

نموذج مقترح لإصلاح المؤسسات العامة في الدول العربية

فيصل المناور*

عمر ملاعب**

عبد الله يونس***

ملخص

تأتي هذه الدراسة لتبحث في صياغة نموذج خاص لإصلاح المؤسسات العامة في الدول العربية، يلبي احتياجاتها ويعالج مواطن الضعف فيها، والتي أدت بشكل أو بآخر إلى ضعف أطر التنمية والنمو الاقتصادي في أغلب تلك الدولة. وتشير مختلف الأدبيات إلى وجود إشكالية رئيسية تواجه البلدان العربية، تكمن في ضعف المؤسسات في مختلف الدول العربية، مما أنتج عن ذلك مجموعة من المخاطر التي هددت إستقرار وتنمية تلك الدول، والتي أثرت بدورها بالسلب على تطلعات الشعوب العربية وطموحاتها. وفي سبيل طرح تلك الإشكالية على بساط النقاش تهدف هذه الدراسة إلى الإجابة على التساؤل الرئيسي التالي: كيف يمكن معالجة مختلف التحديات والإشكاليات التي تواجه المؤسسات العامة في الدول العربية والتي أثرت بشكل أو بآخر على مستوى الأداء التنموي؟ وقد سعت هذه الدراسة وعبر دراسة موقع وتصنيف الدول العربية على معظم المؤشرات الدولية الخاصة بالبيئة المؤسسية إلى البحث في إيجاد نموذج لإصلاح واقع المؤسسات العامة العربية وذلك باستخدام منهج التحليل الكيفي والذي سيتم توظيفه من خلال تحليل مجموعة من البيانات والمعلومات الواردة من مختلف المؤشرات المعنية بالبيئة المؤسسية بأسلوب استقرائي أدائه الرئيسية الملاحظة، هذا وخلصت الدراسة الى ان النموذج الأمثل يجب ان يراعي ويجمع مختلف التوجهات الإصلاحية. من أهمية الفصل بين السياسة والإدارة الى ترشيق الانفاق الحكومي ووضع أسس للحوكمة الرشيدة وصولاً إلى بناء القدرات المؤسسية.

Reforming Public Institutions in Arab Countries: A Proposed Model

Faisal Al-Monawer

Omar Malaeb

Abduallah Younis

Abstract

This study examines the formulation of a model for the reform of public administration in the Arab countries, which meets their needs and addresses their weaknesses. A survey of the relevant literature indicates that there are major issues that face the development of public administrations in the Arab countries, which mainly lies in the fragility of public institution framework in various Arab countries, which resulted in a set of risks that threatened the stability and development of these countries, which in turn negatively affected the aspirations of the Arab people. In order to open the discussion on these issues, this study aims to answer the following question: How to address the various challenges and problems facing public administration in the Arab countries that have affected in one way or another the level of development performance? This study, through the analysis of the classification of Arab countries on most of the international indicators of institutional building, sought to find a model for reforming the reality of Arab public administration. The key findings suggest that the model should incorporate an array of reform mechanisms that start with separation of politics from administration, as well as budgetary reforms, institutional reforms and capacity building.

* عضو الجهاز الفني في المعهد العربي للتخطيط. البريد الإلكتروني: faisal@api.org.kw

** عضو الجهاز الفني في المعهد العربي للتخطيط. البريد الإلكتروني: malaeb@api.org.kw

*** عضو الجهاز الفني في المعهد العربي للتخطيط. البريد الإلكتروني: abduala@api.org.kw

أولاً: مقدمة

يُشير "أمارتيا سن" إلى "التنمية" بمفهوم الحرية الشخصية من خلال "توسيع مدى الخيارات المتاحة للفرد ليختار فيما بينها". وفي سبتمبر من عام 2000 اجتمعت الجماعة الدولية (الأمم المتحدة) 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 ورعاية اجتماعية (سن، 2004).

وفي ظل التوافق الدولي حول أهمية ممارسات الحكم الرشيد، ودوره في تعزيز التنمية وتحقيق العدالة الاجتماعية، وقدرتها على تدعيم الممارسات الديمقراطية، وتحسين فعالية المؤسسات وإعلاء القانون والعدالة، بدأت الجماعة الدولية (الأمم المتحدة) في تبني مبادرات ومشروعات لتعزيز الحكم الرشيد وإصلاح المؤسسات العامة بالبلدان النامية والمقدمة على حد سواء. وعلى مستوى البلدان العربية انطلق "برنامج إدارة الحكم في البلدان العربية" عام 2000 بهدف تعزيز جهود التنمية في المنطقة العربية عبر دعم الجهود المؤيدة لترسيخ الحكم الرشيد فيها، وهي المبادرة التي أطلقها المكتب الإقليمي للدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وتبني مفهوم "إدارة الحكم" "Governance" على أنه ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لتسيير شؤون الدولة على كافة المستويات، شاملة جميع الآليات والعمليات والمؤسسات التي يقوم المواطنون والفئات المجتمعية من خلالها بالتعبير عن مصالحهم، وممارسة حقوقهم، والقيام بواجباتهم، وتسوية خلافاتهم (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2006).

بالرغم من الجهود التي تتبناها تلك المبادرة، ومبادرات الإصلاح القطرية التي انتهجتها دول عربية عدة، يُلقي تقرير "تحديات التنمية في الدول العربية: نهج التنمية البشرية 2009" الضوء على خمسة تحديات تنموية رئيسية تواجه دول المنطقة حتى عام 2015، تتمثل في "إصلاح المؤسسات؛ وتوفير فرص العمل؛ والحفاظ على عملية النمو لصالح الفقراء وتمويلها؛ وإصلاح النظم التعليمية؛ وتنويع مصادر النمو الاقتصادي". كذلك جاء تقرير "التنمية الإنسانية العربية للعام 2009" ليؤكد على تنامي العقبات التي تعترض سبل التنمية في المنطقة العربية، مُشيراً إلى أن ذلك يعود في الأساس إلى هشاشة البنى السياسية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية في المنطقة، وافتقارها إلى سياسات تنموية تتمحور حول الإنسان (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2009).

وتتجلى أهمية البعد المؤسسي للتنمية في الوقت الراهن كنتاج لعاملين أساسيين: الأول داخلي؛ ويتمثل في إندلاع ثورات الربيع العربي التي علت هتافاتاً للمناداة بـ "العيش - الحرية - العدالة الاجتماعية"، والتي ارتأت أن نقطة الانطلاق لمستقبل أفضل تتمثل في "إسقاط النظم القائمة". الأمر الذي يؤكد على الرابط القوي - وفقاً لرؤية المجتمع - بين واقع المؤسسات والتنمية من جهة، والقصور الذي تعانيه أنظمة الحكم، وطبيعة العقود الاجتماعية القائمة وضعف الأداء من جانب حكومات تلك الدول - سواء التنفيذية أو التشريعية- من جهة أخرى. ويتخذ العامل الثاني؛ صبغة العالمية حيث أعلن تقرير صندوق النقد الدولي "أفاق الاقتصاد العالمي" أن "النشاط الاقتصادي العالمي أصبح أكثر وهناً واختلالاً، وأن الثقة في إمكانية استعادته لحيويته صارت أكثر ضعفاً. كما أضحت المخاطر الاقتصادية أكبر عن من قبل". الأمر الذي قد ينعكس سلباً على معدلات النمو الاقتصادي في المنطقة العربية، ومن ثم مستويات التنمية بها (صندوق النقد الدولي، 2019).

نموذج مقترح لإصلاح المؤسسات العامة في الدول العربية 11

فلذلك تأتي هذه الدراسة لتبحث في صياغة نموذج خاص لإصلاح المؤسسات العامة في الدول العربية، يلي احتياجاتها ويعالج مواطن الضعف فيها، والتي أدت بشكل أو بآخر إلى ضعف أطر التنمية والنمو الاقتصادي في أغلب تلك الدولة.

مما سبق، يمكن القول أن ثمة إشكالية رئيسية تواجه البلدان العربية، تكمن في ضعف مستوى الأداء التنموي لمختلف المؤسسات في الدول العربية، مما أنتج عن ذلك مجموعة من المخاطر التي هددت إستقرار وتنمية تلك الدول، والتي أثرت بدورها بالسلب على تطلعات الشعوب العربية وطموحاتها.

وفي سبيل طرح تلك الإشكالية على بساط النقاش تهدف هذه الدراسة إلى الإجابة على التساؤل الرئيسي التالي: كيف يمكن معالجة مختلف التحديات والإشكاليات التي تواجه المؤسسات العامة في الدول العربية والتي أثرت بشكل أو بآخر على مستوى الأداء التنموي؟

وعلى هذا الأساس تهدف هذه الدراسة إلى وضع رؤى تبلور إطار عمل لتطوير وتحديث الإدارة العامة وفق أسس استراتيجية تعمل على إجراء مقارنة واقعية لأهم جوانب القصور ومكامن الخلل والتحديات القائمة التي تواجه الإدارة العامة بالدول العربية، إضافة إلى تحديد الاستراتيجيات والسياسات العامة التي يمكن من خلالها صياغة الحلول ووضع آليات بناء مؤسسات عامة وفعالة تدعم التطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي بالدول العربية. كما تهدف إلى تصميم نموذج مقترح لإصلاح المؤسسات العامة ليكون باكورة عمل ونقطة إنطلاق للباحثين في هذا المجال.

فيما يخص المنهجية البحثية التي تبنتها هذه الدراسة، فقد تضمنت منهج التحليل الكيفي لمجموعة من المؤشرات الدولية بشأن قياس الأوضاع المؤسسية في مختلف الدول العربية (والمقصود بعملية التحليل الكيفي للمؤشرات هو استخدام البيانات والمعلومات الواردة من مختلف المؤشرات في عملية الكشف عن مستوى التقدم أو التراجع في المجال المراد دراسته، وذلك بأسلوب استقرائي أداته الرئيسية هي الملاحظة)، وذلك للوقوف على مستوى كفاءتها وفعاليتها وأثرها على الأوضاع التنموية بشكل عام، بالإضافة إلى بعض الكتابات الرائدة التي تناولت تحليلات عامة حول أوضاع المؤسسات العربية، وخصوصاً في العقدين الماضيين.

هذا، وتنقسم هذه الدراسة إلى ثلاثة أقسام تسبقها مقدمة وتليها خاتمة، يناقش القسم الأول منها مفهوم المؤسسات العامة وأثره التنموي وفقاً لأهم الأدبيات الرائدة، بينما يستعرض القسم الثاني تحليل أسباب فشل الإدارة العامة ولاسيما المؤسسات العامة كأحد مكوناتها في الدول النامية ولاسيما العربية منها، وواقع تلك الدول وفقاً لأهم مؤشرات البيئة المؤسسية الدولية، ويطرح القسم الثالث والأخير نموذج لإصلاح المؤسسات العامة في الدول العربية قائم على مفهوم الدولة القادرة تنموياً.

ثانياً: المؤسسات العامة والأداء التنموي وفقاً للأدبيات الرائدة

تعرف المؤسسات في الأدبيات الاقتصادية على أنها الضوابط التي يضعها البشر لتحديد هيكل التفاعلات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويرى الاقتصادي الأمريكي "Douglass North"، أحد أهم رواد الاقتصاد المؤسسي، أن هذه الضوابط أو القواعد قد تكون رسمية كالديساتير والقوانين وغير رسمية كالعادات والعرف والقيم، بحيث تساهم في تشكيل هيكل الحوافز في التبادل بين البشر بحيث تحدد تكلفة المبادلات، وتضمن الاستمتاع بالعائد على النشاطات ما يضمن سلامة واستمرار النظام داخل السوق والمجتمع، ويعتقد أن تقاليد الحكم الرشيدة

والمؤسسات القوية تعزز المساءلة وسيادة القانون وفعالية الحكومة ونوعية الخدمات العامة وتسيطر على الفساد: ما يضمن نفاذ الجميع إلى الفرص الاقتصادية بشكل متساو. كما أنها تشجع على التوسع في استثمارات القطاع الخاص وتدعم الابتكار والتطوير ما يؤدي إلى زيادات متواصلة في إنتاجية عوامل الإنتاج والنمو الاقتصادي واستدامته، ويسمح بخلق المزيد من فرص العمل وتخفيض الفقر (North, 1991). ويميز كل من "North and Davids" بين البيئة المؤسسية والترتيبات المؤسسية حيث تشير الأولى إلى الضوابط التي تحكم سلوك الإنسان وطريقة تفاعله مع الآخرين داخل المجتمع، في حين تمثل الترتيبات المؤسسية مبادئ توجيهية محددة تتمثل في هياكل الحوكمة ونظم التعامل التي تحكم التعاقد في التبادلات التجارية ونوعية البيروقراطية (North, 1991).

هذا، وترتبط المؤسسات بالأداء الاقتصادي نظراً لتأثيرها على هيكل حوافز المتعاملين في استعمال الأصول والموارد الاقتصادية العامة والخاصة، وقد تزايد الاهتمام بدور المؤسسات كعنصر هام في تفسير التنمية الاقتصادية بعد إهمالها طويلاً في نظريات التنمية لصالح العوامل الكمية من خلال مساهمات كل من "North and Cos" وغيرهما (عبد القادر، 2007)، حيث تبين أن التطور الاقتصادي لا يستجيب تلقائياً لتراكم عوامل الإنتاج وزيادة الإنتاجية، ولكن يحتاج إلى ضامن لتقليل التكاليف وتقاسم المخاطر وتشجيع الاستثمار وحركة رأس المال وحفظ حقوق الملكية، بحيث تمثل الترتيبات المؤسسية التي تعمل بكفاءة وفعالية محركاً قوياً للقدرات البشرية، ومن ثم الأداء سواء في إدارة الشأن العام أو القطاع الخاص.

ويرى "North" بأن التنمية الاقتصادية هي الأساس نابعة من تطور المؤسسات السياسية والاقتصادية التي تخلق بيئة مجتمعية واقتصادية دافعة للإنتاجية (North, 1991)، ويؤكد "Landes" في كتابه "ثروة وفقير الأمم: لماذا البعض بهذا الثراء والبعض الآخر بهذا الفقر؟" على أن العوامل الاجتماعية والسياسية والمتمثلة في تنظيم العلاقات الاجتماعية قد تمكن الأفراد والجماعات من تحقيق أهدافهم في تعظيم المنافع وتقليل التكاليف لمختلف النشاطات الاقتصادية، بالإضافة إلى عاملي الجغرافيا والتكنولوجيا، والتي تساهم في تعظيم رفاهية البشر (Landes, 1998).

كما استعرض كل من "Robinson and Asemoglu" في دراستهما عام 2012 حول "أسباب فشل بعض الدول تنموياً" من خلال دراستهم لطبيعة المؤسسات فيها. حيث أشارت الدراسة بأن بريطانيا كانت الأولى بين الدول التي تنبعت إلى ضرورة إرساء مؤسسات سياسية واقتصادية واجتماعية، بحيث تقوم بحراسة حقوق الملكية الخاصة والحريات الفردية، وتفرض نصوص التعاقد وتوفر حكومة مستقرة ونزيهة وقابلة للمساءلة بحكم القانون ما ساعد على خلق المجتمع التنموي الأمثل، والذي يتيح الفرص للريادة الفردية والجماعية والمبادرة والمنافسة نظراً لإدراكهم بالقدرة على التمتع بمنافع هذه الريادة والأعمال، وتتناقض هذه الترتيبات مع واقع المجتمعات التي فشلت في إحداث التنمية الشاملة بسبب افتقارها لمثل هذه المؤسسات ما ساعد على بقاء نخب اقتصادية وسياسية متسلطة تعمل على انتزاع عوائد واستثمارات الآخرين (المناور، 2016).

كما تشير العديد من الأدبيات إلى أهمية دور المؤسسات والتغيير المؤسسي في دفع عجلة التنمية والحد من الفقر وخلق مجتمعات مسالمة، حيث تقوم المؤسسات من الناحية النظرية على "زيادة درجة اليقين في الأسواق، والقدرة على التنبؤ من خلال حقوق الملكية، وسيادة القانون والبيئة التنظيمية الشفافة، والميسرة للأعمال" ما يجعل عملية الاستثمار أكثر أماناً وبقيناً، وتشير كذلك إلى عدد من المحاذير المتعلقة بنوعية البيانات والأساليب القياسية المتبعة وتعرّتها في تحديد اتجاه السببية بين المؤسسات والتنمية، بحيث تكتسب المؤسسات مغزى إحصائي عالي في تفسير

نموذج مقترح لإصلاح المؤسسات العامة في الدول العربية 13

الفروقات في معدلات الاستثمار والنمو (Knack and Keefer, 1995)، ونصيب الفرد من الدخل بين الدول، أو بعض المتغيرات التنموية الأخرى على غرار معدل وفيات الرضع، أو انتشار الفقر (Kaufmann and Other, 1999)، وتعتمد هذه الدراسات متغيرات مؤسسية مفسرة مختلفة على غرار تدابير نزاع الملكية والحكم الرشيد، بما يتضمنه من سيادة القانون وجودة البيروقراطية والفساد والحريات المدنية والسياسية والانفتاح على التجارة.

هذا، وقد بين "Rodrik" من خلال دراسته لآثار المؤسسات والجغرافيا والتكامل التجاري على مستوى الدخل لعينة لأكثر من 200 دولة أهمية المؤسسات في تحديد مستويات الدخل، في حين تبين أن للجغرافيا أثر مباشر ضعيف وغير مباشر على نوعية المؤسسات (Rodrik, 2004)، على العكس لم تتحدد علاقة من هذا القبيل فيما يخص المؤسسات الديمقراطية التي قد تعمل على تعزيز النمو واستقراره حيث بين Evans and Ferguson في عام 2013 أن الديمقراطية لا تؤدي إلى زيادة الدخل، والعكس كذلك صحيح بمعنى أن زيادة الدخل لا تؤدي بالضرورة إلى تحسين حالة الديمقراطية (الناور، 2016)، كذلك بينت دراسات أخرى أن الأدلة مختلطة بشأن آثار المؤسسات السياسية الشاملة التي قد تعمل على تخفيف الفقر والتنمية البشرية عموماً (Halperin and Weinstein, 2010).

وتفسر عدد من الدراسات أن هذه الأدلة التطبيقية المختلفة في شأن آثار المؤسسات السياسية يتوقف على تعريف الديمقراطية والحكم الرشيد، حيث أن إجراء الانتخابات النزيهة قد لا يعني الكثير بالنسبة للتنمية والدخل والحد من الفقر، في حين قد تعمل تدابير أخرى ديمقراطية على غرار المشاركة السياسية، والمنافسة السياسية بين الأحزاب، وغيرهما، قد تكون أكثر تعبيراً وتأثيراً على المتغيرات التنموية المختلفة.

وقد بينت مجموعة أخرى من الدراسات التطبيقية أن الدول التي تتمتع بنوعية أرقى من المؤسسات مثل محاربة الفساد وحماية حقوق الملكية وسهولة القيام بالأعمال وممارستها، تتمتع بقدرة أعلى على استقطاب الاستثمار الأجنبي المباشر، بشكل يساعدها على تعظيم الاستفادة من العولمة المالية والتجارية من خلال نقل التكنولوجيا والخبرات والانخراط في سلاسل الإنتاج العالمية.

ويبين كل من "Oghur and Dasgupta" في قراءة لـ 338 دراسة حول آثار الفساد على التنمية أن الفساد له تأثير سلبي وعميق على النمو خاصة في الدول النامية، حتى بعد الأخذ بالاعتبار محددات النمو وطبيعة البيانات والمرحلة التنموية للدول، ويبدو أن الفساد يحد من النمو بشكل مباشر بمقدار (0.07-) نقطة مئوية في الدول النامية، بالإضافة إلى (-0.52) نقطة مئوية بشكل غير مباشر من خلال اختلال الإنفاق العام والتنمية البشرية، هذا يعني إجمالاً أن التحسن في مدركات الفساد بنقطة واحدة قد تزيد من معدل نمو متوسط الدخل في هذه الدول بـ 0.59 نقطة مئوية (الناور، 2015). وقد خلصت دراسة للبنك الدولي في عام 2004 في مقارنة بين الأداء الاقتصادي لدول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من جهة ودول شرق آسيا من جهة أخرى إلى نتيجة مشابهة، حيث وجدت أن معدلات النمو في المنطقة العربية قد تزيد بنقطة مئوية كاملة لو كانت حالة الإدارة العامة فيها موازية لبعض دول الآسيوية عالية الأداء على غرار "ماليزيا، وإندونيسيا، وسنغافورة" (ملاعب، 2019).

إن المؤسسات الراقية والكفؤة هي التي تعمل على تعزيز النمو في ظل تشجيع الأفراد على الانخراط في الأنشطة الإنتاجية غير الريعية من خلال توفير الحوافز المجدية اقتصادياً واجتماعياً في شكل هيكل مستقر من التفاعلات البشرية، والتي تقلل من عدم اليقين ومن التكلفة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في ظل القيود التي تمنع النخب والسياسيين وجماعات المصالح من استعمال سلطتهم في انتزاع عوائد واستثمارات الآخرين (Acemoglu, 2003)، ويقسم "Posner" كفاءة المؤسسات إلى كفاءة موضوعية قادرة على تعزيز التخصيص الأمثل للموارد،

والكفاءة الإجرائية القادرة على تقليل التكاليف وزيادة الدقة في الالتزام بقواعد اللعبة (Posner, 1998)، ويدعم "Chu" فكرة أن ثراء الدول الغنية إنما هو نتيجة تراكمية لمؤسسات تتسم بالكفاءة بشقيها، في حين يبدو الفقر في العديد من دول العالم نتيجة لعدم كفاءة المؤسسات فيها، والتي تعمل على المصادرة والاحتكار وسوء التوزيع عوض مكافأة الإنتاج والتبادل ما يؤدي إلى الحد من الفرص وحرية النفاذ لها (Chu, 2003).

من ثم يتبين أنه رغم كون النمو شرط ضروري لمجابهة التحديات التنموية، وخلق مواطن عمل كافية والحد من الفقر إلا أنه هنالك حاجة إلى هياكل مؤسسية مناسبة لضمان أن يكون هذا النمو شاملاً، بحيث يستفيد منه القطاع الأوسع من المجتمع دون اقتصاره على خدمة أصحاب المصالح والنخب، ويبدو هذا التفسير حاسماً في القطع مع فخ الفقر الذي ينشأ لدى العديد من الدول بسبب المناخ والأمراض والنزاعات وضعف البنية التحتية والتعليم، والذي يحتاج إلى استثمارات هامة لوضع هذه الدول على مسار تنموي أكثر تماسكاً ما يتطلب تغييراً مؤسسياً لتكريس حقوق الملكية والتجارة الحرّة والنزاهة والخدمات العامة الفعّالة والحريات السياسية والمدنية والمساءلة، والتي تنتج عموماً عن تسويات سياسية عبر النخب السياسية والاقتصادية خلال فترات معينة. إما لتحاشي النزاعات أو أثر انتفاضات مؤلمة ومكلفة، وذلك لكي تعيد توزيع علاقات القوة والمزايا السياسية والاقتصادية لصالح عموم أفراد المجتمع.

ونخلص من مراجعة هذه الأدبيات إلى عدد من النتائج الهامة، وهي على النحو التالي:

- كلما كانت المؤسسات قوية وذات كفاءة وفعالية تتعزز "المساءلة"، وسيادة القانون وفعالية الحكومة، ونوعية الخدمات، والعدالة الاجتماعية".
- تعتبر المؤسسات من العناصر الهامة في تفسير الأداء التنموي، وأن التنمية هي بالأساس نابعة من تطور مختلف أنواع المؤسسات التي تخلق بيئة مجتمعية واقتصادية دافعة للإنتاجية.
- إن افتقار المجتمعات لمؤسسات قوية ذات كفاءة وفعالية يؤدي إلى فشل العملية التنموية، وهو ما يؤدي أيضاً إلى خلق وبقاء نخب اقتصادية وسياسية متسلطة تعمل على احتكار العوائد والاستثمارات.
- إن الدول التي تمتلك مؤسسات قوية ذات كفاءة وفعالية تتمتع بقدر أكبر من القدرة على استقطاب الاستثمارات الأجنبية المباشرة، مما يحدث تعاضم المنفعة الاقتصادية والاجتماعية لها.
- هناك حاجة ماسة إلى توفير هياكل مؤسسية مناسبة لضمان أن يكون النمو الاقتصادي شاملاً، بحيث يستفيد منه القطاع الأوسع من المجتمع دون احتكاره، وهو ما يساهم أيضاً في تحسين مستوى معيشة البشر والذي يعتبر محور عملية التنمية.

ثالثاً: تحليل أسباب فشل الإدارة العامة (لاسيما المؤسسات العامة كأحد مكوناتها) في الدول النامية

منذ نهاية الخمسينيات وحتى بداية التسعينيات من القرن الماضي دار جدل حول أسباب فشل الإدارة العامة في دول العالم الثالث ولاسيما الدول العربية منها، وبما أن هذا الجدل لم يحسم بعد بالشكل المطلوب، تبين أن هناك ثلاث مجموعات من المدارس أو الاتجاهات التي كان لها آراء متباينة حول أسباب فشل الإدارة العامة في الدول النامية. فالمجموعة الأولى قد نسبت هذا الفشل إلى تقليد أو محاكاة النماذج الغربية التي تأثرت بها هذه الدولة في فترة الإستعمار الغربي لها. والمجموعة الثانية والتي رفضت هذا الإدعاء وعلت الأسباب بأنها تكمن في عوامل البيئة السياسية والاجتماعية والاقتصادية لهذه الدول وليس لها علاقة البتة في تلك النماذج الغربية التي تم تبنيها. أما

نموذج مقترح لإصلاح المؤسسات العامة في الدول العربية 15

المجموعة الثالثة (الدرسة الوسيطة) فقد أكدت أن النماذج الغربية وكذلك طبيعة العالم الثالث الخالية من التجربة هي العامل المسبب لتخلف وفشل الإدارة العامة في هذه الدول (محمود، 1997).

أخذ الاختلاف في وجهات النظر والأطروحات يلعب دوراً هاماً في البحوث والدراسات التي تدور حول فعالية الإدارة العامة في دول العالم الثالث (الدول النامية)، وانقسم بذلك الباحثين إلى ثلاث مجموعات، على النحو التالي:

1. المجموعة الأولى: مدرسة المحاكاة "Feral Heady":

يمثل هذه المدرسة الباحث المعروف في مجال الإدارة العامة المقارنة "Feral Heady" الذي وضع فشل الإدارة في الدول النامية بالأساس إلى تقليدها أو محاكاتها للنماذج الغربية المستوردة. لذا فإن المشكلة - بحسب وجهة النظر التي يتبناها - لن يكون لها معالجة أو حل إلا بالخلاص من هذه النماذج واستبدالها بأخرى تتم صياغتها وفق ما يتناسب مع ظروف وامكانيات البلد نفسه.

كما تؤكد هذه المدرسة على أن الدول النامية جميعها سواء المستقلة منها أو التي نالت استقلالها بشكل متأخر نسبياً من الاستعمار الغربي تتمتع بسمات عامة منها (الأعرجي، 1995):

- أن هذه الدول اعتمدت بعض المفاهيم للإدارة البيروقراطية الغربية، وعلى هذا الأساس فإن القاعدة الأساسية التي تتكون منها إجراءات وتنظيم الإدارة العامة في هذه الدول مقلدة ومستوردة وليست نابعة من مفاهيم أو احتياجات البلد ذاته.
- هذه الدول النامية تستطيع أن تختار ما يتناسب مع تاريخها وتقاليدها وعاداتها وأعرافها حتى لا تكون تلك النماذج سبباً في فشلها، وطرح مثال على ذلك من خلال ما حصل من تأثير النمط الإداري للولايات المتحدة على الفلبين، ورغم المداولات والكتابات والبحوث التي دارت حول هذا الموضوع واختلاف الآراء إلا أن "Heady" استمر في التأكيد على وجهة نظره من جديد ومحاولة ترسيخ هذا المفهوم مرة أخرى عند إعادة طباعة كتابه "الإدارة العامة المقارنة" عام 1991، ففي ظل تلك الاختلافات التي ظهرت في أدبيات الإدارة العامة والتي لا تنطبق مع بعضها البعض مع ما أكد عليه "Heady" في الطبعة الأولى من كتابه "الإدارة العامة المقارنة" عام 1984. ولقد حاول في الطبعة الثانية التي تم إصدارها عام 1991 أن يشير إلى أن أسبقية البيروقراطية الغربية التي شكلت البيروقراطية المتطورة في الدول النامية لا تعني أنها أقل ملائمة من تلك التي تنشأ داخل هذه الدول نفسها، ولكنها تؤكد أهمية التكيف بعد الاستقلال كحالات متغيرة وخاصة لتعزيز الشرعية لتلك السلطات التي تحاول التقدم نحو تحقيق الأهداف التنموية. لذا فإن استمرار تقليد أو محاكاة الدول النامية - على حد قوله - لتلك النماذج الغربية قد نتج عنه عدة مشكلات أو تحديات منها عجز الحكومات عن إيجاد القوى البشرية الماهرة التي يسند إليها عملية تطوير البرامج التنموية، وضعف في القدرات الإدارية للقيادات على العمل وفق هذه النماذج المستوردة، بالإضافة إلى ظهور فساد مستفحل داخل الإدارات الحكومية في الدول النامية. مما أدى بالتالي إلى فشل الإدارة العامة في هذه الدول (Heady, 1991).

ومن رواد هذه المجموعة أيضاً "Ikkoy" الذي نشر مقالة بعنوان (تطور الإدارة العامة والنظام الرأسمالي)، ونسب فشل الإدارة العامة في دول العالم الثالث أو النامية إلى الدول الرأسمالية التي كانت تخضع

لسيطرتها، حيث أكد على أن دول العالم الثالث أو النامية كانت تعاني من سيطرة الدول الرأسمالية التي تمتلك القوة في تكوين النظم والأسس الإدارية داخل إداراتها لخدمة مصالحها في هذه الدول المستضعفة. لذا فإن هذه النظم والنماذج التي خلفها النظام الرأسمالي الاستعماري بحاجة إلى تغيير محتوياتها لأنها لم تعد صالحة لدول العالم الثالث المستقلة. كما أنها لم تعد فعالة في المجال التنموي لهذه الدول. ومن أنصار هذه المجموعة أيضاً "Ralph Prepante" الذي سبق "Ikoy" في بحوثه وافتراضاته التي أخذت رواجها في بداية الستينات، والتي أوضحت أن المشكلة تكمن في كون الدول النامية لم تتدرج في علمية التنمية الشاملة للنهوض بشعوبها بالشكل المطلوب. ونظراً لذلك فقد أخفقت تلك الدول في تحقيق أهدافها نتيجة الآتي:

- اعتمدت هذه الدول نماذج غريبة معقدة لا تتواءم مع قدراتها وامكانياتها.
- ظهور فجوة كبيرة بين ما تمليه هذه النماذج من أسس وقوانين وبين الطريقة العملية لتطبيقها.
- إن هذه الأسس والقوانين التي اعتمدها الخدمة المدنية في الدول الاستعمارية المتقدمة والتي تقوم الدول النامية بتقليدها أو محاكاتها قد لا تكون صالحة من الأساس لأنها عملت تحت نظام مختلف لعلاج مشاكل مختلفة.

لقد كانت أطروحات المجموعة الأولى معبرة عن نماذج نظرية اجتهادية واستنتاجات تقديرية باستثناء الباحث "Ralph Prepante" الذي استطاع في بحوثه المكثفة أن يشير إلى الفجوة بين المكونات القانونية للنماذج الغربية وطريقة تطبيقها على أرض الواقع في الدول النامية. وهو بهذا قد انفرد عن مجموعته في تلمس الحقيقة، وذلك من خلال تطبيقات على نظام الخدمة المدنية الباكستاني. غير أنه لم يوضح لنا العوامل البيئية التي أدت إلى وجود هذه الفجوة. بل اعتمد على التعميم بأن النماذج الغربية كانت معقدة وليس من السهل تطبيقها.

وهذه الأطروحات يختلف معها "Fred Riggs" الممثل للمجموعة الثانية الذي حاول أن يشير إلى العوامل البيئية في إطارها الصحيح، حيث نبه في مجادلته إلى أن الفشل في الإدارة العامة بما فيها المؤسسات العامة في معظم الدول النامية لم يأتي نتيجة لتبنيها النماذج الغربية المعقدة كما ذكر "Prepante" لأن هذه الدول لم تحسن الاختيار. كما أشار "Heady" أن هذا الفشل قد جاء نتيجة عوامل بيئية واجتماعية وسياسية واقتصادية استطاعت أن تحول دون تطبيقها الفعال. كما أن هذه العوامل أيضاً تحول دون التغيير أو التكيف لكل جديد بصرف النظر من أين كان مصدرها وحتى لو كان من داخل الدولة نفسها.

2. المجموعة الثانية: المدرسة البيئية "Fred Riggs":

أما الباحث الشهير في مجال الإدارة العامة "Fred Riggs" فقد مثل أطروحات المجموعة الثانية، والتي تفيد بأن عدم فعالية أو فشل الإدارة العامة في دول العالم الثالث أو النامية ليس له علاقة بتبني النماذج الغربية ولا بتعديل صياغتها، بل أن ذلك ناتج عن وجود عوامل بيئية (لم يحددها) وإنما أشار إليها على أن لها علاقة بالبيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة.

هذا، وقد جاء "Fred Riggs" في مقدمة الناقد لأطروحات المجموعة الأولى، ولم يكتف برفضها بل تعدى ذلك إلى انتقادهم في استعمال التعريفات والتعبيرات الجيوسياسية في المقارنة، كتعبير يشير إلى عدم ملائمة استعمالها في المقارنة بين الغرب والشرق في هذا المجال، إلا إذا كان كل ما يعبر عنه غربياً أو شرقياً في أساسه. لأنه يخالف الحقيقة - بحسب وجهة نظره - وقد وضح ذلك من خلال قوله "عندما نتتبع خلفية اكتشاف المؤسسات البيروقراطية الحديثة نجدنا بالفعل ليست غريبة الأصل وإنما جاءت إلى أوروبا من الصين عن طريق الهند" (Riggs، 1972).

نموذج مقترح لإصلاح المؤسسات العامة في الدول العربية 17

لذا فإن المجموعة الثانية يمكن اعتبارها أنها معبره عن الغرب والشرق (في الإطار المقارن) فهذا الافتراض يعتبر غير ملائم ويؤدي إلى ضياع المعنى وعدم جدوى المقارنة، وترى أن الخيارات الأخرى لوضع المقارنة الصحيحة تعتمد بالدرجة الأولى على المعرفة الشاملة للتركيبة الحكومية والعوائق البيئية التي تؤثر على الإنجازات والتنفيذ داخل أي بلد من بلدان العالم. بالإضافة إلى أهمية وجود إطار نظري يساعد على معرفة العوامل الكامنة والتي هي بالحقيقة السبب من وراء فشل الإدارة بدول العالم النامي.

3. المجموعة الثالثة: المدرسة الوسيطة "Milton Esman":

أما بالنسبة لأطروحات المدرسة أو المجموعة الثالثة فيمثلها الباحث "Milton Esman" الذي أثر أن يكون بين المجموعتين في تحليله الذي وضع فيه أن إعادة صياغة النماذج الغربية وتعديلها بما ينطبق مع طبيعة البلد قد يقلل من المشكلة، وأشار إلى أن السؤال الذي ينبغي طرحه -على حد قوله- يكمن في الكيفية التي يستطيع من خلالها الإداريون في دول العالم الثالث أن يكتفوا النماذج الغربية لتتماشى مع طرقهم وثقافتهم المختلفة.

هذا، ويرفض "Milton Esman" أن يكون هناك خطأ في تقليد أو محاكاة دول العالم الثالث أو النامي للممارسات الإدارية الغربية، حيث تبلورت أطروحاته حول إمكانية اعتماد النماذج الغربية في الدول النامية لأنها قد تساعد على تسريع عجلة التنمية في هذه الدول لكونها مناسبة وأكثر فعالية عندما تحدد التكنولوجيا السلوكيات، ويكون هناك إجماع على المعنى والهدف، وتكون الفعالية والقدرة والعمل الجاد هي المسيطرة على هذه السلوكيات. كما تؤكد هذه المجموعة على أن المشكلة ليست في تقليد أو محاكاة النماذج الغربية ولكن المشكلة تكمن في صياغة المادة أو المحتوى وتعديله مما ينطبق مع طبيعة البلد، ولقد غاب على الجهات الإدارية في دول العالم الثالث أو النامي تكييف هذه النماذج الغربية مع ما يتماشى مع عاداتها وثقافتها المختلفة (Esman, 1994).

وعلى هذا الأساس فقد أخذت الدراسات والبحوث التي خصصت في مجال الإدارة المقارنة في التفتيش عن بعض المشاكل التي تتعرض لها الإدارة في الدول النامية بشكل عام دون وجود دراسات ميدانية تحليلية لحالات خاصة في بلدان معينة (على المستوى الجزئي). من بين هؤلاء الباحثين الذين يرجعون فشل الإدارة في الدول النامية إلى السياسة العامة لهذه الدول "Stephen Uma" الذي فسّر انتشار الفساد في الدول النامية يعود إلى استغلال البيروقراطيين في هذه الحكومات لسلطتهم النظامية أو القانونية لتحقيق مكاسبهم الشخصية التي تتعارض كلياً مع المصلحة العامة، وهذا التصرف أدى في النهاية إلى ضعف فعالية الإدارة العامة بهذه الدول.

أما "Herfy Tiller" الذي زار ثلاث دول أفريقية وهي "تنزانيا، كينيا، زيمبابوي" فقد أوضحت دراسته التي ركزت على الموظفين في القطاع العام لهذه الدول، أن المحادثات التي تدور بين المواطنين في هذه الدول بالإضافة إلى الإعلام بشكل عام قد عبرت عن عدم الارتياح لكفاءة الأداء في المؤسسات الحكومية، كما أن ضعف الإدارة الذي لوحظ من خلال الدراسة قد تسبب في انتشار الرشوة والفساد، وعليه فقد اقترح أن يكون هناك تغيير إصلاحي لإعادة تنظيم هذه المؤسسات حتى تتساير مع متطلبات التنمية، إن افتقار معظم البلدان النامية إلى أكثر الأسس أهمية من أجل وجود بيروقراطية مهنية تستند إلى القواعد النظامية الرسمية، جعل القادة الذين يجذبون الإصلاح في هذه الدول لا يستطيعون ترجمة أهدافهم إلى واقع ملموس لأن الآلية التي تربط بيانات السياسة بالأداء الفعلي توقفت عن العمل، وكنتيجة لذلك نشأت فجوة واسعة بين النوايا والفعل؛ أي بين القواعد الرسمية للمؤسسات العامة وبين القواعد الفعلية. لذا فإن العبرة تكمن في كيفية إغلاق هذه الفجوة وإعادة إرساء المصادقية لسياسات الحكومة والقواعد التي تعلن أنها تطبقها والتأكد من أنه يجري تطبيقها بالفعل. كما أنه ليس هناك ضمانات بأن

تدخل الدولة قد يحقق منفعة اجتماعية. فاحتكار الدولة لوسائل المعلومات يعطيها السلطة للتدخل بصورة تحكيمية، ويخلق من هذه السلطة المقترنة بإمكانية الاطلاع على معلومات والتي ليست متاحة للجمهور العام فرصاً أمام الموظفين العموميين (البيروقراطيين) لتدعيم مصالحهم الخاصة أو مصالح أصدقائهم أو حلفائهم على حساب المصلحة العامة. كما أن هناك إمكانيات كبيرة للربح غير المشروع والفساد، لذلك ينبغي للدولة أن تعمل على إنشاء آليات من شأنها أن توفر لأجهزة الدولة المرونة والحافز للعمل من أجل الصالح المشترك، والعمل في نفس الوقت على تقييد التصرفات التحكيمية والفاصلة في التعامل مع أنشطة الأعمال والمواطن (محمود، 1997).

بناء على ما سبق تناوله، من مختلف المدارس الفكرية في تحليل وتفسير أسباب فشل الإدارة العامة في دول العالم الثالث أو النامية، والقواعد المعرفية التي تم تأسيسها بهذا الشأن، يمكن الخروج بالنتائج التالية:

- يجب أن لا تركز التحليلات والدراسات المقارنة على بناء نماذج نظرية فقط بقدر ما تكون أقرب إلى التطبيق والعمل على ملائمة هذه النظريات والنماذج لظروف وبيئة الدول النامية.
- أنه من واجب هذه الدراسات المقارنة أن تفسر وتحلل أوجه الاختلاف والتشابه بين أنظمة الإدارة العامة كما هي قائمة بالفعل في المجتمعات المعاصرة، ومن ثم القيام بتحليل وتفسير عوامل البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والحضارية وغيرها ومدى تأثيرها على بناء هذه الأنظمة وأدائها.

رابعاً: واقع المؤسسات العربية بالنسبة لاختلاف مؤشرات البيئة المؤسسية الدولية

هذا، وقد كان لتلك الأسباب والتحليلات التي تم استعراضها عدد من النتائج السلبية على مستوى كفاءة وفعالية المؤسسات العامة في الدول العربية، والتي أثرت على مستوى الأداء العام والجهود التنموية، والتي انعكست بدورها بشكل واضح على مستوى نتائج المؤشرات الدولية التي تقيس أوضاع المؤسسات العامة والإدارة العامة⁽¹⁾.

فعلى مستوى مؤشر الحرية الاقتصادية الصادر عن Heritage Foundation بالتعاون مع Wall Street Journal والذي يقيس درجة الحرية الاقتصادية من خلال عدد من المؤشرات الفرعية "حرية القيام بالأعمال، الصحة المالية، الإنفاق الحكومي، نزاهة الحكومة، الحرية النقدية، حرية الاستثمار، الحرية المالية، حقوق الملكية، الفعالية القضائية، العبء الضريبي، حرية العمل". وتدل قيمة المؤشر (80 - 100) على حرية اقتصادية كاملة، والقيمة (70 - 79.9) على حرية اقتصادية شبه كاملة، والقيمة (60 - 69.9) على حرية اقتصادية متوسطة، والقيمة (50 - 59.9) على حرية اقتصادية ضعيفة، والقيمة أقل من (50) على حرية ضحلة، وأوضح المؤشر أن هناك سبعة دول عربية في عام 2019 وهي "البحرين، والإمارات، وقطر، الأردن، الكويت، المغرب، وسلطنة عمان، والسعودية" قد سجلت مستويات مقبولة من الحرية الاقتصادية (التصنيف المتوسط وأعلى) حيث بلغ المتوسط الإقليمي (40.5%) بالنسبة لكافة الدول العربية وهو ما يؤثر لضعف الأداء على مستوى هذا المؤشر، كما كان لهذه الدول أداء جيد فيما يتعلق بتخفيض الأعباء التنظيمية، السيطرة على الإنفاق الحكومي وتحسين الحرية الجبائية، في حين أن البلدان المتبقية كانت أقل من التصنيف المتوسط نتيجة لعدم كفاية الجهود الرامية لتحسين مناخ الأعمال، ويتضح ذلك من خلال "ضعف حقوق الملكية، وتفتيش الفساد، وحرية الاستثمار، والحرية المالية، والعمل" (أنظر الملحق رقم 1 والملحق رقم 2).

(1) راجع نتائج الدول العربية على مستوى مختلف المؤشرات المؤسسية في ملحق الدراسة.

نموذج مقترح لإصلاح المؤسسات العامة في الدول العربية 19

أما بالنسبة لمؤشر بيت الحرية هو مؤشر مركب لقياس مجموعة الحريات السياسية والمدنية التي يتمتع بها بلد معين، ويتكون من المتوسط الحسابي لمؤشرين. حيث يقيس الأول الحقوق السياسية، بينما يقيس الثاني الحريات المدنية بحيث يتم تصنيف الدول التي تحصل من درجة 1 إلى 2.5 على أنها دول حرّة، والدول التي تحصل على درجة من 2.5 إلى أقل من 5 درجات على أنها دول شبه حرّة، والدول التي تحصل على قيمة 5 درجات إلى 7 درجات دول غير حرّة (عبد القادر، 2007).

أوضح المؤشر بأن الدول العربية قد تم تصنيفها وفق هذا المؤشر بأنها دولة غير حرة (باستثناء تونس في عام 2018)، وذلك لأنها تعاني من غياب الأنظمة التي تتيح للشعب اختيار الحكام بشكل عام سواء كان الرئيس أو رئيس الوزراء بشكل فيه نوع من النزاهة، وكذلك اختيار السلطة التنفيذية، وغياب الإطار القانوني المنظم لتأسيس الأحزاب السياسية، وانتشار المحسوبية والمحابة في الحصول على الخدمات أو التعيين في المناصب القيادية والإشرافية، ووجود بعض القوانين المقيدة للحريات وخصوصاً في مجال حرية التعبير عن الرأي، وغيرها (أنظر الملحق رقم 3).

كما يصدر مؤشر مدركات الفساد عن منظمة الشفافية الدولية منذ العام 1993 وبشكل سنوي، حيث يعمل على تصنيف 180 بلداً وإقليماً وفقاً لمدرجات انتشار الفساد في قطاعها العام استناداً إلى آراء الخبراء والمسؤولين في مجال الأعمال، وذلك وفقاً لـ 13 مؤشراً مركباً فرعياً تنشرها مؤسسات دولية وإقليمية مخصصة في مجالات التنمية والاقتصاد والمال. وأوضح المؤشر بأن كل من "الصومال، السودان، ليبيا، العراق، سوريا" من بين الدول العشر الأكثر فساداً في العالم وفقاً لمؤشر الفساد التابع لمنظمة الشفافية الدولية لعام 2016. في المقابل، جاءت دولة الإمارات العربية المتحدة الأفضل عربياً بحلولها بالمركز 24 عالمياً، وحلت قطر ثانياً في المركز 31 عالمياً. بينما حلت الأردن في المرتبة 57، والسعودية في المرتبة 62، وتلتهم كل من سلطنة عُمان والبحرين والكويت في المراتب 64 و 70 و 75 على التوالي. وتونس في المركز 75 (مكرر) والمغرب في المركز 90 ومصر والجزائر في المركز 108 ولبنان في المركز 136 (Transparency International, 2016).

وبالرغم من مرور عدد من السنوات منذ عام 2010 على بداية التغيير (الحراك الاجتماعي المعروف بالربيع العربي) في المنطقة العربية، إلا أن هذا التغيير لم يحصد بعد نتاجه على صعيد مكافحة الفساد ووضع حد للإفلات من العقاب، وكما يظهر في نتائج المؤشر لعام 2016 فإن غالبية الدول العربية لم تستطع تحقيق نتائج حقيقية تعكس إرادة الشعوب في بناء أنظمة ديمقراطية فعالة تعطي مساحة للمساءلة والمحاسبة، وتعكس هذه الحالة من الفشل في معالجة الفساد كأمر محوري لتحقيق التنمية المستدامة. فعالية الدول العربية تراجعت تراجعاً ملحوظاً في قيم المؤشر، حيث أن 90% من هذه الدول حققت أقل من درجة 50% (أنظر الملحق رقم 4 والملحق رقم 5)، وبقيت كل من دولة الإمارات العربية وقطر رغم تراجعهما فوق المعدل. ولا زالت 6 دول عربية من أكثر 10 دول على مستوى العالم فساداً وهي (سوريا، العراق، الصومال، السودان، اليمن، ليبيا) كما أسلفنا بسبب انعدام الاستقرار السياسي والنزاعات الداخلية والحروب وتحديات الإرهاب، والتي تؤكد على أن الصراعات والحروب تغذي الفساد وخاصة الفساد السياسي. وأظهرت تونس تحسناً طفيفاً على المؤشر وذلك يعود لعدة إجراءات اتخذتها لمحاربة الفساد وأهمها إقرار قانون حق الحصول على المعلومة، والذي يعتبر من أفضل القوانين في هذا المجال بالمنطقة العربية، بالإضافة إلى تطوير قدرات هيئة مكافحة الفساد والمصادقة على الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، ووجود مساحة مساءلة جيدة نوعاً ما لمؤسسات المجتمع المدني. كما أن البرلمان التونسي صادق على مشروع قانون لإنشاء قطب قضائي مالي متخصص في قضايا الفساد الكبرى. إلا أن الطريق لا يزال طويلاً من أجل وضع ركائز

فاعلة في مكافحة الفساد وأهمها إقرار قوانين مثل حماية المبلغين عن الفساد، وتجريم تضارب المصالح والكسب غير المشروع والإفصاح عن الذمة المالية. ويحتاج القضاء التونسي إلى أن يكون أكثر شجاعة للفصل في قضايا الفساد وخاصة تلك العالقة منذ اندلاع ثورة الياسمين، والتي لم يتم البت فيها بعد.

ويأتي مؤشر ممارسة الأعمال للبنك الدولي لقيّم مدى سهولة القيام بالأعمال في مجالات "بدء النشاط التجاري، وتكلفة القيام بالأعمال في مجالات الحصول على رخص البناء، والحصول على الكهرباء، وتسجيل الملكية، والحصول على الائتمان، ودفع الضرائب والتجارة عبر الحدود، بالإضافة إلى مسائل حماية صغار المستثمرين وتسوية حالات الإعسار وإنفاذ العقود" (عبدالقادر، 2007) (أنظر الملحق رقم 6)، ويتضح أن الدول العربية تعاني عموماً من صعوبة في تنظيمات القيام بالأعمال في مختلف مجالاته. وتتصدر دولة الإمارات الدول العربية في الترتيب العربي في عام (2018/2019) بالمرتبة 11 عالمياً بالرغم من تخلفها في مجالات تسوية حالات الإعسار (المرتبة 75) والتجارة عبر الحدود (المرتبة 98). وجاءت المغرب (المرتبة 60)، ثم كل من البحرين وسلطنة عُمان في المراكز 62 و78. وتصنف جل الدول العربية ضمن الدول التي يتعذر فيها القيام بالأعمال بسهولة أساساً للأسباب نفسها وهي صعوبة بدء النشاط التجاري وما يتعلق به من "تراخيص البناء، والحصول على الكهرباء، وتسجيل الملكية، والحصول على الائتمان لضعف القطاع المصرفي والأسواق المالية عموماً". وتقع المجموعة الثانية ضمن "حماية المستثمرين الأقلية، وإنفاذ العقود، وتسوية حالات الإعسار"، وهذا يؤدي حتماً إلى زيادة تكلفة القيام بالأعمال من الناحية المادية، بالإضافة إلى طول الإجراءات اللازمة لاستكمال بعض هذه التراخيص.

وبالنظر إلى مؤشر إدارة الحكم والذي تم تعريفه من قبل مؤلفي تقرير المؤشرات العالمية لإدارة الحكم بأنه التقاليد التي تمارس بها السلطة في بلد ما، ويشمل ذلك عملية اختيار الحكومة ومراقبتها واستبدالها، وقدرة الحكومة على أن تضع وتنفذ بفعالية سياسات سليمة، واحترام المواطنين والدولة للمؤسسات التي تحكم التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية وقياس المؤشرات العالمية لإدارة الحكم ستة جوانب عامة لإدارة الحكم مرتبطة "بالتعبير والمساءلة، والاستقرار السياسي وغياب العنف، وكفاءة الحكومة، والكفاءة التنظيمية، وحكم القانون، ومكافحة الفساد"، ويعتقد أن هذه المؤشرات تعبّر عن المؤسسات التي تحدد شكل ونظام الحكم، وقد تم اختيار 32 مؤشراً فرعياً تم تصنيفها حسب المجالات الثلاثة وحسب زمر فرعية للتعبير عنها (عبدالقادر، 2007).

ويتضح من هذا المؤشر بأن حالة المؤسسات في الدول العربية بشكل عام مقارنة بأقطار أخرى تعتبر رديئة باستثناء بعض الدول الخليجية، وتعود هذه النتائج بطبيعة الحال إلى ضعف مجالات "الاستقرار السياسي" والتي تبدو واضحة في كافة الدول العربية باستثناء "الإمارات، وقطر، وسلطنة عُمان"، وكذلك في "ضعف كفاء الحكومة" بشكل عام إلا أن بعض الدول العربية حققت نتائج ايجابية نسبياً مثل "الإمارات، والبحرين، والأردن، وسلطنة عُمان، وقطر، والسعودية"، وكذلك الحال بالنسبة "للكفاءة التنظيمية" التي تعاني من الضعف إذا ما استثنينا "الإمارات، والبحرين، والأردن، والكويت، وسلطنة عُمان، وقطر، والسعودية، وفلسطين" الذين تجاوزوا حاجز الـ 50 نقطة، أما في مجال "المساءلة والمشاركة" نجد أنها تعاني من ضعف شديد في كافة الدول العربية باستثناء تونس التي تجاوزت بالكاد حاجز الـ 50 نقطة، أما في مجال "مكافحة الفساد" فهو يعاني أيضاً من ضعف شديد إذا ما استثنينا كل من "الإمارات، والبحرين، والأردن، المغرب، وسلطنة عُمان، وقطر، والسعودية، وتونس، وفلسطين" الذين تجاوزوا حاجز الـ 50 نقطة. أما فيما يخص مجال "حكم القانون" لوحظ أن هناك ضعف شديد في أغلب الدول العربية إذا ما استثنينا كل من "الإمارات، والبحرين، والأردن، وسلطنة عُمان، وقطر" الذين تجاوزوا حاجز الـ 60 نقطة (أنظر الملحق رقم 7).

21 نموذج مقترح لإصلاح المؤسسات العامة في الدول العربية

بناء على ما سبق، يمكن القول بأنه قد ساهم الاهتمام الدولي حول دور المؤسسات والتغيير المؤسسي في دفع عجلة التنمية إلى تزايد الاهتمام بالجوانب المؤسسية ومقاربات الإصلاح المؤسسي في الدول النامية عموماً، وفي الدول العربية على وجه الخصوص. وقد تبين من استعراض مجموعة من أهم المؤشرات المؤسسية أن الدول العربية عموماً تواجه تحديات جسام في جوانب مؤسسية عديدة خاصة تلك المتعلقة بمؤسسات التعبير والمساءلة والحريات بأنواعها، وحتى ممارسة الأعمال في بعض الدول ما يوحي بعزوف هذه الدول عن إحداث تغيير مؤسسي ولو جزئي على أرض الواقع بالرغم من ضغوط الشركاء الاقتصاديين والسياسيين والمؤسسات المانحة.

ولا بد من الاعتراف في هذا الصدد بصعوبة التغيير المؤسسي باتجاه مؤسسات أكثر ملاءمة لعمل وكفاءة الأسواق، وترسيخ قواعد الحوكمة في القطاع الحكومي والخاص نظراً للمقاومة التي تبديها النخب السياسية والاقتصادية المنتفذة. ويبدو أن مقاربات التغيير المؤسسي الأساسية والتي تتراوح بين ديناميكية الإصلاح التطوعي والتفاوضي أو المطالبي أو التصادمي تنفق كلها على المفاضلة بين المنافع والتكلفة للجهات المتداخلة، وهو ما يحدد سرعة هذا التغيير المؤسسي.

ويتضح كذلك، بأن المؤسسات العامة في الدولة العربية تعاني من العديد من المشكلات والاختلالات التي تقيسها مختلف المؤشرات الدولية بشأن المؤسسات سالفة الذكر، والتي أثرت بشكل سلبي على مستوى الأداء التنموي، مما يحتم على مختلف الحكومات العربية تبني إجراءات إصلاحية على المدى البعيد والمدى القصير، لتحسين الأداء العام والأداء التنموي، وذلك لأنه في حال تأخر عملية الإصلاح المطلوبة سيؤدي ذلك بكل تأكيد إلى تفاقم المشكلات وعدم القدرة على السيطرة عليها إلا بصعوبة وبتكلفة عالية.

خامساً: نموذج مقترح لإصلاح الإدارة العامة في الدول العربية

يهدف هذا الجزء من الدراسة إلى تقديم نموذج مقترح يُعنى بإصلاح المؤسسات العامة، وذلك من خلال طرح العديد من المقترحات والسياسات والإجراءات المرتبطة بهذا الشأن. وذلك على النحو التالي:

1. المقاربات النظرية لإصلاح الإدارة العامة:

بناءً على ما تم تناوله من خلال محاور هذه الدراسة، يمكن تبني مفهوم الإصلاح الذي قدمه كل من "Pollitt and Bouckaert, 2004" عام 2004 في مؤلفهما المعنون بـ "إصلاح الإدارة العامة: تحليل مقارن" (Pollitt and Bouckaert, 2004) على أنه إحداث تغييرات مُتعمة في هياكل وعمليات الخدمة العامة أو المؤسسات العامة التي من شأنها تحقيق وفرة في الإنفاق العام؛ والارتقاء بمستوى جودة الخدمات العامة؛ ورفع مستوى كفاءة وفعالية العمليات الحكومية بما في ذلك اختيار وتنفيذ السياسات العامة، وذلك وصولاً إلى مستويات مستدامة وتوزيع عادل لثمارها، وإعلاء مبدأ العدالة الاجتماعية والمساواة. وفي سبيل تحقيق ذلك، أكد كل من "Pollitt and Bouckaert" على أهمية توافر مجموعة من العوامل المساندة من بينها الإصلاح السياسي، والتحول نحو نظم أكثر ديمقراطية؛ وتبني نظم متطورة لإدارة الموارد البشرية بالخدمة المدنية؛ وتحسين مستوى المساءلة عن البرامج والسياسات الحكومية من جانب كل من الهيئة البرلمانية والمواطنين (Pollitt and Bouckaert, 2004). وتأسيساً على ذلك يستند الإطار النظري لهذا النموذج فيما يخص مجالات إصلاح الإدارة الحكومية وترتيباتها المؤسسية على المحاور التي طرحها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وغيرها من المؤسسات المعنية بالإصلاح المؤسسي كالبנק الدولي، والتي تضم الآتي: (UNDP, 2009)

- صنع السياسات: وتضم العمليات والهيكل ذات الصلة والقدرة على تحليل المشكلات، وتحديد وتقييم جدوى الخيارات والبدائل المتاحة، والتشاور مع أصحاب المصالح، وصنع القرار، ومتابعته وتقييمه.
- إدارة المالية العامة: وتشمل عمليات إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، والنظم المحاسبية، والمراجعة والتدقيق، والتشريعات الحاكمة لذلك.
- إدارة الخدمة المدنية: لتشمل دورها على الإطار العام القانوني والأخلاقي، وسياسات وإجراءات إدارة الموارد البشرية، والإطار المؤسسي الحاكم للوظيفة المدنية.
- القيادة: وتشير إلى اختيار ومكافأة وتوظيف وتطوير قدرات الوظائف القيادية بالخدمة المدنية.
- تقديم الخدمة: وتخص تحديد احتياجات العميل أو المستفيد، وتطوير مستويات القياس، ومستهدفات الخدمة، ومتابعة الأداء، وبناء القدرات الخاصة بتقديم الخدمة وجودتها.

وفي سياق طرح رؤى المستقبل المأمول (النموذج) ومضامين السياسات الخاصة بالترتيبات المؤسسية، والتي من شأنها تعزيز جهود التنمية، يمكن طرح أربع مقاربات أساسية مرتبطة بذلك المستقبل المأمول (النموذج) والذي تم التعبير عنه بشكل واضح من خلال مختلف الرؤى التنموية للدول العربية، حيث تتمثل في "مفهوم الدولة القادرة ذات الأداء التنموي؛ و فلسفة اقتصاد السوق الاجتماعي؛ ومبادئ الحوكمة المستقبلية؛ وآلية المحادثات الجيدة". حيث تعكس المقاربة الأولى النسق الإستراتيجي المرجو تبنيه من قبل حكومات الدول العربية وهو "الدولة ذات التوجه التنموي". ذلك المفهوم الذي طرحته أدبيات التنمية منذ زمن ليس ببعيد، ويعرفها "Castells" بأنها "الدولة التي تؤسس شرعيتها على أساس قدرتها على إطلاق عملية تنموية متواصلة" (Castells, 1999). في حين يشير مفهوم "القادرة" إلى تلك الدولة التي تمتلك القدرة على إدارة التغيير للأفضل. ويؤيد ذلك المفهوم البعد الإستراتيجي في توجيه عمليات التنمية التي تقودها الدولة والدور "التدخلي" و"المحفز" لها - دون الارتكان فقط إلى توليد النمو الاقتصادي وإنما إحداث تحولات جذرية في هيكل الإنتاج المحلي والعلاقات الدولية- مع وجود يد "مرئية" و"نشطة" لصياغة وتفعيل السياسات التنموية لتحقيق أهدافها المنشودة. وهكذا أصبح على عاتق الإدارة الحكومية أن تعمل على تنسيق أهدافها الإستراتيجية التي قد تتداخل فيما بينها، فضلاً عن جهود الإصلاح المؤسسي والإداري، إلى جانب الآتي (Mhone, 2003):

- دفع عمليات نقل وتطوير التكنولوجيات المتقدمة، والوصول إلى مستويات تنافسية دولية أعلى.
- إجراء تحولات هامة في النظام الاجتماعي، وتطوير رأس المال البشري وعدالة توزيع الدخل.

وتؤسس المقاربة الثانية الفلسفة الاقتصادية المرجو تبنيها لمراعاة البعد الاجتماعي، وهي "اقتصاد السوق الاجتماعي". فعلى الرغم من أن الفترة الماضية شهدت تبني بلدان عدة نظام اقتصاد السوق الحر، إلا أن "Supiot" اعتبر أن الانهيار المالي العالمي في عام 2008 كان عرضة لأزمة كامنة في القانون والمؤسسات، نتجت عن "المدنية الفاضلة الليبرالية الجديدة" للسوق الكلي وتحويل كل من العمل والأراضي والأموال والقوانين إلى سلع يتم تداولها في أطر تنافسية وعمليات التحرير المالي. الأمر الذي واكبه ارتفاع في معدلات البطالة ومستويات الفقر وضعف عدالة توزيع الدخل (Supiot, 2010).

يذكر "Helmut Leibold" في مؤلفه "التنظيم الاقتصادي: المصطلح والتشكيل العلمي" أن "Ludwig Erhard" كان أول من صاغ ذلك المفهوم (اقتصاد السوق الاجتماعي)؛ باعتباره طريق ثالث بين الليبرالية والاشتراكية ليعكس نظام السوق الحر القائم على التكافل الاجتماعي، حيث تلعب الدولة دوراً ريادياً واجتماعياً مع

نموذج مقترح لإصلاح المؤسسات العامة في الدول العربية 23

إعادة تشكيل العلاقة بين المنافسة والتضامن؛ أي بين اقتصاد السوق والعدالة الاجتماعية (لايبولد، 2005). وهكذا ينطوي اقتصاد السوق الاجتماعي على شقين أحدهما "اقتصادي" يُعلى الملكية الخاصة والمنافسة وحرية الأسعار، والثاني "اجتماعي" يركز على نظام ضمان اجتماعي شامل يتأسس على مبادئ عدالة التوزيع والمساواة الاجتماعية.

ويرتكز مفهوم اقتصاد السوق الاجتماعي على عدة مبادئ أساسية تتمثل في الإنسان هو محور كل نشاط اقتصادي؛ والحرية هي قوام نجاح عمل الإنسان الطموح؛ والتنظيم حيث لا ينبغي أن تكون الدولة طرفاً، ذلك أن قوام اقتصاد السوق هو حرية المنافسة؛ والعدالة من خلال الربط بين مفهوم الحرية في السوق ومفهوم التوزيع الاجتماعي المتكافئ؛ والمسؤولية التي تفيد أن حرية الفرد تلزمه بالانسفاة منها دون أن ينسى مسؤوليته تجاه من هم حوله وتجاه الشعب بأكمله؛ والإنجاز حيث يتعين على الفرد إثبات ذاته بالاعتماد على قواه الذاتية؛ والتضامن من خلال المساعدة التي تمنحها المجموعة للفرد، والدعم الذي يقدمه الفرد للمجموعة؛ والمساعدة الذاتية أولاً حيث ينبغي أن تقف حماية الدولة الموجهة عند الحد الذي لا يزال فيه الفرد وأسرتة قادرين على التكافل، وأن يكونوا مسؤولين بأنفسهم عن أنفسهم؛ والصالح العام حيث شعور الفرد بمسؤوليته عن الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها، والتي يتعين أن تساهم في رفاهية المجتمع بأسره (Stiftung, 2008).

ويعد اقتصاد السوق الاجتماعي النموذج الاقتصادي الرئيسي المُطبق في دول أوروبا، ويمكن القول بأن هناك ارتباطاً بين تبني تلك الفلسفة وعدالة توزيع الدخل. فمن بين الدول التي تتبناه "فنلندا، والدنمارك، والسويد، والنمسا"، حيث أنها تعد من أكثر الدول التي تتمتع بعدالة توزيع الدخل منذ منتصف حقبة التسعينيات من القرن العشرين. كذلك تنسب "ألمانيا، وفرنسا، والنرويج، وأستراليا" بوجود عدالة كبيرة في عملية توزيع الدخل، بينما تعد عدالة توزيع الدخل في الولايات المتحدة الأمريكية - رمز الرأسمالية السوقية - منخفضة للغاية (The Conference Board of Canada, 2009).

وتتبنى المقاربة الثالثة المفهوم الذي يحكم توجه الإدارة العامة للدولة، متمثلاً في "الحكومة المستجيبة" ليعكس أفضل مستويات التنسيق بين القطاع الحكومي وقطاع الأعمال الخاص والمجتمع المدني استجابة لصالح المواطن والمجتمع ككل (Nasahsh, 2010). يعني هذا المفهوم بمجموعة مبادئ منها "التركيز على انفتاح الحكومة واستجابتها للمواطنين وأصحاب المصلحة؛ مع تعزيز الشفافية والمساءلة من خلال جهات الرقابة الخارجية، وتعميق الشراكات المجتمعية". ومن ثم فهو يتفوق على مفهومي "الإدارة التقليدية، والإدارة العامة" كما يتضح من الجدول رقم (1).

جدول رقم (1): سمات نموذج الحكومة المستجيبة في مقابل الإدارة العامة التقليدية والإدارة الحديثة

| المعيار | الإدارة العامة التقليدية (Traditional Public Admin) | الإدارة العامة (Public Administration) | الحكومة المستجيبة (Responsive Governance) |
|-----------------------------|---|--|---|
| العلاقة بين المواطن والدولة | الإذعان (Obedience) | التحويل (Entitlement) | التمكين (Empowerment) |
| مسألة الوظائف القيادية | رجال السياسة | العملاء | المواطنون وأصحاب المصلحة |
| المبادئ الإرشادية | التوافق مع القواعد والتشريعات | الكفاءة والنتائج | المساءلة، والشفافية، والمشاركة |
| معيار النجاح | المخرجات (Output) | العائد (Outcome) | العمليات (Process) |
| السمة الرئيسية | النزاهة (Impartiality) | الاحترافية (Professionalism) | الاستجابة (Responsiveness) |

Source: United Nations (2005), "World Public Sector Report: Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance", Department of Economic and Social Affairs, ST/ESA/PAD/SER.E/63, New York, Table 1, p. 7.

ومع تنامي وتعدد مشكلات المجتمع من جهة، واتساع معارف شعوب القرن الواحد والعشرين وارتفاع مستوى توقعاتهم بشأن كفاءة وفعالية الإدارة الحكومية من جهة أخرى، فقد بدت الحاجة ملحة لإدماج المواطنين وصولاً إلى تعزيز مبدأ الحوكمة المستجيبة.

يبدو أن العديد من العناصر تتداخل بين نموذج "الدولة القادرة تنموياً" ونموذج "الحوكمة"، ولكن يتميز نموذج الدولة القادرة بتركيزه على القضايا المتعلقة بقدرات الدولة وإنجازاتها التنموية، في حين تركز الحوكمة على القوانين والترتيبات والمعايير ذات الصلة بشكل الحكم والمشاركة والمساءلة.

ويبدو أن حلقة الوصل بين هذين النموذجين هو مفهوم "الحوكمة الرشيدة في حدها الأدنى" الذي صاغته "Marilyn Grinned" والتي شددت على شروط الحوكمة الرشيدة في الحد الأدنى لتحسين الحكم بهدف التمكن من تحقيق مزيد من التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية، بشكل يتلاءم أكثر مع حالة الدول النامية عموماً، والعربية على وجه الخصوص (المناور، 2014)، بحيث تركز على العناصر ذات الفعالية الأعلى كما يتضح من الجدول رقم (2).

جدول رقم (2): إجراءات الدولة القادرة والحوكمة الرشيدة والحوكمة الرشيدة في حدها الأدنى

| مقارنة معيار | الدولة القادرة ذات الأداء التنموي | الحوكمة الرشيدة | الحد الأدنى من الحوكمة الرشيدة |
|------------------|--|--|--|
| التعريف الأساسي | التركيز على قدرة الدولة والاستقلالية | التركيز على الشفافية والمساءلة والمشاركة | التركيز على الشروط الدنيا الضرورية للتنمية الاقتصادية والسياسية |
| النظام السياسي | لا التزام تجاه أي نوع من النظام في ظل وجود العديد من الدول القادرة التي لا تتسم بالديمقراطية | الالتزام تجاه الديمقراطية وتعزيز الحكم الديمقراطي هو المفتاح | لا التزام تجاه أي نوع من النظام، عناصر مختلفة قد تحقق الأهداف التنموية. لا بد أن تشجع |
| شرعية الدولة | مستمدة من إنجازات الدولة وأدائها | مستمدة من التمثيل الديمقراطي على أساس القواعد والقانون | أنظمة مختلفة قد تتمتع بمستويات اعتمداً على كيفية أضعاف الطابع المؤسسي والاقتدار عليها |
| الإرادة السياسية | التركيز على الأهداف الوطنية. والالتزام القيادة أساسي | التركيز على القيود الفعالة والتوجه نحو الشرعية وحقوق الإنسان والديمقراطية والتوازن الاقتصادي الكلي | التركيز على التغيير المتواصل الفعّال من خلال التحالفات والمفاضلات |
| دور الدولة | تدخل فعال لتعزيز النشاط الاقتصادي مع حمايته من أصحاب المصلحة وجماعات الضغط | وضع إطار للأسواق والقطاع الخاص يتمثل في حكم القانون والمنافسة والشفافية بدون أي دور فاعل | تدخل لتوفير السلع والخدمات الأساسية والعامّة مع تدرج في معالجة القضايا التنموية حسب الأولويات |
| شكل التمثيل | تستند في المقام الأول على علاقات وثيقة مع قطاع الأعمال مع تحكم واسع في سوق العمل | تمثيل ديمقراطي يحقق المشاركة في صنع القرار | قد يكون غير تشاركي |
| الواجبات | صياغة الرؤية التنموية/الالتزام القيادة/خلق إدارة وخدمات عامة تعتمد على الجدارة والكفاءة/خلق روح العمل الجماعي/تحقيق الأهداف التنموية الوطنية ضمن خطط واضحة | مكافحة الفساد/تعميق الديمقراطية/تحسين النظم القضائية/إدارة مالية شفافة ونزيهة | وضع الأولويات التنموية حسب المفاضلات لصعوبة تحقيقها في نفس الوقت/التقدم في المجالات الفعالة واجتناب التباطؤ بسبب المسائل الجدالية وغير الفعالة |

نموذج مقترح لإصلاح المؤسسات العامة في الدول العربية 25

هذا وتشير العديد من الأدبيات بأنه يجدر التركيز على عناصر الحوكمة ذات الصلة بالنمو في بعض الدول النامية أكثر من العناصر ذات الصلة بالسوق، على غرار الاستقرار السياسي وزيادة قدرة الدولة. أما فيما يتعلق بالقواعد القانونية المعقدة وآليات الإنفاذ اللازمة والتي تتطلب محامين مدربين تدريباً عالياً في المسائل الاقتصادية المعقدة، ومحاكم فعالة ونظام عقوبات فيمكن تأخيرها إلى مراحل تنمية متقدمة. كذلك يمكن التوجه نحو اعتماد تدريجي لحقوق الملكية للمجتمع ثم للأفراد، وكذلك التحول من ملكية فردية للأصول كالأراضي الزراعية إلى استخدامات أكثر إنتاجية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2006).

من هنا يتضح أن نموذج الدولة القادرة ذات الأداء التنموي قد يكون أقل مشروطية في مجالات الفساد وبعض القواعد السوقية غير العادلة ما دامت الدولة جيدة بما يكفي لتحقيق نتائج تنمية يعتد بها، وعلى العكس قد يتطلب هذا النموذج ضمانات لكي لا ترضخ الحكومة للضغوط الاجتماعية لكي تكون قادرة على صياغة سياسات تنمية فعالة وتنفيذها. هذا يعني إجمالاً أن وضع قواعد عادلة نسبياً والسماح للقطاع الخاص بزيادة الاقتصاد (أجندة الحوكمة الرشيدة في حدها الأدنى) لا تكفي بالنسبة لرواد نموذج الدولة القادرة ذات الأداء التنموي، والذين يرون أن على هذه الدولة أن تكون قادرة على التخطيط وصياغة السياسات الاقتصادية الفعالة، وأن تكون قادرة على بناء علاقات مثمرة مع القطاع الخاص والجهات الفاعلة الوطنية والدولية ذات الصلة.

وباعتبار أن التغيير المؤسسي يهدف إلى تحسين فعالية هذه المؤسسات في تعزيز النمو التشغيلي ومجابهة التكلفة العالية الاقتصادية والاجتماعية التي تجابهها الدول العربية اليوم جراء التشوّهات المؤسسية العميقة القائمة، فلا بد من دعم سياسي عالي وأيضاً من الجهات الفاعلة وأصحاب المصلحة من قطاع خاص ومجتمع مدني للدفع نحو مسارات تنمية أكثر تماسكاً سواء من خلال تطبيق مُتطلبات الحوكمة المستجيبة أو الدولة القادرة ذات التوجه التنموي، خاصة في ظل ضعف مساعي الجهات الداعمة والمانحة وغيرها في المنطقة العربية.

هذا، وتبرز أهمية المقاربة الرابعة المتمثلة في "المحادثات الجيدة" تعبيراً عن الحوار الجيد البناء والعدل بين المسؤولين (المهنيين) والمجتمعات. ويمكن الوقوف على مبادئ أساسية لإقامة محادثات جيدة تضمن الإدماج الكفاء والفعال للمجتمع، منها تبني الممارسات النموذجية وبناء ثقة وقدرات المجتمع؛ والمرونة؛ ومراعاة التباينات القائمة بين المجتمعات داخل الوطن الواحد، والصراحة، والشفافية، والواقعية في الحوار، وتوفير التمويل اللازم.

كما يمكن التمييز بين ثلاثة أنواع لإدماج المجتمع في سياق المحادثات الجيدة وهي "العمليات الاستشارية، والتي تعد الحالة الأكثر شيوعاً للوقوف على آراء المجتمع فقط؛ وعمليات التداول في اتخاذ القرارات، والتي تضم طرح الآراء وإقامة حوار مشترك لمناقشة الخيارات المتاحة وبدائل عملية يمكن تبنيها. وأخيراً تأتي عمليات الإدماج والتشبيك، والتي تتيح لكافة الأطراف العمل معاً بدرجة فعالية أعلى، بما في ذلك اتخاذ القرارات وتنفيذها. جدير بالذكر أن النوع الثالث لتلك المحادثات يمثل الطريق الأمثل لتأسيس علاقة تشاركية إيجابية بين الإدارة الحكومية وكافة فئات المجتمع (Lenihan, 2009).

2. رؤية إصلاح الإدارة العامة القائمة على نموذج الدولة القادرة تنموياً:

وبذلك، يمكن طرح رؤية مستقبلية لإصلاح منظومة المؤسسات العامة بناء على ما سبق، مفادها:

" أن تكون الدول العربية دولاً قادرة، ذات أداء تنموي فعال، تضمن حياة أفضل لكافة مواطنيها في إطار من تعزيز الحريات الإنسانية والعدالة الاجتماعية، وبإمكانها خلق قوة عمل تنافسية عالمياً، وتوفير فرص العمل

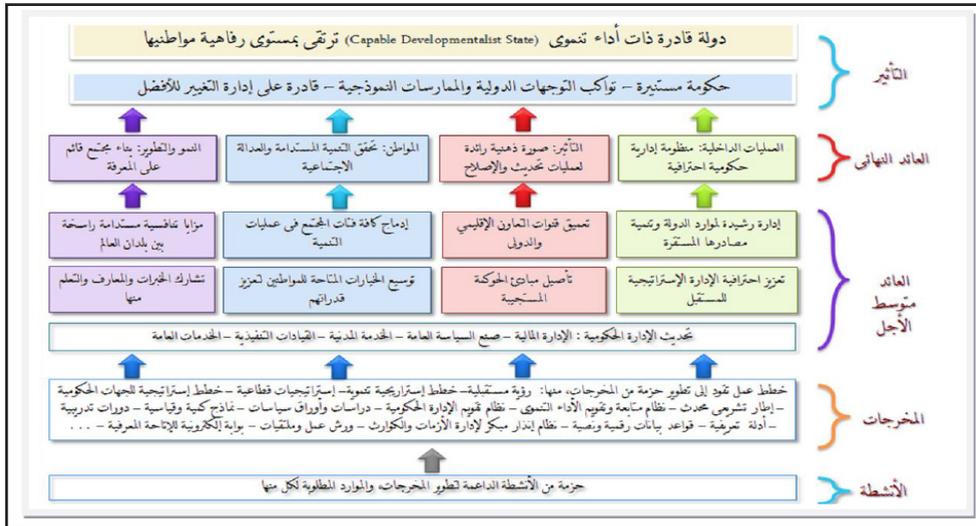
اللائق، وتُعزز المشاركة المجتمعية، وتستند الخدمة المدنية بها إلى مبدأ الجدارة، ولديها نظم إدارة عامة (ومؤسسات) لا مركزية تقوم على مفهوم الحوكمة المستجيبة، ولديها إطار عمل اقتصادي قائم على فلسفة السوق الاجتماعي، وتقوم بتعبئة وإدارة مآليتها العامة بكفاءة وفعالية، لتتجاوز الحد الأدنى لمستهدفات التنمية المستدامة، وتدعمها السياسة الديمقراطية، بما يتفق وتوجهات المجتمع وطموحاته، وأخذاً بالاعتبار الممارسات الدولية النموذجية الناجحة".

وتؤسس تلك الرؤية لمجموعة من التوجهات، حيث تعكس الآتي:

- تبني مفهوم الدولة القادرة ذات الأداء التنموي، أخذاً بالاعتبار أهداف ومتطلبات التنمية المستدامة، التي تراعى العدالة الاجتماعية، وتدعم تعزيز المزايا التنافسية المستدامة لها.
- تأسيس منظومة احترافية لصنع السياسة العامة، وتدمج مواطنيها في مختلف عملياتها.
- تطوير الإدارة المالية للدولة لضمان كفاءة وفعالية وشفافية عمليات الإنفاق العام، أخذاً بالاعتبار الاستجابة لحاجات الفئات الأكثر حرماناً، والنوع الاجتماعي.
- الارتقاء بنظم إدارة الخدمة المدنية، وخاصة كبار القيادات التنفيذية لتستند إلى مبدأ الجدارة، والمساءلة.
- تعزيز الترتيبات المؤسسية الداعمة لبناء ميزات تنافسية مستدامة، وخاصة قوة العمل المتاحة لديها.
- النهوض بمستوى الخدمات العامة المقدمة للمواطنين، وإعمال مبدأ الحوكمة المستجيبة.

هذا، ويمكن صياغة صورة تلخيصية لتلك الرؤية (نموذج لإصلاح المؤسسات العامة في الدول العربية) من خلال تبيان التأثير المرجو منها والعائد النهائي ومتوسط الأجل، وكذلك أهم المخرجات التي تعكس توجهات العمل الرئيسية كما في الشكل رقم (1). هذا وتبدو أهمية التوافق على "نموذج منطق النتائج والجهود المرجوة" الذي يعرضه الشكل رقم (1)، بين كافة الفئات أصحاب المصلحة والمشاركة في تنفيذ تلك الجهود وصولاً إلى الغايات المرجوة. ونظراً لأهمية تلك التوجهات، سيتم طرح مجموعة من مضامين السياسات المرتبطة بمجالات إصلاح المؤسسات الحكومية.

شكل رقم (1): نموذج إصلاح المؤسسات العامة لدعم التنمية في الدول العربية



المصدر: قام الباحثون بصياغة الشكل الخاص بالنموذج.

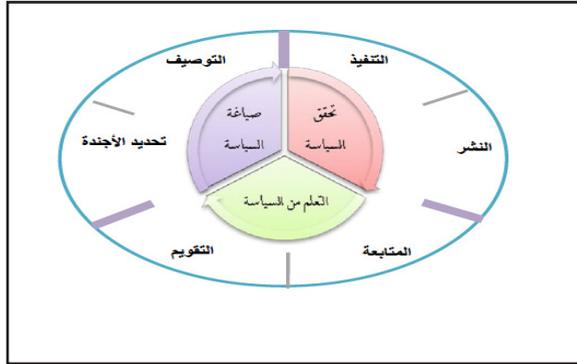
نموذج مقترح لإصلاح المؤسسات العامة في الدول العربية 27

تصبو الرؤية المستقبلية (نموذج إصلاح المؤسسات العامة في الدول العربية) المرجو تبنيها إلى إصلاح نظم الإدارة الحكومية و تربياتها المؤسسة في الدول العربية باعتبارها أداة لتحقيق مزيد من التنمية المستدامة والمتوازنة، يواكبها عدالة اجتماعية ومساواة. هذا، ويسعى العرض التالي إلى طرح مجموعة من بدائل السياسات المرتبطة بالمجالات المرتبطة بإصلاح المؤسسات الحكومية وإدارتها، والتي تضم كل من صنع السياسة العامة؛ والإدارة المالية؛ وإدارة الخدمة المدنية؛ وإدارة كبار القيادات التنفيذية، وتقديم الخدمة. بيد أنه تبدو أهمية الإشارة إلى أن تلك الأطروحات تمثل توجهات عامة، تعتمد إمكانية تبنيها من عدمه على الدولة نفسها وقدراتها وإرادتها السياسية، والتي قد يحتاج كل منها إلى دراسة تفصيلية.

فيما يخص البديل الأول والمرتبب بـ "صنع السياسة العامة" - التي تعكس أدوات الدولة في بلوغ أهدافها - تبدو أهمية الأخذ بالاعتبار التوجهات التالية:

- تبني سياسات عامة تتسم بالاحترافية: كان فريق صنع السياسة الاستراتيجية بمجلس الوزراء البريطاني قد أصدر دراسة بعنوان "صنع السياسة الاحترافية للقرن الواحد والعشرين"، أوضحت أن خصائص تلك السياسات تشمل: النظرة الأمامية؛ والنظرة الخارجية؛ والابتكار والإبداع؛ واستخدام الأدلة؛ والشمولية؛ والتحالف؛ والتقويم؛ والمراجعة؛ وتعلم الدروس (ملاعب، 2019).
- إتباع دورة منهجية لصنع السياسة العامة، والمقترح أن تكون ثلاثية المراحل كما يوضحها الشكل رقم (2). وتتمثل تلك المراحل في: صياغة السياسة؛ وتحقيق السياسة؛ والتعلم من السياسة.

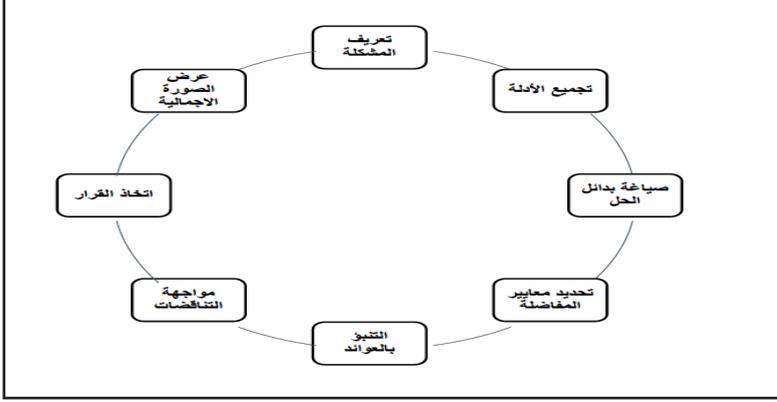
شكل رقم (2): مقترح دورة السياسة العامة



المصدر: قام الباحثون بتطوير الشكل التوضيحي بناء على مصادر عدة.

- تعد مرحلة صياغة السياسة العامة قاعدة الارتكاز الرئيسة لكافة الخطوات والإجراءات التالية لها، ومن المقترح تنفيذها وفقاً لمنهجية "مسار الخطوات الثماني" لتحديد أجندة السياسات المرجو تبنيها كما يوضح الشكل رقم (3). تتمثل تلك الخطوات في: تعريف المشكلة؛ وتجميع الأدلة؛ وصياغة بدائل الحل؛ واختيار معايير المفاضلة؛ والتنبؤ بعوائد (مردودات) التطبيق؛ ومواجهة التناقضات؛ واتخاذ القرار؛ وأخيراً عرض الصورة الإجمالية. وفي هذا الشأن يمكن الاستعانة بكثير من الأدوات الإدارية لإنجاز كل خطوة من تلك الخطوات، والتي تضم من بينها مصفوفة صنع القرار (Pearson and Gotsch, 2003).

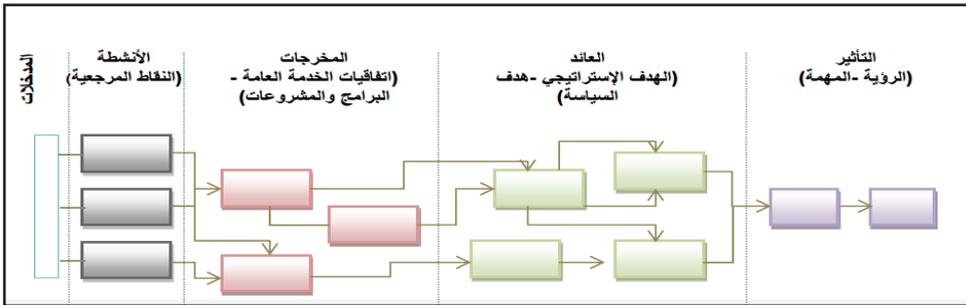
شكل رقم (3): مسار الخطوات الثماني . . . منهجية صياغة أجندة السياسة العامة



المصدر: قام الباحثون بتطوير الشكل التوضيحي بناء على مصادر عدة.

- صياغة وثيقة معيارية لكل سياسة من حزمة السياسات العامة التي تم اختيارها- وفقاً للمنهج الكندي - بحيث تضم محتوياتها الأساسية: تاريخ النفاذ؛ ومجال التطبيق؛ والنسق؛ والتعاريف المستخدمة؛ وبيان السياسة وأهدافها؛ واحتياجات التطبيق؛ وأية بيانات أخرى (ملاعب، 2019).
- رسم "نموذج منطق السياسة العامة" (Logic Model) الذي يعرض في الشكل (4) رسماً تخطيطياً له وفقاً لمنهجية البنك الدولي، لتوضيح علاقات الترابط بين السياسات، والعوائد والتأثيرات المرجوة، وأنشطة ومدخلات التنفيذ (ملاعب، 2019).

شكل رقم (4): منهجية البنك الدولي: نموذج منطق السياسة العامة



المصدر: قام الباحثون بتطوير الشكل التوضيحي بناء على أطروحات البنك الدولي.

- تصميم مصفوفة مؤشرات متابعة أداء السياسة العامة وفقاً لمنهجية البنك الدولي. وتعتبر مؤشرات الأداء عن مقاييس لمدخلات وإجراءات ونتائج السياسة العامة، حيث تُمكن المعنيين من تتبع مدى التقدم المحرز وبيان النتائج المتحققة والإجراءات التصحيحية المطلوبة. وتضم المصفوفة كما يوضح الشكل رقم (5) معلومات

نموذج مقترح لإصلاح المؤسسات العامة في الدول العربية 29

عن مؤشر الأداء ووحدة قياسه؛ وما إذا كان يرتبط بالتأثير/العائد/المخرج/النشاط؛ ومنهجية جمع البيانات وجهة الاختصاص الأصيلة، والافتراضات والتحديات المرتبطة به.

شكل رقم (5): منهجية البنك الدولي: مصفوفة مؤشرات متابعة السياسة العامة

| ملاحظات | الفروض والمخاطر | جمع البيانات (المنهجية والمصدر - الجهة) | ارتباطه بالتأثير/العائد/المخرج/النشاط أو المدخلات | المؤشر ووحدة قياسه |
|---------|-----------------|---|---|--------------------|
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |

المصدر: قام الباحثون بتطوير الشكل التوضيحي بناء على أطروحات البنك الدولي.

تطوير خطة تقويم نتائج تنفيذ السياسة، وفقاً لمنهجية البنك الدولي، والتي تسعى إلى قياس كافة تأثيراتها المباشرة وغير المباشرة في الواقع الراهن، والتغييرات المجتمعية التي تسببت في إحداثها في المدى القصير والمتوسط. كما يوضح ذلك الشكل رقم (6)، حيث تضم خطة التقويم أسئلة عامة يرتبط كل منها بمجموعة من الأسئلة الفرعية، وطبيعة السؤال (وصفي؛ معياري، العائد/التأثير أو السبب والتأثير)، وطبيعة التصميم (تجريبي؛ وشبه تجريبي؛ وغير تجريبي)، والمؤشرات والمقاييس ومصدرها (World Bank Institute, 2009).

شكل رقم (6): منهجية البنك الدولي: نموذج خطة تقويم السياسة العامة

| مصدر البيانات | المؤشرات والمقاييس | طبيعة التصميم | طبيعة السؤال | أسئلة محددة (فرعية) | الأسئلة العامة |
|---------------|--------------------|---------------|--------------|---------------------|----------------|
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |

المصدر: قام الباحثون بتطوير الشكل التوضيحي بناء على أطروحات البنك الدولي.

يأتي التعلم من السياسة كمرحلة ثالثة وأخيرة ضمن دورة السياسة العامة المقترحة. ولإنجاح تلك المرحلة أصبح تطوير نظم متابعة وتقييم مجمل الأداء الحكومي أحد التوجهات الدولية الرئيسية. ذلك أن تبني تلك

النظم يسهم في تحسين مستوى الأداء الحكومي، ودرجة كفاءة وفعالية جهود التنمية، ورغم تعدد نماذج تطوير نظم المتابعة والتقويم، فمن المقترح تبني خطوات أساسية لتطويره تتمثل في: تقويم درجة الاستعداد؛ والتوافق حول التأثير والعائد المرجو متابعته وتقويمه؛ واختيار المؤشرات الرئيسية لعمليات المتابعة والتقويم؛ وجمع قيم المؤشرات في سنة الأساس لتعكس الوضع الراهن؛ والتخطيط لجهود التطوير المرجوة واختيار النتائج والمستهدفات؛ ومتابعتها؛ وتنفيذ عمليات التقويم؛ وإصدار النتائج في تقارير؛ واستخدامها لإحداث مزيد من التطوير في الأداء (Kusek and Rist، 2004).

يأتي البديل الثاني ليعكس إصلاح "الإدارة المالية" في الدولة العربية، سعيًا نحو تبني موازنة عامة ذات كفاءة وفعالية تستند إلى معلومات الأداء وتستجيب للنوع الاجتماعي، بما يضمن ترشيد إدارة المالية العامة، ويدعم جهود التنمية المستدامة والمتوازنة. وتبدو أهمية العمل على تبني موازنات عامة تتسم بكونها فعالة تستجيب لخطط واستراتيجيات التنمية طويلة المدى، لتلبية احتياجات المجتمع والفئات المستفيدة، ويمكن الاسترشاد بخصائص الموازنة الفعالة والتي حددها "Roy Myers"، والتي تضم (المناور، 2014):

- الاستجابة لأولويات الحكومة؛ والنظور الزمني؛ والشمولية؛ والإحكام؛ وعنصر الزمن؛ والنزاهة؛ والحكمة؛ والشرعية؛ والمساءلة؛ والشفافية.
- كفاءة؛ تتسم بسلامة أداء عملياتها وصولاً إلى النتائج المرجوة، ويتضمن ذلك تحسين كفاءة البيئة التشريعية والتنظيمية والإدارية المحيطة بها.
- مُستدامة؛ تقابل أهداف الإدارة الحكومية ومؤسساتها دون إغفال حق الأجيال القادمة. ذلك أنه مع تبني الرؤى طويلة الأجل، واتجهت حكومات الدول والمنظمات الدولية إلى توسيع مفهوم "الاستدامة"، فبدلاً من كونه يُشير فقط إلى عنصر الملاءة المالية، أصبح يعكس أيضاً مفاهيم النمو؛ والاستقرار؛ والعدالة. وتشير الملاءة المالية Solvency إلى قدرة الحكومة على مواجهة ودفع التزاماتها المالية، والنمو Growth إلى السياسة المالية التي تساهم في استدامة النمو الاقتصادي، والاستقرار Stability إلى مقدرة الحكومة على مواجهة الالتزامات المستقبلية في ظل الأعباء الضريبية القائمة، والعدالة Fairness إلى مقدرة الحكومة على الوفاء بالتزاماتها الحالية دون نقل التكلفة للأجيال المستقبلية.
- شفافة؛ تهتدى بمبادئ شفافية عمليات المالية العامة والممارسات النموذجية ذات الصلة، وتتيح المعلومات الإجمالية والتفصيلية مجتمعياً في مختلف مراحلها بموجب القانون، وفقاً للمعايير الدولية. الأمر الذي يعزز من درجة المساءلة المالية، ويحد من الفساد الإداري، ويزيد من درجة الثقة في الإدارة الحكومية ومؤسساتها.
- مستجيبة للنوع الاجتماعي والفئات الأولى بالرعاية؛ تنفيذاً لتوجهات السياسات الحكومية والالتزامات والتعهدات الدولية ذات الصلة.
- تشاركية؛ تكفل لكافة المواطنين حق المشاركة، بما يعزز المناخ الديمقراطي والمشاركة المجتمعية. ذلك أن بناء شراكة فعّالة بين الإدارة الحكومية ومؤسساتها وكل من المواطن والمجتمع المدني والقطاع الخاص هو أمر ضروري لإنجاز وتحقيق أهداف التنمية المستدامة وغاياتها، باعتبارهم شركاء في صنع القرار وتطبيق السياسات العامة.

وتحقيقاً لذلك يمكن الوقوف على أربعة غايات أساسية لإصلاح الموازنة العامة يرتبط بكل منها مجموعة من الأهداف الإستراتيجية - كما يطرحتها الجدول رقم (3) - وتعمل تلك الغايات على الارتقاء بفعالية القرار

نموذج مقترح لإصلاح المؤسسات العامة في الدول العربية 31

السياسي فيما يخص عمليات الموازنة؛ وإدارة مالية رشيدة للموارد العامة مع تنمية مصادرها المستقرة؛ واستدامة تنافسية الجهات القائمة على عمليات الموازنة لتواكب متطلبات التحديث؛ وأخيراً تطوير صورة ذهنية رائدة لإدارة عمليات الموازنة العامة على المستوى المحلي أو الإقليمي أو الدولي.

جدول رقم (3): إصلاح المالية العامة في اتجاه تحقيق التنمية المستدامة: الغايات والأهداف الإستراتيجية

| الغاية | الأهداف الإستراتيجية |
|--|---|
| الارتقاء بفعالية القرار السياسي فيما يخص عمليات الموازنة | دمج معلومات الأداء في عمليات الموازنة |
| | الاستجابة للنوع الاجتماعي والفئات ذات الأولوية |
| | الارتقاء بدرجة فعالية قرارات الإنفاق بما يدعم أولويات التنمية |
| | تعزيز دور الرقابة والمساءلة المالية |
| | تأصيل المشاركة المجتمعية الفعالة في عمليات الموازنة العامة |
| صورة ذهنية رائدة لإدارة عمليات الموازنة العامة على كل من المستويات المحلية والإقليمية والدولية | تعزيز شفافية عمليات الموازنة العامة |
| | تعميق قنوات التعاون الإقليمي والدولي في مجال إدارة المالية العامة |
| | التسويق المجتمعي الفعال لجهود إصلاح عمليات الموازنة العامة |
| إدارة مالية رشيدة للموارد العامة مع تنمية مصادرها المستقرة | تعزيز مصادر الإيرادات المالية المستقرة غير النفطية |
| | إدارة مالية عامة أكثر كفاءة للصناعات الاستخراجية القائمة |
| | ضبط الدين العام والسيطرة عليه في الحدود الآمنة والمقبولة |
| | إدارة رشيدة لأصول قطاع الأعمال العام المملوكة للدولة |
| | استدامة الثروات التحقق من الموارد غير المتجددة المملوكة للدولة |
| استدامة تنافسية الجهات القائمة على عمليات الموازنة لتواكب متطلبات التحديث | بنية تكنولوجية فائدة لإدارة عمليات الموازنة العامة |
| | بيئة عمل مواتية بالجهات الحكومية وحافزة لتطلبات إصلاح الموازنة العامة |
| | تعزيز أنشطة البحوث والتطوير في مجالات تطوير عمليات الموازنة العامة |

المصدر: قام الباحثون بصياغة الجدول بناءً على أطروحات البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

يشير البديل الثالث لإصلاح الإدارة العامة إلى الارتقاء بـ "نظم الخدمة المدنية"، سعياً نحو تأسيس خدمة مدنية احترافية وابتكارية، مستعدة وقادرة على إدارة التغيير، بما يضمن تقديم خدمة عامة تنافسية على المستوى الدولي. الأمر الذي يرتبط بإعمال مبدأ الجدارة في التعيين والترقي. ورغم صعوبة تحديد تعريف موحد لذلك المبدأ، إلا أنه يمكن الإشارة إليه ليعكس تعيين أفضل شخص في وظيفة ما، وفقاً "للموهبة، والقدرة" التي يمتلكها بحيث يمكن القول بأن المجتمع يُكافئ هؤلاء الموهوبين (تختلف النظم المستندة إلى مبدأ الجدارة مع عديد من نظم التعيين الأخرى التي تُعلى قيماً مختلفة، والتي من بينها: النظم المستندة إلى معيار امتلاك الثروة والتي يطلق عليها "النظم البلوتوقراطية" Plutocracy؛ أو الأصول العائلية وهو ما يطلق عليه النظم "الأرستقراطية" Aristocracy؛ والروابط العائلية أو الصداقة من خلال سيادة "المحسوبية" Nepotism؛ أو الأقدمية Seniority، أو الوضع الاجتماعي والنفوذ السياسي)، ويعكس نظام التعيين المستند إلى مبدأ الجدارة أربعة اعتبارات، وهي:

نموذج مقترح لإصلاح المؤسسات العامة في الدول العربية 33

- تغيير التوقعات بشأن الخدمة العامة: حيث شهدت توقعات العامة والسياسيين بشأن نمط وأسلوب أداء موظفي الخدمة المدنية لواجباتهم ومهامهم تغيراً عبر الزمن. الأمر الذي دفع الإدارة الحكومية للبحث عن آليات جديدة لتحقيق مستويات أكثر كفاءة وفعالية، مما يتطلب مستويات أداء مرتفعة بين موظفي الخدمة المدنية لاكتساب مزيد من الثقة بين المواطنين في الإدارة الحكومية.
- دور نظم إدارة الأداء لتحسين مستوى الكفاءة والإنتاجية: حيث تركز الإدارة الحكومية بدرجة أكبر على نتائج الأعمال، والوفاء بمستهدفات الأداء. فضلاً عن أن تلك النظم توفر معلومات أكثر تفصيلاً ودقة عن أهداف وأولويات الإدارات الحكومية، ومساهمة مختلف الإدارات والأفراد العاملين في تحقيق تلك الأهداف، بما يُعزز مستوى الشفافية والمساءلة.

ويعكس البديل الرابع لجهود إصلاح الإدارة العامة وترتيباتها المؤسسية "الارتقاء بمنظومة إدارة كبار الموظفين التنفيذيين"، تماشياً مع اهتمام كثير من الدول بتلك المجموعة لكونها أحد المؤثرات الرئيسية في أداء الإدارة الحكومية. وينطوي ذلك على اتجاهات عدة من بينها:

- التعريف بالمؤهلات القيادية الرئيسية؛ في سبيل تعزيز المؤهلات القيادية لكبار موظفي الخدمة المدنية الحاليين وانتقاء العناصر المؤهلة لقيادة الخدمة المدنية في المستقبل، وتبديد الحاجة ملحة إلى تطوير مقاييس وسمات معيارية يمكن الاعتماد بها. ومن ثم تُعدُّ تلك السمات الشخصية حجر الزاوية لاختيار المرشحين للانضمام إلى بوتقة المواهب. بيد أن الأمر يتطلب تبني إطار واضح للمؤهلات التي يتعين توافرها في مختلف المستويات الوظيفية القيادية. واستجابة لذلك، فمن المقترح إصدار دليل "المؤهلات القيادية الرئيسية". وفي هذا السياق، يمكن اقتراح خمسة مؤهلات أساسية مستوحاة من التجربة الأمريكية لكل منها مؤهلاتها الفرعية المقترحة (الناور، 2014). ويقترح أن يشتمل الدليل الخاص بالمؤهلات القيادية الرئيسية على الآتي:

- التعريف بالأهداف الرئيسية واستخدامات المؤهلات القيادية الرئيسية في سياق منظومة الخدمة المدنية.
- التعاريف المستخدمة الخاصة بكل من المؤهلات الرئيسية والمؤهلات الفرعية، حتى يمكن إحداث توافق عليها بين مختلف الموظفين بالخدمة المدنية، والمرشحين للانضمام إليها.
- مصفوفة لكل مستوى وظيفي ضمن مجموعة كبار المديرين التنفيذيين، توضح المستويات المعيارية لكل مؤهل رئيسي وفرعي، وفقاً لمستويات الأداء.

- تبني آليات من شأنها التعرف المبكر على المواهب القيادية المرشحة لتقلد مناصب كبار الموظفين التنفيذيين لتنميتهم؛ مثال على ذلك بدأت بعض الدول باعتماد ما يسمى مراكز القيادات الإدارية ومراكز إعداد القادة لتحقيق ذلك، جنباً إلى جنب مع تطوير المؤهلات القيادية لموظفي الخدمة المدنية الحاليين. وفي هذا السياق، بدأت بعض الدول في تبني مفهوم "بوتقة المواهب"، حيث تقوم الجهة المسؤولة عن التوظيف بالجهات الحكومية بتطوير نظام إلكتروني كبوتقة للمواهب، يضم كافة القياديين الرسميين وغير الرسميين من الخدمة المدنية، الحاليين والمرشحين للقيادة في المستقبل من خارجها، مع التنسيق مع الجهات التي تنتمي إلى البنية التدريبية للعمل على بناء وتطوير المؤهلات والمهارات المطلوب توافرها للتأهل لتقلد المناصب القيادية. وتتمثل القنوات الرئيسية التي تغذى بوتقة المواهب في "الخريجون المتميزون من الجامعات القائمة؛ والمستفيدون من برامج الابتعاث الخارجي؛ والكفاءات المتميزة في القطاع الخاص؛ والمواهب العاملة في الجهات الحكومية".
- تبني سياسة لإدارة كبار موظفي الخدمة المدنية، سعياً نحو جذب والاحتفاظ بالعناصر الاحترافية والمؤهلة

▪ تطبيق مبدأ الجدارة: ممارسة الجدارة في حال التعيين في الوظائف في كافة المستويات الإدارية، بشكل مستمر.

▪ اختيار أفضل الأشخاص المتقدمين: لكونهم الأكثر قدرة وموهبة بين الأعداد المتقدمة للوظيفة.

▪ إتاحة الفرصة للجميع: فلا يقتصر الترشيح للوظيفة على المعينين داخلياً، أو على قائمة مختارة منهم.

▪ إجراء عملية التعيين بطريقة منتظمة: تتسم بالشفافية، وتتحدى قدرات المتقدمين من خلال مجموعة من الاختبارات والمقابلات التنافسية، مع أهمية التعرف على آراء المتقدمين للوظيفة لبحث مواطن التطوير المستقبلي.

ويرتبط بذلك أيضاً تبني نظم عمل مرنة، وخفض مستوى الحماية والامتيازات والمبالغ فيها والمقدمة لموظفي الخدمة المدنية. كان "التوظيف الدائم" يعد بمثابة الوضع المعتاد في الإدارة الحكومية، والذي يمنح أعلى درجات الأمان الوظيفي مقارنة بالقطاع الخاص، بيد أن هذا الوضع قد بدأ يتغير بدرجة كبيرة منذ نهاية الثمانينيات من القرن العشرين، مع تبني النظم المطبقة في القطاع الخاص أو ما يعرف بالإدارة العامة الجديدة (N.P.M). وفي هذا السياق يمكن الوقوف على أربعة اتجاهات رئيسية (OECD, 2005):

▪ التخلص تدريجياً من القواعد الخاصة بالتوظيف مدى الحياة في الحكومة، حيث أصبح العاملون في الخدمة المدنية يخضعون لقوانين العمل المعتادة المطبقة على قطاع الأعمال الخاص.

▪ الإبقاء على التوظيف مدى الحياة في الحكومة، مع استخدام عقود طويلة الأجل لوظائف الخدمة المدنية لزيادة مسؤولية الفرد عن الأداء المتحقق. وهكذا، بينما يظل موظف الخدمة المدنية محتفظاً بتعيينه الحكومي، إلا أن استمراره في الوظيفة الذي يشغلها يكون رهناً لمستوى أداءه.

▪ استبدال التعيين مدى الحياة لموظفي الخدمة المدنية إلى عقود قصيرة الأجل، يتم تجديدها وفقاً لمستويات الأداء المتحققة، وخاصة في حال الوظائف القيادية.

▪ زيادة استخدام اتفاقات تعاقدية مختلفة للموظفين من خارج الخدمة المدنية في مناصب بعينها.

وفي سياق متصل تبدو أهمية إعلاء مفهوم الأداء الفردي، في ظل التحديات التي تواجهها حكومات الدول وحاجتها إلى تحقيق مستوى أعلى من الكفاءة والفعالية. وتأسيساً على ذلك اتجهت كثير منها إلى تبني إستراتيجيات للعمل موجهة بالنتائج، وهو ما يربط بين أهداف الدولة وأداء مؤسساتها والأفراد القائمين عليها. وقد أشارت دراسة قامت بها "كيتيلار وآخرون" (Ketelaar and Tirksch, 2007) إلى تنامي الاتجاه نحو تبني نظم إدارة أداء موظفي الخدمة المدنية، وبخاصة الوظائف القيادية، وتنوعت مقاييس الأداء التي يتم الاعتماد عليها (يمكن التمييز بين ثلاثة مفاهيم، هي: الأداء Performance ويشير إلى أي نتائج - متمثلة في مخرجات من سلع وخدمات، وعوائد، وتأثيرات- تنتج عن أنشطة القطاع العام وقابلة للقياس، بما يعكس - في الحالات المثلى - على الحوافز والمزايا الممنوحة على مستوى كل من المؤسسة والأفراد. مقاييس الأداء Performance Measures مقياس يستخدم لتعقب العمليات Business Process؛ النتائج - مثل استخدام المدخلات، والمخرجات المنتجة وتحقيق أهداف السياسات- أو المعدلات الأكثر تعقيداً مثل الكفاءة، الإنتاجية، الفعالية، والتكلفة. وفي هذا السياق يمكن الوقوف على أنواع مختلفة من مقاييس الأداء تتراوح بين البساطة والتعقيد. إدارة الأداء Performance Management وتشير إلى مجموعة الترتيبات والإجراءات التي يتم تبنيها للتعرف على مفهوم الأداء وقياساته، ومتابعة وتقييم الأداء، وما يعقب ذلك من إجراءات مرتبطة بنتائج التقييم ومنها الحوافز أو العقوبات المطبقة من قبل الجهة الإدارية أو الشخص الذي يديره، وتجديد العقود والترقي، وغيرها). ويعود ذلك إلى عدة أسباب منها:

ضمن مجموعة كبار الموظفين التنفيذيين؛ وتقدير ورفع قيمة مساهمات التنفيذيين، بما يعزز من روحهم المعنوية وإمكاناتهم؛ وتسهيل عمليات النقل لتلك المجموعة بما يضمن التوظيف الأمثل لقدراتهم وتطوير خبراتهم. وفي هذا السياق تبدو أهمية تبني مجموعة من السياسات الحافزة على الاحتفاظ بتلك المواهب القيادية، والتي تتصل بكل من التعويضات والمزايا المنوحة؛ والتعلم والتطوير وبناء القدرات؛ والتوازن بين العمل والحياة والمرتببط بخلق بيئة العمل المرنة المبدعة، هذا إلى جانب إدارة أداء تلك المجموعة، وإصدار ميثاق قواعد وأخلاقيات العمل اتفاقاً مع الممارسات الدولية النموذجية.

وأخيراً يأتي البديل الخامس ضمن محاور إصلاح المؤسسات العامة محور "تقديم الخدمة". وفي هذا السياق يمكن الاسترشاد بالتجربة الأسترالية في صياغتها لرؤية وخارطة طريق لتطوير منظومة تقديم الخدمة. لقد جاءت "إستراتيجية النفاذ والتوزيع" (والمقصود بها سهولة القدرة على الوصول لمختلف الخدمات الحكومية، وعدالة توزيعها أو توفرها لمختلف الأقاليم والشرائح الاجتماعية) لتعرض رؤية تقديم الخدمة على مستوى الحكومة ككل، ومصادر العرض والأدوات التي تمكن مختلف الجهات الحكومية التي تعمل بشكل متكامل لتبني قنوات خدمة متعددة. هذا ويشتمل الإطار العام على التالي (Kernaghan، 2010):

- مبادئ تقديم الخدمة الحكومية: والتي تمثل مجموعة من المعايير الخاصة بتصميم؛ وتطوير؛ ونشر؛ وتقييم عملية تقديم الخدمة الحكومية التي تتأسس على المساواة؛ والإدماج؛ والتكامل؛ والتعاون؛ والشفافية؛ وخلق القيمة المضافة؛ والقدرة على التكيف مع احتياجات المستفيدين والتغيرات المتلاحقة.
- نماذج التوزيع والإتاحة: لتعكس الإطار المفاهيمي لنماذج تخطيط وتقديم الخدمات الحكومية باستخدام آليات تقديم الخدمة الملائمة للمواطنين ومجتمع الأعمال.
- نموذج القدرة على تقديم الخدمة: والذي يمثل دليلاً لتحديد قدرة المؤسسات الحكومية على تقديم الخدمات متعددة القنوات والتي تركز على المستفيد.
- إطار العمل الحكومي المشترك: ويتكون من العمليات المرجوة؛ والترتيبات الداخلية المعلوماتية والفنية؛ والمعايير والبروتوكولات التي من شأنها زيادة درجة الترابط بين مختلف المجالات الخاصة بتقديم الخدمة.
- إدارة القنوات المتعددة لتقديم الخدمة: لتمثل دليلاً ارشادياً للتقييم الإستراتيجي وتطوير قنوات تقييم الخدمة (شبكة الإنترنت الدولية، الهاتف، مكاتب تقديم الخدمة، وغيرها).

وهكذا؛ طرح العرض السابق مجموعة من توجهات السياسات التي يمكن من خلالها تطوير الترتيبات المؤسسية والإدارية الحكومية التي يمكن اسقاطها أو الاستفادة منها في عملية الإصلاح الخاصة بالمؤسسات العامة في الدول العربية. بيد أن كل من تلك التوجهات تنطوي على عناصر نجاح واعتبارات رئيسية يتعين مراعاتها. ومن بين الاعتبارات الرئيسية في هذا الصدد تبدو أهمية الوقوف على ضرورة إدماج أصحاب المصلحة وصياغة أدوارهم الرئيسية في كل مجال عمل، وضرورة فهم نسق التغيير المتبعي. ففي بعض الأحيان يؤدي عدم فهم النظام إلى خلق بيئة غير مؤيدة له، وينتج عنها قصور رؤية الإدارة والعاملين لعملية الإصلاح على أنها "تطبيق نظري" فقط. كذلك تأتي أهمية الالتزام السياسي ورعاية القيادة السياسية لكافة جهود الإصلاح كقاعدة انطلاق رئيسية. هذا فضلاً عن بناء وتعزيز قدرات العاملين بالإدارات الحكومية، وتغيير ثقافة الأجهزة الحكومية - وبخاصة القائمين عليها - للتركيز على تحقيق النتائج، الأمر الذي يحتاج إلى بذل كثير من الجهود ويتطلب وقتاً أيضاً.

نموذج مقترح لإصلاح المؤسسات العامة في الدول العربية 35

خامساً: الخاتمة

هدفت هذه الدراسة إلى تحليل الوضع الراهن للإدارة العامة في مختلف الدول العربية، والوقوف على مكامن الضعف فيها، ومن ثم تقديم نموذج مقترح للإصلاح يمكن من نقل المؤسسات العامة من وضعها الحالي إلى مؤسسات تنموية تتواءم مع رؤى وتطلعات المستقبل، وتتلخص الفكرة الأساسية لهذا النموذج في أن إعادة صياغة عمليات المؤسسات العامة والتي تضم كل من صنع السياسة العامة؛ والإدارة المالية؛ وإدارة الخدمة المدنية؛ وإدارة كبار القيادات التنفيذية، وتقديم الخدمة.

هذا، وإذا كانت الدول العربية راغبة في إرساء قواعد ثابتة ومستدامة لنموها ورفاهيتها واستغلالها الأمثل لمواردها الطبيعية والإرتقاء في مختلف الميادين مع المرونة الكافية على المدى الطويل، فإنها تحتاج إلى حكم شفاف وديمقراطي بشكل أكبر، ومؤسسات عامة ذات كفاءة وفعالية، وقدرة على حل النزاعات بشكل بناء، وجمهور عام نشط ومشارك. يساعد على تزويد متخذ القرار وواضع السياسات بمعلومات وبيانات عن كيفية إنفاق الأموال العامة بشكل فعال، وتوجيه الموارد لدعم هذا الإنفاق وتحقيق استدامته. في هذا السياق، يعتبر تحسين الحكم القائم على الإدارة الاستراتيجية للعمل التنموي، وعلى المشاركة الأوسع لكافة الأطراف ذات العلاقة شرطاً لازماً لتحقيق مختلف الرؤى التنموية التي تتطلع إلى إنجازها مختلف المجتمعات العربية في ظل توافر إطار عام للعمل، ومنهجاً شفافاً لتحديد الأولويات واتخاذ خيارات حكيمة وتخصيص الموارد لتحقيق الأهداف المحددة، وهذا لن يتم إلا باتخاذ إجراءات إصلاحية شاملة للمؤسسات العامة والتي تم طرحها من خلال النموذج سالف الذكر.

هذا، وتواجه مختلف الدول العربية العديد من التحديات التي قد تعرقل تطبيق النموذج المقترح مع التأكيد على خصوصية كل دولة وقدرتها على تنفيذ سياسات وإجراءات ومتطلبات تنفيذ النموذج المقترح، إلا أن السعي نحو تطبيق النموذج أو بعض المعايير التي طرحها ستؤدي إلى تحسين مستوى أداء المؤسسات، ومن تلك التحديات التي تواجه عملية تطبيق النموذج على أرض الواقع؛ ضعف حالة الاستقرار السياسي في بعض الدول العربية؛ ضعف عملية التمويل والإنفاق على برامج الإصلاح المؤسسي؛ ضعف القدرات البشرية والأنظمة المؤسسية؛ ضعف القدرات الإدارية للدولة "كالتخطيط، والتنفيذ، والمتابعة"؛ وغياب الرؤى الخاصة بعملية الإصلاح لاعتبارات سياسية؛ وضعف الإرادة والدعم السياسي، وغيرها من التحديات التي يجب أن تعالج ليتم وضع النموذج المقترح حيز التنفيذ؛ وبعبارة أخرى قد يكون هذا النموذج مشروع وطني نحو التقدم والتطور المؤسسي. وكما يقول الأديب الإنجليزي Alexander Bob "دع الحمقى يتجادلون حول أفضل أنواع الحكومات أفضلها قاطبة أفضلها إدارة".

1. النتائج

في ضوء ما سبق تناوله في هذه الدراسة وخصوصاً في مجال استعراض أسباب فشل الإدارة العامة في الدول النامية ولاسيما العربية منها، والنتائج المترتبة على ذلك، يمكن استنباط العديد من النتائج نذكر منها التالي:

■ غياب الإرادة السياسية، وغياب الجدية والمنظور الاستراتيجي الشامل في التصدي للتحديات والمشكلات التي تعاني منها المؤسسات العامة العربية.

■ غياب الجهات الاستراتيجية للتنمية والإصلاح المؤسسي وعدم ربط الإصلاح الحكومي بأهداف وأولويات محددة ذات أبعاد تنموية.

- ترك الهيكل العلوي للحكومة متمثلاً في مجلس الوزراء والهيئات والأجهزة التابعة له يتوسع ويتشتت ويفتكك لتتحول الوزارات والوحدات الأخرى فيه إلى جزر منعزلة ومستقلة يصعب التنسيق وتحقيق التكامل بين سياساتها وبرامجها.
- الأوضاع المتردية لأجهزة الإصلاح والرقابة ذاتها، حيث لم تخضع للمراجعة أو للإصلاح والتطوير والتحسين المستمر، فضلاً عن كونها لا تخضع للمساءلة عن نتائج أعمالها (في معظم الدول العربية).
- ضعف آليات المساءلة والتقييم لأداء وممارسات الجهاز الحكومي، على كافة مستوياته وقطاعاته ومؤسساته ومجالات عمله.
- ترك الفساد الإداري ينمو ويتنوع ويتعاظم، مقروناً بتراجع فعالية أجهزة الرقابة والمساءلة.
- إهمال العنصر الإنساني/البشري في الإصلاح، وترك العاملين في المؤسسات الحكومية ليصبحوا فريسة للإهمال وانهايار الدافع للإجادة وانخفاض الروح المعنوية وفريسة لمغريات الفساد.
- غياب دور المواطنين المتعاملين مع الأجهزة الحكومية في توجيه عمليات التطوير من ناحية، ومساءلة الأجهزة مقدمة الخدمة من ناحية ثانية. هذا رغم كونهم الطرف الأصيل المستهدف بالخدمات الحكومية والمعني بها.
- تحوّل عملية التطوير والإصلاح وتحولها إلى عمليات فنية صرفة غير موجهة بالنتائج، وضعف الاستفادة من الخبرات العالمية والإبداع فيها وغياب البعد السياسي عنها.
- ضعف بيئة العمل الابتكارية في ظل عدم تفويض السلطات واتخاذ القرارات حيث أن ذلك يُعد من الحوافز المطلوبة واللازمة للابتكار والابداع.

2. التوصيات

- في ضوء ما تم التوصل إليه من نتائج ولتطبيق النموذج الخاص بإصلاح المؤسسات العامة العربية، نطرح عدد من التوصيات بهذا الشأن تحاكي الممارسات الدولية الناجحة في هذا المجال، وذلك على النحو التالي:
- **التزام سياسي بالإصلاح وفصل للسلطات:** يلعب وجود قيادة سياسية ملتزمة بالإصلاح دوراً محورياً في عملية الإصلاح من خلال توفير البيئة الحاضنة للإصلاح على مستوى النظام السياسي. بالإضافة إلى ذلك تلعب عملية فصل السياسة عن الإدارة بشكل مرّن من ناحية التدخل في شؤونها دوراً محورياً في استقامة العمل الإداري وعدم استخدام المؤسسات العامة في خدمة المصالح السياسية (مثل 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 بشفاافية من ناحية الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بتفاصيل الإصلاحات وكيفية تأثيرها على المواطنين (مثل تجربة اليابان). وهذا 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 أهداف 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 أن معظم الدول عمدت إلى استحداث هيئات ومؤسسات قائمة بذاتها مهمتها الأساسية متابعة العملية الإصلاحية والعمل على التنسيق بين مختلف هيئات ومؤسسات الدولة (مثل تجارب كندا، ماليزيا، سنغافورة) فيما

نموذج مقترح لإصلاح المؤسسات العامة في الدول العربية 37

عمدت بعض الدول الأخرى إلى اسناد المسؤولية لوزارة المالية (مثل 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 والبروتوكولات 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 سقف الميزانية من الناحية المثالية وينبغي تحديد سقف 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 (مثل تجربة كندا، واستراليا، واليابان).

■ **تحسين نظم إدارة الخدمات:** تستند النظم الحالية لإدارة الخدمات إلى غابة كثيفة من اللوائح والإجراءات وليس إلى كفاءة الخدمة أو جودتها أو إتاحتها لمستحقيها أو مردودها بالنسبة لمتلقيها ولا إلى شفافيته وعدالتها ونزاهتها في معظم الدول العربية. هناك حاجة لأن يعاد النظر في نظم تقديم وإدارة الخدمات الحكومية بحيث تتوجه هذه الخدمات إلى رضا المتعاملين وأن تقدم لهم على أسس تكفل تكافؤ الفرص في حصولهم عليها. هناك أيضاً نظم مستحدثة لضغط وتقليص وتبسيط الخطوات والإجراءات لأداء الخدمة وأن يكون المواطن أو الجهة المتلقية للخدمة المحور المستهدف، حتى عندما تتعدد الجهات التي تقدم هذه الخدمة، حيث يتم التنسيق بينها وتجميعها في منفذ واحد. وقد استحدثت عدد من الدول نظاماً لتحفيز المؤسسات الحكومية على تحسين أدائها وخدماتها من خلال جوائز ومسابقات تتنافس فيها الأجهزة الحكومية فيما بينها وفق معايير مقننة للحكم على جودة الأنظمة وجودة الأداء والخدمات التي تقدمها هذه المؤسسات. كما أنه من المهم أيضاً ادخال وتوظيف التقنيات الحديثة في تقديم الخدمات الحكومية وهنا يبرز مثال نموذج الحكومة الإلكترونية وخدماتها كما في التجربة الماليزية.

■ **البدء في تطوير نظام الموازنة العامة والنظام المالي للحكومة:** لا يمكن النظام الراهن في مختلف الدول العربية من توجيه الموارد إلى الأهداف والبرامج ذات الأولوية، ولا يمكن من الرقابة على تكلفة الخدمات والبرامج المختلفة في الجهاز الحكومي. لقد تخلت كثير من الدول عن نظام الموازنة التقليدي الذي يقوم على تخصيص الموارد وتوزيعها على الأبواب والبنود بناء على نوعية المصروف (موازنة البنود)، إلى نظام يركز على تخطيط الأهداف والأداء وتخصيص موارد الموازنة بناء عليها، ومن ثم الرقابة على الإنفاق الحكومي استناداً إلى النتائج والأداء (موازنة الأداء والبرامج). ويرتبط النظام المالي الراهن في مختلف الدول العربية بغياب التخطيط المستند إلى الأهداف والنتائج والرقابة التي تركز على الأداء والانجاز. لذلك تتضخم وتتوسع موازنة الدولة دون أن يقترن هذا بالضرورة أو ينعكس على تحسين الخدمات والبرامج التي تقدمها الحكومة. فذلك هناك حاجة للبدء في التحضير للتحويل إلى نظام موازنة الأداء والبرامج، بحيث يمكن إنجاز هذا التحويل خلال فترة من ثلاث إلى خمس سنوات. وسيمثل هذا التحويل نقلة كبرى ليس فقط في النظام المالي للحكومة وإنما في نظام التخطيط والإدارة والرقابة على أعمالها. ويمكن الاستفادة من تجارب وخبرات الدول الرائدة في هذا المجال في كيفية إنجاز التحويل، فضلاً عن خبرات بعض الدول العربية مثل الأردن والإمارات.

■ **تكامل مسؤولية الحكومة ككل عن تحقيق خطة الإصلاح الحكومي:** أحد أسباب إخفاق برامج ومحاولات إصلاح النظم والأداء الحكومي خلال العقود الأخيرة هو تحوصل المسؤولية عنها لدى جهاز إداري معين،

وخلو مسئولية الحكومة ككل، والوزراء المعنيين من الالتزام بتحقيق أهداف تطويرية محددة في الأداء الذي تقوم به الأجهزة الحكومية المختلفة. ولا يمكن تصور أن يتحقق تطوير خدمات وزارة معينة إلا إذا كان هذا التطوير مرتبطاً ومنبثقاً من أهداف محددة تلزم بها كل وزارة يتم قياسها ومتابعتها والإعلان عن النجاح أو الإخفاق فيها. كما لا يمكن أن يتحقق هذا على أرض الواقع إلا بوجود همزة وصل مع جهة تباشر التنسيق وتقدم الدعم الفني اللازم في هذا الخصوص. وهذه الجهة هي الوزير والجهاز المسئول عن الإصلاح الحكومي. ويعزز هذا ما سبق إيضاحه من ضرورة أن يملك هذا الوزير الصلاحية التخطيطية والتنسيقية المشار إليها، وكذلك صلاحية المتابعة وتقديم تقارير دورية لمجلس الوزراء عن الانجاز والتقدم المحرز في الأداء والممارسات في الوزارات المختلفة، باعتبار المسئولية التكاملية للمجلس عن خطة وبرامج الإصلاح الحكومي. إلا أن هناك إشكالية بارزة في مختلف الدول العربية تظهر عندما يتم تغيير أو تبديل الوزراء (التشكيلات الوزارية الجديدة) بحيث لا تكمل الحكومة الجديدة ما أنجزته الحكومة السابقة بل تبدأ من جديد، وهذا الأمر لا يستقيم مع الاستمرارية في عمليات الإصلاح وتنفيذ الخطط والبرامج التنموية.

■ **وضع مخطط لعلاج التضخم في المؤسسات الحكومية:** هناك تضخم شديد في حجم المؤسسات الحكومية مقاساً بعدد العاملين فيها (في معظم الدول العربية)، وقد نجم هذا التضخم من قصور في قدرة القطاعات الاقتصادية على امتصاص البطالة والوافدين الجدد إلى سوق العمل. فتحوّلت المؤسسات الحكومية إلى آلية لحل مشكلة البطالة ومرافقاً للبطالة المقنعة. هناك حاجة لأن يوضع مخطط لضبط حجم هذه المؤسسات وضبط هياكل التوظيف فيه. وقد طال هذا التضخم الوظائف العليا في المؤسسات نتاجاً لاختلال هياكل الأجور فيها، حيث أصبح الترفي الأجرى مشروط بالترفي الوظيفي الرأسي. وينبغي أن تشمل الخطط والسياسات والبرامج الاقتصادية والتنموية ليس فقط على أهداف وآليات لامتصاص البطالة (الصريحة) في سوق العمل إنما أيضاً استهداف البطالة المقنعة التي تعج بها هذه المؤسسات. ولا يتحقق هذا إلا ببرامج مبتكرة وغير تقليدية تستفيد من خبرات الدول الرائدة في هذا المجال.

■ **اعتماد معايير واضحة لقياس الأداء:** قياس أداء المؤسسات العامة بهدف زيادة الفعالية والكفاءة (قياس الأداء لتحسين الأداء). حيث يعتبر نمو قياس الأداء كعنصر أساسي لترشيق القطاع العام وتحديد متطلبات الإصلاح والشرع في وضع سياسات اصلاحية مبنية على الدلائل. حيث تعتبر التجربة الأسترالية في مجال الإصلاح الإداري المبني على قياس النتائج أبرز التجارب الدولية.

■ **إصلاح وتطوير نظم إدارة الموارد البشرية الحكومية:** على الرغم من أن الموارد البشرية هي الأساس في أي تحسين أو تطوير في الأداء المؤسسي، إلا أن هذه الموارد تم تجاهلها لعقود طويلة، حيث يرجع جزء كبير من تدهور الأداء المؤسسي إلى الإدارة السيئة للموارد والطاقات البشرية. نتاجاً لهذا فقدت المؤسسات العامة قدرتها على استقطاب واجتذاب العناصر الكفؤة والمحفزة والطموحة، وقنعت المؤسسات الحكومية بأن يأتي إليها من يركن إلى الهدوء والسكينة وقلة وبساطة الجهد وروتينية العمل وفرص الرشوة والفساد. فنظم التوظيف ومعايير هياكل ومستويات الأجور والحوافز وسياسات الترقية والتنمية الوظيفية وآليات المساءلة والمحاسبة على الأداء تتصافر جميعها لإفراغ بيئة العمل من العوامل الدافعة والمحفزة على الأداء المتميز. ولا يمكن في ظل نظم وظروف كهذه أن يكون أداء المؤسسات الحكومية متجاوزاً لعوامل ومحفزات الأداء لدى العاملين فيه. وبالتالي فهناك ضرورة لإعادة بناء نظم إدارة الموارد البشرية ولو ببرنامج مرحلي يبدأ بتصحيح الخلل البالغ في مستويات وهياكل أجور العاملين في الدولة خاصة الفئات الدنيا، والشرائح المهنية

نموذج مقترح لإصلاح المؤسسات العامة في الدول العربية 39

- وغيرها، ويركز على قطاعات معينة من الجهاز الحكومي وفئات معينة من العاملين فيه .
- **نظام القيادات:** يكمل ويساند المستهدف تغييره في المؤسسات الحكومية من خلال تفعيل الدور الذي تلعبه القيادات . ولا يتحقق هذا إلا بإحداث تغييرات جوهرية في القيادات العليا للأجهزة التي ستشكل وعاء رئيسياً لتنفيذ السياسات الجديدة . كذلك ستسهم هذه القيادات في التحول من ثقافة اللوائح والالتزام بالسوابق والحد الأدنى للجهد والانخراط في الفساد، إلى ثقافة النتائج والإنجاز والنطلع للتطوير والإبداع والتفوق في الأداء وخدمة الجمهور والالتزام بالنزاهة .
 - **التصدي للفساد:** لقد تغلغل الفساد في مختلف قطاعات العمل الحكومي في معظم الدول العربية كما تظهره مختلف المؤشرات المعنية بذلك مقترناً بتردي أداء وكفاءة وجودة الخدمات في معظم المجالات، نتاجاً لترهل النظم التي تعمل بها المنظمات والمؤسسات الحكومية، وضعف وصورية المساءلة، وتدهور أوضاع العنصر البشري، وغياب الرقابة الجماهيرية للمتعاملين مع هذه المنظمات والمؤسسات . ويعتبر الفساد أحد الأسباب في فشل التنمية، وهدر موارد الدولة والمجتمع، وضعف تدفق الاستثمارات الخارجية، وتدهور الخدمات الأساسية، وتردي الأداء الحكومي . كما أنه يمثل السبب الرئيسي في عجز الموازنة وتضخم الدين العام . وسيحتاج تقليص الفساد وتحسين الأداء للأجهزة الحكومية إلى سياسات وجهود متنوعة ومتضافرة وممتدة، فلذلك هناك حاجة لوضع برامج وقائية وعلاجية متكاملة يشارك فيها جهات عديدة . لكن الحاجة ماسة في المدى القصير إلى اتخاذ إجراءات سريعة وحاسمة تصب في عدد من المجالات الحيوية المختارة، التي يمكن أن تتحقق فيها نجاحات ملموسة . كما ينبغي للمؤسسات العامة أن تعمل على الافتراض القائم بأن الشفافية تشكل عنصراً أساسياً وبدئياً 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 نهج تفاعلي يضع الشفافية كعنصر ثابت في أي عملية حكومية . وفي هذا السياق، تبرز أيضاً الحاجة إلى العمل من ضمن الإدارات على نموذج واضح يحدد المسؤوليات وتوزيعها بين الإدارات وضمن الإدارة الواحدة (مثال تجربة نيوزيلاندا في عملية التفويض الإداري وتوزيع الصلاحيات) .
 - **تطوير وتفعيل نظم الرقابة والمساءلة مع تفعيل دور الرقابة الشعبية للمواطنين:** يمثل أحد جوانب القصور في الإدارة الحكومية ضعف وعدم فعالية نظم الرقابة والمساءلة التي تخضع لها هذه الأجهزة . فالتحول إلى نظم الإدارة بالنتائج والأداء يتطلب تحولاً مائلاً في معايير وأسلوب الرقابة وكبح جماح الفساد ومكافحته والوقاية منه يتطلب ألا تكون الرقابة لاحقة وإنما تكون مانعة وقائية . وفي هذا الصدد لا ينبغي الاكتفاء بدور الأجهزة الرقابية المتخصصة، وإنما ينبغي أن يلعب المواطنون دوراً هاماً في تقييم أداء الخدمة وتقييم نزاهة الممارسات بصورة نظامية ودورية ومقننة، وكذلك الكشف عن وقائع الفساد .
 - **تطوير تقنيات ونظم العمل ونظم المعلومات:** يمثل تخلف هذه التقنيات مجالات ودوائر تسهم وتصب في انخفاض الكفاءة والأداء . وخلال السنوات الأخيرة تم طرح أفكار وشعارات حول تبسيط الإجراءات، والحكومة والخدمات الإلكترونية، ونظم تأكيد الجودة، وغيرها، دون أن تنعكس هذه المسميات والشعارات على واقع الممارسات الحكومية والأداء الحكومي . يحتاج الأمر إلى إدخال تغييرات جوهرية على نظم وتقنيات العمل الداخلي في المؤسسات الحكومية، وقد يكون مناسباً البدء بعدد من المجالات أو القطاعات ذات

الأهمية مثل تلك التي تتعامل مع المستثمرين والقطاع الخاص والضرائب والجمارك والتراخيص والمرور لإدخال تغييرات جوهرية وجذرية في تقنيات ونظم العمل الداخلية في هذه الأجهزة.

■ **إنشاء إدارة التغيير:** لقد أصبح من الضرورة، القيام بإصلاحات إدارية جادة لتغيير الوضع الراهن الذي ينصف بالضعف بشكل عام بحيث يعد ذلك مقصداً في مواجهة الحدّ من المقاومة الرافضة لعملية الإصلاح والتطوير، وبذلك يجب أن تكون هناك إدارة تغيير فعالة تضع آلية عمل محكمة لخلق بدائل ووضع برامج مكثفة لبناء الوعي لمجتمع المؤسسة بمبادئ التوجهات الإصلاحية الجديدة، وأن تسهم في إبراز بيئة وظيفية تتسم بالتكيف مع تلك التغييرات بأسلوب يجعلها أكثر مرونة واستمرارية.

نموذج مقترح لإصلاح المؤسسات العامة في الدول العربية 41

المراجع العربية

- الأعرجي، عاصم (1995)، دراسات معاصرة في التطوير الإداري - منظور تطبيقي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان.
- سن، أمارتيا (2004)، التنمية حرة: مؤسسات حرة وإنسان مُحرر من الجهل والمرض والفقر، ترجمة شوقي جلال، عالم المعرفة، الكويت.
- برنامج الأمم المتحدة الأم المتحدة الإنمائي (2006)، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية: دليل موجز، الموقع الإلكتروني:
http://www.pogar.org/arabic/about_docs/brochure-06-a.pdf
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2009)، تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2009: تحديات أمن الإنسان في البلدان العربية، نيويورك.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2010)، تقرير التنمية البشرية في العالم 2010: الثروة الحقيقية للأمم: مسارات إلى التنمية البشرية، نيويورك.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2011)، تقرير التنمية البشرية في العالم 2011: الاستدامة والإنصاف: مستقبل أفضل للجميع، نيويورك.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - جامعة الدول العربية (2009)، تحديات التنمية في الدول العربية: نهج التنمية البشرية، القاهرة.
- صندوق النقد الدولي (2019)، تقرير آفاق الاقتصاد العالمي - تباطؤ النمو وتعاف محفوف بالمخاطر، إبريل، واشنطن.
- عبد القادر، علي (2007)، مؤشرات قياس المؤسسات، سلسلة جسر التنمية، العدد 60، الكويت.
- الناور، فيصل (2014)، دور الإصلاح المؤسسي في تحقيق التنمية والعدالة الاجتماعية، سلسلة قضايا إدارية، العدد 12، القاهرة.
- الناور، فيصل (2015)، مؤشرات قياس ظاهرة الفساد بالتطبيق على الدول العربية، مؤتمر قسم الاجتماع، جامعة عين شمس، مايو، القاهرة.
- الناور، فيصل (2016)، تقييم أوضاع المؤسسات العربية استناداً على أهم مؤشرات البيئة المؤسسية، مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة، العدد 2، إبريل، القاهرة.
- لايبولد، هيلموت (2005)، التنظيم الاقتصادي: المصطلح والتشكيل العملي"، في هاسي، رولف وآخرون، "موسوعة اقتصاد السوق الاجتماعي، (ص 553-555)، مؤسسة كونراد أديناور، ألمانيا.
- محمود، محمد فتحي (1997)، الإدارة العامة المقارنة، مطابع الفرزدق التجارية، ط2، الرياض.

ملاعب، عمر (2019)، الإصلاح الإداري مدخلاً لتصويب المسار التنموي: تجارب دولية، سلسلة دراسات تنموية، العدد 62، مايو، الكويت.

المراجع الأجنبية

Acemoglu ,D” ,(2003) .Root Causes :A Historical Approach to Assessing the Role of Institutions in Economic Development “,Finance & Development) 40 June.(

Applegarth ,M ,and Posner ,K” ,(2007) .,Empowerment Pocketbook “,Management Pocketbooks Ltd ,U.K. Castells ,M” ,(1999) .,End of Millennium “,London :Blackwells ,p.90 .

Chu ,Ke-young ,(2003) ,Collective Values ,Behavioural Norms and Rules :Building Institutions for Economic Growth and Poverty Reduction .In Perspectives on Growth and Poverty ,edited by Rolph van der Hoeven and Anthony Shorrocks .Tokyo :United Nations University Press.

Court, W., (2007), “The Merit System and Integrity in the Public Service”, Conference on Public Integrity and Anticorruption in the Public Service, OECD in collaboration with EU, Bucharest, 29-30 May, <http://www.oecd.org/dataoecd/27/51/39254857.pdf>, pp. 2-3.

Eggert, M., (2007), “Assertiveness Pocketbook”, Management Pocketbooks Ltd, U.K.

Elimam, E., (1999), “Economic Development, Technological Change: Institutional Reform and Development in the MENA Region”, Kuwait: Arab Planning Institute.

Esman, Milton J. (1994) Administrative Doctrine and Development Needs, in Administration and Change in Africa, ed, E.ph:I:P Morgan New York, Dunelier.

Government of Canada, “Policy Instruments - Policy List”, <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/index-eng.aspx?tree=policy>

Halperin, M., Siegle, J., & Weinstein, M. (2010) (revised edition). The democracy advantage: How democracies promote prosperity and peace. Abingdon: Routledge.

Heady, Feral (1991), Public Administration Comparative Perspective, New York: Merisel Dekker.

Hou, Y., (2010), “The Performance of Performance Based Budgeting in Boom versus Bust Years: An Analytical Framework and Survey of States”, The Annual Conference of the American Society for Public Administration, San Jose, CA, April 9-13. <http://www.conferenceboard.ca/hcp/details/society/income-inequality.aspx#map>

Institute of Public Policy Research (2010), “Good Conversations: Successful Communities, Better Services”, ippr north and Social Regeneration Consultants for the North East Regional Improvement and Efficiency Partnership, Positioning Paper, October, <http://www.ippr.org.uk/members/download.asp?f=%2Fecomm%2Ffiles%2FGood+conversations+positioning+paper+Oct2010%2Epdf>.

43 نموذج مقترح لإصلاح المؤسسات العامة في الدول العربية

- International Budget Partnership (2010), "OBI 2010 Scores", 26/11/2011, http://internationalbudget.org/wpcontent/uploads/2011/06/2010_Rankings.pdf.
- International Labor Organization (2011), "World of Work Report 2011: Making Markets work for Jobs", International Institute for Labour Studies, September, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_166021.pdf
- International Monetary Fund (2011), "World Economic Outlook: Slowing Growth, Raising Risks", September, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/pdf/text.pdf>.
- Jones, P., and Hool, V., (2008), "Impact and Presence Pocketbook", Management Pocketbooks Ltd, U.K.
- Kaufmann, Daniel and Kraay, Aart and Zoido, Pablo, Governance Matters (August 1999). World Bank Policy Research Working Paper No. 2196.
- Kernaghan, K., (2010), "International Innovations in Public Sector External Service Delivery", Institute for Citizen-Centred Service, Canada, http://www.iccs-isac.org/en/pubs/FinalReport-June7-2010_FrontSection.pdf, pp.: 66-67.
- Kernaghan, K., (2010), "International Innovations in Public Sector External Service Delivery", Institute for Citizen-Centred Service, Canada, http://www.iccs-isac.org/en/pubs/FinalReport-June7-2010_FrontSection.pdf, pp.: 66-67.
- Ketelaar, A., and Tirkisch, E., (2007), "Performance-based arrangements for senior civil servants: OECD and other country experiences", OECD Working Papers on Public Governance 2007/5, <http://www.oecd.org/dataoecd/11/40/38990099.pdf>, p. 8.
- Knack, S. and Keefer, P. (1995), Institutions and economic performance: Institutional measures cross-country tests using alternative, Economics and Politics.
- Kusek, J., and Rist, R., (2004), "A Handbook for Development Practitioners: Ten Steps to a Result-Based Monitoring and Evaluation System", The World Bank, Washington, D.C.
- Landes, David S. (1998). The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor. New York: W.W. Norton.
- Lenihan, D., (2009), "Rethinking the Public Policy Process: A Public Engagement Framework", Public Policy Forum, Ottawa, Canada, May, <http://www.ppforum.ca/sites/default/files/Framework%20Paper%20.pdf>.
- Lenihan, D., (2009), "Rethinking the Public Policy Process: A Public Engagement Framework", Public Policy Forum, Ottawa, Canada, May, <http://www.ppforum.ca/sites/default/files/Framework%20Paper%20.pdf>.
- Meyers, R., (1996), "Is There a Key to the Normative Budgeting Lock", The World Bank.

- Mhone, G., (2003), "Developmentalism and the Role of the State", Workshop on Growth and Development, Policy Department Unit of the Kwa Zulu Natal Provincial Government. www.sarpn.org.za/documents/d0000437/P378_Mhone.pdf.
- Nasahsh, H., (2010), "Towards Human Governance in Public Administration", United Nations Public Service Day - Awards Ceremony and Forum: The Role of Public Service in Achieving the Millennium Development Goals: Challenges and Best Practices", United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Spain, Barcelona, June, 21-23.
- North, D. (1991), Institutions, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 1. (Winter).
- OECD (2005), "Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management", op cit., pp.: 6-7.
- OECD (2005), "Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries an Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management", op cit.
- Pearson, S., and Gotsch, C., (2003), "Applications of the Policy Analysis Matrix in Indonesian Agriculture", Stanford University, May, 25, 1/11/2011, http://www.stanford.edu/group/FRI/indonesia/new_regional/newbook.htm#_Toc75959410
- Pollitt, C., and Bouckaert, G., (2004), "Public Management Reform: A Comparative Analysis", Oxford University Press, Second Edition, p.8.
- Posner, Richard. (1998). *Creating a Legal Framework for Economic Development*. The World Bank Research Observer, The World Bank, Washington DC.
- Riggs, Fred W. (1972), *The Myth of Alternative underlying Assumptions About Administrative Development*, Issues in Developing economics, ed, Kenneth Roth well Lexington, MA., Lexington books.
- Rodrik D, Subramanian A and Trebbi F (2004). Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development. *Journal of Economic Growth*. 9 (2).
- Schacter, M., (2000), "Public Sector Reform in Developing Countries: Issues, Lessons and Future Directions", Canadian International Development Agency, Canada, December, http://iog.ca/sites/iog/files/ps_reform.pdf.
- Schick, A., (2005), "Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches", *OECD Journal on Budgeting*, Volume 5, No. 1, <http://www.oecd.org/dataoecd/4/8/43481125.pdf>.
- Stiftung, K., (2008), *Regional Workshop on "Social Market Economy in the Arab World"*, Jordan, Amman.
- Strategic Policy Making Team (1999), "Professional Policy Making for the Twenty First Century", Cabinet Office, United Kingdom, September, <http://www.nationalschool.gov.uk/policyhub/docs/profpolicymaking.pdf>
- Strow, B., and Strow, C., (2010), "Sustainable Budgeting", Society for Values in Higher Education, http://www.svhe.org/files/Brian_Strow_Claudia_Strow.pdf.

45 نموذج مقترح لإصلاح المؤسسات العامة في الدول العربية

Supiot, A., (2010), "A Legal Perspective on the Economic Crisis of 2008", International Labour Review, Vol. 149, No. 2.

The Conference Board of Canada (2009), "Society: Income Inequality", September,

Transparency International (2011), "Corruption Perceptions Index 2010", http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results

Transparency International (2011), "Corruption Perceptions Index 2010", http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results

Trends, E., (2009), "Environmental Governance and Institutions: Government Effectiveness Index 2008", 26/11/2011, http://earthtrends.wri.org/searchable_db/index.php?action=select_variable&theme=10content/uploads/2011/06/2010_Rankings.pdf.

U.S. Office of Personnel Management "Undated" (2010), "Senior Executive Service: Executive Core Qualifications", United States of America, 14 October, <http://www.opm.gov/ses/recruitment/ecq.asp>

UNDP (2009), "A Users' Guide to Measuring Public Administration Performance", Oslo Centre for Governance, June, First Edition, <http://www.undp.org/oslocentre/docs09/MeasuringPublicadministration.pdf>, p. 4

UNDP (2009), "A Users' Guide to Measuring Public Administration Performance", Oslo Centre for Governance, June, First Edition, <http://www.undp.org/oslocentre/docs09/MeasuringPublicadministration.pdf>, p. 4

UNDP (2011), "Human Development Index (HDI) Value, 26/11/2011, <http://hdrstats.undp.org/en/indicators/103106/html>

UNDP (2011), "Human Development Index (HDI) Value, 26/11/2011, <http://hdrstats.undp.org/en/indicators/103106/html>

World Bank Institute (2009), "Monitoring and Evaluation for Results", Training Course Material, WBI in Collaboration with Arab Administrative Development Organization, Egypt, Sharm El-Sheikh, May, 25-28.

World Economic Forum (2010), "Global Competitiveness Report 2010-2011", Swaziland, Geneva, Table 1.12, p. 377.

World Economic Forum (2011), "The Future of Government: Lessons Learned from Around the World", Geneva, http://www3.weforum.org/docs/EU11/WEF_EU11_FutureofGovernment_Report.pdf, p.12.

ملحق رقم (1): مؤشر الحرية الاقتصادية لسنة 2018

| الدولة | مؤشر الحرية الاقتصادية | حرية القيام بالأعمال | حرية التجارة | الصحة المالية | الإنفاق الحكومي | نزاهة الحكومة | الحرية النقدية | حرية الاستثمار | الحرية المالية | حقوق الملكية | الفعالية القضائية | العبء الضريبي | حرية العمل |
|-----------|------------------------|----------------------|--------------|---------------|-----------------|---------------|----------------|----------------|----------------|--------------|-------------------|---------------|------------|
| الجزائر | 44.7 | 68.1 | 63.5 | 19.2 | 45.9 | 29.0 | 69.9 | 25 | 30 | 27.8 | 35.2 | 74.0 | 48.7 |
| البحرين | 67.7 | 75.5 | 83.4 | 6.5 | 66.4 | 51.8 | 79.9 | 75 | 80 | 62.1 | 55.1 | 99.9 | 76.5 |
| جزر القمر | 56.2 | 57.5 | 74.9 | 96.6 | 77.8 | 27.5 | 81.2 | 45 | 30 | 36.7 | 28.2 | 59.7 | 58.7 |
| جيبوتي | 45.1 | 51.7 | 54.9 | 18.0 | 27.2 | 29.0 | 69.5 | 80 | 50 | 19.0 | 13.8 | 69.8 | 58.9 |
| مصر | 53.4 | 71.5 | 70.9 | 1.2 | 65.1 | 32.2 | 69.6 | 60 | 50 | 32.7 | 52.5 | 84.2 | 51.5 |
| الأردن | 64.9 | 63.0 | 82.0 | 27.7 | 69.4 | 51.9 | 88.7 | 70 | 60 | 57.6 | 57.3 | 92.4 | 58.9 |
| الكويت | 62.2 | 57.2 | 79.1 | 99.3 | 20.5 | 36.6 | 73.7 | 55 | 60 | 52.0 | 53.5 | 97.7 | 61.5 |
| لبنان | 53.2 | 48.8 | 84.5 | 0.0 | 78.2 | 20.2 | 81.9 | 65 | 50 | 39.7 | 33.6 | 91.9 | 44.2 |
| ليبيا | N/A | 63.5 | 80.0 | 19.9 | 0 | 23.1 | 56.2 | 5 | N/A | 5.2 | 22.1 | 90.5 | 45.9 |
| موريتانيا | 54.0 | 64.2 | 61.5 | 71.8 | 72.8 | 28.9 | 82.4 | 50 | 40 | 23.9 | 17.6 | 75.9 | 59.2 |
| المغرب | 61.9 | 69.6 | 79.4 | 60.6 | 70.5 | 41.3 | 82.3 | 65 | 70 | 53.8 | 44.3 | 70.5 | 36.0 |
| عمان | 61.0 | 76.3 | 86.2 | 17.7 | 25.0 | 51.5 | 79.2 | 65 | 60 | 59.5 | 57.4 | 98.5 | 55.2 |
| قطر | 72.6 | 71.3 | 83.3 | 95.4 | 60.2 | 71.6 | 75.0 | 60 | 60 | 70.3 | 59.8 | 99.6 | 65.4 |
| السعودية | 59.6 | 74.0 | 78.2 | 19.7 | 52.0 | 49.9 | 73.8 | 40 | 50 | 53.1 | 60.2 | 99.7 | 64.8 |
| سوريا | N/A | 61.8 | 56.6 | 13.8 | n/a | 23.1 | 44.2 | 0 | N/A | 36.7 | 22.1 | N/A | 59.2 |
| تونس | 58.9 | 81.4 | 82.1 | 61.6 | 75.5 | 36.8 | 77.2 | 45 | 30 | 49.4 | 41.7 | 73.0 | 52.9 |
| الإمارات | 77.6 | 79.9 | 84.3 | 99.0 | 70.9 | 77.3 | 80.2 | 40 | 60 | 76.3 | 83.4 | 98.4 | 81.1 |
| اليمن | N/A | 52.7 | N/A | 5.4 | 80.9 | 21.2 | 66.6 | 50 | N/A | 17.9 | 16.6 | N/A | 52.1 |
| العراق | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |
| الصومال | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |
| فلسطين | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |
| السودان | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |

47 نموذج مقترح لإصلاح المؤسسات العامة في الدول العربية

ملحق رقم (2): مؤشر الحرية الاقتصادية

| الدولة | 2019 | 2018 | 2011 |
|-----------|------|------|------|
| الجزائر | 46.2 | 44.7 | 52.4 |
| البحرين | 66.4 | 67.7 | 77.7 |
| جزر القمر | 55.4 | 56.2 | 43.8 |
| جيبوتي | 47.1 | 45.1 | 54.5 |
| مصر | 52.5 | 53.4 | 59.1 |
| الأردن | 66.5 | 64.9 | 68.9 |
| الكويت | 60.8 | 63.2 | 64.9 |
| لبنان | 51.1 | 53.2 | 60.1 |
| ليبيا | -- | -- | 38.6 |
| موريتانيا | 55.7 | 54.0 | 52.1 |
| المغرب | 62.9 | 61.9 | 59.6 |
| عمان | 61 | 61 | 69.8 |
| قطر | 72.6 | 72.6 | 70.5 |
| السعودية | 60.7 | 59.6 | 66.2 |
| سوريا | -- | -- | 51.3 |
| تونس | 55.4 | 58.9 | 58.5 |
| الإمارات | 77.6 | 77.6 | 67.8 |
| اليمن | -- | -- | 54.2 |
| العراق | -- | -- | -- |
| فلسطين | -- | -- | -- |
| الصومال | -- | -- | -- |
| السودان | -- | -- | -- |

المصدر: Heritage Foundation، سنوات متعددة.

- يصنف التقرير اقتصادات 186 دولة حسب درجة الحرية الاقتصادية باحتساب النقاط على مقياس من 0 إلى 100. ويتم الحصول على الدرجة الكلية للبلد من خلال حساب متوسط هذه الحريات الاقتصادية الاثني عشر، مع إعطاء وزن متساوي لكل منها.

| الدرجة | المقياس |
|------------------------------|---------|
| دول ذات اقتصاد حر | 100-80 |
| دول ذات اقتصاد حر جزئياً | 79.9-70 |
| دول ذات اقتصاد حر معتدل | 69.9-60 |
| دول ذات اقتصاد غير حر جزئياً | 59.9-50 |
| دول ذات اقتصاد منغلق | 49.9-0 |

ملحق رقم (3): مؤشر بيت الحرية للدول العربية للفترة من 1972 حتى 2018

| الدولة | 1980-1972 | 1989-1981 | 1999-1990 | 2005-2000 | 2006-2010 | 2012 | 2014 | 2016 | 2018 |
|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------|------|------|------|
| الجزائر | 6.1 | 5.9 | 5.7 | 5.5 | 5.5 | 5.5 | 5.5 | 5.5 | 5.5 |
| البحرين | 5.0 | 4.9 | 6.0 | 5.6 | 5.1 | 6.0 | 6.0 | 6.5 | 6.5 |
| مصر | 5.1 | 4.6 | 5.6 | 5.8 | 5.5 | 5.5 | 5.5 | 5.5 | 6 |
| العراق | 6.9 | 6.8 | 7.0 | 6.7 | 5.8 | 5.5 | 5.5 | 5.5 | 5.5 |
| الأردن | 6.0 | 5.5 | 4.2 | 4.7 | 4.8 | 5.5 | 5.5 | 5.5 | 5 |
| الكويت | 4.3 | 4.7 | 5.3 | 4.5 | 4.1 | 4.5 | 5.0 | 5 | 5 |
| لبنان | 3.1 | 4.6 | 5.4 | 5.5 | 4.4 | 4.5 | 4.5 | 4.5 | 5 |
| عُمان | 6.3 | 6.0 | 6.0 | 5.6 | 5.5 | 5.5 | 5.5 | 5.5 | 5.5 |
| قطر | 5.3 | 5.0 | 6.4 | 5.9 | 5.5 | 5.5 | 5.5 | 5.5 | 5.5 |
| السعودية | 6.0 | 6.3 | 6.9 | 7.0 | 6.5 | 7.0 | 7.0 | 7 | 7 |
| السودان | 5.8 | 5.1 | 7.0 | 7.0 | 7.0 | 7.0 | 7.0 | 7 | 7 |
| سوريا | 6.3 | 6.3 | 7.0 | 7.0 | 6.6 | 7.0 | 7.0 | 7 | 7 |
| تونس | 5.5 | 5.2 | 5.2 | 5.5 | 5.8 | 3.5 | 3.0 | 2 | 2.5 |
| الإمارات | 5.4 | 5.0 | 5.6 | 5.7 | 5.6 | 6.0 | 6.0 | 6 | 6.5 |
| اليمن | 6.0 | 5.9 | 5.4 | 5.4 | 5.1 | 6.0 | 6.0 | 6.5 | 6.5 |

المصدر: مؤشر بيت الحرية الصادر عن مجموعة Freedom House البريطانية، سنوات متعددة.

49 نموذج مقترح لإصلاح المؤسسات العامة في الدول العربية

ملحق رقم (4): مؤشر إدراك الفساد بالدول العربية (2012-2016)

| الدولة | الترتيب العالمي للعام 2016 | قيمة المؤشر لعام 2016 | قيمة المؤشر لعام 2015 | قيمة المؤشر لعام 2014 | قيمة المؤشر لعام 2013 | قيمة المؤشر لعام 2012 |
|-----------|-------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| الإمارات | 24 | 66 | 70 | 70 | 69 | 68 |
| قطر | 31 | 61 | 71 | 69 | 68 | 68 |
| الأردن | 57 | 48 | 53 | 49 | 45 | 48 |
| السعودية | 62 | 46 | 52 | 49 | 46 | 44 |
| عمان | 64 | 45 | 45 | 45 | 47 | 47 |
| البحرين | 70 | 43 | 51 | 49 | 48 | 51 |
| الكويت | 75 | 41 | 49 | 44 | 43 | 44 |
| تونس | 75 | 41 | 38 | 40 | 41 | 41 |
| المغرب | 90 | 37 | 36 | 39 | 37 | 37 |
| مصر | 108 | 34 | 36 | 37 | 32 | 32 |
| الجزائر | 108 | 34 | 36 | 36 | 36 | 34 |
| لبنان | 136 | 28 | 28 | 27 | 28 | 30 |
| موريتانيا | 142 | 27 | 31 | 30 | 30 | 31 |
| العراق | 166 | 17 | 16 | 16 | 16 | 18 |
| ليبيا | 166 | 14 | 16 | 18 | 15 | 21 |
| السودان | 170 | 14 | 12 | 11 | 11 | 13 |
| اليمن | 170 | 14 | 18 | 19 | 18 | 23 |
| سوريا | 173 | 13 | 18 | 20 | 17 | 26 |
| الصومال | 176 | 10 | 10 | 8 | 8 | 8 |

المصدر: <https://www.transparency.org/country>

ملحق رقم (5) مؤشر مكافحة الفساد

| | 2017 | 2016 | 2015 | 2014 | 2013 | 2012 | 2011 | 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 | 2004 | 2003 | 2002 | 2000 | |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--|
| الإمارات | 82.69 | 84.13 | 82.69 | 83.17 | 87.20 | 83.89 | 81.99 | 78.57 | 78.95 | 83.01 | 81.07 | 79.02 | 81.46 | 83.90 | 78.28 | 83.84 | 61.42 | |
| البحرين | 51.92 | 57.69 | 61.06 | 63.94 | 68.72 | 67.77 | 63.98 | 63.33 | 63.64 | 62.14 | 60.68 | 61.46 | 66.34 | 70.24 | 70.71 | 79.29 | 68.02 | |
| جزر القمر | 26.92 | 29.33 | 25.96 | 31.73 | 25.12 | 23.70 | 22.75 | 21.90 | 22.01 | 22.82 | 28.16 | 28.29 | 19.02 | 19.51 | 20.71 | 22.22 | 11.68 | |
| جيبوتي | 29.33 | 30.77 | 29.33 | 32.69 | 35.55 | 38.86 | 41.23 | 41.90 | 43.06 | 44.66 | 35.44 | 30.24 | 27.32 | 33.17 | 22.22 | 28.28 | 18.27 | |
| مصر | 34.13 | 31.25 | 30.29 | 30.77 | 31.75 | 33.18 | 25.59 | 30.95 | 36.36 | 23.79 | 24.27 | 25.37 | 31.22 | 29.27 | 35.35 | 42.42 | 34.01 | |
| العراق | 6.73 | 6.25 | 4.81 | 5.77 | 7.58 | 9.48 | 11.37 | 6.19 | 4.31 | 3.40 | 2.91 | 2.44 | 3.90 | 1.95 | 8.08 | 1.52 | 2.03 | |
| الأردن | 63.94 | 64.90 | 64.42 | 59.62 | 60.19 | 60.66 | 61.14 | 59.52 | 62.20 | 66.50 | 64.08 | 64.39 | 62.93 | 61.95 | 65.66 | 56.06 | 59.39 | |
| الكويت | 44.71 | 48.08 | 51.44 | 50.96 | 52.61 | 52.13 | 59.72 | 65.24 | 67.46 | 68.93 | 69.42 | 69.76 | 69.27 | 76.10 | 77.27 | 82.83 | 73.60 | |
| لبنان | 14.90 | 13.94 | 19.23 | 13.94 | 19.43 | 19.43 | 19.43 | 20.00 | 21.53 | 20.87 | 19.42 | 18.54 | 37.56 | 28.29 | 30.30 | 38.38 | 34.52 | |
| ليبيا | 1.92 | 1.92 | 0.96 | 1.44 | 0.95 | 3.32 | 5.69 | 5.24 | 7.66 | 17.96 | 14.56 | 14.15 | 17.56 | 18.54 | 19.19 | 18.69 | 22.84 | |
| المغرب | 52.88 | 53.85 | 52.40 | 50.00 | 44.08 | 39.81 | 42.18 | 52.86 | 45.45 | 41.75 | 44.66 | 39.51 | 47.32 | 52.68 | 47.98 | 50.51 | 54.31 | |
| موريتانيا | 23.08 | 24.52 | 17.31 | 16.83 | 21.80 | 24.17 | 30.81 | 26.19 | 30.62 | 23.30 | 33.98 | 26.34 | 35.61 | 35.61 | 57.58 | 57.07 | 37.56 | |
| عمان | 63.46 | 66.35 | 64.90 | 65.38 | 63.03 | 63.03 | 62.09 | 66.19 | 67.94 | 72.33 | 68.45 | 67.32 | 66.83 | 75.12 | 75.25 | 81.82 | 78.17 | |
| قطر | 76.44 | 79.81 | 78.37 | 80.29 | 81.99 | 81.52 | 80.09 | 89.05 | 91.39 | 79.13 | 74.27 | 79.51 | 73.66 | 72.20 | 73.74 | 76.77 | 72.59 | |
| المعمودية | 65.87 | 63.94 | 58.65 | 59.13 | 59.24 | 57.82 | 48.82 | 59.05 | 58.85 | 58.74 | 53.40 | 51.71 | 54.63 | 48.78 | 55.05 | 62.63 | 50.76 | |
| السودان | 3.37 | 3.37 | 2.40 | 3.37 | 1.42 | 0.95 | 9.00 | 9.52 | 10.53 | 3.88 | 4.85 | 9.27 | 4.88 | 8.78 | 7.07 | 13.64 | 23.35 | |
| سوريا | 2.40 | 2.40 | 1.92 | 2.40 | 8.53 | 9.95 | 13.74 | 12.86 | 11.96 | 10.68 | 12.14 | 14.63 | 20.98 | 22.93 | 24.75 | 43.43 | 14.21 | |
| تونس | 53.85 | 53.37 | 55.77 | 55.77 | 56.87 | 56.87 | 56.40 | 48.57 | 51.67 | 47.57 | 49.51 | 52.20 | 49.76 | 57.07 | 61.62 | 68.69 | 48.22 | |
| فلسطين | 55.77 | 52.88 | 40.38 | 49.52 | 49.29 | 50.24 | 39.81 | 54.76 | 55.98 | 38.83 | 54.85 | 44.88 | 39.02 | 56.10 | 44.44 | 44.95 | 55.33 | |
| اليمن | 1.44 | 1.44 | 3.37 | 1.92 | 9.00 | 8.53 | 6.64 | 9.05 | 14.35 | 22.33 | 21.84 | 23.41 | 18.54 | 13.66 | 15.66 | 17.17 | 13.71 | |
| الصومال | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| الجزائر | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | |

المصدر: <https://www.transparency.org/country>

- يتتلى المؤشر تصنيف 180 بلداً وإقليماً وفقاً لدرجات انتشار الفساد في قطاعاتها العام استناداً إلى آراء الخبراء والمسؤولين في مجال الأعمال، وذلك حسب مقياس يتراوح بين 0 و100 نقطة، حيث تمثل النقطة الصفر البلدان الأكثر فساداً في حين تمثل النقطة 100 البلدان الأكثر نزاهة.

51 نموذج مقترح لإصلاح المؤسسات العامة في الدول العربية

ملحق رقم (6): مؤشر سهولة ممارسة الأعمال 2019/2018

| تسمية حالات الإعصار | إنفاذ العقود | التجارة عبر الحدود | حماية المستثمرين الأقلية | الحصول على الائتمان | تسجيل الملكية | الحصول على الكهرباء | استخراج تراخيص البناء | بدء النشاط التجاري | على المؤشر الدولي العام | الدولة |
|---------------------|--------------|--------------------|--------------------------|---------------------|---------------|---------------------|-----------------------|--------------------|-------------------------|-----------|
| 75 | 9 | 98 | 2 | 15 | 44 | 7 | 1 | 5 | 11 | الإمارات |
| 71 | 68 | 62 | 25 | 64 | 112 | 68 | 59 | 18 | 60 | المغرب |
| 93 | 128 | 77 | 5 | 38 | 112 | 26 | 82 | 57 | 62 | البحرين |
| 100 | 73 | 72 | 12 | 125 | 134 | 52 | 66 | 66 | 78 | عمان |
| 67 | 80 | 101 | 133 | 83 | 99 | 87 | 51 | 77 | 80 | تونس |
| 120 | 122 | 97 | 2 | 178 | 124 | 20 | 69 | 20 | 83 | قطر |
| 168 | 59 | 158 | 78 | 7 | 112 | 24 | 64 | 36 | 92 | السعودية |
| 115 | 77 | 159 | 7 | 72 | 134 | 69 | 95 | 131 | 97 | الكويت |
| 48 | 140 | 145 | 108 | 2 | 161 | 110 | 119 | 101 | 99 | جيبوتي |
| 150 | 108 | 74 | 95 | 125 | 134 | 72 | 62 | 139 | 104 | الأردن |
| 168 | 123 | 54 | 107 | 161 | 22 | 84 | 85 | 157 | 116 | فلسطين |
| 101 | 160 | 171 | 159 | 72 | 60 | 125 | 96 | 68 | 120 | مصر |
| 151 | 135 | 150 | 113 | 140 | 124 | 105 | 124 | 170 | 142 | لبنان |
| 168 | 72 | 141 | 178 | 110 | 144 | 102 | 151 | 92 | 148 | موريتانيا |
| 76 | 112 | 173 | 156 | 168 | 178 | 165 | 106 | 129 | 157 | الجزائر |
| 118 | 144 | 185 | 163 | 168 | 161 | 93 | 120 | 105 | 162 | السودان |
| 168 | 179 | 118 | 168 | 149 | 124 | 114 | 139 | 85 | 164 | جزر القمر |
| 168 | 143 | 181 | 129 | 125 | 186 | 113 | 126 | 103 | 171 | العراق |
| 163 | 161 | 178 | 85 | 95 | 175 | 157 | 158 | 186 | 179 | سوريا |
| 168 | 141 | 128 | 128 | 185 | 186 | 187 | 136 | 186 | 186 | ليبيا |
| 157 | 139 | 189 | 83 | 132 | 186 | 81 | 187 | 186 | 187 | اليمن |
| 168 | 114 | 164 | 190 | 190 | 186 | 152 | 187 | 186 | 190 | الصومال |

المصدر: البنك الدولي.

- يصف المؤشر أداء 190 دولة، حيث يتم ترتيب الاقتصادات في سهولة ممارسة أنشطة الأعمال من 1 على 190 بناءً على تحليل 10 معايير أساسية تؤثر على ممارسة الأعمال وهي: بدء النشاط التجاري، واستخراج تراخيص البناء، والحصول على الكهرباء، وتسجيل الملكية، والحصول على الائتمان، وحماية المستثمرين الأقلية، ودفع الضرائب، والتجارة عبر الحدود، وإنفاذ العقود، وتسوية حالات الإعصار.

ملحق رقم (7): مؤشرات إدارة الحكم للعام 2017

| الدولة | المساءلة والمشاركة | الاستقرار السياسي | الكفاءة الحكومية | الكفاءة التنظيمية | حكم القانون | مكافحة الفساد |
|-----------|--------------------|-------------------|------------------|-------------------|-------------|---------------|
| الإمارات | 18.23 | 67.62 | 90.38 | 80.77 | 77.40 | 82.69 |
| البحرين | 11.33 | 15.24 | 60.10 | 66.83 | 67.31 | 51.92 |
| جزر القمر | 36.45 | 47.14 | 5.29 | 12.98 | 13.94 | 26.92 |
| جيبوتي | 10.34 | 20.00 | 14.42 | 28.37 | 17.79 | 29.33 |
| الجزائر | 23.15 | 14.76 | 30.29 | 10.58 | 19.23 | 30.29 |
| مصر | 13.30 | 9.05 | 29.33 | 17.31 | 32.69 | 34.13 |
| العراق | 20.69 | 2.38 | 9.62 | 9.62 | 4.33 | 6.73 |
| الأردن | 26.60 | 28.10 | 57.69 | 57.69 | 61.06 | 63.94 |
| الكويت | 30.54 | 43.81 | 46.63 | 53.37 | 57.69 | 44.71 |
| لبنان | 31.53 | 8.57 | 33.17 | 40.87 | 21.15 | 14.90 |
| ليبيا | 9.36 | 3.33 | 2.40 | 0.96 | 1.92 | 1.92 |
| المغرب | 28.57 | 30.95 | 47.60 | 44.71 | 48.56 | 52.88 |
| موريتانيا | 24.14 | 24.29 | 22.60 | 23.08 | 31.25 | 23.08 |
| عمان | 19.21 | 71.43 | 61.54 | 68.27 | 65.87 | 63.46 |
| قطر | 15.27 | 65.71 | 74.52 | 67.79 | 76.44 | 76.44 |
| السعودية | 5.91 | 23.81 | 62.50 | 54.81 | 57.21 | 65.87 |
| السودان | 2.46 | 4.29 | 7.21 | 4.33 | 10.58 | 3.37 |
| سوريا | 1.97 | 0.95 | 1.92 | 3.37 | 0.96 | 2.40 |
| تونس | 53.20 | 13.81 | 50.96 | 36.06 | 56.25 | 53.85 |
| فلسطين | 21.67 | 8.10 | 37.02 | 56.25 | 36.54 | 55.77 |
| اليمن | 5.42 | 0.00 | 1.44 | 5.77 | 2.40 | 1.44 |
| الصومال | - | - | - | - | - | - |