

PUBLIC ADMINISTRATION: SOME INCURABLE DISEASES AND WAYS TO DEAL WITH THEM

الإدارة العامة: بعض الأمراض المستعصية وطرق مواجهتها

Chokri Ben Zaarour¹

Abstract

Public Administration is an essential component of governance, but it is not invulnerable in any of its levels to the administrative diseases. These diseases plaguing the body of public administration complicate life and hinder social and economic development. This research sheds light on several forms of deficiencies in public administration such as corruption, conflicts and alienation career. In any case, it appears that these situations are a serious obstacle for a high quality administrative services and a sustainable economic and social development. These diseases might lead to the collapse of the administrative system reputation. To explore the available remedies, this research focuses on innovative approaches to fight against these devastating administrative problems.

Keywords: Public administration, Public administration diseases, fight against administrative diseases

JEL Code: D7

ملخص

الإدارة العامة في البلدان النامية، كما هو الحال في معظم البلدان، عنصر أساسي في الحكامة. على مدار سنوات من العمل و الرصد ظهر لنا أن الأمراض التي تنخر جسد الإدارة العامة تعقد الحياة وتعيق محاولات التنمية الاجتماعية والاقتصادية. ينصب التركيز في بحثنا هذا على قضايا الإدارة العامة، لأنه تبين أنها ليست حصينة و لا عصية في أي من مستوياتها في مواجهة الأمراض الإدارية. يلقي هذا البحث الضوء على عدة أشكال وأوجه الخلل في الإدارة العامة كالفساد و الصراعات و الاغتراب الوظيفي. و يظهر في جميع الحالات أن هذه الوضعيات تعد عائقاً خطيراً يعترض تحقق الخدمات الإدارية عالية الجودة و التنمية الاجتماعية والاقتصادية و قد تؤدي إلى انهيار سمعة النظام الإداري في الدولة بأكملها. من أجل استشراف الطريق، يلقي البحث الضوء أيضاً على مناهج مبتكرة لمحاربة هذه الأوبئة الإدارية.

الكلمات المفتاحية: الإدارة العامة، أمراض الإدارة العامة، محاربة أمراض الإدارة العامة

الرمز JEL: D7

1. مقدمة

تكمن الثروة الحقيقية لأية أمة في الإنسان، و تحريره و توسيع خياراته يجب أن يكون محور أي عملية تنموية. و رغم أن العقود الماضية قد شهدت العودة للاهتمام به إلا أن الطريق مازال طويلاً. يواجه الناس و الحكومات و الدول تحديات التحرر من الفساد و الصراعات و الخوف و العوز، و لا يمكن أن ترفع هذه التحديات دون رفع تحدي الحوكمة الجيدة للاقتصاد و ما يرتبط بها مباشرة من جودة إدارات التنمية و كفاءة المؤسسات العامة التي يبقى دورها حيويًا. إلى وقت قريب، كان نطاق تدخل الدولة يتسع (الدولة المقاول) و يضيق (الدولة الحارسة) بحسب نظامها الاقتصادي. و قد شهدت العقود الأخيرة من القرن العشرين زحفاً رهيباً للاقتصاد الحر على أسواق العالم النامي بشكل غير مسبوق. غير أن توالي الأزمات الاقتصادية و المالية و اشتداد وطأتها، و ضغط التحولات المتسارعة أرغم الدولة المعاصرة على إعادة النظر في ماهيتها و طبيعتها عملها. و انتقل مركز الاهتمام من مبدأ "الدولة اقل ما يمكن" «moins d'État» إلى مبدأ "الدولة أفضل ما يمكن" «mieux d'État»، مما يلقي على عاتق الإدارة العامة في الدولة الحديثة مسؤوليات كبيرة، و يتطلب منها إجراء تعديلات أو تصحيحات لتتكيف مع أدوارها الجديدة في سبيل تحقيق أهدافها و تنفيذ خططها. يشير تقرير منظمة الأمم المتحدة إلى وجود اتجاهين مرفقين أيضاً، اتجاه أول يمكن ملاحظته في العديد من البلدان النامية التي يتغير فيها دور الدولة بانتظام

¹ Director of the Handicraft Industries Development at the Ministry for Regional Planning, Tourism and Handicraft

بحثا عن التكيف مع نمو قوى السوق والاحتياجات الملحة للفئات المحرومة المتنامية (UN, 2008). ثم هناك اتجاه ثان، يُرى في البلدان الاشتراكية السابقة، هو التحول التدريجي للدولة لاستيعاب قوى السوق المتنامية، وتطوير الديمقراطيات التعددية وتعزيز المجتمع المدني الذي لا يزال جنينيا.

رغم هذه التحولات، يعيد تقرير منظمة الأمم المتحدة التشديد على أهمية دور الدولة، كونها الفاعل الرئيسي في عملية التنمية (UN, 2015). فالدول، [كمؤسسات سياسية] يمكنها أن تضمن حرية الناس وقدرًا من العدالة الاجتماعية، بنفس القدر الذي يمكن أن تكبح به التنمية. وفي المجال الاقتصادي، لكيفية هيكله القطاع العام، وإدارته و تشغيله، وكذلك للسياسات المتبعة تأثير كبير على رفاه الناس. وعلى الرغم من التقدم الاقتصادي، لا تزال العديد من البلدان في جميع مناطق العالم تواجه تحديات القيام بالمسؤوليات الملقاة على كاهلها كضمان الأمن العام و العدالة للجميع بما في ذلك مساندة الفئات الفقيرة والمحرومة، و المساواة بين الرجال والنساء، وتعزيز الاندماج الاجتماعي والاقتصادي والثقافي والسياسي. وتشمل التحديات الأخرى تعزيز فعالية الهيئات التمثيلية على المستويين المركزي والمحلي للقيام بمهامها؛ ومعالجة عدم المساواة الاجتماعية والاقتصادية والركود الاقتصادي؛ ومكافحة الفساد بصورة فعالة، ومحاربة المخدرات والجريمة؛ وإحداث شراكات بين الدولة و المواطن شفافه وخاضعة للمساءلة وشاملة لتقديم خدمات فعالة.

وقد أدت هذه التغييرات في دور الدولة إلى تغييرات مماثلة في آليات اشتغالها، بحيث يمكن للمرء أن يجادل بأن هذا التطور مر من مفهوم الإدارة العامة (Public Administration) إلى (Public Management) ثم إلى مفهوم الحوكمة العامة (Public Governance) (UN, 2015). خلال سنوات 1990، لوحظ اشتداد تدهور تقديم الخدمات والسلع العامة، و قد عُزِي هذا التدهور إلى فرط التركيز على الكفاءة القائمة على أساس نهج إدارة القطاع الخاص في إدارة الشؤون العامة و التي بلورتها الرؤية حول ما يسمى بإجماع واشنطن. لقد أصبح من المعلوم أنه لا يمكن توفير بعض السلع والخدمات بشكل كاف من خلال الالتزام الصارم بممارسات و إملاءات قوى السوق. و بدا واضحا أن التركيز على التنمية التي تقودها السوق لا يحقق التقدم الاقتصادي والاجتماعي المنشود، و أن العلاج بتحرير قوى السوق، بالصدمة أو بالتدريج، كان أصلا سببا في نشر البؤس و الاختلال الاقتصادي والاجتماعي. و في كثير من الحالات أدى ذلك إلى زيادة الفوارق الاجتماعية في غياب قيادة قوية لسياسات أكثر شمولًا اجتماعيًا. وفي نهاية المطاف، فإن الجمهور لا يحصل على خدمات أفضل كما هو متوقع. لقد أصبح واضحا أن قوى السوق لا تقرر بالضرورة دائما لصالح المصلحة العامة، كما أنها لا تأخذ دائما بعين الاعتبار حاجات الجمهور في اتخاذ القرار والتخطيط والتنفيذ والرصد وتقييم عمل الحكومة. وبعد عقود من الجدل حول أدوار غير متجانسة للدولة والسوق، بات بينا أن أدوار الشريكين تبقى متكاملة بنفس القدر الذي اعتبرت به متناقضة.

من الواضح أن لا الأسواق ولا المجتمعات يمكن أن تتقدم دون إدارة عامة قوية ومختصة. وبعبارة أخرى، يتعين على الحكومات أن تدعمها مؤسسات عامة قوية تتحمل المسؤولية لضمان المصلحة العامة على المصالح الخاصة و تسد ثغرات التنظيم و الضوابط التي تتيح المجال لمزيد من الفساد أو العمق العملي في المكاتب العامة. و النتيجة، لا يمكن للمؤسسات العامة أن تكتفي ببساطة بوظائفها البيروقراطية التقليدية، و من ثم برز مفهوم الحوكمة للتأكيد على المشاركة و أهمية خدمة مصالح الجمهور فضلا عن الحاجة إلى موظفين عموميين لدعم الاستجابة القوية والإنصاف والشفافية والمساءلة كمبادئ أساسية للإدارة العامة. وسيكون التحدي الرئيسي للحوكمة في السنوات القادمة إعادة اختراع إطارا جديد للمجتمع، يتجاوز هيكل الحكومة ويذهب إلى بناء روابط العضوية أكثر شمولًا بين أدوار الحكومات، والقطاع الخاص والمجتمع المدني.

الدولة مدعوة للعب دور رئيسي في عملية التنمية، ومع ذلك، في كثير من البلدان النامية، فإن قدرة الدولة نفسها تحتاج إلى تعزيز لتصبح مساهما فعالا في التنمية. تدريجيا، شملت التحديات التي تواجه الدولة قدرتها على تحديد العقبات والعراقيل التي تواجه أداتها الأساسية و هي الإدارة العامة في ممارسة السلطة و في قيادة التنمية. ولكن لا يخلو هذا التقدم في فهم هذه الأدوار من أوجه قصور، حيث يؤثر البعض مخاوف مهمة إزاء الأمراض المقترنة بتعؤل الإدارة. الكثير من هذه التخوفات مشروعة، و تفرض تكلفة ضخمة. لكن إغفال هذه الأمراض، أو الإصرار على تأجيل معالجتها إلى انهيار النظام برمته.

و لذلك تحاول هذه الورقة النظر في أهم الأمراض التي تنخر جسد الإدارة العامة و التي تتعلق بسلوك الموظفين فتجعل منها أداة مكبوحة و كابحة. لا تبحث هذه الورقة عن وضع قائمة شاملة لمثل هذه الأمراض بل تركز على خماسية الفساد الإداري و الصراعات و الخوف و الإجهاد الاغتراب الوظيفي. و انطلاقا من ذلك، تبحث هذه الورقة أيضا في الحلول التي يمكن تصورها، انطلاقا من مضمون الممارسات الجيدة، لحماية الإدارة العامة من هذه المعضلات و تركز على الحوكمة و استخدام وسائل الاتصال الحديثة. أثناء ذلك، تشدد هذه الورقة على دور المؤسسات الحكومية ودور الدولة في معالجة الأمراض الإدارية و تحدد لذلك أهم سبل الإصلاح وكيفية المعالجة انطلاقا من الممارسات الجيدة و التجارب الناجحة في مختلف الدول الرائدة.

تكتسب هذه الورقة أهمية خاصة في هذا التوقيت بالذات، نظرا لما تشهده الكثير من الدول من محاولات لإدخال تعديلات جذرية تمس قيما راسخة في أجهزتها البيروقراطية. فرغم المحاولات المبكرة لإصلاح وتطوير الإدارة العامة في كثير من الدول، و خاصة النامية منها، إلا أنه يمكن الزعم أن المشاكل التي عانت منها هذه الأجهزة في الماضي هي ذاتها ما يعاني منها في الوقت الحالي، بل وأصبحت بشكل أكثر حدة وانتشارا. و لذلك، فطرح الإشكالات الكبرى للإدارة العامة من القضايا الساخنة و العاجلة التي تقتضي وضعها في مصاف الدراسات الإستراتيجية. عمليا، تشكل الاستجابة السريعة و بالشكل المطلوب للالتزامات التي تصيب الاقتصاديات رهانا ترفعه الإدارة العامة بمختلف مستوياتها، و حينما يثبت عجزها المتكرر

عن معالجة الأوضاع يصبح إصلاحها و البحث في تغيير طرق عملها أمرا في غاية الأهمية و ممرا إجباريا لأي إصلاح اقتصادي أو مجتمعي لا يمكن التغافل عنه بتاتا.

لتحقيق الأهداف المرجوة ، اتبعت هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي قصد تحديد أهم الجوانب المرتبطة بظواهر أمراض الإدارة. و قد استعانت أيضا بشيء من الانتقال بين علم الاقتصاد و علم الاجتماع و علم النفس التنظيم و العمل و الهدف من ذلك الإلمام بموضوع البحث من جوانبه المختلفة التي يشكل جمعها وسيلة لإيضاح الصورة متفرقة المركبات. لانجاز المهمة قسمت هذه الورقة إلى ثلاثة أقسام بالإضافة إلى مقدمة و خاتمة. تضمنت المقدمة أهمية الموضوع و تحديدا للأهداف المرجوة. ثم قسم ثان تعرض بالتحليل لأهمية الإدارة العامة و الرهانات المعقدة عليها و التحديات التي تواجهها و تتطلب منها نوعية أعلى من المدخلات و المخرجات على حد سواء. تناول القسم الثاني خمسة من أمراض الإدارة العامة: الفساد و الصراعات و الخوف و الإجهاد و الاغتراب الوظيفي و أظهر أن هذه الوضعيات تعد عائقاً خطيراً يعترض التنمية الاجتماعية و الاقتصادية و أن اشتدادها و توسعها قد يؤدي إلى انهيار سمعة النظام الإداري في الدولة بأكملها. أما القسم الثالث فيلقي الضوء بشكل مختصر حول أهم الطول و المقاربات التي استخدمت لمعالجة أمراض الإدارة لإحداث تغييرات أساسية إيجابية في السلوك و النظم و العلاقات و الأساليب و الأدوات تحقيقاً لتنمية قدرات و إمكانيات هذا الجهاز بما يؤمن له درجة عالية من الكفاءة و الفعالية في إنجاز أهدافه. تستعرض الخاتمة أهم النتائج المتوصل إليها و تقدم استشرافاً للمسائل التي ينبغي التركيز عليها في البحوث المستقبلية التي تهتم بقضايا الإدارة العامة.

2. أهمية الإدارة العامة و التحديات التي تواجهها

تمثل الإدارة العامة الجهاز التنفيذي لأية حكومة ناشطة، و الأداة العملية لتحقيق الأهداف و السياسات المرسومة، و القيم المرتجاة. لذلك فإن للإدارة العامة موقعها الحساس و تأثيرها الخاص في النظام السياسي، و هي الأداة المباشرة لتحقيق تنمية مستدامة. وقد ظهرت في الفترة الأخيرة متغيرات عديدة ساهمت في التأثير على النظم الحكومية السائدة و على أنماط الممارسات العملية للحكم. و قد أدت هذه التغيرات إلى إدخال مفاهيم و توجهات جديدة في إدارة الحكم. كما ظهرت متغيرات في بيئة الإدارة العامة و في مفاهيمها و ديناميكيتها. من بين هذه المؤثرات نذكر العولمة و اتجاهاتها، و المستجدات في تكنولوجيا المعلومات و الاتصالات، و سهولة انتقال البضائع و الأشخاص و الأموال الخ..، و التي أدت إلى خلق فرص جديدة، كما وضعت الحكومات أمام تحديات تتطلب صياغة جديدة و خلاقية لنظم الإدارة العامة.

كيف يدار القطاع العام في بلد ما وكيف يسير هو، من باب الجدال، و احد من أهم العوامل في تنفيذ البرامج الوطنية للتنمية. ومع ذلك فإن إدارة القطاع العام - في الأجواء الحالية المتغيرة باستمرار - قد أصبحت تحدياً له متطلبات عديدة بالنسبة لصانعي السياسات، و مديري الخدمات العامة و لموظفي القطاع العام. و هو تحدٍ أكثر ضغطاً في البلدان النامية و في البلدان ذات الاقتصاديات الانتقالية.

تبدو مروحة التحديات التي تواجه العديد من الدول النامية مروّعة و محيرة في أن. فوجود هذا الكم الهائل من المشاكل، يبدو من الصعب معرفة من أين تبدأ معالجتها و ما الأدوار التي ينبغي أن تضطلع بها الأطراف الفاعلة. و يكاد المواطنون يجمعون على استيائهم الشديد من طبيعة تعاطي الإدارة مع التحديات الكثيرة التي تواجههم. و بطبيعة الحال، تتشابه تحديات الحكم المحلي و التحديات الجيوسياسية بصورة متزايدة في معظم الدول الهشة، حيث يتم تحويل تحديات الحوكمة المحلية إلى صراعات بالوكالة. و هم يعبرون عن سخط كبير على الفرص الضائعة الناتجة عن ضعف الحوكمة، و يرون أن ثمة صلات مباشرة بينها و بين صعود موجات التطرف و الاستقالة. و لن يتسنى لأي دولة أن تتطور من دون بناء مؤسسات فعالة و جديرة بالثقة، و إرساء نظام متين للضوابط و التوازنات السياسية، و توسيع قاعدة المشاركة في عملية صنع القرار، دون إصلاح جوهري للإدارة العامة.

يؤكد تقرير التنمية المستدامة للدول العربية أن السلام و الحكم الرشيد و فعالية المؤسسات هي عناصر حاسمة في خطة التنمية المستدامة. و في معرض حديثه عن جوانب الحوكمة و المؤسسات يؤكد على جملة من التحديات. تتعلق أساساً بالمنظومة الريعية حيث تنقسم الدول الريع مع المواطنين لقاء القبول السياسي. و قد تمكنت بعض الأنظمة من الحفاظ على الاستقرار عن طريق إعادة توزيع الدخل، و لكن يبقى السؤال حول مدى استدامة هذه الأنظمة. و من آليات تقاسم الريع الشائعة تأمين فرص في الوظيفة العامة، لا يتوقع من شاغليها إنجازات كبيرة في الأداء. و هكذا تصبح الوظيفة العامة وسيلة لتجنيد أعضاء الحكومة المساءلة، بدلاً من أن تكون وسيلة لتقديم خدمات عامة عالية الجودة. و تتسم هذه النظم بالإجحاف في الأجور، و الفائض في التوظيف، و عدم المرونة في التسلسل الإداري.

و يمكن للإدارة العامة أن تلعب دوراً أساسياً إما في تطوير قدرات المجتمع في مواجهة التحديات الطارئة بشكل يسمح بالاستفادة من الفرص المتاحة، و إما بالعكس، يمكن أن تكون الإدارة العامة العائق الرئيسي أمام تحقيق التنمية المطلوبة. و من أهم التحديات التي تواجه أية دولة تسعى لتطوير مجتمعها هو الدور الذي يمكن أن تلعبه الإدارة العامة في خلق المناخ الإيجابي و المساعد الذي يسمح للقطاع الخاص بالنمو و الازدهار و عيا بهذه الأهمية، تسعى الحكومات، نظرياً على الأقل، لتطوير الإدارة العامة في دولها. و لكن النجاحات المحققة في عمليات التنمية الإدارية تتفاوت كثيراً تبعاً للنظام السياسي و للأوضاع الاقتصادية و الاجتماعية السائدة في كل دولة. و لكن رغم كل ذلك، هنالك إجماع على ضرورة متابعة الخطوات المتخذة لتطوير الإدارة العامة و لتحسين أدائها.

3. الخماسي المرعب لأمراض الإدارة العامة: الأسباب و التداعيات

تلعب الإدارة العامة على مستوى الدول دوراً بالغ الأهمية في رسم السياسة والإشراف على تنفيذها، وتوجيه الاستثمارات الحكومية. كما تسعى إلى ضمان تكامل سياسات الدولة وتقديم خدمات عامة عالية الجودة. لكن، عندما تقصر الإدارة العامة في أداء وظائفها تتحول إلى عبئ ينوء به الاقتصاد و المجتمع. يساهم مرض الإدارة العامة في تدني كفاءة الاقتصاد العام، حيث انه يحد من الموارد المخصصة للاستثمار ويسبب توجيهها أو يزيد من كلفتها، وكذلك إضعاف مستوى الجودة في البنية التحتية العامة.

تعتبر رداءة الإدارة أحد أكبر المعوقات التي تواجه المؤسسات الحكومية، و هي من أكبر أمراض ومعوقات التنمية التي تمنع تحقيق ثمارها. تعاني الإدارة العامة من العديد من الأمراض المتفشية و المتجذرة، و بعضها يرجع لعقود طويلة. تسلط هذه الفقرة الضوء على خمسة من الأمراض المستعصية المنتشرة في شرايين الإدارة العامة.

أولاً. الفساد الإداري (Administrative Corruption)

لم تهتم الأدبيات الاقتصادية لمسألة الفساد إلا بدءاً من سنوات الثمانينات و ركزت على نقاط الضعف في المؤسسات العامة و التشوّهات في السياسات الاقتصادية التي أدت إلى سعي الموظفين العموميين وراء الربح و احتضانهم الممارسات الفاسدة. منذ أوائل التسعينيات، كان هناك انفجار ظاهر في الكتابة الأكاديمية لاقتصاديات الفساد. التوجه الأولي لهذا العمل جاء من تحول الاقتصاديات الاشتراكية، ثم ازدياد الوعي بتكاليف الفساد في البلدان المتقدمة و البلدان النامية. و قد كان تحرير الاقتصاد، لاسيما في مجال التجارة الدولية جنباً إلى جنب مع العولمة عاملاً زادا من الضغوط على الدول حتى تكون أكثر شفافية و خضوعاً للمساءلة في إدارة اقتصادياتها، بل أكثر من ذلك، فقد خلقا حوافز لصانعي السياسات لإصلاح السياسات و المؤسسات في البلدان للاستفادة من ارتفاع التدفقات الدولية لرؤوس الأموال و التكنولوجيا و المعلومات.

في بعض استطلاعات الرأي العالمية الأخيرة تم تحديد الفساد باعتباره واحداً من أعظم المشاكل الهامة التي تواجه العالم اليوم (IMF, 2016). لذلك، باتت معالجة الفساد من الضرورات الملحة، و يزداد الشعور بالإلحاح في بيئة حيث لا تزال آفاق النمو و فرص العمل في العديد من البلدان مكبوحة و عدد من قضايا الفساد البارزة تثير الغضب الأخلاقي. كما يستمد استعجال مواجهة الفساد تبريره أيضاً من الخوف المتزايد بالإجماع على قدرة الفساد على تقويض النمو الاقتصادي الشامل بشكل خطير. و هذه الحاجة الملحة هي ذات طابع عالمي طالما أن الفساد مشكلة تؤثر على البلدان المتقدمة و النامية على حد سواء.

من الصعب تعريف الفساد بطريقة شاملة بسبب اختلاف السلوك الفاسد و بسبب تخفي مرتكبيه عن أنظار الرأي العام على حد سواء. لكن من بين أكثر التعريفات المقبولة على نطاق واسع في الأدبيات ذلك الذي يعتبر الفساد سوء استغلال منصب عام، أو سلطة معهودة، لتحقيق مكاسب خاصة (Bardhan, 1997). يستخدم هذا التعريف مجموعة متنوعة من المؤسسات العامة و منظمات المجتمع المدني، بما في ذلك البنك الدولي و منظمة الشفافية الدولية. بل هو أيضاً يتفق مع أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (IMF, 2016).

تقسم البحوث الأكاديمية، أبو سن (1996) و بحر (2011)، الفساد إلى نوعين أساسيين. الأول: هو ذلك الفساد الناتج عن سوء نية و قصد و مع سبق الإصرار عليه، وهو الأكثر خطورة و الأصعب علاجاً و يتخذ أحد الأشكال التالية: 1. قبول الرشوة أو طلبها مقابل أداء عمل معين أو الامتناع عن أداء عمل معين، وذلك لمصلحة شخصية. 2. استغلال المنصب و سوء استعمال السلطة، وذلك خدمة لمصلحة شخصية. 3. الاختلاسات المالية بأنواعها المختلفة، و الاستفادة الشخصية من الأموال العامة دون وجه حق. التزوير في الأوراق الرسمية لتخفيف الضرائب مثلاً عن الأقارب أو عنه شخصياً و تعد الرشوة أسوأ أنواع الفساد الإداري التي يدفعها المواطن للموظف مقابل خدمة يقدمها له، و تكون هذه الخدمة مشروعة، و هو من المستحقين لها ولكنه لا يحصل عليها إلا إذا دفع مبلغاً مالياً للموظف.

الثاني: هو الفساد الناتج عن إهمال من جانب الموظف المسئول أو من عدم الكفاءة أو عدم المبالاة و من باب التسبب الإداري و سوء الإدارة. بلا شك، يعتبر ذلك إخلالاً من جانب الموظف و يجب معاقبته على ذلك ولكنه أقل خطورة من النوع الأول، و قابل للعلاج، و نستطيع أن نعبر على ذلك الانحراف الإداري من خلال الصور التالية: 1. التغيب عن العمل بدعوة الأجازات المرضية؛ 2. التأخير في الحضور للعمل و الخروج قبل الموعد، أي عدم الالتزام بأوقات الدوام الرسمي؛ 3. الاستهانة بالملكية العامة و استباحتها؛ 4. عدم الانصياع لأوامر الرؤساء، و عدم احترام القانون؛ 5. عدم احترام الزوار بالمكتب و التحدث لمدة طويلة بالهاتف. وهناك أشكال كثيرة أخرى و الخطورة تكمن هنا بعدم معالجتها، فقد تقود إلى فساد إداري أكبر إذا لم تعالج بالحسم و العقاب المناسب. رغم أن التغيب قد يكون أمراً طبيعياً لأسباب موضوعية، إلا أنه قد يعد من أخطر أشكال الفساد إذا كان يتعلق بحالات غير مشروعة.

ثانياً. الصراعات (Conflict)

لكل فرد شخصية يمكن أن تؤثر على قدرته في التحكم في درجة الإجهاد. تحدد بعض سمات الشخصية سرعة تطور الإجهاد بآثاره الإيجابية أو السلبية. وعندما يتفاعل البشر، يصبح التعارض و الصراع في كثير من الأحيان أمراً لا مفر منه.

عدم التطابق و الصراعات تسبب اختلاف المعتقدات والآراء والمعارف. وبدورها تسبب هذه الاختلافات، وفقاً لـ House and Rizzo (1972)، في الصراعات. في حالة وجود تعارض بسبب الاختلافات في تقدير الأمور اقترح (تعريف المعارضة أو الصراع بأنه صراع بين احتياجات وأهداف الأفراد أو الجماعات. يمكن أن تحدث النزاعات في أي مكان وفي أي وقت، وغالباً ما لا يمكن تجنبها بحيث يطلب من الإطار إدارة الصراع حتى لا يكون له أثر سلبي).

جادل House and Rizzo (1972) بأن أسباب الصراع يمكن تجميعها في ثلاث فئات واسعة، وهي: (أ) الخصائص الفردية، أي القيم والمواقف والمعتقدات والاحتياجات والشخصية، وكذلك التصورات والآراء؛ (ب) الشروط الظرفية التي يمكن أن تشجع على ظهور الصراع، وهي الظروف المترابطة، والحاجة للتفاعل مع الآخرين، والحاجة إلى التوافق في الآراء، واختلاف في الوضع المهني، والاتصالات، والمسؤولية، والأنظمة غامضة؛ (ج) العوامل المعقدة في المجموعة التي يمكن أن تؤدي إلى الصراع، أي وجود التخصص والتفريق بين المهام، والمهام المترابطة، والأهداف الرئيسية المراد تحقيقها، والموارد الشحيحة والسلطة وأنواع النفوذ والقرارات، والإجراءات والأنظمة. عندما يكون هناك تفاعل بين الأفراد يكونون في كثير من الأحيان في حالة صراع، و الصراعات غالباً ما تؤدي إلى الصراع. وفقاً لهما يمكن أن يؤدي إلى الصراع، من بين أمور أخرى: (أ) خصائص الفرد، أي شخصية الشخص، والقيم التي يتبناها ودرجة الالتزام والأهداف؛ (ب) التصورات حول الآخرين، التواصل بين الأفراد أو مجموعات الأفراد أو الجماعات الأخرى، والاختلاف في الوضع المهني، والتفاعلات السابقة؛ (ج) المشاكل ومدى تعقيد وحجم المشاكل المتنامية، والتفاصيل الغامضة من القضايا العالقة. وينجر عن الصراعات وأجواء العمل السيئة ظاهرتان خطيرتان على صحة الإدارة العامة وفعاليتها وعلى الموارد البشرية العاملة. يشتت الصراع جهود المنظمات ويزيد من هشاشتها، فهو يستهلك قدرًا كبيرًا من مواردها ويزيد من ضغوط العمل مما يقلل من الإنتاجية ويضعف الأداء.

ثالثاً. الخوف (Fear)

وفقاً لـ Hubbard (2003) فإن الخوف العام يملأ المساحات الاجتماعية للحياة اليومية. يؤكد الباحث أن الخوف أصبح قوة جبارة تهيمن على مخيلة الناس، و أن السياسة أصبحت مسابقة للشر المتأجج و يسرد مجموعة من القضايا كانت محور التساؤلات التي طرحها الباحثون بخصوص مسيبتاته: صعود الوعي بالخطر، والخوف من البيئة الحضرية، والخوف من الجريمة، والخوف من الآخر، والتضخيم من الخوف من خلال وسائل الإعلام، والخوف باعتباره الخطاب متميزة، وتأثير الخوف على القانون، والعلاقة بين الخوف والسياسة، والخوف باعتباره "ثقافة"، ومسألة ما إذا كان الخوف يشكل النموذج الثقافي المميز.

الإدارة أو الوظيفة العامة ما هي إلا انعكاس للمجتمع الذي تنخر أفرادها مجموعة من الأمراض الاجتماعية. كما ينتشر العنف بمختلف أشكاله في أماكن العمل و يولد الخوف و المعاناة لدى العديد لدرجة أن المرء يتساءل هل يمكنه القيام بعمل جيد و في أي مكان. في الواقع، الخوف هو آلية دفاعية في مواجهة التهديدات، سواء كانت حقيقية أم لا. يحتاج أي إنسان إطاراً كان أم لا إلى الانتباه، والاعتبار لتهدئة قلقه ومخاوفه. الشخص الخائف هو فريسة محتملة للتوتر. في الواقع الخوف هو سبب واع لانعدام الأمن أو التوجس تطور نتيجة حالات أو عوامل غير واعية مبرمجة منذ الطفولة. على سبيل المثال، عدم الامتثال لأجال الانجاز، والقلق الوظيفي والإذلال العلني خلال العروض يمكن أن تثير الخوف أو التوجس. وهذا يمكن أن يكون أصعب بشكل خاص على الإطارات العليا الذين يجب أن لا يراقبوا أدائهم فقط ولكن أيضاً يعنون بمراقبة أداء فرق العمل. يؤثر الخوف على التركيز حيث يدفع للانشغال بالتهديدات المحتملة أكثر من تحمل أعباء المسؤوليات المباشرة أو القلق بشأنها. ومن ردود الفعل الطبيعية في مثل هذه الحالات الرغبة القوية لتجنب الوضع أو الهروب من مسيبتاته، مما يؤدي إلى التخلي عن بعض من المسؤوليات. لكن من المفارقات، أن تجنب الأشياء التي تخيف تؤدي إلى زيادة في الخوف على المدى الطويل.

وقد أظهرت العديد من الدراسات أن الخوف في العمل من حيث انعدام الأمن الوظيفي له آثار سلبية على الصحة النفسية والجسدية (Gallie and al., 2013). في الواقع، تشير بعض الأبحاث إلى أن آثاره قد تكون أحياناً قوية على مسار العاملين خصوصاً عندما يتسبب في البطالة نفسها. الشعور بالأمن مهم أيضاً للحصول على الدافعية للعمل، إذ تشير الأبحاث النفسية أن الأمن النسبي سواء الوظيفي أو بخصوص الوضعية المهنية في المنظمة هو جزء أساسي من المكافآت المتوقعة للجهود، وإذا قوض ذلك، حدث هناك اختلال التوازن بين الجهد والمكافأة. عندما يشعر الموظفون بمعاملة غير عادلة أو أن وظائفهم في خطر، فمن المرجح أن يطوروا سلوكاً أقل التزاماً لمنظمتهم.

رابعاً. الإجهاد (Stress)

الإجهاد في العمل ظاهرة تزداد اتساعاً و أصبحت مشكلة صحية عامة مثيرة للقلق حتى أن بعضهم أطلق عليها وصف الوباء (Chanlat, 2007). تؤكد العديد من البحوث أن الإطارات ليسوا بمعزل عن الإجهاد (Daniellou, 2009) بل اعتبره بعضهم "مرض الرؤساء" (Cooper, 1988) و تكشف أن الفئات الاجتماعية والمهنية العليا أكثر تأثراً به. للإجهاد (أو التوتر) مصادر متعددة، منها ما يرتبط بطبيعة المهمة حيث تتناسب درجته مع تعقيد المهمة وعدم القدرة على مواجهة ذلك خصوصاً إذا تمت المبالغة في تعددها وتكررها. ومنها ما يتعلق بعدم وجود الاستقلالية في إنجاز الأعمال أو فرض منهجية ما فرضاً دون مراعاة لاختلاف أساليب العمل أو فرض كميات عمل تفوق قدرة الإطار، و التمييز في توزيع

الأعباء و الوسائل بشكل غير مبرر غالبا ما يثير مشاعر الإحباط وانعدام الثقة، و قلة الاعتبار. تنظيم العمل، يمكن أيضا أن يكون مصدرا للتوتر، فتشديد الامتثال للقواعد وحرمان الأطر من أي مبادرة، بالإضافة إلى مركزية القرار إلى حد كبير تولد الشعور بالتهميش أو بعدم المشاركة في صنع القرار ويخلق الاختلالات.

تشمل العوامل الخارجية البيئة التي يمارس فيها الإطار مهامهم. هذه البيئة هي في كثير من الأحيان مجهدة، خصوصا عندما تسبب تغيرات عميقة تؤدي إلى فرض تكيف دائم مع متطلباتها في حين أن الإطارات ليسوا على استعداد لمواجهة التحولات المختلفة المتعلقة بعولمة الاقتصاد، حوسبة أو أتمتة إجراءات العمل. في هذه الحالة، يصبح الخوف من فقدان الوظيفة مصدر ضيق شديد. ويتأثر الإجهاد بعدد من الحالات التي قد تؤدي إلى تفاقم تأثيره ومن بينها درجة الرضا عن نوعية الهياكل القاعدية التي تتعلق باحتياجات الحياة اليومية. بالرغم من تعدد أشكال التعبير عن الإجهاد لدى الأفراد و اختلافه باختلاف طبيعتهم و بيئتهم إلا أنه يتجلى في بعض الأعراض الشائعة التي يمكن اعتبارها ثابتة. هذه الأعراض هي علامات تحذير يستجيب بها الجسم ليطلق إشارات الاستغاثة. آثار الإجهاد وتنتج على الصحة الجسدية والعقلية اهتماما كبيرا بين الباحثين، حيث تم إبراز العديد من ردود الفعل المواجهة له. بعضها يتعلق بالسلوكيات مثل التدخين، وإدمان الكحول، والعصبية، واضطرابات النوم التي يغير من طبيعة الحياة حسب الحالة، وأخيرا، فإن بعض الناس تبني الحل المدقع ولا رجعة فيه هو الانتحار، و بعضها الآخر ينحدر إلى الحل المتطرف الذي لا رجعة فيه وهو الانتحار.

كما سلطت العديد من الأبحاث الضوء على بعض المشاكل الصحية الجسدية مثل ارتفاع ضغط الدم وزيادة نسبة الكوليسترول في الدم، واضطرابات الجهاز الهضمي و القلب (Pépin, 1991). وللتوتر أو الإجهاد أيضا تأثير كبير على الصحة العقلية، إذ سجلت معظم الدراسات على الصحة العقلية أبعادا متعددة من المعاناة النفسية مثل القلق والاكتئاب والتهدج وانخفاض احترام الذات (Cooper and Roden, 1985).

ينتشر لدى صناعات القرار مفهوم خاص عن الإطار الجيد، هو الذي يعترض الصعوبات يحلها و لا يرفعها لمستويات المسؤولية العليا، لكن عندما يتم إصدار أوامر متناقضة أو طلب حجم عمل كبير في اقصر مدة غير مكافئة تنشأ وضعيات تخلق لدى الإطار شعورا بصعوبة أو استحالة تلبية التوقعات بشكل يرضيهم أو يرضي صانعي القرار. يسبب هذا الوضع ضغوطا كبيرة تؤدي إلى المعاناة الصامتة، والإجهاد في العمل، والتمرد، وسوء الالتزام (Disengagement) و الإنهاك (Burn-out) (Delaye and Boudrandi, 2010).

بالنسبة للمنظمة، يتطلب إنجاز المهام حدا أدنى من الانسجام الجماعي الضروري للحفاظ على جو العمل الجيد. عندما يسوء الانسجام يصبح جو العمل مسموما ويضر بأهداف المنظمة.

خامسا. الاغتراب الوظيفي (Work Alienation)

تواجه المجتمعات و الاقتصاديات أوضاعا مليئة بالتحديات التي يتوالى بعضها على نحو متوقع و بعضها الآخر على نحو غير متوقع. و في خضم التركيز على نمو اقتصادي أقوى و أكثر احتواء لمختلف شرائح السكان، تنتزع الكثير من الاقتصاديات إلى تغيرات ايجابية و سريعة في أداء إدارتها العامة حتى لا تكفي بالأدوار التقليدية بل تتعداها لتتصدى لاحتياجات جديدة. تحتاج إدارة التنمية من العاملين أداء يتجاوز الدور التقليدي أو المهام الرسمية، في حين لا تبدل الموارد البشرية مجهودا من مستويات أعلى من الأداء و لا يفعلون أكثر مما هو مطلوب منهم إلا عندما يعتقدون أنهم يعاملون بأصناف في موقع العمل. بعبارة أخرى، يرتبط ارتفاع الأداء الوظيفي أو انخفاضه بمدى إدراك العاملين مستوى العدالة التنظيمية.

غير أن استشعار حالة التناقض بين أهداف الإدارة و أهداف العاملين قد يولد بعض الصراعات والآثار السلبية التي تنعكس على العلاقة بينهما وبالتالي على جودة الأداء، و أن الشعور بالظلم يؤدي إلى ضغوط تؤثر على القدرة على التأقلم والتكيف مع متطلبات العمل. و قد تتطور الحالات لوضعية الإجهاد العاطفي (Emotional Exhaustion)، الذي يشير إلى استنزاف قدرة الفرد على الحفاظ على الموارد التأقلم الضرورية لتلبية متطلبات العمل والوفاء بتوقعات الأداء. و كثيرا ما تتفاقم الأمور فيدخل العاملون مرحلة الاغتراب الوظيفي، الذي يعرف بأنه حالة نفسية و شعور واع يفصل فيها الموظف بين صورته الشخصية و علاقاته الاجتماعية داخل وخارج بيئة العمل. و هو انعكاس لمشاعر الفرد التي أنشأتها خيبة أمل نظرا لظروف العمل في مكان العمل و يتسبب الاغتراب الوظيفي في بروز سلوك التردد المتكرر. وبعكس عدم القدرة على توفير بيئة وظروف عمل مناسبة كالأستقلالية، والمسؤولية، والتفاعل الاجتماعي وتحقيق الذات التي تقدر قيمة الأفراد كبشر.

و يؤدي الاغتراب الوظيفي للكثير من الاضطرابات النفسية الجسمية التي تحدث في أمكنة العمل، كحالات القلق والإحساس بفقدان الهوية واختلال الشخصية والشعور بالعجز و اللامبالاة والإحساس بعدم الثقة والشعور بالثقل، وأن الحياة تمضي على نحو لا إنساني، وأنها عبث غير معقول يمضي بالإنسان نحو الفراغ الوجودي والملل من الحياة نفسها، أو هو الشعور بالتحلل من القيم ورفض المعايير

في الغالب، تؤكد الأبحاث وجود علاقة سلبية بين الاغتراب ومخرجات الأداء، مثل الأداء الوظيفي و السلوكيات. كما تكشف عن وجود علاقة ايجابية بينه و بين التغيب عن العمل وظهور المشاكل الصحية. كما يشكل الاغتراب الوظيفي مخاطر عالية لأي منظمة، فالشعور بعدم الأمان يولد الخوف، و الخوف كثيرا ما يقتل المبادرة و يحبط التوجهات الابتكارية و يورث السلبية و يدفع إلى الانزواء و التقوقع، و قد يكون الخوف و القلق مصدران أساسيان من مصادر السلوك الانتهازي (محمود، 1997). (Suárez-Mendoza and Zoghbi-Manrique-de-Lara (2008) قسما الاغتراب الوظيفي إلى خمس

مركبات أساسية: فقدان القوى (Powerlessness)؛ انعدام المعنى (Meaninglessness)؛ فقدان المعايير والقواعد المتحكمة بالسلوك (Normlessness)؛ العزلة (Isolation)؛ الاغتراب عن الذات (Self-Estrangement).

4. تدابير لمواجهة خماسي الأمراض الهدامة

لا تتصور تنمية حقيقية في ظل إدارة تتأرجح بين مرضي المكبوح (الصراع و الاغتراب) و الكابح(الفساد). لذا ما المطلوب لكي نبني تفاقلاً ونحقق تقدماً حقيقياً. بالفعل هناك تحديات هائلة، و الأمر يتطلب إعادة بناء الثقة بين الحكومات والمواطنين. فالتنمية شراكة تتطلب الالتزام بالشفافية من جانب الحكومات، و اطلاع المواطنين لمحاسبة الحكومات. وتتمثل إحدى طرق إعادة بناء الثقة في الإصلاحات التي تهدف إلى إنهاء رأسمالية الإدارة التي يعاني منها المواطن. اتساقاً مع هذه الجهود، يجب أن تكون لدينا إدارة عمومية قوية و كفؤة و خطة للتنمية الاقتصادية من شأنها بناء قوة اقتصادية مستدامة. قد تبدو هذه الرؤية وكأنها سراب في الصحراء، ولكنها في واقع الأمر ممكنة، تنتظر من لديهم إيمان وقناعة لتحقيقها. إن أول خطوة في الطريق السليم لتحقيق التنمية هو إدراك مرارة الواقع والإحساس بفداحة المشكلة والخروج من حلقة الهروب للأمام أو إخفاء الرأس في التراب. حينئذ يكون في الإمكان إعداد العدة لمواجهة كل الأمراض التي تنخر جسد الإدارة العامة والتصدي للقضية بالمستوى الذي يتكافأ مع حجمها. تجدر الإشارة إلى أن التنمية الاقتصادية بمفهومها الجديد ليست مجرد تحقيق معدلات عالية من النمو للإنتاج القومي الحقيقي ولكنها تتسع لأكثر من ذلك بحيث تشمل تحقيق الارتقاء والتقدم لجميع أفراد المجتمع في جميع نواحي الحياة المادية وغير المادية وهذا كله يتطلب إجراء تغييرات جوهرية في أساليب الإنتاج وعلاقات الإنتاج وفي البنيان الاجتماعي والثقافي والسياسي للمجتمع.

أ. مكافحة الفساد

لا توجد صفات بسيطة للتصدي للفساد، لكن التوصيات والمبادرات المعروضة يمكن أن تساعد في تقليص ودرء الفساد. رغم أن الحكومات تتحمل التزامات مشتركة على مسار الوفاء بالحق في التعليم، فإن استراتيجيات محاربة الفساد تحتاج للتعديل والتبديل بحيث تتكيف مع السياق داخل كل دولة، وما يجدي في سياق ما، قد يفشل في سياق آخر بطبيعة الحال. كما ترى الشفافية الدولية أن هناك إمكانات ضخمة لمحاربة الفساد، تكمن في التعليم نفسه، أي تدريس ضرورة الوقوف ضد الفساد في قاعات الدرس والمحاضرات. بما أن خمس سكان العالم تقريباً تتراوح أعمارهم بين 15 و 24 عاماً، فإن لدى الشباب والناشئة القدرة على وقف الفساد، سواء كمواطني اليوم أو كقادة الغد. وحيث يبدو أن الفساد شائع، يعد تعزيز النزاهة في أوساط الصغار أمراً لا غنى عنه من أجل بناء مستقبل أفضل. أظهرت التجارب الدولية أن إعداد برامج متباينة متعلقة بدمج مبادرات محاربة الفساد بالمناهج المدرسية والأنشطة الدراسية، أمر ضروري من أجل إنهاء الفساد. هذا أمر يجب أن نستثمر فيه وننميه في المستقبل من أجل إنهاء الفساد في الإدارة، يجب على الجميع في شتى القطاعات من مختلف الوزارات، أن يلتزموا بأعلى المعايير الأخلاقية ويرفضوا أي قدر من التسامح مع وقائع الفساد.

ب. تعزيز الشفافية و الحوكمة الرشيدة

في الحقيقة، ليست المطالبة بالحوكمة الرشيدة ظاهرة حديثة. و في هذا السياق لا يسعنا الا أن نستعيد ذلك ما جاء به يونغ كيم (2016) حين يبرز أن "الحوكمة متجذرة في تقاليد وتاريخ الكثير من الثقافات، بما في ذلك الثقافة العربية والإسلامية، ككتب الفيلسوف العربي ابن خلدون في المقدمة حيث جاء أن العهد الاجتماعي بين الفرد والقبيلة بمثابة رباط مقدس يقوم على المساءلة المشتركة والحماية والتوفير السليم الموثوق لهذه الخدمات الأساسية مثل الأمن والعدل. وقال ابن خلدون إن أسوأ أنواع الدول الدولة المستبدة حين تعنصب الحكومة حقوق الملكية ولا تحكم بالعدل والقسطاس المستقيم بشأن حقوق الناس". و للإجابة عن مسألة أفضل السبل اليوم للمضي إلى الأمام، يؤكد يونغ كيم (2016) أن الإجابة تتمثل فيما نسميها الحوكمة الشاملة. ففي جوهر الحوكمة الشاملة يكمن العهد الاجتماعي بين مسؤولي الحكومة ومواطنيهم وهو عهدٌ يرتكز على ثلاثة مبادئ: أولاً، يجب أن تلتزم الحكومات بالشفافية في أفعالها والمشاركة الكاملة مع المواطنين. ثانياً، يجب على الحكومات أن تستثمر في المواطنين بإعطائهم الفرصة لبلوغ الاستفادة القصوى من طاقاتهم وإمكاناتهم. ثالثاً، يجب أن تقوم الحكومات بتهيئة بيئة الأعمال التي تشجع الابتكار والمنافسة واستثمارات القطاع الخاص مما يؤدي بدوره إلى خلق فرص العمل وزيادة النمو الاقتصادي.

تتألف الحوكمة من قواعد مكتوبة وقواعد غير مكتوبة تقوم الحكومات بموجبها بممارسة سلطاتها، بما في ذلك قدرتها على صياغة سياسات سليمة وتطبيقها والحفاظ على الالتزام بسيادة القانون. الشفافية والحوكمة الرشيدة تعززان النمو، حيث يشير رصيد متنام من البحوث التجريبية إلى أن البلدان ذات نظم الحوكمة الجيدة تحقق نجاحاً أكبر في توليد الاستثمار وتحقيق النمو وتوفير فرص العمل.

الشفافية تحسن تخصيص الموارد وتعزز الثقة، إذ مع تحسن إمكانات الاطلاع على المعلومات يصبح الأفراد أقدر على مراقبة الأحداث، وتقييم الخيارات وإدارة المخاطر. تمكن المعلومات المواطنين من مراقبة جودة الخدمات الحكومية واستخدام

الموارد العامة. كما تساعد المعلومات المستثمرين على التمييز بين فرص الأعمال الواعدة بدرجة أكبر وتلك الواعدة بدرجة أقل، وتساعد بالتالي على توجيه الموارد نحو أفضل الاستخدامات.

و يدفع جون تشانغ (2007) بعنصر هام في الإصلاح يكمن في تحسين نوعية المعلومات حول أداء المؤسسات وتعزيز قدرة هيئات المراقبة للعمل على أساس تلك المعلومات. في بعض البلدان، تفتقر الهيئات التي تشرف على المؤسسات حتى للمعلومات الأساسية (مثل الميزانيات). بالتالي، فمن الأهمية بمكان أن تكون مثل هذه المعلومات متوفرة، مع تحديد خطوط عمل واضحة وجدول للتقارير، والالتزام بها ألياً، مع استخدامها بطريقة مفيدة من أجل المراقبة وتحسين الأداء، بدون الحاجة إلى تدخل الحكومة في دقائق الإدارة الخارجية لها. في الوقت ذاته، يجب تحسين قدرة السلطات المشرفة على استعمال المعلومات بفاعلية والسير في مجريات العمل بشكل سليم. لكن ينبغي الحذر، فتوفير المزيد من المعلومات، دون القدرة التامة على استخدامها بفاعلية، سيكون دون فائدة تذكر.

كما تشدد العديد من الدراسات والأدبيات إلى أن حق الحصول على المعلومات يعكس القدرة على مساءلة الحكومات، وبالتالي تعزز من شرعية تلك الحكومات. والآن أصبح هناك أكثر من خمس وتسعين دولة في العالم تأخذ بالتدابير لتعزيز حق الحصول على المعلومات. وقد أقرت المواثيق الدولية حق الحصول على المعلومات كحق أساسي للإنسان كما في المادة ١٩ للإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة ٩ من الاتفاقية الأفريقية لحقوق الإنسان، والمادة ٣٢ من الميثاق العربي لحقوق الإنسان. بالإضافة إلى ذلك فقد قامت عدة منظمات دولية بالقيام بمعايير لقياس أو الإشارة إلى مدى إتاحة الحق على الحصول على المعلومات لأهمية أثره على مكافحة الفساد. فمركز كارتر يتطلع إلى تحليل مدى تمكين المنظمات العامة لتوفير المعلومات من خلال مؤشر تقييم التنفيذ. كما قام البنك الدولي بوضع عدة مؤشرات لتقييم التشريعات المحفزة أو المعيقة لحق الحصول على المعلومات ومؤشرات الحكمة لقياس معدلات الشفافية، والمساءلة ومكافحة الفساد.

ت. الإصلاح الإداري

تؤكد العديد من الدراسات أن اقتصاديات الدول النامية تعاني بشدة من بيروقراطية متمثلة تعقد الإجراءات الحكومية للحصول على الموافقات اللازمة لبدء النشاط الاستثماري وتعدد الجهات ذات الصلة بالاستثمار، وبطء الإجراءات الحكومية، وجمود وتعدد القوانين المنظمة للاستثمار وارتفاع تكلفة النشاط، مما يعكس بالسلب على القدرة التنافسية في السوق العالمي (شكر، 2009). تشكل عيوب البيروقراطية بيئة خصبة لنمو ممارسات الفساد، فعدم تحديد المهام والواجبات بدقة في الهيكل الإداري للدولة أعطى المسوغ للتهرب من المسؤولية والإلقاء بها على الآخرين، كما أن تعقد الإجراءات وجمود التنظيمات عزز من سيادة سلوكيات الرشوة والوساطة والمحسوبية والابتزاز، وبأني ضعف الرقابة وغياب المحاسبية والنزاهة ليشجع الموظفين على المضي قدماً في طريق الفساد (محمود، 2011).

ولذلك تجد صانعي السياسات، خلال الأعوام الأخيرة، يضاعفون من جهودهم لبناء أسس قوية لنمو اقتصادي مستدام يعمل على رفع مستوى المعيشة، وتعد سياسات الإصلاح الإداري من صميم تلك الجهود باعتبار تأثيرها الكبير على خلق فرص للعمل والتنمية.

يتطلب الإصلاح الإداري عددًا من العناصر المختلفة. سوف يسمح تحسين رواتب موظفي القطاع العام للحكومة بأن توظف أشخاصاً أفضل، وتقلل مستوى الفساد. ويجب كذلك تحسين التدريب لموظفي الحكومة، غير أن التدريب المطلوب قد يتطلب نوعاً أكثر عمومية من التدريب التقني في الاقتصاد. كما سيكون مفيداً القيام بحملة لغرس روح الخدمة العامة في نفوس موظفي الحكومة، إذا ما ترافقت مع دفع راتب لائق. الكثير من موظفي الحكومة مستعدون للعمل لصالح الأمة دون أن تعادل رواتبهم ما يدفعه القطاع الخاص؛ ولكن هنالك حد لما يمكن لنواياهم الحسنة أن تتحملة أو تقبله. كما يجب تحسين أنظمة الحوافز لأولئك العاملين في المؤسسات المملوكة للدولة. يجب تصميم نظام واضح وفاعل للحوافز لمكافحة المدراء والموظفين على تحسين الكفاءة والإنتاجية ورضا المستهلك. لكن كلمة "حوافز" هنا يجب ألا يكون تفسيرها بالضرورة ضيقاً لكي تعني حوافز مادية شخصية، إذ يجب أن تشمل مختلف أنواع الحوافز غير المادية وغير الفردية.

ث. التبسيط الإداري

تستخدم الدول في محاربتها لإخطبوط البيروقراطية أساليب عديدة. و في مواجهتها للبيروقراطية و الفساد الناجم عن الإطار التشريعي والقانوني أو عن الهيكل التنظيمي والمؤسسي أسلوب التطوير الإداري. يؤكد ماهر (2003) أن عملية التطوير الإداري تهدف إلى تحقيق أهداف متعددة بدءاً من تبسيط الإجراءات وتحسين طرائق العمل وتأمين المرونة الكافية لتجاوز التعقيدات غير الضرورية والتخفيف من الاختناقات مما من شأنه توفير خدمات متطورة يختصر فيها الزمن وترتفع درجة جودة العمل والخدمات وتوصل إلى وضع أسس قابلة للتماشي مع التطوير المستمر. يتم صياغة و تنفيذ استراتيجيات التبسيط الإداري للحد من التعقيد والغموض من التنظيم وتبسيط الإجراءات البيروقراطية من خلال تقليل الأعباء غير الضرورية التي خلقتها البيروقراطية والروتين. تبسيط الإجراءات الإدارية لديه الهدف النهائي المتمثل في تعزيز سيادة القانون والكفاءة وبيئة مواتية للنشاط الاقتصادي.

سلط تقرير منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD, 2009)، الضوء على مفاهيم التبسيط الإداري انطلاقاً من التجارب الدولية، و نص على أن الدول التي تسعى لتبسيط الإجراءات الإدارية معنية بالعمل على التوفيق بين الحاجة لاستخدام الإجراءات الإدارية كمصادر معلومات وأدوات تنفيذ السياسة العامة من ناحية، ومن ناحية أخرى، تقليل تكاليف الموارد

اللازمة لتلبية هذه الاحتياجات. و يفترض التبسيط الإداري خفضا واضحا في الأوراق و الإجراءات الشكلية التي قد تكون نتيجة تنظيم مفرط، و قد تكون زائدة عن الحاجة تعكس بيروقراطية متجذرة، وبالتالي تشكل عائقا أمام العمل أو اتخاذ القرار. و يؤكد ذات التقرير أن التبسيط الإداري حاليا يعتبر في معظم البلدان واحدا من الأولويات الرئيسية للعمل، وهو واحد من أكثر الوسائل فعالية لمكافحة تضخم وتعقيد الأنظمة. كما يعدد فوائد خفض الإجراءات و السعي لتكييف أفضل للقواعد الإدارية مع الأوضاع و الاحتياجات الحقيقية. ينبغي التأكيد على ثلاث مزايا رئيسية: (أ) تشجيع الابتكار من خلال مكاسب الكفاءة؛ (ب) تشجيع ريادة الأعمال من خلال خفض التكاليف الإدارية، و إعادة تخصيص الموارد التي كانت تنفق على البيروقراطية. (ج) رفع كفاءة العمل الحكومي من خلال وسائل أكثر فعالية للعمل.

يبرز (2006) Fixari and Pallez أن واحدة من المثل العليا للدولة الحديثة هو الدولة المخففة، التي من شأنها أن تقلل عرقلة النشاط الاقتصادي إلى ادنى المستويات الممكنة. لذلك ينبغي عليها و على وجه الخصوص تقليل التكاليف الإدارية و الإجراءات الشكلية المفروضة على المواطن و المؤسسات. غير أن الواقع يثبت في كثير من الحالات أن الطلبات الرئيسية التي ترفع للسلطات العمومية لا تتعلق في المقام الأول بتخفيف الأعباء الإدارية، بل يتم التركيز على مسائل آجال التنفيذ، و التعقيدات، و ربما التحيز. و قد يحدث أن تؤكد الطلبات في عدد من الأحيان على ضرورة وجود إجراءات الترخيص، التي تضمن ضبط سوق معينة ضد منافسين عديمي الضمير، و تضمن حماية كافية ضد المخاطر من جميع الأنواع. هذا ما يرسم معالم الدولة التي يريد المواطنون و المقاولون تعزيزها: ليست الدولة المخففة (أو المبسطة) في المطلق، بل هي الدولة سريعة الاستجابة و الحامية و غير المتحيزة.

و من بين الإجراءات العملية للتبسيط الإداري و تسريع الإجراءات استخدام الحلول الإلكترونية. و في ذلك يؤكد يونغ كيم (2016) أنه يجب علينا أن نستخدم الابتكار و التكنولوجيا في دفع التغيير حول العالم. فالتكنولوجيا يمكن أن تساعدنا في تحسين الخدمات و زيادة التدقيق في كيفية استخدام الموارد، إذ في إمكان حكومات بلدان التحول العربي الاستفادة بقدر أكبر من الحلول الإلكترونية لدعم فرص شفافية الخدمات الحكومية و تحسين مستوى جودتها. تسهم مثل هذه الحلول في نشر المعلومات بقدر أكبر من الحداثة و الاتساق، كما تعمل على زيادة إنتاجية الخدمات العامة، بالإضافة إلى الحد من فرص الفساد، نظرا لأن تنفيذ العمليات عبر الوسائل الإلكترونية يقلل التفاعل إلى أدنى حد بين المواطنين و المسؤولين الحكوميين.

ج. المسؤولية الاجتماعية للإدارة العامة و العدالة التنظيمية في العمل

لقد أصبح واضحا للجميع أن سعي المنظمات الخاصة لتحقيق الربح و تعظيم العائد المادي فقط لم يعد كافيا لتحقيق نمو مستدام. مقابله، برز اتجاه المسؤولية الاجتماعية (Carroll, 1991) الذي يدعو المنظمات إلى توسيع نشاطها لتحمل بعض المسؤوليات ذات الطابع الاجتماعي. و مع انتشار الفناعة بهذا الاتجاه، لم يعد مستغربا في عالم الأعمال الاعتقاد بأن المسؤولية الاجتماعية للشركات حتمية اقتصادية تضع على عاتق المنظمات ضرورة البحث عن رفاة المجتمع أثناء سعيها لتحقيق الربح.

و تنطبق مفاهيم المسؤولية الاجتماعية، بمعنى احترام و أداء المسؤوليات الاقتصادية و القانونية و الأخلاقية و الخيرية، على المنظمات العمومية بما فيها الإدارة العامة. و لعل المعنى الذي أصبح مصطلح "المسؤولية الاجتماعية" يكتنفه حين يرى (2001) Sen and Bhattacharya أنها "الالتزام بمهام الاستجابة الاستباقية لحاجيات المجتمع"، يزيد من التشديد على الأدوار و المسؤوليات الاجتماعية للإدارة العامة. و عندما تهتم المنظمات بمسؤوليتها الاجتماعية فهي مدعوة بالأساس إلى إغارة الاهتمام بأصحاب المصالح فلا بد أن يكون منهم بل على رأسهم العاملون لديها. و من ثم تأتي الدعوة إلى تحسين وضع العاملين و تحسين نوعية حياتهم العاملين و تطوير ظروف بيئة العمل و توفير العدالة الوظيفية و إتاحة فرص التقدم (العالي و العام، 2001).

و لذلك، تجد التوجه العام و المتزايد للمنظمات يكمن في العمل على الاحتفاظ بالعاملين لديها من خلال إشباع حاجاتهم و تلبية رغباتهم عن طريق توفير ما يعرف بالمناخ التنظيمي السليم وخلق الولاء التنظيمي لدى. و قد تناولت الأبحاث التي عنت بتحسين المناخ التنظيمي الذي يعبر عن الخصائص التي تتميز بها البيئة الداخلية للعمل، بما فيها السياسات و الإجراءات و النظم الساندة، والتي تتصف بدرجة من الثبات النسبي، بحيث تؤثر في سلوك العاملين و اتجاهاتهم و أدائهم.

يؤكد فليو و السيد محمد (2005) أن نجاح المنظمات يشجع في خلق المناخ الملائم على خلق أجواء عمل مواتية تدعم سبل الثبات و الاستقرار للعاملين و للتنظيم على حد سواء، إذ إن الأفراد في البيئة التنظيمية الفاعلة يشعرون بأهميتهم في العمل و قدرتهم على الإسهام في رسم السياسات و الخطط و المشاركة في اتخاذ القرارات، و سيادة الشعور بالثقة بين الإدارة و الأفراد. و في ذلك، يبرز (سعد الله و آخرون، 2012) أن هذه المسؤولية تتمحور حول خمسة أبعاد هي: احترام حقوق الإنسان، التدريب و التعليم، الصحة و السلامة العامة، الموازنة بين متطلبات العمل و الحياة الشخصية، التنوع في بيئة العمل.

كما طور علماء الاجتماع (2006) Bell, Wiechmann and Ryan و قبلهم (2003) Saunders and Thornhill مفهوم العدالة التنظيمية، التي تعني درجة تحقيق المساواة و النزاهة في الحقوق و الواجبات في علاقة الفرد بالمنظمة، و تجسد فكرة العدالة مبدأ تحقيق الالتزامات من قبل الموظفين تجاه المنظمة التي يعملون فيها، و تأكيد الثقة التنظيمية المطلوبة بين الطرفين. و تصب العدالة التنظيمية في مسعى ردم الفجوة الحاصلة بين أهداف العاملين و أهداف المنظمة، وخلق الروابط الدافعة إلى إيجاد سبل و وسائل تكفل للأجهزة الإدارية إشاعة مناخ تنظيمي إيجابي. و تركز نظرية العدالة التنظيمية على مفاهيم العدالة في المنظمات، من خلال تصنيف و جهات نظر الموظفين و مشاعرهم حول معاملتهم و معاملة الآخرين داخل المنظمة. تشير

الأبحاث الحديثة إلى أن تصورات العدالة تدور على أربعة أبعاد هي: (أ) العدالة التوزيعية؛ (ب) العدالة الإجرائية؛ (ج) عدالة التعاملات؛ (د) العدالة التقييمية. كما تضيف دراسات أخرى محورا خامسا هو (هـ) العدالة الأخلاقية. وكلها محاور تعمل على رفع شعور الموظف بنزاهة العمل الإداري، المصادر بحقه في الأداء والسلوك والعمل، وبالعدالة الإنسانية والأخلاقية المستنقة من منابع العقيدة والقيم الثقافية والحضارية في تفاعلها مع الأجواء السائدة في المنظمة مما يعزز اطمئنانه إزاء مستقبله ونموه الوظيفي. ويؤدي توفر عوامل العدالة التنظيمية إلى الرضا الوظيفي الذي هو حالة إدراكية تقوم على التقييم (نتيجة المقارنة بين البدائل) لتنعكس فيما بعد على الشعور (الانفعال) ليكون إيجابيا أو سلبيا.

5. الخاتمة:

استمدت هذه الدراسة أهميتها من الناحية العلمية، كون الأمراض الإدارية والحلول المقترحة تنتمي إلى حقل معرفي بمجموعة مفاهيم جوهرية في الفكر الإداري المعاصر، والتي بدراستها وفهم طبيعتها وأبعادها تكون محورا للتأثير في مجموعة كبيرة من المفاهيم والممارسات السلوكية للإدارة العامة ولدى العاملين بها. أشارت الدراسة إلى العديد من الأبحاث إلى علاقة هذه المفاهيم بمتغيرات تنظيمية أخرى من بينها: الإنتاجية، والأداء، والإبداع، وترك العمل، والصراع، والفساد، والإحباط، والغياب عن العمل، والرضا الوظيفي.

تتنوع المجتمعات حسب درجة وفرة الموارد المتاحة، اقتصادية وثقافية ورأس مال بشري... وهي خصائص تمنح ميزات تفاضلية على المستويين الإقليمي والعالمي. وتختلف هذه المجتمعات حسب استخدامهما لطاقتها في تحقيق معدلات نمو اقتصادية مرتفعة ومستدامة، وتتباين نتائجها في خلق فرص عمل ذات قيمة مضافة عالية. وكثيرا ما تنسب هذه الاختلافات إلى نوعية الإدارة العامة القائمة على الشأن العام.

أبرزت هذه الورقة أهمية الإدارة العامة في قيادة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وأكدت أنها تعاني من أمراض مستعصية تعوقها عن أداء مهامها بالكيفية والجودة المطلوبتين. كما شددت على أن إدارة كفاءة تتبع سياسات سليمة، تمكن الاقتصاديات من تحقيق تطورات أكبر وأسرع التي من شأنها تعزيز قدرات النمو. ويقع خلف هذا التحليل الذي أبرزته الدراسة الرغبة الجامحة إثارة الانتباه إلى سؤال مهم: بأي نوعية من المؤسسات والأطر البشرية يمكن أن نواجه تحديات الواقع ومخاضاته العسيرة ومخاطره وتهديداته العارمة، وتغييراته الجيواستراتيجية وصراعاته العنيفة؟

وقد تجاوزت هذه الدراسة حدود التحليل الكلاسيكي للفساد في الإدارة العامة حين حاولت سبر كنه الوضعيات والظروف الصعبة التي يشتغل فيها المورد الأساسي وهو المورد البشري. وقد شددت في مضمون عرضها على أن مواصلة المنظومة الحالية المنتجة للأمراض الإدارية تجعل النظام مهزوزا وغير مستدام كونه يزيد من حجم الأخطاء والتعطيل وهدر الموارد والوقت، مما يشكل ضريبة أنية ومستقبلية على كاهل المواطنين الفقراء والأغنياء على حد سواء. من هذا المنطلق جاء هذا البحث لتحليل هذه الظواهر وبيحث عن أسبابها ومكائنها ووسائل وطرق علاجها والحد منها. فالدولة والأمة بناء عريق تشاركت فيه الأجيال عامة، فأى ضعف أو هوان في هذا البناء قد يقوضه ويأتي عليه، إذ أن البناء صعب والدمار سهل فلا يجب أن تخرج الأمور عن مسارها حتى لا تحدث الكارثة التي تفلق البشرية جمعا.

وفي مجال معالجة أمراض الإدارة العامة، بينت الدراسة إصلاح الإدارة العامة وإدارة الحكم عامة في موقع الصدارة في مناقشة مسألة التنمية. وبينت أن للحكم الجيد أهمية بالغة في تحقيق النمو ويمكن أن يفرض غيابه قيوداً مضمية. أشارت دراسة حديثة قام بها البنك الدولي إلى أنه لو كانت نوعية الإدارة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تضاهي النوعية المتوسطة التي تتسم بها الإدارة في القطاع العام في مجموعة من بلدان جنوب شرق آسيا الناجحة، لكان معدل نموها أعلى بحوالي نقطة مئوية واحدة سنويا.

المراجع

- Bell, B. S., Wiechmann, D., & Ryan, A. M. (2006). Consequences of organizational justice expectations in a selection system. *Journal of Applied Psychology*, 91(2), 455-469.
- Bardhan, P. (1997). Corruption and Development: A Review of Issues. *Journal of Economic Literature*, XXXV (September 1997), 1320-1346.
- Carroll, A. B. (1991). The pyramid of corporate social responsibility: Toward the moral management of organizational stakeholders. *Business horizons*, 34(4), 39-48.
- Chanlat, J.F. (2007). Le stress au travail : problème d'actualité dans les entreprises et enjeu social. Proceedings from Congrès «Le stress au travail, une réalité. Quelle prévention, quels acteurs et quels outils?», Nancy, 1^{er} et 2 février 2007.

- Cooper, C.L. (1988). Les réactions au stress à l'atelier et au bureau. In Kalimo, R., El-Batawi, M.A., Cooper, C.L. *Les facteurs psychosociaux en milieu de travail et leurs rapports à la santé*. Organisation mondiale de la santé, Genève.
- Cooper, C. L., & Roden, J. (1985). Mental health and satisfaction among tax officers. *Social Science and Medicine*, 21, 747-751.
- Daniellou F., Davezies, P., Desriaux, F. and Thery, L. (19 janvier 2009). Souffrance en entreprise : quels remèdes? Il faut adapter le travail à l'homme, pas l'inverse. *In Le Monde*.
- Delaye R., & Boudrandi S. (2010). L'épuisement professionnel chez le manager de proximité : le rôle régulateur de l'entreprise dans la prévention du Burnout, *Management, Avenir*, 32, 254-269.
- Fixari, D., & Pallez, F. (2007). L'insoutenable légèreté de l'Etat - Une histoire de simplification administrative. *Politiques et management public*, 25(3), 83-100.
- Gallie, D., Felstead, A., Green, F., and Inanc, H. (2013). *Fear at Work in Britain First Findings from the Skills and Employment Survey, 2012*, Cardiff University report.
- House, R.J., & Rizzo, J.R. (1972). Role of Conflict and Ambiguity as Critical Variables in a Model of Organizational Behavior. *Organizational Behavior and Human Performance*, 7, 467-505.
- Hubbard, P. (2003). Fear and loathing at the multiplex: everyday anxiety in the post-industrial city. *Capital & Class*, 80.
- IMF. (2016). *Corruption: Costs and Mitigating Strategies*. Fiscal (SDN 16/05). Affairs and Legal Departments .
- OECD. (2009). *Surmonter les obstacles à la mise en œuvre des stratégies de simplification administrative orientations destinées aux décideurs*. Division de la politique de la réglementation, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, pp 1-74.
- Pépin, R. (1991). Diagnostic et gestion du stress au travail. *Revue internationale de gestion*, 16, 8-18.
- Saunders, M. N., & Thornhill, A. (2003). Organisational justice, trust and the management of change: An exploration. *Personnel Review*, 32(3), 360-375.
- Sen, S., & Bhattacharya, C. B. (2001). Does doing good always lead to doing better? Consumer reactions to corporate social responsibility. *Journal of marketing Research*, 38(2), 225-243.
- Suárez-Mendoza, J., & Zoghbi-Manrique-de-Lara, P. (2008). The impact of work alienation on organizational citizenship behavior in the Canary Islands. *International Journal of Organizational Analysis*, 15(1), 56-76.
- UN. (2008). *La contribution des Nations Unies à l'amélioration de l'administration publique : 60 ans d'histoire* (ST/ESA/PAD/SER.E/115). Département des affaires économiques et sociales, Division de l'administration publique et de la gestion du développement Nations Unies. New York.
- UN. (2015). *World Public Sector Report 2015: Responsive and Accountable* (ST/ESA/PAD/SER.E/187). Department of Economic and Social Affairs. New York, 2015.

أبو سن، أ.إ. (1996)، " استخدام أساليب الترغيب والترهيب في مكافحة الفساد الإداري"، *المجلة العربية للدراسات الأمنية و التدريب*، 21(11).

جون تشانغ، ه. (2007). *الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية مذكرات توجيهية في السياسات إصلاح المؤسسات المملوكة للدولة*. جامعة كامبريدج، المملكة المتحدة.

سعد الله، ل. ح. وآخرون (2012). *المسؤولية الاجتماعية تجاه العاملين وانعكاسها على أخلاقيات العمل*. مجلة بحوث مستقبلية، 3(38)، 1-33.

شكر، ع. غ. (2009). *في مواجهة البيروقراطية الإصلاح الإداري وتحسين مناخ الاستثمار. سلسلة أوراق سياسات تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد*. مركز المشروعات الدولية الخاصة، القاهرة.

ظاهر محسن منصور الغالبي، ط. م.، و العامر، ص. م. م. (2001). *المسؤولية الاجتماعية لمنظمات الأعمال وشفافية نظام المعلومات دراسة تطبيقية لعينة من المصارف التجارية الاردنية*. بحوث وأوراق عمل المؤتمر العربي الثاني في الإدارة القيادة الابداعية في مواجهة التحديات المعاصرة للإدارة العربية 6 - 8 نوفمبر 2001 - القاهرة، 215-233.

ف. ب. ع.، و السيد محمد، ع. م. (2005). *السلوك التنظيمي في إدارة المؤسسات التعليمية*. عمان : دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة.

ماهر، م. (2003). *التقانات الحديثة وأثرها في عملية التطوير الإداري*. محاضرة في اجتماع الخبراء الاستشاري حول تنمية الإدارة المالية والعامرة مع التركيز على الأدوات الإلكترونية المساعدة. بيروت، 1-3 تموز/يوليو 2003.

محمود، ح. ح. (2011). *دراسة تحليلية لأسباب الفساد في مصر قبل ثورة 25 يناير: نحو رؤية مستقبلية لمنع ومكافحة الظاهرة*. مركز العقد الاجتماعي ومركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء، 3-4. القاهرة.

يوسف عبد عطية بحر، ي. ع. ع. (2011). الفساد الإداري - المسببات والعلاج دراسة تطبيقية على المستشفيات الكبرى في قطاع غزة. مجلة جامعة الأزهر بغزة، سلسلة العلوم الإنسانية، 13(2).

يونغ كيم، ج. (2016/02/09). الحوكمة الشاملة: الأسس الضرورية للازدهار الإنساني. كلمة رئيس مجموعة البنك الدولي جيم يونغ كيم في القمة العالمية للحكومات والرفاه. دبي، الإمارات.