

متطلبات الإصلاح الإداري لتحقيق التنمية الاقتصادية

ورقة سياسات صادرة عن

لجنة الدراسات
"ورقة سياسات رقم PP03/2021"

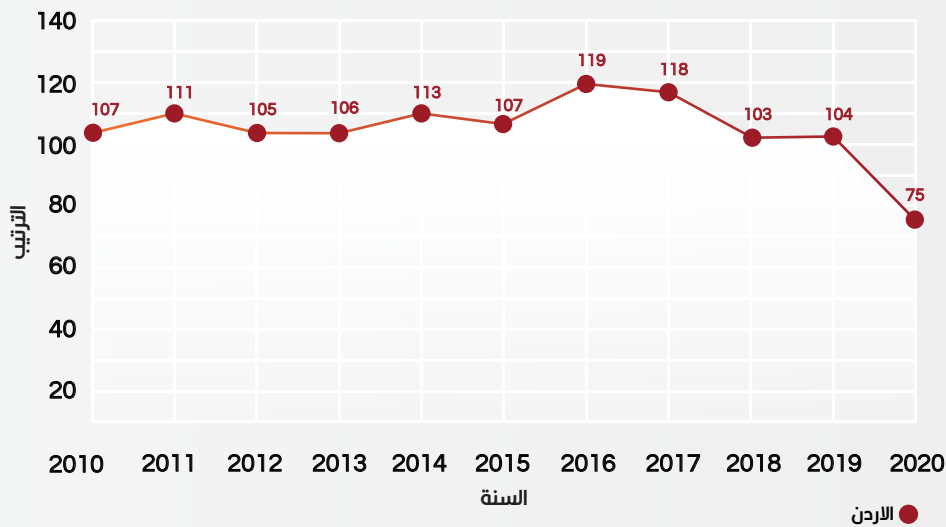
© حقوق الطبع والنشر 2021، لجنة دراسات المنتدى، الإدارة التنفيذية للمنتدى
ورئيس وأعضاء مجلس إدارة المنتدى، وأعضاء الهيئة العامة.

يعتبر الإصلاح الإداري هو مدخل للإصلاح الاقتصادي ويمثل ركيزة أساسية لنجاح سهولة الأعمال وأتمنتها وتسهيل بدء الأعمال والمساهمة في تمكين المنشآت الاقتصادية، حيث يتسم الأسلوب الإداري الحالي في المملكة بالبيروقراطية، إلا أن كلمة بيروقراطية من الناحية الإدارية هي ممارسة إيجابية تعني وضع أنظمة وضوابط لسير العمل وتقليل عنصر التقدير البشري من أجل ضمان تنفيذ المعاملات بنزاهة وحيادية دون تمييز، ولكن على مر السنين السابقة تطور المفهوم الإداري واستحدثت مفاهيم إدارية جديدة أضافت جانب من المرونة بحيث تستجيب إلى تعقيدات التحولات الاقتصادية الكلية والجزئية وتفرعاتها، وتداخل القطاعات مع بعضها البعض ومع الانفتاح العالمي المشهود والمنافسة الدولية تطلب تغيير مفهوم البيروقراطية إلى مفاهيم إدارية جديدة تواكب هذه التغيرات.

يلاحظ في المملكة بأن هناك المئات من التشريعات المختلفة التي تنظم عمل المؤسسات العامة من قوانين وأنظمة وتعليمات، والتي تعتبر المرجع الرئيس لجميع الموظفين في مختلف دوائر ومؤسسات الدولة لأداء مهامهم وفق الضوابط التي تحددها تلك التشريعات تحقيقاً للغايات التي وُجدت من أجلها، ووفقاً لبيانات ديوان التشريع فإن المملكة تصدرت دول العالم في سن التشريعات والأنظمة، حيث بلغ عدد القوانين لغاية تاريخه 3110 قانون، وبلغ عدد الأنظمة 6191 لغاية تاريخه مما انعكست متطلبات إنفاذ التشريعات على سير الإجراءات وتقديم الخدمات. يستعرض المنتدى من خلال هذه الورقة عدد من التحديات التي تواجه الإصلاح الإداري لتحقيق التنمية الاقتصادية من خلال أربع محاور وهم:

أولاً: تعدد المرجعيات والتشريعات

يظهر تعدد المرجعيات بشكل جلي عند بدء أي نشاط تجاري حيث يحكم الإجراءات العديد من التشريعات، القوانين، الأنظمة، التعليمات والأسس مما يساهم في تراجع تقديم الخدمة فعلى سبيل المثال يمكن أن يتطلب تسجيل نشاط تجاري العديد من الموافقات التابع لعدة مؤسسات حكومية مثل وزارة الصناعة والتجارة، أمانة عمان الكبرى، وزارة البيئة، وزارة العمل، وزارة السياحة والآثار العامة والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي وغيرها، وهذا يشكل تحدي كبير أمام المستثمرين، مما يستدعي إعادة هندسة بعض التشريعات بما يتواءم مع المتطلبات الحالية والتي تعود بالفائدة لبدء أي نشاط تجاري. وبالإشارة إلى تقرير سهولة ممارسة أنشطة الأعمال الصادر عن مجموعة البنك الدولي للعام 2020 إلى أن المملكة شهدت تقدماً كبيراً عن التقرير السابق في العام 2019، وجاءت في المرتبة 75 بالمقارنة مع 104 في العام 2019، إلا أنه وبالرغم من هذا التحسن فإن المؤشر الفرعي المتعلق ببدء النشاط التجاري والمعني بالإجراءات والوقت والتكلفة والحد الأدنى لرأس المال المدفوع لبدء نشاط تجاري في تراجع مستمر حيث جاء في المرتبة 120 من أصل 190 دولة شملها التقرير في العام 2020 مقارنة مع 106 في العام 2019، ويظهر الشكل أدناه مدى تقدم وتراجع المملكة على مدار العقد السابق.



وفقاً للممارسات الفضلى تغيرت النظم الإدارية بشكل ملفت، فمع التقدم التكنولوجي الهائل وانفتاح الأسواق العالمية على التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر، وتنافس الدول فيما بينها لاستقطاب هذه الاستثمارات ورؤوس الأموال، أصبحت المؤسسات بجميع أشكالها تتعاون فيما بينها لتحقيق أهدافها بالتزامن مع بعضها البعض. فالمؤسسات العامة تدرك أن دورها تنظيم السوق وتحقيق التنمية، أما القطاع الخاص فهو يقود الاقتصاد والتوظيف وخلق الثروات للمستثمرين والدخل للموظفين، أما الجمعيات الخيرية فهي في الميدان لسد بعض الثغرات التي لم تستطع الحكومة والقطاع الخاص تغطيتها.

ولهذا ففي العديد من الدول الرائدة خصوصاً في تجربة اللامركزية تظهر السياسات العامة لمختلف الأنشطة والقطاعات في من خلال مجالس استشارية أو مجالس سياسات أو لجان وطنية، تشارك فيها الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني والبلديات، ليتم في هذه المجالس وضع التوجهات العامة والأولويات الوطنية، ثم تقوم جميع الجهات بعكس هذه الأولويات على أهداف مؤسساتها وإجراءات عملها، مع توفير المرونة اللازمة ضمن ضوابط رقابية ميسرة تسمح بتطوير العمل لتحقيق هذه الأولويات.

يرى المنتدى أن تعدد التشريعات والقوانين المرتبطة بكل مؤسسة حكومية بالتزامن مع تعدد المرجعيات قد تشكل تحديات أمام بدء الأنشطة التجارية وخلق فرص عمل وتشكل عائق في عملية المرونة ليصبح جل اهتمام الموظفين داخل المؤسسات الحكومية هو الاستجابة لهذه التشريعات والأنظمة والتي تعتبر المرجع الرئيس لهم لأداء مهامهم وفق الضوابط التي تحددها تلك التشريعات والأنظمة تحقيقاً للغايات التي وجدت من أجلها، لذا يوصي المنتدى بأهمية إعطاء الموظفين مرونة في تحقيق هذه التشريعات والأنظمة وبما ينسجم مع روح القانون ويسهل جزء من الإجراءات المتبعة مما سيولد عند موظفي القطاع العام حافز الابتكار والإبداع وتقديم الحلول.

كما يوصي المنتدى بأهمية ادراج مفهوم التمكين "Empowerment" للموظفين وبمقابلته الجديد والذي يهدف إلى توسيع قدرات وإمكانات الأفراد أو المجتمعات في المشاركة والتأثير وبما ينعكس إيجاباً عليهم وعلى مؤسساتهم ومجتمعاتهم، بحيث يتاح للموظف قدراً إضافياً من السلطة التقديرية والموارد، ومساحة أكبر لإبداء آرائهم حول طبيعة العمل من أجل تقديم خدمة أفضل، وبما ينعكس إيجاباً على النتائج ويساهم في تحقيق الأهداف. والتمكين علمياً ينطوي في مضامينه وطيانه على توزيع الرقابة والتغلب على البيروقراطية وتوفير المرونة للتعامل مع مختلف الحالات ميدانياً.

ثانياً: الإدارة العامة الحديثة New Public Management

يرى المنتدى أهمية تبني نموذج الإدارة العامة الحديثة "New Public Management" والذي يهدف إلى التغيير في البناء الهيكلي للمؤسسات الحكومية، وتتضمن إعادة الهيكلة للأقسام والإدارات، إنشاء وحدات لتقديم الخدمات، واللامركزية في السلطة والمسؤولية من خلال إعطاء الصلاحيات للمستويات الإدارية الدنيا، وقد نجحت العديد من الدول في إحداث تطور هائل في الإصلاح الإداري لمؤسساتها العامة ضمن هذا المفهوم فعلى سبيل المثال أوجدت المملكة المتحدة برنامج لرفع مستوى الكفاءة الإدارية تحت مسمى "Financial Management Initiative"، كما أوجدت "Next Step Program" وذلك لإعطاء صلاحيات أكبر للمستويات الإدارية الدنيا، كما أوجدت العديد من الدول ميثاق وطني لتقديم الخدمات منها بلجيكا، فرنسا، البرتغال وغيرها، مما ساهم في تحسين الخدمات العامة المقدمة للمواطنين وإمدادهم بالمعلومات المتعلقة بالخدمات.

¹ دراسة صادرة عن المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية (الإدارة الحديثة ومداخل الإصلاح الإداري)

يرى الخبراء بأن الإدارة الحكومية الجديدة تنقسم إلى ثلاث أقسام، الأول: يتمثل في التركيز على الكفاءات ويهدف إلى جعل المنظمات العامة تعمل بكفاءة عالية كما هو الحال في القطاع الخاص، والثاني: يركز على تحقيق المرونة والتحول من المركزية إلى اللامركزية ويهتم هذا النموذج بالتركيز على عدم مركزية القرار بحيث يكون العاملين في المؤسسة يعملون بشكل مباشر مع المواطنين مما يساهم في تطوير الخدمات، والثالث: يركز على الجودة والتميز ويهتم بتغيير ثقافة المؤسسة بحيث تعمل على تحقيق التحسين مما يحقق رضا المواطنين.²

² الإدارة العامة الجديدة: الدكتور عبدالرحيم محمد



ثالثاً: تحقيق مبدأ المساءلة

يرى المنتدى أهمية تحقيق مبدأ المساءلة للقيادات الإدارية العليا (الأمناء العاميين والمدراء العاميين) عن مستويات الخدمة المقدمة من قبل الوزارات والمؤسسات للأعمال والمواطنين ومدى ملائمتها مع متطلباتهم واحتياجاتهم، كما يجب أن تعتمد المساءلة على مؤشرات أداء مرتبطة بمتطلبات الأعمال والمواطنين، الأهداف المرجو تحقيقها، التطوير المستمر، والتواصل المستمر مع الأعمال والمواطنين للاستماع لاحتياجاتهم ومتطلباتهم وتحديثها بشكل دوري.

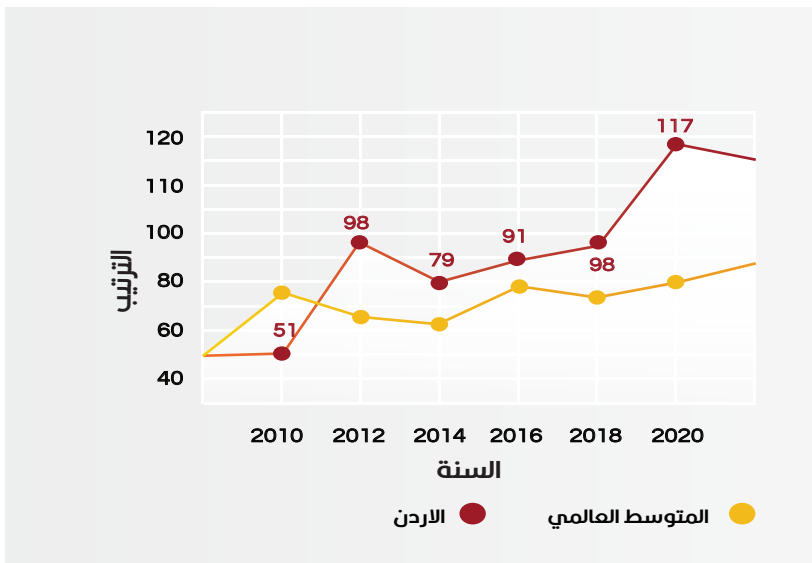
كما يوصي المنتدى بأهمية اتاحة الفرصة للموظفين بالابتكار والإبداع في تحقيق السياسات العامة والأهداف المرجوة لكل وزارة أو مؤسسة بعيداً عن سن المزيد من التشريعات، القوانين، الأنظمة، والتعليمات التي في بعض الأحيان تشكل عائقاً أمامهم وبما ينسجم مع التعليمات والسياسات الرئيسية مع وجود الضوابط الرقابية المعقولة التي تحقق الموازنة ما بين سرعة الإنجاز والتنفيذ وتحقيق الأهداف وضمان الالتزام العام بالضوابط والتوازنات "Checks and Balances" والمبادئ الرئيسية والمرتبطة بالنزاهة والمعاملة بالمثل وغيرها.

رابعاً: الحكومة الالكترونية

إن إدخال الحكومة الالكترونية المترابطة يعتبر مسانداً لإدارة القطاع الحكومي و يجب أن يكون متطابقاً ضمن الخطوات والإجراءات المتبعة قبل إدخاله. إن نجاح بعض الحكومات في تطبيق الحكومة الالكترونية تم تحقيقه بعد إعادة النظر في مفهوم القطاع العام، أهدافه، طريقة المساءلة، والإجراءات الحكومية المتبعة وبعد تطويرها وتحسينها تم استكمال عملية التطوير بإدخال التكنولوجيا لتصبح مكملاً للإجراءات الحكومية.

يرى المنتدى ان هناك عدة تحديات مازالت عالقة في تحقيق مبدأ الحكومة الإلكترونية منها الدفع الالكتروني والتوقيع الالكتروني وربط الخدمات الالكترونية مع بعضها بحيث لا تشكل جزر منفصلة وغيرها، كما إن الدفع بالحكومة الالكترونية بمعزل عن إعادة النظر في مفهوم القطاع العام و الإجراءات لن يحقق مستوى الطموح، وستبقى المعاملات الالكترونية هي بمثابة خطوة إضافية للمعاملات العادية. لذا يرى المنتدى أهمية تبسيط التشريعات والأنظمة والإجراءات الحكومية المتبعة لتصبح التطورات التقنية مطلباً أساسياً ومن ثم يتم إدراج الإجراءات الالكترونية بالشكل الذي يحقق الفائدة للأعمال والمواطنين.

تقوم إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة بنشر تقرير تطور الحكومة الإلكترونية كل سنتين حيث أظهر البيانات أن المملكة تراجعت في عام 2020 لتحقيق 117 عالمياً من أصل 193 دولة شملها التقرير بينما كان ترتيب المملكة في المرتبة 51 من أصل 192 دولة في عام 2010 ضمن الدول ذات التطور في الحكومة الإلكترونية المرتفع، ويظهر الشكل أدناه مدى تقدم وتراجع المملكة على مدار العقد السابق.



- يوصي المنتدى بتشكيل فريق وطني لإعادة هندسة الإجراءات في القطاع العام وتجميع التعليمات والأنظمة المتشابهة بهدف اختصار الوقت ضمن منظومة رقابية فاعلة.
- يوصي المنتدى بأهمية إعادة الألق لمعهد الإدارة العامة الأردني ليصبح الرافد الأساسي للقيادات الإدارية الحكومية.
- يوصي المنتدى بإعادة النظر في نهج الإدارة المتبع والتحول من نهج البيروقراطية المعتمد على التشريعات والأنظمة والتعليمات إلى النهج الأكثر مرونة والذي يضمن تحديد الأطر العامة للوزارات والمؤسسات.
- يوصي المنتدى بتعزيز دور القيادات في التواصل الفعال مع الجمهور من الأعمال والمواطنين ومحاسبتهم من قبل العامة على مدى تقديم الخدمات بالشكل الصحيح.
- ضرورة إيجاد تفير بالنموذج الإدراكي بحيث تتحول هذه الوزارات والمؤسسات من التركيز على التعليمات والإجراءات دون النظر للنتائج والأهداف ورضا الجمهور، إلى مفهوم "Public Servant" بحيث يكون الهدف الأسمى لهذه المؤسسات بالشكل المباشر هو خدمة الأعمال والمواطنين وبالشكل غير مباشر الاقتصاد الكلي وبما ينسجم مع مبادئ النزاهة والمنافسة العادلة وغيرها.
- يرى المنتدى - بعد إعادة النظر في مفهوم القطاع العام والاجراءات وتبسيطها - أهمية استكمال هذه الحلقة بالتطورات التقنية وتحويل الخدمات الإلكترونية إلى الحكومة الإلكترونية المرتبطة مع بعضها البعض بحيث لا تشكل جزر منفصلة وتصبح منصة واحدة تربط جميع الوزارات والمؤسسات وبالحد الأدنى من التعقيد.

