

الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية

البحر الميت، المملكة الهاشمية الأردنية
٦-٧ شباط (فبراير) ٢٠٠٥

تحسين أداء التنمية من خلال إصلاح منظومة إدارة الحكم في الدول العربية

الإطار المفاهيمي
مسودة

الدكتور أحمد صقر عاشور
رئيس المجموعة الدولية لاستشارات الأداء
أستاذ الإدارة - جامعة الاسكندرية

كانون الثاني (يناير) 2005

تحسين أداء التنمية من خلال إصلاح

منظومة إدارة الحكم في الدول العربية

تقديم

يأتي هذا التقرير عن «تحسين أداء التنمية من خلال إصلاح منظومة إدارة الحكم في الدول العربية - الإطار المفاهيمي» ضمن سلسلة من التقارير التي أعدت في إطار مبادرة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية. والغرض من إعداد هذه التقارير الأولية الوقوف على وضع الإدارة العامة في مجموعة من الدول العربية وكذلك التعرف على المبادرات التطويرية الجارية في هذه الدول.

وتسعى هذه التقارير الإقليمية والوطنية إلى وضع إطار يمكن استخدامه في جمع المعلومات والمؤشرات في مرحلة لاحقة، وهي بذلك تمثل مساهمة في التمهيد الموضوعي لإطلاق المبادرة.

عادل م. عبداللطيف

المنسق الإقليمي

برنامج إدارة الحكم في الدول العربية

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

الصفحة	المحتويات
7	مقدمة
8	الأداء الاقتصادي والحوكمة في المنطقة العربية
8	الأداء الاقتصادي
9	التنمية والمنظومة العامة لإدارة الحكم
12	إطار إصلاح الحوكمة الموجهة بالتنمية في المنطقة العربية
13	رؤية استراتيجية للتنمية
14	تحويل دور الدولة
15	إصلاح قانوني شامل
15	إعادة هيكلة وإصلاح مختلف مؤسسات الدولة
15	بناء وتنمية القدرة المؤسسية لمختلف أطراف التنمية
15	إصلاح مؤسسات التنمية الموجهة بالسوق
16	تحسين الإدارة الاقتصادية
16	تحسين البيئة المؤسسية للأعمال
17	زيادة التنافسية
19	زيادة تضمين ومشاركة الأطراف / الجماعات الاستراتيجية
20	الشراكات المؤسسية
23	زيادة تضمين ومشاركة الجماعات والأطراف الاستراتيجية للتنمية
28	زيادة مساءلة الحكومة
29	المساءلة الداخلية
37	المساءلة الخارجية
42	زيادة النزاهة ومكافحة الفساد
45	المراجع

مقدمة

قامت البلاد العربية خلال الخمسة عشر عاماً الماضية بالعديد من الإجراءات لإصلاح سياساتها الاقتصادية والتنموية، وأيضاً لتحقيق الاندماج مع الاقتصاد العالمي. وقد مثلت هذه الإجراءات استجابة للتغيرات الهائلة التي استجلبتها العولمة الاقتصادية من ناحية، وكذلك أيضاً استجابة للإنجازات التنموية الخارقة التي حققتها عدد متنامي من اقتصادات كانت تعد في الماضي من قبيل الاقتصادات النامية من ناحية أخرى.

ويلاحظ أن هناك عدد من العوامل الخارجية قد ساهم في الإسراع بإيجاد ضغوط لتحقيق الإصلاح؛ مثل المطالب الخاصة بالمنظمات الدولية (البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي)، وإنشاء منظمة التجارة العالمية، واتفاقات الشراكة مع الاتحاد الأوروبي، وكذلك أيضاً التأثير المرجعي لاقتصادات شرق آسيا. أما العوامل الداخلية والمبادرات الذاتية، فنجدها قد ساهمت في إيجاد ضغوطاً نحو الإصلاح في عدد محدود من الدول العربية.

وقد جاءت الإصلاحات المشار إليها بعد حدوث تدهور ملحوظ في النمو الاقتصادي وكنتيجة لانخفاض كل من أسعار النفط والأداء التنموي معاً، الأمر الذي كان من شأنه ظهور حالة من الركود خلال فترة الثمانينيات. ومنذ أواخر الثمانينيات وأوائل التسعينيات جاء الإصلاح لإيجاد اتجاهات عكسية لظاهرة تنامي دور الدولة، وتدخل آلياتها البيروقراطية في جميع مناحي الحياة بالمجتمع، وما يصاحب ذلك من عجز في الموازنة لتمويل هذا الدور المتنامي. وقد تأخرت البلاد العربية في تطبيق هذه الإصلاحات، فضلاً عن أن البدء في الكثير منها جاء دون إعطائها الاهتمام الكافي، ودون اندماجها في حزمة متكاملة ومتراصة. وخلال الفترة ذاتها، حاولت معظم الدول العربية إدخال إصلاحات متنوعة على القطاع العام. وقد جاءت هذه المحاولات (في بعض الحالات) كنتيجة لإدراك هذه البلاد بضرورة إصلاح القطاع العام (الحكومي) لتدعيم إصلاح السياسات الاقتصادية. وفي حالات أخرى، مثلت هذه المحاولات جزءاً من الأنشطة والبرامج الدورية الخاصة بالإصلاح الإداري، والخاصة أيضاً بمؤسسات إدارة التنمية في هذه الدول.

وقد كان للإصلاحات الاقتصادية التي تم تطبيقها في المنطقة العربية تأثير محدود على الأداء الاقتصادي والتنموي. وتعكس محدودية فعالية إصلاح السياسات الاقتصادية العلاقة المعقدة والغامضة بين إصلاحات السياسات الاقتصادية وبين الأداء الاقتصادي. ويمكن تفسير قدر كبير من هذا الغموض على أنه نتاج لتأثير عوامل خارجية، وتحديدأ نتيجة للتقلب في الأسعار العالمية للنفط، كما تلعب عوامل الحوكمة والعوامل المؤسسية الدور الأكثر أهمية في هذا التفسير.

ويعتقد إيسترلي وليفين (Easterly and Levine, 2002) بأن «السياسات السيئة هي مجرد أعراض لعوامل مؤسسية أبعد مدى، وأن تصحيح أو إصلاح السياسات من دون إصلاح المؤسسات يأتي بالقليل من النفع على المدى البعيد». (p.33) كذلك فقد أكد أسيموجلو (Acemoglu, 2003) على أهمية المؤسسات كمسبب رئيسي للثروة الاقتصادية المتنوعة، بينما اعتبر العوامل المتعلقة بالسياسات مثل الاستثمارات والتعليم كمسببات وسيطة. ومفاد هذا تعاضم أهمية دور المؤسسات مقارنة بالسياسات الاقتصادية كمسبب للأداء الاقتصادي.

على الرغم من ذلك، فإنه ينبغي أن يتم تحليل وتقييم سياسات وبرامج الإصلاح التي اتبعتها الدول العربية سواء كانت اقتصادية/ تنموية أو مؤسسية. فنتناول كل مجموعة من الإصلاحات على حدة يهدف التأثير التضافري Synergistic والتكاملي للمجموعتين معاً. وبالتالي، ينصب تركيز هذه الورقة على الإصلاح الإداري والحكومي في المنطقة العربية. وسيتم تناول ذلك في إطار مرتبط بكل من السياسات التنموية والأداء التنموي.

ويعد هذا المدخل مدخلا جديدا، حيث تفشل معظم الدراسات المتعلقة بتقييم المؤسسات العامة وبرامج الإصلاح الحكومي في المنطقة في تحقيق الربط بين هذه الإصلاحات وبين السياسات والأداء المتعلقين بالتنمية.

وتسعى الدراسة الحالية إلى تحقيق الأهداف التالية:

1. وضع إطار لربط الأداء التنموي بعوامل السياسات الاقتصادية والعوامل المتعلقة بالمنظومة العامة لإدارة الحكم والعوامل المؤسسية المرتبطة بها.
2. مراجعة الأداء التنموي في المنطقة العربية والتعرف على العوامل المتعلقة بالمنظومة العامة لإدارة الحكم والعوامل المؤسسية المساهمة في هذا الأداء.
3. التعرف على التغييرات والإصلاحات المطلوبة في الإدارة والمؤسسات الحكومية، وتلك الإصلاحات التي من شأنها أن تساهم في تحسين الأداء التنموي في دول المنطقة.

الأداء الاقتصادي والحوكمة في المنطقة العربية

الأداء الاقتصادي

تراجع الأداء الاقتصادي لغالبية الدول العربية خلال العقدتين الأخيرين على مختلف الجبهات:

1 عانت المنطقة العربية من الانخفاض في معدلات النمو منذ الثمانينيات. وقد مكنت الإصلاحات في مجال السياسات الاقتصادية (الإصلاحات الهيكلية) بعض البلاد من تحقيق زيادة في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي. ولكن هذا المعدل يعد ضعيفا في المنطقة بصفة عامة؛ حيث يرتفع بمعدل سنوي 3,0% فقط في المتوسط، الذي يقل عن معدل البلاد الأفريقية الواقعة جنوب الصحراء.

2 يعد أداء بلاد المنطقة ضعيفا في مجال التصدير. وقد نمت الصادرات بنسبة 5,1% فقط خلال التسعينيات، مقارنة بنسبة 6% عالميا. كما أن نسبة الصادرات كثيفة التكنولوجيا للصادرات السلعية تعتبر متواضعة بالنسبة للبلاد العربية. وهي تتراوح ما بين 03,0% إلى 3%، مقارنة بنسبة 33% لكوريا الجنوبية، و21% للصين، و29% لإسرائيل. وبصفة عامة، فإن نصيب المنطقة من الصادرات العالمية المصنعة قد ظل جامداً. ولم تنجح المنطقة في الاستفادة من الفرص التي صاحبت الانفتاح في الأسواق العالمية وإنشاء منظمة التجارة العالمية.

3 يعتبر نصيب المنطقة العربية من الإستثمار الأجنبي المباشر (العالمي) محدوداً للغاية مقارنة ببلاد شرق آسيا أو دول أمريكا اللاتينية. فمن الواضح أن السياسة التي اتبعتها غالبية دول المنطقة، والتي تمثلت في منح إعفاءات متنوعة لجذب المستثمرين الدوليين، لم تكن بالفاعلية المتوقعة. فقد فشلت هذه السياسة في توفير إغراء لرأس المال العالمي بشكل كافٍ للتغلب على المشكلات ذات الجذور العميقة في مناخ الإستثمار في دول المنطقة. ومن اللافت للنظر تركيز تدفقات الإستثمار الأجنبي المباشر إلى البلاد العربية، وكذلك الإستثمارات الخاصة المحلية خارج نطاق السلع التجارية المتداولة. بمعنى أنها تركزت على مجموعة محدودة من القطاعات ذات التغلغل والتأثير الاقتصادي المحدود، (Dasgupta, Keller and Srinivasan, 2002; Nabli and De Keleine, 2000; Hoekman and Messerlin, 2002)

يتم إعادة توجيه الاستثمارات الخاصة، بما في ذلك الاستثمار الأجنبي المباشر، فإن هذا يتطلب تغييراً في السياسات كما يتطلب القيام بإصلاح كبير وشامل للحكومة وللبيئة المؤسسية التي يعمل في إطارها القطاع الخاص وسائر الفاعلين في الساحة الاقتصادية.

4 تمثل البطالة مشكلة مزمنة في المنطقة العربية. فقد بلغ متوسط نسبة البطالة 15٪. ويعد هذا المعدل الأعلى على مستوى العالم. وتصل نسبة البطالة في بعض البلاد العربية (الجزائر، وسوريا، وليبيا، واليمن) إلى ثلث قوة العمل. وحتى بالنسبة للدول المنتجة للبتروول فقد صارت تعاني من مشكلة البطالة في قوة العمل الوطنية. (World Bank, 2002; UNDP, 2002) و جدير بالذكر أن النسبة الغالبة من العاطلين نجدهم من الحاصلين على مؤهلات عليا أو متوسطة، الأمر الذي يشير إلى عدم التوافق مع احتياجات سوق العمل وكذلك ضعف قدرة الاقتصاديات على تحقيق النمو الكافي لاستيعاب عرض العمل.

5 على الرغم من الانخفاض المتزايد للإنتاجية عبر العقود الثلاث الأخيرة، إلا أن مؤشرات الإنتاجية أخذت في الارتفاع مع تطبيق الإصلاحات الهيكلية في التسعينيات. فقد لوحظ أن إنتاجية العوامل الكلية Total Factor Productivity انخفضت بمعدل سنوي 0,2 ٪ خلال العقود الثلاثة السابقة على التسعينيات. وبهذا فقد أسهمت الإصلاحات الهيكلية في نمو هذه الإنتاجية في المنطقة بتغييرها من -13 ٪ في المتوسط سنويا في الثمانينيات إلى متوسط صفر سنويا في التسعينيات (Dasgupta, Keller and Srinivasan, 2002).

6 أدى النمو البطيء في الاستثمارات الخاصة في معظم البلاد إلى التدهور في تراكم تلك العوامل، وبصفة خاصة في رأس المال المادي. وقد أثرت محاولات الضبط المالي كعنصر من عناصر سياسات الإصلاح سلباً حيث أدت إلى انخفاض وتدهور في الاستثمارات العامة. ويلاحظ أن هذا الانخفاض والتدهور في الاستثمارات العامة لم يتم تعويضه بتحقيق زيادة في الاستثمار الخاص. ومعنى هذا أن التدهور التراكمي في الاستثمار الخاص لا يمكن إرجاعه فقط لضعف سياسات الإصلاح الهيكلية، وسياسات الإعفاء الضريبي المقدمة من قبل دول المنطقة. فهناك عيوب جوهرية عميقة تعوق المستثمرين المحليين والدوليين. ومن الخطأ القول بأن المنطقة لديها الخبرات التي تستطيع بها تخطي مشاكل رأس المال للثلاث عقود الماضية، والناجمة عن سياساتها وبيئة الأعمال فيها. ويمكن القول بأن المحافظة على رؤوس الأموال في المنطقة يتوقف على كون هذه العوامل داعمة ومحفزة للاستثمار أم لا.

التنمية والمنظومة العامة لإدارة الحكم

تركز الكتابات الخاصة بالتنمية وتحقيق النمو بشكل متزايد على دور وتأثير المؤسسات على النمو (Hall and Jones, 1999; Mauro, 1995) ويلاحظ أن الإرشادات والنصائح المقدمة من المنظمات الدولية (البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي) قد تم انتقادها من قبل اقتصاديي التنمية (Nunnenkamp, 2003) وذلك لكونها أقل فعالية في استئارة أو التأثير على عمليات التنمية الخاصة بالبلاد النامية، حيث تغفل تلك الإرشادات العوائق الجذرية العميقة للنمو، وبصفة خاصة جوانب القصور المؤسسي السائد في العديد من هذه البلاد. وتتمثل جوانب القصور في زيادة درجة التمسك باللوائح، والفساد الحكومي.... الخ، الأمر الذي يجعلها عوامل حرجة تؤثر سلبياً وبشكل قوى على النمو واستمراره (Nunnenkamp, 2003).

وبالمثل، فإن المنظومة العامة لإدارة الحكم Public Governance، والتي تظهر أو تشخص الكيفية التي تتم بها توزيع وممارسة السلطة والمساءلة، قد لاقى اهتماماً متزايداً من قبل الكتابات الخاصة بالتنمية باعتبارها محددات النمو والتنمية.

وتسلم هذه الكتابات الآن بأن السياسات الجيدة تأتي كنتيجة لحوكمة جيدة. ويعتمد تطبيق السياسة الفعالة على عناصر معينة مثل الهيكل المؤسسي، وكفاءة الإدارة، والمساءلة العامة للتنظيمات التنفيذية. ويشكل كل ما سبق عناصر المنظومة العامة لإدارة الحكم.

وكما أشار تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP, 1997)، تتكون المنظومة العامة لإدارة الحكم والتي تعمل على تحقيق تنمية بشرية مستدامة من الآتي:

- المشاركة.
- القواعد القانونية.
- الشفافية.
- الاستجابة.
- التوجه بالإجماع.
- العدالة والمساواة.
- الكفاءة والفاعلية.
- المساءلة.
- الرؤية الإستراتيجية.

وتتشكل المنظومة العامة لإدارة الحكم المناسبة للتنمية الاقتصادية، من عوامل مؤسسية تختص بتوزيع وممارسة السلطة الاقتصادية، وتتعلق أيضاً بالقواعد الحاكمة للعلاقات الاقتصادية في المجتمع. ويمكن القول أن المنظومة العامة الجيدة لإدارة الحكم تطبق توزيع متوازن للسلطة داخل المؤسسات الحكومية (لامركزية، عدم التركيز، مساءلة داخلية)، وتطبق أيضاً توزيعاً متوازناً للسلطة خارج هذه المؤسسات. ويتضمن هذا تمثيل مختلف جماعات المجتمع كمصدر للمساءلة (المساءلة الخارجية). وتطبق المنظومة الجيدة أيضاً قواعد واضحة وكفؤة تعمل على تحقيق المساواة أو العدالة، وتحقق التوازن في الاهتمامات الاقتصادية، وتعمل أيضاً على حماية حقوق الملكية، وتيسر المعاملات الاقتصادية. ويتم وضع القواعد وتنفيذها من خلال المؤسسات العامة. ويمكن القول أن الدرجة أو الطريقة التي يتم بها تصميم تلك المؤسسات، والطريقة التي تعمل بها لخدمة التنمية ورخاء المجتمع وتحقيق التوازن بين مصالح مختلف الجماعات يحدد أداء واستدامة التنمية.

ولا تعنى المنظومة العامة الجيدة لإدارة الحكم التدخل المباشر، أو السيطرة والرقابة من قبل الحكومة إلا عندما يكون ذلك ضرورياً وهاماً. كما تؤثر المنظومة الجيدة على مختلف الأطراف الاقتصادية من خلال هيكل حوافز فعال يوجه خياراتهم وممارساتهم.

وتوضح الكتابات المعاصرة بالخاصة بالبلاد النامية (e.g. Nunnenkamp, 2003 b) وبالمنطقة العربية (World Bank, 2003) الأهمية الحرجة لعوامل المنظومة العامة لإدارة الحكم في زيادة سرعة التنمية الاقتصادية للحاق بالبلاد الصناعية المتقدمة. كما توضح تلك الكتابات أهمية تلك العوامل في دعم التنمية والنمو (تنمية ونمو يتصفا بالاستمرارية). وترجع هذه الكتابات انخفاض معدلات النمو والتنمية في المنطقة العربية إلى المنظومة العامة لإدارة الحكم، وما يرتبط بها من قصور وفجوات مؤسسية.

وفي تقرير حديث للبنك الدولي بعنوان « الحوكمة الجيدة من أجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا » ، (World Bank, 2003) وجد أن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بشكل عام تتصف بوجود فجوة حوكمة Governance Gap فهذه المنطقة تعاني من انخفاض جودة الإدارة في القطاع العام. فدول المنطقة على مستوى كل بلد، وكذلك ككل تعاني من مستويات منخفضة بالنسبة لجودة الإدارة في القطاع العام عن ما هو متوقع بالنسبة لمستويات دخولها. وهذه الفجوة (بين مستوى جودة الإدارة ومستوى الدخل) في وضع أسوأ للدول التي تملك مستويات دخول مرتفعة تحصل عليها من موارد البترول (World Bank, 2003, P.6).

وفيما يتعلق بمستوى المساءلة العامة (من قبل المجتمع ومن قبل المواطنين) بالنسبة للمنطقة، فإن الفجوة أوسع بكثير. فعلى المستوى الفردي والجماعي، نلاحظ تقاعس المنطقة عن تطوير المساءلة العامة. والمثير للدهشة، أنه كلما زاد مستوى ثراء البلد، كلما زاد اتساع هذه الفجوة. واعتماداً على امتلاك بيئة أعمال جيدة عن الاعتماد على الموارد البترولية (مصر، والأردن، والمغرب، وتونس) فإن الفجوة شاسعة في المساءلة العامة بين هذه البلاد وبين البلاد البترولية الغنية في هذه المنطقة. فالدخول المرتفعة للبلاد الأخيرة (بلاد البترول) يجعلها تعتمد بشكل أقل على حوكمة جيدة تدعم الاستثمار الخاص، وأنشطة الأعمال (World Bank, 2003).

ويوضح تقرير حديث عن التنافسية في المنطقة العربية نشره المعهد العربي للتخطيط (المعهد العربي للتخطيط، 2003) أفضلية التركيز بالنسبة للدول العربية على بناء قاعدة قوية للبنية التحتية المؤسسية (ويتضمن ذلك المنظومة العامة لإدارة الحكم) عن التركيز على استخدام الحوافز الضريبية (الإعفاءات الضريبية/ الإجازات الضريبية) كوسائل لجذب رأس المال الدولي، والاستثمارات الأجنبية المباشرة للمنطقة.

وتتطلب المنظومة العامة الجيدة لإدارة الحكم في المنطقة العربية تحولا جوهريا في دور الدولة في مقابل التحول في دور الفاعلين والأطراف أصحاب المصلحة في التنمية. ويمكن القول أن نموذج الحوكمة في المنطقة العربية يمثل (تاريخياً وحتى الآن) نموذج الحكومة القائدة، المركزية، المهيمنة أو المنظمة للتنمية، والحكومة المسيطرة على الموارد التي تحاول زيادة الموارد الطبيعية للثروة التي تسيطر عليها. كما يأخذ الهيكل السياسي لهذا النموذج الشكل الملكي التقليدي، أو أسلوب الحكم التسلسلي الذي يعطى مسئولية النهوض بالبلد إلى حكومة عامة تعمل على تدنية دور ومشاركة مواطنيها في المجتمع، وتعظم دورها هي في تحقيق الرفاهة الاجتماعية. وهي تخلق وتغذي في بعض الأحيان إحتكارات خاصة ساعية للريع Rent Seeking تعتمد في بقائها على الدولة. وفي إطار هذا السياق، فإن عجز النماذج السياسية أو الاقتصادية للحكومة عن التكيف يجعلها لا تجد الحافز لإصلاح وتحسين مؤسسات القطاع العام، أو التحول إلى اقتصاديات تنافسية يحركها أو يقودها القطاع الخاص، ولا الدافع لزيادة دور المجتمع المدني في التنمية. كنتيجة لذلك تعمل مؤسسات القطاع العام المتضخمة ذات الكفاءة المتدنية في ظل مساءلة ضعيفة. يضاف إلي ما سبق، فإن الاعتماد على البيروقراطية العامة كأداة رئيسية لتنفيذ سياسة التنمية يجعلها مصدراً للفساد. وبالتالي تصبح عاملاً معوقاً وليس ميسراً ومعجلاً لتحقيق النمو والتنمية.

إطار إصلاح الحوكمة الموجهة بالتنمية في المنطقة العربية

أسهم القصور والعجز الحوكمي والمؤسسي في دول المنطقة العربية في فجوة التنمية. ويمكن القول أن جذور ذلك القصور يرجع أساساً لوجود فجوة الحوكمة (فجوة المنظومة العامة لإدارة الحكم). وقد أشارت الدراسات (التي استندت إلى محاكيات Stimulation) بأنه في حالة قيام دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بتحقيق مستوى جودة لإدارة القطاع العام (والذي يتضمن كفاءة البيروقراطية، والقواعد القانونية، واللوائح والمساءلة الداخلية) يناظر تلك القائمة في دول جنوب شرق آسيا ذات الأداء الاقتصادي الجيد (إندونيسيا، وماليزيا، والفلبين، وسنغافورة، وتايلاند)، فمن المتوقع أن ترتفع معدلات النمو لدول المنطقة بحوالي واحد في المائة سنوياً (World Bank, 2003). وتبرز الفروق في الأداء الاقتصادي بشكل أكبر إذا أدخل أثر المساءلة العامة في الحساب. فالمساءلة العامة في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أقل بكثير من دول المقارنة ذات الأداء الجيد (World Bank, 2003, p.9).

ويمكن القول بأن البلاد العربية تتخلف عن البلاد ذات الأداء الاقتصادي الأفضل في خمس جهات.

1. التشوهات الكبيرة في السياسات نتيجة نقص التوجهات الإستراتيجية، ووجود قصور في إدارة الاقتصاد وضعف المساءلة العامة.
2. ظروف عدم التأكد التي تواجه المنشآت والمستثمرين وارتفاع تكاليف المعاملات. ويأتي ذلك نتيجة لانخفاض الكفاءة المؤسسية والإدارية، وانخفاض كفاءة الجهاز القضائي.
3. التناقض والنقص في نزاهة وشفافية الإطار اللائحي.
4. تهميش دور أطراف وقطاعات التنمية في المجتمع/ الاقتصاد، هذا بجانب التوزيع غير المتوازن للسلطة بين الحكومة، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني.
5. الجودة المحدودة للسلع والخدمات العامة، فجودة خدمات البنية التحتية مازالت منخفضة في العديد من البلاد العربية.

وترجع فجوة التنمية / النمو وفجوة الحوكمة في المنطقة العربية إلى مجموعة من العوامل المؤسسية التي ينبغي تحديدها وتحليلها. ويحتاج هذا إلى تبني مدخلا يوضح ويبرز ارتباطها بمنظومة جيدة لإدارة الحكم من ناحية، وكذلك ارتباطها بالتنمية/ النمو من ناحية ثانية. ويمكن تحليل العوامل المؤسسية المتعلقة بالحوكمة التي تؤثر على التنمية والنمو في خمس مجموعات. ويوضح الشكل التالي هذه العوامل:



يعدنا إطار العمل السابق بمنظور إستراتيجي لإصلاح المنظومة العامة لإدارة الحكم وذلك لتحقيق التكامل والتضافر بين مختلف عوامل الإصلاح. ويحاول الإطار السابق التعامل مع أوجه القصور الحالية في أجندة الإصلاح المطبقة من قبل دول المنطقة العربية. وهو يحاول بصفة خاصة ومباشرة أن يربط بين إصلاح المنظومة العامة لإدارة الحكم مع الأهداف التنموية ومع الأولويات الخاصة بدول المنطقة. ويستند هذا إلى أن إصلاح المنظومة العامة لإدارة الحكم يجب أن يساهم في تحسين الأداء التنموي وأن يكون موجهاً بأهدافه وأولوياته والجبهات الحرجة فيه.

رؤية إستراتيجية للتنمية

أحد الملامح البارزة لتجارب دول شرق آسيا هي قيامها بتشكيل رؤية خاصة بالتنمية ساعدتها في وضع سياساتها وبرامجها ومكنتها من تحقيق التكامل بين أنشطتها وأهدافها في مختلف القطاعات. وقد وفرت الرؤية إطار عمل مرشد وعملت كخارطة طريق لسعى هذه البلاد إلى تحقيق قفزة تنموية للأمام. وعلى العكس من ذلك، فإن معظم البلاد العربية تخطط للعمل على أسس زمنية قصيرة أو متوسطة الأجل، ومن خلال خطط وطنية، لا تستند إلى رؤية إستراتيجية للتنمية. وقد أدى غياب الرؤية الإستراتيجية إلى افتقاد المشاركة بين مختلف القطاعات في سياسات التنمية، وإلى غياب المزايا التنافسية لمعظم الاقتصاديات العربية. ونتيجة لذلك، لم تتمكن المنطقة من اللحاق ببقية دول العالم وأصابها ركود في الأداء الاقتصادي لعقود. ويتطلب وضع رؤية إستراتيجية للتنمية، على الرغم من تأخر بدء البلاد العربية في هذا، القيام بما يلي :

- تقييم المزايا النسبية للبلد ووسائل تحقيق الاستخدام الأمثل لها.
- تقييم المزايا التنافسية المحتملة التي يمكن للبلد تميمتها، ووضع وسائل وطرق تحقيق تراكمها وتمييزها.
- تحديد المقدرات الوطنية المتخصصة في مختلف القطاعات التي تمكن من تحقيق تراكم المزايا التنافسية.
- وضع أهداف التنمية، ورصد مستويات إنجاز كل منها.
- وضع سياسات متكاملة عبر مختلف القطاعات.
- تحديد وتشخيص الإطار المؤسسي والإصلاحات المؤسسية وبرمجتها في خطط تطبيقية تعجل التطوير والإنجاز. ويشتمل هذا على حزمة من الإصلاحات التشريعية، والقضائية، والإدارية. كما يشتمل على توفير بيئة مؤسسية وأطر لائحية تعين في التحويل والتطوير للاقتصاد والمجتمع.
- تحقيق ما سبق من خلال المشاركة والتضافر في الجهود بين مختلف الجماعات، والقطاعات، والمؤسسات بالشكل الذي يمكن من تحقيق التضمين والعدالة والتعبئة لمختلف القوى.

ولقد حاول القليل من البلاد العربية (مثل عمان، ودبي) أن يقوموا بوضع رؤية للتنمية. ولكن قصور المساءلة العامة في هذه البلاد قد يؤدي مستقبلاً إلى إضعاف قوة الدفع التي تحتاجها لترجمة طموح الرؤية في المدى البعيد إلى واقع. كما قد يؤدي إلى اختلال التوازن في الأدوار التي يضطلع القيام بها مختلف الأطراف، بالإضافة إلى ضعف في استمرارية الإصلاحات المؤسسية الجوهرية. ويلاحظ أن الحفاظ على القوى الدافعة وتحقيق تنمية مستدامة في ظل بيئة عالمية تتصف بالتغير والتنافسية يحتاج إلى جهود متواصلة مستدامة من جميع القطاعات والأطراف، وذلك لحماية النجاح والتقدم من التهديدات والأزمات. وهو

يحتاج أيضا إلى تكيف مستمر لمواجهة التغير في الظروف العالمية المحيطة. كما تحتاج هذه المتطلبات مؤسسات تتصف بالقدرة واليقظة في إدارة التنمية. هذه المتطلبات يقابلها (في الوقت الراهن) مؤسسات تتصف بالضعف في جميع البلاد العربية. ويوضح ذلك السبب في هشاشة وعدم قدرة كل الاقتصاديات العربية على مواجهة التغيرات العالمية. ويؤدي النقص في التنوع الاقتصادي في معظم الاقتصاديات العربية إلى تعميق الأثر السلبي لمثل هذه التغيرات. ويمكن القول أن تنمية رؤية إستراتيجية وبناء إطار مؤسسي وحوكمي لتدعيم تلك الرؤية، يمثل أحد أولويات الإصلاح في المنطقة.

تحويل دور الدولة

تسيطر الدولة في معظم البلاد العربية (ولعدد من العقود) على عملية التنمية. وقد ذهبت المنطقة العربية في فترة الستينيات، والسبعينيات، والثمانينيات خلال موجة من النمو المتعاطم في جميع القطاعات الاقتصادية وفي جميع نواحي الحياة في المجتمع. وقد مثلت النفقات والاستثمارات العامة المصدر الرئيسي لبعث الحيوية داخل الاقتصاديات العربية. وكنيجة لذلك، فقد زاد حجم القطاع العام (بما في ذلك المشروعات العامة)، والموازنة العامة، والتوظيف العام لأكثر من ثلاثة عقود. واقترن بهذه التحولات تضخم القطاع العام، كما ظهر الاقتصاد المتختم باللوائح والتدخل المركزي بجانب نظام بيروقراطي للإدارة يعتمد على الرقابة والتوجيه المركزي، مع محدودية المساءلة العامة. وقد شكلت هذه الظروف عوائق للنمو والتنمية، وأدت إلى ركودهما. وقد أدت هيمنة الدولة على مجريات الاقتصاد، وعلى مختلف النواحي الاجتماعية والسياسية في البلاد العربية إلى تهميش وإضعاف دور القطاع الخاص والمجتمع المدني في عملية التنمية.

وقد سببت التغييرات الهائلة التي حدثت في العالم خلال الثمانينيات والتسعينيات والتي استمرت بعد ذلك إلى قيام البلاد العربية بتبني إجراءات مختلفة للإصلاح لكبح جماح نمو القطاع العام وإعادة تشكيل أدواره. وقد احتوت التغييرات الهيكلية التي طبقت في فترة التسعينيات على بعض هذه الجوانب. كما أعلنت معظم البلاد العربية عن تحولها إلى اقتصاد السوق الذي يقوده القطاع الخاص. لكن تأثير هذه الإصلاحات كان محدوداً بسبب عدد من العوامل:

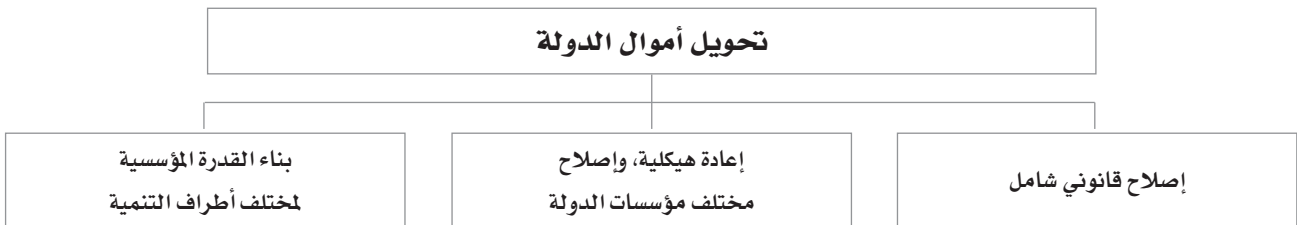
1. البداية المتأخرة في إجراءات الإصلاح.

2. إتباع مدخل تدريجي وغير متكامل العناصر في التحول إلى اقتصاد السوق.

3. التردد والبطء في تغيير أو تعديل دور الدولة ونظام الإدارة العامة.

4. تقييد التنمية المؤسسية للمجتمع المدني والقطاع الخاص.

ويمكن القول بأن تغيير وتعديل دور الدولة والقطاع العام لا بد وأن يمثل أحد الأولويات الإستراتيجية للبلاد العربية. ويمكن تلخيص عناصر مثل هذا التحول في الشكل التالي:



تنطوي عناصر التحويل على:

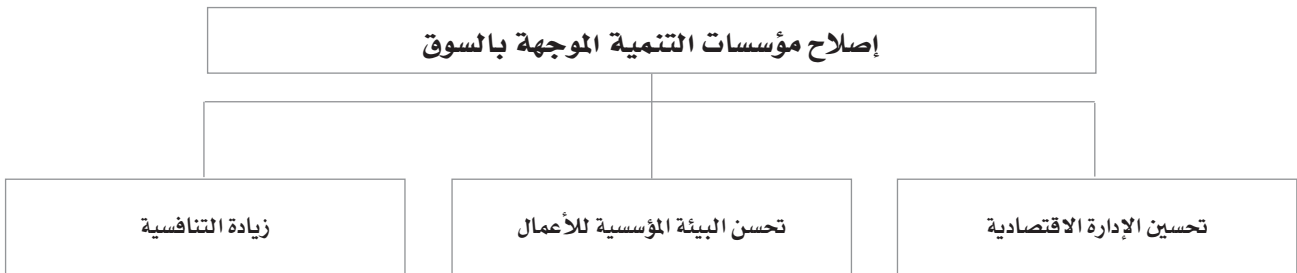
إصلاح قانوني شامل يحقق التوازن في تلبية الحاجة إلى قواعد جديدة تعمل على تنظيم المعاملات، وحماية المنافسة، وحماية حقوق مختلف الأطراف / الجماعات مع تقليل التدخل في مجالات أخرى. كما أن هذا الإصلاح قد يكون من شأنه جعل الدولة تركز فقط على ما يمكنها القيام به بشكل أفضل، وتفويض الأعمال التي لا تستطيع القيام بها إلى القطاع الخاص أو المجتمع المدني. وربما ينطوي هذا الإصلاح على تغييرات دستورية في بعض دول المنطقة. ويحتاج الإصلاح القانوني إلى تحقيق التناسق والبساطة في إطار العمل القانوني، كما يحتاج أيضاً إلى تحقيق التوازن في الأدوار التي ستضطلع القيام بها مختلف أطراف التنمية.

إعادة هيكلة، وإصلاح مختلف مؤسسات الدولة بغرض أن ينعكس ذلك التغيير في الأدوار والمشاركة في المسؤولية مع القطاع الخاص والمجتمع المدني. وتنطوي إعادة هيكلة القطاع العام على التعجيل بالخصخصة وإعطاء الصبغة التجارية لشركات القطاع العام. ولتحقيق درجة أكبر من التكامل / التنسيق والتركيز الإستراتيجي فقد تم القيام بإعادة هيكلة قمة الحكومة في عدد قليل من بلاد المنطقة، ولكن لم يحدث ذلك بالنسبة لإعادة تشكيل الأدوار. وما زالت أغلب البلاد العربية متخلفة عن أقرانها في هذا المجال. ويتطلب إصلاح دور الدولة اتخاذ إجراءات إضافية. وعلى سبيل المثال نجد أنه بجانب إصلاح التدخل اللائحي، وتقوية دور الدولة في إدارة الاقتصاد، وتوفير خدمات البنية التحتية، والاستثمار في رأس المال البشري، وحماية البيئة، ووضع وإدارة المعايير والحوافز، وتقليص دور القطاع العام في مجالات الأعمال، يجب تشجيع الرقابة الذاتية لمؤسسات القطاع الخاص / وإشراك القطاع الخاص في تقديم الخدمات العامة لدعم التغييرات التي أدخلت على أدوار الدولة.

بناء وتنمية القدرة المؤسسية لمختلف أطراف التنمية. يستلزم إصلاح دور الدولة أن يصاحب تمكين قوى السوق والقطاع الخاص جهوداً متوازية تمكن مؤسسات القطاع الخاص من إصلاح هيكل الحوكمة الخاصة بها. وينبغي أن يقترن بهذا جهود مكثفة تسمح للمجتمع المدني أن يلعب دوراً فاعلاً في التنمية وأن يقوم ببناء وتنمية نظم حوكمة وقدرات مؤسسية خاصة به.

إصلاح مؤسسات التنمية الموجهة بالسوق

يتطلب التحول من الاعتماد على الحكومة والتخطيط المركزي في تحقيق التنمية إلى الاعتماد على السوق القيام بالإصلاح على ثلاثة محاور. ويلخص الشكل التالي محاور هذا الإصلاح.



تحسين الإدارة الاقتصادية

يمكن القول أن أحد جوانب القوة التي تتميز بها دول شرق آسيا مثلها في ذلك مثل البلاد المتقدمة (دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية)؛ يتمثل في القدرات التي اكتسبتها في التخطيط، والتنسيق، والتنفيذ، والرقابة على سياساتها الاقتصادية. ويتم تدعيم إدارة السياسات الموجودة في قمة الدولة (الرئاسة / مجلس الوزراء، والمجالس العليا، والوزراء) من خلال خبراء على درجة عالية من المقدرة، ومن خلال المعلومات والبحوث التي تمد السياسات بالتحليل / البدائل. ويتم هذا أيضاً من خلال رصد وتقييم مؤشرات الإنذار المبكر للأزمات أو الصدمات المحتملة. وقد أصبحت وظيفة إدارة السياسات من الوظائف الهامة للحكومة، وبصفة خاصة في ظل نظم الاقتصاد الموجه بالسوق. ففي هذا النظام يتم الاعتماد على الحوافز للتأثير على الأطراف أو الفاعلين الاقتصاديين بدلاً من التدخل المباشر. وفي منتصف التسعينيات أدرك كل من البنك الدولي والمنظمة العربية للتنمية الإدارية القصور الموجود في إدارة الاقتصاد والسياسات في المنطقة العربية، حيث قاما بعدد من المبادرات في هذا المجال. وعلى الرغم من ذلك فلم يتم ترجمة تلك المبادرات إلى برامج وتصرفات للإصلاح، حيث يتطلب هذا إرادة داخلية قوية ودعمًا سياسياً قوياً. ويمكن للمنطقة العربية الاستفادة بخبرة دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD وأيضاً دول شرق آسيا في مجال تحسين الإدارة الاقتصادية. وتحتاج الجهود المتعلقة بهذا المشروع/ البرنامج إلى استغلال حصيلة القدرات المؤسسية الحالية والموجودة في بلاد المنطقة العربية، وتحديد عناصر أو أوجه القصور المشتركة. كما أن الإصلاح وبناء القدرة ربما يحتاج لأن يتضمن أو يشتمل على مختلف الآليات / الترتيبات المؤسسية اللازمة لتحليل السياسات، والتخطيط، والتنسيق، والتكيف، والرقابة. وأن يتضمن أيضاً مشاركة مختلف الجماعات / الأطراف المعنية. وسوف ينطوي ذلك أيضاً على بناء وتنمية القدرات البشرية في الكيانات الداعمة لمراكز صنع السياسات بالإضافة إلى حوافز ومكافآت مغرية التي يتم منحها للخبراء والاستشاريين.

تحسين البيئة المؤسسية للأعمال

تأخرت معظم البلاد العربية في إيجاد بيئة مؤسسية لأداء الأعمال وجذب المستثمرين عن بقية دول العالم. ففي المغرب، تشير دراسة مسحية حديثة إلى أن الشركات يجب أن تقوم بتعيين موظفين بعقود دائمة (طول الوقت) للتعامل مع البيروقراطية القائمة هناك (World Bank, 2000a). وفي الأردن، وجد أن المستثمر الذي يسعى إلى تسجيل شركة جديدة يجب عليه الانتظار لمدة ثلاثة شهور، كما أنه ينفق نصف هذا الوقت على إجراء واحد يتمثل في التفتيش من قبل الوزارة المعنية (World Bank, 2000a). ويلاحظ أن هذا الإجراء لا يأخذ إلا يومين فقط في بلد مثل كندا. أما في لبنان فقد وجد أن الحصول على عقد نافذ يستغرق حوالي سنتين (721 يوماً)، ويستغرق ذلك حوالي 559 يوماً في دولة الإمارات العربية، و596 يوماً في سوريا، و387 يوماً في الجزائر، و240 يوماً في اليمن، و202 يوماً في مصر، و195 يوماً في السعودية، و192 يوماً في المغرب. ويستغرق الحصول على عقد نافذ في تونس سبعة أيام فقط (World Bank, 20003)، حيث تمثل أفضل الممارسات في العالم في إنفاذ العقود.

وتظهر البحوث المسحية لمناخ الاستثمار معاناة المستثمرين المحتملين في العديد من البلاد العربية من العقوبات التي تواجههم لدخول أسواق هذه البلاد والتنافس فيها. وتعتبر تلك العوائق عن الإجراءات المعرّقة في الحصول على التراخيص، واللوائح التحكّمية المعقدة للتدخل الحكومي، والإجراءات المبهمة في العطاءات.

وتتأثر بيئة الأعمال بصفة عامة بالاستقرار وبفعالية السياسات الحكومية، وبجودة خدمات البنية التحتية، وبجودة الإجراءات البيروقراطية، وبالثقافة المؤسسية الخاصة بالثقة والاحترام والحماية المتاحة لحقوق الملكية. ويلاحظ وجود تباين كبير في هذه الأبعاد بين البلاد العربية. ويمكن القول أن ضعف المساءلة العامة، ومحدودية المنافسة وارتفاع تكاليف المعاملات تمثل عوامل طرد وإعاقة للاستثمار الخاص والاستثمار الأجنبي المباشر في المنطقة.

ويعتبر الفساد في الحكومة أحد العوائق والمشاكل الجوهرية المزمنة التي تؤثر سلباً على بيئة الأعمال في المنطقة. وقد قامت العديد من البلاد العربية مؤخراً باتخاذ خطوات جادة لردع ومحاكمة حالات الفساد الكبير. لكن الواضح أن جميع بلاد المنطقة لم تقم بوضع أي برنامج لاستئصال أسباب الفساد، ولم تتبنى حملات جادة وشاملة لمحاربة الفساد في الحكومة. ولا يوجد بلد عربي واحد قام بتنمية إستراتيجية متكاملة لبناء النزاهة ومكافحة الفساد لديها.

وتحتاج عملية تحسين البيئة المؤسسية للأعمال في البلاد العربية إلى الاسترشاد بالمرجعيات المقارنة لبلاد أخرى تتنافس مع المنطقة في الاستثمار والتجارة والنمو. وتتطوي أجندة الإصلاح هنا على العديد من التحسينات في الإدارة الاقتصادية، والكفاءة الحكومية والقضائية، وإطار التدخل اللائحي، والتنافسية في المعاملات، وإيجاد مؤسسات سوق كفاءة للأسواق، وثقة في ميادين الأعمال، ونزاهة في الحكومة، ومساءلة عامة.

زيادة التنافسية

تقف القدرة التنافسية للمنطقة العربية متأخرة عن المناطق ذات الأداء الجيد في العالم وذلك فيما يتعلق بالتنوع في الصادرات، والمحتوى التكنولوجي لها، والتنوع الجغرافي في أسواقها، والتجارة داخل الصناعة¹ Intra-industry trade، وصادرات الصناعة التحويلية. وينطبق ذلك على بلاد المنطقة الغنية بالموارد الطبيعية، حيث تمتلك حوافز قليلة للتنوع ولبناء مزايا تنافسية، وذلك عندما تحاول التنوع وبناء القدرات اللازمة للتعامل مع الأسواق التنافسية في العالم.

وتمتلك القليل من البلاد العربية حالياً قوانين لحماية المنافسة ومنع وتظيم الاحتكارات. إلا أن معظم هذه الدول قامت بتمرير هذه القوانين في الآونة الأخيرة فقط (الجزائر سنة 2000، والأردن سنة 2002، والمغرب سنة 2000، وتونس سنة 1991). ويلاحظ أن تنفيذ وإنفاذ التنظيمات وقوانين حماية المنافسة الحالية في هذه البلاد يتضمن عدد من نقاط الضعف: (Capannelli, 2003).

- ضعف إنفاذ قواعد المنافسة نتيجة نقاط ضعف في مؤسسات الإنفاذ.
- بطء سجلات الإنفاذ واعتمادها على التقدم الذي يتم إنجازه في الإصلاحات الاقتصادية الأخرى.
- اقتران الجزاءات بالرفض وعدم الامتثال، والبطيء الشديد في قبول الجزاءات المفروضة.
- انخفاض الفاعلية نتيجة نقص الموارد، وعدم القدرة على جذب الخبرات الكافية.
- قصور النظام القضائي.
- مقاومة الإصلاح، وعدم القدرة على الوصول لبيانات الأعمال والشركات.
- ضعف النقابات المهنية وجماعات المستهلكين.
- عدم كفاية القوة الممنوحة للقائمين على المنافسة.

1 التجارة داخل الصناعة تمثل (التجارة في بعض السلع المتماثلة أو المترابطة بين الدول) مؤشر للاجراءات التنافسية، ولدرجة التنوع، وللجدل المتعلق بالتخصصية والنواحي الفنية لصناعة الدولة.

وينطوى تقرير أصدره المعهد العربي للتخطيط عن التنافسية في المنطقة العربية (2003) على مقارنة لعوامل التنافسية في المنطقة العربية مع كوريا الجنوبية. ويوضح الجدول التالي فجوة التنافسية بين المنطقة العربية وكوريا.

المؤشر	الفجوة مع كوريا
البنية التحتية التكنولوجية	0,70
البنية التحتية الأساسية	0,43
الحكومة وفعالية المؤسسات	0,39
رأس المال البشري	0,36
أداء الأجهزة الحكومية	0,35
بيئة الأعمال	0,34
ديناميكية الأسواق والتخصصية	0,18
جاذبية الاستثمار	0,18
القدرة الابتكارية	0,18
الإنتاجية والتكاليف	0,11
الأداء الاقتصادي بصفة عامة	0,02

المصدر: المعهد العربي للتخطيط، تقرير التنافسية العربية، 2003، صفحة II2.

ويتضح من الجدول السابق اتساع الفجوة فيما يتعلق بالبنية التحتية التكنولوجية. في حين تضيق هذه الفجوة بالنسبة لعوامل مثل البنية التحتية الأساسية، والحكومة وفعالية المؤسسات، ورأس المال البشري، وأداء الأجهزة الحكومية، وبيئة الأعمال. ويتعلق المجال ذو الفجوة المتسعة بكل من السياسات والخدمات الحكومية أو المؤسسات المؤثرة على التنمية الاقتصادية. ويشير التقرير إلى الحاجة لوجود مؤسسات فعالة لإدارة تنافسية الإقتصادات العربية في المنطقة.

ويؤدي القصور المؤسسي المتعلق بضعف المزايا التنافسية في المنطقة؛ إلى ضعف المنافسة وسياسات القدرة على المنافسة على المستوى القومي والقطاعي، بالإضافة إلى قصور الإطار المؤسسي الذي يحكم المنافسة في الأسواق، وزيادة القدرات التنموية وتركيمها على المستوى القومي، وكذلك في القطاعات والمناطق المختلفة.

وتتضمن الإصلاحات المؤسسية والحكومية اللازمة لزيادة التنافسية الآتي:

■ صياغة سياسة قومية تسعى إلى بناء وزيادة القدرات التنافسية، والتي تحدد أين وكيف يمكن للاقتصاد أن يقوم بتنمية وتركيم القدرات الأساسية التي تساعد الدولة على زيادة أداءها في الأسواق العالمية. ويتطلب ذلك التركيز على قطاعات وعناقد Clusters إقتصادية محددة، والعمل على إمدادهم بالحواجز والدعم المؤسسي والدعم الخاص بالبنية التحتية للتعبئة بالتنمية، وتقديم البرامج التي من شأنها زيادة عمليات الابتكار، والتنمية التكنولوجية، وتحسين الإنتاجية / الكفاءة بجانب تحسين قدرات الإدارة والتسويق.

- إصلاح الإطار المؤسسي الذي تعمل من خلاله القطاعات الناشئة مع التركيز علي الحوافز المقدمة للاستثمار في المعرفة ورأس المال البشري، ولتدعيم معايير الجودة.
- وضع هيكل حوكمة يسمح للقطاعات الاقتصادية والإنتاجية بالمساهمة في صياغة سياسات التعليم وخطط وبرامج المعرفة والبحوث للمؤسسات التعليمية والبحثية، ولضمان خدمة هذه المؤسسات للإحتياجات التنموية لهذه القطاعات، حيث تعاني البلاد العربية حالياً من ضعف الترابط والتنسيق بين المؤسسات التعليمية، والتدريبية، والبحثية وبين القطاعات المستخدمة والمستفيدة من خدمات هذه المؤسسات. كما أن هناك حاجة لتنمية علاقات مساءلة أفقية بين الكيانات التي تقدم المعرفة ورأس المال البشري (مثل الجامعات، ومراكز البحوث) وبين القطاعات المستخدمة لخدمات هذه الكيانات.
- إصلاح الإطار القانوني وزيادة قدرات الهيئات الحكومية التي تراقب القطاع الخاص فيما يتعلق بإنفاذ قوانين حماية المنافسة، ومنع الاحتكارات، والرقابة علي الممارسات الاحتكارية في الأسواق.
- تشييط دور الحكومة من خلال بعض الآليات مثل التعاون مع مؤسسات القطاع الخاص (الغرف التجارية، والاتحادات الصناعية وجمعيات الأعمال) وذلك لتمكين قطاعات/ مشروعات الأعمال من المنافسة علي المستوى العالمي. وفي هذا الصدد، يمثل استخدام المرجعيات المقارنة مع الاقتصاديات ذات الأداء المرتفع في العالم مصدراً غنياً لأفكار الإصلاح المؤسسي.

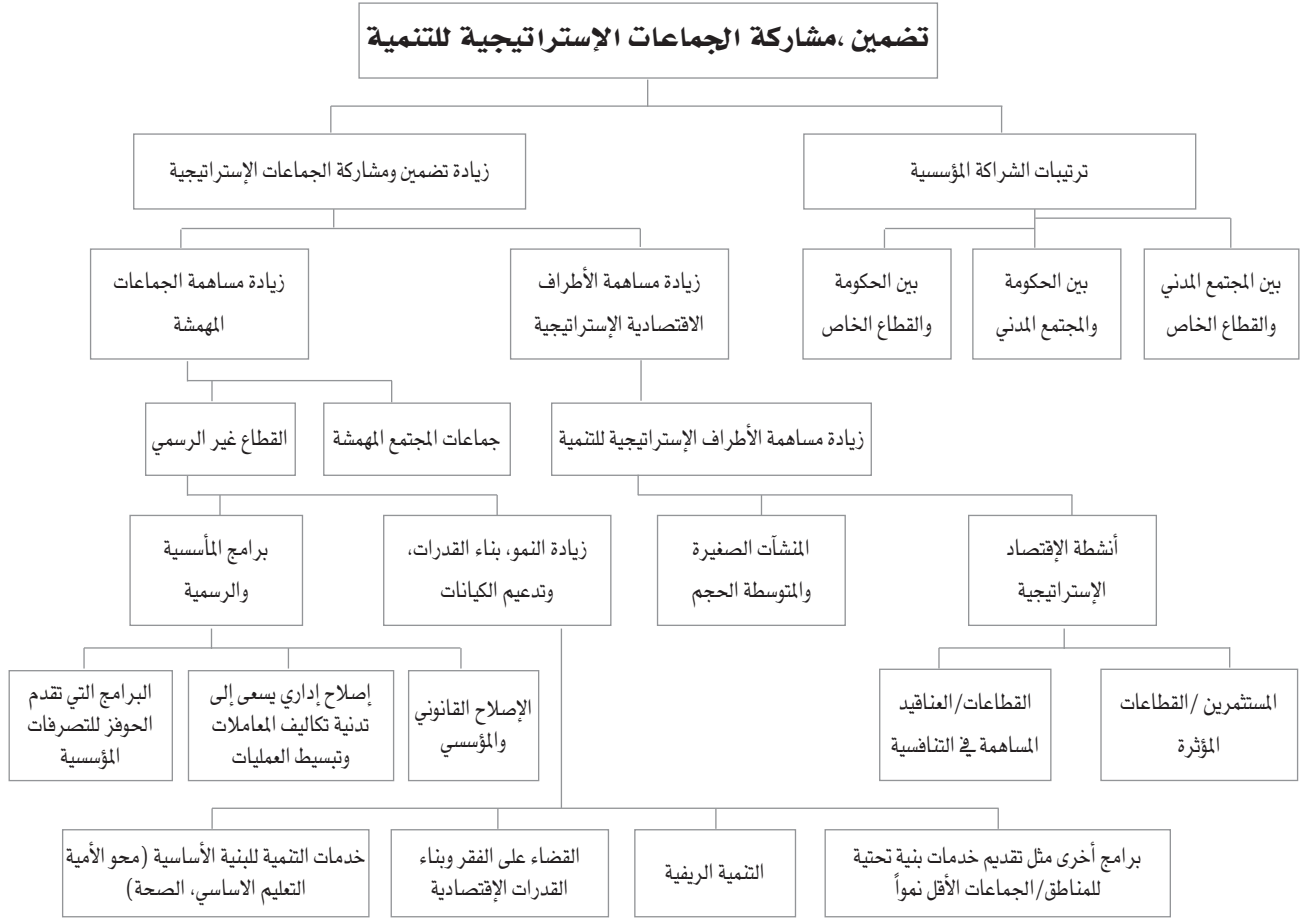
زيادة تضمين ومشاركة الأطراف / الجماعات الاستراتيجية

يتطلب تحقيق نمو ناجح وتنمية مستدامة جهود تضافرية وتعاونية من جميع القطاعات والجماعات في المجتمع. كما يتطلب أيضاً مشاركة متساوية من الأطراف الرئيسيين للتنمية (الدولة / الحكومة، القطاع الخاص، المجتمع المدني). كذلك يتطلب تعبئة جميع طاقات وقوي المجتمع نحو تحقيق أهداف تنموية عامة. وأخيراً، يتطلب ذلك بالضرورة وجود قدرة لهذه الأطراف الرئيسية علي التعاون والمشاركة في مسئولية تحقيق التنمية.

ويتطلب نجاح واستدامة التنمية أيضاً ضرورة تضمين ومشاركة مختلف القطاعات والجماعات، حيث يقصد بالتضمين العدالة والمشاركة. ويفترض ذلك التركيز على بناء قدرات القطاعات والجماعات والمناطق الضعيفة، وتمكين وزيادة قدرات هذه الأطراف على المساهمة في الإنتاج، وعلى أن تصبح جزء من الطلب / السوق الفعال، ومساهمين رئيسيين في تحقيق التوافق والاستقرار الاجتماعي.

وتتمثل الأسئلة المطروحة هنا في: ما الإطار المؤسسي الذي يمكن أن يحقق ذلك؟ وما دور القطاع العام في هذا الإطار؟ وما الأساليب أو الوسائل التنظيمية والإدارية التي تمكن من تحقيق وضمان هذه المشاركة والتضمين؟

ويعبر الشكل التالي عن الإطار المؤسسي المقترح.



الشراكات المؤسسية

تعتبر ترتيبات الشراكة والتضافر بين الشركاء المحوريين للتنمية (الدولة / الحكومة، القطاع الخاص، المجتمع المدني) من الموجهات الرئيسية المعجلة للتنمية في البلاد التي حققت نجاحاً اقتصادياً (سريعة النمو). وقد أصبح الشعار الذي تبنته اليابان منذ بضعة عقود (Japan Incorporated) هادياً لعدد من البلاد النامية الطموحة والراغبة في الإسراع بدفع عجلة التنمية والنمو من خلال تبني مفهوم الشراكة بين الأطراف المحوريين. ولقد قام عدد من البلاد بتوسيع هذا المفهوم ليغطي المجالات التالية:

I. الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص.

تتحقق علاقات الشراكة بين هذه الأطراف من خلال العديد من الوسائل، ومن أهمها:

■ اشترك المؤسسات الحكومية وممثلي القطاع الخاص في صياغة سياسات الحكومة، من خلال المجالس واللجان والاجتماعات المشتركة. ويمكن استخدام مجالس المشورة التي تُقْمَقِيَّمُ والتي استخدمت لأول مرة في اليابان، ثم تم استخدامها مؤخراً

بواسطة مختلف دول شرق آسيا؛ كمرجعيات مقارنة في البلاد العربية. فهذه المجالس أثبتت فائدتها في تبادل المعلومات بين الحكومة والقطاع الخاص وكذلك لتحقيق الشفافية في السياسات الحكومية التي يتم مناقشتها وإجراء المداولات والتحليلات حولها. كما أن ذلك من شأنه أيضاً أن يزيد من تحقيق الالتزام بالسياسات المقترحة (من خلال المشاركة في وضعها) من هذه القطاعات. وهناك بعض المحاولات التي تم إجراؤها في بعض البلاد العربية لبناء شراكات مشابهة لذلك، ولكن مازال هناك الكثير أمام تلك المحاولات والممارسات الحالية لتكون أكثر ثباتاً من الناحية المؤسسية. كما أنه من المهم أيضاً في هذا الصدد توسيع قاعدة المشاركة لترتيبات الشراكة، وتدعيم المشاركين بالقدرات اللازمة لإجراء تحليلات للسياسات المختلفة.

■ بناء الآليات التي تمكن الحكومة من تقدير والاستجابة للإحتياجات والمقترحات الخاصة بالقطاع الخاص ومؤسساته. فبعض الترتيبات المشابهة لمجالس المشورة، يمكن أن تفيد في تحقيق هذا الهدف. ومن المفيد أيضاً وضع نظام لتلقي مقترحات الإصلاح أو التحسين في السياسات أو الممارسات الحكومية، والقيام ببعض البحوث المسحية لتقييم مدى رضا القطاع الخاص عن السياسات والخدمات الحكومية. وجدير بالذكر أن القليل جداً من البلاد العربية قامت بمثل هذه الإجراءات أو الترتيبات.

■ بناء آليات التبادل والمشاركة في قدرات السياسات، والمعرفة، والمعلومات بين الحكومة والقطاع الخاص. ومن أمثلة ذلك: البحوث الاقتصادية المشتركة، ومشروعات التنمية التكنولوجية المشتركة، حيث تمتلك البلاد المتقدمة ودول شرق آسيا خبرات وتجارب متراكمة في هذا الصدد. ومن ثم يمكن لبلاد المنطقة العربية الاستفادة من تلك الخبرات والتجارب.

■ تتطلب الترتيبات السابقة نظم للعمليات والإدارة لا تتماشى مع القطاع العام التقليدي في المنطقة العربية حالياً، حيث فشلت المهارات الحالية في إصلاح الإدارة التقليدية في معظم دول المنطقة، وفي اللحاق بركب تلك الشراكات المؤسسية الجديدة بين الحكومة والقطاع الخاص. وبالتالي، يتطلب التوجه نحو هذا الاتجاه تنمية ثقافة المشاركة لبناء وتفعيل هذه الترتيبات المؤسسية المختلفة.

2. الشراكة بين الحكومة والمجتمع المدني.

يتصف المجتمع المدني في معظم البلاد العربية بالهشاشة بشكل يؤدي إلى عدم تحقيق نتائج ملموسة للشراكة بينه وبين الحكومة. فبناء منظمات المجتمع المدني وتنمية قدراتها المؤسسية يجب أن يتم بالتوازي مع بناء روابط المشاركة بينه وبين الحكومة. وتلعب بعض هذه المنظمات (مثل جمعيات حماية المستهلك والبيئة، وجمعيات المجتمع المحلي، ومنظمات مكافحة الفقر والمنظمات الخيرية، والنقابات العمالية، والنقابات المهنية) دوراً حيوياً في تنمية الاقتصاد الموجه بالسوق.

ومما يقلل أو يحد من الدور الذي يمكن أن تلعبه منظمات المجتمع المدني في إعادة التوازن بين القطاع الخاص والحكومة؛ سيطرة الحكومة على مجريات الاقتصاد، بالإضافة إلى العوائق والقيود التي تفرضها على منظمات المجتمع المدني، نظراً لاستطاعة هذه المنظمات (بسبب تداخلها في المجتمع) تعبئة الناس، وأن تكون أداة لنشر رأس المال الاجتماعي، فضلاً عن إمكانية قيامها بتولي مسؤولية تغيير ثقافة المجتمع. وتستطيع أيضاً أن تساهم في السيطرة على نزعات تعظيم الربح لشركات القطاع الخاص، بالإضافة إلى إمكانية ممارستها للمساءلة الخارجية على السياسات والممارسات الحكومية. ليس هذا فحسب، بل يمكنها أيضاً المساهمة في تنمية المجتمع. فزيادة دورها يتطلب تقويتها وبناء قدراتها بشكل يساعدها على تحمل الأعباء مع الحكومة.

وهناك العديد من الوسائل التي يمكن للدول العربية استخدامها في تنمية الشراكة بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني بهدف دعم التنمية الاقتصادية في تلك البلاد:

■ إشراك منظمات وجماعات المجتمع المدني في دراسة وصياغة السياسات والبرامج التنموية والاقتصادية. ويمكن أن يأخذ ذلك شكل اللجان / المجالس المشتركة بين الحكومة وهذه المنظمات.

■ تخصيص وتحويل بعض الوظائف إلى المجتمع المدني.

■ زيادة تقدير الحكومة للمجتمع المدني، وتغيير اتجاهات الحكومة نحو منظمات المجتمع المدني.

■ المشاركة في مشروعات مشتركة.

■ توفير حماية حكومية لأنشطة الدفاع.

■ بناء قدرات المجتمع المدني، وتقليل العوائق والعراقيل التي تواجهه.

■ الاعتماد على مجالس المشورة التي تم استخدامها في دول شرق آسيا كنموذج لمشاركة المجتمع المدني في صياغة السياسات التنموية والاقتصادية. ويحتاج الإصلاح المؤسسي لإدارة السياسات والإدارة الاقتصادية في البلاد العربية إلى مثل تلك المشاركات من قبل المجتمع المدني، حيث يمكن أن يتم ذلك من خلال بعض الأدوات مثل المشورة مع الجماعات المعنية.

■ تحويل وظائف ومهام كان يتم أدائها بواسطة الحكومة إلى منظمات المجتمع المدني كأحد الوسائل الإضافية لتضمين ومشاركة هذا القطاع، حيث يمكن أن يشمل ذلك تقديم الخدمات الاجتماعية (مثل التعليم، والصحة،.... الخ)، ووظائف تخطيط الخدمات / البرامج، ووظائف التقييم والتنظيم. ويمكن للحكومة أن تتعاقد مع بعض المنظمات غير الحكومية على أداء بعض هذه الوظائف/ الخدمات. وتقدم لنا الخبرات الخاصة بالبلاد الاسكندنافية العديد من الأمثلة الجيدة في مجال مشاركة المجتمع المدني في أداء وتنفيذ بعض الوظائف والبرامج العامة.

■ زيادة تقدير مؤسسات ووزارات الحكومة للمقترحات، والأفكار، والقضايا، وطلبات الإصلاح التي تخدم قضايا وسياسات وبرامج التنمية. ويمكن أن يتم ذلك من خلال بناء قنوات اتصال متبادلة (ذات اتجاهين) بين المنظمات الحكومية وبين المجتمع المدني تأخذ شكل المشاركة في المعلومات، وتبادل الآراء، والاجتماعات المشتركة. ولكن تقديم هذا الإطار الفكري في ممارسات الحكومة تجاه المجتمع المدني يتطلب إجراء تغييرات في الثقافة المؤسسية السائدة داخل المؤسسات والهيئات الحكومية في المنطقة العربية.

■ زيادة صياغة وتنفيذ البرامج والمشروعات المشتركة بين الحكومة والمجتمع المدني في المجالات التي تمثل جماعات معينة أو لتنمية قطاعات محددة. مثال ذلك: المهام المتعلقة بالتدريب التحويلي للعاطلين، وبرامج الائتمان، وبناء قدرات المنشآت الصغيرة. فهناك رصيد من الخبرات الدولية التي يمكن للدول العربية الاستفادة منها في هذا الصدد.

■ توفير الحماية والدعم لأنشطة الدفاع الخاصة بالمجتمع المدني بجانب تنمية قدرات منظماته، حيث يجب على الدولة، وعلى المنظومة العامة لإدارة الحكم ككل توفير بيئة داعمة للمجتمع المدني تمكنه من ممارسة دوره في حماية المستهلكين / البيئة،

وتنظيم ومراجعة قوة القطاع الخاص، ومساعدة وتمكين الأطراف الضعيفة في المجتمع (مثل المنشآت الصغيرة، العمال، ومنظماتهم)، وتحويل النظام إلى الإصلاحات المطلوبة في السياسات والبرامج.

3. الشراكة بين القطاع الخاص والمجتمع المدني.

يمكن تحقيق هذا النوع من العلاقات التضافرية بين هذين القطاعين من خلال قيام الحكومة بتوفير أشكال وآليات المشاركة في المجالس واللجان والمشروعات المشتركة. ومن أهم الآليات التي ثبت نجاحها في هذا الصدد تلك المتعلقة بالترتيبات الثلاثية والتي تشمل على كل من الحكومة، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني في مشروعات مشتركة، أو في اجتماعات / لجان مشتركة، أو المشاركة في وضع برامج وسياسات اقتصادية. كذلك من الوسائل الفعالة الأخرى قيام الحكومة بتقديم الحوافز اللازمة لتشجيع المشاركة بين القطاع الخاص والمجتمع المدني. ومن أمثلة هذه الحوافز تلك المقدمة للشركات للمشاركة في برامج المسؤولية الاجتماعية ولتدعيم الأنشطة التي يمكن أن تقوم بها بالتعاون مع منظمات المجتمع المدني. وبالإضافة لذلك، تتطلب هذه الإصلاحات تغيير في الثقافة المؤسسية السائدة في الحكومة، وفي دورها المدرك الذي يمكن أن تلعبه مع أطراف التنمية الأخرى.

زيادة تضمين ومشاركة الجماعات والأطراف الاستراتيجية للتنمية

يسهم تحقيق التوازن بين مصالح الجماعات المعنية في التنمية، والسماح لمختلف الجماعات الاستراتيجية في المشاركة في جنى ثمار التنمية والنمو؛ إلى تحقيق التوافق في المجتمع، وإلى تحقيق تنمية مستدامة. فتضمين وإشراك مختلف الجماعات الاستراتيجية في المساهمة في تحقيق التنمية والاستفادة من مخرجاتها وعوائدها؛ يعتبر أحد الوسائل التي يمكن من خلالها توجيه مختلف القوى والقطاعات في المجتمع. ويمكن زيادة هذا التضمين من خلال تأكيد تضمين وإشراك كل من القطاعات / الجماعات المهمشة والأطراف الاستراتيجية للتنمية.

وفيما يلي تحليل لهذين العنصرين:

I. زيادة مشاركة وتضمين القطاعات / الجماعات المهمشة.

يتطلب تحقيق تنمية مستدامة تمكين مختلف الجماعات والقطاعات المختلفة لتوجيه إسهاماتهم إلى التقدم والنمو. ومن العوائق الأساسية التي تقف أمام تحقيق تلك التنمية المستدامة (في حالة عدم زيادة تضمينها وإدخالها في جهود الإصلاح) القطاع الاقتصادي غير الرسمي، والجماعات المهمشة في المجتمع.

أ يمثل القطاع غير الرسمي مشكلة حقيقية للدول النامية وللأقتصادات العربية. يؤدي وجود نسبة كبيرة من المنشآت والملكيات والمعاملات الاقتصادية التي تتم خارج نطاق الاقتصاد الرسمي / المؤسسي، إلى انخفاض معدلات النمو والتنمية. والواقع أن وجود منشآت وملكيات ومعاملات غير رسمية تفترض أن هذا القطاع لا يعتبر جزء من الأسواق الرسمية، ولا يستفيد من أي قواعد رسمية تحكم العلاقات الاقتصادية، بالإضافة إلى عدم استفادته من مؤسسات التمويل الرسمية (مثل قطاع البنوك). ومفاد هذا أيضا عدم قيام هذا القطاع بدفع أي ضرائب، ووقوعه خارج نطاق التنمية والسياسات الاقتصادية. ويمثل وجود

منشآت وتعاملات هذا القطاع خارج نطاق القطاع المؤسسى مشكلة بالنسبة لتخطيط السياسات، حيث لا تتوفر بيانات عنه بسبب نقص السجلات. ويوضح الجدول التالى الحجم النسبى للقطاع غير الرسمى فى البلاد العربية:

البلد	الإقتصاد غير الرسمى (% GNI, 2003)
الجزائر	26.9
مصر	35.1
الأردن	19.4
لبنان	34.1
المغرب	36.4
السعودية	18.4
سوريا	19.3
تونس	38.4
الإمارات	26.4
اليمن	27.4
متوسط البلاد العربية	26.9
الأفضل فى العالم	3
كوريا الجنوبية	27.5
ماليزيا	31.1

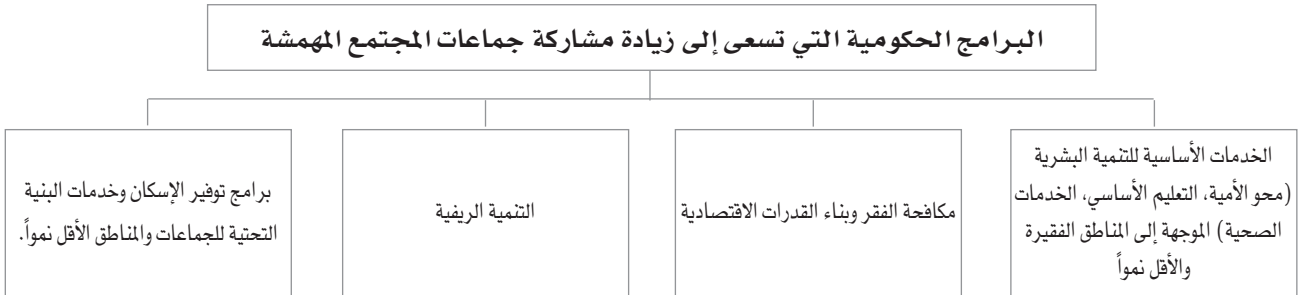
المصدر: مستخلص من قواعد بيانات البنك الدولى.

ويرجع وجود قطاع غير رسمى كبير إلى أوجه القصور فى الإطار المؤسسى القانونى الموجود بالدولة، وأيضا إلى قصور فى الممارسات البيروقراطية للحكومة، والتي تعوق اندماج المنشآت والمعاملات الإقتصادية فى الإقتصاد الرسمى. ويلقى دي سوتو (de Soto, 1997) الضوء على المكاسب المحتملة من دمج هذا القطاع داخل الإقتصاد المؤسسى، وعلى مدخل/ أجندة الإصلاح لتحقيق هذا الدمج. وقد أشارت الدراسة التى أجراها دي سوتو فى مصر على مجال الملكية العقارية غير المسجلة إلى أن قيمة هذه الملكية غير الرسمية يبلغ ما يعادل 241 بليون دولار أمريكى (معظمها فى المدن). وهو ما يعادل 55 مرة قيمة الاستثمارات الأجنبية المباشرة فى مصر حتى عام 1996. كما يعادل 16 مرة قيمة الاستثمارات المتراكمة فى الأصول الرسمية التى تم تكوينها من خلال الشركات الخاصة التى تعمل طبقاً لقانون الاستثمار. وقد أطلق دي سوتو على ذلك رأس المال الراكد Dead Capital بسبب عدم قدرته على أداء الوظائف الإقتصادية للأصول الرأسمالية فى الإقتصادات المعاصرة الموجهة بالسوق. وقد وجد أن المتطلبات القانونية المعقدة والإجراءات الإدارية الكثيرة والمطولة لتسجيل الملكية العقارية؛ تمثل المعوقات الرئيسية لإضفاء الرسمية على هذه الملكيات. فعلى سبيل المثال، يتطلب الحصول على قطعة أرض لأغراض البناء، وتسجيل حقوق الملكية الخاصة بها القيام بـ 77 إجراء والمرور على 31 كيان ومؤسسة، كما يستغرق ذلك زمناً يتراوح ما بين 6 إلى 14 سنة فى مصر (de Soto, 1997, p.24-25).

ويمكن القول أن وجود قطاع غير رسمى كبير يعتبر مؤشراً لفشل النظام القانونى والمؤسسى والإدارى. كما أنه يعكس اختيار الخروج من الإقتصاد الرسمى، ويعنى أيضا عدم قدرة مؤسسات الإقتصاد الرسمى على احتواء واستمالة ذلك القطاع.

ويمكن دمج ومأسسة الأنشطة الاقتصادية والملكيات الخاصة بالفقراء (والتي تمثل نسبة كبيرة من الإقتصاد غير الرسمي) من خلال برنامج إصلاح مؤسسى شامل يسعى إلى تحقيق دمج هذا القطاع وإدخاله في إطار الإقتصاد الرسمي. ويتطلب نجاح برنامج الإصلاح إلى التركيز على طبيعة، ومشاكل، وممارسات هذا القطاع.

ب يمثل زيادة مشاركة وتضمين جماعات المجتمع المهمشة والتي يمكنها المساهمة في تحقيق النمو والتنمية أحد التحديات الأخرى. من أمثلة هذه الجماعات (والتي يتم استبعادها كلياً أو جزئياً من تحقيق النمو والتنمية) الجماعات الفقيرة، الجماعات الأمية، والجماعات العاطلة، والمناطق الريفية غير النامية، ومناطق الاسكان العشوائى. ويتطلب تحقيق تنمية واسعة ومستدامة التركيز الإستراتيجي على مثل هذه الجماعات المهمشة في المجتمع. فالتنمية الحقيقية تعني تفعيل هذه الجماعات وبناء قدراتها لتحسين جودة حياتها، ووضعهم على طريق التقدم والنجاح. ويساهم ذلك في جعل هذه الجماعات جزءاً من الطلب الفعال، وأن تصبح عناصر فاعلة في الانتاج، ومعاملات الأسواق، وفي نجاح ونمو الإقتصاد بصفة عامة. ولا ينفصل دور الحكومة في وضع سياسات وبرامج التنمية لهذه الجماعات وإشراكها في المساهمة في والاستفادة من عوائد النمو والتنمية الاقتصادية؛ عن دورها في الالتزام بتنفيذ ومتابعة مثل هذه السياسات. وتحدد جودة المؤسسات الحكومية في صياغة ووضع هذه البرامج مدى إشراك أو استبعاد هذه الجماعات من منظومة التنمية. وتوضح الخريطة التالية تصنيف البرامج العامة التي تسعى إلى ضمان مشاركة وتضمين هذه الجماعات في تحقيق التنمية:

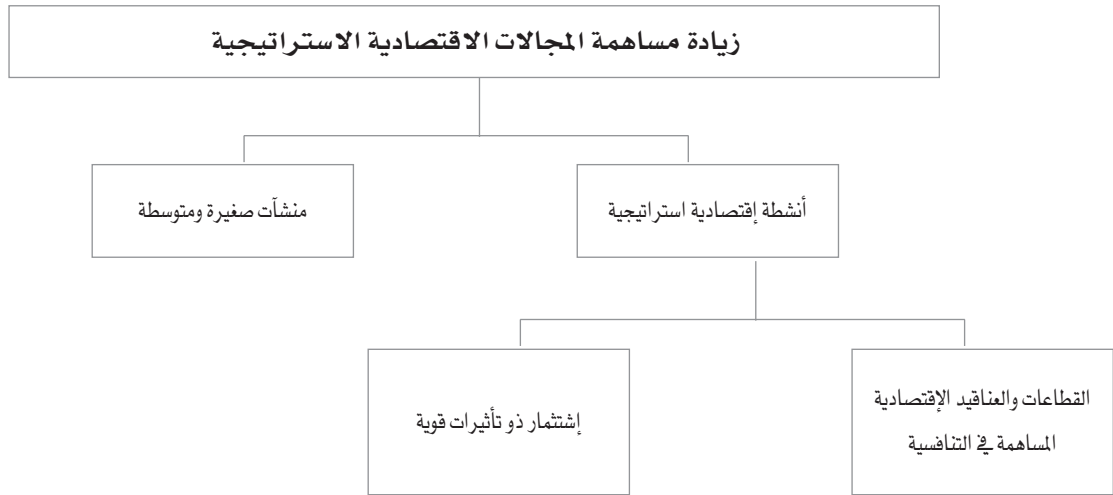


ولا يمكن للبرامج الموجهة إلى جماعات المجتمع المهمشة النجاح في ظل إدارتها بالشكل البيروقراطي التقليدي. ففي حالة القيام بإدارتها من قبل الحكومة، فإنها تتطلب مجموعة من الإجراءات التنظيمية، ونظم إدارة ومساءلة تنطلق من موجهات أيديولوجية تجاه تلك الجماعات. ويلاحظ أن النظم الهريراركية، والروتينية، والإجرائية، والرسمية تعمل على الإسراع بفشل مثل هذه البرامج. لذلك، يجب أن تتصف النظم اللازمة لهذه البرامج بالمرونة، والتكيف أو الموائمة، والابتكارية، والرقابة الذاتية، والالتزام تجاه هذه الجماعات. ويجب أن يتحول إصلاح الإطار المؤسسى في هذا الإتجاه. ويرجع النجاح المحدود لهذه البرامج الموجهة إلى الجماعات المهمشة في البلاد العربية والعديد من البلاد النامية الأخرى إلى عدم التوافق بين الإطار المؤسسى وبين كل من طبيعة هذه البرامج وطبيعة الجماعات الموجهة إليها.

ويمكن تجنب المشاكل السابقة المرتبطة بالبيروقراطية الحكومية التقليدية من خلال إسناد هذه البرامج/ الخدمات إلى بعض منظمات المجتمع المدني. لكن نجاح مثل هذه البرامج (وبصفة خاصة عندما يتم القيام بها على المستوى القومي) يتطلب تمويلاً، ودعمًا، وتوجيهًا ومتابعة حكومية. فالمشاركة الحكومية هنا يجب أن تكون داعمة ومحفزة. ويحتاج الأمر في مثل هذه الحالات، لإصلاح الأجهزة والنظم الحكومية التي تتعامل مع هذه البرامج أن يتوفر له الدعم، والتسهيلات، والأفراد المناسبين، وذلك لتدنية الممارسات البيروقراطية المعوقة.

2. زيادة مساهمة المجالات الاقتصادية الاستراتيجية.

توضح الدروس المستفادة من البلاد التي حققت نجاحاً متموياً مثل اليابان، وكوريا الجنوبية، وتايوان، وماليزيا، وإيطاليا؛ وجود أهمية للتركيز على (أ) الأنشطة الاقتصادية الاستراتيجية التي يمكن أن تساهم في تحقيق التنافسية، فضلاً عن تأثيرها الواسع على الاقتصاد (ب) زيادة دور المنشآت الصغيرة والمتوسطة. ويمكن توضيح ذلك من خلال الشكل التالي:



أ أنشطة اقتصادية استراتيجية.

تلعب الحكومة دوراً هاماً في دعم تنمية العناقيد الاقتصادية والصناعية (Porter, 1990)، وفي زيادة التنافسية للقطاعات المختارة. فربط الحوافز بأنشطة معينة، وتوفير خدمات التنمية البشرية المتخصصة وخدمات البنية التحتية في أماكن تواجد هذه العناقيد، وتدعيم وتشجيع وجود الروابط والعلاقات بين المنشآت، وتدعيم وتشجيع الاستثمار في برامج أو مشروعات مشتركة للمعرفة والبحث / الابتكار، وتبسيط الإجراءات الإدارية من خلال التعامل مع جهة واحدة (منفذ أو شبك واحد لأداء الخدمة/ تدنية عدد جهات التعامل للحصول على الخدمة الحكومية)، وتقديم نظم إدارة الجودة الكلية TQM أمثلة لما يجب أن تركز عليه الحكومة لتقديم الدعم والتسهيلات اللازمة في هذا الصدد. وقد قامت العديد من البلاد العربية في الآونة الأخيرة بإنشاء عدة مدن صناعية، ومناطق حرة كوسائل لتشجيع التنمية الصناعية، حيث تتمتع تلك المناطق بحوافز ضريبية وأنواع أخرى من الدعم الحكومي. وعلى الرغم من ذلك، لم يتم إنشاء هذه المناطق لتكون نواة لعناقيد اقتصادية وصناعية مستقبلية أو للإسراع في تحقيق التنافسية. فهيكّل الحوافز والدعم الحكومي المقدم لا يهدف إلى تحقيق هذه الأهداف. وبالتالي، يتطلب الأمر إصلاح الحوافز، والدعم، والإطار المؤسسي الذي تعمل من خلالها هذه القطاعات.

من ناحية أخرى، تحتاج الحكومات في البلاد العربية إلى إعادة تصميم هيكل الحوافز، وإصلاح الإطار المؤسسي بالشكل الذي يساعد على جذب الاستثمار، وتشجيع ودعم الاستثمارات ذات الآثار القوية على الاقتصاد. وقد لاحظت الكتابات والأدبيات الحديثة أن القصور المؤسسي والقصور في السياسات الموجودة في البلاد النامية يرجع نتيجة عدم التفرقة بين المشروعات الاستثمارية وفقاً لتأثيراتها الاقتصادية. فالحوافز الخاصة بسياسات الاستثمار، والخدمات الحكومية، والدعم المؤسسي في البلاد العربية لا تميز بين المشروعات وفق نواتجها الاقتصادية. ونتيجة لذلك، ينخفض التأثير التنموي لهذه المشروعات في معظم دول المنطقة.

وينبغي أن يتحدد ويتكامل إصلاح السياسات والمؤسسات لزيادة ودعم الاستثمارات ذات التأثير القوي على الاقتصاد في البلاد العربية مع التحول في دور الدولة، وتغيير الممارسات الإدارية والخدمات التي تقدمها للاستثمار الخاص، وذلك لتسهيل وتعجيل وضمان تأثيرها على الاقتصاد والتنمية (مثل النمو، ونقل التكنولوجيا، والتوظيف، والتنافسية، ونمو الصادرات، والتنمية المحلية). وتتطلب أجندة الإصلاح متعددة الجوانب، تشجيع من مختلف الأجهزة والوزارات الحكومية (مثل التمويل، والتجارة، والصناعة، والاستثمار، والإصلاح الإداري) لتحقيق التكامل في السياسات الخاصة بهم.

ب المنشآت الصغيرة والمتوسطة:

تمثل المنشآت الصغيرة والمتوسطة نسبة كبيرة الاقتصادية في اقتصادات البلاد العربية. وهي تساهم بدرجة كبيرة (في معظم الاقتصادات النامية) في إيجاد فرص للتوظيف، وفي تحقيق النمو. وتساهم هذه المنشآت (في بعض دول العالم) في الصادرات والأنشطة الابتكارية والتكنولوجية. أما في المنطقة العربية (وكما هو الحال في معظم البلاد النامية)، مازالت هذه المنشآت ترتبط بالأنشطة التقليدية ذات الانتاجية المنخفضة، والتكنولوجيا المتخلفة، وبمنتجات ذات جوده منخفضة، وتحقق مستويات هزيلة من النمو، بالإضافة إلى توجيهها بخدمة أسواق صغيرة ومحلية. كذلك، تعمل نسبة كبيرة من المنشآت الصغيرة في إطار القطاع غير الرسمي. وقد تكون بعض المنشآت الصغيرة والمتوسطة قادرة اقتصاديا على البقاء في الأجل الطويل، ولكن النسبة الأكبر منها لا يتوافر لديها مثل هذه القدرة. (Lall, 2000) ومع موجة التحرر الإقتصادي، وزيادة حدة المنافسة، والتغير في التكنولوجيا؛ تواجه العديد من المنشآت الصغيرة والمتوسطة التقليدية مخاطر الفناء، كما أنها تواجه صعوبات جمة لتحديث قدراتها.

ويلاحظ وجود تحيز في السياسات والمؤسسات الحكومية في البلاد العربية ضد المنشآت الصغيرة والمتوسطة، حيث يسود هذا التحيز في البلاد النامية أيضا. فالإستخدام الواسع للإستثمار، وسياسات منح التراخيص الخاصة بالإستيراد، وبعض السياسات الأخرى الخاصة بالرقابة، والائتمان الموجه، وتخصيص الحوافز، والبنية التحتية تميل للتحيز وتفضيل الشركات الكبيرة ذات الموارد والروابط الضخمة. وتمتلك الشركات وجماعات الأعمال القوية قدرة كبيرة لتسخير النظام والحصول على المنافع التي تبغيتها من خلال استغلال بعض الظواهر الموجودة فيه مثل الفساد. والغريب أن بعض السياسات والبرامج المصممة بغرض تفضيل وخدمة المنشآت الصغيرة والمتوسطة تنتهي بنتائج عكسية على القدرة التنافسية لهذه المنشآت. ويقدم لال (Lall, 2000) بعض الأمثلة لهذه التأثيرات العكسية والخاصة بالامتيازات والإعفاءات الضريبية أو الدعم الخارجي المقدم إلى المنشآت الصغيرة والمتوسطة، حيث لاحظ أن مثل هذه السياسات تجبر هذه المنشآت على البقاء صغيرة بدلاً من أن تنمو وتصبح كبيرة.

يرتكز إصلاح الممارسات والسياسات الحكومية تجاه المنشآت الصغيرة والمتوسطة في البلاد العربية على خمسة مجالات:

- تنمية استراتيجية متكاملة للمنشآت الصغيرة والمتوسطة تهدف إلى زيادة دورها وإسهامها في التنمية الاقتصادية، ومن ثم زيادة قدراتها وتنافسيتها، حيث ينبغي أن تتضمن هذه الاستراتيجية مختلف المجالات الحكومية (الضرائب، والجمارك، والتراخيص، والبنية التحتية، والمناطق الحرة الصناعية، والاستثمار، والتنمية التكنولوجية، والبحوث، وتنمية / دعم الصادرات، وتدريب الموارد البشرية، والتنمية الإدارية).

- إنشاء جهاز أو كيان لتنسيق الأمور الخاصة بالمنشآت الصغيرة والمتوسطة ولتحقيق التكامل بين السياسات، والبرامج، والقضايا الأخرى ذات العلاقة بأوضاع هذه المنشآت.

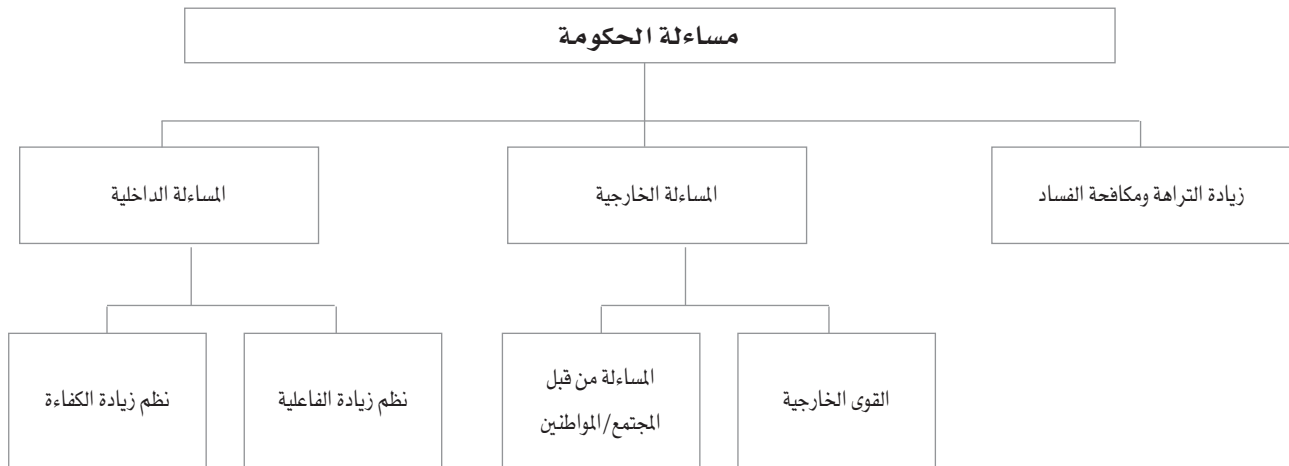
■ تبنى هدف تخفيض الأعباء وتكاليف المعاملات التي تتحملها المنشآت الصغيرة والمتوسطة. ويتضمن ذلك التخلص من السياسات التي تتحيز ضد هذه المنشآت، وتزويد من عوائق الدخول والخروج، وتزويد من التكاليف التشغيلية، وتقلل من الحصول على الخدمات الداعمة.

■ تجنب فشل السوق من خلال إجراءات فاعلة للتغلب على أوجه القصور الخاصة بالسوق. وذلك من خلال الدعم المؤسسي، والحوافز، وبعض مصادر التمويل الخاصة، والتدريب الهادف، والاستشارات والبحوث الداعمة (Lall, 2000).

■ تنشيط الروابط والعناقد الاقتصادية من خلال تشجيع التكتلات الموجودة أو المحتملة عن طريق تقديم خدمات البنية التحتية المناسبة، وتنشيط الروابط التجارية بين هذه المنشآت وبين الشركات الكبيرة، وتشجيع دعم المؤسسات المحلية لها (Lall, 2000).

زيادة مساءلة الحكومة

يقصد بالمساءلة في إطار الحوكمة مطالبة الأفراد الموجودين في السلطة بتقديم إجابات أو تفسيرات عن أسباب فشلهم، في نفس الوقت الذي يحصلون فيه على الثقة عند النجاح. (World bank, 2003, p.38) ويمكن تحقيق مساءلة الحكومة من خلال النظم الداخلية (المساءلة الداخلية) التي تحكم سلوك مختلف الأجهزة الحكومية، وذلك لحماية المصالح العامة. كما يمكن أيضا تحقيق مساءلة الحكومة من خلال الوسائل المباشرة (المساءلة الخارجية)، ويتم ذلك باستجواب الحكومة وأجهزتها عن تصرفاتها، وعن أدائها، وعن النتائج التي تخص الناس و/أو الأطراف الخارجية. وتتطلب مساءلة الحكومة وجود نظام جيد للإدارة يشتمل على رقابة داخلية للتأكد من تحقق الفاعلية والكفاءة في خدمة المصالح العامة، بالإضافة إلى مجموعة من المؤسسات التي تكونها الحكومة للإجابة مباشرة عن استفسارات الناس. كما تتطلب أيضا وضع وترسيخ نظام لمكافحة الفساد في القطاع العام. ويوضح الشكل التالي مكونات وعوامل مساءلة الحكومة:



ويمكن بزيادة المساءلة الداخلية والخارجية للحكومة في المنطقة العربية من خلال التحليل التالي:

المساءلة الداخلية

تشابه نظم الإدارة والرقابة التي تشكل المساءلة الداخلية للحكومة في البلاد العربية في اعتمادها على نظام الإدارة العامة التقليدي القائم على القواعد. فمع وجود بعض الاختلافات الضئيلة، تشترك هذه النظم في الخصائص التالية:

■ درجة عالية من المركزية. تمتلك الحكومة المركزية في معظم البلاد العربية (باستثناء دولة الامارات) سلطة قوية على جميع الكيانات والأجهزة المحلية في الأمور التمويلية، والخدمات المدنية والإدارية، حيث يعمل النظام الحكومي من خلال درجة عالية من المركزية. وبالتالي، تعتمد الكيانات والأجهزة المحلية والمستويات الادارية الدنيا على التوجيهات والقرارات التي يتم اتخاذها في المستويات العليا للوزارات.

■ رقابة مركزية. تتم عمليات الرقابة من خلال أجهزة مؤسسات مركزية، كما يتم تطبيق نظام الرقابة والمراجعة الداخلية الموجود في بعض الدول من خلال مؤسسات رقابية مركزية (بوجود فروع تتبعها داخل الوزارات والمصالح والهيئات).

■ نظام إداري ورقابي موجه بالقواعد. تعتمد النظم الإدارية في جميع الحكومات العربية (فيما عدا دبي) على النموذج البيروقراطي التقليدي للإدارة، والذي يركز على القواعد والإجراءات الرسمية. كذلك، يعتمد النظام الرقابي على القواعد والإجراءات الموجودة في نظام الإدارة. ويلاحظ أن كلا النظامين لا يركزان (إلا بصورة قليلة) على الأداء أو النتائج. ويعتمد نظام الخدمة المدنية كذلك على تطبيق القواعد والإجراءات. وعلى الرغم من تبني معظم هذه النظم لمعايير الكفاءة، إلا أنها مازالت تعتمد على قواعد الأقدمية. ويتم إفساد هذه القواعد من خلال تعيين الأفراد في الوظائف التنفيذية العليا وفقاً لبعض الاعتبارات السياسية والاجتماعية.

■ ارتباط هيكل الحوافز في الحكومة بالقواعد وليس بالأداء. لا يساعد نظام الرقابة الداخلي وهيكل الحوافز والتعويضات السائد في البلاد العربية على تحسين الأداء. ولكن، يركز على التشبث بالقواعد، وتجنب المخاطرة، والتمسك ببعض الممارسات الجامدة. فعلى سبيل المثال، يحصل موظفو الحكومة في البلاد العربية المنتجة للبترول على أجور تقترب أو تتماثل مع معدلات الأجور في القطاع الخاص، في الوقت الذي لا تأخذ فيه عملية مساءلة لحكومة عن أعمالها وعن النتائج المحققة صورة جديّة. أما في باقي البلاد العربية، فيلاحظ أن الأجور الحكومية غالباً ما تكون أقل كثيراً عن معدلاتها في القطاع الخاص، مما يسبب تأثيراً سلبياً على دافعية موظفي الحكومة للعمل وعلى إحساسهم بالعدالة والمساواة وعلى نزاهة تصرفاتهم.

■ نظام الموازنة المالية التقليدي. يعتمد نظام الموازنة الحالي المطبق في كل البلاد العربية على المدخل التقليدي المعتمد على الأبواب والبنود، حيث يركز على تخصيص الموارد بناء على السوابق التاريخية. كذلك يعتمد هذا النظام على تخصيص السنوي بدون أي اعتبار للتخطيط متوسط أو طويل الأجل. ولا يتم فيه تقييم عوامل الإنتاجية أو الأداء، والنفقات العامة في ضوء النتائج أو الآثار المترتبة عليها وذلك بسبب عدم التركيز على الاستخدام الأمثل لهذه الموارد. وغالباً ما يؤدي نظام إدارة الموارد الذي تطبقه حكومات البلاد العربية إلى وجود هدر في هذه الموارد. خلاصة القول أن نظم الموازنة الحالية وتخصيص الموارد تركز على تطبيق القواعد والإجراءات واللوائح أكثر من تركيزها على تحقيق الكفاءة والاقتصادية.

■ الإفراط في اللوائح والتوجهات القانونية. تتبع معظم نظم الإدارة العامة في المنطقة العربية قوانين الإدارة الفرنسية التي تعتمد بشكل كبير على الرسمية، واللوائح التفصيلية، والتوجهات المركزية. ففي خلال السنة الواحدة، يحدث تراكم هائل وضخم في النصوص القانونية والقواعد واللوائح التي يتم وضعها للسيطرة على عمل المنظمات العامة. وعلى الرغم من سعي

تلك القوانين واللوائح التفصيلية إلى الحماية من المحاباه والفساد السياسي والاجتماعي المنتشر في المنطقة، إلا أنها تؤثر بشكل سلبي على الجوانب الابتكارية، والقدرات الخاصة بالتكيف مع احتياجات المتعاملين، وتؤثر سلباً أيضاً على جودة الخدمة الحكومية المقدمة إلى الجمهور. ومع ضعف المساءلة العامة في البلاد العربية، فإن الإطار القانوني يؤدي إلى بيروقراطية حكومية جامدة ذات أداء منخفض. وبالتالي فإن جهود وبرامج الإصلاح التي تسعى إلى تخفيض الإجراءات الإدارية ومحاولة تبسيطها وتوافقها؛ قد لا تنجح في تحسين الأداء الإداري لعدم توافق الجهات الرئيسية للنظام مع الأداء أو النتائج.

■ نظام معلومات الحكومة. شهدت نظم المعلومات الخاصة بالحكومة تغيراً كبيراً على مستوى العالم خلال العشرين عاماً الماضية. حيث أسهم التوسع في استخدام الكمبيوتر والإنترنت في اتخاذ العديد من الخطوات لتحديث نظام المعلومات في الحكومة خلال العقد الأخير من خلال إنشاء عدد من الشبكات الحكومية الخارجية في العديد من القطاعات إلى جانب تقديم المزيد من الخدمات الحكومية إلكترونياً من خلال الإنترنت. وبذلك أصبح التحول إلى نظام الحكومة الإلكترونية أحد علامات التحديث والكفاءة في القطاع العام. وتجدر الإشارة إلى أن سرعة ونطاق مثل هذا التحول يرتبط بشكل أكبر وأسرع بالنظم المحولة من نظام الإدارة العامة التقليدي القائم على القواعد واللوائح إلى نظام الإدارة العامة الموجه بالنتائج. وتسهم هذه النظم الموجهة بالنتائج التي تتسم بالابتكار والمرونة والتركيز على النتائج والتوكيد على إرضاء المستهلك؛ في تحديث نظم المعلومات الخاصة بالحكومة إلى جانب التطبيق الأمثل للخدمات العامة التي تقدم بصورة إلكترونية. إلا أن جني ثمار إدخال نظم المعلومات الآلية والحكومة الإلكترونية يتطلب القيام بمجموعة من التغييرات الجوهرية في نظام الإدارة العامة بشكل يتجاوز عملية تسهيل وتبسيط الإجراءات. ويعتبر الحد من القواعد وإعادة الهندسة Reengineering وإعادة الهيكلة الإستراتيجية والتحويل الكامل لنظم الإدارة من المداخل التي يمكن الاعتماد عليها لتحقيق هذا التطوير. وقد قامت العديد من الحكومات خلال السنوات العشر الأخيرة بتبني مشروعات متعددة لإدخال نظم المعلومات الآلية لتقديم بعض الخدمات المتعلقة بالهجرة والهوية المدنية والإحصاءات والخدمات المالية والتعليم والصحة وما إلى غير ذلك من الخدمات، حيث تبني عدد من البلاد العربية (مثل تونس والأردن والكويت والبحرين وقطر ودبي ومصر) مجموعة من مشروعات الحكومة الإلكترونية لتقديم الخدمات العامة إلكترونياً خلال السنوات القليلة الماضية. وتسهم البيئات الإدارية التي تتسم بالمرونة والابتكار والتوجه بالمستهلك مثل دبي في تحديث نظم المعلومات الحكومية لتصبح بذلك مرجعية مقارنة لباقي بلاد المنطقة. بينما يؤدي غياب الاستعداد الواضح في البيئات الإدارية في البلاد الأخرى، والاستخدام المحدود للكمبيوتر والإنترنت فيها إلى إبطاء عملية التحول المعلوماتي والإلكتروني وتحديث القطاعات العامة.

■ زيادة المساءلة الداخلية من خلال الإصلاح الإداري والحوكومي. يتطلب تحقيق تحسينات جوهرية فيما يتعلق بالمساءلة الداخلية تحولاً في فلسفة الإصلاح الإداري والحوكومي. فالتغييرات والتعديلات في نظام الإدارة العامة في البلاد العربية والتي تمت في العشرين عاماً الماضية لم تحدث أي تغيير نوعي في أداء وكفاءة القطاع العام. وبالرغم من أن المنظمات الحكومية في البلاد العربية الآن تتمتع بوجود مجموعة أفضل من العاملين ونظم إدارية أكثر حداثة بالمقارنة بالعشرين عاماً الماضية إلا أن ذلك لم ينعكس بصورة ملموسة على أداء هذه المنظمات. ومن ثم فإن التغييرات الواجب إدخالها تمثل قواعد نظام الإدارة والحوكمة الداخلية. وتتمثل المحاور المقترحة للإصلاح في الآتي:

I. تعديل / تصويب حجم الحكومة RIGHTSIZING

يشير التضخم في حجم العاملين في الجهاز الحكومي إلى جانب التضخم في الموازنة في جميع البلاد العربية إلى ضرورة وضع خطة للإصلاح تهدف إلى الوصول إلى الحجم الصحيح للحكومة وذلك خلال فترة تتراوح ما بين ثلاث إلى خمس سنوات. وترجع المشكلات التي يواجهها القطاع العام (إلى حد كبير) عند تحسين كفاءته إلى ضعف السيطرة على النزعة البيروقراطية

للنمو، حيث يزداد حجم الحكومة بسرعة أكبر من النمو في حجم الاقتصاد نفسه مما يؤدي إلى عرقلة عملية النمو الاقتصادي. وهناك مدخلا يمكن استخدامه للسيطرة على ذلك النمو (في حجم الحكومة)، حيث يعتبر تحميل المنظمات الحكومية مسؤولية كفاءة وإنتاجية الموارد المتاحة لها بالإضافة إلى مراجعة النتائج التي تم تحقيقها ومقارنة هذه المؤشرات بأفضل الممارسات الدولية المشابهة. ومن الممكن أيضا تحليل التطور التاريخي للهياكل المالية والوظيفية والتنظيمية لمنظمات القطاع العام للتعرف على الكيانات المتضخمة. ومن المتوقع أن يؤدي التمييز بين الوحدات والأفراد والموارد التي تسهم في الوظائف الأساسية في المنظمة وبين تلك التي تسهم في الوظائف الثانوية أو الداعمة إلى التعرف على جوانب اختلال التوازن الهيكلي والذي يؤدي إلى تضخم الجهاز الحكومي. ومن المتوقع أيضا أن تسهم الإصلاحات الإستراتيجية المتعلقة بدور الحكومة وبعملية إعادة الهيكلة في إحداث إصلاحات جوهرية ترتبط بتصحيح وتصويب الحجم. كما يلعب الاعتماد على المصادر الخارجية والتعاقد الخارجي لأداء وظائف معينة، ومحاولة إعطاء الصبغة أو الصفة التجارية Commercialization لبعض الأنشطة/ الكيانات الحكومية، والتنظيم في شركات Corpportization إلى جانب خصخصة بعض شركات القطاع العام؛ دورا في إصلاح القطاع العام فيما يتعلق بتصويب حجمه.

2. الإدارة الإستراتيجية للقطاع العام

مع تزايد التغييرات البيئية التي تواجه القطاع العام، ومع تزايد الاهتمام بمساءلة الحكومة كجزء من التحول إلى الإدارة الموجهة بالنتائج، تتزايد عدد منظمات القطاع العام المعنية بالتخطيط الإستراتيجي ومتابعة المؤثرات البيئية وتقييم الأداء الإستراتيجي والتنمية الإستراتيجية للطاقت والقدرات. وقد قامت العديد من المنظمات الحكومية في مختلف أنحاء العالم بتبني إطار الإدارة الإستراتيجية كجزء من الاتجاه المعاصر للإصلاح الإداري. ويسهم تطبيق الفلسفة الخاصة بالإدارة العامة الموجهة بالنتائج في تسهيل عملية تبني إطار الإدارة الإستراتيجية والحصول على النتائج المرجوة منه. وعلى العكس من ذلك فإن الفلسفة الخاصة بالإدارة العامة التقليدية الموجهة بالقواعد واللوائح تحد من فرص نجاح الخطط الإستراتيجية وعملية تقييم الأداء، حيث تعتمد صور المساءلة والرقابة الأساسية التي تمارسها الجهات الرقابية على القواعد واللوائح. وقد قامت بعض منظمات القطاع العام في عدد من البلاد العربية (خلال الخمسة عشر عاما الماضية) بمحاولة إدخال التخطيط الإستراتيجي والنظم الادارية التي تتسم بالمرونة بهدف التركيز على الإنجازات الإستراتيجية. ومن أمثلة البلاد التي قامت بهذه المحاولات الكويت، والإمارات، والأردن. وقد تفاوتت درجة النجاح التي حققتها هذه المحاولات حسب نوع نظام المساءلة المتبع سواء كان قائما على القواعد أو موجهة بالنتائج، حيث تم الأخذ بنظم الإدارة الإستراتيجية داخل معظم الإدارات والسلطات المحلية في إمارة دبي على سبيل المثال في ظل نظام المساءلة الموجه بالنتائج فيها. وقد ساعد على نجاح هذا التحول كون البيئة في الإمارة تعتبر داعمة لتبني المداخل الابتكارية والإستراتيجية. وفي ظل هذا السياق قامت دبي بوضع رؤية إستراتيجية عامة للتنمية لعام 2030 ومن ثم فقد كُلفت الأجهزة الحكومية بوضع رؤيتها/ خطتها الإستراتيجية الخاصة في إطار الإستراتيجية التنموية الكلية لدبي. وقد حظيت تجارب التخطيط الإستراتيجي في بعض البلاد العربية الأخرى بدرجة أقل من النجاح والاستدامة مقارنة بدبي نتيجة غياب رؤية/خطة إستراتيجية شاملة للحكومة، بالإضافة إلى المبالغة في الاعتماد على القواعد في الإطار الخاص بالمساءلة وغياب الدعم السياسي للابتكار/ الإصلاح الإستراتيجي. ومن المتوقع أن يؤدي تبني منظمات القطاع العام في البلاد العربية لمثل هذا الإطار الخاص بالإدارة الإستراتيجية (إذا ما كان مصحوبا بالعوامل السابقة) إلى إحداث تحول جوهري في أداء القطاع العام ونظام المساءلة الخاص به، حيث يسهم الإطار المذكور في ربط منظمات القطاع العام بالتوجه العام للدولة في إطار التغييرات المتسارعة في بيئة التنمية. كما يؤدي أيضا إلى خلق نظام مساءلة خاص بهذه المنظمات فيما يتعلق بالأداء والنتائج المرتبطة بالتنمية.

٣. زيادة فاعلية القطاع العام

من الممكن زيادة فاعلية القطاع العام من خلال التأكيد على توجهه منظماته والأنظمة التي تديرها بالأهداف، حيث يمكن أن يؤدي التحول إلى نظام الإدارة العامة الموجهة بالنتائج إلى العديد من الإصلاحات في هذا الصدد. فالفكرة الهائلة في أداء وفاعلية منظمات القطاع العام والتي شهدتها بعض البلاد المتقدمة مثل المملكة المتحدة، والولايات المتحدة الأمريكية، وكندا، ونيوزلندا بالإضافة إلى بعض الدول الصناعية الجديدة مثل كوريا الجنوبية، وماليزيا، وسنغافورة ترجع إلى تركيزها على الأداء والنتائج على مستوى الحكومة ومنظماتها. كما يمكن إرجاع النجاح الكبير الذي حققته إمارة دبي فيما يتعلق بإصلاحات القطاع العام إلى تركيزها على تحسين فاعلية هذا القطاع. وتتلخص العناصر أو المكونات الخاصة بالتوجه بالأهداف / النتائج أو النظام الذي تحركه الفاعلية في الآتي:

■ نظام إدارة موجه بالأهداف والنتائج. ويعنى هذا توجيه التخطيط، والتنسيق، وهيكل التنظيم، والحوافز، والرقابة وباقي وظائف الإدارة الأخرى بهدف التركيز على صياغة وتطبيق وتحقيق وتقييم مجموعة الأهداف التي تم وضعها والنتائج المرتبطة بها. ويتطلب هذا قياس وتقييم الأهداف وتوجيه مختلف أنشطة الإدارة نحو تحسين الأداء.

■ هيكل إدارة مرن وغير مركزي. تظهر الحاجة إلى وجود هيكل إداري مرن وغير مركزي وذلك في ظل الاهتمام بالأهداف والنتائج التي يسعى القطاع العام إلى تحقيقها. ويتطلب تحقيق الفاعلية خلق نظام يسمح بنقل سلطة اتخاذ القرار إلى المستويات الأدنى في المنظمة مما يسمح بدرجة أكبر من المرونة ويؤدي إلى التخلص من الإجراءات واللوائح غير الضرورية التي تقف عقبة في طريق المبادرات والابتكارات التي تتم في المستويات الإدارية الدنيا. وتشهد دوائر الإصلاح الإداري في المنطقة العربية وعياً متزايداً بالحاجة إلى التحول إلى اللامركزية في كل من النظم الحكومية المحلية والمركزية. حيث قام عدد من البلاد العربية (مثل الإمارات، والمغرب، وتونس، والأردن، واليمن) بوضع هيكل مؤسسية تمنح السلطة إلى الكيانات المحلية. وقد تفاوتت درجة النجاح التي حققتها مثل هذه المحاولات وفقاً لدرجة تحقق شروط اللامركزية المحلية (مثل تنمية القدرات الخاصة بالكيانات المحلية وتوافر الدعم السياسي وزيادة المساءلة المرتبطة بأداء الهيكل اللامركزي وتمكين المجتمع المحلي). وجدير بالذكر أن نظام الإدارة على المستوى الكلي للحكومة في جميع البلاد العربية مازال يتسم بالمركزية والنظم والهيكل غير المرنة.

■ موازنة الأداء. تعتبر موازنة الأداء (من خلال التأكيد على الأهداف والنتائج) من العناصر الهامة لفاعلية نظام الإدارة العامة الموجهة بالنتائج. كما تمثل أيضاً إحدى المكونات المحورية لذلك النظام. وفي الحقيقة فإن تبني نظام موازنة الأداء يمثل مطلباً يسبق عملية التحول إلى نظام الإدارة الموجه بالنتائج، حيث استخدمت معظم الدول التي قامت بإصلاح إدارة القطاع العام النظام الموجه بالنتائج وموازنات الأداء لعدة سنوات قبل تحويل نظم إدارتها. ويقوم عدد محدود من البلاد العربية حالياً بتطبيق موازنات الأداء إما بفرض التجربة أو استكشاف الاستخدام المحتمل لها. وهكذا فإن الأردن والإمارات ومصر قد قاموا بعدد من المشروعات لتقديم النظام الجديد للموازنة. ويعتبر نظام الإدارة الموجه بالقواعد والشائع استخدامه في جميع الحكومات في المنطقة من العوائق التي تقف أمام استخدام نظام موازنة الأداء والاستفادة من الآثار المحتملة المصاحبة له. وينطوي النظام الجيد لموازنات الأداء على العناصر التالية :

- تخطيط الأهداف / الأداء.
- قياس / تقييم الأداء.
- موازنات على أساس تكاليف / أنشطة الأداء.
- المحاسبة على أساس الأداء.
- نظام معلومات وتقارير الأداء.

- الرقابة والمساءلة عن الأداء.
- حوافز الأداء.
- آليات تحسين الأداء.

وتعتمد فاعلية نظام موازنات الأداء على التطبيق المتكامل للعناصر السابقة، بالإضافة إلى وجود بيئة إدارية تتسم بالتركيز على النتائج. وهو ما يسهم بدوره في عملية التحول الجوهرية.

■ **التأكيد على التوجه بالعميل والجودة.** ويتضمن ذلك تطبيق «موثيق المواطن» "Citizen Charters" و «المنفذ الواحد» "One Stop Shop" ونظام الإدارة الذي يركز على العميل والجودة. ويمثل التعامل مع المواطن كعميل ينبغي الاهتمام به والتركيز على جودة الخدمات العامة المقدمة له؛ جزءاً من اتجاه تبني القطاع العام لممارسات وتوجهات شركات الأعمال وهو ما يمثل ملمحاً بارزاً للفلسفة الجديدة للإدارة العامة. ومن الملاحظ أن هذه الاتجاهات قد تداخلت مع حركة الإصلاح الحكومي في البلاد العربية بصورة بطيئة. فبالرغم من أن موثيق المواطن قد استخدمت من قبل في العديد من البلاد في العالم (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ومنظمة الكومنولث) إلا أنها لم تطبق في المنطقة العربية بعد. وقد نجح المنفذ الواحد في العديد من دول العالم (والذي يقوم بدوره بتوحيد الكيانات المتعددة التي يتعامل معها المواطنين للحصول على الخدمة العامة من منفذ أو شبك واحد) في أن يعمل كآلية تهدف إلى تخفيف العبء الواقع على متلقي الخدمة إلى جانب تحسين عملية التنسيق بين مختلف الكيانات المشتركة في تقديم الخدمة. وقد قام عدد كبير من البلاد العربية (مثل دبي، والأردن، ومصر) باستخدام نماذج مختلفة لنظام المنفذ الواحد لتقديم الخدمات العامة للمستثمرين بالإضافة إلى الخدمات الجماهيرية (وإن كان بصورة محدودة). وتجدر الإشارة إلى تزايد اتجاه المنطقة لتطبيق الدراسات المسحية المتعلقة بالمواطن خلال السنوات الأخيرة. وتمثل التطبيقات الناجحة مثل هذه الآليات والأساليب في دبي مثالا لتوافر المقومات التي تساعد على النجاح. أما في أغلب البلاد العربية الأخرى فقد أسهمت الثقافة الإدارية للحكومة بالإضافة إلى نظم الإدارة التقليدية السائدة والموجهة بالقواعد في خلق العديد من العوائق التي تقف حائلاً دون تبني وتطبيق مثل هذه الإصلاحات.

■ **نظام الموارد البشرية الاستراتيجي.** أصبح من الضروري في ظل إطار الإدارة الإستراتيجية أن يتم توجيه إصلاح نظام الخدمة المدنية لخدمة الرؤية الإستراتيجية والأهداف الخاصة بمنظمات القطاع العام، حيث تتطلب الإدارة الإستراتيجية لتخطيط الموارد البشرية أن يتكامل تخطيط الموارد البشرية في الحكومة والذي ينطوي على نظم التوظيف، والأجور، والتدريب والتنمية، وتسمية / تخطيط المسار الوظيفي، وإدارة الأداء، وسياسات / ممارسات تكامل بين الموارد البشرية وأنظمتها وبين الإستراتيجية العامة للمنظمة. كما يتطلب رعاية اهتمامات ومصالح الجمهور والتركيز على الأهداف والأولويات التنموية والسعي إلى عملية التحسين المستمر مجموعة من الإصلاحات الجوهرية في نظام إدارة الموارد البشرية/الخدمة المدنية المطبق في المنظمات الحكومية. وتشير خبرات دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (مثل نيوزلندا، وكندا، والولايات المتحدة الأمريكية، والمملكة المتحدة) والاقتصاديات الجديدة في مجال الإصلاح إلى ضرورة أن تحتل عملية إصلاح إدارة الموارد البشرية أولوية مرتفعة في أجندة الإصلاح. كما تشير أيضاً إلى أن هذا الإصلاح قد ينطوي على منح المنظمات الحكومية قدراً من المرونة اللازمة لتصميم سياسات إدارة الموارد البشرية الخاصة بها لتتماشى مع خططها الإستراتيجية. وبالتالي يتطلب الأمر إضفاء المرونة على نظام إدارة الموارد البشرية للحكومة ككل بما يسمح بتكييف هذا النظام ليتوافق مع المتطلبات الإستراتيجية للمنظمات المعنية. ويجدر الإشارة إلى الاختلاف الموجود بين نظم الخدمة المدنية / إدارة الموارد البشرية لمعظم البلاد العربية في الوقت الحاضر وبين الإصلاحات اللازمة للقيام بها، حيث عجزت معظم الإصلاحات الخاصة بالخدمة المدنية التي تمت خلال العقدين الماضيين عن تغيير القواعد الأساسية للنظام (نظراً لكونها إصلاحات غير إستراتيجية تقوم على القواعد إلى جانب كونها شديدة البيروقراطية). ويتطلب الإستغلال الأمثل للعاملين في القطاع العام و توظيف الإصلاح الإستراتيجي للمنظمات العامة في المنطقة العربية إجراء تغييرات أساسية في القواعد الأساسية لنظام الخدمة المدنية/ إدارة الموارد البشرية المستخدم حالياً.

■ تنمية إدارة الأزمات وتنمية القدرات الخاصة بدعم السياسات /القرار. تتطلب سرعة التغيرات في بيئة القطاع العام والتركيز على التوجه الاستراتيجي لمنظوماته، بناء القدرات الخاصة بالقمة المركزية للحكومة (مجلس الوزراء) وبالمنظمات المحورية (الوزارات، والسلطات العامة) وذلك في مجالين: إدارة الأزمات ودعم السياسات والقرار، حيث يمثل المجالين أهم الكفاءات اللازمة لتحسين إدارة السياسات. ويتعلق المجال الأول بوجود عنصر عدم التأكد الذي يؤثر على فاعلية السياسات والبرامج العامة. وتمثل محاولة إدارة هذا الخطر للسيطرة عليه أو احتواء النتائج المترتبة عنه من أجل تصحيح الآثار السلبية التي يمكن أن تتولد عنه والتعلم من الخبرات المصاحبة له؛ إحدى مجالات الإصلاح التي تلقي اهتماما متزايدا. ويعتبر بناء نظام للإنذار المبكر في قمة الكيان الحكومي وبناء القدرات اللازمة لمواجهة التغييرات المفاجئة/ الأزمات/ الصدمات والتي تؤثر بدورها على السياسات والبرامج وخلق مخزون من الوسائل والقدرات للسيطرة/ الرقابة على الآثار السلبية للأزمات وتحسين قدرات التعلم التنظيمي من العناصر الهامة والأساسية في إدارة الأزمات. أما المجال الثاني فيتعلق بالعناصر الخاصة ببناء قدرات دعم السياسات لتوفير المؤشرات المطلوبة، وتشخيص وتقييم المشاكل، وتحليل القضايا، وصياغة ومقارنة البدائل، وبناء السيناريوهات، وتقييم النواتج والآثار. وتعتبر حكومات البلاد العربية متأخرة عن البلاد النامية ودول شرق آسيا فيما يتعلق بالقدرات الخاصة بإدارة الأزمات ودعم القرار/ السياسات. وتمثل مصر إحدى البلاد الرائدة في المنطقة العربية حيث قامت بإنشاء مؤسسات لخدمة المجالين السابق الإشارة إليهما. ويعتبر مركز المعلومات ودعم القرار التابع لمجلس الوزراء في مصر والذي تم إنشائه في أواخر الثمانينات لدعم السياسات وإدارة الأزمات من أحدث الأمثلة المؤسسية في المنطقة العربية في هذا الصدد، حيث يلعب هذا المركز دورا أساسيا في إنشاء نظم مشابهة في عدد من الوزارات والمحافظات. كما أسهم المركز في عدد متنوع من المشروعات خلال فترة التسعينيات بغرض دعم السياسات الخاصة بالمستويات العليا للدولة. إلا أن تأثير الدور الذي يلعبه هذا المركز ويعتبر محدوداً نتيجة ضعف الطلب على خدمات دعم وتحليل السياسات من قبل مجلس الوزراء. وتستطيع البلاد العربية أن تتعلم من هذه التجربة من خلال الاستفادة من الإيجابيات وتجنب سلبياتها. كما يمكنها أيضا الاستفادة من تجارب دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ودول شرق آسيا والبلاد المتقدمة وذلك فيما يتعلق بالأطر المؤسسية التي تم استخدامها في هذه البلاد بالنسبة للمجالين السابقين.

4. رفع كفاءة القطاع العام.

من الممكن رفع كفاءة القطاع العام من خلال تحديث النظم والعمليات الخاصة سعيا لاستخدام الموارد العامة بصورة اقتصادية. ويمكن تحقيق كفاءة النظم والعمليات الإدارية من خلال:

- التخصيص والاستخدام الأمثل للموارد.
- تخفيض تكاليف البرامج / الخدمات.
- تسهيل العمليات وجعلها أكثر اتساقا.
- زيادة سرعة دوران العمليات / الأداء.
- الحد من الفائض و الطاقة العاطلة.
- رفع إنتاجية الموارد.
- حماية وصيانة الأصول والموارد.

وتعد النقاط السابقة العناصر الخاصة ببرامج تحسين كفاءة الإدارة الحكومية. كما تمثل مجالات تنمية مقاييس الكفاءة لتقييم الحاجة إلى رفع الكفاءة و تقييم الأبعاد الخاصة بكفاءة وإنتاجية أداء القطاع العام. هذا علما بأن الكفاءة ليست بديلاً عن الفاعلية، حيث تشير الكفاءة إلى كيفية عمل النظم الداخلية للحكومة. بينما ترتبط الفاعلية بما تقدمه هذه الأنظمة إلى جانب تأثيرها على الجماهير أو القطاعات المستهدفة. ومن ثم فإن مفهوم الفاعلية يعتبر مفهوما ذو توجه خارجي. ويلاحظ أن التاريخ

الحديث للإصلاح الإداري ينطوي على محاولات لمأسسة نظم الإدارة أو لتحسين كفاءتها. ويرجع الفشل في معظم هذه المحاولات إلى غياب عملية قياس نتائج وآثار هذه المحاولات بالإضافة إلى تجاهل الجوانب المتعلقة بالأهداف والنتائج. وهو ما يشير إلى التناقض الذي تواجهه معظم الإصلاحات المتعلقة بنظم الإدارة العامة الموجهة بالقواعد والتي يتم تطبيقها بشكل واسع في المنطقة العربية. ويشير تقرير البنك الدولي (World Bank, 2003) والخاص بالحوكمة الجيدة للتنمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى أن جودة الإدارة يمكن تقييمها من خلال مؤشرات عديدة. وتتضمن هذه المؤشرات قياس الخطر، ومستوى الفساد البيروقراطي، ونشاط السوق السوداء، بالإضافة إلى درجة حماية وفرض الحقوق والواجبات، وكفاءة تعبئة الإيراد، وجودة عمليات الموازنة والإدارة العامة، والجودة الكلية للبيروقراطية، واستقلالية الخدمة المدنية عن الضغوط السياسية. وقد توصلت هذه الدراسة إلى عدد من النتائج الهامة ذات الدلالة (World Bank, 2003, pp. 58-62).

- فشلت دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مقارنة بدول أخرى تتمتع بمستويات دخل مشابهة وذلك فيما يتعلق بالمؤشرات الخاصة بجودة الإدارة في القطاع العام. وتزداد هذه الفجوة اتساعاً عند المقارنة بالبلاد الغنية في المنطقة.
- هناك تبايناً كبيراً في جودة الإدارة بين دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وهناك أيضاً تبايناً واضحاً بين هذه البلاد فيما يتعلق بالجوانب الفرعية لجودة الإدارة.
- لا تحقق معظم دول المنطقة أداء أسوأ مقارنة بالبلاد الأخرى ذات مستويات الأداء المشابهة وذلك فيما يتعلق بجودة الإدارة بل إن أداء بعض هذه البلاد أفضل.

ويظهر التناقض عند مقارنة الصورة السابقة مع مؤشرات التنمية لدول المنطقة. ويمكن توضيح هذا التناقض كما يلي: مهما بلغت حجم الاختلافات لمستوى إنجاز دول المنطقة فيما يتعلق بتحسين إدارة القطاع العام فإن تلك الإنجازات لا تؤثر على المؤشرات التنموية أو الاقتصادية، حيث انعكس غياب التوجه بالأهداف / النتائج فيما يتعلق بالإصلاحات الخاصة برفع الكفاءة بالإضافة إلى غياب تلك السيناريوهات التي تتوافق مع متطلبات الفاعلية؛ كعائق لهذا التأثير. ويركز الإصلاح الإداري في المنطقة على المدخلات أو العمليات (مثل التدريب، وإعادة هيكلة المنظمات، وصياغة اللوائح، وتبسيط الإجراءات، والتنمية). ويتطلب الإصلاح المتعلق برفع الكفاءة والموجه لتحسين الأداء التركيز على مجالات معينة التي تمثل بدورها أبعاد الكفاءة على أن يتم ربط هذه الإصلاحات بمقاييس الكفاءة في إطار التوجه بالأداء والنتائج.

وفيما يلي توضيح لبعض المداخل الحديثة للإصلاح والتي تهدف إلى رفع الكفاءة الإدارية:

■ إعادة هندسة وتبسيط العمليات الإدارية. نجح هذا المدخل في التخلص والحد من، وتخفيض، وإعادة تصميم العمليات الإدارية وتدفق العمل مع مراعاة رفع القيمة المضافة المتولدة من النظام الكلي.

■ نظم الجودة. يشمل هذا تطبيق نظم توكيد وتوثيق الجودة (ISO) و/أو تطبيق نظام إدارة الجودة الشاملة. ويسهم تطبيق هذه النظم في تحسين الكفاءة والجودة بصورة جوهرية. وتعتبر المنظمات العامة في دبي والبحرين رائدة في تطبيق هذه النظم في المنطقة العربية.

■ إعادة هيكلة المنظمة. يستخدم هذا المدخل عادة لتوفير مزيد من التركيز من خلال التخصص، والتنسيق / التفاعل بشكل أفضل، والتخلص من التداخل في الاختصاصات، وتحقيق رقابة أفضل إلى جانب التبسيط وتحقيق لا مركزية هيراركية. ويشمل المدخل مراجعة التنظيم، وإعادة تصميم كل من الهياكل التنظيمية والوظيفية. ويستخدم هذا المدخل بشكل واسع في برامج الإصلاح

بالبلاد العربية. ويعتمد تأثير هذا المدخل على كفاءة التطبيقات المتزامنة للمداخل الأخرى، وعلى وضوح أهداف الإصلاح وتحديد العوامل الشخصية والسياسية. ومن المحتمل أن تؤدي العديد من المشروعات المتعلقة بإعادة هيكلة المنظمات إلى تضخم الهيكل نفسه بدلا من ترشيده وذلك بسبب الدور الذي تلعبه العوامل السياسية في غيبة ضوابط ومساءلة خاصة بالأداء.

■ تحديث الخدمة المدنية. وينطوي هذا على تحديث مختلف العناصر الخاصة بنظام إدارة الموارد البشرية في القطاع العام من خلال وضع سياسات، ومعايير، وإجراءات واضحة لمختلف وظائف إدارة الموارد البشرية. وتشمل برامج التحديث أيضا مزيج من الجهود والمحاولات المؤسسية لجعل العمليات المرتبطة بالنظام أكثر مهنية وذلك بهدف رفع الكفاءة وتحقيق التكامل. ويتضمن هذا المدخل أيضا تنمية قدرات الكيان المسؤول عن إدارة وظائف النظام (مثل تخطيط الموارد البشرية، والتوظيف والتعويضات والأجور والمكافآت.... الخ) بالإضافة إلى تحويل نظام قواعد البيانات الخاصة بإدارة الموارد البشرية ليكون نظاما آليا.

■ تحديث نظام المعلومات الحكومي وإدخال الحكومة الإلكترونية. يشتمل هذا على تحويل نظم المعلومات التي تستخدمها الحكومة إلى النظام الآلي. وقد انتشر هذا الاتجاه بشكل كبير في العالم بعد التوسع في استخدام الحواسيب الشخصية. وهو ما أسهم في تحسين عملية إدارة البيانات والمعلومات بشكل كبير ورفع الكفاءة في معظم الدوائر والمجالات التي تبنت استخدام الكمبيوتر في عملياتها ونشاطاتها. ومن الملاحظ أن العديد من دول العالم خاصة البلاد العربية لم تستفد حتى الآن بصورة كاملة من النظام الآلي الذي تم إدخاله في تلك الوحدات. وتمثل نظم الحكومة الإلكترونية مرحلة متقدمة للتحديث المتعلق بإدخال الكمبيوتر. وقد نجح تطبيق هذا النظام في العديد من دول العالم مثل دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ودول شرق آسيا. كما قامت العديد من البلاد العربية بتبني مشروعات الحكومة الإلكترونية في بعض المجالات المعينة. وتشهد دبي تطبيق أكثر أشكال الحكومة الإلكترونية تقدما وطموحا وهو ما أسهم في رفع كفاءة الاتصالات والخدمات الحكومية فيها علما بأن متطلبات ومقومات النظام الداخلية والخارجية كانت متوفرة بالفعل. ويأتي هذا النجاح نتيجة القيام بالإصلاح الصحيح في الهيكل والعملية التنظيمية الداخلية إلى جانب تمتع الجمهور الخارجي الذي يتم خدمته بالإمكانيات الإلكترونية اللازمة.

■ التحديث المحاسبي وإدخال نظم مالية / تكاليف خاصة بالحكومة. يهدف تحديث الجوانب المالية الحكومية إلى ترشيده هيكلي الموازنة والعمليات المرتبطة بها بغرض تحقيق أداء اقتصادي أفضل ورفع الكفاءة فيما يتعلق بجانب المصروفات وتحصيل الإيرادات. ويشمل التحديث في المحاسبة الحكومية تحسين عملية التسجيل، والتصنيف، والاسترجاع، والاتصال، والإفصاح عن المعلومات المحاسبية الحكومية وذلك بهدف تحسين إدارة الشئون المالية للحكومة. ومن المتوقع أن يضيف إدخال الكمبيوتر على نظم المعلومات المحاسبية الكثير في هذا الصدد. ويعتبر إدخال النظم التكاليفية والتي تهدف إلى تحقيق تخطيط ورقابة أفضل لتكاليف البرامج والعمليات/الأنشطة، والخدمات الحكومية من المداخل أو الخطوات المتقدمة في مجال التحديث الذي نتحدث عنه.

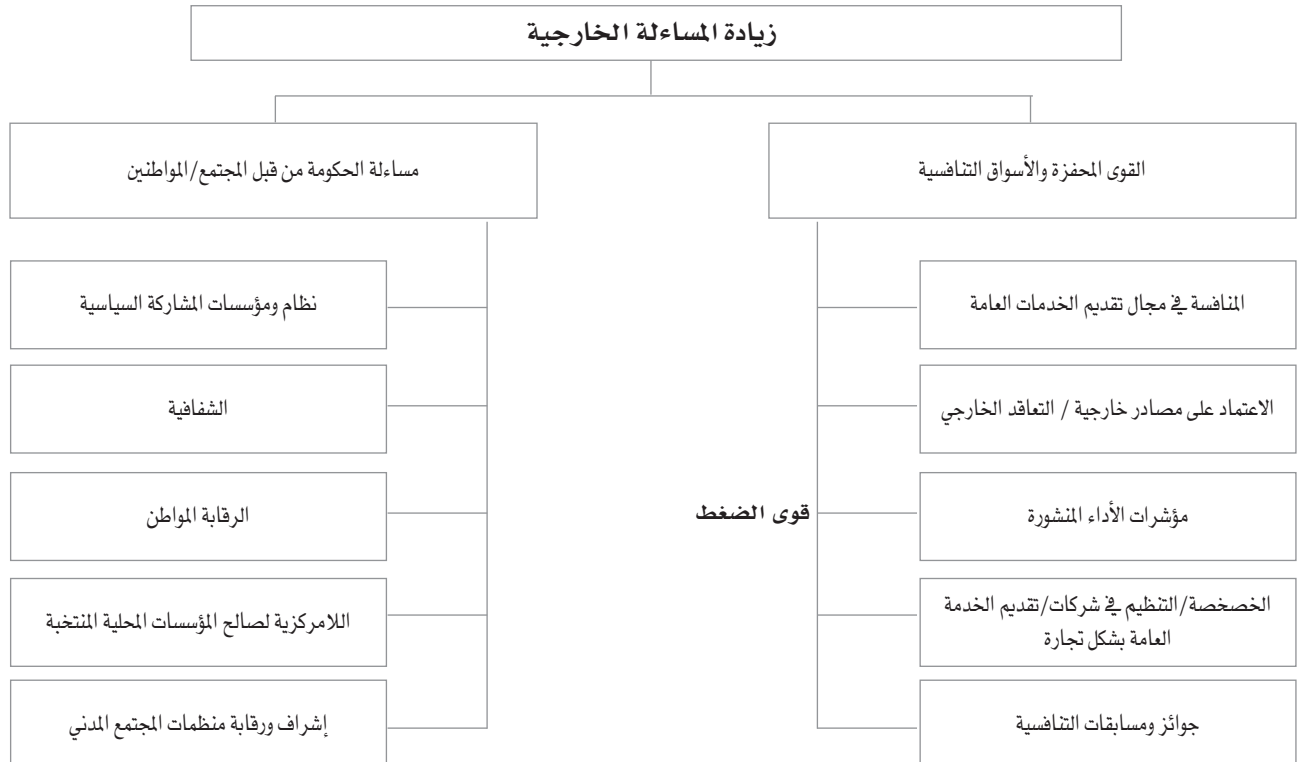
■ إدارة الأصول ونظم المساءلة عن الموارد. تتمتع الحكومات في مختلف أنحاء العالم بأصول وموارد على قدر كبير من الأهمية والقيمة. إلا أن النظم الخاصة التي يتم من خلالها الحصول على هذه الموارد وإدارتها ما زالت تتطلب القيام بالكثير فيما يتعلق باستخدامها بشكل اقتصادي ومثالي، والحفاظ على قيمتها واستخدامها بطريقة تساهم في رفع الكفاءة/الإنتاجية. وتهدف نظم إدارة الأصول والمساءلة عن الموارد إلى ترشيده عملية الاستحواذ، والاستخدام، وصيانة مختلف أنواع الأصول الملموسة (مثل المالية / المادية) وغير الملموسة (مثل المعرفة، والمعلومات) المتاحة للمنظمات الحكومية.

■ الكفاءة / الإنتاجية ومرجعيات المقارنة BENCHMARKING. يمثل قياس الكفاءة / الإنتاجية في المنظمات الحكومية أحد الطرق المميزة لرفع الكفاءة، حيث تمكنت تلك المنظمات الحكومية التي قامت بتقييم وتصميم وتحليل هذه المؤشرات بصورة منتظمة من التحسن بصورة واضحة من خلال الاعتماد على عمليات القياس، والمقارنات الداخلية، والمعلومات المرتدة. ويلاحظ وجود اتجاه عالمي لإدخال مؤشرات خاصة بالكفاءة والإنتاجية في القطاع العام. إلا أن معظم هذه المحاولات تتم في إطار

الإصلاحات الخاصة بالتحديث ورفع الكفاءة. كما تتضح محاولات التقييم المقارن للكفاءة والإنتاجية باستخدام المرجعيات المقارنة في إجراء المسابقات التنافسية بين منظمات القطاع العام، حيث تسمح مثل هذه النظم للمنظمات العامة بالتعلم من الممارسات المتميزة المرتبطة برفع الكفاءة.

المساءلة الخارجية

تمثل المساءلة الخارجية للحكومة وخضوعها للاستجواب من قبل المجتمع والمواطنين إطاراً داعماً للمساءلة الداخلية، حيث يشير ضعف المساءلة الخارجية إلى أن الحكومة لا تخضع للاستجواب من قبل المواطنين ولا تعتبر مسؤولة عن السياسات والأداء الخاص بها. وهكذا فإنه في ظل هذا الموقف، لا تواجه الحكومة أي ضغوط لزيادة المساءلة الداخلية الخاصة بها. وهو ما يشير إلى التناقض الذي يعاني منه الإصلاح الإداري في المنطقة العربية. فحكومات المنطقة لا تخضع للاستجواب من قبل مجتمعاتها ومواطنيها، ومن ثم لا تعمل تحت أي ضغوط لتحسين أوضاعها. وتظهر الفجوة بين البلاد العربية وباقي دول العالم إلى حد كبير في القصور الواضح فيما يتعلق بالمساءلة الخارجية والتمتع بالحقوق السياسية والمدنية الأساسية. وتشير تقارير البنك الدولي إلى تخلف البلاد العربية (بغض النظر عن التفاوت في الدخل) عن معظم دول العالم فيما يتعلق بممارسة المساءلة العامة. بل أن البلاد العربية الغنية تتخلف عن البلاد فقيرة الموارد فيما يتعلق بممارسة المساءلة العامة، حيث تواجه حكومات هذه البلاد (الأولى) ضغوطاً أقل لتحسين الحوكمة بهدف دفع التنمية الاقتصادية. وتواجه البلاد فقيرة الموارد في المنطقة تناقضاً من نوع آخر، حيث غالباً ما ترجع فجوة الحوكمة في هذه البلاد إلى وجود رغبة مكتسبة لدى المؤسسات القائمة لحصد المنافع الخاصة من خلال استغلال الأوضاع الضعيفة للحكومة (WORLD BANK, 2003). وتشير التجارب العالمية إلى إمكانية زيادة المساءلة الخارجية من خلال جعل الحكومة أكثر عرضة للاستجواب من قبل الناس. كما يمكن زيادتها أيضاً من خلال إدخال القوى الدافعة وقوى السوق التنافسية في الجهاز الحكومي. ويوضح الشكل التالي عناصر زيادة المساءلة الخارجية، والتي سيتم عرضها تفصيلاً بعد ذلك.



زيادة مساءلة الحكومة من قبل المجتمع والمواطنين:

فيما يلي مجموعة من الوسائل التي يمكن من خلالها زيادة مساءلة الحكومة من قبل المجتمع والمواطنين.

I إصلاح النظام السياسي ومؤسسات إشراك المواطن.

ويشير هذا إلى منح المواطنين المزيد من الحرية والمشاركة وحقوق التعبير والتصويت، حيث توفر ديموقراطية المشاركة وسائل مختلفة يمكن للمواطنين من خلالها اختيار من يمثلهم في مختلف المؤسسات الحكومية. كما تساهم تلك الأنظمة أيضاً في زيادة إمكانية مساءلة الحكومة عن تصرفاتها، وإبداء الرأي فيما يتعلق بتلك التصرفات. وتتخلف المنطقة العربية ككل عن المناطق الأخرى فيما يتعلق بالتنمية والمشاركة السياسية وهو ما يفسر بطئ خطى الإصلاح الحكومي والإداري في هذه المنطقة. فالضغوط والسياسات التي تواجهها حكومات هذه البلاد غير كافية لدفعها إلى اتخاذ إجراءات إصلاح جادة.

2 زيادة شفافية الحكومة.

يقوم مفهوم الشفافية على حق المواطن في أن يعرف، حيث تتطلب الإفصاح المنتظم عن معلومات الخاصة بما يفترض أن يقوم به المسؤولون والأجهزة، وعن ما تقوم به هذه الأجهزة فعلاً، وعن هوية المسئول. كما تنعكس أيضاً في إمكانية الوصول للمعلومات الخاصة بحقوق المواطنين والخدمات التي يحق لهم الحصول عليها وكيفية الحصول عليها، بالإضافة إلى توفير معلومات عن اللوائح المتوقعة أن يلتزم المواطنين بها (World Bank, 2003, p xix) وتسهم الشفافية في توليد تلك المعلومات التي تجعل المسؤولين والأجهزة الحكومية الرسمية عرضة للمساءلة من قبل المواطنين والمجتمع. وتظهر أهمية هذه المعلومات عند تحديد وتطبيق نظام الحوافز المرتبط بالتصرفات السليمة والعقوبات المرتبط بالأفعال الخاطئة. وتعتبر الشفافية عنصراً أساسياً في أي برنامج يهدف إلى مكافحة الفساد الحكومي. وعادة ما يتم التأكيد على شفافية أنشطة الحكومة خاصة الأكثر عرضة للفساد في الخطط والبرامج التي تهدف إلى مكافحة الفساد. وتشمل هذه الأنشطة (Pope, 1996):

1. المشتريات العامة.
2. الجمارك.
3. الضرائب.
4. الشرطة (خاصة شرطة المرور).
5. الهجرة.
6. التراخيص (وتشمل رخص القيادة).
7. تقديم الخدمات في المجالات التي تحتكر فيها الدولة تقديم الخدمة.
8. تراخيص البناء وتحديد الأراضي.
9. التوظيف الحكومي.

يشير الوضع في المنطقة العربية إلى ضرورة القيام بالكثير فيما يتعلق بشفافية الحكومة. ويعد غياب شفافية الحكومة في البلاد العربية في المجالات التي تم الإشارة إليها عاملاً أساسياً للمشاكل المزمنة في الفساد الإداري في المنطقة. ومن ثم فإن زيادة شفافية الحكومة تمثل شرطاً أساسياً لتحسين المنظومة العامة لإدارة الحكم في المنطقة. وهناك حاجة أيضاً إلى إيجاد وسائل تكميلية لزيادة الشفافية. وتشمل هذه الوسائل زيادة حرية الصحافة بهدف كشف الممارسات الخاطئة وحماية الأفراد المسؤولين عن الكشف عن هذه الممارسات الخاطئة وتسهيل دورهم فيما يتعلق بالإبلاغ عن السلوك الفاسد.

3 زيادة الرقابة التي يقوم بها المواطن.

تظهر الحاجة إلى تمكين المواطنين (الذين يمثلون الأطراف المباشرة المعنية المتأثرة بتصرفات الحكومة) من خلال منحهم صلاحيات رقابية وإشرافية في إطار التأكيد على النزاهة الحكومية وتحسين أداء القطاع العام. ويمكن تحقيق التأكيد بعدد من الطرق مثل منح المواطنين حق الشكوى وإشراك ممثلي المجتمع المدني الذين ينتمون إليه في خطط الإصلاح الحكومي. قام العديد من الحكومات العربية خلال العشر سنوات الأخيرة بمحاولات لتبني بعض هذه الطرق. فقد تم في تونس تأسيس جماعات من المواطنين (نظام المواطن الرقيب) لتقييم مختلف الخدمات العامة. كما تستخدم المنظمات الحكومية الآن في إمارة دبي بحوثاً مسحية لقياس رضا المواطن. كما قامت الكويت في بداية التسعينيات بمحاولة لاستخدام البحوث المسحية (الخاصة بالمواطنين) في تقييم جودة الخدمات العامة. وتمتلك معظم دول المنطقة إجراءات ووحدة للاهتمام بالمواطن في المنظمات الحكومية. إلا أن فاعلية هذه النظم محدودة جداً بسبب ضعف وانخفاض رقابة المواطن عليها. وقد شهد عدد من البلاد العربية مؤخراً إهتماماً متزايداً بإرضاء المواطن فيما يتعلق بتقديم الخدمات العامة، حيث ارتفعت الشعارات التي تؤكد على سيادة العميل في مجال تقديم الخدمات العامة. إلا أن هذه المحاولات فشلت في أن تتحول إلى واقع ملموس في إطار النظم التي تحد من السيادة السياسية للمواطنين، حيث تزدهر فكرة سيادة العميل في ظل الأنظمة السياسية التي تؤمن بهذا المفهوم.

4 اللامركزية لصالح المؤسسات المحلية المنتخبة.

يمكن تحقيق هذا ذلك من خلال نقل وتحويل السلطة إلى المؤسسات المحلية التي تم اختيار موظفيها بواسطة المواطنين. ويسمح هذا النوع من اللامركزية بتقريب السلطة والحكومة من المواطنين. ويتيح هذا الأسلوب للمجتمعات المحلية والمواطنين بممارسة سيادتهم على المؤسسات والكيانات المحلية مما يجعل السلطة المركزية عرضة لاستجابات المواطنين. ويؤدي هذا إلى جعل الخدمات المقدمة أكثر توافقاً مع احتياجات المجتمع المحلي. وقد شغلت قضية اللامركزية الممنوحة للمؤسسات المحلية اهتمام المنطقة العربية في الآونة الأخيرة. حيث تبنت مصر، واليمن، والمغرب، وتونس حركة إصلاح متميزة تهدف إلى نقل / تفويض السلطة للمؤسسات والكيانات المحلية خاصة المنتخب منها. إلا أن هيمنة الحكومة المركزية قد وقفت كعائق أمام التحول الفعلي للسلطة لصالح المؤسسات المحلية. وتمثل الخبرة المحدودة للمجتمعات المحلية في مجال المشاركة أحد القيود على نقل / تفويض السلطة للكيانات المحلية المنتخبة.

5 تفعيل دور منظمات المجتمع المدني.

تلعب منظمات المجتمع المدني دوراً هاماً (في المجتمعات الحديثة) فيما يتعلق بجعل الجهاز الحكومي عرضة للمساءلة من قبل المجتمع وذلك من خلال تبني تلك القضايا التي تعد مثارا لاهتمام مختلف أطراف المجتمع. ويرتبط زيادة الدور الذي تلعبه لجعل الحكومة أكثر عرضة للمساءلة بالقضايا المتعلقة بالسلطة والنزاهة، والشفافية، والمشاركة (Pope, 2000, Orrego) (1995) وقد بين بوتنام (Puntnam, 1993) الدور الذي تلعبه المجتمعات المدنية لتحقيق التنمية الاقتصادية، من خلال توفير آليات مؤسسية تسمح بالتعاون والمشاركة بين الأفراد، حيث تسهم المشاركة الدنيا في تمسك الأفراد بالقواعد التي قاموا بوضعها. ويتطلب تفعيل دور المجتمع المدني فيما يتعلق بالمناداة بزيادة مساءلة الحكومة توافر بيئة سياسية تتسم بالحرية وإمكانية التعبير والتصويت. كما يتطلب من منظمات المجتمع المدني نفسها بأن تكون مسؤولة، وأن تتسم ممارساتها بالشفافية. ويعد التطور البطيء الذي يشهده المجتمع المدني في المنطقة العربية أحد العوامل الأساسية لقصور الحوكمة، حيث ترفض الحكومات العربية فعليا (وليس إعلاميا) وجود المجتمع المدني كشريك في عملية التنمية. فالحكومات تنظر إلى منظمات المجتمع المدني في غالبية الأحوال كمنافس على السلطة والتأثير بل وأحيانا منافسا على موارد الدعم الخارجي الذي تحصل عليه هذه المنظمات من المصادر والقنوات التي كانت توجه في الأصل للأجهزة الحكومية ذاتها. ويزداد هذا الوضع سوءا نظرا

للمصعوبات التي تواجهها منظمات المجتمع المدني للحصول على وضمان مصادر التمويل المناسبة والمعلومات اللازمة مع الحفاظ على استقلاليتها واتقاء شبهة تبعيتها وتأثرها بالجهات الأجنبية.

6 إدخال وتفعيل القوى المحفزة والأسواق التنافسية.

تتمثل فكرة تقديم هذه القوى في محاولة خلق ضغوط على القطاع العام لتغيير وتحسين ممارساته من خلال العمل في ظل بيئة مشابهة لتلك التي يعمل في ظلها القطاع الخاص. وقد أكدت الكتابات المعاصرة عن الإصلاح الحكومي على أهمية هذه الضغوط وتنافسية السوق كوسيلة لتفعيل القوى التي من شأنها إحداث تغيير في القطاع العام (Manning, 1996; Holmes and Shand, 1995; Commonwealth Secretariat, 1995; Osborn & Gaebler, 1993). ويميز جيمس وماننج (James and Manning, 1996) بين أربعة أنواع من الضغوط اللازمة للإصلاح الحكومي. وهي تتمثل في الضغوط المادية، وضغوط المستهلك (جمعيات حماية المستهلك)، والضغوط المتعلقة بتوليد الأفكار الجديدة (تحول فلسفي)، والضغوط الخارجية (الناعبة من قوى العولمة، والمصادر الدولية الأخرى). وتتصدر دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تلك البلاد التي واجهت ضغوطا للتغيير في جميع المجالات (Manning, 1996). وباستثناء الضغوط المادية والضغوط الخارجية، فقد غابت الضغوط المحفزة للإصلاح في البلاد النامية. ويشير ماننج (Manning, 1996). إلى أن الاهتمام الذي أبدته حكومات هذه البلاد لم يواكبه تطبيق صحيح. كما أن برامج الإصلاح التي تمخضت عن هذه الضغوط قد أثرت إما بشكل محدود أو معدوم على القطاع العام. ويعتبر موقف المنطقة العربية في هذا الصدد مشابها لموقف البلاد النامية. فالضغوط التي تواجهها الحكومة للاشتراك في إصلاحات محورية موسعة والتي من شأنها تغيير الافتراضات والقواعد الأساسية لنظام الحوكمة والإدارة تعتبر غير كافية.

ويوضح الجدول التالي (مشتق من الإطار الخاص بجيمس وماننج (James and Manning, 1996) مقارنة بين البلاد العربية وبين مجموعات أخرى من البلاد فيما يتعلق بالضغوط الخاصة بالإصلاح الحكومي.

الضغوط الخاصة بالإصلاح	الإصلاحات الخاصة	البلاد النامية	البلاد العربية
	بدول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية		
الضغوط المادية	مرتفعة	مرتفعة	منخفضة/ متوسطة
الضغوط خاصة بالمستهلك / السوق	مرتفعة	منخفضة	منخفضة
الضغوط الخاصة بالأفكار الجديدة: الضغوط تطوعية	مرتفعة	منخفضة/ متوسطة	منخفضة
الضغوط الخارجية	منخفضة	مرتفعة	مرتفعة
الضغوط الخاصة بالإصلاح بصفة عامة	مرتفعة بشكل متناسق	متباينة	منخفضة بشكل متناسق

والسؤال المثار هنا هو كيف يمكن التغلب على ضعف الحافز للإصلاح الحكومي في البلاد العربية؟ وعلى الرغم من أن عوامل الضغط التي أقرتها جيمس وماننج تخص بصفة عامة المستوى الكلي، إلا أنه من الممكن تقديم عوامل وآليات للضغط تعمل على مستوى تحليلي أدنى. وفيما يلي مجموعة من العوامل التي يمكن استخدامها لتوليد الضغوط الخاصة بالإصلاح في البلاد العربية:

1 زيادة التنافسية في مجال تقديم الخدمة العامة.

ويمكن تحقيق ذلك من خلال إدخال آليات تنافسية لتحسين الجودة في تقديم الخدمات العامة. فمن خلال تنظيم مصادر التوريد، يخلق التقديم التنافسي للخدمات ضغوطاً قوية على المنظمات الحكومية للإصلاح والتحسين، حيث ثبت نجاح هذا الأسلوب في تحسين جودة الخدمات المقدمة.

2 الاعتماد على مصادر خارجية للتوريد والتعاقد الخارجي.

يساهم اعتماد الحكومة على مصادر خارجية وقيامها بإجراء تعاقدات خارجية لأداء بعض الأنشطة التي كانت تقوم بها بنفسها في تقليل حجمها وزيادة كفاءتها. ويزيد الاستخدام المتزايد لهذه السياسات من الضغوط على الحكومة لترشيد الانفاق الحكومي، وتحسين جودة الخدمات التي تقدمها، وتبسيط العمليات التي تقوم بها. كما تؤدي إلى زيادة اعتماد الحكومة على السوق لتقديم خدماتها، وفي كلتا الحالتين (الشراء من الخارج أو التعاقد الخارجي) فإن الحكومة تحافظ على سيطرتها على أسعار الخدمة ومعايير الجودة. وقد استخدمت عدة دول عربية هذه السياسة منذ أكثر من عشر سنوات. إلا أن معظم تطبيقاتها تمت على مستوى الحكومة المحلية أو المجالات الفرعية. ولم تتأثر العمليات التي يتم إجراؤها على مستوى الحكومة المركزية بهذا الاتجاه. والمطلوب هو إجراء مراجعة شاملة لمختلف أنشطة الحكومة التي تتم المفاضلة بشأن القيام بها داخلياً أو الاعتماد في أدائها على المصادر الخارجية أو التعاقد الخارجي.

3 لنشر الخارجي للمعلومات الخاصة بالأداء.

ويفترض هذا تقييم مؤشرات أداء المنظمات الحكومية من خلال وسائل منتظمة. ويؤدي نشر هذا التقييم (إلى الرأي العام، والصحافة، وجماعات المصالح، وخبراء الإصلاح، والجماعات المهتمة، والهيئات الرقابية) إلى زيادة الضغوط على هذه المنظمات للتحسين والإصلاح، من خلال الفحص والتمحيص الخارجي للمعلومات المنشورة عنها والخاصة بأدائها.

4 الخصخصة / المتاجرة / التنظيم في شركات.

ويشير هذا إلى الوسائل والأساليب المختلفة لإدخال آليات السوق في القطاع العام، حيث يقترح ماننج (Manning, 1996) ضرورة إعطاء أولوية نقل أو تحويل الأنشطة الموجهة بالسوق من القطاع العام إلى القطاع الخاص. وتعتبر الخصخصة والتوريد بالخدمات من خلال القطاع الخاص (الاعتماد على المصادر الخارجية والتعاقد الخارجي) ضمن الوسائل المحققة لهذا. ويتطلب مثل هذا التحول مؤسسات وهيئات فعالة لمراقبة أداء القطاع الخاص، خاصة في حالة المرافق العامة. وفي الحالات التي لا يمكن فيها تنفيذ الخصخصة، يمكن عندئذ الاعتماد على بديلين، هما: المتاجرة Commercialization والتنظيم إلى شركات Corporatization. وتشير المتاجرة إلى استمرار الحكومة في تقديم الخدمات ولكن على أساس تغطية التكلفة أو استرجاعها أو على أي أساس سعري آخر. ويتطلب التنظيم أو التحول إلى شركات تبني الحكومة لنموذج الشركة لأداء بعض الوظائف التي تتوقع أن تولد فائضاً مالياً.

5 وضع أنظمة تنافسية للمسابقات والجوائز.

تعتمد الكثير من دول العالم على نظم المسابقات والجوائز المقدمة للقطاع العام. وتستخدم هذه النظم لمكافحة التمييز التنظيمي، ولتقديم قوي محفزة للتنمية والابتكار، ولإدخال آليات مماثلة للأسواق في القطاع العام، وأخيراً لتقديم الفرصة للتعليم التنظيمي من خلال المقارنة والتنافس بين المنظمات. وعندما يتم تصميم وتنفيذ معايير جيدة لهذه الجوائز والمسابقات، فإنها تقدم قوة دافعة للتحسين والإصلاح. ويمكن للدول العربية الاستفادة من خبرات وتجارب دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD والبلاد الصناعية الحديثة في هذا الصدد. وعلى المستوى العربي، قامت دبي بتبني هذه الأنظمة منذ 1998

حيث قامت بوضع نظام للجوائز مشابه لجائزة مالكولم بالدريدج Malcolm Award Baldridge المستخدم في الولايات المتحدة الأمريكية. لكنها تبنت خلال السنوات القليلة الماضية نظام جائزة الجودة الأوروبية The European Quality Award. وقد تم تنمية نظام الجوائز في شكل برنامج متكامل ينطوي على مختلف الحوافز والجوائز لتحفيز ومكافأة الابتكارات والتميز في الأداء في كل المستويات والمجالات. ومنذ ثلاث سنوات، امتد البرنامج ليشمل جوائز وحوافز خاصة بأداء القطاع العام في المنطقة العربية. ويرجع نجاح وتطور وتوسع البرنامج إلى الدعم القوي الذي توفره له القيادة العليا في الإمارة. وقد حقق البرنامج نتائج في مجال التحسين، والابتكار، وإصلاح منظمات القطاع العام في دبي بشكل يفوق أي برنامج إصلاح آخر في المنطقة العربية على المستويين الوطني والمحلي.

6 مراجعة النزاهة في منظمات القطاع العام.

من المهم أن تتضمن مساءلة منظمات القطاع العام معايير النزاهة، والشفافية، والأخلاقيات القويمة. وتتطلب مراجعة وتقييم النواحي الأخلاقية للمسؤولين الحكوميين إخضاع ممارساتهم وأنشطتهم للمساءلة والمراجعة. ولا يعني ذلك القيام بالبحث والتفتيش عن التصرفات والممارسات الخاطئة، ولكن البحث أيضاً عن الحالات الأخلاقية التي يمكن الإقضاء بها. وفي البلاد ذات أنظمة النزاهة القوية، تقوم مؤسسات مكافحة الفساد بهذه المراجعة بصورة منتظمة، وكذلك غير منتظمة (إذا استدعت الضرورة ذلك). ويتطلب توجيه اهتمام خاص إلى الأنشطة الحكومية الأكثر عرضة للفساد. وتزداد قوة وتأثير هذه المراجعة عندما تنشر نتائجها على الرأي العام. وأخيراً، يتوقف تقديم هذه الآلية في البلاد العربية على قوة الإلتزام بمكافحة الفساد وزيادة النزاهة الحكومية.

7 تحقيق التوافق بين القوى الضاغطة والمحفزة وبين التصرفات.

لا يكفي وجود قوى ضاغطة ومحفزة، وإنما يجب أن تقترن بممارسات وتصرفات تهدف إلى الإصلاح، وضمان استمرارية التغيير والتحسين. ولا يعني هذا أن البلاد العربية يجب أن تسعى إلى تغيير نظم وممارسات الحكومة لمجرد التغيير، وإنما يجب أن ينعكس التغيير في تحسن ملموس في أداء الحكومة. كذلك، يجب أن يكون هناك توافق بين القوى والضغوط الخارجية للتحسين وبين الآليات الداخلية مثل القادة المبتكرين، وإدارة الجودة الكلية، وحلقات الجودة، وشبكات التعلم الجماعي والتنظيمي. ويلاحظ أن توجيه القوى الخارجية مع آليات التحفيز الداخلية يتطلب تغيير ثقافة الجمود والاستقرار والسلبية ومقاومة التغيير بدعوى التمسك بالقواعد، السائدة في البيروقراطيات الحكومية في العالم العربي.

زيادة النزاهة ومكافحة الفساد

على الرغم من أن النزاهة والفساد هما نتيجة لنظام المساءلة التي تعمل في ظلها الحكومة، إلا أن معالجته في سياق إصلاح الحكومة يستدعي تركيزاً خاصاً. وتعتبر حكومات البلاد العربية - مثل معظم حكومات البلاد النامية- عرضة لمختلف أشكال الفساد. فنتيجة للفساد، فشلت حكومات البلاد العربية في تحقيق نجاح برامج التنمية التي اتبعتها خلال الأربعين عاماً الماضية، الأمر الذي أدى إلى فشل التنمية واهدار نسبة كبيرة من مواردها. كذلك، ساهم نظام الحكومة الحالي بشكل كبير في ضياع الموارد والفساد في القطاع العام. ويتواجد الفساد الكبير في معظم البلاد العربية، بسبب سيطرة الحكومة على معظم المشروعات والمعاملات العامة إلى جانب ضعف المساءلة العامة عن تصرفاتها. كما يتواجد أيضاً الفساد الصغير في معظم هذه البلاد الذي يأخذ غالباً صورة (الرشوة)، وينتشر هذا الشكل من الفساد في المنظمات الحكومية للدول العربية ذات الدخول المتوسطة والمنخفضة. ويتباين تأثير الفساد على مناخ الاستثمار بين هذه البلاد وفقاً لدرجة اختراق هذا الفساد للمنظمات

الحكومية التي تتعامل مع القطاع الخاص. وطالما تدهورت مستويات الأجور الحقيقية لموظفي المنظمات العامة، تصبح هذه المنظمات وموظفيها أكثر عرضه للرشاوى والأشكال الأخرى من ممارسات الفساد. وفيما يلي جدول يوضح مؤشر إدراك الفساد - 2003 والذي تم إعداده ونشره بواسطة منظمة الشفافية العالمية Transparency International.

مؤشر إدراك الفساد ٢٠٠٣ للدول العربية

رتبة البلد (١)	البلد	الدرجة التي تم الحصول عليها (٢) في مؤشر ادراك الفساد ٢٠٠٣
26	عمان	6.3
27	البحرين	6.1
32	قطر	5.6
36	الكويت	5.3
38	دولة الامارات المتحدة	5.2
39	تونس	4.9
44	الأردن	4.6
47	السعودية	4.5
69	سوريا	3.4
72	مصر	3.3
74	المغرب	3.3
80	لبنان	3.0
82	فلسطين	3.0
88	الجزائر	2.6
91	اليمن	2.6
110	السودان	2.3
115	العراق	2.2
120	ليبيا	2.1
†GCaπ خمس دول		
1	فنلندا	9.7
2	أيسلندا	9.6
3	الدنمارك	9.5
4	نيوزلندا	9.5
5	سنغافورة	9.5

(1) يبلغ العدد الكلي للدول التي احتوى عليها مؤشر 3002 عدد 331 دولة.
(2) الدرجة الكلية من عشرة.

يشير الجدول إلى أن معظم البلاد العربية التي يتضمنها المؤشر تقع تحت الوسيط العالمي الذي يبلغ ٦٧. وتقع كل دول الخليج أعلى هذا الوسيط. وعلى الرغم من ذلك، يوجد اختلاف كبير بين درجات المؤشر لمعظم البلاد العربية، وبين درجات أفضل خمس دول في العالم.

وتتطلب زيادة النزاهة ومكافحة الفساد في البلاد العربية إصلاحات في ثلاثة مجالات رئيسية:

- ١ إصلاح نظام المساءلة (الداخلية والخارجية) الذي تعمل من خلاله المنظمات الحكومية، متضمناً إصلاح النظم الإدارية.
 - ٢ زيادة المساءلة العامة والسياسية للحكومة. وقد أشارت التقارير الدولية إلى وجود فجوة في المساءلة العاملة بين المنطقة العربية وبين المناطق الأخرى في العالم (World Bank, 2003).
 - ٣ تبنى برنامج لتقوية النزاهة ومكافحة الفساد في المنظمات الحكومية. ويمثل تأسيس هيئة مستقلة لمكافحة الفساد جزءاً رئيسياً في هذا البرنامج، بالإضافة إلى تمكين هذه الهيئة بالوسائل التي تساعد على تنفيذ البرنامج. ولا يوجد حالياً أي هيئة مستقلة لمكافحة الفساد في دول المنطقة. ويمكن للدول العربية أن تتعلم من رصيد الخبرات الدولية فيما يتعلق بهيكل، وأدوار، والمتطلبات الضرورية لفاعلية هذه الهيئة. كما يتطلب نجاح البرنامج أن يدعم من المستويات العليا للحكومة والدولة.
- وينبغي أن يشمل هذا البرنامج على :
- زيادة الشفافية في أنشطة الحكومة، وبصفة خاصة تلك الأنشطة الأكثر عرضه للفساد.
 - تقوية الجزاءات المرتبطة بالفساد/ الممارسات غير الاخلاقية.
 - توفير الدعم السياسي والتزام القيادة السياسية العليا لزيادة النزاهة في كافة قطاعات الدولة ومكافحة الفساد الموجود في مؤسساتها.
 - زيادة دور منظمات المجتمع المدني في حملتها ضد الفساد.
 - بناء القدرات المؤسسية لمختلف ميادين ونظم الدولة، وذلك لتقليل احتمال الفساد، وزيادة احتمال الممارسات الأخلاقية، والسلوك والأداء الكفاء. ويتطلب هذا مراجعة شاملة للإطار المؤسسي الحالي الذي يحكم الممارسات والقرارات في القطاع العام، والقيام بمحاولة شاملة لإصلاح الأنظمة والمؤسسات المرتبطة به.
 - اعتبار بناء وتقوية النواحي الأخلاقية في جهاز الخدمة المدنية ونظام إدارة الموارد البشرية في الحكومة مكون رئيسي في أجندة الإصلاح. ويعتبر تقوية الإحترافية والمهنية في جهاز الخدمة المدنية أحد الأبعاد الهامة في هذا الصدد.
 - تنمية الوعي بين الجماهير عن ضرورة مكافحة ومنع الفساد، وزيادة النزاهة والممارسات الأخلاقية في جميع نواحي الحياة الاجتماعية.
 - علاج جذور الفساد وعدم الاقتصار على محاربة الأعراض. فعناصر الإصلاح التي تقتلع الفساد من جذوره تتضمن: تبسيط الأنظمة الإدارية، ورصد وقياس الأداء، وتضمين الأبعاد الأخلاقية في تقييم المؤسسات والهيئات العامة ومسؤولي الحكومة، وتصحيح وإصلاح نظام التعويضات لموظفي الحكومة، وتنظيم ممارسة السلطة العامة، وزيادة نظم الرقابة والمساءلة.

المراجع

المراجع العربية

المعهد العربي للتخطيط (2003)، « تقرير التنافسية العربية »، الكويت.

المراجع الأجنبية

- Root Causes: A Historical Approach to Assessing the Role “Acemoglu, D. (2003). of Institutions in Economic Development”. *Finance and Development*, 40 (2): 27-30.
- Capannelli, Elisabetta (2003, October). “Competition and Regulation in Infrastructure: Perspectives for the Mediterranean Region”. Private Participation in Mediterranean Infrastructure (A Joint World Bank/European Commission Programme), 2nd Seminar. Cairo, Egypt.
- Commonwealth Secretariat (1995). *From Problem to Solution: Commonwealth Strategies for Reform*. London: Commonwealth Secretariat.
- Dasgupta, Dipak, Keller, Jennifer and Srinivasan, T.G. (2002). “Reform and Elusive Growth in the Middle East - What has happened in the 1990s?”. The World Bank, Working Paper Series no. 25.
- de Soto, Hernando (1997). *The Mystery of Capital*, New York: Basic Books.
- Easterly, W. and R. Levine (2002). “Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development”. National Bureau of Economic Research, NBER Working Papers 9/06. Cambridge, M.A.
- Hall, Robert and Charles I Jones (1999). “Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker Than Others?”. *Quarterly Journal of Economics*.
- Hoekman, B., and P. Messerlin (2002). “Harnessing Trade for Development and Growth in the Middle East”. Report by the Council on Foreign Relations, Study Group on Middle East Trade Options. New York.
- Holmes, M. and D. Shand (1995). “Management Reform: Some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years”, *Governance*, vol. 8, no. 4.
- James. O. and N. Manning (1996). “Public Management Reform: A Global Perspective”, *Politics*, No. 2, 1996.
- Lall, Sanjay (2000). “Strengthening SMEs for Interational Competitiveness”. The Egyptian Center for Economec Studies, Working Paper No. 44.

- Manning Nicholas (1996). "International Lessons from Public Service Reform: Resisting Disconnected Solutions". In, World Bank, *Good Governance for Private Sector Development and Investment in the Middle East and North Africa*. Workshop Proceedings, World Bank.
- Mauro, Paolo (1995). "Corruption and Growth". *Quarterly Journal of Economics* 110: 681 - 712.
- Nabli, M.K. and A.I. De Kleine (2000). "Managing Global Intergration in the Middle East and North Africa". In: B. Hoekman and H. Kheir - El - Din (eds.), *Trade Policy Developments in the Middle East and North Africa*. Washington D.C.: The World Bank.
- Nunnenkamp, Peter (2003). "Economic Policy, Institutional Development, and Economic Growth: How Arab Countries Compare with Other Developing Countries". Keil Institute for World Economics, Working Paper No. 1183.
- Orrego, Claudio (1995). "Citizen Participation and the Strengthening of Accountability in Chile's Municipal Governments". manuscrito inedito, abril.
- Osborne, D. and T. Gaebler (1993). *Reinventing Government*. London: Penguin.
- Pope, Jeremy (1996). "Enhancing Accountability and Ethics in the Public Service". In: World Bank, *Good Governance for Private Sector Development and Investment in the Middle East and North Africa*. Workshop Proceedings. World Bank.
- Pope, Jeremy (2000). *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, Berlin: Transparency International.
- Porter, Michael E., (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. New York: The Free Press.
- Putnam, Robert (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- UNDP (United Nations Development Program) (2002). *Arab Human Development Report*. 2002. New York.
- World Bank (2000a). "Pilot Investment Climate Assessment: Moroccan Manufacturing Sector at the Turn of the Century: Results of Firm Analysis and Competitiveness Survey, FACS - Morocco". Washington D.C. Available online at <http://www.worldbank.org/privatesector/ic/docs>. Accessed 2004.
- World Bank (2000b). *The Quality of Growth*. New York: Oxford University Press.
- World Bank (2003): *Better Governance for Development in the Middle East and North Africa: Enhancing Inclusiveness and Accountability*. Washington D.C. Available online at <http://www.worldbank.org/privatesector/ic/docs>. Accessed 2004.