



إدارة وتنظيم

مجموعة جلوبال فرانشايز للتدريب

البرنامج التدريبي  
الإدارة الحكومية في طور  
التنمية المعاصرة



ديوان الخدمة المدنية

## البرنامج التدريبي

الإدارة الحكومية في طور التنمية المعاصرة  
(الجزء الأول)

الدكتور/ أحمد بو زهر

## أولاً

### البنود .. و المحاور

#### عناصر الموضوع ...

” نحو حكومة جديدة ... ذات أداء أفضل و بتكلفة أقل ”

• ماذا يعنى لنا مفهوم : إعادة اختراع الحكومة :

#### *Re-inventing Government*

• أين تقع الإدارة الحكومية الكويتية من هذا المفهوم ؟ (تمرين)

- عناصر قوة أية إدارة حكومية (حوار حول حالة الإدارة الحكومية الكويتية).

- مواطن ضعف أى إدارة حكومية (حوار حول حالة الإدارة الحكومية الكويتية).

• المواصفات الـ ( ١٢ ) للإدارة الحكومية المتجددة

#### إعادة اختراع الحكومة *Re-inventing Government*

و سنعمد خلال هذا البرنامج إلى القيام بإسقاطات من هذا الموضوع على طبيعة عمل الوزارات

و الإدارات الحكومية فى دولة الكويت ، و علاقة ذلك كله ببعض المعايير الحاكمة و التى

تستخدم عادة فى قياس و تقييم الأداء الحكومى فى المنطقة.

كما سيتعرض البرنامج للمواصفات و الملامح المرجوة من أية حكومة تطمح لإعادة اختراع

نفسها (إن صح التعبير) تحت شعار:

حكومة ذات أداء أفضل ... و بتكلفة أقل

## ثانياً:

### بعض المفاهيم والمصطلحات

(١) ماذا يعنى مبدأ اختراع الحكومة :

إن إعادة اختراع الحكومة يعنى ببساطة : أن تدير الحكومة نفسها كما تدار الشركة ، فهو إذن مصطلح إيجابي فحواه أن الحكومة قادرة على النمو والتغيير والتطور والإنتاج والمنافسة العالمية.

وقد يحمل عنوان إعادة اختراع الحكومة *Re-inventing Government* من الإثارة والجرأة كل ما تحمله كلمة (إعادة الاختراع) من معنى لكن المتأمل فيما تسعى له العديد من الحكومات اليوم من محاولات فى إعادة هيكلتها وما تقوم به العديد من الإدارات الحكومية حالياً من جهود لإعادة اختراع آلياتها الحكومية القديمة ، يدرك بوضوح أن استخدام هذا المصطلح ليس تعبيراً مجازياً ؟ أو إثارة لغوية ... بل هو أداة تغيير وآلية تحرك.

(٢) ماذا يعنى لنا مفهوم : الإدارة الحكومية المتجددة :

لقد نقل مرة عن أحد قادة رحلات الاستكشاف العالميين أن المتعة الحقيقية فى رحلات الاستكشاف الجغرافية للعالم الجديد لا تكمن فى البحث عن أراضى جديدة، أو اكتشاف موارد جديدة، بل هى فى النظر إلى الأمور ... بعيون جديدة. والأمر ذاته ينطبق على الإدارة الحكومية ... فهى ليست شيئاً ثابتاً يستعصى على التغيير طالما أننا بدأنا ننظر إليها ( أى الإدارة الحكومية) نظرة مختلفة ومن زاوية جديدة.

وينقل عن ديفيد أوزبورن فى كتابه: (إعادة اختراع الحكومة من أنه إذا كانت الإدارة الحكومية مطالبة بالتطور فى كل الأوقات ، فإنها أحوج ما تكون إلى ذلك التطور عند محاولتها إعادة اختراع نفسها. ويضرب على ذلك مثلاً من الحكومية الفيدرالية الأمريكية، إذ يرى بأن عليها أن تسارع إلى النظر لذاتها من زاوية جديدة، وإلا فإنها لن تفيد من فرص العولمة المتاحة لها الآن والتي تتمثل فى :

- ⊗ انتهاء الحرب الباردة.
- ⊗ غياب الاتحاد السوفيتي.
- ⊗ تحرر أوروبا الشرقية.
- ⊗ توحيد أوروبا الغربية.
- ⊗ صيرورة آسيا القلب النابض للاقتصاد العالمي.

### (٣) ماذا يعنى لنا مصطلح : إعادة الهيكلة *Restructuring*

إن مصطلح إعادة الهيكلة يعتبر من المصطلحات المتداولة فى الأيام الأخيرة ويتعلق بالإصلاحات التى لا تقتصر فقط على إصلاحات الهياكل التنظيمية ولكن تمتد أيضا إلى الإصلاحات فى السياسات والتنظيم الإدارية والتشغيلية والممارسات الحكومية بصفة عامة، وباختصار فإن حركة إعادة الهيكلة تعكس المدخل الشامل للمجتمع والحكومة على عكس العديد من حركات الإصلاح التى تمت فى الفترات الماضية.

### (٤) بعض المصطلحات الأخرى ... ذات العلاقة :

#### القطاع الخاص *Private Sector* :

ويقصد به عادة، تلك الملكية والرقابة الخاصة بوسائل الإنتاج والتوزيع للسلع والخدمات، ويعتبر القطاع الخاص الصورة المقابلة للملكية والرقابة العامة (الحكومية) واليوم تقوم الحكومة من خلالها بتوفير التشريعات والقوانين والترتيبات الخاصة بدعم وتشجيع المشروعات الخاصة المرغوبة، كما أن القطاع الخاص يؤدي بعض وظائف الحكومة من خلال التعاقد. وغالبا ما يظل السوق تحت إشراف الحكومة وذلك من خلال توفير الرقابة على الممارسات الناتجة عن المنافسة غير العادلة أو عن سوء استخدام الملكية الخاصة.

#### الخصخصة أو التخصيص *Privatization* :

هى عبارة عن عملية تحويل الوظائف أو الأداء من القطاع الحكومى إلى القطاع الخاص، ولقد بدأت حركة الخصخصة منذ عام ١٩٦٠ فى الدول ذات الطبيعة الاشتراكية فى العالم الغربى ثم اتجهت هذه الحركة إلى الدول الأخرى وفى وظائف

متنوعة مثل: المواصلات والاتصالات والإنتاج الاستهلاكي والصناعات والخدمات. إن نظم السوق المعتمدة على اقتصاديات المشروعات الخاصة أصبحت الآن البديل الآخر للخصخصة، بمعنى أنه يمكن استغناء الحكومة عن القيام بهذه الوظائف، أو استمرارها في احتكارها أو مشاركتها في تقديم هذه الخدمات من خلال الشركات العامة مع وجود حوافز لهذه الشركات.

### القطاع المدني *Civil Sector* :

و هو يمثل في الأساس مجموعة الجهات العامة على المستوى المحلي أو الوطني (*Local or National Level*) التي تباشر عمليات ومهام وأنشطة الخدمات العامة والشئون المدنية للمواطنين دون أن تكون لها صفة الحكومة الرسمية . ومثال ذلك جمعيات النفع العام ، والنقابات المهنية ، واللجان التطوعية ... وغيرها.

### الإدارة العامة *Public Administration* :

يتعلق هذا اللفظ غالباً بالفرع التنفيذي من الحكومة، حيث يتمثل عادة بعمليات متابعة تنفيذ خطط وسياسات الدولة فيما يخص الشأن العام للمواطنين المدنيين (وقد يشمل العسكريين أحياناً).

ويعد هنا استخدام كلمة الإدارة *Administration* تعبيراً أكثر اتساعاً من تعبير الإدارة بمعنى كلمة (*Management*) إذ تتضمن الأول البعد الفني والإداري لمعنى الكلمة فيما تقتصر الأخيرة على أحدهما فقط.

### الحكومة السيادية (الأدوار السيادية للحكومة):

وهي تمثل الوظائف الأساسية للأداء الوظيفي في ظل الحكومة فالأفرع التشريعية والتنفيذية والقضائية يمكن النظر إليها على إنها تقع ضمن هذه الوظائف الأساسية. ومن بين الوظائف التنفيذية نجد أن الوظائف السيادية الجوهرية تعتمد على موقف الدولة (الخاص) وغالباً ما تشمل الشئون الخارجية والدفاع والمالية والعدل والداخلية بالإضافة إلى الحكومات المحلية، كما أن الوظائف الجوهرية تشمل أيضاً كل وظيفة

سيادية المستوى التنفيذي ، وكذلك شئون القوى العاملة على المستوى الوطنى، هذا ومن جهة أخرى فإن الأنشطة التى لا تعتبر من جوهر الحكومة فى بلد ما قد تمثل أهمية حيوية فى بعض الدول الأخرى كالتشئون الاجتماعية والتعليم والصحة والثقافة ... إلخ.

### البنية التحتية : *Infrastructure*

يستخدم مصطلح البنية التحتية غالباً ليعبر عن البناء المادى للدولة، كتلك البنية المقامة للطرق والمنافع العامة والكهرباء والماء والموانئ والمطارات والحدائق العامة والمباني المختلفة ... إلخ. هذا ويستخدم تعبير " البنية التحتية " اجتماعيا أحيانا للتعبير عن العوامل الأخرى المتعلقة بالنظم الاجتماعية والثقافية للدولة موضوع التعريف، وهو ما يسمى أحيانا بـ (*Socio - Infrastructure*)

### (٥) وأيضاً ... بعض المصطلحات الأخرى ذات العلاقة:

#### ⊗ القيادة : *Leadership*

على مستوى الدول، تلعب القيادة *Leadership* - كمسئولية أساسية لأصحاب القرار السياسى فى الإدارة العليا - دورين هامين الدور الأول وهو ذو طبيعة تحويلية ويتمثل فى توفير المرؤوسين ذوى الطموح، واتخاذ المبادرة اللازمة لإنجاز الأهداف العامة للدولة فى المستويات العليا، وخلق الفرص الاجتماعية البناءة، أما الدور الثانى فيتمثل فى استخدام أنظمة وأساليب الرقابة المختلفة الغرض وتنفيذ اللوائح المحددة ، كذلك فى التحقق من الأداء عن طريق الحوافز السلبية (العقاب) والإيجابية (المكافآت).

#### ⊗ الإدارة : *Management*

ينظر إلى مفهوم الإدارة *Management* على أنه مجموعة من العمليات التى تتطلب استخدام محدد للموارد المتاحة (الأموال - الأفراد - المباني - المعلومات ... إلخ) لتسهيل تحقيق الإنجازات المرغوبة، وإن مثل هذه الأدوار لعملية الإدارة تشتمل غالباً على تحقيق الأهداف التنظيمية العليا للحكومة، وصيانة هيكلها الإدارى بشكل عام

وابتكار السياسات والبرامج لضمان استمراريته وفعاليتها، وكذلك رعاية عوامل التفكير الإبداعي اللازم للوصول إلى الجودة المنشودة في المستقبل لعمل منظمات الدولة المختلفة.

#### ⊗ اقتصاد السوق *Market Economy* :

يتميز نظام السوق باقتصاديات المشروعات الخاصة غير الحكومية والتي تتضمن ممارسة الأنشطة الاقتصادية بعيداً في الغالب عن المنافسة الحكومية، وحرية الدخول والخروج من السوق، وضمن الملكية الخاصة، وحقوق الإنتاج، و التوزيع الحر للسلع والخدمات، وحرية تكوين وتجميع الأرباح، وتحمل نتائج المخاطر عن الهزات الاقتصادية وتحمل خسائر التصرفات الخاطئة.

#### ⊗ موازنات الأداء *Performance Budgeting* :

يعتمد هذا النوع من الموازنات على مستوى الدول والمنظمات على مبدأ ربط كل موازنة لمستوى الأداء الذي يحققه هذا القطاع أو ذاك من قطاعات الدولة بمدى تحقيق الأهداف المرجوة من ذلك القطاع، و ذلك من خلال مؤشرات إنجاز محددة لقياس الأداء من عام لآخر، سواء داخل القطاع المعنى أو بين القطاعات المختلفة.

#### ⊗ موازنات البرامج *Program Budgeting* :

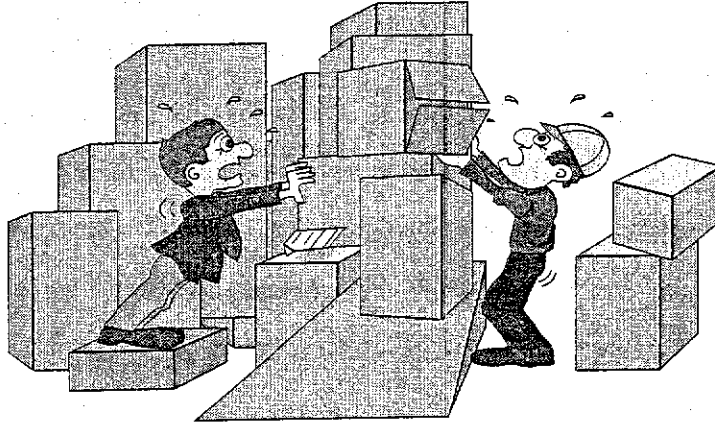
يعتبر هذا النوع من الموازنات انعكاساً للنوع السابق (موازنات الأداء)، إذ يقصد بموازنات البرامج عادة التعبير عن مدى بناء القرارات السياسية العليا في توجيه الميزانية العامة للدولة بناء على برامج محددة سلفاً ذات أهداف استراتيجية عليا، يتم قياس أدائها على المستوى التشغيلي دورياً. وعليه فإننا نبدأ عادة على المستويات الاستراتيجية بموازنات البرامج، وننتهي على المستويات التشغيلية بموازنات الأداء.



ثالثاً:

لماذا نحتاج إلى إعادة اختراع الحكومات ...؟!

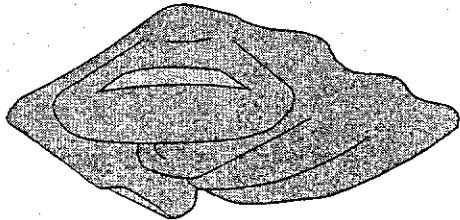
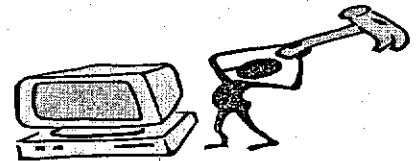
## Re-inventing Government



ابتداء نتساءل .. لم هذا الاهتمام و تلك الضجة حول:

محاولات إعادة اختراع الحكومة .. ؟؟

هل هي مجرد قضية تطور إداري ؟ أم هي :



*It's a Matter of Survival*

إذن ...

قد تصبح عمليات إعادة اختراع الحكومة (أو الإدارة الحكومية) ضربا من ضروب البقاء على قيد الحياة .. ذلك أنه في عالم الإدارات الحكومية يمكن أن نتهدنا اليوم الأخطار التالية :

أخطار المنافسة :

المحلية و العالمية

*Local & Global Competition*

اتساع معرفة العميل أتاحت له :

حرية الاختيار

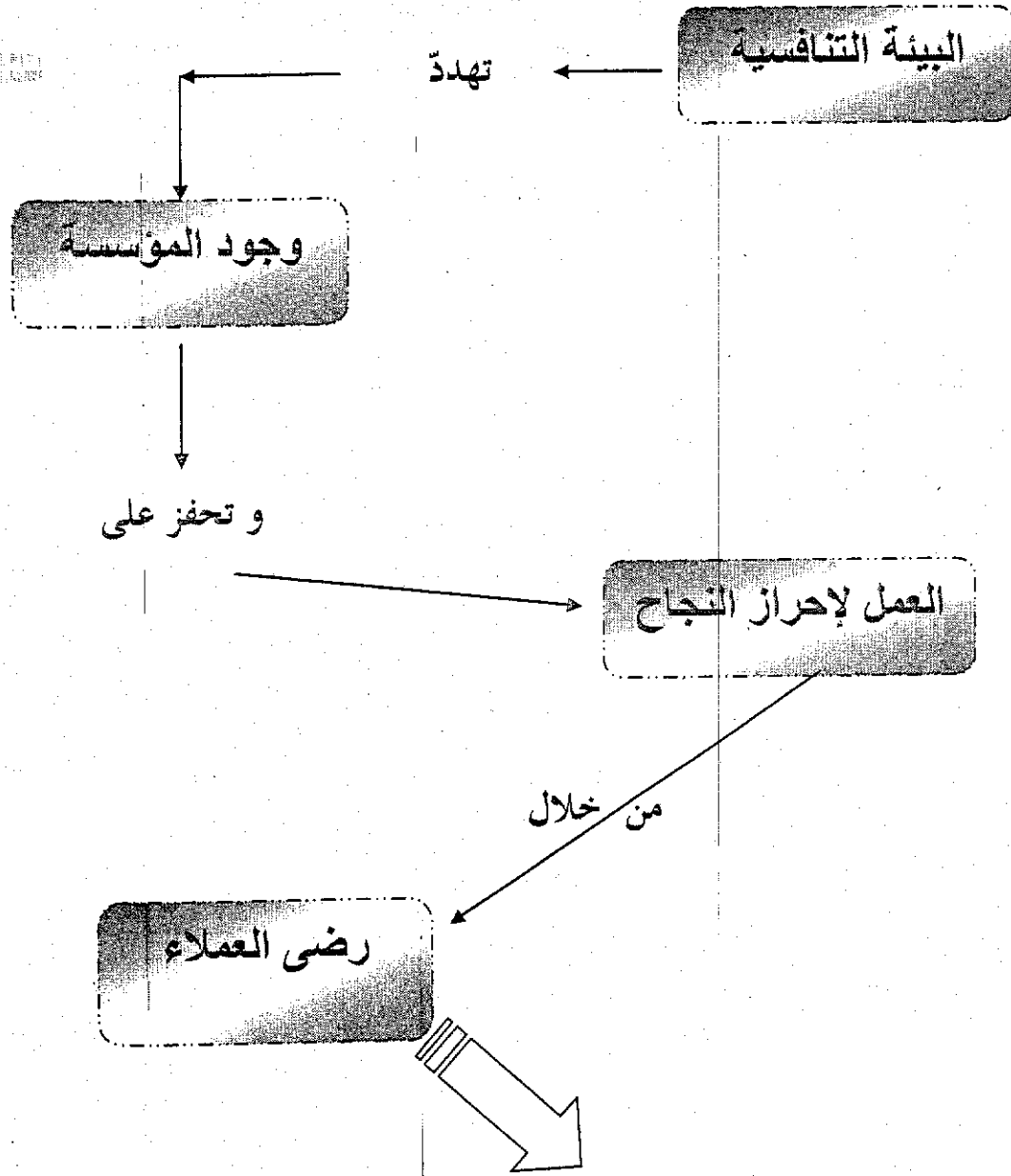
*Freedom to Choose*

توقعات العملاء المتنامية أدت إلى :

زيادة الطلب على الخدمة

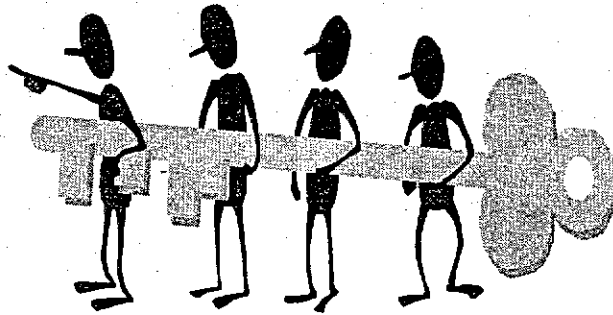
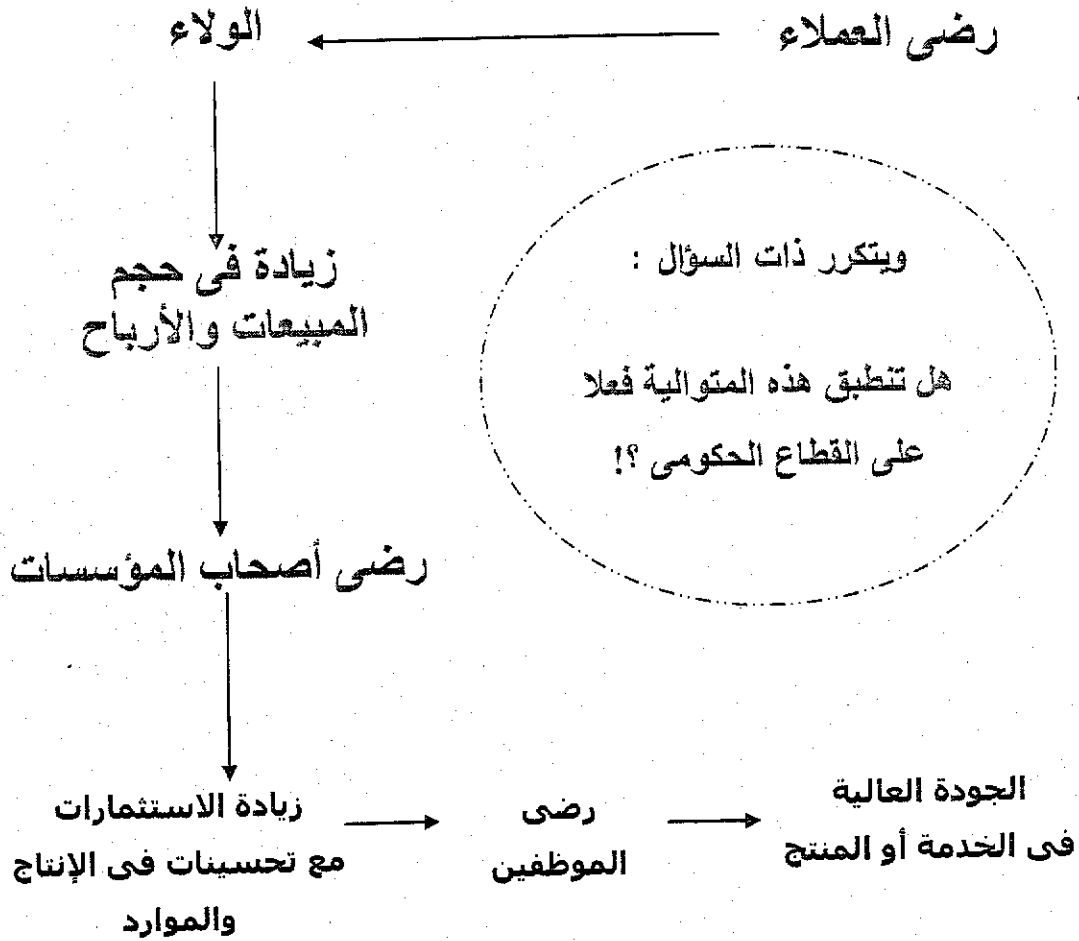
*More Demanding for Service*

سؤال : هل بالضرورة ينطبق ما فات فعلا على القطاع الحكومي !؟



مما يوجد بيئة تنافسية جديدة لمؤسسة جديدة: تخدم عملاء جدد . . . و هكذا  
 و يتكرر السؤال: هل ينطبق ما فاتت فعلا على القطاع الحكومي!؟

## نجاح المؤسسات مفتاح رضى أصحابها ومؤسسيها



رابعا :

## عشرة معايير للإدارة الحكومية المتميزة؟

بين الفكر الإداري لحكومة نمطية و الفكر الإداري لحكومة تتجدد  
١٠ معايير مقترحة للأداء الحكومى المتميز

المعيار الأول: القيادة

المعيار الثانى: التخطيط الاستراتيجى

المعيار الثالث: المبادرات الإبداعية

المعيار الرابع: ثقافة الجودة

المعيار الخامس: تنمية الموارد البشرية

المعيار السادس: التطوير التنظيمى

المعيار السابع: التعامل مع العملاء (الجمهور)

المعيار الثامن: خدمة المجتمع

المعيار التاسع: فعالية التكاليف

المعيار العاشر: تقييم الأداء المؤسسى

كيف يمكن أن تنظر الإدارة الحكومية

المتجددة لمعايير التميز العشرة

الفكر الإداري لحكومة متجددة

الفكر الإداري لحكومة نمطية

١

القيادة مزيج من ٤ عمليات:  
*Pathfinding/Aligning  
Empowering/Modeling*

القيادة مزيج من عمليات:  
التوجيه و التحفيز والتحكم  
*Motivate & Control*

٢

التخطيط الاستراتيجي هو عملية  
ديناميكية تعتمد السيناريوهات  
البديلة و المتغيرة

التخطيط الاستراتيجي هو منهجية منتظمة  
معتمدة وتشمل غالبا كل مناشط المنظمة

٣

المبادرات الإبداعية تبدو أكثر حرية في  
التنقل من بيئة لأخرى إذا لم تجد ما  
يشجعها على الاستمرار

المبادرات الإبداعية تعتمد على مدى توفير  
بيئة تضمن لها الاستمرار بعد انطلاقها

٤

الإنترنت هي ثقافة تنظيمية ابتداء  
( *Organizational Culture* )

الإنترنت هي وسيلة خدمة ودليل مواكبة  
لتكنولوجيا

٥

إدارة الموارد البشرية تتعدى ذلك لتصل إلى: العناية بالموظف كإنسان (و كآسرة) و بأن الموظفين هم من الشركاء لا الأجراء.

إدارة الموارد البشرية هي عملية تتبلور في: التخطيط لهذه الموارد و تدريبها وتقييمها بهدف تنميتها

٦

إدارة العمليات و تبسيط الإجراءات هي نتاج ٤ عمليات :

*Directing* التوجيه  
*Coaching* التدريب  
*Supervising* الإشراف  
*Delegating* التفويض

التطوير التنظيمي و تبسيط الإجراءات تتمثل في:

تحديد هذه الإجراءات وتوثيقها وممارسة عمليات التحديث عليها ليتم تبسيطها بعد ذلك ضمن عمليات مراجعة وتقييم دورية.

٧

خدمة المتعاملين تضيف على هذا إبراز دورهم كشركاء في مجتمع الخدمة الذي يعرف بـ: (( *Service Community* )) عبر مؤسسات المجتمع المدني.

خدمة المتعاملين تبدأ عادة بتحديث بياناتهم وتحديد احتياجاتهم و حل شكاوهم وصولا لرضاهم الذي يقاس دوريا.

٨

إدارة الموارد لا تنكر أهمية كل هذه العمليات لكنها تركز على: ما هي القيمة المضافة التي تجنيها المؤسسة من توفر هذه الموارد لها.

إدارة الموارد هي عملية تتلخص في حسن استغلال الموارد: المالية و التقنية والمعلوماتية و المكانية للمؤسسة صيانة وتطويرا

خدمة المجتمع تتعدى ذلك إلى تحقيق مبدأ:  
(الشراكة *Partnership*) بين القطاعات  
الثلاثة:-

العام *Public Sector*

الخاص *Public Sector*

المدنى *Civil Sector*

بحيث يشعر المجتمع المحيط بالمنظمة بأن  
الخدمة المتميزة تبدأ منه و تنتهى إليه

خدمة المجتمع تعنى مدى مساهمة المؤسسة  
فى تقديم بعض الخدمات الوطنية والمجتمعية  
(للقطاع العام أو الخاص) سواء منفردة أو  
بالتنسيق مع المؤسسات ذات العلاقة.  
( و ربما تمثلت مثل هذه الخدمات  
بالمساهمات المالية أو التبرعات العينية  
أو نحوها).

قياس الأداء المؤسسى لا يغفل هذه المؤشرات  
، بل يضيف إليها مؤشرات موضوعية أخرى  
مثل:

الجودة (*Quality*) و الإنتاجية

(*Productivity*). واضعا ذلك كله ضمن

منظومة القيم التى تحويها ثقافة المؤسسة

و ربطا هذا كله بالخطة بالاستراتيجية

قياس الأداء المؤسسى يتم غالبا بمؤشرات  
موضوعية مثل الكفاءة (*Efficiency*)  
والفعالية (*Effectiveness*) ، و كذا أية  
معايير أخرى فنية ترتبط بتخصص المؤسسة  
بالإضافة إلى مقارنة هذا الأداء بعد ذلك كله  
مع معايير عالمية عبر ما يعرف بعمليات الـ  
( *Benchmarking* )

كانت هذه مجرد مقارنات سريعة لأنماط الفكر الإدارى الذى نلمسه فى  
شخصية الإدارة الحكومية المتجددة التى تسعى لتكون حكومة ذات :

أداء أفضل ← و بتكلفة أقل ————— لكن كيف؟؟



## خامسا :

عناصر القوة و مواطن الضعف فى الإدارات الحكومية  
(حوار حول حالة الإدارة الحكومية فى دول مجلس التعاون)

ما هى عناصر القوة ... ومواطن التحسين

فى أية إدارة حكومية

سؤال .. ليس إلا

لنبدأ بهذا السؤال الافتراضى والذى قد يبدو ذو طبيعة استفزازية ..

تذكر ..

أنه سؤال .. ليس إلا

س : لو افترضنا أن وزارتك أو مؤسستك الحكومية قد أصبحت بين عشية وضحاها خارج إطار التنظيم الهيكلى للدولة (أى أنها ألغيت) لسبب أو لآخر

أى أنها أصبحت : “ *Out of Structure* ”

## السؤال :

كيف ترى أنه يمكن تحقيق أهداف هذه الجهة الملغاة أو تقديم خدماتها  
آنذاك ... ؟ لديك ثلاثة احتمالات ، فأيهم أنسب ... ؟!

### الاحتمال الأول :

هل ترى أن يتم تحويل اختصاصات جهتك الملغاة إلى جهة حكومية أخرى (أو أكثر).

نعم :

تحويل الاختصاصات إلى جهة حكومية أخرى .

أذكرها :

- ١

نعم :

تحويل الاختصاصات إلى أكثر من جهة حكومية

أذكرها :

- ١

- ٢

- ٣

الاحتمال الثاني :

هل ترى أن يتم تحويل اختصاصات جهتك الملغاة إلى جهة أو أكثر في القطاع الخاص ؟

نعم :

تحويل الاختصاصات إلى إحدى جهات القطاع الخاص

أذكرها :

- ١

نعم :

تحويل الاختصاصات إلى أكثر من جهة في القطاع الخاص ؟

أذكرها :

- ١

- ٢

- ٣

الاحتمال الثالث :

لا ... لا أعتقد بأنه ستكون هناك حاجة نهائياً لتحويل الاختصاصات إلى أية جهة كانت؟ (فقط يتم الإلغاء)

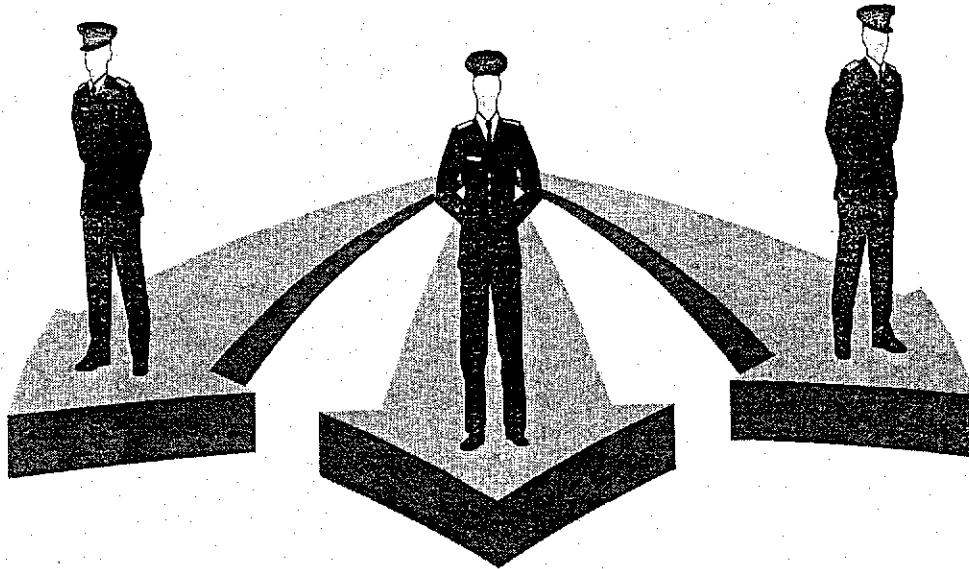
وما هي الأسباب في رأيك ... ؟

أذكرها :

١- \_\_\_\_\_

٢- \_\_\_\_\_

٣- \_\_\_\_\_



نقد كان التمرين السابق مجرد محاولة للتعرف على عناصر القوة أو الضعف في أية مؤسسة حكومية ، أو في مجموعة مؤسسات الإدارة الحكومية كمنظور شمولي.

وتنطلق فكرة مناقشة عناصر القوة والضعف في أية حكومة عادة من مبدئين مهمين ينبغي الاتفاق عليهما أولاً قبل الولوج في التفاصيل، و هما :

### المبدأ الأول :

أن الحكومة ليست دائماً عنواناً للتخلف الإداري أو رمزا للبيروقراطية المركزية، بل هي ضرورية ، و ملحة ، و هامة لكل المجتمعات المتحضرة ولهذا تصبح المقولة السائدة بأن : الحكومة شر لابد منه ... ، مقولة يعترها الكثير من التجنى وعدم الدقة.

### المبدأ الثاني:

أن العاملين في الإدارات والمؤسسات الحكومية ليسوا في الغالب هم المشكلة، او من يتسببون في الترهل وتأخير مستوى الخدمات، بل إن الأصل ربما يعود إلى النظام الإداري ابتداءً، لأن التجارب تثبت أن الكثيرين ممن فشلوا في الحكومة - نجحوا في مؤسسات القطاع الخاص المختلفة.

وفي إطار هذين المبدئين يمكننا مناقشة عناصر القوة والضعف في الحكومات عادة ضمن المهام الخمس للحكومة التي نتطرق لها أدناه :

## المهام الخمس للحكومة

### المهمة الأولى :

المحافظة على الهوية الأصلية للمجتمع الذي تحكمه والتكفل بسبل إبراز هذه الهوية محليا وإقليميا.

### المهمة الثانية :

تحقيق العدالة وتعزيز مبدأ تكافؤ الفرص ومحاربة كافة أشكال المحسوبية أو التمييز في تقديم الخدمة.

### المهمة الثالثة :

ضمان الاستمرارية الإدارية بما تسنه من قوانين وتشريعات أو تطبيقه من نظم ولوائح ، أو تنفذه من سياسات وإجراءات.

### المهمة الرابعة :

توفير البنية التحتية للبلاد سواء كانت البنية متعلقة بالمرافق والخدمات أم مرتبطة بالذات والثقافات.

### المهمة الخامسة :

تحقيق مبدأ السيادة على الأرض، و تأكيد توفير الأمن (الداخلي والخارجي) ، و إشاعة مناخ الحرية.

وفى إطار المهام السابقة (وغيرها)، يمكننا استقراء عناصر القوة والضعف فى الإدارات الحكومية بشكل عام ضمن ما يلى :

## عناصر قوة أى حكومة

- ١ - العنصر الأول : الاستقرار المدنى :  
إذ يتوفر للحكومات عادة من مقومات الثبات الإدارى أو الاستقرار القانونى والتشريعى ما يقلل (فى الغالب) فرص التآرجح المدنى لها، مقارنة بالقطاع الخاص مثلا الذى تتحرك معطياته بشكل متسارع نزولا أو صعوداً وفق متغيرات السوق أو البيئة المحيطة.
- ٢ - العنصر الثانى : أحقية السلطة ومشروعية التوجيه :  
وتتمثل هذه الأحقية فى أن موضع الحكومات فى دولة ما هو فى الغالب موضع الرأس من الجسد، إذ أن هذه الحكومات عادة ما يكون فى يدها العصا و الجزرة ،  
فهى تستمد سلطتها فى الثواب والعقاب من أحقيتها فى ذلك إما قسراً أو طواعية وفق ما تتيحه النظم التشريعية فى هذه الدولة أو تلك.
- ٣ - العنصر الثالث : عزارة امتلاكها للمعلومات وشمولية ما لديها من بيانات :  
ولا نحتاج هنا لمزيد تدليل على أن أجهزة الدولة الرسمية فى كل مكان هى (فى الغالب) الأكثر قدرة على توفير المعلومة، والحصول عليها، واستثمار هذا الامتلاك.  
وليس أدل على ذلك مما يشهده العالم من مراكز للدراسات الاستراتيجية، ومكاتب للخدمات الاستشارية والتي يقيم نجاحها أو فشلها ابتداءً على ما توفره لها الجهات الحكومية الرسمية من بيانات ، وتنشره من إحصائيات، و توصى به من إقتراحات.

## عناصر ضعف أى حكومة (مناطق التحسين) :

لا بد لنا من التأكد هنا قبلولوج فى الملامح الدالة عادة على ضعف أى حكومة أو إدارة حكومية (والتي اصطلح على تسميتها مناطق التحسين) أن نؤكد على حقيقتين هامتين هما:

### الحقيقة الأولى :

أن عناصر الضعف هذه تختلف من حكومة لأخرى، ومن بيئة لأخرى، ومن جهة حكومية لأخرى فى الدولة الواحدة.

## الحقيقة الثانية :

أن عناصر الضعف التي نسردها أدناه إنما تمثل تحليلا عاماً للوضع الذي يمكن أن تكون عليه هذه الحكومة أو تلك ولا يجب اعتباره أكثر دقة مما هو عليه، ذلك أن إصدار حكم دقيق على هذا العنصر أو ذاك يتطلب إجراء دراسة معمقة للحكومة موضع التشخيص.

وفي ضوء هاتين الحقيقتين ... يمكن تناول العناصر التالية كمؤشرات ودلائل على بداية علامات الوهن في الحكومات عادة ، ومدى احتياجها للتحسين والتطوير في تلك المواطن.

## العنصر الأول : الحجم المترهل عادة للجهاز الوظيفي الحكومي

مع بعض الاستثناءات هنا وهناك، فقد عودتنا الأجهزة الإدارية الحكومية في الغالب (على الأقل في دولنا) أن تأتي عادة مترهلة في حجمها، ضخمة في هيكلها غير متلاحمة في وحداتها التنظيمية المختلفة. ومن هنا فإن أوضح ما يمكن أن يتسم به جهاز حكومي من هذا النوع هو ازدواجية آليات التنفيذ ، إذ نجد أحيانا أن بعض الجهات والهيئات الحكومية تتشابه ليس في اختصاصاتها غير الواضحة فحسب، بل و ربما في رسالاتها أيضا التي يفترض أنها تؤدي للرؤية الموحدة العامة للدولة ككل.

ومن الظواهر الملازمة للحكومات تقريبا أن يتم معالجة هذا التشابك الاختصاصي والذي يكون من نتيجته الطبيعية ضعف مستوى أداء الخدمات ، بأن تبدأ الحكومة - بقصد أو بغير قصد - كحلول لهذه المشاكل إلى إنشاء أجهزة جديدة تكون من مهامها التخلص من العوائق والسلبات التي تعيشها الأجهزة الحالية، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى مزيد من التشابك، أو التصارع أحيانا على الاختصاصات الجديدة للجهاز الجديد.

## العنصر الثاني : عجز الميزانيات ... أمام زيادة المتطلبات

رغم ما يشاع عادة عن ميزانيات الحكومات بأنها باهظة إلا أن أبرز ملامح الضعف التي يمكن أن تنتاب الحكومات هي الترابط الغير فعال بين آليات الصرف واحتياجات التنمية في هذه الحكومة أو تلك.



ولعل أبسط ما يمكن أن نوضح من خلاله ضعف هذا الترابط هو النظر إلى آلية إعداد الميزانيات الحكومية بشكل عام، والتي تعتمد في الغالب نهجاً نمطياً يبنى عادة على التبويب النمطي لبند الميزانية ، (مثال : باب الرواتب والأجور - باب الأجهزة والمعدات .. الخ)

في حين أن المطالب به اليوم هو أن تجنح آليات إعداد الميزانية الحكومية إلى الربط ببساطة بين الأداء الإداري من جهة و التنفيذ البرامجي من جهة أخرى ، بحيث يتم التعامل مع أبواب الإنفاق و الصرف المشمولة في هذه الميزانية وفق ما يعرف اليوم:

بميزانية الأداء: (Performance Budgeting)  
و ميزانية البرامج : (Performance Budgeting)

ويدون هذا الترابط لن يكون هناك ضمان لفعالية استخدام الميزانية الحكومية الباهظة كأداة لقياس أداء الأجهزة الحكومية سعياً لتطويرها.

### العنصر الثالث : القدم النسبي لتشريعات ونظم الخدمة المدنية :

يذكر الأستاذ سيد عيسى في تلخيصه لكتاب إعادة اختراع الحكومة *Re-inventing Government* والذي هو من تأليف أوزبورن و جابتر :

(( يعتبر قانون الخدمة المدنية الأمريكي الذي صدر عام ١٨٨٣ حجر عثرة في سبيل تطوير الأداء الحكومي، ويصفه بعضهم بأنه (كابوس) لأنه يسلب المديرين حق اختيار أكفئ العناصر وتوفير الحوافز للمجدين. ومن الطريف ما يحدث في (سان فرانسيسكو) عندما يتساوى موظفان عند التعيين في جميع المسوغات، حيث يتم اختيار من يكون رقمه المسلسل في التأمين الاجتماعي أكبر من رقم المرشح الآخر.

وهناك مثل شائع يقول : " إن موظفي الحكومة كالدبابيس التي ليس لها رؤوس، حيث يمكن غرسها ولا يمكن نزعها. و ذلك كناية عن صعوبة فصل الموظف الحكومي ، ويقضى معظم

الموظفين الفيدراليين في أمريكا أوقاتهم في قراءة الجرائد والمجلات أو التخطيط للقيام برحلات أو بيع وشراء الأسهم. وقد كشف تحقيق صحفي أن ما بين ٢٥% إلى ٥٠% من الموظفين لا يعملون شيئاً)). المصدر: نشرة خلاصات العدد السادس ص ٤

و قياساً على ذلك، فإنه النظرة السريعة لمعظم أنظمة الخدمة المدنية في دولنا لا تكاد تخطأ هذه الحقيقة المشار إليها أعلاه.

## سادساً :

### مواصفات مطلوبة لحكومة المستقبل (الإدارة الحكومية التي نريد)

### مواصفات الإدارة الحكومية التي نريد (الحكومة المتجددة)

الصفة الأولى : حكومة قائمة على القيم : Value – Based Government

يتسع طيف المطالبة بالانطلاق من القيم في كثير من أدبيات التوجيه الإداري والتنظيمي يوماً بعد يوم ، والأمر ذاته ينسحب ولاشك على النشاط الحكومي المتعلق بإدارة الشأن العام للمواطنين.

وموضوع ' الحكومة القائمة على القيم ' يتمحور أساساً حول ضرورة إضافة دور رئيس (بل فلسفة جديدة) لطريقة معالجة المؤسسات الحكومية المختلفة لقضايا الشأن العام كما ذكرنا. إذ يتركز (وفقاً للنموذج النمطي للحكومات) تحرك هذه المؤسسات الحكومية على معالجة قضايا الشأن العام عادة معالجة إدارية وإجرائية أكثر منها معالجة وقائية قيمة.

وترتبط هذه المعالجة القيمية بالتصور النظري لموضوع القيم الذي نتطرق له فيما يلي من صفحات من حيث تعريف القيمة و مفهومها وأهميتها وعلاقتها بغيرها من المفاهيم التي تحرك النشاط الإنساني داخل أو خارج القطاع الحكومي مثل القانون و العرف و التقليد و الموضة وغيرها.

ولنبدأ بما هو على رأس هذه المفاهيم جميعاً وهو مفهوم القيم :

## (١) ماذا نعنى بالقيمة؟ :

من الأهمية بمكان ونحن نتحدث عن (الحكومة القائمة على القيم) أن نتأكد من وجود فهم مشترك لدى العاملين والمسؤولين فى القطاع الحكومى موضع الحديث حول تعريف محدد لمعنى ( القيمة *Value* ) التى يراد لهذه الحكومة أو تلك أن تبني نشاطها عليها. أن أبسط تعريف لمعنى (القيمة) - كما يحدثنا علماء النفس التريوى - هى أنها إحدى (محرركات السلوك الرئيسية)، الأمر الذى يطرح أهمية أن تفقف الحكومات اليوم وقفة تأمل منهجية فى التفريق بين (القيمة) كمحرك رئيسى للسلوك، وبين محرركات أخرى له مثل : (التقليد) و(العرف) و(الموضة) و(القانون)، هذا بالإضافة بالطبع إلى أهمية استجلاء الحد الفاصل هنا بين (القيمة) بمعناها الإجرائى (*Operational Values*) وبين المعتقد (*Belief*) الذى هو من الثبات بدرجة لا تسمح لنا - فى مثل هذه الندوة على الأقل - تناوله، أو التناول عليه بالتحليل و التفسير.

والجدير بالذكر هنا هو أن (القيمة) تأتى دائما صفة إيجابية، ذات طبيعة واعدة، تحمل فى طبيعتها معانى السمو والارتقاء، والاندفاع الذاتى لحياتها، دونما إجبار أو قسرية. الأمر الذى يجعل التحنى بها مرغويا، والامتثال لها مثمنا، وتجسيدها واقعا مصدر فخر واعتزاز. كما يصبح تجاهلها - فى المقابل - سلوكا مرفوضا، والجهل بها أمر ممجوجا، ومخالفتها قضية تستوجب العقاب المجتمعى الصارم، حتى و إن لم يصاحبه عقاب مؤسسى رديف.

و لكن ... ما علاقة مفهوم (القيمة) السابق بمحركات أخرى للسلوك الإنسانى مثل بعض العناصر التى نتناولها هنا، و هى :

## المحرك الأول : التقليد :

يعرف (التقليد) بأنه ما درج عليه الناس من أفعال دون أن يكون لها صفة القسرية، إذ لا يعاقب عادة - لا على المستوى الاجتماعي ولا المؤسسي - من يخالفه، أو يتجاهله، أو حتى يجهل به. ورغم أن الامتثال (للتقليد) مرغوب عموماً - ما لم يستطد بمانع شرعي - إلا أن الممتثل له عادة، لا يقدم قيمة مجتمعية مضافة للبيئة التي يمارس فيها هذا التقليد.

## المحرك الثاني : العرف :

ينظر إلى (العرف) على أنه : التقليد الذي ترسخ، بعد أن ألف الناس ممارسته وتوافقوا إما على تبنيه من جانب، أو على عدم الاعتراض عليه من جانب آخر، وعليه يأخذ (العرف) صفة (التقليد) من حيث كونه غير قسري، إذ لا يجبر الناس على اتباعه، إلا أن الجهل به، أو تجاهله، أو إقتراف ما يخالفه، من الأمور المموجة التي قد توجي سخط الجماعة التي ينتمي إليها المخالف، دون أن يعنى ذلك إخضاعه لعقاب مؤسسي منها. وعلى خلاف (التقليد) الذي قد لا يورث الامتثال له نتيجة واضحة ومباشرة لصاحبه، فإن (العرف) غالباً ما يعزز انتماء صاحبه للفئة المجتمعية التي تشترك معه في ممارسة ذلك العرف.

## المحرك الثالث : الموضة :

تختلف (الموضة) عن كل من (التقليد) و (العرف) في الفترة الزمنية المصاحبة لشنونها، إذ أنها ذات طبيعة مؤقتة في الغالب. الأمر الذي يجعل بروزها، ومن ثم اختفائها أمراً عرضياً، و كما أمر بروزها هو أقرب إلى العفوية منه إلى القسرية. وقد لا يخجل صاحبها من مفارقتها مرة وتركها مرة. كما أن تجاهلها، أو مخالفتها، أو حتى الجهل بها لا يستدعي عقاباً من نوع معين، دون أن ينفي ذلك بالطبع خسران ، من لا يتمسك بها، للشعور بالانتماء المجتمعي للمجموعة التي تسايهه - أو يسايرها - في تلك الموضة.

## المحرك الرابع : القانون :

خلافًا لكل ما سبق، يتسم (القانون)، كمحرك من محركات السلوك، بدرجة عالية من القسرية، ذلك أن تجاهله ممنوع، ومخالفته معاقب عليها، أما الجهل به فلا يعد به عذراً لتخفيف العقوبة، التي هي دائما مؤسسية القلب، فوق كونها - أحيانا - ذات طبيعة مجتمعية. وعلى الرغم من سلبية الأثر الاجتماعي الذي يرثه مخالفو القوانين، إلا أن الممثل لها لا يمدح عادة، إذ يكفي ابتداء بما يوفره له هذا الالتزام من راحة في الضمير، أو أمان في المعيشة. الأمر الذي لا يجعل الالتزام الآلي بالقوانين ذا قيمة مضافة، لمن يلزم نفسه بها.

وهكذا نرى ... أن التقليد (وهو ما درج عليه الناس)، والعرف (وهو التقليد المتكرر)، والموضة (وهي الأمر العرضي لا الدائم)، وكذلك القانون (الذي هو مجموعة قواعد لتنظيم السلوك العام في المجتمع)، نرى أن الالتزام بهذا كله لا يشكل بالضرورة قيمة مضافة لدى أصحابها من المنتزعين بها، في الوقت الذي تطرح القيمة (*Value*) نفسها بقوة، عنصرا هاما من عناصر تحريك السلوك، عنوانها : ديمومة السلوك المؤدى إليها، ونتائجها : تعزيز الانتماء لدى صاحبها، و قوامها : إثارة كوامن الذات لديه لمقاومة كل ما من شأنه تشويهها، أو استبدالها، أو حتى تعديلها. وهذا هو السر الكامن وراء تلك المعركة القديمة الجديدة بين قيم أجيالنا السابقة، والحاضرة، والمستقبلية، سواء في المجال الإداري الحكومي، أو الاجتماعي الحياتي.

إن مجرد تعريف مسؤولي القطاع الحكومي على مفهوم (القيمة) المشار إليه (والمفاهيم السابقة المصاحبة له). لن يوجد لنا (حكومة قائمة على القيم)، بل لابد أن يوطر هذا ضمن منظومة متكاملة لهذه القيم والمبادئ تعرف اليوم بمصفوفة القيم (*Value Matrix*) والتي نتطرق لها في الصفحات التالية :

## ٢) بناء مصفوفة القيم : (Value Matrix)

أن الالتفات المبكر لدور منظومة القيم فى صياغة مواصفات الحكومة الجديدة التى تنوى إعادة اختراع ذاتها يعد أمراً هاماً ومنحاً تتم بلورته عادة ضمن (مصفوفة) خاصة بهذه القيم. بحيث تفحص هذه المصفوفة ما يسمى بالقيم المعننة (*Talk Values*) والقيم الممارسة (*Walk Values*). وسنقوم فى السطور التالية بالتطرق للمنهجية الفنية التى نقترح أن تتبناها الحكومات المتميزة فى بنائها لهذه المصفوفة فى القيم :

### (الخطوة الأولى : تحديد فئات القيم السائدة) :

إذا كنا قد أسلفنا بأن القيمة هى إحدى محركات السلوك الرئيسة، فإن من المهم تأكيدده هنا هو أن (القيمة) بهذا التعريف هى مفهوم يدرك بالعقل ويمثل بالسلوك، بمعنى أن القيمة كالتيار الكهربائى، لا نرى إلا أثرها عادة على الفرد، إن فى أقواله المعننة أو فى سلوكه الممارس. الأمر الذى يعنى أن المجتمع يقف عادة بين نوعين من القيم : القيم المعننة أو القيم الممارسة (*Talk OR Walk*). وهذا يعنى بالطبع حاجة الإدارات الحكومية فى المستقبل إلى البدء باستقراء عدد من القيم ذات العلاقة بالنشاط التى تمارسه هذه الحكومة أو تلك، وتبويبها ضمن فئات أربع، تجمعها المصفوفة التى سنتطرق لها لاحقاً. وهذه الفئات الأربعة هى :

= الفئة الأولى : تمثل قيماً معننة (*Talk*) و ممارسة (*Walk*).

= الفئة الثانية : تمثل قيماً معننة (*Talk*) ، و غير ممارسة (*Not - Walk*)

= الفئة الثالثة : تمثل قيماً غير معننة (*Not-Talk*) ، لكنها ممارسة (*Walk*).

= الفئة الرابعة : تمثل قيماً غير معننة (*Not-Talk*) وغير ممارسة (*Not - Walk*)

وترسم لنا المصفوفة التالية شكلاً توضيحياً يجمع فئات القيم الأربعة أعلاه - ممثلة بمؤشراتنا - فى منظومة واحدة، نطلق عليها اصطلاحاً : مصفوفة القيم المعننة والممارسة.

## مصفوفة القيم (Value Matrix)

توضح العلاقة بين

### (Talk and Walk Values)

مثال توضيحي : تم استنباطه من بعض عناصر التقييم لبرنامج دبي لأداء الحكومي المتميز في دولة الإمارات العربية المتحدة.

*Not - Walk*

*Walk*

<ul style="list-style-type: none"><li>- حرص القيادة في الدائرة على الالتقاء بالمتعاملين وسماع آرائهم.</li><li>- حرص قيادة الدائرة على إيجاد صف ثاني فيها.</li><li>- آلية دقيقة في تقييم الموظفين.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- دور قيادة الدائرة في تجسيد رؤية إمارة دبي ضمن خطتها الاستراتيجية.</li><li>- تشجيع المبادرات الإبداعية.</li><li>- الأولوية للمواطنين في التوظيف.</li></ul>
---	---

*Talk*

<ul style="list-style-type: none"><li>- دعم جهود استخدام الإنترنت من قبل المتعاملين.</li><li>- استخدام موارد الدائرة للمنفعة الشخصية.</li><li>- التحدث بأسرار العمل للآخرين.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- الاستثناءات الممنوحة للبعض خارج إطار النوائح.</li><li>- تداخل اختصاصات الدائرة مع الدوائر الأخرى.</li><li>- ترشيد الإنفاق وفعالية التكاليف.</li></ul>
--	---

*Not  
Talk*

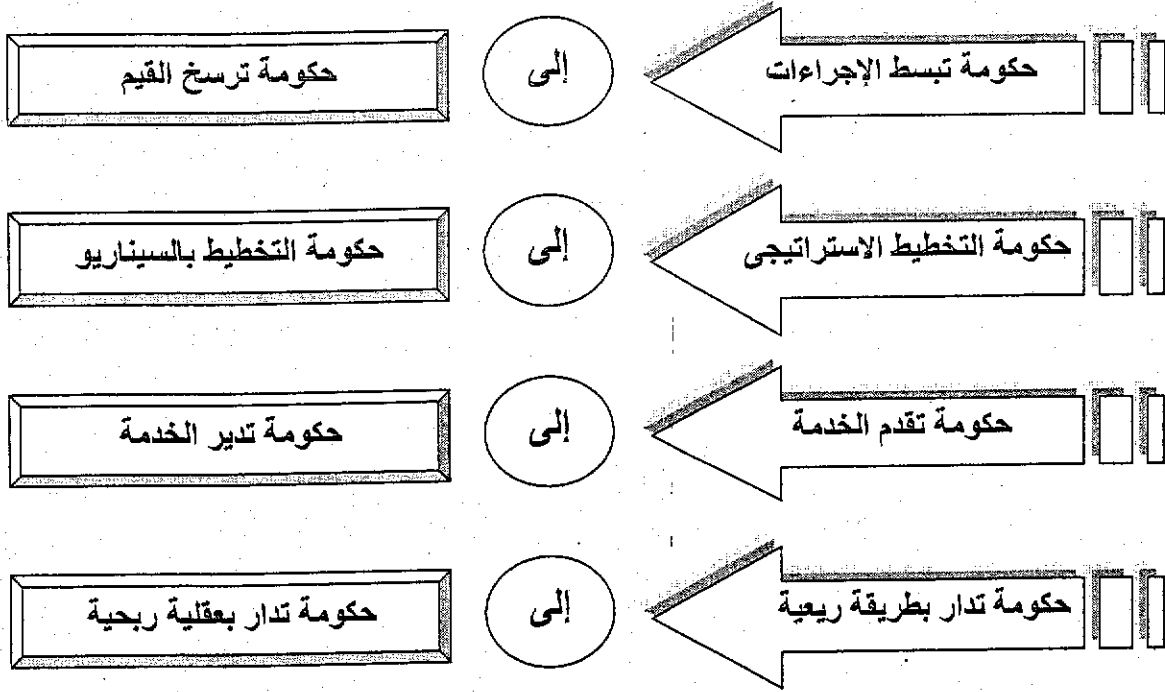
ملحوظة : اختيار هذا المثال للتوضيح فقط، يمكن لأي جهة حكومية تطبيق مثال خاص بها.



## (الخطوة الثانية : استقراء بعض القيم المرغوبة مستقبلاً) :

إن الحكومة القائمة على القيم (Value – Based Gov.) سوف لن تكفي فقط بالوقوف عندما هو موجود وسائد من قيم الواقع الذي تعيشه، بل ينبغي على الإدارة الحكومية بعد بناء المصفوفة عقد جلسات عدة للعصف الذهني لاستقراء ماهية القيم العملية المرغوبة التي تتمنى هذه الجهة الحكومية أن تلج بها عالم الحكومة المتجددة. ولعل من أمثلة نتائج جلسات العصف الذهني هذه مثلاً ما يمكن أن يستنبط من التساؤل التالي :

هل يمكن أن ننتقل بالحكومة من:



## الصفة الثانية : حكومة ذات رؤية (Vision) و رسالة (Mission) :

نقد أثبت الدراسات والتجارب ، أن الإدارة الحكومية الموجهة برؤية ورسالة هي من أكثر الحكومات كفاءة وفاعلية ومرونة قياساً بتلك التي تعمل بموجب اللوائح والنظم والأساليب الجامدة.

ويتطلب تحويل المنظمات الحكومية إلى منظمات ذات رؤية، إزالة الصدا المتراكم على هيكلها كالصدا العالق بجسم سفينة قديمة، وكثيراً ما يحدث أن تعيد الحكومة طلاء هيكلها مرات

عديدة بدون إزالة طبقات الصدا القديمة، والمطلوب إزالة كل آثار الصدا والاكتفاء بطلاء واحد على أساس نظيف.

كما يتطلب تحويل الإدارة الحكومية إلى حكومة ذات رسالة أن تتوفر لتلك الحكومة القدرة على الإجابة على المكونات الأربعة لأية رسالة (*Mission Statement*) وهي :

. لماذا وجدت تلك المنظمة الحكومية ؟ *Why ?*

. ما هي طبيعة الخدمات التي تقدمها تلك الجهة ؟ *What ?*

. من هو الجمهور المستهدف لتلك الجهة ؟ *Who ?*

. كيف يمكن أن تكون سبل خدمة ذلك الجمهور ؟ *How ?*

وعليه ... فالرسالة تعنى التركيز على الغرض الأساسي، وتضع الأهداف للإدارة الحكومية وتربط التطبيق بالقيم. وعندما تكون الرسالة مكتوبة فإنها توجه تلك الإدارة الحكومية في كافة مستوياتها الإدارية ، كما يجب أن تكون هذه الرسالة واضحة وموجزة يسهل حفظها.

### الصفة الثالثة : الحكومة الشركة (أن تدار الجهة الحكومية بعقلية ربحية)

ما نعنيه هنا بتحول بعض مؤسسات القطاع العام لتصبح تعمل بطريقة ربحية، لا يعنى بالطبع أن تتحول الحكومة منافساً قوياً للقطاع الخاص، بل المقصود هو أن يدار القطاع الحكومي بعقلية القطاع الخاص فتنشأ عندها ما يسمى بالحكومة الشركة أو الحكومة التجارية (*Commercial Government*).

أن مفهوم الحكومة الشركة أو الحكومة التجارية انطلق في الغرب عندما بدأ معظم قادة العمل الحكومي يرون أنهم عند التصدي لحل مشكلة الجهاز الحكومي المترهل فهم أمام احتمالين هما :