2019 | العدد 62

المعهد العربي للتخطيط
الكويت
KUWAIT
ARAB PLANNING INSTITUTE

دراسات تنموية

الإصلاح الإداري مدخلاً لتصويب المسار التنموي
تجارب دولية

أ. عمر ملاعب

سلسلة دراسات تنموية:

سلسلة تنموية تهدف إلى المساهمة في نشر الوعي بأهم قضايا التنمية عموماً، وتلك المتعلقة بالدول العربية خصوصاً، وذلك بتوفيرها لنصوص المحاضرات، وملخص المناقشات، التي تقدم في لقاءات علمية دورية وغير دورية يقوم بتنظيمها المعهد. ونظراً لحرص المعهد على توسيع قاعدة المستفيدين يقوم بتوزيع إصدارات السلسلة على أكبر عدد ممكن من المؤسسات والأفراد والمهتمين بقضايا التنمية الاقتصادية والاجتماعية، آملين أن تساهم هذه الإصدارات في دعم الوعي بالقضايا الاقتصادية والاجتماعية ونشر الآراء المختلفة للتعامل مع تلك القضايا في الدول العربية.

سلسلة دراسات تنموية
المعهد العربي للتخطيط بالكويت

الإصلاح الإداري مدخلاً لتصويب المسار التنموي : تجارب دولية

إعداد

أ. عمر ملاعب

العدد (62) 2019

المحتويات

مقدمة 9

أولاً : الإصلاح الإداري: إطار مفاهيمي 10

ثانياً: أهداف الإصلاح الإداري 16

ثالثاً : الخصائص الستة لإدارة عامة عالية الأداء..... 18

رابعاً : الإصلاح الإداري والتنمية..... 21

خامساً : تجارب دولية 24

سادساً : الدروس المستفادة من التجارب الدولية للإصلاح الإداري 53

سابعاً : خاتمة 57

الملاحق 60

المراجع 66

تقديم

شهد العالم خلال العقود الماضية تبلور العديد من النظريات والمفاهيم التي تهدف إلى إعادة النظر بدور الحكومات وآليات عملها. فمع دخول مفاهيم جديدة إلى علم الإدارة وتعقّد الخدمات التي تقدمها الحكومات ومؤسسات القطاع العام، أصبح لابد من إعادة تقييم الأداء الحكومي ومنظومة القطاع العام لإرساء أسس الإصلاح الإداري في ضوء المعادلة القائمة على تطوير الأداء عبر زيادة الفعالية والكفاءة وتقليل التكاليف. ومن هذا المنطلق تبرز أهمية الإصلاح الإداري كمفهوم قائم على «ترشيق وترشيد» العمل الحكومي والمنظومة الإدارية، والذي يمكن اعتباره كمظلة يتم من خلالها تحقيق الأهداف التنموية المرجوة. ويأتي الإصلاح الإداري كعنصر أساسي في عملية مواجهة هذه التحديات، حيث يلعب القطاع العام دوراً اساسياً في عملية التخطيط للتنمية وتنفيذ السياسات التنموية، حيث أن كفاءة وفعالية القطاع العام تؤثر بشكلٍ مباشر في تقدم أو تراجع الجهود التنموية في أي دولة كانت.

يهدف هذا العدد من سلسلة دراسات تنموية إلى عرض وتحليل أبرز المفاهيم والنماذج الخاصة بعملية الإصلاح الإداري، وربط الإصلاح الإداري بالجهود والخطط التنموية من خلال دراسة الدور الذي يلعبه القطاع العام في العملية التنموية، لينتقل الباحث بعد ذلك إلى عرض أبرز اتجاهات الإصلاح على المستوى الدولي من خلال دراسة حالة بعض الدول التي نجحت في إصلاح وتفعيل دور القطاع العام في وضع أهدافها التنموية على طريق التحقيق.

المعهد العربي للتخطيط

مقدمة

تواجه اقتصادات العديد من دول العالم المتقدمة والنامية على حد سواء الكثير من التحديات الاقتصادية التي تختلف من دولة إلى أخرى بحسب مواردها وأسلوب إدارتها، وتتمثل تلك التحديات بشكل عام في ضعف توازن هياكل الإنتاج وعدم التنوع في الموارد، وسوء إدارة الموارد أو ندرتها، وكذلك ضعف الاستقرار في معدلات النمو، وكثرة القيود والتعقيدات الإدارية.

وتجدر الإشارة إلى أنه ومع الاختلاف في نوعية وحدّة التحديات الاقتصادية ونماذج التخطيط والمتابعة والتقييم واختلاف المسارات التاريخية والسياسية لهذه البلدان والتي ساهمت بتشكيل قطاعها العام، إلا أن معظم حكومات الدول النامية تواجه تحديات متشابهة، أبرزها الحاجة إلى مالية عامة مستدامة ومستقرة ، ومعالجة ضعف الإدارة العامة، والحاجة لاكتساب ثقة المستفيدين (المواطنين) بالدولة في مجال توزيع الإيرادات الضريبية واستثمارها بكفاءة وفاعلية تخدم تحقيق العدالة الاجتماعية والأهداف التنموية للدولة.

هذا وقد شهد العالم خلال العقود الماضية تبلور العديد من النظريات والمفاهيم التي تهدف إلى إعادة النظر بدور الحكومات وآليات عملها. فمع دخول مفاهيم جديدة إلى علم الإدارة وتعقّد الخدمات التي تقدمها الحكومات ومؤسسات القطاع العام، أصبح لابد من إعادة تقييم الأداء الحكومي ومنظومة القطاع العام لإرساء أسس الإصلاح الإداري في ضوء المعادلة القائمة على تطوير الأداء عبر زيادة الفعالية والكفاءة وتقليل التكاليف. ومن هذا المنطلق تبرز أهمية الإصلاح الإداري كمفهوم قائم على "ترشيق وترشيد" العمل الحكومي والمنظومة الإدارية، والذي يمكن اعتباره كمظلة يتم من خلالها تحقيق الأهداف التنموية المرجوة. ويأتي الإصلاح الإداري كعنصر أساسي في عملية مواجهة هذه التحديات، حيث يلعب القطاع العام دوراً اساسياً في عملية التخطيط للتنمية وتنفيذ السياسات التنموية، حيث أن كفاءة وفعالية القطاع العام تؤثر بشكلٍ مباشر في تقدم أو تراجع الجهود التنموية في أي دولة كانت.

هذا ويهدف هذا العدد من سلسلة دراسات تنموية إلى دراسة أبرز المفاهيم والاتجاهات النظرية وعرض بعض النماذج الخاصة بعملية الإصلاح الإداري، ومن ثم الانتقال الى ربط الإصلاح الإداري بالجهود والخطط التنموية من خلال دراسة الدور الذي يلعبه القطاع العام في العملية التنموية، لينتقل البحث بعد ذلك إلى عرض أبرز اتجاهات الإصلاح على المستوى الدولي من خلال دراسة حالة بعض الدول التي نجحت في إصلاح وتفعيل دور القطاع العام وفي وضع أهدافها التنموية على طريق التحقيق.

أولاً: الإصلاح الإداري (إطار مفاهيمي)

مفهوم الإصلاح

يتفاوت مفهوم الإصلاح الإداري بين الأطراف المهتمة، حيث يختلف تعريف المفهوم بين الاكاديميين والسياسيين والعاملين في الجهاز الإداري. وتختلف التعريفات بين منظومات الدول المتقدمة والدول النامية، حيث يعرف الإصلاح الإداري في معظم الدول المتقدمة على أنه "عملية تغييرات في الهياكل أو الإجراءات الإدارية ضمن الخدمات العامة عندما تصبح هذه الخدمات غير متوافقة مع البيئة الاجتماعية والسياسية" في المقابل نرى أن التعريف الاشمل للإصلاح الإداري في معظم الدول النامية يشار إليه بأنه "عملية تحديث وتغيير في المجتمع لتحقيق التحول الاجتماعي والاقتصادي". هذا التعدد والاختلاف حول تعريف مفهوم الإصلاح الإداري دفع باتجاه التعدد في استخدام مصطلحات مثل التحديث والابتكار والتنمية والتطوير مع مصطلح الإصلاح بطريقة تبادلية تدفع القارئ والباحث نحو عدم التمييز بين هذه المفاهيم المختلفة.

وفي هذا الإطار، لا بد من الإشارة الى التعريف الذي تتبناه الامم المتحدة للإصلاح الإداري حيث تعرفه على أنه "التأثير والاستخدام المعتمد للسلطة من أجل تطبيق معايير جديدة للنظام الإداري، بغرض تغيير الأهداف والهياكل والعمليات وتحسينها خدمةً للتنمية." وتكمن أهمية التعريف الذي وضعته الأمم المتحدة في كونه يشير إلى أن الإصلاح الإداري عملية "إدارة السلطة للنظام الإداري" وفي هذا إشارة الى تأثر عملية الإصلاح الإداري بنظام ونموذج السلطة السياسية وتوجهها، ويضيف تعريف الأمم المتحدة بعداً

تنموياً للإصلاح الإداري حيث يضع هذه الجهود في إطار خدمة التنمية وهو الشق الذي يركز عليه البحث باعتبار الإصلاح الإداري مدخلاً لتصحيح جهود التنمية وتفعيلها.

بناءً على ما تقدم يمكن تعريف مفهوم الإصلاح الإداري على أنه "مجموعة الجهود السياسية والإدارية الهادفة إلى دفع عجلة النمو والتنمية عبر اصلاح مكامن الخلل في عمل الأجهزة الإدارية والحكومية لزيادة كفاءتها وفعاليتها".

هذا وتواجه منظومة القطاع العام تغيّراً كبيراً في الإدارة كاستجابة من قبل الحكومات للتغيرات الاجتماعية والاقتصادية الأوسع. فمع التعقيدات التي طرأت على عمل الحكومات وازدياد الطلب على خدمات حكومية كفؤة وفعالة، كان لا بد لهذه المنظومة من العمل على تحسين الأداء والاستجابة للمتطلبات الجديدة التي تواجهها، ولذلك أصبح من الضروري أن تواجه الحكومات هذه التحديات والتفكير بشكل استراتيجي بحيث تكون قادرة على إدارة النتائج. وقد برز الإصلاح الإداري كتحدي حقيقي لمعظم حكومات الدول النامية، وعلى عكس حركات الإصلاح في العقود السابقة والتي في غالبيتها وجهة دفة الإصلاح بالتجزئة فاعتمدت على دراسة عناصر الإصلاح الإداري من نواحي بناء المؤسسات والبيروقراطية والبيئة التنظيمية، لينتقل التوجه الى مقاربة الإصلاح الإداري من منطلق شمولية الإصلاح، بالإضافة إلى ارتباط الإصلاح الإداري بالمفاهيم الحديثة التي طرأت على الإدارة العامة مثل "New Public Management (NPM)" .

وعلى الرغم من نمو التوجه الداعي الى اعتماد مفهوم الإدارة العامة الجديدة "NPM" والتي تم تصميمها على غرار أيديولوجية إدارة شركات القطاع الخاص، وإسقاط مفاهيمه على عملية الإصلاح الإداري، إلا أن هناك اتجاهاً أكثر توازناً للإصلاح الإداري يظهر بشكل تدريجي ويعكس نهجاً واقعياً لإدارة الحكومة وعملية الإصلاح. فإشكالية الكفاءة والفعالية في الإدارة العامة لا تُحل بمجرد تبني نهج "الإدارة العامة الجديدة" بل هي عملية إصلاحية تأخذ بالحسبان العوامل الاقتصادية والثقافية والتاريخية والسياسية في الدولة (عوامل البيئة الخارجية).

الإطار النظري للإصلاح الإداري

تطرح العديد من الأدبيات نماذج نظرية لعملية الإصلاح الإداري وتناقشها من وجهات نظر مختلفة بحسب المدارس الإدارية والمناهج التي تستند عليها هذه الدراسات، وتختلف هذه النماذج بين مقاربة المدرسة الكلاسيكية إلى المدرسة الحديثة ومن نظرية السوق إلى النماذج التي تقارب الإصلاح استناداً على مفاهيم الإدارة العامة الجديدة "NPM" . ولعل أبرز تلك النماذج، تلخص بثلاثة نماذج أساسية (Peters ,1994):

- نموذج هادف (من أعلى إلى أسفل - Top-Bottom Models)
- نموذج البيئية (من أسفل إلى أعلى - Bottom-Up Models)
- النموذج المؤسسي.

هذا وتساهم هذه النماذج الثلاثة في عملية فهم النهج أو الأسلوب والدوافع للإصلاحات التي تقوم بها الحكومات، كما تساهم أيضاً بتوفير إطار مفاهيمي لتحليل جهود الحكومات في تناول مواضيع الحوكمة والإصلاح المؤسسي. وتجدر الإشارة إلى أن (Peters, 1994) قد ناقش إمكانية استخدام الحكومات لواحد من هذه النماذج أو لخليط من النماذج الثلاثة في عملية دفع عجلة الإصلاح الإداري بما يلائم العوامل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في الدولة. وفيما يلي يناقش الباحث بشيء من التفصيل مكونات هذه النماذج، وذلك على النحو التالي:

1. نموذج هادف (من أعلى إلى أسفل)

يشير (Pollitt,1984)، إلى أن هذا النموذج يعتبر "تقليدي وعملي" من ناحية آلية إدارة الحكومة للعملية الإدارية والتغييرات في تلك الآلية. وتعتبر الأدبيات هذا النموذج بأنه يشكل في أساسه "حاجة" تنبثق من النخب السياسية ومتخذي القرار في أعلى الهرم الإداري وتجري على أساسها التغييرات الإدارية "الإصلاحات" وفقاً لهذه الحاجة

(Chester and Willson, 1967; Peters، 1994). وتكمن أهمية هذا النموذج في التسلسل البيروقراطي للإدارة في جميع العمليات ووضع السياسات والتنفيذ والتقييم (Meier and Smith, 1994).

كما يشير (Stoker, 2006) إلى أن قياس النتائج في ظل هذا الخيار يأتي وفقًا للجو السياسي الذي تولده[1]. ومن ثَمَ، فإن هذا النموذج الذي ينادي من أعلى إلى أسفل والذي تتبناهُ الإدارة العامة التقليدية، لا يسمح لموظفي الخط الأمامي بالاستجابة بسرعة وفعالية. ومن الإشكاليات الرئيسية التي تواجه هذا النموذج أنه يعتمد على النخبوية إلى حد كبير في مقاربته للإصلاح وإعادة التنظيم، مما لا يمنح المواطنين –المستفيدين والمتأثرين لنوعية وخيارات الخدمات الإدارية– والإداريين –المنوط بهم تنفيذ السياسات والإصلاحات الادارية وتقديم الخدمات– التأثير والمشاركة في عملية وضع التصور الإداري لتقديم الخدمة أو الإصلاحات.

2. النماذج البيئية (من أسفل إلى أعلى)

يفترض هذا النموذج أن الحكومات وأنظمتها الإدارية – هياكلها – عليها أن تتكيف مع الظروف البيئية التي تحكم إلى حد بعيد التغييرات في الهيكل الاداري. قد يكون التأثير الأكثر سطوة للبيئة الاقتصادية، السياسية، الثقافية أو الاجتماعية أو مزيج مختلط من عدة عوامل تساهم في الوصول الى اقتراح الحلول التي تتناسب معها. ويتشابه المنطق الأساسي لهذه الأساليب في أنها تعتمد المقاربة التي تفضي بأن على الهيكل أن يتكيف مع البيئة من أجل البقاء، وكذلك لتطوير أنماط المنظمات التي تعمل من أجل تحقيق أهدافها.

وفي هذا الإطار، تشير الأدبيات إلى عنصريين أساسيين يحكمان الإطار البيئي، هما:

(1) إطار البيئة الداخلية للمنظمة

(2) الإطار البيئي العام التي تعمل فيه المنظمة (البيئة الخارجية).

وعلى الرغم من أن النماذج البيئية لا تطبق غالباً في إعادة تنظيم القطاع العام وعمليات الإصلاح، إلا أنها تفيد في تعميق الفهم حول تطور واستدامة المنظمات في بيئة معينة، وعلاقة المؤسسات الحكومية والبيئة في التأثير على مخرجات هذه المؤسسات.

3. النموذج المؤسسي

تمثل هذه النماذج مجموعة منفصلة عن النموذجين الذين تم التطرق اليهما في البداية، حيث يتم طرحها كنماذج تعالج الاختلالات في النموذج الهادف (من أعلى إلى أسفل) ونموذج البيئية (من أسفل إلى أعلى). وتأتي هذه النماذج في ظل الاهتمام المتزايد بحركة "المؤسسية الحديثة أو النظرية المؤسسية الحديثة[2]" (new institutionalism) والتي تعتبر بأن الإصلاح الإداري يجب أن ينبثق من داخل المؤسسة من خلال التغييرات والتعديلات في القيم التنظيمية الداخلية بالإضافة الى تغييرات بنوية عوضاً عن مناقشة التغييرات والنظر إليها بأنها تنبثق من أعلى الهرم أو أنها تعكس الوضع البيئي للمؤسسة. وبالتالي، فإن النماذج المؤسسية تركز على الحاجة إلى تعديل القيم الجماعية والثقافة والبنيوية لجعل التنظيم متكيف وديناميكي.

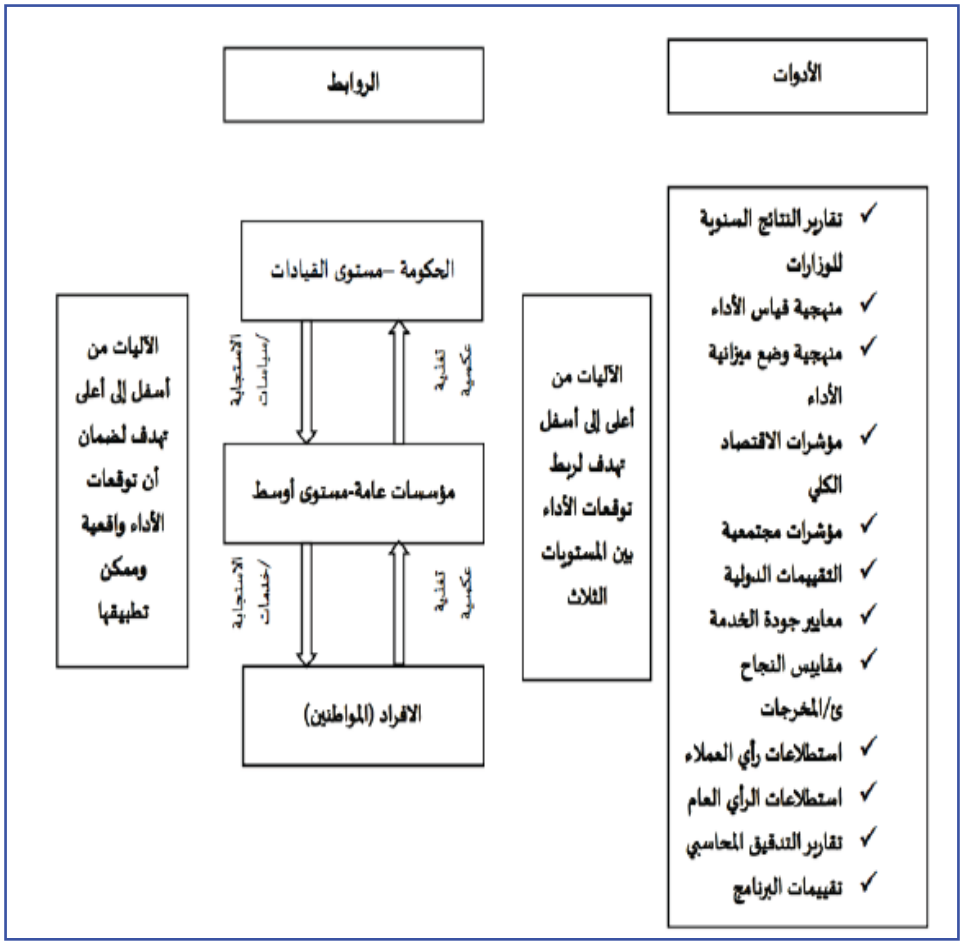
نموذج متكامل لإدارة الأداء

استكمالاً لاستعراض النماذج الثلاثة سالفة الذكر، واستطراداً لعناصر النموذج المؤسسي والذي يهدف إلى معالجة الاختلالات الواردة في النماذج (من أسفل لأعلى – من أعلى لأسفل)، لا بد من الإشارة إلى الطرح الذي يقدمه "النموذج المتكامل لإدارة الأداء" بحيث يمكن إسقاطه على الخطط والجهود الرامية إلى إصلاح الإدارة (شكل رقم 1).

يهدف هذا النموذج إلى إظهار تناغم النماذج في عملية ترابط المكونات الحكومية على مستوى متخذي القرار والقيادات العليا، والمستوى الوسطي ومقدمي الخدمات الأساسية (Front Line Employees) وترابط هذه المكونات في عملة الاستجابة إلى السياسات والخطط والبرامج (من أعلى لأسفل) من جهة والخدمات النهائية التي يتلاقاها الجمهور

والتغذية العكسية (من أسفل لأعلى) والتي تساهم حين انتظام خطوط التغذية والتواصل في إيصال رأي المواطنين أو المستفيدين إلى الجهات الوسطية والتي بدورها تنقل الى الجهات العليا.

شكل رقم (1): المكونات الرئيسية لنظام متكامل لإدارة الأداء



المصدر: شكل تم اعداده من قبل الباحث استناداً إلى:

Dobrolyubova. et. al. 2005 ; World Bank 2005

يمكن الاستفادة من هذا النموذج في عملية تقييم الخدمات الحكومية وفعاليتها من جهة، ومن جهة أخرى يُمَكنُنا هذا النموذج من دراسة علاقات الترابط بين المكونات الثلاثة: الحكومة (إدارات عليا) – مؤسسات الخدمات (إدارات وسطى ومقدمي الخدمات) – والمواطنين أو متلقيّ الخدمة. وفي هذا الإطار وعبر دراسة الروابط يمكننا تحديد الروابط التي يجب تقويتها لضمان توازن النموذج مما يتيح المجال في وضع سياسات وبرامج وخطط إصلاحية متوازنة وهادفة وقابلة للتقييم والمراجعة.

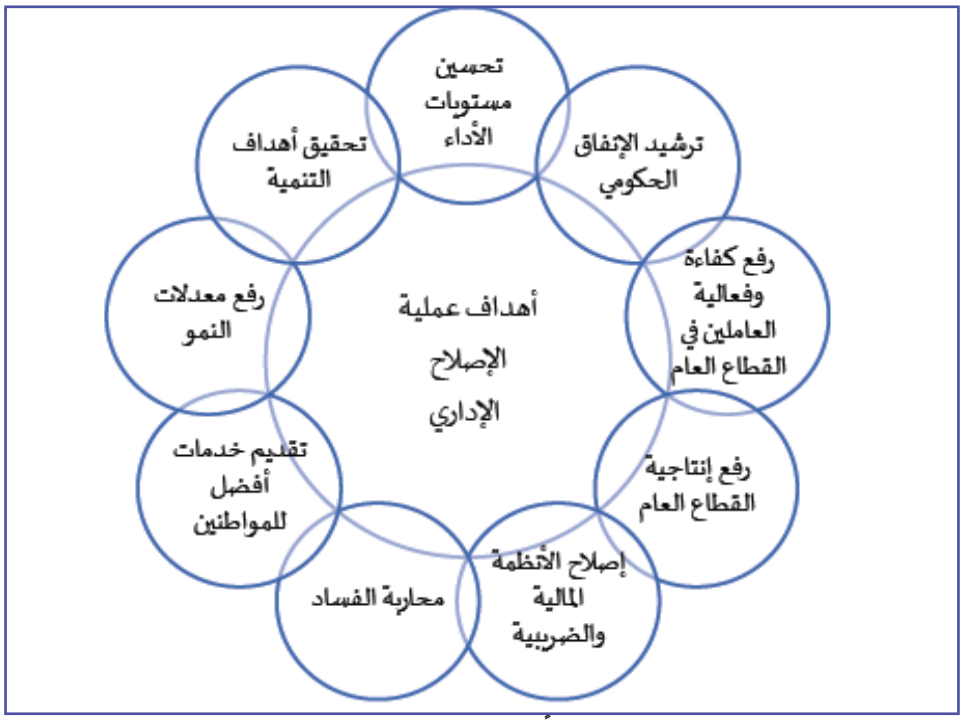
توفر هذه النماذج خارطة طريق لوضع أسس عملية الإصلاح، وتعتمد عملية توظيفها على واقع الإدارة العامة والعوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة.

ثانياً: أهداف الإصلاح الإداري

يواجه الباحثين في مجال الإدارة والسياسات العامة إشكالية في تحديد أهداف وغايات الإصلاح الإداري نظراً لاختلاف المقاربة بين الأطراف المعنية –قوى سياسية واجتماعية واقتصادية- وتباين الأهداف فيما بينها لجهة ما يمثله الإصلاح الإداري وأهدافه. إلا أنه وبناءً على التعريف الذي اعتمده الباحث لمفهوم الإصلاح الإداري على أنه "مجموعة الجهود السياسية والإدارية الهادفة إلى دفع عجلة النمو والتنمية عبر إصلاح مكامن الخلل في عمل الأجهزة الإدارية والحكومية لزيادة كفاءتها وفعاليتها".

هذا يُمكننا أن ننطلق في عملية صياغة اهداف الإصلاح الإداري من خلال تحديد النقاط المشتركة بين الأطراف المعنية في عملية الإصلاح كما يظهرها الشكل رقم (2).

شكل رقم (2): أهداف الإصلاح الإداري



المصدر: شكل تم اعداده من قبل الباحث بناءاً على مصادر عدة

تعتبر عملية الإصلاح الإداري تشاركية بين عناصر وقوى متعددة في المجتمع، فبذلك تكون عرضة للتأثيرات لعدة عوامل اقتصادية وسياسية واجتماعية، وهي عملية تخضع لتقييم مستمر. وبطبيعة الحال فإن أهداف هذه العملية تتأثر الى حد بعيد بهذه العوامل، وفي هذا الإطار لا بد من الإشارة الى أن الإصلاح الإداري عملية قد تستغرق وقتاً وتخطيطاً وهنا تكمن أهمية وضع أهداف واقعية ضمن إطار زمني محدد بحيث تتوائم مع الخطط التنموية العامة على المستوى الوطني وتكون قابلة للقياس والتقييم.

كما أن عملية الإصلاح الإداري تتطلب ضرورة تظافر جهود العديد من القوى والعناصر من مختلف القطاعات الدولة، لذلك تتسم هذه العملية بالتعقيد نتيجة لارتباطها بالعديد من المتغيرات، منها السياسة الداخلية والخارجية، الوضع الاقتصادي والاجتماعي، نظام الحكم، وغيرها. بالإضافة إلى الأهداف الرئيسية لعملية إصلاح الإدارة العامة نفسها،

ومن الضروري التوصل إلى توافق في الآراء حول المبادئ التالية التي ستحكم عملية الإصلاح بأكملها، وهي:

- أسلوب شامل للإصلاح: أي أنه لا ينبغي تنفيذ أي تغييرات منعزلة وجزئية إذا لم يتم تصورها كأجزاء متكاملة وعضوية في استراتيجية وإجراءات الإصلاح الكلية.

- الإصلاح كعملية مفتوحة: يتم تحديث مكونات الإصلاح الفردي باستمرار وتكييفها للتغيرات في البيئة الخارجية للإدارة العامة وفي المكونات الأخرى للإصلاح، حيث تستخدم الخبرة المكتسبة أثناء التنفيذ لتقييم وإعادة نمذجة العملية الإصلاحية.

- تحديد الأولويات الاستراتيجية: يجب تحديد عدد محدود من التغييرات ذات الأولوية لكل مرحلة إصلاحية بحيث يتم تركيز الاهتمام والموارد عليها.

- ضمان استمرارية عمل الإدارة العامة: والتي يجب أن تستمر في العمل أيضاً في سياق وخلال عملية الإصلاح وإعادة التنظيم.

- إدارة الإصلاح: والتي تنصب في تنسيق عملية الإصلاح بجميع عناصره من مركز واحد قادر على قيادة عملية التشبيك والتنسيق بين العناصر المنخرطة المؤثرة والمتأثرة بعملية الإصلاح حكومية كانت أو غير حكومية.

ثالثاً: خصائص الإدارة العامة عالية الأداء

تتناول العديد من الأدبيات الخصائص الواجب توافرها في الهياكل الإدارية لتحقيق أداء مرتفع ذو كفاءة وفعالية في القطاع العام، ومن هذا المنطلق نستطيع أن نحدد عدد من العناصر الأساسية التي تساهم في تحقيق أداء فعّال وعالي في المؤسسات العامة (شكل رقم 3).

شكل رقم (3): الخصائص الستة لإدارة عامة عالية الأداء

المصدر: شكل تم إعداده من قبل الباحث استناداً إلى:

OECD (2011) ; World Bank (2014) ; UNDP (2015)

1. الابتكار: لمواجهة الظروف المتغيرة التي تواجه الحكومات في عالمنا اليوم وازدياد تعقيدات تقديم الخدمات وتشابكها، والطلب المتزايد من المستفيدين للحصول على خدمات أفضل، وحرصاً على ترشيد الانفاق وتحقيق العائد الأفضل بالتكاليف الأقل، تحتاج الإدارة العامة إلى القدرة والمهارة لتطوير أساليب جديدة لتطوير السياسة وتقديم الخدمات. وفي هذا الإطار تتجاوز ثقافة الابتكار القوية سياسة الابتكار. حيث يتطلب القيام بتحول ثقافي أوسع ليصبح الابتكار الكفاءة الأساسية للخدمة العامة.

2. الشفافية: على الإدارة العامة أن تعمل على الافتراض القائم بأن الشفافية تشكل عنصراً أساسياً وبديهياً في أي عملية إدارية، حيث تطبق عناصره عند وضع أي سياسة عامة أو استراتيجية وطنية وعند تقديم أي خدمة عامة، وعبر ذلك تتخطى الإدارات العامة مبدأ الشفافية التي تركز فقط على نشر البيانات وإتاحة المعلومات إلى أسلوب تفاعلي يضع الشفافية كعنصر ثابت في أي عملية حكومية.

3. المسائلة: في المبدأ، تحقق المسائلة الهادفة ثلاثة أمور، أولاً: تنمية قدرات العاملين في القطاع الحكومي ليتمكنوا من تحسين أدائهم، ثانياً: مكافأة الأداء الجيد والتعامل بفعالية مع أصحاب الأداء الضعيف، وثالثاً: وجود آلية موثوقة ومحددة للمحاسبة.

4. التعاون: تناولت العديد من أدبيات الإدارة العامة خلال العقود السابقة التعاون على مستوى المشروع، بيد أن التوجه الجديد هو لدراسة التعاون على مستوى الحكومة ككل. حيث يعمل الأسلوب التعاوني أو التشاركي الجديد على الاستفادة من الخبرات والتجربة والمهارات من مختلف الشركاء – من أجل تقديم خدمات أفضل للجمهور وتجنب الازدواجية غير الضرورية.

5. السياسات المبنية على الأدلة والبراهين: يجب أن تكون السياسات والبرامج والخدمات على علم بالأدلة ذات الصلة حيث يجب أن يكون الهدف منها هو توفير أفضل المعلومات الممكنة لتمكين الحكومة من اتخاذ قرارات مستنيرة حول فعالية البرامج وقيمة النفقات.

6. الالتزام السياسي والوطني: في حال غياب الإدارة السياسية الحقيقية والمؤمنة بالإصلاح وبالدور الذي تلعبه الكفاءة والفعالية والشفافية في تحقيق اهداف التنمية والنمو، سيكون من الصعب على الإدارة العامة أن تتمتع بالسلطة والاستقلالية والموارد اللازمة ليكون لها تأثير إيجابي على التطور الاقتصادي وتحقيق الأمان الاجتماعي وتحسين نوعية حياة أفضل للمواطنين. بالإضافة الى ما تقدم تعتبر عملية اشراك المواطنين وجمعيات المجتمع المدني والجمعيات الأهلية والقطاع الخاص أمر ضروري لتعزيز فهم دور الإدارة العامة مما يشكل انعكاس إيجابي على نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين.

يعزز ترابط عمل كل واحدة من الخصائص المذكورة ببعضها البعض، ففي حين يوفر المزيد من الشفافية حتمية قوية لاستخدام الأدلة في صنع القرار. يمكن لتحسين المساءلة تحفيز موظفي القطاع العام على الابتكار والتعاون. ومن ناحية أخرى يمكن أن تدعم الثقة من المواطنين ثقافة الابتكار التي لا تتسامح مع التقصير. ويمكن أن يؤدي الإصلاح في أي من الخصائص المذكورة إلى تحسينات في مجالات أخرى، بما في ذلك بناء المزيد من الدعم العام والالتزام السياسي لإدارة عامة مستقلة ومزودة بموارد مناسبة تتيح لها فرص أكبر للنجاح.

رابعاً: الإصلاح الإداري والتنمية

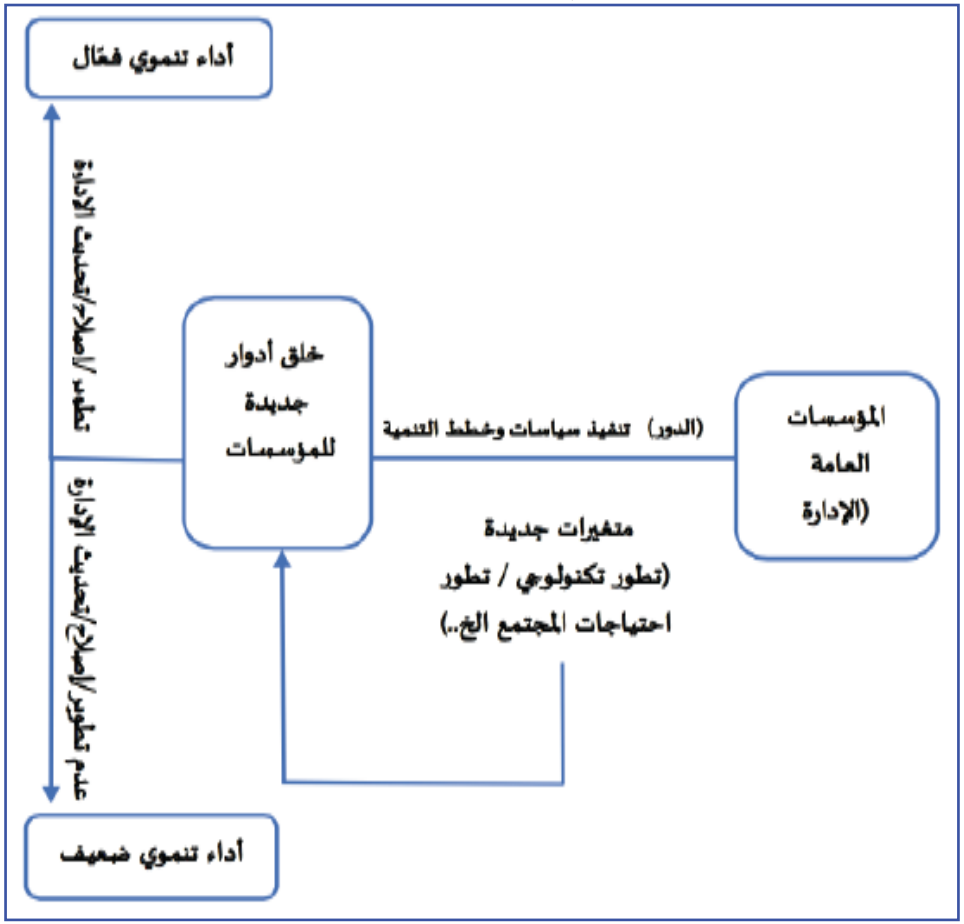
يؤدي ترهل الوضع الإداري والتنظيمي في الإدارة العامة إلى ضعف في منظومة إدارة التنمية والتي بدورها ستعاني من اختلالات هيكلية ونواقص تفضي إلى حالة من عدم الاستقرار والارتباك على مستوى وضع سياسات مستدامة وواضحة توجه الإجراءات نحو الأهداف المرجوة وترسي استدامة دورات الإصلاح التي تساهم في تحسين الكفاءة والفعالية في القطاع الحكومي.

إن مواجهة هذه التحديات تعتبر ذات أهمية كبيرة، حيث تفتقر معظم البلدان الأقل نمواً إلى البنية التحتية التي تمكنها من وضع السياسات والبرامج ذات الكفاءة والفعالية، والتي من شأنها أن تفي بالاحتياجات المجتمعية وتعالج مشكلات يعاني منها قطاع كبير من المجتمع مما يحقق في النهاية الرضا العام. حيث يترتب على حكومات البلدان النامية العمل على عدد من التغييرات والتحسينات الهيكلية والعملية بشكل متوازي، والتي يمكن أن تشمل تغييرات لأنظمة الموظفين وبناء القدرات وعمليات صنع القرار. وتجدر الإشارة الى أن التكييف مع المعطيات المتغيرة وتضمين الخطط الإصلاحية القدرة على الاستجابة لأي تغيير قد يطرأ. وهي تعد من العوامل الأساسية لضمان نجاح الخطط الإصلاحية. بالإضافة الى ما تقدم لا بد من الإشارة الى ضرورة توافر الإرادة السياسية لإنجاز أي خطة إصلاحية على مستوى الإدارة العامة، فالتفاصيل التقنية و"كيف نصل الى الإصلاح؟" وفعالية هذا الإصلاح وتأثيراته تبقى رهناً للإرادة السياسية.

من هذا المنطلق يرتبط الإصلاح الإداري بعميلة التنمية والنهوض، إذ يعتبر الجهاز الإداري بمثابة الأداة التخطيطية والتنفيذية للخطط التنموية ضمن اطارها الوطني الجامع. ويُشير "أمارتيا سن" إلى "التنمية" بمفهوم الحرية الشخصية من خلال "توسيع مدى الخيارات المتاحة للفرد ليختار فيما بينها". وفي سبتمبر من عام 2000 اجمعت الجماعة الدولية على تبني المفهوم الأوسع للتنمية متجاوزاً "النمو الاقتصادي" باعتبارها "توسيع الحريات الأساسية التي يتمتع بها البشر"، لينطوي على خمس حريات رئيسية تتكامل فيما بينها، وهي الحريات السياسية؛ والاقتصادية؛ والاجتماعية؛ وضمانات الشفافية التي تعزز الثقة في المجتمع؛ والأمن الوقائي لتوفير شبكة حماية أو أمان اجتماعي (امارتيا سن، 2009).

ومع تصدر مفهوم ممارسات الحكم الرشيد، ودوره في تعزيز التنمية وتحقيق العدالة الاجتماعية، وقدرتها على تدعيم الممارسات الديمقراطية، وتحسين فعالية المؤسسات وإعلاء حكم القانون والعدالة، بدأت الجماعة الدولية في تبني مبادرات ومشروعات لتعزيز الحكم الرشيد وإصلاح الإدارة العامة بالبلدان النامية والمتقدمة على حد سواء (المناور، 2014). من هذا المنطلق، ترتبط الإدارة العامة ومؤسساتها بالأداء الاقتصادي والتنموي باعتبارها الأدوات التي من خلالها يتم تحويل السياسات الحكومية الى برامج والعمل على تنفيذها ونظراً لتأثيرها على هيكل حوافز المتعاملين في استعمال الأصول والموارد الاقتصادية العامة والخاصة (الإمام 2005)، ويظهر الشكل رقم (4) الدور الذي تلعبه الإدارة العامة في العملية التنموية.

شكل رقم (4): الإدارة العامة والتنمية



مصدر: من إعداد الباحث

انطلاقاً مما ورد أعلاه حول مفهوم التنمية وارتباطه بالعناصر الاقتصادية والاجتماعية والبيئية[3]، يمكننا اعتبار التنمية عملية متطورة ومتغيرة بحسب حاجات المجتمع وعلاقة وتأثير العناصر الثلاثة (الاقتصادية، الاجتماعية والبيئية) ببعضها البعض. وبالتالي، وباعتبار المؤسسات العامة الأداة التنفيذية للسياسات والبرامج التنموية فإن جزء كبير ومهم من عملية تحقيق هذه الأهداف والغايات التنموية يعتمد بشكل أساسي على كفاءة الأداة التنفيذية من جهة وقدرتها على التكييف مع المتغيرات وامتصاص الصدمات[4].

خامساً: تجارب دولية

يتناول هذا الجزء من الدراسة أبرز التجارب الدولية في مجال الإصلاح الإداري، وتتيح فرصة استعراض هذه التجارب إبراز الجوانب والعناصر المختلفة التي تبنتها كل دولة في مسار الإصلاح الإداري وتحقيق أهدافها التنموية حيث سيتم استعراض واقع الدول موضع الدراسة (أستراليا، اليابان، كندا، نيوزيلاندا، ماليزيا وسنغافورة) على المؤشرات الدولية التي تعنى بمختلف جوانب التنمية (مؤشر التنمية البشرية، مؤشر ممارسة الأعمال، مؤشر التنافسية ومؤشر سهولة ممارسة الأعمال)[5].

هذا وتتعدد الاختلالات والمعوقات من دولة لأخرى، إضافة الى وجود اختلاف في الثقافة وأنظمة الحكم والحكومات. وفي هذا الإطار تبقى هذه التجارب في إطارها الوطني والتي هي نتاج للعلاقة المتشابكة بين مختلف المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتاريخية والثقافية، ولكن عبر دراسة هذه التجارب بنجاحاتها واخفاقاتها وأماكن قصورها يمكن استخلاص مجموعة من الخصائص المشتركة فيما بينها مما من شأنه أن يساهم في بناء تصورات وأفكار إصلاحية قائمة على أفضل التجارب.

تجربة استراليا: الإدارة بالنتائج

شهدت الفترة الماضية توسعاً كبيراً في البرامج والخطط الموجهة لقياس المخرجات وبالتالي قياس فعالية وكفاءة الأداء الحكومي. وترافق الازدياد بأهمية قياس الأداء مع انتشار حركات الإصلاح الإداري في عدد من البلدان المتقدمة تنموياً. مما أدى إلى التركيز المتزايد على الكفاءة (المخرجات) في القطاع العام إلى نمو قياس الأداء كعنصر أساسي لترشيق القطاع العام وتحديد متطلبات الاصلاح والشروع في وضع سياسات اصلاحية مبنية على الدلائل. حيث تعتبر التجربة الأسترالية في مجال الإصلاح الإداري المبني على قياس النتائج أحد أبرز التجارب الدولية.

قبل الدخول في تفاصيل التجربة الأسترالية، لا بد من الإشارة إلى أنه تكمن أهمية عملية قياس الأداء الحكومي في نقطتين أساسيتين هما:

- دراسة مساهمة القطاع العام في الاقتصاد بشكل عام
- قياس أداء الحكومة لهدف زيادة الفعالية والكفاءة (قياس الأداء لتحسين الأداء)

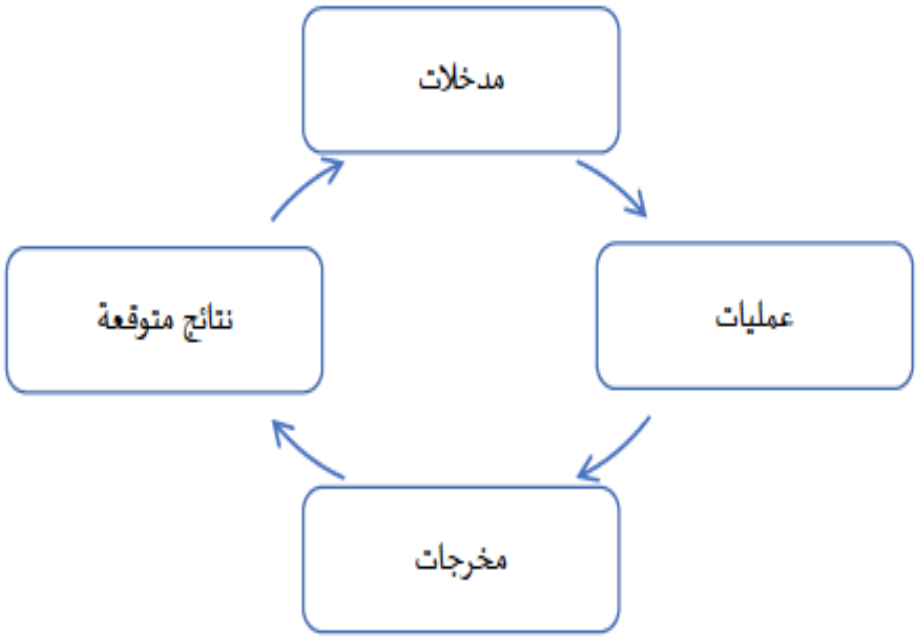
وترتبط النقطة الثانية بالنقطة الأولى إرتباطاً عضوياً وبنيوياً. ويشتمل الأداء المؤسسي الفعال على ثلاثة أبعاد:

- أداء الأفراد في إطار وحداتهم التنظيمية وإداراتهم.
- أداء الوحدات التنظيمية في إطار السياسات العامة للمؤسسة.
- أداء المؤسسة في إطار البيئة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

إن فهم العلاقة المتبادلة بين المدخلات (input) والمخرجات (output) في تنفيذ الأنشطة الحكومية يساهم في فهم الإطار الذي تستخدمه الحكومات في معالجة القضايا المعقدة ووضع أهداف وسياسات تهدف إلى إصلاح وتنمية القطاع العام. وفي هذا الإطار تكون المدخلات هي الموارد التي تخصصها الحكومة من أجل إنتاج خدمات معينة، والمخرجات تمثل المنتجات النهائية، وقد تم إضافة بعد إضافي وهو النتائج (outcome) بحيث تهدف الى قياس التأثيرات على المجتمع والفرد والعمل الحكومي.

يظهر الشكل (5) أهمية التغذية المرتجعة التي اعتمدتها الحكومة الأسترالية في مقاربتها لوضع الأسس الإصلاحية لنظام المدخلات والمخرجات. فبالإضافة إلى أهمية عنصر النتائج المتوقعة في زيادة فعالية نظام التقييم، توفر التغذية المرتجعة تقييماً لكل مرحلة مما يتيح لمتخذي القرار مراجعة المراحل بشكلها الجزئي وتأثيرها على عملية التقييم بشكل كلي.

شكل رقم (5): إطار المدخلات والمخرجات: التغذية المرتجعة



المصدر : شكل تم إعداده من قبل الباحث بناءاً على مصادر عدة

منذ ثمانينات القرن الماضي برزت أهمية إدارة الأداء الحكومي كأداة للإصلاح الإداري، والتي ترافقت مع تبني العديد من الدول المتقدمة تنمويا لنهج الإدارة العامة الجديدة (New Public Management). وفي هذا الإطار برزت تجربة استراليا والتي تعتبر من الدول الأولى والرائدة في سعيها لوضع أطر تنظيمية واصلاحية للإدارة العامة وتقديم البرامج والخدمات وإدخال آليات جديدة للمساءلة الداخلية والخارجية. ويمكننا تصور تقسيم مرحلي للتجربة الأسترالية تنقسم إلى ثلاث مراحل أساسية امتدت من عام 1987 حتى عام 2011، حيث شكلت هذه المراحل بتتابعها الزمني ومكونات عناصرها الأسس التي تم بناء عملية إصلاح الإدارة العامة الأسترالية مما أوصل هذه الإدارة إلى وضعها الراهن الذي يعتبر متميزاً نسبياً.

المرحلة الأولى: 1987 الى 1996

خلال هذه الفترة تم تصميم آلية نظام للتقييم العام، حيث تم تقييم برامج عمل الحكومة ومؤسساتها كل 3 الى 5 سنوات، وقد تم استخدام المعلومات المستقات من التقييمات من قبل الوزراء والجهاز الإداري لوضع ميزانيات سنوية مبنية على البرامج. وقد حددت الاستراتيجية التي تم اعتمادها خلال المرحلة الأولى ثلاثة أهداف رئيسية:

1. تقديم معلومات أساسية عن أداء البرامج الحكومية لمساعدة عملية صنع القرار ووضع السياسات وتحديد الأولويات.

2. تشجيع مديري البرامج والمؤسسات على استخدام التقييم داخل الإدارات لتحسين أداء برامجهم.

3. تعزيز المساءلة والشفافية في عمل الإدارات العامة.

لكن الاستخدام الأبرز والأهم كان استخدام هذه المعلومات لصياغة ورسم سياسات وبرامج قائمة ومستندة على الأدلة والبراهين (Evidence Based Policies and Programs) . وتوضح النافذة رقم (1) أبرز المتطلبات الرسمية لاستراتيجية التقييم الأسترالية خلال المرحلة الأولى.

نافذة رقم (1) المتطلبات الرسمية الأربعة لاستراتيجية التقييم في الإدارة العامة الأسترالية
- جميع البرامج الحكومية يتم تقييمها كل ٣ إلى ٥ سنوات - على كل مؤسسة تقديم خطة تقييم سنوية تظهر آثار برامج المؤسسة على السياسات العامة (توائم عمل المؤسسة مع خطط الحكومة عامة) والموارد وتقديم تصور لثلاث سنوات متتالية من ناحية خطط التقييم والآثار المتوقعة يقدم الى وزارة المالية. - نشر تقارير التقييم لاطلاع المواطنين - نشر ميزانية المؤسسات بشكل سنوي
المصدر: OECD 2011

تجدر الإشارة إلى أن وزارة المالية الأسترالية تولت عملية متابعة تنفيذ الخطة الإصلاحية وتنفيذ مبادرة تصميم آليات التقييم وإدخالها حيز التنفيذ. إلا أن التقييم الذي قامت به الحكومة في عام 1997 لبرنامج "الإصلاح والتقييم" استدعى العمل على تغيير النماذج والآليات المتبعة وذلك لعدم الحصول على النتائج الإصلاحية المرجوة وضعف التزام الإدارات الحكومية جميعها بالمنهجية التي تم وضعها من قبل وزارة المالية. ولكن على الرغم من عدم تحقيق المرحلة الأولى للنتائج المرجوة، إلا أن هذه العملية نجحت في تمهيد دخول استراليا في دورة الإصلاح وترسيخ مفاهيم التقييم الحكومي للخطط الإصلاحية وصياغة السياسات العامة المبنية على الأدلة والبراهين.

المرحلة الثانية: 1996 إلى 2007

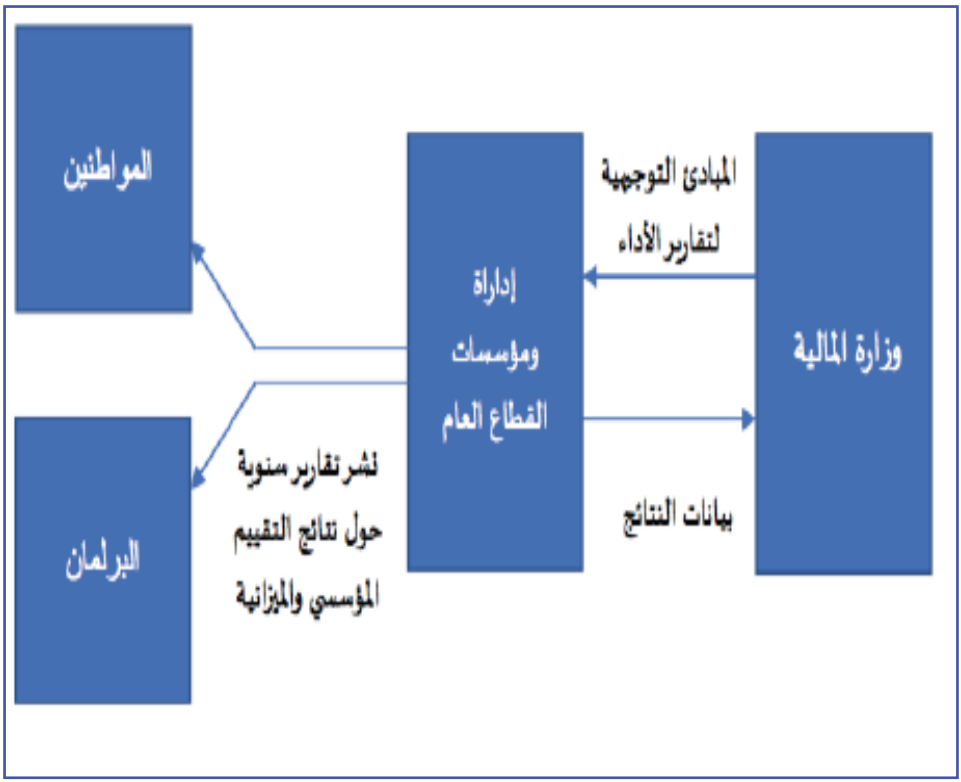
أتت هذه المرحلة برؤية جديدة بعد عدة تغييرات حكومية ومناقشات طالت النموذج الأول وأوجه القصور الذي عانى منه، وبناءً عليه تم الاتفاق على تصميم نموذج جديد يلغي العمل بالمتطلبات الرسمية الأربعة التي تم اعتمادها خلال المرحلة الأولى ، وقد اتسمت المرحلة الثانية والتي امتدت من عام 1996 الى عام 2007 بالاعتماد على إطار دراسة المخرجات (Outputs) والنتائج (Outcomes) والذي استند الى مؤشرات قياس الأداء (KPI) والتي تم وضعها من قبل الجهاز الإداري. وقد هدف إطار النتائج والمخرجات إلى تحقيق ثلاثة أهداف أساسية:

1. دعم تطوير سياسة الحكومة[6].

2. دعم وتعزيز الأطر الإدارية داخل المؤسسات وتنمية قدرات العاملين.

3. تعزيز أطر المسائلة عبر تدعيم آليات الإبلاغ وتقديم التقارير.

يظهر الشكل رقم (6): نموذج تدفقات تقارير الأداء خلال المرحلة الثانية



المصدر: شكل تم إعداده من قبل الباحث استناداً على بيانات من (2011) World Bank ; (2011) OECD

إتسمت هذه المرحلة بإشكاليات أساسية مفادها أنه وبالرغم من استطاعة مؤشرات الأداء إبراز الأداء السيء من الجيد، إلا أنها لا تعطي صورة واضحة عن كيفية تحسين الأداء ومكامن الخلل نتيجة وجود روابط ضعيفة بين العديد من المخرجات والنتائج بالإضافة إلى أنه عادة ما يتم تعريف "النتائج" في جملة واحدة ، وبعبارات واسعة النطاق ، بدلاً من محاولة الإشارة بشكل محدد إلى التأثير المطلوب لنشاط الحكومة حيث برز نقص في معلومات الأداء لمعرفة ما إذا كانت النتائج قد تحققت أم لا. وفي هذا الإطار تمت الإشارة بأن معظم الإدارات لم تقم بإدراج ما لم يتم تحقيقه من أهداف واكتفت بتوفير نتائج الأهداف التي تم تحقيق تقدم فيها. (ANAO, 2001; Blondal et al., 2008;Webb, 2010; Murray, 2008; Podger, 2009)

المرحلة الثالثة : 2007 إلى 2011

بدأت المرحلة الثالثة في عام 2007 واستمرت الى عام 2011 واتسمت هذه المرحلة في الميل إلى إنشاء "أسلوب حكومي متكامل" يضمن تدارك الثغرات التي تم تحديدها خلال الفترات الأولى والثانية وخاصة المتعلقة بالتجزئة بين المؤشرات والتقييمات، ففي حين ركزت المرحلة الأولى على التقييم والمرحلة الثانية على مؤشرات الأداء أتت المرحلة الثالثة لتوفق بين العنصرين بشكل يعكس شمولية النظرة إلى الإصلاح وتقييم عمل الإدارة العامة من خلال ادخال المواطنين في عملية التقييم بشكل مباشر عبر استبيانات دورية لقياس رضا المواطنين عن الخدمات الحكومية.

يُبرز النموذج الأسترالي في الإصلاح الإداري أهمية قياس الأداء ووضع أهداف قابلة للتحقيق والقياس، بالإضافة إلى أهمية التخطيط المبني على الأدلة والبراهين. حيث تعتبر الإنتاجية والابتكار وزيادة القدرة على التكيف في توفير البرامج والخدمات مفتاحاً "للقيام بالكثير بتكلفة أقل" في القطاع العام. مما يفرض على الحكومات أن تعتمد مبدأ الاستدامة في العمليات الحكومية على أن تبقى مفتوحة لنماذج الأعمال والتقنيات الحديثة، وأن تكون على استعداد للتخلص التدريجي من الممارسات التقليدية القائمة عندما لا تكون مناسبة.

هذا المسار الإصلاحي الذي اتسم بأهمية استدامة عملية التقييم في بناء السياسات ووضع الخطط الإنمائية، وضع أستراليا في مصاف الدول المتقدمة في مجالات الإصلاح والتنمية حيث تعتبر التجربة الاسترالية من التجارب الرائدة في الإصلاح الإداري وعملية التقييم وتوظيف آليات التقييم في الحد من الفجوات وتصحيح المسارات التنموية.

تجربة اليابان

مع بداية ثمانينات القرن الماضي، شهدت اليابان موجة من التحركات والمطالبات الشعبية مفادها العمل على تحسين الأوضاع الاقتصادية والعجز المالي الضخم والذي أتى نتيجة لفترة طويلة من البطء في النمو الاقتصادي والذي بدأ في عام 1973 عندما وقعت اليابان في أزمة نفطية غير متوقعة.

وقد كانت الإدارة العامة اليابانية قد توسعت بشكل كبير خلال فترات النمو العالية من أواخر الخمسينات إلى أوائل السبعينيات، الأمر الذي قد بدأ يشكل عبأً كبيراً على مالية الدولة ومواردها مع تباطئ وتيرة النمو الاقتصادي. وفي ظل هذه التحديات انطلقت في اليابان حملة حكومية تهدف الى إصلاح الإدارة العامة من منظور شامل ومتكامل ومستدام، حيث تم في عام 1981 إنشاء "اللجنة المؤقتة للإصلاح الإداري" والتي بدأت بوضع الأسس لعميلة اصلاح اداري ومالي تهدف إلى استدامة الإصلاحات الإدارية وإصلاح المالية العامة من دون فرض لضرائب جديدة أو زيادة في الهيكل الضريبي القائم.

وقد شهدت الفترة منذ انشاء "اللجنة المؤقتة للإصلاح الإداري" من عام 1997 العديد من التغييرات والتي كان من أبرزها الآتي:

- خصخصة ثلاث شركات عامة رئيسية أبرزها شركة السكك الحديدية الوطنية
- إلغاء وتحويل نحو 45 ألف وظيفة في الحكومة الوطنية.
- تعزيز آليات التنسيق الشاملة على المستوى الحكومي والإدارات العامة، على سبيل المثال لا الحصر، إنشاء وكالة الإدارة والتنسيق في العام (1984).

- إصلاح هياكل الرواتب العامة والتعويضات.
- إنهاء الاعتماد على السندات في تمويل عجز المالية العامة.
- سن وتنفيذ قانون الإجراءات الإدارية.
- حكومة مفتوحة (إتاحة البيانات جميعها للعامة لضمان الشفافية والمساءلة).

نافذة رقم (2) وكالة الإدارة والتنسيق في اليابان
تم انشاء "وكالة الإدارة والتنسيق" بتوصية مباشرة من اللجنة المؤقتة للإصلاح الإداري في عام 1984 بهدف تعزيز وظائف التنسيق الشاملة للحكومة وتزويد الحكومة الوطنية بهيكل جديد لإدارة وتنسيق مركزي نشط وفعال لضمان فعالية وتناسق العمل الحكومي والإداري بشكل فعال للتجاوب مع التغيرات الاجتماعية والاقتصادية. ومن أبرز مهام هذه الوكالة الآتي: (1) إدارة شؤون الموظفين. (2) إدارة الهيكل التنظيمي، وعدد الموظفين والعمليات الحكومية. (3) التفتيش الإداري والاستشارات الإدارية. (4) تنسيق السياسات والبرامج بشأن مسائل محددة تقع ضمن اختصاصات عدة وزارات ووكالات، مثل السلامة المرورية وشؤون الشباب. (5) إدارة برامج المعاشات التقاعدية المتعلقة بالموظفين العموميين الوطنيين (تطبق هذه البرامج عموماً على الموظفين العسكريين السابقين الذين تقاعدوا قبل عام 1959، والمسؤولين المدنيين المحليين الذين تقاعدوا قبل عام 1962 ومعاليهم الذين بقوا على قيد الحياة). (6) إدارة الإحصاءات الحكومية بما في ذلك تنسيق العمليات الإحصائية الحكومية وإنتاج الإحصاءات الأساسية للأمة مثل التعداد السكاني.
المصدر: بوابة الحكومة اليابانية

في عام 1996 تم إنشاء "مجلس الإصلاح الإداري" برئاسة رئيس مجلس الوزراء استكمالاً للجهود التي بدأت عند انشاء "اللجنة الموقتة للإصلاح الإداري" وذلك بهدف

دراسة كيفية إعادة تنظيم الوزارات والوكالات المركزية وتقديم اقتراح محدد لإعادة التنظيم. وتم بعدها وضع اول برنامج إصلاحي مرحلي بين عامي (1997-2000) تتراوح بنوده بين إعادة تنظيم الوزارات المركزية، ومراجعة الشركات العامة، وإلغاء القيود التنظيمية. بعد أن كان التوجه العام في اليابان خلال الفترات السابقة يعتمد على وضع خطط اصلاح إداري لمدة عام واحد.

برنامج الإصلاح الإداري (1997-2000)

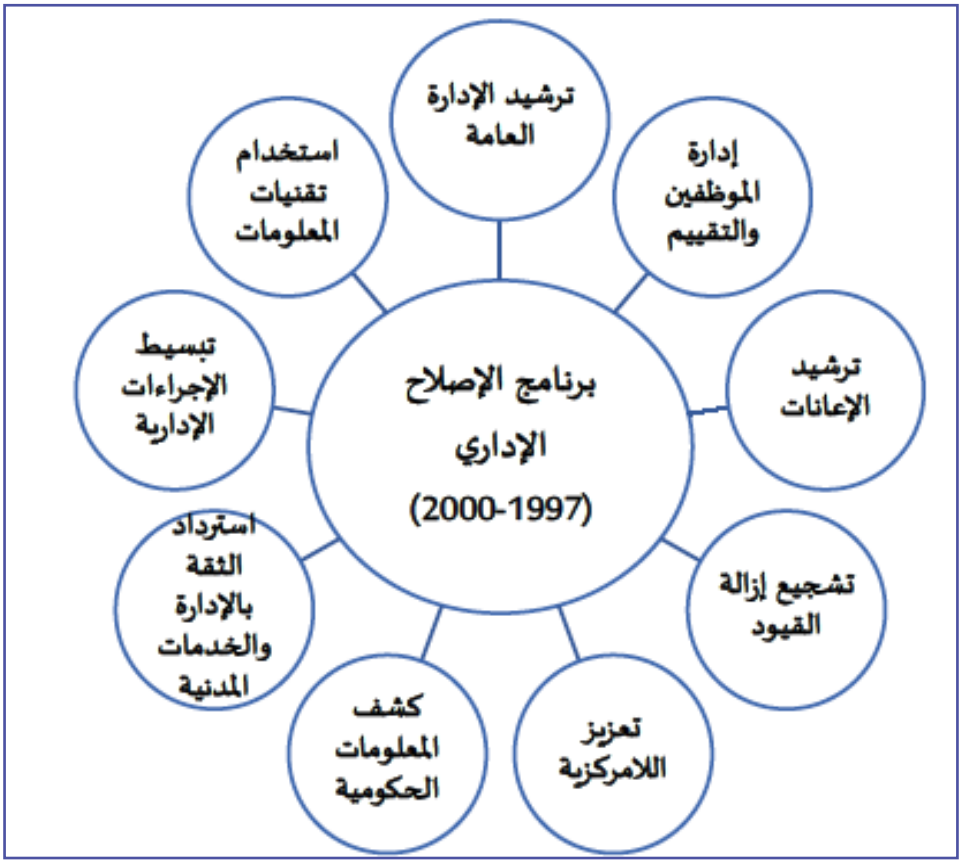
تم إقرار برنامج الإصلاح الإداري من قبل "مجلس الإصلاح الإداري لفترة تمتد من عام 1997 حتى عام 2000 . مع وضع تاريخ محدد لتحقيق كل خطوة إصلاحية لضمان انسياب العملية الإصلاحية ومتابعتها. بالإضافة الى ذلك عمد القائمين على البرنامج إلى شرحه بطرق تتناسب مع جميع شرائح المجتمع من متخصصين وغير متخصصين مما يتيح الفرصة لأي مواطن في أن يفهم ويبدي الرأي بالعملية الإصلاحية وبنودها وبالوقت عينه تتيح للمواطنين إمكانية المحاسبة وتصويب المسار الإصلاحي استناداً إلى معطيات واضحة.

هذا وقد أعلن "برنامج الإصلاح الإداري" عن أربعة أهداف أساسية تركز على العلاقة بين المواطنين والإدارة العامة، وذلك على النحو التالي:

- إدارة عامة بسيطة –من ناحية الإجراءات- وفعالة، قادرة على الاستجابة لمتطلبات العصر.
- إدارة عامة تسمح للناس بالتصرف وفقاً لمبادراتهم الخاصة (تشجيع الابتكار).
- إدارة عامة مفتوحة وموثوق بها من قبل الناس .
- تزويد المواطنين بخدمات عامة عالية الجودة.

يوضح الشكل (7) أنشطة الإصلاح الإداري الأساسية المناطة بالبرنامج

شكل رقم (7): الأنشطة الأساسية لبرنامج الإصلاح الإداري في اليابان (1997-2000)



المصدر: شكل تم إعداده من قبل الباحث بناءً على معلومات من البرنامج الإصلاحي الياباني 1997

تجدر الإشارة إلى أن الإصلاحات الإدارية التي تم تفعيلها من قبل الحكومة اليابانية، ترافقت مع برنامج إصلاحي وتطويري للنظام الاقتصادي والمالية العامة ونظام التقاعد والخدمات الاجتماعية، بالإضافة الى سياسات التعليم وشراكة القطاعين العام والخاص والعديد من البرامج التي هدفت إلى خلق بيئة إصلاحية وتعزيز التفاعل القائم على الإصلاح المتكامل.

ويمكن تلخيص أبرز عوامل نجاح التجربة اليابانية في الإصلاح الإداري لتوافر العناصر التالية:

- توفر آلية مستدامة للإصلاح الإداري على المستوى الحكومي وعلى مستوى مؤسسات القطاع العام.
- التقييم والاستعراض السنوي للبرامج الحكومية خلال عملية إعداد الميزانية.
- التزام القيادة السياسية بالإصلاح الإداري.
- التحديد الدقيق للتحديات وفهم قضايا السياسة العامة (مكامن الخلل وطرق الإصلاح).
- أهمية الاستغلال الأمثل للموارد.
- اشراك المواطنين وقطاعات المجتمع المدني والقطاع الخاص في عملية الإصلاح.
- توافر الدعم الشعبي للإصلاح.
- دور إيجابي ومحوري للسلطة التشريعية.
- آلية تنسيق وتوزيع مسؤوليات واضحة المعالم.
- إشاعة ثقافة الشفافية وتحمل المسؤوليات.

هذا وقد تم تنظيم الهيكل الأساسي للحكومة الحالية في اليابان منذ حوالي 50 عاماً في أعقاب الحرب العالمية الثانية وبعد سريان مفعول دستور اليابان، حيث بدأت الجهود الحكومية للإصلاح الإداري تتبلور في المراحل المبكرة بهدف إلغاء بعض المنظمات وخفض عدد الموظفين العموميين. في عام 1960، تم تعديل اتجاه الإصلاح بحيث أصبحت فعالية وكفاءة البرنامج الحكومي والتشغيل محور جهود الإصلاح. وذلك بعد أزمات النفط التي

بدأت في منتصف السبعينيات، والتي اضطرت الحكومة على إثرها إلى تقليص إنفاقها وإجراء مراجعة للبرامج الفردية في سياق إعادة دراسة دور القطاع العام.

لقد أدت جميع هذه المراحل إلى ارتقاء اليابان إلى مصاف الدول المتقدمة تنموياً والتي يحتذى بتجربتها في الإصلاح الإداري من خلال الاستدامة في الإصلاحات وشموليتها والدقة في تحديد مكامن الخلل، ووضع استراتيجيات للتخطيط التنموي قائمة على الابتكار والتطوير المستمر.

تجربة كندا

في منتصف التسعينات من القرن الماضي، اتبعت كندا نموذج دولة الرفاه ذات البرامج الاجتماعية باهظة الثمن، أدت إلى عجز مالي كبير وصل إلى 6% من الناتج المحلي الإجمالي. خلال الفترة 1985-1994، ومن ثم حاولت كندا تخفيض هذا العجز المالي تدريجياً مع الحفاظ على البرامج الحكومية (أي عن طريق الحد من المرتبات والميزانيات). واتسمت جهود الإصلاح خلال تلك الفترة بالبطء ومحدودية النطاق والتأثير، مما أدى إلى فشلها في تحقيق أهداف الإصلاح وتقليص العجز. وبحلول العام 1995 قامت الحكومة الكندية بإعلان حالة طوارئ إصلاحية عبر خطة تم تسميتها "الجراحة الكبيرة العاجلة" (Urgent Major Surgery) تهدف الى ادخال تغييرات جوهرية على عمل الحكومة وحجمها.

يعتبر المراقبون لتلك المرحلة بأن مفتاح نجاح الخطة الإصلاحية في كندا يتمثل بوضع أهداف واضحة منذ البداية[7] مع اشراك المستفيدين وهيئات المجتمع المدني في عملية وضع الأهداف الإصلاحية مما كان له أثر إيجابي على عملية تحقيق الأهداف الإصلاحية.

تم إنشاء وحدة مركزية تابعة لوزارة المالية تقوم بإدارة وتنسيق وتحليل العملية الاصلاحية وتقديم التوصيات إلى لجنة مشتركة بين الوزارات مع خبراء خارجيين. حيث قامت هذه الوحدة بمراجعة شاملة لكافة البرامج الحكومية وحثت جميع المؤسسات الحكومية للقيام بمراجعة ذاتية لبرامجها وهيكل عملياتها. وقد استندت هذه المراجعات

إلى إمكانية استهداف التخفيضات الافتراضية في الميزانية لكل مؤسسة عامة بالإضافة الى تعبئة استبيان يحتوي مجموعة من التساؤلات تهدف الى تبيان المصلحة العامة وتحدد الاتجاه الذي ستتبناه الحكومة نحو هذه المؤسسات والبرامج، إن كان لناحية الإبقاء عليها ضمن الهيكل العام وإعادة تنظيمها أو دخولها في شراكات مع القطاع الأهلي أو الخاص أو التخلي عنها وخصخصتها:

1. هل المصلحة العامة واضحة في البرنامج أو الخدمة، ولماذا؟

2. هل هناك دور أساسي ومحوري للحكومة في عمل هذا البرنامج أو في تقديم الخدمة؟

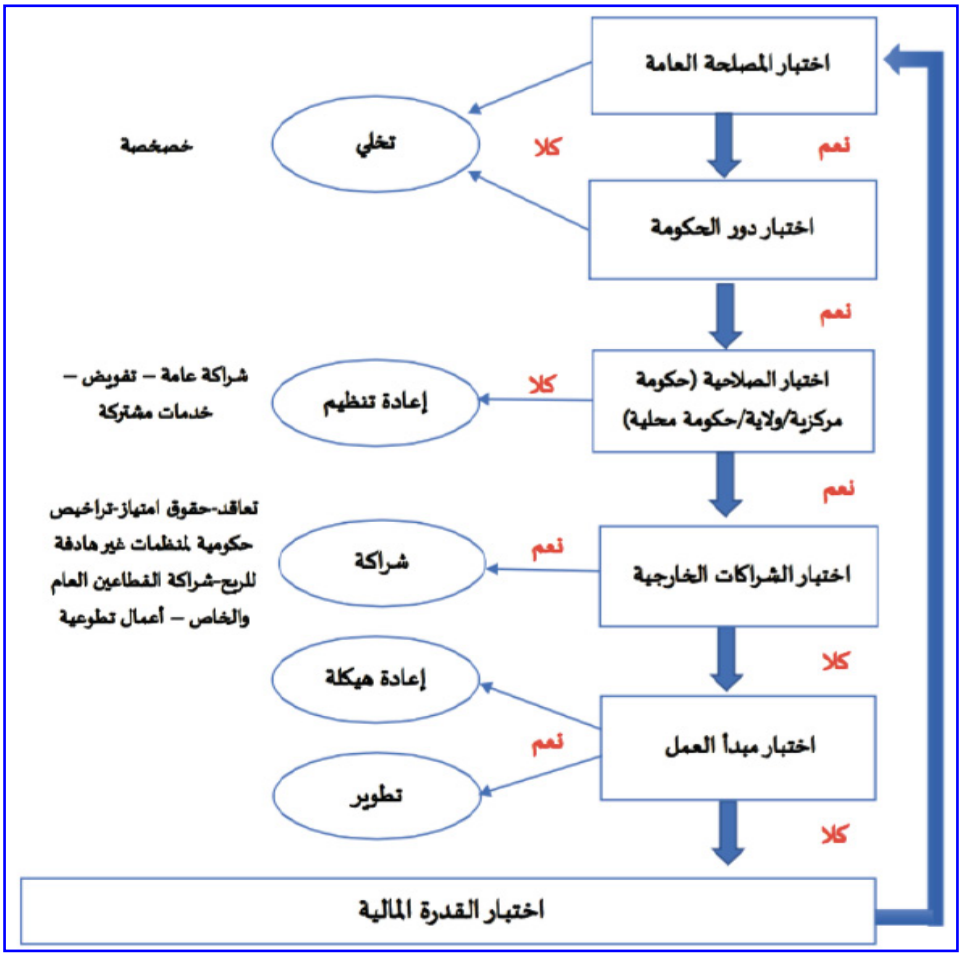
3. هل يمكن تحقيق الفعالية والكفاءة في هذا البرنامج من قبل مؤسسة حكومية أخرى أو سلطة محلية؟

4. هل يمكن أن يتم ذلك عبر شراكة مع الهيئات الأهلية أو القطاع الخاص؟

5. إذا تم الإبقاء على البرنامج في الهيكل الحكومي، كيف يمكن جعل الخدمة أكثر فعالية وكفاءة؟

6. هل يمكن تحمّل نفقات البرنامج أو الخدمة وما هي مصادر تمويله؟

شكل رقم (8) اختبار المصلحة العامة في النموذج الكندي



المصدر: World Bank (2003)

يظهر الشكل رقم (8) النموذج الذي وضعته واستخدمته الوحدة المركزية في تحليل الجدوى من البرامج والخدمات الحكومية. واستناداً إلى التقييم الذاتي والردود المستلمة من المؤسسات والهيئات العامة، قامت الوحدة المركزية برفع مجموعة من التوصيات الى الحكومة وهي:

- مجموعة البرامج والخدمات التي يتوجب على الحكومة القيام بها وكيفية ترشيد الانفاق عليها مع زيادة فعاليتها وكفاءتها.

- مجموعة البرامج والخدمات اغير الأساسية والتي يمكن تفويضها وتوكيلها إلى السلطات المحلية أو إشراك القطاع الخاص في تقديمها.

- مجموعة من البرامج والخدمات التي يمكن الاستغناء عنها كلياً.

نافذة رقم (3): التدابير الإصلاحية التي تم وضعها استناداً إلى توصيات اللجنة المركزية للإصلاح في كندا

- تخفيض عدد الوزارات من 35 إلى 23.
- الغاء 73 مؤسسة عامة/ مجلس إدارة.
- لا مركزية وإعادة هيكلة وخصخصة 47 مؤسسة حكومية.
- نقل وإلغاء 18% من الوظائف العامة (حوالي 45 ألف موظف).
- الغاء الدعم الحكومي لقطاعي الزراعة والنقل.
- خفض نسبة الدعم الحكومي بنسبة 60% .

المصدر: نافذة تم إعدادها من قبل الباحث بناءً على مصادر عدة

بعد الموجة الأولى من الإصلاحات، والتي هدفت بشكل أساسي إلى تصحيح وترشيق هيكل الحكومة لتقليص العجز، بدأ في عام 1997 برنامج لجذب وتوظيف القدرات والطاقات الوطنية المتخصصة في الإدارات الحكومية. وقد ترافق ذلك مع التركيز بشكل متزايد على تطوير ميزانيات مالية قائمة على الأداء، ووضع حوافز للمؤسسات قائمة على أساس أداء قابل للقياس، بالإضافة إلى البدء بوضع أسس الحكومة الإلكترونية مما ساهم في زيادة المرونة الإدارية للحكومة. وفي غضون عامين أي في عام 1999. أظهرت المالية

العامة الكندية فائضاً مالياً وبرزت عدد من الدراسات الأكاديمية والاستقصائية التي تناولت ازدياد رضا المواطنين عن الخدمات الحكومية.

هذا، وتتربع كندا اليوم في أعلى مراتب قائمة الدول المتقدمة في مجالات الحكومة الرقمية والوصول الى المعلومات وتقديم الخدمات الحكومية بفعالية وشفافية عاليتين، مما يدفعنا الى الاستنتاج بأن العملية الإصلاحية تحتاج إلى تظافر الجهود والدوافع السياسية والاقتصادية والاجتماعية تحت مظلة رؤية واضحة وأهداف قابلة للقياس والتقييم.

تجربة نيوزيلاندا

قبل منتصف الثمانينيات، عانت نيوزيلاندا من بطء في النمو وافراط في التعقيدات الإدارية بالإضافة إلى عجز كبير في الميزانية العامة وتراجع في الصادرات. وفي عام 1985 تم وضع أول خطة إصلاحية تضمنت ثلاثة أهداف أساسية:

1. دعم اقتصاد السوق الحر وتقليل التعقيدات في اللوائح الحكومية
2. تخفيض كبير للقطاع الحكومي
3. تحسين تمويل الحكومة وعناصر الفعالية والكفاءة، والمساءلة والشفافية.

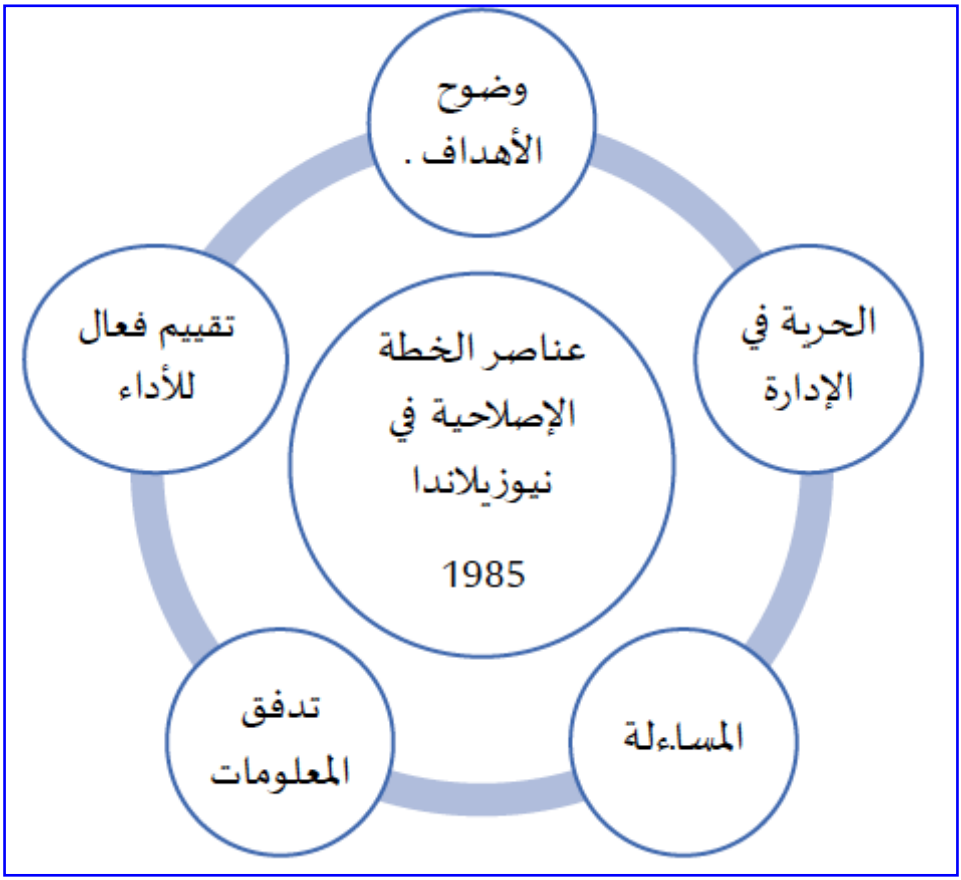
وقد شكلت التحديات والإشكاليات المتعلقة بالمساءلة وتحديد المسؤوليات في الجسم الإداري أحد أبرز الدوافع للمضي بعملية الإصلاح الجذري التي طالت معظم جوانب عمل الإدارة العامة في نيوزيلاندا حيث ورد في إحدى تقارير وزارة الخزينة عام 1987 أن "النظام الحالي يخلق الارتباك فيما يتعلق بالمسؤولية الإدارية، والذي بدوره يعمل على الحد من المساءلة"، وفي هذا الإطار بالتحديد، يعتبر بعض الباحثين التجربة النيوزيلاندية في الإصلاح الإداري من أكثر التجارب الإصلاحية جرأة[8].

من المهم هنا أن نشير إلى ما أدرجه Scott في ملخصه لأبرز الممارسات التي سادة في الإدارة العامة النيوزيلاندية خلال فترة الثمانينيات والتي بدورها أدت الى الترهل خلال تلك الفترة (1996) Scott:

- لم يتم تحديد الأهداف الخاصة بالإدارات بشكل واضح.
- الخلط بين مسؤوليات السياسيين والموظفين العاميين، بحيث لم تكن خطوط المسؤولية والمساءلة واضحة.
- قلصت أنظمة الرقابة التي تديرها الوكالات المركزية الحرية على تشكيل إدارة فعالة، وعلى الحوافز، مما أثر سلباً على الأداء الإداري بشكل عام.
- غياب للعقوبات وللمحاسبة العمومية على ضعف الأداء.
- تدخل الوزراء المباشر في عمل الأقسام واتخاذ قرارات مغالطة لمسارات العمل الإداري.

جميع هذه العوامل أدت الى وضع الخطة الإصلاحية في عام 1985 والتي ذكرنا خطوطها العامة أعلاه، وقد تم تصميم هذه الخطة بناءً على خمسة عناصر أساسية كما تتضح من الشكل رقم (9).

شكل رقم (9) عناصر خطة نيوزيلاندا الإصلاحية 1985



المصدر: شكل تم إعداده من قبل الباحث استناداً إلى (World Bank (2003); Scott (1996

وفي هذا الإطار لا بد من توضيح المقصود بالعناصر المذكورة في الشكل رقم (9) ، وذلك على النحو التالي:

1. وضوح الأهداف: وضع مواصفات واضحة للأهداف التي على مدراء الإدارات تحقيقها وكيفية تحقيقها. بحيث يتم توصيف الأهداف على شكل مؤشرات قابلة للقياس على أن لا تتعارض مع بعضها البعض وتتناسق مع الأهداف العامة على المستوى الكلي للإدارة والحكومة.

2. الحرية في الإدارة: إعطاء المديرين على جميع المستويات القدرة والحرية على تحقيق الأهداف المحددة. مما يُمَكن المديرين على تخصيص الموارد وتحقيق الأهداف بأكبر قدر من الكفاءة.

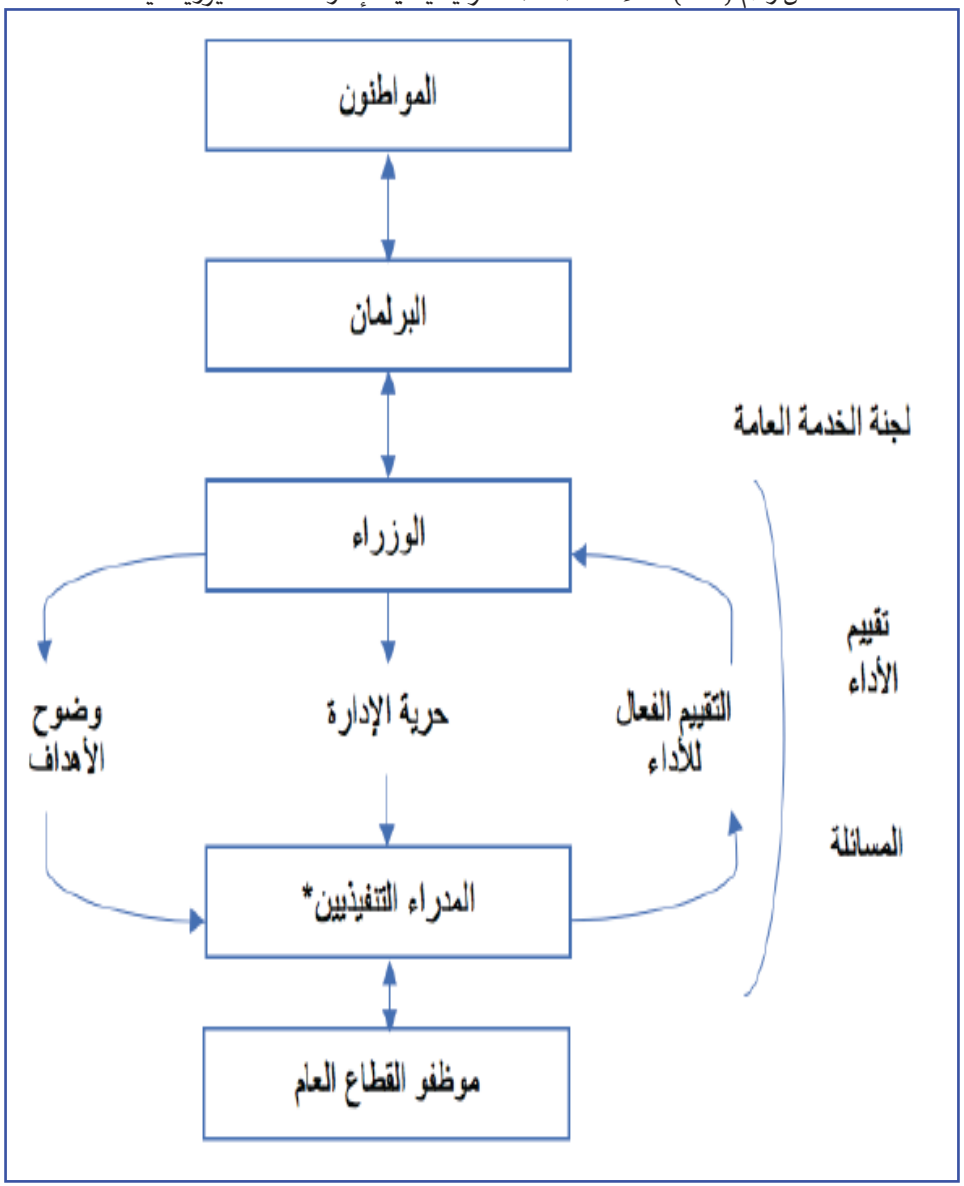
3. المساءلة أو القدرة على تحمل المسؤولية: في مقابل إعطاء حق الحرية في الإدارة، على المديرين أن يتحملوا مسؤولية القرارات التي يتخذونها، وهنا تأتي أهمية عنصر المساءلة وتحمل المسؤولية في وضع الحوافز والعقوبات اللازمة لتحفيز الأداء.

4. تدفق المعلومات: يجب أن يوفّر عنصر المساءلة وتحمل المسؤولية المعلومات الكافية لتقييم جودة قرارات المديرين وأدائهم، ويساهم عنصر تدفق المعلومات في ربط عمليات الجهاز الإداري تفادياً للتناقض والتكرار وتتبع تحقيق الأهداف العامة على المستوى الحكومي.

5. تقييم فعّال للأداء: إجراء تقييم فعال للأداء بحيث يقيّم المديرين على مدى نجاحهم في تحقيق أهدافهم وأية أوجه قصور ناجمة عن سوء الإدارة التي قد يتم الكشف عنها ومعاقبتها.

فيما يلي نستعرض النموذج الذي تعمل على أساسه هذه الشروط الخمسة ضمن المنظومة الإدارية، وكيف تؤدي هذه الشروط إلى زيادة كفاءة وفعالية الخدمة العامة. فإذا كان هناك وضوح للمديرين بشأن ما هو متوقع منهم (وضوح الأهداف) ويتم منحهم القدرة على تحقيق أهدافهم المحددة (حرية الإدارة) ومن ثم جعلهم مسؤولين عن تحقيق الأهداف من خلال الحكم عليهم (المساءلة)، مع معلومات ذات جودة كافية (تدفقات المعلومات) حول مدى تحقيقها لأهدافها المعلنة (التقييم الفعال للأداء)، سيقوم عند إذ المديرين باتخاذ قرارات فعّالة لتخصيص الموارد والحصول على الأهداف بأكثر الطرق فعالية. ويوضح الشكل رقم (10) وصف لعلاقات المساءلة الرئيسية التي يحددها نموذج الشروط الخمسة.

شكل رقم (10): علاقات المساءلة الرئيسية في الإدارة العامة النيوزيلندية



*المدراء التنفيذيون في الإدارة العامة النيوزيلاندية (الإدارة العامة الجديدة- New Public Management) يوازون مراكز مدير عام أو رئيس مصلحة حكومية في الإدارة العامة التقليدية.

المصدر: شكل تم إعداد من قبل الباحث استناداً إلى Scott (2006)

وبذلك يمكن القول أن نموذج نظام الإدارة العامة النيوزيلاندي الموضح أعلاه، يسعى بشكلٍ اساسي إلى توضيح المسؤولية في النظام وذلك لزيادة مسؤولية رؤساء الإدارات في القيام بمهامهمً الإدارية وزيادة مساءلتهم عن ممارسة تلك المسؤولية. ومن ناحية الوزراء، تتركز مسؤوليتهم في توضيح النتائج التي تسعى إليها حكومتهم وبالتالي العمل على تحقيق هذه النتائج.

هذا وتعتبر التجربة النيوزيلاندية من أبرز التجارب الدولية في مجال الإصلاح الإداري المعتمد بشكل أساسي على وضوح خطوط المسؤوليات وتوزيع الأدوار بين العناصر المتشاركة في العملية الإدارية وعلى توفير مساحة للحرية في الإدارة تضمن حدوها الوضوح في الصلاحيات. كما تعتبر التجربة النيوزيلاندية رائدة من ناحية جديتها في وضع الأهداف الإصلاحية وتبني الحكومات المتلاحقة في نيوزيلاندا تدابير جدية في مقاربة الإصلاح وهذا ما يدفعنا إلى القول آنه لا بد من إرادة سياسية واضحة تدفع عملية الإصلاح الإداري.

تجربة ماليزيا

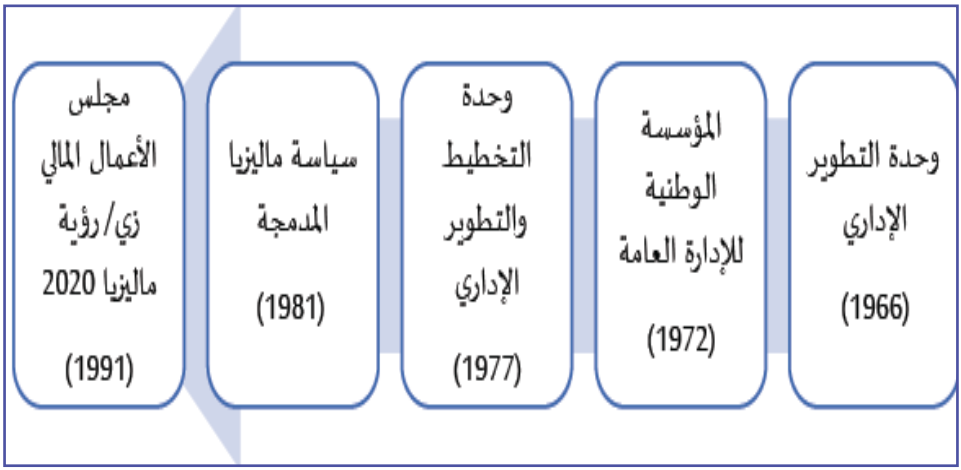
بدأت جهود الإصلاح في ماليزيا في ستينات القرن الماضي حيث برزت حاجة ملحة الى النظر في عمل منظومة الإدارة العامة، وذلك من اجل ضمان تطبيق عدداً من برامج وخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتفعيل المساءلة والمحاسبة وخاصة بأن ماليزيا عانت حتى أوائل الستينات من غياب حكم القانون وانتشار واسع للفساد منذ استقلالها في عام 1957.

ركزت الجهود الإصلاحية الأولى في ماليزيا على التطوير المؤسسي وبناء القدرات وقد اسفرت هذه الجهود والاستشارات المتلاحقة الى إنشاء "وحدة التطوير الإداري[9]" والتي تولت مسؤولية متابعة تطبيق الإصلاحات التي يعتبرها الباحثين من أبرز الأدوات التي وضعت أسس سياسات التدريب وبناء القدرات في القطاع العام، وتوالت العملية التنظيمية في ماليزيا حيث تم انشاء "المؤسسة الوطنية للإدارة العامة" في عام 1972، وتلتها إنشاء "وحدة التخطيط والتطوير الإداري" في عام 1977.

خلال فترة الثمانينات، بدأ التوجه العام للإصلاح الإداري يكتسب زخم أكبر واتجه نحو الإصلاحات التي تستهدف البرامج الحكومية حيث تم اطلاق برنامج "ماليزيا المدمجة" (Malaysia Incorporated) ، والتي تم وضعها في عام 1981 لتشجيع التعاون بين القطاعين العام والخاص، ووفق هذا البرنامج يعمل كلا القطاعين داخل نموذج "شركة ماليزية". حيث يدعم القطاع الخاص الأنشطة التجارية والاقتصادية، بينما يقوم القطاع العام بوضع أطر وسياسات رئيسية، لتحديد الاتجاه الاقتصادي وتوفير الخدمات المساندة المتخصصة التي تؤدي إلى تطوير بيئة الأعمال.

كان للتجارب اليابانية والكورية أثراً بالغاً على تجربة ماليزيا (Tjiptoherijanto, 2012) وخاصة في عملية تبني ثقافة العمل في تلك البلدان والتي من خلالها تم الدفع باتجاه التركيز على نوعية النتائج في إطار العمل الحكومي حيث تم البدء بالعمل بنظام تحفيز يهدف في هذا الصدد إلى تقدير النوعية الحسنة في العمل العام على جميع المستويات الحكومية. وتجدر الإشارة إلى أن هذه البرامج ترافقت مع برنامج خصخصة وشراكة[10] ما بين القطاعين العام والخاص بدأ في عام 1983 بهدف ترشيق الإدارة العامة وتقليل الأعباء الملقاة على عاتق الحكومة من ناحية تقديم الخدمات.

الشكل رقم (11): التسلسل الزمني لإنشاء مؤسسات الإصلاح الإداري في ماليزيا



المصدر: شكل تم إعداده من قبل الباحث بناءً على مصادر عدة

وفي عام 1991 تم إطلاق مجلس الأعمال الماليزي والذي يعتبر الركن الأساسي ونقطة الانطلاق لحركة الإصلاح خلال التسعينات، وتجدر الإشارة إلا أنه وتزامناً مع انطلاق المجلس تم وضع رؤية ماليزيا 2020 والتي هدفت الى وضع سياسات وبرامج وخطط تضع ماليزيا في مصاف الدول المتقدمة تنموياً بحلول العام 2020.

إدارة الجودة في القطاع العام

من خلال مسار ماليزيا في الشراكة بين القطاعين العام والخاص ومن خلال إدخال الإصلاحات الإدارية منذ عام 1966، تم في عام 1993 إطلاق برنامج "الجودة في القطاع العام" والذي يهدف الى تقديم خدمات حكومية مبنية على الجودة، وحيث يستطيع العميل (المواطن) المستفيد من الخدمة تقييمها، وبالتالي يأخذ هذا التقييم حيزاً أساسياً في عملية تقييم المؤسسة أو الهيئة العامة من قبل الحكومة. وترافق هذا البرنامج مع اعتماد تطوير أنظمة الجودة وإدخال معايير قياس الجودة (ISO, 9000) إلى المؤسسات الحكومية بهدف تقديم خدمة أفضل للمستفيدين.

نافذة رقم (4) يوم مقابلة العملاء في ماليزيا (Meet the Customer Day)
في عام 2001، تم تنفيذ برنامج "يوم مقابلة العملاء" في جميع أنحاء القطاع العام الماليزي حيث شكل واحد من عدة وظائف لتوفير خدمة أفضل للمستهلكين والجمهور. فمن خلال التواصل وجهاً لوجه بين الوكالات والمؤسسات الحكومية وعملائها، ساعد البرنامج في تعزيز تصميم المؤسسات والهيئات الحكومية ووفر سبيل إضافي لزيادة روحية التغيير والابتكار في القطاع العام.
المصدر: Munusamy et, al. (2010)

مواكبةً للتركيز على الجودة في تقديم الخدمات الحكومية، انتقل النظام الإداري في ماليزيا من النظام التقليدي الى نظام إلكتروني يعتمد بشكل أساسي على التقنيات الحديثة خلال فترة التسعينات حيث تم ترسيخ أسس الحكومة الإلكترونية في رؤية ماليزيا 2020 والتي تم إقرار تنفيذها في عام 1991.

برهنت التجربة الماليزية في الإصلاح الإداري خلال العقود الماضية أن تنفيذ عملية الإصلاح بكفاءة وفعالية ممكنة إذا توافرت عناصر الجدية والالتزام مصحوبة بسياسات وخطط وبرامج واقعية ومبنية على أسس علمية. فالإصلاح الإداري الذي بدأ في ماليزيا بعيد استقلالها أواخر الخمسينيات ولا يزال مستمراً قد طال جميع جوانب القطاع العام، من بديهيات ادخال نظام بطاقات تعريف الأسماء للموظفين العامين المتعاملين مباشرة مع الجمهور إلى وضع سياسات قياس الأداء وإدارة الجودة مروراً بتغييرات هيكلية العمل الإداري ودخول عالم الحكومة الإلكترونية. وتعزى استدامة هذا الأسلوب الإصلاحي الى وضع رؤية واضحة الأهداف والمعالم والى تناسق في اهداف وضرورة الإصلاح بين السلطة السياسية والإدارة العامة وهو ما أدى الى وصول ماليزيا الى مصاف الدول المتقدمة تنموياً.

تجربة سنغافورة

يعتبر القطاع العام السنغافوري مثالاً على "الجهود التنموية الموجهة من قبل الدولة في ظل القيادة السياسية والبيروقراطية الجدية". كما وتوصف سنغافورة بأنها "دولة إدارية"، وذلك نتيجة لوجود خطوط فصل واضحة ومحددة بين السياسة والإدارة في صنع القرار الاقتصادي والتنموي[11].

يظهر الشكل رقم (12) مراحل الإصلاح الإداري في سنغافورة حيث ساهم البرنامج الإصلاحي الأول في التركيز على بناء قدرات العاملين في القطاع الحكومي وإرساء أسس منظومة مؤسسات عامة، لتنتقل عملية الإصلاح بعدها إلى معالجة إشكاليات الميزانية ومحاربة الفساد، مما يوصلنا الى المرحلة الثالثة، وهي الخطة الإصلاحية التي تم إقرارها في عام 1995 والتي هدفت الى ترسيخ مفهوم الابتكار والتغيير في العمل العام كمدخل لاستمرارية العمل الإصلاحي وتحقيق الأهداف التنموية.

شكل رقم (12): مراحل الإصلاح الإداري في سنغافورة

المصدر: شكل تم إعداده من قبل الباحث استناداً على بيانات من Francesco ، 2013; Becerra، 2013

سنتطرق في عرض تجربة سنغافورة إلى برنامجين أساسيين، برنامج عام 1959 والذي تم وضعه مباشرة بعيد الاستقلال والبرنامج الذي تم وضعه في عام 1995.

برنامج 1959 الإصلاحي

بدأت الحكومة في عام 1959 عملية إصلاح إداري تهدف الى ترشيد هيكل الإجراءات البيروقراطية العامة وتعزيز الفعالية التنظيمية بهدف تحقيق أهداف التنمية الوطنية، وقد شهدت الفترة الممتدة من عام 1959 حتى أواخر الستينات إعادة تنظيم للإدارة العامة السنغافورية والتخلص من الممارسات الإدارية التي تم وضعها خلال الفترة الاستعمارية، فتم تشكيل أولى المجالس القانونية وتم استحداث مؤسسات وطنية جديدة ووضع قانون إداري يتماشى مع التطلعات التنموية. كما تم خلال تلك الفترة إنشاء "مركز دراسة السياسات" بهدف العمل على بناء قدرات العاملين في القطاع العام.

وشملت أنشطة المركز وضع مبادئ وممارسات شكلت جوهر إصلاح القطاع العام في سنغافورة من خلال العناصر التالية:

- وضع مدونة السلوك الإداري.
- الإرادة السياسية القوية مع التركيز على النزاهة والأمانة (من خلال الالتزام الصارم بمدونة السلوك).
- إعادة ابتكار الطريقة التي تنفذ بها الحكومة أعمالها استجابة للتحديات.
- الجدارة وتكافؤ الفرص للجميع فيما يتعلق بالتوظيف والاختيار العادل والمنفتح على أساس المؤهلات التعليمية والخبرات.
- تقييم فعّال للأداء.
- دراسة مرتبات وسلسة أجور العاملين في القطاع العام بما يتلاءم مع أسعار السوق (يساهم في استقطاب الكفاءة التي تتجه الى القطاع الخاص عند عدم تكافئ هيكل المرتبات).
- التعلم المستمر عن طريق العمل ومن خلال المراجعة والتحسين المستمرين.
- التصميم على اتخاذ وتنفيذ القرارات الحكومية الصعبة وغير الشعبية في معظم الاحيان.

استكمالاً للخطة الإصلاحية الأولى والتي بدأ تطبيقها في عام 1959، أدخلت الحكومة أوائل الثمانينات من القرن الماضي إصلاحات مهمة هدفت إلى تحسين قدرة القطاع العام على تقديم خدمات عالية الجودة وإدارة مالية أكثر تطوراً من خلال معالجة القضايا والمجالات التالية:

- إصلاح الميزانية.
- مقاربة متوازنة للخصخصة ضمن نطاق المصلحة العامة وضمن نطاق رقابة الحكومة.
- مكافحة الفساد (قانون مكافحة الفساد).

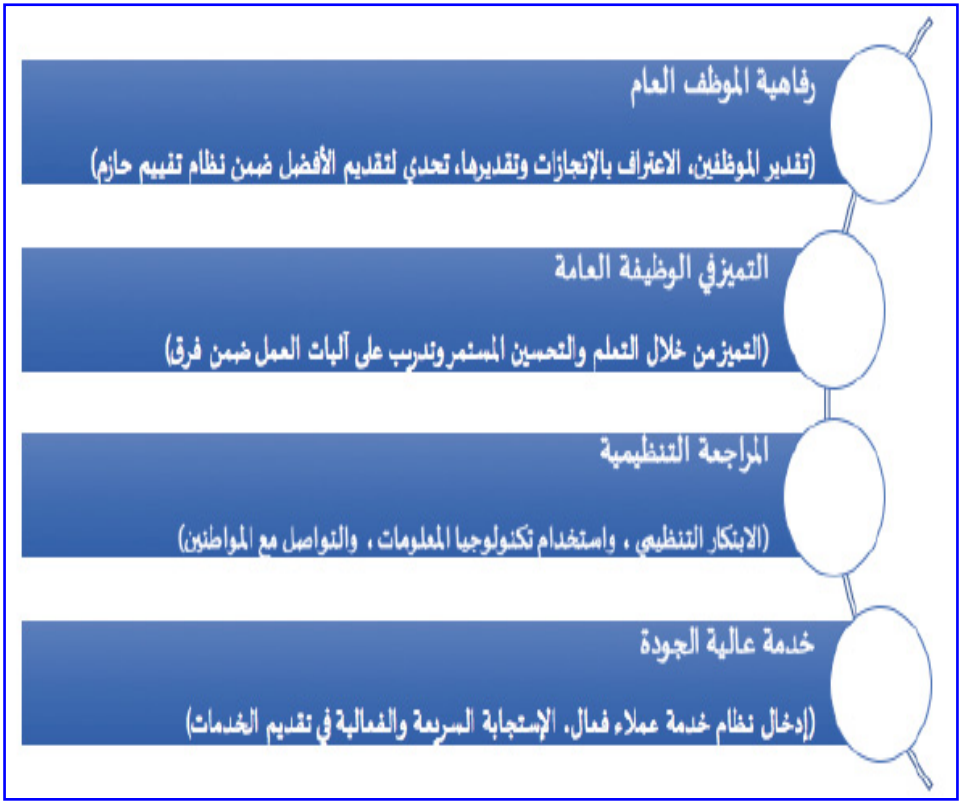
برنامج 1995 الإصلاحي

في عام 1995 انطلق البرنامج الإصلاحي الأبرز في سنغافورة والذي عرف باسم "الخدمة العامة للقرن الحادي والعشرين (Public Service for the 21st Century)" والذي يعتبر امتداداً لبرامج الإصلاح السابقة مع شمولية تطال جميع المكونات الإدارية من ناحية زيادة الكفاءة وتحقيق خدمات أفضل، قد هدف البرنامج بحسب إلى تحقيق هدفين أساسيين وهما (Cheung, 2003):

1. الدفع الى تعزيز آليات وجودة الخدمة العامة والخدمات المقدمة الى المستفيدين.
2. توفير بيئة عمل عامة تشجع على الابتكار وتكافئ الفعالية والكفاءة في الوظائف العامة مع ادخال التقنيات الحديثة ودمجها في عمل الإدارة.

من أجل تحقيق هذه الأهداف، تم التركيز على أربعة مجالات للخدمة وهي: رفاهية الموظفين، التميز في الوظيفة العامة، المراجعة التنظيمية وخدمة عالية الجودة، ويظهر الشكل رقم (13) المجالات أو المكونات الأربعة الرئيسية ومكوناتها الفرعية والتي شكلت نواة البرنامج السنغافوري للإصلاح الإداري في عام 1995.

الشكل رقم (13): المكونات الأربعة الأساسية لبرنامج 1995 للإصلاح في سنغافورة



المصدر: شكل تم إعداده استناداً إلى معلومات من (Beccara, 2013)

وتقع مسؤولية تنفيذ الخطة الإصلاحية وتحقيق أهدافها على عاتق مكتب رئيس الوزراء واللجنة التوجيهية المركزية (تشمل من هم في مستوى مدير عام أو رئيس مصلحة حكومية)، وأربع لجان فنية تتوافق مع المجالات الأربعة في الشكل رقم (13). وقد سعت خطة سنغافورة "الخدمة العام للقرن الواحد والعشرون" الى ترسيخ مفهوم الدولة الإدارية والابتعاد عن نموذج الإصلاح من "أعلى إلى أسفل" والذي اتبع خلال فترة الثمانينات.

مع البدء في تطبيق خطة "الخدمة العامة للقرن الواحد والعشرون" وضعت الحكومة ثلاثة مقاربات أساسية للقيادات الإدارية والموظفين الحكوميين تتمحور حول مفهوم التغيير في العمل الإداري، وهي: الترحيب بالتغيير، توقع التغيير وتنفيذ التغيير والتي شكلت الأساس

لإنشاء إطار منطقي استجابةً للتغييرات التي طرأت على عمل الإدارات العامة وخلق شعور بالوعي بالتغييرات التنظيمية الجديدة.

تعتبر تجربة سنغافورة من التجارب الرائدة في مجال ترسيخ مفهوم المؤسسات واصلاح النظم المالية والضريبية ومكافحة الفساد، بالإضافة إلى ترسيخ مفهوم الابتكار ووضع نماذج تساهم في التعامل مع التغيير من قبل الجهاز الإداري الموظفين العامين. ولا بد من الإشارة في هذا الصدد إلى أن تجربة سنغافورة "الدولة الإدارية" التي نجحت في فصل تام للسياسة عن الإدارة وحصرت العلاقة بين الاثنين في وضع التصور العام للتنمية في البلاد، والتي قد اثبتت نجاحها من خلال النظر إلى المراتب التي تحتلها سنغافورة على المؤشرات الدولية الخاصة بقياس التقدم التنموي والاقتصادي والمؤسساتي.

سادساً: الدروس المستفادة من تجارب الإصلاح الإداري الدولية

قد تتشابه الدوافع والأسباب الكامنة وراء سعي الدول للقيام بإصلاحات إدارية (دوافع اقتصادية، رفع كفاءة، تلبية احتياجات مجتمعية، محاربة فساد) بين الدول، ولكن لا بد من الإشارة الى أنه وبالرغم من تشابه الدوافع والأسباب، تختلف الدول في مقاربة العملية الإصلاحية من ناحية الأسلوب والأدوات، ويعزى ذلك الى اختلاف العوامل الداخلية في كل دولة من ناحية النظم السياسية وعوامل أخرى اقتصادية وتاريخية وثقافية واجتماعية تلعب دوراً هاماً في تحديد حجم ومسار وزخم الإصلاحات الإدارية. وبالتالي لا يمكننا الحديث عن نموذج إصلاح إداري يتناسب مع كافة أو معظم الحالات (No one Size Fit All).

يهدف هذا القسم من الدراسة الى تسليط الضوء على أبرز الاتجاهات الإصلاحية التي تم استنباطها من التجارب التي تم دراستها، وذلك على النحو التالي.

دعم الإصلاح ودور الحكومة

تلعب الحكومة دوراً محورياً في الدفع باتجاه عملية الإصلاح الإداري، حيث أنها المعنية بشكل مباشر في عمل الأجهزة الإدارية ومراقبتها . وفي هذا الإطار، يجب أن يتوافر شعور "بالإلحاح" للإصلاح، وحوافز قوية للتنفيذ (مثل الحاجة إلى تقليل العجز المالي في تجربة كندا).

التزام سياسي بالإصلاح وفصل للسلطات

يلعب وجود قيادة سياسية ملتزمة بالإصلاح (مثال القيادة السياسية في ماليزيا) دوراً محورياً في عملية الإصلاح من خلال توفير البيئة الحاضنة للإصلاح على مستوى النظام السياسي. بالإضافة الى ذلك تلعب عملية فصل السياسة عن الإدارة من ناحية التدخل في شؤونها دوراً محورياً في استقامة العمل الإداري وعدم استخدام الإدارة العامة في خدمة المصالح السياسية (مثال نموذج "الدولة الإدارية" في سنغافورة).

الإصلاح كعملية تشاركية

لا بد من اشراك فعّال للجمعيات الأهلية ومنظمات المجتمع المدني والنقابات والاتحادات العمالية والقطاع الخاص في مناقشة وتصميم وتنفيذ الإصلاحات ووضع الأولويات الإصلاحية، على أن تترافق عملية الإصلاح بشفافية من ناحية الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بتفاصيل الإصلاحات وكيفية تأثيرها على المواطنين (مثال تجربة اليابان). وهذا مما من شأنه تعزيز المناخ الديمقراطي والمشاركة المجتمعية، ذلك أن بناء شراكة فعّالة بين الإدارة الحكومية وكل من المواطن والمجتمع المدني والقطاع الخاص هو أمر ضروري لتحقيق اهداف وغايات التنمية، باعتبارهم شركاء في صنع القرار وتطبيق السياسات العامة.

وفي إطار الشراكات، لا بد من التركيز على أهمية التنسيق بين الجهات والمؤسسات الحكومية حيث نرى أن معظم الدول عمدت إلى استحداث هيئات ومؤسسات قائمة بذاتها مهمتها الأساسية متابعة العملية الإصلاحية والعمل على التنسيق بين مختلف هيئات ومؤسسات الدولة (مثال تجارب كندا، ماليزيا، سنغافورة) فيما عمدت بعض الدول الأخرى الى اسناد المسؤولية لوزارة المالية (مثال تجربة استراليا). وفي كلتا الحالتين يبقى الهدف زيادة التنسيق بهدف ضمان نجاح الجهود الإصلاحية.

ومن خلال التجارب يتكون إطار العمل الحكومي المشترك من العمليات المرجوة، والترتيبات الداخلية المعلوماتية والفنية، والمعايير والبرتوكولات التي من شأنها زيادة درجة الترابط بين مختلف المجالات الخاصة بتقديم الخدمة الحكومية.

مراجعة الدور الحكومي

ينبغي أن تستند المراجعات الوظيفية الأفقية والعامودية إلى أهداف واضحة مع تحديد سقوف الميزانية، من الناحية المثالية، ينبغي تحديد سقوف الميزانية / الموارد لكل مؤسسة عامة على أساس استعراض الإنفاق العام الذي يركز على البرامج. وفي هذا الإطار، تبرز اللامركزية كعامل رئيسياً في برامج الإصلاح في التجارب الدولية (مثال تجربة كندا، واستراليا، واليابان).

مبادئ تقديم الخدمة الحكومية

تمثل هذه المبادئ مجموعة من المعايير الخاصة بتصميم، وتطوير، ونشر وتقييم عملية تقديم الخدمة الحكومية التي تتأسس على المساواة، والإدماج والتكامل والتعاون والشراكة وخلق القيمة المضافة والقدرة على التكييف مع احتياجات العميل والتغيرات المتلاحقة. بالإضافة تبرز الحاجة إلى أن يتم تصميم برنامج شامل لبناء ودعم الخدمة المدنية، حيث تبرز الفوائد، والقدرات والتدريب على الأسلوب والتقنيات لإصلاح الإدارة العامة.

توظيف التقنيات الحديثة

ادخال وتوظيف التقنيات الحديثة في تقديم الخدمات الحكومية وهنا يبرز مثال نموذج الحكومة الإلكترونية وخدماتها في ماليزيا.

اعتماد معايير واضحة لقياس الأداء

قياس أداء الحكومة بهدف زيادة الفعالية والكفاءة (قياس الأداء لتحسين الأداء). حيث يعتبر نمو قياس الأداء كعنصر أساسي لترشيق القطاع العام وتحديد متطلبات الاصلاح والشروع في وضع سياسات اصلاحية مبنية على الدلائل. حيث تعتبر التجربة الأسترالية في مجال الإصلاح الإداري المبني على قياس النتائج إحدى أبرز التجارب الدولية.

الإدارة المالية

تبني إصلاحات من شأنها تطبيق موازنة عامة تستند الى البرامج ومعلومات الإداء وتستجيب للفئات الأكثر حرماناً في المجتمع.

الخدمة المدنية

تطوير نظم إدارة الموارد البشرية بالخدمة المدنية لتصبح أكثر احترافية وابتكارية، ومرتكزة على مبدأ الجدارة في التعيين والترقي والتخلي التدريجي عن مبدأ التوظيف مدى الحياة، مثال التجربة الأسترالية[12].

الشفافية والمساءلة وتوزيع المسؤوليات

على الإدارة العامة أن تعمل على الافتراض القائم بأن الشفافية تشكل عنصراً أساسياً وبديهياً في أي عملية إدارية، حيث تطبق عناصره عند وضع أي سياسة عامة او استراتيجية وطنية وعند تقديم أي خدمة عامة، وعبر ذلك تتخطى الإدارات العامة مبدأ الشفافية التي تركز فقط على نشر البيانات وإتاحة المعلومات إلى نهج تفاعلي يضع الشفافية كعنصر ثابت في أي عملية حكومية.

وفي هذا السياق، تبرز أيضاً الحاجة الى العمل من ضمن الإدارات على نموذج واضح يحدد المسؤوليات وتوزيعها بين الإدارات وضمن الإدارة الواحدة (مثال تجربة نيوزيلاندا في عملية التفويض الإداري وتوزيع الصلاحيات).

السياسات العامة المبنية على الأدلة والبراهين[13]

يجب أن تكون السياسات والبرامج والخدمات على علم بالأدلة ذات الصلة وبذلك يجب أن يكون الهدف منها هو توفير أفضل المعلومات الممكنة لتمكين الحكومة من اتخاذ قرارات مستنيرة حول فعالية البرامج وقيمة النفقات.

سابعاً: الخاتمة

هدفت هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على قضايا الإصلاح الإداري ودورها في تصويب المسار التنموي ودفع عجلته عبر استعراض ودراسة عدد من التجارب الدولية في الإصلاح الإداري هي تجارب "أستراليا، اليابان، كندا، نيوزيلاندا، ماليزيا وسنغافورة". حيث شكلت كل تجربة مقاربة مختلفة لقضايا الإصلاح اتسقت مع تركيبة الدولة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية وعناصرها الثقافية والتاريخية. ففي حين تشابهت في بعض الأحيان الدوافع والأسباب الموجبة للقيام بعميلة اصلاح بين الدول موضع الدراسة الا أن المقاربة اختلفت بين دولة وأخرى.

وقد بينت الدراسة الجوانب الأساسية التي اعتمدت في كل تجربة من ناحية اصلاح هياكل الإدارة والتقييم ودور النظم السياسية والتشريعية وتأثيرها في العملية الإصلاحية. لا بد من الإشارة في هذا الصدد، إلى أن الإصلاح يجب أن يُبنى على أسس واضحة وتخطيط سليم يأخذ بالاعتبار الإطار العام لأسلوب العمل الحكومي ويعمل على تحقيق أهداف واقعية قابلة للقياس والتقييم، وأن يكون مبنياً على أسس ومبادئ الثقة بين الدولة والإدارة والمواطن وهذا ما تم العمل على توضيحه من خلال هذه الدراسة بشكلٍ عام.

الهوامش

(1) يقصد الباحث بالجو السياسي حالة التفاعل السياسي في الدولة والتي يمكن أن تكون حالة استقرار أو حالة صراع والتي تؤثر بشكل مباشر على أجهزة الإدارة العامة.

(2) لمزيد من المعلومات حول «المؤسسية الحديثة أو النظرية المؤسسية الحديثة» أنظر إلى هامش رقم (1) وإلى دراسات (Peter, 2000, Garson, 2008;Steinmo, 2008) واصدارات مركز رؤيا للبحوث والدراسات 2017- متوفرة في قائمة المراجع.

(3) لمزيد من التفاصيل حول ارتباط مفهوم التنمية بالعناصر الاقتصادية والاجتماعية وتطور هذا المفهوم خلال الخمسين سنة أنظر هامش رقم (2).

(4) تزايد الاهتمام بدور الادارة والمؤسسات العامة كعنصر هام في تفسير العملية التنموية الاقتصادية بعد إهمالها طويلاً في نظريات التنمية لصالح العوامل الكمية من خلال مساهمات كل من «دوجلاس وكوس» وغيرهما لمزيد من المعلومات انظر علي عبد القادر، 2007 في قائمة المراجع.

(5) لمزيد من التفاصيل حول مواقع الدول موضع الدراسة على المؤشرات الدولية التي تم ذكرها أعلاه متوفرة في الملحق.

(6) انتقل هذا الهدف من المرحلة الأولى إلى الثانية وبقي ثابتاً في جميع المراحل باعتباره أحد الأهداف المستدامة والتي يعني تحقيقها دعم تحقيق الاهداف الأخرى إن على مستوى الإصلاح أو كفاية الحكومة.

(7) مثال على أهدف واضحة وواقعية، هدف المرحلة الإصلاحية في عام 1995 والتي تتضح بشكل أساسي في تقليص العجز بنسبة 3 % من الناتج المحلي الإجمالي عبر الحد من النفقات الحكومية وترشيق الإدارة العامة لتقديم الخدمات بفعالية وكفاءة أكثر.

(8) لمزيد من المعلومات حول التدابير القاسية التي وضعتها الحكومة النيوزيلاندية للإصلاح الإداري انظر الى (World Bank Report, 2003) التفاصيل في قائمة المراجع

(9) انتهجت ماليزيا منذ استقلالها سياسة التوجه نحو الشرق (دول شرق آسيا) لتبتعد عن الإرث الاستعماري، وقد تأثرت السياسات الماليزية في الإصلاح الإداري بالنماذج التي اتبعتها اليابان وكوريا الجنوبية حيث الاستفادة من تجربة اليابان في إنشاء «وحدة الإدارة والتنسيق» في انشاء الوحدات والمؤسسات المعنية بالإصلاح والتي كان أولها «وحدة التطوير الإداري».

(10) تم وضع أسس برامج الخصخصة والشراكة بناءً على قوانين وإجراءات تعطي للدولة الحق في المسائلة ومراقبة أنشطة الشركات التي حصلت على تفويض حكومي.

(11) لمزيد من المعلومات حول التجربة السنغافورية في الإصلاح الإداري أنظر (Chan, 1975, 1993; Jones, 1997, Root, 1996) التفاصيل في صفحة المراجع.

(12) لمزيد من التفاصيل حول التجربة الأسترالية وتحارب دولية خاصة في مجال اصلاح الخدمة العامة أنظر (Keraghan، 2010) التفاصيل متوفرة في قائمة المراجع.

(13) لمزيد من التفاصيل حول نماذج حكومية لسياسات عامة مبنية على الأدلة والبراهين، أنظر دراسة مجلس الوزراء البريطاني بعنوان «صنع السياسة الاحترافية للقرن الواحد والعشرين» ملحق رقم (3).

الملاحق

(1) مع مطلع الثمانينيات عاد الحديث مرة أخرى عن أهمية الدور الذي تلعبه المؤسسات كعامل تفسيري للظواهر السياسية وهو ما تمثل في ظهور "المؤسسية الجديدة" New Institutionalism، والتي ارتبط ظهورها بأكثر من دافع يتعلق بسياقات الواقع والتي تمثلت في:

- تجدد الاهتمام بدراسة الدولة في إطار المدرسة التي سميت بـ statism.
- الاستجابات المختلفة التي قدمتها الدول في التعامل مع التحديات والأزمات الاقتصادية خلال فترة السبعينيات والثمانينات من القرن الماضي، والتي لعبت المؤسسات دورًا كبيرًا فيها.
- مراجعة السياسات العامة للدول الكبرى خلال ثمانينات القرن الماضي، وما تطلبت من الحديث حول إعادة البناء المؤسسي، وأثر ذلك على دور الدولة وإصلاح القطاع العام.

وقد قدمت المؤسسية الجديدة أو ما يسمى أيضًا بالنظرية المؤسسية Institutional theory عددًا من الروافد المختلفة التي تتداخل مع علم الاجتماع والاقتصاد والقانون والإدارة معاً.

(2) مع تسعينيات القرن الماضي واعتماد معيار التنمية البشرية الذي أسسته الأمم المتحدة مضيفةً الصحة والتعليم كمؤشرين اساسيين لقياس التنمية، انتقل تركيز الدول العربية كما في الدول النامية إلى تحسين ترتيبها على مؤشرات التنمية البشرية ويتضمن دليل التنمية البشرية هو قياس يعبر عن معّدل الإنجازات في بلد ما في

ثلاثة أبعاد أساسية للتنمية

- حياة مديدة وصحيةٌ تقاس بمتوسط العمر المتوقع عند الولادة.

- المعرفة، تقاس بمتوسط سنوات الدراسة.

- مستوى معيشة لائق، يقاس بإجمالي الناتج المحلي للفرد (معادل القوة الشرائية بالدولار الأمريكي).

وقد قسم المؤشر الدول إلى أربع مجموعات:

المجموعة الأولى:

تتمتع بمؤشرات تنموية وبشرية مرتفعة جداً حيث تبلغ قيمة مؤشر التنمية البشرية فوق 80 % ، علاوة على تمتعها بمعدلات استقرار ورفاه وتنافسية وحرية وبيئة اعمال جاذبة إلى حد كبير.

المجموعة الثانية:

وتنخفض مؤشرات التنمية في هذه المجموعة من الدول لتصل إلى مستوى بين 70-80 % (مرتفعة).

المجموعة الثالثة:

تنخفض قيمة مؤشر التنمية البشرية في هذه المجموعة لتبلغ 55 %-70 % (متوسطة)

المجموعة الرابعة:

تتضمن هذه المجموعة الدول ذات التنمية البشرية المنخفضة والتي تبلغ قيمة مؤشر التنمية البشرية فيها أقل من 55 % (منخفضة).

(3) لمزيد من التفاصيل حول نماذج حكومية لسياسات عامة مبنية على الأدلة والبراهين، أنظر دراسة مجلس الوزراء البريطاني بعنوان «صنع السياسة الاحترافية للقرن الواحد والعشرين". حيث أوضحت أن خصائص تلك السياسات تشمل: النظرة الأمامية، والنظرة الخارجية، والابتكار، والإبداع، واستخدام الأدلة، والشمولية، والتحالف والتقويم ، والمراجعة وتعلم الدروس.

1. تصنيف الدول حسب مؤشر التنمية البشرية والذي يتكون من ثلاث أبعاد أساسية: المستوى المعيشي اللائق، التعليم والصحة.

تصنيف الدول حسب دليل التنمية البشرية	
دليل التنمية البشرية	القيمة
تنمية بشرية مرتفعة جداً	0.800 فأكثر
تنمية بشرية مرتفعة	0.700-0.799
تنمية بشرية متوسطة	0.550-0.699
تنمية بشرية منخفضة	أقل من 0.550
المصدر: تقرير التنمية البشرية	

2. ترتيب الدول موضع الدراسة على مؤشر التنمية البشرية ويمكننا أن نرى بأن الدول قد حققت معدلات تنمية أعلى مع دخول برامج الإصلاح موضع التنفيذ، وبخاصة في حالة ماليزيا وسنغافورة حيث انتقلتا من مصاف الدول ذات التنمية البشرية المرتفعة إلى الدول ذات تنمية بشرية مرتفعة جداً.

ترتيب دول التجارب الدولية على مؤشر دليل التنمية البشرية												
	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
استراليا	0.866	0.883	0.898	0.908	0.923	0.925	0.929	0.931	0.933	0.936	0.938	0.939
اليابان	0.816	0.84	0.855	0.873	0.885	0.89	0.895	0.899	0.903	0.905	0.907	0.909
كندا	0.849	0.861	0.867	0.892	0.902	0.905	0.908	0.911	0.918	0.92	0.922	0.926
نيوزيلاندا	0.818	0.851	0.869	0.888	0.899	0.902	0.905	0.907	0.91	0.914	0.915	0.917
ماليزيا	0.643	0.683	0.725	0.731	0.772	0.778	0.781	0.785	0.79	0.795	0.799	0.802
سنغافورة	0.718	0.773	0.819	0.868	0.909	0.914	0.92	0.923	0.928	0.929	0.93	0.932
المصدر: قاعدة بيانات تقرير التنمية البشرية												

3. ترتيب الدول موضع الدراسة على مؤشر سهولة ممارسة الأعمال، والذي يصنف أداء 190 دولة يصنف تقرير ممارسة أنشطة الأعمال أداء الدول وفقاً لقدرتها على توفير بيئة أعمال مناسبة للمشاريع الجديدة والقائمة حول العالم، من خلال تحليل 10 معايير أساسية تؤثر على ممارسة الأعمال وهي:

- بدء النشاط التجاري
- استخراج تراخيص البناء
- الحصول على الكهرباء
- تسجيل الملكية
- الحصول على الائتمان
- حماية المستثمرين الأقلية
- دفع الضرائب
- التجارة عبر الحدود
- انفاذ العقود
- تسوية حالات الإعسار

ويعتبر هذا المؤشر مقياساً للبيئة الإجرائية وكفاية المؤسسات الحكومية وانعكاسها على بيئة الأعمال.

ترتيب دول التجارب على مؤشر سهولة ممارسة أنشطة الأعمال (2018/2019)											
	الترتيب العالمي	بدء النشاط التجاري	استخراج تراخيص البناء	الحصول على الكهرباء	تسجيل الملكية	الحصول على الائتمان	حماية المستثمرين الأقلية	دفع الضرائب	التجارة عبر الحدود	إنفاذ العقود	تسوية حالات الاعسار
استراليا	18	7	9	52	50	8	64	26	103	5	20
اليابان	39	93	44	22	48	85	64	97	56	52	1
كندا	22	3	63	121	34	12	11	19	50	96	13
نيوزيلاندا	1	1	6	45	1	1	2	10	60	21	31
ماليزيا	15	122	3	4	29	32	2	72	48	33	41
سنغافورة	2	3	8	16	21	32	7	8	45	1	27
المصدر: قاعدة بيانات تقرير سهولة ممارسة أنشطة الأعمال (البنك الدولي 2018)											

4. ترتيب الدول موضع الدراسة على مؤشر التنافسية، يتتبع مؤشر التنافسية العالمية (GCI) أداء ما يقرب من 140 دولة على 12 من أركان القدرة التنافسية. يقوم بتقييم العوامل والمؤسسات التي تم تحديدها من خلال البحوث التجريبية والنظرية على أنها تحديد التحسينات في الإنتاجية ، والتي بدورها هي المحدد الرئيسي للنمو طويل الأجل وعامل أساسي في النمو الاقتصادي والازدهار.

5. يسعى تقرير التنافسية العالمي إلى مساعدة صانعي القرار على فهم الطبيعة المعقدة والمتعددة الأوجه للتحدي الإنمائي ؛ لتصميم سياسات أفضل ، على أساس التعاون بين القطاعين العام والخاص ؛ واتخاذ إجراءات لاستعادة الثقة في إمكانيات التقدم الاقتصادي المستمر.

6. يتم قياس المؤشر من (0-7) وكلما اقترب تقييم الدولة من النقطة 7، فإن ذلك يعني تقدمها في المؤشر يضم المؤشر (12) محوراً رئيسياً تندرج تحتها (112) مؤشرات فرعية، ضمن ثلاثة مجموعات رئيسية:

1. مجموعة المتطلبات الأساسية التي تمثل العناصر الأساسية لإقتصادات الدول التي تعتمد على الموارد.

2. مجموعة محفزات الكفاءة التي تمثل العناصر الأساسية لاقتصادات الدول التي تعتمد على الكفاءة.

3. مجموعة عوامل الإبتكار والتطوير التي تمثل العناصر الأساسية لاقتصادات الدول التي تعتمد على الإبتكار.

ترتيب دول التجارب على بعض مؤشرات التنافسية العالمية (2018/2019)				
	الترتيب العام (من 137 بلد)	مؤشر المؤسسات (من 137 بلد)	مؤشر البنية التحتية (من 137 بلد)	الإبتكار (من 137 بلد)
استراليا	21	18		
اليابان	9	17	4	8
كندا	14	15	16	23
نيوزيلاندا	13	3	23	20
ماليزيا	23	27	22	22
سنغافورة	3	2	2	9
المصدر: تقرير التنافسية الدولي (2018/2019)				

المراجع العربية

الإمام، عماد (2005). "المؤسسات والتنمية". سلسلة جسر التنمية، العدد الثاني والأربعون. المعهد العربي للتخطيط.

سن، امارتيا (2004). "التنمية حرية: مؤسسات حرة وانسان محرر من الجهل والمرض والفقر، ترجمة شوقي جلال. سلسلة عالم المعرفة. دولة الكويت.

المناور، فيصل (2014). "دور الإصلاح المؤسسي في تحقيق التنمية والعدالة الاجتماعية". سلسلة قضايا إدارية العدد 12. مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة. جامعة القاهرة.

مركز رؤيا للبحوث والدراسات (2017). "مفهوم المؤسسية". متوفر عبر الرابط : http://ruyaa.cc/Page/860#__ftn14 (تم دخول الرابط بتاريخ 11/12/2018).

المراجع الانجليزية

Benedetto Francesco, B., 2013. The reform of the Public Administration in Singapore: a model to follow in Italy?

Chan, H.C., 1975. Politics in an administrative state: where has the politics gone? (pp. 294306-). Singapore: Department of Political Science, University of Singapore.

Chan, H.C., 1993. Singapore: coping with vulnerability. Driven by growth: Political change in the Asia-Pacific region. Armonk, NY: ME Sharpe.

Cheung, A.B., 2003. Public service reform in Singapore: Reinventing government in a global age. Governance and public sector reform in Asia: Paradigm shifts or business as usual, pp.138-162.

Dobrolyubova, Y., Evans, G., Manning, N. and Yuliya, N.P., 2005. Increasing Government Effectiveness: Approaches to Administrative Reform in the Russian.

Government of Japan (2018) , GOVERNMENT OFFICES' FUNCTIONS & WEB SITE CONTENTS. Available at : http://japan.kantei.go.jp/link/link2.html (Accessed: 28 November 2018).

Graham Scott, Government Reform in New Zealand, Occasional Paper No. 140, International Monetary Fund, Washington DC, 1996, pp.30-31

Kernaghan, K., 2010. International Innovation in Public Sector External Service Delivery'. Institute for Citizen-Centered Service, Canada.

Meier, K, & Smith, K 1994, 'Representative Democracy and Representative Bureaucracy: Examining the Top-Down and Bottom-Up Linkages', Social Science Quarterly (University of Texas Press), 75, 4, pp. 790-803.

Munusamy, J., Chelliah, S. and Mun, H.W., 2010. Service quality delivery and its impact on customer satisfaction in the banking sector in Malaysia. International Journal of Innovation, Management and Technology, 1(4), p.398.

Peters, B.G., 2000. Institutional theory: Problems and prospects. Reihe Politikwissenschaft, Political Science Series69 .

Root, H.L., 1996. Small countries, big lessons: governance and the rise of East Asia. Oxford University Press.

Steinmo, S., 2008. Historical institutionalism. Approaches and methodologies in the social sciences, 118.

Stoker, G 2006, 'Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?', American Review of Public Administration, 36, 1, pp. 41-57.

The Treasury, Government Management: Brief to the Incoming Government 1987, Volume 1, New Zealand, 1987, p.59.

Tjiptoherijanto, P. 2012, 'Civil Service Reform in Malaysia: Commitment and Consistency'. University of Indonisia. Working Paper in Economics and Business Volume II No.4/2012.

Villezca Becerra, P.A., 2013. Public sector management in Singapore: examining the public service for the 21st century reform= Gestión del sector público en Singapur: el examen de la función pública para la reforma del siglo 21. Explanans, 2(2), pp.33-45.

صدر عن هذه السلسلة :

1 - مواءمة السياسات المالية والنقدية بدولة الكويت لظروف ما بعد التحرير
د. يوسف الابراهيم ، د. أحمد الكواز

2 - الأوضاع والسياسات السكانية في الكويت بعد تحريرها
د. ابراهيم العيسوي (محرر)

3 - إعادة التعمير والتنمية في الكويت
د. عمرو محي الدين

4 - بعض قضايا الإصلاح الاقتصادي في الأقطار العربية
د. جميل طاهر ، د. رياض دهال ، د. عمادالامام

5 - إدارة الموارد البشرية وتخطيط التعليم والعمالة في الوطن العربي
د. محمد عدنان وديع

6 - حول مستقبل التخطيط في الأقطار العربية
د. ابراهيم العيسوي

7 - مشاكل التعليم وأثرها على سوق العمل
د. محمد عدنان وديع

8 - أهداف التنمية الدولية وصياغة السياسات الإقتصادية في الدول العربية
د. علي عبد القادر علي

9 - تحديات النمو في الاقتصاد العربي الحديث
د. عماد الإمام

10 - هل تؤثر السياسات الاقتصادية الكلية على معدلات نمو الدول العربية؟
د. علي عبد القادر علي

11 - الصيرفة الإسلامية : الفرص والتحديات
د. محمد أنس الزرقا

12 - دور التجارة العربية البينية في تخفيف وطأة النظام الجديد للتجارة
اعداد : د. محمد عدنان وديع ، تحرير : أ. حسان خضر

13 - العولمة وقضايا المساواة في توزيع الدخل في الدول العربية
اعداد : د. علي عبد القادر علي

14 - السياسات الكلية وإشكالات النمو في الدول العربية
اعداد : أ. عامر التميمي ، تحرير : د. مصطفى بابكر

15 - الجودة الشاملة وتنافسية المشروعات
اعداد : أ.د. ماجد خشبة ، تحرير : د. عدنان وديع

16 - تقييم أدوات السياسة النقدية غير المباشرة في الدول العربية
إعداد: د. عماد موسى، تحرير : د. أحمد طلفاح

17 - الأضرار البيئية والمحاسبة القومية المعدلة بيئيا : إشارة لحالة العراق
إعداد: د . أحمد الكواز

18 - نظم الإنتاج والإنتاجية في الصناعة
إعداد: م . جاسم عبد العزيز العمّار، تحرير: د. مصطفى بابكر

19 - اتجاهات توزيع الإنفاق في الدول العربية
إعداد: د . علي عبدالقادر علي، تحرير: د. رياض بن جليلي

20 - هل أضاعت البلدان العربية فرص التنمية؟
إعداد: د . أحمد الكواز

21 - مأزق التنمية بين السياسات الاقتصادية والعوامل الخارجية
إعداد: د . أحمد الكواز

22 - التنمية وتمكين المرأة في الدول العربية
إعداد: د .علي عبد القادر

23 - العولمة والبطالة: تحديات التنمية البشرية
إعداد: د .محمد عدنان وديع

24 - اقتصاديات التغير المناخي: الآثار والسياسات
إعداد: د .محمد نعمان نوفل

25 - المرأة والتنمية في الدول العربية: حالة المرأة الكويتية
إعداد: د .رياض بن جليلي

26 - البطالة ومستقبل أسواق العمل في الكويت
إعداد: د .بلقاسم العباس

27 - الديموقراطية والتنمية في الدول العربية
إعداد: د .علي عبدالقادر علي

28 - بيئة ممارسة أنشطة الأعمال ودور القطاع الخاص
إعداد: د .أحمد الكواز

29 - تأثير سياسات الترويج للاستثمار الأجنبي المباشر على قدرة الدول العربية في جذب هذه الاستثمارات لتحقيق أهدافها التنموية
إعداد: أ .منى بسيسو

30 - الاصلاح الضريبي في دولة الكويت
إعداد: د .عباس المجرن

31 - استهداف التضخم النقدي: ماذا يعني لدول مجلس التعاون؟
إعداد: د .وشاح رزاق

32 - الأزمة المالية الدولية وإنعكاساتها على دول الخليج
إعداد: د .وشاح رزاق
د .إبراهيم أونور
د .وليد عبد مولاه

33 - استخدام العوائد النفطية
إعداد: د .محمد إبراهيم السقا

34 - السوق الخليجية المشتركة
إعداد: د .أحمد الكواز

35 - الاقتصاد السياسي لعدم المساواة في الدول العربية
إعداد: د .علي عبدالقادر علي

36 - الضرائب، هبة الموارد الطبيعية وعرض العمل في الدول العربية ودول مجلس التعاون
إعداد: د. بلقاسم العباس
د. وشاح رزّاق

37 - إندماج إقتصادي إقليمي أم دولي: الحالة العربية
إعداد: د. أحمد الكواز

38 - التجارة البينية الخليجية
إعداد: د. وليد عبدمولاه

39 - تطوير الأسواق المالية التقييم والتقلب اعتبارات خاصة بالأسواق الناشئة
إعداد: أ. آلان بيفاني

40 - تقييم التجربة التنموية لدول مجلس التعاون الخليجي
إعداد: د. أحمد الكواز

41 - قياس كفاءة بنوك دول مجلس التعاون الخليجي
إعداد: د. إبراهيم أونور

42 - مُحددات الاستثمار الأجنبي المباشر الداخل إلى الدول العربية
إعداد: د .وليد عبد مولاه

43 - رأس المال البشري والنمو في الدول العربية
إعداد: د . بلقاسم العباس
د. وشاح رزاق

44 - لماذا لم تتحول أغلب البلدان النامية إلى بلدان متقدمة تنموياً؟
إعداد: د . أحمد الكواز

45 - حول حل معضلة بطالة المتعلمين في البلدان العربية
إعداد: د . حسين الطلافحه

46 - سجل التطورات المؤسسية في الدول العربية
إعداد: د . حسين الطلافحه

47 - المسؤولية الاجتماعية ومساهمة القطاع الخاص في التنمية
إعداد: د . وليد عبدمولاه

48 - البيئة الاستثمارية ومعوقات نمو المنشآت الصغيرة والمتوسطة: حالة دولة الكويت
إعداد: د . ايهاب مقابله

49 - التدريب أثناء الخدمة لشاغلي الوظيفة العامة: دراسة حالة لواقع التجربة الكويتية
إعداد: د . فهد الفضالة

50 - التكامل الاقتصادي: آليات تعزيز التعاون الاقتصادي العربي
إعداد: د . نواف أبو شمالة

51 - وكالات التصنيف الائتماني: عرض وتقييم
إعداد: د . أحمد الكواز

52 - دراسة تحليلية لأبعاد التحديات التي تواجه المشروعات الصغرى والصغيرة والمتوسطة ودور مؤسسات الدعم الفني
إعداد: د . إيهاب مقابله

53 - واقع المخاطر الإجتماعية في الجمهورية اليمنية
إعداد: د . محمد باطويح د. فيصل المناور

54 - تجارب تنموية رائدة - ماليزيا نموذجاً
إعداد: د. فيصل المناور د .عبدالحليم شاهين

55 - Small and Medium Enterprises in Lebanon: Obstacles and Future Perspectives
Issue: Omar Malaeb

56 - مؤشرات تقييم الآثار الاقتصادية والاجتماعية للمشروعات الصغرى والصغيرة والمتوسطة والخدمات المقدمة لها
إعداد: د. إيهاب مقابله

57 - بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية
إعداد: د. فيصل المناور
أ. منى العلبان

58 - الدور التنموي للسياسات الصناعية الحديثة في ضوء الممارسات الدولية الرائدة: متطلب التحول الهيكلي لاقتصادات الدول العربية
إعداد: د. نواف أبو شماله

59 - التجربة الماليزية في إدارة الأزمات: مقاربة في الاقتصاد السياسي
إعداد: د. فيصل المناور
أ. منى العلبان

60 - تطوّر الإنتاجية ومساهمتها في النمو الإقتصادي لدول مجلس التعاون الخليجي
إعداد: د. محمد لزعر

61 - تطوير المؤسسات العربية من منظور اقتصاد المعرفة

إعداد: د. علم الدين بانقا
د. محمد عمر باطويح

الآراء الواردة في هذا الإصدار تعبر عن رأي المؤلف وليس عن رأي المعهد

المعهد العربي للتخطيط بالكويت

صندوق البريد 5834 صفاة 13059 دولة الكويت

: 24844061 24843130 (965) : 24842935(965)

: api@api.org.kw - www.arab-api.org

/APIKW
/Arab_API
www.arab-api.org
Arab Planning Institute
Arab Planning Institute
/arab_api