

Distr.  
LIMITED

E/ESCWA/26/4 (Part II)  
26 March 2010  
ARABIC  
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس  
الاقتصادي والاجتماعي



اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

الدورة السادسة والعشرون  
بيروت، ١٧-٢٠ أيار/مايو ٢٠١٠

البند ٥ (ب) من جدول الأعمال المؤقت

## قضايا السياسة العامة في منطقة الإسكوا

### بناء القدرات البشرية والمؤسسية

إعطاء الأولوية للتنمية المؤسسية في منطقة الإسكوا:  
من أجل قطاع عام حديث

#### موجز

تحديث القطاع العام هو ركن أساسي في تحقيق الأهداف الإنمائية الوطنية. فتصميم بنية مؤسسية متطورة وإنشائها وتعزيزها وصيانتها، وتطوير القدرات الإدارية والبشرية والمؤسسية، كلها عوامل تؤدي إلى تحسين مؤشرات الأداء الاقتصادي والاجتماعي في كل بلد. وهكذا يكون الإصلاح الإداري والتنمية المؤسسية اللذين يراعيان احتياجات كل بلد العاملين الرئيسيين الذين يساهمان في بناء الدولة وتعزيز التنمية في البلدان الأعضاء في الإسكوا.

وتتناول هذه الوثيقة علاقة الترابط الوثيق بين تحديث القطاع العام والتنمية. وتبين أن بناء المؤسسات الذي لا يمكن حصره بنقل أفضل الممارسات وحسب، يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالموارد البشرية الوطنية أو بتنمية القدرات. وتتناول الوثيقة أيضاً إمكانية تطبيق التحديث الجديد للقطاع العام في منطقة الإسكوا، وتنتقل إلى التحديات التي يواجهها القطاع العام في البلدان الأعضاء. ثم تخلص إلى مجموعة من التوصيات التي يمكن الأخذ بها في مجال السياسة العامة وبناء القدرات، بهدف تحديث القطاع العام، وبالتالي تعزيز بنية المؤسسات وتحقيق الإصلاح الإداري.

## المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
٣	٤-١	..... مقدمة
<u>الفصل</u>		
٣	٣١-٥	..... أولاً- الإدارة العامة وتحديث القطاع العام في منطقة الإسكوا
٣	٨-٥	..... ألف- مفاهيم وتعريفات
٤	١٢-٩	..... باء- من الإدارة العامة إلى الإدارة العامة الجديدة: الاتجاهات والنهج في مجال تحديث القطاع العام
٥	٢٧-١٣	..... جيم- لمحة عن وضع تحديث القطاع العام في منطقة الإسكوا
٨	٣١-٢٨	..... دال- القيود الرئيسية التي تعوق الإدارة العامة الجديدة والتحديات التي تواجهها البلدان الأعضاء
٩	٤٠-٣٢	..... ثانياً- دور المؤسسات في بناء الدولة والتنمية
٩	٣٤-٣٢	..... ألف- التنمية المؤسسية من أجل بناء الدولة
١٠	٣٨-٣٥	..... باء- الإصلاح الإداري: المفاهيم والاستراتيجيات والنهج
١٠	٤٠-٣٩	..... جيم- رأس المال البشري في الإصلاح الإداري: بناء القدرات والتنمية البشرية
<b>ثالثاً- استراتيجيات تحديث القطاع العام في منطقة الإسكوا: الخصائص والاحتياجات</b>		
١١	٥٧-٤١	..... ألف- احتياجات التحديث الخاصة بمختلف البلدان
١١	٤٩-٤١	..... باء- التنمية البشرية والمؤسسية: الفوائد العائدة على البلدان الأعضاء في الإسكوا
١٣	٥٣-٥٠	..... جيم- التحديات والقواسم المشتركة ونماذج النجاح
١٤	٥٧-٥٤	..... رابعاً- نهج التنمية المؤسسية في منطقة الإسكوا
١٥	٦٧-٥٨	..... ألف- الإطار المفاهيمي المتبع من قبل الإسكوا في صياغة وتنفيذ مبادرات بناء القدرات البشرية والمؤسسية
١٥	٦٠-٥٨	..... باء- تصميم التدخلات والبرامج وفقاً للأطر المحلية
١٦	٦٣-٦١	..... جيم- أبرز الإنجازات في مجال التنمية المؤسسية
١٦	٦٧-٦٤	..... خامساً- الاستنتاجات والتوصيات
١٨	٧٧-٦٨	..... ألف- الاستنتاجات
١٨	٧٢-٦٨	..... باء- التوصيات
١٩	٧٧-٧٣	.....

## مقدمة

١- تحديث القطاع العام هو ركن أساسي في تحقيق الأهداف الإنمائية الوطنية. فتصميم المؤسسات، وبنائها، وتعزيزها، وصيانتها، وتطوير القدرات الإدارية والبشرية والمؤسسية، هي عوامل تسهم في تحسين مؤشرات الأداء الاقتصادي والاجتماعي في كل بلد. وعلاقة الترابط الإيجابي بين التنمية المؤسسية وبناء الدولة باتت موضوع إجماع، لتأثيرها الكبير على التنمية الاجتماعية والاقتصادية.

٢- ومع أن إصلاحات الاقتصاد الكلي ضرورية، يبقى في الواقع ما يدل على أن الاعتماد على السوق لا يكفي لتحقيق التنمية في أقل البلدان نمواً. كما إن فعالية المؤسسات العامة وكفاءتها ونوعيتها، ولا سيما المؤسسات المعنية بتقديم الخدمات الأساسية وإنتاج السلع العامة تفوق في الأهمية حجم هيكل الدولة.

٣- والرباط بين تحديث القطاع العام والتنمية راسخ وواضح<sup>(١)</sup>. وتظهر تجارب البلدان المتقدمة النمو أن عملية الإصلاح الإداري والتنمية المؤسسية يجب أن تُصاغ وتتقدّم وفق خصوصيات كل بلد للسير في بناء الدولة ودفع عجلة التنمية في البلدان الأعضاء في الإسكوا.

٤- وتشير هذه الوثيقة إلى أن التنمية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بتحديث القطاع العام، وأن بناء المؤسسات يتوقف على تنمية الموارد وبناء القدرات البشرية الوطنية. وتبين الورقة أيضاً أن بناء المؤسسات لا يقتصر على نقل أفضل الممارسات إلى حيث تكون استدامة المؤسسات مضمونة. وتتناول الوثيقة إمكانية تطبيق التحديث الجديد للقطاع العام في منطقة الإسكوا، والتحديات التي يواجهها القطاع العام في البلدان الأعضاء. والهدف من ذلك هو فتح باب النقاش حول هذا الموضوع، والتوصل إلى توصيات.

## أولاً- الإدارة العامة وتحديث القطاع العام في منطقة الإسكوا

## ألف- مفاهيم وتعريفات

٥- الإدارة العامة هي المحرك لكل حكومة، ويمكن تعريفها بأنها "مجموع العمليات والمنظمات والأفراد (الذين يشغلون مناصب رسمية ويؤدون مهام رسمية)، ويلتزمون بتنفيذ القوانين والقواعد الأخرى التي تعتمدها أو تصدرها السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية"<sup>(٢)</sup>. والدور الذي تؤديه الدولة في إصلاح وترشيد عملية الحكم هو دور أساسي لا غنى عنه. ومع الاعتراف العالمي بالعلاقة الإيجابية بين التنمية والإصلاح الإداري، أصبح تحديث القطاع العام ضرورة بالنسبة إلى حكومات المنطقة. والجدير بالذكر أن عملية الإصلاح هي عملية مستمرة، في مجتمعات تتغير باستمرار، وتفرض على الحكومات أن تتكيف باستمرار<sup>(٣)</sup>.

(١) انظر K.T. Liou, "Administrative Reform and Economic Development: Concepts, Issues, and the National Experience", *Policy Studies Review*, vol. 16, No. 2 (1999), pp. 1-18.

(٢) انظر G.J. Gordon and M.E. Milakovich, *Public Administration in America*, 7<sup>th</sup> edition (Bedford, St. Martin's, 2001), p. 8.

(٣) Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Modernizing Government: The Way Forward* (2005), p. 23.

٦- وتستخدم عبارات "الإدارة العامة الجديدة" و"إعادة ابتكار الحكومة" و"تحديث الدولة" و"الإصلاح الإداري" كلها للتعبير عن النموذج الجديد المتعلق بحركة الإصلاح العالمية في القطاع العام. وقد كان يرتبط التحديث بمعظم أنواع الإصلاح، ومنها التربوي والاجتماعي والاقتصادي والصحي والإداري.

٧- ويعتبر تحسين أداء القطاع العام بإجراء إصلاحات إدارية، جزءاً أساسياً من طرق التحديث المختلفة التي تختارها حكومة من الحكومات. ويرى فيه البعض سبيلاً إلى تعزيز النمو الاقتصادي، وأداة لبلوغ الإمكانيات الكاملة للتنمية، ووسيلة لبناء هيكل أساسي للأمن البشري والتماسك الاجتماعي. وقد أظهرت الدراسات أن لكفاءة القطاع العام أثراً إيجابياً على النمو الاقتصادي من جهة، وعلى تحديث القطاع العام وتنمية مؤسساته من جهة أخرى.

٨- وتعني تنمية المؤسسات في القطاع العام إنشاء المؤسسات وتعزيزها وضمان استدامتها. وهذه المؤسسات يمكن أن تكون منظمات رسمية ذات قواعد واضحة وصلاحيات تخولها الإدارة والتنفيذ، كما يمكن أن تكون نمطاً راسخاً من العلاقات والمعاملات بين البشر. أما البيروقراطية الحكومية فيمكن فهمها على أنها منظمة ومؤسسة على حد سواء<sup>(٤)</sup>.

#### باء- من الإدارة العامة إلى الإدارة العامة الجديدة: الاتجاهات والنهج في مجال تحديث القطاع العام

٩- بدأ الإصلاح الإداري، على شكل عمليات متفرقة، في القطاع العام وفي تنظيم الاقتصاد في القسم الأخير من القرن التاسع عشر، وتبلور هذا الإصلاح في الثمانينات، حينما اتبع نموذج "الإدارة العامة الجديدة"، وذلك في سياق رد الفعل على الجمود والتجبر في النظام البيروقراطي السائد في ذلك الوقت وعلى عدم فعاليته وكفاءته.

١٠- وظهر مفهوم الإدارة العامة الجديدة في الثمانينات، باعتبارها الوسيلة المعترف بها والمبدأ الأساسي لتحديث الإدارة العامة. وقد وصفت بأنها "نهج في الحكم يركز على الأعمال"، و"نهج في الإدارة العامة يركز على النوعية والأداء" مع التشديد على تقديم الخدمات العامة والاستجابة للطلب عليها، وربط الأداء بإدارة النوعية. وهذا المفهوم مهد الطريق أمام الخصخصة ورفع الضوابط، وتحرير التجارة، والاتجاه نحو اقتصاد السوق، والتعاقد من الباطن. وأدى هذا النموذج الجديد أيضاً إلى تغيرات في العلاقات بين السياسيين وموظفي الحكومة. ويطبّق الإصلاح المستوحى من مفهوم "الإدارة العامة الجديدة" للفصل الواضح بين الأنشطة الإستراتيجية التي يتولاها السياسيون أو صانعو القرار، والمهام العملية أو الإدارية التي هي من اختصاص كبار الموظفين المدنيين.

١١- وقدم نموذج الإدارة العامة الجديدة إلى عدد من البلدان الأعضاء في الإسكوا من خلال برامج مختلفة وضعت لإصلاح عمل هيئات الدولة والمؤسسات العامة وتحسينه في مجال تقديم الخدمات العامة وإنتاج السلع العامة. وكانت غالبية بلدان المنطقة خاضعة لانتداب بلدان غربية أرست النظام الإداري السائد. غير

(٤) انظر J. Knight, *Institutions and Social Conflict* (Cambridge University Press, 1998)

أن التجربة أثبتت أن هذا النموذج التقليدي هو نموذج راكد، يفتقر إلى المرونة، ولا يراعي التغيرات في الاحتياجات الأساسية للبشر والظروف الجديدة<sup>(٥)</sup>.

١٢- ويتضمن القسم التالي لمحة عامة عن وضع تحديث القطاع العام ومختلف الإصلاحات الإدارية في البلدان الأعضاء في الإسكوا.

### جيم- لمحة عن وضع تحديث القطاع العام في منطقة الإسكوا

١٣- كان القطاع العام على مر السنين مجال العمل الرئيسي في معظم البلدان الأعضاء في الإسكوا. ومع التوجه نحو "تخفيف الأعباء عن الدولة"، وفي محاولة للحد من عدم كفاءة الحكومة، أنشأت غالبية حكومات المنطقة وزارات وإدارات لضمان المساءلة والشفافية والكفاءة في المجال العام.

١٤- ففي البحرين على سبيل المثال، بدأت الحكومة بإجراء إصلاح إداري شامل لا يقتصر على تدريب موظفي الخدمة المدنية بل يشمل أيضاً إخضاع سوق العمل واقتصاد السوق في البحرين لإصلاحات، من خلال إنشاء مجلس التنمية الاقتصادية - البحرين<sup>(٦)</sup>.

١٥- وفي مصر، أنشئت وزارة الدولة للتنمية الإدارية تحت إشراف مجلس الوزراء، في إطار خطة وطنية تهدف إلى زيادة كفاءة آلية الدولة وقدرتها الإدارية من خلال وضع نظام كامل لتجديد إدارة الحكومة. ويمكن تحقيق ذلك من خلال أربعة برامج هي: برنامج تطوير الخدمات الحكومية، وتطوير نظم إدارة موارد الدولة، وبرنامج دمج وربط قواعد البيانات الوطنية، وبرنامج التطوير المؤسسي<sup>(٧)</sup>.

١٦- وفي العراق، اعتمدت الحكومة برنامج "تطوير" ودعمت تطويره وتنفيذه، وهو مبادرة وطنية في الإصلاح الإداري<sup>(٨)</sup>. يعنى هذا البرنامج بتنمية القدرة الوطنية في إدارة مؤسسات الدولة، ويسعى إلى تنمية المؤسسات من خلال بناء قدرة الوزارات لتقييم نظمها الخاصة وتحديد مواطن التحسينات العملية في تقديم الخدمات إلى "العملاء" من الشعب العراقي. وقد وضعت حكومة العراق مؤخراً بالاشتراك مع فريق الأمم المتحدة في العراق برنامجاً شاملاً يهدف إلى تحديث القطاع العام العراقي من خلال اعتماد إستراتيجية إصلاحية<sup>(٩)</sup>. وسيتم تنفيذ البرنامج على فترة أربع سنوات (٢٠١٠-٢٠١٤)، وهو يهدف إلى إزالة العقبات التي تعترض إدارة القطاع العام حالياً عبر اتباع نهج مركزي للإدارة والتنسيق بقيادة حكومية. من شأن هذا النهج أن يسهم في: (أ) ترشيد هيكلية الحكومة وأجهزتها؛ (ب) تحسين إدارة الموارد البشرية وإثراءها؛

(٥) انظر L.E. Lynn, *Public Management: Old and New* (New York: Routledge, 2006).

(٦) انظر [www.bdahrainedb.com](http://www.bdahrainedb.com).

(٧) انظر [www.ad.gov.eg](http://www.ad.gov.eg).

(٨) انظر [www.tatweer-iraq.com](http://www.tatweer-iraq.com).

(٩) وكالات الأمم المتحدة المشاركة ببرنامج تحديث القطاع العام هي التالية: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (الوكالة الرئيسية)، ومنظمة الصحة العالمية، ومنظمة الأمم المتحدة لرعاية الطفولة، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وصندوق الأمم المتحدة للسكان وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا.

(ج) تعزيز الوظائف الإدارية وأنظمة الإدارة المعممة؛ (د) وضع نماذج لتقديم الخدمات تكون محددة بوضوح وفعالة من حيث الكلفة في قطاعات معينة؛ (هـ) معالجة اللامركزية في تقديم الخدمات على مستوى كل قطاع على حدة؛ (و) تحويل المزيد من المهام في تقديم الخدمات إلى الحكومة المحلية لضمان الفعالية والكفاءة والشفافية والاستدامة، مع تعزيز المشاركة؛ (ز) تحسن قدرة مؤسسات الحكومة المحلية من أجل تحقيق اللامركزية في تقديم الخدمات.

١٧- وفي الأردن، تعنى وزارة تطوير القطاع العام بالإصلاح الإداري في الحكومة. وبدأت هذه الوزارة عملها في عام ٢٠٠١ في إطار الجهود المبذولة من أجل تنفيذ الإصلاح الاجتماعي والاقتصادي العام. وتدعو وثيقة الإصلاح الإداري العامة إلى: "منح المؤسسات المحلية الاستقلالية في صنع القرار على المستويات الإدارية والمالية والتقنية ضمن نطاق مسؤولياتها؛ وتحديث المؤسسات المحلية لتقديم خدمات أفضل للمواطنين، ومنح المؤسسات المحلية ما يلزم من السلطات لتنفيذ مشاريع التجديد<sup>(١٠)</sup>. والوزارة مسؤولة أيضاً عما يلي: "تطوير هيكلية الوزارة وتحديثها؛ وتسهيل الإجراءات؛ ووضع نظام لتقييم الأداء؛ وتحديد احتياجات موظفي الوزارة إلى التدريب وتنفيذ برامج التدريب الملائمة؛ وتنظيم الخدمات الإدارية؛ وتنفيذ المشاريع الإنمائية"<sup>(١١)</sup>. ويساعد دائرة التنمية الإدارية والتدريب في عملها كل من المعهد الوطني للتدريب، ومكتب الإدارة العامة، ومكتب التفتيش والمراقبة الإداريين الذي أدمج بمكتب مراجعة الحسابات.

١٨- وفي الكويت، أدخل الإصلاح الإداري عبر هيئات حكومية مختلفة منها جهاز متابعة الأداء الحكومي والجهاز المركزي لتكنولوجيا المعلومات، والأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية، وبرنامج إعادة هيكلة القوى العاملة والجهاز التنفيذي للدولة<sup>(١٢)</sup>.

١٩- وفي عُمان، أنيط الإصلاح الإداري بثلاث هيئات حكومية ينطلق منها أي تغيير على هذا الصعيد، وهي: وزارة الخدمة المدنية، ومجلس الخدمة المدنية، ومعهد الإدارة العامة<sup>(١٣)</sup>.

٢٠- وفي لبنان، أنشئ مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية من أجل "تحديث الإدارة العامة اللبنانية، بنصوصها ومهامها وإجراءاتها وتعزيز العنصر البشري وتطوير أساليب العمل فيها وإدخال تقنيات المعلومات بهدف رفع مستوى أداء وشفافية الإدارة، لجعلها في خدمة المواطن"<sup>(١٤)</sup>. ويدير المكتب أيضاً برنامج "أفكار" الذي يموله الاتحاد الأوروبي، والذي يهدف إلى ترسيخ دولة القانون من خلال تعزيز الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية وتدعيمها وتعزيز الحوار وتوطيده بين مجموعات الشباب اللبناني المختلفة. أما مجلس الإنماء والإعمار المعني أساساً بالتخطيط الاقتصادي فهو مسؤول عن إعمار وبناء المؤسسات العامة التي دمرتها الحرب<sup>(١٥)</sup>.

Centre for Administrative Innovation in the Euro-Mediterranean Region (CAIMED), "Summary of Jordan", (١٠) *Administrative Reform in the Region*, p. 3, which is available at: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/caimed/unpan019337.pdf>.

(١١) المرجع نفسه.

(١٢) انظر [www.scpd.gov.kw/default.htm](http://www.scpd.gov.kw/default.htm).

(١٣) Oman, "Experience in Administrative Reform" (2010).

(١٤) انظر [www.omsar.gov.lb](http://www.omsar.gov.lb).

(١٥) انظر [www.cdr.gov.lb](http://www.cdr.gov.lb).

٢١- وفي فلسطين، أنشأت منظمة التحرير الفلسطينية في عام ١٩٩٣ المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار، وهي مؤسسة مستقلة تعمل بالتعاون والتنسيق الكاملين مع الجهات المانحة لفلسطين دعماً لعملية السلام. وتشمل ولاية المجلس مجموعة واسعة من المسؤوليات منها تنسيق المعونة والسياسة الاقتصادية وإدارة المشاريع، والتنسيق مع المنظمات غير الحكومية ووكالات الأمم المتحدة المتخصصة، بالإضافة إلى تقديم المساعدة التقنية والتدريب وتكنولوجيا المعلومات<sup>(١٦)</sup>.

٢٢- وفي قطر، يعتبر معهد التنمية الإدارية واحداً من مراكز الخبرة الرسمية في البلد. فهو يوفر البرامج التدريبية ودراسات/مشاريع الأبحاث والاستشارات الهادفة إلى تطوير المجتمع الوطني<sup>(١٧)</sup>. كما أن الأمانة العامة للتخطيط التنموي وهي الهيئة الرئيسية للتنمية الاقتصادية في دولة قطر كُلفت وضع إستراتيجية التنمية الوطنية القطرية لدعم رؤية قطر الوطنية ٢٠٣٠<sup>(١٨)</sup>.

٢٣- وفي المملكة العربية السعودية، بدأت "النهضة الإصلاحية" التي ميزت العقد الأول من القرن الحادي والعشرين بإنشاء معهد الإدارة العامة الهادف إلى إصلاح نظام الإدارة العامة وتطويره، لتحسين الكفاءة والفعالية. وأنشئت الأمانة العامة للجنة العليا للإصلاح الإداري المسؤولة عن اتخاذ كافة الإجراءات والتدابير اللازمة لإصلاح النظام الإداري. وتعد وزارة الاقتصاد والتخطيط الخطة الخمسية وتشرف على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

٢٤- وفي السودان، تضم وزارة العمل والخدمة العامة وتنمية الموارد البشرية مركزاً يُعنى بتطوير الإدارة، وهو مكلف بتنمية الموارد البشرية لتحسين الإنتاجية؛ وتنمية القدرات وتطوير المعارف لمواكبة متطلبات العصر؛ وتقديم التدريب لتلبية احتياجات المؤسسات ذات الصلة؛ وتقديم المشورة في مختلف القضايا إلى جميع المؤسسات العامة<sup>(١٩)</sup>.

٢٥- وفي الجمهورية العربية السورية، استعاض على أثر التغيير في الإدارة في عام ٢٠٠٠، عن شعار "الحركة التصحيحية" بشعار "عملية التحديث والتنمية". وقد أنشئت هيئة تخطيط الدولة. وهي تعد التقارير المتعلقة بالدراسات التي تتناول التنمية البشرية، والأهداف الإنمائية للألفية، وغيرها من الدراسات في مجال الاقتصاد الجزئي والكلّي. وتتضمن الخطة الخمسية العاشرة ٢٨ فصلاً، تتناول الفصول الخمسة الأخيرة منها الإصلاحات الإدارية، واللامركزية، ورصد التنمية البشرية، والتطوير المؤسسي، والتعاون الدولي. وتضم الهيئة عدداً من الإدارات منها: إدارة تنمية الاقتصاد الكلي، وإدارة التنمية البشرية، وإدارة التنمية القطاعية، وإدارة التنمية المحلية والإقليمية، وإدارة التعاون الدولي، وإدارة الموارد البشرية والإدارة<sup>(٢٠)</sup>.

٢٦- وفي الإمارات العربية المتحدة، تعتمد كل إمارة خططها الإنمائية والإصلاحية الخاصة. ففي دبي التي لديها خطة من أكثر الخطط شمولاً في البلد، تحدد دائرة التنمية الاقتصادية مهمتها على النحو التالي:

(١٦) انظر [www.pecdar.ps](http://www.pecdar.ps)

(١٧) انظر [www.iad.gov.qa](http://www.iad.gov.qa)

(١٨) انظر [www.gsd.gov.qa](http://www.gsd.gov.qa)

(١٩) انظر [www.ipa.edu.sa](http://www.ipa.edu.sa)

(٢٠) انظر [www.planning.gov.sy](http://www.planning.gov.sy)

"تهيئة بيئة تساعد على تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة والوصول إلى مستويات مرتفعة من الرفاه والازدهار لدبي ودولة الإمارات العربية المتحدة"<sup>(٢١)</sup>. وتحقيقاً لهذه المهمة، تحدد الدائرة ثلاث نقاط رئيسية هي: وضع السياسة العامة الاقتصادية وما تستلزمه من أنظمة وترسيخها، وتحقيق الكفاءة العالية في تقديم الخدمات إلى المستثمرين والمؤسسات التجارية على المستويين المحلي والدولي، وتحديد القطاعات الاقتصادية الرئيسية ودعم النمو فيها.

٢٧- وهكذا يبدو واضحاً أن غالبية الحكومات في منطقة الإسكوا تضع تحديث الإدارة العامة ضمن أولوياتها. ومع ذلك، يبقى على كل بلد أن يستفيد من كامل طاقاته، وأن يكثف استثماراته في تنمية القطاع العام. وهذا يتطلب الاعتماد على المبادرات المتخذة للاستفادة أكثر من برامج الإصلاح الإداري في القطاع العام. والجدير بالذكر أن إصلاحات الإدارة العامة تستلزم تغييراً مدروساً في البنية التنظيمية للقطاع العام وعملياتها، لتمكينها من العمل على نحو أفضل. ولا شك في أن قياس النتائج النهائية من حيث تحسين الكفاءة والفعالية والاستدامة (أو تراجعها) مهمة بالغة الصعوبة. فطريقة اختيار الموظفين المدنيين وتعيينهم وترقيتهم (على أساس الأقدمية أو الأداء) وطريقة تقديم الخدمات إلى المواطنين من الأمثلة على التغيير في هذه العملية وتعتبر عنصراً أساسياً من عناصر الإصلاح.

#### دال - القيود الرئيسية التي تعوق الإدارة العامة الجديدة والتحديات التي تواجهها البلدان الأعضاء

٢٨- ليس الإصلاح الإداري بالمهمة السهلة على أي دولة، بل هو مشروع معقد لا يخلو من التحديات، ولا سيما في حالة غالبية البلدان الأعضاء في الإسكوا. فاستعداد أي بلد للشروع في الإصلاح الإداري والتنمية المؤسسية، يتوقف على النظام السياسي الذي يحكمه، وعلى مستوى التنمية الذي بلغه، وعلى الكثير من العوامل الاجتماعية والاقتصادية الأخرى.

٢٩- ومن المنطق عليه عموماً أن أي إصلاح إداري يجري على ثلاث مراحل هي: تحديد المشاكل والاحتياجات الإدارية، ووضع استراتيجيات للإصلاح؛ وتحديد أدوات العمل على التنفيذ. وفي كل من هذه المراحل، تصطدم عملية الإصلاح إما بمقاومة التغيير المقترح، أو بعدم توفر الموارد الكافية، أو بأوجه قصور في التنفيذ.

٣٠- ومن الضروري أن تتطرق عملية الإصلاح من مبادرة تبدأ من الأسفل إلى الأعلى، وأن تحظى بالدعم المحلي. ولكن هذين الشرطين اللازمين لدعم عملية الإصلاح غير متوفرين دائماً في العديد من البلدان الأعضاء. ومن الضروري أن تُراعى في وضع استراتيجيات إصلاحية، الأطر التقليدية والثقافية والدينية والسياسية لكل إدارة وبلد. وأي تقييم لمساعي الإصلاح يكشف أن نتائج هذه المساعي بقيت محدودة بسبب قصور في التنفيذ يعزى إلى حالات من عدم التوافق بين أساليب الإصلاح وأهدافه. ومن هذه الحالات النظم البيروقراطية التقليدية؛ وتقليد طريقة التفكير الأجنبية في الإدارة لا سيما في البلدان الصناعية، من حيث الشكل وليس من حيث المضمون، وعدم إيلاء الاهتمام الكافي لبناء القدرات.



٣١- وغالباً ما تواجه هذه البلدان العديد من المشاكل في تطبيق مبادئ الإدارة. فهي أولاً بلدان نامية قد لا تملك الخبرة الكافية في عمل الأسواق، وقد لا تستوفي الشروط اللازمة لعمل السوق، ومنها إحلال سيادة القانون وإنفاذها، ووجود قطاع عام يتمتع بالكفاءة والفعالية. ثانياً، لدى هذه البلدان هواجس معينة فيما يتعلق بخصخصة مؤسساتها العامة وإدارتها. ثالثاً، يرى البعض أن هذا التحول إلى السوق قد يقوض الجهود الرامية إلى تحديث القطاع العام، خاصة عندما تستهدف هذه الجهود مكافحة الفساد<sup>(٢٢)</sup>. وأخيراً، لا يمكن أن ينجح الإصلاح من دون تطوير الإجراءات وبناء القدرات في المؤسسات. فعملية بناء المؤسسات يجب أن تكون عملية مستمرة في البلدان الأعضاء في الإسكوا.

## ثانياً- دور المؤسسات في بناء الدولة والتنمية

### ألف- التنمية المؤسسية من أجل بناء الدولة

٣٢- تُعتبر المؤسسات النواة التي بدونها لا تجري أيّ عملية تتفاعل سياسية واجتماعية واقتصادية. وللمؤسسات دورها وأهميتها، ولا سيما في التنمية. فهي إذ تساعد في التغلب على أوجه القصور في التفكير الفردي، وفي تخفيض تكاليف المعاملات، تحسن فعالية القرارات، فتدفع عجلة النمو الاقتصادي والتقدم الاجتماعي. وللمؤسسات دور في توزيع المكاسب في المجتمع، إذ تضمن رفاه المواطنين. ويقول جون آيكنبري في مجال الحكم إن المؤسسات تضمّ الإجراءات الحكومية العملية، وتشمل البنى الحكومية، وتمثل النظام الاجتماعي المعياري في البلد<sup>(٢٣)</sup>.

٣٣- وتزايد أهمية دور المؤسسات والتنمية المؤسسية يوماً بعد يوم. وتعتبر المؤسسات بغاية الأهمية في تحديد قواعد لجمع التفضيلات الفردية. ومن المسلم به أن هذه القواعد المؤسسية ذات طبيعة إلزامية على خيار المجموعة، لأنها تحدد نتائج السياسة وتوفر حلولاً لمشاكل العمل الجماعي. وهذه القواعد الرسمية تحدّد الدولة لتستمر على مر الزمن، ولا تكون وفقاً على الأفراد الذين يعملون على نشرها. وهذا يقوي دور الدولة في توجيه عملية بنائها.

٣٤- وفي الواقع ما يدلّ على أن مؤشرات التنمية الاجتماعية والاقتصادية على اختلافها، قد تتأثر بتريسخ ممارسات الحكم السليم في المؤسسات. ونوعية المؤسسات تتحول إلى موضوع إجماع من حيث أهميتها في عملية التنمية. غير أن فعالية المؤسسات الرسمية تتوقف على الأوضاع الاجتماعية، والتقاليد المتوارثة، والخصائص التاريخية المحلية. ولذلك ينبغي أن يعتمد الإصلاح الإداري لهذه المؤسسات على استراتيجيات ونهج لا تكتفي بمجرد تقليد النماذج والأنماط المؤسسية المستوردة. كما تتوقف عملية الإصلاح والتحديث على ظروف وعوامل منها كيفية تعاطي البلدان مع المساعلة والمراقبة في الإدارة العامة، ومشاركة القطاعين الخاص والمجتمعي في تقديم الخدمات، واستخدام آليات السوق، والتميز بين المجالين العام والخاص<sup>(٢٤)</sup>.

(٢٢) انظر O.E. Hughes, *Public Management and Administration* (New York: Palgrave Macmillan, 2003).

(٢٣) انظر J.G. Ikenberry, *Reasons of State: Oil Capacity of American Government* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1988).

(٢٤) OECD, *Modernizing Government: The Way Forward* (2005), p. 22.

## باء- الإصلاح الإداري: المفاهيم والإستراتيجيات والنهج

٣٥- يهدف الإصلاح الإداري إلى تحديث القطاع العام من خلال تطبيق "سيادة القانون" في إطار دولة ذات إدارة مركزية. وهذا الإصلاح هو في الكثير من الأحيان جزءاً من إستراتيجية سياسية يضعها المسؤولون في الدولة بهدف تسريع الانتقال إلى اقتصاد السوق ومبادئ الإدارة العامة الجديدة ووضعها في إطار المؤسسات، وذلك من خلال إنشاء نظام للإدارة العامة يتسم بالفعالية والكفاءة ويخضع لقواعد محدّدة.

٣٦- ويظهر ذلك في محاولات لتوضيح الفاصل بين الأنشطة الإستراتيجية التي يتولاها السياسيون والمهام العملية أو الإدارية التي يضطلع بها الموظفون المدنيون<sup>(٢٥)</sup>؛ والفصل بين دور المالك ودور المدير؛ والاستعاضة عن المعايير السياسية بالمعايير الاقتصادية في عمل المؤسسات التي تملكها الدولة؛ ومكافحة الفساد والحد منه؛ وترشيد أجهزة الحكومة؛ وإنشاء خدمة مدنية تتسم بالاحتراف وتكون ذات إدارة مركزية؛ وإصلاح نظام المالية العامة.

٣٧- وتشمل مرحلة الإصلاح الإداري إعادة هيكلة المنظمات، وتنمية المؤسسات، وتعزيز القدرات البشرية، وتطبيق إدارة المعلومات، وإنشاء روابط مؤسسية. فالإصلاح هو "عملية تهدف إلى إعادة تكييف مؤسسات الدولة والإدارة العامة، بحيث تلبي الحاجة إلى تحقيق المزيد من الفعالية من حيث الكلفة، وتحسين النوعية، وتبسيط الإجراءات وتعزيز الشفافية"<sup>(٢٦)</sup>. ويتطلب ذلك إستراتيجيات لتبسيط عمليات الإدارة، تهدف إلى تسهيل الإجراءات الإدارية، وتخفيف حالات عدم اليقين، والحد من الروتين، وتقليل المصاعب الناتجة من النظم البيروقراطية<sup>(٢٧)</sup>.

٣٨- وحتى ولو ترسخت هذه المفاهيم المتعلقة بهذا النوع من الإصلاح، ووُضعت النهج والإستراتيجيات اللازمة لها، يبقى بناء قدرة الموظفين العاميين عنصراً أساسياً من عناصر التنمية المؤسسية.

## جيم- رأس المال البشري في الإصلاح الإداري: بناء القدرات والتنمية البشرية

٣٩- يختلف مفهوم بناء القدرات باختلاف الأشخاص، ولا سيما باختلاف الأوضاع والظروف التي ترافق تطبيقه. ويمكن أن يكون بناء القدرات مخزوناً من الموارد، أي مقياساً لطاقت المؤسسة<sup>(٢٨)</sup>. وفي المجال الإداري، تستلزم تدابير بناء القدرات الإدارية تقديم نوع من المساعدة إلى المؤسسات، ولا سيما المؤسسات العامة في أقل البلدان نمواً في مجالات محددة حيث لا تتمتع بما يكفي من المؤهلات والموارد لتأخذ على عاتقها مثل هذه التدابير. وفي هذا السياق، تكون الغاية من بناء القدرات تعزيز إمكانات هذه المؤسسات الإدارية وتزويدها بالمقومات اللازمة للاستمرار.

(٢٥) انظر D. Giauque, "Modernization routes and relations between political and administrative spheres in Switzerland", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 75, No. 4 (2009), pp. 687-713.

(٢٦) انظر A. Alberti (ed.), *Human Resources for Effective Public Administration in a Changing World* (New York: United Nations, 2005), p. 10.

(٢٧) Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies, Guidance for Policy Makers* (2009).

(٢٨) انظر J.L. Hall, "The Forgotten Regional Organization: Creating Capacity Building for Economic Development", *Public Administration Review* (Jan/Feb 2008), pp. 110-125.

٤٠- ولبناء القدرات أهميته في التنمية البشرية والمؤسسية لأنه يهدف إلى بناء الخبرة العلمية والتقنية والتربوية والقانونية وفي مجال السياسة العامة. والواقع أن تحقيق هذه الأهداف يتطلب تعزيز البنية المؤسسية الحالية، ولا سيما بناء رأس المال البشري الذي يعتبر العصب في أي مؤسسة، والبنية المادية اللازمة التي بدونها لا تستطيع أي مؤسسة عامة العمل بكفاءة. ومن الضروري إنشاء مؤسسات تسهل التخطيط لتدابير بناء القدرات وتطويرها وتنفيذها. وتنمية القدرات البشرية للعاملين في المؤسسات العامة لتمكينهم من تصميم برامج الإصلاح وتنفيذها وإدارتها هي مفتاح النجاح في الإصلاح الإداري والاقتصادي في المنطقة العربية<sup>(٢٩)</sup>.

### ثالثاً- استراتيجيات تحديث القطاع العام في منطقة الإسكوا: الخصائص والاحتياجات

#### ألف- احتياجات التحديث الخاصة بمختلف البلدان

٤١- تتطلب مناقشة تحديث القطاع العام في منطقة الإسكوا تحديد الخصائص المختلفة التي تتفرد بها البلدان الأعضاء. وقد يكون من المفيد تصنيف بلدان هذه المنطقة في فئتين، فئة البلدان التي تعاني من النزاعات، وفئة البلدان البعيدة عن النزاعات. وبالرغم من توفر الكثير من القواسم المشتركة فيما يتعلق بتحديث القطاع العام، قد يؤدي هذا التصنيف إلى اختلاف في تحديد أولويات كل فئة.

٤٢- وغالباً ما توجّل بعض الإصلاحات الرسمية في البلدان التي تعاني من النزاعات أو البلدان التي تمر في مرحلة ما بعد النزاعات نتيجة لعدم الاستقرار أو النزاع أو الاحتلال، مما يترك أثراً بالغاً في مؤسسات الدولة على صعيدي الموارد البشرية والبنية الأساسية. وهذا الوضع يحد من القدرة على تقديم الخدمات الأساسية ويعوق إنجاز مهام حكومية أساسية أخرى. كما إن جهود بناء الدولة قد تصطدم بضغوط خارجية، كالنزوح واللجوء بفعل النزاعات، ونشوء شبكات غير رسمية تدعمها جهات خارجية، والمساعدات الخارجية المشروطة. وتساهم هذه العوامل في إضعاف مصداقية مؤسسات الدولة وتقويض الثقة بها. ويجب معالجة هذه المشاكل بتكوين ملاك للموظفين المدنيين قادر على إدارة النزاع ووضع وتنفيذ برامج إنمائية تأخذ ظروف النزاع في الاعتبار، وتعالج أسبابها وأسباب عدم الاستقرار، بالإضافة إلى احتياجات السكان الاجتماعية الاقتصادية، وتحديداً السكان المهمشين.

٤٣- وبصرف النظر عن الوضع الأمني السائد، ينبغي أن تكون معالجة هذه المسائل في البلدان المتضررة من النزاعات جزءاً من عملية التحديث. ومن الأمور الهامة في هذه البلدان الإدارة المحلية للنزاعات والأزمات، بالإضافة إلى إدارة قدرات المساعدة الأجنبية والإصلاحات المتعلقة بها.

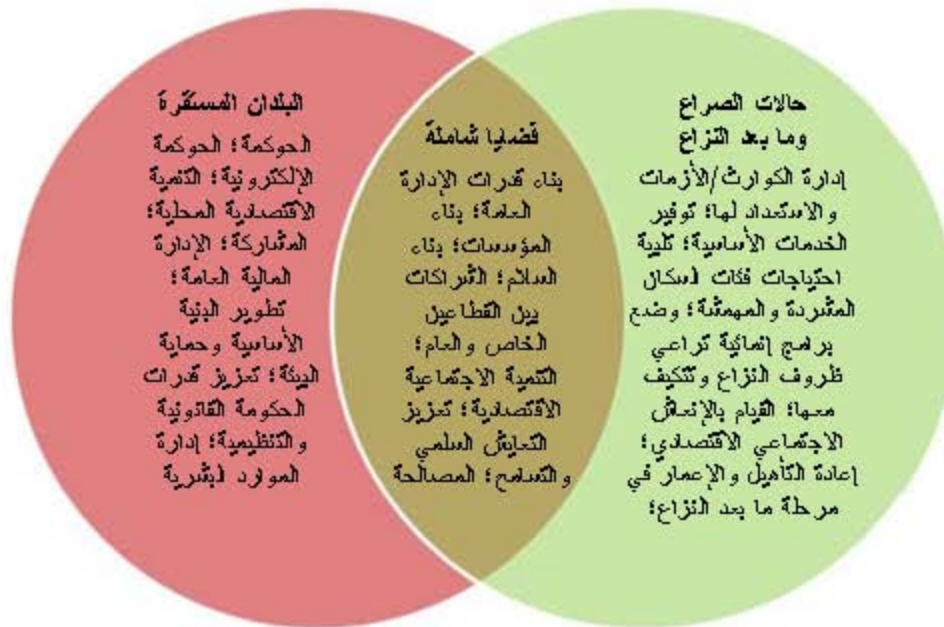
٤٤- وما إن تعود الحياة إلى طبيعتها على أثر الانتقال التدريجي من "صنع السلام" إلى "حفظ السلام" إلى "بناء السلام"، تتضمن المراحل الأخيرة من عملية البناء في فترة ما بعد النزاعات أنشطة بناء المؤسسات والقدرات. ويشمل ذلك إحلال سيادة القانون، وترسيخ مقومات الحكم السليم، وصنع السياسات الاجتماعية، وتعزيز التنمية الاقتصادية<sup>(٣٠)</sup>.

(٢٩) وفقاً لتقرير البنك الدولي لعام ٢٠٠٩ فإن الإصلاح يطال ثلثي اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

(٣٠) تقرير القطاع العام العالمي، ٢٠١٠.

٤٥- وتتشابه احتياجات تحديث القطاع العام في البلدان التي نعمت بفترة طويلة من الاستقرار في منطقة الإسكوا في حين تختلف أولوياتها عن أولويات البلدان التي تعاني من النزاعات. وبالرغم من الاختلاف في ظروف التنمية والحكم، تبقى أولويات الإدارة العامة، بما فيها بناء القدرات من أجل التنمية والالتزام ببرنامج التنمية الوطنية، من القضايا المشتركة البالغة الأهمية لتحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً ومن بينها الأهداف الإنمائية للألفية<sup>(٢١)</sup>. فالبلدان المستقرة، شأنها شأن البلدان المتضررة من النزاعات، ليست بعيدة عن تأثير الضغوط الخارجية وتداخيات النزاعات، ومنها تدفق موجات النزوح بفعل النزاعات. ومن الأهمية بمكان أن تضع هذه البلدان آليات لزيادة فعالية مؤسسات الإدارة العامة وتعمل في الوقت نفسه على تعزيز الموارد البشرية في القطاع العام. وبطبيعة الحال، تستطيع البلدان التي تملك موارد مالية كبيرة استخدام المزيد من الموظفين المدنيين، فتتمكن بالتالي من زيادة قدرتها الإدارية<sup>(٢٢)</sup>.

### الشكل ١ - الوحدات التي تعدها الإسكوا والتدخلات التي تقوم بها في مجال التنمية المؤسسية وفقاً لأنواع البلدان



٤٦- وبالإضافة إلى هذه القضايا المشتركة، لدى البلدان البعيدة عن النزاعات في منطقة الإسكوا مجموعة أخرى من الأولويات التي يجب معالجتها. ومن أبرز هذه الأولويات ضرورة الاستمرار في تحديث القطاع العام، وبناء القدرات البشرية لتحسين فعاليته، وتسريع إجراءات الإدارة العامة، وتخفيف القيود البيروقراطية. وتبرز أيضاً حاجة إلى البحث عن خيارات ومنهجيات أكثر تناسباً من شأنها أن تساهم بمزيد من الفعالية والكفاءة في دوام الاستقرار، والنمو الاقتصادي، والتوزيع العادل لفوائد التنمية. ويتطلب تحقيق الأهداف

(٢١) قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٠٠٨/٢٢.

(٢٢) نظر J.L. Hall, "The Forgotten Regional Organization: Creating Capacity Building for Economic Development", *Public Administration Review* (Jan/Feb 2008), pp. 110-125.

الإمائية للألفية وتنفيذ جدول أعمال الأمم المتحدة للتنمية أنظمة في الإدارة العامة تتماشى مع الاحتياجات المتغيرة<sup>(٣٣)</sup>.

٤٧- ومن الضروري بناء القدرات في إعادة هيكلة الإدارة، وإصلاح الخدمة المدنية، وتنمية الموارد البشرية، والتدريب على الإدارة العامة، وتحسين الأداء في القطاع العام، والإدارة المالية، والتفاعل بين القطاعين العام والخاص، والتنمية الاجتماعية، وتطوير البنية الأساسية وحماية البيئة، وتعزيز قدرات الحكومة القانونية والتنظيمية، وإدارة البرامج الإمائية وتنفيذها<sup>(٣٤)</sup>.

٤٨- وتحتاج هذه البلدان أيضاً إلى تعزيز قدراتها لـ "نشر مفهوم بناء القدرات وتنفيذه باعتباره مزيجاً يجمع بين بناء المؤسسات وتنمية الموارد البشرية، ويقوم بمقتضاه الأفراد والمنظمات والدول والمجتمع ككل بتنمية قدراتهم على إدارة شؤونهم العامة بنجاح والمحافظة على هذه القدرات بوسائل منها تشجيع المشاركة العامة في الحكم وفي عملية التنمية، وتسخير إمكانات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتعزيز التنمية التي محورها الإنسان، والتوفيق بين سياسات اللامركزية وسياسات المركزية، وإقامة شراكات إقليمية ووطنية مع مؤسسات الإدارة العامة لتقديم التدريب اللازم"<sup>(٣٥)</sup>.

٤٩- وهذا يُمكن القطاع العام في البلدان البعيدة عن النزاعات من إتمام مهام أساسية، من أبرزها إخضاع الأموال العامة لإدارة مالية سليمة؛ وتحسين القيادة والفعالية الإدارية وإدارة الموارد البشرية؛ وقياس فعالية سياساتها وإنفاقها وبرامجها بدقة وكفاءة؛ وتسهيل عملها الخاص من خلال تشجيع الحوار الاجتماعي الفعال؛ وتحسين النظرة العامة إلى القطاع العام من خلال تحسين الأداء في تحقيق الأهداف المحددة؛ والبحث عن وسائل بديلة لتوفير الخدمات العامة وتقييمها بما في ذلك اللامركزية والتسويق والشراكة بين القطاعين العام والخاص والخصخصة<sup>(٣٦)</sup>.

#### باء- التنمية البشرية والمؤسسية: الفوائد العائدة على البلدان الأعضاء في الإسكوا

٥٠- من المعروف أن إنشاء المؤسسات وإصلاحها يرتبط بعوامل الطلب وهي في الأساس المصالح أو الأفضليات، وقدرات السلطة، والتفاعل الاستراتيجي بين الجهات المعنية وكذلك بعوامل العرض، وهي في الأساس عوامل خارجية، كعرض النصاميم والمبادئ المؤسسية.

٥١- وأدى انتشار التجديد في القطاع العام إلى حث غالبية حكومات المنطقة على تحسين مهامها لضمان البقاء في ظل المنافسة العالمية والإقليمية، ولتلبية احتياجات مواطنيها على الصعيد المحلي. وهكذا، أصبح من الضروري التكيف مع المشاكل الجديدة وتطوير البنية المؤسسية المناسبة. وعلى حكومات بلدان الإسكوا إنشاء نظم للحكم والتحول إلى اقتصادات السوق في الوقت نفسه. ولا يمكن تحقيق ذلك إلا عن طريق

(٣٣) إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة. "People Matter, Civic Engagement in Public Governance" (2008), p. 5.

(٣٤) قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٣٢/٢٠٠٨.

(٣٥) قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٣٢/٢٠٠٨.

(٣٦) These issues were addressed during the Expert Group Meeting on Improving Public Sector Effectiveness (Dublin, 16-19 June 2003).

صانعي قرارات ومدبرين يملكون خبرة عالية، وعن طريق بنية سليمة تجمع مختلف المصالح وتوفق بينها. وفي هذا السياق، لا بدّ من توفر الأطر الاجتماعية والقانونية والمؤسسية المناسبة، وهذه لا يمكن أن تحظى بالتزام ثابت ووطيد من الرأي العام والأطراف السياسية ما لم تترسخ في إطار المؤسسات.

٥٢- وهذه الأنواع المختلفة من المؤسسات يمكن أن تنفذ آليات لتحسين أداء القطاع العام في تقديم الخدمات واستدامة التنمية في هذه البلدان، ولا سيما مؤسسات الاقتصاد الكلي في المنطقة ومؤسسات الخدمة المدنية والمؤسسات التشريعية والقضائية. وتأخذ مؤسسات الاقتصاد الكلي هذه في الاعتبار حقوق الملكية وإصلاح قطاع الأمن وتوفير الفرص الاقتصادية. ويعتبر إنشاء مثل هذه المؤسسات في هذه البلدان والبحث عن طرق لتعزيز المؤسسات القائمة السبيل إلى تعزيز التنمية الاجتماعية الاقتصادية، وإرساء العدالة الاجتماعية من خلال وضع سياسات تضمن الإنصاف بين جميع المواطنين في الحصول على الموارد.

٥٣- وتتفرد البلدان التي تعاني من النزاعات بظروف خاصة تتطلب نهجاً مختلفة في التنمية المؤسسية. ويمكن تحسين الكفاءة وضبط التكاليف من خلال إعادة تصميم مؤسسات الخدمة المدنية والمؤسسات الاقتصادية، وإعادة هيكلة البنى التنظيمية، وبناء القدرات البشرية والإدارية<sup>(٣٧)</sup>، وإعادة تصميم مؤسسات الإدارة العامة لتشمل الجهات التي يُطلب منها الامتثال للحكم، أي القطاع الخاص، ووسائل الإعلام ومجموعات المصالح، والمجتمع المدني، وغيرها<sup>(٣٨)</sup>. ومن شأن هذا النوع من الحكم تعزيز الشفافية وتحديد المسؤولية، مما سيؤدي في النهاية إلى تعزيز شرعية الدولة ومؤسساتها في البلدان الأعضاء في الإسكوا.

### جيم - التحديات والقواسم المشتركة ونماذج النجاح

٥٤- من الواضح أن الركائز التي انطلقت منها غالبية البلدان في منطقة الإسكوا قد وضعت في ظروف تأثرت بتجارب ونماذج أجنبية، وليست وليدة تجارب ونماذج محلية. وفي مختلف مراحل تاريخ هذه البلدان، ومع ظهور العولمة خاصة، كانت بعض الحكومات تحاكي النماذج الأجنبية بدلاً من اللجوء إلى الجذور المحلية في التنمية المؤسسية. ويعود ذلك إلى عوامل عديدة منها اعتبار هذه النماذج الخارجية ناجحة في الظروف التي نشأت فيها؛ والالتزام بالحدثة والتقدم والتحسين؛ ومحاولة تجنب وسمة التأخر عن سائر بلدان العالم.

٥٥- إلا أن بعض هذه النماذج المستعارة من الخارج أدى إلى انفصام في التنمية المؤسسية، إذ أخفقت هذه النماذج عند تنفيذها من غير مراعاة الظروف المحلية. فالمؤسسات المستوردة لا تلائم دائماً الظروف المحلية، إذ يمكن أن تكون في بلدان لها خصائص سياسية واجتماعية اقتصادية مختلفة. وقد أدى عدم توفر الأسس المحلية إلى نشوء شبكة من المؤسسات المستوردة، التي تبقى بعيدة عن الواقع، وتخفق في تحقيق النتائج المرجوة. ولكن بعض هذه المؤسسات حافظ على شيء من الفعالية بفضل الآليات غير المؤسسية، التي نشأت لملء الفراغ الناجم عن ضعف عجز الولايات والمهام المحددة رسمياً أو عجزها. وكانت النتيجة انتشار المؤسسات "الضعيفة" ذات الأنماط المؤسسية المدعومة من الخارج. وقد فشلت هذه المؤسسات

(٣٧) تكون البلدان ذات القدرات الإدارية الكبيرة أكثر قدرة على إصدار طلبات للتمويل وإدارة المنح (هول، ٢٠٠٨).

(٣٨) انظر J.-M. Kauzya, "Strengthening Local Governance Capacity Building for Participation", in *Reinventing Government for the 21st Century: State Capacity Building in a Globalization Society*, D. Rondelli and G.S. Cheema (eds.) (Kumarian Press, 2005).

الرسمية في تنظيم حياة المواطنين الذين غالباً ما يلجأون إلى الولاءات الشخصية لضمان حصولهم على الخدمات وغيرها من المستحقات التي يُفترض أن تكون جزءاً لا يتجزأ من حقوقهم الأساسية كمواطنين.

٥٦- وترى نظرية التحديث أن التأثير الغربي على العالم الثالث مفيد لأنه يسهم في انتشار القيم والتكنولوجيا والمؤسسات الحديثة. ويرى البعض أيضاً أن البلدان النامية التي تسعى إلى التحديث بحاجة إلى إنشاء مؤسسات سياسية واقتصادية تكون أكثر تخصصاً، وتتاسب الظروف الثقافية والاجتماعية الاقتصادية والسياسية في تلك البلدان. وينبغي أن تكون تنمية المؤسسات عملية محلية بكل معنى الكلمة يلتزم بها أصحاب المصلحة الوطنيون ويشاركون فيها.

٥٧- ومما لا شك فيه أن غالبية البلدان الأعضاء في الإسكوا باشرت بمهمة وضع استراتيجيات جديدة تهدف إلى تحسين تقديم الخدمات العامة. وقد بذل العديد من مؤسسات القطاع العام في هذه البلدان جهوداً كبيرة في مجالات إدارة الموارد البشرية وتدريبها، والمساءلة، والتجديد في الأنظمة وفي العمليات، واللامركزية. وقد فازت مصر والأردن بجائزة الأمم المتحدة للخدمة العامة في فئات مختلفة بين عامي ٢٠٠٣ و٢٠٠٦<sup>(٣٩)</sup>.

## رابعاً- نهج التنمية المؤسسية في منطقة الإسكوا

### ألف- الإطار المفهومي المتبع من قبل الإسكوا في صياغة وتنفيذ بناء القدرات البشرية والمؤسسية

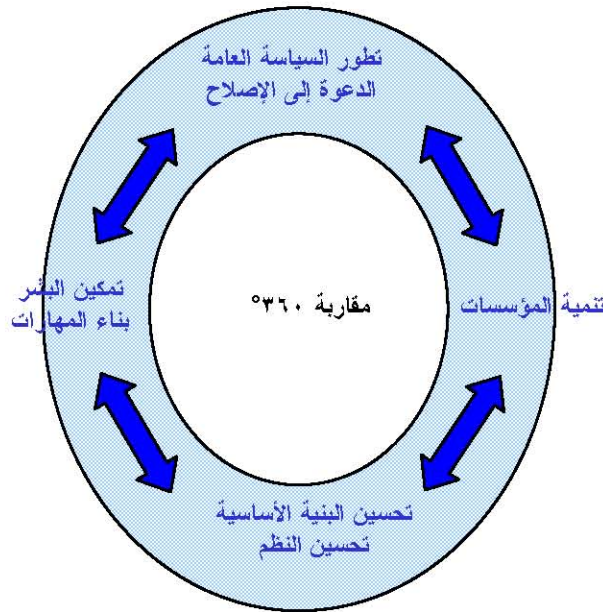
٥٨- يستند نهج الإسكوا إلى الارتباط القائم بين تحديث القطاع العام من خلال بناء المؤسسات والنهوض بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية وتعزيز التماسك الاجتماعي. والواقع أن هذا النهج ينبثق من الاعتقاد بأن التدخلات الشاملة للتنمية البشرية والمؤسسية على المستويين المركزي والمحلي قد أثبتت أنها من أكثر الأدوات المناسبة القادرة على ضمان تعزيز السلام والاستقرار الدائمين وتوطيدهما.

٥٩- وتحدد الإسكوا سبل تدخلات بناء القدرات في مجال التنمية المؤسسية بالاستناد إلى مبدئين توجيهيين أساسيين هما: "النهج المتكامل الحلقات" ومبدأ "التصميم وفقاً للأطر المحلية".

٦٠- النهج المتكامل الحلقات (٣٦٠ درجة) هو المبدأ التوجيهي لتصميم البرامج والتدخلات في مجال التنمية المؤسسية. ويعتمد هذا النهج على أربع ركائز أساسية مترابطة في ما بينها للتنمية البشرية والمؤسسية ويتكون منها كما يظهر في الشكل ٢. وقد تبين أن هذا النهج يعالج جميع عناصر التنمية المؤسسية مما يسمح بتطوير مبادرات ونشاطات شاملة تؤدي إلى نتائج مستدامة. ويستند النهج إلى التكامل في وضع السياسات والدعوة للإصلاح على المستوى المركزي وفي ثلاثة مجالات للتدخل تركز على تنمية المؤسسات: وهي: التنمية المؤسسية (إعادة هندسة هيكلية) وتمكين البشر (بناء القدرات والمهارات) وتطوير البنية الأساسية (تعزيز تكنولوجيا المعلومات والنظم).

(٣٩) انظر <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan037819.pdf>

## الشكل ٢ - مقارنة الـ ٢٠٣٠



## باء- تصميم التدخلات والبرامج وفقاً للأطر المحلية

٦١- يُقصد بمراعاة التدخلات للظروف المحلية تصميم برامج وتدخلات تهدف إلى تلبية احتياجات البلدان الأعضاء، مما ينعكس في بلورة تدخلات مهياة للإصلاح المؤسسي، وفي الوقت نفسه أخذ الخصوصيات في الحسبان وضمان المشاركة الفاعلة للجهات الفاعلة والنظراء الوطنيين في مرحلة تصميم التدخلات في مجال بناء القدرات.

٦٢- وفي هذا السياق، لا بدّ من الإشارة إلى أن للشركاء والنظراء الوطنيين كلمة على المبادرات والنشاطات المقترحة وعلى تطوير وحدات بناء القدرات. وهذا يضمن مراعاة الأولويات والاحتياجات الوطنية ومعالجتها. ويؤدي النظراء الوطنيون وتحديداً الوزارات دوراً بالغ الأهمية في هذه التدخلات، إذ لهم صفة الشريك الوطني في التنفيذ، والمستفيد الأخير من أي استثمار.

٦٣- وإضافة إلى الحرص على مبدأ الشراكة الوطنية في برامج بناء القدرات المؤسسية، تضع الإسكوا هذه البرامج بالاستناد إلى تحليلات معمقة لحالات معينة يجريها الموظفون المتخصصون، مما يسمح بتحديد أكثر الإستراتيجيات ملاءمة، ويكفل بالتالي تصميم استراتيجيات محلية لبناء القدرات، مكيفة حسب الاحتياجات، ويمكن أن تؤثر إيجاباً على المستفيدين.

## جيم- أبرز الإنجازات في مجال التنمية المؤسسية

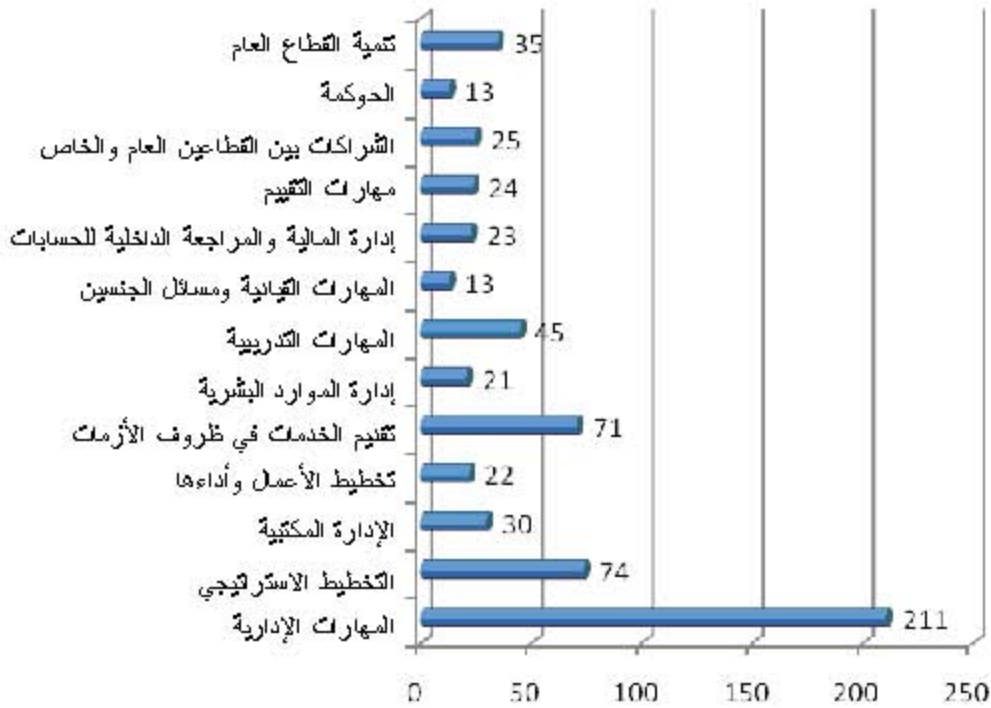
٦٤- نجحت الإسكوا في تصميم وحدات لبناء القدرات في مجال التنمية البشرية والمؤسسية، أعدت خصيصاً لمعالجة احتياجات وخصائص القطاعات العامة في البلدان الأعضاء ولتليتها. وقد تمكنت الإسكوا



من إنشاء حافظٍ من الوحدات التدريبية المعدلة التي تتناول أدوات وتقنيات حديثة في الإدارة والتخطيط في مجالات الإدارة العامة، وإدارة المالية العامة، والتخطيط الاستراتيجي، والتعايش السلمي، والإدارة، وتخطيط العمل، وإدارة الأداء، والتنمية الاقتصادية المحلية، وإدارة الموارد البشرية، والشراكات بين القطاعين الخاص والعام، والإدارة الإلكترونية، ومحو الأمية، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

٦٥- وإلى جانب الاستفادة من مبادرات ونشاطات الإسكوا في بناء القدرات، هناك ما مجموعه حالياً ٦٠٧ من الموظفين المنتمين للمجهزين بالأدوات المناسبة لإطلاق إستراتيجيات وعمليات التحديث والإصلاح في إدارات بلدانهم. والجدير بالذكر أن أكثر من ٢٠ في المائة من المستفيدين قد أصبحوا مدربين ويشكلون بالتالي مجموعة من الخبراء المدربين القادرين على نشر المعارف المكتسبة وتحقيق تأثير مضاعف لتدخلات الإسكوا حيث يعملون. ويتضمن الشكل ٣ بيانات حول توزيع المستفيدين بحسب موضوع التدريب.

الشكل ٣ - وحدات أنشطة التنمية المؤسسية وعدد المستفيدين



٦٦- كما عملت الإسكوا على تحديد إستراتيجيات لتحديث القطاع العام وتنفيذها، ومنها: (أ) بناء المعارف والقدرات الوطنية في ما يتعلق بتقنيات ومنهجيات التخطيط الاستراتيجي بهدف نشرها في مؤسسات القطاع العام؛ (ب) دعم المركز الوطني للاستشارات والتطوير الإداري في وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي في العراق لوضع إطار للتطوير الإداري في القطاع العام بهدف التشجيع على الإصلاح والتحسين؛ (ج) توفير ممارسات في مجال الإدارة الإلكترونية لمؤسسات القطاع العام؛ (د) وضع مجموعة أدوات للتنمية المؤسسية لتخفيف حدة النزاعات وبناء الدولة في مرحلة ما بعد النزاع.

٦٧- وأخيراً، وبناءً على ما أنجزته الإسكوا في مجال التنمية المؤسسية، تلقت منذ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨ من البلدان الأعضاء ٢٥ طلباً للحصول على المساعدة التقنية. وفي هذه الطلبات ما يدل على النجاح الذي حققته الإسكوا في تصميم تدخلات وحصص وبرامج تدريبية، كان لتنفيذها تأثير بالغ في التنمية المؤسسية في البلدان الأعضاء.

## خامساً- الاستنتاجات والتوصيات

### ألف- الاستنتاجات

٦٨- لقد أبدت غالبية البلدان الأعضاء في الإسكوا التزاماً ثابتاً بتحديث القطاع العام والإصلاح الإداري وبتصميم تدخلات للمضي في التحديث والإصلاح. ومن المهم ألا يكون الإصلاح مجرد رد فعل على الضغط الذي تمارسه بلدان أخرى أكثر تقدماً في القطاع الصناعي أو جزءاً من اتفاق ثنائي بالتراضي مع المنظمات والجهات المانحة الدولية. فهذا الالتزام يجب أن يكون نتيجة لإجماع سياسي قوي على ضرورة تحديث القطاع العام لتعزيز دور الدولة في تلبية احتياجات المواطنين. ففي هذه الحكومات، يجب النظر إلى الدولة على أنها تؤدي دوراً مؤازراً لعملية التنمية الاقتصادية الوطنية بما أنها تنتج سلماً عامة وتقدم خدمات عامة.

٦٩- ويكون التغيير المؤسسي والسلوكي بهدف تعزيز الكفاءة أكثر فعالية عندما يأتي نتيجة لبرنامج إصلاحي واع يبدأ من أعلى الهرم إلى أسفله، بدلاً من أن يكون نتيجة لإخفاق الدولة<sup>(٤٠)</sup>. وتكمن الخطوة الأولى في إنشاء نظام بيروقراطي ذي كفاءة نظراً إلى دوره كوسيلة أساسية لا غنى عنها في تنمية الاقتصاد الحديث. ومن الضروري أن تخضع البيروقراطيات العامة أيضاً لتحولات تقودها إلى التخصص المهني، وتمكنها من المراقبة ضمن التسلسل الإداري، وتوهرلها للمشاركة الفاعلة في صنع القرارات التقنية. وتتطلب البيروقراطية المهنية موظفين مدنيين يتمتعون بالكفاءة والتدريب الجيد، ويعملون ضمن هيكلية بيروقراطية قائمة على القانون والمساءلة. وهذه المعايير التي ترتبط عادةً بالإصلاحات البيروقراطية، تشكل قواعد صلبة لنوع الإصلاح الإداري الذي تحتاج إليه البلدان الأعضاء في الإسكوا.

٧٠- أما التحدي الأكبر في منطقة الإسكوا فيمكن في بناء مؤسسات يمكنها أن تمسك بزمام الأمور، وتوفر الحوافز الصحيحة للناس. فالحوافز التي توفرها الأنظمة الحالية في غالبية البلدان الأعضاء تقوض دور القطاع العام، وتضعف أداءه في بعض الحالات. وأي تغيير، كاللامركزية مثلاً، سيؤثر على السياسات وعلى إدارة المؤسسات العامة اعتباراً من النظم البيروقراطية ووصولاً إلى الهيئات التنظيمية. وفي حين لا يمكن إخضاع مفهوم التنمية لنظرية واحدة يمكن القول بأن التغيير الذي يطراً على المؤسسات ويقودها نحو تحقيق الأهداف الإنمائية المحلية، يمكن أن يؤسس لنظام سياسي أكثر فعالية ومرونة واستقراراً. وبالرغم من توفر عوامل مشتركة عديدة بين البلدان الأعضاء في الإسكوا، تبقى هذه البلدان مختلفة من حيث الاقتصادات والموارد. ونتيجة لذلك، تبدو العمليات السياسية والاجتماعية الاقتصادية في كل من هذه البلدان على قدر من التعقيد، بحيث لا يمكن تفسيرها أو شرحها أو حصرها بنظرية واحدة في التغيير أو الإصلاح. ويبقى من

(٤٠) نظر S. Haggard and M. Nolan, "Reform Below: Behavioral and Institutional Change in North Korea," *Columbia Affairs Online: Working Paper* (2009).

الواضح أن بناء القدرات هو وسيلة مشتركة يمكن استخدامها لتسريع تحديث القطاع العام في المنطقة وتحقيق تنمية مستدامة في جميع المجالات.

٧١- ولا شك في أن الاسترشاد بنماذج خارجية من المؤسسات يمكن أن يعطي دفعا للتنمية المؤسسية. ولكن يجب التنبيه إلى المخاطر التي تنطوي عليها عملية استيراد نماذج من الخارج. ولا بد من تحديد الشروط الداخلية التي يجب أن تتوفر مسبقاً لاستنساخ النموذج الناجح المستورد. ويعتبر استخدام الخبرة المحلية عنصراً أساسياً آخر في أي عملية ناجحة للتنمية المؤسسية في منطقة الإسكوا. والجدير بالذكر أن بعض بلدان هذه المنطقة قد تعتمد حلولاً متقدمة يصعب عليها الاستمرار بها، لأن مستوياتها الإنمائية قد لا تتناسب مع هذه الحلول. ولا بد أيضاً من إيلاء الاهتمام اللازم لاستدامة البنى المؤسسية.

٧٢- وتحتاج غالبية البلدان الأعضاء في الإسكوا إلى إطار مؤسسي قوي وخاص بكل بلد بحد ذاته للاندماج في الاقتصاد العالمي وتحديث قطاعها العام لمواجهة تحديات العولمة وما تنتجها من تزايد بين الاقتصادات الوطنية في مختلف أنحاء العالم. ولا يمكن أن ينجح تحديث القطاع العام إلا من خلال إنشاء نُظم بيروقراطية تتصف بالتخصص والاحتراف والبعد عن السياسة من جهة، وإرساء بنية مؤسسية حسنة التصميم من حيث القدرات الإدارية والبشرية من جهة أخرى. لهذا السبب يعتبر أن للمؤسسات "دورها"، وتركز إستراتيجية الإسكوا على توفير الدعم في مجال التنمية المؤسسية لضمان التنمية الاجتماعية والاقتصادية والمساهمة في توطيد السلام والاستقرار في المنطقة.

#### باء- التوصيات

٧٣- لا بد من القيام بعدد من الخطوات من أجل بلوغ مستوى النمو الاقتصادي والتنمية العامة اللذين تسعى إليهما جاهدةً البلدان الأعضاء في الإسكوا ومن أجل تحديث قطاعها العام. ولا بد أن تنطلق العملية من الحاجة إلى ضبط البيروقراطية الحالية، وفي الوقت نفسه التأكيد على أن البيروقراطية يجب أن تكون قوة بحد ذاتها. ويجب أن يقترن ذلك بافتراض أن إنشاء مؤسسات حكومية غير سياسية وتقنية بالدرجة الأولى أمر ممكن.

٧٤- وهذا التحليل، إذ لا ينكر المصاعب التي تواجه تحديد مفهوم الإصلاح وتطبيقه في أي مجتمع من المجتمعات، يقدم عدداً من التوصيات التي يمكن الأخذ بها في المراحل الأولى من عملية الإصلاح الإداري لتحسين نتائج الجهود الإصلاحية. وهذه التوصيات تتمحور حول جملة مواضيع منها تشجيع الجهات الفاعلة على المشاركة في قرارات الإصلاح؛ وتحسين البيانات التي تُجمع للتشخيص؛ وتوفير التدريب الخاص للمسؤولين في القطاع العام وغيرهم في مجال إدارة الإصلاح؛ وضمان الإرادة السياسية والالتزام الثابت بعملية الإصلاح؛ ووضع أنظمة تشجيعية؛ وتجاوز عدم الثقة الحالية بالقطاع العام إلى موقفٍ داعمٍ يستند إلى تعبئة عامة. وعند تنفيذ هذه التوصيات، يمكنها أن تشكل مجموعة من النهج الإستراتيجية الأولية لدفع عجلة التنمية المؤسسية، ويمكنها أن تؤدي إلى تحديث القطاع العام وتعزيز التنمية العامة في منطقة الإسكوا.

٧٥- ومن هذه التوصيات في مجال السياسة العامة:

(أ) اعتماد ممارسات نمط الإدارة العامة التي أدخلها نموذج الإدارة العامة الجديدة لتحسين كفاءة الحكومة وفعاليتها والمساءلة والشفافية في القطاع العام؛

(ب) تعميم ممارسات الحكم الرشيد وقيمه بما في ذلك المساءلة، والشفافية، والانفتاح، وإمكانية التنبؤ، والمشاركة، مع الإشارة إلى إمكانية تحقيق المشاركة من خلال إنشاء آليات للحكم الشامل؛

(ج) إخضاع القطاع العام لإصلاح في مجالي التخطيط والميزانية لتعزيز قدراته في الإدارة المالية؛

(د) إحداث تغييرات جوهرية في إدارة شؤون الموظفين في القطاع العام من خلال اعتماد الممارسات الحديثة المتعلقة بإدارة الموارد البشرية وتعزيز الموارد البشرية في القطاع العام. ويتضمن ذلك توفير التدريب للمحترفين/النخب البيروقراطية في مجال الإدارة العامة ولا سيما التدريب التقني والإداري لإدارة الجهاز البيروقراطي بما فيه من بنى وموظفين؛ ووضع نظام للجدارة من خلال ترسيخ إدارة الأداء ومقاييس التقييم والرصد؛

(هـ) الإقرار بالطابع العالمي للتوجيهات العامة الأساسية التي قدمها النموذج الحالي للإصلاح الإداري في القطاع العام وخاصة من حيث توحيد المعايير والقواعد والمبادئ العامة للبنى والمواقف التنظيمية كافة. ويجب اتخاذ القرارات وفقاً لمجموعة موحدة ومتسقة من المعايير؛

(و) اعتماد سياسة للتنمية المؤسسية بوصفها شرطاً أساسياً للتحديث؛

(ز) إنشاء مؤسسات تتميز بالخصائص التالية والعمل على استمرارها:

(١) يراعي تصميمها الشروط والظروف والاحتياجات المحلية (الخبراء المحليون هم أفضل من يستطيع شرح الظروف المحلية)؛

(٢) تكون قد طورت القدرات على البحث في كيفية انعكاس النمو الاقتصادي في منح المواطنين فرصاً أفضل، خاصة أكثرهم ضعفاً وتهميشاً؛

(٣) تحظى بالدعم في الاستقادة إلى أقصى حد ممكن من عنصر الشباب الحيوي الذي يميز منطقة الإسكوا؛

(٤) تكون قد أنشأت آليات للتعامل ما بين القطاعين العام والخاص من خلال وضع أطر

أفضل؛

(٥) تعمل على تعزيز قدراتها للاستجابة بشكل إستراتيجي للتحديات العالمية والإقليمية الاجتماعية الاقتصادية والسياسية؛

(ح) وضع سياسة لبناء القدرات "الحكومية" بشكل عام وسياسة لبناء القدرات "الإدارية" بشكل

خاص.

٧٦- وفي حين أن توصيات السياسة العامة هذه كلها حاسمة في تحديث القطاع العام، تبقى التنمية المؤسسية المدخل إلى تطلعات التحديث هذه. ويشكل إضفاء الطابع المؤسسي على هذه التوصيات بما في ذلك القواعد الإجرائية أو التقنية عاملاً أساسياً آخر في تنمية هذه البلدان.

٧٧- ويواجه القطاع العام في العديد من بلدان الإسكوا تحديات متزايدة هي نتيجة لعدم كفاية تدابير بناء القدرات. ويجب إذا اتخذ إجراءات ملحة لمساعدة مؤسسات المنطقة، من أجل تحسين قدراتها وبالتالي تعزيز الكفاءة والفعالية فيها، علماً أن موارد بعضها محدودة. ولهذه الغاية، يوصى باتخاذ عدد من التدابير في مجال بناء القدرات. فيما يلي أبرزها:

(أ) وضع إطار لتقييم القدرات في إطار التنمية المؤسسية؛

(ب) تحديد الموارد المتوفرة التي تكوّن القدرات من أجل قياس هذه القدرات، كعاطلي التوظيف والإنفاق، والقيادة والرؤية، والإدارة والتخطيط، والتخطيط المالي والممارسة المالية، والدعم العملي؛ وجذب الموارد وإدارة أموال المنح. وتساهم هذه العملية في تحديد أوجه القصور في القطاع العام؛

(ج) وضع مشروع لبناء القدرات من شأنه مساعدة الموظفين المدنيين على تحديد المخاطر والتحديات الراهنة وفهمها والتصدي لها من خلال مجموعة من التدخلات منها تدريب الأقران وحلقات العمل؛

(د) ضمان توفر الخبرة التقنية بين الموظفين المدنيين من خلال تأمين التدريب المهني والمتخصص في الخدمة العامة؛

(هـ) إضفاء الطابع المؤسسي على تدابير بناء القدرات من خلال إنشاء مراكز وطنية لبناء القدرات في مجال التنمية المؤسسية والإدارية، ومؤسسات متخصصة في تنمية قدرات الموظفين المدنيين.