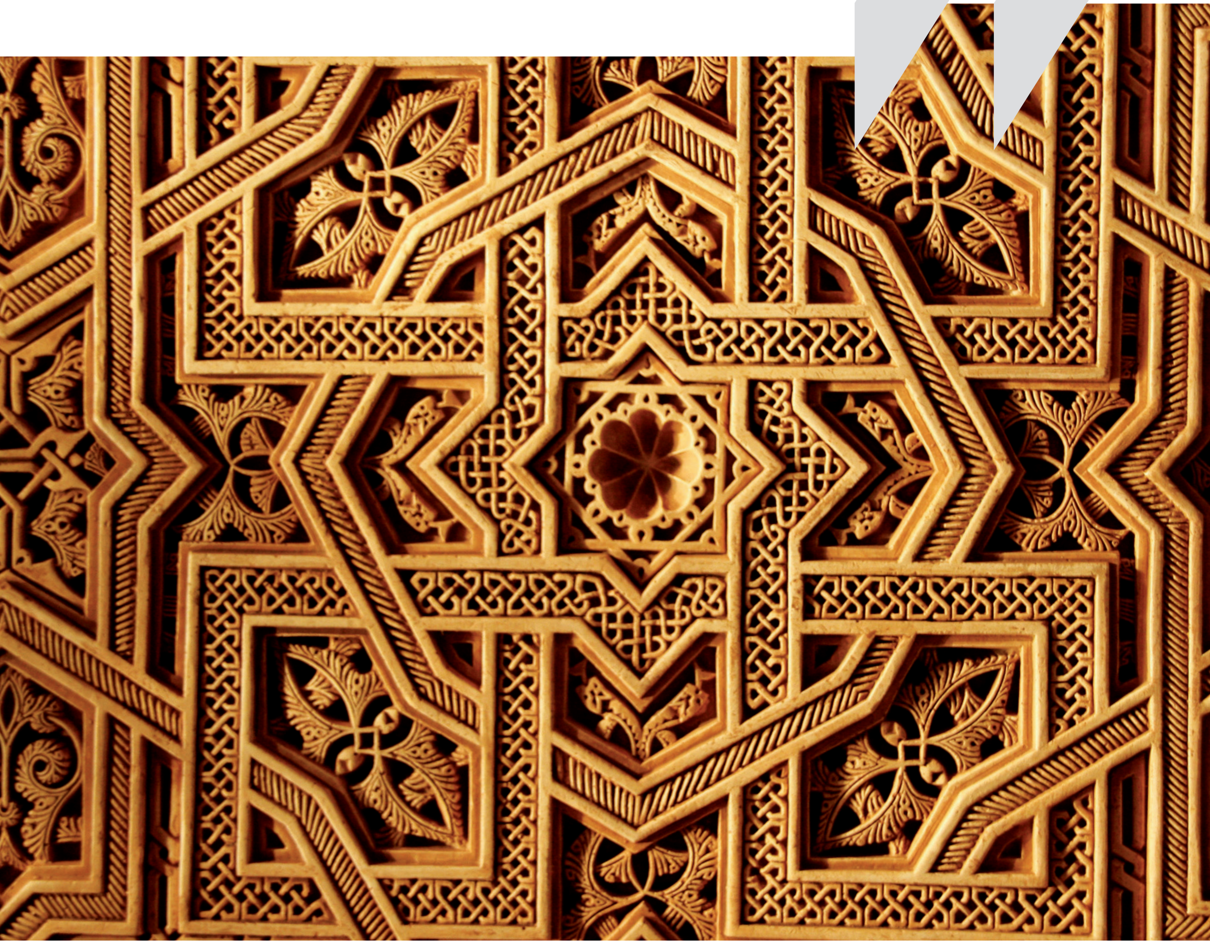
تقدم الإدارة العامة فى إطار إصلاح السياسات بدول منطقة الشرق الاوسط وشمال افريقيا

دراسات حالة حول إصلاح السياسات



جمهورية مصر العربية
وزارة الدولة للتنمية الإدارية

OECD

تقدم الإدارة العامة فى إطار إصلاح السياسات بدول منطقة الشرق الاوسط وشمال افريقيا

دراسات حالة حول إصلاح السياسات

OECD

منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية

تعد منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية بمثابة منتدى فريد من نوعه يضم حكومات ٣٠ دولة يعملون معاً لمواجهة التحديات الإقتصادية، الإجتماعية والبيئية ذات الصلة بالعولمة. كما أن المنظمة تبذل جهداً كبيراً لفهم ومساعدة الحكومات لمواكبة التطورات الجديدة والمهام، مثل حوكمة الشركات، إقتصاد المعلومات والتحديات الناتجة عن الزيادة في عدد كبار السن من إجمالي عدد السكان. هذا وتعد المنظمة منبراً يتيح للحكومات مقارنة خبرة وضع السياسات، البحث عن الحلول لمشاكل مشتركة، تحديد الممارسات الجيدة والعمل على تنسيق السياسات المحلية والعالمية.

الدول الأعضاء بالمنظمة هي: استراليا، النمسا، بلجيكا، كندا، التشيك، الدانمرك، فنلندا، فرنسا، ألمانيا، اليونان، المجر، أيسلندا، ايرلندا، ايطاليا، اليابان، كوريا الجنوبية، لكسمبورج، المكسيك، هولندا، نيوزيلندا، النرويج، بولندا، البرتغال، سلوفاكيا، أسبانيا السويد، سويسرا، تركيا، المملكة المتحدة والولايات المتحدة، وتلعب مفوضية المجتمعات الأوروبية دوراً هاماً في عمل المنظمة.

إن إصدارات المنظمة تنشر الإحصاءات المجمعة والبحوث الإقتصادية، الإجتماعية والبيئية على نطاق واسع، فضلاً عن الاتفاقيات والخطوط العريضة والمعايير المتفق عليها من قبل الدول الأعضاء.

هذا العمل تم نشره تحت مسؤولية السكرتير العام لمنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية. أن الآراء والمناقشات المذكورة في هذا العمل لا تعكس بالضرورة وجهات النظر الرسمية للمنظمة أو لحكومات الدول الأعضاء بها.

الناشر الأصلي باللغة الإنجليزية منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية تحت عنوان:
Progress in Public Management in the Middle East and North Africa: Case Studies on Policy Reform
منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية © ٢٠١٠
جميع الحقوق محفوظة.

تم الترجمة إلى اللغة العربية من قبل وزارة الدولة للتنمية الإدارية © ٢٠١١
نشرت بالاتفاق مع منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية، باريس.
جودة الترجمة العربية ومطابقتها مع النص الأصلي هو تحت مسئولية وزارة الدولة للتنمية الإدارية.

تقديم

يسعدني أن أهدي هذا التقرير القيم إلى جميع الباحثين، متخذي القرار، الموظفين المدنيين، والمهتمين بالإدارة العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

يستعرض هذا التقرير أبرز التطورات التي تمكنت دول المنطقة من تحقيقها على مستوى الإدارة العامة خلال فترة رئاسة مصر لمبادرة دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا MENA ومنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية OECD للإدارة الرشيدة خلال الفترة بين عامي ٢٠٠٥ و ٢٠٠٩، بالإضافة إلى عرض عدد من الأمثلة التوضيحية وأفضل الممارسات حول كيفية تحقيق دول المنطقة بعض التقدم على الأصعدة المختلفة خلال السنوات الخمس الماضية من سياسات توظيف وإدارة موارد بشرية، ونظم إدارة الأموال العامة، وإجراءات تعزيز الشفافية والنزاهة، ومفاهيم تبسيط دورات العمل الإدارية، وقنوات تقديم خدمات حكومية أفضل باستخدام تكنولوچيات جديدة، وأسس الشراكة بين القطاعين العام والخاص، والتعامل مع قضايا النوع الإجتماعي في الإدارة العامة.

يستمد هذا التقرير أهميته من ارتكازه على مبادئ الإدارة الرشيدة لتحقيق إصلاح حقيقي وملموس على أرض الواقع. وتتلخص أهم هذه المبادئ وضمانات تنفيذها في:

- وجود رؤية مع التأكيد على وجود مهمة للوصول الى هذه الرؤية
- الكفاءة في التنفيذ مع التأكيد على الفاعلية بالتركيز على المهام المحورية
- الشفافية مع ضمان تحققها بالتأكيد على الحق في المعلومة
- التخطيط الواضح بما يضمن القدرة على التنبؤ مع التأكيد على حد أدنى من الاستقرار
- مشاركة كافة الأطراف في اتخاذ القرار مع التأكيد على سريان رأى الأغلبية
- حق المساءلة مع التأكيد على محاسبة المخطئين
- نفاذ سيادة القانون مع مراعاة عدالة التشريع في المقام الأول

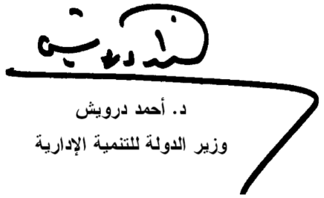
إن أى نظرة سريعة على أهم هذه المبادئ وضمانات تنفيذها كافية للتيقن من فاعليتها في تحقيق الإصلاح الذي من شأنه أن ينعكس ليس فقط على الأجهزة الحكومية الوطنية وإنما

أيضاً على مناخ الأعمال والاستثمار بما ينهض بالإقتصاد الوطني لتلك الدول ويولد المزيد من فرص العمل ويحقق الرفاهية لمواطنيها.

لاريب أن تبادل الخبرات من خلال هذا التقرير والاستفادة من أفضل الممارسات على مستوى دول المنطقة للتغلب على تلك التحديات واجتيازها، على الرغم من اختلافها، كان خطوة هامة ومفيدة على طريق سعينا لتحقيق تنمية مستدامة وإصلاح شامل. لقد تعلمنا الكثير وعلى رأس ما تعلمناه أن كل تحدٍ هو في حقيقته يحمل في طياته فرصة قد تمكنا من القفز الى الأمام.

ومع التقدم الذي تم تحقيقه على مختلف الأصعدة المشار إليها إلا أن الطريق مازال طويلاً ومليئاً بالمزيد من التحديات التي سوف تتطلب ليس فقط مزيداً من العمل ولكن أيضا أفكارا مبتكرة وتعاون وتنسيق للجهود للتغلب على تلك التحديات وتحقيق الإصلاح.

ختاماً، فإنني أتقدم بالشكر لكل من شارك في هذا التقرير من خبراء دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وخبراء منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية OECD التي كانت ومازالت شريكاً مخلصاً وداعماً للمبادرة وعونا أساسياً في إعداد هذا التقرير القيم. واتعشم أن نكون قد مهدنا جزء ولو يسير من الطريق لمن يسيرون فيه، آملاً في البناء على ما جاء به من معلومات تثري المعرفة في مجال الإدارة العامة على مستوى المنطقة ليكون نبراساً يضيء لمستقبل أفضل.



د. أحمد درويش

وزير الدولة للتنمية الإدارية

تمهيد

تدعم مبادرة دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الـ «مينا» ومنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية عملية إصلاح القطاع العام في هذه المنطقة الـ «مينا»، وهى المبادرة التى بدأت في ٢٠٠٣/٢٠٠٤، وتتعلق بالسياسات التى تبنتها دول المنطقة لتحسين وتعزيز المؤسسات من أجل الوصول إلى الإدارة الرشيدة.

ويلقى هذا التقرير الضوء على التقدم الذي تم إحرازه على مدار السنوات الخمس الماضية، حيث يعكس محتواه نهج المبادرة، الذي يركز على تقديم دراسات حالة الدول في المجالات الأساسية للإصلاح الموضحة في الملحق (أ)، وتلخيص السمات المشتركة، وكذلك الظروف الخاصة بكل دولة من الدول، حيث ترمى منهجية دراسة الحالة إلى أن تقدم لصانعى السياسات سرداً ينعش ديناميكية عملية الإصلاح، وما ينبثق عنها من تقييم واقعي مبسط للفرص، والتحديات، والإطارات المؤسسية لعملية إصلاح القطاع العام في منطقة الـ «مينا» حتى الآن.

ويعتبر هذا التقرير المرحلي هو ثمرة التعاون بين حكومات الـ «مينا» وأمانة منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية، لتلخيص تلك التجربة الثرية والممارسة الجيدة، وتحديد التحديات الأساسية المتضمنة لتنفيذ تلك الإصلاحات. حيث تم تجميعه من قبل الفرق العاملة التي تشكل جزءاً من برنامج الإدارة لمنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية ودول الـ «مينا»، بعد أن قامت تلك الفرق برصد عمليات إصلاح الإدارة العامة في دول الـ «مينا» ، بهدف التعريف بآليات لتقاسم المعرفة وتبادل اختيارات السياسات بين دول المنطقة.

وقد جاء التقرير المرحلي الأول كى يشكل أساساً نافعاً وثابتاً للغاية، يمكن الاعتماد عليه في بناء المرحلة القادمة من برنامج منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية ودول الـ «مينا». حيث من المتوقع أن تشهد دول المنطقة في المرحلة القادمة المزيد من التحديات، ليس فقط من أجل الاستجابة للطموحات المتزايدة للشباب الذي ينشد الرخاء والتعبير عن الرأي والحصول على المزيد من الفرص، ولكن أيضاً لهؤلاء المتطلعين منهم لتحقيق مزيد من المرونة لإقتصادياتهم في مواجهة الأزمات الإقتصادية والإجتماعية لعام ٢٠٠٨/٢٠٠٩.

ومن ناحية أخرى، فإن التقرير يتسم أيضاً بالحسم والدقة في تحديد الطموحات السياسية، والقدرات المؤسسية، والحقائق الإقتصادية والإجتماعية التي تحتاج إلى هيكلتها بطريقة أكثر فعالية في المرحلة القادمة من المبادرة.

ومع هذا، فلاتزال بعض من المشاكل الأساسية للإدارة العامة في كفة الميزان، ولاتزال التساؤلات تجرى، على سبيل المثال حول: كيفية ضمان الاستدامة المالية استجابة للطلب المتزايد والموارد المحدودة؟ ما هي أفضل الطرق لضمان النزاهة في وضع محتمل لزيادة التعاون بين القطاع العام والخاص؟ كيفية الاستغلال الأمثل لقدرات الحكومة التنظيمية من أجل بناء أسواق أكثر كفاءة وشفافية وعدلاً؟ فتلك المشاكل لا يمكن معالجتها عن طريق نهج تدريجي، بل يتطلب استجابة الحكومة بكامل تطبيقاتها التي تستغل الارتباط والترابط بين مختلف جوانب الإدارة العامة، مما سوف يعظم القدرات لتوقع التحديات المستقبلية، والاستجابة بطريقة أكثر فعالية للاحتياجات المجتمعية.

وذلك التقرير ما هو إلا خطوة أولية في نشر التجربة الثرية للإصلاح المنبثقة من دول الـ «مينا» ، ومما لاشك فيه، أنه سيكون أداة مفيدة لصانعي السياسات بحثاً عن الممارسة الجيدة، وأدوات السياسات الفعالة، لتنفيذ برامجهم الوطنية للإصلاح.

مقدمة

في إطار سعي الحكومات الجاد للنهوض باستراتيجيات جديدة لخلق فرص التنمية استجابة لحاجة شعوبها المتزايدة لتحقيق النمو الإقتصادي، وبناء سياسات الثقة في إقتصاديات أقوى وأكثر عدلاً وخلواً من الفساد، فإن هذا التقرير يعنى في المقام الأول برصد مدى تقدم عملية إصلاح الإدارة، حيث يظهر أن تلك المنطقة الـ «مينا» قد شرعت بالفعل في انتهاج خطة طموحة لتحديث مؤسساتها العامة، وتمهيد الطريق لتحقيق التنمية المستدامة بهدف الوصول إلى حلول ملموسة للتحديات التي تواجه حكومات المنطقة.

وقد لعبت منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية دوراً هاماً في تيسير تلك الإصلاحات، من خلال مبادرة دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الـ «مينا» ومنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية، والتي بدأت في عام ٢٠٠٥.

وقد ركز هذا التقرير على رصد أكثر من ٤٠ تجربة حديثة، تمت للإصلاحات والابتكارات في القطاع العام لتحسين البيئة الإقتصادية وتعزيز الفرص للمواطنين، حيث يهدف التقرير من وراء نشر هذه التجارب الناجحة إلى تقديم آليات ناجحة لصانعي السياسات، أملاً في التعريف بالمزيد من أساليب الممارسات الجيدة، والسياسات الفعالة.

هذا، ويكشف التقرير أنه على الرغم من أهمية الدور الذي لعبته السياسات الناجحة للإدارة العامة، ومالها من تأثير إيجابى في مجالات العمل في المستقبل، إلا أنه مازال هناك احتياج للمزيد من العمل، فعلى سبيل المثال فإنه يتعين على القطاع العام أن يضع قواعد جديدة للشراكة مع القطاع الخاص، كما يتعين عليه خلق إطار تنظيمي أكثر توازناً بما يتماشى مع المسئولية العامة والمصالح الخاصة، من خلال إدارة جيدة ومحكمة للمخاطر، شرط ألا تمنع روح المبادرة والابتكار.

ومن ناحية أخرى، وكنتيجة منطقية للأزمة الإقتصادية التى مر بها العالم، فقد تزايدت الدعوة للمزيد من الشفافية ومساءلة الحكومات حول نطاق تدخل وإنفاق الحكومات خلال الأزمة – حيث إن تلك الحكومات لم تكن مؤهلة إلى حد كبير للحد من آثار الأزمة المالية أو منعها – وهو ما عزز المناداة بالدعوة لأن تكون الشفافية محوراً هاماً في جدول أعمال الإدارة الرشيدة على مستوى العالم.

والواقع، أن دول منطقة الـ «مينا» قد حققت في السنوات الأخيرة نتائج مبهرة في تعزيز دور المؤسسات، وتحديث الإطارات القانونية، وبناء القدرات من أجل النزاهة. فعملية الحوار وربط الشبكات من قبل مبادرة دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الـ «مينا» ومنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية قد ساهمت في تقاسم الممارسات وتبادل الأدوات بفعالية، وهو مايعنى التأكيد على تعزيز ومواصلة هذا النهج - فكل من دول المنطقة لديه المزيد من أجل تحقيق استفادة أكبر من إقتصاديات أكثر عدلاً وخلواً من الفساد - فالنمو لن يتصف بالاستدامة لو لم نعمل على محو عدم المساواة (متضمناً عدم المساواة في دور المرأة في الاقتصاد). فذلك الأمر هو بمثابة تحدٍ عالمي، صالح لمنطقة الـ «مينا» ، ولدول منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية على حد سواء.

ومما لاشك فيه أن دعم منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية لجهود دول منطقة الـ «مينا» في عدة دول، سيسمح بتحسين فرص حصول المرأة على الخدمات العامة، وتوفير فرص التوظف العام لها. ذلك، أن القطاع العام بصفته الداعم الأساسي لعمل المرأة في المنطقة، يمكنه أن يلعب دوراً ملموساً في تمكين المرأة وترقيتها.

ويحتوي هذا التقرير على قصص نجاح في العديد من المجالات مثل: سيادة القانون، السياسات التنظيمية، النزاهة والشفافية، وسياسات النوع الإجتماعي. وجميعها تبني نظرة ثابتة لاتجاهات الإصلاح الحالية من قبل حكومات الـ «مينا».

ولقد اجتمع وزراء من دول منطقة الـ «مينا» ودول منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية في المغرب في نوفمبر/تشرين ثاني ٢٠٠٩، حيث وافقوا على إعلان مراكش المعني بالإدارة الرشيدة والاستثمار، والذي وضع الشروط لاحتمالات وجود فرص توظيف أفضل لأجيال المستقبل، لذلك فإن مبادرة دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الـ «مينا» ومنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية تعتبر شراكة مبتكرة لتقاسم الخبرات والمعرفة والتجارب في تنفيذ ذلك الإعلان. وسوف تواصل المنظمة دعم الإدارة الرشيدة في دول منطقة الـ «مينا» ضمن جدول أعمال الإصلاح الخاص بها.

آنجيل جوريا

السكرتير العام لمنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية

شكر و تقدير

تم تحديد التوجه الاستراتيجي والتغطية الموضوعية لهذا التقرير في عام ٢٠٠٩، من قبل مجموعة التسيير لمبادرة دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ودول منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية حول الإدارة الرشيدة والاستثمار من أجل التنمية، تحت رئاسة معالي الوزير/ الدكتور أحمد درويش، وزير الدولة للتنمية الإدارية في مصر، والسيد السفير/ كريس أونيرت، الممثل الدائم لبلجيكا لدى منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية، كما قامت مجموعات العمل الإقليمية بمناقشة النتائج الرئيسية للتقرير ودراسات الحالة.

وقد شارك في إتمام هذا العمل القيم مجموعة متميزة من الخبراء، وتكوّن الفريق المعنّي بالخدمة المدنية والنزاهة (برئاسة عزالدين ديوري، المغرب؛ إفكان علاء، تركيا وأسبانيا)، والفريق المختص بالحكومة الالكترونية والتبسيط الإداري (برئاسة أحمد بن حميدان، الإمارات العربية المتحدة؛ فينسينزو شيوبا، ايطاليا؛ ويونج مان موك، كوريا)، أما الفريق المعنّي بإدارة المالية العامة فكان (برئاسة هاني دميان، مصر؛ ومارتن بليكس، السويد)، والفريق المعنّي بالإصلاح التنظيمي وتقديم الخدمات الحكومية والشراكة بين القطاعين العام والخاص (برئاسة زهير المظفر الوزير المكلف بالوظيفة العمومية والتنمية الإدارية، تونس؛ وجورج ردلينج، كندا؛ ولويجي كاربون، ايطاليا؛ وجيروين نيجلاند، هولندا).

وقد حظى التقرير بمجموعة متميزة من الملاحظات التى أثرته من حيث المضمون، وكانت بمثابة الدعم الكامل لمحتواه، وهى تلك الملاحظات التي أبداها المنسقون المحليون والمنتدبون لمبادرة دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ودول منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية حول الإدارة الرشيدة والاستثمار من أجل التنمية، وقد عاد الفضل في إعدادها للجان تقصي الحقائق وتجميع البيانات عن الحالات الوطنية. ونخص بالذكر منهم رشيد عبد الرحمن محمد اسحق، جمال العلاوي، وإبراهيم عبد الرحمن كمال (البحرين)؛ أشرف عبد الوهاب، أماني العيسوي، ضحى عبد الحميد، آيات عبد المعطي، منال سعد حناوي، وعلاء الدين رجب قطب (مصر)؛ حمزة جارادات، عبد الرحمن الكاتب، بدرية بلبيسي (الأردن)؛ جورج عواد، اندريه اميوني (لبنان)؛ منقد مستاسي، رابحة زيدوجي، وكاوتار علاوي مداجري، وعبد اللطيف بناني، ومحمد شفيقي، وبتول علاوي، ومحمد حداد، وجلالي حازم، ومحمد سمير اتازي، و م. منصور، وعبد الله انرهاون (المغرب)؛ وخالد زيدان، ومحمود شاهين، وفتينة وصيفي (السلطة الوطنية الفلسطينية)؛ وعبد اللطيف همام، وفتحي بديرة،

وخيرالدين بن سلطان، وأحمد زروق، وفتيحة بريني، ولامين مولاهي، وجمال بالحج عبد الله، وفؤاد منيف، وفاطمة بربوش دهويبي (تونس)؛ ونبيل شيبان، ورشيدة الحمداني، ويحي الأشول (اليمن).

ويعود الفضل في المساهمة بالملاحظات في الفصل الثالث لمسئولين من المنظمات الدولية نخص بالذكر منهم: فابريس فيرندس (مندوب المفوضية الأوروبية لدى الغرب)، وكلود لوران (البنك الدولي)، والفصل التاسع: زينب بن جلون (صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة).

كما تم إثراء التوجه الاستراتيجي لهذا التقرير من خلال التوصيات التي أبدتها أوديل سالارد، وروولف ألتر، جوزيف كونفيتز، وكريستيان فيرجيز.

ويعود الفضل في صياغة هذا التقرير بقيادة كارلوس كوندي، وتحت إدارة مارتن فورست، والمراجعة والتوصية العامة من الاستاذة/ جنيفر بريمر من الجامعة الأمريكية بالقاهرة. حيث قامت الاستاذة/ بريمر بصياغة الفصل الأول والاستنتاج بالتعاون مع كارلوس كوندي. وقام أعضاء منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية بصياغة أجزاء مختلفة من التقرير: أمل لارهيلد (الملخص التنفيذي)؛ وايمانويل أرنولد بمشاركة جنيفر بريمر وإلزابيليتشوسكي (الفصل الأول)؛ وسناء العطار بمشاركة أنيكو حروبي ويانوس برتوك (الفصل الرابع)؛ وبدرو اندريس آمو (الفصل السادس)، وميلاني فاسبندر (الفصل التاسع)، وعزيزة أخموش بمشاركة كلير شاربي وسلين كوفمان (الفصل العاشر). كما تم أيضاً الاستعانة بخبراء خارجيين: فرنسوا لاكاس (الفصل الثالث)؛ وسانت جون بيتس مع دعم من بدرو اندريس آمو وهانيا بواسيد (الفصل الخامس)؛ وجوناثان ليناو بمشاركة اليساندرو بلانتوني وماركو داجليو، مع دعم من شريف كامل لدراسة الحالة الخاصة بمصر (الفصل السابع)؛ وفريدريك مارتي (الفصل الثامن). والفصول ٣،٥،٦،٨، استفادت من الملاحظات الشاملة لميريام علام. وأعد الجداول والرسومات البيانية سيمون زهتماير. وتم توفير المعلومات الأساسية للفصل الخامس من كولن كيرباتريك (الأردن)، وجميل سالم وفايز بقراط (السلطة الفلسطينية)، والأستاذ الدكتور/ محسوب (مصر)، ومصطفي بن لطيف (تونس). وقامت بتجميع المشاركات المختلفة جولي لامنديه، وأيضاً قامت بدعم عملية التحرير ونشر التقرير، الذي قامت بتحريره فيونا هول، كما قام بجهود ترجمة هذا التقرير إلى اللغة العربية الفريق المعنّي من وزارة الدولة للتنمية الإدارية، ومكتب الترجمة، وفريق المراجعة المختص.

وهو مايعنى أن هذا الجهد الكبير الذي بذل من أجل إعداد التقرير، إنما جاء لجهود مخلصة وتشاركية تستحق أن نقدم كل الشكر للقائمين عليها من مبادرة منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ودول منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية حول الإدارة الرشيدة

والاستثمار من أجل التنمية. كما لايفوتنا في النهاية أن نوجه الشكر أيضاً للجهات الداعمة مالياً، وهى حكومات بلجيكا، وكندا (الوكالة الكندية للتنمية الدولية CIDA) ، الجمهورية التشيكية، وإيطاليا، والنرويج، وأسبانيا، والسويد (الوكالة السويدية الدولية للتعاون والتنمية SIDA)، وتركيا، والمملكة المتحدة (إدارة التنمية الدولي DFID)، والولايات المتحدة الأمريكية.

وبعد، فإنه لمن دواعى سرورنا، أن نضع التقرير بين أيديكم أملاً في أن يثرى كل ماجاء به من معلومات الأهداف النبيلة التى تسعى لتحسين فرص الحياة للأجيال القادمة من بلداننا.

المحتويات

الملخص التنفيذي ١٧

الفصل الأول **الاستراتيجيات الشاملة لإصلاح الإدارة العامة في منطقة الـ «مينا»** ٣١

١,١ مقدمة ٣٢

١,٢ دوافع الإصلاح الإداري في منطقة الـ «مينا» ٣٣

١,٣ المحاور الأربعة في عملية إصلاح الإدارة في منطقة الـ «مينا» ٣٩

١,٤ إسناد الأدوار والمسئوليات في عملية الإصلاح ٥٠

١,٥ تنفيذ الاستراتيجيات لعملية إصلاح الإدارة العامة ٥٥

١,٦ تحديد عناصر خطة العمل ٥٨

١,٧ الإستنتاج ٦١

الفصل الثاني **التوظيف العام وعملية إصلاح إدارة الموارد البشرية في دول الـ «مينا»** ٦٣

٢,١ المقدمة ٦٤

٢,٢ مشاكل التوظيف العام في منطقة الـ «مينا» ٦٤

٢,٣ دراسة الحالة للبحرين: النموذج القائم على الكفاءة ٦٩

٢,٤ دراسة الحالة من مصر: إدارة القدرات ٧٦

٢,٥ دراسة الحالة الخاصة بالمغرب: إعادة هيكلة وظائف الخدمة المدنية . ٨٢

٢,٦ دراسة الحالة في تونس: عملية تشاورية ٩٣

٢,٧ الاستنتاجات ١٠٠

الفصل الثالث اتجاهات إدارة المالية العامة في منطقة الـ «مينا» ١٠٥

٣,١ مقدمة ١٠٦

٣,٢ موضوعات الإصلاح المهيمنة في الإدارة المالية ١٠٦

٣,٣ المحددات المشتركة بين دول الـ «مينا» ١١٢

٣,٤ دراسات حالة الدول ١١٢

٣,٥ الأردن: إزالة دعم الوقود ١١٣

٣,٦ المغرب: نهج متعدد الأوجه لإصلاح الموازنة ١١٨

٣,٧ تونس: التحول إلى إدارة الديون الديناميكي ١٢٥

٣,٨ مصر: بناء القدرات من أجل إصلاح الإدارة المالية ١٣٠

٣,٩ الاستنتاجات ١٣٤

الفصل الرابع تعزيز النزاهة في الإدارة العامة ١٣٧

٤,١ مقدمة ١٣٨

٤,٢ دراسة الحالة في الأردن ١٤١

٤,٣ المغرب ١٤٨

٤,٤ جمهورية اليمن ١٥٤

٤,٥ الاستنتاجات ١٦١

الفصل الخامس ضمان جودة تنظيم عالية ١٦٥

٥,١ مقدمة ١٦٦

٥,٢ الأردن ١٦٨

٥,٣ السلطة الوطنية الفلسطينية ١٧٣

٥,٤ تونس ١٧٧

٥,٥ الاستنتاجات ١٨٢

الفصل السادس التخلص من الروتين: تبسيط الإجراءات الإدارية في منطقة الـ «مينا» ١٨٧

٦,١ مقدمة ١٨٨

٦,٢ ما هو تبسيط الإجراءات الإدارية؟ ١٨٩

٦,٣ البحرين ١٩١

٦,٤ لبنان ١٩٦

٦,٥ تونس ٢٠٣

٦,٦ الاستنتاجات ٢٠٨

الفصل السابع الإنجازات في مجال الحكومة الإلكترونية ٢١٣

٧,١ مقدمة ٢١٤

٧,٢ البحرين ٢١٥

٧,٣ دبي والإمارات العربية المتحدة ٢١٨

٧,٤ مصر ٢٢٢

٧,٥ الأردن ٢٢٧

٧,٦ المغرب ٢٣٠

٧,٧ الاستنتاجات ٢٣٤

الفصل الثامن ضمان الاستخدام الفعال للشراكات بين القطاعين العام والخاص في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ٢٣٩

٨,١ مقدمة ٢٤٠

٨,٢ نظرة عامة على استخدام الشراكات بين القطاعين العام والخاص في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ٢٤٢

٨,٣ الأردن ٢٥٤

٨,٤ تونس ٢٥٩

٨,٥ الاستنتاجات ٢٦٣

الفصل التاسع **معالجة قضايا النوع الإجتماعي في الإدارة العامة** ٢٦٩

٩,١ مقدمة ٢٧٠

٩,٢ نظرة عامة ٢٧٢

٩,٣ دراسة الحالة الخاصة بمصر: جعل الميزانيات مراعية لأعتبارات النوع الإجتماعي ٢٧٦

٩,٤ دراسة الحالة في المغرب: تعميم مراعاة منظور النوع الإجتماعي في السياسات والمؤسسات العامة ٢٨١

٩,٥ دراسة الحالة في تونس: تعزيز المساواة بين النوع الإجتماعي من خلال الإطار القانوني ٢٩٦

٩,٦ الاستنتاج ٢٩٩

الفصل العاشر **تحديات الإدارة العامة بالنسبة للمياه في دول الـ «مينا»** . ٣٠٧

١٠,١ مقدمة ٣٠٨

١٠,٢ إدارة المياه في دول الـ «مينا»: التحديات المشتركة على الرغم من الاختلافات المحلية ٣٠٩

١٠,٣ مصر: الإطارات التنظيمية والشراكات بين القطاعين العام والخاص. ٣٢١

١٠,٤ المغرب: منظمة أحواض الأنهار ومشاركة المواطنين في إدارة المياه . ٣٢٦

١٠,٥ سلطة المياه الفلسطينية: التطورات القانونية والتحديات ٣٣٢

١٠,٦ تونس: مشاركة القطاع الخاص والنوع الإجتماعي في سياسات المياه ٣٣٤

١٠,٧ الاستنتاجات ٣٤٣

الاستنتاج:إلى أين تقودنا الخطوة التالية لبرنامج الإدارة الرشيدة الخاص بدول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقياالـ «مينا» ومنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية ؟وما هي الدروس المستفادة من تقرير عملية إصلاح الإدارة العامة لـ «مينا» ؟ ٣٤٩

الملحق أ **تفاصيل دراسات الحالة الواردة في هذا التقرير** ٣٥٣

الملخص التنفيذي

القوى المحركة لعملية الإصلاح

على مدار السنوات الخمس الماضية تعهدت منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا – الـ «مينا» – بالالتزام بالإصلاح الإداري. وكان السؤال ماهى القوى المحركة وراء عملية الإصلاح ؟ خاصة أن هناك بعض الحكومات الممثلة لدول الشرق وشمال أفريقيا قد ارتأت أن الدافع الرئيسي وراء الأخذ بعملية الإصلاح كان هو الحاجة لجذب الاستثمارات ودعم النمو الإقتصادي، هذا مع تزايد إدراكها بأن ضعف الإدارة العامة قد يشكل عائقاً أمام نمو القطاع الخاص. كما أن عدم الرضا عن ضعف نمو الأداء في المنطقة مقارنة بمناطق نامية أخرى قد أدى إلى التأكيد على مثل هذا الاحتياج. ومن ناحية أخرى فقد ارتأت حكومات أخرى في المنطقة أن الدافع الرئيسي لعملية الإصلاح الإداري الشامل كان هو الحاجة إلى محاربة الفساد وبناء أهداف الدولة. بالإضافة إلى أن زيادة التعامل مع المنظمات الدولية، ونمو التعاون مع الاتفاقيات الدولية (مثل عضوية منظمة التجارة الدولية) قد بيّن بوضوح مناطق الإدارة التي هى بحاجة إلى المزيد من الاهتمام وتحفيز ومساعدة الحكومات على اتخاذ إجراءات على نطاق أوسع.

هذا، وتتحدد أهمية هذا التقرير في أنه يقدم استعراضاً للإنجازات التي تمت في تنفيذ إصلاحات الإدارة العامة في تسع مجالات، وهي: إدارة الموارد البشرية، والمالية العامة، ولوائح النزاهة، وصياغة القوانين و تبسيط الإجراءات الإدارية، والحكومة الالكترونية، والشراكة بين القطاعين العام والخاص، ومشاكل النوع الإجتماعي، وأخيراً إدارة الموارد المائية.

حيث يتم معالجة كل مجال من مجالات الإصلاح، من خلال استعراض المناقشات الخاصة بالاستراتيچيات الشاملة، ودراسات حالة الدول (مذكورة في الملحق أ)، مع عمل تحليل للإنجازات التي تمت في العقد الأول من القرن الواحد والعشرين، وخاصة خلال السنوات الخمس المنصرمة.

هذا، ويتضمن الفصل الأول الاستراتيچيات الشاملة التي استخدمتها حكومات دول الـ «مينا» لمتابعة الإصلاح، معتمدة على الخبرة الثرية المذكورة في الفصول التسعة اللاحقة. وقد وجد هذا التقرير أن هناك محورين حكوميين هما اللذان يقودان عمليات الإصلاح في

جميع أنحاء المنطقة: الأول: القيادة الشاملة، وتأتي من مكاتب رؤساء الوزراء، مع الدعم الفني من وحدتين متخصصتين ملحقتين بمجلس الوزراء وهما تابعتان للوزارات المعنية بإصلاح القطاع العام (سمة مشتركة للحكومات الإقليمية)، أما الثاني فهو: ديوان الخدمة المدنية. وعلى الرغم من أن هاتين الوحدتين تعالجان جدول أعمال كبير مع عدد محدود من الموظفين، إلى جانب عدة عمليات – لو وجدت – خارج العاصمة، إلا أنهما لعبتا دوراً استراتيجياً ورئيسياً في التنسيق والمتابعة.

كما أن وزارات المالية، قد لعبت أيضاً دوراً رئيسياً في تنفيذ عملية الإصلاح، حيث إنها تشارك في المعاملات اليومية مع هيئات مركزية حكومية على مستوى البلاد، وهو مايعنى أنه لديها نظرة عامة استراتيجية تخص الإدارة أفقياً ورأسياً. كما يدعم هذه الوزارات في العموم فرق عمل إدارية قوية تحظى بمرونة كبيرة في العمليات أكثر من بعض الوزارات الأخرى، مما مكنها من أن تصبح مراكز لإجراء التجارب والابتكار في المجالات غير المالية، مثل الاستعانة بمصادر خارجية للشراكة بين القطاعين العام والخاص، والحكومة الالكترونية، وإدارة الأفراد.

وبطبيعة الحال، فإنه بينما اختلفت استراتيجيات الإصلاح بين دول المنطقة، إلا إنها قد أكدت على أربعة محاور للإدارة العامة، وهي: قدرات صنع السياسات، والمالية العامة، وإدارة الموارد البشرية، وسيادة القانون. هذا، وقد سلكت الحكومات منهجيات مختلفة وصولاً لنتائج مختلفة نحو الإصلاح، في كل مجال من هذه المجالات. وعلى الرغم من استحالة التعميم لتنوع المنطقة الكبير، إلا إن هناك انطباعً واحداً وشاملاً قد بدا بوضوح من خلال دراسات الحالة، وهو إن أكثر المنهجيات فعالية، قد تتضمن استشارة أصحاب المصلحة بالخارج والداخل، وإجراء اختبارات لفحص الابتكار، يتبعه تدريجياً نهج لا مركزي في التنفيذ. وكل هذه المنهجيات قد اتجهت لتتفوق على منهجيات تنازلية (فوقية) مركزية وغير تشاركية. وقد ساعدت أيضاً الطرق التي تعتمد على القيمة، مثل وضع مدونات السلوك، عندما تم إدماجها مع مشاركة واستشارة أصحاب المصلحة في عملية التطبيق. وكانت أيضاً استدامة القيادة والتصميم على مواجهة العوائق التي لا مفر منها، من العوامل الأساسية للنجاح في منطقة الـ «مينا» كما في مناطق أخرى.

المشاكل الموضوعية

تحسين إدارة الموارد البشرية في القطاع العام

أما الفصل الثاني، فيصف كيفية انتقال دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من تطبيق نظام إدارة العاملين التقليدي الروتيني ضعيف الأداء، إلى استراتيجيات نظم إدارة الموارد البشرية، باستخدام أدوات تعتمد على تقييم الأداء. ولدعم هذا التغيير لجأت دول الـ «مينا»

الملخص التنفيذي

إلى مراجعة الإطار القانوني للخدمة المدنية في السنوات القليلة الماضية، أو هي في طور مراجعته حالياً، حيث تُعد الإدارة العامة بمثابة الملجأ الأول والأخير للموظف، وبخاصة في الدول التي تعاني من ضعف فرص العمل للخريجين الجدد. وفي الوقت ذاته، تشجع حكومات الـ «مينا» نمو القطاع الخاص، وبذلك تعيد تشكيل إدارة الموارد البشرية لصالح توفير وظائف جديدة في القطاع الخاص، كما أنها تقلل الاعتماد الرئيسي على الحكومة في التوظيف.

فجهود الإصلاح تحركها بالأساس الرغبة في بناء سياسات لقوى عاملة أكثر استدامة واستجابة، وذلك من خلال الآتي:

- زيادة قدرة الحكومة لإدارة الموارد البشرية بطريقة استراتيجية، وعلى أساس تخطيط القوى العاملة مع التنبؤ بالتغييرات التي تطرأ عليها، وضمان بقاء القدرات المناسبة في مواقعها.
- تعزيز السياسات والعمليات التي تعتمد على الأداء، لتعكس الممارسات الفردية للموارد البشرية، وتساعد على ترك نظام الإجراءات القائم على اللوائح.
- زيادة المرونة الخاصة بأطر وعمليات إدارة الموارد البشرية.

ولتوضيح تلك الجهود تم استعراض أربع دراسات حالة في الفصل الثاني:

ففي البحرين، كان هناك تحول في عمليات الأعمال ووجود مخرجات جديدة وتذبذب الطلب، وجميعهم عمل على تغيير دائم للمهارات والكفاءات المطلوبة من موظفي القطاع العام. ولهذه الأسباب تم إقرار نموذج يعتمد على الكفاءة، وهو يهدف إلى تعزيز الأداء التنظيمي، وذلك من خلال توافق الكفاءات مع احتياجات الهيئة، لتعزيز ترتيبات تخطيط القوى العاملة وجعلها أكثر استجابة لمتطلبات العمل. وفي مصر، تم تنفيذ تحسينات واضحة في مجال إدارة القدرات من خلال التفويض التدريجي لعملية صنع القرار الخاص بالموارد البشرية للوزارات والإدارات المحلية وإعادة هيكلة تصنيف الأعمال وخلق مؤسسات جديدة لبناء القدرات وتعديل الأدوات لتعزيز تخطيط القوى العاملة بما يتضمنه من إنشاء قاعدة بيانات للعاملين.

وفي المغرب، قامت الحكومة ببناء نظام تخطيط متكامل للقوى العاملة، من أجل إعداد تصور يعتمد على تصنيف جديد للأعمال، وتحديث منهجي لتوصيف الوظائف داخل كل وزارة، ومواءمة القدرات مع التغييرات التكنولوجية ومهام الخدمة المدنية الجديدة.

وفي تونس، تم استخدام نهج مبتكر، وذلك بوضع التشاور مع العاملين وأصحاب المصلحة في محور عملية الإصلاح، مما أدي إلى سرعة التقدم في مجال إصلاح الخدمة العامة، عاكساً أفضل الممارسات المتخذه بدول منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية في مجال إدارة التغيير.

تحسين إدارة المالية العامة

وتُعد استدامة المالية العامة تحدٍ أساسي لحكومات دول الـ «مينا» ومنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية على حد سواء، حيث تطلق في الوقت الحالي عدة دول مبادرات للإصلاح في مجال الإدارة المالية.

ويشير الفصل الثالث إلى وجود مسارين مترابطين وطموحين في مجال إصلاح المالية العامة لمعظم دول منطقة الـ «مينا»:

- اعتماد إطار إنفاق متوسط الأجل وهيكل برنامج خاص بموازنة الإنفاق.
- استخدام إطار موازنة الأداء لتصميم وتنفيذ التحسينات في مجال تقديم الخدمات واستهدافها.

حيث يلقي الفصل نظرة شاملة على هذه الإصلاحات، كما يركز على أربع دراسات حالة ليظهر مدى تقدم المبادرات من حيز التخطيط إلى التنفيذ.

فالمعهد الإقليمي الجديد للتدريب على المالية العامة في مصر، يقوم بإعداد الموارد الفنية الإقليمية والدولية لدعم دول الـ «مينا» من خلال تحديث نظم الإدارة المالية الخاصة بهم. وتنفيذ مثل تلك التغييرات يشكل عبئاً على موظفي الخدمة المدنية الذين يجب أن يضمنوا الاستمرارية، مع حسن توظيف وتحسين الهياكل والطرق والمفاهيم الجديدة. فالمعهد يدمج المنظورات المحلية مع الإقليمية للتعامل مع القيود الرئيسية لمبادرات الإدارة المالية على مستوى المنطقة، مثل نقص الموظفين المدربين على نحو كاف، والاحتياج لزيادة القدرات على جميع المستويات.

وعلى سبيل المثال، كان حذف حصص الزيت والسلع المدعومة في الأردن مابين الأعوام ٢٠٠٤ و٢٠٠٨، قد مكن الدولة من معالجة الضغط المالي الشديد الذي شكله الازدياد المستمر في برامج توزيع السلع المدعومة. وقد ألغى هذا النهج الدعم على معظم المنتجات البترولية وجزء من المواد الغذائية تدريجياً بحلول عام ٢٠٠٨. وللتخفيف من آثار إلغاء الدعم، تم اعتماد تدابير تعويضية لزيادة الأجور لكل موظفي الحكومة، وضمان الدفع النقدي للعمال غير العاملين بالحكومة أو أرباب المعاشات والدخول المتدنية، وكذلك زيادة المدفوعات للمستفيدين من صندوق المعونة الوطنية، وإبقاء أسعار الخبز ثابتة.

وتعد المغرب متقدمة بصورة جيدة في برنامجها الطموح الشامل لإصلاح الموازنة الذي يهدف إلى حسن توظيف مجموعة متكاملة من مؤسسات الإدارة المالية والممارسات لتتوافق مع أعلى المعايير الدولية، حيث إن الموضوع الرئيسي هو أداء الموازنة والإدارة من أجل زيادة نوعية الخدمات مع تقليل تكلفتها. فعملية الإصلاح هذه تشمل تغيير إطار برامج الإنفاق المتوسط الأجل لمنح الوزارات استقلالية أكبر في إدارة مخصصاتها المالية وتحديث

نظم مراقبة المدفوعات (التأكيد السابق على الضوابط اللاحقة لزيادة مرونة المديرين و نظم المحاسبة من أجل نتائج دقيقة وإمكانية التحكم فيها) ونظم المعلومات المتعلقة بالموازنة.

ثم يأتى التحول إلى نظام إدارة الديون بطريقة ديناميكية، والذي مكن تونس من ضمان الاستدامة المالية، حيث وصلت ديونها الخارجية إلى حوالي ٣٨,٩ ٪ من الدين العمومي خلال عام ٢٠٠٣، مما دفعها لتحديد السبل بغرض خفض وإدارة ما أعقب ذلك من مخاطر وتكاليف. ولذا فإن نظام الإصلاح الإداري يمكن الحكومة من تجنب الشكوك والتحكم بصرامة في نظام النفقات والذي أصبح السمة المميزة لتونس. واستناداً إلى جزء منه على هذا الإنجاز، وضع التقرير العالمي عن القدرة التنافسية الخاص بمنتدى دافوس تونس في المرتبة الثانية في العالم العربي وإفريقيا على أساس حسن إدارتها للنفقات العامة. أما العناصر الرئيسية التي وضعها هذا الإصلاح فهي كالآتي:

- توفير بنك معلومات متكامل من أجل توفير المعلومات بشفافية عن جميع جوانب الدين العمومي والتي تتعلق بالمخاطر والفرص (أسعار الفائدة وجداول المقرضين والعملات).
- إنشاء الإدارة العامة للتصرف في الدين العمومي والتعاون المالي داخل وزارة المالية والتي أصبحت المحور الرئيسي في التعامل مع جميع المسؤوليات الخاصة بإدارة الدين العمومي.

تعزيز النزاهة في القطاع العام

تُعد مكافحة الفساد في القطاع العام في مقدمة المشاكل في منطقة دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على مدى السنوات الخمس الماضية. وكان أحد العوامل الدافعة إلى حدوث تغير في تفكير الحكومات هو التحول من الاعتراف بوجود الفساد إلى الإدراك بأنه يعرقل التنمية الإقتصادية والإجتماعية ويشوش الأسواق والمنافسة، ويقوض شرعية ومصداقية الحكومات.

أما الدافع الثاني فكان في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والتي صدق عليها عدد كبير من دول منطقة الـ «مينا» بين الأعوام ٢٠٠٤ و ٢٠٠٩. وقد دفع التصديق على هذا الاتفاق الدولي الملزم دول المنطقة إلى اعتماد تدابير لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة. وهذه التدابير تركز في الأساس على إصلاح الإطار التشريعي والمؤسسي، وتعزيز ثقافة النزاهة في الخدمة المدنية، كما هو موضح في الفصل الرابع.

وتعتبر الأردن دولة رائدة في مجال إصلاحات الحكم في منطقة دول الـ «مينا». ففي عام ٢٠٠٦، وتحت رعاية وزارة تطوير القطاع العام وديوان الخدمة المدنية، أصدر الأردن مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة في الخدمة المدنية، كما أطلقت

حملة ضد الواسطة (المحسوبية). وتهدف المدونة إلى تعزيز النزاهة في الخدمة المدنية، وإغلاق الثغرات في قانون الخدمة المدنية حول قبول الهدايا وتضارب المصالح.

وأنشأت الحكومة المغربية (الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة) (ICPC) في عام ٢٠٠٧. حيث يتألف الجمع العام للهيئة ICPC من ممثلي الوزارات والجمعيات المهنية، وأعضاء يتم تعيينهم من قبل رئيس الوزراء لتمثيل المجتمع المدني والأوساط الأكاديمية، والمنظمات غير الحكومية لمنع الفساد ومكتب أمين المظالم. وتتمثل الأهداف الرئيسية للهيئة في اقتراح المبادئ التوجيهية لاستراتيجية وطنية للوقاية من الرشوة، وبناء قاعدة بيانات عن جميع المعلومات المتعلقة بالفساد، وإبلاغ السلطة القضائية عن قضايا الفساد، وتنظيم حملات توعية ضد الفساد.

كما اعتمدت المغرب في عام ٢٠٠٧ نظاماً جديداً للمشتريات الحكومية يتسم بالشفافية، والذي يحدد الشروط واللوائح الواجبة لترسية العقود الحكومية والقواعد الحاكمة لإدارة ومراقبة المشتريات.

وفي عام ٢٠٠٦ وضعت اليمن جدول أعمال وطني شامل للإصلاح بالتعاون مع شركائها الدوليين للتنمية، حيث يتعهد جدول أعمال مكافحة الفساد وتطبيق النزاهة الحكومة بإصلاح الإطار التشريعي، لجعله أكثر فعالية في منع الفساد. وقد بدأت الحكومة عملية الإصلاح من خلال إقرار قانون لمكافحة الفساد والذي يحدد بشكل واضح الفساد وإنشاء وكالة لمكافحة الفساد، ويحمي «المخبرين» ويحظر على الموظفين الحكوميين السابقين الاستفادة الشخصية من وظائفهم السابقة. كما أقر اليمن أيضاً قانوناً بشأن الكشف عن بيانات الذمة المالية التي تتطلب من جميع كبار المسئولين، بما فيهم الرئيس اليمني نفسه.

ضمان جودة تنظيم عالية

وقد حسنت دول المنطقة قدرات الصياغة التشريعية إدراكاً لدورها في تحسين عملية التنظيم. ونظراً للحجم الحالي للنشاط التنظيمي، والحاجة إلى إرادة سياسية ومؤسساتية لتحسين نوعية التنظيم بشكل عام، والقدرة على الصياغة التشريعية على وجه الخصوص.

ودراسات الحالة الأربع التي عرضت في الفصل الخامس تبحث في عملية الصياغة التشريعية وتحدد المبادئ التوجيهية لضمان التوافق الفني والإجرائي في الصياغة، وتحدد أنشطة التدريب والبرامج لصائغي التشريعات. وفي عام ٢٠٠٧، أطلقت مصر المبادرة المصرية لإصلاح مناخ الأعمال (ERRADA). وقد أتمت هذه المبادرة الآن مرحلتها الأولى، والتي تنطوي على جهد لا مركزي من قبل إحدى عشرة وزارة، يرأسها مجلس استشاري للأعمال، لتجميع قائمة شاملة لجميع التشريعات التي تؤثر على الشركات المصرية. وتتخذ هذه المبادرة وزارة التجارة والصناعة مقراً دائماً لها، وهي تستعرض

أيضاً القائمة بالاشتراك مع الحكومة وأصحاب المصلحة في القطاع الخاص. وهذه العملية توضح قيمة النهج المفتوح لاستعراض التشريعات، وقد مهدت الطريق لتقييم الأثر الناتج على اللوائح التي تؤثر على النشاط الإقتصادي في مصر.

وبرنامج الأردن الوطني (٢٠٠٥-٢٠١٥) الذي اتخذ شعاره الاستراتيجي العدالة والتشريع والتنمية السياسية والشمولية وتعزيز البنية التحتية. وفي عام ٢٠٠٩، تم إنشاء لجنة توجيهية مشتركة بين الوزارات لتنفيذ البرنامج الوطني في سياق الاتجاهات الإقتصادية الحالية التي تؤثر على الأمة. وقد تم إنشاء قاعدتين للبيانات القانونية لتقديم الدعم للصياغة التشريعية، إحداها من قبل الحكومة (مركز تكنولوجيا المعلومات الوطني بالتعاون مع ديوان التشريع والرأي، ومكتب رئيس مجلس الوزراء ووزارة العدل، والبرلمان والمعهد القضائي الأردني، والمكتبة الوطنية)، والأخرى من قبل القطاع الخاص (مركز العدالة للمعلومات القانونية).

وقد قامت السلطة الوطنية الفلسطينية بتنفيذ عدة تدابير مترابطة لتعزيز قدرات الصياغة التشريعية. ومنذ تأسيس السلطة في عام ١٩٩٤، وما تلاه من دخولها حيز العمل في الهيئة التشريعية عن طريق المجلس التشريعي الفلسطيني، حدثت تغييرات كبيرة في هيكل لائحته التنفيذية. وقد أدت هذه التطورات إلى خلق العديد من الأجهزة الجديدة لدعم عملية الصياغة. وفي عام ٢٠٠٧، أنشأ مجلس الوزراء اللجنة الوطنية العليا المعنية بالخطة التشريعية لوضع خطة منهجية لإعداد التشريعات الحكومية. وبالإضافة إلى ذلك ومن أجل تحسين المعايير وتشجيع التوافق في صياغة التشريعات، وضعت جامعة بيرزيت «معهد الحقوق» في إطار الاتفاق مع وزارة العدل برنامجاً للدبلوم لمدة ثلاثة أشهر على الصياغة التشريعية.

في عام ١٩٩٦، اعتمدت تونس خطة لرفع مستواها الإداري. حيث تم تنفيذها في البداية في إطار خطة التنمية التاسعة (١٩٩٧-٢٠٠١)، وقد أعادت تنظيم التشريعات الابتدائية والثانوية، وحدثت إجراءات العمل في نظام إدارة الدولة، متضمنة برنامج للحوسبة، وإعادة تنظيم العلاقة بين الحكومة والمواطن. وقد بدأ في أواخر الثمانينيات التعديل الهيكلي والذي يتم تحديثه حالياً في إطار خطة التنمية الوطنية الحادية عشرة (٢٠٠٧-٢٠١١)، التي تتضمن التزاماً بتحسين بيئة الأعمال من خلال تحديث القوانين واللوائح وتنقيح وتبسيط مضمونها وتدريب المتخصصين القانونيين في الوزارات.

التغلب على عوائق تبسيط الإجراءات الإدارية

ترفع زيادة الأعباء الإدارية من تكاليف المعاملات في السوق، كما تعوق القدرة التنافسية للشركات، وتحد من المبادرة وتشجع على تواجد الاقتصاد غير الرسمي. وللتغلب على مثل تلك المشكلات يتطلب ذلك وجود سياسات لتحسين الإطار التنظيمي وتبسيط الإجراءات الإدارية وتقليل الأعمال الورقية. والهدف الأساسي من معظم هذه البرامج هو الحد من الروتين وعبئه الثقيل على المواطنين والشركات والإدارة العامة. ويصف الفصل السادس التجارب الأخيرة من أجل تبسيط الإجراءات الإدارية في البحرين ولبنان وتونس.

وفي السنوات الأخيرة تم تحديث البحرين بشكل فعال للغاية. وقد تضمن هذا تبسيط الإجراءات الإدارية كوسيلة «لخلق بيئة مواتية للغاية لروح المبادرة والابتكار». وقد تقدم هذا التحديث في سرعة عن طريق دعم سياسي رفيع المستوى، وإنشاء ديوان الخدمة المدنية، والتنسيق من قبل العديد من المؤسسات وتطوير أدوات استخدام تكنولوچيا المعلومات والاتصالات (ICT). كما قامت البحرين أيضاً بإنشاء مركز البحرين للمستثمرين في عام ٢٠٠٣ كشباك واحد والذي يجعل عملية تسجيل الشركات أكثر كفاءة وشفافية. كما أنشأت البحرين وزارة شئون البلديات والزراعة بالمملكة ذات الشباك الواحد المعني بشئون البلدية كنقطة واحدة لإصدار تراخيص طلبات البناء للمراكز التجارية والمكاتب. وقد أطلقت الحكومة الإلكترونية البحرينية بوابة الكترونية مركزية وهي www.bahrain.bh لتوفير كافة المعلومات عن البحرين.

وفي لبنان، كانت الحكومة أيضاً حريصة على تعزيز تبسيط الإجراءات الإدارية. وقد بدأت العملية في عام ٢٠٠٠ بتشكيل فريق من الخبراء لتصميم مقترحات إصلاح محددة وتوفير التدريب وإعداد مبادئ توجيهية وإقامة روابط بين المسئولين في الحكومة، وحيث تم المحافظة على استخدام الحكومة الإلكترونية خلال الأعوام ٢٠٠٠ من أجل تحديث الإدارة العامة. وكلا من الحكومة الإلكترونية والتبسيط الإداري يستفيدان من عمليات الدمج بطريقة استراتيچية. ولدعم استراتيچية الحكومة الإلكترونية، تم إنشاء وحدة جديدة لتبسيط الإجراءات الإدارية (تابع لمكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية)، والتي من شأنها أن تعزز الإصلاح وبناء القدرات. وبالتعاون أيضاً مع «ليبان بوست»، على سبيل المثال، تم إنشاء خدمة بريدية سريعة من أجل تيسير تبادل الوثائق الرسمية بين المواطنين والإدارة العامة. وهذه التجربة تسلط الضوء على أهمية الدعم رفيع المستوى، وتسهيل نهج الاستخدام للمواطن.

وتصف دراسة الحالة في تونس عملية إعادة الهندسة والاستراتيچية الوطنية للتنمية الإدارية (٢٠٠٧-٢٠١١)، لتبسيط الإجراءات الإدارية بدافع من رئيس الوزراء. والهدف هو زيادة الشفافية والحد من حرية التصرف حيث يوجد فرص للفساد. ولذا فإن مراقبة الآليات عن

طريق مكتب مثل مكاتب العلاقات مع المواطن (التي أنشئت في عام ١٩٩٣)، والتي ساعدت على تحسين تقديم الخدمات. وقد بدأت في عام ٢٠٠٤ عملية إصلاح لتبسيط إجراءات الأنشطة الإقتصادية للقضاء على ٩٠ ٪ من التراخيص والتصاريح بطريقة تقليدية. وعلاوة على ذلك، الالتزام بآلية نظام الجودة ايزو ٩٠٠١ الذي دفع الحكومة لتحسين الإجراءات الإدارية - وهو نظام ايزو يتطلب آليات أكثر شفافية ومساءلة وفاعلية.

الإنجازات التي تحققت في الحكومة الإلكترونية

استخدام تكنولوچيا المعلومات والاتصالات للمساعدة في الأنشطة الحكومية هو أمر شائع في منطقة الـ «مينا» خلال السنوات الخمس الماضية، حيث تضافرت الجهود من أجل تطبيق تلك التقنيات بشكل منتظم على الخدمات العامة ومن أجل تحسين ممارسات الإدارة على نطاق أوسع. ولذا توفر المنطقة مجموعة كبيرة للغاية من الخبرات في هذا المجال. فدول مثل مصر والمغرب والأردن تهتم في المقام الأول بالتطبيق الأساسي - إلى حد كبير في سياق تحسين الإدارة - بينما دول مثل البحرين ودبي تطبقان الممارسة الجيدة للحكومة الالكترونية على نطاق واسع، لزيادة الخدمات المقدمة للمواطنين، وتشجيع النمو والاستثمار الداخليين.

والفصل السابع يركز على تلك الجهود التي بذلت مؤخراً، مع التركيز على خمس دول (البحرين ودبي ومصر والأردن والمغرب) وهو يوضح مجموعة من الممارسات في سياقات متنوعة. ففي البحرين، تقوم مجموعة الوسطاء المدربين بمساعدة الجمهور على تقبل واستخدام الخدمات الجديدة في الحكومة الإلكترونية. وقد بدأت المبادرة أولاً من قبل سلطة تنظيم الاتصالات السلكية واللاسلكية لمساعدة العملاء في دفع الفواتير إلكترونياً، فعن طريق هؤلاء الوسطاء المؤهلين والودودين والمتحمسين من شباب المسئولين يتم إرشاد المواطنين من خلال التدريب العملي على استخدام العديد من الوظائف المختلفة.

ويوضح مخطط تسجيل الشركات، والذي تديره دائرة التنمية الإقتصادية في دبي، القدرات والتحديات للتنسيق الأفقي واسع النطاق. فالقطاع الخاص يستفيد بشكل كبير من التنسيق التلقائي بين عشرات الأجهزة المشاركة في تسجيل الشركات الجديدة.

ويرجع تاريخ الحكومة الإلكترونية في مصر إلى أواخر الثمانينيات، حيث بدأت بالمكاتب الخلفية ونظم دعم القرار في الحكومة. وقد توسعت في استخدام التكنولوچيا لتقديم خدمات المواطنين مثل إصدار شهادات الميلاد والوفيات وقيد الزواج. ولتنفيذ مثل ذلك المشروع الضخم كان وجود رعاية رفيعة المستوى أمراً حتمياً والتي تمثلت في مجلس الوزراء المصري من خلال مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار التابع لمجلس الوزراء المصري والذي قاد تنفيذ ذلك المشروع رفيع المستوى.

وقد أنشأت الأردن وزارة جديدة، وهي وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات في عام ٢٠٠٢ لتوجيه سياسات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتنظيمها وتشغيلها، وهي تعد بمثابة «نقطة اتصال واحدة» لجميع أصحاب المصلحة في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الأردن. كما أطلقت أيضاً هيئة رقابية جديدة للقطاع. فخدمات الحكومة الإلكترونية تغطي كلا من خدمات المواطن والعمليات الحكومية. ويُعد موقع وزارة التعليم مثالا للتفاعل النشط للحكومة مع المواطنين. وهو – على سبيل المثال – يوفر إشعارات عن طريق البريد الإلكتروني للجداول المدرسية والإدارية ويشجع مشاركة المواطنين، فضلاً عن إتاحة الدفع الإلكتروني.

وفي المغرب تم إحراز تقدم كبير من قبل المبادرة الوطنية للحكومة الإلكترونية. فخطة خمسية جديدة ستضع الحكومة الإلكترونية في سياق أوسع لدعم صناعة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، بما في ذلك دفعة قوية لجعل موقع المغرب جذابا للأنشطة الأجنبية في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتقديم دعم جديد للبحث والتنمية.

ضمان الاستخدام الأمثل للشراكة بين القطاعين العام والخاص في دول الـ «مينا»

تمثل الشراكة بين القطاعين العام والخاص فرصة حقيقية لدول منطقة الـ «مينا»، والتي غالباً ما لديها متطلبات عالية للبنية التحتية مع انخفاض جودة أداء الخدمة العامة. ومن خلال دراسات حالة اثنين من دول المنطقة، تونس والأردن، يبرز الفصل الثامن كيفية تنفيذ الحكومات في المنطقة سياسات طموحة نحو الشراكة بين القطاعين العام والخاص لحل بعض هذه القضايا. وتركز دراسات الحالة على اتخاذ القرار العام، وتكيف الأطر القانونية والاستراتيجيات لتعزيز القدرات الإدارية لتصميم عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص والتفاوض فيها وتنفيذها. وتبين هاتان الدراستان أن تلك الشراكات قد تستطيع الإسراع بإدخال تحسينات على البنية التحتية العامة، وهو ما يعد أمرا أساسيا للنمو الإقتصادي وتحسين حصول المواطنين على المعلومات المحلية الخاصة بالحكومة و كذلك كفاءة الخدمة المقدمة ونوعيتها.

وقد تم بالفعل توقيع ثلاثة عقود للشراكة بين القطاعين العام والخاص في الأردن. وهي تشمل محطة لمعالجة المياه في الحزبة السمراء Assamra، ومطار الملكة علياء في عمان وعقد لمعالجة النفايات الطبية والصناعية في منطقة عمان. ومشروع الحزبة السمراء Assamra عبارة عن عقد بنظام BOT (بناء وتشغيل ونقل ملكية)، وقد أبرم في عام ٢٠٠٢ باستثمار خاص يقدر بحوالي ١٦٩ مليون دولار أمريكي وتفويض لتقديم خدمات معالجة المياه وتوفير المياه اللازمة للري. والمنطق من تشكيل اتحادات لتقديم عطاءات على مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص يتطلب من المجموعة تجميع كل الكفاءات اللازمة لتنفيذ العقد، والتي قد تشمل ترتيبات معقدة للشراكة.

وتكشف دراسة الحالة في تونس عن أمثلة عقود شراكة بين القطاعين العام والخاص مثل الترسية لمطارات النفيضة والمناستير ومشروع لمعالجة المياه في شركة العال والعطار (الثاني). هذه الأمثلة تجمع بين نظامي BOT البناء والتشغيل ونقل الملكية للبنية التحتية الجديدة مع نظام BROT (بناء وإعادة تأهيل وتشغيل ونقل ملكية) للبنية التحتية القائمة. كما يسمح النموذج الأخير للمشغل بإصلاح البنية التحتية القائمة والاستفادة منها، مع التوسع أيضا في المرفق وتقليل الحاجة إلى التمويل، وجعل نسب الرفع المالي أكثر جاذبية للممولين، وربما خفض تكاليف البناء. وهذا النموذج قد يكون أكثر ملاءمة، لاسيما خلال الأزمة المالية الحالية والتي تعوق تمويل المشاريع.

إدخال مفاهيم النوع الإجتماعي أو مشاكل النوع الإجتماعي في الإدارة العامة

قامت العديد من دول الـ «مينا» بتحليل مؤسساتها وعملياتها في إطار أشمل لعملية الإصلاح من منظور النوع الإجتماعي، وقد بدأت في معالجة أوجه التفاوت بين الجنسين في عملية صنع القرار. وينطوي ذلك على النظر في الاحتياجات المختلفة للرجال والنساء في وضع السياسات وأنماط الإنفاق وتنفيذ الآليات لضمان المساواة في المعاملة بالمؤسسات العامة وأمام القانون. وتظهر دراسات الحالة المنتقاة من مصر والمغرب وتونس في الفصل التاسع، كيفية استخدام بعض الدول للاستراتيجيات المدمجة، والنهج الحكومي الكامل لجعل الإدارة تراعي الفوارق بين الجنسين بدرجة أكثر. وقد وضعت كل من مصر والمغرب استراتيجيات مثيرة للاهتمام لتعزيز المساواة بين الجنسين في القطاع العام، في حين أن تونس تقدم نهجاً جديراً بالذكر في تعزيز مكانة المرأة في المجتمع.

وقد بدأت مصر نهجاً شاملاً للنوع الإجتماعي في عام ٢٠٠٠ في أعقاب إنشاء المجلس القومي للمرأة (NCW) بموجب قرار رئاسي. ونظرا لأن المجلس يتبع رئيس الجمهورية، لذا فإنه يوفر قيادة رفيعة المستوى، فالحكومة بحاجة إليها لدفع قضية معقدة ومتشعبة مثل قضية النوع الإجتماعي. وقد أطلق المجلس مبادرات لإدماج النوع في الموازنة العامة للدولة وعلى نحو أكمل في السياسة العامة وتعزيز بعد النوع الإجتماعي في خطة التنمية الإقتصادية والإجتماعية. كما أعد المجلس القومي للمرأة خطتين خمسيتين، واحدة على المستوى المركزي (٢٠٠٢–٢٠٠٧) والأخرى على مستوى المحافظات (٢٠٠٨–٢٠١٢)، وقد قاد المجلس عدة تغييرات مؤسسية لتنفيذ تلك الخطط. كما أوصى المجلس بإنشاء وحدات تكافؤ الفرص في كل وزارة لإدماج مشاكل المرأة وتتبع ومكافحة التمييز ضدها في العمل. وفي عام ٢٠٠١ أنشأ المجلس مكتب أمين المظالم، والذي عن طريقه يتمكن المواطنون من تقديم الشكاوى الخاصة بالتمييز. وقدم المجلس تدريباً عن تخطيط المشاركة للنوع في ٢٢ وزارة و١٧٩ (من ٢٣٢) حكومة إقليمية على مستوى الأحياء.

كما تبين التجربة المغربية أن العناصر الأساسية في هذه العملية هي القيادة الثابتة ووضع استراتيجية واضحة تعتمد عليها الحكومة على المستوى الوزاري وتترجم إلى خطط عمل محددة، ومشاركة أصحاب المصلحة الخارجيين بصفة أساسية. وقد استثمرت الحكومة المغربية في إجراء أبحاث قوية، من شأنها أن توفر قاعدة أدلة قوية لعملية الإصلاح وفي برامج تدريبية موجهة إلى جماهير محددة داخل الحكومة والمجتمع المدني لنشر الأدوات والممارسات بين الجنسين وفي وحدات معنية بالنوع الإجتماعي، للإشراف على هذه البرامج وتعزيز التعاون المشترك بين الوزارات. وتلفت تدابير آخري الانتباه إلى المشاكل المتعلقة بالنوع الإجتماعي وتشمل الموازنة التي تخص النوع الإجتماعي، والتي تحدد مناطق الإيرادات أو النفقات التي قد تحتاج إلى إعادة هيكلة من أجل تعزيز المساواة بين الجنسين. وقد اكتسب هذا الأمر دافعا آخر من إدراك المغرب بالربط بين الموازنة التي تخص النوع الإجتماعي وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية (لاسيما الهدف الثالث للألفية من أجل تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة والهدف الثامن للألفية الخاص بدعم التعاون الدولي).

أما تونس فهي رائدة إقليمياً في مجال تعزيز المساواة بين النوع الإجتماعي: فقد قامت بتعديل الإطار القانوني الوطني وامتثلت لبنود اتفاقيات الأمم المتحدة، حيث التدابير القانونية التي اتخذتها الحكومة تعالج وضع المرأة داخل الأسرة والمجتمع وفي مكان العمل وأمام القانون. وهذه التدابير تهدف إلى ضمان المساواة في الحصول على الخدمات العامة والوظائف العامة والمشاركة على قدم المساواة في التحسينات التي طرأت على الرقي الإجتماعي، والنمو الإقتصادي. وقد كانت تونس أول بلد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تتخذ التدابير للسماح لتحقيق التوافق بين الحياة العائلية والمهنية. حيث تنص المادة رقم ١١ من النظام الأساسي العام لموظفي القطاع العام على المساواة في العمل في القطاع العام، والمساواة في مجال التوظيف وتنمية القدرات وتعزيزها، فضلاً عن المساواة في الأجر بين الرجل والمرأة.

تعزيز الإدارة البيئية
مشكلة المياه

تدرك جيدا حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي تعاني من ندرة المياه الحاجة العاجلة إلى سياسات جديدة للمياه من أجل الوفاء بالفجوات التي تخص الإدارة والمعلومات والسياسة والقدرات والتمويل وضمان الاستخدام المستدام لهذا المورد النادر. وقد بدأت بعض الدول، مثل المغرب وتونس في إعادة تنظيم قطاع المياه لديها من حوالي عقدين من الزمان، في حين لا يزال البعض الآخر في بداية العملية. والفصل العاشر يعطي لمحة عامة عن التحديات الرئيسية المرتبطة بإدارة المياه في منطقة الشرق الأوسط وشمال

أفريقيا. وقد تمت مناقشة أربع دراسات: في مصر والمغرب والسلطة الوطنية الفلسطينية وتونس.

وقد حققت مصر تقدماً كبيراً في مجال توفير مياه الشرب النقية، والتي تصل الآن لجميع المواطنين في كل من المناطق الحضرية والريفية. وقد صدر قرار في عام ٢٠٠٤ لترشيد وتنظيم قطاع المياه العامة، وجعل جميع أنشطة المياه مركزية. كما صدر قرار رئاسي يجمع جميع شركات مياه الشرب وكيانات الصرف الصحي تحت شركة قابضة واحدة. وعلاوة على ذلك، تم إنشاء الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص داخل وزارة المالية، فضلاً عن وحدات تابعة في الوزارات.

وقد تم تحديد مشاريع الشراكة المتوقعة كجزء من الخطط الاستراتيجية الخماسية للوزارات، وتم وضع الصيغة النهائية المتعلقة بالموازنة والممارسات المحاسبية لدعم المعاملات الخاصة بالشراكة، والتي كان (مشروع معالجة مياه الصرف الصحي في القاهرة الجديدة) باكورة مشاريعها التي تم الترسية عليها هذا العام.

وقد أدى إصلاح قطاع المياه في المغرب إلى إحداث تغييرات كبيرة منذ إصدار قانون المياه في عام ١٩٩٥. حيث تم إنشاء تسع منظمات لأحواض الأنهار (و٦ وفود) كهيئات وصل لإدارة للمياه على المستوى الإقليمي. وهذه المنظمات مستقلة قانونياً ومالياً، وتحصل هذه البرامج على تمويل لها من خلال رسوم المستخدمين، ويمكن أن تقرض المال لمختلف برامج الاستثمار المحلية في مجال المياه. كما أنشأ المجلس الأعلى للماء والمناخ لجنة مشتركة بين الوزارات لتعزيز التنسيق الأفقي والرأسي بين مختلف الجهات الفاعلة في قطاع المياه. وهذا المجلس مسئول عن جمع مختلف الممثلين من قطاع المياه، فضلاً عن أصحاب المصلحة غير الحكوميين، كما إنه مسئول عن تقييم الاستراتيجية الوطنية بشأن تغير المناخ وتأثيره على الموارد المائية وأيضاً الخطة الوطنية للماء وتخطيط الموارد المتكاملة للمياه.

وقد أنشأت السلطة الوطنية الفلسطينية (سلطة المياه الفلسطينية) في أعقاب توقيع اتفاق أوسلو في عام ١٩٩٥ سلطة المياه الفلسطينية. حيث أعدت الخطة الوطنية للمياه لعام ٢٠٠٠ التي تحدد الاتجاه حتى عام ٢٠٢٠ وتقترح إجراءات محددة لتحقيق أهدافها، فهي تصف دور مقدمي الخدمات وتحول وظائف سلطة المياه الفلسطينية إلى المرافق الإقليمية لعمليات التشغيل والصيانة والإصلاحات وجمع ومعالجة مياه الصرف الصحي وإمدادات المياه السائبة وإعادة استخدام المياه وتوزيعها واستخدامها للأغراض الصناعية والزراعية.

وقد حددت تونس مشكلة إدارة المياه كواحدة من أهم أولوياتها، فالجهود المركزة لتنفيذ استراتيجية وطنية لتعبئة الموارد المائية وتحسين الشبكات خلال عقد من الزمان (١٩٩٠-٢٠٠٠) قد أدت إلى إنشاء عدد ٢١ سداً، وعدد ٢٠٣ سداً قائماً على سفح الجبل

وعدد ٥٨٠ من برك تجميع المياه الصغيرة، وكذلك تعبئة ٨٥ ٪ من موارد المياه المتوقعة في البلاد. فمنذ بداية القرن الواحد والعشرين انتقلت تونس نحو الإدارة المتكاملة للموارد المائية وهو ما يعد نهجاً أكثر شمولاً.

الفصل الأول

الاستراتيچيات الشاملة لإصلاح الإدارة العامة في منطقة الـ «مينا»

يبحث هذا الفصل الاستراتيچيات الشاملة التي أقرتها حكومات الـ «مينا» لمواصلة عمليات الإصلاح، مستفيدة من التجربة الثرية الواردة في الفصول التسعة اللاحقة. ويستنتج من هذا التقرير أن الحكومات، في كل مجال من مجالات السياسة التي تمت دراستها، قد طبقت استراتيچيات مختلفة للمضي قدماً في جدول أعمال الإصلاح، مع اختلاف النتائج. ورغم أن التقرير يمتنع عن التعميم نظراً لتنوع المنطقة الشديد، إلا أنه يبين أن مسارات الإصلاح التي تنطوي على التشاور مع أصحاب المصلحة بالداخل والخارج، وإجراء اختبارات لفحص الابتكار، يتبعها نهج تدريجي لامركزي في التنفيذ. وكل هذه المنهجيات قد اتجهت نحو تحقيق تفوق على منهجيات تنازلية ومركزية وغير تشاركية. فالطرق القائمة على القيم، مثل وضع مدونات السلوك، قد حققت أهدافها أيضاً، عندما أدمجت مع مشاركة واستشارة أصحاب المصلحة في عملية التطبيق. كما أن استدامة القيادة والتصميم على مواجهة العوائق التي لا مفر منها، كانت هى الأخرى من بين عوامل النجاح الأساسية، سواء في منطقة الـ «مينا» أو في مناطق أخرى.

١.١ مقدمة

تتخذ حكومات دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الـ «مينا» من أجل إصلاح الإدارة العامة، وتحسين تلبية الاحتياجات الخاصة بالمواطنين، خطوات لتحسين إدارة شئون العاملين وتعزيز المالية العامة وبناء سيادة القانون، وذلك عن طريق رسم استراتيچيات محددة لتعزيز القدرات التنظيمية وصنع السياسات. وتلك الجهود تتجاوز عمليات الإصلاح السابقة (حيث إنها في كثير من الحالات لم ترق إلى مستوى أهدافها)، بالمبادرة إلى خلق عملية أوسع للتحول في مجال الإصلاح الإداري. وتتسع دائرة تلك العملية أكثر بكثير عن كونها تشمل مجرد إدخال إصلاحات محددة، رغم أن اتخاذ مثل تلك التدابير الملموسة يعد أمراً مركزياً لهذه العملية. ففي جميع أنحاء المنطقة، تأخذ الدول على عاتقها التحديات الصعبة التي أعاقت التقدم في الماضي، بدءاً من إعادة تنظيم الهياكل التي عفا عليها الزمان، وحتى التصدي للفساد.

ويستعرض كل فصل من الفصول التالية، ما تم إنجازه في أحد مجالات التركيز الرئيسية من حيث الجهود الشاملة لتعزيز الإدارة العامة الرشيدة في منطقة الـ «مينا». كما تتفحص الفصول التالية التقدم الذي تم إحرازه في إدارة الموارد البشرية، والمالية العامة، والنزاهة، وصياغة القوانين، وتبسيط الإجراءات الإدارية، والحكومة الإلكترونية، والشراكات بين القطاعين العام والخاص، والنوع الإجتماعي في الإدارة العامة، وإدارة المياه. وكان من الواضح، من خلال تفحص الخبرات المتنوعة في كل مجال من تلك المجالات، أن عملية الإصلاح في منطقة الـ «مينا» لديها منطقها الداخلي، وتوجهاتها الاستراتيچية ونهجها ومساراتها الخاصة بها.

ولكى يمكن إلقاء الضوء على تلك العملية، فإن هذا الفصل يتناول الاستراتيچيات الشاملة التي اتبعتها حكومات دول الـ «مينا» من أجل دفع عملية إصلاح الإدارة العامة إلى الأمام. وكان للنهج الذي اختارته الدول بهدف تعزيز الإدارة العامة، أثراً فعالاً على المسار الذي اتخذته ومستوى النجاح الذي حققته. وقد تم تقسيم الفصل إلى ستة أسئلة رئيسية:

١. لماذا أطلقت حكومات منطقة الـ «مينا» جهوداً أشمل للإصلاح: وما هي الدوافع نحو عملية الإصلاح؟

٢. كيف صاغت تلك الدوافع التوجهات الاستراتيچية المحددة لعملية الإصلاح؟

٣. كيف تسنى للحكومات أن تترجم تلك التوجهات الاستراتيچية إلى جدول أعمال شامل للإصلاح؟

٤. كيف تم قيادة عملية الإصلاح: ما هي الأجهزة التي أمسكت بزمام المبادرة في التخطيط والتنظيم وتنسيق عملية الإصلاح وتقييم إنجازاتها؟

٥. ما هي استراتيچيات التنفيذ التي استخدمتها تلك الأجهزة لمعالجة جدول الأعمال الشامل للإصلاح؟

٦. ما هي المنهجيات المحددة التي تم وضعها من أجل دفع العمل إلى الأمام عبر الحكومة؟

ولا يُعد هذا الفصل مجرد محاولة فقط لتقييم التقدم الذي تم إحرازه في الإصلاح الإداري ككل، بل إنه يسعى إلى توفير إطار أشمل لطرح مناقشات حول الإنجازات التى تمت في تسعة مجالات لإصلاح الإدارة، حيث نوقش في الفصول اللاحقة لتحديد التقييم، وضع كل قطاع على حدة في إطار إصلاح الإدارة العامة في المنطقة، إلى جانب إلقاء الضوء على كيفية إمكان تحقيق المزيد من التقدم.

ومن أجل معالجة الأسئلة الهامة والحساسة عن كيفية تنظيم الدول لعملية الإصلاح، وعلى وجه الخصوص من أجل التوصل إلى الاستراتيچيات التي تعمل على نحو أفضل من غيرها، فإن هذا الفصل يتم تنظيمه بشكل مختلف عن الفصول التسعة التالية. فعلى الرغم من عرض تجارب البلد الخاصة حينما يمكنها إلقاء الضوء على المناقشة (المدرجة في المرفق أ)، إلا أن دراسات الحالة الشاملة للبلد لم يتم عرضها. فبدلاً من ذلك، تمت مناقشة المشاكل الست المذكورة آنفاً من منظور إقليمي. فوجهة النظر تلك عالية الحس من شأنها أن تيسر مناقشة ما نجح وما لم ينجح، دون إصدار الأحكام المسبقة عن أداء كل بلد على حدة. ومثل تلك الأحكام تتجاوز معرفة الحالة الراهنة إلى عملية الإصلاح التي لا يزال هناك الكثير بشأنها، من أجل تقدم سير العمل بها.

٢.١ دوافع الإصلاح الإداري في منطقة الـ «مينا»

بينما كانت الدوافع لإطلاق عملية إصلاح الإدارة العامة متنوعة مثل تنوع دول المنطقة نفسها، إلا أن غالبية زعماء عمليات الإصلاح الذين تم إجراء مقابلات معهم لإعداد هذا التقرير، قد أكدوا على أن المحرك الرئيسي لإصلاح الإدارة العامة في بلادهم، هو رغبة حكوماتهم في التعجيل بالنمو الإقتصادي.

وانطلاقاً من أن النمو الكبير الذي تشهده الصين حالياً، والذي حدث مؤخراً في الهند، قد نبه الحكومات إلي إدراك أن دولهم قد تم تخطيها في كثير من المجالات، وكذلك التوسع

في نظم التصنيف العالمية – على سبيل المثال (تقرير ممارسة أنشطة الأعمال الصادر عن البنك الدولي ومؤشرات الحكم العالمية والمبادرات الخاصة مثل منظمة الشفافية الدولية، وترتيب مؤسسة بيت الحرية، والتقييمات الفنية مثل تصنيف الاستعداد التكنولوجي الصادر عن الأمم المتحدة) – فإن الحكومات قد شددت على أن الأداء في كثير من المناطق لم يكن حيث تريد أن يكون، رغم القيود الخاصة بالمفاهيم والبيانات. فتلك التقييمات الخارجية قد عملت على تعزيز الالتزام بالإصلاح، مدفوعاً أيضاً بقوى داخلية، مثل الحاجة لتحسين الخدمات التي تُقدَّم للمواطن لجذب المزيد من الاستثمار الأجنبي المباشر، وعلى وجه الخصوص الهادفة لخلق فرص عمل للشباب الباحث عن عمل بعد الدراسة الثانوية. ومن منطلق تلك المشاكل التى هى بمثابة ضغوط أكثر من مثيلاتها القادمة من الخارج، تتجلى الدوافع المركزية لعملية الإصلاح في المنطقة.

وقد أدركت حكومات الـ «مينا» أن دولهم متخلفة عن أقرانها في كثير من المجالات. فرغم الأزمة المالية الآسيوية في أواخر التسعينات، إلا أن الدول الرائدة الناشئة مثل كوريا وتايوان قد تفوقت على دول المنطقة، وأيضاً قوى الأسواق الناشئة (Bric) التي تتألف من (البرازيل والاتحاد الروسي والهند والصين). كما أن ظهور مجموعة العشرين G٢٠ كتجمع دولي جديد لدول النمو السريع ومتوسطة الدخل، بما في ذلك بعض الدول بمنطقة الـ «مينا»، قد ساعد أيضاً على زيادة تعزيز التمييز بين الدول الرائدة، والمتخلفة في دول العالم النامي.

وكما توضح جداول ١,١ – ١,٣ ، فإن منطقة الـ «مينا» قد تنامت ببطء عن مناطق نامية أخرى، بينما نمت القوى العاملة بها على نحو أسرع.

جدول: ١,١ الناتج الإجمالي المحلي الحقيقي (٪) في دول الـ «مينا»، والدول النامية ككل من عام ١٩٩٦ إلى عام ٢٠٠٨.

	١٩٩٦–٩٩	٢٠٠٠–٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨ (تقدير)
دول الـ «مينا» (باستثناء العراق)	٣,٥	٤,٩	٥,٦	٦,١
كل الدول النامية	٤,٢	٥,٧	٨,٢	٥,٩

المصادر: البنك الدولي (2009)، التوقعات الإقتصادية في منطقة شمال أفريقيا والشرق الأوسط عام2009، البنك الدولي، واشنطن، البنك الدولي (2008)، التوقعات الإقتصادية في منطقة شمال أفريقيا والشرق الأوسط عام 2008: البنك الدولي، واشنطن.

جدول ١,٢ نمو القوى العاملة في دول الـ «مينا» والدول النامية ككل من عام ١٩٩٦ إلى عام ٢٠٠٧

	١٩٩٦–٩٩	٢٠٠٠–٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧ (تقدير)
دول الـ «مينا» (باستثناء العراق)	٣,٧	٣,٧	٣,٣	٣,٦	٢,٨
كل الدول النامية	١,٧	١,٧	١,٧	١,٧	١,٧

المصادر: البنك الدولي (2009)، التوقعات الإقتصادية في منطقة شمال أفريقيا والشرق الأوسط عام2009،البنك الدولي، واشنطن، البنك الدولي (2008)، التوقعات الإقتصادية في منطقة شمال أفريقيا والشرق الأوسط عام 2008: البنك الدولي، واشنطن.

جدول ١,٣ الناتج الإجمالي القومي الحقيقي/نمو القوى العاملة (٪) في دول الـ «مينا» والدول النامية ككل من عام ١٩٩٦ إلى عام ٢٠٠٧

	١٩٩٦–٩٩	٢٠٠٠–٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧ (تقدير)
دول الـ «مينا» (باستثناء العراق)	-١.	١,٢	٢,٤	٢,١	٢,٨
كل الدول النامية	٢,٣	٣,٢	٥,٠	٥,٧	٥,٦

المصادر: البنك الدولي (2009)، التوقعات الإقتصادية في منطقة شمال أفريقيا والشرق الأوسط عام2009،البنك الدولي، واشنطن، البنك الدولي (2008)، التوقعات الإقتصادية في منطقة شمال أفريقيا والشرق الأوسط عام 2008: البنك الدولي، واشنطن.

وقد حددت حكومات المنطقة التحسينات التي تمت في الإدارة العامة، باعتبارها عنصراً رئيسياً في استراتيچيتها، لعكس هذا الوضع والإسراع بالنمو. وهناك مثالان موجزان يوضحان هذا الترابط، والذي يضع عملية إصلاح الإدارة العامة كخطوة ضرورية للسماح بازدهار القطاع الخاص، بالإضافة إلى الوفاء بتوقعات المواطنين عن كيفية إدارتهم.

١. استراتيچية التنمية الإدارية للحكومة التونسية في اكتوبر ٢٠٠٧ تقدم لمحة عامة عن خطة التنمية والمشاريع للأعوام ٢٠٠٧–٢٠١١، وهي رؤية لجيل جديد من عمليات الإصلاح (الذي يغطي الأعوام ٢٠٠٧–٢٠١٦): «هذه هي المرحلة الحاسمة التي تسعى فيها تونس إلى رفع معدل النمو في بيئة العولمة الإقتصادية، والتي بنهايتها تطمح تونس في أن تصل إلى مستوى بلد متقدم» (رئيس وزراء الجمهورية التونسية – الجمهورية التونسية).

٢. وثيقة الرؤية الشاملة لملكة البحرين للأعوام ٢٠٣٠ تشير إلى خمسة توقعات يأملها المواطنون البحرينيون من حكومتهم. وثالث هذه التوقعات هو «نظام يساعد على النمو الإقتصادي، ويكون تنظيمياً، ويمكن التنبؤ به، وذو شفافية، وإلى حد ما يمكن تنفيذه» يربط بشكل واضح بين الإدارة والنمو (حكومة البحرين، ٢٠٠٨).

وبالتالي لا يمكن فصل عنصر الإدارة العامة لمبادرة ١ منطقة الـ «مينا» ومنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية، عن عنصر الاستثمار وفقا لرؤية الحكومات المشاركة، ولكنه عنصر وثيق الصلة بسعيها من أجل تحديث إقتصادياتها لخلق فرص عمل جديدة، وجذب المستثمرين. إن حكومات الـ «مينا» قد استوعبت استيعاباً كاملاً الرسالة التى مفادها أن ضعف الإدارة العامة يقلل من فرص الاستثمار الأجنبية، ويجعل شركاتهم تتراجع وتتخلف.

هناك تحديان آخران كانا وراء الدافع لحكومات الـ «مينا» لتبدأ إصلاحات القطاع العام: الحاجة إلى وضع حد للفساد وما له من آثار على أداء القطاع العام، والتحديات التي تواجه بناء الأمة. فعلى سبيل المثال، كل من المغرب واليمن قد حددتا الحاجة إلى إصلاح القطاع العام، مع عزمهما الشديد على التخلص من الفساد.

وقد حدد مسئولون مغاربة الدافع الرئيسي وراء جهودهم في عملية الإصلاح، وهو مكافحة الفساد، إلا أنهم دخلوا في جدال أثناء تقدم عملية الإصلاح، حين أدركوا أن الفساد لا يمكن التصدي له على حدة، ولكن فقط على اعتباره جزءا من جهد أشمل لمعالجة الأسباب الجذرية لضعف الإدارة، حيث إن الفساد ما هو إلا عرض من أعراضها. ففي المغرب، قام فريق الإصلاح بتحليل جذور الفساد، مما أدى إلى تركيزهم على جوانب أخرى من إدارة القطاع العام، مع التوسع التدريجي في جدول أعمال عملية الإصلاح، حتى شمل جميع المجالات الرئيسية التي تم تحديدها في جدول الأعمال الخاص بمبادرة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية GfD. فقد أدركوا على سبيل المثال أن زيادة تعقيد العمليات، يمكن أن يفتح الأبواب أمام الفساد. ولتجنب ذلك كانت هناك حاجة إلى تبسيط الإجراءات الإدارية، بحيث تسير جنباً إلى جنب مع استخدام الحكومة الإلكترونية، بهدف إعادة تصميم وترشيد العمليات، وفصل العميل عن مقدم الخدمة. كما أنهم وجدوا أن ضعف الارتباط بين الأجور والأداء، ونظام إدارة العاملين الصارم، قد يعرض موظفي القطاع العام إلى إغراء الفساد، وتقلل من تركيزهم على احتياجات المواطن.

وقد أدى ذلك أيضاً إلى أن يدرج فريق عمل عملية الإصلاح إدارة الموارد البشرية في جدول أعمال عملية الإصلاح الخاص بهم. ويسرى نفس النهج على تحسين المالية العامة اللازمة لتحديد ومكافحة الفساد، بما في ذلك المشتريات الحكومية.

أما جدول الأعمال الوطني للإصلاح في اليمن، والذي تم تطبيقه في عام ٢٠٠٦، فقد وضع الفساد في إطار أكثر مركزية في برنامج الإصلاح، حيث ضمَّن «تحسين مناخ الاستثمار في اليمن وتعزيز المؤسسات الديمقراطية» بوصفها الأهداف الشاملة في برنامج الإصلاح (وزارة التخطيط والتعاون الدولي MoPIC، اليمن ٢٠٠٦). وفي إطارعملية الإصلاح المركزية لتعزيز الشفافية ومحاربة الفساد، حددت الحكومة ١١ بنداً مترابطاً، وهذه

البنود هى: تعزيز الالتزام السياسي، وإجراء حملة لتوعية وطنية لمكافحة الفساد، وإقرار قانون الذمة المالية، وإصلاح نظام المشتريات الحكومية، واعتماد قانون مكافحة الفساد، وصياغة كتيبات أوضح للخدمات الحكومية، ووضع نظام تعريف الهوية البيومتري، وزيادة استقلالية الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة (COCA)، والمشاركة في مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية (EITI)، وتطبيق استراتيجية لإدارة المالية العامة، وتحسين الشفافية في التنقيب عن النفط (أنظر الفصل الرابع لمزيد من المناقشة حول برنامج اليمن لمكافحة الفساد).

والعديد من تلك المبادرات مرتبط أيضاً بأهداف اليمن لتحسين خدمات القطاع العام، وإنشاء نفس الارتباط الذي حدده فريق الإصلاح في المغرب.

وكان الدافع الثالث الرئيسي وراء الإصلاح في بعض دول المنطقة، هوالحاجة إلى إضفاء الطابع الرسمي عليه، وتعزيز الدولة لنفسها. وكان ذلك بمثابة الدافع الرئيسي لوضع توجهات برنامج الإصلاح في البحرين وكذلك في الدول التي تعاني من صراعات (وخاصة السلطة الوطنية الفلسطينية). فقد واجهت عملية بناء الدولة في البحرين عائقاً استمر لبضع سنوات فقط بعد أن نالت استقلالها، وذلك حين أدت الاضطرابات إلى حل البرلمان في عام ١٩٧٥ ولفترة طويلة من الحكم بموجب مرسوم. فقد قادت وراثة الامير حمد بن عيسى آل خليفة للعرش في عام ١٩٩٩ البلاد إلى نقطة تحول رئيسية. وأعقب ذلك صدور الدستور في عام ٢٠٠٢، والذي تلاه على الفور صدور قوانين أساسية في العديد من المجالات الرئيسية، بما في ذلك الفصل بين السلطات، وتنظيم السلطة القضائية الرسمية، وإعادة تنظيم وتعزيز مكتب رئيس الوزراء، وإنشاء شركة ممتلكات البحرين القابضة Momtalakat كشركة قابضة مملوكة للدولة تختص بممتلكات المملكة. وتستمرتلك العملية مع قوانين جديدة تحت التطوير في المجالات الناشئة مثل الحكومة الإلكترونية.

هناك دافع أخير، وهو الحاجة إلى تحسين الخدمات المقدمة للمواطنين والتي لعبت دوراً داعماً في إصلاحات الإدارة العامة في منطقة الـ «مينا» حتى تاريخه. ومع ذلك، فالبحرين لم تتوقف عند هذا الحد فحسب، بل مازالت مستمرة على طريق تطوير الإدارة العامة في المرحلة المقبلة. فجميع الحكومات تشدد على تقديم خدمات أفضل للمواطنين، بدءاً من التعليم والرعاية الصحية وحتى المياه والكهرباء والمرافق الأخرى.

كما تطالب الإدارة في الحكومة بالعمل على التفاعل المباشر مع المواطنين، من أجل تزويدهم بطبيعة الحال بالخدمات الحكومية الأساسية (مثل إصدار رخص القيادة وشهادات الميلاد، الخ).

وكان لهذا الدافع أهمية خاصة في المجالات الأربعة التي تم وصفها في الفصول الخاصة بالحكومة الإلكترونية وتبسيط الإجراءات الإدارية والشراكات بين القطاعين العام والخاص

وقطاع المياه، حيث استخدمت حكومات الـ «مينا» أساليب التبسيط الإداري والحكومة الإلكترونية في آن واحد لجعل المعاملات الحكومية اللازمة أقل إرهاقاً للمواطنين، وللحد من النفقات الحكومية ولتعزيز النزاهة والشفافية.

أما فيما يتعلق بتقديم الخدمات من خلال المرافق العامة٢، فقد كان إدخال نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص بمثابة تطوراً مهماً على صعيد تقديم الخدمات في منطقة الـ «مينا»، إلا أن هذه الشراكة لم تحل محل القطاع العام بوصفه الطريق الرائد في تقديم هذه الخدمات. وقد كان الأثر الرئيسي لذلك تعبئة رأس المال الخاص لتوفير الإمدادات الأولية (توليد الكهرباء أو معالجة المياه على سبيل المثال)، علاوة على أنه لم يتحول إلى القطاع الخاص على مستوى العملاء سوى عدد قليل فقط من المدن. ويستثنى من ذلك قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية، لا سيما مع زيادة شركات المحمول التي تخدم حصة كبيرة من السوق في كل مكان على أعقاب الإصلاحات الإقتصادية.

وبالفعل كانت عمليتا إعادة الهيكلة الإقتصادية، وتعزيز النشاط الإقتصادي للقطاع الخاص، بمثابة دافعين أكثر أهمية في إتجاه الاصلاح من أجل تحسين مستوى تقديم الخدمات المقدمة للمواطنين في منطقة الـ «مينا». كما أن زيادة كفاءة الحكومة من أجل توفير وإعادة توجيه الموارد المالية حظيت بأولوية استخدام أعلى مما كانت عليه، وأدرجت في جدول أعمال الحكومات في مستوى أعلي من مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين العاديين.

ورغم إدراك حكومات المنطقة بأن الضعف في الخدمات المقدمة للمواطن أصبح عائقاً يعترض التنمية الإقتصادية، إلا أن هذا الوضع يتغير في سرعة من آن لآخر لصالح تحقيق تحول واسع النطاق تطمح إليه الحكومات لبلادها. فقد صارت الحاجة إلى تقديم خدمات أفضل للمواطن من أجل مواصلة النمو الإقتصادي في التقدم إلى الأمام بمثابة ضرورة ملحة، وقد برزت بشكل خاص في مجالي التعليم والرعاية الصحية، رغم وجودها في مجالات أخرى مثل النقل العام وتوفير الدعم للفقراء والمعوقين و مجال الإسكان.

وهذا لا يعني أن الحكومات غير مهتمة باحتياجات المواطنين ونوعية حياتهم، بل يشير فقط إلى أن التركيز كان موجهاً نحو خلق الفرص الإقتصادية من خلال تشجيع الاستثمار ونمو القطاع الخاص. كما أن الحاجة إلى الوظائف تأتى على رأس قوائم أولويات المواطن بشكل منتظم. ونستشف من ذلك بالتالي أن التركيز على النمو يحظى بدعم شعبي. فمن غير الممكن استمرار النمو دون أن ينعم السكان بتعليم متميز وصحة جيدة، ومع ذلك، فجدول أعمال تحسين الخدمة المقدمة للمواطن سوف يحتاج إلى إدماجه مع جدول أعمال النمو الإقتصادي وتعزيزه في السنوات المقبلة.

١.٢ المحاور الأربعة في عملية إصلاح الإدارة في منطقة الـ «مينا»

ترتكز عملية إصلاح الإدارة العامة في منطقة الـ «مينا» على أربعة محاور مترابطة:

١. الموارد البشرية والقدرات.
٢. المالية العامة.
٣. السياسات التنظيمية.
٤. سيادة القانون.
٥. القدرة على صنع السياسات.

إذا تأملنا جوهر الإصلاح الإداري في منطقة الـ «مينا»، ندرك أنه يشكل جهداً واسع النطاق من أجل تحسين إنتاجية الحكومة في تلك المجالات. وذلك مرجعه أن إنتاجية الموارد الحكومية تعتبر إلى حد ما منخفضة جداً في منطقة الـ «مينا» (أو بعبارة أخرى، فإن نوعية الإدارة العامة تحتاج إلى تحسينات كبيرة). ولهذه الأسباب المنطقية هناك تركيز واضح المعالم على تلك الموارد الأربعة الأساسية: فتحسين إنتاجية الموارد البشرية، والمالية العامة، وسيادة القانون، وقدرات السياسة العامة، كلها أمور تعتبر أساسية من أجل إحراز تقدم حقيقى في كل وظيفة من وظائف الحكومة. ولا تملك الحكومات سوى تحسين الخدمات وتلبية احتياجات الجمهور، إذا أرادت أن تدير ماليتها العامة بكفاءة، وتعمل على إدارة وتحفيز موظفي الخدمة العامة، والقيام بأداء كل هذه المهام في إطار سيادة القانون وبشكل فعال، مسترشدة في تلك الخطى بسياسات صحيحة ورشيدة. وبدون تلك الشروط، فإنه سوف يكون من الصعب متابعة جهود الإصلاح في مناطق أخرى.

وهذا المنطق الأساسي في التفكير قد حرك عملية إصلاح الادارة العامة في منطقة الـ «مينا» على مدى العقد الماضي، لأن حكومات المنطقة قد أدركت مدى الترابط بين أداء أفضل للإدارة العامة والأداء الإقتصادي الأفضل. وقد انعكس ذلك على جدول الأعمال الذي صاغته الدول لمبادرة الإدارة الرشيدة من أجل التنمية في الدول العربية GfD، كما انعكس على تكليفات الأجهزة التي أخذت على عاتقها زمام المبادرة لخوض عملية الإصلاح المذكورة في الفصول التالية. وقد كان المنطق العام للنهج في كل محور من المحاور الأربعة، متشابهاً.

أولا، وكما تم بحث ذلك لاحقاً، خصصت الحكومات جهداً كبيراً لتعزيز الأساس الكامن وراء كل محور. وقد تبين لفرق قيادة الإصلاح في الدول بوجه عام أن هذه الأسس لم تكن قوية بدرجة كافية من أجل دعم الإصلاح الطموح الذي رغبت في تقديمه، فكان من الضروري التركيز على تعزيز الأسس في المقام الأول. وينطوي ذلك أيضاً على تغيير القوانين الأساسية في مجال إصلاح الخدمة المدنية على وجه الخصوص، وهي مهمة معقدة تتطلب في كل مكان جهوداً محددة ومستمرة لعدة سنوات.

ثانياً، لقد عملت الحكومات على إدماج الإدارة العامة في كل محور داخل التيار العالمي. فحيث ظهرت معايير الممارسات المعترف بها على نطاق واسع (على سبيل المثال إقرار أطر النفقات متوسطة الأجل أو تطبيق تخطيط القوى العاملة للخدمة المدنية) ركزت الحكومات على تنفيذ ذلك النهج في منطقة الـ «مينا»، وتكييفه مع الاحتياجات والظروف المحلية في كل بلد. والجدول ٤ ,١ يوضح كيفية انضمام دول منطقة الـ «مينا» للتيار العالمي، ولا تتوقف فقط عند الالتزام بالاتفاقيات القائمة على نطاق أشمل، مثل اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو CEDAW) ومنظمة التجارة العالمية (WTO)، بل تتجاوز ذلك إلى التحرك بشكل أسرع للانضمام إلى اتفاقيات جديدة، مثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNAAC).

ا – الاستراتيچيات الشاملة لإصلاح الإدارة العامة في منطقة الـ « مينا »

جدول ٤ ,١ انضمام دول الـ «مينا» للمنظمات والاتفاقيات العالمية، من عام ١٩٨١ حتى عام ٢٠٠٩

	الجزائر	سلطنة عمان	قطر	المملكة العربية السعودية	سوريا	تونس	الامارات العربية المتحدة	اليمن
٢٠٠٩								
٢٠٠٨						UNCAC		
٢٠٠٧			UNCAC					
٢٠٠٦		CEDAW					UNCAC	
٢٠٠٥				WTO				UNCAC
٢٠٠٤	UNCAC			UNCAC			CEDAW	
٢٠٠٣					UNCAC			
					CEDAW			
٢٠٠٢								
٢٠٠١								
٢٠٠٠				CEDAW				
١٩٩٩		WTO						
١٩٩٨								
١٩٩٧								
١٩٩٦	CEDAW		WTO				WTO	
١٩٩٥						WTO		
١٩٩٤								
١٩٩٣								
١٩٩٢								
١٩٩١								
١٩٩٠								
١٩٨٩								
١٩٨٨								
١٩٨٧								
١٩٨٦								
١٩٨٥								CEDAW
١٩٨٤						CEDAW		
١٩٨٣								
١٩٨٢								
١٩٨١								

حكومة منظمة التجارة العالمية
إعلان أو حجز

انضمام
التوقيع

ثالثاً، استخدمت الحكومات تكنولوجيا المعلومات والصناديق المانحة والتعاون مع القطاع الخاص، لتجميع مزيج من المهارات الفنية والموارد المالية اللازمة لتنفيذ عمليات الإصلاح، ولجعل تكاليف التنفيذ متوافقة مع القيود المفروضة على الموارد الخاصة بها.

والكثير من الأعمال التي تم القيام بها في العقد الأول من القرن الواحد والعشرين، قد ركزت على تعزيز الأسس الجوهرية في كل محور من المحاور السابقة، والتي تعد بالفعل أحد أهم العوامل التي أعاقت جهود الإصلاح في المنطقة في الماضى. فالممارسات المبتكرة مثل الحكومة الإلكترونية لا يمكن أن تغير حكومة تفتقر إلى الدعائم الأساسية مثل المالية العامة، وقدرات الموارد البشرية، أو سيادة القانون. فقط عندما يتم تأسيس هذه اللبنات بطريقة سليمة، فإنه من الممكن حينئذ بناء هيكل مستدام من الموارد المالية الجيدة والبشرية والحكم الديمقراطي.

محور الموارد البشرية

إن تعزيز كل محور يتطلب مجموعة من الإصلاحات الخاصة به في إدارة الموارد البشرية. وقد ركزت عمليات الإصلاح على خمسة عناصر أساسية:

١. وضع قانون خدمة مدنية حديث.
٢. بناء قاعدة بيانات لموظفي القطاع العام.
٣. إعادة تعريف هيكل الوظائف التي تشكل القطاع العام.
٤. إنشاء نظم لتخطيط القوى العاملة.
٥. وضع برامج تدريبية جديدة وأكثر فعالية.

ففي بداية فترة عملية الإصلاح، كان لدى كل دول المنطقة تقريباً قوانين خدمة مدنية بالية منذ عقود. وقد حددت الدول قواعد الخدمة المدنية التي منحت كبار مديري الحكومة قليلاً من المرونة على الإدارة من أجل تحقيق النتائج، وربط الأجور بالأداء أو حتى تحديد أماكن عمل الموظفين في مسيرة حياتهم الوظيفية، أو ما إذا كان سيتم ترقيتهم أو الاستغناء عنهم. ولذلك فإن وضع قوانين جديدة للخدمة المدنية كان جزءاً من جدول أعمال الإصلاح في معظم الدول.

كما أن عملية تقويم قانون الخدمة المدنية لا تُعد مهمة سهلة بأي حال من الأحوال. وإذا تم عملها بطريقة غير صحيحة، فإنها تستطيع أن تحشد الخدمة المدنية بأكملها لمقاومة الإصلاح على الإطلاق، وليس فقط إصلاح نظام الموارد البشرية. ولكي تنجح الحكومات حيث فشلت جهود سابقة، كان يجب عليها أن تمضي قدماً بطريقة منهجية، باستخدام طرق التجريب والتشاور مع أصحاب المصلحة لاختبار نظم جديدة، وبناء الدعم بالتدريج، بدلاً من مجرد فرض القانون الجديد الذي وضعه التكنوقراطيون.

وكانت نتيجة تلك العملية أن العديد من الدول قد نجحت بالفعل في وضع قوانين جديدة ملائمة للخدمة المدنية، بحيث توفر القاعدة الأساسية لتحفيز وتطوير وإدارة الموارد البشرية في الحكومة.

وعمليات الإصلاح تلك تشكل القاعدة الأساسية لربط الأجر بالأداء، من أجل تعزيز موظفي الخدمة المدنية على أساس الأداء وليس بالأقدمية، وعلى أساس ضمان العدل والشفافية في الإدارة العامة للقوى العاملة.

والعنصر الثاني هو بناء قاعدة بيانات لموظفي القطاع العام، حيث يبدو بوضوح مدى أهميتها لتضمينها في المنظومة: هل لم تكن الحكومات على دراية بمن يعمل لديها وأين هم؟ والجواب على ذلك السؤال في كثير من دول منطقة الـ «مينا»هو: لا، لم يعلموا. ومن أجل تصحيح ذلك الوضع، يتطلب الأمر بذل جهد كبير لتطوير قواعد البيانات الالكترونية، والتي لا تشمل تحديد البيانات فقط، ولكن أيضا معلومات عن تعليم الموظفين والكفاءات، ونسب التقييم والمشاركة في برامج التدريب. فقاعدة البيانات تلك ضرورية أيضاً للسماح بوجود نظام لامركزي في إدارة الموارد البشرية، دون فقد السيطرة على النظام أو التراجع إلى ممارسات غير لائقة.

والعنصر الثالث هو إعادة هيكلة نظام تصنيف الوظائف، وهو ليس أقل تعقيداً أو خضوعاً للمقاومة من قبل العاملين عن العنصرين الآخرين. فالمغرب قد استغرق سنوات من العمل في جميع أنحاء الحكومة لإنجاز تلك المهمة على النحو المبين بالتفصيل في الفصل الثاني. وجاء ذلك الإصلاح نتيجة لجهود سابقة للحد من حجم القوى العاملة. وهناك دول أخرى ليست ببعيدة عن تلك المرحلة، على الرغم من أن جميعهم تقريباً يعملون من أجل وضع نظام جديد يكون أكثر شفافية وعدلاً، ويمنح المديرين مزيداً من القدرة على إعادة هيكلة المكاتب أو نقل الموظفين عبر الحكومة عند الحاجة لإنجاز عمليات الإصلاح.

ومع ضبط تلك العناصر الثلاثة الأساسية، تكون الحكومات قادرة على تثبيت العنصر الرابع، وهو نظام طموح لتخطيط القوى العاملة الذي يأخذ في الاعتبار هيكل القوى العاملة الحالي، واحتياجات الموارد البشرية لعمليات الإصلاح الجارية، والاحتياجات المستقبلية للخدمة المدنية. ففي الماضي، ودون السيطرة الحقيقية على القوى العاملة العامة، كان خلق نظام تخطيط القوى العاملة مجرد ممارسة دون جدوى، وذلك لأن القليل جداً كان يمكن تنفيذه. إلا أنه مع وجود قانون خدمة مدنية جديد، ومع توفر معلومات دقيقة عن الإشغالات الحالية وقدرات القوى العاملة، ومع وجود نظام تصنيف وظائف أكثر شفافية ومرونة، يمكن أن يصبح تخطيط القوى العاملة أداة ذات قيمة.

والعنصر الخامس والأخير لتعزيز إدارة الموارد البشرية في الحكومة هو إدخال أو إعادة هيكلة برامج بناء قدرات جديدة. وتعتمد هذه البرامج اعتماداً كبيراً على برامج تدريب

متنوعة، ومناهج يتم تصميمها في القطاع الخاص. ونتيجة لذلك، فإنه كثيراً ما تحققت الإفادة من الخبراء الاستشاريين أو من برامج التدريب الجامعية التي صممت في الأساس للقطاع الخاص، والتي تم إدخالها في الشرق الأوسط مع التوسع في الاستثمار الخاص. وبعض الدول قامت بإنشاء مؤسسات جديدة تماماً، مثل المعهد القومي للإدارة في مصر، في حين نجد دولاً أخرى قد شجعت على تنمية قدرات جديدة في إطار البرامج الجامعية، أو مراكز التدريب المكرسة للقطاع الخاص.

ورغم أن تقنيات التعليم الالكتروني التي تستخدم على نطاق واسع في القطاع الخاص، قد بدأت في التوغل في البرامج الحكومية في منطقة الـ «مينا»، إلا أن هذا التوغل لا يزال في جزء منها، نظراً لأن استخدام الإنترنت والحاسب الآلى داخل الحكومة مايزالان محدودين على مستوى الإدارة الوسطى. وحتى في حالة إتاحة الموارد التقنية، كما هو الحال في دول مجلس التعاون الخليجي (GCC)[٢]، فإن التجارب الأولية قد كشفت النقاب عن نقص مهارات استخدام الحاسب الآلي بين موظفي الإدارة الوسطى، باعتبارها عاملاً مقيداً. ومع مرور الوقت، فإن ذلك الوضع سوف يتغير نظراً لأن شباب العاملين سوف يتبوءون تلك الوظائف وكبار الموظفين سوف يعتادون على نظام المعلومات والتفاعلات عبر الإنترنت.

وهناك مجالان سوف يتم العمل والتعويل عليهما في المستقبل. الأول: لقد تم اتخاذ بعض الخطوات نحو ربط الأجور بالأداء، ولكن ثمة نظام شامل يعتمد على الأداء لا يزال بمثابة أمل بعيد المنال. وعلى أي حال، مثل تلك النظم قد أثبتت صعوبة تطبيقها في أماكن أخرى. وفي هذا السياق هناك خطوات أكثر تحديداً، وبخاصة إشراك الموظفين في تحديدها، والالتزام بمجموعة من النتائج الرئيسية لوحداتهم، والمشاركة بطريقة أكثر مباشرة مع المواطنين لتشجيع التوجه الخدمي بصورة أقوى، و كذلك استخدام نظام المكافآت غير النقدية مثل التقدير، كل ذلك يجب أن يكون أكثر من مجرد تدابير لسد الثغرات.

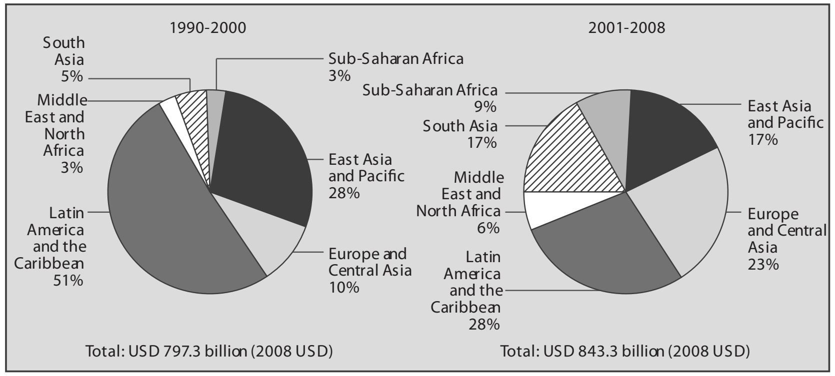
الثاني، إن إعادة هيكلة نظم الأجور لجعل مرتبات موظفي الخدمة المدنية منافسة لمرتبات القطاع الخاص أو حتى توفير الحد الأدنى للأجور، لا يزالان غير مناسبين في منطقة الـ «مينا» خارج دول مجلس التعاون الخليجي. فلا يمكن ببساطة رفع الأجور في القطاع العام في الوقت الحالي، مع وجود القوى العاملة العامة التي لا يزال يُنظر إليها في كثير من الدول بوصفها مستودعاً للعاطلين عن العمل، مما أدى ذلك إلى وجود قاعدة كبيرة جداً من العمالة في القطاع العام، وكذلك في مواجهة القيود شديدة الصرامة على الإنفاق العام. ومن الواضح أن هذا يُعد بمثابة قيد حاسم لتحقيق الإدارة الرشيدة، مع جعله أكثر أهمية لتحقيق التقدم في المالية العامة وسيادة القانون وتحليل السياسات.

المحور المالي

ترتبط مجالات العمل الأربعة الرئيسية الخاصة بالمالية العامة، بعضها ببعض، وهى من شأنها معاً أن تغير طريقة إدارة المالية العامة والسيطرة عليها في المنطقة.

١. وضع إطار موازنة متعدد السنوات (إطار الإنفاق المتوسط الأجل).
٢. تطبيق هيكل برنامج لجانب نفقات الموازنة (وثيق الصلة بإطار الإنفاق المتوسط الأجل).
٣. تطبيق أدوات موازنة الأداء لقياس مدى ما حققته النفقات العامة وليس فقط ما تم الإنفاق عليه، وبعبارة أخرى الانتقال من موازنة البنود إلى الموازنة القائمة على النتائج والمخرجات.
٤. تحسين كفاءة استخدام الموارد المالية من خلال مجموعة من التدابير، بما في ذلك تحسين إدارة الديون والاستفادة من الخبرات والموارد الخاصة من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص (PPPs) وغيرها من الوسائل.

الشكل ١,١ مجموع الاستثمارات لمشاريع البنية التحتية مع القطاع الخاص لكل منطقة / ١٩٩٠-٢٠٠٨



الشكل 1.1 يصور الاتجاهات في مشاريع البنية التحتية مع القطاع الخاص، مقسم حسب المناطق ويتضح منه أن التزامات الاستثمار مع القطاع الخاص قد تضاعفت بين الأعوام 2008–1990.

إن عمليات الإصلاح تلك من شأنها أن تعزز العناصر الأربعة لإصلاح الخدمة المدنية المبينة أعلاه. وهي أيضاً بمثابة الأسس اللازمة للخطوات اللاحقة في بناء الخدمة المدنية الفعالة، وبالأخص الآليات التي تربط الأجور بالأداء (حتى على أساس جزئي)، وإعادة توزيع موارد موظفي القطاع العام لتحقيق مخرجات خدمات الحكومة المطلوبة، والتي تتطلب أولاً تحديد كل منهما. وقد وُضع هذا العمل أولاً وقبل كل شيء إلى جانب التمويل، مع وضع عناصر الإدارة السليمة للموارد البشرية في مكانها المناسب في نفس الوقت (انظر أدناه). فمن

الناحية العملية، يستحيل تحديد المخرجات أو الأداء على نحو كلى من حيث مدخلات الموارد البشرية، وبالتالي فإن الموازنة العامة توفر أداة أكثر شمولية للنهوض بهذا العمل.

وهناك نهج بديل أكثر لا مركزية، وهو سؤال الوحدات الفردية للنظر في كيفية تحسين الأداء دون إعادة صنع النظام. فالمغرب قد جربت هذا النهج كجزء من عملية إصلاح وإدارة مواردها البشرية. وقد وجد المغرب أن المناقشات نفسها قد حسنت من الروح المعنوية ووضوح الهدف، وحتى دون المضي قدماً للخطوة الصعبة لإعادة تخصيص الموارد. فتلك التجربة توازي تلك الشركات التابعة للقطاع الخاص، والتي تختص بالإصلاح الإداري لتمكين الموظفين المختصين، رغم أن هذا النهج يواجه بعض العقبات التي لاتوجد في النظم الأكثر مرونة والأحسن استغلالاً لموارد القطاع الخاص. ويقترح الدافع القوي الأساسي لدور العديد من الحكومات (مكافحة الأمراض وتعليم الأطفال ورعاية الفقراء) بأنه من الممكن لهذه التقنيات المحفزة للإنسانية أن تكون فعالة في القطاع العام إذا تم تعميمها بشكل صحيح.

وبمجرد وضع إطار الإنفاق المتوسط الأجل والبرامج والتدابير القائمة على المخرجات ومعايير الأداء في الوضع الملائم، أو على الأقل تكون متقدمة بصورة جيدة في معظم الدول، فإن الأسس تمهد الطريق لإصلاح بُعد الموارد البشرية الخاص بإدارة الأداء.

وفي الوقت الذي لايمكن المبالغة في تقدير أهمية تلك التدابير لبناء الأسس الجوهرية، نجد أن الحكومات قد اتخذت أيضاً خطوات في مجالات أخرى من المجالات الخاصة بإدارة المالية، بدءاً من تحسين عمليات المشتريات الحكومية إلى زيادة الاستعانة بمصادرعمالة خارجية. وفي تلك المجالات تزداد أيضاً قدرات الموارد البشرية، وسيادة القانون ووضع السياسات السليمة، وهى جميعها لا يمكن فصلها عن عمليات الإصلاح المالي سعياً وراء زيادة إنتاجية الحكومة.

محور سيادة القانون

الفصول التالية تستعرض التقدم الذي تم إحرازه في تعزيز سيادة القانون، موضحةً أن هذا الجانب الرئيسي من جوانب الإدارة العامة يمكن تعزيزه بطرق عملية قابلة للتنفيذ. وقد تم اتخاذ التدابير الآتيه:

- تعزيز مؤسسات صياغة القانون من أجل تحسين نوعية القانون واللوائح. ويتحقق ذلك من خلال تعزيز الأطر المؤسساتية، وبناء قدرات الموظفين في صياغة القوانين، وإنشاء قاعدة بيانات شاملة للقوانين الحالية. فتلك هي أحد الجوانب الرئيسية في وصف القوانين واللوائح التي تخلق الأطر للأسواق، ويجب دعمها من قبل المؤسسات التي لديها القدرة على رصد القطاعات وتقييم النتائج التنظيمية.

- التوسع في استخدام أدوات، مثل تقييم الأثر وصياغة الكتيبات والتشاور مع أصحاب المصلحة، بهدف العمل على زيادة تحسين نوعية اللوائح والقوانين، وقدرتها على دعم مكاسب أكبر للإدارة العامة للمواطنين ورجال الأعمال.
- إنشاء قواعد البيانات التي تجمع بين مجموعة كاملة من القوانين. ويتم ذلك في كثير من الأحيان بالتعاون مع شركاء من القطاع الخاص أو الأكاديميين. وتُعد قواعد البيانات تلك خطوة أساسية لتحديد العناصر البالية في الكيان القانوني الحالي، والقضاء على تضارب بعضها ببعض، فضلاً عن التحقق بصورة منتظمة من اتساق القوانين الجديدة مع التشريعات القائمة.
- معالجة قضايا النزاهة الصعبة، من خلال إقرار مدونات قواعد السلوك وتعزيز إجراءات المشتريات الحكومية، وإنشاء مؤسسات جديدة لمراجعة الحسابات والتدقيق المالي، حيث إن التقدم في هذا المجال يُعد أمراً حيوياً لبناء ثقة المواطنين تجاه الحكومة والحفاظ عليها. وفي بعض الحالات نجد أن أصحاب المصلحة غير الحكوميين، مثل المجتمع المدني والنقابات العمالية والمهنية والشركات، يشاركون بشكل مباشر في عمليات النزاهة والشفافية، ويضيفون إليها عنصر المصداقية، فضلاً عن تقديمهم الخبرة، كما أنهم يقومون ببناء توافق قوي في الآراء لاتخاذ الإجراءات.
- زيادة الشفافية في العمليات الحكومية وتطوير آليات جديدة للتشاور المشترك مع المواطنين والأعمال التجارية. وينطوي هذا على استخدام أدوات مبتكرة، وبخاصة تكنولوچيا المعلومات والحكومة الإلكترونية لإتاحة المزيد من الوضوح والشفافية، والسماح للحكومة بإجراء حوار مشترك مع أصحاب المصلحة.
- تعزيز المحاكم وغيرها من عمليات وزارات العدل، وإنشاء مؤسسات جديدة متخصصة لتيسير بناء القدرات في المجالات ذات الأولوية، بما في ذلك مراجعة الحسابات الحكومية والنزاهة والفصل في المنازعات التجارية.
- سد الفجوة بين مبادئ المساواة بين الجنسين في الدساتير والاتفاقات الدولية والسبل الملموسة في تنفيذ تلك الأحكام، سواء داخل الحكومة أو في نطاق المجتمع الأشمل. ويتطلب ذلك إنشاء مؤسسات جديدة لتعزيز سبل المساواة بين الجنسين وتقديم استراتيچيات استباقية، مثل وضع الميزانية المراعية للمنظور القائم على أساس الجنس، مع تقدير الدور الذي تلعبه المرأة في إدارة الموارد (وخاصة المياه)، ودراسة المصادر الخفية للتحيز في عمليات التوظيف الحالية، ووضع برامج قيادية لتشجيع النهوض بالمرأة لتولي المناصب الإدارية في الحكومة.
- تبسيط اللوائح والقضاء على الأحكام البالية أو المتضاربة حتى يصبح كيان القوانين واللوائح غير مرهق، ويمكن تنفيذه بطريقة أكثر عدالة، حيث إن الارتباط

الوثيق بين الأغراض العامة، وما يطلب من المواطنين يعتبر هدفا من أهداف تبسيط الإجراءات الإدارية، هذا إلى جانب تعزيز سيادة القانون من خلال تقليص الروتين الذي أصبح مزعجاً ومرهقاً، وبعيداً كل البعد عن الغرض الذي من أجله وجد القانون. فالحد من الروتين من شأنه أيضاً أن يقضي على فرص الفساد، ويقلل من التكاليف الحكومية بحيث يمكن إعادة توجيه الموارد نحو أنشطة أكثر أهمية.

هناك عدد قليل من الأمثلة الموجزة مستمدة من العديد من عمليات إصلاح محددة تم تنفيذها خلال السنوات الخمس الماضية، وهى تبين أن هناك تقدماً قد حدث بالفعل في جدول الأعمال هذا، وبخاصة في سد ثغرات هامة في الهيكل التشريعي لإدارة عامة سليمة:

- حيث أصدر المغرب مشروع قانون الذمة المالية الذي يضم أعضاء من الحكومة والبرلمان، وأعضاء من المحكمة العليا والقضاة والمحاسبين القانونيين وموظفي الخدمة المدنية الذين لديهم حق الاطلاع على الأموال العامة؛ كما أصدرت الحكومة أيضاً قانوناً لمكافحة غسيل الأموال.
- وأقر اليمن قانوناً لمكافحة الفساد، ومشروع قانون بشأن الكشف عن الذمة المالية، وقانوناً لتنظيم المناقصات والعطاءات واستخدام المخازن الحكومية.
- وأجرت مصر مراجعة منهجية للوزارات الحكومية المركزية لوضع قاعدة بيانات لجميع القوانين واللوائح التي تؤثر على الأعمال التجارية، والتي من شأنها أن تمكن الحكومة الآن من مراجعة أو تعديل أو إلغاء الأحكام غير المستعملة، والتي تتعارض مع قوانين أخرى، أو التي تشكل عبئاً على الأعمال التجارية دون داع.
- وقد أنشأت الأردن موقعاً على شبكة الانترنت لجعل مشاريع التشريعات الجديدة متاحة للجمهور، ويوفر إلى جانب ذلك آلية لإضافة تعليقاتهم. كما يتم استخدام البث عبر شبكة الانترنت في فتح العطاءات لتعزيز الشفافية في المشتريات الحكومية.

محور المعلومات

تشكل كل من المعلومات والآليات المؤسساتية لتوليد المعلومات واستخدامها المحور النهائي في عملية إصلاح الإدارة العامة في منطقة الـ «مينا». فبينما تم تقليل التركيز على تعزيز المعلومات وقدرات تحليل السياسات العامة، وجاء الاهتمام أكثر بما يتعلق بالمالية العامة وإدارة الموارد البشرية وسيادة القانون، شهد العقد الماضي توسعاً في الاستخدام المنهجي لتحليل السياسات وتقييمها، مدعوماً بقدرات أكبر للموظفين لعملية التحليل ومزيداً من الاعتماد على الأدوات القائمة على الأدلة.

وسار هذا التطور في بعض النواحي جنباً إلى جنب مع التقدم على مستوى المحاور الأخرى، وعلى وجه التحديد، إدخال أدوات التخطيط الاستراتيجي مثل إطار الإنفاق المتوسط المدى، وتخطيط القوى العاملة وقواعد البيانات القانونية التي وفرت حافزاً لزيادة استخدام المعلومات في الإدارة العامة. تلك الأدوات قد تطلبت أيضا تطوير وتعزيز قدرات الموظفين في مجال تحليل وبذل جهود إضافية لجمع المعلومات التي يمكن أن تدعم التخطيط الاستراتيجي.

وقد أتاح التوسع في الحكومة الإلكترونية، ولاسيما خلق أدوات جديدة داخل الحكومة لإدارة المعلومات والاتصالات، أيضاً وجود معلومات للحكومات كانت غير متوفرة من قبل، مما سهل عملية التحليل. فقد تحركت الحكومات وراء تجارب معزولة لتطوير قواعد بيانات متكاملة على الأساس القائم على الحكومة بكامل تطبيقاتها، رغم أن تلك الجهود في بعض الأحيان تواجه نفس التحديات من تكامل برامج الحاسب مع بعضها، والتي تعوق مثل تلك الأنشطة في القطاعات الأخرى. ثم يأتى الاعتماد على الخبرات الخارجية، وخاصة من جانب شركات القطاع الخاص لتكنولوجيا المعلومات، فذلك الأمر قد ساعد على التغلب على تلك العوائق. وقد اعتمدت الحكومات أيضاً على الأدوات المصممة في أماكن أخرى للإسراع بإستخدامها في منطقة الـ «مينا». ففي مصر على سبيل المثال، جاءت المبادرة المصرية لإصلاح مناخ الأعمال ERRADA (انظر الفصل الخامس) باستخدام البرمجيات التي تم تصميمها في كرواتيا لتنظيم أدواتها التشريعية وحصرها، وهى مكونة من القوانين والمراسيم واللوائح وغيرها من قرارات الحكومة الملزمة، وبذلك تستفيد من التراث القانوني المشترك لدول شرق المتوسط.

ثم إن احتياجات عملية الإصلاح نفسها قد دفعت الحكومات أيضاً إلى تطوير قدرات جديدة للتحليل، وإدخال نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص. فتطلب ذلك – على سبيل المثال – مهارات جديدة لتحليل العروض المتنافسة من حيث خصائصها المالية، وتقويم أدائها لرصد أداء صاحب الامتياز أو المستثمر بنظام الشراكة، وكذلك التفاوض بشأن التغيرات في الاستجابة للتطورات الجديدة أثناء تقدم البرنامج. كل تلك مهارات تحليلية وأخرى مهنية لم يكن النظام في حاجة إليها في الماضى، أو على الأقل كانت أقل أهمية عندما كانت تلك المرافق تدار كلية من داخل الحكومة.

وقد تطلبت مجالات أخرى، مثل النوع الإجتماعي، تطوير خبرات جديدة لخلق واستخدام الأدلة في عملية صنع السياسات. فعلى سبيل المثال، كان وضع بيانات مصنفة حسب النوع الإجتماعي بمثابة الأساس لتحديد ما إذا كانت الفروق بين الجنسين قائمة، وكذلك تتبع تطورها مع مرور الزمن لعمل تقييم فيما إذا كانت التدخلات ذات فائدة، وحيث إن مشاكل النوع الإجتماعي هي مصدر قلق شامل، ويمكن أن ينطوي على زيادة كبيرة في الإنفاق على جمع البيانات وإعادة تصميم أنظمة متعددة. ويتطلب ذلك، في دول مثل تونس

والمغرب، التفاوض مع المجتمع المدني، لتحديد أكثر التطبيقات فاعلية لجمع البيانات وموارد التحليل المحدودة، استناداً إلى المعلومات الخاصة بالنوع والمرجح لها أن تؤثر على عملية صنع القرار. وبالمثل نجد أن تنفيذ الميزانية المراعية لمنظور النوع الاجتماعي قد استلزمت تعزيز القدرة التحليلية في وزارات المالية والهيئات على حد سواء، بما في ذلك المزيد من الاهتمام بقياس مخرجات الخدمة، التي يمكن أن تفيد جهود تحسين خدمة المواطن غير المرتبطة بشكل مباشر بمشاكل النوع الإجتماعي، وكذلك برامج إنصاف النوع.

ويُعد الاهتمام بجانب استشارة المواطنين وأصحاب المصلحة بمثابة عامل إضافي مشجع للحكومات، من أجل تعزيز القدرة التحليلية وتطوير قاعدة معلومات أشمل وأكثر موثوقية معنية بتدابير الأداء. فممثلو المجتمع المدني والشركات يطالبون بمزيد من المساءلة من جانب الحكومات بشكل متزايد، كذلك وجود بيانات أفضل من السابق عما يحدث بالفعل على أرض الواقع لإعلام الحكومة، وكذلك عن أصحاب المصلحة الآخرين، وتحديد أفضل السبل لمعالجة المشاكل المطروحة.

ولكن من السابق لأوانه القول بأن تلك التدابير، وكثير غيرها يمكن الاستشهاد بها، قد أدت إلى تحول في مجال تحليل السياسات والمعلومات لصنع القرار في منطقة الـ «مينا»، فالتأثير الشامل للإصلاح كان بغرض تشجيع إتباع منهجيات أكثر انتظاماً وتحليلاً في مجال السياسة. فتلك الخطوة تجعل حكومات منطقة الـ «مينا» تتجه نحو نهج متزايد في صلب الإدارة القائمة على الأدلة.

ويمكن توقع مزيد من الخطوات لتعزيز هذا التقدم أثناء عملية الإصلاح في مراحله المتقدمة التالية. وبالفعل، أنشأت كثير من الحكومات مؤسسات لدعم منهجية تحليل السياسات. فمديرية أداء الحكومة في الأردن، ومركز دعم المعلومات واتخاذ القرار بمصر، ليسا سوى مثالين من تلك المؤسسات، كما تمت مناقشته في القسم التالي؛ ثم إن موقع تلك الوحدات داخل رئاسة الوزراء يعكس الدور الرائد الذي تقوم به الوحدات التابعة لمكتب رئيس الوزراء في عملية الإصلاح، فضلاً عن الطلب المتزايد من أعلى المستويات الحكومية للحصول على معلومات أكثر وأفضل لتشكيل وقيادة عملية الإصلاح.

١.٤ إسناد الأدوار والمسئوليات في عملية الإصلاح

يعتبر كل من مكتب رئيس الوزراء ووزارة المالية بمثابة محورين من محاور الحكومة، يقودان عملية الإصلاح الإداري في منطقة الـ «مينا»: فمكتب رئيس الوزراء يلعب بطبيعة الحال دورا قيادياً في تحديد اتجاهات إصلاح الإدارة العامة ويقود أعمال مختلف الهيئات، بما في ذلك الأعضاء الآخرون في رئاسة الوزراء نفسها.

وبداخل رئاسة الوزراء لعبت وحدتان تابعتان لها الأدوار الهامة بشكل عام. ويأتي ديوان الخدمة المدنية (أو ما يعادله) على رأس هذه العناصر. وقد تولت تلك الوحدات المسئوليات الرئيسية في إعادة تشكيل القوى العاملة العامة التي تشرف عليها وتديرها على نحو طبيعي. فديوان الخدمة المدنية يعمل بوصفه مكتب الحكومة المركزي للموارد البشرية. وتختلف الدول في مدى النظام اليومي لإدارة شئون العاملين وقرارات التوظيف المخولة للهيئات حيث يعمل العاملون فعلياً؛ ولكن في معظم الحالات، تعتبر الخدمة المدنية هي الجهة المسئولة عن تحديد معدلات الأجور، وظروف العمل وتنفيذ التكليفات القانونية المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية. ونظراً لأهمية إصلاح الخدمة المدنية في منطقة الـ «مينا»، فإن هذه الهيئات تلعب دوراً حاسماً في عملية الإصلاح الشامل.

الوحدة الثانية، التابعة لمكاتب رؤساء الوزراء في معظم دول منطقة الـ «مينا»، هو مكتب متخصص تم إنشاؤه لدعم الإصلاح الإداري والإشراف عليه، ويطلق عليه في كثير من الحالات «وزارة الدولة» ويرأسها مسئول على مستوى وزاري، ولكن مع عدد قليل من الموظفين والمسئوليات. وفي بعض الدول قامت وحدة غير رسمية في مكتب رئيس الوزراء بعمل تلك الوظيفة.

وعلى الرغم من أن معظم الدول لا تزال بصدد الخطط الخمسية وغيرها من وثائق التخطيط، إلا أن التحول إلى الاستراتيجيات القائمة على آليات السوق قد أدى إلى التقليل من أهمية وزارات التخطيط التي كان لها دور قوي في السابق (أو ما يعادلها)، والتي نادراً ما ظهرت كفاعل أساسي في دراسات حالة الدول.

كما قامت رئاسة الوزراء في بعض الدول بإنشاء وحدة خاصة أو مركزاً لدعم تطوير السياسات لعملية الإصلاح، وذلك من خلال تحليل الخيارات وإعداد وثائق عامة لشرح وحشد الدعم لهذه العملية والتنسيق مع غيرها من الوحدات، والحفاظ على عمليات الإصلاح على الطريق الصحيح من خلال المتابعة والتقييم. ويعتبرمركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار في مصر – التابع لمجلس الوزراء – بمثابة مثال على تلك الوحدات المتخصصة، ولكن بعض الوحدات الأخرى تتخذ شكلا أقل رسمية.

والمؤسسة الثانية الكبرى التي دعمت رئيس الوزراء، وعملت مع مكتبه في كثير من الأحيان، هي وزارة المالية. وكما توضح دراسات الحالة، فإن وظيفة المالية العامة تُعد أمراً أساسياً تقريباً لتنفيذ كل جانب من جوانب إصلاح الإدارة العامة. فالمالية العامة، مثلها مثل الموارد البشرية، تمس جميع جوانب عمليات الحكومة، وبالتالي فإن تحويل القطاع العام لايمكن أن يحدث دون تغيير في الطريقة التي تتم بها إدارة المالية العامة. كما أن إتباع منهجيات، مثل العمل على زيادة الشفافية والمساءلة في الحكومة وتمحيص الرؤية فيما تفعله الحكومة، والكيفية، والمستويات الأعلى من الكفاءة والفعالية، جميعها تقريباً تتطلب دائماً إصلاحات

في الإدارة المالية، بل تتطلب في بعض الأحيان إصلاحات شاملة. ويمكن القول بصياغة أخرى، إن نقاط الضعف الملموسة في الإدارة المالية كانت من العوامل الرئيسية الدافعة لعمليات الإصلاح في منطقة الـ «مينا».

ولكن بالإضافة إلى مسئولية الوزارات الرائدة في وضع الموازنات والإدارة المالية، يتوفر لدينا دراسات الحالة، وهى تبين أن في منطقة الـ «مينا» (كما في العديد من دول أخرى لمنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية)، تلعب وزارات المالية دوراً بوصفها مختبرا للإصلاح في المجالات غير المالية، بالإضافة إلى دورها المقرر في إدارة المالية. ففي مصر والأردن والمغرب على سبيل المثال، قد نهجت نهجاً واقعياً باعتبارها مراكز بحوث وتنمية حكومية تعادل تلك التي في القطاع الخاص وتعمل على تطوير واختبار ابتكارات الإدارة قبل أن يتم تنفيذها بطريقة أكثر شمولاً. وإطار ١,١ يقدم أمثلة عديدة من وزارات المالية التي جاوزت البحث والتطوير، وأصبحت من مقدمي الخدمات غير المالية للوزارات، فكثير من الشركات تستخدم «مصادر داخلية» فضلا عن الاستعانة «بمصادر خارجية» لتحقيق الكفاءة.

إطار ١,١ وزارات المالية تظهر بوصفها مختبرات داخلية لإصلاح الإدارة

- الحكومة الإلكترونية (G2G): تمنح وزارة المالية المغربية خدمات المكاتب الخلفية لإدارة الموارد البشرية لخمس وزارات أخرى باستخدام نظام الانترنت في البداية، ووضع النهج الخاص بالوزارة، بل وعرضت أيضاً مختلف الخدمات للهيئات الأساسية المكونة للوزراة، بما في ذلك دائرة الجمارك (في حفظ السجلات) والخزانة (مراقبة الميزانية) ومفتشية الضرائب.
- الشراكة بين القطاعين العام والخاص: وزارة المالية في مصر أنشأت الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص، لتوفير الدعم التحليلي والتعاقدي لإقامة شراكات بين القطاعين العام والخاص في مجموعة من القطاعات، وبخاصة مشروعات البنية التحتية.
- النزاهة: وزارة المالية في الأردن استخدمت عملية ذات شفافية واستشارية لوضع مدونة لقواعد السلوك.
- مشاكل النوع الإجتماعي: أسست وزارة المالية في مصر وحدة تكافؤ الفرص لحل مشاكل النوع الإجتماعي، بالإضافة إلى العمل على وضع ميزانية مراعية للمنظور الجنساني، وخلق برامج تنمية خاصة بالقيادة لموظفيها، وربما لنشرها في وزارات أخرى.
- الإدارة المالية: تنفذ وزارة المالية في الأردن نظام معلومات للإدارة المالية الحكومية لتعزيز الإدارة المالية على أساس الحكومة بكامل تطبيقاتها.

وهناك عدة أسباب بشأن معرفة السبب في أن وزارات المالية في وضع جيد، ليكون لها الريادة في برامج الإصلاح الحكومية بكامل تطبيقاتها، والتي يمكن بعد ذلك أن تمتد إلى وزارات أخرى. أولاً، لقد عملت وزارات المالية على عملية الإصلاح لمدة أطول من غيرها من وزارات معنية أخري، كما أنها كانت لمدة عقود في طليعة جهود عمليات الإصلاح الرئيسية وخاصة برامج التكيف الهيكلي. وقد أدى ذلك إلى إشتراكها في مشاكل صعبة مثل تخفيض مجموع الأجور والمشاريع الفاشلة المملوكة للدولة. ونتيجة لذلك، شهد موظفوها في العديد من مختلف المناطق الفشل والنجاح على حد سواء، مما منحهم فهماً دقيقاً لتحديات الإصلاح.

فوزارات المالية باعتبارها أحد أقوى الهيئات في الحكومة، لديها قدر أكبر من المرونة لإطلاق التجارب الداخلية على نطاق واسع على مسؤليتها الخاصة. أما الوزارات الأخرى فقد تواجه عوائق جوهرية داخل الحكومة، بما في ذلك صعوبة الحصول على تمويلات إضافية لازمة لاختبار الأفكار الجديدة.

وأخيرا، فإن وزارات المالية لديها منظور داخلي بشأن إصلاح الحكومة بكامل تطبيقاتها، بوصفها الواجهة الرئيسية بين المقرضين العالميين والوزارات التي تبحث عن دعم لإحداث عملية التغيير. فهي تتلقى طلبات التمويل وتقارير الأداء وتعليقات المانحين، مع إعطائهم فرصة التفاوض خلال مناقشة عملية الإصلاح في جميع أنحاء الحكومة. ومع تعرض تلك الوزارات للمناقشات الدولية الخاصة بعمليات الإصلاح من خلال دورها في تمثيل حكوماتها في المنظمات المالية الدولية، فإن تلك التجربة تيسر نقل المعرفة بشكل غير رسمي، ولكن مع طرف قوي داخل الحكومة، وهو وزارة المالية.

وأما وزارات إصلاح القطاع العام، فرغم أنها ترتبط في كثير من الأحيان بمكتب رئيس الوزراء، إلا أنها في الغالب ليس لديها سلطة لتنفيذ عمليات الإصلاح بشكل مباشر، كما أنها لا تحتكم على مبالغ كبيرة من التمويل، حيث يفضل رؤساء الوزراء الجدد وضع الختم الخاص بهم في عملية الاصلاح، مما أدى إلى إعادة هيكلة متكررة تتم في هذه الهيئات أكثر من الوزارات المعنية مثل وزارة المالية.

إطار ١,٢ يعرض تاريخاً مختصراً لإحدى تلك الوزارات، وزارة تطوير القطاع العام في الأردن، مع إظهار كل التغييرات المتكررة في الهيكل، ولكنها تسير في تطور تدريجي نحو هيكل أكثر رسمية. فتلك الوزارات هي أيضا غالباً ما تتم دعوتها (خارج دول مجلس التعاون الخليجي) لإدارة المشاريع الدولية المانحة التي تهدف إلى التعجيل بعملية الإصلاح. وهذا ما يوفر لهم مصدراً للموارد التي تشتد الحاجة إليها لخوض تجربة عملية الإصلاح، ولكن في بعض الأحيان يشغلهم ذلك الأمر عن إتباع مسار إصلاح الحكومة وفقاً للتخطيط.

إطار ١،٢ تطور لإحدى وزارات إصلاح القطاع العام
النموذج الأردني

لا يمكن القول إن إصلاح إدارة القطاع العام قد اكتمل سواء في منطقة الـ «مينا»، داخل دول المنظمة، أو في مكان آخر. فالعديد من الحكومات الاقليمية على وجه التحديد كان لديها وزارات مهمتها تحسين إدارة القطاع العام لمدة ٢٥ عاماً أو أكثر، على الرغم من أن الدافع الحالي لعملية الإصلاح قد اكتسب القوة من خلال ربطه بأهداف وطنية على نطاق أشمل وذات اهتمام أكبر للمواطنين، مثل تحفيز النمو الإقتصادي أوتحسين الخدمات الإجتماعية، وقد اعتمدت على هياكل إصلاح تم وضعها خلال عملية إصلاح سابقة. والمثال التالي من الأردن يوضح كيف تطور أحد الهياكل الإدارية للإصلاح منذ الثمانينات:

١٩٨٤	اللجنة الملكية للتطوير الاداري.
١٩٨٩–١٩٩٢	التطوير الإداري للقطاع العام في الأردن (مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي).
١٩٨٩–٩٦	اللجنة الملكية للتحديث والإصلاح.
١٩٩٩	لجنة إصلاح القطاع العام (المرحلة الأولى).
٢٠٠٢	لجنة إصلاح القطاع العام (المرحلة الثانية).
١٩٩٩–٢٠٠٢	وزارة التنمية الادارية (MoAD).
٢٠٠٤–٢٠٠٦	رئاسة الوزراء.
	– وزارة الدولة لإصلاح القطاع العام (MoPSR) إدارة تطوير القطاع العام (PSDA).
	– وزارة الدولة للأداء الحكومي (MoGP).
	– مديرية الأداء الحكومي (GPD).
٢٠٠٦ وحتى تاريخه.	
	وزارة تطوير القطاع العام نتيجة إدماج وزارة الدولة لإصلاح القطاع العام ووزارة الدولة لأداء الحكومة.

المصدر: وزارة تطوير القطاع العام –الأردن

١.٥ تنفيذ الاستراتيجيات لعملية إصلاح الإدارة العامة

حين نتأمل تنفيذ الاستراتيجيات المستخدمة في جميع أنحاء منطقة الـ «مينا» من منظور شامل، يمكننا تحديد أربعة أساليب أساسية في عملية الإصلاح المستخدمة من قبل حكومات المنطقة:

١. نهج قائم على القواعد: يبدأ من قبل عملية وضع القوانين الجديدة واللوائح والإجراءات، ويقوده التكنوقراطيون، ويستند على المعايير العالمية ودراسات لخبراء واستشاريين من الخارج، ثم يقدم تلك النماذج الجديدة من أجل الإقرارالرسمي قبل الشروع في التنفيذ الفعلي.

٢. نهج قائم على القيم: يشدد على وضع مدونات قواعد السلوك وغيرها من القواعد الأخلاقية المدعومة من قبل برامج التدريب وبناء القدرات على جميع المستويات كأساس لتغيير توجه موظفي القطاع العام، وبالتالي سلوكهم.

٣. نهج تجريبي تدريجي: ويعتمد على التدرج ونهج لامركزي، ويتم فيه إدخال عملية إصلاح في بعض المواقع على أساس مشروع تجريبي، كما يتم تعديله وتوسيع نطاقه تدريجياً على أساس التجارب السابقة. بعد ذلك يتم تقنينه من خلال تغيير القوانين واللوائح بعد العثورعلى نموذج ناجح.

٤. نهج قائم على توافق الآراء: ويشرك مجموعات من أصحاب المصلحة الرئيسيين داخل وخارج الحكومة في عملية استشارية لتصميم عمليات الإصلاح، ثم يستكمل بالمرحلة التشريعية أو التنظيمية، فقط بعد مناقشة شاملة وتعديل المقترحات التي تعكس مشاكل أصحاب المصلحة.

وتلك المنهجيات ليست بأي حال من الأحوال متناقضة. وبالفعل، يمكن المزج بينها، وبخاصة تلك التي تجمع بين الاستراتيجيات القائمة على النهج التجريبي مع النهج القائم على توافق الآراء. ومن ناحية أخرى فأن التجربة السابقة تشير الى نتيجة أساسية: انه لايمكن تبديل تلك المنهجيات الأربعة مع بعضها البعض، فبعضها يعمل على نحو أفضل من غيرها في بيئة الـ «مينا».

فعلى الرغم من أن المنهجيات القائمة على القواعد والقيم على وجه التحديد يمكن أن تساهم في النجاح، إلا إنها لم تظهر النجاح عند استخدامها كمنهجيات مهيمنة. وأوجه القصور الكامنة في النهج القائم على القيم كاستراتيجية أساسية بديهية، هي: لو أن الموظفين أدركوا أن الحوافز التي تدفعهم بقوة تسير في اتجاهات متعارضة تماماً مع القيم التي تعلموها، فإنهم سوف يتجاهلونها، وإذا كانت اللوائح والإجراءات التي وصفت في التدريب تكافئ أو تتطلب بالفعل سلوكاً لا يختلف عن القيم، فسوف يسود التمسك باللوائح.

ورغم أن سلبيات المنهجيات القائمة على قواعد أقل وضوحاً في الوقت الحالي، إلا أن دراسات الحالة تقدم إلتزاماً مفاده أنه لو أثبتت الأدلة التجريبية أن استراتيجية الإصلاح لا تؤدي إلى النجاح في حالة اعتمادها بشكل كبير على التغيرات التنازلية للقواعد. وعلى الرغم من الوضوح أن تلك المنطقة في حاجة إلى المزيد من البحث والخبرة، إلا أن تطبيق منظور مقارن لتجارب إصلاح المنطقة الـ «مينا» يشير إلى أن الاعتماد الكبير على المنهجيات القائمة على القواعد مع تعزيز القيمة أو بدونها، قد أدى لسوء النتائج، ويتوفر سيناريوهان منبثقان من تلك التجربة: إما أن يتم إقرار القواعد بصفة رسمية رغم عدم الدفع بها إلى حيز التنفيذ، مما يؤدي إلى استمرار الوضع الراهن غير المرغوب فيه من قبل، أو تتعثر الجهود في مرحلة سابقة عن ذلك، حيث تم صياغة قوانين أو قواعد جديدة، ولكن التدابير فشلت في تحقيق الإقرار الرسمي للقواعد، سواء كانت برلمانية أو إدارية. وفي كلتا الحالتين، فإن عدم وجود آلية للتشاور مع أصحاب المصلحة لم تمكن الإصلاحيين من تجنب قلق هؤلاء الأطراف المعارضين للإصلاح، ولكنها بدلاً من ذلك أخرت ظهور المعارضة، وتركت الإصلاحيين بدون وسيلة فعالة للحوار أو المفاوضات التى كان من الممكن لها أن تتغلب على المقاومة في مرحلة سابقة.

وكما هو الحال في تجارب الإصلاح في جميع أنحاء العالم، فإنه لا ينبغي التقليل من شأن قوة جماعات المصالح داخل وخارج الحكومة لمعارضة الإصلاح. والنهجان الآخران، النهج القائم على التجريب التدريجي والقائم على بناء توافق الآراء، يأتيان بتلك الجماعات بشكل صريح إلى طاولة الإصلاح، وإشراكهم منذ البداية في تلك العملية. والنتيجة التى تسفر عن ذلك هي توقع إجراء عملية تنقيح كبيرة وإعادة تفكير كامل في عمليات الإصلاح قبل أن يصبح قانوناً. وبالتالى فإن مصادر المقاومة يتم تحويلها لحلفاء ومؤيدين لعمليات الإصلاح، أو على الأقل يصبحون في موقف حيادي. بعبارة أخرى، في كل من هاتين العمليتين علينا أن نتوقع المساومة والتفاوض، وعلى نفس درجة الأهمية التعلم المتبادل النشط من جانب الاصلاحيين الذين يتعين عليهم تنفيذ ومعايشة الإصلاحات على حد سواء.

والنهج القائم على التشاور يشتمل أيضا أصحاب المصلحة، ولكن العملية تعتمد في الأساس على بناء توافق الآراء من خلال العمل المكتبي، ولا تعتمد على التجارب الميدانية واسعة النطاق، واختبار الإجراءات الجديدة. وقد شملت تلك المشاورات في هذه المنطقة عدة طبقات وهياكل مختلفة، كل منها تحشد مزيجاً متنوعا من الخبراء الفنيين والقادة السياسيين والمجتمع المدني، وممثلي الاتحاد النقابي، كما أنها تقوم على مناقشة القضية وجوانب الإصلاح بالمنطق. كما أن أدوات الحكومة الإلكترونية، مثل المواقع التي تصف التغييرات المقترحة، تتيح لأي طرف مهتم بالأمر أن يضيف تعليقاته، كما يتم استخدام تلك الأدوات جنبا إلى جنب مع وجود حملات معلوماتية جماهيرية وغيرها من وسائل توسيع نطاق المناقشة.

وعلى الرغم من أن كلا من الاستراتيجيات القائمة على التشاور وتلك القائمة على التجريب التدريجي قد أظهرت النجاح، كما هو موضح في الفصول التالية، إلا إن نهج التجريب يبدو أن لديه ميزة على نهج التشاور وحده. فذلك النهج لا يفترض أن حل التكنوقراطية هوالأفضل، ولكن بدلاً من ذلك يوفر مجالاً واسعاً على المستوى المحلي أو الهيئات للاقتراحات من أجل تصميم عملية الإصلاح، وكيف ستكون في الممارسة العملية. ورغم أن هذا النهج يبدأ عادة مع تصميم التكنوقراطية، إلا إنه يتم استكماله من خلال عملية طويلة نسبياً من تجارب الإجراءات الجديدة وتعديلها، وتوسيع مجالات إضافية لهم، وتقييم النتائج وتعديلها مرة أخرى قبل تقنين النظام إلى قانون جديد أو لائحة. قد يختلف القانون الناتج إلى حد ما مع الصياغة الأولية، ولكن حتى لو افترضنا عدم وجود اختلاف كبير، فإنه يمثل في النهاية النتيجة التي يصل إليها موظفو الخدمة المدنية المؤثرين، حيث إنهم قد تأثروا بها وتقبلوها في نهاية الأمر.

وتلك العملية لا يمكن اختصارها أو اختزالها، فقد تأخذ عدة سنوات حتى تكتمل. وفي خلال ذلك الوقت، قد يتطلب الأمر توفر تجربة بمثابة خليط ممزوج من استثناءات خاصة ومراسيم وقرارات غير رسمية، يفسح المجال لإجراء التجارب اللازمة قبل الإقدام على سن قانون جديد. ورغم ذلك، فقد وجد أن المحصلة النهائية أقوى من سن القانون الجديد. والظاهر بالفعل أنه من الأرجح لتلك العملية أن تقود إلى إصلاح حقيقي، بدلاً من أن لا يحدث ثمة تغيير على الإطلاق، أو يكون التغيير كما هو في الوضع الحالي ولكن في شكل جديد.

خلاصة القول، أن تلك العملية لا تقل أهمية عن المحتوى الهادف إلى الإصلاح من خلاله. كما أنها لا تتألف في الأساس من وضع صورة عامة للإصلاح، من خلال إعداد كتيبات ومنشورات وشعارات وحملات واسعة النطاق، بل تتألف من إشراك الناس الذين سوف ينفذون ويعيشون مع الإصلاح، ومنحهم دوراً في تحديد العمليات المنقحة، والإجراءات التي من شأنها العمل نيابة عنهم وتقديم أفضل النتائج، ومن ثم ترجمة هذا العمل إلى إطار قانوني جاهز للتنفيذ على نطاق واسع.

يمكن استخلاص الأمر، بالقول بأن الإصلاح أمر ملح للغاية بالنسبة لعملية مطولة من الحوار، وأنه يجب دفع عملية الإصلاح إلى الأمام. فتلك المناقشة تفقد قوتها إذا تمت – كما ثبت أن هذا هو الحال في منطقة الـ «مينا» – على وجه السرعة، وافتقرت إلى التشاور، هنا يؤدي ذلك إلى فشل أو إصلاح غير فعال. وبعبارة أخرى، إن التقدم ببطء لاتاحة الوقت الكافي لنجاح عملية بغرض الإصلاح، ينطوي على التكيف والتشاور، وهو أفضل من التقدم في سرعة، ثم نبوء بفشل في نهاية الأمر.

١.٦ تحديد عناصر خطة العمل

في الوقت الذي أدمجت فيه الدول على العموم الاستراتيچيات الأربع الواسعة التي تمت مناقشتها فيما سبق، فقد تم استخدام مجموعة أكثر تنوعاً بكثير من مسارات الإصلاح ذاتها. وسيتم مناقشة العديد من تلك المنهجيات في الفصول اللاحقة. ومع ذلك، فنحن هنا نقوم بتعريف ثلاثة مسارات واعدة، على اعتبارها مدخلا للدخول في مناقشات أكثر تفصيلاً في الفصول التاليه، وهذه المسارات الواعدة هي:

١. حشد وتحفيز شركاء عملية الإصلاح في الحكومة.
٢. استخدام التكنولوچيا المتوفرة بالقطاع الخاص، وفي كثير من الأحيان إيجاد شركاء من القطاع الخاص لإدخال الابتكار.
٣. إشراك الاصلاحيين الإقليميين في شبكات إقليمية ودولية على نطاق أوسع، للحفاظ على التقدم في عملية الإصلاح.

حشد وتحفيز شركاء عملية الإصلاح في الحكومة

تم استخدام العديد من المنهجيات المختلفة لبناء فريق عملية الإصلاح وتوسيع الدعم للقيام بتغييرات، وقد قوبلت في كثير من الأحيان بعدم الرضا. ويمثل مثل هذا النهج المستخدم تقريباً في معظم دول المنطقة تطوير جداول الأعمال الوطنية رفيعة المستوى الخاصة بعملية الإصلاح. فخطة البحرين عام ٢٠٣٠، والأجندة الوطنية في الأردن، وجدول الأعمال الوطني للإصلاح في اليمن، كلها أمثلة على ذلك النهج المدعم في كثير من الأحيان بلجان رفيعة المستوى، ولجان استشارية والمواقع الالكترونية والكتيبات وغيرها من عناصر العلاقات العامة أكثر منها استراتيچيات الإصلاح، إلى حد إنها تحفز الناس داخل وخارج الحكومة لرؤية الإصلاح كمسعى طموح ومتكامل وجدير بالاهتمام، ويمكن لتلك الحملات أن تلعب دوراً في عملية الإصلاح، إلا أنه من الصعب الحفاظ عليها على مدى عدة سنوات من جهد عملية الإصلاح، سواء في منطقة الشرق الأوسط أو أي مكان آخر

هناك أسلوب آخرأثبت قدرته على الإستمرارية، ربما لأنه تم تنفيذه على أساس دوري، وهو إطلاق برامج المكافآت لإظهار الأفراد أو الهيئات الرائدة في عمليات الإصلاح. الإطار ١،٣ يقدم ثلاثة أمثلة من هذا الأسلوب كما هو مطبق في دبي والأردن ومصر. ويتضمن برنامجين منهما ابتكاراً جديراً بالاهتمام: فقد جعل الإشتراك إلزامياً على جميع الوحدات التي يجب أن تقدم الابتكار وترشح الموظفين لبعض أو كل الفئات. وحتى لو لم يفز سوى عدد قليل من المرشحين، فهذا النهج بمثابة مصدر ضعيف المستوى، ولكنه مصدر ضغط مستمر للعمل في عملية الإصلاح.

استخدام التكنولوچيا وموارد القطاع الخاص لدعم عملية الإصلاح

سعت حركة الإصلاح في جميع أنحاء المنطقة نحو تطبيق نظام الحكومة الإلكترونية والشراكة بين القطاع العام والخاص، من أجل تحسين العمليات وإدخال وسائل جديدة للقيام بالأعمال. وهذان النهجان يتشاركان في ميزة، وهي حشد الموارد الخارجية غير الحكومية، بما في ذلك الاستثمارات السابقة لتطويرالتكنولوچيا، مع الوعد بخفض التكاليف، هذا على الرغم من أنها قد تنطوي أيضاً على الاستثمار بقيمة هائلة ومدفوعة مقدماً.

ويُعد برنامج البطاقة الذكية في مصر للحصول على الحصص التموينية مثالاً لذلك، فهو يجمع بين كل من الحكومة الإلكترونية والشراكة بين القطاعين العام والخاص. والبرنامج يوفر بطاقة الكترونية تحل محل البطاقة الورقية وتعطي الحق للأسرفي صرف السلع الغذائية الأساسية المدعومة من البدالين. وتم تنفيذ البرنامج عن طريق متعهد خاص، مما عجل بتلك العملية المعقدة لتعميمها على مستوى الجمهورية. وقد تم توزيع البطاقة بالفعل على معظم الأسر المستحقة للدعم، ويمكن استخدام البطاقة أيضاً في تقديم خدمات أخرى، مثل المعاشات الضمانية، ويجري الآن دمجها في برنامج البطاقة الذكية على سبيل التجربة.

الإشراك في شبكات إقليمية ودولية لعملية الإصلاح.

على مدار السنوات العشر الماضية، تطورت عمليات إصلاح الإدارة من مشروع «إفعله بنفسك» ليصبح مشروعاً عالمياً. فبينما طور كل بلد في الماضي البرامج الخاصة به، مع جهات مانحة كان دورها داعماً أو في بعض الحالات خضع لمتطلبات، نجد العقد الماضي قد شهد ظهورمؤسسة جديدة كاملة، وهي برنامج التصنيف الدولي.

وتلك البرامج عملت على تدعيم إدماج دول الـ «مينا» في التيار العالمي، حيث وقعت دول المنطقة على تلك المعايير العالمية الناشئة، مثل إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW) واتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) ومعاهدة المنظمات الرئيسية مثل منظمة التجارة العالمية (WTO). وخلافاً لتلك الاتفاقات العالمية القائمة على المعاهدات، فإن المشاركة في نظم التصنيف الجديدة ليست طواعية.

إطار ١،٣ برامج التقدير بمكافأة لتشجيع الإبتكار

استخدمت حكومات الـ «مينا» مجموعة متنوعة من برامج التقدير بمكافأة لتشجيع الابتكار للأفراد، وفي بعض الحالات أيضاً للوحدات الإدارية الكبيرة. وتأتى صياغة هذه البرامج لجائزة الابتكار على غرار النموذج الذي وضعته الأمم المتحدة، مثل جائزة الأمم المتحدة للخدمة العامة، و كذلك بعض الحكومات الوطنية لمنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية (مثل جائزة نائب الرئيس الامريكي السابق آل جور المعروفة باسم هامر، تجربة سابقة عن إعادة اختراع الحكومة). وتساعد تلك الجوائز على إدخال البعد الإنسانى في عملية الإصلاح وتحفيز الأفراد داخل المنظمات الكبيرة، ليشعروا بأنهم جزء من عملية أوسع نطاقاً. وقد صممت عدة حكومات في المنطقة عملياتها بهذا الصدد، بحيث تظهر على نطاق واسع، وتكون قادرة على المنافسة وتأخذ الطابع الرسمي، حتى تتسم برامج الجائزة بالتأثير والثبات على نحو يفوق غيرها من البرامج، ولكى يفسح المجال أمام العديد من الوحدات والأفراد للاشتراك في المنافسة، وتتجاوز هؤلاء الذين يتم تحديدهم في الترشيحات النهائية. وهناك ثلاثة أمثلة:

- ففي مصر تم تقديم جائزة «المتميزون» عام ٢٠٠٥، وتقوم بإختيار ١٥ مديرا حالياً من مستويات مختلفة في الحكومة، وتوفير سبعة منافذ تقدم خدمة حكومية واثنين من المواقع الالكترونية. وتتطلب الجوائز الفردية اختبارات تحريرية ومقابلات شخصية وتقديم جوائز نقدية كبيرة (بقيمة إجمالية تبلغ ٣ ملايين جنيه في المسابقة الأخيرة). وقد حصل كل الذين تقدموا بطلبات، من عدد ٤٤٩ مديراً، على تقدير شخصي، بالإضافة إلى الجوائز النقدية. كما يتم تقييم المرشحين من قبل لجان رسمية من الخبراء لخلق منهجية أكثر صرامة من معيار جوائز ملكات الجمال.
- ويقوم برنامج دبي للأداء الحكومي المتميز، والذي بدأ في عام ١٩٩٨، بتقدير سبعة فئات إدارية وثماني فئات فردية، كما تقرر أن يكون الإشتراك إجباريا على جميع المؤسسات الحكومية في دبي، مما شجع الوحدات على تطوير أفكار وبرامج مبتكرة حتى لا يضعوا أنفسهم في صورة سيئة بالمقارنة مع غيرهم من فئات المشتركين. ويتم تقدير الموظفين على المستوى الميداني، وكذلك كبار المديرين، في حين أن الفئات الإدارية تعكس أولويات الإصلاح للحكومة، مثل الحكومة الإلكترونية وتطوير التكنولوجيا.

- ووضع مركز الملك عبد الله الثاني للتميز (KACE)، برنامج جوائز القطاع العام في عام ٢٠٠٢، ويقدم أيضاً الجوائز لشركات وجمعيات القطاع الخاص. وكما تم في دبي فإن المشاركة إلزامية على جميع المؤسسات الحكومية. وقد أكد برنامج الأردن على التميز في الأداء والشفافية، وقد تم وضعه بالتعاون مع مؤسسة EFQM، وهي مؤسسة أوروبية للجودة غير هادفة للربح.

وسواء كان النظام عبارة عن ممارسة الأعمال التابعة للبنك الدولي، وترتيب القدرة التنافسية الخاص بمنتدى دافوس الإقتصادي العالمي، أوتصنيفات منظمة الشفافية الدولية وعشرات من التصنيفات الأخرى، حيث إن عملية إدراج البلاد لا تخضع للاختيار، فإن ذلك الأمر قد خلق ديناميكية جديدة في عمليات الإصلاح التي يمكن استخدامها من قبل قوى ما قبل الإصلاح على المستوى المحلي، سواء كانت المنظمات غير حكومية أو حكومية أو تابعة للقطاع الخاص.

وتشكل شبكات النظراء الدولية أداة على نفس القدر من الأهمية، رغم أنها لا تزال ناشئة، وذلك لربط الإصلاحيين في منطقة الـ «مينا» بحركات الإصلاح في العالم. وهناك مثالان لتلك المؤسسات الجديدة:

١. إنشاء شبكات من الممارسين في المجالات الرئيسية للإصلاح، على غرار نموذج من منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية.

٢. الاستخدام التجريبي لأساليب تعليم النظراء من خلال تدريبات التعلم المشترك الخاصة بمبادرة الإدارة الرشيدة من أجل التنمية في الدول العربية GfD.

فتلك الأمثلة تأتي من برنامج الإدارة من أجل التنمية نفسها.

وتستعد المنطقة الآن لإطلاق مؤسسات العمل التعاوني الخاصة بها لدعم الإصلاح، بما في ذلك مراكز جديدة لمراقبة الجودة في تونس، و إدارة المالية العامة في مصر.

١.٧ الإستنتاج

في كل مجال من تلك المجالات، طبقت الحكومات استراتيجيات مختلفة لإحراز تقدم في برنامج الإصلاح، مع الحصول على نتائج متباينة، حيث يستحيل التعميم لهذه المنطقة المتنوعة. ومع ذلك، نستخلص من النتائج الشاملة لدراسات الحالة، أن مسارات الإصلاح التي تشمل التشاور مع أصحاب المصلحة بالداخل والخارج والتجارب لاختبار الابتكارات، وبعد ذلك النهج التدريجي اللامركزي للتنفيذ، تميل إلى إحراز تفوق على منهجيات تنازلية

ومركزية وغير الأطراف. فالنهج القائم على القيم مثل وضع مدونات قواعد السلوك، بالتعاون والتشاور مع الأطراف المقاومة للإصلاح، بما في ذلك أصحاب المصلحة في التنفيذ. وبالتالى كانت القيادة المستمرة والعزم على مواجهة العوائق التي لا مفر منها بمثابة الأساس الذي ساعد على تحقيق النجاح في منطقة الـ «مينا» و كذلك في المناطق الأخرى.

ملاحظات

١. برنامج الـ «مينا» ومنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية هو جزء من مبادرة منظمة التعـاون الإقتصـادي والتنمية الخاص بالإدارة والإستثمـار للتنمية في الـ «مينا».

٢. يتضمن قطاع إدارة المياه أيضاً إعادة هيكلة إدارة المياه على مستوى أحواض الأنهار، لتقديم نهج متكامل لإدارة المياه، حيث إن القطاع لا يمكنه إعداد خدمة للمواطنين.

٣. تتضمن دول الخليج العربي البحرين والكويت وعمان وقطر والسعودية والإمارات العربية المتحدة.

المراجع

Government of Bahrain (2008), Our Vision: From Regional Pioneer to Global Contender – The Economic Vision 2030 for Bahrain, Government of Bahrain, Manama, available from www.bahrainedb.com/economic-vision.aspx.

République Tunisienne Premier Ministère (2007), La stratégie du développement administratif (2007-2011), Premier Ministère, Direction générale des réformes et perspective administrative, Tunis.

الفصل الثاني

التوظيف العام وعملية إصلاح إدارة الموارد البشرية في دول الـ «مينا»

يناقش هذا الفصل كيفية انتقال دول الـ «مينا» من تطبيق نظام إدارة العاملين التقليدي الروتيني ضعيف الأداء إلى استراتيجيات نظم إدارة الموارد البشرية، باستخدام أدوات تعتمد على تقييم الأداء. ولدعم هذا التغيير لـجـأت معظم دول الـ «مينا» إلى مراجعة الإطار القانوني للخدمة المدنية في السنوات القليلة الماضية أو هي في طور المراجعة حالياً. وتعد الإدارة العامة بمثابة الملجأ الأول والأخير للموظف، وبخاصة في الدول التي تعاني من ضعف فرص العمل للخريجين الجدد. وفي الوقت ذاته تشجع حكومات الـ «مينا» نمو القطاع الخاص، وبذلك تعيد تشكيل إدارة الموارد البشرية لصالح خلق وظائف جديدة في القطاع الخاص، لتقلل الاعتماد الرئيسي على الحكومة في التوظيف. وهذا الفصل يشرح تجربة البحرين ومصر والمغرب، لتوضيح كيف إن جهود التنمية تنبع من الحاجة لبناء سياسات القوى العاملة العامة لتكون أكثر استدامة واستجابة.

٢.١ المقدمة

تعتبر الموارد البشرية، جنباً إلى جنب مع الموارد المالية للحكومة، أكثر المدخلات الأساسية لأي حكومة تعمل بكفاءة. وبالتالي فإن إدارة الموارد البشرية وإصلاح الخدمة المدنية هما في محور قيادة منطقة الـ «مينا»، لزيادة فعالية وكفاءة الأداء الحكومي بشكل عام. ولإدارة الموارد البشرية أهمية خاصة لتحسين الخدمات المقدمة للمواطن، بما في ذلك الصحة والتعليم، لأنه غالباً ما يتم تقديم تلك الخدمات من خلال الاتصال المباشر بين المواطن وموظف الخدمة العامة. ثم إن إدارة الموارد البشرية بطريقة أفضل يُعد شرطا مسبقا لتقدم أهداف الإصلاح الأخرى، بدءاً من توسع في الحكومة الإلكترونية وحتى ضمان النزاهة.

وهذا الفصل يقدم لمحة موجزة عن القضايا الهيكلية في إدارة الموارد البشرية في القطاع العام في جميع أنحاء منطقة الـ «مينا»، ليمهد الساحة لدراسات الحالة (البحرين ومصر والمغرب وتونس) والتي سوف تذكر في النصف الثاني من هذا الفصل، حيث إن لكل بلد تاريخه الفريد وثقافته الخاصة به. فالتجانس الكبير في حركات الإصلاح في المنطقة قد تم ترجمته إلى استراتيچيات إصلاح الخدمة المدنية والمتشابهة أيضاً إلى حد كبير. إلا إننا في هذا السياق نجد استجابة السياسات الخاصة تختلف عبر الدول. وهذا الأمر يستحق التحليل الفردي لأن تجربة كل بلد تساهم في فهم كيفية النجاح في مجال إصلاح الخدمة المدنية. ويمكن القول بإنه الجانب الأكثر مركزية وصعوبة من جوانب إصلاح الإدارة العامة، سواء في منطقة الـ «مينا» أو على الصعيد العالمي.

٢.٢ مشاكل التوظيف العام في منطقة الـ «مينا»

تنقسم أنظمة الخدمة المدنية في منطقة الـ «مينا» إلى مجموعتين واسعتي النطاق تعتمدان على الأصول التاريخية. فالمجموعة الأولى متأثرة تأثراً كبيراً بالنموذج الإداري الفرنسي، وهو يتسم في عمومه بأنه نظام قائم على المهنية، ويشمل الجزائر ولبنان وموريتانيا والمغرب وتونس. أما المجموعة الثانية فتعتمد على النهج القائم على الوظائف لنموذج وستمنستر بالمملكة المتحدة، ويشمل الاردن والبحرين ومصر والإمارات.

وتتطلب ترتيبات الخدمة المدنية في الدول التي تنتهج النظام القائم على المهنية وجود هيكل حكومي يعتمد على الدرجات والسلك ومسارات وظيفية متعددة للمهارات التخصصية،

وعملية توظيف قائمة على التنافس بشأن تعريف الاختصاص، ونظام الترقي والأجور على أساس الأقدمية، مع وجود دخل اضافي خارجي محدود، وكذلك قوانين الخدمة المدنية التي تنظم بشكل محكم العمليات التجارية، ومركزية عملية صنع القرار وتقييد حركات نقل الموظفين.

وفي المقابل، فإن النظم القائمة على الوظائف تتسم عموماً بفتح باب التعيين لجميع المناصب، ويتم الاختيار بناءً على المهارات الفنية، كما يتم الإعلان عن الوظائف الشاغرة، كما تقوم المسارات الوظيفية على الكفاءة الفنية. وعلى الرغم من أن هذين النموذجين لا يزالان يحددان نظم إدارة الموارد البشرية في جميع أنحاء المنطقة، إلا أن معظم الدول فرضت في الأصل نموذجاً يعتمد على النظم القائمة من قبل، وعادة ما تكون ذات جذور عثمانية (أو أصول أقدم في بعض الدول). ثم بدأ كل بلد عملية الإصلاح وقام بعمل تعديلات، وفي كثير من الأحيان قامت بإستعارة نموذج آخر أو من مصادر أخرى لتعكس الاحتياجات المحلية. ونتيجة لذلك، فإن معظم الدول تجمع الآن بين نظم مختلطة للعاملين، تجمع بين ملامح كل من النموذج الفرنسي ونظام وستمنستر، فضلاً عن الابتكارات الحديثة في إدارة الموارد البشرية، وبذلك أصبح نظام المنطقة أكثر حيادية ومرونة في ظروف التوظيف. وتقع جميع الدول في صراع مع مجموعة من القضايا المعقدة في إدارة الموارد البشرية والتي تعتبر من العوائق التي تحول دون تحسين الإدارة داخل وخارج مجال الموارد البشرية على حد سواء حيث تشمل:

- نظام شئون عاملين صارم، لا يحفز أو يثيب على الأداء الجيد ويعتمد بشدة على الأقدمية في الترقي.
- نظام الأجور الذي يقدم رواتب أقل بكثير من مستويات المنافسة مع القطاع الخاص، والذي أصبح مع مرور الوقت محاطاً بطبقات من الاستثناءات والحوافز للجهود المبذولة لدفع وتحفيز الموظفين على النحو المناسب.
- أعداد التعيينات التي يراها كثير من الناس مرتفعة للغاية، مع تزايد صفوف الباحثين عن عمل من الشباب.
- نهج صارم قائم على التسلسل الهرمي واللوائح، حيث يضع الدليل لوائح الموارد البشرية قبل مصلحة الموظفين أو الأهداف التي تقع في متناول اليد.
- تخطيط سياسات القوى العاملة التي لا تزال قيد التطوير أو تكون نفذت بشكل غير متساو.
- قلة التفويض الإداري واتخاذ القرارات يتسم بشدة المركزية.

- نقص البيانات التفصيلية أو وجود فقط بعض المعلومات الالكترونية الضئيلة عن تركيبة القوى العاملة في القطاع العام، وقاعدة المهارات الحالية لوظائف وموظفي الخدمة المدنية.
- برامج بناء القدرات بالية وناقصة التمويل.

وأخيراً، فإن دول المنطقة تواجه تحدياً ديموجرافياً كبيراً، وهو كبر سن موظفي الخدمة المدنية. فمع كثرة التوظيف في السبعينيات والثمانينيات، تلاها قيود شديدة في التوظيف في التسعينيات وحتى الآن، أصبح يعني ذلك الأمر أن معظم الدول العربية لديها مجموعات كبيرة من موظفي الخدمة المدنية الذين يقتربون من سن التقاعد، على الرغم من أن أغلبية السكان من صغار السن. فكل من مصر والمغرب سوف تضطران للتعامل مع تقاعد أعداد كبيرة من موظفي الخدمة المدنية خلال الخمس أو العشر سنوات القادمة ١,٢.

ويعد كبر سن موظفي القوى العاملة، مشكلة ملحة في إدارة الموارد البشرية، والتي بدأت تدرك الحكومات الآن احتياجاتها للإهتمام العاجل والهام. ومع ذلك،تفتقر الحكومات حتى الآن إلى وجود إطار سياسي صحيح أو أدوات تخطيط القوى العاملة المناسبة. فعدم وجود تلك السياسات والأدوات اللازمة لتنفيذها، يجعل من الصعب على الحكومات أن تتوقع احتياجات القوى العاملة والمهارات في المديين القريب والبعيد. وكذلك إدارة تخطيط لتعاقب الموظفين، ومعالجة احتياجات التنمية الخاصة بالمهارات والوظائف لعشرات الآلاف من شباب المديرين الذين سوف يشغلون الأماكن التي سيخليها المتقاعدون.

ولذلك أطلقت معظم دول المنطقة مبادرات إصلاح الموارد البشرية لدعم البرامج الطموحة لإصلاح الادارة وإحداث تغيير حقيقي في نوعية الخدمات العامة المقدمة. وهذا التحول يعتمد على عدة محاور: إعادة هيكلة الوظائف ونظم الأجور لتتلاءم مع دور الحكومة المتغير، والتوسع في استخدام المعايير والتقييمات والحوافز القائمة على الأداء لزيادة المساءلة. وتخطيط قوى عاملة شامل وبناء القدرات (ليس فقط بتقليص العمالة) لبناء الكفاءات التي يحتاجها القطاع العام الذي تم إصلاحه، وكذلك مزيد من الاهتمام بالنزاهة – تلك الإصلاحات لا تتم دفعة واحدة، بل تتطلب تحولاً مستمراً لأنظمة الحكومات لإنشاء إدارة الموارد البشرية المستدامة القدرات في كل مجال من تلك المجالات. ورغم أنه لا يمكن لهذا الفصل معالجة تلك العملية المعقدة بالتفصيل، إلا إنه سيتم تسليط الضوء على بعض الأمثلة الرائدة في الدول التي تتصدى لعملية الإصلاح الطموح المبين أعلاه.

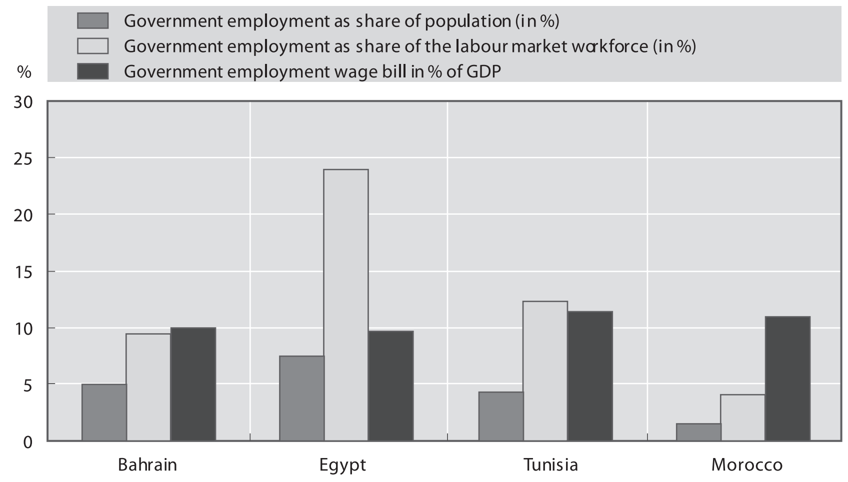
تختلف وتيرة وحجم عملية إصلاح إدارة الموارد البشرية الأخرى من بلد إلى آخر، وإن كان يجري بذل جهود جادة في جميع أنحاء المنطقة.

ثلاثة اتجاهات عريضة تدعم أهداف إصلاح الخدمة المدنية:

– التحول في دور الدولة من صاحب العمل والفاعل الإقتصادي الرئيسي ومقدم الخدمة إلى دور الضامن لسيادة القانون، ومقدم الخدمات الإجتماعية الفعالة، ومنظم ومروج للقطاع الخاص. ويتطلب هذا التحول إعادة توجيه الخدمة المدنية نحو الجودة والإستجابة إلى العميل (سواء كان مواطناً أو مستثمرا) والشراكة مع المجتمع المدني ومقدمي الخدمات من القطاع الخاص. فتلك الأدوار تتطلب مهارات مختلفة، خاصةً مجموعة من السلوكيات المختلفة عن ذي قبل. وينطبق ذلك على جميع مستويات الإدارة، ولكن له أهمية خاصة في مستويات الإدارة العليا، التي من المتوقع الآن أن تتعامل مع التغيير والتعامل مع مختلف أصحاب المصلحة من القطاع العام والخاص، وتحفيز وإدارة وتقييم موظفيها.

– التحول على نطاق واسع من أجل تقليص حجم القوى العاملة، وتخفيض مجموع الأجور وتحقيق ممارسات إدارة الموارد البشرية المتماشية مع قواعد سوق العمل وشروطه. فمعظم دول الـ «مينا» تحد من التعيينات الجديدة وتعمل على تباطؤ نمو القوى العاملة، من أجل تحرير الموارد لأغراض أخرى، لتقلل من استنزاف مجموع الأجور العامة من النفقات العامة وتحد من العجز في الموازنة. وتمثل الأردن وتونس والعراق والسلطة الوطنية الفلسطينية استثناءات هامة في ذلك الاتجاه، حيث اختارت الاحتفاظ بدور الحكومة كجهة التوظيف الرئيسية. وفي دول أخرى، يتحقق تخفيض العمالة من خلال مجموعة من الاستراتيجيات: تبسيط الجهاز الحكومي للقضاء على تداخل الوظائف والوحدات المكررة (البحرين والإمارات)، واستخدام نظام للحوافز لتشجيع الموظفين على التقاعد المبكر (المغرب وتونس) وتجميد التوظيف (الإمارات والبحرين ومصروالمغرب)، واللجوء إلى زيادة الخصخصة أو الاستعانة بمصادر خارجية (البحرين والإمارات). فذلك النظام يتوازن مع الاتجاه التقليدي للوائح التوظيف في القطاع العام الذي يضمن التثبيت في الوظائف والأمن الوظيفي،على الرغم من أن مصر والإمارات تخططان لتجربة النهج القائم على التعاقد في التعيينات الجديدة، إلا أن معظم الدول تعمل على تقديم المزيد من المرونة وملاءمة سياسات الموارد البشرية مع ظروف سوق العمل (الإمارات والبحرين ومصر والمغرب وتونس وغيرهم). ويبين الشكل ٢,١ لمحة عامة من العمالة الحكومية في البحرين ومصر وتونس والمغرب. وتوجد أيضاً العديد من الملامح المذكورة من قبل في دول منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية التي تواجه ضغوطاً في الموازنة تقودها للحد من القوى العاملة في القطاع العام، ولكن مع ضغوط تعويضية لتوفير فرص العمل وبخاصة في ظل الأزمة المالية الراهنة.

الشكل ١,٢ التوظيف في القطاع العام لأربع دراسات حالة الدول خلال عام ٢٠٠٨



هنا يتضح لنا التحول في نموذج التوظيف في القطاع العام نحو مزيد من بناء القدرات لتخطيط القوى العاملة ووضع سياسات لتقييم أداء الأفراد، وإعادة تحديد سياسات إدارة الموارد البشرية من أجل تعزيز الروابط بين المدخلات والمخرجات. وعلى الرغم من إن عمليات الإصلاح في ذلك المجال بصدد بداية تطبيقها على نطاق واسع، إلا أن التدابير المنفذة والمخططة تشدد على زيادة والكفاءة في القطاع العام.

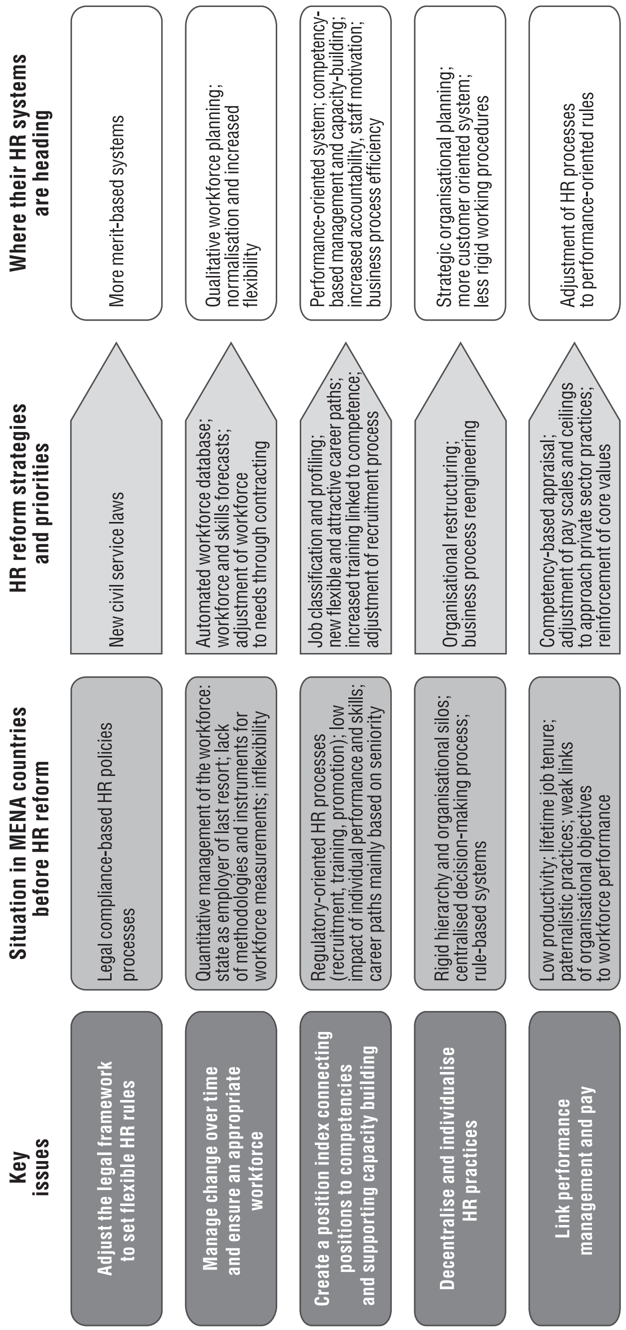
وقد استثمرت معظم الدول العربية استثمارات كبيرة في مجال أدوات تكنولوجيا المعلومات والتي الإنتاجية توفر أفضل المعلومات للمديرين، وتدعم تقديم خدمات الموارد البشرية، وأيضاً تستخدم لتطوير قواعد البيانات المتكاملة التي تسمح بإدارة شئون العاملين على مستوى الفرد والعاملين (مثل البحرين ومصر والأردن والمغرب وغيرها). وقد سمح التركيز الجديد أيضاً على تكنولوجيا المعلومات بتوحيد عمليات الأعمال الخاصة بالموارد البشرية، كما دعم تخطيط القوى العاملة الوطنية للخدمة المدنية. وهناك اتجاه آخر في هذا المجال وهو تطوير نظم تقييم الأداء حسب الطلب ليحل محل أنظمة الترقي على أساس الأقدمية. فاللوائح التي تعزز الربط بين التدريب والترقي الوظيفي قد تم وضعها أو هي في طور التحضير، مصحوبة بخطط وطنية جديدة للتدريب والتعزيز المؤسسي (على سبيل المثال في مصر ولبنان وموريتانيا وتونس).

وقد منحت معظم دول منطقة الـ «مينا» عموماً، أولويتها العالية لبناء القدرات في سياساتها المنقحة لتخطيط القوى العاملة (مثل مصر والبحرين والإمارات وموريتانيا والمغرب وتونس). وتهدف تلك السياسات إلى تحسين الإدارة القائمة على الكفاءة والتي تربط بين الأداء

الفردي والأهداف الاستراتيجية للمؤسسات، وإدماج أهداف الأعمال في إدارة الموارد البشرية. فالحكومات في جميع أنحاء منطقة الـ «مينا» تقوم بتنفيذ أو بتطوير أطر الإدارة القائمة على الكفاءة في سرعة، ووضع نظم لتصنيف جديد للوظائف وهياكل الدرجات، وربط المسارات الوظيفية بتقييم أداء الفرد وتحسين المهارات (مثل مصر ولبنان والمغرب والإمارات). وحتى الدول التي تواجه تحديات عاجلة لبناء الأمة، مثل السلطة الوطنية الفلسطينية، جعلت تخطيط نظم وسياسات القوى العاملة على رأس أولويات استراتيجياتها للتوظيف في القطاع العام. فتنقيح قوانين الخدمة المدنية هي الاستراتيجية الوحيدة الأكثر أهمية بالنسبة لدعم إصلاح إدارة الموارد البشرية. كما أن نجاح عملية الإصلاح للأساس القانوني للتوظيف الحكومي سيكون ضرورياً لإعطاء نظم إدارة الموارد البشرية السلطة والقدرة على الاستجابة إلى قائمة طويلة جداً من التحديات التي يواجهونها. فمعظم دول المنطقة قامت مؤخراً بتنقيح إطارها القانوني للخدمة المدنية أو قطعت شوطاً كبيراً في عملية إعادة صياغته، وخلق فرصة لتعزيز القيادة لمواصلة عمليات إصلاح إدارة الموارد البشرية. وفترة الانتقال تخلق فرصة لبناء إطار استراتيجي مع أهداف قابلة للقياس، والتغلب على المقاومة من خلال زيادة التشاور مع أصحاب المصلحة داخل وخارج الحكومة على حد سواء. والشكل ٢,٢ يلخص استخدام الاستراتيجيات الرئيسية في مجال إصلاح إدارة الموارد البشرية في منطقة الـ «مينا». وهو يبين القضايا الرئيسية والمشاكل في كل مجال ومتابعة التغييرات الجوهرية والأهداف الرئيسية.

٢.٢ دراسة الحالة للبحرين: النموذج القائم على الكفاءة

يعتبر إدخال نموذج قائم على الكفاءة بمثابة حجر الزاوية في إصلاح إدارة الموارد البشرية في البحرين (الجدول ١,٢). ودراسة الحالة تلك تبين كيف إن الكفاءات تستخدم كدافع للتغيير لخلق فهم مشترك للنتائج المركزة ذات توجه للعملاء، وإدخال وسائل أكثر مرونة للعمل في جميع مجالات الخدمة العامة. وفي الإدارة البحرينية، تم إدخال تلك الأداة لتحسين تخطيط القوى العاملة والتوظيف واختيارالعمليات على نطاق واسع بهدف تفهم المهارات اللازمة لكل وظيفة ولضمان أفضل السبل لتلبية تلك الاحتياجات.



الشكل ٢,٢ العناصر الأساسية لأستراتيجيات عملية إصلاح إدارة الموارد البشرية في منطقة الـ «مينا».

جدول ٢,١ سمات الموارد البشرية في الإدارة البحرينية

سمة الموارد البشرية	التفاصيل
نظام الموارد البشرية	مزيج من النموذج القائم على المهنية وذلك القائم على الوظائف
العضو المركزي للموارد البشرية	ديوان الخدمة المدنية تفويض عمليات الموارد البشرية للإدارات
البيئة القانونية	قانون الخدمة المدنية الصادر في عام ٢٠٠٦. ظروف عمل معينة مختلفة عن القطاع الخاص
شروط التوظيف	تثبيت الوظائف لمعظم العاملين
أدوات تخطيط القوى العاملة	قاعدة بيانات الموارد البشرية على مستوى الحكومة
التوظيف	نشر إعلانات للوظائف الشاغرة وفتحها للجميع من داخل وخارج الخدمة العامة الإختيار عن طريق المقابلات الشخصية اختيار أفضل المتقدمين على أساس الكفاءة المطلوبة
المرتبات	تم عمل ثلاثة تنقيحات مختلفة في الآونة الأخيرة، زيادة عامة بنسبة ١٥ ٪ لجميع الموظفين في الخدمة العامة في عام ٢٠٠٥، بالإضافة إلى زيادة عامة في المرتب وبنفس النسبة المئوية في العام نفسه لجميع العاملين في المجال الطبى بالإضافة إلى مجموعة كبيرة من البدلات لدعم القطاع الطبي في القطاع العام، وزيادة قدرها ٦ ٪ لكبار الموظفين التنفيذيين بالإضافة إلى تقديم بدل شهري خاص للقادة الأكفاء في عام ٢٠٠٧، وزيادة عامة من الراتب بنسبة ١٨ ٪ لجميع الموظفين الفنيين في القطاع العام في عام ٢٠٠٧. العلاوات والبدلات تعتمد بشكل رئيسي على طول مدة الخدمة أو التخصصات الوظيفية.
الترقي المهني	المعايير (بترتيب الأكثر تأثيراً) • نتائج الأداء • تقدم المهارات • الأقدمية
نظام تقييم الأداء	الأجر المرتبط بالأداء لكبار الموظفين. تم تنقيحه والموافقة عليه في عام ٢٠٠٦، وتم تنفيذه في القطاع العام في عام ٢٠٠٧. فالنظام لا يزال قيد التجربة، ويستخدم جنباً إلى جنب مع النظام القديم لتقييم الأداء. وتتجه النية لاستبدال نظام تقييم الأداء بحلول نهاية عام ٢٠١٠.
كبار موظفي الخدمة العامة	تم وضع برامج خاصة لتعزيز القيادة في القطاع العام بالتنسيق مع معهد الإدارة العامة بالبحرين (BIPA)، جنباً إلى جنب مع برامج متعاقبة لإعداد قادة في المستقبل. وسوف يتم اقتراح نظم مختلفة للجدارة والحوافز لجذب موظفين من ذوي الكفاءات العالية لقيادة القطاع العام في البحرين. وسيكون التركيز العام لمملكة البحرين وحتى عام ٢٠٣٠ على التغيرات المستقبلية التي ستنفذ من قبل هؤلاء القادة.
أطر عملية إصلاح الموارد البشرية	استراتيجية ديوان الخدمة المدنية ٢٠٠٨–٢٠١٤ (انظر دراسة الحالة). الاستراتيجية الوطنية الإقتصادية ٢٠٠٩–٢٠١٤. الرؤية الإقتصادية ٢٠٣٠. الأهداف: ملاءمة خيارات الأعمال مع القطاعات الابتكارية وتوفيرخدمات عالية الجودة في بيئة صديقة للأعمال.

سياق الإصلاح

سن ديوان الخدمة المدنية جدول أعمال شامل لعملية إصلاح الموارد البشرية للفترة ٢٠٠٨–٢٠١٤ (Al Kooheji، ٢٠٠٩). وذلك تحت شعار «استراتيچية مرنة»، ويحدد جدول الأعمال ١٥ مبادرة رامية إلى زيادة الإنتاجية وتعزيز تخطيط القوى العاملة وتقييم المؤسسة القائم على الأداء. وقد تم تنفيذ الاستراتيچية أولاً داخل ديوان الخدمة المدنية نفسه، وسوف تمتد تدريجياً لتشمل جميع الإدارات.

وفي الوقت نفسه، تشرع الحكومة في القيام بعملية تقليص تدريجي لأعداد القوى العاملة من خلال تجميد التوظيف والتناقص الطبيعي للعاملين، والاستعانة بمصادر خارجية لتلبية هدف الاستراتيچية الوطنية الإقتصادية لاحتواء النفقات العامة (مملكة البحرين، ٢٠٠٨). فالاستراتيچية الوطنية الإقتصادية تشمل جميع محاور الإدارة، بما في ذلك تدابير لبناء خدمة عامة ذات كفاءة وفعالية؛ وتدرك الاستراتيچية إن الأولوية والصدارة تأتى بداية لصالح استعراض ترتيبات إدارة الموارد البشرية. ويندرج تحت هذا المجال هدفان أساسيان من أهداف الاستراتيچية، وهما تحسين إدارة الأداء مع توطيد النهج القائم على الكفاءة وإعادة النظر في تصنيف الوظائف، وملامح التوصيف لتحويل هيكل الخدمة المدنية نحو نموذج الشركات.

الأهداف

قامت الادارة في البحرين عمداً بتقليد الدول التي تنتهج نموذج وستمينستر (على سبيل المثال المملكة المتحدة وكندا والولايات المتحدة) التي لديها خبرة في تطوير ودمج إدارة الكفاءات على مدى فترة طويلة. وقد اختارت البحرين نموذجا قائم على الكفاءة نظرا لأنه أثبت فعاليته على مستوى مطابقة سياسات إدارة الموارد البشرية والممارسات بأداء المنظمة وتحقيق أهدافها.

وقد حدد ديوان الخدمة المدنية النموذج القائم على الكفاءة على أنه النموذج الأكثر ملاءمة لأهدافها من أجل تعزيز الأداء التنظيمي وزيادة سرعة الاستجابة إلى العميل، وتحسين تخطيط القوى العاملة. ويشتمل تحقيق تلك الأهداف، رفع قدرة الحكومة على اعتماد أساليب جديدة للعمل على توفير مخرجات جديدة والاستجابة للاحتياجات المتغيرة لمهارات الموظفين وكفاءاتهم.

ومثل العديد من دول منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية، فإن البحرين تجد صعوبة في منافسة القطاع الخاص، من حيث جذب واستبقاء الموظفين المؤهلين. ولمعالجة ذلك التحدي، يصيغ ديوان الخدمة المدنية استراتيچيات تخطيط القوى العاملة التي تحدد المهارات والكفاءات الفنية طبقاً لمستوى الكفاءة المطلوبة في كل وظيفة.

٢ – التوظيف العام وعملية إصلاح إدارة الموارد البشرية في دول الـ « مينا »

فالنموذج القائم على الكفاءة يبني نظاماً لتصنيف الوظائف من شأنه أن يعزز سياسة إدارة الكفاءات. ويشمل النموذج جميع عمليات الموارد البشرية: التوظيف والاختيار والترقية وإعادة التعين والتدريب وتقييم الأداء وتخطيط التعاقب الوظيفي.

ولتنفيذ ذلك النموذج القائم على الكفاءة، قام ديوان الخدمة المدنية بتثبيت جهاز يسجل جميع العمليات الخاصة بالموارد البشرية، من شأنه أن يُمكّن ديوان الخدمة المدنية من التعامل مع مثل تلك الوظائف الأساسية للعاملين، مثل قياس القوى العاملة والمرتبات وطلبات التدريب وساعات العمل وتجديد العقود وتقييم الأداء والجوائز والبدلات.

أصحاب المصلحة والعملية

قام ديوان الخدمة المدنية بوضع وإدخال النموذج القائم على الكفاءة في عام ٢٠٠٧، وذلك بتطبيقه على الديوان نفسه كتجربة. ويعمل ديوان الخدمة المدنية حالياً على تثبيته في جميع الإدارات والهيئات من خلال تفويض عملية تنفيذ هائلة تقود إلى تحديد المديرين المختصين كأصحاب المصلحة الأساسيين، وتعطيهم السلطة لتحديد الكفاءات المطلوبة لشغل الوظائف الشاغرة ونظام تقييم الأداء المحوسب. كما أن النظام القائم على الكفاءة يوفر توصيف الوظائف وتحليل المهارات لكل من الوظائف الإشرافية وغير الإشرافية، وهو نظام إلزامي للجميع في الوقت الحالي لكل الوظائف الشاغرة وتخطيط التعاقب الوظيفي.

وينطوي النموذج على أربعة عناصر، كل منها يتعلق بمجموعة من الكفاءات والمؤشرات ذات الصلة:

١. تحقيق النتائج، وهذا هو العنصر الأكثر أهمية، فهو يركز على المخرجات وفعالية العمل. ويشمل المهارات الفنية والمعرفة المتعلقة بتلك الوظيفة وتخطيط وتنظيم المهارات اللازمة لتحديد أولويات حجم العمل وتسليمه في الوقت المحدد والمبادرة والاستقلالية والمهارات (المساءلة واكتساب المعايير الداخلية وأداء المهام الحرجة) والتركيز على العملاء.

٢. تشدد القيادة على إدارة الفريق والامتثال للأهداف التنظيمية، وتشمل الكفاءات الرئيسية تحقيق الهدف المشترك والعمل الجماعي والتفكير الاستراتيچي وصياغة الاستراتيچيات وقياس الأداء ورصده.

٣. تشدد إدارة بيئة العمل على المهارات اللازمة لإجراء الأعمال في منظمة معقدة، بما في ذلك المهارات التحليلية وصنع القرارات والقدرة على العمل تحت الضغط وإدارة الصراعات.

٤. تؤكد إدارة الاتصالات القدرة على استخدام مختلف أدوات الاتصال للتفاوض وبناء توافق في الآراء والتأثير على صناع القرار.

وقد وضع ديوان الخدمة المدنية قاموساً مكونا من ٩٢ كفاءة ليتم استخدامها عبر عملية تقييم الأداء. وهذا القاموس يحدد خمسة مستويات من الأداء لكل الكفاءات، من كفاءة أساسية إلى كفاءة الخبراء، كأساس لتقييم أداء أكثر منهجية. وفي المرحلة النهائية من العملية، يقوم ديوان الخدمة المدنية باستخدام تحليل الفجوات لقياس التفاوت بين الكفاءات التي تتطلبها بيانات الوظيفة والمهارات الفردية للموظفين؛ ثم يستخدم تحليل الفجوات لتحديد الاحتياجات التدريبية، وكذلك منح زيادة العلاوات أو غيرها من حوافز للأداء.

الإنجازات

وقد أدى النموذج القائم على الكفاءة إلى تحسينات هامة في عملية الموارد البشرية بديوان الخدمة المدنية:

- عملية اختيار موحدة على أساس متطلبات دقيقة للوظيفة.
- انخفاض تكاليف التوظيف.
- برامج تدريب متوافقة مع الاستراتيجيات التنظيمية.
- القدرة على تحديد ثغرات الكفاءة، وذلك لإعادة تصميم برامج التدريب.
- معايير تشغيلية دقيقة وتتمتع بشفافية لتقييم الأداء.
- القدرة على التعرف على أفضل المؤدين لبناء استراتيجية تخطيط التعاقب الوظيفي.
- القدرة على ضمان تركيز التدريب والتطوير على احتياجات العمل في المؤسسة وإرساء ثقافة التعلم والتطوير المستمرين.

وقد أتيح للعديد من الأنشطة الرئيسية بإدارة الموارد البشرية أن تصبح متصلة بضمان وجود موظفين ذوي كفاءة وفاعلية وقدرات محددة داخل المؤسسة. ومع مرور الوقت، فإن النموذج القائم على الكفاءة سوف يمكن ديوان الخدمة المدنية من دمج مختلف مهام إدارة الموارد البشرية (مثل التوظيف والاختيار والترقية والتدريب، والتقييم والمكافآت، إلخ) داخل نظام واحد للحكومة بكامل تطبيقاتها. وبذلك تكون قد مهدت الطريق لزيادة الإنتاجية ومرونة سير العمل[٣] استناداً إلى نظام فردي للتوظيف في القطاع العام.

العقبات والتحديات

١. ما هي التحديات التي تواجه عملية الإصلاح ؟

- الانكماش الإقتصادي وتجميد التوظيف الناتج عنه. وقد تم إيقاف تنفيذ الإستراتيجية المرنة مؤقتاً، ولكن ديوان الخدمة المدنية يخطط لإعادتها في أقرب وقت ممكن.

- يعتمد النهج الجديد على برامج متطورة للموارد البشرية، ويتطلب تدريباً لمديري الموارد البشرية والموظفين، حيث يهدف التدريب إلى العمل على مساعدتهم في تحديد الأهداف الفردية ووضع التوصيفات والتصنيفات وإجراء تقييم الكفاءات وتحليل كامل للفجوات وقياس الاحتياجات التدريبية وإعادة النظر في طلبات الإجازات، وحيث يكون الموظفون مسئولين عن ملء استمارات تقييم إلكترونية وإجراءات الأجازات، التي يتم تقديمها بعد ذلك للمديرين المختصين للموافقة عليها. وكل ذلك قد كشف عن الحاجة إلى مزيد من كفاءة تكنولوچيا المعلومات على مستوى الإدارة العليا.
- هناك حاجة لزيادة الروابط بين النموذج القائم على الكفاءة والممارسات الحالية لإدارة الأداء، بما في ذلك الترقي المهني والمكافآت[٤].
- وقد كشفت نتائج استطلاع الأراء والمقابلات الشخصية عن أن بعض المديرين لايشعرون بالراحة مع ممارسات تفويض سير العمل الجديدة والممارسات القائمة على الأداء، لهذا يجب معالجة تلك الأمور.
- تبرهن الأدلة من دول منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية على أن أطر الكفاءة قد تكون ثابتة وبيروقراطية، مما يؤدي إلى تركيز قوي على المدخلات والعملية بدلاً من استخدامها كأداة لقياس إدارة الأداء، ولهذا فإن الأطر تحتاج إلى مراجعة وتنقيح بانتظام لضمان فعاليتها.

الخطوات التالية

يحتل التنفيذ الكامل للنموذج القائم على الكفاءة المكانة الاستراتيچية الأعلى في أولويات جدول أعمال الموارد البشرية في البحرين بين الأعوام ٢٠٠٩ و٢٠١٤.

وللتنفيذ هدفان، هما:

١. توسيع نطاق تحليل الفجوات ليغطي ٦٠ ٪ من القوى العاملة.
٢. توسيع نطاق نظام إدارة الأداء ليغطي ٨٠ ٪ من الخدمة المدنية المركزية.

حيث يخطط ديوان الخدمة المدنية لإنشاء شبكة ربط بيانات حكومية تربط بين الوزارات والإدارات لتعزيز التواصل عبر الحكومة.

ومن خلال تلك التدابير يواصل ديوان الخدمة المدنية دعم الاستراتيچية الوطنية الإقتصادية للأعوام ٢٠٠٩-٢٠١٤، خاصة وأنه سيتم وضع مبادرات للموارد البشرية التي تستجيب للتوظيف وتحدي الاحتفاظ بالموظفين من خلال تطوير الأداء الوظيفي، وجعل الوظائف الحكومية أكثر جاذبية، وكذلك تحسين المهارات الحكومية باستمرار. ولا يزال تركيز الاستراتيچية المرنة على أداء الموظف: فالقضية الحاسمة في تحسين الخدمات الحكومية

تتلخص في ضمان قدرات ومهارات العاملين في القطاع العام اللازمة لتقديم الخدمات بطريقة فعالة (مملكة البحرين، ٢٠٠٨).

ولتحقيق تلك الرؤية، فإن ديوان الخدمة المدنية سوف يمد المبادرات الاستراتيجية بما هو آت:

- إعادة تصنيف الوظائف والفئات المهنية[٥]، وإعادة توصيف المؤهلات المطلوبة لشغل كل وظيفة، والقضاء على الوظائف غير اللازمة أو المتداخلة.
- تعزيز برامج التدريب على المهارات، لربطها باحتياجات عمل المنظمة، وكذلك بالتحسين المستمر لمهارات الموظفين.
- زيادة إدارة الأداء الفردي، واستخدام مؤشرات قياس جديدة لتقييم الأداء، وتعديل الحد الأقصى للأجر المتغير وفقاً للناتج المحلي الإجمالي، و نظام الحوافز تبعاً لأداء الموظفين المتميزين.

٢.٤. دراسة الحالة من مصر: إدارة القدرات

سياق عملية الإصلاح

وضع كل من وزارة الدولة للتنمية الإدارية والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة اللمسات الأخيرة للتنقيح الأساسي لقانون الخدمة المدنية، والذي يرجع تاريخه إلى عام ١٩٧٨ (الجدول ٢,٢). وقد بدأ جوهر عملية الإصلاح في عام ٢٠٠٦، وهو يقدم استعراضاً شاملاً لسياسات إدارة الموارد البشرية والإحتياجات التنظيمية وهياكل إدارة الموارد البشرية. كما أنه يهدف إلى تأسيس نظام إدارة الموارد البشرية الموجه للأداء، وتخطيط القوى العاملة القائم على الكفاءة. والهدف الأكبر هو تحديث نظام إدارة الموارد البشرية في الخدمة المدنية، ووضع قواعد مترابطة في جميع أنحاء الإدارات وتحفيز الموظفين العاملين في الحكومة المركزية في مصر وعددهم ٥,٧ مليون موظف نحو أداء أكثر توجهاً لخدمة العملاء.

جدول ٢ ٢ سمات الموارد البشرية في الإدارة المصرية

سمة الموارد البشرية	التفاصيل
نظام الموارد البشرية	نموذج النظام القائم على الوظيفة
العضو المركزي للموارد البشرية	جهازان مركزيان • وزارة الدولة للتنمية (MASD) • الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة (CAOA) مركزية صنع القرار
البيئة القانونية	قانون الخدمة المدنية: القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨. ٥٥ قانوناً تحكم نظام الموارد البشرية. القوانين السنوية التي تصدر منذ عام ١٩٨٧ لتحديث الأجور. (تخصيص نظام منفرد للقوات المسلحة والشرطة). التغيرات التشريعية لقانون الخدمة المدنية، وهى قيد المناقشة: • نظام تقييم الأداء الجديد (طبقاً لمؤشر من ٥ نقاط). • الربط بين نتائج تقييم الأداء والتطوير المهني والأجور. • تخفيض أعداد القوى العاملة والتطبيع مع قواعد القطاع الخاص (طبقاً للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة سوف يتم تخفيض ٣٤٠٠٠٠ وظيفة في عام ٢٠٠٩). • يتم السماح لموظفي الخدمة المدنية بالحصول على وظيفتين طالما إن الوظيفة الثانية لا تتعارض مع واجبات الخدمة المدنية.
شروط التوظيف	وظيفة مدى الحياة.
أدوات تخطيط القوى العاملة	تم تثبيت نظام مميكن بواسطة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة يتيح بناء القدرات في تصميم تكنولوجيا المعلومات وتطبيقاتها.
التوظيف	نشر إعلانات للوظائف الشاغرة لكل المتقدمين للوظائف. ربط الوظيفة بتوصيفها. اختيار أفضل المتقدمين على أساس الكفاءة المطلوبة.
المرتبات	الحد الأدني للأجور في القطاع العام في عام ١٩٨٤. مرتبات موظفي الخدمة المدنية زادت بنسبة ٣٠٪ في عام ٢٠٠٨ و بنسبة ١٠٪ في يوليو/تموز ٢٠٠٩ (لتعكس في الأساس الزيادة الكبيرة في معدل التضخم). نظام الأجور الجديد:تم تعديل سقف الحد الأدنى للأجور طبقاً لكل إدارة،حيث يكون ربع المرتب مرتبطاً بالأداء. لا يوجد تنقيحات مؤخراً لتدرجات الأجور والمكافآت. تم تعديل الأجور طبقاً للأداء، ينسبة ٣٠٪ من المرتب والتي تعتمد على أداء الفرد و إنجاز الأهداف.
الترقي المهني	المعايير تعتمد في الأساس على المنافسة في الترقيات من وظيفة المدير العام إلى مستوى الإدارة العليا ومن الدرجة الثانية إلى الدرجة الأولى. الترقيات الأخرى تعتمد في الأساس على الأقدمية في حين أن نتائج تقييم الأداء تؤخذ في الإعتبار عند الترقية من الدرجة الثالثة إلى الدرجة الثانية
نظام تقييم الأداء	تقييم الأداء الرسمي للقانون الخاص بسنة ١٩٧٨. مشروع قانون الخدمة المدنية الجديد سوف يدخل تصنيفات الكفاءات الفردية.
كبار موظفي الخدمة العامة	القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ الخاص بوضع نظام التعين والترقيات في الخدمة المدنية القيادية.
أطر عملية إصلاح الموارد البشرية	الخطة الخمسية الخامسة للتنمية الإقتصادية والإجتماعية (٢٠٠٢-٢٠٠٧). و الخطة الخمسية السادسة للتنمية الإقتصادية والإجتماعية (٢٠٠٧-٢٠١٢). الأهداف:تثبيت النمو وتعزيز التوظيف. برامج التطوير المؤسسي الصادر عن وزارة الدولة للتنمية الإدارية.

أصحاب المصلحة:

لا تختلف جهود إصلاح الموارد البشرية في مصر عن مثيلاتها الموجودة في عدد من الدول الأخرى في المنطقة، وهى تتطلب التعاون الوثيق بين الوزارة المسئولة عن الإصلاح الإداري للقطاع العام (وزارة الدولة للتنمية الإدارية MSAD) وديوان الخدمة المدنية، الذي يشكل جزءاً من جهاز أكبر وهو الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة (CAOA)، والذي يتبع مجلس الوزراء المصري.

وتضم وزارة الدولة للتنمية الإدارية (MSAD) عدداً قليلاً نسبياً من الموظفين، وهي تقدم المشورة وتساعد رئيس الوزراء في وضع خطط عمليات الإصلاح، وتقدم المساعدة الفنية للهيئات المعنية أثناء تنفيذها لعمليات الإصلاح. أما الحقيبة الوزارية لـ (MSAD) فتمتد إلى ما هو أبعد من الموارد البشرية. وقد لعبت الوزارة، على سبيل المثال، دوراً محورياً في إنشاء مبادرات الحكومة الإلكترونية التي تحظى بتقدير كبير للغاية.

وأما الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة (CAOA) فيتولى المسئولية المباشرة في إدارة مهام الموارد البشرية بالدولة. ورغم أن دوره على العموم يشمل تصميم عمليات الإصلاح الإداري، وإنشاء هياكل تنظيمية جديدة، إلا أنه مسئول أيضاً عن اقتراح القوانين والانظمة الداخلية، والإشراف على تنفيذ وإنفاذ التشريعات الخاصة بالعاملين، ووضع وتنفيذ سياسات واستراتيچيات الموارد البشرية، وصياغة توصيف الوظائف، ومساعدة وحدات إدارة الموارد البشرية في مختلف الوزارات، وتدريب كبار موظفي الخدمة المدنية لجعلهم مؤهلين للحصول على الترقيات في مركز إعداد القادة للقطاع الحكومي. ومن ثم فإن الشراكة الفعالة بين الوزارة والجهاز تُعد عاملاً حاسماً لنجاح عملية الإصلاح، حيث ترتبط عملية إصلاح الموارد البشرية بعملية إصلاح الإدارة على نطاق أوسع من ناحية، وتضمن أنها تعكس المعرفة المفصلة والخبرة التي يتمتع بها نظام الموارد البشرية والخدمة المدنية من ناحية الأخرى. وقد تطلبت بعض عمليات إصلاح الموارد البشرية الأخرى أيضاً وجوب الاستعانة بهيئات أخرى كشركاء، فإنشاء نظام للموارد البشرية المميكن تطلب، على سبيل المثال، التعاون بين الوزارة و الجهاز ووزارة الاتصالات وتكنولوچيا المعلومات.

ويبتغى جدول الأعمال الحالي للموارد البشرية تعديل القوى العاملة والمهارات اللازمة لتطوير دور الحكومة التنظيمي والترويجي في الاقتصاد، مع ضمان التغطية الكاملة للخدمات الأساسية الإجتماعية وتوفير الحماية للتعداد السكاني الملحوظ في مصر. ووفقاً لتقييمات الوزارة والجهاز، فإن التحديات الرئيسية تكمن في أن القوى العاملة ليست متوازنة، والمهارات ليست في المكان المناسب، وهذا الأمر كفيل بأن يشكل إعاقة للفعالية والكفاءة.

ويؤكد جدول أعمال الحكومة على الأهداف الرئيسية المتعلقة بالسياسات، وهي كالآتي:

- الحد من زيادة التوظيف في القطاع العام وتقليص حجم القوى العاملة بصورة مناسبة. وتلك الأهداف هي الأولويات المهيمنة على قانون الخدمة المدنية الجديد، وأية سياسة جديدة لتنمية القدرات. فعلى مدار الخمسين عاماً الماضية نمت البيروقراطية بالفعل إلى أكثر من ٢٠ ضعفاً من حجمها الأصلي. والغرض الأساسي هو تقليل تضخم مجموع الأجور لتوفير الموارد لمكونات أخرى من تقديم الخدمات.
- بناء القدرات في الحكومة من خلال التحول لنظام قائم على الوظيفة، فإعادة تشكيل الهيكل التنظيمي للحكومة هو محور عملية الإصلاح الأول، من أجل زيادة الأداء والكفاءة.
- فهناك سعي للحصول على ثلاث نتائج رئيسية:
  ١. عدد أقل من الهيئات الحكومية والوحدات المتكررة.
  ٢. تصنيف الوظائف وتعيين الموظفين على أساس احتياجات المهارات.
  ٣. النظام الآلي واستراتيچيات جديدة لاستخدام الموارد المتاحة وإدارة تغيير القدرات.
- ترسيخ سياسة التدريب لربطه بمفهوم الإدارة الموجهة نحو لأداء.

العملية

إن الحكومة المصرية بصدد معالجة الهدف الأول عن طريق التحول من منظم تقليدي للتوظيف إلى مقدم خدمات موجه نحو الأداء، مع رؤية لتشجيع التوظيف في القطاع الخاص، ويشمل هذا:

- تقليص القوى العاملة، في الأساس من خلال تجميد التوظيف (فقط توظيف ٦٠٠٠٠ موظف في كل عام، ما يقرب من ١ ٪ من مجموع القوى العاملة) في عام ٢٠٠٨، وللمرة الأولى منذ عقود تم تخفيض حجم القوى العاملة في الحكومة المركزية.
- السيطرة على التوظيف في القطاع العام من خلال قواعد مماثلة لتلك القائمة في القطاع الخاص: كما أن مشروع قانون الوظيفة العامة الجديد الذي تجري صياغته الآن سيجعل التعيينات بعقود منتشرة بصورة أوسع[٦]، وبذلك يتم تلبية احتياجات المهارات مع تنفيذ تجميد التوظيف.

- إقرار سياسة التقاعد المبكر في مشروع قانون الوظيفة العامة الجديد. وسيتم تشجيع إحالة موظفي الخدمة المدنية إلى التقاعد الطوعي لمن تتراوح أعمارهم ما بين ٥٠–٦٠ عاماً من خلال مزايا خاصة، حيث سيتم احتساب المعاشات التقاعدية على أساس اشتراكات الموظف خلال سنوات عمله العملية وليس على آخر راتب، وسوف يتم ترقية موظفي الخدمة المدنية إلى درجة واحدة أعلى من درجته الحالية. وبالإضافة إلى ذلك، سوف يحظر على الموظفين الذين تزيد أعمارهم عن ٥٥ عاماً إعادة توظيفهم في وحدات الخدمة المدنية.

ومن أجل توافق المهارات اللازمة مع المتطلبات (الهدف الثاني)، ستتركز عمليات الإصلاح في ثلاثة مجالات رئيسية، وهي:

١. زيادة التفويض لإدارات الموارد البشرية والوزارات المختصة بناءً على خطط التوظيف، حيث يتم إدراج معدلات التوظيف والاحتياجات السنوية من الموظفين في تقييم مهارات الموارد البشرية الذي تنتهي من ملئه كل إدارة لتحديد وملء الفجوات في القدرات.

٢. إعادة هيكلة تصنيف الوظائف بموجب قانون الوظيفة العامة الجديد للعمل على وجود إطار موحد في كل الإدارات، حيث يتم في الوقت الحاضر تقسيم الوظائف إلى ٦ فئات مقسمة إلى ٣١ مجموعة (متوافقة مع المجالات المهنية). كما أن القانون الجديد سيخفض عدد المجموعات إلى ٧، لتيسير الترقيات والتنقل بين الوحدات، بحيث يعتمد التسلسل الهرمي للوظائف على مستوى صعوبة المهام. كما سيتم عمل توصيف لكل وظيفة وفقاً لطبيعة العمل المحددة والمؤهلات المطلوبة.

٣. تحسين تخطيط القوى العاملة كجزء من التفويض العام للموارد البشرية للإدارات المعنية.

وفيما يتعلق بالهدف الثالث وهو بناء القدرات، فينبغي التركيز على مبادرتين رئيسيتين. أولاً، لقد قدمت الوزارة MSAD مؤخراً مبادرة قادة التغيير، وهي خطة مدتها أربع سنوات لرفع قدرات ٨٠٠٠ من كبار الموظفين في أعلى ثلاثة مستويات بالحكومة دون المستوى الوزاري مباشرة، حيث إن MSAD ترى هؤلاء الموظفين، وهم يمثلون أقل من ٢ ٪ من مجموع القوى العاملة في الحكومة، بمثابة حجر الأساس في عملية الإصلاح الحكومي الناجح. وبما أن نصف هؤلاء الموظفين القياديين سيبلغون سن التقاعد في السنوات الخمس المقبلة، فقد وضعت الوزارة أولويات تطوير القدرات للفئة الأصغر سناً ضمن كادر الإدارة العليا، بحيث يتعين على هؤلاء الموظفين، أو بعبارة أخرى، من المقرر لهم أن يصبحوا « قادة التغيير» والمديرين القادرين على تحمل مسئولية أكبر في قيادة عملية الإصلاح في الوحدات التي يرأسونها، فضلاً عن الإسراع باستبدال المتقاعدين من كبار المديرين.

ومن خلال استهداف تلك المجموعة عن طريق دورات قصيرة في المواضيع الخاصة بالإدارة المتقدمة، يمكن لمصر تحقيق أقصى استفادة من تأثير معونات التدريب المحدودة؛ وسيتم تخصيص ثلث برامج التدريب لتحسين قدرات كبار موظفي الخدمة المدنية. كما أن أهداف التدريب تركز على تعزيز القيادات الإدارية، وتحسين إدارة الموارد البشرية، وتشجيع التخطيط الاستراتيجي[٧]، حيث أصبحت شهادة التدريب الآن شرطاً مسبقاً للحصول على ترقية إلى الوظائف العليا. كما أن مبادرة «قادة التغيير» سوف تساعد أيضاً على إدماج هؤلاء الموظفين داخل فريق قادر على تيسير التغيير من خلال التعاون، وكذلك من خلال تنفيذ ممارسات إدارية جديدة في الوحدات التي يرأسونها.

هناك احتياج آخر ملح ينطوي على تطوير مهارات موظفي الخدمة المدنية الخاصة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتحقيق أهداف الحكومة الأشمل الخاصة بالحكومة الإلكترونية. فلا تقتصر مبادرة قادة التغيير على دورات التدريب على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ودورات الإدارة الأخرى فقط، بل شارك في عام ٢٠٠٨ عدد ١٣٠٠٠ موظفاً في الحكومة في برامج التدريب.

وتأتي مبادرة بناء القدرات الثانية، وهي إطلاق نظام آلي لإدارة الموارد البشرية على مستوى الحكومة بكامل تطبيقاتها؛ وبمجرد الانتهاء منه ستصبح البيانات الأساسية لجميع الموظفين مركزية. فقد تم تحديد الهياكل المثلى لكل وحدة إدارية في عام ٢٠٠٦ بقيادة الـ CAOA، كما تم تحديد الهياكل المتداخلة أو الزائدة عن الحاجة في ٣٠٩ مديرية و١٩ وزارة. وتم تشغيل نظام البيانات في مايو/آيار ٢٠٠٨، على الرغم من أن إدخال البيانات لا يزال جارياً، حيث يتم ربط وصف الوظائف بالهياكل التنظيمية وقياس الأداء المتوقع لكل وظيفة. وسوف يرتبط هذا النظام أيضاً بسياسة التدريب، من خلال تقييم المهارات المطلوبة لكل وظيفة في كل الأقسام التنظيمية. وسيتم تقديم حوافز جديدة لتشجيع الموظفين على تحسين مهاراتهم بناءً على ذلك التشخيص الجديد.

الإنجازات

إن تصنيف الوظائف الجديد هو أول خطوة ملموسة نحو إعادة الهيكلة التنظيمية الكاملة على مستوى الحكومة، بحيث سيكون لكل وظيفة وصف مماثل في جميع وزارات الحكومة وهيئاتها وقد أتاح النظام الآلي الذي تم تثبيته عن طريق الـ CAOA بناء القدرات في مجال تصميمات وتطبيقات تكنولوجيا المعلومات. وسوف يركز المشروع في العامين المقبلين على ربط الـ CAOA بكل مديرية في المحافظة (حيث تشرف المديريات على موظفي الوزارة المعنية الذين يعملون على المستوى المحلي) من خلال واجهة تطبيقات عن طريق شبكة الانترنت.

وكما هو الحال في عدة دول، فإن وزارة المالية تحتل مركزاً رائداً في تطوير واختبار نظم

إدارة الموارد البشرية الجديدة. ففي عام ٢٠٠٩، وضعت الوزارة ونفذت نظام معلومات الموارد البشرية (HRIS) لجميع الموظفين في القطاعات الرئيسية السبعة، والتي اشتملت على جمع المعلومات ذات الصلة بالموظفين (مثل الدورات التدريبية السابقة والترقيات). كما شاركت الوزارة مشاركة كبيرة أيضاً في تدريب موظفيها؛ ففي عام ٢٠٠٩، تم تقديم ٣٢ دورة تدريبية، كما تم إجراء جلسات ما قبل وما بعد التدريب لتقييم قيمة تلك الدورات.

بالإضافة لذلك، فإن سياسات التدريب تتطور من سياسات يحركها العرض إلى سياسات يحركها الطلب في الأساس من خلال دَفعة من المعهد القومي للإدارة (NMI). فمنذ إعادة هيكلة المعهد مؤخراً، إزداد تركيزه على الاستعانة بمصادر خارجية وإقامة الشراكات مع برامج التدريب الرائدة المحلية والدولية والخاصة بالإدارة الأكاديمية وغير الأكاديمية على حد سواء، للاستفادة من برامج تم تجربتها في رفع مستوى مهارات كبار المديرين.

وقد تم تقدير إنجازات الجهاز CAOA في مجال تحديث إدارة الموارد البشرية بحصوله على جائزة عام ٢٠٠٨ من قبل منظمة الاستثمار في الأفراد (IIP) المعترف بها دولياً. وقد قادت الجهود التي بذلت للحصول على ذلك التقدير إلى إشراك الموظفين في جميع أنحاء الجهاز في استثمار مدته ثلاث سنوات لتلبية ١٠ معايير و ٣٩ مؤشراً فرعياً، كما عملوا معاً على تحسين أداء إدارة الموارد البشرية. واعتباراً من عام ٢٠٠٩، سوف يتعين على عينات من بعض الوحدات الإدارية الالتزام بمعايير الاستثمار في الأفراد (IIP). وسوف يستمر الإشراف على الجهاز في السنوات الثلاث المقبلة وفقاً لمعايير الاستثمار في الأفراد (IIP)، في حين يتم وضع مؤشراته ومؤشرات شركائه الداخلية في خدمة تحسين تقييمات احتياجات التدريب وفعالية التدريب وتطبيقات ومبادئ العائد من الاستثمار في الموارد البشرية.

٢.٥ دراسة الحالة الخاصة بالمغرب: إعادة هيكلة وظائف الخدمة المدنية

منذ عام ٢٠٠٤، تقوم المغرب بتنفيذ عملية إصلاح منهجي طموحة لنظام موظفي الخدمة المدنية الخاص بها (الجدول ٢,٣)، حيث بدأت العملية ببرنامج التقاعد الطوعي الذي خفض مجموع أعداد الموظفين لأكثر من ٧ ٪ في عام ٢٠٠٥. وبعد ذلك عالجت الحكومة المهمة المعقدة المتمثلة في إنشاء هيكل وظائف منسق وقائم على الكفاءة في جميع أنحاء الحكومة. وقد بدأت هذه العملية في عام ٢٠٠٥، وتم التعجيل بها في عام ٢٠٠٧، وهي الآن كاملة على نحو فعال. وسوف تستكمل المرحلة الثالثة بحلول عام ٢٠١٠، وهي إنشاء قاعدة بيانات شاملة عن العاملين. ويُعد ذلك شرطاً أساسياً للمرحلة الرابعة، حيث ستتصدى الحكومة للتحدي الأكثر صعوبة وهو ترشيد الأجور وربطها بمقاييس الأداء الجديدة، فضلاً عن تفعيل مزيد من التغييرات لجعل أنظمة التعيينات والترقيات تتماشى مع هيكل التوظيف

٢ – التوظيف العام وعملية إصلاح إدارة الموارد البشرية في دول الـ « مينا »

الجديد (قائمة الوظائف) للحكومة بكامل تطبيقاتها. وفي نفس الوقت تم عمل تحسينات في التدريب وغيرها من المجالات.

وتركز دراسة الحالة تلك في الأساس على تصنيف الوظائف، كما تتماشى مع بعض مراحل الإصلاح الأخرى. فقد أظهر وضع قائمة جديدة للوظائف ثلاثة جوانب بارزة تستحق معالجتها بالتفصيل:

- تم التنفيذ بطريقة لامركزية بكل وزارة، وذلك بتشكيل لجنة من متخصصي الموارد البشرية.
- السعي إلى دمج الهيكل التقليدي (قائم على السلك المهني والفئات المحددة بالتعليم) بنظام حديث (قائم على مجالات العمل والوظائف المرجعية).
- تم التصميم للحد من اختلال القوى العاملة القائمة. فعلى الرغم من أنها تمهد الطريق لتحديث أشمل وإعادة هيكلة القوى العاملة في غضون السنوات المقبلة، إلا أنها تجنبت مواجهة الاختلالات الهيكلية في سوق العمل وجهاً لوجه. وقد اضافت بدلاً من ذلك طبقة أكثر تحليلاً لوصف الوظائف وفقاً للنظام التقليدي. وبعبارة أخرى، فقد أدى ذلك النهج إلى إعادة تعريف الوظائف أولاً، مع ترك إعادة هيكلة القوى العاملة إلى المرحلة التالية، إلا إن المرحلة المقبلة لن تكون ممكنة بدون ذلك التعريف.

جدول ٢,٣ سمات الموارد البشرية في الإدارة المغربية

سمة الموارد البشرية	التفاصيل
نظام الموارد البشرية	قائم على المهنية
العضو المركزي للموارد البشرية	وزارة تحديث القطاعات العامة تحت مظلة رئيس الوزراء. عملية صنع القرار مركزية مع تفويض إدارة الموارد البشرية للإدارات. يتم تفاوض القرارات وتنسيقها من خلال شبكة مديري الموارد البشرية (أنشئت في عام ٢٠٠٦).
البيئة القانونية	قانون الخدمة المدنية رقم ٨٠٠-٨٥-١ الصادر في ٢٤ فبراير ١٩٥٨. ٦٨ قانوناً مستقلا ظروف عمل محددة تختلف عن تلك للقطاع الخاص.
شروط التوظيف	وظائف ثابتة للغالبية العظمى
أدوات تخطيط القوى العاملة	قاعدة بيانات للعاملين:مؤشر مركزي يقدم بيانات موحدة عن العاملين.
التوظيف	فحص تنافسي.
المرتبات	المكافآت والعلاوات في الأساس تعتمد على طول مدة الخدمة أو الوظائف.

تقدم الإدارة العامة فى إطار إصلاح السياسات بدول منطقة الشرق الاوسط وشمال افريقيا ٨٢

سمة الموارد البشرية	التفاصيل
الترقي المهني	المعايير(بترتيب مدى التأثير): تعتمد في الأساس على الأقدمية. المنافسة الداخلية. الأداء الفردي.
نظام تقييم الأداء	نظام تقييم الأداء الذي تم تنقيحه عام ٢٠٠٧.
كبار موظفي الخدمة العامة	القواعد المحددة المطبقة على كبار موظفي الخدمة المدنية.
أطر عملية إصلاح الموارد البشرية	٢٠٠٢: إستراتيجية تحديث القطاع العام. ٢٠٠٤: برنامج البنك الدولي للمساعدة الهيكلية:تنفيذ ٣٧ مبادرة بحلول عام ٢٠١٢. ٢٠٠٥:جدول أعمال التحديث الإداري. أهداف الموارد البشرية الهيكلية: تفويض أكبر للإدارات لصنع القرار وزيادة الاستعانة بمصادر خارجية وإدخال هيكل مهني جديد وضبط كل عمليات الموارد البشرية وإعادة هندسة العمليات وإدخال نظام تقييم جديد وتنقيح نظام الأجور ٢٠٠٥: مبادرة «انطلاقة» للتعجيل بالتقاعد الطوعي.

تصنيف وتجميع الوظائف له الآثار الهيكلية الهامة المترتبة على مرونة سوق العمل، والقدرة على تنظيم الموظفين بكفاءة من حيث التكلفة. فالمشكلة مع هيكل الخدمة المدنية السابق تكمن في عدم منح المديرين القدرة على المقارنة بين الهياكل عبر الوزارات، لنقل الموظفين أفقياً، أو لإدارة القوى العاملة الشاملة للخدمة المدنية. وقد حدث ذلك بسبب الرتب والوظائف التي حددت باستخدام هيكل السلك والفئات والدرجات الذي عفا عليه الزمن ولا يتصف بمرونة، والذي أصبح مجزأً للغاية على مر الزمن. فعملية الإصلاح تفرض نظاماً جديداً مبسطاً يربط الوظائف بالكفاءات.

المرحلة التحضيرية: تخفيض مجموع الأجور من خلال نظام التقاعد الطوعي

في يونيو/حزيران ٢٠٠٤، أصدرت رئاسة الوزراء مرسوماً يدعو الى القيام بتخطيط رئيسي للقوى العاملة وعملية إصلاح إدارة الكفاءة. وقد أضحى هذا الإصلاح جزءاً من جدول أعمال التحديث الإداري طويل الأجل الصادر في عام ٢٠٠٥، ويهدف إلى خفض مجموع الأجور وزيادة الإنتاجية العامة.

ومع ذلك، فقبل أن يتم تنفيذ هذا الإصلاح كانت هناك حاجة لجعل مجموع الأجور متمشياً مع الموارد المتاحة عن طريق تقليل أعداد القوى العاملة. وكان القصد من هذا التخفيض تقليل الرتب على مستوى كبار الموظفين، وذلك لإعطاء الإدارة مساحة أكبر لمعالجة الأمر. على سبيل المثال، هناك تعاقد جديد للموظفين لملء الثغرات في المهارات وترقية المديرين الشباب، كما استُخدمت الحوافز المالية للتعجيل بالتقاعد الطوعي.

وجاءت الجهود الأولية مخيبة للآمال، لأن الحزمة لم تكن على درجة كافية من الجاذبية. فقد عرض برنامج الحوافز الجديد والشامل بين يناير/كانون ثاني ويونيو/حزيران ٢٠٠٥، دفع مبلغ دفعة واحدة على أساس مدة الخدمة ومعايير أخرى مختلفة. وكان يحق للمستحقين أيضاً المعاشات التقاعدية التي تصل الى ٢,٥ ٪ من آخر راتب[٨] لهم. كما كان يحق للموظفين المتقاعدين الحصول على القروض بفوائد مميزة ومساعدات أخرى لتشجيعهم على إقامة مشاريع جديدة، حيث لجأ العديد من المتقاعدين إلى هذا الخيار، وأدى ذلك إلى خلق ما يقدر بحوالي ٢٢٠٠٠ وظيفة جديدة في القطاع الخاص وأكثر من ٦٠ ٪ في القطاع العقاري و١٣٪ في الأنشطة التجارية.

وقد حقق هذا البرنامج نجاحاً ملحوظا في التعجيل بعملية التقاعد، حيث تم تقاعد ٣٨٥٩١ موظفاً من الخدمة المدنية في القطاع العام أي – ٧,٥ ٪ من مجموع القوى العاملة.

كما سمح ذلك للحكومة بتخفيض مجموع الأجور الإجمالية من ١٢,٨ ٪ من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٤ إلى ١٠,٦ ٪ في عام ٢٠٠٥، عاكساً الاتجاه السابق لوضع أفضل. وعلى الرغم من أن التكاليف على المدى القصيركانت باهظة، بلغت ١١,١ مليار درهم مغربي، إلا أن المدخرات على مجموع الأجور بلغ حوالي ١٥ مليار درهم أو ١ ٪ من الناتج المحلي الإجمالي. وذلك ليس بغريب، حيث كان كثير من الذين تقاعدوا في الشريحة الأعلى من جدول الأجور (٧٤,٣ ٪ والمستفيدون كانوا من كبار الموظفين الذين تزيد أعمارهم عن ٥٠ عاماً[٩] و جاء ٥٣,٦ ٪ من الموظفين المتقاعدين من المراتب العليا).

ومع ذلك، جاءت بساطة سرعة تنفيذ البرنامج على حساب الحكومة ١٠، وعلى سبيل المثال، فقدت بعض الوحدات، مجموعة كبيرة من الموظفين، تاركين الثغرات في بعض المهارات أو مجالات الخبرة، و٣٠ ٪ من الموظفين تقاعدوا من وحدات خاصة في وزارة الشئون الخارجية والتعاون، وكذلك الحال بالنسبة للعديد من الأكاديميين.

فالحكومة تعمل الآن على تكييف السياسات الموجهة لتحتفظ بمديري الإدارة الوسطى والعليا، وتعيد توزيع الموظفين في مختلف الوزارات و المجموعات المهنية. ثم إن استراتيجية احتواء قوة العمل مستمرة أيضاً مع الوظائف الشاغرة بسبب التناقص الطبيعي للوظائف التي لا يتم شغلها. فشيخوخة الخدمة المدنية تعني أن أعداد المتقاعدين ستكون عالية حتى بدون الحوافز الخاصة. وهناك ما يزيد قليلاً على نسبة ٣٠ ٪ من كامل القوى العاملة الحالية في الخدمة المدنية سوف يتقاعدون في غضون خمس سنوات. كما أن التعيينات الجديدة لا تزال محدودة للغاية، في حين تجميد التوظيف يتم على مستوى الوظائف الدنيا (عموماً في الوظائف الأمامية).

نظام تصنيف الوظائف الجديد

ومع عملية التنظيف تلك، أطلقت الحكومة المغربية أعمق عملية إصلاح لهيكل الخدمة المدنية في عام ٢٠٠٥. وهي تهدف إلى وضع قائمة جديدة من الوظائف المنسقة عبر الحكومة، مع السماح لاختلاف كبير لكل وزارة على حدة. فكل وظيفة في الهيكل الجديد تم تحديدها وتصنيفها على أساس ست خصائص: النشاط والمهام والمهارات والموقع في المنظمة وأهدافها/المهام ومستوى المسئولية. فكلما كان ذلك ممكناً تم تحديد الوظائف المرجعية التي تتخلل كل حكومة أو تشمل متطلبات عدة وزارات أخرى. وفي الحالات الأخرى، تكون الوظائف خاصة بكل وزارة على حدة. وفي كلتا الحالتين يجب أن تكون الوظائف موضوعة داخل الهيكل المعدل.

ولفهم هذا التحول، يجب علينا أولاً وصف النظام التقليدي المستخدم في المغرب بإيجاز، والذي كان بديلاً عن النظام الفرنسي القائم على المهنية. وأساس هذا النظام هو «السلك»، والذي تم تعريفه بواسطة التخصص المهني الفرنسي ويماثل تقريباً في هيكله السلك العسكري (سلك الإشارة وسلك القوات الجوية وغيرهما). وداخل كل سلك، يتم تعريف الوظائف أولاً عن طريق «التصنيف»، مستنداً إلى مستوى التعليم اللازم للتأهل لهذا المنصب (فعلى سبيل المثال يجب أن يكون المعلم على درجة البكالوريوس)، ومن ثم بعد ذلك بالدرجات أو الرتب (معلم مبتدئ، معلم ذو خبرة، الخ). فموقف الموظف، كما هو في الجيش، يتم تحديده بنظام الدرجات والفئات، وليس بالواجبات المخصصة. كما أن الترقي في الرتب داخل كل فئة تعليمية يتم تحديده بالأقدمية.

وحيث يوجد٧١ سلكاً في الإدارة المغربية، واستناداً إلى النظام الفرنسي، هناك فصل بين الرتبة التي يحملها الشخص في السلك، والوظيفة التي يتم تعيينه فيها.

ومع مرور الوقت، فالسلك المختلف قد وضع هياكل مختلفة للغاية. لذلك فإنه من المستحيل مقارنة وظائف واحدة على نحو فعال في السلك مع تلك الموجودة في سلك آخر. وهذا ما يجعل تحديد المسارات الوظيفية والتنقل عبر الوزارات صعب في أفضل الأحوال. ويعتمد هذا النظام أيضاً بدرجة كبيرة على مستوى التعليم في بداية الالتحاق والأقدمية، بدلاً من التركيز على ما إذا كان الشخص لديه المهارات المطلوبة لشغل منصب معين.

ولجعل النظام أكثر وظيفياً، قررت الحكومة إعادة النظر في الهيكل القائم على قائمة جديدة من الوظائف. وسيتم تعريف تلك الوظائف عن طريق المهارات التي يمكن أن تتلاءم مع الهيكل القائم على السلك والفئة والدرجة، على الأقل في المرحلة الأولى. ويهدف التغيير الهيكلي الرئيسي للنظام القائم إلى الحد من أعداد السلك، وخلق سلك كامل للحكومة وسلك مهني متخصص. ومع ذلك، فالمبدأ العام للسلك القائم على المهنية سيتم الاحتفاظ به.

كما سيتم الاحتفاظ بهيكل الفئات بهيكله القائم على التعليم. وفي إطار هذا الهيكل، يتم

تجميع الموظفين بدرجات الماجستير في الفئة «أ متميز « ويشغلون وظائف الإدارة العليا أو المتوسطة العليا، هؤلاء في الفئة «أ» يحملون على الأقل درجة جامعية، كذلك يشغلون وظائف الإدارة العليا، وموظفي الفئة «ب» يحملون درجة البكالوريوس ويشغلون مناصب الإدارة الوسطى، في حين أن موظفي الفئة «ج» والفئات الأقل ليس لديهم مؤهلات محددة، ويشغلون وظائف الخطوط الأمامية أو وظائف الدعم ذات المستوى الأقل (الجدول ٢,٤). الفئات أ و ب عادة ما تشمل سلك فرعي إداري ومهني، إذا كان ذلك مناسباً لتصنيفهم المهني (على سبيل المثال الطبيب مقابل إداري يعمل بمستشفي).

جدول ٢,٤ **هيكل الفئات والسلك والدرجات قبل عملية الإصلاح**

الفئة	السلك	الدرجات
أ متميز	**سلك خدمة مدنية**	مدير، أمين عام
أ	**سلك إداري** إداريين مدنيين	نائب المدير العام
أ	السلك الفني	مهندس مدني في وزارة النقل
	مهندس مدني موظف تنفيذي،قطاع التعليم	مدير مدرسة، معلم
ب	**السلك الإداري** مساعد إداري	صائغ قانوني
ب	**السلك الفني** موظف تنفيذي إداري	مساعد مدرس
ج ومادونها	العمال المهرة العمال المهرة في مجال الأمن	مساعد أمن

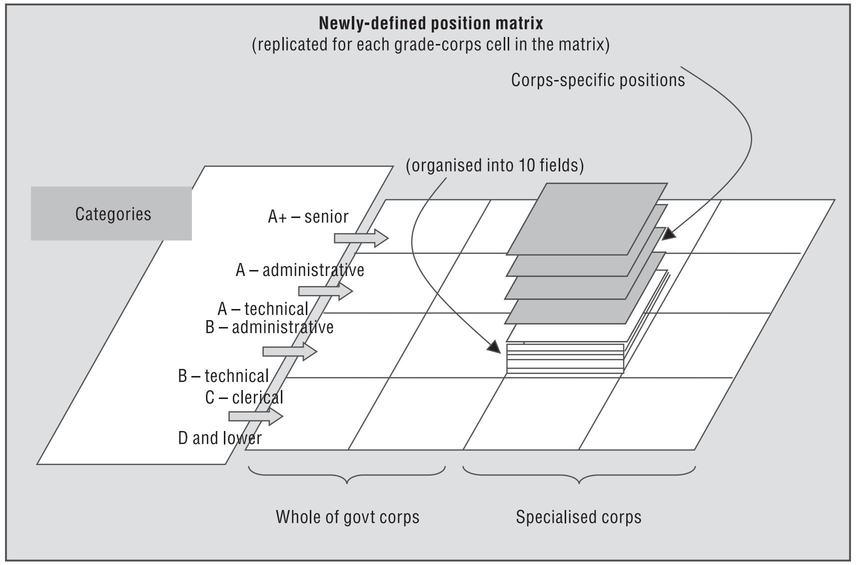
وقد ساعد النظام المهجن الناتج على إنشاء قائمة جديدة من الوظائف في كل سلك تقوم على الواجبات والمهارات المرتبطة بها، بدلاً من النظام القائم على الخلفية التعليمية والدرجة (رتبة) والقائمة الجديدة تحدد الآتي:

- ٢١ مجالاً واسعاً من الأنشطة (مثل إدارة الموارد البشرية) و ١١ من تلك متواجدة في جميع أنحاء الحكومة، في حين ١٠ من القطاعات الخاصة.
- المجموعات المهنية داخل كل فئة (على سبيل المثال مجموعات الموارد البشرية قد تشمل إدارة شئون العاملين، وبناء القدرات، إلخ).
- رتب داخل كل فئة مهنية تتوافق مع الفئة الحالية (التصنيف)، أي مناصب إدارية، الوظائف القائمة على الخبرة ووظائف الإشراف والوظائف الأمامية.

- وظائف مرجعية محددة لكل مجموعة ميدانية ومهنية ورتب.
  - وتشمل هذه الوظائف ١٥٤ وظيفة مرجعية مشتركة بين جميع الوزارات (على سبيل المثال، في مجال الموارد البشرية، وتشمل تلك مدير الموارد البشرية، ومهندس تدريب ومستشارالموارد البشرية والموارد البشرية في الخطوط الأمامية التنفيذية، الخ.)
  - وظائف مرجعية إضافية لوظائف أقسام محددة كما يتناسب مع الظروف المحيطة.

الشكل ٢,٣ يوضح كيفية تفاعل هذين النظامين. كل خلية فئة السلك تضم حالياً مجموعة من الوظائف، تشمل بعض الوظائف المستمدة من ١٥٤ وظيفة مرجعية عبر الحكومة وبعض الوظائف التي تخص واحدة أو أكثر من تلك الهيئات.

الشكل ٢,٣ **هيكل المغرب المنقح للوظائف**



على الرغم من أن تلك الخطوة ما هى إلا خطوة مرحلية، إلا أن النموذج المهجن يوفر معلومات أكثر من ذي قبل ويقدمها بطريقة متوافقة عبر الحكومة. فقائمة الوظائف الجديدة تعطي الحكومة صورة واضحة عن أعداد القوى العاملة لكل وظيفة، وأصبح من الممكن الآن أيضاً تنسيق المسارات الوظيفية في مختلف الوزارات، مع توفر صورة أكثر وضوحاً عن من يفعل ماذا في كل هيئة، حيث تستطيع الحكومة الآن بناء نظام تخطيط قوى عاملة مبسط، يعزز أدوات إدارة الأداء.

إن عملية الإصلاح ليست سوى تحول من النظام التقليدي القائم على المهنية نحو نهج قائم على الوظائف في الغالب، وحيث المسارات المهنية تعتمد على المهارات، والترقية تعتمد على الجدارة بدلاً من الأقدمية. وهذا النظام الجديد يتغلب على العديد من العيوب الرئيسية في النظام القديم عن طريق الاستعاضة عن:

- مسارات مهنية متعددة وقواعد التوظيف، مما أدى إلى انعدام الرؤية في قواعد الموارد البشرية، مع مجموعة متسقة من المسارات.
- الموارد البشرية والجمود التنظيمي الذي حال دون التقدم الوظيفي والتنقل والوظائف المترابطة التي تسهل المقارنة بين الوحدات.
- عدم التطابق السابق بين المهارات والوظائف، مما حال دون الإدارة الاستراتيجية أو تلك القائمة على المهارات، مع مجموعة مهارات واضحة ومحددة لكل وظيفة.

وعموماً، يتحتم على النظام الجديد أن يوزع الموظفين على النحو الأمثل، ويشجع التوجه نحو الأداء على مصالح الشركات، والحد من تكاليف المعاملات ضمن نظام العاملين، مع فهم أوضح للمهارات اللازمة عبر الخدمة المدنية، حيث ستكون الحكومة أيضاً في وضع أفضل للتصدي لتحديات أخرى، بما في ذلك النقص في الموظفين ذوي المهارات الفنية الأساسية ومستويات المهارة التي لا تفي باحتياجات الحكومة، وتحديد الاحتياجات التدريبية.

أصحاب المصلحة والعملية

تم استلهام جزئى في النهج المغربي من التجربة الفرنسية، من حيث وضع قائمة بالوظائف للحكومة بكامل تطبيقاتها، باستخدام «برنامج ريم» «RIME Programme» الذي تم الإنتهاء منه في عام ١١٢٠٠٦. وللاستفادة من تلك التجربة، وضعت الحكومة المغربية مشروعاً ثنائياً للتعاون الفني مع المديرية العامة للوظيفة العمومية الفرنسية (DGAFP)، والتي ساعدت على تحديد العقبات وقامت بتدريب مجموعة من كبار موظفي الخدمة المدنية في المغرب المسئولين عن الإصلاح.

فوزارة تحديث القطاع العام بالمغرب (MMSP) قد اتبعت خطة الإصلاح الفرنسية، وخلقت نهجاً لامركزياً وتشاركياً من أجل تنفيذ عملية الإصلاح. ولتوجيه هذا الجهد، أصدرت الوزارة تعليمات الحكومة الكاملة حول كيفية تطوير قائمة الوظائف وكيفية تحديد كل وظيفة على أساس المعايير الستة التي تم تحديدها (المهارات اللازمة، وما إلى ذلك، أنظر أعلاه).

فالتحليل الحالي لاحتياجات كل وزارة تم إجراؤه بواسطة لجان توجيهية تتألف من خبراء موارد بشرية حيث تتبع أمين عام الإدارة، ولكن برئاسة مدير إدارة الموارد البشرية، كما كانت النقابات أيضا ممثلة في لجان تنسيق البرنامج.

فقد حددت كل وزارة الأنشطة والوظائف التي تحتاج إليها، ثم تم تصنيفها جميعاً ضمن الهيكل الوظيفي. فوزارة تحديث القطاعات العامة MMSP قد عرفت الأنشطة والمهن المشتركة بين جميع الوزارات لتعرف مرجع الوظائف للحكومة بكامل تطبيقاتها.

ولوظائف الوزارات الخاصة، وضعت كل إدارة حقول الأنشطة الخاصة بها، وعينت وظائف لكل قسم في القائمة. فعلى سبيل المثال، تضم الوزارة MMSP عشرة مجالات، وتشمل: الإدارة الاستراتيجية وإدارة التنظيم والمراجعة الداخلية والحسابات وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات وإدارة الموارد البشرية وتقديم المشورة القانونية والعلاقات العامة وإدارة الجودة والخدمات اللوجستية، حيث سيتم سرد وظائف لكل من هذه المجالات في كل قسم من القائمة، وحيث يتم تقسيم وظائفها إلى مزيد من الفئات داخل هذه المجالات إلى ١٨ فئة مهنية و ٤٥ وظيفة مرجعية.

كما أن الوظائف المرجعية للحكومة بكامل تطبيقاتها تضمن الاتساق عبر النظام بأكمله، وسوف توفر أيضاً الأساس لنظام تقييم الأداء المحسن، حيث يتم تطبيق هيكل الوظائف الجديد. وحتى تاريخه، فقد انتهت ٢٦ من ٣٤ وزارة من دورها في وضع قائمة الوظائف الشاملة.

والقائمة الجديدة سوف تمكن أيضاً الحكومة من تحديد التداخل والازدواجية والقدرات الزائدة، مما يؤدي إلى خفض أعداد المناصب والوظائف في المستقبل. وسوف يتحقق ذلك على وجه العموم من خلال دمج وظائف أو إعادة تحديد وظائف لتغطية المناطق التي تحتاج إلى قدرات إضافية.

وبالفعل، تقدم القائمة الجديدة تخطيطاً للقوى العاملة بطريقة أسهل. وعلى سبيل المثال، ذكرت كل من وزارة المالية وبرنامج الخصخصة اللذين انتهيا من وضع القائمة الخاصة بهما، أن بناء الهيكل الجديد قد يساعد على تقييم احتياجات القوى العاملة (المتعلقة بالهيكل العمري وتوقعات التقاعد، من بين مسائل أخرى)، وحددت الثغرات بين الاحتياجات والموارد.

واستناداً إلى القائمة، سيتم التفاوض بشأن خطط العمل مع كل إدارة لترشيد أهداف التوظيف السنوية، وضمان ضبط ملامح التوظيف لتعكس الوصف الوظيفي الجديد. ومع ذلك، سوف تكون هناك حاجة إلى مزيد من العمل مع مرور الوقت لترشيد الموارد البشرية عبر الإدارات الحكومية.

الخطوات التالية

في الوقت الذي يجري فيه وضع اللمسات الأخيرة لقائمة الوظائف، يجري العمل أيضاً على الخطوة التالية، والخاصة بتحديث إدارة الموارد البشرية: خلق قاعدة بيانات شاملة لموظفي

الحكومة بكامل تطبيقاتها، حيث تتضمن خلفيتهم التعليمية الحالية ووظيفتهم الحالية وغيرها من البيانات. وبدون تلك المرحلة، لا يمكن تنفيذ تخطيط القوى العاملة ولا السياسات القائمة على الكفاءة.

إضافة لذلك، سيتم وضع برنامج إلكتروني للموارد البشرية بحلول عام ٢٠١٠، لدمج البرامج الإلكترونية للموارد البشرية ومختلف قواعد البيانات المستخدمة حالياً.

وستكون المرحلة التالية أيضاً، وضع قواعد عمليات التوظيف الجديدة للموارد البشرية، والمسارات الوظيفية وبرامج التدريب، وما إلى ذلك. ومن المتوقع أن يؤدي ذلك إلى تنسيق قواعد الموارد البشرية، وإعادة تصميم المسارات الوظيفية وبرامج التدريب، ورفع مستوى القوى العاملة العامة لمواكبة القدرة على التغير التكنولوجي والمهام الجديدة للخدمة المدنية.

وفي مجال التدريب، نرى أن قائمة الوظائف الجديدة القائمة على الكفاءة سوف تدعم مهارات القوى العاملة، وترفع مستوى تعليمهم على مدى حياتهم المهنية. فمنذ عام ٢٠٠٦، صار يتعين على كل إدارة تقديم خطة شاملة للتعليم على مدار الحياة المهنية، مع تحديد الغايات والأهداف لسنوات متعددة. وقد أثير في الآونة الأخيرة موضوع بشأن الحدود القصوى لميزانية نفقات التدريب التي حددت بحوالي ١٫٣ ٪ من مجموع الأجور. فأعداد برامج التدريب الشاملة قد ارتفعت إلى ستة أضعاف بين الأعوام ٢٠٠١ و ٢٠٠٦، حيث يتم تعديل سياسات التدريب باستمرار لتناسب الاحتياجات المتغيرة.

أما المرحلة الأخيرة في عملية الإصلاح الطموحة الشاملة لإدارة الموارد البشرية في المغرب فستكون أكثر المراحل صعوبة. وهي تتضمن توفيق شروط العمل في القطاع العام مع ظروف سوق العمل واللوائح، بما في ذلك تحديد الرواتب وغيرها من ظروف العمل التي يمكنها اجتذاب واستبقاء الموظفين ذوي المهارات العالية. وسوف تشمل تعميم الامتحان التنافسي، ووضع مشروع قانون (وهو الآن قيد المناقشة) لتوضيح الشروط القانونية التي تنظم ترتيبات التعيين ذات الشروط الثابتة (التعاقد)[١٢].

وقد غير القانون الذي أقر في عام ٢٠٠٧، نظام تقييم الأداء؛ حيث تم وضع خمسة معايير جديدة لتقييم أداء الموظفين (التفاني والابتكار والقدرة على تلبية متطلبات العمل والأداء والإنتاجية). وذلك القانون يربط بين أداء الفرد وبين الترقية عن طريق السماح للموظفين الذين يتجاوز مستوى أدائهم حداً معيناً، على أن يتم ترقيتهم في وقت أسرع. إلا أن الواقع العملي يشير إلى أن الغالبية العظمى من الموظفين يحصلون على تصنيفات أعلى من الهدف، حيث تعمل MMSP على تحديد الأهداف الفردية بوضوح أكثر، وذلك باستخدام قائمة الوظائف الجديدة لجعل التقديرات أكثر شفافية وإفادة.

وينطوي هذا الأمر أيضاً على زيادة الحد من توطيد هيكل السلك، ورسم مسارات مهنية جديدة، لتبدأ في عام ٢٠١٠. وهناك مشروع قانون قيد المناقشة حالياً، وهو يقضى بالسماح للموظفين بالانتقال بسهولة أكبر فيما بين مختلف الوزارات.

فإعادة هيكلة الأجور والحوافز المالية الأخرى لا يزالان يمثلان تحديين كبيرين، على الرغم من أن قائمة الوظائف الجديدة وتطوير المسارات المهنية ذات الصلة تقدم مساهمة قيمة في تلك العملية. وكما في دول الـ «مينا» الأخرى، تأتى خطوة هامة في ترشيد الأجور، وهي الحد من نسبة مجموع حزم الأجور المكونة من البدلات والمكافآت، التي تم وضعها تدريجياً للتعويض عن جمود الرواتب الذي لا يتناسب مع الزمن الحالي. فالبدلات التنظيمية والوظيفية وصلت إلى ٧٢ ٪ من مجموع الأجور ويتم تخصيصها تلقائياً بغض النظر عن الأداء الفردي.

وسوف يحتاج مجموع الأجور أيضاً إلى عملية إعادة توازن: ففي الوقت الحالي يذهب ٤٧ ٪ من مجموع الأجور إلى ٢٠ ٪ من الموظفين الأعلى أجراً.

وهناك هيكل مرتبات منقح، وسوف يعمل على زيادة الفرق بين مرتبات الدرجات المختلفة بدرجة كبيرة مع عدد أقل من الفئات، ولكن مع وجود فروقات أكبر فيما بينهم، حيث سيتم تقليص ٦٨ من الأطر القانونية التي تحكم الآن (وتشوه) نظام الأجور في الخدمة المدنية١٣. والهدف من ذلك هو عكس بنية الأجور والبدلات، فنسبة ٧٠ ٪ من الأجر تأتي من الراتب الاساسي و ٣٠ ٪ من البدلات. وبالتالى فإن إعادة هيكلة الرواتب سوف يكون مكلفاً: وتشير التوقعات إلى أن التكلفة ستكون ١٣ مليار درهم (١,١٥ مليار يورو) كل عام، حيث يرجع ذلك في الأساس إلى ارتفاع متوسط الأجور والمعاشات الإضافية التقاعدية ١٤.

الاستنتاجات

إن دراسة الحالة تلك تشير إلى مدى تعقيد وصعوبة إصلاح المجال، الذي يمكن وصفه بأنه الأكثر مقاومة للتغيير في أي من إدارة جدول الأعمال. وتجربة المغرب هذه مفيدة، لأنها تدل على أنه مع الإرادة السياسية والمثابرة يمكن إحراز تقدم في الواقع.

وأحد العوامل الرئيسية في نجاح عملية الاصلاح هو النهج المنهجي والخطوة بخطوة نحو اللامركزية، وهو نهج اتبعته وزارة تحديث القطاعات العامة في المغرب. فبدلاً من أخذ جدول أعمال إدارة الموارد البشرية بكامله، اختارت الوزارة MMSP جزءاً واحداً من المجموعة، ووضعت قائمة جديدة بالوظائف، ومواصلتها بالتدريج. وقد أخذت كل وزارة على عاتقها وضع قائمة الوظائف الخاصة بها مع مقدار معين من المرونة في الجدول الزمني. وقد مكن ذلك بعض الوزارات – مثل وزارة المالية – من إحراز تقدم بسرعة أكبر من غيرها.

وكجزء من استراتيجية الخطوة بخطوة، وبدلاً من القضاء على النظام القديم للسلك والفئات، فقد وحدت الوزارة MMSP النظام مع ترك المخطط الشامل كما هو وذلك النهج قد جنب، أو على الأقل أجل، معركة كبيرة محتملة النشوب، نظراً للارتباط الطويل للخدمة المدنية بالسلك المهني.

ومن خلال السماح للوزارات ذاتها بتحديد هيكل جديد للوظائف، مع مشاركة العناصر الأساسية من السلك (الشكل ٢,٢)، وحسب إقتضاء النقابات الخاصة بها، فقد أظهرت الوزارة احترامها للخبرة والتقاليد لكل مهنة. في حين أن ثمة فرضاً تنازلياً قد يبدو مغرياً، فكلما كانت العملية أبطأ في المشاركة واللامركزية صار من الممكن أن تظهر قيمتها بشكل أكثر وضوحاً. فالمغرب قد تعلمت من أخطائها ومن تجربة الآخرين من خلال اتباع النهج التدريجي والخطوة بخطوة. كما استفادت المغرب من الممارسة الفرنسية الأخيرة لوضع قائمة بالوظائف للتعجيل بعملها في ذلك المجال. وعندما أثبتت حزمة التخفيض الطواعية بأنها غير كافية، تم إعادة هيكلتها وإعادة طرحها، محققة النجاح في الجولة الثانية. فالإصلاحات ليست بأي حال من الأحوال كاملة، ولكن تم إحراز تقدم على مدى السنوات الخمس الماضية. وسوف تكون المراحل المقبلة هى الأكثر صعوبة، لأن الإرادة السياسية المستمرة والإصرار على تحقيق الإصلاح الشامل لن يقلان أهمية في تلك المراحل.

٢.٦. دراسة الحالة في تونس: عملية تشاورية

السياق

بدأت الحكومة التونسية عملية إصلاح نظام الموارد البشرية منذ عقد من الزمان، حيث بدأت بتبسيط قانون الخدمة المدنية (الجدول ٢,٥). وفي عام ٢٠٠٧، بدأت الحكومة عملية تشاورية واسعة، وسمحت لأصحاب المصلحة بالاتفاق على تنفيذ خطة إصلاح خاصة بطريقة منهجية بين الأعوام ٢٠٠٧ و٢٠١١. وتلك التجربة توضح كيف يمكن لثقافة التحسين المستمر أن تحرز تقدماً من خلال التعاون مع أصحاب المصلحة القياديين، والعمل على زيادة تقبلهم للتغيير.

جدول ٢,٥ سمات الموارد البشرية في الإدارة التونسية

سمة الموارد البشرية	التفاصيل
نظام الموارد البشرية	قائم على المهنية.
العضو المركزي للموارد البشرية	الإدارة العامة للمصالح الإدارية والوظيفة العمومية تحت مظلة رئيس الوزراء. عملية صنع القرار مركزية.
البيئة القانونية	قانون الخدمة المدنية رقم ١١٢–٨٣ الصادر ١٢ ديسمبر ١٩٨٣. ١٢٦ قانون مستقل. آخر قانون لإصلاح الخدمة المدنية:٢٠٠٣. ظروف عمل محددة تختلف عن تلك للقطاع الخاص.
شروط التوظيف	وظائف ثابتة.
أدوات تخطيط القوى العاملة	قاعدة بيانات الموارد البشرية عام ٢٠٠٢. نظام التقاعد المبكر تم تقديمه في عام ٢٠٠٨ للعاملين الذين يبلغ أعمارهم ما بين ٥٧–٦٠ عاماً.
التوظيف	فحص تنافسي. اختبار تحريري بنظام اختيار متعدد. تفويض عملية التعيينات للوزارات
المرتبات	آخر تنقيح للأجور في عام ١٩٨٨. عدم ربط الأداء بالأجور. العلاوات والبدلات تعتمد في الأساس على طول مدة الخدمة أو التخصص الوظيفي. الإنتهاء من عملية إصلاح العلاوات والبدلات في ٢٠١١.
الترقي المهني	المعايير (بترتيب مدى التأثير): • تعتمد في الأساس على الأقدمية. • المنافسة. • الأداء الفردي.
نظام تقييم الأداء	سيتم تنقيحه في السنة القادمة كما تم إجازته من البرنامج الرئاسي الذي أقر للأعوام ٢٠٠٩–٢٠١٤. نظام تقييم الأداء الجديد سوف يشمل نظام أجور مرتبطاً بالأداء وكذلك نظام تدريب جديداً.
كبار موظفي الخدمة العامة	قواعد محددة للتعيينات والتقدم المهني. تكليف لمدة ٥ سنوات لوظائف الإدارة العليا سيتم إدخاله بحلول عام ٢٠١١.
أطر عملية إصلاح الموارد البشرية	استراتيچية التنمية الإدارية للأعوام ٢٠٠٧–٢٠١١ (خطة التنمية الحادية عشرة). الأهداف:زيادة الأوضاع المرنة للعمال وإدخال سياسات إدارة الأداء.

ونهج تونس يختلف عن غيره بدول منطقة الـ «مينا» الأخرى في أنه سوف يحافظ على وضع قواعده القائمة على المهنية مع إدخال مرونة أكبر وتدابير جديدة في هيكله لإدارة الأداء. وهذا يبرز حاجة كل بلد أن تحدد نهجها الخاص بها، عن طريق تطويع التجارب الدولية لتناسب تقاليد البلد وسياقها الخاص.

ولعملية الإصلاح الإدارى الطموحة لإدارة الموارد البشرية في تونس ثلاث أولويات رئيسية:

١. وضع أدوات لإدارة الأداء التي تركز على تقييم الأداء والأجور على أساس الجدارة.
٢. إعادة هندسة برامج التدريب لربط التدريب بالمهارات والكفاءات اللازمة.
٣. إدخال ترتيبات جديدة لتخطيط القوى العاملة التي تقوم على إعادة صياغة توصيف الوظائف وتصنيفها الجديد، وهي مرتبطة بنموذج قائم على الكفاءة ويفي بتوقعات الحكومة للتعيينات والتدريب ومستويات الترقيات.

وفي حين أن جميع تلك العناصر يمكن العثور عليها أو على الأقل يتواجد بعضها في البرامج الأخرى لإصلاح الموارد البشرية في المنطقة، إلا أن اختيارها في تونس تم بشكل صريح لدعم الهدف الإداري الشامل للقدرة التنافسية الوطنية المعززة، كما نوقشت في الفصل الأول. فتلك العناصر تعكس إلتزام الحكومة لجعل الخدمة المدنية شريكاً فعالاً في رفع القدرة التنافسية الوطنية وزيادة النمو الإقتصادي في تونس.

ولذلك استهدفت سياسات التوظيف المنقحة في القطاع العام خدمة عامة أكثر ملاءمة للأعمال التجارية، وفعالة، وتعتبر شرطاً مسبقاً رئيسياً لجذب المزيد من الاستثمارات الأجنبية. وعموماً، فإن عملية إصلاح إدارة الموارد البشرية في تونس، حددت أولويات تحسين نوعية تقديم الخدمات العامة من خلال تحسين أداء الموظفين وقدرتهم على الاستجابة مع العميل. وفي الوقت ذاته لم يتم تجاهل الإنتاجية ومكاسب الكفاءة بأى حال من الأحوال، فهما يحتلان المركز الثاني لهذا الهدف الرئيسي[١٥]. وعلى عكس البحرين والمغرب، فإن تونس لن تواصل العمل على توحيد مستوى التوظيف أو زيادة التعاقد الخارجى للقطاع الخاص.

ومع ذلك، فحزمة عملية الإصلاح تتطلب إعادة هيكلة شاملة للخدمة المدنية، بما في ذلك تنقيح رئيسي للنظام الأساسي للخدمة المدنية والشروع في تغييرات واسعة لكل من السياسات والإجراءات. وهى في هذا الشأن لا تختلف عن غيرها من دراسات الحالة. على أن ما يميز تونس، هو الالتزام القوي للتشاور مع أصحاب المصلحة للمضى قدماً في عملية الإصلاح، ودعم وإدارة التغيير على مدى فترة طويلة. وقد شعر فريق عمل عملية الإصلاح في تونس الذي يتخذ مكتب رئيس الوزراء مقراً له، بأن نهج التشاور هو أفضل وسيلة لإحداث تغيير في ثقافة الخدمة المدنية وغرس قيم استجابة القوى العاملة. فالتحولات الثقافية لا يمكن جبرها من خلال تغيير القوانين أو اللوائح، بينما يجب دعم تلك التحولات وتعزيزها من قبل نظام عامل يقوم بإرسال رسائل واضحة للموظفين على التوقعات والمساءلة، ويجب أيضاً أن يكون تقبلهم على المستوى الشخصي من قبل الموظفين أنفسهم.

لقد أدرك فريق عملية الإصلاح التونسي أيضاً أن الوسيلة الأكثر كفاءة لجعل موظفي الخدمة المدنية يتقبلون مثل ذلك التغيير أن يتم التعامل معهم كأنهم عملاء لنظام إدارة الموارد البشرية للخدمة العامة، والتشاور معهم وإشراكهم في التأكد من أن النظام الجديد يلبي احتياجاتهم، كما يشهد الواقع بذلك. فهذا السلوك قد حاكي ذلك الإصلاح المنشود، وكذلك المساعدة على تحقيقه.

أصحاب المصلحة والعملية

استهدفت اللجنة الوطنية (أنظر أدناه) تسع مناطق، كانت تشكل عبئاً على موظفي الخدمة المدنية، فضلاً عن إن لديها إمكانية لعرقلة التقدم في عملية الإصلاح:

١. اللوائح الصارمة التي تسهم في عدم كفاءة العمليات وعدم مرونة سير العمل.

٢. معدل التضخم في حجم المتطلبات القانونية والنظامية.

٣. عدم وجود قيم خدمة مدنية أساسية محددة بوضوح في تشريع الخدمة المدنية الأساسية.

٤. إجراءات التعيين المختلة وظيفياً والتي تستغرق وقتاً طويلاً.

٥. الإفراط في مركزية سياسة التدريب وبرامج التدريب التي عفا عليها الزمان، وأدت إلى عدم فاعلية خطط التدريب التي تركت أكثر من ثلث الأموال المخصصة للتدريب غير مستخدمة بين الأعوام ٢٠٠٣ و ٢٠٠٥. ولكن منذ عام ٢٠٠٥، أظهرت التحسينات الرئيسية أن حوالي ٩٠ ٪ من إيرادات موازنة التدريب قد تم استخدامها في عام ٢٠٠٧.

٦. نظم تقييم الأداء غير مناسبة ولها استخدام محدود للمؤشرات ذات الصلة بالوظيفة وعدم ارتباط واضح بالتدريب أو التقدم الوظيفي.

٧. نظام الترقيات قائم على الأقدمية (وليس قائماً على الجدارة).

٨. محدودية الحركة بين مختلف الوزارات ووظائفها.

٩. جداول أجور متعددة وغير متسمة بالشفافية، والتي وفرت ٧٨ نوعاً مختلفاً من العلاوات والبدلات، أو علاوات جدارة قائمة في المقام الأول على درجات الموظفين ووظائفهم وليست مرتبطة بالأداء أو تحسين المهارات، مما أدى إلى قرارات غير منتجة ملتمسة الحوافز وإدخال درجة عالية من التعسف في جداول رواتب الموظفين. وللإستجابة لمناطق المشاكل تلك، تطلب ذلك مجموعة جديدة من اللوائح، والتي تربط بين الأجور والأداء وتزيد العدل. فعلى سبيل المثال، نجد أن الكفاءات والسلوكيات المطلوبة يمكن مكافأتها من خلال حوافز أكثر جاذبية ومسارات وظيفية واضحة للموظفين، وبخاصة للموظفين ذوي الكفاءة الذين ستكون خبراتهم

ومهاراتهم حاسمة في نجاح عملية الإصلاح. وأما احتياجات الكفاءات، بدلاً من اعتبارها غلافاً لميزانية فإنها ستحتاج لأن تكون في محور قرارات التوظيف. ونهج الكفاءة من شأنه أن يمنح الحكومة وجهة نظر استراتيجية لإحتياجات القوى العاملة، وتمكينها من إعادة تنظيم التوظيف مع أهداف أشمل وبالأخص مع عدد موظفين أقل، ولكن في مجالات هامة مثل التعليم، ووضع طرق أفضل لقياس أثر مجموع الأجور على الإقتصاد.

وقد بدأ فريق عملية الإصلاح عملية تشاور واسعة النطاق في نوفمبر ٢٠٠٧، أشرك فيها الموظفين وأصحاب المصلحة الآخرين في تحديد المسار، من أجل تحقيق النتائج المحورية لعملية الإصلاح: إعادة تعريف مهام الحكومة ومخرجاتها، بدءاً من إعادة صياغة القيم الأساسية التي تنظم العمالة في القطاع العام بوصفه الأساس الذي يقوم عليه بناء قانوني جديد، وحتى النظام الإداري الذي من شأنه تعزيز تلك القيم.

إن عملية الإصلاح التونسية تنطوي على نهج مفتوح وتفاعلي مع درجة عالية من الشفافية. لذا فقد شرع فريق عملية الإصلاح في إقامة جسوره في بادىء الأمر على أساس علاقات قائمة، كما فعل مع نقابة العاملين بالحكومة على سبيل المثال، حيث خاض مرحلة من التفاوض معها في إطار نظام يستغرق ثلاث سنوات في كل مرحلة تفاوضية، كان قد أدخله منذ بدايات التسعينيات، ثم تطور تدريجياً ليصبح منتدى لمناقشة إصلاحات الموارد البشرية، فضلاً عن الأجور وظروف العمل. وقد أصبح هذا النظام أداة يمكن أن يستخدمها الإصلاحيون لتوسيع الحوار لمزيد من الإصلاح الشامل. وبدون تلك الآلية لم يكن من الممكن إنشاء حوار مثمر مع نقابات العمال، ولأصبحت التفاوضات شيئاً أكثر صعوبة.

ثم جاءت مرحلة توسيع المشاورات لتشمل أصحاب مصلحة آخرين. وذلك يعكس الحاجة للتفاوض مع مجموعات مختلفة للتوصل إلى اتفاق على الحاجة إلى الإصلاح والحصول والحفاظ على التزام أصحاب المصلحة لعملية الإصلاح. كما أن هذا النهج يعكس الاعتقاد بأن المشاركة الواسعة في وضع جدول الأعمال هو أمر حاسم للحصول على الشرعية والإلتزام نحو عملية التغيير. ثم إن مفهوم أصحاب المصلحة الآخرين يشمل كبار صانعي القرار من الحكومة المركزية والإقليمية وحشد من موظفي الخدمة المدنية، والخبراء الأكاديميين وممثلي الأحزاب السياسية والمحافل الدولية، فضلاً عن مندوبي النقابات. وقد تم تشكيل عدة لجان استشارية في يناير/كانون الثاني عام ٢٠٠٨ لتقديم المشورة بشأن قضايا محددة في تحسين فاعلية القطاع العام، ولهيكلة وتنظيم المشاورات:

أ. لجنة وطنية مؤلفة من خبراء إدارة الموارد البشرية وخبراء قانونيين وأكاديميين، وتلك هي المؤسسة الأكثر نفوذاً من جانب المشاركين.

ب. لجنة الدعم، والتي توفر المشورة الفنية بشأن قضايا مثل الحكومة الإلكترونية، وجودة تقديم خدمات القطاع العام وغيرها من قضايا الإدارة.

ج. اللجنة الفنية، والتي تعطي تحليل المؤشرات والإحصاءات لتغذية عملية تصميم السياسات.

فذلك النهج جدير بالملاحظة من عدة نواح. أولاً: نظراً لمعالجته القضايا الشاملة التي تتعلق بالنواتج، بدلاً من المشاكل البسيطة الموجهة لمشاكل للعاملين (سياسات الترقية على سبيل المثال). وثانياً: عن طريق إشراك الخبراء جنباً إلى جنب مع ممثلي النقابات، تمكن فريق عمل عملية الإصلاح من استمرارية التركيز على النتائج، وتجنب الانزلاق إلى مستنقع تفصيلات الموارد البشرية في الخدمة المدنية. ثالثاً: إشراك موظفي الخدمة المدنية في عملية التشاور ومعاملة الإصلاحيين لهم بوصفهم أصحاب المصلحة والمهنيين وحلفاء في عملية الإصلاح، بدلاً من كونهم الهدف من عملية الإصلاح. وأخيراً، فقد استطاع الاصلاحيون بناء الدعم من أجل التغيير، وذلك من خلال مشاركة الإصلاحات المقترحة مع المجموعة لجمع نصائحهم، بدلاً من طرح آرائهم العامة جانبا، مع الحفاظ على خطط محددة بعناية شديدة. وقد لجأ فريق عملية الإصلاح أيضاً إلى الخبراء الخارجيين والتشاور مع المهنيين في الحكومة بطريقة استراتيجية، لتقديم أفكار جديدة وجلب مجموعة أوسع من أصحاب المصلحة الى طاولة التشاور. فهناك الحلقات الدراسية والاجتماعات التى لعبت دوراً في تلك العملية، بما في ذلك على سبيل المثال، الحلقة الدراسية الدولية التي نظمتها منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية والـ «مينا» و مبادرة الإدارة الرشيدة من أجل التنمية في الدول العربية GfD في فبراير/شباط ٢٠٠٨، والاجتماع بمديري إدارة الموارد البشرية من وحدات الحكومة المركزية في مايو/أيار ٢٠٠٨، والاجتماع بموظفي الخدمة المدنية وكبار المديرين من هيئات عامة إقليمية١٦ في يوليو/ تموز ٢٠٠٨، حيث كانت المقترحات تخرج بالتشاور مع جميع الأطراف، بالإضافة إلى عقد ندوة وطنية يشارك فيها جميع أصحاب المصلحة الرئيسيين في عام ٢٠٠٨. وقد ساعدت كل تلك الاجتماعات المتكررة على الحفاظ على القوة الدافعة اللازمة لدفع المقترحات قدماً، للحفاظ على الشفافية وخلق منتدى التشاور الموسع، حيث أطلق الفريق موقعاً على الانترنت في سبتمبر/ أيلول ٢٠٠٨ (بعد عقد معظم الاجتماعات التشاورية الكبيرة) يحتوي على وثائق منطق عملية الإصلاح ووثائق الخلفيات السياسية الأساسية، وتغييرات لوائح الموارد البشرية المقترحة. والأهم من ذلك، سمح الموقع لحشد موظفي الخدمة المدنية بالتعليق على المقترحات أو إرسال ردود أفعالهم. وهذا النهج التصاعدي قد ساعد على تعزيز المبادرات القائمة على المشاركة بين موظفي الخدمة المدنية تمهيداً لتقبل عملية الاصلاح.

الإنجازات

تسلط التجربة التونسية الضوء على أهمية إدماج عملية إصلاح الموارد البشرية في عملية الإصلاح الأشمل. والمثير للفضول، إن خطة عملية الإصلاح التونسية في البداية لم تعر اهتماماً لعملية إصلاح إدارة الموارد البشرية، ولكن ركزت بدلاً من ذلك على مجالات الإصلاح الأخرى التي تم تحديدها بشكل وثيق مع مناخ الأعمال المحسن (تبسيط الإجراءات الإدارية، وما إلى ذلك). إلا إنه في مرحلة مبكرة من العملية، أدرك فريق عملية الإصلاح بأن تحسين أداء الخدمة المدنية، هو الأساس لجعل التغييرات الأخرى تعمل بكفاءة وبالتالي غيرت إتجاه برنامج الإصلاح.

فالنهج الاستشاري المعدل، مكن فريق عملية الإصلاح الذي يعمل بمشاركة لجنة وطنية، من إحداث تقييم أداء للحكومة بكامل تطبيقاتها، بحيث تم تحديد العقبات الرئيسية التي يمكن أن تنسف عملية إصلاح الموارد البشرية. وقد دعا التقييم الى الهجوم المباشر على القيود الهيكلية، والجمود في نظام الخدمة المدنية التقليدي، والذي تحركه اللوائح لفتح الطريق أمام عملية الإصلاح. وأعطت عملية التشاور الإصلاحيين أداة استراتيجية لتقدم برنامجهم، علاوة على حشد الدعم لعملية الإصلاح، وتعزيز التصميم العام لحزمة عملية الإصلاح، وأعطت الحكومة دفعة جديدة لاستراتيجية إدارة الموارد البشرية.

وفي مايو/أيار ٢٠٠٩، أعلن الرئيس التونسي جدول أعمال عملية الإصلاح الرسمي المنقح، وقد نبع الكثير منه من نتائج المشاورات مباشرة. وذلك يؤكد، أنه حتى مع ممارسات إشراك أصحاب المصلحة المناسبة، فإن القيادة القوية لا تزال عاملاً رئيسياً خاصاً من أجل نجاح عملية الإصلاح. فجدول الأعمال الجديد يقوم على محورين أساسيين، هما:إدارة الموارد البشرية والتدريب، بحيث يضع موظفو الخدمة المدنية مهاراتهم في محور عملية الإصلاح بدلاً من نشوب عمليات جديدة أو هياكل تنظيمية. كما يؤكد جدول الأعمال على وضع أهداف واضحة ومرتبطة بالقيم الأساسية، ومن ثم خلق الحوافز المناسبة، وإعطاء العاملين المرونة اللازمة لاتخاذ قراراتهم بشأن أفضل السبل للوصول إلى الأهداف.

وهذه المفاهيم تبدو مألوفة لمن هم على دراية بالتفكير الحالي في إدارة الأعمال، لكنها ثورة حقيقية في سياق إدارة القطاع العام لدول الـ «مينا». علاوة على ذلك، لم تتم هندسة هذا التحول من قبل الجهات المانحة الخارجية أو المستشارين الأجانب، ولكن من جانب المهنيين في قلب الخدمة المدنية نفسها. وبالتالي فإن دراسة الحالة التونسية توضح كيفية أن القيادة ما هى إلا جزء لا يتجزأ من نظام إدارة الموارد البشرية على جميع المستويات.

والجدول الزمني لتنفيذ عملية الإصلاح يدعو إلى التنفيذ الكامل بحلول عام ٢٠١١. وحتى الآن، تسير الحكومة التونسية على الطريق الصحيح، واستطاعت أن تتغلب على الكثير من المطبات الأساسية لعملية الإصلاح، وذلك بفضل عملية التشاور. وعلى وجه الخصوص،

تشير الأدلة إلى أن أهداف عملية الإصلاح تم فهمها على نطاق واسع، ودعمها من قبل موظفي الخدمة المدنية، بينما قامت القيادة التنفيذية والرؤية بعمل ترابط لبرنامج الإصلاح ككل. وما زال من السابق لأوانه تقييم النجاح النهائي، والذي سوف يعتمد على الخطوات القادمة الرئيسية المبينة أدناه.

الخطوات التالية

والآن، حيث تم تقبل فكرة التغيير على نطاق واسع، فإن الخطوات القادمة لعملية الإصلاح سوف تتناول العديد من المجالات الأساسية للموارد البشرية، وخاصة تنمية أطر الكفاءة وأدوات إدارة الأداء. وتشمل الأهداف الرئيسية المراد تحقيقها بحلول عام ٢٠١١ تنقيح قانون الخدمة المدنية (النظام الأساسي العام رقم ١١٢–٨٣، الصادر في ديسمبر ١٩٨٣) ليحدد بوضوح الأهداف الجديدة لنظام توظيف فعال في القطاع العام. ومن المتوقع أن تعرض الحكومة إطار موازنة موجه نحو الأداء مع إجراءات قائمة على المخرجات ونظام متعدد السنوات لإدارة الموارد البشرية، لإصلاح العلاوات والاستحقاقات، ولإدخال تكليف لمدة ٥ سنوات لوظائف الإدارة العليا، وربط الأجر بالأداء لكبار موظفي الخدمة المدنية١٧، ولإطلاق قائمة جديدة للوظائف، والشروع في اتخاذ تدابير أخرى تربط بين أداء الأفراد والتقدم المهني والأجور، لتحقيق مكاسب الإنتاجية المنهجية. ومع ذلك، فإن عملية إصلاح الخدمة المدنية لا تنطوي على عملية تغييرات دستورية حيث إن الأهداف الرئيسية لعملية الإصلاح الجارية مبنية على المبادئ الدستورية الحالية.

٢.٧ الاستنتاجات

الإنجازات التي تم إبرازها في هذا الفصل، توضح الجهود الهامة التي بذلت في مختلف أنحاء المنطقة لبناء قوى عاملة عامة أكثر استدامة واستجابة، استناداً إلى سياسات الإصلاح الشاملة والنظم والإجراءات. وعلى الرغم من أن الحكم على ذلك العمل جاء بأنه في تقدم، إلا إن عمليات الإصلاح لا تزال تركز بشكل واضح على زيادة الفعالية الشاملة والنزاهة والمساءلة في الخدمة المدنية في تقديم الخدمات. وهذا لا يمكن تحقيقه من خلال الإبقاء على نظام إدارة الموارد البشرية في الحكومة، بل يتطلب تحول حقيقي في الخدمات المدنية في المنطقة.

وتوضح دراسات الحالة للدول الأربعة النطاق الطموح لعملية إصلاح إدارة الموارد البشرية الجارية في مختلف أنحاء منطقة الـ «مينا»:

- فقد أنشأت البحرين مؤسسة جديدة (ديوان الخدمة المدنية) لتطبيق نموذج قائم على الكفاءة. ويتمثل دوره في القيام بدور أداة استراتيجية للحكومة بكامل

تطبيقاتها، ولإعادة هيكلة نظام إدارة الموارد البشرية من خلال إدخال تخطيط القوى العاملة المرتبط بالأهداف التنظيمية وبالتغييرات في عمليات التوظيف والتدريب. وهذا النهج تم اختياره مع مراعاة التحولات التجارية والمخرجات الجديدة، وحيث يتذبذب الطلب، فإن المهارات والكفاءات المطلوبة من قبل الموظفين تتغير معه باستمرار.

- مبادرات مصر في تدريب القيادة وإنشائها قاعدة بيانات للخدمة المدنية، استخدمت فيها الموارد المحدودة بشكل استراتيجي لدعم عملية الإصلاح، وكذلك التحسين المباشر لإدارة الموارد البشرية. وقد تم إنجاز خطوات واسعة في مجال قدرات الإدارة من خلال زيادة تفويض عملية صنع القرار للموارد البشرية للإدارات والوزارات، وإعادة هيكلة تصنيف الوظائف وتكييف الأدوات لتحسين تخطيط القوى العاملة.
- أجرى المغرب إعادة هيكلة في عمق الخدمة المدنية، وتتمحور حول قائمة جديدة واسعة للحكومة بشأن الوظائف القائمة على الكفاءة. كما تم إعادة الهيكلة بالتعاون مع ٣٤ وزارة معنية، وبطريقة مبتكرة استخدم فيها النموذج اللامركزي للتوصل إلى اتفاق بشأن هيكل جديد وإعداد الوزارات للمرحلة المقبلة من عملية الإصلاح. وسوف ينطوي ذلك على التحول إلى إدارة الموارد البشرية القائم على تحليل الاحتياجات والكفاءات المطلوبة لقائمة الوظائف، والتوفيق بين القدرة والتغير التكنولوجي والمهام الجديدة للخدمة المدنية.
- نهج تونس المبتكر يضع التشاور مع الموظفين وغيرهم من الشركاء في محور عملية الإصلاح. وقد أدى ذلك إلى سرعة التقدم، ومحاكاه الدروس المستفادة في الدول الأعضاء في منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية فيما يتعلق باستراتيچيات إدارة التغيير. فإنجازات تونس التي تحققت حتى الآن، وعملية الإصلاح الجارية للموارد البشرية في تخطيط القوى العاملة والأجور، توضحان أن عملية الإصلاح تؤثر على النتيجة بنفس عمق المحتوى، ويمهد الطريق لإحداث التغيير الفعال.

فتلك التجارب المتنوعة تثبت أن هناك عدداً من المسارات البديلة للنجاح في المهمة الصعبة لإصلاح الخدمة المدنية. فاختيار أفضل مسار يتطلب من قادة الإصلاح أن يدققوا النظر في نهج أكثر فاعلية، وبخاصة بالنظر إلى تحدياتهم المحددة وتاريخهم وأولوياتهم، ثم وضع خطط التنفيذ التي تعكس الاستراتيچية التي اختاروها.

الملاحظات

١. سوف تتقلص القوى العاملة المصرية في الخدمة المدنية إلى النصف بسبب التناقص الطبيعي خلال العقد القادم.

٢. تظهر التوقعات الرسمية الحكومية أن ما يتجاوز ٣٠ ٪ من كامل القوى العاملة في الخدمة المدنية ستتقاعد في غضون خمس سنوات حيث يتقاعد كل عام ٣٨٠٠٠ من أصل ٤٧٦٢٩٥ موظف خدمة مدنية.

٣. يتم استنقاء الإجازة السنوية والخاصة، وكذا عن استمارات تقييم الأداء، مباشرة من قبل الموظفين وترسل تلقائياً للحصول على موافقة المديرين المعنيين.

٤. يرجع هذا الاستنتاج إلى السقوف المحدودة في أعداد الوظائف والدرجات الوظيفية. باستثناء المناصب الإدارية.

٥. يعمل عن طريق التعاقد في الوقت الحالي ٤٢٧٠٠٠ موظفاً فقط.

٦. تشمل البرامج التدريبية ما يلي: برنامج الإدارة المتقدمة لمساعدة المتخصصين لوضع الاستراتيجيات الملائمة لقيادة منظماتهم، وبرنامج المديرين التنفيذيين لتحسين المهارات الإدارية، مركز إعداد القادة لاكتساب مهارات القيادة الجديدة، وتعلم كيفية إدارة فرق العمل وكيفية استخدام المنهج العلمي الكمي، برنامج التطوير الإداري لاكتساب المهارات في مجال التخطيط الاستراتيجي وتحليل السياسات.

٧. تتضمن بما في ذلك /الراتب الأساسي والبدلات / العلاوات.

٨. يرجع إلى ٤١ ٪ من الوفيات.

٩. Etude relative a l'evaluation de l'operation du depart volantaire de la function publique مؤسسة KPMG، وزارة تحديث القطاع العام.

١٠. Referentiel des emplois–types et des competence communes aux administrations publiques

١١. وضع شروط مرنة لتسهيل توظيف المهارات الضرورية

١٢. تبين الأدلة أن هناك نتائج متشابهة مستخلصة في عدد كبير من دول المنطقة (مثل مصر والأردن وتونس والمغرب، الخ).

١٣. تقدير المعاشات على قيمة تدرج الأجر.

١٤. يلقى هذا التأكيد تأييداً من قبل برنامج التحديث الأخير للفترة ٢٠٠٧–٢٠١١ (الجمهورية التونسية، الوزارة الأولى، ٢٠٠٧).

٢ – التوظيف العام وعملية إصلاح إدارة الموارد البشرية في دول الـ « مينا »

١٥. وحدات الحكومة المركزية هي المسئولة عن مراقبة وتنفيذ القرارات التي تتخذها الجهات الحكومية ما دون المستوى الوطني. ويتم إصدار ترتيبات الموارد البشرية للموظفين العاملين في الجهات العامة المحلية من خلال وحدة إدارة الموارد البشرية المركزية.

١٦. وسيتم تنفيذ المرحلة التجريبية عندما تكون عقود السنوات الخمس موضوعة بشكل مناسب. وعندئذ سيتم تمديد مخططات ربط الأجر بالأداء لتشمل جميع موظفي الخدمة المدنية.

المراجع

Al Kooheji, R. (2009), Presentation at the 5th Regional Meeting of the MENA-OECD Working Group I «Civil Service and Integrity», 16 June 2009, Rabat.

Kingdom of Bahrain (2008), National Economic Strategy 2009-2014, Kingdom of Bahrain, Manama.

République Tunisienne Premier Ministère (2007), La stratégie du développement administratif (2007-2011), Premier Ministère, Direction générale des réformes et perspective administrative, Tunis3- اتجاهات إدارة المالية في منطقة الـ «مينا»

الفصل الثالث

اتجاهات إدارة المالية العامة في منطقة الـ «مينا»

إن استدامة المالية العامة تُعد من التحديات الأساسية لحكومات دول الـ «مينا» ودول منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية على حد سواء، حيث تطلق عدة دول مبادرات للإصلاح في مجال الإدارة المالية في الوقت الحالي. وهذا الفصل يدرس مسارين مترابطين وطموحين في مجال إصلاح المالية العامة لمعظم دول منطقة الـ «مينا»: أ- اعتماد إطار إنفاق متوسط الأجل وهيكل برنامج خاص بموازنة الإنفاق. ب-استخدام إطار موازنة الأداء لتصميم وتنفيذ التطورات في مجال تقديم الخدمات وتوجيهها. كما يلقي الفصل نظرة شاملة على تلك الإصلاحات ويركز على أربع دراسات حالة، ليظهر مدى تطور المبادرات والانتقال من حيز التخطيط إلى حيز التنفيذ: وذلك من خلال إنشاء المعهد الإقليمي للتدريب على المالية العامة في مصر، وإلغاء الدعم في الأردن، وتنفيذ إصلاح الموازنة القائم على الأداء في المغرب، والتحول لنظام إدارة الدين الديناميكي في تونس.

٢.١ مقدمة

يتناول هذا الفصل عمليات الإصلاح الجارية في مجال الإدارة المالية من منظورين مختلفين. فالقسم الأول من الفصل يلقي نظرة شاملة على تحليل الموضاعات المتقاربة المهيمنة على عمليات الإصلاح الجارية في مختلف أنحاء منطقة الـ «مينا» بأكملها، كما يشدد على عمق وتعقيد تلك المبادرات، وفي كثير من الأحيان يشير إلى التجربة في دول منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية. والقسم الثاني يتناول تنفيذ عملية الإصلاح. وهو يقدم أربع دراسات حالة موجزة تبين كيفية تطور مبادرات عمليات الإصلاح المحددة من أفكار وخطط إلى تغييرات على أرض الواقع. والهدف منه هو بيان النهج الشامل والخطوات الملموسة للغاية التي يجب أن يتخذها المعنيين بالاصلاح لتحقيق التغيير.

٢.٢ موضوعات الإصلاح المهيمنة في الإدارة المالية

تتسم منطقة الـ «مينا» بالتنوع في مستويات دخلها وعاداتها ومواردها وأساليب إدارتها. كما تمتد هذه الحالة ً إلى التقاليد ونظم الإدارة المالية. ورغم هذا التنوع، إلا إنه في السنوات الأخيرة بدأت تلك المجموعة المتنوعة من الدول تتقارب من حيث عمليات الإصلاح التي تعتبرها الأكثر أهمية. ومع ذلك سلكت كل منها نهجاً مختلفاً وركزت على موضوعات مختلفة. فقد تم رغم ذلك إدراج مسارين مترابطين وطموحين في المالية العامة في جداول أعمال إصلاح السياسات في معظم دول المنطقة: أ) إقرار إطار الإنفاق المتوسط الأجل لعدة سنوات مع هيكل برنامج نفقات الموازنة، ب) استخدام إطار موازنة يعتمد على الأداء لتصميم وتنفيذ التطورات في تقديم الخدمات وتوجيهها. وسوف نناقش في هذا القسم هذين النهجين بمزيد من التفاصيل.

هيكل البرنامج وإطار الإنفاق المتوسط الأجل (METEF)

يُعد إقرار برنامج إطار الإنفاق المتوسط الأجل أحد أهم منهجيات الإصلاح الأكثر شيوعاً في المنطقة. فإطار الإنفاق المتوسط الأجل يصيغ مخصصات الموازنة، من خلال برنامج النفقات المتوقعة الذي تستغرق مدته من ثلاث إلى خمس سنوات (الجدول ١ ,٣)، حيث إن دوره الأساسي هو منع المفاجآت وانجراف النفقات وتسهيل إعادة التخصيص عبرالقطاعات والأولويات. إن دول الـ «مينا» (وخاصة تلك التي لا تستطيع الاعتماد على

صادرات النفط والغاز) عملت بجدية ونجحت إلى حد كبير على مدى العقد الماضي لتحقيق الاستدامة المالية:

تحسين أدوات التتبع والتخطيط، من خلال إطار الإنفاق المتوسط الأجل الذي يوفر أداة إضافية لتبقى على الطريق الصحيح. وبالإضافة إلى ذلك، فإن عرض الموازنة على ذلك النحو يوفر الكثير من الشفافية والمساءلة للهيئات التشريعية والجمهور.

جدول ١ ,٣ الإطار المالي وتقديرات لصافي النفقات من منظور متعدد السنوات

	التوقعات		
	٢٠٠٨= السنة المالية	٢٠٠٩= أول سنة تلي السنة المالية	٢٠١٠ = السنة الثانية التي تلي السنة المالية
الوزارة ١			
الوزارة ٢			
الوزارة ٣			
الوزارة ٤			
الوزارة ٥			
الوزارة ٦			
الوزارة ٧			
الوزارة ٨			
الوزارة ٩			
الوزارة ١٠			
الوزارة ١١			
الوزارة ١٢			
البرلمان			
المحاكم المالية			
مجموع المصروفات الصافي للحكومة المركزية			
مجموع الحد الأقصى للحكومة المركزية			

المصدر: Kraan, D.J. (2007), «Programme Budgeting in OECD Countries», OECD Journal on Budgeting, Vol. 7, No. 4, pp. 1–42.

وعلى الرغم من أن إطار الانفاق المتوسط الأجل يرجع إلى عقود قديمة في بعض الدول الأعضاء في المنظمة وفي منطقة الـ «مينا»، كما في بعض الدول الأكثر تقدماً، إلا أن

الانتقال إليه يرجع إلى أقل من عقد من الزمن. أما الالتزامات والإجراءات فهي أحدث زمنياً من ذلك: فعملية الإصلاح تلك تعد إلى حد كبير مشروعاً جارياً في منطقة الـ «مينا».

فنجد على سبيل المثال في نهاية الأمر أن المغرب، الذي وضع موازنة ٢٠٠٩ بالكامل وفقاً لخطوط إطار الإنفاق المتوسط الأجل في وزارة المالية، وكذلك مع كل الوزارات المعنية، قد أقر الآن اقرار الهيكل كما يتشابه وضع كل من تونس والأردن إلى حد كبير، وتسير الجزائر أيضاً على الطريق الصحيح. ويجري الآن تجريب استراتيچيات التنفيذ، ووضع اللمسات الأخيرة لها في كل من البحرين والكويت والإمارات المتحدة ولبنان. فتقبل هذا النهج، ومدى الالتزام به أمران هامان في جميع أنحاء المنطقة.

فما هي ميزة وجود إطار الإنفاق المتوسط الأجل مع هيكل البرنامج؟ أولاً، إقرار إطار الإنفاق المتوسط الأجل يجعل دول منطقة الـ «مينا» تتماشى مع أساليب الإدارة المالية المعترف بها، والتي تطورت وأصبحت المهيمنة دولياً على مدى الأربعين عام الماضية لأسباب وجيهة. وأي بلد قد أقر هيكل برنامج وإطار الإنفاق المتوسط الأجل لا يرجع إلى نظام الموازنة القائمة على البنود والحدود الإدارية البحتة.

وثانياً، عندما يتم صياغة الموازنات حول البرامج، هناك نظرة أوضح لأهداف النفقات والمبادلات بينهما. كما أن البرنامج يسهل ملاحظة كيفية عمل إعادة المخصصات اللازمة والتخفيضات والتوسعات. وبالنسبة للمديرين، فإن وجود هيكل برنامج محدد الأهداف والمؤشرات، يوفر لهم معياراً أفضل لواجباتهم، وارتباطاً أوضح بين الموارد والنتائج من الحدود الإدارية التي قد تكون أصولها ومهماتها الضمنية عتيقة.

ما هى الموضوعات ذات الصلة بتنفيذ عملية الإصلاح؟

هناك سبب آخر لأهمية التزامات دول الـ «مينا» لتنفيذ إطار الإنفاق المتوسط الأجل/نهج البرنامج، وهو ببساطة الكم الهائل من الجهود اللازمة لإقراره.

ويتطلب تنفيذ إطار الإنفاق المتوسط الأجل سنوات من الموارد والعمل الشاق، نظراً لأن الدول لا تتخذ عملية الإصلاح تلك بطريقة سلسة. ولاختيار مثال واحد فقط، فإنه ينبغى أن يشمل إعادة تجميع جميع النفقات في البرامج مع أهداف يمكن تحديدها وتصميم مؤشرات للإنجازات. وبالإضافة إلى صعوبات التحول عن النهج التقليدي بما يحويه من بنود، فإن دول الـ «مينا» التي تتبع مسار إطار الإنفاق المتوسط الأجل، كان يجب عليها أن تقضي وقتاً كبيراً مع الموارد المحددة لكشف الاختلاف بين النهج الجديد والنهج التقليدي عديم الثقة القائم علي خطة متعددة السنوات.

كل ذلك يتطلب حشد المئات من مديري القطاعات للمشاركة في عملية متماسكة، لأنه لا يمكن لأى وزارة مالية تحقيق ذلك الهدف وحدها. ومن المؤكد في إطار إجراء مثل ذلك الإصلاح الشامل وقوع أخطاء وحدوث سوء فهم. ولكشف هذه الأخطاء وإبقاء هؤلاء المشاركين في تركيزهم على الأهداف، فإننا بحاجة إلى فرق من المتخصصين والمديرين المختصين القادرين على العمل لفترات طويلة. إلا أن هذه الفرق على وجه التحديد ما هى إلا أنواع من الموظفين، تجد دول الـ «مينا» صعوبة في العثور عليهم والاحتفاظ بهم.

ويعطى المغرب مثالاً جيداً على طول عملية التغيير تلك، والموارد المشاركة (انظر دراسة الحالة أدناه). فقد بدأت المناقشات والتخطيط في وزارة المالية في مطلع الألفية، كما أن الجهود الكاملة بدأت في عام ٢٠٠٤. وقد تم عقد آلاف من الدورات التدريبية، وإصدار عشرات من المنشورات وتوزيعها، وتم تشكيل فرق خاصة والحفاظ عليها لسنوات في الوزارات والهيئات المركزية لحث ومساعدة المديرين، وتم تصميم طريقة جديدة لتسجيل وتتبع النفقات. كما أعلنت أعلى السلطات في النظام، على كل من الجانبين الإداري والسياسي، رسمياً مراراً وتكراراً عن إظهار نشاطها المستمر لدعم عملية الإصلاح. وأخيراً، كان لابد من تصميم «تغييرات تكميلية» وتنفيذها في نظم المراقبة والمؤسسات التي تعمل بها.

كما أن إطار الإنفاق المتوسط الأجل/ميزانية البرنامج، ما هو إلا خطوة ضرورية نحو إدخال موازنة وإدارة الأداء على وجه العموم، حيث إن حكومات دول الـ «مينا» ترى ميزانية الأداء، (وهو هدف أوسع نطاقاً وأكثر تعقيداً) كمنارة لتوجيه جهودها إلى تنفيذ إطار الإنفاق المتوسط الأجل وميزانية البرنامج.

موازنة الأداء

ويكمن الفرق الرئيسي – بالنسبة لدول الـ «مينا» – بين إدخال موازنة الأداء (التي تحاول الربط بين المعونات المخصصة لنتائج قابلة للقياس)، والذهاب الى إطار الإنفاق المتوسط الأجل/موازنات البرنامج، في انخفاض مستويات التكنولوچيا والخبرات المتاحة لهم وقت إطلاق عملية الإصلاح تلك. فإطار الإنفاق المتوسط الأجل/موازنات البرنامج يُظهر في جميع أنحاء العالم سمات مماثلة بصورة لافتة للنظر. وهذا النموذج الواضح يجعل من السهل نسبياً مضاهاته والتعلم من الممارسات الجيدة القائمة.

غير أن موازنة الأداء ليست واضحة بشكل قاطع، وذلك على النحو الذي كشفت عنه مؤخراً دراسة متعمقة لمنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية، على مدار عقد من الزمان في خبرة موازنة الأداء بين أعضائها (منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية، ٢٠٠٧). كما يتضح في تلك الدراسة أن الأعضاء لم يتفقوا على ما إذا كانت موازنة الأداء ينبغي أن تهدف إلى التخصيص المباشر للموارد على أساس معلومات عن الأداء، أم إبلاغ متخذي

القرارات المتعلقة بالموازنة بمعلومات عن الأداء، أم إنها تعتبر بمثابة إطار مفيد يقوم فقط على خدمة جمع ونشر معلومات عن الأداء، جنباً إلى جنب مع الموازنة دون الربط بينهما بشكل واضح. إلا أن الدراسة توصلت أيضاً إلى أنه لم يخرج إلى النور نموذج موحد أو مهيمن، رغم مرور سنوات طويلة من الخبرة في التنفيذ في العديد من الدول، يوضح كيفية استخدام المعلومات المتعلقة بالأداء لتقديم حافز منهجي ومستمر لتقديم الخدمات بطريقة أفضل، وسياسات موجهة بطريقة أفضل وبأقل تكلفة.

على أن هناك ثروة من الخبرات قائمة في دول منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية عن موازنة الأداء، في مجال تصميم وفحص المؤشرات على الحوافز على سبيل المثال، أوعلى الطرق التى جعلت النظام يتطور (ومع ذلك لم تبرز مجموعة من «الممارسات الجيدة).

فالآثار المترتبة على دول الـ «مينا»، هي التحرك نحو موازنة الأداء التي قد تحتاج لاستيراد بعض الخبرات الأجنبية والتكيف معها، ولكن الجزء الأكبر من التخطيط والتصميم والتنفيذ يجب أن يكون نابعاً من الداخل. وبالفعل، وربما كان ذلك بمثابة الدرس الرئيسي المستفاد في موازنة الأداء بالنسبة لدول المنظمة، إن النجاح يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالقدرة على ادماج تقنيات قياس الأداء مع السياق المحدد سواء كان ادارياً، سياسياً، مالياً أو مؤسسياً.

وتلك التحديات متعارف عليها من قبل دول المنطقة التي أطلقت موازنة الأداء على نطاق واسع: مثل الأردن والمغرب و تونس. ولكن لم يتم تلافيها، ولا حتى في الدول التي بدأت في مراحل سابقة، مثل الجزائر أو لبنان.

وتنعكس تلك المزايا المبشرة والعملية لموازنة الأداء: على دفع عجلة التقدم في مراقبة النفقات وتوجيهها، وتحسين تقديم الخدمات، وربط التقدم وتقييمه بنشاط متكرر مثل الموازنة، كما يبدو أنه سيوفر فرصاً فريدةً لإحراز تقدم قوي للأداء. إن موازنة الأداء توفر بالفعل حلقة وصل رئيسية بين إصلاح الإدارة المالية، وتلك الموجودة في مجالات أخرى من مبادرة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية GfD، بدءاً من الحكومة الإلكترونية والنزاهة، وحتى إصلاحات في التعيين والترقية، ووضع اللوائح لموظفي الخدمة المدنية.

والخطوات المختلفة التي اتخذت لتنفيذ موازنة الأداء في منطقة الـ «مينا» متنوعة، مثل تلك التي اتخذت في دول المنظمة. ويتضح لنا بدءاً من التجارب المحددة على المستوى القطاعى في مجالات واسعة النطاق، أن بعض الدول تركز على تعريف ورصد المؤشر، والبعض الآخر يركز على تحسين تخطيط الاستثمار، والتركيز بإحكام أكثر على احتياجات العملاء. وعلى سبيل المثال، اختار المغرب منهجيات متعددة المسارات حيث إن خبرته الطويلة مع المؤشرات قد اندمجت مع الانتقال إلى إطار الإنفاق المتوسط الأجل المعزز من خلال التركيز على عقود الأداء، على المستويين الوزاري والإقليمي على حد سواء. أما تونس، فتعمق

تعريف قياسات الأداء والسيطرة عليه، وكذلك تطلق مبادرات رئيسية قطاعية لتطبيقها على التعليم العالي، وكذلك في المجالات الأخرى، وتمنح المؤسسات القطاعية حكماً ذاتياً أوسع. والبحرين والإمارات تركزان على هيكلة الموازنة لصانعي القرار وتحديد الأولويات، ومصر تركز على رموز الموازنة بعد جهود كبيرة لتحسين الأداء المالي من خلال إصلاح تشريعات الضريبة الأساسية والهيئات.

فهذا التنوع هو علامة مشجعة للغاية، على أن الدول تأخذ في الاعتبار ظروفها الخاصة بشكل كامل. وبالفعل، يمكن تحديد الملامح المشتركة فيما بينهم:

أ. تحديث مراجعة الحسابات ومراقبة المهام، لتعزيز مراجعة حسابات الأداء السابقة.

ب. منح المديرين مزيداً من حرية التصرف في الإنفاق مقابل التزامات صارمة، لتقديم مخرجات يمكن قياسها، لتصل في النهاية إلى نتائج.

وتجدر الإشارة إلى أن الهدف النهائي لموازنة الأداء والإدارة هو تحسين النتائج. وهناك تحرك في دول المنظمة للانتقال من مؤشرات المخرجات إلى النتائج، إلا أن الغالبية العظمى من المؤشرات المستخدمة لا تزال تعكس المخرجات بدلاً من النتائج، حتى بالنسبة للممارسين الأكثر تقدماً في منطقة الـ «مينا». فدراسة الحالة في المغرب المشار إليها على سبيل المثال، تصف تقدماً كبيراً وملموساً في رعاية الأطفال حديثي الولادة ناقصي النمو، لتصل إلى نسبة مئوية من السكان المستهدفين في منطقة الدار البيضاء، فهذا هو مقياس للمخرج. أما مقياس النتائج فهو يُقيم مدى التحسن في الصحة العامة للمستفيدين، وإجمالي عدد السكان على مدى فترة طويلة.

أساس الاستحقاق في المحاسبة

لا تولد الحيطة مطلقاً نفس الحماس المنبثق عن ذلك فالجدير بالذكر، النوع الخاص بعمليات الإصلاح الطموحة، التي تم استعراضها أعلاه. ومع ذلك، في هذا التقرير المختصر المتعلق بالاتجاهات الرئيسية في مجال الإدارة المالية بدول الـ «مينا»، نجد منطقة واحدة يشوبها الحذر من قبل وزارات المالية في منطقة الـ «مينا»، وهي أساس الاستحقاق في المحاسبة.

فقد أُقرت معظم دول المنظمة أساس الاستحقاق في المحاسبة على مدى العشرين عاماً الماضية. وسواء جميعهم أو على الاقل بعض منهم، فإن هذا الأسلوب في المحاسبة يسجل الإيرادات والمصروفات عندما يتم الانتهاء منها، بغض النظر عن متى تم الدفع النقدي. إلا أن معظم الدول تتساءل، ما إذا كانت الفوائد المتوقعة قد تحققت، وهل عملية الإصلاح تلك قد احدثت تحسناً في إدارة الموارد العامة، وإلى أي مدى؟ هل أفادت العملية السياسية؟

وهل طورت الخيارات؟ هكذا تظل مثل تلك الأسئلة بلا إجابة إلى حد ما. وفي غضون ذلك، كانت تكاليف الانتقال إلى نظام أساس الاستحقاق في المحاسبة هائلة، وأعلى بكثير مما كان متوقعاً على العموم (Athukorala and Reid، ٢٠٠٣).

ولهذه الأسباب، امتنعت معظم دول المنطقة عن إلزام نفسها بالتحول الكامل لنظام أساس الاستحقاق في المحاسبة، وخصوصاً قبل استكمال خطوات إطار الإنفاق المتوسط الأجل، ونظم معلومات موازنة الأداء. ولكن نظراً للمزايا الإدارية الواضحة لنظام أساس الاستحقاق في المحاسبة في بعض القطاعات المحددة، فإن التجارب البسيطة جارية على هذا المستوى. وهذا هو الحال، كما يحدث على سبيل المثال في إدارة المباني الإدارية وبعض المرافق التعليمية في الأردن، وإدارة الأسطول في الجزائر، وبعض المرافق الصحية في المغرب.

٢.٣ المحددات المشتركة بين دول الـ «مينا»

تواجه دول الـ «مينا» تحديات وقيوداً متماثلة أثناء تنفيذها لإطار الإنفاق المتوسط الأجل. وفي جميع الحالات تقريباً، كان التحدي الأول هو عدم وجود الموظفين المدربين الفنيين والإداريين على حد سواء، من أجل دفع التغيير الثقافي الذي ينطوي علي النهج الجديد، مثل إطار الإنفاق المتوسط الأجل وموازنة الأداء. وبطبيعة الحال جاء رد فعل جميع دول الـ «مينا» على مثل تلك التحديات من خلال الاستثمار الكبير في التدريب، ومعظمهم من موظفي الخدمة المدنية على المستويات الإدارية. فمحددات الموارد البشرية هي قضية مشتركة في جميع الجهود المبذولة لتحديث قوانين وممارسات الخدمة المدنية.

وثمة عقبة أخرى في عملية الإصلاح، يمكن أن تكون الهيبة والسلطة لموظفي الخدمة المدنية. فيجب أن تحل خدمة المواطنين محل دور إعطاء الأوامر لدى الموظف الحكومي. وقد تمت دراسة وتحليل هذا التحدي بدرجة أقل بكثير من التحدي أعلاه، ولكن بدعم الجهود المبذولة مثل إنشاء أمين المظالم في العديد من الدول، فضلاً عن بذل الجهود الكبيرة في تونس لتبسيط اللوائح بشكل صارم. فالحكومة الإلكترونية في الأردن ينظر إليها على أنها أداة لتخفيض تكاليف المستفيدين، والقضاء على التعسف في اتخاذ القرارات الإدارية.

٢.٤ دراسات حالة الدول

وعلى وجه العموم، فإن صورة عمليات إصلاح الإدارة المالية في منطقة الـ «مينا» تبدو مشجعة للغاية، نظراً لديناميكية التغيير وتلبيته لاحتياجات الواقع. فتنوع المنطقة يعني أن الدول في مراحل مختلفة من عملية التحديث، كما أنها توفر فرصاً لتبادل المساعدات والخبرات.

وتيسير ذلك التبادل هو هدف المحور الثالث المعني بالإدارة المالية. وقد أُنشئت تلك المجموعة مع إطلاق مبادرة الإدارة الرشيدة من أجل التنمية، تحت المسئولية التنفيذية لمنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية. وقد سمحت الاجتماعات بين كبار المسئولين في وزارة المالية للعديد من دول المنطقة، بتبادل الخبرات حول موضوعات تتراوح بين التنبؤات طويلة الأجل، والشراكة بين القطاعين العام والخاص وموازنة الأداء. كما عززت المنظمة الاتصال المنتظم بين مسئولي المالية في منطقة الـ «مينا» وبين نظرائهم في دول المنظمة، وذلك من خلال دعوة مسئولي الـ «مينا» لفريق عمل المحور الثالث لحضور الاجتماع السنوي لشبكة كبار مسئولي الموازنة في المنظمة (في اسطنبول، ٢٠٠٧).

وخلال اجتماعهم بالقاهرة في عام ٢٠٠٨، قرر مندوبو دول الـ «مينا» تحويل تلك المجموعة من فريق عمل خاص بالمحور الثالث إلى شبكة من كبار مسئولي الموازنة في الـ «مينا». ومن المعروف أن شبكة كبار مسئولي الموازنة في الـ «مينا» تنضم إلى شبكات دولية مماثلة (مثل أمريكا اللاتينية وأفريقيا وآسيا ومنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية)، مما يسمح لها بالمشاركة في شبكة موسعة من مهنيي المالية العامة، وبالتالي تعزز أثرها الاستراتيجي في مبادرة الـ «مينا» والمنظمة.

وقد وضعت الأزمة الإقتصادية الراهنة كل مكاتب الموازنة في منطقة الـ «مينا» وفي جميع أنحاء العالم، تحت الضغوط، ولا يزال تأثيرها على عملية الإصلاح قيد التقييم. إلا أن الدلائل الأولية تشير إلى أن الآثار السلبية يحتمل أن تكون محدودة. وبكل تأكيد تبرهن هياكل الإدارة المالية، مثل إطار الإنفاق المتوسط الأجل، على أنها أدوات مفيدة في صياغة نتائج الأزمة. وفي الوقت الذي تراجعت فيه العائدات، تم تكثيف الضغوط للحصول على مزيد من «القيمة مقابل المال» من خلال موازنة الأداء.

ودراسات الحالة التالية، تعرض وجهات نظر مختلفة بشأن تنفيذ عملية الإصلاح في دول الـ «مينا». وقد تم اختيار ثلاث دراسات حالة من بين كل أربعة عمداً في المناطق الواقعة خارج المواضيع الرئيسية للتلاقي، وتم تناولها في ذلك القسم الأول، بغرض شرح كيفية ممارسة التحديث الذي يتم تنفيذه على أرض الواقع في مجالات أخرى وبغرض توضيح تنوع الإجراءات المتخذة في المنطقة، والتركيز في جميع دراسات الحالة على جهود التنفيذ.

٢.٥ الأردن: إزالة دعم الوقود

في عام ٢٠٠٧ وأوائل عام ٢٠٠٨ أخذت الأردن على عاتقها أحد أصعب السياسات، ومشاكل الموازنة التي تواجه دول المنطقة وكثيراً غيرها من خارج المنطقة، وهي: إصلاح دعم الوقود والمواد الغذائية الأساسية. فالأردن تستورد جميع منتجاتها النفطية وجزءاً

كبيراً جداً من احتياجاتها الغذائية. وهذا يعني تعرضها الكبير لتقلبات الأسواق الدولية في السلع الأساسية. وبالإضافة إلى ذلك، وكما هو الحال في العديد من الدول، تم استخدام دعم الوقود والمواد الغذائية الأساسية لتخفيف الدخول والاستهلاك الحقيقي، مقابل الزيادات المفاجئة أو الكبيرة في الأسعار. وكان الهدف على وجه الخصوص هو حماية الفئات ذات الدخل المنخفض، ولكن في الممارسة العملية بلغ الدعم إلى أبعد من تلك الفئات. وكما في أماكن أخرى، ينظر إلى الدعم على أنه جزء رئيسي من شبكة الرعاية الإجتماعية.

وعلى ذلك فقد واجه الأردن انتقالاً صعباً للغاية، لأنه لسنوات عديدة، كان يشتري النفط من العراق بأسعار مخفضة جداً مقارنة بالأسعار العالمية، وهذا الترتيب قد حماها أيضاً من تقلبات الأسعار العالمية. ومن ثم، تمتع السكان بأسعار وقود منخفضة، وبتكلفة زهيدة جداً على حساب خزانة الدولة.

وتلك الحالة توقفت في عام ٢٠٠٤، وقدمت الحكومة الدعم للتخفيف من قوة الصدمة. وقد تنوع الدعم وفقاً لنوع الوقود، وأشركت الدعم المتبادل الرئيسي لأنواع مختلفة من الوقود؛ فالكيروسين ووقود توليد الكهرباء حصلا على نسبة الدعم الأكبر.

وقد حدثت مشكلات في كثير من الدول بسبب احتواء التكاليف وتوجيه استهلاك الدعم، وقد تم دراستها جيداً على مر السنين. وينطبق ذلك على الاستراتيجيات الرامية إلى إصلاح تلك الأنظمة، لكن في الآونة الأخيرة فقط، تم توجيه مزيد من الاهتمام إلى القيود والصعوبات في الدول، حيث إن المكونات الأخرى لشبكة الأمان الإجتماعي محدودة.

المشاكل الرئيسية الثلاث مع دعم الاستهلاك هي:

أ. صعوبة توجيهها للفقراء، وهو ما يعني نفقات أكبر بكثير مما لو كان الوصول قد يقتصر بشكل فعال لأشد الفئات فقراً (تسرب كبير إلى الفئات ذات الدخل المرتفع و/أو انخفاض نسبة وصول الدعم إلى الفقراء).

ب. مع مرور الوقت، هناك تشوهات كبيرة في الإنتاج (على سبيل المثال في حالة الوقود المكلف وغير المناسب، يحل محل منتجات أفضل منها، لأن الدعم ببساطة جعلها أرخص).

ج. الضعف الشديد لتوازن التمويل العام والاستدامة المالية عندما تختلف الأسعار الدولية على نطاق واسع، كما كان الحال بالنسبة للبترول على مدى العقود الثلاثة الماضية. فهذه المشاكل تصيب أيضا برامج الدعم للسلع الأساسية، مثل القمح والأرز والشعير، ولكن بدرجة أقل (Coady et al، ٢٠٠٦)

القوة الدافعة لعملية الإصلاح في الأردن

كانت المشكلات المرتبطة بدعم الوقود في الأردن معروفة لدى الجميع. واعتبر الدعم في الأساس عملية مؤقتة عندما نفذ في عام ٢٠٠٤، وقد أثار هذا الأمر مع تخطيط الحكومة لوقوفه بحلول عام ٢٠٠٨، جنباً إلى جنب مع دعم المواد الغذائية الأساسية، مشاكل مماثلة ولكن بدرجة أقل، وفي الواقع إن تلك الخطة التي يتم تنفيذها حالياً هي إنجاز ملحوظ.

ولقد طرقت الزيادة الهائلة في تكاليف دعم الوقود اعتباراً من عام ٢٠٠٥ ناقوس الخطر. فقد حافظت الحكومة على الأسعار دون إلغاء الدعم التام في ذلك الوقت، مع إتاحة ارتفاع الأسعار بشكل كبير جداً للمنتجات النفطية في عامي ٢٠٠٥ و ٢٠٠٦، وهذا يعنى بالتالي تقليل النفقات العائمة التي من شأنها أن تحدث في ظروف أخرى. ولهذا السبب كانت المقادير المشاركة في هذه التعديلات المخصصة كبيرة، وانعكس أثرها الصافي على خفض مجموع نفقات الدعم – والتي حدثت بنسبة ٢ ٪، ٤،٣ ٪ و ٣،٧ ٪ – من الناتج المحلي الإجمالي في الأعوام ٢٠٠٥، ٢٠٠٦ و ٢٠٠٧ على التوالي.

ونظراً لسرعة ارتفاع أسعار النفط في عام ٢٠٠٧، أظهرت التوقعات لعام ٢٠٠٨ أن تكاليف الدعم ستصل إلى ما لا يقل عن ٥،٩ ٪ من الناتج المحلي الإجمالي (بسعر٩٠ دولاراً للبرميل)، ويمكن أن يصل إلى ٧،٥ ٪ من الناتج المحلي الإجمالي (بسعر١٠٠ دولار للبرميل). ومن الجائز أن يقوض ذلك الأمر في نفس الوقت الجهود المضنية التي بذلت في السنوات السابقة، لجعل العجز الإجمالي تحت السيطرة، مما تسبب في تفجيره إلى ما بين ٩،٣ ٪ و ١١،٣ ٪ من الناتج المحلي الإجمالي في مستويات الأسعار المتوقعة. وإدراكاً للشكوك الكبيرة في ذلك الوقت حول مدى ارتفاع سعر النفط فقط، صممت الحكومة على التمسك بخطتها الأصلية لإلغاء دعم الوقود بحلول عام ٢٠٠٨. كما قررت أن تطبق تدابير مقبولة ومخففة، خاصة بالنسبة للأقل حظاً، لاحتواء تكلفة إلغاء الدعم في مواجهة ارتفاع الأسعار (Jaradat ٢٠٠٨)

وأجريت دراسة دقيقة في وزارة المالية بالتعاون مع صندوق النقد الدولي (IMF)، لتحديد الآثار الدقيقة المترتبة على إلغاء أو تقليل الدعم فعلياً، بالنظر إلى أبعد من التصورات البديهية والرنانة حول الفوائد الإجتماعية للدعم، وكانت توصف بالحسم في تصميم تدابير مخففة يمكن أن تقلل الآثار التراجعية لهذا الإصلاح.

وكما هو الحال في دول أخرى، فقد وجدت الدراسة الأردنية أن دعم الوقود كان وسيلة بسيطة للغاية وغير فعالة، لإعادة توزيع الدخل الحقيقي على الفئات ذات الدخول المنخفضة (الجدول ٣،٢)، وحدث نفس الشيء بالنسبة لدعم المواد الغذائية. ففي حالة البنزين، كان تأثير التوزيع معاكساً. وفي العموم، استفادت حصة متواضعة للغاية من أدنى دخل لخمس السكان، والتي قد تصبح واحدة من أكبر نفقات الحكومة، والتي لم تتلق سوى

٨,٩٪ من الدعم، في حين أن أعلى خمس من السكان حصل في المقابل على ٤٢ ٪ ، نظرا لأن كل الأردنيين على وجه التقريب يحصلون على خدمات الكهرباء (على عكس العديد من الدول الأخرى في نفس مستوى الدخل في الأردن)، كما أن إزالة الدعم المخصص لتوليد الكهرباء له أثره الحقيقى في المجموعات ذات الدخل المنخفض.

جدول ٢,٣ أثار الدخل الحقيقي لدعم الوقود في الأردن

تأثير إجمالي الدخل الفعلى (والذي يتراوح بين خمسيات أدني وأعلى دخل)	
المباشر	٢٪ (٣–١,٧)
غير المباشر	٢,٤ ٪ (٢,٣–٢,٤)
المجموع	٤,٤٪ (٤,٥–٤,١)
نصيب الدعم لأفقر ٤٠٪	
المباشر	٢٢,٩٪
غير المباشر	١٩,٨٪
المجموع	٢١,٢٪

المصدر Coady et al. (2006), «The Magnitude and Distribution of Fuel Subsidies: Evidence from Bolivia, Ghana, Jordan, Mali, and Sri Lanka», International Monetary Fund Working Paper, No. WP/06/247, International Monetary Fund, Washington DC.

كان من الواضح للسلطات الأردنية أن إلغاء أو تخفيض دعم الوقود والمواد الغذائية يمكن تحقيقه، والحفاظ على الاستقرار المالي بدون عواقب وخيمة لإعادة التوزيع وخطر الاضطرابات الإجتماعية. وجاءت الخطوة التالية لتصميم وتنفيذ تدابير التخفيف على وجه السرعة.

فقد كانت الحكومة قلقة من أن تحرير أسعار الوقود قد يزيد من التضخم بدرجة كبيرة، وربما قد يصل إلى ١٣–١٦ ٪. وبالتالي قد يحتاج التدابير التعويضية كذلك إلى التعامل مع الآثار الناجمة عن التضخم.

إلغاء الدعم

تم إلغاء دعم الوقود في فبراير/شباط ٢٠٠٨، حيث تم تشكيل لجنة لتعديل أسعار الوقود على أساس شهري، لتعكس بشكل كامل أسعار الواردات. وحيث كان الدعم لغاز البترول السائل فقط (غاز البترول المسال) (المسئول عن جزء صغير جداً من فاتورة الطاقة الإجمالية، ولكنه يستخدم بكثافة من قبل الفقراء في أغراض الطهي) فقد تم الحفاظ عليه جزئياً. وارتفعت الضرائب على البنزين لنفس مستوى الضريبة العامة على المبيعات (إلى ١٦ ٪ من ٠ ٪). أما بالنسبة للغذاء، فقد تم تمديد الدعم لمدة سنة واحدة للحفاظ على سعر الشعير بدون تغيير، وأما الباقي فقد تم إلغاء الدعم عليه.

حتى بعد تكاليف التدابير التعويضية المجزية التي تم وضعها في الحسبان، فقد قدم هذا الإصلاح توفيراً قدره حوالي ٢,٥ ٪ من الناتج المحلي الإجمالي، مقارنة بأرقام الموازنة المتوقعة لأسعار النفط المقدرة بحوالي ٩٠ دولاراً للبرميل، وهى كثيرة مقارنة بالدعم الذي كان مطلوباً عندما وصل سعر النفط إلى ١٤٧ دولاراً للبرميل في منتصف عام ٢٠٠٨ (صندوق النقد الدولي، ٢٠٠٨).

التدابير التعويضية

لقد استخدمت الوصفات الدولية القياسية للتعويض عن آثار إزالة دعم الاستهلاك منذ عقود:

وهي نقل الموارد بطريقة موجهة إلى أعشار الدخل المنخفض من السكان. فدعم الوقود هو أداة ضعيفة التوزيع من شأنها تحقيق وفرة من إزالتها تعادل المبلغ الموجه من التحويلات التعويضية عدة مرات. ومع ذلك، فتلك الوصفة العامة يفترض لها وجود برامج أو معلومات بالفعل لتوجيهها بكفاءة إلى الأسر الفقيرة.

ولم يكن ذلك هو الحال في الأردن، أو في دول كثيرة أخرى، فصندوق المعونة الوطنية هو أهم برنامج شبكة أمان في الأردن، وهو موجه توجيهاً سليماً إلى حد ما (٥٠ ٪ تذهب إلى أدنى شريحة و ٧٥ ٪ أدنى شريحتين)، ولكنه يصل فقط إلى جزء بسيط نسبياً من السكان (١٥ ٪ فقط من أدنى شريحتين يتم تغطيتهم). وبالتالي، من المرجح أن التوسع السريع للغاية يعني تسرباً كبيراً، ما لم يكن البرنامج قد خضع لعملية إعادة تصميم جوهرية، حيث إن الحكومة لم يكن لديها الوقت الكافي لاستكمال بيانات تحديد فئات الأسر ذات الدخل المنخفض، والتي لم تكن مكتملة. بالإضافة إلى ذلك، فلم تكن هناك القدرات والوسائل الدقيقة اللازمة لتحديد مستحقي الدعم، ومن الذين قد يخسرون من إلغاء الدعم. أيضاً، كانت هناك حاجة لاتخاذ تدابير تعويضية لمعالجة أثر التضخم العام الناتج عن هذا الإلغاء، و تقييدها وتوسيع نطاق الدعم الإجتماعي والسياسي لهذا الإجراء.

ولمعالجة تلك المحددات المعقدة، فقد شملت الحزمة التعويضية مجموعة متنوعة من التدابير:

- المدفوعات المباشرة: زيادة الرواتب لجميع موظفي الحكومة مع دفع أعلى أجر لأدنى شريحة، والتحويلات النقدية إلى موظفي القطاع الخاص والمتقاعدين الذين تعرض دخل أسرهم إلى انخفاض إلى ما دون حد ١٤٠٠ دولار في السنة.
- النفقات المباشرة الموجهة للفقراء مباشرة، من خلال تمويل إضافي للمستفيدين من صندوق المعونة الوطنية، والتعويض النقدي المباشر لمستخدمي الكيروسين (فئة صغيرة في الأردن).

- تطبيق المعونة الوطنية للحفاظ على بعض الدعم المحدود بتحفظ، وذلك للإبقاء على أسعار غاز البترول المسال والشعير منخفضة، كما ذكر سابقا، والإبقاء على أسعـار الخبز ثـابتـة وأسعـار الكهربـاء لـلأسر التي تستهلك أقل من ١٦٠ كيلو وات / شهر.
- استخدام النفقات الضريبية كأدوات تعويضية شملت إزالة جميع الرسوم والضرائب لعدد ١٣ سلعة أساسية والمدخلات الزراعية والمنتجات الموفرة للطاقة.
- تم إدخال نظام ربط المرتبات والمعاشات التقاعدية بالخدمة المدنية، لمواجهة الزيادة المتوقعة في معدلات التضخم وطمأنة المواطنين ذوي الدخل الثابت.

من خلال تلك التدابير، نجح الأردن بشكل ملحوظ في تفادي الارتباك الكبير للخزانة العامة من عملية إلغاء دعم الوقود والمواد الغذائية، فقط قبل أشهر من ذروة زيادة أسعار المواد البترولية والسلع الأساسية الأخرى. والأهم من ذلك، قضت الحكومة على مصدر رئيسي لعدم الاستقرار والمخاطر في الموازنة في السنوات اللاحقة، عن طريق التصدي لأزمة تلوح في الأفق وجهاً لوجه.

٢.٦ المغرب: نهج متعدد الأوجه لإصلاح الموازنة

يقف المغرب على أعتاب مرحلة متقدمة من عملية الإصلاح الطموحة والشاملة لموازنتها، والهدف هو وضع مجموعة كاملة من مؤسسات الإدارة المالية والممارسات وفقاً لأعلى المعايير الدولية. والموضوع الرئيسي هو موازنة الأداء والإدارة لزيادة نوعية الخدمات مع خفض تكاليفها.

فشمولية الإصلاح تمكن المغرب من الاستفادة الكاملة من التكامل بين مساراتها المتعددة:

- التحول إلى برنامج هيكلة الموازنة إلى جانب إقرار إطار متعدد السنوات.
- تفويض سلطة الإنفاق للوزارات وداخلها مع ضبط مؤشرات الأداء.
- تحديث نظم التحكم لتسهيل المبادرة الإدارية.
- تجربة الشراكات عبر الحدود الإدارية (الهيئات المحلية والمنظمات غير الحكومية) في قطاعات متعددة مثل الصحة والنقل والتعليم وإدارة المياه.
- إجراء نقلة تكنولوجية نوعية في تجميع ونشر واستخدام بيانات الإنفاق.

ومع الإجراءات المتخذة في مثل تلك الجبهة الواسعة، اختار المغرب العمل بشكل تدريجي، واستخدام طريقة منهجية (ومكافأة) المشاركة والتجارب الطوعية.

فذلك النهج ينطوي على نطاق واسع «التعلم بالممارسة» للتغلب على ندرة الموظفين المدربين. فالعمل ببطء وتشجيع الملكية من قبل المنفذين يساعد على التغير اللازم للثقافة، ويتجنب مجرد الامتثال الشكلي. وفي حين توضح تلك الدراسة حالة كل مسار على حده، فالسمة الأكثر تميزاً في عملية الإصلاح المغربية هي النهج متعدد المسارات، مع عمل معظم التغييرات في وقت واحد ليكمل كل منها الآخر، وإنشاء قوة الدفع والحفاظ عليها.

موازنة البرنامج وإطار الإنفاق المتوسط الأجل

ترغب وزارة المالية في جعل موازنة نفقاتها تتفق مع المعايير الدولية لإطار الإنفاق المتوسط الأجل. وهذا يعني أن النفقات المصفوفة في هيكل برنامج سوف تعكس أهداف السياسة على مدى ثلاث سنوات. وسيتيح ذلك تطوير كل برامج النفقات المتوقعة، ويفترض ثبات السياسات (أنظر الجدول ٣,٣ كمثال). ويُعد هذا تغيراً كبيراً بالنسبة للمغرب، حيث إن موازنتها التقليدية كان لديها منظور سنوي صارم وتجميع مفصل، حيث إن النفقات قائمة على المعاملات إلى حد كبير داخل الحدود الإدارية.

جدول ٣,٣ **مثال لإطار الإنفاق المتوسط الأجل لبرامج التعليم**

المجال: التعليم	قائمة بالمشروعات لكل مجال			
	٢٠٠٧ ٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠ ٢٠١١ ٢٠١٢	مرجع الموازنة
	مخرجات	تقديرات	توقعات	الفصل البند $
مشاريع/برامج جارية				
المشروع ١: إدارة المدارس الابتدائية				
نفقات التشغيل				
نفقات الاستثمار				
تكاليف دورية				
المشروع ٢: إدارة المدارس الثانوية				
نفقات التشغيل				
نفقات الاستثمار				
تكاليف دورية				

المصدر: Adapted from ministère des Finances et de la Privatisation, Royaume du Maroc (2007), Cadre de dépenses à moyen terme – CDMT: Guide méthodologique, ministère des Finances et de la Privatisation, Rabat.

وقد بدأ التخطيط لمثل ذلك التحول الشامل في أواخر التسعينيات، مع العمل التجريبي الذي نفذ منذ عام ٢٠٠٢ في عدد قليل من الوزارات الهامة على أساس طوعي. ثم بدأت عملية الإصلاح الشامل في عام ٢٠٠٤. وينطوي نهج التنفيذ على اختيار الإدارات الرائدة، ومن ثم التوسع التدريجي لعدد من الرواد الذين قاموا ببناء هياكل البرامج ووضع مؤشرات

الأداء الصحيح. وفي عام ٢٠٠٩ أكملت ٣٠ إدارة هيكلة برنامجها ووضع المؤشرات، بما فيها الإدارات الكبرى.

وسوف يستغرق التحول الكامل إلى منظور إطار الإنفاق المتوسط الأجل مزيداً من الوقت. وقد استخدمت تسع إدارات – اعتباراً من أوائل عام ٢٠٠٩، إطار الإنفاق متوسط الأجل الكامل، مع خمسة إدارات لتصل لتلك المرحلة مع نهاية عام ٢٠٠٩ (أى تغطي أكثر من ٧٠ ٪ من النفقات الإجمالية المدنية). وللموازنة الكلية تم استخدام هيكل إطار الإنفاق المتوسط الأجل في إطار وزارة المالية والسلطة التنفيذية، ولكن سوف تُقدم الموازنة إلى البرلمان بالطريقة التقليدية لمدة عام آخر.

غير أنه في إطار مناقشات الموازنة مع وزارة المالية، استخدمت الوزارات الرائدة بالفعل إطار الإنفاق المتوسط الأجل وإطار هيكلة البرامج. فعلى سبيل المثال، تم صياغة طلبات الموازنة في تلك الادارات الرائدة من حيث البرامج، وصياغة أهدافها والموارد اللازمة لتحقيقها في فترة معينة، بدلاً من الطريقة التقليدية لطلب المزيد من الموارد لوحدة محددة، من خلال ذكر ارتفاع الأسعار في مختلف مكونات النفقات (مثل الوقود والعمل الإضافي). وبهذه الطريقة، قامت كل من وزارة المالية والإدارات الرائدة بوضع البرنامج/متعدد السنوات/مرتبطاً بالأداء بوصفه الطريقة الطبيعية «للقيام بالأعمال التجارية» في المفاوضات الخاصة بالموازنة. وبذلك يتم قبول الإدارات الرائدة بأسلوب الإدارات التي تكتسب ميزة في المنافسة على الأموال. ومن خلال جعل الإدارات تستعمل الأموال الحقيقية، فقد تحولت هذه الادارات إلى ساحة لتدريب الموظفين على استخدام التقنيات الجديدة، سواء في المركز أو في الوزارات.

من هنا طرأ تحسن فعلى على المحتوى والتركيز والنوعية التقنية لمفاوضات الموازنة مع وزارة المالية، حيث تنظر إليه الإدارات ذات الصلة على إنه يؤدى إلى اثبات الاستثمار الذي أخذ في التحول إلى نظام الهياكل الجديد. فالوزارات الرائدة ما هي إلا وزارات هامة، وتشكل ثقلاً كبيراً للغاية في حصة النفقات الإجمالية المدنية. وعلى سبيل المثال كانت وزارتا الصحة والتعليم من أوائل المنفذين، بل بدأت الآن الدورة الثالثة للتخطيط والموازنة لمدة ثلاث سنوات. وحتى الآن تعتبر تلك الوزارتين من أكبر الهيئات المدنية، ونظراً لأن عملياتها لامركزية إلى حد كبير، بسبب وجودها على الصعيد الوطني، فقد وفرت تلك الوزارات إلى حد كبير ساحة اختبار وثيقة الصلة بالموضوع للتفاوض على عقود الأداء الإقليمية داخل الوزارات.

التنفيذ التدريجي

اختارت المغرب نهجا تدريجيا لتنفيذ هذا التغيير الهام، من أجل الوصول إلى تفهم جاد وتقدير وقبول للغرض والفائدة من عملية الإصلاح على جميع المستويات التشغيلية. كما أن

هذا النهج التدريجي يسمح أيضاً ببناء القدرات وتنمية المهارات في عملية تقدمية «التعلم عن طريق العمل».

وعن طريق السماح لإطار الإنفاق المتوسط الأجل، بالتوسع من أجل الشروع في هيكلة البرنامج وتعريف المؤشرات بشكل منفصل وأكثر انتقائية، فقد تركزت جهود المنفذين بنجاح على تنفيذ التدابير التي يمكن أن تحسن تقديم الخدمات في وقت مبكر.

ولم يتسبب هذا النهج التدريجي في مجمله في حدوث تأخير كبير. فعلى سبيل المثال، بدأ البرنامج ككل رسمياً في عام ٢٠٠٤ (بعد بعض التجارب المنفصلة). وبعد مرور خمس سنوات توجب الآن على الإدارات التي لديها مؤشرات وبرامج مناسبة أن تقدم تبريرهـا لـ ٩٥٪ من النفقات. وعلى مدى نفس المدة، ستكون الوزارات قد اكتسبت بعض الاستقلالية الجزئية على حوالي ٨٠ ٪ من النفقات المدنية (خاضعة للإنفاق العام وقيود على تفويض سلطة الإنفاق «الذي يناقش فيما بعد»). وعلاوة على ذلك، فإن عملية إصلاح الضوابط السابقة تم الانتهاء من حوالي ٦٠ ٪ منها، فالوقت الحقيقي، والذي يحتسب الكترونيا (إدارة النفقات المتكاملة)، يقوم بتتبع جميع النفقات والالتزامات التى بلغت ٩٠ ٪ وحيث بلغ إطار الإنفاق المتوسط الأجل ٧٠ ٪. ويُعد نظام التتبع الالكتروني للنفقات بمثابة إحراز نجاح كبير، فهو يسمح للموظفين على نحو فعال بالاطلاع الفوري على المعلومات ذات الصلة بالتزام مالي فور إتمامه من قبل المدير. ويُعد هذا في حد ذاته بمثابة إنجاز مبهر.

لقد نجحت تلك الاستراتيچية التنفيذية التجريبية في المجالات الرئيسية؛ في إدارات مثل الصحة، سواء في المقر الرئيسي للإدارات أو في المكاتب الإقليمية، وقد ظهر التقدم في:

أ. نوعية واتساق الموازنة وتخطيط الاستثمار المنفذ في بيئة معقدة.

ب. الاستخدام المنهجي لتنفيذ الأعمال في المكاتب الإقليمية، لتنسيق وتركيز الأعمال التي تتولى أمرها العديد من المؤسسات والجهات المعنية، من حيث تقديم الخدمات الصحية. وعلى الصعيد المحلي، نجد وزارة الصحة قد استخدمت أيضاً إطار الموازنة لإشراك شركائها (البلديات والمناطق والمنظمات غير الحكومية)، وقامت بتنسيق الجهود المشتركة لإقامة العيادات الجديدة ورعاية الأمومة الوقائية والعلاجية، ورصد الأوبئة وتغطية التحصينات.

وتعتبر منطقة الدار البيضاء مثالاً جيداً لإظهار كيف أن عمليات إصلاح هيكل الموازنة – الإصلاحات وتعاقد الأداء داخل الإدارات ومع الشركاء الخارجيين – يمكنها تطوير التنسيق وتقديم الخدمات. وكما هو الحال فعلياً في جميع أنحاء المغرب، فإن تقدم الخدمات الصحية في هذه المنطقة يتم من قبل مجموعة متنوعة للغاية من المؤسسات، معظمها لديه عادات طويلة من الاستقلالية عن مقر وزارة الصحة الرئيسي والمديريات الإقليمية (على سبيل المثال، المحليات والمنظمات غير الحكومية، والسلطات الصحية من وزارة الداخلية)،

وتقليص صفقات الموازنات مع الأفراد والمالية أو الصحة (مثل المستشفيات والجامعات والعيادات). فعندما أطلقت مديرية الصحة الإقليمية أول عملية تدريب لوضع موازنة لمدة ثلاث سنوات في عامي ٢٠٠٤–٢٠٠٥، كان ذلك بمثابة أفضل تنسيق تلقائي بين هؤلاء المعنيين. فسلطة التفويض الجديدة (عقد الأداء مع المقر الرئيسي في غضون إطار الإنفاق المتوسط الأجل) المخصصة لذلك كان المكتب وخبرته، وهو الذي قام بصياغة طلبات الموازنة بالطريقة الجديدة على نحو تدريجي، واختار كل المعنيين للمشاركة في التدريب، ولو لمجرد حماية أنفسهم من الخسارة في تنافس الموازنات في مواجهة التداخل الكبير في مهماتها.

لقد قاد التحليل الناجم عن الاحتياجات المحلية، فضلاً عن استعراض وتعديل الأهداف لتكييفها مع كل تركيز خاص بالمؤسسة وما يتوفر لديها من خبرة وأدوات، إلى الكشف بصورة واضحة عن من ينبغي أن يفعل ماذا وأين ومتى (وكما تطلب من قبل إطار الأداء تحديداً). فعلى سبيل المثال، كانت المهام والمسئوليات في برنامج التطعيمات قد تم إعادة تخصيصه وفقاً لتقسيم العملاء بين الريف والحضر؛ ونفس الشيء حدث بالنسبة لرعاية ما قبل الولادة والأطفال حديثي الولادة، وفقاً لقرب العملاء وتوقع استخدام مرافق المستشفى، والكشف والمتابعة لحالات الإيدز، وقد حدث تقدم طفيف في هذا المجال الحساس على مستوى تخصصات المستشفيات والعيادات، ولكن في صورة خالية من التعقيد. فالمشاكل من الناحية النظرية بسيطة، ولكنها تمثل قضايا شائكة؛ فقضايا مثل تحديد مواقع المنشآت الجديدة وتحديد الأولويات ومنع الازدواجية، جميعها قد تم تيسيرها بشكل كبير، من خلال سياق عقد الأداء مفترضاً أفق التخطيط لمدة ثلاث سنوات. وقد مكن هذا النهج الجديد بالفعل مديرية الصحة الإقليمية لممارسة القيادة داخل إطار استثمار ملح وضعت صياغته بالنظر إلى احتياجات العملاء. وتقبل جميع المعنيين في هذا المجال هذا الإطار، إما لأنه تراءى لهم فيه أن التعاون لصالحهم، أو لأنهم لم يستطيعوا العثور على أماكن الإقامة مع الشركاء الاساسيين من خارج ذلك الإطار.

موازنة الأداء

إن كل من إطار الإنفاق المتوسط الأجل وهيكلة البرنامج لا يمكن الاستغناء عنهما للوصول إلى موازنة الأداء. إلا أن هيكلة البرنامج تحتل المكانة الأكثر طموحاً في تنفيذ عمليات الإصلاح المنشودة، ليس فقط لأنها تتطلب المؤشرات التي يمكن بها أن تتبع الكفاءة (موارد مقابل النواتج لبرنامج معين)، والوقت والفعالية (موارد مقابل النواتج لبرنامج أو سياسة)، ولكن لأن نظام الموازنة برمته على المستوى المركزي أو الوزاري يجب أن يحدد كيفية التفسير من خلال التجربة والخطأ، ثم الاستجابة للمعلومات المحدثة عن الأداء. وكما ذُكر في القسم ٣,٢ لم تظهر مجموعة فريدة من الممارسات الجيدة في هذا المجال على

الصعيد الدولي. وركزت الجهود المغربية على استخدام معلومات الأداء، للمساعدة في فرز الأولويات لإجراء تغييرات إدارية داخل مجالات السياسة العامة الهامة، وليس من أجل أغراض تخصيص الموازنة المباشرة أو غير المباشرة.

إن الإصلاح في مجال إدارة الأداء يقوم على افتراضات، فالارتقاء بالأداء وعمل موازنة أكثر تعلقاً بضوابط السياسات يمكن تحقيقهما من خلال نقل استقلالية التخصيص إلى أقرب مستوى ممكن من نقطة تقديم الخدمات. ومبدأ «دع المديرين يديرون» أصبح يشغل صميم جهود الإصلاح على المستوى الدولي منذ استحداث «الإدارة العامة الجديدة». وفي مقابل زيادة المرونة، سيتم مساءلة المديرين عما توصلوا إليه من نتائج خاصة.

هذان الإصداران يقدمان رؤيه واضحه للدعم الفني المقدم مركزياً لموازنة الأداء وإطار الإنفاق المتوسط الأجل: اتجاه الموازنة، وزارة الاقتصاد والمالية (٢٠٠٦)، المرشد المنهجي لتتبع الأداء، اتجاه الموازنة وزارة الاقتصاد والمالية، المملكة المغربية (٢٠٠٧)،المرشد المنهجي، الرباط.

وهذا المبدأ في المغرب يتم ترجمته على هيئة شبه عقود، حيث إن نظم عقود الأداء تستخدم في دول منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية مثل الدنمارك ونيوزيلندا. فوزارة المالية المغربية سوف تمنح مرونة في الإنفاق وسلطة الإنفاق للوزارات في مقابل التزامها بتقديم كمية ونوعية الخدمات (عولمة الإئتمان). وفي المقابل، سوف تمرر الوزارات هذه الترتيبات وعقود الأداء الواضحة إلى الوحدات الإقليمية و/أو الوظيفية (التعاقد واللامركزية). وتتوقع وزارة المالية، وكذلك معظم الوزارات، أن تأتي مزايا الأداء الحقيقي لهذا التنازل عن طريق تنفيذ التغييرات دون المستوى الوزاري.

ويُعد هذا تغييراً كبيراً في المغرب ومما لا شك فيه حيث كان النظام السابق مركزياً إلى حد كبير ومركزاً على المعاملات والمراقبة. ويرافق الإصلاح تحول بالجملة عن نظام المراقبة القديم، والموافقة على التزاماتها المرهقة في السابق من قبل مراقبي الحسابات على المستوى المركزي. ويأتى من بين العناصر الرئيسية في نظام التحكم الذي تم إصلاحه، اندماج المؤسسات المكلفة برقابة النفقات السابقة واللاحقة، فالانتقال التدريجي لجميع المسئوليات القانونية للمديرين (وزاراتهم أو وحداتهم) (على سبيل المثال، فئة الموازنة والتوقيت والبنود)؛ ويصاحب ذلك إعادة التركيز على الرقابة في المؤسسات على الأداء ومراجعة الحسابات السابقة، ثم إنشاء قاعدة بيانات حية (GID)، الذي يسجل تلقائياً بيانات النفقات ويجعلها متاحة لجميع الأطراف بمجرد إجراء المدير التزاماً بالإنفاق. ويُعد هذا إنجازاً كبيراً في حد ذاته، ويعطي دفعة لثقافة أداء الموازنة الجديدة. وفي أعقاب منطق الخطوة بخطوة لعملية الإصلاح الشامل، طرحت وزارة المالية مؤخراً مبادرة شهادة لتحديد المديرين في البرنامج و المستويات الإقليمية، الذين يمكنهم أن يمنحوا السلطة

الجديدة، وأولئك الذين يحتاجون إلى مزيد من التدريب.

تفويض سلطة الإنفاق

من خلال تفويض السلطة فإن الوزارات لديها الآن مرونة لإعادة تخصيص الأموال بين كل بند من البنود (lignes budgétaires) لاستثمار الإمدادات الحالية في إطار البرنامج نفسه والمنطقة (كفقرة «مستقلة» في الموازنة)، والقيام بذلك بدون التدقيق السابق لوزارة المالية. ولإجراء تغييرات خارج هذه الحدود، تم التبسيط والتعجيل بالموافقات اللازمة.

وهناك ترتيبات مماثلة داخل الوزارات لإجراء « عقود الأداء «مع وحدات إقليمية أو وظيفية. وحتى الآن استمر عدد قليل فقط من الإدارات في منح استقلال لهذه المستويات الاقل، ولكن من يتمتع بالاستقلالية هى الوزارات المكلفة، مثل الصحة والتجهيز والنقل والتعليم. وهذا التفويض الداخلي يحظى بمباركة وزارة المالية، ولكن للوزارات حرية الاختيار في تنفيذه.

وحتى تاريخه، لم تقم المغرب بالعملية المعقدة جداً والصعبة، وهي إدخال تكلفة اليد العاملة التبادلية (أي إن المديرين لديهم القدرة على نقل الأموال بين البنود)؛ إذ تضع في اعتبارها الجهود الكبيرة التي تبذل مركزياً لخفض مجموع الأجور في الناتج المحلي الإجمالي العام، وعمق تقاليد الخدمة العامة، مع مجموعة معقدة ومركزية لجداول الأجور والمزايا الإضافية، لهذا فقد اختار المعنيون بالاصلاح تجنب تلك المشاكل في الوقت الراهن.

المستقبل

تفسر دراسة الحالة التى بين ايدينا، لماذا اختار المغرب مساراً شاملاً، ولكن تدريجياً لإصلاح نظامها الشامل لإدارة المالية. فمن خلال السعي بإصرار لعملية التغيير المستمر، فقد حقق المغرب تقدماً كبيراً، ولكن مازال يبقى الكثير لاستكمال إصلاح الضوابط المالية، لتوسيع إطار الإنفاق المتوسط الأجل في الحكومة، وتوسيع نطاق سلطة الإنفاق على المستوى دون الوزاري على نطاق أوسع بكثير مما هو عليه الآن.

ومن خلال التقدم الذي تم إحرازه حتى تاريخه، برز درسان تنفيذيان يوضحان الطريق للخطوات التالية:

أ. تقدم ملموس ومستمر في زيادة جودة الخدمات والاستفادة من الاستقلال الإداري، الذي يعتمد بشكل أساسي على مبادرات دفع الانخفاض إلى نقاط تقديم الخدمات، أكثر من اعتماده على إطار الإنفاق المتوسط الأجل أو مرونة النفقات الممنوحة على المستويات الوزارية؛ ومن ثم الإصرار المذكور أعلاه على

شهادات المديرين والتدريب بطريقة أدنى المقر الوزاري، فضلاً عن التشجيع القوي للوزارات للتطوير الداخلي واستخدام عقود الأداء.

ب. وحتى في النهج التدريجي الذي تم إعداده على أساس التعلم من خلال الممارسة، يتحتم الحفاظ على المبادئ و المفاهيم واسعة الإطار وإعادة تأكيدها باستمرار.

خلاف ذلك، هناك احتمال لنشوب انجرافات مقصودة في عملية الاصلاح. فعلى سبيل المثال، لا يزال الدعم الفني لوزارة المالية ضرورياً لضمان طبيعة التنبؤ لإطار الإنفاق المتوسط الأجل، بحيث لا تنقلب إلى الخطط التقليدية، والتي تضم فقط طلبات الموازنة. فمعظم المراقبين في المغرب يعتقدون أن إعادة صياغة قانون الموازنة العضوي الجديد (أنظر أدناه) سيوفر لهم الحافز اللازم، ومزيداً من التوضيح لقواعد اللعبة الجديدة الحقيقية.

وحتى الآن، تمكن المغرب من تحقيق تقدم كبير للغاية على جميع عمليات الإصلاح بدون تغييرات تشريعية رئيسية. إلا أنه يتم الضغط الآن على القيود التي يفرضها القانون الحالي، لاسيما قانون الموازنة الأساسي وقاعدته في الدستور. وبالتالي، فعلى رأس العمل الكبير المذكورأعلاه، والذي سيستغرق ما لا يقل عن سنتين أو ثلاث سنوات أخرى، فالمغرب بصدد البدء في وضع قانون للموازنة الأساسي الجديد، حيث يسعى للحصول على نفس النهج التدريجي، والتعلم عن طريق العمل الذي أكد نجاحه حتى الآن، وتسير الأمور بخطى مدروسة، وتقديم الضمان بأن يكون كل الشركاء الرئيسيين مستعدين بشكل كامل قبل تقديم النظام الأساسي الجديد المقترح إلى البرلمان. كما توفر الدروس المستفادة من التنفيذ حتى الآن أساساً قوياً لوضع قانون جديد يتخطى الممارسات الرائدة العالمية مع تقاليد المغرب الفريدة من نوعها.

٢.٧ تونس: التحول إلى إدارة الديون الديناميكي

خرجت تونس من إعادة هيكلة صعبة في وقت سابق من هذا العقد. وأخذت على عاتقها مواجهة التحدي المتمثل في تحويل إدارة نظام ديونها كخطوة مركزية نحو إدارة واستدامة مالية أفضل، حيث واجهت تونس انخفاض إيرادات التعريفات في انفتاح اقتصادها لتحسين آفاق النمو وتنفيذ اتفاقاتها مع الاتحاد الأوروبي. وقد وفرت الإدارة النشطة للدين طرقاً للتعويض عن تلك الخسائر، ومعالجة المشاكل القديمة بدلاً من استدامة الديون والحد من المخاطر المرتبطة بإقتراض معين بعملات محددة.

فالديون الخارجية لتونس وصلت إلى ٣٨,٩ ٪ من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٣، وعلى الرغم من أن ذلك يُعد نسبة كبيرة إلا إنه من الممكن التحكم فيها. فقد وعدت الإدارة النشطة للدين بالسيطرة على نفقات وتجانس المصروفات مع مرور الوقت على نحو أفضل. فعندما بدأت عملية الإصلاح، كان ما يقرب من ثلثي الديون الخارجية مستحقة للدائنين

الحكوميين متعددي وثنائي الأطراف. وتركز الدين الخارجي المضمون في القطاع المالي (حوالي ٥٠ ٪)، وفي مشاريع البنية التحتية العامة، حيث إن تلك المشاريع خاضعة لسيطرة الموازنة.

الأهداف والتحديات والفرص

حدد استعراض إدارة الديون السّبل التي بها يمكن الحد من المخاطر وإدارتها والتكاليف المرتبطة بالدين الخارجي على حد سواء، وذلك من أجل تفادي المفاجآت والمحافظة على صرامة الرقابة على النفقات في تونس (وزارة المالية، ٢٠٠٧). وقد صنف المنتدى الإقتصادي العالمي في دافوس ٢٠٠٧ تونس في المرتبة الثانية عالمياً لكفاءة الإنفاق الحكومي في عام ٢٠٠٧ (المنتدى الإقتصادي العالمي، ٢٠٠٧). وفي الوقت نفسه، سعت تونس إلى ترشيد عملياتها المصرفية المحلية و نظام التمويل لتوسيع وتعزيز دورها في إدارة الدين العام.

وإزاء هذه الخلفية، فقد واجهت عملية الإصلاح مجموعة متنوعة من التحديات، شملت مخاطر سعر الصرف والفائدة بالنسبة لكل من سعر الدين العائم وإعادة تمويل الدين، حيث يغطي إعادة تمويل الدين نحو ربع مجموع الديون الخارجية على مدى خمس سنوات. كما أن مضمون هذه المخاطر المرتبطة بالدين ينظر إليها بوصفها في حاجة إلى اندماج أكثر تشدداً في الصورة العامة مثلما في أماكن أخرى. إضافة إلى أن ارتفاع أسعار الفائدة على القروض الأقدم قد وفرهدفاً جذاباً.

وكانت التكاليف والصعوبة والوقت المطلوب للحصول على صورة كاملة عن حالة الديون وتطورها المحتمل من الأشياء التي بعثت القلق في نفوس صناع القرار. وهذا يرجع جزئياً إلى الاعتماد الشديد من قبل الوزارات المختصة على قروض لمشاريع خاصة من شركاء التعاون الدولي، مما فاقم من المشاكل المرتبطة بحدود الديون والهيئات العامة المتعددة المشاركة في إدارتها.

وهناك عمليات إصلاح أخرى أضافت الحاجة الملحة لعملية إصلاح إدارة الدين، لا سيما التحول إلى إطار الإنفاق المتوسط الأجل. فقد أتاحت التطورات المتوقعة في الإدارة المالية الفرصة لرفع مستوى المخاطر الائتمانية لتونس بدرجة أعلى من السابق، بناءً على تقدم مقاييس تقدير الائتمان إلى ب ب ب + من أ–. وهذا من شأنه أن يمنحها وسيلة أسهل وأرخص للوصول إلى أسواق رأس المال، فضلاً عن جذب مزيد من الاستثمار الأجنبي. وهكذا، فقد شهدت تونس تكاملاً مثيراً للاهتمام بين تطوير إدارة الدين من جهة، وعمليات الإصلاح الجارية لزيادة المرونة في مراقبة كل من قطاعي الصرف والمصرفي، من جهة أخرى (وزارة المالية، ٢٠٠٦) فبدعم من البنك الدولي، قامت تونس بعمل دراسة على نطاق واسع عن الخيارات المتاحة لتطوير إدارة الدين في عام ٢٠٠٤. وفي أعقاب مناقشات مكثفة لنتائج الدراسة، تم إطلاق برنامج للإصلاح (البنك الدولي، ٢٠٠٤).

التنفيذ: البعد المؤسسي

وقد تم تناول أول عنصر رئيسي في عملية الإصلاح وهو (القيود الهيكلية).

أولاً، تم إنشاء قاعدة بيانات كاملة ومفصلة لتوفير معلومات ذات شفافية عن جميع جوانب الدين العام المتعلقة بالمخاطر والفرص، بما في ذلك أسعار الفائدة والجدولة والمقرضين والعملات. وهذا المصدر هو الوحيد الموثق في معلوماته المتعلقة بالسياسات، و قد اتسع وتعزز على مدار السنوات التالية، فوجد إنه الأساس الضروري للنظام بأكمله واستمر تطوره التدريجي، على سبيل المثال تعمل السلطات على تحسين عملية تغطية دين القطاع الخاص في الأسواق الخارجية والخصوم العرضية.

ثانياً، تم إنشاء الإدارة العامة للتصرف في الدين العمومي والتعاون المالي داخل وزارة المالية. وقد أعطت المنظمة – على غرار المؤسسة المالية (للمكاتب الأمامية والوسطي والخلفية) – هذه الإدارة العامة محوراً مركزياً في عملية إدارة الدين كله، مع المسئولية عن إدارة الديون الداخلية والخارجية، والمباشرة والمضمونة. وقد احتفظ البنك المركزي بدوره بوصفه مصرف الحكومة، والمشرف على القطاع المصرفي والتزاماته الخارجية، ومدير أسعار الصرف الأول والجهة المسئولة عن ضمان سهولة تحويلات النقد الأجنبي.

فالوظائف اللازمة لإدارة ديناميكية للديون تتجاوز «التداول». وهي تنطوي على التنبؤ بتطور الدين والمصروفات التي تؤثر على الموازنة، قصيرة ومتوسطة الأجل على حد سواء، وتحديد المخاطر والفرص، فضلاً عن أساليب لتخفيف أو استغلال ما له علاقة بمخاطر أسعار الصرف والفائدة، وتصميم أدوات لتنفيذ السياسات لتحسين الإدارة، على سبيل المثال عن طريق توسيع حصة الديون الداخلية.

التنفيذ: العمليات والأدوات والتعاون

وقد أقرت تونس سياسات واستراتيجيات مباشرة وحكيمة لتعزيز المكاسب من إعادة توزيع المسئوليات ومركزية المعلومات، وبدعم من استخدام أدوات مالية جديدة.

وللتصدي لمخاطر أسعار الفائدة، فقد حددت السياسة الجديدة سعر الفائدة العائم للدين بـ ١٠ ٪ من الدين الخارجي على الأكثر (وفي الواقع وصل إلى ٨ ٪ في عام ٢٠٠٨). و يتم إصدار البيانات وتقييمها بشكل منهجي عن المبالغ، المرحلة التي تتطلب إعادة تعيين الأسعار والمخاطر المتوقعة من عام إلى خمسة أعوام. واستناداً إلى تلك البيانات، يستخدم صناع القرار أدوات مثل المقايضة وتقليل المخاطر والمكافآت المبكرة لتجنب الزيادات غير المرحب بها وتقليل التكاليف الإجمالية للديون الخارجية. وهذا الأمر يستلزم اتخاذ خطوات سريعة لسداد القروض القديمة ذات الفائدة المرتفعة، عندما تكون ظروف السوق الدولية بدورها مواتية. فالجداول ٣,٤ و ٣,٥ أمثلة على الجداول المستخدمة من قبل وزارة المالية عن نشر بيانات الدين العام مع ترجيح المخاطر.

وبالنسبة لدولة صغيرة مثل تونس يتعرض للتجارة مع ديون خارجية مرتفعة نسبياً، فمخاطر سعر الصرف هي مصدر قلق كبير. ولتقليل تلك المخاطر، فقد قامت مجموعة صغيرة من الخبراء داخل البنك المركزي التونسي ووزارة المالية بالإشراف على حسابات المخاطر العادية (ينشر سنوياً) وتعمل على التوقع والاستجابة لتحركات أسعار الصرف.

كما تمت عملية إدخال تدريجي لاستخدام واسع النطاق للأدوات المالية، مثل المقايضة وتقليل المخاطر، انطلاقا من قروض البنك الدولي واستخدام البنك الدولي للإنشاء والتعمير كوسيط. كما تم توسيع إتفاق الجمعية الدولية للمبادلات والمشتقات بين تونس والبنك الدولي مؤخراً، ليشمل جميع المعلومات ذات الصلة بالدين التونسي. وهذا يؤكد ارتياح تونس بأن الاتفاق قد حقق ثماره المالية من خدمات متخصصة عالية الجودة بأسعار معقولة.

الجدول ٤ ,٣. مثال ١: بيانات الدين العام المنشورة مع ترجيح للمخاطر

العملة	الدين			مخاطر أسعار الصرف	
	القيمة الأسمية بالعملة الأصلية	مكافئ الدينار التونسي (المليون)	٪	المتوسط (٪)	الحد الأعلى (٪)
دينار تونسي	٩٥٢٩	٩٥٢٩	٤٢	٠	٠
الدين الخارجي		١٣٣٠٠	٥٨	٢,٨	٧
يورو	٤٣٨٤	٧٩١٤	٣٥	٦	٦
دولار أمريكي	١٥٩٧	١٩٥٥	٩	–٩.	١١
ين ياباني	٢١٩٦٤١	٢٣٩٤	١٠	–٣	٩
دينار كويتي	١٤٣	٦٤٦	–	٠	١١
أخرى		٣٩٢	–	٠	٠
المجموع		**٢٢٨٢٩**	**١٠٠**	**١,٨**	**٤**

المصدر: Ministère des Finances (2008), Rapport sur la dette publique 2007, ministère des Finances, République Tunisienne, Tunis.

الجدول ٥ ,٣. مثال ٢: بيانات الدين العام المنشورة مع ترجيح للمخاطر

العملة	إعادة تمويل			المدة (السنين)	تعديل سعر الفائدة لإعادة التمويل	
	متوسط الاستحقاق (السنين)	المستحقة خلال عام	المستحقة خلال ٥ أعوام		خلال عام (٪)	خلال ٥ أعوام (٪)
دينار تونسي	٥,٣٤	١٨,١٦	٤٨,٤٩	٤,٢٣	٤٠	٦٢
الدين الخارجي	٨,٤٥	٥,٣١	٤٤,٥٩	٦,٢٢	١١,٩٨	٤٧,٧٨
يورو	٧,٩٠	٦,١٠	٤٢,٩٠	٥,٨٦	١٢	٤٨
دولار أمريكي	٦,٦٥	٦,٢٠	٦٩,٨٣	٥,٣٤	٢٥	٧٣
ين ياباني	١٣,٥٨	٢,٤٦	٣٦,٢٦	٩,٤١	٤	٣٥
دينار كويتي	٦,٦٨	٦,٨٠	٤٦,٨٥	٥,١٤	٨	٤٤
المجموع	**٧,١٥**	**١٩,٦٨**	**٤٦,٢٢**	**٥,٣٩**	**٢٤**	**٥٤**

المصدر: Ministère des Finances (2008), Rapport sur la dette publique 2007, ministère des Finances, République Tunisienne, Tunis

وتخطط تونس حالياً لتوسيع نطاق استخدامها لعقود المشتقات المالية للحد من نقاط الضعف. ومع ذلك، فمثل تلك المعاملات لن تلعب سوى دور متواضع للغاية في إدارة الدين العام لتونس (وبلغت قيمة المعاملات إلى أقل من ١٠٠ مليون دولار في عامي ٢٠٠٧ و٢٠٠٩ على سبيل المثال)، وفي إطار الديون الخارجية تزيد على ٥ مليارات دولار، وهي حتى الآن تقتصر على الدائنين من العموم.

ولمزيد من السيطرة على المخاطر، نجد أن التوسع في استخدام الدين الداخلي والتدابير الخاصة بتعميق الأسواق المالية الداخلية، قد مكن تونس من رفع حصة الديون النسبية المولة داخلياً من ٣٥ ٪ إلى ٤٢ ٪ من مجموع الدين بين الأعوام ٢٠٠٤ و ٢٠٠٩.

النتائج والتقييم والمستقبل

إن واضعي السياسات على قناعة بتلك النتائج التي تولدت عنها فوائد حقيقية بدون آثار جانبية غير مرغوب فيها أو مشاكل في التنفيذ. فقد تم خفض تكاليف الدين وعمل رقابة أفضل بكثير على المخاطر، وتتوفر الآن لصانعي القرار معلومات واضحة في الوقت المناسب، كما أن التمويل المحلي للدين آخذ في الازدياد. فالترتيب المؤسسي الجديد قد أعاد تركيز المسئوليات بطريقة مستقرة، مما سهل العلاقات مع المقرضين والمتخصصين العاملين في الأسواق، وأدى كذلك إلى تعزيز قدرة الدولة على الاستفادة من الفرص المتاحة في السوق على المدى القصير.

فالطريق إلى التطور المستمر واضح، ربما تحفه مصاعب كثيرة، حيث تتناول تونس القضايا الصعبة مثل الديون الخاصة المملوكة للأجانب وكذا الديون العارضة.

وكما في حالة المغرب المذكورة سابقاً، فطريق تونس إلى النجاح قد تمثل في النهج التدريجي، حيث خططت تونس مسار تنفيذ عملية الاصلاح الذي بدأ بخطوات لتحسين دقة واتاحة المعلومات، ومن ثم تقدم على استخدام التقنيات المجربة التي استهدفت المشاكل ذات الأولوية العالية (مخاطر أسعار الصرف والفائدة، في هذه الحالة)، وهذا من شأنه أن يقلل من حالات الالتباس.

وبناءً على هذا النجاح، يمكن لتونس الآن المضي قدماً تدريجياً في اتخاذ تدابير مثل استخدام المشتقات المالية. ويبدو أن هذا النهج قد قدم لتونس أفضل طريق للتقدم المستدام (صندوق النقد الدولي، ٢٠٠٩).

٢.٨ مصر: بناء القدرات من أجل إصلاح الإدارة المالية

وخلافاً عن الحالات الأخرى، فإن تلك المبادرة لا تزال في المراحل الأولى من التنفيذ. وهي تقدم مزيجاً فريداً من وجهات النظر الوطنية والإقليمية في التعامل مع المعوقات الرئيسية التي تعاني منها جميع دول منطقة الـ «مينا» في مبادراتها في مجال الإدارة المالية: ندرة الموظفين المدربين تدريباً كافياً، والحاجة إلى رفع مستوى المهارات على جميع المستويات.

وقد تم إطلاق المعهد الإقليمي للتدريب على المالية العامة (PFTI) في أول اجتماع لمجموعة عمل إدارة المالية (المحور الثالث) لمبادرة الإدارة الرشيدة من أجل التنمية في البلاد العربية في عام ٢٠٠٥. فقد طرحت مصر فكرة ايجاد مؤسسة لبناء القدرات مع بعد إقليمي قوي للمناقشة. واتفق المشاركون على الهدف من وراء الفكرة، وهو الحاجة لتعزيز المهارات والتدريب على المسائل المالية. وفي الوقت نفسه كانت وزارة المالية في مصر تتابع مشروعها الخاص بترشيد وتوسيع نظام التدريب، لا سيما في مجالات مثل التعريفات والضرائب المباشرة وغير المباشرة، حيث جرت تغييرات هامة تم العمل بها مؤخراً.

وتتلاقي تلك المبادرة الوطنية مع فرص التعاون على المستوى الإقليمي، وبدعم من منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية والحكومة الهولندية شركاء دوليين آخرين. وقد أدى ذلك إلى إحراز تقدم كبير، فاليوم يعلو صرح كبير للغاية للمعهد في القاهرة وهو على وشك الانتهاء، فطلبات إبداء الاهتمام لإدارة المعهد قد تم تحضيرها، كما تم تحديد مهمته، واستعراض نوع وطبيعة المقررات وكيفية تنظيمها؛ فضلا عن اكتمال تأسيس الهيكل الاداري للمعهد. وقد وعدت عدة دول لمنطقة الـ «مينا» بتقديم التعاون له (وزارة المالية، ٢٠٠٩).

الوفاء باحتياجات التدريب لوزارات المالية

المرحلة الأولى: سوف يقوم المعهد بتصميم السياسات الخاصة بجميع الكيانات الإدارية والوظيفية الكائنة تحت سلطة وزارة المالية في مصر (أي ما مجموعه ٠٠٠ ١١٦ موظف).

فضلاً عن ذلك، فإن المعهد يصبح ذا أهمية خاصة من حيث تحديد الاحتياجات المستمرة، وسوف يتمتع بمسئولية مركزية لتصميم وتنفيذ الدورات، سواء يتم تنفيذها بمصادر خارجية في وحدات خاصة من الوزارة أو في مقر المعهد نفسه. فدور سياسة المؤسسة من شأنه أن يساعد على تحقيق أهداف سياسة الموارد البشرية المتعددة مثل تسهيل التنقل، وضمان التماسك، والقدرة على التنبؤ للعملاء/المستثمرين المتعاملين مع وزارة المالية، وخفض تكلفة إصلاح الضرائب، وضبط النفقات أو تخطيط السياسات.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن المعهد سوف يدير جميع أموال المانحين المخصصة للتدريب في مجال الادارة المالية وضمان الفعالية الشاملة لتلك المنح. ولهذا الأمر أهمية خاصة في تنفيذ عمليات إصلاح الإدارة المالية، التي اطمأنت إلى وجود دعم دولي لها، حيث تركز الطلب على المهارات النادرة.

وسوف تكون المسائل الضريبية من بين المجموعة الأولى الشاملة من الدورات التي سيقدمها المعهد، حيث أحرزت مصر في السنوات الأخيرة تغييرات جوهرية بضريبة الدخل وضرائب المبيعات والضرائب العقارية. وبالتالي تشمل الدورات التدريبية الاساسية «قانون الضريبة على الدخل للموظفين»، «المصادرة» (المستوى ١، ٢، ٣) لجنوح الدخل الضريبي، وكذا دورات متخصصة في ضريبة المبيعات للتهرب من الضريبه على الدخل.

ثم إن المزيد من الدورات المتقدمة على وجه العموم هي أيضاً جزء من المناهج الدراسية الأساسية، ولا غنى عنها من أجل تحسين الإدارة. فنطاق المهارات المتكامل يتم تغطيته، بدءا من القواعد الإدارية المفصلة إلى الإدارة الاستراتيجية. وبتلك الطريقة تغطي برامج المعهد مواضيع الإصلاح التي ظهرت باعتبارها أولويات في إدارة النفقات في جميع أنحاء المنطقة. وعلى سبيل المثال، التحول إلى برنامج هيكلي في الموازنة، وبناء واستخدام المؤشرات من خلال منظور موازنة الأداء، والتنبؤ باستخدام إطار الموازنة المتعدد السنوات.

البعد الإقليمي/الدولي للمعهد

ويتمثل أحد الأهداف الرئيسية للمعهد في أن يصبح مؤسسة إقليمية لتقديم الخدمات لجميع دول منطقة الـ «مينا». فجميع الدورات التدريبية مصممة ومقدمة من هذا المنظور المحلي، وهي متاحة أيضاً لموظفي الخدمة المدنية في منطقة الـ «مينا» وتحت رعاية حكوماتها. فمعظم دول الـ «مينا» تقوم بشكل مكثف بتحديث نظم الإدارة المالية الخاصة بالضريبة والنفقات. وفي الوقت الحاضر وفي المستقبل، فإن العائق الرئيسي لنجاح تلك الجهود يكمن في ندرة الموظفين المدربين، وخصوصاً وجود مديرين في الإدارة الوسطى والمهنيين. فالاحتياجات التدريبية ذات الصلة في كثير من الأحيان تكون أكبر من قدرات وترتيبات المؤسسات الوطنية.

ويعتمد الأساس المنطقي للتعاون الإقليمي والدولي من أجل تجميع الموارد في مؤسسات مثل المعهد على:

أ. وجود متخصصين مدربين (والذى يتفق عليها الجميع في إنه يمثل تحدياً كبيراً).

ب. التكاليف والمزايا المتاحة التي يقدمها المعهد لكثير من دول المنطقة في الحصول على التدريب وعلى المهارات النادرة.

ج. وجود مؤسسة لتضع الأولويات وتطور وتنشر المهارات الخاصة المتعلقة بشكل مباشر بالإدارة المالية والتحديات الضريبية لمنطقة الـ «مينا».

وبناءً على هذا المنطق المشترك لهيكل مثل ذلك المعهد الجديد، فإنه سوف يتم التعامل مع سلسلة قيم التدريب الكاملة، بدءاً من تحديد الاحتياجات وحتى تقييم فعالية التدريب.

ويدرج ضمن هذا المنظور الإقليمي أن المعهد يعالج في المقام الأول الاحتياجات التدريبية للمديرين والعاملين في المرتبة المتوسطة، بل ويركز على تقنيات التنفيذ والمهارات العملية في مجال الإدارة المالية والضرائب. كما أن المكون العام للتقنيات في الموازنة والضرائب والإدارة المالية تتصف بالعالمية ومتاحة على الصعيد الدولي، ولا يقتصر فقط على المهارات اللازمة لتنفيذ عمليات الإصلاح والذي يعالج المشاكل التي تخص منطقة الـ «مينا».

فهناك جانبان آخران من جوانب البعد الإقليمي للمعهد، وهما يحظيان بقدر كبير من الاهتمام: هيكله الإداري وتصميم التدريب المزمع تقديمه. وسوف يتم إدارته من قبل ثلاثة مجالس:

أ. مجلس الإدارة العليا.

ب. أعضاء مجلس الإدارة.

ج. مجلس الإدارة.

و سيتم وصف كل بدوره فيما يلى:

مجلس الادارة العليا للمعهد هو كيانه الاداري الأعلى، وهو يتألف من وزراء المالية لدول الـ «مينا» المشاركة، حيث يقر المجالس التوجهات الرئيسية للمعهد: أنواع التدريب المقدم، ومهمته واستراتيجيته. وسوف يوافق على اختيار مؤسسة لإدارته في بداية التشغيل، سيتم إختيارها عن طريق دعوة دولية لتقديم العطاءات.

وسوف يستعرض أعضاء مجلس الإدارة والذي يضم إلى صفوفه الخبراء، التوجهات والخطط والإجراءات التي يتخذها المعهد. والمجلس يسعى للتعاون مع الجهات المانحة و المنظمات الدولية مثل منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية وصندوق النقد الدولي وصندوق

النقد العربي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير. ومن حيث دوره الاستشاري، فهو يقدم المشورة إلى مجلس الإدارة العليا و مجلس الإدارة بشأن جميع مسائل التخطيط. فالغرض الأساسي منه هو ضمان الأساس المستمر ليكون المعهد متكاملاً بشكل جيد مع التطورات في أفضل الممارسات الدولية. كما أنه يدعم العلاقات مع الجهات المانحة وتحديد الخبرات اللازمة ضمن الشبكات المهنية المناسبة.

وقد تأسس مجلس الإدارة على النحو المطلوب بموجب قانون المؤسسات العامة المصري ويتألف من موظفي الخدمة العامة المعينين من قبل الحكومة المصرية.

أما أنواع التدريب المقدم فهي كما يلي:

- برامج مفصلة موجهة حسب الطلب (٢–٥ أيام) سوف تقدم حلقات دراسية على موضوعات محددة، لنشر أفضل الممارسات الدولية في إدارة المالية والضرائب. فالمرونة للبرنامج المفصل تتيح الاستجابة السريعة للاحتياجات الجديدة التي تعرب عنها دول الـ «مينا» المشاركة، مثل الدورات التي تغطي المعاهدات الضريبية أو إدارة الأداء والقياس ووضع الموازنات.
- وهناك برنامج لمنح شهادات يقدم مقررات طويلة المدى ويمنح شهادات مهنية معترفاً بها في جميع أنحاء المنطقة. وأول تلك البرامج التي يطلقها المعهد هو برنامج الشهادة المهنية للمحاسبة العامة، حيث يتم حالياً إعداد مناقصات العطاءات للمؤسسات الدولية في مجال المحاسبة العامة القادرة على تنفيذ مثل ذلك البرنامج بطريقة موثوق بها للجمهور الدولي.

وحيث إن المعهد يهدف إلى استكمال التدريب الذي تقدمه المؤسسات الوطنية، و له علاقات متبادلة معها، فسوف يكون جزءا لا يتجزأ من تلك العملية.

التعاون الدولي

وقد أقام المعهد بالفعل علاقات تعاون مع مؤسسات دولية ناجحة في قطاع تدريب المالية العامة مثل المنظمة الدولية للتعاون الفني لوزارات المالية والموازنة (ADETEF) في فرنسا، ومركز تميز التمويل في سلوفينيا (CEF)، و المعهد المعتمد للمالية العامة والمحاسبة بالمملكة المتحدة (CIPFA) . وهذه المؤسسات قدمت مساعدتها كبيرة من أجل تقديم كل الدعم للمعهد ليعمل بكامل طاقته على الساحة الدولية/الإقليمية.

فمثابرة الحكومة المصرية الرائعة في سعيها وراء إنشاء مشروع المعهد، فضلاً عن الاستثمار في المشروع منذ عام ٢٠٠٥، يجب أن تؤتي بثمارها في المستقبل القريب، بما يعود بالنفع على الدولة وعلى كامل منطقة الـ «مينا»

٢.٩ الاستنتاجات

لا يستطيع هذا الاستعراض الموجز لتدابير إصلاح المالية العامة تحقيق تمام العدالة أمام التغيرات الديناميكية في الادارة المالية لمنطقة الـ «مينا»، منذ بدء إطلاق مبادرة الإدارة الرشيدة من أجل التنمية في منطقة البحر الميت في فبراير ٢٠٠٥. ومع ذلك، هناك سمات ثلاث لعملية التغيير تبرز وتبشر بالخير لاستمرار التقدم على طريق تحول الادارة المالية.

أولا: تبين تلك الأمثلة الإيجابية صحة إدراك قادة الـ «مينا» بأن الوصول إلى أعلى المعايير الدولية وترجمتها إلى مشاريع ملموسة من الممكن تحقيقها، وسوف يعود ذلك بالنفع على مواطنيهم بشكل واضح. فهذا الالتزام من أجل تحقيق التقدم الممتد والمستدام لا يزال واضحاً بقوة على الرغم من الأزمة الأخيرة، على الرغم من الصعوبات التي تنطوي عليها نظم إصلاح الإدارة المالية.

ثانيا: واقع الأمر أن الالتزام والعمل المستمر والشجاعة اللازمة لدفع عملية التنفيذ من شأنه أن يوفر الأساس لتحقيق تقدم مثمر. ولا يقتصر هذا الالتزام على الدول المتقدمة، بل يمتد عبر المنطقة. كما كشف الفصل النقاب عن دراسات حالة تعكس الالتزام الحقيقى والفعال فى ظل قيود وظروف متنوعة وهكذا يكون التقدم حقيقي بالفعل.

ثالثا: ربما قد لا يكون الأمر واضحاً بالنسبة لاستعداد الدول لتتعاون مع بعضها البعض في مجال الإدارة المالية، ولكن شهد هذا تحولا حقيقيا من عادة التكتم إلى مناقشة مفتوحة للمسائل المالية والتي تعتبر في واقع الأمر من المحرمات. فاليوم قد أصبح شبه مألوف الاستماع إلى مشارك في مناقشات مبادرة الإدارة الرشيدة من أجل التنمية GfD يقول ما يريد، في حين إن بلده تواصل مساراً مختلفاً عن البلد المجاور س أو ص، على سبيل المثال إطار الإنفاق المتوسط الأجل، فإنهم تابعوا باهتمام تقدم بلد مجاورة لهم، وبالفعل انتهجوا ذلك المنهج لتجريبه في الحالة المشابهة لهم، ويخططون لتبادل الآراء في الاجتماع القادم. فهذه الروح الجديدة من التعاون على طريق الإصلاح لا تقتصر فقط على المحافل الخاصة، مثل شبكة كبار مسئولي الموازنة أو برنامج الإدارة الرشيدة من أجل التنمية الخاص بمنطقة الـ «مينا» ومنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية، بل انتشرت عن طريق مشاورات منتظمة وغير رسمية، وفي كثير من الأحيان تنعقد المشاورات بين أقران كبار المتخصصين. فكما وجد أعضاء منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية في جهود الإصلاح الخاصة بهم، فإن تلك الروح الجديدة تشهد على المكاسب التي تحققت في وتيرة ونجاح واستدامة الإصلاح الناتج عن طريق تجميع المعرفة بجهد شاق عن طريق الإصلاح الشامل.

المراجع

Athukorala, S.A. and B. Reid (2003), Accrual Budgeting and Accounting in Government and its Relevance for Developing Member Countries, Asian Development Bank, Manila.

Coady et al. (2006), «The Magnitude and Distribution of Fuel Subsidies: Evidence from Bolivia, Ghana, Jordan, Mali, and Sri Lanka», International Monetary Fund Working Paper, No. WP/06/247, IMF, Washington DC.

International Monetary Fund (IMF) (2008), Country Report No. 08/290 August 2008: Jordan: 2008 Article IV Consultation – Staff Report, IMF, Washington DC.

IMF (2009), Tunisia: 2008 Article IV Consultation – Staff Report, IMF, Washington DC.

Jaradat, H. (2008), «Managing Price Shocks: Oil and Food Subsidies in Jordan», presentation to First MENA Senior Budget Officials Meeting on 24-25 November 2008 in Cairo, Egypt.

First MENA Senior Budget Officials Meeting on 24-25 November 2008 in Cairo, Egypt

Ministère des Finances (2006), Rapport sur la dette publique 2005, République Tunisienne,

Ministère des Finances, Tunis.

Ministère des Finances (2007), Rapport sur la dette publique 2007, République Tunisienne,

Ministère des Finances, Tunis.

Ministry of Finance and Arab Republic of Egypt (2009), Regional Public Finance Training Institute, unpublished internal document, Ministry of Finance, Cairo.

OECD (2007), Performance Budgeting in OECD Countries, OECD, Paris.

World Bank (2004), Republic of Tunisia Strategy for Public Debt Management, Report No. 27599-TUN, World Bank, Washington DC.

World Economic Forum (2007), Global Competitveness Report 2007-2008, World Economic Forum, Davos.

الفصل الرابع

تعزيز النزاهة في الإدارة العامة

أصبحت مكافحة الفساد في القطاع العام في مقدمة المشاكل في منطقة دول الـ «مينا»، على مدار السنوات الخمس الماضية.
وكان أحد العوامل الدافعة إلى حدوث تغيير في تفكير الحكومات هو التحول من الاعتراف بوجود فساد إلى الإدراك بأنه يعرقل التنمية الإقتصادية والإجتماعية، يؤثر على الأسواق والمنافسة، ويقوض شرعية ومصداقية الحكومات.
والدافع الثاني يرجع إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والتي صدق عليها عدد كبير من دول منطقة الـ «مينا» بين الأعوام ٢٠٠٤ و٢٠٠٩، والتصديق على هذا الاتفاق الدولي الملزم دفع دول المنطقة إلى اتخاذ تدابير لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة. وتركز هذه التدابير في الأساس على إصلاح الإطار التشريعي والمؤسسي، وتعزيز ثقافة النزاهة في الخدمة المدنية. كما يستفيد هذا الفصل من ثلاث دراسات حالة من الأردن والمغرب واليمن، لتوضيح انجازات دول الـ «مينا» في هذا المجال.

٤.١ مقدمة

تواجه دول الـ «مينا» عدداً من التحديات في تطوير القطاع العام بكفاءة وفعالية، بما في ذلك إنفاذ سيادة القانون، وتحسين آليات المساءلة والشمولية، ومكافحة الفساد. فقد برزت المعركة ضد الفساد في القطاع العام باعتبارها قضية هامة في جدول أعمال إصلاح دول الـ «مينا»، على مدى السنوات الخمس الماضية. فالمشكلة موجودة منذ فترة طويلة في المنطقة، كما هو الحال على الصعيد العالمي. و قد تحركت الحكومات من مجرد الاعتراف بوجود فساد إلى إدراك بأنه يعرقل التنمية الإقتصادية والإجتماعية، ويؤثر على الأسواق والمنافسة، ويقوض شرعية ومصداقية الدولة.

هناك عامل آخر يقود هذا الاتجاه في جميع أنحاء المنطقة، وهو التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC). وقد صدقت ١٣ [vmg] من دول الـ «مينا» منذ عام ٢٠٠٠ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، تلك الاتفاقية التي أجبرتهم على تعديل أطرهم المؤسسية والتشريعية (الجدول ٤,١ والشكل ٤,١).

فالدول التي صدقت على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بحاجة إلى وضع استراتيجية شاملة لمكافحة الفساد (المادة الخامسة)، حيث تسلط الاتفاقية الضوء على مناطق المخاطر التي يتعين على الحكومات أن توليها اهتماماً خاصاً. وتشمل هذه الاتفاقية تدابير وقائية لمكافحة الفساد ينبغي اتخاذها من قبل الحكومات، في مجالات المخاطر العالية، مثل إدارة المالية العامة والمشتريات الحكومية.

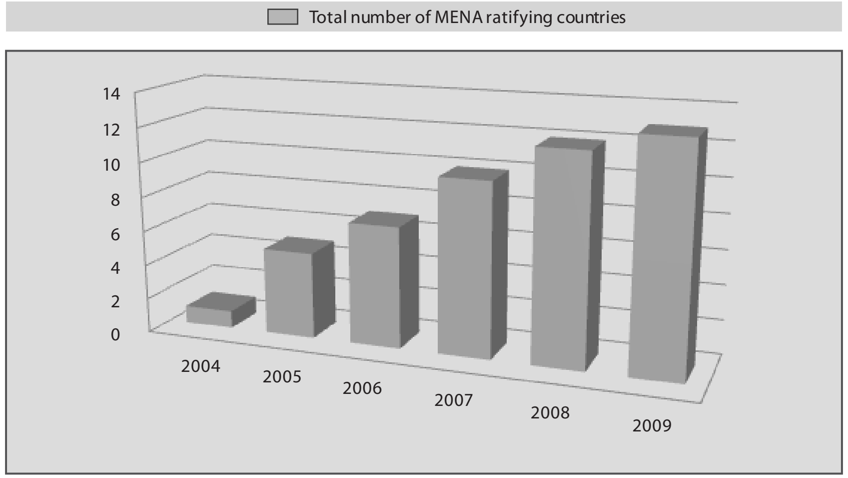
جدول ٤,١ التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) من قبل دول الـ «مينا»

	تاريخ التصديق والحالة
الجزائر	٢٥ أغسطس/آب ٢٠٠٤
مصر	٢٥ فبراير/شباط ٢٠٠٥
العراق	١٧ مارس/آذار ٢٠٠٨
الأردن	٢٤ فبراير/شباط ٢٠٠٥
الكويت	١٦ فبراير/شباط ٢٠٠٧
لبنان	٢٢ أبريل/نيسان ٢٠٠٩ (انضمام)
الجماهيرية العربية الليبية	٧ يونيه/حزيران ٢٠٠٥
المغرب	٩ مايو/آيار ٢٠٠٧

قطر	٣٠ يناير/كانون ثان ٢٠٠٧
تونس	٢٣ سبتمبر/أيلول ٢٠٠٨
الامارات العربية المتحدة	٢٢ فبراير/شباط ٢٠٠٦
اليمن	٧ نوفمبر/تشرين ثان ٢٠٠٥

المصدر: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) website: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html, accessed 11 January 201

الشكل ٤,١ اتجاه التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) لدول الـ «مينا» من عام ٢٠٠٤ إلى عام ٢٠٠٩



كما تعزز الاتفاقية اتخاذ تدابير أخرى مثل، معايير نزاهة القطاع العام، وإعداد التقارير العامة، وحق الجمهور في الاطلاع على المعلومات، وحماية المبلغين عن المخالفات. وهذه المجالات هي نقاط الدخول التي يمكن للحكومات بناء استراتيجياتها الوطنية للإصلاح حولها.

وتمتد التدابير إلى ما هو أبعد من الحاجة إلى أدوات النزاهة والعمليات والهياكل، فالتحرك لتدعيم النزاهة ومنع الفساد يتطلب أيضاً وجود بيئة مواتية، بما في ذلك:

- قيادة رفيعة المستوى، بما في ذلك رواد عملية الإصلاح.
- توفيق تدابير السلامة مع برنامج الدول الشامل للإصلاح لخلق بيئة مواتية لعمليات إصلاح مكافحة الفساد والنزاهة.
- تنفيذ جميع تدابير النزاهة و مكافحة الفساد بطريقة متماسكة ومنهجية.

- التعاون بين المؤسسات العامة.
- إشراك جميع الشركاء في عملية مفتوحة وشاملة في صنع السياسات لدعم الشفافية والمساءلة، والمشاركة العامة، وزيادة الوعي وبناء القدرات.
- تحسين إتاحة المعلومات للجمهور لتوفير أساس أفضل لمراقبة الجمهور للحكومة.
- استقلال السلطة القضائية لضمان سيادة القانون.
- إصلاح الإدارة المالية العامة لحماية المال العام من العبث، والتأكد من أن مؤسسات الرقابة فعالة في السيطرة على الانحراف والاحتيال والفساد.

وإدراكاً بأن تدابير مكافحة الفساد وحدها لن تكون كافية لتحقيق الإدارة الرشيدة، فقد وضعت كل دول المنطقة أيضاً تدابير لتعزيز النزاهة في عملية إصلاح الإدارة العامة ككل.

هناك ثلاث دراسات حالة للدول تم اختيارها لهذا الفصل (الأردن والمغرب واليمن) لتسلط الضوء على الجهود المبذولة في المنطقة في الوقت الراهن، وتقدم مجموعة من قضايا التصميم والتنفيذ التي تمت معالجتها في برامج النزاهة في المنطقة. فإطار النزاهة الخاص بمنظمة التعاون الإقتصادي (OECD ٢٠٠٨) يوفر الإطار المنظم لاستعراض كل دولة. ويحدد الإطار أربعة محاور رئيسية ترتكز عليها التغييرات التشريعية والمؤسسية لحماية النزاهة:

١. تحديد وتعريف النزاهة من خلال تحديد القيم الأساسية، ومعايير السلوك الأخلاقية، وقواعد الإدارة العامة.

٢. توجيه النزاهة عن طريق القيادة والتدريب، بحيث يصبح الموظفون العموميون على بينة بمعايير النزاهة ويشجعون الامتثال لها.

٣. رصد النزاهة لتحديد ما إذا كانت القواعد يتم الامتثال لها والالتزام بتنفيذها.

٤. فرض النزاهة لضمان إتباع القواعد، بما في ذلك العقوبات المناسبة وفي الوقت المناسب.

وتصف دراسة حالة كل دولة من خلال التعرض للبيئة المواتية لتنفيذ تدابير مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة، ثم تقارن تدابير مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة المنفذة بالأربعة عناصر الرئيسية لإطار النزاهة المقترح من قبل منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية، وذلك من أجل اقتراح وسائل لمواصلة التقدم في السنوات المقبلة.

وكما هو مبين في الإطار ٤،١، فإن عنصر النزاهة لمبادرة الإدارة من أجل التنمية لمنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية، قد أقر عملية مراجعة النظراء الناجحة لمراجعة التقدم الذي أحرزته البلد بشأن قضايا النزاهة الخاصة، وهي معروفة باسم دراسات التعلم المشترك. وقد قامت دراسة الحالة لكل دولة على أساس دراسة مجال أو مجالين، وهي مذكورة في إطارات طوال الفصل.

٤.٢ دراسة الحالة في الأردن

لقد حقق الأردن تقدماً في أربعة من العناصر الخاصة بإطار النزاهة المذكورة أعلاه، على الرغم من أن تحديات التنفيذ لا تزال قائمة. إلا أن عملية الإصلاح الشاملة في الأردن قد استفادت من الالتزام السياسي رفيع المستوى. فمنذ تتويج الملك عبد الله الثاني، وحكومة الأردن بدأت مجموعة واسعة من عمليات الإصلاح من خلال برنامج التحول الإجتماعي والإقتصادي (٢٠٠٢–٢٠٠٤)، وخطة التنمية الإقتصادية والإجتماعية اللاحقة (٢٠٠٤–٢٠٠٦)، ومؤخراً جدول الأعمال الوطني (٢٠٠٦–٢٠١٥). وهذه الإصلاحات تهدف إلى ضمان النمو الدائم والحد من الفقر، وتشجيع استثمارات القطاع الخاص، وتحسين سوق العمل المحلي، وتهيئة مناخ أعمال مستقر وذي شفافية.

٤,١ إطار دراسات التعلم المشترك الخاصة بمنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية

تكيف دراسات التعلم المشترك (JLS) منهجية مراجعة النظراء الخاصة بمنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية لمجالات الاهتمام الخاصة بدول الـ «مينا». ويدخل ضمن العناصر الرئيسية في المنهجية، مشاركة خبراء من كل من منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية ودول الـ «مينا» لعملية المراجعة والحوار. وهذا من شأنه أن يضمن مناقشة متعمقة للسياسات بين الأقران وتبادل المنفعة المتبادلة بين الدول المشاركة.

وحتى الآن، طلبت ثلاث من دول الـ «مينا» إجراء دراسات التعلم المشترك الخاصة بتعزيز النزاهة في المشتريات الحكومية: العراق والمغرب واليمن (إطار ٤,٤). وقد اوضحت تلك الممارسات الخاصة بدراسات التعلم المشترك نظام المشتريات القائم على توصية منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية، لتعزيز النزاهة في التحصيل الحكومي (٢٠٠٨).

كما طلبت الأردن أيضا دراسات التعلم المشترك لتنفيذ مدونة لقواعد سلوك قانون الخدمة المدنية. وهذه المراجعة الحالية ستقيم تنفيذ مدونة السلوك، ومناقشة الروابط مع الجهود الشاملة التي تبذلها الحكومة لمكافحة الفساد وتعزيز نزاهة القطاع العام (إطار ٤,٢). وبعد نجاح إصدار دراسات التعلم المشترك الأولى للمغرب، طلبت الحكومة إجراء دراسة أخرى بشأن السلطة المركزية لمنع الفساد (إطار ٤,٣). والغرض من هذا التقرير هو مساعدة السلطة في تنفيذ أولوياتها الاستراتيجية، وبخاصة تعزيز المعرفة الموضوعية للفساد، من خلال تصميم وتنفيذ قاعدة بيانات للفساد.

المصدر: For more information see the OECD's JLS website: www.oecd.org/document /50/ 0,3 .343,en—2649—34135—42503858—1—1—1—1,00.html

إن تطوير تلك الخطط قد ساعد على تحول الدول نحو الإدارة الرشيدة، عن طريق زيادة مشاركة جميع أصحاب المصلحة في صنع السياسات. وقد تم وضع جدول الأعمال الوطني من قبل اللجنة التوجيهية لجدول الأعمال الوطني، المؤلفة من ممثلين عن البرلمان والأحزاب السياسية ووسائل الإعلام والمجتمع المدني والقطاع الخاص. ويتناول جدول الأعمال الحاجة إلى إصلاح إداري في القطاع العام لتحقيق أهدافه الإقتصادية والإجتماعية، وهو مرتبط ببرنامج تنفيذي (٢٠٠٧–٢٠٠٩) يقدم بياناً تفصيليا عن عمليات الإصلاح الملموسة، ويقوم بتوفير مخصصات للموازنة.

وفي إطار عملية الإصلاح، تم وضع برنامج إصلاح القطاع العام (PSRP) لإعادة هيكلة الخدمة المدنية بالكامل وتحسين أداء الحكومة من خلال تبسيط الإجراءات الإدارية وتحسين تقديم الخدمات، فضلاً عن تعزيز النزاهة في القطاع العام. ويُعد إدراج تعزيز النزاهة في عمليات الإصلاح الشاملة للإدارة العامة في البلاد خطوة حاسمة لضمان استدامة الإصلاح. ومن هنا يعالج برنامج إصلاح القطاع العام PSRP خمسة مكونات للأداء وهي:

- إدارة الأداء وتحسين تقديم الخدمات.
- التبسيط المؤسسي.
- إدارة الموارد البشرية.
- إدارة المال العام.
- إدارة إصلاح القطاع العام.

ويجري تنفيذ هذا البرنامج من قبل وزارة تطوير القطاع العام، بالتعاون مع جميع المؤسسات الحكومية، مما يدل على التزام الحكومة الأردنية بتعزيز التعاون بين المؤسسات العامة.

الإصلاحات القضائية

تقوم الحكومة الأردنية بإصلاح النظام القضائي مع التركيز على تعزيز الكفاءة المهنية والشفافية والنزاهة. فالإطار التشريعي يشدد على أهمية الشفافية والمساءلة في القضاء (وبخاصة في اختيار قضاة على الصعيد الوطني) ويضمن خضوع القضاة للمساءلة عن قرارتهم[١]. ومع ذلك لا يزال يتعين التغلب على بعض التحديات مثل الحاجة إلى إدخال تحسينات في مجال إنفاذ القانون، وبناء القدرات البشرية، كجزء من عملية تعزيز السلطة القضائية، حيث يتم معالجة هذه التحديات بالتدريج.

إصلاحات إدارة المالية العامة

ولتعزيز إدارة المالية العامة، شددت الحكومة الأردنية على قدرات ديوان المحاسبة الرقابية، وهو أحد أقدم مؤسسات المراقبة في المنطقة[٢]. فديوان المحاسبة هو هيئة مستقلة، على الرغم من إنه يتبع رئيس الوزراء من الناحية الإدارية. ويقدم ديوان المحاسبة تقريراً سنوياً إلى البرلمان، يسلط فيه الضوء على رأيه بشأن الامتثال، والتعليق على تنفيذ الموازنة وحسابات الدولة. كما يناقش الديوان الانحرافات المكتشفة أثناء مراجعة الحسابات. وستلعب الجهود المبذولة لتطوير وإعادة تنشيط الديوان دوراً رئيسياً في ضمان آليات مراقبة فعالة، ودعم تنفيذ تدابير خاصة بمكافحة الفساد.

فالأردن في مرحلة متقدمة في تهيئة بيئة مواتية لعملية إصلاح مكافحة الفساد، ولكن قد يكون من السابق لأوانه تقييم النتائج، حيث لا تزال عمليات الإصلاح يجري تنفيذها في مجال إدارة المالية العامة و السلطة القضائية من بين مجالات أخرى.

النزاهة واستراتيچيات مكافحة الفساد

يمكن اعتبار الأردن دولة رائدة في عمليات إصلاح مكافحة الفساد في منطقة الـ «مينا»، حيث أحرز الأردن تقدماً هاماً في إدخال ثقافة النزاهة في القطاع العام، والتشجيع على تحسين الأداء في المؤسسات العامة. ويرجع تاريخ تدابير مكافحة الفساد إلى السنة السادسة بالألفية الثالثة، عندما تم تعديل قانون العقوبات (القانون رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٦)، ليشمل جرائم الفساد والرشوة والاختلاس والنصب. وفي عام ١٩٩٣، سن الأردن قانون الجرائم الإقتصادية (رقم١١) حيث نص على تجريم إساءة إدارة الأموال العامة. ويكمن التحدي الآن في التنفيذ الكامل لهذا التشريع.

وقد عزز الأردن تدابير مكافحة الفساد في عام ٢٠٠٦ وشجع على ذلك من خلال تصديقه على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في عام ٢٠٠٥، ووقوفه إلى جانب الطلب المتزايد من منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص ووسائل الإعلام. وبصدور قانون هيئة مكافحة الفساد (رقم ٦٢)، حيث تم إنشاء هيئة لمكافحة الفساد في عام ٢٠٠٦، وهي خطوة رئيسية في تحديد وتعريف الفساد. ثم إن هيئة مكافحة الفساد ترتبط تنظيمياً برئيس الوزراء، ولكنها مستقلة مالياً وإدارياً، ويحق لها اتخاذ جميع الإجراءات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها من خلال المحامي العام المدني عن الإجراءات القضائية، ورئيس النيابة العامة الإدارية للإجراءات الإدارية. كما يحق لها أيضاً التحقيق في جميع حالات الفساد المحتملة.

وقد وضعت هيئة مكافحة الفساد إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد٢٠٠٨ –٢٠١٢، وهي تهدف إلى الحد من:

إتاحة الفرص للمشاركة في أعمال مكافحة الفساد، من خلال إنشاء وتطوير الأطر الإدارية والقانونية الفعالة في كل من القطاعين العام والخاص، بهدف زيادة فعالية الكيانات المكلفة بمكافحة الفساد والسيطرة عليه، وتعزيز ثقة المواطن في مؤسسات الدولة، واحتواء الفساد بحيث لا يشكل عقبة أمام اقتصاد السوق الحر، والإدارة الرشيدة في البلاد (هيئة مكافحة الفساد، ٢٠٠٨).

ولمزيد من دعم الجهود الرامية إلى تحديد وتعريف النزاهة، فقد أصدرت وزارة تطوير القطاع العام (MoPSD)، «مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة» في أغسطس/آب ٢٠٠٦، وتم إدراج المدونة في قانون الخدمة المدنية الجديد (رقم ٣٠/٢٠٠٧)، والقانون الثانوي للخدمة المدنية، وهما معاً يحددان معايير السلوك في الخدمة المدنية. وهذا القانون يضع النزاهة في مقدمة سياسات الموارد البشرية للخدمة المدنية. وعلى سبيل المثال، يوضح القانون معايير قبول الهدايا وتضارب المصالح.

وقد حددت وزارة تطوير القطاع العام (الواسطة) كتحدٍ رئيسي في نزاهة القطاع العام في الأردن. فممارسة الاعتماد على الواسطة تشكل على سبيل المثال، عائقاً لفتح التعيين أمام موظفي الخدمة المدنية، نظراً لأن الوظيفة الحكومية لا يزال يسعى اليها المجتمع. ولمعالجة تلك القضية، نصت مدونة السلوك على القيم الأخلاقية ومعايير الخدمة المدنية، ومنعت الواسطة صراحة: «الامتناع تماماً، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، عن أي معاملة تفضيلية لأي شخص من خلال وسيط، ومن خلال الواسطة». (وزارة تطوير القطاع العام، ٢٠٠٦).

وقد تم إنشاء لجنة وطنية لتنفيذ المدونة، تتألف من أعضاء بوزارة تطوير القطاع العام، وديوان الخدمة المدنية، وهيئة مكافحة الفساد، وديوان المحاسبة، ودائرة العطاءات الحكومية،

ومكتب أمين المظالم. فهذه اللجنة تظهر كيفية إتاحة المجال أمام الجهود لإشراك مختلف المؤسسات العامة في تطبيق مدونة قواعد السلوك في جميع أنحاء الخدمة المدنية، غير أن اللجنة تفتقر إلى الشركاء غير الحكوميين.

وعلى الرغم من أن الهدف من المدونة هو استخدامها من قبل جميع المؤسسات العامة، إلا أن بعض الهيئات قد بنيت على هذه المبادرة لوضع مدونات سلوك خاصة مصممة خصيصاً لعملها مثل:

- وضعت دائرة الجمارك دليل سلوك الموظف والأخلاقيات المهنية لدائرة الجمارك.
- أنشأت وزارة المالية مدونة أخلاقيات المهنة.
- نشر ديوان المحاسبة دليلاً، يوضح فيه أساسيات وأخلاقيات مهنة الرقابة المالية، والذي يعتبر أكثر صرامة وأكثر تفصيلاً من مدونة السلوك الوظيفي لموظفي الخدمة المدنية. فمدونة سلوك ديوان المحاسبة تمنع مدقق الحسابات من تلقي الهدايا والوجبات من الجهة التي يتم مراجعة حساباتها، ويُطلب على سبيل المثال من جميع مراجعي الحسابات قراءة وتوقيع هذه المدونة.
- وضعت المؤسسة العامة للغذاء والدواء مدونة لقواعد سلوك الصيادلة، في إطار الإدارة الرشيدة لبرنامج الأدوية التابع لمنظمة الصحة العالمية.
- جعلت هيئة مكافحة الفساد إقرار مدونة سلوك موظفيها من أهم أولوياتها.

ومن أجل تحسين تنفيذ المدونة طلبت وزارة تطوير القطاع العام دراسة التعلم المشترك مع منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية على تنفيذ مدونة السلوك (الإطار ٢,٤).

٤،٢ إطار. دراسة التعلم المشترك عن تنفيذ مدونة قواعد السلوك والأخلاق في الأردن

أوصت هذه الدراسة بإجراء تطوير في مجالات عدة، حيث يعالج الكثير منها مجالات توجيه ورصد وإنفاذ النزاهة:

- وضع مدونة لقواعد السلوك والأخلاق موجزة وموحدة وقابلة للتنفيذ.
- اختيار مسئول للمدونة من شأنه أن يوفر الاستقلال والاتساق والثقة.
- إعطاء المدونة أساساً قانونياً وإجراءات الإنفاذ.
- السماح لمسئول رسمي للحصول على مشورة سرية كتابية حول تطبيق المدونة.
- جعل السلوك الأخلاقي عنصراً من عناصر تقييم الأداء الدوري المرتبط بنظام الحوافز والنتائج.
- تعزيز الوعي لمحتوى المدونة من خلال برامج تعليمية مصممة خصيصاً.

المصدر: OECD (2010b) , Implementation of Code of Conduct and Ethics in the Civil Service, Joint Learning Study in Jordan, OECD, Paris, available at www.oecd.org/gov/ethics/jls.

وجار العمل في بعض المجالات المذكورة في الإطار ٤،٢، ولاسيما في «التوجه نحو النزاهة». فقد رسخت الحكومة الأردنية على سبيل المثال مدونة قواعد السلوك في سياسات الموارد البشرية في الخدمة المدنية، وشجعت أيضاً على الامتثال من خلال النظام القائم على الحوافز لمكافأة الأداء الجيد من قبل المؤسسات العامة من خلال جائزة الملك عبد الله الثاني للتميز. وهذه الجائزة تدار من قبل مركز الملك عبدالله الثاني للتميز (KACE)، الذي أنشئ من قبل الملك لتقييم ورصد التقدم الذي تم إحرازه في المؤسسات العامة في تنفيذ عمليات الإصلاح. فمجلس الأمناء يرأسه شقيق الملك، الأمير فيصل، معززاً دوره القيادي رفيع المستوى. كما يستقبل المركز جميع جوائز التميز في الأردن، بما في ذلك جائزة الملك عبد الله الثاني للتميز للمؤسسات العامة والموظفين. وتعتبر الشفافية (على جميع المستويات، الموازنة وعملية صنع القرار والتوظيف، الخ) هي إحدى الدعائم التي تقوم عليها الجائزة.

وقد تم تقييم مركز الملك عبد الله الثاني للتميز (KACE) نفسه من قبل المؤسسة الأوروبية لإدارة الجودة، وتم تقديره على إنه مركز التميز الوحيد في منطقة الـ «مينا»، حيث يقدم المركز تقارير عن نقاط الضعف والقوة للمؤسسة المشاركة في جائزة الملك عبد الله الثاني للتميز. كما أنه يقوم برفع تقارير كل ثلاثة أشهر لرئيس الوزراء عن تقدم المؤسسات تجاه

إلغاء الواسطة أو المحسوبية وعن تحسين نوعية تقديم الخدمات (استناداً إلى دراسة استقصائية للمواطنين). فجائزة أفضل موظف، بمثابة حافز مهم لموظفي الخدمة المدنية لأداء أفضل. وقد أضاف ديوان الخدمة المدنية هذه الجائزة في نظام ترقياته، وذلك بمنح الموظف الذي يفوز بها على ترقية من خمس خطوات، كما تم إضافة الامتثال لمدونة السلوك لمعايير جائزة أفضل موظف.

وقد شجع هذا النظام الحكومي واسع النطاق والقائم على الحوافز، مؤسسات محددة لتطوير نظم الحوافز الخاصة بها. فدائرة الجمارك، على سبيل المثال، طورت نظام الحوافز الذي بموجبه يحصل «موظف الشهر» على رحلة مدفوعة بالكامل لأداء فريضة الحج.

ويمكن إحراز المزيد من التقدم من خلال توسيع نطاق برامج النزاهة في عدة مجالات، هي:

- التدريب والحملات التثقيفية قد تكون ذات فائدة لموظفي الخدمة المدنية والمواطنين، عن طريق جعل أدوات النزاهة أكثر وضوحاً وأسهل فهماً.
- بناء القدرات في مجال التدقيق والتفتيش يُمكن موظفي الخدمة المدنية من الكشف عن احتمالات الفساد، أو الأعمال غير الأخلاقية.
- يمكن تحسين نظام حماية المبلغين عن طريق إقرار تشريعات محددة، بناء على تجارب بعض المؤسسات الأردنية لإنشاء نظم تبليغ بدون ذكر أسماء، لتشجيع موظفي الخدمة المدنية ليكون لديهم الثقة أكبر في حمايتهم ليتشجعوا ويبلغوا.

ولمراقبة تدابير النزاهة، فقد أسست الحكومة الأردنية المؤسسات التالية:

- وزارة تطوير القطاع العام، التي أنشئت في عام ٢٠٠٦، وهي مسئولة عن تنفيذ برامج إصلاح القطاع العام.
- إدارة مراقبة الأداء الحكومي، تحت وزارة تطوير القطاع العام، والتي تراقب أداء المؤسسات الحكومية في تحقيق أهداف برامج إصلاح القطاع العام.
- وحدات أخرى داخل مجلس الوزراء للإشراف على التدابير الخاصة لبرامج إصلاح القطاع العام (مثل وحدة الموارد البشرية).
- مكتب أمين المظالم، الذي أنشئ في عام ٢٠٠٩ على أساس قانون أمين المظالم (رقم ١١ من عام ٢٠٠٨).
- دائرة إشهار الذمة المالية، التي أنشئت داخل وزارة العدل، وقانون الذمة المالية (رقم ٥٤ لسنة ٢٠٠٦). وهذا القسم يشمل جميع كبار موظفي الخدمة المدنية والموظفين الآخرين الذين لديهم الحق في التصرف في الأموال العامة. فالدائرة تتطلب تقديم إقرارات الذمة المالية لضمان عدم وجود مخالفات.

ورغم هذه الخطوات المشجعة جداً لوضع معايير النزاهة، إلا إنه من السابق لأوانه تقييم أثرها على النزاهة لأن تطبيقها جميعاً بدأ مؤخراً نسبياً.

أما المحور الأخير فهو يتعلق بإنفاذ النزاهة، وكما هو متوقع، لم يحرز تقدماً بقدر ما تقدمت الخطوات الأخرى. كما أنه يواجه العوائق الهيكلية في الإدارة العامة الأردنية، مثل محدودية القدرة على إنفاذ القوانين. فعلى الرغم من عمليات الإصلاح القضائية المشار إليها أعلاه، إلا أن الأردن ما زال يواجه العديد من التحديات لضمان المقاضاة والعقوبات الفعالة. وعلى المستوى التنظيمي، هناك أيضاً كثير من تدابير النزاهة الخاصة، مثل مدونة السلوك، سوف تستفيد من نظام أكثر دقة للجزاءات.

الملخص

تجمع استراتيجية الأردن الوطنية لمكافحة الفساد للأعوام ٢٠٠٨–٢٠١٢، بين عمليات إصلاح الأطر التشريعية والمؤسسية، وأيضاً تقدم أدوات نزاهة خاصة.

وقد استفادت هذه الاستراتيجية من القيادة رفيعة المستوى، من الملك نفسه الذي أظهر الإرادة السياسية لدعم عملية الإصلاح. فمثل تلك العملية الإصلاحية في حاجة إلى بطل بارز، وتلك القيادة السياسية رفيعة المستوى ما هي إلا خطوة حاسمة نحو عملية الإصلاح. وهي أيضاً تمهد الطريق نحو المرحلة المقبلة، مع توسيع نطاق الحوار لأشراك جميع الشركاء في عملية الإصلاح (مثل المؤسسات العامة والمجتمع المدني والقطاع الخاص ووسائل الإعلام)، وتساعد في التغلب على مقاومة التغيير.

وقد أظهرت هذه الحالة أيضاً أن الحكومة الأردنية آخذة في التحول بنجاح من نهج قائم على القواعد (تدابير السلامة على أساس الامتثال للقانون) لنهج قائم على القيم (وضع معايير النزاهة)، وذلك لتعزيز ثقافة النزاهة في الإدارة العامة. فمعايير السلوك الأخلاقي المعتمدة فقط على المتطلبات القانونية، يمكن أن تقود المسئولين فقط لتوفير الحد الأدنى من المتطلبات، بدلاً من التطلع إلى معايير أخلاقية أعلى ومتوافقة مع البلد، وعلى نحو أكثر دقة مع التراث الثقافي للمنظمات العامة.

٤.٢ المغرب

كما ناقشنا في الفصل الثاني، فإن الإدراك الرفيع المستوى من أجل الحاجة إلى تحسين النزاهة في المغرب كان بمثابة القوة الدافعة وراء الإصلاح الإداري بأكمله. وقد دعم ذلك العمل لتعزيز هيكل الخدمة المدنية، وإدخال أدوات جديدة لإدارة الشئون المالية وتبسيط اللوائح، وكان محور الجهود الرامية إلى تعزيز القوانين على وجه التحديد، ونظم الإدارة والقدرات والممارسات اليومية للمجالات وثيقة الصلة بمكافحة الفساد. وعلى الرغم من أن

العديد من مجالات الإصلاح تلك تناقش في الفصول المخصصة لهذه الموضوعات، إلا إنه من المفيد استعراض هذه التدابير هنا لتسليط الضوء على الروابط مع استراتيجية النزاهة في المغرب.

فمع وجود الدعم السياسي القوي من الملك محمد السادس، بدأت المغرب مجموعة من الإصلاحات لتعزيز الشفافية والإدارة الرشيدة خلال السنوات الأخيرة. فاتخاذ تدابير في مجالات الإصلاحات القضائية والمالية العامة وتبسيط الإجراءات الإدارية، قد أكملت عمليات الإصلاح التي تستهدف على وجه التحديد التصدي للفساد.

الإصلاحات القضائية

ومنذ عام ٢٠٠٢، وحكومة المغرب تسعى جاهدة إلى تحديث النظام القضائي. وتعززت هذه الجهود في عام ٢٠٠٧ عندما أعلنت الحكومة خطة إصلاح تركز على التحديث وأخلاقيات التدريب والاتصال. وتبع الإعلان عن عمليات الإصلاح خطة عمل لتعزيز الكفاءة المهنية في جميع أنحاء وزارة العدل، وتعديل الطريقة التي تتبع في حالات الفساد والمخالفات المالية، حيث لا يزال يجري تنفيذ تلك التدابير، مع مزيد من الحالات المقدمة للمحاكمة من قبل ديوان المحاسبة والمفتشية العامة للمالية. ومع ذلك، فإن عدد الحالات المقدمة للمحاكمة لا يزال منخفضاً نسبياً.

وفي خطة عملية الإصلاح لعام ٢٠٠٨، عالجت الحكومة المغربية هذه التحديات من خلال توسيع نطاق التدريب ومعالجة القضايا الأخرى لإنفاذ القانون. ولدفع تلك التدابير خطوة نحو الأمام، تم إنشاء هيئة خاصة في وزارة العدل مسئولة عن تنفيذ الأحكام.

إصلاحات إدارة المالية العامة

كما أن عملية إصلاح الموازنة الطموحة في المغرب تهدف إلى الحد من الاعتماد على الوضع السابق لعناصر التحكم (على أساس الامتثال الإجرائي) لصالح مزيد من التحكم اللاحق، للتأكيد على النتائج القابلة للقياس للمواطنين من خلال توفير الخدمات مع تحسين الكفاءة. وبالتوازي مع هذه الجهود، ضاعفت الحكومة جهود السيطرة على مثل تلك السلطات رفيعة المستوى بصدد إجراء المراجعة، مثل الخزينة العامة، والمفتشية العامة للمالية، وديوان المحاسبة. ومع ذلك، فهذه المنظمات لا تزال تواجه صعوبة في توفير وثائق كافية ملموسة عن إساءة استخدام الأموال العامة أو سوء السلوك على مقاضاة قضايا الفساد، وخاصة في مجال المشتريات العامة. وقد حددت الحكومة حاجتها إلى تطوير كفاءات الموظفين الجدد من أجل تشديد الضوابط بأثر رجعي، والتي تتم من خلال إعادة التنظيم الهيكلي والاستعانة بالمتخصصين، ودعم أفضل للموظفين، فضلاً عن التدريب لتعزيز المهارات المهنية الأساسية في الهيئات المعنية.

فالمغرب يسير على ما يبدو للعيان على الطريق الصحيح من أجل بناء بيئة تمكينية لتنفيذ مكافحة الفساد وعملية إصلاح النزاهة. ويقوم هذا التقدم على أساس الحوار الذي جرى مؤخراً مع المجتمع المدني، من خلال الجمعية المغربية لمحاربة الرشوة، وحملة الاتصالات والعلاقات العامة لبناء القوة الدافعة من أجل منع الفساد. ومع تلك الجهود الكبيرة الجارية على عدة جبهات داخل الحكومة، قد يكون الوقت الآن مناسباً لتوسيع المشاركة مع المجتمع المدني. فهذا سيدفع المزيد من الشركاء للتحرك نحو صنع سياسات أكثر انفتاحاً وشمولية. ومع ذلك، فإن عدم وجود منفذ للحصول على قانون المعلومات قد يثبت على إنه عائق، ويمكن أن يكون أحد بنود جدول أعمال المرحلة المقبلة.

النزاهة واستراتيجيات مكافحة الفساد

في عام ٢٠٠٥ أطلق مجلس الوزراء برنامجاً للإصلاح لدعم مكافحة الفساد، مستفيداً من الالتزام السياسي القوي للملك. وهذا البرنامج يركز على ستة اتجاهات إستراتيجية هي:

أ. ترسيخ القيم الأخلاقية والمعايير في مجال الخدمة المدنية.

ب. وضع إستراتيجية لمنع الفساد وإضفاء الطابع الرسمي عليها.

ج. تعزيز الشفافية في المشتريات العامة.

د. تحسين إدارة الموازنة من خلال عملية إصلاح الرقابة وآليات التدقيق.

ه. تعزيز الحكومة الإلكترونية والتبسيط الإداري.

و. تعزيز مشاركة المواطنين والمجتمع المدني.

وقد أنشأت الحكومة مؤخراً الهيئة المركزية لمنع الرشوة (ICPC) وأدرجتها ضمن رئاسة الوزراء[٤] كجزء من جهودها الرامية إلى الالتزام باتفاقية مكافحة الفساد المادة السادسة[٣]. و قد تم إدخال هذا التدبير قبل شهرين من التصديق على اتفاقية مكافحة الفساد (مايو/آيار ٢٠٠٧) لإظهار الالتزام بمكافحة الفساد. ونجم عن ذلك التشاور مع الجمعية المغربية لمحاربة الرشوة (كممثل لمنظمات المجتمع المدني) والاتحاد العام لمقاولات المغرب (CGEM). وبهذه الطريقة أخذ في الاعتبار وضع مشاكل المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص ضمن مكافحة الفساد، وبالتالي فقد تم إشراك الشركاء في صنع سياسات مكافحة الفساد.

ومن الأهداف الرئيسية للهيئة المركزية للوقاية من الرشوة طرح اقتراح التوجهات الاستراتيجية لسياسة مكافحة الفساد، وبناء قاعدة بيانات لجميع المعلومات ذات الصلة بالفساد، وإبلاغ القضاء عن قضايا الفساد، وتنظيم حملات توعية بشأنه. ثم إن الجمعية العامة للهيئة لديها بنية فريدة من نوعها؛ فهي تتألف من أعضاء من الوزارات المعنية،

وممثلي النقابات المهنية، ورئيس مكتب أمين المظالم، وممثلين آخرين يعينهم رئيس الوزراء لتمثيل المجتمع المدني والأوساط الأكاديمية والمنظمات غير الحكومية لمنع الفساد. وهذه الهيئة ستكون مسئولة أيضاً عن مواصلة تطوير وتوضيح الاستراتيجية الشاملة لمكافحة الفساد.

وتماشياً مع هدف الحكومة لترسيخ القيم الأخلاقية في الخدمة المدنية، فقد أقرت المغرب تدابير أخرى لتعزيز النزاهة. من ذلك أنها أصدرت مرسوماً لجميع المؤسسات العامة لتشمل النزاهة في تقييم أداء موظفي الخدمة المدنية. وهذا الإجراء ما هو إلا جزء من إستراتيجية أوسع نطاقاً للموارد البشرية، تتضمن أيضاً التعيين على أساس الجدارة والترقية، والمواءمة بين عملية التوظيف في جميع المؤسسات العامة وغيرها، على نحو ما تم مناقشته في الفصل الثاني. وكجزء من عمليات الإصلاح، كما أدخلت المغرب مدونة لقواعد السلوك لوضع معايير أخلاقية للخدمة المدنية برمتها. ومع ذلك، فهذه المدونة لم تنفذ تنفيذاً كاملاً، ولم يتم إبلاغ موظفي الخدمة المدنية أو تم تدريبهم وفقاً لذلك، إلا أن بعض المؤسسات قد أدخلت مدونة سلوك خاصة لوضع معايير النزاهة في مؤسساتها.

فالمشتريات العامة التي تمثل أكثر من ١٦ ٪ من الناتج المحلي الإجمالي في المغرب في عام ٢٠٠٥، قد تم تحديدها من قبل القطاع الخاص والحكومة على حد سواء باعتبارها منطقة خطيرة للفساد، نظراً لأن تدابير مكافحة الفساد التي أدخلت في عام ١٩٩٨ لم تعتبر فعالة بدرجة كافية. وقد أدى ذلك إلى أن الحكومة المغربية أطلقت سلسلة جديدة من عمليات إصلاح المشتريات العامة في عام ٢٠٠٧. وقد بدأت هذه الخطوات مع تعديل الإطار التشريعي، وإصدار مرسوم جديد (رقم ٣٨٨–٠٦–٢ ٥ فبراير/شباط ٢٠٠٧) لوضع الشروط واللوائح لترسية العقود الحكومية، وكذلك القواعد المتعلقة بإدارتها والسيطرة عليها. وقد جعل هذا المرسوم نظام المشتريات في المغرب يصل إلى مستوى اتفاق منظمة التجارة العالمية للمشتريات العامة، وتوجيهات الاتحاد الأوروبي للمشتريات العامة، كما تناول المرسوم الثغرات التي أصبحت واضحة في عملية مرسوم عام ١٩٩٨، حيث إنه لا يغطي سوى مرحلة المناقصة، ولكنه أيضاً يقيم الاحتياجات الأولية ومراحل مراقبة الأداء فيما بعد ترسية العقد، وهو ينطبق على الحكومة المحلية وعلى الهيئات المركزية على حد سواء. وقد دعم المرسوم مزيداً من الشفافية في عملية الشراء عن طريق اشتراط نشر إعلانات المناقصة، وإبلاغ الشركات بنتائج المناقصة، والاحتفاظ بسجلات العقود الممنوحة.

كما أدخلت الحكومة المغربية أيضاً إعلاناً إلزامياً للنزاهة في كل من المناقصات والعقود الرسمية. فيلزم على مقدمي العطاءات التوقيع على إعلان النزاهة، حيث ينص على أنهم لن يستخدموا ممارسات غير شريفة أو فاسدة. وفي الوقت نفسه، يتعين على السلطة المتعاقدة بالامتناع عن أي علاقة أو إجراء من شأنه أن يعرضها للشبهات. كذلك جمعت الحكومة

المغربية بين هذا الإجراء و خطوات أخرى لمعالجة مخاطر تضارب المصالح في مجال المشتريات العامة. كما أنشأت المغرب بوابة مشتريات الكترونية في عام ٢٠٠٨ لإتاحة الوصول إلى ملاحظات ونتائج العطاءات، وعرض عمليات التقييم واستعراض العطاءات، وعرض تقارير التقدم الخاصة بتنفيذ العقود الممنوحة. وهذه المبادرة هي أيضاً جزء من برنامج الحكومة الإلكترونية الأشمل (الفصل السابع)، والذي يؤكد على أهمية ربط عملية الإصلاح بمحفظة الإدارة لخلق حاجز شامل للفساد.

ومع إنشاء مجلس استعراض المشتريات العامة في عام ٢٠٠٨، أصبح لدى المغرب الآن نظام الشكاوى له شفافيته، وذلك استكمالاً لاستراتيچية البلاد من أجل ضمان النزاهة في المشتريات العامة. والمجلس مسئول عن استعراض الشكاوى وتقديم المشورة بشأن الإجراءات.

وفي عام ٢٠٠٧، وبعد الموافقة على التشريع الجديد بشأن المشتريات العامة، طلبت وزارة الشئون الإقتصادية والعامة من منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية في المغرب، تنظيم دراسة تعلم مشترك تجريبية (JLS) على جهودها لتعزيز النزاهة في المشتريات العامة (الإطار ٤,٣).

وعلى أساس التوصيات المقدمة في الدراسة، قامت الحكومة المغربية بتعزيز العلاقات مع القطاع الخاص بالفعل، وبدأت المشاورات بشأن مشاركتهم في تحديث المشتريات العامة في المغرب. كما تدرس الحكومة تعزيز استعراض آليات عمليات الشراء، ودفع مشروعها للشراء الإلكتروني، من خلال استكمال قاعدة بيانات عن الموردين.

وفيما يتعلق بمتطلبات «توجيه نحو النزاهة»، فالمغرب تفضل عموماً إتباع نهج قائم على القواعد، مرتبط بالتشريع الجديد القائم على القيم (فعلى سبيل المثال، تدريب موظفي المشتريات على عناصر من التشريعات الجديدة، وكيفية الامتثال لها). وعلى النقيض من ذلك، فإن تجربة دول منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية تميل إلى اقتراح الجمع بين النهجين، بحيث يمكن من خلاله ترسيخ ثقافة النزاهة في الإدارة العامة. فحماية المُبلغين، وتوضيح معايير تضارب المصالح على حد سواء، لا تزالان على جدول الأعمال للعمل عليهما في المستقبل.

وعلى الرغم من أنه تم التركيز بصورة رئيسية على تعزيز البيئة القضائية وتشديد المعايير في مجال المشتريات العامة، إلا أن المغرب قد اتخذ أيضاً بعض الخطوات لمراقبة النزاهة. فعلى سبيل المثال، أقرت المغرب سلسلة من قوانين الذمة المالية (التي تشمل أعضاء من الحكومة والبرلمان والمجلس الدستوري، ومجلس المستشارين، والولايات القضائية المالية، والهيئة العليا للإذاعة، والقضاة، والممثلين المحليين، وبعض أعضاء الجمعيات المهنية، وغيرها من موظفي الخدمة المدنية الذين لهم حق التعامل مع الأموال العامة)[٥]. وقد أدى

القانون الجديد لمكافحة غسيل الأموال إلى إنشاء كيان مراقبة غسيل الأموال داخل مكتب رئيس الوزراء، لرصد ومعالجة البيانات المالية.

٤,٣ إطار دراسة تعلم مشتركة عن تعزيز النزاهة في المشتريات العامة في المغرب

وتشمل الدراسة ملفاً كاملاً عن عملية الشراء، بدءاً من تقييم الاحتياجات إلى الترسية وإدارة العقود. وقد استعرضت الجوانب التشريعية والمؤسسية لعملية إدارة ومراقبة المشتريات العامة في المغرب كأساس لاقتراح مزيد من التحسينات. و قد تشكل فريق المراجعة الذي عقد مقابلات شخصية مع مسئولين حكوميين رفيعي المستوى في الحكومة المغربية، من خبراء السياسات من دبي وفرنسا وكندا، وأمانة منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية، وكذلك من ممثلي القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية.

وحددت الدراسة عدة مجالات ذات أولوية للنظر فيها من قبل الحكومة، كما حددت الخطوات المقبلة في مجال تعزيز النزاهة في مجال المشتريات العامة:

- تعزيز المهارات المهنية في مجال المشتريات العامة، من أجل إعطاء المسئولين المفوضين قدرة إدارية كافية، كجزء من عملية تخفيف الضوابط السابقة.
- زيادة سلطة مجلس مراجعة المشتريات العامة.
- الاستمرار في إسناد المسئوليات وعملية التدقيق.
- ضمان مواءمة تفسير وتنفيذ مرسوم عام ٢٠٠٧.
- استحداث تدابير أكثر تحديداً لمنع الفساد في المشتريات العامة.

المصدر: OECD (2008), Enhancing Integrity in Public Procurement, Joint Learning Study in Morocco, OECD, Paris, available at www.oecd.org/gov/ethics/jls.

وتُعد عملية إصلاح المشتريات العامة مثالاً بارزاً لمنهج الحكومة المغربية الشامل للنزاهة، والذي يجمع بين عمليات إصلاح إدارة المالية العامة مع تعزيز تدابير النزاهة. وقد تم تنفيذ عمليات الإصلاح في مختلف خطوات عملية الشراء، مما يسمح للمغرب لعرض تدابير النزاهة في جميع مراحل المشتريات العامة وزيادة الشفافية. وبتقدم عملية الإصلاح في هذه المجالات، يمكن توقع المزيد من الخطوات لإنفاذ النزاهة، معتمدة في ذلك على إنفاذ تدابير القانون الأولي المذكور آنفاً، لاسيما في إطار عملية إصلاح السلطة القضائية. فبمجرد أن يصبح توقع هذه المبادرات أكثر وضوحاً، ويتم تجميع البيانات على أثر

عمليات الإصلاح القضائى عن قضايا الفساد، يمكن اتخاذ تدابير إضافية محددة وفرض الجزاءات، وغيرها من آليات الإنفاذ لإغلاق الباب في وجه الفساد.

الملخص

تُظهر تجربة المغرب أن هناك استراتيجية شاملة لمنع الفساد يمكن أن تكون بمثابة حجر الزاوية، وعنصر إدماج داخل استراتيجية إصلاح إدارة شاملة. وقد كانت تدابير النزاهة بمثابة المحرك أو العنصر الرئيسي في العديد من مجالات الإصلاح المختلفة، وهى من التدابير القضائية للحكومة الإلكترونية للمشتريات العامة وإصلاح الخدمة المدنية. ثم إن الالتزام السياسي رفيع المستوى والتعاون مع المجتمع المدني وقطاع الأعمال لتحديد الأولويات كان أيضاً بمثابة أبعاد مهمة في دوافع المغرب للقضاء على الفساد. وعلى الرغم من أن هذه المعركة لا يمكن الانتصار فيها بأي حال، إلا إن وضع النزاهة في محور جدول أعمال عملية الإصلاح الشاملة قد ساعد المغرب على التعريف باستراتيجية فعالة لإدارة الشئون العامة. فتحديات المستقبل تشمل تعزيز هذا التقدم، من خلال بناء القدرات المؤسساتية والبشرية لإنفاذ القوانين الجديدة، من أجل التنفيذ الكامل للإجراءات المعاد هيكلتها، والاستمرار في إشراك أصحاب المصلحة من داخل وخارج الحكومة.

٤.٤ جمهورية اليمن

تقدمت اليمن تقدماً هائلاً في العقد الماضي في مجال التنمية وعمليات إصلاح الإدارة، على الرغم من أن التحديات الإجتماعية والإقتصادية بالغة الصعوبة، لاسيما في ظل ارتفاع معدلات الفقر وعدم التوازن الكبير بين سكان الريف والحضر.

في عام ٢٠٠٦، وضعت الحكومة اليمنية جدول أعمال وطني شامل للإصلاح بالتعاون مع شركائها الدوليين في التنمية. وقد منح هذا البرنامج على النحو المبين فيما بعد، أهمية كبيرة لتدابير النزاهة. واستفاد جدول أعمال الإصلاح من القيادة رفيعة المستوى للرئيس اليمني علي عبد الله صالح، في شن حملة توعية وطنية لمكافحة الفساد في عام ٢٠٠٦.

ويعالج جدول أعمال الإصلاح خمسة مجالات مواضيعه:

أ. الإصلاحات القضائية لزيادة استقلالية السلطة القضائية و تحسين نظام المحكمة التجارية.

ب. تمكين الإصلاحات الإقتصادية والمالية والتجارية لتعزيز إدارة التمويل العامة، وتهيئة ظروف أكثر جاذبية للاستثمار والتجارة، ورفع نسبة تسجيل الأراضي، وتنفيذ مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية.

ج. عمليات إصلاح مكافحة الفساد والتعامل مع تشريعات مكافحة الفساد والمؤسسات.

د. عمليات إصلاح الخدمة المدنية لإعادة تحديد دور كل من الدولة والمجتمع المدني بما في ذلك القطاع الخاص، لتحديد أجور القطاع العام ومستويات الرواتب ووضع نهج استراتيجي لتعزيز قدرة القطاع العام في الحكومة المركزية والمحلية.

ه. عمليات الإصلاح السياسية وتنمية الديمقراطية لتنفيذ الإصلاح الانتخابي، إجراء انتخابات برلمانية وطنية، وتعزيز اللامركزية وحقوق الإنسان، وتمكين المرأة وحرية الصحافة.

فجدول أعمال الإصلاح يشجع على زيادة اللامركزية في تقديم الخدمات، والتي قد تزيد من التحديات الهامة للحفاظ على التقدم الذي تم إحرازه بشأن النزاهة على جميع المستويات، وهي مسألة سيتم رصدها من قبل الحكومة. وقد وضعت اليمن أيضاً خطة خمسية للحد من الفقر (٢٠٠٥–٢٠١٠)، ومواءمتها مع جدول أعمال الإصلاح الوطني.

ويشير التقرير الموجز التالي إلى التقدم الذي تم إحرازه في كل مجال، فقد تم اتخاذ عدد من التدابير لتنفيذ جدول الإصلاح الوطني، ولكن لا يزال هناك الكثير ينبغي القيام به.

الإصلاحات القضائية

إن مجلس القضاء الأعلى هو أعلى هيئة قضائية مسئولة عن الإشراف على المحاكم وضمان استقلال السلطة القضائية. وفي الوقت نفسه، لا يزال تأثير السلطة التنفيذية في الحكومة كبيراً، لأن التعيينات في المناصب القضائية العليا في المجلس تتم من قبل الرئاسة مباشرة.

فبعد توحيد شمال وجنوب اليمن، أنشأ الرئيس اليمني محكمة الأموال العامة في عام ١٩٩٦ كرد فعل على الاهتمام المتزايد بشأن الفساد. وكانت هذه خطوة هامة أخرى. فعلى الرغم من أن التكليف الأولي الشامل للمحكمة كان يغطي (الرشوة والنصب والضرر بالمصلحة العامة)، إلا إنه تم قصرها في وقت لاحق على الجرائم التي يرتكبها موظفو الخدمة العامة، وتلك التي تؤثر على الأموال العامة فقط.

وتتلقى تلك المحكمة تأييداً لها من قبل نيابة الأموال العامة التي هي بمثابة وصلة للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة. ورغم أن الاختصاص القضائي لنيابة الأموال العامة يقتصرعلى صغار الموظفين، إلا أن سلطتها تمتد إلى توجيه الاتهام إلى أعضاء البرلمان والحكام والوزراء أو نواب الوزراء. ويمكن بأغلبية ثلثي أعضاء البرلمان توجيه أصابع الاتهام إلى هؤلاء الكبار من الموظفين، وبعد ذلك تحال القضية إلى المحكمة العليا.

عمليات إصلاح إدارة المالية العامة

تم إنشاء الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، عن طريق الجمع بين اثنين من الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة في الشمال والجنوب. وتمتد مهام تكليفه إلى مراجعة الحسابات في جميع الجهات الحكومية والشركات المملوكة للدولة. وقد تم إعادة تنشيط دور الجهاز في الآونة الأخيرة، وتم ربطه بالبرلمان بشكل وثيق. وتُقدم تقارير الجهاز الآن للبرلمان، حيث يقدم تقرير الموازنة السنوي. كما يتصل الجهاز أيضاً بالجمهور مباشرة، وذلك من خلال نشر تقريره السنوي على موقعه على الإنترنت، ومن خلال رسالة إخبارية. وعلى الرغم من أن استقلالية الجهاز قد تم تعزيزها إلى حد كبير، إلا إنه ليس مستقلاً عن السلطة التنفيذية، حيث يعين الرئيس جميع المديرين التنفيذيين بالجهاز والخبراء الفنيين ومدققي الحسابات.

وعلى الرغم من هذه القيود، إلا إنه تم إقرار عدد من الإصلاحات التشريعية الرئيسية، في جدول أعمال الإصلاح الوطني:

- قانون لمكافحة الفساد في عام ٢٠٠٦.
- قانون الذمة المالية في عام ٢٠٠٦.
- قانون المناقصات الجديد في عام ٢٠٠٧.
- الالتزام بالمبادرة الدولية للشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية ٢٠٠٧.
- استراتيجية عملية إصلاح إدارة المالية العامة في عام ٢٠٠٦.
- الموافقة على دليل المشتريات ووثائق المناقصات القياسية في عام ٢٠٠٦ (هذه الوثائق يتم تحديثها حالياً).
- تقديم القانون المقترح بشأن الاطلاع على المعلومات إلى البرلمان في أواخر عام ٢٠٠٩، ولا يزال قيد المناقشة.

وقد استكملت هذه التدابير من قبل العديد من مؤسسات الإصلاح الأخرى، بما في ذلك إنشاء مؤسسات جديدة مثل الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد (SNACC)، والهيئة العليا لمراقبة المناقصات والمزايدات (HATC)، واللجنة العليا للمناقصات والمزايدات (HTB). وعلى الرغم من هذه التحسينات، إلا أن الطريق أمام اليمن ما زال طويلاً قبل إنشاء بيئة مواتية فعالة لاتخاذ تدابير مكافحة الفساد.

تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد

جاءت المبادرة المركزية في عملية إصلاح مكافحة الفساد في الحكومة على هيئة إقرار قانون طموح وشامل لمكافحة الفساد (القانون رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٦). وينص هذا القانون على تعريف واضح للفساد:

الاستفادة من الوظيفة العامة لمصلحة شخصية، سواء عن طريق إساءة استخدام أو انتهاك للقانون، أو عن طريق إساءة استخدام السلطات المخولة لتلك الوظيفة. وقد أُنشأت هيئة لمكافحة الفساد، ووفرت الحماية للمبلغين، ومنعت الموظفين الحكوميين السابقين من المنفعة الشخصية المستمدة من مناصبهم الحكومية السابقة. وفي كل حال، فإن هذه التدابير ما هى إلا خطوة رئيسية إلى الأمام على طريق تحديد وتعريف النزاهة، حيث يسلك اليمن طريقاً طويلاً نحو مواءمة تلك التدابير مع معايير اتفاقية مكافحة الفساد (UNCAC)، التي صدقت عليها اليمن في عام ٢٠٠٥.

ثم إن الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد (SNACC)، المنشأة بموجب هذا القانون، يتم ضمان استقلالها المالي والسياسي. وتشمل مهماتها الأساسية وضع سياسات مكافحة الفساد، وزيادة الوعي عن الفساد من خلال العمل بشكل وثيق مع المجتمع المدني، والتحقيق في الفساد، وقضايا تضارب المصالح لإحالتها إلى النيابة العامة، وتلقي إقرارات الذمة المالية. فالهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد (SNACC)، تقدم تقارير ربع سنوية إلى البرلمان وإلى الرئيس اليمني، بشأن التقدم الذي تم إحرازه في مكافحة الفساد. وأيضاً تتعاون الهيئة مع الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في المسائل المتعلقة بالأموال العامة.

وعلى الرغم من أن الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد (SNACC)، قد أُنشئت فقط مؤخراً، إلا أن أنشطتها تبرهن على إمكانية إشراك المجتمع المدني في صنع السياسات، إضافة إلى أنه تم إحراز تقدم في تنفيذ برامج لزيادة الوعي مع هؤلاء الشركاء. غير إن صياغة استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد لتوجيه تنفيذ تدابير متماسكة لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة لم تخرج إلى النور حتى الآن. وعلى سبيل المثال، لم يقر اليمن حتى الآن مدونة السلوك لجميع موظفي الخدمة المدنية، لتعزيز ثقافة النزاهة في الإدارة العامة على الرغم من وجود مدونة سلوك في مجال المشتريات العامة (أنظر أدناه).

المشتريات العامة

كانت عملية إصلاح المشتريات العامة هى محور عملية إصلاح إدارة المالية العامة في اليمن، وجهود مكافحة الفساد منذ عام ٢٠٠٦. فالمشتريات العامة مرتبطة بعملية تخطيط برنامج الاستثمار العام، ومرتبط أيضا بإطار الإنفاق متوسط المدى في اليمن.

ومع ذلك، تركزت الجهود الحقيقية على إنشاء قدرات المؤسسات المدعومة من قبل السلطة القانونية الجديدة. وهناك عدة مؤسسات قانونية جديدة، وعمليات إصلاح قانونية، تم تنفيذها لتحسين شفافية ونزاهة نظام المشتريات العامة على مدى السنوات الأربع الماضية.

وقد بدأت هذه السلسلة من عمليات الإصلاح بإصدار الوثائق النمطية لأعمال المناقصات والتوريدات في عام ٢٠٠٦ (قرار وزاري رقم ١٤٤)، والذي صممته شركة الاستشارات الدولية «كراون ايجينت». وكانت الخطوة التالية إقرار قانون المشتريات الجديد (القانون رقم ٢٣ لعام ٢٠٠٧ لتقديم العطاءات والمناقصات والمخازن الحكومية)، والذي يلتزم بمبادئ لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الخاص بالتجارة الدولية[٦]. ويهدف القانون إلى حماية الأموال العامة، وتعزيز الشفافية، والقدرة التنافسية والعدالة في المشتريات العامة.

كما نص القانون على تعزيز آليات الرقابة من خلال المؤسسات المتخصصة، مثل الهيئة العليا لمراقبة المناقصات والمزايدات (HATC) واللجنة العليا للمناقصات والمزايدات (HTB).. كما أن اللجنة العليا للمناقصات والمزايدات هي المنوط بها مسئولية الموافقة على العطاءات الحكومية التي تزيد عن ٢٥٠ مليون ريال يمني للسلع والأشغال، و ٦٠ مليون ريال يمني للخدمات[٧]. فاللجنة العليا للمناقصات والمزايدات يتم تعزيز عملها من خلال نظام معلومات إدارة المشتريات للحفاظ على سجلات العقود. وقد تم إنشاء بوابة إلكترونية خاصة لنشر وثائق العطاءات النمطية، ومتطلبات ونتائج المناقصات التي تم البت فيها. ثم إن الهيئة العليا لمراقبة المناقصات والمزايدات هي أعلى سلطة للرقابة على المشتريات العامة (بغض النظر عن قيمتها) والسلطة العليا لمراجعة الشكاوى المقدمة من قبل مقدمي العطاءات، حيث تتألف اللجنة من أعضاء المجتمع المدني، والجمعيات المهنية والقطاع الخاص والسلطة القضائية، وهى تظهر مجدداً التزام الحكومة لتشمل جميع أصحاب المصلحة في صنع السياسات.

كما تم إنشاء لجنة القائمة السوداء والتي تحتوي على قائمة سوداء للأفراد والشركات الممنوعة من الدخول في المناقصات الحكومية بسبب سوء السلوك السابق، بما في ذلك الاحتيال والفساد. وتتألف اللجنة من ممثلين عن اللجنة العليا للمناقصات والمزايدات والوزارات المعنية، مثل وزارة الأشغال العامة والطرق وغرفة التجارة، وجمعية المقاولين اليمنيين وجمعية المهندسين. فإشراك ممثلي قطاع الأعمال في هذه اللجنة تبين إن الحكومة تشرك القطاع الخاص، وكذلك المجتمع المدني ككل في حملة لمكافحة الفساد في مجال يعنيهم مباشرة.

وقد أنشأت الحكومة أيضاً نظاماً لتصنيف المقاولين والاستشاريين، حيث يبين الفئات المؤهلة التي تستند إلى المعايير الموثقة، مثل قائمة العاملين والمشاريع التي استكملت خلال السنوات الخمس الماضية، وقدمت كشف حساب بنكي يتم إدراجه في السجل التجاري.

كما تم إقرار مدونة قواعد للسلوك الخاصة بالموظفين العموميين المتعاملين مع المشتريات الحكومية، كجزء من مبادرة الإصلاح الشامل. وتطالب المدونة المسئولين بمراقبة واتباع « أعلى المعايير الأخلاقية».

فبرامج تعزيز النزاهة في اليمن تهتم اهتماماً خاصاً بالمشتريات، و تسعي أيضاً لطلب المساعدة الفنية من شركائها الدوليين، وقد عملت على ضمان التنسيق بين المؤسسات الرقابية، مثل الهيئة العليا لمراقبة المناقصات والمزايدات (HATC)، واللجنة العليا للمناقصات والمزايدات (HTB)، والهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد (SNACC)، والجهاز المركزي للمراقبة والإدارة.

وهكذا، فإن نهج اليمن في عملية إصلاح المشتريات العامة قد جمع بين كل من النهج القائم على القواعد وذلك القائم على القيم. وقد شددت على الإطار التشريعي، وأنشأت المؤسسات الجديدة التي تنفذ هذه الأحكام القانونية الجديدة. وفي الوقت نفسه، تستخدم النهج القائم على القيم مثل مدونة لقواعد السلوك، وكذلك إشراك القطاع الخاص في برامج مكافحة الفساد.

ولتقييم ما تم إنجازه حتى الآن ورسم الخطوات المقبلة في عملية إصلاح المشتريات العامة في عام ٢٠٠٨ طلب نائب رئيس الوزراء للشئون الإقتصادية من منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية المساعدة في إجراء دراسة تعلم مشترك (الإطار ٤،٤). وقد أبرزت هذه الدراسة التدابير الأخرى اللازمة لإرشاد ورصد وإنفاذ النزاهة.

وتحت عنوان «التوجيه نحو النزاهة»، أقرت اليمن قانوناً جديداً يشدد على الذمة المالية (قانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٦)، حيث يتطلب من جميع كبار الموظفين العموميين، بما فيهم الرئيس، استكمال بيانات الذمة المالية. وحتي تاريخه، تلقت الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد SNACC ٧٠٠٠ إقرار.

ومع حزمة من القوانين المعززة وإنشاء مجموعة من المؤسسات أكثر شمولية، والاهتمام في المرحلة المقبلة ببرمجة النزاهة، يمكن الآن تحويلها إلى إنفاذ تدابير النزاهة. وكما هو الحال في الأردن والمغرب، فإن هذا من شأنه أن يشمل عمليات أخرى لإصلاح النظام القضائي بطريقة مثالية، لتعزيز وإنفاذ القانون، ووضع عقوبات محددة وأكثر تشدداً، لتشجيع الامتثال لتدابير النزاهة الحالية، مثل مدونة قواعد السلوك لموظفي المشتريات العامة.

٤.٤ إطار دراسة التعلم المشتركة عن تعزيز النزاهة في المشتريات العامة في اليمن

حددت دراسة التعلم المشتركة عدة مجالات، حيث إجراءات إضافية من شأنها أن تساعد الحكومة على تعزيز عملية الإصلاح:

١. بناء القدرات من خلال وضع استراتيجية لتعزيز السيطرة على مؤسسات الرقابة القيادية الوطنية (على سبيل المثال الهيئة العليا لمراقبة المناقصات).

٢. توفير إمكانية أوسع للإطلاع على القرارات المتعلقة بالمشتريات العمومية (مثل سن قانون بشأن إتاحة المعلومات للجمهور، وإصدار نشرة المشتريات، وأرشفة وثائق المناقصات).

٣. بناء شراكة متبادلة المنفعة بين الحكومة و القطاع الخاص.

٤. ربط تخطيط المشتريات بالموازنة العامة وعمليات برنامج الاستثمار الوطني.

المصدر: OECD (2010a), Enhancing Integrity in Public Procurement, Joint Learning Study in Yemen, OECD, Paris, available at www.oecd.org/gov/ethics/jls.

فاليمن يحقق تقدماً ملحوظاً في تصميم برامج تعزيز النزاهة واعتماد سياسات مكافحة الفساد من خلال إشراك جميع أصحاب المصلحة وضمان الالتزام السياسي المناسب لعملية الإصلاح. ولئن كان من السابق لأوانه تقييم أيٍ من تلك العمليات الخاصة بالإصلاح، فاليمن – مثل المغرب والأردن – لا يزال يواجه عدداً من التحديات في تنفيذ برنامج تعزيز النزاهة. ويشمل جدول أعمال المستقبل إنفاذ أفضل للقانون وصنع سياسات أكثر انفتاحاً وشمولية، والاستمرار في تحقيق التوازن الصحيح بين المنهجيات القائمة على القواعد والقيم.

٤.٥ الاستنتاجات

يؤكد هذا التحليل لعملية الإصلاح بشأن النزاهة ومكافحة الفساد في الأردن والمغرب واليمن على أن منع الفساد قد أصبح قضية هامة من أجل عملية الإصلاح داخل منطقة الـ «مينا». وفي العموم لجأت حكومات الـ «مينا» إلى استخدام ثلاث استراتيجيات رئيسية لمنع الفساد، وهي:

أ. إصلاح الإطار التشريعي (من خلال اعتماد قوانين مكافحة الفساد على سبيل المثال).

ب. إصلاح الإطار المؤسسي (عن طريق إعادة هيكلة الخدمة المدنية، وتعزيز دور مؤسسات الرقابة، وخلق هيئات لمكافحة الفساد).

ج. تعزيز ثقافة النزاهة في الخدمة المدنية (من خلال إقرار مدونات قواعد السلوك للخدمة المدنية، وقوانين الذمة المالية، وتعزيز دور المساءلة للسلطة القضائية).

وتسلط دراسات الحالة الضوء على التحديات التالية المتبقية التي يتعين معالجتها في دفع عملية الإصلاح إلى الأمام:

- **خلق بيئة مواتية.** فعلى الرغم من أن الحالات تبين أن الدول تقوم بإصلاح أطرها التشريعية والمؤسساتية، وتقوم باستحداث تعزيز ثقافة النزاهة في الإدارات العامة، لتشمل أكثر من مجرد خلق القوانين، إلا أن غرس ثقافة النزاهة من خلال تعزيز الشفافية والمساءلة في جميع أنحاء الحكومة هو شرط أساسي لفعالية تنفيذ تدابير مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة.
- **الجمع بين المنهجيات القائمة على القيم، وتلك القائمة على القواعد.** حيث إن البيئات التمكينية بدأت تترسخ، فقد تجد الحكومات أنه من المفيد خوض تجربة الجمع بين التدابير القائمة على القواعد والقيم لإنشاء استراتيجية فعالة ومتماسكة لإدارة النزاهة. فعلى الرغم من أن العديد من دول منطقة الـ «مينا» قد اتجهت في التركيز أولاً على المنهجيات القائمة على القواعد (عنصر ضروري في تطبيق النزاهة في الإدارة العامة) إلا إن النهج القائم على القيم فقط قد رسخ النزاهة في ثقافة المؤسسات العامة. فالارتباط وثيق الصلة بين مهمات المنظمات، وعملائها المواطنين، والمساءلة لأصحاب المصلحة قد يكون مهم كقيم النزاهة المجردة في بناء ثقافة مستدامة في مجال النزاهة.
- **معالجة نقاط الضعف في إنفاذ القانون.** يجب على ثقافة النزاهة الذهاب جنباً إلى جنب مع ثقافة الامتثال للقانون، ليس فقط من قبل المواطنين والقطاع الخاص، ولكن أيضاً من جانب الحكومة وموظفيها. فنجاح عمليات إصلاح النزاهة تعتمد بالتالي على تعزيز إنفاذ القانون وسيادة القانون بشكل عام. وقد أدركت الحكومات

في معظم دول الـ «مينا» أن الفساد يعرقل التنمية الإقتصادية، ويمنع الدول من المضي قدماً في الاتجاه السائد في العالم. وقد أظهرت الحكومات الإرادة السياسية القوية لمواجهة مثل ذلك التحدي، ويدل عليه التصديق على المعايير العالمية، مثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وإصدار تشريعات رئيسية جديدة، وإنشاء مؤسسات جديدة للإشراف على النزاهة. فالاهتمام المتواصل للتنفيذ، وعلى وجه الخصوص لإنفاذ القانون، سوف يكون ضرورياً لتعزيز هذا التقدم وطي صفحة الفساد.

- **القدرات البشرية والمؤسساتية.** الإرادة السياسية ليست كافية للتغلب على تحديات بناء القدرات البشرية والمؤسساتية، بينما تم إجراء عمليات إصلاح في إدارة الموارد البشرية واسعة النطاق في كثير من الدول، كما تمت مناقشته في أجزاء مختلفة من هذا التقرير، فزيادة المهنية تتطلب مزيجاً من إعادة الهيكلة والتدريب، ووضع الحوافز المالية والمهنية لتحفيز موظفي الخدمة المدنية، وبالتالي تمكين المؤسسات من أداء أفضل.
- **تعزيز الشفافية وإتاحة المعلومات.** حيث توافر واكتمال ودقة التقارير الحكومية عن أنشطتها في المنطقة لا يزال موطن ضعف. فالمساءلة أمام المواطن عن الأداء الحكومي، بما في ذلك النزاهة والتقدم المحرز في مكافحة الفساد، يتطلب من حكومات منطقة الـ «مينا» التغلب على «ثقافة الصمت» الذي يغلف أداء المسئولين الحكوميين والهيئات، ويجعله صعباً على أي شخص، بما في ذلك الحكومة نفسها، لتقييم الأداء.

وأضافت دول المنطقة مؤخراً اللامركزية لجدول أعمال الإصلاح، والذي يخلق فرصاً جديدة لتعزيز النزاهة، فضلاً عن زيادة عوائق جديدة في مجال النزاهة. ويتطلب هذا النهج الجديد إجراء بعض التعديلات على استراتيچيات النزاهة لضمان إطار نزاهة متماسك أفضل تكيفاً مع نظام لامركزي.

وعلى الرغم من هذه التحديات، إلا أن دول الـ «مينا» التي قد تم تحليلها قد شرعت في رحلتها نحو النزاهة محرزة نجاحاً عميقاً وحقيقياً في تنفيذ استراتيچيات مكافحة فساد فعالة. فعلى مدى العقد الماضي تقدمت من مجرد إنكار وجود مشكلة، إلى الاعتراف بالمشكلة مع حلها شفهياً فقط، إلى إقرار قوانين ولوائح وخلق المؤسسات اللازمة لتنفيذها. وقد أدركت دول الـ «مينا» أن الثغرات في نزاهة الحكومة قد تعوق تقدم التنمية الإقتصادية والإجتماعية، وقد اتخذت النزاهة عنصراً أساسياً في استراتيچيات الإصلاح الوطنية. ومع تحسين القوانين والمؤسسات، فالتقدم سيعتمد الآن على نجاحهم في تنفيذ جدول أعمال إصلاح الإدارة الشامل (في المالية العامة، وإدارة الموارد البشرية، وسيادة القانون) بوصفه شرطاً مسبقاً ضرورياً لإحراز تقدم حقيقي ومستدام في منع الفساد.

ملاحظات

١. قانون بشأن استقلال السلطة القضائية رقم ٢٠٠١/١٥ وقانون الإجراءات المدنية بصيغته المعدلة بموجب القانون رقم ٢٠٠٦/١٦.

٢. تم إنشاؤها في عام ١٩٥٢ بموجب القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٢ استناداً إلى المادة ١١٩ من الدستور.

٣. وتؤيد هذه المادة «كل أحزاب الدولة [...] وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، لضمان وجود هيئة أو هيئات تتولى منع الفساد كهيئات القضاء» . (اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وهي متاحة على www.unodc.org/ unodc/en/treaties/CAC/index.html).

٤. الهيئة المركزية لمحاربة الفساد، التي أنشئت بموجب المرسوم رقم ٥/٢/١٢٢٨ في ١٣ مارس/آذار ٢٠٠٧.

٥. على النقيض من ذلك، تناولت التشريعات السابقة جميع موظفي الخدمة المدنية. فهذا شكل عبئاً كبيراً على مؤسسة التحكم المسئولة عن جمع وتحليل البيانات المالية.

٦. الأونسيترال هي لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي.

٧. ١ دولار = ٢١١,٨٦ ريال يمني (بنك اليمن، يناير/كانون الثاني ٢٠١٠).

المراجع

Anti-Corruption Commission (2008), National Anti-Corruption Strategy 2008-2012, Kingdom of Jordan, Amman.

Global Integrity (2008), The Global Integrity Report: 2008, Global Integrity, Washington DC, available at http://report.globalintegrity.org/globalindex/findings.cfm#ArabWorld.

International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) and World Bank (2003), Better Governance for Development in the Middle East and North Africa, Enhancing Inclusiveness and Accountability, International Bank for Reconstruction and Development, Washington DC.

Mevliyar, E. (2008), «Corruption from the Islamic Perspective: Some Recommendations for the MENA Region», International Journal of Islamic and Middle Eastern Finance and Management, Vol. 1, No. 1, 2008, pp. 31-51, Emerald Group Publishing Limited.

Ministry of Public Sector Development (2006), Code of Conduct and Ethics for Career Public Office (Employment), unofficial translation, Ministry of Public Sector Development, Amman, Jordan. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (1998), Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service, OECD, Paris.

OECD (2003), Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD, Paris.

OECD (2005), Public Sector Integrity: A Framework for Assessment, OECD, Paris.

OECD (2007), Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z, OECD, Paris.

OECD (2008a), Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation, OECD, Paris.

OECD (2008b), Recommendation of the Council on Enhancing Integrity in Public Procurement, OECD, Paris.

OECD (2008c), Enhancing Integrity in Public Procurement, Joint Learning Study in Morocco,

OECD, Paris, available at www.oecd.org/gov/ethics/jls.

OECD (2010a), Enhancing Integrity in Public Procurement, Joint Learning Study in Yemen, OECD, Paris, available at www.oecd.org/gov/ethics/jls. OECD (2010b), Implementation of Code of Conduct and Ethics in the Civil Service, Join Learning Study in Jordan, OECD, Paris, available at www.oecd.org/gov/ethics/jls. Transparency International (2010), Transparency International Corruption Perception Index (CPI) for the Middle East and North Africa Region, Transparency International, Berlin, available at www.transparency.org/regional_pages/africa_middle_east/middle_east_and_north_africa_mena.

U4 Anti-Corruption Resource Centre (2007), Civil Society Anti-Corruption Initiatives in MENA Countries, U4 Expert Answer, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Bergen, Norway, www.u4.no/pdf/?file=/helpdesk/helpdesk/queries/query157.pdf, accessed on 18 January 2010.

United Nations Development Programme-Regional Bureau for Arab States (UNDP-RBAS) (2009), Arab Human Development Report 2009, Challenges to Human Security in the Arab Countries, United Nations Publications, New York.

United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA) and League of Arab States (2008), The Millennium Development Goals in the Arab Region 2007: A Youth Lens, ESCWA, Beirut, www.escwa.un.org/divisions/div_editor/ Download.asp?table_name=other&field_name=ID&FileID=951.

World Bank (2009), World Development Indicators Database, World Bank, Washington DC,

available at http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/reg_wdi.pdf.

الفصل الخامس

ضمان جودة تنظيم عالية

يُعد التنظيم أداة حاسمة للتنمية الإقتصادية والإجتماعية. كما تعتبرالجهود الرامية إلى تحسين نوعية التنظيم جزءاً محورياً من عملية إصلاح الإدارة في جميع أنحاء منطقة الـ «مينا». وقد أدخلت دول الـ «مينا» تحسينات على قدرات الصياغة التشريعية تقديراً لدورها في تحسين التنظيم. ونظراً للحجم الحالي للنشاط التنظيمي، فالالتزام السياسي والمؤسسي هو أمر محوري لتحسين نوعية التنظيم بصفة عامة، لا سيما قدرات الصياغة التشريعية. ويتوفر لدينا في هذا الفصل أربع دراسات الحالة المعروضة، وهى تتفحص عملية الصياغة التشريعية، وتحدد المبادئ التوجيهية لضمان الاتساق الفني والإجرائي في الصياغة، وتضع الخطوط العريضة لأنشطة التدريب والبرامج لصائغي التشريعات. وقد أبرزت التجارب في مصر والأردن والسلطة الوطنية الفلسطينية وتونس الاهتمام بمبادرات عديدة إيجابية في كل من: أ) التنمية السياسة، ب) صياغة وتطوير وإدارة التشريعات القائمة، ج) تقديم الدعم لعملية الصياغة. وتوضح دراسات الحالة بعض المنهجيات التي يمكن تشجيعها على نطاق واسع داخل منطقة الـ «مينا».

٥.١ مقدمة

يُعد التنظيم أداة أساسية للتنمية الإقتصادية والإجتماعية. وبالتالي أصبحت الجهود الرامية إلى تحسين نوعية التغطية وجودة التنظيم جزءاً محورياً من عملية إصلاح الإدارة في جميع أنحاء منطقة الـ «مينا». وعلى سبيل المثال لا الحصر، فإنه في الفترة ما بين يونيو/حزيران ٢٠٠٨، ومايو/آيار ٢٠٠٩، خاض ١٧ من ١٩ اقتصاداً في منطقة الـ «مينا» عملية إصلاح تنظيمية، لتوسيع نطاق الفرص المتاحة لأصحاب المشاريع المحلية.

وتشكل نوعية التنظيم إنجازات معظم الأهداف الإجتماعية والإقتصادية، حيث إن جودته تعتمد على وضوح عما يجب تنظيمه، ولأي غرض، وبأي طريقة، وبأي تكلفة. فهذه القرارات يقوم أساسها على أنظمة الإدارة التي تتسم بالكفاءة والشفافية والمساءلة، حيث لا يتقدم التنظيم في كثير من الأحيان إلا بناءً على التشريعات الأولية والثانوية، كما أن التدابير لتحسين قدرات الصياغة التشريعية شرط مسبق للتحسينات التنظيمية في بعض الدول. ونظراً للحجم الهائل للنشاط التنظيمي، فإنه يرتكز على الإرادة السياسية والمؤسساتية الحقيقية، لإعطاء الأولوية لتحسين نوعية التنظيم على وجه العموم، والقدرة على الصياغة التشريعية على وجه الخصوص.

ولا تلعب الهيئة التراكمية للأعمال السابقة في أي من مجالات الإدارة العامة دوراً كبيراً كما هو الحال في القانون والتنظيم. وإدراكاً للترابط بين القانون وعملية الإصلاح القانوني، فإن هذا الفصل يسلك نهجا مختلفا بعض الشيء عن الفصول السابقة. فبدلاً من التركيز على الإنجازات في السنوات الخمس إلى العشر الماضية، نشرع في سرد لمحة مختصرة عن الحالة الراهنة لصياغة القوانين في كل بلد. فهذا الوضع يعكس الآثار المشتركة لتنفيذ عمليات الإصلاح التي تمت مؤخراً، والنظم الأساسية القانونية التي وضعتها الدساتير والبرلمانات والمحاكم والسلطات التنفيذية لمنطقة الـ «مينا» على مدى المائة سنة الماضية أو أكثر. وتقدم الإطارات أمثلة مختصرة توضح المنهجيات المختلفة لعمليات الإصلاح والخبرات الخاصة ذات الاهتمام الأوسع.

كما يتضمن الفصل أيضاً دراسات حالة لصياغة القوانين والنظم التنظيمية في الأردن والسلطة الوطنية الفلسطينية وتونس، حيث لديها ثلاثة أهداف:

أ. مراجعة عملية الصياغة التشريعية، من خلال تحديد السياسات التي تتطلب تنفيذ

التشريعات إلى تخطيط البرامج التشريعية وصياغة التشريعات، وإدارة رصيد التشريعات القائمة.

ب. الإشارة إلى المبادئ التوجيهية الجديدة وغيرها من الوسائل المساعدة التي تم تطويرها، مثل قواعد البيانات القانونية الإلكترونية، لضمان الصياغة الفنية واتساق الصياغة الإجرائية.

ج. تحديد أنشطة التدريب والاحتياجات لصائغي التشريعات.

وفي أعقاب دراسات الحالة، يقدم الفصل بعض الاستنتاجات العامة كأساس لاتخاذ مزيد من الإجراءات على جبهة أوسع. فطوال هذا الفصل، يتم إبراز الربط بين وضع السياسات وصياغة القوانين واللوائح، ليس فقط لأن السياسات أمر هام، ولكن أيضاً لإظهار الصلة المؤسساتية الوثيقة بين مسئولية الصياغة الأولية للتشريعات وتنفيذ السياسات.

ونظراً لضيق المساحة، فقد أفردنا مزيداً من التركيز على الصياغة التشريعية أكثر من التركيز على الاعمال البرلمانية وسن التشريعات، أو على المراجعة القضائية بمجرد دخول التشريعات حيز التنفيذ. وهذا لا يعني أن أياً من العمليات البرلمانية أو القضائية ليست من العناصر المهمة في سيادة القانون، بل هي في غاية الأهمية وتستحق مزيداً من الاهتمام المفصل. فالمربع ٥,١ يعطي مثالين على التقدم الذي تم إحرازه في وضع الهياكل القضائية لدعم الإدارة العامة: المجلس الأعلى للحسابات في المغرب، والمحكمة الإقتصادية في مصر.

وقد تم التأكيد على الدور البرلماني بطريقة غير مباشرة من خلال استخدام واسع النطاق لمراسيم بقوانين في المنطقة كبديل عن التشريع البرلماني. فقدرة السلطة التنفيذية لإصدار مراسيم قوانين خاضعة للتصديق البرلماني تأتى لاحقاً عندما تكون البرلمانات غير منعقدة، وهو إجراء احتياطي قيم إذا ما استخدم على نطاق ضيق، ولكنه ليس مثالياً من الناحية الدستورية. فالاستخدام واسع النطاق لمرسوم السلطة من قبل السلطة التنفيذية دون تعليق خارجي أو مراجعة قد يسبب مشاكل.

وتحليلنا هنا يركز على صياغة التشريعات الأساسية، مرة أخرى بسبب ضيق المساحة. وهذا لا يعني على الإطلاق أن جميع التشريعات الثانوية ليست مهمة لجودة التنظيم، بل إنه على العكس تماماً. فالتشريعات الثانوية تفرض التحديات الخاصة بها لصنع السياسات والصياغة على حد سواء.

وعلى سبيل المثال، هناك حاجة خاصة لضمان وجود تشاور كاف مع أصحاب المصلحة في تطوير اللوائح، وإن صائغي التشريعات يلتزمون بالمعايير المنسقة للجودة والأسلوب، على الرغم من أن التنظيم الثانوي في كثير من الأحيان عملية فنية، ويتم وضعه من داخل الوزارات المنفذة.

٥.٢ الأردن

لقد شهدت السنوات العشر الماضية تنفيذ عملية الإصلاح الإقتصادي في المملكة الأردنية الهاشمية. وقد اشتملت عمليات الإصلاح المالية العامة والشركات المملوكة للدولة والخصخصة والقطاع المالي واللوائح التجارية والإدارة العامة. و أدت هذه الاستراتيجية إلى تحسين الأداء الإقتصادي وإجراء تحسينات كبيرة في مجال الإدارة العامة. وكما نوقش في الفصل الرابع، فالعمل على مدى السنوات الخمس الماضية قد استرشد بالاستراتيجية التي تم وضعها في خطة السنوات العشر وجدول الأعمال الوطني الذي وضع في عام ٢٠٠٥ من قبل اللجنة التي أنشأها الملك (حكومة الأردن، ٢٠٠٦).

إطار ٥,١ مربع إنشاء محاكم جديدة لدعم الإدارة العامة

هناك مثالان، أحدهما من المغرب والآخر من مصر، يوضحان كيفية توسع حكومات منطقة الـ «مينا» في استخدام المؤسسات القضائية لتحسين الإدارة. فالمجلس الأعلى للحسابات في المغرب، الذي أنشئ في عام ١٩٧٩ وتم الارتقاء به إلى مصاف مؤسسة دستورية في عام ١٩٩٦، وهو يتبع النموذج الفرنسي لهيئات مراجعة حسابات للدولة. يجمع بين وظيفة الفحص (إجراء مراجعة الحسابات لوحدات الدولة) والسلطات القضائية المدنية لتوجيه اتهامات ضد هؤلاء المشتبه فيهم في المخالفات المالية وفرض عقوبات مثل الغرامات، إذا ما ثبت أنهم مذنبون. ولكن التهم الجنائية تحال إلى نظام المحكمة العادية. وقد تم تعزيز المجلس الأعلى للحسابات بموجب القانون رقم ٦٢-٩٩ من عام ٢٠٠٢، والذي قام بإصلاح المحكمة كجزء من جهود المغرب الشاملة لتعزيز الشفافية والنزاهة في المالية العامة. وقد تم تنفيذها بالكامل في عام ٢٠٠٤، ومن جراء عملية الإصلاح أنشأت تسع محاكم إقليمية تخدم مناطق المغرب، وعددها ١٦ منطقة.

وأدت عملية الإصلاح في المغرب إلى زيادة استخدام مقدمي السلع والخدمات من القطاع الخاص، وخلق المزيد من الحاجة للانتباه إلى عمليات الشراء والتعاقد. وقد قامت المحكمة بعمل ١٠٠ مراجعة حسابية في عامي ٢٠٠٥/٢٠٠٦ و١٥٠ مراجعة حسابية في عامي ٢٠٠٦/٢٠٠٧، إلى جانب تغطية الآلاف من عمليات الشراء. فالعمل المبكر في عملية الإصلاح قد أبرز الحاجة إلى تحسين إدارة العقود، وعلى وجه الخصوص تعديل العقود القائمة، بالإضافة إلى عملية الشراء الأصلية. ويتمثل التحدي في الضمان بأن المحاكم الإقليمية والمحكمة نفسها لديها الخبرة الفنية التي تجمع بين معرفة التعاقد والقانون، مع تفهم أكبر للعوامل الفنية والإقتصادية التي تشكل تنفيذ العقد. وقد حددت المحكمة أيضاً الحاجة إلى تنسيق لوائح المشتريات عبر أنواع مختلفة من المنظمات (الشركات المملوكة للدولة على سبيل المثال) و مستويات الحكومة لإنفاذ معايير متسقة وعادلة لأداء المالية.

وبموجب القانون المصري رقم ١٢٠ لعام ٢٠٠٨ تم إنشاء المحكمة الإقتصادية الجديدة بوصفها جهة قضائية متخصصة لتسوية المنازعات الإقتصادية والتجارية. ومن المتوقع لهذه المحكمة الجديدة أن تعجل النظر في المنازعات التجارية، حيث كان حل هذه المنازعات بطيئاً للغاية في الماضي، بل وقد يطول زمنها في بعض الأحيان إلى عدة سنوات للتوصل إلى نتيجة. وعملية الإصلاح تلك تدعم استراتيجية مصر لتعزيز الأعمال التجارية المحلية، فضلاً عن الاستثمار الأجنبي، مع العلم بأن المستثمرين الأجانب أكثر عرضة لإحالة القضايا إلى التحكيم الدولي. والمحكمة الجديدة تختص بنظر الدعاوي الجنائية الناشئة عن الجرائم المنصوص عليها في القوانين الآتية: قانون سوق رأس المال وقانون الشركات وقانون الاستثمار وقانون الملكية الفكرية وغيره من القوانين.

زيادة الشفافية

تشمل المحاور الاستراتيجية الثمانية للأجندة الوطنية العدالة والتشريعات، فضلاً عن التنمية السياسية والاحتواء وتعزيز البنية التحتية وغيرها. فعلى الرغم من أن العمل على تعزيز مجموعة القوانين التي تنظم الحياة الإقتصادية والإجتماعية في الأردن لم يكتمل بعد، إلا إنه تم سن مجموعة كبيرة من التشريعات الأساسية والثانوية في السنوات الأخيرة لدعم جدول الأعمال الوطني.

وقد ترك تاريخ الأردن الثري ميراثاً قانونياً معقداً. فبالإضافة إلى الشريعة الإسلامية، هناك القانون العرفي، وبعض التشريعات التي ترجع جذورها إلى الإمبراطورية العثمانية (١٥١٦-١٩١٧)، والكثير منها القائم على القانون المدني الفرنسي، وقانون الانتداب البريطاني (١٩١٧-١٩٤٦)، وكذلك من دولة الأردن المستقلة بذاتها كل ذلك الميراث المتنوع يعقد عملية الصياغة.

و يتم تطوير السياسات لعملية التشريع، والتي تولد عنها مشروع قانون أولي، داخل الوزارات ويتم دعمه عادة عن طريق الدراسات التي أعدها موظفو الخدمة المدنية في الوزارة. فالخبراء الخارجيون والمستشارون يجوز لهم أيضاً المشاركة بآرائهم، ولا سيما بالنسبة للتشريعات المعقدة فنياً.

كما يعتمد تطوير السياسات داخل الوزارات على عملية تنقيح قائمة على التشاور داخل الوزارة. فمشروع القانون الأولي يتم الموافقة عليه من الوزير، الذي يعرضه بعد ذلك بدوره على مجلس الوزراء، حيث يتم الحكم على التشريع المقترح لتكون له آثار على وزارات أخرى، ويجوز للمجلس أن يحيله إلى مسئولين من لجنة مشتركة بين الوزارات، والتي قد تؤدي إلى مزيد من التعديل من قبل الوزارة المعززة للقانون.

وبمجرد أن يتم الاتفاق على مضمون التشريع المقترح، تحيل أمانة المجلس مشروع القانون إلى ديوان التشريع والرأي في مكتب رئيس الوزراء. فهذا الديوان يضمن أولاً أن يكون لدى التشريع المقترح أسس قانونية سليمة لا تتعارض مع الدستور أو التشريع القائم. وبعد ذلك يقوم بعمل المراجعة النهائية للنص. ونظراً لحجم وتعقد التشريعات المعاصرة، فمن الجائز أن تطول مدة هذه المهمة.

وبمجرد الانتهاء من مشروع القانون من قبل الديوان يتم تقديمه إلى مجلس الوزراء للحصول على الموافقة النهائية. فالتحليل في هذه المرحلة يجري عادة من قبل لجنة من المجلس، وهى عادة لجنة التطوير، التي تضم أيضا مسئولين من الوزارة المعززة، حيث يتم إعادة فحص مشروع القانون من أجل التناسق مع التشريعات القائمة. وبمجرد صدور الموافقة على التشريع المقترح من قبل مجلس الوزراء يقدم إلى البرلمان في حين انعقاد الدورة.

ورغم أن العملية لا تتضمن شرطاً رسمياً للتشاور مع هؤلاء الذين يحتمل أن يتأثروا من خلال التشريعات المقترحة، إلا أن دراسات الدعم الأولية غالباً ما تشتمل على مشاورات غير رسمية مع أصحاب المصلحة. وفي حين انعقاد تلك المشاورات غير الرسمية، لا يتم الإعلان عن الطلبات العامة ولا يتم تسجيلها عند تقديم المقترح إلى مجلس الوزراء.

فالمعلومات عن المشاورات بشأن مشروع قانون الحكومة لا يقدم جنباً إلى جنب مع التشريع للبرلمان. ومع ذلك، فبعض الوزارات والهيئات الحكومية تطبق التشاور بطريقة أكثر منهجية من اقتراح هذه القاعدة العامة. ففي عام ٢٠٠٧، طور الديوان موقعه الالكتروني لتحسين الوعي بالقوانين قيد النظر والتماس التعليقات الجماهيرية (إطار ٥,٢).

إطار ٥,٢ استخدام شبكة الإنترنت لتعزيز الشفافية التشريعية والتنظيمية في الأردن

من أجل تعزيز الشفافية في العملية التشريعية، وتعزيز التشاور مع أصحاب المصلحة، أنشأ ديوان التشريع والرأي موقعاً الكترونياً على شبكة الانترنت في عام ٢٠٠٧ (www.lob.jo/list—lawlegislation—public.aspx) حيث يتم نشر مسودات التشريعات واللوائح الرئيسية على الجمهور وإعطاؤه فرصة لتقديم تعليقاته. وقد بدأ النظام ببطء، وذلك بنشر قانون واحد فقط في عام ٢٠٠٨، ولكن تم نشر ١٠ قوانين و٢٥ لائحة للحصول على تعليقات خلال الشهور العشرة الأولى من عام ٢٠٠٩. وهي تشمل القوانين أو التعديلات على القوانين المتعلقة بمنظمات التعاون والمجتمع المدني، وعلى التعليم العالي والأبحاث العلمية، وعلى المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري، وإنشاء هيئة التنمية السياحية بمنطقة البتراء. فالجمهور لديه فترة مدتها عشرة أيام لتقديم التعليقات، ومشروع القانون يبقى منشوراً على الموقع للجمهور بعد فترة التعليق. وحتي تاريخه لا يقدم الموقع معلومات عن المحتوى أو عدد من التعليقات التي وردت، ولا على أي رد من الحكومة أو النظر في التعليقات، ولكن تلك السمات يمكن إدراجها في المستقبل. ومع ذلك، حتى من دون تلك التعزيزات، فإن الموقع يمثل خطوة هامة إلى الأمام في خلق الشفافية في التشريعات واللوائح قيد النظر.

وهناك عدة نقاط تستحق النظر داخل هذه الترتيبات المؤسساتية الشاملة اللازمة لصياغة التشريعات. أولاً، عناصر متنوعة مباشرة وغير مباشرة لإجراء الصياغة تبدو أنها خضعت للمعالجة في مرحلة متأخرة من هذه العملية، وعناصر أخرى يتم النظر إليها في مراحل مختلفة من هذا الإجراء، وهكذا. وعلى سبيل المثال، لا تبدو الآثار المترتبة على اقتراح تشريعي، ومشتركة بين الوزارات، أنها موجهه مباشرة حتى عرض هذا الاقتراح أمام مجلس الوزراء. مرة أخرى، فتحديد مدى توافق التشريعات المقترحة مع الدستور لا يتعارض مع التشريعات القائمة على ما يبدو تباعاً إنها مسئولية (منوطة افتراضا) بالمسئولين في الوزارة المعززة لديوان التشريع والرأي، وأخيرا لجنة من مجلس الوزراء.

ثانياً، لا تبدو الصياغة التشريعية نفسها أنها منفصلة بدقة عن تطوير السياسات. وهى تجري عموماً جنباً إلى جنب مع وضع السياسة التشريعية داخل الوزارة المعززة، وهى تعتبر أيضاً وظيفة هامة لديوان التشريع والرأي، ودوره يتعدى ضمان الجودة ومعايير الصياغة. وأخيراً، يجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من أن البرلمان لديه الصلاحية الدستورية لاقتراح التشريعات، إلا أن المقترحات التي تم إقرارها يتم إحالتها عموماً إلى

الحكومة لصياغتها. وهكذا، فإن نقاط القوة والضعف لمؤسسات الصياغة في الحكومة تنعكس على التشريع.

زيادة القدرة

لا تستخدم الحكومة بانتظام دليل صياغة أو غيره من إرشادات الصياغة، ولكنها تعتمد على خبرة موظفي الخدمة المدنية من داخل ديوان التشريع والرأي والوزارات الفردية، ويضاف إليهم خبراء استشاريون خارجيون لاستغلالهم في الصياغة.

وهناك بعض الدعم توفره اثنتان من قواعد البيانات القانونية، واحدة وضعتها الحكومة والأخرى من قبل القطاع الخاص. فقد تم إنشاء قاعدة بيانات الحكومة من قبل مركز تكنولوجيا المعلومات الوطني بالتعاون مع ديوان التشريع والرأي ومكتب رئيس الوزراء ووزارة العدل والبرلمان والمعهد العالي للقضاء ودائرة المكتبة الوطنية، حيث يتم تحديثها من قبل وزارة العدل و ديوان التشريع والرأي، ويديرها الديوان. كما تحتوي قاعدة البيانات على النصوص الكاملة للتشريعات الأردنية الابتدائية والثانوية من عام ١٩٢١، مع التعديلات اللاحقة والقرارات القضائية التفسيرية، جنباً إلى جنب مع غيرها من المواد الداعمة. ولكن للأسف، لا ترتبط قاعدة البيانات بالعديد من المؤسسات التي شاركت في إنشائها.

كما تم إنشاء قاعدة بيانات القطاع الخاص (قاعدة بيانات «عدالة»)، من قبل مركز عدالة للمعلومات القانونية والتي تم إصدارها في عام ١٩٩٦. ويمكن الوصول إليها أو تثبيتها على أجهزة الحاسب العميلة لقاء رسوم استخدام تعتمد على نوعية الاستخدام. وهي تماثل المادة المتوفرة في قاعدة بيانات الحكومة من حيث أنها تشمل التشريعات الابتدائية والثانوية منذ عام ١٩٥١، والقرارات القضائية وغيرها من المواد الداعمة. كما تماثل قاعدة البيانات في كثير من النواحي قاعدة بيانات المقتفي في فلسطين التي صدرت في نفس الوقت.

ولايوجد حالياً أي دورات أو برامج تدريبية على الصياغة التشريعية في الأردن، على الرغم من أن الجامعة الأردنية تدرس إدخال منهج في مقررات ما قبل الدراسة القانونية.

وهناك بعض الهيئات الخارجية تستخدم مبادرات قصيرة الأجل لمعالجة نقص التدريب لممارسي الصياغة. وتخطط إحدى المنظمات غير الحكومية، الشبكة القانونية للنساء العربيات، لعمل برنامج دورات تدريبية قصيرة في الصياغة التشريعية في عام ٢٠١٠، بتمويل من مؤسسة المستقبل. وقد تم تقديم بعض منح السفر المولة من الجهات المانحة لموظفي ديوان التشريع والرأي للقيام بزيارات دراسية إلى الولايات المتحدة. فهذه المنح تكمل إمدادات الحكومة لبرامج التعليم المستمر لموظفي الديوان.

ولم يظهر حتى الآن تقييم التأثير التنظيمي على اعتباره عنصرا من عناصر تنمية السياسة التشريعية رغم وجود بعض مبادرات التدريب. فكلية إدارة الأعمال في الجامعة الأردنية توفر التدريب في تقييم التأثير التنظيمي داخل برنامج الماجستير الخاص بسياسة التنظيم والمنافسة. كما تدعم الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) برنامج بناء القدرات في مجال تقييم التأثير التنظيمي لوزارات البيئة والتجارة والصناعة.

٥.٢ السلطة الوطنية الفلسطينية

يجب فهم التقدم الذي تم إحرازه في تعزيز قدرات الصياغة التشريعية من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية، كما هو الحال في العديد من المبادرات الإدارية، من خلال السياق الاستثنائي السياسي الدولي والمحلي لفلسطين. فمنذ إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية في عام ١٩٩٤ وما تلاها من عمل لمجلسها التشريعي، والمجلس التشريعي الفلسطيني، كانت هناك تغييرات كبيرة في هيكل لائحته التنفيذية. وقد أدت تلك التطورات إلى إنشاء سلسلة من الهيئات ذات الصلة بعملية الصياغة، والتي لديها وظائف متداخلة إلى حد ما، وعلاقات متغيرة مع مرور الوقت.

وقد كان هناك عدد من التطورات الدستورية الهامة منذ إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية، وهى تؤثر على العملية التشريعية بشكل عام والصياغة التشريعية على وجه الخصوص. وتلك تشمل: قوانين رقم ٤ و٥ لعام ١٩٩٥، وبداية الانتخابات في عام ١٩٩٦، لرئيس السلطة وسلطتها التشريعية، والقانون الأساسي الذي منح دستوراً مؤقتاً للسلطة الوطنية الفلسطينية (الذي أقره المجلس التشريعي في عام ١٩٩٧، وتم إصداره أخيراً من قبل الرئيس في عام ٢٠٠٢، وتم تعديله في وقت لاحق في عامي ٢٠٠٣ و٢٠٠٥).

وينعكس تاريخ فلسطين المعقد على قانون السلطة الوطنية الفلسطينية. وكما هو الحال في الأردن، فالقانون يتألف من مزيج من القانون العرفي الإسلامي (العرف)، ومبادئ الشريعة الإسلامية (المصدر الرئيسي للتشريع) ومخزون التشريعات المطبقة أو المعمول بها في ظل الامبراطورية العثمانية (١٥١٦–١٩١٧)، وقانون الانتداب البريطاني (١٩١٧–١٩٤٨) والتشريعات الأردنية المطبقة في الضفة الغربية والتشريعات المصرية المطبقة على قطاع غزة (١٩٤٨–١٩٦٧). أيضاً هناك تعديلات إسرائيلية لاحقة للتشريعات السابقة المعمول بها في المجالات التي استحدثت بموجب أوامر عسكرية، وبالطبع التشريعات التي سنت من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية منذ عام ١٩٩٤. فهذا الإرث يخلق تحدياً كبيراً عند صياغة تشريعات جديدة.

وترجع جذور إجراءات صياغة القوانين الخاصة بالسلطة الوطنية الفلسطينية إلى القانون الأساسي، والذي يمنح كلاً من المجلس التشريعي الفلسطيني والحكومة حق التشريع

الأساسي، داخل الحكومة الممثلة في مجلس الوزراء حيث إن المسئولية الإدارية العامة مخولة للأمانة العامة للمجلس وأمينها العام. ويتضمن ذلك وضع سياسات لتنفيذ سياسات وقرارات المجلس.

وبموجب القانون، فإن الوزارات والجهات الأخرى المختصة مخولة بإعداد المقترحات التشريعية. ثم تحيل الوزارة الصياغة المقترحة أو مشروع القانون إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء، حيث تنظر إليه من حيث مدى اتساقه مع التشريعات القائمة. ومن ثم يقدم اقتراحاً من قبل الأمين العام إلى مجلس الوزراء للموافقة عليه.

وفي إطار هذا الهيكل العام، أنشأ مجلس الوزراء وحدة التنسيق مع المجلس التشريعي، التي ترصد التشريعات المقترحة، وقد تنشئ لجنة وزارية للنظر في مشروع قانون قبل إقراره من قبل مجلس الوزراء.

كما أنشأ مجلس الوزراء في عام ٢٠٠٧، لجنة وطنية عليا للخطة التشريعية. وتلك اللجنة سيتم ذكرها بالتفصيل في وقت لاحق، لكنها وضعت معايير لتحديد أولويات فئات التشريعات الحكومية المقترحة.

وفي إطار هذه الترتيبات الإدارية لا يوجد إمداد رسمي لتشاور منهجي خارج الحكومة على التشريع المقترح، مع وجود استثناء واحد فقط، وهو أن عضوية اللجنة الوطنية العليا للخطة التشريعية تتضمن واحداً أو أكثر من ممثلي منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص. وبالإضافة إلى ذلك، تعقد اجتماعات استشارية مؤقتة للمقترحات التشريعية، وعادة بناءً على طلب من منظمات المجتمع المدني.

فالسلطة الأولية لصياغة القوانين تقع على عاتق ديوان الفتوى والتشريع، الذي تأسس في عام ١٩٩٥ بموجب مرسوم رئاسي. وأحد مهام هذا الديوان هو إعداد مشروع صياغة رسمية للمقترح ومشروعات التشريعات المحالة إليه من الوزارات، ولكن دون تغيير المادة التشريعية أو الغرض منها. وفي الصياغة يأخذ الديوان في الاعتبار امتثال التشريعات المقترحة للقانون الأساسي، ومدى اتساقها مع التشريعات القائمة. فالديوان لديه ما لا يقل عن عدد ١١ موظفاً، من مختلف الخبرات للمشاركة في الصياغة.

ويتم تنظيم الديوان إدارياً ومالياً من قبل وزارة العدل، مع الاحتفاظ بدرجة من الاستقلالية. كما أن لديه مسئولية فنية للإشراف على المستشارين القانونيين في الوزارات، على الرغم من أن هؤلاء المستشارين القانونيين مثقلون في نفس الوقت بتقييم وتقديم تقارير عن مشاريع القوانين المقدمة للوزارات من قبل الديوان.

وبمجرد صياغة التشريع من قبل الديوان والنظر فيه من قبل الوزارة المعززة، يرسل الديوان مشروع القانون إلى الأمين العام لمجلس الوزراء ليتم فحص اتساقه مع التشريعات

القائمة. ثم يحيله مجلس الوزراء للنظر إلى لجنة وزارية تتألف من عدد من الوزراء المعنيين ورئيس الديوان وتحت رئاسة وزير العدل. فإذا وافقت هذه اللجنة على مشروع القانون، يتم إرجاعه إلى كامل مجلس الوزراء، الذي قد يقبله أو يرفضه، أو يطلب تعديله. وإذا طلب المجلس عمل تعديلات، يتم إعادته إلى الديوان لصياغة التعديلات المناسبة.

وفي أعقاب أول انتخابات لعضوية المجلس في عام ١٩٩٦، أنشأ المجلس التشريعي الفلسطيني، دائرة قانونية مسئولة عن صياغة التشريعات المقترحة ومشروع القانون المنبثق عن اللجان والأفرد من أعضاء المجلس. ثم يتم إرسال مشروع القانون من قبل الدائرة القانونية إلى اللجنة القانونية للمجلس.

تنسيق العملية

إن وجود كل من ديوان التشريع والرأي المسئول عن صياغة التشريعات الحكومية، والدائرة القانونية للمجلس التشريعي المسئولة عن صياغة التشريعات الصادرة من المجلس، من الجائز أن يخلق توترات إدارية. فعلى الرغم من أن كل هيئة لها وظائف مختلفة، إلا أن هذا التداخل يؤكد أيضاً على ضرورة تحقيق الاتساق في الصياغة.

وفي إطار معالجة هذه القضايا، أنشأ مجلس الوزراء وحدة للتنسيق داخل المجلس التشريعي، والتي تنسق عمل الوزارات والديوان على مشروع القانون، مع مراعاة اللجان الوزارية والمجلس التشريعي.

فمهمة إدارة رصيد التشريعات تقع ضمن الإدارة العامة للشئون القانونية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء. وإحدى وظائفه هى تطوير التشريعات ووضع أولويات لعرضها على مجلس الوزراء. وهناك دور آخر هو استعراض التشريعات الحالية وتقييم الحاجة إلى تعديلها. ومع ذلك، فإن بعض هذه الوظائف تبدو الآن أيضاً أنها تدخل في اختصاص اللجنة الوطنية العليا للخطة التشريعية. فهذه اللجنة، التي أنشأها مجلس الوزراء في نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠٧ حيث تمثل الحكومة على نطاق واسع، قد تم تكليفها بوضع خطة منهجية لإعداد التشريعات الحكومية. وقد أوصت اللجنة بالمعايير التالية للخطة التشريعية التي تم إقرارها من قبل الحكومة:

أ. تحديد أولويات التشريعات اللازمة لتنفيذ الالتزامات الدولية أوخطط الحكومة للإصلاح، أو لمعالجة الأمور المثيرة للقلق والتي في الوقت الحاضر ليست منظمة بطريقة قانونية.

ب. تعديل التشريعات القديمة بدلاً من التشريعات الحديثة، وخصوصاً أن التشريعات القديمة لم تعد تلبي الاحتياجات الراهنة، أو إنها لا تتفق مع القانون المطبق في الضفة الغربية وقطاع غزة.

ج. التأكيد على التشريعات الإقتصادية، وعلى وجه الخصوص، التي لاتحتاج إلى إنشاء هيئات إنفاذ إضافية.

د. إعطاء الأولوية لتعديل التشريعات الثانوية على التشريعات الأولية، نظراً لقدرة الحكومة على سن التشريعات الثانوية بسهولة أكبر.

وقد تم وضع خطة تشريعية على أساس تلك المعايير. ومع ذلك، يعتبر البعض إنها لم تكن فعالة تماماً في تنفيذها. ويشير النقاد إلى إن التشريعات التي سنت التي لم تكن موجهة للاحتياجات العاجلة أو لم يكن لديها البنية التحتية اللازمة للإنفاذ، والتشريعات التي سنت والمعتمدة على غيرها من التشريعات لم تسن بعد.

بناء قدرات صياغة

فعدد من المبادرات قد حاولت تقديم دعم للصياغة لتعزيز نوعية القوانين واللوائح الصادرة في السلطة الوطنية الفلسطينية. ومع ذلك، فقد واجه كل منها صعوبات مختلفة، كما كان متوقعاً في ظل صعوبة الظروف التي تواجهها السلطة الوطنية الفلسطينية.

فتسليط الضوء على إحدى تلك الجهود المشتركة من أجل وضع دليل لصياغة التشريعيات من قبل الديوان ومعهد الحقوق في جامعة بيرزيت. وقد تم نشره في عام ٢٠٠٠ وتلاه دليل ثانٍ على صياغة التشريعات الثانوية، حيث كان الدليل موجه لصائغي التشريعات في الديوان، لكنه لم يستخدم بإنتظام، بل في جزء منه نتيجة الالتباس حول أدوار الصياغة بين الديوان والمجلس التشريعي الفلسطيني.

ثانياً، على أساس تفاهم مع الحكومة في عام ١٩٩٥، فقد وضعت جامعة بيرزيت «معهد الحقوق» قاعدة بيانات تشريعية «المقتفي»، التي تتضمن مراجعة جميع التشريعات منذ فترة العهد العثماني، حيث يتم تحديثها باستمرار، جنباً إلى جنب مع النص الكامل لعدد ٥٠٠٠ نص من التشريعات المعمول بها والتي تبلغ حوالي ٢٣٠٠٠ من الأحكام والتفاصيل البيليوغرافية والتعليقات والمواد الأخرى ذات الصلة، حيث إن ليست جميع الوزارات والمؤسسات العامة لديها اتصال بالإنترنت، لذا قام المعهد بتثبيت نسخ مستقلة من قاعدة البيانات تلك على كل حاسب آلي وشبكة داخل الإدارات الحكومية التي لديها إمكانية الاتصال بالإنترنت. كما أن قاعدة البيانات أيضاً متاحة مجاناً للجمهور.

وأخيراً، فقد تم تطوير نظام تدفق الكتروني لصياغة وتجهيزالتشريعات، قائم على نموذج وثيقة موحدة. ويجب ألا يؤدي ذلك إلى زيادة الكفاءة داخل الحكومة والمجلس التشريعي، بل ينبغي فقط أن يساعد كثيراً في تحديث قاعدة بيانات المقتفي، حيث إنه لم يتم بعد إقرارها من قبل الحكومة، وبالتالي لم تنفذ بعد.

كما تم أيضاً زيادة برامج التدريب في السنوات الأخيرة لتعزيز المعايير وتشجيع الاتساق في صياغة التشريعات. فقد وضع معهد القانون في بيرزيت برنامجاً للدبلوم لمدة ثلاثة أشهر على الصياغة التشريعية، ويقوم بها مدربون مختارون لخبرتهم في الصياغة، وتم دعم البرنامج باتفاق مع وزارة العدل. كما تم تجريب البرنامج مع ٢٠ مشاركاً من موظفي المؤسسات الرئيسية في السلطة الوطنية الفلسطينية. ومن المقرر أيضاً إجراء دورة ملحقة لتدريب المدربين على الصياغة التشريعية.

٥.٤ تونس

أقرت تونس خطة إعادة هيكلة في عام ١٩٨٦ لتحسين وتبسيط الإدارة، وتطوير اقتصاد السوق الليبرالي المتكامل مع السوق العالمي بصورة كبيرة. وقد تم وضع تلك الخطة في سياق عضوية تونس في منظمة التجارة العالمية، وفيما بعد في عام ١٩٩٥ ومع معاهدة الشراكة مع الاتحاد الأوروبي. وضمن مبادرة التكيف الهيكلي الشاملة، أقرت تونس خطة لرفع مستوى إدارة الدولة في عام ١٩٩٦، التي تم تنفيذها في البداية في إطار خطة التنمية الوطنية التاسعة (١٩٩٧-٢٠٠١). ويشمل ذلك إعادة تنظيم التشريعات الأولية والثانوية، وتحديث إجراءات عمل إدارة الدولة، بما في ذلك برنامج الحوسبة، وإعادة تكييف العلاقة بين الحكومة والمواطن. فالتكيف الهيكلي لايزال مستمراً حتى اليوم في إطار خطة التنمية الوطنية الحادية عشرة (٢٠٠٧-٢٠١١) (الجمهورية التونسية، الوزارة الأولى). ويشمل ذلك إلتزام من أجل تحسين بيئة الأعمال من خلال «تحديث القوانين واللوائح وتنقيحاتها. وتبسيط مضمونها في خلال هذا الوقت مع ضمان الحد الأدنى من الاستقرار في تطبيقها. والاستثمار في التدريب وإعادة تدريب الأخصائيين القانونيين في الوزارات المختلفة».

وقد ترتكز التشريعات في تونس على الشريعة الاسلامية، ولكنها تعكس أيضاً المصادر والتأثيرات التاريخية الأخرى. فمنذ عام ١٥٧٤ وتونس ولاية مستقلة تابعة للأمبراطورية العثمانية، حتى أصبحت تحت الحماية الفرنسية في عام ١٨٨١، ثم نالت استقلالها في عام ١٩٥٦.

فمقترحات التشريعات قد تنبع من داخل الحكومة، من دراسات بتكليف من الحكومة، أو من هيئات القطاع العام أو الخاص، أو من منظمات المجتمع المدني. فالعديد من المقترحات هي مبادرات شاملة من الرئيس الذي يوجه السياسة العامة للدولة، وفي المقام الأول يمارس السلطة التنفيذية، وهو المسئول عن إنفاذ التشريعات، ويمارس الصلاحيات العامة للتنظيم. ويجوز له دستورياً تفويض بعض من هذه الصلاحيات لرئيس الوزراء، ويمارس صلاحيات أخرى بمساعدة رئيس الوزراء والحكومة.

والمقترحات نفسها تم النظر فيها ووضعها من داخل الوزارة المعنية، والتي تعد في كثير من الأحيان سلسلة من نصوص المشاريع التشريعية الأولية. وتلك النصوص يتم إعدادها وفقاً للإرشادات الإجرائية والشكلية المنشورة في عام ١٩٨٨ من قبل مكتب الوزير الأول. وتلك العملية تشمل دراسات الجدوى والاستشارات الخارجية، والتنسيق أو التشاور مع وزارات أخرى، ولا سيما وزارة العدل وحقوق الإنسان حيثما يكون ذلك ملائماً. وقد تشمل عملية التقييم تحديد إذا ما كانت التشريعات الحالية والتشريعات اللاحقة، أو فئة أخرى من التشريعات لازمة لتنفيذ تلك السياسة. وهذا قد يثير أيضاً مسألة ما إذا كانت التشريعات مطلوبة، والقانون المقترح والقائم ينبغي توحيده في مدونة، حيث تهم سياسة ما عدداً من الوزارات، فغالباً ما تكون هذه المسائل تعالج بصورة مباشرة من قبل مكتب الوزير الأول.

ثم تقدم جميع مشاريع التشريعات المقترحة من الوزارات بعد ذلك إلى مكتب الوزير الأول للمراجعة. فعملية المراجعة تلك قد تشمل الإحالة إلى الوزارة المعززة، حيث يتم حل اختلاف وجهات النظر بين الوزارات المتأثرة في اجتماعات مشتركة بين الوزارات. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الوزير الأول يحيل التشريع المقترح إلى المجلس الإقتصادي والإجتماعي، حيث إن ذلك الإجراء إلزامي إذا كانت التشريعات ذات طابع إقتصادي أو اجتماعي، وتقديري للتشريعات الأخرى.

وبمجرد الانتهاء من مراجعة مشروع القانون المقترح، يقدم إلى الرئيس، الذي قد يقدمه بعد ذلك إلى مجلس الوزراء، ووفقاً لتقديره، حيث تتم الموافقة على المشروع المقترح من قبل الوزارة ومجلس الوزراء، وحيث ينظر فيها بعد ذلك – إلزامياً أو اختيارياً – المجلس الدستوري تبعاً لطبيعة الموضوع المعروض، ويقدم إلى البرلمان من قبل الرئيس مع رأي المجلس الدستوري.

ثلاث هيئات تشريعية شاملة الوظائف تلعب دوراً هاماً في عملية تطوير وتقييم المقترحات. وهذه الهيئات هي حسب ترتيب إنشائها: دائرة المشورة القانونية، والفروع التشريعية للحكومة، ومركز الدراسات القانونية والقضائية، والمجلس الأعلى للقضاء.

فدائرة المشورة القانونية والفروع التشريعية للحكومة تعمل بتوجيه من رئيس الوزراء. وقد تأسست في عام ١٩٧٠ مع أمر إحالة يشمل استعراض المقترحات التشريعية من الوزارات والإشراف على عملية التدوين. ومركز الدراسات القانونية والقضائية، الذي أنشئ في عام ١٩٩٣، هو هيئة قانونية مرتبطة بوزارة العدل وحقوق الإنسان. وهو يشمل الآن نحو ٢٠ من الاختصاصيين ويوفر خدمات البحوث والاستشارات للقطاعين العام والخاص. كما يشمل مجال عمله إجراء دراسات لتطوير التشريعات لتحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية، مع الأخذ في الاعتبار تطبيق القوانين الأجنبية، والنظر في القضايا القانونية

المرتبطة بتنفيذ التشريعات. كما أن لديه دوراً هاماً في تنسيق وتقنين التشريعات. والمجلس الأعلى للقضاء أنشئ لترتيب التشريعات القائمة والأحكام التنظيمية بمرسوم عام ١٩٩٦ لتحديث التشريعات القائمة والمراسيم التنظيمية من دون تغيير مضمونها. ويرأسها الوزير الأول، ويشمل أعضاء آخرين من الوزراء وكبار المسئولين في السلطة القضائية. ويدعم العمل من خلال لجنة دائمة برئاسة وزير العدل، ومجموعات دراسية متخصصة. وتقاريره الفردية عن المقترحات التشريعية أو التنظيمية يجب أن تتضمن مذكرة تفسيرية وجدول معادلات للتشريعات القائمة والمقترحة.

وبالإضافة إلى هذه الهيئات الثلاث هناك أربع مؤسسات لديها دور هام في عملية تسوية شروط مشروع القانون لتنفيذ السياسة العامة:

أ. المجلس الدستوري يحدد ما إذا كان مشروع التشريع المقترح متوافق مع الدستور، حيث إنه إلزامي للحصول على وجهة نظرالدستور بشأن فئات معينة من التشريعات، وفيما يتعلق بمشاريع القوانين المتعلقة بمواضيع معينة.

ب. وهو أيضاً إلزامي للتشاور مع المجلس الإقتصادي والإجتماعي، المنشأ أيضاً بموجب الدستور، على جميع مشاريع التشريعات المقترحة المتعلقة بالقضايا الإقتصادية والإجتماعية. فكل من الحكومة والبرلمان تستشيره في أي تشريعات مقترحة أخرى.

ج. المجلس الإداري، وهي هيئة قانونية، يجب استشارتها على مشروع القانون التنظيمي، وربما يكون مطلوباً من قبل الحكومة إعطاء رأيها في التشريعات الأخرى. فالمحكمة لديها إجراء مفصل لإعداد آرائها، ولكنها ليست ملزمة للحكومة.

د. مجلس المنافسة هيئة قانونية أخرى، يجب استشارتها من قبل الحكومة بشأن التشريعات التنظيمية المقترحة التي تسعى إلى فرض شروط محددة على نشاط إقتصادي معين أو مهنة، أو إقامة قيود مفروضة على الأسواق. ويجوز لوزير التجارة أن يسعى أيضاً لرأيها بشأن أي تشريع مقترح متعلق بالمنافسة، كما يجوز أيضاً ذلك للهيئات الأخرى في القطاعين العام والخاص من خلال الوزير.

التحديات العملية

على الرغم من اشتراك صائغي القوانين في الوزارات في التدريب رفيع المستوى في برنامج المدرسة الوطنية للإدارة، وهم ليسوا فقط محامين، بل يأتون من خلفيات مهنية متنوعة، فهذا يرتفع بمستوى الصياغة إلى مجموعة متنوعة من الخبرات، وهذا لا يعني أن النوعية الفنية للصياغة متغيرة، وربما قد لا ترقي دائماً إلى المستوى المطلوب.

فهناك بعض التداخل في وظائف مختلف الهيئات المشتركة في صياغة وإدارة التشريعات. فعلى سبيل المثال المجلس الأعلى للقضاء ومركزالدراسات القانونية والقضائية (الذي يشرف على أمانة المجلس) جميعها لديها مسئوليات التدوين.

فالحاجة إلى تتابع النظر في مشروع القانون المقترح من مختلف الهيئات قد يبطئ عملية الصياغة. فعلى سبيل المثال، مشروع التشريع الإقتصادي أو الإجتماعي قد يحال إلى المجلس الإقتصادي والإجتماعي لإبداء الرأي بعد وضع السياسة والتشريع المنفذ الذي تمت صياغته. وبالمثل، مشروع القوانين لا يحال إلى المجلس الدستوري لإبداء الرأي في دستوريته حتى قبل تقديمه إلى البرلمان، وحيث يكون من الأفضل معالجة هذا الموضوع في بداية العملية.

تنمية القدرات

لتعزيز قدرة صياغة القوانين، فدائرة المشورة القانونية والفروع التشريعية للحكومة قد وضعت دليلاً لإعداد وصياغة التشريعات. ويستند هذا إلى حد كبير على توجيهات عام ١٩٨٨ من مكتب الوزير الأول، التي هي الآن مدمجة تماماً في عملية الصياغة الرسمية (الإطار ٥،٣). فهذا الدليل قد ساعد في بناء القدرات في مجال صياغة القوانين. وقد أدخلت المدرسة الوطنية للإدارة أيضاً وحدات لإعداد وصياغة التشريعات في دوراتها التدريبية للمستويات العليا والمتوسطة لموظفي الخدمة المدنية، ولكن مضمون هذه الوحدات يشدد على الإجراءات أكثر من الجوانب الفنية للصياغة.

إطار ٥،٣ التوجيه بشأن صياغة التشريعات

الجزء الأول من الدليل في جزء منه موجه للموظفين الفنيين، الذين قد يكونون مشاركين في صياغة القوانين، ولكنهم يفتقرون إلى الخلفية القانونية. وهو يشدد على الحاجة إلى توضيح الغرض من التشريع، ودراسة لمختلف بدائل تنفيذ السياسات ؛ ومعالجة أهمية تأثيرالتقييم في التحضير لمشروع القانون، ويدعو أيضاً إلى الانتباه إلى قضايا تطبيق التشريعات في سياق الزمان والمكان. هذا الاعتبار الحذر للدور الذي يمكن أنه سوف يقوم به القانون المقترح في السياسة، هو جدير بالذكر بصفة خاصة، وهو أسلوب قد يكون من المفيد إقراره في مكان آخر في المنطقة.

والجزء الثاني يوفر أساساً لقواعد ضمان اتساق الصياغة في هيكل وشكل التشريعات. والجزء الثالث يعرض إجراء المشاورات الإلزامية والتقديرية للمجلس الإقتصادي والإجتماعي، والمحكمة الإدارية والمجلس الدستوري على اقتراح مشروع القانون. كما يوفر حساباً كاملاً معقولاً من عملية سن القوانين في البرلمان. والجزء الأخير يتناول صياغة وإجراءات التصديق على المعاهدات. وتمشياً مع استراتيجية تونس الشاملة للإصلاح الاستشاري، فالدليل يجذب الانتباه إلى قيمة نهج المشاركة لصنع القانون، متخذاً خطوة هامة نحو مزيد من الشفافية في بناء سيادة القانون.

حيث شددت خطة التنمية الوطنية الحادية عشرة (٢٠٠٧ – ٢٠١١) على الحاجة إلى التدريب على صياغة أكثر تخصصاً، واستجابة لذلك، وبالتعاون مع منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية، فقد بدأت كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة تونس برنامجاً للحصول على درجة الماجستير في صياغة التشريعات (والعقود والاتفاقات الأخرى). ودرجة الماجستير كانت على الأقل في البداية موجهة أيضاً لمحامي الخدمة المدنية في تونس، ولكن مع إمكانية قبول محامي الخدمة المدنية من دول الـ «مينا». وتمتد درجة الماجستير إلى فصلين دراسيين، وسوف تشمل مجموعة واسعة من الدورات العملية والنظرية المقدمة باللغة العربية أو الإنجليزية أو الفرنسية ضمن هذه المبادرة. وهناك أيضاً خطط لتقديم دورات تدريبية مكثفة كجزء من برنامج التعليم المستمر.

على الرغم من أن دورات صياغة القوانين المعيارية في اللغة القانونية سوف تقدم باللغة العربية فقط.

٥.٥ الاستنتاجات

في حين أن التجارب البارزة في دراسات الحالة تلك، لا يمكن أن تعمم في جميع أنحاء منطقة الـ «مينا»، إلا أنها لفتت الانتباه إلى عدة مبادرات إيجابية في:

أ. وضع السياسات العامة.

ب. صياغة وتطوير وإدارة مخزون التشريعات.

ج. تقديم الدعم للصياغة.

د. فهذه التجارب تسلط الضوء على بعض الأساليب التي يمكن أن يتم تشجيعها على نطاق واسع، جنباً إلى جنب مع بعض القضايا التي تستحق مزيداً من الاهتمام، وبعض التحديات التي لم تحل بعد.

تطوير السياسات

فدراسات الحالة تكشف عن نمط ثابت إلى حد ما لتطوير السياسات. في حين أن الحافز لتغيير السياسات ينبع من مصادر مختلفة، من داخل الحكومة وخارجها على حد سواء، فالمبادرة في تحديد السياسات تكمن عموماً في الوزارة ذات المسئولية الأولية وغالباً القانونية عن ذلك في مجال السياسة. فتطوير السياسات ذاته يأخذ مسارات مختلفة، بما في ذلك في بعض الأحيان، الدراسات التحضيرية التي تقوم بها داخل الوزارة، أو التعاقد مع خبراء أو مستشارين. فالتطوير قد ينظر أو لاينظر بشكل واضح للتشريعات من اختصاصات أخرى. وقد يشمل أيضاً عملية تقييم التأثير التنظيمي للسياسات وتنفيذها للتشريعات والتشاور العام، ولكن ليس أي من هذه العمليات حالياً يتصف بالمنهجية والإلزامية، أو على نحو عال من الشفافية.

كل هذا يشير إلى وجود إمكانية لتحسين قدرات الصياغة التشريعية، من خلال إدخال عمليات وضع السياسات بطريقة أكثر وضوحاً ومنهجية وشفافية، وخاصة في زيادة الاستفادة من تقييم التأثير والتشاور مع الجمهور.

فدراسات الحالة تكشف عن وجود اتجاه لوضع السياسات التي تنبع من البرلمان، بدلاً من السلطة التنفيذية لتكون أقل رسمية. فرغم أن البرلمانات قد لا تملك نفس موارد الحكومات اللازمة لتطوير السياسات مثل الحكومات، **إلا أن البرلمانات يمكن أن تراعي الإجراءات الجديدة التي تعزز من القدرات في مجال تقييم التأثير والتشاور مع الجمهور، فضلاً عن السلطة التنفيذية.**

وبجانب ذلك فإن التشريعات المقترحة من قبل البرلمانات قد تكون من نوعية أقل من مشاريع القوانين الصادرة من خارج البرلمانات، والتي يمكن أن تقوض مكانتها.

فدراسات الحالة تجد أيضاً أن تطوير السياسات يرتبط بشكل وثيق مؤسسياً، مع صياغة القوانين لتنفيذ السياسات. في حين أن ذلك غير مرغوب فيه، ويمكن حتى أن يكون مفيداً، هناك خطر يتمثل في أن الضغط السياسي والمؤسسي يمكن أن يؤدي إلى قوانين تحدد كيفية تنفيذ السياسة قبل صياغة السياسة نفسها بالكامل والاتفاق عليها. وهذا ليس فقط غير فعال، بل من المحتمل أيضاً أن يؤدي إلى أخطاء في الصياغة التي يمكن تجنبها من خلال الفصل الواضح بين المرحلتين.

وأخيراً، فإن دراسات الحالة تسلط الضوء على إن مجموعة متنوعة من المؤسسات تشارك في كثير من الأحيان في تطوير السياسات وصياغتها، ولكن الفرق بين مسئوليتها قد لا يكون واضحاً، وربما يكون حتى متداخلاً. وهذا يمكن أن يؤدي إلى ارتباك للمسئولية ومراحل المشاركة (مصدراً آخر لعدم الكفاءة). فسبب واحد لذلك ينبع من وجود اتجاه للإصلاح لخلق طبقة جديدة من المؤسسات الجديدة تترأس القديمة، بدلاً من إصلاح المؤسسات القائمة. **وهذا يوحي بأنه يمكن تحسين القدرة على الصياغة في المنطقة من خلال استعراض الأدوار المؤسساتية القائمة، وحيثما يلزم الأمر اتخاذ خطوات لترشيدها.**

صياغة وتطوير وإدارة قائمة التشريعات

وكما يمكن لإطار الإنفاق المتوسط الأجل تحسين إدارة المالية (الفصل الثالث)، فكذلك وضع خطة مستقبلية للإصلاح المؤسسي يمكن أن يوجه تطوير قائمة التشريعات، ويسمح بالتخطيط المسبق لبرنامج الحكومة التشريعي، ويساعد على إعطاء الأولوية لمختلف العناصر داخلها. وهناك بعض الأدلة في دراسات الحالة لبرامج التطوير التشريعي المنهجي، لكنها لم تصبح بعد ميزة مؤسساتية متسقة في المنطقة. وحتى في وجودها، فالترتيبات قد تحتاج إلى مزيد من الصقل لتحقيق إمكاناتها الكاملة.

ففي صياغة التشريعات الجديدة، تكشف دراسات الحالة عن وجود مجموعة من الآليات لضمان توافق التشريع المقترح مع التشريعات القائمة (رغم أنه في بعض الحالات يتم تكرار هذه المهمة من قبل عدد من المؤسسات خلال العملية التشريعية). فالفصل الثاني عن إصلاح الموارد البشرية في القطاع العام وجد أن العديد من الدول (الأردن ومصر، على سبيل المثال) تشارك في جهد منهجي لاستخدام تكنولوجيا المعلومات للحصول على فهم أفضل للقوى العاملة في الخدمة المدنية. فالحاجة إلى مثل تلك الصورة المحددة لمجموعة من القوانين هي بطبيعة الحال أكثر أهمية. فحكومات الـ «مينا» قد أدركت ذلك وتصرفت وفقاً لهذه الحاجة، وعلى سبيل المثال، من خلال المبادرة المذكورة هنا لإنشاء قواعد البيانات على الإنترنت للتشريعات واللوائح الرئيسية (في مصر والأردن وفلسطين)، وفي العديد من هذه الحالات، لعب القطاع الخاص والشركاء الأكاديميون (مثل جامعة بيرزيت) دوراً هاماً في

عملية التطوير. وعلى الرغم من تطويرالعملية، إلا أن مجموعة كاملة وحديثة، من القوائم الحالية للتشريع هي شرط أساسي لصلاحية التشريع ليظل متماسكاً وفعالاً.

ومع ذلك، فإنه لا يكفي ببساطة أن يذكر في أحكام التشريعات الجديدة أن التشريعات القائمة المتعارضة مع القانون الجديد لم يعد لها تأثير. فدراسات الحالة تكشف الاختصاصات التي لديها أصل قانوني ثري ومعقد، على غرار العديد من السلطات القضائية الأخرى في منطقة الـ «مينا». وهذا مما لا شك فيه يعقد عملية الصياغة من المنظور اللغوي وكذلك القانوني، لكنه ليس معقداً بدرجة تصل إلى حد تقويض عملية الصياغة القانونية الفعالة.

وأكبر تحدٍ للاتساق التشريعي هو عند استنباط تشريع مقترح مباشرة من تشريع لسلطة قضائية أخرى، أو من القوانين النموذجية الدولية. فعند استخدام تلك النماذج، من الضروري التأكد من أن القانون المقترح يتماشى مع القانون القائم داخل السلطة القضائية، ووفقاً لمبادئ النظام القانوني المحلي على حد سواء، بما في ذلك تقديم الحلول العلاجية. وهناك بعض الأدلة من دراسات الحالة على أن هذا الاتساق لم يتم تحقيقه في كل الأحوال.

فدراسات الحالة تبين أيضاً أن الحكومات في المنطقة تدرك أهمية إدارة قائمة التشريعات، وكذلك صياغة تشريعات جديدة. فالتقنيات المستخدمة لإدارة القائمة الحالية وجعل الاطلاع على التشريعات أسهل، تشمل في المقام الأول تعديل التشريعات وتدوينها بطريقة منهجية. فهذه التقنيات تسمح بإدارة قائمة التشريع بطريقة فعالة ومستمرة. ومع ذلك، ولأسباب مختلفة، هناك أحياناً حاجة إلى اتباع نهج أكثر جذرية لإصلاح قائمة التشريعات. ويعتبر برنامج المبادرة المصرية لإصلاح مناخ الأعمال ERRADA في مصر مثالاً مشجعاً لمثل هذا النهج (الإطار ٤,٥).

والاستنتاج العام هو أن صياغة القوانين وإدارة قائمة التشريع قد تستفيد من:

أ. وضع وتحديد أولويات برنامج تشريع متوسط الأجل.

ب. صقل النظم لضمان الاتساق بين التشريعات القائمة والمقترحة وفقاً لمبادئ النظام القانوني المحلي (لا سيما حيث تستند مقترحات بشأن القوانين الحالية، أو نموذج قانون من خارج السلطة القضائية).

ج. مراعاة وضع آليات للحفاظ على قائمة التشريعات باعتبارها بياناً للقانون متماسكاً ودقيقاً.

دعم الصياغة

يحتاج أولئك الذين يعملون في المجال الملح الخاص بالصياغة التشريعية إلى أنظمة دعم جيدة. وهذه الأنظمة تعتمد في المقابل، على قواعد متفق عليها للمحافظة على تناسق الصياغة.

إطار ٥,٤ **إرادة: مبادرة مصرية للقضاء على القواعد الثقيلة**

المبادرة المصرية لإصلاح مناخ الأعمال (ERRADA) بدأت في عام ٢٠٠٧، و لها أربعة أهداف رئيسية هي:

أ.كل جميع التشريعات التي تؤثر على الأعمال التجارية المصرية في داخل مسئولية الوزارات المشاركة. ب. مراجعة قوائم التشريعات، سواء من جانب الحكومة أو من جانب القطاع الخاص، بما في ذلك المنظمات المهنية ذات الصلة. ج. تثبيت عملية مفتوحة لتجميع عرض التشريعات من خلال السماح بالاطلاع على التشريعات وعرضها على الإنترنت. د. تحضير تقييم التأثير التنظيمي ليصبح أساساً للتشريعات التي تنظم النشاط الإقتصادي في مصر.

فالمرحلة الأولى المقررة لقوائم التشريعات قد اكتملت بدقة إلى حد كبير بنهاية عام ٢٠٠٨. وحتى تاريخه، فقد تم تحديد ٣٠٠٠٠ تشريع من القائمة الأولية والثانوية داخل الإحدى عشرة وزارة المشاركة، و تم وضع النص الكامل لكل تشريع على قاعدة البيانات. وفي بعض الوزارات تم تحديد التشريع الذي تم تمديده إلى أبعد من التشريع الإقتصادي البحت لتشريعات أخرى. وهذه المبادرة هي الآن في مرحلة المراجعة، وذلك بعد الدعم للمشورة الفنية من منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية.

فثمة دليل موثق لصياغة التشريعات يعتبر من الأصول القيمة في وضع القدرة على الصياغة واتساقها والحفاظ عليها. ومع ذلك، فثمة دراسة حالة واحدة فقط من الاختصاصات تكون قد وضعت دليلاً للصياغة بالكامل من داخل نظام الحكومة، وتستخدمه باستمرار خلال عملية الصياغة. وقد وضعت واحدة أخرى دليلاً مشتركاً بين الحكومة والمؤسسات الأكاديمية، لكنه لم يطبق بعد على الدوام للصياغة. **فهناك فرصة لتشجيع جميع الجهات المختصة لتطوير مثل ذلك الدليل واستخدامه باستمرار.**

فقواعد البيانات الإلكترونية للتشريعات القائمة والقرارات القضائية يجري وضعها، مع غير ذلك من المواد القانونية ذات الصلة لدعم السياسات والتشاور، وهي مورد آخر قيم للصياغة. كما تمت مناقشته في الفصل السابع الخاص بالحكومة الإلكترونية، وقد

استثمرت حكومات الـ «مينا» وقتاً كبيراً وموارد كثيرة في الاستفادة من التكنولوجيا والإنترنت لتعزيز الإدارة العامة. فالاختصاصات ستكون حكيمة لوضع مثل تلك القواعد للبيانات لتشمل الأحكام وغيرها من المعلومات الداعمة، وجعل الاطلاع عليها ممكناً بقدرٍ الإمكان. ومن المثير للاهتمام، إن إنشاء قواعد البيانات في دراسات الحالة قد أشركت كلاً من القطاعين العام والخاص مع التعاون فيما بينهما. وهذا يؤكد قيمة أن قطاع الأعمال والقطاع الأكاديمي يفرض هذه المعلومات.

المراجع

Government of Jordan (2006), National Agenda 2006-2011, Government of Jordan, Amman, available at www.nationalagenda.jo.

République Tunisienne Premier Ministère (2007), La stratégie du développement administratif (2007-2011), Premier Ministère, Direction générale des réformes et prospective administrative, Tunis.

World Bank (2009), World Bank Worldwide Governance Indicators 2009, World Bank, Washington DC.

الفصل السادس

التخلص من الروتين: تبسيط الإجراءات الإدارية في منطقة الـ «مينا»

إن زيادة الأعباء الإدارية تزيد من تكاليف المعاملات في السوق، وتعوق القدرة التنافسية للشركات، كما تحد من المبادرة وتشجع على تواجد الاقتصاد غير الرسمي. فبينما هناك حاجة للإجراءات الإدارية لجمع المعلومات وتنفيذ السياسة العامة، إلا أن تبسيطها يجعل الحياة أسهل على المواطنين وقضاء الأعمال. ولهذه الأسباب فإن حكومات المينا تعمل على إزالة الروتين من خلال تنفيذ العديد من سياسات التبسيط الإداري، بهدف تحسين الإطار التنظيمي وتبسيط الإجراءات الإدارية وخفض التعامل بالأعمال الورقية. وعلى وجه العموم، فإن نشاطات التبسيط الإداري تركز على أربع منهجيات: أ) المراجعة القانونية وتحسينها، ب) إعادة هندسة العمليات والتبسيط التنظيمي، ج) استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، د) إتاحة المعلومات بشكل أشمل وتحسين الشفافية. ويحدد هذا الفصل العناصر الهامة للتبسيط الإداري التي تحسن الإدارة في منطقة المينا. وهو يصف بإيجاز عدة مبادرات واعدة جارية حالياً في البلاد العربية، مع تركيز خاص على ثلاث حالات من البحرين ولبنان وتونس.

٦.١ مقدمة

إن زيادة الأعباء الإدارية تحد من المبادرة كما تشجع على نمو الاقتصاد غير الرسمي. ففي الوقت الذي هناك حاجة إلى إجراءات إدارية لجمع المعلومات وتنفيذ السياسات العامة، فإن هناك أيضاً حاجة إلى تبسيط تلك الإجراءات، مما يجعل الحياة أيسر على المواطنين وعلى تنفيذ الشركات لأعمالها. ولهذه الأسباب،فإن حكومات المينا تعمل على التخلص من الروتين من خلال تنفيذ العديد من سياسات تبسيط الإجراءات الإدارية.

وقد شرعت بلدان المينا في السنوات الأخيرة في البدء في عمليات إصلاح متنوعة، تهدف إلى تحسين بيئة ممارسة الأعمال التجارية، حيث يؤكد أحدث تقرير لممارسة أنشطة الأعمال صادر عن البنك الدولي (البنك الدولي، ٢٠١٠) هذا الاتجاه المتنامي في عمليات الإصلاح في منطقة المينا (الشكل ٦,١)

الشكل ٦,١ اتجاهات الإصلاح في بلدان المينا، تقرير ممارسة أنشطة الأعمال ٢٠٠٥-٢٠١٠

المصدر: البنك الدولي (2010)، ممارسة أنشطة الأعمال الخاص بالبنك الدولي 2010، واشنطن.

ويحدد هذا الفصل العناصر الهامة في تبسيط الإجراءات الإدارية التي من شأنها أن تقود إلى تحسن الإدارة في منطقة المينا. كما يصف الفصل بإيجاز عدة مبادرات واعدة جارية حالياً في الدول العربية، مع التركيز بشكل خاص على ثلاث حالات من شمال أفريقيا والشرق الأوسط ومنطقة الخليج.

وقد تم تحديد تبسيط الإجراءات الإدارية كسياسة لها الأولوية من بداية مبادرة الإدارة الرشيدة، من أجل التنمية في البلاد العربية GfD. ففي مرحلة التنفيذ الأولى للمبادرة، تم تنظيم عدد من محافل بناء القدرات وحوار السياسات في كل من بلدان المينا ومنظمة

التعاون الإقتصادي والتنمية على حد سواء، بغرض تعيين التحديات وتحديد الممارسات الجيدة التى تستهدف التخلص من الروتين. وعلى هذا فقد تم إنشاء شبكة من المسئولين والخبراء من خلال فريق عمل المحور الثاني لدول المينا ومنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية المعني بالحكومة الإلكترونية والتبسيط الإداري، برئاسة دبي في دولة الإمارات العربية المتحدة، وشارك في رئاستها ايطاليا وكوريا.

٦.٢ ما هو تبسيط الإجراءات الإدارية؟

تعالج برامج تبسيط الإجراءات الإدارية على وجه العموم ثلاثة مجالات، وهي:

تحسين الإطار التنظيمي وتبسيط الإجراءات الإدارية والحد من التعامل بالأعمال الورقية، وهي جميعها تستهدف الحد من «الروتين»: أى الحد من المتطلبات الزائدة والجامدة أوالبيروقراطية أو القواعد الرسمية التي تعرقل أو تحول دون قضاء الأعمال أو تواجه صنع القرار، إنطلاقاً من أن الروتين يفرض أعباء على المواطنين وعلى تنفيذ الأعمال، بل وعلى الممارسات الطبيعية لتسيير الإدارة العامة ذاتها.

وعلى وجه العموم تعالج وجوه التبسيط الإدارية هذه المجالات من خلال اللجوء إلى تطبيق أربعة أساليب:

أ. تحسين المراجعة القانونية، حيث يمكن للحكومات العمل على إعادة بناء أفضل للبيئة التنظيمية، وذلك من خلال تصميم القواعد الإدارية الأكثر إنصافا والنافذة والفعالة، والتي يمكن التنبؤ بها. وتنص مثل تلك القواعد على استجابة أكثر اتساقا للتحديات السياسية، وتقود إلى تغير المجتمعات، وتحد من الأعباء التنظيمية.

ب. إعادة هندسة العمليات والتبسيط التنظيمي والمنهجيات التي ترشد سير العمل، وتخفض تكاليف المعاملات وتجعل سير أنشطة المنظمات أكثر كفاءة، حيث يمكن اللجوء إلى تطبيق نظام الشباك الواحد، وإدخال نظم إدارة المعلومات الحديثة، وإعادة التنظيم الإداري، وتفضيل التخصص وغيرها من الخطوات التي تساعد على خلق التآزر وتفادى التكرار غير الضروري.

ج. استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، إن تطبيق تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من شأنها أن تضاعف النتائج المستخلصة عن غيرها من أدوات تبسيط الإجراءات الإدارية، كما أنها تعمل على تحسن ملحوظ في الإدارة والتعاملات من خلال نشر المعلومات. علاوة على ذلك فإن الاتصال بالإنترنت يقوم بتغذية النطاق الجغرافي واختصار الزمن من أجل الحصول على الخدمات، كما أنه يفتح المجال أمام نظم إدارية غير ورقية.

د. توسيع نطاق الحصول على المعلومات وتحسين الشفافية، ومن أجل ذلك ينبغي العمل على نشر جميع الإجراءات الإدارية وقواعدها على الجمهور بطريقة واضحة وشاملة. ففي مثل تلك البيئة الإدارية المتناسقة والتي يمكن التنبؤ بها، نجد أن هؤلاء الذين يتعين عليهم الامتثال للإجراءات الإدارية، يصبح لديهم استعداداً لمزيد من الاحترام والالتزام.

الدوافع الرئيسية لتبسيط الإجراءات

على الرغم من أن الشروع في تبسيط الإجراءات الإدارية ليس من الموضوعات الجديدة في منطقة المينا، إلا أن هناك رغبة شديدة في إدخال أساليب مبتكرة لجعلها حقيقة واقعة، وهى ظاهرة أخذت في الانتشار بشكل كبير منذ عام ٢٠٠٠. فقد تشكلت ثقافة البيروقراطية الثقيلة في النظم الإدارية بمنطقة المينا عبر آلاف من السنين لحكم وسيطرة عديد من الإمبراطوريات التى غالبا ما ضحت بالكفاءة البيروقراطية في سبيل الحفاظ على السلطة والنظام والأمن. وفي الآونة الأخيرة، فقد اكتسبت الواقعية والحاجة إلى زيادة الثقة في القطاع العام الكثير من الدعم. فالحكومات في حاجة لاستخدام أساليب مبتكرة من أجل تبسيط إجراءاتها بشكل متنام. وعلى سبيل المثال، يستخدم المغرب وسائل اتصالية متعددة، مثل الأكشاك الالكترونية، وبرامج التليفزيون، ومكاتب المساعدة الملائمة، كل ذلك من أجل توجيه الجمهور والدعاية لإجراءاتها. كما تستخدم كل من البحرين ودبي التكنولوچيات الأكثر حداثة، مثل الأدوات الإلكترونية لإعادة هندسة الإجراءات الروتينية، وكذلك الحصول على تصاريح البناء.

لماذا تريد حكومات المينا تبسيط إجراءاتها الإدارية ؟

- تحسين كفاءة الاقتصاد عن طريق خفض الأعباء الإدارية غير اللازمة، وتوفير الثقة في المشاريع الإقتصادية والإجتماعية.
- تحسين تقديم الخدمات العامة من خلال تعزيز إدارة المعلومات، وجعل الوصول إلى الإجراءات بطريقة أكثر منطقية ومباشرة.
- تحديث الإدارة العامة، من خلال تبسيط الإدارة الداخلية، وتعزيز نهج متطور للعميل/للمستخدم، وتفضيل الرؤى المبتكرة المطبقة للمهام التقليدية.
- تعزيز العلاقات الإقتصادية طويلة الأمد مع الدول الأخرى من خلال الترويج لأنفسهم على أنهم قادة العالم في خلق الأعمال والاقتصاد الملائم للاستثمار على مستوى العالم، حيث يحرك كل من المعيارية الدولية وتأثير الشركاء التجاريين، الدول نحو عمليات الإصلاح.

ودراسات الحالة في هذا الفصل تبين كيفية جمع الدول بين تلك الاستراتيچيات، لتحقيق تقدم على طريق تبسيط الإجراءات الإدارية.

لدينا ثلاث دراسات حالة من مختلف أنحاء المنطقة – تونس (شمال إفريقيا) ولبنان (البحر المتوسط والشرق الأوسط)، والبحرين (الخليج) – توضح المشاركة الفعالة لمنطقة المينا بصدد إزالة الروتين الحكومي على مدى السنوات الخمس الماضية.

٦.٢ البحرين

كان التخلص من الروتين جزءاً لا يتجزأ من التحديث المبهر في البحرين في السنوات الأخيرة. فإدراكاً منها لحدود احتياطيها من النفط والغاز الطبيعي، عملت الحكومة على تنويع مصادر اقتصادها لضمان مستقبل أكثر إزدهاراً لمواطنيها. وعلى وجه الخصوص، تعمل البحرين على أن تصبح مركزاً مالياً كبيراً في منطقة الخليج ورائدة في تقديم الخدمات. فتبسيط الإجراءات الإدارية يساعد على عملية الإصلاح، والتي تهدف إلى جعل البحرين واحدة من أكثر اقتصادات المنطقة ملاءمة للأعمال التجارية.

وترى استراتيچية الحكومة إن التبسيط الإداري وسيلة «لخلق بيئة مواتية للغاية لروح المبادرة والابتكار» (حكومة البحرين، ٢٠٠٨). فالرؤية الإقتصادية ٢٠٣٠ لملكة البحرين تضع أسلوباً للسياسة العامة والتنمية الإقتصادية للعشرين سنة المقبلة. وقد سُنت تلك الرؤية من قبل رؤساء الدولة والحكومة، ويتمثل هدفها النهائي في مضاعفة الدخل المتاح لكل بيت في البحرين بحلول عام ٢٠٣٠. وهي توفر المبادئ التوجيهيه ومجالات التحسين للاقتصاد والحكومة والمجتمع.

وقد أحرزت البحرين تقدماً كبيراً في تبسيط بيئة أعمالها من أجل جذب المستثمرين، مما اكسبها الرتبة ١٨ من أصل١٨١ بلداً في تقرير مؤشرات ممارسة أنشطة الأعمال الخاص بالبنك الدولي لعام ٢٠٠٩ (البنك الدولي، ٢٠٠٩).

الإطار المؤسسي وأصحاب المصلحة الرئيسيين

لقد وضع الدعم السياسي رفيع المستوى الأولوية في استبدال الروتين «بالبساط الأحمر» لقطاع الأعمال، كما عبر عنها رئيس وزراء البحرين المؤيد القوي للتخلص من الروتين (أخبار الخليج اليومية، ٢٠٠٨، ٢٠٠٩). ويتناول هذا القسم ثلاث مؤسسات رئيسية:

- مكتب الخدمة المدنية (CSB)، الذي يلعب دوراً رئيسياً في تحسين كفاءة الإدارة العامة. وهو المخطط للمؤسسات الحكومية والجهود المبذولة لتبسيط عبء العمل على المسئولين الحكوميين. فمكتب الخدمة المدنية يدرس ويقترح تبسيط الإجراءات الإدارية من أجل تحسين تقديم الخدمات العامة. وجدير بالذكر أن مكتب الخدمة

المدنية قد قام بدراسة كيفية تحسين السجل التجاري في وزارة التجارة والصناعة في عام ١٩٩٧ بنجاح. فقد حدد المكتب الخطوات الزائدة والوثائق الداخلية غير الضرورية لإزالتها، مما أدى إلى نظام أكثر تنظيماً وفعالاً للوقت. فإقرار رؤية ٢٠٣٠ قد عزز صلة هذا النوع من الجهد لتحسين كفاءة الحكومة.

- وزارة الصناعة والتجارة، التى تسهم في التبسيط الإداري عن طريق اتخاذ خطوات لتعزيز الرقابة، وفي الوقت نفسه تعمل على ترويج مكاسب الكفاءة، وخاصة تبسيط تسجيل الشركات والملكية الصناعية وتسهيل التجارة الخارجية. فعلى سبيل المثال، خفضت الوزارة الروتين الإدارى لأعمال النقل البري للمملكة العربية السعودية وقطر، وأطلقت مركز البحرين للمستثمرين، وهو كشباك واحد يساعد المستثمرين في تأسيس الشركات.
- وزارة شئون البلديات والزراعة أنشأت نظام الشباك الواحد. وقد نجحت هذه الوزارة في تنسيق الهيئات الحكومية وجميع الحكومات المحلية في البلاد. وفي حالة مركز البحرين للمستثمرين (الإطار ٦,١)، قاد المبادرة الشيخ علي بن صالح الصالح بصفته الوزير المسئول.

هناك بعض المؤسسات الأخرى ذات الصلة، والتى عملت أيضاً على نطاق واسع في تبسيط الإجراءات الإدارية، وتشمل:

أ. مجلس التنمية الإقتصادية (EDB)، والذي يركز على تحسين مناخ الأعمال وجذب الاستثمارات الأجنبية إلى البلاد.

ب. سلطة الحكومة الإلكترونية، التي تطبق استراتيجية الحكومة لوضع اقتصاد جديد للبحرين قائم على تكنولوچيا المعلومات والاتصالات. فاستخدام الأدوات الإلكترونية يزيد من تبسيط الإجراءات الإدارية، فعلى سبيل المثال، تقنيات الحوسبة قد بسطت تخصيص الصناديق الإجتماعية.

تبسيط الإجراءات الإدارية للجمهور

عدد من المبادرات قد استخدمت لتبسيط الكثير من الإجراءات الإدارية. الإطار ٦,١ يعطى نظرة أكثر تفصيلاً على اثنين من تلك المبادرات.

٦ – التخلص من الروتين: تبسيط الإجراءات الإدارية في منطقة الـ « مينا »

إطار ٦,١ تبسيط الإجراءات الإدارية في البحرين: بعض الأمثلة

مركز البحرين للمستثمرين في (BIC)

مركز البحرين للمستثمرين هو شباك واحد لتسجيل الشركات. وقد بدأ عمله في عام ٢٠٠٣، بهدف جعل عملية التسجيل أكثر كفاءة وشفافية. فجميع المؤسسات العاملة في مجال تسجيل الشركات تعمل معاً تحت سقف واحد لتنفيذ فلسفة المركز الذي يعمل لصالح العملاء بطريقة ودية، ومفاهيم قائمة على «لا أبواب خطأ»، «الزيارة الواحدة». فعندما يتوجه المستثمرون إلى مركز البحرين للمستثمرين، الذي يقع في مركز تجاري في المنامة في منطقة مركزية، فإن لديهم شباكاً للمعلومات يوجههم إلى مختلف المؤسسات التي تشارك في عملية التسجيل، حيث إن لكل منها منفذاً في المركز. فوزارة التجارة والصناعة قد أقنعت جميع المؤسسات التجارية على الانضمام إلى عملية المركز من خلال ضمان أن دورها المحدد في التسجيل لا يتم المساس به. والقطاع الخاص هو أيضاً متواجد في المركز لتقديم خدمات مثل تقديم المشورة المهنية بشأن القضايا القانونية والإدارية.

ومنذ ذلك الحين أصبحت عملية تسجيل الشركات أيسر، فقد زاد عدد الشركات في البحرين من ٤١٧ شركة فقط خلال عام ٢٠٠١ إلى نحو ٨٠٠ شركة في عام ٢٠٠٤. وفي عام ٢٠٠٨، كان عدد الشركات المسجلة ٢٦٠٠ شركة جديدة. ورغم أن وجود المستثمرين الفعلي في المركز لا يزال مهماً للتعامل مع العديد من الإجراءات، إلا أن توافر كل المعلومات ذات الصلة على الانترنت يعمل على توفير الوقت، ويمكن للعملاء معرفة الإجراء الذي يحتاجون إلى إتباعه بسهولة. هذا بالإضافة إلى الموظفين من المؤسسات الممثلة، فقد تم تعيين ٢٤ شخصاً إضافياً في عام ٢٠٠٩ (انخفض من ٣٠ شخصاً في مرحلة البدء، على الرغم من زيادة حجم العمل).

فنظام المركز لمراقبة الفعالية، يتمثل في إجراء دراسات استقصائية مستمرة لمعرفة مدى رضاء العملاء من خلال استبيانات ورقية أو من خلال الإنترنت. ويجمع مركز الاتصال الشكاوى لتمكين مديري المركز من تحسين الخدمة وحل أي تناقضات في النظام. فالتعاون الدولي مع سنغافورة والكويت والولايات المتحدة والمملكة المتحدة قد ساعد على تصميم وتنفيذ ذلك المشروع.

ثم إن خطط المستقبل تشمل توفير خدمات المركز عبر الإنترنت بحلول عام ٢٠١٠، متبعاً النموذج السنغافوري، وكذلك توسيع نوع الأنشطة التي يغطيها المركز. فسلطة الحكومة الإلكترونية تتمثل في أن تقدم الدعم لتحميل خدمات المركز على بوابة المستثمر الإلكتروني، والتوسع في خدمات التنمية، بما في ذلك إمكانية تقديم الطلبات للحصول على تصاريح عمل أو تأشيرات الدخول ودمج الوصول المباشر إلى خدمات التمويل الخاصة والاتصالات.

إطار ٦,١ تبسيط الإجراءات الإدارية في البحرين: بعض الأمثلة (تابع)

نظام الشباك الواحد في البلدية (MOSS)

أدت ديناميكية القطاع العقاري في البحرين، وكذلك توسيع الخدمات التجارية إلى دفع الحكومة للقضاء على العقبات غير الضرورية التي تحول دون بناء المباني التجارية، حيث قامت البلدية بإنشاء نظام الشباك الواحد في عام ٢٠٠٤ لتقديم نقطة واحدة لطلبات البناء وللحصول على تصريح المراكز التجارية والمكاتب (حيث لايغطي المباني السكنية أو مشاريع البنية التحتية). وكان الهدف الرئيسي هو تعزيز البحرين كمركز للاستثمار العقاري.

فالمنطق وراء إنشاء نظام الشباك الواحد في البلدية مشابه جداً لمركز البحرين للمستثمرين. وحيث نفذ بالفعل نظام الشباك الواحد في البلدية نظام تصريح الكتروني غير معتمد على الورق، ودخل حيز الاستخدام منذ بداية عام ٢٠٠٧. فالحاجة إلى عدد أقل من المؤسسات المشاركة قد يسر الانتقال إلى النظام الإلكتروني. كما أن هناك ست هيئات خدمية، مثل هيئة الكهرباء والماء، وخمس بلديات، عملوا جميعا على تيسير نقطة اتصال واحدة. وهناك عدد محدود من الخبراء الموثقين يقدمون الطلبات ويتابعون العملية الإدارية التى تمكن العميل من تشغيل وثيقة واحدة، تتدفق من خلال الإدارات المطلوبة حتى تصل إلى البلدية المناسبة للحصول على الموافقة النهائية.

وبالإضافة إلى المؤسسات المشتركة بالفعل، فإنه من المقرر توسيع نطاق خدمات نظام الشباك الواحد في البلدية، من خلال دمج الشركاء الخارجيين الآخرين في نظام التصريح الإلكتروني الخاص به. وتشمل هذه المؤسسات الجهاز المركزي للمعلومات، ووزارة الصناعة والتجارة، وجهاز المساحة والتسجيل العقاري، وشئون الطيران المدني ولجنة تنظيم المهن الهندسية.

وقد تم بالفعل إحراز تقدم كبير، ويمكن تصورأكثر من ذلك بفضل آليات الرصد المناسبة، وحيث البدائل للحد من وقت الاستجابة قيد الدراسة. وقد ظهر التقدير الدولي لهذه الجهود من البنك الدولي، حيث وضع مؤشر ممارسة أنشطة الأعمال خدمة الحصول على رخصة بناء بالبحرين، وهى العملية الأكثر كفاءة في منطقة المينا، في المركز الرابع عشر على مستوى العالم. وهناك نظام مناسب لمراقبة الجودة، ومسئول واحد يتابع رصد تلك العملية، حيث يتم توثيق الشكاوى، ويتم إصدار استبيانات في كثير من الأحيان عن رضاء المستخدمين لتعزيز مساءلة المركز.

التبسيط في الإدارة العامة

وقد عملت أيضاً السلطات في البحرين على الحد من حجم الإدارة العامة وتحسين كفاءتها. وتحقيقاً لتلك الغاية، فإن مكتب الخدمة المدنية يدعم عملية إعادة الهندسة في جميع الهيئات الحكومية، فمحللو مكتب الخدمة المدنية يتعقبون ازدواجية البيانات والتكرار غير الضروري من أجل تبسيط الإجراءات.

وقد أطلقت سلطة الحكومة الإلكترونية البحرينية بوابة إلكترونية مركزية على الانترنت: Bahrain.bh، وهى تجسد الكثير من تلك المبادئ. فهذه البوابة توفر نقطة مرجعية واحدة للمواطنين للحصول على معلومات بشأن البحرين. وسيتم إدراج معلومات عن الإجراءات الإدارية ذات الصلة في البوابة، على الرغم من إنها في هذه المرحلة ما زالت تحت الإنشاء.

وقد تم في عام ٢٠٠٩ تصميم استراتيجية شاملة لتبسيط الإجراءات الإدارية، ومن المتوقع أن تحظى بتأييد سياسي مرتفع بحلول عام ٢٠١٠. فالمبادرة تهدف إلى الحد من الروتين الذي تفرضه الإدارة العامة، وبالتالي ينبغي تحسين الخدمات للمواطنين والشركات المحلية والمستثمرين الأجانب.

فمجلس الخدمة المدنية المؤلف من عدد من الوزراء وبرئاسة وزير الخدمة المدنية، سوف يخصص دوره كمنسق رفيع المستوى ومحفز للعمل. أما على الصعيد الفني، فقسم الإدارة الهندسية لمكتب الخدمة المدنية يصمم استراتيجية شاملة لقياس الروتين وتحديد سبل القضاء عليه. فتقدير تكاليف الروتين سيوجه كل من مرحلتي التخطيط والتنفيذ للمبادرة. واستكمالاً لهذا القياس، سيجري عمل دراسة استقصائية لآراء المسئولين والمواطنين. وهذا المزيج من القياس الكمي وتقييم آراء المستخدمين سيساعد في وضع الأولويات والأهداف ورصد التنفيذ. فالهدف من تلك المبادرة هو جعل المؤسسات مسئولة عن التزاماتها وتحقيق نتائج طموحة.

وقد ألهمت التجارب في بلدان منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية تلك المبادرة، وخاصة برنامج Simplex programme في البرتغال، والذي يجمع بين التبسيط الإداري واستراتيچيات الحكومة الإلكترونية، واتباع النهج الشامل للتبسيط الإداري في هولندا. فديوان الخدمة المدنية يعزز الممارسات الجيدة من بلدان أخرى تحت مظلة مشتركة، لتحسين كفاءة الادارة العامة والاقتصاد العام.

وقد ساعدت استراتيچية البحرين الشاملة للحكومة الإلكترونية في تبسيط العملية الإدارية. واستفادت الحكومة الإلكترونية إلى حد كبيرمن الدعم السياسي رفيع المستوى في السنوات الأخيرة – والهدف هو جعل البحرين رائدة عالمياً في مجال تطبيق تلك السياسة. فتجربة البحرين توضح أن الجمع بين تلك الاستراتيچية مع تبسيط الإجراءات الإدارية من شأنه أن يزيد من جودة تقديم الخدمات والحد من الروتين.

٦.٤ لبنان

بعد فترات متكررة من الأزمات وعدم الاستقرار، تعمل السلطات على إعادة بناء وضع لبنان كمركز إقليمي للتجارة والخدمات. ويشتمل جزء من تلك الخطة على تحسين كفاءة العمليات الإدارية وتقديم الخدمات العامة. فبعد الحرب الأهلية الطويلة التي عصفت بالاقتصاد وأضعفت المؤسسات، جاءت الانتعاشة القوية وأعادت الاقتصاد اللبناني إلى مساره الصحيح. إلا أن التقدم خرج جزئياً عن مساره بسبب الاعتداءات الإسرائيلية خلال صيف عام ٢٠٠٦، والمأزق السياسي الذي دام لفترة طويلة حتى مايو/أيار ٢٠٠٨. وبرغم تلك الصعوبات، إلا إن الحكومة ظلت ملتزمة ببرنامجها للإصلاح الذي عرض في مؤتمر المانحين الثالث في باريس في يناير/كانون ثان ٢٠٠٧، والذي يقدم المبادئ العامة لتشجيع الانتعاش من أجل التنمية وتحقيق نمو أعلى. فالتبسيط الإداري هو السبب الرئيسي في خلق بيئة أقل إرهاقاً ومؤاتية لتحقيق النمو الإقتصادي.

وحيث إن الحكومة لا تزال حريصة على تعزيز تبسيط الإجراءات الإدارية التي بدأت في عام ٢٠٠٠، فقد تلقت دعماً هاماً من خطاب رئيس الوزراء إلى الوزراء في عام ٢٠٠٢ والذي يطالب فيه جميع المؤسسات في الحكومة بتعزيز تبسيط الإجراءات الإدارية بطريقة نشطة. وقد توفر برنامج أولي ناجح، جمع فريقاً من الخبراء معاً لتصميم مقترحات الإصلاح المحددة، وتوفير التدريب، ووضع مبادئ توجيهية وإقامة الصلات بين المسئولين في الحكومة. وقد أظهر التقييم للبرنامج مستوى مُرض عن الأداء في السنوات الأولى (Amiouni، ٢٠٠٨).

إلا إنه بحلول عام ٢٠٠٥ كان الاهتمام ثانوياً، فتم تفكيك الفريق وآلت استراتيچية تبسيط الإجراءات الإدارية إلى كل وزارة على حدة. كما أدى عدم الاستقرار إلى جعل أولوية

مسألة الأمن أكثر إلحاحاً من التبسيط الإداري عند تخصيص الموارد المحدودة. ومع ذلك واصلت الوزارات الفردية تحقيق تقدم في بعض المجالات القائمة على أولوياتها.

وفي عام ٢٠٠٨، استعاد التبسيط الإداري الدفع، حيث أصبح المحفز المساعد للحكومة الإلكترونية. وبخلاف التبسيط الإداري، فإن التقدم الذي أحرزته الحكومة الإلكترونية تم المحافظة عليه خلال الألفينات لتحديث الإدارة العامة في لبنان. فكل من الحكومة الإلكترونية والتبسيط الإداري يمكنهما الاستفادة من بعضهما بعضاً إذا تم تجميعهما بطريقة استراتيچية. ولدعم استراتيچية الحكومة الإلكترونية التي وضعت في عام ٢٠٠٨ فضلاً عن تعزيزها من خلال إقرار خطة عمل الحكومة الإلكترونية في يناير/كانون ثان ٢٠٠٩، فقد تم إنشاء وحدة للتبسيط الاداري في مكتب وزير الدولة لشئون التنمية الإدارية (OMSAR) وتم تجديد تكليفها لتعزيز عمليات الإصلاح وتوفير التدريب.

واستشرافاً للمستقبل، فقد وضع مكتب وزير الدولة لشئون التنمية الإدارية استراتيچية جديدة للتبسيط الإداري والإصلاح التنظيمي بالتعاون مع المفوضية الأوروبية. فثمة أنشطة لزيادة الوعي وإجراء التجارب من شأنها أن تمهد الطريق إلى الأمام حتى عام ٢٠١١، عندما تبدأ مرحلة التنفيذ واسعة النطاق.

الإطار المؤسسي وأصحاب المصلحة الرئيسيين

وقد قاد رئيس مجلس الوزراء ومجلس الوزراء عمليات الإصلاح في لبنان بإعطائها دعماً رفيع المستوى. ولعب رئيس مجلس الوزارة دورا مركزياً في الحركة الأولية لنشر تبسيط الإجراءات الإدارية في عام ٢٠٠٢.

فمكتب وزير الدولة لشئون التنمية الإدارية (OMSAR)، المكلف بالترويج للإصلاح وخلق القدرات في الإدارة العامة، لديه تكليف بتبسيط الإجراءات الإدارية التي تركز على تعزيز بيئة أفضل للعمل وتشجيع الاستثمار. كما أن مكتب وزير الدولة لشئون التنمية الإدارية (OMSAR) يستوعب فريقاً متعدد التخصصات من المسئولين، كل منهم يعمل بشكل وثيق مع وزارتين على الأقل. فكل فريق يحدد مجالات عمل لكل محفظة جنباً إلى جنب مع الوزارات، ويدعم عملية التنفيذ، ويوفر المتابعة لتحقيق النتائج. فمكتب وزير الدولة لشئون التنمية الإدارية ينظم حلقات دراسية، وغيرها من الأنشطة التدريبية لتعزيز القدرات وتعزيز السياسات القائمة على المعرفة.

ومكتب الخدمة المدنية، ولاسيما إدارة البحوث والتوجيه، مكلف بتبسيط الإجراءات داخل الإدارة العامة. حيث يعمل فريق مكون من ١٣ موظفاً من مجلس الخدمة المدنية مع كل من الوزارات لإعادة هندسة العمليات الإدارية. وعلى غرار ديوان الخدمة المدنية في البحرين، فمجلس الخدمة المدنية اللبناني يدعم إدارة الموارد البشرية للوزارات. وبالإضافة إلى ذلك،

فإن مجلس الخدمة المدنية، جنباً إلى جنب مع مكتب وزير الدولة لشئون التنمية الإدارية يقترح كيفية ترشيد الإجراءات، وإنشاء أنظمة الشباك الواحد واستخدام تكنولوچيا المعلومات والاتصالات لتحسين كفاءة المؤسسات المعنية. وقد اتخذت وزارات قطاعية أخرى دوراً نشطاً في عملية التبسيط، ولا سيما وزارة الاقتصاد والتجارة ووزارة الصحة.

وهناك مشروع مشترك بين شريك لبناني وكندي لإنشاء ليبان بوست (Libanpost)، والذي أدى إلى تحسين كفاءة الخدمات البريدية اللبنانية. فليبان بوست أصبح واجهة التفاعل بين الإدارة العامة والمواطنين. فهو ييسر تبادل الوثائق الرسمية بين المواطنين والإدارة العامة. وخدمات أخرى تشمل طلبات إدارية بشأن الحالة المدنية، والسجلات القضائية وشهادات التعليم، وشهادات العقارات، والرسوم الجامعية وكثير من الإجراءات الإدارية المبينة أدناه. فليبان بوست يحتكر توزيع الوثائق الرسمية، بالرسوم التي تحددها الحكومة.

إلا إن المخاوف من التجاوزات المحتملة من ليبان بوست بصفته المورد المحتكر لتقديم الخدمة قد دفع للبحث عن طرق جديدة لتحسين خدماته أو لخلق بدائل أخرى. كاتسجيل شركة، فإن اتحاد غرف التجارة والصناعة والزراعة يقترح تقديم الخدمات التي تقدمها حالياً ليبان بوست على سبيل المثال. وعلى الرغم من أن السلطات تنظم القطاع لضمان تقديم خدمات عادلة، إلا إن المنظمات غير الحكومية قد لعبت دوراً رقابياً من أجل ضمان العدالة في التنفيذ. وعلى سبيل المثال، منظمة غير حكومية دافعت بنجاح عن مواطن ُطلب منه دفع رسوم عن كل واحد من أبنائه الثلاثة لتقديم وثائق القبول بالجامعة كل على حدة، في حين تتوفر إمكانية إرسال الوثائق الثلاث مجمعة في مظروف واحد.

تنسيق وزاري مشترك وتقديم الحوافز للمشاركة

وكما هو الحال في العديد من الدول الأخرى، فإن تنسيقاً وزارياً مشتركاً للتبسيط الإداري أصبح أكثر ديمومة، ولكنه ما زال يبحث عن أرض صلبة. وقد تم عقد لجنة مخصصة للتبسيط الإداري لمدة ثلاثة أشهر في عام ٢٠٠٨. في حين ساعدت مناقشاتها الأولية على توضيح بيئة الإدارة اللبنانية، ورغم ذلك فإن اللجنة كانت غير قادرة على تحديد المجالات ذات الأولوية للتبسيط بوضوح. وقد تم إطلاق نهج جديد في يونيو/حزيران ٢٠٠٩، والذي من خلاله أنشأ مكتب وزير الدولة لشئون التنمية الإدارية شبكة للتبسيط الإداري مكونة من عشرين مسئولاً من ١٢ وزارة.

وقد تم دعوة الخبراء وأصحاب المصلحة الآخرين للمشاركة في الشبكة على أساس اسلوب المرة الواحدة، وبخاصة أولئك الذين يمكن أن يساعدوا في تحديد المناطق الصعبة و/أو اقتراح حلول لها. إلا إن التزام الأعضاء قد تعرض لعرقلة بسبب نقص الموارد، معرضاً أيضاً استمرارية تلك الشبكة للخطر. ومع ذلك، فآلية التعاون تلك قد ساعدت على وضع

الخطوط العريضة لمبادرات التبسيط. فالمقترحات الجديدة تطبق ممارسة إدارة مشاريع جيدة ويتم السعي للحصول على توافق الآراء قبل اتخاذ الإجراء.

وقد أدت الاتصالات الهادفة لزيادة الوعي وبناء المهارات إلى إصرار اشتراك المسئولين الحكوميين وأصحاب المصلحة في عملية التبسيط. كما أن الحوافز الفردية تشجع أيضا على المشاركة النشطة في التبسيط الإداري. فعلى سبيل المثال، المسئولون المشاركون في شبكة التبسيط الإداري يستفيدون من:

- فرصة للتأثير على عمل الآخرين عند المشاركة في الاجتماعات.
- تحسن في المهارات للنمو المهني من خلال أنشطة التدريب.
- نشر لعمل كل عضو عند المشاركة في شبكة التبسيط الإداري.
- تحسن في مساءلة المؤسسات من خلال تقديم التقارير إلى الشبكة، وبناء سمعة جيدة للإدارة الرشيدة للمؤسسة المشاركة.
- حوافز إقتصادية للمشاركة في الشبكة والتي تقدم دخلاً إضافياً للموظفين، والقائم حالياً على حوافز للمشاركة، وترك الحوافز القائمة على النتائج لمرحلة لاحقة.

تبسيط الإجراءات الإدارية للجمهور

رتبت الحكومة أولويات الجهود المبذولة لتحسين الاجراءات الإدارية التي يمكن أن تجلب منافع أشمل. فقد أعاق نقص الموارد ودعم الحكومة تنفيذ عدة مبادرات للتبسيط، ولكن الإصلاحيين اللبنانين أوجدوا السبل للمضي قدماً (إطار ٦,٢). فعلى سبيل المثال، راحوا يبحثون عن العمليات التي لا تتطلب تغيير القوانين، نظراً لأن العملية البرلمانية تم عرقلتها من قبل الجمود السياسي.

التبسيط في الإدارة العامة

هناك مقترحات من مجلس الخدمة المدنية ساعدت بالفعل على تبسيط الإجراءات الإدارية داخل الإدارة العامة. وكان النهج يسير نحو إيجاد التناقضات في النظام، ومن ثم اقتراح خطط عمل لمعالجتها. فجمع البيانات هو الخطوة الأولى، ثم الاجتماع مع المسئولين والمواطنين الذين يستخدمون الخدمة العامة المراد الاستفسار عنها. على سبيل المثال، عمل مجلس الخدمة المدنية مع وزارة الصحة لتحديث إصدار ترخيص لإنتاج المبيدات الحشرية المنزلية والمياه المعبأة في زجاجات. ويأتي إعداد أرشيف للوثائق لإزالة خطوات التكرار التي لا لزوم لها في تسليم الوثائق إلى الوزارة، كأحد أسهل التغييرات، التي من شأنها توفر الوقت.

إطار ٦٫٢ المبادرات الرامية إلى تبسيط الإجراءات الإدارية في لبنان

تسجيل حقوق الملكية الفكرية

لقد استجابت السلطات للتحدي العالمي المتمثل في احترام حقوق الملكية الفكرية. فرغم أن المنتجات المقلدة لا تنتج في لبنان، إلا إن استخدام العلامات التجارية المزورة يتم على نطاق واسع. فوزارة الاقتصاد قد بسطت إجراءات تسجيل الملكية الفكرية، واختصرتها من سبع خطوات بيروقراطية إلى ثلاث في عام ٢٠٠٤، ومن ٤٠ إلى ١٥ يوماً.

تسجيل الشركات

بسطت وزارة الاقتصاد والتجارة الإجراءات وخفضت الوقت اللازم لتسجيل الشركات. فقبل عام ٢٠٠٧، كان لابد من الحصول على ما لا يقل عن ستة توقيعات حكومية رسمية خلال عملية التسجيل، وقد تم تخفيضها إلى ثلاثة فقط، والتي يمكن جمعها في خمسة أيام، والحد من الزيارات المطلوبة إلى وزارة الاقتصاد من أربعة إلى واحدة فقط. فقد تعاونت كل من وزارة المالية ووزارة الاقتصاد سوياً لتبسيط الرسوم الإلزامية للإعلان عن الأعمال التجارية الجديدة في الجريدة الرسمية. ويمكن للمستخدمين العثور على معلومات كاملة على الانترنت بشأن الخطوات اللازم اتباعها، والمستندات المطلوبة لإقامة مشروع تجاري.

وقد قاوم المحامون هذا الإصلاح خشية تقليل أعمالهم، ومع ذلك، فالعديد من الشركات لا تزال تستخدم المحامين على الرغم من الإجراءات المبسطة والمعلومات المتاحة على شبكة الإنترنت، حتى يتمكنوا من التركيز على أعمالهم بدلاً من الأعمال البيروقراطية.

كما تم ضمان الاستمرارية، من خلال توفير الاستقرار الوظيفي لفريق العمل وتشجيع الابتكارات المستمرة.

شهادات مهنيي الرعاية الصحية

منذ عام ٢٠٠٢، ووزارة الصحة تعمل على تحسين عملياتها (نظام المكاتب الخلفية). فكانت عملية الترخيص لمارسي الرعاية الصحية من بين أول عمليات التبسيط بنظام جديد يعمل بكامل طاقته بحلول عام ٢٠٠٥. وقد تضمن النظام الجديد أدوات محسنة لجمع البيانات وإدارتها، والاتصالات داخل إدارات الوزارة، ونظام الحفظ، والإشراف على سير العمل، وإصدار الوثائق الرسمية. وقد أنشئ نظام معلومات لجمع البيانات من ممارسي الرعاية الصحية المرتقبين وتحت التدريب. فتم تبسيط نظام ملء البيانات على أساس مبدأ «تجنب التكرار». فثمة نظام اتصال إلكتروني داخلي بين الإدارات قد سهل الاتصال بين المسئولين المشاركين في الإشراف على سير العمل. كما تم إنشاء آلية أرشفة الملفات، وبالتالي تم إتاحة جميع المعلومات إلكترونياً منذ عام ١٩٩٣. وكذلك كانت طباعة الشهادات أيضاً مميكنة باستخدام تقنيات أمنية معززة، لتفادي تزوير الوثائق وتقليص الوقت اللازم لإعدادها.

وللإشراف على تلك العملية، وضعت الوزارة فريقاً فنياً متخصصاً

إطار ٦،٢. المبادرات الرامية إلى تبسيط الإجراءات الإدارية في لبنان (تكملة)

لقد أصبح الحصول على شهادة أخصائي رعاية صحية أسهل بكثير في الوقت الحالى عن سابق عهده: فالذي كان يستغرق ١٤ يوماً من قبل، لا يستغرق الآن سوى ٥ أيام. وهناك موقع رسمي يوفر معلومات عن كيفية الحصول على الشهادة، والنموذج الذي ينبغي ملؤه والخطوات التي يجب إتباعها. فمقدمو الطلبات لا يحتاجون إلى الذهاب بأنفسهم لتقديم الطلبات في الوزارة، حيث يمكن تسليم الشهادة عن طريق البريد. وهناك فائدة إضافية، وهي أن المعلومات عن متخصصي الرعاية الصحية متاحة الآن إلكترونياً لسلطات التفتيش. وتخطط الوزارة لربط تلك البيانات بمشاريع تبسيط إدارية أخرى، مثل استخراج تراخيص لمراكز غسيل الكلى، واستيراد المنتجات الطبية، وتسجيل مرافق الرعاية الصحية، حيث يمكن أن تستفيد جميعاً من التخطيط الجديد لمهني الرعاية الصحية المعتمدين في لبنان.

بوابة الحكومة للمعلومات والنماذج

يدير مكتب وزير الدولة لشئون التنمية الإدارية موقعاً على شبكة الانترنت، وهو بوابة الحكومة للمعلومات والنماذج (www.informs.gov.lb)، حيث يمكن للمواطنين الحصول على معلومات عن الإجراءات الإدارية. فبينما لا يوفر هذا الموقع حتى الآن إجراءات المعاملات، إلا أنه يوفر المعلومات حول الوثائق المطلوبة، والمؤسسات والتكاليف. فمعلومات عن ٤٥٠٠ إجراء إداري موجودة بالفعل على الانترنت منذ عام ٢٠٠٩. وعلى الرغم من أن هذا الموقع لم يصل بعد لمستوى نظم المعلومات والاتصال عن بعد بتونس (انظر أدناه)، إلا أن لبنان قد حقق تقدماً كبيراً في بيئة مليئة بالتحديات.

وبشكل عام، فقد وجدت لبنان إن تيسير وتبسيط الإجراءات الإدارية قد ساعد أيضاً على الحد من المشاركة الشخصية في صنع القرار، وبالتالي خفضت الفرص لتحقيق مكاسب شخصية غير مشروعة. وفي الوقت نفسه، يمكن تصور ذلك على أنه تهديد لأولئك الذين يستفيدون من الفساد وخلق مقاومة لتنفيذ الإصلاح.

فقد ركزت السلطات، ولا سيما مكتب وزير الدولة للتنمية الإدارية، على بناء ثقافة تغيير على الرغم من الصعوبات السياسية، حيث تجرى في نفس الوقت خطوات ايجابية نحو الأمام كلما أمكن عن طريق تبسيط مختلف مجالات السياسة العامة، مثل تعزيز الصحة والأعمال التجارية. فقد ركزت جهود التبسيط الإداري في لبنان على تعريف العملاء بآليات سهلة الاستعمال لتقديم الخدمات، وتطبيق أساليب مبتكرة، مثل استخدام ليبان بوست كحلقة وصل بين المواطنين والإدارة العامة، وإنشاء فريق متخصص لدفع التبسيط إلى الأمام

٦ – التخلص من الروتين: تبسيط الإجراءات الإدارية في منطقة الـ « مينا »

وتنسيقه عبر الهيئات الحكومية.

إلا أن الدعم السياسي لم يكن ثابتاً على الدوام، مما أفسد استمرارية الإصلاح والإصلاحات القانونية المحدودة لفترات، والتي يمكن أن تكون قد عمقت التحديث الإداري. ورغم ذلك فإن الاشتراك مع الحكومة الإلكترونية قد قدم الدعم الذي كان يفتقره التبسيط الإداري، وعجل بعملية الإصلاح.

فتجربة لبنان أظهرت أيضاً إن المثابرة مطلوبة لتحقيق النجاح. فعلى سبيل المثال، قامت وزارة التربية والتعليم بصياغة خمس خطط مختلفة لتبسيط إدارتها قبل أن تصبح حقيقة واقعة. فلبنان في حاجة إلى تفان طويل الأجل للتبسيط الإداري للتغلب على تلك التحديات، ولكن هذا يتوقف أيضاً على الاستقرار السياسي وتحديد أولويات السياسة العامة، فضلاً عن بناء فرق لديها الخبرة والاستمرارية لاستكمال عمليات الاصلاح.

٦.٥ تونس

تونس الآن دولة ذات دخل متوسط، وتعمل على توجيه اقتصادها نحو توفير خدمات رفيعة المستوى، لا سيما في مجال الرعاية الصحية. ثم إن تطوير السياحة له أيضاً أولوية عالية بالنسبة لبلد موارده الطبيعية أقل من جيرانه، ولديه ارتفاع في معدلات البطالة، وقوى عاملة سريعة النمو مع ضعف نسبى في القطاع الصناعي.

ولمواجهة تلك التحديات، فالحكومة التونسية ملتزمة ببرنامج إصلاح واسع النطاق يشمل التبسيط الإداري. وتهدف الاستراتيچية الوطنية للتنمية الإدارية ٢٠٠٧–٢٠١١ إلى تحديث الإدارة العامة (الجمهورية التونسية، الوزارة الأولى، ٢٠٠٧). فثلاثة من ثمانية محاور رئيسية لهذه الاستراتيچية تساهم في عملية التبسيط:

١. تحديث التنظيم.
٢. تعزيز دور الإدارة لتحسين بيئة الأعمال.
٣. تعزيز استخدام الحكومة الإلكترونية.

وتحظى هذه الجهود بتقدير دولي. فالمنتدى الإقتصادي العالمي (WEF) بالتعاون مع البنك الأفريقي للتنمية، قد صنف تونس على اعتبارها بيئة الأعمال الأكثر قدرة على المنافسة في أفريقيا في عام ٢٠٠٩، برصيد قدره ٤،٦ من أصل ٥ للقدرة التنافسية. وهذا يجعل اقتصادها في المركز ٣٦ الأكثر تنافسية على الصعيد العالمي، وفي المركز الخامس الأكثر تنافسية في العالم العربي (www.weforum.org).

والشكل ٦،٢ يبين أداء تونس على ١٢ ركيزة من ركائز مؤشر التنافسية العالمي (الخط الأزرق) بالقياس إلى متوسط الدرجات عبر جميع الدول التي في نفس المرحلة من التنمية

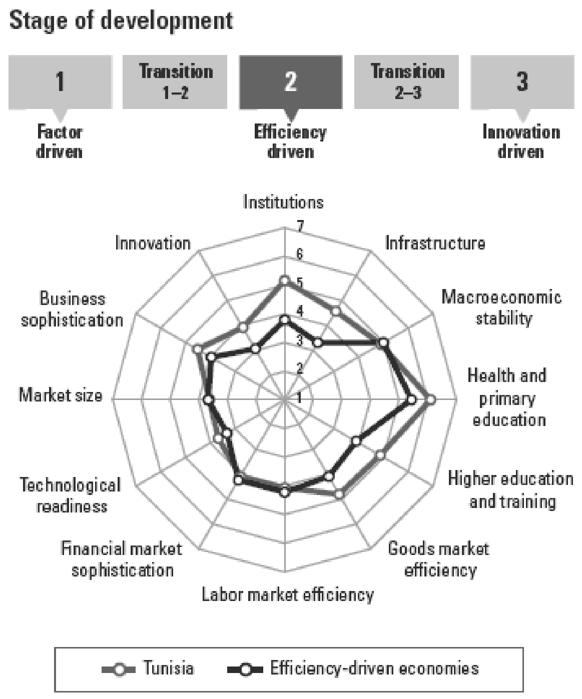
تقدم الإدارة العامة فى إطار إصلاح السياسات بدول منطقة الشرق الاوسط وشمال افريقيا ٢٠٢

(الخط الأسود). وكما يوضح الشكل، فإن الأداء كان رائعاً وخاصة في مجالات البنية التحتية والمؤسسات.

الإطار المؤسسي وأصحاب المصلحة الرئيسيين

فالوزارة الأولى [رئاسة الوزراء] تشجع جميع الهيئات الحكومية على التبسيط والعمل معها في تلك العملية. وعلى وجه الخصوص الإدارة العامة للإصلاحات والدراسات المستقبلية الإدارية ومقرها في الوزارة، تدعم تصميم وتنفيذ مبادرات التبسيط الإداري، حيث أرسلت الوزارة الأولى في عام ٢٠٠٥، تعميماً إلى جميع الوزارات تطالبهم بالقيام بالتبسيط الإداري. ومنذ أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٥، اجتمع الفريق المسئول في الإدارة العامة للإصلاحات والدراسات المستقبلية الإدارية مع جميع الوزارات لتحميسهم على تحسين كل إجراءاتهم الادارية. وفي عامي ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨ جاء دافع آخر من مكتب المستشار القانوني للوزير الأول [رئيس الوزراء]، بصفته حارس البوابة التنظيمية الوطنية، حيث دعا إلى تنظيم أفضل وأقل إرهاقاً.

الشكل ٦,٢ تنافسية تونس



وقد اتخذت تونس منهجية للتبسيط الإداري؛ فكان على كل وزير أن يعين مسئول تنسيق لعملية تنفيذ عمليات الإصلاح. وهؤلاء المنسقون مسئولون عن التزامات التبسيط الإداري أمام الوزير الأول والآخرين. فإدارة الشئون القانونية في كل وزارة تساعد أيضاً من خلال تبسيط القواعد التي تنظم الإجراءات الإدارية.

وللمضي بهذه العملية إلى الأمام، تم إعداد الفرق العاملة، وتتألف من مسئولين وأكاديميين ورجال أعمال. وكانت تهدف لتطوير استراتيجية التبسيط الإداري من خلال دراسة ومناقشة تحديات السياسة العامة، ومن ثم اقتراح الحلول. فعلى سبيل المثال، الفريق العامل المعني بالمشتريات العامة اقترح التبسيط في عملية تقديم العطاءات. ويحصل المشاركون في هذه المجموعات على مكافأة مالية، كما هو الحال في لبنان.

كما استفاد البرنامج أيضاً من مؤسسة الإصلاح المتواجدة في تونس منذ فترة طويلة، فهناك فريق المواطن الرقيب، الذي أنشئ في عام ١٩٩٣ بوصفه آلية رقابة غير رسمية لتقديم الخدمات العامة. وخلافاً على المفتشين الرسميين، ففريق المواطن الرقيب يتفاعل مع الإدارة العامة ويتظاهر بأنه مواطن مجهول (نموذج التسوق المقنع) لتقييم أداء الخدمة، والمسئولين الحكوميين الذين يقدمونها. وقد ساعد ذلك على تحسين ظروف العمل للمسئولين، فضلاً عن الحد من الأعباء الإدارية على المواطنين.

ولمواصلة بناء هذا العمل وتعزيز الجودة الإدارية على أساس إقليمي، نجد مركز الدراسات القانونية والقضائية التونسي (جزء من وزارة العدل وحقوق الانسان) قد تعاون مع منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية لإطلاق المركز الإقليمي الجديد المعني بالخبرة في جودة التنظيم (CERQ) في مايو/آيار ٢٠٠٩. ويهدف المركز إلى تعزيزالمعرفة وأن يصبح مرجعاً لتقنيات تحسين البيئة التنظيمية والإدارية في جميع أنحاء منطقة المينا.

وكانت وزارة الصناعة والطاقة والمؤسسات الصغرى والمتوسطة نشطة بدرجة ملحوظة، ولا سيما في مجال التبسيط الإدارى. وتستضيف الوزارة هيئة الترويج الصناعية، والتى توفر للوزارة وجهة نظر مؤيدة لقطاع الاعمال فيما يخص أعمال تبسيط البيئة الإدارية للشركات. وكانت الهيئة أيضاً أول مؤسسة حكومية تحصل على شهادة المنظمة الدولية للتوحيد القياسي (أيزو) في تونس.

تبسيط الإجراءات الإدارية للجمهور

ثم يأتى التزام الإدارة العامة بآلية إدارة الجودة الأيزو ٩٠٠١، والتي أدت إلى تحسين إدارة الإجراءات الإدارية. فنظم الأيزو تتطلب آليات أكثر شفافية ومساءلة وفعالية. فميثاق «ماريان» – الفرنسي- يترك أيضا أثره على إدارة الهيئات الحكومية في تونس، ويقوم بتحديد الممارسات الجيدة لضمان الجودة في تقديم الخدمات العامة. ونعرض من خلال الإطار ٦,٣ في لمحة وجيزة مبادرتين مرتبطتين بهذه الآلية.

فالوزارة تستخدم المخططات لتصور وتتبع مبادرات تبسيط الإجراءات الإدارية. فتلك المخططات تحدد عددا من الخطوات والوثائق، والوقت اللازم للإجراءات الإدارية في وزارة ما ومستوى التنقيح الذي التزمت به الهيئة، مع السماح لعمل تقييم لاحق من خلال إنشاء وحدة إدارة الأداء لمراقبة التنفيذ.

التبسيط داخل الإدارة العامة

وتعتبر تونس حالة فريدة من نوعها من بين دراسات الحالة الثلاث في عملية التبسيط الإداري، حيث يتم تحريكها ومراقبتها من قبل الوزارة الأولى حيث إنه جزء من التزام الحكومة التونسية لتحديث الدولة. فقد عززت وقادت الوزارة الأولى عمليات الاصلاح من أجل توفير أرض صلبة لمجموعة متنوعة من المشاريع التي تمس حياة المواطنين. كما عملت كل وزارة على الحد من الأعباء الإدارية، وقامت بعمل تنسيق مشترك بين الوزارات الاخرى.

إطار ٦,٣ المبادرات الرامية إلى تبسيط الإجراءات الإدارية في تونس

نظم المعلومات والاتصال عن بعد (RICS)

لقد جمعت تونس بين نهج الحكومة الإلكترونية ومبادرتها للتبسيط الإداري، لإتاحة المعلومات الخاصة بالإجراءات الإدارية للمواطنين عبر الإنترنت، حيث إن تلك المبادرات تمثل خطوة هامة على طريق تعزيز الشفافية والوضوح وفهم المتطلبات التنظيمية والإدارية. وقبل إطلاق نظم المعلومات والاتصال عن بعد رسمياً، غالباً ما كان يشكو المواطنون من عدم وجود معلومات واضحة عن كيفية الحصول على وثائق رسمية، أو التوافق مع الإجراءات الإدارية. وقد استجابت الحكومة، وذلك بإتاحة معلومات عن كل إجراء إداري على الانترنت. فنظم المعلومات والاتصال عن بعد، قد وفرت المعلومات الخاصة بكل عملية إدارية والوثائق اللازمة والخطوات وفترات الانتظار، والمكاتب التي يتم تسليم الطلبات فيها وجمعها، والمراجع القانونية. فالموقع يوفر معلومات كاملة مدعومة بتفاعل مع موظف عن طريق البريد الإلكتروني، ومركز اتصال، ونظام التغذية المرتد عبر الإنترنت. وقد حل ذلك النظام محل الدليل الارشادي للإجراءات الذي تم صياغته من قبل كل هيئة حكومية، والذي كان في الأصل جزءاً من عملية الأيزو. فنقص الموارد كان يعني أن الأدلة الإرشادية لم تكن دائما تُحدث وسرعان ما أصبحت غير صالحة.

وكما توضح التجربة التونسية، فإن استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات للإجراءات الإدارية يعني أكثر من مجرد تحميل النماذج عبر الإنترنت. فإن الإجراءات نفسها يجب أن يعاد هندستها من أجل تكييفها مع البيئات الفنية الحديثة، حيث يتطلب ذلك إعادة النظر في التشريعات التي تعمل بالفعل وتشرف الوزارات التونسية عليها بنشاط.

القضاء على التصاريح التقليدية

في عام ٢٠٠٤، بدأ برنامج إصلاح من أجل القضاء على الإجراءات الإدارية في الحصول على التصاريح والتراخيص التقليدية. حيث كان الهدف هو إلغاء ٩٠ ٪ من التصاريح اللازمة للأنشطة الإقتصادية في تونس. وكنتيجة لذلك، فإن المواطنين لم يعودوا بحاجة إلى الانتظار للحصول على تصاريح رسمية قبل البدء في العديد من الأنشطة. فالرقابة والتفتيش على الأنشطة تُجري مرة واحدة عقب الانتهاء. ويطلق على هذا النهج الجديد، «الصمت يعني موافقة»، وقد قضت على فترات الانتظار غير الضرورية ووضعت المواطن في محور النظام الإداري.

فتحديد نطاق المشروع قد حل محل التصاريح التقليدية كوسيلة لاستعراض تقديم الخدمات. وتحديد نطاق المشروع عبارة عن وثائق تعاقدية تحدد تفاصيل خدمة أو منتج ليتم تقديمه، مبيناً السياق والتنفيذ والموارد والتحديات والخلفية القانونية. والتصاريح تعد الآن استثناء. وسوف تنتهي تلك المبادرة في عام ٢٠١٠، عندما يقوم الوزير الأول بتقييم التقدم الذي تم إحرازه.

وقد ركزت عمليات الإصلاح على تحسين نوعية العمليات التنظيمية والاطلاع على المعلومات، وتبسيط الإجراءات الإدارية. وعلى وجه الخصوص، فإن القضاء على التراخيص والتصاريح التقليدية قد يسر النشاط الإقتصادي في البلاد، وأدى إلى مزيد من الشفافية مع عدم التمييز في التعامل مع المواطنين وعدد أقل من فرص الفساد، كما أن آليات الرصد مثل فريق المواطن الرقيب قد ساهمت في تحسين تقديم الخدمة.

وبالمقارنة بالبحرين ولبنان، فقد وضعت تونس موارد أقل في إنشاء اسلوب الشباك الواحد. إلا إن الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالإجراءات عبر الإنترنت متطور بصورة جيدة، وأصبح مثالاً للبلدان الأخرى. وللمضي قدماً، ستعمل الحكومة على إنشاء نقاط اتصال واحدة لإجراءات المعاملات الحالية.

وحتى الآن، لم يتم قياس الروتين أو عبئه على الفعالية بشكل منهجي. فتلك النوعية من الأعمال قد تمكن من تحديد المشاكل الادارية والتنظيمية والأعباء غير الضرورية ومجالات الإصلاح لمواصلة التبسيط الإداري. وبالإضافة إلى ذلك، فقياس آثار الإصلاح يمكن أن

يساعد على تقدير المكاسب من التبسيط وكسب المؤيدين للمستقبل، وبناء قوة دافعة للحفاظ على دعم من الحكومة والإدارة العامة والمواطنين.

٦.١ الاستنتاجات

الدروس المستفادة من دراسات الحالة

هذا الفصل يوضح كيف يمكن لبلدان منطقة المينا إحداث عمليات الإصلاح. فقصص النجاح هي مصدر إلهام للعمل في المستقبل، وعلى وجه الخصوص للمضي قدماً في استراتيجيات الحكومة بكامل تطبيقاتها، وزيادة استخدام الأدوات القائمة على الأدلة لقياس التكاليف وتحديد الأهداف، وزيادة مشاركة أصحاب المصلحة في الحد من الروتين.

إن دراسات الحالة الثلاث تتيح لنا أيضاً النظر في كيفية أن التبسيط الإداري قد ساهم في دفع برمجة الإدارة في منطقة المينا. فأسس الإدارة الرشيدة هي الشفافية والمساءلة والفعالية. وكما أن تنفيذ التبسيط الإداري في بلدان دراسات الحالة يساعد على المساهمة في تحقيق تلك الأهداف، إلا أنه يبرز أيضا التحديات، وبالتالي خطوات العمل في المستقبل. فالحكومات في منطقة المينا قد بسطت حياة المواطنين والشركات بشكل أساسي من خلال العناصر التالية:

- تبسيط الاجراءات الادارية، والتى أثمرت وأسفرت عن مكاسب للحكومة والاقتصاد. فعلى سبيل المثال، الحصول على تصاريح للأنشطة الإقتصادية هي الآن أسرع في كثير من الدول نتيجة للإصلاحات الملموسة.
- نظام الشباك الواحد المنتشر في المنطقة، ولا سيما بالنسبة لتسجيل الشركات، قد جلب المؤسسات المشتركة في إجراء إداري معين تحت سقف واحد معاً، كما عزز بشكل فعال الشفافية والفعالية، فضلاً عن توفير الوقت.
- إنشاء شبكات من الخبراء في جميع أنحاء الإدارة. فهذه الشبكات قد وسعت النطاق لمبادرات جديدة في التبسيط الإداري، ووفرت آليات لمساءلة الحكومة إزاء التزاماتها.
- رصد مبادرات التبسيط الإداري، وتعزيز المساءلة داخل الإدارة. فالإجراءات التي تتخذها المؤسسات الملتزمة بالتبسيط يتم تقييمها بطريقة منهجية، إما من سلطة عليا أو من قبل مراقبي المواطنين.

فكلما تتقدم عمليات الإصلاح إلى الأمام، فإن زعماء المينا قد يستفيدون من إدماج خمسة دروس مستفادة من دراسات الحالة:

١. ليس هناك نهج واحد لتنفيذ التبسيط الإداري. فكل بلد يتكيف مع التحديات الخاصة به، ولكن الخبرة القادمة من الدول الأخرى يمكنها مساعدة وإرشاد بلدان أخرى لوضع استراتيجية ناجحة.
٢. القوة الدافعة لتحسين الأداء الإقتصادي هي المحرك الرئيسي لتبسيط الإجراءات الإدارية، مع زيادة الاهتمام بتحسين الخدمات للمواطنين.
٣. دول المنطقة قد استخدمت مناهج مختلفة، بدءاً من تقديم الدعم في محور الحكومة إلى تقاسم المزيد من المسئوليات على نطاق واسع لتبسيط الإجراءات الإدارية فيما بين المؤسسات.
٤. عملية الإصلاح قد استفادت من مشاركة المجتمع المدني والممثلين الإقتصاديين، وبخاصة من مجتمع الأعمال، ولكن أيضاً من النقابات العمالية وجمعيات المستهلكين.
٥. تطوير التبسيط الإداري والحكومة الإلكترونية يعملان في كثير من الأحيان بشكل متواز. فالحكومة الإلكترونية قد حصلت في الآونة الأخيرة على مزيد من الدعم السياسي، حيث ان الجمع بين كل من تلك الجهود في وقت واحد قد خلق التآزر الذي استفاد منه المواطنون في نهاية المطاف.

الخطوات التالية

لا يزال يتعين القيام بالكثير، على الرغم من إحراز تقدمٍ كبير. فعلى سبيل المثال، تقوم بلدان المينا بتبسيط إجراءاتها الإدارية بطريقة خاصة نوعاً ما. وتفتقر تلك الجهود بوضوح إلى إستراتيجية الحكومة بكامل تطبيقاتها، أو برنامج قوي لزيادة التبسيط الإداري. فالاستخدام المتزايد للبرامج التي تعتمد أكثر على الأدوات القائمة على الأدلة سيوفر فرصة لتحسين كفاءة النظم الإدارية والحد من البيروقراطية في بلدان المنطقة، وإدماج نهج أكثر شمولاً في عملية الإصلاح التنظيمي. وتبدي الحكومات الآن اهتماماً لاغتنام تلك الفرصة.

كما أن مناقشات ودراسات الحالة لمبادرة الإدارة الرشيدة من أجل التنمية في الدول العربية GfD تحدد العديد من التحديات والعوائق المطلوب التغلب عليها في منطقة المينا، حيث تعمل الدول من أجل النهوض بالتبسيط الإداري:

- تصميم استراتيجيات شاملة للتبسيط الإداري. فعدم ترابط عمليات الإصلاح قد يخلق عدم الكفاءة. كما أن التحسين فقط في بعض مجالات البيئة الإدارية

قد يؤدي إلى التضارب. فعلى سبيل المثال، قد يكون من السهل إنشاء شركة، ولكن من المستحيل إغلاقها، وبالتالي من الممكن وجود الكثير من الشركات التي لا تزال مسجلة، ولكن ليس لها وجود. فوجود استراتيچية شاملة يخلق التآزر؛ كما أن عمليات الإصلاح التي تركز على تنمية القطاع الخاص من الممكن هي الأخرى أن تساعد على تحسين خدمات المواطنين. فالنهج الشامل يجنب أيضاً حدوث التناقضات، كأن تعمل منظمة على تعديل لائحة، في حين أن منظمة أخرى تعمل على تبسيطها.

- الحصول على دعم كاف من المجتمع وأصحاب المصلحة. فالمشاركة النشطة من جانب صناع القرار والمسئولين الفنيين والجمهور مطلوبة من أجل تحقيق النجاح في عمليات الإصلاح. فالمواطنون المهتمون والخبراء الفنيون ومنظمات الأعمال والجمعيات المدنية، هؤلاء جميعا يمكنهم المشاركة بطريقة أفضل في تلك العملية. وعلى الرغم من أن هذا يتطلب تغيير الثقافة الحالية، إلا إنه يمكن أن يتضمن وجهات نظر المستخدمين بطريقة أكثر اتساقاً من الحالات المقدمة في هذا التقرير. كما يمكن أن يساعد استخدام تكنولوچيا المعلومات والاتصالات أيضاً في هذا الصدد. كما أن الدعم رفيع المستوى مطلوب، ولكن لا تتفق آراء جميع السياسيين على أن الحد من البيروقراطية له الأولوية. فالمسئولون على المستوى الفني يميلون لتطبيق عمليات الإصلاح، ولكنهم قد يعتبرون عمليات التبسيط تشكل تهديداً لأعمالهم. فالمواطنون فقط هم القادرون على تقديم وجهة نظر المستخدم، ولكن في كثير من الأحيان ليس لديهم إمكانية الاطلاع على عمليات الإصلاح المقترحة، وبالتالي فإن التواصل الفعال لعمليات الإصلاح قد يزيد من وعي المواطنين، ويخلق مجموعة من مؤيدي عمليات الإصلاح.
- تعزيز زيادة التنسيق بين المؤسسات لزيادة عمليات التبسيط. هناك عديد من المبادرات قد اتخذت النهج الفردي، وفقدت الفرص المتاحة لمزيد من التآزر. فالمؤسسات التي تعمل على عمليات التبسيط لديها نفس الاحتياجات لتشغيلها وتنسيقها ومراقبتها بكفاءة مثلها مثل المؤسسات الأخرى. ثم إن التنسيق وتبادل المعلومات يسهمان في كل من التعاون والمنافسة الصحية بين الفرق في مختلف الهيئات. غير إنه عندما تكون الموارد شحيحة للغاية، فإن التنسيق سيعاني حتماً، بل من الجائز فقدان رأس المال البشري الماهر اللازم للنجاح.

- الحفاظ على عمليات الإصلاح مع مرور الوقت. بدء التبسيط الإداري يتطلب عملاً مستمراً ودءوباً لمواصلة المضي قدماً. هنا يوجد طريقان مختلفان لتحقيق النجاح:
  ١. التخطيط واسع النطاق من أجل التغلب على تلال الأوراق.
  ٢. أو الفحص التدريجي من خلال تلك التلال، للسعي وراء إنجازات صغيرة تحقق تقدماً مطرداً ولكن تدريجياً.
- استخدام التقنيات بحكمة وروية لتحديد تكاليف الروتين. فالتحديد الكمي لتكاليف الإجراءات الإدارية يوضح ما يمكن تحقيقه من مكاسب عن طريق تقليل الروتين. وتساعد المؤشرات في صلب هذه القياسات على إظهار ما ينعكس من جراء عمليات الإصلاح من تأثير، وكذلك التقدم المعياري المحرز بالمقارنة ببلدان أخرى. غير إن الحكومات قد تميل إلى التركيز على التصعيد في التصنيف الدولي بدلاً من التركيز على تحسين الخدمات العامة.
- تبسيط أكثر لأنظمة الشباك الواحد من خلال التطور من وجود ممثلي مختلف الهيئات تحت سقف واحد فقط إلى وجود ممثل واحد فقط يمكن أن يقدم جميع الخدمات للمواطن. ومن بين الحالات المقدمة في هذا التقرير، تم تعيين طرف ثالث لأداء ذلك الدور إلى حد ما، مثل استخدام ممثل خاص في تونس، وخدمة التسليم لليبان بوست في لبنان، أو التعاقد مع مستشار معتمد لنظام الشباك الواحد للبلدية في البحرين.

لقد تعاونت بلدان منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية مع بلدان المينا لتحديد الوسائل للتغلب على تلك التحديات وغيرها، وقد اهتدت إلى وضع وثيقة إرشادية للممارسين (منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية ٢٠٠٩).

المراجع

Amiouni, A. (2008), «Lebanon Administrative Simplification: Past and Present», presentation at the Regional Capacity Building Seminar on Administrative Simplification: Overcoming Barriers to Implementation, Cairo, Egypt, 18-19 June.

European Commission and OECD (2008), Report on the Implementation of the Euro-Mediterranean Charter for Enterprise: 2008 Enterprise Policy Assessment, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, available at www.oecd.org/document/37/0,3343,en_2649_40340912_41779493_1_1_1_1,00.html.

Government of Bahrain (2008), The Economic Vision 2030 for Bahrain: From Regional Pioneer to Global Contender, Government of Bahrain, Manama.

Gulf Daily News (2008), «Red Tape ‘Enemy of Success’», Gulf Daily News, 16 December 2008.

Gulf Daily News (2009), «Bahraini PM Urged Businessmen to Become MPs», Gulf Daily News, 10 July 2009.

OECD (2009a), Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers, OECD, Paris, available at www.oecd.org/document/43/0,3343,en_2649_34141_38227179_1_1_1_1,00.html#Overcoming_barriers.

OECD (2009b), Making Life Easy for Citizens and Businesses in Portugal: Administrative Simplification and e-Government, OECD, Paris, available at www.oecd.org/gov/regref/portugal.

République Tunisienne Premier Ministère (2007), La stratégie du développement administratif (2007-2011), Premier Ministère, Direction générale des réformes et perspective administrative, Tunis.

World Bank (2009) Country Profile for Bahrain. Doing Business 2009.

World Bank (2009), World Bank Doing Business 2009, World Bank, Washington DC.

World Bank (2010), World Bank Doing Business 2010, World Bank, Washington DC.

World Economic Forum (2009), Africa Competitiveness Report 2009, World Economic Forum, Geneva.

الفصل السابع

الإنجازات في مجال الحكومة الإلكترونية

إن استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات للمساعدة في الأنشطة الحكومية هو أمر ليس بجديد على منطقة الـ «مينا» (منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا)، فقد تضافرت الجهود على نطاق أوسع خلال السنوات الخمس الماضية، من أجل تطبيق تلك التكنولوجيات على الخدمات العامة، ومن أجل تحسين ممارسات الإدارة. فبينما يوجد عدة محركات مختلفة لإقرار الحكومة الإلكترونية، إلا أن العوامل المشتركة هي الاحتياجات المدركة لتحسين جودة الخدمات العامة من أجل تعزيز السيطرة الإدارية، وكذلك مسايرة الاتجاه العالمي. وقد أثبتت الحكومة الإلكترونية أنها بوابة مميزة لعدد كبير من عمليات إصلاح القطاع العام، حيث تقدم منطقة الـ «مينا» (منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا) نماذج تجارب واسعة النطاق.

وهذا الفصل يبرز إلى حد كبير تجارب دول مثل مصر والمغرب والأردن، والتي تهتم في المقام الأول بالتطبيق الأساسي للحكومة الإلكترونية؛ بينما دول مثل البحرين ودبي تطبقان الممارسة الجيدة للحكومة الالكترونية على نطاق واسع، لزيادة الخدمات المقدمة للمواطنين، وتشجيع النمو والاستثمار على الصعيد الداخلي.

٧.١ مقدمة

إن استخدام تكنولوچيا المعلومات والاتصالات للمساعدة في الأنشطة الحكومية هو أمر شائع في منطقة الـ «مينا» (دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا) منذ عدة عقود. ولكن في الآونة الأخيرة تضافرت الجهود من أجل تطبيق تلك التكنولوچيات بشكل منهجي على الخدمات العامة، ومن أجل تحسين ممارسات الإدارة، حيث أن الحكومة الإلكترونية في شكلها الحالي، تعتبر بشكل عام جزءاً لا يتجزأ من جدول أعمال التنمية الإقتصادية والإجتماعية، وإصلاح السياسات على حد سواء، ومن حيث وعودها بتحسين تقديم الخدمات للمواطنين، وتطبيق آليات أفضل للنمو الإقتصادي. وكل ذلك من شأنه أن يوفر منظوراً متشعباً عن أنشطة الإدارة العامة، وأن يبين كيفية عمل الدول المختلفة على زيادة أنشطتها الخاصة بالإصلاح العام.

وهناك طائفة واسعة من الخبرات في داخل تلك المنطقة، بدءاً من تلك التي بمصر والمغرب والأردن، والتي تنظر في المقام الأول إلى التنفيذ لتحسين إدارتها كهدف رئيسي لها، وحتى أولئك في البحرين ودبي، حيث تعتبر تحسين الخدمات للمواطنين، وتشجيع الاستثمار الداخلي والنمو من الأهداف الرئيسية لها. ويبين هذا الفصل كيف أن كل هذه الدول تسعى جاهدة لتصميم وتنفيذ وإدارة مشاريع مشروعات الحكومة الإلكترونية الطموحة، ولديها رغبة مشتركة في البحث عن بعض الحالات الرائدة على مستوى العالم، وعن أنسب تكنولوچيا قواعد البيانات والشبكات والخدمات الفورية، وسلسلة كاملة من التطبيقات الأخرى الجديدة لتكنولوچيا المعلومات والاتصالات. وهى جميعها تروي قصة من الجهد والقناعة، بل وتنظر في بعض الأحيان إلى تحقيقها للتميز في الإدارة العامة على أنه غالباً ما يكون انتصاراً على قوى التعنت والرفض العام لاستخدام التكنولوچيات الجديدة.

في حين أن المناقشات الحالية للحكومة الإلكترونية تميل إلى التركيز على الخدمات المفعلة على الويب – ذلك النوع الذي بدأ في جميع أنحاء المنطقة بدرجات متفاوتة منذ حوالي عام ٢٠٠٤، مواجهة الموروثات من الممارسات القائمة، وبخاصة قواعد البيانات الحكومية التي قد تكون مصدراً مفيداً للبعض، إلا أنها قد تمثل عبئاً على الآخرين. وقد تم اتخاذ الخطوات الإدارية لإدخال نظام الحكومة الإلكترونية في هذه الدول منذ أواخر التسعينات. ورغم تعثر البعض في بداية الألفينات، إلا أنه في الدول الخمسة التي خضعت للدراسة، حدثت جهود مجددة رامية إلى تنسيق وتحسين الحكومة الإلكترونية منذ ذلك الحين، إلى

جانب استراتيچيات لتحسين الخدمات الإلكترونية. فهذا الفصل يركز على تلك الجهود التي بذلت مؤخراً، ويسلط الضوء على التطبيقات الأساسية.

وقد تم اختيار حالة واحدة من كل بلد لتوضيح أحد المواضيع الرئيسية، وهي: استراتيچيات التنفيذ الناجحة، والإمكانات والتحديات التي تواجه تقديم خدمات الحكومة الالكترونية الخاصة بالمعاملات للمواطنين والشركات، وتبسيط الإجراءات الإدارية للأعمال، والأدوات اللازمة لتنسيق الأنشطة المتباينة في الإدارات المركزية والمحلية، والتحولات للمكاتب الخلفية والجهود الجديدة المبذولة لإقامة إدارة متصلة.

وقد تم جمع أدلة كثيرة عن الحكومة الإلكترونية في الدراسات السابقة، وهى في الأساس من قبل الحكومات نفسها، ولكن أيضاً من جانب الأمم المتحدة، ومنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية، حيث تم تجميع بيانات في السنوات العشر الماضية عن القدرات والإتاحة والمدخلات والمخرجات، وعن العمليات بمعظم دول المنطقة. ومؤخراً تغيرت بعض من القناعات حول توزيع الحكومة الإلكترونية بسبب مسائل التنسيق الأفقي التي لاقت النظر إليها بعناية.

فدراسات الحالة التالية تصف أولاً السياق العام لأنشطة الحكومة الإلكترونية وتاريخها الحديث، قبل التحول إلى مجالات الحكومة النشطة في تعزيز الممارسات الجيدة، وتلك التي لديها خطط طموحة جارية.

٧.٢ البحرين

إن صغر حجم البحرين، وثروتها الكبيرة وخطتها الإقتصادية الثابتة، كانت وراء خلق الظروف الملائمة لتنمية تكنولوچيا المعلومات والاتصالات الشاملة، في مجتمع مدفوع من خلال برامج حكومية طموحة. وكما هو الحال في دبي، وسنناقش ذلك فيما بعد، فإن دوافع البحرين الكامنة هي الحفاظ على أنشطة الشركات الدولية والقوى العاملة المهاجرة التي دعمها النمو الإقتصادي. ويتم تنظيم برنامج الحكومة الالكترونية من خلال مكاتب نائب رئيس مجلس الوزراء، ولكن القيادة تتم بمشاركة الرئيس التنفيذي للبرنامج لها، والذي يضمن الحصول على دعم سياسي رفيع المستوى. وأما العامل المحدد فهو القدرة على الاتصال مع الشركات. فالشركات المحلية والدولية تبدو مشاركة مقاومة، والممارسات لبرنامج الحكومة الإلكترونية غير كافية لتعزيز مشاركتها على الرغم من الاستثمار الهائل في أحدث إبداعات البنية التحتية.

فالتركيز على تطوير البنية التحتية جعل برنامج الحكومة الإلكترونية في البحرين يعتمد بشكل كبير على التكنولوچيا. فمعظم المسئولين يدركون ذلك على أنه ضرورة تعطي قدرات لبنية تحتية منخفضة، ولكن تتحسن في سرعة، وفي جميع المجالات، بالإضافة إلى مجال

الهواتف النقالة. ولعل ذلك يفسر الترتيب المتقدم نسبياً لمؤشر الأمم المتحدة للحكومة الإلكترونية (المركز ٤٢) عن مركزها لمؤشر قدرة الويب (المركز ٤٤، الأمم المتحدة، ٢٠٠٥). ورغم أن الحكومة الإلكترونية هي برامج فعالة للغاية، مع ٢٧ ٪ و ٢٦ ٪ من الخدمات التي تعتبر فاعلة ومتصلة، فهناك اتفاق عام على أنه من الممكن توسيع نطاق تلك الخدمات (الأمم المتحدة، ٢٠٠٨).

وقد اعترف خمسة من المسئولين في هيئة الحكومة الإلكترونية على ضرورة تغيير الثقافة، ليس فقط لإقرار ممارسات مثل التصويت الإلكتروني، ولكن أيضاً لجعل الخدمات سلسة على نطاق واسع خلال السنوات الخمس المقبلة. فجميع المسئولين الحكوميين الذين تمت مقابلتهم أعلنوا عن رؤيتهم لجعل البحرين رائدة بين دول مجلس التعاون الخليجي في تنسيق الحكومة الإلكترونية.

المبادرات والخدمات

وقد نفذت البحرين العديد من الخدمات الجديدة الطموحة منذ عام ٢٠٠٥. وعلاوة على ذلك، فقد تقبل الجمهور تلك الخدمات بحماس، مما سمح بإدخال سريع لخدمات جديدة. وأحد الأمثلة البارزة هو الخدمة المتنقلة لتقديم نتائج الامتحانات المدرسية. فأول استخدام لها استقطب أكثر من ٥٠٠٠ مستخدم حتى قبل تسويقها على نطاق واسع. وكان هذا برهاناً مثيراً على فعالية الانتشار الشفهي بين أطفال المدارس البحرينيين ويدل على اهتمام جمهور المستقبل بخدمات الحكومة الإلكترونية.

التحديات

إن وجود ممارسات جيدة للحكومة الإلكترونية في أي مكان آخر داخل دول مجلس التعاون الخليجي، قد زاد من آمال المواطنين والشركات، حيث أن مديري الحكومة الإلكترونية يكافحون من أجل الحفاظ على الوتيرة السريعة للتغيير. ويواجه المستخدمون المدنيون صعوبة في مواكبة الأولويات سريعة التغير في السنوات الأخيرة، وخصوصاً حينما يكون التنسيق الوزاري المشترك مطلوباً. ورغم وجود عدة نجاحات واضحة ومعممة بصورة جيدة من خلال الجوائز، إلا أن هناك بعض المشاكل الواضحة لملكية المشروعات، حيث يجب إعلام الوزراء جيداً بأحدث الخدمات المقدمة. وهذه هي كل التحديات للنمو السريع والجودة العالية، ويجري معالجتها عن طريق لجنة إشراف يرأسها نائب رئيس مجلس الوزراء وتسعة وزراء.

ومع ذلك، فالآمال العالية تحرك طموحات جديدة في البحرين، وتشمل تلك الطموحات الاستخدام واسع النطاق لخدمات «الدفع» التي تنطوي على رسائل إلى الأجهزة النقالة،

فضلاً عن توجيهها رسائل البريد الإلكتروني الشخصية. فإعادة توجيه دور موظفي الخدمة المدنية نحو «التوعية التي تركز على العملاء» يتطلب المزيد من التدريب الجاري حالياً.

دراسة حالة: وسطاء من أجل التغيير (قادة التغيير)

هناك آلية أساسية من أجل التغيير الثقافي، وهي استخدام وسطاء لمساعدة المواطنين والمستخدمين من رجال الأعمال، وبخاصة في الدول التي لديها درجة منخفضة من انتشار الإنترنت. فالوساطة من هذا القبيل في البحرين يمكن أن تشجع الاستيعاب السريع لخدمات الحكومة الإلكترونية. وعلى ذلك تم استخدام المساعدين، وأنشطة التوعية واسعة النطاق بنجاح في البحرين. وحدث ذلك الاستخدام في البداية من قبل شركة البحرين للاتصالات السلكية واللاسلكية للمساعدة في تغيير وسائل الدفع الإلكتروني للعمليات النمطية، مثل الفواتير الدورية وخدمات الاتصال. وبناءً على تجربة الاتصالات في استخدام مكاتب البريد كمواقع أولية للأكشاك الالكترونية، فقد توسع برنامج الحكومة الإلكترونية ليشمل مراكز المجتمع، حيث يذهب الناس عادة لطلب الخدمات الإجتماعية من جميع الأنواع. فبرنامج الأكشاك، يتعاقد مع موظفين من الشباب مؤهلين من الناحية الفنية، وداعمين ومتحمسين لتوجيه المواطنين أثناء التدريب العملي على استخدام العديد من المهام. ويتوفر لكل مواطن أحد الأكشاك على بعد ٢ كيلو متر تقريباً من مسكنه، مما يسمح لمن لا يملك اتصالاً بالإنترنت في المنزل، أو الذي لا يرغب في استخدام مقهى عام للإنترنت، بالوصول إلى تلك الخدمات، وهي خدمة مجانية. ولقد استغرق الأمر خمس سنوات لتصل نسبة سداد فواتير الاتصالات إلى حوالي ٤٥ ٪، على الرغم من ارتفاع رأس المال البشري في البلاد. فذلك يعتبر الآن دليلاً إرشادياً تحفظياً لتنفيذ معاملات خدمات حكومية أخرى عند استخدام الوسطاء.

فالحكومة البحرينية تعتزم توسيع تلك المبادرة لتشمل مجموعة أكبر من الخدمات المتنوعة؛ فهناك إستراتيجية معقولة، نظراً للمستوى المنخفض نسبياً في الوقت الراهن للمشاركة الإلكترونية، مع وجود مستوى مرتفع من رأس المال البشري. وعلاوة على ذلك، فإنه يجري إدخال خدمات إضافية ومعالجة العوائق التي تحول دون المزيد من التكامل الأفقي الفني والإداري على حد سواء بين الدوائر الحكومية المختلفة. واستناداً إلى زيادة استخدام الحكومة الإلكترونية، فإن البحرين تطمح لتصبح رائدة في استخدام الحكومة الإلكترونية في المنطقة، وهو ما أصبح الآن ممكناً على الأقل لخدمات المواطنين. فالاستخدام الواسع للوسطاء هو أحد الدروس التي يمكن أن تعتمد عليها كثير من الدول التي تهدف إلى زيادة استيعاب المواطن للخدمات.

٧.٢ دبي والإمارات العربية المتحدة

تنسق الإمارات العربية المتحدة العديد من الشئون لإماراتها. إلا أن حكومة دبي، ولا سيما التي يقودها ديوان الحاكم، قد مضت قدماً مع مهمة منظمة وممولة بشكل جيد للغاية، لتجعل ممارسات الحكومة الإلكترونية في جميع فروع الخدمة العامة، ولتضمن أن الإمارات العربية المتحدة رائدة في استعداد الحكومة الإلكترونية في المنطقة. فهي لديها بالفعل مواقع للمعاملات والخدمات الحكومية الإلكترونية التي قد يصعب الحصول عليها. ومع ذلك، فمبادرة الحكومة الإلكترونية تعاني من انخفاض الاستخدام من قبل المواطنين والشركات. وقد وُجهت جهود جديدة في الأشهر الأخيرة لتقديم خدمات للمواطنين، وتلبية أعلى المعايير المتوقعة من قبل الشركات.

فمعظم الدوائر الحكومية توفر مزايا واسعة النطاق على الإنترنت لراحة المستخدم وكفاءة النظام. وهذا ما انعكس على مرتبة الإمارات العربية المتحدة، فهى الخامسة على مستوى العالم في خدماتها التفاعلية (الأمم المتحدة، ٢٠٠٨)، والتي تمثل ٨٠ ٪ من خدماتها الإلكترونية (Awan، ٢٠٠٧). ومع ذلك فقد تم وضع الإطار القانوني اللازم لتطوير الحكومة الإلكترونية الناجحة مؤخراً في دبي. وفي الواقع بدءاً من مارس /آذار ٢٠٠٩، أصدر نائب رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء وحاكم دبي الشيخ محمد بن راشد آل مكتوم، قانوناً لإنشاء دائرة حكومة دبي الإلكترونية. وتلك الدائرة الجديدة للحكومة الإلكترونية هى المسئولة عن تطوير إستراتيجية الحكومة الإلكترونية، ووضع سياسات لإدارة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والأمن والمعرفة وتنمية رأس المال البشري، وإدارة خدمات الحكومة الإلكترونية.

المبادرات والخدمات

فحكومة دبي لديها عدد من خدمات الحكومة الإلكترونية المتطورة بدرجة عالية، بما في ذلك استخدام البريد الإلكتروني والإعلانات التلقائية لإعلام المواطنين بما هو جديد. وبالإضافة إلى ذلك، فإن صاحب السمو الشيخ محمد بن راشد آل مكتوم نائب رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء وحاكم دبي، لديه موقعه الخاص به (www.sheikhmohammed.co.ae) حيث يجد المواطنون المعلومات المحدثة، ويمكنهم التواصل مباشرة مع قائدهم عبر البريد الإلكتروني لتبادل وجهات النظر. وقد وقعت حكومة دبي الإلكترونية اتفاقية مع جامعة زايد للتعاون في توفير فرص التطوير الوظيفي لطلاب الجامعة في مجال تكنولوجيا المعلومات، حيث تهدف تلك المبادرة إلى تعزيز كفاءة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات للطلاب، من خلال برامج التدريب والتوعية المختلفة ومشروعات البحث والتطوير، وغيرها من الأنشطة التي تطور مهارات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والكفاءة. فذلك هو جزء من جهود متضافرة لزيادة تطوير القدرات

البشرية من نقطة بداية محدودة نسبياً. وتُعد تلك الأنشطة مناسبة، جنباً إلى جنب مع سياسة استخدام الوسائل المتعددة وآليات الوصول، خاصة لدولة الإمارات بأكملها، نظراً للتفاوت الكبير بين الاستعداد التكنولوجي العالي على شبكة الإنترنت، والانخفاض النسبي للمشاركة الإلكترونية (دولة الإمارات في المرتبة ٤١ للمشاركة الالكترونية، وفقاً لتقرير الأمم المتحدة عن الاستعداد التكنولوجي (الأمم المتحدة، ٢٠٠٨).

ولنذكر مثالاً واحداً على الخدمات الإلكترونية في دبي، وهو من قطاع الرعاية الإجتماعية، ضمن مواقع وزارة العمل والمالية التي تسمح للمواطنين بإنشاء حسابات شخصية على شبكة الإنترنت وتوقيع الوثائق إلكترونياً. كما أنها توفر مجموعة واسعة من خدمات تعاملية، بما في ذلك مدفوعات بطاقات الائتمان وتقديم النماذج على الإنترنت، وفرض جدول زمني رسمي للرد على الاستفسارات ورسائل البريد الالكتروني عبر الإنترنت. كما يستخدم الإنترنت أيضاً لاستكمال طلبات الحصول على تأشيرة دخول البلاد، حيث يتم إعطاء باركود ثنائي الأبعاد وقابل للطباعة ومقروء من الحاسوب للسياح، لتقديم المعلومات الخاصة بهم، فذلك هو مجرد مثال واحد من مجموعة واسعة من خدمات جوازات السفر والتأشيرات، وخدمات مكتب الهجرة المتاحة على شبكة الإنترنت. وقد خفض ذلك الحاجة لوجود الموظفين، كما أن وقت تجهيز الطلبات انخفض من أيام لساعات فقط، وبذلك انخفضت الطوابير في مكتب تقديم الخدمة.

كما تتوفر عدة خدمات مالية، وهى متاحة سواء على المستوى الاتحادي أو المحلي. فعلى سبيل المثال، أدخلت دولة الإمارات عملة افتراضية، وهى الدرهم الإلكتروني، وهو عبارة عن محفظة إلكترونية، تتيح للمواطنين إيداع الأموال في مؤسسة مالية طرف ثالث. ويمكن من خلال تلك المؤسسة كطرف ثالث عمل تحويلات لدفع رسوم الحصول على التصاريح، والمخالفات المرورية وغيرها من الرسوم. وتم تقديم خدمة مالية أخرى في عام ٢٠٠٨ من قبل حكومة دبي الإلكترونية، وهى الدفع عن طريق الهاتف الجوال وهي خدمة مجانية للهاتف الجوال لدفع الرسوم الحكومية بطريقة فعالة وسريعة. في حين أنشئت تلك الخدمة في البداية لإعادة الشحن الالكتروني لرسوم الطرق السريعة (حسابات سالك)، إلا إنه يجري توسيع نطاقها لتشمل العديد من خدمات الحكومة في المستقبل القريب. والطابع الإلكتروني هو معاملة إلكترونية أخرى متاحة في جميع أنحاء دولة الإمارات، للتصديق على جميع أشكال الاستمارات الذكية، حيث يمكن للشركات المسجلة ملء جميع طلباتها في مكاتبها، وحيث يتم دفع الرسوم بطريقة آلية من خلال نقاط الدفع الإلكتروني Epos المربوطة ببرنامج الاستمارة الذكية، وبعد ذلك يمكن تقديم الاستمارات المدفوعة لمختلف الإدارات.

كما أن شرطة دبي تقدم أيضاً مختلف الخدمات الإلكترونية للمواطنين، حيث يمكن للمواطنين الاشتراك للحصول على أحدث المعلومات عن المرور عبر الرسائل القصيرة،

ويقوم القسم أيضاً بتشغيل موقع التطبيقات اللاسلكية. وباستخدام الهاتف الجوال، يمكن لأي شخص الدخول إلى هذا الموقع للعثور على المعلومات المطلوبة عن الطريق، مثل موقع أقرب مركز للشرطة. كما يوفر قسم الشرطة رابط لموقع إلكتروني عن قاعدة بيانات السيارات المسروقة، وحيث يمكن أيضاً للسائقين الدخول إلى الإنترنت، أو الأكشاك الموجودة في مراكز التسوق، لمعرفة ما إذا كان لديهم أي غرامات سرعة معلقة.

وبحلول عام ٢٠٠٧، كان هناك حوالي ١٥٠٠ خدمة إلكترونية للحكومة تقدم من مختلف الإدارات في دبي لكل من المقيمين والشركات (Awan، ٢٠٠٧)، حيث استمر هذا العدد في الارتفاع خلال عامي ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩. وقد أقرت إمارة دبي قانون المعاملات والتجارة الإلكترونية (القانون رقم ٢) في فبراير/شباط ٢٠٠٢، الذي يغطي المعاملات الإلكترونية كأداة لتحقيق أقصى قدر من التجارة الإلكترونية. ويتعين على جميع الجهات الحكومية في دبي استخدام www.tejari.com لنظام التجارة والمشتريات الإلكترونية. فكل من الحكومة الاتحادية والمحلية لديها نهج لا مركزي في الشراء، مع سلطة نقل المشتريات إلى الجهات الحكومية المختلفة، على حسب المبلغ. ومع ذلك فنظام عمليات الشراء الإلكتروني هو نظام مركزي لخدمة جميع الجهات الحكومية، ويعمل من خلال شركة مملوكة للحكومة وهي «تجاري» التي تدير السوق وخدمة الوساطة للمشتريات الحكومية.

وقد أجرى خبراء «تجاري» نشاط تقييم مبيعات موسع لإدارة حكومية واحدة، لتقييم قاعدة الموردين الخاصة بها. ولإدارة حكومية أخرى، قامت «تجاري» بتحليل وتخطيط عملية الشراء، مسلطة الضوء على المعوقات ومجالات التحسين، حيث يمكن الاستخدام الأمثل للتكنولوجيا. وثمة مثال آخر هو استخدام نظام تجاري للشراء الإلكتروني من قبل القوات المسلحة، والتي مكنتها من توفير ٤٠ ٪ من معدات مكافحة الحرائق، و ١٤ ٪ من أجهزة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، من خلال مقارنات ومفاوضات منظمة على الانترنت. فجميع الموظفين الذين يعملون مع نظام الشراء الإلكتروني يخضعون لتدريب إلزامي على كيفية استخدام النظام. وهناك مركز دعم مخصص للتعامل مع جميع المسائل المتعلقة بالمشتريات (الفنية وغير الفنية). كما تم زيادة وعي الموردين بالنظام، من خلال حلقات دراسية متنوعة ووثائق ترويجية.

وأخيراً، تمثلت أحد أنجح الشراكات بين القطاعين العام والخاص في الإمارات العربية المتحدة، في الدمج بين وزارة العمل والعديد من كيانات القطاع الخاص. وفي التجربة الأولى من نوعها، قام أحد مقدمي خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من القطاع الخاص بالعمل مع وزارة العمل لتطوير الاستمارات الذكية. فالمواطنون يتقدمون للحصول على الخدمات عن طريق ملء الاستمارات المناسبة على النظام الإلكتروني. ثم يتم تشفير البيانات وتحويلها إلى الباركود، حيث يتمكن المواطن من طباعتها. وقد ساعد ذلك أيضاً على خفض الوقت اللازم للمعالجة وتحسين جودة نوعية الخدمات بشكل كبير

(Mostafa، ٢٠٠٧). وقد تم التعاقد مع اثنين من الهيئات الأخرى للتصديق على الوثائق، لتكون بمثابة همزة وصل بين طالبي الخدمة ووزارة العمل، وتم ربط هيئة من القطاع الخاص بشبكة مع وزارة العمل ووزارة المالية، لتكون بمثابة مركز لرجال الأعمال، حيث يمكن لراغبي الخدمات من وزارة العمل ووزارة المالية الذهاب إليه لتقديم الطلبات، وحيث يقدم مقدمو الطلبات الاستمارات إلى وزارة العمل، ويقوم الوكلاء بعملية مسح للباركود. وهنا يقوم النظام بمعالجة الطلبات متبعاً القواعد واللوائح الملائمة. وقد قضى هذا النظام بشكل فعال على تردد المواطنين لأكثر من مرة على كل هيئة على حدة لتقديم الطلبات لتنفيذها (Mostafa،٢٠٠٧).

فوزارة العمل لديها فريق إدارة التغيير الذي يستخدم نهج «منظمة متوازية»، وهو مفهوم جديد للأعمال، حيث يتم إنشاء وحدة خاصة بالحكومة الإلكترونية ووحدة لتوفير نظام إلكتروني متواز، لمعالجة تصاريح العمل وطلبات الترخيص. وهذا النظام يعمل جنباً إلى جنب مع النظامً التقليدي لوزارة العمل، وفي غضون سنتين كان النهج الجديد يتعامل مع ٤٠ ٪ من الطلبات التي يجري الانتهاء منها إلكترونياً. كما أن المنظمة الجديدة تتعامل مع الحالات التي لا يوجد بها خلافات، متبعة قواعد الأعمال الخاصة بوحدة الحكومة الإلكترونية، بينما الحالات الأكثر تعقيداً يتم إرسالها إلى وزارة العمل. فإنشاء بيئة اختبار خاصة وبرنامج إدارة التغيير، كانتا من العوامل الرئيسية في عملية التحول الناجحة لوزارة العمل (Mostafa، ٢٠٠٧).

التحديات

وتواجه دبي تحديات في تطوير البنية التحتية اللازمة لتحسين الحكومة الإلكترونية. فهناك حاجة إلى إدخال تحسينات لمعالجة مشكلات في التناقضات بين النهج والنظم بين الإدارات، والتي لديها موارد قيمة مهدرة، حيث كل فرد وإدارة محلية أو اتحادية تنشئ النظام الخاص بها على حدة (Salem and Jarrar، ٢٠٠٨). وسوف يقوم كيان الحكومة الإلكترونية المنشأ حديثاً بوضع إستراتيجية إلكترونية موحدة للبلاد، وتوفير السياسات، والإشراف على تنفيذها بحيث تصبح التناقضات والاختلالات من الماضي.

دراسة حالة: خدمات الأعمال وعملية تسجيل الشركات

عملية تسجيل شركة واستكمال جميع المهام الإدارية الخاصة بها لإضفاء الطابع الرسمي على التداول ينطوي دائماً على العديد من الخطوات. فالقدرة على تسجيل الشركات على الإنترنت يعكس القوة العامة للتنسيق الأفقي، وعلى وجه التحديد مع قوة الخدمات المتبادلة بين الحكومة والأعمال. ففي دبي، تنطوي عملية التسجيل على ١٢ وزارة وهيئات منفصلة أخرى، ويتم التنسيق من قبل دائرة التنمية الإقتصادية، التي ترخص الشركات للقيام بالإجراءات التجارية والإدارية، التي تشمل تصاريح العمل والتأشيرات والممتلكات والتأمين

والرعاية الصحية للعمال والسكن إلخ. حيث تتعاون الدائرة مع غرفة التجارة والصناعة بدبي لحصر وتصنيف وتشجيع الروابط بين الشركات.

وبالإضافة إلى عملية التعاون الأفقي المعقدة التي تنطوي على العديد من المكاتب الحكومية المختلفة، فهناك عقبة أخرى أمام التعميم الأمثل لتلك الخدمة الإلكترونية، وهي أن المعاملات الالكترونية المتبادلة بين الحكومة والأعمال (G2B) أقل من النشاطات المتبادلة بين الحكومة والمواطن (G2C). فمعظم الشركات في دبي تختار استخدام مواقع الحكومة الإلكترونية للحصول على معلومات بدلاً من الحصول على خدمات، حيث تفضل التفاعل وجهاً لوجه مع الإدارات الحكومية. وهناك سببان رئيسيان لذلك (Awan، ٢٠٠٧). الأول هو أن الشركات ترى أن معاملات الإنترنت غير آمنة، حيث أن دبي في الواقع في المرتبة ٣٢ على مستوى العالم في مجال التأمين الالكتروني، بحسب مؤشر الأمم المتحدة للاستعداد التكنولوجي. والسبب الثاني هو أن هناك شعوراً مشتركاً بين الشركات، بأن الحكومة لا تستجيب بطريقة سريعة للاستعلامات التي تجرى عن طريق شبكة الإنترنت (Awan، ٢٠٠٧).

وحتى تاريخه، فإن العملية لا تزال بحاجة إلى تحسين مع الإطار المؤسسي المناسب، كما أن جميع المسئولين الذين تمت مقابلتهم كانوا على ثقة بأن التنفيذ الكامل كان على وشك الانتهاء. وفي المجمل، فإن طموح البرنامج هو نموذج عن كيفية حدوث التنسيق. وعلاوة على ذلك، فهذا مثال على الحاجة الواضحة للشركات التي تستفيد بشكل واضح من التنسيق بين تلك الأنشطة الإدارية المختلفة، بدلاً من أن يتم قيادتها من خلال الطموحات العامة لتوسيع خدمات الحكومة الإلكترونية.

فنهج دبي لتنسيق وظائف عديدة رسمية متباينة بشدة يظهر أيضاً إمكانية التحول لخدمات الحكومة الإلكترونية. فمدى حجم مشكلة التنسيق تلك واضحة وتحمل العديد من الدروس المستفادة حتى بالنسبة للدول التي لا تركز على توفير خدمات الحكومة الإلكترونية، أو قادرة على تسخير السلطات المركزية بطريقة فعالة مثل دبي.

٧.٤ مصر

لقد بدأت مصر برنامج الحكومة الإلكترونية الشامل في عام ٢٠٠١، حيث ينطوي على ثلاثة مسارات: تقديم الخدمات، وتخطيط موارد المؤسسات، وقواعد البيانات القومية. وبنهاية المرحلة الأولى من البرنامج (٢٠٠١–٢٠٠٧)، وضع مؤشر الاستعداد التكنولوجي للأمم المتحدة مصر في المرتبة ٢٨ من أصل ١٩٢ دولةً (Darwish، ٢٠٠٨). بينما يعد هذا انجازاً هائلاً، إلا إن البرنامج لا يزال يواجه مختلف التحديات والفرص.

وقد كان لدى مصر برنامج حكومي لتكنولوچيا المعلومات والاتصالات ممتد لفترة طويلة، والذي يعود تاريخه إلى السبعينيات، وقد تمت مساعدته على نطاق واسع من قبل مساعدات خارجية عن طريق هيئات ثنائية ومتعددة الأطراف. فمركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار (IDSC)، التابع لمجلس الوزراء المصري، والذي حقق نمواً بسرعة خلال التسعينيات، يُعد نموذجاً للحكومة الإلكترونية في المنطقة. وقد عمل في الأساس كمؤسسة للأبحاث خاصة بمجلس الوزراء، وكمكتب خلفي لتوفير وظائف معالجة البيانات للوزارات المختلفة. والحكومة الإلكترونية في شكلها الحالي على شبكة الإنترنت، تم تنسيقها من قبل وزارة الاتصالات وتكنولوچيا المعلومات بين الأعوام ١٩٩٩و٢٠٠٤، ثم تم نقلها حينذاك إلى وزارة الدولة للتنمية الإدارية (MSAD). وأشارت تلك النقلة إلى الأهمية المتزايدة للحكومة الإلكترونية على جدول الأعمال الوطني لإصلاح القطاع العام، عاكساً نجاحها في تنسيق الترابط بين المنظمات الحكومية.

فبوابة الحكومة المصرية تقدم أكثر من ٩٠ خدمة تفاعلية على الانترنت، بما في ذلك استخراج قيد ميلاد مميكن، واستخراج بدل فاقد لبطاقة الرقم القومي، وخدمة مكتب تنسيق القبول بالجامعات المصرية، وتجديد رخص المركبات، والضرائب (بما في ذلك تقديم الإقرارات الضريبية) وحجز تذاكر الأتوبيسات والقطارات الإقليمية، وخدمات المحاكم والخدمات القضائية وخدمات الجمارك للشركات ودليل التصدير. ومن بين أهداف التنفيذ طويلة الأجل لبرنامج الحكومة الإلكترونية، إنشاء نظام بموجبه يستطيع المواطنون والشركات والموردون الوصول إلى شبكات الحكومة مباشرة أو عن طريق مقدمي الخدمات، كما أن في إمكانهم أيضاً الوصول إلى بوابة الحكومة بعد التصديق.

المبادرات والخدمات

وقد بدأت مصر عدة مبادرات للحكومة الإلكترونية تحت مسميات مختلفة منذ التسعينيات. المسمى الأول «البرنامج الوطني لطريق المعلومات السريع في عام ١٩٩٤»، الذي وضع أسس البنية التحتية الوطنية للمعلومات. وقد استخدم على نطاق واسع في وقت لاحق في بناء المكونات المطلوبة لنظام الحكومة الإلكترونية الفعال. وقد نفذ هذا البرنامج عدداً من المشروعات لتطوير صناعات تكنولوچيا المعلومات والاتصالات. ويتبع ذلك البرنامج ومبادرات الحكومة الإلكترونية اللاحقة، ثلاثة مبادئ توجيهية رئيسية:

أ) تقديم خدمة محورها المواطن؛ وشعار «الحكومة تقدم خدمات الآن» يعكس نهج خدمات الشباك الواحد للحكومة والذي يركز على احتياجات المواطنين، ب) المشاركة المجتمعية، والتي تعالج مطالب المواطنين وتشجع شركات القطاعين الخاص والعام للمشاركة في تنفيذ المشروعات والإدارة، ج) كفاءة تخصيص الموارد الحكومية لتعزيز الإنتاجية وخفض التكاليف.

فتلك المبادئ واضحة على البوابة الوطنية للبلاد[1] والتي لديها نماذج للتحميل وتسمح بتقديمها من خلال الانترنت. فهناك خدمات معاملات كاملة والدفع عن طريق بطاقة الائتمان أو نقداً عند الاستلام (COD)، حيث أن مصر كـانت إحدى الـدول الرائـدة في منطقة الـ «مينا» في تقديم نموذج الدفع عند الاستلام في الحكومة. وقد ساعد ذلك على بناء مزيد من الثقة في خدمات البوابة. كما توفرت أيضاً البوابة الوطنية للتفاعل مع أجهزة المساعد الرقمي الشخصي والهواتف الذكية والواب (بروتوكول التطبيقات اللاسلكية). فهناك عدة خدمات متوفرة حالياً من خلال إصدار الواب للبوابة.

مثال آخر على ذلك، وهو موقع وزارة التربية والتعليم على شبكة الإنترنت، والذي أصبح مؤخراً أكثر تفاعلية مع الجمهور. فعلى هذا الموقع، يمكن للمواطنين الحصول على المعلومات عن طريق البريد الإلكتروني، وتحميل استمارات التسجيل والتعلم من مقاطع فيديو وصوتية (الأمم المتحدة، ٢٠٠٨). ومصر، شأنها شأن دول دراسات الحالة الأخرى في هذا الفصل، لديها موقع الكتروني لرئيس الدولة حيث يستطيع المواطنون أن يستفسروا حول السياسات من مكتب الرئيس مباشرة. وتقوم الحكومة المصرية بنشر المعلومات باستخدام الهواتف المحمولة والأجهزة الأخرى، وذلك من أجل زيادة وعي الجمهور بخدمات الحكومة الإلكترونية على الإنترنت (الأمم المتحدة، ٢٠٠٨).

ويتم الاهتمام بمشاركة المجتمع ومعالجة مطالب المواطنين، من خلال نظم إدارة علاقة المواطنين (CRM). فيمكن للمواطنين أن يتفاعلوا مباشرة مع أكثر من ١٠ هيئات حكومية مختلفة من خلال البوابة الوطنية. وكذلك يمكنهم إرسال الشكاوى وتقديم الاقتراحات والاستفسارات. وأيضاً يتم دعم البوابة الوطنية بمركز اتصال. كما أطلقت الحكومة المصرية في وقت مبكر من هذا العام خدمات استطلاع الرأي الإلكتروني (Poll) المدونات (Blog) على البوابة الوطنية لتقدم مزيداً من الدعم للتدابير القائمة على المشاركة.

التحديات

تواجه مصر العديد من العقبات التي تحول دون النجاح الكامل لتطوير الحكومة الإلكترونية الخاصة بها، حيث تتمثل تلك العقبات في عدم كفاية البنية التحتية،وأوجه القصور في إطاراتها القانونية، ووجود الفجوة الرقمية. فحتى وقت قريب، لم تكن هناك إستراتيجية شاملة للحكومة الإلكترونية، والتي تسببت في مشاكل في عملية التنسيق. وبالإضافة إلى ذلك، فإن القاعدة القانونية يمكن تحسينها لتوفير قدر أكبر من الثقة وتشجيع المزيد من المستخدمين للتجارة الإلكترونية.

(Ezz and Papazafeiropoulou، ٢٠٠٦:Salem and Jarrar، ٢٠٠٨). فالتصديق عبر الشبكات كان سبباً للمشاكل، نظراً لعدم وجود إطار قانوني يسمح بالتصديق عن بعد، وقد تسبب ذلك في عدم المضي قدماً في تطوير المعاملات الالكترونية، حيث يجري حالياً

مواجهة تحديات التصديق الإلكتروني من خلال مبادرتين رئيسيتين بدأتا في عام ٢٠٠٤. المبادرة الأولى هي قانون التوقيع الإلكتروني، والذي يسمح بقبول الوثائق المصدقة بين الجهات، والثانية هي إطار البنية الأساسية للمفتاح العام (PKI)، والذي يسمح بالتصديق الإلكتروني. فقانون التوقيع الإلكتروني والسلطة التنظيمية المرتبطة به، وهيئة تنمية صناعة تكنولوجيا المعلومات (ITIDA)، يقومون بدعم صناعة التجارة الإلكترونية بمصر من خلال تأمين شبكة الإنترنت، كوسيلة صالحة قانونياً للمبيعات عبر الإنترنت.

والدفع الإلكتروني ليس شائع الاستخدام، لأن الناس ليسوا على دراية بالإجراءات أو لديهم تحفظات على استخدام بطاقات الائتمان للدفع عبر الإنترنت من بين أسباب أخرى. ومع ذلك، يجري وضع إطار شامل للدفع الإلكتروني من قبل كل من الشركة المصرية للاتصالات (telecom Egypt) وهيئة البريد المصري (Egypt Post)، حيث سيتيح ذلك الكثير من خيارات الدفع، مثل بطاقات الائتمان والبطاقات المدفوعة مقدماً، وتحويل الشيكات، ودفع فواتير الهاتف الأرضي والجوال.

إن ضعف انتشار الحواسب الشخصية، والدخول على الإنترنت وارتفاع معدل الأمية الحاسوبية، كل هذه أسباب تمنع شريحة كبيرة من السكان من الاستفادة من خدمات الحكومة الإلكترونية. ثم إن انتشار الحاسب الشخصي يمثل حوالي ثلث المتوسط بالنسبة للدول النامية، وانتشار الإنترنت يمثل سدس المتوسط (Pick and Azari، ٢٠٠٨). ومع ذلك، فكل المؤشرات تتحسن سريعاً، فاستخدام الإنترنت ارتفع من نسبة ٥,٥ ٪ (٣,٩ مليون مستخدم) في عام ٢٠٠٤ إلى نسبة ١٥,٦ ٪ (١١,٤ مليون مستخدم) في عام ٢٠٠٨، وحيث يواصل ارتفاعه بمعدل ١٦. ٪ سنوياً (وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، ٢٠٠٨). فهناك أكثر من ٤٨ مليون مستخدم للهاتف الجوال، محدثاً مؤشر نمو التليفون المحمول إلى ٥٨/١٠٠ أي ٥٨ هاتف لكل ١٠٠ فرد (www.egyptictindicators.gov.eg)، وقد أنشأت الحكومة ١٨٤٦ نادياً لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، حيث يتم توفير تعليم أساسي لاستخدام الحاسب الآلي وإمكانية استخدام الإنترنت على حد سواء. ويخلق القطاع الخاص هو الآخر قاعدة من المستخدمين والوسطاء ذوي المهارات في استخدام خدمات الحكومة الإلكترونية، من خلال إنشاء أكثر من ٣٠٠٠ مقهى للإنترنت يدار بواسطة القطاع الخاص في البلاد (Kamel، ٢٠٠٨).

وثمة عامل آخر في المستويات المنخفضة الحالية للمشاركة الإلكترونية، وهو انخفاض الوعي العام، والثقة في خدمات الحكومة الإلكترونية (منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية، ٢٠٠٨). ولتشجيع المواطنين على استخدام الخدمات عبر الإنترنت، فإن الحكومة المصرية قد قررت تخفيض، أو حتى التنازل عن تكلفة الخدمات المباشرة المقدمة لهم عبر الإنترنت، بالمقارنة بإصدارها بالطريقة اليدوية. وعلى الرغم من تلك الحوافز، إلا إن المواطنين لا يزالون يختارون تنفيذ تلك العمليات يدوياً (Salem and Jarrar، ٢٠٠٨). وقد يرجع ذلك

للراحة النفسية، ومقاومة التغيير وعدم الإلمام بتلك النظم. فوزارة الدولة للتنمية الإدارية تحاول التغلب على تلك العواقب عن طريق إجراء حملة توعية حول استخدام الإنترنت، وبخاصة بوابة المشتريات الحكومية (أنظر أدناه). فتلك الحملة تشدد على الأمان التام لاستخدام بوابة المشتريات الحكومية.

إن مصر تستعد حالياً لتعديل القانون الخاص بضبط المناقصات والمزايدات لتنفيذ عمليات المشتريات الإلكترونية. وقد أشركت تلك التنقيحات العديد من المنظمات، بما فيها وزارة المالية ووزارة الدولة للتنمية الإدارية، وكذلك بعض هيئات القطاع الخاص والمنظمات الأجنبية. فالتشريع الجديد لاستخدام التوقيعات الإلكترونية ساري المفعول منذ عام ٢٠٠٤، حيث تم إجازة أربع شركات من القطاع الخاص لتوفير الشهادات الرقمية للمواطنين. ووجود نماذج طلائعية على الإنترنت للتجارة الإلكترونية يشير إلى وجود مستقبل واعد لتطبيقات الأعمال الإلكترونية، بما في ذلك الحكومة الإلكترونية في مصر. ويتضمن ذلك البوابة الناجحة لتوصيل طلبات المأكولات إلى المستهلك www.otlob.com التي أنشئت في عام ١٩٩٨، وبوابة المشتريات الإلكترونية التي تشهد نمواً سريعاً www.speedsend.com، والتي أنشئت في عام ٢٠٠١، حيث إن مالك العملية هو الهيئة العامة للخدمات الحكومية (GAGS)، في حين أن وزارة المالية هي الهيئة المسئولة. والهيئة ستكون مسئولة عن المشتريات المركزية في مصر الخاصة بالمستلزمات العامة التي تستخدمها جميع الهيئات الحكومية. وسيتم تنفيذ عمليات الشراء الإلكتروني من خلال منبر واحد في جميع أنحاء الحكومة، وسوف تستضيفها منظمة واحدة، وسوف تكون متاحة من خلال شبكة الإنترنت لجميع المشترين والموردين (الهيئات الحكومية). فالبوابة قائمة وتعمل (www.etenders.gov.eg)، ويتم حالياً تجريبها في بعض الهيئات المختارة التي وافق عليها مجلس الوزراء. وفي النهاية سوف تشمل جميع الهيئات الحكومية، وفقاً لخطة التعميم. فمن المقرر أن تنشر وزارة الدولة للتنمية الإدارية نظاماً واحداً لتخطيط الموارد الحكومية لجميع الهيئات الحكومية، حيث سيتم دمج نظام الشراء الإلكتروني في ذلك النظام.

دراسة حالة: الحكومة الإلكترونية على المستوى المحلي: منطقة المنتزه والإسكندرية

تنقسم مصر إلى ٢٩ محافظة، وتقسم كل محافظة إلى مدن ومناطق (أو أحياء). فحي المنتزه يقع في مدينة الإسكندرية، ويغطي ٩٢ كيلومتراً مربعاً، ويبلغ عدد سكانه مليون نسمة، أي حوالي ٢٥ ٪ من مجموع السكان في الإسكندرية. فمجلس المدينة أو مجلس الحي العادي يقدم حوالي ٨٠ خدمة للمواطنين، بما في ذلك إصدار وتجديد التصاريح والشهادات (المحلات والمباني، وتصاريح الحفر، وغيرها). ويعتمد العدد الدقيق للخدمات على ما إذا كانت المنطقة ساحلية، أو في المناطق الحضرية، أو في المناطق الريفية. فقد

بدأ مشروع تطوير المحليات في عام ٢٠٠٣ في الإسكندرية، وركز المشروع على استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتحقيق هدفين رئيسيين، هما: تبسيط وتعجيل الخدمات للمواطنين، وتمكين المواطنين من الحصول على الخدمات عن بعد. وفي عام ٢٠٠٣ تم تقديم بعض الخدمات على الإنترنت لحي المنتزه بالإسكندرية، وبحلول عام ٢٠٠٤ تم تجريب خدمات الشباك الواحد في حي شرق بالإسكندرية، مدعوماً بنظام تدفق العمل الآلي عبر مجلس الحي.

وقد ساعد هذا النموذج على تخفيض زمن تقديم الخدمة للمواطنين، وأيضاً تقليل التفاعل بين الموظفين والمواطنين من أجل مكافحة الفساد. وبحلول يوليه/تموز ٢٠٠٥، تم تطبيق نفس النموذج ليعمل بأحياء الاسكندرية السبعة. وعلى مدى السنوات التالية، كان نفس النظام معمماً في العديد من المحافظات الأخرى، ليصل العدد إلى ٤٧ موقعاً في ٢١ محافظة بحلول منتصف عام ٢٠٠٩. وقد خفض هذا النظام زمن تقديم الخدمة بنسبة من ٤٠ إلى ٧٠ ٪ من الوقت الأصلي، تبعاً لنوع المعاملة. وحتى الآن، تمت ميكنة محافظتين والأحياء التابعة لهما بالكامل. وبالإضافة إلى ذلك، تم بناء خمس بوابات للمحافظات، حيث تقدم لسكان تلك المحافظات خدمات المحليات على شبكة الإنترنت، مع نظام لتعقب تقديم الخدمة.

وهذه الحالة توضح كيفية أن تقديم الخدمات الحكومية على المستوى المحلي، يمكن أن يمضي قدماً بالخطط الوطنية في ريادة تقديم الخدمات والممارسات الجديدة، وإتاحة الفرص قبل بدء التنفيذ على مستوى أوسع.

٧.٥ الأردن

لقد كانت مبادرات الحكومة الإلكترونية ذات أولوية للأردن لما يقرب من عشرة أعوام. غير أن الالتزام السياسي قد قُوض في بعض الأحيان من قبل تأثير عدد من العوامل الخارجية، بما في ذلك الشركات الخاصة والدول المانحة والمنظمات الدولية، والتي تعمل في بعض الأحيان بطريقة متقلبة وغير منسقة. فتلك الظروف قد منعت النمو السلس للمشروعات، وجعلت تنفيذها صعباً.

فالأردن تلتزم بتقديم مجموعة كبيرة من تدابير التنمية، وذلك في إطار منظمة التجارة العالمية، بما في ذلك تحرير خدمات الاتصالات الخاصة بها. فالأردن ملتزمة بضمان الشفافية، والالتزام بالمعايير العالية في مبادراتها للحكومة الإلكترونية، حيث يتم رصدها من قبل أصحاب المصلحة الدوليين. وقد عملت الحكومة على الحفاظ على وعودها عن طريق تحالف كل من قوى القطاعين العام والخاص معاً، من أجل تطوير الحكومة الإلكترونية في البلاد.

ومن أجل إدارة البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتنسيق التنفيذ، أنشأت الحكومة في عام ٢٠٠٢ وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات (MCIT)، وهي المسئولة عن وضع السياسات واللوائح، وتشغيل مبادرات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وهي تعمل بمثابة نقطة اتصال واحدة للحكومات والمستثمرين، وأصحاب المصلحة الآخرين العاملين في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الأردن. وقد اتخذت تدابير أخرى لضمان المراقبة والتنفيذ الناجحين لمبادرات الحكومة الإلكترونية. وتم تشكيل مكتب إدارة البرنامج (PMO) تحت مظلة الوزارة، من أجل رصد مشروعات الحكومة الإلكترونية، والإشراف على تنفيذ «مبادرة توصيل الأردنيين بالإنترنت». وعنصر آخر إضافي في الرقابة، وهو المجلس الاستشاري لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات للقطاعين العام والخاص الذي أنشئ لضمان مراجعة استراتيجيات القطاعين العام والخاص وتحديثها بانتظام.

وقد رافقت إعادة الهيكلة القانونية البنية التحتية الإلكترونية المتطورة في الأردن. فتم تعديل قانون الاتصالات رقم ١٣ لجعل هيئة تنظيم قطاع الاتصالات (TRC)، والهيئة الحكومية المستقلة «الهيئة القضائية المكلفة بتنظيم قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات... لضمان توفير خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات عالية المستوى» (هيئة تنظيم قطاع الاتصالات، الأردن)، إلا أن ذلك التعديل لا يزال «قانون مؤقت»، ويفتقر للسلطة الكافية لتخصيص ما يلزم من الموارد (Salem and Jarrar، ٢٠٠٨).

المبادرات والخدمات

تقوم الإدارة الشئون الإقتصادية والإجتماعية بالأمم المتحدة بقياس مؤشر تواجد المواقع القومية على الإنترنت والأدوات الإلكترونية، حيث إن الأردن تحتل المرتبة رقم ٢٨ في العالم، مما يعكس نجاحها الملحوظ في مبادرات المشاركة الإلكترونية، والتي حصلت على مرتبة أعلى من ذلك وهي المرتبة ١٥، وذلك نتيجة للانتشار السريع الذي حدث مؤخراً. كما سجلت الأردن أيضاً درجة عالية جداً في استبيان تنفيذها لتطبيقات وأدوات صنع القرار الإلكتروني (الأمم المتحدة، ٢٠٠٨). وتلك السمة تربط الحكومات بالمواطنين مباشرة، مع السماح لهم بإعطاء ملاحظات للمسئولين الحكوميين عن السياسات الحالية أو المنشودة. ومثل ولي العهد في دبي والرئيس المصري، فملك الأردن أيضاً لديه موقع نشط على الإنترنت، حيث يتمكن المواطنون من إرسال وجهات نظرهم أو الاقتراحات ونشر آرائهم.

وهو يرسل إخطارات للمواطنين الأردنيين للجداول المدرسية عن طريق البريد الإلكتروني، والجوانب الإدارية، مشجعاً بذلك مشاركة المواطنين. كما يستطيع المواطنون أيضا إنشاء حسابات شخصية وإجراء عمليات دفع الكتروني عن طريق ذلك الموقع على الإنترنت (الأمم المتحدة، ٢٠٠٨).

التحديات

في عام ٢٠٠٢، كان من أكبر التحديات التي تواجه مبادرات الحكومة الإلكترونية في الأردن هي القدرة على تحمل التكاليف، وإمكانية الوصول إلى البنية التحتية الالكترونية، وخدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية لمواطنيها (Ciborra and Navarra، ٢٠٠٥). فعلى الرغم من تحرير سوق الاتصالات في الأردن بمجموعة تنافسية كبيرة من مقدمي خدمات الإنترنت (ISPs)، إلا أن معدلات الاشتراك في شبكة الإنترنت لا تزال منخفضة. فحوالي ١,٥ ٪ من السكان فقط يمكنهم الاتصال بشبكة الإنترنت (وزارة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، ٢٠٠٩) على الرغم من استخدام مقاهي الإنترنت على نطاق واسع.

فالأردن يواجه أيضاً تحديات في ضمان التنسيق الأفقي، وتطوير نهج تعاوني لمشروعات البنية التحتية المشتركة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات بين الإدارات الحكومية. وقد اعترف ممارسو الحكومة الإلكترونية بوجود نقص في المعايير الفنية المشتركة بين الحكومة (منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية، ٢٠٠٨)، وربطوا ذلك القصور في البنية التحتية بوجود وزارة أو إدارة حكومية واحدة تتعامل مع محفظة الحكومة الإلكترونية، ولكن مع سلطة عامة ضعيفة لتطوير الحكومة الإلكترونية على الصعيد الوطني.

دراسة حالة: تحويل المحاسبة في وزارة المالية

يهدف مشروع نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) إلى دعم وظائف الإدارة المالية والمحاسبة لجميع الوزارات والإدارات الحكومية. وذلك النظام سوف يتيح إدارة كاملة لدورة الموازنة والمحاسبة. فبمجرد أن يعمل النظام بكامل طاقته، سوف يكون من بين الأكثر تقدماً في منطقة منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وسيكون بمثابة حجر الزاوية الرئيسي في البنية التحتية للحكومة الإلكترونية في الأردن.

ويتّبع مشروع الإصلاح المالي سلسلة من المبادرات الرامية إلى إصلاح الممارسات المحاسبية لوزارة المالية. وقد بدأ من خلال مناقشات لنظم محاسبة مالية بديلة، حيث أحرز في البداية تقدماً ضعيفاً في تنفيذ التغييرات الراسخة الضرورية، وقد أعيد إطلاقه في عام ٢٠٠٨. ويشرف المكتب الجديد لإدارة المشروعات المنشأ في وزارة المالية على تنفيذ المشروع، بمساعدة فنية من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID). ومن المقرر الانتهاء من إطلاق نظام للوزارات والإدارات في يونيو/حزيران ٢٠١١ (www.gfmis.gov.jo). فأنشطة نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية الحالي، مشجعة وتسير على الطريق الصحيح لتنفيذ نظام إدارة مالي عبر العديد من الهيئات في الحكومة الأردنية. وذلك سوف يحسن كثيراً من نظم حفظ السجلات، ويعزز نظم المساءلة. كما يوضح المشروع أيضاً نهجين لمعالجة مشاكل الحكومة الإلكترونية. أحد النهجين هو الحاجة إلى قيام الحكومات بالسيطرة على هيكل المشروع، والحفاظ على الاستمرارية، وخصوصاً

عندما يتم تمويل المشروعات من قبل عدد من برامج المساعدات، أو نقلها من برنامج إلى آخر. و النهج الآخر هو إدراك أن الهيئات الرئيسية (مثل وزارة المالية) قد تكون قادرة على المضي قدماً نحو آليات تنسيق أشمل من الوزارات الفنية، مثل وزارة الاتصالات وتكنولوچيا المعلومات، لتحقق التقدم الذي يعزز مبادرة الحكومة الإلكترونية بشكل عام.

٧.٦ المغرب

بدأت مبادرة الحكومة الإلكترونية في المغرب ببرنامج إداري على الإنترنت في عام ١٩٩٧. وتم تنسيق البرنامج من قبل وزارة التحديث الإداري، والتي تتحمل مسئوليات واسعة للتصميم والدعم والمتابعة. فمنذ ذلك الحين، تم إطلاق العديد من مبادرات التنفيذ بمستويات متفاوتة من النجاح. وفي عام ٢٠٠٨ تم نقل المسئوليات إلى وزارة الصناعة والتجارة والتكنولوچيات الحديثة التي أعيد تسميتها مؤخراً. فتلك الوزارة، تحت رئاسة صاحب الجلالة الملك محمد السادس، قد وضعت إستراتيجية وطنية لتكنولوچيا المعلومات والاتصالات مدتها خمس سنوات في عام ٢٠٠٨: «المغرب الرقمي ٢٠١٣». وأحد تلك المحاور الأربعة الأساسية لتلك الإستراتيچية هي «خدمات عامة موجهة للمستخدم»، والتي تطمح في إنشاء إدارة فعالة تخدم المستخدمين وتعزز التكنولوچيات الجديدة. ولتحقيق ذلك الطموح، تم إطلاق برنامج الحكومة الإلكترونية الذي يهدف إلى تنفيذ ٨٩ خدمة إلكترونية، حيث من المتوقع أن يتم تقديم ١٥ خدمة أساسية منها بحلول عام ٢٠١١. وقد تم إنشاء إدارة ذلك البرنامج بقرار من المجلس الوطني لتكنولوچيا المعلومات والاقتصاد الرقمي الذي يرأسه رئيس الوزراء. وكما هو الحال في الأردن، فإن الوزارات الرئيسية مثل وزارة المالية قد بدأت على وجه السرعة في التنفيذ الخاص بها بالتوازي مع جهود الحكومة الشاملة. غير إنه عقب إطلاق مبادرة المغرب الرقمي ٢٠١٣، قررت الوزارة الانضمام إلى برنامج الحكومة الإلكترونية، وهي الآن عضو دائم في اللجنة المشتركة بين الإدارات المسئولة عن تسيير البرنامج.

فالخطة الخمسية الحالية جعلت الحكومة الإلكترونية في سياق دعم أشمل لصناعة تكنولوچيا المعلومات والاتصالات، بما في ذلك دفعة لجعل المغرب موقعاً جذاباً لأنشطة تكنولوچيا المعلومات والاتصالات الخارجية، وتقديم دعم جديد للبحث والتطوير. وقد تم تأكيد خدمة جديدة للدفع الإلكتروني وخدمات الجوال في الحكومة الإلكترونية، جنباً إلى جنب مع الجهود للوصول إلى الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في القطاعات المستهدفة، مثل التصنيع الزراعي وصناعة المنسوجات. ويدرك المسئولون المغربيون حجم التحديات التي يواجهونها، حيث تشمل الحاجة إلى تحويل الإجراءات الإدارية بشكل سريع، ودعم التغييرات الضرورية في الإدارة المدنية، على الرغم من المستوى المنخفض نسبياً للاستعداد الإلكتروني. وقد وضع مؤشر الحكومة الإلكترونية للأمم المتحدة لعام ٢٠٠٨ المغرب في

مرتبة منخفضة نسبياً، استناداً إلى العدد المحدود من المواقع الإلكترونية الحكومية، والأدوات والخدمات والتطبيقات وعدم كفاية الاتصالات السلكية واللاسلكية. فمؤشر رأس المال البشري يشير أيضاً إلى ذلك كمنطقة ضعف، الأمر الذي يعكس الارتفاع النسبي لمعدل الأمية وغيرها من التحديات التربوية على نطاق واسع. والهدف الحالي هو زيادة نسبة تقديم الخدمات ، ليصل إلى ثلث الأسر بدلاً من نسبة حوالي ١٠ ٪ من الأسر في عام ٢٠٠٨، حيث سيتم تحقيق ذلك من خلال الدعم المقدم لمشغلي خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية، وكذلك للطلاب دارسي العلوم.

المبادرات والخدمات

على الرغم من أن هناك في الوقت الراهن عدداً قليلاً من المواقع الحكومية التي تقدم الخدمات التفاعلية، إلا إن هناك خططاً لتقديم ٨٩ خدمة جديدة، على أن يكون من بينها عدد ٤٢ خدمة تفاعلية متكاملة، وستظل المواقع الأخرى استعلامية فقط، مثل موقع رئيس الوزراء، الذي يقدم أحدث التفاصيل بشأن السياسات ومعلومات أخرى. فدور وزارة الصناعة والتجارة والتكنولوچيات الجديدة هو توفير التنسيق وإدارة المشروعات الفعالة، وبالتالي تعالج التحديات التي جلبت عن طريق المبادرات الحكومية المستقلة. ومن أجل عمل ذلك فهي تعتمد على مجموعة من الخبراء، على غرار نموذج دولة الإمارات العربية المتحدة، لإدارة المشورة وتنسيق وتبادل أفضل الممارسات فيما بين الوزارات.

وهناك بالتحديد مبادرة محلية لافتة للنظر مستندة على الشراكة بين القطاعين العام والخاص، حيث بدأت في عام ٢٠٠٤، وهو: مشروع فاس الإلكتروني (eFez). والهدف من هذا المشروع هو خلق نظام أساسي إلكتروني للأحوال المدنية (eFez)، كما أنه يستخدم تكامل المكاتب الخلفية لمساعدة مكتب الحالة المدنية (Bureau D'etat Civil BEC) لبناء نظام متكامل لإدارة تكنولوچيا المعلومات والاتصالات. وذلك سوف يسمح للنظام بتبسيط عمل الموظفين، ويوفر خدمات مكتبية الكترونية للمواطنين. وقد عمم المشروع في مدينة فاس، وذلك باستخدام العلاقات الشخصية للجامعة لتمهيد الطريق للمشروع التجريبي. وباكتمال المشروع في شهر نوفمبر/تشرين ثاني ٢٠٠٥، كان المكتب قادراً على تقديم شهادات الميلاد والزواج لبعض المواطنين، باستخدام أكشاك الخدمة الذاتية (Kettani and Mahdi، ٢٠٠٨). وعلى الرغم من المكانة الرفيعة للمشروع، إلا أن تحقيق المقياس والاستدامة لا يزالان يمثلان تحدياً، كما يتضح من تغطيته لحوالي ١٠ ٪ فقط من الأعمال الإدارية.

فتلك التجربة المحلية أثارت الانتباه إلى الجدوى المحدودة للنظم اللامركزية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن وزارة الداخلية على علم بنقاط الضعف الأخرى، وهي كالآتي: عدم وجود نظم للمعلومات، وعدم فعالية التنظيم العام، وعدم توافر المعلومات العامة. حيث تم القيام

بالعديد من المبادرات للتغلب على تلك الصعوبات. وإحدى تلك المبادرات هي، تطوير الإدارة الإلكترونية المحلية من خلال المكاتب الخلفية والأمامية. أما المشروع الرائد فهو ميكنة السجل المدني. فتلك المبادرة، التي تديرها وزارة الداخلية بالتنسيق مع السلطات المحلية، تهدف إلى تجريد الحالة المدنية في ١٥٠٣ بلدية، حيث يتعين أن يستمر المشروع ثلاث سنوات، وسوف يدير ١٢ ٠٠٠ فرد بموازنة قدرها أكثر من ٥٠ مليون يورو. فالنهج قائم على خطوتين: أ) جمع المعلومات وجعلها رقمية (٤٥ مليون شهادة قانونية) من أجل تحسين وظائف مكاتب التسجيل (٢١٧٢ مكتب حالة مدنية)، ب) التركيز على المواطن من خلال الربط بين جميع مكاتب الحالة المدنية، وخلق خدمات مبتكرة وتقليل حاجة المواطنين للانتقال من مكتب إلى آخر. واليوم، وقد تم الانتهاء من الدراسة والمراحل التجريبية في ٥ مكاتب للحالة المدنية، حيث إن هناك خطوة للتعميم في طور التقدم في الدار البيضاء (سجلات حوالي ٤,٥ مليون مواطن في ٩٠ مكتب حالة مدنية)، حيث تم الإنتهاء منه في النصف الأول من عام ٢٠١٠ قبل أن يمتد إلى جميع السلطات المحلية.

ومن خلال مبادرة الحكومة الإلكترونية في المغرب، فإن وزارة الاقتصاد والمالية قد قررت تعميم برنامج خدمات إلكترونية مهيكل يدور حول ثلاثة أهداف: المواطنون و المشروعات والإدارات. فالمبادرة الرئيسية تهدف إلى تحسين نضج الخدمات الإلكترونية (تعاملية وتكاملية)، وتوحيد عملية الدفع العامة وتحسين توافر المعلومات. فعلى سبيل المثال، نظاما Simpl TVA و Simpl IS (بدأ تشغيلهما في عام ٢٠٠٩)، وقد سمحا للشركات بتقديم الإقرارات الضريبية، ودفع الضرائب على الدخل وضريبة القيمة المضافة عن طريق الإنترنت. وعلاوة على ذلك، يمكن أيضاً لكل دافعي الضرائب دفع ضرائبهم المهنية والمحلية عن طريق الإنترنت (بدأ تشغيله في عام ٢٠٠٩). وبفضل تلك المبادرات، فإنه يتم دفع نحو ٢٥٠٠٠ ضريبة وجمرك على الإنترنت سنوياً، من خلال تقديم بعد جديد للخدمات العامة. ونظام بدر(Base Automatisee des Douanes en Reseau BADR) بدأ تشغيله منذ عام ٢٠٠٩، حيث سهل إجراء البيانات الجمركية عبر الإنترنت. وفي إطار نهج أكثر شمولاً، أنشأت وزارة الاقتصاد والمالية بوابة وطنية للمشتريات تسمح بتقديم العطاءات، وتحميل المعلومات. ومن أجل تحسين تلك الخدمة الإلكترونية، يجري عمل مشروع لجعل عملية الشراء إلكترونية بالكامل.

مما أسهم في تعميم الحكومة الإلكترونية ينطوي أيضاً على القطاع الإجتماعي، إنشاء موقع DAMANCOM[٤]. فتلك البوابة أساساً من أجل تقديم الإقرارات عن الأرباح والمدفوعات على الإنترنت. والاستخدامات الأخرى للبوابة تأخذ بعين الاعتبار طلبات الموظفين للحصول على معلومات أو تصحيح البيانات الخاطئة. وفي عام ٢٠٠٩، أكثر من ٦٠ ٪ من ملفات التأمين الإجتماعي كانت تدار من قبل هذا الموقع (الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي). والجائزة التى تقدمها الجمعية الدولية للضمان الإجتماعي (AISS) تدل على نجاح تلك

المبادرة. كما أن DirectInfo هي خدمة إلكترونية وطنية أخرى مثيرة للاهتمام، وهي تتيح للمستخدمين الاستفادة من المعلومات القانونية والمالية للشركات للحصول على شهادة، وتسجيل علامة تجارية مسجلة.

التحديات

وبينما تحسنت البنية التحتية، وفقاً لمؤشر الحكومة الالكترونية للأمم المتحدة لعام ٢٠٠٨ (الأمم المتحدة، ٢٠٠٨)، إلا أن المغرب لا تزال بحاجة إلى التغلب على صعوبات كبيرة، مثل معدل الأمية، وذلك من أجل تحسين مرتبتها النسبية. فنقص الوعي العام والثقة الرقمية يساهمان أيضاً في انخفاض استخدام خدمات الحكومة الإلكترونية (Salem and Jarrar). كما أن التنفيذ الأفقي للمشروعات المشتركة الحكومية هو تحدٍ آخر كبير يواجه الحكومة الإلكترونية في المغرب. وبالفعل، فإن التجريد الفعال للخدمات الشاملة يحتاج لتنسيق بين جميع الوزارات. وهناك دفعة أساسية لدعم الأنشطة داخل الحكومة سوف تعقد بعد توسيع خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية لعدد ٢١٧٢ مكتباً للسجل المدني. فوزارة الداخلية قد أطلقت مبادرة رئيسية لتوحيد التعامل مع البيانات وما يرتبط بها من خدمات، بهدف توسيع نطاق الخدمات المعتمدة على الشبكة الداخلية لمعظم موظفي الحكومة. وبالتالي سيكشف العام المقبل عن مدى سرعة تقدم تلك الخطط.

دراسة حالة: تطور وزارة المالية لنهج أوسع نطاقاً

قبل إستراتيجية التنمية الوطنية، تقدمت وزارة المالية إلى الأمام عن طريق تقديم خدمات الحكومة الإلكترونية لموظفي الوزارة، والتنسيق الداخلي بين الإدارات، وبعض الخدمات الموجهة للمواطن والشركات. لا تزال بعض من تلك الجهود في مرحلة أولية؛ مثل بوابة المشتريات التي تقتصر على تقديم معلومات عن العطاءات؛ والبعض الآخر قد استفاد من تجارب مشروعات الوزارة الداخلية لتوسيع نطاق الخدمات التي وضعتها وزارة المالية لفروع الحكومة الأخرى. فوزارة المالية تستضيف مواقع لخمس وزارات أخرى: وزارة السياحة، ووزارة الطاقة والمعادن، ووزارة الشئون الخارجية والتعاون، والوزارتان الأساسيتان الأخريان وهما، وزارة التحديث الإداري، ووزارة الصناعة والتجارة والتكنولوجيات الحديثة. فالخدمات الرئيسية المصممة حالياً والمستضافة، تتكون من خدمات الموظفين الحكوميين القائمة على نظام تخطيط موارد المؤسسات.

وفي داخل وزارة المالية نفسها، فإن الخدمات تتراوح بين خدمات الضرائب المفروضة على الشركات والمواطنين (حيث يتاح تسديد الضرائب المتكررة، بما في ذلك ضريبة السكن، والضرائب على خدمات البلدية مثل جمع القمامة) إلى خدمات الموارد البشرية التي تخدم

نحو ١٧٠٠٠ من موظفي وزارة المالية. وحيث تتعلق تلك الخدمات الرئيسية بالجمارك، وخزانة الدولة، ومفتشية الضرائب، وإدارة الموارد البشرية.

وقد وجدت وزارة المالية أن هذا النهج له مزاياه وعيوبه على حد سواء. فعلى الجانب الإيجابي، قام بتعزيز النظم التي تعمل، بينما يجري اختبار نهج جديد على أنظمتها الخاصة. وقد أوجدت أيضاً القدرة على استضافة وتوحيد الخدمات المقدمة لفروع أخرى من الحكومة، وقدمت المثال والنموذج للآخرين لمحاكاتها. أما على الجانب السلبي، فتلك الاستقلالية قد تثير مشاكل عدم التوافق لكلا النظامين وآليات الإدارة.

ورغم ذلك فإن حالة وزارة المالية المغربية توضح كيف إنه يمكن لمجموعة محددة من الحلول أن تنبثق من هيئة مشاركة، دون انتظار مشروع أوسع على المستوى الوطني أن يتقدم إلى الأمام. فعن طريق معالجة التنفيذ الداخلي أولاً، وبناء مجموعات قياسية قطعة بقطعة على حدة، فإنها كانت قادرة على تقديم خدمات هامة للهيئات الرئيسية المكونة للوزارة، بما في ذلك دائرة الجمارك (في حفظ السجلات)، وخزانة الدولة (مراقبة الموازنة)، ومفتشية الضرائب وخدماتها الخاصة بالموارد البشرية الداخلية. ومع ذلك الأخذ بعين الاعتبار العوائق المذكورة أعلاه، فوزارة المالية أدمجت مؤخراً عملها في برنامج الحكومة الإلكترونية الوطني، والذي حدد بدوره عدد ١٧ خدمة إلكترونية، ووضعها تحت مسئولية وزارة المالية.

٧.٧ الاستنتاجات

على النقيض من الحكومات في المناطق الأخرى التي أدخلت الحكومة الإلكترونية بالتدريج، فإن العديد من دول (منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا) كانت بطيئة في البداية في تبني الإصلاح الإداري القادر على استخدام تكنولوچيا المعلومات والاتصالات. إلا إنهم مشاركون الآن في حملة على نطاق شامل، لتبسيط وتحويل الخدمات العامة، وذلك باستخدام أدوات الحكومة الإلكترونية التي تساعدهم على تحقيق إصلاح سريع وهام للإدارة العامة، حيث أن أدواتها الإدارية الحالية هي بالفعل قائمة على تكنولوچيا المعلومات والاتصالات، لذا فهم قادرون على الاستفادة من النظم الحاسوبية المتطورة، وخدمات الجوال، الجديدة، ودعم الشركات متعددة الجنسيات، التي لديها المهارات المتخصصة في تلك المجالات. وحيث تمضي تلك الدول قدماً على جبهة واسعة، فقد قامت في وقت ما بالتحول إلى النظام الميكن دون تبسيط الإجراءات القديمة، ولكنها أيضاً قامت بتطبيق حلول فنية مبتكرة لتقديم مناهج جديدة غير متوفرة بالمرة للدول المثقلة بالموروثات التاريخية.

وقد أثبت التنسيق الأفقي فيما بين الوزارات والمكاتب الحكومية الأخرى، في معظم الحالات إنه أكثر صعوبة من تقديم الخدمات الإلكترونية الجديدة ضمن هيئة واحدة، سواء كانت تختص بالسياسات أو مالية الدولة. فالسهولة النسبية لتصميم الحلول الفنية للتطبيقات الخاصة بكل هيئة، يفسر جزءاً من ذلك التفضيل، ولكن القدرة على التحايل على السياسات المشتركة بين الهيئات، وتعقيدات الموازنة، والسوابق الأخرى هي أيضاً من العوامل الرئيسية.

وفي حين دفعت العديد من الأسباب المختلفة إقرار الحكومة الإلكترونية، إلا أن القواسم المشتركة هي الاحتياجات المدركة لتحسين جودة الخدمة العامة، من أجل تعزيز الرقابة الإدارية، والانضمام إلى التيار الدولي السائد. وأيضاً كان توفر المساعدة المالية من الشركاء الدوليين أحد العوامل، ولكن عموماً، فإن أهداف الإدارة الموضوعة منذ فترة طويلة، بما في ذلك الرغبة في تعزيز الاستقرار والنمو السياسي والإقتصادي، قد شجعت الحكومات على إقرار برامج الحكومة الإلكترونية:

- فنظام المحاسبة المالية في وزارة المالية في الأردن، يصور صعوبات تنفيذ الممارسات الجديدة التي تتداخل مع الموازنة القديمة وآليات المراقبة المالية. كما يظهر أيضاً بعض من عيوب الاعتماد على مشروعات المساعدات الأجنبية لعمليات الإصلاحات عميقة الجذور، والتغيير السابق الذي يتطلب رعاية مستمرة من أعلى المستويات الإدارية.
- فنظام تسجيل الشركات المدار بواسطة دائرة دبي للتنمية الإقتصادية يوضح الإمكانيات والتحديات، لتنسيق أفقي واسع النطاق. فالقطاع الخاص يستفيد بشكل كبير من نظام ينسق تلقائياً مسئوليات حوالي ١٢هيئة لتسجيل شركة جديدة. فتلك المسئوليات متنوعة، مثلها مثل مكتب التأشيرات والهجرة، وغرفة التجارة غير الحكومية، والهيئات التي تتعامل مع الأراضي والعمل والمالية.
- وفي البحرين، يساعد الوسطاء الجمهور على فهم كيفية استخدام خدمات الحكومة الإلكترونية الجديدة. وقد بدأت الريادة عن طريق هيئة الاتصالات السلكية واللاسلكية كوسيلة لتقديم الخدمات عبر الإنترنت أو الأكشاك القائمة على دفع الفواتير إلكترونياً، فبرنامج الأكشاك الموسع يعين شباباً مسئولين ومؤهلين فنياً وودودين ومتحمسين لتوجيه المواطنين في التدريب العملي على استخدام العديد من الأعمال.

- وخبرات مصر والمغرب تظهر كيف يمكن تقديم الخدمات الحكومية على نحو فعال على المستوى المحلي بالطرق التي تنفصل عن الخطط الوطنية، وتقدم كل منهما مشروعاً تجريبياً وفرصة لاختبار النظم وقياس استجابة الجمهور قبل بدء التنفيذ بشكل أوسع. ففي المغرب، التأخير والمثبطات الإدارية للتنسيق قد قوضت الجهود الرامية إلى حل مشاكل تداول الخدمات العامة القائمة على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وذلك الأمر جنباً إلى جنب مع انخفاض مستوى الإلمام بالقراءة والكتابة، وبالتالي مستوى أعلى من الأمية الإلكترونية، يجعل تنفيذ نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات مهمة غاية في الصعوبة والتحدي. فإستراتيجية «المغرب الرقمي ٢٠١٣»، وآليات التنسيق المؤسسية المتصلة الجديدة تبدو واعدة جداً.

فهذا الفصل يقدم دليلاً على أن النظم الإلكترونية تستطيع أن تمكن المواطنين، وتوفر سبلاً جديدة لتحسين فرص الحصول على الخدمات وحتى عمليات صنع القرار، بما في ذلك أولئك الذين هم على الجانب الخطأ من الفجوة الرقمية. كما تم هيكلة النظم المتقدمة لدعم أولويات الحكومة الخاصة، مع تخفيض التكاليف الإدارية، ومد تقديم الخدمات إلى المواطنين والشركات الخاصة. وبهذه الطريقة، تثبت الحكومة الإلكترونية بأنها بوابة مميزة لمجموعة واسعة من عمليات إصلاح القطاع العام.

ويتمثل التحدي الرئيسي للمنطقة في تحسين تنفيذ الآليات القائمة لمشاركة الممارسات الجيدة. فبالنسبة للجزء الأكبر، فإن تلك الممارسات الجيدة من السهل تحديدها، ولكن تواجه الصراعات في المنهجيات، وعدم الرغبة في التغلب على الاختلافات في الممارسة، وقضايا القانون والتنظيم تواصل تقويض التعاون. فيمكن لقادة البرامج في المنطقة أن ينظروا بعين الاعتبار إلى المزيد من السياسات الصارمة للبحث عن الفرص للمشاركة والتعليم، ومن ناحية أخرى تعزيز الاستخدام المتقدم للحكومة الإلكترونية.

ملاحظات

١. www.egypy.gov.eg
٢. www.finances.gov.ma
٣. www.pm.gov.ma/ar/index.aspx
٤. www.damancom.ma
٥. www.directinfo.ma

المراجع

Awan, M.A (2007) Awan, M.A. (2007), «Dubai e-Government: An Evaluation of G2B Websites», Journal of Internet Commerce, Vol. 6(3).

Ciborra, C. and D.D. Navarra (2005), «Good Governance, Development Theory, and Aid Policy: Risks and Challenges of E-Government», Information Technology for Development, Vol. 11(2), pp. 141-159.

Darwish, A. (2008), «Egypt: From e-Government to e-Governance, The Road to Fast Pace Development», in ACM International Conference Proceeding Series, Vol. 351, on Proceedings of the 2nd International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance.

Ezz, I.E. and A. Papazafeiropoulou (2006), «Inter-organisational Collaboration towards Process Integration in the Public Sector. E-government Collaboration in Egypt» Proceedings of the 39th Hawaii International Conference on System Sciences.

Kamel, S. (2008), «The Use of ICT for Social Development in Underprivileged Communities in Egypt», CONF-IRM 2008 Proceedings, Paper 58, available at http:// aisel.aisnet.org/confirm2008/58/index.html.

Kettani, D. and A. El Mahdi (2008), «Back Office Integration Issues in Developing Country Context: Lessons Learned from a Case Study in Morocco», in ACM International Conference Proceeding Series, Vol. 351, Proceedings of the 2nd International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance.

Ministry of Information and Communications Technology (2009), Doing Business with Jordan, Ministry of Information and Communications Technology, Amman.

Moustafa, E. (2007), «Public-Private Partnership in Managing the Labor Market in UAE – Case Study», in ACM International Conference Proceeding Series, Vol. 232, Proceedings of the 1st International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance.

OECD (2008), Measuring and Evaluating E-Government in Arab Countries, OECD, Paris, available at www.oecd.org/dataoecd/55/16/39856235.pdf.

Pick, J.B. and R. Azari (2008), «Global Digital Divide: Influence of Socioeconomic, Governmental, and Accessibility Factors on Information Technology», Information Technology for Development, Vol. 14(2), pp. 91-115.

Salem, F. and Y. Jarrar (2008), «Failed Revolution? Exploring e-Government Barriers in the Arab States», Proceedings of 4th International Conference on e-Government, No. 2, pp. 363-369.

United Nations (2005), Global E-Government Readiness Report 2005: From E-Government to E-Inclusion, Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management, United Nations, New York.

United Nations (2008), UN E-Government Survey 2008: From E-Government to Connected Governance, Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management, United Nations, New York.

الفصل الثامن

ضمان الاستخدام الفعال للشراكات بين القطاعين العام والخاص في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

تمثل الشراكة بين القطاعين العام والخاص فرصة حقيقية لدول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، والتي غالباً مايكون لديها متطلبات عالية للبنية التحتية مع انخفاض جودة أداء الخدمة العامة. ويحرك هذا الاتجاه المتنامي نحو الشراكة بين القطاعين العام والخاص، طلب المواطنين للحصول على نوعية خدمات أفضل. فالاستخدام الفعال للشراكة بين القطاعين العام والخاص في دول المنطقة، قد يساعد الحكومات على تحقيق التوازن بين الموازنة وتحسين فعالية تقديم الخدمات العامة. وبما أن الشراكات بين القطاعين العام والخاص عادة ما تكون عقوداً طويلة الأجل ومعقدة وبقيمة عالية، فإنها ستؤثر على الخدمات العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في المستقبل القريب. فمن خلال دراسات الحالة في تونس والأردن، يبين هذا الفصل كيفية تنفيذ حكومات المنطقة سياسات طموحة للشراكة بين القطاعين العام والخاص، مع التركيز على صنع القرارات العامة، وتكييف الأطر القانونية والاستراتيجيات، لتعزيز القدرات الإدارية لتصميم وتنفيذ عقود الشراكات. ففي الحالتين تبين أن الشراكات يمكنها أن تسرع من التحسينات التي تحدث على البنية التحتية العامة، ونوعية الخدمات ونمو إقتصادي أفضل.

٨.١ مقدمة

كانت الشراكات بين القطاعين العام والخاص قائمة بقوة، في جدول أعمال عمليات إصلاح القطاع العام في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، على مدى العقود القليلة الماضية.

فالشراكة بين القطاعين العام والخاص، هي اتفاق بين الحكومة وواحد أو أكثر من شركاء القطاع الخاص لتقديم خدمة ما. وتحت مظلة هذا النوع من الاتفاق، فالشركاء من القطاع الخاص يقدمون الخدمة بحيث تلبي كلا من أهداف تقديم الخدمات الحكومية، وأهداف تحقيق الربح للشركاء من القطاع الخاص. ففعالية التحالف تعتمد على نقل ما يكفي من المخاطر لشركاء القطاع الخاص (والتي قد تشمل المشغلين والممولين) (منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية، ٢٠٠٨). وبالفعل، فإن توزيع المخاطر والمسئوليات بين الشريكين، هو البعد الأساسي لهذا الترتيب التعاقدي، بحيث يجب توزيع كل من تلك المخاطر إلى الطرف الذي يمكنه إدارته بأقل تكلفة. ويقوم القطاع الخاص باستقطاع تكلفته من المبالغ المدفوعة من قبل المستخدم لأداء الخدمة أو عن طريق المدفوعات المباشرة من الجهة الحكومية وتعتمد على الخدمة، التي تقدمها من خلال البنية التحتية، وتوفرها نوعية التعاقدات المختلفة ومؤشرات الأداء (Marty et al، ٢٠٠٦).

ولتلك الشراكة فائدتان للجهات الحكومية: أولاً، قد تزيد من الاستثمار في البنية التحتية العامة، والتي لا غنى عنها لتحقيق النمو والتنمية، وذلك من خلال دعم رأس المال العام برأس المال الخاص. وثانياً،تسمح للقطاع العام بالاستفادة من مهارات القطاع الخاص وقدرته على الابتكار، بينما يتم أيضاً إرساء هيكل حوافز أكثر فعالية. ونتيجة لذلك، فإن الخدمة المقدمة للجمهور يجب أن تزيد من حيث الجودة والكمية (Estache et al،٢٠٠٩).

فالشراكة بين القطاعين العام والخاص تمثل فرصة حقيقية للدول الناشئة التي لديها حاجة عالية جداً إلى خدمات البنية التحتية، ولكن يتم تقديم الخدمة للمستخدمين ضعيفة في كثير من الأحيان، من حيث الأداء والجودة. فالبنية التحتية غير الملائمة يمكن أن تعوق عملية النمو الإقتصادي بطرق متنوعة. فحيث إن متطلبات الاستثمار لشبكات البنية التحتية في جميع أنحاء العالم تقدر بأكثر من ١٨٠٠ مليار دولار سنوياً على مدى السنوات القليلة المقبلة، فإن الحكومات ليست على استعداد للتعامل مع مثل ذلك التحدي بمفردها (Christiansen، ٢٠٠٨). فالاعتماد على الاستثمار الخاص، والذي كان ضرورياً حتى قبل الأزمة المالية، من المحتمل أن يصبح لا غنى عنه على مدى السنوات القليلة المقبلة.

على أى شىء تنطوي الشراكات بين القطاع العام والخاص؟

إن مفهوم الشراكات بين القطاع العام والخاص يغطي مجموعة واسعة من الاتفاقات. فقاعدة بيانات البنك الدولي للشراكات بين القطاعين العام والخاص تفرق بين أربع فئات رئيسية من مشاركة القطاع الخاص في تقديم خدمات القطاع العام[١]:

١. عقود الإدارة والإيجار.
٢. عقود الامتيازات (وتلك تشمل نوعين مختلفين للغاية من العقود، أنظر أدناه).
٣. نوع جديد من العقود يسمى عقود التأسيس (وهي مماثلة جزئياً لعقود من نمط BOT: البناء والتشغيل ونقل الملكية أو من نمط DBFO: التصميم – البناء– التمويل والتشغيل).
٤. مشاريع الخصخصة.

وبالإضافة لذلك، فإن تلك الأنواع المختلفة من الاتفاقات التعاقدية تختلف أيضاً من حيث توزيع المخاطر والمسئوليات بين القطاعين العام والأطراف الخاصة. فعلى سبيل المثال، مخاطر البناء يمكن أن تؤخذ على عاتق القطاع العام في عقود الإدارة والتأجير. ومن ناحية أخرى، يمكن تحويل المخاطر التجارية بالكامل للقطاع الخاص في إطار إعداد امتياز خالص، أو مشترك ضمن نموذج الشراكة بمعناها الدقيق (Estache et al،٢٠٠٩).

ومن المفيد التمييز بين نوعين مختلفين من الشراكة بين القطاعين العام والخاص: مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص PPP/مبادرة التمويل الخاصPFI، ومشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص/الامتيازات. وفي قالب عقود الامتيازات، تأتي الإيرادات في الأساس، من المدفوعات المباشرة لمستخدمي الخدمة. وبالتالي فحامل الامتياز، يقوم بتشغيل الخدمة على مسئوليته الخاصة للمخاطر، لأنه يتحتم عليه أن يتحمل وحده جميع المخاطر التجارية. فبنود حماية الدخل، وحتى البنود الاستثنائية قد تحمي صاحب الامتياز جزئياً من تلك المخاطر.

فمبادرة التمويل الخاص لمشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، تختلف عن ذلك النموذج من ناحيتين رئيسيتين. أولاً، المخاطر وفقاً لطلب المستخدم (انخفاض أو ارتفاع في طلب المستخدم لخدمة ما) قد لا يتم نقلها إلى مقدم الخدمة. وواقع الأمر في بعض الحالات، لا يتم بيع الخدمات للجمهور، ولكنها تباع بدلاً من ذلك إلى الحكومة. وبعبارة أخرى، ليس هناك داع لنقل المخاطر للمستثمر الخاص، والتي قد تنبع في الأصل من الجهة الحكومية.

ثانياً، فإن المنطق الجوهري لذلك النوع من الشراكة بين القطاعين العام والخاص ليس لنقل المخاطر (كماهو الحال مع عقود الامتياز)، ولكن لتقسيمها بين طرفي التعاقد. فالمخاطر

يتم توزيعها للطرف الأقدر على التعامل معه (أي إدارته بأقل تكلفة). فالمخاطر التي يتم توزيعها للقطاع الخاص، يمكن أن تخضع للشروط التعاقدية، مع السماح له بأخذ الجزء المؤمن فقط، أو الجزء الذي يمكن تحمله من المخاطر (على اعتبار أن الجهة الحكومية في وضعية أفضل لضمان المخاطر، أو تمتلك موارد مالية كافية لتخفيف بعض المخاطر التي لا يمكن السيطرة عليها).

كما أن نقل مجموعة ما من المخاطر للمقاول، لا تكون فقط نوعاً من الوهم في الممارسة، بل من شأنه أن يؤدي إلى زيادة أقساط التأمين على المخاطر، التي تستخدم التمويل الخاص، بحيث لن يكون لها جدوى إقتصادية.

وجدير بالذكر أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص ليست بديلاً عن الخصخصة، حيثما تكون الشراكة مستحيلة. فالخدمات التي تندرج في إطار برنامج الحكومة يمكن أن تقدم عن طريق البنية التحتية التي يتم تصميمها وتمويلها وبناؤها وتشغيلها وصيانتها من قبل القطاع الخاص، حيث إنه من الضروري المحافظة على مستوى معين من الرقابة العامة على القوى العاملة، وكذلك على أعمال تقديم الخدمات (Mary et al، ٢٠٠٦). فالشراكة بين القطاعين العام والخاص لا تعني التخلص النهائي من البنية التحتية من قبل القطاع العام، لأنه في نهاية العقد يتم إرجاع الأصول للجهة الحكومية في كثير من الأحيان. وعلاوة على ذلك، وعلى نقيض الخصخصة، فإن الجهة الحكومية تحتفظ بالقدرة على تحديد طبيعة ونوعية الخدمات المتوقعة. ومع ذلك، واعتماداً على التشريعات الوطنية، فإن بعض عمليات الخصخصة يمكن أن تشمل ترتيبات مماثلة لعقود الامتياز، والتي لهذا السبب قد تم النظر فيها في هذا الفصل.

٨.٢ نظرة عامة على استخدام الشراكات بين القطاعين العام والخاص في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

إن الأمل معقود على أن كفاءة استخدام الشراكات بين القطاعين العام والخاص في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، سيساعد الحكومات على تحقيق التوازن في الموازنة وتحسين فعالية تقديم الخدمة العامة، مع الأخذ في الاعتبار أن الشراكات بين القطاعين العام والخاص عادة ما تكون عقود طويلة الأجل ومعقدة وبقيمة عالية، وسوف تؤثر على الخدمات العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في المستقبل القريب.

فمنذ نهاية التسعينيات، أقرت غالبية دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تشريعات من أجل السماح بمشروعات الشراكة، والتي قد يتم إعدادها في إطار الهيكل القانوني للخصخصة، كما هو الحال في الأردن، حيث تم نشر القانون الخاص بالشراكات بين القطاعين العام والخاص لعام ٢٠٠٨ كامتداد للقوانين الخاصة بالخصخصة لعام ٢٠٠٠. وبالمثل، ووفقاً

لطبيعة العمليات المخططة، والقائمة في الأساس على مختلف التقاليد القانونية الوطنية، حيث يعترف القانون إما بمصطلح (الشراكات بين القطاعين العام والخاص) أو بالامتياز. على سبيل المثال، نجد قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية في تونس، هو القطاع الوحيد الذي يستخدم القانون فيه مصطلح الشراكة بين القطاعين العام والخاص، بينما العديد من عقود الشراكة الأخرى المنفذة في قطاعات أخرى تخضع لقانون الامتياز. وفي المغرب، القانون المتعلق بإدارة الاستعانة بمصادر خارجية٢، يتأثر في بعض الأحيان بنهج الامتياز أكثر من نهج الشراكة، على الرغم من أن القانون لا يمنع ولا يتطلب أن تكون عائدات مقدمي الخدمات معتمدة على مدفوعات المستخدم النهائي.

كما أنه يتم تسليط الضوء بصورة عامة علي الاختلافات بين الدول التي تتبع تقاليد القارة بشأن القانون المدني، وتلك الأكثر تأثراً بتقاليد القانون العام، حيث أن نظم القانون المدني بصورة عامة تفضل القوانين التي تخدم الأهداف العامة، بينما تسمح نظم القانون العام بطواعية أكبر للوائح القطاع التي تتمتع بمرونة أكثر، وتترك نطاقاً أكبر بكثير للحذر الإداري؛ فعلى سبيل المثال القانون العام هو المطبق في دول قطر وسوريا والإمارات العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية.

وقد تم إعداد قوانين حاكمة أكثر تحديداً في القانون المدني للدول، بما في ذلك الجزائر (٢٠٠٠) والأردن (٢٠٠٠ و ٢٠٠٨) وتونس (٢٠٠٨) ومصر (٢٠٠٦) والمغرب (٢٠٠٥).

ولا شك أن الاختلافات في القانون قد يكون لها تأثير أقوى على نهج الدول نحو الامتيازات، أكثر من الشراكات بين القطاعين العام الخاص. ومرجعية ذلك أن الامتيازات تستلزم الممارسات الراسخة التي تتأثر بالإرث التاريخي والمؤسسي، بينما الشراكات بين القطاعين العام والخاص يتم تصميمها لمواجهة التحديات الجديدة في إدارة القطاع العام.

كما ينبغي الإشارة إلى الجانب التاريخي، فهناك حالات كثيرة من عمليات الشراكة في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، يتضح فيها بصورة ملحوظة امتيازات الخدمة العامة. فبالإضافة إلى الوضع الشهير لقناة السويس، إلا أنه من الممكن أيضاً ذكر العديد من أسماء مشروعات الامتياز المنفذة في المغرب، قبل بداية الحرب العالمية الأولى في قطاعات مياه الشرب والسكك الحديدية (خط طنجة، فاس)، وبناء وتشغيل الموانئ (الدار البيضاء وطنجة والمحمدية).

وقد تم الانتهاء من تلك المشروعات المختلفة قبل تنفيذ إطار قانوني محدد. هناك مثال آخر من المغرب يمكن ذكره، فقد تم توقيع مشروعات امتياز في قطاعات توزيع المياه والصرف الصحي في الدار البيضاء في عام ١٩٩٧، وفي الرباط عام ١٩٩٩ وفي طنجة عام ٢٠٠١. وينطبق نفس الشيء على إنتاج الكهرباء، حيث تم إسناد المرحلتين الأوليين من محطة توليد الكهرباء بالجرف الأصفر إلى مقاول خاص، كما أن بناء مرحلتين جديدتين في إطار

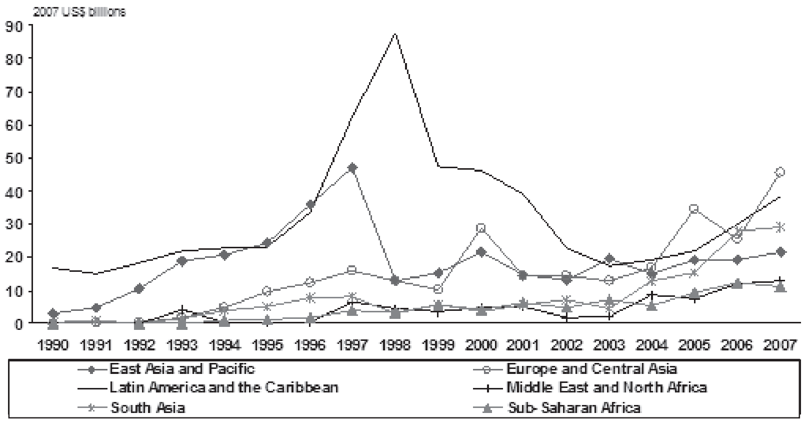
آلية المشتري الوحيد جاءت لصالح مكتب الكهرباء الوطني، فتلك الأمثلة تبين نماذج تنمية قائمة على عقود الامتياز. وقد ساد المنطق نفسه في تونس، وذلك قبل صدور القانون المتعلق بالامتيازات في عام ٢٠٠٨. وقد سمحت مجموعة من النصوص القانونية ذات الصلة بالقطاع الخاص لتطوير المطارات٣، وتحليه مياه البحر (٢٦ نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠١) و أيضاً وبشكل ملحوظ أكثر، تجديد/بناء المشروعات في المناطق الحضرية (مدينة دبي الرياضية، وبرنامج سما دبي).

وعلى ذلك فإن القوانين الأكثر حداثة التي تتعلق بالشراكات بين القطاعين العام والخاص، في معظم دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا٤، يمكن لها أن تقدم تفسيراً لقلة حدوث تلك الشراكات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عن غيرها من الدول الناشئة؛ واقع الأمر أنه في جميع الدول الناشئة وصل مستوى الاستثمار الخاص بالشراكات بين القطاعين العام والخاص إلى رقم قياسي في عام ٢٠٠٧ عشية الأزمة المالية، باستثمار إجمالي قدره ١٥٨ مليار دولار أمريكي. حيث كان ذلك بمثابة مستوى أعلى عن ذلك المستوى لعقد من الزمان قبل بدء الأزمة في آسيا. وفيما بين الأعوام ١٩٩٠ و٢٠٠٧ تم توقيع ما لا يقل عن ٤١٠٠ مشروع خاص لصالح البنية التحتية في الدول الناشئة، بما قيمته ١٤٧٥ مليار دولار.

وللوهلة الأولى، يبدو أن دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لديها مستويات منخفضة جداً من عقود الشراكة ضمن الأسواق الناشئة، تمثل حوالي ٨ ٪ فقط من رأس المال الخاص المستثمر في مثل تلك العقود (الشكل ٨,١).

إن تلك النسبة المئوية المنخفضة بين الأعوام ١٩٩٠ و ٢٠٠٧، مرتبطة في الأساس بنقطة الانطلاق المتأخرة للشراكات بين القطاعين العام والخاص في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وحيث إنه في الواقع، مستوى الاستثمار في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ما هو إلا جزء من اتجاه النمو الحقيقي.

الشكل ٨,١ مشاركة القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية في الدول النامية



يُعد الاستثمار الذي تم التعجيل به في مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص أكثر من مذهل. ففيما بين الأعوام ١٩٩٦ و٢٠٠١، تم توقيع نحو ٤٤ عقداً بقيمة إجمالية للاستثمار الخاص بلغت ١٨,٧ مليار دولار أمريكي. وفيما بين الأعوام ٢٠٠٢ و ٢٠٠٧، تم إبرام ٥٩ عقداً بقيمة ٤٠,٦ مليار دولار أمريكي. وحيث كانت بداية الفترة (٢٠٠٢–٢٠٠٣) نقطة ضعيفة للشراكات، فتم توقيع عقود بما قيمته ١٠,٦ مليار دولار (بينما قفز ذلك إلى ٣٧ عقداً بما قيمته ٢٩,٧ مليار دولار، تم توقيعه بين الأعوام ٢٠٠٥ و٢٠٠٧). وتكشف تلك الأرقام عن وجود سمة ثانية لمشروعات الشراكة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وهي التي تنطبق على جميع الأسواق الناشئة، وهى: المستوى المرتفع نسبياً لمتوسط الاستثمارات الخاصة لكل عقد، والزيادة الواضحة في نهاية الفترة.

وفيما بين الأعوام ١٩٩٠ و٢٠٠٧، تم إبرام ١١٧ عقداً للشراكة في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وبلغ مجموع الاستثمارات الخاصة بموجب عقود الشراكة إلى ٦٤,٥٧ مليار دولار. ويتضح من تلك المجاميع التي وصلت إليها العقود في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا للأعوام ١٩٩٠–٢٠٠٧ أن قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية قد اجتذب معظم المستثمرين، سواء من حيث عدد العقود (٣٦ ٪) أومن حيث النسبة المئوية للاستثمار (٦٢ ٪). وفي قطاع الطاقة (بخاصة قطاع الكهرباء) يمثل حوالي ٢٩ ٪ من أعداد العقود، و ٢٨ ٪ من حجم الاستثمارات. ويلي ذلك قطاع النقل (٢٤ ٪ من أعداد العقود، و ٩ ٪ من حجم الاستثمارات) والمياه (١١ ٪ من أعداد العقود، و١ ٪ من حجم الاستثمارات). ومؤخراً ازداد الثقل النسبي للاستثمارات في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية بصورة أكبر: فمن بين أكثر من ٤٠ مليار دولار من استثمارات القطاع الخاص منذ عام ١٩٩٠،

كانت نتيجة العقود الموقعة منذ عام ٢٠٠٢ تمثل ما قيمته ٣١ مليار دولار. أما قطاع الطاقة فلم يظهر نفس الحيوية. فعلى الرغم من المستويات المهمة للغاية في عام ٢٠٠٦، تم استثمار ما مجموعه ٥,٨ مليار دولار فقط بين الأعوام ٢٠٠٢ و ٢٠٠٧، بإجمالي استثمار قدره ١٧,٩ مليار دولار منذ عام ١٩٩٠.

وأما النمو الكبير، فجاء في قطاعات النقل والمياه. على سبيل المثال، سجل قطاع النقل ٣,٩٨ مليار دولار من الاستثمار بين الأعوام ٢٠٠٢ و٢٠٠٧، مع استثمار كلي مجموعه ٥,٤ مليار دولار منذ عام ١٩٩٠.

ومن منظور نوع العقد، سادت عقود التأسيس من حيث أعداد العقود و مجموع الاستثمارات (٦٣ ٪ و٦٢٪ على التوالي). واحتلت عقود الخصخصة المقام التالى (غير عمليات الشراكات بين القطاعين العام والخاص)، فتلك لا تمثل سوى ٨ ٪ من العقود مع ٢٣ ٪ من إجمالي الاستثمارات. فعقود الامتيازات تشكل ١٤ ٪ من العقود و١٥ ٪ من مستويات الاستثمار. وعقود الإدارة والإيجار، تمثل ١٥ ٪ من مجموعة العينة التي لا تشكل حتى الآن من حيث المنطق مستوى مرتفعاً من الاستثمار الخاص (الجدول ٨,١). ومع ذلك، يجدر الإشارة إلى أن ذلك النوع من مشروعات البنية التحتية للقطاع الخاص، لا يصنف على اعتباره شراكات بين القطاعين العام والخاص، في ظل تعريفها الدقيق.

جدول ٨,١ الشراكات بين القطاعين العام والخاص بين الأعوام ١٩٩٠-٢٠٠٧

القطاع	عدد العقود	مجموع الاستثمارات الخاصة بالدولار الأمريكي (٪)
الطاقة		
المجموع	**٣٤**	**١٧٩٥١**
منها:		
عقود الامتيازات	٦	٦٨٨٧ (٣٨,٣٦٪)
عقود الخصخصة	٢	١٢٠ (.٦٧٪)
عقود التأسيس	٢٦	١٠٩٥٤ (٦١,٠٢٪)
الاتصالات السلكية واللاسلكية		
المجموع	**٤٢**	**٤٠٢٩٢**
منها:		
عقود الامتيازات	١	٣٥ (٠,٠٩٪)
عقود الخصخصة	٧	١٤٦٢٢ (٣٦,٢٩٪)
عقود التأسيس	٣١	٢٥٦٣٥ (٦٣,٦٢٪)
عقود الإدارة والتأجير	٣	٠ (٠٪)
النقل		
المجموع	**٢٨**	**٥٤١٩**
منها:		
عقود الامتيازات	٩	٢٦٦٢ (٤٩,١٢٪)
عقود التأسيس	١٢	٢٥٩٣ (٤٧,٨٥٪)
عقود الإدارة والتأجير	٧	١٦٤ (٣,٠٣٪)
المياه		
المجموع	**١٣**	**٩٠٩**
منها:		
عقود التأسيس	٥	٩٠٩ (١٠٠٪)
عقود الإدارة والتأجير	٨	٠ (٠٪)

المصدر: Private Participation in Infrastructure (PPI) Project Database, World Bank, available at http://ppi.worldbank.org.

وقد حدث مؤخراً بعض التغييرات في استخدام الأشكال المختلفة للعقود، موضحاً التطور التدريجي للشراكات بين القطاعين العام والخاص في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. فعقود الامتياز (١٦ عقداً لاستثمار ما مجموعه ٩,٦ مليار دولار أمريكي) تبدو مؤثرة للغاية على دورة الأعمال التجارية. فتلك العقود قد اجتذبت استثماراً خاصاً قوياً في عامي ١٩٩٧-١٩٩٨ (٥,٩ مليار دولار أمريكي)، و١ مليار دولار أمريكي في عام ٢٠٠١ و٢,٢ مليار دولار أمريكي في نهاية تلك الفترة. وأما الاستثمار الخاص المرتبط بعمليات الخصخصة، وصل إلى مستوى مرتفع جداً في عام ٢٠٠٠، باستثمار قدره ٣,٢ مليار دولار أمريكي. ومزيد من الاستثمار الخاص تزايد في سرعة بعد عام ٢٠٠٤، بإجمالي قدره ١٠,٢ مليار دولار أمريكي. وحيث سجلت مشروعات التأسيس مستويات استثمار منخفضة في بداية العقد، إلا أنها شهدت ارتفاعاً قوياً منذ عام ٢٠٠٤. وعلى مدى الأربع سنوات الماضية، تم استثمار ما قيمته ٢٥,٩ مليار دولار في ذلك النوع من المشروعات.

إدارة المخاطر المرتبطة بالشراكات بين القطاعين العام والخاص

لو استمر تطور مشروعات الشراكات بين القطاعين العام والخاص، فسوف يتزايد في سرعة خلال النصف الثاني من هذا العقد، وسيكون من الضروري أكثر، أن يرتبط بهذا التطور السريع أطر مؤسسية وقانونية حديثة ملائمة، ونظم إدارية عامة محدثة على نطاق واسع، ولوائح إدارية جديدة، و اكتساب مهارات جديدة داخل الجهاز الإداري.

ولقد أوصت بذلك مبادئ منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية، فيما يخص إشراك المستثمرين الدوليين في البنية التحتية العامة (Christiansen، ٢٠٠٨).

إن عقود الشراكات بين القطاعين العام والخاص هي عقود طويلة الأجل وتؤثر على توفير الخدمات، وهو البند الذي يتطور مع مرور الوقت، ويتم توفيره من خلال الأصول المعقدة. إلا أن تلك العملية تنطوي عليها مخاطر بالنسبة لكل طرف. فالمستثمر الخاص يواجه خطر التعطيل التنظيمي، حيث إن أي تغيير في اللوائح أو قرار من طرف واحد، من قبل جهة حكومية، قد يغير بصورة كبيرة ربحية عملية ما. أما على الجانب الآخر فالجهاز الاداري، يتعرض لنوع آخر من المخاطر، وهو ما يتعلق بالعثرات التعاقدية. ففي الحالة التي يكون فيها القطاع العام هو الضامن النهائي لاستمرارية الخدمة للجمهور، يتعرض لطلبات إعادة التفاوض من قبل المقاولين الذين اكتسبوا موقفاً أقوى نسبياً من منافسيهم[٥].

وهناك خطر آخر يواجه الحكومة، وهو العواقب المحتملة للتصرف في الأسهم، من قبل أحد رعاة المشروع الأوائل لشركة المشروع، والتي أنشئت من أجل غرض العقد. فبمجرد تسليم البنية التحتية وبداية عملها، فإن بعض أعضاء الاتحاد الأصلي، وبخاصة الشركات المتخصصة في مجال البناء، من الممكن أن يتم إغراؤهم بتحقيق ربح، عن طريق نقل أسهمهم إلى طرف ثالث. فمن وجهة نظر شاملة، مثل ذلك الاحتمال هو أمر مرغوب فيه بالنسبة للشركات الخاصة العاملة في مجال الشراكات بين القطاعين العام والخاص، وأيضاً بالنسبة للقطاع العام، حيث أن رأس المال الخاص في الواقع، لم يعد مرتبطاً بالطرف البائع لأسهمه، ولكنه مرتبط بالطبع بالطرف الجديد الذي يقوم بالتشغيل. فذلك الأمر قد يقلل من العائد المأمول من قبل المستثمرين، تاركاً الشركات المشاركة متاحة أكثر لتستجيب لتقديم دعوات لمناقصات أخرى. ومثل ذلك النقل قد حدث في مصر على سبيل المثال، ومحطة توليد الكهرباء بمنطقة سيدي كرير. فالمخاطر المحتملة للقطاع العام هو أن المساهم الجديد قد لا يملك نفس القدرة الفنية والمالية الضرورية للحد من مخاطر التشغيل.

كما أنه من الجائز أن يصبح ذلك الموقف أكثر ضرراً للقطاع العام في حالة عدم توافر معلومات عن المشروع، بينما يمكن إغراء الفائز بالعقد الأصلي بملاءمة البناء وتكاليف التشغيل فقط حتى ميعاد الانتهاء المخطط. ويمكن للقطاع العام أن يقلل من تلك المخاطر عن طريق إدخال شرط، وهو أن يقدم رعاة المشروع الأصلي ضمانات فنية ومالية حتى نهاية العقد. وثمة نهج آخر، وهو فرض بند متعلق بالامتيازات[٦]، حيث لا يمكن نقل العقد إلى طرف ثالث إلا بعد موافقة مسبقة من الطرف ضامن المشروع.

فوجود إطار تنظيمي وتوجيه عام فعال، يعالجان الحاجة للكشف عن المعلومات، ويمكن بهما فقط الحد من أو الحيلولة دون حدوث تلك المخاطر. فتقليل المخاطر القانونية للأطراف

المتعاقدة، يزيد من جاذبية الشراكات بين القطاعين العام والخاص للمستثمرين، وبالتالي، يحد من أقساط تأمين المخاطر المطلوبة من قبل المستثمرين. فزيادة القدرات لوضع وإعداد العقود المبرمة داخل القطاع العام، وزيادة الكفاءة لتوجيه العلاقة التعاقدية، من الممكن لها أن تعزز الضمانات لكفاءة وفعالية العقد للجهات الحكومية (القيمة مقابل العائد). كما يمكن لها أن تساعد أيضاً على التنبؤ بمخاطر خفض توفير الخدمات (الناتج إما عن نقص في المرونة التعاقدية، أو عن الانتهازية من قبل مقدم الخدمة على أي عنصر من العناصر التي يصعب إدراجها في العقد، (Estache et al، ٢٠٠٩). كما أن التوجيه الجيد يمكنه أن يقدم الضمان على إنه بنهاية العقد، يمكن إعادة دمج الخدمة داخل القطاع العام، أو على الأقل نقلها إلى مقدم الخدمة الجديد. وإذا لم يحدث مثل هذا الوضع، فإن فقدان المهارات والخبرة الفنية من جانب المشتري العام، يمكن أن يضع المقاول الحالي في موقف قوي للغاية خلال الدعوة التالية للمناقصة.

كما أن وجود إطار تنظيمي وتوجيه عام على مستوى من الجودة، هما أيضاً أساسان، حيث إن الشراكات بين القطاعين العام والخاص لا يمكنها أن تنجح إلا من خلال القبول الإجتماعي. فالتحيز لصالح مقدم الخدمة أو مشروع غير مُرض، يمكن أن يشوه سياسة الشراكات بين القطاعين العام والخاص بأكملها، مما يؤدي إلى انسحاب الدعم السياسي، أو الانسحاب من جانب القطاع الخاص (نظراً لوجود خطر متوقع على البلاد). ولتلك الأسباب، فإن وضع سياسة للشراكات بين القطاعين العام والخاص في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هو جزء لا يتجزأ من عمليات الإصلاح الإداري الحالية للدولة. فتحسين الإدارة، هو شرط أساسي لتنفيذ عقود الشراكات بين القطاعين العام والخاص. وفي المقابل، فإن مشروعات الشراكات بين القطاعين العام والخاص هي وسائل لتحديث عمل الدولة.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن مخططات التطوير الناجح للشراكات بين القطاعين العام والخاص في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تعتمد على الالتزام السياسي رفيع المستوى، وعلى إطار سياسي وقانوني وتنظيمي يمنع احتمالات الفساد. هنا يوجد ثلاثة جوانب حاسمة لضمان الاستخدام الفعال للشراكات بين القطاعين العام والخاص في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ومنع بعض الصعوبات التي حدثت في الاقتصادات الناشئة الأخرى:

أ. بناء توافق سياسي في الآراء ودعم لسياسة الشراكات بين القطاعين العام والخاص. مثل ذلك الدعم هو أمر ضروري لطمأنة الفاعلين من القطاع الخاص، بأن الالتزام السياسي سيكون ثابتاً على المدى الطويل، والمخاطر السياسية تكاد تكون معدومة.

ب. كسب تأييد الرأي العام أو قبول لسياسة الشراكات بين القطاعين العام والخاص. فمن الضروري إقناع موظفي الخدمة المدنية المشاركين في تقديم الخدمة، قبل إبرام العقد الجديد بشأن حماية حقوقهم ورفاهيتهم. ومن الضروري أيضاً أن تضمن للمستخدمين النهائيين، أن نوعية الخدمات وطريقة الحصول عليها وأسعارها، ستكون تحت السيطرة القوية للقطاع العام.

ج. ضمان أن قواعد المشتريات وإجراءات المساءلة، يمكن أن تقلل من احتمالات الفساد، وتسيطر أيضا ً على تضارب المصالح من جانب الموظفين العموميين حيث إنه في كثير من الدول الناشئة، تتحمل مشروعات الشراكات بين القطاعين العام والخاص وصمة الفساد أو سوء استخدام الأموال العامة. فالرشوة في مرحلة المناقصات، يمكن أن تكون استراتيجية جذابة للغاية بالنسبة للشركات بسبب الخصائص الأساسية لعقود الشراكات بين القطاعين العام والخاص. مع الأخذ في الاعتبار، إن مثل تلك القضايا الأخلاقية ضرورية، من أجل حشد الدعم الشعبي لسياسة الشراكات.

وبهذه الطريقة، فإن التنفيذ الفعال لعقود الشراكات بين القطاعين العام والخاص، مع الأخذ في الاعتبار إن مثل تلك القضايا الأخلاقية ضرورية من أجل حشد الدعم الشعبي، لا يمكن فصله عن الجهود المبذولة لتحديث العمل العام. وبالإضافة إلى ذلك، فإن اللوائح المتعلقة على وجه الخصوص بالشراكات هي أمر ضروري، ولكن غير كافية بمفردها. فالطريقة التي يتم بها تطبيق القانون، والطريقة التي سيتم تفسيره بها، وقبل كل شيء، ممارسات الجهات الحكومية المشتركة في مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، سوف تحدد نجاح سياسة الشراكات. وهكذا، فعند إتباع مبادئ منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية في الاستثمار الخاص في البنية التحتية (Christiansen، ٢٠٠٨) يمكن تعريف إطار تنظيمي، وأساليب جديدة من العمل العام مواتية للشراكات بين القطاعين العام والخاص. وتلك المبادئ كانت مستوحاة في الأساس من الممارسات الجيدة في الدول الأعضاء في منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية، وكذلك في الدول الناشئة. وعلاوة على ذلك، فإن تطبيق تلك المبادئ لا يؤثر فقط على مشروعات الشراكات، بل من الممكن أيضاً أن تكون وسيلة للإصلاح واسعة النطاق في مجال الإدارة العامة.

العثرات المشتركة في تنفيذ مشروعات الشراكات بين القطاعين العام والخاص

إن التطوير الحالي للشراكات بين القطاعين العام والخاص في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وآفاق النمو لهذا الصك التعاقدي، يجعل من الضروري لعمل ما للقطاع العام أن يضمن التنفيذ الفعال للمشروعات، ويتجنب الصعوبات المشتركة والعثرات. وتلك المشكلات يمكن تقسيمها إلى ثلاث فئات:

أ. قرار الدخول في شراكة.

ب. المناقصة ووضع اللمسات الأخيرة لمرحلة العقد.

ج. الوفاء بالالتزامات التعاقدية.

فكل منها يمكن توقعها أو على الأقل منعها جزئياً، عن طريق اتباع الممارسات الجيدة المشتقة من التجارب الدولية، والممارسات الجيدة العشرة لعملية الشراكة بين القطاعين العام والخاص الواردة في تقرير منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية بشأن:

Public private partnerships:In pursuit of risk sharing and value for money (OECD,2008).

تقرير الدخول في شراكة أم لا

وقبل كل شيء، فالاعتقاد بأن الشراكات بين القطاعين العام والخاص هي الحل التلقائي لاكتساب توفير الخدمات، يمكن أن يؤدي إلى مشروعات تنفذ من أجل الخدمات، حيث القطاع الخاص لا يقدم لها أي ميزة في التكلفة مقارنة بالقطاع العام.

وهذا يمكن أن يعّرض مقدم الخدمة من القطاع الخاص إلى مخاطر لا يمكنه أن يتعامل معها (ملزماً القطاع العام بإنقاذه لو أنه واجه صعوبات). ثم إن الاستخدام المنهجي للشراكات بين القطاعين العام والخاص يمكن أيضاً أن يضر بنوعية الخدمات التي من الصعب للغاية تحديد معايير جودة لها، أو التي تتحول لتصبح في تطور مستمر. وفي مثل تلك الحالات، فالتكلفة الإضافية لديون القطاع الخاص، تعني أن مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، لن تلبي بالضرورة معايير القيمة مقابل المال (VFM) أو تلبية اختبارات القدرة على تحمل التكاليف. فعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص يمكن تحمل تكلفته، عندما يمكن استيعاب الإنفاق الحكومي على المشروع في إطار موازنة الحكومة على المدى القصير. ويمكن تحسين القيمة مقابل المال للشراكة بين القطاعين العام والخاص، من خلال تقليل دورة التكاليف، وتحسين توزيع المخاطر، وتنفيذ أسرع للمشروع، وتحسين نوعية الخدمات وفعاليتها، وتوليد إيرادات إضافية مقارنة بمخطط المشتريات التقليدي. فالاستخدام الفعال لعقود الشراكة قد يضمن استيفاء تلك المعايير. وخلاف ذلك، فإن اختيار الشراكة بين القطاعين العام والخاص، من الممكن أن يخفي بعض استراتيجيات « الهروب من الموازنة » للتعويض عن ضعف الموارد.

وهنا ينبغي الإشارة إلى أن مختلف دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا قد تختلف في تعرضها لمثل تلك المخاطر. فالدول ذات الدخل المتوسط تستخدم الشراكات بين القطاعين العام والخاص في الأساس، للتعويض عن عدم كفاية موارد الموازنة، بينما الدول التي لديها عائدات مرتفعة قد تستخدم الشراكات بين القطاعين العام والخاص لأسباب

مختلفة، فالخبرة والابتكار للمجموعات الدولية الكبرى يمكن أن يكون مفيداً للغاية في تقديم المشورة، بشأن الشراكات بين القطاعين العام والخاص حيثما يكون ذلك مناسباً. وعلاوة على ذلك، فيمكن للحكومات ذات العائدات المرتفعة أن تصبح مستثمراً أساسياً في مشاريع الدول الأقل ثراءً.

وبوجه أعم، فالتقييمات الأولية من قبل الحكومات، يجب أن تأخذ في الاعتبار التوقعات على المدى الطويل، للتحقق من أن القيمة مقابل المال، لا تتحقق فقط لدافعي الضرائب ومستخدمي الخدمات الحاليين، بل أيضاً للأجيال المقبلة. فالكفاءة والعدالة بين الأجيال هي أبعاد حرجة في عملية الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وبخاصة بسبب قصر أمد العملية السياسية. فطول عملية ترسية عقود الشراكات بين القطاعين العام والخاص، والمدة الطويلة جداً لعقود الشراكة، تعني أيضاً أنه ينبغي إجراء تقييم القيمة مقابل المال على ثلاث مراحل مختلفة خلال العملية بأكملها ويمكن تلخيص هذه المراحل الثلاث في النقاط التالية:

١. ينبغي إجراء اختبار أولي قبل اتخاذ قرار بالالتزام بمخطط الشراكة بين القطاعين العام والخاص. فمثل ذلك التقييم السابق هو أمر ضروري لتحقيق مفاضلة بين الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ومخطط المشتريات التقليدي، وحيث يركز على إمكانات مشروع الشراكة لإنتاج القيمة مقابل المال.

٢. يمكن إجراء اختبار ثانٍ للقيمة مقابل المال فقط بعد اختيار المقاول، ولكن قبل منح العقد؛ حيث يكون الهدف هو تقييم ما إذا كانت البنود التعاقدية تحقق القيمة مقابل المال.

٣. ينبغي القيام بتقييم ثالث عند اكتمال العقد، لتقييم ما إذا كان العقد قد حقق أهدافه الأولية. وحيث إن عقود الشراكة عقود طويلة الأجل، فإنه من الممكن تنفيذ ذلك التقييم بصفة دورية، وخلال مرحلة الإنجاز من قبل هيئة المشتريات، وهي مؤسسة رصد مستقلة أو مؤسسة مراجعة حسابات حكومية.

المخاطر في عملية المناقصة ومرحلة وضع اللمسات الأخيرة للعقد

يمكن أن تصبح التكلفة الإضافية المرتبطة بالتمويل أكثر أهمية، عندما لا يتم تصميم الإطار القانوني والتنظيمي لتعزيز الموقف القانوني للمستثمرين. فعندما يتعرض المستثمرون لخطر العثرات التنظيمية، يمكنهم طلب قسط تأمين إضافي في مرحلة تقديم العطاء، وخفض الربحية عن العملية المالية العامة.

فالتحدي من قبل المستثمرين فيما يتعلق بالعقود في إطار مشروع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، يمكن أن تنطوي عليه عواقب أخرى غير طلب زيادة قسط تأمين المخاطر.

وقد ينتج عن ذلك تقديم عروض أقل، والذي من شأنه أن يقلل المنافسة على العقد. فالمنافسة الصحية أثناء عملية تقديم العطاءات هي معيار أساسي لفعالية العقد، حيث يتم تخفيف المنافسة خلال مدة العقد (أنظر أعلاه). ولذلك، فإن القطاع العام يجب أن يكون قادراً على الاحتفاظ بدرجة كافية من المنافسة خلال مرحلة ترسية العقد، بينما يتم أيضاً إدماج مستوى معين من المفاوضات المباشرة.

وكذلك يجب أيضاً تنفيذ مجموعة من اللوائح، للحد من مخاطر القرارات الضعيفة، بشأن اختيار المقاول أو الشروط التعاقدية. وهناك حاجة إلى اكتساب قدرات جديدة للحد من نقص المعلومات، وسد الفجوة بين طرفي القطاع العام والخاص، وذلك من خلال الاستفادة من كل من الخبرة الداخلية والخارجية (حتى لو أن ذلك سيزيد من التكاليف التعاملية)، وذلك من أجل إبرام عقود متوازنة، والحد من الاستراتيجيات الانتهازية من قبل الشركات، لاستعادة الأموال بتكلفة من العقد في مرحلة مبكرة (حتى تقديم عطاءات غير واقعية فقط لإعادة التفاوض على العقد بمجرد أن يكون في موقف قوة، بعد زوال أي تهديد للمنافسة).

ضمان الوفاء بالالتزامات التعاقدية

مثل تلك المطالب لإعادة التفاوض تؤدى إلى ظهور النوع الثالث من المخاطر التي تسببها عقود الشراكات بين القطاعين العام والخاص للقطاع العام. فيجب إعداد العقود بحيث تمنع ذلك النوع من المناورة الاستراتيجية، مع ترك مجال لإعادة التفاوض المحتمل للحفاظ على الوضع المالي الراهن، والسماح لتوفير الخدمة أن تتطور لصالح الطرفين، وحيث يمكن تحقيق ذلك من خلال تنفيذ آليات الرصد التعاقدية، مثل اللجان التوجيهية متعددة الأطراف أو مرافق تسوية المنازعات، من أجل تجنب الإجراءات القانونية المحتمل إجراؤها. وبعبارة أخرى، فإن ضمان الضغط التنافسي في العقد هو على نفس الأهمية لمستوى كاف من المنافسة للعقد في مرحلة تقديم العطاءات. وعندما يتم اختيار أفضل مقاول، فالحفاظ على الضغط التنافسي خلال أداء العقد هو أمر أساسي لاحتواء «ظواهر الخطر الأخلاقي» (أي عمليات الإنقاذ في حالة التخلف عن السداد)، والتي يمكن أن تحث الاستراتيچيات الانتهازية من قبل المقاول الخاص.

ويمكن للرصد الفعال للشراكة أن يحدث من خلال تطوير قدرات جديدة لإدارة العلاقة التعاقدية، وتطوير الخبرات داخل القطاع العام، من خلال برنامج تدريب وتوظيف خبراء من القطاع الخاص، وبناء فرق من المتخصصين لدعم الأطراف المختلفة للقطاع العام. فعلى سبيل المثال، تم إعداد برنامجاً للماجستير في إطار الشراكة مع المدارس الوطنية للإدارة بتونس، لتدريب المشترين العموميين على إعداد وصياغة العقود الدولية. وفيما يتعلق بالفرق المتخصصة، وبعد تجارب في بريطانيا وفرنسا وإيطاليا، فقد أنشأت مختلف

دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بالتدريج وحدات دعم مركزية، لمساعدة الجهات الحكومية في تقييم الفوائد الإقتصادية للمشاريع المقترحة، وتقديم الدعم لهم في مرحلة تقديم العطاءات، ووضع الصيغة النهائية للعقد، والاستفادة من الممارسات الجيدة في ذلك المجال. فعلى سبيل المثال، تم تعيين فريق متخصص في داخل وزارة المالية المصرية في يونيو/حزيران عام ٢٠٠٦، وفي عام ٢٠٠٨ تم إنشاء اللجنة العليا للتخصيص بالبحرين. وبالإضافة إلى ذلك، يجري حالياً إعداد لجنة الشراكة مع القطاع الخاص في الأردن، ووحدة رصد الامتياز في تونس.

ويقوم ما تبقى من هذا الفصل بتحليل سياسات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الأردن وتونس. حيث اتخذت كل من الدولتين سياسات تنموية طموحة للشراكة بين القطاعين العام والخاص. وقد سلطنا الضوء على كيفية استجابتهما لأنواع الصعوبات التي نوقشت أعلاه. كما ننظر أيضا لأساس قرارات القطاع العام للدخول في خيارات الشراكة، وملاءمة الأطر القانونية التي تحدث جنباً إلى جنب مع تلك السياسة، وقدرة الجهة الحكومية لدعم إنهاء وتنفيذ عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

٨.٢ الأردن

خلال الثمانينيات، دخلت المملكة الأردنية الهاشمية في سياسة التكيف الهيكلي، وأخذت تدابير لتصحيح التوازن بين الدولة والسوق، أي بين القطاع العام والخاص. وقد هدفت حزمة من الإصلاحات التشريعية والتنظيمية إلى زيادة جاذبية الأردن للمستثمرين الدوليين، وعززت ثقل آليات السوق داخل الاقتصاد الأردني، وجعلته منفتحاً دولياً. وقد اتسمت المرحلة الأولى لتلك السياسة، بالاتفاقات الثنائية التجارية، وكذلك عضوية منظمة التجارة العالمية. وشملت المرحلة الثانية برنامج للخصخصة، من أجل التعجيل بتحديث الاقتصاد بدلاً من التخلص من الخدمات العامة، حيث حصلت الاستراتيجية الوطنية للخصخصة على وضعها القانوني بموجب القانون رقم ٢٥ في يوليو/تموز ٢٠٠٠، والتي كانت قد بدأت في عام ١٩٩٦. وجاءت أهدافها الرئيسية متسقة تماماً مع منطق الشراكات بين القطاعين العام والخاص. وقد عُزز برنامج الخصخصة في الأردن في صيف عام ٢٠٠٩ من خلال ٧١ عملية، والتي أسفرت عن تقديم مبلغ قدره ٢,٦ مليار دولار أمريكي إلى خزانة الدولة الأردنية، حيث استخدمت الدولة تلك الأموال لخفض الدين العام، وتمويل تقاعد الموظفين من القطاع العام، الذين أضيروا من جراء عمليات الخصخصة.

ورغم إن مصطلح الخصخصة ومصطلح الشراكة بين القطاعين العام والخاص لا يتماثلان، إلا إن برنامج الخصخصة الأردني يقع معظمه في نطاق تلك الدراسة. فبعض العمليات المدرجة تحت الخصخصة في التشريع الأردني، تتوافق إلى حد ما مع تعريف الشراكات

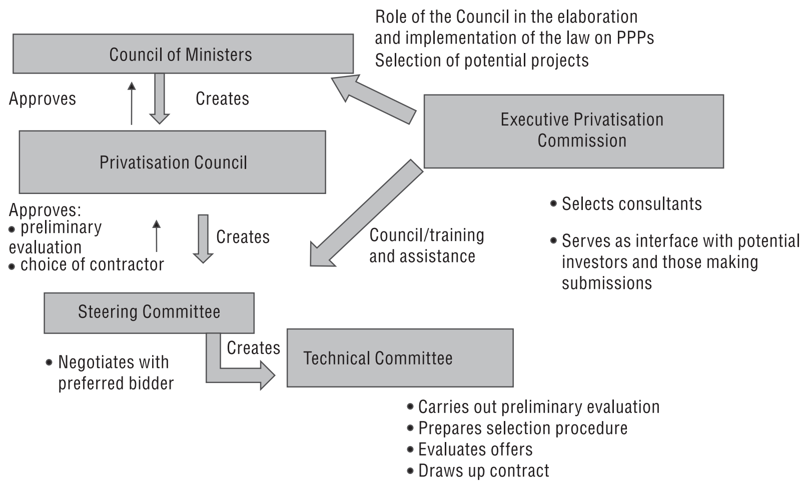
بين القطاعين العام والخاص. وتشمل هذه العمليات التأجير (وخاصة البنية التحتية للسياح) أو عقود الإدارة والتأجير (مثلاً العقد مع سلطة المياه في الأردن لمدينة عمان، وعقد ميناء حاويات العقبة).

وتعرف الشراكة بين القطاعين العام والخاص تحت القانون الأردني بأنها «اتفاق طويل الأمد نسبياً بين القطاعين العام والخاص، من أجل توفير خدمة معينة، وإنشاء مشروع أو أداء مهام معينة من خلال أساليب تمويل المشاريع، وتوزيع المخاطر بين الطرفين» .

الترتيبات المؤسسية

يفضل تعزيز مشاركة القطاع الخاص في استثمارات البنية التحتية، وذلك عن طريق الجمع بين مشاركة جهة حكومية قوية، مع إطار تنظيمي وتشريعي ملائم. وتحقيقاً لتلك الغاية، فقد صدر قرار من قبل مجلس الوزراء في سبتمبر/أيلول ٢٠٠٨، بتشكيل لجنة الشراكة بين القطاعين العام والخاص. ففي الوقت الذي كان يتم فيه تشكيل تلك اللجنة، لعبت الهيئة التنفيذية للخصخصة (EPC)، دوراً محورياً في تصميم وتنفيذ السياسة الأردنية للشراكة بين القطاعين العام والخاص، حيث تحتل الهيئة التنفيذية للخصخصة مكانة مركزية في عملية صنع القرار خلال الإعداد لتقديم المناقصات، واختيار الشركاء، وأخيراً خلال المرحلة التعاقدية (الشكل ٨,٢)

الشكل ٨,٢ المنظمات المشاركة في القرارات المؤثرة على عقود الشراكة، الأردن



ويتعين على الهيئة التنفيذية للخصخصة، والتي لعبت أيضاً دوراً مركزياً في كتابة لوائح عام ٢٠٠٨، تسجيل المشروعات المحتملة في مختلف القطاعات المؤهلة مع كل وزير. كما يتوجب عليها أن تقدر الفرص الإقتصادية والمصلحة الجماعية المثلة في كل مشروع، فضلاً عن الجدوى الإقتصادية والمالية للعقود التي قد تؤدي إليها الشراكات. وفي أعقاب ذلك، يجب أن تتبع اللجنة الإجراء بأكمله لارساء العقد.

ويشكل مجلس الخصخصة بمساعدة الهيئة التنفيذية للخصخصة لكل مشروع شراكة بين القطاعين العام والخاص، لجنة توجيهية تقوم بمساعدتها لجنة فنية. وتلك اللجان يجب أولاً أن تقوم بتقييم أولي للمشروع. وبعد الموافقة عليه، يتم إعداد كراسة الشروط والمواصفات من قبل اللجنة الفنية. أما التفاعل بين اللجنة الفنية للمستثمرين المحتملين، فيتم تنظيمه من قبل الهيئة التنفيذية للخصخصة، حيث يتم تقييم العروض النهائية من قبل اللجنة الفنية، والتي تختار العرض الأفضل. ثم تدخل اللجنة التوجيهية في مفاوضات ثنائية خلال المرحلة الثانية من ذلك الإجراء. ومن ثم تأتى الخطوة التالية، وهي وجوب الموافقة على العقد المقترح من قبل مجلس الخصخصة، وأخيراً من قبل مجلس الوزراء.

وتحدد اللوائح الخطوات الأربع التي يجب إتمامها في إطار مشروع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، والذي يتم دعمه من قبل جهة حكومية، وبعد تقديم تقرير التقييم الإقتصادي الأولي، بأن ذلك المشروع يصب في المصلحة العامة، يتم الآتي:

١. توجيه دعوة للقطاع الخاص لبيان اهتمامه في مشروع معين.
٢. المشغلون بالقطاع الخاص يقدمون بيان اهتمام، وهو عرض أولي مؤلف على أساس دعوة تقديم العطاءات الأولية.
٣. تأهيل العروض.
٤. يتم دعوة المستثمرين المؤهلين من قبل ٨ لتقديم عروضهم، جنباً إلى جنب مع المكونات الفنية والمالية ذات الصلة.

فذلك الإجراء يتجنب احتمالية تنفيذ مشروع الشراكة بسبب ضعف موارد الميزانية، أو أنه سيتم تنفيذ مشاريع معينة فقط لأنها «قابلة للتمويل»، أي المؤهلة للتمويل من قبل القطاع الخاص. ففي البداية، يتم تقييم كل مشروع على أساس فائدته الجوهرية على الصعيدين الإجتماعي والإقتصادي. وقبل إصدار دعوة لتقديم العطاءات، يجب على مجلس الخصخصة أن يوافق على تقرير يتضمن التكلفة المتوقعة للقطاع العام للشراكة بين القطاعين العام والخاص، ومستوى الالتزام المالي الذي ستتكبده الدولة، ووصف وتوزيع المخاطر في العقد؛ وأي ضمانات نهائية يجب تقديمها من قبل القطاع العام، ومؤشرات الأداء مقابل المدفوعات التي تتم على أساسها، والجدول الزمني المؤقت للعمليات في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وتقدير تكاليف المعاملات (وبخاصة

بالنسبة للاستشاريين الخارجيين). فمثل تلك المتطلبات تسمح للجهة الحكومية التي تقوم باتخاذ القرار، بتقييم فرصة المشاركة في مشروع الشراكة، وكذلك بالحكم على استدامة العملية فيما يتعلق بالموازنة العامة.

وبنفس الطريقة، تهدف القواعد بموجب القانون الأردني لعام ٢٠٠٨، والتي تحكم ترسية العقود، التحقق من ضمان الشفافية والسماح للجهات الحكومية بتنفيذ إجراء اقتناء ملائم للشراكة المحددة. فاللجنة التوجيهية تأخذ عملية الاختيار على مرحلتين، ومماثلة بدرجة كبيرة لروح «العرض المفضل» في المملكة المتحدة، وإلى الإجراء الأوروبي المعروف باسم الحوار التنافسي. وبعد نشر الدعوة لبيان الاهتمام، فإنه ينبغي على الشركات أو المجموعات من الشركات المؤهلة، أن تتلقى جميع المعلومات عن العقد من اللجنة التوجيهية (مع دعم من اللجنة الفنية)، لأن اللجنة التوجيهية سوف تقيم عروضهم وتسجل درجاتها، وبعد ذلك يتم تسجيل درجات العروض وفقاً لعدد من المعايير؛ ثم تبدأ المفاوضات الثنائية مع عرض العرض المفضل (عرض العرض الذي حصل على أعلى الدرجات خلال المرحلة الأولى). وإذا لم تتوصل المفاوضات إلى نتيجة مُرضية، فاللجنة قد تفتح المفاوضات مع عرض العرض المفضل الثاني (للشركات أو المجموعات التي حصلت على ثاني أعلى درجات خلال المرحلة الأولى).

بيانات عن الشراكات بين القطاعين العام والخاص في الأردن

أشار البنك الدولي إلى الزيادة الواضحة في استثمار القطاع الخاص في الشراكات بين القطاعين العام والخاص في الأردن في عامي ٢٠٠٦ و٢٠٠٧، حيث تعدى الاستثمار الخاص مبلغ ١ مليار دولار أمريكي لكل عام. وفيما بين الأعوام ١٩٩٠ و٢٠٠٧، تم توقيع ١٣ عقداً للشراكة بين القطاعين العام والخاص في الأردن بإجمالي استثمار قدره ٤,٢١ مليار دولار أمريكي. وفيما يلي تفصيل تلك العقود وفقاً لكل قطاع على حدة على مدار تلك الفترة:

- قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية: ٥ عقود بإجمالي قدره أكثر من ٢ مليار مليار دولار، حيث تمثل ٤٩٪ من الاستثمار المتراكم.
- قطاع الكهرباء: عقدان يمثلان ١٠٪ من إجمالي الاستثمار.
- قطاع النقل: ٦ عقود تمثل ٣٧٪ من إجمالي الاستثمار.
- قطاع المياه: عقدان، يعادلان ٢٪ من الاستثمار المتراكم (العقود في ذلك القطاع هي أغلبها عقود امتياز أو عقود إدارة وتأجير، والتي لا تتطلب مستويات مرتفعة من الاستثمار الخاص).

وقد تمت الموافقة على شروط ٣ عقود للشراكة بين القطاعين العام والخاص في الأردن، وهي:

١. عقد محطة لمعالجة المياه والري في الحزبة السمراء Assamra.
٢. عقد لمطار الملكة علياء في عمان.
٣. عقد لمعالجة النفايات الطبية والصناعية في منطقة عمان.

والعقد الأول هو عبارة عن عقد بنظام BOT (بناء وتشغيل ونقل ملكية)، وقد أبرم في عام ٢٠٠٢ باستثمار خاص يقدر بحوالي ١٦٩ مليون دولار أمريكي. والهيكل المالي للعملية مثير للاهتمام على وجه الخصوص، (فإلى جانب نسبة ١٠٪ من الأموال المخصصة للمشروع من قبل الشركات المشاركة، هناك أيضاً قروض من البنوك، ومساهمة مباشرة من خزانة الدولة الأردنية، وتمويل من قطاع تنمية التعاون الدولي). وأما العقد الثاني فيشمل تحديث مطار عمان الدولي وإدارته وهو من نوع BROT (بناء وإعادة تأهيل وتشغيل ونقل ملكية) ومدته ٢٥ عاماً، فقد تم ترسيته لإتحاد مكون من مشغلين من قطاع البناء، والأشغال العامة، وفاعلين ماليين، وشركة مطارات باريس. فالنهج القائم على الإتحاد لمشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص يجمع المهارات اللازمة للوفاء بالأهداف التعاقدية معاً.

والعقد الثالث الخاص بمعالجة النفايات الطبية والصناعية، يصور مدى التعقيدات، وطول مدة تنفيذ مشروع الشراكة بين القطاعين العام والخاص. فقد قرر مجلس الوزراء طلب دراسة جدوى أولية للمشروع في يونيو/حزيران ٢٠٠٣، ثم وافق على القرار للبحث عن شراكة في فبراير/شباط ٢٠٠٥. ثم تم الاتفاق على اختيار عقد بنظام BOT (بناء وتشغيل ونقل ملكية)؛ ومن ثم، فقد فُتح الباب لتقديم العطاءات في أبريل/نيسان ٢٠٠٧. وفي يونيو/حزيران عام ٢٠٠٧ تم استلام ١٠ عطاءات، حيث تم تأهيل ثلاثة منهم. وفي ٢٨ يناير/كانون ثاني تم اختيار عرض مفضل، وتم عقد مباحثات جانبية. وفي يناير/كانون ثاني ٢٠٠٩، وافق مجلس الوزراء على ترسية العقد للإتحاد الخاص والذي كان لديه ٦ أشهر لعمل ترتيبات التمويل في مناخ دولي، وقد أصبح بالغ الصعوبة. حيث توجد عدة عقود بنظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مرحلة الترسية، وأغلبها في قطاع البنية التحتية لإدارة المخلفات والنقل. كما تم الإعلان عن مشروع بنظام BOT، للتعامل مع المخلفات في مدينة عمان في ديسمبر/كانون أول عام ٢٠٠٧.

وفي قطاع النقل، تم تخطيط مشروعات لإقامة طريق دائري حول مدينة عمان (قرار مجلس الوزراء في سبتمبر/أيلول عام ٢٠٠٨)، ومشروع لربط سكك حديد الأردن بسكك حديد الدول المجاورة (من المقرر أن يبدأ في سبتمبر/أيلول عام ٢٠٠٨).

فالتجربة الأردنية تسلط الضوء على جانبين حاسمين في استخدام سياسات الشراكة بين القطاعين العام والخاص:

أ. الاعتماد على مجموعة من الخبراء لإعطاء المشورة ومساعدة المقاولين العموميين. فذلك الدعم ضروري، حيث لا يمكن ترسية عقود الشراكة بالطريقة التقليدية للمشتريات. فبدلاً من ذلك، فإنهم يشتركون في مرحلة من المفاوضات الثنائية مع المقاولين المحتملين لجعل شروط العقد أكثر دقة، وللتعلم من الخبرات المبتكرة التي تتم ممارستها في القطاع الخاص. ومن ثم، فإن الجهة الحكومية المسئولة عن عملية التعاقد، إما أن تكون قادرة على الاعتماد على الخبرة من داخل إدارة الجهة أو على مهارات المستشارين الخارجيين. ولحين إنشاء لجنة خاصة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، فإن الهيئة التنفيذية للخصخصة سوف تقوم بذلك الدور المحوري.

ب. الصعوبات القائمة أثناء وضع اللمسات الأخيرة للترتيبات المالية لبعض العقود. فعلى سبيل المثال، فشلت المفاوضات بشأن عقد (خط زرقا–عمان) في البداية بسبب الطلبات من قبل الاتحاد الذي تم اختياره لإعداد ترتيبات التمويل بشأن مراعاة إجراء دعم للجمهور. وبالفعل، فإن الشراكات التي تعتمد على حزم التمويل والتي يتم رفعها مالياً بنسبة كبيرة من حيث الدين (لتقليل التكلفة الإضافية للتمويل الخاص بالنسبة للتمويل العام، وهو ما يعد نظرياً أقل إرهاقاً) هي بالأخص حساسة للضغوط المؤثرة في الأسواق المالية في تلك الفترة.

٨.٤ تونس

تعطي تونس مثالاً عن كيفية تطور الإطار القانوني والتنظيمي، ليلائم تطوير الشراكات بين القطاعين العام والخاص مع أخذ تكاليف التمويل الخاص في الحسبان. فقد كان قرار اختيار طريق الشراكات جزءاً من سياسة عامة، هدفت لجعل اقتصاد تونس مفتوحاً. ومن هذا المنطلق، فإن تطوير الشراكات لا يعتمد على أساس مالي، ولكنه جزء من سياسة تحول للاقتصاد القومي والإصلاح الإداري.

الإطار القانوني

تم الانتهاء من الإطار القانوني التونسي للشراكات بين القطاعين العام والخاص في عام ٢٠٠٨، من خلال قانون مطبق عموماً على عقود الامتيازات. حيث كان الهدف من القانون، هو توضيح الإطار القانوني وتوحيد الممارسات والترتيبات سابقة التنفيذ على مستوى قطاعي، وتحكمه القوانين المختلفة الموجودة من قبل. وقد ساعد قانون الامتيازات على زيادة جاذبية الاستثمار للشراكات بين القطاعين العام والخاص من خلال توفير إطار

قانوني واضح وثابت لجميع أصحاب المصلحة. فقانون الامتيازات يعزز الشفافية خلال عملية المناقصة، وهو يقدم إجراء يشمل التشاور التنافسي، إذ أنه يسمح في المرحلة الأولى بالتنافس من خلال الدعوة إلى تقديم العطاءات، ثم تليها مرحلة ثانية من التفاوض.

ويجدر الإشارة إلى أن القانون التونسي يستخدم مصطلح «امتيازات» بدلاً من مصطلح الشراكة بين القطاعين العام والخاص. ويعود هذا جزئياً إلى هدفه المنشود (خلق إطار عام يوحد مختلف القوانين القطاعية ذات الصلة) وإلى الطبيعة الميسرة للعديد من العقود التي أبرمت بالفعل (وبخاصة في قطاعي المياه والكهرباء ومشاريع البناء في المناطق الحضرية). إلا أن النص كان يهدف إلى تغطية جميع أشكال الشراكات. وبالمثل، وتمشياً مع الممارسة المتبعة، فالنصوص القانونية التونسية تستخدم مصطلح «تراخيص» بدلاً من مصطلح الامتياز أو الشراكة،عند الإشارة إلى مشغلي الهواتف الجوالة. حيث ظهر مصطلح الشراكة بين القطاعين العام والخاص لأول مرة في القانون المعني بالاقتصاد الرقمي في ١٩ فبراير/شباط ٢٠٠٧، والذي يضع الخطوط العريضة لمجموعة من التوصيات وأفضل الممارسات للشراكات بين القطاعين العام والخاص، بما في ذلك التقييم الأولي للخيارات والإجراءات لإقامة عملية المناقصة، أو إعداد وصياغة الشروط التعاقدية.

الترتيبات المؤسسية

غير أن تطوير الشراكات بين القطاعين العام والخاص لا يعتمد فقط على الإطار القانوني، حيث إن النصوص القانونية لا تضمن التطبيق الفعال، ومن ثم فإن وضع سياسة للشراكة بين القطاعين العام والخاص يجب أن يرافقها عمليات إصلاح للإدارة العامة.

وتتمثل الخطوة الأولى بالنسبة للجهات الحكومية المتعاقدة، في جعل المبادئ الإجرائية متاحة لجميع الأطراف المعنية، حيث يعطي ذلك الموظفين الإداريين أدوات دقيقة لتقييم المشاريع، وإعداد المناقصات لطرحها، والحكم على عروض الشركات المختلفة، والتفاوض معها، وإعداد العقود وصياغتها والإشراف على تنفيذها. وكل ذلك يتطلب مهارات جديدة في المجال العام، يجب استيعابها في سرعة، حيث إن اتحادات الشركات التي يجب أن تتعامل مع الجهة الحكومية للعقد بالفعل، لديها تلك المهارات، سواء داخلياً أو عن طريق جلب الاستشاريين الخارجيين الماليين والقانونيين أو الفنيين.

وقد صدر مرسوم في سبتمبر/أيلول ٢٠٠٨ لإنشاء وحدة رصد الامتياز لدراسة كل مشروعات الامتياز المعدة من قبل الجهات التونسية الحكومية وهنا تبدي الوحدة رأيها بشأن المشروع، وإذا ما كان فرصة جيدة أم لا، كما تبدي تعليقاتها على كل مرحلة من مراحل الإجراءات (من مرحلة وثائق العطاءات، والمعايير لتقييم العروض، والتقارير حول العروض المقدمة، والوثائق التعاقدية، والمقترحات النهائية من قبل المجموعات المقدمة للعرض، والتقارير الخاصة بمنح الامتياز، ومراقبة المفاوضات). وسوف تكون تلك فرصة

للاستفادة من الخبرة، وكذلك تستخدم كأداة للتقييم، حيث يستطيع رئيس الوزراء استخدامها في الإشراف على عقود الشراكات بين القطاعين العام والخاص المقترحة من الجهات الحكومية المختلفة.

وبالإضافة إلى تلك الوحدة، فتنفيذ تلك الشراكات بين القطاعين العام والخاص، يتطلب مهارات جديدة أخرى داخل المجال العام. فلا تتحقق سياسة طموحة للشراكات بين القطاعين العام والخاص إلا من خلال تطوير إدارة الموارد البشرية في القطاع العام. وذلك سوف يشمل تشجيع الحركة بين القطاعين العام والخاص، عن طريق تعيين المتخصصين بعقود، مما يسمح بتبادل الأفراد بين مختلف الجهات الحكومية، من أجل تبادل التجارب والخبرات من وزارة إلى أخرى، وتنفيذ برامج التحديث من أجل تحسين جودة الخدمات التي توفرها الجهات الحكومية للعملاء. وأخيراً وربما الأكثر أهمية، هو الالتزام بتوسيع نطاق برامج التدريب للموظفين داخل القطاع العام. وفي نفس الوقت، لا يمكن لسياسة الشراكات أن تكون ناجحة ما لم يتم قبولها من جانب مختلف أصحاب المصلحة، سواء العملاء أو العاملون في الجهة الحكومية المعنية.

فالقدرة على جذب الاستثمارات في الشراكات بين القطاعين العام والخاص تعتمد بدرجة كبيرة على مستوى الأمن القانوني الذي يتم توفيره للمستثمرين الدوليين. ومن هذا المنطلق، ربما يكون من المناسب ترك الباب مفتوحاً، كما يسمح القانون التونسي، لإمكانية اللجوء إلى إجراءات غير قضائية لمعالجة أمور التقاضي. فالتحكيم في تونس (مخصوص أو مؤسسي) جائز في إطار اللوائح، التي تحكم المنازعات بين القطاع العام وأطرافه المتعاقدة. غير أن التقاليد القانونية في القانون المدني تمنع ذلك من حيث المبدأ، إذا كان كل من الطرفين من الجهات العامة. ولكن حتى قبل أن تتطور الخلافات إلى نزاعات، فإن عقود الشراكة التونسية تحتوي على عدد معين من الترتيبات للسماح بالتوفيق بين الطرفين عن طريق مجلس لحل النزاعات. وهي عبارة عن لجان مختلطة، تضم خبراء قانونيين وفنيين من طرفي العقد، ووظيفتها هي إدارة ذلك النوع من الوقائع بطريقة تعاونية وودية، والتي تنشأ عادة في مرحلة تنفيذ العقد. فذلك الأمر يسمح للأطراف بتجنب تطور النزاعات واللجوء إلى المحكمة أو المحكمين. ومثل تلك الإجراءات يمكن أن تعزز الأمن القانوني للمستثمرين، وبالتالي تقلل أقساط تأمين المخاطر التي قد يطلبونها، إذا ما اشتركوا في عقود طويلة الأجل مع الإدارة.

بيانات الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتونس

وبتلك الطريقة تطورت تونس من نظام تقاليد قانونية معتاد على التعامل مع عقود الامتيازات إلى إطار مؤسسي قادر على التعامل مع زيادة استخدام الشراكات بين القطاعين العام والخاص. ووفقاً لقاعدة بيانات البنك الدولي (البنك الدولي وبرنامج استشارات الشراكة

بين القطاعين العام والخاص في مجال البنية التحتية PPIAF، ٢٠٠٧)، فقد تم إبرام سبعة عقود للشراكات بين القطاعين العام والخاص في تونس؛ أربع صفقات مع قطاع الطاقة (مناصفة بين الكهرباء والغاز الطبيعي)، وصفقتان في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية، وصفقة واحدة مع البنية التحتية للمطار، حيث بلغت القيمة التراكمية للاستثمار في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية ٣,١٧ مليار دولار أمريكي بين الأعوام ١٩٩٠ و٢٠٠٧. أما بالنسبة لمشروعات المطار والغاز والكهرباء فكانت مبالغ الاستثمار الخاص على التوالي هي: ٨٤٠ مليون دولار أمريكي، و٦٥٧ مليون دولار أمريكي، و٢٩١ مليون دولار أمريكي. واستنادا إلى نوع العقد، حصلت العمليات الجديدة على مبلغ قدره ١,٩ مليار دولار أمريكي من الاستثمار التراكمي (أربعة في مجال الطاقة، وواحد في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية). وذهب مبلغ ٢,٢ مليار دولار إلى خصخصة شركة الاتصالات السلكية واللاسلكية القديمة، وتم إبرام عقد امتياز في مجال المطار بقيمة قدرها ٠,٨٤ مليار دولار من الاستثمارات الخاصة.

ومن بين عقود الشراكات بين القطاعين العام والخاص، كان عقد الامتياز الخاص بمطارات النفيضة والمنستير، ومشروع محطة معالجة مياه الصرف الصحي (الألف والعطار الثاني)، من العقود المثيرة للاهتمام بشكل خاص، حيث إنها تجمع بين نظام BOT (البناء والتشغيل ونقل الملكية) للبنية التحتية الجديدة، و نظام BROT للبنية التحتية العامة القائمة. وذلك يعني، أن المشغل الجديد يمكنه تحديث إدارة البنية التحتية الحالية، بينما يمكنه الاستفادة من الموارد المستمدة من تلك البنية التحتية القائمة، من أجل تخفيض التمويل اللازم لبناء البنية التحتية الجديدة، مما يسمح بتقليل التكلفة المالية لعملية الشراكة بشكل كبير (فتلك التكاليف هي أحد أهم عيوب الشراكة الاستراتيجية للعمليات بنظام BOT وBROT). وذلك النوع من العمليات هو أكثر إثارة للاهتمام في الوقت الحاضر، بسبب إن الأزمة المالية جعلت من الصعب التوصل إلى اتفاق بشأن عمليات الشراكة. بينما تلك الأزمة تقلل من الرفع المالي الذي يمكن استخدامه في ترتيبات ذلك النوع من الشراكة. وفي واقع الأمر، وقبل الأزمة، فقد قللت شركة المشروع التي تم ترسية العقد عليها مقدار المديونية الخاصة بها بشكل كبير من أجل الحد – بقدر الإمكان – من متوسط تكلفة تلك الموارد. وبالتالي فقبل الأزمة، عندما كانت السيولة متوفرة بسهولة في الأسواق المالية، فكانت نسبة ١٥ ٪ من موارد الاتحاد إلى نسبة ٨٥ ٪ من المديونية تعتبر نسب متحفظة. غير أن الممولين الخارجيين منذ الأزمة يطالبون بضمانات أفضل، وتحولت الآن النسب الى نحو ٣٠/٧٠، مما له عواقب على التكلفة المالية للعملية.

وتلك الشراكة الاستراتيجية للبنية التحتية الثانوية خلال مرحلة الاستغلال، تسمح بتخفيض التكلفة المالية للعملية بشكل كبير. فإقامة الشراكة الاستراتيجية أسهل عندما يمكن للشريك الخاص أن يحدد نوعية البنية التحتية التي سيتم نقلها. وتلك الآليات هي أكثر صعوبة في

٨ – ضمان الاستخدام الفعال للشراكات بين القطاعين العام والخاص في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

القطاعات الأخرى، التي من الصعب فيها تحديد حالة البنية التحتية، وعلى سبيل المثال نظم مياه الشرب. وفي تلك الحالات، يجب اللجوء إلى أنواع أخرى من الترتيبات، مثل عقود الإدارة والتأجير التي تتبع الاستثمارات العامة الجديدة لصيانة البنية التحتية. بل من المناسب ذكره أيضاً، أن عقد الامتياز لمطار النفيضة والمنستير شاركت فيه مؤسسة التمويل الدولية IFC، وهي مؤسسة تابعة للبنك الدولي، وذلك عن طريق قروض وأنصبة ثانوية. ومرة أخرى، فقد أدت الأزمة إلى زيادة مشاركة المنظمات المالية الدولية في الترتيبات المالية لعمليات الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

وهناك مشاريع أخرى للشراكة بين القطاعين العام والخاص تجري الآن في تونس، وتشمل إقامة مشروع جديد لإقامة ميناء للمياه العميقة بالنفيضة بنظام BOT. وذلك المشروع مثير أيضا للاهتمام لأنه مماثل لعمليات كثيرة جارية الآن في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مثل: في المغرب (ميناء طنجة)، في مصر (موانئ دمياط والعين السخنة والاسكندرية) والأردن (ميناء العقبة). ومن المثير للاهتمام الآن أن قانون إمتيازات القطاعات ذات الصلة هو الذي يوجه تلك العملية (من يوليو ٢٠٠٨، بما في ذلك نسخة من القانون البحري).

أما الحالة التونسية، فهي تسلط الضوء على أهمية نوعية اللوائح العامة الجيدة الملائمة لظروف الاستثمار الدولي في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص. فالقواعد القانونية الواضحة وتطبيقاتها التي يمكن التنبؤ بها، تضمن الأمن القانوني للمستثمرين. فذلك من شأنه أن يحسن التنافس في العقود، ويقلل من أقساط تأمين المخاطر المطلوبة (وهما مشكلتان متكررتان مع عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص). كما توضح الحالة التونسية أيضاً، كيف إن الشراكات الاستراتيجية في عقود البنية التحتية الجديدة عن طريق تجديد المرافق القائمة، يمكن أن تقلل من حاجة المشغل إلى التمويل الأولي، وكذلك تحسن نوعية الخدمات المقدمة للمستخدمين في وقت سريع.

٨.٥ الاستنتاجات

فالحالات التونسية والأردنية تبين بوضوح، أن الشراكات بين القطاعين العام والخاص يمكن أن تكون أساليب قيمة للتعجيل بتعميم البنية التحتية العامة الضرورية للنمو الإقتصادي، حيث يتعين لإقامة لشراكات بين القطاعين العام والخاص، السماح للدولة بتحسين فعالية ونوعية خدماتها.

ثم إن الانهماك في سياسة الشراكات بين القطاعين العام والخاص، يُعد أيضاً بمثابة أداة فعالة لتحديث تقديم الخدمة العامة. فهو يسمح بإدخال الابتكار في المجال العام، وتطوير القدرات في مجال القطاع الخاص، حيث إنه يقوم بتحفيز الجهات الحكومية،

تقدم الإدارة العامة فى إطار إصلاح السياسات بدول منطقة الشرق الاوسط وشمال افريقيا
٢٦٢

لإصلاح الأساليب الإدارية المرافقة لتنفيذ تلك السياسة. وتلك الإصلاحات المتوازية، في حاجة إلى زيادة الخبرة الإدارية ونظم المراقبة وموارد المعلومات. فعلى سبيل المثال، ينبغي على التطوير الفعال للشراكات بين القطاعين العام والخاص أن ينطوي على التنفيذ التدريجي لنظام المحاسبة، والذي يسمح بقياس تكلفة العمل العام، ويقارن بين التكاليف العامة والخاصة، ويرصد العلاقة التعاقدية، ويسمح بمركزية المعلومات الخاصة بالمشاريع المختلفة، والاستفادة منها، واستخدامها كمراكز للخبرة للمسئولين عن عمليات السوق. غير إنه لا يمكن لتلك الهياكل أن تكون بديلاً عن الخبرة الخارجية، والتي لا غنى عنها لعقود مبرمة، مثل عقود الشراكات بين القطاعين العام والخاص. وفي النهاية، فإن الخبراء الخارجيين سوف يكون لهم دور الرقابة (الذي يشمل أيضاً التحقق من الخيارات)، ووظيفة تقديم المشورة لاستكمال الخبرة الداخلية.

وتشمل الخطوات نحو بناء الخبرة، تعيين موظفين ذوي مهارات في القطاع الخاص، ووضع برامج تدريبية واسعة النطاق، وخلق وحدات الدعم على المستوى المشترك بين الوزارات. وبنفس الطريقة، فإن قياس الاستراتيجيات، ونشر الممارسات الجيدة هما أمران ضروريان، لكفاءة استخدام الشراكات بين القطاعين العام والخاص في دول المنطقة. وهكذا، فإن المبادرات التي تقوم بها المنظمات الدولية مثل منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية (وبخاصة وضع المبادئ التوجيهية لمشاركة القطاع الخاص في البنية التحتية العامة)، تقوم بدور هام في مجال بناء القدرات داخل إدارة دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ثم إن تطبيق تلك المبادئ يمكن أيضاً أن يضمن مشاركة آمنة وفعالة لكل من طرفي العقد. وبالمثل، فإن المحافل الدولية لتبادل الخبرات وبرامج التدريب هي أمور هامة. ويمكن أيضاً للمؤسسات الدولية المشاركة في إعداد مشاريع الشراكة (إطار ٨،١)

إطار ٨،١ الدعم الدولي للشراكات بين القطاعين العام والخاص في الجزائر

في السنوات الأخيرة تشارك البنك الدولي مع وزارة الموارد المائية في الجزائر، لإعداد عقود لإدارة خدمات المياه والصرف الصحي في وهران وقسنطينة وعنابة. ففقد كميات كبيرة من المياه عبر الشبكة (٤٠ ٪)، وصعوبات تجميع فواتير المياه، أدى إلى انخفاض في جودة الخدمة، حيث شمل الإجراء استثمار أولي، لتحسين نوعية البنية التحتية، وزيادة الموارد القابلة للاستغلال، وذلك قبل تسليم الإدارة البسيطة للشبكة إلى القطاع الخاص. وفي تلك الحالة، فإن كفاءة استخدام الشراكات بين القطاعين العام والخاص قد قللت المخاطر للمشغل، بينما لا تزال تحثه على أداء جيد من خلال صيغة الدفع المعتمد على حجم المياه المستعادة (وذلك قد يقلل الخسائر المادية، ويحسّن الأداء التجاري على حد سواء).

غير إن نجاح عقود الشراكات بين القطاعين العام والخاص، يعتمد أيضاً على العوامل الخارجية التي ترتبط بالحالة الإقتصادية في العالم. فالشراكات الفعالة بين القطاعين العام والخاص تتطلب وجود منافسة كافية في السوق السابق، واقتصار التكلفة الإضافية للتمويل الخاص الذي يتعلق بالتمويل العام، على قدر الامكان. فانتشار نموذج الشراكة، يعتمد بقدر كبير على الوضع في الأسواق المالية. فمنذ بداية الأزمة المالية في عام ٢٠٠٨، زادت أقساط تأمين المخاطر، وأسفرت الأزمة عن «أزمة» في أسواق الائتمان، والتي ازدادت سوءاً بسبب سلوك خفض الدين من قبل الوكلاء الإقتصاديين. وفي ظل تلك الظروف، أصبح أكثر صعوبة لدين السوق عن طريق الاقتراض من البنوك، ثم إن بيع السندات في الأسواق المالية صار أكثر صعوبة، وأصبحت البنوك أقل استعداداً لتمويل مشروعات طويلة الأجل. و لم تزد تكلفة التمويل زيادة كبيرة فقط، بل إن ظروف الحصول على التمويل أصبحت هى الأخرى أكثر صرامة، سواء للضامن من القطاع العام أو من الشركات المتعاونة في تكوين شركة المشروع (الشركات المنفذة)، أو للعهود أو مطالب الحد من نسب الديون من قبل شركات المشروع. علاوة على ذلك، فإن الأزمة لم تؤثر فقط على قدرات الاتحادات الخاصة لوضع التمويل اللازم لإبرام العقود معاً، بل أثرت أيضاً على نوعية التوقيع المالي للشريك العام والذي أصبح أيضاً موضع شك، حيث إن السبب في ذلك له علاقة أقل بالصعوبات التي تواجهها الجهات الحكومية في الوفاء بالتزامات مدفوعاتها المنصوص عليها في العقود القائمة، عن علاقته الأكبر بانخفاض الوضع المالي المرتبط بارتفاع عجز الموازنة والدين العام.

غير إن التقييم الذي أجراه البنك الدولي ما بين يوليو/تموز ٢٠٠٨ ومارس/آذار ٢٠٠٩، قد أظهر أنه، بينما لم توقف الأزمة نمو الشراكات بين القطاعين العام والخاص في الدول النامية، إلا إنه كان هناك تباطؤ واضح (البنك الدولي، ٢٠٠٩). فقد يبدو أنه على الرغم من أن الربع الأول من عام ٢٠٠٩ قد أظهر تحسناً طفيفاً، والذي تألف من عدة عقود ذات أولوية هامة، ومدعومة من قبل رعاة ذوي مرجعية ممتازة – وفيما بين يوليو/تموز ٢٠٠٨ ومارس/آذار ٢٠٠٩، تم إبرام عدد ١٤٧ عقداً للشراكات بين القطاعين العام والخاص في جميع الدول النامية، بما يمثل في مجموعه ٥٥ مليون دولار أمريكي– إلا أن تدفق الاستثمار الخاص انخفض بنسبة ١٥ ٪ و العقود بنسبة ٣٠ ٪. والنتيجة الأكثر وضوحاً للأزمة في الشراكات بين القطاعين العام والخاص في الدول الناشئة، كانت التأخير الكبير في إنجاز المشروعات، حيث أشارت تقديرات البنك الدولي إلى أن ١٤ ٪ من جميع مشروعات الدول الناشئة قد تأخرت في مارس/آذار ٢٠٠٩ بسبب تلك الأزمة.

وعلى الرغم من الأزمة المالية، إلا إنه من الجائز أن نشهد زيادة في عقود الشراكات بين القطاعين العام والخاص الممولة من أغنى الدول في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وعلى سبيل المثال، تم ترسية الرخصة الثالثة للهاتف الجوال في مصر، إلى مجموعة من

الخليج العربي، وهي شركة اتصالات (Etisalat). وفي مواجهة لانهيار الأسواق المالية، فإن عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، قد تظهر بشكل جذاب من حيث موازنة العائد إلى نسبة المخاطر، بمجرد تمام ضمان الأمن القانوني للمستثمرين.

ومع ذلك فإن الواقع يقول بأن تداعيات الأزمة المالية قد قادت المستثمرين ليصبحوا أكثر تطلباً حول نوعية المشاريع الجوهرية ونوعية الأطر التنظيمية. وبعبارة أخرى، فإن قدرة دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على اختيار المشاريع الجيدة، وتقديم الأطر التشريعية التي تضمن درجة عالية من الأمن القانوني للمستثمرين، سوف تسهم إسهاماً كبيراً في اجتذاب استثمارات جديدة للشراكات بين القطاعين العام والخاص. وأحد مؤشرات النجاح في تلك الجهود، هو العدد القليل من العقود «الملغاة أو التي تمر بخطر» التي سجلها البنك الدولي (البنك الدولي، ٢٠٠٩). فبين الأعوام ١٩٩٠ و ٢٠٠٧، تم الغاء ستة مشروعات للمجموعة الكاملة من دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا فقط، وهو ما يمثل فقط ٤,٨ ٪ من جميع العقود، و١,٧ ٪ من مجموع الاستثمارات الخاصة. بالتأكيد، فإن تلك النتائج يمكن تفسيرها جزئياً من التطوير الأخير الحقيقي للشراكات بين القطاعين العام والخاص في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. غير إنها مرتبطة بالأطر التشريعية المواتية، وبخاصة من حيث حماية المستثمرين وإنفاذ العقود. وكجزء من تقارير ممارسة أنشطة الأعمال، فإن تقييمات البنك الدولي لتلك الأطر، كانت واعدة وبخاصة لدول الخليج وتونس[٩].

وفي الختام، فمن الواضح أن نوعية الأطر التشريعية والتنظيمية (تنمية القدرات داخل جهة حكومية لاختيار المشروعات، وتوجيه مرحلة الاختيار، ووضع العقود وصياغتها ومراقبة تنفيذها) كلها عناصر حيوية في كفاءة ونجاح استخدام الشراكات بين القطاعين العام والخاص في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

ملاحظات

١. قاعدة بيانات المشروعات للبنك الدولي لمشاركة القطاع الخاص في البنية التحتية (PPI) متاح على: http://ppi.worldbank.org.
٢. رقم ٠٥ – ٥٤، ١٤ فبراير/شباط ٢٠٠٦.
٣. قانون الامتيازات التجاري، ٢٨ ديسمبر/كانون أول١٩٩٨.
٤. على سبيل المثال، قانون الامتياز التونسي الصادر يوم ١ أبريل/نيسان ٢٠٠٨ أو المرسوم الأردني الصادر يوم ١٢ أغسطس/آب لعام ٢٠٠٨

٥. غير إنه يجب ملاحظة إنه في حين إن الحكومة مرتبطة بنظام مورد محتكر خلال فترة العقد، إلا إنه يمكن ضمان المنافسة بطريقة غير مباشرة عن طريق الشركات الأخرى المشتركة في العقد لتقديم نفس نوعية الخدمات. وبالإضافة إلى جواز الجدال، فإنه يقتضي إمكانية دخول منافس إلى السوق.
٦. على سبيل المثال، كما هو منصوص عليه بموجب المادة رقم ٢٩ من القانون التونسي لعام ٢٠٠٨.
٧. القرار رقم ٢٠٢٦.
٨. استناداً إلى مراجعهم القديمة و قدرتهما الفنية والمالية.
٩. تقرير ممارسة أنشطة الأعمال الخاص بالبنك الدولي، متاح على: www.doingbusiness.org

المراجع

Christiansen, H. (2008), «The OECD Principles for Private Sector Participation in Infrastructure», in G. Schwartz, A. Corbacho and K. Funke K. (eds.), Public Investment and Public-Private Partnerships. Addressing Infrastructure Challenges and Managing Fiscal Risks, International Monetary Fund, Palgrave-McMillan, New York.

Estache A., A. Iini and C. Ruzzier (2009), «Procurement in Infrastructure: What Does Theory Tell us?», World Bank Policy Research Working Paper, No. 4994, July, World Bank, Washington DC.

Marty, F., S. Trosa and A. Voisin (2006), Les partenariats public-privé, Repères-La Découverte, Paris.

OECD (2008), Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money, OECD, Paris.

World Bank (2009), «Assessment of the Impact of the Crisis on New PPI Projects – Update 3: Developing Countries Continue to Implement New Private Infrastructure Projects, but the Financial Crisis has Slowed Down the Project Closure Rate», Private Participation in Infrastructure Database, PPI Data Update Note 22, World Bank-PPIAF, Washington DC.

الفصل التاسع

معالجة قضايا النوع الإجتماعي في الإدارة العامة

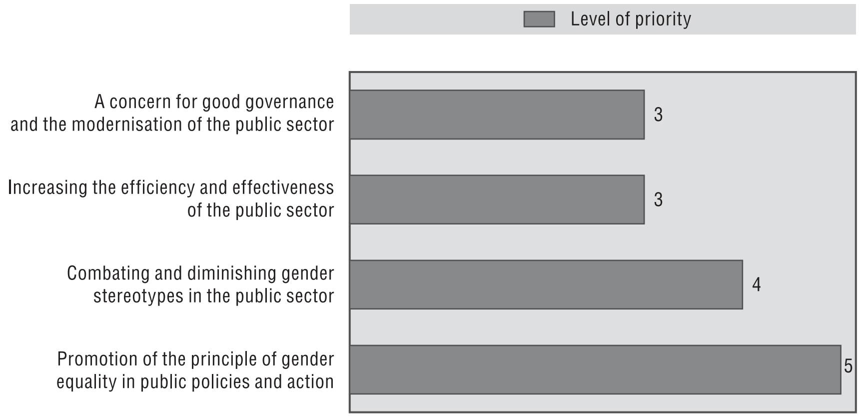
كان تحقيق الإنصاف بين النوع الإجتماعي يعتبر على مدى التاريخ تحدياً صعباً، وبخاصة في منطقة الـ «مينا». فقد قامت العديد من دول الـ «مينا» بتحليل مؤسساتها وعملياتها في إطار أشمل لعملية الإصلاح من منظور النوع الإجتماعى وقد بدأت في معالجة أوجه التفاوت بين النوع الإجتماعي في عملية صنع القرار. وذلك ينطوي على النظر في الاحتياجات المختلفة للرجال والنساء في وضع السياسات، وأنماط الإنفاق، وتنفيذ الآليات لضمان المساواة في المعاملة في المؤسسات العامة وأمام القانون. فهذا الفصل يوجز التقدم الجاري في المنطقة لمعالجة مشاكل النوع الإجتماعي في الإدارة العامة. ودراسات الحالة المنتقاة من مصر والمغرب وتونس في الفصل التاسع، تظهر كيف إن بعض الدول تستخدم الاستراتيچيات المدمجة، ونهج الحكومة بكامل تطبيقاتها، لجعل الإدارة مراعية أكثر لاعتبارات النوع الإجتماعي. فإن كلاً من مصر والمغرب قد وضعتا استراتيچيات مثيرة للاهتمام لتعزيز المساواة بين النوع الإجتماعي في القطاع العام، بينما تقدم تونس نهجاً جديراً بالذكر في تعزيز مكانة المرأة في المجتمع.

٩.١ مقدمة

تربط مبادئ العدالة والشمولية في الخدمة العامة بين الإدارة الرشيدة والمساواة بين النوع الإجتماعي. فإذا لم تعد السياسات العامة والخدمات والتشريعات بالنفع على جميع المواطنين (النساء والرجال على حد سواء)، لا يمكن تحقيق الإدارة الرشيدة بشكل كامل. لذا يجب على الحكومات والهيئات العامة أن تقوم بتحليل عملياتها وسياساتها من خلال منظور النوع الإجتماعي لضمان وصولها إلى جميع المواطنين، واستجابتها للاحتياجات المحددة للنساء، وأن تكون ذات مساءلة وشفافية.

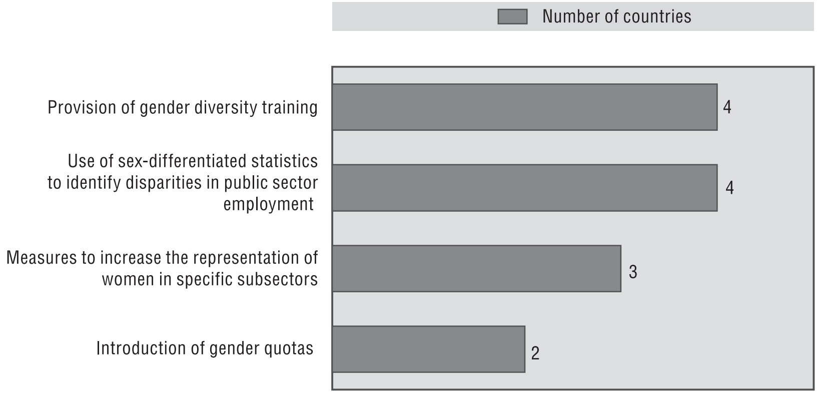
فقد كان تحقيق الإنصاف بين النوع الإجتماعي على مدى التاريخ يعتبر تحدياً صعباً وبخاصة في منطقة الـ «مينا». غير أن العديد من دول الـ «مينا» قد قامت بتحليل مؤسساتها وعملياتها في إطار أشمل لعملية الإصلاح من منظور النوع الإجتماعي، وقد بدأت في معالجة أوجه التفاوت بين النوع الإجتماعي في عملية صنع القرار. وذلك لوضع الاحتياجات المختلفة للرجال والنساء في وضع السياسات في الحسبان، وكذلك أنماط الإنفاق، وتنفيذ الآليات لضمان المساواة في المعاملة في المؤسسات العامة وأمام القانون. (الأشكال ٩,١ – ٩,٤).

الشكل ٩,١ دوافع دول الـ «مينا» لتطوير سياسات النوع الإجتماعي في القطاع العام



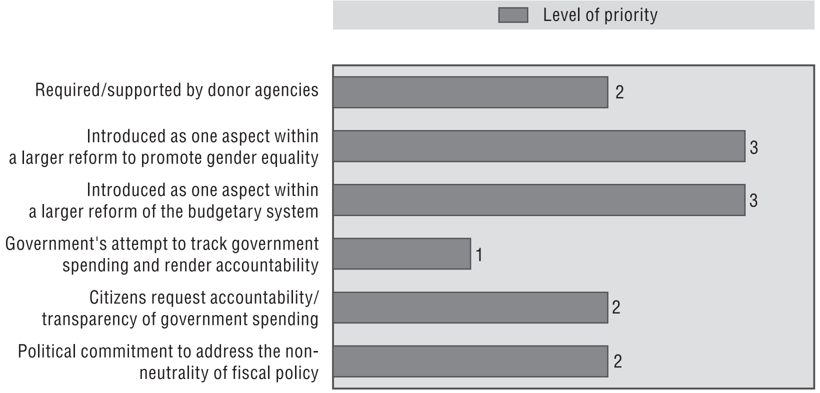
المصدر: OECD Questionnaire on Addressing Gender in Public Management, August 2009, replies from 5 MENA countries.

الشكل ٩,٢ تدابير معالجة أوجه التفاوت في القوى العاملة في دول الـ «مينا»



المصدر OECD Questionnaire on Addressing Gender in Public Management, August 2009, replies from 5 MENA countries

الشكل ٩,٣ دوافع دول الـ «مينا» لاستخدام الميزنية التي تستجيب لمطالب النوع الإجتماعي

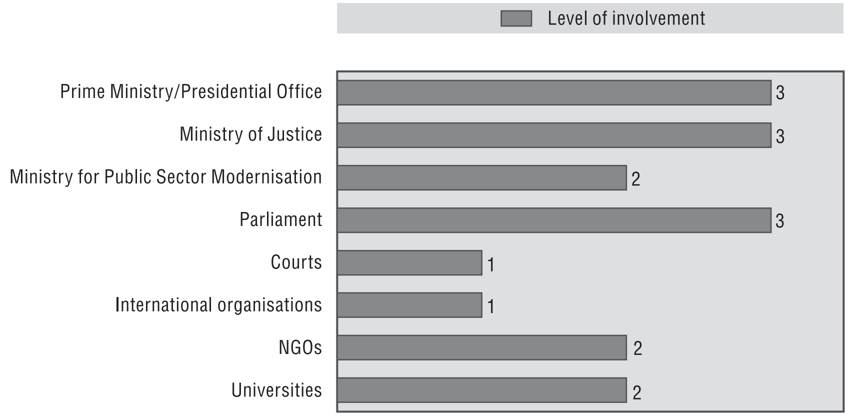


المصدر OECD Questionnaire on Addressing Gender in Public Management, August 2009, replies from 5 MENA countrie

ويوجز هذا الفصل التقدم الجاري في المنطقة لمعالجة مشاكل النوع الإجتماعي في الإدارة العامة، مستنداً إلى دراسات الحالة من مصر والمغرب وتونس. كما إنه يكشف عن مدى مشاركة المرأة العربية في اتخاذ القرار الحكومي، سواء عززت عمليات الإصلاح بيئة أكثر توازناً بين النوع الإجتماعي في الإدارة العامة، أو إذا ما كانت البرامج تنظر في الاحتياجات الخاصة بالمرأة كمستفيدة من الخدمات العامة والسياسات. وأخيراً، فإنه

يفحص الاستراتيچيات الحكومية، وبرامج العمل، والمشاريع لتعزيز المساواة بين النوع الإجتماعي في القطاع العام، بما في ذلك الكيفية التي يتم بها تنفيذها وتمويلها. وهذا الفصل يستغل أيضاً النتائج التي توصلت إليها منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية في استبيان على الانترنت بشأن معالجة النوع الإجتماعي في الإدارة العامة، والتي تمت مشاركتها مع دول الـ «مينا» في يوليو/تموز ٢٠٠٩، وحيث قدمت خمسة اقتصادات الإجابات (البحرين، مصر، المغرب، السلطة الوطنية الفلسطينية، واليمن).

الشكل ٩,٤. المؤسسات المشاركة في استخدام تحليل المساواة بين النوع الإجتماعي في أطر الجودة التنظيمية في دول الـ «مينا».



المصدر OECD Questionnaire on Addressing Gender in Public Management, August 2009, replies from 5 MENA countries.

٩.٢ نظرة عامة

استخدمت حكومات الـ «مينا» استراتيچيتين شاملتين لتعزيز الإنصاف بين النوع الإجتماعي: سياسات تعميم مراعاة المنظور النوع الإجتماعي وتكافؤ الفرص. فتعميم المنظور النوع الإجتماعي يدمج المنظور النوع الإجتماعي في السياسات العامة في جميع أنحاء الحكومة، وعلى جميع المستويات، وفي جميع مراحل صنع السياسات، من أجل منع التمييز بين النوع الإجتماعي. فعدة حكومات في منطقة الـ «مينا»، تستخدم تعميم مراعاة المنظور النوع الإجتماعي لتحليل تأثير القرارات الحكومية من خلال منظور النوع الإجتماعي وإدماج المناظير النوع الإجتماعية كلياً في عملية السياسة. فسياسات تكافؤ الفرص بين النوع الإجتماعي تعمل على القضاء على عدم المساواة والتمييز بين النوع الإجتماعي.

إن تضمين منظور النوع الإجتماعي في الإدارة العامة، له أهمية خاصة في منطقة الـ «مينا»، حيث إن القطاع العام لا يزال هو أكبر رب عمل للرجال والنساء على حد سواء. فبإتباع سياسات العاملين المراعية للاعتبارات النوع الإجتماعية، تعمل الحكومات على ضمان التمثيل الملائم للمرأة في مناصب صنع القرار. وتشمل تلك السياسات، تعزيز تكافؤ الفرص في التوظيف، والمساواة في الأجور، وضمان تكافؤ الفرص من أجل النهوض والترقيات القائمة على الكفاءة، وتوفير بناء القدرات لدعم التطوير المهني للمرأة. وتساعد تلك التدابير على خلق قطاع عام، حيث يتم تقييم المرشحين المؤهلين تأهيلاً مناسباً، وتعيينهم وترقيتهم بناءً على معايير النوع الإجتماعي والمتطلبات المهنية، ولا سيما عندما تكون إلى جانب التدابير الرامية إلى التوفيق بين الحياة المهنية والخاصة، من خلال توفير ترتيبات بيئة عمل ملائمة للأسرة، والتي لا تضر بالمرأة.

كما تعمل أيضاً بعض حكومات الـ «مينا» على إدماج بعد النوع الإجتماعي في الموازنات العامة باستخدام ما يسمى عموماً الميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي (GRB). فالميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي تأخذ في الاعتبار الآثار المختلفة المباشرة وغير المباشرة للنفقات والإيرادات الحكومية على النساء والرجال. وهي تدرك أن النساء والرجال لديهم احتياجات ومصالح وأولويات مختلفة، ينبغي أن تعالجها السياسة المالية والموازنات الحكومية. فباستخدام الميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي، تحدد الحكومات حصة الموازنة الوطنية التي يستفيد منها النساء والرجال على التوالي، والتي تشمل كلاً من النفقات والإيرادات، أحياناً على المستوى القطاعي، وفي بعض الأحيان على مستوى أكثر شمولية. فالميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي تتجاوز تحليل الموازنة السابق، ومع ذلك: فهي تنطوي على جهد منهجي لإدماج البعد النوع الإجتماعي في عملية الموازنة، وتحدد مجالات الإيرادات أو النفقات التي قد تحتاج إلى إعادة هيكلة لتعزيز المساواة بين النوع الإجتماعي. فعلى سبيل المثال، فإنها قد تبين أن الشرطة والعدالة، وخدمات تقديم المشورة والحماية لا توجه حصة مناسبة من الموارد لمساعدة النساء ضحايا العنف.

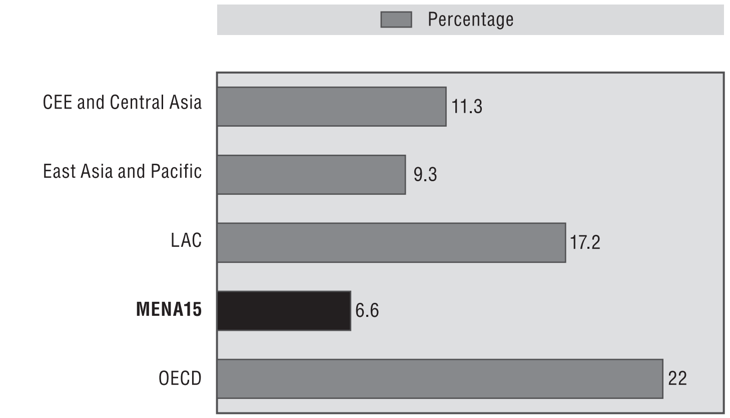
كما تستخدم حكومات الـ «مينا» أيضاً تحليل المساواة بين النوع الإجتماعي بالتدريج في الأطر التنظيمية. وذلك يقتضي مراجعة اللوائح ومشاريع اللوائح القائمة لتحديد ما إذا كانت تؤثر على النساء بصورة تمييزية بشكل مباشر أو غير مباشر. ويمكن للحكومات اتخاذ الخطوات القانونية، ومن ثم استخدام الأحكام التنظيمية لتعزيز الإدارة المراعية للجنسين، وتحليل آثار التشريعات الجديدة والقائمة على النساء والرجال.

وتظهر دراسات الحالة المنتقاة لهذا الفصل (من مصر والمغرب وتونس)، كيف إن بعض الدول تستخدم الاستراتيچيات المدمجة، والنهج الحكومي بكامل تطبيقاته لجعل الإدارة مراعية للاعتبارات النوع الإجتماعية. وهي تعرض محاسن أدوات السياسة المثالية، المبتكرة والمتطورة التي تم تجربتها أيضاً من قبل الدول الأعضاء في منظمة التعاون

الإقتصادي والتنمية. وقد استخدمت مصر الآليات المؤسساتية والقضائية لتقديم تحليل النوع الإجتماعي والميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي. وقد ركزت المغرب على التحول المؤسسي لضمان الانتباه إلى مشاكل النوع الإجتماعي في الإدارة العامة، ولا سيما في عمليات الميزانية المرتبة بمنظور النوع الإجتماعي، والتوظيف، وممارسات صنع القرار. كما تعاونت أيضاً فيما بين القطاعات، ومع الشركاء الدوليين، والمجتمع المدني لدعم عملية الإصلاح. وحولت تونس نظامها القانوني لتعزيز مساواة المرأة بموجب القانون.

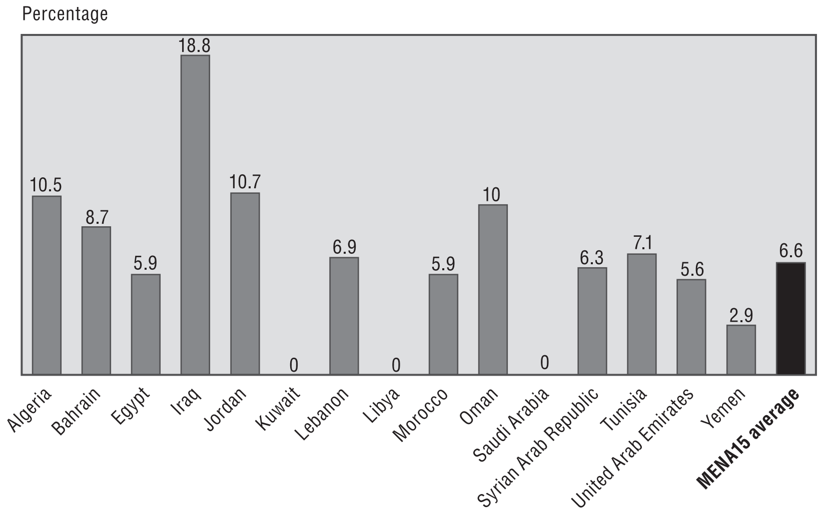
وبينما تقدم تلك الحالات مؤشرات واعدة لعمليات الإصلاح في سياسات النوع الإجتماعي والبرامج في دول الـ «مينا»، إلا إنه لا يزال هناك العديد من التحديات قائمة للوصول إلى المعايير الدولية الخاصة بالمساواة والإنصاف. ويوضح الشكل ٩،٥ الفجوة بين نسبة النساء اللائي يشغلن المناصب الحكومية العليا في منطقة الـ «مينا» والمناطق الأخرى على سبيل المثال. إلا إن تلك المعدلات يجب أخذها في الاعتبار في ضوء التفاوت الكبير في المنطقة. كما يقدم الشكل ٩،٦ دلالة واحدة لهذا الاختلاف، ويوضح أنه من حيث نسبة المستويات الوزارية التي تشغلها المرأة، فإن عدداً من دول المنطقة قريبة من متوسط المناطق النامية الأخرى.

الشكل ٩،٥ المرأة في المناصب الوزارية لكل منطقة في عام ٢٠٠٥ (كنسبة من المجموع)



المصدر: Adapted from OECD Gender, Institutions and Development Database.

الشكل ٩،٦ المرأة في المناصب الوزارية في ١٥بلداً من دول الـ «مينا»، في عام ٢٠٠٥ (كنسبة من المجموع)



المصدر: Adapted from OECD Gender, Institutions and Development Database.

وعلى الرغم من إن معظم دول الـ «مينا» قد وقّعت على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداوCEDAW)، إلا إن معظمها يرفض إنفاذ أية بنود تتعارض مع القانون الوطني أو الإسلامي (الجدول ٩،١). فعلى سبيل المثال، عند توقيع الاتفاقية، ١٥ من عدد ١٦ من الموقعين من منطقة الـ «مينا» قدموا تحفظات على الأحكام الأساسية، وبخاصة المادة رقم ٢ (الخاصة بإقرار تدابير السياسات والأطر القانونية والمؤسساتية من أجل الإنصاف) والمادة ١٥ (المساواة أمام القانون). فتلك التحفظات تقلل بشكل كبير من التأثيرات المحتملة للاتفاقية في المنطقة. وقد صدقت المغرب على الاتفاقية في عام ١٩٩٣ مع بعض التحفظات، ولكن في عام ٢٠٠٨ أصبحت البلد الأولى والوحيدة من دول الـ «مينا» التي سحبت تحفظاتها.

الجدول ٩،١ الموقعين على اتفاقية السيداو (CEDAW): مقارنة دول منطقة الـ «مينا» بدول منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية

	لم توقع	وقعت بتحفظات	وقعت بدون تحفظات
دول الـ «مينا»	١	١٥	٠
دول منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية	٠	١٠	٢٠

المصدر: Adapted from United Nations CEDAW States Parties.

٩.٢ دراسة الحالة الخاصة بمصر: جعل الميزانيات مراعية لأعتبارات النوع الإجتماعي

صدقّت مصر على اتفاقية السيداو في سبتمبر/أيلول من عام ١٩٨١، لتصبح بذلك أول حكومة في منطقة الـ «مينا» توقع عليها. فعلى الرغم من أن بعض برمجة المبادئ المراعية للاعتبارات النوع الإجتماعي كانت متبعة بالفعل من قبل، إلا أن نهجاً أكثر شمولاً قد بدأ في عام ٢٠٠٠، وذلك في أعقاب تشكيل المجلس القومي للمرأة (NCW) بموجب مرسوم رئاسي. حيث إن المجلس يتبع رئيس الجمهورية، وترأسه سيدة مصر الأولى، فإنه يوفر القيادية رفيعة المستوى اللازمة للنهوض بمسألة معقدة وشاملة مثل النوع الإجتماعي.

وقد أخذ المجلس القومي للمرأة على عاتقه ذلك التحدي من خلال المبادرات الرامية إلى تعميم مراعاة لمنظور النوع الإجتماعي في الموازنة الوطنية، لدمج النوع الإجتماعي بشكل كامل في السياسة العامة، ولتعزيز بعد النوع الإجتماعي في خطة التنمية الإجتماعية والإقتصادية. وقد أعد المجلس القومي للمرأة خطتان خمسيتان للنهوض بالمرأة المصرية، خطة على المستوى المركزي (٢٠٠٢–٢٠٠٧)، والأخرى تخاطب مستوى المحافظات (٢٠٠٨–٢٠١٢). وقد انطوى إعداد هذه الخطط على التشاور الوثيق مع الوزارات المختصة، والحكومة المحلية، والمنظمات الدولية، والقطاع الخاص، والمنظمات غير الحكومية [1]. وبعد مناقشة تلك الخطط من قبل مجلسي الشعب والشورى، تم إدماجها في الخطتين الخمسية الخامسة والسادسة للحكومة للتنمية الإقتصادية والإجتماعية (٢٠٠٢–٢٠٠٧ و ٢٠٠٨–٢٠١٢).

وقد قاد المجلس القومي للمرأة عدة تغييرات مؤسسية لتنفيذ تلك الخطط. وقد أوصى المجلس بإنشاء وحدات تكافؤ الفرص (EOU) في داخل كل وزارة لإدماج مشاكل المرأة، ولتعقب ومكافحة التمييز ضد المرأة في أماكن العمل. وفي عام ٢٠٠١، أنشأ المجلس القومي للمرأة مكتب أمين المظالم، حيث يمكن للمواطنين الإبلاغ عن جميع أشكال التمييز، سواء في المجتمع ككل، وفي المؤسسات العامة، أو في مكان العمل. وهذا المكتب يدير خطاً ساخناً مجانياً، حيث يحتفظ بقاعدة بيانات للشكاوى والتي يتم إحالتها إلى السلطات المختصة، كما يوفر خدمات المشورة القانونية مجاناً. فينظم مكتب أمين المظالم اجتماعات دورية مع ممثلي وحدات تكافؤ الفرص في الوزارات لمتابعة الشكاوى المقدمة من العاملين في القطاع العام. فمنذ عام ٢٠٠١ على سبيل المثال، تلقى مكتب أمين المظالم ٢٩ شكوى من موظفي وزارة المالية، والتي تم إحالتها إلى وحدة تكافؤ الفرص بالوزارة. كما تقدم ٢٥ موظفاً آخر من وزارة المالية بشكاوى مباشرة إلى وحدة تكافؤ الفرص خلال تلك الفترة. وقد كانت معظم الشكاوى مقدمة من النساء، وتتعلق بعدم المساواة أو عدم العدل في المعاملة في مكان العمل من حيث دفع التأمين والمعاشات، ونقل الموظفين داخل المقر الرئيسي للوزارة، أو النقل إلى المكاتب المحلية، والفصل من الخدمة. وكانت هناك شكوى واحدة حول العنف النفسي والجسدي في مكان العمل.

وقد قدم المجلس القومي للمرأة أيضاً تدريباً في مجال التخطيط التشاركي للنوع الإجتماعي لعدد ٢٢ وزارة مختصة، وعدد ١٧٩ حكومة إقليمية على مستوى الأحياء (من عدد ٢٣٢). وقد كان الوصول إلى المستوى المحلي له أولوية بالنسبة للمجلس القومي للمرأة، والذي عمل بشكل وثيق مع وزارة التنمية المحلية وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة (UNIFEM) لإدماج النوع الإجتماعي في السياسات العامة المحلية، وذلك تماشياً مع أهداف مبادرة اللامركزية المصرية [2]. فقد تم وضع ٢٧ خطة للنهوض بالمرأة على مستوى المحافظات، استناداً إلى دراسة استقصائية لتقييم الاحتياجات التي قام بها مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار التابع لمجلس الوزراء. بالإضافة إلى مشروع بعنوان النوع الإجتماعي الرصد والتقييم للخطة الوطنية للنهوض بالمرأة المصرية في المحافظات، والذي بدأ في عام ٢٠٠٧ بدعم من صندوق الأمم المتحدة للسكان (UNFPA)، وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة (UNIFEM)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP). وأدى ذلك إلى إصدار كتيب عن رصد وتقييم النوع الإجتماعي، وتوفير تقارير رصد وتقييم سنوية، وخلق تصميم قياسي للرصد والتقييم. فتلك المبادرات تكشف عن إيمان الحكومة الراسخ بالتأثيرات الكبيرة للسياسات المحلية على التنمية الإجتماعية.

ضبط عملية الموازنة

لقد وجهت مصر اهتماماً خاصاً بمعالجة أوجه التفاوت بين النوع الإجتماعي في الإنفاق العام، والسياسات المالية عن طريق تعديل عملية وضع الموازنة العامة، والأطر والمخصصات. وعلى خلاف المغرب (القسم ٩,٤)، فقد ركزت مصر على تنقيح الإطار القانوني، وأقرت سلسلة من القوانين لبدء الميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي. وفي عام ٢٠٠٥، التزمت مصر بإعادة هيكلة الموازنة الوطنية، وأقرت الموازنة القائمة على الأداء بحلول عام ٢٠١٠. وفي عام ٢٠٠٨، صوت البرلمان المصري لتنفيذ الميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي، وتلك القائمة على الأداء على المستوى المؤسسي، استناداً إلى القانون المقدم من وزارة المالية والمجلس القومي للمرأة. فالقوانين المعدلة الخاصة بموازنة عام ٢٠٠٨، استحدثت المشاكل المتعلقة بالنوع الإجتماعي للمرة الأولى في تخطيط وتنفيذ عملية الميزانية. وقد مهد منشور موازنة ٢٠٠٨/٢٠٠٩ الطريق لإضفاء الطابع المؤسسي على الميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي، واقترح أيضاً وجوب تصنيف البيانات حسب النوع [3]. كما أقرت أيضاً الحكومة اثنين من التعليمات الجديدة المتعلقة بموازنة النوع الإجتماعي مع المبادئ التوجيهية للموازنة لعام ٢٠٠٨/٢٠٠٩. ومن بين تلك، المادة ١١ تحظر نقل أو استخدام الفائض والأموال الموفرة في بنود الموازنة، المكرسة لتعزيز المساواة بين النوع الإجتماعي أو مشاكل المرأة، لبند آخر من الموازنة دون الموافقة الصريحة من وزير المالية. فهذا البيان السياسي المبتكر، يؤكد الالتزام السياسي الرفيع للحكومة الممتثل للوائح عملية الميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي.

كما تم تعزيز دور البرلمان في عملية الميزانية. وقد تم عمل تعديل للدستور في مارس/آذار ٢٠٠٧، حيث يتعين على الحكومة تقديم اقتراح للموازنة قبل بداية السنة المالية بشهرين إلى مجلس الشعب للمناقشة، ذلك أن الحكومة لا تسطيع بعد الآن تنفيذ الموازنة الوطنية دون الحصول على الموافقة الكاملة من البرلمان. وفي عام ٢٠٠٨، تم إرفاق تقرير عن النوع الإجتماعي، ويتضمن تخصيص ميزانية محددة للنساء في الموازنة الوطنية لأول مرة، مما جعله وثيقة حكومية رسمية. وقد أدخلت الخطة المالية ٢٠٠٧/٢٠٠٨ قانوناً جديداً ونظام محاسبة لزيادة المرونة في عرض البيانات، الأمر الذي سيساعد في إعداد الميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي. وستقدم موازنة ٢٠١٠/٢٠١١ إلى البرلمان في شكل الموازنة القائمة على الأداء والمراعية لمنظور النوع الإجتماعي. وبعد تلك التغييرات في الإطار القانوني، فقد صمم موظفو الموازنة وموظفو وزارة المالية نماذج موازنة مصنفة حسب نوع الجنس ليتم ملئها من قبل جميع الهيئات الحكومية، وعددها ٧٠٠ هيئة.

وفي عام ٢٠٠٥، أنشأت وزارة المالية وحدة تكافؤ الفرص (EOU). وفي نوفمبر/تشرين ثاني ٢٠٠٦، أطلقت وحدة تكافؤ الفرص مشروعاً تجريبياً بشأن تكافؤ الفرص المتاحة للمرأة في الموازنة الوطنية بدعم فني ومالي من صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة (UNIFEM) وسفارة المملكة الهولندية. حيث يتكون هذا المشروع من محورين أساسيين: أ) وضع برنامج الميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي (GRB)، ب) تحسين تنمية الموارد البشرية من منظور النوع الإجتماعي.

فمن حيث الميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي، فإن الهدف الرئيسي للمشروع هو تعزيز العدالة الإجتماعية من خلال التوزيع العادل للإنفاق العام. ولتحقيق ذلك، تخطط الحكومة للانتقال من ميزنة البنود إلى الميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي والقائمة على الأداء في جميع الموازنات الوطنية بحلول عام ٢٠١٠. فالمشروع التجريبي يتّبع نهجاً تدريجياً ولامركزياً [٥]، حيث يستحدث في البداية الميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي في ١٥ محافظة في موازنة ٢٠٠٩/ ٢٠١٠ [٦]. وحيث يتركز المشروع على الإنفاق العام في ستة قطاعات بعينها وهي: التعليم والصحة وموارد المياه والري، والعمل والضمان الإجتماعي، والإمدادات الغذائية. وقد قامت وزارة المالية بتحليل للموازنة لكل من تلك القطاعات الفرعية، وتقوم بدعم الوزارات المختصة في إدماج النوع الإجتماعي في تخطيط الميزانية، ومراجعة وتنفيذ العمليات.

ومن أجل تحديد واضح لنصيب النساء والرجال والأطفال في مخصصات الموازنة، فقد وضعت وزارة المالية مؤشرات النوع الإجتماعية وجمعت البيانات المصنفة حسب نوع الجنس على المستفيدين من الخدمات العامة في داخل خمس محافظات[٧]، بدعم من الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء (CAPMAS). وقد نُشرت تلك البيانات في البيان

الإحصائي للوزارة لعام ٢٠٠٨/٢٠٠٩، ويجري حالياً تجميع مؤشرات النوع الإجتماعية لأجور الموظفين ومكافآتهم.

فالتدريب وبناء القدرات هما أولويتان أخريان لتكافؤ الفرص للمرأة في مشروع الموازنة الوطنية (الجدول ٩,٢). حيث قام فريق من الخبراء يضم ممثلين عن وزارة المالية، ووزارة التنمية الإقتصادية،والمجلس القومي للمرأة، ومعهد التخطيط القومي، وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، بوضع دليل للتدريب على الميزانية المراعية للنوع الإجتماعي في عام ٢٠٠٧. وقد قامت وزارة المالية بترجمة الدليل إلى مناهج تدريبية، وشرعت فى تدريب فريق أساسي مكون من ٣٢ موظفاً، ليصبحوا خبراء مدربين تدريباً عالياً على الميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي. ومنذ عام ٢٠٠٨، قام هؤلاء الخبراء بدورهم بتوفير التدريب والدعم إلى ١٧٠ من المسئولين في وزارة المالية من خلال دورات تدريبية لمدة ٢٠ يوماً. فقد تم تصميم خطتين مختلفتين « خطط التدريب العملي» لضمان أن موظفي الموازنة على المستوى المحلي والوطني يعرفون كيفية تطبيق الميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي، وخصوصاً كيفية ملء نماذج الميزانية المصنفة حسب نوع الجنس.

جدول ٩,٢ التدابير العملية لبناء القدرات المعنية بالنوع الإجتماعي داخل القطاع العام المصري

التدبير	تم تقديمه
حلقات دراسية لرفع الوعي لموظفي القطاع العام	√ نعم
مقررات تدريبية خاصة لموظفي القطاع العام	√ نعم
مقررات تدريبية خاصة لموظفي الخدمة المدنية من النساء	√ نعم
كتيبات/أدلة للتنفيذ العملي لاستراتيجيات النوع الإجتماعي	√ نعم
نشرات دورية، كتيبات، إعلانات ورقية وإصدارات،	√ نعم
المعلومات المتاحة على الشبكات الداخلية للحكومة	√ نعم
خلق قواعد البيانات المعنية بالدراسات المتعلقة بالنوع الإجتماعي	√ نعم
خلق قواعد البيانات المعنية بخبراء النوع الإجتماعي	لا

المصدر: OECD Questionnaire on Addressing Gender in Public Management, August 2009

وقد شكل التعاون فيما بين دول الجنوب جانباً هاماً في وحدة تدريب الميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي. كما شارك ممثلو وزارة المالية في العديد من الحلقات الدراسية الإقليمية، وزيارات دراسية لتبادل الخبرات في عملية الميزانية المراعية لاعتبارات النوع الإجتماعي[٨]. وتتضمن الحلقات الدراسية التدريبية تدريب المدربين والبرامج الدراسية المعتمدة، ويجري إعدادها بدعم من صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة. وستدرج تلك في برنامج عمل مركز تدريب المالية العامة التابع لوزارة المالية (الفصل الثالث)[٩].

ومن أجل ضمان استدامة مبادرة الميزانية المراعية لاعتبارات النوع الإجتماعي، ولتخفيف الجهد والوقت المستثمر في التدريب، يدرس المجلس القومي للمرأة ووزارة المالية وضع دليل عملي أكثر (من الكتيب الحالي) على عملية الميزانية المراعية للاعتبارات النوع الإجتماعي لموظفي القطاع العام في جميع أنحاء البلاد.

النوع الإجتماعي والموارد البشرية

لقد ركزت وزارة المالية أولاً على الميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي. ولذلك فإنها لم تنفذ بعد عنصر تنمية الموارد البشرية للمشروع على تكافؤ الفرص للمرأة في الميزانية الوطنية. وتضع الوزارة نصب أعينها تحقيق عدة أهداف للموارد البشرية: (الأول) تحسين كفاءة موظفي الحكومة، (الثاني) تغيير مفهوم القيادة، (الثالث) تمكين المرأة من صنع القرار في العمل، (الرابع) رفع مستوى المرأة في الإدارة، (الخامس) تطوير مفهوم جديد لإدارة الموارد البشرية، (السادس) ضمان تخطيط الموارد البشرية، والتوصيف الوظيفي، والتوظيف، والاختيار، وعملية تقييم الأداء المراعي للنوع الإجتماعي. وحتى تاريخه قامت الوزارة بإجراء ثلاثة استبيانات ليتم توزيعها على ثلاث فئات وظيفية مختلفة (الإدارة العليا والمتوسطة والباحثين) من أجل تحديد الاحتياجات التدريبية، ولقياس مدى الرضاء بنظام التوصيف الوظيفي. وحتى الآن تم توزيعه على ما يقرب من ١٠٠٠ موظف في الوزارة من إجمالي عدد ٢٠٠٠٠٠ موظف[10]. وبناء على تلك الاستبيانات، تخطط الوزارة لوضع دليل تدريبي باللغة العربية، وكذلك لأنشطة بناء القدرات، مطبقةً مرة أخرى النهج «تدريب المدربين».

وفي الختام، فقد أحرزت مصر تقدماً كبيراً في إضفاء الطابع المؤسسي على الميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي. فعلى الرغم من أن مبادرة عملية الميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي كانت في الأصل مستهلة ومدفوعة من قبل الجهات المانحة، إلا إن الوزارة قد نجحت في إقناع موظفيها والبرلمانيين بأهميتها. فالحملات الإعلامية، والاجتماعات غير الرسمية، والجماعات الضاغطة، كل ذلك ساعد على تعبئة موظفي الوزارة، الذين هم الآن من أشد الداعمين للمبادرة. فوحدة تكافؤ الفرص في وزارة المالية قد تسلمت تدريجياً ملكية وقيادة عملية الميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي في مصر، وقد كفلت نتائج ذات مصداقية، من خلال الدعم الفني والمالي المستمرين لصندوق الأمم المتحدة الانمائي للمرأة وهولندا.

فالمجلس القومي للمرأة ووزارة المالية يخططان لإدماج النوع الإجتماعي على نحو متزايد في تنمية وإدارة الموارد البشرية، وذلك بالتعاون الوثيق مع الوزارات المعنية المختصة. كما يحاول المجلس القومي للمرأة تحديد دور رئيسي لوحدات تكافؤ الفرص ولتعزيز قدرتها (حتى الآن فقط وحدة تكافؤ الفرص في وزارة المالية قد أدت عملها بالمستوى المتوقع).

٩.٤ دراسة الحالة في المغرب: تعميم مراعاة منظور النوع الإجتماعي في السياسات والمؤسسات العامة

تكاد تُعد عملية المساواة بين النوع الإجتماعي في السياسات والمؤسسات مفهوماً جديداً في المغرب. وذلك مرجعه أن الإطار القانوني للمساواة يعود بالفعل إلى الدستور المغربي لعام ١٩٦٢، بل إنه يرجع إلى ما قبل ذلك، إلى النظام الأساسي[11] للقطاع العام لعام ١٩٥٨.

فهاتان الوثيقتان الأساسيتان تنصان على المساواة بين النوع الإجتماعي. وكان قد تم تعزيز الدستور في عام ١٩٩٦ بتعديل المادة رقم ١٢ والتي تنص على أن «جميع المواطنين المغاربة لديهم نفس الحق في الحصول على الوظائف العامة والتوظيف».

ومثل كثير من الدول، فإن المغرب لم تترجم كلية تلك المبادئ إلى موضع التنفيذ حتى وقت قريب. فالتجربة المغربية التي وصفت بإيجاز في دراسة تلك الحالة، تبين كيف إن حكومات منطقة الـ «مينا» تسير الآن من نطاق الأقوال الرنانة إلى تنفيذ عمليات إصلاح فعالة. ثم إن العناصر الأساسية في تلك العملية لن تكون عناصر مفاجئة وهي تشمل: القيادة الثابتة، ووضع استراتيجية واضحة يتم تخفيفها من خلال الحكومة على مستوى الوزارة، ويتم ترجمتها إلى خطط عمل محددة، وإشراك أصحاب المصلحة الخارجيين الرئيسيين، والعمل الجاد البسيط. وقد استثمرت الحكومة المغربية في مجال البحوث الجيدة، من أجل توفير أساس أدلة قوية لعملية الإصلاح، وفي برامج تدريبية موجهة إلى جماهير محددة داخل الحكومة، والمجتمع الأشمل الذي ينشر أدوات وممارسات النوع الإجتماعي، وموظفي الوحدات الخاصة بالنوع الإجتماعي للإشراف على تلك البرامج وتعزيز التعاون فيما بين الوزارات. وبينما قد يكون من السابق لأوانه وصف هذا كنهج للحكومة بكامل تطبيقاته لتعميم مراعاة المنظور النوع الإجتماعي، إلا إن البرنامج يدل بوضوح على العديد من الميزات الأساسية لهذا النهج، ولاسيما في الوصول إلى ما هو أبعد من الوزارات «المشتبه المعتاد» لإدماج النوع في الميزانية والاتصالات، واستخدامها في خطط الأعمال المنسقة وتشجيع التعاون والتعلم المتبادل.

والجولة الحالية من عمليات الإصلاح في المغرب تبني على زيادة الالتزام السياسي لتعزيز المساواة بين النوع الإجتماعي، ومبادئ الإدارة الرشيدة على الصعيد الوطني. ويمكن بالتالي لمناطق الإصلاح ذات الصلة بالنوع الإجتماعي وضعها داخل السياق الوطني الأوسع لزيادة المساءلة الحكومية، والتحديث الإقتصادي، وتعزيز التنمية البشرية التي دفعت عملية الإصلاح الشاملة.

فأصوات البرلمانيين المغاربة، ومنظمات المجتمع المدني العاملة في مجال مكافحة العنف ضد المرأة، كان لها أيضاً تأثير كبير على إجراءات وإصلاحات السياسات الوطنية المراعية

للنوع. فبينما كانت تلك المسألة من المحرمات، إلا أن تلك الجهات الفاعلة قد وضعتها في جدول الأعمال السياسي.

وقد اتخذت الحكومة المغربية عدة تدابير مؤسساتية وسياسية، وإصلاحات قضائية، لتنفيذ استراتيچية شاملة لمعالجة عدم المساواة بين النوع الإجتماعي في السياسات العامة وإدماج مشاكل المساواة بين النوع الإجتماعي في الإدارة العامة. فهناك مجموعة من المبادرات توضح الالتزام الجاد لجعل تلك الاستراتيچية حقيقة (الإطار ٩،١).

تم تأكيد رغبة المغرب في مزيد من تعزيز المساواة بين النوع الإجتماعي من خلال مشاركتها في المحافل العالمية بشأن تلك المسألة. فقد صدقت المغرب على عدة اتفاقيات دولية التي تتضمن أحكاماً تخص النوع مثل: اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة «CEDAW» في عام ١٩٩٣، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في عام ١٩٧٩، والاتفاقية الخاصة بالحقوق السياسية للمرأة في عام ١٩٧٦.

إطار ٩،١ **التدابير المؤسساتية والسياسية القضائية لوضع استراتيچية جنسانية شاملة**

- وفي عام ٢٠٠٢، أقرت الحكومة استراتيچية وطنية لمكافحة العنف ضد المرأة. وفي عام ٢٠٠٥ أقرت خطة سياسة تنفيذية لترجمة تلك الاستراتيچية إلى تدابير ملموسة. وفي عام ٢٠٠٨ أصبحت تلك الخطة الأساس لبرنامج متعدد القطاعات، والذي ينطوي على عدة وزارات ووكالات الأمم المتحدة.
- وقدمت الحكومة أيضاً عدداً من الإصلاحات القانونية التي توفر أساساً أقوى في القانون لمعالجة قضايا المساواة بين النوع الإجتماعي، وتعزيز الوضع القانوني للمرأة في الأسرة والمجتمع ومكان العمل.
- ولتعزيز تمثيل المرأة ومشاركتها في صنع القرار السياسي، وضعت الحكومة بطريقة قانونية نظام الحصص في عام ٢٠٠٢ (القانون رقم ٠٢–٠٦)، ويخصص ٣٠ مقعداً (١١ ٪) للنساء في البرلمان. والمادة ٢٨٨ (مكرر) من القانون الانتخابي لعام ٢٠٠٩ ستخصص زيادة ١٢ ٪ من المقاعد في المجالس المحلية للنساء، حيث لا تحتل النساء حالياً سوى نسبة ٠،٥٤ ٪. ومطلوب من كل حزب سياسي أن يقدم قائمة انتخابية مخصصة للمرأة (على كل امرأة سيتم انتخابها، سيحصل الحزب على دعم حكومي خمس مرات أعلى من ذلك للرجال).

- إصلاح عام ٢٠٠٣ الخاص بقانون العقوبات (القانون رقم ٠٣–٢٤): قدم عدة تدابير من شأنها أن تحمي المرأة من العنف، ولا سيما ضد العنف الزوجي.
- قانون العمل المنقح في عام ٢٠٠٣ (القانون رقم ٩٩–٦٥) ينص للمرة الأولى على مبدأ عدم التمييز بين المرأة والرجل من حيث فرص العمل والمكافآت، ويمد مدة إجازة الوضع من ١٢ أسبوعاً إلى ١٤ أسبوعاً، ويعرف التحرش الجنسي في مكان العمل بسوء السلوك المهني الخطير التي يمكن أن يبرر العقوبات.
- عام ٢٠٠٤ تنقيح لقانون الأسرة (المدونة) وتنقيح عام ٢٠٠٧ إلى قانون الجنسية على حد سواء يسعيان إلى تعزيز مكانة المرأة في المجتمع، ولاسيما فيما يتعلق بحقوق الحضانة ونقل الجنسية لأطفالها على قدم المساواة مع الرجل، وفقاً لأحكام اتفاقية السيداو.
- في مايو ٢٠٠٥، أطلق المغرب المبادرة الوطنية لحقوق التنمية (NIHD)، والتي أدت إلى استراتيچية الوطنية لتحقيق المساواة بين النوع الإجتماعي إقرار في عام ٢٠٠٦، من خلال دمج أهداف المساواة بين النوع الإجتماعي
- في السياسات العامة وبرامج التنمية. فتلك الاستراتيچية تمت ترجمتها بدورها إلى برامج عمل استراتيچية وزارية متوسطة الأجل.
- وفي أواخر عام ٢٠٠٧، أعلن الملك محمد السادس عن تشكيل الحكومة الجديد الذي خصص سبعة مناصب وزارية للمرأة من مجموع ٣٣ منصباً، وبذلك تزيد نسبة النساء اللائي يشغلن مناصب وزارية من نسبة ٥،٩ ٪ إلى ٢١،٢ ٪. إلا إن معظم تلك المناصب الوزارية تسمى « قطاعات السياسات اللينة» والتي تتوافق مع الأدوار التقليدية للمرأة في المجتمع.

وفي عام ٢٠٠٦، وقعت المغرب البروتوكول الاختياري الملحق بالاتفاقية، وبدأت عملية مراجعة اتفاقية السيداو. وأعلن الملك محمد السادس رفع المغرب التحفظات على الاتفاقية يوم ١٠ ديسمبر/كانون أول ٢٠٠٨، بمناسبة الذكرى السنوية رقم ٦٠ للإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وبذلك أصبحت المغرب البلد الوحيد حتى الآن في منطقة الـ «مينا» الذي يقبل الاتفاقية بالكامل. وفي عام ٢٠٠٤، وتقديراً للالتزام المغربي بالتقدم الجوهري بشأن قضايا المساواة بين النوع الإجتماعي، فقد اختار صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة المغرب باعتبارها واحدة من الدول الرائدة في البرنامج العالمي للمساواة بين النوع

الإجتماعي والأهداف الإنمائية للألفية. وفي عام ٢٠٠٥، قدمت المغرب تقريراً عن التقدم نحو الأهداف الإنمائية للألفية والذي حل التقدم المحرز نحو تحقيق ثمانية أهداف من الأهداف الإنمائية للألفية من منظور المساواة بين النوع الإجتماعي.

وجاءت الخطوة الرئيسية في التعجيل باستراتيجية الإصلاح في المغرب، وهي إطلاق الملك محمد السادس للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية (NIHD) في مايو/أيار ٢٠٠٥. وتسعى تلك المبادرة للحد من الفقر، والضعف والاستبعاد الإجتماعي، من خلال تنمية القدرات وتحسين الوصول إلى البنية التحتية الأساسية العامة والخدمات. فالمرأة، وبخاصة المرأة الريفية، هي واحدة من أضعف المجموعات السكانية في المغرب. وبالتالي تحدد المبادرة حماية وتمكين المرأة كعامل أساسي لتحسين التنمية البشرية.

فالاستراتيجية الوطنية تغطي ٥ مجالات تثبت أهداف النوع الإجتماعي في المؤسسات والسياسات العامة بالمغرب: ١) الحقوق المدنية، ٢) تساوي التمثيل والمشاركة في صنع القرار، ٣) احترام جميع الحقوق السياسية والإجتماعية، ٤) تغيير السلوك الإجتماعي والفردي (من خلال محاربة التنميط النوع الإجتماعي، وتعزيز القيم والسلوك النوع الإجتماعي المتساوي، والسماح بالتصالح المهني والحياة الأسرية) ٥) تثبيت أهداف النوع الإجتماعي في المؤسسات والسياسات العامة.

ثم جاءت الخطوة التالية، وهي ترجمة الاستراتيجية الوطنية لخطط وزارية محددة. وقد بدأت هذه العملية مع صدور نشرة لعام ٢٠٠٧ من قبل رئيس الوزراء، لتعميم مراعاة المنظور النوع الإجتماعي في جميع السياسات العامة القطاعية. وقد أدى ذلك إلى أن عدة وزارات مغربية تطور برامج العمل الاستراتيجية متوسطة الأجل (الجدول ٩,٣). وبعض الأمثلة مستمدة من الوزارات التي ترتبط عموماً بالقضايا المتصلة بالنوع الإجتماعي (وزارة التنمية الإجتماعية والأسرة والتضامن ووزارة التربية والتعليم) أو من الوزارات المكلفة بقيادة عملية الإصلاح (وزارة تحديث القطاعات العامة)، وهناك أمثلة أخرى تظهر كيف إن الوزارات الرئيسية المختصة تقوم أيضاً بتطبيق مبادئ النوع الإجتماعي.

جدول ٩,٣ إدماج النوع في برامج العمل الوزارية في المغرب

وزارة التنمية الإجتماعية والأسرة والتضامن، خطة العمل الإستراتيجية (٢٠٠٨–٢٠١٢)	
• إدماج النوع الإجتماعي في السياسات وبرامج التنمية.: تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للمساواة بين النوع الإجتماعي (٢٠٠٧–٢٠٠٩).	تدابير مؤسساتية: خلق أ) مراكز إقليمية تمنح برامج محو الأمية، خدمات الصحة الإنجابية، برامج إدراج التدريب المهني والإقتصادي، ب) مراكز توفر خدمات قانونية وصحية وحماية للإناث ضحايا العنف في ٦ مناطق ذات أولوية، ج) لجنة التعاون في مجال النوع الإجتماعي داخل الوزارة لضمان التعاون ومواءمة المشروعات المنفذة لتنفيذ الاستراتيجية الوطنية للإنصاف والمساواة بين النوع الإجتماعي، د) المرصد الوطني للعنف ضد المرأة.
• تعزيز تمثيل المرأة في الهيئات المنتخبة.	بناء القدرات وزيادة الوعي: الوزارة، أ) توفير أنشطة بناء القدرات لممثلي الوزارات وأجهزة الحكومة المحلية، والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص عن تمكين المرأة الإقتصادي والإجتماعي، ب) إقامة حملات إعلامية وتوعية سنوياً، ج) إنشاء الخط الساخن للنساء ضحايا العنف في عام ٢٠٠٥، د) وضع استراتيجية إعلامية.
• تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمحاربة العنف ضد المرأة، والبرنامج المتعدد القطاعات لمكافحة العنف القائم على النوع الإجتماعي من خلال تمكين النساء والفتيات في المغرب،٢٠٠٨–٢٠١٠.	الدراسات والتقارير والتقييم، فالوزارة قد: أ) قامت بعمل عدد ٢ تحليل مراجعة للنوع داخلي، وأعدت تحليل مراجعة النوع عبر الوزارات، ب) وضعت مؤشرات قياس محددة لكل إدارة وزارية من أجل تقييم الاستراتيجية الوطنية للمساواة بين النوع الإجتماعي، ج) أنشأت قاعدة بيانات خاصة بوضع المرأة الإقتصادي والإجتماعي، د) أنشأت في عام ٢٠٠٧ نظام معلومات مؤسسي عن الكشف على العنف القائم على أساس النوع، ه) بدأت دراسة عن تأثير الاستراتيجية الوطنية لمحاربة العنف ضد النساء.
• مكافحة تنميط النوع الإجتماعي	
وزارة تحديث القطاعات العامة، البرنامج الاستراتيجي متوسط الأجل لتعميم المساواة بين النوع الإجتماعي في القطاع العام والإدارة	
• إضفاء الطابع المؤسسي على المساواة بين النوع الإجتماعي في الهياكل والممارسات لوزارة تحديث القطاعات العامة من خلال بناء القدرات المؤسساتية.	تدابير مؤسساتية:أنشأت الوزارة لجنة استراتيجية وتوجيهية مسئولة عن تعميم المساواة بين النوع الإجتماعي في عام ٢٠٠٥.
• تقليل التفاوت في إدارة الموارد البشرية من خلال بناء القدرات والدعم التشاوري للفاعلين وصناع القرار لوزارة تحديث القطاعات العامة وكل الوزارات الأخرى	بناء القدرات وزيادة الوعي:لقد وفرت الوزارة بناء القدرات والتدريب ونظمت المؤتمرات المعنية بإدماج المساواة بين النوع الإجتماعي في عمليات التعيينات والاختيار والترشيحات وتقييم الموارد البشرية وكتيب الكفاءة والتعيين (Réferentiel des employs et des compétences)

• زيادة تمثيل ومشاركة المرأة في مناصب صنع القرار.	الدراسات والتقارير والتقييم: قامت الوزارة بتنفيذ الآتي: أ) دراسة في عام ٢٠٠٨–٢٠٠٩ حول نظام الأجور الجديد، وتصنيف الوظائف ليكون قائماً على الجدارة و مبدأ المساواة بين النوع الإجتماعي، مع الأخذ في الاعتبار مستوى تأهيل الموظف، مدي تعقيد الوظيفة وأداء الوظيفة، ب) دراسة في عام ٢٠٠٦ لتحديد التفاوت بين النوع الإجتماعي داخل وزارة تحديث القطاعات العامة وداخل القطاع العام بأكمله. و تخطط الوزارة لإجراء دراسة على احتياجات موظفي الخدمة المدنية من النساء والرجال، من حيث التوفيق بين الحياة الأسرية والمهنية.
• تشجيع التوفيق بين الحياة الأسرية والمهنية.	

وزارة التربية الوطنية والتعليم العالي وتكوين الأطر والبحث العلمي، استراتيجية برنامج متوسطة الأجل لتعميم المساواة بين النوع الإجتماعي في النظام التعليمي (٢٠٠٩–٢٠١٢)	
• تطوير القدرات المؤسساتية لضمان تثبيت المساواة بين النوع الإجتماعي في نظم إدارة التعليم.	تدابير مؤسساتية: أعدت الوزارة فريق مشروع معنياً بالنوع ولجنة المساواة بين النوع الإجتماعي مسئولة عن تنفيذ البرنامج الاستراتيجي متوسط الأجل.
• ضمان المساواة في الحصول على التعليم الكفء والمؤهل للبنات والأولاد.	بناء القدرات ورفع الوعي: الوزارة: أ) وفرت بناء القدرات والتدريب لأعضاء فريق المشروع المعني بالنوع، ولجنة المساواة بين النوع الإجتماعي، وأكاديميات التعليم والتدريب الإقليمية، والوفود المحلية والموظفين التربويين، والمنظمات المهنية والنقابات وجمعيات الآباء والطلبة، ب) تعمل على وضع استراتيجية اتصال داخلية وخارجية بحلول عام ٢٠١٢ التي تدعم التغيير الثقافي من حيث المساواة بين النوع الإجتماعي في النظام التعليمي، ج) تنظم جائزة سنوية لتقدير المبادرات الابتكارية الخاصة بالنوع الإجتماعي على المستوى الإقليمي والمحلي.
• تدريس قيم المساواة بين النوع الإجتماعي والسلوك المراعي للنوع في المدارس.	الدراسات والتقارير والتقييم: الوزارة تضع التدابير المؤسساتية وتجري الدراسات من أجل: أ) ضمان المساواة للفتيات في الالتحاق بالتعليم ما قبل المدرسي والابتدائي والثانوي، ب) منع الأطفال من التسرب من التعليم الابتدائي أو الثانوي، ج) محو التنميط النوع الإجتماعي والصور من الكتب المدرسية والمناهج والأدوات التعليمية والحياة المدرسية اليومية، د) إنفاذ تمثيل وقيادة المرأة والفتيات في قطاع التعليم، ه) القضاء على العنف القائم على النوع في النظام والبيئة التعليمية.

وزارة الاتصال، استراتيجية برنامج متوسطة الأجل لتعميم المساواة بين النوع الإجتماعي في قطاع الاتصالات	
• إنفاذ القدرة المؤسساتية لوزارة الاتصال والمؤسسات الشركاء لتعميم المساواة بين النوع الإجتماعي في الهياكل والممارسات.	تدابير مؤسساتية:قامت الوزارة بـ: أ) إنشاء لجنة معنية بالنوع، ب) إعداد حالات للنوع في المؤسسات الرئيسية المشاركة لقطاع الاتصالات.
• إنفاذ قدرات أصحاب المصلحة في قطاع الاتصالات لتحسين صورة المرأة في الإعلام.	بناء القدرات ورفع الوعي: الوزارة توفر أ) التدريب وبناء القدرات، ب) الأدوات الداعمة (منشورات، أدلة، اسطوانات مدمجة) من أجل إدماج الوعي بالنوع الإجتماعي في خطط القادة والمديرين. الوزارة أطلقت حفلة جوائز سنوية في عام ٢٠٠٨.
• تعزيز المساواة بين النوع الإجتماعي ووصول المرأة لصنع القرار داخل وزارة الاتصال ومؤسسات الإعلام.	الدراسات والتقارير والتقييم: في عام ٢٠٠٨–٢٠٠٩ أعدت الوزارة: أ) ميثاق وطني لتحسين صورة المرأة في الإعلام، ب) إعلان بخصوص المساواة بين الصحفيين من النساء والرجال. تخطط الوزارة لإجراء دراسة بحلول عام ٢٠١٠على الآليات المؤسساتية الحالية لتعزيز المساواة بين النوع الإجتماعي والدراسات المعنية بصورة ودور المرأة في الإعلام.

المصدر: Ministère de l'Économie et des Finances (2009), Rapport sur le budget genre 2009, Rabat; donor agreement between the Government of Morocco and UNDP on the Multisectoral Programme to Fight Gender-Based Violence through the empowerment of Women and Girls in Morocco, Rabat, 2008; ministère de la Modernisation des Secteurs Publics (2006), Programme stratégique à moyen terme pour l'institutionnalisation de l'égalité entre les sexes dans le secteur de l'administration publique, Rabat; ministère de l'Éducation nationale, de l›Enseignement supérieur, de la Formation des cadres et de la Recherche scientifique (2008), Plan d'action stratégique à moyen terme pour l'institutionnalisation de l'égalité entre les sexes dans le système éducatif (2009-12), Rabat; ministère de la Communication (2008), Programme à moyen terme pour l'institutionnalisation de l'égalité entre les sexes dans le secteur de la communication, Rabat.

وعلى سبيل المثال، أشركت وزارة الاتصال المجتمع المدني وعدة مجموعات من أصحاب المصلحة الرئيسيين (على سبيل المثال اتحاد الصحفيين، والمعهد العالي للإعلام والاتصال) في بذل مجهود لتحقيق المساواة بين النوع الإجتماعي في صالات التحرير، ومحاربة التقارير الصحفية التي تعزز التنميط. ولتجاوز عملية التدريب، أصبحت الوزارة شريكاً في عملية الإصلاح الشاملة، على سبيل المثال من خلال وضع استراتيجية لإقرار قانون لمناهضة العنف ضد المرأة. ووزارة أخرى رئيسية وهي وزارة الاقتصاد والمالية قد نفذت عملية الميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي (أحد الأمثلة المبكرة لتلك الاستراتيجية المنفذة في منطقة الـ «مينا»). فالاستقصاء الذي قامت بإجرائه منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية كشف عن أن مصر واليمن والسلطة الوطنية الفلسطينية، قد استخدمت أيضاً ذلك النهج.

إن النهج الشامل متعدد القطاعات والمتضافر للحكومة المغربية لمعالجة قضايا النوع الإجتماعي في الإدارة العامة، قد أشرك التعاون فيما بين الوزارات، والاشتراك الوثيق للمجتمع المدني لبناء قوة الدفع لإحداث التغيير. فمعظم الأنشطة والمبادرات تم إجراؤها بالتعاون والتشاور مع المجتمع المدني والجمعيات النسائية، حيث تم تكليفه من قبل منشور رئيس الوزراء في يونيو/حزيران بشأن الشراكة بين الدولة والجمعيات. ويظهر ذلك كيف أن نهج الحكومة بكامل تطبيقاتها لعملية الإصلاح يمكنه توليد عملية التعزيز المتبادل لعملية التغيير.

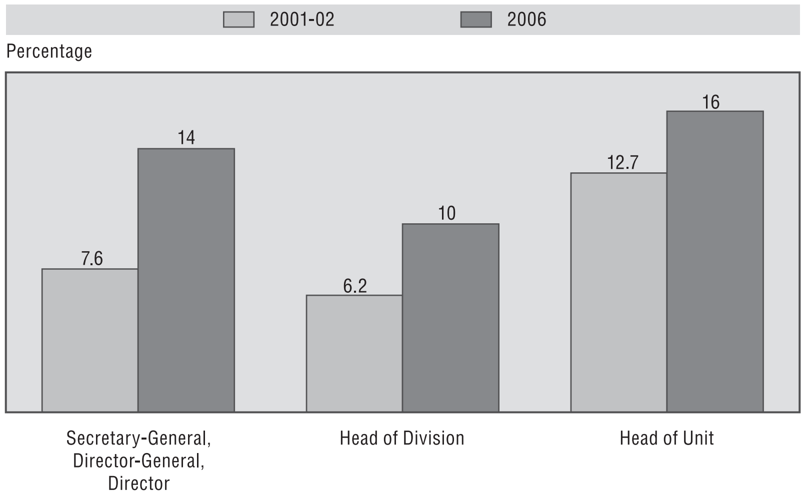
النوع الإجتماعي والتوظيف في القطاع العام

أخذت وزارة تحديث القطاعات العامة القيادة في المجالات الرئيسية في إدارة الموارد البشرية للقطاع العام. فقد بدأت الوزارة عملية جرد لتمثيل المرأة في القطاع العام، وبخاصة في مناصب صنع القرار، لتحديد أوجه التفاوت بين النوع الإجتماعي. وقد كشف تقرير، تم وضعه بدعم من المدرسة الوطنية للإدارة (ENA) وجامعة كيبك، عن أن تمثيل المرأة قد مثل ٣١٪ من إجمالي القوى العاملة، مع ١٠٪ فقط في مناصب صنع القرار (يغطي مناصب رؤساء الوحدات وما أعلى) في عام ٢٠٠١–٢٠٠٢ (الشكل ٩,٧). فالتقرير قد أشار إلى التعيينات وممارسات الترقيات، وكذلك أنماط الثقافة التقليدية كأساس لذلك الخلل بين النوع الإجتماعي، ولفتت الانتباه إلى النصوص القانونية المغربية التي تشكل إطاراً قوياً للمساواة بين النوع الإجتماعي.

فالدراسة الخاصة بوزارة تحديث القطاعات العامة التي أجريت في عام ٢٠٠٦، وبعض الأرقام الحديثة المقدمة من وزارة الاقتصاد والمالية، توضح حدوث بعض التقدم في نقل المرأة إلى مستويات أعلى (الشكل ٩,٧). فبينما ظلت نسبة تمثيل المرأة في إجمالي القوى العاملة في القطاع العام ثابتة (زادت بنسبة ضئيلة إلى ٣١,٨٪ في عام ٢٠٠٧)[١٢]، إلا أن المرأة ممثلة بطريقة أفضل في مناصب صنع القرار في تلك الوزارات، حيث واصلت بنشاط سياسات الموارد البشرية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي على مدار مدة الدراسة. وفي الوزارة نفسها على سبيل المثال (والتي تضم الموظفين من المدرسة الوطنية للإدارة)، مثلت المرأة نسبة ٤٣٪ من إجمالي القوى العاملة و٢٢٪ من مناصب صنع القرار في عام ٢٠٠٨. وفي النظام القضائي، فإن نسبة ٤٤,٥ ٪ من موظفي الخدمة المدنية من النساء، والمرأة في مناصب صنع القرار وصلت لنسبة ٣٤,٤٪ في عام ٢٠٠٨، على الرغم من الحصة القليلة للقضاة على مستوى البلاد (١٨,٩٪) ونسبة القضاة الذين تم تعيينهم من قبل الإدارة المركزية لوزارة العدل كانت من النساء(٢٤,٦٪). ومما يثير الدهشة بدرجة أقل، هو أن المرأة ممثلة بصورة كبيرة في مجالات الخدمة الإجتماعية التقليدية، حيث وصلت لنسبة ٣٧٪ من جميع العاملين في وزارة التربية الوطنية والتعليم العالي وتكوين الأطر والبحث

العلمي، و نسبة ٥٢٪ في وزارة التنمية الإجتماعية والأسرة والتضامن.

الشكل ٩,٧ المرأة في مناصب صنع القرار في القطاع العام المغربي ٢٠٠١–٢٠٠٢ و ٢٠٠٦ (٪)



Sources: Data for 2001–02 from ministère de la Modernisation des Secteurs Publics, École nationale d'administration publique, et Université du Québec (2003), La femme fonctionnaire dans l'administration publique, La femme aux postes de responsabilité, Rabat. Data for 2006 from ministère de la Modernisation des Secteurs Publics (2006), Bilan social des fonctionnaires et agents de l'État et des collectivités locales, Rabat.

غير إن الأرقام لا توضح الصورة الكلية. ولمعالجة العوائق الهيكلية، عملت الوزارة على تعميم مراعاة لمنظور النوع الإجتماعي في إدارة الموارد البشرية، ومعالجة أربعة احتمالات لمصادر أوجه التفاوت في الآتي: أ) الأجور وتصنيف الوظائف، ب) التعيينات، ج) الترقيات والتقييم، د) الحصول على التنمية المهنية.

في المجال الأول، هناك دراسة قادمة للوزارة سوف تنبئ عن نظام جديد للأجور وتصنيف الوظائف الذي يعتمد على الجدارة والمساواة بين النوع الإجتماعي ويأخذ في الاعتبار مؤهلات العاملين، ومدى تعقيد المهام وأداء الوظيفة. فنظام الأجور وتصنيف الوظائف الحالي يحدد ٦٨ توصيف وظيفة عامة لا تراعي متطلبات الوظيفة أو الأداء الفردي في تحديد الأجور وسلم الدرجات. وبالاستفادة من تجربة تونس وتركيا وفرنسا وكندا، فإن الوزارة قامت بنشر كتيب عن الوظائف الجديدة والتوظيف

(référentiel des emplois et des compétences, REC) في ديسمبر/كانون أول عام ٢٠٠٦.

وهذا الكتيب يراعي بوضوح، ما إذا كانت المتطلبات الحالية أو الوصف الوظيفي يضر بالمرأة أو يثبط من هممها، حيث تلك المصادر من التمييز يمكن تصحيحها كجزء من عملية الإصلاح الأشمل للأجور والتصنيف. وذلك النوع من المراجعة من شأنه أن يحّول الإدماج من مجرد شعار إلى عمل ملموس.

فالمادة رقم ٢٢ من النظام الأساسي للقطاع العام، تحكم ممارسات التعيين في القطاع العام. فمن أجل أن يصبح موظف خدمة مدنية، يتحتم على كل المتقدمين أن يجتازوا امتحان قبول (concours) الذي يضمن إتاحة فرص متكافئة للتعيين بالقطاع العام (Ministère de l’économie et des finances, ٢٠٠٩) . حيث في الواقع العملي، يتم تعيين أعداد متزايدة من العاملين بالقطاع العام على أساس تعاقدي. فالمديرون يعتمدون أكثر على اختبارات القدرات والمقابلات الشخصية للتعيينات وبخاصة قصيرة المدى والتعاقدية. وقد وجد أن إجراء التعيين التعاقدي يشجع المرأة على التقدم للوظائف الإدارية العليا، بالإضافة لكونه يستغرق وقتاً أقل، وموجه أكثر نحو الطلب.

وفي عام ٢٠٠٥، أقرت الحكومة نظام ترقيات جديداً في القطاع العام قائم على الجدارة وتقييم الأداء ويراعي منظور النوع الإجتماعي[١٤]. غير أن الحكومة تدرك أن نظام التقييم القائم على الأداء يظل عملاً جارياً حيث إنه يعتمد بشدة على الأقدمية أكثر من الجدارة، ولا يحتوي على جزاءات أو مكافآت محددة. فإدراكاً بأن القضاء على الممارسات التمييزية يتطلب توعية المراقبين على المساواة بين النوع الإجتماعي، فسوف تقوم وزارة تحديث القطاعات العامة بإعداد مرشد ممارسة التقييم المراعي لمنظور النوع الإجتماعي في عام ٢٠١٠.

وفي المجال الرابع، وهو التطوير المهني، تعمل الوزارة على الارتقاء بفرص التدريب [١٦]. فالخطوة الأولى هي إرساء أدلة إرشادية عامة للتدريب المهني وللتعليم المستمر، والذي يؤدي إلى تدريب محدد وبرامج بناء القدرات لكل قطاع فرعي، وأخيراً خلق تعاون فيما بين الوزارات ولجنة إشراف للتدريب المهني المدعومة من قبل الوزارة. فالمغرب قد واصلت استراتيچيتها لدليل التصنيف الأولي، ثم وضعت إجراءات جديدة في ذلك المجال أيضاً. وفي هذا السياق، أجرت الوزارة دراسة لتحديد احتياجات موظفي الخدمة المدنية من النساء في تطوير القيادة وإدارة بناء القدرات، وسوف تجري أيضاً دراسة عن التوفيق بين الحياة المهنية والعائلية كأساس لوضع برامج تدريب مراعية لمنظور النوع الإجتماعي في عام ٢٠١٠. فهذا النهج المؤسسي يوضح التزام المغرب لتتجاوز البرامج التي تعقد لمرة واحدة فقط.

فوزارة الاقتصاد والمالية تظهر أن تلك التدابير، وبالجمع بينها، يمكن أن تؤدي إلى تحسينات هامة في إدارة الموارد البشرية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي. فبين الأعوام

٢٠٠٠ و٢٠٠٧، وصلت نسبة النساء اللائي تم توظيفهن في الوزارة إلى نسبة ٤٤٪، مقارنة بنسبة ٥٪ فقط في عام ١٩٥٦. وعلى الرغم من أن تلك النسبة مازالت أقل من متوسط القطاع العام في المغرب، إلا أن نسبة المرأة التي تتقلد مناصب صنع القرار وصلت إلى ١٢٪ في عام ٢٠٠٨، حيث يمكن تتبع ذلك التقدم بالتزام القادة السياسيين، وخلق فريق عامل لتمكين المرأة داخل الوزارة في عام ١٩٩٩. حيث إن الفريق العامل قد أنتج دراسات بشأن ظروف عمل المرأة (٢٠٠١) وعن إدارة المرأة (٢٠٠٢). فتلك الدراسة تتواكب مع إجراءات التعيين التعاقدي التي تمت مناقشتها أعلاه، والتى تم استحداثها في عام ٢٠٠١. وقد شجعت الوزارة أعداداً أكثر للتقدم للتعيينات (في عام ٢٠٠٨، ١٨٪ من المتقدمات كانت من النساء)، وكذلك ارتفعت نسبة اللائي تم تعيينهن (في عام ٢٠٠٨، ٢٠٪ من التعيينات الجديدة كانت من النساء). وبحلول عام ٢٠٠٩، فإن نسبة ٣٨ ٪ من النساء في وظائف صنع القرار تم تعيينهن بموجب إجراء التعيين التعاقدي، وذلك وفقاً لدراسة داخلية.

وقد استمرالدعم رفيع المستوى في الوزارة. ففي عام ٢٠٠٨، وفي أثناء الاحتفال باليوم العالمي للمرأة، شدد الوزير على الحاجة للمرأة المؤهلة، والتزامه الشخصي لتحقيق ذلك الهدف. وإشارة إلى كادر الوزير لعدد ٥٢٦٤ امرأة في مناصب صنع القرار، وقد أعلن الوزير عن إنشاء لجنة خاصة توصي بأعمال لرفع مراعاة منظور النوع الإجتماعي في إجراءات الترقيات.

عملية الميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي

إن المغرب دولة رائدة في إدماج البعد النوع الإجتماعي في الميزانية. فمبادرة المغرب لعملية الميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي هي جزء متكامل من استراتيچية تعميم المنظور النوع الإجتماعي. فالميزانيات العامة ليست أدوات سياسة محايدة، بل إنها توفر معلومات عن كيفية عزم الحكومة لمعالجة مختلف التحديات الإجتماعية والإقتصادية. وتشير ميزانيات الحكومة إلى أولويات التنمية، وتستطيع عمل قياس لتعرف إلى أي مدى يبلغ إنفاق تأثير الحكومة على الإدماج الإجتماعي والحد من الفقر والمساواة.

وقد اكتسبت عملية إصلاح الميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي في المغرب، دافعاً إضافياً من إدراكها بأنه من المكن أن تساعد لتحقيق أهداف إنمائية للألفية (وبخاصة الهدف الثالث الخاص بتعزيز المساواة بين النوع الإجتماعي وتمكين المرأة). فالحكومة المغربية تعتبر أيضاً أن مبادرة عملية الميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي تساعد على تحقيق أحكام منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية، الموافق عليها دولياً في إعلان باريس بشأن فعالية المعونات، وبخاصة مبدأ الملكية [١٧]. وعلى المستوى الوطني، الدافع لمحاربة عدم

المساواة بالنوع الإجتماعي الإجتماعي والجغرافي والمتأصل، تعطي حافزاً إضافياً لعملية الميزانية المراعية للنوع النوع الإجتماعي.

ثم إن عملية الميزانية المراعية للنوع الإجتماعي مرتبطة بإطار إصلاح الميزانية الأشمل، وذلك تماشياً مع منهج التعميم، وإضفاء الطابع المؤسسي للنوع الإجتماعي. وكما تمت مناقشة ذلك في الفصل الثالث، فقد بدأت المغرب في عام ٢٠٠٢ في تنفيذ منهج ميزانية لا مركزي، ولا تركزي، وقائم على النتائج، وموجه نحو الأداء. فعملية إصلاح الميزانية الهيكلية تلك، قد قدمت فرصة ونقطة دخول استراتيچية للميزنة المراعية للنوع الإجتماعي. فالمغرب حالياً تتطور من نظام ميزنة المدخلات إلى نظام ميزنة أكثر توجيهاً نحو النتائج. فإضافة البعد النوع الإجتماعي للميزنة الموجهة نحو النتائج يدخل مبدأ المساواة بين النوع الإجتماعي في العملية.

واحتوت الخطوة الأولى على دراسة الجدوى الخاصة بوزارة الاقتصاد والمالية في عام ٢٠٠٢، والتي أجريت بدعم من البنك الدولي (Ministère des finances et de la Privatisation، ٢٠٠٢). فتلك الدراسة المطبقة على ميزانيات عام ١٩٩٧/١٩٩٨، قد حددت العناصر الأساسية لإدخال مفهوم النوع الإجتماعي في الميزانية. ثم تم استخدام تلك العناصر في دورات بناء القدرات أجريت لموظفي الميزانية من ١٢ إدارة أساسية، وقد تم تنظيم الدورات من قبل وزارة الاقتصاد والمالية، ووزارة التنمية الإجتماعية والأسرة والتضامن، واللجنة العليا للتخطيط، وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة.

ثم طورت الحكومة الأدوات لكل مجموعة من أصحاب المصلحة، وتجاوزت مدى موظفي الميزانية لتشمل البرلمانيين وممثلي المجتمع المدني[18]. فوزارة الاقتصاد والمالية، وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، أصدرا دليلاً عن منهج ميزانية الأداء الجديد: إدماج البعد النوع الإجتماعي بعنوان

(The new Performance Budgeting Approach: Integrating the Gender Dimension)

(ministère des finances et de la privatization and UNIFEM, ٢٠٠٥).
ثم تبعه كتيب عن

(Integrating the Gender Dimension in Budget Planning and Elaboration)

(ministère des finances et de la privatization and UNIFEM, ٢٠٠٦)

كما أطلقت الوزارة أيضاً موقعاً إلكترونياً لزيادة الوعي بمبادرة الميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي، والتي عادة ما تحتوي على التحديثات الخاصة بعملية الميزانية المراعية

لمنظور النوع الإجتماعي في النشرة الإخبارية (Al Maliya) وحيث تقوم الوزارة بتطوير وحدات تعليم الكتروني للميزنة المراعية لمنظور النوع الإجتماعي، وذلك للوصول ببرامج بناء القدرات لأكبر عدد من موظفي الميزانية، وكذلك لتصل لأصحاب المسئولين الآخرين.

وهناك عنصر أساسي لإضفاء الطابع المؤسسي، وهو الحفاظ على الضغط للحصول على نتائج. غير إنه للاحتفاظ بفاعلية الضغط، فإن كلاً من دعاة التغيير بالداخل والخارج يجب أن تكون لديهم إتاحة جيدة للمعلومات. ولذلك فهناك استراتيچية هامة للإصلاحيين، وهي إضفاء الطابع المؤسسي على الإبلاغ عن النتائج، متضمنة معلومات عن تتبع النتائج. فالبرنامج المغربي الخاص بالنوع الإجتماعي، قد قام بتطبيق ذلك المبدأ من خلال تطوير مؤشرات الأداء المراعية لمنظور النوع الإجتماعي للتفاوت الإجتماعي والإقتصادي، ليتم إصلاحه عن طريق السياسات والإنفاق العام. وقد قامت وزارة الاقتصاد والمالية بقيادة ذلك التدريب الجماعي، مجمعة الإدارات المعنية لمجهود مدته ثلاث سنوات (٢٠٠٥–٢٠٠٨) لمناقشة مجموعة من المؤشرات. فالجدول ٩,٤ يفصل بعض المؤشرات المفصلة حسب نوع الجنس التي استحدثتها الوزارات المختلفة في تحليل وتخطيط الميزانية.

وفي عام ٢٠٠٧، أصدرت الوزارة دراسة بعنوان (Comprehensive Examination of Gender–Sensitive Indicators in Morrocco) من أجل دعم الميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي وتحليل السياسات (ministère des finances et de la privatization and UNIFEM, ٢٠٠٧). فتلك المجموعة من الإحصائيات تعكس البيانات المتاحة عن النوع الإجتماعي لتعزيز التنمية الديموجرافية والصحية والتعليمية والإقتصادية والإجتماعية والسياسية، على اعتبار إن ذلك عنصر أساسي لوضع ومراقبة وتقييم أي سياسة قطاعية لتعزيز الأهداف الخاصة بالنوع الإجتماعي.

فتطوير وتنفيذ الأدوات لإضفاء الطابع المؤسسي على الميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي والتشارك المتزايد للإدارات الوزارية، يوضح مرة أخرى مدى تضافر نهج الحكومة لتعميم مراعاة المنظور النوع الإجتماعي. فالتحرك خارجياً جاء بالتدريج من محور جهود وزارة الاقتصاد والمالية، كما أن الحكومة قد استحدثت بعداً جنسانياً في داخل الإدارات الوزارية الخاصة بالميزانية بالتدريج، حتى لا تتجاوز دعم قدراتها، وحيث بدأت التجربة بعدد خمس إدارات في عام ٢٠٠٥ (المالية، والتعليم، والصحة، والزراعة، والتخطيط)، ثم مدت الحكومة بالتدريج مبادرة الميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي لعدد ١٢ إدارة وزارية في عام ٢٠٠٦، وعدد ١٧ إدارة في عام ٢٠٠٧، وعدد ٢٠ إدارة في عام ٢٠٠٨ و أخيراً عدد ٢١ إدارة في عام ٢٠٠٩[19].

الجدول ٩،٤ أمثلة للمؤشرات المفصلة حسب نوع الجنس التي استحدثتها المغرب في تحليل وتخطيط الميزانية.

الإدارة الوزارية	المؤشر	الهدف
العدل	عدد الإناث/الذكور ضحايا العنف	تقليل العنف تجاه النساء والأطفال
تحديث القطاع العام	عدد الإناث/الذكور من مسئولي القطاع العام المستفيدين من التدريب المهني	تعزيز قدرات العاملين لتحسين كفاءة القطاع العام
التنمية الإجتماعية والأسرة والتضامن	عدد الإناث/الذكور المستفيدين من خدمات الحماية الإجتماعية عدد المشاركين من الإناث/الذكور الذين يحضرون ورش العمل، والدورات التدريبية، وأنشطة زيادة الوعي لتنفيذ الاستراتيچية الوطنية لتعميم منظور النوع الإجتماعي	الحد من الفقر تنفيذ الاستراتيچية الوطنية لتعميم منظور النوع الإجتماعي
التجارة	عدد المشاركين من الإناث/الذكور الذين يحضرون مفاوضات التجارة الدولية عدد الرخص التجارية الممنوحة للنساء/الرجال	تحرير التجارة انفتاح الاقتصاد الوطني
المياه	نسبة الإناث/الذكور، سكان الريف/سكان الحضر المتاح لهم مياه نظيفة للشرب	ضمان إتاحة الحصول على مياه نظيفة للشرب
التعليم	معدلات التخرج الإناث/الذكور، سكان الريف/سكان الحضر الأمية/التسجيل	تحسين إتاحة التعليم
الصحة	نسبة الإناث/الذكور، سكان الريف/سكان الحضر المتاح لهم الحصول على خدمات صحية	تحسين إتاحة الخدمات الصحية
التوظيف	معدل التوظيف الإناث/الذكور، تمثيل الإناث/الذكور في القطاعات/الدرجات	تمكين المرأة الإقتصادي

المصدر Ministère de l'Économie et des Finances (2009), Rapport sur le budget genre 2009, Projet de loi de Finances pour l'année budgétaire 2009, ministère de l'Économie et des Finances, Rabat

لقد أحرزت عملية الإصلاح الآن تقدماً إلى المدى الذي يمكن القول فيه بأن قدرة الميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي نفسها يمكن لامركزيتها، متسقة مع الدفعة الشاملة نحو جعل الميزانية غير متمركزة. فمنذ عام ٢٠٠٧، قامت ٥ إدارات وزارية بتخليق البرامج

الخاصة بها، لإدماج النوع الإجتماعي في عملية الميزانية على المستوى المحلي.

فمنذ البداية، أقرت الحكومة نهجاً تشاركياً، وأشركت المجتمع المدني والبرلمانيين في عملية الميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي. فهؤلاء أصحاب المصلحة يشكلون جمهوراً من الناخبين للحفاظ على التقدم. وفي عام ٢٠٠٨، اجتمعت نحو ٢٠ منظمة غير حكومية لتشكل منظمة مجمعة التي سوف تضغط من أجل الميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي. وقد شاركت المجموعة في برنامجين للتدريب الخاصين ببناء القدرات في عام ٢٠٠٨، مشددة على دور المجتمع الوطني في الحفاظ على التقدم.

وللحفاظ على التركيز على النتائج، أصدرت وزارة الاقتصاد والمالية، تقريراً سنوياً عن الميزانية الخاصة بالنوع الإجتماعي منذ عام ٢٠٠٥ كجزء من التقرير المصاحب لقانون المالية، حيث تقدم الحكومة ذلك التقرير إلى البرلمان، لعرض السياسات التي تمت مواصلتها وبيان تأثيرها على التفاوت بين النوع الإجتماعي الإجتماعي والإقتصادي. فالتقرير يجمع كل البيانات الخاصة بكل الإدارات المشاركة مقسمة إلى ٤ فئات (الخدمات المؤسسية المركزية، البنية التحتية الأساسية، القدرات البشرية، والفرص الإقتصادية). وداخل كل فئة، فإن التقرير يفصل التقدم في الإدارات المشاركة في تطويرها و تطبيقها لمؤشرات النوع الإجتماعي في ميزانيتهم، والتحسينات في إتاحة البيانات، والتقدم نحو تعميم المنظور النوع الإجتماعي في السياسة، والاستراتيچيات والأعمال، وما يتبقى عمله.

فالتأثيرات الايجابية الأولية لمبادرة الميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي على التنمية الإقتصادية والإجتماعية هي الآن محسوسة في المغرب، وبالأخص فيما يتعلق بالحد من الفقر في الريف والإتاحة المتساوية للحصول على البنية التحتية والخدمات الأساسية. ومنذ الثمانينيات، والسلطات المغربية كانت على وعي بالحاجة لتعزيز التطوير الإجتماعي والإقتصادي للمرأة الريفية، حيث أظهرت عدة مؤشرات إقتصادية واجتماعية بأنهن على درجة عالية من الضعف. فمنذ عام ٢٠٠٥، شاركت وزارة الزراعة في مبادرة الميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي، وقامت بإنشاء وحدة واستحدثت عدة برامج سياسات لتحسين الأحوال المعيشية ودخل المرأة الريفية. وفي عام ٢٠٠٧، زودت الحكومة التخصيص الكلي لميزانية وزارة الزراعة، كما زودت بند مصروفات الوزارة على أنشطة المرأة من مبلغ ٦٫٣ مليون درهم مغربي إلى مبلغ ٨٫٣ درهم مغربي.

وبالرغم من التقدم المحرز، إلا إن تعزيز الميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي في المغرب يواجه عدة تحديات. الأول هو تحسين المؤشرات المذكورة في جدول ٩،٤، والتي تم وضعها لتعقب التقدم المحرز في المشاكل المتعلقة بالنوع الإجتماعي، حيث سيتطلب ذلك ليس فقط إعادة فحص مجموعة المؤشرات الأولية، بل أيضاً بذل جهود متضافرة لضمان أن البيانات تعطي صورة كاملة وواضحة عن الموقف بدون إرباك المسئولين عن

وضع البيانات أو مستخدميهم، وحيث أجمعت كل الأطراف على أن مجموعة المؤشرات يجب أن تكون ذات موثوقية، ويمكن قياسها، ومتماسكة ويمكن فهمها، ولكن المشكلة تكمن في التفاصيل. فالمستوى الذي قد يبدو غير ضروري من التفاصيل لمجموعة ما، قد يراه الآخرون أمراً حاسماً. وقد ثبت صعوبة اختيار مجموعة المؤشرات التي توفر معلومات كافية، بينما تظل إمكانية التعامل معها وتحملها. كما أصبحت تلك المهمة أكثر صعوبة من خلال الحاجة لإدماج النوع الإجتماعي مع مشاكل أخرى، مثل مستويات الدخول والفجوة بين الريف والحضر. فتشكيل مجموعة المنظمات غير الحكومية التي تمت مناقشتها أعلاه، قد تساعد على وضع معاملات واقعية لتجميع البيانات وتطوير مجموعة مؤشرات منقحة.

هناك يتضح تحدٍ ثانٍ، وهو إلى حد ما أكثر مشقة. فكما أوضحت المناقشة المذكورة أعلاه، فإن المغربَ قد واصلت نهجها التدريجي والتجريبي لإضفاء الطابع المؤسسي على الميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي (انظر دراسة الحالة للإصلاح المالي في المغرب الفصل الثالث، لمناقشة أشمل لذلك المنهج على مستوى عملية الإصلاح الميزانية الشاملة). فبينما حقق ذلك النهج العملي نجاحاً، إلا إنه تقدم للأمام من خلال عمل استثناءات لقانون الميزانية الرئيسي. وقد تم تبرير تلك الاستثناءات من خلال الأدلة الإرشادية المتعلقة بالميزانية في الخطاب الرسمي لرئاسة الوزراء الخاص بالميزانية [٢١]، ومنشور الوزير الأول الخاص بتعميم المنظور النوع الإجتماعي في عام ٢٠٠٧. ومع التجربة الهامة بما يفيد وبما لا يفيد، فإنه من الضروري الآن تنظيم العملية حتى يتسنى إمدادها بطريقة أشمل. وسوف يتطلب ذلك تعديل قوانين المالية الأساسية (وهي ليست بمهمة يسيرة). وهناك تحدٍ ثالث يتضمن التعجيل بإدخال النوع الإجتماعي في الميزانيات المحلية من أجل تحسين الظروف المعيشية و دخل سكان الريف.

٩.٥ دراسة الحالة في تونس: تعزيز المساواة بين النوع الإجتماعي من خلال الإطار القانوني

شرعت تونس فى تعديل إطارها القانوني وجعله متماشياً مع اتفاقيات الأمم المتحدة لضمان المساواة بين النوع الإجتماعي[٢٢]. فالتدابير القانونية التي اتخذتها الحكومة تعالج وضع المرأة في الأسرة والمجتمع ومكان العمل وأمام القانون، حيث غرضها هو إتاحة فرص متساوية للخدمات والوظائف العامة، والمشاركة المتساوية في تحسين الرفاه الإجتماعي والنمو الإقتصادي. وقد تأسس عمل الحكومة على استدلال الحقوق، والذي يعتبر أن النساء لهن نفس الحقوق الديمقراطية مثل الرجال[٢٣]. وهو أيضاً يعكس هدف الحكومة الأشمل لتعزيز حقوق الإنسان. فقد قامت تونس بتنقيح المادتين رقم ٥ و٨ من دستور عام ١٩٥٩ لإبراز مبدأ المساواة بين النوع الإجتماعي بشكل بارز أكثر، ومحاربة تنميط النوع الإجتماعي.

وهناك أعمال أخرى تشدد على مكانة تونس كأول بلد من دول الـ «مينا» تقوم بتعزيز وضع المرأة القانوني في المجتمع ومكان العمل، وتضمن ذلك سن مدونة الأحوال الشخصية في عام ١٩٥٦[٢٥]، وقانون ينظم دفع المخصصات والنفقة [٢٦]، ومدونة الجنسيات، وقانون العمل وقانون العقوبات. وتلك القوانين قد حثت عمليات إصلاح قانونية مماثلة في المغرب ومصر.

وتونس أيضاً كانت أول بلد من دول الـ «مينا» تستحدث تدابير للتوفيق بين الحياة العائلية والمهنية (الجدول ٩.٥). فالقانون رقم ٥٨ لسنة ٢٠٠٦ يمنح الأمهات العاملات في القطاع العام أو الخاص فرصة اختيار العمل بنظام جزء من الوقت مع الحصول على ثلثي الأجر والتمتع بالتغطية التأمينية الكاملة، وكذلك الاحتفاظ بالترقيات الثابتة ومميزات التقاعد [٢٧]. غير أن عدداً قليلاً فقط من النساء العاملات في القطاع العام قد استفدن من تلك القوانين، حيث إن معظم النساء فضلن العمل طوال الوقت للاحتفاظ بالمرتب الكامل.

فالمادة رقم ١١ من النظام الأساسي العام للعاملين بالقطاع العام يحدد تساوي إتاحة الفرص للتعيين في القطاع العام، معاملة مماثلة من حيث التعيين، تنمية القدرات والترقيات، وكذلك تساوي الأجر بين الرجال والنساء. وفي الواقع، يتم ضمان إتاحة الفرص لمناصب القطاع العام عن طريق اختبارات القبول والقدرات (Concours). غير أن عدم التكافؤ يستمر في التطوير المهني: حيث يتم ترقية المرأة بسرعة أقل بسبب أجازات الوضع والتي تضرهن مهنياً مقارنة بالرجال. غير أن تأثير الأحكام والتدابير القانونية المختلفة تنعكس في التمثيل المرتفع نسبياً للمرأة في إجمالي القوى العاملة في القطاع الخاص (٣٩٪) ومناصب صنع القرار (٢٣٪)، حيث تمثل المرأة نسبة ٢٩٪ من العاملين في مقر الحزب الدستوري الديمقراطي (Rassemblement constitutionnel démocratique, RCD)، ٢٧,٦٪ من العاملين في المجالس المحلية، ٢٢٪ من البرلمان و١٤٪ من أعضاء الحكومة [٢٨]. فالحكومة قد استحدثت حصة ٣٠٪ للمرأة في البرلمان والتي تم تنفيذها خلال الانتخابات الرئاسية والبرلمانية خلال عام ٢٠٠٩.

جدول ٩,٥ التدابير لتوفيق الحياة الخاصة بالحياة المهنية في القطاع العام، تونس

تدبير	تم استحداثه
مواعيد عمل مرنة لتحقيق التوازن بين العمل والحياة الخاصة	نعم √
فرصة العمل بعض الوقت مع تحقيق سلك مهني في نفس الوقت	نعم √
ترتيبات لجعل الأجازات مرنة بطريقة كافية لتمكين النساء والرجال من التعامل مع المشاكل العائلية الهامة	نعم √
فرصة الحصول على أجازة وضع	نعم √
ضمان أن المرأة التي تحصل على أجازة وضع يمكنها العودة لمنصب مماثل	نعم √
تدابير خاصة لمصلحة المرأة الحامل	نعم √
تدابير خاصة لمصلحة المرأة المرضعة	نعم √

المصدر OECD mission.

وعلى المستوى المؤسسي، أنشأت الحكومة وزارة شئون المرأة والأسرة والطّفولة والمسنّين، وهو مجلس قومي استشاري للمرأة والأسرة والمسنين، ويتكون من ممثلين من الوزارات المختلفة والمنظمات غير الحكومية، ومركز البحوث والدراسات والتوثيق والإعلام حول المرأة، والذي ضمن مهامه تدريب المرأة العاملة في القطاع العام. وحيث تم أيضاً إدماج بعد النوع الإجتماعي في التخطيط الاستراتيجي للحكومة. فمنذ خطة التنمية الإقتصادية والإجتماعية الثامنة (١٩٩٢-١٩٩٦)، واصلت الحكومة اهتمامها في خطتها الخمسية لتعزيز مشاركة المرأة الإقتصادية، وتمكينها وتنمية قدراتها. ومن أجل تنفيذ أهداف التنمية للخطة الخمسية، أنشأت اللجنة الوطنية حول «المرأة والتنمية»، وأطلقت برامج قطاعية وآليات وخطط. وتلك تشمل الخطة القومية لتعزيز المرأة العربية، وهي آلية دعم للمرأة، للحصول على قروض متناهية الصغر، وخطة قومية لمحاربة العنف.

أما من حيث بناء القدرات والتبادل، فتونس تتعاون بنشاط مع دول أخرى من دول منطقة الـ «مينا» لتمكين المرأة في كل القطاعات الإقتصادية، متضمنة الإدارة العامة. حيث كانت الحكومة واحدة من أول الدول التي صدقت على اتفاقية إنشاء منظمة المرأة العربية في مارس/آذار ٢٠٠٣. فمنذ مارس/آذار ٢٠٠٩، ترأست السيدة ليلى بنت علي زوجة الرئيس التونسي، تلك المنظمة المشتركة بين الحكومات والتي تأسست تحت مظلة جامعة الدول العربية، وهي تهدف لتحسين مشاركة المرأة في عملية صنع القرار العام وكل القطاعات الإقتصادية.

وفى الختام، فإن تونس اختارت النهج القانوني لمعالجة قضايا النوع الإجتماعي في الإدارة العامة. غير أنها قد قامت بجهود أقل لتعميم الوعي بمنظور النوع الإجتماعي داخل استراتيجيات وممارسات إدارة الموارد البشرية، وفي عملية الميزانية والتنظيم المؤسسي. وفي مثل تلك المجالات، تعتبر الحكومة الإجراءات الإيجابية خطوة للوراء. فشكلت الحكومة بدلاً من ذلك، منهجها داخل حديث سياسي موسع. فيلاحظ أن المجتمع التونسي قد مر

من حركة تحرير المرأة في الستينيات، إلى نظرية تكافؤ الفرص بين النوع الإجتماعي في بداية التسعينات، ووصل أخيراً في هذا العقد إلى مرحلة الشراكة والتي مفهومها معاكس للإجراء الايجابي (République Tunisienne (٢٠٠٨)، Dynamique de l'initiative privée et de la Micro-Enterprise en Tunisie-Approche Genre)

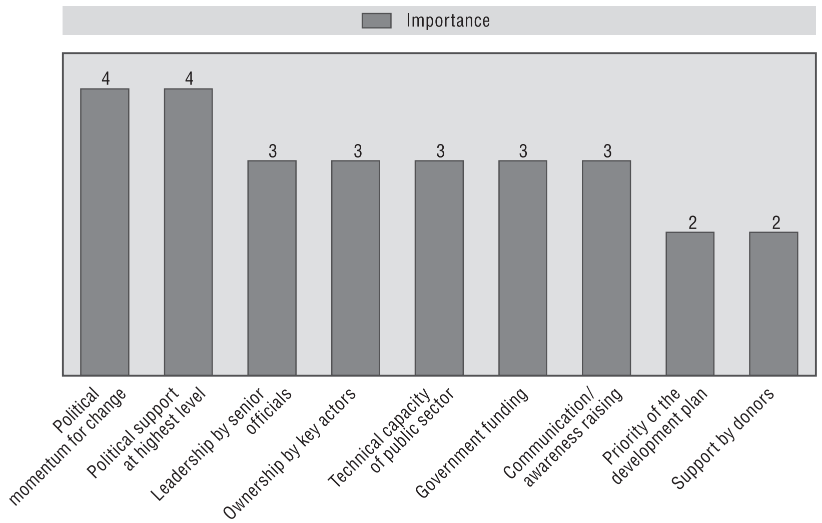
٩.٦ الاستنتاج

تُعد قضية تعميم منظور النوع الإجتماعي من قضايا الإدارة الرشيدة، حيث تسعى لضمان أن المؤسسات العامة، والسياسات، والبرامج تستجيب لاحتياجات كل من الرجال والنساء على أساس متكافئ. فتعميم مراعاة منظور النوع الإجتماعي يهدف إلى تعزيز مساءلة الحكومة لخدمة جميع المواطنين.

كما أن الالتزام المتزايد لدول الـ «مينا» لتعميم مراعاة منظور النوع الإجتماعي في الإدارة العامة مرتبط بعدد من عمليات الإصلاح الحالية في القطاع العام. ففكرة الإدارة الرشيدة، والنزاهة، والكفاءة، والفعالية، والمساءلة، تحتل مرتبة عالية على أجندتهم السياسية. وهذا الفصل قد أعطى تصوراً عن الاستراتيجيات الوطنية لمعالجة مشاكل النوع الإجتماعي في الإدارة العامة.

فما هي عوامل النجاح لتعميم سياسات مراعاة المنظور النوع الإجتماعي في القطاع العام في دول الـ «مينا» (الشكل ٩,٨)؟ لقد ساعدت التغييرات في الترتيبات المؤسسية على المساواة بين النوع الإجتماعي. فمصر والمغرب وتونس قد نجحت في إنشاء نظم وطنية للمساواة بين النوع الإجتماعي من خلال إنشاء وزارات، أو مؤسسات وطنية لشئون النوع الإجتماعي. وبالإضافة لذلك، فإن مصر وتونس قد أعدتا آليات تعاون فيما بين الوزارات، وفرق عمل، من أجل إدماج النوع الإجتماعي داخل الوزارات ومجالات السياسة العامة. ومثل تلك الهياكل من التعاون فيما بين الوزارات تسمح بتبادل المعلومات، وبناء القدرات، وتخفف من خطر تهميش مشاكل النوع كشأن من شئون الوزارة. وتونس قد أنشأت مركزاً لأبحاث سياسات النوع الإجتماعي لتعزيز وضع مشاكل النوع داخل الإدارة.

الشكل ٩،٨ عوامل النجاح لتعميم سياسات مراعاة المنظور النوع الإجتماعي في القطاع العام في دول الـ «مينا»



ومن عوامل النجاح الأخرى الآتي:

- **استخدام قوة الدفع السياسي للتغيير**: فتوقيت عمليات الإصلاح الخاصة بالنوع الإجتماعي كان عاملاً حاسماً في دول الـ «مينا». فكل من مصر والمغرب وتونس قد استغلت جميعها قوة الدفع السياسية. وقد تم تعزيز الدعم من القادة السياسيين والمنظمات غير الحكومية والرأي العام، واستخدامهم كنقطة انطلاق للتغيير المؤسسي. ثم إن أصحاب المصلحة الحكوميين قد استغلوا قوة الدفع تلك لوضع السياسات العامة. وفي المغرب، تفهم أفضل للحاجة إلى تدابير المساواة بين النوع الإجتماعي، وقد نتج عنه استراتيجية وطنية لتعميم مراعاة المنظور النوع الإجتماعي، وخطط عمل وزارية عملية وضعت معايير لمعالجة مشاكل النوع في السياسات العامة.
- **دعم سياسي رفيع المستوى**: حافظت كل من مصر والمغرب وتونس على وجود دعم سياسي رفيع المستوى لعمليات الإصلاح الخاصة بالنوع الإجتماعي. فرؤساء الدول وزوجاتهم أظهروا التزاماً ودعماً واضحين لمشاكل النوع الإجتماعي. وقد أعلنوا وقادوا بأنفسهم المبادرات الخاصة بالنوع، مستغلين قوتهم السياسية ووضعهم الإجتماعي لكسب اهتمام موظفي الخدمة المدنية والإعلام.

- **القيادة من قبل كبار المسئولين**: دراسات الحالة تؤكد على أن القيادة القوية من مستويات الإدارة العليا، تزيد من تأثير إدماج النوع. وقد وفر كل من الالتزام الثابت للإدارة العليا والرؤية الواضحة للمساواة بين النوع الإجتماعي، الحافز لموظفي الخدمة المدنية في مصر والمغرب لإدماج النوع الإجتماعي في الميزانية. وقد لعب كبار المديرين دوراً حاسماً لمساندة عمليات الإصلاح ببناء القدرات والموارد والأدوات التشغيلية الكافية.
- **الملكية من قبل أصحاب المصلحة الرئيسيين**: يتضح في دراسات حالة الدول الثلاثة أن النهج القائم على أساس النوع الإجتماعي تمركز أيضاً في الملكية من قبل أصحاب المصلحة. فموظفو الخدمة المدنية، ومجموعات المجتمع المدني والجهات المانحة اشتركوا في تحديد الأولويات على أساس النوع الإجتماعي وأنشطتها واحتياجاتها لبناء القدرات. وقد اشتركوا في وضع إطار أهداف النوع الإجتماعي وإجراءاته وتخطيط السياسات.
- **تعزيز الكفاءات القائمة على النوع الإجتماعي وقدرات العاملين بالقطاع العام والبرلمانيين** كانت مشكلة أساسية أخرى في مصر والمغرب. فقد تحصل كل من البرلمانيين وموظفي الخدمة المدنية على تدريب لرفع وعيهم بفجوة عدم المساواة والتمييز على أساس النوع الإجتماعي في السياسات العامة والإجراءات والتشريع. وقد تم تشجيعهم من أجل «برهان النوع» سياسي وتشريعي.
- **تمويل حكومي**: يظل التمويل الحكومي في دول الـ «مينا» لمبادرة المساواة وعدم التمييز على أساس النوع الإجتماعي محدوداً. فالحكومة المصرية والمغربية تعملان بطريقة متزايدة لجعل التمويل متاحاً لمبادرة المساواة بين النوع الإجتماعي، ولكن الجهات المانحة ثنائية ومتعددة الجوانب تقوم بمعظم التمويل. فمن أجل ضمان الاستدامة على المدى الطويل والوصول لمبادرات النوع الحالية، فإن الحكومات بحاجة لزيادة التخصيص لمبادرات النوع الإجتماعي.
- **استراتيجيات الاتصال**: وضعت دول الـ «مينا» استراتيجيات اتصال ناجحة لإعلام مختلف أصحاب المصلحة بوجود مبادرات النوع الإجتماعي وتقدُمها ونتائجها، حيث تستخدم الإعلام الالكتروني والمطبوع لنشر المعلومات عن حقوق النوع الإجتماعي أو المظالم. فتونس على سبيل المثال تستغل مركز أبحاث سياسات النوع الإجتماعي لنشر الوعي والمعلومات، بينما مصر والأردن تقومان بإعداد تقرير سنوي عن نتائج مبادرتهما المراعية لمنظور النوع الإجتماعي.
- **أولوية التنمية**: كان التزام الحكومة بالمساواة بين النوع الإجتماعي في خطط التنمية هاماً لنجاح عملية الإصلاح. فالحكومة المغربية جعلت صراحة، قضية المساواة بين النوع الإجتماعي أولوية للتنمية. حيث توجد عدة وثائق وسياسات

إلى جانب استراتيجية عام ٢٠٠٦ للمساواة بين النوع الإجتماعي من خلال دمج أهداف النوع الإجتماعي في السياسات العامة وبرامج التنمية، وفرت التكليفات السياسية لتعزيز المساواة بين النوع الإجتماعي في السياسات القطاعية والإدارة العامة.

- **الدعم من قبل الجهات المانحة:** كشفت دراسات الحالة عن أن عدداً من وكالات المنح ثنائية ومتعددة الجوانب، قد قامت بدعم مبـادرات النوع الإجتمـاعي في دول الـ «مينا»، حيث تشمل صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة (UNIFEM)، والبنك الدولي (WB)، والوكالة الكندية للتنمية الدولية (CIDA)، والوكالة السويدية الدولية للتنمية (SIDA)، وهولندا، والوكالة الألمانية للتعاون الفني (GTZ). فمن خلال الدعم المالي والفني الهامين من الوكالات المانحة، تمكنت مصر والمغرب من تصميم مبادرات النوع الإجتماعي المستدامة. وعلى الرغم من أن تلك المبادرات كانت مدفوعة بشدة من قبل الجهات المانحة، إلا أن الحكومة قد تولت أمر الملكية والقيادة في مرحلة مبكرة في كلا البلدين.

وبطبيعة الحال، لا يوجد مخطط موحد لتعميم أهداف منظور النوع الإجتماعي في الإدارة العامة، ومن الأساس ضمان أن تكون التوقعات حقيقية: فمعالجة النوع الإجتماعي في الإدارة العامة لا تؤدي تلقائياً إلى مساواة أكثر بين الرجال والنساء. غير أنها طريقة مباشرة، لضمان تقديم خدمات، وإدارة أكثر فعالية، واستجابة للنوع الإجتماعي.

الملاحظات:

١. بالنسبة للوزارات المشاركة كانت وزارة التخطيط والصحة والتعليم والبيئة والضمان الإجتماعي، وكذلك ممثلون من المحافظات مستويات المركز والحي والمدن، وكالات الأمم المتحدة والبنك الدولي.

٢. مبادرة اللامركزية المصرية أطلقت في مايو/أيار ٢٠٠٦ من قبل الحكومة المصرية. تقود المبادرة وزارة الدولة للتنمية المحلية مع الدعم الفني والمالي للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID)

٣. ينص المنشور على» أن العدالة مطلوبة في تخصيص الموارد القومية، حيث إنها الطريقة المثلى للاستخدام الفعال للموارد القومية وتوزيع مخصصات الموازنة، على حسب الاحتياجات الحقيقية لكل مواطن، بحيث تتحقق العدالة الإجتماعية. فتعميم احتياجات الأسرة المصرية، والرجل، والمرأة، والأطفال، في الموازنة القومية مطلوب لتعزيز العدالة الإجتماعية وحماية حقوق الطفل. حيث يأتي ذلك من التزام مصر نحو الاتفاقات والمعاهدات الدولية المعنية بالمرأة والطفل، والتي تمهد الطريق لتطبيق الميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي في المستقبل»

٤. وحدة تكافؤ الفرص تتكون من ٩ أعضاء، وقد قامت بوضع ١٨ جهة تنسيق في عدد ١٨ إدارة مختلفة لوزارة المالية.

٥. متماشياً مع نشرة ميزانية ٢٠٠٧/٢٠٠٨ التي تحدد اللامركزية المالية كأولوية أساسية.

٦. السفارة الهولندية تمول المشروع التجريبي في ٥ محافظات، بينما صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة يمول تنفيذ المشروع في ١٠ محافظات.

٧. القاهرة والجيزة والفيوم والإسكندرية.

٨. بعض من أنشطة بناء القدرات تم تنظيمها من قبل منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية، مثل الاجتماع المعني بمعالجة مشاكل النوع الإجتماعي في الإدارة العامة والذي عقد في أكتوبر /تشرين أول ٢٠٠٩ في باريس، والاجتماع السابع للشبكة المعنية بالمساواة بين النوع الإجتماعي الذي عقد في يونيو/حزيران ٢٠٠٩ في باريس.

٩. في أعقاب دراسة الجدوى من قبل منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية في عام ٢٠٠٦، أنشأت مصر مركز تدريب قومي في عام ٢٠٠٨، مركز تدريب المالية العامة (PFTI) ، والذي تدعمه مالياً هولندا. فهذا المركز القومي يمكن تحويله لمركز إقليمي للضرائب والإدارة المالية على المدى البعيد.

١٠.وزارة المالية المصرية لديها حوالي ٩٠٠٠٠ موظف يعملون في مصر، و٢٠٠٠٠ في القاهرة.

١١.Statut generale de la fonction publique, No.١,٥٨,٠٠٨ dahir du ٤ chaabane ١٣٧٧ (٢٤ فبراير/شباط ١٩٥٨)

١٢. تم وضع المرسوم الحالي للوزارة في عام ٢٠٠٧ بالمرسوم رقم ١٢٧٨–٠٧–٢ ليوم ١٥ نوفمبر/تشرين الثاني على مسئوليات وزارة التنمية وشئون الأسرة والتضامن. وفي عام ١٩٩٨، أسندت الحكومة وزارة الدولة (السابقة) المسئولة عن الحماية الإجتماعية، شئون الأسرة والأطفال بمهمة تنسيق وتعزيز مبادرات النوع الإجتماعي في القطاع العام. ثم تحولت وزارة الدولة في عام ٢٠٠٠ للوزارة المعنية بالحالة النسائية وشئون الأسرة والأطفال وإدماج المسنين، والتي تحولت إلى وزارة الدولة المسئولة عن شئون الأسرة والأطفال و المسنين في عام ٢٠٠٢.

١٣.الأرقام معطاة من وزارة الاقتصاد والمالية ووزارة تحديث القطاعات العامة.

١٤.المرسوم رقم ٢,٠٤,٤٠٣ الصادر في ٢ ديسمبر/كانون أول ٢٠٠٥.

١٥.منشور رئيس الوزراء رقم ١/٩٩ الصادر يوم ٧ يناير/كانون ثاني ١٩٩٩.

١٦. قائماً على المرسوم رقم ١٣٦٦, ٢,٠٥, لعام ٢٠٠٥

١٧. في مارس/آذار ٢٠٠٥، الوزراء وكبار المسئولين من أكثر من ١٠٠ بلد بما فيهم المغرب أيدوا إعلان باريس حول فعالية المساعدات. فذلك الاتفاق الدولي يلزم حكومات الدول النامية والجهات المانحة لتحسين إدارة المالية العامة (متضمنة الاستفادة من مساعدات المنح) للحد من الفقر ولتعزيز الشفافية والمساءلة للمؤسسات العامة. وحسب مبدأ الملكية، فإن الدول النامية تضع الاستراتيجيات الخاصة بها لإدارة المالية العامة من أجل النتائج (متضمنة المساعدات)، مسترشدة بمجموعة من الأعمال والمؤشرات يمكن رصدهما.

١٨. متماشياً مع أحكام منشور رئيس الوزراء رقم ٢٠٠٣/٧ الصادر يوم ٢٧ يونيو/حزيران ٢٠٠٣ المعني بالشراكة بين الدولة والجمعيات.

١٩. القطاعات الوزارية للعدل، تحديث القطاعات العامة، الاقتصاد والمالية، التنمية الإجتماعية، الشئون الخارجية، التجارة الخارجية، المياه والبيئة، الطاقة، التجهيز والنقل، الإسكان، الصحة، التعليم، التوظيف، التدريب المهني، الشباب، الزراعة، الصيد، الصناعة، التكنولوجيات الجديدة، الاقتصاد الإجتماعي.

٢٠. الإدارات الوزارية للتدريب المهني، الأمية والصحة والتوظيف والاقتصاد والمالية.

٢١. Lettre du cadrage du premier ministre. ٢٠٠٦ بما يخص إعداد قانون المالية ٢٠٠٧.

٢٢. في عام ١٩٨٥ صدقت تونس على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW)، والاتفاقية الخاصة بالحقوق السياسية للمرأة في عام ١٩٦٧، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في عام ١٩٦٩.

٢٣. على حسب أقوال «كريستين قولام» الأستاذ بجامعة أوميا بالسويد، يوجد هناك ٣ استدلالات هامة لمعالجة المساواة بين النوع الإجتماعي في الإدارة العامة: استدلال الحقوق، للنساء نفس الحقوق الديمقراطية مثل الرجال؛ استدلال الموارد، المرأة تجلب خبرات مختلفة مثل الرجال؛ استدلال المصالح، الرجال كمجموعة لا يستطيعون أبداً تمثيل مصالح المرأة.

٢٤. المادة رقم ٦ من الدستور التونسي المنشور بالقانون رقم ٥٧–٥٩ الصادر ١يونيو/حزيران ١٩٥٩ (٢٥ ذو القعدة ١٣٧٨)، يكفل المساواة بين النوع الإجتماعي. المادة رقم ٥ من دستور عام ١٩٥٩ تم تعديلها بالمادة رقم ٢ من القانون الدستوري رقم ٥١–٢٠٠٢ الصادر في ١يونيو/حزيران ٢٠٠٢، والمادة رقم ٨ تم تعديلها بالقانون الدستوري رقم ٦٥–٩٧ الصادر ٢٧ أكتوبر/تشرين أول ١٩٩٧.

٢٥. مدونة الأحوال الشخصية التي بدأ إنفاذها في ١يناير/كانون ثاني ١٩٥٧، تم تنقيحها عدة مرات، وبخاصة من التعديل رقم ٧٤–٩٣ الصادر يوم ١٢ يوليو/تموز ١٩٩٣ تعطي المرأة الحق في منح الجنسية لأطفالها وحق توريثهم. والمدونة على وجه الخصوص تلغي تعدد الزوجات، وتحدد الإجراءات القضائية للطلاق وتمنع إنهاء الزيجات إلا بموافقة الطرفين.

٢٦. القانون رقم ٦٥ الصادر يوم ٥ يوليو/تموز ١٩٩٣ المعني بخلق ضمان لمدفوعات المخصصات والنفقة.

٢٧. القانون رقم ٥٦ الصادر يوم ٢٨ يوليو/تموز ٢٠٠٦ المعني بترتيبات العمل بعض الوقت مع ضمان الحصول على ثلثي الأجر، وتغطية تأمينية كاملة ومميزات التقاعد للأمهات العاملات. وقد بدأ إنفاذ القانون في ١يناير/كانون ثاني ٢٠٠٧ بقرار رئاسي.

٢٨. الأرقام تم توفيرها من Union nationale de la femme tunisienne (٢٠٠٩) , revue bimensuelle, العدد رقم ١٥٤ يناير/كانون ثاني ٢٠٠٩، تونس.

المراجع

Gouvernement du Maroc (1958), Statut général de la fonction publique, No. 1.58.008, dahir du 4 chaabane 1377 (24 February 1958), Rabat.

Ministère du Développement social, de la Famille et de la Solidarité et Conseil du gouvernement (2008), Plan Stratégique 2008-2012, Rabat.

Ministère du Développement social, de la Famille et de la Solidarité (2006), Stratégie nationale pour l'équité et l'égalité entre les sexes par l'intégration de l'approche genre dans les politiques et les programmes de développement, Rabat.

Ministère de la Modernisation des secteurs publics (2006), Programme stratégique à moyen terme pour l'institutionnalisation de l'égalité entre les sexes dans le secteur de l'administration publique, Rabat.

Ministère de la Modernisation des secteurs publics (2006), Bilan social des fonctionnaires et agents de l'État et des Collectivités locales, Rabat.

Ministère de la Modernisation des secteurs publics, École nationale d'administration publique et Université de Québec (2003), La femme fonctionnaire dans l'administration publique. La femme aux postes responsables, Rabat.

Ministère de l'Économie et des Finances (2009), Rapport sur le budget genre 2009, Projet de loi de finances pour l'année budgétaire 2009, Rabat.

Ministère de l'Économie et des Finances (2008), Programme budgétisation sensible au genre phase II: Rapport final phase II, Rabat.

Ministère des Finances et de la Privatisation et UNIFEM (2007), Examen exhaustif des statistiques sensibles au genre au Maroc, Rabat.

Ministère des Finances et de la Privatisation et UNIFEM (2006), Intégration de la dimension genre dans la planification et l’élaboration du budget, Rabat.

Ministère des Finances et de la Privatisation et UNIFEM (2005), Guide de la réforme budgétaire: La nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats et intégrant la dimension genre, Rabat.

Ministère des Finances et de la Privatisation (2002), Étude sur la faisabilité méthodologique des comptes budgétaires du genre et de l’enfance au Maroc, Rabat.

Ministère de l’Éducation nationale, de l’Enseignement supérieur, de la Formation des cadres et de la Recherche scientifique (2008), Plan d’action stratégique à moyen terme pour l’institutionnalisation de l’égalité entre les sexes dans le système éducatif (2009-12), Rabat.

Ministère de la Communication (2008), Programme à moyen terme pour l’institutionnalisation de l’égalité entre les sexes dans le secteur de la communication, Rabat.

Ministry of Finance (2008), Gender Responsive Budgets in Egypt, Cairo.

Ministry of Finance (2008), Equal Opportunities Unit at the Ministry of Finance, Cairo.

Ministry of Finance (2008), Models of Preparing the General Budget of the State, Cairo.

National Council for Women (2004), Gender Budgets, Case Study of the Ministries of Youth and Community Development, Cairo.

Premier Ministère (2007), La stratégie du développement administratif (2007-11), Tunis.

République Tunisienne (2008), Dynamique de l’Initiative privée et la micro-entreprise en Tunisie – Approche genre, ministère des Affaires de la femme, de la famille, de l’enfance et des personnes âgées et Centre de recherches, d’études, de documentation et d’information sur la femme, Tunis.

Tunisian Government (2007), The 11th Economic and Social Development Plan (2007-11), Tunis.

Union Nationale de la Femme Tunisienne (2009), Revue bimensuelle, No. 154 of January 2009, Tunis.

الفصل العاشر

تحديات الإدارة العامة بالنسبة للمياه في دول الـ «مينا»

في ظل السياق العالمى الذي بات يتسم بندرة مصادر المياه، وتغير المناخ، والركود الإقتصادي، فإنه يمكن التغلب على عدة تحديات من خلال الإدارة الفعالة. خاصة أن هناك حاجة لتنسيق أفضل بين الفاعلين المسئولين عن تصميم وتنفيذ سياسات المياه، على مستوى الحكومة المركزية والفرعية.

وعلى الرغم من تنوع النظم القومية، إلا إن تجارب دول الـ «مينا» في إصلاح سياسات المياه، قد ركزت على المشاكل المشتركة التي تقوض التنفيذ الفعال لسياسات المياه، أى تلك السياسات غير الواضحة والمقسمة والمتداخلة، والنقص في القدرات والتمويل، والمشاركة غير الكافية من أصحاب المصلحة.

بالإضافة إلى ماسبق، وفي إطارالحاجة إلى وجود سياسات محلية ومصممة خصيصاً، فإن هناك حاجة لرؤية إقليمية مشتركة للاستفادة من التفاهم المشترك.

لذلك فإن الفصل يحلل تحديات الإدارة العامة في مجال المياه في منطقة الـ «مينا»، ويناقش الإصلاحات الجارية في ٤ دول من حيث: التنظيم ومشاركة القطاع الخاص (مصر)، منظمة أحواض الأنهار واشتراك المواطنين (المغرب)، وضع إطار قانوني (السلطة الوطنية الفلسطينية)، والإدارة المتكاملة للموارد المائية (تونس).

١٠.١ مقدمة

يمثل الحصول على مياه آمنة أحد أبرز التحديات في عالم يتنامى حضارياً، ويشهد زيادة مطردة من حيث عدد السكان الذين يجب دعمهم. ووفقاً لرؤية المجلس العالمي للمياه، فإنه بحلول عام ٢٠٢٥، تتهدد حياة حوالي ٣٫٥ بليون نسمة، ممن قد يعيشون في ندرة من المياه، أو في مناطق ندرة المياه (المجلس العالمي للمياه،٢٠٠٩)، هذه الإحصائية تتفق مع ما أقره المنتدى العالمي الخامس للمياه (إسطنبول، مارس ٢٠٠٩)، بأنه يوجد مليون شخص حول العالم ليس لديهم مياه شرب نظيفة، و٢٫٦ بليون شخص ليس لديهم خدمات صرف صحي. وتواجه منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الـ «مينا» نقصاً حاداً في المياه عن أي منطقة أخرى. ومع تغير المناخ، فإن الوضع يزداد سوءاً في المستقبل، حيث تظهر مشكلة الميـاه كمشكلة محورية للتنمية الإقتصادية والحـد من الفقر فـي منطقـة الـ «مينا».

وهناك العديد من دول الـ «مينا» على دراية تامة بالضرورة الملحة لعملية إصلاح سياسات المياه. وبالفعل، بدأت بعض الدول مثل: المغرب وتونس بإعادة ترتيب قطاعات المياه الخاصة بهما منذ عقدين من الزمان، بينما الآخرون في بداية العملية. أما في دول أخرى – وبغض النظر عن الإختلاف في الإطار المؤسسي والإجراءات – تواجه جهود الإصلاح صعوبات هامة، خاصة في مرحلة التنفيذ. ولعل هذا يرجع إلى قصور أداء بعض الفاعلين الأساسيين، وظهور تحديات إدارية عامة في دول منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية أو غير دول المنظمة، والتي تسعى لتحقيق الإدارة المتكاملة للموارد المائية (IWRM). لذلك فإن هناك أربعة أسئلة تمثل الأساس للتعجيل بالعمل:

١. كيف يمكن للحكومات أن تتجاوز المنهجيات القطاعية لضمان سياسة مياه مترابطة، وخفض تعقيد التنظيم في هذا القطاع، حيث احتياجات النظم التنافسية البيئية والحضرية والطاقة والغذاء حيوية ومترابطة على حد سواء؟
٢. كيف يمكن للحكومات أن تحشد تمويلاً كافياً ومستداماً لتحسين الخدمات في هذا القطاع، حيث تكاليف الاستثمار والتشغيل مرتفعة، والتكاليف غير متناسبة على الحكومات المحلية التي تعاني نقصاً في التمويل وندرة المستثمرين؟
٣. كيف تستطيع الحكومات تنفيذ نهج مترابط على مستوى البلاد ويلبي الاحتياجات المحلية؟
٤. كيف للحكومات أن تضع آليات للتشاور ومشاركة المواطن لدعم إدارة المياه؟

يبدأ الفصل بإلقاء نظرة عامة على تحديات إدارة المياه الرئيسية في منطقة الـ «مينا»، وعرض إطار تحليلي مختصر لمعالجة تلك التحديات. وتوضح مناقشة جارية في ٤ من دول الـ «مينا»، بشأن الإصلاح، وكيفية معالجة حكومات هذه الدول لأربعة تحديات حاسمة:

- إصلاحات تنظيمية لتشجيع مشاركة القطاع العام (مصر).
- منظمة أحواض الأنهار ومشاركة المواطنين (المغرب).
- وضع إطار قانوني (السلطة الوطنية الفلسطينية).
- التحول لنموذج الإدارة المتكاملة للموارد المائية.

١٠.٢ إدارة المياه في دول الـ «مينا»: التحديات المشتركة على الرغم من الاختلافات المحلية

على مدار العقدين الماضيين، مرت دول الـ «مينا» بتغييرات هامة، كان لها بالغ الأثر في مدى وفرة وجودة المياه، حيث تضاعف عدد سكانها، وتنامت التنمية الإقتصادية بسرعة في بعض الدول، بينما تباطأت في أخرى، وتزايد التفاوت بين الدخول، وتزايدت الحاجة للمياه بسرعة كنتيجة للتنمية الكبيرة في المناطق الساحلية، وتزايد النمو الحضري، وتوسع النمو الزراعي بنسبة أكبر، (حيث بمفردها تبلغ أكثر من ٧٠٪ من استهلاك المياه).

وقد زودت تلك الاتجاهات الضغط على كل من المياه السطحية والجوفية، مما أسفر عن تدهور بيئي، وزاد من نسبة التلوث، وغيرها من تحديات الاستدامة الأخرى. فالمنطقة تواجه تحديات مؤسسية كبيرة بدرجة متساوية، وبخاصة صعوبة توازن عُرف الأسعار الثابتة القليلة مع احتياجات الاستثمار الهائلة للبنية التحتية، وصعوبة توازن الاحتياجات التنافسية لمستخدمي المناطق السكنية والصناعية والزراعية. في هذا السياق، تصبح الإصلاحات المؤسسية ملحة، وعلى الخصوص نظراً لتغير المناخ وشدة ندرة مصادر المياه. غير أن إشكالية المياه، في الـ «مينا» كما في المناطق الأخرى، تُعد من القطاعات الأكثر مقاومة للإصلاح الشامل.

وبالرغم من التحديات المؤسسية، فإن حكومات المنطقة أدركت حاجة العمل من أجل المياه. لذلك تعمل عدة حكومات على تحديث أو وضع جدول أعمال وطني للمياه، ومبادرات تتعلق بالسياسات المائية، على الرغم من أن أعمال الحكومة ظلت مركزة أساساً على الاستثمار لوضع الشبكات وبناء البنية التحتية مثل السدود، ونظم الري، ومعالجة المياه في المناطق الحضرية، ومحطات معالجة مياه الصرف. هذه الاستثمارات ساعدت دول المنطقة على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية لعام ٢٠١٥ للمياه، بمعني أنها ساعدت على خفض أعداد السكان الذين لا يحصلون على مياه نظيفة للشرب، ونظم صرف صحي إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥. فالحكومات قد استخدمت التعليم وأدوات أخرى لرفع

الكفاءة، وبدأت تحسينات لنظم إنشاء الشبكات، وتقليل الفواقد، وتحسين إدارة المياه الجوفية. ولكن حتى تاريخه، لم تتم ترجمة زيادة الانتباه للمياه دائماً لأولويات تخصيصية في إطار الإصلاحات المؤسسية والتنظيمية، داخل جدول أعمال المياه، أو جدول أعمال الإدارة الوطنية الأوسع. فمثل تلك الإصلاحات ستكون حيوية لتعزيز الاستثمارات، وتطبيق سياسات المياه الاستراتيجية، وضمان التنفيذ المترابط.

ويبين هذا الفصل كيف إن معظم التحديات الملحة بنوعية المياه، وإمداداتها، يمكن التغلب عليها من خلال الإدارة الرشيدة. فالإدارة الرشيدة لقطاع المياه هي أمر ضروري لتحقيق الاستدامة، سواء من حيث النمو الإقتصادي، والصحة البيئية أو الرقي الإجتماعي، وإيجاد توازن بينها. ونقصد بمفهوم «الإدارة العامة المياه» تلك القواعد والممارسات من أجل صنع القرار حول المياه، وكيفية ترجمة تلك القرارات لأعمال. فالإدارة مختلفة عن إدارة المياه، والتي تعود على الأنشطة التشغيلية والواقعية للتوافق مع مصادر وإمدادات واستهلاك وإعادة تدوير المياه. فالإدارة العامة لشئون المياه تشمل مدى العمليات السياسية والمؤسسية والإدارية التي من خلالها يفصح أصحاب المصلحة عن اهتمامهم، بحيث تنظر الحكومات بعين الاعتبار إلى المشاكل، وتنفذ القرارات وتصبح مسئولة عن تنمية وإدارة مصادر المياه لتقديم خدمات مياه حيوية.

وقد أخذت بعض دول الـ «مينا» على عاتقها مواجهة تحدي إصلاح الإدارة العامة لشئون المياه، وإعادة توجيه الأولويات والممارسات، للتوصل إلى منهج مترابط لدراسة موضوع المياه. كما ركزت خبرات هذه الدول على المشاكل والعقبات المشتركة، على الرغم من الاختلاف الشديد بين نظمهم الوطنية. وتتضمن قائمة تحديات الإدارة العامة المياه معالجة الموضوعات الآتية:

- محدودية إنفاذ قوانين وسياسات المياه بسبب غياب أو ضعف أدوات وآليات المراقبة.
- تداخل المسئوليات بين مختلف المؤسسات مع أدوار غير واضحة، ليست فقط على مستوى العمليات، ولكن أيضاً في التنظيم والتخطيط الاستراتيجي.
- الأطر التنظيمية والتشريعية غير الواضحة على المستوى الوطني، مما يخلق عوائق إدارية للتنسيق على المستويات المحلية، والإقليمية، والوطنية.
- غياب الاستراتيجية الفعالة للحد من الطلب المتنامي، ومنع الدخول المتزايدة، والنمو السكاني والحضري من تجاوز الموارد المتوفرة.
- عدم كفاية قدرات الموارد البشرية في الأجهزة الحكومية، وعدم الوعي الكاف بمشاكل المياه بين عامة الشعب.
- عدم كفاية الآليات لضمان مشاركة أصحاب المصلحة في تصميم وتنفيذ سياسات المياه متضمنة الاعتبارات الجنسانية.

ومع الإفتقاد إلى وجود مخطط أو نموذج موحد للإدارة العامة المُثلى في قطاع المياه، فإن الممارسات الجيدة يمكن أن تنبثق فقط من الخبرات الوطنية التي يتم اختبارها. إلا أنه يجب وضع الحلول على المستوى المحلي، إستناداً إلى إرادة سياسية والتزام سياسي واضحين لإدماج قضية المياه كأولوية في جدول الأعمال الوطني وتحسين مساءلة الحكومة. فمن هذا المنطلق، يجب أن تبدأعملية وضع الحلول بتحديد سمات الفجوات وأوجه القصور التي تتعلق بغياب التنسيق والإدارة لقطاع المياه، قبل المضي قدماً في تصميم وإقرار طرق ووسائل التغلب عليها.

الجدول ١٠,١ فجوات الإدارة على المستوى الأفقي

البعد	الوصف
إطار السياسات	اختلاف جداول الأعمال السياسية، ورؤية المشاكل وتنافس السلطات عبر الوزارات والهيئات على المستوى المركزي.
توزيع الأدوار والقرارات	الأدوار والمسئوليات غير واضحة ومتضاربة عبر الوزارات. اختلافات في الثقافة المؤسسية، إلخ.
قدرات الموارد	اختلال المعرفة، وقدرة الإنفاذ والخبرة الفنية عبر الوزارات.
موارد التمويل	اختلال العائدات والموارد عبر الوزارات فيما يختص بالمياه.
الإطار الزمني والتخطيط الاستراتيجي	جداول ومواعيد تسليم مختلفة قد تحدث بين الوزارات المشاركة في سياسات المياه.
التقييم	بدون تقييم، لايمكن تقييم ممارسات الإدارة، على أنه لا تتوفر غالباً إمكانية غير محدودة لعملها.

المصدر OECD (2010, forthcoming), Water Governance across Levels of Government, OECD, Paris.

الجدول ١٠,٢ فجوات الإدارة على المستوى الرأسي

البعد	الوصف
الفجوة الادارية	عدم التكافؤ الجغرافي بين الحدود الهيدرولوجية والادارية.
فجوة المعلومات	اختلال المعلومات بين صانعي السياسات و/أو هيئات التنفيذ وبين الجمهور والفاعلين غير الحكوميين.
فجوة السياسة	تفتت قطاعي للمهمات المتعلقة بالمياه عبر الوزارات والوكالات. يجب الاستفادة من الاندماج وممارسة القيادة والالتزام السياسي.
فجوة القدرات	عدم كفاية القدرات العلمية والفنية والتنفيذية لدور الفاعلين للإدارة المحلية للمياه (حجم ونوعية البنية التحتية والموارد الواجب إدارتها).
فجوة التمويل	تقوض العائدات غير الكافية وغير الثابتة التنفيذ الفعال لمسئوليات المياه على المستوى دون الوطني.

المصدر OECD (2010, forthcoming), Water Governance across Levels of Government, OECD, Paris

إن إنتاج وتقديم المياه كمصدر متعدد الأغراض، يتطلب مجموعة مختلفة من الكفاءات، غالباً ما يتم مشاركتها فيما بين أصحاب المصلحة. ومن ثم، يحشد قطاع المياه مجموعة من الفاعلين (العام والخاص) عبر القطاعات (عدة وزارات وهيئات) والمؤسسات (الإدارة الوطنية، والحكومات دون المستوى الوطني إذا وجدت، والهيئات، والأجهزة غير المتمركزة). بجانب ذلك فإن المياه ليست قطاعاً منعزلاً؛ وحيث إن تأثير المياه على مجالات التنمية الأخرى (التعليم، الصحة، البيئة، والنمو الإقتصادي، إلخ...) يتطلب المراعاة من قبل قائمة موسعة من الفاعلين (على سبيل المثال المجتمع المدني) للسماح لنهج ثابت لسياسات المياه.

فالإدارة العامة لشئون المياه تتفاعل مع عمليات إصلاح الإدارة الأخرى، مثل لامركزية أو تفويض مسئوليات المياه لمستويات أقل من الحكومة (المجلس المحلي أو المنطقة). غير إن الأمر معقد من قبل هياكل الإدارة مثل أجهزة مستجمعات المياه التي تختصر الطرق على الحدود، وكذلك وجود فاعلين غير عموميين في عملية صنع القرار (جمعيات المستهلكين، المجتمع المدني).

فمهما كان الهيكل المؤسسي المحدد للبلاد، فإن فاعلي المياه وتفاعلهم يزيد من تحديات التعاون الهائلة رأسياً (داخل المستويات المتعددة التي تستعمل وتدير لمياه)، وأفقياً (من بين مختلف الوزارات والهيئات دون المستوى الوطني).

ويمكننا من الإطار التالي لفجوات التعاون، تصنيف نقاط الضعف المشتركة في إدارة المياه (الجدولان ١٠,١ و٢,١٠)، على الرغم من أن عملياً فإن معظم تلك الفجوات تتداخل، وأيضاً طرق علاجها. فالإجراءات من قبل الحكومات في منطقة الـ «مينا» قد عالجت بعض تلك المشاكل، على الرغم من إنها نادراً ما تعالج الفجوات الخمس كلها بطريقة منسقة، كما توضح دراسة الحالة التالية.

هناك منهج مستخدم في بعض دول الـ «مينا» وفي مناطق أخرى، وهو إنشاء هيئات إدارة مستجمعات أحواض الأنهار لتعزيز التنسيق الرأسي والأفقي في قطاع المياه. فالحاجة للتنسيق بطريقة أفقية عبر مختلف مستجمعات المياه، وكذلك عبر المستجمعات الرأسية، تؤدي إلى نموذج إدارة جديد والذي يأخذ في الاعتبار إمداد وتوزيع المياه ومعالجة مياه الصرف على كافة أنحاء البلاد أو حتى إقليمياً. ويتوجب على هيئات المياه أن توفق الأفكار الهيدرولوجية والبيئية مع تلك الأفكار الإدارية دون الوطنية، حتى يساعدوا على تعزيز سياسات مياه ثابتة، وإدارة موارد مستدامة على نطاق مناسب.

وقد أقرت المغرب نموذجاً يتقاسم بعض سمات هيئات مستجمعات المياه المركزية ذات السلطة في فرنسا وأسبانيا وبعض دول منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية. وفي الواقع أنه تم إنشاء منظمة إدارة أحواض الأنهار في فرنسا بموجب قانون عام ١٩٦٤، من

أجل دعم وتقوية مهمة مختلف الوحدات الهيدرولوجية لمكافحة التلوث، ولزيادة التفاهم للمشاكل والقضايا المحلية. ومن ثم، تم تقسيم فرنسا إلى سبع وحدات مطابقة لأحواض هيدرولوجية و٥ إدارات إشراف، نتيجة لإختلاط الحدود الإدارية والهيدرولوجية. فهذه الوحدات تضطلع بدورتيسير المصالح المشتركة.

فهم يستفيدون من الاستقلالية المالية القائمة على مبدأ «الملوث يدفع»: فمستخدمو المياه يدفعون ضريبة للفاعلين والمخططين المحليين. وفي أسبانيا، توجد هيئة واحدة مسئولة عن حوض نهر طبيعي (أو مجموعة من أحواض أنهار صغيرة). وذلك يرجع تاريخه إلى عام ١٩٢٦ عندما جعل مرسوم تشريعي ملكي اتحادات أحواض الأنهار كأجهزة ذات حكم ذاتي[١]. فتم السماح لمستخدمي المياه بالاشتراك في أجهزة الإدارة ومهمات الاتحادات، متضمنة تخليقاً لخطة تنسيق عامة ومنهجية لاستخدامات المياه في أحواض الأنهار.

و بعيدا عن هيئات مستجمعات المياه، فإن هناك أنواعاً أخرى من الآليات، يمكن أن تعالج تحديات التنسيق الرأسية والأفقية، ومن بعض تلك التحديات وجود آليات تنسيق أوسع، بحيث تدرج المياه ضمن أهدافها ومسئوليتها المشتركة. وعلى سبيل المثال، يمكن لهياكل الإدارة / تعزيز التعاون فيما بين البلديات، أو الترتيبات التعاقدية بين مستويات الحكومة أو بين البلديات، من أجل البحث عن أفضل حلول لتنفيذ سياسات المياه، وشراكات المياه، والعقود القائمة على الأداء. فمثل تلك الترتيبات قد تساعد على معالجة التداخل والفجوات في الإدارة. كما يجب أن توضع في الاعتبار بعض الاستراتيجيات التكميلية الأخرى، مثل استخدام مؤشرات الأداء (تكييف التحويلات المالية على سبيل المثال)، وتأسيس معايير نوعية المياه الدُنيا من قبل الحكومة المركزية (أو تتجاوز مستوى حدود الولاية الوطنية).

يمكن أيضاً تعزيز ثبات فاعلية السياسات من خلال إنشاء آليات التنسيق مثل وزارات المياه، والهياكل المخصصة، والهيئات المركزية، واللجان المشتركة بين الوزارات، والبرامج المشتركة بين الوكالات، ومجموعات التنسيق أو المبادرات المشتركة لمختلف الوزارات على المستوى المحلي.

فالاستراتيجيات الإقليمية التي تتضمن عدة دول، يمكن لها أيضاً أن تحد من «البصمة البيئية»، وهي الأثر على سلاسل إمداد المياه. فمن خلال تلك الاستراتيجيات، فإن الحكومات يمكنها أن تعمل على الحد من استخدام المياه، وأن تتحكم في نوعية المياه، وتطبق استراتيجيات التخطيط المكانية التي تقلل الطلب على موارد المياه النادرة. إن مثل تلك الاستراتيجية ينبغي أن تتضمن التكثيف الحضري، والتجمع الصناعي (تجميع الصناعات ذات الصلة في مناطق، حيث عمليات التصنيع التكميلية يمكنها إعادة استخدام المياه)، وتشجيع إعادة الاستخدام من خلال تعزيز الربط بين الحضر والريف.

أما فيما يتعلق بالشراكات مع القطاع الخاص فلديها الامكانيات لتوليد موارد مالية كبيرة، كما تمت مناقشة هذا الأمر في الفصل الثامن. غير إن تلك الشراكات أصعب في قطاع المياه. فالسمات الخاصة للمياه تعزز الاحتكار الطبيعي، وتخلق الحاجة إلى خبرات وتكنولوجيات خاصة بالقطاع، وتزيد من تكاليف النقل والتوزيع. كما أن الحاجة لإنشاء شبكات تربط بين مصادر المياه البعيدة مع ملايين المستهلكين تتطلب نظماً على نطاقات واسعة وتستلزم موارد مالية هائلة. فتلك المتطلبات غالباً ما تتجاوز قدرات الحكومات المحلية، وبالتالي هناك فجوة تمويلية. ورغم الحاجة إلى التمويل، فإن القيود تجعلها شاقة على المستخدمين من أجل إستعادة التكلفة بالكامل. فالتعريفة في دول الـ «مينا» نادراً ما تغطي تكاليف تقديم الخدمة، ومعالجة المياه وصيانة البنية التحتية، وتكون أقل بكثير من الاستثمار. وذلك الأمر يزيد من القلق بشأن التحويلات بين مختلف مستويات الحكومة وجدوى وإمكانية مشاركة القطاع الخاص.

فالجدول ٣ ,١٠ يقدم ٦ من الاختيارات الرئيسية المتاحة للجمع بين إدارة المياه من القطاع العام والخاص، حيث يتم تطبيق ٥ منها في منطقة الـ «مينا».

إن خدمات المياه من قبل القطاع الخاص حديثة نسبياً في منطقة الـ «مينا». فقد تم تقديم الشراكة الأولى بين القطاعين العام والخاص في عام ١٩٩٢، بغرض تمديد خدمات مياه الصرف في القاهرة. ويدخل ضمن الدول الأكثر نشاطاً التي تستخدم نظام الشراكات كل من المغرب (عقود امتياز في طنجة وتطوان والدار البيضاء)، والأردن (عقود إدارة، وترتيبات بناء، ملكية – نقل)، والجزائر(عقد إدارة في الجزائر). فمشغلو المياه من القطاع الخاص كانوا يعملون في تلك الدول منذ عام ١٩٩٩،١٩، و١٩٩٩ على التوالي. صحيح أن دولاً أخرى مثل مصر ولبنان، لديها حالياً مشاركة ضعيفة من القطاع الخاص، ولكن استخدام تلك النماذج من المتوقع أن يزيد في السنوات القادمة. وعلى الرغم من المشاكل الجغرافية والسياسية، فإن لبنان وفلسطين قد بدأتا في استخدام مصادر خارجية لإمداد المياه. فتم ترسية عقد إدارة في عام ١٩٩٦ لإمدادات المياه في غزة، وتم ترسية عقدين في لبنان لإمدادات المياه في طرابلس وبعلبك (Perard، ٢٠٠٨). والإطار ١٠,١ يلخص تجربة الجزائر.

هناك دول قليلة في منطقة الـ «مينا» قد تعهدت بخصخصة المنافع بأي درجة. فالأردن والضفة الغربية وغزة قد وقعت عقد إدارة مدته أربع سنوات مع شركة Suez and Vivendi.. ورغم أن تلك العقود قد تكون بمثابة مقدمة للخصخصة، ومقدمة لترتيبات امتياز مطولة أكثر، إلا أنها تنطوى على قليل من المخاطر للشركات المشتركة، ولاتمثل تحولاً كبيراً لمسئوليات القطاع الخاص. حيث كانت الحكومة في المغرب فقط سبباً في

حدوث تحول كبير في الخصخصة، وذلك بتوقيع ٣ عقود امتياز طويلة الأجل، حيث يسيطر على الموقف شركة Suez and Vivendi. أما شركة Sauer كمشارك كبير في جنوب الصحراء الأفريقية، فإن غيابها ملحوظ في منطقة الـ «مينا».

و يتم دعم التوسع في الشراكات بين القطاعين العام والخاص من قبل الجهود العالمية للإستفادة من مثل تلك الآليات، على الرغم من إن الملكية والإدارة العامة تظل النمط الغالب. وذلك التوسع العالمي قد شجع على دخول فاعلين متنوعين من القطاع الخاص، وبزوغ فاعلين إقليميين وشركات جديدة، وعدم وضوح التمييز بين القطاعين العام والخاص. فتواصل ترتيبات مشاركة الأخطار يخلق فرصاً وتحديات جديدة للعمل العام، على الرغم من وجود إلغاءات في مناطق أخرى، إضافة إلي أن التدفق المتوقع في الاستثمارات لم يتم تجسيده بالكامل. فقطاع المياه مازال محسوساً كقطاع ينطوى على مخاطر للشراكات بين القطاعين العام والخاص؛ وتلك التعقيدات تتطلب اعتبارات سياسية حذرة.

وتتطلب الإدارة الرشيدة أن يكون لدى الهيئات رؤية واضحة ومجموعة من المبادئ ذات الأولوية لصنع قرارات المياه، قبل أن تباشر بحماس في الشراكات بين القطاعين العام والخاص، أو هياكل نماذج العمل الأخرى.

جدول ١٠,٣ النماذج العامة والخاصة والمختلطة لادارة نظم المياه

الاختيارات	وضع معايير الأداء	ملكية الأصول	رأس مال الاستثمار	تصميم وبناء	التشغيل والصيانة	الأخطار التجارية	الإشراف على الأداء والرسوم	المدة (سنوات)	الموقع في منطقة الـ «مينا»
عقد خدمة	عام	عام	عام	عام	عام وخاص مشترك	عام	عام	١-٢	الجزائر، تونس
عقد إدارة	عام	عام	عام	عام	خاص	عام	عام	٣-٥	الجزائر (الجزائر)، الأردن (عمان)، لبنان (طرابلس)، الضفة الغربية وغزة (بيت لحم وغزة)
عقد إيجار	عام	عام	عام	عام	خاص	عام وخاص مشترك	عام	١٠-١٢	
بناء-تشغيل-نقل	عام	خدمات خاصة بكميات كبيرة	خاص	خاص	خاص	خاص	عام	٢٠-٣٠	الجزائر، مصر، الأردن، لبنان، المغرب
عقد امتياز	عام	عام	خاص	خاص	خاص	خاص	عام	٢٥-٣٠	المغرب (الرباط، الدار البيضاء وطنجة وتطوان)
مشروع مشترك	عام	عام وخاص مشترك	عام وخاص مشترك	عام وخاص مشترك	عام وخاص مشترك	عام وخاص مشترك	عام	غير محدد	
خصخصة الملكية	عام	خاص	خاص	خاص	خاص	خاص	عام	غير محدد	

المصدر Model: Adapted from bradford gentry, Yale-UNDP Collaborative program, 1998. Data: Institutional communication and press releases.

الإطار ١٠,١ مشاركة القطاع الخاص في قطاع المياه في الجزائر

لقد اختارت الحكومة في الجزائر الخصخصة على المدى الطويل؛ فمنذ عام ١٩٩٩ والبلاد تعاني من حالة جفاف لم يسبق لها مثيل. حيث بدأت الحكومة في عدة مشروعات خاصة لتحلية المياه في قطاع المياه. ولقد تم ترسية عقود لأول إنتاج طاقة ومياه مستقل في أرزيو (لشركة Black and Veatch) و محطة تحلية في بريدة (Dégremont). وحيث لم يتم دعم تلك المشاريع من البنك الدولي، ولكن من خلال وكالات ائتمانات التصدير للدول التي تم ترسية العقود عليها، مثل فرنسا واليابان.

الجزائر:

في عام ٢٠٠٥، قام المكتب الوطني لمعالجة مياه الصرف في الجزائر وهيئة المياه الجزائرية بترسية عقد لشركة Suez Environment، وهو عقد إدارة خدمات المياه والصرف الصحي لعدد ٣,٥ مليون نسمة في مدينة الجزائر. وتبلغ قيمة هذا العقد ١٢٠ مليون يورو لمدة ٥ سنوات. وعلى المقاول أن يقوم بتحديث وتطوير مرافق المياه والصرف الصحي في الجزائر، لجعلهما أكثر موثوقية. وهناك أولوية رئيسية، وهي تحسين نوعية خدمات المياه لإمداد المياه على مدار ٢٤ ساعة في خلال ٣ سنوات. فشركة Suez Environment سوف تنقل أيضاً الخبرة وتقوم بتدريب ٣٠٠٠ عامل من شركة المياه المحلية Societe des eaux et d'Assainissement d'Algers (SEAAL). وقد تم تمويل الاستثمار بأكمله من الهيئات الجزائرية، كجزء من استثمار قومي بمبلغ ٢٠٠ مليون يورو سنوياً، لتحديث مرافق إمداد المياه ومعالجة مياه المجاري. وتنحصر مهمة المشغل الخاص أساساً في إدارة الشركة ونقل المعرفة لتحسين نوعية الخدمات العامة (لتحقيق إمداد المياه على مدى ٢٤ ساعة، وتحسين خدمة العملاء، إلخ..)، ولتنمية خبرات الشركة، بينما يتم الاستثمار في تكنولوجيات جديدة (مراقبة الوقت الحقيقي لوقف تسرب المياه). وبحلول سبتمبر/أيلول ٢٠٠٨، أصبح ٧١٪ من نسبة السكان يحصلون على نوعية جيدة من المياه، والتي تتوافق مع المعايير الدولية (مقارنة بنسبة ١٦٪ في عام ٢٠٠٦). ثم تم إحراز تقدم هائل في الصرف الصحي، بدليل زيادة أعداد الشواطئ المفتوحة للاستحمام في الجزائر على اعتبارها مدينة ساحلية.

> **وهران:**
>
> في عام ٢٠٠٧، وقعت مجموعة أجبار (Agbar Group) وهيئات المياه الجزائرية ONA, Office National de l'Assainissement and ADE,Algerienne (des Eaux
>
> عقد لأكثر من ٥ سنوات، لادارة المياه وتقديم خدمات الصرف الصحي لعدد ١,٥ مليون نسمة في وهران، وهي واحدة من أكبر ٣ مدن في الجزائر تقع على شاطئ البحر المتوسط في الشمال الغربي من البلاد. وذلك العقد يكمل عقد الجزائر الذي فازت به شركة Suez Environment في عام ٢٠٠٦، ومن ثم يمكن توقع التآزر فيما بينهما.
>
> ثم إن شركة Degrément (وهي شركة تابعة لشركة Suez Environment) تتواجد في الجزائر منذ ما يقرب من ٥٠ عاماً. وتتضمن أحدث إنجازاتها بناء ٧ محطات لمعالجة مياه الشرب لشركة Algerienne des Eaux and the Agence Nationale des Barrages et des Transferts، متضمنة محطة تكسبت (٦١٠٠٠٠ م٣ يومياً)، محطة نقل مستغانم–أرزو –وهران بطاقة ٥٢٠٠٠٠م٣ /يوم وذلك لمدينة وادي العثمانية (٢٦٣٠٠٠ م٣/يوم)، والتى سوف تكون تحت مسئولية Degrément لمدة ٥ سنوات.

عند أخذ إمكانية التحول من نموذج عمل لآخر، يجب على الحكومات أن تراعي بحذر الضمانات لهياكل الحوافز والجزاءات، وتحقيق الأهداف، وآليات المساءلة ودور المستخدمين في صنع القرار. ولهذا السبب تم تصميم القائمة المرجعية Private Sector Participation in Water Infrastructure Principles: Checklist for Public (a ٢٠٠٨ ،action (OECD

حيث إنها أداة لدعم جهود الحكومة لبناء تفاهم مشترك للمخاطر والفرص في مشاركة القطاع الخاص، واستغلال مساهمة القطاع الخاص بطريقة أكثر فعالية. فتلك الأداة – القائمة المرجعية – تهدف إلى تقييم ظروف أطر مشاركة القطاع الخاص للدول، مع السماح بتحديد التحديات الخاصة بالدول، وحيث إنها تستند إلى خبرات ٣٠ من الدول النامية والناشئة في إفريقيا، وآسيا، وأمريكا اللاتينية، وتتناسب مع الممارسات في دول منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية. وتضع القائمة المرجعية في الحسبان ٥ مناطق للعمل العام: فتحديد الطبيعة والطرائق لمشاركة القطاع الخاص، وتعزيز تمكين البيئة المؤسسية، ووضع الأهداف، والاستراتيجيات والقدرات على جميع مستويات الحكومة، كل تلك العناصر جعلت التعاون بين القطاع العام والخاص يعمل من أجل مصلحة القطاع العام، وتشجع

سلوك الشركات المسئولة. وحيث إن مبادئها تتكون من توضيح مسئوليات القطاع العام، ووضع الإطارات التنظيمية الثابتة ذات الثقة، والتغلب على تقسيمات قطاع المياه، وتفهم مساهمات القطاع الخاص، وتأسيس الشراكات بين القطاعين العام والخاص على مبادئ محاسبة قوية، وتعزيز الملكية والمشاركة العامة.

وتسعي المرحلة الثانية من هذا العمل لتطبيق القائمة المرجعية للعمل العام. وذلك سوف ينطوي على مساعدة الحكومات لتفهم أفضل للمخاطر والفرص المرتبطة بإشراك القطاع الخاص في تطوير، وإدارة نظم المياه وتحديد التحديات الخاصة بالبلد. وقد أعربت الهيئات المصرية عن اهتمامها بالتعاون مع منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية في هذا المجال، ويجري الآن حوار سياسات قائم على القائمة المرجعية (انظر الجدول ١٠,٤).

الجدول ١٠,٤ **تنظيم موارد المياه في الـ «مينا»: بعض الأمثلة**

<table>
<tr><th>مؤشر فرعي</th><th>الجزائر</th><th>مصر</th><th>الأردن</th><th>المغرب</th><th>تونس</th></tr>
<tr><td>وجود هيئة تنظيمية؟</td><td rowspan="2">ليس بعد، على الرغم من إنه تم تخطيطها في المادة رقم ٦٥ من قانون المياه الجديد</td><td>نعم: من المرسوم الرئاسي رقم ١٣٦ لعام ٢٠٠٤</td><td>نعم: هيئة مياه الأردن ووحدة التخطيط والإدارة</td><td rowspan="2">لا</td><td rowspan="2">لا</td></tr>
<tr><td>الاستقلالية الحقيقية من الهيئة التنظيمية؟</td><td>لا: الهيئة ترأسها عدة وزارات</td><td>لا: الهيئة يرأسها وزير المياه والري</td></tr>
</table>

فعدم وجود ترتيبات مؤسسية كافية، وتفويض خدمات المياه لمشغلين من القطاع الخاص، ليس بالضرورة أن يكون سببا في تخلف الكفاءة. وبالتالي، فتصميم نظام تنظيمي هو أهم خطوة في عملية إصلاح قطاع المياه. ولكى يكون للإطار التنظيمي الثابت مصداقية، فهو يحتاج نوعاً ما إلى درجة من الاستقلالية. فوجود هيئة تنظيمية مستقلة توفر ثباتاً سياسياً وبيئة آمنة لكل من مشغلي المياه من القطاعين العام والخاص. ويتسم قطاع المياه بصفات جوهرية: الاحتكارات الطبيعية، وعدم مرونة طلبات عملاء المياه، وفورات الحجم، وتكاليف إغراق كبيرة جداً في الشبكات والبنية التحتية، وتقديم خدمات على مستوى محلي، وعوامل خارجية معنية بالصحة والبيئة، إلخ. وذلك يؤدي إلى درجة منخفضة من التنافس، وعدد قليل من الفاعلين الدوليين، وبالتالي يتوفر مناخ مخاطر عالية من استغلال المناصب المهيمنة، ومن ثم هناك حاجة إلى منظم قوي لموازنة مصالح جميع الأطراف ومنع السلوك الانتهازي. وذلك يعني، حماية المستهلكين من استغلال القطاع الخاص، وحماية القطاع الخاص من القرارات الموجهة نحو السياسة، وتمكين القطاع العام من تنفيذ أهداف سياسات طويلة الأجل، والسعي للحصول على مخرجات متوافقة مع تلك للأسواق

المنافسة، وضمان المرونة الكافية في العقود واللوائح والمعايير، لتتكيف مع شكل تقديم الخدمة.

وفي دول أمريكا اللاتينية ومنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية، تم إنشاء معظم المنظمين في قطاع المياه في التسعينيات، بالتزامن مع خبرات مشاركة القطاع الخاص. ومنطقة الـ «مينا» لديها تنويعات كبيرة في الترتيبات المؤسسية (الجدول ٤ ,١٠). فهناك تشابه بين مصر والأردن، حيث أنشأت كل منهما هيئات منظمة للمياه وليست لها استقلالية حقيقية، حيث إنها تتحمل المسئولية أمام وزارات مختلفة. ولا يوجد لدى المغرب وتونس هيئات منظمة في القطاع بأكمله، بينما خططت الجزائر لإنشاء هيئة وقانون المياه الخاص بها عام ٢٠٠٥، على الرغم من إنه لم يتم إنشاء قطاع للمياه بعد.

كما أن وضع إطار تنظيمي لمشاركة القطاع الخاص ليس كافياً وحده لتحقيقه نجاحاً. فمن الضرورى أيضاً خلق الجهات التنظيمية، ويجب أن تكوم ذات مصداقية، وشرعية وفاعلية. ولكن أظهرت ثمة أدلة من دول منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية والدول التي لا تنتمي للمنظمة على حد سواء، إن معظم الهيئات التنظيمية تواجه تحديات هائلة:

١. إنشاء هيئة تنظيمية مكلف للغاية. فلا يجب تهوين ذلك الأمر عندما يتعلق الأمر بالتفكير في مشاركة القطاع الخاص، حيث إنه يثير مسألة كيفية تمويل تلك الكيانات لمنع «الهيمنة» الإقتصادية والمالية للمنظم من قبل الهيئة الضامنة أو المشغل.

٢. غالباً ما تفتقر تلك الهيئات إلى القدرات الفنية والمعلومات (أنظر أعلاه قائمة بالفجوات الإدارية)، والتي تعوقهم من تولي أدوارهم ومسئولياتهم. وغالباً ما يفتقرون إلى الكفاءة والمعلومات لمراقبة الترتيبات التعاقدية، وخطط الاستثمار، إلخ. فمسألة المساءلة من جانب السلطة السياسية والاستقلالية، هي أمر هام أيضاً لمنع القرارات القائمة على المصالح الشخصية.

٣. مشاركة المواطنين في تلك الهيئات هو في العموم محدود، وآليات المشورة التي تدمج المجتمع المدني والمستخدمين في عملية التنظيم هي نادرة جداً.

ومن المتوقع إن الحصول على المياه في منطقة الـ «مينا» سيتعرض للنقصان، ما لم تحدث عمليات إصلاح هامة. فبعض دول الـ «مينا» تفتقر إلي وجود مؤسسات بسيطة للمياه التي تشكل الهياكل، (والبعض الآخر يستعرض هياكل مؤسسية مقسمة أو قرارات متداخلة)، والتي عادة ما تستبعد طلبات المستخدمين والمجتمع المدني. علاوة على ذلك، فإن المياه هي أمر تعاون إقليمي مع عدة دول من الـ «مينا»، والتي تواجه تحديات متشابهة، وتتشارك الأحواض والأنهار. وهكذا، فإن عمليات إصلاح قطاع المياه لا تتطلب فقط إقرار مناهج متكاملة ومبادئ توجيهية حديثة لسياسات المياه، بل أيضاً تتطلب تعزيز التعاون الاقليمي

والدولي (انظر القسم ٧ ,١٠). كما أن مشاركة جميع أصحاب المصلحة المعنيين هي عنصر أساسي آخر، من أجل الاحتفاظ بالمياه جارية في المنطقة. وذلك يتضمن بناء القدرات، وتمكين القطاعين العام والخاص، والمنظمات المجتمعية، لتمكينهم من أداء أدوارهم.

ودراسة الحالات التالية تركز على عمليات الإصلاح الهامة المنفذة في ٤ دول في المنطقة: مصر والمغرب والسلطة الوطنية الفلسطينية وتونس.

١٠.٢ مصر: الإطارات التنظيمية والشراكات بين القطاعين العام والخاص

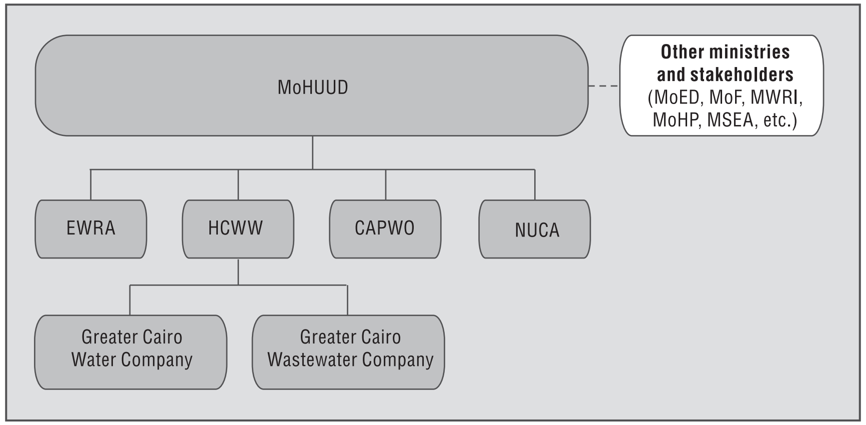
المؤسسات والمسئوليات

نتيجة عقود من تبني سياسات إستثمارية ناجحة، حققت مصر الآن تغطية بنسبة ١٠٠٪ من مياه الشرب النظيفة في كل من المناطق الحضرية والريفية. وقد حظيت خدمات الصرف الصحي باهتمام أقل، فهي تغطي نسبة ٥٥٪ على التقريب من إجمالي مصر، مع نسبة ١٥٪ فقط في المناطق الريفية. فالفجوة بين تغطية المياه ومياه الصرف الصحي لها تأثيرات غير مرغوب فيها على البيئة والصحة العامة؛ وحيث يمكن إصلاح ذلك الوضع فقط من خلال استثمارات رأس مالية هائلة، لتوسيع شبكات محطات معالجة مياه الصرف الصحي.

فإمدادات المياه والخدمات الصحية للمحليات يتم تنفيذها من قبل مجموعة من الهيئات المرتبطة بوزارة الاسكان والمرافق والتنمية العمرانية (MHUUD). وتحت رئاسة الوزارة، فالهيئة القومية لمياه الشرب والصرف الصحي (NOPWASD) مسئولة عن تخطيط، وتصميم، و بناء محطات تنقية مياه الشرب للمحليات، ونظم التوزيع، ونظم تجميع مياه المجارير، ومحطات معالجة مياه الصرف للمحليات في أنحاء مصر٢. وقد تم تفويض مسئوليات التشغيل والصيانة إلى هيئات محلية في ٢٩ محافظة، مهيكلة على شكل هيئات إقتصادية/عامة، شركات/عامة/خاصة أو مرافق.

كما أن هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة (NUCA) مسئولة عن تخطيط مناطق عمرانية جديدة، لتواكب النمو السكاني المتزايد في مصر. فهي مسئولة عن التخطيط الشامل الطبيعي للبنية التحتية، وإدارة تصميم البنية التحتية، والاشراف على البناء. وعند الانتهاء من البنية التحتية، يتم نقل الإدارة إلى المحافظة المختصة. والشكل ١ ,١٠ يعرض الهيكل المؤسسي للمياه والصرف الصحي في القاهرة.

الشكل ١٠,١ المؤسسات الرئيسية في القطاع الخاص للمياه والصرف الصحي، القاهرة الكبرى، ٢٠٠٨.



المصدر: EUWI (European Union Water Initiative–Mediterranean) (2009c), Development of a Financing Strategy for the Water Supply and Sanitation Sector in Egypt, MED EUWI Secretariat, Athens.

وفي عام ٢٠٠٤، حرصت الحكومة المصرية على تبني سياسات لترشيد قطاع المياه العامة ومركزة جميع أنشطة المياه. فالمرسوم الرئاسي رقم ١٣٥ لعام ٢٠٠٤ جمع جميع كيانات مياه الشرب والصرف الصحي في جميع أنحاء البلاد تحت رئاسة شركة قابضة واحدة: فتم تشكيل الشركة القابضة لمياه الشرب والصرف الصحي في عام ٢٠٠٤ (بالقرار الرئاسي رقم ١٣٥) والتي تقوم بتشغيل ٧٠٠٠٠ مستخدم عمومي، ومسئولة عن دين مجموعه يقدر بمبلغ ١٣,٨ بليون جنيه مصري. ومهمتها الأولى هي البحث عن موارد مالية جديدة للحفاظ على عملياتها وميزانية الصيانة، وتخفيف العبء على الحكومة، والتي تتحمل ٩٠٪ من تكاليف تطوير وتشغيل وصيانة خدمات المياه. ومن منطلق ذلك السياق، فقد اكتسبت فكرة استخدام استراتيجيات مشاركة القطاع الخاص قوة الدفع على مدى الخمس السنوات الماضية. وبالإضافة للشركة القابضة، تم أيضاً إنشاء الجهاز التنظيمي لمياه الشرب والصرف الصحي وحماية المستهلك (EWRA) لتوفير تنظيم إقتصادي للقطاع.

الاصلاح المؤسسي والتنظيمي لتعزيز مشاركة القطاع الخاص

تكوين إطار مناسب للشراكة بين القطاعين العام والخاص، يمكن تحقيقه عن طريق البحث عن أفضل وأنجح السمات لنماذج الشراكات الدولية بين القطاعين العام والخاص، وتقديم دعم تشريعي، وتشكيل إطار قانوني جديد لمشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص. فذلك الإطار يجب دعمه من خلال عقود شراكة بين القطاعين العام والخاص،

ووثائق مشتريات وإجراءات قياسية، وإنشاء هيئات تنظيمية لتنفيذ ما بعد العقد. وتم إسناد مهمة الاشراف على ذلك العمل لوزارة المالية، وقد قامت بإنشاء الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص، ووحدات تابعة لها في الوزارات الهامة المختصة. وقد حددت الخطط الخمسية الاستراتيجية لتلك الوزارات، المشروعات المناسبة للشراكات بين القطاعين العام والخاص. فوزارة المالية تعاونت مع وكالات أخرى لوضع ممارسات الميزانية والمحاسبة لإدارة معاملات الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وقد استخدمت الحكومة مشروعات تجريبية لتحديد أفضل الممارسات، مع الاهتمام الخاص بمثل القضايا المالية الأساسية، مثل تعزيز آليات الائتمان، وطرق لتشجيع القطاع المصرفي لمنح عطاءات لمدة أطول وبأسعار تنافسية.

فالتجربة المصرية لإنشاء هيئة تنظيمية وشراكة بين القطاعين العام والخاص في قطاع المياه جديرة بالملاحظة، حيث إنها تجربة رائدة في منطقة الـ «مينا». ومن المتوقع أن يقوم البرلمان بوضع اللمسات الأخيرة للتشريع الخاص بالمياه الذي يضع أساساً راسخاً لاتفاقات الامتياز، ويوضح الوظائف والمسئوليات التنظيمية، ويوفر الجزاءات لغير الممتثلين. وسوف يؤسس ذلك التشريع على التجربة الأولية للجهاز التنظيمي لمياه الشرب والصرف الصحي وحماية المستهلك (EWRA)، والذي بدأ تشغيله في عام ٢٠٠٧. وسوف يتبع الجهاز وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية، ويربط بين الحكومة والمجتمع والشركات القابضة للمياه والصرف الصحي، لضمان اتباع السياسات واللوائح القومية. كما أن الجهاز ليس له استقلالية كاملة، حيث يرأس مجلس الإدارة وزير الإسكان، ووزارات المالية والصحة والبيئة أيضاً ممثلين في مجلس الإدارة.

أما الأهداف الاستراتيجية للجهاز فهى ضمان إن السياسات الوطنية لقطاع المياه يتم تنفيذها من قبل الكيانات ذات الصلة، والتحكم في تقديم الخدمات، والبحث عن تسوية بين تكلفة الخدمة والتعريفة، وتعزيز مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وحتى تاريخه، قام الجهاز بتنفيذ برنامج لمراقبة وفحص نوعية مياه الشرب، وقامت بوضع مؤشرات أداء، وتحديد خطة معيارية للمرافق، وتصميم خطة عمل لميزانية المياه. ويتضمن العمل الجاري دراسة تكاليف الخدمة وبرامج استبيان رضا العملاء. وقد مكنت خطوات التنمية المؤسسية تلك، والمدعومة من خلال التدريب وأنشطة بناء القدرات، مصر من التعجيل بإقرار الشراكات بين القطاعين العام والخاص في مجال المياه.

فالوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص التابعة لوزارة المالية، قد تم اختيارها من ضمن كل البلاد اليورومتوسطية لجائزة الشراكة بين القطاعين العام والخاص لعام ٢٠٠٨. ولقد اصدرت الوحدة دليلاً عن تنفيذ الشراكات الناجحة بين القطاعين العام والخاص في مصر، كما قامت بتصميم موقع على الانترنت ثنائي اللغة لتحسين الاتصال بين المزايدين المحتملين وأصحاب المصلحة الأخرين. حيث تم ترسية عقد في أواخر عام ٢٠٠٩، (محطة

معالجة مياه الصرف الصحى بالقاهرة الجديدة، الإطار ١٠,٢)، و٣ عطاءات كانت لتتم بحلول أواخر عام ٢٠٠٩، و٤ مشاريع قيد التحضير و١٠ مشاريع يجري تحضيرها عبر قطاعات متنوعة (الإطار ١٠,٣). وخلافاً عن قطاع المياه، تم إطلاق مشروعات تجريبية في قطاعات التعليم والمستشفيات والمرافق.

الاطار ١٠,٢ محطة معالجة مياه الصرف الصحى بالقاهرة الجديدة

في عام ٢٠٠٨، قام جهاز المجتمعات العمرانية الجديدة بالتعاون الفني مع الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص، بدعوة المزايدين لتقديم عطاءات لإنشاء وتشغيل محطة معالجة مياه الصرف الصحى بالقاهرة الجديدة، من خلال شراكة بين القطاعين العام والخاص. فالمشروع يهدف إلى تصميم وتمويل وبناء وتشغيل وصيانة محطة معالجة مياه الصرف الصحى بالقاهرة الجديدة، بطاقة مقدارها ٢٥٠٠٠٠م٣/اليوم. وسوف تنتقل الملكية إلى جهاز المجتمعات العمرانية الجديدة بعد ٢٠ عاماً، أو عند الانتهاء المبكر للعقد.

وتم ترسية عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، من خلال عملية تنافسية لتقديم العطاءات، والتي كانت مفتوحة للمزايدين المحليين والدوليين، بموجب قانون العطاءات المصري (القانون رقم ١٩٩٨/٨٩). وتم تأهيل ٥ مزايدين، وقد فازت شركة اوراسكواليا بالمناقصة (تحالف اوراسكوم – اكواليا المصري الاسباني). وسوف يتبع النموذج على نطاق واسع نموذج المملكة المتحدة لمبادرة التمويل الخاص (PFI).

الاطار ١٠,٣ مشاريع المياه الجاري تحضيرها في مصر

رفع مستوى كفاءة المعالجة من معالجة ابتدائية إلى معالجة ثانوية لمحطة أبو رواش بمحافظة الجيزة، باجمالى طاقة بالغة ١,٢ مليون م٣/يوم (سيطرح للعطاء خلال سبتمبر/أيلول ٢٠٠٩).

رفع قدرة محطة معالجة مياه ٦ أكتوبر من ١٥٠٠٠م٣/يوم إلى ٤٥٠٠٠٠م٣/اليوم (سيطرح للعطاء خلال يوليو/تموز ٢٠٠٩).

رفع طاقة محطة معالجة المياه غرب الأسكندرية من ٢٠٠٠٠٠م٣/اليوم إلى ٤٨٠٠٠٠م٣/اليوم، ورفع مستوى كفاءة المعالجة من معالجة ابتدائية الى معالجة ثانوية لقدرة المحطة الكلية (سيطرح للعطاء خلال ديسمبر/كانون أول ٢٠٠٩).

فتح تقديم العطاءات لمحور روض الفرج في منتصف ٢٠١٠ بعد الانتهاء من العناية الواجبة، وكذلك من الدراسات الفنية والقانونية والمالية.

الخطوات التالية

تتضمن التحديات الأساسية للإصلاحات المؤسسية المصرية المستقبلية، وضع سياسة شراكة حديثة بين القطاعين العام والخاص وإطار قانوني، وتحسين التنسيق مع أصحاب المصلحة ذوي الصلة، ووضع قائمة واقعية بمشروعات الشراكة العملية، وتحسين الاتصال للتغلب على الادراك العام للشراكات بين القطاعين العام والخاص كالخصخصة، وبناء قدرات الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص والوحدات التابعة، وتعزيز قدرات التمويل للشراكة بين القطاعين العام والخاص، من خلال إدماج الأسواق المالية المحلية، وتطوير مشروع التمويل المصرفي، وتحسين القدرة على تحمل التكاليف للحكومة (الاطار ١٠,٤).

الإطار ١٠,٤ حوار السياسات الوطني المعني بمشاركة القطاع الخاص

كانت الهيئات المصرية تتعاون مع الشراكة العالمية للمياه (GWP) ومنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية، في إطار عنصر البحر الأبيض المتوسط لمبادرة الاتحاد الأوروبي للمياه، لدعم سياسة الحوار المعني بتمويل قطاع المياه. والإصدار الحديث لمناقصة محطة معالجة المياه في القاهرة الجديدة، وضع الخطة الأصلية للبنية التحتية لإمدادات المياه والصرف الصحي حتى عام ٢٠٣٧، وقد جددت الاهتمام في الاشتراك المحتمل للقطاع الخاص في تطوير وإدارة البنية التحتية للمياه.

فحوار السياسات يركز الآن على الإصلاحات اللازمة، لاستغلال مساهمة القطاع الخاص بطريقة أكثر كفاءة. فهو مبني على القائمة المرجعية المنشورة حديثاً لمنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية بعنوان (Private participation in water Infrastructure: OECD checklist for public action(OECD, ٢٠٠٨a)، والتي تهدف إلى دعم جهود الحكومات لبناء تفاهم مشترك للمخاطر والفرص المتعلقة بمشاركة القطاع الخاص. وقد تم إرسال استبيان قائم على القائمة المرجعية لمختلف الفاعلين في قطاع المياه، للمساعدة في تقييم إطار أوضاع مشاركة القطاع الخاص للبلد/والسماح بتحديد التحديات الخاصة بها. وأول حوار للسياسات كان في أوائل يناير/كانون الثاني ٢٠١٠، حيث جمع مختلف الوزارات والهيئات العامة مع ممثلين من القطاع الخاص لمناقشة أول تقييم مسودة قائمة على القائمة المرجعية، ولتحديد الطرق الممكنة للمضي قدماً.

فحالة مصر توضح المرحلة المتوسطة لتنمية مشروع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في المنطقة. وهنا تتضح ضرورة وجود خبرة أكثر وتدابير تعزيز المؤسسات، من أجل

توسيع قدرات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وحتى تستطيع القيام بمساهمة حقيقية للوفاء باحتياجات خدمات المياه الحضرية المتنامية في المنطقة. حيث يجب معالجة ٥ فجوات تنظيمية أساسية للتطوير لدعم التقدم السابق.

١. الفجوة المالية: الوفاء بالتكلفة المالية لإنشاء الهيئات التنظيمية وضمان صلاحيتها.
٢. فجوة القدرات: زيادة الخبرة الفنية وكفاءة العاملين.
٣. فجوة السياسات: توطيد الحكم الذاتي واستقلالية الهيئات التنظيمية عن السلطة التنفيذية.
٤. فجوة المعلومات:تقليل عدم تماثل المعلومات بين المنظم والمشغل.
٥. فجوة المشاركة: توطيد مشاركة المواطنين الحقيقية في عمل الهيئات المنظمة.

١٠.٤ المغرب: منظمة أحواض الأنهار ومشاركة المواطنين في إدارة المياه

المؤسسات والمسئوليات

ترى الحكومة المغربية أن توفير المياه والصرف الصحي من المشاكل الاستراتيجية للتنمية الوطنية، وذلك بالنظر إلى سماتها الإقتصادية والإجتماعية والجغرافية شبه القاحلة، متضمنة إنخفاض مستوى الدخل، والاعتماد المبالغ فيه على الزراعة، و تمركزالسكان في المناطق الريفية. وخلافاً لمستوى المركزية العالي للوظائف الإدارية، فإن إدارة المياه غير مركزية نسبياً، كما أن الوظائف الأساسية موزعة على المنظمات المتخصصة. فالمديرية العامة للموارد المائية لها الريادة في تخطيط وتطوير موارد المياه. والمكتب الوطني للماء الصالح للشرب الذي أنشئ في عام ١٩٧٢، يقوم بمعالجة وتوزيع المياه على أساس التجزئة للمنازل والصناعات، ويوفر المياه السائبة للحكومات البلدية والمحلية. فالمكتب الوطني للماء الصالح للشرب يتمتع باستقلالية قانونية ومادية، وهو المزود الرئيسي للمياه، وهو يقوم بتوزيع المياه لعدد ٤١٦ مركزاً حضرياً، وعدد ٣٦٥٦ قرية وعدد ١٩٨ مركزاً ريفياً صغيراً. وكذلك هناك ٩ هيئات إقليمية للتنمية الزراعية تخدم المناطق الريفية، وتقوم بتطوير وصيانة شبكات توزيع المياه، كما تقوم بإدارة وتوزيع المياه، وتحصل نفقات المياه، وتوفر مدخلات زراعية وخدمات إرشادية. وهذا الهيكل موضح في جدول ١٠,٥.

جدول ١٠,٥ الإطار المؤسسي لقطاع المياه في المغرب

السياسات والأدوار التنظيمية

- وزارة الطاقة والمعادن والماء والبيئة.
- وزارة الداخلية.
- وزارة الفلاحة والصيد البحري.
- وزارة الاقتصاد والمالية.
- الوزارة المنتدبة لدى الوزير الأول، المكلفة بالشئون الإقتصادية والعامة.
- كتابة الدولة لدى وزيرة الطاقة والمعادن والماء والبيئة، المكلف بالماء والبيئة.
- المفوضية السامية للمياه والغابات ومكافحة التصحر،

أجهزة التنسيق

- المجلس الأعلى للماء والمناخ.
- لجنة المياه المشتركة بين الوزارات.

تنفيذ السياسات وتقديم الخدمة

- كتابة الدولة لدى وزيرة الطاقة والمعادن والماء والبيئة، المكلف بالماء والبيئة المسئولة عن تخطيط تنمية الموارد المائية، بناء السدود وتشغيلها وصيانتها.
- ٧ وكالات لأحواض الأنهار (RBA).
- ٩ وكالات لتنمية وإدارة الري (ORMVA).
- المكتب الوطني للماء الصالح للشرب (ONEP) المسئول عن استراتيجية توفير المياه، إنتاج المياه السائلة الصالحة للشرب/ توزيع المياه والصرف الصحي في البلدات الصغيرة وتوفير المياه في الريف.
- المرافق متعددة القطاعات المسئولة عن توزيع المياه في المدن الكبيرة بالمغرب، متضمنة الامتيازات الخاصة و١٣ بلدية.

في عام ٢٠٠٢ وفي إطار سياسات اللامركزية, أوكلت الحكومة المغربية مسئوليات إمدادات المياه وخدمات الصرف الصحي للبلديات، التي يمكنها الآن اختيار من ضمن ٤ بدائل لإدارة خدمات المياه:

١. يمكن إدارة خدمات المياه بأنفسهم بموجب عقد منفعة عامة (Régie publique).
٢. يمكن إنشاء مقدم خدمات عام مستقل حيث يتم تفويض خدمات المياه إليه.
٣. يمكن تفويض خدمات المياه للمكتب الوطني للماء الصالح للشرب.
٤. يمكن إسناد عقود خارجية لخدمات المياه لشركات خاصة.

وتهدف عمليات إصلاح المياه في المغرب إلى زيادة الفاعلية والاستدامة في إدارة وتقديم خدمات المياه، بينما يتم معالجة المشاكل المركزية في قطاع الإدارة. كما أنها تهدف إلى إنجاز ذلك من خلال تعزيز التنسيق ما بين القطاعات، وإنشاء أطر نفقات متوسطة الأجل

وعقود الأداء لجميع المشغلين العموميين. وقد تم تنفيذ عمليات الإصلاح للقطاعات الفرعية في مجالات إدارة الموارد والري وتوفير المياه والصرف الصحي، مسترشدة بمبادئ الإدارة المتكاملة للموارد، مع التركيز على إدارة الطلب وكفاءة المشغل. وقد عملت الحكومة الوطنية أيضاً مع هيئات أحواض الأنهار لتحسين استراتيجيات إدارة نوعية المياه والمنابع الجوفية.

وبعد مرور ٧ سنوات على إقرار هذه الإصلاحات، أصبحت المغرب تمتلك ١٣ محطة تشغيل عامة مستقلةً و٤ محطات تشغيل تابعة للقطاع الخاص يعملون بموجب عقود امتياز. وتم ترسية عقدين كبيرين قبل عملية اللامركزية/الدار البيضاء (تم ترسية العقد في عام ١٩٩٧ من خلال التفاوض المباشر لشركة (Lydec Suez)، والعاصمة الرباط تمت الترسية في عام ١٩٩٩ من خلال التفاوض المباشر أيضاً لشركة (Redal Veolia). فالحكومة مع اكتساب الخبرة قد انتقلت لعملية أكثر رسمية وشفافية قائمة على المناقصات العامة. وبموجب ذلك الإجراء، قامت الحكومة بترسية عقدين في عام ٢٠٠٢ لشركة (Amendis Veolia)، لمدينتي طنجة وتطوان.

والجدول ١٠,٥ السابق يوضح المصفوفة المؤسسية المعقدة المشتركة في إدارة المياه في المغرب.

آليات التنسيق الرأسي والأفقي

أدت عمليات إصلاح قوانين المياه لعام ١٩٩٥ إلى تغييرات كثيرة، وأنشأت ٩ منظمات أحواض الأنهار (٦ وفود) كهيئات وصل لإدارة المياه على المستوى الإقليمي. فتلك المنظمات مستقلة قانونياً ومالياً، كما أن مهمتها وآليات التمويل مشابهة إلى حد كبير لمنظمات الأحواض الفرنسية، وتمول هذه البرامج من خلال رسوم المستخدمين، ويمكن أن تقرض المال لمختلف برامج الاستثمار المحلية في مجال المياه. فتم إنشاء أول منظمات أحواض الأنهار في عام ١٩٩٧ (وكالة الحوض المائي لأم الربيع) لضمان الإدارة المستدامة للمياه، بينما يتم العمل على ٣ جبهات: توافر موارد المياه (إدارة الكميات الحالية)، البعد التمويلي للبنية التحتية، والمعرفة الفنية، والتي تتطلب إشراك الفاعلين المحليين. ومن ثم، فإن عملية الإصلاح تلك، قائمة على مبدأ القرب، والحاجة لإشراك الفاعلين المحليين، بالإضافة إلى المستخدمين، حيث إنهم من المرجح أن يحددوا التحديات والحلول العملية.

فوكالات أحواض الأنهار يمكنها إقرار ترتيبات تعاقدية مثل (عقود الأنهار) contrats de nappes مع الدول، والمناطق، أو حتى الهيئات الأجنبية، لتعزيز التعاون مع الدول التي كانت رائدة في منظمات أحواض الأنهار. وحيث يدخل في دورهم أيضاً وضع خطة هيدرولوجية متكاملة على مستوى الحوض وضمان إنفاذها.

PDAIRE,plan Directeur d'Amenagement Intégré des Resources en) (Eaux

وحيث تمنح تراخيص وامتيازات للمياه في النطاق العام، وتوفر الدعم، وتقدم الخدمات والمساعدة الفنية لمنع التلوث. وتجري أيضاً الدراسات المائية والهيدرولوجية، وبناء البنية التحتية لمنع الفيضانات، وتصميم وتنفيذ بعض الأدوات التنظيمية.

وحيث يتم الإشراف على وكالات أحواض الأنهار من قبل مجلس الإدارة الذي يمثل الدولة (٣٣٪)، ومقدم خدمات عمومي لمياه الري والطاقة الكهرومائية (٢٥٪)، وفاعلين آخرين مثل غرفة التجارة والصناعة والخدمات، ومجالس العمالات والأقاليم، والجماعات السلالية وجمعيات مستخدمي المياه. فالمجلس الذي يرأسه وزير الدولة لقطاع المياه والبيئة يعقد اجتماعين في العام. وعلى المستوى المحلي، فالمتحدثون الرسميون لمنظمات أحواض الأنهار، وعددهم ٦٠ لجنة عمالات وأقاليم، هى الجهات المسئولة عن المساهمة في الخطة الهيدرولوجية المتكاملة، وتعمل على تشجيع إقتصادات المياه، ومنع التلوث، وزيادة الوعي حول ندرة المياه. فتم توقيع اتفاق تعاون فني في عام ١٩٩٦ لتحقيق الأعمال الموجهة، (وتم تجديدها في عام ٢٠٠٢) بين الوزارتين الفرنسية والمغربية المسئولتين عن المياه. ويلخص هذا الاتفاق التعاون على مستوى لامركزي بين الحوضين الفرنسي والمغربي.

ووفقاً لقانون المياه لعام ١٩٩٥ تم إنشاء المجلس الأعلى للماء والمناخ، وهو عبارة عن لجنة مشتركة بين الوزارات لتعزيز التنسيق الأفقي والرأسي بين مختلف الجهات الفاعلة في قطاع المياه. حيث نصف أعضائه يمثلون الدولة والوكالات والمشغلين العموميين Office Nationale d'eau Potable,Office national de l'Electricite, Offices) (Regionaux de Mise en Valeur Agricole

والنصف الآخر يمثل أصحاب المصلحة غير الحكوميين، متضمنين مستخدمي المياه، والجمعيات المحلية والإدارية، والمؤسسات الأكاديمية والبحثية والجمعيات العلمية أو المهنية. فهذا المجلس يرأسه ملك المغرب، وهو مسئول عن تقييم الاستراتيجية الوطنية المعنية بتغير المناخ، وتأثيرها على الموارد المائية، وعلى الخطة الوطنية الهيدرولوجية، والتخطيط المتكامل للموارد المائية.

تخفيض الاستهلاك وزيادة الحصول على المياه في المناطق الريفية

تتضمن عملية خلق خبرات محلية أيضاً المواطنين والمجتمع المدني (المنظمات غير الحكومية، النساء، والشباب إلخ..) لأن تحدي التنمية المستدامة (الحفاظ على الموارد للأجيال القادمة) يتضمن عملية تعليم محلية، وزيادة الوعي، المنفذة من خلال مشاركة المواطنين.

فمنذ عام ١٩٨٠، والنمو السنوي للطلب على الماء قد قل في المغرب من نسبة ٨٪ إلى نسبة ٣٪ وذلك بفضل التدابير القانونية والمؤسسية (قانون الماء، منظمات أحواض الأنهار، العقوبات على فرط الاستهلاك)، التقدم الفني (الاستثمار في البنية التحتية، تقليل الفاقد، إلخ...)، الحوافز المالية (رسوم تصاعدية لترشيد استهلاك المياه) وأدوات الاتصال (التعليم، حملات المعلومات، إلخ..).

وفي عام ٢٠٠١، وخلال الدورة التاسعة للمجلس الأعلى للماء والمناخ، تم وضع مجموعة من الإصلاحات لقطاع المياه، لتوفير مياه الشرب للمناطق الريفية بحلول يناير ٢٠٠٤. فمسئوليات المكتب الوطني للماء الصالح للشرب (ONEP) تضمن تخطيط وتنفيذ مشروعات جديدة للمياه، لتوفير المياه الصالحة للشرب لنسبة ٩٠٪ من سكان المناطق الريفية بحلول عام ٢٠٠٧، وكذلك التنسيق بين المشغلين المحليين من القطاعين العام والخاص المشتركين في توفير المياه في المناطق الريفية. وحتى الآن، بموجب برنامج للمراكز الريفية الصغيرة، وفر مكتب مياه الشرب لعدد ٧٥٠ بلدة فرعية بتعداد قدره ٤٥٠٠٠٠ نسمة، و٤٤ مركزاً ريفياً صغيراً ومجتمعاً ريفياً كبيراً بتعداد قدره ٢٢٢٠٠٠ نسمة.

وإحدى تلك المبادرات لتحقيق هذا التوسع هي

PAGER (Programme d'Approvisionnement Groupe en Eau potable des populations Rurales)

وقد استخدم برنامج إدارة مبتكراً جداً. وذلك من شأنه أن يشرك السكان المستفيدين من الخدمة، وجعلهم مسئولين عن إدارة المياه بطريقة مستدامة. وحتى الوقت الحالي، فإنه يوجد حوالي أكثر من ٥٥٠٠ جمعية للمستخدمين في المناطق الريفية، والمسئولة عن أكثر من ٤٠٪ من البنية التحتية المحلية.

وعلى مدار السنوات العشرة الماضية، أدمج المكتب، تدريجياً، مبدأ الاتصال الإجتماعي والهندسي من ضمن استراتيچياته، بهدف خلق منهج تشاركي لإدارة موارد المياه المستدامة على مستوى البلاد، وكذلك في المشروعات الريفية للمياه. واستراتيچية الاتصال ترتكز أساساً على زيادة الوعي المحلي، وترويج ثقافة جديدة للمياه، لتعزيز الحفاظ الطوعي على موارد المياه النادرة بالمغرب. وبناءً على الخبرة السابقة، والتي يرجع تاريخها إلى الخمسينيات، والحملة الأولى للاتصال العام للمنظمة في بداية الثمانينيات، فإن المكتب قدم منهج ديناميكية تشاركية في عام ٢٠٠٤. وذلك النهج يشرك السكان في تحديد وتشخيص مشاكل المياه، وكذلك تصميم حلول محلية لمعالجتها. كما يتطلب النهج دعم استراتيچية شاملة لتكون فعالة، بحيث تشرك المستخدمين في سياسات صنع القرار للمياه وتنفيذها. ويدرك هذا النهج أنه بمجرد تعاليم عامة للسكان وتنظيمهم، سيصبحون شركاء أساسيين في برمجة المياه، التي لا يمكن أن تكون حقاً مقصوراً على الحكومات دون غيرها.

وقد حقق المكتب نجاحاً على الأخص في مشروعاته المجتمعية الريفية، قائماً على إدراكه بأن الاستدامة تتطلب أكثر من استثمارات تمويل في البنية التحتية، لقد وضعت الآليات التي توفر التنفيذ المستدام، وإدارة وصيانة المشروعات. فتعداد السكان في الريف في المغرب يقدر بعدد ١٣,٤ مليون نسمة، حيث يمثلون نسبة ٤٤٪ من التعداد الكلي للسكان، و ينتشرون عبر حوالي ٣٩٠٠٠ جهة ريفية، وحيث يكون عدد السكان أقل من ٢٠٠ نسمة في عدد ١٨٠٠٠ جهة منها، وعدد ١٩٠٠٠ لديها مابين ٢٠٠ و٤٠٠ نسمة. ففي تلك المجتمعات الصغيرة، حيث استهلاك الفرد يتراوح ما بين ٥ إلى ٤٠ لتر/اليوم، ستكون المشاركة النشطة للمستخدمين أساسية لحيوية النظام.

ويعمل المكتب على تطوير القدرات المحلية الضرورية من خلال ٣ استراتيچيات رئيسية:

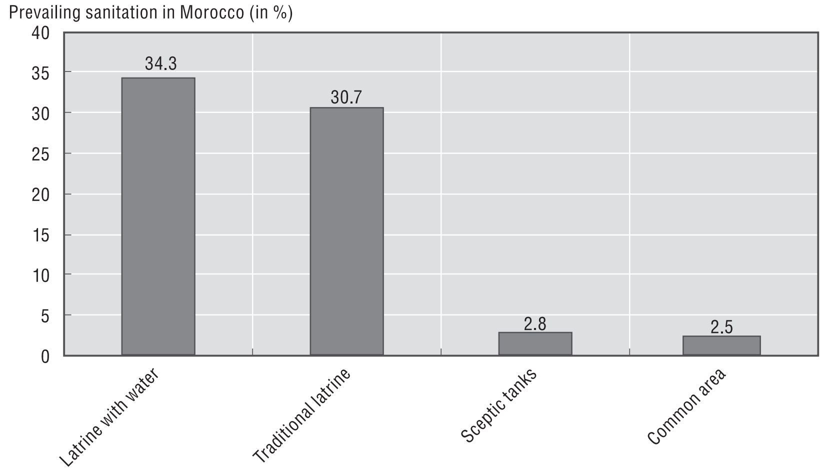
١. يشرك السكان المحليون من خلال إدارة سبل الماء (bornes–fontaines)، ونظام مديرين لخدمات إمدادات المياه المحلية (Gardiens gerants) والذي يتم اختيارهم من قبل المجتمع.
٢. يستخدم الحوافز المالية لتحفيز تخليق جمعيات مستخدمي مياه الشرب.
٣. يحشد الخبرات للمشاريع الصغيرة المحلية لصيانة النظام. وحتى تاريخه تم اختيار ٤٥٠٠٠ مدير خدمات إمدادات المياه المحلية، لادارة أكثر من ٥٠٠٠ سبيل ماء، وإنشاء حوالي ٦٠٠٠ جمعية مستخدمي مياه الشرب، لادارة مرافق المياه التي تخدم أكثر من ٢ مليون نسمة. وتغطي هاتان الخدمتان نسبة ٤٦٪ من السكان الذين لديهم مياه في المناطق الريفية. بالإضافة إلى إنشاء ٦٠٠ مشروع صغير بالشراكة مع شباب الخريجين.

فتلك الاستراتيچيات تساهم في اتساق البرامج الريفية للحكومة، بينما يتم حشد الفاعلين المحليين حول مشروعات مياه تشاركية، ورفع الوعي لتفاعل المياه بالصحة. وتدمج استراتيچية المكتب وجهات نظر السكان المحليين وآمالهم، وكذلك مهارتهم ومعرفتهم المحلية.

الخطوات التالية

وعلى الرغم من تلك الإنجازات، فإن المغرب تواجه تحديات جديدة: تآكل موارد المياه، مما يزيد من ندرة المياه نتيجة تزايد عدد السكان والتنمية الإقتصادية، ونضوب المياه الجوفية، وتزايد تكلفة تعبئة المياه، وخسائر قدرات السدود نظراً للتغير المناخي والتغرين. فقطاع المياه بحاجة أيضاً لتجديده، وإعادة تأهيله، وتعزيز البنية التحتية القائمة، وأخيراً وليس آخراً، في الوقت الذى ارتفع فيه تنفيذ مشروعات مياه الشرب المناسبة بالمستوى المعيشي لسكان الريف، نجد أن الصرف الصحي لم ينل نفس الاهتمام. وطبقاً لمنظمة

الغذاء والزراعة التابعة للأمم المتحدة (FAO, ٢٠٠٩)، فإن ٤٠٪ من السكان لديهم صرف صحي، وهي نسبة متغيرة طبقاً للموقع والظروف الإجتماعية والإقتصادية. وكما يبين الشكل ١٠,٢ فإن ٣٠,٧ ٪ من السكان غير المخدومين في المناطق الريفية لديهم مراحيض تقليدية، و٣٤,٣٪ لديهم مراحيض بمياه، و٢,٨٪ لديهم خزان تعفين و٢,٥٪ لديهم مناطق مشتركة.



١٠.٥ سلطة المياه الفلسطينية: التطورات القانونية والتحديات

المؤسسات والمسئوليات

تواجه السلطة الوطنية الفلسطينية تحديات قانونية فريدة. فالهيكل القانوني الرئيسي يرجع تاريخه إلى الفترة العثمانية. وتم تنفيذ قوانين ولوائح جديدة تحت الانتداب البريطاني، ثم تم تعديلها تحت الإدارة الأردنية (في الضفة الغربية) والإدارة المصرية (في قطاع غزة)، وتم تعديلها مرة أخرى تحت قيادة إسرائيل. حيث ترك كل ذلك حملاً على السلطة الوطنية الفلسطينية بمجموعة معقدة من القوانين. فالقانون الإسلامي (الشريعة) يصف المياه بأنها ملك للرب، والتي ينبغي أن تكون حرة ومتاحة للجميع. وفي الواقع، تم تخصيص حق استخدام المياه للشرب والري، على الرغم من إن هياكل الدفع المقبولة لم يتم تحديدها بوضوح.

وتحت الانتداب البريطاني (١٩٢٢–١٩٤٨)، تم تنظيم وتشريع المشاكل المتعلقة بالمجاري والصرف والاستخدام داخل البلديات، كجهد للتحكم في موارد المياه النادرة، وضمان توفير المياه الكافية للاستخدامات المنزلية، وتعريف الموارد في المجال العام وتنظيم

استخدامها. وفي الفترة الأردنية (١٩٤٨–١٩٦٧)، تطلبت مفاهيم و قوانين إدارة المياه تسجيل وترخيص الحصول على المياه، واستخدامها تحت مبادئ تخصيص المياه الثابتة. وفي الضفة الغربية، تم إنشاء إدارة متخصصة للمياه لتوفير المياه لإسرائيل، ورام الله، وبيت لحم، والبلدات والقرى المجاورة.

وبالتالي، وفي أعقاب توقيع اتفاق أوسلو في عام ١٩٩٥، تم إنشاء سلطة المياه الفلسطينية (PWA) بمرسوم رئاسي. وفي عام ١٩٩٦، قام القانون رقم ٢ بشرح وتوصيف أهداف ووظائف ومهام ومسئوليات سلطة المياه الفلسطينية، والتي تضمنت إدارة موارد المياه، وإعداد وتنفيذ سياسة وطنية للمياه، والإشراف ومراقبة مشروعات المياه، وضمان التعاون بين أصحاب مصلحة المياه. وهذا التكليف كان الأساس لمرسوم رئاسي آخر في عام ١٩٩٧، والذي وضع لوائح وقواعد وإجراءات القطاع.

وفي عام ٢٠٠٢، أعدت سلطة المياه الفلسطينية خطة وطنية لتحديد الاتجاهات الاستراتيجية للقطاع حتى عام ٢٠٢٠. فالخطة تشرح مجموعة من الأعمال لتحقيق الأهداف، وتصف دور مقدمي الخدمات، وتحول وظائف سلطة المياه للمرافق الإقليمية التي ستكون مسئولة عن التشغيل، والصيانة، والإصلاحات، وتجميع مياه الصرف ومعالجتها، وإمداد المياه السائبة، وإعادة استخدام المياه، وتوزيع المياه للاستخدام الصناعي والزراعي. وتظل ممتلكات مرفق المياه الإقليمي ملكاً للحكومة، مع تمثيل للمجتمع في مجلس الإدارة. فسلطة المياه الفلسطينية تحتفظ بسلطة إصدار تراخيص ومراقبة حفر الآبار، وسحب وتفريغ، وأيضاً وضع تعريفات المياه، على الرغم من إن المرافق الإقليمية يتم توصيفها كجهات مستقلة مالياً وإدارياً.

وفي عام ٢٠٠٢، وضعت سلطة المياه الفلسطينية قانوناً جديداً شاملاً للمياه، لتعزيز إدارة القطاع وهي هدف أساسي للسلطة. حيث غطى القانون كل الجوانب الأساسية لإدارة المياه: تطوير وإدارة الموارد، وزيادة القدرات، وتحسين النوعية ومنع تلوث المياه ونضوبها. وأنشئ مجلس للمياه برئاسة رئيس سلطة المياه الفلسطينية، مع تمثيل من جمعيات مستخدمي المياه، والوزارات، والمرافق الإقليمية والأكاديمية. ويبلغ عدد أعضاء المجلس ١٣ عضواً، منهم ٩ موظفين حكوميين من وزارة التخطيط، والصحة، والمالية، والإدارة الإقليمية والبيئية، وعدد ٤ ممثلين من القطاع الخاص مثل الجامعات، وهيئات محلية أخرى مثل اتحاد تطوير خدمات المياه في فلسطين. والمجلس يضع السياسات لقطاع المياه ويصدق على خطط وتقارير سلطة المياه الفلسطينية. فدور سلطة المياه الفلسطينية هو التخطيط والإشراف على تنفيذ تلك السياسات، من خلال التشريع والقوانين، وإدارة النظم لضمان استخدام المياه المستدام.

الخطوات التالية

وقد أحرزت سلطة المياه الفلسطينية تقدماً جيداً في تنفيذ تكليفاته. فهي تدير موارد المياه، وتخطط للمستقبل، وتقوم بتصليح وصيانة النظام. فالسلطة لديها مختصون مدربون تدريباً جيداً يعملون لتوافق أنشطة البلديات ومجالس القرى. ومازالت سلطة المياه الفلسطينية في حاجة إلى تعزيز القدرات المؤسسية، وتطوير الموارد البشرية، وتحسين تنفيذ السياسة الوطنية، وتنقيح لوائح وإجراءات المياه، وتعزيز خدمات المعلومات. كما إنها تدرك الحاجة لإنفاذ مراقبة تلوث المياه وإنتاج موارد المياه، وتنظيم وتنسيق الاستثمارات والعمليات المتكاملة للمياه ومياه الصرف، وتعزيز التعاون الإقليمي والدولي والتركيز على توافر موارد مياه لموازنة الإمداد مع الطلب المنزلي والتجاري والصناعي للمياه.

١٠.٦ تونس: مشاركة القطاع الخاص والنوع الإجتماعي في سياسات المياه

المؤسسات والمسئوليات

لقد وضعت تونس مسألة إدارة المياه في مقدمة أولوياتها، ولقد كان منهجها ناجحاً إلى حد ما حتى تاريخه. فتم تعريف سياسات المياه الوطنية من قبل وزارة الفلاحة والموارد المائية و الصيد البحري (المسئولة عموماً عن توفير واستخدام المياه)، ووزارة البيئة والتنمية المستديمة (المسئولة عن دراسات الأثر ومراقبة نظم البيئة). وهناك فاعلون آخرون، وهما لجنة الأملاك المائية العامة والمجلس الوطني للمياه، فكل منهما يقوم بمساعدة الوزارة في مهامها. فالحكومة تضع خطط واستراتيجيات قصيرة ومتوسطة وطويلة الأجل للمياه، وتخطط البنية التحتية اللازمة للوفاء بالطلبات، وتؤكد المراقبة والإشراف، وتضمن حماية الموارد والنظم البيئية، وتضع الإطارات المؤسسية والقانونية ذات الصلة، وتضمن الفصل بين توفير الخدمات العامة والوظائف التنظيمية المؤداة من قبل الإدارة بموجب قانون المياه.

وفي تونس توجد هيئتان مركزيتان تقومان بإدارة نظم المياه والصرف الصحي:، وكلتاهما من داخل القطاع العام. الأولى هى الشركة الوطنية لاستغلال و توزيع المياه (SONEDE (Societe Nationale d'Exploitation et de Distribution des Eaux

وهي المرفق الوطني المستقل لتوفير المياه العامة. فمنذ عام ١٩٦٨، وهي مسئولة عن تقديم مياه الشرب لعدد ٢,١ مليون عميل (٨ ملايين فرد)، وذلك من خلال بناء وتشغيل وصيانة البنية التحتية للمياه. ورغم أن تكليفه يركز عادة على المناطق الحضرية، إلا أن الشركة في السنوات الأخيرة قد وسعت عملياتها لتشمل كذلك المناطق الريفية. ويعمل بالمؤسسة أكثر من ٦٩٠٠ شخص وتخضع لإشراف وزارة الفلاحة والموارد المائية و الصيد البحري.

والثانية هى الديوان الوطني للتطهير (ONAS, the national Sanitation Bureau (Office Nationale de l'Assainissement

وهي مؤسَسة عمومية وطنية وتتمتع بالاستقلالية، وهي مسئولة منذ عام ١٩٧٤ عن تجميع ومعالجة وتصريف مياه المجاري في حوالي ١٥٧ مركزاً حضرياً، ومناطق صناعية وتجارية، ويعمل بالمؤسسة ٤٨٠٠ موظف لإدارة ٨٠٪ من قطاع التطهير في تونس (يخدم ١,٤ مليون عميل أو إجمالي عدد ٦,١ مليون نسمة: ٨٥٪ منهم من سكان الحضر). ويعمل الديوان منذ عام ٢٠٠٤ تحت إشراف وزارة البيئة والتنمية المستديمة، التي تضع السياسات وأولويات الاستثمار لقطاع التطهير. وبالإضافة لتلك الهيئتين الأساسيتين، تأتى المديرية العمومية للأشغال المائية (Direction generale des grands traveaux (hydrauliques

وهى مسئولة عن بناء السدود الضخمة والبنية التحتية للري، بينما الإدارة العامة للهندسة الريفية واستغلال المياه (Direction générale du génie rural et de (l'exploitation des eaux

هي المسئولة عن إدارة الموارد المائية والري، وكذلك عن توفير مياه الشرب والصرف الصحي في المناطق الريفية غير متغطين من قبل الديوان الوطني للتطهير ONAS والشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه SONEDE.

فالديوان الوطني للتطهير والشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه، يعملان بموجب عقد مع الدولة لتحقيق أهداف وخدمات البنية التحتية المحددة. فعلى مدار العشر السنوات الماضية، كان أداؤهما مبهراً على الرغم من التدهور المؤخر في نتائجهما المالية، بسبب تعديلات التعريفات المؤجلة، وبرنامج رأس المال الطموح لتوسيع الخدمات الريفية. فتونس تمتلك أقل أسعار للمياه غير المفسرة في المنطقة (١٨,٢٪) (وهو إن المياه خارجة من محطة المعالجة ولم يتم دفع ثمنها، سواء بسبب التسرب، أو أي أسباب فقدان مادية أخرى، أو عدم دفع رسوم استهلاك المياه)٣. بالإضافة إلى ذلك، فإن توصيلات الأسر الحضرية تصل إلى نسبة ٩٨٪، بينما ٤٣٪ من الأسر الريفية لديها أيضاً توصيلات فردية. فالمدن التونسية تعاني أيضاً من انقطاع محدود للمياه. ويرجع ذلك جزئياً إلى المستوى العالي من الخدمات، فرسوم تجميع الفواتير للشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه تتعدى

٩٩٪ (والذي أيضاً يغطي الديوان الوطني للتطهير). وبالفعل، فمعدلات الدفع الكلية هي حالياً حوالي ٩٥٪ ومتوسط دفع الفواتير للأفراد يتعدى ٤٠ يوماً وهو ما يعد مقبولاً من المؤسسة. وعلى الجانب الأخر، فإدارة الدولة والإدارة المحلية لديهما سجلات دفع ضعيفة، تعادل استهلاك لمدة عام لإدارة الدولة، واستهلاك عامين للإدارة المحلية. كما أن إدارة الدولة متأخرة بسبب ميزانية المياه السنوية غير الكافية من المصروفات الحالية. ولمعالجة ذلك، تدخلت الحكومة في عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٥ للتوفيق بين فواتير المياه الإدارية، وتواريخ استرداد القروض القائمة (٢٤،٤ و١٤،٤ مليون دينار تونسي على التوالي – حوالي ١٧،١ و١٠،١ مليون دولار أمريكي). لمعالجة متأخرات الإدارة المحلية في عام ٢٠٠٦، ونفذت الدولة عقد إعادة جدولة الدين لإجمالي ١٠،٩ مليون دينار تونسي على ٥ سنوات (WSP and PPIAF، ٢٠٠٩)

فالأداء القوي للقطاع يرجع إلى الرؤية والخبرة للمشغلين، وللإطار المؤسسي، وللنمو المستدام للاقتصاد التونسي على مدار العقود الأخيرة. وتلك النتائج الجيدة يمكن أيضاً تفسيرها بالعوامل الآتية:

- لقد اكتسب المشغلون الخبرة الفنية في إدماج التكنولوجيات المبرهنة في عملياتهم، وتكييفها مع الظروف المحلية (على سبيل المثال، التعامل مع الحديد في المناطق الريفية، تكييف أساليب معالجة المياه في محطات التحلية/ التحكم في تآكل أنابيب النقل، والتحكم في الرائحة في محطات المعالجة والتهوية في الأحواض).
- فالإطار المؤسسي الحالي قد سمح بتنمية القطاع، على الرغم من إنه يشجع احتكارات توفير المياه والصرف الصحي في المناطق الحضرية على المستوى الوطني.
- المشغلون المدربون تدريباً كافياً على المستوى الوطني، عالجوا النقص السابق في تقديم خدمات المياه الكافية والمهارات المتخصصة.
- تم إنشاء الشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه والديوان الوطني للتطهير ككيانات صناعية وتجارية، تحكمهم التشريعات المفصلة وفقاً لتكليفات كل منهما. والفاعلون الأساسيون الحكوميون يشاركون أيضاً في مجالس إدارة تلك المنظمات. ويتم تأكيد الرقابة الصارمة على المشغلين والنظامين المالي والإداري من قبل الوزارة المسئولة، ومكتب رئيس الوزراء والوزارات المتخصصة الأخرى مثل وزارة المالية، واللجنة العليا للمشتريات ولجنة المحاسبة.

- فنجاح الشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه يرجع أيضاً إلى هيكلها الإداري وخبراتها الإدارية. فهي تعمل في تونس منذ أكثر من ٣٠ عاماً، حيث في خلال ذلك الوقت قد حسنت العمليات من خلال الاستراتيچيات القصيرة والمتوسطة والطويلة الأجل، مع الميزانيات التي تتوافق مع البرامج المخططة. وفي العموم، فإن هذا المرفق قد أقر منهجاً مخططاً ومحافظاً على نظرة طويلة الأجل لتستوعب أفكاراً جديدة.

فعملية إصلاح قطاع المياه التي يتم تنفيذها في نفس الوقت مع عمليات إصلاح شاملة للقطاعات، قد خلقت تفاعلات تسلسلية وتآزراً مدعوماً. فعلى سبيل المثال، عملية إصلاح القطاع المالي قد سهل لمرفق المياه الحصول على تمويل. فلابد للإطارات القانونية والتنظيمية أن تكون داعمة لقطاع خدمات المياه، وقطاعات الخدمات المالية التي تتطور. فخطة تونس الاستراتيچية الأولى، (١٩٩٠–٢٠١١)، والتي تضم الأهداف القصيرة والطويلة الأجل، تهدف إلى وضع وتنفيذ استراتيچية لتنظيم وتعبئة قطاع المياه، سواء من خلال سدود، وبرك وتجميع، ونشر مياه الفيضان، ومياه الصرف المعالجة، وإعادة تعبئة المنابع الجوفية بطريقة صناعية، وحفر الآبار، والآبار السطحية، أو من خلال تحلية المياه. وعن طريق تلك الخطة، فإن معدل تعبئة موارد المياه قد ارتفع من ٦٧٪ في عام ١٩٩٦ إلى ٨٨٪ في عام ٢٠٠٤، ومن المتوقع أن يرتفع إلى ٩٥٪ بحلول عام ٢٠١١. ويجري حالياً وضع خطة ثانية سوف تغطي الاستراتيچية والتوقعات حتى عام ٢٠٣٠.

فمشاركة القطاع الخاص في قطاع المياه محدود حالياً بمقاولة من الباطن للخدمات الفنية لمد شبكات المياه، وتركيب التوصيلات. إلا إنه في تونس يوجد مجال استيعاب واسع لمشاركة القطاع الخاص من خلال الشركات المحلية والدولية. فأمثلة للأنشطة المحتملة تتضمن: بناء مراكز معالجات المياه، وأعمال تحلية المياه، وبناء محطات ضخ المياه، وبناء خزانات مياه الشرب الآمنة، وتمديد الأنابيب. كما إن أعمال الصيانة، والكشف عن التسريب، والدراسات الهندسية جزء منها يتم مقاولتها من الباطن. وفي عام ١٩٩٩ أجرت الشركة دراسة عن دور القطاع الخاص المحتمل في توفير مياه الشرب الآمنة (SONEDE,١٩٩٩). وكجزء من تلك الدراسة، فإن الشركة وضعت قائمة بالأنشطة التي من الممكن مقاولتها من الباطن، وحللت القيود التي تعوق تطور العقود. وتم تحديد مجال، وهو قدرة التحلية. فقد قامت الشركة مؤخراً بدراسة أكثر تفصيلاً عن بناء مرفق تحلية المياه في جزيرة جربة التونسية بقدرة إجمالية مقدارها ٥٠٠٠٠م٣/يوم، والتي من المقرر أن تبدأ في عام ٢٠٠٨. ومن المتوقع أن يكون الاستثمار في ذلك المرفق بنظام بناء – تشغيل – نقل BOT أو بناء – ملكية – تشغيل BOO.

وفي قطاع الصرف الصحي، وبعد دراسات استراتيچية قطاعية، لتحديد مشاركة وفرص تمويل القطاع الخاص، تم الدعوة إلى العطاءات في عام ١٩٩٥، (وتم توقيع العقود في

عام ١٩٩٧). واليوم، فإن مشاركة القطاع الخاص تشكل نسبة ١٣٪ من تشغيل وصيانة البنية التحتية في قطاع الصرف الصحي، ومن المتوقع أن تمثل ٤٠٪ بحلول عام ٢٠١٦. وهكذا، فإن الديوان الوطني للتطهير كان رائداً في استخدام رأس المال الخاص في خدمات المجاري. والإصلاحات التنظيمية الحديثة قد شجعت الاستثمارات الجديدة في البنية التحتية للصرف الصحي. فالمرسوم رقم ٣٢٨٠–٢٠٠٥ وضع شروطاً وإجراءات جديدة لتفويض تمويل وبناء وتشغيل البنية التحتية، وقانون ٢٠٠٨–٢٣ وضح نظام عقود الامتيازات. وكنتيجة لتلك الإصلاحات وغيرها، فإن الاتجاه الآن نحو العقود الطويلة (٢٠–٣٠ عاماً) مع مشغلين من القطاع الخاص، باستخدام نظام بناء– تشغيل –نقل، أو الآليات ذات الصلة لمد الشبكات وتمويل التركيبات الجديدة. حيث يتوقع الديوان إنه سيتم تشغيل وصيانة ٤١٠٠ كم من أصل ١٣٦٠٠ كم للشبكة الوطنية بحلول عام ٢٠١٠ من خلال الشركاء من القطاع الخاص، وإعطائهم مسئولية ٤٥ من أصل ١١٢ محطة معالجة مياه على مستوى البلاد. ووفقاً للديوان، فإن مشاركة القطاع الخاص سمح بزيادة معدل نزح المياه من ٦٠٪ إلى ٨٠٪ [٤].

وقد وضع الديوان عدة أهداف واتجاهات استراتيجية للأعوام ٢٠٠٩–٢٠١٨، متضمنة إنشاء ومد البنية التحتية للصرف الصحي للوفاء بالطلب المتزايد، ومد وإعادة تأهيل محطات المياه ومحطات معالجة المياه ذات القدرات الضعيفة وحالتها المزرية. ثم إن إعادة تأهيل خطوط الأنابيب والبنية التحتية المتدهورة، وتمويل لبناء– تشغيل– نقل، لبناء محطتين لمعالجة المياه (Attar II,and El Allef)، وتصميم وتنفيذ لبرنامج صرف صحي قومي يخدم الأحياء الفقيرة، وبرنامج صرف صحي في الريف يخدم ٤٠٠٠ نسمة، وتحسين قدرات محطات المعالجة، وإنفاذ برامج توفير الطاقة، ومعالجة مياه الصرف الصحي الصناعي، وأخيراً نقل مياه الصرف الصحي المعالجة من تونس لاستخدامها في الري في المناطق القاحلة وشبه القاحلة.

وسوف تتوسع الشركة أيضاً في مشاركة القطاع الخاص، باستخدام المقاولة من الباطن ونظام بناء–تشغيل– نقل، لبناء الاستثمارات الجديدة لتحلية المياه. فالمقاولة من الباطن هو ممارسة مستخدمة في الشركة، فبالرجوع إلى بدايتها، حيث تمكين الوكالة من فصل تشغيل الخدمة عن وظائفها التنظيمية، وتحسين نوعية وإنتاجية تقديم الخدمة وتقليل التكلفة، فإن الشركة قد استخدمت المقاولة من الباطن في المقاوم الأول لصيانة المرفق، والكشف عن التسرب، وتوصيلات خدمات جديدة وإعداد الدراسات الهيدرولوجية. فتلك الخبرات تعتبر ناجحة في السماح بإدارة فعالة. غير إن إدارة الشركة، على علم بالحاجة لزيادة تطوير إدارة العقود للمشتريات والمناقصات، وكذلك تعزيز التحكم والرصد. حيث تعمل الشركة حالياً على ٣ مشروعات هامة قائمة على الامتياز في جربة وزعتر وصفاقس، كجزء من برنامج تحلية المياه الوطني، للتأكد من موارد مياه كافية في المناطق الحضرية.

الجدول ١٠,٦ يلخص التحديات الرئيسية في قطاع المياه والصرف الصحي في تونس.

الجدول ١٠,٦ التحديات الرئيسية في قطاع المياه والصرف الصحي في تونس

المياه

- زيادة تكلفة موارد المياه بسبب فترات نقل أطول.
- الحاجة إلى منشآت تحلية المياه لزيادة حجم موارد المياه وتحسين نوعية المياه.
- التأكد من استدامة توفير المياه وبخاصة في المناطق الحضرية الكبيرة.
- التعامل مع أقصى التغيرات المناخية وبخاصة الجفاف.
- توفير المياه للمناطق الريفية وشبه الحضرية.
- زيادة الطلب للسكان والسعي للاطلاع عن نوعية المياه.
- زيادة أعداد العاملين عن الحد اللازم وإدارة الموارد البشرية.
- إدارة حاجة تحديث إدارة المؤسسة (SONEDE).
- تقليل تكلفة توفير الخدمة.
- استعادة التكلفة بالكامل للتعريفات واللوائح المرتبطة.
- تحديث/إعادة تأهيل والتوسع في البنية التحتية القائمة.
- التمويل المستقبلي للقطاع.
- زيادة الاستقلالية وأدوات الإدارة.
- التأخير في فترات تنفيذ المشروع.
- التعويض لتأخير التنفيذ للطرق الجديدة لتكنولوجيا المعلومات وأدوات الإدارة الجديدة.

الصرف الصحي

- التوسع في مناطق تقديم الخدمة إلى البلدات الصغيرة حيث التكلفة أعلى من العائدات.
- إعادة تأهيل والتوسع في البنية التحتية للصرف الصحي، على سبيل المثال محطات معالجة مياه الصرف الصحي ومحطات الضخ.
- مشاكل الزيادة عن الحد في أعداد الموظفين.
- التأخير في تنفيذ المشروعات التي تعوق مرحلة المشروعات القريبة، والتي قد تؤكد الاستخدام الأفضل للموارد المالية.
- تحديث إدارة المرفق (ONAS).
- استرداد والإشراف على التعريفة/التكلفة.
- تقديم الخدمة بأقل تكلفة.

مشاركة المواطنين والإدارة المتكاملة للموارد المائية

طبقت تونس نهج الإدارة المتكاملة للموارد المائية منذ عام ٢٠٠٠ (IWRM)، بعدما انتهت من عدد كبير من الهياكل الأساسية للتحكم في المياه بين الأعوام ١٩٩٠ و٢٠٠٠. فتلك الاستثمارات تم تنفيذها كجزء من الاستراتيجية الوطنية لتعبئة موارد المياه وتحسين الشبكات، التي من خلالها بنت الحكومة ٢١ سداً، و٢٠٣ سداً جبلياً، و٥٨٠ بركة تجميع صغيرة، معبئة ٨٥٪ من موارد المياه المحتملة في البلاد. بحيث يكون الهدف الرئيسي للإدارة المتكاملة للموارد المائية هو تحقيق استخدام للمياه أكثر كفاءة، وتعزيز إدارة

الطلب، وإصلاح التعريفات، وتشجيع الشراكات بين القطاعين العام والخاص، وتعزيز الأطر التنظيمية لحماية البيئة. فالإدارة المتكاملة للموارد المائية سوف تتضمن مشاركة أكثر توازناً من قبل الدولة والمستخدمين النهائيين، وحماية أكبر للموارد المائية لتقليل الضرر البيئي وتحسين المكاسب الإجتماعية والإقتصادية من استخدام المياه. والإطار ١٠,٥ يلخص الأهداف الأساسية من نظام الإدارة المتكاملة للموارد المائية في تونس.

الاطار ١٠,٥ أهداف الإدارة المتكاملة للموارد المائية في تونس

- الاستمرار في تعبئة موارد مائية جديدة.
- الاستفادة من موارد المياه غير التقليدية.
- تحسين كفاءة البنية التحتية وتوفير المياه.
- التحكم في نوعية المياه، الحفاظ على الموارد وحماية البيئة والنظم البيئية.
- تقليل تأثير الظواهر الشديدة (الفيضانات و الجفاف).
- تحسين نظم تجميع البيانات، توسيع إتاحة فرص المستخدمين للحصول على المعلومات.
- تشجيع إقامة الشراكات بين القطاعين العام والخاص.
- تصميم وإنفاذ الأدوات القانونية والمؤسسات الحاكمة للمياه وتنمية قدراتهم.
- البحث عن مصادر مبتكرة ومتنوعة للتمويل.

منذ عام ٢٠٠١، ساعد مشروعان للاستثمار في قطاع المياه (PISEAU 1 and 2) تونس على تحقيق أهدافها في الإدارة المتكاملة للموارد المائية، موجهان نحو الري وإدارة المياه الجوفية والحفاظ على المياه وحماية البيئة، والحصول على مياه الشرب في المناطق الريفية وبناء القدرات المؤسسية. فقد قام المشغلون والإدارة العامة للهندسة الريفية واستغلال المياه بقياس الطلب على المياه الاقليمية، وقاموا بوضع تدابير على المدى الطويل والمتوسط لضمان رؤية واضحة للقطاع. ومن خلال خطط خمسية ناجحة متعاقبة، قامت الادارة والمشغلون بتحسين الأهداف الكمية الموجهة، وتعبئة الموارد المائية والاستفادة المثلى من الاستثمار.

وكجزء من التحول نحو الإدارة المتكاملة للموارد المائية، فإن الحكومة التونسية قد أشركت المواطنين وأصحاب المصلحة المحليين في عمليات صنع القرار وتصميم سياسات المياه. فوزارة الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري قد بدأت حواراً بين الوكالات الحكومية

المسئولة عن إدارة المياه ومستخدمي المياه. وقد أسست آليات للتنسيق والتشاور مع مستخدمي المياه لادماج مصالحهم في عملية القرار. كما كان المجتمع المدني أيضاً شريكاً أساسياً في ذلك الجهد من خلال منظمات مثل Association de la conservation des eaux, Association de desalement des eaux, Association de recherché et d'etudes de la memoire de Sousse , Association du festival de l'eau.

فتلك المنظمات تقوم ببناء الوعي على المستوى المحلي، وتدعم إدارة وحفاظ وحماية موارد المياه الفعالة.

وعلى الرغم من إن المرأة هي المستخدم الأساسي للمياه وإدارتها في المنزل والمجتمع، إلا إنه تم استبعادها باستمرار من عملية صنع القرار والتخطيط في منطقة الـ «مينا».

عندما تفشل الجهات الحاكمة في إدراك حاجة النساء الخاصة، ومساهمتها تجاه استخدام موارد المياه وإدارتها، فإن البرامج والسياسات تتجاهل الأبعاد الخاصة بالنوع الإجتماعي، ولا تعكس واقع المرأة ومشاكلها وأولوياتها.

إن تعميم مراعاة المنظور النوعي في موارد المياه غير محدد بشكل جيد بعدة دول في منطقة الـ «مينا»، ويتسم بنقص الأهداف الواضحة للمساواة بين الجنسين، وتحليل النوع الإجتماعي، والموارد والقدرات، الرصد ورفع التقارير، الأدوات والحوار٥. فالتفاوت الإجتماعي والإقتصادي بين الرجال والنساء، وغياب استراتيچيات الشمول لمراعاة أراء المرأة في تخطيط وتنفيذ مشروعات المياه، وإدماج المرأة بطريقة غير منهجية في إدارة موارد المياه، والاشتراك المحدود للنساء في عمليات صنع قرار المياه وصيانتها، واختلال التوازن بين الجنسين بين منظمات المياه بالأخص وفي المجتمع على وجه العموم، كلها مشكلات بحاجة إلى الحل.

وقد أدمجت مبادرة تونس للإدارة المتكاملة للموارد المائية، النوع الإجتماعي في تنفيذاتها، مدركة العلاقة بين المياه والظروف الإجتماعية والإقتصادية للمرأة وبخاصة بين الفقراء. وهناك ٩ مؤسسات حكومية قد انضمت إلى مركز المرأة العربية للتدريب والبحوث CAWTAR. وهذا المركز مناصر إقليمي لمشاكل النوع الإجتماعي في العالم العربي، ومقره في تونس. وقد أنشئ المركز في عام ١٩٩٣، ويعمل على تمكين المرأة العربية، وبناء رأس المال الإجتماعي للإدارة الرشيدة والرخاء في المنطقة. فمهمته الرئيسية هي توليد المعرفة وتحسين قدرات المؤسسات العربية لاستخدامها لتمكين المرأة العربية واستخدام حقوقها للمشاركة في تنمية مجتمعاتهن. فالمركز يدرك الربط بين الإدارة العامة المياه الضعيفة، والفقر المستمر وعدم الحصول على المياه الكافية للفئات الضعيفة، والتي تعوق جميعها معاً تنمية المجتمع. فالإدارة العامة المياه المعدلة يمكن أن تؤدي إلى التنمية

المنصفة لموارد المياه والحصول عليها من قبل الجميع، وبخاصة إذا لم تتجاهل الأبعاد الجنسانية للمياه.

يمكن تعزيز الإدارة العامة المياه العادلة والفعالة عن طريق:

- إدماج الأبعاد الجنسانية في السياسات، والمشروعات، والبرامج المتعلقة بإدارة المياه.
- ضمان تمثيل المرأة في آليات صنع القرارت الشمولية.
- استخدام مناهج التخطيط التشاورية.
- تحديد وإدماج التحليل المراعي للمنظور النوعي في سياسات التنمية.

فالإنصاف الإجتماعي والفاعلية الإقتصادية يمكن فقط تحقيقهما بمراعاة احتياجات النساء والرجال في كل مرحلة من مراحل عملية إدارة المياه، ومن قبل جميع أصحاب المصلحة (المستخدمون النهائيون، المخططون، و صانعو القرارات).

في عام ٢٠٠٨، أطلق مركز المرأة العربية للتدريب والبحوث مشروعاً تجريبياً لتعزيز دور المرأة في الوظائف الادارية، ووضع بيانات أفضل ومؤشرات تقدم في ذلك المجال، ولمساعدة منظمة الأغذية والزراعة للامم المتحدة، في وضع أدوات منهجية لتجميع المؤشرات المراعية للمنظور النوعي في إدارة المياه في شمال إفريقيا، وخصوصاً في الزراعة. فتلك المبادرة سوف تعطي بيانات مصنفة حسب الجنس، والسن، والعرق وكل المتغيرات الإجتماعية والإقتصادية الأخرى المتعلقة بالمشروع أو سياق البرنامج. وذلك سوف يساعد على تعميم مراعاة المنظور النوعي في التخطيط والتنفيذ، والأكثر أهمية في رصد وتقييم أنشطة المياه. فسد فجوة المعرفة الخاصة بالنوع الإجتماعي في برمجة المياه سوف يساعد على رصد التقدم تجاه المساواة بين النوع الإجتماعي في القطاع. وسوف تقوم أيضاً بتقديم مشروعات وبرامج أكثر كفاءة واستدامة.

وهناك مبادرات أخرى لمركز المرأة العربية للتدريب والبحوث في منطقة البحر المتوسط، وهى تتضمن تشجيع الحوار على مستوى البلاد، وبناء هياكل تنسيق لتعزيز السياسات المراعية للمنظور الجنساني، وخلق قاعدة المعرفة العامة، وعلى سبيل مثال، تجمع ورش العمل الاقليمية أصحاب المصلحة المهتمين لمشاركة الممارسات الجيدة الخاصة بالنوع الإجتماعي في إدارة المياه وبخاصة في الزراعة. فالتقارير المجمعة للمعرفة المتاحة توفر المدخلات لنظام المعلومات العالمي (AQUASTAT)، المدعوم من المواقع الإلكترونية العالمية والإقليمية. فالحاجة لتنسيق ونشر المعلومات على المستوى الوطني، قد أدت إلى إنشاء عدة جهات تنسيق وطنية مركزية في جنوب أوروبا ودول منطقة البحر الأبيض المتوسط، متضمنة مركزاً في تونس.

الخطوات التالية

وعلى الرغم من التقدم، فإن القدرة المحلية للنساء متضمنة منظماتهم، ومازالت بحاجة ليتم بناؤها للسماح لهن بأن يصبحن مستخدمات فعّالات ومساهمات نشيطات للتخطيط وتطبيق السياسة في المناطق الريفية، وحيث تكون مثل تلك المشاكل قائمة، فعدد قليل من النساء من النشطاء في جمعيات مستخدمي المياه ورابطات المياه، وذلك نتيجة لتحديد ملكية الأراضي للنساء في دول الـ «مينا». فأنشطة قطاعات المياه، مثل الري، يمكن أن تدر دخلاً مباشراً للنساء ومساعدتهن على توفير وراسملة وشراء الممتلكات المحلية. كما أن تعزيز تمثيل المرأة في عمليات أصحاب المصلحة، سوف يقود خدمات إدارة المياه المحسنة.

١٠.٧ الاستنتاجات

التحديات الأساسية للإدارة العامة للمياه في منطقة الـ «مينا»

مع نمو أعداد السكان واقتصادات دول الـ «مينا»، فإن نطاق جهود إدارة المياه قد زاد هو الآخر بناء على ذلك. فقد تم تحقيق تقدم كبير في ضمان توفير وتحسين إدارة موارد المياه في عدة دول. ومع حلول البناء الحديث وتكنولوچيات المعالجة، فإن نطاق المنظمات والاستثمار قد زاد زيادة كبيرة. وقد لعب القطاع العام دوراً رائداً في إدارة برامج استثمارات هائلة.

وعلى الرغم من أن دراسات الحالة أثبتت حدوث تقدم مثير للإعجاب، إلا إن التحديات التي تواجه إدارة المياه في المنطقة مازالت مخيفة. فقد تم التشديد على ذلك مؤخراً من قبل مبادرة الشراكة العالمية في مجال المياه في منطقة البحر الأبيض المتوسط (GW، ٢٠٠٨)، والتي قدمت الملاحظات الآتية:

- تم وضع سياسات لاستدامة إدارة المياه، ولكنها تواجه عوائق كبيرة في تنفيذها، وهناك نقص في أدوات الرصد.
- التشريعات واللوائح مازالت بحاجة إلى التعزيز والانفاذ، للوفاء بالتحديات الحالية والمستقبلية. وفي عدة دول، الإطاران القانوني والتنظيمي مازالا غير كافيين، وهناك حاجة لتقديم دعم مالي وفني أفضل للمياه.
- تعدد مؤسسات المياه المتداخلة تواصل تعقيد قطاع الادارة، والذي يعوق صانعي السياسات من إحداث توازن مناسب بين توافر المياه من مصادر متنوعة، وبين طلبات المستخدمين المتنوعين.

- تأسيس وصيانة الإدارة العامة «لمياه رشيدة» هي عملية طويلة ومكلفة. إن وضع خطط وطنية ومحلية، ووضع وتشغيل آليات تنسيق ومؤسسات جديدة على المستوى الوطني والمحلي/مستوى مستجمعات المياه، التدريب وبناء القدرات، ومشاورة أصحاب المصلحة، إلخ.. كل ذلك قد يبلغ ببساطة عدة ملايين من اليورو. غير إن كل العروض قد أظهرت أن تحقيق مكاسب من مثل ذلك الاستثمار ستكون عديدة للبلد المحدد، وعندما تكون المياه مشتركة، فالمكاسب تعود أيضاً على دول الجوار.
- مازال الفساد من أقل المشاكل التي تتم معالجتها في قطاع المياه. إن عرضاً من أعراض عجز الإدارة في كل من مجالي القطاعين العام والخاص، بمثابة حرب فعالة ضد ذلك العدو العنيد، تتطلب تدابير تتخطى التنظيم والتطبيق لمعالجة مشاكل النزاهة الأساسية للتنمية المنصفة والمستدامة.
- مسألة بناء القدرات والتدريب وتنمية المهارات ستكون لازمة للوفاء بالتحديات الحالية والمستقبلية. يجب الاهتمام أكثر ببناء القدرات الفنية للمؤسسات المشاركة في صياغة ورصد خطط الادارة المتكاملة للمياه الوطنية والمحلية، وبخاصة على المستوى المحلي.
- الحصول على البيانات ذات الموثوقية وتبادل المعلومات أمر ضروري ولازم، لتخطي فجوة المعلومات. وفي معظم الحالات تجميع البيانات وبرامج الرصد يتم تنفيذها من قبل هيئات متنوعة بدون تنسيق وتكامل. كما أن الحصول على تقاسم البيانات والمعلومات يتطلب أيضاً أن يكون قائماً على الآليات الحالية (النظم الدولية، وقواعد البيانات، إلخ...)
- يجب العمل على زيادة تعزيز مشاركة الفاعلين المحليين في إدارة المياه. فإنه ما لم تشترك كل الهيئات وأصحاب المصلحة في عمليات مهيكلة ومشاركة ذات معنى لوضع ورصد الخطط والسياسات الوطنية، فلن تنجح إدارة المياه المستدامة. فالمشاركة تساعد على ضمان تدعيم أصحاب المصلحة لتدابير مأخوذة لمعالجة مشاكل المياه، ولإيجاد الحلول الأكثر فاعلية وكفاءة من خلال استخدام الخبرة والمعرفة المحلية، وحل النزاعات المحتملة قبل اتخاذ القرارات.

فالحلول المحتملة لمشاكل المياه في المنطقة معروفة جيداً، ولكن لم يتم تنفيذها بسبب القيود في الاقتصاد السياسي الأشمل. حيث إنه يوجد ثروة من التقارير الفنية التي تحتوي على خطط التنمية، والاستراتيچيات المالية، والتحاليل القانونية، وتوصيات السياسات لكل بلد في منطقة الـ «مينا» وللمنطقة ككل. غير إن معظمها تظل قابعة على رفوف الوزراء، نظراً لعدم إمكانية تنفيذها سياسياً. فصانعو السياسات يدركون بإن تكلفة عمليات الاصلاح

تفوق المكاسب، على الأقل على المدى القصير. والسؤال الهام هو كيفية إقامة ظروف إيجابية لتيسير تنفيذ مثل ذلك الاصلاح.

نحو مزيد من الإدارة المائية الفعالة تقتضي السمات الجوهرية لقطاع المياه إتباع الحكومة لنهج متعدد المجالات والتطبيقات يمكنها من أن تصل إلى أصحاب المصلحة، والمواطنين والشركات. فالمياه ليست قطاعا منعزلا، ولكنها جزء من نظم إقتصادية واجتماعية وطبيعية أوسع، تتضمن الزراعة، والتجارة، والطاقة، والعقارات، المالية، والحماية الإجتماعية وهكذا. فالتغييرات في تلك النظم الواسعة قد يكون لديها تأثير أكبر على إدارة المياه من العمل داخل القطاع. فيجب تصميم وتنفيذ إصلاحات المياه بتفهم كامل لتغير حقائق الاقتصاد السياسي. فبمشاركة صانعي القرارات غير المتعلقة بالماء، ممثلين عن القطاعات المذكورة أعلاه في عملية إصلاح قطاع المياه قد يزداد الفهم وينفتح مجال جديد للشراكات والعمل.

وسوف تحتاج عمليات إصلاح المياه إلى مؤيدين سياسيين، أن أيضاً إلى فنيين ليقدموا ويقودوا النموذج الجديد المتكامل للمياه. وقد أظهرت الخبرة إن التغيير التدريجي يحدث في العموم نتائج أكثر استدامة، أكثر من المحاولات لإصلاح النظام بأكمله مرة واحدة. غير إن المنهجيات التي كان لها نتائج ملموسة قد بدأت بالتركيز على التحديات الخاصة بالمياه على كل من المستويين الوطني والمحلي.

بينما تحاول كل بلد في منطقة الـ «مينا» معالجة مشاكلها الخاصة بالمياه وفقاً لاحتياجاتها المحلية، فقد تكون هناك مكاسب هائلة من تفهم مشترك، ورؤية مشتركة واستراتيچية على مستوى بلاد البحر الأبيض المتوسط لإدارة موارد المياه، وبخاصة حين تضمينها الإدارة العامة المياه. فالمبادرات المتنوعة القائمة حالياً (على سبيل المثال، الشراكة العالمية للمياه بمنطقة البحر الأبيض المتوسط) تعمل على المشاكل ذات الصلة والتي توفر مساعدة هامة للعمليات الوطنية والإقليمية، وقد تساعد بطريقة كبيرة على وضع وتنفيذ استراتيچية ثابتة على كل من جانبي البحر الأبيض المتوسط.

وثمة دور كامل لدول الـ «مينا» على المستوى الاقليمي قد يتضمن عدة خطوات: وضع نظام معلومات شامل ومفصل باللغة العربية على سياسات المياه، التوسع في البحوث العلمية والتكنولوچيات الحديثة، إقرار التأثيرات المناخية على الموارد المالية، زيادة القدرات الفنية في المجالات المختلفة المتعلقة بقطاع المياه، وكذلك زيادة الوعي بالمياه والبيئة لكل المواطنين، وتأسيس الشراكات بين القطاعين العام والخاص لإدارة المياه. فإدراك تلك الأهداف وتنفيذ تلك الاستراتيچيات تظل مسئولية القطاع العام، ولكنها تعتمد على فعالية القطاع الخاص والمجتمع المدني، وفي النهاية كل مواطن.

ملاحظات

١. المادة رقم ١ نصت على « اتحاد أحواض الأنهار المنتمي لنقابة، سوف يتم إنشاؤه في كل أحواض الأنهار التي تعلن فيها الحكومة ضرورتها، أو التي على الأقل ٧٠٪ من مصالحها الزراعية والصناعية تأثرت باستخدام تدفق المياه «.

٢. بإستثناء بعض المناطق الحضرية (مدن القاهرة والأسكندرية وقناة السويس)، والتي مسئولة عنها شركة مياه الشرب والصرف الصحي بالقاهرة والاسكندرية CAPWO.

٣. ارجع للموقع الالكتروني www.sonede.com.tn

٤. «نزح المياه» هو إزالة المياه من مادة صلبة، أو من الأرض من خلال التصنيف الرطب وقوة الطرد المركزية والترشيح، أو أي عمليات فصل السوائل من المواد الصلبة بطرق مماثلة.

٥. فالنوع الإجتماعي تشير إلى الأدوار والمسئوليات للرجال والنساء والعلاقة بينهم. فتلك الأدوار المحددة اجتماعياً تتأثر بالعوامل التاريخية، والدينية، والإقتصادية والثقافية والعرقية.

المراجع

European Union Water Initiative (EUWI) (2009a), Integrated Water Resources Management: Overview of MEDA Countries, EUWI, MED EUWI Secretariat, Athens.

EUWI (2009b), Annual Report, MED EUWI Secretariat, Athens.

EUWI (2009c), Development of a Financing Strategy for the Water Supply and Sanitation Sector in Egypt, MED EUWI Secretariat, Athens.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2009), The State of Food and Agriculture, FAO, Rome.

Global Water Partnership (GWP) (2008), Water Governance in the Mediterranean, MED

EUWI Secretariat, Athens. Hall, D. and E. Lobina (2002), The Water Multinationals 2002 – Financial and Other Problems, PSIRU reports, Business School, University of Greenwich.

OECD (2008a), OECD Private Sector Participation in Water Infrastructure Principles: Checklist for Public Action, OECD, Paris.

OECD (2008b), Private Sector Participation and Regulatory Reform in Water Supply: The Southern Mediterranean Experience, OECD, Paris.

OECD (2010, forthcoming), Water Governance across Levels of Government, OECD, Paris. Perard, E. (2008), «Private Sector Participation and Regulatory Reform in Water Supply:

The Southern Mediterranean Experience», OECD Development Centre Working Paper, No. 265, OECD, Paris. Société Nationale d'Exploitation et de Distribution des Eaux (SONEDE) (1999), Étude du développement de la sous-traitance, SONEDE, Tunis.

United Nations Development Program (UNDP) (2006), Reaching the Poorest: Rural Water Supply in Morocco, UNDP, New York. Water and Sanitation Program (WSP) and Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF) (2009), Water Utilities in Africa: Case Studies of Transformation and Market Access, WSP, Nairobi, available at www.wsp.org/userfiles/file/Water_Utilities_Africa.pdf.

World Water Council (2009), Politics Gets into Water, Triennial Report 2006-2009, World Water Council, Marseilles, Franceالاستنتاج: الخطوة التالية لبرنامج الإدارة الرشيدة الخاص بدول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الـ «مينا» ومنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية ، إلى أين ؟

الاستنتاج:
إلى أين تقودنا الخطوة التالية لبرنامج الإدارة الرشيدة الخاص بدول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الـ «مينا» ومنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية ؟ وما هي الدروس المستفادة من تقرير عملية إصلاح الإدارة العامة للـ «مينا» ؟

الواقع أن هذا التقرير، يدلل على أن حكومات منطقة الـ«مينا» تحرز بالفعل تقدماً نحو إدارة أكثر فعالية وشفافية ومساءلة. ورغم أن بعض الحكومات تتقدم بسرعة أكبر من غيرها، إلا أن كل دولة قد أقرت التدابير اللازمة لتحسين إدارة المالية العامة لبناء خدمة مدنية أكثر إنتاجية، ومن أجل تعزيز سيادة القانون، ولتحسين قدرات صنع السياسات. وهى بأداء هذا الدور، تكون قد خاضت في العديد من المجالات التي كانت – حتى الآونة الأخيرة– غير مفتوحة للنقاش، مثل النزاهة والمساواة بين الجنسين والتشاور النشط مع المواطنين.

وعلى وجه العموم، يمكن القول إن عمليات إصلاح الإدارة العامة في العقد الأول من القرن الواحد والعشرين قد ركزت في المقام الأول على وضع اللبنات الأساسية الملائمة لحكومات فعالة وكفء ومستجيبة (ومتعاونة). فبرامج الإصلاح من المغرب إلى دول الخليج قد عززت محور الحكومة عن طريق تحسين أدوات الإدارة المالية العامة وزيادة القدرة على الإدارة المالية، وذلك من خلال تحديث الخدمات العامة من أجل زيادة المرونة والمساءلة، وتعزيز سيادة القانون عن طريق تحسين صياغة القوانين والتبسيط الإداري وتعزيز القدرات المؤسسية. فالحكومات في كل بلد يجب أن تعمل على الحفاظ على تلك النظم الأساسية وتعزيزها.

وقد اتخذت حكومات الـ «مينا» أيضاً خطوات لتحسين خدمات المواطنين. فقد استخدمت تكنولوجيا المعلومات والحكومة الإلكترونية لإيجاد سبل جديدة للعمل مع المواطنين. وقد تناولت تحديات قديمة، مثل تحسين إدارة الموارد المائية المحددة في المنطقة. كما أنها استغلت الخبرات والموارد المالية للقطاع الخاص لتقديم الخدمات الحضرية للمواطنين،

والخدمات الأخرى مثل الطاقة والبنية التحتية، وذلك من خلال إقامة جسور الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

وحيث إن إقتصاديات المنطقة والمجتمعات قد أصبحت أكثر اندماجاً في السياق العالمي، فقد أدركت الحكومات أن ضعف الادارة يشكل عائقاً أمام النمو الإقتصادي. ولهذا حددت أن تحقيق أفضل إدارة للقطاع العام يُعد ركيزة رئيسية لاقتصاد أكثر قدرة على المنافسة، والذي يمكن من خلاله أن يوفر فرص عمل لملايين من الشباب الوافد لسوق العمل في المنطقة، ويمكن أن يجتذب الاستثمارات الأجنبية، ويدعم نمو الشركات المحلية.

وقد توصل هذا التقرير إلى نتيجة أساسية، وهى أن قادة المنطقة يدركون الآن بالفعل وجود صلة مباشرة بين الإدارة العامة الرشيدة وتحسين حياة مواطنيها. فالمحرك لتعجيل وتيرة النمو الإقتصادي كان الدافع الأول لعملية إصلاح الإدارة، ولكن حكومات الـ «مينا» تقوم بعمل الروابط بشكل متزايد بين تعزيز النزاهة والعدل والمساءلة والشفافية من جهة، والقيام بعمل أفضل في تلبية احتياجات المواطنين لنوعية تعليم ورعاية صحية عالية، ومن أجل بيئة أكثر أمناً ونظافة وحكومة مستجيبة (تتعاون) من جهة أخرى.

فالإنصاف والاستدامة بالتالي أصبحا من العوامل المهمة على نحو متزايد لإدارة عامة أفضل في العقد الثاني من القرن الواحد والعشرين وما بعده. وبالفعل تم البدء في إجراء معالجة لبعض أصعب التحديات: ضمان المساواة للمرأة داخل المجتمع وداخل الحكومة، واستدامة الماء والهواء والأرض لتوفير احتياجات أجيال الحاضر والمستقبل، ومكافحة الفساد لضمان شفافية الحكومة ومساءلتها، وقدرتها على تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين من جميع مناحى الحياة.

فكيف يمكن أن يبنى على المكاسب الحقيقية التي تحققت في العقد السابق من أجل تحسين الخدمات المقدمة للمواطن في العقد الثاني؟

إن التجارب التي تم ذكرها في هذا التقرير تشير إلى أربع استراتيجيات للمضي قدماً:

١. اتخاذ منهجيات الحكومة بكامل تطبيقاتها: حيث بدأت بقيادة من قبل مكاتب رؤساء الوزرات ووزارات المالية، فجهود عمليات إصلاح الـ «مينا» قد تعدت إلى ما بعد مرحلة المشروع التجريبي. والوقت أضحى الآن مناسباً لتعميق الارتباط مع الوزارات المعنية؛ التعليم والصحة والإسكان والتجارة وغيرها، وتقديم المساعدة والدعم للنظام القضائي والتشريعي لفروع الحكومة، لتوسيع عملية الإصلاح، واستغلال المكاسب التي تحققت حتى تاريخه.

٢. إقرار منظور متمحور حول المواطن: فعمليات الإصلاح الناجحة في منطقة الـ «مينا» قد أشركت في كثير من الأحيان أصحاب المصلحة داخل وخارج الحكومة للتشاور معهم ؛ فاتخاذهم كشركاء في البحث عن حلول من خلال عملية التجريب، والتوسع التدريجي للنماذج الناجحة من خلال التعاون في مختلف القطاعات، هذا النهج الناجح يمكن تعزيزه من خلال الالتحام مع المواطنين ووضعهم في محورعملية إصلاح. ويستطيع المجتمع المدني أن يلعب دوراً في هذه العملية، وكذلك القطاع الخاص، ولكن مفتاح النجاح من المحتمل التدليل عليه في ترسيخ العلاقة بين موظفي الحكومة والمواطنين، على أساس من الثقة والأهداف الوطنية المشتركة.

٣. استخدام التحليل القائم على الأدلة لتوجيه السياسة العامة: إن مبادرة الإدارة من أجل التنمية قد كيفت بنجاح نماذج منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية الراسخة لخلق أدوات لدعم عملية الإصلاح، ومن أبرزها دراسات التعلم المشترك. فالمنهجيات الأخرى لمنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية مثل الحكومة في وهلة* يمكن أن تساعد أيضاً في تشكيل سياسة مستندة إلى وجود صورة كاملة ودقيقة عن الأوضاع الراهنة. ولاستخدام هذه الأدوات القائمة على الأدلة على نحو فعال، فالمنطقة تحتاج إلى ثلاثة مصادر: أ) معلومات مفصلة عن أداء الحكومة واحتياجات المواطنين. ب) القدرة التحليلية لتحويل هذه المعلومات إلى سياسات واقعية وبرامج وأدوات السياسة العامة. (ج) الإرادة السياسية للانخراط المطرد في حل المشاكل مع كل من العاطفة والموضوعية.

٤. مبادرات التمكين على المستوى المحلي: فالتغيير على المستوى المركزي ضروري ولكنه ليس كافياً من أجل سد فجوة الأداء. فسواء اختارت الحكومات تحقيق اللامركزية أم لا، فعملية إصلاح الادارة يجب أن تتعامل مع الإدارة المحلية، حيث هي المكان الذي يحصل منه المواطنون على معظم الخدمات الأساسية، وحيث يتم إشراكهم بشكل مباشر. فالتنمية المحلية الإقتصادية والإجتماعية أمر أساسي لتحقيق التقدم على المستوى الوطني، سواء من خلال التعاون مع المجتمع المدني والقطاع الخاص، ومع المواطنين من دول منطقة الـ «مينا» المتنامية، أو مع مسئولين حكوميين على المستوى المحلي والعاملين المعنيين.

فالتقدم الذى تم إحرازه في العقد الماضي لا بأس به، لا سيما في ضوء عجز المنطقة المتراكم عن الإدارة الرشيدة بعد عقود من عدم كفاية الاستثمار في النظم العامة. غير إن حكومات دول المنطقة لا تستطيع الاعتماد على هذه الإنجازات في وقت لا يزال يتعين القيام بالكثير فيه. وهذا التقرير يدل على أن المنطقة لديها القدرة على عمليات الإصلاح. فالتقدم الذي أحرزه بلد تلو الآخر على مدى العقد الماضي يفتح الباب أمام المزيد والمزيد

من التقدم السريع في العقد المقبل، حيث يتمثل التحدي الآن في المضي قدماً من خلال هذا الباب وتعزيز قوة الدفع من أجل عمليات الإصلاح. فمبادرة دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الـ «مينا» ومنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية سوف تلازم دول المنطقة في تلك المرحلة المقبلة الحرجة.

انظر www.oecd.org/gov/indicators/govataglance

الملحق أ

تفاصيل دراسات الحالة الواردة في هذا التقرير

الفصل والموضوع	البحرين	مصر	الأردن	لبنان	المغرب	السلطة الوطنية الفلسطينية	تونس	الامارات العربية المتحدة	اليمن
٢-إصلاح إدارة الموارد البشرية	• النموذج القائم على الجدارة	• زيادة تفويض عمليات صنع القرار في الموارد البشرية • إعادة هيكلة تصنيف الوظائف • الأدوات لتحسين تخطيط القوى العاملة			نظام تخطيط القوى العاملة المتكامل تصنيفات الوظائف الجديدة		عملية التشاور الوطني للتشريع الجديد التي تدمج سياسات إدارة الأداء		
٣-الادارة المحسنة للماليات العامة		• إنشاء المعهد الإقليمي نللتدريب على المالية العامة	• إلغاء الدعم على المنتجات البترولية والغذائية مع تدابير تكميلية لاستيعاب التأثير الإجتماعي		الميزانية القائمة على الأداء		مراجعة إدارة الدين		

الفصل والموضوع	البحرين	مصر	الأردن	لبنان	المغرب	السلطة الوطنية الفلسطينية	تونس	الامارات العربية المتحدة	اليمن
٤-النزاهة في القطاع العام			مدونة السلوك لموظفي الخدمة المدنية		نظام مشتريات جديد ذو شفافية				إصلاح المشتريات العامة باستخدام مدونة السلوك
٥-جودة تنظيم عالية وصياغة القانون		عملية الإصلاح المصرية وأنشطة التنمية (إرادة)	إنشاء قاعدتين للبيانات، واحدة من قبل الحكومة والأخرى من قبل القطاع الخاص			إنشاء خطة منهجية لاعداد تشريع للحكومة (اللجنة الوطنية العليا للخطة التشريعية –خطة ٢٠٠٧)	خطة التنمية الوطنية الحادية عشر (٢٠٠٧–٢٠١١): تحسين مناخ الأعمال من خلال تحديث القوانين واللوائح والاستثمار في تدريب المتخصصين القانونيين في الوزارات		

الفصل والموضوع	البحرين	مصر	الأردن	لبنان	المغرب	السلطة الوطنية الفلسطينية	تونس	الامارات العربية المتحدة	اليمن
٦- التبسيط الاداري	إنشاءالتالي: ديوان الخدمة المدنية مركز البحرين للمستثمرين نظام الشباك الواحد في المحليات موقع الكتروني مركزي			الوحدة الجديدة للتبسيط الاداري			عملية إعادة الهندسة من خلال استراتيجية وطنية للتنمية الادارية عملية إصلاح لالغاء التراخيص والتصاريح التقليدية المركز الاقليمي للخبرة المعنية بجودة التنظيم		

الفصل والموضوع	البحرين	مصر	الأردن	لبنان	المغرب	السلطة الوطنية الفلسطينية	تونس	الامارات العربية المتحدة	اليمن
٧-الحكومة الالكترونية	المساعدة لجعل الجمهور متقبل لاستخدام خدمات الحكومة الالكترونية	وظائف المكاتب الخلفية لادارات الحكومة	نظام المحاسبة المالية لوزارة المالية الاردنية		خطة خمسية جديدة واضعة الحكومة الالكترونية في سياق أوسع لدعم صناعة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات			مخطط تسجيل الشركات من قبل دائرة التنمية الإقتصادية	
٨-استخدام الشراكات بين القطاعين العام والخاص			إطار قانوني خاص للشراكات بين القطاعين العام والخاص إنشاء مجلس التخاصية الهيئة التنفيذية للتخاصية				إطار قانوني جديد للشراكات بين القطاعين العام والخاص في عام ٢٠٠٨ إنشاء لجنة الامتيازات داخل مجلس الوزراء		

الفصل والموضوع	البحرين	مصر	الأردن	لبنان	المغرب	السلطة الوطنية الفلسطينية	تونس	الامارات العربية المتحدة	اليمن
٩-النهج الجنسانية في الادارة العامة	استخدام الآليات المؤسسية والقضائية لتقديم تحليل المساواة بين الجنسين والميزانية المراعية للمنظور الجنساني				عملية الميزانية المراعية للمنظور الجنساني، وممارسات التوظيف وصنع القرار		تحويل النظام القانوني وخدمات القطاع العام		

الفصل والموضوع	البحرين	مصر	الأردن	لبنان	المغرب	السلطة الوطنية الفلسطينية	تونس	الامارات العربية المتحدة	اليمن
١٠-إدارة المياه	الإدارة المتكاملة للموارد المائية الخطة الاستراتيجية وتوجهات استراتيجية في المدى القصير والمتوسط والطويل	الاصلاح التنظيمي لتعزيز مشاركة القطاع الخاص الشراكة بين القطاعين العام والخاص			٩ منظمات لاحواض الانهار لادارة المياه الادارة على المستوى الاقليمي	خطة المياه الوطنية عام ٢٠٠٠ قانون الماء الشامل انشاء مجلس المياه	التحول نحو نموذج الإدارة المتكاملة للموارد المائية		

تقدم الإدارة العامة فى إطار إصلاح السياسات بدول منطقة الشرق الاوسط وشمال افريقيا

دراسات حالة حول إصلاح السياسات

يعمل برنامج الحوكمة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الـ «مينا» ومنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية منذ بدايته عام ٢٠٠٣ على دعم عملية إصلاح القطاع العام في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، فقد أسهم في تطوير أداء المؤسسات لتحقيق الإدارة الرشيدة من خلال مراجعة وإصلاح السياسات.

ماهي القوة المحركة من وراء سياسات الإصلاح في الـ «مينا» ؟

إن الحاجة إلى الإسراع من عملية التنمية الإقتصادية هي الباعث الأساسي لتلك العملية، ولكن تعمل حكومات الـ «مينا» بشكل متزايد على تنفيذ سياسات الإصلاح للارتقاء بأداءٍ القطاع العام ومواجهة احتياجات المواطنين من جودة التعليم والرعاية الصحية، إيجاد بيئة أكثر أمناً ونظافةٍ وحكومات أكثر شفافية وتجاوباً مع المواطنين. وستسهم كل من المساواة والاستدامة في تحقيق تقدماً في هذا المجال.

يلقي التقرير الضوء على ما تم إحرازه من تقدم في مجال الخدمة العامة في الـ «مينا» منذ عام ٢٠٠٥. كما إنه يراجع ما تم من إنجازات في تطبيق عملية إصلاح الإدارة العامة في التسع مجالات التالية: الموارد البشرية، الموازنة العامة، النزاهة، تنظيم وصياغة القوانين، التبسيط الإداري، الحكومة الالكترونية، الشراكات بين القطاعين العام والخاص، النوع الإجتماعي فضلاً عن إدارة الموارد المائية. كما يستعرض التقرير لدراسات حالة حول إصلاح السياسات الأساسية كما يبرز الخصائص المشتركة في المنطقة وكذا الأوضاع والظروف الخاصة في الـ «مينا» وإقتصادياتها.

تم نشر النسخة الأصلية تحت عنوان:
Progress in Public Management in the Middle East and North Africa: Case Studies on Policy Reform
(ISBN 9789264082069)، © ٢٠١٠
منظمة التعاون الإقتصادى والتنمية (OECD)، باريس.
نشرت الترجمة بالاتفاق مع منظمة التعاون الإقتصادى والتنمية (OECD). ليست ترجمة رسمية من قبل الـ (OECD).

OECD online bookshop – www.oecdbookshop.org
OECD e – library – www.sourceoecd.org
OECD title alerting service – www.oecd.org/oecddirect