

إصلاح وتطوير الجهاز الإداري ، دعمًا للتحويلات السياسية والاقتصادية

♦ الدكتور : رمضان عبد السلام حيدر

مقدمة:

إن تحقيق الاستقرار الاقتصادي ينبغي أن يقترن بتصحيح في السياسات التتموية من ناحية، وبالأطر المؤسسية الحاكمة لها من ناحية أخرى، حيث تحتاج أغلب دول الربيع العربي وخاصة ليبيا إلى إعادة النظر في قدرات الإدارة المنوطة بهذه السياسات، وتحسين وتطوير جوهري في قدرات وأداء وممارسات أجهزة التنفيذ والتي يقع جزء كبير منها في الحكومة. ولقد أشارت المؤسسات الدولية في الكثير من تقاريرها إلى احتياج هذه الدول المشار إليها إلى إعادة تأهيل وبناء قدرات الإدارة. ولفترة طويلة كان الاهتمام مركزاً على المضامين والجوانب الفنية للسياسات الاقتصادية والتتموية، ولكن تبين أن المشكلة التي تبرز من تقييم أداء هذه السياسات في أغلب الدول العربية ليس فقط إلى محتواها ومضامينها وجوانبها الفنية، وإنما إلى النقص والعجز الشديد في عمليات إدارتها وإلى قصور بمؤسساتها القائمة عليها. ويؤكد على هذا تجارب الدول المتقدمة التي حققت نجاحات بارزة مقارنة بالمشاكل والعقبات التي صادفتها، وهنا نود الإشارة إلى أنه لا تحقق السياسات التتموية والتحويلات الاقتصادية نتائجها المنشودة تلقائياً، وإنما من خلال كيانات وممارسات مؤسسية تلعب دوراً كبيراً في تشكيلها وإعادة بنائها، في الاتجاه الذي يدعم هذه السياسات، فهناك تشريعات، وهياكل، وأدوار مؤسسية، ونظم وقواعد ولوائح عمل المنظمات التنفيذية العامة والخاصة، وممارسات تقوم بها هذه المؤسسات، ينبغي تعديلها أو إلغاؤها أو استحداثها. وفي هذا الصدد تلعب الكفاءة والفعالية الإدارية للأجهزة الحكومية خاصة تلك المناط بها تطبيق السياسات التصحيحية سאלفة الذكر، دوراً كبيراً في تحديد فعالية تطبيق هذه السياسات، ومن ثم إمكانية تحقيق الغايات والأهداف المنشودة.

يمثل تطوير الجهاز الحكومي والقطاع العام في الاتجاه الذي يدعم السياسات التتموية والتحويلات الاقتصادية الجديدة مقوماً أساسياً في نجاح هذه السياسات، وتجيء أهمية هذا التطوير ليس فقط من منطلق الدور التنفيذي للمنظمات الحكومية، وإنما أيضاً من منطلق أن جزءاً كبيراً من الأهداف التتموية والاقتصادية التي توجه السياسات الجديدة لها يقع على عاتق الجهاز الحكومي ذاته.

♦.عضو هيئة التدريس بالجامعة الأسمرية الإسلامية .

ونتاجاً لهذا بدا الاهتمام يتصاعد بأهمية تحسين الإدارة الاقتصادية والتنمية، كمطلب أساسي لتحسين أداء السياسات المتعلقة بهما، وتبين أن تمكين بلد من تطبيق حزمة من السياسات الإصلاحية لا يكفي له الدارسة الجيدة والاختيار الجيد لهذه السياسات، وإنما يتطلب الأمر تمكين هذا البلد على الأمد الطويل من إن يصنع ويشكل السياسات التي تناسبه، وأن ينسق بينها وأن ينفذها في التوقيت المناسب وأن يتابعها ويكيفها وفق مقتضيات الواقع، ويتطلب هذا إصلاحاً مؤسسياً وإدارياً.

واستناداً على ما تم سرده، نحن أمام إشكالية تتعلق بإعادة النظر في بناء وتأهيل الكوادر الإدارية اللازمة لدعم التنمية والتحول السياسي والاقتصادي؛ لذا ما هي العقبات والصعوبات التي تتعلق بإدارة السياسات الاقتصادية والتنمية؟ وما هي منهجية الإصلاح؟ وما هي الآليات اللازمة للتغيير والتطوير لبناء دولة المؤسسات القادرة على تحقيق الاستقرار والتنمية؟ وربما تظهر تساؤلات أخرى أثناء تناول الموضوع، سيتم الإجابة عنها، ورغم الدور الحرج الذي تلعبه الإدارة الاقتصادية والتنمية من حيث عملياتها والجوانب المؤسسية لها، فإن رصيد الخبرة والمعرفة عن كيفية تحسينها وإصلاحها لا يزال في طور أولي، حيث لم تبذل جهوداً نظامية لتطويرها إلا في الآونة الأخيرة، حينما تبين أهميتها من قبل المؤسسات الدولية، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى بدارسة تجارب الدول المتقدمة التي ساعدتها على تحقيق الإنجاز غير المسبوق، وكذلك دارسة وتقييم تجارب التصحيح الهيكلي لهذه الدول.

ونأمل أن يساهم هذا البحث ولو بشكل متواضع في حل المشاكل والصعوبات التي تواجه التغيير والتطوير في ليبيا، التي تحتاج إلى المزيد من الأبحاث في هذا المجال للوصول إلى إطار متكامل لدعم التغيير والتحول السياسي والاقتصادي والاجتماعي، ومواكبة الدول التي سبقتها في مجالات الإصلاح. والهدف الأساسي من هذا البحث هو تقديم مساهمة أولية تبرز الدور الذي تلعبه العوامل الإدارية والمؤسسية في أداء وتنفيذ السياسات الاقتصادية والتنمية، التي تقود إلى تنمية الاستثمار البشري وتحسين توزيع الدخل.

وبناء على ما تقدم تناول الباحث الموضوع في محورين أساسيين، تناول المحور الأول إصلاح وتحديث الإدارة الاقتصادية والتنمية، وتناول المحور الثاني تحديث وتطوير الإدارة الحكومية.

المحور الأول: إصلاح الإدارة الاقتصادية و التنمية:

تعتبر أحد جوانب الهشاشة المؤسسية في منظومة التنمية في الكيفية، التي بها تصنع وتخطط وتنفذ وتتابع وتقيم وتصحح السياسات الاقتصادية والتنمية، ويرجع أحد أسباب ذلك إلى وجود جوانب اختلال رئيسية في الإدارة المتعلقة بها هذه السياسات، وتحتاج أغلب الدول العربية إلى إعادة بناء قدرات وإصلاح هذه الإدارة، وينطلق هذا المحور من الأهمية الحرجة لهذا النوع من الإصلاح

المؤسسي والإداري، ويبدأ الباحث باستعراض أهم المشكلات المتعلقة بالإدارة الاقتصادية والتنمية، ثم يعرض للطبيعة الخاصة لإدارة السياسات الاقتصادية والتنمية ومنهجية الإصلاح المترتبة عليها، ثم يقدم بعد ذلك مقترحات لتحسين الأدوات والآليات المشتركة في إدارة هذه السياسات، وذلك على النحو التالي:

أولاً: المشاكل المتعلقة بإدارة السياسات الاقتصادية والتنمية⁽¹⁾: تواجه إدارة السياسات التنموية،

في دول الربيع العربي عدداً من العقبات والصعوبات التي يمكن إبرازها وتلخيصها فيما يلي:

1- تعارض السياسات نتيجة لعدم وضوح الرؤية الاستراتيجية: في كثير من الحالات يتم الأخذ بسياسات اقتصادية أو تنموية دون أن ترتبط هذه السياسات برؤية استراتيجية اقتصادية/تنموية محددة، ويؤدي عدم بلورة أو وضوح هذا التوجه الاستراتيجي في أن تتعارض هذه السياسات في توجهها، وأن تتضارب الآثار التي تستهدفها. ويمكن توضيح التوجه الاستراتيجي من تحديد الأسس أو المعايير التي يمكن بمقتضاها المفاضلة والاختيار من بين سياسات بديلة، ومن ترتيب أولوية الأهداف والسياسات المنبثقة عن هذا التوجه.

2- ضعف التحليل الفني والسياسي الذي يخدم صنع القرار: تواجه عملية صنع القرار بشأن السياسات الاقتصادية والتنمية في أغلب الدول النامية نقصاً في التحليل والدراسة الفنية التي تدعم عملية صنع القرار. فبعض ما تحتويه خطة الدولة بشأن أهداف معينة مثل الاستثمار والإنتاج والتصدير لا يسانده تحليل ودراسة متعمقة للسياسات التي تمكن من تحقيق هذه الأهداف، وللا أدوات والوسائل التي سيتم استخدامها لتعزيزها؛ لذلك فبعض هذه الأهداف لا تمثل في حقيقة الأمر سوى قائمة تمنين على حد تعبير أحد خبراء البنك الدولي، كذلك تفتقد السياسات للتحليل الاقتصادي والاعتبارات السياسية ذات الأثر في تطبيق هذه السياسات وفي نجاحها النهائي.

3- نقص وتضارب المعلومات: تعاني معظم الدول العربية، من نقص البيانات والمعلومات اللازمة لصنع القرار المتعلق بالسياسات الاقتصادية والتنمية، وكذلك من تضارب هذه البيانات والمعلومات. فالحجم الحقيقي للكثير من المشاكل الاقتصادية والاجتماعية والآثار الناجمة عنها إما غير معروف، أو تتضارب المؤشرات بشأنه. وكذلك هناك تعارض بين المؤشرات الإحصائية التي تصدرها جهات متعددة حول نفس الظواهر. وفضلاً عن هذا، فإن الكثير من المؤشرات الإحصائية يكون متاحاً بعد مدة غير وجيزة من الفترة التي تتعلق بها هذه المؤشرات وكذلك، فإن نقص البنية المؤسسية للمعلومات والمتمثل في ضعف عملية رصد وتسجيل البيانات التي تغطي الأنشطة في مختلف القطاعات وقصور المسوح الميدانية، وأحياناً غياب التعدادات الناجم عن ضعف أجهزة الإحصاء

(1) أحمد الغندور ، 2000 ، جذور الأزمة الاقتصادية في الاقتصاد المصري ، وجهات نظر، مجلد 2 ، العدد 2 .

والمعلومات بشرياً وتنظيماً، وقصور الموارد المالية المتاحة لها يجعل توفير المعلومات اللازمة لدعم القرارات خاصة في المستوى الاستراتيجي، عملية يستحيل لهذه الأجهزة أن تباشرها.

4- مشكلات التنسيق: أخطر وأعقد ما يواجه السياسات الاقتصادية والتموية، هو مشكلات التنسيق بين عملياتها، وبين الأطراف المتعددة فيها، وحل التعارض أو التناقض الذي ينشأ خلال تنفيذها. وتتفاقم هذه المشكلات، عندما يتعلق الأمر بتنسيق سياسات تضم عمليات وأنشطة عديدة يقع بعضها داخل الأجهزة الحكومية والبعض الآخر خارجها، وعندما تتعدد الأجهزة الحكومية التي تباشر بعض هذه العمليات. وإذا كانت منظمات القطاع الحكومي (وزارة مثلاً) تعاني من مشاكل تنسيقية بين وحداتها، فما بال الأمر إذا كان التنسيق المطلوب هو عبر هذه المنظمات. وسبب هذه المشكلة هو أن منظمات القطاع الحكومي، تعمل عادة بمعزل عن بعضها البعض.

5- عقبات التنفيذ: كثير من السياسات تتعثر وقد تنهار نتيجة الصعوبات التي تصادفها خلال التنفيذ، يرجع ذلك في كثير من الحالات إما إلى ضعف المؤسسات القائمة بالتنفيذ وإما إلى المقاومة التي تظهر من الأجهزة المنفذة، أو من الأطراف الخارجية ذات العلاقة، ويرجع السبب في الأصل، إلى أن مصادر التعثر المحتملة في التنفيذ لم تؤخذ في الحسبان خلال مرحلة بلورة وصياغة السياسات. فدراسة وتحليل المتطلبات اللازمة لقيام الوحدات ذات العلاقة في مؤسسات التنفيذ بدورها، والتعرف على جوانب القصور والضعف القائمة فيها وتحديد وسائل علاجها، مع اتخاذ إجراءات لإصلاح هذه الوحدات وتطوير قدراتها يعتبر أمراً ينبغي دراسته مسبقاً خلال مرحلة تخطيط ورسم السياسات، كذلك الحال بشأن مشاكل المقاومة من قبل الجهات والأطراف التي يحتمل أن تتأثر سلباً بالسياسات الجديدة، فإن امتصاصها أو التغلب عليها يعتبر أمراً ينبغي الترتيب له وذلك من خلال ملاءمة مضامين السياسات لتأخذ في الاعتبار مصالح هذه الأطراف، ومن خلال مشاركة الأطراف المعنية، أو التي تمثل مصادر لهذه المقاومة. ويتم هذا في المراحل المبكرة لبلورة أو تشكيل هذه السياسات وليس بعد ظهور بوادر لهذه المقاومة خلال التنفيذ.

6- التكيف والملاءمة خلال التنفيذ: يتعامل الكثير من السياسات الاقتصادية والتموية مع واقع داخلي وخارجي متغير. وبعض التقديرات أو التوقعات، مع أفضل التحليلات الفنية التي تغذي القرارات المتعلقة بهذه السياسات، قد لا يصدق في الواقع الفعلي، فضلاً عن هذا فإن ردود الفعل والآثار الاجتماعية أو السياسية، قد تأخذ وجهة لا يمكن توقعها، وإضافة لما سبق فإن التغيير الذي يفترض أن تحدثه هذه السياسات، ينبغي أن يغذي به صانع القرار، لإمكانية تعديل السياسة الأصلية في ضوء أدائها الفعلي والآثار التي أنتجتها - لكل هذه الاعتبارات فإن هامشاً من المرونة يحقق

إمكانية التكيف والملائمة في هذه السياسات ينبغي أن يوجد. وفي غيبة هذه المرونة، يتعثر أداء الكثير من السياسات وتتراكم مشكلاتها، مما يؤدي في النهاية إلى انهيارها.

7- تحديات تداخل العمليات والمراحل المرتبطة بإدارة السياسات: يتمثل أحد مصادر

المشكلات التي تتخلل إدارة السياسات الاقتصادية والتنموية، في أن العمليات والمراحل المتعلقة بها تتداخل فيما بينها، مما لا يمكن معه الفصل بينها، فالجوانب والاعتبارات المتعلقة بالتنفيذ ينبغي أن تؤخذ في الحسبان خلال عملية التخطيط وصنع القرار. وخلال التنفيذ تبرز مشكلات تتطلب تغييرات في مضامين السياسات. وتحليل السياسات والتكيف والتعلم بشأنها، تتداخل في الواقع الفعلي، مما يجعل عملية التخطيط تستمر خلال تتابع مراحل التنفيذ. يتطلب هذا الواقع الديناميكي المعقد الذي تتصف به السياسات الاقتصادية والتنموية، من مجموع الأطراف التي تدير هذه السياسات، قدرة عالية على التعاون والتضافر، ومقدرة عالية على المتابعة الوثيقة والتقييم المستمر والتكيف والملائمة. ولا يصلح بالقطع لإدارة السياسات نظم وهياكل بيروقراطية ميكانيكية جامدة. فمثل هذه النظم تجهض فرص النجاح التي يمكن أن تحققها سياسات تواجه عالماً اقتصادياً واجتماعياً متغيراً. والأنسب أن تباشر إدارة هذه السياسات من خلال نظم وهياكل عضوية مرنة وقادرة على المبادرة الذاتية والتكيف والتعلم. فمثل هذه المواصفات تتطلب ليس فقط قدرات ونظم خاصة، وإنما بيئة إدارية وسياسية وثقافية تساندها وتمكنها من مباشرة أدورها على النحو سالف الذكر.

8- تداخل الجوانب الفنية مع الاعتبارات السياسية: تحتوي عمليات إدارة السياسات العامة

مزيجاً من العناصر الفنية والسياسية معاً. ورغم إمكانية إصلاح العمليات الفنية لإدارة السياسات من خلال التطوير المؤسسي، إلا أن العمليات السياسية لا تخضع لهذا المنهج في العلاج. لكن العمليات السياسية تؤثر على إدارة وأداء السياسات بنفس أهمية العوامل الفنية لذلك فلا ينبغي تجاهلها لمجرد أن مؤسساتها تخرج عن نطاق التطوير المؤسسي. وعلى العكس، فإن إدارة السياسات يمكن أن تحقق فاعلية أكبر إذا ما وجه اهتمام كاف لفهم العوامل السياسية الحاكمة والتعامل معها، بل إن التطوير المؤسسي للعمليات الفنية يمكن أن يتحقق أفضل إذا تعزز بفهم جيد للعمليات السياسية ذات العلاقة، من خلال الاختيار والتشكيل المتدقق للسياسات الذي يأخذ هذه العمليات في الحسبان، ومن خلال التوقيت الجيد لها وإدخال وإدارة التغييرات المؤسسية المرتبطة بها. وهناك اعتبارات سياسية إذا أخذت في الحسبان، فهي تعين على توفير الملائمة السياسية اللازمة لنجاح التغيير المتضمن في السياسات الجديدة. فهناك أهمية مثلاً لاختيار التوقيت الملائم - سياسياً - لإدخال سياسة اقتصادية جديدة من حيث قاعدة التأييد الجماهيري للحكومة في التوقيت الذي يزمع فيه الإعلان عن هذه السياسة أو تطبيقها، والمرحلة التي يمر بها الاقتصاد والمجتمع (نسبة البطالة - معدل التضخم - مستوى النشاط الاقتصادي)، والنفوذ النسبي لقطاعات الجهاز الحكومي في هذه المرحلة

كبر نفوذ وزارة المالية والوزارات الاقتصادية في أوقات التقشف، وكبر نفوذ الوزارات الأخرى بحكم المشروعات التي تتمق عليها في أوقات اليسر والرواج) وكذلك فإن المستويات العليا لصنع القرار (المسؤولية عن هذه السياسات) وهم الوزراء، يمثلون تجمعاً أو محصلة لقوى وعوامل سياسية عديدة، تزن مقترحات السياسات بميزان تتداخل فيه اعتبارات الأداء وتحسينه، مع الاعتبارات والعوامل السياسية. وبقدر ما تتم الموازنة الجيدة للنوعين من العوامل، وبقدر ما تتوافر عوامل الاستقرار السياسي بفعل مؤسسيه عمليات إدارة السياسات الاقتصادية والتنموية، بقدر ما تتوفر عوامل النجاح لهذه السياسات.

وبهذا يسهم بناء وتطوير المؤسسات ذات العلاقة بإدارة السياسات (وهو عمل فني) في دعم الاستقرار السياسي، ومن ثم تحسين أداء هذه السياسات.

ثانياً: طبيعة إدارة السياسات الاقتصادية والتنموية⁽¹⁾: تختلف إدارة السياسات الاقتصادية والتنموية، عن الإدارة الحكومية في عدد من الجوانب. فالإدارة الحكومية تحوي نظاماً وهيكل وممارسات متشعبة تغطي مختلف أنشطة وعمل الجهاز الإداري للدولة. ومن ثم فإن إصلاح الإدارة الحكومية يتناول تشخيص وإعادة بناء وتطوير هذه النظم والهيكل والممارسات على اتساع الجهاز الإداري للدولة. وعادة ما ينصب الإصلاح الإداري ويركز على وحدات الجهاز الحكومي، ليتناول نظمه، ولوائح عمله، وإجراءاته، وقدرات العاملين فيه، وممارساته، وهو يتناول العناصر السابقة لكل وحدة على حدة (وزارة - مصلحة - هيئة - سلطة حكومية) بالتحليل والتشخيص والتطوير. ويتم هذا عبر فترة ممتدة قد تستغرق عدة سنوات. تركيز الإصلاح الإداري إذن هو على إدارة مؤسسات الجهاز الحكومي. ويتفاوت رصيد نجاح جهود وتجارب الإصلاح الإداري في العالم تفاوتاً شديداً. وتمثل التجارب الناجحة للدول النامية عامة والدول العربية خاصة في الإصلاح الإداري حفنة قليلة، إذا قيس هذا النجاح بمقارنة المواد التي خصصت لهذه التجارب بالتحسين المتحصل في أداء الأجهزة الحكومية واستمراريتها، أما إدارة السياسات الاقتصادية والتنموية فتتسم بطبيعة خاصة تجعل منهج الإصلاح الإداري التقليدي لا يناسبها. فهذه السياسات تتعلق بأهداف هامة وتحديات حرجة تواجهها الدول. وكأمثلة للمضامين الحرجة لهذه السياسات فهي قد تتعلق بتنمية القدرة التصديرية وتحسين الميزان التجاري، أو بزيادة القدرة التنافسية لقطاعات إنتاجية معينة، أو بتنمية وتحسين بيئة ومناخ الاستثمار، وجذب تشجيع رأس المال الوطني أو الأجنبي، أو بتنمية دور القطاع الخاص، وتنشيط آليات السوق، أو أداء بتحسين الاستثمارات العامة، أو بتحسين إنتاجية القوى البشرية، أو بتحسين توزيع الدخل القومي، وتحقيق عدالة توزيع عوائد التنمية، أو تنمية المناطق

⁽¹⁾ Shihatay Ibrahim (1997), complementary Reform, Essays on legal, Judicial and other Institutional Reforms : supported by the World Bank.

الأكثر احتياجاً أو الأكثر فقراً، أو تنمية السياحة أو الحفاظ على قيمة العملة الوطنية، أو تحسين أداء المشروعات العامة.

وهناك سمات خاصة للسياسات الاقتصادية والتنموية تتمثل في الآتي:

- 1) أهمية وحرص الآثار والنواتج التي تستهدفها بحكم أنها تتعلق بتوجهات ذات طابع استراتيجي.
 - 2) تعدد وتشابك وتداخل إداراتها من تخطيطها وصنع القرارات المتعلقة بها، وتنسيقها، وتنفيذها ومتابعتها، وتكييفها وملاءمتها، والرقابة عليه.
 - 3) تعدد المؤسسات الحكومية ذات العلاقة بها. فعمليات إدارتها لا تتعلق بمؤسسة حكومية واحدة، وإنما بالعديد من المؤسسات.
 - 4) تعلقها بمؤسسات وأطراف تقع خارج نطاق الجهاز الإداري للدولة. وكمثال لهذا فإن سياسات تنمية الصادرات، أو تنمية آليات السوق، أو زيادة القدرة التنافسية للقطاعات الإنتاجية، تتجاوز أطرافها الأجهزة الحكومية ذات العلاقة لتشمل مؤسسات السوق. وقد تتعلق بعض هذه السياسات بأطراف تقع في القطاع الأهلي، قد ينتظم بعضها في منظمات أهلية غير حكومية وبعضها قد لا يكون منتظماً في مؤسسات رسمية.
 - 5) فضلاً عن الجوانب الإدارية والمؤسسية لإدارة هذه السياسات، فهناك جوانب سياسية تتعلق بعمليات ملاءمتها بين قوى اقتصادية واجتماعية عديدة ومتعارضة. وقد تشمل هذه الملائمة ما يتعلق بالتغيرات التي تلحق هذه القوى نتاجاً للسياسات الجديدة، أو ما يتعلق بتحقيق قبول الأطراف المعنية بمضامينها، وعمليات المساومة مع هذه الأطراف بشأنها.
- لكل هذه الأسباب، فإن إصلاح إدارة السياسات الاقتصادية والتنموية يتطلب أدوات ووسائل لها طبيعة خاصة تختلف جوهرياً عن تلك التي تستخدم في الإصلاح الإداري التقليدي. وهذه الخصوصية تتبع أساساً من أن التركيز والاهتمام في إصلاح السياسات ينصب على السياسات وليس على الأجهزة أو المؤسسات. فهو يجعل محور الارتكاز - السياسة - محل الاهتمام وليس مؤسسة بذاتها. ويمثل هذا الإصلاح تحدياً قوياً يواجه الأهداف والطموحات التي تنطلق منها هذه السياسات. ويزيد من هذا التحدي أن رصيد المعرفة والخبرات المتاحة حول هذا الإصلاح محدود. ويعني هذا أن جزءاً كبيراً من الجهود الإصلاحية والتطويرية سيعتمد على الإبداع والتكيف والملائمة، بما يلتقي مع مضمون وطبيعة السياسة والأطراف المتعلقة، وكذلك مع خصوصية المشكلات والعقبات التي يواجهها أداء هذه السياسة. ومفاد هذا أن "صفة" الإصلاح المؤسسي المطلوبة لسياسة معينة في بلد معين تتطلب دراسة تحليلية فاحصة للعمليات والأطراف المؤسسية والمشكلات المتعلقة بإدارة هذه السياسة.

ثالثاً: الآليات والوسائل المشتركة في إدارة السياسات⁽¹⁾: نعرض في هذا الفصل مقترحات تحسين الآليات والوسائل المؤسسية التي تمثل قواسم مشتركة في إدارة السياسات. وتعتمد هذه المقترحات على الخبرات والتجارب العالمية المتاحة، وخاصة لدى دول شرق آسيا وأغلبها لها تجارب تنموية ناجحة. وهذه المقترحات محصلة لخبرات الدول التي طرقت مجال الإصلاح المؤسسي للسياسات الاقتصادية والتنموية وظروف واحتياجات البلد المعين الذي يود أن يطرق هذا المجال. وفيما يلي عرض لمحاو هذه المقترحات الإصلاحية:

1- الرؤية الاستراتيجية: تعتبر بلورة رؤية استراتيجية مستقبلية عنصراً ضرورياً لنجاح السياسات الاقتصادية والتنموية، وتمثل هذه الرؤية الفلسفة والأهداف الكلية للاقتصاد والمجتمع والمسار التنموي الذي يسلكه. وينبغي أن تحدد هذه الرؤية ما هو الهدف الاستراتيجي البعيد الذي تتوجه السياسات لتحقيقه، وأي القطاعات والأنشطة ستعطي أولوية، وما هي الأدوار التي ستلعبها الأطراف الأساسية في عملية التنمية والنشاط الاقتصادي (الدولة، القطاع الخاص، دور رأس المال الوطني/ الأجنبي). ويعتبر عدم وضوح هذه الرؤية سبباً في تعثر أداء السياسات الاقتصادية والتنموية نتيجة تضاربها وتناقضها ونتيجة غياب معيار حاكم يفصل في التناقض بين جماعات المصالح، وبين قطاعات الجهاز الإداري للدولة. وتعتبر هذه الرؤية الاستراتيجية كذلك عاملاً هاماً في التخفيف من الآثار السلبية والأزمات المفاجئة، حيث توجه الاهتمام إلى العناصر الحرجة التي ينبغي حمايتها من التقلبات والأزمات مثل: قيمة العملة، ومستوى الأسعار، وتوازن الموازنة، ويدخل توقع الأزمات الطارئة وكيفية تلافيها والوقاية منها مسبقاً، وكيفية مواجهتها حال وقوعها كعنصر هام لبلورة الرؤية الاستراتيجية المستقبلية. وليس معنى وجود رؤية استراتيجية هو إلغاء هامش المرونة، بل على العكس، ففي عملية إدارة السياسات، خاصة في ظل الانفتاح على قوى السوق والمنافسة العالمية، هناك قدر من الغموض وعدم التحديد سيظل قائماً. وهناك هامش من التغيرات ينبغي أن يجابهه بقدرة فعالة على التكيف والمرونة معاً. ووجود هامش معقول من المرونة في حدود الرؤية الاستراتيجية، يمكن من حل التناقض وتفعيل التفاوض والمساومة التي تتم بين الأطراف المؤسسية الهامة والمؤسسات، وأهمها الحكومة ومؤسسات القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية، لكن الأمر الهام هنا هو وضوح الأهداف والغايات البعيدة والمسار الرئيسي الموصل إليها، حتى يمكن مجابهة هذه التغيرات والتكيف معها وابتداع الحلول لها في ضوء الهدف والمسار الاستراتيجي الذي تم تبنيه.

2- دور القمة الاستراتيجية للحكومة: تمثل رئاسة الدولة ومجلس الوزراء، واللجان الوزارية المنبثقة عنه، وكذلك الوزراء، في مجموعهم القمة الاستراتيجية للحكومة. ويمكن أن تباشر هذه

⁽¹⁾ Kitchen, Richard I (1988), finance for the developing countries, John Wiley & Sons : N 4

القمة الاستراتيجية دوراً رئيسياً في صنع الإطار الفكري وتحديد التوجه العام للبرامج والسياسات الاقتصادية التنموية، كما يمكن أن تلعب دوراً هاماً في توفير جزء كبير من مقومات نجاح هذه التوجهات الاستراتيجية وأهما توفير الدعم السياسي لها، وكذلك تحقيق تكاملها والتنسيق العام، (وليس التفصيلي) بينها. لكن الإمكانيات الكامنة في أدوار هذه المراكز الاستراتيجية العليا، كما تشير خبرات الكثير من الدول، لا تعتبر مستغلة أو موظفة بالقدر الكافي. فكثير من هذه المراكز، نتيجة للانشغال والاستغراق في أمور ومسائل تفصيلية ذات طبيعة آنية، لا يوجه الاهتمام الكافي للأمور الاستراتيجية، ولمسائل التنسيق، وتحقيق التكامل بين السياسات العامة. ويسهم في هذا الوضع افتقار هذه المراكز العليا إلى البناء المؤسسي الداعم وكوادر وفرق الخبراء متعددي التخصصات، الذي يمكن هذه المراكز من زيادة مساحة الاهتمام الذي تشغله هذه الأمور الاستراتيجية والتنسيقية العليا. فهي في أغلب البلاد النامية تفتقر مثلاً إلى طواقم الخبراء والمستشارين المتخصصين، وإلى نظم المعلومات، والتقارير التحليلية الفنية حول قضايا وبدائل الحلول والسيناريوهات البديلة ونماذج المحاكاة لمختلف قطاعات الاقتصاد والمجتمع لدراسة أثر بدائل السياسات والقرارات عليه، ومؤشرات ومقاييس لتقييم نتائج السياسات التنموية مرحلياً ونهائياً.

3- تطوير المعلومات لدعم القرار: يمكن تطور القدرات الملحقه بالمراكز الاستراتيجية لصنع

القرار، في المعلومات التي تصب في هذه المراكز وتدعم عمليات إدارة السياسات. ورغم أن الكثير من الدول لديها أجهزة مركزية للإحصاء تقوم بمسوح ميدانية، وتعداد وحصر، وتجميع بيانات نظامية عن مختلف قطاعات المجتمع، إلا أن البيانات والمؤشرات الإحصائية التي تخرجها هذه الأجهزة لا تخدم احتياجات إدارة السياسات، وهي لا تحوي خدمات المعلومات التي تتطلبها السياسات الاقتصادية والتنموية.

أ- ويمكن القول بصفة عامة أن خدمات المعلومات التي تحتاجها مراكز إدارة السياسات تعتبر قاصرة قصوراً شديداً، فهناك فقر شديد في المعلومات التي تعطي خلفية عن القضايا والأولويات والمشكلات الاقتصادية والتنموية. وهناك كذلك نقص كبير في المعلومات حول بدائل الحلول لهذه القضايا والمشكلات، وعن النواتج والآثار المحتملة لها. وفضلاً عن هذا فإن المعلومات المتعلقة بقيم وتفضيلات الأطراف ذات العلاقة بالسياسات التي تشارك في صنعها أو تتأثر بها، غير موجودة في أغلب الدول النامية. أما المعلومات التي تتعلق بتقييم نتائج وأثار السياسات والبرامج التنموية فهي شديدة الندرة، حيث لا تتخذ أية تدابير لدراسة وتقييم الآثار والفاعلية التي حققتها السياسات.

ب- ويمكن إبراز أمثلة على النقص والقصور الشديدين في المعلومات التي تدعم إدارة السياسات الاقتصادية والتنموية. فهناك نقص كبير في المعلومات في أغلب الدول النامية حول هيكل القوى البشرية العاملة، وحول البطالة، مما يتعذر معه تحليل آثار السياسات الموجهة مثلاً

للتوظيف لتنمية القوى البشرية. وكذلك هناك ندرة تصل إلى حد العدم في أغلب الدول النامية حول توزيع الدخل والثروة، مما يتعذر معه توجيه السياسات نحو أهداف عدالة التوزيع، أو تحليل آثار السياسات على مستوى دخل ومعيشة القطاعات الأكثر فقراً في المجتمع.

وفضلاً عما سبق، فهناك قصور أساسي في المعلومات التي تخدم عملية تحليل وإدارة السياسات التي تتخذها المراكز الاستراتيجية في الحكومة مثل مجلس الوزراء واللجان الوزارية، والوزراء كل في القطاع الذي يدير سياساته. وفي أغلب الحالات فإن كثيراً من القرارات التي تتخذ على هذا المستوى تعوزها المعرفة المستندة إلى بيانات صحيحة وحديثة وذات ارتباط بالقرارات التي يتم اتخاذها. ولا يقتصر الأمر على البيانات الإحصائية الكمية، وإنما يشمل النقص كذلك البيانات الكيفية ذات الصلة بالقرارات والقضايا محل الاهتمام.

ج- ويتطلب الأمر، إزاء هذا القصور، أن يولي اهتماماً جدياً للمعلومات التي تخدم عمليات إدارة السياسات، بما في ذلك تطوير البنية الأساسية لها لتطوير عملية رصد وتسجيل البيانات، والمسوح الميدانية والإحصاءات، والبيانات المنشورة. كذلك ينبغي الاهتمام بشكل خاص بنظم المعلومات التي تخدم المراكز الاستراتيجية التي تصنع القرار، أو تشارك في صنعه، وتعتبر التجارب التي خُطت بها دول النمو الآسيوية، ومن قبلها الدول الصناعية المتقدمة، في إنشاء مراكز معلومات لدعم القرار ملحقة بمجلس الوزراء، وتتبع الوزراء والمحافظين، تجارب جديرة بالدراسة لإمكانية الأخذ عنها والاهتداء بها. وهناك تجربة واعدة بمصر جديرة بالدراسة، بدأت بإنشاء مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، ألحق بمجلس الوزراء، تبعه إنشاء مراكز من طبيعة مماثلة ملحقة ببعض الوزارات، ثم أتبع بمراكز مثيلة في المحافظات.

4- تحسين آليات تنفيذ السياسات⁽¹⁾: كثير من السياسات الاقتصادية والتمومية تخفق في الأداء النهائي لها بسبب المشكلات والعقبات التي تتخلل عمليات ومراحل تنفيذها، ولا ينبغي أبداً أن تركز الجهود على تخطيط وتصميم هذه السياسات، وتهمل الترتيبات الخاصة بإخراجها إلى حيز التطبيق، والتحوط ضد المشكلات التي يحتمل أن تصادفها في هذا الخصوص. وهناك عمليات تنفيذية عديدة ينبغي أن يعد لها، وأن توفر مقومات نجاحها مثل إصدار التشريعات واللوائح التنفيذية والقرارات الوزارية التي تعدل في الأنظمة القائمة، والتعديلات التنظيمية وتوزيع الاختصاصات بين الأجهزة الحكومية، وتحديد الأهداف الإجرائية، وتخصيص وتوزيع الموارد، بما في ذلك التعديلات في مخصصات الموازنة العامة، فضلاً عن المهام والعمليات التنفيذية التفصيلية التي تتعلق بالمباشرة الفعلية للخدمات، أو المشروعات التي تتضمنها السياسات والبرامج الجديدة دعماً من خلال الأجهزة

(1) حازم الببلاوي، 2000م، عن الاقتصاد المؤسسي، صحيفة الأهرام، 27 أغسطس.

المختصة. ومثلما يتطلب بلورة وصياغة السياسات والبرامج الجديدة دعماً ومؤازرة سياسية، فإن العمليات والترتيبات التنفيذية تتطلب ذات القدر من الدعم السياسي، إن لم يكن أكبر، وينبغي هذا التمييز بين ثلاثة أنواع من السياسات والبرامج التنموية. أحدها يعتمد تطبيقه على آليات ومؤسسات إدارية، ويتطلب عمليات وإجراءات إدارية كثيفة ومستمرة أو طويلة المدى مثل التوسع في الخدمات الحكومية التي تقدم لمناطق معينة، أو تطبيق سياسات للحماية من التلوث والحفاظ على الموارد البيئية، أو تطبيق برنامج لمكافحة أنواع معينة من الجرائم. ويتعلق النوع الثاني بسياسات قصيرة المدى، لا تتطلب تعديلات مؤسسية أو إدارية دائمة، وإنما تعتمد على جهود يتم تركيزها وتقديمها في دفعة واحدة مثل تطوير شبكات الري. أما النوع الثالث فيعتمد على أدوات غير مباشرة، ولا يتطلب تدخلات مباشرة من قبل الأجهزة الحكومية؛ لذلك فهو لا يتطلب آليات مؤسسية، وعمليات إدارية كثيفة مستمرة مثلاً، وتنشيط آليات السوق، وتنمية الصادرات.

أ- ويتطلب النوع الأول بحكم أنه كثيف إدارياً ومؤسسياً أن يولي اهتماماً كبيراً لمسائل وعمليات التنفيذ خلال صياغة وتخطيط السياسات والبرامج، ونظراً لتعقيد وكثافة العناصر المؤسسية والإدارية اللازمة لتحقيق النجاح في هذا النوع، فإن عمليات التخطيط تتداخل مع عمليات التنفيذ، وبمقتضى هذا التداخل يتطلب الأمر ليس فقط دراسة لتفاصيل المقومات المؤسسية والإدارية اللازمة لنجاح السياسات والبرامج الجديدة، وإنما تكييف هذه السياسات والبرامج وملاءمتها للواقع في ضوء ما يظهر من مشكلات أو عقبات خلال التطبيق الفعلي لها، ومهما بذل من جهد في الدراسة المسبقة للجوانب الإدارية - وهذا مطلوب لتوفير أكبر قدر من مقومات النجاح - ستظل هناك حاجة لتوافر هامش مرونة يناسب التكيف والتعديل، يبقى على الغايات والتوجهات الأساسية للسياسات والبرامج، لكنه لا يتغلب على العقبات والمشكلات التي تظهر وكذلك على قوى المقاومة التي لم تكن في الحسبان أو التنبؤ والتحوط المسبق لها.

ب- أما النوعان الثاني والثالث من السياسات والبرامج، فيكفي لتوفير مقومات النجاح في التنفيذ أن يتم التأكد من توافر المقومات الإدارية اللازمة، فضلاً عن الموارد المطلوبة بالنسبة للنوع الثاني، أو أن يتم التأكد من قبول الأطراف المعنية بالنسبة للنوع الثالث.

المحور الثاني: تحديث وتطوير الإدارة الحكومية:

يهدف هذا البحث إلى إلقاء الضوء على الجوانب الإدارية والمؤسسية في قطاع الدولة التي ينبغي أن تتوجه إليها جهود التطوير والتغيير، حيث سيتم تناول توجهات جديدة للإصلاح الإداري وأهم عناصر الإصلاح لدعم التنمية والتحول الاقتصادي وسياسات برامجه.

أولاً: توجهات جديدة للإصلاح الإداري: تتطلب السياسات الاقتصادية سالف الذكر في المحور الأول توجهات ومضامين جديدة للإصلاح الإداري تتعلق بضبط الجهاز الحكومي، وإعادة تشكيل

أدواره بالإضافة إلى الاهتمام بتحسين مؤشرات أدائه ونعرض هذه التوجهات والمضامين في النقاط التالية:

1- ضبط حجم الجهاز الحكومي⁽¹⁾: تتضمن متطلبات السياسات الجديدة إعادة النظر في حجم الجهاز الحكومي، بتقليص وترشيد حجم إنفاقه، وهياكله التنظيمية والوظيفية، ويتحقق هذا من خلال تقليص وضبط حجم هياكله الإدارية والوظيفية، وإيقاف المد التوسعي لهذه الهياكل وردّها في اتجاه عكسي، بحيث يتم الإبقاء على الضروري منها الذي يلزم لأداء أدوار الجهاز الحكومي بعد إعادة تشكيلها.

أ- لقد اتضح من تجارب التوسع في حجم الجهاز الحكومي إلى إفراغ الكثير من الأهداف والسياسات والبرامج التي تخصص الأجهزة الحكومية لخدمتها من مضامينها، وتحولها إلى طقوس إدارية شكلية واستبدالها في الممارسات الفعلية للأجهزة وموظفيها بأخرى تخدم مصالح وجماعات غير تلك المستهدفة أصلاً، ويكون العلاج بضبط التضخم في الجهاز الحكومي، وضغط حجمه بحيث يقتصر على الهياكل والأجهزة والأدوار الضرورية، وفي الحدود التي يتحقق بها استخدام موارد المجتمع المخصصة للحكومة الاستخدام الأمثل، بدلاً من إهدارها وتبديدها على الحجم المتضخم المقترن بسوء التخصص والاستخدام.

ب- ويقف أمام ضبط وتقليص حجم الجهاز الحكومي عقبة رئيسية تتمثل في ارتفاع أرقام البطالة في سوق العمل، مما يعني صعوبة التخلص من العمالة الزائدة في الآونة الراهنة، حيث ستمثل مزيداً من التعقد لمشكلة قائمة بالفعل. لكن المطلوب هو إعداد برنامج نظامي يعتمد على قياس فائض وعجز العمالة في الأجهزة والمجموعات الوظيفية المختلفة، وإعادة تأهيل وتدريب العمالة الفائضة في مجالات تمكّنها أو تمكّن نسبة كبيرة منها من أن تكتسب قدرات جديدة عليها طلب نامي أو ينتظر أن ينمو الطلب عليها مستقبلاً في سوق العمل، وكذلك إعدادها للدخول في مشروعات صغيرة أو متناهية الصغر تحت مظلة دعم مالي وفني مخطط يمكنها من أن تكسب دخلاً أعلى من ذلك الذي تحقّقه من الوظيفة الحكومية. ومن الطبيعي أن يحوي هذا البرنامج قواعد وعوامل تحفيز تشجيع وتفتح مرونة لتحويل بعض العاملين إلى نظام العمل بعض الوقت، ويكون إعداد مثل هذا البرنامج خطوة أولى في مواجهة مشكلة التضخم، على أن يجيء تنفيذ مراحل البرنامج في التوقيت المناسب حسبما يتحقق التقدم في مؤشرات التنمية وتقليص الفائض (البطالة) في سوق العمل.

(1) إبراهيم شحاتة، 1987م، نحو الإصلاح الشامل، دار الأمين للنشر والتوزيع.

2- إعادة تشكيل أدوار الجهاز الحكومي⁽¹⁾: يتطلب إصلاح الجهاز الحكومي لخدمة أهداف تنموية وتحولات اقتصادية أن يعاد النظر في وظائفه بما يعني تنمية أدوار الحكومة في بعض المجالات وتقليصها في مجالات أخرى. ويعتمد نجاح سياسات تشجيع الاستثمار الخاص، وتنشيط قوى السوق، وتنمية الإنتاجية في قطاعات الاقتصاد، على تركيز الدولة من خلال جهازها الحكومي على بعض المجالات الرئيسية لإدارة وضبط السياسات العامة، مع تقليص أدوارها وتدخلها في التسيير والإدارة المباشرة للأنشطة الاقتصادية يمكن التمييز في هذا الخصوص بين ثلاث مجموعات من الأدوار:

أ- الأدوار السيادية: الدفاع، والأمن، والعلاقات الدبلوماسية الخارجية وإدارة سياسات الاقتصاد القومي، حماية وإدارة نظم الملكية والمعاملات التجارية.

ب- أدوار مرافق البنية الأساسية الاجتماعية، والمادية، والمعلوماتية: وتشمل هذه الأدوار التعليم والصحة، وشبكات المواصلات (الطرق والجسور والموانئ والمطارات)، والمرافق العامة (الماء والكهرباء والطاقة والصرف الصحي)، والبحث العلمي، وتطوير ونشر التكنولوجيا، والحفاظ على البيئة.

ج- الأدوار الاقتصادية الجزئية: تشمل أدوار تنشيط وتفعيل الأسواق وحماية المنافسة والرقابة على الاحتكارات الخاصة، وملكية وإدارة المشروعات الاقتصادية.

3- توجيه الاداء نحو غايات واهداف تنموية⁽²⁾: خلافاً لبرامج الإصلاح الإداري التقليدية التي لا تولي نواتج أنشطة المنظمات العامة اهتماماً، فإن الإصلاح الإداري الذي يدعم سياسات التنمية والإصلاح الاقتصادي، يركز على قياس وتنمية مؤشرات إنتاجية وكفاءة استخدام الموارد المتاحة للمنظمات العامة ويهتم بمواصفات جودة الخدمات والنواتج التي تقدمها، وبمدى تحقيقها للأهداف المنوطة بها، وحسن إدارتها للسياسات والبرامج العامة. ومن هنا يتزايد الاهتمام بتطبيق برامج الإصلاح والتطوير التي تستهدف تحسين الفعالية والكفاءة، مثل نظم الإدارة الاستراتيجية وقياس وتقييم الأداء المؤسسي ونظام موازنة البرامج والأداء ومسابقات الأداء والمرجعيات المقارنة، لكن تحسين الأداء وحده دون ربطه بالأولويات والغايات التنموية والتحول الاقتصادية المستهدفة لا يضمن أن يكون إصلاح الأداء الحكومي وتطويره داعماً للتنمية ومعززاً للتحويل الاقتصادي؛ لهذا فإن اختيار الوزارات والمنظمات الحكومية التي يتركز عليها الاهتمام في المراحل الأولى للإصلاح وربط برامج تحسين الأداء المؤسسي فيها بالغايات التنموية والاقتصادية يعتبر أمراً أساسياً وهاماً. فمن المهم مثلاً أن تجيء في صدارة الأجهزة التي تخضع لجهود تحسين وتطوير الأداء المؤسسي المنظمات الحكومية

(1) Lamb Geoffrey B, (1987) "Managing Economic Policy Change: Institutional Dimensions , World Bank Discussion paper14 , Washington, D.C.

(2)The world Bank (1993),"The East Asian Miracle : Economic Growth and Public Policy" A world bank policy research report , New York : oxford University press.

التي تتعامل مع القطاع الخاص والمستثمرين والمصدرين وتتعامل مع الأسواق، وتلك التي لها صلة بالاستثمار البشري (مثل التعليم والتدريب والصحة) والاستثمار المعرفي (أجهزة البحوث) فإداء وممارسات هذه الأجهزة له تأثير بالغ ومباشر على قطاعات الإنتاج وعلى قدرتها على تنمية مزايا تنافسية، وتؤثر على أهداف تحسين معدلات الاستثمار والإنتاج وعلى مؤشرات عدالة توزيع الدخل.

ثانياً: عناصر الإصلاح والتطور الإداري لدعم التنمية والتحول الاقتصادي: يتطلب الأمر لكي تحقق الاستراتيجيات والسياسات الاقتصادية الجديدة غاياتها في تحسين أداء الحكومة، أن تكون إدارة وممارسات الجهاز الحكومي في مستوى يحقق هذه الغايات. فالتغيير الذي يتم إدخاله على السياسات الاقتصادية يتطلب بالمقابل تغييراً وإصلاحاً وتطويراً جوهرياً في الإدارة الحكومية، في الاتجاه الذي يتوافق مع هذه السياسات. وفيما يلي نعرض لعناصر خطة الإصلاح والتطوير الإداري للجهاز الحكومي لدعم وتعزيز إمكانيات نجاح السياسات الاقتصادية الجديدة:

1- إعادة تنظيم الحكومة⁽¹⁾: اتساقاً مع الاتجاهات المعاصرة للإصلاح الإداري التي تتضمن إعادة تشكيل أدوار الدولة، فإن إعادة تنظيم البنية العليا للحكومة لتحسين إدارة السياسات العامة تمثل عنصراً من عناصر الإصلاح الإداري.

ويشمل إعادة تنظيم الحكومة بما يخدم السياسات الجديدة، إخضاع الكيانات الاستراتيجية الحرجة للجهاز الحكومي للتطوير وإعادة الهيكلة. وتشمل هذه الكيانات المستوى العلوي (الوزاري) للحكومة، والأجهزة ذات العلاقة بالسياسات الجديدة والأدوار التي أعيد تشكيلها وأجهزة الرقابة المركزية. ونتناول كل كيان من هذه الكيانات فيما يلي:

أ- تطوير تنظيم المستوى العلوي للجهاز الحكومي، تحقيقاً للتنسيق والتكامل بين السياسات العامة، وتمكيناً من الإدارة الفعالة لها. يتطلب الأمر إعادة النظر في الهيكل الوزاري بضغط عدد الوزارات والوزراء وباستحداث لجان في مجموعات وزارية لأغراض التنسيق والتكامل. ويحتاج الأمر إلى دمج الوزارات المتكاملة الاختصاصات وتقليص العدد الكلي للوزارات، بحيث يتم جزء كبير من التنسيق بين السياسات العامة داخل الوزارات نفسها ويتم الجزء الآخر عبر عدد قليل من الوزارات من خلال اللجان الوزارية أو مجلس الوزراء. ويشمل تطوير هيكل المستوى العلوي ضرورة تعزيز المستوى الوزاري ومجلس الوزراء بعناصر متميزة من الخبراء والمستشارين الذين يقومون بتحليل السياسات والتنسيق بينها.

(1) Mansury, R. and Tamsir. Ismail (1992), "Tax Reform in Indonesia, 1984" in Geoffrey Lamb and Rachel Weaving (eds), Managing Policy Reform in the Real World: Asian Experiences, Economic Development Institute of the World bank, Washington, D.C

وتتوقف فاعلية دور هذه النخبة على الأطر والقنوات التي تتيح تفاعلها واتصالها عبر حدود الكيانات الوزارية الملحقمة بها. فمثل هذا التفاعل والاتصال (من خلال لجان خبراء أو من خلال تقارير ودراسات مشتركة) هو الذي ييسر إمكانية التنسيق والتكامل بين السياسات العامة. كما يشمل هذا التطوير استحداث وتطوير نظم معلومات متطورة لدعم القرارات الاستراتيجية التي تتخذ على هذا المستوى. وقد بدأت بعض البلاد العربية في إيلاء اهتمام بالمعلومات التي تخدم هذا المستوى ويمثل مركز معلومات دعم القرار الملحق برئاسة مجلس الوزراء في مصر بداية طيبة يمكن تعميمها على الوزارات الأخرى، وتجربة جديرة بالتعرف عليها لإمكانية الاقتداء بها من قبل الدول العربية التي تزعم تطوير نظم المعلومات التي تخدم القرارات الاستراتيجية للحكومة.

ب- تطوير تنظيم الأجهزة ذات الارتباط بأدوار الحكومة التي أعيد تشكيلها. ويشمل هذا إلغاء أو تقليص بعض الأجهزة الحكومية التي كانت تباشر أعمال الضبط والرقابة والتراخيص والتي تتضمن السياسات الاقتصادية الجديدة تحديد أعمال آلية السوق بشأنها. كما تشمل إعادة التنظيم استحداث أو تنمية أجهزة الدولة للقيام بأدوار لم تكن تباشرها الدولة من قبل أو لم تكن تباشرها بشكل كاف، خاصة تلك المتعلقة بحماية المنافسة والرقابة على الاحتكارات وضبط وحماية المعاملات في الأسواق الاستراتيجية (القطاع المالي والمصرفي وأسواق رأس المال)، والرقابة على المواصفات الفنية، وحماية البيئة، ونشر معلومات عن الأسواق.

ج- ومن المهم التأكيد على أن إعادة التنظيم هذه ليست كافية، حيث ينبغي أن تعزز بتغيير شامل في القيادات، وتطوير في الخبرات والمهارات والهيكل الوظيفي التي تعتمد عليها الأجهزة التي أعيد هيكلتها بما يتفق مع التغييرات في أدوارها الرقابية الإجرائية التفصيلية الذي يعتمد على لوائح نمطية، إلى رقابة على مؤشرات واتجاهات السوق. ويعني هذا أن العمل الكتابي الإجرائي ذا الطابع البيروقراطي سيتقلص بدرجة كبيرة ليحل محله التعامل مع قواعد بيانات، وتحليل مؤشرات وإحصائيات، والقيام بدراسات عن أوضاع السوق وتوازناته والتعاملات التي تجرى فيه ومستويات الأسعار واتجاهات الطلب والعرض، بما يعين على تقييم آثار السياسات الاقتصادية والتنموية، ويمكن من إعادة تكيفها وملاءمتها في ضوء نتائج التطبيق.

2- تطوير نظم الموازنة⁽¹⁾: إذا كانت إحدى غايات السياسات الجديدة هي تحسن إنتاجية وكفاءة الجهاز الحكومي، فإن ثمة تطوير أساسي ينبغي أن يتم في نظم إدارة شقي النفقات والإيرادات الحكومية ليتحقق هذا التحسين. وفيما يتعلق بالموازنة تسير كل البلاد العربية على نظام تصنيف نوعين للمصروفات إلى أبواب وبنود. ووفق هذا النظام ينصب الاهتمام في تخطيط الإنفاق

(1) سعيد النجار، 2000، تجديد النظام الاقتصادي والسياسي في مصر، القاهرة، دار الشروق.

والرقابة عليه على عناصر هذا الإنفاق دون أن يوجه أي اهتمام للنواتج أو المخرجات التي يفترض ضمناً أن هذا الإنفاق يحققها، وهكذا تسير عمليات تقدير الموازنة من قبل المنظمات الحكومية والتفاوض بشأنها مع الأجهزة المركزية المعنية (أهمها وزارة المالية)، ثم إقرارها ومتابعتها والرقابة عليها في مسارات تغيب عنها الغايات النهائية المتمثلة في الأداء والإنجاز. وفي غيبة مؤشرات للأداء والإنجاز المستهدف يتم ربط عناصر النفقة به، ويصعب بالتالي على أجهزة الرقابة والمتابعة وكذلك أجهزة التطوير الإداري، أن تتعامل مع مؤشرات الكفاءة أو الإنتاجية.

أ- في ضوء ما سبق، فإن التحول من نظام الموازنة التقليدية إلى موازنة الأداء يعتبر مدخلاً أساسياً للرقابة على الكفاءة والإنتاجية وتوجيه الاهتمام لتحسين مؤشراتهما. وتفيد تجارب التطوير الإداري التي حققت نجاحات ملموسة، وخاصة تلك التي تم فيها هذا التطوير لخدمة ودعم سياسات الإصلاح الاقتصادي، أن التحول من نظام الموازنة التقليدية إلى موازنة الأداء كان عنصراً أساسياً في هذه التجارب. فقد ساهم الأخذ بنظام موازنة الأداء في ترشيد الإنفاق وفي تطوير مؤشرات الإنجاز، وصار هناك أسساً أكثر منطقية ورشداً لتعاملات المنظمات الحكومية مع الأجهزة المركزية للموازنة، وكذلك أجهزة الرقابة المالية، وتقلص بذلك هامش القرارات التحكومية في هذه التعاملات.

ب- أما فيما يتعلق بشق الإيرادات الحكومية، فلا بد من البدء في وضع نظام ضريبي يشمل جميع أنواع الضرائب وخاصة الضرائب على الدخل، حيث أن هناك فئات في المجتمع أكثر قدرة على الدفع حتى لا تحرم الدولة من موارد هي في ميسر الحاجة إليها.

3- علاج مشاكل التضخم الإداري والوظيفي⁽¹⁾: إن التضخم الإداري في الجهاز الحكومي يمثل أعباءً على الموازنة العامة وعلى القطاع الحكومي وعلى الاقتصاد القومي في ظل الدولة المهيمنة على قطاعات النشاط الأساسية في الاقتصاد، فإن استمراره، بعد التحول في استراتيجية إدارة الاقتصاد القومي إلى نظام السوق، يمثل عقبة أساسية في سبيل إعادة تشكيل أدوار الدولة ومعوقاً رئيسياً لتحقيق كفاءة القطاع الحكومي. هذا فضلاً عن أن المواد التي يمتصها هذا التضخم تعتبر سبباً رئيسياً في تضخم الإنفاق الحكومي وفي عجز الموازنة. لذلك فإن نجاح السياسات الاقتصادية الإصلاحية يتعلق جزءاً جوهرياً منه بتقلص حجم الجهاز الحكومي ككل وتقليص الهياكل الوظيفية التي تحويها منظماتها.

أ- وقد سبقت الإشارة إلى ضرورات التقليص والدمج في الهياكل الوزارية العليا، وإلى ضرورات الإلغاء أو التقليص للكثير من الأجهزة التي كانت تباشر أدواراً بديلة لآليات السوق. وتبقى الإشارة

(1) إبراهيم شحاتة، 1999م، وصيتي لبلادي، دار الأمين للنشر والتوزيع.

إلى أن الهياكل الإدارية والوظيفية للكثير من الأجهزة الأخرى ينبغي أن تكون مستهدفة كذلك بالتقليص والترشيد التنظيمي والوظيفي، بعد دراسات فاحصة لتاريخ ومسار نموها الهيكلي والوظيفي من ناحية، وتطور حجم ونوعية نواتجها وخدماتها من ناحية أخرى. وستكشف هذه المقارنات، في أغلب الحالات، عن النمو في الهياكل التنظيمية والوظيفية (وكذلك في حجم الموازنة) يفوق النمو في المخرجات التي تقدمها هذه المنظمات. ويبقى السؤال الصعب الذي يؤجل دائماً الحلول الحقيقية لمشاكل التضخم الهيكلي والوظيفي: كيف يتم التخلص من فائض العاملين؟ وما هي التكلفة الاجتماعية والسياسية لاستبقائهم بالمقارنة مع التخلص منهم؟ لا شك أن الآثار الاجتماعية والسياسة للتخلص من فائض العمالة الحكومية يتوقف على الأسلوب الذي يتم به، فلا يمكن تصور أن يتم تسريح أعداد كبيرة من العاملين دفعة واحدة دون أن يترتب على هذا اضطرابات اجتماعية وسياسية فضلاً عما تضيفه هذه الأعداد المسرحة إلى معدل البطالة العالي أصلاً.

ب- هناك حاجة إذن لأن يتم التخلص من فائض العمالة في إطار برنامج زمني متعدد الأدوات والعناصر فحيث ما يكون جزء من فائض العمالة غير قابل للتوظيف في القطاع الخاص فإن التدريب التحويلي وإعادة التأهيل لإكساب المهارات المقدر نمو الطلب عليها من قبل القطاع الخاص بعد تنشيطه في إطار السياسات الجديدة يمثل أحد هذه الأدوات ويمكن أن يحوي هذا البرامج تشجيع التعاقد المبكر لبعض الفئات الوظيفية التي تحوي نسبة أكبر من الفائض أو تيسر انسحابها المتدرج من الهيكل الوظيفي من خلال تشجيع اشتغالها بعض الوقت أو حصولها على إجازات مفتوحة يحق لها في نهايتها الاستقالة مع بعض الحوافز المقترنة بها ويمثل الطلب الذي يجئ من الأجهزة التي استحدثت أو تم تنمية أدوارها مصدراً جديداً لامتصاص جزء من الفائض وفضلاً عن هذا فإن خطط الدولة لتشجيع المشروعات التي تعمل في أنشطة معينة والتيسيرات التي تتوافر لها في الاقتراض وفي الدعم الفني وكذلك في التدريب يمكن أن تكون مشروطة باستيعابها لجزء من الفائض (بعد إعادة تأهيله أو تدريبه) في العمالة الحكومية.

4- تطوير نظم وممارسات أجهزة التنفيذ: لما كانت الأجهزة الإدارية المسؤولة عن تطبيق السياسات الاقتصادية الجديدة القائم منها والمستحدث يمكن أن تمثل في الممارسات والتطبيق الفعلي اختناقات وأدوات تشويه وتعويق لهذه السياسات في ظل الممارسات الشائعة في الأجهزة الحكومية فإن ثمة حاجة لوضع برنامج مكثف ومتكامل العناصر للتطوير الشامل للوزرات والمنظمات الحكومية المسؤولة عن تطبيق هذه السياسات. وينبغي إعطاء اهتمام وتركيز أكبر على الأجهزة والمنظمات التابعة لهذه الوزارات التي تم تغيير أدوارها لتساير مع السياسات العامة والتي تعتبر أدوات تنفيذية لتطبيقها ويشمل برنامج التطوير ما يلي:

- أ- **تطوير اللوائح والنظم الإدارية** (بما في ذلك نظم المعلومات) التي تعمل بمقتضاها هذه الأجهزة بما يلتقي مع مضامين وروح السياسات التنموية والاقتصادية الجديدة.
- ب- **تطوير القيادات والكوادر المهنية العليا** تمثل الجهاز العصبي المحرك والموجه لعمل هذه الأجهزة يقتضي الأمر أن يتم تغيير نظام اختيار القيادات وأن يتم استخدام قيادات جديدة (على الأقل في بعض القطاعات والمواقع الاستراتيجية الحرجة) لا تكون مثقلة ومقيدة بتراث الممارسات السابقة لهذه الأجهزة وبحيث تملك الاستعداد والقدرة على إدارة التغيير في نظم وممارسات العمل في الاتجاه المطلوب وأن يقترن هذا بتغيير في نظام المساءلة والحوافز والرواتب التي تعمل هذه القيادات في ظلها ولم يتم تحديد أهداف ومقاييس إدارية ونتائج مؤسسية تحاسب القيادات عليها.
- ج- **تطوير أنماط تعامل وعلاقات وتفاعل هذه الأجهزة مع جمهور المتعاملين معها** ويكون ذلك في اتجاه أن تتوجه المنظمات نحو هذا الجمهور باعتباره جمهور عملاء ينبغي أن تحرص المنظمات على كفاءة وجودة الخدمات المقدمة إليه وأن تسعى كذلك للتعرف على احتياجاته ورأيه وردود فعله تجاه الخدمات المقدمة وأن تعمل كذلك على تطوير الممارسات والخدمات لتتلاءم معه.
- 5- **اتخاذ إجراءات متكاملة تتعامل مع أسباب الفساد الإداري⁽¹⁾**: تعتبر مشكلة الفساد الإداري إحدى العقبات الرئيسية في تنفيذ سياسات التنمية والتحول إلى اقتصاد السوق لما يمكن أن يترتب عليها من آثار تشوه الممارسات الحكومية وتبعدها عن الغايات المستهدفة، ولما يرتبط بها من معاملات تمييزية تخل بموازين العدالة وتكافؤ الفرص، ورغم تفاوت حجم هذه المشكلة عبر قطاعات ووحدات الجهاز الحكومي، وتباين حدتها من منظمة حكومية إلى أخرى إلا أن هناك بصفة عامة نوع من التردد والاستحياء غير المبرر في وضعها تحت دائرة الدراسة والتحليل لتقييم صورها وأشكالها، ولتشخيص أسبابها، وتحليل فعالية الحلول التي تتخذها الأنظمة الحكومية لعلاجها وليس هذا مجال للتوسع أو الإفاضة في دراسة هذه المشكلة وإنما ينبغي الإشارة هنا إلى أهمية وجود برنامج متكامل العناصر يركز على أرضية قوية ويتعامل مع الأسباب الحقيقية لظواهر الفساد الإداري وليس مع أعراضها، وتتمثل الأرضية القوية لهذا البرنامج في دعم القيادة السياسية العليا للدولة لبرنامج العلاج لمشكلات الفساد الإداري، فقد تبين من خبرات وتجارب دول العالم المتقدم ودول العالم الثالث على السواء أن أحد العوامل القوية لنجاح برامج مكافحة الفساد في الأجهزة الحكومية التي حققت نجاحاً ملموساً ومستقراً كان تبني القيادة السياسية العليا ودعمها لهذه البرامج، أما العناصر الأساسية للبرنامج فينبغي أن تنطلق من تشخيص الأسباب الكامنة وراء ظواهر الفساد الإداري والتي تتخذ صوراً عديدة مثل المحسوبية والوساطة والرشوة

(1) world bank, (1997), Egypt in the Global Economy.

والاستغلال الشخصي للإمكانيات التي تتيحها الوظيفة العامة... وما إلى ذلك، وبصفة عامة يمكن القول بأن ظواهر الفساد الإداري بصورها المختلفة تجد بيئة خصبة حينما تكون السلطات التي تتمتع بها الأجهزة الحكومية شبه مطلقة ولا تخضع إلا لرقابة ضعيفة، وحينما تكون اللوائح والإجراءات وقواعد التعامل معقدة وتحكومية وغير منطقية مع احتوائها على هامش تقدير للموظفين القائمين بتنفيذها، وحينما تنخفض الرواتب الحقيقية للموظفين الحكوميين بالمقارنة بمستويات الرواتب السائدة في القطاع الخاص وبالمقارنة بدخول غيرهم من فئات المجتمع، وحينما تكون أهداف المنظمات الحكومية غامضة أو متضاربة، وحينما تكون روادع الفساد الإداري ضعيفة، وعليه فإن البرنامج المتكامل للسيطرة على أساليب الفساد ينبغي أن يحوي العناصر التالية - كحد أدنى - لضمان فعاليته:

أ- وضع نظم وممارسات الاحتكار المرفقية والمشروعات العامة التي يتقرر الإبقاء على ملكيتها ويكون لها أوضاعاً احتكارية أو شبه احتكارية تحت مزيد من الرقابة والضبط للتأكد من توفير تكافؤ فرص لجماهير المتعاملين معها.

ب- إخضاع الأجهزة الحكومية لرقابة خارجية قوية، وخاصة تلك التي تباشر وتقدم خدمات محورية مثل إصدار التراخيص أو الرقابة على الموصفات الفنية أو الرقابة على حماية حقوق الملكية (الشهر العقاري) مثلاً والتعامل في الأسواق، ويمكن أن تحوي هذه الرقابة الخارجية رقابة الأجهزة المركزية فضلاً عن رقابة تجيء من جمهور المتعاملين مع هذه المنظمات من خلال المنظمات أو الاتحادات التي تنظمهم بشرط أن تكون هذه المنظمات أو الاتحادات متوازنة التمثيل لقواعدها.

ج- إلغاء بعض القواعد واللوائح والإجراءات وتبسيط البعض الآخر منها بالقدر الذي يقلص من التدخل الحكومي وييسر على جماهير المتعاملين مع الأجهزة الحكومية المنفذة للسياسات الحكومية تلقي الخدمات وإنجاز المعاملات ويقضي على طوابير وخطوط الانتظار والحلقات الإجرائية المطولة، ويقضي بالتالي على نزاعات كسر وتجاوز هذه الخطوط والإجراءات طلباً لمعاملة متميزة.

6- تطور خطة لتعميق اللامركزية في الوزارات والمحليات⁽¹⁾: يتمثل أحد شواهد الخلل الإداري في غالبية الأجهزة الحكومية العربية في التركيز الشديد للسلطة داخل هياكل الوزارات سحباً من صلاحيات المستويات والوحدات الأدنى وسحباً من صلاحيات وهامش استقلالية أجهزة المحليات ومع الاتجاه لتفعيل وتحرير قوى السوق والمنافسة والقطاع الخاص وما يمثله هذا من ديمقراطية اقتصادية يصبح من الضروري استكمالاً لعناصر الإصلاح والتطوير الداعم للسياسات الاقتصادية الجديدة أن

(1) رمزي زكي، 1999م، في وداع القرن العشرين، تأملات اقتصادية، دار المستقبل.

يتم تعزيز هذا التوجه بتقلص المركزية الإدارية مع دعم الصلاحيات والاعتمادية الذاتية للمحليات وتتمثل أهم عناصر الخطة المقترحة في هذا الخصوص في الآتي:

أ- نقل جزء من صلاحيات المراكز العليا في الوزارات إلى المستويات والوحدات الأدنى خاصة في المجالات التي ترتبط بالسياسات الاقتصادية الجديدة والتي تتطلب مرونة التكيف والملاءمة مع الظروف والاتجاهات وردود فعل السوق.

ب- دعم اللامركزية الإقليمية (مالياً وإدارياً) من خلال توسيع صلاحيات أجهزة المحليات في وضع نظمها ولوائحها الداخلية مع دعم الحكومة المركزية لبرنامج التطوير التي تُعين في تنمية إنتاجية أجهزتها وتُعين في تحسين الخدمات التي تقدمها، والمهام التي تباشرها وينبغي أن تُعطى أولوية في هذا الخصوص للمجالات التي ترتبط بالسياسات الجديدة مثل تشجيع المشروعات الصغيرة وحماية البيئة والخدمات المرفقية الأساسية وإعادة التأهيل والتدريب التحويلي وحماية المنافسة والمعاملات في الأسواق... الخ

ج- توسيع وتنمية دور قطاعات الجمهور (بما في ذلك المؤسسات القاعدية التي تنظمهم) التي تتعامل مع الأجهزة الحكومية خاصة على مستوى المحليات من خلال المشاركة بالرأي والتوجيه والرقابة على الخدمات وبصفة أخص تلك التي تقدم لقطاعات الأنشطة الإنتاجية والتجارية.

7- إصلاح نظم العاملين بالحكومة⁽¹⁾: طالما أن العنصر البشري يمثل العامل الرئيسي في أداء الجهاز الحكومي بصفة عامة، والمنظمات العامة المطبقة للسياسات الجديدة بصفة خاصة، فإن تطوير إدارة هذا العنصر ينبغي أن تعطي أولوية عالية في برنامج الإصلاح الإداري، وتعتبر كل نظم الخدمة المدنية أو الوظيفة العمومية في البلاد العربية في حاجة إلى تطوير جذري في الفلسفة التي تقوم عليها هذه الأنظمة وفي الهياكل الوظيفية والإدارية والسياسات والأنظمة الفرعية التي تحتويها.

أ- ولا ينتظر أن يتحقق تطوير في ممارسات الأجهزة الحكومية ما لم يتم اعتبار أن الأفراد العاملين يمثلون بكل نوعياتهم ومستوياتهم العنصر الحاسم والمحدد للأداء والإنتاجية والفاعلية لقد غلب على نظم الخدمة المدنية والوظائف العمومية لسنوات طويلة مفاهيم قانونية شكلية وإجرائية معطلة لإمكانات الاستفادة ببطاقات الموارد البشرية، ورغم التطور الهائل الذي حدث في نظم إدارة الموارد البشرية في العالم أخذاً بالمفاهيم والأساليب الحديثة المشتقة من علوم الإدارة والعلوم السلوكية إلا أن هذه النظم بقيت في البلاد العربية أسيرة للفكر والمفاهيم القانونية الجامدة التي تعتمد على النصوص التشريعية واللوائح وتوحد تطبيقها عبر منظمات الجهاز الحكومي المركزية الإقليمية. وأصبح أخصائيو إدارة شؤون العاملين في المنظمات الحكومية هم خبراء النصوص القانونية واللوائح

(1) مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية ، 2001، الاتجاهات الاقتصادية الاستراتيجية .

لا خبراء إدارة الموارد البشرية بمفاهيمها وأساليبها الحديثة، هناك حاجة إذن لإجراء تحديث جذري في الفلسفة والمرتكزات التي تستند إليها نظم الخدمة المدنية العربية حتى يتم تفعيل طاقات العنصر البشري ويتم إخراجها من الحلقة الجهنمية للإدارة بالقوانين واللوائح التي تخنق مبادراته وتجمد إبداعاته.

ب- ويقترن بتطوير فلسفة هذه النظم إجراء تغييرات جوهرية تخدم السياسات الاقتصادية الجديدة تشمل تقليص هيكل الوظائف (وقد سبق تناوله) وتصحيح هيكل الأجور بما يقترن مع مستويات الأجور السائدة في القطاع الخاص (سبق تأكيد هذه في برنامج مكافحة الفساد الإداري) مع تطوير نظم الاختيار والتوظيف والحراك الوظيفي والتنمية الوظيفية والحوافز وتقييم الأداء ويساعد برنامج تقليص حجم الهيكل الوظيفي والتخلص التدريجي من فائض العمالة الحكومية الذي سبق الإشارة إليه في أن يزداد النصيب النسبي للأفراد العاملين الذين يتم الاحتفاظ بهم من الموارد المخصصة لهم في الموازنة وأن يتم توجيه عناية أكبر لإدارة قوة عملهم على أسس فعالة.

ج- ولكي يتحقق تطوير جوهري وفعال في هذا النظام ينبغي تفويض جزء غير قليل من صلاحيات ووضعها للوزارات والمحليات في إطار سياسات وضوابط مركزية عامة على غرار ما فعلت دول العالم الثالث التي أقامت تجارب ناجحة للإصلاح الإداري مثل سنغافورة وجاميكا وماليزيا، وكذلك على غرار الاتجاه المتزايد الذي أخذت به الدول المتقدمة ويقضي هذا في المقابل تطوير دور الأجهزة الرقابية على إنتاجية الموارد البشرية.

ثالثاً: عناصر أخرى مكملة لسياسات وبرنامج الإصلاح الإداري: هناك عوامل أخرى داعمة لسياسات وبرامج الإصلاح الاقتصادي والإداري والمؤسسي ينبغي أن تحظى بالاهتمام منها دور القيادة السياسية العليا دور الوعي القومي بهذه السياسات والبرامج ونظام التعليم وتوسيع وعميق قاعدة المشاركة وفيما يلي إشارة موجزة إلى هذه العناصر التكميلية:

1- دعم القيادة السياسية العليا لبرنامج الإصلاح الإداري: يعتمد نجاح برامج الإصلاح بشقيها الاقتصادي والإداري المؤسسي على دعم القيادة السياسية العليا وتبنيها لبرامجها وتشير تجارب الدول التي طبقت السياسات والبرامج الإصلاحية أن القيادة السياسية العليا يكمن أن تلعب أدواراً هامة في تحقيق شمول وتكامل البرامج ودفع مسار تنفيذها وإعطائها مضموناً أيديولوجياً وعدم التردد في وضع العناصر الصعبة منها موضع الاهتمام والتنفيذ (مثل إعادة تنظيم الحكومة، مكافحة الفساد الإداري) والمتابعة المستمرة لمسارات التنفيذ ونتائج ويعتبر مباشرة القيادة السياسية العليا لهذه الأدوار عاملاً أساسياً في جدية تطبيق البرامج الإصلاحية وفي فرص النجاح التي تحققها.

2- تنمية الوعي القومي ببرامج الإصلاح الإداري: يعتمد نجاح برامج الإصلاح الاقتصادي وكذا الإصلاح الإداري والمؤسسي على تعاون جماهير المواطنين مع البرامج والسياسات الإصلاحية الجديدة؛

لذلك فإن تنمية وعي جماهير المواطنين بمضامين ومبررات السياسات الإصلاحية والآثار التي تترتب عليها والبرامج الزمنية لها والتضحيات الواجب تحملها حتى تؤدي هذه السياسات ثمارها في النهاية وكذلك قياس وتتبع اتجاهات الرأي العام بشأنها تعتبر كلها عوامل داعمة لنجاح البرامج والسياسات الإصلاحية.

3- إصلاح نظام التعليم: يلعب نظام التعليم دوراً هاماً في تشكيل أعداد ونوعية الموارد البشرية المتاحة لتفعيل الأداء والإنتاجية في القطاعات المختلفة وتشير تجارب الدول التي حققت انطلاقة اقتصادية كبرى مثل اليابان ودول شرق آسيا أن نظام التعليم بمختلف نوعياته ومستوياته قد لعب دوراً هاماً في تحقيق هذه الانطلاقة، ويكشف فحص أوضاع مخرجات نظام التعليم في كل البلاد العربية عن وجود فجوة كبيرة بين هيكل ومواصفات جودة المخرجات البشرية وبين تلك اللازمة لرفع مؤشرات الكفاءة الإنتاجية في مختلف القطاعات، ليس هذا فحسب بل إن تضخم الجهاز الحكومي بالموارد البشرية التي تفيض عن احتياجاته الحقيقية واحتياجات التشغيل الكفؤ له، يرجع إلى اضطراب الدولة لامتصاص جزء كبير من مخرجات نظام التعليم نتيجة أن هذه المخرجات مؤهلة أو معدة وفق احتياجات الطلب لمجالات توظيف أو مسارات مهنية خارج الجهاز الحكومي، هذا في الوقت الذي تشكو فيه القطاعات الإنتاجية من نقص عرض العمل وانخفاض جودة التأهيل والمهارات في مجموعات العمالة الفنية الماهرة وشبه الماهرة ولم تفلح قوى السوق في تصحيح هذه الاختلالات الهيكلية، حيث لعبت بعض الاعتبارات الاجتماعية والثقافية دوراً في استمرار هذه الاختلالات، وقد ازدادت حدة المشكلة بفعل ما تحويه نظم التعليم في البلاد العربية من تردي وجمود المناهج وتخلف الأساليب والممارسات التربوية المستخدمة في التدريس والامتحانات وتخلف الإمكانيات المتاحة لدى المدارس والمؤسسات والمعاهد التعليمية، وهذه اختلالات كبرى تعوق تحقيق أهداف الكفاءة والإنتاجية وتحسين الأداء التنموي عامة. هناك ضرورة ملحة لإجراء إصلاح شامل ومتكامل لنظام التعليم في القطاعات الاقتصادية، وقطاع الدولة ليكون مواكباً للطموحات التنموية ومتفقاً مع احتياجاتها ومساعداً لتنمية الطاقات والاستعدادات الكامنة لدى الموارد البشرية وأداة لتنمية السلوكيات والقيم الداعمة للإنتاجية والتنمية.

الختامية

إن تحقيق استقرار البلاد، يتوقف على مدى قدرة الدولة على انتهاز سياسات اقتصادية وتنموية سليمة واضحة المعالم، وحيث أن تطبيق هذه السياسات لا يتم بصورة تلقائية، وإنما يحتاج إلى كيانات وممارسات مؤسسية؛ لذا ينبغي توجيه الجهود لإصلاح وتطوير هيكل قطاعات الدولة، بما يضمن الرفع من كفاءتها وفعاليتها، ويجعلها قادرة على تسيير وتنفيذ الاستراتيجية الاقتصادية والتنمية الجديدة.

فالإصلاح والتطوير الإداري يحتاج إلى دراسة المعوقات والصعوبات التي تقف وراء تحسين الأداء الاقتصادي والتموي المتمثلة في:

- 1- حجم الجهاز الإداري في الدولة.
 - 2- تشكيل أدوار الجهاز الإداري بما يتمشى ومتطلبات الإصلاح والتطوير.
 - 3- تحسين الأداء والقضاء على المركزية والبيروقراطية .
- ويمكن تطبيق الإصلاح والتطوير الإداري من خلال المقترحات التالية:
- 1- إعادة تنظيم الجهاز الإداري في الدولة، من حيث هيكله القطاعات وعلاج مشكلة التضخم الإداري والوظيفي.
 - 2- تحسين وتطوير نظم ممارسات أجهزة التنفيذ، والقضاء على أسباب الفساد الإداري.
 - 3- استحداث خطة لتعميق اللامركزية في الوزارات، والمؤسسات العامة، وأجهزة الإدارة المحلية.

المراجع

المراجع العربية:

- 1) أحمد الفندور، 2000م، جذور الأزمة الاقتصادية في الاقتصاد المصري، وجهات نظر مجلد 2 ، العدد 2.
- 2) حازم الببلاوي، 2000م، عن الاقتصاد والمؤسسي، صحيفة الأهرام، 27 أغسطس.
- 3) إبراهيم شحاتة، 1987م، نحو الإصلاح الشامل، دار الأمين للنشر والتوزيع.
- 4) سعيد النجار، 2000م، تجديد النظام الاقتصادي والسياسي في مصر، القاهرة، دار الشروق.
- 5) إبراهيم شحاتة، 1999م، وصيتي لبلادي، دار الأمين للنشر والتوزيع.
- 6) رمزي زكي، 1999م، في وداع القرن العشرين، تأملات اقتصادية، دار المستقبل العربي.
- 7) مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، 2001م، الاتجاهات الاقتصادية الاستراتيجية، الطبعة الثانية.

المراجع الأجنبية:

- 1) Shihatay Ibrahim (1997), Complementary Reform , Essays on Legal, Judicial and other Institutional Reforms: supported by the World Bank.
- 2) Kitchen, Richard I (1988), Finance For the developing countries, John Wiley & Sons: N4
- 3) Lamb Geoffrey B. (1987) "Managing Economic Policy Change: Institutional Dimensions, World Bank Discussion Paper 14, Washington, D.C
- 4) The world bank (1993) " The East Asian Miracle: Economic Growth and public Policy" A world Bank policy Research Report. New York: Oxford University press
- 5) Mansury, R. and Tamsir. Ismail (1992), "Tax Reform in Indonesia, 1984" in Geoffrey Lamb and Rachel Weaving (eds), Managing Policy Reform in the Real World: Asian Experiences, Economic Development Institute of the World bank, Washington, D.C
- 6) World Bank, (1997), Egypt in the Global Economy.
- 7) Shihata, Ibrahim (1995), the world Bank in a Changing World.