

الإصلاح الإداري (حديث نظري وخطوات تعترضها الكثير من التحديات)

Administrative reform (Theoretical talk and challenging steps)

إعداد الباحثة/ سحر أحمد أبو غنيم

باحثة في القانون العام، المعهد العالي للدكتوراه في الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، الجامعة اللبنانية، لبنان

Email: Sahar.aboughnaim@gmail.com

المخلص:

تتناول هذه الدراسة الحديث عن الإصلاح الإداري ومبادئه، والدوافع والخطوات الكامنة وراء العمل على تحقيق الإصلاح الإداري، مع تحديد طرائق الإصلاح الإداري في ضوء تجارب بعض الدول التي نجحت في اعتماده، هذا بالإضافة إلى عرض النظريات التي تتناول الإصلاح والمعوقات التي تحول دون تحقيقه، وتتمثل في المشكلات البنيوية ومشكلات البنية التحتية. وكانت النظريات قد تكونت من أربعة مراحل مختلفة. وتبين بأن الدولة اللبنانية عاجزة عن إجراء ذلك نتيجة الاضطرابات السياسية الداخلية المتشعبة فيها.

وتبين بأن الإصلاح يؤدي إلى منح امتياز للطبقة العاملة، وهذا ما تُعارضه الطبقة الرأسمالية وتعمل على فرملته بشدة. يكمن نجاح عملية الإصلاح بالإرادة الحقيقية من السلطة وتوفيرها الدعم اللازم للجهات المعنية، وبالمقابل تتمتع بالنزاهة والاستقلالية والشفافية في ممارسة عملها. أما منهجية البحث فجرت وفق المنهج الاستقرائي التحليلي، وجاءت النتائج بأنه لا بد من التشديد على ضرورة اعتماد نظام الحوكمة الرشيدة، والحد من المركزية الإدارية المهيمنة في الوزارات والمؤسسات، حيث إن هذا الوضع في لبنان مازال معتمداً بشدة، الأمر الذي لا يوفر للموظفين أية سبيل لإنجاز معاملاتهم في المناطق التي لا تشملها المركزية الإدارية. ومن ناحية أخرى، يتوجب اعتماد الحكومة الإلكترونية التي مازالت مُقيدة ومفتقر التعامل بها في لبنان، حيث إنَّها تُعدُّ بعيدة كل البعد عن العمل الإداري في معظم الإدارات والمؤسسات العامة، وهذا ما يستنفذ وقت المواطن نتيجة تراكم المعاملات والبطء والروتين الإداري الذي يحول دون إنجازها بسرعة. وكانت أبرز التوصيات ما يلي: رسم السياسة العامة ووضع برامج إصلاحية تهدف إلى التطوير والسير في العمل الإداري نحو الرقي والتقدم، وإجراء برامج تدريبية تعمل على تحفيز الموظفين وتطور من أدائهم الإداري، وتفعيل التشريعات التي تُكافح الفساد وأعمال الشفافية في العمل الإداري، واعتماد نظام الحكم الرشيد.

الكلمات المفتاحية: الإصلاح الإداري، الحكم الرشيد، الحكومة الإلكترونية، الشفافية، الفساد الإداري، التطوير الإداري، التنمية.

Administrative reform (Theoretical talk and challenging steps)

Abstract

This study deals with administrative reform and its principles, the motives and steps behind working to achieve administrative reform, identifying the methods of administrative reform in light of the experiences of some countries that have succeeded in adopting it, in addition to presenting the theories that deal with reform and the obstacles that prevent its realization, namely structural and infrastructural issues. The theories consisted of four different stages. It was found that the Lebanese state is unable to do so due to its internal political turmoil.

Reform has been shown to privilege the working class, which is what the capitalist class opposes and works to brake. The success of the reform process lies in the real will of the authority and its provision of the necessary support to the concerned authorities, in return for which they enjoy integrity, independence and transparency in the exercise of their work. As for the research methodology, it was conducted according to the inductive-analytical approach, and the results showed that it is imperative to emphasize the need to adopt good governance and reduce the dominant administrative centralization in ministries and institutions, as this situation in Lebanon is still heavily adopted, which does not provide employees with any way to complete their transactions in areas that are not covered by administrative centralization. On the other hand, it is necessary to adopt e-government, which is still restricted and lacking in Lebanon, as it is far from the administrative work in most public administrations and institutions, which consumes the citizen's time as a result of the accumulation of transactions, slowness and administrative red tape that prevents them from being completed quickly. The most prominent recommendations were as follows: Drawing public policy and developing reform programs, activating legislation that combats corruption, implementing transparency in administrative work, and adopting a system of good governance.

Keywords: Administrative reform, good governance, e-government, transparency, administrative corruption, administrative development, development.

1. المقدمة

يُعدُّ الحديث عن الإصلاح الإداري حديثاً تناقلته الكثير منه الجهات السياسية، ولطالما كان هذا العنوان هو الأساس لها في معظم البرامج الانتخابية، ومن خلال هذه الخطوة يتبلور السبيل للقضاء على الفساد، من خلال اعتماد خطواتٍ إصلاحيةٍ مُميّزة نهوضاً من بؤر الفساد، وعملاً على وضع حدٍ لانتشاره في معظم قطاعات الدولة.

برزت الحاجة إلى الإصلاح نتيجة ضعف الأداء الخدماتي والإنتاجي للوحدات الإدارية المختلفة، وتفشي مظاهر سلبية نتيجة ضعف الإدارة وعدم فاعليتها، فضلاً عن انخفاض الإنتاجية والاختلاف وسوء استعمال السلطة العامة والإثراء غير المشروع وغيرها. ولأنه هناك علاقة عكسية بين الإصلاح الإداري والفساد الإداري، فكُلما انخفض العمل على الإصلاح، ازداد احتمال تفشي الفساد وانتشاره في الإدارة، والعكس صحيح. حيث إنَّ العمل بجِدِّ على تحقيق الإصلاح وتعزيز فاعليته وآلياته، يؤدي بدوره إلى تقليص مظاهر الفساد الإداري في الإدارة. أما أهمية الدراسة فتكمن في بيان مبادئ الإصلاح الإداري وخطوات العمل على تحقيقه، والمعوقات التي تعترض تحقيق الإصلاح وأبرز المشكلات التي يواجهها في لبنان، مع الإشارة إلى غياب الإرادة السياسية الكامنة وراء عرقلة معظم المشاريع والأعمال الإصلاحية في القطاع العام.

لا يقتصر الإصلاح على البيئة الإدارية فحسب، إنّما يشملُ التأثيرات المتبادلة مع البيئة الكلية للإدارة وعلاقتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وهي بدورها تنقلُ فكرة الإصلاح من صور إدارية وأدوات تقنية حديثة، إلى عرس روح الابتكار الإداري من الإبداع التنظيمي والاهتمام بالإنجاز في الظروف البيئية المحيطة به. لذلك، يُعتبر بمثابة جهود ترميميةٍ مُحددة، لمعالجة حالةٍ أو خللٍ أو قصورٍ مُحددٍ داخل إطار المنظمة (كافي، 2019، ص 40).

1.1. مشكلة البحث:

تكمن الإشكالية في تسليط الضوء على مبادئ الإصلاح الإداري في ظل غياب عام لإمكانية اعتمادها في لبنان، أما أسئلة البحث فهي:

- مدى إمكانية اعتماد هذه المبادئ وتفعيلها في ضوء جملة القوانين الإصلاحية التي تكافح الفساد في لبنان؟
- معرفة أساس الإصلاح الذي يتمثل في تقويم الموارد البشرية بصورةٍ أساسية؟
- الإشارة إلى النظريات التي يقوم عليها الإصلاح الإداري ومدى إمكانية اعتمادها وتطبيقها في لبنان،
- معرفة مدى إمكانية اعتماد الإصلاح الإداري في لبنان في ظل المشكلات الأساسية والمعوقات التي تعترض تحقيقه.

2.1. أهداف البحث:

- تسليط الضوء على ضرورة إدخال الإصلاح الإداري على نظام عمل الإداري والقطاع العام ككل.
- البحث في خطوات الإصلاح الإداري وأهميته على نشاط وعمل الإدارة.
- الإشارة إلى طرائق الإصلاح والنظريات التي تنصُّ على ذلك، مع العلم أنّها مازالت حديث نظري لا وجود فعلي على أرض الواقع.
- معرفة المعوقات التي تعترض عملية الإصلاح الإداري وأهم المشكلات التي تعترضه من مشكلاتٍ بنيويةٍ وأخرى تقنية.

3.1. أهمية البحث:

تكمن أهمية الدراسة في بيان مبادئ الإصلاح الإداري وخطوات العمل على تحقيقه، والمعوقات التي تعترض تحقيق الإصلاح وأبرز المشكلات التي يواجهها في لبنان، مع الإشارة إلى غياب الإرادة السياسية الكامنة وراء عرقلة معظم المشاريع والأعمال الإصلاحية في القطاع العام، وكُل ذلك في سبيل تحسين العمل الإداري ورفع إنتاجية الموظف الحكومي.

4.1. محددات البحث:

دراسة نظرية تقوم على المنهج الاستقرائي التحليلي.

5.1. مصطلحات البحث وتعريفاتها:

الإصلاح الإداري: عملية تكيف الإدارة مع المستجدات التي تقوم على ركائز الإرادة السياسية، وكذلك الأفراد وأساليب العمل، وتعد عملية أساسية لإعداد أفراد موظفين مهنيين لذلك.

التطوير الإداري: يقوم هذا المفهوم على تأمين عملية لتعلم وتطبيق تقنيات واستراتيجيات ومناهج جديدة للمساعدة في تحسين الفعالية والأداء العام، مع تطوير مهارات والقدرات للمديرين لجعلهم قادرين على إدارة مؤسساتهم وتحسين أدائها بشكل أفضل. التنمية: تطوير الوسائل والإجراءات وبناء المؤسسات الأداء الوظائف الإدارية المختلفة.

الحكم الرشيد: نظام يقوم على مجموعة مبادئ الانفتاح، والمساءلة، والشفافية؛ وما يستتبع ذلك من محاربة الفساد، وتيسير حرية المعلومات والإعلام.

الحكومة الإلكترونية: هي أسلوب لاستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتحسين أداء الوظائف والخدمات الحكومية، وتزويد المواطنين والشركات والموظفين الحكوميين بوصول ملائم إلى المعلومات والخدمات المرجوة وتعزيز فرص المشاركة الديمقراطية.

الشفافية: تعد إحدى أدوات الرقابة الإدارية، لمكافحة الفساد الإداري في المؤسسات، وتستخدم لتحقيق التنمية والتطوير الإداري، حيث يتم من خلالها نشر كافة المعلومات والتشريعات والقوانين والقرارات على كل الأصعدة بشكل واضح.

الفساد الإداري: هو أسلوب يكمن في إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص، ويحصل عادةً من موظفي القطاع الحكومي إذ يعتمد البعض إلى إساءة استخدام السلطة والنفوذ، وارتكاب الجرائم التي تقع على الوظيفة العامة وبسببها.

6.1. أداة البحث والمنهج المتبع في البحث:

تم اعتماد المنهج الاستقرائي لهذه الدراسة، إذ يقوم على استقراء المعلومات اللازمة، اللجوء إلى المصادر الأصلية، التمهيد العام لكل مسألة، تحليل المعلومات، وإضافة رأي الكاتب إن لزم بعد كل مسألة.

وعليه ينقسم هذا البحث على قسمين: الأول يتناول مبادئ الإصلاح الإداري وأهميته في مكافحة الفساد، والثاني يتناول نظريات الإصلاح أمام واقعه وتحدياته في لبنان.

7.1. محتويات البحث:

ملخص

مقدمة

المبحث الأول: مبادئ الإصلاح الإداري ودوافعه وخطواته مكافحة الفساد
المطلب الأول: دوافع الإصلاح الإداري وأنواعه
المطلب الثاني: خطوات العمل على تحقيق الإصلاح الإداري
المبحث الثاني: نظريات الإصلاح أمام واقعه وتحديثاته في لبنان
المطلب الأول: النظريات التي تناولت عملية الإصلاح الإداري
المطلب الثاني: معوقات تحول دون تحقيق الإصلاح الإداري
خاتمة

2. الإطار النظري والدراسات السابقة:

كثرت الدراسات السابقة التي تحدّثت عن الإصلاح الإداري، لكنّها قلّما طرحت النّظريات التي نشأت عليها، والمعوقات التي تعترض اعتماد الإصلاح الإداري في لبنان وإدخاله إلى القطاع العام، نشير إلى بعضها:

- (1) (فرح، الحاج علي، د.ت). سهيل فرح، رفيف الحاج علي، وآخرون. تقرير استراتيجيات الإصلاح الإداري في لبنان، مكتب وزير الدولة لشؤون الإصلاح الإداري.
- (2) (الحمل، 2013). سحر عبد الله الحمل، الإصلاح الإداري مفهومه.. وآليات تطبيقه.. (دراسة مقارنة)، المجلة العلمية لقطاع كليات التجارة – جامعة الأزهر، العدد (10) يناير 2024.
- (3) (ملاعب، 2019). عمر ملاعب، الإصلاح الإداري مدخلاً لتصويب المسار التنموي: تجارب دولية، المعهد العربي للتخطيط، 2019.

تعقيباً على بعض الدراسات السابقة التي أشرت إليها: جاء الحديث عن الإصلاح الإداري بصورة جوهريّة بعد جُملة القوانين الإصلاحية التي اعتمدها لبنان مؤخراً في مكافحة الفساد. إذ إنّه اتّخذ الشّكل النّظري دون اعتماد أمر تطبيقي مُطلقاً، فبإمكان مجلس النواب أن يقترح قوانين بشكلٍ يومي، لكنّه ليس بقادر على تفعيل قانونٍ نشأ منذ سنوات وتَمّ العمل به، في ظلّ الضغوطات السياسيّة التي تعترض تطبيق معظمها. وفي الأصل إنّ الإصلاح الإداري كان إحدى مبادئ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وأنّ العمل على تنميته واعتماده جاء امتثالاً لأحكام الاتفاقية التي وقّع عليها لبنان في العام 2009، لكنّ أهمّ العوائق التي تعترض الإصلاح هي غياب الإرادة السياسية وعدم اعتماد السبيل الحديثة لناحية التطوير في العمل الإداري، وبقاء المركزية دون اعتماد اللامركزية في غالبية الإدارات العامّة.

المبحث الأول: مبادئ الإصلاح الإداري ودوافعه وخطواته مكافحة الفساد

تتطلب أساليب الإدارة المعاصرة الشُّروع بإصلاح إداري شامل يُسيطر على المجالات الاقتصادية والسياسية والإدارية المُسيّبة للتخلف والفساد. يدلُّ لفظ الإصلاح الإداري على حدوث خللٍ أو فسادٍ إداري، ويحتاج إلى علاجٍ وتصحيح مسار الإدارة وتقويمه على المسار الصّحيح المُعتدل.

فالإصلاح الإداري وإعادة التنظيم الإداري والتنمية الإدارية، والتحديث والتطوير الإداري والحكم الرشيد، جميعها مُصطلحات تتناول موضوع تنظيم جهاز الدولة وحلّ مُشكلاته، وزيادة كفاءة تحقيقه للسياسة العامّة للدولة، وإيصاله الفعّال لبرامجها. وإنّ كان البعض يلجأ إلى التمييز بين هذه المُصطلحات (رشيد، 1996، ص 1-3).

لابد من التمييز بين الإصلاح الإداري وإعادة التنظيم الإداري، حيث يقصد بإعادة التنظيم على أنه إجراء التعديلات بالاستحداث أو الإلغاء أو الإضافة، التي تجري على الهيكل التنظيمي المعتمد لأية جهة حكومية نتيجة إدخال التعديلات على الأهداف والاختصاصات العامة للجهة، أو إدخال تعديلات على السلطات والعلاقات التنظيمية والوظائف ومستوياتها ونطاق إشرافها. أو حتى الاستجابة لحاجة الجهة، أو استحداث تقسيمات تنظيمية جديدة، أو رُبما دمج أو فصل تقسيمات تنظيمية قائمة، وحتى لا تُعد هدفاً بحد ذاتها، وبالتالي لا ينبغي أن تتم دون وجود مبررات موضوعية تكون بمثابة انعكاس للاحتياجات الفعلية للجهة (ناكو، 2020، ص 28).

إنها إحدى وسائل الإصلاح الإداري، حيث يتم من خلالها معالجة مشاكل الإدارة العامة، وإن جهود الإصلاح لم تُسهم بفاعلية في تحسين الأداء الحكومي، بسبب حجم المشاكل التي تواجه الإدارة. لذلك، فإن إعادة التنظيم هي عملية منهجية تتطلب التعرف والوقوف على مفاهيم وممارسات إدارة التغيير، كإعادة تجديد برامج الحكومة أو تحسين مستوى الخدمات والأداء للجهات الإدارية المختلفة، ووضع استراتيجية طويلة الأمد تعمل على استدامة وتحديث إعادة التنظيم (ناكو، 2020، ص 29).

من جانب آخر يتوجب الاعتماد على الحكم الرشيد، هناك ستة مؤشرات حددها تقرير التنمية الإنسانية العربية لسنة 2006م، تعمل على قياس جوانب مختلفة للحكم الصالح أو الرشيد. وبحسب البنك الدولي فإن الحكم الرشيد يُعتبر الحالة التي من خلالها يتم إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع بهدف التنمية (The World Bank, 1992. P1).

يعتبر مفهوم الحكم الرشيد أوسع من الإصلاح الإداري، لأن هذا الأخير يَنحصر في معالجة الخلل في النظام الإداري في فترة زمنية محددة وفي مواقع محصورة. أما مبادئه فإنها تلك التي يتم تسخيرها لخدمة الإصلاح الإداري، ومراقبة مدى مواءمتها مع مقومات عملية الإصلاح. لذلك، يتوجب العمل على ضمان نزاهة الإنفاق الحكومي وجعله أكثر شفافية، والعمل على تهيئة بيئة مناسبة لاستقطاب المستثمرين وتوظيف العناصر البشرية ذات الكفاءة العالية، مقارنة بالدول ذات الاقتصادات المتقدمة (ناكو، 2020، ص 37).

ماهية الإصلاح الإداري:

في اللغة: صلح: الصلاح، ضد الفساد وبابه دخل. والمصلحة وإحدة المصالح، والاستصلاح ضد الاستفساد (الرازي، 1999، ص 178).

في الاصطلاح: لا يوجد تعريف مُستقر للإصلاح الإداري، فكل فقيه عرفه من زاوية مختلفة وفي اتجاه مُحدد، ولمجال مُعين. وبجمله ذلك، فإن تعريف الإصلاح جاء بحسب البعض بأنه "الجهود المنظمة وبشكل مقصود لإحداث تغييرات جوهرية في بنية الديمقراطية العامة وإجراءاتها، وفي اتجاهات وسلوك العاملين بها، ومن أجل زيادة الفعالية التنظيمية وتحقيق أهداف التنمية الوطنية" (المصباح، 1989، ص 103).

وهناك من عرفه بأنه تغيير في المبادئ والتنظيم والهيكلية والطرق، فالإصلاح ليس غاية بذاته وليس عملية معزولة عن محيطها، مُندمجة في المنهج العام للتغيير، حيث يطال زوايا الجهاز الإداري وهيكلته وجمع تقسيماته دون استثناء، كما يجب أن يتأني تطبيقاً لخطة استراتيجية مُحضرة مسبقاً" (الحملي، 1998، ص 15).

هناك تعريف يُركّز على الجانب السياسي، حيث يُشير إلى أن الإصلاح الإداري هو "جهدٌ سياسي وإداري واقتصادي واجتماعي وثقافي، إرادي هادف لإحداث تغييرات سياسية إيجابية في السلوك والنظم والعلاقات والأساليب والأدوات،

تحقيقاً لتنمية قدرات وامكانات الجهاز الإداري، بما يؤمن له درجة عالية من الكفاءة والفعالية في إنجاز أهدافه" (الطيب، 1986، ص 808).

المطلب الأول: دوافع الإصلاح الإداري وأنواعه

تتنوع دوافع الإصلاح بحسب مختلف المجالات: السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية والديمقراطية. فالدوافع السياسية تكمن في تغيير الحكومة أو التعديلات الدستورية أو التعديلات الجذرية، في نظم السياسة الخارجية أو الداخلية للدولة. أما الاقتصادية فتتجلى نتيجة حدوث الأزمات الاقتصادية الحادة، كانهماض قيمة العملة، التضخم المالي والإفلاس، إعادة توزيع الثروة، وتدني مستوى دخل الفرد والبطالة. وهنا تكمن ضرورة تحقيق أو تفعيل الإصلاح الإداري، نتيجة العجز عن مواجهة هذه الأعباء.

أما الاجتماعية فتكمن في التغيير في الهيكل الطبقي، أو انتشار الجرائم وانعدام الأمن، وانتشار الرشوة والفساد، مما يستدعي العمل على وقف هذه المظاهر، والقضاء عليها.

وبالنسبة للدوافع الديمقراطية فتظهر نتيجة الانفجار السكاني، أو الهجرة الداخلية والخارجية، حيث تعجز الإدارة عن أداء الخدمات الأساسية للمواطن، مما يؤدي إلى المطالبة بالعمل على تفعيل الإصلاح، واعتماده للتخلص من هذه الأزمات (كافي، 2019، ص 41 - 42).

النبذة الأولى: البيروقراطية

تعد من أهم دوافع الإصلاح، وتستدعي المضي قدماً لوقفها والقضاء عليها، أما المعاني الرئيسية فيجب توضيحها كما يلي:

- بشكل علمي ومجرد ومحايد، تعني البيروقراطية تلك التنظيمات الإدارية والإدارة المكتبيّة، أي مجموع الهياكل والأشخاص الذين يتولون الوظيفة التنفيذية في الدولة، وبمعنى آخر إنها تتمثل بالأجهزة الإدارية التي تقوم بتنفيذ المهام الواقعة على عاتق الدولة.
- بشكل مفصل، تُدلّ البيروقراطية على الانحرافات التي تُصيب عمل القيادات الإدارية في الأجهزة الإدارية المختلفة، وتتمثل في التّعقيدات المكتبية والإدارية داخل الأجهزة الحكومية (عثمان، 2010، ص 76 - 77).

وفي الغالب فإن البيروقراطية تُعتبر بمثابة المرض الذي يُصيب الإدارة ويُعرقل حُسن سير عملها، بشكل سليم وناجح ورشيد. وتُصنّف بأنها سلاح ذو حدين، قد يُستخدم لزيادة الكفاءة والفاعلية، وقد يؤدي إلى الضياع والجُمود، وتتوقّف النتيجة على فُدرّة وكفاءة الرؤساء الإداريين في استخدامه (طلبة، 2012، ص 428).

ويُضيف آخر بأن البيروقراطية نوعٌ من التنظيم الصنخ المعقّد، إن كان في الإدارة العامّة أو المشروعات الخاصة، وقد يؤدي إلى عرقلة الإدارة. وتؤدي انعكاسات سلبية خطيرة بنموها وانتشارها، مما يُعمق الفجوة في البُطء والإهمال والرُوتين والتّعقيد، في سير المعاملات وكثرة التواقيع عليها، مما يُوسّع الفجوة المُتمثّلة بانتشار الرشوة كسبب لإنجاز المعاملات الإدارية (المجذوب، 2005، ص 845).

تُشكّل البيروقراطية عقبة رئيسية أمام اعتماد الإصلاح الإداري، وأهم مظاهرها هي ما يلي:

- عجز الحكومة عن استثمار الموارد والفرص المتوفرة لديها.

- الرُوتين الإداري والمركزية وتعقيد الهيكل التنظيمي للمؤسسات، وعَدَم وضوح التَّشريعات ممَّا يؤدي إلى غياب النَّقَّة العامَّة، وعرقلة تحقيق الإصلاح.
- السياسات والاجراءات المؤسَّساتية الداخليَّة غير المُعلنة، والتي تتسم بالغموض، ممَّا يُحفز اعتماد الرِّقابة والشَّفافِيَّة لترسيخ المِصادقية، التي من شأنها أن تُصنَّف من أساسيات الرِّقابة الإداريَّة الداخليَّة والخارجيَّة.
- كثرة الضُّغوط السياسيَّة وغياب الاستقلاليَّة وضعف جودة الخدمات العامَّة (عبير، 2012، ص 50).

النَّبذة الثانية: الدوافع السياسيَّة

- تظهر هذه الدوافع من خلال حاجة الدَّولة إلى الإصلاح، سيراً نحو تحقيق نظامٍ سياسيٍّ واعيٍّ ومُتطور، ونقل هذا الإصلاح من القاعدة إلى القيادة السياسيَّة في الدَّولة، وأهم هذه الدَّوافع هي ما يلي:
- ظُهور عدَّة مُتغيِّرات تتجلى في تغيُّر النَّظرة التقليديَّة في الدَّولة، تنامي دور الشركات العالميَّة، وتلك المُتعدِّدة الجنسيات التي من شأنها التَّأثير على صنِّع السياسات، والحاجة إلى إعادة النَّظر في العلاقة بينها وبين الدَّولة.
 - التناقُض الفكري والصِّراع الطَّائفي المَحلي، الذي يُحوِّل دون تحقيق الإصلاح ومُكافحة الفساد، فضلاً عن تشيُّب جميع الجهات الطَّائفيَّة بوجودها، وهيمنتها التي تعكسُ صورةً شاذَّةً بين التَّعايش في ظلِّ نظامٍ ديمقراطيٍّ، وواقعٍ سياسيٍّ قاسٍ (حسن، 2015، ص 21).
 - ضعُف نظام المُحاسبة والمساءلة في أنظمة الحكومة، وعجزُ بُنيَّة المؤسسات السياسيَّة والإداريَّة، وبروز شخصيَّة السُّلطة وعَدَم الفِصل الجاد بين القطاعين العام والخاص.
 - أزمة التَّمثيل البرلماني التي لا ترقى إلى التَّجديد ممَّا يُضعف التَّطور والتَّجديد في الأداء السياسي، والرُّقي بمستوى الدَّول المُتقدمة.

النَّبذة الثالثة: الدوافع الاقتصاديَّة

- يُشكِّل ضعُف المُستوى الاقتصادي عن المُستوى المطلوب إحدى أهم الدوافع الاقتصاديَّة، وتُعَدُّ من الدَّوافع ما يلي:
- عدم اهتمام الحكومة بشأن تحسِين مُستوى الدَّخل الفردي، واعتماد التوزيع العادل للثروة، فضلاً عن غياب مُوازنةٍ عامَّةٍ ماليَّةٍ مُتفقٍ عليها وفق الأصول، وعلى الوجه المُحدَّد قانوناً.
 - انحدار المُستوى الاقتصادي بشكلٍ مُتدني، سرقة الأموال العامَّة وتحويلها إلى الخَارج.
 - ضالَّة الموارد الاقتصاديَّة التي من شأنها إبعاد المُستثمر الأجنبي، وعدم وجود ثقة بين هذا الأخير وبين الدَّولة.
 - العجز في المُوازنة العامَّة والنَّهْرُب الضَّرِيبِي، وضعُف مُستوى تقديم الخدمات العامَّة إن كان على المُستوى العام، أو بسبب العنصر البشري وتردِّي أدائه العام.
 - شيوع ظاهرة الفساد عالمياً وغياب النَّهج القانوني والتشريعي المَحلي، الذي من شأنه أن يدفع هذه الأفعال والسَّير نحو اعتماد آليات إصلاح في الإدارة.
 - ضعف الأداء العام للأجهزة الماليَّة والرِّقابيَّة في الدَّولة، وغياب الرقابة والمُحاسبة المُتعلِّقة بهذا الشأن.
 - ظُهور مفاهيم مُتعلِّقة بالنَّمِيَّة، تؤدي بنتيجتها إلى تفعيل الإصلاح الإداري، وتُحاربُ سُلطة الحكومة المُقيَّدة للفرْد، إضافةً إلى اعتماد نموذج اللِّبرالية الجديدة التي تُعكسُ مفاهيم النَّمِيَّة المُستدامة والرِّقابة الدَّاتيَّة والمساءلة (مهيدات، د.ت).

النُبذة الرابعة: الدوافع الاجتماعية

يتحقّق على إثر مكافحة الفساد إحداث تغيير في الأوضاع الاجتماعية، منها تصحيح أوضاع اجتماعية قائمة، أو وضع خطط أساسية تهدف إلى إحداث تغيير في سياسة الدولة العامّة، ومن شأنها القضاء على السلوكيات غير المرغوب بها اجتماعياً، والعمل على إعادة توزيع الثروة والمداخيل، وتحسين السلوك الاجتماعي للأفراد بما يعود بالمنفعة على المجتمع ككلّ (Cobham, n.d, p: 5).

هناك جُملة دوافع اجتماعية أساسية تستدعي العمل على إعمال الإصلاح الإداري في لبنان، أبرزها:

1. البطالة والفقر، وتدهور الوضع الاقتصادي الذي أدّى إلى ارتفاع نسبة الفقر في لبنان إلى نسبة تجاوزت 80% عمّا كان عليه الوضع قبل العام 2019.
 2. انعدام العمل على تقوية مستوى التنمية البشرية، فهناك عددٌ ضخم من المتعلّمين وحاملي الشهادات الجامعية، والذين يبحثون عن فرص وظيفيّة، وبيقون سنوات مُتعدّدة بعد التخرُّج دون الحصول على فرص، وهذا ما يؤكّد تقاعس الدولة عن تقديم إصلاحات على مستوى اجتماعي تضمن حصولهم على الحق في العمل. ممّا يؤكّد أسباب ارتفاع نسبة البطالة في العام 2022 إلى 64.7% (منظمة العمل الدولية، 2022).
 3. ضعف البنية التحتية الاجتماعية للدولة، فهناك تدهورٌ واضح في رأس المال الاجتماعي في مختلف المؤسسات القانونية، التعليمية، المصرفية والصحيّة وغيرها.
 4. سوء توزيع الثروات والمداخيل، فضلاً عن أنّ الضرائب التي من الممكن أن تحصل لمرة واحدة على الثروة (مركز مالكوم كير - كارنيغي، 2021).
 5. سوء استخدام التبرعات والهبات التي تصل من الدول الأجنبية، والعمل على الاستئثار بها لصالح بعض الأطراف السياسية على حساب الآخرين، وبذلك يضيع حق المواطن في الاستفادة من الخدمات التي ستقدّم على إثرها، وقد برز ذلك بصورة أوضح خلال النكبة التي حدثت باللبنانيين إثر انفجار بيروت عام 2020.
 6. النظام السياسي في لبنان، الذي يبرز علاقته بين السياسة والثروة، وغياب العمل على تحقيق الصالح العام، فهناك أقلية مُهيمنة على مقاليد السلطة والحكم، وتستأثر بالثروات والمداخيل على حساب الصالح العام، وبروز المصالح الشخصية والخاصّة، خلافاً لما هو الأصل في تحقيق المصلحة العامّة وضمان حماية المال العام.
 7. ضعيف في إدارة الهبات والمشاريع التي قدمت في سبيل تحقيق التنمية الاجتماعية من الجهات الأجنبية، فقد بلغ عدد القروض والمنح 1089 بقيمة تقارب الـ9.9 مليار دولار أميركي موزّعة على 28 إدارة (أولاً. كوم، 2020)، ولم يجر العمل على استثمارها على الوجه الصحيح.
- وإذا ما تم العمل على إحداث إصلاح في كل نقطة من النقاط المذكورة، فإنّ ذلك سيكفل تحقيق الإصلاح الإداري في لبنان، وخاصةً أنّ الحاجة لهذا الإصلاح، باتت حاجة ملحة في ظلّ تفاقم الأزمات والعبث بها، دون وضع خططٍ شاملة تهدف إلى ضبط الوضع الاجتماعي، وتقويم مساره على الوجه الذي يضمن استفادة الجميع من الخدمات الاجتماعية اللازمة الإحراق من قبل الدولة.

المطلب الثاني: خطوات العمل على تحقيق الإصلاح الإداري

عند الحديث عن العمل على تحقيق الإصلاح، فإنَّ هذا الأمر لا يتم خلال فترة قصيرة، بل يحتاج إلى مدة طويلة، ويجب أن يمتدَّ هذا الإصلاح ويشمل كافة القطاعات، وهذا الأمر يحتاج إلى وضع خططٍ هادفة لتحقيق التنمية المستدامة، وتعميمها فيما يتناسب مع كل قطاع. هذا وبالإضافة إلى وضع جهودٍ جبَّارة وتعاونٍ وتكاتفٍ مع المسؤولين المعنيين، والحاجة إلى توفير الإدارة اللازمة، التي لا يمكن أن يتغيَّر شيء بدونها، فهي الأساس الذي ينطلق منها محور الإصلاح، ليشمل فيما بعد كافة القطاعات على مستوى الدولة ككل.

والأصل في الإصلاح أن يكون نابعاً من الدَّاخل، وأن يُظهر الفرد حاجته الماسَّة إلى إحداث التغيير في الوضع المعاصر، حيث أنَّ تعدُّد الأزمات وتفاقمها فوق بعضها البعض يدلُّ على أنَّ الفساد وصل إلى أوج قمَّته، ويحتاج إلى خطواتٍ سريعة فعَّالة وهادفة، بُغْيَة إعادة السيطرة على الوضع، لأنَّ التأثير امتدَّ إلى مختلف القطاعات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، التعليمية والثقافية، وأيضاً الصحيَّة.

بحسب الباحثين في المجال الإداري، فإنَّ عمليَّة التغيير للوضع الراهن لا يمكن أن تجري دفعةً واحدة، إنما تستدعي أن تُقسَّم على مراحل، وإلى مجموعةٍ من العمليات الجزئية التي تترابط فيما بينها، لتكوِّن عملية الإصلاح الإداري (أحمد، 2008، ص 21 - 22).

تحتاج عملية الإصلاح إلى مقومات ضخمة، ماديَّة، بشريَّة، ومعلوماتية. وتنقسم هذه العملية إلى مرحلة تترابط فيما بينها بشكلٍ دقيق، من جهةٍ أولى، ويستدعي ذلك تأمين كافة الضمانات لتحقيق الإصلاح من جهةٍ ثانية. وتُعد هذه العملية عمليةً شائكة، وتحتاج خلال مواجهتها إلى مرحلة وزمنٍ ما (بربر، 2012، ص 247).

أمَّا من الناحية النظرية فهناك عدَّة خطوات على الدولة أن تعمل على اتخاذها في سبيل تحقيق الإصلاح في مختلف قطاعاتها وأجهزتها:

حيث إنَّ الخطوة الأساسية تكمن في تحديث وتجديد نظامها بما يضمن الإقدام على حلِّ المشكلات التي تعترها، والعمل على مواكبة المستجدات والتحديثات بما يضمن معالجة الظواهر والقضاء على الفساد والحدَّ من ارتكاب جرائم الإخلال بالوظيفة العامَّة، وفي سبيل ذلك، ينبغي أن تعمل الدولة على رصد كل هذه المظاهر وإحالتها إلى القضاء بُغْيَة اتِّخاذ اللازم ضدَّ كل سلوك أو مخالفة أو جرم، من شأنه ممارسة الفساد في القطاعات الحكومية. ومن شأن هذا الأمر أن يعمل على إدخال عناصر بشريَّة جديدة تحلُّ مكان مرتكبي الفساد، ويتوجَّب استبدالها بعناصر أكثر كفاءة وقادرة على مواجهة التحدِّيات باستقامةٍ ونزاهة، لتستقيم معها القطاعات الأكثر تعرُّضاً لهذه المناهج الفاسدة. كما يجب أن تتمنَّع هذه الفئات الجديدة بالكفاءة والمؤهلات المطلوبة من النَّاحية العلمية وبأخلاقيات العمل الوظيفي. ومن ناحيةٍ أخرى، يتوجَّب تفعيل الإجراءات الإدارية المُتَّبعة في الإعداد لتولي الوظيفة العامَّة عملاً على إحقاق المساواة بين الأفراد، وكذلك تحقيق التوازن بين الحقوق والواجبات تجاه الأشخاص المعنيين، إذ يتم إخضاع كل فردٍ مخالف لقواعد المسؤولية حال ثبوت التَّقصير في أداء الواجبات.

النبذة الأولى: الإصلاح الإداري للموارد البشرية

نستعرض عدَّة خطوات للقيام بالإصلاح الإداري التي توفِّر للأفراد على وجه الخصوص، منها:

أولاً – جمع المعلومات وتحليلها، عبر توفير البيانات المتعلقة بالإدارة من حيث التنظيم والسياسات والأهداف، وأسلوب الإدارة وإمكانياتها المادية، وعبر معرفة النظم والإجراءات وغيرها من العناصر.

ثانياً – معرفة حاجة الإدارة للتدريب، يتم ذلك عبر إجراء تحليل كامل يهدف إلى تحليل أهداف الإدارة والأفراد، إجراء التنظيم وتحفيز المنافسة وتقديم تقارير الأداء، وفي المقابل توفير التفنيس وتلقي الشكاوى وتقارير تقييم التدريب.

ثالثاً – تصميم البرامج التدريبية وتنفيذها، تمر هذه البرامج بعدة مراحل أهمها: وضع أهداف البرنامج، الفئات المستهدفة، المهارات المراد تلقها، المنهج التدريبي، ووضع جدول موضوع لمراحل التدريب.

رابعاً – الجدولة الزمنية، وتكون عبر تحديد المدة الزمنية اللازمة لإجراء البرنامج بطريقة منهجية، بحيث لا تتعدى المواعيد المخصصة لها، ومن ثم توفير التنظيم المتلائم للعملية التدريبية، ومن ثم العملية الإصلاحية.

خامساً – التقييم، تُعد هذه الخطوة بالغة الأهمية لمعرفة مدى الاستفادة من جميع الخطوات السابقة، وتتضمن عادةً المُدخلات والمُخرجات (شاويش، 2000، ص 239)، ومن خلالها يتم التوصل للناتج ومقارنة مدى فعاليتها في تحقيق الأهداف المرجوة.

النُبة الثانية: طرائق الإصلاح الإداري في ظل تجارب بعض الدول

لا شك بأن هناك الكثير من الدول التي تسلك مناهج الدول المتقدمة، وتسعى إلى توفير مظاهر الإصلاح في الإدارة وعملها، وقد عمل البعض منها على سلوك عدّة خطوات دون تكريس الجهود على نموذج أو طريقة موحدة في اعتماده، ومن خلال ذلك نشير إلى أبرز الطرائق فيما يلي:

أولاً – الأجهزة الدائمة:

تقوم هذه الطريقة على إنشاء هيئة إصلاح مركزية، ذات صلاحيات وإمكانات كبيرة، مُتمتعة بالخبرة اللازمة وتعمل بالتزام على إحقاق الإصلاح، ومن خلالها يجري توفير جهاز دائم يُساعد على شدّ انتباه الموظفين. أمّا نطاق عملها فيشمل المسائل المتعلقة بالموظفين وأساليب ووسائل العمل وكذلك النصوص والأنظمة.

ثانياً – الإصلاح الفجائي:

يقوم هذا الإصلاح من خلال اعتماد تعديلات مباشرة، تصدر إمّا عن حكومة جديدة، أو بموجب قرارات وزارية مُستحدثة تؤدي إلى تغيير نظام الحكم، ودون إعلان مُسبق عنها. تهدف هذه الفجائية في إصدارها إلى تجنّب ردود أفعال بعض الموظفين الذين يقفون عائقاً أمام البرنامج الإصلاحي. وقلمًا تعتمد هذه الطريقة نظراً لرفض الموظفين لها، نتيجة غياب مشاركتهم في صنع القرار، وإنّ نجاحها يرتبط بقبول الموظفين لها حيث إنّ البعض يرفضها ولا يمثل لما يُفرض عليه فيها.

ثالثاً – الإصلاح عن طريق إدارة المهمة:

تقوم هذه الطريقة عملاً على تطوير نظام الدولة وتوسيع نشاطاتها، وعند ثبوت عجز البنى الإدارية نتيجة تأخر ممارسة نموذج العمل نفسه لعمود دون تحديث. تتطلب هذه الطريقة وضع جهاز إداري جديد يعمل على اختيار العناصر القيادية المُتمتعة بالكفاءة والخبرة العالية، ومنح هذه الأخيرة الصلاحيات والمقومات اللازمة لتحديث الإدارة القديمة وتحويلها على إدارات جديدة.

رابعاً – الإصلاح عن طريق الإدارة بالأهداف:

تقوم هذه الطريقة على مبدأ الإنتاجية للأفضل، فمن خلالها يتحفّز نشاط الموظف، وبالتالي ترتفع إنتاجيته. إنها طريقة تعتمد على تحديد الهدف بصورة دقيقة، من خلال تحديد الوسائل والنقّات والوقت اللازم لإنهاء العمل المطلوب. كما أنّها تتطلب وضع خطة لإعداد وتدريب الموظفين وإكسابهم المعرفة المُختصة بعملهم وكذلك المعرفة الإدارية اللازمة.

خامساً - الإصلاح عن طريق رد الفعل:

تعمل هذه الطريقة على مبدأ الاستجابة المرتدة، حيث تجري مواجهة المشاكل بعد استمرارها وتراكمها، مع محاولة تفادي التأثير على الاستقرار الظاهري في الإدارة، حيث إنّه بفعل تقادم الوحدات والأجهزة الإدارية يكاد يكون التغيير صعباً بل ومستحيلاً في بعض الأحيان، كحالة وقف الرشوة كتغيير في السلوك الإداري وللحدّ من تفشي الفساد (عيتاني، 2017، ص 13 - 14).

المبحث الثاني: نظريات الإصلاح أمام واقعه وتحدياته في لبنان

يعتمد الإصلاح الإداري على جهودٍ مقصودة ومُتممّة لتحقيقه، فهو عبارة عن مجموعة عمليات مُستمرة ترتبط فيما بينها، لتكون هذا النشاط الهادف لتحقيق التنمية في الجهاز الإداري للدولة. يحتاج هذا الأمر إلى إعداد صياغة مُتقنة وملائمة قبل تعميمه على كافة الإدارات والمؤسسات. أمّا عملية التنفيذ، فتجري عادةً مع اعتماد اختبارات دائمة وضمن رقابة فعّالة، والعمل على إدخال التعديلات المناسبة، إذا احتاج الأمر، فيما يتلاءم مع كل إدارة أو مؤسسة عامّة. وفي سبيل ذلك نشير إلى النظريات التي تناولت عملية الإصلاح وأبرز المعوقات التي تحول دون تحقيقه.

المطلب الأول: النظريات التي تناولت عملية الإصلاح الإداري

هناك عدّة نظريات ظهرت عملاً على تحقيق الإصلاح الإداري، لكن أبرزها كان في نظريتين مُعتمدين هما: الأولى- نظرية التنظيميين التقليديين: تحدّث عنها كل من موني، وديموك، وولاس وغيرهم. حيث أكّدت هذه النظرية بأنّ الإصلاح الإداري يقوم وفق أربعة مراحل / خطوات متكاملة، وهي الآتية:

1. مرحلة الإلهام: الإحساس بالوضع القائم الذي ينبغي تطويره.
2. مرحلة الاتصال: نقل هذا الإحساس إلى عنصر التنفيذ في الجهاز الإداري.
3. مرحلة التنظيم: مستلزمات تطبيق الوضع الجديد من النواحي العملية.
4. مرحلة التأقلم: التعود على الوضع الجديد وتثبيتته. وبهذه الخطوة تبدأ مرحلة جديدة للإصلاح (الحج عارف، 2003، ص 55)

الثانية - نظرية السلوكيين: اعتمدت هذه النظرية على تقسيم مراحل الإصلاح الثلاث مراحل، وهي:

1. مرحلة الغضب، وفي هذه المرحلة، يجري رفض الوضع الحالي.
 2. مرحلة تبني أفكار جديدة.
 3. مرحلة تنفيذ التغيير (الحج عارف، 2003، ص 55).
- مع تعدّد النظريات التي هدفت إلى وضع مراحل العمل على اعتماد الإصلاح الإداري، إلّا أنه هناك مدرسة صنع القرار التي طرحت أسلوباً لعملية الإصلاح الإداري، وهذا الأسلوب يُعد الأكثر قدرةً ودقّةً على التحليل، ممّا جعله الأكثر اعتماداً في البحث بهذا المضمون. أمّا مراحل الإصلاح فتكوّن كما يلي:

1. مرحلة الشعور بالحاجة للتغيير والإصلاح الإداري.
2. مرحلة صياغة الأهداف والغايات. (استراتيجية الإصلاح)
3. مرحلة تطبيق الإصلاح الإداري وتنفيذه.
4. مرحلة تقييم الإصلاح الإداري (رشيد، 1996، ص 57).

النبذة الأولى: مرحلة الشعور بالحاجة للإصلاح الإداري

تختلف نسبة الشعور بالحاجة للإصلاح من مجتمعٍ لآخر، حيث إنَّه في البلدان المتقدمة تكون نسبة الشعور بالإصلاح ضئيلة جداً، إذ أنَّ تقدُّم الدولة يَدُلُّ على سيرها بالاتجاه الصحيح، واعتماد الإدارة السليمة. أمَّا في الدول المتخلفة، فتكون نسبة الشعور بالحاجة للإصلاح عالية جداً، لما يوجد من تأخر وضعف الأداء في الجهاز الإداري، إضافةً على تفسُّي الفساد، أمَّا طبيعة الشعور بالحاجة للإصلاح فتكون إمَّا ظاهرةً أو مكبوتة بحسب طبيعة المجتمعات. أمَّا عناصر الشعور بالحاجة للإصلاح فتقوم من خلال ما يلي:

1. عناصر القيادة الشعبية التي تساندها مؤسسات شعبية ناشطة.
2. عناصر المؤسسات المهنية والإعلامية القائمة.
3. مراكز البحوث والجامعات التي تدرس طبيعة هذه الأعراض، وتقدِّم تصوراً للوضع الأمثل.
4. جماعات الضغط المتواجدة في الدولة والمتمثلة بالأحزاب أو النقابات (ناكو، 2020، ص 107).

أما آلية الشعور بالحاجة إلى الإصلاح فتتمثل في المراحل التالية:

- وجوب ظهور شعور الحاجة للإصلاح في إطار النظام السياسي الواعي والمتطور، دون التأخر في اعتماده.
- وجوب انتقال هذا الشعور عبر القنوات السياسية القاعدية إلى القيادة السياسية العليا للدولة التي تُعمل على تبني فكرة الإصلاح الإداري.

- أن تنتقل مفاهيم الإصلاح وأهدافه من القيادة السياسية إلى المؤسسات المعنية بالتطوير (رضا، 2011، ص 22).

إنَّ العمل على تحقيق الإصلاح الإداري يَدُلُّ على اعتماد تغيير جذري في توزيع السلطات والمسؤوليات والاختصاصات. ولما كان الإصلاح ليس هدفاً فقط، إنَّما وسيلة ترمي إلى تحقيق الأهداف العامة للدولة، ويعتبر مُجرَّد الشعور بالحاجة إلى الإصلاح الإداري وبضرورته يعني الإقرار بوجود خطأ ما، أو عدَّة أخطاء في أداء العاملين بالجهاز الإداري على مُختلف مستوياتهم. ومن ناحيةٍ أخرى، يعتبر الإقرار اعترافاً ضمناً من العاملين بضعف أدائهم. وأنَّ هناك من يمتَّع بكفاءةٍ أعلى وأقدر على تولي هذه المهام، إلا أنَّه من الصَّعب أن يُقرَّ هذا الجهاز الإداري بعجزه، أو ضعف قدرته، أو ربما عجزه عن إتمام مهامه، فيكون بذلك مقاوماً لعملية الإصلاح.

النبذة الثانية: مرحلة صياغة الأهداف والاستراتيجيات

تُعد هذه المرحلة من أشدَّ المراحل صعوبةً كونها تحمل الكثير من الاختلافات في الرأي والأهداف والاستراتيجيات. ولما لها من أولويةٍ بين القوى السياسية النافذة وبين أفراد المجتمع. وتكمن هذه الاختلافات فيما يلي:

1. الأهداف التي يسعى الإصلاح إلى تحقيقها.
2. طبيعة تفكير الأفراد، واضعي هذه الاستراتيجيات.
3. تفاوت الأهداف بين مفكرين الإصلاح أنفسهم والمواطنين.
4. اختلاف الأهداف التي تسعى القوى السياسية لتحقيقها، وتعارض المصالح التي تسعى إليها.
5. عدم تحديد ماهية الإصلاح الإداري من خلال نظرية علمية تُطَبَّق على المجتمعات وسائر الظروف ككل (الحج عارف، 2003، ص 37).

ويستدعي هذا الأمر التوافق عليها جميعها نظراً لحاجة المجتمع إليها، إضافةً إلى تقريب وجهات النظر والمزج بين الأهداف السياسية التي تسعى تلك القوى إلى تحقيقها.

أما بالنسبة للأهداف التي من الواجب العمل عليها والسعي لإقرارها، فهي الآتية:

1. خاصةً: بتحديث سياسات العمل الإداري، عبر العمل على إحداث تغيير جذري في مراكز القوى، عملاً على إعادة التوازن بين وحدات الجهاز الإداري.
2. تلك التي تُحدث تغييرات جذرية في الوظيفة العامة، وتتعلق بطبيعة الدور والمهام وعلاقة هذه الوظيفة بالمؤسسات الأخرى في إطار النظام السياسي (رضا، 2011، ص 23).
3. تطوير الموارد البشرية وتنميتها وزيادة إنتاجيتها.
4. اعتماد الإصلاح لنظام اللامركزية الإدارية وتفعيل هذا الدور محلياً ومرفقياً.
5. إصلاح نُظم الرقابة وتفعيل مهامها في سبيل الحفاظ على المال العام.
6. تحسين اقتصادات الإدارة وانعاشها عبر دعم اقتصاديات التشغيل، والعمل على إعادة توزيع الموارد المالية، والحد من الإسراف والهدر في الجهاز الإداري.
7. التطوير التشريعي للقوانين والتشريعات عبر استحداث التشريعات اللازمة، وتعديل تلك التي بحاجة إلى تطوير، بما يتلاءم مع تغيير طبيعة الحياة والعصر الحالي (رضا، 2011، ص 23).

النبة الثالثة: مرحلة التطبيق الإصلاح الإداري وتنفيذه

تأتي هذه المرحلة بعد صياغة الأهداف والاستراتيجيات، وفي هذه المرحلة تغلب مقاومة الإصلاح أكثر من اعتماد الإصلاح، بحيث يكون الجهاز الإداري حاله حال المتضرر بمصالحه ومكتسباته. ويصبح تنفيذ الإصلاح الإداري إجراءً قسرياً يجري فوق إرادة الجهاز الإداري (الحج عارف، 2003، ص 39).

تعددت الأساليب التي تعتمد تحقيقاً للإصلاح الإداري، وكان أبرزها هذين الأسلوبين التاليين:

(1) أسلوب الصدمة الفجائية.

(2) الأسلوب الدفاعي.

فالأسلوب الأول ينجح غالباً في تطوير الأجهزة الإدارية في بعض الدول. وتبين من خلالها أن الصدمة تُعبر عن الجدية في اعتماد الإصلاح، غالباً ما يؤدي هذا الأسلوب إلى مواجهة رد فعلٍ دفاعي من الجهاز الإداري الذي يرفض إظهار ضعف الأداء ويتصدى لعملية الإصلاح ويفشلها (بربر، 2012، ص 249).

أما الأسلوب الثاني الدفاعي، فيعتبر الإصلاح الإداري هو العملية التي من شأنها تهيئة قدرات الجهاز الإداري ليتمكن من قيادة عملية الإصلاح الشامل. ويشمل العمل على إعداد الدراسات والتخطيط لكيفية تطوير وتغيير الجهاز الإداري بأفراده وهيكله وأنظمتها وأدواته وممارساته. إضافةً إلى توقع العقبات المحتملة لمواجهتها، وإن معظم هذه الأساليب تُشكل دفاعاً. ويُعد هذا الأسلوب الأخير هو الأكثر ملائمةً وفعاليةً، خاصةً إذا ما تم تطبيقه في الدول النامية، ويكون بمثابة تمهيد لعملية الإصلاح وإعداد النهيئة المناسبة له، عبر استخدام جميع وسائل الإقناع المتمثلة في التدريب الإداري، وإعداد القيادات، والاستعانة بالكفاءات الإدارية الإصلاحية (ناكو، 2020، ص 113).

النُبذة الرابعة: مرحلة تقييم الإصلاح الإداري

ترصد هذه المرحلة قياس ما تحقّق من الإصلاح الإداري الذي تمّ اعتماده وفقاً لما خُطط له في البرنامج الأساسي، ويُحدّد ما تمّ تحقيقه وما ينقص، إضافةً إلى رصد العثرات التي واجهها هذا العمل، ومباشرة العمل على تصويبها في المسار الصحيح (بربر، 2012، ص 249).

هناك عدّة مُشكلات تواجه عملية التقييم، وتتمثّل فيما يلي:

- كفاءة قياس عائد الإصلاح واعتماده ما تمّ تحقيقه من كفاءة الإدارة.
- وجود سلسلة طويلة من الأهداف التي تخضع للتقييم، وفي هذه المرحلة يتمّ الحكم على برامج الإصلاح من خلال البحث في الكفاءة والفعالية.

فالكفاءة تكمن في تحقيق الهدف، أمّا الفعالية فتكمن في إحداث آثارٍ إيجابية على النظام السياسي، أي قياس حجم الشعور بزوال المشكلة الإدارية. وتعتبر المؤسسات السياسية العامّة هي المسؤولة عن تقييم هذه النسب، أو التّحقق من القياس في هذا المجال، فهي من يقع عليها اعتماد عملية الإصلاح أولاً، ومن ثمّ تقييمها من حيث النجاح والإيجابية في اعتمادها (عالية، 2007، ص 62).

بعد الحديث عن مبادئ الإصلاح الإداري وأهميته في مكافحة الفساد، ننتقل إلى الحديث عن المعوّقات التي تحول دون تحقيق الإصلاح الإداري في لبنان.

المطلب الثاني: معوّقات تحول دون تحقيق الإصلاح الإداري

إنّ الاستمرار في الحديث عن الفساد الإداري يعني أنّ خطوات الإصلاح لا تزال جبراً على ورق، وهناك من يُحاول عرقلة الجهود الإصلاحية ويقف عائقاً أمامها، فمن غير مصلحتهم أن يُصار إلى وضع حدٍ للفساد، ووقف الهدر في المال العام، فهُم غالباً ما يتبوؤون هذه المناصب، ويستفيدون من كل منافعها، لذلك فإنّه ليس من مصلحتهم إيقاف هذا النبع الذي ينقل لهم هذه الخيرات دون عناء.

ومن جهةٍ أخرى، فإنّ هذه الظاهرة تنفّس وتنتشر بسرعةٍ أكبر، على الرُغم من الجهود القانونية والتشريعية التي وضعت الأساس لمكافحتها، إلّا أنها تفتقر إلى اعتماد آلية مناسبة توفّر الجهد الحقيقي والفعال. وتعتمدُ الأسلوب الرادع لوقف هذا العمل، والسعي نحو الإصلاح. لأنّ غالبية الجهود المُكرّسة لهذا النوع لا تُعتبر سوى ردّ فعل تجاه مطالب جماهيرية تظهر بشكلٍ خاص، في وقت تتفاقم فيها المُشكلات، ولذلك تكون الخطوات الإصلاحية سبيلاً لإسكات هذه الجماهير، عبر توجيه نظرها إلى الجهود السياسية التي تقوم بها الطبقة الحاكمة، وتهدف بدورها إلى تلميع صورة هذا النظام أمام الجمهور، وعملاً على الحدّ من الثورات والتظاهرات ضدّ النظام الفاسد، وبإبراز هذه الصُور الإصلاحية المُزيفة يتحقّق الهدوء لدى المواطن بعد رؤيته، هذا التحرك الإصلاحية، دون أن يأخذ هذا التحرك فعاليته ودقّته على النحو الصحيح.

بحسب الفقهاء السياسيين، فإنّ للفساد علاقةً واسعة بشرعية الحكم، وبدور مؤسسات المجتمع المدني، فالفساد هو الذي يسود في بيئة تُساند فيها السياسة العامّة للحكومة نظاماً بيروقراطياً ومعاملاته في سريةٍ نسبيّة، ولا تفرض عليها جزاءات رسمية كالرشوة، وتوظيف الأقارب من غير ذوي المؤهلات والخبرات، وما إلى ذلك (صباح، 2008، ص 54).

أما بالنسبة للفقهاء القانونيين، فقد اعتبروا أن الفساد يُمثّل انحرافاً عن الالتزام بالقواعد القانونية، وهذا يُمثّل الفساد الإداري عندما يخالف الموظف القواعد القانونية لمصلحته الخاصة، أو لمصلحة غيره (خير الله، 2006، ص 67).

هناك آليتين رئيسيتين للفساد تظهران انعكاسه فيما يلي:

- (1) آلية الاستغلال السيئ من قبل مسؤولي الدولة لمراكزهم، عبر وضع اليد على المال العام، أو الإقدام على انتهاك القوانين والأنظمة النافذة، تجاوز الأخلاق الوظيفية عبر العمل على تعظيم مكاسبهم على حساب المصلحة العامة.
 - (2) آلية دفع الرشاوى للمسؤولين أو الموظفين في القطاعين العام والخاص، بهدف الحصول على مكاسب غير مشروعة، عملاً على توفير التسهيلات أو تنفيذ إجراءات مُعيّنة، أو القيام بممارسات مخالفة للأعمال الوظيفية (ناكو، 2020، ص 125).
- تواجه الإدارة عدّة مشكلات تدفع بالجهاز الوظيفي في بعض الأحيان إلى اعتماد سلوكيات مخالفة أو فاسدة، وتُعد هذه المشكلات بطبيعتها مشكلات مُتفاوتة من حيث الحَجْم والخطورة، وموجودة في معظم البلدان. وقد تتطوّر وتتفاقم فيما بعد (طارق الخير، وآخرون، 2014، ص 61).

تُعد هذه المشكلات بمثابة أزمات، تعمل على عرقلة الآلة الإدارية بكل أبعادها، وتؤدي بالإدارة بالاتجاه نحو طريق الانحراف. أما بالنسبة لعلاقة المشكلات بالإصلاح فهي كعلاقة السبب بالنتيجة. وعندما تواجه الإدارة آية مشكلات على اختلاف أنواعها وتنوّعها، فإنّها تستدعي إيجاد عوامل إصلاح، تتمثّل بالعديد من الطرق والاستراتيجيات التي تعتمد معالجة المشكلة أو الفعل الذي ثمارسه.

وعلى إثر ذلك، يقوم الإصلاح الإداري على تحديد المشكلات وتحليلها ومعالجتها بالوسائل والطرق المناسبة، ولا يمكن النّظر للإدارة دون تفكير بالإصلاح الإداري لِمَا لها من صفة مُتلازمة. يُعدّ الإصلاح في هذه الحالة عمليةً دائمة ومستمرة ينهض بها، ويعمل على تكييفها واعتماد تطوُّرها بما يخدم مصلحة المجتمع، الذي يُعد المصدر المسؤول الرئيسي عن مُحاسبة كل من الموظف والإدارة (ناكو، 2020، ص 166).

وتُعتبر هذه المشكلات بطبيعتها، عائقاً رئيسياً أمام الإصلاح، وتختلف من حيث تركيبها وتنظيم أجهزتها، وكذلك من ناحية علاقتها ببيئتها وبالسلطة السياسية.

النّبذة الأولى: المشكلات البنوية

تتمثّل أبرز المشكلات البنوية بتلك التي واجهها الموظف، وتتعلّق بالراتب المُخصّص بدلاً لخدمته، حيث أنّ هذا الأخير يُمثّل الدّخل الذي يحصل عليه الموظف في القطاع العام شهرياً لقاء عملٍ عقلي أو مهني، أو إداري أو فني (فرحات، 2011، ص 251)، وبتعريف آخر، يُعتبر المبلغ من المال الذي يقبضه الموظف لقاء ما يقوم به من عمل (المجذوب، 2005، ص 362).

تتمثّل أهمية هذا الراتب بأنّه الدّخل الوحيد الذي يتقاضاه الموظف خلال ممارسته وظيفته، لأنّه يُحظر عليه القيام بعملٍ آخر باستثناء الوظيفة. وتنعكس هذه الأهمية على نواحٍ متعدّدة:

- من الناحية السياسية والاجتماعية: إنّ القرارات المتعلقة بالمرتبات تمسّ عدداً كبيراً من الموظفين الذين تعتمد معيشتهم فقط عليها دون غيرها. ويتوجّب أن تكون المرتبات كافية لمواجهة تحديات الحياة، وكلفتها الاجتماعية والاقتصادية والصحية، وإلا تكون سبباً لإرهاق هؤلاء الموظفين وخفض مستواهم المادي والأخلاقي، وتراجع أدائهم الوظيفي، بل وتعرّضه. وقد يتولّد عن عدم كفاية الراتب المُخصّص قانوناً، نشوء شعور لدى الموظف بعدم كفاية المال المُخصّص، ممّا يدفعه إلى بذل

ما في وسعه إلى تحقيق ما يكفي لسداد كفايته المعيشية، وهذا ما يجعله يعمد إلى ارتكاب الجرائم المتعلقة بالوظيفة العامة، وبالأخص اللجوء إلى ارتكاب جريمة الإثراء غير المشروع، وبالتالي يكون ذلك إحدى معوقات الإصلاح الإداري.

- من الناحية الاقتصادية والمالية، تُعد الرواتب المُخصَّصة للموظفين مُرصدة من ميزانية الدولة، وتستنفد قدراً كبيراً، يتوجب مراعاة تحديدها لاعتبارات اقتصادية مختلفة، كما أن بذل المساعي نحو رفعها يستغرق جهداً طويلاً وقرارات رسمية، أو تعديل في القوانين والمراسيم التطبيقية المُعتمدة، وهذا ما تجري مواجهته بكثرة في مهام السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث أنّها من النادر أن تجتمع وأن تضع في جدول أعمالها هكذا قرار، وبالتالي يُعد هذا الأمر إحدى معوقات الإصلاح الإداري.

وقد انّضح فيما بعد أنّ الإصلاح لا يمكن تحقيقه إلا بتنظيم موضوعي دقيق، وعبر وضع القواعد الكفيلة بالاستفادة الكاملة امكانيات مختلف الموظفين، مع العمل على الحدّ من تضخم عددهم أو زيادة تكاليفهم بدون مُبرّر (الحلو، 2005، ص 234 - 235).

وبالنسبة للرواتب فإنّ تحديدها لا يُقاس بنفس النسبة لدى جميع الفئات، حيث يعتمد على معيارين أساسيين هما كالتالي:

- معيار الموظف ومؤهلاته: ذلك بالشهادات الدراسية والجامعية، وبمدى كفاءة الموظف للمنصب الوظيفي فضلاً عن الخبرات والشهادات الأخرى التي يحوزها.
- معيار الوظيفة ومستلزماتها: ويتمثل ذلك بالمنصب الوظيفي المُخصَّص، والذي يُحدّد مؤهلات الموظف المناسبة لتبوءها، وقد يصرف لمن يشغلها مرتبه أيّاً كانت مؤهلاته، الشهادات الحاصل عليها، ويُطلق عليه المعيار الموضوعي (ثاكو، 2020، ص 169).

إضافةً إلى ذلك، فإنّ لكل وظيفة في القطاع العام، سلّم تدرّجي معيّن، ويتعيّن وضع الموظف في درجة مُحدّدة، وتتصاعد هذه الدّرجات كل سنتين، ووصولاً إلى الدّرجة الأخيرة من الفئة التي يكون فيها، وهذا التصاعد محدود النسبة نظراً للمبلغ الذي يتزايد مع راتبه، وطالما أنّ المبلغ الذي يزيد موازياً للدّرجة محدود النسبة، ولا يحدث تأثيراً بالغاً؛ فالموظف سيبقى عُرضةً لارتكاب هذه الجرائم الوظيفية، وبالتالي يُشكّل ذلك إحدى معوقات الإصلاح.

ووفق تقرير الدولية للمعلومات فإنّ سلّم رواتب موظفي القطاع العام يبدأ ب (5 ملايين = \$60) ويبلغ أقصاها (الفئة الأولى) أي المديرين العامّين (21 مليون = \$262). أمّا موظفي الفئة الثالثة فهم الفئة الأكثر من موظفي القطاع العام حيث تراوحت رواتبهم بين (6.6 مليون = \$82) وبين (13 مليون = \$165).

وحيث أنّه تبين من قرارات الحكومة أنّها تُضيف أزمةً فوق الأزمات، بدلاً من العمل على مُعالجتها، وأنّ المعاملة التي تُكرّسها للمواطن تعتبر غير إنسانية، وتحرّم الموظف من حقّه في العيش والحصول على الطعام والشراب والخدمات والاستشفاء. بعدها جرت مطالبة إلى اعتماد دولة (الدفع بالدولار بشكل جزئي) جزئية للرواتب، عملاً على التّخفيف من حجم خسائر قيمة الرواتب. وأيضاً، هناك بعض الحقوق التي سقطت بشكلٍ غير مباشر، كالحق في النقل، والحق في الاستشفاء، نظراً لارتفاع كلفتها وعدم القدرة على الاستفادة من القيمة المُخصَّصة لها مقابل الدولار، وهذا الأمر شكّل بدوره العبء الأكبر على الموظف العام. ومن جهةٍ أخرى، هناك ما يساوي 1188 موظفاً قد لجأوا إلى ترك العمل في الإدارات الرسمية في لبنان خلال سنة 2022 بسبب تداعيات الأزمة (رضا، 2023).

وكحلٍ جديد لهذه الأزمة، قامت الحكومة اللبنانية برفع رواتب الموظّفين (4) أضعاف، وسط تدهور الليرة اللبنانية، إلى جانب تحديد مبلغ لبدل المواصلاّت لموظّفي القطاع العام (راضي، ستيفاني، 2023). تُعد هذه التجربة للحكومة تجربةً فاشلة، فكانت هذه الزيادات التي دأبت الحكومة إلى اعتمادها لتصحيح أوضاع مُجمل القطاعات والفئات الوظيفية في القطاعين العام والخاص، قد شملت نحو 275,000 موظف في مع اختلاف الفئات والدرجات، حيث أنّ تعطيل المرافق العامّة أدّى إلى تكليف الخزينة خسارة موارد مهمّة، في وقتٍ كانت بأَمس الحاجة إليه. ولأنّ كل يوم تعطيل من الموظّف يؤدي إلى تكليف الدولة أعباء أكبر، تنعكس سلباً على الخدمات العامّة، دون الوصول إلى المزيد من التدهور. وكمثالٍ على قيمة راتب الموظّف، إذا كان راتب الموظّف يبلغ 3,000,000 ليرة لبنانية، فسيصبح 9,000,000 ليرة، ومع زيادة راتبين آخرين سيصبح راتبه 15,000,000 ليرة، وإن كانت الزيادة ثلاثة رواتب فسيصبح راتب الموظف (18) مليوناً. وإذا كانت الزيادة أربع رواتب سيتقاضى 21,000,000 مليوناً (جريدة الراي، 2023).

على الرغم ممّا ورد، ومما شهده الموظّف اللبناني من تدهورٍ في قيمة العملة اللبنانية، وبانعكاسه سلباً على قيمة راتبه، إذ أنّ اللجوء إلى الجرائم الوظيفية في هذه الحالة، يكون إحدى آثار الفساد المنشرة في القطاع العام في لبنان، وإحدى أبرز معوّقات الإصلاح دون اعتبار ما يلجأ إليه الموظّف بأنّه أسلوبٌ مُبرّر، إذ أنّ الأمانة وحماية المال العام، إحدى المبادئ الأساسية التي يجب أن يتحلّى بها، وعليه ألاّ يتنازل عن هذه المبادئ أو اللجوء إلى مخالفتها، وإن كانت أوضاعهم الوظيفية قد تعرّضت لهذا النوع من التراجع الاقتصادي الاجتماعي.

ومن جهةٍ أخرى، إنّ الأخذ بالمعيار الموضوعي يُحقّق العدالة في تحديد الرواتب بين جميع موظّفي الدولة، ويدفعهم إلى الإبداع والتطوير في قدراتهم وإمكاناتهم، ومن أبرز معوّقات الإصلاح في الخدمة العامّة هو اعتماد قانون يؤمّن المساواة والعدالة، ويعمل على تحديد الرواتب على أساسه دون استثناء، ويقوم برفع قيمة الرواتب بما يتناسب مع مُتطلبات الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، ويضمن أيضاً الاكتفاء في الحصول على كافّة الخدمات وأبسط مقوّمات العيش الكريم.

وبالعودة إلى أصل المشكلات البنوية، فهناك عدم اعتماد معيار الكفاءة في التّعيين، يشهد لبنان منذ زمن تنوّعاً طائفيّاً، يعتمد على الأخذ بعين الاعتبار بالمُحاصصة الطائفية، أي بحصة كل طائفة من منصبٍ وظيفي مُعيّن. وهذا الأمر ليس وليد النشأة إنما امتدّ لسنوات، وقد تم اعتماد هذا النظام منذ القدم لِمَا له جِفظ لحقوق الطوائف فيما بينها. وقد تکرّست حقوق هذه الأخيرة أيضاً في الدستور، إضافةً إلى تمسُّك الجهات العليا من كل طائفة بحقوقها على مدار كل تلك السنوات.

ولكنّ اعتماد هذا الأمر قد شكّل انعكاساً سلبياً على الأداء الوظيفي، إذا أنّ الموظف العام قد يُصار إلى تعيينه وفقاً لطائفته في مراكز معيّنة، دون الأخذ بعين الاعتبار إلى معايير الكفاءة اللازم لشغل هذا المنصب الوظيفي. ويُعد إبقاء الموظفين غير الفاعلين الذين لا يتمتّعون بالمؤهلات اللازمة أو الخبرات الواجبة سلبياً بآثاره على نوعية الخدمة المُقدّمة. لذلك، يتوجّب مراعاة مبدأ "وضع الشخص المناسب في المكان المناسب، لأنّ الاختيار في بعض الأحيان قد يكون دون أسس واضحة ومُحدّدة للتوصيف الوظيفي والاختيار. ويؤدي تجاوز أمر في عملية الاختيار والمقابلة، والتعيين، ومُراعاة الخبرة، ووجود التأهيل الكافي لإنجاز هذه العملية، هو الأساس الفاعل في انخفاض وضعف الروح المعنوية لدى الموظفين، لأنّهم قد يجدون من هم أقل منهم في الخبرة والكفاءة والاختصاص، ويشغلون مناصب تعلوهم دون مستوى خبراتهم (ناكو، 2020، ص 173).

وعملاً على مكافحة الفساد، يجب أن تعتمد النّزاهة في الخدمة العامّة، لكن وحدها لا تكفي، فعلى هذا الشخص أن تتوفّر فيه متطلبات مهمّة، أبرزها ما يلي:

1. الكفاءة العملية: أن يتمتع بكفاءة عملية عالية، فالشهادات التعليمية لا تُعد كفاءةً وحدها فقط، إذ يجب أن يتمتع بشخصية تُبرز قوته وكفاءته، وكذلك قيادته الوظيفية.
 2. التخصُّص: وجوب أن يكون الموظف مختصاً في المنصب الوظيفي الذي جرى تعيينه فيه.
 3. الخبرة العملية: غالباً ما يتم توظيف الأفراد دون الالتفات إلى الخبرة الوظيفية السابقة، حيث يجري الاختيار عن طريق المباراة والتعيين، وبعدها يخضع الموظف لدورة تدريبية في بعض المناصب.
 4. أن يتمتع بجميع مظاهر الحرص والجديّة.
 5. الشجاعة: يفترض في الموظف الذي يشغل منصباً مهماً قيادياً وحساساً، أن يتحلّى بالشجاعة في أداء الوظيفة، بعيداً عن المحاباة والمحسوبية ودون الامتثال أو الانجرار إلى أوامر الفاسدين.
- ومن المشكلات الأخرى التي تؤثر في اعتماد الإصلاح الإداري وتفعيله، هي عدم الأخذ بمبدأي الجدارة في التعيين والترقية، حيث يؤدي بدوره إلى عدم التفريق بين موظف وآخر في الترقية. وبذلك يتوجب على الجهة الإدارية التي تعمل على اعتماد هذين المبدأين أن تأخذ بعين الاعتبار حق جميع الموظفين دون التفضيل فيما بينهم إلا لسبب موضوعي بحت.
- وبالنسبة للجدارة الإدارية، فهي "مجموعة من العوامل الإيجابية التي تجعل الفرد المناسب جديراً بالعمل في المكان المناسب، وهذه العوامل منها شخصية ومنها مكتسبة بالخبرة العملية، ولها تأثير مباشر وغير مباشر على كفاءة وفعالية كلاً من العمل والعاملين والعلماء" (محمد، 2018، ص 27).
- أما بالنسبة للترقية، فتعني أن يشغل الموظف وظيفةً درجتها أعلى من وظيفته السابقة، وبدورها ترفع له المزايا العادية والمعنوية، تؤدي إلى زيادة مسؤولياته واختصاصاته وسلطاته، وترتقي به نحو تصاعد مكانته في السلم الوظيفي (هيكل، 1994، ص 171).

النبذة الثانية: مشكلات البنية التقنية

تشمل هذه المشكلات الأمور المتعلقة بطرق وأساليب العمل منها وكذلك تعقّد الإجراءات، حيث إنّه من الثابت أنّ بعض الموظفين يعمدون إلى التأخر في إنجاز معاملات المواطنين بشكل غير مُبرّر، وقد تكون لمصلحة ما، بغية الحصول على مزايا معينة من أصحاب العلاقة أو من ذوي النفوذ، وربما يكون ذلك مقابل نظير معنوي كالولاء السياسي أو الاجتماعي أو المادي (ناكو، 2020، ص 180).

ومن المفترض أنّ تؤخذ العناية التامة في سبيل حلّ هذه المشكلة، عن طريق اعتماد الرقابة والمحاسبة، لأنّ النظام الإداري بات مُتدهوراً من حيث الأداء في معظم الإدارات والمؤسسات، وليس هناك من نظام أو تقييم للأداء يدفع بالموظف نحو التميّز، ومن الواجب وضع خطط تدفع بالموظف نحو التّقدير. وفي الواقع فإنّ النظام الحالي لا زال قابلاً تحت وطأة الوساطة والمحسوبية. وفي سبيل ذلك، يتوجب إغلاق منافذ الفساد القائمة، والعمل على تبسيط الإجراءات الإدارية، واعتماد نظامٍ مشتركٍ ينتقل من التعامل الورقي إلى التعامل الإلكتروني، ما خلا بعض المعاملات التي تحتاج إلى أختامٍ وتواقيع رسمية ضرورية ومطلوبة لنفاد المعاملات. أي أن يُصار إلى الاعتماد على الحكومة الإلكترونية، فهي الأسرع والأوفر لناحية الإنجاز والمصادقية، دون ترك منافذ أو ثغرات من شأنها التأثير على إنجاز العمل، مع اعتماد الرقابة والمحاسبة في سبيل وقف الهدر في المال العام.

تُعد هذه العقوبات الإدارية التي جرى رسمها هي من الأسباب الرئيسية للفساد في لبنان، ومن العقوبات التي تحول دون تحقيق الإصلاح الإداري، لأن الإجراءات الطويلة الأمد دون مُبرّر هي من تدفع بالمواطن إلى عرض الرشاوى على الموظف، بُغية التّسريع في إنجاز المُعاملات، وذلك لقناعة البعض بأنّ الدفع أو الرشوة ستحمي المُعاملة من التأخير أو الضياع. ومن جانبٍ آخر، يتوجّب العمل على دراسة القوانين والأنظمة والتعليمات، ووضع التعديلات التي تتفق مع واقعنا الحالي في تطبيق القوانين، دون دفع المواطن إلى عرض الرشاوى على الموظفين (رضا، 2011، ص 106).

وبالعودة إلى أبرز التعقيدات الإدارية التي تواجه النظام الإداري الحالي، فإنّها تتمثّل في سلوك الكثير من الطّرق الشكليّة والبطء في الإنجاز دون مراعاة التعليمات والتسلسل في الإجراءات، ممّا يؤدي إلى زيادة كلفة إنجاز هذه المُعاملات وطول أمد إصدارها، فضلاً عن التأخّر في إتمامها، واعتماد الروتين وهذا ما نشهده في العديد من الوزارات والإدارات العامة. ويعود ذلك للأسباب التالية منها: التنظيم الإداري المُعقّد الإجراءات، الموظّفين الراغبين في الاستمرار في اعتماد الروتين الإداري، التّطبيق الحرفي لنصوص القوانين دون اعتماد مرونة في التّطبيق. وهذا الأمر يُعد السبب الرئيسي في كثرة شكاوى المواطنين. وهناك مشكلة رئيسية أخرى من المشكلات البنيوية ألا وهي الانحراف الإداري، إذ تُعد ظاهرةً اجتماعيةً عالمية، وتؤدي بالموظّف إلى استعمال السلطات المخوّلة لهم لأجل تحقيق منفعة ذاتية خاصّة، حتّى لو استلزم الأمر انحرافهم عن الواجبات والقواعد الرّسمية للدور العام، وضوابط القيم الفردية. ويعود ذلك إلى الاختلافات القائمة الكامنة في الهياكل الاجتماعية بالإدارة، وبسبب عدم تحصين المواطن ضدّ هبوط القيم الروحية والعقلانية (ليلي، 2021، ص 30).

يُعد مفهوم الانحراف الإداري مفهوماً مُتغيّراً يصنّف تحديده بالضبط مع تغيير الوقت والمكان والأشخاص، تتحكّم فيه ظروف عابرة يستحيل التنبؤ بها لأخذ الحيطة منها، وتتحكّم فيها نظرة القائمين على شؤون الموظفين والأجهزة الإدارية، كما أنّه يخرج عن السلوك المألوف ولا يرقى إلى مراتب الفساد، ويتطلّب علاجه بالوسائل الفردية والجماعية بالتدريب والتّكوين ونشر أخلاقيات الوظيفة العامّة (ليلي، 2021، ص 34).

ومن مظاهر الانحراف الإداري ما يلي:

1. الانحراف التنظيمي: يتمثّل في اعتماد سلوك أو اتجاه أو اعتقاد من شأنه التعارض مع مبادئ تنظيم العامة أو الأهداف. وهي تُمثّل أيضاً في تحقيق كفاءة الأداء (سامية، 2004، ص 443 – 444).
2. التدخّل السياسي: تشهد الإدارات والمؤسسات اللبنانية العامّة تدخلاً سياسياً في مسار العمل الإداري، حيث يؤثر على إنتاجيتها وعلى عمل موظّفيها، وحيث أنّ الجهاز الإداري يُعدّ جزءاً من الجهاز التّنظيمي السياسي. ولكن يتوجّب العمل على الفصل بين النشاط الإداري والنشاط السياسي. بحيث يفترض مُراعاة مبدأ الحياد الوظيفي، أي فصل السياسة عن الإدارة، والحفاظ على حيادتها، وتأكيد طبيعتها التّنفيذية وتجريدها من الطّابع السياسي، على الرّغم من وجود رابطة فيما بينهما، وتتمثّل في جهاز النّقرير من الحكومة، وصولاً إلى الجهاز التّنفيذي المُتمثّل في الإدارة العامّة.

وفي سبيل التخلُّص من هذا التندُّل، يتوجَّب إقرار اللامركزية في عمل الإدارات ومنحها سلطةً وصلاحيَّةً اتخاذ القرارات اللأزمة لتيسير أمورها، وفرض رقابة إدارية فعَّالة تعملُ على ضمان اعتماد مبادئ المحاسبة والمساءلة، عملاً على تحقيق المشروعية في جُملة الأعمال الإدارية والتخلُّص من تردِّي عمل ومستوى الخدمات العامَّة لضمان تقديمها بصورةٍ مُستمرةٍ ومُنظمةٍ.

3. غياب التنسيق بين الجهات والأجهزة الإدارية: شكَّل ذلك سبباً لاستمرارية تفشي الفساد المالي والإداري في الدولة. حيث يظهر هناك تداخلٌ واضحٌ وعدم تكامل بالنسبة لعملها، ممَّا يؤثر سلباً على تصنيف الدولة وعملها الإداري وفقاً للمعايير الدولية. لذلك يتوجَّب العمل على اعتماد هذا التنسيق وإحقيق تعاونٍ تكاملي بين الأجهزة الرقابية، عملاً على تحقيق التعاون لحماية المال العام.

يُحقِّق هذا التنسيق أهداف الإدارة العامَّة، ويضمن إنجاز الأهداف بأعلى درجات الكفاءة والفعاليَّة. ويستدعي هذا الأمر التوسُّع في تطبيق التخصص في الأعمال، حيث أنَّه بات اليوم جزءاً مهماً من عمل الإدارة. ويقوم ذلك على استعراض مُختلف الأعمال المُراد القيام بها، وتحليل كُلِّ منها إلى عناصرها الأوليَّة، إضافةً إلى معرفة دورها وأهميَّتها في تحقيق الأهداف المطلوبة، بقصد استبعاد الغير اللأزم من الأعمال والإجراءات، وأيضاً تقسيم الأعمال على من يتولون القيام بها (ناكو، 2020، ص 190).

3. الخاتمة

لا يمكن اعتبار الإصلاح الإداري حالةً فوريَّة يمكن سلوكها متى أردنا، إنها أسلوبٌ ومنهجٌ يحتاج إلى التَّخطيط والتَّحديث كُلِّ فترة نظراً لتطور أساليب الفساد ومظاهره، بل وتفشيته في الإدارات والمؤسسات العامة. إنَّ الحديث الدائم عن الإصلاح الإداري يعني بحد ذاته استمرارية انتشار الفساد، بمعنى آخر فإنَّ المشكلات التي تواجهها الإدارات والمؤسسات العامَّة لم يجر وضع حدِّ لها أو اعتماد الحلول المناسبة لها، وللعلم فإنَّ أصل الفساد يكمن في التَّشريعات والقوانين التي قلَّما تأتي بصورةٍ شموليةٍ، إنَّما تتخلَّلها الكثير من الثَّغرات التي تسمح للموظَّفين بسلوكها.

ثم إنَّ الموظَّف بحد ذاته من المُمكن أن يتحوَّل إلى شخصٍ فاسد عبر الزَّمن، طالما هناك غياب للسياسات الرقابية والإصلاحية اللأزمة، والأمن من حيث العقوبة، بالإضافة إلى قلة وسائل التَّدريب اللأزمة التي من شأنها أن تُطوِّر الأداء وتعمل على التَّحفيز، وبالتالي يرتفع نشاط الموظَّف وتزداد إنتاجيَّته.

وعند الحديث عن الإصلاح الإداري يتوجَّب توجيه كلمة مباشرة إلى الفئات السياسية، التي مازالت تُظهر تدخلها في سير السياسات الإصلاحية، دون مباشرة العمل بها أو السَّماح بممارستها، حيث إنَّ الحفاظ على هذا الوضع يكون مُلائماً لمصالحهم الخاصَّة.

يهدف الإصلاح في بعض المجتمعات إلى منح امتياز للطبقة العاملة، وهذا ما تُعارضه الطبقة الرأسمالية وتعمل على فرملته بشدَّة. أمَّا نجاح عمليات الإصلاح فيمكن بالإرادة الحقيقيَّة من السُّلطة وتوفيرها الدَّعم اللأزم للجهات المعنيَّة التي تدفع بالإصلاح، وبالمقابل تتمنَّع بالنزاهة والاستقلالية والشفافيَّة في مُمارسة عملها، إذ إنَّ غياب دعم السُّلطة يجعل من شعارات الإصلاح حبراً على ورق، دون أن يدفع بها كأساسٍ ومنهجية لعمل الإدارة. ولا شكَّ أنَّ العمل على إحقيق هذا الإصلاح سيستغرق وقتاً طويلاً، لأنَّه بحد ذاته يُشكِّل مقاومةً للتَّحديات التي تعترضه، لكن طريق الألف ميل يبدأ بخطوة، وقد حان الوقت للنهوض من بور الفساد الذي انتشر لسنوات.

لابدّ من التّشديد على ضرورة اعتماد نظام الحوكمة الرّشيّدة، والحدّ من المركزية الإدارية المُهيمنة في الوزارات والمؤسّسات، حيث إنّ هذا الوضع في لبنان مازال معتمداً بشدّة، الأمر الذي لا يوفّر للموظّفين أيّة سبيل لإنجاز مُعاملاتهم في المناطق التي لا تشملها المركزية الإدارية. ومن ناحيةٍ أخرى، يتوجّب اعتماد الحكومة الإلكترونيّة التي مازالت مُقيّدة ومفتقر التّعامل بها في لبنان، حيث إنّها تُعدّ بعيدةً كلّ البُعد عن العمل الإداري في مُعظم الإدارات والمؤسّسات العامّة، وهذا ما يستتفد وقت المواطن نتيجة تراكم المعاملات والبطء والروتين الإداري الذي يحول دون إنجازها بسرعة. ومن خلال اعتماد هذه الوسائل المذكورة قد يتحقّق ولو جزء بسيط من الإصلاح الإداري.

1.3. نتائج البحث:

- كان الإصلاح الإداري ومازال عمليةً شاملة غير مجزئة، تحتاج إلى إعداد وتطوير وتخطيط في عمل الإدارة بغية حل المشكلات التي تعترّيها.
- يتأثر الإصلاح بالجوانب السياسية والاضطرابات الخاصة فيها، كما أنه يؤثر في الجوانب الأخرى الاجتماعية والاقتصادية.
- يؤدي الإصلاح الإداري إلى الوصول إلى مرحلة التنمية الإدارية، التي لها جانب أعمق وأدق من الإصلاح.
- لا يمكن أن يبقى الإصلاح الإداري في لبنان بصورة نظرية، يستدعي العمل على إقراره وتفعيله من خلال جملة القوانين الإصلاحية التي ترمي إلى الحد من الفساد، والتي دخلت حيز التطبيق في العام 2021.
- يجب الحفاظ على دوام الإصلاح لأن أي خلل في تطبيقه يؤدي إلى العودة إلى الممارسات الفاسدة في عمل الإدارة ويؤثر عليها بصورة حتمية.
- يستدعي العمل بالإصلاح الإداري إقرار اللامركزية الإدارية، اعتماد الحكومة الإلكترونيّة، وأيضاً العمل بنظام الحكم الرشيد.
- إن تكامل عملية الإصلاح تهدف بدورها إلى تحقيق التنمية الإدارية.

2.3. أهم التوصيات:

- رسم السياسة العامة ووضع برامج إصلاحية تهدف إلى التطوير والسير في العمل الإداري نحو الرّقي والتّقدّم.
- إجراء برامج تدريبية تعمل على تحفيز الموظّفين وتطوّر من أدائهم الإداري.
- تفعيل التّشريعات التي تُكافح الفساد، وبالأخص تلك التي تكافح الجرائم الوظيفيّة منها: الإثراء غير المشروع والرّشوة والاختلاس وغيرها من الجرائم الماسّة بالوظيفة العامّة.
- أعمال الشفافيّة في العمل الإداري، والتّركيز على مبادئ الإصلاح الإداري، وبشكلٍ خاص على إعادة التّنظيم الإداري لِمَا لَهُ من دور بارز في إجراء التّعديلات على الهيكل التّنظيمي المُعتمد.
- اعتماد نظام الحكم الرّشيد عبر إخضاع نشاط المؤسّسات إلى مجموعة قوانين ونُظْم وقرارات، تهدف إلى تحقيق الجودة والتّميّز في الأداء، من خلال مجموعة قوانين تعمل على الشفافيّة في تطبيق القانون.
- وعندما يتحقّق الإصلاح نكون بذلك وصلنا إلى مرحلة التنمية الإدارية، حيث إنّها تُصنّف بشكلٍ أعم من الإصلاح، فهي تمارس دوراً علاجياً ووقائياً في الإدارة قبل حصول الخلل لإصلاحه.

4. المراجع

1.4. المراجع باللغة العربية:

- أحمد، أيمن طه حسن، (2008). المؤشرات المفاهيمية والعملية للحكم الصالح في الهيئات المحلية الفلسطينية، رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين.
- بربر، كامل، (2012). استراتيجية الإصلاح في الإدارة العامة، دار المنهل اللبناني، بيروت - لبنان، ط1.
- بن علي، ليلي، (2021). الانحراف الإداري للموظف العمومي في الجزائر، جامعة زيان عاشور، مجلة الأدب والمعارف، الجزائر.
- توفيق، عزام، (1989). الإجراءات الإدارية والتنظيمية في المؤسسات، نموذج مقترح، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان - الأردن.
- جابر، سامية محمد، (2004). سوسيولوجيا الانحراف، دار المعرفة الجامعية، مصر، د.ط.
- الحج عارف، ديالا، (2003). الإصلاح الإداري، الفكر والممارسة، دار الرضا للنشر، دمشق، سوريا، ط1.
- حسن، حميد فاضل، (2015). الحكم الصالح القضاء بين الفكر المثالي والواقع الفاسد - العراق نموذجاً، المجلة السياسية الدولية، السنة التاسعة، العددان (28 - 29)، كلية العلوم السياسية، الجامعة المستنصرية، العراق.
- الحلبي، حسن، (1998). الوجيز في الإدارة العامة، الإصلاح الإداري، ج4، المكتبة الإدارية، بيروت - لبنان، ط1.
- الحو، ماجد راغب، (2005). علم الإدارة العامة، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، ط1.
- خير الله، داوود، (2006). الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها، ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بيروت - لبنان، ط2.
- الخير، طارق ومرعي، محمد مرعي، وآخرون، (2014). التنمية الإدارية، منشورات جامعة دمشق، دمشق - سوريا، د.ط.
- الرازي، محمد بن أبي بكر، (1999). مختار الصحاح، الدار النموذجية، صيدا - لبنان، ط5.
- رشيد، أحمد. (1996). الإصلاح الإداري: إعادة التفكير، دار النهضة العربية، القاهرة - مصر، د.ط.
- رضا، هاشم محمد، (2011). الإصلاح الإداري، دار الراية للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، ط1.
- الساعدي، صباح. (2008). دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري في العراق، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، جمهورية العراق.
- شاويش، مصطفى نجيب، (2000). إدارة الموارد البشرية: إدارة الأفراد، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان - الأردن.
- طلبة، عبد الله، (2012). الإدارة العامة، منشورات جامعة دمشق، سوريا، ط8.
- الطيب، حسن ابشر، (1986). الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، ط1.
- عارف، عالية عبد الحميد، (2007). الإصلاح الإداري قضايا نظرية ومداخل للتطوير، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة - مصر، ط2.

عثمان، حسين عثمان محمد، (2010). أصول علم الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - لبنان، ط1.
عيتاني، محمد علي، (2017). الإصلاح الإداري: المفهوم النظري، الغايات والأهداف، بحث أكاديمي، معهد العلوم الاجتماعية، بيروت.

فرحات، فوزات، (2011). التشريع الضريبي العام، دن، بيروت، د.ط.
كافي، مصطفى، (2019). الإصلاح والتطوير الإداري بين النظرية والتطبيق، دار رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق - سوريا، ط1.

المجنوب، طارق، (2005). الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - لبنان، ط1.
محمد، مصطفى، (2018). الرضا الوظيفي وأثره على تطوير الأداء، دار ابن النفيس للنشر والتوزيع، المملكة الأردنية الهاشمية، ط1.

المصباح، خلفان علي، (1989). الإصلاح الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، مجلة الإداري، معهد الإدارة العامة في مسقط، سلطنة عمان، الأعداد 38-39.

مصلح، عيبر، (2012). النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، مجلة أمان، القدس - فلسطين، ط3.

مهيدات، عبد الرحمن موسى. الحوكمة الرشيدة، بحث مقدم إلى هيئة مكافحة الفساد - دائرة الوقاية، تم الاسترجاع من الرابط التالي: <https://www.jacc.gov.ko/acjo.aspx>.

هيكل، السيد خليل، (1994). القانون الإداري السعودي، مطابع جامعة الملك سعود، المملكة العربية السعودية، ط1.

ثاكو، سردار كاكه أمين، (2020). الإصلاح الإداري المعوقات والحلول، المؤسسة الحديث للكتاب، بيروت - لبنان، ط1.

2.4. المراجع من المواقع الإلكترونية:

أولاً. كوم (2020)، كريستي قهوجي، أساليب وطرق التهرب الضريبي في لبنان وسبل معالجتها، تاريخ الزيارة: 2023/06/5.
تم الاسترجاع من الرابط التالي:

<https://www.alloubnania.com/Newsdet.aspx?id=543446>

جريدة الراي، (2023) حكومة لبنان "تستنسخ" التجربة الفاشلة في زيادة الرواتب للقطاع العام، تاريخ الزيارة: 2023/12/22.
تم الاسترجاع من الرابط التالي:

<https://www.alraimedia.com/article/1636581>

بزيادة-الرواتب-للقطاع-العام

راضي، ستيقاني. (2023). لبنان ... رواتب الموظفين 4 أضعاف وسط تدهور الليرة، وكالة الأناضول التركية، تاريخ الزيارة: 2023/4/18، تم الاسترجاع من الرابط التالي:

<https://www.aa.com.tr/ar> /الدول-العربية/لبنان-رفع-رواتب-الموظفين-4-أضعاف-وسط-تدهور-الليرة/2875732

رضا، (2023)، موظفون "باللحم الحي" وبـ 60 دولاراً، صوت بيروت إنترناشيونال، تاريخ الزيارة: 2023/12/22. تم الاسترجاع من الرابط التالي:

<https://www.sawtbeirut.com/lebanon-news> /موظفون-باللحم-الحيّ-وبـ60-دولاراً/

مركز مالكوم كير- كارنيغي، (2021). الاقتصاد السياسي اللبناني: من اقتصاد مفترس إلى اقتصاد يلتهم نفسه، تاريخ الزيارة: 2023/8/18. تم الاسترجاع من الرابط التالي:

<https://carnegie-mec.org/2021/03/22/ar-pub-83907>

منظمة العمل الدولية، (2022)، لبنان ومنظمة العمل الدولية يصدران بيانات محدثة حول سوق العمل الوطني، تاريخ الزيارة: 2023/8/18. تم الاسترجاع من الرابط التالي:

https://www.ilo.org/beirut/media-centre/news/WCMS_844835/lang--ar/index.htm

3.4. المراجع باللغة الأجنبية:

Cobham, Alex, Taxation policy and Development, the Oxford Cincit on Good Governance, n: 2, p: 5.

The World Bank, Government And Development, The World Bank Publication, Washington, D.C, 1992. P1.

Doi: doi.org/10.521333/ijrsp.v5.56.6