة وأقل كلفة ممكنة»، كما أوكل إلى الإدارة ذاتها بموجب الفقرة (٢) من المادة (٢٠)، «تحسين أساليب العمل الإداري بالقيام بدراسات فنية، واختصار المعاملات، وتبسيطها، وإدخال الأليات في بعض الأعمال الإدارية...».

ورغم كل ما ورد أعلاه،

ورغم تسهيل تبسيط تحديد المهام للموظف، ووجوب تحديد إنجاز المعاملات، بحيث أصبح بالإمكان منذ عام ١٩٥٩ أن يتم ذلك بقرار من الوزير، وليس بتشريع أو تنظيم، هل تحقق شيء من ذلك؟

جوابي أنا بالذات أنه لم يتحقق شيء من ذلك إطلاقاً.

حتى كان قرار مجلس المديرين العامين في جلسته المنعقدة بتاريخ ١٦/١٢/١٩٩٥، الذي فوض مجلس الخدمة المدنية اتخاذ جميع الاجراءات الكفيلة بتبسيط الإجراءات الإدارية، وتحديد مهل إنجاز المعاملات، فكان أن اقترح المجلس على دولة رئيس مجلس الوزراء تأليف لجنة خاصة لهذا الغرض تشكلت بقرار دولته رقم ٩٦/٥ تاريخ ٢٦/١/١٩٩٦، برئاسة المرحوم الأستاذ حبيب محفوظ الذي انتقل إلى جوار ربه راضياً مرضياً، ولم يقدر له أن يدعو لاجتماع واحد، فكان أن خلفه في هذه المهمة رئيسنا ومرشدنا الدكتور جورج صليبي، رئيس مجلس الخدمة المدنية الأسبق، فانكبّ واللجنة المشكلة برئاسته، على وضع ما هو مطلوب، من التحقيقات، والدراسات، والأبحاث، حتى الميدانية منها، وتوصلت اللجنة المذكورة إلى إنجاز ستة تقارير حول تبسيط سير العمل في الوزارات التالية: العمل -

الاقتصاد والتجارة. الصحة العامة. مصلحة تسجيل السيارات في وزارة الداخلية. المديرية العامة للتنظيم المدني. المؤسسات المصنفة.

رغم كل هذه الأبحاث والدراسات، ورغم تأكيد دولة رئيس مجلس الوزراء بتعميمه رقم ٩٨/٥ تاريخ ١٩٩٨/٢/٢٦، على إلزام الوزارات بضرورة اعتماد هذه التقارير أساساً لتبسيط الإجراءات الإدارية، وتحديد مهل إنجاز المعاملات، فإن شيئاً من ذلك لم يتحقق.

إن تبسيط الاجراءات وتحديد مهل إنجاز المعاملات ليسا بدعة لبنانية بحثاً إطلاقاً.

فنائب الرئيس الأميركي AL GORE. في مؤلفه الصادر في أيلول عام ١٩٩٢، أوصى بضرورة تبسيط إجراءات إعداد الموازنة، وليس المعاملات العادية فقط. ونحن في لبنان لم نبادر حتى الآن إلى مجرد الاقتناع بهذا التبسيط في المعاملات العادية.

وفي مصر هناك إدارة خاصة لهذا الغرض في المجلس المركزي للتنظيم والإدارة.

وأول مؤتمر عربي للإدارة عقدته المنظمة العربية للعلوم الإدارية في دمشق عام ١٩٥٧، أوصى بضرورة تفعيل «التفويض الإداري» حجر الزاوية في عملية تبسيط الإجراءات الإدارية.

والخلاصة وفي رأيي الشخصي،

ان اختصار، وتبسيط الاجراءات الإدارية عملية أساسية وضرورية في أية عملية للإصلاح الإداري، ذلك لأنها وحدها الكفيلة بمحاربة التسيّب محاربة فاعلة مجدية.

فعندما نعلم إلى تبسيط هذه الاجراءات على أسس ثلاثة:

* اللامركزية.

* اللاحصرية.

* وتفويض الصلاحية.

فإننا نمكّن المواطن من إنجاز معاملاته وقضاء حاجاته في أقرب مكان له، وبأقل نفقة ممكنة، وأسرع وقت ممكن.

والإفان التلكؤ في ذلك، بالإضافة إلى نقمة الجمهور والرأي العام، سيزيد من حالات التسيّب التي تشكو منها الإدارة اللبنانية، كما تشكو منها بعض الدول، كما سيؤدي علاوة على ذلك الى الإساءة إلى

العنصر البشري ولا سيما الموظفين الشرفاء، المخلصين، الأنقياء، نتيجة وقوعهم في شرك الإجراءات المعقدة التي يعملون بموجبها وعدم صلاحيتهم لتعديلها، وعدم قدرتهم على إقناع أصحاب الصلاحية بضرورة المبادرة إلى تبسيطها، وبالتالي تطوير الإدارة العامة من جراء ذلك.

بالإضافة الى ذلك، فإن عدم تحديد المهام وعدم تبسيط الاجراءات سيؤديان حتماً إلى استمرار تعطيل العمل بنظام تقييم الأداء، ونظام تصنيف وترتيب الوظائف العامة.

فهل نحن قادرون في ندوة «تبسيط الاجراءات الادارية» على إيجاد الحلول لهذه المعضلة المزمّة؟



إعادة هندسة العمليات الإدارية المفاهيم الجديدة لتبسيط الإجراءات

د. جورج خليل نجار

نائب رئيس الجامعة الأميركية في بيروت
للبرامج الخارجية الإقليمية

إعادة هندسة العمليات الإدارية



تقوم فكرة إعادة هندسة العمليات الإدارية على مقولة إعادة صياغة المؤسسة وكأنها في لحظة ولادتها الأولى وطرح الأسئلة التالية:

- ما هو الهدف الرئيسي من وراء إنشائها؟
 - ما هي أهم الأغراض أو الخدمات التي تؤديها؟
 - ما هي الوظائف المطلوبة لتأدية كل من هذه الخدمات؟
 - ما هو المسار الحرج لكل خدمة، خطوة خطوة؟ مع تحديد القيمة المضافة لكل خطوة.
 - ما هي الأنظمة والقوانين الضرورية لحسن سير العمل؟
 - ما هي معايير الأداء والنوعية بالنسبة إلى كل خدمة (كمًا ونوعاً)؟
- وبعد ذلك يصار فعلاً إلى إعادة صياغة المؤسسة على هذه الأسس، وهي عملية صعبة محفوفة بالمخاطر، وغالباً ما تثير الكثير من المقاومة السلبية والناشطة على حد سواء.
- ولكن على الرغم من وجود الصعوبات التي تتوزع بين ما هو فني وما هو إداري أو سلوكي أو غير ذلك، فإنه لا مناص من المحاولة الدؤوبة، لأن الفشل في عملية التبسيط تستتبعه محاذير عدة من أهمها:

- غياب ذهنية العمل الجاد، والإنجاز، والأداء المرتفع، عن الثقافة السائدة في الأجهزة الإدارية.

- التركيز على المدخلات المتزايدة باستمرار دون إمكانية تتبع مسارها والوقوف على مدى فعالية استغلالها.
- شعور المواطن بعدم الثقة ازاء عمل الأجهزة الإدارية المولجة بتقديم الخدمات له، وبالتالي بروز هوة سحيقة بين الطرفين.
- التأثير السلبي على صورة الأجهزة الإدارية الرسمية في المجتمع، وإذكاء الانطباع السائد. وغير المبرر أحياناً. حول تدني فعاليتها.

مستلزمات نجاح عملية تبسيط الإجراءات

- تبني المستوى التنفيذي.
- وجود إدارة فاعلة لعملية التغيير.
- توفر المهارة التقنية المطلوبة.
- إبقاء قنوات التواصل مفتوحة مع المستفيدين، والحصول على معلومات مرتجعة منهم Feedback.
- بناء إمكانية داخلية ذاتية في الجهاز الإداري للرصد والمتابعة الضرورين.

أولاً- مفهوم الإجراءات الإداري وتبسيطه:

بصرف النظر عن التعريفات الأكاديمية والمصطلحات التي غالباً ما تختلف باختلاف الباحثين والمدارس والتجارب، فإن مفهوم الإجراءات الإداري لأغراض هذه المداخلة هو التالي:

الإجراء الإداري هو حلقة في سلسلة مترابطة من الخطوات التي تبدأ من موقع وظيفي معين وتنساب عبر مسار أو مساق مرسوم، وتنتهي في موقع وظيفي معين آخر، يحصل عنده التماس مع الطرف المستفيد من خدمة إدارية ما، أو المتلقي لنتيجة إدارية محددة.

ومن هذا المنطلق، فإن تبسيط الإجراءات هو مطلب برز إلى السطح على نطاق واسع في دول عدة منذ عقدين ونيف من الزمن، كردة فعل على انتقاد واسع لأداء الأجهزة البيروقراطية التي شاع اتهامها بإعطاء الأولوية للشكل على المضمون، وللطقسية على الجوهر، مما يؤدي إلى إبطاء سير المعاملات، وتكبير دورة العمل بالعديد من نقاط الاختناق غير الضرورية. وكبرت كرة الثلج، وامتدت الى نسيج متكامل من الأدبيات والأبحاث والتقنيات والمنهجيات التي بلغت

ذروتها في النصف الثاني من عقد التسعينات، مع إطلاق موجة الاهتمام بما اصطلح على تسميته إعادة هندسة العمليات الإدارية

Business Process Reengineering بهدف تقليص عدد حلقاتها، وتقصير المسافة بين نقطة المنبع ونقطة المصب في تقديم الخدمات الإدارية. ويأتي ذلك بالطبع بهدف اختصار الوقت، وخفض التكلفة، وتسهيل عملية وصول المستفيد (هدف العملية الإدارية) إلى الخدمة التي يبتغيها.

ثانياً - منظور «مخرجاتي» (Output - Centered) إلى الإجراءات الإدارية

أجهزة الإدارة العامة هي إما أجهزة رقابة أو أجهزة خدمات. وفي كلتا الحالتين، فإن المنطق العملي يقضي بالتركيز على «المخرجات» Output أي الحصيلة النهائية للعمل الإداري، بدل الضياع في متاهات المدخلات Input أو آلية التحويل Thru-put، وهي أصلاً لا تعني المستفيد إلا بمقدار تأثيرها على المخرجات كمّاً ونوعاً وتكلفة وتوقيتاً وغير ذلك.

ومن هذا المنظور «المخرجاتي» إذا صح التعبير، يمكن اعتبار الإجراءات جزءاً من عملية التحويل أي آلية التعامل مع المدخلات، وصولاً إلى مخرجات ملموسة، تصل إلى المواطن على شكل خدمة وكجزء من عملية التحويل، وبالتالي فإن هذه الاجراءات تخضع لمجمل الاعتبارات والمعايير التي تخضع لها عملية التحويل برمتها وهي:

- عنصر الكفاءة.
- عنصر الفاعلية.
- عنصر التكلفة.
- عنصر التوقيت.
- عنصر القيمة المضافة.

ومن هنا، يصبح أي إجراء إداري موضع تقييم على أساس هذه المعايير فإما أن يبقى أو يعدل أو يلغى، وفقاً لمرجعية معيارية معروفة تقوم على مبدأي صنع القرار على أدنى مستوى ممكن، والتخلص من أية خطوة ليس لها قيمة مضافة واضحة، مما يؤدي إلى طريق خدماتي سريع من نقطة المنبع إلى نقطة المصب. فلو أخذنا، على سبيل المثال لا الحصر طبعاً، من مجموعة الخدمات الإدارية المهمة للمواطن أو المستفيد منها، العينة البسيطة التالية:

- رخص سوق السيارات .
 - رخص الفحص السنوي للسيارات .
 - إجراءات الاستشفاء على نفقة الحكومة .
 - إجراءات دفع فواتير الهاتف .
 - إجراءات إجازات العمل .
 - إجراءات التسجيل العقاري .
- لوجدنا في كل من هذه الحالات المكونات الأساسية التالية:
- أ- جهاز إداري مولج بتقديم الخدمة .
 - ب- مساق معين لكل خدمة ضمن الجهاز المعني .
 - ج- وظائف محددة تقع كلياً أو جزئياً على هذا المساق المرسوم .
 - د- قيمة مضافة افتراضية بين كل موقع وآخر على المساق المرسوم .
 - هـ- انسياب منطقي مفترض للمسار يبرر مروره بأي موقع أو نقطة يمر بها .
 - و- نهاية للمساق أو تنويج له عبر وصوله إلى المرحلة النهائية حيث يتحول إلى خدمة معينة يشعر بها المستفيد .
- ولا بد من الملاحظة أن المعادلة المرسومة أعلاه تستند إلى مجموعة من الفرضيات منها:
- أ- رسم عقلائي وظيفي (Functional) لمسارات الانسياب .
 - ب- وسيلة محددة ومضمونة لتحديد نسبة القيمة المضافة Value Added بين نقطة وأخرى على خريطة الانسياب .
 - ج- ارتباط الاجراء بخدمة معينة في نهاية المطاف ، أي كونه هادفاً لا مكان فيه لغير الاعتبارات المرتبطة بحسن سير العمل .
 - د- قدرة المؤسسة على التقييم الدوري الموضوعي والمحايد للاجراءات ، دون وجود اعتبارات للانحياز والهوى والعوامل الشخصية .

ثالثاً - الواقع والأعراض:

وبالطبع يعرف المتابعون أن عالم البيروقراطية قلما يعمل بهذه السهولة واليسر، وأنه مع مرور الوقت تعلق بالعملية البيروقراطية شوائب عديدة منها الترهل، والتعقيد غير المبرر، والطقسية، والسلوك الدفاعي، والسلطوية، والروتين الخائق، والتباطؤ الشديد، وغير ذلك من الأعراض السلبية .

- وبسبب الشوائب، تبرز أعراض عدة تنعكس سلبياً على عملية انسياب الاجراءات من أهمها:
- تغليب الشكل على المضمون، وحرافية الأمور على جوهرها، بحيث يجري التشديد على التقيد الحرفي بميكانيكية الأمور، حتى ولو أدى ذلك إلى إضعاف الفعالية، وإطالة الوقت، وحتى الفشل، وإثارة شكاوى الجمهور.
- وجود تشابك في المسؤوليات والصلاحيات بين الوظائف يؤدي إلى الازدواجية وإضاعة الجهود والتكرار غير المجدي.
- الإمعان في الاتجاه المحافظ، وعدم تحمل المسؤولية، والابتعاد عن المبادرة، وإحالة أبسط الأمور إلى الرؤساء.
- عدم تفهم أهمية تقديم الخدمة إلى المواطن، بصفته صاحب الحق فيها ومصدر وجود الوظيفة والموظف في آن معا.
- اهتمام الموظف بأولويات مغلوطة، من أهمها التأكد من عدم ارتكاب أخطاء قد يحاسب عليها، بدل اهتمامه بنوعية الخدمة المقدمة.
- وقد يحصل في حالات معينة، أن تتعقد الاجراءات وتتداخل، إلى درجة تهدد سير العمل بصورة جدية، وتتطلب عملية تغيير جذرية لتفادي الجانب الأسوأ من مضاعفاتها.

رابعاً - تبسيط الاجراءات: كيف وإلى أي مدى؟

وقد يكون من المفيد التذكير، أن تبسيط الاجراءات هو اليوم مطلب عارم، تشعر به كل الأجهزة البيروقراطية بسبب ضغوط التخصيص، والتوقعات المتزايدة للمواطنين بالنسبة الى الخدمات العامة، وكذلك الاتجاه نحو احتواء التكلفة المرتفعة وعصر النفقات وغير ذلك. وتبرز كل هذه الاتجاهات ربما بوضوح أكبر، بالنسبة الى الأنشطة المشتركة بين القطاعين العام والخاص، مثل الصحة والتعليم والمواصلات وغيرها.



العقلانية البيروقراطية والعقلانية الاقتصادية وأثرهما على الأداء الإداري

د. وليد الأيوبي

استاذ في معهد الحكمة العالي لتدريس الحقوق

يلحظ القطاع العام في أيامنا هذه اهتماماً جدياً من قبل أوساط فاعلة منها الأكاديمي والإداري والسياسي. ولهذا الاهتمام الملحوظ مبرراته المختلفة التي تتراوح بين التقليد والتجديد والأيدولوجيا والسياسة.

القطاع العام لا يعمل في إنبيق. فهو يخضع لتأثيرات التاريخ والاقتصاد والسياسة والمجتمع والثقافة والتكنولوجيا، كما يؤثر في هذه العناصر أو في بعضها بحسب الزمان والمكان. ولقد شهد العالم المعاصر جملة من التطورات، جعلت من القطاع العام محور اهتمام اختصاصيين وغير اختصاصيين.

فمن مفهوم الدولة كلية الوجود (WELFARE STATE) الذي راج تطبيقه في الثلاثينات وحتى السبعينات، شهد القطاع العام تحولاً نحو مفهوم السوق الذي بدأ رواجه في بداية الثمانينات والذي ما يزال رائجاً حتى يومنا هذا.

وشهد القطاع العام خلال هذه الفترة تضخماً كان لا بد من إيقافه. كما رافق هذا التضخم الذي كان أكبر بكثير من حجم الخدمات التي أداها هذا القطاع، تطور على مستوى الرأي العام.

فمفردات كالفساد الإداري، التصلب في سير عمل الإدارة، لا إنسانية الإدارة، سلطة الموظفين الاستثنائية، المحسوبية، اللامبالاة... كلها مفردات تعبر عن تدهور العلاقة بين الإدارة والمواطن أو عن انعدام الثقة بينهما.

ولكن، كيف يمكننا تعزيز أداء الإدارة وبالتالي التأسيس لعلاقة مبنية على الثقة بين هذه الأخيرة والمواطن؟ عن هذا السؤال نفيد بأجوبة مستقاة من منحيين في علم الإدارة: المنحى

البيروقراطي والمنحى الاقتصادي.

سنستعرض المسلمات الخاصة بكل منهما، لننتقل في خلاصة البحث إلى تحليل نقدي لبعض جوانبهما في الوقت الذي نقترح فيه بعض الحلول لبعض القضايا الإدارية المركزية.

■ المنحى البيروقراطي

لم يكن المنحى البيروقراطي بادئ ذي بدء ليعالج مسألة التضخم الذي يعاني منه القطاع العام، إنما كان لضمان فعالية الإدارة خاصة كانت أو عامة بغض النظر عن الزمان والمكان. ولتحقيق ذلك، يقترح الفيلسوف والقانوني الألماني. MAX WEBER (١) ما يلي:

١- الهرمية.

٢- الوظيفة.

٣- الاختصاص.

٤- الأنظمة والقوانين.

٥- فصل السياسي عن الإداري.

١- الهرمية: تقول الهرمية بخضوع الموظفين اللاشخصي لبعضهم البعض، بحسب ترتيبتهم التي تحددها الأنظمة والقوانين. والعلاقة الهرمية يجب أن تكون محددة بشكل واضح ودقيق يسمح لكل موظف بتنفيذ مهامه، دون التدخل بمهام غيره، مما يعزز جواً من الثقة المتبادلة بين الموظفين، كما يجنب بحسب هذه المنحى، الكيفية والتعسفية.

٢- الوظيفة: يقول المنحى البيروقراطي بالنسبة إلى الوظيفة بارتكاز كل ما له علاقة بالشواب والعقاب واختيار الموظفين، على أسس ومعايير تقديرية موضوعية ترعاها القوانين والأنظمة، فاختيار موظف ما يجب أن يتم بحسب كفاءته واختصاصه ومدى تلاؤمهما مع متطلبات الموقع الذي عليه تبوؤه. أما المعاش فيحدد بحسب التراتبية الهرمية وبحسب موقع الموظف في السلم الهرمي. فبقدر ما نصح بهذا الأخير، بقدر ما يكون معاش الموظف أكبر. والتقدم هرمياً يتم بحسب الأقدمية من خلال مباريات تنظمها الإدارة، والموظف ليس بحسب هذا المبدأ مالكا لموقعه الوظيفي أو لأدوات عمله، إنما جل ما عليه هو الاضطلاع بمهامه الوظيفية.

٣- الاختصاص: يشمل الاختصاص كل القطاعات، ويطبق بشكل متكامل يجنب ازدواج وتشابك الأدوار، ويضمن أفضل إنتاجية ممكنة مقابل أقل كلفة ممكنة.

٤ - القوانين والأنظمة: تعود أهمية القوانين والأنظمة إلى جعلها العلاقات بين الموظفين علاقات لا شخصية بغض النظر عن تراتبيتها.

٥ - فصل السياسي عن الإداري: أما في ذلك فيقول المنحى البيروقراطي بـ:

أ. لا سياسية الموظف.

ب. المرؤوسية الوظيفية.

ج. التجرد عند القيام بالواجبات الوظيفية.

أ - لا سياسية الموظف: يقول هذا المبدأ بالفصل بين الصراعات والتجاذبات السياسية من ناحية والعمل الإداري من ناحية أخرى، إذ على الموظف الاكتفاء بإبداء رأيه من دون أية اعتبارات حزبية كانت أم سياسية أم أيديولوجية. بالمقابل، يتعهد الحزب أو الطاقم الحاكم بعدم تسييس الموظف. وتعتبر في هذا المضمار، الكفاءة الممتحنة، الوسيلة الأكثر فعالية للتقليل من حدة التأثيرات السياسية على الموظف أو على المرشح عند اختياره.

ب - المرؤوسية: ويقول هذا المبدأ بخضوع الإداري للسياسي، أي أن على السياسي التقرير وعلى الإداري التنفيذ. بالمقابل، يتحمل السياسي وليس الإداري النتائج المترتبة عن قراراته.

ج - التجرد: ويعني أن يؤدي الموظف واجباته الوظيفية بموضوعية ونزاهة بعيداً عن أية اعتبارات ذاتية، ويقول هذا المبدأ بمساواة الموظفين أمام الإدارة. بالمقابل، للموظف الحق بالحماية من التأثيرات الخارجية سواء كانت سياسية أم اجتماعية.

باختصار، فإن المنحى البيروقراطي هو منحى امتثالي، انتظامي، قانوني، يفترض وجود ميكانيكية تنظيمية، ستاتيكية الخاصة، حيث ليس للفرد أي هامش من الحرية إلا في إطار عمله الوظيفي. والإدارة البيروقراطية، في الوقت الذي تطرح فيه مسائل ميكرو-إدارية لها علاقة بالموظف والزبون، تطرح أيضاً قضايا ماكرو-إدارية كالسياسات العامة.

وتهدف الإدارة البيروقراطية إلى تدجين العلاقات المبنية على النفوذ والشخصانية والتقاليد، وهي مقاومة للتغيير كما أنها ذات بعد تنبؤي بحيث أن لكل مشكلة حلاً مقنناً مسبقاً. والإدارة البيروقراطية هي إدارة عقلانية لأنها تطابق الوسيلة على النتيجة، وهي أيضاً إدارة شرعية بسبب تأكيدها على احترام الأنظمة والقوانين كمصدر السلطة الأوحد.

■ المنحى الاقتصادي

شاع المنحى الاقتصادي المبني على قانون السوق فكراً ومنهجاً وأسلوباً إدارياً لأسباب رئيسية عدة أهمها:

- ١- عدم قدرة القطاع العام على امتصاص مضاعفات الصدمات الماكرو-اقتصادية التي شهدها العالم في السبعينات والثمانينات.
- ٢- التغيير البنوي الذي طرأ على مستوى العلاقات الدولية نتيجة لانحياز الاتحاد السوفياتي والمنظومة الاشتراكية.
- ٣- نمو التكتلات الاقتصادية القائمة على مبدأ حرية التبادل التجاري وحرية تنقل رؤوس الأموال المادية والبشرية.
- ٤- ثورة تكنولوجيا المعلومات التي شكلت دافعاً وحافزاً لتطوير مستوى أداء القطاع العام ورفع مستوى إنتاجيته.

ويدعو المنحى الاقتصادي إلى «تصدير» المفاهيم والوسائل المعمول بها في القطاع الخاص إلى القطاع العام كضمانة لتفعيل أداء هذا الأخير وبالتالي دمقرطته. إذ أن كلاً من هذين البعدين الاقتصادي والديموقراطي يعتبر رديفاً للآخر.

ويرتكز المنحى الاقتصادي (٢) على:

- ١- تكامل المستوى التقريري - الاستراتيجي مع المستوى التنفيذي - «العملياتي». إذ ليس من فصل بين هذين المستويين، إنما تماسك تنظيمي بين كل العناصر المؤلفة للإدارة. فثقافة الانتماء إلى الأهداف المنظمة واستراتيجياتها هي في صلب هذا المبدأ.
- ٢- التعويل على النتائج بدل الوسائل.
- ٣- التركيز على التغيير والإبداع والحركية والتكيفية.
- ٤- لا مركزية القرار بشكل يخول الإداريين الكوادر أي «موظفي خطوط المواجهة الأمامية» اتخاذ القرارات الملائمة لتحسين إنتاجية الإدارة. بمعنى آخر، يدعو هذا المبدأ إلى تبسيط السلم الهرمي إلى أقصى الحدود، بشكل يختزل المسافة بين المستوى التقريري والمستوى التنفيذي، بهدف تسريع سير وتبادل المعلومات.
- ٥- المحاسبة: وهي مرتبطة عضوياً بمبدأ لا مركزية القرار أو استقلاليتها إذ أنه بقدر ما يكون هامش حرية الموظف أكبر، بقدر ما يصبح هذا الأخير مسؤولاً عن أداؤه، وبقدر ما يكون متحمساً لرفع مستوى إنتاجيته والعكس صحيح.

٦ - الشفافية واللاسرية في التعاطي مع المواطن تضمنان بحسب هذا المنحى، إنتاجية أفضل وثقة متبادلة بين الموظف والمواطن.

أخيراً، تشكل المشاركة في رأيي أحد أهم أركان هذا المنحى، وهي مرتبطة بمبدأي الشفافية واللاسرية، والمشاركة يجب أن لا تكون فقط عمودية أي على مستوى الإدارة إنما أفقية أي يجب أن تشمل الأوساط الفاعلة والمعنية في المجتمع كجماعات الضغط والمصالح أو النقابات، بشرط أن توفر هذه المشاركة للقرار كما ونوعاً من المعلومات يضمنان تطويره وتصويبه. ويعول المنحى الاقتصادي على مبدأ المنافسة المبني على قاعدة العرض والطلب، كما يعول على الربح والأجر والمكافأة بحسب الأداء والخصخصة واللاتقينية. باختصار، يقول المنحى الاقتصادي بحرية الجوهر الفرد كأساس وكوسيلة للأداء الإداري الفعال.

خلاصة

يتبين من خلال هذا العرض الموجز لكل من المنحيين البيروقراطي والاقتصادي أنهما يلتقيان حول مبدأ عقلنة استثمار الموارد البشرية والمادية بغية تفعيل أداء الإدارة، إلا أن كلا المنحيين يتباعدان بالنسبة إلى كيفية عقلنة هذه الموارد. فبينما يعول المنحى البيروقراطي على أهمية الأنظمة والقوانين، ككوابح ضرورية للحد من تأثير المصالح والأيديولوجيا والسياسة والشخصانية والتقليد والنفوذ، نلاحظ أن المنحى الاقتصادي يركز على أهمية إعطاء هذا الأخير أكبر هامش ممكن من الحرية بغية تطوير مستوى إنتاجية الإدارة. والحق أن كثيراً من الضغوط وقليلاً من الحرية، كما أن كثيراً من الحرية وقليلاً من الضغوط لهما مضاعفات دراماتيكية على مستوى الأداء الإداري، ومثالاً على ذلك الاحتقان البيروقراطي الذي هو نتيجة طبيعية للإفراط في تقنين العلاقة سواء بين الموظفين أفقياً وعمودياً أم على مستوى العلاقة بين الموظف والمواطن، «ذلك أن التقيد الصارم بالقوانين والأنظمة من شأنه الإسهام بتحلق» شخصية بيروقراطية تقاوم التجديد والابتكار والإبداع مهتمة حصراً بتطبيق هذه القوانين والأنظمة. بمعنى آخر، يصبح سلوك الموظف عبارة عن قيمة بحد ذاتها، عوضاً عن أن تكون القوانين والأنظمة وسيلة لحل المشاكل الإدارية العالقة. هذا ما اصطُح على تسميته «انتقال الأهداف». كما أن للتخصص فائق الحد ذيولاً جدية على مستوى أداء الإدارة، إذ أن المبالغة في تقسيم الأدوار يضعف من معنويات الموظف بسبب إخضاعه لمهمات روتينية تكرارية. والتخصص المبالغ به يؤدي إلى تكوين تجمعات بشرية داخل الإدارة، كل حسب اختصاصه، أدوات عمله، منهجيته، مصالحه وأهدافه،

كل ذلك من دون تواصل وتعاون جديين، مما يؤدي إلى عرقلة بل إلى قطع السير على المعلومات بين هذه التجمعات، بشكل يؤثر دراماتيكياً على نوع وكم الخدمات التي توفرها الإدارة. والمثير للدهشة أن أغلب إدارات الدول النامية على وجه الخصوص تعالج هذه المسألة بتقسيم جديد للأدوار والمسؤوليات، مركزة مرة أخرى على مبدأ الهرمية والتقنين والتخصص وهكذا دواليك، مما يضع هذه الإدارة في دائرة مفرغة اصطلح على تسميتها: «The Bureaucratic Vicious Circle» (٣) وكما أن الإقراط في التقنين ينزع صفة الشخصية عن العلاقة بين الموظف والمواطن، فإن الاهتمام والانتاجية فقط لهما نفس الانعكاسات، إذ كيف يمكن للموظف أن يهتم في آن معاً بخفض الكلفة إلى حدها الأدنى ورفع مستوى الانتاجية إلى حده الأقصى، في الوقت الذي يجب عليه أن يكون فعالاً؟ من هنا وجوب توازن الأمرين لأن المبتغى الأساسي هو إرضاء المواطن-الزبون.

كما أن مسألة اللاسرية والشفافية التي يطرحها المنحى الاقتصادي هي مسألة ثقافية أساساً. فبينما نرى دولاً اعتادت على العمل بهذين المبدأين كالدول الأنغلو ساكسونية مثلاً، نجد أن دولاً أخرى كالدول العربية واللاتينية اعتادت على عكس ذلك بسبب ثقافتها السياسية وتاريخها الاجتماعي-السياسي.

كذلك الأمر بالنسبة إلى المشاركة، فكما توجد شعوب فردانية الخاصية كالشعوب العربية مثلاً توجد بالمقابل شعوب اعتادت على التعاون والمشاركة والإشراك. والتجربة السويدية يمكن أن تكون مفيدة، فوجود تفاعل متوازن (في هذا البلد) بين رأس المال والقطاع النقابي للدولة (الإدارة) يضمن لكل من هذه الكيانات حقوقها ويعزز بالتالي ثقة المواطنين ليس فقط بالدولة (الإدارة) إنما بالقطاعين الخاص والنقابي أيضاً (٤).

ولا بد من الإشارة إلى أن علاقة المواطن بالإدارة العامة هي غير علاقته بمؤسسة خاصة. ففي الأولى تكون العلاقة إلزامية أما في الحالة الثانية فالعلاقة هي غير إلزامية، مما يعطي الإدارة هامشاً أهم بكثير من الهامش الذي تتمتع به شركة خاصة، وللمواطن-الزبون إمكانيات تحرك محدودة تجاه الإدارة، ولكنها تكاد أن تكون مطلقة أزاء القطاع الخاص إلا في حالات الاحتكار.

والعقلانية الاقتصادية، القائمة على مبدأ البحث عن أكبر قدر ممكن من المنفعة المادية وغير المادية مقابل الاضطلاع بأقل قدر ممكن من الأعباء سواء كانت مادية أو غير مادية، تشكل خطأ جاثماً على القطاع العام ككل، إذ توصلت دراسات تجريبية (٥) ذات مصداقية إلى نتيجة وهي أن التضخم والعجز اللذين عانى منهما القطاع العام يعودان إلى هذه العقلانية بالذات بسبب سلوك الموظف القائم على البحث عن أكبر قدر ممكن من أموال الخزينة (والتي كانت تُصرف بالطبع في

غير موضعها) من أجل توسيع رقعة نفوذه والمحافظة على امتيازاته وموقعه في الإدارة، وهذا ما اصطلح على تسميته في لبنان الإهدار أو إهدار المال العام والذي له بالطبع أسباب أخرى. أما في فصل السياسي عن الإداري، فقد بينت دراسات تجريبية (٦) عدة في الغرب أن هذا المبدأ لا يتطابق والأدلة المتوفرة، وأن تشابه الرأس (السياسي) والأذرع (الإدارة) غير واقعي، إذ أن كلا المستويين يتداخلان ويتكاملان ويتشاركان في صياغة القرار كضرورة للعمل الإداري الفعال وهذا ما يشكل وجه شبه كبير الحد مع القطاع الخاص، وهذا ما هو حاصل لا محالة على مستوى إدارات الدول العربية العامة بسبب حلول الإدارة المهنية التدريجي مكان الإدارة كلية الوجود. يبقى أن القطاع العام هو في خضم تحديات كبرى لا يمكنه تجاهلها، فظاهرة العولمة تضغط باتجاه عقلنة تأخذ بعين الاعتبار محدودية الموارد العامة المتوفرة، مما يحتم على هذا القطاع أن «يفعل أكثر بأقل».

كما أن تطور مستوى الوعي عند العامة والأهمية التي تأخذها وسائل الاعلام يشكلان ضغطاً إضافياً نحو أداء أفضل وبالتالي نحو مسؤولية أكبر.

١٩٩٨/٥/٤

هوامش

(١) WEBER, MAX, 1971 (1922), *Economie Société*» Bris, Plon.

(٢) انظر: SEHWARTZ, Herman, «Small States in Big Trouble»

State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand, and Sweden in the 1980s, «World Politics 46 (July 1994), p.p. 527 - 555; Sandford, Borins, «The new public management is here to stay», Canadian Public Administration, Vol 38, N° 1 Spring, p.p. 122 - 132.

(٣) وليد الأيوبي «الإدارة العامة بين السياسي والإداري»، «السفير»، السبت ٢٤/١/١٩٩٨، ص ٢٠.

(٤) وليد الأيوبي، «الاقتصاد الأسود: أسبابه ومضاعفاته»، «الأمم»، العدد ٤٢، حزيران ١٩٩٥، ص ٦٨.

(٥) انظر خاصة:

NISKANEN, WILLIAM. A, «Bureaucracy and Representative» Government, Chicago: Aldine Atherton, 1971

NISKANEN, WILLIAM. A, «Bureaucracy and Politicians», Journal of Law and Economics, 18 (December 1975): 617 - 644.

PETERS, GUY, «The Politics of Bureaucracy»: A Comperative perspective», New York: Longman, 1978.

ABERBACH, Joel. D, Putman, Robert. D, Rockman, Bert A, «Bureaucracy and Politicians in Western Democracies», Cambridge Mars, Harvard University Press, 1981.

