



التنمية الإدارية





منشورات جامعة دمشق
كلية الاقتصاد

التنمية الإدارية

تأليف

د. محمد مرعي مرعي

أستاذ بقسم إدارة الأعمال

د. طارق الخير

أستاذ بقسم إدارة الأعمال

د. أيمن ديوب

مدرس بقسم إدارة الأعمال

جامعة دمشق



قائمة المحتويات

الصفحة	الموضوع	الفصل
7	التقديم	
11	التنمية الإدارية: المفهوم والتخطيط والعناصر	الأول
31	العلاقة بين التنمية الإدارية وإدارة التنمية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية	الثاني
45	التنمية الإدارية في الفكر الإداري	الثالث
53	مسوغات التنمية الإدارية ودوافعها	الرابع
69	التوجهات الإستراتيجية للتنمية الإدارية	الخامس
79	محاور العمل في برامج التنمية الإدارية ونشاطاته	السادس
93	مراحل عملية التنمية الإدارية وأساليبها	السابع
111	تجارب في التنمية الإدارية	الثامن
279	الخطة الوطنية للتنمية الإدارية في سوريا	التاسع
303	مذكرة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في التنمية الإدارية	العاشر
369	الإصلاحات الحكومية	الحادي عشر
411		المصطلحات
419		المراجع



تقديم:

تتميز إدارة هذا العقد بالعلومية والشفافية واتساع عمليات التخصص، إضافة إلى قدرة الدول على التنافس وتحقيق الميزة التنافسية. وفي ظل الانفتاح الذي يشهده العالم حالياً مع دخول القرن الحادي والعشرين حيث بدأت تتعاظم أهمية القيادات الإدارية العاملة في وحدات الجهاز الإداري تبعاً لما يفرضه القرن الحالي من تحديات وتحولات عميقة على الصعيدين المحلي والعالمي في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية والثقافية.

ولعل ظاهرة العولمة التي اكتسبت أبعاداً متشابكة تشكل صلب التحديات التي تواجهها الإدارة، الأمر الذي يتطلب قدرات وإمكانات خاصة لدى القادة حتى يكونوا قادرين على مواجهة هذه التحديات والتعامل معها بكفاءة وفاعلية ومن ثم توجيه وقيادة عملية التنمية الشاملة بالكيفية التي يترتب عليها تحقيق الأهداف بالمستوى المطلوب من النجاح .

وتحقيق ذلك يتطلب تحسين قدرات ومهارات القيادات الإدارية وتغيير اتجاهاتهم ضمن استراتيجية تطويرية تسهم عملية التنمية الإدارية في نجاحها، سواء أكان ذلك صعيد الشركات والمنظمات أم على صعيد الدول.

وقد أصبحت التنمية الإدارية استراتيجية مهمة في هذا المجال استدعت اهتمام الكثير من العاملين في الإدارة نظراً لأهميتها كوسيلة أو أداة فعالة لرفع كفاءة العمل وتحسين الأداء وتحسين قدرات ومهارات القيادات الإدارية.

وكان الاهتمام بالتنمية الإدارية في البداية يركز على المفهوم التقليدي لها وفيما بعد بدأ مفكرو الإدارة ينصرفون عن هذا المفهوم ووضعو مفهوماً

مكتملا للتنمية الإدارية يركز على أنها ليست مجرد تدريب فقط بل هي أوسع وأشمل من ذلك، بل لا بد لرفع الكفاءة من القيام بعملية إصلاح وتطوير للتنظيم في كافة المجالات وتهيئة الجو والمناخ الإداري الصالح للعمل الأمر الذي يساعد على تنمية قدرات العاملين ومهاراتهم وإبراز مواهبهم لتحقيق أهدافهم وأهداف التنظيم ومساعدتهم على بلوغ مناصب وظيفية أعلى تتناسب مع مهاراتهم وطموحاتهم وقدراتهم وخبراتهم، حيث يبلغ إجمالي ماصرف على التدريب والتنمية الإدارية في العالم أكثر من 400 بليون دولار.

هذا ويهدف هذا المقرر (الموجه لطلاب السنة الرابعة بكلية الاقتصاد بجامعة دمشق) إلى توضيح مفهوم التنمية الإدارية وأهميتها وتطورها مع تحليل لعناصرها ومهامها وأساليبها ومبرراتها وتوجهات الاستراتيجية ومحاوِر العمل فيها، مع عرض لتجارب بعض الدول في هذا المجال من جهة ولواقع التنمية الإدارية في سورية من جهة ثانية، كما يسعى هذا المقرر إلى توضيح دور كل من مفهومي إعادة الهندسة والإدارة الرشيدة في التدريب والتنمية الإدارية.

حيث ينقسم هذا الكتاب إلى أربعة عشر فصل على الشكل التالي:

الفصل الأول: التنمية الإدارية: المفهوم والتخطيط والعناصر

الفصل الثاني: العلاقة بين التنمية الإدارية وإدارة التنمية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية

الفصل الثالث: التنمية الإدارية في الفكر الإداري

الفصل الرابع: مسوّغات التنمية الإدارية ودوافعها

الفصل الخامس: التوجهات الاستراتيجية للتنمية الإدارية

الفصل السادس: محاور العمل في برامج التنمية الإدارية ونشاطاته
الفصل السابع: مراحل عملية التنمية الإدارية وأساليبها
الفصل الثامن: تجارب في التنمية الإدارية
الفصل التاسع: الخطة الوطنية للتنمية الإدارية في سوريا
الفصل العاشر: مذكرة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في التنمية الإدارية
الفصل الحادي عشر: الإصلاحات الحكومية

وأخيراً نتمنى أن يمثل هذا الجهد إضافة للفكر الإداري وللمكتبة العربية،
والشكر كل الشكر لكل من أسهم وكان عوناً أساسياً لنا في إعداد هذا الكتاب.

والله وليّ التوفيق

دمشق في 1-7-2007

المؤلفون



الفصل الأول

التنمية الإدارية: المفهوم والتخطيط والعناصر

- 1- التنمية.
- 2- مفهوم التنمية الإدارية.
- 3- تخطيط التنمية الإدارية .
- 4- الجوانب التي تغطيها التنمية الإدارية.
- 5- عناصر عملية التنمية الإدارية.
- 6- أسس عملية التنمية الإدارية.



1-1- التنمية :

1-1-1 - مفهوم التنمية:

التنمية بوصفها مفهوماً عام هي عملية التحويل من حالة إلى حالة أخرى أفضل، وهي بهذا المعنى تتناول الجوانب كافة في المجتمع ، وتعمل على تطويرها بما يؤدي إلى رفع مستوى المجتمع من مستوى أدنى إلى مستوى أعلى وذلك بالتفاعل مع الظروف البيئية الداخلية والخارجية.

التنمية إذاً هي تلك العملية المتعددة الأبعاد التي تتضمن إجراء تغييرات جذرية في الهياكل الاجتماعية، السلوكية والثقافية والنظم السياسية والإدارية جنباً إلى جنب مع زيادة معدلات النمو الاقتصادي وتحقيق العدالة في توزيع الدخل القومي، واستئصال جذور الفقر المطلق في مجتمع ما.

وبهذا المفهوم فإن التنمية مفهوم يتناول كافة جوانب المجتمع ويهدف إلى إحداث التغيير الشامل في المجتمع بشكل عام، وبذلك فإن التنمية توصف بأنها تحقيق التطور المتكامل والشامل للمجتمع بهدف الوصول إلى الرفاهية بكفاءة وفعالية. وعليه، يمكن تعريف التنمية بأنها:

التغيير المقصود الموجه والمخطط باتجاه ضمان البقاء وتحقيق الاستمرارية والرفاهية والنمو للمجتمع.

يشير هذا التعريف إلى أن التنمية عملية ديناميكية تتكون من سلسلة من التغييرات الهيكلية والوظيفية والأدائية في المجتمع، وتحدث هذه التغييرات نتيجة لتفاعل مكونات المجتمع (الأفراد، المؤسسات، الدولة) بكفاءة وفاعلية في توجيه الموارد المتاحة واستغلالها بالشكل الأمثل.

1-1-2- خصائص التنمية : تتم التنمية بعدة خصائص مثل :

1. التنمية عملية شاملة: حيث أن عملية التنمية تهدف إلى إحداث التغيير الشامل في المجتمع عن طريق تحقيق النمو في المجتمع بقطاعاته كافة وتعامل معه بوصفه نظاماً متكاملاً ، وبالتالي فهي تتناول جميع الأطر الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية والإدارية.

2. التنمية عملية مستمرة: إن عملية التنمية عملية مستمرة انطلاقاً من عاملين:

الأول: انقضاء مدة زمنية للحصول على نتائج التنمية مما يتطلب دوامها واستمرارها.

الثاني: إن المتغيرات المتشعبة والكثيرة الناجمة عن التطورات المختلفة تتطلب استمرار عملية التنمية لمواكبتها.

والتنمية عملية مستمرة كونها ترتبط بالنمو في المجتمعات التي تتم فيها عملية التنمية. يهدف إشباع الحاجات البشرية المتنوعة والمتزايدة بشكل مستمر.

3. التنمية عملية مخططة: إن عملية التنمية لا يمكن أن تتم بشكل عشوائي أو تلقائي، لذلك لا بد من استخدام التخطيط كأسلوب علمي منظم لتحقيقها. والتخطيط يتضمن وضع الأهداف المطلوب الوصول إليها ووضع السياسات والإجراءات وتنمية الطرق والوسائل المؤدية لتحقيق تلك الأهداف، إذن التنمية عملية مقصودة تتطلب وضع مسارات واتجاهات محددة لاستخدام الموارد المتاحة بأفضل طريقة ممكنة تؤدي

إلى تحقيق الحياة الأفضل للمواطنين وبالتالي فإن حاجات ومتطلبات التنمية لا يمكن أن تترك لاعتبارات الصدفة والتفويض العشوائي.

4. التنمية تهدف إلى تحقيق الرفاهية: إن عملية التنمية تسعى لإحداث النمو والتطور في المجتمع بالصورة التي تقود لرفع مستوى المعيشة وتحقيق الرفاهية لجميع أفراد المجتمع من حيث أن التنمية عملية تهدف لتحقيق العدالة الاجتماعية والعدالة في توزيع الدخل القومي ورفع مستوى دخل الفرد ودعم الاستقرار الاجتماعي والسياسي والاقتصادي، وبالتالي تحقيق الرفاهية لجميع أفراد المجتمع.

5. التنمية عملية استثمارية: التنمية تعني الاستثمار بمفهومه الواسع والشامل لأطر الاستثمار المادي والاستثمار البشري، ذلك ولأن التنمية عملية استثمارية فهي تحتاج إلى إنفاق مبالغ طائلة من أجل التوسع المخطط في جميع النشاطات في المجتمع، مما يستدعي ضرورة الاستخدام الأمثل لوسائل الإنتاج المختلفة بما يحقق الهدف المطلوب من هذه العملية الاستثمارية.

6. التنمية مسؤولية إدارية: إن تحقيق التنمية يتطلب بالضرورة وجود أجهزة إدارية ذات فعالية لتحقيقها، حيث أن نجاح عملية التنمية يعتمد أساساً على كفاءة الجهاز الإداري للدولة.

7. التنمية جذابة: إن جاذبية التنمية ناتجة من النتائج التي ستحققها للمجتمع من حيث تحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية والثقافية والتكنولوجية بشكل عام ، مما يؤدي إلى منح فرص اختصار أوسع في المجالات المختلفة وبالتالي تحقيق الزيادة في الرفاهية التي تعني رفع مستوى المعيشة لجميع أفراد المجتمع من مساهمين ومستفيدين من عملية التنمية.

1-2 - مفهوم التنمية الإدارية:

تعتبر التنمية الإدارية من المسائل الحيوية والهامة التي استرعت اهتمام الكثير من الكتاب والمفكرين في الإدارة، نظراً لأهميتها وفائدتها كوسيلة أو أداة لرفع كفاءة العمل، وتحسين الأداء داخل التنظيم، ويمكن النظر إلى التنمية الإدارية على أنها أحد الأنشطة المخططة والمستمرة والهادفة إلى تطوير السلوك الإداري وتطوير قدرات المديرين بالمنشأة عن طريق المعارف والمهارات التي يكتسبونها من برامج التنمية الإدارية.

والتنمية الإدارية تتمثل بالجهود المبذولة بصورة مستمرة بغية تطوير الجهاز الإداري من خلال بناء الهياكل التنظيمية الفعالة وتطوير السلوك التنظيمي وتبسيط الإجراءات للمديرين العاملين في التنظيم وتحسين بيئة العمل، وهي تساعد في تحسين قدرات المديرين القيادية والإدارية والإنسانية لكي يؤدوا أعمالهم بطريقة أفضل.

كما أنها ليست قاصرة على الإدارة العليا في المنشأة بل تمتد لتشمل المستويات الإدارية كافة فهي تختص بتطوير الطاقات الإدارية لرجال الإدارة الحاليين إلى جانب تهيئة مديري المستقبل وتسلحهم بالقدرات الإدارية التي يمكنهم من تولى المناصب القيادية في المستقبل.

ولقد تعددت الدراسات والأبحاث التي تناولت موضوع التنمية الإدارية بتعاريف مختلفة وللوصول إلى تعريف محدد للتنمية الإدارية ومن هذه التعريفات.

«عملية منسقة يتم خلالها زيادة القدرات والمعارف والمهارات للمديرين بما يمكنهم من قيادة المنظمة بنجاح» .

وتناولها البعض بأنها « العملية التي يحصل بموجبها المدبرون على المهارات والخبرات والاتجاهات الجديدة التي يحتاجونها ليلقوا مديرين وقياديين ناجحين في منظماتهم ».

كما عرفت على أنها « محاولة لتحسين الأداء الحالي والمستقبلي للمديرين من خلال الاهتمام بمعارفهم واتجاهاتهم وسلوكهم وزيادة مهاراتهم ».

كما أطلق على العملية التي يكتسب المديرون من خلالها مجموعة المهارات والخبرات والاتجاهات حتى يصبحوا قادة ناجحين في منظماتهم، اسم التنمية الإدارية

وتعرف بأنها « التغييرات الجذرية في هياكل ونظم وأساليب عمل الجهاز الإداري وأنماط السلوك الإداري والبشري من أجل زيادة فعالية هذا الجهاز في تحقيق أهداف التنمية ».

ويفرق العديد من الكتاب بين التنمية الإدارية والتدريب: فالتنمية الإدارية هي عملية طويلة الأجل تستخدم نهجاً مخططاً ومنظماً لإكساب العمالة الإدارية معلومات ومفاهيم نظرية لازمة لرفع القدرات الإدارية لهذه العمالة، بينما التدريب هو عملية قصيرة الأجل تستخدم نهجاً مخططاً ومنظماً لإكساب العمالة غير الإدارية معلومات ومهارات فنية لازمة لأداء مهام الوظيفة الحالية، ويؤكد على أن مصطلح التنمية الإدارية يطلق على تنمية المديرين ، وأوضح أن العلاقة بين التدريب والتنمية الإدارية هي علاقة الجزء بالكل فالتدريب يمثل أحد المحاور الرئيسة للتنمية الإدارية بالإضافة إلى البحوث والاستشارات التي تتعلق بتنمية الكفاءات الإدارية فيما يتعلق بحل المشكلات الإدارية واتخاذ القرار ، كما أن علاقة التدريب بالتنمية الإدارية كعلاقة التنمية الإدارية بالتنمية الشاملة فكما

أن التنمية الإدارية أحد مداخل التنمية الشاملة فإن التدريب هو أحد مداخل التنمية الإدارية.

ويرى البعض بأنها « استثمار يتمثل في مختلف الجهود والإمكانات التي توفرها المنظمات للعمليات المستمرة لإعداد وتجهيز المدير - يستخدم المؤلف مصطلح مدير هنا ليشمل كافة المسؤولين في المستويات الإدارية الأساسية الثلاثة - لإدارة مرووسة والمساهمة في تحقيق الأهداف الاستراتيجية للمنظمة بفعالية في الوقت ذاته وتهيئة لتحمل المزيد من المسؤوليات من خلال توسيع قدراته على مواجهة المهام المعقدة في الحاضر والمستقبل ».

هذا وتعرف التنمية الإدارية كنظام من الممارسات الشخصية تستخدمه المنظمة لتأمين أو توفير الكفاءات الإدارية في الوقت المناسب وبنفس الوقت تستخدمه كنظام تحفيزي.

كما تعرف التنمية الإدارية بأنها التغيرات الجذرية في هياكل ونظم وأساليب الجهاز الإداري، وأنماط السلوك البشري فيه من أجل زيادة فعالية هذا الجهاز في تحقيق أهداف التنمية.

وعرفت التنمية الإدارية أيضاً بأنها الجهود التي يجب بذلها باستمرار لتطوير الجهاز الإداري في الدولة سعياً وراء رفع مستوى القدرة الإدارية عن طريق وضع الهياكل التنظيمية الملائمة لحاجات التنمية وتبسيط نظم العمل وإجراءاته، ومحاولة تنمية سلوك إيجابي لدى الموظفين تجاه أجهزتهم وتحسين بيئة العمل التي تؤثر في الجهاز الإداري وتتأثر به، وذلك لتحقيق أهداف خطط التنمية الاقتصادية بكفاءة عالية وبأقل التكاليف.

ومن خلال التعريفات السابقة نستطيع القول إن التنمية الإدارية تتصف

بأنها:

* عملية حتمية تعني بناء وتحديث الهياكل الإدارية وتكوين النظم والإجراءات وتطوير قدرات ومهارات القائمين على إدارة التنمية وعناصرها البشرية.

* عملية استثمار طويلة الأجل تؤدي دوراً كبيراً في تعديل الممارسات الإدارية لشاغلي المناصب الإدارية العليا والوسطى والإشرافية.

* ليست عملية ثابتة بل متغيرة وفق الظروف المحيطة بالمنظمة وهي عامل مساعد في توفير القيادات الإدارية.

* ليست هدفاً نهائياً وإنما وسيلة لتحقيق أهداف أخرى مثل تهيئة صف ثانٍ من المديرين قادر على تولي المناصب القيادية في المستقبل وتحسين عمليات الترقية والنقل الوظيفي وتحقيق النمو الذاتي للمديرين.

* تهتم التنمية الإدارية بالمدى الطويل إذ إن العائد منها تظهر نتيجته في المدى الطويل وتتصف بالاستمرار بينما يركز التدريب على المدى القصير .

* ليست قاصرة على مستوى الإدارة العليا وإنما تشمل المستويات الإدارية كافة (العليا والوسطى والإشرافية) وهي مسؤولية مشتركة بين المنظمة والمديرين أي أن كل منظمة مسؤولة عن تطوير وتنمية مديريها وفي نفس الوقت كل مدير مسؤول عن تطوير ذاته.

* التنمية الإدارية تحدد الكيفية والأساليب التي تؤدي إلى تطوير القدرات الإدارية للقيادات الإدارية، بما يؤمن الكفاءة والفاعلية في استخدام الموارد المتاحة.

* هي عملية مقدمة لتحقيق التنمية الشاملة ومواكبة لها من حيث أن كفاءة إدارة العمل أمر ضروري للإسراع بمعدلات النمو وتحقيق التنمية الشاملة. وفي النهاية يمكن أن نصل إلى تعريف للتنمية الإدارية بأنها:

عملية واعية مخططة منظمة جماعية خلاقة ديناميكية شاملة هادفة إلى التغيير تمثل الجهاز المسؤول عن النجاح الإداري في المنظمة، تشمل كل الأنشطة اللازمة لاختيار وتهيئة العنصر البشري وإكسابه المهارات والقدرات والاتجاهات التي تؤهله لأداء عمله بطريقة أفضل، تبدأ مع تطوير النظم والأنظمة والبيئة الداخلية حتى تتأقلم مع البيئة المحيطة، ومن ثم تطوير الأدوات والطرق والأساليب والكوادر الإدارية وأساليب العمل ورفع مستوى العاملين القيادي والثقافي وتوفير البيئة التنظيمية الملائمة من أجل نقل المنظمة إلى وضعية مستقبلية متطورة تسمح لها بمزيد من التطور والنجاح في العمل بطريقة تؤمن المقدرة الاستراتيجية والأداء التنافسي في المنظمة.

1-3- تخطيط التنمية الإدارية :

التنمية الإدارية نشاط كأي نشاط آخر لا يمكن أن يترك لاعتبارات الصدفة أو التنفيذ السريع غير المبني على أساس من التخطيط والدراسة، والتنمية الإدارية نشاط مستمر ومتكامل يتوقف النجاح في كل مرحلة من مراحلها على الأداء الصحيح للمراحل السابقة⁽¹⁾، فهي تحتاج إلى تخطيط علمي مدروس يحدد الأهداف المرغوبة وكيفية الوصول إليها.

ويعرف تخطيط التنمية الإدارية بأنه :

« التخطيط الذي يهدف إلى تمكين الأجهزة الإدارية من تحقيق أهداف التنمية الإدارية سواء على مستوى قطاع معين أو مشروع محدد أو على مستوى الدولة ».

مبررات تخطيط التنمية الإدارية:

تعد إستراتيجية التنمية الإدارية على المحور البشري هامة للغاية، فهي السبيل لتهيئة رؤساء ومرووسين فاعلين أكفاء، وهذا سبيل التطوير في الجودة والتكلفة والمنتجات الجديدة والقدرات التنافسية ، فالنظرة طويلة الأجل أفضل ولا بد من تبني المدخل الاستراتيجي للتدريب والتنمية الإدارية ، وتأتي أهمية وضرورة التخطيط للتنمية الإدارية من خلال سعيها لتحقيق المهام التالية:

1- تحقيق التوازن بين الجهود المبذولة لتنمية المؤسسات والهيئات وتنمية

الإدارات والأقسام والشعب الإدارية التابعة لها.

2- تحقيق الانسجام بين قطاعات الجهاز الإداري وأنشطته ومتغيراته

المختلفة ، فمن خلاله يمكن ربط المتغيرات التنظيمية بتعديل القوانين والتنسيق بين التطور التكنولوجي وبين تدريب الكفاءات على استخدامه.

3- يفرض التخطيط للتنمية الإدارية نفسه من كونه الوسيلة العملية الفعالة التي يمكن من خلالها برمجة الأنشطة والفعاليات التنموية وفق جدول زمني يحدد الجهات المسؤولة عن تنفيذ كل مهمة وكل فقرة فيه.

4- لا تنفك أهمية التخطيط للتنمية الإدارية عند المبررات السابقة، بل تتعداها لتشمل كل ما يعطيه التخطيط بوجه عام من فوائد فالخطة الإدارية تُعد:

- * برنامج عمل مستقبلي.
 - * أداة للرقابة والمتابعة.
 - * نعدّ درسا عمليا لتقوية الاتصالات وإشاعة الديمقراطية بين العاملين
 - * بمثابة تدريب عملي على كيفية التشخيص الدقيق، والمفاضلة بين الأولويات والاختيار بين البدائل، واستخدام الأساليب العملية.
- مراحل تخطيط التنمية الإدارية:

وعلى الرغم من تعدد هذه الصيغ والنماذج واعتبار تخطيط التنمية الإدارية يخضع لتأثير المخططين وتأثير الظروف ، إلا أن هناك اتفاقاً على أن مراحل تخطيط التنمية الإدارية كما هي موضحة بالجدول التالي:

جدول يوضح مراحل عملية تخطيط التنمية الإدارية

المرحلة	المضمون
مرحلة الإثارة والاستئارة	تتضمن القيام بعملية تعريفية وتوضيحية لكل المستويات ولكل المسؤولين بمفهوم خطة التنمية الإدارية ومدى الحاجة إليها من قبل المؤسسات .
مرحلة الاتصال والاستشارة	عندما تصبح خطة التنمية الإدارية مقبولة ورائجة وتصبح الحاجة إليها واضحة ومتزايدة ، تبدأ مرحلة إجراء الاتصالات الأولية مع الجهات صاحبة العلاقة وهي الإدارات المستفيدة من الخطة والمشاركة في تنفيذها وقد تمتد هذه الاتصالات إلى خارج الجهاز الإداري مثل الاستفادة من تجارب الدول والاستعانة بالمنظمات العربية والعلمية المتخصصة، من أجل الوقوف على الأبعاد النظرية والعملية لخطة التنمية الإدارية، وفي هذه المرحلة تبدأ عملية جمع المعلومات التي لها صلة بالخطة.
مرحلة اتخاذ القرار	في هذه المرحلة تقدم الجهة المسؤولة عن تنفيذ الخطة المقترحات إلى السلطة العليا المسؤولة لكي تتخذ القرار بشأن التنفيذ.

المرحلة	المضمون
مرحلة التحضير الفني	ربما يصدر القرار النهائي بالتنفيذ من السلطات العليا تقوم الجهة المسؤولة عن التنفيذ بتنظيم اللقاءات التي تضم الجهات المختلفة مع المختصين والفنيين ومن يستعان بهم من الخبراء أو الاستشاريين واستخدام كل من شأنه الإسهام في وضع خطة العمل المؤدية لوضع خطة التنمية الإدارية.
مرحلة المسح وجمع المعلومات	هذه الخطوة تعد الخطوة العملية التي تستلزم الجهد والعناية نظرا لتشعب الجهاز الإداري وتعدد الموضوعات المراد تغطيتها ولنقص المعلومات المتوفرة عنها، وقد تنظم حلقات تدريبية للمشاركين في هذه المهمة لتدريبهم على كيفية العمل، وفي هذه المرحلة يتم مسح ميداني شامل للجهاز الإداري بأكمله للتعرف إلى مكوناته ومشاكله.
مرحلة وضع البرامج التنموية المتخصصة	ما إن تنتهي مرحلة المسح وتعلن الإحصاءات والمؤشرات الكمية التي تعبر عن المشاكل الإدارية ونوعها وأماكن التي تنتشر بها، حتى يبدأ المختصون في كل قطاع من قطاعات التنمية الإدارية بصياغة البرنامج التنموي الذي يتلاءم مع الواقع القائم وينسجم والهدف الذي تم تحديده في خطة التنمية.
مرحلة الصياغة والمناقشة	يتم هنا وضع المسودة الأولية لخطة التنمية الإدارية وتطرح للنقاش والتعليق وتدوين الملاحظات حولها.
مرحلة الصياغة النهائية للخطة	بعد القيام بعملية المناقشة وإعادة الصياغة للخطة إن لزم الأمر تعلن وتصبح واجبة التنفيذ، وتتحمل كل جهة مسؤوليتها في التنفيذ، ولا بد من المتابعة للتنفيذ وإصلاح الأخطاء أثناء وقوعها لضمان نجاح الخطة.

1-4- الجوانب التي تغطيها التنمية الإدارية:

1. الجوانب الهيكلية والوظيفية: وتشمل تطوير الهياكل التنظيمية والوظيفية وإعادة تشكيلها بما يحقق التناسق والتناغم بين الهياكل التنظيمية والهياكل الوظيفية والأداء المطلوب من خلال تحديد المسؤوليات والواجبات بشكل دقيق .
2. الجوانب الإنسانية: وتتضمن بتخطيط القوى العاملة وتطوير سياسات التعيين وتنمية الموارد البشرية وتطويرها وزيادة مهاراتها.
3. الجوانب الإجرائية: وتتعلق بتطوير أدوات التنفيذ ، أي تطوير الوسائل والأساليب ونظم العمل المؤدية إلى زيادة فعالية وكفاءة النظام والأداء الإداري.
4. الجوانب التشريعية: وتتعلق بتطوير الجوانب التشريعية والقانونية المتعلقة بالعمل الإداري وبما يسهل ويشجع الأداء وفق أسس قانونية وتشريعية سليمة.
5. الجوانب البيئية: وتتعلق بتهيئة وتوفير الظروف البيئية الملائمة للعمل من خلال تشجيع المشاركة الإيجابية لمختلف أطراف العملية الإدارية.

1-5- عناصر عملية التنمية الإدارية:

تتركز التنمية الإدارية على ثلاثة اتجاهات رئيسة هي :

*الاتجاه الهيكلي. *الاتجاه السلوكي. *الاتجاه الإداري.

ويمكن عرض عناصر التنمية الإدارية التي يتطلب تنميتها والاهتمام بها كما

في الشكل التالي:



فالعقيدة هي ما يؤمن به أفراد المجتمع وتشكل الإطار العام للقيم والسلوك والمعاملات، على حين أن النظرية الإدارية تمثل الإطار الفكري الذي يساعد الإداريين في إدارة منظماتهم ومن المفترض تطوير النظم واللوائح

لكونها تصبح غير ملائمة مع مرور الزمن كما أن تطوير العنصر البشري وتنميته يعدّان أهم عناصر التنمية الإدارية.

وبالمقابل يجب التركيز على تعديل السلوك أكثر من تعديل العقيدة كون العقيدة مسألة عقلية واعتقاد لا يظهره السلوك الإنساني للأفراد علماً أنه لا توجد نظرية إدارية محددة، وإنما هناك مجموعة من الأطر النظرية والمفاهيم التي تشكل إطار عام وليس نظرية للإدارة.

ومن حيث محاور العمل فالتنمية الإدارية تتركز في ثلاثة محاور رئيسة هي:

• التدريب.

• الاستشارات الإدارية.

• الأبحاث.

وفي مؤتمر للاستشارات الإدارية والتدريب (المنامة، 2001) تمت إضافة محور رابع هو التدريب الاستشاري جامعاً بين التدريب الإداري والاستشارات الإدارية ، والذي يركز على تعريض المتدربين لحالات عملية عن مشاكل واقعية تواجه المنظمات العربية ومناقشة سبل حلها ضمن البرامج التدريبية.

1-6- أسس عملية التنمية الإدارية:

هناك مجموعة من المبادئ والأسس التي تحكم عملية التنمية الإدارية تتمثل

بالتالي :

- أن يكون أساس التنمية هو التنمية الشاملة التي تركز على التنمية الذاتية مع مراعاة الفروق الفردية عند تنفيذ وتقييم برامج التنمية الإدارية.
- أن تنقسم برامج التنمية الإدارية بأنها طويلة الأمد لأن اكتساب المهارات الإدارية أمر يصعب تحقيقه في الأجل القصير لتعددتها وتنوعها .

- افتتاع الإدارة العليا بأهمية برامج تنمية مهارات المديرين الأمر الذي يساعد في توفير الظروف المناسبة لتنفيذها.
- أن تتعاون إدارة الموارد البشرية مع الإدارات الأخرى في المنظمة في إعداد وتنفيذ وتقييم برامج التنمية الإدارية.





الفصل الثاني

العلاقة بين التنمية الإدارية

وإدارة التنمية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية

- 1- التنمية الإدارية وإدارة التنمية.
- 2- التنمية الإدارية والتنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية.
- 3- التنمية الإدارية والإصلاح الإداري.



3-1- التنمية الإدارية وإدارة التنمية:

لإدارة التنمية مفهومين عامين يرتبط أحدهما بالآخر، هما:

المفهوم الأول: هو أن التنمية الإدارية مفهوم يستخدم للدلالة على مجموعة الأجهزة الإدارية التي تنشأ وتقام لأغراض تنفيذ العمليات التنموية المختلفة في المجتمع.

المفهوم الثاني: يشير إلى أن إدارة التنمية هي عملية وضع السياسات والبرامج والمشروعات التي تخدم أغراض التنمية من خلال ممارسة العمليات الإدارية وهي التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة لمختلف العمليات التنموية في المجتمع.

ووفقاً لهذين المفهومين فيمكن أن تعرف إدارة التنمية من منظور شامل بأنها: الأجهزة الإدارية ونشاطاتها الفنية والإدارية المطلوبة لتحقيق التنمية بمختلف أشكالها في المجتمع.

وظائف ومسؤوليات إدارة التنمية:

أولاً: وظائف إدارة التنمية:

1. وضع وتحديد الأهداف التنموية في المجتمع.
2. وضع خطط التنمية في مختلف المجالات.
3. تحديد الاستراتيجيات والسياسات التنموية في المجتمع.
4. تحديد النظم والإجراءات والقواعد الأدائية لتنفيذ خطط التنمية.
5. تحقيق أهداف التنمية المحددة والمقررة بدقة.
6. قيادة عمليات التطوير الشامل في المجتمع.
7. إدارة الأجهزة المسؤولة عن تخطيط وتنفيذ عمليات التنمية في المجتمع.

ثانياً : مسؤوليات إدارة التنمية:

1. بناء الهياكل الأساسية الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية في المجتمع من خلال إقامة المشاريع التنموية المختلفة.
 2. بناء وتطوير قدرة إدارية كفوءة ومرنة لمواجهة مسؤوليات ومتطلبات تخطيط البرامج التنموية المختلفة وتنفيذها.
 3. تحقيق زيادات مضطردة في الموارد المتاحة في المجتمع من خلال تحسين وسائل استخدامها وزيادة إنتاجيتها ورفع كفاءتها.
 4. توحيد وتنسيق الجهود والطاقات المجتمعية لتنفيذ التنمية من خلال تنظيم وتوحيد جهود الأطراف المساهمة والمستفيدة من عمليات التنمية، وهي الدولة والمؤسسات المختلفة والأفراد في المجتمع.
 5. إيجاد وتطوير وتحسين الأساليب الإدارية الأدائية والإنتاجية في المجتمع.
 6. خلق وبناء التكامل التخطيطي والتنفيذي بين العمليات التنموية الاجتماعية والاقتصادية والتكنولوجية وأجهزتها في المجتمع.
- وللتفريق بين التنمية الإدارية وإدارة التنمية، تجب الإشارة إلى تكاملية وضرورية العلاقة بينهما، على اعتبار أن إدارة التنمية تركز على وضع الأهداف وتحديد الأولويات وفقاً لأهميتها بعد دراسات تحليلية إضافة إلى العمل على تحديد نهج ومسار التنمية ومستقبلها ونماذجها وأنماطها، بينما تركز التنمية الإدارية على دراسة أساليب العمل وإجراءاته وطرقه، وتتناول عمليات التطوير بما يضمن الإجراءات المستخدمة لتحقيق الأهداف وتطوير هذه الإجراءات

والعمل على تطوير وزيادة كفاءة العمليات الرقابية والتدريب وقواعد الاختيار للموظفين وكل ما يتعلق بالعمليات التنظيمية.

وفيما يلي تلخيص لبعض أهم نقاط التمييز بين التنمية الإدارية وإدارة التنمية :

○ إن التنمية الإدارية عملية متخصصة تغطي مجالات التطوير الإداري، بينما إدارة التنمية هي عملية واسعة وشاملة تغطي مجمل قطاعات المجتمع.

○ تهتم التنمية الإدارية بالوسائل والأساليب الإدارية للتنمية، بينما تهتم إدارة التنمية بفلسفة وأهداف واستراتيجيات التنمية.

○ التنمية الإدارية هي عملية تطوير الأجهزة التي تتولى تنفيذ عمليات التنمية المختلفة، بينما إدارة التنمية هي الجهاز الذي يتولى تنفيذ عمليات التنمية في المجتمع.

○ التنمية الإدارية تركز على تحديد الأساليب والكيفية التي يمكن الاستفادة منها في تطوير القدرات الإدارية للمؤسسات بما يؤمن لها الكفاءة اللازمة في استخدام الإمكانيات المتاحة في عملية التنمية بكفاءة، بينما إدارة التنمية تركز على وضع الإطار الفلسفي والفكري لماهية التنمية، وتحديد أهدافها واختيار البدائل الممكن تحقيقها مع تحديد الأولويات وترتيبها.

○ التنمية الإدارية تختص بعمليات تطوير الأداء الإداري للأجهزة المسؤولة عن إدارة المشروعات والنشاطات التنموية المختلفة في المجتمع، بينما تختص إدارة التنمية بإدارة السياسات والبرامج والمشروعات التي تحقق التنمية الشاملة في المجتمع.

3-2- التنمية الإدارية والتنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية

التنمية الاقتصادية:

عرفت التنمية الاقتصادية بالعديد من التعاريف، فقد عرفت بأنها: استخدام الموارد المتاحة للمجتمع لتحقيق الزيادة في الدخل القومي. كما عرفت بأنها: مجموعة الوسائل المحددة الرامية إلى زيادة كمية العناصر المنتجة.

وعرفت بأنها: السياسات والإجراءات الوطنية المخططة المتمثلة في إحداث تغييرات جذرية في هيكل وبنیان المجتمع وتحقيق زيادة سريعة ودائمة في متوسط دخل الفرد الحقيقي وبحيث يستفيد منها جميع أفراد المجتمع. من التعاريف السابقة نجد أن التنمية الاقتصادية بشكلها العام تركز على قوى الإنتاج التي يقصد بها الوسائل والأساليب التي يؤثر الإنسان بواسطتها على الطبيعة، وقوى الإنتاج تنمو وتتبدل بشكل مستمر، وعليه فإن التنمية الاقتصادية تسعى بشكل مستمر إلى تحقيق التطوير في عوامل الإنتاج بما يؤدي إلى زيادة الإنتاجية في المجتمع وزيادة الطاقات الإنتاجية في المجتمع والتي تشمل الطاقات البشرية والطاقات المادية والموارد الطبيعية.

تهتم التنمية الاقتصادية بشكل أساسي بالجوانب التالية:

1. زيادة حصة الفرد من الدخل القومي.
2. زيادة إنتاجية القوى العاملة.
3. بناء الاستقلال الاقتصادي والسياسي للمجتمع.
4. التوزيع العادل لمكاسب التنمية بين أفراد المجتمع.
5. تطوير الموارد المادية والبشرية في المجتمع.
6. إجراء التحويلات الهيكلية في بنية الاقتصاد الوطني.

العلاقة بين التنمية الاقتصادية والتنمية الإدارية :

إن النجاح في تحقيق التنمية الاقتصادية يتطلب بالضرورة وجود أجهزة إدارية كفء وقادرة، ولتحقيق ذلك فإن السعي المستمر والدائم لتطوير هذه الأجهزة يتطلب وجود تنمية إدارية كفوءة ومتميزة، وذلك يعني وجود علاقة أساسية بين التنمية الاقتصادية والتنمية الإدارية من حيث أن التنمية الإدارية هي الأداة لتحقيق التنمية الاقتصادية كونها تعنى بتوفير القوى العاملة المؤهلة وبناء الهياكل الإدارية التي توكل إليها مهمة التنفيذ، وتحديد وتطوير نظم وإجراءات وأساليب العمل المطلوبة لخدمة أغراض التنمية الاقتصادية وتحقيقها.

وباتجاه آخر فإن الإدارة عبارة عن جملة من العوامل المتغيرة التي تتأثر بمراحل التنمية في أي بلد، وعلى ذلك لا يمكن مزاولة الإدارة في فراغ لأنها تتأثر بالمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية في القطر التي الذي تمارس نشاطها فيه.

التنمية الاجتماعية:

تعرف التنمية الاجتماعية بأنها: العملية الشاملة لتغيير المجتمع وتحقيق نموه. كما وتعرف بأنها: عملية تغيير يلحق بالبنيان الاجتماعي ووظائفه بغرض إشباع الحاجات الاجتماعية للأفراد.

وتعرف التنمية الاجتماعية بمفهومها الواسع على أنها: تطوير أنماط العلاقات الاجتماعية والنظم والقيم والمعايير التي تؤثر في سلوك الأفراد وتحدد أدوارهم في مختلف التنظيمات الاجتماعية التي ينتمون إليه، ومعالجة المشكلات الناجمة عن التغيير والمتصلة به بهدف رفع المستوى الاجتماعي لأفراد المجتمع وتوفير احتياجاتهم المختلفة من تعليم وصحة وثقافة وإسكان وتأمين اجتماعي..... الخ المترابطة والتي لا يمكن الوصول لحد الإشباع منها.

إذا التنمية الاجتماعية هي عملية تغيير اجتماعي تهدف إلى رفع مستوى الرعاية والخدمات المقدمة لأفراد المجتمع في ميادين التعليم والثقافة والصحة والسياسة والإسكان والأمن والرعاية الاجتماعية، وبذلك فهي عملية شاملة للتغيير والنمو.

١٩

مظاهر التنمية الاجتماعية:

1. التغيير في القيم الاجتماعية: ويقصد بها القيم المؤثرة التي تحكم الروابط والأداء الاجتماعي العام.
2. التغيير في النظم الاجتماعية الأساسية: ويقصد به التغيير في البنى والعلاقات الأساسية للمجتمع كقواعد الملكية، والقواعد الأخلاقية والقواعد السلوكية، ونمط العلاقات التركيبية (عشائرية، صناعية، زراعية..... الخ).
3. التغيير في البيئة الاجتماعية: ويمثل التغيير في المحتوى البيئي للمجتمع ويشمل البيئة السكانية والتغيرات التكنولوجية، والعوامل السياسية والاقتصادية والثقافية، ونظم الاتصال وأسلوب الحياة.
4. التغيير في محتوى الأداء الفردي. وهو التغيير الذي يتناول الأشخاص وأدوارهم الحياتية والتطور الفردي في المجالات المهنية والتقنية والتطور في الأداء الفردي اليومي.

قواعد التنمية الاجتماعية:

القاعدة الأولى: تعتمد التنمية الاجتماعية على التخطيط الاجتماعي كونها عملية مقصودة ومستمرة، حيث أن التخطيط الاجتماعي هو الأسلوب الأمثل لإحداث التنمية الاجتماعية والأهداف بعيدة المدى لها، وعلى ذلك فإن خطوات عملية التنمية الاجتماعية تترابط مع خطوات التخطيط الاجتماعي التي تبدأ بدراسة المجتمع وتحديد احتياجاته وإمكاناته، ثم تحديد الأهداف، ثم وضع الخطة ثم التنفيذ فالمتابعة ثم التقييم، وتوضع خطة التنمية أساساً في ضوء متطلبات المجتمع وسياساته العامة ومجالات عمله وفلسفته الحياتية.

القاعدة الثانية: العنصر البشري هو أساس التنمية الاجتماعية

القاعدة الثالثة: التنمية الاجتماعية تتناول مجالات متنوعة ومتشعبة حيث أنها تغطي مساحة واسعة من الفعاليات والنشاطات المجتمعية فهي تركز على الصحة والتعليم والتدريب والسكان والإسكان والثقافة والأمن وغيرها من النشاطات التي تستخدم لغرض زيادة قدرة الأفراد في تحقيق الأهداف.

القاعدة الرابعة: التنمية الاجتماعية تهدف إلى إحداث تغيير اجتماعي تطويري حيث أنها تهدف وبشكل مستمر إلى إيصال المجتمع إلى مراحل متقدمة من الأداء والسلوك الاجتماعي تتسجم مع المتطلبات الاقتصادية والتكنولوجية له.

القاعدة الخامسة: التنمية الاجتماعية تركز على الموارد المحلية وتعتمد عليها في تحقيقها، لأن المردود الاجتماعي للتنمية الاجتماعية يرتبط أساساً بمدى تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد الذاتية للمجتمع من جهة وتطوير الأداء الفردي والمجتمعي له من جهة أخرى، حيث أن التنمية الاجتماعية تركز أصلاً على تطوير الموارد المادية والبشرية في المجتمع.

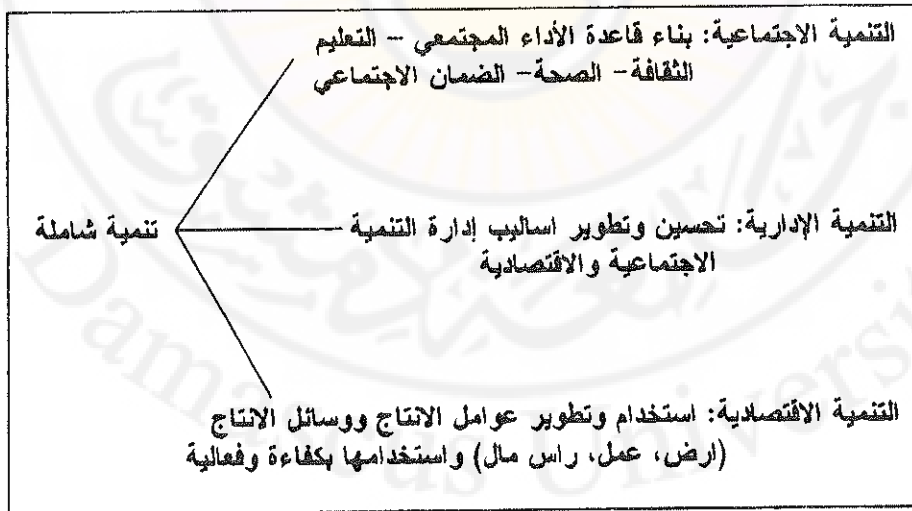
مجالات التنمية الاجتماعية:

1. الخدمات ذات الصلة الحيوية والدائمة في النشاط المجتمعي، وهي النشاطات المتعلقة بالصفة الغالبة على المجتمع (مجتمع صناعي، زراعي، تجاري.....الخ)، ففي المجتمع الصناعي مثلاً لا بد أن تتناول التنمية الاجتماعية تطوير العلاقات الصناعية الأساسية وتوكيدها في المجتمع وبنائه باتجاه قبول التقنيات والتكنولوجيا الحديثة وتبنيها واستخدامها.
 2. الخدمات التدمجية: مثل الخدمات الصحية، التعليمية، الضمان الاجتماعي، خدمات الإسكان.
 3. الخدمات الهيكلية القاعدية: وتشمل الخدمات الأساسية للمجتمع والتي لا يمكن العمل بدونها، مثل خدمات النقل والطاقة وإدارة الأموال والأمن.....الخ.
- العلاقة بين التنمية الإدارية والتنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية:**
- إن التنمية الاجتماعية شديدة الارتباط بالتنمية الإدارية من حيث أن التنمية الإدارية هي أداة تحقيق التنمية الاجتماعية و أن التنمية الإدارية ترتبط بالمتغيرات البيئية الاجتماعية ومدى التطور الاجتماعي في مجتمع ما.
- والتنمية الاجتماعية والتنمية الاقتصادية مرتبطتان ببعضهما ولا يمكن فصلهما ذلك لأن التنمية الاقتصادية تنمية نوعية لا يمكن أن تتم في فراغ وإنما تتم ضمن إطار اجتماعي معين، حيث أن التنمية الاجتماعية تعمل على خدمة العملية الإنتاجية من خلال توفير قاعدة الخدمات المتطورة من ناحية وخدمة وتطوير الإنسان من ناحية أخرى، والتنمية الاقتصادية تهدف إلى رفع مستوى الدخل من ناحية، وتوفير فرص متكافئة من الرعاية الاجتماعية للأفراد ككل من ناحية أخرى.

أما عن علاقة التنمية الاجتماعية والاقتصادية بالتنمية الإدارية فإن القاعدة الأساسية لبناء هذه العلاقة ناشئة عن مفهوم وتطبيقات التنمية الشاملة في المجتمع، حيث أن التنمية الشاملة في المجتمع لا تتحقق ما لم تتضمن ضمن منظورها الشمولي التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية معا وتحقيقهما من خلال استخدام التنمية الإدارية كطريقة توازن بينهما لتحقيق أهداف التنمية الشاملة في رفع مستوى الرفاهية في المجتمع.

إذاً التنمية الإدارية هي الوعاء التطويري والأدائي الذي يتم من خلاله تحسين أدوات ووسائل وتطبيقات ونظم التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية وتنسيقهما بشكل مثالي يخدم عملية تنمية المجتمع بكفاءة وفعالية، فالتنمية الإدارية ترسم وتحدد وتطور الأساليب والوسائل والأنماط الأدائية التي تحرك وتنظم وتدير الأجهزة المسؤولة عن تحقيق كل من التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية.

والشكل التالي يوضح العلاقة بين التنمية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية ودورها في التنمية الشاملة:



3-3- التنمية الإدارية و الإصلاح الإداري

تتداخل تسميات التنمية الإدارية و الإصلاح أو التطوير الإداري ، نذكر من أهمها ما يلي :

- التنمية الإدارية.
- التطوير الإداري .
- الإصلاح الإداري .
- عصرية الإدارة .
- تحسين الإدارة .
- تحديث الإدارة .
- التنوير الإداري .

من خلال هذه التسميات المختلفة ذات المعنى الواحد يمكن تحديد "الإصلاح

أو التطوير الإداري " أو التنمية وفق التالي :

3-3-1- الإصلاح الإداري: مجموع الإجراءات الرامية إلى إزالة خلل ما في النظام الإداري ، و ذلك خلال فترة زمنية محددة، و في مواقع معينة على أن ينتهي ذلك الخلل مع علاجه و إصلاح الواقع و إزالة أسبابه.

3-3-2- التطوير الإداري: عملية ديناميكية تهدف إلى تطوير النظام الإداري من أنظمة و هياكل تنظيمية و إعداد الأطر القيادية و تنمية الموارد البشرية و استخدام تقنيات و أدوات حديثة فهو أكثر شمولاً من الإصلاح الإداري لأنه لا يقتصر على الإجراءات الآنية بل يهدف إلى تطوير النظام الإداري بوصفه نظاماً مغلقاً لا يأخذ في الحسبان التأثيرات المتبادلة بين النظام الإداري و البيئة الخارجية المحيطة .

3-3-3- التنمية الإدارية: تشمل جميع الأنشطة اللازمة لاختيار و تهيئة العناصر الإدارية و إكسابها المهارات و القدرات و الإتجاهات التي تؤهلها لأداء عملها بطريقة أفضل ، و تشمل كذلك تطوير الهياكل التنظيمية في المؤسسات لتصبح أكثر كفاءة و قدرة على تحقيق الاستمرار و النجاح و التطور المستمر في عالم يتصف بالتغيير السريع و المنافسة الحادة .

هي أشمل و أعم من الإصلاح الإداري و التطوير الإداري كونها تنظر إلى النظام الإداري كنظام مفتوح و تأخذ التأثيرات المتبادلة بين النظام الإداري و البيئة الخارجية بالحسبان.

من هنا يفهم، أن إصلاح الإدارة يعني تقويم " الاعوجاج بها " أي الإخلالات الموجودة بها. من ذلك نستنتج، أن " الإصلاح الإداري " دوره علاجي (إصلاح ما فسد) بينما في الواقع تؤدي التنمية الإدارية، في الوقت نفسه ، دورا علاجيا ووقائيا ، والمقصود بالوقائي عدم انتظار وجود خلل بالإدارة العامة لإصلاحه وإنما التنبؤ بهذا الخلل قبل حدوثه عبر التدخل المستمر لتطوير الإدارة وتحسين أساليب وطرق عملها .



الفصل الثالث

التنمية الإدارية في الفكر الإداري

- 1- إسهامات نظرية الإدارة العلمية في التنمية الإدارية.
- 2- إسهامات نظرية المبادئ الإدارية (التقسيم الإداري) في التنمية الإدارية.
- 3- إسهامات النظرية البيروقراطية في التنمية الإدارية.
- 4- إسهامات نظرية العلاقات الإنسانية في التنمية الإدارية.
- 5- إسهامات النظريات الحديثة في التنمية الإدارية.



يبرز موقع التنمية الإدارية في الفكر الإداري من خلال النظر لأهميتها بالنسبة للأفراد والمنظمات والحكومات على اعتبار أن التنمية الإدارية هي الأساس الذي يساعد الدول المتقدمة وغير المتقدمة على مواصلة تقدمها وإزالة الصعوبات ووضع الحلول الجذرية لما يعترضها.

كما يمكن النظر إلى موقع التنمية الإدارية في الفكر الإداري من أن كل فرع من فروع الإدارة يبحث في جانب من جوانب التنمية من أجل الإسهام في تحقيق أهدافها.

وتبرز أهمية التنمية الإدارية في السياسات الانفاقية للدول من خلال تركيزها على الترشيح في استخدام الأموال وعلى كيفية الاستخدام والعمل على تحقيق الفائض واستخدامه في مشاريع تنموية تساعد على تجميع رأس المال المادي والبشري.

وتبرز أهمية التنمية الإدارية في مقدرتها على تنمية التنظيمات الإدارية باستخدام المفاهيم الإدارية وفقاً لمنهجية البحث العلمي في كل عمليات اتخاذ القرار إلى تحسين كفاءة وفعالية الاتصالات والعمل على تنمية مهارات الإداريين (حيث تعتبر هذه العمليات من العمليات المكملة للتنمية الإدارية).

كما أن التنمية الإدارية لا تحقق إلا من خلال مبدأ تكافل كل من تنمية القوى العاملة والتدريب والبحوث الإدارية والاستشارات.

4-1- إسهامات نظرية الإدارة العلمية في التنمية الإدارية:

سعت هذه النظرية من خلال جهودها وإسهاماتها في الفكر الإداري إلى تطوير العملية الإدارية من خلال تحديد مسارات العمل وكميته وفقاً لأسس علمية بعيدة عن الاجتهادات العشوائية، إضافة لتوضيح العلاقة بين الأجر والعمل، كما ركزت تلك النظرية على مبدأ احترام الوقت واستغلاله جيداً لغيات أكبر من

الأهداف الموضوعية وتقليل التكاليف، كما ركزت على عامل التخصص في العمل.

إن إسهامات هذه النظرية مازالت مهمة في التنمية الشاملة وخاصة التنمية الإدارية فالدول التي طبقت مبادئ وجهود هذه النظرية حققت معدلات نمو عالية، أما الدول النامية فلا تزال غير قادرة على استخدام وتطبيق مبادئ هذه النظرية.

فهذه النظرية ركزت على الخطوات التالية لتحقيق الانحاز التنموي:

- * إعادة توصيف الوظائف وإعادة توزيع الموارد البشرية من جديد .
- * تفعيل دور الرقابة الإدارية مع التركيز على الرقابة الذاتية.
- * توفير قاعدة معلومات لخدمة الإدارة.
- * المتابعة المستمرة في البحث والتطوير .

فعمليات البحث والتطوير والدراسة والتحليل التي نادت بها هذه النظرية تقدم منهجاً علمياً تطبيقياً يساعد في تحقيق التنمية الإدارية من حيث توصيف الوظائف وتصميمها ومواجهة الأزمات ومعالجتها بأسلوب علمي. كما ركزت هذه النظرية على ضرورة استعانة الإدارة الناجحة بالخبراء والاستشاريين والمتخصصين في الفكر الإداري والإصلاح، كما وعلى الإدارة إعداد الكوادر البشرية الجيدة وتنمية مهاراتها من خلال اتباع سياسات تدريبية موضوعية تعتمد على المنهجية العلمية في تحديد الاحتياجات الوظيفية والتدريبية.

4-2- إسهامات نظرية المبادئ الإدارية (التقسيم الإداري) في التنمية الإدارية:

لقد استخدمت هذه النظرية مبادئ في التطوير والتحديث في العمليات الإدارية ووفرت أسس وأفكار تمثل ما تحتاجه التنمية الإدارية فقدرات

ومهارات الأفراد هي مطلب إجباري لتحقيق التنمية وثقة الفرد في قدراته في تحقيق النجاح على مستوى التنظيمات ستكون عملا نابعا من قيم ومبادئ وأعراف ثابتة وراسخة في عقل الفرد ، وعلى هذا المفهوم يرى رواد هذه النظرية ضرورة إكساب الفرد العامل مبادئ الإدارة السليمة والمناداة بتطبيقها وترسيخها في أذهان العاملين حتى يسهل تحقيق التنمية الإدارية.

كما أن البحث في تطبيق مبادئ هذه النظرية مرتبط ارتباطا وثيقا بعمليات التخطيط الفعال والهادف لبناء المستقبل ، وهذا العمل الذي يتطلب ضرورة الالتزام بتنفيذ الخطة في وقتها المناسب وضرورة مراعاة عامل الوقت وكل ذلك يحتاج إلى إدارة تنمية ناجحة هدفها إشباع حاجات الناس وتوفير مستويات معيشة جيدة.

4-3- إسهامات النظرية البيروقراطية في التنمية الإدارية:

إن إسهامات النظرية البيروقراطية في التنمية تتجلى من خلال دراسة وتحليل مبادئ ومفاهيم هذه النظرية، فهي تؤكد على ضرورة تاهيل الأفراد العاملين وفي مختلف المستويات الإدارية والعمل على تنمية مهاراتهم فنجاح العملية التنموية يعتمد على كفاءة العناصر البشرية وحسن استغلالها، وهذا شرط من شروط تحقيق التنمية الإدارية الناجحة، لن تردي الموارد البشرية يعني التراجع والعجز عن التقدم فسياسات الاختيار والتعيين والتدريب والحوافز كلها عناصر أساسية في التنمية .

كما أن هذه النظرية تركز على الدقة في تحديد القضايا التي تحتاجها العملية التنموية وفقا لأهميتها ووفقا لأسلوب علمي معتمد ، كما تؤكد هذه النظرية على ضرورة تحديد وتوضيح النشاطات والمهام المتعلقة بكل وظيفة

وأن تتم توعية العاملين بأهمية الإلمام بالمسؤوليات المطلوبة منهم وذلك لتسهيل عمليات الرقابة المحاسبية.

4-4- إسهامات نظرية العلاقات الإنسانية في التنمية الإدارية:

لقد انصببت جهود هذه النظرية حول الفرد العامل وضرورة توفير كل الاحتياجات لضرورية له لأنه أساس التنمية وعنصرها الحيوي ، فالاهتمام بتوفير حاجات الأفراد وتنمية مهاراتهم يدفع بالتنمية إلى الأمام ويحقق مستويات معيشة مقبولة ، فإشباع حاجات الأفراد للوصول بهم إلى مرحلة تحقيق الذات يمد الأفراد بالطاقة والحيوية الضرورية للاستمرار في العطاء والبناء، فتوفير المناخ الوظيفي الصحي الذي يتحقق فيه الاحترام المتبادل بين الرئيس والمرؤوسين يمكن الموظف من تأدية واجباته إضافة إلى إبداء رأيه واجتهاداته وتقديم اقتراحاته وكل ما يتطلبه العمل الإداري الجيد بما يخدم المصلحة العامة ويساعد على تحقيق التنمية ، ومن الملاحظ أن العلاقة بين الرئيس والمرؤوسين في بيئة العمل والتي تتصف بالمصادقية والإخلاص في العمل تمثل العامل المساعد في تحقيق التنمية الإدارية.

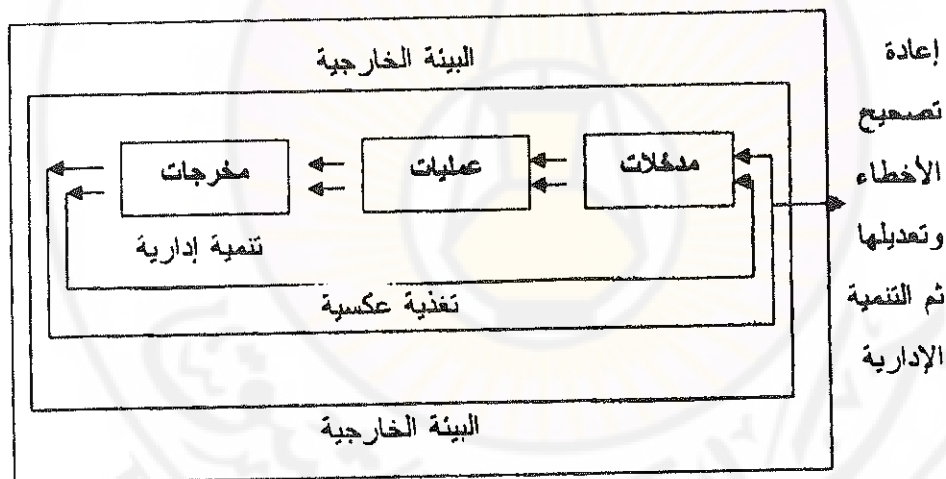
فتوفير المصادقية في العمل وما تتضمنه من علاقات وظيفية حسنة وعلى كل المستويات وفي كل التنظيمات يعني توفير البيئة السليمة لقيادة عملية التنمية والتطوير الإداري بشكل عام.

4-5- إسهامات النظريات الحديثة في التنمية الإدارية:

فالإدارة بالأهداف ركزت على ضرورة توفير الموارد البشرية المؤهلة والقادة على المشاركة في اتخاذ القرار الإداري، كما ركزت على الجوانب النفسية للأفراد العاملين والاهتمام بتنمية المهارات السلوكية وتقييمها، وهي

كنظرية إدارية تقدم مجموعة العناصر اللازمة للتنمية من تحديد الأهداف إلى تنفيذها وتقييمها ومتابعتها.

أما نظرية النظام المفتوح فقد قدمت بعداً جديداً للتنمية يركز على إضافة فكرة جديدة للنظر والتعامل مع التنظيمات الإدارية، فقد اعتبرت هذه النظرية أن المنظمات نظام مفتوح تتفاعل مع البيئة المحيطة بكل مدخلاتها ، الأمر الذي يعني أن التنمية لجميع عناصر ومدخلات التنظيمات هي شرط أساسي لبقاء واستمرار المنظمات الإدارية وزيادة كفاءتها، كما تركز هذه النظرية على البعد الإنساني كأحد المدخلات الرئيسية وضرورة توفير أفراد قادرين ومدرّبين ومؤهلين للمساهمة في أداء الأعمال والقياد بواجباتهم ومن ثم العمل على تحقيق الأهداف العامة، والشكل التالي يوضح علاقة هذه النظرية بالتنمية الإدارية:



أما النظرية الموقفية فتؤكد على أن الطريق السليمة لتحقيق التنمية هي توفير درجة عالية من المرونة في التنظيمات الإدارية وضرورة العمل على التكيف مع المستجدات البيئية ، وترى هذه النظرية بوجود عدة أنماط للقيادة يتم تطبيقها وفقاً لمتطلبات الموقف وهذه دعوى مفتوحة للقيادات الإدارية لتبني

الأولويات في تحقيق التنمية، كما دعت هذه النظرية إلى ضرورة توفير هياكل تنظيمية مرنة تتلاءم والمواقف المختلفة والابتعاد قدر الإمكان عن الجمود وعن الأنظمة المغلقة وضرورة التركيز على النهج العلمي لكل العمليات الإدارية، كما أن هذه النظرية نبهت إلى ضرورة عدم خضوع المنظمة لقوانين ثابتة ومستقرة، باختصار هذه الأفكار وما تتضمنه من طروحات تمثل إسهاماً كبيراً في التنمية الإدارية.

الفصل الرابع

مسوّغات التنمية الإدارية ودوافعها

- 1- الإدارات وضرورة التنمية الإدارية.
- 2- أسباب الاهتمام بالتنمية الإدارية.
- 3- مشكلات الإدارة العامة.
- 4- مشكلات الإدارة في الدول النامية ومنها سورية.
- 5- دوافع التنمية الإدارية:



5-1- الإدارات وضرورة التنمية الإدارية :

يحمل كل نظام إداري في ثناياه وبين طياته الحاجة إلى مراجعته وتقييمه وتنميته وتطويره إما تعديلاً أو تبديلاً وفق المتغيرات والمستجدات التي تطرأ على بيئته الإدارية بجوانبها التنظيمية والإدارية ، أو تلك التي تسود محيطه الخارجي قانونية كانت أو اقتصادية أو اجتماعية أو غيرها طالما أن الأنظمة الإدارية تتأثر بما حولها وتؤثر فيه بدرجات متفاوتة .

ويعود الاهتمام بالأنظمة الإدارية والحرص على إصلاحها إلى أنها تمثل عنصراً مهماً من عناصر حسن استغلال الموارد المتاحة البشرية منها والمادية وتوجيهها نحو الوصول إلى الغايات المبتغاة وتحقيق الأهداف المنشودة .

وتتسم تنمية وإصلاح و الأنظمة الإدارية بصفة الاستمرارية والاستدامة بالنظر إلى الطبيعة الديناميكية لبيئاتها الداخلية ومحيطاتها الخارجية وتأثيراتها عليها ، فالبيئة والمحيط في كل وضع في حركة دائبة وتغيير مستمر لا تبقىان على حال واحدة لمدة طويلة ، لذلك ، فهي تلقى بظلالها وانعكاساتها على ما حولها مما يحتم مواكبتها والاستجابة لمتطلباتها .

و إن حركة تنمية وإصلاح وتطوير الأنظمة الإدارية تتم وفق الظروف المعنية التي تجري فيها وفي ضوء ما هو متاح من إمكانيات غير أن الحاجة لها تبقى مستمرة ليس لمعالجة أوجه القصور والخلل فحسب ولكن لأن هنالك دائماً طريقة أفضل للعمل والإنجاز وتحقيق النتائج الأحسن مما يمكن الأخذ بها بديلاً لما هو معمول به. والتنمية والإصلاح والتطوير بحسب الحاجة إليهما وعلى أساس أولويات الدولة يمكن أن يتسما بعدد من الخصائص تشمل: الجهود الدائمة مقابل الجهود الطارئة أو الموسمية، والعمل المؤسسي مقابل الفردي، والقرارات الفردية و البرامج والخطط الشاملة مقابل المحاولات المتفرقة والجزئية.

إن الخدمة العامة بالرغم من أنها تتكون من عدد من الوحدات التنظيمية في شكل وزارات ومؤسسات ومحاافظات وبالرغم من أن هذه الوحدات لها اختصاصات تختلف عن بعضها البعض إلا أنه ينبغي النظر إلى الخدمة العامة ككيان واحد يتكون من عدة فروع تلتقي جميعها في أنها أداة الدولة في خدمة مواطنيها وفي أن هدفها النهائي هو نفسه هدف الدولة المتمثل في توفير الأمن والأمان والعيش الكريم للجميع .

ومادامت الخدمة العامة هي أداة الدولة ووسيلتها الأساسية في ترجمة فلسفتها وسياساتها إلى واقع ملموس وفي تنفيذ خططها وبرامجها ومشاريعها التنموية من أجل الارتقاء بحياة المواطن وعيشه فإن الدولة تولي هذه المؤسسة الهامة من مؤسساتها اهتمامها وعنايتها وتهدف دائما إلى أن تكون الخدمة العامة على درجة عالية من الكفاءة تمكنها من تصريف مسؤولياتها ، وتحقيق الأهداف الموكلة لها تحقيقها ، وأن تكون خدمة فاعلة في حسن استغلال واستخدام الموارد المتاحة لها من أموال ومواد ووقت ، وأن يكون مردود جهود الخدمة العمومية متناسبا مع حجمها وتكلفتها .

من هنا ، نفهم أن التنمية و الإصلاح الإداري يهيم كل القطاعات دون استثناء لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وهذا ما جعل اعتراف الحكومات يتزايد بصفة ملموسة بالدور الحاسم الذي تؤديه أجهزة الدولة في تحقيق التنمية الشاملة .

وتعد الإدارة العامة ، بوصفها الجهاز المحوري للدولة ذات أهمية مركزية في هذا الصدد ، ومن هنا كان الاهتمام العالمي بتجديد حيوية الخدمات العامة .

وفي هذا السياق ، تتضح أهمية تنمية وإصلاح وتطوير الإدارة العامة في أجلي صورها. فإصلاح وتطوير الإدارة العامة عبارة عن تدخل متعدد ومخطط يستهدف تعديل هندسة هياكل الإدارة العامة وأنظمتها بهدف :

- تصميم إدارة عامة تتلاءم مع دور الدولة المتغير .
- إقامة إدارة عامة تستطيع القيام بدور محوري في تغيير القطاع العام .
- تحقيق تحسن ملموس في مدى الاستجابة والعدالة والفعالية في تنفيذ الخدمات ورفع مستوى أدائها .
- العمل على أن يدار جهاز الخدمة العامة بطريقة أكثر اقتصاداً و كفاءة مع اكتشاف مواطن الهدر و إزالتها .
- تحسين تطبيق سيادة القانون.

2-5- أسباب الاهتمام بالتنمية الإدارية:

يؤكد دراكر على أهمية التنمية الإدارية كونها العامل الأهم في تطوير المديرين ونجاح الشركات، ويذكر دراكر تجربة العديد من الشركات مثل شركة فورد الأمريكية، وسيمنس الألمانية، ومتسوبيشي اليابانية، إذ كان السبب الرئيس وراء إخفاقها هو تولي عناصر غير مدربة المناصب القيادية. ولقد اشار البعض إلى أنه مع نهاية الحرب العالمية الثانية وبداية الخمسينات من القرن الماضي وتحقق الشركات الأوربية لنمو متزايد، زاد الاهتمام بعملية التنمية الإدارية مع زيادة الحاجة في الشركات إلى مديرين ذوي كفاءة قادرين على قيادة النمو في هذه الشركات، ولكن الاهتمام بالتنمية الإدارية ظل مقتصرأ على اعتبارها وحدة للتعاقب الوظيفي، وفي الستينات والسبعينات من القرن الماضي بدأت النظرة للتنمية الإدارية تتغير والاهتمام بها يتزايد بشكل مطرد بوصفها أداة للتدريب

بالإضافة لكونها وحدة للتعاقب الوظيفي، ومع بداية الثمانينات من القرن الماضي أصبحت التنمية الإدارية تتضمن بالإضافة للتدريب والتعاقب الوظيفي كل من تقييم الأداء وتحديد الاحتياجات وأداة للتسجيلات والبيانات الشخصية التطويرية للأفراد.

ومع نهاية القرن الماضي وبداية الحادي والعشرين أصبحت التنمية الإدارية أداة استراتيجية تستخدمها المنظمات لمواجهة المتغيرات والتحديات التي تواجهها في الوقت الحالي والمستقبلي والتكيف معها وتحقيق العديد من المزايا التنافسية في الموارد البشرية، كونها عنصر مساعد للمديرين من أجل التصدي للمهام التي سوف تواجههم في المستقبل كونهم هم المسؤولين عن قيادة منظماتهم فيما بعد. فالتنمية الإدارية أصبحت تستخدم كأداة استراتيجية من قبل المنظمات لتحقيق الأهداف طويلة وقصيرة الأجل معاً، بعدما كان التركيز في فترات سابقة على أحد هذه الأهداف دون الآخر، وغالباً كان التركيز على الأهداف قصيرة الأجل دون طويلة الأجل.

ونرجع ذلك إلى العولمة والضغط التنافسي وحركة تحرير التجارة والالتزامات الناشئة عن حقوق الملكية الفكرية وتقادم المعارف وتسارع الاكتشافات العلمية وسيطرة اقتصاديات السوق.

كما أن التدريب الاستراتيجي يضيف قيمة للمنظمة من خلال الربط بين استراتيجية التدريب والأهداف التنظيمية والأهداف واستراتيجيات الأعمال في المنظمة، وهو عامل مساعدة للموارد البشرية ومحترفي التدريب في الحصول على مشاركة أكيدة في الأعمال، وهو شريك أساسي مع مديري العمليات للمساعدة في حل مشاكلهم والعديد من المشاكل التنظيمية ومشاكل الأفراد،

بالإضافة لكونه يساعد العاملين ومحترفي التدريب والموارد البشرية في تحديد نوعية التدريب الذي تحتاجه وأين تحتاجه.

والحاجة إلى التدريب والتنمية الإدارية تعود لكون أن المنظمات الحالية تتميز بالتنوع الثقافي وهذا يتطلب منها توفير قادة قديرين على مواجهة التحديات الثقافية والتحضير لها وهذا يتحقق من خلال برامج التدريب والتنمية الإدارية.

كما أن أهمية التدريب والتنمية الإدارية للمنظمات تتمثل في التغير في أماكن العمل وقوة العمل، الحفاظ على المنافسة وتحسين الإنتاجية وتحقيق التكيف الثقافي.

كما أن التحديات العالمية الجديدة مثل تعاظم عملية المنافسة وزيادة متطلبات العملاء وكثرة الاتفاقات والتكتلات الاقتصادية والتكنولوجيا الجديدة وزيادة عملية التنظيم، كلها تدفعنا للاهتمام بعملية التنمية الإدارية لكونها تتيح للمديرين فرص التعرف على هذه التحديات ومواجهتها، وتساعد في تغطية الفجوة الموجودة بين أداء المديرين الحالي والأداء المطلوب منهم في المستقبل.

هذا وتتجلى أهمية التنمية الإدارية كما يرى البعض في تزويد الإدارة بالمهارات والخبرات اللازمة لتأمين التوافق بين متطلبات واحتمالات المستقبل والإمكانات المتاحة لديها في الوقت الحاضر، فهي تساعد في زيادة كفاءة وفعالية المديرين، وفي الحفاظ على العملية الإدارية كونها تزيد من رضا المديرين عن العمل الذي يقومون به.

كما تتجلى أهمية التنمية الإدارية في تزويد الإدارة بالمهارات والخبرات اللازمة لتأمين التوافق بين متطلبات واحتمالات المستقبل والإمكانات المتاحة لديها في الوقت الحاضر، كونها :

- تساعد في زيادة كفاءة وفعالية المديرين من خلال برامج التطوير والتحسين التي تقدمها لهم.

- تحافظ على العملية الإدارية من خلال الأفراد العاملين فيها، كونها تزيد من رضا المديرين عن العمل الذي يقومون به، وتؤمن فرصاً متساوية للترقية للمديرين العاملين في المنظمة من خلال تطويرهم وتأهيلهم للمواقع الوظيفية المستقبلية.

كما أن الاهتمام بعملية التنمية الإدارية وبرامجها يعود لكونها السبب الرئيسي للترقية من داخل المنظمة ولأنها تشكل المصدر الرئيسي للتعرف إلى المواهب الإدارية الموجودة في المنظمة.

ويؤكد دركر على أهمية التنمية الإدارية كونها العامل الأهم في تطوير المديرين فيقول :

«بعد المديرون الثروة الرئيسة لأي مشروع وفي مصنع كامل الأتوماتكية قد لا نجد موظفين على الإطلاق ، ولكن سنجد مديرين ، بل سيكون هناك العديد منهم أكثر مما كان موجوداً في مصنع الأمس. وفي أغلب منشآت الأعمال نجد المديرين هم أعلى مورد ، وتتناقص قيمتهم أسرع من أي شيء آخر، ويحتاجون إلى تطوير وتغيير مستمر وقد يستغرق بناء مجموعة من المديرين عدة سنوات، ولكنها قد تستنزف في فترة قصيرة » ، ويذكر دركر تجربة العديد من الشركات مثل شركة فورد الأمريكية، وسيمنس الألمانية، ومنسوبيشي اليابانية، إذ كان السبب الرئيس وراء إخفاقها هو تولي عناصر غير مدربة المناصب القيادية. ومن قوله هذا يتبين لنا مدى أهمية تطوير المديرين وزيادة قدراتهم ومعارفهم والتي تتحقق من خلال برامج التنمية الإدارية .

ولوبحثنا عن أسباب أخرى تزيد من أهمية عملية التنمية الإدارية لوجدناها تتمثل في التالي :

أ- طبيعة الإعداد العلمي السابق لشغل معظم وظائف الإدارة تستلزم الاهتمام ببرامج التنمية الإدارية.

ب- طبيعة الوظيفة الإدارية وتأثرها بالعوامل البيئية والظروف العائلية للمدير واتجاهاته وتوضيح العلاقة فيما بينها وبين الكفاءة في أداء الوظيفة الإدارية وهذا يتحقق من خلال برامج التنمية الإدارية.

ت- زيادة الطلب على شاغلي الوظائف الإدارية، فهناك طلب متزايد على المدراء الأكفاء وخاصة بعد نمو وتطور القطاع الخاص.

ث- تقادم المعارف.

ليس هذا فحسب بل إن عملية التنمية الإدارية أصبحت تستخدم كأداة استراتيجية من قبل المنظمات لتحقيق الأهداف طويلة الأجل والأهداف قصيرة الأجل أيضاً معاً، بعدما كان التركيز في فترات سابقة على أحد هذه الأهداف دون الآخر، وغالباً كان التركيز على الأهداف قصيرة الأجل دون طويلة الأجل.

5-3- مشكلات الإدارة العامة:

يستعمل مصطلح "مشكلات" لأن كل إدارة عامة مهما بلغت من تطور و مهما تقدمت فإنها تعاني من مشكلات ، و "المشكلة هي من لزوميات الإدارة" كما تقول الأستاذة ماري باركر فيوليت إحدى علماء الإدارة في العالم .

وصحيح أن هذه المشكلات متفاوتة الحجم والخطورة لكنها موجودة و في كل البلدان متطورة كانت أو في طريقها إلى النمو، و من بين المشاكل التي يمكن أن تتعرض لها الدول يمكن ذكر ما يلي :

- كثافة اليد العاملة في الإدارات العامة بما يجاوز احتياجات العمل .
- غياب التخطيط للموارد البشرية والقوى العاملة .
- ضعف مستويات المسؤولين الإداريين في عديد من المواقع .
- ضعف مستويات الأجور و عدم ملاءمتها لتكون حافزاً حقيقياً يدفع العاملين إلى مزيد من الجهد و العطاء .
- عدم تناسب الأجور مع أعباء المعيشة .
- غياب المعايير الموضوعية لسياسات الثواب و العقاب ، مع تطبيق غير العادلة بين المجدين والمقصرين ، و غياب الحافز الإيجابي مادياً و معنوياً .
- شيوع ظواهر السلبية و عدم الانضباط واللامبالاة تجاه المصلحة العامة.
- طول الإجراءات في العديد من المواقع وتعقيدها مما أدى إلى اختناقات في انسياب العمل وتدفقه، وعدم وصول الخدمة إلى طالبيها من المواطنين بأسلوب مبسط، وتوقيت مناسب، و بالتكلفة المقبولة .
- سوء حالة الأبنية الحكومية وأماكن العمل وتجهيزاته مما يؤثر سلباً على العمل الإداري ومردوديته .
- التضخم التنظيمي و التوسع في حجم الوحدات الإدارية المختلفة، وما ترتب عليه من تفتيت للأنشطة والاختصاصات، وتعدد في مستويات الإشراف .
- تعقيد في الإجراءات و نشوء ظاهرة التشابك و الازدواج في الاختصاصات بين الوحدات المختلفة ، وزيادة تكلفة عنصر العمل .

- عدم وجود أدلة إدارية ، وعدم تحديد للاختصاصات مع عدم وجود وصف دقيق للوظائف ، وغيبة المعايير الأساسية لوضع الشخص المناسب في المكان المناسب .
- سوء الأداء الفردي والمؤسسي في العديد من المصالح العامة .
- ضعف رضا المستفيدين من جراء تشعب الإجراءات و طول مدة تقديم الخدمات، و البطء في تقديمها.
- تقييد ممارسة الأنشطة الإنتاجية و الاستثمار الخاص بتراخيص مسبقة معيقة ومنفرة.
- تمركز شديد للقرار الإداري بعاصمة البلاد .
- نقص في وسائل العمل العصرية و منها استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات .
- ضعف مستوى الموارد البشرية من حيث الإعداد و التدريب .
- تقادم الأهداف والهيكلية الأساسية المحددة والمنفذة لمعظم الإدارات العامة .

5-4- مشكلات الإدارة في الدول النامية ومنها سورية:

- لا تخلو الإدارة في الدول النامية وكذلك الإدارة في سورية كغيرها من الإدارات العامة ، من أعراض ضعف يمكن تبويبها كما يلي :
- سوء الأداء بالعديد من المصالح العامة .
 - ضعف رضا المستفيدين والمواطنين فمن الخدمات المقدمة.
 - فرض التراخيص المسبقة على ممارسة الأنشطة الإنتاجية والاستثمار الخاص.

- تشعب الإجراءات وطول مسارات العمل التنفيذي .
- بطء في تقديم الخدمات .
- تمركز شديد للقرار الإداري في العاصمة .
- سوء التنظيم الهيكلي و إجراءات وعمليات العمل التنفيذية .
- نقص في وسائل العمل العصرية و منها استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.
- ضعف مستوى إعداد وتدريب الموارد البشرية وسوء تنفيذ الترقية والتحفيز و التشغيل و الضمان الاجتماعي
- إحداث الوزارات والإدارات والمؤسسات العامة دون دراسة كافية.
- تضارب الصلاحيات بين بعض الوزارات و الإدارات العامة المستحدثة و الإدارات القائمة .
- تهميش دور هيئات الرقابة و قصور الرقابة الذاتية .
- عدم إقبال النخبة المؤهلة والكفوءة على الوظيفة العامة .
- عدم التوازن بين الحقوق و الواجبات في أداء الوظيفة العامة .
- إهمال التفويض و اعتماد مركزية القرار من قبل القادة الإداريين .
- سيادة وانتشار المحسوبية و البيروقراطية المتحجرة و الروتين .
- تشابك الاختصاصات حيث التضارب في العمل ، و إساءة تقديم الخدمة .
- عدم وضوح أهداف الوحدات الحكومية مما أدى إلى غياب الوسائل الفاعلة لضبط الأداء.

• ببطء تقديم الخدمات للمواطنين مما أدى إلى زيادة التكلفة الاجتماعية والعائد المحدود.

• عدم الاهتمام بتخطيط القوى العاملة مما أدى إلى افتقاد الجهات الحكومية خطط التدريب الملائمة للاحتياجات الراهنة و المستقبلية ، وإلى ضعف الأداء و انخفاض الإنتاجية ، و عدم خضوع نظم التعيين و التوظيف للاحتياجات الفعلية لهذه الجهات .

• انتشار ظاهرة البطالة المقنعة والعمالة الفائضة التي تعيق العمل وتحد من الانتاجية وتزيد التكاليف .

• ضعف الانضباط الإداري نتيجة القصور في أنظمة المعلومات، و الجمود الإداري و عدم التطبيق الحاسم لمبدأ الثواب و العقاب ، فضلاً عن الاعتبارات الاجتماعية ، و شيوع الوساطة في الجهاز الحكومي ، للقضاء على هذه المشكلات أو على الأقل للحد منها ، هناك سياسات وبرامج يجب إتباعها .

5-5- دوافع التنمية الإدارية:

هناك دوافع عديدة تقود إلى ضرورة السير في خطوات جديدة للتنمية الإدارية من أهمها ما يلي :

5-5-1- ثقل الأزمة الاقتصادية: التي يتم التعبير عنها بالمتغيرات التالية:

- ركود و تراجع النمو الإقتصادي.
- تزايد عجز الميزانية وميزان المدفوعات .
- زيادة الدين الخارجي وعبء خدمته .
- زيادة معدلات الفقر والبطالة .

5-5-2- أعراض مرضية في الإدارة العلمية :

- ضعف البنية الأساسية للموارد البشرية التي تتسم بما يلي :

• فائض في العدد.

• دني في النوعية .

- تدني المعنويات و ضعف الالتزام و الاندماج في العمل بسبب :

• قلة الأجور قياساً إلى تكاليف المعيشة .

• عدم الربط بين الأداء الفعلي و الأجور .

• غياب برامج تطوير المستقبل المهني.

• الافتقار إلى نظم تقييم الأداء المستندة إلى معايير ومقاييس موضوعية.

• تغير نظرة المجتمع إلى الموظف و قلة احترامه وأهميته .

- تراجع أخلاقيات العمل و نقشي ظاهرة الفساد الإداري التي قادت

لها قلة الأجور و الرواتب و غياب الموضوعية في انتقاء القادة

الإداريين وترقياتهم ..

- ضعف مستوى تأهيل القيادات العليا التي لا تمتلك في الغالب

مهارات عالية المستوى بسبب: سوء اختيارها ، وضعف إعدادها

وتأهيلها ، و غياب مساءلتها ومحاسبتها .

• جعل العلاقات الشخصية بين القيادات السياسية و القادة الإداريين هي

السائدة و خارج متطلبات العمل المؤسسي.

5-5-3- الخلل في البنى المؤسسية و الهياكل التنظيمية: التي نَم

تصحيحها دون اللجوء إلى الدراسات العلمية والمنهجية.

5-4-5- يتم التعبير عن ذلك الخلل بالأوضاع التالية :

- جمود الهياكل التنظيمية بسبب :

- الترهل و التداخل و الامتداد دون أسس سليمة .
- غياب وحدات التحليل العلمي القادرة على وضع سياسات وتحليلها و متابعة تنفيذها و تقييمها .

- مشكلات بناء الهياكل التنظيمية في المستويات المركزية و الفرعية التي

تتسم بما يلي :

- التنظيم المركزي الشديد في العاصمة .
- غياب التنظيم الإداري على أساس جغرافي، و اعتماد هرمية قاسية .
- ثقل القواعد التنظيمية و الإجراءات المعقدة التي تتجلى في البيروقراطية و بطء العمل و هدر الوقت و ضعف الثقة بالعمل الإداري .

- نفوذ الجهاز الحكومي المتعظم التنفيذ في الإصلاح مثل :

- استئراء الفساد الإداري ومؤثراته
- * ندرة الخدمات الموفرة للمواطنين بشكل سليم .
- * قصور فاعلية الأجهزة الرقابية .
- * تراجع دخل المواطنين في الجهاز الحكومي .
- * غياب رقابة السلطات التشريعية والشعبية .
- * تعقيد أنظمة العمل وإجراءاته .
- تسلط الجهاز التنفيذي وسيطرته على السلطات القضائية والتشريعية .



الفصل الخامس

التوجهات الإستراتيجية للتنمية الإدارية

- 1- جهود الإصلاح الإداري و توجهاتها
- 2- إعادة توجيه التنمية والإصلاح الإداري
- 3- الاستراتيجيات المتبعة في التنمية الإدارية
- 4- استراتيجيات تنفيذ برامج التنمية والإصلاح الإداري : يتم اتباع عدة استراتيجيات لتنفيذ برامج التنمية الإدارية مثل
- 5- العلاقة بين برامج التنمية والإصلاح الإداري وبرامج الإصلاح الاقتصادي



6-1- جهود الإصلاح الإداري و توجهاتها :

تبدل الدول الهادفة إلى تحقيق التنمية الإدارية في إداراتها ومؤسساتها المتعددة جهودا كبيرة بغية الوصول إلى الأهداف المحددة بخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويتم ذلك وفق التوجهات التالية :

- تقليل التكاليف مع الاحتفاظ بحجم الخدمات المقدمة :

- تقادي إلغاء الخدمات المقدمة للمواطنين.
- تخفيض مستويات الأجور في بعض القطاعات إن كانت عائداتها متدنية قياسا إلى القطاعات المنافسة الحديثة .
- ارتفاع نسب الإنفاق الجاري الذي يحسن وضع الموارد البشرية و تقليص نسب الإنفاق الإنمائي .

- خصخصة المشروعات العامة :

- تطبيق الخصخصة على بعض المؤسسات الخاسرة دون ظهور آثار سلبية على المستوى الاجتماعي .
- تجنب خصخصة المشروعات العامة الاستراتيجية بل إعادة هيكلتها وتفعيل إدارتها .

- تفعيل دور المؤسسات العامة من خلال :

- السعي لإدارة نشاطاتها على غرار القطاع الخاص .
- استقطاب العناصر البشرية الكفوءة وإبعاد دور الوصاية الخارجية عليها .
- تقليل الاعتماد على الخزينة العامة في مزاوله نشاطاتها مما يؤثر على الكفاءة وزيادة العبء على النشاط التطويري .
- تغيير طبيعة الملكية إن لزم الأمر و دعم تفعيل كفاءة الإدارة.

- الدور الجديد للمرأة:

- زيادة عدد النساء في الإدارات العامة بشكل كبير .
- مشاركة المرأة في الإدارة القيادية العليا التي هي محدودة جداً .
- السعي لزيادة فرص مشاركة المرأة في جهود الإصلاح الإداري.

6-2- إعادة توجيه التنمية والإصلاح الإداري :

6-2-1- الانطلاق من الاستفادة من دروس محاولات الإصلاح

الإداري السابقة عبر تشخيص الجوانب التالية :

- ضعف الالتزام السياسي في برامج التنمية و الإصلاح الإداري .
- وقتية التركيز و الاهتمام بقضية التنمية و الإصلاح الإداري .
- عدم استقرار الأشخاص أو الجهات التي تتولى مسؤوليات التنمية و الإصلاح الإداري.
- تعدد الجهات المكلفة بعملية التنمية و الإصلاح الإداري ، و الانفتار إلى آلية تنسيق سليمة.
- عدم الترابط المتبادل بين التنمية الإدارية و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و المؤسسية .
- التركيز على المتغيرات الداخلية المؤثرة في كفاءة الإدارة و إغفال العوامل الخارجية النابعة عن البيئة الخارجية و أبعادها المختلفة .

6-2-2- شدة العولمة وتأثيراتها : التي تمارس تأثيرات عديدة في

المجالات كافة، ومواكبة ورصد المتغيرات التي تقذف بها إلى ميادين

الاقتصاد والإدارة والمؤسسات في البلدان النامية من خلال ما يلي :

- ضرورة توافر رؤية واضحة التي توجه طريق التنمية والإصلاح الإداري و تحديد دور كل من القطاع العام و الخاص .
- إعادة هندسة دور الدولة في إطار العولمة ، و ثورة الاتصالات و المعلومات .
- توجيه جهود التنمية والإصلاح الإداري بحيث تكون من أهم أولويات الحكومات .
- تكريس الديمقراطية و المشاركة الفعالة من الجميع .
- تجسيد اللامركزية في صنع القرار وتعزيز ثقة المواطنين بالدولة .
- منح الصحافة حرية كبيرة في التعبير عن الواقع و نقده .
- تشجيع قيام المنظمات الأهلية والتجمعات الشعبية والنقابات التي تسهم بفاعلية في التنمية والإصلاح الإداري .
- عُدّ التنمية والإصلاح الإداري عمليتان مستمرتان .

6-3- الاستراتيجيات المتبعة في التنمية الإدارية

تتبع الدول في منهجياتها لتحقيق التنمية الإدارية استراتيجيات متنوعة تبعا لخصوصيتها وواقعها وظروف ومستويات تطورها ، كما لا يتباين نطاق استراتيجيات الإصلاح إذ تحدد سياسات الدولة والإمكانات المتوافرة ومدى نجاح التجارب ومدى تعميم التنمية والإصلاح الإداري ليطفي الدولة كلها أو قطاعات معينة أو إدارات محددة أو مشروعات رائدة في البداية .

ونوضح استراتيجيات التنمية الإدارية ونطاق امتدادها وفق الجدول التالي :

- نطاق استراتيجيات التنمية الإدارية :

المحاور	محاور محدودة	محاور شاملة
القطاعات المستهدفة		
قطاعات ومؤسسات محدودة	1- استراتيجية تنمية وإصلاح جزئي	3- استراتيجية تنمية وإصلاح قطاعي
كل القطاعات والمؤسسات	2- استراتيجية تنمية وإصلاح أفقي	4- استراتيجية تنمية وإصلاح شامل

ونوضح الاستراتيجيات التي تتبعها الدول في خططها وبرامجها وفق التالي:

1- استراتيجية التنمية والإصلاح الجزئي :

التركيز على محاور محدودة واختيار عدد محدود من المؤسسات، مثل تبسيط الإجراءات، أو تطوير الهياكل التنظيمية، أو النافذة الواحدة، أو تدريب القيادات الإدارية .

2- استراتيجية التنمية والإصلاح الأفقي :

التركيز على عدد من المحاور المكونة للمنظومة الإدارية الكلية، لكن مع تطبيقها في أغلب / كل قطاعات الجهاز الحكومي مثل (تعميم تبسيط الإجراءات على كافة الوزارات في الدولة)

3- استراتيجية التنمية والإصلاح القطاعي :

التركيز على عدد من المؤسسات المتمثلة بغية رفع أدائها وتطويرها ، ومن ثم إجراء تطوير شامل في القطاع الذي

تتنتمي له تلك المؤسسات مثل : (تطوير هياكل تنظيمية في عدد من الشركات الصناعية بغية تعميم ذلك على قطاع الصناعة بأكمله)
وعادة، تستخدم مداخل عديدة للإصلاح القطاعي مثل :

- إعداد النخبة المتميزة من القيادات الإدارية .

- بناء المؤسسات التمثيلية أو ما يسمى (الرائدة / المرشدة) .
- إحداث مؤسسات جديدة موازية للسابقة المتعثرة لتكون مثالا لها .
- اختيار مؤسسات ناجحة وتعميم تجربتها على القطاع .

4- إستراتيجية التنمية والإصلاح الشامل :

التركيز على محاور التنمية الإدارية كافة، والسير في تنفيذ برنامج الإصلاح في القطاعات جميعها وفي جميع الأجهزة الحكومية .

4-6- استراتيجيات تنفيذ برامج التنمية والإصلاح الإداري : يتم اتباع عدة استراتيجيات لتنفيذ برامج التنمية الإدارية مثل

- 1- استراتيجيات التجريب (منهج التجربة والخطأ) : أي العمل على تجريب برنامج محدد واكتساب الخبرة اللازمة بعد علاج مشكلات محددة ، ثم تتبلور الأهداف والخطط اللازمة لتعميم التجربة وتنفيذ برامج أخرى .
- 2- إستراتيجية ردة الفعل (منهج علاج الأزمة) : أي مواجهة المشكلات الحاصلة بعد حدوثها ، وتراكم أثارها ، وتجنب تأجيل العلاج ولا تصل تلك الإستراتيجية إلى مستوى التغيير الهيكلي في المؤسسات بعد تطبيق برنامج الإصلاح المعتمد فيها .

3- إستراتيجية المبادرة (منهج الإصلاح التنبؤي) : أي تنفيذ برامج تنمية وإصلاح إداري وفق تنبؤات بالعوامل المؤثرة في البيئة الداخلية

والخارجية . وتهدف تلك الإستراتيجية إلى تغيير الأوضاع القائمة
للوصول إلى وضع متطور على الصعيد المؤسسي .

6-5- العلاقة بين برامج التنمية والإصلاح الإداري وبرامج الإصلاح الاقتصادي

6-5-1- السياسات الاقتصادية الجديدة وبرامجها:

تتبع الدول الساعية إلى التطوير والتحديث اعتماد سيايات اقتصادية
تقوم على برامج تنفيذية طموحة تتمثل مكوناتها بما يلي :

- سياسات التصحيح المالي (علاج العجز في الموازنة ، وضغط
النفقات ، وتنويع مصادر الإيرادات) .
- تقليص التدخل الحكومي المباشر في النشاطات الاقتصادية
(التخطيط المركزي ، وتوجيه النشاطات) .
- تحرير أسعار الصرف وتحقيق الضبط النقدي (السوق يحدد أسعار
تداول العملة الوطنية ، وضبط السيولة النقدية المعروضة من
الحكومة والمصارف) .
- تصحيح هيكل الأسعار (تحديد أسعار الخدمات والمنتجات تبعاً
للتكاليف وقوة العرض والطلب ، وتخفيض الدعم الحكومي .
- تحرير التجارة والاستثمار وحركة عوامل الإنتاج (تحرير التجارة
الخارجية ، وتخفيف القيود عن الاستيراد والتصدير ، وتشجيع
الاستثمار الخارجي ، وتوفير ضمانات لرؤوس الأموال المستثمرة) .
- خصخصة أو تعهيد أو تطوير إدارة المؤسسات العامة (خصخصة
أو تعهيد أو إشراك القطاع الخاص الوطني / الأجنبي في إدارة
المؤسسات ، وتشغيلها وفق أسس الإدارة الصحيحة) .

• التركيز على القطاعات المميزة للدولة / البلد (التي تقدم نموذجا)
إيجابية عالية الأداء على صعيد الإنتاجية والمرتفعة ، ودعم توفير
الصادرات لها) .

• إعادة هيكلة أدوار الدولة الاقتصادية (منع الاحتكارات ، وإزالة
الحماية ، وضمان توزيع الدخل ، والتوجه نحو الخدمات المشمولة
لكافة شرائح المجتمع ، وزيادة العمالة ، ...)

• منح الصلاحيات لإدارات المؤسسات والشركات لاتخاذ القرارات
المتعلقة بالعقود والصرف والمشتريات والتحفيز والتصدير
والتوظيف وغير ذلك .

6-5-2- غياب تكامل عناصر إستراتيجية الإصلاح الاقتصادي

والإداري :

و يتم ذلك بما يلي :

- تركيز الجهود على البناء أو إعادة بناء الهياكل التنظيمية .
- تركيز الجهود على تنمية المعرفة الإدارية عبر التدريب .
- فرض الإصلاح من السلطة التنفيذية العليا وليس بمشاركة
الأطراف المعنية بها .
- التركيز على إدخال التقانات الإدارية الحديثة دون توضيحها .
- الفجوة بين الممارسة الإدارية الإصلاحية والعراقيل السياسية
لعملية الإصلاح .



الفصل السادس

مطاور العمل في برامج التنمية الإدارية ونشاطاته

- 1- محاور نشاطات التنمية الإدارية
- 2- محاور توجهات التنمية والإصلاح الإداري المستخلصة من نتائج التجارب الناجحة
- 3- مشكلات تعيق تنفيذ برامج التنمية الإدارية والإصلاح الإداري



تتباين محاور ونشاطات برامج التنمية الإدارية في الدول تبعا لأهدافها وأولويات العمل التي تحددها، وكذلك لإمكانياتها ، والموارد والوسائل المتوافرة فيها . على العموم ، يختلف عدد المحاور المعتمدة وترتيبها وفقا لواقع كل بلد ودرجة تطوره في المحور نفسه، إلا أن معظم الدول النامية تعتمد معظم محاور نشاطات التنمية الإدارية وتعمل على تنفيذها بسرعات متفاوتة تبعا لأولوياتها وقدراتها على التنفيذ .

7-1- محاور نشاطات التنمية الإدارية :

يمكن إيجاز محاور ونشاطات التنمية الإدارية بما يلي :

7-1-1- محور النشاط الأول /إعادة تنظيم الحكومة (السلطة التنفيذية):

يتضمن ذلك المحور النشاطات التالية :

تطوير تنظيم المستوى القيادي للجهاز الحكومي.

تطوير تنظيم الأجهزة المرتبطة بأدوار الحكومة مثل :

- أعمال الرقابة

- أعمال الضبط

- أعمال التراخيص

- إعادة هيكلة أجهزة الرقابة المركزية :

- المالية

- المحاسبية

- الإدارية

- القانونية

7-1-2- محور النشاط الثاني/ تطوير الأنظمة المالية والضريبية :

ويتضمن ذلك المحور النشاطات التالية :

- الأنظمة المتعلقة بالإيرادات (الضرائب، و الرسوم ،والتحصيل).
- الأنظمة المتعلقة بالنفقات.
- الأنظمة المتعلقة بالرقابة على الإيرادات و النفقات .
- الأنظمة المتعلقة بالموازنة لتتحول من الميزانية التقليدية إلى الميزانية بالبرامج و الأداء.
- الأنظمة المتعلقة بالأداء و الكفاءة و الإنتاجية .

7-1-3- محور النشاط الثالث/ معالجة مشكلات التضخم الوظيفي

الإداري الحكومي:

ويتضمن ذلك المحور النشاطات التالية :

- معالجة أعباء الموازنة العامة .
- تخصيص الموارد على المستوى الوطني و الإنفاق العام .
- أعمال الدمج و الإلغاء في الهياكل الوزارية .
- معالجة التكلفة الاجتماعية للعمالة الفائضة .
- إدارة برامج التقاعدية المبكرة ، و التدريب التحويلي للعمالة .

7-1-4- محور النشاط الرابع / تطوير أنظمة الأجهزة التنفيذية

للسياسات الاقتصادية الجديدة:

ويتضمن ذلك المحور النشاطات التالية :

- تطوير الإجراءات و اللوائح الإدارية والتعليمات التنفيذية .
- تطوير نظم أداء القيادات و الأطر العليا.

- تطوير علاقات العمل و نظم التواصل مع الجمهور و المستفيدين.
- اعتماد مداخل التطوير الإداري الحديثة (مقاييس الأداء ، والإنتاجية ، و الجودة الشاملة ، وغيرها ..).

5-1-7 - محور النشاط الخامس /مكافحة أسباب الفساد الإداري

ودعم القيادة السياسية العليا لبرامج مكافحة الفساد :

ويتضمن ذلك المحاور النشاطات التالية :

- ممارسة الرقابة على نظم إدارة المرافق و المشروعات العامة لتوفير العدالة و تكافؤ الفرص .
- إخضاع الأجهزة الحكومية لرقابة خارجية محايدة مثل أجهزة منح التراخيص والملكية والمصارف والأسواق .
- إلغاء بعض القواعد و الإجراءات المعرّقة لتقديم الخدمات للجمهور .
- برمجة مراحل و قواعد تعامل المواطنين مع المؤسسات و ضبط المسار التدفقي للعمليات.
- تصحيح سلالمة الأجور و التعويضات لتواكب مستويات المعيشة .
- تحديد الخدمات النهائية التي تقدمها الأجهزة الحكومية و المستفيدين منها و مؤشراتها بما يرضي المواطنين .
- تشديد الردع و العقوبات الزاجرة على ممارسات الفساد و الانحراف الإداري.

7-1-6- محور النشاط السادس/ تعزيز اللامركزية الإدارية وتفويض

الصلاحيات :

ويتضمن ذلك المحور النشاطات التالية :

- قليل سلطات وصلاحيات المسؤولين الكبار وتفويضها للمستويات الأدنى منها.
- تعزيز اللامركزية الإدارية على مستوى الوحدات المحلية (إدارياً و مالياً).
- توسيع أدوار المواطنين و مشاركتهم في القرار و الرقابة .

7-1-7- محور النشاط السابع /إصلاح نظم الخدمة المدنية :

ويتضمن ذلك المحور النشاطات التالية :

- تطوير أنظمة الخدمة المدنية فيما يخص اختيار الموظفين و أجورهم و نوعياتهم و الترقيات و تقييم أدائهم.
- تطوير نظام إدارة الموارد البشرية و تفعيل دورها .
- وضع ضوابط الوظائف العامة على المستوى المركزي و المحلي .

7-1-8- محور النشاط الثامن /الخصخصة و تعهيد الإدارة :

ويتضمن ذلك المحور النشاطات التالية :

- خصخصة بعض المؤسسات و القطاعات الخاسرة و العاجزة عن التطور .
- تعهيد قطاعات الخدمة العامة للقطاع الخاص دون المساس بمصالح المواطنين الأساسية .

- إدارة العمل بالمشاركة مع القطاع الخاص في إطار العمل بإدارة المشروع .

7-1-9- محور النشاط التاسع/تفعيل التطوير الذاتي للأجهزة الحكومية:

ويتضمن ذلك المحور النشاطات التالية :

- مبادرة الأجهزة العامة لطرح برامج تطوير و إصلاح نابعة من ذاتها .

- منح المزيد من الصلاحيات للأجهزة اللامركزية و دعم جهودها الذاتية في التطوير المحلي .

- تبني مفاهيم المواطنين كشركاء في العمل .

- تبني فلسفة التطوير و الكفاءة و الجودة و التعامل إيجابيا مع المتغيرات .

1-7 - 10 - محور النشاط العاشر / تبني القيادة السياسية العليا

لبرامج التنمية الإدارية :

ويتضمن ذلك المحور النشاطات التالية :

- إقرار السلطات السياسية العليا لبرامج التنمية والإصلاح الإداري.

- توفير كافة مستلزمات العمل و توفير مناخ مشجع على تطبيقها .

- إزالة كافة المعوقات التي تحول دون تنفيذها.

1-7 - 11 - محور النشاط الحادي عشر/إصلاح نظام التعليم وتطويره:

ويتضمن ذلك المحور النشاطات التالية:

- تطوير نظام التعليم بحيث يتحول من أداء الدور الكمي إلى تحقيق المستوى النوعي .

- سد فجوة مخرجات التعليم فيما يخص جودة الكفاءات .

- رفع مستوى المهارات العلمية و العملية لمخرجات التعليم بما يتوافق مع متطلبات سوق العمل

- تطوير المناهج و طرق التدريس لتواكب التغيرات الحاصلة في البيئة .

- رفع مستوى كفاءة الجهاز التعليمي لمواكبة التطورات الحاصلة في التقانات .

7-1-12- محور النشاط الثاني عشر/توسيع قاعدة المشاركة الشعبية:

ويتضمن ذلك المحور النشاطات التالية :

- إعادة تشكيل دور الدولة لتحقيق التفاعل بين أجهزة الدولة و القطاعات الشعبية .

- تغيير أشكال العلاقة بين الدولة و المواطن لتغدو المشاركة أكثر فاعلية .

- مشاركة المنظمات الشعبية و الأهلية كافة في صنع القرار .

- تنمية الوعي المجتمعي ببرامج التنمية و الإصلاح الإداري عبر التركيز على تعاون المواطنين و الجمهور الواسع مع تلك البرامج .

7-2- محاور توجهات التنمية والإصلاح الإداري المستخلصة من نتائج

التجارب الناجحة :

تستند تلك المحاور الإستراتيجية إلى ما يلي :

1- تحليل ظروف و أوضاع و حاجات المؤسسات الحكومية للتطوير والتحسين (تحديد مؤشرات الأداء، وتشخيص العوامل المؤثرة في الأداء، وتحليل مكامن الخلل التي تنعكس على الإنتاجية والكفاءة والجودة).

2- اختيار وتحديد غايات والأهداف النهائية إنطلاقاً من تحليل الأوضاع السائدة ومجالات التحسين الممكنة: (تمثل الغايات والأهداف والنتائج النهائية، والجوانب الحرجة، وتحقيق الأبعاد التنموية، والتي تتفق مع البيئة، والقابلة للقياس، والتي يمكن متابعتها وتقييمها).

3- تحديد المحاور التطويرية في النظم و الممارسات التي سيتم تعديلها بما يتفق مع الغايات و الأهداف المحددة وفق الدراسة التشخيصية للواقع

(التركيز على البرامج و الوسائل التي تستهدف تطوير السلوك الفعلي والتي تنمي الدوافع الإيجابية و قيم الالتزام و العمل الجماعي و خدمة المواطنين، والتي تمثل تحديات كبرى و عدم التركيز على الهياكل النظرية و حلول المشكلات العارضة).

4- تكامل عناصر التطوير و توافقها و تفاعلها بما يضمن تحقيق الأهداف التطويرية المنشودة (تحقيق نتائج تحسين الإنتاجية و الجودة و الكفاءة ورضا المواطنين من خلال تفاعل عناصر برنامج الإصلاح و تكاملها، و تجنب التركيز على تبسيط الإجراءات بمعزل عن تفعيل سلوكيات القائمين على ذلك العمل ...).

5- تفعيل مشاركة الأطراف المعنية بالإصلاح الإداري في امتلاك برامج الإصلاح (تكامل جهود الجميع و تحقيق الاستمرارية في بذلها للوصول إلى نجاح البرنامج و هم (المواطنون ، و العاملون ، و القيادات الوسطى ، و القيادات العليا ، و مؤسسات التنمية و التطوير الإداري).

6- تقديم الدعم و المؤازرة من القيادة السياسية العليا التشريعية أو التنفيذية لدفع برامج التنمية و الإصلاح الإداري باستمرار (دعم الوزراء ، و النواب ، و مجالس المحافظات ...).

7- التمييز بين مستويات التنمية و الإصلاح الإداري (هناك برامج إصلاح تتعلق بالأجهزة العليا للدولة، و برامج إصلاح تستهدف الأجهزة التنفيذية الدنيا).

8- التركيز على تجسيد الإستراتيجية في الممارسات الإدارية للأجهزة الحكومية (مراجعة شاملة للغايات و الأهداف و الوسائل و الموارد والأنظمة و الممارسات وفق التحديات و المتغيرات الجديدة).

9- توجيه جهود برامج التنمية والإصلاح الإداري على قياس الأداء الكلي للمؤسسات الحكومية و تحقيق الجودة الشاملة و تحسين الإنتاجية (عبر التحول الشامل في كل شيء).

7-3- مشكلات تعيق تنفيذ برامج التنمية الإدارية والإصلاح الإداري
هناك معوقات تفرض وجودها حين الشروع في تنفيذ خطط وبرامج التنمية الإدارية والإصلاح الإداري ، و تلك المعوقات تنبع من عوامل متعددة نذكر أهمها كما يلي :

- 1- معوقات تخص الموارد البشرية ، وتشمل :
 - سلبية الموقف من التنمية والإصلاح والتغيير .
 - عدم توفر المقدرة على قيادة برنامج التنمية والإصلاح الإداري .
 - غياب كفاءة العمل والمهارات التي تسهل تنفيذ برنامج التنمية والإصلاح الإداري .
 - عدم توفير بيئة مشجعة للتنمية والإصلاح الإداري .
- 2- معوقات تخص المؤسسات ، وتشمل :
 - عدم وجود مؤسسات خبرة توجه برنامج التنمية والإصلاح وتنفيذه .
 - البنى التنظيمية والهيكل المؤسسية الجامدة .
 - تعقيد القوانين والأنظمة الإدارية .
 - عدم وضوح إجراءات العمل والتعليمات التنفيذية .

3- معوقات تخص أدوات العمل ، وتشمل

- ندرة الأدوات المستخدمة في برنامج الإصلاح الإداري .
- ضعف توطين التجهيزات والاكتفاء بالاستثمار في الحد الأدنى .

4- معوقات تخص البيئة العامة ، وتشمل :

- غياب خطة عمل وبرنامج تنفيذ محدد وواضح للتنمية و الإصلاح الإداري (برنامج تنفيذي محدد المحاور والنشاطات وتتوفر وسائله وموارده وفق مدة زمنية مضبوطة) .
- تعارض السياسات الموضوعة من قبل الجهات العديدة نتيجة غياب الرؤية الإستراتيجية الشاملة (غياب معايير اختيار البدائل ، وترتيب أولويات الأهداف وتحديد السياسات المنبثقة عنها) .
- نقص عمليات التحليل الفني للمعلومات مما يؤثر على صنع القرار بشكل سليم (نقص الدراسات التشخيصية التي تركز إلى الواقعية واستخلاص مؤشرات صحيحة من المعطيات ودعم اتخاذ القرار) وتتضمن ما يلي :
- 1- نقص المعلومات الصحيحة وتضاربها مع الأرقام والمؤشرات (تتعدد المعلومات عن الواقع نفسه وإن وجدت فهي متضاربة وغير متطابقة) .
- 2- غياب التنسيق بين عمليات التنفيذ والأطراف المعنية (تنصرف كل جهة من تلقاء نفسها في غياب تنسيق الجهود والنشاطات مع الأطراف الأخرى التي قد تنفذ النشاطات نفسها) .
- 3- صعوبات التنفيذ الميداني (تواجه البرامج التنفيذية مشكلات خلال مرحلة التنفيذ نتيجة ضعف المشرفين على العمل أو جراء مقاومة الجهات التي ليس لها مصلحة في التنفيذ) .

- صعوبة التكيف مع المتغيرات الحاصلة خلال التنفيذ (تتعرض أعمال التنفيذ إلى تأثيرات مفروضة من البيئة الخارجية أو الداخلية مما يؤثر على سير العمل وتوجيهاته).

- تداخل العمليات وازدواجيتها خلال سير العمل (قد تتداخل أعمال التنفيذ نفسها في أكثر من جهة وتتكرر النشاطات دون مبرر)

- تعارض النشاطات الفنية مع الاعتبارات السياسية (تتعارض ممارسة النشاطات التخصصية الفنية مع التوجهات السياسية نظراً لاختلاف الرؤية والتوجهات والمصالح وأساليب العمل)

- تدني كفاءة القائمين على تنفيذ الإصلاح الإداري (حين لا تتوافر كفاءات عالية المستوى يتمكن من تنفيذ البرنامج التي لا تملك منهج عمل سليم أولاً تستطيع استخدام أدوات العمل الفعالة وتنقصها المهارات والخبرات).

- عدم كفاية التمويل المخصص لبرنامج الإصلاح الإداري (قلة الحوافز المقدمة للمستفيدين من الإصلاح الإداري وللقائمين على تنفيذه وانخفاض الميزانية المخصصة لذلك).

- عدم كفاية الأدوات والتجهيزات الفنية اللازمة لتنفيذ برنامج الإصلاح الإداري التحليلية والتنفيذية ومعالجة المعلومات وغير ذلك .

وعموماً نقسم المشاكل التي تواجه عملية التنمية الإدارية إلى مجموعة

التحديات التالية:

1- التحديات الداخلية وتتمثل في :

• تحديات اجتماعية.

• تحديات ثقافية.

• تحديات إدارية وتنظيمية.

• تحديات بشرية.

2- التحديات الخارجية المتمثلة في:

• البيئة المحيطة.

• الأزمات والنزاعات.

ويمكننا في النهاية حصر مشاكل ومعوقات عملية التنمية الإدارية بالتحديد فيما يلي:

- حصر المسؤولية الأساسية للتنمية الإدارية في موظفي التدريب دون إعطاء المسؤولية الأكبر للمديرين.

- وجود نقص كبير في عملية تدريب المتدربين.

- الإهمال والتقصير في تحديد الاحتياجات التدريبية.

- إعطاء الأهمية الأكبر لعملية الاختيار الجيد بدلاً من الاهتمام بعملية التدريب والتنمية الإدارية.

- اقتصار عملية التخطيط للتنمية الإدارية على عقد الدورات التدريبية دون الاهتمام بمراحل العملية التدريبية كاملة.

- زيادة الاهتمام بشخصية المدير وهذا الأمر يعتبر خارج عملية التنمية الإدارية.

- التطابق التام في برامج التنمية الإدارية وعدم إدراك أن لكل مدير احتياجات تختلف عن احتياجات المدير الآخر، فقد يكون هناك بعض التماثل في الاحتياجات لكن لاتماثل في برامج التنمية الإدارية.

- عدم اتباع الأساليب العلمية في عقد برامج التنمية الإدارية.
- عدم إتاحة الفرصة من قبل المنظمات للمتدربين لتطبيق المهارات والخبرات التي اكتسبوها من برامج التدريب والتنمية الإدارية.
- محدودية إدراك بعض الرؤساء والمنفذين بأهمية التدريب والتنمية الإدارية في تنمية المهارات وزيادة كفاءة المنظمة وقدرتها التنافسية وعدم إيمانهم بذلك.
- قصور الموارد البشرية للتدريب والتنمية الإدارية وهذه المشكلة نتيجة للمشكلتين السابقتين.
- عدم وجود مراكز تدريبية نوعية متخصصة تقوم على التدريب في تخصصات فنية وإدارية محددة لمعالجة مشكلات نوعية .
- عدم استخدام الوسائل التوضيحية التدريبية والاعتماد على المحاضرات بوصفها طريقة أساسية للتدريب.
- الفجوة الإدارية وهي عبارة عن الفرق الناتج بين القدرة الإدارية التي يتطلبها التنفيذ وبين المتابعة الفعالة.
- قلة الاهتمام بتخطيط القوى العاملة وتحديد حجمها ودراسة الحاجة إليها لأغراض التعليم والتدريب.
- غياب النظم والأساليب والوسائل التي تضمن زيادة فعالية التنظيمات الإدارية .

الفصل السابع

مراحل عملية التنمية الإدارية وأساليبها

1- مراحل عملية التنمية الإدارية

2- أساليب التنمية الإدارية





8-1- مراحل عملية التنمية الإدارية:

هناك الكثير من الصيغ التي تناولها الباحثون والمفكرون حول مراحل عملية التنمية الإدارية إلا أنها إذا اختلفت من حيث المضمون فإنها متفقة من حيث الهيكل العام ، وهي في معظمها لاتخرج عن كونها تتضمن المراحل التالية:

المرحلة الأولى: تحديد الاحتياجات التدريبية.

المرحلة الثانية: تصميم البرامج التدريبية وتنفيذها.

المرحلة الثالثة : التقييم.

المرحلة الأولى: تحديد الاحتياجات التدريبية:

بعد تحديد الاحتياجات التدريبية نقطة البدء في أي برنامج تنمية إدارية. فإذا تم تحديد الاحتياجات التدريبية للقائد الإداري أو على الأقل وضع تصور منطقي لها لأمكن تفعيل دور التنمية الإدارية في إعداد قيادات قادرة على النهوض بمستوى أداء منظماتها إلى المستوى المنشود.

وغالباً ما ترتبط الاحتياجات التدريبية بوجود نقص في الأداء على مستوى الأفراد أو المجموعات أو المؤسسات، وقد يكون هذا النقص في المعرفة والمفاهيم أو في مهارات التنفيذ، وتتمثل الاحتياجات التدريبية في الفرق بين مستوى الأداء الفعلي ومستوى الأداء المرغوب.

حيث أن تحديد الاحتياجات التدريبية يتطلب القيام بما يلي:

أ- القيام بتحديد الأعمال.

ب- تعريف مجموعة المهارات والقدرات والمعارف.

ت- تحديد أماكن الخلل في الأداء.

وهناك نوعين من الاحتياجات التدريبية:

أ- الاحتياجات الحالية: وهي احتياجات مرتبطة بمستوى الأداء الحالي .

ب- الاحتياجات المستقبلية: وهي الاحتياجات المرتبطة بالمستقبل والمدى الطويل وهذه الاحتياجات يتم التنبؤ بها من خلال الحاجة المستقبلية للمديرين.

حيث أن تحديد الاحتياجات التدريبية الحالية والمستقبلية يتم من خلال :

أ- تحليل الفرد: أي التعرف على نوع المهارات والمعلومات التي يحتاجها شاغل الوظيفة .

ب- تحليل العمل (توصيف الوظائف): أي تحديد نوع المهارات والمعلومات اللازمة لإتمام العمل.

ج- تحليل التنظيم : أي تحديد مدى ملاءمة التنظيم القائم للأهداف الموضوعية ومتطلباتها.

هذا ومن الضروري أنه أثناء تحديد الاحتياجات التدريبية التمييز بين احتياجات كل مستوى إداري على حدة ، فمثلاً احتياجات مستوى الإدارة العليا تتمثل في التدريب على اتخاذ القرار وإدارة الوقت وبناء الفريق ووضع الأهداف وهذه الاحتياجات تختلف عن احتياجات الإدارة الوسطى المتمثلة في التدريب مثلاً على عملية تقييم الموظفين وتحفيزهم والتدريب على اختيار الموظفين وعلى القيادة تفهم السلوك البشري، واحتياجات الإدارة التنفيذية مختلفة عنهم أيضاً.

ويمكننا توضيح أنواع المهارات التي يتطلبها المدبرون حسب مستوياتهم الوظيفية كما في الشكل التالي.

تنوع مهارات المديرين حسب مستوياتهم الوظيفية

الإدارة العليا			
الإدارة الوسطى	المهارات الفنية	المهارات الفكرية	المهارات الإنسانية
الإدارية الإشرافية			

كما أن تحديد الاحتياجات التدريبية يتمثل في :

- تحديد احتياجات المنظمة.
- تحديد احتياجات الجماعات.
- تحديد احتياجات الموظف.
- تحديد احتياجات الوظيفة.

والأساليب المتبعة لتحديد الاحتياجات التدريبية تتمثل بالآتي :

- 1- المقابلات المخططة.
- 2- الملاحظة وقوائم الاستقصاء.
- 3- الاختبارات.
- 4- تحليل المشاكل الموجودة.
- 5- استشارات المختصين.
- 6- تقييم نتائج الدورات التدريبية .

7- تخطيط المناهج.

8- تحليل معدلات الأداء وتصنيفها.

ومن الأساليب الأخرى لتحديد الاحتياجات التدريبية استخدام المنهج القياسي لتحديد الاحتياجات التدريبية -والذي يوضحه الشكل التالي- وهو أسلوب يستهدف التفرقة بين المواقف التي يفيد التدريب في علاجها وتلك التي يكون التدريب فيها غير مجد، ويمكن اعتبار هذا المنهج الموضح بالشكل التالي أداة مناسبة وحجر الأساس في ترشيد الجهود التدريبية، والمعيار الذي على أساسه يمكن أن نجيب على الأسئلة التقليدية في مجال التدريب : من سيتدرب على ماذا ؟ ولماذا ؟ وأين ؟ ومن ؟ ومتى ؟ أو ما نطلق عليه أحياناً (الخطة التدريبية).

المنهج القياسي لتحديد الاحتياجات التدريبية



المصدر: خبراء مركز الخبرات المهنية للإدارة (بميك)، المناهج التدريبية المتكاملة، منهج تنمية الموارد البشرية، 2001، ص 35.

المرحلة الثانية: تصميم برامج التنمية الإدارية وتنفيذها:

في هذه المرحلة يتم تصميم برامج التنمية الإدارية على ضوء الاحتياجات التدريبية وقبل البدء في إعداد وتصميم برامج التنمية الإدارية لابد من مراعاة مجموعة العوامل المؤثرة على عملية تصميم البرامج وهي :

- تكلفة العملية التدريبية.
 - مدتها.
 - مكان التدريب.
 - الأساليب التدريبية التي ستستخدم.
 - المدربون ومحتويات العملية التدريبية.
 - التقييم السابق للعملية التدريبية.
 - أهداف العملية التدريبية وإمكانية قياسها.
 - توافق التدريب مع المهام الفعلية التي يمارسها المتدرب الآن.
- وبشكل عام فإن نوعي التنمية الإدارية هما :
- التنمية الإدارية في بيئة العمل.
 - التنمية الإدارية خارج بيئة العمل.
- التنمية الإدارية في بيئة العمل:

وتعني القيام بتعليم المديرين وتدريبهم وهم على رأس عملهم وفق أساليب التدريب المناسبة، وهذه العملية ستكون مفيدة وتساهم في زيادة قدرات المديرين ورفع كفاءاتهم إذا نفذت بالشكل الصحيح خاصة إنهم قريبون من العمل الذي يقومون به ومن هذه الأساليب:

- التعليم.
- التدوير الوظيفي.
- التوجيه أثناء القيام بالعمل.
- التدريب من خلال أنشطة مخططة.
- المشاركة في عضوية اللجان.
- التنمية الذاتية.

التنمية الإدارية خارج بيئة العمل:

وفقاً لهذا الأسلوب يتم إبعاد المدير عن ضغط العمل وتحريره من أعباء ومسؤوليات الوظيفة خلال فترة التدريب وهذا يعني تخصيص الوقت الكامل للترؤد بالخبرات وتنمية المهارات، بالإضافة إلى إتاحة الفرصة للمدير لمقابلة العديد من المديرين الباقين وتبادل الأفكار والتجارب وتقوية العلاقات بينهم وهذا الأمر يعتبر مستحباً بعد العودة إلى الوظائف، ومن أساليب هذا النوع نذكر ما يلي:

- التدريب داخل قاعات خاصة.
- دراسة الحالة.
- تدريب الحساسية.
- تمثيل الأدوار.
- التنمية عن طريق الجامعات والمراكز المتخصصة.
- المباريات الإدارية .
- الزيارات الميدانية.
- سلسلة القرارات.

وفيما يتعلق بتصميم برامج التنمية الإدارية فهذه المرحلة تتضمن التالي:

أ- تعريف وتصميم برامج تنمية إدارية داخلية وخارجية متوافقة مع الاحتياجات المطلوبة.

ب- تحديد أسلوب التدريب المناسب .

ت- ربط برامج التنمية الإدارية مع أداء الأفراد والمنظمة ومتطلباتهم.
والمرحلة التالية لتصميم برامج التنمية الإدارية وتحديد أهدافها هي مرحلة التنفيذ وتشتمل على:

أ- إعداد الجدول الزمني للبرامج وتنسيق التتابع الزمني للبرامج والموضوعات .

ب- تجهيز وإعداد مكان العملية التدريبية.

ت- متابعة المدربين والمتدربين.

ومن نتائج الخطوات الثلاثة السابقة جميعاً، يتم صياغة الخطة التنفيذية للبرامج التدريبية في صورتها النهائية (وهو ما تعارف على تسميته بالجدول).
ولكي تحقق برامج التنمية الإدارية الفعالية المطلوبة لابد من توافر مجموعة الشروط التالية :

أ- أن تتولى هيئة متخصصة مهمة التدريب والتنمية الإدارية .

ب- التشخيص الجيد إذ أن تحديد محتويات برنامج التنمية الإدارية يجب أن يكون بناءً على تحليل متطلبات المراكز الإدارية.

ت- إعداد وتدريب الهيئة أو الجماعة الإدارية التي تتولى تنمية الأفراد.

ث- أن يقتصر التعيين والترقية للمراكز الإدارية على الداخلين في برامج التدريب والتنمية الإدارية.

- ج- اقتناع كل من المنشأة والمتدرب بأهمية التنمية الإدارية وارتباط مضمون البرنامج التدريبي بحاجة فعلية للفرد المتدرب.
- ح- أن تؤخذ الظروف الواقعية بعين الاعتبار عند وضع المادة التدريبية.
- خ- الاختيار الجيد والمساعدة من قبل الإدارة العليا.
- د- تطوير المادة التدريبية وأسلوبها حتى يستطيع المتدربون أن يسايروا موكب التقدم والتطور.
- ذ- تحقيق الربط بين العمل الذي يقوم به المتدرب وأنشطة التطوير والتنمية الإدارية.

المرحلة الثالثة: تقييم برامج التنمية الإدارية:

تعدّ عملية تقييم برامج التنمية الإدارية أهم مراحل العملية التدريبية وأكثرها صعوبة وتعقيداً، بل إنها أحد هموم مدراء التدريب والقائمين على تنمية الموارد البشرية في المنظمات الحكومية وغير الحكومية، ويعرف كيرك باتريك التقييم بأنه عملية تهدف إلى قياس فاعلية وكفاءة الخطة التدريبية ومقدار تحقيقها للأهداف المقررة وإبراز نواحي القوة والضعف فيها، أما وليم تريسي فيعرفه بأنه عملية تحديد ما تم تحقيقه من تقدم من أجل الوصول إلى الأهداف الموضوعية ضمن مدة زمنية محددة بتكاليف مقبولة .

ويرى (Kirkpatrick) أن الاهتمام بعملية التقييم يعود لثلاثة أسباب هي:

أ- إن عملية التقييم توضح لنا كيف يمكن تحسين برامج التدريب في المستقبل.

ب- معرفة فيما إذا كنا سنتابع تنفيذ هذه البرامج أم لا.

ولعملية التقييم أربعة مستويات (عناصر) رئيسة هي :

المستوى الأول: التعرف إلى ردود أفعال المتدربين نحو البرامج.

المستوى الثاني: قياس مقدار ما اكتسبه المتدرب من معارف ومهارات باستخدام

الاختبارات القبلية والبعدية.

المستوى الثالث: التعرف إلى تأثير التدريب على سلوك المتدرب بعد عودته

للعمل لمعرفة مدى التقدم في العمل.

المستوى الرابع: قياس نتائج الأداء التنظيمي ويسند عليه من خلال مجموعة

من المؤشرات مثل مستوى الأداء كما ونوعا وتكاليف الإنتاج ومعدل

دوران العمل وغيرها.

وهذه المرحلة تعتبر من أهم مراحل عملية التنمية الإدارية وتتضمن

كما يوضح (Schneier) الآتي:

• الإشراف على عملية التنفيذ.

• تقييم أداء الأفراد والأداء العام للمنظمة ومتابعة الأماكن التي كان فيها

خلل معين من أجل معرفة فيما إذا تمت معالجة النقص أم إنه بحاجة إلى

إعادة تصميم برامج تدريبية أو حلول أخرى .

وهذه العملية مستمرة على مدار العملية التدريبية من قبل البدء بتنفيذ

العملية التدريبية وأثناء تنفيذها وبعد تنفيذها ومن أهم الطرق المستخدمة في

التقييم:

1- الامتحانات واستقصاء الآراء.

2- الملاحظة المباشرة .

3- الترقبات والاختبارات والتجارب.

4- تقارير الأداء ومعايير التقدير .

5- المجموعة الضابطة.

6- التغيرات التي طرأت على العمل.

ويلاحظ أنه كلما تعددت وسائل التقييم كانت النتائج أقرب إلى الدقة، ومتابعة المتدربين في عملهم مطلوبة باستمرار للتأكد من أن المتدربين مازالوا متحمسين لتطبيق ما تدربوا عليه، وعملية تقييم برامج التنمية الإدارية تعتبر عملية صعبة للغاية للأسباب التالية:

أ- صعوبة تحديد المعايير والمقاييس اللازمة لقياس مستوى المعرفة والمشاعر والمهارات والنتائج العملية النهائية.

ب- صعوبة تحديد نتائج جهود التنمية الإدارية نظراً لعدم تحقيقها إلا بعد مرور فترة طويلة من الزمن.

كثرة العوامل التي تؤثر في النتائج العملية وعلى سلوك الإنسان

8-2- أساليب التنمية الإدارية:

يتفق العديد من الباحثين والكتاب على أن أساليب التنمية الإدارية بشكل عام تتوزع في مجموعتين هما:

التنمية الإدارية في بيئة العمل:

وتعني القيام بتعليم المديرين وتدريبهم وهم على رأس عملهم وفق أساليب التدريب المناسبة، وهذه العملية ستكون مفيدة وتساهم في زيادة قدرات المديرين ورفع كفاءاتهم إذا نفذت بالشكل الصحيح خاصة إنهم قريبون من العمل الذي يقومون به ومن هذه الأساليب: التعلم خلال العمل، التناوب الوظيفي، التوجيه أثناء القيام بالعمل، التدريب من خلال منهج إعداد البديل، المشاركة في عضوية اللجان، التنمية الذاتية، الإشراف، الشبكات، دوران العمل.

التنمية الإدارية خارج بيئة العمل:

وفقا لهذا الأسلوب يتم إبعاد المدير عن ضغط العمل وتحريره من أعباء ومسؤوليات الوظيفة خلال فترة التدريب وهذا يعني تخصيص الوقت الكامل للتزود بالخبرات وتنمية المهارات، بالإضافة إلى إتاحة الفرصة للمدير لمقابلة العديد من المديرين. الباقين وتبادل الأفكار والتجارب وتقوية العلاقات بينهم وهذا الأمر يعتبر مستحبا بعد العودة إلى الوظائف ومن أساليب هذا النوع : التدريب داخل قاعات خاصة، دراسة الحالة، تدريب الحساسية، تمثيل الأدوار (أسلوب السلة)، التنمية عن طريق الجامعات والمراكز المتخصصة، المباريات الإدارية، حلقات النقاش، نمذجة السلوك، المهمات الفردية، مراكز التقويم، أسلوب المحاكاة.

وفيما يلي تعريفات بعض أساليب التنمية الإدارية داخل وخارج بيئة العمل:

- المحاكاة الثقافية: أسلوب تدريبي يقوم على تعريض المتدرب لموقف انتقادي أو تقييمي سابق الإعداد يتضمن بعض التعاملات والتفاعلات بين الثقافات العالمية.

- التناوب الوظيفي: أسلوب تدريبي يستهدف نقل المتدربين من قسم لآخر في المنظمة بهدف زيادة خبرتهم في التعامل مع كل الأقسام الموجودة في المنظمة.

- التدريب على اللغة: أسلوب تدريبي يستهدف مساعدة المتدرب على تعلم لغة البلد المضيف .

- دراسة الحالة: أسلوب تدريبي يقوم على معالجة مسألة معينة من حيث وصفها واقتراح الحلول لها.

- التدريب الثقافي: أسلوب يتضمن برامج لتعليم مجموعة من الثقافات المختلفة وتحقيق تكيف المتدرب معها.

- التدريب من خلال منهج إعداد البديل: يقوم المتدرب من خلال هذا الأسلوب بالعمل مباشرة مع رئيسه المباشر أو مع من سيحل مكانه ومن ثم يصبح الرئيس مسؤولاً عن تدريب هذا المتدرب من خلال إتاحة الفرصة أمامه لتعلم القيام بواجبات الوظيفة.

- نمذجة السلوك: هو أسلوب تدريبي يستهدف إكساب المديرين مجموعة من المهارات من خلال عرض أحد الأفلام عن أفضل الأساليب الإدارية ويطلب من المتدرب محاكاة ما شاهده في الفيلم.

- تمكين العاملين: هو وسيلة من وسائل إشراك العاملين في صنع القرارات وإعطائهم المزيد ممن الحرية والتصرف في العمل.

- تمثيل الأدوار: أسلوب تدريبي يركز على قيام الفرد المتدرب بمجموعة من الأدوار التي يقوم بها الأفراد في مواقف إدارية معينة.

هذا ويقدم البعض تصنيفاً مختلفاً لأساليب التنمية الإدارية، إذا يقسمها إلى:

* الأساليب التي تركز على تطوير الأفراد

وهي :

- عملية الإشراف.

- التطوير الذاتي.

* مجموعات العمل وهي:

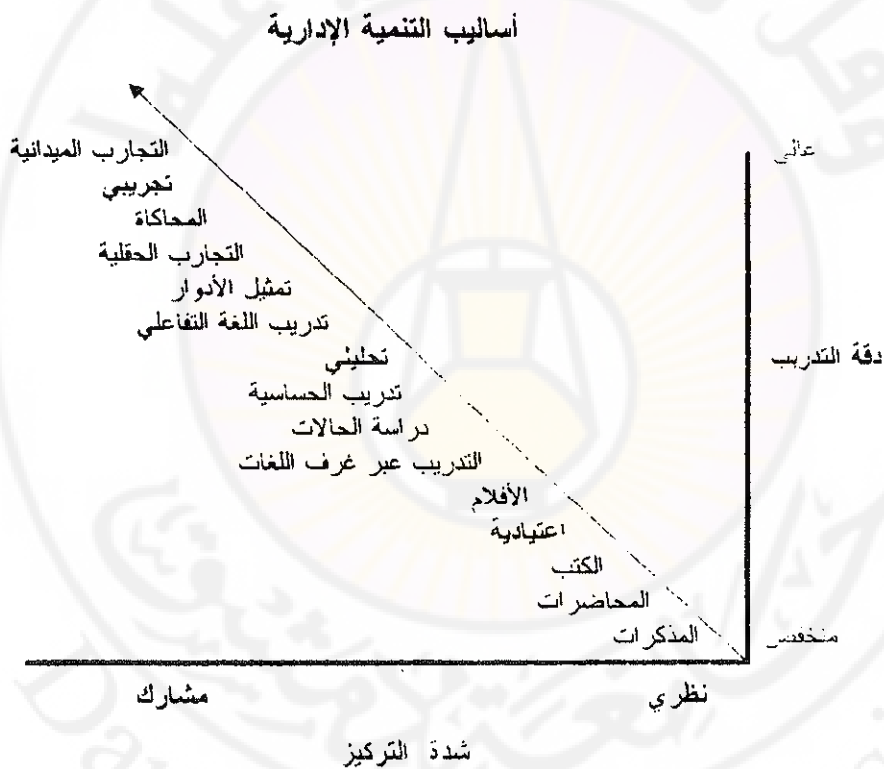
- التعليم من خلال العمل.

- التعليم خارج بيئة العمل.

ويرى البعض أن استخدام أسلوب مميز وهو أسلوب الحكاية أو القصصية في التنمية الإدارية من شأنه أن يزيد من تنوع وإغناء برامج التنمية الإدارية وتنمية الموارد البشرية، فالقصصية تساعد المشاركين في تغيير تجاربهم وتعطي

معارفهم عمقا أكبر ، كما أنها تربط بين النظرية والتطبيق في برامج التنمية الإدارية وتقدم الفرصة للمشرفين والمربين للعمل معا.

هذا ويمكن تقسيم أساليب التنمية الإدارية إلى ثلاث مجموعات : تجريبية، تحليلية، اعتيادية ، والشكل التالي يوضح هذه الأساليب بحيث يربط بين كل أسلوب ومستوى وشدة التدريب المقدم (نظري أو مشارك) ودقة التدريب (عالية أو منخفضة)، كما في الشكل التالي:



المصدر: أيمن حسن ديوب، نموذج مقترح للتنمية الإدارية في الشركات متعددة الجنسيات، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية التجارة، 2006.

ومن أمثلة برامج تطوير المديرين هو قيام الشركات يمكن إرسال أعداد معينة من المديرين للخارج من أجل تطويرهم وهذا ما تقوم به شركة ABB التي ترسل حوالي 500 مدير كل ثلاث سنوات من أجل تطوير الكادر الإداري لديه لتدعيم إستراتيجيتها العالمية.

وأيضاً ما تقوم به شركة Pepsi Co Inc التي تمتلك رؤية معينة في تطوير مديرها الذين يحضرون للعمل في أمريكا لمدة عام كمهمة مخطط لها مسبقاً.

وشركة General Electric التي تشجع مهندسيها ومديريها لامتلاك التوجه الدولي في العمل سواء كانوا سيرسلون للخارج أم لا، فالشركة تقدم التدريب عبر الثقافات والتدريب على اللغة بشكل منتظم للمديرين، الأمر الذي يساعدهم في إدارة الأعمال حول العمل.

وهناك أيضاً التدريب الخاص بتنمية مهارات التفاعل الثقافي - Cross culture Training أحد أبرز أنواع التدريب والتنمية التي يمكن استخدامها في ظروف العمل الدولي، إذا يستل هذا التدريب مظلة كبيرة يمكن أن يدخل تحتها كل شيء يتم عمله لإعداد الأفراد للتوافق أو التكيف مع أي ثقافة جديدة، وقد يتضمن التدريب اللغوي ، تقليل الشعور بالغموض وعدم التأكد.

ومداخل هذه التدريب تتمثل في:

- تقديم ملخص منظم عن البيئة المحيطة والتوجيه الثقافي بما يمكن معه التركيز على الحقائق والمعلومات الخاصة بالبلد الجديد.
- استخدام أسلوب المحاكاة الثقافية Culture Assimilator كمدخل أساسياً من مداخل هذا التدريب، ففي ظل هذه المحاكاة يتم تعريض

المتدرب إلى موقف انتقادي أو تقييمي سابق الإعداد يتضمن بعض
العوامل أو التفاعلات بين الثقافات، حيث يتوجب على المتدرب أن
يتعلم كيفية التعامل مع هذه المواقف سواء من الناحية اللغوية أو
الثقافية عامة. ويرى بأن برامج المحاكاة الثقافية هذه تستخدم من أجل
تنمية مهارات التعامل الشخصي الهادفة لرفع مستوى شعور المتدرب
بالثقة بالذات واحترامها ، ومهارات الحسم في التصرف واتخاذ
القرار، وكيفية التوافق مع الضغوط، كل ذلك في إطار ثقافي معين.
ومن أساليب التنمية الإدارية عبر الثقافات المتعددة المتناسبة مع
الاحتياجات التدريبية المطلوبة:

- مهارات اللغة التي تقدم عبر الصفوف والكاسيتات .
- التدريب الثقافي الذي يقدم بطرق مختلفة مثل المحاضرات،
قراءة المواد العلمية، الفيديو، الصور المفيدة لتكوين قاعدة
معلومات صحيحة للمغترب.
- تدريب الحساسية الثقافية فهو ينقل مثلاً من خلال أداء الأدوار
والمحاكاة والمقابلات مع المحليين في البلد المضيف.

الفصل الثامن

تجارب في التنمية الإدارية

- 1- تجارب الدول غير العربية
- 2- تجارب عربية في التنمية و الإصلاح الإداري
- 3- تجارب الدول المتقدمة



نستعرض عدة تجارب في التنمية الإدارية والاصلاح الإداري ، بعضها تخص دول نامية غير عربية من البلدان التي كانت مصنفة في العالم الثالث والتي تطور بعضها وانتقل بعضها إلى مصافي الدول المتقدمة، وأخرى دول عربية بعضها أحدث تطورا نوعيا في المجال الإداري وبعضها الآخر تعثر في تجربته الإدارية.

9-1- تجارب الدول غير العربية :

9-1-1- تجربة سنغافورة (آسيا) : بدأت التجربة بعيد الاستقلال في عام (1959) ، وحقت قفزات نوعية خلال عقدين من الزمن عبر اتباع برنامج فعال للإصلاح الإداري وكانت أهم محاور البرنامج كما يلي :

- شمولية برنامج الإصلاح (و تكامل عناصره ، ومقوماته الهيكلية والسياسية والتنفيذية ، واتخاذ مسار تدريجي تراكمي خلال عشرين عاما) .

- الاهتمام بإجراء إصلاح شامل لنظام الخدمة المدنية : (التركيز على فلسفة أهمية الموظف وليس على الوظيفة ليطلق الموظف طاقاته ويعمق التزاماته، والعمل وفق منطق القطاع الخاص لاجتذاب الكفاءات العالية، وتطبيق نظم حديثة في إدارة المهنة وتطويرها، واقتبست التجربة من شركة شل العالمية) .

- الاهتمام بإصلاح عقلية الموظف واتجاهاته وسلوكياته ليتواءم مع الإصلاح الإداري (إحداث مركز متخصص لدراسات السلوكيات الوظيفية، وإحداث مؤسسة شعبية لدعم دور مراكز المجتمعات المحلية، ومشاركة الموظفين الحكوميين مع المواطنين في

مشروعات جماهيرية للخدمة العامة (خلال عطلة نهاية الأسبوع)، وزيادة الاعتماد على الجدارة والكفاءة وتقليل دور الأقدمية في الترقيات، والاعتماد على العمالة الوطنية، وإحداث مكتب وطني لتلقي شكاوى المواطنين وتطبيق عقوبات زاجرة في حالة الانحراف الوظيفي، والإحالة المبكرة على التقاعد للعناصر غير الكفاء وإبقاء الكفاءات لما بعد موعد التقاعد).

- التحول من نظام الميزانية التقليدية إلى نظام الميزانية بالبرامج والأداء .
- اتخاذ إجراءات متكاملة لمعالجة الفساد الحكومي ، و إحداث جهاز حكومي يتبع رئيس الوزراء لمكافحة الفساد .
- إعادة تنظيم الهياكل الوزارية العليا لإزالة الازدواجية والتركيز على المهام المتماثلة وتخفيض عدد الوزارات إلى (14) وزارة .
- دعم كبير من القيادة السياسية العليا ، وموازرتها ببرامج الإصلاح ومتابعته .
- اعتماد دور مجالس الشورى في الإدارة وتفعيل آليات عملها بغية إبداء الرأي في القضايا المتعلقة بالتنمية .

9-1-2- التجربة الهندية (ميثاق المواطن)

1- المفهوم الأساسي والمنشأ والمبادئ :

يحفظ مفهوم ميثاق المواطن الثقة بين مقدم الخدمة والمستفيد منها. وقد تم تصميم وتطبيق هذا المفهوم لأول مرة في المملكة المتحدة في حكومة جون ميجر المحافظة عام 1991 كبرنامج قومي وبهدف بسيط يتمثل بتحسين نوعية

الخدمات العامة المقدمة للمواطنين باستمرار بحيث تستجيب هذه الخدمات لاحتياجات ورغبات المستفيدين. وقد أعيد إطلاق البرنامج من قبل حكومة تونسي بلير العمالية في العام 1998 تحت مسمى "الخدمات أولا".

يتمثل الهدف الأساسي لميثاق المواطن بتمكين المواطن فيما يتعلق بتقديم الخدمات العامة، ويستند إلى ستة مبادئ وهي كما تم صياغتها في الأصل:

- (أ) الجودة: تحسين نوعية الخدمات؛
- (ب) حق الاختيار: متى ما كان ذلك ممكناً؛
- (ت) المعايير: تحديد ما تتوقعه وكيفية التصرف في حالة عدم التوافق مع هذه المعايير؛
- (ث) القيمة: لأموال دافع الضرائب؛
- (ج) المسؤولية: مسؤولية الأفراد والمؤسسات؛
- (ح) الشفافية: شفافية القوانين والإجراءات والبرامج ونظم التظلم. وقد تم زيادة هذه المبادئ من قبل حكومة العمال لتصبح تسعة مبادئ.

2- ميثاق الخدمة على الصعيد العالمي:

أثارت مبادرة ميثاق المواطن بالمملكة المتحدة قدراً من الاهتمام حول العالم، وقامت دول عديدة بتطبيق برامج مماثلة مثل:

- 🇦🇺 أستراليا (ميثاق الخدمة، 1997)،
- 🇧🇪 وبلجيكا (ميثاق المستفيدين من الخدمات العامة، 1992)،
- 🇰🇪 وكندا (مبادرة معايير الخدمة، 1995)،
- 🇫🇷 فرنسا (ميثاق الخدمة، 1992)،
- 🇮🇳 الهند (ميثاق المواطن، 1997)،

✦ ماليزيا (ميثاق العميل، 1993)،

✦ البرتغال (ميثاق الجودة في الخدمة العامة، 1993)،

✦ اسبانيا (مرصد الجودة، 1992)

تماثل بعض هذه المبادرات كثيرا نموذج المملكة المتحدة فيما يخطط البعض الآخر لأرضية جديدة بالاستناد إلى نموذج جودة لحركة إدارة الجودة الشاملة، وتقع بقية المبادرات بين هذين النموذجين. وحتى في المملكة المتحدة، فإن ميثاق المواطن، في سياق الخطوات التالية (تحديث المبادرات الحكومية)، قد اكتسب سمة جودة الخدمات في تقديم الخدمات العامة. هذا وتتضمن أدوات الجودة التي تم تبنيها لتحسين الخدمات العامة نموذج التميز في الأعمال، والاستثمار في المورد البشري، ونموذج الميثاق، أو ايزو 9000، والقيمة الأفضل (حكومة المملكة المتحدة، 1999).

لقد أصدرت حكومة ماليزيا موجهات لميثاق العميل في عام 1993 لمساعدة الهيئات الحكومية في الأعداد لميثاق العميل وتطبيقه وهو " التزام مكتوب من جاني الهيئة لتقديم منتجات أو خدمات وفق معايير الجودة المقررة (حكومة ماليزيا، 1998)، وتم تأسيس جائزة لأفضل ميثاق في عام 1993. ومن الواضح أن نظام ماليزي الميثاق الزبون يتبع إلى حد كبير نموذج المملكة المتحدة. كما تم التمييز بين موثيق الهيئات بكامله وموathيق الوحدات في الهيئات فيما يفرض مفهوم " استعادة الخدمة " أن يتم اتخاذ خطوات لاستعادة ثقة الزبون بمبادرات مسبقة في حالة الإخفاق في تقديم الخدمة.

كما أطلقت حكومة دولة أستراليا مبادراتها بميثاق الخدمة في عام 1997 بوصفها جزءا من التزامها المستمر بتحسين نوعية الخدمة المقدمة من الهيئات

إلى المجتمع الاسترالي عبر تحويل المؤسسات الحكومية من النظام البيروقراطي إلى التركيز على خدمة المستهلك. وتعتبر موثيق الخدمة أداة فعالة لتعزيز التغيير والتأكيد على المؤسسات بالتركيز على الخدمات المقدمة، ولقياس وتقييم الأداء، والمبادرة إلى تحسين الأداء. ومن خلال تحديد الميثاق لأهداف المؤسسات لتعمل على تحقيقها، فإنه يقوم بدور الوكيل للمنفسة بين الوحدات والتي لم تكن موجودة أصلاً (إدارة الشؤون المالية والإدارة، 1999). ومن ناحية أخرى، يقوم مكتب الاتصال المركزي بتوفير إمكانية الوصول لخدمات الحكومة الأسترالية في خطوة واحدة لأكثر من ستة ملايين شخص. وقد تبنى مكتب الاتصال المركزي أسلوب الخطوة الواحدة للخدمة كمدخل مبتكر ذي طابع شخصي لتقديم الخدمات. ويعامل هذا الأسلوب الزبائن باحترام وعدالة ويزيل التعقيدات من التعامل مع الحكومة.

وبدأت سكرتارية لجنة وزارة المالية في كندا مبادرة معايير الخدمة التي استمدت فكرتها من موثيق المواطنين بالمملكة المتحدة في عام 1995 إلا أنها وسعت مداها إلى حد بعيد. وقد جاءت مبادرة معايير الخدمة بسبب انخفاض آمال المواطنين في معاملة ودية تتسم بالاحترام واللياقة في تقديم الخدمة، وسرعة الاستجابة، وساعات العمل الأطول في المكاتب الحكومية، وتقديم الخدمة في مكان واحد، مع الحاجة إلى خفض العجز وتعظيم العائد من الأموال التي تصرف من خلال الاستخدام الأمثل للموارد في نفس الوقت. (لجنة المالية في كندا - 1995).

وتوضح المقارنة بين هذه المبادرات الأربع لميثاق المواطنين أن مدخل جودة الخدمة جزء لا يتجزأ منها بدرجات متفاوتة، وبمجرد اتخاذ قرار بأن تكون

الخدمات العامة متمركزة حول المواطن، فلا بد أن يكون التركيز على الزبون المرتبط بتنوع إدارة الجودة الشاملة حاضراً. وفي الواقع، فإن لمدخل ميثاق المواطن خصائص مشتركة مع إدارة الجودة الشاملة حيث أن كليهما يبدآن بالتركيز على مقابلة حاجات الزبون/المواطن. ومن العوامل المشتركة الأخرى الالتزام بالمعايير، ومشاركة أصحاب الحق، والتحسين المستمر.

3- تجربة ميثاق المواطن في الهند :

حققت الهند بمرور الزمن، تقدماً كبيراً في مجال التنمية الاقتصادية. وقد أدى ذلك، إلى جانب ارتفاع معدلات التعليم (من 51063 % إلى 65038 % في الحقبة الأخيرة) إلى تزايد وعي المواطنين الهنود بحقوقهم وأصبحوا أكثر قدرة على التعبير ولا يتوقعون فقط استجابة الإدارة لمطالبهم بل وتوقع هذه المطالب. وقد نشأ في هذا المناخ منذ عام 1996 إجماعاً حول ضرورة أن تكون الإدارة فعالة ومستجيبة لمطالب المواطنين. وانبثقت عن مؤتمر للوزراء الأوائل في الولايات وأقاليم الاتحاد عُقد في 24 مايو 1997 بمدينة نيودلهي " خطة عملية لحكومة فعالة وشفافة " تم تبنيها على مستوى المركز والولايات. ومن القرارات الرئيسية التي أُخذت في ذلك المؤتمر أن تقوم الحكومة المركزية وحكومات الولايات بصياغة ميثاق المواطنين انطلاقاً من القطاعات التي يتعامل معها الجمهور بشكل كبير (مثل السكك الحديدية، والاتصالات اللاسلكية، ونظم توزيع الخدمات العامة). وبحيث يتعين أن تتضمن هذه الميثاق معايير للخدمات، وفترات زمنية محددة لتوفير الخدمات التي يتوقعها الجمهور، ووسائل معالجة التظلمات، ونظام المراقبة المستقل بمشاركة المواطنين وجماعات المستهلكين.

3-1 - مكونات ميثاق المواطن في الهند :

بدأت إدارة الإصلاح الإداري والمظالم العامة مهمة تنسيق وصياغة وتفعيل ميثاق المواطنين حيث قامت بإرسال موجهات عامة لصياغة الميثاق، وقائمة بما يلزم عمل ما يخطر عمله للإدارات والمؤسسات الحكومية لتمكينها من الخروج بميثاق محكمة وفعالة. ومن أجل صياغة الميثاق، وأخطرت الإدارات الحكومية على مستوى المركز والولاية لتشكيل فريق عمل يضم ممثلين من المستفيدين من الخدمات، وكبار الموظفين، والموظفين الذين يقدمون الخدمة.

تتضمن الميثاق العناصر التالية:

- أ- بيان بالرؤية والرسالة.
- ب- تفاصيل الأعمال التي تقوم بها المؤسسات والإدارات.
- ت- تفاصيل الزبائن.
- ث- تفاصيل الخدمات المقدمة.
- ج- تفاصيل آلية رفع التظلمات وكيفية الوصول إليها.
- ح- توقعات الزبائن.

إن ميثاق المواطن الهندي، الذي هو أساساً مأخوذ من نموذج المملكة المتحدة، عنصر إضافي يتعلق بـ "توقعات الزبائن" أو بعبارة أخرى "الالتزامات تجاه المستفيدين" إذ تم التركيز على مشاركة المؤسسات المستفيدة، مؤسسات المجتمع المدني، وأصحاب الحق الآخرين في صياغة ميثاق المواطن للتأكد من أن الميثاق يفي بحاجات المستفيدين كما تم فرض رقابة دورية ومراجعة وتقييم للميثاق داخليا وعن طريق هيئات خارجية. و تم حتى الآن صياغة 68 ميثاقا بوساطة مؤسسات وإدارات ووزارات مركزية، و 318 ميثاقا

آخر من قبل هيئات مختلفة من حكومات الولايات والمقاطعات الاتحادية. وفيما نُشرت أغلب موائيق الحكومة المركزية في مواقع للحكومة في الشبكة العالمية للمعلومات، لإطلاع ومراقبة الجمهور، أخطرت المؤسسات الأخرى التي لها موائيق للمواطنين نشرها من خلال طباعتها والوسائط الالكترونية الأخرى وحملات التوعية.

3-2- التطبيق النموذجي لميثاق المواطن:

في أثناء تواصل جهود ومبادرات الحكومة في ميثاق المواطن، تم التوصل إلى التطبيق النموذجي للميثاق في مجال رئيسي من مجالات الخدمات العامة الحكومية لا يُرسخ فقط المفهوم الجديد في البيروقراطية الميالة إلى الجمود، بل إنه يصلح كنموذج للتقليد في قطاعات أو مجالات أخرى. وقد تم تحديد قطاع البنوك لهذا الغرض أخذين في الاعتبار المرحلة الثانية من الإصلاح الاقتصادي. وحقيقة أن هذا القطاع قد استفاد من تقنية المعلومات في تسريع عملياته كافة، ويتمثل الغرض الأساسي لهذه الممارسة في اعتماد قطاع البنوك كنموذج للتميز في تطبيق ميثاق المواطن. وكبداية لهذا المشروع، تم اختيار ثلاثة بنوك على المستوى القومي، وهي بنك البنجاب الوطني، وبنك البنجاب والسند، وبنك الشرق للتجارة، في تجربة محكمة من قبل إدارة الإصلاح الإداري والمظالم العامة في العام 2000 وقد تم تركيز الانتباه على الموضوعات الرئيسية اللاحقة لأغراض التطبيق النموذجي لميثاق المواطن مثل :

- أ- (مشاركة أصحاب المصلحة في صياغة ميثاق المواطن.
- ب- إعادة نشر موائيق المواطنين في البنوك بمشاركة الموظفين الكاملة، خاصة موظفي المستوى الأول.

ج- خلق الوعي حول الميثاق بين المستفيدين من خدمات البنوك.

د- التدريب الخاص للموظفين في كل المستويات حول مفهوم ميثاق المواطن وتطبيقاته.

وبعد أن تم تقييم الموقف الحالي للمواثيق من قبل البنوك التي تم تسميتها عن طريق هيئات مستقلة، تم رسم خطط عمل لتصحيح مواطن الضعف. وعلى ضوء ذلك، تم مراجعة المواثيق وتقييسها على أساس النموذج/ الميثاق الأصلي الذي تم تطويره من قبل اتحاد البنوك الهندية. كما تم تنظيم برنامج تدريبي لموظفي البنوك المختارة قام بالتدريب فيه مدربون بارعون تم إعدادهم من قبل المعهد الوطني لإدارة البنوك باستخدام وحدة تدريب طورت بالتشاور مع إدارة الإصلاح الإداري والمظالم العامة. كما تم اتخاذ إجراءات عديدة لنشر ميثاق المواطن على نطاق واسع.

وتم تعيين هيئات خارجية للقيام بتقييم تطبيق ميثاق المواطن لهذه البنوك وتوثيق الممارسة، وحينما ثبت بأن مواثيق المواطنين قد تم تطبيقها بالكامل وعلى نحو نموذجي، اقترح أن يتم توفير التوثيق للبنوك/ القطاعات الأخرى لنقل التجربة.

3-3- تقييم مواثيق المواطنين:

تم تنفيذ تقييم مواثيق المواطنين من قبل فرق دراسة إدارة الإصلاح الإداري والمظالم العامة ومجلس التنسيق للمستهلكين، وهو مؤسسة غير حكومية، في أكتوبر 1988. وكانت النتائج مشجعة جدا إذا أخذنا في الحسبان أن هذه المبادرة ما زالت وليدة في الهند. و تم توزيع استبيان مبسط لكل الوزارات /الإدارات وحكومات الولايات/ المناطق الاتحادية لتمكينها من القيام بالتقييم

الداخلي لمواثيق المواطن الخاصة بهم. كما تم إخطار المؤسسات الشروع في إجراء تقييمات خارجية ويفضل أن تتم من قبل مؤسسات غير حكومية. وتقوم إدارة الإصلاح الإداري والمظالم العامة حالياً بتحديد شركات استشارية/ مستشارين لتطوير نموذج معياري للتقييم الداخلي والخارجي لمواثيق المواطنين بطريقة قياسية أكثر فاعلية وموضوعية. كما يتطلب ذلك من الهيئات أن تقترح طرقاً لزيادة الوعي داخل المؤسسات وبين المستفيدين، واقتراح الأساليب الممكنة لتعريف الإدارة والموظفين بمهمة صياغة ونشر المواثيق.

4- مكاتب الاستعلام والتسهيلات:

أنشأت مؤسسات الحكومة المركزية المختارة مكاتب للاستعلامات والتسهيلات لتوفير المعلومات للمواطنين حول برامجها/ مشروعاتها، وقوانينها وإجراءاتها وغيرها بالإضافة إلى موقف الحالات أو الطلبات. ويمثل مكتب الاستعلام والتسهيلات نقطة النهاية لرفع وعلاج المظالم، وبذلك يكون مظهراً مادياً لميثاق المواطن. وبناء على ذلك، تم اتخاذ قرار بإنشاء مكاتب استعلام وتسهيلات في كل وزارات/ إدارات الحكومة التي لها مواثيق للمواطنين، وتم بالفعل إنشاء 65 مكتباً للاستعلام والتسهيلات حتى الآن.

وتم تقييم أداء مكاتب الاستعلام والتسهيلات من قبل إدارة الإصلاح الإداري والمظالم العامة ومجلس التنسيق للمستهلكين، واتخذت المؤسسات ذات العلاقة الخطوات اللازمة حول النواقص التي أشارت إليها التقييمات. كما تقوم هذه الإدارة بمراقبة أعمال مكاتب الاستعلام والتسهيلات بانتظام من خلال زيارة نصف سنوية مقررّة لكل المؤسسات التي أسست مكاتب للاستعلام والتسهيلات.

5- المشكلات التي تم مواجهتها في التطبيق:

بدأت مبادرة ميثاق المواطنين في الهند مؤخراً، وأن الميثاق التي تم وضعها ما زال تطبيقها في المرحلة الأولى. وبما أن ادخلاً وتطبيق أية فكرة جديدة في أي مؤسسة صعب، فإن إدخال وتطبيق فكرة ميثاق المواطن في حكومة الهند قد كان صعباً جداً بسبب الإجراءات البيروقراطية العتيقة المقررة واتجاهات العاملين التي تتصف بالجمود. وتتمثل العقبات الرئيسية التي واجهتها هذه المبادرة في:

- 1- المفهوم العام للمؤسسات التي قامت بصياغة ميثاق المواطنين قد تم لأن هناك توجيهات قد صدرت من أعلى، كما أن عملية التشاور محدودة جداً أو تكاد تكون منعدمة. وبذلك أصبحت هذه الممارسات أحد الأنشطة الروتينية للمؤسسة ولا يتركز عليها أي قدر من الاهتمام.
- 2- لينجح أي ميثاق، فلا بد من أن يتلقى الموظفون المسؤولون عن تطبيقه تدريباً وتعريفاً مناسباً إذ ليس من المتوقع أن يتم الوفاء بالتزامات الميثاق من قبل قوى عاملة غير مدركة لروح ومضمون الميثاق. مع ذلك، فهناك الكثير من الحالات التي لم يتم تدريب الموظفين المعنيين أو تهيئتهم بالصورة المناسبة.
- 3- أحياناً تؤدي تنقلات أو إعادة توزيع الموظفين ذوي العلاقة في مراحل حاسمة من صياغة/تطبيق ميثاق المواطن في مؤسسة ما إلى تقويض العمليات الإستراتيجية ويعوق تقدم المبادرة.
- 4- لم تتم حملات توعية الزبائن حول الميثاق بصورة منتظمة.

5- في بعض الحالات إما أن تكون المعايير/ أو يكون الزمن المقرر للخدمات في ميثاق المواطن فضفاضاً أو ضيقاً ومن ثم غير واقعي ويخلق انطباعات سلبية لدى الزبائن عن الميثاق.

6- الفكرة الأساسية للميثاق غير معروفة بصورة مناسبة. فالمعلومات والكتيبات والمواد المنشورة التي أصدرتها المؤسسات في وقت سابق قد فهمت خطأ أنها تتعلق بميثاق المواطن.

6- الدروس المستفادة:

الدروس التالية التي تعلمها من تجربة تطبيق مبادرة ميثاق المواطن حتى تاريخه:

1- من المؤكد أن يُنظر إلى ميثاق المواطن، كأى فكرة جديدة، بشيء من الريبة من قبل الموظفين والمواطنين على السواء. لذا، من المهم إطلاق حملات توعية لكل أصحاب المصلحة في المراحل الأولى للتغلب على الشكوك، ويجب أن يتم إعداد وتنفيذ هذه الحملات بأسلوب مبتكر وفعال.

2- لن يغير صدور ميثاق المواطن طريقة تفكير الموظفين والزبائن والتي استقرت لوقت طويل بين ليلة وضحاها. ولذا لابد من تقديم جهود منظمة ومستمرة لإحداث تغيير في اتجاهات هؤلاء الأشخاص.

3- دائماً ما تصطدم المبادرات الجديدة بعوائق وشكوك من قبل الموظفين. ومن الطبيعي أن تكون هناك مقاومة خاصة من قبل موظفي المستوى الأول. ويمكن التغلب على مقاومتهم من خلال مشاركتهم ومشاورتهم

في مراحل إعداد وتطبيق ميثاق المواطن ما يجعلهم شركاء في هذا المسعى.

4- بدلاً من محاولة إصلاح كل العمليات في مرة واحدة ومن ثم مواجهة مقاومة شديدة، ومن المناسب تحليلها إلى عوامل صغيرة ومعالجة كل منها واحدة تلو الأخرى.

5- يجب أن يتضمن الميثاق آلية للمراقبة والتقييم والمراجعة، ويفضل أن يتم ذلك عن طريق جهات خارجية.

7- الرؤية المستقبلية: تطوير ميثاق مرجعي

أصدرت حكومة المملكة المتحدة في عام 1992 ميثاقاً مرجعياً بوصفه مشروعاً لتقدير وتشجيع التميز في الخدمة العامة ولكي تكسب المؤسسات ميثاقاً مرجعياً عليها أن تُثبت تميزها في المعايير التسعة التالية في الميثاق المرجعي والتي تقابل مبادئ الخدمة العامة:

- 1- معايير الأداء.
- 2- توفر المعلومات والانفتاح.
- 3- حرية الاختيار والتشاور.
- 4- الكفاءة والمساعدة.
- 5- وضع الأمور في نصابها.
- 6- تحقيق عائد من الأموال التي تصرف.
- 7- تحقيق الرضا.
- 8- تحسين جودة الخدمة.
- 9- الابتكارات وعمليات التطوير المخططة.

وقامت حكومة ماليزيا أيضا بتأسيس " جائزة أفضل ميثاق زبون " في عام 1993 استنادا إلى نموذج المملكة المتحدة.

أما في الهند، فتعكف إدارة الاصلاح الإداري والمظالم العامة على تحديد مؤسسات مهنية لتطوير مشروع ميثاق مرجعي مناسب، وسيقوم هذا المشروع بتشجيع ومكافأة التحسين في مستوى تقديم الخدمات العامة استنادا إلى الالتزامات والمعايير المنوه عنها في الميثاق ، ويُقترح أن يتم منح " الميثاق المرجعي " بعد التقييم من قبل لجنة قضاة مستقلة ولا يعطي ذلك المؤسسة الفائزة إحساسا بالإنجاز فقط بل ويعزز روح المنافسة بين المؤسسات المختلفة والتي أصدرت موثيق للمواطنين وبدأت تُعرف وسط المواطنين.

إن تطبيق ميثاق المواطنين عملية مستمرة لأنها لا بد أن تعكس التغييرات العديدة والمستمرة في مجال الخدمات العامة، وتسعى الحكومة الهندية باستمرار إلى خدمة مواطنيها بفعالية وكفاءة ليس لمقابلة توقعاتهم فحسب بل ولتجاوز تلك التوقعات، وتمثل مبادرة المواطن الخطوة الرئيسية في هذا الاتجاه.

9-1-3- التجربة الماليزية

خلفية التجربة :

1- تبدو السخرية من القطاع العام ظاهرة متفشية في أنحاء العالم، حيث يجري عادة تصوير هذا القطاع باعتباره كيانا بيروقراطياً يستعصي على التغيير. لذلك، توجه حكومات العديد من الدول، مثل ماليزيا، جهداً وافراً لرفع مستوى فعالية القطاع العام وكفاءته، عن طريق اعتماد استراتيجيات تنمية الموارد البشرية في ماليزيا كأحد العناصر الحاسمة التي سوف يتحدد مدى تفوقها في المنافسة على المدى الطويل .

2- تركز تجربة ماليزيا في تعزيز التدريب في القطاع العام عن طريق المعهد الوطني للإدارة العامة إنتان INTAN ، وتبرز كيف قام المعهد بتكييف دوره مع الاحتياجات المتغيرة للخدمة المدنية في ماليزيا . وترصد تاريخ التدريب في القطاع العام بماليزيا ، باستخدام "إنتان" كتجربة ، وتحدد العوامل التي أسهمت في قيام "إنتان" بدور المؤسسة التدريبية الأولى ، وتلقي الضوء على بعض مجالات القوة الرئيسية ، وتنتهي بعرض القضايا والتحديات الرئيسية التي يواجهها المعهد في المستقبل كمحرك للتنمية الإدارية .

فلسفة التدريب :

3- لم يعد هناك من يجادل في كون التدريب والتنمية يسهمان في تطوير الأداء. وفي حالة ماليزيا، يعتبر التدريب أداة حيوية قادرة على تحسين الأداء لمديري المشروعات العامة .

والافتراض الأساسي الذي تقوم عليه هذه الفلسفة أن النظام الإداري القائم على التدريب ستكون لديه القدرة على تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية ، التي تؤدي بدورها إلى تحسين نوعية حياة المواطن . ويتمثل الهدف هنا في تزويد الموظفين العموميين بالمعرفة والمهارة اللازمتين لتمكينهم من أداء وظائفهم على خير وجه في إطار الدور المتغير للإدارة العامة. فالتعهد المستمر في مهام الحكومات، يتطلب تواجد موظفين عموميين ذوي مقدرة على استخدام المعرفة والمبتدعات العلمية والفنية ، وتوظيف منهاج تحليلي أعمق للمهام، ومزج المعرفة المتخصصة بالمعرفة العامة، ومن ثم فإنه يتعين على التدريب أن يسعى إلى رفع مستوى قدرة الموظفين العموميين على فهم الإدارة الحديثة،

و استخدام الأدوات والمناهج والأساليب الإدارية لحل المشكلات في بيئة العمل. يتطلب هذا فهما أفضل للبيئة، وبهذه الطريقة يقوى شعور الموظفين العموميين بالالتزام تجاه مهمة التنمية الوطنية مما يمكنهم من أداء دور أكثر فاعلية في إدارة التغيير.

إن التدريب على وجه الإجمال عنصر حاسم في تنمية الموارد البشرية. ولهذا، فإن من المهم وضع استراتيجيات للتدريب تتطوي على تدريب وإعادة تدريب على نحو مخطط ومستمر في نقاط متعددة في المسيرة المهنية للموظف العمومي .

الدور المتغير للإدارة العامة :

4- لقد تطور دور الإدارة العامة في شتى أنحاء العالم على مدى العقود القليلة الماضية ، ويتضح هذا بجلاء في دول نامية مثل ماليزيا ، التي لا تتوقف فيها مطالب المواطن من الحكومة ، في حين أن الموارد محدودة أو صعبة المنال . ولقد تعرض التوجه التقليدي للإدارة العامة من حفظ القانون والنظام إلى التغيير بفعل التحولات في الأولويات السياسية ، والحقائق الاقتصادية والاجتماعية الجديدة ، وتعد طبيعة المهام الحكومية . ويتعين على نظم الإدارة العامة من أجل الوفاء بهذه المتطلبات أن تكون لديها القدرة على صياغة السياسات وصنع القرارات وتعبئة الموارد وتخطيط برامج التنمية وتنفيذها واكتساب خبرة التقويم . وبالإضافة إلى هذا ، يتعين عليها أن تضمن ثقة القيادة السياسية وتعمل في توافق من أجل التغلب على المشكلات الضاغطة على النسيج الاجتماعي والاقتصادي للمجتمع ، مثل الإسكان والبطالة وتلوث البيئة والفقر في الريف .

ويأتي على رأس القدرات التي ينتظر من نظم الإدارة العامة اكتسابها البصيرة الواجبة لتحديد التحسينات التكنولوجية وإدارتها وتحقيق الربح من ورائها ، وفي الوقت ذاته تحجيم تأثيرها السلبي إلى أدنى حد. فالإدارة العامة ، على وجه الإجمال ، يجب عليها أن تيسر دور الأفراد والمؤسسات في الحكومة تعززه .

5- إذا كان هناك الكثير الذي ينتظر من نظم الإدارة العامة القيام به فيما يتعلق بتطوير أدوارها، فإن المنتظر منها أيضا أن تؤدي دورا في قضايا يعينها محل الاهتمام العام، مثل المساءلة العامة، وحيادية الخدمة المدنية والحكومة المفتوحة، والمشاركة الشعبية. فالمجتمع ينتظر من أجهزة الإدارة العامة أن تقف بقوة وتدافع بحمية عن المبادئ التي تتضمنها هذه القضايا، مع الدعوة إلى تعزيز الكفاءة ورفع الإنتاجية، وخصخصة الخدمات التي كان ينهض بها القطاع الحكومي من قبل لتقليل النفقات العامة، ونشجيع المشروعات الخاصة .

ومع ذلك، فإن هناك قضايا أخرى تحد من كفاءة أجهزة الإدارة العامة نفسها، تتعلق بالإشراف الحكومي، وتضخم عدد الموظفين في الخدمة المدنية، وانخفاض الروح المعنوية وأداء الموظفين العموميين. والتدريب في الإدارة العامة يجب أن يستجيب لهذه التغييرات، وأن ييسر تكيف الموظفين العموميين مع أدوارهم الجديدة بأقل الأضرار .

6- تطرح ماليزيا نموذجا متميزا لبلد سعى إلى التنمية الاقتصادية ونجح في تحقيقها، وأبدى استعدادا لمواءمة أوضاع الخدمة المدنية وفقا لهذه الأهداف القومية. ولقد كان إصلاح القطاع العام أحد جوانب مهام الحكومة

منذ الستينيات. وكان (تون عبد الرزاق)، رئيس الوزراء وقتذاك، وهو الدافع الرئيسي وراء الإصلاح، حيث ألقى بثقله لإعادة الهيكلة الريفية، كما ينبغي أن ينسب الفضل نفسه لرئيس الوزراء الحالي (د.مهاتير محمد) الذي يبذل جهداً دائماً لتوجيه البلاد نحو التصنيع .

7- وقد تمحور اتجاه الدفع الرئيسي لإصلاحات (الدكتور /مهاتير) في الثمانينيات حول ضرورة تحسين نوعية إدارة القطاع الحكومي ونقل مسؤولية التنمية الاقتصادية إلى القطاع الخاص ليكون بمثابة "محرك النمو". واتخذت الحكومة عدة إجراءات لتحسين نوعية الخدمة التي تقدمها إدارات القطاع الحكومي، مثل الخدمات المكتبية، وقامت بتغيير النظم والإجراءات القائمة، واستخدمت الأجهزة المكتبية الآلية وتكنولوجيا المعلومات، وعززت قدرة الإدارة الإقليمية. ونظراً لإدراك الحكومة أهمية القيم والأخلاق في تقديم خدمة رفيعة المستوى ، فقد بدأت في تنفيذ عدة برامج لغرس القيم المطلوبة مثل الأمانة والانضباط والاستقامة والإخلاص وتحمل المسؤولية والجدارة بالثقة في نفوس الموظفين العموميين . وعلاوة على ذلك ، فإنها، ومن أجل تشجيع إسهام القطاع الخاص ومشاركته في التنمية القومية قامت بتعديلات هيكلية هامة في الثمانينيات في إطار ما أطلق عليه سياسة الخصخصة ومفهوم ماليزيا المؤسسة Malaysia Incorporated وعُدَّ القطاع العام والقطاع الخاص شريكين في التنمية ، يقوم أولهما بتيسير دور الأخير ويمثل هذا التغيير في دور القطاع العام في التنمية تعبيراً عن تحول في نمط علاقات العمل بينهما .

8- كان المبدأ التوجيهي للإصلاحات الإدارية في التسعينات هو فلسفة الجودة. ومن بين الأمثلة على برامج تلك الإصلاحات: إطلاق حركة ثقافة العمل الممتاز، ورؤية رئيس الوزراء لعام 2020، وإصدار العديد من منشورات الضوابط والأدلة للإصلاحات الإدارية واستمرار تعزيز تكنولوجيا المعلومات لتحسين المعلومات والخدمات.

9- لقد تغير محور تركيز جهود الإصلاح الإداري عبر السنين بما يتفق مع البيئة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المتغيرة ، وأدت سرعة استجابة الإدارة العامة للمتغيرات إلى تنفيذ إصلاحات إدارية ساعدت الحكومة على أن تتحلى بالمرونة الواقعية في سياساتها وبرامجها . وقد نال نجاح هذه البرامج شهادة دولية في تقرير القدرة التنافسية العالمية لعام 1994 الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي والمعهد الدولي للإدارة، حيث احتلت ماليزيا المركز السابع عشر فيما يتعلق بالقدرة التنافسية عالمياً، وكان من بين العوامل التي أخذت في الحسبان في التقويم، كفاءة الحكومة وفعاليتها.

إحداث المعهد الوطني للإدارة العامة (INTAN):

10- أدى استمرار الاستياء من تواضع قدرات الإدارة على تسيير البرامج الموجهة للتنمية في فترة ما بعد الاستقلال ، إلى الاستعانة باثنين من الخبراء الأمريكيين في الإدارة العامة هما (جون د. مونتجومري، وميلتون إسيمان) لدراسة واقتراح الإصلاحات الهيكلية في الخدمة العامة.

وكانت ثمرة جهودهما تقرير (مونتجومري/ إسمان) الذي انتهت توصياته إلى إقامة وحدة لإدارة التنمية تابعة لمكتب رئيس الوزراء تكون مهمتها الإشراف على جهود الإصلاح الرئيسية.

وفي 1967، قامت وحدة إدارة التنمية ومركز تدريب الأفراد بإجراء دراسة مسحية لتحديد احتياجات التدريب في الإدارة البيروقراطية الماليزية .

11- مهدت موافقة مجلس الوزراء على تقرير " التدريب من أجل التنمية في غرب ماليزيا " إلى إحداث معهد "إنتان" في عام 1972 . وقد تلقى المعهد دعماً غير محدود منذ نشأته الأولى نتيجة إدراك القيادة السياسية لأهمية التدريب لبرامج الإصلاح الإداري . وقد مثل هذا الدعم ، أيضاً ، إقراراً من البيئة المحيطة بأهميته في هذا المجال ، الأمر الذي يسر له إقامة روابط مع المؤسسات الهامة ، مما أسهم في دعم حيويته.

سياسة التدريب :

12- في عام 1970 ، أوضحت الحكومة تعاضماً اهتمامها بالتدريب في القطاع العام بإصدارها المنشور رقم 1970/1 الذي حددت فيه ، للمرة الأولى ، سياسة التدريب ، تلك السياسة التي أقرت الالتزام بالتدريب ودعمه على أعلى المستويات السياسية بصفته نشاطاً له الأولوية في القطاع العام .

وقد بينت تلك السياسة بوضوح أن التدريب ينبغي ألا يقتصر على مفهوم التدريب في موقع العمل ، ودافعت عن أهميته مع التغيرات التكنولوجية السريعة والدور المتزايد للحكومة في عملية التنمية، حيث الحاجة الماسة للتدريب النظامي للموظفين المدنيين في مراحل مسارهم المهني المختلفة،

لتزويدهم بالمهارات والمعرفة الضرورية التي تمكنهم من الاستجابة بفاعلية
للدور المتغير للإدارة العامة .

13- وتوضح سياسة التدريب بجلاء المسؤولية التنظيمية للتدريب، حيث تناط
مسؤولية الرقابة العامة على نشاط التدريب في اللجنة الوزارية للتدريب،
و يضطلع مجلس الوزراء بمسؤولية صياغة التدريب ، ويفوض إلى
الإدارة المركزية لشؤون العاملين في توجيه عمليات التدريب في الخدمة
الحكومية، وتنسيقها، والرقابة عليها، وتقديم النصح للوزارات والإدارات
فيما يختص بالتخطيط والمتابعة وأنشطتها التدريبية .

14- تضطلع بمسؤولية التخطيط والإشراف والتقويم للتدريب في القطاع
العام، شعبة التدريب والتنمية الوظيفية بالإدارة المركزية لشؤون العاملين،
ويختص معهد "إبتان" بالمسؤولية عن تنظيم برامج التدريب داخل الإدارة
المركزية، وذلك في تعاون وثيق مع شعبة التدريب والتنمية الوظيفية .

15- فيما يتعلق بمهمة تسهيل التدريب، تضمن السياسة التزام الحكومة
بالتدريب ودعمها له وتوفيرها الموارد اللازمة للقيام به ، وتربط هذه
السياسة ما بين التنمية الوظيفية والتدريب، حيث يتم تقويم المتدربين
للاختيار بينهم، وذلك أثناء عملية التدريب، حيث يستلزم الأمر اجتياز
التدريب من أجل الترقية والخدمة من جانب والتدريب من جانب آخر على
ترسيخ مصداقية معهد "إبتان" في محيط القطاع العام والحكومي. وقد
عزز ذلك الوعي والدافعية لدى الموظفين المدنيين فيما يتعلق بأهمية
التدريب لمسارهم المهني .

16- من الناحية التنظيمية، فإن سياسة التدريب تدعم (استقلالية) الوضع التنظيمي لمعهد "إنتان" في نطاق الوكالة المركزية لشؤون العاملين ، فيما يتعلق بالاحتفاظ بميزانيته وإدارتها، بالإضافة إلى وضع المخطط التدريبي الخاص به، بمساعدة مجلس استشاري يقدم النصح والإرشاد في التدريب للخدمة الحكومية. ويساهم المجلس الاستشاري، الذي يتكون من كبار المسؤولين بالإدارات المركزية التنفيذية والجامعة والقطاع الخاص ، في مساعدة معهد "إنتان" على مواصلة تحديد متطلبات التدريب ، ومراجعتها، وتقييم الاحتياجات التدريبية للموظفين العموميين . ويشكل أعضاء هذا المجلس، أيضاً شبكة من العلاقات الشخصية لحشد التأييد لاحتياجات المعهد .

- ديناميكيات تعبئة المساندة و الدعم :

17- بوصف المعهد مؤسسة ذات أهمية قومية تقع في قلب السلطة ذاتها ، أي في داخل مصلحة الخدمة الحكومية (المعروفة رسمياً باسم الوكالة المركزية لشؤون العاملين)، وهي أحد مكونات مكتب رئيس الوزراء، فإن المدير العام للمعهد مسؤول أمام المدير العام لمصلحة الخدمة الحكومية، وله علاقات رسمية وغير رسمية وثيقة معه، ومع أمين عام الحكومة، وهو ما يضمن أن يكون كبار صناع القرار على دراية تامة بأنشطة المعهد .

18- لقد كان للموقع الحساس للمعهد داخل مصلحة الخدمة الحكومية فائدة جمة فيما يتعلق بتشكيل هيئة العاملين به، والتنمية المهنية لطاقمه الأكاديمي لهيئة التدريس به، كما كان للتعاون الوثيق بين المعهد وشعبة التدريب والتنمية الوظيفية أثر كبير في دفع التنمية المهنية لباقي العاملين به.

19- فيما يتعلق بالالتزام السياسي وتوفير الموارد والسياسات الملائمة ، فقد قدمت حكومة ماليزيا دعماً كبيراً لعمل المعهد. ومن الأمثلة البارزة لهذا الدعم الاهتمام بالتعيينات الرئيسية ، وحلقات الاتصال في التنمية الوظيفية، واستقلالية أداء الأنشطة .

20- عند اختيار مدير معهد "إنتان" يؤخذ في الاعتبار خبرته ومدى قدرته على مخاطبة الرأي العام، وإنجازاته البحثية، وهو مسؤول أمام المدير العام لمصلحة الخدمة الحكومية، وثمة قناة اتصال مفتوحة بينه وبين أمين عام الحكومة. ويستمر المدير، وكذلك المسؤولون الآخرون، في مناصبهم لفترة خمس سنوات، بما يوفر عنصر القيادة المستقرة اللازمة لتحقيق الكفاءة والإيجابية لدور المعهد. وتتعزيز استقلالية المعهد عن طريق الصلات الرسمية وغير الرسمية التي يحتفظ بها مديره مع الشخصيات الرئيسية في الأجهزة الإدارية الحكومية.

إستراتيجية التدريب:

21- كانت نقطة الضعف الرئيسية في مركز تدريب العاملين، وهو الجهاز الذي حل محله معهد "إنتان"، عزلته النسبية عن الذين يتلقون خدماته، وعن الوسط المحيط به . وكان السبب الرئيسي لهذا هو دوره المحدود والمتواضع في تقديم تدريب نظري قائم على المحاضرات ولا يتعدى مفاهيم الإدارة التقليدية .

ولما كان الدور المتصور لمعهد "إنتان" في تقرير التدريب ذا طبيعة تنموية ، فقد كان من المخطط أن يحقق عدداً من الأهداف، من بينها :

- أ- تعزيز السلوك الابتكاري وترجمة المثل التقدمية إلى واقع .
- ب- أن يكون قناة تصل عن طريقها ثمار السياسات والبرامج الحكومية إلى المستفيدين منها .

22- أن مقاصد معهد "إنتان" ، وهيكله التنظيمي ، ومحتويات دوراته التدريبية ، واستراتيجيته للتدريب ، وأسلوبه ومنهجيته ، ينبغي أن تتكامل وتركز على إنجاز هذه الأهداف . وترتيباً على ذلك ، فقد أوكنت إلى المعهد ثلاث وظائف رئيسية هي : التدريب والبحث والخدمات الاستشارية ، كما تمثلت مقاصده في : أ- زيادة قدرة الأجهزة الإدارية على العمل فيما يتصل بتطوير السياسات والبرامج القومية وتنفيذها .

ب- تعزيز معرفة الموظفين المدنيين ومهاراتهم وفهمهم لعمليات تنفيذ وإدارة السياسات والبرامج العامة .

ج- بلورة فهم أكثر عمقا للعلاقة المتبادلة بين الحكومة ، من جانب ، والبيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية المحيطة من جانب آخر ، ولتأثير العمل الحكومي على النظام الاجتماعي والاقتصادي للدولة .

د- غرس الإحساس في نفوس الموظفين المدنيين بالأساليب والاتجاهات التقدمية ذات الأهمية الحيوية في قيامهم بدور القيادة باعتبارهم قوى التغيير الرئيسية في المجتمع الماليزي المتعدد الأعراق .

23- ومن أجل جعل هذه المقاصد قابلة للتطبيق العملي ، فقد تبنى معهد "إنتان" استراتيجية تتضمن عناصر ثلاثة هي : الاهتمام بالعميل ، وفرط الحساسية بالوسط المحيط ، وتكامل وظائف التدريب والبحث والخدمات الاستشارية .

24- على الرغم من أن نظام الإدارة العامة يتألف من منظمات حكومية ووزارات وإدارات وأجهزة قانونية ، فإنه يجب أن يعمل في إطار نظام اجتماعي وثقافي واقتصادي وسياسي متكامل. وفي هذا السياق ، يهدف معهد "إبتان" إلى إقامة حلقات اتصال بين مثيري النظامين ، لضمان أن يكون التدريب وثيق الصلة بالمشكلات الحقيقية التي تواجهها الهيئات الحكومية ، علاوة على كونه جزءا أصيلا من عملية التنمية القومية .

ويتحقق هذا الاتصال على مستوى التدريب، عن طريق :

أ- دورات تدريبية ذات توجه عملي تستهدف إعلاء قدرة الموظفين على استخدام مناهج الإدارة وأدوات صنع القرار الحديثة .

ب- دورات تدريبية تركز على السياسات وتهدف إثراء فهم الموظفين المدني لبيئة السياسات والبرامج العامة ومحتواها وتأثيرها على النمو الاقتصادي والتكامل القومي .

25- تعمل الأنشطة البحثية والاستشارية لمعهد "إبتان" على النفاذ إلى أعمق المشكلات ، واستنادا إلى تحليل النتائج السابقة ، يتم التوصية بإدخال مناهج وعمليات جديدة وفعالة للتسيير والإدارة من خلال التدريب . وفي الوقت ذاته ، تقوم وحدة البحوث والاستشارات بمساعدة الهيئات الحكومية المختلفة في وضع النظم والمناهج الإدارية ، كما تساهم في تحليل مشكلاتها الإدارية وحلها . سواء بناء على طلب الهيئات المعنية أو باعتبار ذلك إضافة لما يقوم به المعهد من أنشطة تدريبية وبحثية . واتفاقا مع استراتيجية المعهد بإقامة صلات مؤسسية مع البيئة المحيطة ، وبالتحديد مع الهيئات المركزية والوزارات والإدارات التنفيذية

والمؤسسات المحلية ، فإن تحديد كل مخطط دراسي يقوم على اعتبار برامج ووسائله الخاصة .

- تنمية مجالات القوة الرئيسية:

26- هناك أبعاد متعددة لأنشطة المعهد ، نعرض منها تلك الأنشطة التي حقق فيها المعهد أداء بالغ التميز ، وهي :

أ- تقويم احتياجات التدريب :

هناك لجنة استشارية للمعهد ، تضم كبار المسؤولين من الهيئات المركزية والتنفيذية والجامعات وشخصيات منتقاة من القطاع الخاص ، تتمثل مهمتها في تقديم النصح لمدير المعهد فيما يخص أنماط برامج التدريب التي يتعين تنفيذها ، وأهدافها ، ومحتويات مقرراتها . وإلى جانب ذلك ، فإن المدير هو أيضا عضو في لجنة التحسينات الإدارية للخدمة المدنية التي يرأسها أمين عام الحكومة وهو المحرك والمنسق الرئيسي لتنفيذ برامج التحسينات الإدارية في الخدمة المدنية . وتهدف المناقشات في هاتين اللجنتين إلى تبادل الأفكار وبناء التوافق في الرأي قبل تنفيذ البرامج . وهكذا ، فإنه بفضل مشاركة المعهد في عملية صياغة السياسة ، بات يمتلك القدرة على التكيف والاستجابة السريعة مع أهداف الحكومة واستراتيجياتها ، ومع التغير في هذه الأهداف والاستراتيجيات .

وعلى حين تتولى شعبة التدريب والتنمية الوظيفية تقويم احتياجات التدريب على المستوى الكلي ، فإن المعهد يؤدي دورا نشطا على المستوى الجزئي ، باستخدام أساليب تدريبية جديدة ، ومراجعة محتويات الدورات التدريبية في برامج بعينها . وتمثل المزاوجة بين الأمرين عملية مستمرة تتعاون فيها اللجنتان ، على نحو رسمي وغير رسمي .

ب- تنوع منهجيات التدريب :

يتبع معهد "إنتان" مدخلاً تجريبياً إزاء موضوعات المحتوى وطرق التدريب، وقد اقتضت البيئة المتغيرة والأولويات الوطنية إدخال مفاهيم وأدوات ومناهج جديدة للتعليم. وتشهد تجربة المعهد في التدريب العملي على انفتاحه على الأفكار الجديدة، فقد تبين للمعهد أن التدريب النظري التقليدي القائم على المحاضرات محدود الجدوى بالمقارنة بغيره من المفاهيم والأدوات الحديثة .

وتمثلت استجابة المعهد لذلك في وضع خطة جديدة للتدريب تجمع ما بين المعرفة الأكاديمية النظرية والعمل التطبيقي الرسمي . وتتطلب هذه المنهجية اشتراك مجموعات العاملين المتدربين في العمل للوصول إلى إجابات عملية للقضايا المختلفة ، مع التطبيقات العملية لها .

وعلى الرغم من كون المحاضرات طريقة شائعة في التدريب ، فقد تم استخدام مناهج متعددة أخرى مثل المواقف الافتراضية وأداء الأدوار ودراسات الحالة والزيارات والمشروعات البحثية بالإضافة إلى مدخل الوحدات في التدريب ، والذي يسمح للمشاركين بالمرور بعدد من الوحدات المتصلة بقيامهم بمهامهم على مدى زمني طويل .

ج- تنمية قدرات طاقم العاملين :

تعاني ماليزيا ، مثلها في ذلك دول أخرى ، من نقص شديد في عدد المدربين المؤهلين ، وقد سعى معهد إنتان لحل هذه المشكلة بوضع خطة نظامية لتنمية قدرات العاملين به .

ويستمد المعهد طاقمه الأكاديمي من دوائر الخدمة المدنية ومن الدوائر المهنية الأخرى كالمحاسبة والهندسة والزراعة ، وغيرها .

ولا ينظر المعهد إلى الخدمة الإدارية وحدها بوصفها مؤهلاً كافياً للمدرب ، وإنما يهتم باعتبارات أخرى ، مثل القدرة على إجراء الأبحاث التطبيقية والخبرة العملية في العمل الحكومي ، والشهادات بعد الجامعية . ويبلغ عدد الأعضاء الأكاديميين للمعهد 184 عضواً . وقد نجح المعهد إلى حد كبير في الاحتفاظ بأعضائه المؤهلين بسبب سياسة تنمية قدرات طاقم العاملين التي توفر فرصاً أوسع للتعلم المستمر .

د- خدمات البحوث والنشر والمكتبة :

يخصص (30%) من وقت العمل في المعهد في الوقت الحالي للعمل البحثي ، بينما تخصص النسبة المتبقية لإجراء مشروعات التدريب . ووفقاً لهذا الترتيب ، يثري المعهد خبرته العملية ويستطيع في الوقت ذاته أن يستخدمها في عمل المشروعات ودراسات الحالة . ويوجه العمل البحثي لإلقاء أضواء كاشفة على مشكلات الإدارة العامة ، وعلى تقويم التدريب وتحديد مدى تأثير برامجه . وتأتي الخدمات الاستشارية لتكمل البحوث والتدريب ، وذلك بناء على طلب العملاء .

هـ- تقويم الأداء :

يمثل تقويم الأداء والتأثير لبرامج التدريب أحد الجوانب الرئيسية في عمل المعهد ، حيث يهتم باستمرار بتقويم ما يؤدي إليه الجهد التدريبي من تحسين وتطوير قدرة الموظفين المدنيين على النهوض بمهام وظائفهم ورفع معنوياتهم وتعزيز دوافعهم والاتجاهات المتقدمة فيما بينهم . ويساعد التقويم الدقيق لبرامج المعهد ومناهجه ومداخله على ضمان مساندة جمهور المتدربين له ، وفي تغيير البرامج بما يلبي احتياجاتهم و في إطار عملية

التقويم بالمعهد ، و رغم أنه يقتصر حالياً على مداخل التدريب و مخرجاته المباشرة ، إلا أنه يجري حالياً التخطيط لوضع عمليات موضع التطبيق .

- تكوين الشبكات Networking -

يوصل معهد " إنتان " إقامة حلقات اتصال مع المؤسسات المحلية والدولية من خلال الدورات التدريبية المشتركة و المؤتمرات و برامج الإلحاق وتطوير دراسات الحالة ، لدعم التعاون وتعظيم استخدام الموارد وتهيئة مناخ للتعليم المستمر .

ولدعم التعاون فيما بين بلدان الجنوب، يوفر المعهد مجموعة من الدورات التدريبية التي يسمح فيها بمشاركة المتدربين الأجانب في إطار برنامج التعاون الفني الماليزي (MTCP) . و من خلال هذا البرنامج ، الذي بدأ العمل به في عام 1981 ، تمكن المعهد من تبادل الخبرات و الموارد والمهارات الفنية مع دول نامية أخرى . ومنذ نشأة المعهد في عام 1981 قام بتدريب 1146 من الموظفين المدنيين من 74 دولة نامية ، تمتد من المحيط الهادي و اسيا إلى الشرق الأوسط و إفريقيا، وتزود الدورات التي تعقد في إطار برنامج التعاون الفني المتدربين الأجانب بفرصة لتبادل المعرفة والنماذج التدريبية التي يمكن تنفيذها في بلادهم.

وأقام المعهد أيضاً حلقات اتصال مع عدد من المنظمات الدولية البارزة من جميع أنحاء العالم، مثل البنك الدولي، و البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة ، وأمانة الكومنولث ، ووكالة التعاون الدولي اليابانية ، و الاتحاد الأوروبي (عن طريق مركز التدريب الإداري بين الاتحاد الأوروبي و رابطة) . ولم تدعم هذه الصلات المكانة الدولية لمعهد إنتان و تعزز مصداقيته فحسب ، بل أنها أسهمت

ايضا في تعزيز التعاون الوثيق فيما بينه و بين المنظمات الدولية و المجالات الأكاديمية .

معهد " إنتان " : القضايا و التحديات الرئيسية :

27- تواجه ماليزيا في الوقت الحالي ضغوطا كبيرة من أجل التغيير ، ويقال عادة أن الشيء الثابت الوحيد في هذا العالم المضطرب هو التغيير ذاته . ومع ذلك فإن " التغيير " في حد ذاته ليس هو القضية ، لكن القضية هي إدارة التغيير ، ومن ثم فإن برامج التدريب و التطوير تتطلب أن تكون معبرة عن تلك التغييرات ، بل و أن تتقدمها بتهيئتها لاحتياجات التنمية في البلاد، و في سعي المعهد لأن يسبق التغيرات و يتوقعها و يسهم في تنمية خدمة حكومية على ارفع مستوى في ماليزيا ، فإن القضايا و التحديات الآتية تعد الأهم بالنسبة له في المستقبل .

أ- تحقيق حرفية التدريب .

ب- التوازن بين التدريب العام و التدريب المتعمق .

ج- توسيع نطاق التدريب للقطاع الحكومي .

د- التدريب التحويلي و التعلم المستمر بين الموظفين العموميين .

هـ- استمرار ثورة تحسين الجودة و الإنتاجية .

و - تنفيذ معايير الأيزو 9000 .

سوف تحدد القدرة على مواجهة هذه التحديات مدى فاعلية معهد " إنتان " باعتباره معهداً للتدريب لقطاع العام في بلد سريع النمو، و في هذا الخصوص، بدأ المعهد بالفعل في وضع الأسس اللازمة لاكتسابه القدرة على مواجهة هذه التحديات :

تحقيق حرفية التدريب :

إن إحدى السمات الأساسية لمنظمة ما تضطلع بمهمة التعليم هي انفتاحها على البيئة الخارجية ، و بهذه الكيفية يتعين على معهد التدريب أن يسعى جاهدا للوفاء بالمتطلبات الداخلية و أن يكتسب في الوقت ذاته اعترافا دوليا به ، ومن بين طرق اكتساب هذا الاعتراف تعزيز حرفية المدربين . ولتحقيق هذا الغرض يعمل المعهد على طرح فكرة إصدار شهادات أكاديمية وطنية للمدربين . وقد مهد إنشاء اللجنة الاستشارية الوطنية للتدريب و تنمية الموارد البشرية الطريق أمام مواجهة هذا التحدي. غير أنه يتعين على المعهد، أن يضع معايير خاصة بنتائج عملية التدريب إلى جانب الاهتمام بوضع المدربين. كما أنه بحاجة أيضا إلى النظر في الشروط الأساسية و مؤهلات القبول للمدربين ونظم منح الشهادات و التقويم من أجل تسهيل الاعتراف الدولي بالمعهد و دوراته التدريبية .

التوازن بين التدريب العام و التدريب المتعمق :

يواجه المعهد الذي يضطلع بمهمة التدريب للقطاع الحكومي ، كمعهد "إبتان" تحدياً رئيسياً يتمثل في تحقيق التوازن بين التدريب العام و التدريب المتعمق . ولكونه معهداً وطنياً للتدريب ، فإنه ليس بمقدوره أن يستغني كلية عن التدريب العام نظراً لأهميته ، على وجه الخصوص ، للوافدين الجدد و الموظفين الذين يعدون للترقي . و يتمتع التدريب المتعمق بميزة الاقتراب من الاحتياجات التدريبية ، و أنه أكثر تركيزاً على المتدرب و كلما تم هذا النوع من التدريب بطريقة لا مركزية كلما كان أفضل. و تتضمن عملية لا مركزية التدريب الاستيعاب الداخلي لثقافة التدريب. غير أنه حتى يحين الوقت الذي تستطيع فيه الإيرادات بنفسها أن تتولى مهمة التدريب المتعمق، فإن معهد "إبتان"

سوف يتمين عليه أن يواصل تلبية احتياجات القطاع الحكومي والعام بتحقيق التوازن بين التدريب العام و التدريب المتعمق. ويمثل هذا في حد ذاته تحدياً للمعهد، لأن الخدمة المدنية بها 892 ألف موظف، لأن لكل إدارة من الإدارات داخل الخدمة المدنية احتياجاتها ومتطلباتها الخاصة .

-- توسيع نطاق التدريب للقطاع الحكومي :

يعد توسيع نطاق التدريب وإتاحة فرصة الحصول عليه في القطاع الحكومي تحدياً كبيراً للمعهد، خاصة إذا وضعنا في الاعتبار أن هناك 24 وزارة و 146 إدارة حكومية ، يضمون 892 ألف موظف، ولمواجهة هذا التحدي فقد وضع المعهد " إنشاق " مجموعة من برامج التدريب وجعلها في متناول جميع الإدارات والوزارات، وتيسير استخدام هذه البرامج، تعقد دورات خاصة للمدربين في الإدارات الحكومية لكي يضطلعوا بمسؤولية تدريب الأفراد في إدارتهم. ويقوم معهد " إنشاق " تحالفات استراتيجية، ويدخل في علاقات تعاون مع معاهد التدريب و مؤسسات التعليم العام الأخرى، من أجل مباشرة هذا النوع من التدريب، بالوكالة، على نحو فعال. ويأمل المعهد بالتعاون مع هذه المعاهد بأن يؤدي تكثيف تنمية الموارد البشرية في ماليزيا إلى جعل الأهداف الواردة في رؤية عام 2020 قابلة للتحقيق .

التدريب التحويلي و التعامل المستمر بين الموظفين العموميين :

تحتاج مؤسسات التدريب إلى تصميم برامج لاستكشاف القدرات الكامنة لدى العاملين من أجل أن تلحق بالتطورات النشطة في الوسط المحيط بها . ومع الانفجار التكنولوجي و المعلوماتي ، تجد تلك المؤسسات نفسها في حاجة أيضا

إلى التحلي بقدرة إبداعية تسمح لها بمواصلة تهيئة فرص التعلم و إدراك المهارات و المعارف الجديدة .

ولا يستدعي الإبداع في هذا المجال مجرد تطوير منهاج جديدة ، بل يدعو أيضا إلى إعادة النظر في المنظمات و المراكز التدريبية ، القائمة و الموارد المتاحة لها، وتعظيم الاستفادة منها .

ومن أجل تحقيق هذه الغاية ، يقدم معهد " إبتان " برامج متطورة للتدريب، علاوة على إقامة مراكز تدريبية جديدة، وتوفير فرص التعلم المستمر للموظفين المدنيين، وفي هذا السبيل يقوم المعهد بما يلي :

- وضع برامج بالمشاركة مع الجامعات المحلية لتمكين موظفي الحكومة من الحصول على درجات الماجستير و الدكتوراه ، سواء كان ذلك بالدراسة لبعض الوقت أو بالتفرغ طول الوقت .

- إنشاء مركز لنظم و تكنولوجيا المعلومات و الإدارة لإفساح المجال أمام الموظفين المدنيين لتلقي التدريب على الحاسبات الالكترونية و نظم المعلومات المرتبطة بالإدارة .

- الاشتراك مع إدارات حكومية بعينها في تقديم الخدمات الاستشارية في إطار برامج التعلم من خلال التدريب العملي .

- استمرار ثورة تحسين الجودة و الإنتاجية :

يتعين على منظمات القطاع العام أن تسعى جاهدة لتحقيق أعلى مستوى من الكفاءة حتى يمكن للدولة أن ترتقي إلى مصاف الدول المتقدمة بحلول عام 2020 ، و من ثم يلزم مواصلة برامج الجودة الإنتاجية على نحو مستديم . ويتطلب ذلك من مديري الإدارات الحكومية و القطاع العام مجاراة التطورات داخل البلاد و خارجها ، و أن يكونوا في حالة يقظة على السدوم لإجراءات

تحسين الجودة و أن يتخلصوا من أساليب العمل التي لا جدوى منها حتى تظل الوحدات التي يمثلونها مفيدة و مطلوبة .

و بمقدور معهد " إنتان " من ناحيته ، أن يواجه هذا التحدي بإجراء مراجعة مستمرة لمحتويات برامج التدريب و مواصلة النشاط البحثي والتعاون مع معاهد التدريب الأخرى .

- تنفيذ معايير الإيزو 9000 :

من بين المبادرات الجديدة و الجريئة التي تنتهجها الحكومة الماليزية ، تنفيذ سلسلة معايير الإيزو 9000 في مختلف جنوب القطاع الحكومي و العام قبل عام 2000 .

و تمشيا مع ذلك ، قرر معهد " إنتان " السعي للحصول على شهادة الإيزو في فبراير عام 1995 و ذلك لكونه معهدا رئيسيا للتدريب ، لا يتولى فحص تدريب الماليزيين ، بل و يدرب أيضا مشاركين من دول أخرى في بيئة تنافسية ، فمن الضروري أن يضم ثبات مستوى جودة التدريب الذي يقدمه وليس هناك من وسيلة لضمان ثبات المستوى أفضل من إقرار معايير الإيزو من أجل تنفيذ نظام للجودة بطريقة نظامية و التقويم المستمر لهذا النظام. لقد كانت هناك ثلاثة مجالات رئيسية ركز المعهد اهتمامه عليها و هو يتقدم بطلب الحصول على شهادة الإيزو و هي :

أ- تفهم وثائق الإيزو 9000 وتحديد معايير الشهادة الأنسب للمعهد، ويتضمن هذا المجال العمليات التي بحاجة لشهادة، ونظرا لأن المعهد يضع دورات تدريبية تقوم على تلبية احتياجات عميل بعينه، لذا فإنه طلب منح الشهادة وفقا لنظام إم إس إيزو 9001 .

ب- جانب التوثيق ، حيث يشار إلى العناصر العشرين المتضمنة في الإيزو 9000 ، على أنها خطوط إرشادية قياسية لتوثيق العمليات الأساسية ، وقد قام المعهد بوصف يفسر تلك العناصر العشرين و تحديد مدى قابليتها للتطبيق على أنشطته تمهيدا لتوثيقها و علاوة على ذلك فقد أجرى المعهد تحليلًا لكل النماذج المستخدمة و قام بتصميم نماذج جديدة لاستخدامها عند الاقتضاء لضمان الامتثال لمعايير نظام الجودة .

ج- جانب التنفيذ، ولضمان سلاسة التنفيذ ، تم تحديد الأفراد والمجموعات الذين ينهضون ببرنامج الإيزو ، مع الاستعانة باستشاري لتقديم يد العون والارشاد في عملية التنفيذ .

وتتيح خبرة " إبتان" في تنفيذ نظام إم إس إيزو 9001 ، على مدى أربعة عشرة شهرا ، دروسا قيمة يمكن للآخرين الاعتماد عليها ، و استنادا إلى هذه الخبرة فإن المعهد يوصي بما يلي :

1- أن تسعى المنظمة للحصول على وثيقة تسجيل الإيزو لتحسين فعاليتها وكفاءتها و ليس لمجرد اقتناء شهادة ، فإذا لم تكن المنظمة مقتنعة بالسبب المنطقي للتسجيل، فسوف تكون هناك مقاومة من داخلها تجعل التنفيذ والامتثال لمعايير الإيزو عملية صعبة التحقيق .

2- أن الالتزام بهذه العملية على المستويين الأعلى والأوسط يمثل عاملا حاسما في نجاح التنفيذ ، وينبغي أن لا يقتصر الالتزام على إتاحة الموارد بل ينبغي أن يتعدى ذلك إلى توفير الوقت والمشاركة في عملية التنفيذ الفعلية .

3- ينبغي اختيار الإستراتيجية المناسبة للتنفيذ قبل تحديد نطاق التسجيل ، الذي يتعين أن يتضمن الأنشطة الأساسية للمنظمة .

4- نظرا إلى أن تنفيذ نظام الإيزو 9000 مرهق و مستهلك للوقت ، لذلك ينبغي أن يكون المدير التنفيذي وكبار رجال الإدارة قادرين على إدارة التغيير ، وذلك بتهئية مخاوف العاملين و تصحيح مفاهيمهم الخاطئة ، وإلا فقد يصعب كسب تفهم العاملين وتعاونهم وما يستتبعه ذلك من عدم مشاركة الجميع في تنفيذ المشروع.

5- يجب أن يكون هناك تكامل واتصال مع الذين يسهمون في تصميم منتج أو خدمة من الخارج، وتحقيق المزيد من التكامل بين الهياكل والإجراءات والعمليات و الموارد و المسؤوليات الإدارية .

6- ينبغي أن تتروى المنظمات في تطبيق نموذج تأكيد الجودة و إلا تتدفع في العمل به دون أن يفهم الناس طبيعته .

7- ينبغي تحديد و مطابقة كل السجلات المطلوبة في إطار نظام الجودة وتعيين موضعها لضمان سهولة الوصول إليها .

8- يمكن إجراء التحليل الخاص ببيان الفجوات و نواحي النقص بالمنظمة ، و العمل على تعديل الإجراءات القائمة لضمان ملاءمتها لمتطلبات نظام الجودة الوارد بالتفصيل في نظام إم إس إيزو 9000 ، و ذلك بدلا من القيام بإعادة تصميم غير ضرورية للنظام بأكمله ، ومن المرجح أن تكون هناك إجراءات و سياسات عديدة يمكن للمنظمة تطويرها لاستخدامها في تنفيذ المعايير .

9- ينبغي ألا نغفل عن حقيقة مؤداها أن شهادة الايزو هي مجرد وسيلة لتحقيق الهدف، إنها توفر، فقط الآلية اللازمة لنظام فعال، ولكن المنظمة والأفراد العاملين بها هم الذين يجعلون من نظام الجودة أمراً واقعاً

28- على الرغم من الإنجازات العديدة التي تحققت، فإن التركيز على تنمية الموارد البشرية يجب أن يكون عملية مستمرة، و تأمل ماليزيا، وقد حددت معالم رؤية 2020، أن تصبح دولة صناعية . و في هذا السياق ، فإن تنمية الموارد البشرية عن طريق التدريب هي إحدى المكونات الهامة لجهود ماليزيا للتنمية، و أنه من أجل مواجهة التحديات التي تواجه هذه التنمية و الوفاء بمتطلبات دور معهد "إنتان" كمعهد تدريبي رائد للقطاع الحكومي و العام ، فسوف يواصل المعهد القيام بدوره الإبداعي و يحافظ على رهافة إحساسه بالتغيرات في الوسط المحيط به من أجل أن يظل دائماً في الحسبان.

9-2- تجارب عربية في التنمية و الإصلاح الإداري :

9-2-1- التجربة التونسية :

تتسم التجربة التونسية بأنها رائدة على المستوى العربي ، وأكثر تجارب البلدان العربية نجاحاً وتميزاً ، وتوجز كما يلي :

1- عرض الواقع في الإدارة العامة التونسية :

- أعراض الضعف :

- سوء الأداء الإداري .
- ضعف رضا المستفيدين من الخدمات .
- تعقيد الإجراءات و طول مسارات التنفيذ للأعمال الإدارية .

- بطء تقديم الخدمات للمواطنين .
- عرقلة الأنشطة الإنتاجية والاستثمارية بسبب بطء التراخيص .
- تمركز القرار الإداري في العاصمة .
- سوء التنظيم الهيكلي والوظيفي .
- نقص في أدوات العمل والوسائل التقنية الحديثة .
- ضعف مستوى تأهيل الموارد البشرية ومشكلات الترقية والتحفيز وغيرها .

2- الأركان الأساسية لبرنامج الإصلاح الإداري وأهدافه :

- توفير البعد الاستراتيجي والاستشراقي لنشاط الإدارة .
- تنظيم عمل الإدارات الحكومية لترشيد طرق أداء نشاطاتها .
- ترشيد ميادين تدخل الإدارات الحكومية بقصد توزيع الأدوار بين القطاع العام والخاص .
- تبسيط الإجراءات الإدارية واختصار مسار العمل التنفيذي للمعاملات .
- تحسين جودة الخدمات العامة لتعزيز الثقة بين الدولة والمواطن .
- توفير آليات جديدة لتحسين استقبال المواطنين وتقديم المشورة لهم .
- ملائمة الهياكل التنظيمية لخصوصيات أنشطة الإدارات العامة لرفع فاعليتها .
- تحسين ظروف العمل وتحسين الوسائل المادية لتأمين حسن أداء النشاطات .
- فتح الآفاق المهنية أمام الموظفين الحكوميين .
- تقديم الحوافز الفعالة للموظفين الحكوميين لتأمين دورهم وجهودهم .
- تحديث أنظمة السكن والضمان الاجتماعي لتأمين العيش الكريم للمواطنين والموظفين الحكوميين .

- تطوير أنظمة التعليم الأساسي والتدريب المستمر لرفع كفاءة الموظفين الحكوميين.

3- الإصلاحات المحققة سابقاً لمعالجة أسباب الضعف: تلخص بالإنجازات التالية:

3-1- تنظيم الإدارة وتطويرها عبر :

- إحداث ديوان الدولة للإصلاح الإداري والوظيفة العمومية (وضع إستراتيجية الإصلاح الإداري) .
- إحداث ديوان الدولة للإعلام والمعلومات أي المعلوماتية مثل (وضع إستراتيجية الإعلام والاتصالات و المعلوماتية) .
- إحداث المعهد التونسي للدراسات الإستراتيجية (لرصد التطورات والمستجدات وإعداد التوجهات المستقبلية) .
- تطوير أجهزة الرقابة الأفقية والعمودية .
- إحداث النواظذ الموحدة بعدد من الإدارات (تقديم الإرشادات والخدمات للمواطنين) .

3-2- جودة الخدمات الإدارية :

- إحداث بنية تنظيمية اسمها (المواطن الرقيب حيث بدأ تنفيذها في عام 1993): لتحقيق جودة خدمات وسلوكيات المواطن وإشراكه في الإصلاح وهي:

- جهاز مدني وليس أمني أو عسكري .
- يتم اختيار المواطن الرقيب من بين الموظفين المدنيين المباشرين أو المتقاعدين ويتم تعيينه من الوزير لمدة سنة قابلة للتجديد .
- يقوم المواطن الرقيب بعمليات حقيقية كسائر المواطنين لدى الإدارات الحكومية لمعابنة نوعية الخدمات وكيفية أدائها وفق برنامج زيارات مضبوطة وبسرية تامة.

- يقدم المواطن الرقيب اقتراحاً بتحفيز الموظفين الجيدين أو إجراءات تأديبية ضد من يخل بواجبه .

- يرفع رئيس الوزراء تقريراً سنوياً إلى رئيس الجمهورية يتضمن نتائج ملاحظات فريق المواطن الرقيب والإجراءات المتخذة والتوصيات المقترحة لتحسين نوعية الخدمات .

3-3-اللامركزية الإدارية(إدارة محلية للأقاليم والمحافظات أو الولايات):

- إحداث المجالس الجهوية (المحافظات) التي تعد خطط التنمية المحلية وتنفذها.
- إحداث المجالس القروية (استشارية) خارج المناطق البلدية لإبداء الرأي في المسائل كافة المعروضة عليها.
- إحداث المجالس المحلية للتنمية تتولى نشاطات البلديات والمجالس القروية ومتابعته.

.. تدعيم البلديات مادياً وبشرياً مع تقليل الإشراف على العمل البلدي.

3-4- تبسيط الإجراءات الإدارية من خلال ما يلي :

- توفير المناخ الملائم للمبادرات الخاصة بمراجعة التراخيص الإدارية .
- تقليص عدد التواقيع والأوراق المطلوبة واستبدالها بتصريح على الشرف.
- تحديد قائمة الوثائق الإدارية والرقابة عليها .
- تحديد آجال معقولة للرد على مطالب المواطن وتعليل التأخير .
- مراجعة الأضابير باستمرار لحذف أو دمج وثائق في ملف صغير .
- تفويض الإدارات المحلية بتقديم الخدمات للمواطنين وعدم مراجعة العاصمة للحصول عليها .
- تبسيط إجراءات التصدير والاستيراد .

3-5- استقبال وإرشاد المواطن :

- إحداث خطة (الموفق/ الوسيط الإداري) المكلف بالنظر بالشكاوى الفردية بحق المؤسسات أو الموظفين والمتعلقة بالمسائل الإدارية وتسويتها بما يمليه القانون والإنصاف .

- إحداث مكاتب العلاقات مع المواطن مهمتها استقبال المواطنين وتقبل شكاواهم ودراستها مع الإدارات المعنية بقصد إيجاد حلول لها والإجابة عنها مباشرة .

3-6- تأهيل المؤسسات العامة :

- تقليص الإجراءات الحمائية .

- تشجيع المبادرات الخاصة وتعزيز التنافس بين قطاعات الإنتاج والخدمات.

- إصلاح على مستوى المؤسسات عبر (تسريح الأعوان والموظفين الزائدين عن الحاجة، وضع برنامج لتحديث الإدارة، والتدقيق والمحاسبة التحليلية، تنظيم دورات تدريب على الهياكل التنظيمية الجديدة) .

- تحميل المؤسسات نتائج أعمالها ومسؤولية الخسائر ، والمكافأة في حل النجاحات .

3-7- الخصخصة عبر دعم مساهمة القطاع الخاص في الدورة الاقتصادية:

- الخصخصة الجزئية (مساهمة رأس المال الخاص بنسب لا تؤثر على الطابع العام للمؤسسة) .

- الخصخصة الكلية (مساهمة رأس المال الخاص بنسبة شاملة مع ترك نسبة كبيرة للجمهور المحلي) .

- الأولويات الإستراتيجية للقطاعات التي تتوفر فيها شروط المنافسة مع مراعاة (المنشآت التي لها أولوية وتشكل العبء الأكبر للميزانية ، والمنشآت التي تقدم إيرادات كبيرة للميزانية العامة) .

3-8- تنمية الموارد البشرية :

- سياسات التوظيف : (ضمان الشفافية ، وتساوي فرص المرشحين ، وعدم انحياز الإدارة، ومصنحة العمل، وتحديد المسابقات الداخلية والخارجية، وإمكانية التقدم بطعن حين التعسف أو الخلل في الإجراءات).
- التعويض (عبر نظام أجور عادل يعتمد على شبكة أجور وليس على أرقام قياسية) .

- الأسس المعتمدة في تقويم الأداء ومنح الحوافز عبر (معايير التقييم ودرجاتها، ومنح الإنتاج والاداء، وجائزة رئيس الجمهورية للتجديد الإداري، والمكافأة الاستثنائية، والضمان الاجتماعي، والإعداد والتأهيل، والقيادات الإدارية العليا..).

3-9- مؤسسات الإشراف على عمل الإدارة العامة :

- المجلس الدستوري : الذي يبدي رأيه في مشاريع القوانين المطروحة .
- المحكمة الإدارية : التي تنظر في القضايا التي يتقدم بها المواطنون للطعن في القرارات الإدارية تجاههم .
- دائرة المحاسبات : التي تراقب العمليات المالية العامة من حيث مطابقتها للقانون .
- دائرة الزجر المالي : هيئة قضائية زجرية ذات صفة مالية تردع أخطاء التصرف إزاء مؤسسات الدولة .
- مجلس النواب : يناقش ميزانية الدولة والنظر في مشروعات القوانين وغيرها.
- مشاركة الأحزاب السياسية : في المناقشات التي تخص المواطنين والإدارات الحكومية.

3-10- مشاركة المجتمع المدني :

- مشاركة المنظمات الوطنية في أعمال الإدارة واحتياجات المواطنين .
- مشاركة المرأة في المجهود التنموي (في المجال السياسي ، والمحافل الدولية ، وحقوق المواطنة التامة) .

3-11- العناية بالفئات الضعيفة والمحرومة عبر (صندوق التضامن

الوطني ، البنك التونسي للتضامن ، آلية القروض الصغيرة ...) .

4- تنظيم برنامج الإصلاح الإداري :

4-1- منهجية الإصلاح :

- ليس الإصلاح الإداري تنظيماً هرمياً (وزارات، إدارات، مديريات، دوائر...).
- هناك فرق عمل ميدانية للإصلاح الإداري .
- يتكون كل فريق من (منشط ، و أعضاء يتم اختيارهم من أهل الاختصاص) .
- يدرس كل فريق عمل الوثيقة المرجعية ويقرها في صيغتها النهائية .
- يعد الجدول الزمني للنشاط وفق مراحل العمل (جمع المعلومات ، الكشف الميداني ، التحليل النقدي ...)
- يعد التقرير لينتضمن مقترحات الإصلاح (نابعة من الملاحظة الميدانية، تتماشى مع الإدارة التونسية، قابلة للتنفيذ، مرفقة بالإجراءات وأدوات التنفيذ).
- يتولى كاتب الدولة للإصلاح الإداري والوظيفة العمومية النظر في المقترحات، ويتشاور مع أعضاء الحكومة بها .
- ترفع المقترحات إلى رئيس الجمهورية للبت فيها نهائياً واعتمادها في إطار مجلس وزاري مصغر .
- تتم متابعة التنفيذ .

4-2- البرامج والأدوات المعتمدة والمستخدمه :

- ضبط محتوى مخطط البرنامج المحدد للإصلاح الإداري .
- تحديد طرائق التنفيذ .
- تحديد طرائق المتابعة .
- توزيع الخطط على المستوى المركزي ، وعلى مستوى كل وزارة .

- على المستوى المركزي (تعد الخطة وتشرف عليها رئاسة الوزراء وتؤلف من خمسة مكونات أساسية لها صبغة مشتركة لكل الوزارات وهي :

- البرامج المعلوماتية .
- برامج تنظيم الأحكام التشريعية والإجرائية .
- محاور الإصلاحات العامة التي تخص علاقة الإدارة بالمواطن (التراخيص ، الإرشاد ، الشهادات ...) .
- محاور الإصلاحات العامة التي تخص حياة الموظف (مراجعة نظام الوظيفة العامة ، نظام الأجور ...)
- محاور الإصلاحات العامة التي تخص وسائل العمل (إعداد وسائل العمل المشتركة ، الأدلة، الكراسات)

- على مستوى الوزارات : تحوي كل خطة لكل وزارة على عشرين بندا على الأقل وهي:

- خطة الوزارة المتعلقة بالمعلوماتية (الاستراتيجية والعملية) .
- مراجعة الهيكل التنظيمي للوزارة .
- إعداد جدول التوظيف وتحديثه حسب الحالة الراهنة .
- إعداد جدول التوظيف حسب كل حالة وفق الحاجات الحقيقية.
- ضبط برامج الإعداد الأساسي والتدريب المستمر وتغيير الاختصاص.
- استكشاف الصلاحيات التي يمكن تفويضها للإدارات الجهوية .
- ضبط النشاطات التي يمكن تحويلها للقطاع الخاص .
- تحديد النشاطات التي يمكن إخضاعها لقواعد المحاسبة التحليلية لتحديد تكلفة الإدارات والخدمات العامة .
- تحديد الخلايا التي يمكنها اعتماد قواعد الإدارة بالأهداف .

- إعداد مجموعات النصوص القانونية والإجرائية والمنشورات والتعليمات المتعلقة بالوزارة وتصنيفها حسب المواد .
- إنجاز أدلة الإجراءات تبعاً لكل قطاع في الوزارة .
- ضبط برنامج لدفع استعمال اللغة العربية .
- إحصاء المطبوعات الإدارية المتعامل بها مع المواطنين وتوضيحها وتبسيطها.
- ضبط برنامج تطبيق النظام الجديد لصيانة وحفظ الوثائق .
- ضبط برنامج تحسين استقبال القادمين على الإدارة .
- ضبط قائمة الخدمات الإدارية المقدمة من إدارات الوزارة للمتعاملين معها وإعادة النظر بها.
- ضبط قائمة الرخص والشهادات الإدارية وإعادة النظر بها .
- ضبط الحالات التي يتعين فيها الإجابة عن شكاوى المواطنين ومطالبهم مع التعليل في حالة الرفض .
- ضبط الحالات التي تتم فيها المطالبة بالتعريف بالإمضاء أو بالصورة طبق الأصل .
- برنامج الوزارة المتعلق بالاتصال والنهوض بالذاكرة الوطنية .

3-4- الطرائق المعتمدة في متابعة وتقييم التقدم بالبرنامج :

- فيما يخص الخطط الإصلاحية :

- يكلف كل وزير بمتابعة وتقييم الخطة الخاصة بوزارته ، ويوجه تقريراً سنوياً إلى رئيس الوزراء .
- يتولى رئيس الوزراء إعداد تقرير عام عن البرنامج إلى رئيس الجمهورية .

• توفر مديريات الإصلاح الإداري برئاسة الوزراء الدعم الفني لكل الوزارات في إطار متابعة الخطط وتقييمها .

• أحدثت وحدة متخصصة بمتابعة إنجاز البرامج الوزارية وفق الخطط كهيئة المراقبة العامة على الإدارات الحكومية .

- فيما يخص الإصلاحات المنجزة والمنفذة :

• تتولى مديريات الإصلاح الإداري في رئاسة الوزارة بتذليل مستمر للصعوبات التي تعترض البرنامج عبر ملاحظات المواطن الرقيب والتقارير الدورية الواردة من مكاتب العلاقات مع المواطن .

• يتم أحيانا إرسال فرق عمل لإجراء تقييم شامل لبعض الإنجازات عبر قياس آراء المواطنين لمعرفة مدى بلوغ النتائج المستهدفة واكتشاف الإجراءات التصحيحية .

6- البرنامج الجديد للإصلاح الإداري في تونس :

للقضاء على سلبات الإدارة وإحداث النقلة النوعية بها وعلى إثر القرار الذي اتخذته رئيس الجمهورية عام 1991 المتعلق بإحداث (خطة كاتب دولة لدى الوزير الأول المكلف بالإصلاح الإداري والوظيفة العمومية) تم عقد مجلس وزاري ضيق أشرف عليه سيادته يوم 8 كانون الثاني 1992 ، و تقرر خلاله إنجاز برامج سنوية للإصلاح الإداري تتمثل في عدد من الدراسات الميدانية نهم عدة محاور .

فما العناصر المكونة لهذه المحاور ؟ وما المنهجية المتبعة لإنجاز هذه العناصر ؟ ثم ما الإنجازات التي تحققت في هذا المجال ؟

6-1- المنهجية الجديدة المتبعة :

كانت الإصلاحات الإدارية تدرس وتنجز من قبل الهياكل الإدارية التقليدية كالإدارة العامة للإصلاح الإداري ، وهياكل التنظيم والأساليب المعلوماتية بالوزارات أو بمساعدة مكاتب دراسات أو بعض المنظمات والمؤسسات الدولية وقد تبين أن هذا المنهج لا يخلو من سلبيات سواء على مستوى الجدوى أو الكلفة .

وتفادياً لهذه النقائص تم في إطار المخطط الثامن فيما يتعلق بدراسة الإصلاحات الإدارية وإنجازها استنباط منهج جديد يحقق أكثر نجاعة ويمكن من التحكم في الكلفة المالية .

ويتمثل هذا المنهج الجديد في تكوين فريق عمل مختص بالنسبة إلى كل موضوع من مواضيع الإصلاح الإداري ويكون ذلك عن طريق التعاقد واعتماداً على الكفاءات الوطنية حيث وجدت .

ويطلب من هؤلاء الاختصاصيين القيام بدراسة معمقة خارج أوقات العمل ودون أن ينقطعوا عن عملهم العادي وتكون هذه الدراسة لا مجرد دراسة نظرية بل دراسة ميدانية يتم فيها تقييم الوضع الموجود مع إمكانية الاستئناس بالتجارب الأجنبية في الغرض في حدود ملامعتها لواقعنا ومسايرتها لتوجهاتنا العامة .

كما يطالب أعضاء الفريق بأن تكون اقتراحاتهم عملية لا مجرد توصيات عامة ، وأن تكون جاهزة وقابلة للتنفيذ وذلك بتقديم مشاريع نصوص جاهزة مع أخذ الإمكانات المالية بعين الاعتبار .

وفي صورة المصادقة على أعمال الفريق تتولى الإدارة إدخال الإصلاحات المقترحة للتنفيذ وفقاً للإجراءات القانونية المعمول بها.

إن هذه الرؤية الجديدة تمكنا من بلوغ أهدافنا بواسطة قدراتنا الذاتية البشرية منها والمادية وبأقل كلفة والأهم من ذلك أنها تعتمد معطيات ميدانية ولا مجرد نظريات قد يسوء إدخالها التنفيذ.

لذا، فإن إنجاز البرنامج الجديد للإصلاح الإداري يندرج ضمن الإطار

العام الآتي :

(أ) ضبط موضوع الدراسة :

انطلاقاً من الإشكاليات المطروحة في الإدارة وفي علاقتها بالمواطن ، يتم استكشاف الموضوع المطروح للدرس وتحديد معانيه ومكوناته . ويتم بناء على ذلك طرح مشروع الدراسة للنقاش وتبادل الرأي ، إن اقتضى الحال ، تحديد عناصره المرجعية .

(ب) إعداد المشروع الأولي لوثيقة العناصر المرجعية :

يتمثل إعداد المشروع الأولي لوثيقة العناصر المرجعية في بلورة موضوع الدراسة وتفصيل مختلف جوانبه ومكوناته لضبط محتواه بالدقة اللازمة وتحديد الإشكالية المطروحة والسليبيات المنجزة عن الوضع الراهن .

وبالتالي فهي تحتوي على :

- الإطار العام للدراسة الموكولة لفريق العمل .
- طريقة العمل التي سيتوخاها الفريق .
- أهداف الدراسة .
- آجال إنجازها .

كما تحتوي هذه الوثيقة على تحديد الاختصاصات البشرية التي تتطلبها الدراسة وضبط العدد الأمثل لأفراد فريق العمل .

وحرصاً على ضمان حسن انطلاق إنجاز الدراسات ، تتولى الوزارة الأولى كذلك إعداد كشف للوسائل المادية الممكن وضعها على ذمة فرق العمل ، وتحديد الكلفة التقديرية الأولية لإنجاز الدراسة ، مع الحرص على ضبط الأجل اللازم لذلك .

(ج) تكوين فريق العمل :

ينطلق تكوين الفريق بتعيين منسق له من بين الكفاءات الوطنية العالية والمشهود بخبرتها في ميدان الدراسة ، والتشاور معه بخصوص العناصر المرجعية للدراسة .

على اثر ذلك ، يتم اختيار أعضاء الفريق من بين الكفاءات المتوفرة على الساحة الوطنية (إداريون ، صحفيون ، رجال أعمال ، نواب ، محامون ، اقتصاديون ...) ممن تتوفر فيهم الخبرة في كل الميادين المتصلة بموضوع الدراسة.

وعلى هذا الأساس يتم ضبط تكوين فريق العمل بالاتفاق مع المنسق مع الحرص على تعدد اختصاصات أفراده وتكاملها بالنسبة لكل دراسة .

وبعد ذلك ، يدعى الفريق بكل أعضائه إلى اجتماع يرأسه كاتب الدولة للإصلاح الإداري والوظيفة العمومية يتم خلاله :

- تقديم الإطار العام لإنجاز برنامج الإصلاح الإداري .
- تقديم موضوع الدراسة .
- ضبط مهمة الفريق .
- تحديد دور مصالح الإصلاح الإداري .
- استعراض مختلف المساندات التي توفرها هذه المصالح لفريق العمل .
- استعراض مقتضيات دفتر الشروط .

○ توزيع مشاريع العقود .

○ ومباشرة بعد ذلك ، تتم مراسلة رؤساء الإدارات التي ينتمي إليها

أعضاء الفريق - إذا كانوا من الموظفين العموميين - للحصول على

موافقتهم بمشاركة هؤلاء في الدراسة وذلك وفقاً للتراتب المعمول بها .

وقد تم إلى حد الآن إحداث قرابة 130 فريق عمل مختص أو لكل منها

دراسة موضوع معين من برنامج الإصلاح الإداري كما سيتم بيانه لاحقاً .

(د) تمويل الدراسة وتحفيز فرق العمل :

يتم تحفيز أعضاء فرق العمل وبعد المصادقة على نتائج الدراسات

المنجزة ، حسب أجر إجمالي أقصاه 200 دينار شهرياً ، وذلك طبقاً لمقتضيات

دفتر الشروط المعد للغرض ولنسبة مشاركة كل عضو في إنجاز الدراسة ،

باعتبار محتوى المذكرة المقدمة من قبل رئيس الفريق وبعد إمضاء عقود

الدراسة .

(هـ) القيام بالدراسة من قبل فريق العمل :

يبادر فريق العمل عند انطلاق نشاطه بتدارس الوثيقة المرجعية للدراسة

وإقرارها في صيغتها النهائية بعد تعديلها إن اقتضى الأمر وببرمجة مختلف

الأنشطة الضرورية لإنجاز الدراسة وضبط الجدول الزمني لتلك الأنشطة ،

باعتبار مراحل الدراسة وما تتطلبه من جمع للمعلومات وكشوف ميدانية وتحاليل

نقدية واستكشاف تدريجي للإصلاحات والحلول .

كما يتولى الفريق توزيع الأدوار بين أعضائه إن اقتضى الأمر ، بعد

ضبط المنهجية التفصيلية المعتمدة في إنجاز الدراسة .

وقبل الشروع في أي عمل يطلع عضو الفريق على دفتر الشروط المعد من قبل الإدارة العامة للإصلاح الإداري ويمضيه .

ويحتوي هذا الدفتر على :

- شروط المشاركة .
- أجال التنفيذ .
- طرق الدفع .
- التزامات خاصة (العضو الفريق) .

وبإضافة إلى استقصاء المعلومات والمعطيات المتوفرة عن موضوع الدراسة (بحوث، تقارير، كشوف، إحصاءات، ...) ، تتطلب الدراسات القيام باستجابات ومحاورات مع مختلف الأطراف والجهات المعنية ، وذلك لاستكشاف أسباب المشاكل المتصلة بالموضوع وفهم مختلف جوانب الإشكالية المطروحة ، قبل القيام بالتحاليل والاستنتاجات الضرورية لتصور الحلول والإصلاحات الممكنة وبلورتها في شكل مقترحات عملية تكون نابعة من المعايير الميدانية وملائمة العمل لواقع الإدارة التونسية وذلك حسب الأهداف المرسومة للدراسة وتنتهي أشغال الفريق بإعداد تقرير مفصل في الغرض مرفق بمشاريع النصوص اللازمة ، ثم يعرض على الوزارة الأولى ، مصحوبا بمذكرة عن مشاركة أعضاء الفريق في الأشغال ونسبة مساهمتهم في إنجاز الدراسة .

(و) دور الإدارة خلال الدراسة :

تتولى مصالح الإصلاح الإداري بالوزارة الأولى متابعة إنجاز الدراسة طوال المدة التي تستغرقها ، ويتم ذلك عن طريق تقارير تقدم الأشغال التي

بعدها رؤساء الفرق من ناحية، وعن طريق الاتصالات المباشرة من ناحية أخرى.

كما تسهر هذه المصالح على التنسيق بين فرق العمل المكلفة بمواضيع تندرج في الإطار نفسه. وإضافة إلى ذلك، تبادر بمساعدة فرق العمل على ربط الصلة مع الأطراف والجهات المعنية بالدراسة وتسهيل نفاذ أعضائها إلى مصادر المعلومات والمعطيات اللازمة.

كما تتولى إعانة فرق العمل على الحصول على المعلومات المتعلقة بالتجارب والإنجازات الأجنبية، وذلك إما مباشرة بإيفاد البعض من أعضائها على عين المكان أو عن طريق مراسلة سفارات سورية بالخارج، وتسهر كذلك على توفير الوسائل والمعدات الضرورية لإنجاز الأشغال المبرمجة في نطاق الدراسة وتتكفل بطلب إعداد المنظومات و التطبيقات الإعلامية، إن اقتضى الأمر، وتوفير كل ما يضمن حسن إنجاز الدراسات.

(ز) المصادقة على التقارير النهائية :

تتعهد مصالح الإصلاح الإداري بالوزارة الأولى بفحص التقارير المعروضة من قبل فرق العمل، للثبوت من مطابقتها للعناصر المرجعية للدراسات واحتوائها على مقترحات عملية وإصلاحات هادفة يمكن إدخالها حيز التنفيذ، ومرفقة بالتدابير والمشاريع اللازمة.

و تحرص الوزارة الأولى في هذا الصدد على مشاركة الأطراف الإدارية المعنية في استشارة موسعة حول محتوى تلك التقارير وحول قابلية المقترحات الواردة بها للتطبيق، يتم على إثرها تجميع الآراء والملاحظات ودرسها من قبل مصالح الوزارة الأولى، قبل أخذها في الحسبان و إدخال التعديلات اللازمة على الإصلاحات المقترحة بالتقارير، إن اقتضى الحال.

ع) تقديم الدراسات إلى مجالس وزارية مضيقة :

إذا توصل فريق العمل إلى اقتراحات هامة تعرض على مجلس وزاري مضيق يحضره الوزراء المعنيون لمناقشتها ، ويؤخذ الإذن سيادة رئيس الجمهورية بعد ذلك بما يتعين في شأنها .

علما أن هناك بعض الدراسات المنجزة من قبل بعض الفرق لا تعرض على مجلس وزاري مضيق وإنما يتم النظر فيها في مستوى الإدارة العامة للإصلاح الإداري وبعد الموافقة عليها يصدر بشأنها قرار من الوزير المعني كأدلة الإجراء والمطبوعات الإدارية .

ط) إنجاز الإصلاحات المصادق عليها :

تتولى الوزارة الأولى بالتعاون مع الوزارات الأخرى المعنية بالدراسة السهر على إنجاز الإصلاحات المقررة ، واتخاذ التدابير اللازمة لإدخالها حيز التطبيق .

كما تبادر الوزارة الأولى بمتابعة إعداد مشاريع النصوص اللازمة وإحالتها للجهات الإدارية والدستورية المعنية ، قبل إخضاعها للمصادقة ثم نشرها .

ي) متابعة إنجاز الإصلاحات :

تسهر مصالح الإصلاح الإداري بالوزارة الأولى على متابعة إنجاز كل الإصلاحات المقررة وتقييم مراحل إدخالها حيز التطبيق .

كما تتولى متابعة ظروف تطبيق الإصلاحات المنجزة لمعالجة الصعوبات التي قد تعترضها وتنفادي الإخلالات التي من شأنها الإضرار بتحقيق الأهداف المنشودة .

وتنظم في هذا الإطار اجتماعات دورية مع رؤساء الدواوين والكتاب
العامين للوزارات . بالإضافة إلى ذلك تبادر الوزارة الأولى ، عند الاقتضاء ،
بتقييم الإصلاحات التي دخلت حيز التطبيق لاستكشاف مواطن الضعف فيها
وأخذ الإجراءات التصحيحية اللازمة .

وقد تم إلى غاية كانون الثاني 2001 إحداث قرابة 130 فريق عمل ،
كما تم ذكره سابقاً ، شملت عدة محاور .

وسنحاول فيما يلي سرد البعض من هذه الفرق والأهداف و المحاور
الرئيسية الموكولة لكل واحد منها.

6-2- المحاور الرئيسية للبرنامج الجديد للإصلاح الإداري :

تتعلق هذه المحاور خاصة بـ :

- تبسيط الإجراءات .
- تحسين علاقة الإدارة بالمواطن .
- وسائل العمل .
- إصلاحات تهم حياة الموظف .
- الاستثمار .

👉 أولاً : تبسيط الإجراءات :

من بين المواضيع المدرجة في هذا المحور ، يمكن ذكر :

1- حذف أو تقليص بعض العمليات ذات الاستعمال المكثف كشهادة

براءة ذمة بالإمضاء والشهادات طبق الأصل ...

وتهدف هذه الدراسة إلى إعفاء المواطنين من الحصول على هذه الوثائق

وذلك بعد التحليل النقدي لكل حالة من حالات التعامل بها لتحسين نوعية العلاقة

بين المصالح العمومية والمواطن وإرسائها على أساس الثقة المتبادلة بين الطرفين ومع القيام بمراقبة لاحقة عند الاقتضاء.

2- تقليص الرخص الإدارية المسبقة :

تهدف إلى تمكين الإدارة من مشروع إصلاح شامل يتضمن تقييما ميدانيا للوضع الراهن والتدابير الواجب اتخاذها لتقليص أو حذف الرخص الإدارية، وبالتالي تحسين نوعية العلاقة بين الإدارة والمواطن، وضبط مسؤوليات كل الأطراف المتدخلة في إسداء الخدمات إلى المواطن .

ثانياً : تحسين علاقة الإدارة بالمواطن :

1- الاستقبال في الإدارة :

وتهدف إلى :

○ تقييم شامل لوظيفة الحاجب في الإدارة من خلال جنوى المحافظة على وجودها ومردوبيتها الحقيقية على سير المصالح العمومية وكذلك النقاط السلبية المنجزة عنها .

○ تصور وتنفيذ تجربة نموذجية حول إدارة بدون حاجب وذلك من خلال ما يجب توفيره من إمكانيات بشرية ومادية ومالية لهذه الغاية ، وتقييم موقف مستعملي المصالح العمومية إزاء هذه التجربة .

2- تميم نظام الإرشاد والاتصال الإداري :

تهدف إلى :

○ تقييم نظام باعتبار التجربة الحاصلة منذ إحداثه سنة 1988 واستكشاف التدابير الواجب اتخاذها لدعم هذا النظام وتكثيف استعماله .

- تقريب هذا النظام الإعلامي أكثر ما يمكن من المواطن بإحداث مكاتب إرشاد جديدة في كامل أنحاء الجمهورية مجهزة بهذا النظام.
- النظر في إمكانية تطوير هذا النظام بإقحام خدمات وقطاعات وتطبيقات جديدة فيه .
- تجميع ومتابعة اقتراحات المواطنين في خصوص الخدمات التي يقع إدراجها بهذا النظام ودراستها قصد اعتمادها في تصور الإصلاحات والتبسيطات الممكن إقرارها بناء على طلبات المواطنين .

3- تعريب الإدارة والبيئة العامة :

تهدف إلى :

- استكمال تعريب الإدارة السورية وخاصة في تعاملها مع المواطن باعتبار ذلك من أسس المصالحة بين المواطن والإدارة وتقريب الخدمات إليه .
- إبراز الهوية الوطنية في المحيط العام من خلال تكثيف تواجد اللغة العربية وخاصة في وسائل الإرشاد والتوجيه والمعلقات الإشهارية وغيرها مع مراعاة مقتضيات التفتح وكرم الضيافة التي هي من خصال الشعب السوري .
- دراسة التجارب السابقة في مجالات تعريب الإدارة والمطبوعات والمصطلحات وما اعترضها من صعوبات وعراقيل .
- وضع خطة عملية ومرحلية لتعريب الإدارة والمحيط العام .
- تتم معالجة هذا الموضوع ، بالاعتماد على جملة من المبادئ والنواصب ومن أبرزها أن اللغة ليست مجرد أداة للتعبير والكتابة بل هي بالأساس مظهر من مظاهر السيادة والانتماء الحضاري وإبراز للذاتية .

4- وضع نظام للإبصاء لمشاعل الحرفيين (العاملين) وتحليل الجودة في

بعض المصالح العمومية :

باعتبار الانتقادات التي تواجهها المصالح العمومية من طرف المواطنين عند تقديمها لهم، فإنه بات من الضروري وضع نظام لتمكين السلطة الإدارية من التعرف في كل حين على مشاعل المواطنين والمشاكل التي قد تعترضهم في تعاملهم مع الإدارة .

ويمكن في هذا الإطار التفكير في بعث أليات جديدة حتى تواكب المصالح العمومية رغبات المواطنين وتستجيب لتطلعاتهم .

5- إعداد ميثاق للمرفق العمومي :

لمزيد توضيح العلاقة بين المواطن ومختلف المصالح العمومية وذلك بعد تقييم المحتوى ومرامي الحقوق والواجبات الموضوعة على كاهل كل منهما وإبراز أبعاد العملية لمبادئ حسن تسيير المرفق العمومي كالمساواة والاسترسال وخدمة الصالح العام ...

فإن المؤمل من وضع هذا الميثاق ليس مزيداً من الأحكام الردعية والزجرية تجاه الأعوان (الموظفين) المومنين بقدر ما هو مزيد لتوضيح الأدوار بين مختلف الأطراف المعنية من إدارة وموظفين مواطنين وإرساء ضوابط جديدة في تعامل المواطن مع المصالح العمومية أساسها الثقة والاحترام ومساواة الجميع أمام القانون .

6- فريق المواطن الرقيب :

ويهدف إلى :

○ تحسين ظروف الاستقبال ومراقبة سير العمل وسلوك الأعوان تجاه المواطن .

- تحسين جودة الخدمات الإدارية المسداة إلى المواطنين من قبل المصالح العمومية .
- النهوض بمستوى الإدارة والرفع من مردوديتها لما لها من أهمية في تنشيط الحياة الاقتصادية في البلاد.
- تحقيق المصالحة بين الإدارة والمواطن ،ومزيد تحسين العلاقة القائمة بينهما على أساس الشفافية والاحترام المتبادل .
- التفاعل مع مشاغل المواطن اليومية والمساهمة في إدخال بعض التحسينات بالإدارة من خلال السلبيات المسجلة بها عبر تحسين المسؤولين ولفت نظرهم إلى النقائص والسلبيات المسجلة بها .

7- الموفق/ الوسيط الإداري :

ويهدف إلى مزيد من تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن ، والنظر في الكيفية المثلى في تركيز هذه الخطة الجديدة للنظر في الشكاوى الصادرة عن الأشخاص الماديين والمتعلقة بمسائل إدارية تخصهم .

ثالثاً : وسائل العمل :

1- إعداد أدلة وكتيبات مرجعية للتصرف والتكوين (التدريب) بالنسبة للإدارة السورية :

وترمي إلى بلوغ الأهداف التالية :

- سد الفراغ الملحوظ حالياً بانعدام مثل هذه الأدلة والكتيبات المرجعية التي تعتبر من الوسائل الهامة للرفع من مستويات التصرف والتكوين .
- وضع هذه الأدلة والكتيبات بيد المتصرفين والأعوان المتابعين لمراحل التكوين والمؤسسات المعنية بهذا التكوين مع السهر على أن تكون هذه المراجع سهلة الاستعمال وشاملة للجوانب التطبيقية والنظرية للحد من

ظاهرة تأويل النصوص القانونية والترتيبية والسهر كذلك على تحيينها بصورة دورية .

○ استنباط الطرق الكفيلة بإعداد هذه المراجع ، وتسهيل عملية الرجوع إليها ، واستغلالها وتحيينها .

2- إعداد دليل في خصوص إجراءات التصرف المالي :

وتهدف إلى تمكين المتصرفين في القطاع العمومي من أداة تصرف تحدد الواجب إتباعها عند إنجاز عمليات التعهد والدفع المتعلقة بالمصاريف العمومية .

3- إعداد أدلة للإجراءات المتعلقة بالمشتريات العمومية :

وتهدف إلى تمكين المتدخلين كافة من أدلة توضح الإجراءات الواجب إتباعها لإنجاز مختلف أنواع الصفقات العمومية .

4- تصور وإنجاز قاعدة معلومات تنطق بمزودي (موردي) الإدارة :

وتهدف إلى صياغة قاعدة معلومات حول البضائع المتوفرة في السوق بين المزودين والضمانات والأسعار .

5- تصور وإنجاز نظام إعلامي لمتابعة إنجاز المشاريع الكبرى :

وذلك بقصد تمكين الإدارة من أداة عمل لتقييم تقدم إنجاز هذه المشاريع في مختلف مستويات حل التنفيذ .

6- تقييم نظام : التصرف الآلي للموظفين :

وتهدف إلى القضاء على سلبات النظام المعمول به وصياغة نظام جديد متكامل يستجيب لمتطلبات كل الأطراف المعنية في مختلف المستويات .

7- تصور وإنجاز نظام للمحاسبة التحليلية لمراقبة التكلفة بالنسبة

لبعض المصالح الإدارية :

والهدف هو وضع نظام لتحديد الكلفة ومراقبة التغييرات التي قد تطرأ عليها ومقارنتها مع الأسعار المطبقة لمزيد التحكم فيها .

8- الدراسة الخاصة لترشيد مصاريف التسيير بالإدارة :

والهدف هو تصور آليات عملية الغرض منها وضع مقاييس وأدلة لمزيد ترشيد التصرف في مصاريف التسيير بمختلف أنواعها وتمكين المسؤولين الإداريين من أخذ القرار الملائم في الوقت المناسب .

9- تصور وإعداد مجلد قانوني مرجعي :

وتهدف إلى القضاء على تشتت النصوص القانونية وذلك بتصور منظومة إعلامية لتخزين كل هذه النصوص للرجوع إليها في أسرع الأوقات عند الاقتضاء ولمتابعة تحيينها (تحديثها) كلما دعت الضرورة إلى ذلك .

10- إعداد دفتر المقتضيات المشتركة الضابطة للشروط الفنية

المنطبقة على البناءات المدنية والأشغال العامة :

وتتدرج في إطار الحرص على صيانة المصلحة العامة وتفاذي الإشكاليات الفنية التي قد تطرأ بمناسبة إنجاز مشاريع البنية الأساسية بين الإدارة والمقاولين .

11- إعداد دفتر الشروط الإدارية العامة المنطبقة على الصفقات

العمومية الخاصة بالتزويد بمواد وخدمات.

12- إعداد دفتر الشروط الإدارية العامة المنطبقة على الصفقات العمومية

الخاصة بالدراسات :

ويأتي إعداد هذه الدفاتر في إطار تمكين الأعوان العموميين من وسائل العمل الضرورية .

13- إعداد دليل الإدارة السورية :

وتهدف هذه العملية إلى تصور وإنجاز وثيقة مرجعية في شكل دليل تتضمن المعلومات الواضحة في خصوص مختلف الإدارات والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية من حيث الموقع الجغرافي والعناوين الكاملة وأسماء المسؤولين في مختلف الدرجات وأرقام الهاتف والفاكس إلى غير ذلك من الإرشادات التي تفيد الأعوان والمواطنين على حد سواء .

❖ رابعا : إصلاحات تهم حياة الموظف :

1- مراجعة النظام العام للتوظيفة العمومية :

وتهدف إلى بلوغ هدفين رئيسيين :

- تمكين الإدارة من تصرف أحسن في أعوانها (موظفيها) وذلك بإعادة النظر في طرق الانتداب لتبسيطها وإضفاء البعد الجهوي (الإقليمي) عليها مع التأكيد على الانتداب بواسطة التعاقد وبتمتين سلطة رئيس الإدارة على الأعوان التابعين له بتمكينه من مكافأة المتفوقين ومعاقبة المتقاعسين منهم ثم بمراجعة الأحكام المتعلقة بحقوق وواجبات الأعوان للحد من التجاوزات (الحق النقابي ، العطل ، التأديب ، النقل ...)
- إعادة النظر في تطور الحياة المهنية للأعوان باعتبارها عنصر التفوق وذلك بمراجعة الطرق والإجراءات المتبعة في خصوص التدرج والترقية وإعادة النظر في نظام إسناد الأعداد وبإدخال أكثر حركية في تطور الحياة المهنية .

2- إصلاح نظام الأجور/ التحفيز في الوظيفة العمومية :

وتهدف إلى :

- تعويض النظام الحالي للأجور على أساس الرتبة والدرجة والرقم القياسي بجداول أجور حسب الصنف .
- تمكين المصالح المكلفة بالتصرف الإداري والمالي في الأعوان وبتقدير الميزانية من ضبط الأجور المخول لعون في رتبة معينة بالاعتماد على الصنف الذي ينتمي إليه ودرجته في الجدول.
- تسهيل المفاوضات حول الأجور في صورة إقرار زيادات في الأجور والرواتب في الوظيفة العمومية.
- إصفاء أكثر مساواة بإقرار تدرج موحد بالنسبة للأعوان من نفس المستوى.
- إيجاد حل لظاهرة ركود بعض الأعوان لبلوغهم أقصى درجة في السلم في سن مبكرة .

3- نظام التغطية (الضمان) الاجتماعية في الوظيفة العمومية :

- وترمي إلى إعادة النظر في أنظمة التغطية الاجتماعية في القطاع العام لتحسينها مع المحافظة على توازناتها المالية وهذه الأنظمة هي :
- رأس المال عند الوفاة .
 - التقاعد والعجز البدني والشيخوخة.
 - التأمين على المرض .

4 - نظام التكوين والإعداد والتدريب والتأهيل في الوظيفة العمومية :

وترمي إلى تقييم أنظمة التكوين الموجودة حالياً وتنظيمها وسيرها لاستكشاف النقائص التي تعثر بها ثم تصور نظام تكوين يتلاءم أكثر مع حاجيات الإدارة وتطور وظائفها وفقاً لأهداف خطة الإصلاح الإداري .

5 - تقييم نظام أجور الإطارات (القيادات) العليا :

إن الإدارة التونسية تزخر بالطاقات والإطارات (القيادات) العالية الكفاءة والمختصة الشيء الذي جعل القطاع الخاص والقطاع شبه العمومي يتنافسان عليها قصد انتدابها للانتفاع بخبرتها مقابل أجور وامتيازات وتشجيعات مغرية تفوق بكثير ما هو موجود بالوظيفة العمومية .

وتهدف إلى :

- تقييم نظام الأجور الحالي للقيادات العليا بالوظيفة العمومية .
- القيام بدراسة تحليلية لنظام الأجور بالقطاع الخاص والقطاع شبه العمومي وكذلك لبعض الأنظمة بالخارج قصد مقارنتها مع نظام الأجور المعمول به .
- استنباط واقتراح نظام أجور جديد يستجيب لحاجياتنا في هذا الشأن .

6 - مراجعة نظام إسناد/ تقديم المنح العائلية ومنحة الأجر الوحيد :

وتهدف إلى إعادة النظر في النظام الحالي لإسناد المنح العائلية ومنحة الأجر الوحيد وذلك بعد القيام بكشف شامل للوضع الراهن للوقوف عند :

- عدد الأعوان المتمتعين بهذه المنح ، وتبويب هذه المعلومات حسب صلة القرابة (الأب ، الأم ، أو الأصول) .
- قائمة الأعوان الذي قد يتمتعون بالمنح العائلية لأكثر من ثلاثة أبناء .
- كل الحالات غير العادية التي قد تلاحظ في ميدان التصرف في المنح العائلية.

وبعد هذا الكشف يتولى الفريق اقتراح ما يراه مناسباً من إصلاحات في هذا الميدان .

7 - مراجعة نظام عطل المرض بالوظيفة العمومية :

وتهدف إلى وضع كشف شامل حول هذه المسألة واقتراح التدابير الواجب اتخاذها .

٤ خامساً : الاستثمار :

1 - تبسيط الإجراءات الإدارية في ميدان التوريد والتصدير :

وتهدف إلى :

- مراجعة الإجراءات الإدارية والرقمية عند التصدير والتوريد وفقاً لمقتضيات التحرر الاقتصادي .
- التنسيق أكثر بين مختلف المتدخلين من إدارة وأعوان اقتصاديين .
- استنباط وثيقة موحدة للتوريد والتصدير مع مراعاة خصوصيات التنظيم بالنسبة لكل متدخل .
- تحرير التجارة الخارجية بحذف العراقيل الإدارية واستصدار قوائم البضائع الممنوعة عند التوريد والتصدير .

2 - تبسيط الإجراءات الإدارية في خصوص إحداث المشاريع من طرف

المستثمرين من القطاع الخاص :

وتهدف إلى :

- تقادي الصعوبات التي قد تعترض المستثمرين الخاصين عند إنجاز مشاريعهم
- دفع المبادرات الخاصة في ميدان الاستثمار .

○ تصور الظروف الملائمة للنهوض بالاستثمارات في مجال إحداه المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

○ مراجعة طرق وأساليب تدخل مؤسسات النهوض بالاستثمارات .

○ مزيد الحد من أجل إحداث المشاريع بمراجعة المراحل التي تمر بها هذه العملية ووضع الطرق العملية الكفيلة بمتابعة أفضل لظروف الإنجاز .

3 - إعداد أدلة للباعثين والمستثمرين الخاصين في كل القطاعات وذلك وفقاً لمجلة الاستثمار والنصوص الترتيبية المنبثقة عنها :

وتهدف إلى توفير الوسائل الكفيلة بمساعدة المستثمرين على إنجاز مشاريعهم في أحسن الظروف وأسرع الأوقات .

4 - الإطار التنظيمي لدعم الاستثمار الخاص :

وتهدف إلى استكشاف النقائص في مستوى التنظيم الحالي لمختلف الوزارات والتي من شأنها عرقلة عملية الاستثمار الخاص من حيث أن المجلة الموحدة للاستثمار فتحت باب الاستثمار في كل الميادين وأقرت حوافز هامة .

وانطلاقاً من هذه النقائص اقترح التنظيم الهيكلي والمسلكي الواجب توفيره في كل الوزارات لمساعدة الباعثين الخواص .

5 - تحسين المحيط الإداري للمؤسسات الخاصة :

تتعامل المؤسسات الخاصة يومياً مع العديد من الإدارات كالدوائر والجباية والنقل والضمان الاجتماعي والاقتصاد الوطني والهدف هو استكشاف مصادر وأسباب الصعوبات التي قد تكون موجودة في هذا التعامل اليومي واقترح التدابير الكفيلة بإزالتها .

6 - تصور وإنجاز إستراتيجية لتطوير التعليم الفندقى والسياحى والعناية
بالمسائل المصرفية المتعلقة بهذا الميدان بهدف إعطاء الدفع اللازم لهذا
القطاع ولتحقيق نسبة نمو مرتفعة تمكنه من مواجهة المزاومة الأجنبية .

7 - ملاءمة التشريع والتراتيب (الإجراءات) للتحويلات الاقتصادية :
وتهدف إلى ملاءمة التشريع والتراتيب المعمول بها حالياً في الإدارة لما
تشهده الساحة الوطنية من تحولات وتغييرات إيجابية وخاصة على صعيد
المعاملات والاختيارات الاقتصادية وذلك حسب القطاعات المعنية :

- بحذف كل النصوص غير الضرورية.
- وبتوحيد وتبسيط القواعد القانونية والترتيبية المنظمة للقطاع المعني .
- وبتجميع كل النصوص المنطبقة على القطاع نفسه في شكل مجلدات
يمكن الرجوع إليها بيسر في كل حالة من حالات التعامل بين الإدارة
والأعوان الاقتصاديين .

📌 سادسا : مواضيع مختلفة :

إحداث فرق أخرى عهد إليها بالقيام بدراسة النشاطات و المواضيع التالية :

1 - إعداد منهجية للقيام باستقصاء الرأي العام حول صورة الإدارة :
وتهدف إلى القيام وفق منهجية علمية باستقصاء لدى مستعملي المرفق
العمومي والموظفين حول نوعية الخدمات المسداة إليهم ، وما يقترحوه من
إصلاحات هيكلية وإجرائية حول تكون الإدارة في مستوى الطموحات المتعلقة
عليها .

2 - إعداد إستراتيجية للتنسيق في ميدان الاتصال الإداري :

وتهدف إلى تحقيق تنسيق أفضل بين مختلف المتدخلين في ميدان الاتصال الإداري لمزيد التعريف بإنجازات الإصلاح الإداري و تحسيس كل الأطراف المعنية بضرورة اعتماد اتصال إداري هادف ومجد.

3 - تقييم وتدعيم المجالس الجهوية (المحافظات) :

وترمي إلى تقييم الإصلاح الهام الذي وقع إقراره سنة 1989 بإحداث المجالس الجهوية التي حلت محل مجالس الولايات واستكشاف ما يمكن إقراره من تحسينات إضافية على مستوى التشريع والتراتيب وأيضا في مستوى الممارسة اليومية وأساليب سير هذه المجالس وتنظيمها.

4 - اللامركزية في مستوى بلدية معينة :

والغاية هي تقييم ما بلغته تجربة اللامركزية في مستوى البلديات وتقديم المقترحات والإصلاحات الكفيلة بمزيد دعم هذه التجربة على أرض الواقع المعاش .

5 - الجوانب المالية اللامركزية من خلال تقييم المشاريع ذات الطابع الجهوي :

وتهدف إلى استكشاف النقائص التي مازالت ملحوظة في مستوى برمجة وإنجاز المشاريع، وإلى مراجعة الإجراءات المتبعة عند إحالة الاعتمادات المخصصة للنفقات ذات الطابع الجهوي إلى ميزانيات المجالس الجهوية وذلك بتصور عدة فرضيات ترمي إلى مزيد دعم هذه المجالس وتمكينها من مسؤوليات أكبر في استنباط المشاريع وتنفيذها ومتابعتها .

6 - تقييم نظام مراحل التوريد في الإدارة والعلاقة مع المزودين (الموردين):

وترمي إلى بلوغ الأهداف التالية :

- تشخيص وتقييم الأساليب والإجراءات المتبعة من طرف مختلف المصالح الإدارية للتزويد بما تحتاجه من معدات وتجهيزات وأنوات للقيام بمهامها على أحسن وجه .
- مزيد من توضيح هذه المسالك وتبسيطها باعتماد أساليب أكثر جدوى لضمان نوعية أفضل من حيث الكم والكيف والتكلفة والأجل .
- تحسين نوعية العلاقة بين الإدارة ومزوديهـا مع مراعاة التراتيب والتعهدات الموضوعـة على كاهل كل طرف ومزيد السرعة في إيفاء الإدارة بالتزامها عند خلاص المزودين .
- وضع نظام جيد للتصرف في المخزونات بقصد المزيد من ترشيد الشراء واستهلاك المواد .
- تصور برنامج تعليم و تدريب لفائدة الأعوان المكلفين بالشراءات العمومية .

7 - تطبيقات خاصة بالإعانة على أخذ القرار :

- وتهدف إلى إعداد التطبيقات اللازمة لوضع أقصى ما يمكن من المعلومات والإرشادات على ذمة السيد الوزير لتمكينه من أخذ القرار المناسب بشأن المسائل المعروضة عليه وذلك بعد ما اتضح أن غياب المعلومات الضرورية ولو بصفة جزئية يؤدي إلى مزيد من المشكلات قبل اتخاذ القرار، الشيء الذي يبرز مدى أهمية هذه التطبيقات التي تركز أساساً على:
- تحديد مصادر المعلومات بصفة دقيقة.
- وضع نظام ملائم لتجميع هذه المعلومات ومعالجتها واستغلالها على الوجه الأفضل .

8 - سلامة المكاتب والوثائق الإدارية :

وتهدف، بعد تقييم الوضع الراهن حول مدى توفر عنصر السلامة بالإدارة التونسية ، إلى تشخيص الإمكانيات المادية والبشرية الواجب توفيرها وطرق توظيفها التوظيف الأمثل لضمان سلامة المكاتب والوثائق الإدارية .

9 - إحداث نظام للإدارة بالأهداف :

ويهدف إلى :

○ وضع نظام للإدارة بالأهداف وذلك من حيث ضبط مسؤوليات كل متدخل والأهداف المطلوب منه بلوغها واستتباط المعايير الممكن اعتمادها للمتابعة والمراقبة ووضع نظام لترغيب الأعوان المعنيين في مزيد البذل والعطاء .

○ تجربة نظام الإدارة بالأهداف بإحدى الهياكل النموذجية وذلك بتكييف هذا النظام وفقاً لخصوصيات الهيكل المذكور وباختبار تفاعل المتدخلين وتقييم النتائج الحاصلة ثم تصور الشروط والظروف الواجب توفيرها لإدخال هذا النظام لدى هياكل أخرى .

10 - مراجعة نظام المراقبة المسبقة :

وترمي إلى إدخال أكثر جدوى ونجاعة على العمل الإداري مع إعطاء أكثر حرية في التصرف والمبادرة لفائدة الإطارات العليا بالإدارة وذلك بعد أن تبين أن العديد من العمليات الإدارية تخضع حالياً للمراقبة أو المصادقة المسبقة وما ينجز عن ذلك من بقاء في اتخاذ القرار والحد من مسؤوليات الإطارات المعنيين .

و يتولى فريق العمل إحصاء كل العمليات الإدارية المتعلقة بالتسيير أو الإدارة والخاضعة للمراقبة المسبقة وتشخيص المسالك التي تم عبرها وخاصة فيما يتعلق بمراقبتها ثم التحليل النقدي لجدوى هذه المراقبة في مختلف المستويات واقتراح كل إصلاح من شأنه :

- تعويض المراقبة المسبقة بمراقبة لاحقة .
- إعطاء حرية تصرف أكبر ومسؤوليات أكثر للإطارات (القيادات) المعنيين وتشجيعهم على مزيد المبادرة في القيام بوظائفهم .
- تمكين المصالح والمؤسسات العمومية من التأقلم بسرعة مع المستجدات التي تطرأ في محيطها .
- اختصار مسالك أخذ القرار .

11 - إعداد جداول استعمال (نشاطات) الأعوان وبطاقة المهام الموكلة

لكل عون :

لقد اتضح أن العديد من المصالح الإدارية تفتقر إلى مقاييس دقيقة تمكنها من تحديد حاجياتها الحقيقية (حاضرا ومستقبلا) من الأعوان من الناحيتين الكمية والنوعية، الشيء الذي يعوقها في :

- إعداد برامج تعليم وانتداب .
- التحكم في تكلفة الخدمات .
- حسن استعمال الأعوان وتقييم إنتاجيتهم ومكافأتهم حسب مردوبيتهم .

12 - إعادة النظر في مختلف المجالس الاستشارية :

إزاء تعدد المجالس الاستشارية واختلاف تسمياتها وتباين دورية اجتماعاتها أصبح من الأكد القيام بجرد شامل لهذه المجالس وضبط نتائج أنشطتها ،

ثم تصور وتطبيق الإصلاحات الواجب إدخالها عليها وخاصة فيما يتعلق بإعادة تنظيمها .

13 - تنظيم وصيانة الأرشفة و الوثائق :

رغم استصدار النصوص التشريعية والترتيبية المنظمة لهذه الوظيفة منذ سنة 1989 مازال قطاع الأرشفة في الإدارة يشكو العديد من النقص لا بد من استكشافها وتحديثها بالدقة اللازمة حتى يمكن اقتراح التدابير الملائمة فيما يتعلق بتنظيم وصيانة الوثائق والأرشفة .

14 - إحصاء أعوان (موظفي) الوظيفة العمومية :

وترمي إلى إحصاء دقيق لأعوان الوظيفة العمومية مع توزيعهم حسب الهياكل والوظائف والجهات وذلك بالنسبة للأعوان الموجودين ثم الاحتياجات من الأعوان حسب المقاييس المعتمدة لاستنتاج :

- تركيبة الأعوان والنسب المئوية حسب عدد السكان .
- الوضعيات غير القانونية والتجاوزات التي قد توجد (أعوان صوريون ، أعوان بدون عمل ، أعوان متغيبون لكن يتقاضون مرتباً ، الجمع بين المرتبات ..).

15 - مراجعة وتقييم المطبوعات الإدارية :

والهدف هو إعداد نظام متكامل لصياغة وتعيين المطبوعات والوثائق الإدارية مع إخضاعها إلى مقاييس موحدة لتسهيل استعمالها سواء من طرف المواطن أو من طرف الإدارة والتقليل من كلفة إنتاجها وتخزينها والتزود بها .

16 - تقييم ومراجعة نظام الصيانة والتعهد للمباني والتجهيزات الإدارية:

تهدف إلى تحديد المشاكل التي قد تعرقل عمليات الصيانة والتعهد قصد وضع الطرق الواجب إتباعها للقيام بعمليات الصيانة " الوقائية والعلاجية " .

17 - إصلاح أنظمة المنشآت العمومية :

وذلك قصد إضفاء المزيد من النجاعة والمرونة في مراقبة الإدارة في المنشآت العمومية والقضاء على النقائص الموجودة حالياً واقتراح نظام جديد خاصة بالنسبة للمنشآت التي تعمل في القطاع التنافسي يمكنها من التفتح على محيطها الاجتماعي والاقتصادي .

18 - دراسة وظيفة التوثيق بالوزارات :

وذلك قصد تحيين (تحديث) المعلومات التاريخية المتعلقة بتطور مصالح الدولة والهيئات العامة وتصور طريقة عمل تمكن هذه الهياكل من إعداد وثائق في ذلك للتعريف بها من حيث تاريخ المسؤولين الذين تداولوا عليها والمشمولات والتنظيم الحالي .

19-دراسة نقدية للإجراءات الإدارية المتعلقة بالمرور والجولان (الجولات):

وتهدف إلى إعادة النظر في الإجراءات والوثائق المطلوبة بالنسبة لكل نوع من السيارات والشاحنات قصد تبسيطها مع مراجعة نظام العقوبات والخطايا المتعلقة بسحب البطاقات الرمادية ورخص السياقة .

20 - وضع استراتيجية إعلامية وخطة اتصال للتعريف بالإصلاحات

الإدارية وبالتبسيطات والتسهيلات التي يتم إقرارها في خصوص العلاقة بين المواطن والمصالح العمومية .

21 - دراسة نقدية لبيع وشراء السيارات :

وتهدف إلى دراسة الوضع الحالي قصد تحديد واجبات وحقوق كل الأطراف وإحكام الدور الذي تقوم به الإدارات المعنية في هذا الشأن .

22 - الإجراءات الإدارية المتعلقة بالحالة المدنية :

وتهدف إلى دراسة الوضع لتشخيص المشاكل الموجودة واقتراح النصوص القانونية والترتيبية اللازمة للقضاء عليها خاصة فيما يتعلق بالتصريح بالولادات والوفيات الحاصلة بالمستشفيات.

23 - اللامحورية الإدارية وتصور ميثاق الغرض :

وتهدف إلى تقييم الوضع الموجود وإرساء الضوابط الواجب احترامها فسي هذا الشأن مع توضيح المبادئ والأدوار المتصلة بهذا الموضوع .

24 - تصور وإعداد مكتب نموذجي للعلاقات مع المواطن :

انطلاقاً من المعاينة الميدانية لهذه المكاتب في الوزارات والولايات من حيث الموقع الجغرافي لانتصابها والتنظيم الداخلي ووسائل العمل ، تهدف الى استكشاف النقائص التي قد توجد في هذا الشأن وتصور وإعداد مكتب نموذجي للعلاقات مع المواطن من حيث موقع الانتصاب والتنظيم الداخلي ووسائل العمل الواجب توفيرها للقيام بعملية استقبال وإرشاد المواطن على أحسن وجه .

25 - تقييم نظام التشريفات :

إن نظام التشريفات يشكو من عدة نقائص نذكر من بينها :

○ عدم اختصاص المسؤولين على هذا النظام إذ لم يتلقوا تكويناً خاصاً في هذا الميدان .

○ عدم وضوح طرق العمل والإجراءات المتعلقة بالتشريفات .

وتهدف إلى تقييم وضع نظام التشريرات بسورية قصد اقتراح نظام جديد وتصوير برنامج متكامل لتكوين أعوان جدد ورسكلة الأعوان الموجودين وإعداد وثيقة مرجعية لتوضيح طرق العمل والإجراءات المتعلقة بتنظيم المراسم والتشريرات بسورية وإقرار تقاليد في ذلك .

26 - شهادة براءة الذمة من الأداءات للأجانب :

تهدف إلى استكشاف الصعوبات التي تعترض الإدارة لإسداء هذه الخدمة والتي تعترض الأجانب المعنيين للحصول عليها وذلك لاقتراح الحلول والإصلاحات الكفيلة بإزالتها .

27 - استعمال القروض الممنوحة لتونس في إطار التعاون الدولي :

وتهدف إلى استبيان الوضع الموجود في خصوص إجراءات الحصول على هذه القروض وظروف استعمالها من حيث الإيفاد بالتعهدات وأجال الإنجاز وذلك قصد اقتراح ما يتعين إدخاله من إصلاحات وتدابير للاستعمال الأمثل لهذه القروض .

28 - مراجعة القواعد المتعلقة بتشخيص السيارات :

وهي عملية تطرح إشكاليات كثيرة عندما يتعلق الأمر بوجود مخالفات للتراتب المعمول بها في هذا الصدد .

وتهدف إلى استكشاف نقائص الوضع الموجود الذي يتسم بتعقد وطول الإجراءات واقتراح الإصلاحات التي من شأنها تبسيط هذه العملية وتوضيح المسؤوليات الموكلة إلى الأجهزة المعنية من نقل بري وحرس وطني وديوانة ومحاكم .

29 - مراجعة نظام التصرف في الأراضي الفلاحية التابعة للدولة :

وتهدف إلى استكشاف النقائص التي قد توجد في مختلف طرق التصرف باعتبار مختلف المتدخلين واقتراح التدابير الكفيلة بمزيد ترشيد هذه الطرق.

3-3 - أهم الإنجازات :

في الواقع ، هناك عدة إنجازات مرتبطة بالبرنامج الجديد للإصلاح الإداري تمت خلال النصف الأول من عقد التسعينيات ومن الصعب ذكرها كلها في هذه الوثيقة . ولذلك سنكتفي بذكر الإنجازات التي نراها أهم من غيرها كفريق المواطن الرقيب التي تعتبر تجربة سورية بحثة والموفق الإداري وجائزة التجديد الإداري ومراجعة عمليات التعريف بالإمضاء والإشهاد بمطابقة النسخ لأصولها والشهادات الإدارية والعناية باللغة العربية .

3-3-1 - فريق المواطن الرقيب :

أحدث فريق المواطن الرقيب بمقتضى الأمر عدد 147 لسنة 1993

المؤرخ في 18 كانون الثاني 1993

تعتبر هذه الخطة تجربة سورية بحثة تم إحداثها من منطلق الإيمان بالدور الذي يؤديه المواطن في تحسين نوعية الخدمات المسداة إليه من قبل المصالح الإدارية، وكذلك من إرادة المشرع تطوير علاقة الإدارة بالمواطن وإرساء قواعد جديدة للتعامل بينهما .

وتعد هذه الخطة بمنزلة هيكل جديد يضاف إلى أجهزة الرقابة الأخرى يساهم في مزيد الإحاطة بمشاغل المواطن اليومية ويحث الأعوان

العموميين على حسن التعامل مع المواطن باعتبارهم حريفاً للخدمات الإدارية .

وقد أسهم تدخل فريق المواطن الرقيب سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة في إيجاد الحلول الملائمة لتجاوز بعض الصعوبات التي ما تزال تواجه المواطن في تعامله المباشر مع بعض المصالح الإدارية .

(أ) - أهداف خطة فريق المواطن الرقيب :

تندرج خطة المواطن الرقيب ضمن برنامج إصلاح متكامل يرمي إلى تعصير (تحديث) الإدارة التونسية وجعلها أداة فعالة في تحقيق التنمية الشاملة .

وتمكن هذه الخطة من خلال الإنصات إلى مشاغل المواطنين من وضع الإدارة تحت المجهر وتحسس النقائص التي تشكو منها بعض المصالح العمومية عبر تشريك (مشاركة) المواطن في عملية الإصلاح الإداري بواسطة فريق المواطن الرقيب الذي يمثل عينة من الأشخاص الذين تم اختيارهم على أساس النزاهة والكفاءة المهنية والذين يتصلون بالإدارات العمومية لقضاء شؤونهم مثل أي مواطن عادي .

(ب) - مشمولات المواطن الرقيب ومجال اختصاصه :

تتمثل مهمة المواطن الرقيب في القيام بزيارات ميدانية لمختلف الإدارات للقيام بعمليات إدارية حقيقية وطلب خدمات كسائر المواطنين قصد معاينة نوعية الخدمات بالمصالح العمومية وملاحظة كيفية أداء العمل من قبل الأعوان العموميين وأسلوب تعاملهم مع المواطنين وكل الظروف التي تتم فيها إسداء الخدمات .

كما يتم الانتباه إلى ظروف العمل بالمصلحة العمومية ووضعها المادي ومظهرها وذلك طبق برنامج زيارات تضبطه له إدارة نوعية الخدمة العمومية مع تحديد المكان والزمان وطبيعة الخدمة الإدارية المطلوبة .

وطبقا لمقتضيات الفصلين (2 و 3) من الأمر عدد 147 لسنة 1993 المؤرخ في 18 كانون الثاني 1993 ، يقوم المواطن الرقيب بمهامه لدى مصالح الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات العمومية المحلية وبصفة عامة لدى كافة المؤسسات التي تسهم الدولة أو الجماعات العمومية المحلية في رأسمالها بصفة مباشرة أو غير مباشرة والتي لها علاقة مباشرة مع المواطن وبالتالي لا يقوم المواطن الرقيب إلا بمراقبة الأعدان العموميين الذين لهم علاقة مباشرة بالمواطن .

هذا ويحجر على المواطن الرقيب الكشف عن صفته أو التدخل في سير العمل بالمصلحة العمومية التي يزورها .

ج - انتداب فريق المواطن الرقيب :

يتم انتداب المواطنين الرقباء طبقا لما جاءت به الفصول 4 إلى 9 من الأمر عدد 147 لسنة 1993 السابق ذكره وكذلك طبقا لقرار الوزير الأول المؤرخ في 7 شباط 1993 الذي يفسر مقتضيات الأمر السابق الذكر ويحدد مختلف مراحل هذا الانتداب .

ويتم الانتداب لمدة سنة من بين الموظفين المرسمين المباشرين شرط أن تكون رتبته من صنف (ب) أو متحصلين على شهادة البكالوريا على الأقل ومن بين المتقاعدين أو من بين المتقاعدين مع الوزارة الأولى .

وبعد درس ملفات الترشح يخضع المترشحون لهذه الخطة لاختبار كتابي ثم شفهي أمام لجنة اختبارات لتقييم مؤهلاتهم والاستعدادات اللازمة لديهم للقيام بمهامهم على أحسن وجه ولمعرفة مدى اقتناعهم بأهداف الخطة ورغبتهم في الإسهام في عملية الإصلاح الإداري .

ويتلقى الناجحون تكويناً فردياً ملائماً يمكنهم من التعرف على طريقة عمل المواطن الرقيب وكيفية تعامله مع الوزارة الأولى واستعمال الوثائق الخاصة بعمله .

كما يؤدي كل مواطن رقيب تم انتدابه اليمين قبل مباشرته لمهامه .

د - سرية الخطة :

تحاط خطة فريق المواطن الرقيب بالسرية التامة منذ الانتداب والتكوين المتعلق بكيفية العمل وفهم أهداف خطة المواطن الرقيب إلى غاية إنهاء مهامه .

فمن ذلك ، إن الترشيحات توجه عن طريق الرئيس المباشر للمترشح في ظرف سري إلى الوزارة الأولى ويكون الاختبار الكتابي بصفة فردية وكذلك الأمر بالنسبة للتكوين حتى لا يعرف أعضاء فريق المواطن الرقيب بعضهم البعض .

كما أن إدارة نوعية الخدمة العمومية تحرص على أن تحظى طريقة عمل الفريق بكامل السرية من ذلك منح كل مواطن رقيب رقماً سرياً للتعامل به واستعماله للتعريف بجميع الوثائق التي يولي بها للإدارة والوزارة الأولى وأن يعدل عن القيام بمعاينته كلما اتضح له أن العون الإداري المعني بزيارته هو من أقربائه أو من أصدقائه وكذلك الأمر كلما تبين له عدم إمكانية أدائه لمهمته بصفة موضوعية .

(هـ) - طريقة العمل :

يقوم فريق المواطن الرقيب بزيارة المصالح الإدارية وفق برنامج تضبطه مسبقاً إدارة نوعية الخدمة العمومية مثل أي مواطن عادي ويسجل ملاحظاته على بطاقة معاينة معدة للغرض تعنى بالجوانب التالية :

- المظهر العام للمصلحة العمومية .
- ظروف استقبال المواطنين .
- ظروف عمل الأعوان العموميين .
- مظهر العون وطريقة أدائه للخدمة المطلوبة .
- نوعية الخدمة المسداة .

وإضافة إلى البرمجة العادية للخدمات الإدارية تتم برمجة زيارات بطلب لمعاينة مصلحة عمومية ما ورد في شأنها بطريقة أو بأخرى ما يستدعي زيارتها بصفة عاجلة .

وإثر تكوين ملاحظاته يرسل المواطن الرقيب بطاقات المعاينة حسب الكيفية المتفق عليها مع إدارة نوعية الخدمة العمومية التي تقوم باستغلالها وتحليل أهم الملاحظات الواردة بها.

(و) - أنواع الإجراءات المتخذة على إثر زيارات فريق المواطن الرقيب:

لقد قام فريق المواطن الرقيب إلى غاية كانون الأول 2000 بما يفوق 1200000 زيارة لمختلف المصالح العمومية .

هذه الزيارات تمكن من اتخاذ ثلاثة أنواع من الإجراءات حسب ما تفرزه نتائج هذه الزيارات وذلك كما جاء بمنشور الوزير الأول عدد 9 بتاريخ 26 كانون الثاني 1993 :

- اقتراح منح بعض الحوافز للأعوان الذين يقومون بمهامهم على الوجه الأمثل كالترقيات الاستثنائية أو التوسيم أو أي نوع من التشجيع .
- اتخاذ إجراءات تأديبية تجاه الأعوان الذين يثبت أن سلوكهم المهني وطريقة أدائهم لعملهم غير مرضية .
- اتخاذ التدابير اللازمة قصد تحسين تنظيم العمل ودعم الإمكانات البشرية أو المادية بالمصالح الإدارية التي يثبت أنها تشكو نقصاً يكمن وراء خدماتها غير المرضية .

(ز) - أهم السلبات التي عاينها فريق المواطن الرقيب :

أولاً : السلبات المتعلقة ببعض الأعوان :

- الظهور في زي أو مظهر غير لائق .
- تأخر بعض الأعوان في الالتحاق بمراكز عملهم .
- نقص في التكوين والإعداد والتدريب والتأهيل .
- ظاهرة المكاتب والنوافذ الشاغرة في بعض المصالح العمومية .
- ثانياً : السلبات المتعلقة بالمباني والتجهيزات :
- نقص على مستوى العناية بالنظافة والمحيط .
- نقص في الأثاث والمعدات والتجهيزات المخصصة لأداء العمل بصفة عادية .
- تعليق الإشهارات والإعلانات بواجهة المقرات الإدارية أو داخلها .

○ عدم تهيئة بعض الفضاءات الخاصة بقبول العموم وعدم تجهيزها بمقاعد الانتظار .

○ عدم توفير حاويات للفضلات داخل بعض المصالح الإدارية .

✚ ثالثاً : تنظيم العمل وأساليبه :

○ عدم توفر الطوابع الجبائية أو البريدية ببعض المكاتب .

○ اختلاف معاليم إسداء نفس الخدمة من مصلحة إلى أخرى .

○ رفض قبول الطرود البريدية ببعض المكاتب البريدية .

○ استعمال اللغة الفرنسية عند إعداد المعلقات داخل بعض المصالح الإدارية .

○ الاكتظاظ في بعض الإدارات .

○ تعطل الأجهزة الطرفية للإعلامية ببعض المصالح الإدارية .

(ح) أهم الإجراءات المتخذة على إثر معاینات فريق المواطن الرقيب :

○ إعطاء الأولوية للتكوين والرسكلة وخاصة الأعوان الذين لهم اتصال مباشر مع المواطنين .

○ توفير علامات التوجيه وتكثيف الإعلام والإرشاد داخل الإدارة وخارجها .

○ إعداد مطبوعات وأدلة توضع على ذمة المواطنين .

○ تشديد الرقابة لاجتناب التأخر في الانتحاق بمراكز العمل وللعناية بالمظهر .

○ تعميم الموزع الآلي لقصاصات الأسبوعية لتنظيم عملية إسداء الخدمات والعمل على حسن استعمال هذا الموزع .

○ العناية بالنظافة والمحيط .

○ تمكين المصالح من وسائل العمل اللازمة .

○ صيانة المباني والأجهزة .

3-3-2- الموفق (الوسيط) الإداري :

تم سنة 1993 إحداث مصالح الموفق الإداري 1 وهي مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي يديرها الموفق الإداري .

الموفق الإداري مكلف بالنظر في الشكاوى الفردية الصادرة عن الأشخاص الماديين والمتعلقة بالمسائل الإدارية التي تخصهم والتي ترجع بالنظر لمصالح الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية والمنشآت العمومية وغيرها من الهياكل المكلفة بمهمة تسيير مرفق عمومي .

وينظر كذلك في الشكاوى الصادرة عن الذوات المعنوية المتعلقة بالمسائل الإدارية التي تخصها على أن تقدم الشكاوى من طرف شخص مادي له مصلحة مباشرة .

ونظرا إلى أهمية هذه الخطة، فقد تم إلحاقها مباشرة برئيس الجمهورية 1 .
لا يمكن أن نرفع للموفق الإداري شكاوى تخص النزاعات المتعلقة بالحياة المهنية والتي تطرأ بين الهياكل السابق ذكرها وأعوانها .

ولا يجوز للموفق الإداري أن يتدخل في القضايا المنشورة أمام المحاكم ولا أن يعيد النظر في حكم قضائي ويخول له أن يرفع توصيات إلى السلطة الإدارية ذات النظر .

كما يمكنه في صورة تعذر تنفيذ حكم اتصل به القضاء أن ينظر في المسألة مع الهيكل الإداري المعني بالأمر وأن يقترح كل الحلول التي من شأنها رفع العراقيل التي حالت دون تنفيذ الحكم المعني .

ولتيسير مهمة الموفق الإداري فقد طلب من الوزراء وكل السلطات الإدارية أن يعينوا من بين الإطارات العليا الراجعة لهم بالنظر منسقا مع الموفق الإداري يتولى تعجيل البت فيما يرفع إليه من شكاوى .

كما طلب منهم أن يأذنوا للأعوان الخاضعين لسلطتهم بالرد على أسئلة الموفق الإداري وعلى استدعاءاته عند الاقتضاء وبأن يأذنوا لهيئات الرقابة بالقيام في حدود مشمولاتهم بالتحقيقات والأبحاث التي يطلبها الموفق الإداري . وفي غياب الرد في الأجل التي يعينها ، يمكن للموفق الإداري أن يرفع تقريراً في الغرض إلى رئيس الجمهورية مشفوعاً باقتراحاته .

كما يرفع الموفق الإداري إلى رئيس الجمهورية تقريراً سنوياً يتضمن نتائج نشاطه والإجراءات التي من شأنها تحسين عمل الإدارة وكذلك التنقيحات التي يرى من الصالح إدخالها على القوانين والتراتيب الجاري بها العمل .

ولمساعدة الموفق الإداري في أعماله بالجهات ، تم إحداث خطة ممثل جهوي للموفق الإداري مكلف بالنظر في الشكاوى الفردية ذات الصبغة الجهوية والمحلية¹ المتصلة بالمسائل المنصوص عليها بالفصل 2 من القانون عدد 51 لسنة 1993 المؤرخ في 3 أيار 1993 .

وهو يمارس مهامه في إطار المهام الموكلة للموفق الإداري وطرق عمله المنصوص عليها بالفصول (3 و4 و5) من الأمر عدد 1126 لسنة 1996 المؤرخ في 15 حزيران 1996 السابق ذكره .

يعين الممثل الجهوي للموفق الإداري من بين الأعوان الذين تتوفر فيهم على الأقل شروط التعيين في خطة مدير إدارة مركزية ويتمتع حسب الحالة

برتبة وامتيازات مدير أو مدير عام إدارة مركزية حسب ما نص عليه الأمر
عدد 188 لسنة 1988 المؤرخ في 11 شباط 1988.

يتولى الممثل الجهوي للموفق الإداري تسيير المصالح الجهوية للتوفيق :

وتتركب هذه المصالح من :

- مكتب التوفيق .
- مكتب الاستقبال والتوجيه .
- مكتب الضبط .

يخول للممثل الجهوي الموفق الإداري في إطار أداء مهامه القيام بكل

المساعي التي يراها صالحة لدى الإدارات والسلطات الجهوية والمحلية .

وعلى كافة السلطات الإدارية الجهوية والمحلية تسيير مهمة الممثل
الجهوي للموفق الإداري ، وعليهم في هذا الإطار ، أن يقوموا في حدود
مشمولاتهم بكل التحريات والتحقيقات التي يطلبها الممثل الجهوي للموفق
الإداري .

كما عليهم أن يقوموا أو يأذنوا للأعوان الخاضعين لسلطتهم ، بالرد على

أسئلة الممثل الجهوي للموفق الإداري وعلى استدعاءاته عند الاقتضاء .

يمكن للممثل الجهوي للموفق الإداري دعوة العارضين للاستماع إليهم
لمزيد التحري واستكمال الملفات قبل الشروع في دراسة الشكوى المعروضة
عليه وبذل المساعي التوفيقية .

إذا ما تبين للممثل الجهوي للموفق الإداري أن الشكوى قائمة على سند

وجيه ، فله أن يرفع كل التوصيات اللازمة لفض النزاع إلى الجهة المعنية .

ويجب على هذه الجهة في جميع الحالات إعلام الممثل الجهوي للموفق

الإداري بمآل المساعي التي بذلها .

وفي غياب الرد في الاجال التي يعينها الممثل الجهوي للموفق الإداري،
يمكن لهذا الأخير أن يرفع تقريراً في الغرض إلى الموفق الإداري .
إذا ما تبين للممثل الجهوي للموفق الإداري أن موضوع الشكوى لا
يكتسي صبغة جهوية أو محلية فهو يتولى حتماً توجيه العارض إلى الموفق
الإداري .

يرفع الممثل الجهوي كل ستة أشهر تقريراً للموفق الإداري يتضمن
حصيلة نشاطه ونتائج تدخلاته وكذلك جملة ملاحظاته ومقترحاته .

3-3-3- مؤشرات التقدم في تونس بعد تنفيذ برنامج الإصلاح :

- ازدادت نسبة النمو عن 4.5% بدلا عن 2.4% بين عامي 1982-1986 وحالياً 5% .
- تراجعت نسبة التضخم من 14.1% عام 1982 إلى 3.1% عام 1998.
- ارتفعت نسبة الاستثمار الخاص من مجموع الاستثمارات 28% عام 1966 إلى 57% عام 1997.
- ازداد الاستثمار بنسبة 1.1% سنوياً .
- انخفضت نسبة الدين إلى 16.8% عام 1998 مقابل 26.5% عام 1987 .
- قفز الناتج المحلي الإجمالي من 16.7 مليون دينار عام 1986 إلى 8.922 مليون دينار عام 1998 .
- ارتفعت نسبة الصادرات من الناتج المحلي الإجمالي من 21% عام 1966 إلى 44% حالياً .

- تطور حجم الاستثمار الخارجي من 100 مليون دينار عام 1986 إلى 957 مليون دينار عام 1998 وأصبحت حالياً 18 مليار دينار .
- انخفضت نسبة الزيادة السكانية من 1.3% عام 1966 إلى 1.22% عام 1998 و حالياً 1.15%.
- ارتفعت نسبة الانتساب إلى المدارس ذكوراً وإناثاً بين 85% عام 1975 إلى 99.1% حالياً لأطفال المرحلة الابتدائية .
- ارتفعت نسبة الضمان الاجتماعي من 54.6% عام 1987 إلى 7.8% سنة 1997 و حالياً 85%.
- ارتفع معدل الحياة عند الولادة من 51 سنة عام 1966 إلى 72 سنة حالياً .
- أكثر من 7% من الأسر مزودة بالماء الصالح للشرب والإنارة الكهربائية و حالياً 94.5% .
- ارتفعت نسبة الأسر المالكة للمساكن إلى 80% .
- تراجعت نسبة الفقر إلى حوالي 6% بعد أن كان ثلث التونسيين يعيشون تحت عتبة الفقر في الستينيات و حالياً 4.2% .
- تطور الدخل الفردي السنوي من 690 دينار عام 1986 إلى 2444 دينار عام 1998 و حالياً 5300 دينار أي حوالي 3000 دولار .
- ارتفعت نسبة الطبقة الوسطى لتشمل 80% من السكان .
- تم إحداث فرص العمل بما يغطي نسبة 95% من طلبات العمل .
- يخصص نسبة 1% من الناتج الوطني الإجمالي للبحث العلمي .
- يخصص نسبة 1% من الناتج الوطني الإجمالي لقطاع الثقافة .

9-2-2- التجربة السعودية :

كان موضوع "التنمية الإدارية" ولا يزال موضع اهتمام حكومة المملكة العربية السعودية منذ بداية تأسيس المملكة في عام 1319هـ. فلقد أرسى الملك عبد العزيز دعائم البناء الوطني لهذه الدولة في جميع جوانبه السياسية والأمنية والإدارية والاجتماعية والاقتصادية، ثم وضع هيكلًا إداريًا وسياسيًا للدولة تم تطويره وفق مسار مرحلي مخطط وحسبما سمحت به ظروف المملكة المادية والبشرية، حيث عكست جميع هذه الجهود الاهتمام الراسخ بعملية التنمية الإدارية.

وظلت التنمية الإدارية محور اهتمام أبناء الملك عبد العزيز ال سعود الذين جاؤوا من بعده فأعطوا للإدارة السعودية تميزها ومكانتها بين مجتمعات اليوم المتقدمة.

هذا التأكيد على أهمية التنمية الإدارية في تاريخ الإدارة السعودية نجده ماثلاً بصورة جلية في جميع خطط التنمية الخمسية وجهود الإصلاح الإداري من خلال أجهزة التنمية الإدارية المعنية، لقد أعطت جميع خطط التنمية الوطنية الخمسية مساحة كبيرة لبرامج ومشروعات التنمية الإدارية بالنظر لأهميتها في تطوير الإدارة السعودية من حيث إنشاء المؤسسات الحكومية الداعمة لبنية الاقتصاد الوطني، وتنمية القوى البشرية وتطويرها، وتحسين الخدمات الحكومية، وتحقيق الاستغلال الأمثل للموارد، وترشيد الإنفاق الحكومي، ودعم وتشجيع القطاع الأهلي للمشاركة في التنمية الوطنية.

وتتلخص الإنجازات التي تم تحقيقها في مجال التنمية الإدارية خلال العشرين سنة الماضية وفقاً لثلاثة مداخل أساسية: مدخل تطوير أنظمة الحكم

الأساسية في المملكة، ومدخل تطوير الجهاز الحكومي، ومدخل تنمية القوى البشرية من خلال التدريب الإداري.

انطلاقاً من الدور الحيوي للتنمية الإدارية في المملكة باعتبارها أحد الركائز الأساسية لعملية التنمية، سوف نعرض ما تحقق من الإنجازات وفقاً للمداخل الثلاثة التالية:

المدخل الأول: أنظمة الحكم الأساسية في المملكة

لقد خضعت العديد من الأنظمة المالية والإدارية للمراجعة والتطوير غير أن أبرز ما شهدته هذه الحقبة في مجال تطوير الأنظمة صدور أربعة أنظمة أساسية تعتبر من أكثر الأنظمة أهمية وأبلغها دلالة على التحول في توجهات الإدارة والتنمية الإدارية في المملكة العربية السعودية في نهاية القرن الأول من تأسيسها.

- في عام 1412هـ صدر ثلاثة أنظمة أساسية هي:

* النظام الأساسي للحكم،

* نظام مجلس الشورى،

* نظام المناطق،

- وفي 1414هـ صدر نظام مجلس الوزراء.

هذه الأنظمة تعد استكمالاً لتنظيم مختلف نواحي الحياة في المملكة العربية السعودية .

لقد كان الهدف من صدور هذه الأنظمة في صورتها الواسعة الشاملة والمنظمة مواكبة التطور الكبير الذي شهدته المملكة في مختلف جوانب التنمية،

وذلك من أجل إيجاد المرونة المطلوبة في تصريف شئون الدولة والمواطن وتحديد المسؤوليات والواجبات والصلاحيات على نحو دقيق .

أولاً: النظام الأساسي للحكم

أكد النظام الأساسي للحكم على الثوابت والأسس التي قامت عليها الدولة والمجتمع ، فقد حدد نظام وهوية الدولة والمجتمع، والمقومات التي يستندان إليها، وبين شكل الحكومة ونظام الحكم وكيفية انتقال السلطة وأسلوب ممارستها، واختصاصات وسلطات الملك: كما حدد النظام سلطات الدولة الثلاث: السلطة القضائية، والسلطة التنفيذية، والسلطة التنظيمية (التشريعية)، وحدد مهام واختصاصات ومرجعية كل منها. ففيما يتصل بالسلطة القضائية، فقد نص النظام على أن القضاء سلطة مستقلة، وأنه لا سلطان على القضاء في قضائهم لغير سلطان الشريعة الإسلامية، كما كفل النظام حق التقاضي بالتساوي للمواطن والمقيم في المملكة. أما السلطة التنفيذية فهي تمثل مجلس الوزراء الذي يتولى رئاسته الملك ويعاونه في أداء مهامه أعضاء المجلس. وأما السلطة التنظيمية فقد بين النظام أنها تتمثل في مجلس الوزراء ومجلس الشورى وتختص بوضع الأنظمة واللوائح فيما يحقق مصلحة الدولة ويرفع المفسدة في شئونها وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية. كما بين النظام الأساسي للحكم المبادئ الاقتصادية التي يقوم عليها النظام الاقتصادي في البلاد حيث كفلت الدولة حرية الملكية الخاصة وحرمتها، وحظرت المصادرة العامة للأموال ولا تكون عقوبة المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي. كما أوضح النظام أسلوب تنظيم الشؤون المالية، ومهمة أجهزة الرقابة المالية والإدارية حيث بين أحكام إيرادات الدولة وتسليمها إلى الخزانة العامة، ومراقبة الأجهزة الحكومية والتأكد من حسن الأداء الإداري وهو ما يمثل أحد المطالب الأساسية لجهود التنمية الإدارية. وأخيراً فقد

أوضح النظام الأساسي للحكم الطريقة التي يتم بموجبها سن وتعديل وإلغاء وإصدار ونشر وسريان مفعول الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات.

لقد كانت مواد هذا النظام في جوهرها داعمة لتوجهات التنمية الإدارية في المملكة من حيث تأكيدها على سلامة المنهج الإداري والاهتمام بالإنسان باعتباره الرقم الصعب في المعادلة الإدارية وترشيد العملية الإدارية فلقد تم إيضاح طبيعة نظام الحكم في المملكة ومبادئ المجتمع الاقتصادية والحقوق والواجبات المترتبة على الدولة والمواطن وتوضيح سلطة الدولة وترشيد الإنفاق المالي وتطوير نظام الرقابة، وهذه جميعها دعائم تحتاجها التنمية الإدارية في سعيها الحثيث لتحقيق أهداف التنمية الشاملة.

ثانياً: نظام مجلس الوزراء

لقد حل النظام الجديد (1414هـ) محل نظام المجلس الصادر بالمرسوم الملكي رقم (38) وتاريخ 1377/1/22هـ وتعديلاته، الذي استمر العمل به لمدة ستة وثلاثين عاماً وأربعة أشهر وأحد عشر يوماً. لقد عكس نظام مجلس الوزراء الحالي التطور السياسي والإداري الذي شهدته المملكة خلال الأعوام الستة والثلاثين السابقة عليه، كما أنه مثل نقلة نوعية في التنظيم الإداري والسياسي للمملكة ودفعة قوية لجهود التنمية الإدارية فيها.

لقد حددت مواد هذا النظام عضوية مجلس الوزراء وكيفية تشكيله واجتماعاته ومداويلاته واختصاصاته التنظيمية والتنفيذية والمالية واختصاصات رئيس مجلس الوزراء وتشكيلاته الإدارية التي تضمنت هيئة الخبراء، التي تعد رافداً من روافد التنمية الإدارية في المملكة، وكان من أبرز سمات هذا النظام

أنه حدد مدة العضوية في المجلس بأربع سنوات يتم خلالها إعادة تشكيله بأمر ملكي.

لقد أبرزت مواد هذا النظام دور مجلس الوزراء في المملكة العربية السعودية في مجال التنمية الإدارية باعتباره يمثل السلطتين التشريعية والتنفيذية وذلك من خلال تأكيدها على اختصاصات المجلس التي شملت الجوانب السياسية والمالية والاقتصادية والتنظيمية والإدارية والاجتماعية.

إلى جانب الاختصاصات التنظيمية فقد حدد نظام مجلس الوزراء اختصاصات المجلس التنفيذية والإدارية، باعتباره السلطة التنفيذية في الدولة والمرجع للشئون المالية والإدارية في جميع الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى، هذه الاختصاصات تمثلت فيما يلي:

- 1- مراقبة تنفيذ الأنظمة واللوائح.
- 2- إحداث وترتيب المصالح العامة.
- 3- متابعة تنفيذ الخطة العامة للتنمية.
- 4- إنشاء لجان تتحرى عن سير أعمال الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى أو عن قضية معينة ، وترفع هذه اللجان نتائج تحرياتهما لمجلس الوزراء للنظر فيها، وله إنشاء لجان للتحقيق في ضوء ذلك والبت في النتيجة مع مراعاة ما تقتضي به الأنظمة واللوائح.

وإذا كان نظام مجلس الوزراء قد حدد اختصاصات المجلس التنفيذية والإدارية فإنه لم يغفل دور المجلس فيما يتصل بمهامه في الشؤون المالية، إذ يعد المجلس المرجع لجميع شئون الدولة المالية حيث يقوم على تحديد طرق وأساليب تنظيم إيرادات ومصروفات الدولة وتنظيم ممتلكاتها وذلك بما يضمن

كفاءة وفاعلية الجهاز الإداري ، بل لقد حدد نظام مجلس الوزراء اختصاصات رئيس مجلس الوزراء الملك، كما جاء في المادة (29) منه وذلك على النحو التالي:

- 1- توجيه السياسة العامة للدولة.
 - 2- كفالة التنسيق والتعاون بين مختلف الأجهزة الحكومية.
 - 3- ضمان الانسجام والاستمرار والوحدة في أعمال المجلس.
 - 4- الإشراف على مجلس الوزراء والوزارات والأجهزة الحكومية.
 - 5- مراقبة تنفيذ الأنظمة واللوائح والقرارات.
 - 6- مراجعة إنجازات الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى.
- هذه الاختصاصات تجمع في ثناياها منطلقات التنمية الإدارية التي تحرص على ممارسة عناصر العملية الإدارية كافة من تخطيط وتنظيم وتوجيه وتنسيق ومتابعة لجميع مهام ونشاطات الجهاز الحكومي.
- لقد أوضح نظام مجلس الوزراء الصادر في عهد خادم الحرمين الشريفين (1414هـ) مسؤولية المجلس الكبيرة في جانب التنمية الإدارية سواء فيما يتصل بمشاريع الأنظمة واللوائح والقرارات، أو فيما يتصل بالجوانب المالية أو أعمال رسم الخطط ومتابعة تنفيذها والتأكد من عمل الأجهزة الحكومية وفق الخطط والأهداف المرسومة لها في إطار إدراك وتحمل واجب المسؤولية والشفافية.

ثالثاً : نظام مجلس الشورى

إن المتتبع لنظام الشورى في المملكة العربية السعودية يدرك أن هذا النظام قد تطور تطوراً كبيراً تبعاً لتطور المملكة في المجالات السياسية والثقافية

والاقتصادية والاجتماعية ، فلقد أدخل على نظام مجلس الشورى تعديلات وإضافات في كل دورة من دوراته المتلاحقة بما تتطلبه كل مرحلة من مراحل البناء التنموي، وحرصت حكومة المملكة على دعم هذا النظام واستمراره، واختير لرئاسته وعضوية المجلس خيرة رجالات الدولة الأكفيا ومن ذوي الأقدار .

ثم جاء يوم 27/8/1412هـ، الذي تضمن إصدار نظام جديد لمجلس الشورى بموجب المرسوم الملكي رقم (19/ا) وتاريخ 27/8/1412هـ. هذا النظام يعد بمنزلة تحديث وتطوير لنظام مجلس الشورى السابق ليناسب مع التطور والنمو السريع اللذين تشهدهما المملكة وليكون مساهما ومعززا لجهود التنمية الإدارية .

لقد برزت العلاقة بين نظام مجلس الشورى وجهود التنمية الإدارية من خلال نظام المجلس التي تم فيها تحديد اختصاصات ومهام المجلس على النحو التالي:

يبدي مجلس الشورى الرأي في السياسات العامة للدولة التي تحال إليه من رئيس مجلس الوزراء ، وله على وجه الخصوص ما يلي:

- 1- مناقشة الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وإبداء الرأي نحوها.
- 2- دراسة الأنظمة واللوائح والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات واقتراح ما يراه بشأنها.
- 3- تفسير الأنظمة.
- 4- مناقشة التقارير التي تقدمها الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى واقتراح ما يراه حيالها.

لقد تم تشكيل عدد من اللجان تمثلت في لجنة الشؤون الاجتماعية والصحية والبيئة، لجنة الشؤون الأمنية، لجنة الشؤون الثقافية والاجتماعية، لجنة الخدمات والمرافق العامة، لجنة الشؤون الخارجية، لجنة النقل والاتصالات، لجنة الشؤون الاقتصادية لجنة الشؤون المالية، لجنة الأنظمة والإدارة، لجنة الشؤون الإسلامية، لجنة الشؤون التعليمية.

رابعاً: نظام المناطق

يعد نظام المناطق الصادر بموجب المرسوم الملكي رقم (92/أ) وتاريخ 1412/8/27 هـ وما أدخل عليه لاحقاً من بعض التعديلات بالأمر الملكي رقم (21/أ) وتاريخ 1414/3/30 هـ تجسيدا لرغبة الدولة المتمثلة في مشاركة أكبر عدد ممكن من المواطنين اللصيقين بحاجات المواطنين كافة ، ورفع مستوى الأداء في الأجهزة الحكومية في مختلف المناطق وتطويرها بما يتواءم مع التطور الذي حققته وتحققه المملكة في جميع مجالات التنمية.

ولما كانت التنمية الشاملة والتنمية الإدارية من بين أولويات نظام المناطق فقد حرص النظام على مشاركة أكبر عدد ممكن من أبناء المنطقة في تدارس مشكلاتها وتقديم الحلول الملائمة لها. هذه المشاركة جاءت من خلال ما أقره النظام بإنشاء مجلس في كل منطقة يسمى "مجلس المنطقة". وهذا المجلس يتكون من:

- أ) أمير المنطقة رئيسا للمجلس.
- ب) نائب أمير المنطقة نائبا لرئيس المجلس.
- ج) وكيل الإمارة ومحافظي المحافظات.

د) رؤساء الأجهزة الحكومية في المنطقة التي يصدر بتحديدتها قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على توصية من وزير الداخلية.

هـ) عدد من الأهالي لا يقل عن عشرة أشخاص من أهل العلم والخبرة والاختصاص يتم تعيينهم بأمر من رئيس مجلس الوزراء بناء على ترشيح أمير المنطقة وموافقة وزير الداخلية، وتكون مدة عضويتهم أربع سنوات قابلة للتجديد.

لقد حدد نظام المناطق اختصاصات هذا المجلس حيث يختص بدراسة كل ما من شأنه رفع مستوى الخدمات في المنطقة وله على وجه الخصوص ما يلي:

أ) تحديد احتياجات المنطقة واقتراح إدراجها في خطة التنمية السنوية.

ب) تحديد المشاريع النافعة حسب أولويتها واقتراح اعتمادها في ميزانية الدولة السنوية.

جـ) دراسة المخططات التنظيمية لمدن وقرى المنطقة ومتابعة تنفيذها بعد اعتمادها.

د) متابعة تنفيذ ما يخص المنطقة من خطة التنمية والموازنة والتنسيق في ذلك.

وبالنظر إلى هذه المهام يتضح مدى حرص حكومة خادم الحرمين الشريفين على تفعيل برامج التنمية الشاملة بما فيها التنمية الإدارية وذلك من حيث الحرص على رفع مستوى الخدمات الإدارية والاجتماعية والاقتصادية في المنطقة.

إجمالاً يمكن القول إن نظام المناطق الصادر بالأمر الملكي رقم (92/1) وتاريخ 1412/8/27هـ وما أدخل عليه لاحقاً من بعض التعديلات بالأمر الملكي رقم (21/أ) وتاريخ 1414/3/3هـ يمثل تكريساً لمفهوم التنمية الإدارية على المستوى المحلي الذي يهدف إلى تطوير وتنمية القدرة الإدارية في الأجهزة

المعنية بتنفيذ مشروعات التنمية في مناطق المملكة بالقدر الذي يؤدي إلى تحقيق أهداف التنمية الشاملة بكفاءة وفاعلية، وذلك من خلال الأبعاد التالية:

- 1- العمل على رفع مستوى العمل الإداري والتنمية في مناطق المملكة.
- 2- رفع مستوى الخدمات العامة في المناطق من خلال تحسين فاعليتها وكفاءتها.
- 3- التأكد من حسن أداء الأجهزة الإدارية في المناطق.
- 4- رفع مستوى التنسيق بين الأجهزة المعنية في المنطقة وبين إمارة المنطقة والأجهزة المركزية في الدولة.
- 5- المشاركة الجماعية في حل مشكلات المناطق من خلال العمل الجماعي المتمثل في مجالس المناطق واللجان المخصصة لذلك.
- 6- وأخيراً الحرص على بناء نظام إداري متطور للإدارة المحلية في المملكة قادر على الاستفادة من التجارب السابقة والتعامل مع الأحداث الراهنة واستشراف الاحتياجات والتحديات المستقبلية على مستوى المناطق.

المدخل الثاني: تطوير الجهاز الحكومي

تقتضي مشروعات التنمية الإدارية وجود جهاز إداري على قدر كبير من الكفاءة والفاعلية حتى يتمكن من تنفيذ برامج التنمية المختلفة، وهذا بدوره لن يتأتى إلا إذا كانت هناك جهود تعمل على الدوام من أجل تطوير الجهاز الحكومي بحيث يكون قادراً على استيعاب المفاهيم والأساليب الحديثة في الإدارة وتوظيفها من أجل الاستجابة لاحتياجات المجتمع المتجددة بما يخدم أهداف التنمية.

لقد أدركت قيادة حكومة المملكة أهمية تطوير الجهاز الحكومي كضرورة من ضرورات التنمية فأوجدت لذلك السبل والوسائل التي يمكن بها تحقيق هذا المطلب. من هذه الوسائل والسبل تبني منهج التطوير التنظيمي الذي يعني في المقام الأول لدراسة الهياكل التنظيمية للأجهزة الحكومية بغية تفعيل هذه الأجهزة وفقا للأهداف العامة والفرعية لخطط التنمية. لقد عملت جهود التطوير التنظيمي على تنظيم وإعادة تنظيم العديد من أجهزة الدولة تمشيا مع مطالب التنمية المتجددة . إلى جانب تبني منهج التطوير التنظيمي فقد تم الاهتمام بموضوع تطوير إجراءات ونماذج العمل بغرض تبسيط هذه الإجراءات والنماذج بما يوفر المناخ الملائم لتحسين أداء الأجهزة الحكومية وجعلها قادرة على تنفيذ أهداف التنمية. من ناحية أخرى فقد تم التأكيد على ضرورة الاستفادة من نشاط البحوث الإدارية التي توجه نحو دراسة مشكلات الجهاز الإداري في المملكة ووضع الحلول الملائمة لهذه المشكلات. فلقد تم توجيه مراكز البحوث الإدارية في المملكة للاستفادة من تجارب المجتمعات الأخرى وإنتاجها في مجال الفكر الإداري حيث تم نقل وتطويع هذا الفكر بما يتناسب وثقافة المنظمات السعودية ومتطلبات التنمية

لقد كان من بين أولى الأعمال المتعلقة بتطوير الجهاز الحكومي التي تمت بموجب الأمر الملكي رقم (355/أ) وتاريخ 14/2/21هـ القاضي بإعادة تشكيل مجلس الوزراء وذلك من أجل تلبية احتياجات ومتطلبات مرحلة التنمية في تلك الفترة ، إضافة إلى إعادة تشكيل مجلس الوزراء فقد شهدت فترة العشرين عاما الماضية تطورا للأجهزة الحكومية القائمة فيما يتصل بإعادة تنظيم هذه الأجهزة وتبسيط إجراءات ونماذج العمل فيها، كما شهدت هذه الفترة إنشاء أجهزة جديدة نذكر منها على سبيل المثال:

إنشاء هيئة التحقيق والادعاء العام (1409هـ)،
والمؤسسة العامة للصناعات الحربية (1406هـ).
كما تم إنشاء وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة
والإرشاد (1414هـ) لتولي كافة شؤون الأوقاف والمساجد والدعوة
والإرشاد وكل ما يتصل بالشؤون الإسلامية،
وإنشاء وزارة الخدمة المدنية (1420هـ) لتحل محل الديوان العام
للخدمة المدنية وتشرف على شؤون الخدمة المدنية في الوزارات والمصالح
الحكومية والأجهزة ذات الشخصية المعنوية العامة، حيث تقوم بدور فعال في
تطوير أنظمة الخدمة المدنية.
و تم استحداث هيئات جديدة لتلبية المتطلبات واحتياجات هذه الظروف،
من هذه الهيئات اللجنة الوزارية للتنظيم الإداري (1420هـ)
والمجلس الاقتصادي الأعلى (1420هـ)،
والمجلس الأعلى لشؤون البترول والمعادن (1420هـ)
والهيئة العامة للاستثمار (1421هـ)،
والهيئة العليا للسياحة (1421هـ)،
وصندوق تنمية الموارد البشرية (1421هـ).
و تلقى الضوء هنا على إنجازات أبرز الأجهزة التي أسهمت في مهمة
تطوير الجهاز الحكومي في هذه الفترة ، هذه الأجهزة تضم كلا من اللجنة العليا
للإصلاح الإداري، ومعهد الإدارة العامة (الاستشارات الإدارية)، واللجنة
الوزارية للتنظيم الإداري.

أولاً: اللجنة العليا للإصلاح الإداري

أنشئت اللجنة العليا للإصلاح الإداري بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (520) وتاريخ 1383/7/5هـ (1963م)، لما تتطلبه البلاد من رفع مستوى كفاءة وفاعلية التنظيم والأداء في الأجهزة الحكومية العاملة في ميادين التنمية المختلفة.

ولأهمية هذه اللجنة ، فقد أنيطت رئاستها منذ إنشائها برئيس مجلس الوزراء، وتم تعديل تشكيل اللجنة لتكون على النحو التالي:

رئيساً	خادم الحرمين الشريفين رئيس مجلس الوزراء
نقبا للرئيس	وزير المالية والاقتصاد الوطني / معالي وزير التخطيط
عضوا	وزير الدولة ورئيس الديوان العام للخدمة المدنية
عضوا	وزير الدولة وعضو مجلس الوزراء
عضوا	وزير الدولة وعضو مجلس الوزراء

وقد أوكل للجنة ممارسة الاختصاصات التالية:

- 1- وضع وإقرار الخطة العامة لتنظيم الإدارة الحكومية ، وإصدار القرارات والتعليمات اللازمة لتنفيذ هذه الخطة.
- 2- دراسة وإقرار نتائج التقارير والتوصيات المقدمة من اللجنة التحضيرية المختصة بتهيئة وإعداد الدراسات التطويرية المطلوبة.
- 3- دراسة مشروعات الأنظمة الجديدة أو التعديلات على الأنظمة الحالية تمهيدا لرفعها إلى الجهات المختصة لإصدارها بالطرق النظامية الواجبة.

- 4- أخذ رأي مجلس الوزراء في القرارات التي ترى اللجنة ضرورة عرضها على المجلس لأخذ الرأي فيها أو لإحاطة المجلس علماً بها.
- 5- إبلاغ الوزارات والمصالح الحكومية بواسطة رئيس مجلس الوزراء ورئيس اللجنة العليا بالقرارات والتعليمات الواجب تنفيذها.
- 6- دعوة المسؤولين في أية جهة حكومية للاستئناس برأيهم فيما هو معروض على اللجنة من تقارير وتوصيات إدارية.
- 7- دراسة وإقرار الخطة العامة لمراقبة وتتبع تنفيذ القرارات التي تصدرها اللجنة وتبليغها للإدارات الحكومية.
- 8- اتخاذ جميع الإجراءات التي تحقق - بصفة مباشرة أو غير مباشرة - إصلاح الجهاز الإداري الحكومي، أو التي من شأنها تسهيل تحقيق هذا الإصلاح.

لقد أصدرت اللجنة خلال العمر الزمني لإنشائها حتى نهاية عام 1415هـ ما يصل إلى (232) قراراً صدر منها (110) قرارات بشأن موضوعات شملت مختلف أوجه النشاطات الإدارية للدولة، المتمثلة في: التنظيم وإعادة التنظيم، وظائف وشؤون موظفين، الأنظمة واللوائح، إنشاء وحدات جديدة أو إلغاء وحدات قائمة، تنظيم ساعات الدوام الرسمي، إيجاد حلول لتداخل الاختصاصات بين الأجهزة الحكومية، الشؤون المالية والميزانية، الإجراءات الإدارية.

لقد كان لقرارات اللجنة العليا للإصلاح الإداري أثرها الإيجابي الواضح في مسيرة التنمية الإدارية في المملكة العربية السعودية، كما هو واضح من خلال المجالات التي عالجتها هذه القرارات وذلك على النحو التالي:

1- الإسهام في تنظيم وإعادة تنظيم العديد من الأجهزة الحكومية المختصة بالشؤون المحلية، والشؤون الأمنية، والشؤون الصحية، وشؤون الزراعة والمياه، وشؤون النقل والمواصلات، وشؤون الموظفين والقوى العاملة، والشؤون الاجتماعية والرياضية، والشؤون المالية والاقتصادية.

2- دراسة وتبسيط العديد من إجراءات وأساليب ونماذج العمل في عدد من الأجهزة الحكومية ذات العلاقة المباشرة بالجمهور التي تقدم خدماتها في مجالات: التراخيص البلدية، التراخيص الإعلامية، التراخيص الطبية والصيدلية، التراخيص الصناعية، التراخيص التجارية، تراخيص السير والقيادة المرورية، الشؤون الاجتماعية والعمالية، توثيق عقود بيع وشراء العقارات، توثيق عقود الأنكحة والإقرارات.

3- اقتراح بعض الأنظمة واللوائح والقواعد المتعلقة بتنظيم شؤون الخدمة المدنية.

4- اعتماد واقتراح بعض القواعد التنظيمية الهادفة إلى رفع مستوى أداء العمل في الأجهزة الحكومية، مثل:

- اعتماد القواعد التنظيمية الخاصة بإحداث وحدات لتنطوير الإداري والمتابعة في الأجهزة الحكومية.

- اقتراح القواعد التنظيمية الخاصة بإحداث فروع الأجهزة الحكومية في المناطق الإدارية.

- اقتراح القواعد الخاصة بمسميات ومستويات الوحدات الإدارية بالأجهزة الحكومية.

- توحيد تنظيمات الأجهزة الإدارية المتمثلة مثل: إمارات المناطق وأمانات المدن.

يبدو جليا أن هذه القرارات التنظيمية التي أصدرتها اللجنة كانت شاملة لكافة أوجه الإصلاح في الجهاز الإداري للدولة وليست مقصورة على مجال أو موضوع معين، كما أن هذه الموضوعات تنقسم في مجملها إلى قسمين رئيسيين هما:

• القسم الأول

موضوعات عامة: وهي تلك الدراسات التي تشمل كافة الأجهزة الحكومية أو معظمها، مثل دراسة إيجاد وحدات للتطوير الإداري في كافة الأجهزة الحكومية، أو تلك التي تخص أكثر من جهاز إداري واحد مثل: الدراسات الخاصة بحل التنازع في الاختصاصات بين بعض الأجهزة الحكومية.

• القسم الثاني

موضوعات خاصة: وهي تلك الدراسات التي تخص جهازا إداريا واحدا في أي مجال من مجالات الإصلاح الإداري، وقد بلغ عدد الأجهزة الحكومية التي نظمت تنظيمها شاملا من قبل اللجنة (63) جهازا، منها (37) جهازا تم تنظيمها في عهد خادم الحرمين الشريفين.

لقد أسهمت القرارات الصادرة من اللجنة العليا للإصلاح الإدارية في عهد خادم الحرمين الشريفين خلال العشرين عاما الماضية في تطوير الجهاز الحكومي من حيث النهوض بمستوى كفاءة هذا الجهاز للعمل من أجل تحقيق الأهداف المرسومة له في ظل خطط وبرامج التنمية حيث أدت هذه القرارات إلى تقليص الفجوة بين الممكن والواقع بالنسبة لقدرة الجهاز الإداري السعودي.

ثانياً: معهد الإدارة العامة (الاستشارات الإدارية)

إن موضوع الاستشارات الإدارية كأحد المداخل الرئيسية لعملية التنمية الإدارية يمثل واحداً من أهم المجالات التي حظيت بدعم خاص واهتمام كبير خلال العشرين سنة الماضية. هذا الدعم والاهتمام نابع من الإيمان العميق بأهمية دور الاستشارات الإدارية في تطوير الإدارة الحكومية وذلك من خلال قدرة الأجهزة الاستشارية على توفير الخبرات التي تحتاجها الأجهزة الحكومية في مسيرتها التنموية والمساعدة في إدخال وتصميم أنظمة إدارية تلائم ثقافة المنظمات السعودية وذلك بحكم معرفة الجهات الاستشارية بما قد تتطلبه الأجهزة الأخرى من علاج لمشكلاتها مما أدى بدوره إلى الحد من الاعتماد بدرجة كبيرة على الخبرات الأجنبية.

من هذا المنطلق فإن الاستشارات بمعهد الإدارة العامة تمثل قناة هامة ساهمت ولا تزال تساهم في تحقيق التنمية الإدارية باعتبارها وسيلة ضرورية لإحداث التنمية الشاملة.

فقد ورد في المادة الثانية من المرسوم الملكي رقم (93) وتاريخ 1380/10/24 هـ المنشئ لمعهد الإدارة العامة إن المعهد "يختص بالمساهمة في تنظيم الإدارة الحكومية" وإعطاء المشورة في المشكلات التي تعرضها عليه الأجهزة الحكومية. ويمكن تلخيص الدور الذي يقوم به المعهد في مجال الاستشارات من خلال الإدارة العامة للاستشارات في النقاط التالية:

1- مساعدة الأجهزة الحكومية في وضع وتطوير تنظيمها الإداري وفقاً لأسس التنظيم العلمية، وإعداد الأدلة التنظيمية لضمان أداء المهام بالشكل الصحيح بعيداً عن التداخل والازدواجية.

- 2- مساعدة الأجهزة الحكومية في وضع مشروعات الأنظمة واللوائح.
- 3- مساعدة الأجهزة الحكومية على تبسيط إجراءات العمل لديها لضمان كفاءة وفاعلية الأداء، وإعداد الأدلة والنماذج الخاصة بالإجراءات.
- 4- مساعدة الأجهزة الحكومية في اختيار تقنية المعلومات، والتجهيزات المكتبية وفقا لطبيعة المهام ومواقع العمل وبالقدر الذي تسمح به الاعتمادات المالية.

بدأ المعهد نشاط الاستشارات منذ عام 1382هـ حيث بلغ عدد الاستشارات التي قدمها منذ ذلك التاريخ حتى 1422/7/30هـ (1488) استشارة، منها (1098) استشارة.

ومما يجدر ذكره أن هذه الاستشارات قد غطت خلال العشرين عاما الماضية (1402/1422هـ) اثنا عشر موضوعا تمثلت في التالي:

الأنظمة واللوائح، التعليم والتدريب، المكاتب والوثائق، التنظيم والأساليب، القوى العاملة، الوظيفة العامة، الشؤون المالية والميزانية، المشتريات والمستودعات، الحاسب الآلي، الاتصالات والمعلومات، المصغرات الفيلمية، الإجراءات وطرق العمل.

لقد كان لهذه الاستشارات دورها الملموس في معالجة المشكلات الإدارية التي تواجه الأجهزة الحكومية وذلك من خلال ما تقدمه الفرق الاستشارية من حلول ومقترحات لهذه الأجهزة بما يعمل على رفع فاعليتها وكفاءتها.

ثالثا: اللجنة الوزارية للتنظيم الإداري

جاءت فكرة السعي الجاد نحو تطوير الجهاز الحكومي وتحديثه والارتقاء بمستوى أدائه وترشيد كلفته، وصدر في هذا الشأن مؤخرا الأمر السامي رقم

(7/ب/6629) وتاريخ 1420/5/7 هـ (1999/8/24م) القاضي بتشكيل لجنة وزارية للتنظيم الإداري برئاسة النائب الثاني لرئيس مجلس الوزراء وعضوية عدد من الوزراء المختصين لإعادة الهيكلة الإدارية لمؤسسات الدولة من خلال تبني مشروع متكامل لدراسة الجهاز الحكومي من منظور شامل. ولتنفيذ ما حدده الأمر السامي من توجهات قررت اللجنة الوزارية تشكيل لجنة وزارية فرعية برئاسة وزير الخدمة المدنية تتولى الإشراف على الدراسات ومتابعة سيرها وتهيئة عرضها، كما تم تشكيل لجنة تحضيرية للجنة الفرعية برئاسة مدير عام معهد الإدارة العامة لوضع الخطط التفصيلية ومراجعة الدراسات التنظيمية المعدة للأجهزة الحكومية وإعداد التقارير الخاصة بها بما في ذلك التوصيات التطويرية وعرضها على اللجنة الوزارية الفرعية. كما تشرف الأمانة العامة للجنة كجهاز فني متخصص على سير أعمال ونشاطات ودراسات المشروع

- أهداف المشروع :

- 1- تطوير الجهاز الحكومي وتحديثه.
- 2- تحسين كفاءة وفاعلية الأداء في الأجهزة الحكومية.
- 3- تطوير الأنظمة والنواح المالية وخفض تكاليف أداء العمل الحكومي وترشيده.
- 4- تطوير أنظمة الموظفين وتفعيل تطبيق مبدأ الجدارة.
- 5- تحسين مستوى أداء أجهزة الرقابة والمساءلة الإدارية.
- 6- تخصيص ما يمكن تخصيصه من الخدمات الحكومية.
- 7- إدارة بعض النشاطات الحكومية بأسلوب الإدارة التجارية.
- 8- إدخال أنظمة الحاسب الآلي (الكمبيوتر) بكثافة في الأجهزة الحكومية.

- جوانب الدراسة في المشروع

تركز دراسات المشروع على أربعة جوانب رئيسية هي:

1- الجانب التنظيمي

يهدف هذا الجانب إلى دراسة الهيكل الإداري للجهاز الحكومي (وحداته الإدارية) من منظور شامل في ضوء الأهداف والمهام، وإزالة ما قد يكون من تداخل وازدواجية في المهام والاختصاصات تسهلاً لتقديم الخدمات بأيسر الطرق وأقلها كلفة وجهداً.

2- الجانب المتعلق بأنظمة الموظفين

يهدف هذا الجانب إلى مراجعة الأنظمة الوظيفية التي تحكم شئون العاملين في أجهزة الدولة، للتعرف على مواطن القصور فيها واقتراح تطويرها بما يتفق والمتطلبات الحالية والمستقبلية للوظيفة العامة .

3- الجانب المتعلق بالوظائف والموظفين

يهدف هذا الجانب إلى دراسة حجم الوظائف وأعداد الموظفين للتعرف إلى الواقع الوظيفي في عموم الأجهزة الحكومية، وتحديد أيها يعاني من تضخم وظيفي- إن وجد- بهدف إعادة التوازن في توزيع الوظائف بين الأجهزة الحكومية بما يتوافق وحقيقة الاحتياج، مع الاعتناء بالمراتب الوظيفية للالتحاق بقطاعات معينة، وكذلك إيجاد آلية لرفع كفاءة الموظفين وتحسين أدائهم.

4- الجانب المالي

يهدف هذا الجانب إلى دراسة النواحي المالية المتعلقة بالإنفاق المتكرر في ميزانية الدولة على الأبواب (الأول، والثاني، والثالث)، ومقارنتها مع ما يصرف على الباب الرابع الخاص بالمشاريع بهدف دعم مخصصات المشاريع والبرامج

التنمية وتحسين القائم من مختلف الخدمات، وكذلك دراسة أساليب مناقشة وإعداد وتنفيذ الميزانية، بالإضافة إلى مراجعة الأنظمة المالية، وأساليب الرقابة المالية، وذلك للتعرف على مواطن القصور فيها واقتراح تطويرها.

- المستويات المستهدفة في دراسات المشروع

- 1- مستوى الجهة الحكومية الواحدة (وزارة، مصلحة، مؤسسة...).
- 2- مستوى القطاع (القطاع الصحي، قطاع التعليم...).
- 3- مستوى الفئة (التفذية، الرقابية، القضائية، التنظيمية والاستشارية).
- 4- مستوى الجهاز الحكومي كله.

- أسلوب إجراء دراسات المشروع

تقوم فرق ميدانية مؤهلة في مجالات الإدارة والتنظيم والشؤون المالية والوظيفية والبحث العلمي بإجراء الدراسات اللازمة لقطاعات أجهزة الدولة وتفرعاتها حسب التصنيف المعد لأغراض المشروع في الخطة التنفيذية للدراسات الميدانية، وقد تم تقسيم نشاط الدولة إلى (20) قطاعا حيث يشكل فريق لكل قطاع، يتكون من رئيس وأعضاء متخصصين من الأجهزة والقطاعات المعنية.

- المدة الزمنية المحددة للمشروع

حُدِّت المدة الزمنية للمشروع بثلاث سنوات بدأت في (1421/7/1هـ) وتنتهي في (1424/6/29هـ)، الموافق (2000/10/1م - 2003/8/27م).

- مراحل تنفيذ المشروع

يبين الجدول التوضيحي التالي مراحل تنفيذ المشروع حسب الخطة التنفيذية المعتمدة، وذلك من حيث:

1- التقسيم الفئوي للجهاز الإداري للدولة.

2- التصنيف القطاعي للأجهزة الحكومية.

3- المدد الزمنية المحددة للدراسات القطاعية.

مراحل تنفيذ المشروع حسب الخطة التنفيذية المعتمدة.

المرحلة	الفئة	القطاع	تاريخ ابتداء الدراسة	تاريخ انتهاء الدراسة	المدة
الأولى	التنفيذية	1- القوى العاملة.			
		2- الشؤون الاجتماعية.			
		3- القضاء والتشريع الاجتماعي.	1421/7/1هـ	1422/12/2هـ	
		4- الشؤون الخارجية.			
		5- الشؤون الإسلامية.	1422/7/1هـ	1422/6/30هـ	سنة
الثانية	التنفيذية	1- الأشغال العامة والسكان.	1422/1/1هـ	1422/6/30هـ	سنة
		2- النقل.			أشهر
		3- الاتصالات.			
		4- بحوث وسموم ودراسات.	1422/1/1هـ	1422/12/30هـ	سنة
		5- الخدمات البلدية.			
الثالثة	التنفيذية	6- الثقافة والشباب والإعلام.			
		1- الخدمات الصحية.			
		2- التعليم والتدريب والتأهيل.			
		3- الاقتصاد والمالية والميراثية والتمويل.	1423/1/1هـ	1424/6/30هـ	سنة ونصف
		4- الزراعة والمياه والبيئة.			
الرابعة	الرقابية القضائية التنظيمية الاستشارية	5- المناطق الإدارية.			
		1- أرقابية القضاء والتحكيم.			
		2- القضاء والتحكيم.			
		3- الدواوين الملكية.			
		4- رسم السياسات العامة.			

من خلال الاطلاع على تكوين هذه اللجنة وأهداف المشروع وجوانب الدراسة المتضمنة فيه إلى جانب الفترة الزمنية المحددة لهذا المشروع ومراحل تنفيذها تبين لنا مدى الاهتمام الذي حظي به موضوع التنظيم الإداري على مستوى المملكة كبعد أو مدخل من مداخل التنمية الإدارية.

ذلك أنه ومن خلال المنهج الشمولي الذي تبنته اللجنة في دراسة الجهاز الحكومي فقد تم النظر إلى النظام الإداري كوحدة متكاملة لا يمكن معالجتها جزئياً. إن مفهوم المنهج الشمولي الذي تم تبنيه في هذه الدراسة يعبر عن عمليات التغيير الكلية المطلوب إحداثها في النظام الإداري سواء من النواحي المادية أو الوظيفية أو السلوكية بما يتفق ومتطلبات التنمية الإدارية.

المدخل الثالث: تنمية القوى البشرية من خلال التدريب الإداري

كان الاهتمام بتنمية القوى البشرية محور اهتمام خطط التنمية الشاملة بشكل عام والتنمية الإدارية بشكل خاص حيث جعلت التدريب مرتكزا أساسيا بالنسبة لتوفير القوة البشرية المدربة. ذلك أن التدريب يسعى دائما إلى تزويد الإنسان السعودي بالمعارف والمهارات التي تمكنه من أداء دوره في المجتمع وبالتالي تحقيق أهداف التنمية بكفاءة وفاعلية.

لهذا ، يمكن القول إن هناك اتفاقاً في الرأي بين المهتمين بمسائل التنمية بأن القوى البشرية المدربة تعتبر عنصراً أساسياً من عناصر التنمية إذا لم تكن أهم عناصرها على الإطلاق. فالقوى البشرية المدربة تمثل العمود الفقري لخطط التنمية وتعتبر شرطاً أساسياً لنجاحها سواء في مراحل الإعداد أو التنفيذ ، فبالقدر الذي تتوفر فيه قوى عاملة وطنية مدربة ومؤمنة بأهداف وبرامج التنمية بقدر ما تتاح الفرصة لأجهزة الدولة لوضع وتنفيذ سياسات وبرامج مشروعات التنمية على الوجه الأمثل.

ومع الإيمان الشديد بأهمية التدريب بوجه عام باعتباره أحد المنطلقات الأساسية في عملية التنمية الإدارية فإنه سوف يتم التركيز على "التدريب الإداري" الذي يعدّ بحق أحد المداخل الرئيسية لتحقيق التنمية الإدارية كمطلب حضاري تسعى إليه المجتمعات الطموحة لما له من علاقة وثيقة بالتنمية الشاملة.

لهذا، فإن التدريب الإداري كمدخل من مداخل التنمية الإدارية يعمل عن طريق البرامج والأنشطة التدريبية المختلفة من أجل تزويد الفرد بالمعارف والمهارات وتعديل الاتجاهات التي يمكن من خلالها تطوير أدائه والتكيف مع التطورات الإدارية في مجالات التنظيم والإجراءات والتقنية والسلوكيات الإدارية والقيادة

من هذا المنطلق، أنجز معهد الإدارة العامة في مجال تحقيق التنمية الإدارية في المملكة في مجال التدريب الإداري وأسهم بشكل فعال في رفع كفاءة موظفي الدولة وإعدادهم علمياً وعملياً لتحمل مسؤولياتهم وممارسة صلاحياتهم على نحو يكفل الارتقاء بمستوى الإدارة في الأجهزة الحكومية بما يدعم قواعد تنمية الاقتصاد الوطني.

ويعدّ المعهد الجهة المركزية المسؤولة عن نشاط التدريب الإداري، حيث يركز في برامجه التدريبية على السياسات العامة للتدريب في المملكة التي تهدف إلى:

1- إعداد الموظف ليتولى مركزاً وظيفياً شاغراً أو مشغولاً بمتعاقد من الخارج ويحتاج شغله إلى إعداد أو تدريب خاص.

2- رفع مستوى الأداء لدى الموظفين أو تحسين وتطوير البيئة الإدارية في الأجهزة الحكومية، عن طريق تحسين نظم وأساليب العمل فيها.

3- تهيئة الموظفين لاتباع أسلوب متطور في العمل واستعمال آلية فعالة.

4- إعادة تدريب أو إعداد من يراد توجيههم نحو جهات عمل جديدة نتيجة لظروف العمل أو الموظفين.

ونظراً للدور الحيوي الذي يقوم به المعهد في مجال التنمية الإدارية، وخاصة التدريب الإداري، الذي يعد من أبرز نشاطاته، فقد ظهرت الحاجة إلى إنشاء فروع أخرى للمعهد. فلقد تم إنشاء فرع للمعهد في المنطقة الشرقية في عام 1393هـ ثم فرع في المنطقة الغربية في عام 1394هـ، ثم الفرع النسائي في الرياض في عهد خادم الحرمين الشريفين في عام 1403هـ وذلك من أجل وضع نشاط التدريب الإداري موضع التنفيذ والمساهمة في تحقيق التنمية الإدارية كمطلب حضاري تسعى إليه المملكة.

ينقسم نشاط التدريب في المعهد إلى نوعين أساسيين هما: التدريب الإعدادي (تأهيل المتدرب لشغل الوظيفة)، والتدريب أثناء الخدمة (تطوير مهارات وقدرات الموظف).

لقد شهد نشاط التدريب في المعهد نمواً مطرداً سواء من حيث الكم أو النوع، حيث كان لهذا النمو أثره الواضح على كفاءة وفاعلية الأداء الحكومي. وسوف نستعرض فيما يلي أبرز ما شهدته نشاط التدريب في المعهد بنوعيه التدريب الإعدادي والتدريب أثناء الخدمة وذلك على النحو التالي:

أولاً: التدريب الإعدادي

يهدف المعهد من وراء الاضطلاع بتقديم التدريب الإعدادي إلى توفير كفاءات وطنية في مجال الإدارة والفروع المتصلة بها. هذا التدريب يستهدف خريجي الثانوية العامة والجامعة (وقد كان يستهدف فيما سبق خريجي الكفاءة)

وذلك بهدف إعدادهم لشغل وظائف محددة في الأجهزة الحكومية ومؤسسات القطاع الأهلي.

لقد بدأ المعهد نشاطه في مجال التدريب الإعدادي بتقديم ثلاثة برامج إعدادية في عام 1391هـ بهدف إعداد كفاءات وطنية للاستجابات لاحتياجات الأجهزة الوطنية من القوى البشرية الوطنية المدربة.

هذا الوضع لم يدم طويلاً فلقد زاد عدد برامج التدريب الإعدادي كما زاد عدد المقبولين ، فيها وتم الاستغناء عن برامج خريجي الكفاءة المتوسطة وذلك نظراً إلى تطور الإدارة في المملكة العربية السعودية وتطور المعارف والمهارات المطلوبة لأداء الأعمال الإدارية في الأجهزة الحكومية.

ففي الوقت الراهن ، يقدم المعهد نوعين من برامج التدريب الإعدادي: النوع الأول موجه لخريجي الثانوية العامة الذي يهدف إلى تأهيلهم لشغل وظائف تنفيذية.

أما المستوى الثاني فهو موجه إلى خريجي بعض التخصصات الجامعية وذلك بهدف إعادة تأهيلهم لشغل وظائف تخصصية.

لقد بلغ خريجو برامج التدريب الإعدادي في العشرين سنة الماضية من عهد خادم الحرمين الشريفين (1402/1422هـ) ما مجموعه (12563) خريجاً وخريجة هؤلاء الخريجون غطوا عدة تخصصات إدارية شملت دراسات الأنظمة والمكتبات وإدارة المستشفيات والحاسب الآلي وإدارة المسودات، والدراسات الإحصائية والمحفوظات والوثائق والسكرتارية والنسخ.

إلى جانب التدريب الإعدادي العام، فقد قام المعهد بتصميم وتنفيذ برامج إعدادية خاصة وذلك من أجل سد الاحتياجات التدريبية ذات الطابع الخاص (التي لا تغطيها البرامج الأخرى المنفذة في المعهد) للأجهزة الحكومية.

لقد بدأت هذه البرامج نشاطها في عام (1383/1384هـ) ببرنامجين ، فقط، ثم أخذت في التوسع لمقابلة الاحتياجات التدريبية المتزايدة التي حتمتها احتياجات الأجهزة الحكومية للقوى العاملة الوطنية المدربة القادرة على القيام بمسؤوليات التنمية الإدارية المنشودة. هذه البرامج الإعدادية التي هي موجهة للقطاع الحكومي تنقسم إلى نوعين من البرامج: برامج موجهة لحملة الشهادات الجامعية وبرامج موجهة لحملة الشهادة الثانوية. لقد غطت هذه البرامج عدة تخصصات إدارية لعدة جهات حكومية إدارية شملت مجال الأنظمة والرقابة المالية والأنظمة الخاصة بهيئة التحقيق والادعاء العام وإدارة مراكز الرعاية الصحية الخاص بوزارة الداخلية وإدارة البلديات والمجمعات القروية الخاص بوزارة الشؤون البلدية والقروية والإدارة الجمركية والدراسات الجمركية الخاصين بمصلحة الجمارك. كما شملت هذه البرامج كتاب الضبط الخاص بهيئة التحقيق والادعاء العام، والسكرتارية الخاصة بالخطوط الجوية العربية السعودية والحاسب الآلي وتطبيقاته الخاص بوزارة المعارف.

ولم تقتصر جهود المعهد في تلبية احتياجات التنمية الإدارية على تنفيذ برامج التدريب الإعدادي الموجهة للأجهزة الحكومية. بل لقد ساهم في جهود السعودية من خلال توفير كفاءات وطنية مدربة لشركات ومؤسسات القطاع الأهلي. ففي عام 1411هـ، بناء على قرار مجلس الوزراء رقم (75) وتاريخ 1411/5/9هـ، بدأ المعهد بتنفيذ برامج إعدادية تهدف إلى تأهيل

حملة الشهادة الثانوية وإعادة تأهيل بعض التخصصات الجامعية للعمل بشكل أساسي في خدمة القطاع الأهلي.

لقد روعي في تصميم هذه البرامج أن تكون ملبية لاحتياجات القطاع الأهلي حيث تم التركيز فيها على اللغة الإنجليزية والتدريب العملي وذلك من أجل إكساب الخريجين المعارف والمهارات المطلوبة لدخول مجال العمل. لقد تخرجت أول دفعة من برامج القطاع الأهلي عام 1412هـ، وكان مجموع الخريجين (77) خريجاً. بعد ذلك توالى تنفيذ برامج القطاع الأهلي في المركز الرئيسي بالمعهد وفروعه حيث بلغ عدد خريجي برامج القطاع الأهلي إلى عام 1421هـ/ 1422هـ (1526) خريجاً وخريجة إلى جانب (12563) خريجاً وخريجة من البرامج الإعدادية التي يشترك القطاعين الحكومي والأهلي في الاستفادة منها.

ثانياً: التدريب أثناء الخدمة

يقدم التدريب أثناء الخدمة لموظفي الأجهزة الحكومية القائمين على رأس العمل بهدف تزويدهم بالمعارف والمهارات اللازمة التي تمكنهم من أداء أعمالهم بكفاءة وفاعلية. لقد بدأ تنفيذ البرامج التدريبية أثناء الخدمة منذ إنشاء المعهد حيث أوليت هذه البرامج عناية خاصة سواء من حيث التصميم أو إعداد الحقائب التدريبية الخاصة بها أو تقييمها وتطويرها وذلك من أجل جعل هذه البرامج مواكبة لاحتياجات التنمية الإدارية في المملكة. وتنقسم برامج التدريب أثناء الخدمة إلى قسمين رئيسيين هما: البرامج الموجهة لموظفي الإدارة العليا (البرامج العليا)، والبرامج الموجهة لموظفي المستويات التنفيذية والوسطى.

- ففيمما يتصل بالبرامج العليا ، فإن الهدف منها تزويد القيادات الإدارية العليا في الأجهزة الحكومية بالمعارف والمهارات الإدارية التي تمكنهم من التعامل مع المشكلات الإدارية التي تواجههم وإيجاد الحلول الملائمة لها بما يضمن سلامة تحقيق أهداف التنمية الإدارية وذلك بحكم أدوارهم القيادية في الأجهزة التي يعملون بها. لقد بدأ تنفيذ حلقات التدريب من خلال البرامج العليا في المعهد منذ عام 1388هـ، غير أن التوسع الحقيقي لهذه الحلقات حدث في عام 1402/1403هـ — حيث شهدت هذه الحلقات خلال العشرين سنة الماضية من عهد خادم الحرمين الشريفين تطورا كبيرا سواء من حيث الكم أو النوع حيث بلغ عدد الحلقات المنفذة في هذه الفترة (621) حلقة، وبلغ عدد المشاركين الذين التحقوا بهذه الحلقات خلال هذه الفترة (11737) مشاركا ومشاركة.

وبما أن القيادات الإدارية العليا تمثل عنصرا هاما في أي خطة من خطط التنمية الإدارية فلم يقتصر المعهد في نشاطه على البرامج العليا من أجل تزويد هذه الفئة بالمعارف والمهارات الضرورية لأداء أدوارهم الإدارية، بل عمد إلى تنفيذ العديد من الندوات واللقاءات والمؤتمرات في المجالات الحيوية التي تتسجم مع متطلبات خطط التنمية واحتياجات الأجهزة الحكومية. لقد بلغ عدد الندوات واللقاءات والمؤتمرات التي نفذت في المعهد منذ بدء هذه الفعاليات في عام 1382 إلى عام 1422هـ (96) فعالية، كان عدد المنفذ منها في عهد خادم الحرمين الشريفين منذ عام 1402 إلى عام 1422هـ (68) فعالية. وقد بلغ عدد المشاركون في هذه الفعاليات (19335) مشاركا، منهم (16952) مشاركا تمت مشاركتهم في الفترة من عام 1402 إلى عام 1422هـ الأمر الذي يعكس توجه التنمية الإدارية في عهد خادم الحرمين الشريفين إلى الاهتمام بتنمية القوى البشرية في المراكز القيادية العليا باعتبارها إحدى الركائز الأساسية في تنفيذ خطط التنمية.

- أما فيما يتعلق ببرامج التدريب الإداري الموجهة لموظفي الإدارة التنفيذية والوسطى، التي تمثل النشاط الرئيسي في مجال التدريب الإداري في المعهد، فإنها تعتبر بحق من أكثر وسائل تنمية القوى البشرية فعالية فيما يتصل برفع كفاءة موظفي الدولة بما يمكنها من تحقيق أهداف التنمية الإدارية هذه البرامج التدريبية تنقسم إلى قسمين هما: البرامج التدريبية العامة والبرامج التدريبية الخاصة.

• وفيما يتصل بالبرامج التدريبية العامة، فإنها تصمم وتنفذ من قبل المعهد وفقاً لاحتياجات الأجهزة الحكومية بشكل عام حيث يتم لها الترشيح من قبل جميع الجهات الحكومية. لقد بدأ المعهد نشاطه في هذه البرامج بثلاثة برامج تدريبية تلا ذلك توسع هذه البرامج حتى بلغت في عام 1421/1422هـ (126) برنامجاً. بلغ عدد المتدربين منهم في العشرين سنة من عهد خادم الحرمين الشريفين 1402/14 - 1422/1421هـ (175865) متدرباً ومتدربة، استفاد منها أكثر من (134) جهة.

لقد شكلت هذه البرامج رافداً قوياً من روافد التنمية الإدارية فيما يتصل برفع كفاءة الموظف والموظفة السعوديين حيث تجاوزت هذه البرامج مع احتياج عدد من مجالات الإدارة. هذه المجالات التي غطتها هذه البرامج التدريبية العامة شملت الإدارة العامة شؤون الموظفين والمحاسبة والميزانية والاقتصاد وإدارة المواد والسلوك الإداري والإحصاء والقانون والمكتبات والإدارة المكتبية والإدارة الصحية والإعلام والعلاقات العامة والتعليم والتدريب والإدارة الهندسية والمشروعات والحاسب الآلي.

• وفيما يتصل بالبرامج التدريبية الخاصة، التي تمثل القسم الثاني من برامج التدريب الإداري الموجهة لموظفي الدولة فإن المعهد يقوم بتصميمها وتنفيذها إسهاماً منه في تلبية احتياجات الجهات الحكومية التي يكون لاحتياجها التدريبي

خصوصية معينة لا يمكن تلبيتها من خلال البرامج التدريبية العامة. لقد أسهمت هذه البرامج فعلا في تنمية القوى البشرية السعودية وتفعيل مشاريع التنمية الإدارية وذلك من خلال الاستجابة السريعة لاحتياجات الأجهزة الحكومية الخاصة حيث استطاعت هذه البرامج تطوير وتكييف مهارات موظفي هذه الأجهزة بما يتفق واحتياجات الوظيفة الملحة.

لقد بلغ عدد المشاركين في هذه البرامج التدريبية الخاصة في العشرين سنة من عهد خادم الحرمين الشريفين 1401/1402-1421/1422هـ (12420) متدربا ومتدربة، الأمر الذي يعكس وعي الأجهزة الحكومية السعودية بدورها في عملية التنمية وذلك من خلال تأكيدها على خصوصيتها في مجال توفير الكوادر الوطنية المؤهلة لتنفيذ خطط التنمية المناطة بكل جهاز.

لقد كانت جهود معهد الإدارة العامة في مجال تنمية القوى البشرية من خلال التدريب الإداري في العشرين سنة الماضية 1401/1402-1421/1422هـ مكملة لجهود أجهزة التنمية الإدارية المعنية بتنمية القوى البشرية المتمثلة في مجلس الخدمة المدنية ووزارة الخدمة المدنية ولجنة تدريب وابتعاث موظفي الخدمة المدنية ومجلس القوى العاملة وصندوق تنمية الموارد البشرية.

لقد عملت هذه الأجهزة مجتمعة من حيث أن العنصر البشري هو الأساس في تحقيق أهداف التنمية الإدارية حيث عمدت إلى التخطيط السليم من أجل توفير القوى العاملة وتنميتها وتدريبها وتطويرها بما يتفق واهتمام الدولة بتنمية القوى العاملة.

9-3- تجارب الدول المتقدمة

9-3-1- تنظيم الخدمات العامة في إيطاليا

1- التنظيم وإعادة صياغة الدولة الإيطالية:

يشكل التنظيم، الذي يميز كل جوانب التدخل الحكومي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية اتجاهاً عاماً لدى دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

ولم يشكل استخدام السلطات العامة لأساليب وإجراءات التنظيم السبب الذي جعل التجربة الإيطالية جديرة بالدراسة، ومن وجهة نظر مقارنة أيضاً، بل على الأرجح حقيقة أن إطار التنظيم الحالي قد جاء نتيجة لإصلاحات عقدت من الزمن بهدف تعديل حدود الدولة وتنظيمها الداخلي.

في الواقع، فإن سياسة التحرير والإقرار بحقوق المستفيدين من جهة، وإنشاء هيئات جديدة عهد إليها بمهام تأكيد المنافسة الحرة وتعزيز التقدم التقني والمصالح الاجتماعية من جهة أخرى، كلها قد استلزمت إعادة صياغة الدولة الإيطالية. علاوة على ذلك، وبما أن التغييرات الأخيرة قد تأثرت كثيراً بالاتحاد الأوروبي، فإن التجربة الإيطالية قد تكشف عن كيفية تفاعل بيئة قانونية وسياسة معينة مع تغييرات حددتها قوى خارجية.

2- النموذج التقليدي لتوجيه وملكية الخدمات العامة:

بالرغم من أن تنظيم الخدمات العامة من الظواهر الجديدة، إلا أنها كانت موضوعاً للتشريع منذ عام 1890. وبخلاف الولايات المتحدة، فإن هذا التشريع الذي استمر لقرن كامل قد استند إلى أنواع أخرى من النشاط الحكومي فيما يتعلق بالوسائل القانونية وافترضاها الضمنية وقيمتها الحقيقية.

تتألف الوسائل القانونية أساساً من توجيه وملكية الخدمات العامة، ويعني ذلك، كحل أول، أن هذه الخدمات تؤدي بوساطة هيئات عامة وإلا يمكن تقديمها من قبل هيئات خاصة تحت رقابة عامة تتمثل في تخطيط سياسات اقتصادية ولوائح إدارية مثل إصدار تراخيص وأوامر. ويستند تقديم هذه النشاطات إلى تراخيص فيما تكون الجهات المقدمة لها إما إدارات عامة تملك القدرة على ذلك أو هيئات عامة أنشئت خصيصاً لهذا الغرض بدلاً من قيام شركات خاصة بهذا النشاط. وعادة ما يُنظر إلى العمل الحكومي باعتباره تسليطي وتقديري، وتُتبع فيه وسائل القانون الإداري (الإجراءات وعمليات التدقيق للتأكد من الالتزام بالقانون) بدلاً من وسائل القانون الخاص (مثل العقود). فالمعايير التي تميز الشركات الخاصة مهمة وكان الهيئات العامة التي تقدم الخدمات غير ملزمة بمعايير الفعالية والكفاءة على أقل تقدير.

لا يتمثل الافتراض الضمني فقط في ما تتطلبه التقنية المتوفرة (والتي لا تسمح بتعدد مقدمي الخدمة أو عدم الجدوى الاقتصادية للخدمة) بل إن المصلحة العامة أيضاً تقتضي احتكار الخدمات لصالح السلطات الحكومية ما يعني ضمناً تقييد المبادرات الاقتصادية طالما تتمتع السلطات الحكومية بالحقوق القانونية لاحتكار الأنشطة التي تعتبر للصالح العام. وقد اعتمد ذلك الاتجاه على غياب الثقة في اقتصاد السوق وقوانينه. ويبدو ذلك مذهباً من الناحية الثقافية حيث أن الاتجاه السائد منذ نهاية القرن التاسع عشر لأغلب المحامين (مثل فينوريو أمانيويل أورلاندو وسانتي رومانو) والاقتصاديين البارزين (مثل فرانشيسكو فيرارو ومافيو بانناليوني) هو اتجاهها ليبرالياً. ومع ذلك، فقد صنف قانون عام 1890 المبادئ والممارسات التي نشأت على المستوى المحلي خلال الحقب الأخيرة من القرن التاسع عشر والتي تميزت بالتدخل المباشر للدولة والذي

أصبح القاعدة خلال القرن العشرين حيث كانت إيطاليا تمثل " حالة التوجيه المركز ". وفي الواقع، فإن فترة الثلاثينيات من القرن العشرين قد شهدت وضع قطاع البنوك تحت سيطرة الدولة. كما تطور التخطيط في مجالات عديدة مثل الزراعة والإسكان، وشُدَّت الرقابة على الأسعار والرسوم، وأُتبع نظام الدعم الحكومي على نطاق واسع خاصة في المناطق الجنوبية.

بقيت هذه الملامح دون تغيير يُذكر من قبل دستور عام 1948 التي تضمنت مبادئه الأساسية حماية الحرية الاقتصادية. ويرجع السبب في ذلك إلى أن الدستور قد كُتب في فترة عبرت فيها القوى السياسية السائدة وقتها (الديمقراطيون المسيحيون، والاشتراكيون والشيوعيون) عن عدم ثقها في السوق وتفضيلها للتدخل القوي والمباشر للدولة في الاقتصاد.

ويظهر ذلك جلياً في الدستور يكون الصالح العام هو الذي يقرر حدود حقوق الأفراد في المجال الاقتصادي. فالخطط والرقابة هما وسائل التوجيه بدلاً عن التنظيم. و فضلاً عن ذلك، لم تحظ العلاقات بين الشركات الخاصة بأي اهتمام بل أن التركيز قد انصب على العلاقة " الرأسية " بين الفرد والدولة .

إجمالاً، إن الأساس القانوني والثقافي للخدمات العامة يتصف بتوجه مجانب للسوق، ويتضمن رفضاً لحقوق العمل الاقتصادي الخاص ويخالف التقليد الأنجلو ساكسوني. كما أنه لا يستند إلى التنظيم بل إلى تقديم الخدمة المباشرة للجمهور. وهناك، أيضاً، فرق يتعلق بالتقليد الفرنسي إذ بدلاً من التوجيه من خلال الخطط، هناك توجيه من خلال تدابير أو إجراءات فردية تقديرية متمثلة على الأغلب في التراخيص.

3- التنظيم كنتيجة لاتجاهات التحرير:

لقد تغير الوضع خلال عقد التسعينيات من القرن العشرين بسبب التقدم التقني والتكامل الأوروبي. فالتقنية تتطور بسرعة كبيرة مقللة من شأن العوائق "الطبيعية" للمنافسة الحرة ما يعني تجريد العوائق التشريعية من أسباب المنع أو الصدد. فقد أتاحت التقنية المتوافرة مؤخراً استخدام شبكة معلومات واحدة (في مجالات الاتصالات اللاسلكية والمصرفية) لعدد من مقدمي الخدمات الذين يمكنهم المنافسة، فيما استلزم التكامل الأوروبي، في الوقت نفسه، التفكير التدريجي والمطرد للقوانين والممارسات الحمائية فيما يتعلق بالدعم الحكومي على سبيل المثال. وقد أثر ذلك على عمليات الخصخصة والتحرير التي، مقرونة مع التسليم بحقوق المستهلكين، حددت شروط تطبيق التنظيم على الخدمات العامة بعد مرور عشر أو اثني عشر سنة على تطبيقها في قطاع الخدمات المالية الخاص (البنوك، والتأمين، والأوراق المالية).

وبالرغم من أن التحرير ظاهرة هامة وجوهرية من حيث أنه يزيل العائق الرئيسي للتنظيم، إلا أنه ينشأ عن مصادر خارجية. فهو نتيجة لسياسات الاتحاد الأوروبي التي نفذت منذ ثمانينيات القرن العشرين أكثر من كونه ناتج حتمي للمبادئ المضمنة في الاتفاقية المكونة للاتحاد الأوروبي والتي لم تُعدل وضع الخدمات العامة من خلال ترسيخ مبدأ المنافسة بل تمثل، في الواقع، إخلالاً بقوانين المنافسة بالنسبة للخدمات ذات العلاقة بالصالح الاقتصادي العام. ويتوقف اختيار تضمين هذه الأنشطة في السوق الأوروبية الموحدة ومن ثم تفكيك الاحتكارات التقليدية القانونية التي أنشأتها الدول الأعضاء على الأرجح على توجيهات الاتحاد الأوروبي التي تم تبنيها منذ نهاية ثمانينيات القرن العشرين، ومن ثم فإنها نتيجة لسياسة الاتحاد الأوروبي.

تستلزم هذه السياسة، بإيجاز، ثلاث عوامل:

- أولها تبني مفهوم الخدمة الشاملة، والذي يختلف عن المفهوم التقليدي للخدمات العامة) والذي يسمح باحتكار الإدارات العامة).

- وثانيهما الترسيع التدريجي لحرية التنافس بين مقدمي الخدمة.

- وكخطوة متقدمة، تم اتخاذ تدابير للتخلي عن الأنظمة التقليدية الموجهة نحو الأهداف السياسية واستبدالها بأخرى شرطية. على أن قانون الاتحاد الأوروبي يفسح بعض المجال للخصوصيات القطرية وكفالة شمولية الدخول.

لقد جاءت سياسات التحرير أيضاً كنتيجة خالصة لقانون الاتحاد الأوروبي، وبعبارة أخرى، وفي مقابل التجارب الأخرى، لم يعزز القانون نسفاً قائماً مسبقاً لسياسات التحرير (فعلى سبيل المثال، تم تحرير خدمات الطاقة في المملكة المتحدة منذ قانون الطاقة في عام 1983؛ والاتصالات اللاسلكية في عام 1984 في المملكة المتحدة وعام 1990 في فرنسا). فإذا تم دراسة الإجراءات الهادفة إلى تحرير الخدمات العامة في النظام التشريعي الإيطالي، لانتضح جلياً، إما إنها تشريعات ذات تأثير مباشر للاتحاد الأوروبي أو أنها إجراءات داخلية منقولة (إما تشريعية أو تنظيمية). ويعني ذلك أن الخدمات العامة ما زالت تختلف كثيراً عن الخدمات المالية إذ أن الجهود الجبارة التي بُذلت لتعزيز المنافسة بالنسبة إلى الأخيرة، قد قام بها بنك إيطاليا قبل أن يتم تجميع وتصنيف توجيهاً الاتحاد الأوروبي في عام 1993.

ويتعلق أثر التحرير بدرع الوسائل الذي تستخدمه السلطات العامة. فقد استبدلت الوسائل الإدارية القائمة على وجه الخصوص، مثل التراخيص، بوسائل جديدة هي المصادقات. ولهذا التغيير وجهان: فمن جهة، تعني الموافقة ضمناً حقاً شخصياً أكثر من كونها مهمة شرعية ما يعني أنه لا يتعين على السلطات العامة تحديد ما إذا كانت مؤسسة خاصة تمنح فرصة تقديم خدمة عامة، بل التحقق من أنها تحترم كل المتطلبات الضرورية للخدمة. ومن جهة أخرى، يضع قانون الاتحاد الأوروبي المبادئ التي تحكم تلك المصادقات مثل التناسب، وعدم التفرقة أو التمييز والشفافية.

تنتج من هذه التغييرات دلالات تنظيمية أيضاً تتمثل:

- إحداها في إنشاء سلطات تنظيمية: ويستلزم إنشاء سلطات تنظيمية قبل أن يتم بيع مؤسسات الخدمات العامة. ويشير ذلك إلى أن تقديم الخدمات المباشرة من قبل السلطات العامة في هذه المجالات غير شرعي، بيد أن الأمور قد اختلفت تماماً الآن.
- ويتمثل ثاني هذه التغييرات في التمييز بين التنظيم وتقديم الخدمات: ومن أمثلة ذلك تحويل إدارة البريد، وهي احتكار تقليدي آخر إلى شركة.
- أما النوع الثالث من التغيير التنظيمي فداخلي بالنسبة للشركات التي حلت محل الهيئات العامة القائمة: فقد أجاز البرلمان في العام 1994 قانوناً يلزم ، أو يسمح، لمجلس الوزراء بإدخال نظام السهم الممتاز .
- إجمالاً، أحدثت مبادئ اقتصاد السوق المفتوحة والمنافسة الحرة، كما نُفذت بموجب توجيهات وأنظمة الاتحاد الأوروبي (وطُبقت من قبل سلطات الاتحاد)

ثغرة في الاحتكارات الوطنية الحكومية. و نتيجة لذلك، تم استحداث وسائل وهيئات للتنظيم على المستوى القطري.

4- التنظيم كنتيجة لعمليات الخصخصة:

يتوقف إدخال التنظيم في مجال الخدمات العامة على عمليات الخصخصة التي تكمن في أساسها عدة أسباب. فقد ساهمت الإدارة التي تطغى عليها الصفة السياسية (المسيسة) للخدمات في التماسك الاجتماعي بسبب الرسوم المنخفضة للخدمات والعمالة الزائدة والتي تتضح جليا في الأقاليم الجنوبية. وبالفعل، فإن الأزمة المالية للدولة اقتضت تخفيضاً في كل من الدين العام والعجز المالي الحكومي وأصبحت هذه الواجبات أكثر إلحاحاً بسبب الالتزامات القانونية الناشئة عن اتفاقية الاتحاد الأوروبي. فعلى الحكومة والبرلمان، مثلاً، الامتناع عن تمويل العجز المتنامي لهيئة البريد وهيئات أخرى .

إضافة إلى ذلك، تستخدم مفوضية الاتحاد الأوروبي ومحكمة العدل قوانين المنافسة كوسائل لمنع السلطات الحكومية من دعم مقدمي الخدمات من القطاعين العام والخاص (مثل شركة إيطاليا) من الأموال العامة. ومن الأمثلة الأخرى لهذه الاستراتيجية توجيهات المفوضية حول الشفافية المالية في العلاقات بين الدول وشركاتها العامة والتي منعت الخزينة العامة من دفع الإعانات المالية الحكومية. لقد حددت كل هذه القيود شروط الخصخصة. ولهذا الغرض، تم وضع

إجراء يتكون من خطوتين منذ عام 1992:

- المرحلة الأولى ، هي التخصيص النظامي والذي يتضمن تحويل المؤسسات العامة إلى شركات خاصة تكون أسهمها تحت رقابة حكومية تُمنح لوزارة الخزانة.

- أما المرحلة الثانية ، فهي التخصيص المادي الحقيقي والذي يحدث حينما تُباع الأسهم إلى المشترين من القطاع الخاص أو الأفراد، أما من خلال اتفاق مباشر أو عرضها للاكتتاب العام.

على أنه لا يمكن تطبيق عمليات الخصخصة عند تغيير أوضاع الخدمات العامة ما لم يتم إيجاد وسائل وإنشاء أجهزة للتنظيم، ومن أمثلة هذا الارتباط الجديرة بالاهتمام ما يتعلق بالطرق السريعة إذ أن إداراتها، كما وضحتها مجلس الدولة في تصوره المقدم في عام 1996، من المصالح العامة. ويلزم ذلك المرخص له بالإدارة الانتباه إلى مبادئ الشمولية والاستمرارية إلى جانب مراعاة قوانين الاتحاد الأوروبي المتعلقة بالمشتريات العامة.

ختاماً، فإن لأثر التنظيم وجهان:

- فهو يعزز اقتصاد السوق الذي يشكل دعامة النظام الاقتصادي بالصورة التي حددتها الاتفاقيات الأوروبية.
- ونتيجة لذلك، يتعين على السلطات العامة أن تُجد وسائل التنظيم؛ فحينما يقلص دورها يصبح التنظيم الطريقة الوحيدة لحماية المصالح العامة.

5- التنظيم كنتيجة للإقرار بحقوق المستهلكين والمستفيدين:

يكمن السبب الثاني لتحديد الحاجة للتنظيم في إقرار الحقوق الخاصة بالمستفيدين فيما يتعلق بجودة وسرعة توفير الخدمات المطلوبة شاملاً كل من دافعي الضرائب ومشتري الخدمات المعنية. وفي هذا السياق، ينبغي التمييز بين حرية الاختيار والحقوق المتعلقة بالخدمات المختارة.

فمن وجهة النظر الأولى، فإن إبدال وتطبيق توجيهات الاتحاد الأوروبي الخاصة بالتحديد قد تلقت دعماً كبيراً من قبل هيئة مكافحة الاحتكار التي أنشئت في عام 1990 بموجب القانون الذي أكد على مبدأ المنافسة الحرة والذي تم بموجبه منح السلطة مهمة وصلاحيات حمايتها .

ومن وجهة النظر الأخرى، فإن مشروع القانون الذي تم تبنيه في عام 1990 قد تم بموجبه تطبيق القانون الدستوري الذي يضع قيوداً على إضرابات موظفي الخدمة العامة، وأنشأ هيئة شبه مستقلة لهذا الغرض. واتخذ رئيس مجلس الوزراء قراراً يلزم كل مقدمي الخدمات بتبني موثيق محددة للخدمات العامة.

لم يعد العمل الحكومي محصوراً ضمن حدود العلاقات بين الجهات المرخصة والمرخص له بالخدمة، بل على العكس من ذلك حيث أن موثيق الخدمات العامة (والمأخوذة أصلاً من التجربة البريطانية لموثيق المواطن) تحدد مهام الجهة التي تقدم الخدمة وحقوق متلقي الخدمة. كما أنها تحدد المعالجات والحلول بما في ذلك مسؤولية مقدمي الخدمة عن تدني مستوى جودة الخدمات التي قدمت. ويمكن للأفراد وجمعيات المستهلكين للخدمات أن يشاركوا في تبني معايير للخدمات ومراقبة الالتزام بها تحت إشراف السلطات المنظمة للخدمات. ويستلزم ذلك تحولاً دستورياً ذا شقين:

- فلأفراد والجماعات حق التعبير المباشر عن آرائهم حول الإدارات العامة التي إما أن تكون مقدمة للخدمة أو تُصدر الترخيص بها للشركات الخاصة بدلاً من نقل الشكاوى عن طريق النظام السياسي.

- فضلا عن ذلك، يوفر التنظيم وسائل لحماية المصالح الفردية والجماعية الجديدة. ولا يعني ذلك إطلاقاً، بالطبع، أن كل هذه المصالح قد انبثقت عن عملية التنظيم أو أنها تستطيع تجاوز تأثير مقدمي الخدمة. ومع ذلك، فإن الإجراءات الإدارية توفر قدراً من الشفافية أكبر مما توفره المفاوضات السياسية والتي ترك لها أمر حماية المصالح العامة في السابق.

6- التعارض بين عمليات التحرير والخصخصة:

تختلف الاتجاهات عن بعضها البعض. وفي الواقع فإن التحرير وعمليات الخصخصة تعارضت مع بعضها ولم تعزز التنظيم كما تشير الأمثلة التالية: يتعلق المثال الأول بإنتاج ونقل وتوزيع الكهرباء. فقد أزال قانون صادر في عام 1991 حق الاحتكار الممنوح لشركة (إنل) في عام 1962 التي أصبحت الآن شركة خاصة (مازالت أغلب أسهمها لوزارة المالية) وتعمل بموجب ترخيص بعد مداوات استمرت عامين. على أن تحرير مثل هذا السوق الهام مازال بعيداً عن الحسم إذ أن هناك حاجة إلى قرار رسمي محدد وأن الحكومة تتجه إلى إحالة موضوع إنتاج الطاقة للموافقة المبدئية بينما يبقى نقل الطاقة خاضعاً للترخيص. وبينما يلزم تخصيص الشراء لمشتري واحد يكون التوزيع لجهات عديدة مرخص لها والتي ستكون في النهاية هيئات للسلطات المحلية. في هذه الحالة، إن الشك حول كيفية تخصيص المحتكر القديم، الذي يتولى العمل حالياً، قد أرجأ التحرير وكنتيجة أخرى، فإن مدى تعزيز سلطات التنظيم للمنافسة يكون محدوداً جداً.

أما المواصلات اللاسلكية فقد تميزت بصراع أكثر حدة. فكما أشارت سلطة ضمان التركيز في الأسواق قبل عدة سنوات، فإن تنفيذ توجيهات الاتحاد الأوروبي كان ضعيفا ما دفع هيئة مكافحة الاحتكار والمحاكم إلى التسليم بالتأثيرات المباشرة لتلك التوجيهات. علاوة على ذلك، إن الضغط المستمر من جانب مفوضية الاتحاد الأوروبي فقط هو الذي نجح في إقناع الجهاز التنفيذي بإصدار قرار يتيح المنافسة المفتوحة لمقدم خدمة آخر والذي كسبته شركة (أومنيتل).

إجمالاً، ظهر تباين بين التخصيص والتحرير ونتج من هذا التباين تحولاً من الاحتكار إلى السيطرة (للدولة).

فيما يتعلق بخدمات البريد، مؤخراً تم تحويل هيئة البريد إلى شركة خاصة (البريد الإيطالي) والتوسع في مجال أنشطتها بموجب المرسوم الحكومي لتنفيذ توجيه الاتحاد الأوروبي الخاص بتحرير خدمات البريد. ويمثل غياب جهة مستقلة لتنظيم النشاط، في مقابل ما يحدث في شركات الغاز والكهرباء والاتصالات اللاسلكية، مؤشراً واضحاً للإدارة السياسية بعدم التخلي عن توجيه المباشر للنشاط.

ويشير كل ذلك إلى أنه بالرغم من أن كلا من التحرير والخصخصة غالباً ما يدعمان التنظيم، إلا أنه لا يعني أنهما بالضرورة يسيران في مسارين متقاربين وبالفعل، يُستخدم التنظيم أحياناً حينما تصبح المنافسة الحقيقية بين مقدمي الخدمات غير ممكنة. وعلى ضوء ذلك، تعجز الهيئات التنظيمية عن القيام بمهامها بصورة مناسبة.

7- نحو نموذج جديد: من التوجيه والملكية إلى التنظيم:

بالرغم من معارضة أصحاب المصالح ، فقد حددت الاتجاهات إصلاحاً في الإطار القانوني الخاص بالخدمات العامة. وفيما تميزت الخدمات في القرن العشرين بالتوجيه الحكومي والملكية العامة، أصبحت في بداية القرن الواحد والعشرين تقوم على أساس التنظيم بشكل كبير. إذ ينبغي أن نقدم شاهداً على هذا الفرق: فالتنظيم لا يتضمن كل أنواع الوسائل والأنشطة التي تسمح للسلطات العامة بالتأثير على الأعمال الخاصة المتأثرة بالصالح العام بل يتضمن فقط تلك الوسائل والتصرفات غير الخارجية للسوق ولكنها تمثل جزءاً منه بمعنى أنها تسهم في صياغته ومن ثم تحقيق توازن لقوى السوق. ويستلزم ذلك عدة تعديلات في العمل العام تتعلق بوجه خاص بموقف القوانين، وخاصيتها ودور السلطات التي تبنيتها.

فالقوانين الحكومية أعدت لخدمة أغراض ملموسة. مع ذلك، وطالما تقدم كل خدمة بوساطة جهة واحدة (مثل شركة الطيران، مؤسسة الهاتف)، فقد تُرك تحديد جزء كبير من الإطار الإداري لتقديم الخدمة إلى إجراءات إفرادية، وخاصة موضوع التراخيص، تحدد من خلالها السلطات الوزارية شروط تقديم الخدمة.

وما إن عزز النظام القانوني الحقوق الفردية والجماعية من خلال سياسات التحرير (أي حقوق الذين يرغبون في تقديم الخدمة) وإقرار حقوق المستفيدين (ليس فقط الحصول على مستويات خدمة أفضل، بل والمشاركة في اتخاذ القرارات أيضاً)، تم إحلال التشريعات المناهضة لاقتصاد السوق والإجراءات الأفرادية بعدد متنام من القوانين ممثلة في توجيهات الاتحاد الأوروبي والتشريعات الوطنية لتنفيذها من ناحية ، والقوانين التي تبنيتها كل من الإدارات

الحكومية والسلطات التنظيمية من ناحية أخرى. وقد عُهد إلى السلطات التنظيمية بوجه خاص بمهمة وضع القوانين الإدارية المتعلقة، مثلاً بمستويات الخدمات وشروط تقديمها. وبموجب ذلك يستطيع بعض أنواع الزبائن وقف العمل بعقودهم مع مقدم الخدمة والتفاوض مع آخرين جُدد الذين يتعذر عليهم المنافسة من دون هذه القوانين. كما يتعين على مقدمي الخدمة أن يضعوا قوانين عن طريق موثيق الخدمات العامة تحدد معايير تقديم الخدمة .

لم تتزايد أعداد القوانين العامة فقط بل أن طبيعتها قد تغيرت. وبموجب النموذج المستند إلى التوجيه والملكية، تتمتع الإدارات الحكومية باسم المصلحة العامة بسلطة تحديد الأهداف التي يتعين على مقدمي الخدمات العامة تحقيقها لضمان تحقيق الأهداف العامة للسياسة الاقتصادية. وبذلك تكون للقوانين العامة ذات طبيعة هادفة باعتبارها موجهة نحو غاية تُعتبر مصلحة عامة فيما يستلزم الانتقال من الاحتكار إلى تعددية مقدمي الخدمات (قطاع عام أو خاص) قيام مقدمي الخدمات بتحديد أهدافهم بأنفسهم.

كما أن ذلك يسوّغ أيضاً التنظيم الشامل والمراجعة المستمرة. فأحد أهداف التنظيم يتمثل في توجيه ومراقبة الاحتكارات من خلال التحكم في الأسعار ومستوياتها على سبيل المثال. أما تعزيز وضبط المنافسة في الخدمات المختلفة فهي بالتحديد المهمة المناطة بسلطة ضمان التركيز في الأسواق التي أنشئت في عام 1990. على أن لهذه القوانين ميزة تكيفية (بدلاً من هادفة) طالما أنها لا تلزم مقدمي الخدمة بتحقيق أهداف محددة. وعلى الأرجح ألا تعوق قوانين اللعبة الاقتصادية، التي تضع الواجبات لكل وتهدف إلى زيادة كفاءة الخدمات المقدمة (تحديد الكفاءة ثلاثة معايير هي: الجودة والاقتصاد، والقدرة على تحقيق دخل) قيام السلطات العامة من اتخاذ إجراءات غير متناسقة. كما أنها وضعت

قيوداً على مقدار الربح الذي يمكن تحقيقه لحماية المستفيدين الضعفاء) من الناحية الاجتماعية أو الجغرافية) في الوقت نفسه، ومن ثم تعزيز تلك الالتزامات المرتبطة بالخدمة الشاملة.

أخيراً وليس آخراً، فقد حدد التنظيم التغييرات الدستورية فيما يتعلق بتخصيص السلطات. ففي إطار النظام القانوني السابق، كان هناك تقسيماً واضحاً للعمل بين الجهاز التشريعي (شاملاً السلطات المفوضة للحكومة). وسلطات الوزراء التي تصدر التراخيص، والمحاكم التي يتعين عليها النظر في الدعاوى التي يرفعها المرخص لهم ضد الإدارات الحكومية والدعاوى التي يرفعها المستفيدون من الخدمة ضد مقدميها. وعلى العكس من ذلك، فغن سلطات التنظيم تمارس كل تلك السلطات.

لنبدأ بهيئة مكافحة الاحتكار والتي لا يقتصر مجال عملها بمجالات نشاط محددة. ففيما يتعلق بوضع القوانين، للهيئة سلطة وضع قوانين الإجراءات وإبلاغ البرلمان والجهاز التنفيذي بكل حالات التعارض الممكنة بين مبدأ المنافسة الحرة والقوانين الجديدة والقديمة. على أن المهمة الأساسية للهيئة تتركز في الفصل في الحالات الفردية وهي المهمة التي استخدمت بصورة واسعة في مجالات عديدة، مثلاً في منع الإدارة الحكومية المحتكرة لخدمات الاتصالات اللاسلكية من الحصول على مزايا رئيسية ضد مقدمي الخدمة الجدد.

إجمالاً، وضعت هذه الهيئات إجراءات ذات طبيعة عامة، لتلك التي يضعها الجهاز التشريعي، ولكنها تتعلق بمجالات معينة؛ ومثل الجهاز التنفيذي، تصدر أوامر تحظر السلوك غير القانوني لمقدمي الخدمات وتفرض عليهم العقوبات.

وأخيراً وليس آخراً تفصل في النزاعات عن طريق أساليب بديلة لفض النزاع وبالتالي تتدخل في مجال من اختصاص المحاكم كما هو معروف. ومن الواضح أن مبدأ تقسيم العمل لا ينطبق على هذه الهيئات .

8- أساليب وإجراءات وأنماط التنظيم:

ما يزال تفكك الإطار القانوني الخاص بالخدمات العامة واضحا عند تناول أساليب وإجراءات وأنواع التنظيم. وتختلف أساليب التنظيم عن بعضها لعدة أسباب. أولا، فيما يمثل التوجه المؤيد للمنافسة الهدف الأساسي الذي تسعى هيئة مكافحة الاحتكار إلى تحقيقه، يتعين على الهيئتين اللتين تنظمان المرافق العامة تحقيق هذا الهدف والأهداف الأخرى المتعلقة بالدرجة النوعية للخدمات.

ثانياً، وعند تطبيق سياسة التحرير، برز فرق ثان يتركز حول نوع الاجراءات الإدارية التي يمكن الأخذ بها ما دام قانون الاتحاد الأوروبي يسمح للمنظمين بإصدار تراخيص عامة أو إفرادية .

ثالثاً، لم يحدث فصل حقيقي بين دور السلطات العامة ومصالح مقدمي الخدمة والمستفيدين منها إلا بعد ترك أمر تقديم الخدمات للشركات الخاصة وفي هذه الحالة، تم تعزيز المصالح الجماعية للمنافسة الحرة وجودة الخدمات في واقع الأمر.

وتختلف إجراءات التنظيم أيضاً من حيث الشكل والإطار القانوني. فإدارات وهيئات الحكومة المركزية مقيدة بقواعد ونظم للإجراءات الإدارية فيما يتعين على هيئات التنظيم احترام المبادئ العامة فقط. وتختلف صيغة الاجراءات أيضاً من حالة إلى أخرى. فالإدارات والهيئات التابعة للوزارات، عادةً، لا تتبع إجراءات محددة في ما يتعلق بالخدمات العامة إلا أنها تتشاور باستمرار مع نقابات العاملين بصورة رسمية أو غير رسمية حتى في غياب الالتزام القانوني،

بينما اتحادات المستهلكين تواجه صعوبة في إيصال صوتها لهذه الإدارات. وعلى العكس من ذلك، فقد تبنت الهيئات المستقلة إجراءات محددة للتنظيم تستند إلى مبدأ التنافس والتسابق وذلك يعني أن هذه الهيئات تقوم بنشر وثيقة توضح الموجهات العامة للسياسة التي تتوي إبتاعها (في كل من مجالاتها الرسمية وموقعها في شبكة الإنترنت) قبل أن تتبنى نظم جديدة أو تعدل في النظم القديمة. وفضلا عن ذلك، فإن حق التعبير عن الرأي في الإجراءات الإدارية، والذي تكفله الأعراف القانونية والمراجعة القضائية، قد أصبح أكثر فاعلية.

وينقلنا ذلك إلى السؤال المتعلق بالنمط. فسلطات الحكومة المركزية والمحلية، مرة أخرى، عرضة للتأثير من قبل القوى السياسية ونقابات العمال أكثر من سلطة مكافحة الاحتكار وهيئات تنظيم المرافق العامة ما يجعل إجراءاتها الإدارية مماثلة تماما للعملية السياسية. على أن ذلك ضروري جزئيا بسبب تعدد المصالح التي يجب أن تأخذها السلطات الحكومية في الحسبان. وبمعنى آخر، فإن هذه السلطات لم تُفرد لخدمة قضية واحدة بينما يتعين على السلطات التنظيمية ضمان حماية حقوق كل من مقدمي الخدمات والمستهلكين، وأن يبقوا محايدين تجاه كلا الطرفين.

ويتمثل الفرق الثاني، في حقيقة أن هيئات التنظيم المستقلة تتجه للعمل وفق المعايير الأوروبية والتي تستلزم أن تراعى إجراءات التنظيم معايير الموضوعية، وعدم التمييز، والتناسب .

9- سلطات التنظيم: هل هي مستقلة ومسؤولة؟

تتمثل إحدى الدعامات الأساسية لإطار التنظيم الذي تم العمل به منذ عام 1990 في الوضع التنظيمي لهيئة مكافحة الاحتكار وهيئات التنظيم الخاصة

بخدمات معينة. ويبرر حجم وأهمية السلطات الممنوحة لهذه الهيئات توفير مجموعة من الضمانات تهدف إلى تأكيد استقلالها. وبتحديد أكثر، يتطلب التشريع من هيئات التنظيم أن تتصرف " باستقلال تام وحرية في تقدير وتقسيم الأمور". ووفقاً لذلك، فإن تعيين أعضاء السلطات مقيد من ناحيتين. للناحية الأولى وجهان: المتطلبات الشخصية والالتزامات المفروضة على الأعضاء أثناء وبعد التفويض، والأغلبية الكبيرة المطلوب الحصول عليها لمقرحات مجلس الوزراء من اللجان البرلمانية. وبمعنى آخر، فإن الجهازين السياسيين، البرلمان ومجلس الوزراء، هما اللذان يحددان تشكيل هيئات التنظيم. وبذلك يكون مجلس الوزراء، على وجه الخصوص، يتمتع بسلطة أخرى تضاف إلى سلطات تحديد الرسوم وإصدار التراخيص عن طريق الهيئات-كما يلاحظ- ومن ثم التدخل في تلك الإجراءات.

تثير درجة الاستقلالية التي تتمتع بها هيئات التنظيم، من ناحية، بعض الشكوك. بل وتختلف أيضاً عن كل الهيئات المستقلة الأخرى مثل بنك إيطاليا وهيئة تنظيم الأسواق المالية. فهي تتكون من رئيس وثمانية أعضاء يتم اختيارهم من قبل البرلمان وتتقيد بتوازن القوى بين الأغلبية والمعارضة.

علاوة على ذلك، فإن هناك مفارقة عجيبة للمراجعة القضائية. فهىئات التنظيم تتمتع بأداء وظائف متنوعة وسلطات واسعة (قديمة وجديدة) لتنظيم الأسواق المتحررة. ولذلك، يتعين على أعضائها توفير ضمانات أكيدة لاستقلالها، مماثلة لضمانات الهيئة القضائية وغير معهودة للإدارات الحكومية، ضد تدخلات السلطات العامة والخاصة إلا أن تصرفاتها، مثل الهيئات العامة، تخضع للمراجعة القضائية على مستويين: المحاكم الإدارية في المناطق، وفي الاستئناف أمام محاكم الدولة.

10- جوانب الضعف في التنظيم:

بالرغم من مختلف الجهود التي تمت مؤخرا لتعزيز التنظيم، إلا أنه ما زالت هناك أربعة جوانب ضعف أساسية على الأقل. أولاً، صادفت الأعمال التي قامت بها سلطات تنظيم عقبات كاداء في بعض الحالات في القوانين القائمة المقيدة لاقتصاد السوق. ثانياً، يخالف التشريع الجديد أحياناً قوانين المنافسة ويحد من عمليات التنظيم. ثالثاً، إخفاق الجهود أحياناً في تحقيق زيادة فعالية الخدمات المقدمة للجمهور. رابعاً، الغياب التام للتنظيم في الخدمات المحلية.

إن المشكلات التي تثيرها القوانين المخالفة لاقتصاد السوق مشكلات جد خطيرة. فالقوانين القديمة التي تمنح السياسيين سلطة تغيير ظروف السوق ما زالت سارية ما لم تلغى من جانب البرلمان أو التأكيد على تعارضها مع المبادئ الدستورية (على المستوى الوطني والاتحاد الأوروبي). وقد يحدث ذلك بالطرق التالية: حكم من المحكمة الدستورية؛ التنفيذ المباشر لتوجيهات الاتحاد الأوروبي أمام المحاكم؛ الدعاوى التي ترفعها المفوضية الأوروبية أمام محكمة الاتحاد الأوروبي. وبدلاً من ذلك، يتعين على سلطات التنظيم ألا تسقط القوانين القائمة مسبقاً من الحساب. حتى مشروع قانون مكافحة الاحتكار لعام 1990 يقر بذلك ويمنح سلطة مكافحة الاحتكار صلاحية إبلاغ البرلمان والجهاز التنفيذي بإخفاقات السوق التي تحدث بسبب التشريعات (وهذه ليست سلطة تحديداً لأنها تفتقد عناصر الالتزام؛ ومع ذلك، فهي ذات علاقة قانونية وسياسية ما). وهذا ما يفسر استمرار قانون الاتحاد الأوروبي كسلاح ضد القوانين المقيدة لاقتصاد السوق أما من خلال ما تبديه المحاكم من مواقف لا تراعي القوانين الوطنية

كثيرا، أو التسليم بالتأثير المباشر للتوجيهات غير المنفذة أو عندما تقوم المفوضية بمهمتها لجهاز رقابي لتنفيذ اتفاقيات الاتحاد.

لقد ازدادت هذه المشكلة حدة بصور قانون برلماني تم تبنيه مؤخرا في العام 1992 بشأن الخصخصة. ويسمح هذا القانون للجهاز التنفيذي تأجيل تاريخ صلاحية التراخيص الصادرة للهيئات العامة التي تم تحويلها لشركات خاصة.

يتمثل أكثر الأمثلة أهمية لتعارض القانون الجديد مع مبدأ المنافسة في ما يتعلق الأسهم الممتازة. وتتعلق تلك الأداة (التي استحدثتها حكومات المحافظين لأول مرة في المملكة المتحدة) بالشركات التي يتم خصخصتها. ويقضي ذلك بأن للسلطات الحكومية حق خاص فيما يتعلق بحرية الاتصال بحاملي الأسهم وتعيين مجالس الإدارات. وقد تبنى البرلمان الإيطالي هذه الآلية في عام 1994 ولم يعد في مقدور سلطة مكافحة الاحتكار صرف المجلس عن استخدامها .

علاوة على ذلك، وبالرغم من الرأي الواسع الانتشار (خاصة بين الاقتصاديين) الذي يرى بأن تنظيم الخدمات العامة سيكون وسيلة لتحسين كفاءة الخدمات وخفض تكاليفها، إلا أن الواقع يثبت أنه ليس بالضرورة أن يحدث ذلك. هناك عنصر آخر يكمل الإطار القانوني الذي تم تناوله حتى الآن يرتبط بالخدمات المحلية. فالوضع على المستوى المحلي، في الواقع، يختلف تماما.

أولا، لم تنشئ البلديات (مثل روما وبلونيا) هيئات للتنظيم منفصلة عن إدارتها التي إما أنها تقدم خدمات أو تصدر تراخيص إلا في حالات محدودة.

ثانيا، لا تلتزم تصرفاتهم، في حالات كثيرة، بمبادئ عدم التمييز، والموضوعية والتناسب. وخلافا لذلك، فإنها تفرض التزامات على مقدمي الخدمات الذين تتعارض نشاطاتهم مع توجيهات المجموعة الأوروبية كأن تبحث عن اتفاق مع

شركة أخرى تسيطر عليها الحكومة مثلاً، ويتعين على تنظيم سلطة المواصلات
اللاسلكية بموجب قانون عام 1997 استحداث بعض الإصلاحات .

II - دينامية الخدمات العامة:

يوحي التحليل الذي تم حتى الآن بنتيجة ذات شقين:

أولاً: بالرغم من أن الدستور قد بقي دون تعديل، إلا أن النظام القانوني قد
تعرض لتعديلات جوهرية ذات طبيعة دستورية فيما يتعلق بدور السلطات العامة
وتنظيمها. وقد نتج من القيود التي فرضها قانون المجموعة الأوروبية على تفسير
المبادئ والقوانين الوطنية بل وذات الطبيعة الدستورية ، احتفاظ الدستور ببعض
الأنشطة لصالح السلطات العامة والتي تبقى شرعية ما لم تمنعها توجيهات
المجموعة الأوروبية. أحدثت سلطة مكافحة الاحتكار وسلطات التنظيم الأخرى
تحولاً في العمل العام في اتجاه المنافسة الحرة وتحسين الجودة.

لقد واجه المفهوم التقليدي للخدمات العامة معارضة شديدة وتم تبني مفهوم
الخدمات الشاملة الذي يركز فقط على حماية الحقوق الفردية والجماعية المتعلقة
بتقديم الخدمات التي يمكن تقديمها من قبل جهات عدة. وبعبارة أخرى، أن نستمر
الخدمات العامة في إطار مبادئ اقتصاد السوق. ولا شك أن تأثير المفهوم
التقليدي القديم على جماعات المصلحة المؤثرة (مثل الأحزاب السياسية
والنقابات العمالية، وإدارات الشركات الاحتكارية القديمة) ما زال قائماً لأسباب
متعددة (ايدولوجية أو تكتيكية). ولهذا السبب، وعند النظر في التنظيم من جهة
أهميته في المدى البعيد، يصبح واضحاً أن النظرية الانجلو ساكسونية، والتي
يكون فيها التنظيم وسيلة لفتح الأسواق و «التحصن حتى وصول المنافسة»

لا تنطبق على البيئة الإيطالية حيث الأفكار والقوانين المعارضة لاقتصاد السوق راسخة للحد الذي يستلزم استمرار جهود التنظيم لمدى طويل.

9-3-2- تجربة اليابان: (الابتكار في الإدارة العامة-خصائصه وتحدياته)

تم تعزيز إصلاح الإدارة العامة في اليابان في التسعينيات من القرن الماضي. واستندت حركة الإصلاح إلى ما يجري من تطورات في الإطار العالمي، أي "إعادة صياغة الإدارة الحكومية" و "الإدارة العامة الجديدة"، وتم التوصل إلى التركيز على الإصلاح ليس على "تهينة المديرين للإدارة" أو "خيار السوق وخيار الأفراد" بل على أسس "دع° المديرين يديرون" و "تغيير اتجاهات المسؤولين الحكوميين" و "الشراكة مع المواطن". ، و يلاحظ أن الإصلاحيين اليابانيين يسعون إلى حكومة ذات توجه خدمي بالإضافة إلى تكريس قيم المساواة الاجتماعية. وبذلك بدأت الحركة الإصلاحية الإدارية الابتكارية تنتشر بخطى واسعة في كل أرجاء اليابان.

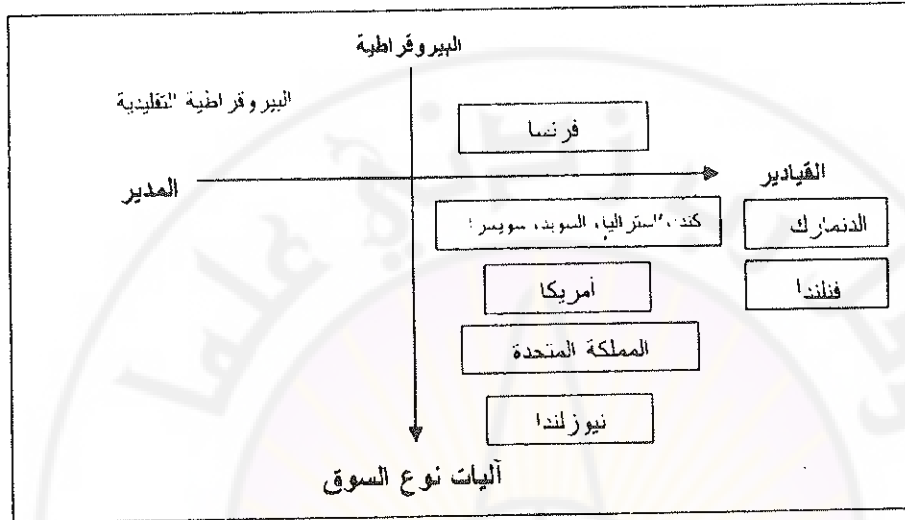
الانطلاق

تحول القطاع العام في أغلب دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، من البيروقراطيات التي يديرها الإداريون إلى مؤسسات يقودها المدبرون، وتوجهت تلك الدول منذ ثمانينيات القرن العشرين

(أنظر الشكل رقم 1- منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية 1997). إلى التحرك العالمي نحو إظهار الإدارة العامة الجديدة. لكن التركيز على الإدارة العامة الجديدة يختلف بين دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية حيث أن دولاً مثل السويد وأستراليا وكندا ونيوزلندا والمملكة المتحدة عملت بنشاط على تعزيز

الإدارة العامة الجديدة فيما كان تركيز دول أخرى مثل (اليونان وأسبانيا وألمانيا وسويسرا وتركيا واليابان) على الإدارة العامة الجديدة كلها.

تحولات البيروقراطية في الدول



المصدر : منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 1997

تفيد دراسة (ناسشولد Naschold ، / 1996) في تحديد مبادرات الإدارة العامة في تلك الدول والمقارنة بينها . ووفق تحليله لدول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الأحد عشرة دولة، فقد تم تصنيف اليابان كأحدى الدول الأقل تركيزاً في الاهتمام بالإدارة العامة. علاوة على ذلك ، تم تصنيف نوع الحكم في اليابان إلى جانب الولايات المتحدة والنمسا وفرنسا كتنظيم بيروقراطي تقليدي في مقابل الإدارة ذات التوجه نحو السوق الموجودة في المملكة المتحدة ونيوزلندا. على أنه يجب ملاحظة أن هذه الدراسة قد أجريت في عام 1993 واستخدمت بيانات من الثمانينيات. ويتمثل أحد أهداف دراستنا في ربط نتائج الدراسات السابقة مع الحركة الحالية لإصلاحات الإدارة العامة في اليابان.

منذ أن بدأت ولاية مي (Mie) في الحكومة المحلية إصلاحاتها الجذرية للإدارة العامة في عام 1995، انتشر هذا الاتجاه في كافة أنحاء اليابان حيث أن أكثر من 50% من الحكومات المحلية في اليابان استحدثت أو تدرس استحداث نظام قياس الأداء لتدفع بإصلاحاتها إلى الأمام .

(انظر الجدول رقم 1 وشكل رقم 2) على أن هذا الاتجاه الابتكاري لإصلاح الإدارة العامة في اليابان لم يسبق تحليله تجريبيا وعلى نحو شامل بالقدر الذي يكشف عن خصائصه. وبناءً على ذلك ، فإن هذه الدراسة تهدف أولاً إلى تحديد خصائص الإصلاحات اليابانية الحالية في الإدارة العامة في السياق العالمي لـ "إعادة صياغة الأجهزة الحكومية" و " الإدارة العامة الجديدة"، وثانياً، إلى تحليل اتجاهات هذه الحركة والتحديات الناتجة عنها.

تم إجراء هذه الدراسة من خلال مراجعة أدبيات الموضوع وحالات دراسية تضمنت مقابلات متعمقة مع المديرين وموظفي المستوى الأول لإعطاء صورة متكاملة باتجاه إصلاحات الإدارة العامة اليابانية.

وقد تم في هذه الحالات الدراسية تحليل أربع حكومات محلية متقدمة هي: ولاية مي ، ومدينة ميتاكا، ومدينة كاسوكا، ومدينة ناكاهاما. وحسب نتائج المسح (Ueyama 2000,et al.) ، فإن تجربتي مي و ناكاهاما من أكثر تجارب الحكومات المحلية التي تكررت من حيث قياس الأداء. وقد عُرفت مي، على وجه الخصوص، بأنها خلاقة ومبتكرة وبإصلاحاتها الشاملة، فيما عُرفت ناكاهاما بتوجهها نحو العميل. وقد صنفت كاسوكا كبطل لـ " التعاقبات الخارجية" .

بينما تركز ميتاكا على الشراكة مع المواطنين واختيار السوق وتم تصنيفها في المستوى الأول في العام 1999 وفق مقاييس تقييم الجودة في القطاع العام

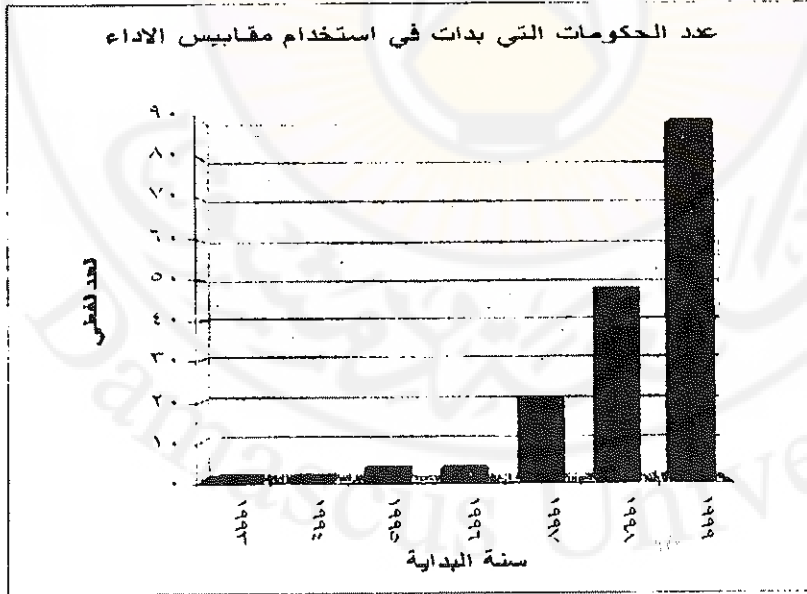
والتي وضعها مركز الإنتاجية الياباني للتنمية الاجتماعية والاقتصادية والتي صيغت على غرار جائزة مالكوم بولدريدج الوطنية للجودة في الولايات المتحدة. وقد جذبت هذه الحالات الربع قدرا كبيرا من اهتمام الجمهور والحكومات المحلية الأخرى.

جدول يوضح استخدام نظام قياس الأداء (%)

البلديات (العدد 404)	الولايات (العدد 37)	
4%	38%	تم استخدام نظام القياس
9%	24%	في مرحلة التجريب
45%	30%	تجري دراسته
2%	3%	مخطط استخدامه
40%	5%	لم يستخدم بعد

المصدر: (Ueyama 2000 ;p.7. et al.)

شكل يوضح عدد الحكومات التي بدأت في استخدام مقاييس الأداء



الحركة العالمية لإصلاحات الإدارة العامة:

انتشر إصلاح الإدارة العامة في العالم في فترة التسعينيات من القرن العشرين، وليس من المبالغة في شيء تسمية هذه الحركة بـ "ثورة" وهو المفهوم الذي تآثر بفكرة الإدارة العامة الجديدة أو إعادة صياغة الأجهزة الحكومية.

إن إجراء مقارنة بين الإدارة العامة الجديدة وإعادة صياغة الأجهزة الحكومية مسألة مثوقة ومثيرة للنقاش، إلا أن هذه الدراسة لا تركز على هذه المسألة. ويرى ياماموتو (1998) ألا نركز على الفرق بين الإدارة العامة الجديدة وإعادة صياغة الأجهزة الحكومية. فالغرض الكلي لأهداف هذين المدخلين واحد مع اختلافات طفيفة في الأساليب.

وحسب ما يرى ياماموتو (1998) فإن الخصائص المشتركة بين الإدارة العامة الجديدة وإعادة صياغة الأجهزة الحكومية يمكن إيجازها على النحو التالي:

- 1- التوجه نحو تحقيق النتائج.
- 2- التفويض والمرونة.
- 3- المسؤولية والإدارة بالنتائج.
- 4- التوجه نحو الزبون والخدمة.
- 5- استراتيجية متطورة وقدرة على وضع السياسات.
- 6- القدرة التنافسية والتوجه نحو السوق.
- 7- إعادة تنظيم العلاقات الحكومية وما بين الأجهزة الحكومية للإصلاحات المتأثرة بفكرة الإدارة العامة الجديدة أو إعادة صياغة

وقامت حكومة ماليزيا أيضا بتأسيس " جائزة أفضل ميثاق زبون " في عام 1993 استنادا إلى نموذج المملكة المتحدة.

أما في الهند، فتعكف إدارة الإصلاح الإداري والمظالم العامة على تحديد مؤسسات مهنية لتطوير مشروع ميثاق مرجعي مناسب، وسيقوم هذا المشروع بتشجيع ومكافأة التحسين في مستوى تقديم الخدمات العامة استنادا إلى الالتزامات والمعايير المنوه عنها في الميثاق ، ويُقترح أن يتم منح " الميثاق المرجعي " بعد التقييم من قبل لجنة قضاة مستقلة ولا يعطي ذلك المؤسسة الفائزة إحساسا بالإنجاز فقط بل ويعزز روح المنافسة بين المؤسسات المختلفة والتي أصدرت موثيق للمواطنين وبدأت تُعرف وسط المواطنين.

إن تطبيق ميثاق المواطنين عملية مستمرة لأنها لا بد أن تعكس التغييرات العديدة والمستمرة في مجال الخدمات العامة، وتسعى الحكومة الهندية باستمرار إلى خدمة مواطنيها بفعالية وكفاءة ليس لمقابلة توقعاتهم فحسب بل ولتجاوز تلك التوقعات، وتمثل مبادرة المواطن الخطوة الرئيسية في هذا الاتجاه.

9-1-3- التجربة الماليزية

خلفية التجربة :

1- تبدو السخرية من القطاع العام ظاهرة متفشية في أنحاء العالم، حيث يجري عادة تصوير هذا القطاع باعتباره كيانا بيروقراطيا يستعصي على التغيير. لذلك، توجه حكومات العديد من الدول، مثل ماليزيا، جهدا وافرا لرفع مستوى فعالية القطاع العام وكفاءته، عن طريق اعتماد استراتيجيات تنمية الموارد البشرية في ماليزيا كأحد العناصر الحاسمة التي سوف يتحدد مدى تفوقها في المنافسة على المدى الطويل .

في مراحل إعداد وتطبيق ميثاق المواطن ما يجعلهم شركاء في هذا المسعى.

4- بدلاً من محاولة إصلاح كل العمليات في مرة واحدة ومن ثم مواجهة مقاومة شديدة، ومن المناسب تحليلها إلى عوامل صغيرة ومعالجة كل منها واحدة تلو الأخرى.

5- يجب أن يتضمن الميثاق آلية للمراقبة والتقييم والمراجعة. ويفضل أن يتم ذلك عن طريق جهات خارجية.

7- الرؤيا المستقبلية: تطوير ميثاق مرجعي

أصدرت حكومة المملكة المتحدة في عام 1992 ميثاقاً مرجعياً بوصفه مشروعاً لتقدير وتشجيع التميز في الخدمة العامة ولكي تكسب المؤسسات ميثاقاً مرجعياً عليها أن تُثبت تميزها في المعايير التسعة التالية في الميثاق المرجعي والتي تقابل مبادئ الخدمة العامة:

- 1- معايير الأداء.
- 2- توفر المعلومات والانفتاح.
- 3- حرية الاختيار والتشاور.
- 4- الكياسة والمساعدة.
- 5- وضع الأمور في نصابها.
- 6- تحقيق عائد من الأموال التي تُصرف.
- 7- تحقيق الرضا.
- 8- تحسين جودة الخدمة.
- 9- الابتكارات وعمليات التطوير المخططة.

5- في بعض الحالات إما أن تكون المعايير/ أو يكون الزمن المقرر للخدمات في ميثاق المواطن فضفاضاً أو ضيقاً ومن ثم غير واقعي ويخلق انطباعات سلبية لدى الزبائن عن الميثاق.

6- الفكرة الأساسية للميثاق غير معروفة بصورة مناسبة. فالمعلومات والكتيبات والمواد المنشورة التي أصدرتها المؤسسات في وقت سابق قد فُهِمَتْ خطأ أنها تتعلق بميثاق المواطن.

6- الدروس المستفادة:

الدروس التالية التي تعلمها من تجربة تطبيق مبادرة ميثاق المواطن حتى تاريخه:

1- من المؤكد أن يُنظر إلى ميثاق المواطن، كأى فكرة جديدة، بشيء من الريبة من قبل الموظفين والمواطنين على السواء. لذا، من المهم إطلاق حملات توعية لكل أصحاب المصلحة في المراحل الأولى للتغلب على الشكوك، ويجب أن يتم إعداد وتنفيذ هذه الحملات بأسلوب مبتكر وفعال.

2- لن يغير صدور ميثاق المواطن طريقة تفكير الموظفين والزبائن والتي استقرت لوقت طويل بين ليلة وضحاها، ولذا لابد من تقديم جهود منظمة ومستمرة لإحداث تغيير في اتجاهات هؤلاء الأشخاص.

3- دائماً ما تصطدم المبادرات الجديدة بعوائق وشكوك من قبل الموظفين. ومن الطبيعي أن تكون هناك مقاومة خاصة من قبل موظفي المستوى الأول. ويمكن التغلب على مقاومتهم من خلال مشاركتهم ومشاورتهم

5- المشكلات التي تم مواجهتها في التطبيق:

بدأت مبادرة ميثاق المواطنين في الهند مؤخراً، وأن الميثاق التي تم وضعها ما زال تطبيقها في المرحلة الأولى. وبما أن ادخلاً وتطبيق أية فكرة جديدة في أي مؤسسة صعب، فإن إدخال وتطبيق فكرة ميثاق المواطن في حكومة الهند قد كان صعباً جداً بسبب الإجراءات البيروقراطية العتيقة المقررة واتجاهات العاملين التي تتصف بالجمود. وتتمثل العقبات الرئيسية التي واجهتها هذه المبادرة في:

- 1- المفهوم العام للمؤسسات التي قامت بصياغة ميثاق المواطنين قد تم لأن هناك توجيهات قد صدرت من أعلى، كما أن عملية التشاور محدودة جداً أو تكاد تكون منعدمة. وبذلك أصبحت هذه الممارسات أحد الأنشطة الروتينية للمؤسسة ولا يتركز عليها أي قدر من الاهتمام.
- 2- لينجح أي ميثاق، فلا بد من أن يتلقى الموظفون المسؤولون عن تطبيقه تدريباً وتعريفاً مناسباً إذ ليس من المتوقع أن يتم الوفاء بالتزامات الميثاق من قبل قوى عاملة غير مدركة لروح ومضمون الميثاق. مع ذلك، فهناك الكثير من الحالات التي لم يتم تدريب الموظفين المعنيين أو تهيئتهم بالصورة المناسبة.
- 3- أحياناً تؤدي تنقلات أو إعادة توزيع الموظفين ذوي العلاقة في مراحل حاسمة من صياغة/تطبيق ميثاق المواطن في مؤسسة ما إلى تقويض العمليات الاستراتيجية ويعوق تقدم المبادرة.
- 4- لم تتم حملات توعية الزبائن حول الميثاق بصورة منتظمة.

الداخلي لمواثيق المواطن الخاصة بهم. كما تم إخطار المؤسسات الشروع في إجراء تقييمات خارجية ويفضل أن تتم من قبل مؤسسات غير حكومية. وتقوم إدارة الإصلاح الإداري والمظالم العامة حالياً بتحديد شركات استشارية/ مستشارين لتطوير نموذج معياري للتقييم الداخلي والخارجي لمواثيق المواطنين بطريقة قياسية أكثر فاعلية وموضوعية. كما يتطلب ذلك من الهيئات أن تقترح طرقاً لزيادة الوعي داخل المؤسسات وبين المستفيدين، واقتراح الأساليب الممكنة لتعريف الإدارة والموظفين بمهمة صياغة ونشر المواثيق.

4- مكاتب الاستعلام والتسهيلات:

أنشأت مؤسسات الحكومة المركزية المختارة مكاتب للاستعلامات والتسهيلات لتوفير المعلومات للمواطنين حول برامجها/ مشروعاتها، وقوانينها وإجراءاتها وغيرها بالإضافة إلى موقف الحالات أو الطلبات. ويمثل مكتب الاستعلام والتسهيلات نقطة النهاية لرفع وعلاج المظالم، وبذلك يكون مظهراً مادياً لميثاق المواطن. وبناء على ذلك، تم اتخاذ قرار بإنشاء مكاتب استعلام وتسهيلات في كل وزارات /إدارات الحكومة التي لها مواثيق للمواطنين، وتم بالفعل إنشاء 65 مكتباً للاستعلام والتسهيلات حتى الآن.

وتم تقييم أداء مكاتب الاستعلام والتسهيلات من قبل إدارة الإصلاح الإداري والمظالم العامة ومجلس التنسيق للمستهلكين، واتخذت المؤسسات ذات العلاقة الخطوات اللازمة حول النواقص التي أشارت إليها التقييمات. كما تقوم هذه الإدارة بمراقبة أعمال مكاتب الاستعلام والتسهيلات بانتظام من خلال زيارة نصف سنوية مقررة لكل المؤسسات التي أسست مكاتب للاستعلام والتسهيلات.

ج- خلق الوعي حول الميثاق بين المستفيدين من خدمات البنوك.

د- التدريب الخاص للموظفين في كل المستويات حول مفهوم ميثاق المواطن وتطبيقاته.

وبعد أن تم تقييم الموقف الحالي للمواثيق من قبل البنوك التي تم تسميتها عن طريق هيئات مستقلة، تم رسم خطط عمل لتصحيح مواطن الضعف. وعلى ضوء ذلك، تم مراجعة المواثيق وتقييمها على أساس النموذج/ الميثاق الأصلي الذي تم تطويره من قبل اتحاد البنوك الهندية. كما تم تنظيم برنامج تدريبي لموظفي البنوك المختارة قام بالتدريب فيه مدربون بارعون تم إعدادهم من قبل المعهد الوطني لإدارة البنوك باستخدام وحدة تدريب طورت بالتشاور مع إدارة الإصلاح الإداري والمظالم العامة. كما تم اتخاذ إجراءات عديدة لنشر ميثاق المواطن على نطاق واسع.

وتم تعيين هيئات خارجية للقيام بتقييم تطبيق ميثاق المواطن لهذه البنوك وتوثيق الممارسة، وحينما ثبت بأن مواثيق المواطنين قد تم تطبيقها بالكامل وعلى نحو نموذجي 'أقترح أن يتم توفير التوثيق للبنوك/ القطاعات الأخرى لنقل التجربة.

3-3- تقييم مواثيق المواطنين:

تم تنفيذ تقييم مواثيق المواطنين من قبل فرق دراسة إدارة الإصلاح الإداري والمظالم العامة ومجلس التنسيق للمستهلكين، وهو مؤسسة غير حكومية، في أكتوبر 1988. وكانت النتائج مشجعة جداً إذا أخذنا في الحسبان أن هذه المبادرة ما زالت وليدة في الهند. و تم توزيع استبيان مبسط لكل الوزارات /الإدارات وحكومات الولايات/ المناطق الاتحادية لتمكينها من القيام بالتقييم

آخر من قبل هيئات مختلفة من حكومات الولايات والمقاطعات الاتحادية. وفيما نُشرت أغلب موائيق الحكومة المركزية في مواقع للحكومة في الشبكة العالمية للمعلومات، لإطلاع ومراقبة الجمهور، أخطرت المؤسسات الأخرى التي لها موائيق للمواطنين نشرها من خلال طباعتها والوسائط الالكترونية الأخرى وحملات التوعية.

2-3- التطبيق النموذجي لميثاق المواطن:

في أثناء تواصل جهود ومبادرات الحكومة في ميثاق المواطن، تم التوصل إلى التطبيق النموذجي للميثاق في مجال رئيسي من مجالات الخدمات العامة الحكومية لا يُرسخ فقط المفهوم الجديد في البيروقراطية المبالة إلى الجمود، بل إنه يصلح كنموذج للتقليد في قطاعات أو مجالات أخرى. وقد تم تحديد قطاع البنوك لهذا الغرض أخذين في الاعتبار المرحلة الثانية من الإصلاح الاقتصادي. وحقيقة أن هذا القطاع قد استفاد من تقنية المعلومات في تسريع عملياته كافة. ويتمثل الغرض الأساسي لهذه الممارسة في اعتماد قطاع البنوك كنموذج للتميز في تطبيق ميثاق المواطن. وكبداية لهذا المشروع، تم اختيار ثلاثة بنوك على المستوى القومي، وهي بنك البنجاب الوطني، وبنك البنجاب والسند، وبنك الشرق للتجارة، في تجربة محكمة من قبل إدارة الإصلاح الإداري والمظالم العامة في العام 2000 وقد تم تركيز الانتباه على الموضوعات الرئيسية اللاحقة لأغراض التطبيق النموذجي لميثاق المواطن مثل :

- أ- (مشاركة أصحاب المصلحة في صياغة ميثاق المواطن.
- ب- إعادة نشر موائيق المواطنين في البنوك بمشاركة الموظفين الكاملة، خاصة موظفي المستوى الأول.

3-1 - مكونات ميثاق المواطن في الهند :

بدأت إدارة الإصلاح الإداري والمظالم العامة مهمة تنسيق وصياغة وتفعيل ميثاق المواطنين حيث قامت بإرسال موجّهات عامة لصياغة الميثاق، وقائمة بما يلزم عملاً ما يخطر عمله للإدارات والمؤسسات الحكومية لتمكينها من الخروج بميثاق محكمة وفعالة. ومن أجل صياغة الميثاق، وأخطرت الإدارات الحكومية على مستوى المركز والولاية لتشكيل فريق عمل يضم ممثلين من المستفيدين من الخدمات، وكبار الموظفين، والموظفين الذين يقدمون الخدمة.

تتضمن الميثاق العناصر التالية:

أ- بيان بالرؤية والرسالة.

ب- تفاصيل الأعمال التي تقوم بها المؤسسات والإدارات.

ت- تفاصيل الزبائن.

ث- تفاصيل الخدمات المقدمة.

ج- تفاصيل آلية رفع التظلمات وكيفية الوصول إليها.

ح- توقعات الزبائن.

إن ميثاق المواطن الهندي، الذي هو أساساً مأخوذ من نموذج المملكة المتحدة، عنصر إضافي يتعلق بـ "توقعات الزبائن" أو بعبارة أخرى "الالتزامات تجاه المستفيدين" إذ تم التركيز على مشاركة المؤسسات المستفيدة، مؤسسات المجتمع المدني، وأصحاب الحق الآخرين في صياغة ميثاق المواطن للتأكد من أن الميثاق يفي بحاجات المستفيدين كما تم فرض رقابة دورية ومراجعة وتقييم للميثاق داخلياً وعن طريق هيئات خارجية. و تم حتى الآن صياغة 68 ميثاقاً بواسطة مؤسسات وإدارات ووزارات مركزية، و 318 ميثاقاً

الخدمات العامة متمركزة حول المواطن، فلا بد أن يكون التركيز على الزبون المرتبط بتنوع إدارة الجودة الشاملة حاضرا. وفي الواقع، فإن لمدخل ميثاق المواطن خصائص مشتركة مع إدارة الجودة الشاملة حيث أن كليهما يبدآن بالتركيز على مقابلة حاجات الزبون/المواطن. ومن العوامل المشتركة الأخرى الالتزام بالمعايير، ومشاركة أصحاب الحق، والتحسين المستمر.

3- تجربة ميثاق المواطن في الهند :

حققت الهند بمرور الزمن، تقدما كبيرا في مجال التنمية الاقتصادية. وقد أدى ذلك، إلى جانب ارتفاع معدلات التعليم (من 51063 % إلى 65038 % في الحقبة الأخيرة) إلى تزايد وعي المواطنين الهنود بحقوقهم وأصبحوا أكثر قدرة على التعبير ولا يتوقعون فقط استجابة الإدارة لمطالبهم بل وتوقع هذه المطالب. وقد نشأ في هذا المناخ منذ عام 1996 إجماعا حول ضرورة أن تكون الإدارة فعالة ومستجيبة لمطالب المواطنين. وانبثقت عن مؤتمر للوزراء الأوائل في الولايات وأقاليم الاتحاد عُقد في 24 مايو 1997 بمدينة نيودلهي " خطة عملية لحكومة فعالة وشفافة " تم تبنيها على مستوى المركز والولايات. ومن القرارات الرئيسية التي أُخذت في ذلك المؤتمر أن تقوم الحكومة المركزية وحكومات الولايات بصياغة موائيق المواطنين انطلاقا من القطاعات التي يتعامل معها الجمهور بشكل كبير (مثل السكك الحديدية، والاتصالات اللاسلكية، ونظم توزيع الخدمات العامة). وبحيث يتعين أن تتضمن هذه الموائيق معايير للخدمات، وفترات زمنية محددة لتوفير الخدمات التي يتوقعها الجمهور، ووسائل معالجة التظلمات، ونظام المراقبة المستقل بمشاركة المواطنين وجماعات المستهلكين.

إلى المجتمع الاسترالي عبر تحويل المؤسسات الحكومية من النظام البيروقراطي إلى التركيز على خدمة المستهلك. وتعتبر موثيق الخدمة أداة فعالة لتعزيز التغيير والتأكيد على المؤسسات بالتركيز على الخدمات المقدمة، ولقياس وتقييم الأداء، والمبادرة إلى تحسين الأداء. ومن خلال تحديد الميثاق لأهداف المؤسسات لتعمل على تحقيقها، فإنه يقوم بدور الوكيل للمنافسة بين الوحدات والتي لم تكن موجودة أصلاً (إدارة الشؤون المالية والإدارة، 1999). ومن ناحية أخرى، يقوم مكتب الاتصال المركزي بتوفير إمكانية الوصول لخدمات الحكومة الأسترالية في خطوة واحدة لأكثر من ستة ملايين شخص. وقد تبنى مكتب الاتصال المركزي أسلوب الخطوة الواحدة للخدمة كمدخل مبتكر ذي طابع شخصي لتقديم الخدمات. ويعامل هذا الأسلوب الزبائن باحترام وعدالة ويزيل التعقيدات من التعامل مع الحكومة.

وبدأت سكرتارية لجنة وزارة المالية في كندا مبادرة معايير الخدمة التي استمدت فكرتها من موثيق المواطنين بالملكة المتحدة في عام 1995 إلا أنها وسعت مداها إلى حد بعيد. وقد جاءت مبادرة معايير الخدمة بسبب انخفاض آمال المواطنين في معاملة ودية تتسم بالاحترام واللياقة في تقديم الخدمة، وسرعة الاستجابة، وساعات العمل الأطول في المكاتب الحكومية، وتقديم الخدمة في مكان واحد، مع الحاجة إلى خفض العجز وتعظيم العائد من الأموال التي تصرف من خلال الاستخدام الأمثل للموارد في نفس الوقت. (لجنة المالية في كندا - 1995).

وتوضح المقارنة بين هذه المبادرات الأربع لميثاق المواطنين أن مدخل جودة الخدمة جزء لا يتجزأ منها بدرجات متفاوتة. وبمجرد اتخاذ قرار بأن تكون

♣ ماليزيا (ميثاق العميل، 1993)،

♣ البرتغال (ميثاق الجودة في الخدمة العامة، 1993)،

♣ اسبانيا (مرصد الجودة، 1992)

تمائل بعض هذه المبادرات كثيرا نموذج المملكة المتحدة فيما يخطط البعض الآخر لأرضية جديدة بالاستناد إلى نموذج جودة لحركة إدارة الجودة الشاملة، وتقع بقية المبادرات بين هذين النموذجين. وحتى في المملكة المتحدة، فإن ميثاق المواطن، في سياق الخطوات التالية (تحديث المبادرات الحكومية)، قد اكتسب سمة جودة الخدمات في تقديم الخدمات العامة. هذا وتتضمن أدوات الجودة التي تم تبنيها لتحسين الخدمات العامة نموذج التميز في الأعمال، والاستثمار في المورد البشري، ونموذج الميثاق، أو ايزو 9000، والقيمة الأفضل (حكومة المملكة المتحدة، 1999).

لقد أصدرت حكومة ماليزيا موجهات لميثاق العميل في عام 1993 لمساعدة الهيئات الحكومية في الأعداد لميثاق العميل وتطبيقه وهو " التزام مكتوب من جاني الهيئة لتقديم منتجات أو خدمات وفق معايير الجودة المقررة (حكومة ماليزيا، 1998)، وتم تأسيس جائزة لأفضل ميثاق في عام 1993. ومن الواضح أن نظام ماليزي الميثاق الزبون يتبع إلى حد كبير نموذج المملكة المتحدة. كما تم التمييز بين موثيق الهيئات بكامله وموathيق الوحدات في الهيئات فيما يفرض مفهوم " استعادة الخدمة " أن يتم اتخاذ خطوات لاستعادة ثقة الزبون بمبادرات مسبقة في حالة الإخفاق في تقديم الخدمة.

كما أطلقت حكومة دولة أستراليا مبادرتها بميثاق الخدمة في عام 1997 بوصفها جزءا من التزامها المستمر بتحسين نوعية الخدمة المقدمة من الهيئات

الخدمات العامة المقدمة للمواطنين باستمرار بحيث تستجيب هذه الخدمات لاحتياجات ورغبات المستفيدين. وقد أعيد إطلاق البرنامج من قبل حكومة توني بلير العمالية في العام 1998 تحت مسمى "الخدمات أولاً".

يتمثل الهدف الأساسي لميثاق المواطن بتمكين المواطن فيما يتعلق بتقديم الخدمات العامة، ويستند إلى ستة مبادئ وهي كما تم صياغتها في الأصل:

- (أ) الجودة: تحسين نوعية الخدمات؛
- (ب) حق الاختيار: متى ما كان ذلك ممكناً؛
- (ت) المعايير: تحديد ما تتوقعه وكيفية التصرف في حالة عدم التوافق مع هذه المعايير؛
- (ث) القيمة: لأموال دافع الضرائب؛
- (ج) المسؤولية: مسؤولية الأفراد والمؤسسات؛
- (ح) الشفافية: شفافية القوانين والإجراءات والبرامج ونظم التظلم. وقد تم زيادة هذه المبادئ من قبل حكومة العمال لتصبح تسعة مبادئ.

2- ميثاق الخدمة على الصعيد العالمي:

أثارت مبادرة ميثاق المواطن بالمملكة المتحدة قنراً من الاهتمام حول العالم، وقامت دول عديدة بتطبيق برامج مماثلة مثل:

- 🇦🇺 أستراليا (ميثاق الخدمة، 1997)،
- 🇧🇪 وبلجيكا (ميثاق المستفيدين من الخدمات العامة، 1992)،
- 🇨🇦 وكندا (مبادرة معايير الخدمة، 1995)،
- 🇫🇷 فرنسا (ميثاق الخدمة، 1992)،
- 🇮🇳 الهند (ميثاق المواطن، 1997)،

مشروعات جماهيرية للخدمة العامة (خلال عطلة نهاية الأسبوع)، وزيادة الاعتماد على الجدارة والكفاءة وتقليل دور الأقدمية في الترقيات، والاعتماد على العمالة الوطنية، وإحداث مكتب وطني لتلقي شكاوى المواطنين وتطبيق عقوبات زاجرة في حالة الانحراف الوظيفي، والإحالة المبكرة على التقاعد للعناصر غير الكفاء وإبقاء الكفاءات لما بعد موعد التقاعد).

- التحول من نظام الميزانية التقليدية إلى نظام الميزانية بالبرامج والأداء .
- اتخاذ إجراءات متكاملة لمعالجة الفساد الحكومي ، و إحداث جهاز حكومي يتبع رئيس الوزراء لمكافحة الفساد .
- إعادة تنظيم الهياكل الوزارية العليا لإزالة الازدواجية والتركيز على المهام المتماثلة وتخفيض عدد الوزارات إلى (14) وزارة .
- دعم كبير من القيادة السياسية العليا ، وموازنتها برامج الإصلاح ومتابعته .
- اعتماد دور مجالس الشورى في الإدارة وتفعيل آليات عملها بفعالية إبداء الرأي في القضايا المتعلقة بالتنمية .

9-1-2- التجربة الهندية (ميثاق المواطن)

1- المفهوم الأساسي والمنشأ والمبادئ :

يحفظ مفهوم ميثاق المواطن الثقة بين مقدم الخدمة والمستفيد منها. وقد تم تصميم وتطبيق هذا المفهوم لأول مرة في المملكة المتحدة في حكومة جون ميجر المحافظة عام 1991 كبرنامج قومي وبهدف بسيط يتمثل بتحسين نوعية

نستعرض عدة تجارب في التنمية الإدارية والإصلاح الإداري ، بعضها تخص دول نامية غير عربية من البلدان التي كانت مصنفة في العالم الثالث والتي تطور بعضها وانتقل بعضها إلى مصافي الدول المتقدمة، وأخرى دول عربية بعضها أحدث تطوراً نوعياً في المجال الإداري وبعضها الآخر تعثر في تجربته الإدارية.

9-1- تجارب الدول غير العربية :

9-1-1- تجربة سنغافورة (آسيا) : بدأت التجربة بعيد الاستقلال في

عام (1959) ، وحقت قفزات نوعية خلال عقدين من الزمن عبر اتباع برنامج فعال للإصلاح الإداري وكانت أهم محاور البرنامج كما يلي :

- شمولية برنامج الإصلاح (و تكامل عناصره ، ومقوماته الهيكلية والسياسية والتنفيذية ، واتخاذ مسار تدريجي تراكمي خلال عشرين عاماً) .

- الاهتمام بإجراء إصلاح شامل لنظام الخدمة المدنية : (التركيز على فلسفة أهمية الموظف وليس على الوظيفة ليطلق الموظف طاقاته ويعمق التزاماته، والعمل وفق منطق القطاع الخاص لاجتذاب الكفاءات العالية، وتطبيق نظم حديثة في إدارة المهنة وتطويرها، واقتبست التجربة من شركة شل العالمية) .

- الاهتمام بإصلاح عقلية الموظف واتجاهاته وسلوكياته ليتواءم مع الإصلاح الإداري (إحداث مركز متخصص لدراسات السلوكيات الوظيفية، وإحداث مؤسسة شعبية لدعم دور مراكز المجتمعات المحلية، ومشاركة الموظفين الحكوميين مع المواطنين في



الفصل الثامن

تجارب في التنمية الإدارية

- 1- تجارب الدول غير العربية
- 2- تجارب عربية في التنمية و الإصلاح الإداري
- 3- تجارب الدول المتقدمة

المتدرب إلى موقف انتقادي أو تقييمي سابق الإعداد يتضمن بعض
العاملات أو التفاعلات بين الثقافات، حيث يتوجب على المتدرب أن
يتعلم كيفية التعامل مع هذه المواقف سواء من الناحية اللغوية أو
الثقافية عامة. ويرى بأن برامج المحاكاة الثقافية هذه تستخدم من أجل
تنمية مهارات التعامل الشخصي الهادفة لرفع مستوى شعور المتدرب
بالثقة بالذات واحترامها ، ومهارات الحسم في التصرف واتخاذ
القرار، وكيفية التوافق مع الضغوط، كل ذلك في إطار ثقافي معين.
ومن أساليب التنمية الإدارية عبر الثقافات المتعددة المتناسبة مع
الاحتياجات التدريبية المطلوبة:

- مهارات اللغة التي تقدم عبر الصفوف والكاسيتات .
- التدريب الثقافي الذي يقدم بطرق مختلفة مثل المحاضرات،
قراءة المواد العلمية، الفيديو، الصور المفيدة لتكوين قاعدة
معلومات صحيحة للمغترب.
- تدريب الحساسية الثقافية فهو ينقل مثلاً من خلال أداء الأدوار
والمحاكاة والمقابلات مع المحليين في البلد المضيف.

ومن أمثلة برامج تطوير المديرين هو قيام الشركات يمكن إرسال أعداد معينة من المديرين للخارج من أجل تطويرهم وهذا ما تقوم به شركة ABB التي ترسل حوالي 500 مدير كل ثلاث سنوات من أجل تطوير الكادر الإداري لديه لتدعيم إستراتيجيتها العالمية.

وأيضا ما تقوم به شركة Pepsi Co Inc التي تمتلك رؤية معينة في تطوير مديريها الذين يحضرون للعمل في أمريكا لمدة عام كمهمة مخطط لها مسبقاً.

وشركة General Electric التي تشجع مهندسيها ومديريها لامتلاك التوجه الدولي في العمل سواء كانوا سيرسلون للخارج أم لا، فالشركة تقدم التدريب عبر الثقافات والتدريب على اللغة بشكل منظم للمديرين، الأمر الذي يساعدهم في إدارة الأعمال حول العمل.

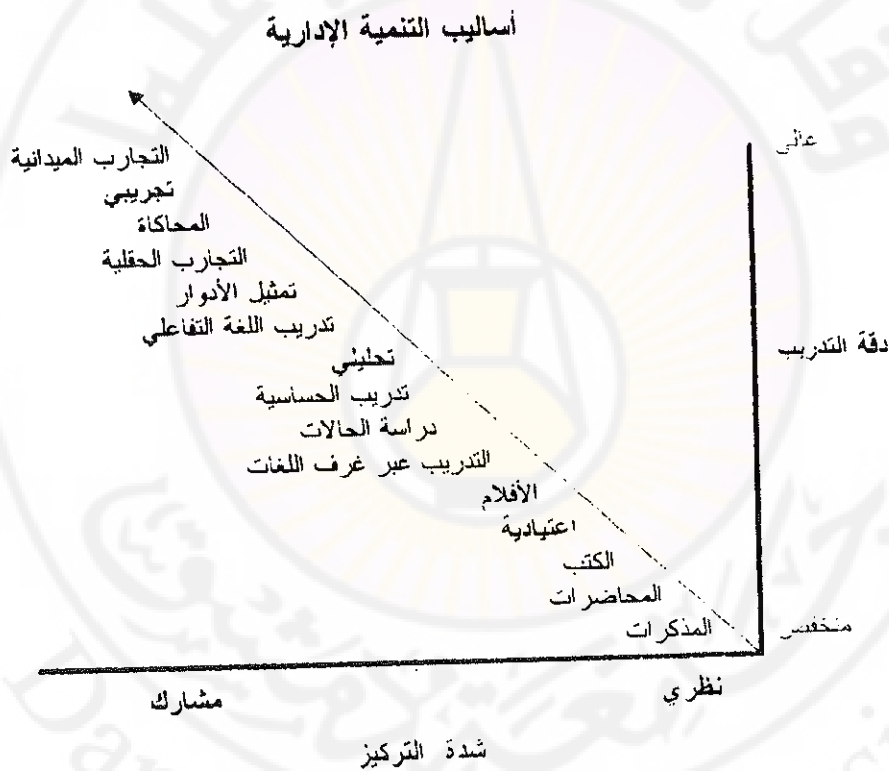
وهناك أيضاً التدريب الخاص بتنمية مهارات التفاعل الثقافي - Cross culture Training أحد أبرز أنواع التدريب والتنمية التي يمكن استخدامها في ظروف العمل الدولي، إذا يمثل هذا التدريب مظلة كبيرة يمكن أن يدخل تحتها كل شيء يتم عمله لإعداد الأفراد للتوافق أو التكيف مع أي ثقافة جديدة، وقد يتضمن التدريب اللغوي ، تقليل الشعور بالغموض وعدم التأكد.

ومداخل هذه التدريب تتمثل في:

- تقديم ملخص منظم عن البيئة المحيطة والتوجيه الثقافي بما يمكن معه التركيز على الحقائق والمعلومات الخاصة بالبلد الجديد.
- استخدام أسلوب المحاكاة الثقافية Culture Assimilator كمدخل أساسياً من مداخل هذا التدريب، ففي ظل هذه المحاكاة يتم تعريض

معارفهم عمقا أكبر ، كما أنها تربط بين النظرية والتطبيق في برامج التنمية الإدارية وتقدم الفرصة للمشرفين والمربين للعمل معا.

هذا ويمكن تقسيم أساليب التنمية الإدارية إلى ثلاث مجموعات : تجريبية، تحليلية، اعتيادية ، والشكل التالي يوضح هذه الأساليب بحيث يربط بين كل أسلوب ومستوى وشدة التدريب المقدم (نظري أو مشارك) ودقة التدريب (عالية أو منخفضة)، كما في الشكل التالي:



المصدر: أيمن حسن ديبوب، نموذج مقترح للتنمية الإدارية في الشركات متعددة الجنسيات، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية التجارة، 2006.

- التدريب من خلال منهج إعداد الهداف: يقوم المتدرب من خلال هذا الأسلوب بالعمل

مباشرة مع رئيسه المباشر أو مع من سيجل مكانه ومن ثم يصبح الرئيس مسؤولاً عن تدريب هذا المتدرب من خلال إتاحة الفرصة أمامه لتعلم القيام بواجبات الوظيفة.

- نمذجة السلوك: هو أسلوب تدريبي يستهدف إكساب المديرين مجموعة من المهارات من خلال عرض أحد الأفلام عن أفضل الأساليب الإدارية ويطلب من المتدرب محاكاة ما شاهده في الفيلم.

- تمكين العاملين: هو وسيلة من وسائل إشراك العاملين في صنع القرارات وإعطائهم المزيد من الحرية والتصرف في العمل.

- تمثيل الأدوار: أسلوب تدريبي يركز على قيام الفرد المتدرب بمجموعة من الأدوار التي يقوم بها الأفراد في مواقف إدارية معينة.

هذا ويقدم البعض تصنيفاً مختلفاً لأساليب التنمية الإدارية، إذا يقسمها إلى:

* الأساليب التي تركز على تطوير الأفراد

وهي :

- عملية الإشراف.

- التطوير الذاتي.

* مجموعات العمل وهي:

- التعليم من خلال العمل.

- التعليم خارج بيئة العمل.

ويرى البعض أن استخدام أسلوب مميز وهو أسلوب الحكاية أو القصصية في التنمية الإدارية من شأنه أن يزيد من تنوع وإغناء برامج التنمية الإدارية وتنمية الموارد البشرية، فالقصصية تساعد المشاركين في تغيير تجاربهم وتعطي

التنمية الإدارية خارج بيئة العمل:

وفقاً لهذا الأسلوب يتم إبعاد المدير عن ضغط العمل وتحريره من أعباء ومسؤوليات الوظيفة خلال فترة التدريب وهذا يعني تخصيص الوقت الكامل للتزود بالخبرات وتنمية المهارات، بالإضافة إلى إتاحة الفرصة للمدير لمقابلة العديد من المديرين-الباقين وتبادل الأفكار والتجارب وتقوية العلاقات بينهم وهذا الأمر يعتبر مستحباً بعد العودة إلى الوظائف ومن أساليب هذا النوع : التدريب داخل قاعات خاصة، دراسة الحالة، تدريب الحساسية، تمثيل الأدوار (أسلوب السلة)، التنمية عن طريق الجامعات والمراكز المتخصصة، المباريات الإدارية، حلقات النقاش، نمذجة السلوك، المهمات الفردية، مراكز التقويم، أسلوب المحاكاة.

وفيما يلي تعريفات بعض أساليب التنمية الإدارية داخل وخارج بيئة العمل:

- المحاكاة الثقافية: أسلوب تدريبي يقوم على تعريض المتدرب لموقف انتقادي أو تقييمي سابق الإعداد يتضمن بعض التعاملات والتفاعلات بين الثقافات العالمية.

- التناوب الوظيفي: أسلوب تدريبي يستهدف نقل المتدربين من قسم لآخر في المنظمة بهدف زيادة خبرتهم في التعامل مع كل الأقسام الموجودة في المنظمة.

- التدريب على اللغة: أسلوب تدريبي يستهدف مساعدة المتدرب على تعلم لغة البلد المضيف .

- دراسة الحالة: أسلوب تدريبي يقوم على معالجة مسألة معينة من حيث وصفها واقتراح الحلول لها.

- التدريب الثقافي: أسلوب يتضمن برامج لتعليم مجموعة من الثقافات المختلفة وتحقيق تكيف المتدرب معها.

5- المجموعة الضابطة.

6- التغيرات التي طرأت على العمل.

ويلاحظ أنه كلما تعددت وسائل التقييم كانت النتائج أقرب إلى الدقة، ومتابعة المتدربين في عملهم مطلوبة باستمرار للتأكد من أن المتدربين مازالوا متحمسين لتطبيق ما تدربوا عليه، وعملية تقييم برامج التنمية الإدارية تعتبر عملية صعبة للغاية للأسباب التالية:

أ- صعوبة تحديد المعايير والمقاييس اللازمة لقياس مستوى المعرفة والمشاعر والمهارات والنتائج العملية النهائية.

ب- صعوبة تحديد نتائج جهود التنمية الإدارية نظراً لعدم تحقيقها إلا بعد مرور فترة طويلة من الزمن.

كثرة العوامل التي تؤثر في النتائج العملية وعلى سلوك الإنسان

8-2- أساليب التنمية الإدارية:

يتفق العديد من الباحثين والكتاب على أن أساليب التنمية الإدارية بشكل

عام تنوزع في مجموعتين هما:

التنمية الإدارية في بيئة العمل:

وتعني القيام بتعليم المديرين وتدريبهم وهم على رأس عملهم وفق أساليب التدريب المناسبة، وهذه العملية ستكون مفيدة وتساهم في زيادة قدرات المديرين ورفع كفاءاتهم إذا نفذت بالشكل الصحيح خاصة إنهم قريبون من العمل الذي يقومون به ومن هذه الأساليب: التعلم خلال العمل، التناوب الوظيفي، التوجيه أثناء القيام بالعمل، التدريب من خلال منهج إعداد البديل، المشاركة في عضوية اللجان، التنمية الذاتية، الإشراف، الشبكات، دوران العمل.

ولعملية التقييم أربعة مستويات (عناصر) رئيسة هي :

المستوى الأول: التعرف إلى ردود أفعال المتدربين نحو البرامج.

المستوى الثاني: قياس مقدار ما اكتسبه المتدرب من معارف ومهارات باستخدام الاختبارات القبلية والبعدية.

المستوى الثالث: التعرف إلى تأثير التدريب على سلوك المتدرب بعد عودته للعمل لمعرفة مدى التقدم في العمل.

المستوى الرابع: قياس نتائج الأداء التنظيمي ويستدل عليه من خلال مجموعة من المؤشرات مثل مستوى الأداء كما ونوعا وتكاليف الإنتاج ومعدل دوران العمل وغيرها.

وهذه المرحلة تعتبر من أهم مراحل عملية التنمية الإدارية وتتضمن كما يوضح (Schneier) الآتي:

- الإشراف على عملية التنفيذ.
 - تقييم أداء الأفراد والأداء العام للمنظمة ومتابعة الأماكن التي كان فيها خلل معين من أجل معرفة فيما إذا تمت معالجة النقص أم إنه بحاجة إلى إعادة تصميم برامج تدريبية أو حلول أخرى .
- وهذه العملية مستمرة على مدار العملية التدريبية من قبل البدء بتنفيذ العملية التدريبية وأثناء تنفيذها وبعد تنفيذها ومن أهم الطرق المستخدمة في التقييم:

1- الامتحانات واستقصاء الآراء.

2- الملاحظة المباشرة .

3- الترقيات والاختبارات والتجارب.

4- تقارير الأداء ومعايير التقدير .

ج- اقتناع كل من المنشأة والمتدرب بأهمية التنمية الإدارية وارتباط مضمون البرنامج التدريبي بحاجة فعلية للفرد المتدرب.

ح- أن تؤخذ الظروف الواقعية بعين الاعتبار عند وضع المادة التدريبية.

خ- الاختيار الجيد والمساعدة من قبل الإدارة العليا.

د- تطوير المادة التدريبية وأسلوبها حتى يستطيع المتدربون أن يسايروا موكب التقدم والتطور.

ذ- تحقيق الربط بين العمل الذي يقوم به المتدرب وأنشطة التطوير والتنمية الإدارية.

المرحلة الثالثة: تقييم برامج التنمية الإدارية:

تعدّ عملية تقييم برامج التنمية الإدارية أهم مراحل العملية التدريبية وأكثرها صعوبة وتعقيداً، بل إنها أحد هموم مدراء التدريب والقائمين على تنمية الموارد البشرية في المنظمات الحكومية وغير الحكومية، ويعرف كيرك باتريك التقييم بأنه عملية تهدف إلى قياس فاعلية وكفاءة الخطة التدريبية ومقدار تحقيقها للأهداف المقررة وإبراز نواحي القوة والضعف فيها، أما وليم تريسي فيعرفه بأنه عملية تحديد ما تم تحقيقه من تقدم من أجل الوصول إلى الأهداف الموضوعية ضمن مدة زمنية محددة بتكاليف مقبولة .

ويرى (Kirkpatrick) أن الاهتمام بعملية التقييم يعود لثلاثة أسباب هي:

أ- إن عملية التقييم توضح لنا كيف يمكن تحسين برامج التدريب في المستقبل.

ب- معرفة فيما إذا كنا سنتابع تنفيذ هذه البرامج أم لا.

وفيما يتعلق بتصميم برامج التنمية الإدارية فهذه المرحلة تتضمن التالي:

أ- تعريف وتصميم برامج تنمية إدارية داخلية وخارجية متوافقة مع الاحتياجات المطلوبة.

ب- تحديد أسلوب التدريب المناسب .

ت- ربط برامج التنمية الإدارية مع أداء الأفراد والمنظمة ومتطلباتهم.
والمرحلة التالية لتصميم برامج التنمية الإدارية وتحديد أهدافها هي مرحلة التنفيذ وتشمل على:

أ- إعداد الجدول الزمني للبرامج وتنسيق التسابع الزمني للبرامج والموضوعات .

ب- تجهيز وإعداد مكان العملية التدريبية.

ت- متابعة المدربين والمتدربين .

ومن ناتج الخطوات الثلاثة السابقة جميعاً، يتم صياغة الخطة التنفيذية للبرامج التدريبية في صورتها النهائية (وهو ما تعارف على تسميته بالجدول).
ولكي تحقق برامج التنمية الإدارية الفعالية المطلوبة لابد من توافر مجموعة الشروط التالية :

أ- أن تتولى هيئة متخصصة مهمة التدريب والتنمية الإدارية .

ب- التشخيص الجيد إذ أن تحديد محتويات برنامج التنمية الإدارية يجب أن يكون بناءً على تحليل متطلبات المراكز الإدارية.

ت- إعداد وتدريب الهيئة أو الجماعة الإدارية التي تتولى تنمية الأفراد.

ث- أن يقتصر التعيين والترقية للمراكز الإدارية على الداخلين في برامج التدريب والتنمية الإدارية.

- التعليم.
- التدوير الوظيفي.
- التوجيه أثناء القيام بالعمل.
- التدريب من خلال أنشطة مخططة.
- المشاركة في عضوية اللجان.
- التنمية الذاتية.

التنمية الإدارية خارج بيئة العمل:

وفقاً لهذا الأسلوب يتم إبعاد المدير عن ضغط العمل وتحريره من أعباء ومسؤوليات الوظيفة خلال فترة التدريب وهذا يعني تخصيص الوقت الكامل للتزود بالخبرات وتنمية المهارات، بالإضافة إلى إتاحة الفرصة للمدير لمقابلة العديد من المديرين الباقين وتبادل الأفكار والتجارب وتقوية العلاقات بينهم وهذا الأمر يعتبر مستحباً بعد العودة إلى الوظائف، ومن أساليب هذا النوع نذكر ما يلي:

- التدريب داخل قاعات خاصة.
- دراسة الحالة.
- تدريب الحساسية.
- تمثيل الأدوار.
- التنمية عن طريق الجامعات والمراكز المتخصصة.
- المباريات الإدارية.
- الزيارات الميدانية.
- سلسلة القرارات.

المرحلة الثانية: تصميم برامج التنمية الإدارية وتنفيذها:

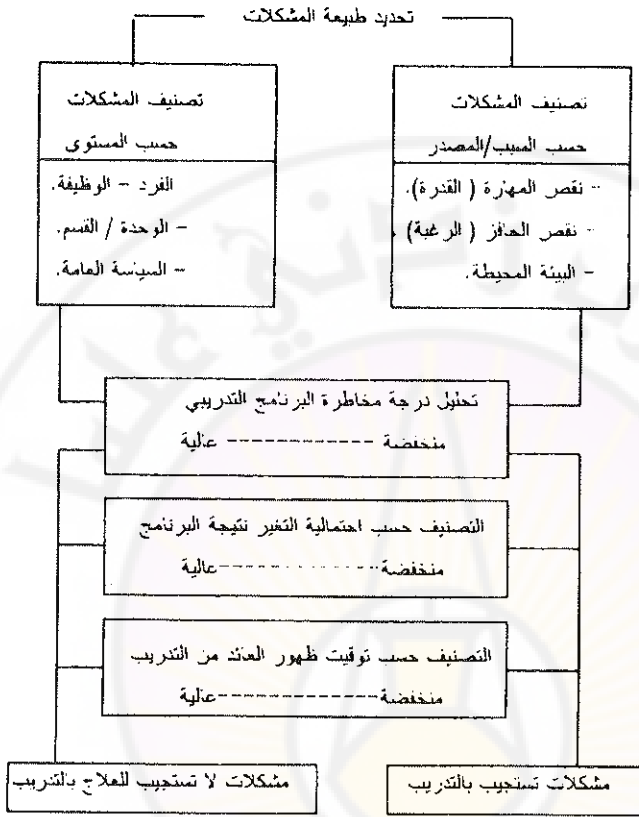
في هذه المرحلة يتم تصميم برامج التنمية الإدارية على ضوء الاحتياجات التدريبية وقبل البدء في إعداد وتصميم برامج التنمية الإدارية لابد من مراعاة مجموعة العوامل المؤثرة على عملية تصميم البرامج وهي :

- تكلفة العملية التدريبية.
 - مدتها.
 - مكان التدريب.
 - الأساليب التدريبية التي ستستخدم.
 - المدربون ومحتويات العملية التدريبية.
 - التقييم السابق للعملية التدريبية.
 - أهداف العملية التدريبية وإمكانية قياسها.
 - توافق التدريب مع المهام الفعلية التي يمارسها المتدرب الآن.
- وبشكل عام فإن نوعي التنمية الإدارية هما :
- التنمية الإدارية في بيئة العمل.
 - التنمية الإدارية خارج بيئة العمل.

التنمية الإدارية في بيئة العمل:

وتعني القيام بتعليم المديرين وتدريبهم وهم على رأس عملهم وفق أساليب التدريب المناسبة، وهذه العملية ستكون مفيدة وتساهم في زيادة قدرات المديرين ورفع كفاءاتهم إذا نفذت بالشكل الصحيح خاصة إنهم قريبون من العمل الذي يقومون به ومن هذه الأساليب:

المنهج القياسي لتحديد الاحتياجات التدريبية



المصدر: خبراء مركز الخبرات المهنية للإدارة (بميك)، المناهج التدريبية المتكاملة، منهج تنمية الموارد البشرية، 2001، ص 35.

7- تخطيط المناهج.

8- تحليل معدلات الأداء وتصنيفها.

ومن الأساليب الأخرى لتحديد الاحتياجات التدريبية استخدام المنهج القياسي لتحديد الاحتياجات التدريبية -والذي يوضحه الشكل التالي- وهو أسلوب يستهدف التفرقة بين المواقف التي يفيد التدريب في علاجها وتلك التي يكون التدريب فيها غير مجد، ويمكن اعتبار هذا المنهج الموضح بالشكل التالي أداة مناسبة وحجر الأساس في ترشيد الجهود التدريبية، والمعيار الذي على أساسه يمكن أن نجيب على الأسئلة التقليدية في مجال التدريب : من سيتدرب على ماذا ؟ ولماذا ؟ وأين ؟ ومن ؟ ومتى ؟ أو ما نطلق عليه أحياناً (الخطّة التدريبية).

تنوع مهارات المديرين حسب مستوياتهم الوظيفية

الإدارة العليا			
الإدارة الوسطى	المهارات الفنية	المهارات الفكرية	المهارات الإنسانية
الإدارية الإشرافية			

كما أن تحديد الاحتياجات التدريبية يتمثل في :

- تحديد احتياجات المنظمة.
- تحديد احتياجات الجماعات.
- تحديد احتياجات الموظف.
- تحديد احتياجات الوظيفة.

والأساليب المتبعة لتحديد الاحتياجات التدريبية تتمثل بالآتي :

- 1- المقابلات المخططة.
- 2- الملاحظة وقوائم الاستقصاء.
- 3- الاختبارات.
- 4- تحليل المشاكل الموجودة.
- 5- استشارات المختصين.
- 6- تقييم نتائج الدورات التدريبية .

وهناك نوعين من الاحتياجات التدريبية:

- أ- الاحتياجات الحالية: وهي احتياجات مرتبطة بمستوى الأداء الحالي .
- ب- الاحتياجات المستقبلية: وهي الاحتياجات المرتبطة بالمستقبل والمدى الطويل وهذه الاحتياجات يتم التنبؤ بها من خلال الحاجة المستقبلية للمديرين .

حيث أن تحديد الاحتياجات التدريبية الحالية والمستقبلية يتم من خلال :

أ- تحليل الفرد: أي التعرف على نوع المهارات والمعلومات التي يحتاجها شاغل الوظيفة .

ب- تحليل العمل (توصيف الوظائف): أي تحديد نوع المهارات والمعلومات اللازمة لإتمام العمل .

ج- تحليل التنظيم : أي تحديد مدى ملائمة التنظيم القائم للأهداف الموضوعية ومتطلباتها .

هذا ومن الضروري أنه أثناء تحديد الاحتياجات التدريبية التمييز بين احتياجات كل مستوى إداري على حدة ، فمثلاً احتياجات مستوى الإدارة العليا تتمثل في التدريب على اتخاذ القرار وإدارة الوقت وبناء الفريق ووضع الأهداف وهذه الاحتياجات تختلف عن احتياجات الإدارة الوسطى المتمثلة في التدريب مثلاً على عملية تقييم الموظفين وتحفيزهم والتدريب على اختيار الموظفين وعلى القيادة تفهم السلوك البشري، واحتياجات الإدارة التنفيذية مختلفة عنهم أيضاً.

ويمكننا توضيح أنواع المهارات التي يتطلبها المدبرون حسب مستوياتهم الوظيفية كما في الشكل التالي.

8-1- مراحل عملية التنمية الإدارية:

هناك الكثير من الصيغ التي تناولها الباحثون والمفكرون حول مراحل عملية التنمية الإدارية إلا أنها إذا اختلفت من حيث المضمون فإنها متفقة من حيث الهيكل العام ، وهي في معظمها لا تخرج عن كونها تتضمن المراحل التالية:

المرحلة الأولى: تحديد الاحتياجات التدريبية.

المرحلة الثانية: تصميم البرامج التدريبية وتنفيذها.

المرحلة الثالثة : التقييم.

المرحلة الأولى: تحديد الاحتياجات التدريبية:

يعدّ تحديد الاحتياجات التدريبية نقطة البدء في أي برنامج تنمية إدارية. فإذا تم تحديد الاحتياجات التدريبية للقائد الإداري أو على الأقل وضع تصور منطقي لها لأمكن تفعيل دور التنمية الإدارية في إعداد قيادات قادرة على النهوض بمستوى أداء منظماتها إلى المستوى المنشود.

وغالباً ما ترتبط الاحتياجات التدريبية بوجود نقص في الأداء على مستوى الأفراد أو المجموعات أو المؤسسات، وقد يكون هذا النقص في المعرفة والمفاهيم أو في مهارات التنفيذ، وتتمثل الاحتياجات التدريبية في الفرق بين مستوى الأداء الفعلي ومستوى الأداء المرغوب.

حيث أن تحديد الاحتياجات التدريبية يتطلب القيام بما يلي:

أ- القيام بتحديد الأعمال.

ب- تعريف مجموعة المهارات والقدرات والمعارف.

ت- تحديد أماكن الخلل في الأداء.



الفصل السابع

مراحل عملية التنمية الإدارية وأساليبها

1- مراحل عملية التنمية الإدارية

2- أساليب التنمية الإدارية



- عدم اتباع الأساليب العلمية في عقد برامج التنمية الإدارية.
- عدم إتاحة الفرصة من قبل المنظمات للمتدربين لتطبيق المهارات والخبرات التي اكتسبوها من برامج التدريب والتنمية الإدارية.
- محدودية إدراك بعض الرؤساء والمنفذين بأهمية التدريب والتنمية الإدارية في تنمية المهارات وزيادة كفاءة المنظمة وقدرتها التنافسية وعدم إيمانهم بذلك.
- قصور الموارد البشرية للتدريب والتنمية الإدارية وهذه المشكلة نتيجة للمشكلتين السابقتين.
- عدم وجود مراكز تدريبية نوعية متخصصة تقوم على التدريب في تخصصات فنية وإدارية محددة لمعالجة مشكلات نوعية .
- عدم استخدام الوسائل التوضيحية التدريبية والاعتماد على المحاضرات بوصفها طريقة أساسية للتدريب.
- الفجوة الإدارية وهي عبارة عن الفرق الناتج بين القدرة الإدارية التي يتطلبها التنفيذ وبين المتابعة الفعالة.
- قلة الاهتمام بتخطيط القوى العاملة وتحديد حجمها ودراسة الحاجة إليها لأغراض التعليم والتدريب.
- غياب النظم والأساليب والوسائل التي تضمن زيادة فعالية التنظيمات الإدارية .

• تحديات ثقافية.

• تحديات إدارية وتنظيمية.

• تحديات بشرية.

2- التحديات الخارجية المتمثلة في:

• البيئة المحيطة.

• الأزمات والنزاعات.

ويمكننا في النهاية حصر مشاكل ومعوقات عملية التنمية الإدارية بالتحديد فيما يلي:

- حصر المسؤولية الأساسية للتنمية الإدارية في موظفي التدريب دون إعطاء المسؤولية الأكبر للمديرين.

- وجود نقص كبير في عملية تدريب المتدربين.

- الإهمال والتقصير في تحديد الاحتياجات التدريبية.

- إعطاء الأهمية الأكبر لعملية الاختيار الجيد بدلاً من الاهتمام بعملية التدريب والتنمية الإدارية.

- اقتصار عملية التخطيط للتنمية الإدارية على عقد الدورات التدريبية دون الاهتمام بمراحل العملية التدريبية كاملة.

- زيادة الاهتمام بشخصية المدير وهذا الأمر يعتبر خارج عملية التنمية الإدارية.

- التطابق التام في برامج التنمية الإدارية وعدم إدراك أن لكل مدير احتياجات تختلف عن احتياجات المدير الآخر، فقد يكون هناك بعض التماثل في الاحتياجات لكن لا تماثل في برامج التنمية الإدارية.

الأجهزة الحكومية أشكال عدة تتراوح بين نمط القيادة المركزي، الذي يركز بشدة على حوافز السوق، مثل نيوزلندا والمملكة المتحدة ، والنمط اللامركزي والذي يركز على منح الحوافز للمديرين مثلما في السويد وأستراليا.

"دع المديرين يديرون" أم "هيئ المديرين للإدارة":

يوضح (كتل Kettl، / 1997) بأنه يمكن تصنيف ابتكارات الإدارة العامة الجديدة في مجموعتين رئيسيتين إحداهما "دع المديرين يديرون" والثانية "أعدّ المديرين ليدروا". فالأولى هي الأسلوب المتبع في أستراليا والسويد، والثانية في نيوزلندا والمملكة المتحدة.

"دع المديرين يديرون" بموجب هذا المدخل ، يعتقد الإصلاحيون بأن "المديرين يعرفون الأعمال الواجب أداءها إلا أن القوانين والإجراءات والبنى التنظيمية القائمة هي التي تشكل لهم عائقاً دون أدائهم تلك الأعمال.

وفي هذه الحالة، يتم التأكيد على ضرورة إتاحة قدر أكبر من المرونة للمدير في مجالي التشغيل والموازنة. و من أمثلة هذا المدخل ما نجده في السويد حيث تستخدم نظم أجور مختلفة مبنية على أساس الأداء وهي، بالإضافة إلى غيرها من الأمور خاصة بالموارد البشرية، على درجة عالية من اللامركزية.

هيئ المديرين ليدروا" ومن جهة أخرى ، يعتقد الإصلاحيون بموجب هذا مدخل بأنه "نسبة على أن أغلب الهيئات والبرامج الحكومية احتكارية، فليس - هناك حافز للمديرين ليدروا بشكل أفضل". وفي هذه الحالة، فإن الطريقة الوحيدة لتحسين الأداء الحكومي " هي " تغيير الحوافز لمديري مؤسسات الحكومة بإخضاعهم لقوى السوق". .

الإدارة العامة الجديدة:

وكما ذكرنا سلفاً، فإننا، في الوقت الحاضر، لسنا بصدد إجراء مقارنة بين الإدارة العامة الجديدة وإعادة صياغة أجهزة الحكومة. على أننا نلفت الانتباه إلى المقارنة بين الإدارة العامة الجديدة التي بدأت في نهاية الستينيات من القرن العشرين وبين الإدارة الحكومية الجديدة أو إعادة صياغة أجهزة الحكومة.

وقد أشار (فريدريكسون/Frederickson، 1996) إلى أن 'كثيراً من المداخل الإدارية والتنظيمية التي طرحت قبل 25 عاماً من قبل الإدارة العامة الجديدة قد اعتبرت من قبل قيادات إعادة صياغة أجهزة الحكومة بأنها ابتكارات ناجحة.

ثم وصفها على النحو التالي: "تماثل إعادة صياغة أجهزة الحكومة، من حيث الإدارة والتنظيم، الإدارة العامة الجديدة " ومن جهة أخرى، أشار أيضاً إلى الاختلافات الجوهرية بين الإدارة الحكومية الجديدة وإعادة صياغة أجهزة الحكومة. فهما يؤكدان سوياً على سرعة الاستجابة لدى الحكومة ولكن بطريقة مختلفة. " فالإدارة العامة الجديدة تنطوي على تقديم خدمة عامة بمستوى مهني قائم على الكفاءة والعدالة الاجتماعية. أما في إعادة صياغة أجهزة الحكومة، فإن التوجه يكون نحو تمكين الزبائن أو الزبونين من الاختيار الحر. وبعبارة أخرى، في إعادة صياغة أجهزة الحكومة " تعدّ قيمة رضا الفرد أهم من تحقيق إجماع ديمقراطي عام ". فيما يكون المواطن في الإدارة العامة الجديدة أهم من الزبون. أنهما يؤكدان على " مفهوم سام للمواطنة ، وتصور للمواطن الواعي النشط الذي يشارك في ما يتجاوز صندوق الاقتراع إلى نشاطات عامة مع موظفي الخدمة العامة للمنتجين منهم والمعينين " .

الحالات الدراسية : الحكومات المحلية الأربع المتقدمة في اليابان:

الحكومات المحلية الأربع التالية هي أمثلة لأكثر إصلاحات الإدارة في اليابان تقدماً. وقد تم اختيارها لعرض إصلاحات الإدارة العامة في اليابان.

تتضمن هذه الحالات، والتي شملت مقابلات مع مسؤولين في الحكم المحلي، مؤشرات عديدة للإصلاحات المستقبلية في الإدارة العامة اليابانية:

- أولاً، أننا نعتقد بأن أنشطة الحكومات المحلية تماثل أنشطة الإدارة العامة الجديدة في الغرب. علاوة على ذلك، فإن عدد القيادات الشابة التي تأثرت كثيراً بأفكار الإدارة العامة الجديدة، وإعادة صياغة أجهزة الحكومة تزايد، ويبحثون عن طرق لتطبيق هذه الأفكار في الثقافة والتقاليد المؤسسية اليابانية. كما يجب ملاحظة أن هذه القيادات الشابة تؤسس شبكات اتصال غير رسمية عبر البلاد.

الحالة الأولى: ولاية مي، ابتكار وإصلاحات إدارية شاملة:

خلفية - تقع ولاية مي في الجزء الأوسط من اليابان ويسكنها حوالي 1.8 مليون وهي ليست منطقة حضرية. فمُنذ تأسيس نظام تقييم المشروعات أو ما يسمى بنموذج مي، فقد حظيت مي باهتمام الحكومات المحلية الصغيرة والكبيرة على السواء بالإضافة إلى الحكومة المركزية. وقد أوردت الأخبار بأن هناك أكثر من 100 زيارة رسمية من قبل موظفي القطاع العام والسياسيين قد تمت للولاية في الفترة 1995-1999. ويقال أن هذا العدد من الزيارات يتزايد بصورة مستمرة. ونتيجة لذلك، تم نقل نموذج مي من قبل حكومات محلية عديدة في اليابان بتطبيقات متنوعة: وفيما نقلت بعض الحكومات المحلية المنهجيات والأفكار والفلسفات، نقلها بعض آخر برمتها. ومع ذلك فإن نموذج مي يمثل جهداً محدوداً لتطوير نظم الإدارة العامة في مي. وكما يوضح الجدول التالي، فإن ولاية مي قد تناولت كل أجندة الإدارة العامة الجديدة فطبقت بعضها ومازال بعض آخر تحت الدراسة والنظر.

جدول يوضح مبادئ الإدارة العامة الجديدة وجهود تطبيقها في مي

مبادئ الخدمة العامة الجديدة	الجهود التي تمت في ولاية مي
1- التوجه نحو الزبون	قانون كشف المعلومات، الوصول إلى المجتمعات المحلية، تقييم مستوى جودة الإدارة العامة، الشراكة مع المنظمات الأهلية العامة، علاقات جيدة مع الموظفين وغيرها.
2- التوجه نحو تحقيق النتائج	نظام تقييم المشروعات: 880 مؤشر للخدمات العامة، محاسبة الاستحقاق، أيزو 14000، أيزو 9000، علامات القياس المرجعية، تقييم أداء الموظفين، وأخرى
3- آلية السوق	التخصيص، التعاقد الخارجي، آلية السوق للإعانات المالية العامة، استحداث مشروعات للقطاع الخاص وأخرى.
4- التفويض/ اللامركزية	تفويض المديرين (في الموازنات وشؤون الموظفين وغيرها)، تعزيز الهيئات الوزارية الإضافية، هيكلة تنظيمي فعال، سرعة الاستجابة، اللامركزية من الولاية إلى المدن، وتنمية المورد البشري.
5- الفلسفة/ الاستراتيجية	التوجه نحو الزبون، الإدارة الاستراتيجية (التحرك نحو الإصلاح وقيادته).

عوامل الدافعية والقوى الدافعة:

تشكل العوامل السياسية أكثر من المالية عوامل الدافعية الأساسية لإصلاحات الإدارة العامة في ولاية مي. وخلال الحملة الانتخابية لعام 1995، دعا كيتافاوا حاكم ولاية مي، متأثراً بشكل كبير بكتاب أسبورن وقابلر "إعادة صياغة الحكومة"، إلى الإصلاح الإداري في ولاية مي. لم يكن الوضع المالي للولاية حرجاً، حينما تم انتخاب كيتافاوي، إلا أن الرأي العام في البلاد قاطبة حول مسائل مثل اللامركزية، والحكومة صغيرة الحجم، وآلية السوق، والضمان

الاجتماعي قد دفع الناخبين إلى الانحياز لأفكار كيتاقاوي، وتوقع إحداث تغييرات في القطاع العام والخدمات.

أدت الفضيحة المالية المتعلقة برحلات عمل غير حقيقية لمسؤولين حكوميين في فترة ما بعد الانتخابات إلى تنبيه دافعي الضرائب إلى ضرورة الإصلاح في القطاعات العامة. وقد أدى هذا الفساد إلى تسريع عمليات إصلاح الخدمة العامة في ولاية مي، وساعدت على مساندة أفكار كيتاقاوي. على أن هذه العناصر تمثل فقط العنصر المحفز الأول للإصلاح. فإذا أريد تسريع الحركة واستمراريتها، فلا بد من عناصر أخرى، وتتمثل هذه في : تطوير تقنية المعلومات ، والعمل الجاد الدؤوب من قبل المسؤولين الشباب، وإتاحة فرصة النقاش والبحث عن الحلول من داخل المؤسسة نفسها.

ومن الأساليب التي استخدمها كيتاقاوي إشراك المسؤولين الشباب في المناقشات حول إصلاح الإدارة العامة. وقد دفع ذلك جيل الشباب إلى العمل على الإصلاح وإلى استشارة الأجيال الأخرى أيضاً ، أما تطوير تقنية المعلومات فيتيح الاتصال المباشر ويزيد من قنوات الاتصال. وفي الواقع، فإن هناك العديد من الرسائل الالكترونية من داخل وخارج القطاع العام، تناولت موضوع الإصلاح بالنقاش. وولاية مي ليست استثناءً ، بل أن المسؤولين في القطاع العام قد بدأوا تدريجياً يدركون ضرورة تغيير اتجاهاتهم نحو وظائفهم من خلال استخدام قنوات الاتصال المباشرة وغير المباشرة.

الاستراتيجية والمدلولات:

يهدف إصلاح الإدارة العامة في مي إلى إنشاء حكومة ذات توجه نحو الزبون ولتحقيق هذا الهدف، فقد حشدت ولاية مي أغلب جهودها في تغيير اتجاهات الموظفين العموميين نحو وظائفهم : من التوجه البيروقراطي إلى

التوجه نحو الخدمة. ومن ضمن الأدوات المتنوعة التي استخدمتها الولاية فسي تطبيق هذه الاستراتيجية، فقد كان نظام تقييم المشروعات على رأس أولوياتها، حيث لقي قدرا كبيرا من الاهتمام في اليابان كلها. على أن عملية التكامل لنظام تقييم المشروعات صُممت في الواقع، لتغيير اتجاهات الموظفين العموميين.

يتم تقييم المشروعات في كل قسم لكل المشروعات المضمنة في موازنته والتي بلغ عددها/3000/ من قبل موظفي المستوى الأول والمديرين من نفس القسم. ويتولى المديرون مسؤولية البرامج فيما يتولى موظفو المستوى الأول غالبا المشروعات، ويعملون سويا لربط أهداف البرامج مع المشروعات من خلال النقاش الجاد. علاوة على ذلك، فإنهم يقومون بمناقشة وتحديد أهداف واضحة للمشروعات (مستوى المردود)، والبرامج (مستوى النتائج) مع مؤشرات كمية لتقييم المشروع بصورة موضوعية. كما يتم حساب التكاليف التقريبية لكل مشروع لتقييمه من طريق المعادلة (الأهداف - النتائج) / التكاليف. كثيرا ما ترد الإشارة إلى أن نظم التقييم الذاتي مثل نموذج مي لا تضمن الخروج بنتائج موضوعية. ولتقليل هذه المخاطر، فقد بذلت ولاية مي جهودا كبيرة لنشر كل نتائج وعمليات تقييم المشروعات، وهي متوفرة في شكل تقارير مطبوعة برئاسة الولاية وعن طريق الانترنت. وبهذه الطريقة قامت ولاية مي بتطبيق وتحسين نظام تقييم المشروعات كأداة فعالة في تغيير اتجاهات الموظفين لتأسيس حكومة ذات توجه نحو الزبون.

الحالة الثانية: مدينة ميتاكا: الشراكة مع المواطن وخيار السوق:

خلفية - تقع مدينة ميتاكا، التي تضم 160.000 نسمة، في الطرف الغربي لمدينة طوكيو الكبرى. وقد صنفت كـ "أكثر إدارة محلية فعالية وكشفا

للمعلومات في العام 1998 (التقرير الاقتصادي الإقليمي لعام 1998، نيكي ، 7 سبتمبر 1998).

كما تم تصنيفها في المستوى الأول حسب مقاييس تقييم جودة الإدارة التي وضعها مركز الكفاءة الإنتاجية الياباني للتنمية الاجتماعية والاقتصادية والتي صيغت على غرار جائزة مالكوم بولدريدج الوطنية للجودة في الولايات المتحدة. وفضلاً عن ذلك، فإن ميتاكا تسهم في الشبكة العالمية لأفضل إدارة محلية التي تنظمها مؤسسة بيرتلزمان الألمانية بالرغم من أن إخضاع المدينة لتقييم خارجي ليس مألوفاً في اليابان حيث الاتجاه إلى إغفال أي نوع من أنواع التقييم من قبل أطراف أخرى تقليدياً. ولهذا السبب، يمكن القول أن مراجعة وتغيير الأنشطة الحكومية لتحقيق رضا المواطن هي الخطوة المهمة ليس لميتاكا فقط، بل لكل الإدارات المحلية الأخرى.

استناداً إلى نتائج دراستنا ، فإن أبرز خصائص الإصلاح في ميتاكا تتمثل في التعاقد الخارجي، والعلاقة الوثيقة بالمواطنين، واستخدام آلية السوق في المزايدات التنافسية العامة.

عوامل الدافعية والقوى الدافعة:

مدينة ميتاكا هي أحد أغنى الإدارات المحلية ولا تشكل القيود المالية عائقاً لها مقارنة مع الإدارات المحلية الأخرى باليابان. وقد تمثلت أولى مبادرات العمدة سوزوكي في التعاقد على أكثر الخدمات العامة احتكاراً في الستينيات من القرن العشرين. كما أنه ركز أيضاً على استقلالية المجتمع المحلي ومشاركة المواطنين في الخدمات العامة. وقد استمر العمد اللاحقون في جهود الإصلاح

نفسه التي بدأها سوزوكي. كما تجدر الملاحظة هنا إلى أن مجلس المدينة كان دائم المساندة لجهود العمد في الإصلاح.

إلى جانب هذه المبادرة السياسية، هناك عوامل هامة أخرى دفعت بالإصلاح إلى الأمام خاصة ما يتعلق بمشاركة موظفي الخدمة العامة والمواطنين في جهود الإصلاح . ونظرا لتأثير مبادرات عمدة المدينة في الإصلاح، فقد بدأ المسؤولون الحكوميون، من المديرين إلى موظفي المستوى الأول، في إعادة النظر في فعالية وإنتاجية وظائفهم وتحسينها استجابة لوجهة نظر المواطن فقاموا بتكوين عدد من المجموعات التطوعية لدراسة الإصلاحات العامة والتي تماثل أنشطة إدارة الجودة الكلية في الشركات الخاصة. فضلاً عن ذلك، فإن مبادرة ميثاكا للإصلاح القائمة على أساس عدد محدود من الموظفين يعملون بكفاءة عالية وبرواتب عالية نسبياً، يمكن أن تزيد من دافعية المسؤولين الحكوميين إلى ابتدار الإصلاحات بوتيرة أسرع من موظفي الإدارات المحلية الأخرى.

ومن العوامل الرئيسية الأخرى للدافعية مشاركة المواطنين في عملية وضع السياسات وتوفير المنتجات والخدمات العامة. ويقال أن أغلب دافعي الضرائب في ميثاكا من الموظفين ويهتمون أكثر بالبيئة التي يعيشون فيها. ولذلك فإن كثيراً منهم يشارك في النشاطات الطوعية مثل " خطة المواطن للقرن الواحد والعشرين".

الاستراتيجية والمدلولات:

من بين الاستراتيجيات الثلاث البارزة للإصلاح الإداري في ميثاكا والمتمثلة في التعاقد المكثف، واستخدام آلية السوق، و علاقة الشراكة القوية مع المواطن، فإن الاستراتيجية الأخيرة الأحدثين جديدين نسبياً في اليابان. وقد نشأت

من أحد المفاهيم الرئيسية للإدارة العامة الجديدة ووجدنا قدراً كبيراً من الاهتمام من جانب الحكومات المحلية الأخرى في اليابان. و لم يبدأ بعد استخدام آلية السوق في المزايدات العامة التنافسية بين مؤسسات القطاع الخاص و القطاع العام و لكن يتوقع تطبيقه قريباً و تعتبر هذه الجهود مماثلة لتلك التي تتم في المملكة المتحدة ونيوزلندا.

أما جهود ميتاكا لتمكين أو تفويض المواطنين فقد أخذت من مفهوم أساسي في الإدارة العامة الجديدة و هو التركيز على استراتيجية المشاركة. ومن بين مدخلي الإدارة العامة الجديدة (استخدام آلية السوق، و الشراكة مع المواطن) ، فإن نظام الشراكة مع أطراف خارجية يُستخدم أكثر من آلية السوق، و قد ورد بأن عدد الزيارات الرسمية التي يقوم بها مسؤولون من الحكومات المحلية الأخرى مستقرين حول الشراكة مع المواطن يتزايد بشكل كبير.

الحالة الثالثة: مدينة كاسوقا (التعاقد):

خلفية:

كاسوقا هي مدينة صغيرة تقع جنوب مدينة فوكوكا أكبر مدن كيوشو، الجزيرة الغربية الكبرى في اليابان، يسكن المدينة 100.000 نسمة ويصنف معدل النمو السكاني فيها السابع عشر من بين المدن اليابانية كلها. و يعمل أغلب سكانها في مدينة فوكوكا. و قد جذبت مدينة كاسوقا قدراً كبيراً من الاهتمام منذ تصنيفها بطلاً " للتعاقد " على الخدمات (تقرير نيكي الاقتصادي الإقليمي، 6 أكتوبر 1997).

عُدَّ " التعاقد " حسب الأدبيات العالمية حول إصلاح الإدارة العامة، أحد أهم استراتيجيات إصلاح الإدارة العامة. و منذ الستينيات من القرن العشرين،

تعاقدت كاسوقا على خدمات عامة عديدة مختلفة للقطاع الخاص (أنظر الجدول رقم 3) شملت مؤسسات ربحية و خدمات الرعاية الاجتماعية.

الجدول رقم (3) تاريخ التعاقد في مدينة كاسوقا

1958	إدارة مراكز اجتماعية (كومنكان)
1959	تشغيل سيارات جمع القمامة
1970	خدمات نظافة قاعة مجلس المدينة
1971	إحراق جثث الموتى
1980	حراسة المدارس
1981	تشغيل هواتف المدينة
1981	إدارة المسابح العامة
1982	إدخال بيانات المواطنين في الحاسب الآلي
1983	تشغيل مكتب استقبال قاعة المدينة
1984	صيانة الشوارع
1986	إدارة المراكز الرياضية
1987	إدارة الحدائق العامة
1987	مدارس الحضانة
1991	تموين وجبة الغداء للمدارس

1991	إدارة مرافق الرعاية الاجتماعية للمسنين
1992	تشغيل السيارات الحكومية
1992	صيانة مبنى قاعة المدينة
1992	هندسة نظم المعلومات
1993	إدارة الحدائق العامة
1993	خدمات التمويل لمراكز الرعاية الاجتماعية
1994	خدمات رعاية المعاقين والمسنين
1995	إدارة المركز الثقافي
1995	إدارة المكتبة العامة (جزئياً)
1996	إدارة مرافق الترفيه
المصدر: فيوسيكاياكاكو نو يامي، 2000، مدينة كاسوقا	

عوامل الدافعية و القوى الدافعية:

كانت الأزمة المالية التي مرت بها مدينة كاسوقا في خمسينات القرن العشرين هي الدافع الذي قادها إلى الدخول في التعاقدات. وخلال تلك الفترة كان يتعين على كاسوقا الاستجابة للحاجة للخدمات العامة مثل المدارس ونظام الصرف الصحي والتي كانت تتزايد الحاجة إليها مع النمو السكاني. وقد كان الغرض من الإصلاح الإداري في كاسوقا واضحاً، وقامت المدينة بمعالجة هذه المشكلة ليس من خلال زيادة موظفي الحكومة بل من خلال التعاقد.

الاستراتيجية والمدلولات:

تتمثل النقطة الأكثر بروزاً في هذه الاستراتيجية في حقيقة أن التعاقدات الخارجية لمدينة كاسوفا قد طبقت على الطلب الحدي، أو بعبارة أخرى لم يُفضل موظف من موظفي الحكومة. وقد تزايد معدل التعاقد في كاسوفا تدريجياً حسب التناقص الطبيعي لموظفي الدولة يتقاعدون بعد أكثر من ثلاثين سنة في الخدمة. وقد نجحت هذه الاستراتيجية المتدرجة في تجنب الهجوم من قبل اتحادات العاملين.

لماذا يكون التعاقد أكثر فعالية في التكاليف من توفير الخدمة المباشر في كاسوفا؟ يكمن السبب في الفرق في مستويات الرواتب بين موظفي القطاع الخاص وموظفي الحكومة، حتى لو كانوا في المهنة نفسها، أكثر من كفاءة المنافسة في السوق. فالمقاولون في كاسوفا يضمنون الاستمرار في العمل دون منافسة من الآخرين طالما وافقوا على سعر تأمين الخدمة. وبالرغم من أن سعر تأمين الخدمة قد يكون أعلى من سعرها في المنافسة المفتوحة، إلا أنه أقل من تكاليف توفير الخدمة مباشرة من الحكومة. وبما أن المقاولين يستطيعون خفض التكاليف باستخدام موظفين للعمل بعض الوقت، فإنهم يقبلون السعر. ونتيجة لذلك، فإن السوق المحلي في كاسوفا محتكر على الأرجح. فالشركات الخاصة التي تنجح في الحصول على عقد مع كاسوفا تستطيع أن تتمتع بالوضع الاحتكاري إلى الأبد تقريباً.

لا تمثل ميزة عدم المنافسة في التعاقد في كاسوفا حالة شاذة في اليابان بل من السهل أن نجد حالات مماثلة في إدارات محلية يابانية أخرى. وبالرغم من أن التعاقد قد عُدَّ إستراتيجية مفضلة لخفض المصروفات الحكومية، إلا أنه لا

توجد تنافس السوق المفتوح. وتنتج الوفورات في التكلفة من الفرق في مستوى الرواتب وليس من تنافس السوق.

ركزت نظرية الإدارة العامة الجديدة على استخدام القطاع الخاص وغذت عملية التعاقد طريقة فعالة لتحسين الأداء الحكومي. وقد تبنت كل من نيوزلندا والمملكة المتحدة، في الواقع، هذه الاستراتيجية لتقليص أجهزتها الحكومية إلا أن خصائص التعاقد في السياق الياباني لمدينة كاسوكا يختلف تماما من نظرية الإدارة العامة الجديدة وتجربة دول ويستمينستر.

- الحالة الرابعة : مدينة ناهاهما : الخدمات حسب طلب الزبون :

ناهاهما بأن جهودها في إصلاح الخدمة العامة من أكثر إصلاحات الخدمة العامة تقدما. وقد أحرزت تقدما مستمرا وأدخلت طريقة " تخطيط لإطار الأهداف والذي يوضح بصورة منظمة خصائص كل الخدمات العامة وفوق أهدافها وعلاقتها بالخدمات الأخرى، ووسائل تحقيق أهدافها.

وتساعد عملية تصوير هذا الإطار واستيفاء النموذج المسؤولين الحكوميين على معرفة رسالتهم والعلاقة بين أهداف السياسة والمشروعات التي يقومون بتنفيذها. وبهذه الطريقة، يستطيعون معرفة البدائل المتوفرة للخدمات العامة.

وتهدف ناهاهما إلى تغيير اتجاهات المسؤولين الحكوميين تجاه وظائفهم والبحث عن العاملين ذوي التوجه نحو الخدمة. على أن فكرة هذا الإصلاح تعود أساسا إلى ولاية مي. إلا أن مدينة ناهاهما قد نقلتها وطبقها بطريقتها الخاصة ومن ثم تم اختيارها كأفضل حكومة مدينة نُقلت تجربتها مثلما تم اختيار مي كأفضل ولاية.

عوامل الدافعية والقوى الدافعة:

كونت ناقاهاما، تحت الإدارة القوية لعمدتها، لجنة تطوير إصلاحات الإدارة العامة. وقد قاد النقاش مع قيادات الأعمال (كأعضاء في اللجنة) من خلال مداوالات اللجنة، إلى أن يدرك المسؤولون عن الإصلاح أوجه الشبه في الإدارة بين الحكومة والشركات الخاصة. ونتيجة لذلك، توصلوا إلى أن إصلاحات الإدارة العامة هي وسيلة لتحقيق مستوى أفضل من الأداء بأقل الموارد. ومن هنا بدأت الإصلاحات الإدارية في ناقاهاما.

حرص المسؤولون عن الإصلاح الإداري على الاتصال الوثيق مع قيادات الأعمال الذين قدموا لهم نصائح حكيمة ومدرسة فيما تم توفير المرونة الكافية لقيادات الإصلاح، في الوقت نفسه، لتنفيذ إصلاحات والاستمرار في تغيير اتجاهات موظفي الحكومة تجاه أعمالهم. وتبعاً للمبادرة الجادة من المستوى الأعلى، فقد لعبت الإصلاحات من الموظفين في المستويين الإداري والأول الدعم لدفعها على الأمام.

الاستراتيجية و المدلولات:

يتمثل الهدف النهائي لإصلاح الإدارة العامة في ناقاهاما في توفير خدمات حسب الطلب العميل لدافع الضرائب. و من الضروري، لتحقيق هذا الهدف. أن يتم تغيير اتجاهات الموظفين الحكوميين من البيروقراطية إلى التوجه نحو الزبون أو إلى تحقيق النتائج من خلال توضيح مسؤوليات وظائفهم بتوفير البرامج التدريبية و الوسائل اللازمة لذلك مثل تخطيط إطار الهدف. و في الواقع، فإن استراتيجية ناقاهاما تتوافق تماماً مع نظرية الإدارة العامة الجديدة سوى عدم حماسهم إلى استخدام نظام حوافز السوق.

على أن جهود ناقها ما في هذا الاتجاه ليست استثنائية في اليابان إذ أن استراتيجية التدريب المكثف لتغيير اتجاهات الموظفين الحكوميين تمثل مبدأ أساسياً وفي موقع القلب من إصلاحات الإدارة العامة اليابانية.

خصائص إصلاحات الإدارة العامة اليابانية:

في الإطار العالمي للإصلاح:

من الملامح العامة لأي إصلاح في الإدارة العامة الانتقال من البيروقراطية و توفير الخدمات العامة على نسق واحد إلى التوجه نحو المستفيد في تقديم تلك الخدمات. و تتوافق هذه النقلة تماماً مع الإصلاحات المعروفة باسم الإدارة العامة الجديدة في الدول الغربية مثل المملكة المتحدة و نيوزلندا و السويد، و مع الاتجاه المستمر للابتكار في الخدمة العامة في أمريكا فيما يعرف بإعادة صياغة الحكومة. و مع ذلك فإن استراتيجيات انجاز الإصلاحات تختلف وتتباين.

1 - الحوافز:

بالرغم من أن كل إصلاحات الإدارة العامة اليابانية تؤكد على التوجه نحو العميل في تقديم الخدمات، إلا أنه من المهم التأكيد على أن حوافز السوق تستخدم كثيراً في الإستراتيجيات الفعلية.

"دع المديرين يديرون"

أوضحت الملاحظات العديدة في مسح أدبيات الموضوع و البحث في إصلاحات الإدارة العامة في الحكومات المحلية اليابانية أنه من الممكن وصف الابتكار في الإدارة العامة اليابانية بـ "دع المديرين يديرون" المأجورة من تصنيف (كيتل Kettl) و بالرغم من أن الخدمة الموجهة للعميل قد تم التأكيد عليها في إلا أنه لا توجد استراتيجية للسوق، بل إن

أغلب الإصلاحيين في الحكومات المحلية اليابانية، مثل ناهاهاما، قد ركزوا على قدرة المسؤولين الحكوميين على تحسين الأداء الحكومي. على أن الحكومات المحلية اليابانية لم تصل بعد إلى إرساء نظم إدارة فعالة تتيح لمديريها قدرًا من المرونة و المسؤولية و ذلك عكس ما تم في السويد و استراليا و كندا، و بناءً على ذلك، فإن الاستراتيجية الفعلية قد تمخضت عن تحسينات متواضعة في النظم البيروقراطية الحالية. أنهم يعتقدون بأن فهم العلاقة بين الأهداف و الوسائل يساعد المسؤولين الحكوميين في تحسين مستوى أدائهم، ويُعدّ هذا الفهم الخطوة الأولى والمهمة في إنجاح إصلاحهم.

الدور المختلف " لتقييم البرامج":

قامت حكومات محلية متطورة عديدة، مثل ناهاهاما ومي، بتطوير نظم لتقييم البرامج . و عكس الدول الأخرى التي تستخدم تقييم البرامج في العطاءات، خاصة في العطاءات التنافسية الإلزامية، فإن بعض الحكومات المحلية، مثل ناهاهاما، تعدّ تقييم البرنامج أداة لمساعدة الموظفين الحكوميين على فهم الأهداف ... البرامج.

يُعرف عن المسؤول الحكومي الياباني، تقليداً، أن اهتمامه لا ينصب حول كيفية تحقيق الهدف بل حول كيفية استمرار البرامج و توفير الأموال اللازمة في الموازنات. و مع وجود نظام لتقييم البرامج، يتعين على المسؤولين الحكوميين أن يدركوا بأن البرامج تبقى فقط بأهدافها وليس من أجل البرامج نفسها. و قد لوحظ أثر ذلك في ناهاهاما. و على ضوء الاختلاف في دور تقييم البرامج، فإن النتيجة هي التي يتم التأكيد عليها في اليابان فيما يتم التأكيد نسبياً على الناتج.

" التمكين " - تركيز على حوافز السوق:

لتصبح الحكومة أكثر توجهاً نحو العميل، لم يركز الإصلاحيون اليابانيون على آلية السوق مثل تركيزهم على تمكين المواطنين. و كما تم توضيحه في ميكاكا، فإن النظام الأفقي أو التمكين (الشراكة مع المواطنين) قد تم التركيز عليه أكثر من النظام الرأسي الذي يفرض من أعلى (المديرين) إلى أسفل (موظفي المستوى الأول) و هو السمة التقليدية للبنية التنظيمية في اليابان. وبخلاف ما يحدث في نيوزلندا و المملكة المتحدة، فإن اختيار المستهلك أو الفرد لا يتم التأكيد عليه في الحكومات المحلية اليابانية إذ أن الإصلاحيين اليابانيين يفضلون مشاركة المواطنين في القرارات وفي عمليات تقديم الخدمات العامة. و بهذا المفهوم، قد تكون الإصلاحات اليابانية مماثلة للابتكارات في الحكومات المحلية و حكومات الولايات في الولايات المتحدة.

و قد حلل (بورنس Borins، 1998) بيانات المتقدمين في الفترة 1990 - 1994 من طلاب السنة قبل النهائية لبرنامج جائزة الحكومة الأمريكية للابتكارات، و هي منافسة معروفة للابتكار في الخدمة العامة تنظمها كلية كيندي للإدارة و مؤسسة فورد. وقد ظهر " تمكين العملاء " و الذي يشير إلى تمكين الأفراد أو المجتمعات المحلية في 27% من كل المتقدمين، بينما ظهرت عبارات " الخصخصة المنافسة " في 2% فقط من الطلبات.

" التعاقد "

يعدّ التعاقد واحدة من استراتيجيات إصلاح الإدارة العامة إلا أنه في كاسوقا " التعاقد دون منافسة ". و على العموم، يبدو أن استراتيجية تحسين

الكفاية الإنتاجية و نوعية الخدمة عن طريق منافسة السوق (المنافسة المفتوحة)، لا تجد تأييداً من غالبية الإصلاحيين اليابانيين. و تختلف هذه بشكل كبير عن حركات الإدارة العامة الجديدة و إعادة صياغة الحكومة في دول أخرى.

2- القوى الدافعة:

حلل Kettl، (/ 2000) أربعة قوى سياسية و اقتصادية لتفسير " حقيقة أن هناك العديد من الحكومات التي تتبع استراتيجيات مماثلة بهمة و نشاط في ذات الوقت" فأغلب القوى التي أشار إليها كتل موجودة في اليابان، إلا أننا أضفنا بعض القوى ذات الخصوصية باليابان:

القوى السياسية: يشير كتل إلى أن نهاية الحرب الباردة قد ألقت كثيراً من الدول في خضم "مناقشات واسعة الانتشار حول دور الحكومة" و لذلك " شن المرشحون في الانتخابات حول العالم حملات ناجحة حول تقليص الحكومة وتخفيض العاملين فيها .

أما في اليابان، فقد بدأت القوى السياسية فضيحة و ليس بنهاية الحرب الباردة إذ يرجح بأن الحرب الباردة قد استمرت في شرق آسيا. ففي بداية التسعينات من القرن العشرين، دفعت الرشاوى و صرف لأموال بطريقة غير شرعية في بعض الحكومات المحلية مثل ولايات مي و مياقي و هوكيدو، المواطنين إلى الاهتمام أكثر بأموال الضرائب و السياسة. و من وقتها أصبح الإصلاح في الإدارة العامة هو موضوع الحملات الانتخابية للمرشحين.

القوى الاجتماعية: يشير كتل إلى التحولات الكبرى التي مرت بها بعض الأمم مثل جنوب أفريقيا، و شعوب أوروبا الشرقية، بالإضافة إلى الركود

في المستوى المعيشي في كثير من الدول الصناعية. كما أنه ركز أيضا على التحول الجذري من عصر الصناعة إلى عصر المعلومات. أما في اليابان، فإن القوى الاجتماعية البارزة فهي تقنية المعلومات. و بسبب انتشار الإنترنت، أصبح المسؤولون، الذين كانوا في السابق محصورين في دائرة محلية صغيرة، قادرين على الاتصال ببعضهم بكفاءة أعلى، خاصة بالمسؤولين في المدن و المناطق الحضرية الأخرى. كما انتشرت الملتقيات المباشرة لتبادل المعلومات و المناقشات حول المشكلات و الحلول في الحكومات المحلية بشكل كبير. علاوة على ذلك، وبما أن الباحثين و المستشارين يشاركون في هذه الشبكة، أصبحت معرفة المناقشات لدائرة عالمياً حول الإدارة العامة بأفكار مثل "إعادة صياغة الحكومة" و الإدارة العامة الجديدة " واسعة الانتشار بين الحكومات المحلية .

و على وجه العموم، فإن نشر تقنية المعلومات في اليابان أقل تطوراً و مع ذلك فإن قادة الإصلاح في الحكومات المحلية، خاصة السباب منهم، يستخدمون الإنترنت كثيراً و بفاعلية في الاتصال فيما بينهم.

إلى جانب تقنية المعلومات، من المهم أن نتذكر أنه منذ التسعينات أصبحت المنظمات غير الربحية تعتبر من مصادر توفير السلع و الخدمات العامة إلى جانب المنظمات الحكومية. و بعبارة أخرى، لم يعد بمقدور الحكومات التمتع باحتكارها للمنظمات و الخدمات العامة.

القوى الاقتصادية: يصف كتل ظاهرتين متعارضتين للقوى الاقتصادية أدت إلى إصلاحات الإدارة العامة، أحدهما الأزمة المالية الآسيوية في نهاية التسعينات بعد " المعجزات الآسيوية " و الثانية الإفلات من الكساد الاقتصادي في بعض الدول مثل نيوزلندا و المملكة المتحدة. و قد أدت كلا الظاهرتين إلى الشكوى خاصة فيما يتعلق بالضرائب و سياسات التنظيم.

أما في اليابان، فإن السياسة المالية للحكومة المحلية في العام 2000 مبلغ 200 ترليون ين (أي ما يعادل 2 ترليون دولار أمريكي)

القوى المؤسسية: يرى كتل أن " كل الحكومات قد وجدت نفسها جزءاً من نظام اقتصادي و سياسي عالمي متعاظم " مثل الأمم المتحدة و البنك الدولي. و من ناحية أخرى، قام كثير من الحكومات الوطنية بتفويض السلطة إلى الحكومات المركزية و المحلية لم يتغير بالكاد إذ ما زال حوالي 60% من إيرادات الضرائب تحصلها الحكومة المركزية. علاوة على ذلك، فإن نظام تخصيص الضرائب المحلي، و الذي أدى دوراً رئيسياً في العلاقات الحكومية اليابانية، قد أفلس تقريباً بسبب العجز الهائل الذي يعانيه.

ملاحظات ختامية:

تم ترجمة كتاب أوسبورن و قابلر " إعادة صياغة الحكومة " إلى اللغة اليابانية و أصبح رائجاً ليس بين الباحثين و الاستشاريين بل و بين المسؤولين الحكوميين محليين فضلاً عن ذلك فإن أفكار " الإدارة العامة الجديدة " من المملكة المتحدة نيوزلندا قد استخدمها الباحثون و الاستشاريون و نتيجة لذلك، فقد تأثر المصلحون اليابانيون في الحكم المحلي بهاتين الموجتين الإبداعيتين العالميتين. على أن الإصلاحات الفعلية قد تركزت ليس فقط على " تهيئة المديرين للإدارة " أو خيار السوق و خيار المصلحة الفردية " بل على الأرجح، تركزت على " ترك المديرين ليذيروا " و " تغيير اتجاهات المسؤولين الحكوميين " و " المشاركة مع المواطنين ".

جدول يوضح خصائص إصلاحات الإدارة العامة اليابانية

أوجه الشبه و الاختلاف في إطار العالمي	
التحول في الأهداف	- من البيروقراطية التقليدية إلى منظمات ذات توجه نحو الخدمة - التركيز على العدالة الاجتماعية و احتياجات العميل (و ليس على آلية السوق) ترك المديرين يديرون ولكن بقدر أقل من المرونة و المسؤولية
الاستراتيجية	تركيز أقل على حوافز السوق التعاقد بدون منافسة قدر أكبر من التمكين أو التفويض للمواطنين تعزيز القدرات و تغيير اتجاهات المسؤولين الحكوميين مركز القلب للإصلاح
القوى الدافعة	الإصلاح من أعلى إلى أسفل هو العامل الرئيسي في بداية عملة الإصلاح الإصلاح من أسفل إلى أعلى و البحث عن التحول هو العامل الرئيسي للإصلاح المستمر يمثل الجيل الصاعد من المسؤولين الحكوميين مركز القلب للإصلاح يعتبر الإصلاح الإداري في الخدمة العامة من الأجندة السياسية المفضلة توفر تقنية المعلومات أرضية لانطلاق الإصلاح بوتيرة أسرع. أصبحت المنظمات غير الربحية ضمن الجهات التي توفر خدمات عامة يدفع المناخ الاجتماعي و الاقتصادي (مثل الأزمة المالية و اللامركزية) جهود الإصلاح إلى الأمام .

علاوة على ذلك، يجب ملاحظة أن المصلحين اليابانيين يسعون إلى تحقيق كل من الكفاءة و العدالة الاجتماعية. و يبدو أن الجهود السابقة التي بذلتها الحكومات المحلية للإصلاح، مدفوعة جزئياً من قبل الحكومة المركزية (مثل اللامركزية) و المتأثرة مؤخراً بموجتي الابتكار العالميتين الحديثتين، قد توحدت لتقرر خصائص إصلاحات الإدارة العامة اليابانية الحالية. و يمكن أن تعد أقرب إلى مدخل الإدارة العامة الجديدة.

مرت فقط خمسة أعوام منذ أن بدأت اليابان باستخدام هذا المدخل الجديد لإصلاح الإدارة العامة. و بناء على ذلك يصعب التنبؤ بالاتجاهات المستقبلية للتغيير. و في الواقع، فإن هناك عوائق مؤسسية و سياسية و اقتصادية واجتماعية يلزم تجاوزها. و يتمثل اثنان من أهم هذه العوائق في مسألة اللامركزية بين الأجهزة الحكومية، و المشكلة الداخلية المتعلقة بالموظفين التقليديين فاللامركزية، خاصة ما يتعلق بتحويل المواعين الضرائبية، ضرورية لتقدم الإصلاح في الحكومة المحلية، و بالمثل يتعين على الحكومة المحلية البحث عن طرق لتشجيع و دعم القيادات الشابة ذات التوجه نحو الإصلاح بالرغم من وجود العناصر التقليدية البيروقراطية التوجه في الخدمة العامة.

بيد أن هناك حقيقة واقعة تتمثل في قيام عدد من الاصطلاحيين بمعالجة هذه المشكلات وإحداث تحول تدريجي في النظام التقليدي للسلطة والبيروقراطية إلى نظام جديد يتوجه نحو الخدمة. وقد بدأت هذه الحركة الروح الابتكارية في الانتشار والتطور تدريجياً في كل أنحاء اليابان . وهذه تمثل البداية فقط ولكنها تتجه نحو إصلاح دائم .

جدول يوضح موقف الإصلاحات اليابانية في الإدارة العامة

الإدارة العامة الجديدة / إعادة صياغة الإدارة العامة		
الخيار الفردي	الخيار الجماعي	تهينة المديرين للإدارة
المملكة المتحدة ، نيوزلندا		
استراليا	اليابان	ترك المديرين يتولون الإدارة
الولايات المتحدة	السويد	الولايات المتحدة

وعموماً:

- تهتم اليابان بالمدى الطويل للاستثمار في التنمية الإدارية وذلك سواء للأفراد أم المنظمات .
 - أهداف الأفراد تتمثل في إنجاز المهام التنظيمية والمشاركة في برامج التنمية الإدارية.
 - تعتمد الشركات اليابانية على التوظيف الدائم للعاملين (بأنواعه الثلاثة: الكامل للرجال، الجزئي للنساء، المؤقت للنساء ولكن توجد عدة أعمال للرجال).
 - برامج التنمية الإدارية تركز على مهارات محددة في شركة .
 - التنمية الإدارية مخططة ومنظمة على المستويات كافة في الشركات.
 - التدريب متشابه لكل من ذوي اللون الأبيض (المديرين) واللون الأزرق (العاملين).
- 9-3-3- خلاصة تجربة الولايات المتحدة الأمريكية في التنمية الإدارية:**
- توجد برامج لتطوير المواهب الإدارية والهدف هو تطوير المديرين الذين سيقضون مساراتهم الوظيفي في الشركة.
 - الشركات الأمريكية تشارك المديرين في المستويات الإدارية العليا مع مسؤوليات تحديد مواهبهم الإدارية المحتملة.
 - تقييم الأداء الإداري مازال يتضمن تقييم الاستعدادات الإدارية.
 - تعد إدارة المسار الوظيفي هي المسؤولة عن الأفراد كون الثقافة الأمريكية هي ثقافة فردية.
 - أهداف الأفراد لا تتمثل في إنجاز المهام التنظيمية الحالية أو المشاركة في برامج التنمية الإدارية.
 - الشركات الأمريكية لا تهتم بالمدى الطويل للولاء لأحسن مديريها.

9-3-4- خلاصة تجربة الصين في التدريب والتنمية الإدارية:

- تشجع الحكومة الشركات على اتباع التدريب فقد أسست العديد من الشركات مثل Erickson، Motorola العديد من مراكز التدريب في الصين.

- التركيز في التدريب على تدريب وتطوير المديرين.
- تهدف برامج التدريب والتنمية الإدارية على التأكيد على القيم المشتركة والمهارات الشخصية.

9 3 5 خلاصة تجربة المكسيك في التدريب والتنمية الإدارية:

- زاد الاهتمام بالتدريب والتنمية الإدارية كون أن ممارسات الأعمال والثقافات بدأت تتنوع من شركة لأخرى ومن أسلوب إداري لآخر.
- التركيز على التدريب داخل بيئة العمل ومهارات التطوير للعاملين في المستويات الإدارية الدنيا.

- طرق التدريب والتنمية الإدارية (الأساليب) كالتدريب داخل وخارج بيئة العمل تقدم للعمال المتجانسين وفق متطلبات الأعمال.

الفصل التاسع

الأسطة الوطنية للتنمية الإدارية في سوريا

1- محاور الخطة الوطنية للتنمية الإدارية

2- بعض المشاريع المطروحة في مجال التنمية الإدارية

3- الجهات المعنية بالتنمية الإدارية في سوريا



10-1- محاور الخطة الوطنية للتنمية الإدارية

1. إعداد القيادات الإدارية، ويتضمن تطوير نظم ومعايير اختيار القيادات وآليات تكوين هذه القيادات ونظم الترقية وتقييم الأداء.
2. البرنامج الوطني لحصر وتنمية القيادات الإدارية، ويهدف إلى بناء بنك معلومات وطني محدث باستمرار عن الكوادر الإدارية في أجهزة الدولة وخارجها، بالإضافة إلى مسح لمؤسسات التدريب والتأهيل في القطر بغية تنسيق أعمالها مع برامج الخطة الوطنية.
3. تنمية الموارد البشرية في الدولة، ويتضمن تطوير نظم التوظيف والاستخدام بما ينسجم مع الأداء المستقبلي للإدارة العامة، ونظم التأهيل والتدريب ونظم إدارة الأداء وسياسات الأجور والتعويضات وتطوير فعاليات شؤون العاملين أي كل ما يتعلق بإدارة الموارد البشرية وبيئة العمل.
4. تطوير نظم وإجراءات العمل، ويتضمن إعادة تصميم البنى التنظيمية للجهاز الإداري الحكومي المركزي والمحلي في المحافظات، وتبسيط إجراءات العمل بما يخدم المواطن ومتابعة تحديثها باستمرار عبر وحدات التنمية الإدارية في تلك الأجهزة.
5. تعميق استخدام تقانات المعلومات والاتصالات، عبر المساعدة على بناء نظم المعلومات وربطها بعملية التطوير الإداري وتكثيف استخدام هذه التقانات، بالإضافة إلى بناء مراكز دعم القرارات في الأجهزة العامة وربطها بشبكة مركزية.

6. الإصلاح التشريعي، وهذا ما شهدناه خلال السنة الأخيرة فقد كانت ثورة تشريعية ما زالت مستمرة.
7. التأهيل المؤسسي لشركات قطاعات الأعمال العام والخاص، من حيث اعتمادها للأساليب الإدارية الحديثة ونظم دارية فعالة قادرة على المنافسة، وتوجيهها نحو التعاون فيما بينها لمواجهة المنافسة الإقليمية والدولية، بالإضافة إلى تفعيل علاقاتها مع الجامعات ومراكز البحوث.
- كما ورد في الخطة المقترحة الخطوط العريضة لمراحل التنفيذ:
- 1- التعريف بالخطة وتكوين رأي عام، من حيث الوعي والثقافة الإدارية هما أساس نجاح كل عملية إصلاح إداري.
 - 2- المسح الأولي وجمع المعلومات وتحليلها، يمكن أن تتم على التوازي مع السابقة، وبحيث تسمح بتشخيص واقع الإدارة العامة ومؤشرات تطورها الحالية.
 - 3- الاتصال والاستشارة، مع أجهزة الحكومة والمؤسسات الاقتصادية والخدمية والخبراء والاختصاصيين وأصحاب الخبرات.
 - 4- التحضير الفني، بشكل خاص بناء فريق وطني فعال ونماذج وآليات عمله،
 - 5- اتخاذ القرار الأولي، وذلك بعد عرض المحاور والخطوط العريضة وتقدير أولي لمستلزمات التنفيذ.
 - 6- وضع البرامج التنموية المتخصصة الأولية، حيث يبدأ وضع الأولويات وتصنيفها بناء على المسح الميداني ودراساتها من قبل الفريق الوطني.
 - 7- الصياغة والمناقشة، يتم تجميع الدراسات والبرامج المقترحة كافة والتنسيق النهائي بينها واستكمال النواقص ودراسة تكاملها مع خطط الدولة الأخرى.

8-الصياغة النهائية، حيث تبدأ الوزارة بكتابة وتوثيق الخطة ونشرها بعد اعتمادها نهائياً.

9-وضع البرامج التنفيذية من قبل الوزارة، وذلك ضمن الموارد المخصصة وأزمة التنفيذ المخططة.

10- المتابعة والمساعدة في تنفيذ برامج الخطة، وتصحيح المسار من قبل الوزارة والاختصاصيين وأصحاب القرار في الأجهزة الحكومية.

10-2- بعض المشاريع المطروحة في مجال التنمية الإدارية

وحدات التنمية الإدارية

الغاية: دراسة واقع الوزارة/المؤسسة وتشخيصه لاستخلاص مؤشرات تحليلية، تُسهل وضع الخطط والبرامج التطويرية المتعلقة بالبنى التنظيمية وتوصيف المهام والأعمال وتخطيط الموارد البشرية واستخدامها وتدريبها وتحفيزها وتقييم أدائها وتوفير البيئة الداخلية المناسبة لها، إضافة إلى تطوير قدراتها التنافسية مع البيئة الخارجية ورفع مستويات الأداء وزيادة الإنتاجية عبر استخدام التقانات والأساليب الحديثة في الإدارة ونشر المعارف والخبرات الإدارية واعتماد نظم إدارة أداء منهجية وموضوعية.

تتولى وحدة التنمية الإدارية في الوزارة/المؤسسة الترجمة العملية للبيان الوزاري الموجه لعملية التنمية الإدارية في القطر على صعيد تنمية وتطوير الموارد البشرية والإصلاح التشريعي والقانوني في أعمال المؤسسات أو تبسيط نظم وإجراءات العمل، أو نشر المعرفة الإدارية ورفع مستوى الاهتمام بها. وتعمل الوحدة في المحاور التالية:

محور تنمية الموارد البشرية وتطويرها، محور تطوير واستخدام تقانات المعلومات، محور التطوير التشريعي/القانوني المتعلق بالتنمية الإدارية، محور الدراسات والبحوث الإدارية، محور نشر المعرفة الإدارية ورفع مستوى الوعي بالتنمية الإدارية، اختيار مشروع موجه رائد للتنمية الإدارية في الوزارة/المؤسسة.

برنامج تدريب القيادات الإدارية

البرنامج موجه: إلى جميع المرشحين لشغل وظائف قيادية في جميع الأجهزة الحكومية وشبه الحكومية.
مدة البرنامج: 360 ساعة.

محاور البرنامج: تعتمد فلسفة البرنامج على المحاور التالية: دور الدولة في قيادة نشاطات المجتمع، التنمية والإصلاح الإداري، مواضيع إدارية تخصصية، ورشات عمل في المهارات القيادية، إدارة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، لغات أجنبية، مشروع تطويري.

بناءً على توجيهات السيد رئيس مجلس الوزراء، تم تشكيل لجنة برئاسة الدكتور محمد الحسين نائب رئيس مجلس الوزراء للشؤون الاقتصادية ووضعت برنامجاً ملتقيات خاص بالقيادات الإدارية العليا (محافظين، معاوني وزراء، مديريين عامين) وتم تنفيذ ثلاث ملتقيات حتى الآن.

المشروع الرائد Pilot Project

وضع وتنفيذ مشروع تطوير إداري في مؤسسة ما مختارة لتكون أنموذجاً يُحتذى به لباقي المؤسسات في عملية التطوير الإداري.

برامج تدريبية

برامج للإدارة العليا، برامج الإدارة الأساسية، برامج الإدارات المتخصصة (إدارة الإنتاج/العمليات، إدارة الموارد البشرية، برامج التسويق، الإدارة المالية والتحليل المالي، تدريب المدربين، إدارة الجودة الشاملة، إدارة المشتريات والتخزين، ... الخ).

البرنامج الوطني لحصر القيادات الإدارية في القطر (طرح ولم ينفذ).

يتضمن البرنامج الوطني لحصر القيادات الإدارية ثلاثة برامج تنفيذية فرعية:

1- حصر القيادات الإدارية الموحدة داخل القطر (عام، مشترك، خاص) والوعدة واليات تحديث بياناتها.

2- حصر مؤسسات التدريب القائمة العامة والخاصة والمشاركة واليات تحديث بياناتها،

3- حصر القيادات الإدارية العاملة خارج القطر ومواصفاتها وتحديد إمكانيات ومجالات الاستفادة منها.

مشروع إحداث الهيئة العامة للتنمية الإدارية تم إقراره في مجلس الوزراء في نهاية عام 2001.

10-3- الجهات المعنية بالتنمية الإدارية في سوريا

لا تتجح خطط وبرامج التنمية الإدارية والإصلاح الإداري إلا إذا انيطت المسؤولين في تنفيذها لجهات اختصاصية وكفاءة وملتزمة بإنجاحه .

وبغية الوصول إلى تحقيق الأهداف المبتغاة في خطط التنمية الإدارية ينبغي تحديد المسؤولين وتوصيفها بدقة، وأخذ العوامل المؤثرة بها بعين الاعتبار، ومنحها الصلاحيات اللازمة للعمل وتحملها تبعات النتائج الإيجابية أو السلبية .

9-3-1- المسؤولية عن برنامج التنمية والإصلاح الإداري:

9-3-1-1- العوامل المحددة للمسؤوليات عن برنامج الإصلاح الإداري:

تتفاوت تجارب الإصلاح الإداري حول تحديد الأطراف المسؤولة عن البرامج، و المعنيين به، والإطار التنظيمي الذي يحدده، والعلاقات التي تجمعها مع غيره و يعكس ذلك مجموعة من العوامل هي:

- مدى شمول برنامج الإصلاح الإداري لمؤسسات الجهاز الحكومي جميعها .
- المحاور التي يتضمنها البرنامج و النشاطات التي تنفذ في إطارها .
- مدى الدعم السياسي للبرنامج و الأهمية الفعلية التي توليها القيادة العليا له .
- مدى المنهجية العلمية المتبعة في تنفيذ البرنامج و الخطط التنفيذية المحددة .
- مصدر المبادرات التي تسهم في دفع البرنامج سواء من الجهات التشريعية أو التنفيذية .

10-3-1-2- المسؤولية الفعلية لبرنامج الإصلاح الإداري :

• القيادة السياسية :

- يتوقف مدى نجاح برنامج الإصلاح الإداري على درجة الدعم الحقيقية التي يتلقاها من القيادة السياسية العليا في الدولة لأنها مركز الثقل في التنفيذ و المتابعة و التقييم و القرار النهائي و المحاسبة .

• الجهات التنفيذية المركزية والمحلية :

- لا يحقق برنامج الإصلاح الإداري نجاحاً إذا تركزت المسؤولية عنه في وزارة أو وزير أو هيئة أو مؤسسة محددة لأن مسؤولية الإصلاح الإداري مشتركة بين الجهات المركزية و الجهات المستفيدة من التطوير .

• تشكيل وزارة مجلس /هيئة عليا للإصلاح الإداري :

- تتمثل أفضل الأشكال التنظيمية للإصلاح الإداري في الدول النامية و منها العربية بأن تتشكل وزارة أو يتشكل مجلس أعلى أو هيئة عليا للتطوير و الإصلاح الإداري يرأسها رئيس الدولة وينوب عنه رئيس الحكومة و تضم في عضويتها الوزارات والجهات التخصصية لأن ذلك المستوى يمنح الفاعلية للمجالس والصلاحيات الكاملة في التنفيذ .

• مشاركة المختصين ورجال المجتمع :

- توفير مشاركة الأطراف المستفيدة من الإصلاح الإداري مثل القيادات العليا و المختصين و الخبراء في الإصلاح الإداري و المنظمات الأهلية و الشعبية و المواطنين المستفيدين من الخدمة كل في موقعه .

10-3-2- الجهات المسؤولة عن التنمية الإدارية في سوريا :

هكذا، نجد أن المضمون الذي نراه للتنمية الإدارية وصفاتها والواجبات التي تتفرع عنها واسعة وجسيمة إلى حد كبير... بخلاف ما نجده لدى البعض، حيث يقتصر مدلول المصطلح على التدريب والتأهيل والعناية بالإنسان والعلاقات الإنسانية و شراء بعض التجهيزات أو تعديل التشريعات .

ولمزيد من الوضوح، ندرج أدناه المفهوم الذي اعتمدته اللجنة المشكلة في العام 1984 بمناسبة التحضير للخطة الخمسية السادسة في تقريرها المقدم في العام 1985 بعنوان: تحليل الواقع الإداري في القطر وتقييمه.. (مجموع العمليات الإدارية الواعية، التي تساعد على رفع مستوى الإدارة وجعلها قادرة على تحقيق الأهداف المطلوبة منها على أفضل وجه) .

كما ورد في تقرير اللجنة المشكلة في العام 1991 بمناسبة التحضير للخطوة الخمسية السابعة (التنمية الإدارية عملية ديناميكية، وشمولية، تتضمن بالضرورة الإصلاح الإداري الآتي، كما تتضمن التطوير الإداري المستمر، وذات أبعاد وجوانب سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية علمية ودولية).... و (المصطلح ذو تأثير كبير أيضا " ايجابي أو سلبي " على مستوى تنمية المجتمعات كليا، مما يسمح بالقول: إن التنمية الإدارية هي الوسيلة الأساسية لبناء الدولة العصرية.. وهي الوسيلة الأساسية أيضا لإيجاد إدارة كفوءة للتنمية الإدارية في سائر المجالات والاتجاهات)....

10-3-3- التوجهات والمنطلقات حول المسألة الإدارية:

كانت المسألة الإدارية حاضرة على الدوام في التوجهات والمقررات والتوصيات التي تستحقها و نذكر من أهم التوجهات ما يلي :

1- توجيهات السيد رئيس الجمهورية: تلك بعض الفقرات من خطب و مقالات السيد رئيس الجمهورية :

- خطاب السيد الدكتور بشار الأسد رئيس الجمهورية بمناسبة تادية القسم الدستوري أمام مجلس الشعب بتاريخ 2000/7/17 لصياغة استراتيجية وطنية للإصلاح الإداري وتحديث الدولة:

"أجد من الضروري جداً أن أدعو كل مواطن لكي يشارك في مسيرة التطوير والتحديث إذا كنا فعلاً صادقين وجادين في الوصول إلى النتائج المرجوة في أقرب زمن ممكن"

و حين حدد محاور التطوير:

"المحور الأول: يتضمن طرح أفكار جديدة في المجالات كافة،

المحور الثاني: يتضمن تجديد أفكار قديمة لا تناسب واقعنا مع إمكانية الاستغناء عن أفكار قديمة،

المحور الثالث: يتضمن تطوير أفكار قديمة تم تجديدها لكي تتناسب مع الأهداف الحاضرة والمستقبلية..."

ووضع معايير تحديد نسبة الإنجاز والتقدم:

"الأول: عامل الزمن،

الثاني: طبيعة الواقع الذي نعيش فيه،

الثالث: الإمكانيات المتوفرة،

الرابع: المصلحة العامة..."

كما أعطى الأدوات:

"الفكر المتجدد وأعني به الفكر المبدع الذي لا يتوقف عند حد معين ولا يحصر نفسه في قالب واحد جامد، نقد بناء ورأي موضوعي، لا يمكن أن نتجاوز المسألة فهي عملية متكاملة لا يمكن تجزئتها وتبدأ من القاعدة والأساس..."

ومن حديثة إلى جريدة الشرق الأوسط (شباط 2001):

"إننا لسنا آتين لنسف الواقع بل لنطوره"

"طرحنا التطوير كمنهج للتفكير"

"الازدهار الاقتصادي له محوران أساسيان: زيادة فرص العمل ورفع المستوى المعيشي للمواطنين بشكل عام وكلاهما يتحقق على أرضية التوزيع العادل للدخل. وكل ما يحقق هذين الهدفين أو المحورين هو منهج تدعمه الدولة"

- من خطب السيد الرئيس الراحل حافظ الأسد :

- وفي سعيها لبناء الدولة العصرية لابد من عمل جاد لتخليص دوائر الدولة من البيروقراطية...

- لنبن الإنسان السليم عقلاً وجسداً.

- إن توفير الحاجات عبر الإنتاج الوطني يتطلب وضع شعار الاعتماد على الذات موضع التنفيذ.

- من الملح التركيز على تحديث آلية العمل في أجهزة الدولة والقوانين والأنظمة التي تحكم هذه الآلية... التي يجب أن تكون قادرة على زيادة إنتاجية العمل..... وأن تكشف المقصر والمهمل وأن تشجع المبدع والمنتج.....

- يجب الاستمرار في تحديث وسائل العمل.....

2- مقررات الحزب القطرية : التي تضمنت التوجهات التالية :

- تضمين الخطة الشاملة والخطة القطاعية للقطاعين العام والحكومي بخطط فرعية تنفذ سنوياً وخمسياً، في مجال التنمية الإدارية والإصلاح الإداري وإعادة التنظيم..

- إحداث جهاز أو مكتب مركزي للتنظيم والإدارة.

- إعادة النظر في التنظيم الهيكلي الإداري والتنظيمي لإدارات الدولة ومؤسساتها...

3- في التشريعات والقوانين:

أ - ورد في الدستور 1973 :

م/115-1- مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة،
ويراقب عمل أجهزة الدولة ومؤسساتها.

م/127- يمارس مجلس الوزراء...

2- توجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات وجميع الإدارات
والمؤسسات العامة التابعة للدولة.

ب- وجاء في المرسوم التشريعي رقم 147 لعام 1967 ضمن مهام مجلس
الوزراء:

م/2 - ف 2- تنظيم جهاز الدولة الإداري وتبسيط هيكله وتسهيل طريقة عمله،
والعمل على تدريب وتأهيل العاملين في الأجهزة الحكومية وتهيئة أطر (كوادر)
الدولة.

م/24 - من واجبات الوزراء:

تأهيل وتدريب جهاز وزارتهم الإداري.

ج - وورد في الأسباب الموجبة لـ م/ت 147 مايلي:

إن مجلس الوزراء يجب أن ينصرف إلى معالجة الأمور الأساسية، والمهمة
المتعلقة بوضع البلد ومستقبله..... لذلك يجب أن تتخذ جميع الوسائل كي لا
يفرق في الأمور البسيطة والعادية، وفي المشاكل الإدارية والروتينية، فينصرف
عن معالجة القضايا المصيرية، أو لا يجد الوقت الكافي للنظر بها.

10-3-4- الخطط الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية:

- إعادة تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يضمن توافقه مع متطلبات التنمية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية، وإلغاء الروتين....
- إعادة بناء الهيكل والنظم الإدارية في أجهزة الدولة والقطاع العام من أجل رفع كفاءة إدارة الاقتصاد الوطني بقطاعاته السلعية والخدمية...
- الإصلاح الإداري في القطاعين الحكومي والاقتصادي...
- تعديل التشريعات النافذة لمهام المجلس الأعلى للتخطيط والمجالس والهيئات العليا المختصة وتحويلها إلى لجان دائمة ومتخصصة في إطار المجلس الأعلى للتخطيط...
- اعتماد مبادئ التنمية الإدارية الحديثة بوصفها عملية مستمرة وشاملة لخلق الإدارة العامة التي تقود مختلف الجهات بعقلية تقدمية ورفع كفاءة الأداء لدى جميع العاملين في الإدارة..
- إعادة النظر في أنظمة الحوافز.
- إعادة تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يضمن توافقه مع متطلبات التنمية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية.

البيانات الوزارية:

- إننا مطالبون أكثر من أي وقت، بثورة إدارية إنتاجية (بيان 1984).
- التوجه بشكل أوسع نحو التنمية الإدارية بجعلها شعاراً أساسياً.
- تعزيز الدور القيادي للقطاع العام (بيان 1985).
- إصلاح الوضع الإداري الراهن، والحد من التضخم الإداري لمؤسسات الدولة.
- تطبيق الأسس العلمية للتنمية الإدارية.

- وضع برنامج لإعادة تأهيل جهاز العاملين في الدولة ورفع كفاءته الإدارية والمهنية (بيان 1987).
- تحديث الية العمل في الدولة والأخذ بمبادئ التنمية الإدارية وتجسيد أهداف الإدارة المحلية.
- إن تطوير إدارة الاقتصاد الوطني وتحديثه يتطلبان تحليلاً لهيكلية واليات الإدارة والعمل والإنتاج.
- الاستمرار في تطوير مبدأ الرقابة والمحاسبة، بصورة تؤدي إلى جعل المحاسبة محاسبة اقتصادية.
- الاستمرار في تحديث وسائل العمل ... وتوفير التقنيات والحاسبات والوسائل العلمية.
- إن العلاقة بين الاقتصاد الوطني والتنمية الإدارية علاقة مباشرة (بيان 1992).

في مجلس الشعب:

- التأكيد على إصلاح الجيز الإداري.
- إن الإصلاح الإداري لا يحتاج لميزانية تُرصد له، ولكنه يحتاج لسواعد بناءة خلقة مخلصه.
- نرحب بما جاء في بيان الحكومة بوعد قديم جديد وهو تكريس قيم العمل بمبادئ التنمية الإدارية ولكننا نخشى على هذه الوعود الكريمة أن تذهب كأخواتها، ونرجو أن تترجم إلى حقائق على الأرض.
- نود أن نشير إلى ظهرة المركزية الإدارية التي هي وريثة سنن من البيروقراطية وذهبية الروتين والسيطرة.

- إن استمرار المشاكل الإدارية الهامة أضعفت من النتائج الإيجابية لهذه النجاحات.
- ضرورة التنمية الإدارية لأنها العصب الموجه للتنمية الاقتصادية.
- المطالبة بالإصلاح الإداري حتى تتحقق طموحاتنا في زيادة الإنتاج وتحسين واقع الخدمات.
- علينا إدخال التكنولوجيا الحديثة في المراسلات والاتصالات ما بين الإدارات.
- الآلية الإدارية.. لم تعد ملائمة لمستوى تطورنا الاجتماعي والاقتصادي.
- إن هذه الآلية محطة لقضية الإنتاج والإنتاجية (من مناقشات البيان الوزاري 1992).

10-3-5- مؤسسات التنمية الإدارية:

كان من الطبيعي، وانطلاقاً من دور الإدارة وأهمية التنمية الإدارية ومقتضياتها بالتالي، أن تترافق التوجهات والمقررات والمنطلقات القيادية بإجراءات وتدابير بالاعتماد على ما هو قائم، أو بإيجاد المؤسسات والتنظيمات التي تساهم في هذا الجانب أو ذلك من التنمية الإدارية. ومن هذه المؤسسات والتنظيمات، ما هو دائم ومنها ما هو مؤقت. فالمؤسسات والأجهزة الدائمة كثيرة..... نذكر منها:

أمانة مجلس الوزراء ، مديرية التنظيم والإدارة في رئاسة مجلس الوزراء، معهد التخطيط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، مركز تطوير الإدارة والإنتاجية، المعهد العالي للتنمية الإدارية في جامعة دمشق، المعهد الوطني للإدارة العامة ، المعهد العالي للعلوم السياسية سابقاً، كليات

الاقتصاد والتجارة والحقوق في الجامعات، المعاهد المتوسطة والثانوية المرتبطة بالجامعات أو الوزارات المختلفة: التعليم العالي، التربية، الصناعة، الزراعة، الإنشاء والتعمير، السجل العام للعاملين، مؤسسة التأمينات الاجتماعية، مديرية تخطيط القوى العاملة في هيئة تخطيط الدولة، مديريات الشؤون الإدارية في الوزارات والجهات العامة، مديريات التدريب والتأهيل في بعض الوزارات والجهات العامة، مديريات الموارد البشرية في بعض الوزارات .

والإجراءات المؤقتة كثيرة منها، نذكر منها:

تسمية وزير لشؤون التنمية الإدارية (دون حقيبة) من قبل رئيس مجلس الوزراء منذ العام 1978 حتى الآن ، لجنة تفسير قانون العاملين الأساسي: لجنة الحوافز، لجنة إقرار إدخال الحواسيب الإلكترونية، لجنة التخطيط للتنمية الإدارية بمناسبة إعداد مشروع الخطتين الخمسيتين السادسة والسابعة، لجان متابعة منذ العام 1984 لدراسة واقع التنظيمات الإدارية ووضع أسس التنمية الإدارية وتحديد الجهة المسؤولة عنها، لجان التوصيف الوظيفي في الجهات العامة منذ 1983، البلاغ 112 لعام 1970 عن رئيس مجلس الوزراء لإحداث وحدات التنمية الإدارية في الوزارات والإدارات العامة (ولكنها لم تر الدور)، اللجنة العليا لتطور إدارة الاقتصاد الوطني برئاسة مجلس الوزراء في العام 1992 التي انبثق عنها لجان فرعية متنوعة: لإعادة النظر بالبلاغات والتعاميم الصادرة عن الرئاسة، لإعادة صياغة المرسوم التشريعي رقم 18 لعام 1974 الناظم لشؤون المؤسسات والشركات والمنشآت العامة، لإعادة النظر بقانون العاملين الأساسي...

على أنه، وبالرغم من تعدد هذه المؤسسات والإجراءات الدائمة والمؤقتة، يمكن إيراد الملاحظات والاستنتاجات التالية:

1- لا توجد جهة معينة ومفترغة ومتخصصة لممارسة وظيفة التنظيم وبالتالي لوضع الهيكل التنظيمي، والعلاقات والأنظمة التي تنفرع عنه، بما في ذلك توصيف الوظائف وشروط إشغالها، بل هي متروكة للجان... الأمر الذي نجم عنه آثار سلبية وغير منطقية في الواقع التنظيمي العملي .

كما نجد أن الأنظمة الداخلية وما فيها من هياكل تنظيمية وتوصيف للوظائف.. توضع من قبل هذه الوزارة أو تلك والجهة العامة المعينة وترسل للنشر في الجهة الرسمية عن طريق وزارة المالية، وهي غير مختصة بالإدارة فتنتشرها "وتعديلاتها المتكررة" ببساطة!. برغم ما يكون فيها من تباین.. لأنها لا ترتب التزامات مالية..

وهذا وضع غير جائز.. لأننا، مع تصميم الهيكل التنظيمي وما يتفرع عنه لوحدة ما، إنما نضع أو نبذر بذرة النجاح أو الإخفاق لهذه الوحدة...

2- كثير من القوانين والأنظمة مناصرة بلجان، وهي غير مفترغة، برغم أهميتها وشمولها مئات آلاف العاملين "وللملايين من عائلاتهم"، وأثرها الكبير على النشاط الإداري والإنتاجية.. كقانون العاملين الأساسي، ونظام الحوافز..

3- والوضع نفسه، ينطبق على التخطيط للتنمية الإدارية ذاتها، إذ يوكل إلى اللجان أيضاً، مما يجعل متابعة ما تقدمه وتقرّحه أمراً غير عملي فتذهب جهودها دون جدوى!...

4- والأدوات الإدارية التي تستعملها ما تزال متخلفة، مثل الاتصال، الإحصاء والمحاسبة، النسخ والتصوير والأرشفة... فإدخال الحواسيب الإلكترونية لم يتم بالشكل الصحيح، والاعتمادات التي تخصص لها قليلة أو نادرة برغم الثورة التقنية المتسارعة كليا في العالم.

5- إن تسمية وزير للتنمية الإدارية، إثر إعادة تشكيل كل حكومة، تعدّ خطوة إيجابية تتم عن إحساس كبير بأهميتها.. ولكنها غير كافية، لأنه "دون حقيقة" وغير متفرغ، فلا يتحقق الاستقرار والاستمرار في الاجتهاد والتدابير المتخذة..

6- كما أن الوضع الراهن لا يساعد على وضع الشخص المناسب في المكان المناسب.. لأن تطبيق هذا المبدأ بشكل موضوعي يحتاج، برأينا، إلى توفر شرطين:

أ- وجود إحصاء مهني أو مسلكي ثقافي للعاملين.

ب- وجود توصيف علمي وواقعي للوظائف مع تحديد شروط إشغال كل منها.

وبرغم أهمية الشرط الأول فإن السجل العام للعاملين أو المكتب المركزي للإحصاء،

لم يعمد إلى تحقيقه، لأنه لا توجد الجهة المعنية الدائمة التي تطلبه من أحدهما..

7- إن الدور المُعطى لمديرية التنظيم والإدارة في مكتب شؤون سجلات الوزراء محدود وإمكاناتها بسيطة، وموقعها الإداري وشخصيتها الاعتبارية التي أتينا عليها فيما سبق..

8- ووظيفة التدريب والتأهيل، التي تعنى بالعنصر البشري، المرتكز الأساس للإدارة الذي يتوقف على كفاءته أداؤها.. نجد لها إمكانات وقدرات كثيرة وكبيرة.. ولكنها متناثرة ومبعثرة ولا تتظمها خطة عامة واحدة وبرامج منسقة فيما بينها أو مع الجهات العامة... فمعهد التخطيط تشرف عليه هيئة تخطيط الدولة، ومركز تطوير الإدارة والإنتاجية يرتبط بوزارة الصناعة، والمعهد العالي للتنمية الإدارية يتبع جامعة دمشق، والمعهد الوطني للإدارة العامة يتبع وزارة التعليم العالي، والمعاهد المتوسطة والثانوية المختلفة مرتبطة بهذه الوزارة أو تلك أو بالجامعات...

الأمر الذي لا يساعد على الاستفادة من هذه المؤسسات ومن الكليات الجامعية بشكل متناسق لتحقيق حاجات المجتمع والوحدات الإدارية من العاملين المؤهلين على اختلاف اختصاصاتهم..

ومن زاوية ثانية، فإن الانتساب إلى الدورات التدريبية التي تعلن عنها المعاهد (العالي، والمركز، والتخطيط) اختياري وعفوي، وتلقائي، يخضع لرغبة المديرين العاملين وتقديراتهم الشخصية.. كما أن عدد المنتسبين إلى هذه الدورات سنوياً يكاد لا يذكر بالمقارنة مع عدد الإداريين المطلوب تأهيلهم، الذي قد يصل إلى عشرات الآلاف، بينما المتدربون عشرات!....

ولا شك في أن هذه مسألة جديرة بالبحث المعمق لإيجاد أسلوب عملي متسارع "تراكمي" يوفر لنا الأعداد الكافية والكفوءة من المدربين لتدريب هذه الآلاف وتأهيلها في أقصر وقت، وهي مسألة لا يمكن أن تحلها لجنة.. ولا بد لها من "أداة" دائمة تستطيع وضع الخطط والبرامج العامة والتفصيلية المستمرة، وإن مديرية تخطيط القوى العاملة في هيئة تخطيط الدولة لا تضع سوى أرقام تأسيرية للاحتياجات، ومديرية التنظيم والإدارة بوضعها الراهن لا تستطيع تنفيذ هذه المهمة الواسعة .

10-3-6- تقييم الأجهزة المساعدة للإدارة الحكومية المركزية:

بعد ما تقدم، نتساءل، هل توجد على الصعيد المركزي الجهاز أو الأجهزة التي تستطيع القيام بمهام التنمية الإدارية الأساسية من حيث:

1- رفع مستوى ممارسة الوظائف العامة للإدارة.

2- والعناية بالمرتكزات الأساسية لها.

وتحقيق هذه التنمية في إطار إستراتيجية شاملة متكاملة؟.

ونجيب على التساؤل من خلال تحليل الأجهزة المساعدة للإدارة الحكومية المركزية المتجسدة في مجلس الوزراء.. حيث يفترض أن تتوفر إلى جانبه أجهزة مختصة تساعد ورئيس مجلس الوزراء في أداء واجباتهم عموماً، وفي ممارسة الوظائف والعناية بالمرتكزات.. ولعل الشكل المرافق يعطينا صورة إجمالية عن هذه الأجهزة، الموجود والمفتقد.. ويسمح لنا بالاستنتاجات التالية:

1- وظائف التخطيط والتتبع والتمويل واتخاذ القرار... يقابلها في المركز والقضاعات والمحافظات.. أجهزة ومتفرعة ودائمة... وهو وضع مناسب من الناحية التنظيمية، بصرف النظر عن الأداء.

2- وهناك وظائف "شاعرة" نسبياً أو "يتيمة"... وإن وجدت لها "أداة" في المركز، فهي لا تمتد إلى القطاعات المختلفة جغرافياً...

أ- كوظيفة التنظيم، حيث اكتفي حتى الآن بمديرية في مكتب شؤون مجلس الوزراء.. دون امتداد....

ب- وكذلك حال وظيفة التدريب والتأهيل التي تبقى مركزية في الممارسة الحقيقية،

ت- ووظيفة التحفيز، المناطة بلجنة غير متفرعة (برغم اعتمادها فنياً على مركز تطوير الإدارة والإنتاجية)... بل إن رئاسة اللجنة تتبدل من حين لآخر..

ث- والسجل العام للعاملين في الدولة يسجل الوقائع الفردية الذاتية للعامل... ولم يعمد إلى إجراء أو مسك إحصاء ثقافي ومسلكي إجمالي لمجموع العاملين..... لغياب الجهاز المسؤول عن التنمية الإدارية وما لم يجر هذا الإحصاء، فلن تعرف احتياجات الجهاز العامة والمجتمع عموماً من الاختصاصات، ولن ينسق بينها وبين المؤسسات والمراكز التعليمية والتدريب، ولن يتم توزيع دقيق للخريجين والعاملين، ولن يطبق مبدأ وضع الشخص المناسب في المكان المناسب وسيبقى الاختيار شخصياً من معارف صاحب الصلاحية!..

ج- والمرتكز الأساس، قانون العاملين الأساسي، برغم أهميته وشموله...مناطق تفسيره وتطبيقه بلجنة غير متفرعة أو غير علمية.

ح- وأدوات الإدارة، المتمثلة فيما تستخدمه الإدارة من معدات كمهنة، أسوة بسائر المهن... متروكة للعفوية.... كالحاسب الإلكتروني .

نشير في النهاية إلى أن معظم دول العالم بدأت ببرامج إصلاح إداري منذ بداية التسعينات:

جميع دول أوروبا الشرقية بدأت برامج إصلاح منذ بداية التسعينات، فيتنام: برنامج إصلاح الإدارة العامة بالتعاون مع UNDP 1995 ، اليمن: مشروع تحديث الخدمة المدنية بمساعدة البنك الدولي 2000 ، بلغاريا: استراتيجية الإصلاح الإداري 1996 ، بريطانيا: مشروع تحديث الدولة اذار 1999، الولايات المتحدة: إعادة اختراع الحكومة نيسان 1992 ، كازاخستان: مشروع الإصلاح الإداري 1997، نيكاراغوا: مشروع اللامركزية وتوسيع المشاركة في القرارات المركزية 1998، بنغلاديش: صياغة المشروع 2000، كوريا الجنوبية: الشفافية الإدارية 1993 مجلس مستقل للإصلاح الإداري 1999، سلوفينيا: مشروع الإصلاح الإداري والخدمات العامة كانون أول 2000 ، اليابان: برنامج الإصلاح الإداري والدستوري كانون أول 1996 ، هونغ كونغ: مجموعة إصلاح القطاع العام 1990، الصين: إصلاحات هادئة وبطيئة منذ 1978 وبشكل أسرع منذ 1993 ، فرنسا: مشروع إصلاح الدولة 1998 ، مصر، لبنان، الأردن



الفصل العاشر

مذكرة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في التنمية الإدارية

القسم الأول: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وإصلاح الإدارة الحكومية

القسم الثاني: إرشادات عملية لوضع البرامج



ملخص بالنقاط الرئيسية:

يولى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، منذ زمن بعيد، اهتماماً رئيسياً لإصلاح الإدارة الحكومية. واليوم، يدعم البرنامج 380 مشروعاً في 112 دولة تشمل مختلف مجالات إصلاح الإدارة الحكومية. ومما يثير المفارقة، من الصعب جداً تحديد دور للبرنامج الإنمائي يتوافق مع موارده. أضف إلى ذلك أن هناك عدداً آخر من الأطراف قد زادوا من أدوارهم في هذا المجال، الأمر الذي حدا بالبرنامج إلى إعادة النظر في وضعه الاستراتيجي والعمل على إعادة توجيهه.

وتأخذ 'مذكرة السياسات' هذه بوجهة النظر التي تقول إن الإدارة الديمقراطية للحكم هي مكون أساسي في تحقيق "الأهداف الإنمائية للألفية"، كما أن الإدارة الحكومية التي تتمتع بالكفاءة وسرعة التفاعل والشفافية والمساءلة تشكل جزءاً محورياً في الإدارة الديمقراطية للحكم؛ وهي أيضاً تعد الوسيلة الأساسية لتنفيذ الاستراتيجيات الحكومية المعنية بتحقيق "الأهداف الإنمائية للألفية".

وفي الدول الأقل نمواً - لاسيما الدول المتضررة في فترة ما بعد الصراعات - يتطلب "القطاع الخاص الأقل نمواً" أن تؤدي الإدارة الحكومية دوراً رئيسياً في عملية تقديم الخدمات وتوفير البنية الأساسية الاقتصادية المطلوبة بشكل كبير. والأهم من ذلك كله، أن الخدمة المدنية غير الحزبية المستقرة تعد أمراً حيوياً للعملية الديمقراطية؛ فهي تجعل من الخلافة السياسية السلمية والمنظمة أمراً ممكناً، ومن ثم، تتحقق التعددية الحقيقية.

أما في مجال إصلاح الإدارة الحكومية، فإن التفويض المخول لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي للعمل من أجل الحد من الفقر وتعزيز احترام حقوق الإنسان يتضمن تصميم برامج تؤثر بأقصى قدر ممكن على المدى الطويل على الفقراء والمحرومين (وخاصة النساء والفئات المهمشة). وهذا يعني أن البرنامج يجب أن يهتم على وجه الخصوص بالتأكيد على مشاركة هذه المجموعات في تصميم برامج إصلاح الإدارة الحكومية وتنفيذها، مع اعتبار أن مراعاة السياق السياسي والثقافي أمراً بديهياً. وعلاوة على ذلك، فإن تركيز البرنامج الإنمائي على إصلاح الإدارة الحكومية ليس مستلهما فحسب من التزام البرنامج بمنهج إزاء التنمية يقوم على الحقوق، وإنما ينبع أيضاً من ذلك الالتزام.

أولاً، هناك مفهوم هام "لإعلان الألفية"؛ وهو الحق في التنمية، حيث تعد إدارة الحكم الجيدة بمنزلة ضمان جيد له. ثانياً، لا يمكن تحقيق المكونات الأساسية للمنهج القائم على حقوق الإنسان إلا بمساعدة إدارة حكومية فعالة. وتحدد "المذكرة التطبيقية" دوراً بارزاً لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في إصلاح الإدارة الحكومية يتضمن، باختصار، التركيز على الحكومة المنفتحة واللامركزية بوصفهما الدعامتان التوعم لمنهج البرنامج الذي يناصر الفقراء والقائم على حقوق الإنسان.

وتركز "المذكرة" على الفرع التنفيذي للحكومة، وتتخذ منهجاً مستلهماً من التفكير الحديث في عالم الإدارة الحكومية، الذي يستعير بدوره من مجالات أخرى من مجالات الأبحاث، ومن القطاع الخاص للتوصل إلى حلول جديدة، ونضع القطاع العام داخل نطاق بيئته الثقافية والسياسية، وتتظر لدور المدير الحكومي على أنه عامل نشيط في ذاته ومحفز للآخرين. وبالرغم من ذلك، تقرر المذكرة بأن العديد من عمليات الإصلاح الجزرية الكثيرة التي تمت تجربتها في

بعض البلدان مثل نيوزيلندا والمملكة المتحدة طموحة للغاية، وتشكل خطراً حقيقياً على معظم البلدان النامية؛ إذ أن جعل الإدارة الحكومية تعمل على تنفيذ إرادة الزعماء السياسيين، ببساطة، غالباً ما يشكل تحدياً في حد ذاته.

وتنقسم "مذكرة السياسات" إلى قسمين: القسم الأول يقدم الإطار المتعلق بمفهوم إصلاح الإدارة الحكومية ويوضح نطاق تفويض برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ويلخص القضايا المتعلقة بعملية الإصلاح، أما القسم الثاني فيشير إلى المزايا النسبية للبرنامج الإنمائي ويقدم الإرشاد العملي لتصميم برامج الإصلاح والأدوات اللازمة لذلك. أما الدروس العملية التي اكتسبها البرنامج الإنمائي، من واقع مراجعته لمبادرات الإصلاح الحالية وتقييم المشروعات السابقة، فهي تقدم للممارسين رؤية عميقة عن كيفية تناول إصلاح الإدارة الحكومية.

وتعد هذه "المذكرة" نتاج عملية تشاركية واسعة تمت بتوجيه من استشاري سياسات إصلاح الإدارة الحكومية في نيويورك، بالاشتراك مع استشاري سياسات إصلاح الإدارة الحكومية في مرفق بانكوك دون الإقليمي للموارد (SURF)، كما أنها استفادت من المناقشات العديدة في "شبكة تطبيقات الإدارة الديمقراطية للحكم Democratic Governance Practice Network" ومن تدخلات استشاريي السياسات "بمكتب سياسة التنمية - إدارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة" في المقر الرئيسي وفي المرافق دون الإقليمية للموارد SURFs، وكذلك استفادت من مشاركة فريق تطبيقات الإدارة الديمقراطية للحكم "Democratic Governance Practice Team".

القسم الأول: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وإصلاح الإدارة الحكومية

1 - مقدمة:

أثناء انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة للألفية وضع قادة العالم قضية التنمية ضمن أولويات الأجندة العالمية عن طريق تبني الأهداف الإنمائية للألفية. وفي 166 دولة، يستخدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (البرنامج الإنمائي) شبكته العالمية لمساعدة منظومة الأمم المتحدة وشركائها في زيادة الوعي ومواصلة التقدم، وفي نفس الوقت ربط الدول بالمعرفة وبالموارد المطلوبة لتحقيق هذه الأهداف. ويشكل إعلان الألفية الأساس للأهداف الإنمائية للألفية، ويقر الإعلان بأن الإدارة الديمقراطية للحكم، التي تعتبر الإدارة الحكومية من أهم العناصر الرئيسية المكونة لها، هي أمر محوري لتحقيق هذه الأهداف.

لا تعد الإدارة الحكومية، التي تتسم بالكفاءة والتفاعل السريع والشفافية وتخضع للمساءلة، ذات أهمية سامية بالنسبة للاداء الصحيح لأي أمة فحسب، وإنما تعتبر أيضا وسيلة أساسية يمكن من خلالها تنفيذ إستراتيجيات الحكومة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وعلاوة على ذلك، نظرا لأن الإدارة الحكومية تعتبر إحدى الوسائل الرئيسية التي يتحقق من خلالها إقامة روابط بين الدولة من ناحية والمجتمع المدني والقطاع الخاص من ناحية أخرى، فإن تدعيم إصلاح الإدارة الحكومية يعد بمثابة وسيلة لتحقيق أهداف تنمية ذات أولوية كبرى، لاسيما لتحقيق تنمية عادلة والحد من الفقر وتحقيق السلام والاستقرار.

لقد تم التأكيد على أهمية الإدارة الحكومية الفعالة في قرار الجمعية العمومية رقم 277/57 بشأن "الإدارة الحكومية والتنمية"، والذي ينص على أن

"الإدارة الحكومية التي تتسم بالكفاءة والفاعلية والشفافية وتخضع للمساءلة، على المستويين الوطني والعالمي، تلعب دوراً رئيسياً في تحقيق الأهداف المنفق عليها دولياً، ومن بينها الأهداف الإنمائية للألفية". وفي هذا السياق، أكد القرار على الحاجة إلى "تعزيز عملية بناء قدرات القطاع العام في مجال الشؤون والأعمال الإدارية، لا سيما في الدول النامية والدول التي تمر بمرحلة الانتقال الاقتصادي".

وقد وضعت هذه المذكرة التطبيقية إطار عمل استراتيجي لدعم الإدارة الحكومية من أجل إرساء الإدارة الديمقراطية للحكم. وبناء على الدروس المستفادة، تجمع هذه المذكرة بين التفكير العملي والمنهج المستخدم لتناول هذا الموضوع، وتلقي الضوء على المجالات الرئيسية للدعم، وتقديم المشورة والتوصيات العملية الخاصة بتصميم برامج للإدارة الحكومية، كما تحتوي على علامات إرشادية تدل على الطريق إلى المراجع والأدوات العملية ذات الصلة. وتتكون هذه المذكرة من قسمين أساسيين: القسم الأول يقدم إطاراً تصورياً لإصلاح الإدارة الحكومية، أما القسم الثاني فإنه يشير إلى المزايا المقارنة الخاصة بالبرنامج الإنمائي ويقدم الأدوات والإرشادات العملية لتصميم برامج لإصلاح الإدارة الحكومية.

2- دور إصلاح الإدارة الحكومية في الحد من الفقر:

2-1 ماذا نعني "بإصلاح الإدارة الحكومية"؟

تشير الإدارة الحكومية إلى ما يلي:

1. كل الآليات (بما في ذلك، على سبيل المثال: السياسات، والقواعد، والإجراءات، والنظم، والهياكل التنظيمية والعاملين.... الخ) التي تمول من

موازنة الدولة والمسئولة عن إدارة وتوجيه شئون الحكومة التنفيذية،
وتعاملاتها مع المنفعين في الدولة، وفي المجتمع، وفي البيئة الخارجية.

2. إدارة وتنفيذ كافة الأنشطة الحكومية التي تتعامل مع إنفاذ القوانين واللوائح
والقرارات الحكومية، وكذلك الإدارة التي ترتبط بتقديم الخدمات العامة.

ويمكن أن يكون مفهوم إصلاح الإدارة الحكومية شاملاً جداً بحيث
يتضمن تغييرات مستمرة في سلسلة من الإجراءات في عدة مجالات مثل الهياكل
التنظيمية، واللامركزية، وإدارة شئون العاملين، والمالية العامة، والإدارة القائمة
على النتائج والإصلاحات التنظيمية... الخ. وقد يشير أيضاً هذا المفهوم إلى
الإصلاحات المستهدفة مثل مراجعة قوانين الخدمة المدنية.

وتركز هذه المذكرة على الفرع التنفيذي للحكومة، ولكنها لا تتضمن إدارة
الفروع الأخرى للحكومة، بما في ذلك الفروع التشريعية والقضائية التي تشترك
في بعض الموضوعات مع الفرع التنفيذي، لكنها تختلف عن الفرع التنفيذي
بحكم خصائصها. وتتجه المذكرة منهاجاً مستمداً من الفكر الحديث في عالم
الإدارة الحكومية، الذي يقبّس من مجالات البحث الأخرى ومن القطاع الخاص
بهدف إيجاد حلول جديدة، ويضع القطاع العام في بيئته الثقافية والسياسية،
ويفهم دور المدير العام كعامل منشط ومحفز. ومع ذلك، نذكر هذه المذكرة أن
الكثير من الإصلاحات الجذرية التي تمت تجربتها في بعض الدول مثل نيوزيلندا
والمملكة المتحدة كانت طموحة جداً وتمثل خطراً حقيقياً على معظم الدول
النامية، وذلك ببساطة لأن تدخل الإدارة الحكومية في تنفيذ رغبة القادة السياسيين
غالباً ما يعنى تحدياً في حد ذاته.

ومن الواضح، أنه لا يمكن لهذه المذكرة التطبيقية أن تتناول كل هذه الموضوعات. وتماشياً مع منهج البرنامج الإنمائي لتحقيق إدارة ديمقراطية للحكم، سيتم تناول بعض هذه العناصر المعقدة الخاصة بإصلاح الإدارة الحكومية (٣٠). سبيل المثال: اللامركزية، مكافحة الفساد، الإدارة الإلكترونية للحكم، والحصول على المعلومات) في مذكرات تطبيقية منفصلة، أو بالأحرى في مذكرات تعدّ مذكرات تطبيقية فرعية منفصلة. كما سيتم تناول بعض القضايا الهامة الأخرى في كتب مرجعية (على سبيل المثال: الإدارة الحكومية في الدول التي تعاني من الأزمات"، "اثر فيروس HIV المسبب لمرض نقص المناعة المكتسبة (الإيدز) على الإدارة الحكومية في الدول المتضررة منه بشكل كبير"، "التفكير السائد تجاه النوع الاجتماعي في مجال إصلاح الإدارة الحكومية وغيرها من المجالات").

2-2 مراحل تطور إصلاح الإدارة الحكومية

يرجع الاهتمام المتزايد بإصلاح الإدارة الحكومية في الدول النامية إلى ثلاثة اتجاهات فكرية رئيسية:

١- الإدارة الحكومية الجديدة: في أوائل الثمانينيات، بدأ عدد من الدول الأنجلو-ساكسونية (المملكة المتحدة، ونيوزيلندا، وأستراليا، والولايات المتحدة، وكندا) في تنفيذ برامج إصلاحية على نطاق واسع، وقدمت هذه البرامج النموذج والخبرة اللذين يمكن تطبيقهما في الدول النامية. وتسعى الإدارة الحكومية الجديدة إلى تقليص دور الدولة عن طريق تطبيق مبادئ إدارة القطاع الخاص على المنظمات الحكومية. وقد اعتبر البعض أن النشر المتحمس لهذا النموذج في الدول النامية ما هو إلا محاولة جديدة لربط إدارة

التنمية بمنهج غربي موحد نحو إصلاح الإدارة الحكومية. ومع ذلك، لا يزال الفكر الحالي حول إصلاح الإدارة الحكومية مستلهما من لغة الإدارة الحكومية الجديدة، ومبادئ التركيز على الزبون ، واللامركزية، والفصل بين وضع السياسة وبين تنفيذها، والاستعانة بالشركاء من القطاع الخاص في تقديم الخدمات.

ب- الإصلاحات الهيكلية التوفيقية: في منتصف فترة الثمانيات ، ركزت الجهود الرامية لإصلاح الإدارة الحكومية في الدول النامية بمساعدة المؤسسات المالية الدولية، على تقليل مصروفات الحكومة الكلية، وبشكل أساسي من خلال خصخصة المشروعات المملوكة للدولة وتخفيض تكلفة الأجور لخفض الإنفاق الحكومي إلى مستويات مستدامة وتحرير الموارد لاستخدامها في مجالات أخرى لتحقيق فائدة أكبر للاقتصاد ككل. وعلى الرغم من ذلك، واجهت معظم إصلاحات القطاع العام، التي دعمتها البرامج الهيكلية التوفيقية، مقاومة كبيرة (ويرجع هذا بشكل كبير إلى أن القطاع العام في الكثير من الدول هو المصدر الأساسي للتوظيف الرسمي)، ونادرا ما كان تنفيذ هذه البرامج ناجحا.

ج- الانتقال من التخطيط المركزي إلى اقتصاد السوق، والانتقال من حكومات الحزب الواحد إلى الحكومات الديمقراطية متعددة الأحزاب: أدى سقوط الاتحاد السوفيتي إلى إقناع الحكومات في الدول ذات النظام الاشتراكي سابقا بضرورة تحويل نظمها الاقتصادية بحيث تلتزم بشكل أكبر بمبادئ السوق التي غالبا ما ترتبط ببرامج الإصلاح السياسية. وفي فترة التسعينيات بدأ عدد كبير من النظم الاقتصادية، لاسيما في وسط وشرق

أوروبا، (بل وأيضا في دول جنوب شرق آسيا) في هذا التحول، وتضمن ذلك إعادة توجيه نظام الإدارة الحكومية.

2-3 الاتجاهات الحديثة في مجال إصلاح الإدارة الحكومية

على الرغم من الجدل المثير الذي أثاره الحزب الليبرالي الجديد في فترة الثمانينيات والتسعينيات الذي سعي إلى تقليص دور الدولة، أثبتت الدراسات الميدانية الحديثة أن المواطنين يرغبون في وجود مؤسسات تابعة للدولة تتسم بالديمقراطية والكفاءة في استخدام الموارد العامة، كما تتسم بالفاعلية في توفير السلع العامة، لكنها تتسم أيضا بالقوة والقدرة على التصدي للقوى العالمية الكبرى. ويرغب الشعب في أن تتصرف الدولة وإدارتها العامة كعامل محفز اجتماعي واقتصادي قادر على كفالة توزيع الفرص بشكل عادل، وتحقيق إدارة مستدامة للموارد، والاستفادة من الفرص بشكل عادل (من الناحية السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية). ويرى البعض أن التاريخ قد أثبت أن وجود إدارة عامة مستقرة هو أمر أكثر أهمية للتنمية الاقتصادية من وجود برلمانات حرة أو إجراء انتخابات حرة. وفي الدول الأقل تطورا، وبخاصة الدول المتضررة من فترة ما بعد الحروب، تطلب القطاعات الخاصة التي تسعى لتحقيق التنمية من الإدارة الحكومية أن تؤدي دورا رئيسيا في تقديم الخدمات وتوفير البنية التحتية الاقتصادية المطلوبة. ولكن، الأهم من ذلك، يعد وجود خدمة مدنية مستقرة وغير مؤيدة لأي حزب من الأحزاب السياسية أمرا هاما للديمقراطية لأنها تجعل من الممكن وجود حكم سياسي يتمتع بالسلام والنظام ومن ثم وجود تعددية حزبية حقيقية.

وفي السنوات الأخيرة، يرى الكثيرون أن إدارة القطاع العام ليست فقط عبارة عن تحديث للمؤسسات التابعة للدولة وتقليل تكاليف الخدمة المدنية، ولكنها أيضا

عبارة عن آلية لدعم الشراكات الفعالة مع المجتمع المدني والقطاع الخاص من أجل تحسين جودة تقديم الخدمة ودعم المسؤوليات الاجتماعية وضمان مشاركة أعداد كبيرة من المواطنين في عملية صنع القرار والإسهام بأرائهم بشأن أداء الخدمة العامة.

2-3-1 إصلاح الإدارة الحكومية والأهداف الإنمائية للألفية:

يعترف إعلان الألفية بالإدارة الرشيدة للحكم، التي تُعد الإدارة الحكومية أحد عناصرها الرئيسية، بوصفها وسيلة لتحقيق أهداف إعلان الألفية، ويرتبط الدعم المقدم لتحديث المؤسسات التابعة للدولة بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بعدة طرق:

أولاً: تحرير الكثير من الموارد في الدول الفقيرة من أجل استخدامها طبقاً للأهداف الإنمائية للألفية وذلك في حالة زيادة كفاءة الإدارة الحكومية.

ثانياً: عن طريق زيادة الشفافية واستئصال الفساد، يقل توجيه الموارد النادرة للدول الفقيرة بعيداً عن تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

ثالثاً: وجود إدارة حكومية تفي باحتياجات المواطنين، لا سيما النساء والفئات المهمشة، يعد أمراً أساسياً لضمان استمرارية هذه الإنجازات داخل نطاق الأهداف الإنمائية للألفية.

وأخيراً: زيادة خضوع المؤسسات التابعة للدولة للمساءلة يعد ملمحاً أساسياً للاستراتيجيات الحكومات من أجل سد الفجوة الديمقراطية؛ ومن ثم تعد أمراً جوهرياً لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية داخل الإطار العام لإعلان الألفية.

2-3-2 المنهج القائم على الحقوق لتحقيق التنمية :

مع ظهور مفهوم إدارة الحكم في الأونة الأخيرة واقتتران ممارسة الحريات الديمقراطية بالتنمية البشرية المستدامة، احتل دور المؤسسات التابعة للدولة في تقديم الخدمات وحماية الحقوق والحريات مكاناً بارزاً بشكل أكبر في فكر التنمية، وربما يفسر ذلك أيضاً، زيادة التركيز خلال العقد الماضي على مكافحة الفساد والشفافية.

ولم يكن تركيز البرنامج الإنمائي على الإدارة الحكومية مسئلتها فحسب من الالتزام بالمنهج القائم على الحقوق لتحقيق التنمية، وإنما كان أيضاً نابعا من ذلك الالتزام. أولاً: يعد الحق في التنمية من المفاهيم الأساسية لإعلان الألفية، وتعتبر الإدارة الرشيدة للحكم الضمان الأساسي لتحقيق هذا الحق.

ثانياً: لا يمكن تحقيق العناصر الأساسية للمنهج القائم على حقوق الإنسان إلا بمساعدة إدارة حكومية فعالة ضمن هيئات أخرى. وفيما يلي هذه العناصر الأساسية:

- المشاركة والشفافية في عملية صنع القرار: تعد المشاركة في كل مراحل عملية التنمية حقاً، وتعتبر الدولة والأطراف الفاعلة الأخرى ملزمة بخلق بيئة مواتية لتحقيق مشاركة كل المنفعين.
- عدم التمييز: يعد الإنصاف والمساواة في كافة الحقوق من المكونات الرئيسية لتحقيق التنمية والحد من الفقر.
- التمكين: ينبغي تمكين الناس من ممارسة حقوقهم الإنسانية من خلال استخدام أدوات مثل الإجراءات القانونية والسياسية.

• مساءلة الأطراف الفاعلة: ينبغي خضوع المؤسسات العامة والخاصة والأطراف الفاعلة للمساءلة أمام الناس، ولاسيما أمام الفقراء منهم، وذلك من أجل تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها والوفاء بها، ويجب تحميل تلك الجهات المسؤولية إذا لم يتم إنفاذ هذه الحقوق.

وأخيراً، بما أن المنهج القائم على الحريات لا يسعى فقط لتنمية قدرات أصحاب الحقوق للمطالبة بها وممارستها، وإنما يسعى أيضاً لتنمية قدرات المكلفين بالواجبات لكي يفوا بالتزامات حقوق الإنسان، فإن ذلك يزيد من الضغط على الإدارة الحكومية بأن تضع الفقراء والفئات المهمشة في بؤرة اهتمام الاستراتيجيات الخاصة بالسياسة والتنمية.

2-3-3 العولمة

ركزت الضغوط الناتجة من العولمة الاهتمام بشكل أكبر على القطاع العام. وعلى الرغم من أن العولمة من الممكن أن تساعد على توحيد الناس، إلا أنها أظهرت القدرة على تهميش الكثيرين منهم. وللتغلب على ذلك، فإن الأمر يتطلب وجود مناهج للإدارة الرشيدة للحكم تشمل الشفافية والمساءلة ومشاركة المنتفعين في المناقشات السياسية، بالإضافة إلى وجود حكومة تستغل كل مواردها بكفاءة لتساعد مواطنيها في مجال التنافس في السوق العالمية، وتقليل الفجوة بين أغنى سكان العالم وأفقرهم. فالعولمة لا تؤدي فحسب إلى زيادة الحاجة إلى وجود جهات دولية وإقليمية قوية لإجراء الحوار، وعملية صنع القرار العالمية، وإنفاذ الاتفاقيات والقواعد الدولية، وإنما من شأنها أيضاً أن تعزز الضغوط من أجل وجود حكومات قومية قوية مؤهلة لتحقيق الاندماج والتفاوض في بيئة عالمية،

وقادرة على مواجهة القوى العالمية التي أهملت بعض مطالب الدول النامية، وبالأخص الدول الأقل تقدماً، والتحديات التي تواجهها.

2-3-4 اللامركزية

في كثير من الدول، يوفر أسلوب اللامركزية السياق الذي يتم فيه بحث الإجراءات التصحيحية لإصلاح الإدارة الحكومية. ومن السبلات الرئيسية للعديد من المبادرات الخاصة بتطبيق أسلوب اللامركزية، ضعف القدرة الإدارية للإدارة الحكومية على المستويات المحلية، وعدم إتاحة قنوات لمساعدة هذه الإدارة يستطيع الشعب اللجوء إليها. ولكي تنجح الحكومة اللامركزية لابد من جود مركز يتيح لها ذلك، ومن ثم يجب تركيز الاهتمام، على سبيل المثال، على: آليات تحويل الأموال؛ وآليات تهدف لضمان وضع الموازنات والخطط على المستوى المحلي مسئلة من الموازنات والخطط الموضوعة على المستوى القومي وتكون جزءاً من هذه الموازنات والخطط؛ ونظم للمتابعة والرقابة مرتبطة بالميزانية؛ نظم ملائمة للموارد البشرية.

3- تفويض البرنامج الإنمائي وحقيبة أعماله الحالية

3-1 تفويض البرنامج الإنمائي

في مجال إصلاح الإدارة الحكومية، يشمل تفويض البرنامج الإنمائي ضمناً إعداد البرامج التي تحقق أكبر أثر طويل الأجل على الفقراء والمحرومين (وخاصة النساء والفئات المهمشة)، ويعني ذلك أنه يتعين على البرنامج الإنمائي أن يهتم بشكل خاص بضمان مشاركة هذه المجموعات في وضع وتنفيذ برامج إصلاح الإدارة الحكومية، ويعني ذلك أيضاً تجنب أي حلول ممكنة قد تتسبب في فقر وإضعاف الناس، حتى وإن بدا أن تلك الحلول تبشر بتحقيق مزايا للدولة

ككل على المدى البعيد. ومن واقع تجربة البرنامج الإنمائي، نادرا ما يتحقق مزايا للدولة عن طريق تلك الحلول. ويعتمد ذلك الإصلاح على الدعم المستمر من الناس وعلى ما اكتسبه الناس وممثلوهم السياسيون، والذي سيجري تقليصه إذا أثر عليهم ذلك الإصلاح بصورة عكسية. علاوة على ذلك، يعد وضع الإطار السياسي والثقافي في الحسبان بشكل مناسب أمرا بديهيا. فبخلاف المبررات الأخلاقية لأخذ هذا التصور في الاعتبار، هناك حجج عملية أيضا؛ إذ أنه نادرا ما تنجح البرامج التي تواجه معارضة سياسية أو ثقافية.

3-2 حقيبة الأعمال الحالية للبرنامج الإنمائي :

راجع مؤخرا برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تجربته في مجال إصلاح الإدارة الحكومية في إطار الأعمال المصاحبة لإعداد هذه المذكرة (انظر النشرة الخاصة بالتدخلات الخاصة بإصلاح الإدارة الحكومية الحالية والمؤخرة التي أصدرها البرنامج الإنمائي (1999-2003)). ويمكن الاطلاع على هذه المذكرة على موقع المذكرة التطبيقية الفرعية الخاصة بإصلاح الإدارة الحكومية:

<http://www.undp.org/governance/public.htm>. وتتضمن

الدراسة مراجعة للمشروعات الحالية، وتقييم للمشروعات السابقة، وإجراء مراجعات داخلية للتجارب السابقة. وطبقا لتلك الدراسة، فإنه في عام 2003 دعم البرنامج الإنمائي حوالي 380 مشروعاً في 112 دولة في 3 مناطق. وكانت الغالبية العظمى من هذه المشروعات (حوالي 240 مشروعاً أو ما يبلغ 63% من إجمالي عدد المشروعات) في الدول ذات التنمية البشرية المتوسطة. وكانت معظم المشروعات في أوروبا ودول الكومنولث المستقلة حيث بلغ عدد المشروعات 118 مشروعاً في 27 دولة (أي ما يعادل 31% من إجمالي

المشروعات)، وحوالي 48 مشروعاً (ما يعادل 13%) في أفريقيا. وفيما يلي يوضح الجدول التالي تفصيل للمشروعات حسب المنطقة ونوع التدخل طبقاً للتصنيف المتبع في وثيقة صندوق الائتمان المحوري للإدارة الديمقراطية للحكم:

النسبة المئوية من المشروعات	المنطقة
%21.32	آسيا والمحيط الهادي
%17.37	الدول العربية
%12.63	أفريقيا
%17.63	أمريكا اللاتينية ودول البحر الكاريبي
%31.05	أوروبا ودول الكومنولث المستقلة
النسبة المئوية من المشروعات	نوع المشروع
%7.14	المشروعات التي تهدف إلى تعزيز الخدمة المدنية المهنية من خلال الاقتصاد في النفقات، وإصلاح الأجور والمزايا، والتعيين، ونظم إدارة الأداء وخلق فرص للمرأة في الخدمة المدنية.
%63.27	المشروعات التي تهتم بتدريب الموظفين العموميين من خلال تعميم عملية التدريب، وبناء القدرات، وبرامج التدريب المتخصصة والفنية.
%16.73	المشروعات التي تهتم بمراجعات المهام، والتي تهدف إلى تحسين السياسات والخيارات الإصلاحية، وإعادة تنظيم الهياكل الإدارية، ووضع أطر عمل قانونية متناسقة لإدارة الخدمة العامة.
%12.86	المشروعات التي تهدف إلى تعزيز استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لدعم الخدمات العامة من خلال وضع إستراتيجيات للإدارة الإلكترونية للحكم ونظم معلومات الإدارة.

يمكن استخدام الدروس المستفادة من تحليل تلك المشروعات ومن عمليات التقييم للمشروعات السابقة في تقديم المشورة العملية في إعداد هذه المذكرة. بالإضافة إلى ذلك، تعتبر برامج الإصلاح الحديثة للبرنامج الإنمائي برامج تجريبية مبتكرة يمكن الاستفادة منها، ولا سيما في المجالات الخاصة بالإدارة بالنتائج.

4- القضايا الرئيسية ومجالات الدعم:

ينبغي تناول تنمية القدرات في الإدارة الحكومية على ثلاثة مستويات؛ هي: المستوى الفردي، ومستوى المؤسسات، والمستوى الاجتماعي. فعلى المستوى الفردي، يشمل ذلك تهيئة الظروف التي تتيح للموظفين العموميين البدء في عملية مستمرة من التعلم والتكيف مع التغيرات، مستثمرين في ذلك المعرفة والمهارات الحالية مع دعم هذه المعرفة والمهارات والاستفادة منهما في اتجاهات جديدة. ويتطلب ذلك وجود منهج جديد لإدارة الموارد البشرية، كما أن يشير أيضا إلى أهمية إدارة المعرفة من حيث أن ذلك هو الوسيلة الجديدة لزيادة التعلم.

وعلى مستوى المؤسسات، يجب تطبيق منهج مشابه، فبدلا من إنشاء مؤسسات جديدة تعتمد في أغلب الأحوال على برامج عمل أجنبية معدة سلفا، ينبغي أن يركز الدعم على تحديث آليات تلك المؤسسات، مع إعطاء الأولوية لتحديث النظم والإجراءات. ويعتبر الأساس في هذه العملية هو تنمية القدرات بهدف دعم السياسات، وزيادة الفعالية التنظيمية، وإدارة الإيرادات والمصروفات. وأخيرا على المستوى الاجتماعي، يجب أن تدعم تنمية القدرات نموذجا لإدارة حكومية أكثر تفاعلا مع الآخرين، تستفيد من إجراءاتها ومن الملاحظات

التي تتلقاها من السكان على حد سواء. ولابد من حدوث تغيير اجتماعي حتى يستطيع الناس أن ينظروا إلى الإدارة الحكومية على أنها جهة لتقديم الخدمات، تتفاعل مع الناس وتخضع للمساءلة ويتعين مراقبة أدائها.

واستنادا إلى ذلك، يمكن تقسيم إصلاح الإدارة الحكومية إلى أربعة مجالات رئيسية:

1. إصلاح الخدمة المدنية. ويهتم هذا الفرع بالموارد البشرية في القطاع العام مثل القدرات والأجور وأوضاع العمل.
2. زيادة فاعلية واستجابة نظام وضع السياسة.
3. إصلاح آلية الحكومة التي تهتم بالقواعد والمؤسسات وهيكل الإدارة اللازم لتنفيذ سياسة الحكومة بما في ذلك الأدوات الجديدة للإدارة العامة، وبشكل خاص الإدارة الإلكترونية والحكم والحكومة الإلكترونية.
4. إصلاح نظام إدارة إيرادات ومصروفات القطاع العام.

4-1 إصلاح الخدمة المدنية

ما زال يشكل إصلاح الخدمة المدنية - الذي يشتمل على تنمية قدرات الخدمة المدنية للوفاء بالتزاماتها، والمحدد ليشمل القضايا الخاصة بالتعيين والترقية والأجور وعدد العاملين، وتقييم الأداء والموضوعات ذات الصلة - الجزء الأساسي لبرامج إصلاح الإدارة في الدول (رغم أن البرنامج الإنمائي لا يمول في معظم الأحوال هذه البرامج). وقد ركز إصلاح الخدمة المدنية بشكل كبير على الحاجة إلى احتواء تكاليف التوظيف بالقطاع العام من خلال الاقتصاد في النفقات وإعادة الهيكلة. بالإضافة إلى ذلك، اتسع نطاق إصلاح الخدمة العامة ليشمل التركيز على الهدف طويل الأجل الخاص بإيجاد قوة عاملة حكومية ذات

حجم مناسب ومهارات متعددة ولديها الدافع الصحيح والأخلاق المهنية وتركز على مصلحة العميل وتخضع للمساءلة.

وبالطبع ، تظل التكاليف العامة الخاصة بالخدمة المدنية مصدر اهتمام مشروع ، ولا يزال هناك اهتمام رئيسي بتناول أسباب الارتفاع الصاروخي في أجور الموظفين المدنيين والذي شهدته دول عديدة في فترة السبعينيات والثمانينيات، ووقف هذا الارتفاع. وفي الآونة الأخيرة، بالإضافة إلى هذه المشكلات، تم بشكل أفضل فهم عدد من المشكلات الأخرى التي ارتبطت بدرجة أكبر بجودة ودوافع الخدمة المدنية، على سبيل المثال:

1. الإدارة السيئة للأداء، مما يؤدي إلى عدم وجود حوافز كافية لتحقيق الأداء بشكل أفضل.
 2. نظم التعيين والترقية، التي لا تعكس بشكل حقيقي الأوضاع في الدولة، غالبا ما تهتم بشكل مبالغ بالتعليم الرسمي ولا تهتم بجذب العاملين المؤهلين والأكفاء أو ترقيةهم.
 3. تسييس الخدمة المدنية.
 4. عدم وجود مهمة محددة أو احترام الجمهور.
- وفيما يلي إيضاح للقضايا الرئيسية التي عادة ما تواجه الحكومات عند وضع البرامج الخاصة بإصلاح الخدمة المدنية:

4-1-1 المهمة

كثيرا ما يقلل شركاء التنمية من قيمة القدر الكبير من الكرامة الوطنية والمسؤولية الاجتماعية السائد في الدول النامية. وبينما يعد وجود توجه لتحقيق مهمة معينة لا يعدو أن يكون مجرد خطوة أولى، فإن وجود هذا التوجه يمكن

أن يخلق إحساسا واضحا بالاتجاه والالتزام داخل المنظمة سواء، سواء بالنسبة للمنظمة ككل أو لمختلف إداراتها ووحداتها عن طريق ما يلي:

- وضع رؤية مشتركة للإدارة الحكومية.
 - مساعدة المديرين على إيضاح أفكارهم فيما يتعلق بطبيعة عمل المؤسسة.
 - تركيز الاهتمام على المديرين وعلى غيرهم من العاملين من أجل تحقيق الأهداف التنظيمية.
 - إثارة إحساس العاملين بالانتماء للمؤسسة .
 - توفير إطار عمل يحدد الأهداف العامة وبطريقة أكثر دقة يحدد الأهداف الخاصة.
 - تقديم تفسير واضح للجمهور عن أسباب وجود المؤسسة .
- ويعدّ "بيان المهمة" هو الملمح الرئيسي لتوجّه المؤسسة . ويعدّ توضيح بيان المهمة جزء من عمل المؤسسة تماما مثل نشر وتوضيح المهمة داخليا وخارجيا. (أنظر مثال سنغافورة).

بيان مهمة الخدمة العامة في سنغافورة

مهمتنا:

- نعمل مع الحكومة المنتخبة لتشكيل مستقبل سنغافورة، وصياغة رؤية مشتركة للشعب السنغافوري، وتحويل هذه الرؤية إلى حقيقة.
- نعمل على حماية الاستقلال والسيادة والأمن والرخاء لدولة سنغافورة.
- نلتزم بالعدالة والمساواة استرشاداً بمبادئ مكافحة الفساد والإحساس بالجدارة والنزاهة.

أهدافنا:

- بناء أمة ديناميكية ناجحة وقوية تتميز بوجود بيئة آمنة ومستقرة.
- تهيئة أفضل الظروف لتحقيق النجاح لدولة سنغافورة، وكذلك تهيئة الظروف للشعب السنغافوري للحصول على أعلى مستوى من المعيشة.
- تدعيم إقامة مجتمع مترابط متناغم قائم على احترام المواطنين ومراعاتهم والاهتمام بهم.

عملائنا / زبائننا:

- نقدم خدمة ذات جودة - بطريقة سريعة وفعالة وودودة.
- نعامل عملائنا بطريقة عادلة وأمينة ونلتزم بمعايير عالية من الحرفية والنزاهة والأخلاق.
- نبذل قصارى جهدنا لمساعدة عملائنا وتلبية احتياجاتهم.

العاملون لدينا:

- نقدر العاملين لدينا، ونزيد من قدراتهم من خلال التدريب والتطوير المستمر، ونشجعهم على مواصلة تحسين معارفهم ومهاراتهم وقدراتهم.
- نضع على عاتق العاملين لدينا مسئوليات صعبة ومهمة، ونتوقع منهم أن ينحلوا بالالتزام وحسن التصرف، والقدرة على أخذ زمام المبادرة، ونوفر لهم الأدوات والموارد والبيئة المناسبة للقيام بالعمل على أكمل وجه.

- يطلب من العاملين لدينا أن يعملوا بطريقة جيدة مع الآخرين ، ولا يستطيع أن يصع وتنفذ خططاً سليمة بطريقة فعالة إلا إذا عملت
- مستويات مختلفة من الناس ذوي قدرات متنوعة عن كثب مع بعضها البعض.
- معتقداتنا:
- يعد احترام العاملين المطلب الأول لتحقيق الخدمة القائمة وتعبير عن الالتزام الصادق.
- يعد التغيير أمراً أساسياً للحفاظ على القدرات التنافسية الدولية لدولة سنغافورة في الاقتصاد العالمي وتحسينها المستمر.
- تدفعنا روح التميز إلى أن نكون الأفضل في كل ما نفعله.
- نتعلم من الآخرين ومن إبداء الملاحظات على الأداء ومن التعقيب على الأخطاء هو أفضل طريقة للاستفادة من الخبرات.

4-1-2 التدريب

يُعدّ ترقية العاملين الذين لا يتمتعون بالكفاءة ولا الخبرة الكافية، في بعض الأحوال، بسرعة لشغل المناصب الكبيرة، مشكلة عالمية في الخدمة المدنية في الدول النامية؛ كما يعد التدريب ملماً أساسياً في معظم برامج إصلاح الإدارة الحكومية. وتتراوح عمليات التدخل من التدريب الفني المتخصص إلى المهارات التعليمية والإدارية العامة. وقد شهد العقد الماضي تأكيداً كبيراً على عملية التدريب لتشمل نطاقاً أوسع، بما في ذلك زيادة وعي العاملين بالقطاع العام بالأهداف التنموية الكبيرة الخاصة بالتزاماتهم والقضايا الحاسمة مثل القضايا التي تتعلق بالنوع الاجتماعي، وفيروس HIV المسبب لمرض نقص المناعة المكتسبة (الإيدز)، وحماية البيئة. وحتى وقت قريب مازالت بعض الدول تركز الاهتمام على التدريب في القيادة وإدارة التغيير. (مثال سلوفينيا). وفيما يلي القضايا الهامة التي ترتبط بعملية التدريب:

- ملاءمة عملية التدريب؛

- اختيار المرشحين للتدريب؛

- والاحتفاظ بالموظفين المدربين بمجرد الانتهاء من تدريبهم.

وعلى الرغم من وجود أنواع متعددة من عمليات التدريب يمكن اختيارها، إلا أن التدريب داخل مكان العمل يظل الأكثر شيوعاً. فبالنسبة للعاملين الجدد قد يشمل ذلك التدريب في مؤسسة تدريبية محلية أو التدريب بمؤسسة بالخارج، في حين أثبت التدريب المتخصص كفاءته بالنسبة للعاملين ذوي المناصب المتوسطة وكبار الموظفين، وعلى الرغم من أن الرحلات الدراسية للخارج منتشرة بشكل كبير وقد تجلب الكثير من المزايا، إلا أنها مكلفة ويمكن إساءة استغلالها بسهولة. وتعد كل عمليات التدريب شكل من أشكال تفعيل النشاط، ويشترط أيضاً عند اختيار المرشحين للتدريب أن يتمتعوا بالشفافية والضمير الحي. ومع ذلك، من النادر أن يكون الاستثمار في مجال تدريب الموظفين العموميين ذا جدوى اقتصادية ما لم يكن هناك برنامج لتحسين ظروف التوظيف. فغالباً ما يبالغ في الخوف من أن الموظفين العموميين المدربين حديثاً يحاولوا التودد والتقرب للقطاع الخاص، لأن الموظفين العموميين نادراً ما يختاروا التخلي عن المزايا التي يتلقونها، ولكن قد يزداد خطر احتمال العمل لفترة ثانية ووجود حوافز قليلة. وتعد السياسة القومية للتدريب أمراً هاماً في ضمان استمرارية برامج التدريب. وأخيراً إن التدريب يقتصر بوجه عام على العاملين بالحكومة المركزية. ومع الاتجاه نحو تطبيق أسلوب اللامركزية، ازدادت أهمية تضمين المسؤولين المحليين داخل برامج التدريب القومية.

التدريب في سولفينيا

يوجد تنوع كبير في المؤسسات التعليمية والتدريبية في سولفينيا، ولكن التدريب في العمل بالنسبة للعاملين بالحكومة يتم تنسيقه عن طريق الأكاديمية الإدارية، ومقرها بوزارة الداخلية. ويتم التعاقد مع معظم المدربين، أما الدور الأساسي للأكاديمية هو القيام بعملية التنظيم وليس تقديم الدورات التدريبية. ويتضمن قانون الخدمة المدنية الجديد فصل كامل عن التدريب ويقدم عنصر المنافسة داخل عملية التدريب. وقد أصبح التأكيد الحديث على وجود إدارة عامة ودودة ويسهل الوصول إليها تخدم مصالح كل المواطنين. ويتم تعزيز التحسينات الخاصة بالفاعلية والاستجابة، والمقدمة طويلة الأجل الخاصة بمعايير الأداء، من خلال وضع برنامج مكثف مستمر للتدريب داخل العمل للخدمة المدنية الجديدة.

4-1-3 مراقبة التسكين الوظيفي (العاملين بالقطاع العام) :

تعد مراقبة التسكين الوظيفي أساسا لجميع مهام إدارة الخدمة المدنية. وأول خطوة في البرنامج الإصلاحي هي تحديد من يتم تعيينهم من قبل القطاع العام، وأي نوع من المهام سيؤدونها، والأجر الذي سيحصلون عليه مقابل هذه المهام. ومع ذلك، في أغلب الأحوال يصعب إجراء هذه الإحصائيات، وقد تستغرق وقتا طويلا لإعدادها. وعلى الرغم من أن هذه الإحصائيات ذات جدوى وتحقق مزايا على المدى القريب بالنسبة لإبعاد العاملين غير المفيد، فإن هذه المزايا ليست بالقدر الكبير كما هو متوقع، ونادرا ما تكون هذه الإحصائيات مفيدة على المدى البعيد إذا ما لم ترتبط ببعض أشكال إصلاح النظم الدائمة للأجور والعاملين. ويعد التدريب المناسب للمسؤولين عن جمع البيانات وتجميعها أمرا جوهريا مثل الآليات الفعالة لتسوية النزاعات.

وتتكون الأشكال التقليدية لمراقبة التسكين الوظيفي من جداول بأسماء العاملين تعتمد من المكتب المركزي لشئون العاملين أو من وزارة المالية أو من كليهما. وتحتوى هذه الجداول على كل وظائف تنظيم معين ، ويشكل هذا التنظيم الإداري القاعدة لإعداد الموازنة والتعيين والترقية. وفي العديد من الدول النامية، تشكل الوظائف التي لم يتم التسكين عليها جزءا كبيرا من إجمالي كشف الأجور، وغالبا ما يكون العاملون المؤقتون، في واقع الأمر، عاملين دائمين. وعلى الرغم من أن الدولة عادة لا تتحمل مسؤولية قانونية كبيرة تجاه هؤلاء العاملين إلا أنهم يمثلون مع ذلك عبئا سياسيا عليها. وتثار الانتقادات ضد النموذج التقليدي للتسكين الوظيفي لأنه في جوهره يعتمد على التدرج (ففي كل مرة يتصارع المديرون للحصول على كل منصب جديد) ولأنه يحول دون اتباع منهج موحد لتعيين الموظفين وإعداد الموزونات الذي قد يمنح المديرين حرية التصرف بشكل أكبر في الموارد، سواء كانت موارد البشرية أو مالية. وتحبذ الآن المناهج الجديدة، رغم قلتها، اتباع منهج الإدارة المحترفة لمراقبة التسكين الوظيفي، والتركيز بشكل أكبر على تحقيق النتائج في نطاق (التكاليف الجارية) المنفق عليها. (أنظر حالة فيتنام).

المناهج الإدارية الأكثر ألفة التجريبية

في فيتنام

بدأت حكومة فيتنام برنامج الإدارة الحكومية في عام 1995، الذي يعد أحد العناصر الأساسية التي تم اختيارها لمنح 10 مقاطعات وأجهزة مدينة (هوشي ميته) الحكم الذاتي المؤقت في استخدام كشف الرواتب وتكاليف الميزانية الإدارية. وافق المنتفعون على ذلك بشرط مراعاة بعض المبادئ التي من ضمنها عدم زيادة حجم القوى العاملة أو في التكاليف الإدارية والشفافية في الإدارة. وقد نتج من المشروع التجريبي خفض عدد العاملين إلى أكثر من 13% وتحقيق وفراً يبلغ أكثر من 18%. واستخدم هذا الوفرة في زيادة أجور العاملين وفي زيادة مزايا أخرى، وإنشاء صناديق طوارئ ودعم العمالة الزائدة. وطبقت أجهزة المدينة أسلوب الحكم الذاتي لكي تعيد تنظيم أجهزتها وتنظيم العاملين بها عن طريق إعادة تعيينهم طبقاً لخبرتهم ومؤهلاتهم والقضاء على التداخلات داخل المؤسسة. وقد أعلن مديرو المدينة وكبار المسؤولين بالحكومة عن تحسينات في إدارة الميزانية وكفاءة وفاعلية الخدمات. وتعلمت الوحدات الإدارية من أن تحقيق الوفرة كان أمراً ممكناً وأن الالتزام بالروتين لتحقيق زيادة في الميزانية كان أمراً غير ضرورياً.

4-1-4- نظام التوظيف الدائم ونظام شغل الوظائف الشاغرة

يمكن تقسيم نظم التوظيف بالحكومة، والتي تقوم على الجدارة، إلى نوعين رئيسيين: نظام التوظيف الدائم ونظام شغل الوظائف الشاغرة. ويعتبر نظام التوظيف الدائم نظاماً "مغلقاً"، بمعنى أنه يتم شغل الوظائف الأدنى والوظائف الأعلى من داخل الفئات الوظيفية القائمة. ومن ناحية أخرى، يركز نظام شغل الوظائف الشاغرة (ويسمى أيضاً "نظام الوظيفة في الدرجة" job-in-rank) على اختيار المرشح المناسب لشغل الوظيفة. وغالباً ما تقتصر النظم الخاصة بالتوظيف الدائم بتقاليد القانون المدني، بينما ترتبط النظم القائمة على

شغل الوظائف الشاغرة بتقاليد النظام القانوني الأنجلو-ساكسوني. ويعد اختيار النظام المناسب مسئولية الحكومة ولا بد أن يكون ناتجا لعملية من المشاورات والمداولات بين الجاز الفني المعني وصنّاع السياسة ذوى الصلة. وبسبب إحراز الكثير من التقدم في الوقت الحالي في فكر الإدارة الحكومية داخل إطار تقاليد النظام القانوني عقود العمل الأنجلو-ساكسوني، هناك ميل لتفضيل سمات نظام شغل الوظائف الشاغرة. وكل نظام له مميزاته وعيوبه. وحيث أن النظام القائم على شغل الوظائف الشاغرة يستطيع تعيين المهوبين في الخدمة المدنية عند الحاجة إليهم، ويساعد عادة على تحرير المديرين لكي يركزوا على النتائج، فإن النظم الخاصة بالتوظيف الدائم تعتبر أفضل بالنسبة لتقديم الحوافز من أجل تحقيق الأداء الجيد وضمان أن تظل الاستثمارات في مجال التدريب داخل الخدمة المدنية. في حالة إدخال آليات من نظام إلى آخر، ينبغي على الحكومات أن تضمن أن الآليات الجديدة التي يتم وضعها تم تطويرها بحيث تتوافق مع النظام الحالي، وتكون مفهومة على وجه صحيح في إطار التقاليد القائمة. وتطبق معظم الدول المتقدمة بشكل متزايد خليطا من النظامين وتتبنى جوانب من كل من النظم القائمة على شغل الوظائف الشاغرة والنظم الخاصة بالتوظيف الدائم. ومن ثم، قد تجد الدول التي تتبع تقاليد القانون المدني نماذج مفيدة لتنظيم وظيفي في التطورات التي أدخلت على النموذج الفرنسي خلال العقود الماضية، على سبيل المثال، دون الحاجة للاعتماد ببساطة على التنويعات في النموذج الأنجلو-ساكسوني.

4-1-5 ترتيبات إدارة الخدمة المدنية

يوجد عادة نوعان من ترتيبات الإدارة الخاصة لشؤون العاملين؛ هما: لجنة الخدمة العامة (أو المدنية) Public (Civil) Service Commission ومكتبها التنفيذي على غرار النموذج الأنجلو-ساكسوني؛ وإدارة شؤون العاملين Personnel Department أو "اللجنة فيما بين الوزارات" Inter-ministerial Committee، والتي يخضع مكتبها التنفيذي لرئيس الوزراء أو مجلس الوزراء المسئول عن الخدمة المدنية، والتي عادة ما توجد في الدول التي تطبق نظام القانون المدني. وبالإضافة إلى ذلك، غالبا ما يوجد جهاز مالي رقابي داخل وزارة المالية يكون مسئولا عن إدارة الرواتب والرقابة على الموازنات. وعادة ما يقدم المستشارون، المحنكون في النظام الأنجلو-ساكسوني، الدعم لمنهج لجنة الخدمة العامة، بينما يدعم المستشارون الآخرون نموذج القانون المدني. وعلى الرغم من أن لجان الخدمة العامة تُعرف بالحيادية والاستقلالية، ولذا فإنها الأكثر فاعلية في إيجاد نظام قائم على المزايا والخدمة المدنية المهنية، فإنها تعتبر دخيلة على التقاليد الإدارية في العديد من الدول.

والخيار الثاني الذي يتعين اتخاذه هو الاختيار بين نظام الإدارة المركزية لشؤون العاملين والإدارة اللامركزية. ويحتفظ نظام الإدارة المركزية لشؤون العاملين برقابة شديدة على أداء مهام إدارة شؤون العاملين على المستوى المركزي. أما نموذج اللامركزية فيزيد من الاستقلال الذاتي في صنع القرار للمديرين التنفيذيين في أداء معظم مهام إدارة شؤون العاملين (مثل، التعيين والترقية والتدريب) تاركا للمركز مسؤولية تحديد الإرشادات التوجيهية الرئيسية الخاصة بالسياسات، وإصدار اللوائح، والرقابة على أداء وحدات إدارة شؤون

العاملين اللامركزية. ولكن في العديد من الدول، تخضع عملية التعيينات في الوظائف الكبرى لرقابة مباشرة من المنظمة المركزية.

4-1-6 الأجور والمزايا

تؤدي نظم الرواتب والمزايا الضعيفة بسبب، من بين جملة أشياء أخرى، زيادة عدد الموظفين عن الحاجة إلى قلة الحافز، والفساد، وفقد العاملين المؤهلين، وخدمات رديئة في المناطق النائية، والتقليل من الاستثمارات في مجال التدريب¹. وهناك أربعة موضوعات رئيسية مرتبطة بالأجور والمزايا، وجميعها ناتج، إلى حد كبير، عن الجهود التي تعمل على احتواء إجمالي الأجور وفي الوقت نفسه تعمل على تنفيذ البرامج الإصلاحية، وهذه الموضوعات هي ما يلي:

1. الأجور المنخفضة جدا: غالبا ما يواجه العاملون بالقطاع العام في الدول النامية معدلات أجور أفضلها لا يكاد يكفي لتحمل نفقات المعيشة، دون المقارنة بالقطاع الخاص، أو أنها لا تكافئ أو تعوض المشقة من العمل بالوظائف في الأماكن البعيدة.
2. الأجور المضغوطة: لا تعكس أجور كبار الموظفين مهاراتهم ولا تدريبهم ولا أقدميتهم، فعلى سبيل المثال في زامبيا يتقاضى السكرتير الدائم خمسة أو ست أضعاف راتب أقل موظف.
3. تؤدي المزايا والبدلات غير النقدية دورا هاما في إجمالي المزايا مثل بدل السكن والسيارات الرسمية والمعاش وغيرها من مزايا التقاعد

¹ ترجع بذور وجود أعداد كبيرة من الموظفين بيزيد عددهم عن الحاجة في القطاع العام إلى الضغط لمكافئة الأفراد المشاركين في الحركات الاستقلالية عام 1960.

الأخرى التي غالبا ما تشكل جزء كبيراً من إجمالي المزايا. وفي بعض الدول النامية انهارت النظم الخاصة بالمزايا النقدية وحل محلها النظم البديلة للمكافآت، ولكن نتج عن ذلك نظم مبهمه وعشوائية للمكافآت التي تسببت في صعوبة مراقبة الأجور وإدارتها واحتوائها.

4. تسببت ممارسات الجهات المانحة المختلفة من حدوث تشويه في الرواتب التكميلية.

يطرح تناول نظم الأجور العديد من التحديات ، ولكن قد ينتج عن ذلك بعض النتائج الإيجابية عن أحد العمليات التكرارية التي تُطبق بمرونة وبطريقة عملية على نحو معقول مع الاهتمام بشكل خاص بالتسلسل. ولذا، على سبيل المثال، كان التخفيف من الإضراب على مدى عدة سنوات مصحوبا بوعده زيادة في إجمالي الأجور وطرح نظام جديد للسلك الوظيفي الذي يعد مسبقا بتوافر فرص للتقدم ، ويمكن لهذا الضغط أن يضعف من معارضة أحد البرامج التي ينتج عنها إنهاء خدمة الموظفين وبناء الدعم من أجل الإصلاح.

وهناك مسألة أخرى، أنه غالبا ما تسعى الجهات المانحة إلى حل مشكلة قصير الأجل تتعلق بالحوافز القليلة عن طريق رفع أجر بعض الموظفين العموميين بطريقة اختيارية (زيادة الأجور). وتعتبر هذه العملية عملية غير مستدامة وليس لها قواعد ثابتة وعموما لا ترضي عنها الجهات المانحة، ولكن في ميدان العمل عادة ما تكون الطريقة الوحيدة لتحقيق النتائج. ومن الناحية العملية في معظم الدول ذات القدرات المحدودة، من الصعب تجنب (زيادة الأجور). وقد أجريت محاولات عديدة لإيجاد حلول أقل تشوها وأكثر استدامة عن طريق تطبيق نظام الزيادات في الأجر بشكل رسمي داخل نظام الأجور. في بعض الأحوال يتم منح فرق الإصلاح لفترة أجور استثنائية مرتفعة لاشتراكها

المحدود بهدف تنفيذ البرنامج الإصلاحي . وفي بعض الدول الأخرى، يتم منح الموظفين العموميين الذين تم اختيارهم، وبخاصة هم عناصر هامة في البرنامج الإصلاحي، مرتبات عالية مقدما التي من المتوقع أن تكون متوفرة لهم فور الانتهاء من البرنامج الإصلاحي، (وعادة في فترة تتراوح ما بين خمس إلى عشر سنوات)؛ ا، حيث تختبر الحكومة نظام "دعم الرواتب المتزايدة المنتقاة". ويوجه نظام دعم الرواتب المتزايدة المنتقاة، ولا سيما، نحو الاتجاه الصحيح، وعلى الرغم من ذلك فإن الأمر مازال مبكرا لتقرير مدى نجاح هذه المناهج. وبما أن البرنامج الإنمائي تناول هذه المشكلة، فإنه يتعين عليه أن لا يعمل على تشجيع الجهات المانحة باستخدام نظام (الزيادات في الأجر)؛ وإذا كان هذا النظام غير ناجح، ينبغي الحث على تطبيق مبدأ الشفافية في اختيار من يُمنح هذه الزيادة. وأيضا كان ممكنا يتم إدماج هذه الزيادة داخل إطار الرواتب الرسمية، وربط المزايا الإضافية بالمهام أو المركز بدلا من الشخص نفسه.

مجموعات المهام ذات الأولوية في كمبوديا

تعد قضية الرواتب التكميلية من القضايا الحيوية في كمبوديا ، ويبلغ إجمالي المبالغ المنصرفة على الحوافز من قبل الجهات المانحة المختلفة ما لا يقل عن 3 مليون دولار أمريكي سنويا تقريبا من جهات مانحة متعددة وثنائية. ووضعت مؤخرا الحكومة الكمبودية نهجا للإسراع في الإصلاح وتقديم المنح التي تعتمد على الأداء "لمجموعات المهام الأساسية" في الوزارات الرئيسية بهدف مكافئة الموظفين العموميين ذوي المعرفة والخبرة المناسبة والبحث عنهم لتمكينهم من العمل داخل مجموعات أو فرق عمل قد تستطيع أن تقدم المهام الأساسية لعملية التغيير بنجاح في الهيئات التي يعملون بها بأسلوب شفاف وكفاء. ويعتبر الأداء الاقتصادي هو المعيار الأساسي لتلقي البدلات. فعلى الرغم من الحد مبدئيا من عدد الموظفين العموميين إلى 1000 موظف، فإن البرنامج سوف يلحصر نوره تدريجيا لأن الوزارات والهيئات مستعدة للحصول على

أسلوب الأداء القائم على النتائج. وستحمل الحكومة التكاليف المباشرة لسلاداء (مثل البدلات) لهذه المجموعات، ولكن سيظل التعاون المالي والفني مطلوباً لمساعدة الحكومة التي تعمل على تشغيلهم، ويوفر البرنامج الإنمائي الدعم للحكومة الملكية بكمبوديا لتحليل وكذلك لتفسير بطريقة أوضح والسدفاع عن مبادرة المهام الرئيسية للمجموعة. ومن الناحية المبدئية يمكن أن تتحول المشروعات التي تتم بمعاونة شركاء من الخارج إلى مهام أساسية للمجموعة لدعم الملكية والاستمرارية.

وفي نفس الوقت، منذ عام 1996 انتهجت منظمات الأمم المتحدة في كمبوديا سياسات وإجراءات وفئات مشتركة للرواتب التكميلية للعاملين بالحكومة. وقررت هيئة المعونة الأسترالية AusAid "توفير غطاء" لمنهج الأمم المتحدة الشفاف والمنسق تجاه الرواتب التكميلية المتصلة بالمشروعات.

4-1-7 المساواة بين الرجل والمرأة واتخاذ إجراء إيجابي

نادراً ما يتم تمثيل المرأة بشكل جيد في الإدارة المتوسطة والعليا في الإدارات العامة في الدول النامية (أو في الكثير من الدول المتقدمة)، حتى وإن شغلت بعض السيدات المناصب السياسية الكبرى. بالإضافة إلى ذلك، عندما بدأت المرأة في أن تحتل موطئ لها في الخدمة المدنية، أثبتت التجربة مع الخصخصة في شرق وحتى في غرب أوروبا أن المديرين عادة ما يقوموا بتخفيض أعداد النساء، وذلك لأنه لا ينظر إليهن على أنهن العامل الرئيسي لكسب الرزق ولأن الموظفين العموميين من الذكور أفضل منهن؛ حيث أنهم قادرون على إقامة روابط اجتماعية مع مديريهم (الذين عادة ما يكونوا من الذكور). وتتحدث على الأقل بشكل منافق، حكومات كثيرة من الدول النامية عن النموذج الأمثل لإعطاء قدر أكبر من المساواة بين المرأة والرجل، لكن قليلاً ما تتضمن البرامج الإصلاحية جهوداً جادة لزيادة شغل المرأة للمناصب الكبرى بما في ذلك، على سبيل المثال، تدريب المرأة، ووضع قواعد للعمل "صديقة

للأسرة"، وخلق إحساس بتقدير المساواة بين الجنسين. ويتضمن تحقيق المساواة بين الرجل والمرأة التغلب على التحامل الثقافي والعادات المرتبطة بالعمل والحياة طويلة الأمد. وعلى الرغم من ذلك، يعتبر السعي لتحقيق التقدم بشأن هذا الموضوع جزءاً من التزام الدول بموجب الاتفاقيات الدولية، سواء من منظور تقليل حدة الفقر أو منظور حماية حقوق الإنسان.

**تعزيز المساواة بين الرجل والمرأة
في التعيين في الإدارة الحكومية
في أذربيجان وبيلاروس**

في إطار تنفيذ المشروع الوطني لبناء القدرات داخل وزارة الشؤون الخارجية، أسست أذربيجان مركزاً للتخطيط السياسي والأبحاث الاستراتيجية. وأجرى الباحثون أبحاثاً طرحت توصيات للحكومة بشأن السياسات الخاصة بالنوع الاجتماعي. ونتيجة لذلك، تم إطلاق مشروع "المرأة في الحياة الدبلوماسية". ويهدف هذا المشروع إلى دعم تنمية السلك الوظيفي للمرأة الأذربيجانية من الدبلوماسيات. وفي بيلاروس، يمول مشروع "المساعدة من أجل توسيع مساحة في الحياة العامة للمرأة" برامج تعليمية بما في ذلك برامج لمنح درجات الماجستير للقيادات من النساء، وبرنامج لمدة أسبوعين لكبار العاملين والمعلمين من النساء بالإدارة الحكومية، هذا بالإضافة إلى مشروعات بحثية لكشف العوامل التي تدعم أو تعوق مشاركة المرأة في الحياة السياسية والحياة العامة.

4-1-8 إدارة الأداء: الجدارة، الترقية، مدة شغل المنصب

يعدّ الجانب المركزي للنظم التي تعتمد على الجدارة بمثابة إطار عمل لتقييم الأداء والمكافآت التي تمنح للعاملين الأكفاء. ومن الناحية العملية، تعتبر إدارة كل نظم إدارة الأداء تقريباً مكلفة. وفي العادة، تقتصر عمليات التقييم التقليدية على الموظف المعني، ولا يتم تزويده بالملاحظات المتصلة بذلك التقييم، مما يكون له أثر سلبي على التحفيز، بينما تركز مناهج التقييم الحديثة على النتائج

بدلاً من الخصال الشخصية في حالة اعتبار عمليات التقييم كأداة إنمائية، وتعتبر عمليات التقييم بمثابة أداة للتنمية، كما تركز على التقييم القائم على المشاركة. وهناك الكثير من الأمثلة لهذه النظم، مثل، مالطا وموريشيوس وزامبيا. وتربط النظم المفتوحة لتقييم الأداء بين أداء الفرد وأهداف المؤسسة، وتختبر الكفاءة، وتسهم في جو من النقاش المفتوح داخل إطار الخدمة العامة. ويعد وجود جهة رقابية محايدة مثل لجنة الخدمة العامة أو إدارة الخدمة العامة، لها آليات مناسبة للطعن، مطلباً أساسياً لأي نظام لإدارة الأداء. وعلى الرغم من ذلك، ينبغي توخي الحذر عندما يرتبط التقييم بالراتب أو الترقية. إذ لم تثبت بعد مزايا ربط الراتب بالأداء، وقد يتطلب إنشاء هذه النظم متطلبات إدارية كبيرة جداً وتكلفة عالية جداً. علاوة على ذلك، أثبتت التجربة أن ربط الراتب بالأداء يحتمل أن يواجه معارضة، وينبغي إعطائه أولوية متأخرة بدلاً من البدء به. ويفضل المديرون عدم التفرقة بين مرؤوسيه، وعادة ما تكون العلاوات القائمة على الأداء أقل من أن تعدّ حافزاً. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن يكون تقييم الأداء عنصراً واحداً فقط في عملية تحديد الأحقية للترقية، أما العناصر الأخرى فيجب أن تشمل اختبارات الكفاءة، والمقابلات الشخصية المنظمة، وخلافه. وبوجه عام، ينبغي أن يكون التركيز، في وضع نظم الأجور والأداء، على كبار الموظفين الذين يمكن معاملتهم بشكل خاص والتدقيق في وضعهم بشكل أكبر من غيرهم، وكذلك على الأوضاع التي من المحتمل أن يزيد فيها تأثير ذلك بشكل أكبر.

4-1-9 التسييس والمحسوبية

أكدت جهود إصلاح الخدمة المدنية في أنحاء العالم، بدرجات مختلفة، على الحاجة لفصل السياسة عن الخدمة المدنية وتعزيز نموذج الخدمة المدنية المحايدة القائمة على الجدارة. ولكن أثبتت التجربة أن النظم القائمة على الجدارة فقط

هي الاستثناء، وأن التعيينات السياسية هي الأمر الشائع في معظم نظم الخدمة المدنية. ويرى المؤيدون لنظام المحسوبية (أي، التحكم في التعيينات) أن ذلك النظام يسمح بتوظيف كادر من العاملين المدنيين الأوفياء الأكفاء. كما أن ذلك النظام يعزز أيضا الديمقراطية، نظرا لأنه يساعد على التناوب المنتظم لكبار الموظفين طبقا لإرادة الشعب. أما أولئك الذين يؤيدون النظام القائم على الجدارة فيرون أن هذا النظام ينسجم بشكل أفضل مع المنهج القائم على الحقوق لإدارة الخدمة المدنية (أي، عدم التمييز والمساواة في الوصول إلى المناصب العامة). كما أنه يسمح أيضا بالاستمرارية والحيادية في الإدارة الحكومية. وبين هذا وذاك، هناك خط أكثر واقعية يضع في الاعتبار مزايا ومساوئ كل من نظام الجدارة ونظام المحسوبية، في سياق سياسي واجتماعي-اقتصادي. وبوجه عام ينبغي أن تكون المحسوبية في التعيين أمرا استثنائيا ويخضع لقيود وضوابط فعالة تحد من السلطات المخولة للسياسيين بشأن التعيينات والترقية. ولذلك، ينبغي ربط التحكم في التعيين في الخدمة المدنية بالاختيارات القائمة على الجدارة في إطار أخلاقي قوي، وأن يقابل ذلك نظام فعال من القيود والضوابط. ويمكن أن يتحقق ذلك إذا توفرت العناصر التالية:

• تحديد ونشر قائمة كاملة بالمناصب التي تعدّ مناصب سياسية في طبيعتها.

• إجراءات واضحة للتعين والترقية تضمن الشفافية في عملية الاختيار، وتشتمل على ضوابط وقيود رسمية، وكذلك إمكانية الطعن حالة اتخاذ إجراء تعسفي.

• تقييد السلطة التقديرية للسياسيين بشأن عمليات الاختيار (ينبغي أن تقع مسئولية حصر المرشحين على لجنة اختيار متعددة الأطراف وحدها دون سواها)

• وجود ميثاق شرف يؤكد على الحيادية السياسية للموظفين العموميين وولائهم (بمعنى التزامهم بتنفيذ سياسات الحكومة ودعمها وإنفاذها).

• وجود ضمانات دستورية وقانونية (قانون الخدمة العامة) تؤكد حق المرشحين للوظائف العامة (غير السياسية) في عدم التعرض للتمييز بسبب النوع، أو الأصل العرقي، أو الاتجاه السياسي أو الاقتصادي، أو الديانة، أو الاتجاه الفلسفي، أو الثقافة، أو بسبب الآراء أو الظروف الاجتماعية.

2-4 تحسين نظام صنع السياسة

بسبب الطبيعة الحساسة سياسياً لهذا الموضوع، فإنه لم يحظ سوى بمشاركة عدد قليل فقط من الجهات المانحة حتى فترات قريبة. وبالرغم من ذلك، تمكن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من تقديم المشورة فيما مضى؛ وذلك من خلال بعض العمليات، من بينها تدعيم عملية الصياغة التشريعية. وقد جرت العادة على ألا تتسم عملية صنع السياسة بالشفافية، كما أن أولويات الجهات الصانعة للسياسة، في العديد من الدول التي تعتمد على الجهات المانحة، (مثل الحكومة أو مجلس الوزراء أو الرئاسة أو المكاتب الوزارية...الخ) كانت مرتجلة وموضوعة بناء على الضغوط التي تمارسها الجهات المانحة. إلا أنه في الأعوام الأخيرة، بدأت بعض الجهات المانحة، لاسيما في سياق عملية "استراتيجية التخفيف من حدة الفقر" التركيز على تحسين كفاءة عملية صنع

السياسة. ويعني ذلك تقوية الأمانة العامة بمجلس الوزراء أو ما يعادلها، وخلق آليات للتنسيق الأفقي فيما يخص عملية صنع السياسة والتطبيق، وبلورة إجراءات لوضع جدول أعمال الجهات الصانعة للسياسة، وتصميم نظام يؤكد أن مشروعات السياسات تقوم على التحليل الملائم، وخلق نظم لنشر القرارات المتعلقة بالسياسات ومراقبة التنفيذ. وغالباً ما يظهر النقاش حول تحسين عملية صنع السياسة بمجرد أن تبدأ الحكومة في مناقشة أي عملية من عمليات إصلاح الإدارة الحكومية، ويرجع ذلك بشكل كبير إلى أن القرارات الخاصة بدور الدولة ورؤية الإدارة الحكومية التي جرى إصلاحها واستراتيجية تحقيق تلك الرؤية، كل ذلك يجب شرحه وبناء إجماع في الرأي حوله داخل الحكومة.

4-3 إعادة هيكلة آلية الحكومة

يشير التعبير "آلية الحكومة" إلى تخصيص وإعادة تخصيص الوظائف بين الإدارات، ويشتمل على إدخال تغييرات في الهيكل الداخلي للإدارات وتخصيص الوظائف داخل الإدارات، وعلى نطاق أوسع، تخصيص الوظائف على نطاق الجهات الأخرى خلاف الإدارات الوزارية، مع إنشاء أجهزة تنفيذية وخصخصة الجهات الحكومية. وللإصلاح الهيكلي للآلية الحكومية جذوره في مجال المساعدة الفنية للإدارة الحكومية منذ السبعينيات، إلا أنها عادت للظهور مرة أخرى في السنوات الأخيرة كعنصر رئيسي في إصلاح نظم إدارة الحكم. وبالطبع فإن اللامركزية هي أكثر الأمور التي تحتاج للإصلاح بالنسبة للهيكل الحكومي، ويتم التعامل معها من خلال "مذكرة تطبيقية" مستقلة. بالإضافة إلى ذلك، فإن هناك أدوات جديدة، لاسيما تلك القائمة على تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات، قد أوجدت احتمالات جديدة للتنسيق الأفضل بين أفرع الحكومة المختلفة ولتحقيق اتصال أكثر مباشرة بين المواطن والحكومة.

4-3-1 مراجعة المهام

حتى منتصف التسعينيات، غالباً ما كانت عمليات الإصلاح الهيكلي تتم بصورة ارتجالية، ومركزة حول قطاعات بعينها، ولم تكن تتعدى كثيراً مجرد إدخال بعض التغييرات التشريعية، كما كانت تقوم على هياكل تنظيمية عتيقة بدلاً من أن تقوم على التحليل الدقيق للمشكلات الهيكلية ذاتها. ومنذ ذلك الحين، بدأ الممارسون، لاسيما في مناطق شرق أوروبا وآسيا والباسيفيك وأمريكا اللاتينية، باتخاذ أساليب أكثر شمولاً للإصلاح، كما أنهم سعوا للتركيز على الإصلاح الداخلي بشكل متوازن مع الأخذ في الاعتبار العلاقات المتغيرة بين الإدارات الحكومية والمجتمع. وأصبحت عمليات مراجعة المهام، والتي هي بمثابة الأداة الرئيسية في عملية الإصلاح الهيكلي، معروفة أكثر بتقديم الإرشاد والأساس التحليلي لعملية الإصلاح. وتهدف هذه العمليات إلى القيام بالوظائف الأساسية التالية:

- إعادة التعريف بأدوار مستويات الإدارة المختلفة ووظائفها ومهامها،
- وضع الدور المناسب للحكومة في أي قطاع أو وظيفة معينة على مستويات مختلفة، والذي يشتمل على تعريف كل من (أ) الوظائف الزائدة، (ب) تكرار الوظائف فيما بين المؤسسات على مستوياتها المختلفة وداخل كل منها، (ج) الوظائف المفقودة، (د) الوظائف التي يمكن ترشيدها في وحدة واحدة بدلاً من العديد من الوحدات،
- التعرف إلى مواطن عدم التجانس والإهمال الوظيفي في الإطار القانوني الذي يعوق الوحدات عن أداء وظائفها،
- مراجعة أوجه التماثل بين الوظيفة والعاملين بها،
- اقتراح نطاقات لتحسين التنسيق الأفقي بين الوحدات ذات الوظائف المكملة لبعضها أو المعتمدة على بعضها البعض.

وهذا التحليل لمراجعة المهام يقدم الأساس لاستكشاف الخيارات المتعلقة بالسياسات على مستوى أعلى، مثل:

• مجالات اللامركزية،

• مجالات المكاسب المتعلقة بالكفاءة من خلال خفض دور الدولة أو من الفرص المتاحة لتخفيض أعداد العاملين،

• المكاسب التي يمكن أن تتحقق من خلال تقديم عناصر المنافسة وإدارة الأداء في توصيل الخدمات؛ على سبيل المثال من خلال إنشاء آليات بديلة لتوصيل الخدمات (مثل الوكالات التي تتلقى إعانات مالية أو المنظمات غير الحكومية) (انظر حالة البرازيل).

• فرص تحسين عملية صنع السياسة، وفصل صنع السياسة عن التنفيذ.

مراجعة المهام في قيرغيزستان

لعب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في قيرغيزستان دوراً قيادياً في دعم المراجعة التوجيهية للمهام في وزارتي التعليم والصحة عام 2001. وقد أدت هذه المبادرات إلى وجود لائحة منقحة لوزارة التعليم تنص على مهام موضحة بأسلوب أكثر وضوحاً، كما أنها عملت على خفض الوظائف الموكلة للوزارة من 66 إلى 20 وظيفة وأوجدت حلولاً لمواطني عدم التجانس داخل الإطار القانوني الذي يحكم سلطات الوزارة. أما وزارة الصحة فهي تستكشف عمليات الإصلاح التي تهدف إلى التأكيد على تقديم الخدمات بكفاءة أكبر وعلى الاستخدام الأكثر كفاءة للموارد المخفضة. كما طور البرنامج الإنمائي أيضاً نموذجاً خاصاً لخطّة تنفيذ التوصيات المتعلقة بمراجعة المهام المطبقة في أي وزارة أو جهاز تابع للدولة. أما في الوقت الحالي، فإن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بالتعاون مع إدارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة DfID، يدعم الحكومة من أجل تطبيق عمليات مراجعة المهام في سبع وزارات ولجان تابعة للدولة، كما بدأت في تطبيق عمليات مراجعة المهام على المستوى المحلي.

4-3-2 تكنولوجيا المعلومات والاتصالات و الإدارة الإلكترونية للحكم

توفر تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أدوات معالجة متزايدة في القوة والتي يمكن نشرها لمعالجة مشكلات التنمية التقليدية بطرق ابتكارية. ولا تتكون تكنولوجيا المعلومات والاتصالات فحسب من الحلول المتمثلة في "الإدارة الإلكترونية للحكم" والتي تقوم على استخدام الإلكترونيات والشرائح الرقيقة، لكن غالباً ما تسود في معظم المناقشات الخاصة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في سياق إصلاح الإدارة الحكومية ، ويمكن لتكنولوجيا المعلومات هذه (مثل الشبكات واسعة النطاق والإنترنت) أن تحول من شكل التفاعلات الحكومية مع المواطنين والمشروعات التجارية والمناطق الحكومية الأخرى. إلا أنه هناك حاجة لتقليل التركيز على التكنولوجيا في حد ذاتها مع زيادة نسبة التركيز على عمليات تحويل وإعادة تنظيم الوظائف والتفاعلات التي تسمح بها. ومن خلال وضع هذه الخدمات بالقرب والزبائن والشركاء، ستمكن الإدارة الإلكترونية للحكم من تسهيل توصيل الخدمات بشكل أفضل وصديق للمستخدم، وإقامة روابط اقتصادية محسنة مع المشروعات التجارية وكذلك توفير إدارة أكثر كفاءة والتزاماً للمشروعات الحكومية. وقد أثبتت الأمثلة الابتكارية نجاحاً، حتى في ما هو خلاف النطاقات الأقل نمواً في مجال التكنولوجيا؛ فعلى سبيل المثال، في الهند تقدم الأكشاك المقامة وسط المجتمعات والتي تدار بالكمبيوتر المعلومات الأساسية وعمليات التوثيق والاستمارات التي يحتاجها المواطنون في المناطق الريفية، وبهذا تعمل على توفير وقت المواطنين وأموالهم كما تعمل على توسيع نطاق تقديم الخدمات على المستوى المحلي.

وبالإضافة إلى تعزيز العلاقات مع العامة، فإن الإدارة الإلكترونية للحكم يمكنها أيضاً أن تعمل على تحسين العمل الداخلي في الإدارات ، ويمكن أن

يؤدي توفير نظم معلومات الإدارة داخل الإدارات الحكومية - مثل تحسين إدارة الأفراد وتقليل التكلفة وتحسين خدمات التوصيل ونظام المشتريات الحكومية - إلى توفير إدارة أفضل لمشروعات المساعدات الفنية وزيادة العوائد. إلا أن الحكومة الإلكترونية، كما يفكر فيها البعض حتى الآن من ناحية نظم تكنولوجيا المعلومات وأدواتها وبنيتها الأساسية، لا ينتج عنها انسيابية أو إعادة تنظيم للوظائف الحكومية أو تحول في الأدوار والمسؤوليات، والتي تحتاج أن تكون جزءاً من عملية تحويل كبرى.

طرق ابتكارية لتحسين الخدمات

في البرازيل والفلبين

في البرازيل، تقدم مراكز مساعدة المواطنين خدمة "التوقف في مكان واحد للحصول على الاحتياجات كافة" التي يستخدمها معظم الناس، أما في الفلبين فإن مكتب الجمارك قد وضع نظام إلكتروني "أون لاين" لخفض النفقات وتقليل احتمالات حدوث عمليات الغش وللمساعدة في زيادة عمليات جمع العوائد. إلا أن حالة البرازيل تقدم لنا قصة تحذيرية، فبالرغم من أن استخدام مراكز مساعدة المواطنين في البرازيل كان أحد عناصر عملية الإصلاح بعيدة المنال، بما في ذلك التبسيط البيروقراطي، فإن الحالة لم تكن كذلك في بعض البلدان الأخرى التي تبنت آلية مماثلة لتقديم الخدمات. فلما لم يكن هناك تدابير مصاحبة لخدمة "التوقف في مكان واحد للحصول على كافة الاحتياجات" لتبسيط العمليات الإدارية، لم يحدث هناك تغيير في الطبيعة الأساسية للإدارة الحكومية التي ظلت على طبيعتها المركزية البيروقراطية المتجهة للداخل.

4-3-3 المؤسسات العامة لتعزيز الديمقراطية

تعمل الحكومات الآن بشكل متزايد على إنشاء مؤسسات جديدة، مع فصلها بشكل واضح في بعض الحالات عن الإدارة الحكومية الرسمية ولكن تحت المراقبة الحكومية، إلا أن في البعض الآخر تشكل جزءاً لا يتجزأ منها، والتي تتحدد وظيفتها في توسيع نطاق الإدارة الديمقراطية للحكم. وتوفر هذه المؤسسات جميعها مساحات جديدة للتضمين السياسي لكل من المجتمع المدني والمعارضة، وتوفر كذلك ساحات يمكن للثقافة السياسية الديمقراطية أن تنمو وتنشط فيها. فعلى سبيل المثال، عادة ما تدعو الاستراتيجيات الوطنية لحقوق الإنسان إلى إنشاء مؤسسات مستقلة مثل مفوضيات حقوق الإنسان وإلى تعيين موظفين للتحقيق في الشكاوى المقدمة ضد موظفي الدولة وإلى تكوين جماعات للمناصرة المجتمعية ولتوصيل الخدمات. وبعد استقلال هذه المؤسسات وشفافيتها وفعاليتها وإمكانية الوصول إليها أمور مهمة للغاية إذا كان بإمكان تلك المؤسسات أن تمارس بنجاح كافة السلطات المفوضة إليها في الدول التي تعاني فيها إدارة الحكم من بعض الضعف وتسود فيها منافع الأقلية على توازن القوى والموارد. وتحتاج مثل هذه المؤسسات إلى أن تكون آمنة من الناحية القانونية وأن ترتبط بشكل مؤسسي بكل من المنظمات الأهلية والدولية، وذلك لحماية حقوق الإنسان وتعزيزها. وفي بعض البلدان مثل "مولدوفا" و"منغوليا"، تعمل الحكومة على إعداد "خطط عمل قومية لحقوق الإنسان" متضمنة مقدمة لنظم مراقبة تطبيق برامج حقوق الإنسان في الأجهزة الرئيسية المسؤولة بالدولة. وهناك أمثلة أخرى للجان الأخلاقية، واللجان المناهضة للفساد، واللجان الانتخابية، ولجان الحقيقة والصلح (كما في الدول المتضررة من الصراع)، فهم في حقيقة الأمر يشكلون جزءاً من عملية إصلاح الإدارة الحكومية؛ حيث أنهم

يشكلون جزءاً متزايد الأهمية من العديد من الإدارات الحكومية، كما أنهم يعملون على تعزيز الإدارة الحكومية من خلال جعلها أكثر شفافية وخاضعة للمساءلة وجعلها مفتوحة أكثر للمشاركة الشعبية وخاضعة للضوابط على الانتهاكات وأقل عرضة للصراعات (انظر جنوب أفريقيا).

إضفاء الطابع الرسمي

على الصلة بين الإدارة الحكومية وحقوق الإنسان

في دولة جنوب أفريقيا

أدخلت دولة جنوب أفريقيا في دستورها نصاً ينص على تشكيل "لجنة قومية لحقوق الإنسان" تتسم بالقوة المؤسسية، ونتيجة لذلك، اكتسبت "لجنة حقوق الإنسان بجنوب أفريقيا" مكانة خاصة داخل إدارة الدولة. وبالإضافة إلى اشتهاار اللجنة بعملها على تعزيز الحريات المدنية وحمايتها، فهي تشتهر أيضاً بأعمالها الابتكارية في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، حسبما تنص عليه المادة (184-3) من الدستور، والتي تنص على ما يلي:

"تطلب 'لجنة حقوق الإنسان' كل عام من الجهات ذات الصلة 'بالدولة' أن تزودها بالمعلومات الخاصة بالتدابير التي اتخذتها تجاه تحقيق تطبيق الحقوق الواردة في 'وثيقة الحقوق' المتعلقة بالإسكان والرعاية الصحية والغذاء والماء والأمن الاجتماعي والتعليم والبيئة".

وتنشر "لجنة حقوق الإنسان بجنوب أفريقيا" تقريراً نصف سنوي عن "الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في الدولة" والتي تقدم معلومات عن الأمور السياسية والتشريعية وتلك المتعلقة بالموازنة وبعض الأمور الأخرى وبالفئات الضعيفة

والمشكلات التي تواجهها هيئات الدولة والتدابير المتخذة لمعالجتها، وكذلك، تشمل على المؤشرات والروابط المتعلقة بخطة العمل القومية لحقوق الإنسان في جنوب أفريقيا وتخصيصات الموازنة. وإذا لم تقدم أي هيئة من هيئات الدولة أي نوع من التعاون، فإنه بإمكان اللجنة أن تفتشها أمام المحاكم.

4-3-4- إصلاح نظام إدارة الإيرادات والمصروفات

يجب أن يتوازي إجمالي المبالغ التي تنفقها الحكومة مع النفقات التي يمكن تحملها على المدى المتوسط، وبالتالي مع الموازنة السنوية؛ مثل أنه يجب أن يخصص هذا الإنفاق بشكل ملائم لكي يتوافق مع أولويات السياسات، كما يجب أن يحقق هذا الإنفاق النتائج المستهدفة بأقل تكلفة. وعلى المستوى المركزي، يعد هذا النظام الفرعي هو الوسيلة التي توفر الحماية لمؤسسات التمويل الدولية، إلا أنه هناك مجال واحد، هو إدارة الإنفاق العام، نجح فيه منهج حقوق الإنسان. ولقد تم تطبيق هذا المنهج من خلال منظور تكتوقيراطي بحث والذي يؤكد على الاعتدال والرقابة على الأموال، إلا أن منظور "الحقوق" الذي يركز على دعاوى الأفراد ضد الدولة يمكنه أن يحدث تقدماً على نطاق نتائج عمليات المناصرة المجتمعية للفقراء والإنصاف القائم على النوع الاجتماعي في عملية الموازنة ودعم المسائلة تجاه المواطنين. وهكذا فإن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي اشترك على سبيل المثال في عملية وضع الموازنة في ثلاثة جوانب هامة. الأول، هو جانب مراقبة الموازنة، وذلك من خلال بناء قدرة مؤسسات إدارة الحكم، لاسيما البرلمانات. ويمكن الحصول على معلومات أكثر بهذا الخصوص من "المذكرة التطبيقية بشأن الإصلاح البرلماني" وكذلك من "دليل الميزانية للبرلمانيين".

والثاني، هو الجانب الخاص بدعم عمليات وضع الموازنات والتخطيط على المستوى المحلي، على سبيل المثال عن طريق تلك البرامج التي تُدعم بشكل مشترك من خلال "صندوق تنمية رؤوس الأموال بالأمم المتحدة UNCDF".
وأخيراً، بوصف البرنامج داعم رئيسي لعمليات التمويل التي تأخذ بعين الاعتبار المساواة بين الرجل والمرأة (يمكن الحصول على معلومات أكثر، ضمن أشياء أخرى، من "دليل الميزانية" المذكور أعلاه).

القسم الثاني: إرشادات عملية لوضع البرامج

5- دور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي:

يعد إصلاح الإدارة الحكومية مجالا يصعب فيه للغاية تحديد الدور الذي يؤديه البرنامج الإنمائي بما يتوافق مع موارده. وبينما ظل البرنامج الإنمائي على مدار العقد الماضي أو نحو ذلك رائدا في تقديم المشورة الفنية في مجال إصلاح الإدارة الحكومية، ازداد الدور الذي يؤديه عدد آخر من العاملين في هذا المجال. ولطالما شاركت المؤسسات المالية الدولية، وخاصة البنك الدولي، في إصلاح الإدارة الحكومية. وقد كان الباعث لتلك المشاركة في البداية هو الحاجة لزيادة كفاءة الإنفاق الحكومي، بينما كانت مؤخرا بمثابة وسيلة لتحسين قدرة الحكومات على تنفيذ وثيقة استراتيجية الحد من الفقر. وبالإضافة إلى ذلك، فقد أصبح عدد من الهيئات الإنمائية الثنائية والبنوك الإنمائية الإقليمية (خاصة بنك التنمية الآسيوي) فاعلين جدا في هذا المجال.

وقد أوضحت الدراسات التي أجريت حول أنشطة البرنامج الإنمائي في إفريقيا وآسيا، على سبيل المثال، أنه على الرغم من أن اللامركزية أصبحت

مجالاً رئيسياً للدعم، إلا أن هناك تحولاً في التركيز بعيداً عن إصلاح الحكومة المركزية. ويعد تزايد تأكيد الجهة المانحة على إصلاح الإدارة الحكومية اتجاهها إيجابياً، حيث يوفر للقضايا العديد من الموارد الإضافية والضرورية. وقد استفادت دول عديدة بشكل كبير من بعض الشراكات الفعالة جداً بين البرنامج الإنمائي والبنك الدولي، على سبيل المثال. غير أن ذلك قد دفع البرنامج الإنمائي إلى بحث مركزه الاستراتيجي وإعادة توجيهه، على أساس ميزته النسبية.

ولا يزال البرنامج الإنمائي في وضع جيد يمكنه من دعم الحكومات في مجال إدارة الحكم الذي غالباً ما يكون حساساً وسياسياً بطبيعته. ويرجع ذلك إلى الأسباب التالية:

- هوية الأمم المتحدة: يحظى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالثقة على نطاق واسع من المجموعات في المجتمع بما في ذلك، حكومات، منظمات غير حكومية، مجتمعات تجارية، منظمات العمل، وغيرهم.
- الحيادية: يدعم البرنامج الإنمائي ويؤدي دور الوسيط المحايد.
- العالمية: يتواجد البرنامج الإنمائي في 166 دولة نامية.
- سلطة الدعوة والإلمام بكل الأطراف الفاعلة في عملية التنمية.
- معرفة الاهتمامات الخاصة بالمجتمعات والتنمية المحلية وكذا الإلمام بالقضايا المتعلقة بالمسؤولية الاجتماعية الجماعية (البيئة، فيروس نقص المناعة البشرية المسبب لمرض الإيدز، حقوق الإنسان).

وتسمح هذه الخصائص للبرنامج الإنمائي بإشراك الحكومات في قضايا يمكن أن تكون لها آثار سياسية مهمة، وأن يتوسط بين الحكومات، والمؤسسات المالية الدولية والجهات المانحة الثنائية. وتعني قدرة البرنامج الإنمائي على إشراك

الحكومة في تلك القضايا إيجاد فرص استراتيجية للتمويل أو للتعاون. وعلاوة على ذلك، يختلف الدور المحتمل للبرنامج الإنمائي في دعم الحكومات في تنفيذ برامج إصلاح الإدارة الحكومية على حسب البلد والمنطقة، معتمدا على مشاركات وقدرات جهات أخرى في هذا المجال. ولذلك، يجب إعداد فريق العمل بالبرنامج الإنمائي للمشاركة في حوار حول كل الجوانب ذات الصلة بإصلاح الإدارة الحكومية.

ويرجع ذلك إلى سببين: أولا لأن البرنامج الإنمائي رؤية خاصة قام المجتمع الدولي بتأييده وتقويضه لتعزيزها. ثانيا لأن هناك حالات_ نظرا إلى وجود البرنامج الإنمائي في تلك المنطقة، أو لعلاقته الخاصة مع الحكومة، أو لأي سبب آخر_ يكون فيها البرنامج الإنمائي في وضع جيد يؤهله للريادة في دعم برنامج لإصلاح الإدارة الحكومية. وبالإضافة إلى ذلك، تتم معظم الإصلاحات الهامة فقط عن طريق المجهودات الجماعية لأطراف متعددة، بما في ذلك، الحكومات، والوكالات المانحة، والقطاع الخاص، والمنظمات غير الحكومية، وغيرها من الجهات الأخرى. وفي كل موقف إصلاحي، يتعين على البرنامج الإنمائي أن يبحث عن دور محدد يتوافر لديه الخبرة والموارد المالية بشأنه، ويتم عمل العناصر الفاعلة الأخرى. وتشكل العناصر التالية دور البرنامج الإنمائي:

1. استنادا إلى التركيبة المميزة للبرنامج الإنمائي وتقويضه لإشراك الحكومات في قضايا إدارة الحكم ذات الحساسية السياسية، فإن البرنامج الإنمائي في وضع جيد يمكنه من مساعدة تلك الحكومات في توجيه العلاقة بين بناء الدعم من أجل الإصلاح على المستوى السياسي وبين تنفيذ الإصلاح على المستوى الفني. ويعني ذلك أيضا ضمان أن الإصلاحات الخاصة بالإدارة

الحكومية تخدم مصالح الفقراء، وترقى بالعملية الديمقراطية، وتحمي حقوق الإنسان.

2. إلى جانب التفويض الرئيسي للبرنامج الإنمائي بالعمل على الحد من الفقر وتعزيز حقوق الإنسان، فإن له دورا مهما في تعزيز عملية المشاركة في التوسع في سياسة الإصلاح وتصميم برامج إصلاحية؛ وفي ضمان أن الإصلاحات التي تم اتخاذها تعترف بها الحكومة والأشخاص المنوطين بأحداثها اعترافا كاملا، كما يلقي هذا الدور على البرنامج الإنمائي مسؤولية مساعدة الحكومة في تنسيق الدعم المقدم من الجهة المانحة من أجل البرنامج الإصلاحي.

3. يركز البرنامج الإنمائي على ضمان أن يبدأ إصلاح الإدارة الحكومية باستغلال القدرات الموجودة بالفعل وتطويرها. ويستطيع البرنامج الإنمائي القيام بذلك بكفاءة خاصة نظرا لموقفه النزيه والعملية، ولا يمكن وضع حلول مستدامة طويلة الأجل قيد التنفيذ إلا عن طريق حشد الطاقات الموجودة.

4. وانطلاقا من ذلك، فإن المجالات التي يعنى بها البرنامج الإنمائي على وجه الخصوص-والتي ينبغي أن يعنى بها- هي تلك المجالات التي تدعم قيام "الحكومة المنفتحة"، التي تتميز بسهولة الوصول إليها، والشفافية، وتخضع للمساءلة، وحيث يتم تشجيع المشاركة العامة في صنع القرارات، وحيث تكون المعلومات التي لدى الحكومة متاحة أمام الشعب.

5. استنادا إلى مشاركات البرنامج الإنمائي في هذا المجال، وإلى تركيزه على الحد من الفقر وعلى الفئات المهمشة، وعلى النساء؛ وإلى التزامه بالمشاركة العامة في صنع القرارات التي تتخذها الحكومة؛ وإلى تجاربه، يقوم البرنامج

الإنمائي بدور غير عادي في مساعدة الحكومة على خلق البيئة التمكينية القانونية والمؤسسية لتحقيق اللامركزية، وهو ما أصبح هدفا استراتيجيا جوهريا للبرنامج الإنمائي.

6. في المناطق التي شهدت صراعات سابقة، ونظرا لدور البرنامج الإنمائي بوصفه الوكالة الرئيسية للأمم المتحدة المعنية بإصلاح إدارة الحكم، فإنه يشارك بشكل متزايد في إعادة إنشاء المؤسسات الأساسية للحكومة ، وبمعنى ذلك غالبا تضيق الهوة بين المساعدات الإنسانية وبين برنامج إنمائي طويل الأجل.

وقد تم تفويض البرنامج الإنمائي، في إطار البرمجة التنموية، للعمل على تعزيز حماية حقوق الإنسان. وبينما يصعب إثارة قضية حقوق الإنسان في بعض الأحيان، فإن المنهج الذي تتضمنه يمكن أن يقوم بدور كبير في تحسين جودة برامج إصلاح الإدارة الحكومية للحكومة. يتم أدناه تناول بعض جوانب المنهج الخاص بحقوق الإنسان التي تتعلق مباشرة بإصلاح الإدارة الحكومية، ولكن يوجد المزيد من المعلومات في المذكرة التطبيقية الخاصة بالحد من الفقر وحقوق الإنسان على موقع:

<http://www.undp.org/poverty/practicenotes.htm>

ويعد العمل في ثلاث مجالات إضافية بمنزلة استكمالا لعمل البرنامج الإنمائي في تشجيع قيام حكومة منفتحة عن طريق إصلاح الإدارة الحكومية. الأولى، والتي تتصل مباشرة بالإصلاحات في الإدارة الحكومية، توجد في المجال الخاص بكل من مكافحة الفساد، والشفافية، والمساءلة. أما الثانية، الدروس المستفادة من تجربة البرنامج الإنمائي في إشراك طاقات منظمات

المجتمع المدني وتطويرها. وأخيراً، العمل المتزايد الأهمية الذي يتم في البرنامج الإنمائي في مجال حرية الحصول على المعلومات والاتصالات كما تبين المذكرة التطبيقية. على الرغم من أن هذه المذكرة لا تتناول اللامركزية نفسها، إدارة الحكم المحلي والتنمية الحضرية إلا أن هناك أبعاداً للحكومة المركزية لا بد من وضعها في مكانها الصحيح حتى يكون أي شكل من أشكال اللامركزية فعالاً. ومن ثم، فإن التركيز على نظام ملائم خاص بتعيين العاملين (مثل، إرساء الوضع القانوني للموظفين المحليين)، وعلى آلية فعالة للتحويل المالي، وعلى نظام إداري محسن للعلاقة بين النائب والأصيل بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية، وعلى قدرات أكبر لدعم اللامركزية عن طريق تسهيل تقديم الخدمات ومراقبة الأداء المتصل بآلية التحويل المالي، على سبيل المثال، يمكن أن يكونوا جميعاً مجالات رئيسية لمشاركة البرنامج الإنمائي في إصلاح الإدارة الحكومية.

وأخيراً، في أوضاع ما بعد الصراع، كما في سيراليون أو الصومال، ينظر بصورة متزايدة إلى إقامة حكومة ممثلة ذات مصداقية التي تستطيع أن تقدم الخدمات الضرورية كجزء أساسي من المراحل الأولى لإعادة الإعمار بعد انتهاء الصراع. وفي أفغانستان، كانت السرعة في وضع نظام لدفع مرتبات الموظفين المدنيين (وتضمن ذلك النظام تحديد هوية هؤلاء الموظفين) لكي يتمكنوا من مواصلة القيام بأعمالهم السابقة، بما في ذلك تقديم الخدمات وتنظيم، على الأقل بالحد الأدنى، الوضع بعد انتهاء الحرب مباشرة، وكان هذا هو أحد العناصر الأولى في برنامج إدارة الحكم فيما بعد الصراعات. ومن المؤكد أن ما يتصل بذلك يعد مراجعة، على الرغم من كونها تمهيدية، للدور الذي تقوم به

الدولة التي تضع الأساس للإصلاح في المستقبل. ويتم تناول هذه القضية بمزيد من التفاصيل في الكتاب الأولي المرفق بهذه المذكرة.

6- تعزيز برمجة الإدارة الحكومية:

6-1- مناهج إصلاح الإدارة الحكومية:

هناك أربع حقائق ثابتة ينبغي أن توجه مناهج إصلاح الإدارة الحكومية:

1. بقدر أهمية عملية إصلاح الإدارة الحكومية وحيويتها، بقدر ما كان من النادر نجاحها بالكامل. في حين حققت بعض أجزاء البرامج ما وضعت من أجل تحقيقه، هناك بعض الأمثلة القليلة جداً، في الدول النامية، تحققت فيها الأهداف النهائية للإصلاح بطريقة مستدامة، وهذه الحقيقة أبعد ما تكون عن كونها مثبطة بل من الواجب أن تعزز عزم البرنامج الإنمائي على إيجاد حلول.
 2. يفضل دائماً تطبيق مبدأ "اجعله قصيراً وبسيطاً" (KISS) في هذا القطاع على الأقل، كما هو الحال في قطاعات أخرى.
 3. من الأمور السانحة جداً والتي تؤدي إلى الفشل، القيام بمجرد النسخ من نماذج شهيرة دون النظر في الحساب إلى الاختلافات البيئية.
 4. تتسم عملية إصلاح الإدارة الحكومية بالبطء، تؤدي محاولة زيادة سرعة المخاطر الناتجة عن الإصلاحات إلى تعريض الملكية القومية والاستدامة طويلة الأجل إلى الخطر.
- وبالإضافة إلى ذلك، تقدم مذكرة السياسات المعنونة "اتخاذ موقف افتراضي لتنمية الطاقات" إرشادات أساسية، ومع أخذ ذلك في الاعتبار، فيما

يلي سلسلة من النقاط التي يجب أن تؤخذ في الحسبان عند تناول قضية إصلاح الإدارة الحكومية.

6-1-1 المدخل والتتابع

بالنسبة إلى التدخلات العديدة في إدارة الحكم، فإن هناك مداخل كثيرة للإصلاح الإداري العام. من الواضح أن أكثر تلك المداخل شيوعاً هي الرغبة في تخفيض التكاليف، والتي عادة ما تحفزها مقتضيات الميزانية والإصلاحات التي تدعمها المؤسسات المالية الدولية. وفي حالات أخرى، أدى تزايد نشر الديمقراطية وظهور أحزاب معارضة جذيرة بالثقة، تعد بإجراء انتخابات مستقبلية مفتوحة للانتخاب إلى حث الحكومات على إيجاد طرق جديدة لتقديم الخدمات إلى جمهور الناخبين. ولكن في حالات أخرى، لا يكون الإصلاح الكلي أمراً مطروحاً للمناقشة، بينما تكون بعض الأساليب غير المباشرة ممكنة، من خلال البرامج التي تتم فيما بين القطاعات، على سبيل المثال، أو عن طريق تناول قضايا معينة تكون، لسبب ما، مقبولة، مثل نظم مكافحة الفساد ودفع رواتب العاملين بالإدارة المدنية. وأياً كان الدافع الأصلي، فإنه في معظم الحالات يتيح فرصة لطرح مناقشة على نطاق أوسع حول المهام التي يتعين على الحكومة القيام بها، والطرق التي يمكن أن تتجز بها هذه المهام بصورة أفضل، والدور الذي تلعبه الدولة. ويتمثل دور البرنامج الإنمائي في ضمان أن تلك المناقشات تتم على نطاق واسع بقدر الإمكان، وتركز على تحسين قدرات الحكومات على الحد من الفقر وحماية حقوق الإنسان. وبالإضافة إلى ذلك، فإن النظر إلى الإدارة الحكومية ككل، والتي تعد أجزائها المتعددة متكافلة حتماً، أمر لا يمكن اجتنابه.

ومع ذلك، فإنه بمجرد إثارة مسألة الإصلاح، تصبح الاحتياجات للإصلاح عديدة وعاجلة بشكل محير. وفي الدول النامية، خاصة الفقيرة منها التي لا تملك سوى حافز ضعيف لإجراء إصلاح كما أن قدراتها محدودة للغاية، فإن تبني منهج كلي لإجراء الإصلاح يمثل نوعاً من التحدي؛ إذ أن الإلتزام المطلوب الهائل بالوقت، والموارد، والإرادة السياسية يمكن أن يكون طاعياً. ويتمثل دور البرنامج الإنمائي في مساعدة الحكومة في القيام بمراجعة مبدئية لقطاع الإدارة الحكومية والذي يمكن أن يضع أساساً للقرارات الخاصة بالإستراتيجية وتنفيذها. كما أنه يضع خطة للتنفيذ تتسلسل أجزاؤها بطريقة تتوافق مع قدرات التنفيذ الفعلية لتلك البلد. وفي بعض الحالات، يمكن أن يؤدي إصلاح تقديم الخدمات على المستوى المحلي إلى اختبار مدى فاعلية الأساليب، وإلي بناء الثقة، والخبرة، والقدرات الوطنية، كما أنه يساعد على خلق الحافز للإصلاح على المستوى المركزي. وعندما ترتبط المبادرات المحلية ببرنامج على المستوى المحلي، قد يشكل ذلك الأساس للخطوات التالية لإجراء إصلاح على نطاق أوسع. على سبيل المثال، قام صندوق تنمية رؤوس الأموال التابع للأمم المتحدة في السنغال وموزمبيق بدعم التخطيط على المستوى المحلي والمشروعات الإستثمارية في مجالات تجريبية. وقد تم تبني تلك المشروعات بوصفها النموذج القومي والمكرر في أنحاء الدولة. كما أنها أثرت على تصميم مشروعات إصلاح الإدارة الحكومية كلها. وفيما يتعلق بهذا المنهج، فإن خلق "البنات التعبير عن الرأي" أو المنتديات للتداول والتشاور بين كل من الوزارات التنفيذية ومكاتبها على المستوى شبه القومي، ومكاتب الوزارات في الأقاليم والمقاطعات، وجموع المواطنين أو منظمات المجتمع المدني، لتحديد المشاكل وطرق تحسين تقديم الخدمات العامة يعد مجالا حديثا يشارك فيه البرنامج الإنمائي. ولا يمكن

أن يؤدي ذلك إلى تحسينات في تقديم الخدمات فحسب، ولكنه يؤدي أيضا إلى رعاية التوجه الذي يوجهه الطلب، وإلى معالجة الفجوة بين عملية الإصلاح التي تتم من أعلى إلى أسفل وبين إدارة الطلب التي تتم من أسفل إلى أعلى.

2-1-6 الفائزون والخاسرون

بينما يأمل المرء أن تفيد الإصلاحات الدولة ككل، تؤدي كل الإصلاحات إلى وجود فئة من الخاسرين. وحتى أكثر الإصلاحات التكنوقراطية يمكنها نقل تأثير مجموعة إلى أخرى في بيئة سياسية هشة. وعلى النقيض من ذلك، يمكن أن تؤدي مقاومة الجماعات القوية والمصالح إلى تأخير أو عرقلة عملية إصلاح كلية. ومن المعروف أن الموظفين المدنيين بوجه عام لا يتقنون في الإصلاحات التي تهدد وظائفهم كما تهدد المزايا العينية التي قد تكون عاملا حاسما لبقائهم في وظائف منخفضة الأجور. وقد تخشى اتحادات القطاع العام ذات النفوذ السياسي من أن يفقدوا سلطتهم إذا ما فقدوا العضوية، وقد يفرضوا تغييرات لدفع المصروفات الخاصة بالهيكل التي تفاوضوا بشأنها. وبناء على ذلك، يتطلب القيام بعمليات إصلاح إداري عام على نطاق أوسع تفهما لروابط المحسوبية والروابط الأسرية والانقسامات على أساس العرق والدين والعشيرة داخل كل فروع الحكومة. وعلاوة على ذلك، من المهم أيضا تفهم السياقات التاريخية والاجتماعية. وقد تعكس العمالة الزائدة وضغط المرتبات إلى حد ما الضغط الذي غالبا ما كانت تعاني منه الدول الجديدة لتحقيق آمال مواطنيها في تحقيق تحسينات مادية. وقد يأتي ذلك من شعور قوي بالوطنية منبثق من التجربة المشتركة في الكفاح من أجل الاستقلال والذي ينظر بعين الشك إلى الفروق الكبيرة في المرتبات الرسمية، أو ينبثق من الرغبة في العيش وفقا للمثل العليا

الاجتماعية. وتعني معالجة تلك المشكلات معالجة ناجحة ألا نضع نصب أعيننا حقيقة أنه سيكون هناك خاسرون فحسب ولكن أن نفهم أيضا مصادر مقاومة الإصلاح حتى بين أولئك الذين لم يلحق بهم ضرر بشكل مباشر، مثل، الصحفيون، المفكرون، والأكاديميون (انظر بتي مور الشرقية).

المساعدة التي قدمها البرنامج الإنمائي
في وضع مسودة قانون الإدارة المدنية
في تيمور الشرقية

بعد قانون الخدمة المدنية جزءا من الأجنحة التشريعية للحكومة تيمور الشرقية
التي تضمن أن الشفافية، والمساءلة، والعدل هي الدعائم لإدارة مدنية فعالة. وخالية
من الفساد. وفي يونيو 2001 بدأ البرنامج الإنمائي في إعداد وثيقة سياسة حول
الإدارة المدنية كجزء من برنامج تنمية القدرات من أجل إصلاح القطاع العام.
وقد أشجع البرنامج الإنمائي هذا التقرير بتقديم المساعدة للجنة الخدمة العامة
وذلك لوضع مسودة قانون الإدارة المدنية الجديد. وفي إطار عملية وضع
القانون، حصلت كل من لجنة الخدمة العامة ووزارة الدولة الأربع على تعليقات
على تبادل المشورة مع ممثلين من كل المقاطعات وذلك في ثلاث مقاطعات
بالإضافة إلى العاصمة لمناقشة القرارات الرئيسية حول السياسة ذات الصلة
بإعداد القانون. كما تم تنظيم ثلاث جلسات خارج إطار البرنامج لمناقشة
قائمة هيئة من الخبراء بمراجعة أداء النظام حول المسودة الأولية، والمناقشة
من جلسات كلا من القانون المدني والقانون العام. وفي تم الاستماع إلى
القانون في فبراير 2003 بدعم من البرنامج الإنمائي وتم مناقشته الآن على
مستوى المقاطعات الخاص بتبادل المشورة في الأربع مقاطعات.

ويحرص الناس بشكل أكبر على تنفيذ الأفكار التي تعد نتاجاً لمشاركتهم الشخصية. ولذلك، فإن المشاورة على نطاق واسع ومشاركة أفراد المنتفعين والمؤسسات المتأثرة بالإصلاح يمكنها كشف مصادر القلق، وتحديد وسائل للتعويض عن الخسائر التي تؤثر على الفقراء، وبث الطمأنينة وكسب الدعم لإجراء الإصلاح. وبالإضافة إلى ذلك، قد يستغرق الإصلاح - والذي يعد صعب المنال شأنه في ذلك شأن إصلاحات الإدارة الحكومية - وقتاً طويلاً جداً. ففي موزمبيق، تطلب الأمر عشر سنوات من برنامج إصلاح الخدمة المدنية والذي تضمن وضع قاعدة بيانات للموظفين المدنيين، تقديم نظام جديد للوظائف والعلاوات يتضمن رفع القيود عن المرتبات، وتحديد الاحتياجات التدريبية للموظفين المدنيين. وعلى الرغم أن الشركاء في مجال التنمية يمكنهم المساعدة في الإسراع من عملية التغيير، قد يؤدي دفع عجلة التغيير - أكثر مما تتحمل العملية - إلى زيادة المقاومة وتأجيل الإصلاح الحقيقي. ويستطيع البرنامج الإنمائي أن يستخدم قوته النسبية بوصفه وسيط أمين ونزيه لضمان تكيف الإصلاحات مع الظروف المحلية، وضرورة تضمينها لمزيج من الإجراءات التي تدفع عجلة الإصلاح إلى الأمام. ولتقديم الحوافز الملائمة لكسب التأييد الضروري، ولضمان عدم قيام الإصلاح - بدون عمد - بجعل حالة الفقراء أسوأ من ذي قبل.

3-1-6 كسب التأييد وتعزيز القيادة

بالإضافة إلى وضع البيئة السياسية والاجتماعية للدولة في الحسبان، من الضروري بناء دعم قوي للإصلاح. فمن غير المرجح أن تتجح الإصلاحات التي أجراها كبار الموظفين المدنيين الذين لا يزالون غير مقتنعين بالحاجة إلى

تغيير ثقافي ، ولكن الأساس هو أن الإصلاحات الإدارية العامة لن تنجح إلا إذا كانت الظروف السياسية مواتية.

من المهم تحديد "بطل" يرفع عملية الإصلاح ويكون على مستوى عال في الحكومة ، وهناك ثلاثة أسباب لأهمية ذلك التحديد:

1. يساعد ذلك على التغلب على مقاومة التغيير إذا كان العناصر الرئيسي لعملية الإصلاح هو رئيس الوزراء أو الرئيس، على سبيل المثال.
 2. يمكن عن طريق ذلك منح السلطة للمديرين لكي يتجنبوا الطريقة التقليدية أو المقبولة بيروقراطيا في القيام بالأعمال متى كان ذلك ضروريا.
 3. يساعد ذلك في تعزيز التعاون بين مختلف الأطراف في الإدارة.
- وتتضمن نزاهة البرنامج الإنمائي على البرنامج ميزة خاصة في قياس مدى الرغبة السياسية في الإصلاح من خلال إجراء حوار مع الحكومة، وبناء الرغبة في الإصلاح حيثما لا توجد، وتحديد "بطل" داخل الحكومة نفسها يؤيد الإصلاح، ويعد التركيز على الأشخاص الذين يتعين عليهم إجراء التغيير - بدلا من المؤسسات - أمرا يتلاءم مع منهج استخدام القدرات الحالية، كما أنه يبتعد بعيدا عن مجرد تقديم الحلول من الخارج. ويعتبر دعم برامج التدريب التي تركز على القائمين على إدارة التغيير والقيادات المنوط بها إحداث التحول الانتقالي جزءا رئيسيا من هذا المنهج. (انظر بليستو) .

التحول الانتقالي في ليسوتو

أدى معدل إصابة أكثر من 30% من السكان البالغين في ليسوتو بمرض نقص المناعة البشرية/الإيدز إلى إدراك أن "التغيير التنظيمي التام الذي يجمع بين التحولات الداخلية في قيم الناس، وطموحاتها، وسلوكياتها وبين التحولات الخارجية التي تحدث حالياً" هو أمر ضروري (أنظر: The Fifth Discipline : the Art and Practice of Learning Organisations، القاعدة الخامسة، منظمات التعلم بين الفن والتطبيق، سيليغ، بيتر، 1990). ويركز المنهج الجديد على تقوية القدرات الحالية للأشخاص بحيث تنشأ عملية تعليم عامة تركز على تحقيق النتائج المرجوة. وقد قام البرنامج الإنمائي بالفعل بدعم برنامج تدريبي لمعظم كبار الموظفين العموميين، مركزاً على صفاتهم القيادية وقدراتهم على تعلم سبل التغيير الحقيقي وكيفية تحقيقه، كخطوة أولى نحو تمكين العاملين من أن يصبحوا وكلاء لإحداث التحول في الإدارة الحكومية بهدف التعامل مع الوباء بشكل ناجح.

ويعد إنشاء وحدة مسؤولة عن تنفيذ البرنامج الإصلاحي الكلي، تحت قيادة "بطل الإصلاح" أو ترتبط به ارتباطاً وثيقاً، نموذجاً ناجحاً في دول عديدة. على سبيل المثال، تقوم الآن لجنة فرعية تابعة لمجلس الوزراء برئاسة رئيس الوزراء يشاركه في رئاستها وزير إدارة الدولة، وبدعم من سكرتارية فنية، بقيادة عملية الإصلاح الأوسع في موزمبيق. وقد كان السبب وراء هذا الترتيب هو مواجهة الضعف الذي تعاني منه وزارة إدارة الدولة بالمقارنة بالوزارات التي تختص بأكثر من قطاع. ويضع هذا الترتيب البرنامج الإصلاحي في مكانة عالية

داخل الإدارة المدنية نفسها ومع الناس. وبالمثل، في غينيا أوضح تقييم أجرى على الدعم المقدم من البرنامج الإنمائي إلى برنامج إصلاح الإدارة الحكومية أن وجود جهاز سياسي يعلو الوزارات يقوم بتنسيق الإصلاح ودفعه على المستوى الفني هو أمر ذو أهمية خاصة. وعلى وجه الخصوص، تساعد اللجان التوجيهية على خلق سلسلة مترابطة من مناصري المشروع، وكذا تسهل عملية التنسيق والاتصال. وبدعم استمرار وجود نظراء بطل الإصلاح في وظائفهم تواصل ونقل المعرفة الفنية. وكذلك يضمن بناء مجتمع انتخابي واسع ونشط، بما في ذلك المعارضة السياسية كلما كان ذلك ممكناً، أن يكون بإمكان البرنامج الإصلاحي الاستمرار بأمان حتى في حالة إجراء تغييرات في قيادات الحكومة (في إطار العملية الانتخابية)، التي عادة ما تحول قوة دفع الإصلاحات. ويمكن أن يؤدي تعزيز شبكة من المسؤولين الحكوميين الذين ظلوا في وظائفهم لمدة طويلة والعاملين الرئيسيين باعتبارهم مناصرين استراتيجيين ومدافعين عن الإصلاح إلى ضمان نجاح البرنامج بقدر أكبر. وأخيراً يلعب البرنامج الإنمائي دوراً مهماً في تنسيق المساعدات، فبإمكانه مساعدة الحكومة في وضع أجندتها الإصلاحية، وفي أن تكون مناصرة لتلك المذكورة. كما أنه يساعد الحكومة في تنسيق الدعم المقدم من الجهات المانحة لصالح الأجندة.

6-1-4 تفسير مختلف التقاليد الإدارية

يعتمد فهم الدور الذي تقوم به الدولة ومكوناته، والمعاني المتعلقة بالإصلاح، بدقة على التقليد الإداري الوطني، وقد يؤثر كل ذلك على برامج إصلاح الإدارة الحكومية بعدة طرق. على سبيل المثال، قد يكون الدفع مقابل الأداء متسقاً مع قيم أصحاب المشروعات والأفراد في أمريكا الشمالية، بينما قد لا يكون كذلك في

بلاد مثل ألمانيا و الدول الإسكندنافية. أو أن تكون الهياكل المألوفة لتقليد ما غربية تماما، ولذلك يصعب فهمها في تقليد آخر. وتعد لجان الخدمة العامة مثالا على ذلك. أو قد يختلف الدافع وراء إجراء نفس الإصلاح، لذلك قد تهدف اللامركزية في بلد ما إلى الحد من قوة وإمكانية حدوث فساد في المركز، بينما قد يكون هدفها في بلد آخر هو تحسين تقديم الخدمات بشكل مباشر أكثر. ويمثل دور البرنامج الإنمائي في الاستفادة من خبرته العملية الواسعة في أنحاء العالم بالنسبة لمختلف التقاليد الإدارية، وفي تشجيع الحكومة وشركائها المنحيين على تصميم الإصلاحات التي تعكس واقع البلد. (انظر بدول جنوب المحيط الهادي).

الفريق الجديد الممنورد للإدارة الحكومية في جنوب المحيط الهادي

في العديد من الدول المقامة على الجزر في جنوب المحيط الهادي، لم تضع عملية إصلاح الإدارة الحكومية، والتي يقودها أساسا مستشارون من الخارج، في الحسبان بشكل كاف التقاليد والقيود، والقدرات المحلية. وقد عكست معظم الإصلاحات التي تم تنفيذها النصوص المكتوبة، القائم على العمليات الموسعة للخصخصة والتعاقد للشراء من الخارج، ووضع الموازنات حسب الإنتاج، وإسقاط مناهج إدارة القطاع الخاص. وبالنظر إلى الضعف الذي تعانيه القدرات المحلية، فقد وضع مدي سلامة هذه الإصلاحات موضع الشك، حتى من جانب تلك التسمية الأسبوي الذي قلم بتمويل تنفيذ تلك الإصلاحات، ويبدو أن وضع الموازنة حسب الإنتاج قد تم تنفيذها بدون تحليل كاف للموقف الراهن في الإدارة المالية العامة. وعلاوة على ذلك، فإن تكلفة إدخال النظام الجديد لم تدرس بشكل جيد في ضوء مقابل المزعومة. وقد أوضح تقرير البنك التنمية الأسبوي ما يلي: "كان القرض من محاولة وضع الموازنة حسب الإنتاج هو رفع القدرات الإدارية والفنية إلى أقصى درجة... قد يكون لإدخال تلك النظام الجديدة المخطط الطموح أثر سلبي... بل ربما أثر بالقلب على الممارسات الجيدة القائمة".

6-1-5 تكريس منهج حقوق الإنسان

يلعب البرنامج الإنمائي دوراً رئيسياً في إدماج منهج حقوق الإنسان في البرامج الإصلاحية، ويعد العنصر الرئيسي لهذا المنهج هو وضع استراتيجيات وطنية وخطط عمل تصون حقوق الإنسان وتحميها، وتحتاج الاستراتيجيات الوطنية لحقوق الإنسان إلى التركيز أيضاً على تعزيز قدرات حقوق الإنسان في الخدمة المدنية وفي مؤسسات حقوق الإنسان بهدف خلق الظروف التي تساعد على حماية حقوق الإنسان وتصحيح انتهاكات هذه الحقوق. ويتمثل الانتهاك الرئيسي لحقوق الإنسان في هذا السياق في الإذلال الذي يتعرض له الأفراد، لا سيما الفقراء، والمستضعفون، والنساء، والأطفال على أيدي المسؤولين الحكوميين. وتتضمن معالجة ذلك الوضع تدريب الناس ووضع آليات تمكنهم من الإبلاغ عن إساءة معاملتهم الطعن في القرارات التي قد تنتهك حقوق الإنسان. وفي منغوليا، تعزز الوثيقة الوطنية لحقوق الإنسان من القدرة على تناول الشكاوى، والمراقبة، والتوثيق داخل لجنة وطنية لحقوق الإنسان. في كازاخستان، تقوم الحكومة ببناء القدرات في مكتب تلقي الشكاوى المقدمة ضد موظفي الدولة عن طريق التدريب على التجربة الدولية ورفع المهارات المهنية، بما في ذلك التدريب على الإبلاغ عن المتطلبات بموجب المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان. وبالإضافة إلى ذلك، فقد تعدي مفهوم حقوق الإنسان الاهتمامات "التقليدية" للحريات السياسية والمدنية، ليتضمن تلك الحاجات الضرورية للحياة مثل المستوى المعيشي الملئم، والتوظيف، والتغذية، والماوى، والرعاية الصحية، والبيئة النظيفة، والتعليم. فعلى سبيل المثال، قام المجتمع المدني، في بعض الدول النامية، بالمساعدة في توسيع دائرة النقاش حول إدارة المصروفات العامة من إدارة تكنوقراطية إلى إدارة تستند إلى الحقوق. وقد قامت الدول التي تم ذلك

فيها بنجاح، مثل الهند على مستوى الدولة، بدمج رؤية اجتماعية قوية في دساتيرها، كما تضمنت موارد مالية كافية لتقديم الخدمات الأساسية، ومجتمع مدني فعال.

ومن الأمور الهامة أيضا في هذا الصدد التركيز مؤخرا على نظم رصد المصروفات العامة والتي تهدف إلى خلق العلاقة بين المصروفات العامة ونواتج التنمية. وتعد تلك النظم أداة مفيدة لتشخيص المشكلات المرتبطة بتنفيذ الموازنة وتقديم الخدمات، بما في ذلك الفساد. وبالمثل، يقوم مشروع الموازنة الدولي بدراسة تأثير مصروفات الموازنة على منخفضي الدخل كما يقدم الدعم إلى منظمات المجتمع المدني حول العالم التي ترغب في تحسين تفهمها لقضايا المصروفات العامة.

6-1-6 قياس مدى التقدم

لا شك أن قياس مدى التقدم يعد من الأمور الهامة لتقييم نجاح أي برنامج، وقد أصبحت الآن إدارة الأداء واجهة رئيسية للعديد من البرامج التي ترفعها جهات مانحة، وعند وضع برامج الإدارة الحكومية، كما هو الحال مع كل البرامج، يعد وضع خط الأساس من الأمور الهامة لتحديد أهداف المشروع التي يمكن أن توضع في ضوءها المؤشرات ذات الصلة لرصد مدى التقدم وقياس الآثار المترتبة. هناك خطوتان رئيسيتان يتضمنهما تأسيس الخط القاعدي: (أ) فهم السياق الوطني؛ (ب) الانتهاء من تحليل للموقف أكثر تفصيلا. وإذا ما تم تنفيذ هاتين الخطوتين، يمكن تحديد المؤشرات. ولكي تكون تلك المؤشرات فعالة، يجب أن تكون محددة، ويمكن قياسها، وقابلة للتحقيق، ووثيقة الصلة بالموضوع، ومحددة المدة. غير أن العديد من المؤشرات على المستوى الوطني وحتى على مستوى البرامج لا تقيس بكمية اثار ذلك على رفاهة الفقراء،

والفئات المهمشة، والنساء ، ويمثل استحداث هذه الأفكار التحدي والقيمة التي تضاف إلى البرنامج الإنمائي، ويقوم مركز إدارة الحكم في أوصلو بوضع مؤشرات في مجال إدارة الحكم.

يعد نجاح معظم الإصلاحات في الحكومة نجاحاً جزئياً فحسب ، ولا يرجع ذلك إلى عدم تقديمها نتائج مرضية حالما نفذت بل إلى عدم تجاوزها مرحلة التنفيذ إطلاقاً. ولذلك فإن الاستفادة من الدروس المستفادة من التجارب، وتطبيق تلك الدروس، أمر ذو أهمية خاصة. وعلاوة على المناهج الموصى بها أعلاه، فيما يلي بعض الدروس العامة المستفادة من تجربة البرنامج الإنمائي، حيث تنبثق من عمليات التقييم لما قبل البرنامج الإنمائي وحتى إصلاح الإدارة الحكومية :

- اجعل مجال التغيير في بؤرة الاهتمام وضع أهدافا واقعية ومحددة. تجنب الإغراء لتناول أهداف إصلاحية أكثر من اللازم في نفس الوقت حيث يؤدي المنهج الزائد للإصلاح، إذا ما استمر لمدة طويلة، إلى تحولات جذرية.

- عليك أن تدرك أن إصلاح الإدارة الحكومية يستغرق بعض الوقت. لقد تم تناول هذه المسألة من قبل، ولكنها تستحق التكرار إذا ما وضعنا في الاعتبار ضغط الحاجات التي تشجع كلا من البرنامج الإنمائي والجهات المانحة على إيجاد حلول يمكن تحقيقها في أقصر وقت ممكن. فالحكومات في حاجة إلى أن تكون واثقة من شراكة البرنامج الإنمائي طويلة الأجل وذلك لكسب الالتزام، ولضمان أن تتم مساعدتها في وضع رؤية طويلة الأجل.

- تأكد من أن هناك فهم تام للإصلاحات، ودعمها، ليس فقط على مستوى القيادة، ولكن أيضا على مستوى الإدارة التنفيذية والموظفين العموميين ككل، والناس. ومن المهم أن يقدم مصممو البرامج التزاما حقيقيا أو انتماء للمشروع ما منذ بدايته، وأن يضمنوا أن هناك إحساسا منتشرا بالملكية داخل المستويات المختلفة من الحكومة. وفيما يتصل بهذا الموضوع، من المهم إيضاح "النتائج الطيبة" والإعلان عنها وتقديم حوافز من أجل استمرارية الدعم والإنجازات. إن إعلان النتائج الطيبة وتقديم الحوافز والمكافآت لمنفذي النظم الجديدة ومستخدميها الناجحين، من شأنه تشجيع الآخرين على الاشتراك، وإحداث تغيير في الاتجاهات نحو الإصلاح، وتخفيف الشعور بالخوف من التغيير.

- تأكد أن الإرادة السياسية والدعم السياسي مستمران على مدار كل مراحل إصلاح الإدارة الحكومية. يتطلب الإصلاح قيادة حازمة. كما تعد مجهودات الإصلاح عمليات طويلة الأجل وتتطلب الالتزام طوال فترة تنفيذ العملية. وفيما يتعلق بذلك، من المهم ضمان أن اليات المسائلة كما هي قبل التفكير في تعبئة الضغط من الشعب.

- تذكر أن دعم الجهات المانحة، (بما في ذلك دعم البرنامج الإنمائي) على الرغم من نواياه الحسنة، قد يكون له تأثير معاكس. على الاقتصاد السياسي، عن طريق إثارة مقاومة أكبر للتغيير في كل مجالات الإدارة الحكومية. قد يحرر الضغط الذي تمارسه الجهة المانحة من أجل الإصلاح العكوسات من الحاجة إلى التشاور مع مواطنيها والحصول على التأييد لسيستها منهم. وبالإضافة إلى ذلك، غالبا ما تفضل الجهات المانحة برامج الإصلاح الشاملة حتى وإن كان من الأفضل تطبيق مناهج محدودة وتنسم بالتدرج



الفصل الحادي عشر

إصلاحات الحكم والتنمية الإدارية

- أولاً - إصلاحات الحكم والدول المتخلفة (التحديات والمدلولات)
- ثانياً - التحول من نماذج التميز في تقديم الخدمات المحلية إلى القياس المقارن في "الحكم المحلي السليم"



أولاً- إصلاحات الحكم والدول المتخلفة

التحديات والمدلولات

- المقدمة

نعرض الطبيعة متعددة الوجوه لإصلاحات الحكم في الدول المتخلفة، والتفاعل المركب للعوامل الفنية والسياسية فيها. ويتم تناول ثلاث مسائل هي:

1- النظرية والتطبيق العملي للمعونات الدولية في مجال الإدارة العامة فيما يتعلق ببناء و/ أو إصلاح نظم الحكم؟.

2- التحديات التي تواجه تطبيق تلك الدروس والنماذج على الدول المتخلفة/الضعيفة؟.

3- المدلولات المقابلة لتعزيز استراتيجيات الإدارة المستدامة؟.

14-1- النماذج والتطبيق (الدروس المستفادة)

قامت قوى التحرير الاقتصادي والرأسمالية العالمية والديمقراطية المهيمنة بصياغة الإطار الذي نستطيع من خلاله الدول سن تشريعات الحكم وقادت تلك القوى حركة إصلاح للحكم على مستوى العالم تجمعت مفاهيمها وقواعدها في نموذج عام بأبعاده الاقتصادية والإدارية والسياسية.

ويمكن النظر إلى هذا النموذج كتوليفة من " إجماع واشنطن " الذي قلص دور الحكومة إلى تسهيل أعمال القطاع الخاص وتدفق الاستثمارات العالمية ، والإدارة العامة الجديدة التي أطلق عليها " ما بعد البيروقراطية " أو " الحكومة المنظمة " أو " الإدارة العامة للسوق " . وفيما دعيت الصياغات الأولى للنموذج إلى حصر دور الحكومة في حده الأدنى، إلا أن صورته الحالية

تُشدّد على أن يكون الحكم قويا وفاعلا خاصة في الدول النامية والتي في طور التحول الديمقراطي . علاوة على ذلك ، فإن الحكم الفعال ضروري للبعد السياسي للنموذج لأنه لا يمكن أن تضمن بنيت وإجراءات نظام الحكم الضعيف أن تتجنب المنافسة على السلطة والموارد من سيطرة أو كبح أو فساد الصفوة.

ومن أجل الاختصار، يمكن إيجاز النموذج على النحو التالي:

- 1- من الناحية الاقتصادية، يؤكد النموذج على السوق كقاعدة أساسية منظمة للمجتمعات فيما ينحصر دور الحكومة في كفالة سياسة مستقرة وثابتة للاقتصاد العام، والمحافظة على حكم القانون وتطبيق حقوق الملكية، ووضع إطار لدعم وتنظيم السوق ودعم استثمار القطاع الخاص.
- 2- أما من الناحية الإدارية، فإن النموذج يتصور حكومة مصغرة توفر الخدمات الأساسية والبنية التحتية بكفاءة وفعالية من خلال تقديمها مباشرة وعن طريق القطاع الخاص وبالمشاركة مع مؤسسات المجتمع المدني. وتكون الإدارة العامة لامركزية وشفافة ومرنة وديمقراطية حتى تتكامل الحكومة مع المواطنين. وستؤدي هذه المقومات إلى زيادة الفعالية والكفاءة ورأي أقوى للمواطن في الحكم.

• - ويركز البعد السياسي للنموذج على آليات الحكم الديمقراطي بما في ذلك اختيار القيادة السياسية عن طريق الانتخاب، ونظم للمسؤولية والأمانة، وحل النزاعات، ومؤسسات وإجراءات تحقيق الاتفاق العام. ويعنى الحكم الديمقراطي بالعدالة الاجتماعية وتساوي الفرص، وإدارة التنوع، والشرعية الكاملة، وحماية الضعفاء. ولتحقيق تلك الأهداف، يسعى الحكم إلى فتح سياسة وعمليات تخصيص الموارد لتتجاوز دوائر

الصفوة المغلقة ونقل السلطة إلى الأجهزة المحلية التي يمكن وصول المواطنين إليها. وتتخذ هذه العوامل العقد الاجتماعي أساسا لها حيث ينتازل المواطنون عن حقهم الطبيعي في الحكم الذاتي للدولة عوضا عن المزايا الاجتماعية المستمدة من سيادة الدولة.

لقد ركز عون المجتمع الدولي في بناء قدرة القطاع العام، وبناء الحكم السليم، على تلك الأبعاد الثلاثة المذكورة أعلاه. وقد قام صندوق النقد الدولي بالتعاون مع البنك الدولي، من خلال الاستقرار الاقتصادي والتعديلات الهيكلية، بدور أساسي في الإصلاحات الاقتصادية وإصلاحات السوق.

كما ركز البنك الدولي وهيئات الأمم المتحدة المختلفة على الجوانب الإدارية للحكم متناولة إصلاح الخدمة المدنية، وتقليص القطاع العام، وتقديم الخدمات والتعاقد عليها، وبناء القدرات، ودعم المؤسساتية. وقد لعبت مؤسسات الإنماء الثنائية، مثل هيئة التنمية الدولية الأمريكية ووزارة التنمية الدولية البريطانية، دورا رائدا في تعزيز الإصلاحات الديمقراطية بما في ذلك الانتخابات ونظم انتخاب، وتعزيز المجتمع المدني والأجهزة التشريعية، وإصلاح النظام القضائي، ومكافحة الفساد وغيرها.

توجد تجارب حقيقية في مجال إصلاح الإدارة العامة والحكم تتناول الأبعاد الثلاثة للنموذج تُوثق النجاحات والإخفاقات محددة العناصر الرئيسية للدعم المؤسسي وبناء القدرات والتغييرات الضرورية في السياسات.

وتوجز الدروس الرئيسية المستفادة بما يلي:

أ- أن بناء دول ونظم مقتدرة والمحافظة عليها مسعى طويل المدى يتطلب التزاما، واستقلالا، وبناء مهارات وعونا فنيا.

ب- إن قدرة القطاع العام على أداء المهام الأساسية تنشأ بصورة أسرع وتكون أكثر صموداً حينما تستكمل بتعزيز قدرة المواطنين على تحديد متطلباتهم.

• تعتمد إصلاحات الحكم الناجحة بشكل كبير على المستويات الكائنة لقدرات الدولة. فإذا كانت الدول ضعيفة وعاجزة وفاسدة و/أو شبه استبدادية، فإن الإصلاحات لا تنجح أو تستمر؛ أو تؤدي، في حالات استثنائية، إلى الانهيار الجزئي أو الكلي لوظائف ومؤسسات الحكم. حين تجتمع القوى الجغرافية السياسية و/أو الأنتية السياسية مع التدهور الاقتصادي، يظهر سوء الحكم والإدارة كعرض، وهناك عوامل مثل الركود الاقتصادي، وتدني الدخل، والسعي الدؤوب من قبل النخبة المسيطرة لجمع الأموال، وعجز نظام الحكم عن أداء واجباته، والمنافسة على الموارد الطبيعية كل ذلك يسهم في عجز الدول والكوارث الإنسانية.

يلخص الجدول اللاحق بياناً توضيحياً بتدخلات الحكم في الدول المتقدمة الوظيفية والدول المتخلفة. وتمثل هذه التدخلات خط التفكير وأفضل الممارسات الحالية، استناداً إلى النموذج المقترح. فالتدخلات في الجانبين الأيمن والأيسر لا يغني بعضها عن الأخرى. ويكشف الجدول عن أن تركيز التدخلات في الدول الوظيفية يؤكد على تأسيس التغيير المنظم في النظام الرسمي للحكم، فيما تستهدف التدخلات في الدول المتخلفة إعادة بناء الثقة والتعاون بين المواطنين ووضع الأسس لإعادة إنشاء وظائف الحكم الأساسية. فالنموذج قابل لإعادة النظر والتقيح طالما أعيد إدخال موضوع بناء الدولة في قاموس المجتمع الدولي.

جدول يوضح التدخلات التوضيحية للحكم في الدول المتقدمة الوظيفية والمتخلفة

الدول المتخلفة	الدول المتقدمة (الوظيفية)
* إصلاحات دستورية، أطر قانونية، وحكم القانون. * آليات المصالحة الوطنية (مثل لجان تقصي الحقائق والمصالحة). * حل النزاعات / تخفيف حدة الصراعات. * الأمن / حفظ السلام. * إضفاء المهنية على الجيش والشرطة. * إعادة بناء المؤسسات التمثيلية. * إعادة بناء مؤسسات الحكومة المركزية الرئيسية. * إعادة بناء الشرعية (مثل الانتخابات) * تقديم خدمات محدودة / البنية التحتية الأساسية. * إعادة بناء مؤسسات المجتمع. * بناء الثقة في المجتمع المدني.	* تعديلات هيكلية/ إدارة الاقتصاد القومي. * إطار تنظيمي وإصلاح تشريعي. * تطبيق الديمقراطية والإصلاح الانتخابي. * اللامركزية. * دعم الأجهزة التشريعية. * الإصلاح الإداري. * نظم الموازنات. * التدريب الإداري للقطاع العام. * التخصص. * تطوير البنية التحتية. * بناء قدرات قطاع الخدمات (مثل الصحة، الزراعة، الخدمات الاجتماعية). * تنمية المجتمع * دعم المجتمع المدني/ تكوين رأس المال الاجتماعي. * المؤسسات غير الحكومية الرقابية (حقوق الإنسان، مكافحة الفساد).

14-2- تحديات تطبيق النموذج

لقد ثبت عمليا أن التدخل في الدول المتخلفة والضعيفة على درجة عالية من التعقيد، وكما ورد، فإن اختصاصي الحكم في المجال الأكاديمي، ومخططي السياسات، وهيئات العون الدولية، وأجهزة الأمن الحكومية والمؤسسات غير الحكومية يعملون بهمة لمعرفة كيفية التغلب على هذا التعقيد. كما برزت مسائل جوهرية حول ترتيب التدخلات للانتقال من مرحلة ما بعد الصراع مباشرة إلى مهام الحكم الاجتماعية الاقتصادية " العادية "، وتركيبية " حزم " التدخلات المناسبة، وتأثيرات البيئة.

إن مشكلات الترتيب نشأت على أساس الآتي:

- أ- متطلبات الحكم الآنية للترتيب الصحيح للانتقال من مرحلة الطوارئ أو ما بعد الأزمة مباشرة إلى مرحلة التعمير.
- ب- احتياجات الحكم طويلة المدى حال إعادة بناء الدولة الوظيفية يمكن بعدها للحكومة استئناف بعض " أعمالها المعتادة ". أما العلاقة بين هذين فهني مسألة شائكة أخرى، إذ كيف يتم تناول احتياجات الحكم الآنية في الدولة المتخلفة (الجانب الأيسر من الجدول) وفي الوقت نفسه وضع الأساس للحكم المستقبلي، أو على الأقل عدم تعريضه للخطر (الجانب الأيمن من الجدول)؟

لقد حال الترابط بين المكونات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والعرقية للدول التي تعاني من الأزمات دون البحث عن مجموعات تدخل مبسطة وسهلة التطبيق .

كما لا يمكن فصل تركيبة التدخلات من مستوى العون الذي يرغب المانحون في تقديمه ومدى قوة التزامهم بالمشاركة. وتأسيساً على ذلك، وفيما يمكننا تحديد مكونات القدر الكامل والمثالي من الموارد لإعادة بناء الحكم استنتاجاً من بيانات الجدول السابق ، إلا أنه لا بد من أخذ الفجوة المحتملة للتطبيق في الاعتبار .

ويتناول عالم التنظيم الإداري (وود ورد / Woodward) هذه الفجوة على أساس " تباينات " ثلاثة فيما يتعلق بالعمول للمتخلفة والضعيفة هي:

- 1- التباين بين نذير مخاطر الدول المتخلفة ومصالحة الدول المانحة.
 - 2- التباين بين الموارد التي تتعهد بها الدول المانحة والموارد المطلوبة فعلياً.
 - 3- خصائص المخاطر والمجالات التي أبدت الدول المانحة، في الواقع ، التعامل فيها. وينشأ هذا الانقسام الأخير عن عدم المعرفة التامة بكيفية تناول مسائل الحكم في الدول المتخلفة إلى جانب غياب المهارات والتدريب في معالجة تعقيد تدخلات الحكم.
- إن تحديات تطبيق إصلاحات الحكم في الدول المتخلفة تتأثر بالظروف البيئية، ومن بين هذه الظروف تتمثل الرئيسية منها في :
- أ- الخصائص الاجتماعية التاريخية المتميزة لكل وضع على حدة والتي تحدث الأزمات وعجز الدولة.

ب- الاقتصاد السياسي لحفظ السلام والعون الإنساني والتنمية.

فالنماذج المرحلية والانتقالية المعممة (مثل نموذج الإغاثة للتنمية أو نموذج التحول الديمقراطي)، حسب هذا الخط من النقاش، يغفل أو يسقط أهمية

البيئة. مثلاً، يدعو بعض المختصين إلى "إنهاء النموذج الانتقالي" مورداً افتراضه المعيب بأن الظروف الأساسية "لن تكون عاملاً جوهرياً لا في بداية عملية الانتقال أو في نتائجها، أما فيما يتعلق بالتنمية الاقتصادية .

هناك من يتكلم عن "سقوط نموذج إجماع واشنطن"، ويدفع بأن النموذج ينهار بسبب أطر سياسته الموحدة، وأن التوصيات العمومية قد فشلت في تحقيق مردودات اقتصادية وتخفيف حدة الفقر. وهناك إطار بديل هو "إجماع الجنوب" المزعوم يجري تطويره، يرفض أساليب برامج العمل ويسعى إلى تكييف معايير السياسات مع الظروف الأصلية والبيئة الخارجية وديناميات التغيير .

لقد استحدث الاقتصاد السياسي للتدخل الخارجي في الظروف الطارئة المعقدة والدول المتخلفة مصادر إضافية للتعقيدات البيئية في تخطيط وتطبيق إصلاحات الحكم. أما من جانب القوى الخارجية، فلأهدافهم ومصالحهم وأدوارهم المتباينة أثرها الواضح. . وفيما أهداف المؤسسات غير الحكومية الدولية مختلفة الإغائة ، وحقوق الإنسان، والعدالة، والتنمية- تركز مؤسسات الإقراض المتعددة الأطراف أساساً على تمويل عمليات التعمير والعودة إلى النشاط الاقتصادي المنتج. وعليه، فإن غلبة أي من هذه الأهداف أو أية مجموعة مؤلفة منها سيتم العمل على تحقيقها، ومدى التحالف بين العناصر المختلفة و/أو التنافس بينها، ومقدار المساعدات التي يتم جلبها في موقع الأزمة عامل أساسي في تحديد أية إصلاحات في الحكم مناسبة وعملية.

أما داخليا، أي داخل الدولة المتخلفة، فإن للعناصر الفاعلة المحلية أهدافها الخاصة ومصالحها وأدوارها. ومن الملامح الأساسية أن العناصر الفاعلة الداخلية ليست مهتمة كلها بنفس القدر إذ أن لما يسمى أمراء النفوذ

مصالح كبيرة في إطالة الأزمة لمزيج من الأسباب الاقتصادية والسياسية. وتعقد العناصر الفاعلة المحلية اتفاقات لأجل السيطرة على الدعم الدولي الذي يأتي من بعد على أمل أن يحصل على السلطة الشرعية في مرحلة البناء ودور في الحكم . وقد تستبعد أو تحرم هذه الاتفاقات الجماعات الأخرى التي يتطلب التعمير التزامها الإيجابي وقدراتها ومواردها. على أن الالتزام والقدرات والموارد في الدول المتخلفة غالباً ما تكون محدودة فيما تفتقد العناصر الفاعلة المحلية الإرادة السياسية لمواصلة الإصلاحات واقتسام السلطة على وجه الخصوص؛ ومهارات القيادة والحكم للتقدم نحو الوفاق وإعادة بناء مؤسسات الحكم الأساسية؛ ورأس المال اجتماعي كاف لتجاوز الكراهية والشكوك، أو ابتداء التعاون والمحافظة عليه؛ والقدرة الإدارية؛ والخبرة في الممارسة الديمقراطية .

14-3- نتائج ومدلولات تعزيز الإصلاح المستدام للحكم

استناداً إلى العرض والتقييم السريع لإصلاحات الحكم وتطبيقها على الدول المتخلفة، ما هي النتائج والمدلولات التي تتبثق لجعل الإصلاحات فعالة ومستدامة؟ تلك بعض الإجابات وبعض الأسئلة الإضافية المرتبة على أساس أجندة وأدوات وقيم العون الدولي والاعتبارات العملية. وهناك عدة خيوط مشتركة تربط النقاش أولها: الحاجة إلى دمج التاريخ والسياق في تخطيط وتطبيق تدخلات الحكم ولتجنب إغراء الحلول الوصفية الجاهزة. ويتمثل الخيط الثاني في الارتباط الوثيق بين "ماذا وكيف" (إذ تتوافق تدخلات الحكم العملية مع أهداف، وموارد، والتزام وقدرة العناصر الفاعلة في التدخلات).

أما ثالث الخيوط فهو تأثير الثقافة والقيم، ليس بمفهوم الرؤية المحتملة لـ " صراع الحضارات " ، ولكن كأحد جوانب السياق التي لم يتم دمجها بعد في الحكم أو تدخلات التنمية الاجتماعية الاقتصادية.

1- أجندة العون الأجنبي المتغيرة

لقد تزايد في عالم اليوم، ظهور موضوع نظام الحكم السليم في أجندة العون الأجنبي. وتتبنى هذه الرؤية المتجددة، أولاً، بسبب ارتباطها بالدول المتخلفة والمخاطر الأمنية التي تشكلها، وثانياً لأن الحكم السليم قد طرح كأحد المقاييس لتحديد أي الدول تتلقى المساعدات.

أدت اثار أحداث 11 أيلول في أمريكا إلى ظهور دعوات إلى أن يكون " العون الخارجي للدفاع عن أنفسنا " و" الاستخدام الواعي والذكي وحتى القاسي للعون الدولي كأداة سياسية ، وتنطوي على النزوع في هذا الاتجاه ثلاثة مخاطر رئيسية:

أول هذه الأخطار أن الأهداف الجغرافية السياسية للحرب ضد الإرهاب ستقود المجتمع الدولي إلى غض الطرف عن الدول التي تعاني من مشكلات عويصة في الحكم، مكافئاً لها لانضمامها للتحالف ضد الإرهاب ولكن على عكس المنتظر يمكن أن يؤدي إلى زيادة فرص فشل الدولة والحكم مستقبلاً.

ثانياً: عرض الالتزام باستخدام العون مكافئة لنظام الحكم الجيد في لغة جوفاء.

ثالثاً: بسبب الضغوط لإظهار نتائج، فإنها ترفع من إمكانية إتباع مداخل متعجلة لإصلاح الحكم في الدول المتخلفة، وتطبيق شكلي وعقيم، وتوقعات غير واقعية من التغيير، والاستخفاف. لذلك فإن الاستمرار في التقدم نحو إصلاحات الحكم

والتدخلات في الدول المتخلفة سيكون تحدياً يتطلب أهدافاً واقعية وإدارة سياسية على مستوى عالٍ في ما بين الحكومات الغربية.

2- تطوير وتطبيق الأدوات

هناك عدد من الأدوات التحليلية والعملية البارزة لمرحلة ما بعد التخلف وتدخلات الحكم في الدول النامية. وتشمل تلك الأدوات أدوات أخذت من الإدارة الاستراتيجية. ومن التي يمكن أن تساعد في عملية تسوية الخلافات وصياغة الخطط والمشروعات المتعددة لإقامة البنية التحتية ووظائف الحكم الأساسية، مثلاً تحليل بيانات أصحاب المصلحة المعنيين، وتحليل جوانب القوة والضعف والفرص والمخاطر الخارجية. كما يمكن أن يكون اكتشاف وتقييم من يملك أية قدرات وموارد ضروري في تطوير عناصر أية حزمة للإصلاحات وتحديد ترتيبها.

وقد طور برنامج العون الأمريكي، على سبيل المثال، عدداً من أدوات تقييم الحكم، والمجتمع المدني، ومكافحة الفساد. ومن الأدوات الأخرى الواعدة بالنسبة إلى تسوية الخلافات والتخطيط على السواء عمليات المحاكاة خاصة عند تناول موضوع الاعتماد المتبادل بين الاقتصاد والسياسة والتنمية الاجتماعية، وإعادة التعمير، والتنمية.

الأدوات المتعلقة بالعملية ضرورية للتعامل مع 'كيفية' الإصلاح، فمن الممكن أن تساعد أدوات مثل أساليب التوسط والمفاوضات، أو ورش عمل حل المشكلات في حل النزاعات والوصول إلى اتفاقات حول من ستكون له السلطة، والموارد، والتفويض لتطبيق السياسات العامة والبرامج. ومن الممكن أن يسهل تطبيقها تنفيذ الاتفاقات من خلال التأكيد على أن أصحاب المصلحة الحقيقية الأساسيين قد أخذوا في الاعتبار، وتمت مشاورتهم، ومشاركتهم في

تطوير المشروعات والخطط الناجمة عن الاتفاق. ومن الضروري على وجه الخصوص أن يتلقى المسؤولون المحليون تدريباً في استخدام مثل هذه الأدوات طالما سيكونون في

”خطوط المقدمة“ للحكومات المحلية وتقديم الخدمات التي أعيد بناؤها.

كما أن أدوات العمليات ضرورية أيضاً في معالجة الاختلافات بين الأجندة المتنافسة والمواقف القيمة للعناصر الفاعلة المختلفة في فترة ما بعد إنهاء التخلّف، ويتجه أعضاء المجتمع الدولي إلى التركيز على الأهداف الإجرائية المتعلقة بالتقدم بأسرع ما يمكن نحو إعادة السلام، والحكم، والنشاط الاقتصادي. على أن العناصر المحلية الفاعلة قد تشمل جماعات تهتم بالعدالة الاجتماعية، أو المحافظة على الهوية الثقافية، أو المكافأة في المقام الأول. ومن الممكن أن تحدث هذه الاختلافات، والتي يفاقمها عدم معرفة العناصر المحلية بمصطلحات ”التنمية“ الفنية التي يستخدمها المانحون في المشروعات والبرامج، انقساماً يلزم معالجته من خلال المنهجيات العملية للتشاور والتوسط والتفاوض. كما أن مثل هذه المنهجيات ضرورية للتوسط بين القادة المحليين ومناطقهم الانتخابية إذ أنه كلما تعلم القادة المحليون لغة وإجراءات أنشطة العون وتعودوا على الاتصال مع العاملين في العون الخارجي.

تنشأ فجوة محتملة بينهم وبين ناخبهم.

ومن التعقيدات الأخرى للأدوات التحليلية والعملية المتعلقة بإمكانية تخطي الانقسامات في القيم والسلطة ما يرتبط بتقييم مشاركة الريف في الحكم. وقد أثبتت هذه الأدوات فعاليتها في ربط السكان المحليين بالمؤسسات الحكومية حيث المشاركة في معلومات وبيانات التنمية من أسفل إلى أعلى أكثر من كونها أحادية ومن أعلى إلى أسفل.

فقد استخدمت وزارة الشؤون المحلية الاندونيسية بمساعدة اليونيسيف، مثلاً، نظام تقييم مشاركة الريف في الحكم في تخطيط التنمية الريفية في الفترة 1995-1996 والذي رفع الاستثمار في مجال صحة الطفولة والأمومة. فزيادة استخدام تقييم مشاركة الريف في الحكم هي أحد السبل لإعادة بناء أنماط حكم تتطوي على إمكانية التحول في اتجاه اللامركزية والديمقراطية على المستوى المحلي . وبهذه الطريقة يمكن أن يسهم نظام تقييم مشاركة الريف في الحكم في استراتيجيات إعادة بناء الحكم مثل مدخل تنمية المناطق الذي اتبعته الأمم المتحدة .

إن لتقنيات المعلومات والاتصالات أهميتها للأدوات التحليلية والعملية على السواء فيما بعد مرحلة النزاع، حيث مدى ومحل السيادة لم يتأكدا بعد، وضعف البنية التحتية، والحاجة إلى الاتصالات، والمفاوضات والتخطيط فيما بين فئات متباينة ومتباعدة من أصحاب المصلحة.

ومن الممكن أن تفيد هذه التقنيات في المساعدة على كفاءة التنسيق فيما بين الأجهزة المختلفة، ومؤسسات القطاع العام المركزية والمحلية، والمؤسسات غير الحكومية، والمانحين الدوليين. ومن أمثلة تقنيات المعلومات الأخرى التي يمكن أن تساعد مثلاً في توسيع نظام تقييم مشاركة الريف، وفي تخطيط واختيار مواقع استثمارات البنية التحتية أو دعم نظم الإنذار المبكر ونظم المعلومات الجغرافية.

3- توحيد القيم

تحدد القيم والمسائل الثقافية الأساسية الاقتصاد السياسي للاستجابة الدولية في الدول المتخلفة وإعادة بنائها. وتنشأ مشكلات القيم في ثلاثة

مستويات: فيما بين أصحاب المصلحة المحليين، وبين العاملين المحليين والأجانب، وفي المجتمع الدولي وداخل مؤسسات العون. فأي تدخل يستلزم بالضرورة تغييرات في الوضع القائم ما يفرض إلى وجود رابحين وخاسرين.. وحتى يمكن الخروج من حالة القصور وإعادة بناء حكم مستدام، يتعين على أصحاب المصلحة أن يفتتحووا بأن من مصلحتهم التفاوض وبناء هياكل ديمقراطية، وهوية جماعية، وأنماط سلطة يتم تقاسم النفوذ فيها للصالح العام. وهنا يكون التركيز على بناء الوحدة الوطنية والكرامة الوطنية. وتبنى هذه الجهود على نوع من الإحساس بالقيم المشتركة والهوية الوطنية وبما أن الثقة تمثل مشكلة، فإن نجاح هذه الجهود يتوقف على بناء الثقة. ومن الممكن أن يساعد الحكم الذي يتضمن تلك القيم بناء الثقة من خلال اليات الشفافية والمسؤولية إلى جانب تحديد مواصفات العقود، والأدوار والمسؤوليات، وإجراءات العمل القياسية.

4- الاهتمام بالعملية

من المسائل التي أثرت مراراً حول التدخل لإعادة بناء نظم الحكم في الدول المتخلفة، أن ما يهم كثيراً هو كيفية تقديم العون والكيفية التي خططت وطُبقت بها الإصلاحات.

وتتعلق الاعتبارات الهامة للعملية بالوفاء، والمشاركة وشمول كافة الأطراف، والتمكين. وتتمثل الخطوات الأساسية اللاحقة باستئناف النشاطات الاقتصادية بفاعلية، وانصراف الناس إلى العمل، وإتاحة فرص المصلحة لهم في إعادة التعمير.

كما أن القيادة السياسية على المستوى المركزي والمحلي بحاجة إلى مصلحة في عملية البناء.

ويجادل باحثون وممارسون عديدون بأنه سيكون للكيفية التي يُقدم بها العون تأثير على الإرادة السياسية للإصلاح، و أن الأهداف المناسبة تقع في المستويين الإقليمي و المحلي.

وتتعلق مسائل " الكيفية " أيضا بتأسيس جهود تطبيق الديمقراطية كجزء من استعادة الحكم السليم. تلك الجهود التي كانت وما زالت موضوع حوار واسع.

ففي بداية تسعينيات القرن العشرين رأى بعض المحللين أن نظام الدولة القوي شبه الدكتاتورية هو الأقدر على دعم جهود التنمية ومن ثم فإنهم ينظرون إلى تطبيق الديمقراطية كمسألة ثانوية. تحول المؤشر فيما بعد لصالح تطبيق الديمقراطية كمطلب ضروري لدولة التنمية على أن تعزز العمليات الديمقراطية في الدول المتخلفة ينطوي على كثير من المشكلات. ويحذر بعض المحللين من أن التطبيق المبستر أو الظاهري للديمقراطية قد يقوض الاستقرار، ويعرض البلاد لخطر النزاع .

خاتمة

تساعد عمليات التدخل عبر المعونات التي تجمع بين تقدير الاحتياجات والتخطيط بالاشتراك والاتفاق بين المانحين وممثلي الدولة المعنية (بما في ذلك المؤسسات غير الحكومية والمجتمع المدني) بطريقة أكثر كفاءة وفاعلية بتوحيد المزايا/ الخبرة النسبية، وأولويات وقيم الأطراف المختلفة للعمل على:

1- تحديد الاحتياجات كافة.

2- ملاءمة الأولويات، والمزايا النسبية، والقيم، والاحتياجات مع المشاركين المعنيين.

3- تحديد الفجوات بين المصالح المقررة والالتزامات الضرورية، وبين تلك المصالح والالتزامات والقدرة الفعلية لتناول تلك الاحتياجات. ومن الممكن أن تفيد عملية التنسيق

هذه في تحديد الوسائل والعمليات المتوفرة من خلال الخبرات المشتركة، وفي تضمين وتسوية الاختلاف في القيم الممثلة حيثما كان ممكناً. إن هذا الأسلوب يمكن أن يكفل الفعالية من خلال استحداث تدخلات ثلاث أربعة معايير للوعون الإنساني متفقاً عليها عموماً وهي:

- 1- الارتباط أو الاعتماد المتبادل بين الأطر الزمنية والمشكلات والمداخل.
 - 2- تساوق الأنشطة على أساس التقسيم الفعال للعمل استناداً إلى المزايا النسبية الخاصة بكل طرف من الأطراف المشاركة.
 - 3- التغطية الكاملة استناداً إلى الحاجة والشمول.
 - 4- التناسب مع الاحتياجات والقيم المحلية، والملكية، وفعالية التكاليف .
- إن، وفيما يمكن أن تساعد الوسائل والعمليات إلا أنها وحدها غير كافية لمقابلة تحديات إعادة بناء نظم الحكم في الدول المتخلفة بفعالية. وتمثل اعتبارات السياسة الأجنبية والمحلية التي تشكل مصالح الدول المانحة في التدخل في الدول النامية، وفي العهد بالتزاماتها عقب تخفيف حدة الأزمة الأنية عوامل رئيسية . على أنه حين يتم التسليم بالفجوة بين مقاصد السياسات التي يُعتقد بها والمقاصد الحقيقية ومعالجة تلك الفجوة، فإن الموارد والالتزامات المناسبة ستكون في متناول اليد. لقد أوضح النقاش كيف تتعرض الجهود المتوافقة للنمساك بـ " الصورة العظيمة" للتقويض عن طريق الإجراءات التفصيلية لعمليات الهيئة المانحة وعمليات تقديم العون على أرض الواقع. ومن الممكن أن يسهم الانتباه في تعقيدات أجندة العون الأجنبي المتقلبة، وتطبيق وتنقيح الأدوات التحليلية والعملية، ودمج القيم والأجندة والتي تكون متعارضة أحياناً بصورة مناسبة، والعمليات الديمقراطية لزيادة الفعالية، في التلاؤم بين الجوانب النظرية والعملية لتعزيز إصلاحات الحكم في الدول النامية.

ثانياً - التحول من نماذج التميز في تقديم الخدمات المحلية

إلى القياس المقارن في "الحكم المحلي السليم"

مقدمة:

هناك اتجاه عالمي نحو تحسين الخدمات المحلية من حيث معايير الأداء واليات تخطيط وتنفيذ إجراءات تحسين الخدمات.

من أهم أدوات إصلاحات الحكم المحلي القياس المقارن الذي يتميز على المستوى المحلي، مقارنة بعالم الإدارة العامة المحلية، وبسهولة من الناحية المنهجية وبأنه ليس مثيراً للخلاف سياسياً. وعادة ما يتم مقارنة الخدمات المحلية مع نموذج عام للتميز أو مقارنتها مع خدمات مقدمة من قبل سلطات محلية متماثلة.

ولم تعد أغلب معايير ونماذج وطرق القياس المقارن الموجودة حالياً التي تستخدم لتقييم تقديم الخدمات المحلية، تلأم حاجات المراكز المحلية. ولا تشير الإدارة المحلية السليمة إلى توجيه الخدمات المحلية لإرضاء الزبائن ودفعي الضرائب فقط بل وإلى تمكين المجتمعات المحلية من حل مشكلاتها والعمل على استشراف مستقبل أفضل للمستفيدين. لذلك، إن إصلاحات الحكومة المحلية بحاجة إلى أكثر من تحسين الخدمات المحلية من خلال دعوتها إلى الاستفادة من التجربة العالمية للابتكار في مجال الحكم المحلي التي يمكن تطبيقها في "الحكم المحلي السليم".

لهذا، يتم عرض موجز لدوافع إصلاحات الحكومة المحلية في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية منذ ثمانينيات القرن العشرين، ثم استكشاف الاتجاهات الحديثة في إصلاحات الحكم المحلي والمجتمع في المملكة المتحدة

وألمانيا. وبعد ذلك تحليل ما إذا كانت الطرق والمعايير الحالية للقياس المقارن التي أدخلت في النماذج التقليدية " للتميز " في الحكومة المحلية تتوافق مع الاحتياجات الحالية للمجتمعات المحلية. فالنماذج التقليدية للإدارة المحلية بحاجة إلى التوسع لتتضمن جوانب " الحكم المحلي " وتحديد معايير لنموذج "الحكم المحلي" الجديد الذي يأخذ في الحسبان احتياجات المجتمعات المحلية في القرن الواحد والعشرين. وأخيرا، يدرس الكاتبان بعض الاستخدامات المحتملة وحدود المدخل المقترح.

منهجية التجربة:

تستند التجربة على دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في إصلاح الحكم المحلي مع تركيز خاص على تجربة المملكة المتحدة وألمانيا. وتشكل دراستان بحثيتان رئيسيتان القاعدة التي تستند إليها هذه التجربة: إحداهما ، دراسة أمرت بها لجنة التدقيق حول الدروس التي طرحت للحكم المحلي في المملكة المتحدة من قبل الإبداع و " أفضل الممارسات " العالمية في تخطيط الخدمات (عام 1998) أتاحت استخلاص أحدث الاتجاهات للإصلاح في المستويات المحلية.

أما الثانية ، فهي دراسة عالمية مقارنة حول المعايير المستخدمة لتقدير الأداء التنظيمي في القطاع العام في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية التي أجريت في معهد بحوث الإدارة العامة في إسباير (عام 1996) قد تم تحديث الدراسة الأخيرة في عام 2000 موضحة بأن أدوات تقييم الأداء والنماذج التي تم تحديدها سابقا مازالت مهمة .

تمخض عن تحليل الدراستين مفاهيم مثيرة للاهتمام. وأصبح جليسا أن المعايير الحالية للقياس المقارن لا تعكس الاتجاهات الحالية للإصلاحات الإدارية في الحكم المحلي، وبالتالي لم تعد توفر توجيهاً ملائماً للممارسين حول ما يشكل "الحكم السليم" علاوة على ذلك، فمن الواضح أنه لا يمكن أن تستند أية معايير مقترحة للقياس المقارن للحكم المحلي على نظرية متكاملة للحكم.

في الواقع، من السابق لأوانه الحديث عن "نظرية للحكم" حتى في حالة وجود بعض الأجزاء النظرية المتعلقة بجوانب للحكم ومع ذلك، ووفق ما يوضح البحث التجريبي، فإن الحكم المحلي موجود في عالم الواقع، وأن ما يحتاجه الممارسون ليس نظرية، استناداً إلى تفاصيل الأفكار المجردة للحكم المحلي، بل أنهم على الأرجح بحاجة إلى بعض التوجيهات لتقدير ما إذا كانوا يسرون في الاتجاه الصحيح.

التحديات التي تواجه المجتمعات في بداية القرن الواحد والعشرين:

كانت عجوزات الموازنة في مطلع ثمانينيات القرن العشرين دافعا رئيسياً للإصلاح في الحكومة المحلية - بغض النظر عما إذا كانت هذه العجوزات مفروضة من جانب الحكومة الوطنية أو سببتها السلطات المحلية نفسها. وغالبا ما تعاني البلديات من الضغوط المالية بسبب إيرادات الضرائب غير المستقرة والمتطلبات المتزايدة للخدمات البلدية. وقد حاولت بعض المستويات العليا في الحكومة أحيانا تصدير الضغوط المالية للمستوى المحلي ومن ثم زيادة الضغوط على السلطات المحلية حتى تحقق الأخيرة وضعاً أفضل لموازنتها وفيما ظلت الخدمات المحلية بحاجة إلى أدائها بطريقة اقتصادية وفعالة، أصبح الدافع المالي للإصلاح الإداري أضعف.

ومع ذلك، فقد ظهرت تحديات خارجية أخرى تدفع إلى الإصلاحات على المستويات المحلية ولكن في اتجاه مختلف عن الإصلاحات الإدارية في ثمانينيات وتسعينيات القرن العشرين.

وبذلك تواجه المجتمعات المحلية عدداً من التحديات الجديدة في بداية القرن الواحد والعشرين:

- ضغوط سياسية ناجمة عن "مشكلات" لم تُحل مثل الجريمة، والتخريب، والفقر، وسوء الظروف المعيشية للمسنين، وعزل الذين يعانون من أمراض عقلية.
- استخدام تقنية المعلومات (الحكومة الالكترونية والديمقراطية الالكترونية) في مؤسسات الحكم المحلي فيما يتعلق بالصلة مع أصحاب الحق الخارجيين (مثل المواطنين، ومؤسسات الأعمال المحلية.. إلخ) وليس فقط فيما يتعلق بتخطيط وتقديم الخدمات بل وفي التعاطي مع المسائل العامة المحلية أيضاً.
- ضغوط أكبر من الإعلام حيث طور أصحاب الحقوق مداخل أكثر تقدماً للنشر والدخول في المواقع المخفية في شبكة الانترنت مع الانتشار الكبير للصحافة المحلية ومحطات الإذاعة والقنوات التلفزيونية.
- التوجه المتزايد نحو العولمة مما يجعل السلطات المحلية عنصراً اقتصادياً فاعلاً ولكن يعرضها في نفس الوقت لاقتصاد عالمي متغير.
- نشوء مجتمع مدني متميز بحاجات جديدة من المعلومات والاتصال ورغبة محدودة (ولكنها واضحة) في مناظرات حول أمور محلية تتعلق بـ "الدرجة النوعية للحياة (مثل البيئة وسلامة المجتمع).

ويبدل ذلك ضمنا بالنسبة إلى السلطات المحلية على:

- الحاجة إلى التعاون أكثر مع أجهزة أخرى في وضع السياسات وتنفيذها بما في ذلك الشركات الخاصة والقطاع الطوعي والمستويات العليا في الحكومة (مراكز الخدمة المتكاملة، الشراكات بين القطاعين العام والخاص، الاندماج في تقديم الخدمات).

- المشاركة الفعالة لكل الأطراف في المسائل الاستراتيجية المحلية، وتخطيط وحشد الموارد وفي تقديم الخدمات أيضا، وبذل جهود مضمّنية لاستيعاب الجماعات المستهدفة التي تتمتع بأولوية ضمن السكان المحليين.

- إدارة تستند إلى معارف مركزة وواسعة ليس فقط داخل المؤسسات العامة المحلية لكن في شبكات أصحاب الحق داخل المنطقة المحلية.

- الاستمرارية وهي أن يؤخذ في الاعتبار احتياجات الأجيال المستقبلية وإبطال أثر القرارات المحلية على أصحاب الحقوق الآخرين والمناطق الأخرى.

بالطبع، فإن مجموعة التحديات المذكورة أعلاه قد نشأت بصورة تدريجية وليس بين ليلة وضحاها، كما أن الضغوط الاقتصادية في كثير من الحالات قد ظلت لفترة من الوقت واختلطت بالمتطلبات الجديدة للمجتمعات المحلية.

ويتوقف تحديد أي الضغوط هي السائدة والأخرى الأقل ملائمة أساسا على الوضع: إذ كلما أصبحت السياقات المحلية أكثر تميزاً في المستقبل، كلما كان تنوع المداخل لاصلاحات المجتمع المحلي أكثر من مداخل فترة الإدارة العامة الجديدة.

الأنماط الجديدة للإصلاح في المستوى المحلي:

توضح الصورة المختصرة للإصلاحات في الحكومات المحلية في المملكة المتحدة وألمانيا أن الإصلاحات على المستوى المحلي تتجاوز المدى الطبيعي للتغيير في إطار الإدارة العامة الجديدة. إذ تتضمن جدول أعمال تحديث الحكومة المحلية " التي وضعتها حكومة العمال الجديدة في المملكة المتحدة في عام 1998 العديد من المسائل:

- **التجديد الديمقراطي:** خاصة من خلال إعادة هيكلة الإدارة السياسية في السلطات المحلية بحيث يصبح القرار السياسي على المستوى المحلي أكثر شفافية للمجتمعات المحلية.
- **العائد الأفضل:** والذي يضع على كاهل السلطات المحلية مهمة التحسين المستمر لخدماتها فيما يتعلق بتحقيق الأهداف الاقتصادية بكفاءة وفعالية.
- **قيادة المجتمع:** ما يجعل السلطات المحلية مسؤولة عن إعداد خطط المجتمع التي تحدد كيفية اتباع كل الترتيبات المتعلقة بالمشاركة في المنطقة المحلية لتحسين نوعية الحياة لكل أصحاب الحق في المنطقة التابعة لتلك السلطات.
- **رفاه المجتمع:** الذي بموجبه تكون للسلطات المحلية سلطة جديدة تمكنها من تنفيذ عدد كبير من المبادرات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية أكثر من ذي قبل طالما توافق مجتمعاتها المحلية على ذلك.
- **قواعد السلوك:** للسياسيين والمسؤولين المحليين التي يجب مراقبتها وفرضها بصورة صارمة وجزئية من خلال آليات تفرضها الحكومة المركزية.

• **الصلاحيات المالية الأوسع:** لبعض السلطات المحلية التي تستوفي معايير معينة للتميز (في مشروع مجالس المراقبة " والتفتيش على خدمات الإسكان مثلاً)، ولكل السلطات المتعلقة بالمصروفات الرأسمالية. كما ظهرت مؤخراً عوامل أخرى في برنامج التحديث تشمل حاجة السلطات المحلية أن تثبت أنها مبادرة في تنفيذ برنامج للحكومة الإلكترونية ذي التوجه نحو المواطنين، ويتمثل المجال الثاني الذي ظهر في إمكانية تفويض السلطات المحلية مع الحكومة المركزية حول ' اتفاقية محلية للخدمات العامة " تقبل فيها التحدي بتحقيق مستويات عالية من الأداء قياساً بمؤشرات أداء تعتبر هامة بالنسبة إلى وزراء الحكومة بوجه خاص في مقابل درجات من الحرية والمرونة في المصروفات والضرائب.

في ألمانيا، أصبحت الصورة متباعدة إذ لازالت البلديات، خاصة في المدن الكبرى، تكافح من أجل تنفيذ بعض العناصر لما يسمى نموذج التسيير الجديد. وقد تم توجيه قوة الدفع في التكيف الألماني لنموذج الإدارة المتحد الذي ظهر في الثمانينيات من القرن العشرين في المدينة الهولندية تلبيرج نحو إعادة التنظيم الحذري للسلطات المحلية لترقية قدراتها الإدارية كجهة تقدم الخدمات، وبعد أن قدم (جيرهارد بانر) نموذج التسيير الجديد في ألمانيا بعشر سنوات عام 1993، قامت كثير من السلطات المحلية بإعداد إجراءات لإدارة الموارد الأكثر مرونة وتوجهها نحو الزبائن.

على أن إحياء الديمقراطية المحلية في ألمانيا مؤخراً تنبيه السياسيين والمسؤولين المحليين بأن المواطنين ليس هم الزبائن فقط، إذ يشير بانر (عام

2000) إلى أنه قد حدثت في ألمانيا إصلاحات كبرى في ديمقراطية المشاركة التمثيلية على المستويات المحلية. فالتوسع في الديمقراطية التمثيلية (حيث يصوت الناخبون للمرشح وللحزب) وتوسيع الديمقراطية المباشرة (مثل الاستفتاءات) قد زادا من وزن الناخب وأضعفا تأثير الحزب وفقا لذلك. كما أن هناك عدد كبير من المبادرات التي صدرت عن عامة الشعب تعيد الحياة للديمقراطية التمثيلية في الحكم المحلي الألماني، إلا أن أغلب السلطات المحلية تفتقر إلى البنية التحتية السياسية والإدارية لدعم ومساندة مشاركة المجتمع وربطها بالأجهزة المنتخبة ديمقراطياً على المستويات المحلية.

مع ذلك، وفي المسائل المتعلقة بإحياء الديمقراطية، ومثلما هو في الإصلاحات الأخرى للحكم المحلي والمتعلقة بالإدارة المستدامة أو الحكومة الإلكترونية، فقد تلقى رواد الحكم المحلي في ألمانيا دعماً محدوداً من حكومات الولايات والمسؤولة رسمياً عن الشؤون البلدية ومثلما حدث في الحقب السابقة، فإن المؤسسات غير الحكومية مثل مؤسسة بيرتلسمان قد تصدرت عملياً دعم ومساندة إصلاحات الحكم المحلي في ألمانيا .

تدعم أهمية هذه التغييرات السياسية والقانونية أيضاً شواهد تجريبية من حالات دراسية عالمية للحكم المحلي تشمل السلطات المحلية في ألمانيا والولايات المتحدة ونيوزلندا، والتي تطرح عدداً من الموضوعات والاتجاهات على المستوى المحلي:

* تتراجع مداخل الإدارة العامة الجديدة لإدارة وتخطيط الإدارة المحلية (المصطلحات الرئيسية هنا " الرقابة " و " المسؤولية ") لمداخل " الحكم " المصطلحات الرئيسية هنا " التعلم " و " الشراكة " .

* تتجه النزعة الحديثة الأكثر وضوحاً في ابتكارات السلطات المحلية نحو استشارة الجمهور، ومشاركة الجمهور، ومشاركة المستفيدين، وارتباط المواطنين بشؤون السلطات المحلية بما في ذلك التعديلات في الموازنة.

* تزايد استخدام المسوحات والطرق الأخرى الشائعة الاستخدام لتوفير معلومات مرتدة حول التخطيط المالي والخدمات للمواطنين والمستفيدين.

* هناك اتجاه في أغلب مبادرات السلطات المحلية نحو نواتج الموازنة وليس نحو مخرجاتها فقط (على أن هناك شواهد محدودة على إعداد موازنات مشتركة للشاركة بالرغم من أن سلطات محلية عديدة تزعم بأنها دخلت في شراكات نشطة وشاركت " في أعمال حكومية مشتركة ").

تتطلب هذه التطورات الجديدة طرق جديدة لقياس ومقارنة الأداء - وهذا المتطلب الذي لم يتم تناوله بصورة مناسبة على المستوى المحلي بعد.

الممارسة الحالية للقياس المقارن على المستوى المحلي:

النماذج التقليدية للقياس المقارن للمؤسسات:

تمت عمليات قياس مرجعي عديدة على المستوى المحلي في المملكة المتحدة وألمانيا بالإضافة إلى دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الأخرى. ومن الممكن أن يبنى قياس الخدمات المحلية على قياس النتائج المقارنة (والتي غالبا ما تتم بالدمج مع " جداول الفئات ") أو القياس المقارن للعمليات نفسها. وتستخدم الطريقتان معا عمليا. وبينما قياس النتائج ضرورية لتحديد الفروقات في الأداء، فإن الأعداد لا تكشف عن أسباب الاختلاف فيما يتيح قياس العمليات، الذي يتم عادة لعدد محدود من السلطات المحلية، التحري عن أسباب التفاوت في النتائج.

بالإضافة إلى قياس العمليات والنتائج، فقد انتشر أيضاً القياس مع المعايير في السلطات المحلية. ففي بعض الدول، مثل المملكة المتحدة، يتم فرض القياس مع المعايير من قبل الحكومة المركزية (حيث يمثل الأداء للربع الأفضل من السلطات المحلية فيما يتعلق بكل مؤشر للأداء المعيار الأساسي). وظهر مؤخراً اهتمام كبير من جانب السلطات المحلية - وإلى حد ما من جانب الهيئات الطوعية المحلية - بـ " نماذج التميز " للجودة التنظيمية، وهي في الغالب مزيج من قياس العمليات والنتائج. وعادة ما يتم تنظيمها كـ " معامل إنتاج " مع عناصر مساندة يفترض أنها تقود إلى نتائج كمية و/أو نوعية. كما يتم أيضاً تسويق نماذج التميز كوسائل للتقييم الذاتي أو كجوائز للجودة. وبما أن نماذج التميز تزعم بأنها نماذج عامة، فمن الممكن أن تجعل القياس بين مؤسسات القطاعين العام والخاص ممكناً أيضاً.

في أوروبا، التفوا حول نموذجين رئيسيين:

أولهما صيغة عام 1999 لنموذج التميز الأوروبي .

والثاني الذي كان يُعرف سابقاً بنموذج تميز الأعمال وصيغته الخاصة بالقطاع العام - الإطار العام للتقييم. وقد تمخضت عن المقارنة التفصيلية بين هذين النموذجين المقاييس الرئيسية التنظيمية والإدارية التالية، والتي توجد أيضاً في مسابقات جوائز الجودة في أغلب دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية التي تشارك فيها مؤسسات الخدمة العامة:

* القيادة.

* السياسة والإستراتيجية.

* البشر.

* الموارد.

* العمليات.

* الفئات المختلفة للنتائج " الموضوعية " و " غير الموضوعية " .

ومن الطبيعي أن تختلف الأوزان المخصصة لتلك العوامل المختلفة والتقسيمات الفرعية لها بين برامج الجوائز المختلفة.

اختبار الواقع:

يبرز السؤال ما إذا كانت هذه المعايير تقيس وتقدر الجوانب الملائمة ؟
أو، باستخدام مفهوم (جوران - أب الجودة)، هل تناسب نماذج تقييم الجودة الحالية الغرض المطلوب؟

ما زالت المعايير في النماذج التقليدية مثل النموذج الأوروبي للتميز والإطار العام للتقييم تعطي المسائل المهمة مثل المشاركة العامة، والتعليم، والإبداع، والشراكات أهمية قليلة نسبياً بالرغم من أن كلا مشروعَي التقييم قد حاولا مؤخراً تضمين هذه العناصر فيهما. ففي النموذج الأوروبي، على سبيل المثال، تُحسب الشراكات كمورد. وهذه تمتثل، بالطبع، بعداً هاماً لعمل الشراكة إلا أنها تغفل تماماً دور الشراكات في وضع الاستراتيجية، وتعزيز العمليات المشتركة، وحماية حقوق المواطنين. ولإعطاء مثال آخر، فإن عنصر " التأثير على المجتمع " يسلم بالأهمية الحيوية لتقييم آثار التنظيم على الوظائف، والبيئة، والعلاقات الاجتماعية في المجتمع، إلا أنه لا يوجد في النموذج أية إشارة إلى أن الإمكانيات الاجتماعية المحلية وتوفر بيئة مناسبة يمكن أن تكون عوامل رئيسية لمؤسسات محلية متميزة .

تتمثل المشكلة الأساسية للنماذج التقليدية للقياس المقارن في أنها تقيم فقط الأبعاد التي يمكن أن تتحكم فيها المؤسسة مباشرة. على أنه كلما أصبحت الحدود

بين القطاع العام والقطاع الخاص والقطاع الطوعي غير واضحة، أصبحت المسؤوليات مقسمة بين أصحاب الحق المحليين بصورة متزايدة.

ومن الأمثلة الملائمة هنا (مجلس برايتون وهوف) الذي بدأ مؤخرا في التفاوض من جديد في الأساس الذي يتم بموجبه التعاقد مع القطاع الخاص بشأن جمع القمامة. وبدلاً من قيام الموظفين العموميين بمراقبة جودة خدمات المقاولين، أصبح المجلس يعتمد على تقارير المواطنين وجماعات المستفيدين للسلطات المحلية حول جودة عمليات جمع القمامة. وفي هذه الحالة أصبحت جودة خدمة جمع القمامة مسؤولية مشتركة بين السلطة المحلية والشركات الخاصة والمواطنين.

الممارسة المستقبلية للقياس المقارن على المستوى المحلي:

الحاجة إلى تقييم الجودة للحكم على المستوى المحلي:

أصبح واضحاً أن هناك حاجة للتوسع في نماذج تقييم الجودة للانتقال من مفاهيم الإدارة العامة (الجديدة) إلى ما يُعرف عموماً بالحكم. وحالياً هناك عدم توافق واضح بين طرق القياس المقارن المتوفرة والإصلاحات الحالية للحكم التي تم التعرض لها أعلاه. ولكن، ما معنى الحكم في عبارات محددة؟ هل هو " كفاءة وديمقراطية " فقط كما عرفه برنامج جوائز (بيرتلسمان) للحكم المحلي في عام 1993؟

كما يشير (بيير وبيترز) ، فإن الحكم مصطلح مشوش لأنه يتضمن ظواهر متنوعة في الدولة والمجتمع والأعمال التجارية. وقد ركزا بحق، حسب تقديرنا، بأنه لا توجد حتى الآن " نظرية للحكم ". فتيارات التنظير الحالية للحكم قد تُوصف بأنها " نظرية بدائية ". فـ " الحكم " بالنسبة إلى (رود روز)

عام 1997 ، وهو كاتب مرموق في هذا المجال ، يشير إلى تغيير في معنى الحكومة مع عمليات جديدة تركز على التنظيم الذاتي، وشبكات تنظيمية تتميز بالاعتماد المتبادل، وتبادل الموارد، والقواعد التي تحكم العمل، واستقلال ذاتي عن الدولة ". على أن (بيير وبيترز) لا يوافقان على ذلك ويريان بأن نظم الحكم لا يمكن أن تُحصر في شبكات المعلومات بل يجب النظر إليها باعتبارها تتضمن نظم وهياكل وأسواق ومجتمعات.

وكما يوضح هذا المثال، فإن النقاش الأكاديمي مازال مركزاً بشكل كبير حول تعريف المفاهيم فيما أتى الدافع " للحكم السليم" في تسعينيات القرن العشرين من ممارسين (بخاصة من البنك الدولي ووكالات العون متعددة الجنسيات) الذين يرون أنهم بحاجة إلى استشارة محددة حول كيفية قياس أشياء مثل الدرجة النوعية للديمقراطية، ومستوى الفساد في المناطق المحلية. ولا يمكن أن يتم مثل هذا القياس إلا إذا كانت هناك تعريفات عملية لهذه المفاهيم. على أن التعريفات المسهبة التفاصيل للمفاهيم قليلة الفائدة ولا يمكن إعطاؤها تعريفاً إجرائياً من الناحية العملية في نفس الوقت.

وبناءً على ما سبق ، فإننا نقترح تعريفاً للحكم المحلي يقدر المتطلب المفاهيمي الذي يأخذ في الاعتبار الأبعاد المتعددة للحكم ولكنه يمكن أن يقود إلى مداخل قياس إجرائية في نفس الوقت. إننا نعرف الحكم المحلي على النحو التالي:

((مجموعة من الأنظمة الرسمية وغير الرسمية، والهياكل والعمليات التي تحدد الطرق التي يمارس بها الأفراد والمؤسسات السلطة على القرارات (التي يتخذها أصحاب المصلحة) التي تؤثر على رفاهيتهم على المستوى المحلي)).

الحكم المحلي

المفهوم الجديد:

* يفترض سيناريو لأصحاب حق متعددين حيث لم يعد حل المشكلات الجماعية من قبل السلطات العامة فقط ولكن يتطلب تعاون الأطراف الأخرى ذات العلاقة (المواطنون، وقطاع الأعمال، والقطاع الطوعي، والإعلام... الخ). والذي يتضمن في بعض الحالات أن تكون ممارسات مثل التسوية والتحكيم والتنظيم الذاتي أكثر فاعلية من الإجراء الرسمي.

* يتعامل مع الأنظمة الرسمية (الدساتير، والقوانين، واللوائح) والأنظمة غير الرسمية (قواعد السلوك، والأعراف والعادات) ولكنه يفترض بأن التفاوض بين أصحاب الحق الذين يسعون إلى استخدام سلطاتهم يمكن أن يعدل من أهمية هذه الأنظمة.

* لم يعد يركز فقط على هيكليات السوق كاليات للتسيير مثلما هي في مداخل الإدارة العامة الجديدة ولكنه يأخذ في الاعتبار تسلسل السلطة، وشبكات التعاون كبنيات لتسهيل اليات التسيير في الظروف المناسبة.

* لا يقدم مسوغات من حيث منطق الغايات والوسائل، والمدخلات والمخرجات فقط، ولكنه يسلم بأنه من المرجح أن تكون خصائص العمليات الرئيسية في المجتمع (الشفافية، والاستقامة، والأمان... الخ) ذات قيمة بحد ذاتها.

* سياسي بطبيعته حيث يتعلق في الواقع بتفاعل أصحاب الحق الذين يسعون إلى ممارسة السلطة على بعضهم لتعزيز مصالحهم الخاصة ومن ثم لا يمكن تركه للإداريين أو نخبة المهنيين التي تتخذ القرارات.

ومن هذا المنظور الشامل، فإن السلطة المحلية المتميزة بحاجة إلى أن تكون أكثر من جهة متميزة في تقديم الخدمات بل يجب أن تكون أيضا متميزة في

طريقة قيامها بمسؤولياتها السياسية والاجتماعية في المجتمع. ففي حالة نظافة المدينة، على سبيل المثال، فإن التميز في تقديم الخدمة لا يضمن شوارع نظيفة إذا ما استمر المواطنون في رمي النفايات في الشوارع ولكي تكون الشوارع نظيفة، فلا بد من تعليم الأطفال في المدارس السلوك المدني المناسب. وبعبارة أخرى، فإن "الحكم المحلي السليم" هو أكثر من "حكومة محلية جيدة".

ي ألمانيا، يبدو أن ذلك من الحقائق المألوفة حيث أن الدستور يكفل السلطة العامة للحكومة المحلية للتعاظم مع الأمور المحلية. فالمبدأ الألماني للحكم المحلي الذاتي يعني أن الحكومة المحلية تتمتع بقدر كبير من الحرية في تشكيل الحياة المحلية وتتمتع بموقف تفاوضي جيد ضد الدولة التي تعتمد على الحكومة المحلية في تنفيذ سياساتها، وبالطبع فإن السلطات المحلية تبقى معتمدة على الدولة إلى حد ما بسبب تنظيم الدولة وإشرافها على الأنشطة المختلفة، ولأن جزءا كبيرا من إيراداتها تتضمن منح من الدولة.

أما في المملكة المتحدة، فإن برنامج "تحديث الحكومة المحلية" ونظام القيمة الأفضل يشير إلى أن هذه الحقيقة القديمة قد تم إعادة اكتشافها في بريطانيا في شكل نقض ظاهري لاتجاه استمر عقودا من الزمن للحكومة المركزية لأخذ المسؤوليات من الحكومة المنتخبة محليا. وقد تم التسليم صراحة بدور السلطة المحلية في قيادة المجتمع وتعزيز ذلك الدور من قبل قوى الرفاه الاقتصادية والاجتماعية والبيئية الجديدة. وقد أكدت التشريعات المتزايدة التي تتطلب أن تعمل السلطات المحلية بالمشاركة مع السلطات الصحية (خاصة فيما يتعلق بالرعاية الاجتماعية في المجتمع ورعاية الذين يعانون من مشكلات الصحة العقلية) ومع سلطات الشرطة (خاصة فيما يتعلق بصغار مخالفي

القانون) بأن للحكومة المحلية دور في تعبئة موارد المجتمع لدعم خدمات الصحة والشرطة بالرغم من أن هذه الخدمات توفرها هيئات عامة أخرى.

يتجسد أحد المداخل الجوهرية الجديدة لتوسيع معنى ومسؤوليات الحكومة المحلية، دون أن يترتب على ذلك بالضرورة زيادة في موازنتها أو مدى خدماتها المباشرة، في التركيز المتزايد على الحكم المحلي في كل من المملكة المتحدة وألمانيا (وكذلك في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الأخرى). على أن دلالة هذا الاهتمام الجديد بالبحث عن آليات شاملة لمعالجة المشكلات الاجتماعية والبيئية والاقتصادية قد تعني بأن الحكم المحلي لا يتطلب دائما سلطة محلية، إذ يمكن للمواطنين أن يبتدروا ويدعموا أعمال جماعية ناجحة بدون دعم مالي أو أي شكل من أشكال الدعم من السلطة المحلية.

تفعيل مفهوم " الحكم المحلي السليم " :

هل نستطيع، على ضوء التعريف السابق للحكم المحلي ، أن نفعل مفهوم "الحكم المحلي السليم"؟ وهل نحن بحاجة إلى "نموذج تميز للحكم" جديد؟ وفيما تبدو الحلول الجاهزة جذابة للمديرين في مؤسسات القطاعين العام والخاص، إلا أنه لا يبدو أن هناك حاجة أساسية لنموذج جديد. وفي الواقع، هناك عدد وافر من نماذج قياس الجودة المستخدمة حاليا على نطاق واسع بالرغم من أن أغلبها يركز على التميز الإداري أكثر من التركيز على تميز الحكم.

توضح تجربة أكثر من خمسة عشر عاما لاستخدام نماذج التميز في القطاع العام أن المكاسب العائدة من استخدام نماذج التميز (سواء أكان التقييم ذاتيا أو خارجيا) غير مؤكدة، فالمشكلات الرئيسية هي في الغالب مشكلات تطبيق. على أنه يتعين علينا أن نكون قادرين على تطوير أسلوب قياس جودة

الحكم المحلي. وبعمل ذلك فإن المنطق الذي تستند إليه الحجة السابقة يقول بأن قياس أداء نظام الحكم المحلي يجب أن:

* يركز على مسائل الحكم التي لا يتم تناولها في الحكومة مثل:

- الشفافية
- الأمانة
- المسؤولية
- مشاركة المواطن
- مستويات الثقة في المجتمع
- مستويات احترام العمليات الديمقراطية
- مسائل المساواة (فيما يتعلق بالجنس، والعرق، والمعتقدات الدينية، والعمر، والمحرومين.. الخ).

* يطبق إطاراً متعدداً لأصحاب الحق ويتجاوز الحدود التنظيمية.

* 'يشرك كل أصحاب الحق ذوي الشأن في التقييم بأخذ رؤاهم حول كيفية تناول المسائل المتعلقة بالحكم في مناطقهم المحلية في الاعتبار.

من الواضح أن قياس نوعية الحكم تتضمن إيجاد أدوات قياس جديدة لأبعاد أنماط السلوك الاجتماعي والاتجاهات الاجتماعية التي أغفلت بوجه عام حتى عهد قريب. فقياس أبعاد معينة في القائمة أعلاه، على سبيل المثال، قد كان سطحياً وبالتالي لم يكن قابلاً للاستعمال في الماضي لقياس أبعاد مثل الشفافية، والأمانة، ودرجة احترام العمليات الديمقراطية. أما في مجالات أخرى، مثل قياس مستويات الثقة في المجتمع وتحقيق المساواة، فقد تم إحراز بعض النجاحات ولكنها لم تكن متجانسة بالقدر الذي يوفر معلومات مقارنة.

علاوة على ذلك، فقد يدخل في قياس نوعية الحكم تكاليف إضافية (مباشرة بالنسبة إلى المؤسسات التي استحدثت هذه الممارسة، وتكاليف غير مباشرة لأصحاب الحق الآخرين ، الذين يتوقع مشاركتهم في هذه الممارسة) أكثر مما قد يترتب في حالة أن يكون التقييم ذاتياً على أساس نموذج التميز التقليدي. على أنه من المرجح أن تكون لهذه الممارسة بعض التأثيرات المفيدة حيث لوحظ بأن عمليات التقييم الذاتي قد لا تؤدي إلى تحسينات تنظيمية في غياب أية ضغوط خارجية. ففي الحالة التي تتم فيها تقييمات للحكم بالطريقة الواردة أعلاه، فمن المرجح أن يؤدي دخول عدد من أصحاب الحق في عملية التقييم إلى تنشيط (وإضفاء الشرعية على السلطة المحلية) (وأصحاب الحق الآخرين ذوي العلاقة) لاتخاذ الخطوات اللازمة لمعالجة أوجه الضعف في الحكم والتي تم التعرف عليها أثناء الممارسة وما إذا كانت قد نشأت من داخل المؤسسات نفسها أو عن سوء إدارة العلاقات مع أصحاب الحق الخارجيين، أم ضعف الإدارة في مؤسسات محلية أخرى.

وتتمثل أكبر مخاطر الماضي في طريق تقييم نوعية الحكم في أننا قد ننتهي مرة أخرى، إلى محاولة القياس الكمي لأشياء لا يمكن قياسها كمياً. وقد أطلق كل من البنك الدولي والاتحاد الأوروبي مبادرات لإيجاد مؤشرات أداء لسلسلة من أبعاد الحكم إلا أن هذا المسلك قد لا يكون مفيداً بالرغم من أنه في الواقع جذاباً بالنسبة للسياسيين (الذين يمكنهم تبيان انحيازهم بوجه خاص من مجموعة مؤشرات الأداء) والباحثين. وبدلاً من تحديد مؤشرات لنوعية الحياة في تمارين تجريدية بصورة متكررة، علينا أن نفهم بأن الغرض من تقييمات الحكم هو معرفة كيف يكون أصحاب الحق المختلفين رؤاهم حول نوعية الحياة في مناطقهم المحلية.

ونوضح في الجدول التالي ما يمكن أن يعنيه ذلك لصاحب الحق، أي السلطة المحلية حيث يتناول الجدول دلالات التحول إلى "حكم محلي سليم" بالنسبة للسلطة المحلية. وقد استندت العنودين في الجهة اليسار إلى معايير عام 1999 لنموذج تميز الأعمال قبل أن يصبح "نموذج التميز" في العام 2000، ويتيح استخدام النموذج القديم إلقاء الضوء على المتطلبات التنظيمية الجديدة بصورة أوضح من الصيغة الأخيرة من النموذج والتي تتضمن عددا محدودا من عناصر الحكم مثل الشركات التي تعزز الموارد.

جدول يوضح توسيع مدى الحكومة المحلية في اتجاه "الحكم المحلي السليم"

الحكومة المحلية بحاجة إلى أن تأخذ في الاعتبار ليس فقط.....	ولكن بصورة أكبر.....
القيادة التنظيمية	قيادة شبكات المعلومات
تطوير مؤسسات	تطوير المجتمعات
تأكيد تداعج السياسة في كل الوحدات التنظيمية والخدمات	تأكيد تداعج السياسة في الحدود والمستويات التنظيمية والقطاعية للحكومة وبمرور الزمن (التنمية المستدامة)
ابتداع مجموعة من القيم والإحساس بالاتجاه ما يدع مجالا للاستقلالية والإبداع لمديري وموظفي المستوى المتوسط	توجيه توقعات المواطنين والشركات وأصحاب الحق الآخرين حتى يصبح التزامهم بالعمليات الديمقراطية أقوى وأكثر مشاركة في وضع السياسات وإدارة الخدمات.
السياسة والإستراتيجية	تعبئة السياسة التوازن بين المصالح الإستراتيجية
التركيز على احتياجات الزبون	تنسيق المجتمع المدني (من خلال المعلومات والمشورة والمشاركة) في السياسات المحلية والإدارة
الفصل بين السياسة والإدارة	الإدارة العامة كعملية تفاعل بين المسؤولين المنتخبين، والمسؤولين المعيّنين، المستشارين المؤقتين، وموظفي الخدمة المدنية، وأصحاب الحق الخارجيين.
خطط سنوية تركز على المصروفات الجارية	خطط طويلة المدى تتضمن خطط للمجتمع وخطط مؤثرات رأسمالية وإدارة الأصول.
إدارة الموارد البشرية	إدارة سوق العمل
ارتفاع إنتاجية العمالة عن طريق التقليص	تعزيز إسهام العاملين لكل أهداف المؤسسة

دفع العاملين للتركيز على جودة الخدمة	دفع العاملين للتركيز على نوعية الحياة من حيث جودة نتائج الخدمة للمستفيدين وأصحاب الحق الآخرين وكذلك جودة ظروف العمل للعاملين.
الدافعية عن طريق نظم تقييم موضوعية ونظم أجور مرنة	الدافعية من خلال إتاحة فرص للعاملين للإسهام بأكبر قدر من المهارات والقدرات لمصلحة العمل والمؤسسة.
استقطاب العاملين المؤهلين والاحتفاظ بهم من خلال عمليات التوظيف المنافسة لخفض تكاليف الأجور	استقطاب وتدريب العاملين الواعدين الذين يقدمون الخدمة بفعالية ومساعدة أصحاب الحق لمساعدة أنفسهم.
استقطاب العاملين والمحافظة عليهم وترقيتهم على أساس قدرتهم على مقابلة مواصفات الوظيفة الدقيقة والتقنية فقط	استقطاب وتدريب وترقية العاملين بطرق تزيد من تنوع الخدمات العامة من حيث الجنس والعرق والعمر والإعاقات.
الاستفادة من الموارد البشرية داخل المؤسسة	الاستفادة من الموارد البشرية من خلال تنقلهم في الوظائف في القطاع العام وبين القطاعات والمجالات الأخرى.
إدارة الموارد	إدارة الموارد والمعارف
إعداد الموازنة من أعلى إلى أسفل (مع سقف محدد للمصروفات)	إعداد الموازنات المحلية بمشاركة فاعلة من أعضاء مجلس المدينة وممثلي المجتمع المحلي.
قياس تكاليف الوحدات لتحسين ومراقبة الأداء	قياس التكلفة المالية والوقت لأنشطة المؤسسة كما تمارسها المؤسسة وأصحاب الحق.
الشفافية في التقارير المالية	"الشفافية المالية" عند الاتصال مع أصحاب الحق الخارجيين (مؤسسات الأعمال، والمواطنين، والإعلام الخ) حول العائد من الأموال المصروفة في النشاطات.
ترقية الكفاءة الفنية	ترقية الكفاءة الاجتماعية بما في ذلك التوزيع العادل للموازنات والخدمات.
توفير تقنيات المعلومات والاتصال لكل الموظفين لأغراض ترقية الكفاءة.	توفير تقنيات المعلومات والاتصال لجميع أصحاب الحق لترقية الفعالية.
مساعدة العاملين لترقية معارفهم من خلال التدريب لزيادة فعاليتهم وكفاءتهم في العمل	إحداث معارف جديدة وتعزيزها عن طريق إدارة المعرفة لكل من العاملين وأصحاب الحق الآخرين الذين يتفاعلون مع المؤسسة.
العمليات	العلاقات الداخلية والخارجية.
عمليات تعزيز داخلية (إعادة هندسة العمليات)	إدارة العمليات ما وراء حدود المؤسسة بما في ذلك العلاقات بين الأجهزة الحكومية والقيود الخارجية.
التنافس من أجل الحصول على المناقصات	إدارة عقود وعلاقات متعددة مع الموردين، وعقد شراكات مسؤولة مع المستفيدين والمجتمعات المحلية والمؤسسات الأخرى والمحافظة عليها حيثما كان ملائماً.

قياس النتائج الموضوعية والذاتية	قياس الأداء متعدد الأبعاد
تستند نظم التقارير إلى احتياجات المديرين وأجهزة الرقابة الحكومية	يستند نشر بيانات الأداء إلى احتياجات أصحاب الحق في المجتمع (تقارير اجتماعية وأخلاقية وبيئية).
نتائج القياس المقارن، والعمليات الداخلية أو الأداء النوعي مقابل السلطات المحلية الأخرى	مشاركة جماعات أصحاب الحق في تحديد معايير الأداء وقياس الأداء.
استخدام بيانات الأداء لأغراض الرقابة	تشجيع الابتكار والتعلم في مستويات متعددة (المستوى الفردي، التنظيمي، وشبكات المعلومات).
* أداء السلطة المحلية	* تطوير حكم محلي سليم.
خدمة المجتمع بإصدار السياسات وتقديم الخدمات والمعارف (مقدم خدمة)	تمكين المجتمع من تخطيط وإدارة شؤونه الخاصة (تطوير المجتمع).
تحسين الكفاءة الذاتية للسلطات المحلية	تحسين فعالية السلطات المحلية خارجياً.
زيادة مستوى رضا المستفيد من الخدمات المحلية	بناء ثقة الجمهور في الحكومة المحلية من خلال العمليات الشفافة والمسؤولة والحوار الديمقراطي.

المصدر: آدم وولف (Adam Wolf) 2000: 691-2

كما يوضح الجدول أعلاه، فإن الحكم لا يعني أن كل "أمور المعيشة" في برنامج عمل الإدارة العامة الجديدة قد أصبحت ملائمة. ولذلك، يتعين على الأكاديميين ألا يفسروا الحكم باعتباره متعارضاً مع الإدارة العامة الجديدة. فالحكم، على الأرجح، يعني التسليم بأن بعض المسائل التي تبدو تقنية هي في الواقع مسائل سياسية بشكل كبير ويمكن معالجتها فقط من خلال منظور سياسي أوسع. فضلاً عن ذلك، فوراء كل المسائل العامة هناك علامة استفهام حول الدور النسبي لاتخاذ القرارات من خلال الوسائل الديمقراطية أو النظم الإدارية أو الخبرة المهنية. أما في إطار الحكم، فليس مفترضاً أن تكون الحلول الإدارية أكثر "رشداً" ولكن، من ناحية أخرى، ليس مفترضاً أيضاً أن تكون القنوات الديمقراطية لاتخاذ القرارات دائماً هي الأنسب.

لكن، إذا كان الحكم سياسياً بالدرجة الأولى، فهل من الواقع الافتراض بأن تقييمات "توعية الحكم" أو "أداء الحكم" ستتم؟ وبالرغم من أن التقييم يشكل جزءاً أساسياً من برنامج عمل الإدارة العامة الجديدة، فقد لوحظ أن الحكومات التي تعتنق الإدارة العامة الجديدة أقل حماساً في تقييم نظمها الكلية للإدارة العامة الجديدة. وبناءً على ذلك، لماذا يجب أن يكون هناك حماس زائد للتقييم في المستقبل أكثر مما كان في الماضي؟ ولماذا تكون شبكات الحكم أكثر انفتاحاً للتقييم المنظم والقياس المقارن للحكم أكثر من الحكومات؟

خاتمة:

من المرجح أن تدفع الضغوط المختلفة لتحقيق مزيد من الشفافية في كل القطاعات إلى استخدام جيل جديد من معلومات الأداء من قبل القطاعات المحلية المختلفة. ومع انتشار أزمة شرعية الدولة في أغلب دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ومع الشكوك المتزايدة حول قدرة ودوافع مؤسسات الخدمات العامة، فقد وصل أصحاب الحق إلى أنهم بحاجة إلى فحص ومراجعة مجالات اتخاذ القرارات والتي كانت في الماضي موضع ثقة. وقد تفاعلت بعض الحكومات مع هذا الضغط بسن قوانين حرية المعلومات. فضلاً عن ذلك، فقد شاركت بعض الشركات، مثل (بي دبليو) و (البريطانية للاتصالات)، في التبليغ عن المسائل الاجتماعية والبيئية على أساس تطوعي. وبالطبع، ستكون هناك مصالح خاصة ستناور ضد مزيد من الشفافية ولكن قد يصعب على أي نوع من المؤسسات أن يحجب المعلومات التي يطالبها أصحاب الحق الخارجيين.

وقد تتخذ تقويمات الحكم أشكالاً مختلفة، وقد تُستخدم مشروعات تقييم الحكم مثل نماذج التميز التقليدية، في التقييم الذاتي والتقييمات الخارجية (امتداداً لعملية منح الشهادات لجوائز الجودة). ومن المرجح، في ظل السايكولوجية التنظيمية العادية، أن تبدأ أغلب المؤسسات وشبكات الحكم بالتقييم الذاتي. على أنه حينما تكتسب هذه المؤسسات والشبكات قدراً أكبر من الثقة حول نوعية حكمها، فإنها تتجه إلى اكتساب سمعة أكبر عن طريق المصادقة الخارجية لعمليات المؤسسة.

كما أنه من المرجح أن تكون السلطات المحلية أول المرشحين للجيل الجديد للقياس المقارن للحكم إذ أنها كانت دائماً أقرب إلى المواطنين أكثر من حكومات المستويات الإقليمية أو الوطنية أو العالمية. فقد فرضت البيئة الاقتصادية والسياسية ونشاطات السلطات المحلية ضغوطاً على تلك السلطات أن تبرز إسهاماتها للمجتمعات المحلية. وغالباً ما ينظر لهذه الضغوط على أساس أنها شكل من أشكال التهديد طالما سيكون كثير من أصحاب الحق عدائيين في اتجاههم نحو ما كانوا يعدونه إسهاماً غير ملائم لكل ما تقدمه الحكومة المحلية (ومن ثم المستويات العليا من الحكومة) في اتجاه تحسين نوعية الحياة في المناطق المحلية. على أن هذه الضغوط، كما وضحت هذه المقالة، قد وفرت للسلطات المحلية ولأصحاب الحق الآخرين في ذات الوقت فرصاً مثيرة لتطوير ممارسات جديدة وناجحة أكثر وأكثر لحكم محلي سليم.



المصطلحات

Administrative Behavior	السلوك الإداري
Administrative Development	التطوير الإداري
Administrative Games	الألعاب (المباراة) الإدارية
Administrative Growth	النمو الإداري
Administrative Planning	التخطيط الإداري
Administrative Reform	الإصلاح الإداري
Analysis Of Needs	تحليل الاحتياجات
Ascertaining Development Needs	التحقق من احتياجات التنمية
Assessment Centers	مراكز التقييم
Assessment Process	عملية التقييم
Authority & Responsibility	السلطة والمسؤولية
Behavior Modeling	نمذجة السلوك
Brain Storming	العصف الذهني (التفكير الإبداعي)
Budget Of Management	ميزانية برامج التنمية الإدارية
Development Programs	
Business Process Redesing	إعادة تصميم عملية العمل
Business Strategy	إستراتيجية العمل
Career Development	تنمية المسار الوظيفي
Case Study	دراسة الحالة
Change Leadership	قيادة التغيير

Change Management	إدارة التغيير
Change Management Skills	مهارات إدارة التغيير
Competitive Advantages	المزايا التنافسية
Competitiveness	التنافسية
Conceptual Foundations	المكونات الفكرية
Conceptual Skills	المهارات الإدراكية
Conferences	المؤتمرات
Consulting Organizations	المنظمات الاستشارية
Contingency Theory	النظرية الموقفية
Continuous Improvements	التحسين المستمر
Control Of Management	الرقابة على برامج التنمية الإدارية
Development Programs	
Corporate Strategy	استراتيجية الشركة
Costs Of Management	تكاليف برامج التنمية الإدارية
Development Programs	
Creative Training	التدريب الإبداعي
Culture	الثقافة
Decisions Making	اتخاذ القرار
Decision Support Systems (DSS)	نظم دعم القرارات
Deming's Cycle	دورة ديمينغ
Developing Organizations	تطوير المنظمات

Developing Systems	تطوير النظم
Development management	إدارة التنمية
Economic Development	التنمية الاقتصادية
Economic Growth	النمو الاقتصادي
Economic Reform	الإصلاح الاقتصادي
Education	التعليم
Electronic Commerce	التجارة الإلكترونية
Empowerment	التمكين
Evaluation Of Development Programs	تقييم برامج التنمية
Feed Back	التغذية العكسية
Field Visits	الزيارات الميدانية
Government Organizations	المنظمات الحكومية
Grid Training	التدريب الشبكي
Group Decision Support Systems	نظم تدعيم القرار الجماعي
Group Dynamics	ديناميات الجماعة
Human Aspects	الجوانب الإنسانية
Human Behavior	السلوك الإنساني
Human Development	التنمية البشرية
Human Relations	العلاقات الإنسانية
Human Resources Development (HRD)	تنمية الموارد البشرية

Human Resources Information Systems (HRIS)	نظم معلومات الموارد البشرية
Human Resources Management (HRM)	إدارة الموارد البشرية
Human Resources Planning	تخطيط الموارد البشرية
Human Skill	المهارات الإنسانية
-In- Basket Technique	أسلوب سلة القرارات
Individual Development Programs	برامج التنمية الفردية
Individual Objectives	الأهداف الفردية
Information Systems	نظم المعلومات
Information Technology (I.T)	تكنولوجيا المعلومات
Job Satisfaction	الرضا الوظيفي
Just-in-Time Training	التدريب في الوقت الملائم
Lecture Method	أسلوب المحاضرة
Line Management	الإدارة الوظيفية
Long- Term Objectives	الأهداف طويلة الأجل
Management Automation (M.A)	الأتمتة الإدارية
Management By Objectives (MBO)	الإدارة بالأهداف
Management Control Level	مستوى الرقابة الإدارية
Management Development	التنمية الإدارية
Management Development Committees	لجان التنمية الإدارية
Management Development Organization	تنظيم التنمية الإدارية

Management Development Planning On The National Level	تخطيط التنمية الإدارية على المستوى القومي
Management Development Planning On The Organization Level	تخطيط التنمية الإدارية على مستوى المنظمة
Management Development Programs	برامج التنمية الإدارية
Management Environment	بيئة الإدارة
Management Information Systems (MTS)	نظم المعلومات الإدارية
Management Schools	المدارس الإدارية
Management Style	النمط الإداري
Management Thought	الفكر الإداري
Management Training	التدريب الإداري
Managerial Capital	رأس المال الإداري
Managerial Change	التغيير الإداري
Managerial Consultations	الاستشارات الإدارية
Managerial Corruption	الفساد الإداري
Managerial Leadership	القيادة الإدارية
Managerial Skills	المهارات الإدارية
Managerial Under Development	التخلف الإداري
Memory Training	التدريب على الذاكرة
Off-The- Job Methods	طرائق التدريب خارج بيئة العمل
On-The- Job Methods	طرائق التدريب في بيئة العمل

Organizational Climate	المناخ التنظيمي
Organizational Culture	الثقافة التنظيمية
Organizational Development (OD)	التنمية (التطوير) التنظيمية
Organizational Learning	التعليم التنظيمي
Performance Management	إدارة الأداء
Performance- Oriented Training	التدريب الموجه بالأداء
Planned Management Development	التنمية الإدارية المخططة
Planning Of Management	تخطيط برامج التنمية الإدارية
Development Programs	
Problem Of Management	مشكلة برامج التنمية الإدارية
Development Programs	
Reengineering	إعادة الهندسة
Reengineering Human Resources	إعادة هندسة الموارد البشرية
Requirements Of Management Development	متطلبات التنمية الإدارية
Research & Development (RD)	البحوث والتطوير
Resistance To Change	المقاومة للتغير
Responsibility For Management	المسؤولية عن أعمال التنمية الإدارية
Development Business	
Roles Playing	لعب الأدوار
Round- Robin Method	طريقة المناقشة أو المباراة المستديرة
Rules	القواعد

Self Development	التنمية الذاتية
Self Development Programs	برنامج التنمية الذاتية
Self- Oriented- Learning	التعليم الموجه ذاتياً
Self- Professional Development	التنمية المهنية الذاتية
Sensitivity Training	تدريب الحساسية
Simplification Of Work Procedures	تبسيط إجراءات العمل
Simulation Method	أسلوب المحاكاة
Situation	الموقف
Social Development	التنمية الاجتماعية
Span Of Control	نطاق الإشراف
Specialization	التخصص
Strategic Management	الإدارة الاستراتيجية
Strategic Planner	المخطط الاستراتيجي
Strategic Planning	التخطيط الاستراتيجي
Supervisory Training	التدريب الإشرافي
Surveys & Interviews	البحوث والمقابلات
Syndicate Work	جماعات العمل
Top Management	الإدارة العليا
Total Planning	التخطيط الشامل
Total Quality Management (T.Q.M)	إدارة الجودة الشاملة
Training Management	إدارة التدريب

- 20- Mathis, Robert L & Jackson, John H. **Personnel \ H R M 6th**; West Publishing company. 1991.
- 21- Mathis, Robert L & Jackson, John H. **Human Resource Management**. 10th. 2004.
- 22- Woodall, Jean & Winstanley, Diana. **Management Development: Strategy And Practice**. Blackwell Business. 1998.
- 23- Winterton & Winterton. **Developing Management Competence**. By Routledge. 1999.

(2)-Periodicals:

- 1- Brown, Paul. Seeking Success Through Strategic Management Development . **Journal of European Industrial Training**, V27, N6, 2003.
- 2- -----, The evolving role of strategic management development. **Journal of management development**. V24, N3, 2005.
- 3- Horwitz, Frank M. & et al. Human resource development and managing diversity in South Africa. **International Journal of management**. V17, N4/5, 1996.

- 14- دراكر. بيتر. الإدارة- الجزء الثاني: المدير، ترجمة محمد عبد الكريم، الطبعة الأولى، القاهرة : الدار الدولية للنشر والتوزيع، 1996.
- 15- زويلف ،مهدي حسن. و العضالة،علي. إدارة المنظمة- نظريات وسلوك التنظيم. عمان: دار مجدلاوي ،1996.
- 16- عبد الوهاب،علي محمد. وآخرون .إدارة الموارد البشرية.جامعة عين شمس، كلية التجارة ،1997.
- 17- _____ .إدارة الموارد البشرية.كلية التجارة ،جامعة عين شمس ، 1998.
- 18- _____ . إدارة الموارد البشرية.كلية التجارة ، جامعة عين شمس، 2001.
- 22- مصطفى، أحمد سيد. إدارة الموارد البشرية. كلية التجارة. جامعة بنها. 2000.
- 23- مصطفى، محمود أبوبكر. وحيدر، معالي فهمي. إدارة الموارد البشرية. الاسكندرية: الدار الجامعية للنشر ، 2001.
- 2- الدوريات :
- 1- الكبيسي، عامر. التخطيط للتنمية الإدارية في الوطن العربي. المجلة العربية للإدارة ، المجلد التاسع عشر، العدد الثاني، 1999.
- 2- فوزي،صلاح الدين. النظام العالمي الجديد وتحديات التنمية الإدارية. مجلة إدارة الأعمال، العدد 80، مارس، 1998.

المراجع

المراجع العربية:

1- الكتب:

- 1- الخضر، علي إبراهيم . المدخل إلى إدارة الأعمال. منشورات جامعة دمشق ، سورية ، 1997.
- 2- الزيايدي، عادل. الإدارة العامة. مكتبة قصر الزعفران، 1989.
- 3- ———. تدريب الموارد البشرية. القاهرة: مكتبة عين شمس، 1993.
- 4- القبلات، يوسف بن محمد. أسس التدريب الإداري. تجربة معهد الإدارة العامة، الطبعة الثانية، السعودية: دار عالم الكتب للطباعة والنشر، 1992.
- 5- المؤمن، قيس. وآخرون. التنمية الإدارية. عمان : الأردن، دار زهران للنشر والتوزيع، 1997.
- 6- النجار، محمد عدنان . إدارة الموارد البشرية والسلوك التنظيمي. جامعة دمشق، 1995.
- 7- اللوزي، موسى. التطوير التنظيمي (أساسيات ومفاهيم حديثة). الطبعة الأولى، عمان: دار وائل للنشر، 1999.
- 8- الهواري، سيد. الإدارة (الأصول والأسس العلمية). القاهرة: مكتبة عين شمس، لم يذكر تاريخ النشر.
- 9- الصرن، رعد حسن. صناعة التنمية الإدارية في القرن الحادي والعشرين، دمشق: دار الرضا للنشر ، 2002.
- 10- حافظ، عبد المنعم. إجلال وآخرون، أساسيات إدارة الأعمال. القاهرة: كلية التجارة - جامعة عين شمس، لم يذكر تاريخ النشر.

Training Needs	الاحتياجات التدريبية
Training Planning	تخطيط التدريب
Training Program	البرنامج التدريبي
Unplanned Management Development	التنمية الإدارية غير المخططة
Vestibule Training	التدريب في غرفة خاصة
Work Group Support Systems	نظام دعم جماعات العمل



Self Development	التنمية الذاتية
Self Development Programs	برنامج التنمية الذاتية
Self- Oriented- Learning	التعليم الموجه ذاتياً
Self- Professional Development	التنمية المهنية الذاتية
Sensitivity Training	تدريب الحساسية
Simplification Of Work Procedures	تبسيط إجراءات العمل
Simulation Method	أسلوب المحاكاة
Situation	الموقف
Social Development	التنمية الاجتماعية
Span Of Control	نطاق الإشراف
Specialization	التخصص
Strategic Management	الإدارة الاستراتيجية
Strategic Planner	المخطط الاستراتيجي
Strategic Planning	التخطيط الاستراتيجي
Supervisory Training	التدريب الإشرافي
Surveys & Interviews	البحوث والمقابلات
Syndicate Work	جماعات العمل
Top Management	الإدارة العليا
Total Planning	التخطيط الشامل
Total Quality Management (T.Q.M)	إدارة الجودة الشاملة
Training Management	إدارة التدريب

3- الندوات والمؤتمرات:

- 1- السلمي، علي. التجربة المصرية في الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية وأهميتها وكيفية الاستفادة منها. الندوة الوطنية للتنمية الإدارية في سوريا، دمشق: 4-6 أغسطس، 2000.
- 2- جرادات، أسامة. التدريب الإداري الموجه بالأداء. ندوة التدريب الإداري الموجه بالأداء، دمشق: 10-12 سبتمبر (أيلول)، 2000.
- 3- عبد الوهاب، علي محمد. التنمية البشرية ودورها في تحقيق الفعالية في أداء المنظمات في مواجهة التحديات المعاصرة. مركز وايد سيرفيس للاستشارات والتطوير الإداري، المؤتمر السنوي العاشر: عالم ما بعد 2000 نظرة مستقبلية، البعد الثالث لإدارة القرن الحادي والعشرون، 2000.
- 4- لاشين، أحمد صبري. تحديات القرن الحادي والعشرين والاحتياجات التدريبية للقائد الإداري. ندوة التدريب الموجه بالأداء. دمشق: 10-12 سبتمبر (أيلول)، 2000.
- 5- توصيات مؤتمر الإستشارات والتدريب، المنامة . البحرين . 28-29 مايو 2001.
- 6- خبراء مركز الخبرات المهنية للإدارة (بميك)، المناهج التدريبية المتكاملة، منهج تنمية الموارد البشرية، 2001.
- 4- الرسائل العلمية:
 - 1- ديوب. أيمن حسن. التنمية الإدارية وأثرها على تطوير المسار الوظيفي التطبيق على قطاع الدواء في مصر رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة عين سمس: كلية التجارة، 2002.
 - 2- ديوب. أيمن حسن. نموذج مقترح للتنمية الإدارية في الشركات متعددة الجنسيات. رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين سمس: كلية التجارة، 2006.

(1)- Books:

- 1- Arnold, Hugh J. & Feldman, Daniel C. **Organizational Behavior**. McGraw Hill Inc, 1986.
- 2- Bain, Neville. **Successful Management**. 1995.
- 3- Berardin, H. John. **Human Resource Management**. JOYCE, ARUSEL, 1998.
- 4- Byars, Lloyd L, Ph.D. & Leslie W. Rue, Ph.D. **Human Resource management**. 3rd, Irwin, Inc. 1991.
- 5- Byars, Lloyd L, Ph.D. & Leslie W. Rue, Ph.D. **Human Resource Management**. Getty Images, Inc 2004.
- 6- Carrell, Michael R. & others; **Personnel \ Human Resource Management**. Macmillan Publishing Company, 1992.
- 7- Cafcio, Wayne F. **Managing Human Resources**. 4th; McGraw Hill, 1995.
- 8- De cenzo, David A. & Robbins, Stephen P. **Human Resource Management**. 5th; John Wiley & Sons, Inc.
- 9- Donnelly, Jr James H & others. **Fundamentals Of Management**. McGraw-Hill Companies, 1998
- 10- Dessler, Gary. **Personnel \ Human Resource Management**. 5th; NEWJERSY: Prentice Hall, 1991.

- 11- -----, **Human Resource Management**,
Prentice Florida : Hall International ,1997.
- 12- .Dubrin, AndrewJ. **Contemporary Applied
Management**. Business Publications Inc, 1994
- 13- Dessler, Gary. **A Framework for Human
Resource Management**. Third Edition.
person Education, 2004.
- 14- Hair,J.F.Joseph Jr.et al. **multivariate Data Analysis**,
5th; Pretince-Hall.Inc.1998.
- 15- Hodgetts, Richard M.& Kuratko DonaldF
.Management 1992.
- 16- Glueck, W.F. **Personnel Adignostic Approach**.
Dalles: Business Publishing Inc.1992.
- 17- Gutteridge,Tomas. G. & others. **Organizational
Career Development**.SanFrancisco:Jossey-Bass
Publishers, 1993.
- 18- Kirkpatrick, Donald L. **Evaluation Training
Programes: The Four Levels**. San Francisco:
California. Berrett - Kochler Publishers, 1994.
- 19- K Aswathappa. **Human Resource And Personnel
Management** 3rd. 2002.

- 20- Mathis, Robert L & Jackson, John H. **Personnel \ H R M 6th**; West Publishing company. 1991.
- 21- Mathis, Robert L & Jackson, John H. **Human Resource Management**. 10th. 2004.
- 22- Woodall, Jean & Winstanley, Diana. **Management Development: Strategy And Practice**, Blackwell Business. 1998.
- 23- Winterton & Winterton. **Developing Management Competence**. By Routledge, 1999.

(2)-Periodicals:

- 1- Brown, Paul. Seeking Success Through Strategic Management Development . **Journal of European Industrial Training**, V27, N6, 2003.
- 2- -----, The evolving role of strategic management development. **Journal of management development**. V24, N3, 2005.
- 3- Horwitz, Frank M. & et al. Human resource development and managing diversity in South Africa. **International Journal of management**. V17, N4/5, 1996.

- 4- Jansen,Paul. & Others. A Typology Of Management Development. **The Journal Of Management Development**, V20, N2, 2001.
- 5- Jennifer,Rowley. Management Development. **Lihvary-Management**,V16, N1, 1995.
- 6- Kevin, Gaston-C. & Lillian-King. Management Development & Training In Police : A Survey Of The Promotion Process. **Journal-Of-European-Industrial-Training** ,V19, N7,1995.
- 7- Kenneth-M ,Nawach & Wimer-Scott. Coaching For Human Performance.**Training & Development**,V51, N10, Oct 1997.
- 8- Margerison,Charles. Success Factors In Management Development. **Management Development Review**, V6, N2,1993.
- 9- Meldrum & Atkinson. IS Management Development Fulfilling Its Organizational Role?. **Management Decision**, V36, N7, 1998.
- 10- Newman, Amy. & Smith. How To Creat Avirtual Learning Community.**Training-And-Development**, Alexandria: V5, Jul 1999.

- 11- Reitsma, S.G. Management Development In Unliver.
The Journal Of Management Development, V20,
N2, 2001.
- 12- Paauwe, Jaap & Williams Roger. Management
Development Revisited . **The Journal of
Management Development**, V20, N2, 2001.
- 13- -----, Seven Key Issues for
Management Development . **Journal of Management
Development**, V20, N2, 2001 .
- 14- Stephen, Willcocks. & Tony, Conway. Aloacl Authority
Management Development Programme: Behavioral
Versus Cognitive Development?. **Executive --
Development**, V8, N7, 1995.
- 15- Wilkins, Stephen. Management Development In The
Arab Gulf States- THE influence OF language and
Cuture. **Industrial and Commercial Training**, V 33,
N7, 2001.
- 16- Wilkins, Stephen. Management Development In The
Arab Gulf States- THE influence of language and
Culture. **Industrial and Commercial Training**, V 33,
N7, 2001.

اللجنة العلمية :

الأستاذ الدكتور طارق الخير

الأستاذ الدكتور محمد مرعي مرعي

الأستاذ الدكتور محمد ناصر

المدقق اللغوي :

الدكتور أسامة اختيار

– حقوق الطبع و الترجمة و النشر محفوظة لديرية الكتب و المطبوعات –

