

تمهيد

منذ ثمانينات القرن المنصرم؛ والمناقشات والتساؤلات حول ضرورة إعادة التفكير في آليات وأدوار ووظائف الدولة، وكذا في هندسة أساليب اتساعها والبحث في طبيعتها. كل هذه الأبعاد ارتبطت بالحركة المتسارعة والمتحركة باستمرار لمظاهر العولمة وما حملته من تحديات وضغوط من أجل أحداث تغييرات في العديد من البنيات من مؤسساتها السياسية والإدارية، ويرجع البعض هذه الضغوط إلى ثلاث مصادر¹:

- 1- القطاع الخاص الذي يسعى إلى خلق الموائمة والتكيف وتوازنا أفضل مع الدولة والسوق؛
- 2- المواطنون الذين يريدون زيادة مساءلة واستجابة الحكومة واتساع لامركزية تسيير شؤونها؛
- 3- المتغيرات العولمية الجديدة وما أفرزته من ضغوط تحت غطاء الأطراف الدولية².

كل هذه العوامل مجتمعة معا وغيرها، كان لها بالغ التأثير على الإدارة العامة. مما استدعى القطاع الحكومي لمواجهة تلك التغيرات الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية، التكنولوجية والبيئية، وذلك عن طريق الاستفادة من التطورات الحديثة في الإدارة، وكذا تجارب الدول الأخرى في كيفية التعامل مع مثل هذه التغيرات والتطورات. لذلك استلزم الأمر أحداث تغييرات جذرية في أسلوب الإدارة في المنظمات الحكومية من حيث طرق وكيفية تقديم الخدمات لجمهورها العريض، هذا ما جعل الجهاز الحكومي يتبنى مفاهيم عديدة للإصلاح الإداري متكيفا مع التغيرات التي طرأت على مختلف بيئات الانظمة الأخرى³.

تهدف هذه المحاضرة إلى إلقاء الضوء على الإصلاح الإداري وفقا لمفهوم الإدارة العامة الجديدة (New Public Management) ولا غرو أن نجد جل جوانب الإصلاح الإداري وفقا لمفهوم الإدارة العامة الجديدة مغايرا للإصلاحات الإدارية التي عرفها النموذج البيروقراطي الوبيري في الإدارة العامة التقليدية، مرتكزا في ذلك على المحاور المتعلقة بالمراقبة والتحكم في التكاليف المالية، الشفافية المالية، اللامركزية الإدارية الاعتناء بالعملاء، التركيز على آلية السوق، وإيجاد معايير محددة للأداء. وبهذا الخصوص تصاعدت أطاريح عديدة ومختلفة في محتوى الإصلاح الإداري الذي تبناه المدافعين عن الإدارة العامة الجديدة، كون القطاع العمومي متضخم وأقل فعالية، لذلك ينبغي على أجهزة القطاع الحكومي الخدمي الاسترشاد بأساليب ومقاربات القطاع الخاص في التسيير كالإنتاجية والفعالية والجودة والمساءلة وغيرها من النماذج، التي سترفع من مستويات الخدمات المقدمة للجمهور. (Hood, 1991; Lane, 2000, Osborne and Gaebler 1990, Pollitt 1992).

وقبل البدء في تقصي مضمون هذه الأطروحات المؤيدة للإدارة العامة الجديدة، والتي تدعم فلسفة التغيير الجذري في التسيير الإداري للأجهزة الحكومية وكذا طرق تقديم الخدمات العمومية. ينبغي أن نتطرق لمفهوم

¹ Ali Farazmand (Dir.), **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**. 1st Ed, (NY: Springer Publishers, 2018). P.2369. (article : « Rajesh Sharma (Ed.), **Global Administrative Reforms**»).

² برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) ، إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة - وثيقة السياسات العامة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، كانون الثاني| يناير 1997 م. ص14 .

³ Ali Farazmand, **Administrative reform in developing nations**. 1st Ed, (Westport: Praeger Publishers,2002). P.05.

الإصلاح الإداري ومداخله. وذلك لمحاولة تبني مفهوم الإصلاح الإداري وفقا لمفهوم الإدارة العامة الجديدة (NPM).

المبحث الأول: مفهوم الإصلاح الإداري

تعددت مفاهيم الإصلاح الإداري واختلفت مصطلحاتها نظرا لاختلاف مشارب ومدارس الكتاب والباحثين، هذا الشأن أثرى مداخلهم التي تناولت بالبحث والدراسة العديد من الزوايا في عملية الإصلاح الإداري. والعديد منها يشير إلى عملية إدخال تعديل أو تحول في الأجهزة الإدارية، مثل إعادة التنظيم الإداري، التنمية الإدارية، التحديث الإداري والتطوير والتغيير التنظيمي وغيرها من المفاهيم. ولقد أشار العديد من الباحثين في كتاباتهم إلى مشكلة الخلط بين الإصلاح الإداري ومفاهيم أخرى كالتطوير الإداري والتنمية الإدارية مما ترتب عدم ضبط اللغة المستخدمة وزيادة المشكلات المرتبطة بالدلالة اللغوية. ويرجع سبب الاختلاف في آراء الكتاب والباحثين حول مفهوم الإصلاح الإداري إلى عوامل عديدة، ومنها:

1- تعدد الطروحات السياسية والفكرية لمفهوم التنمية؛

2- الاتجاهات الفكرية والشخصية للدارسين؛

3- غموض العلاقة بين الإصلاح الإداري والمتغيرات البيئية المختلفة.

وسنحاول ضبط تعريف المفاهيم أعلاه مع تحديد علاقتها بمفهوم الإصلاح الإداري:

أ. **إعادة التنظيم الإداري:** ويقصد به التحسين في جزئيات الجهاز الإداري من حيث بعده الهيكلي؛ فيتم التركيز على الإصلاح دون الاهتمام بتنمية علاقات عمل سلوكية، وبمعزل عن الإطار البيئي الذي يحكم العملية الإدارية.

ب. **التنمية الإدارية:** عملية واعية مخططة منظمة جماعية ديناميكية شاملة هادفة إلى التغيير، وتشمل كل الأنشطة اللازمة للخيار وتهيئة العنصر البشري لأداء عمله بطريقة أفضل.

ت. **التحديث الإداري:** عملية تهدف إلى تطوير أو تغيير الأدوات التقنية، وكذا النظم، بحيث يتم الانتقال من وضع إداري إلى وضع إداري أفضل من حيث تلاؤمه مع التقنيات والأساليب التقنية الحديثة بما يحقق أكثر كفاءة وفعالية.

ث. **التطوير التنظيمي:** استخدم الباحثون التطوير التنظيمي كمردفات للتنمية الإدارية، التحديث والتغيير.. الخ، نتج عن ذلك تعاريف عديدة للتطوير التنظيمي. ويعتبر التطوير التنظيمي امتداد للمدرسة السلوكية، التي ركزت أطروحاتها بشكل رئيسي على البعد الإنساني، الذي يعد الأساس في العمليات الإنتاجية. ويمكن تعريفه: " جهد شمولي مخطط يهدف إلى تغيير وتطوير العاملين عن طريق التأثير في قيمهم ومهارتهم وأنماط سلوكهم، وعن طريق التكنولوجيا ، وكذلك عمليات الهياكل التنظيمية، وذلك في سبيل تطوير الموارد البشرية والمادية وتحقيق الأهداف التنظيمية أو الهدافين معاً.."، ويعرفها القريوتي: "عملية

تغيير أوتحويل اجابية مخطط تتم على مستوى المجالات التنظيمية كالقيم والاتجاهات والهياكل التنظيمية، والنشاطات الإدارية والتكنولوجية والمناخ التنظيمي وغيرها".¹

ج. **التغيير التنظيمي:** أما التغيير التنظيمي حسب القريوتي: " هو أشمل من التطوير التنظيمي، بحيث يعد عملية مخططة أوغير مخططة أواحتمالية تواكب وتؤثر في التغيرات البيئية الداخلية والخارجية الحالية أوالمحتملة؛ في حين الثاني يعد عملية مخططة. الأول يحدث تعديلات في بعض أو جميع العناصر التي تتكون منها المنظمة، تكون عبر مراحل معينة وباستخدام أدوات محددة من قبل أعضاء المنظمة أومن أطراف خارجية متخصصة للانتقال بالمنظمة (الوضع الراهن) إلى حيث ترغب أن تكون خلال المستقبل، من أجل تحقيق أهداف المنظمة بشكل أفضل".²

ح. ووفق نظرة المختصين، فإن الإصلاح الإداري مفهوم أشمل وأعم من حيث أنه يرتبط بطموحات مستقبلية وتوقعات ومتطلبات متجددة يسعى لتحقيقها بدرجة عالية من الكفاءة وفق عملية من التكيف مع التغيرات البيئية.

المبحث الثاني: أسباب الإصلاح الإداري

تشير العديد من الكتابات إلى أنه تتعدد الأسباب التي تدفع بالمنظمات إلى إحداث الإصلاح الإداري في الأجهزة الحكومية، إذ قد تكون أسبابها ناتجة عن ضغوطات داخلية أو خارجية، إقتصادية، سياسية، إجتماعية، وأدارية، وفيما يلي بعضها:

- **الأسباب الاقتصادية؛** كالتضخم في الاسعار، انخفاض القيمة الحقيقية للنقد، تزايد المنافسة، ظهور التكتلات الاقتصادية والتجارية القوية كل هذه الأسباب وغيرها مجتمعة معا تؤدي إلى البحث عن وسائل لترشيد الإنفاق الحكومي من خلال تحسين آليات العمل، البحث عن الموارد البشرية ذات الكفاءة والمهارة العالية، الحد من التضخم في الأجهزة الحكومية ، والبحث عن وسائل تمكن الاقتصاد الوطني لمحابهة المنافسة الشرسة للاستمرارية والبقاء والتطور.
- **عجز الإدارات العامة للأجهزة الحكومية من تحقيق الاهداف الموضوعية لها؛** نتيجتها ضعف الأداء الحكومي وما ينجم عنه من عجز في الميزانيات وانخفاض معدلات النمو الاقتصادي.
- **العوامل الديموغرافية ما ينجم عنه من اختلال التوازن بينه وبين معدلات النمو الاقتصادي؛**
- **الأسباب الدولية وأثر العولمة وعلاقتها المتداخلة بين الدول،** كتأثير الديون الخارجية وعلاقتها بحركة وسياسات التطوير والإصلاحات التي عرفتھا العديد من دول العالم؛

¹ القريوتي محمد، السلوك التنظيمي: أساسيات ومفاهيم حديثة، (عمان: دار وائل للنشر، 2000).
² المرجع نفسه.

- التطور العلمي والتكنولوجي المتسارع؛
- التحولات الديمقراطية التي مهدت لفكرة الديمقراطية التشاركية التي تهدف إلى إشراك المواطن في اتخاذ القرار وصنعه والمشاركة في رقابة تنفيذه؛
- ظهور أشكال مختلفة من الفساد الإداري في الأجهزة الحكومية وعلى مختلف المستويات؛ الرشوة، الاختلاس، استغلال النفوذ، الوساطة والمحسوبية، التسبب الوظيفي للعاملين في الأجهزة الحكومية، ومن جملة أسباب الفساد التالي :
- تركيز السلطات على مستوى السلطة التنفيذية مع غياب وضع القيود والضوابط؛
- غياب أو ضعف الشفافية المتعلقة بالقرارات التنفيذية، التكتم والقيود المفروضة على حرية الوصول للمعلومات؛
- توسيع نطاق النظم التنظيمية، قراراتها مبنية على أسس غير علمية وتقديرات غير موضوعية؛
- ضعف نظام المراقبة؛
- غياب وضعف نظام الرقابة المجتمعية.

المبحث الثالث: أهداف الإصلاح الإداري.

- تسعى عمليات الإصلاح الإداري إلى تحقيق الأهداف التالية:
- تبني توجهات الإدارة الإستراتيجية في مختلف مجالات العمل؛ من خلال بناء وتنمية قدرات الموارد البشرية ومنظمات الجهاز الإداري لتكثيفها مع معطيات البيئة الداخلية والخارجية المتغيرة باستمرار؛
- تبني الأنماط والمداخل الحديثة في البناء التنظيمي وإعادة تصميم الهياكل التنظيمية لمنظمات الجهاز الإداري لتكثيفها مع متطلبات البيئة بغية تحقيق الاستجابة والمرونة؛
- إشاعة مفاهيم اللامركزية الإدارية والابتعاد عن مركزية اتخاذ القرار عن طريق تنمية قدرات الموارد البشرية القيادية ومهاراتهم على التفويض؛ تدريب وتمكين الإدارة التنفيذية والوسطى على تحمل المسؤولية؛
- اعتماد تقويم الأداء للمنظمات من خلال مدخل تحديد الأهداف، مع التركيز على المسؤولية الإجتماعية للمنظمات نحو المجتمع بما يشتمل تقويم الجوانب الأدائية للعمليات والأعمال المنجزة وتكاليفها المالية وحجم الاستثمار، وكذا أداء الموظفين وربطها بمتطلبات المجتمع وتطويره؛
- استعاب المتغيرات الحاصلة والمتوقعة في حجم الموارد البشرية من حيث الكم والنوع على مستوى المنظمات الإدارية وتنميتها؛

- العمل على بناء القدرات المؤسسية وتنمية الاتجاهات الإيجابية نحو العمل والانتماء إليه، وجعل التدريب والتطوير من أهداف المنظمات الحكومية؛
- تعزيز مفاهيم الإنتاج والإنتاجية والفعالية والكفاءة، وذلك من خلال المقاربات الحديثة في التسيير كالجودة واعتبارها من مسؤولية مشتركة، وأن خدمة الزبون مسؤولية وأولوية دائمة للمنظمات للوصول بها للموصفات القياسية؛
- تحديث وتطوير الهياكل والنظم والأساليب والتقنيات المعمول بها بغية تجسيد الفعالية والكفاءة في أداء المنظمات والأفراد العاملين، وذلك من خلال الأداء المخطط والدقيق في اتخاذ القرارات؛ وكذا تمهيدا لبناء القدرات المؤسسية المتكيفة مع عولمة الاتصالات وما تتطلب من ذكاء اصطناعي، هذا الشأن يتطلب تعزيز سياسة التطوير والبحث في مجال التكنولوجيا المتقدمة.

المبحث الرابع: مداخل الإصلاح الإداري.

مما تقدم يمكن القول أن الإصلاح الإداري ينقسم إلى مفهومين، يمكن تلخيصهما في النقاط أده:

أولاً: الإصلاح الإداري الذاتي - التلقائي

الأجهزة الحكومية مطالبة بتطوير إمكانياتها البشرية والتقنية كلما استشعرت بضعف وخلل في أجهزتها ونظمها ومواردها البشرية مواكبة في ذلك التطورات التي قد تطرأ في بيئتها الداخلية والخارجية، لذلك تعد عملية الإصلاح الإداري ذاتية تتبع من صميم احتياجاتها الآنية، وذلك من خلال تقصي مختلف أنشطتها الإدارية عن طرق التقييم والتابعة والرقابة، ويترتب عن ذلك ترميم للأجزاء المكونة للجهاز الإداري وتكون بصفة مستمرة متجددة. وهذا ما يعرف بمبادرات الإصلاح الإداري الجزئي. هذا ما يكسب العديد من المنظمات القدرة على التكيف والبقاء بالرغم من تقلبات بيئات النظم الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية المتفاعلة باستمرار، ولمثل هذا المفهوم أسس ينبغي التقيد بها، من جملتها:

- قدرة النظام الإداري على الاستجابة لعمليات التغيير المستمر التي تحدث في هياكله الداخلية وقدرتها على مواكبة التطور؛ هذا الإصلاح التلقائي نجده مفقود في تجارب الدول النامية لضعف قدرتها على الاستجابة التلقائية والسرعة والدقة في البحث عن الخلل في نظمها الإدارية، أي أنها أنظمة عاجزة عن التطور التلقائي؛
- قدرة النظام الاجتماعي القائم على استعاب التغييرات التي تأتي إليه؛ فيجعله يتطور تلقائياً وبصورة طبيعية، هذا النوع من الإصلاح الإداري لا يصلح في المجتمع غير متقدم، نظراً لدرجة تناقضاته المستمرة بين الأوضاع التقليدية وبين الشروط والعناصر اللازمة لتحقيق ذلك المفهوم للإصلاح الإداري.

ثانياً: الإصلاح الإداري الفوقي.

يقتضي هذا النوع من الإصلاح الإداري أن يتم من خارج الجهاز الإداري، بعد شعور فئات المجتمع بقصور الجهاز الإداري وعجزه عن القيام بأعباء ومتطلبات تنفيذ التغيير المستهدف في الخطط التنموية، لذلك تعكف القيادات العليا من خارج الجهاز الإداري على إحداثه، لذلك يتطلب أن تتبنى القيادة السياسية هذا الاحتياج الضروري للإصلاح، لذلك أغلب القيادات السياسية للدول النامية تتجاهل هذا نوع من الاحتياج المجتمعي وتعمل على كبت تدمر فئاتها المجتمعية.

والمتمسكي للتجارب الدولية في عملية الإصلاح الإداري يدرك أن النماذج الإصلاحية لكافة الدول غير متماثلة، ولكل تجربة طريقة تختلف عن الأخرى، بل هنا اختلاف يعتريه التداخل في بعض منها. ويمكن تعداد طرق الإصلاح واستراتيجياته في الأوجه التالية: - أ - إنشاء أجهزة دائمة؛ - ب - الإصلاح الفجائي؛ - د - الإصلاح عن طريق المهمة؛ - ج - الإصلاح عن طريق الإدارة بالأهداف؛ - د - الإصلاح عن طريق رد الفعل والمبادأة الإبداع.

المبحث الخامس: استراتيجيات الإصلاح الإداري.

يمكن التمييز بين أربعة بدائل استراتيجية للإصلاح الإداري، وذلك عن طريق البحث في محتوى هذه الاستراتيجية من حيث درجة شمول هذا الإصلاح وهذا وفقاً لمعيارين هما:

- **درجة احتواء جهود وبرايمج الإصلاح للعناصر المحددة لأداء الإدارات الحكومية، بمعنى شمولها**

لعدد محدد من العناصر أو شمولها مختلف العناصر والعوامل الرئيسية التي تؤثر في فاعلية الأداء.

- **درجة شمول الإصلاح لمؤسسات وقطاعات الجهاز الإداري، بحيث يمكن أن تنصب جهود**

الإصلاح الإداري على مؤسسة أو إدارة معينة من إدارات الدولة، وقد تشمل كل المؤسسات والقطاعات المختلفة.

وبناء على هذه المعيارين تتحدد طبيعة ومحتوى استراتيجية الإصلاح الإداري، والتي نلخصها الاستراتيجيات التالية:¹

أولاً: استراتيجية الإصلاح الإداري الجزئي

يرتكز المدخل الجزئي في الإصلاح الإداري على إتباع أساليب جزئية ومرحلية لمعالجة المشكلات التي تواجه الجهاز الإداري الحكومي من خلال التركيز على الهياكل التنظيمية وتبسيط الإجراءات. ويرى أنصار المنهج الجزئي للإصلاح كعملية ترميم للأجزاء المكونة للجهاز الإداري، وأن الأخذ بمبدأ التدرج سيؤدي إلى إصلاح الجهاز الإداري بشكله الكلي. وغالباً ما تتبع جهود واستراتيجية الإصلاح في المدخل الجزئي من داخل المنظمة في ظل غياب وضعف الرقابة للجهات الخارجية. لذلك قد تواجه جهود الإصلاح لخدمة مصالح ضيقة

¹ بلال، خلف السكارنة، الفساد الإداري، (عمان: دار المسيرة، 2013)، ص.ص، (370-369).

تخدم العاملين في داخل المنظمة، كتعديل الهياكل التنظيمية، التوسع أو إضافة وحدات إدارية، أو تحسين أوضاع القيادات الإدارية. يسعى هذا المدخل لتحقيق العديد من الأهداف، منها:¹

- أ- الكشف عن الاوضاع القيادية الحالية والقيام بدراساتها؛
- ب- تحديد مصادر المشكلات وأسباب التخلف الإداري؛
- ت- التعرف على المتغيرات المؤثرة أو المسببة للتخلف الإداري؛
- ث- اكتشاف وسائل وأساليب الإصلاح والمقارنة بينها واختيار الأنسب للمعطيات والظروف السائدة؛
- ج- المتابعة وتقييم نتائج التغيير.

وتوضح تجارب الدول العربية عموماً في مجال الإصلاح الإداري شدة تركيزها على الإصلاحات الجزئية للمشاكل التي تواجه الجهاز الإداري الحكومي؛ فجل جهوده تنصب على الأمور ذات الطابع الفني والإجرائي، وإهمال الجوانب السلوكية، إذ تتعامل مع المشاكل بمعزل عن البيئة المحيطة لها. لهذا منيت العديد من خطط الإصلاح بالفشل عند هذه الأخيرة، ومن جملة جوانب القصور والمشكلات التي تم تحديدها من قبل الباحثين والتي يلخصها صقر عاشور في النقاط أدناه:

- أ- جهود الإصلاح الإداري في الدول العربية تركز على بناء الهياكل والأنظمة الرسمية؛
- ب- غياب أسلوب المشاركة في عملية التطوير والتغيير؛
- ت- الإهتمام بالجوانب الفنية والإجرائية، وإهمال الجوانب السلوكية والبيئية؛
- ث- قصور الاستراتيجية المجتمعية للتنمية السياسية وبطء التطوير الديمقراطي.

ثانياً: استراتيجية الإصلاح الأفقي.

تمثل هذه الاستراتيجية جهود الإصلاح التي تنصب على عدد قليل من العناصر المكونة للنظام الإداري الكلي، مع تطبيقها على غالبية المؤسسات أو الإدارات الحكومية، وتصنف هذه الاستراتيجية من الاستراتيجيات القاصرة رغم شمولها لغالبية الهياكل الحكومية، وهذا نظراً لمحدودية عناصر الأداء الأساسية ضمنها، ومن العناصر التي تشملها عمليات الإصلاح والتطوير التالي:

- أ- تطوير الهياكل وتغيير الهياكل التنظيمية؛
- ب- توصيف الوظائف في الجهاز الحكومي؛
- ت- تصحيح سلم الرواتب وإجراء تقييم الوظائف؛
- ث- تصحيح الاوضاع الوظيفية للموارد البشرية العاملة في هذه الدوائر والمؤسسات؛

¹ عاشور ، أحمد صقر، إصلاح إدارة الحكومية: أفاق إستراتيجية للإصلاح الإداري والتنمية الإدارة العربية في مواجهة التحديات العالمية. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1995.

هذا ما يجعل من هذه الاستراتيجية عامل تشتت جهود الإصلاح، ويصبح جزء كبير منها بالمقابل إلى عمليات تغيير صورية، لا تعبر عن الاحتياجات الحقيقية والفعلية التي تحتاجها المؤسسات والأجهزة الإدارية الحكومية.

ثالثاً: استراتيجية الإصلاح القطاعي.

تشمل هذه الاستراتيجية على عدد محدود من المنظمات او الإدارات الحكومية، وترتكز على متطلبات التطوير لرفع أدائها، ويتم ضمنها التركيز على غالبية العناصر الأساسية والمكونة للنظام الإداري المنظمات، تعد نمودجا مصغرا للإصلاح الإداري في الجهاز الحكومي. ويمكن أن يكون تطبيق هذه الاستراتيجية تمهيدا لإحداث تغيير وتطوير وإصلاح شامل في كل أنظمة الإدارة الحكومية.

رابعاً: استراتيجية الإصلاح الشمولي.

يرى البعض أن استخدام مدخل النظم يمكن من الوصول لتحقيق المنهج الشامل للإصلاح الإداري. ومدخل النظم المفتوح (Open System) يعني بدراسة الظواهر الإدارية في إطار تفاعلها مع البيئة المحيطة بها، وتفسر ديمومة وبقاء وفاعلية المنظمات على استمرارية حصولها على المدخلات البشرية والمادية والمالية من البيئة المحيطة بها.

إن الهدف الأساسي من تطبيق فكرة تحليل النظم في المجالات الإدارية هو تيسير وتحسين مستويات إدراك المديرين للبيئة المعقدة، وتأسيساً على ذلك فتحليل النظم هو عملية تقسيم الكل إلى الأجزاء المكونة له، وربط هذه الأجزاء بعضها ببعض. هذه العملية سوف تعطيهم الأبعاد الواضحة للبيئة بنظمها الفرعية المتعددة وبأسلوبها الشامل، وبطبيعة الحال نتاج ذلك يكون ظاهراً على مستوى طبيعة ونوعية القرارات بالمنظمة عامة والإدارة العامة للولاية بصفة خاصة؛ فلا مناص من اعتبار تحليل النظم بمثابة الدراسة الشاملة والكاملة للنظام الذي تجعله يتسم بجملة من الخصائص وهي على النحو التالي:

1- من خصائصه أنه يتصف بالعمل الجماعي، وهذا الأسلوب يتطلب انصهاراً شاملاً وكاملاً لمختلف الكفاءات من الخبراء في مجالات عمل وخبرة ومعارف مختلفة قصد دراسة وتحليل نظم محددة ومحاولة التوصل إلى الأسباب الحقيقية للخلل الموجود فيه.

2- يستند أسلوب تحليل النظم إلى المنطق العلمي في البحث، ويتجلى ذلك من خلال ما يعتمد عليه من أساليب موضوعية لقياس واختيار الفروض والبدائل.

3- يجسد نمودجا (Model) يمثل النظام الذي تجري دراسته.

4- إن كفاءة النظم الإدارية يعبر عنها عن طريق قياس المخرجات (Outputs) بالنسبة للمدخلات (Inputs)؛ معنى ذلك كلما كانت المخرجات أكبر من المدخلات فإن هذه الوضعية تعبر عن كفاءة النظم الإدارية.

5- من الخصائص الجوهرية لتحليل النظم أنه يشخص ويحلل محيط البيئة، ويعمل على توضيح علاقتها (البيئة) وما تحوي عليه من متغيرات.

العناصر التي يتكون منها النظام:

1- المدخلات (*Inputs*): تعبر عن الأجزاء المراد إخضاعها لعمليات محددة لتحويلها إلى عناصر جديدة أو إضافة خصائص جديدة عليها.

2- العمليات (*Process*): إن النظام يسعى إلى تحقيق أهداف محددة ويتم ذلك عن طريق الوظائف الأساسية التي يقوم بها النظام لتحويل المدخلات إلى مخرجات. و كلما أنجزت عملية التحويل بكفاءة تحققت للمنظمة مخرجات (خدمات) جيدة، ازداد رضا الأفراد العاملين، وعليه تضمن لنفسها البقاء والنمو.

3- المخرجات (*Outputs*): هي نتاج تحويل وتعديل المدخلات عن طريق الوظائف الأساسية للعمليات.

يتبين أن العناصر الثلاث هي عناصر جوهرية في النظام، وهي في تفاعل مستمر بينها وبين عناصر جد هامة هي: الهدف، الحدود، البيئة المحيطة والتغذية العكسية، وفيما يلي تلخيص لأهم محتويات هذه العناصر.

1- **الهدف**: يعد الهدف نقطة البداية لكل نشاط مراد تحقيقه، فإذا حاولنا تعريفه من منظور النظام فهو يعد بمثابة المحدد الذي يحكم العلاقة بين أجزاء النظام مع بعضها.

2- **حدود النظام**: الحدود هي التي تقرر أين يقف ويبدأ النظام أو النظم الفرعية فيه، وهذه الحدود ممكن أن تكون مادية أو تكون حدود سيكولوجية تتجلى في القيم والعادات والتقاليد والرموز التي يتعلمها الإنسان.

3- **بيئة النظام**: للنظام بيئة داخلية وخارجية يتفاعل معهما تفاعلا تبادليا ويتأثر بالتغيرات الحاصلة فيها.

4- **التغذية العكسية**: تعد العمليات الخاصة بتوجيه ومتابعة وتقويم المدخلات ومعالجتها أولا بأول. بالإضافة إلى العمليات الخاصة بتنفيذ المخرجات، نتاجه تحقيق أهداف النظام وتطوره.

ووفقا لمفهوم للمنهج الشامل ينظر لعملية الإصلاح كجزء لا يتجزأ من الاوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية، إذ لا يمكن أن يتم تحقيق نجاح كامل لجهود الإصلاح دون ان تكون جزء من استراتيجية شاملة لإصلاح المجتمع.