

مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة

منتدى السياسات العامة

"اللامركزية" والتنمية الإدارية

السيد عبد المطلب أحمد غانم
كلية الاقتصاد والعلوم السياسية

٢٠٠٠ / ٩ / ٢٠

"اللامركزية" والتنمية الإدارية
السيد عبد المطلب أحمد غانم
كلية الاقتصاد والعلوم السياسية

ليس ما يحدث في عالم الإدارة اليوم مجرد تغير في أنماط السلوك والتفاعلات، أو تغير في عناصر التنظيم، إنما هو تحول في "منظومة الإدارة" تحول نحو "إدارة التفاعل"، تقوم المنظومة الجديدة علي ركائز خمسة: الفاعل كإنسان، المعلومة (الثقافة) كمورد، التنظيم كسياق، العالم كدومين، الممكن كمقايضة، الإرادة كحكم نهائي، العنصر الحيوي في تشغيل هذه المنظومة تصور ما "اللامركزية".

لا نرمي في هذه الجلسة "للمنتدى" مناقشة هذه القضايا، وإنما نشير إليها في محاولة لتحديد مرامي التنمية الإدارية، ونرمي أساسا إلي تقديم تصورات "اللامركزية"، إذ تطبق علي: وحدة في منظمة، منظمة (جهاز إداري)، نظام إداري (لدولة أو منطقة أو العالم)، وكيف تسهم هذه التصورات في التنمية الإدارية، وماذا نحتاج إليه منها في مصر.

لا يتوقع المشاركون أن تُعني بالتشريع والتقاضي، وإن كان ما ناقشه وثيق الصلة بهما، ولا يتوقعون أن تُعني بالبعد الأرضي (الإقليمي) لتنظيم الدولة وإن كان محوريا فيما ناقشه، ولا يتوقعون اهتماما كبيرا بتفاصيل كيف نعمل ذلك فنلك مهمة أخرى.

نهتم بما تشهده المنظمات (المؤسسات) الإدارية من تغييرات (وليس تغيرات)، وهنا تجد فوضى المفاهيم، بعضها يعبر عن الغاية مثل: "الإصلاح الإداري"، "التطوير الإداري"، "التحسين الإداري"، "التمكين الإداري"، "بناء القدرات"، وبعضها يعبر عن الأساليب مثل: "إعادة التنظيم"، "التدريب الإداري"، "التدريب التحويلي"، "الإدارة بالأهداف"، "الإدارة بالنتائج أو الأداء"، "تنمية المنظمة"، "تنمية القيادة"، "التنمية التكنولوجية"، وبعضها يعبر عن أيديولوجية مثل: "ثورة التنظيم"، "الثورة الإدارية"، "إعادة اختراع الحكومة"، "الحكم الصالح Good Governance"، "إدارة الجودة الكاملة".

وهنا ينبغي أن نفهم أن لفظ "الإصلاح" درج الكتاب علي استعماله تعبيرا عن كل تغيير هادف، سواء كان الهدف إحداث تحسين ما في عملية أو نشاط، أو أحداث تغيير في الأسلوب والطريقة، أو حتى مجرد تغيير وجهة العمل أو مجرد طريقة الاستدراج إليه.

يمكن للمتعب للفكر والممارسة الإدارية أن يتلمس ثلاثة مراحل بارزة في الحقبة الحديثة، كان السعي في المرحلة الأولى إلي هندسة التنظيم، وترتبط هذه المرحلة أساساً بمدرسة الإدارة العلمية، وكان السعي في المرحلة الثانية إلي هندسة التفاعلات، وارتبطت بمدارس عديدة أهمها مدرسة العلاقات الإنسانية، والمدرسة السلوكية عموماً، ومدرسة النظم علي وجه الخصوص، وفي المرحلة الثالثة كان السعي وراء إدارة التفاعلات لا هندستها، وهي المرحلة التي نشهد ذروتها هذه الأيام، ولا ريب هذه المراحل تعكس صورة أو أخرى للإصلاح، لكن لفظ "الإصلاح" كاسم جنس لا يعبر عن هوية كل مرحلة، وهذا ما توضحه التعبيرات التي عبر بها في الفقرة قبل السابقة عن الاهتمامات البارزة في الحقل فكرياً وممارسة - ما لا يحق معه القول أن المنشود اليوم مجرد إصلاح أو تطوير، وإنما هو "تنمية إدارية" لا تحمل معني العمد وإنما معني التشجيع والتنشيط، ولا تنصب علي الهياكل التنظيمية والأساليب والطرائق الإدارية، ولا علي أشخاص العاملين وتصرفاتهم النمطية، وإنما علي منظومات ومصنوفات، وتفاعلات ومعاملات، وعلي واجهات احتكاك وأسواق، التفاعل الحر لا التفاعل المخطط محوراً، ومرماها الأهداف والغايات لا التقدم الخطي.

"اللامركزية" في القلب "التنمية الإدارية" بهذا المعني، ولذلك نبدأ بإزالة بعض سوء الفهم المتعلق بها، ثم نوضح التحول من هندسة التنظيم، إلي هندسة التفاعل، إلي إدارة التفاعل، وبالتالي التنمية الإدارية في القسم الثاني، بذلك نفهم أبعاد "التطور والإصلاح الإداري" مجازاً، والقوي والتحديات الدافعة إلي ذلك، ثم نوضح أخيراً توجهات المنظومة الجديدة التنمية الإدارية - وموضع "اللامركزية" منها.

١. أوهم عن "اللامركزية":

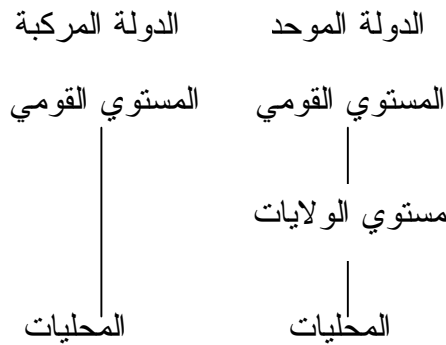
"اللامركزية" من المفاهيم القليلة التي أسيء فهمها علي نطاق واسع، والتي أيضاً أسيء استعمالها علي نطاق واسع.

أولاً، إساءة فهم "اللامركزية":

أخطر ثلاثة مسائل في فهم "اللامركزية": الخلط بين تنظيم الدولة وإدارة الدولة، تصور أن "اللامركزية" تمس وحدة وسلامة أرضي الدولة، وتصور أن "اللامركزية" طراز واحد.

١. **الخلط بين تنظيم الدولة وإدارة الدولة:** هذا خلط شائع ليس في الأدبيات العربية فحسب (وإن كان فيها أشد)، بل أيضا في كتابات الأجانب وبالذات الأمريكيين، وربما كانت مصادر ذلك الخلط ثلاثة: (أ) تجاهل أو نسيان تكوين الدولة، فيعامل الكثيرون "بريطانيا" كدولة موحدة ناسين حتى أن اسمها الرسمي "المملكة المتحدة البريطانية"، وأنها تتألف من ثلاثة أقاليم ذات برلمانات مستقلة إلى جانب إنجلترا (اسكتلندا، وويلز، وأيرلندا الشمالية)، فأخذوا الكثيرة من الدول المركبة علي أنها دول موحدة، (ب) الميل إلى استعمال لفظ "الحكومة" في التعبير عن إدارة الدولة في الدول الاتحادية علي المستويات المختلفة، فللدولة الفيدرالية "حكومة" وللولايات "حكومات" وللمحليات "حكومات"، (ج) الخلط بين الوظائف السياسية والوظائف الإدارية للدولة.

علي أية حال، عرضنا هذه المسألة تفصيلا في موضع آخر^١، ويكفي هنا القول: أولا أن تنظيم الدول يأخذ شكلين مختلفين: الدولة الموحدة والدولة المركبة، وتنقسم الأخيرة إلى تنويع كبيرة لهل أهمها الكونفدرالية والفيدرالية، ثانيا أن ما هو إداري علي مستوي أعلى يكون سياسيا علي المستوي الأدنى، فالتمييز بين الوظائف السياسية والوظائف الإدارية للدولة يحدده جزئيا المستوي الإقليمي للتنظيم، ثالثا أن "المحليات"، ولنستعمل هذا اللفظ العم مؤقتا؛ موجودة في الدول الموحدة والدول المركبة علي السواء، ولا تخلو منها حتى أصغر الدول مساحة وسكانا، ويوضح الشكل (١) ما نعيه.



شكل (١) موضع المحليات من الدولة الموحدة والدولة المركبة

٢. تصور أن "اللامركزية تمس بوحدة وسلامة أراضي الدولة": يرتبط هذا التصور بسوء الفهم السابق، وربما نبع منه، ولكن غذته نزعات الاستقلال القومي في حركة الجزر الاستعماري، والحركات الانفصالية في العالم الثالث بعد الاستقلال الوطني، وحديثاً تفكك الاتحاد السوفيتي، ويوغوسلافيا، ولكنه في الحقيقة يحمل في طياته دافعين قويين لا ننكر شرعيتها جزئياً: الرغبة في بناء دولة قومية (أعني حكومة مركزية قوية ومتغلغلة في جميع أراضي الدولة)، والرغبة في تثبيت الحدود القومية للدول التي وضعها الاستعمال ولا تراعي المتغيرات الإثنية والقومية واللغوية، ولكنه يحمل أيضاً دافعا لا نجد له مبررا شرعيا، ألا وهو "مركزية (تركيز)" السلطة، وردا علي هذا قدمت تجارب الحكم الذاتي في الدول الاسكندنافية (وهو أقصى طرز المحليات استقلالا) التي توضح بجلاء أنه كان مخططا للحفاظ علي "وحدة وسلامة أراضي الدولة"١، ويكفي القول هنا أولا أن استقلال أجزاء من الدولة أو عدم استقلالها مسألة لا ترتبط بالمركزية واللامركزية وإن كان التنظيم اللامركزي عاملا مسهلا، وليس أصيلا ولا حاسما، ثانيا أن المركزية واللامركزية لا تتعلق بتكوين (تنظيم) الدولة، وإنما تتعلق بإدارتها، ولا علاقة لمسائل الانفصال بالإدارة إلا فيما تسفر عنه من مظالم، وتستوي في هذا الدول الموحدة والدول المركبة، ثالثا أنه من الحكمة مراعاة تباين ظروف الأقاليم والمناطق حتى في الدولة الموحدة رجاء لحسن الإدارة ووفاء بالحاجات المحلية المتباينة.

٣. تصور أن "اللامركزية" طراز واحد: تسبب في هذا الخلط جهود الأمم المتحدة في تقديم معونة فنية للدول حديثة الاستقلال، بدءا من البرنامج الإنمائي، وجهود وكالات المعونة الدولية، فقد مالت إلي استعمال تعبير "حكم محلي" للتعبير عن كل طرز التنظيم المحلي، وساهم فيه إغراء أن تسمي القيادات ما يحدث فيها باسم "الحكم المحلي" سواء كان ذلك لتصوير أنها ديموقراطية، أو لتقديم مبرر ما (أو وفاء بمتطلب ما) للحصول علي معونات دولية، أو لاستدراج شعوبها ورد سهم ثورة المطالب المتصاعدة إلي نحور مطلقه.

^١ السيد عبد المطلب غانم، المحليات دراسة مقارنة في الإدارة والنظم المحلية (القاهرة: نهضة الشرق، ١٩٨١)، الفصل الأول.

^٢ السيد عبد المطلب غانم، النظم المحلية في الدول الاسكندنافية (القاهرة: النهضة المصرية، ١٩٨٨).

قوي هذا الخلط ميل الدول المتنامية إلي الأخذ أكثر بالنظام الفرنسي، الذي كان حتى عقد ١٩٨٠ لا يعرف اللامركزية وإنما يعرف "عدم التركيز" deconcentration، فهذا النظام أقدر علي تحقيق الاستقرار الذي تنشده تلك الدول، وأجدي في بناء الدولة القومية، وأنفع لخدمة أغراض الراغبين في "تركيز" السلطة.

ثانيا إساءة استعمال "اللامركزية":

أخطر ثلاثة مسائل في إساءة استعمال "اللامركزية": الخلط بين أسلوب الإدارة وطريقة الحياة في ظل أسلوب إداري، وتصور أن "اللامركزية" كأسلوب إدارة البلسم الشافي للعلل المجتمعية المزمنة والجديدة، وتصور أن "اللامركزية" والديموقراطية صنوان.

١. **الخلط بين أسلوب الإدارة وطريقة الحياة:** هنا تحل الوسيلة محل الغاية، ويتم تجاهل الغاية، أو طمسها، هذه مسألة في قلب السؤال: "لماذا اللامركزية؟" نحن هنا أمام عدة تقاليد: (أ) المحليات تجسد للديموقراطية: التقاليد الأنجلوساكسونية، (ب) المحليات تحقق التعبئة السياسية: التقاليد الاشتراكية أو الشيوعية، (ج) المحليات تحقق الاستقرار: التقاليد القارية، (د) المحليات تحقق الكفاءة الإدارة: تقاليد مبعثرة في الدول المتنامية، (هـ) المحليات أجهزة تنمية: اقتراب البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة ووكالات المعونة الدولية، (و) تسهم المحليات في الوظائف المجتمعية: اقتراب قدمه الكاتب لدرء مشكلة الغاية والوسيلة.

الغاية في التقاليد الثلاثة الأولى واضحة، وهنا – وهذا هو المهم – لا تعد المحليات وسيلة وإنما جزءا من الغاية أو قل تجسيدا للغاية، بتعبير آخر تحولت "اللامركزية" إلي أيديولوجية سياسية تبرر التنظيم والسياسات والحركة، ولكنها في نفس الوقت عبرت عن طموحات المجتمعات التي أخذت بها، أما في التقليدين الرابع والخامس فقد جعلت "اللامركزية" وسيلة، أسلوبا إلي تحقيق غاية، حقا كونها تحقق الكفاءة الإدارة عقيدة تكاد راسخة في كثير من البلدان المتنامية، وكونها أجهزة تنمية اقتراب يناضل من السيطرة علي الفكر والعمل، ولكن النتائج غير مبشرة، ولم تكن مثمرة^١، وتحولت المسألة إلي دفاع عن مراكز متعارضة أو قل متداخلة، المهم أن اتخاذ "اللامركزية" وسيلة لا يجعلها محل إعادة نظر، وإنما يسلم بها تسليمًا، اتخذت عقيدة تعتق ولا تناقش، يدافع عنها ولا تمس، علي أية حال الاقتراب الأخير محاولة لتجسيد التقاليد الثلاثة الأولى في صورة

^١ راجع في هذا الصدد مطبوعات البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، وسيرد ذكر بعضها فيا بعد.

تعتبر تصور "اللامركزية" كطريقة للحياة، جوهر هذا هو التمييز بين الإدارة والحكم، حيث تتركز الإدارة علي الأساليب ويتركز الحكم علي طرق الحياة، ويوضح هذا الجدول (١)، الذي يميز بين إدارة الدولة وحكم المجتمع.

درجنا علي تعريف "الحكومة" بأنها الممارسة المتصلة للسلطة علي، وأداء؛ وظائف الوحدة السياسية، أو علي أنها منظمة أو آلة أو جهاز من خلاله تمارس الوحدة السياسية السلطة وتؤدي الوظائف، أو علي أنها تعقيدة من المؤسسات السياسية والقوانين والأعراف تنفذ من خلالها وظيفة الحكم في وحدة سياسية معينة، إنها في كل الأحوال جهاز مسئول عن أن يوفر وأن يصون التسهيلات العامة والخدمات الاجتماعية، وبعبارة أكثر دقة إنها الدولة التي تدير، سواء سكنت أجهزتها العاصمة أم سكنت في المدن والقرى والنجوع، أما المواطنون فسلاميون، دافعوا ضرائب، متلقو ما تلقى إليهم الحكومة من خدمات، أم في "حكم المجتمع" فإننا نفكر في تصور وفلسفة المواطنين فيما يتعلق بنظام وأساليب إدارة حياتهم السياسية، إنه نظام يدعم حقوقهم ومصالحهم كأفراد، وكمجتمع محلي له هوية ذاتية في أرض محددة، نظام محوره أن المواطن نشط، فاعل، يتلقى من الخدمات ما يقرر توفيره ويمول الجزء الأعظم من نفقاته، النظم القائمة تركز علي "إدارة الدولة" أكثر منها علي "حكم المجتمع"، ومن ثم تميل إلي المركزية وإلي التدخل في المستوي المحلي، يجب أن نفكر في "اللامركزية" علي أساس من مفهوم "حكم المجتمع" الذي يركز علي مشاركة المواطنين في حكومتهم، وبالتالي علي هويتهم الذاتية.

٢. تصور "اللامركزية" بلسما شافيا للعلل المزمنة والجديدة: من الحجج التقليدية

للامركزية^١:

- تسهيل مشاركة شعبية أعظم
- زيادة الكفاءة في تحديد الطلب علي الخدمات
- زيادة مرونة الحكومة في مواجهة الظروف المتغيرة
- القدرة علي تفصيل حلول للمشكلات المحلية طبقا للظروف المحلية
- توفير فرصة لتنويع عريضة من الابتكارات وهي شرط مسبق مهم للسياسة وتغييرات البرامج

¹LOCAL GOVERNANCE: Report of the United Nations Global Forum on Innovative Policies and Practices in Local Governance, Gothenburg, Sweden, 23-27 September 1996

- تعزيز التعددية والدينامية في المجتمع
- توسيع طاقة بناء القدرة المجتمعية
- توفير محاسبة متزايدة للناس

الجدول (١) التمييز بين إدارة الدولة وحكم المجتمع

إدارة الدولة	حكم المجتمع	
الضبط الهرمي	التضامن التلقائي	المبدأ المرشد للتنسيق والتخصيص
الأجهزة الإدارية (الرعايا، الموظفون، الزبائن)	الأسر، الجماعات الصغيرة (القرابة، العزب، الكفور، القرى)	الفاعل الجماعي أو المنوالي (فاعلون آخرون)
السلطة القانونية، الاختصاص	الوضع الاجتماعي	الشروط الممكنة لدخول واستبعاد الفاعل
الإكراه	التقدير (الاحترام)	أداة التبادل الأساسية
تنظيم سلطوي	اتفاقات	النتائج الأساسي للتبادل
السيطرة الشرعية علي أدوات الإكراه، التوزيع السلطوي للمناصب، الخبرة الإدارية والقانونية، صحة الإجراءات	الاحترام، الثقة، المنزلة الاجتماعية	الموارد المسيطرة
التزقي في المهنة، الاستمرار البيروقراطي	تقدير الأتباع	الدافع الأساسي للمشرفين
الخوف من العقوبة	الانتماء إلي جماعة، الرغبة في حماية قيم مشتركة	الدافع الأساسي للمرءوسين
تقليل المخاطر، تعظيم القابلية للتنبؤ	إرضاء الهوية	الدافع المشترك
التقرير السلطوي الرسمي	الرضا العام، الإجماع	القاعدة الأساسية للقرار
الإجراءات الإدارية الرسمية	الممارسات العرفية	الأساس القيمي - القانوني
أمن خارجي، معاملة متساوية، ويمكن التنبؤ بها، تعبئة كفاء للموارد	تعاطف متبادل، هوية جمعية	العائد الأساسي

ولكن من مخاطرها المحتملة:

- زيادة التفاوتات بين الأقاليم والمحليات
- مخاطر أن تمسك الصفوات المحلية بالموارد
- إمكانية إساءة استعمال السلطة في بيئة من الإشراف غير الكافي
- قد تؤدي ترتيبات التنفيذ غير الكافية إلى تفاوت بين الإيرادات المتاحة والمسئوليات المطلوب تنفيذها.

٣. تصور أن اللامركزية والديموقراطية صنوان: "اللامركزية" وسياسات الحكم:

في تقدير البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة^١ "اللامركزية هي مواجهة للعولمة، بينما تنقل العولمة التفاعلات إلى مستوى أعلى من الدولة تحتفظ بها اللامركزية علي المستوي المحلي، وهي جزء لا يتجزأ من عملية إدخال الديموقراطي؛ تمكن الشعب من تقرير شئونه بنفسه، فتركز علي المحاسبة والشفافية والتمثيل، واللامركزية عملية متعددة المناطق (المستويات الجغرافية للحكم) والفاعلين (الحكومة، القطاع الخاص، المجتمع المدني) والقطاعات (سياسية واجتماعية وثقافية وبيئية)، واللامركزية تطبيق منطقي للخصائص الجوهرية للحكم الجيد (المحاسبة، الشفافية، حكم القانون، الاستجابية)، وهي مزيج من ثلاث وظائف وعلاقات (إدارية، ومالية، وسياسية)، ولها أربعة أبعاد: الجمعي الخارجي ويتعلق بالأشكال والإجراءات المؤسسية والقانونية، والجمعي الداخلي ويتعلق بالثقافة المجتمعية، والفردى الخارجى ويتعلق بسلوك الأفراد داخل مؤسسات المجتمع المختلفة، والفردى الداخلى ويتعلق بنظرات الأفراد إلى العالم ونماذجهم العقلية وعواطفهم، واللامركزية صورة جديدة للاتصال حيث يصبح مستوي المركز مسرح تلاقى الفاعلين القوميين والمحليين للحوار ولصنع القرار ولوضع الميزانية وللتقارير.

٢. تنمية إدارية أم ماذا؟

¹UNDP, *Factors to Consider in Designing Decentralised Governance Policies and Programmes to Achieve Sustainable People-Centred Development*, Management Development and Governance Division, United Nations, Development Programme, New York February 1998

لن تجد حقلاً امتلأ بالمصطلحات المتقاربة والمتداخلة مثل حقل "الإدارة"، ولن تجد مؤسسات تشهد تغييرات أسرع وأكثر من المؤسسات الإدارية، ليس حقل الإدارة موضوع اهتمامنا¹، وإنما ما تشهده المنظمات (المؤسسات) الإدارية من تغييرات (وليس تغييرات)، وهنا تجد فوضى المفاهيم، بعضها يعبر عن الغاية مثل: "الإصلاح الإداري"، "التطوير الإداري"، "التحسين الإداري"، "التمكين الإداري"، "بناء القدرات"، وبعضها يعبر عن الأساليب مثل: "إعادة التنظيم"، "التدريب الإداري"، "التدريب التحويلي"، "الإدارة بالأهداف"، "الإدارة بالنتائج أو الأداء"، "تنمية المنظمة"، "تنمية القيادة"، "التنمية التكنولوجية"، وبعضها يعبر عن أيديولوجية مثل: "ثورة التنظيم"، "الثورة الإدارية"، "إعادة اختراع الحكومة"، "الحكم الصالح Good Governance"، "إدارة الجودة الكاملة".

أولاً، تغيير منظومة الإدارة:

علي أية حال يستطيع المدقق أن يجد مبرراً لاستعمال تلك الغابة من المصطلحات، إذا تدبر تطور "منظومة" الإدارة، فقد وجدت منذ نهاية القرن التاسع عشر ثلاث منظومات للإدارة: هندسة التنظيم، والتي توجت بنظرية الإدارة العلمية في الإدارة الداخلية Management ونظرية البيروقراطية التي قدمها ماكس فيبر، كان من المؤلف مع هذه المنظومة الحديث بكثافة عن الإصلاح وإعادة التنظيم وتصميم المنظمة، وأن ينصب الاهتمام علي الخرائط التنظيمية، وعلي التدريب علي مهام الوظائف، وأن يكون الشعار "ثورة التنظيم".

ومن العقد ١٩٤٠ ومع حركة العلاقات الإنسانية بدأت منظومة جديدة في التبلور، منظومة هندسة التفاعل، فتزايد الاهتمام بديناميات الجماعة والسلوك الإداري وصنع القرار، وجعلت الغاية التطوير والتحسين، وبدأت أساليب سوف تبقي في ظل المنظومة الجديدة منها تنمية المنظمة، وتنمية القيادة، والإدارة بالأهداف، والإدارة بالنتائج، ولا عجب أن يكون شعار المرحلة في الغالب "الثورة الإدارية" أو "الثورة السلوكية".

ويوضح الجدول (٢) الفروق بين المنظمة في المنظومتين.

منذ عقد ١٩٨٠ بدا النموذج التقليدي للمنظمة شيئاً ينتمي إلي الماضي، لقد بني النجاح علي الكفاءة واقتصاديات النطاق، وليس علي الإبداع والمرونة، لا بد للمنظمات

¹ انظر في تطور الحقل: السيد عبد المطلب غانم، "دراسة الإدارة العامة: فحص للحقل"، سلسلة بحوث سياسية، رقم ١٢ (القاهرة: جامعة القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية، ١٩٨٩).

الكبيرة الكفاء أن تجعل التشغيل لامركزيا وسياسة المنظمة والضوابط المالية مركزية في الأبنية التنظيمية، وتحدث اليوم عن تحول راديكالي في طريقة التفكير في المشكلات والمنظمات.

جدول (٢) المنظمة الميكانيكية والمنظمة العضوية

المنظمة العضوية	المنظمة الميكانيكية	
منخفض؛ فيصعب وجود حدود وتوجد قلة من الوظائف المختلفة	مرتفع؛ فتوجد تميزات عديدة وحادة	التخصص
منخفضة؛ فالأفراد يقررون أساليبهم	عالية؛ فالأساليب هي الأساس	المعيارية
الأهداف	الأساليب	وجهة الأعضاء
بالتفاعل	عن طريق المشرف	حل الصراع
شبكة واسعة مبنية علي الالتزام العام	هرمي، مبني علي العلاقة التعاقدية	نمط سلطة الرقابة والاتصال
في أي مكان توجد فيه المهارة والقدرة	في قمة المنظمة	موقع اقتدار المشرف
أفقي	رأسي	التفاعل
نصح، معلومات	توجيهات، أوامر	مضمون الاتصال
للمشروع والجماعة	للمنظمة	الولاء
من الإسهام الشخصي	من المركز في المنظمة	الهيبة

ويوضح الجدول (٣) المنظومة التقليدية والمنظومة البازغة.

ولا عجب أن يستمر الحديث بمصطلحات منظومة هندسة التفاعل، مع استعمال مصطلحات جديدة مثل: إعادة اختراع الحكومة، والحكم الجيد، وإدارات الجودة الكاملة كشعارات للمرحلة، وأن تكون الإدارة بالأداء أو النتائج، وأساليب تنمية المنظمة (التدخلات السلوكية)، والتعلم الذاتي، والمعلومات؛ الوسائل، وأن يكون "التمكين الإداري"، و"بناء القدرات" الهدف.

إذن حدث التحول عما يحدث داخل المنظمة بوصفها نظاما مغلقا؛ أعني الإدارة الداخلية Management، وهي بؤرة اهتمام هندسة التنظيم، إلي بنية المنظمة وعناصرها وبالذات تفاعل العاملين مع بعضهم ومع بيئة المنظمة، وهو ما يسمى بالإدارة

Administration، وهي بؤرة هندسة التفاعل، ويحدث الآن التحول إلي التوجه نحو بيئة المنظمة أكثر من التوجه إلي داخلها، وبالذات إلي البيئة التي تتجاوز نطاقها المحلي وربما نطاقها القومي، وهذا بؤرة إدارة التفاعل، علي أية حال يوضح الجدول (٤) مقارنة بين المنظومة الحالية بوجه عام والمنظومة الجديدة.

جدول (٣) منظومة الإدارة التقليدية والمنظومة الجديدة

المنظومة الجديدة	المنظومة التقليدية	
الشبكة	الهرمية	التنظيم
الاعتماد المتبادل	الاكتفاء الذاتي	البنية
النمو الشخصي	الأمن	توقع العمل
ملهمة	أوتوقراطية	القيادة
متنوعة ثقافيا	متجانسة	قوة العمل
بالفرق	بالأفراد	الشغل
عالمية	داخلية	الأسواق
الوقت	النفقة	الميزة
المستهلكون	الأرباح	البؤرة
المعلومات	راس المال	الموارد
تنويع المكونات	مجلس الإدارة	الحكم
لا توفيقات	ما هو ممكن	الجودة
"عمل الكثير بالقليل"	"عمل القليل بالكثير"	الكفاءة

ثانيا قويا التغيير:

أحدث هذا ثلاثة قيود بيئية: المنافسة العالمية المتزايدة، التكنولوجيا سريعة التطور، قوة العمل سريعة الغير، في ظل التغييرات في البيئة، تحتاج منظمات المستقبل إلي أن تتسم بالتالي:

- اندماج اجتماعي تقني: تدفق العمل، التكنولوجيات، المعلومات، الناس.
- التركيز علي الجودة، رضا المستهلك.
- المديرين كمستشارين وناصحين، وهرميات أقل ارتفاعا.

- التزام العاملين، وتحول من اتباع القواعد إلي التفكير الخلاق.
- فرق العمل، دفع المسؤولية إلي أسفل، سلطة لا مركزية.
- تدريب من أجل التعلم المستمر.
- إثراء الوظيفة، وتمكين العاملين.

جدول (٤) المقارنة بين المنظومة الحالية والمنظومة الحديثة

المنظومة الحديثة	المنظومة الحالية ^١	
تخصيص الاستهلاك	دعم الاستهلاك بكل تكلفة	الاستهلاك
تتناسب الوظائف للناس	يتناسب الناس للوظائف	الوظائف
يشجع الاستقلال، مشاركة العمال	أهداف مفروضة، صنع قرار من أعلي إلي أسفل	الأهداف
تعزيز عام بمختصين ذوي رؤية عريضة	تجزئة في الشغل والأدوار	المهام
تسمو الهوية علي وصف الوظيفة	التماهي مع الوظيفة	الهوية
اعتراف بعدم اليقين	نموذج الساعة للمنظمة	اليقين
التعاون	العدوان، المنافسة	العلاقات
مزج الشغل باللعب	الشغل واللعب منفصلان	الترفيه
التعاون مع الطبيعة	التلاعب والسيطرة	السلطة
الإحساس بالتغير، بالضرورة	الكفاح من أجل الاستقرار	الاستقرار
كمي وكيفي	كمي	التغير
القيم الروحية تسمو المكسب المادي	دوافع اقتصادية	الدافع
تسمو الاستقطابات	استقطابية	الجماعة
حساسية إيكولوجيا	رؤية قصيرة المدى	الرؤية
عقلاني وحديسي	عقلاني	التفكير
اعتراف بأن الكفاءة طويلة المدى لا بد أن تأخذ في الحسبان بيئة العمل المتناغمة	توكيد علي الحلول قصيرة المدى	الحلول

^١ أنظر مقالة:

Marilyn Ferguson, in: Michael Ray and Alan Rinzler, (Eds.), *The New Paradigm: Emerging Strategic for Leadership and Organizational Change*, New Consciousness Reader, 1993.

١. تحديات إدارة القوة البشرية: تواجه القوة البشرية عموماً مجموعة من التحديات التي تدفع بطريق أو أخرى إلى تغيير منظومة الإدارة وأخذ اللامركزية في الاعتبار:

- إعادة التنظيم: دمج وتقليص الحجم
- منظمات خدمة متوسعة
- موارد بشرية تأخذ نسبة متزايدة من الميزانية
- ضغط مالي وجودة للعمل بعدد أقل من الناس
- زيادة تعقد العمل والمهارات المطلوبة
- قدرة المنافسين على تحريك الأفكار أسرع وبنوعية أفضل
- منافسة دولية وتدويل المنظمات
- وفي نفس الوقت تشهد قوة العمل تبدلات لها تأثيرها:
- زيادة نسبة النساء والأقليات في قوة العمل زيادة درامية
- تقلص قوة العمل في مجالات معينة وبطء نموها في العديد من المجالات
- تدني الثقة في المؤسسات والإدارة
- التركيز على أسلوب حياة متوازن/ زيادة درامية في الأسر مزدوجة المهنة.
- توقع متزايد للانخراط والملكية والتمكين
- تدهور مستوى التزام العاملين وولائهم

تسفر هذه التغيرات عن تبدل في طبيعة العمل ذاته، فلنقارن بين النظام التقليدي ونظام الأداء العالي، الجدول (٥).

٢. التغيير التكنولوجي: لسنا في حاجة إلى الخوض في تفاصيل التغيير التكنولوجي وسرعته وكثافته، ونكتفي بالإشارة إلى دورين بارزين:

الأول التكنولوجيا كوسائل إخبار، بمعنى قنوات توصيل المعلومات، ومن المفيد أن نعرف أنواع المعلومات، وأنواع مستعمليه، أما المعلومات فهي: بيانات قابلة للاختبار بطريقة مقبولة قبولاً عاماً، ونماذج هي تفسيرات أو آليات تتضمن عادة علاقات عالية،

وتفضيلات هي خصائص الأفراد وتحيزاتهم، وهي خاضعة للتغير، والنتائج وهي قرارات يوصي بها الآخرون، أما مستعملو المعلومات فهم: (أ) محترم الواقعة الذي يتصرف علي المعلومات بطريقة عقلانية، (ب) أخذ الخبرة الذي يتبنى آراء من يعدهم أهل خبرة فلا يقوم بالتحليل بنفسه، (ج) أخذ اتجاه وهو الذي يتبنى مركز الجماعة المسيطرة، (هـ) وأخذ الشخصية وهو الذي يتبنى مركز شخص أو أشخاص علي أسس شخصية، بذلك يمكن أن نقدر دور التكنولوجيا في نقل المعلومات.

جدول (٥) تبدل طبيعة العمل

النظام التقليدي	نظم الأداء العالي
مهارة في الوظيفة	كل المهمة
محاسبة فردية	محاسبة الفريق
تعريف ثابت للوظيفة	واجبات مرنة
بنية متعددة المستويات	بنية مسطحة
الضبط عن طريق القواعد، الإجراءات	قيم وأهداف مشتركة
حافز فردي	مكافآت تعزز إنجاز الجماعة

الثاني التكنولوجيا كمكن من المنافسة، وهو مرتبط بالأول أي بالقدرة علي استعمال التكنولوجيا كقناة اتصال، فلا ينكر أثرها في الإحاطة بظروف الأسواق، وطرق وأساليب الإنتاج الجديدة، وخصائص المنتجات المنافسة والمكاملة، بل حتى في التسويق والتوريدات.

٣. المنافسة العالمية المتزايدة: بعيدا عن مناقشات "العولمة" وتأثيرها تبرز ثلاثة

ضغوط قوية:

- ضغوط داخلية وخارجية لاحتواء النفقة
- منافسة من موفرين غير تقليديين للخدمات
- أدوار جديدة للمؤسسات التقليدية

ثالثاً، توقعات من المنظومة الجديدة:

يصاحب هذه التغييرات توقعات من العاملين وتوقعات من أصحاب العمل (رؤساء المنظمات أو الأوصياء عليها)، وتوقعات من الإدارة الداخلية، وقيما جديدة:

١. توقعات العاملين:

- قيادة فعالة: توجيه واضح، مسؤوليات واضحة، نظم فعالة
- مشاركة في القرار
- مخاطر ومكافآت متوازنة
- فرص لإثراء محتوى الوظيفة
- رغبة في جودة حياة العمل

٢. توقعات صاحب العمل (أو راعي المنظمة):

- إسهام في القيمة المضافة
- توجه إلي الجودة/ المستهلك
- الالتزام بوحدة العمل
- ربط المدفوعات بالأداء
- توكيد علي الإنتاجية

٣. توقعات من الإدارة الداخلية:

- تتطلب قوة العمل الجديدة اقترايات جديدة للدافعية والقيادة
- الأفكار الجديدة: روح المنظم، المتابعة، الجودة الكاملة، دوائر الجودة، الإدارة من أجل الامتياز، إعادة هندسة المنظمة
- الحاجة إلي إدارة ثقافة المنظمة
- تتطلب كل الاقترايات تغييرا تدريجيا، وتلح علي أن يفكر المديرون بطريقة نقدية وتقويمية في كل عملياتهم

- تتفق علي أن الأصغر هو الأفضل، وأنه يجب أن تبني الإدارة علي العملية، وليس علي الوظائف مثل: التخطيط، والاتصال، والتسويق، والإنتاج؛ يجب أن تتسي المنظمات بنيتها الداخلية وأن تركز علي الوفاء بحاجات المستهلك
- تعطي فرق العمل التي تدار ذاتيا المزيد من التحدي والمعني للعمل
- تحتاج المنظمات إلي إقامة شبكات علاقات مع المستهلكين والموردين والمنافسين
- ليست القيادة مهمة مثل التمكين

٤ . القيم المحورية:

- فريق العمل فوق الفردية
- الأسواق الدولية فوق المحلية
- التركيز علي المستهلك لا الربح قصير المدى
- الاعتراف بقيمة قوة العمل متعددة الثقافات
- القيام علي شبكة تحالفات وشراكات لا علي الهرمية
- تمكين فرق العمل بإعطائها السلطة
- يأخذ التغيير مكان الاستقرار في التنظيم
- التغيير عملية مستمرة، وليس حادثا ينقضي

٣ . اتجاهات المنظومة الجديدة وموضع "اللامركزية"

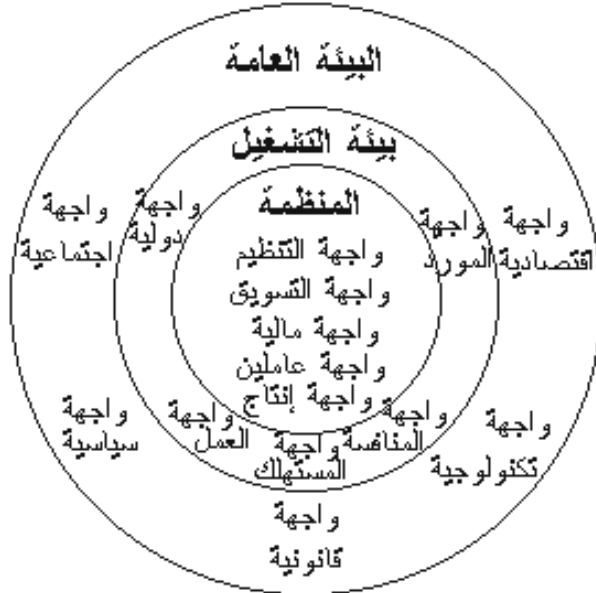
يمكن تبويب تصورات المنظومة الجديدة تحت أربعة عناوين، وترتبط هذه التصورات بشكل أو آخر من أشكال اللامركزية: تنمية المنظمة، التركيز علي المستهلك والجودة، إعادة الاختراع، الحكم الصالح، لا نرمي إلي الخوض في تفاصيل هذه الاتجاهات، فما أكثر ما كتاب فيها وما أطوله، وإنما نرمي إلي بيان عناصرها التي تجعل "اللامركزية" أحد العناصر البنيوية سواء في التنظيم المطلوب أو في أساليب العمل، ولكن

إذا نظرنا إلي ما يحدث داخل المنظمة سرعان ما نكتشف أن "لامركزية" قيودها التي لا بد أن تؤخذ في الحسبان.

أولا اتجاهات المنظومة الجديدة:

ينظر إلي المنظمة علي أنها ذات واجهات عديدة يوضحها الشكل (٢)، لا يهمننا الآن تفاصيل هذه الواجهات، إنما المهم أولاً أنه لا ينظر إلي داخل المنظمة علي أنه وحدة تنظيمية واحدة، وإنما واجهات للتفاعل، فالإدارات أو الأقسام أو الوحدات يستهلك كل منها بعض منتجات (خدمات) البعض الآخر؛ أي أنها زبائن بعضها البعض، وبعضها زبائنه من داخل المنظمة تماماً، وبعضها له سواقن أو أكثر، وتشهد هذه الواجهات علاقات الصراع والتنافس من ناحية والتكامل والتعاون من ناحية أخرى، ثانياً للمنظمة عدة واجهات تتعلق بالتشغيل، وتشهد درجة من التوتر أو الانسجام، وهذه الواجهات هي: واجهة الموردّين، وواجهة المنافسين في المنتج أو الخدمة، وواجهة المستهلكين والأسواق، وواجهة العمل، وواجهة التعامل الدولي، ثالثاً أن هناك واجهات علي المستوي العام تخضع لها المنظمة وغيرها من المنظمات، وهي في الغالب قيود يتم التكيف لها ولا تنشأ المنظمة تغييرها

علي خلاف واجهات التشغيل والواجهات الداخلية، رابعاً من المفيد أن نلاحظ أن تنمية المنظمة يعني بالواجهات الداخلية والتفاعلات بينها، بينما تعني إدارة الجودة بتفاعل المنظمة علي واجهات التشغيل، وتعني إعادة الاختراع والحكم الصالح بالتفاعلات بين واجهات التشغيل والواجهات العامة.



شكل (٢) واجهات تفاعل المنظمة

١. تنمية المنظمة: تعرف تنمية المنظمة بأنها "جهد مخطط علي مستوي المنظمة، ويدار من أعلي، لزيادة فاعلية المنظمة وصحتها من خلال تدخلات مخططة في عمليات

المنظمة، باستعمال معرفة العلم السلوكي¹، "فتنمية المنظمة جهد طويل المدى لتحسين عمليات حل المشكلة والتجديد في المنظمة خاصة من خلال إدارة أكثر تعاوناً وفاعلية لثقافة المنظمة – مع تأكيد خاص علي ثقافة فرق العمل الرسمية – بمساعدة هيئة تغيير أو مسهل، واستخدام نظرية وتكنولوجيا العلم السلوكي، بما في ذلك بحوث الحركة"، وتعني الثقافة الأنماط الشائعة من الأنشطة والتفاعلات، وقواعد السلوك والأحاسيس والمشاعر والمعتقدات والاتجاهات والقيم، والمنتجات والتنظيم غير الرسمي بأبعاده المختلفة، فتنمية المنظمة تركز علي أربعة قواعد: المهام والعمليات والفرد والجماعة، ويحظى الفرد والجماعة بانتباه واهتمام لا يقلان عما تحظى به المهام والعمليات، ويمكننا تلخيص أبعاد هذا التوجه كما يلي:

- تحسين قدرة عضو المنظمة الفرد علي الانسجام والتوافق مع أعضائها الآخرين،
- إضفاء الشرعية علي العواطف الإنسانية في المنظمة،
- زيادة الفهم المتبادل بين أعضاء المنظمة،
- تخفيض التوترات في المنظمة،
- تدعي "إدارة الفريق" والتعاون بين الجماعات في المنظمة،
- تنمية أساليب أكثر فاعلية في حل الصراعات من خلال التفاعل وبعيدا عن الأساليب السلطوية،
- وتنمية منظمات أقل "هيكلية" وأكثر "عضوية".

٢. التركيز علي المستهلك وإدارة الجودة: تتطلب خدمة المستهلك:

- وضع مقاييسات للخدمة
- إعادة النظر في القواعد
- قياس أداء الخدمة
- قياس رضا العاملين

¹Beckhard, R., *Organization development: Strategies and Models*. Reading, MA: Addison-Wesley, Reading, MA, 1969, p. 9; French, W., & Bell, C., Jr., *Organization Development: Behavioral Science Interventions for Organization Improvement* (4th ed.), Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ, 1990; Burke, W., *Organization Development: Principles and Practices*. Boston: Little, Brown & Co., Boston, 1982.

- تسهيل الوصول إلى المنظمة (الحكومة) من خلال تكنولوجيا المعلومات
- إقامة شراكة بين المنظمة والمنظمات الأخرى (الحكومة والمنشآت الخاصة).

وهنا نلفت الانتباه إلى أن الجودة وإدارة الجودة ليست أولاً مجرد طرائق لإرضاء الزبائن أو استدراجهم، ثانياً ليست مجرد أسلوب لتداول المعلومات يلعب فيه العاملون علي الواجهات دور جامع البيانات، فيرفعونها إلى أعلى وتنزل إليهم القرارات، ثالثاً ليست إقامة وحدات مستقلة ذاتياً لخدمة المستهلك، إنما الجودة تصميم للمنظمة علي أساس الجماعات والخدمات، وثقافة تنظيمية تعترف بالأخطاء فتصححها، وتمكن العاملين أن يغروا أساليب العمل، وتتطلع إلي المقاييسات (المواصفات) لا إلي الأهواء، وأساليب لا تعرف التثبيت ولا الثبات،

٣. إعادة الاختراع: لكم أسوء فهم هذا الموضوع في مصر، وسيتذكر الحضور أبعاد ذلك إذا ذكرنا القناعات التي وراء التصور كما وضعها أوسبورن وجابلر^١:

"أولاً، نؤمن إيماناً عميقاً بالحكومة، لا ننظر إلى الحكومة كشر ضروري ... فكر في المشكلات التي تواجه المجتمع ... اليوم، المخدرات، الجريمة، الفقر، التشرد، الأمية، العوادم السامة، ... كيف سنحل هذه المشاكل؟ بالعمل جميعاً، كيف نعمل جميعاً؟ من خلال حكومة.

ثانياً، نعتقد أنه لا يمكن أن يعمل المجتمع المتحضر بفاعلية دون حكومة فاعلة -شئ ما نادر اليوم نعتقد أن حكومات الحقبة الصناعية ... ليست علي مستوى تحديات مجتمع المعلومات سريعة التغير والاقتصاد المبني علي المعرفة.

ثالثاً، نعتقد أن الناس الذين في الحكومة ليسوا هم المشكلة، إنما المشكلة النظم التي يعملون فيها ... نعتقد إمكان تغيير هذه النظم لتحرير طاقات موظفي العموم الضخمة؛ ولرفع قدرتهم علي خدمة الجمهور.

رابعاً، نعتقد أنه لا الليبرالية التقليدية ولا المذهب المحافظ التقليدي له علاقة بالمشكلات التي تواجهها الحكومات اليوم، لن نحل مشكلاتنا بإنفاق المزيد أو بإنفاق القليل، بخلق بيروقراطيات عامة أو 'بخصخصة' البيروقراطيات الموجودة ... إنما لا بد أن نعيد اختراع حكوماتنا لنجعلها فاعلة.

¹David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, New York: PLUME, 1993, p. xix.

أخيراً، نؤمن إيماناً عميقاً بالإنصاف- بالفرص المتكافئة لكل [المواطنين]

المنظم يستخدم الموارد بطرق جديدة ليعظم الإنتاجية والفاعلية، ويشير نموذج المنظم إلى مؤسسات القطاع العام التي تعمل عادة بهذه الطريقة، أي نستخدم باستمرار مواردها بطرق جديدة لرفع كفاءتها وفعاليتها، لا يسعى المنظم إلى المخاطر، إنما يسعى وراء الفرص، إنه يحاول أن يعرف المخاطر التي يتخذها ويحاول تقليلها ما أمكن، ويحلل نسقياً الفرص الإبداعية فيحددها ويستغلها.

يمكن لأي واحد أن يكون منظماً، إذا نظمت المنظمة لتشجع المنظم، ويمكن أن يتحول المنظم إلى بيروقراطي إذا نظمت المنظمة على نحو يشجع السلوك البيروقراطي.

علي أية حال؛ نقتصر علي ذكر العناصر العامة لرسالة إعادة الاختراع:

- الحكومة المسهلة: تسيير أكثر من التجديف،
- حكومة ملك المجتمع: التمكين أكثر من الخدمة،
- حكومة تنافسية: حقن المنافسة في توصيل الخدمات،
- حكومة ذات رسالة: تبديل المنظمات ذات القواعد،
- حكومة موجهة إلي النتائج: تمويل النواتج لا المدخلات،
- حكومة يؤمها المستهلك: الوفاء بحاجات المستهلك لا البيروقراطية،
- حكومة الالتزام: كسب أكثر من الإنفاق،
- حكومة التوقع: وقاية أكثر من العلاج،
- حكومة لامركزية: من الهرمية إلي المشاركة وفريق العمل،
- حكومة موجهة إلي السوق: حث التغيير من خلال السوق.

وليلاحظ أن الحديث انصب في البداية علي الحكومة ومنظماتها ووكالاتها، ولكن انطلقت الفكرة إلي منشآت الأعمال الخاص، وصارت تطبيقاتها فيها أوسع نطاقاً، وظهر أنها أكثر نجاحاً، ويعبر عن جوهرها ما يلي:

- "تفصيل" الحلول والخدمات: بدل اقتراب "مقاس واحد يناسب الجميع" اقتراب "لكل مقاسه"، أي اقتراب لكل رسالة: خلق منظمات مبنية علي الأداء، منح شراكة، نقاط اتصال واحدة،
- التركيز علي الغايات وليس الوسائل: بدل التركيز علي العملية والهرمية علي حساب النتائج، ومعني هذا مزيد من تفويض السلطة إلي خطوط المواجهة.
- البناء علي النجاح: بمعني نشر وتوسيع النجاح، وصيانتته.
- لا تعني النتائج الأفضل زيادة النفقات.

٣. **الحكم الجيد Good Governance**: يعرف البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة الحكم الجيد بأنه "ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شئون البلد علي كل المستويات ويضم الآليات والعمليات والمؤسسات التي من خلالها يكتل المواطنون والجماعات مصالحهم، ويمارسون حقوقهم القانونية، ويوفون بالتزاماتهم، ويوفقون اختلافاتهم"¹، ومن مبادئه: احترام حقوق الإنسان، واحترام حكم القانون، الانفتاح السياسي، المشاركة والتحمل (التسامح)، المحاسبة والشفافية، القدرة والكفاءة الإدارية والبيروقراطية، وكل منها يعزز الآخر ولا يمكن أن يقف وحده، ومن ثم:

- يتعلق الحكم الجيد بسياسة التضمين والترضية والتحمل، وبذلك تكون الديمقراطية أحد أعمدة الحكم الجيد، يتعلق الأمر بتشغيل البرلمانات والمحاكم والأجهزة المنتخبة.
- الحكم الجيد أقرب إلي الناس، فلامركزية الحكم إلي المستوي المحلي تمكن الناس من، وتقويهم علي المشاركة مباشرة في عمليات صنع القرار.
- يتعلق الحكم الجيد بالإدارة العامة الكفاء والفعالة، يتطلب مقاييسات عالية للاندماج بالنسبة إلي الأهداف والسياسات والاستراتيجيات.
- يتطلب الحكم الجيد ليس فقط تقوية الحكومات المركزية والمحلية بل أيضا انخراط فاعلين آخرين من منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص في شراكات مع الحكومة علي كل المستويات، لبناء القدرة في المجالات الثلاثة: الدولة، المجتمع المدني، القطاع الخاص.

¹DECENTRALIZED GOVERNANCE COUNTRY THEMATIC ASSESSMENT: FRAMEWORK AND GUIDELINES, Management Development and Governance Division, Bureau for Policy Development, United Nations Development Programme, APRIL 1998

- في هذا السياق يصبح المجتمع المدني والقطاع الخاص شركاء أساسيين للحكومة علي كافة المستويات.

للحكم الجيد علي المستوي المحلي جانبان: فني وتمثيلي¹، يشير التمثيلي تقوية المشاركة وتمكين كل المنظمات والمؤسسات في الوحدة المحلية، والمجتمع المدني والمؤسسات الخاصة في عملية الحكم المحلية، ويشير الجانب الفني إلي تقوية إدارة البرامج والسياسات المعنية بتنمية الموارد وتوصيل الخدمات، وبرامج التنفيذ والصيانة علي المستوي المحلي.

ثانيا قيود اللامركزية:

تعني أمرين: الأول، هيكله الوظائف طبقا للزبائن (وليس طبقا للمهارة أو المنتج)، الثاني، تحريك علاقة التقرير (المتابعة) عن هذه الوظائف إلي الزبائن وليس إلي المشرفين، فبدلا من "شراء" الخدمة من جماعة مركزية، تتولى وحدات المنظمة توفير الخدمات نفسها، باختصار تجزئ اللامركزية الوظيفة وتحرك قطعها إلي وحدات المنظمة المختلفة التي تستعمل خدماتها.

تقوم اللامركزية علي مفروضين كبيرين: أولا، بتحريك صنع القرار والمحاسبة إلي المستهلكين، إلي من لهم مقدرات في مضمون وكم الخدمة؛ يتحسن الأداء، ونزداد الاستجابة، ثانيا، ترجع معظم المشكلات المزمنة للمنظمة إلي بنيتها: تنظيمها وتوصيلها الخدمة.

لا تعني اللامركزية: (١) التشتيت الجغرافي ففي ظل تكنولوجيا اليوم يمكن وضع الناس والتجهيزات في أي مكان من العالم وتقدم التقارير إلي القائد المركزي، تؤثر اللامركزية في خرائط المنظمة وليس في عناوين البريد (٢) مشاركة السلطة مع مستويات الإدارة الأدنى، (٣) إنشاء أقسام أو وحدات جديدة أو حتى إعادة تنظيم القائم منها، فهذا تقسيم للعمل في المنظمة إلي مجموعات أنشطة مترابطة منطقيا، وإن كان من الممكن أن يسير هذا في ركاب "اللامركزية"

١. لماذا "اللامركزية" في المنظمات؟ من مزايا اللامركزية داخل المنظمة:

¹Participatory Evaluation in Programmes Involving Governance Decentralisation: A Methodological Note, Management Development and Governance Division, United Nations Development Programme, 22 June 1996.

- تحسن قدرات صنع القرار
- شعور قوي بامتلاك رسالة المنظمة، والتزام أقوى من جانب الكادر، ومعنويات مرتفعة
- زيادة المحاسبة علي النتائج
- تعاضم انخراط الزبائن والمواطنين في شغل المنظمة
- دمج متواصل بين المنظمة وموارد وأجهزة المجتمع
- توافق المنظمة مع المجتمع المحلي
- تحسن أداء ودافعية الكادر

وقد أشرنا إلي القوي الدافعة عموما والتي تعمل علي واجهات التشغيل والواجهات العامة، ونذكر قوي الدفع المتعلقة بالواجهات الداخلية:

- التركيز علي المستهلك: في بعض الحالات تتصرف الوظائف المركزية كاحتكارات بيروقراطية لا تأخذ في الاعتبار وحدات المنظمة الأخرى (المستهلكين) وتملي عليها ما تريد: تعد تقارير التقويم، تعطي الميزانية، يعتقد الناس أن اللامركزية تستبدل بيروقراطية المنظمة بجماعات خدمة تركز علي المستهلك.
 - التنسيق الاستراتيجي: قد لا تأخذ الخطة الاستراتيجية للمنظمة في الحسبان ظروف وحدات الواجهة، تحسن اللامركزية الوضع: أولا تجعل العاملين علي اتصال دائم بالمستهلكين، فيتفهمون أعمالهم أفضل، وثانيا تعطي اللامركزية الزبائن ضبطا أكبر علي طرز ونوعية وكمية الخدمة.
 - "استقلال" وحدات المنظمة: نظرا لاختلاف أسواق الوحدات، وطول خطوط الاتصال والأمر، وتعقد الأعمال؛ الأجدى أن "تمكن" الوحدات (أن تعطي القوة) للتعامل مع سوقها، ومعني هذا: أولا أن تتمتع الوحدة بضبط كامل علي نفقاتها، وضبطا كاملا علي أولويات العاملين فيها، وثالثا أن تتمتع الوحدة بدرجة من "الخصوصية".
- هذه هموم شرعية؛ يجب أن يركز موفر الخدمة علي المستهلك، ويجب أن تفصل المنتجات والخدمات طبقا لاحتياجات كل وحدة من وحدات المنظمة، ويجب أن تكون

وحدات المنظمة قادرة علي تقرير ما تشتري أو ما لا تشتري من موفري الخدمات الداخلية.

ويخلص الجدول (٦) العوامل الموقفية التي تدفع المنظمة إلي الأهد باللامركزية.

جدول (٦) العوامل الموقفية ونزوع المنظمة إلي المركزية أو اللامركزية

العامل الموقفي	النزوع إلي المركزية	النزوع إلي اللامركزية
عدم اليقين؛ معدل التغيير، ظهور المستجدات	منخفض	مرتفع
تمايز المستهلكين، إلخ، تنوع المنتجات والوحدات	قليل	كبير
حجم المنظمة	صغير	كبير
الاعتماد علي عامل خارجي مستقر: مشتر كبير، إلخ	كبير	قليل
تكنولوجيا الإنتاج	إنتاج جماهيري	وحدة إنتاجية أو إنتاج مستمر

٢. أثر اللامركزية في أداء الأفراد وفي تجزئة المهنة:

أولاً، أثر اللامركزية في أداء الأفراد: يقال أن المنظمة توجد لتوحد جهود الناس نحو هدف مشترك، ولكن الناس قد يجعهم هدف مشترك، ويحققونه بدون وجود منظمة، فلا بد من شيء آخر؛ المنظمة تسمح بالتخصص، وكلما زاد التخصص زاد عمق واتساع ما يستطيعون هم ومنظمتهم تحقيقه علي نحو أفضل، ولكن لا يمكن للمنظمة أن تشط في التخصص.

ترمي اللامركزية إلي تقسيم الوظيفة إلي جماعات مكرسة للزبائن، ومن ثم لا بد أن يكون العاملون أقل تخصصاً ليستطيعوا توفير كل المهارات والتكنولوجيات الممكنة التي يتطلبها الزبائن، لا بد أن يتدربوا في حقول معرفية مختلفة، لا أن يتخصصوا في واحد فحسب، وينجم عن هذا عدة نفقات:

- تشهد المنظمة انخفاض معدل الابتكار؛ لن يتوافر للعاملين متابعة تخصصهم.
 - تتخفف الإنتاجية وتعاني الاستجابة: فالأقل تخصصاً أقل خبرة في حل المشكلات، ويميل إلى حلها بالطرق القديمة المرهقة فتقل سرعة استجابتهم للسوق، وترتفع النفقات،
 - تنقل الجودة: الأقل تخصصاً أكثر عرضة للأخطاء، وأكثر ميلاً إلى التوفيق،
 - تدمر المهن: تخلق اللامركزية جماعات صغيرة لا بد أن تقوم بكل شيء، فتتسبب مواقف تعارض المصالح، وينحط الأداء، وتقيد المهن.
- ثانياً، أثر تجزئة المهن: رأينا أن اللامركزية تؤثر في الأداء الفردي، وننظر الآن في أثرها الناتج عن تجزئة المهن:
- تشتت اللامركزية أرباب المهنة في كل المنظمة، فتعذر التعاضد وتبادل المعلومات في حل المشكلات.
 - لا تمكن اللامركزية من خلق قيمة مضافة أكثر مما تضيف الوحدات فرادي؛ لا تقوم علي استغلال موارد مشتركة، ولا تلتزم بمقاييس مشتركة، وتتبنى منظورات ضيقة.
 - تقضي اللامركزية علي اقتصاديات النطاق، والتشارك في الموارد، وتزيد نفقات الإشراف.
 - تقلص اللامركزية قدرة المنظمة علي المساومة.
 - تقلل اللامركزية التعاضد فيقل اكتساب العاملين الخبرة، ويحدث تكرار الجهود.
 - تضيق الجماعات اللامركزية فرص المهنة، وتفقد القدرة علي جذب أصحاب المواهب.

من ناحية للامركزية منافع مهمة، ومن ناحية أخرى لها أعباء ضارية، السجل مختلط، عندما تتم لا مركزية الوظائف يشعر الزبائن أن الكادر أكثر تركيزاً علي المستهلك وأكثر استجابة لحاجاتهم، ليست المسألة أن الناس يعملون بجد أكثر، وإنما المسألة تغيير الإدراك، يري الزبائن حدود مواردهم (أي الناس الذين في المجموعة المكرسة لهم)، ويمكنهم أن يضبطوا أولويات المشروع في تلك الحدود، والنتيجة أنهم يفهمون ما يمكنهم الحصول عليه وما لا يمكنهم الحصول عليه، وهم أكثر استعداداً للتفهم عندما يشرح لهم الكادر أنهم لا يستطيعون عمل كل شيء يطلبونه منهم لأنهم مشغولون في مشروعات

أخري، ولكن لبؤرة المستهلك قيودها، الكادر المركزي أكثر قدرة على إسعاد القيادة الأعلى، ولكنه قد يبدو لزبائن المستوي الأدنى بدون علاقة تقارير مباشرة مجرد بيروقراط ويتحكمون كأى قسم فيء المنظمة.

وإلى حد ما تحسن اللامركزية الانتظام الاستراتيجي إذ تضع الكادر علي اتصال أوثق بزبائنهم وتشجع علي زيادة المعرفة بشغل الزبائن، ولأن الكادر يعمل يوميا مع نفس الزبائن فقد تنمو شراكات أفضل، ويبدو أن لهذا قيوده أيضا إذ لا يتوافر للكادر الوقت الذي يقضيه مع الزبائن المحوريين، فقد بلغ انشغالهم بإدارة الناس والمشروعات حدا لا يستطيعون معه حضور اجتماعات الزبائن، ومناقشة كل شيء بدءا من استراتيجيات العمل إلي المشروعات المحددة، وبالتالي بينما يفهم الكادر حاجات الزبائن لا تكون معرفتهم استراتيجية، ولا يتوافر لهم الوقت لتنمية مهاراتهم الفنية، ينذر أن يصيروا خبراء في الأساليب الحديثة للتحليل الاستراتيجي وتقدير الحاجات، وقياس المنافع، وتغيير التسهيلات. بوجه عام تستطيع اللامركزية بدرجة ما تحقيق غاياتها بالنسبة إلي بؤرة المستهلك والانتظام الاستراتيجي واستقلال وحدات المنظمة، ولكن يتم ذلك بتكلفة باهظة.

٤ . ملاحظات ختامية

جوهر "اللامركزية" أنها ترتيب اجتماعي يتسم بانتشار القوة بعيدا عن الدولة السلطوية التي تنظم السياسة والاقتصاد وكل الحياة في الواقع من خلال ضبط الحكومة المركزية، بذلك الانتشار يخلي الطغيان المحتمل للمجتمع الهرمي الطريق لحريات دوائر عديدة، وللحكم الذاتي، وللهرمية العملية للأسرة، والمجتمع المحلي، والمحليات، ويمكننا أن نصيغ مقابل هذا بالنسبة إلي المنظمات فنقول أن جوهر "اللامركزية" أنها ترتيب تنظيمي يتسم بانتشار السلطة التي تنظم العمليات والمهام وكل حياة المنظمة في الواقع من خلال ضبط القيادة المركزية (القمة)، بذلك يخلي الطغيان المحتمل للمنظمة الهرمية الطريق لحرية دوائر عديدة، وللجماعات، وفرق العمل، ووحدات المنظمة.

ترمي "اللامركزية" إلي "التمكين" ومنه يتدفق النجاح في كل شيء آخر، التمكين غاية، وليس وسيلة، لا تكون "اللامركزية" لتخفيف الأعباء، ولا تكون لرفع مستوي الكفاءة،

ولا تكون لاسترضاء العاملين أو المستهلكين، ولا تكون وسيلة لأي شيء، إنها "ترتيب" يمثل طريقة حياة سواء داخل المنظمة أو داخل المجتمع.

تتم اللامركزية في ظل خمسة ضغوط:

١. مطالب من دوائر قوية: المجتمعات المحلية، المشرعين، الأعمال الخاصة، والنقابات، أن يكون لهم مدخل أكبر وضبط أعظم علي العمليات الإدارية، وأن توجد تدابير محاسبة أكثر صرامة.

٢. اتفاق قوي بين القوي الفاعلية أن البنية الإدارية القائمة لا تعمل جيدا.

٣. عدم قدرة البيروقراطية – باتسامها بالسياسات المركزية وقواعد الشغل المشتركة وأبنية صنع القرار من أعلى إلي أسفل – علي الاستجابة بفاعلية لحاجات المجتمعات المحلية والمواطنين.

٤. المنافسة المتنامية للتوفير العام للخدمات.

٥. ثقافة تتوجه إلي المستقبل، وإلي النتائج، وإلي الاعتراف بالواقع أيا كان رغبة في التعامل معه؛ لا رغبة في طمس حقيقته.

وفي مصر؛ لا ينكر أحد أن بعض الدوائر القوية قد أخذت تضغط من أجل اللامركزية، وهذا جلي في حالة رجال الأعمال، ولا يوجد في مصر من ينكر أن البيروقراطية لا تعمل علي نحو جيد أو أنها غير قادرة علي الاستجابة بفاعلية لما يطلب منها، وربما أدركت بعض الدوائر خطر المنافسة في توفير الخدمات وبالذات في قطاع الاتصالات والمواصلات، وإلي حد ما في خدمات الصحة والتعليم، وأسوأ الجميع في "خدمات الأمن"، ولكن ربما تنقصنا ثقافة اللامركزية التي جعلنا نأخذها طريقة حياة.

يرتبط هذا القيد الأخير بثلاث تحديات تواجه الإدارة المصرية: (١) التعقيد، أعني تعقيد المهام التي يفرضها العصر، الذي يجعل الحكومة المصرية في موقف "القطعة والخيط"، (٢) البيروقراطية، ولا أقصد هنا نمط التنظيم البيروقراطي، وإنما ثقافة البيروقراطية، التي "تقدس الهرم كمقبرة"، ولا تفكر فيه كتعبير ديني عن تكريم الميت علي إنجازاته العظيمة وأدائه الرائع، ويبشر الأحياء بحسن المنقلب إن أحسنوا العمل، (٣) جو عدم الثقة، الذي يبداً "بجلد الذات" وينتهي "بالخوف من القيام بالعمل"، شعاره دائماً "بفضل

توجيهات "، وواقعة "سرقة" جهود المجتهدين ونسبها إلي من لا يستحقونها لا لشيء إلي أنهم في القمة، ودافعه "لا حيلة لنا"، وأداته "الأمر المباشر"، وثمرته المعاناة.

ربما حان الوقت لأن نعيد حساباتنا، فنتخلى عن أوها من المتعلقة بسوء فهم "اللامركزية" وسوء استعمالها، ونعيد النظر في "منظومة الإدارة" التي نتبناها، ونتخلى عن طرائقنا العقيمة في التعامل مع المشكلات اليومية، ومشكلاتنا الإدارية المزمنة، وأن نتخلى عن بناء مقابر جديدة، أقصد أهرامات أو مؤسسات جديدة وأن نركز علي بناء القدرات، علي تمكين الأفراد والجماعات والمنظمات والمجتمعات المحلية، فربما وصلنا إلي مجتمع أفضل وحكومة أفضل.

«اللامركزية» والتنمية الإدارية

السؤال :حياتنا أم نظامنا أم لساليبنا أم هي جميعا؟

أ. د. السيد عبد المطلب غانم

«اللامركزية» طريقة حياة

- "اللامركزية " طريقة حياة، وليست الطريقة الوحيدة للحياة
- طريقة الحياة :
 - مثل علا
 - نظام
 - وسائل وإجراءات

«اللامركزية» طريقة حياة

- تتحقق طريقة الحياة بفعل ضغط قوي:
- مطالب من دوائر قوية
 - اتفاق قوي بين القوي الفاعلية أن البنية الإدارية القائمة لا تعمل جيدا.
 - عدم قدرة البيروقراطية على الاستجابة بفاعلية لحاجات لمجتمعات المحلية والمواطنين.
 - لمنافسة المتنامية للتوفير العام للخدمات.
 - ثقافة تتوجه لي المستقبل، وإلى النتائج.

اللامركزية** نحو منظومة جديدة

- "اللامركزية " كطريقة حياة ليست خيرا صافيا، وليست شرا مستطيرا
- الاتجاهات الحالية تدفع نحو تبنيها كطريقة حياة:
- 1. تنمية المنظمة
- 2. التركيز على المستهلك والجودة
- 3. إعادة الاختراع
- 4. الحكم الصالح

اللامركزية** نحو منظومة جديدة

- دفع الي هذه المنظومة لجدية:
- 1. تحديات إدارة لقوة البشرية
- 2. التغيير التكنولوجي
- 3. المنافسة لعالمية
- اتجاه المنظومة لتنمية إدارية " وليس شكلا آخر، فهي إدارة تفاعل، وليست هندسة تفاعل، ولا هندسة نظم

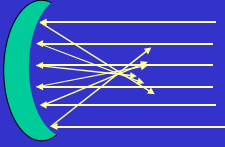
اللامركزية** إذن فيم نخطئ؟

- أولا نخطئ للتصور:
- 1. تصور اللامركزية وديموقراطية صنوان
- 2. تصور اللامركزية بلسما شافيا
- 3. تصور اللامركزية أسلوبا أو نظاما فحسب

“اللامركزية” إذن قيم نخطئ؟

- ثانياً نخطئ الفهم
- 1. أن اللامركزية طراز واحد
- 2. أن اللامركزية تمس وحدة وسلامة أرض الوطن
- 3. أن اللامركزية هي لتقدير الية

“اللامركزية” حل المعضلة



“اللامركزية” حل المعضلة

