

مقدمة

الأداء الحكومي في الوطن العربي

تسعى الحكومات الحديثة إلى مواكبة التطورات السريعة و المتلاحقة بشتى الطرق من خلال إدارة الأداء الحكومي بأفضل الطرق سعياً منها إلى تحقيق التطوير، و تقديم الخدمات في أفضل صورة ممكنة، و ذلك لمواجهة الكثير من التحديات و التي يتمثل أهمها في تعدد الأهداف و تزايد حاجيات المجتمع و تنوعها ، و قد أدى ذلك إلى تسابق الدول في جذب رؤوس الأموال و الإستثمارات من خلال خلق البيئة المناسبة لذلك .

و من المتعارف عليه أن القطاع الحكومي وُجد لكي يقدم خدمات مختلفة للمواطن الذي يُعد عميلاً رئيساً للقطاع الحكومي، سواءً في تلقي خدمات مباشرة تقدمها أجهزة الدولة له كالخدمات الصحية و التعليمية و غيرها، أو يستفيد منها بشكل غير مباشر عن طريق إشراف القطاع الحكومي ، و بالتالي و في ظل توقعات المواطنين المتنامية باتت خدمات القطاع العام التي تلبي احتياجاتهم بكفاءة و جودة (المنتجات الحكومية الرئيسية) التي يطلبها المتعاملون من الخدمات العامة يتطلب تعزيز جودة خدمات القطاع العام في العالم العربي ، و إمكانية الوصول إليها، وذلك باعتماد المؤسسات الحكومية منهجيات مبتكرة في عمليات تصميم الخدمات العامة و توفيرها ، إضافة إلى سعي المؤسسات الحكومية في الوطن العربي الخروج بحلول جديدة تلائم الظروف المحلية و تتصدى للتحديات التي تواجه الخدمات العامة، فضلاً عن تحسين جودة الخدمات المتصلة بالتعليم، و البطالة، و الخدمات الإجتماعية و غيرها من القطاعات.

و لأن مجالات عمل الأجهزة الحكومية تركز على تقديم الخدمات المتنوعة لمجتمعاتها ، و لأن أغلب هذه الخدمات لا تهدف لتحقيق الربح في المقام الأول ، فإن الأداء فيها يتعرض لل صعوبات التي يتعرض لها أداء الخدمات بصفة عامة ، في أنها تستهلك بمجرد إنتاجها، و أن هناك تلازماً بين إنتاجها و تسويقها و استهلاكها ، كما أنها تتضمن درجة لا بأس بها من تدخل العميل الذي يطلبها ، و أخيراً فهي تتميز بانخفاض درجة التجانس و النمطية فيها .

و بالإضافة إلى هذه الصعوبات العامة ، فإن أداء الخدمات الحكومية يتعرض لعدة صعوبات تتعلق بتلك الخدمات بصفة خاصة بالنظر لكونها متشابكة و متقاطعة ، بمعنى أن تنمية إحداها قد تؤدي بالتبعية إلى تنمية الأخرى ، و قد تؤدي خدمة منها غلى تقليص الطلب على خدمة ثانية .

الأداء الحكومي في الوطن العربي

كذلك فإن الخدمات الحكومية متضاعفة الآثار بمعنى أن تنمية مخرجاتها تؤدي بالضرورة إلى تنمية المدخلات ، الأمر الذي يدي بدوره إلى تنمية جديدة متضاعفة في المخرجات .

1- أهمية الدراسة :

أن الإهتمام بموضوع الأداء الحكومي إحتمل مساحات واسعة من خطط و برامج الإصلاحات الإقتصادية و الإدارية في الدول النامية و العربية تحديداً، و يرتبط هذا الإهتمام بفرص تحسين جودة الخدمات الحكومية و تبسيط الإجراءات و كذلك إحداث التغييرات في الأدوار الحكومية بالتركيز على منظومة صنع السياسات و اتخاذ القرارات الهامة و الإستراتيجية، في ظل إمتلاك أغلبية الدول العربية للإمكانيات خاصة المادية منها.

و في هذا الإطار فإن الحكومات العربية مطالبة بالعديد من التغييرات في مناهج العمل الحكومي و في مقدمتها إعادة الهيكلة للمؤسسات الحكومية و الإهتمام بوضع آليات الأداء الحكومي و الرقابة عليها مع ما يتماشى و قدراتها البشرية و المادية.

2- أهداف الدراسة :

لقد عرف القطاع الحكومي في الفترة الأخيرة تحولات أساسية على مستوى المفاهيم و المضامين الخاصة بإدارة القطاع ، و أصبح الحديث هنا عن الريادة و سيادة المتلقي للخدمة و كذا إدارة الأداء الحكومي إضافة إلى تحسين الخدمات و المسائلة عن النتائج، و أصبح من الضروري بناء ثقة بين الحكومات و عملائها عن طريق تعزيز الشفافية و نظم النزاهة و أنه يجب مشاركة مؤسسات المجتمع المدني و القطاع الخاص و عليه فإن اهداف هذه الدراسة هو محاولة الوصول إلى ما يجب أن تكون عليه الحكومات العربية بما تحمله من تناقضات و السعي لأن تكون الحكومات العربية:

الأداء الحكومي في الوطن العربي

أولاً: حكومة فعالة و مسؤولة : و ذلك من خلال العمل على مجموعة من الأهداف الإستراتيجية و آلية تتمثل في حكومة موجهة لأداء الخدمات لمواطنيها و ذلك من خلال تقديم الخدمات بدرجة جودة و كفاءة مرتفعة مع تغطية جميع فئات المجتمع بقدر من العدل و المساواة.

ثانياً: حكومة شفافة : و ذلك بأن تكون مفتوحة على كل فئات المجتمع و تقوم بنشر المعلومات للمواطنين، بالإضافة إلى السياسات التي تتبناها و آليات عملها و تقييم أدائها .

ثالثاً: حكومة غير مركزية : و ذلك بأن تتقاسم مؤسساتها جميع الحقوق و الواجبات و ذلك من خلال تحويل بعض سلطات إدارة الحكومة المركزية إلى الوحدات المحلية، لأن الإدارات المحلية يمكن أن تكون أكثر كفاءة من خلال تفعيل اللامركزية.

رابعاً: حكومة تشاركية : تكفل لجميع مواطنيها حق المشاركة بما يعزز المناخ الديمقراطي و المشاركة المجتمعية، ذلك أن بناء شراكة فعالة بين المواطن و الدولة و القطاع الخاص و كذا مؤسسات المجتمع المدني هو أمر ضروري لإحداث التنمية المرجوة، و على الحكومات في الوطن العربي أن تدرك و تتعامل مع المجتمع المدني بإعتباره شريكا في عملية صنع القرار و تطبيق السياسيات العامة.

هذا بالإضافة إلى أن هذه الدراسة نهدف من خلالها إلى التعرف على جملة من المعطيات أهمها :

- التعرف على واقع الأداء في الحكومات العربية .
- إبراز أهمية القطاع الحكومي في تقديم الخدمات .
- ضرورة الإعتماد على المناهج الحديثة لتطوير القطاعات الحكومية في الوطن العربي.
- كما تهدف هذه الدراسة من خلال تحقيق هذه الأهداف إلى إثراء المكتبة بمرجع جديد ، من شأنه أن يؤسس إلى دراسات أخرى في هذا المجال.

3- إشكالية الدراسة:

إستناداً على ما سبق فإننا نركز في هذه الدراسة في الإجابة على الإشكالية التالية :

ما مدى كفاءة و فعالية أداء الأجهزة الحكومية في الوطن العربي؟

كما يطرح هذا الإشكال جملة من الأسئلة الفرعية أهمها :

ما المقصود بالأداء الحكومي ؟ ما خصائصه و مؤشراتته ؟

ما هي أهم معوقات الأداء الحكومي في الوطن العربي و كيف يمكن الرفع من مستواه ؟

فرضيات الدراسة :

- الأهداف المرجوة من توفير الخدمات الحكومية واضحة بين الحكومات في الوطن العربي بينما الفوائد التي يمكن جنيها من تقييم توفير الخدمات لا تتسم بالوضوح .

- الجهود التي تبذلها الحكومات العربية لتعزيز و تحسين مشاركة المواطنين في تصميم الخدمات و توفيرها محدودة بسبب القدرة التقنية و الثقافة السائدة في المؤسسات الحكومية .

صعوبات الدراسة:

لعل من أهم الصعوبات التي واجهتني في إنجاز هاته الدراسة هي ندرة المراجع و الدراسات السابقة لموضوع البحث.

منهج الدراسة:

لمعالجة إشكالية الدراسة و الإجابة عنها، و إثبات صحة الفرضيات المتبناة من عدمها إعتدنا على :

-المنهج الوصفي التحليلي : و الذي يهدف إلى جمع الحقائق و المعلومات عن ظاهرة ما و محاولة تفسير هذه الحقائق و تحليلها للوصول إلى إبداء التوصيات و الإقتراحات بشأن الموقف أو الظاهرة المعالجة في هذه الدراسة.

خطة الدراسة:

سنتناول موضوع الدراسة في ثلاثة فصول:

- الفصل الأول:

عبارة عن مدخل مفاهيمي لمختلف المفاهيم المتعلقة بالأداء الحكومي بشكل عام .
الفصل الثاني: و نتناول فيه قياس الأداء المؤسسي و أهميته في التنمية و التطوير و كل ما يتعلق به من أهمية و خصائص و صعوبات تعتري قياس الأداء المؤسسي خاصة في الوطن العربي.

- الفصل الثالث: و فيه تناولنا ظاهرة البطالة و سياسات التشغيل في الجزائر لما يكتسبه الموضوع من أهمية إضافة إلى محاولة اسقاطها على أداء الحكومات العربية في مختلف السياسات.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي

المبحث الأول : مفهوم الأداء الحكومي .

المبحث الثاني : نطاقات نشاط القطاع الحكومي و الإتجاهات الحديثة لتطويره .

المبحث الثالث : معايير ومؤشرات الأداء في القطاع الحكومي.

المبحث الرابع : معوقات الأداء في القطاع الحكومي و أوجه تحسينه .

الأداء الحكومي في الوطن العربي

المبحث الأول: تعريف الأداء الحكومي و خصائصه:

المطلب الأول: مفهوم القطاع الحكومي :

من المفيد في البداية أن نحدد المقصود بالقطاع الحكومي ونميزه عن مفهوم القطاع الخاص، فتعريف القطاع الحكومي يستخدم للدلالة على النشاطات الاقتصادية القائمة على أساس ملكية الدولة لرأس المال والمنتجات، في حين أن القطاع الخاص يشمل النشاطات الاقتصادية القائمة على الملكية الخاصة سواء كانت ملكية فردية أم ملكية جماعية . وكلا التعريفين ينطلقان من معيار واحد وهو الشكل الحقوقي للملكية.

إن وضع القطاع الحكومي في البلدان النامية متشابه إلى حد كبير من حيث إن معظم النشاطات الاقتصادية للدولة تميل نحو التركيز على تشييد البنى التحتية، وتقديم الخدمات الاجتماعية، وتنظيم حركة التجارة الخارجية، وإنتاج السلع والخدمات التي تقع في نطاق دائرة الاحتكارات الطبيعية. غير أن ارتفاع أسعار النفط خلال عقد السبعينيات والتصاعد الحاد في عائدات النفط قد زاد من قوة ونفوذ الدول المنتجة للنفط في النشاط الاقتصادي، فصارت الدولة هي الطرف القابض لأعظم مقدار من الدخل، وهي الطرف الذي يتولى إنفاق أعظم جزء من الموارد المالية.

وبعبارة أخرى: صارت الدولة هي المحدد الأكبر للنشاط الاقتصادي والصائغ الأول لهيكل الاقتصاد الوطني¹.

كما يستخدم مفهوم القطاع الحكومي للدلالة على النشاطات الاقتصادية القائمة على أساس ملكية الدولة لرأس المال وللمنتجات، تمييزاً له عن القطاع الخاص الذي يشمل

¹ عبد الرحمان بن عبد الله الشقاوي، "مداخلة بعنوان: نحو أداء أفضل في القطاع الحكومي في المملكة العربية السعودية، ندوة الرؤية المستقبلية للاقتصاد السعودي"، أكتوبر 2002، ص 4.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

النشاطات الاقتصادية القائمة على الملكية الخاصة سواء كانت ملكية فردية أو ملكية
جماعية.¹

المطلب الثاني: تعريف الأداء:

يحظى مفهوم الأداء بأهمية كبرى في تسيير المؤسسات ، لذا نال و لا يزال يحظى باهتمام
المتزايد من طرف الباحثين و المفكرين و الممارسين في مجال الإدارة و التسيير، و هذا من
منطلق أن الأداء يمثل الدافع الأساسي لوجود أي مؤسسة من عدمه، كما يعتبر العامل
الأكثر إسهاما في تحقيق هدفها الرئيس ألا و هو البقاء و الإستمرارية.

يتصف الأداء بكونه مفهوما واسعا و متطورا، كما أن محتوياته تتميز بالديناميكية نظرا لتغير
ظروف العمل و عوامل بيئتها الخارجية و الداخلية على حد سواء، ومن جهة أخرى فقد
أسهمت هذه الديناميكية في عدم وجود إتفاق بين الكتاب و الدارسين في حقل التسيير فيما
يخص المحتوى التعريفي لمفهوم الأداء رغم كثرة البحوث و الدراسات التي تناولت هذا
المفهوم ، و يرجع ذلك إلى اختلاف المعايير و المقاييس المعتمدة في دراسة الأداء و قياسه و
المتبناة من قبل كل كاتب او طائفة من الكتاب .

يشير مفهوم الأداء في عمومته إلى ذلك الفعل الذي يقود إلى إنجاز الأعمال كما يجب أن
تُجز، و الذي يتصف بالشمولية و الإستمرار، و من ثم فهو بهذا المعنى يعتبر المحدد
لنجاح المؤسسة و بقائها، كما يعكس في الوقت نفسه مدى قدرة المؤسسة على التكيف مع
بيئتها أو فشلها في تحقيق التأقلم المطلوب.²

و لقد ظهرت عدة محاولات لوضع هذا المفهوم في إطار واضح نذكر منها تعريف أحمد سيد
مصطفى: " على أنه درجة بلوغ الفرد أو الفريق أو المنظمة الأهداف المخطط لها بكفاءة و
فعالية" .

¹ عبد الرزاق مولاي لخضر، عمر حوتية ، الإتجاهات الحديثة لتحقيق الأداء المتميز في المنظمات الحكومية ، المؤتمر العلمي
الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات و الحكومات، قسم علوم التسيير، كلية الحقوق و العلوم الإقتصادية ، جامعة ورقلة، 08-09
مارس 2005 .

² - الشيخ الداوي، " تحليل الأسس النظرية لمفهوم الأداء". مجلة الباحث¹ الجزائر، العدد 07 ، 2009-2008 ، ص217.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

المطلب الثالث: الأداء الحكومي وخصائصه :

أولاً: تعريف الأداء الحكومي :

إن الأداء الحكومي هو محصلة لتفاعل عناصر البيئة الحكومية الداخلية منها و الخارجية ، من خلال تجميع أداء العاملين في الحقل الحكومي ضمن مصالحهم المختلفة زيادة على أداء هذه المصالح في إطار السياسات العامة للحكومة في إطار المكونات الإقتصادية و الإجتماعية ، الثقافية و السياسية، داخل الحدود الوطنية و خارجها ضمن التجمعات الجهوية و الإقليمية و الدولية.

ثانياً: خصائص الأداء الحكومي:

انطلاقاً من التعريف السابق للأداء الحكومي فإن هذا الأخير يتميز بعدة خصائص تفرقه عن أداء أي منظمة أخرى مهما كان طبيعتها - و إن كانت تلتقي معها في الخصائص العامة لكل تنظيم - حيث تكمن هذه الخصائص في :

- 1- تعددية جوانب الأداء بنوعيه مصادره و تشعبية مآلاته نظراً لاعتبار الحكومة منظمة كبرى تميزت وظائفها بأبعاد سياسية و اقتصادية و اجتماعية و ثقافية ...
- 2- هرمية الأداء الحكومي بين المصالح المركزية و الوسطى و الدنيا مما جعل المعطيات التصاعدية (المعلومات) و الأخرى التنازلية (القرارات) تحدد تنافسيتها و يُقاس أداء فعاليتها .
- 3- تسلسلية تطبيق القرارات الحكومية في إطار تحسين أدائها من مجلس الحكومة إلى الوزارات إلى الولاية إلى البلدية، مما يجعل استراتيجية تحسين الأداء مرتبطة بمدى إستيعاب كل مستوى للقرارات الحكومية.
- 4- تنوع الأجهزة الرقابية للأداء الحكومي و ذلك مثل أجهزة الرقابة المركزية على مستوى الحكومة ذاتها، فضلاً عن وظيفة الرقابة في كل وزارة زيادة على أجهزة السلطة التشريعية للبرلمان و مجلس الأمة و انتهاءً بالأجهزة الرقابية الشعبية، و تُعد هذه أجهزة رسمية حيث هناك أخرى غير رسمية مثل الصحافة المستقلة الحرة.

5- كما يتميز الأداء الحكومي بمؤشرات القياس الخاص به و المتمثلة في درجة القبول الإجتماعي للقرارات الحكومية و التفاعل معها و التعاطي بموجبها ، و هذا على جميع الأصعدة السياسية و الإجتماعية و الثقافية... الداخلية منها و الخارجية¹.

المطلب الرابع : تنافسية الحكومة و مميزاتها :

أولا :تعريف تنافسية الحكومة:

إن الحكومة كأى منظمة أخرى تسعى إلى رفع قدراتها التنافسية وذلك مقارنة مع مثيلاتها من حيث البعد الزمان والحجم على أساس أن استمرارها - الحكومة - مرهون بتنمية تنافسياتها وذلك من حيث مدى تطابق الإنجازات مع الطموحات ومدى تساوي ماتم تحقيقه مع ماتم تخطيطه في إطار تجسيد البرامج والمناهج على أرض الواقع الملموس والمحسوس من طرف - زبائنها - منتخبيها خاصة ومواطنيها عامة.²

ويتشكل الدور الحكومي الداعم للتنافسية في توفير بيئات الاعمال المواتية من خلال السياسات والممارسات الاقتصادية وأدواتها المختلفة التي تدعم تنافسية الأنشطة الانتاجية والخدمية، والسياسات المالية والنقدية، وسياسات الاستثمار وتهيئة المناخ الاستثماري، وسياسات تعزيز القدرات التكنولوجية الذاتية، والسياسات التصديرية، وسياسات تنمية المهارات البشرية، والسياسات الإصلاحية للأطر التشريعية والمؤسسية، وأساليب ممارسة سلطات الإدارة الرشيدة وسياسات تحديث البنية الأساسية المادية، تحديث الجهاز الإداري الحكومي، وسياسات نشر وتداول المعلومات.³

¹ - عبد اللطيف بلغرسة، رضا جاوحدوا، "إشكالية تحسين أداء و رفع تنافسية الحكومة بين معوقات الحاضر و فرص المستقبل" (المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات و الحكومات) ،قسم علوم التسيير، كلية الحقوق و العلوم الإقتصادية،جامعة ورقلة ، 08-09 مارس 2005،ص223

² - عبد اللطيف بلغرسة، رضا جاوحدوا، المرجع نفسه،ص224.

³ -طارق نويرة، دور الحكومة الداعم للتنافسية :حالة مصر، مركز المعلومات و دعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء، القاهرة، جمهورية مصر العربية.ص02.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

ثانيا :مميزات تنافسية الحكومة:

على اعتبار أن الحكومة منظمة ذات أهمية قصوى ووحدة تنظيمية ذات أثر بالغ فإن مميزات تنافسياتها تجعل من الصعوبة بمكان أن تصمد أمام المنافسة الشديدة السابقة واللاحقة من طرف من يرون أنفسهم أحق بها منها،لذلك يمكن تدوين المميزات التالية:

1 : ترتبط أنشطة الحكومة عادة بوعود انتخابية محددة عبر الزمان والمكان وبالتالي تعمل عن الحد من حريتها نسبيا.

2 :كثرة تنوع المهام الحكومية من سياسية واجتماعية وثقافية واقتصادية ورياضية داخلية وخارجية، وهي ميزة يمكن أن تقدم أوتحجم عن تنمية تنافسياتها.

3 : إن فكرة ' القليل من تدخل الدولة ' يجعل التنافسية الحكومية مرهونة بمدى سيطرتها على الاقتصاد العام وحجمه وقوته وكذا على مدى تحقيقها للبعد الاجتماعي في برامجها وأنشطتها.

المبحث الثاني : نطاقات القطاع الحكومي و الإتجاهات الحديثة لتطويره :

المطلب الأول : نطاق نشاطات القطاع الحكومي:

أ-المصالح الحكومية:

و تتمثل في الوزارات التي تقوم بالدور الأساسي للدولة مثل الأمن و الدفاع و القضاء و التعليم و الصحة ، و تخضع للمعايير الرقابية و اللوائح المالية المتبعة في الحكومة ، و يتم تمويل مصروفاتها من ميزانية الدولة .

ب-المؤسسات العامة :

هي مؤسسات تؤول ملكيتها إلى الدولة ، رأسمالها مملوك لمجموعة عمومية متمثلة في الدولة أو الجماعات المحلية ، و هي تتمتع بشخصية إعتبارية و لها ميزانية مستقلة ، و تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة و المساهمة في الخطة الوطنية وفق معايير الكفاية و الفعالية في الأداء ، و تقوم هذه المؤسسات بإدارة بعض النشاطات الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية و التي لا يمكن أن تُدار بنفس الطريقة التي تدار بها المهام التقليدية التي تقوم بها المصالح الحكومية ،إلا أن هذا لا ينفي رقابة الدولة على هذه المؤسسات.¹

¹ - عبد الرحمان بن عبد الله الشقاوي، مرجع سابق ، ص 19

ج- الشركات الحكومية :

تنشأ لإدارة نشاطات إقتصادية و تملك الدولة جزءاً من رأس مالها أو كله ، و هي تعمل في ظل القوانين التي تطبق على شركات القطاع الخاص.

و يُدار القطاع الحكومي بواسطة نوع من الإدارة العامة ليتحقق له المرونة و الإستعداد و المخاطرة و خوض التجارب التي يتسم بها العمل في القطاع الخاص.

إن السياسة بشكل عام و السياسة الإقتصادية (المالية و النقدية) بشكل خاص لهما دور كبير في رفع مستوى المعيشة و خلق بيئة أكثر لائمة للتنمية الإقتصادية من خلال تفعيل دور هذه السياسات لتحسين أداء القطاع الحكومي و الخاص و زيادة كفاءتهما و فعاليتهما، غير أن تحسين الأداء الإقتصادي قد يختلف من بلد لآخر و يرجع ذلك إلى دراية و اجتهاد صانعي السياسة ، و مدى تدخل الدولة في النشاط الإقتصادي.

إن تدخل الدولة في النشاط الإقتصادي ، سواء على المستوى الكلي أو الجزئي يسلم به أغلب المفكرين الإقتصاديين و لا يوجد خلاف جوهري حول ادور الأساسي الذي تقوم به الدولة في عملية التنمية الإقتصادية و الإجتماعية، و لكن السؤال الذي يدور حول : ما حدود تدخل الدولة في النشاط الإقتصادي ؟ و هنا ينبغي التمييز بين تدخل الدولة من خلال السياسات الإقتصادية و التأثير فيها في ضوء ما ترسمه من أهداف إقتصادية واجتماعية ، و تدخلها عن طريق التملك المباشر للمؤسسات الإنتاجية ، و في هذا الصدد يشير مصباح العربي إلى أن "...الدولة تعمل على خلق الغطار القانوني و الإستقرار و الأمن لتحقيق الرفاهية الإجتماعية و ضمان الظروف الملائمة لنظام السوق دون التدخل المباشر، أو التأثير في آلية النظام السوقي ، بمعنى أن دور الدولة ينبغي أن يكون محايداً إلا بمقدار ما يسد الثغرات و يكمل النقص الذي قد يظهر في عمل السوق و آلياته.¹

المطلب الثاني: الاتجاهات الحديثة لتطوير الأداء الحكومي:

في ظل التحولات الأساسية في مفاهيم إدارة القطاع الحكومي ، وتعاضم الدور الذي يؤديه المستفيدون من الخدمات في تحديد المعايير الخاصة بتصميمها وأساليب تقديمها ، ولضمان بقاءها واستمرارية نشاطها بات من الضروري أن تسعى المنظمات الحكومية لتطوير وتحسين

¹ - عبد الرحمن بن عبد الله الشقاوي ، مرجع سابق، ص ص21-22.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

أدائها في مختلف المجالات بما يضمن تحقيق أداء متميز لها من خلال ما تقدمه من أنشطة مرتبطة بخدمات ذات جودة عالية تتم وفقاً للمعايير الدولية.

وفي هذا الإطار ظهرت مجموعة من الأساليب الإدارية والتي تشكل مداخل حديثة لتطوير الأداء الحكومي والبلوغ به إلى مستويات التميز والتفوق ، ومن أبرز هذه الأساليب نجد:

1-مدخل تمكين العاملين:

إن تمكين العاملين لا يمكن أن يتم دون إيمان من المديرين بأهميته وفوائده فغالباً ما يحتاج الأمر إلى تنمية الأفراد ورفع قدراتهم ومهاراتهم لحل المشكلات ومواجهة المواقف ومنحهم الفرص للمبادأة وتقبل التحدي. وفي ضوء ذلك يجب تنمية المهارات الإدارية وتطوير الأساليب والطرق التي يمكن الاستعانة بها ومن بينها ، مهارة حل المشكلات، واتخاذ القرارات، والتخطيط، والمهارات القيادية، ومهارات بناء الفريق الناجح وغيرها من المهارات الفنية للتعامل الفعال مع تحديات البيئة المتجددة باستمرار، بالإضافة إلى دعم العوامل البيئية التنظيمية والثقافية.

يمثل تمكين العاملين تلك العملية التي يسمح من خلالها للعاملين بالمشاركة في المعلومات، وفي التدريب والتنمية، والتخطيط والرقابة على مهام وظائفهم بغية الوصول إلى النتائج الإيجابية في العمل و تحقيق الأهداف الفردية و التنظيمية، وبعد مدخل تمكين العاملين أحد المداخل الحاكمة لتحسين جودة الخدمة، وتحقيق رضا العملاء وزيادة الإنتاجية، والرضا الوظيفي لدى العاملين، والالتزام التنظيمي، والفعالية التنظيمية.¹

ترجع جذور النظرية المرتبطة بهذا المدخل إلى أفكار مدرسة العلاقات الإنسانية التي برزت إلى الوجود كرد فعل لإهمال الجانب الإنساني في معادلات العمل التي تبنتها مدرسة الإدارة العلمية لفريدريك تايلور ، وهي تقوم على مبدأ تفويض المزيد من السلطة التنفيذية للعمال وإشراكهم في صنع قرارات العمل ، ويعرف قاموس مريام ويستر التمكين بأنه :
"أو تفويض أو منح أو إعطاء السلطة القانونية لشخص ما."

¹ - عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، "تمكين العاملين في المصالح الحكومية ومنظمات القطاع الخاص : دراسة تطبيقية علي المنظمات العاملة بمحافظة دمياط " ، بحث منشور، المجلد العلمي التجارة والتمويل ،كلية التجارة، جامعة طنطا، الملحق الثاني، العدد الأول، 2001 .

الأداء الحكومي في الوطن العربي

كما يعرف كونجر وكانيو نجو التمكين بأنه : " شعور والتزام وظيفي لصيق ناتج عن إحساس الموظف بالقدرة على اتخاذ القرارات ، وتحمل المسؤولية ، وأن أدائه يقاس بالنتائج ، وأنه ينظر إليه على أنه شخص مفكر ويسهم في الأداء وتطويره وليس مجرد زوج من الأيدي تنفذ ما تأمر به¹ .

ومن هذه التعريفات نجد بأن مفهوم تمكين العاملين يقوم على إشراك العمال في إدارة المنظمة وصنع قراراتها في اتجاه يصب على زرع الثقة في نفس الموظف وإشعاره بأنه عامل مهم في تحقيق أهداف المنظمة ونمائها ، وأن العاملين باختلاف مواقعهم إنما هم شركاء لهم قيمة وأهمية رفيعة في رسم رسالة المنظمة وفي تحقيق أهدافها.

وتشير نتائج البحوث في هذا المجال إلى أهمية فكرة تمكين العاملين في دعم كفاءة وفاعلية الأداء والإنتاجية في منظمات الأعمال للقطاع العام والخاص ، حيث وجد بأن هناك علاقة موجبة قوية بين التمكين لبناء الثقة بنفوس العاملين في المنظمات ، وبين الرضا الوظيفي وجودة القرارات ، والانتماء للمنظمة ، ووضوح دور المسؤولية الوظيفية ، ووضوح دور الأداء الإنتاجي ، وتصميم الوظائف، ووسائل الرقابة ، والعلاقة بين الوحدات الإدارية ، والإبداع.

كما وجد بأن هناك علاقة وثيقة موجبة بين بناء الثقة وبين مستوى الاتصال في المنظمة ، كما وجد بأن تدني فاعلية المنظمة له علاقة بضعف التمكين الذي يولد ضعف الثقة بين العاملين والإدارة.

إن مثل هذه النتائج تؤكد مدى الحاجة إلى زيادة استثمار هذا المدخل في أجهزة الدول النامية بغية تحسين الإنتاجية في القطاع الحكومي ودعم وتطوير اقتصادياتها.

2-مدخل إعادة الهندسة :

يركز أسلوب إعادة الهندسة على التغيير الجذري في عمليات المنظمة من أجل تطوير الإنتاجية في كمها وكيفها ومناولتها بهدف إرضاء العملاء ، ويعود ظهور هذا الأسلوب إلى عام 1990 على يد " مايكل هامر" والذي يعرف إعادة الهندسة رفقة جيمس شامبي عام

¹ - لخصر مولاي ، عمر حوتية ، مرجع سابق ، ص 252.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

1995 بأنها: " البدء من جديد ، أي البدء من نقطة الصفرو التخلي التام عن إجراءات العمل القديمة الراسخة والتفكير بصورة جديدة ومختلفة في كيفية تصنيع المنتجات أو تقديم الخدمات لتحقيق رغبات العملاء" .

كما يعرف الدكتور فهد السلطان إعادة الهندسة بأنها: " وسيلة إدارية منهجية تقوم على إعادة البناء التنظيمي من جذوره وتعتمد على إعادة هيكلة وتصميم العمليات الأساسية بهدف تحقيق تطوير جوهري وطموح في أداء المنظمات يكفل سرعة الأداء وتخفيض التكلفة وجودة المنتج".

لذا يعتبر هذا الأسلوب وسيلة إدارية منهجية تقوم على إعادة البناء التنظيمي من جذوره وتعتمد على إعادة هيكلة وتصميم العمليات الإدارية بهدف تحقيق تطوير جوهري وطموح في أداء المنظمات يكفل تحقيق¹ :

-سرعة الأداء.

- تخفيض التكلفة.

-جودة المنتج.

- تبدأ من نقطة الصفر.

-تركز على العمليات الإدارية.

-تقوم على هيكلة العمل على أساس العملية ككل.

-تقوم على نقد أنشطة الرقابة والمراجعة بصورتها التقليدية الضخمة.

-تتميز بطموحاتها الفائقة حيث يلاحظ على مفاهيمها التركيز على عبارات مثل: "التغيير

الجذري"، "تحسينات جوهرية"، "بناء أساسي"، "إعادة تصميم كلي" ... إلخ

ويتطلب تطبيق أسلوب إعادة الهندسة تحقيق ما يلي:

¹-لخضر مولاي، عمر حوثية، مرجع سابق، ص 252.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

1-البداية من الإدارة العليا ، ومدى إيمانها بالحاجة للتغيير وإدارة عملية التغيير بكفاءة وفاعلية.

2-تحديد العمليات الأساسية ذات الأولوية في إعادة البناء وتحديد عناصرها.

3-اقتراح البدائل وتقييمها.

4-إعادة تصميم نظم وإجراءات العمل.

5-تصميم معايير الأداء لتقييم وقياس التحسن في نظم وإجراءات البناء بعد تطبيق إعادة الهندسة.

ورغم أن هذا الأسلوب نشأ وترعرع في أحضان مصانع القطاع الخاص ، إلا أنه قابل للتطبيق في إعادة هندسة العمليات في منظمات القطاع الحكومي رغم ما يعاب عليه في أنه لا يقيم وزناً للإنسان العامل في المنظمة بسبب تركيزه على النتائج أي أن الغاية فيه تبرر الوسيلة.

3-مدخل الهندسة القيمة:

إن مجال الهندسة القيمة هو بمثابة المنهج المبدع المنظم الذي يهدف إلى التوفيق بين

التكلفة والأداء لنظام ما كما أنه لأخذ القرار التصميمي و الذي يهدف إلى حذف التكلفة غير الضرورية دون المساس بالقيم الجمالية أو النوعية.¹

يقوم هذا الأسلوب في تطوير الأداء والإنتاجية على فكرة الجمع بين تحقيق الإنتاجية المستهدفة ، سواءً كانت من خلال إقامة المشروعات أو تقديم السلع والخدمات ، وبين تحقيق وفورات في التكاليف دون المساس بالجودة والوظائف الأساسية التي يتوقعها المستفيدون والمنتجون.

¹-محمد سعيد مصيلحي السيد، الهندسة القيمة نحو منهج توافقي قيمي لمشروعات الإسكان الحكومي بمصر، جامعة القاهرة، كلية الهندسة -2012، ص12.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

نشأ هذا الأسلوب وترعرع في القطاع الخاص الأمريكي في الميدان الصناعي إبان الحرب العالمية الثانية كنتيجة للحاجة إلى متطلبات الحرب من الأسلحة والذخائر والمنتجات الأخرى ، ثم انتقل في مطلع السبعينيات الميلادية إلى بقية أنحاء العالم ، وكانت اليابان سباقة إلى تبني الفكرة والتوسع في تطبيقها ، وتأسيس جمعية مهنية تعنى بالهندسة القيمة والمنتمين إليها.

ويعرف صالح العشيّش الهندسة القيمة بأنها: " دراسة تحليلية ذات منهج محدد ، تجرى بواسطة فريق عمل متعدد التخصصات

على منتج أو مشروع أو خدمة لتحديد وتصنيف الوظائف التي يؤديها ، بغرض تحقيق تلك الوظائف المطلوبة بطريقة أفضل أو تكلفة إجمالية أقل أو بهما معاً من خلال بدائل ابتكارية دون المساس بالمتطلبات الأساسية¹."

وهكذا فإن التعرف على وظائف المشروع أو المنتج من السلع والخدمات ، واستشراف التطلعات المتوخاة من ذلك المشروع أو المنتج من وجهة نظر المستفيد والجهة المنتجة ، وتحقيقها بطرق ابتكارية تؤدي إلى خفض التكلفة وعدم المساس بالجودة والوظائف

والتطلعات المعقودة على المشروع أو المنتج إنما تمثل جوهر الهندسة القيمة. لذا ومن أجل تطوير الأداء والإنتاجية ومن ثم دعم اقتصاديات الدول النامية فإن التوسع في استخدام أسلوب وتقنية الهندسة القيمة يصبح أمراً مرغوباً ومفيداً في أجهزة هذه الدول.

وهكذا فإن التعرف على وظائف المشروع أو المنتج من السلع والخدمات ، واستشراف التطلعات المتوخاة من ذلك المشروع أو المنتج من وجهة نظر المستفيد والجهة المنتجة ، وتحقيقها بطرق ابتكارية تؤدي إلى خفض التكلفة وعدم المساس بالجودة والوظائف والتطلعات المعقودة على المشروع أو المنتج إنما تمثل جوهر الهندسة القيمة. لذا ومن أجل تطوير الأداء والإنتاجية ومن ثم دعم اقتصاديات الدول النامية فإن التوسع في استخدام أسلوب وتقنية الهندسة القيمة يصبح أمراً مرغوباً ومفيداً في أجهزة هذه الدول.

¹-لخضر مولاي، عمر حوتية، مرجع سابق، ص 253.

4-مدخل إدارة الجودة الشاملة :

تعددت التعاريف بين المنظرين والأكاديميين لإدارة الجودة الشاملة، إذ أن الجودة نفسها تحتل مفاهيم مختلفة من حالة إلى حالة ومن شخص إلى آخر، فقد عرفها معهد الجودة الفدرالي بأنها "منهج تطبيقي شامل يهدف إلى تحقيق حاجات وتوقعات العميل، إذ يتم استخدام الأساليب الكمية من أجل التحسين المستمر في العمليات والخدمات"¹.

كما عرفها جايمس رايلي James rilay على أنها "تحول في الطريقة التي تدار بها المؤسسة، والتي تتضمن تركيز طاقات المؤسسة على التحسينات المستمرة لكل العمليات والوظائف، وقبل كل شيء المراحل المختلفة للعمل، إذ أن الجودة ليست أكثر من تحقيق حاجات العميل".

وعرفت إدارة الجودة الشاملة من قبل باهارات واكلو Baharat wakhlu على أنها "التفوق في الأداء لإسعاد المستهلكين عن طريق عمل المدراء والموظفين مع بعضهم البعض من أجل تزويد المستهلكين بجودة ذات قيمة من خلال تأدية العمل الصحيح وبالشكل الصحيح ومن المرة الأولى وفي كل وقت".

وهناك تعريف آخر يتضمن "توفر إدارة الجودة الشاملة كفلسفة إدارية وهيكل عام مصمم لتحسين ربحية المؤسسات خلال عمليات التحسين المستمرة لجميع أوجه مجالات الوظائف العضوية المختلفة بالمؤسسة".

وفي تعريف آخرل هافر Haver "أكد أن إدارة الجودة الشاملة فلسفة مصممة لجعل المؤسسة أكثر سرعة ومرونة في إنشاء نظام هيكل متين، توجه من خلاله جهود كافة العاملين لكسب العملاء عن طريق المشاركة الجماعية في التخطيط والتنفيذ".

يقوم أسلوب إدارة الجودة الشاملة على فلسفة الأداء المستمر والتميز للإنتاج المطور للسلع والخدمات بوفرة أعلى وتكلفة أقل مع الخلو من العيوب والشوائب " من أول مرة وفي كل مرة " وإرضاء العملاء داخل المنظمة وخارجها.

¹ -زروقي إبراهيم،حول عبدالقادر، مرجع سابق، ص5.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

وبهذا التوجه يقول دمنج... " :

إن ما يجعل هذا المدخل للإنتاجية ذا مصداقية عالية هو أن تحسين الجودة فيه يصاحبه زيادة الإنتاج وخفض تكاليفه ، وذلك بعكس المداخل التقليدية التي يصاحب تحسين الجودة فيها خفض الإنتاج وزيادة تكاليفه. "

ويرى أوكلاند بأن إدارة الجودة الشاملة : " هي شكل تعاوني لأداء الأعمال ، يعتمد على القدرات المشتركة لكل من الإدارة والعاملين بهدف تحسين الجودة وزيادة الإنتاجية بصفة مستمرة من خلال فرق العمل¹"

ويورد جيمس هارنجتون H. James Harrington الذي يعد أحد الرواد المعاصرين في إدارة الجودة الشاملة المرتكزات الأساسية لإجراءات إدارة الجودة الشاملة نحو تطوير الأداء وتحسين الإنتاجية على أنها: " البدء من قمة الإدارة ، تعليم جميع مستويات الإدارة ، التعرف على متطلبات العملاء الخارجيين ، منع حدوث الأخطاء ، استخدام الطرق الإحصائية لحل المشكلات والتحكم بالإجراءات ، تدريب كل الموظفين على أعمال الفريق وطرق حل المشكلات ، التركيز على أن المشكلات تتبع من الإجراءات لا من الأفراد ، التعامل مع عدد جيد من الممولين ، استخدام مقاييس للجودة والتعامل مع العملاء ، الاهتمام بالعملاء الداخليين والخارجيين ، استخدام فرق العمل من كل المستويات لحل المشكلات واتخاذ القرارات ."

إن اعتماد أسلوب إدارة الجودة الشاملة في المنظمات الحكومية يساعد على:

- تحسين الإنتاجية العامة في كمها ونوعيتها وإجراءاتها.
- رفع معنويات الموظفين ، والرفع من مستوى العزة الوظيفية وكرامتها.
- تحسين نوعية القرارات في المنظمة العامة.
- تكريس النظرة الإيجابية في المنظمة تجاه عملائها.

¹-لخضر مولاي، عمروحية، مرجع سابق، ص 254.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

-زيادة الفاعلية التنظيمية وما يواكب ذلك من خفض للتكاليف.

5- مدخل التفوق المقارن (القياس المقارن):

التفوق المقارن أو القياس المقارن هو عملية تقوم على مقارنة المنظمة بمنظمات أخرى في ميادين معينة من أجل التعلم منها والتفوق عليها في الميدان أو الميادين محل المقارنة ، عن طريق تحسين وتطوير الأداء والإنتاجية وأساليب خدمة العملاء¹.

ويعرف جون بانك التفوق المقارن بأنه : " إجراء إداري مستمر يساعد المؤسسات في تقييم منافسيها وذاتها واستخدام المعلومات الناتجة عن المقارنة في تصميم خطة عملية لتحقيق التفوق في سوق العمل ، والهدف هو التصميم على أن تصبح المؤسسة أفضل منالأفضل. "

كما يعرف بأنه : " عملية قياس مستمرة ومقارنة بين منظمات ما ، ومنظمات أخرى رائدة (في نفس مجال النشاط) في أي مكان في العالم ، وذلك للحصول على معلومات تساعد المنظمة في تحسين أداءها "

من هذين التعريفين نجد بأن عملية التفوق المقارن تتضمن العناصر التالية:

-أنه عملية تقوم على المقارنة ، وليس على أداء القياس فقط.

-أنه عملية مهيكلة تقوم على خطوات منظمة.

-تتم هذه العملية من خلال التركيز على المنافسين الخارجيين.

-تتضمن جانبا للتعلم من الآخرين.

-تهدف في النهاية إلى تحسين وتطوير الأداء لتحقيق التميز.

وهناك معياران رئيسيان يتم بناء عليهما تصنيف عملية القياس المقارن وهما :

-مع من يقوم القياس المقارن.

-الهدف من القياس المقارن.

¹- لخضر مولاي، عمر حوتية، مرجع سابق، ص 255.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

وبناء على المعيار الأول فإنه يمكن تقسيم القياس المقارن في المنظمات الحكومية على النحو التالي:

أ- القياس المقارن داخل المنظمة الحكومية : حسب هذا النوع تقوم المقارنة بين الإدارات أو الأقسام داخل المنظمة الحكومية بحيث تتم المقارنة مع إدارة أو قسم يتسم أداءه بالتميز.

ب- القياس المقارن التنافسي : في هذه الحالة تتم مقارنة الأداء المالي للمنظمة بالأداء الحالي للمنافسين المباشرين الذين يقدمون نفس الخدمات.¹

ج- القياس المقارن العام : وهو أكثر الأنواع شيوعا وتطبيقا في مجال الخدمات الحكومية ، وبموجبه يتم تحديد أفضل الممارسات عموما في مجال الخدمات الحكومية ، وتتم المقارنة بها والتعلم منها.

6-جوائز الأداء الحكومي:

تمثل جوائز الأداء الحكومي المتميز مسابقات تتنافس فيها الأجهزة الحكومية إستنادا إلى تميزها في جودة الخدمات التي تقدمها والارتقاء بالنظم وأساليب العمل والعلاقات التنظيمية السائدة بها ، والتي تتيح فرص التحسين والتطور المستمر.

ويعتمد أسلوب الجوائز الحكومية على استخدام قوائم رصد عن طريق مقارنة أعمال وخدمات الجهاز الحكومي بخدمات أخرى منافسة في ها المجال، أو بوضع جداول يتم بواسطتها مقارنة النجاح الذي تحقق لكل جهة من الجهات المتسابقة ، في ضوء معايير ومؤشرات مصممة لهذا الغرض.

ومن أشهر جوائز الأداء الحكومي المتميز على المستوى العالمي : جائزة ديمنج ، والجائزة الكندية ، وجائزة بالدريج ، وعلى المستوى العربي جائزة دبي للأداء الحكومي المتميز.

وبعد عرضنا لأبرز التجارب الدولية المعاصرة من أساليب إدارة الأداء وتقديم الخدمات ، والتعرف من خلالها على أهم جوانب كل أسلوب ونتائج بعض الدراسات التي أجريت له ، فإنه يمكننا تأكيد فائدة استخدام أو زيادة استخدام جميع الأساليب التي تم عرضها في

¹-لخضر مولاي، عمر حوتية، مرجع سابق، ص 255.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

منظمات القطاع الحكومي والتركيز على الأسلوب الأكثر ملاءمة لطبيعة كل منظمة ، بعد توفير بيئة العمل والثقافة التنظيمية التي تخدم الأسلوب أو الأساليب التي يتم تطبيقها والاستفادة منها ، وذلك من أجل تطوير الأداء وتحسين الإنتاجية بما يخدم مستقبل اقتصاديات الدول في القطاعين العام والخاص¹.

المبحث الثالث: معايير ومؤشرات الأداء في القطاع الحكومي:

تعتبر المعايير والمؤشرات أداة ضرورية لقياس نتائج التنفيذ الفعلي ومقارنتها بالمستهدف وتحديد الانحرافات وأسبابها والبحث عن علاجها، كما أنها من أهم المقومات والمرتكزات التي تتطلبها عملية رقابة تقييم الأداء في الوحدات والجهات الحكومية محل الرقابة ليتم على ضوءها إجراء عملية التقييم والقياس.

ويقصد بعملية وضع معايير الأداء بعملية تحديد المجالات التي يمكن من خلالها الحكم على أداء المؤسسة أو المنظمة وإداراتها المختلفة ، ويراعى عند تحديد مجالات الأداء أن تستوعب الاهداف التي تسعى المنظمة لتحقيقها كافة وبالتالي فقد يكون للإدارة الواحدة مجالات أداء مختلفة عديدة ، ومن ناحية أخرى فإن تحديد معايير ومؤشرات الاداء الأساسية يجب أن يتم عن طريق تحديد المقياس المناسب لقياس مجالات الأداء السابقة، وهذا المقياس قد يكون إما كمي أو قيمي أو زمني أو نسب أو حتى علاقات تجمع بين هذه العناصر مثل الكمية المنتجة في مدة زمنية او تكلفة الوحدة او أي شيء آخر.

وبصفه عامة تمثل عملية وضع معايير الأداء أولى الخطوات الرئيسية لدورة الرقابة بل تعتبر الأساس لفاعلية الرقابة خصوصاً أن المعايير ما هي إلا خطط تصف ما يجب أن يكون، وبدونها يضل الجهاز الرقابي طريقه في الحكم السليم على كفاءة وفعالية الأداء المؤسسي للجهات الخاضعة لرقابته ولن يتم الحصول على مؤشرات للأداء والتي تمثل نتائج لرقابة الأداء وتعتبر عن مدى تحقيق عناصر الأداء سلباً أو إيجاباً².

¹-لخضر مولاي، عمر حوتية، مرجع سابق، ص258.

²- فايز الزعبي، محمد عبيدات " أساسيات الإدارة الحديثة" ، دار المستقبل للنشر، الطبعة الأولى ، عمان، الاردن، 1997م، ص173

الأداء الحكومي في الوطن العربي

المطلب الأول: معايير الأداء:

يتطلب وضع معايير مهنية متسقة لتقييم الأداء ضرورة أن تبنى على أساس إطار عام واضح يحدد الملامح والمبادئ الأساسية التي تحكم عملية الرقابة، ويمكن أن يساعد هذا الإطار كل من الإدارات العمومية والأجهزة العليا للرقابة في إضافة قيمة لعمليات وأنشطة الوحدات الحكومية وتحسين أدائها المؤسسي.

ويمكن القول بأن هناك أوجه نشاط يمكن وضع معايير رقابية لها بسهولة وبدقة ومنها الأعمال التكرارية والأعمال التي تتطلب درجة بسيطة من الحكم وتلك التي تتدفق بمعدل ثابت وكذا الأعمال التنفيذية، وعلى العكس فإن هناك أوجه أخرى من النشاط يكون من غير اليسير وضع معايير لها وإن كان وضع هذه المعايير من الأمور الهامة، ومن أمثلتها الأعمال التي من طبيعتها الابتكار والإبداع والأعمال غير المنتظمة في حدوثها¹.

أولاً: ماهية وطبيعة المعيار:

إن عملية وضع معايير تقييم الأداء ليست بالمهمة السهلة لحاجاتها إلى إدراك حقيقي لبيئة العمل الفعلية وحتى تصمم بما يجعلها مناسبة للواقع بحيث لا تكون سهلة الوصول إليها بشكل لا تدفع الأفراد إلى بذل المزيد من الجهد، كما أنها يجب أن لا تكون مبالغ فيها مما يؤدي إلى تعذر الوصول إليها مما ينعكس في النهاية على إنخفاض معنوياتهم.

وقد عرفها أحد الكتاب "بأنها مقاييس تستخدم لقياس النتائج الفعلية فهي بذلك وسيلة يتم بمقتضاها مقارنة شئ بشيء بآخر كما تعتبر في الوقت ذاته هدفا يسعى إلى تحقيقهما عرفها آخر بأنها "مقاييس ومعدلات يتم تحديدها مقدماً بناء على مواصفات هندسية لاستخدام الطريقة العلمية لتحديد كل من الكميات والأسعار للخدمات ومعدلات العمالة ومعدلات الأعباء الأخرى اللازمة لمنتج معين يتم توصيفه توصيفا كاملا .

والمعيار هو مقياس أو مرجعية أو نمط يقاس به الأداء الفعلي وعندما تقارن المعيار بالأداء الفعلي نحصل على مؤشرات لتقييم الأداء.

¹ - فايز الزعبي، محمد عبيدات، مرجع سابق، ص 174 .

الأداء الحكومي في الوطن العربي

ويعبر عن المعيار بأنه المستوى الذي يجب أن يكون عليه الأداء ، أو أنه هدف مرغوب فيه للأداء أو نموذج ينشأ عن طريق العادة أو العرف ويلقى قبولا عاما، أو يفرض بموجب القانون أو بقرار إداري، وينشأ عادة بعد الملاحظة الواسعة والتجريب والبحث والاختبار والتخطيط.

ويتضح من التعاريف السابقة أن المعايير تتمثل إما في شكل معدلات كمية أو مادية يتم تحديدها سلفا للقيام بإجراء قياس الأداء الفعلي مقارنة بما تم معايرته مقدما والتي على ضوءها يتمكن المسؤولون من اكتشاف أي انحرافات قبل حدوثها فعلا وبالتالي العمل على تجنبها من خلال إجراء التغذية العكسية واتخاذ القرارات المناسبة التي تساعد على تصحيح الأداء الفعلي.

وتعدّ معايير الأداء من قبل مجموعة من المختصين وتوجد لجنة عليا لإعداد المعايير ويجب أن تتصف المعايير بالمرونة والقابلية للتعديل وبما يتلائم مع التغييرات التي قد تحدث في بيئة الأعمال، إلا أن تحليل الأداء لمستخدمي مقاييس المعايير يشوبه بعض الصعوبات الفنية بالإضافة إلى صعوبة إعداد معايير خاصة بالجهات الحكومية باعتبارها منشآت تتعدد فيها الاهداف وتتشابك، بالإضافة الى الغرض من إنشائها وهو تقديم خدمة دون ان ترمي الى تحقيق أرباح.

ثانيا :مصادر المعايير :

تشكل المعايير مطلباً مهماً من مطالب الشروع برقابة الأداء وتنفيذها ومع ذلك فإن على المراقب المكلف بمهام رقابة الأداء أن يتوقع بأن تلك المعايير غير موجودة أو عدم جاهزيتها أو متيسرة بالشكل المطلوب، وإنما على المراقب أن يبذل جهودا مضيئة في سعيه للحصول على تلك المعايير وفحص صلاحيتها وموائمتها لطبيعة النشاط محل المراقبة والحصول على اتفاق عليها مع الإدارة وتعتبر من المصادر المهمة للحصول على تلك المعايير واستنباطها ما يلي:¹

¹ - محمد عبد الجليل شجاع الدين، "دليل رقابة الأداء"، صنعاء ، الجمهورية اليمنية، 1999م ، ص46.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

- أ- القانون الأساسي أو النظام الذي ينظم عمل الجهة الخاضعة للرقابة والقوانين والتشريعات والأنظمة الأخرى ذات العلاقة بعمل تلك الجهة.
- ب- الخطط ودراسات الجدوى والموازنات التقديرية والدراسات والأبحاث العلمية والمهنية الأخرى وأدلة العمل والمرشد التفصيلية والتعليمات والسياسات الخاضعة للرقابة.
- ج- المعايير المستخدمة في تنفيذ مهام الرقابة السابقة.
- د- المعايير التي تصدرها منظمات دولية متخصصة مثل منظمة المعايير العالمية ISO، ومنظمة الصحة العالمية WHO، ومنظمة اليونسكو، والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية، ومنظمة البيئة العالمية وغيرها.
- هـ- المعايير التي تصدرها جهات مهنية أو علمية محلية أو إقليمية مثل الهيئة العامة للمواصفات والمقاييس.
- و- المعايير المستتبهة من الكتب والمصادر العلمية والمجلات المتخصصة حول الممارسات الإدارية والاقتصادية السليمة.
- ز- البيانات والمعايير الصادرة عن جهات تعمل في ذات حقل الاختصاص.
- ح- البيانات الصادرة عن نفس الجهة لفترة أو فترات سابقة.
- ط- استشارة الخبراء الخارجيين خصوصا في المواضيع الفنية المتخصصة.
- ي- نتائج إجراء المقابلات مع المسؤولين في الجهة الخاضعة للرقابة.
- ك- توقعات المستفيدين من الجمهور من المخرجات أو الخدمات التي تقدمها الجهة الخاضعة للرقابة¹.

¹ - محمد عبد الجليل شجاع الدين، مرجع سابق، ص 47 .

الأداء الحكومي في الوطن العربي

ثالثا: أنواع معايير الأداء الحكومي:

نظرا لتعدد وتنوع البرامج والأنشطة في الوحدات الحكومية يتطلب الأمر إيجاد المعايير المناسبة لكل برنامج أو نشاط على حدة وبما يتناسب مع الأهداف التي تسعى كل وحدة حكومية إلى تحقيقها، علما بأنه لا يوجد معيار واحد يمكن الحكم على مستوى أداء الوحدات الحكومية محل الرقابة وتعدد تلك المعايير بتعدد الأنظمة التشغيلية والتنفيذية لتلك الوحدات.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك عدة تصنيفات وتقسيمات لمعايير الأداء الحكومي ومنها على سبيل المثال المعايير الاقتصادية والاجتماعية ومعايير أخرى .

المعايير الاقتصادية والاجتماعية:

يمكن تقسيم تلك المعايير ضمن هذا الإطار إلى نوعين هما :

أ- المعايير الاقتصادية:

ويقصد بها المعايير التي على ضوءها يتم قياس مدى استخدام الوحدات الحكومية للعناصر والموارد المتاحة والمختلفة الاستخدام الأمثل، وقد تكون هذه المعايير كمية كالمعايير الخاصة باستخدام الموارد والآلات والوقت، وقد تكون معايير مالية يتم على ضوءها قياس المصروفات الفعلية التي قامت الوحدة الحكومية بصرفها بالاعتمادات المقررة في الميزانية العامة للدولة.

تجدر الإشارة في هذا الصدد أنه يوجد أيضا تصنيفات أخرى لمعايير الأداء الاقتصادية وبحسب ما أورد أحد الكتاب الذي قام بتقسيمها إلى ثلاث أنواع من المعايير وهي:¹

المعيار النقدي: ويقصد به تقدير قيمة نقدية للبند ومن ثم إجراء مقارنة بين التكاليف الفعلية بالمخططة.

¹ - بهاء الدين فوزي "دور المحاسبة في تقييم الخدمات الحكومية" دراسة تطبيقية على جامعة أسيوط، أطروحة دكتوراه غير منشورة في المحاسبة، كلية التجارة، جامعة أسيوط، 1991، ص 13 .

الأداء الحكومي في الوطن العربي

المعيار الكمي: ويقصد به مقارنة الكمية المخططة بالكمية المستخدمة.

المعيار الزمني: ويستخدم هذا المعيار أساسا في تقييم أداء المشروعات الاستثمارية والتي تمتد فترة تنفيذها لأكثر من سنة، وذلك للوقوف على مدى الالتزام بالبرنامج الزمني في تنفيذ تلك المشروعات.

ب- المعايير الاجتماعية:

وهي التي تعبر عن مدى قيام الأجهزة الحكومية بمسؤولياتها الاجتماعية نحو المجتمع ومدى توفيرها للخدمات العامة التي تؤدي إلى تحقيق الرفاهية والتقدم لأفراد المجتمع ، ومن المعايير الاجتماعية التي يتم القياس على ضوءها معيار الصورة الذهنية للوحدة الحكومية لدى أفراد المجتمع سواء كانوا موظفين أو منتفعين ، فعندما تكون الصورة الذهنية للوحدة الحكومية جيدة فإن خدماتها تلقى استحسانا وتجاوبا ورضا من أفراد المجتمع، وبالرغم من أنه يصعب تحديد أبعاد هذه المعايير إلا أنه يمكن قياسها عن طريق بعض المؤشرات مثل معدل الغياب وترك الخدمة بالنسبة للموظفين أو عن طريق الاستبيان لبعض أفراد المجتمع¹.

رابعا: معايير الأداء الأخرى:

أورد دليل رقابة الأداء المعدّ بواسطة لجنة فنية مختصة بالجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بالجمهورية اليمنية تصنيفا آخر لمعايير الأداء وذلك على النحو التالي:

حسب طبيعة المعيار ويندرج تحت هذا البند عدة معايير وهي كما يلي :

1-معايير تاريخية أو ذاتية:

وهي المعايير المستنبطة من أداء الوحدة أو المنظمة لفترة أو لفترات ماضية أو لسنه أي من الناحيتين الكمية والنوعية ويشترط لاستعمال هذه المعايير انتقاؤها بدقة أولا وعدم حدوث أي متغيرات تؤثر على إمكانية المقارنة لتوسع النشاط أو استخدام أساليب جديدة فيه، كذلك

¹ - بهاء الدين فوزي، مرجع سابق، ص 14 .

الأداء الحكومي في الوطن العربي

يجب استبعاد أثر المتغيرات الخارجية كالتضخم، وعموما فإن استخدام هذه المعايير يفيد في قياس معدلات التطور والنمو أو الاضمحلال في الوحدات الخاضعة للرقابة.

المعايير المخططة أو المحددة مقدما:

وتتمثل هذه المعايير بالأرقام والأهداف الواردة في الخطط والموازنات ودراسات الجدوى الاقتصادية والفنية وأرقام التكاليف المعيارية وهي من المعايير المهمة، إلا أن ما يعاب عليها احتمال عدم الدقة في إعدادها أو عدم تعبيرها بشكل واقعي عن الأهداف المرغوبة، كما أن الخطط والموازنات قد تكون عرضة للتغييرات أثناء السنة.

المعايير الخارجية:

وهي المعايير المستنبطة من أداء المنشآت أو النشاطات أو مراكز المسؤولية ، ويشترط لاستعمال هذه المعايير توافر عنصر التماثل والإنسجام في المدخلات وطريقة الأداء كالتشابه التكنولوجي وحجم النشاط¹.

حسب طبيعة الشيء المقاس:

يمكن تصنيف المعايير تبعا لذلك في عدة مجموعات من أهمها:

1-معايير زمنية: وهي التي تركز على عنصر الزمن كأحد عناصر الأداء، وتقاس

معدلات حدوث الأداء بالساعات أو الأيام أو الأشهر (مثل عدد أيام العمل في السنة

الواحدة، الفترة الزمنية لكل مرحلة من مراحل الخدمة).

2-معايير التكلفة: تركز على عنصر التكلفة سواء كانت تكلفة منتج أو خدمة أو تكلفة

مرحلة أو تكلفة عملية أو تكلفة فترة زمنية..إلخ.

¹- نجاة رشدي "تقييم أداء الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بالجمهورية اليمنيةدراسة ميدانية" رسالة ماجستير ،جامعة ال البيت، الاردن، 2005م، ص 48.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

3- **معايير كمية:** تركز على عنصر الكمية سواء للمدخلات أو المخرجات مثل عدد الوحدات المنتجة أو الحجم أو الوزن أو الطول أو الكثافة... إلخ.

4- **معايير الجودة أو النوعية:** تركز على عنصر النوعية للسلع أو الخدمات المنتجة أو المدخلات، ومعايير التطوير والابتكار.

5- **معايير الإنتاجية:** وترتكز على العلاقة بين المخرجات أو المدخلات الفعلية للنشاط.

معايير البيئة: وهي التي تعبر عن المظاهر المتعلقة بالمحافظة على البيئة وإدامتها وتحسينها.

ج- **حسب إمكانية التحقيق:** وتصنف المعايير تبعا لهذا الأساس إلى ما يلي:

1- **معايير مثالية أو نظرية:** وهي المعايير التي تفترض وجود ظروف مثالية للنشاط واستغلال كامل للوقت وتوفر المدخلات وعدم وجود أي توقفات أو هدر.

2. **معايير واقعية أو عملية:**

وهي معايير التي تأخذ بعين الاعتبار الظروف الفعلية للنشاط والعطل والإجازات والتوقفات الطبيعية المسموح بها ومدى إمكانية تسويق المخرجات¹.

3- **معايير متحفظة أو أسوأ الاحتمالات:**

وهي المعايير التي تأخذ بعين الاعتبار أسوأ الاحتمالات فيما يخص النشاطات، كالإضرابات وعدم توفر المواد الأولية واحتمال تعطل الآلات.

د- **حسب علاقتها بالنشاط:**

وتصنف المعايير تبعا لهذا الأساس إلى:

¹ - نجاة رشدي ، مرجع سابق ، ص 49 .

الأداء الحكومي في الوطن العربي

1- **معايير عامة:** وهي المعايير التي تشتق من الممارسات الإدارية السليمة ولا تتعلق بالمشروع أو البرنامج قيد التقييم بحد ذاته.

2- **معايير خاصة:** وهي المعايير التي تشتق من أهداف المشروع أو المنظمة بحد ذاتها.

المطلب الثاني: مؤشرات الأداء الحكومي:

إن مؤشرات تقييم الأداء وتسمى أيضا معالم الأداء هي تلك التي تربط بين الأداء الفعلي والمعايير لتحديد الانحرافات عن المعايير الموضوعة سلفا، وهي تمثل نتائج لرقابة الأداء التي يقوم بها الجهاز الرقابي، ومن ناحية أخرى فإنها تؤشر عن مدى تحقيق عناصر الأداء إيجاباً أو سلباً في الجهات والمؤسسات الحكومية الخاضعة لعملية الرقابة والتقييم.

وتعتبر مسألة توافر مؤشرات للأداء وتطويرها بصفة منتظمة أحد المتطلبات الأساسية لتطوير النظام المحاسبي الحكومي وتحقيقاً لأغراض الرقابة وتقييم الأداء، وبهذا الخصوص تشير إحدى الدراسات إلى أهمية توفير مجموعة من المؤشرات التي يمكن استخدامها كأحد دعائم إطار رقابة تقييم أداء الوحدات الحكومية بحيث قسمت تلك الدراسة تلك المؤشرات إلى قسمين وهما مؤشرات تتعلق بقياس الفعالية في ومؤشرات تتعلق بقياس الكفاءة والاقتصادية¹

أولاً: مؤشرات الفعالية:

تهتم مؤشرات قياس الفعالية بقياس مدى إنجاز الأهداف للوحدة الحكومية، ولذلك فإن مؤشرات قياس الفعالية ترتبط بمدى النجاح الذي حققه برنامج أو نشاط معين في الوصول إلى الأهداف المحددة سلفا، هذا وتعتبر من المؤشرات المستخدمة لقياس الفعالية كل من مؤشرات قياس فعالية الأداء الحكومي ومؤشرات قياس فعالية الخطة .

ثانياً: مؤشرات قياس فعالية الأداء:

يقصد بمؤشرات قياس فعالية الأداء الحكومي ما يلي:

¹ - حمود الشبامي "استخدام بيانات المحاسبة الحكومية في تقييم الأداء مع دراسة تطبيقية على قطاع التعليم في الجمهورية العربية اليمنية" رسالة ماجستير ، جامعة صنعاء، كلية التجارة ، 1987، ص87.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

-مقارنة الأداء الفعلي مع الأداء المخطط: ويتم ذلك عن طريق قياس الأداء الفعلي ومقارنته مع الأداء المخطط بحيث يمكن تحديد درجة فعالية الوحدة الحكومية والبرنامج والنشاط محل القياس.

-المؤشرات الإحصائية: وقد تستخدم هذه المؤشرات للتدليل على فعالية الأداء على أساس أن تحقيق أو التوصل إلى قيمة هذه المؤشر يمكن ان تعتبر دليلا على تحقيق درجة معينة من الفعالية.

-الربط بين أهداف البرنامج وآثاره على المستفيدين (مؤشرات النتيجة النهائية) حيث يمكن قياس الفعالية عن طريق هذا المؤشر بتحديد العلاقة بين أهداف البرنامج وآثاره على المستفيدين بنسبة مئوية.

-مؤشر الوحدة الشائعة أو المتجانسة بحيث يتطلب هذا المؤشر إلى ترجمة أثر أو آثار كل برنامج في صورة وحدات متجانسة قابلة للقياس¹.

ثالثا: مؤشرات قياس الخطة:

تقوم الدولة بوضع خطط تنموية اقتصادية واجتماعية منبثقة من الأهداف والسياسات العامة، وتعمل على أن تكون البرامج والسياسات التي تكفل بتنفيذ تلك الاهداف سليمة وتحتاج الى ادوات للرقابة تعمل على تقييم تلك الأهداف حتى تتأكد من أن الأنشطة والبرامج التي وضعتها الحكومة تعمل على تحقيق تلك الأهداف.

ويقصد بالخطة أنها "قائمة بالمشاريع الاستثمارية التي تعدها الوحدات الحكومية سنويا وتكون بمثابة الإطار العام للبرنامج الاستثماري يتم على ضوءها تقييم أداء الوحدات الحكومية في تنفيذ الخطط والبرامج المسطرة، وتسهل في الوقت ذاته من عملية الرقابة الإدارية وتقييم الأداء، وكذا التحقق من الالتزام بالخطط والسياسات الإدارية المرسومة والوقوف على جوانب القصور وتلافي ذلك مستقبلا".

¹ - حمود الشبامي، مرجع سابق، ص 88.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

تجدر الإشارة أنه وفي ظل ظروف البيئة الاقتصادية الحالية والأكثر تقلبا ومنافسة تولي الإدارات الحكومية اهتماما كبيرا لتقييم الكفاءة والفعالية والاقتصادية لمشروعاتها وخططها الإستثمارية، وبالتالي فإن الانحرافات التي يتم اكتشافها عن طريق الرقابة تتطلب إعادة التخطيط إذا كان ذلك الانحراف ناتجا عن أخطاء في وظيفة التخطيط .

بقيت الإشارة الى أن عملية إعداد مؤشرات قياس فعالية الخطة تعتمد على نوع المخرجات التي تعتمد عليها الوحدة الحكومية وطبيعة البيانات التي يتم تجميعها والتي تعتمد بدورها على طبيعة الأثر المراد قياسه وتقييمه¹.

رابعا: مؤشرات قياس الكفاءة والاقتصادية:

إن كان هناك نوع من الكتاب من دمج بين عنصري الكفاءة والاقتصادية بكونهما يبحثان في الطريقة التي تستغل بها الموارد المتاحة للحصول على أفضل المخرجات، فإن مؤشرات الأداء التي تقيس تلك العناصر تهدف الى تقييم عملية استخدام الموارد وتحديد العلاقة بين المدخلات والمخرجات من خلال مؤشرات تستخدم لقياس الكفاءة ومؤشرات لقياس الاقتصادية في الحصول على تلك الموارد .

1- مؤشرات قياس الكفاءة:

تهدف هذه المؤشرات إلى تقييم عملية استخدام الموارد وتشكيلها وتحويلها إلى مخرجات، وتعتمد هذه المؤشرات على تحديد العلاقة بين الموارد المستخدمة والمدخلات والوحدات المنتجة المخرجات بغرض تحديد درجة الكفاءة في إدارة واستخدام الموارد، ومن أهم مؤشرات قياس الكفاءة التي يمكن استخدامها في الوحدات الحكومية ما يلي:

مؤشرات الإنتاجية: وتعكس العلاقة بين المخرجات والمدخلات من الموارد التي استخدمت في إنتاج هذه المخرجات.

¹ - داوود عبد الغني، طارق النجار " دور تدقيق الأداء في رفع كفاءة وفعالية الخدمات العامة"، بحث مقدم إلى إدارة التدريب والبحوث والمنظمات الدولية بديوان المحاسبة بدولة الكويت، مارس 2001، ص 17 .

الأداء الحكومي في الوطن العربي

قياس الطاقة المستغلة: ويتم القياس في هذه الحالة لوحدات حجم العمل المتاح وليس لنتائج الأداء المحققة، وتتمثل الوحدات التي يتم قياسها وفقا لهذا الأسلوب في جرد الخدمات الحكومية وعلى سبيل المثال في عدد الفصول في المدرسة، أو عدد الأسرة في المستشفى....¹

قياس تكلفة النشاط:

حيث تعتبر تكلفة النشاط بالكامل هي محل الاهتمام في تقييم الأداء، ويتلاءم هذا المؤشر مع الأنشطة التي يصعب التعبير عن مخرجاتها كمياً.

مؤشرات الوقت الفعلي لأداء الوحدة إلى معيار العمل:

ويتطلب هذا المؤشر تحديد الوقت المعياري اللازم لإنتاج عدد من الوحدات في نشاط أو برنامج معين، كما يتم تحديد الوقت الفعلي المستنفذ في إنتاج هذه الوحدات عن طريق مقارنة متوسط الوقت الفعلي للوحدة بالوقت المعياري ويمكن تحديد درجة الكفاءة.

2- مؤشرات قياس الاقتصادية: وتهدف هذه المؤشرات إلى تقييم عملية الحصول على الموارد المختلفة للوحدة الحكومية من حيث السعر والكمية والجودة، بحيث يتمكن من خلال هذه المقاييس التأكد من أن الموارد المتاحة لإنتاج الأنشطة أو تأدية الوظائف لم تتعرض للضياع.

ومن المقاييس المهمة التي تستخدم في قياس درجة الاقتصاد في الحصول على الموارد الخاصة بالوحدات الحكومية كالموازنات التقديرية للأنشطة والبرامج التي تعتبر من المؤشرات الرئيسية إذا ما تم إعدادها وفق أسس علمية وخبرة مهنية عالية، ومن المؤشرات الأخرى

¹ - داوود عبد الغني، طارق النجار، مرجع سابق ، 18

الأداء الحكومي في الوطن العربي

لقياس الاقتصادية تكلفة الموارد المماثلة التي يتم الحصول عليها بواسطة الوحدات الحكومية الأخرى¹.

المبحث الرابع : معوقات الأداء في القطاع الحكومي و أوجه تحسينه :

هناك شعور عام في البلدان المتقدمة و النامية على حد سواء بأن الحكومات تؤدي أعمالا كثيرة و متشعبة، و لكن بمستوى قليل من الكفاءة و بتكلفة باهضة ، و هذا ما أثار الكثير من التساؤلات حول إنتاجية و أداء الأجهزة الحكومية .

إن مشكلة انخفاض مستوى الإنتاجية و ضعف الأداء في القطاع الحكومي ، تظهر على مستوى الفرد ، و على مستوى الوحدة الإدارية و على مستوى الجهاز .

و الأسباب التي أدت إلى مثل هذا الوضع كثيرة و متشابكة ، و من الصعب خلو تأثير بعضها على بعض، و لكن هذا لا يمنع من البحث عن الأسباب ، ثم تحديد الوسائل المطلوبة لرفع الإنتاجية و تطوير الأداء ، و ليس غريبا أن تهتم الدولة و المواطنون و الصحافة و رجال الفكر و الجامعات و معاهد التنمية بالبحث عن أداء أفضل في القطاع الحكومي .

المطلب الاول :معوقات الأداء في القطاع الحكومي :

1- تشعب أعمال الحكومة :

إن وضع البلدان العربية يختلف عن معظم دول العالم ، حيث تعتمد معظمها في حياتها الاقتصادية على دخلها من البترول و هي ثروة مملوكة للدولة ، هذه الثروة ساعدت الحكومات العربية في تنفيذ خططها التنموية الاقتصادية و الإجتماعية ، و كما هو الحال في أغلب الدول النامية قامت الحكومات العربية ببناء العديد من المشاريع ذات الطابع

¹ - حمدي مصطفى المعاز " أنظمة الرقابة الحديثة في منشآت الأعمال " دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى، القاهرة، 1987 ، ص28 .

الأداء الحكومي في الوطن العربي

التجاري مثل مشاريع الكهرباء و الإتصالات و النقل و الصناعات التحويلية و غيرها ، نظراً لوجود عديد المبررات الإقتصادية.

و تختلف سيطرة الدولة على تلك المشاريع باختلاف أشكالها القانونية ، غير أن هناك تشابها كبيرا في الممارسات الإدارية التي تتبعها تلك المشروعات و كذلك في تأثيرها المالي على ميزانية الدولة ، و هناك تسليم متزايد بأن بعض تلك المشروعات يمكن أن تُدار بأسلوب تجاري ناجح دون إقبال كاهل المالية العامة .¹

2- معوقات إدارية و تنظيمية :

أ- معوقات إدارية :

إن الأجهزة الحكومية بمعظم الدول النامية تواجه العديد من معوقات الإنتاجية و إدارة الأداء ، و رغم أن بعض الدول العربية تتمتع بإمكانيات الدول المتقدمة من حيث الدخل المالي إلا أنها بحاجة ماسة إلى تنمية إدارية ، و يُعبر عن ذلك "بالجهود التي تُبذل لتطوير الجهاز الإداري من خلال وضع الهياكل التنظيمية الملائمة ، و تبسيط العمل و إجراءاته ، و تطوير القوى العاملة ، و تحسين بيئة العمل ، و ذلك لتحقيق خطة التنمية الإقتصادية بكفاءة عالية و بأقل التكاليف " .

في دراسة ميدانية قام بها بدر البديوي و عدنان حمزة للتعرف على العوامل الأساسية التي لها تأثير مباشر على مستوى الإنتاجية في اقطاع الحكومي تم التوصل إلى هذه العناصر : " عنصر الزمن ، الإتصال الإداري ، التنظيم ، التدريب و التطوير ، التقنية ، الإشراف الإداري ، الرضا الوظيفي " .

و في دراسة ميدانية قام بها حسن حجرة توصل إلى أن هناك أكثر من عقبة تقف أمام الكفاءة للمديرين و المشرفين في الإدارات العليا و الوسطى و الإشرافية في عدد من الأجهزة الحكومية ، من أهمها : " صعوبة الإجراءات المالية ، مركزية الإدارة ، عدم الإهتمام بالتدريب ، عدم وضع الرجل المناسب في المكان المناسب ، عدم توافر المناخ المناسب " .

¹ - عبدالرحمن بن عبدالله الشقاوي، مرجع سابق، ص43.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

و هكذا يبدو واضحا أن مشكلة انخفاض الإنتاجية في القطاع الحكومي تظهر في صور مختلفة ، على مستوى الجهاز ، و على مستوى الوحدة ، و على مستوى الفرد ، و الأسباب التي تؤدي إلى مثل هذا الانخفاض كثيرة و متشابكة ، منها ما تعلق بمفاهيم و سلوكيات العاملين في المنظمات العامة و اختلاف موهبهم و أساليبهم في الإدارة و القيادة .

لذلك فإن تحسين مستوى الإنتاجية في القطاع الحكومي بات مقرونا في تلك المنظمات من خلال تشجيع الأساليب الإدارية التي تؤدي إلى زيادة الإنتاجية و إزالة العقبات التي تقود إلى انخفاضها.

ب - معوقات تنظيمية :

إن من أهم أسباب تحسين الإنتاجية و الأداء في المنظمات ، بشكل عام ، وجود التنظيم الذي يحدد العلاقات والإرتباطات بين جميع العاملين في المنظمة ، و يحدد العلاقة بين المنظمة و المنظمات المنظمات الأخرى و يساعد على تجنب الإزدواجية و وضوح السلطات و تفويض الصلاحيات و تقليل المستويات الإدارية الهرمية و تسيير الإجراءات بما يؤدي إلى تحسين الإنتاجية و الأداء بشكل عام .

هذا و تواجه المنظمة العديد من التغيرات والمستجدات في بيئة عملها كما تتعرض للعديد من الضغوط التي تفرض عليها إحداث التغيير والتطوير التنظيمي، ويمكن تقسيم أسباب التغيير والتطوير التنظيمي إلى مسببات خارجية وأخرى داخلية:¹

الدوافع الخارجية:

تواجه أية منظمة عديد من الظروف البيئية - التي تستلزم الإستجابة لها بالتغيير والتطوير هذا وعادة يستهدف التغيي رأو التطوير

¹-أوسريرمنور، سعيد منصور فؤاد، "التطوير التنظيمي وإدارة التغيير في المنظمات الحكومية : المتطلبات والمعوقات"، المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، جامعة ورقلة، كلية الحقوق والعلوم الإقتصادية قسم علوم التسيير، الجزائر، 08-09 مارس 2005، ص 271.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

التنظيمي الناشئ عن الدوافع الخارجية مجرد تحقيق التوافق بين المنظمة وبين بيئتها أو السيطرة على تلك البيئة أجزء منها لصالح المنظمة. ومن أهم التغيرات التي قد تحدث في البيئة الخارجية وتؤثر على المنظمة:

-التغيير في ظروف السوق أو العمل المستهدف.

-التغيير في التكنولوجيا المستخدمة.

- التغيير في البيئة السياسية والتشريعية.

الدوافع الداخلية:

تظهر الحاجة للتغيير أو للتطوير التنظيمي عند حدوث مستجدات جديدة في بيئة العمل الداخلية وإمكانيات المنظمة وأهدافها، أو عند ما تواجه مشكلات ذاتية داخل المنظمة مما ينتج عنه عدم ملائمة التنظيم الحالي للتعامل مع التغيرات الحادثة في البيئة أو عدم التوافق بين عناصر التنظيم مما يتطلب ضرورة إحداث تغيير وتطوير تنظيمي في المنظمة.¹

و في دراسة قام بها محمد محيسن عن الإنتاجية في القطاع الحكومي توصل إلى ان المعوقات التي تتعلق بالتنظيم الإداري تتلخص في ضعف ممارسة وظيفة التخطيط بسبب إنشغال القابات الإدارية بأعمال تنفيذية ، و ضعف التنسيق بين الوحدات و الإدارات على مستوى الجهاز الواحد و بين الأجهزة المختلفة على مستوى الدولة ، و الروتين الذي يحكم أعمال الحكومة و تعقيد الإجراءات الذي تعمل به الأجهزة الحكومية .

3- ضعف و كفاءة النفقات العامة :

لكي تحقق الدولة أهداف المجتمع و إشباع حاجاته العامة تلجأ الدولة للإنفاق العام و الذي يعتبر الأداة المالية الرئيسية للدولة، فأول عمل تقوم به الدولة هو تحديد نفقاتها العامة، و بذلك تقوم بتحديد مجموع إيراداتها، فالإنفاق العام يعكس فعالية الحكومة و مدى تأثيرها على النشاط الإقتصادي .

¹-أوسريمنور، سعيد منصور فؤاد، مرجع سابق، ص 272.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

و للنفقات العامة عدة تعاريف نذكر منها :

- هي مبالغ مالية تخرج من خزانة الدولة سدادا لحاجات عامة.
- هي تلك المبالغ المالية التي تقوم بصرفها السلطة العمومية أو أنها مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة.¹

كما يلعب الإنفاق العام دوراً حاسماً في التنمية ، فمن خلاله يتم توفير البنية الأساسية اللازمة للتنمية و تهيئة الخدمات الإجتماعية الضرورية للوفاء بالإحتياجات الأساسية للسكان ، و التي تؤثر في مسار النمو الإقتصادي و في توزيع منافعه على السواء ، غير أن تدني الإيرادات العامة للدولة و التي فرضها واقع تضخم ميزانية الأجهزة الحكومية وقلّة الشفافية و زيادة عجز الميزانية أدى إلى ضعف تحقيق أهداف الإنفاق العام في كثير من الدول النامية ، الأمر الذي يستدعي ترشيد الإنفاق العام و تحسين توزيعه بين أوجه النشاطات المختلفة .

وحتى يصبح من المستطاع زيادة كفاءة وفاعلية النفقات العامة فلا بد من الإجابة على التساؤلات التالية: ما أفضل الطرق التي ينبغي أن تتبعها الحكومة في إنفاق مواردها؟ ماالإصلاحات المؤسسية التي تؤدي إلى توزيع أفضل للإنفاق العام؟ هذه التساؤلات من الأمور الحاسمة في تحديد الآثارالنهائية للإنفاق العام ومن ثم تحسين أداء وكفاءة إنتاجية القطاع الحكومي.

4- تقادم الأنظمة و اللوائح :

إن وجود الأنظمة واللوائح من الأشياءالضرورية لسيرالعمل في أي منظمة من المنظمات ، ولولم يكن ذلك لأصبح هناك نوع من الفوضى في الأداء وانخفاض في مستوى الإنتاجية، لذلك لابد من مراجعة الأنظمة واللوائح بين الحين والآخر و دراسة القديم منها،والذي قد لايتلاءم كلياً أوجزئياً مع متطلبات العصر ، ومحاولة إحلال أنظمة ولوائح أكثر قابلية للعمل مكانه الكيلا تقف حجرعثرة في طريق تحسين إنتاجية وأداءالقطاع الحكومي² .

¹- بن نوار بومدين، "النفقات العامة على التعليم : دراسة حالة قطاع التربية الوطنية بالجزائر"،مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير ، جامعة أبو بكر بلقايد كلية العلوم الإقتصادية، تلمسان الجزائر، 2010-2011، ص 10 .
²-عبدالرحمن بن عبدالله الشقاوي،مرجع سابق، ص 47.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

المطلب الثاني : أوجه تحسين الأداء في القطاع الحكومي:

هناك العديد من أوجه أو مسارات تحسين الأداء والإنتاجية في القطاع الحكومي، وسوف نستعرض أبرزها ونتحدث عنها فيما يلي من هذه الجزئية:

1- دور كفاءة وفعالية الأداء :

أ- دور كفاءة الإنتاج :

يعد موضوع الكفاءة الإنتاجية من الأمور الهامة التي استرعت اهتمام دول العالم عامةً على اعتبار أنها مؤشراً للربحية وكفاءة الأداء في منظمات الأعمال. ولقد استحوذ هذا الموضوع على اهتمام كبير من قبل الباحثين في الدول المتقدمة صناعياً وأمن قبل مديري المنظمات فيها أيضاً وعلى الأخص في ظل التكنولوجيا الحديثة واعتمادها على العمالة الماهرة واستبعادها للعمالة اليدوية ويعود السبب في ذلك إلى أن المعيار الأساسي في تقييم المنظمات ومديريها اليوم يتم بواسطة الإنتاجية التي هي تعبر عن الربحية فالإنتاجية المرتفعة عامل رئيسي في تقرير مستوى عال من الربحية.

ومما يزيد من أهمية الموضوع الإنتاجية هو علاقتها المباشرة والوطيدة مع المستوى المعيشي للفرد والمجتمع عامة فالإنتاجية المرتفعة تعود بالنفع على المنظمة والعاملين فيها وعلى المجتمع وأبنائه ككل.

كفاءة الأداء تلعب دوراً محورياً في دعم كمية الإنتاجية في المنظمات العامة والخاصة .

وبمفهومها الاقتصادي الضيق تعني كفاءة الأداء " نسبة كمية المنتج إلى عناصر إنتاجية".

وهناك خلط في أدبيات الإدارة في بيئة الأعمال العربية بين كفاءة الأداء وفاعلية الأداء حيث يتم استخدامهما كبديلين يؤديان لنفس المعنى والغرض وهما ليسا كذلك.

مبدأ كفاءة الأداء ينصب على زيادة المخرجات عن المدخلات في العملية الإنتاجية، وهذا الفرق يمثل الربحية وسبب البقاء في السوق في المنظمات الخاصة، ويمثل مدى القدرة على توزيع المنتجات من السلع والخدمات على المستهلكين في المنظمات العامة. وكان مبدأ كفاءة الأداء هو المعيار المسيطر لقياس الإنتاجية والحكم على مدى نجاح المنظمة في ظل الإدارة العلمية التي قادها فريدريك تايلور (1856-1915) في الولايات المتحدة الأمريكية .

الأداء الحكومي في الوطن العربي

ولقد وجهت انتقادات حادة للطرق والأساليب والإجراءات التي صاحبت تطبيق مبدأ كفاءة الأداء في الإدارة العلمية، بسبب تركيزها على وفرة الإنتاج المادي وإهمالها الجانب الإنساني في العملية الإنتاجية . وقد صور هذا الجانب محمد الغيث بقوله " :تعرف فلسفة قدرة أو كفاءة الأداء بمفهومها الضيق بأنه انسبة كمية المنتج إلى عناصر إنتاجه . أما مفهومها الأوسع - والذي نقصده - فهو تعبير عن مجمل النظريات والسياسات والتطبيقات العملية في المنظمات العامة التي تؤدي إلى إنتاج السلع والخدمات بوفرة وبطرق وأساليب جامدة أو ميكانيكية تركز على النتائج النهائية وتهمل فاعلية الوسائل المستخدمة في الوصول إلى تلك النتائج، كما أنها لا تقيم وزناً كافياً لتأثير الوسائل والنتائج (إيجاباً أو سلباً) سواء في ذلك العاملون في المنظمات المنتجة والمستفيدون من إنتاجها.

ب- دور فاعلية الأداء:

نتج عن تركيز مبدأ كفاءة الأداء على الكم الإنتاجي وإهمال كيفية الوصول إليه وما ترتب على ذلك من شكوى العاملين من الاستخدام الجائر لجهودهم - أن بدأ التفكير في إيجاد مبدأ أشمل يؤدي دور كفاءة الأداء ويتجنب عيوب الإجراءات التي صاحبت وأدت إلى انتقاده . هذا التوجه قاد إلى ظهور مبدأ " فاعلية الأداء " في الفكر الإداري . ويركز مفهوم فاعلية الأداء على ضمان استمرارية غزارة الإنتاج إلى جانب رضا العاملين والمستفيدين من خدمات المنظمات العامة والخاصة في ظل مبدأ المصلحة العامة للمنتجين والمستفيدين¹.

إن الفرق الجوهرية الذي يميز مبدأ فاعلية الأداء عن مبدأ كفاءة الأداء هو تركيز الأول على التأثير " الموجب الذي تتركها لإنتاجية التي يتم الوصول إليها بنفوس ومشاعر المكونات المتعددة الداخلية والخارجية للمنظمة، وهو الم ينتبه إليه الثاني . وفي هذا التوجه الجديد الذي صاحب فاعلية الأداء انتقال من مفهوم الإدارة المادية إلى مفهوم الإدارة العضوية أو الإنسانية .

ويوضح هذا الجانب محمد الغيث بقوله " :أما فلسفة فاعلية الأداء بالمقابل فإنها مبنية على ما يسمى بالإدارة العضوية أي تلك التي تركز على أصالة الغايات أو الأهداف، فتهتم حين العملية الإنتاجية أو العملية الإدارية باحتياجات وآمال وأحاسيس وقيم وتقاليد الإنسان داخل المنظمة الإدارية وخارجها.

¹-عبدالرحمن بن عبدالله الشقاوي، مرجع سابق ص48.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

وينصب مفهوم فاعلية المنظمة على نظرية المنظمة ونظرية قياس فاعلية هذه النظرية من حيث إنتاجا لسلع والخدمات بالكم والكيف والإجراءات التي تلائم احتياجات وقيم وتقاليد مكونات المنظمة المتعددة الداخلية والخارجية، وتترك أثرًا موجبًا لدى تلك المكونات بحدود المصادر والإمكانات المتاحة لمنظمتهم، وطبقًا لمصلحتهم العامة والمشاركة¹

2- دور الرقابة المالية وتقييم الأداء المالي:

إن الهدف الرئيسي من الرقابة بشكل عام هو الكشف عن الانحرافات بغرض تصحيحها . وتعتمد هذه المهمة اعتمادًا كبيرًا على كيفية قياس الأداء والتي بدورها تحدد نوع الرقابة . ومن أهم مجالات الرقابة، الرقابة المالية، ورقابة أداء البرامج والمشروعات العامة، حيث إنها تلعب دورًا حاسمًا فيضبط الإيرادات والنفقات العامة، مما ينعكس بشكل كبير على تحسين أداء وإنتاجية القطاع الحكومي، غير أن قصور الرقابة وتقييم الأداء يعودان إلى ضعف تحقيق الأهداف العامة للدولة، وإلى نقص وضوح هذه الأهداف. والرقابة المالية تشمل جميع الأنشطة المتعلقة بتدفق الأموال سواء كانت عناصر إيرادات أو مصروفات .

والرقابة المالية في الأجهزة العامة تركز على : " التأكد من سلامة الإجراءات والتصرفات في أمور الإيراد والصرف وقيود التسوية، وتنفيذ المشروعات، وإقفال الحسابات، وإعداد الحسابات الختامية، وفي أعمال المناقصات والمزيدات وإبرام العقود، والإدخال والإخراج في المستودعات، والتصرف في أموال الدولة وموجوداتها الثابتة والمنقولة، وجميعها تؤكد على سلامة وضبط الإجراءات وأنها تتم وفقاً للأنظمة والتعليمات النافذة ."¹

3- دور الرقابة الإدارية :

اهتم علماء الإدارة والإداريون المحدثون بموضوع الكفاءة والفاعلية الإدارية ودورها في تحقيق أهداف المنظمات الإدارية . والرقابة الإدارية من أهم ركائز الإدارة وإحدى وظائفها المهمة والأساسية، وهي المؤشر الحقيقي لنجاح أي عمل إداري، حيث تسعى إلى توحيد الإمكانيات المادية والبشرية وتوجيه جهودها لتحقيق الأهداف المخطط لها . والرقابة الإدارية

¹-عبدالرحمن تيشوري، "تحسين الاداء في القطاع العام"، الحوار المتمدن، العدد: 3143، 2014/08/03.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

تشمل جميع أنواع الرقابة التي تمارسها المنظمات للتأكد من تحقيق الأهداف بأكبر قدر من الكفاءة وفي الوقت المناسب وكشف أي خطأ أو تقصير أو انحراف. ويشير إبراهيم المنيف إلى أن " الرقابة تعني الضبط في أوسع معانيها، وفي المفهوم الإداري يقصد بها التأكد من مدى تحقيق النشاط الإداري للأهداف المقررة، أي التحقق من أن ما يتم إنجازه هو مطابق لما تقرره الخطة الموضوعة"

ويقسم الباحثون الرقابة الإدارية إلى رقابة داخلية تمارسها كل وزارة أو مصلحة أو مؤسسة على أوجه النشاط الذي تؤديه من خلال مستويات التنظيم المختلفة، ورقابة خارجية تمارسها أجهزة مستقلة.

إن الرقابة الإدارية كبقية عناصر العملية الإدارية تهدف إلى زيادة الكفاءة والفاعلية الإدارية، ولكن المهم هو وضع معدلات ومعايير محددة للأداء تستطيع الإدارة في ضوءها قياس الأداء الفعلي لمعرفة مدى اتفائه مع الخطة الموضوعة، وتحديد الانحرافات والأخطاء المصاحبة للتنفيذ في مراحلها الأولى، واقتراح الخطوات والإجراءات التصحيحية التي تكفل إعادة العمل إلى مساره الصحيح، وهذا بالطبع هو جوهر العملية الرقابية الإدارية.¹

4- دور الدولة في النشاط الإقتصادي:

إن التوجهات الجديدة في الاقتصاد والمال والتجارة والعلاقات الدولية والتي عرفت باسم " العولمة "، تؤكد على تحرير الأسواق وتقليص تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، بحيث يقتصر دور الدولة على دعم تحسين أداء القطاع الحكومي والخاص وزيادة كفاءتهما وفاعليتهما من خلال:

- 1- قصر تدخل الحكومة على تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية بما لا يتعارض مع القواعد الأساسية لنظام الاقتصاد الحر، وآليات السوق.
- 2- التنسيق بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية لتحسين الأداء الاقتصادي.
- 3- توزيع الموارد الاقتصادية لزيادة الاستثمار الحكومي في البنية التحتية الاقتصادية والاجتماعية (الأمن والتعليم الأساسي والصحة والرعاية الاجتماعية).
- 4- توفير السلع والخدمات التي لا يمكن إنتاجها بواسطة القطاع الخاص أوفي الحالات الاستثنائية.

¹-عبدالرحمن بن عبدالله الشقاوي، مرجع سابق، ص50.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

- 5- تعزيز مشاركة القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي.
- 6- استخدام السياسات المالية والنقدية لتوجيه قوى السوق وليس للتحكم فيها.
- 7- المرونة في استخدام أدوات السياسة المالية والسياسة النقدية بما يخدم الاقتصاد القومي بشكل عام.
- 8- تحديث الأنظمة والقوانين والتأكد من تطبيقها وتفعيلها بما يخدم الأهداف القومية.
- 9- تأسيس وتنظيم مؤسسات السوق المالية و وضع المعايير و الأنظمة الخاصة بها ومراقبتها.
- 10- استقطاب رؤوس الأموال وتوفير المناخ المناسب للاستثمار.
- 11- ضمان الشفافية ونشر المعلومات ذات المصدقية عن الشؤون الاقتصادية بشكل عام، والسوق المالية بشكل خاص¹.

-عبدالرحمن بن عبدالله الشقاوي، مرجع سابق ص51.

الفصل الثاني : قياس الأداء المؤسسي في الأجهزة الحكومية ودوره في تطوير الأداء الحكومي في الوطن العربي :

المبحث الأول : قياس الأداء المؤسسي كمدخل للتنمية و التطوير في الوطن العربي

المبحث الثاني : إشكالية تحسين الأداء المؤسسي في الأجهزة الحكومية في الوطن العربي

المبحث الثالث : أهم متطلبات تطبيق الأداء المؤسسي

الأداء الحكومي في الوطن العربي

المبحث الأول: قياس الأداء المؤسسي كمدخل للتنمية و التطوير في الوطن العربي :

المطلب الأول : مفهوم و فلسفات قياس الأداء المؤسسي في الأجهزة الحكومية

أولاً : مفهوم الأداء المؤسسي في الأجهزة الحكومية :

لأن مفهوم الأداء المؤسسي لا يزال غامضاً بالرغم من الكتابات القليلة التي كتبت فيه فمن الطبيعي أن يختلف الناس في فهمه و تحليل أبعاده باختلاف رؤاهم من جهة و بمدى إطلاعهم على خفاياه و دقائقه من جهة أخرى خصوصاً إذا عرفنا أن ظاهرة الأداء المؤسسي متعددة الجوانب تتحرك خيوطها في مجالات عديدة.

والأداء المؤسسي هو المنظومة المتكاملة لنتاج أعمال المؤسسة في ضوء تفاعلها مع عناصر بيئتها الداخلية و الخارجية، و الأداء المؤسسي بهذا المفهوم يشتمل على أبعاد ثلاثة:¹

- أداء الأفراد في إطار و حداتهم التنظيمية المتخصصة .
- أداء الوحدات التنظيمية في إطار السياسات العامة للمؤسسة .
- أداء المؤسسة في إطار البيئة الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية .

و برغم اشتغال مفهوم الأداء المؤسسي على هذه الأبعاد الثلاثة ، إلا أنه يختلف عن كل بعد منها لو أخذ منفرداً، فالأداء المؤسسي يختلف عن الأداء الفردي، و يختلف عن أداء الوحدات التنظيمية، لأنه في الحقيقة محصلة لكليهما ، بالإضافة إلى تأثيرات البيئة الاجتماعية والاقتصادية و الثقافية عليهما.²

و يمكن النظر لقياس الأداء باعتباره عملاً من أعمال الرقابة يمارسه المدير المباشر للوقوف على حسن سير العمل في إدارته للتأكد من أن جميع جهود مرؤوسيه تبذل من أجل تحقيق

¹ إياد علي الدجني، دور التخطيط الاستراتيجي في جودة الأداء المؤسسي: دراسة وصفية تحليلية في الجامعات النظامية الفلسطينية، بحث مقدم لنيل درجة الدكتوراه في التربية ومناهج وطرائق التدريس، جامعة دمشق، كلية التربية ، 2010، 2011، ص 143.

² عبد العزيز جميل مخيمر وآخرون، قياس الأداء المؤسسي للأجهزة الحكومية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2000، ص 09.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

أهداف إدارته، مع اهتمامه المستمر بتوفير التناسق بين أعمال هؤلاء المرؤوسين و اتفاقها مع الاتجاهات العامة للمنظمة و أهدافها الإستراتيجية .

و الإدارة أداة في أية منظمة و يمكن قياس أداء كل إدارة متخصصة في المنظمة بمجموعة من المعايير سواء كان هذا الأداء تخطيطاً أم تنظيمياً أم توجيهياً أم رقابة، في نسيج خلفي من التنسيق سواء بين الإدارات بعضها وبعض، أو من بين عناصر العمل الإداري في كل إدارة متخصصة . ففي أغلب الأحوال تستخدم الإدارة مقاييس فعالية لقياس الأداء فيها، لمعرفة مدى قرب المنظمة أو ابتعادها عن الفعالية، ولهذا تهتم بتجميع البيانات و المعلومات عن بنود هذه المقاييس وصولاً إلى ¹:

- مقاييس الفعالية الاقتصادية .
- مقاييس الفعالية السياسية الداخلية .
- مقاييس الفعالية السياسية الخارجية .
- مقاييس الفعالية الرقابية .
- مقاييس الفعالية البيئية .

و هكذا يتضح أن هناك عوامل خارجية كثيرة تخرج عن نطاق إدارة المؤسسة تتعكس بالضرورة على أدائها ، و بالتالي يكون من الجور الحكم على هذا الأداء برغم تأثير هذه العوامل ، أو في غياب تأثيرها عليه .

و الأداء المؤسسي بحكم مفهومه الذي أشرنا إليه سابقاً، يجنب القائمين على قياسه الوقوع في خطأ السلوكيات تجزئية التصرف، إذا هم اعتمدوا على الإلمام بجزئية في القياس، دون الاعتبار لبقية الجزئيات المكونة له، ذلك السلوك الذي يكون في كل الأحوال قاصراً، و إن كان سلوكاً متقشياً في معظم أقطارنا العربية، و السلوكيات تجزئية التصرف تحول أصحابها إلى متعصبين لاتجاه واحد، تتسع دوائر أفكارهم - الضيقة أصلاً - لمنافعهم الخاصة على حساب المصلحة العامة، فضلاعن توقف حدود نشاطهم عند اكتشاف أخطاء الآخرين و نشرها و تضخيمها ن دون محاولة اكتشاف نقاط التكامل و الاستفادة منها و تتميتها ، فتكون النتيجة جمود الإدارة وعدم التفكير .

¹ عبد العزيز جميل مخيمر وآخرون، مرجع سابق، ص ص 10-11.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

ثانياً : الفلسفات التي يقوم عليها قياس الأداء المؤسسي في الأجهزة الحكومية :

يمكن إستعراض أهم الفلسفات فيما يلي :¹

- إن كل مستوى من مستويات الأداء في المؤسسة الحكومية (فرداً كان أم وحدة تنظيمية) هو جزء منكل وهذا الكل هو جزء من كل آخر على مستوى أعلى.
- إن قياس الأداء القائم على الاهتمام بالأجزاء منفردة دون إدراك نقاط التلامس والحركة مع بقية أجزاء الكل يفصل الجهاز الحكومي عن المثالية ويقوده إلى سلسلة من التفاعلات التي تؤدي في النهاية إلى التشتت الجهود .
- لو حدث تفوق ما نتيجة للنظرة الجزئية، فهو تفوق مؤقت يؤدي إلى حده الاختلاف والتدهور على المدى الطويل .
- إن إدراك طبيعة كلية الإدارة في الأداء المؤسسي - بمعنى ارتباط الجزء ببقية الأجزاء في إطار الكل- هو تصاعد لتكامل الأفكار والسياسات والنظم للوصول إلى المثالية التكاملية وليس القصور التجزيئي .
- إن النظرة التكاملية للأداء لا تعني عدم الاختلاف، بل تعني إدراك وجهة الاختلاف مع الأجزاء، بمعنى أن التحدي لا يكون بين الأداء الفردي وأداء الوحدات التنظيمية والبيئة الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية، وإنما يكون بين الخطأ والصواب، للوصول إلى التناغم الإداري الذي يؤدي إلى جماعة الأداء الإداري وصولاً إلى مثالية الإبداع الإداري.

و إذا كانت الفلسفة الرئيسة وراء قياس الأداء المؤسسي تستهدف قياس النتائج المحققة من تنفيذ أعمال المؤسسة، مقارنة هذه النتائج بالأهداف المخطط لها من قبل، و ذلك للتأكد من كفاءة التنفيذ، والوقوف على الصعوبات التي تواجهه، والتوصية بكيفية العمل على إزالتها تقادياً للأخطاء مستقبلاً، و إذا كانت تلك الفلسفة تستهدف أيضاً تحديد المسؤوليات عما تم تنفيذه - فرداً أو إدارة داخلية أو عوامل خارجية - وما نتج عن هذا التنفيذ من انحرافات، فإن قياس الأداء المؤسسي على ضوء هذه الفلسفة يمثل إحدى

¹ إيراد علي الدجني، مرجع سابق، ص ص 143-144.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

حلقات السلسلة التي تتكون منها العملية الإدارية في المجتمع، وهو بذلك يمثل إحدى مراحل هذه العملية التي يتأثر بها من ناحية ويؤثر فيها من ناحية أخرى وصولاً إلى :

1. محاولة الارتفاع بمستوى الخدمات التي تقدمها الجهات الحكومية .
 2. تحديد المشكلات الإدارية التي تتواجد في قطاع الخدمة.
 3. تحديد مجموعة من المؤشرات و المعايير يمكن الحكم بها على كفاية الأداء.
 4. الوقوف على الأهمية النسبية لكل مؤشر من مؤشرات قياس الأداء و الظروف التي يمكن استخدامه فيها.
- وهكذا تتضح الخطوط العريضة للفلسفة التي يقوم عليها قياس الأداء المؤسسي، والتي تتسلسل مع تسلسل العملية من حيث التطبيق على النحو التالي:¹
- 1) **تحديد أهداف المؤسسة الحكومية** : حيث إن لكل مؤسسة عدد من الأهداف ينبغي تحقيقها .
 - 2) **تحديد الخطط التفصيلية لعمل المؤسسة** : حيث تقسم الأهداف إلى برامج زمنية يتم تنفيذها خلال فترات زمنية محددة.
 - 3) **تحديد مراكز المسؤولية الإدارية** : حيث تمثل مركز المسؤولية التي تختص بالقيام بنشاط معين و محدد.
 - 4) **تحديد مؤشرات قياس الأداء** : ويمكن تقسيمها إلى أربع مجموعات أساسية هي :
 - مؤشرات تتعلق بفاعلية تحقيق الأهداف.
 - مؤشرات تتعلق بكفاءة استخدام الموارد المستخدمة.
 - مؤشرات تتعلق بإنتاجية وحدات الجهاز الحكومي.
 - مؤشرات تتعلق بمستوى جودة الخدمات المؤداة في الأجهزة الحكومية.

¹ عبد العزيز جميل مخيمر وآخرون، مرجع سابق، ص ص 14-15.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

المطلب الثاني : مبررات و أسباب تبني مفهوم الأداء المؤسسي :

ولقد عدد الباحثون مجموعة من الأسباب والمبررات التي تستدعي الأخذ بمفهوم قياس الأداء المؤسسي، وفيما يلي أهم هذه الأسباب:¹

- تفادي مشكلة عدم الواقعية في تحديد الأهداف.
- الارتكاز على أهداف واضحة قابلة للقياس.
- يمكن من اتخاذ الاجراءات الوقائية والتصحيحية والتحفيزية في أوقاتها المناسبة.
- سعي الإدارة المتواصل في تحقيق مرضاة المتعاملين المستفيدين من الخدمة مع تجاوز توقعاتهم والارتقاء بجودة الخدمات المقدمة.
- المساعدة في إعداد ومراجعة الميزانية إضافة إلى المساهمة في ترشيد النفقات وتنمية الإيرادات.
- يحدد وحدات قياس ممكنة لا تتعرض لمشكلات قياس الأداء في وحدات الجهاز المصرفي التي تقوم بمسؤولية أداء الخدمات.

المطلب الثالث: مؤشرات قياس الأداء المؤسسي في الأجهزة الحكومية في الوطن العربي :

من الخطأ قياس أداء كل مركز من مراكز المسؤولية اعتمادا على مؤشر واحد للأداء ولكن من الأفضل مساندة المؤشرات الأساسية بمؤشرات مساعدة، مثل: المؤشرات المالية، التشغيلية، البشرية، البيئية، التنافسية، وغيرها.²

و تختلف طرق قياس العمل التي يقع عليها الاختيار باختلاف طبيعة النشاط الذي سوف يتم قياسه ، و قد ذكرنا فيما تقدم أن الأنشطة الحكومية كثيرة و متعددة ، فمنها أنشطة فنية تخصصية، ومنها أنشطة إدارية وأخرى مالية، ومن ناحية أخرى فإن من هذه

¹ شادي عطا محمد عايش، أثر تطبيق إدارة الجودة الشاملة على الأداء المؤسسي: دراسة تطبيقية على المصارف الإسلامية العاملة في قطاع غزة، قدمت هذه الدراسة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في إدارة الاعمال (غير منشورة)، كلية الدراسات العليا، الجامعة الإسلامية، غزة، 2008، ص 52.

² عبد الوهاب محمد جبين، تقييم الأداء في الإدارات الصحية بمديرية الشؤون الصحية بمحافظة الطائف، قدم هذا البحث استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الدكتوراه تخصص إدارة صحية، جامعة سانت كليمنتس العالمية، سورية، 2009، ص 10.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

الأنشطة ما يمكن قياسه بوحدات كمية، ومنها ما يتعذر أو يصعب قياسه، لأن طبيعتها لا تساعد على ذلك، ومن هنا لا تكفي مؤشرات الأداء الحالية لعمليات القياس، وتعد مؤشرات الأداء المؤسسي هي الوسيلة الأقرب لعلاج هذا القصور كما سيتضح عند استعراضها.

و تهتم المؤشرات الحالية أيضا بدراسة الوقت كأسلوب فني لقياس العمل يقوم على تسجيل أوقات العمل لعناصر وظيفة معينة يتم تنفيذها تحت ظروف عادية بغرض تحديد الوقت المعياري اللازم لتنفيذ الوظيفة بمستوى أداء مرتفع .

و تهتم المؤشرات الحالية أيضا بأسلوب العينات ، وهو أسلوب إحصائي لقياس العمل الذي يقوم على رصد عدد كبير من التسجيلات اللحظية للعاملين موضوع الدراسة في فترات زمنية محددة بحيث تمثل كل هذه التسجيلات ما قد يحدث تماما في تلك اللحظة ، و تفيد هذه الطريقة في قياس الأعمال الإدارية .

و تهتم المؤشرات الحالية لقياس الأداء أيضا بدراسة الأداء كطريقة من الطرق الكمية لدراسة وقياس العمل، وتقوم على أساس التسجيل الفعلي المنظم لطرق الأداء الحالية التي يتم بها تنفيذ العمل¹.

و على الجانب الآخر تقوم مؤشرات قياس الأداء المؤسسي لعلاج أوجه القصور في الخطوات السابقة بما يلي :

- دراسة و تحليل طرق الأداء الفعلي لتنفيذ النشاط.
 - إمكانية التوصل إلى المعيار اللازم لأداء النشاط.
 - ضرورة تحليل العمل أو النشاط إلى عناصره المختلفة، حتى يمكن أن تحقق الدراسة أكبر قدر من النجاح.
 - الوصول إلى التكلفة المعيارية اللازمة لأداء النشاط، عن طريق تحليل التكاليف اللازمة لكل عنصر من عناصر النشاط .
 - ربط حجم العمل بوقت الموظفين اللازم لتنفيذ هذا الحجم.
- و عليه فإن وضع مؤشرات لقياس أداء العمل الحكومي ليست سهلة للأسباب التالية :

¹ عبد العزيز جميل مخيمر وآخرون، مرجع سابق، ص 34.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

- ❖ تعدد و تنوع الأنشطة و المشروعات التي تتضمنها برامج العمل الحكومي .
 - ❖ اختلاف الأغراض و الأهداف التي ترمي كل جهة حكومية إلى تحقيقها .
 - ❖ اختلاف هيكل البناء التنظيمي داخل الوحدات الإدارية الحكومية لاختلاف النواحي الفنية والاختصاصات.
 - ❖ صعوبة تحديد وحدات قياس موحدة بالنسبة لجميع الأجهزة الحكومية المختلفة.
 - ❖ صعوبة وضع مؤشرات أداء لبعض الأعمال الحكومية التي يتعذر قياسها.
- و فيما يلي أسس تحديد مؤشرات قياس الأداء المؤسسي :

1. تحليل الأداء :

إن الهدف الرئيس من قياس العمل هو تمكين المسؤول من قياس وتقييم كفاية الأداء به، وذلك بالاستناد إلى معيار مقبول للكفاية، مع الأخذ في الاعتبار طريقة الأداء والبناء التنظيمي، وتحليل الأداء أحد الأسس التي على أساسها يوضع مقياس الكفاية، و يبدأ التحليل بربط حجم العمل المنجز في كل نشاط أو مشروع بالوقت الذي يستنفذه الموظفون في أداء العمل.¹

2. إختيار الطريقة المناسبة لقياس العمل :

إن اختيار الطريقة المناسبة لقياس العمل تختلف باختلاف طبيعة النشاط الذي سيتم قياسه، وتتعدد الطرق التي يتم بها قياس العمل، حيث هناك طريقة الوقت وطريقة العينات، و أخيرا طريقة الأداء، إلا أن الطريقة التي يتم اختيارها للقياس يجب أن تؤدي إلى :

- قياس وتحديد الوقت المعياري اللازم لإنجاز النشاط .
- قياس ومعايرة تكاليف النشاط .
- المساعدة في اختيار طريقة سهلة للإنجاز ورفع الكفاية .
- اختيار وحدة القياس المناسبة للنشاط، أو المساعدة في ذلك .

¹ عبد العزيز جميل مخيمر وآخرون، مرجع سابق ، ص 36-40.

3. تحديد وحدة الأداء التي على أساسها يتم قياس العمل :

إن النشاط المخطط له يمثل مستوى العمل الذي عنده يجب قياس العمل، وعلى ذلك فالنشاط هو نقطة البداية عند القياس وتقييم كفاية الأداء في الوحدات الحكومية، وحتى يمكن قياس وتقييم الأنشطة التي تتضمنها الخطة يجب اختيار وحدة قياس مناسبة لقياس كل نشاط وارد بالخطة.

4. إمكانية تحديد وحدات قياس نمطية لجميع الأنشطة الحكومية :

تتصف الأعمال التي تباشرها الأجهزة التنفيذية بالحكومة بصفات قد تكون متشابهة في بعض البرامج والأنشطة، وقد تكون مختلفة في البعض الآخر، ولا يظهر هذا التشابه أو الاختلاف إلا على ضوء تبويب هذه الأعمال إلى مجموعات تظهر على الوجه التالي :

✓ مجموعة الأعمال الفنية التخصصية .

✓ مجموعة الأعمال المالية .

✓ مجموعة الأعمال الإدارية .

ونظرا لتعدد نوعيات الأنشطة الحكومية يمكن تحديد نوعيات كثيرة ومختلفة من وحدات قياس العمل، إلا أنه يجب اختيار المناسب منها لكل نشاط على حده .

و استنادا إلى التنوع والتخصصات والأجهزة الفنية فإنه من الصعب، بل من المتعذر إعداد وحدات قياس نمطية لجميع التخصصات الحكومية والأجهزة الفنية.

وبالنظر إلى تقسيمات مجموعات الأعمال يتبين أن هناك اختصاصات متماثلة في جميع الوحدات الحكومية من حيث نوع العمل وطبيعته وأسلوب أدائه، وهذه الاختصاصات تمثلها الأعمال المالية والإدارية، الأمر الذي يسهل من تحديد وحدات قياس موحدة بالنسبة لكل الوحدات الحكومية في هذه الاختصاصات.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

المطلب الرابع: مشاكل وصعوبات قياس الأداء المؤسسي :

تتعرض عملية قياس الأداء المؤسسي إلى صعوبات وأخطاء تقع فيها الأجهزة الحكومية والمكلفين بعملية القياس، إذ يجب عليها أن لا تدع أيا من هذه المشاكل والصعوبات أن تشكل عائقا في نظام القياس لديها، وتتمثل هذه الصعوبات فيما يلي:¹

1- طبيعة الخدمات الحكومية:

لا يزال قياس جودة الخدمة المقدمة من المؤسسات الحكومية من أهم المشكلات التي تواجه الإدارة في الوقت الحالي، ويعزو جمهور الباحثين ذلك إلى أن مفهوم جودة الخدمة في مجال الخدمات هو مفهوم مجرد يصعب تعريفه أو إخضاعه للقياس.

2- تعدد وتعارض الأهداف والأولويات:

في الوقت الذي يوجد فيه هدف محدد للمنشأة الخاصة، وهو غالبا ما يكون تعظيم الربح، كما توجد معايير قابلة للقياس تستخدم في التأكد من درجة تحقيق هذا الهدف مثل معدل الربح أو الانتاجية أو غيرها، فإن المؤسسات الحكومية عادة ما يوجد لها أهداف متعددة. وفي أغلب الحالات لا توجد لها معايير قابلة للقياس الكمي تمكن من التأكد من تحقيق هذه الأهداف.²

3- غياب التحديد الدقيق لمهام الكثير من الأجهزة الحكومية:

لاشك أن عدم وضوح المهام الخاصة بكل وحدة من وحدات الجهاز الحكومي، من شأنه خلق العديد من الصعوبات التي تؤدي إلى تمييع المسؤولية، ومن ثم إجهاض المساءلة، بما يعوق قياس الأداء المؤسسي للوحدات الحكومية، ومن بين أهم تلك الصعوبات ما يلي:

_التداخل بين اختصاصات الأجهزة الحكومية.

_الازدواجية في معظم الأعمال التي تؤديها تلك الأجهزة.

_الافتقار إلى التنظيم السليم لوحدات الجهاز الحكومي.

_عدم التوصيف الدقيق لواجبات ومسؤوليات الوظائف التي تؤديها تلك الأجهزة.

¹ صلاح بلاسكة، قابلية تطبيق بطاقة الأداء المتوازن كأداة لتقييم الاستراتيجية في المؤسسة الاقتصادية الجزائرية: دراسة حالة بعض المؤسسات، مذكرة مقدمة كجزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في علوم التسيير تخصص الإدارة الاستراتيجية، جامعة فرحات عباس، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2011-2012، سطيف، ص 5.

² عبد العزيز جميل مخيمر وآخرون، مرجع سابق، ص 20-21.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

_التخبط في ممارسة النشاط بين الدواوين المركزية في العاصمة، والمصالح أو الفروع التابعة لها في المناطق المختلفة.

4- غلبة الروتين في تسيير العمل الحكومي:

في ظل غياب الأهداف القابلة للقياس الكمي، تتجه قيادات المؤسسات الحكومية إلى الإدارات بالإجراءات، ومن ثم الإفراط في الخطوات، وكذا الاهتمام بالجوانب الشكلية، وذلك بغض النظر عما ينجم عن الجمود أو عدم المرونة في العمل من إعاقة الأداء المؤسسي، مما يدعم من تطبيق الإدارة بالإجراءات في الوحدات الحكومية تركيز أجهزة المساءلة في المحاسبة على مدى التزام تلك الوحدات بالإجراءات، لاسيما في ظل غياب المعايير الكمية التي يمكن الاعتماد عليها في قياس الأداء.

5- الاختلالات المتعلقة بعنصر العمل:

هناك العديد من الصعوبات التي ترتبط بعنصر العمل وتعوق قياس الأداء المؤسسي للأجهزة الحكومية، ويمكن التعرض لأهم الصعوبات فيما يلي:

- _ التضخم الوظيفي في الأجهزة الحكومية بدولنا العربية
- _ ازدحام الأجهزة الحكومية بالموظفين أشباه العاطلين.
- _ تعدد وطول الإجراءات الإدارية.
- _ ازدواجية المسؤولية الإدارية داخل الوحدة.
- _ خلق مستويات تنظيمية غير ضرورية في هيكل التنظيم الإداري الحكومي.

6- غياب المعيار الكمي للمخرجات:

إن الكثير من العمل الخدمي الذي تؤديه بعض الأجهزة الحكومية لا يتسم بالتكرار، مما يتعذر معه إنشاء معيار كمي للمخرجات لوقت الأداء خلال فترة محددة، مما يشكل صعوبة في قياس أداء تلك الأجهزة.

7- غياب رقابة الملكية:

في الوقت الذي تمارس فيه الملكية الخاصة دورا فعالا في الرقابة على أداء الإدارة في القطاع الخاص، بما يتيح لها التأكد من تحقيق الأهداف الموضوعية من عدمه، نجد أن هذا النوع من الرقابة غير متوافر في حالة المؤسسات الحكومية، حيث تسود حالة من اللامبالاة أو الإهمال في القياس، للدرجة التي تجعل منه مجرد عملية صورية، يهتم فقط بإبراز الجوانب الشكلية في

الأداء الحكومي في الوطن العربي

حالة القيام به، ولقد دعم من هذا التوجه انحراف أخلاقيات بعض العاملين بتلك الأجهزة، وتداعي درجة ولائهم للعمل الحكومي.

8- الضغوط السياسية:

إذا كان الأداء المؤسسي في المشروعات الخاصة يعتمد كلية على توجهات أصحابه، والتي عادة ما تكون مدفوعة بتعظيم الربح، فإن الأمر يختلف في الأجهزة الحكومية، حيث تنتظر القيادة السياسية في دولنا العربية إلى هذه الأجهزة على أنها إدارتها المباشرة في تحقيق ما تصبو إليه من كسب للرأي العام، وتحقيق المزيد من الاستقرار السياسي والاجتماعي.

9- التداخل في تقديم نفس الخدمة بين القطاعين الحكومي والخاص:

اتجهت الحكومات العربية في الآونة الأخيرة إلى إتاحة الفرصة امام القطاع الخاص للمشاركة في تقديم العديد من الخدمات التي يقدمها القطاع الحكومي للمواطنين، ولقد نتج عن هذا التوجه تداخل أدى إلى صعوبة قياس الأداء المؤسسي للوحدات الحكومية لاسيما في ظل اشتراك القطاع الخاص معها في أداء جزء من الخدمة التي قدمتها للمواطن¹.

10- القياس المضلل، ولاسيما في ظل المصدقية أو الشفافية:

يحدث ذلك في حالة القياس الخارجي من جانب المستفيد، أو المواطن طالب الخدمة، حيث تحرص الإدارة في ظل غياب الشفافية على:

_حجب البيانات التي تعطي مؤشرات سلبية عن الأداء.

_تقديم البيانات في صورة غير واقعية لإعطاء انطباع طيب عن الأداء.

وفي ظل هذا التوجه سنجد ازدواجية في القياس، فنجد قياسا داخليا، وفي ظلّه تعتمد الإدارة على الحقائق، وهو قياس غير متاح للنشر، ونجد قياسا خارجيا في ظلّه تعتمد الإدارة إلى إخفاء بعض البيانات، أو تقديمها بصورة غير واقعية، لتضليل عملية القياس الخارجي المتمثل في الرأي العام،

أو جمهور المستفيدين من الخدمة، ومن ثم فإن غياب الشفافية هنا قد ساهم في مشكلة الازدواجية كإحدى مشكلات قياس الأداء المؤسسي².

¹ عبد العزيز جميل مخيمر وآخرون، مرجع سابق، ص 25-27.

² حكومة دبي، برنامج دبي للأداء الحكومي المتميز، ص 9.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

المبحث الثاني: إشكالية تحسين الأداء المؤسسي في الأجهزة الحكومية في الوطن العربي:

المطلب الأول: البيئة الاجتماعية و الثقافية و انعكاساتها على أداء الأجهزة الحكومية العربية :

تحتوي العوامل الاجتماعية والثقافية على مجموعة من القيم والعادات والمعايير والمعتقدات والافتراضات المشتركة التي تحكم الطريقة التي يفكر بها أعضاء المنظمة وطريقة اتخاذ القرارات وأسلوب تعاملهم مع المتغيرات البيئية وكيفية تعاملهم مع المعلومات والاستفادة منها¹.

و فيما يلي مناقشة موجزة لانعكاسات هذه العوامل على ممارسات الإدارة الحكومية في الوطن العربي :

1-العادات و التقاليد و القيم و المعتقدات :

لقد ظهرت الإدارة الحكومية غداة حصول الدول العربية على استقلالها السياسي كمؤسسات ذات مهام سياسية و اقتصادية و اجتماعية، و تصاعدت طموحات الجماهير و تطلعاتها لوفاء الأجهزة الحكومية بما يرفع عنها المعاناة و يفتح أمامها أبواب الرفاهية .

و قد أسهم الكثير من قادة الحكومات العربية في إزكاء هذه التطلعات من خلال المبالغة في الوعود و الالتزامات و النقل العشوائي لمخططات الحكومات الغربية في وضع أسس الدولة في المجالات الاجتماعية و غيرها، دون الأخذ في الحسبان الواقع الإنتاجي و المعيشي لدولهم، وقد كانت هذه المرحلة بداية التحول في بعض القيم و المعتقدات في جميع الدول العربية.

و قد كان من أهم النتائج المترتبة على هذا التغيير في القيم والمعتقدات ما يلي²:

¹ أمينة صديقي، "تأثير الثقافة التنظيمية على أداء الموارد البشرية: دراسة حالة لعينة من المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في ولاية ورقلة"، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي في علوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، ورقلة، 2012، 2013، ص 8

² عبد العزيز جميل مخيمر وآخرون، مرجع سابق، ص 56.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

أ- زيادة حجم العمالة في معظم - إن لم يكن في جميع - الأجهزة الحكومية العربية عن حجم أو عبء العمل المطلوب أدائه، و لعلنا نلاحظ أن الكثير من مكاتب الأجهزة الحكومية يكتظ بالموظفين الذين يبدو عليهم الفراغ و عدم الانهماك في أعمال مفيدة، و خلو بعض المكاتب الأخرى من كل أو بعض موظفيها نتيجة عدم كفاية الأعمال التي يكلفون بها لشغل أوقات العمل الرسمية .

ب- تضخم مصروفات الباب الأول الخاص بالرواتب و الأجور و المزايا الوظيفية الأخرى، و تزايد هذه المخصصات من عام لآخر، مقارنة بأوجه الإنفاق الأخرى، و قد بلغت قيمة هذه المخصصات وحدها ما يزيد على 70% من إجمالي دخل بعض الدول الخليجية.

ت- تعقد النظم والإجراءات الخاصة بإنجاز معاملات الجمهور نتيجة زيادة عدد التوقعات و التأشيرات و تنافس عدد كبير من الرؤساء و المشرفين فيما بينهم لتأكيد ما يتمتعون به من صلاحيات.

ث- تقليص الشعور بالحاجة إلى المساهمة الفعالة في النشاط الاقتصادي المنتج.

2- الشخصية الوطنية و أشكال الاتصال السائدة في المجتمعات العربية :

يُقصد بالشخصية الوطنية أنماط السلوك و التفكير التي يتصف بها معظم أفراد المجتمع، و تتأثر هذه الأنماط بمجموعتين من العوامل:¹

أولهما : الدوافع والمحفزات التي تحرك أفراد المجتمع فإنه من الملاحظ أن الشخصية العربية تتصف بأن لها طابعها الخاص من حيث قيم العمل و الأداء و الإنتاجية، حيث تأتي المكاسب المادية من الوظيفة في مقدمة دوافع العمل و الإنجاز. و ثمة ملاحظة أخرى و هي أن قيام الأجهزة الحكومية بتقديم الخدمات الأساسية لمواطنيها بالمجان أو بتكلفة زهيدة قد أسهم في اعتمادية الأفراد على هذه الأجهزة في جوانب كثيرة من أمور حياتهم مما أضعف الدوافع الخاصة بالإستقلالية و تأكيد الذات لدى الغالبية العظمى منهم.

¹ عبد العزيز جميل مخيمر وآخرون، مرجع سابق، ص ص 58-59.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

ثانيتها : مجموعة المتغيرات الثقافية التي تحكم سلوك الأفراد في التعامل مع المواقف و أشكال الإتصال السائدة فيما بينهم وتأثيرها على طريقة تفكير الأفراد و تعاملهم مع المواقف المختلفة و الأشكال السائدة في الإتصال فيما بينهم فإنه من الملاحظ أن هناك من النزعات التي تميز قيادات و موظفي الأجهزة الحكومية العربية و من أهمها ما يلي:

- أ- غلبة الطابع الشخصي على نمط الاتصالات السائدة داخل الأجهزة الحكومية.
- ب- الرغبة في التفرد و التميز في أماكن العمل و غياب مفاهيم العمل الجماعي.
- ت- الميل نحو إحداث تغييرات جذرية في التكوينات و الهياكل الأساسية للأجهزة الحكومية عقب كل تغيير قيادي في هذه الأجهزة.
- ث- ضعف إدراك قيمة العمل وأهميته والتسبب واللامبالاة في أداء المهام الوظيفية.

ج- البيروقراطية الإدارية و التي يمكن الاستدلال عليها بعدة ظواهر منها معالجة المشكلات بحلول جزئية و بمفاهيم تقليدية، دون محاولة علاج المسببات الرئيسية لهذه المشكلات.

3- هياكل و نظم التعليم و التدريب السائدة :

برغم الجهود التي بذلتها معظم الدول العربية في الارتقاء بجودة مخرجات نظم التعليم والتدريب، فما زالت هناك بعض المشكلات القائمة والتي ترتبط بنوعية وجود الممارسات التي تتم في الأجهزة الحكومية، من أهم هذه المشكلات ما يلي¹:

- أ- إعطاء أولوية مميزة للتعليم الجامعي و العام على حساب التعليم الفني، فما زال التوازن مفقودا بينهما، وبصفة خاصة في دول الخليج في الوقت الذي تعاني فيه معظم الأجهزة الحكومية من التخصصات الفنية والمهنية النادرة، في حين يوجد بها فائض كبير من خريجي الجامعات في الدراسات الإنسانية، وتضطر الدول - تخفيفا لعبء البطالة - لاستيعابهم في وظائف لا تتصل بتخصصاتهم .

¹ رضوان مسعد، ورشة عمل حول "تطوير الخدمات الحكومية"، شبكة المساءلة الاجتماعية بالعالم العربي ANSA، صنعاء، 2012، ص 12.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

ب- اقتصار دور مؤسسات التعليم على تخريج كوادر بشرية أكاديمية تفتقر إلى التدريب والممارسات العملية، فالملاحظ أنه برغم التحسن الذي حدث في مجال المناهج التعليمية، فإنها ما زالت تركز على الجوانب النظرية على حساب الجوانب التطبيقية .

ت- غياب الاهتمام بتخطيط القوى العاملة ونظم المعلومات والمسوحات المتخصصة لتحديد احتياجات الأجهزة الحكومية من التخصصات المختلفة، الأمر الذي يترتب عليه افتقاد التمازج العضوي بين سياسات التعليم والتدريب والتوظيف الحكومي.

ث- عدم وجود سياسات ومفاهيم واضحة للتدريب في معظم الدول العربية، والخلط بين المفاهيم العلمية لتدريب و تطوير الكفاءات كأساس لتنمية الموارد البشرية، وقضية تشغيل المتعطلين عن العمل وتأهيل المتسربين من مراحل التعليم المختلفة.

4-تركيبة القوى العاملة و الانتماء الاجتماعي :

يظهر تأثير هذا المتغير بشكل واضح في دول الخليج نتيجة ما أتاحتها الثروة النفطية من موارد مالية تم توجيه الجانب الأعظم منها للإنفاق على البنية الأساسية والخدمات الاجتماعية التي تطلبت قوى عمل إضافية لم يكن بمقدور السكان المحليين توفيرها. ويأتي من بين أهم النتائج المرتبطة باختلال تركيبة القوى العاملة بهذه الدول ما يلي :

أ- انصراف العمالة الوطنية عن الأعمال الفنية إلى الأعمال الإشرافية والمكتبية، حيث الاعتقاد بأنها الوسيلة إلى السلطة وعلو المكانة الاجتماعية .

ب- سيطرة بعض الفئات المتميزة من العمالة الوافدة على بعض المهن والأنشطة المتخصصة وحرمان المواطنين (نتيجة الاتكال والاعتمادية) من تنمية مهاراتهم في هذه المهن و الأنشطة .

ت- بروز طموحات متسارعة لدى الفئات الحاصلة على درجات علمية عليا من المواطنين لشغل المناصب القيادية العليا في الأجهزة الحكومية وكثيرا ما لا تؤهلهم خبراتهم وتخصصاتهم لشغلها .

الأداء الحكومي في الوطن العربي

ث- عدم تجانس الأنماط الإدارية في وحدات الأجهزة الحكومية نتيجة تعدد النظم الإدارية للبلاد التي قدم منها شاغلو الوظائف القيادية بهذه الوحدات، وغياب المواءمة بين السلوكيات الإدارية للعمالء الوافدة والسلوكيات الملائمة للمجتمعات التي يعملون بها .

ج- حدوث تغييرات هيكلية في النسق الاجتماعي والثقافي في بيئة العمل بالمنظمات الحكومية نتيجة تنوع المستويات الحضارية والثقافية وللعمالء الوافدة من الدول العربية و الأجنبيّة.

ح- التضخم الوظيفي في الكوادر القاعدية نتيجة النظر في الوظيفة العامة كحق لكل مواطن في الحصول على دخل ثابت مستمر كنصيب له في الثروة النفطية.

وفي نهاية هذه الفقرة يمكننا القول على أن ممارسات الأجهزة الحكومية ومستويات الأداء بها تمثل نتاجا طبيعيا لظروف البيئة المحيطة بهذه الأجهزة، و لعل المتأمل في أداء هذه المنظمات - أياً كان نوعها و أياً كانت الدولة التي توجد بها - يستطيع أن يتعرف بوضوح على تأثير المتغيرات الاجتماعية و الثقافية على أداء هذه الأجهزة.¹

المطلب الثاني: أوضاع ونظم تقنيات المعلومات بالأجهزة الحكومية العربية :

لم يعد هناك جدال حول أهمية وجدوى الدور الذي تؤديه المعلومات في أنشطة التحليل والتشخيص واتخاذ القرارات وتقييم الأداء، ومن هنا يأتي الاهتمام بنظم المعلومات في المنظمات الحكومية باعتبارها نظاما تحليلية تهيئ للمديرين إمكانيات واسعة للتوقع و التحليل والتخطيط والاستجابة المرنة السريعة والفعالة للتغيرات المحيطة ببيئة العمل، مع توفير قاعدة بيانات متجددة لدعم عمليات اتخاذ القرارات في مختلف المجالات.

فلقد أفضت التطورات العلمية إلى تغيير نمط توزيع المزايا النسبية لأعمال الأجهزة الحكومية وتغيير مفهومها ومكوناتها، فبعد أن كان مضمونها يتمثل في توفير العناصر الرئيسية كـرأس

¹ عبد العزيز جميل مخيمر وآخرون، مرجع سابق، ص 63.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

المال والموارد الطبيعية واليد العاملة، أدت التطورات التكنولوجية وبخاصة تقنيات المعلومات التي تقوم بدور كبير في توجيه وتنظيم الأعمال الحكومية وتسهيلها وإزالة التعقيد عنها.¹

أهم المظاهر المرتبطة بنظم وتقنيات المعلومات في الأجهزة الحكومية :

تعاني الأجهزة الحكومية العربية بصفة عامة من بعض المشكلات ذات الصلة بنظم المعلومات المتوافرة لديها، وهناك مجموعة من المظاهر العامة التي تعكس أوضاع نظم وتقنيات المعلومات في الأجهزة الحكومية العربية ويمكن إيجاز أهمها فيما يلي:²

1- الاستخدام المحدود للحاسبات الآلية في مجالات التخطيط والرقابة والتحليل

الإحصائي، واتخاذ القرارات الإدارية مع شيوع استخدامها في الأعمال الهامشية، مثل الطباعة وأعمال السكرتاريا، إضافة إلى تجهيز كشوف الرواتب.

2- امتلاك بعض الجهات الحكومية لأجهزة الحاسبات لمحاكاة الجهات الأخرى، مع توافر خلفية محدودة لدى هذه الجهات حول مجالات الاستفادة من الحاسبات في مختلف مجالات العمل بها.

3- اللجوء إلى استخدام الحاسبات في عدد الجهات لتخزين العديد من الوثائق والمستندات التي انقضت عليها فترة زمنية طويلة بهدف التخلص من تراكم هذه الوثائق على أرفف المخازن.

4- تقادم وتكرار تعطل بعض الأجهزة التي تم شراؤها من قبل، واختفاء الشركات المصنعة لها من السوق نتيجة حدة المنافسة في مجال تكنولوجيا المعلومات .

5- استعانة بعض الجهات في فترات سابقة بمبرمجين ومكاتب استشارية محلية قامت بوضع برامج لا تستطيع استيعاب المزيد من الأعمال والمعلومات والأرقام المشفرة، وعدم وجود وثائق متكاملة لحل هذه المشاكل، وعلى رأسها اندثار بعض البرمجيات القديمة، وعدم وجود متخصصين حاليين فيها.

¹ رافيق بن مرسل، "الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق: دراسة حالة الجزائر 2001-2011"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية فرع تنظيمات سياسية وعلاقات دولية (غير منشورة)، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو، 2011، ص 47.

² عبد العزيز جميل مخيمر وآخرون، مرجع سابق، ص 65.

متطلبات تطوير نظم وتقنيات المعلومات في الأجهزة الحكومية :

لقد كان اليابان من أوائل الدول التي أدركت أهمية الاهتمام بنظم وتقنيات المعلومات في الأجهزة الحكومية، و نظراً لأن تطوير نظم المعلومات بالأجهزة الحكومية العربية يتطلب إجراء دراسة تفصيلية لواقع الأجهزة ومكونات نظم المعلومات بكل منها، فإننا سوف نقتصر في هذا المقام على تقديم إطار عام لإلقاء الضوء على الجوانب الأساسية لمجالات تطوير النظم القائمة و استحداثها بما يتلاءم مع المفاهيم الحديثة لنظم وتقنيات المعلومات وذلك على النحو التالي:¹

1- تطوير الثقافة المعلوماتية لشاغلي الوظائف القيادية والإشرافية :

يهتم هذا الجانب من جوانب التطوير بتغيير المفهوم التقليدي لاستخدامات الحاسب الآلي كأداة بديلة للآلات الحاسبة أو الآلات الكاتبة أو الوسائل التقليدية لحفظ الوثائق والمستندات.

2- تطوير النظم المتبعة في توفير تقنيات المعلومات :

يهتم هذا الجانب من جوانب التطوير بتنظيم إجراءات توفير واختيار الأجهزة والبرامج وعمليات التدريب والصيانة وتعديل أو تطوير الأجهزة المستخدمة.

3- تكوين رؤية تكنولوجية على مستوى الجهة الحكومية :

يهتم هذا الجانب من جوانب التطوير بإعادة صياغة المفاهيم التقليدية لدى الموظفين حول نظم و أساليب العمل و طرق التعامل مع البيانات و المعلومات المتولدة من قيامهم بوظائفهم.

المطلب الثالث: انخفاض الانتاجية في الأجهزة الحكومية العربية:

تمثل الانتاجية بشكل عام العلاقة بين المدخلات والمخرجات في الجهاز الحكومي، ويقصد بالمدخلات الإمكانيات المتاحة لتأدية الخدمات، بينما يقصد بالمخرجات مقدار ما يقدم من

¹ عبد العزيز جميل مخيمر وآخرون، مرجع سابق، ص 67.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

إنتاج أو خدمة، وعلى ضوء ذلك فإن الزيادة في الانتاج تعني زيادة في المخرجات باستخدام نفس المدخلات.¹

مشكلة انخفاض الانتاجية في الأجهزة الحكومية العربية ليست من المشكلات المستحدثة، فهناك شعور هام من سنوات طويلة بأن الأجهزة الحكومية في الدول العربية عموماً تؤدي أعمالاً كثيرة متشعبة، ولكن بمستوى قليل من الكفاءة وبتكلفة باهظة، وكثيراً ما نسمع اتهامات توجه إلى هذه الأجهزة مثل الإهمال وسوء الإدارة وبناء الإمبراطوريات والقوانين البالية والتكاليف الإدارية الباهظة.

وبنظرة متأنية لظاهرة انخفاض الانتاجية في الأجهزة الحكومية العربية فإنه يمكن ارجاع مسببات هذه الظاهرة إلى ثلاث جوانب أساسية هي:

1- الجوانب التاريخية:

وتتعلق بنشأة وتطور هذه الأجهزة عقب الاستقلال أو التخلص من التبعية السياسية للدول الأجنبية، ومن أهم النتائج المرتبطة بهذه النشأة ما يلي:

أ- حرية الوزارات والإدارات الحكومية في إنشاء وظائف جديدة في غياب الرقابة المالية والإدارية السليمة، كما أن ازدواجية الاختصاصات كانت الطابع السائد في مختلف الوزارات ولم يكن الموظف يعرف تماماً ما هي اختصاصات وظيفته.

ب- غياب دور الرقابة على عمليات التوظيف داخل وحدات الجهاز الحكومي، مما أثقل كاهل الجهاز الحكومي بعناصر غير ضرورية وزائدة عن حاجة العمل.

2- الجوانب الفنية والتنظيمية:

وهي الجوانب المرتبطة بغياب الأهداف الواضحة لوحدات الجهاز الحكومي، وعدم تقييم نتائج الأداء بهذه الوحدات في ضوء المؤشرات التي تعكس مدى كفاءتها في استخدام الموارد المتاحة لديها وفعاليتها في تحقيق الأهداف المنوطة بها، كما كانت ولا تزال

¹ ناصر بن فهد الناصر، "التخطيط الاستراتيجي ودوره في رفع الكفاءة الانتاجية: من وجهة نظر المستفيدين بالإدارة العامة للدوريات الأمنية"، بحث مقدم استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في العلوم الإدارية (غير منشورة)، كلية الدراسات العليا، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، 2003، ص 73.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

المركزية الملحوظة في إدارة العمل سببا في تعقد إجراءاته وبطء خطوات انجازه، الأمر الذي تطلب من وجهة نظر رؤساء بعض الأجهزة الحكومية خلق وظائف جديدة في الوحدات الخاضعة لإشرافهم وتعيين أعداد إضافية من العاملين بهادون مبرر منطقي غير هدفهم لرفع مستوى وقيمة هذه الوحدات، ومن ثم ضعفت العلاقة بين العمل والوقت اللازم لإنجازه¹.

3- الجوانب البيئية والاجتماعية: وترتبط هذه الجوانب بمجموعة الاتجاهات والقيم والمعتقدات التي استقرت في أذهان الناس نحو العمل في الوظائف الحكومية باعتباره مصدرا للرزق ووسيلة للحصول على نصيب من الثروة القومية، وقد عمقت من هذه الاتجاهات السياسية الحكومية المتبعة في التوظيف، والتزام الكثير من الدول بإيجاد أعمال لمواطنيها.

وفي ظل غياب معايير ومقاييس دقيقة لإنتاجية الأجهزة الحكومية العربية عبر فترة زمنية كافية، فإنه يمكن الاعتماد على عدد من المظاهر المحسوسة للاستدلال على انخفاض الانتاجية بالأجهزة الحكومية العربية، ومن أهم هذه المظاهر ما يلي:

1- مظاهر خاصة بالجوانب الفنية والتنظيمية: من بينها:

أ- إحداث تغييرات جزئية أو شاملة في الهياكل التنظيمية لمعظم وزارات الدولة عقب كل تغيير وزاري، وقد نتج عن ذلك تكرار الكثير من العمليات الإدارية وتعقيد الإجراءات، واستخدام أعداد كبيرة من الموظفين.

ب- غياب المعايير الدقيقة والموضوعية لتحديد المتطلبات من الوظائف من قبل الأجهزة الحكومية، وقد كان من نتائج ذلك التزايد المستمر في الإنفاق على الأجور والمرتبات.

ت- وجود أعداد كبيرة من الموظفين الذين يمارسون أعمالا تختلف عن طبيعة تخصصاتهم.

¹جلال الدين بوعطيط، "الاتصال التنظيمي وعلاقته بالأداء الوظيفي: دراسة ميدانية على العمال المنفذين بمؤسسة سونلغاز عنابة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في السلوك التنظيمي وتسيير الموارد البشرية" (غير منشورة)، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، جامعة منتوري محمود، قسنطينة، 2008-2009، ص ص 102-103.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

ث- غياب الرؤية الاستراتيجية وضعف ممارسة التخطيط الاستراتيجي في الكثير من الاجهزة الحكومية.

ج- غياب الهياكل التنظيمية التي تعكس أهمية الأنشطة والأدوار التنظيمية لوحدة العمل بمختلف الأجهزة الحكومية.

ح- افتقار الكثير من الأجهزة الحكومية إلى الوسائل والتقنيات الحديثة في أداء أعمالها.

2- مظاهر خاصة بالعناصر البشرية¹:

أ- تدني نسبة الوقت المنفق في أداء مهام الوظيفة.

ب- الشعور بالإحباط وعدم الرضاء الوظيفي، وعدم وضوح الفرق بين الموظف المنتج وغير المنتج في تقييم الأداء، وتباين قياس الأجور ومستوى الأداء.

ت- تكس أعداد كبيرة من موظفي القطاع الحكومي في بعض الوظائف غير المنتجة والمتضخمة وظيفيا.

ث- إهدار الكثير من الوقت والمال في مجال التدريب.

ج- غياب الدراسات والتحليلات التشخيصية للمشكلات أو المعوقات وتحديد مجالات التحسين والتطوير الممكنة والدراسات الميدانية للتعرف على الأسباب الحقيقية لهذه المشكلات وتنمية مقترحات العلاج والتطوير.

المطلب الرابع: قياس مستوى جودة الخدمات التي تقدمها الأجهزة الحكومية العربية

لا يعتبر قياس الأداء المؤسسي في الأجهزة الحكومية هدفا في حد ذاته، وإنما مجرد وسيلة للتعرف على المشكلات التي تواجه المنظمات الحكومية، من أجل تمهيد الطريق تجاه اتخاذ الاجراءات التصحيحية، وكذا تتبع مدى التحسن الذي يطرأ على أداء تلك الأجهزة عقب تطبيق تلك الإجراءات.

¹ عبد العزيز جميل مخيمر وآخرون، مرجع سابق، ص 84.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

تسعى الإدارة الواعية بالمنظمات بكافة أنواعها خاصة أو عامة، ربحية أو لا تهدف للربح، سلعية أو خدمية، إلى تحقيق الجودة في أعمالها، وقد سبق استخدام مصطلحات تشير إلى الجودة في المنظمات مثل مصطلحات الكفاءة الانتاجية، والفاعلية، وغيرها من المصطلحات للإشارة إلى نجاح الأجهزة الإدارية في الأبحاث وممارسة مختلف الوظائف، ولقد مر هذا الاهتمام بمراحل أربع حتى وصل إلى صورته الحالية، ويمكن التعرض لكل مرحلة من المراحل بإيجاز شديد فيما يلي¹:

1- مرحلة إهمال قياس مستوى جودة الخدمة:

سادت هذه المرحلة في ظل انتشار المفهوم السيادي للدولة، والذي بمقتضاه تقع على كاهل الحكومات المسؤولية الكاملة عن تقديم جميع الخدمات التي تلزم مواطنيها، وفي ظل هذا المفهوم لم يكن هناك مجرد تفكير في سبيل تحديد مستويات لجودة الخدمات التي تقدمها الأجهزة الحكومية، أو قياسها، أو حتى تطويرها.

2- مرحلة قياس مستوى جودة الخدمة اعتمادا على العدد أو الكم:

في هذه المرحلة عمدت الدول إلى الاهتمام بقياس مستوى جودة الخدمات التي تقدمها أجهزتها الحكومية للجمهور، وقد ركزت معايير القياس في هذه المرحلة على إظهار مدى توسع دور الدولة في تقديم الخدمة من خلال التطور في عدد الأجهزة الحكومية التي تم إنشاؤها، أو الجمهور الذي سبق ترده على تلك الأجهزة، مثال ذلك:²

- أعداد المدارس، الجامعات، المستشفيات، وحدات المرور، الوحدات المحلية، وغيرها من الأجهزة الحكومية.

- أعداد الجمهور طالب الخدمة الذي قام بالتردد على هذه الأجهزة (مثل ذلك: أعداد المرضى، أعداد الطلاب، أعداد المؤمن عليهم).

¹برهان الدين حسين السامرائي، " دور القيادة في تطبيق أسس ومبادئ إدارة الجودة الشاملة: دراسة تطبيقية على مصنع سيراميك رأس الخيمة، أطروحة ماجستير في إدارة الأعمال" (غير منشورة)، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، 2011-2012، ص

3- مرحلة القياس اعتمادا على مستوى الجودة:

وفي ظل هذه المرحلة حدث تطور في نظرة الدولة للخدمة، مما أدى إلى زيادة اهتمام الأجهزة الحكومية بقياس مستوى جودة الخدمات التي تقدمها للجمهور، ولقد ترجم هذا التوجه في شكل معايير تهدف إلى إظهار مدى التطور الذي حدث في مستوى جودة الخدمات التي تقدمها الأجهزة الحكومية، مثال ذلك:

- طبيب لكل 1000 مواطن، بعد أن كان لكل 3000 مواطن.

- مدرس لكل 60 تلميذا، بعد أن كان لكل 100 تلميذ، وهكذا.

4- القياس المزدوج لمستوى جودة الخدمة:

في ظل هذه المرحلة اتجهت الدولة عند قياس مستوى جودة الخدمات التي تقدمها إلى ربطها بمعيار آخر، وهو ما يتضح من البديلين التاليين:

أ- في حالة الخدمات الاقتصادية:

اهتمت الدولة عند تقديمها لهذه الخدمات باقتصاديات تقديم الخدمة، حيث تهتم بعنصري الجودة والتكلفة، وهو ما يعني تقسيم المنظمات الحكومية إلى منظمات مربحة وأخرى خاسرة أو غير مربحة، وفي ظل التوجه إلى مفهوم الدولة الحارسة (والتي يقتصر دورها على القضاء، والأمن الداخلي، والدفاع الخارجي) اتجهت الحكومات إلى التفكير جديا في التخلص من النوع الثاني من خلال الخصخصة.

ب- في حالة الخدمات غير الاقتصادية: هنا اتجهت الدولة عند قياس مستوى الخدمة المقدمة للجمهور إلى الاعتماد على درجة رضا الجمهور الذي يتلقى الخدمة. وعلى ضوء درجة الرضا أو عدمه تبادر الحكومة بإدخال التحسينات أو التعديلات المطلوبة.

وبرغم التأكيد على أن الاهتمام بقياس مستوى جودة الخدمة ما زال حديث العهد، فإن استخدامه في قياس الأداء المؤسسي لا يزال يتسم بالقصور، حيث اقتصر على مجرد محاولات فردية، بينما لا توجد هناك خطط منهجية لاستخدامه من جانب الإدارة في الأجهزة

الأداء الحكومي في الوطن العربي

الحكومية بدولنا العربية، ومن ثم لا بد وأن تكون هناك أولاً حملة توعية بين المسؤولين بتلك الأجهزة عن أهمية القياس في تطوير منظماتهم، ودوره في تحقيق أعلى درجات الرضاء للجمهور، ومن ثم تحقيق أعلى درجات الاستقرار.¹

المبحث الثالث: أهم متطلبات تطبيق الأداء المؤسسي :

المطلب الأول: الإدارة الاستراتيجية :

تعد الإدارة الاستراتيجية ضرورة وليس ترفاً، وذلك لأنها تؤدي إلى رفع أداء المنظمات حاضراً ومستقبلاً، وذلك إذا تم تطبيقها بشكل جيد وهذا ما تجمع عليه كل منظمات الأعمال العالمية التي تستخدم أسلوب الإدارة الاستراتيجية.

وفيما يلي نتناول بعض المزايا التي تعود على المنظمات من جراء اهتمامها بالإدارة الاستراتيجية:

وضوح الرؤية المستقبلية واتخاذ القرارات الاستراتيجية: إن صياغة الاستراتيجية تتطلب قدراً كبيراً من دقة وتوقع الأحداث مستقبلاً والتنبؤ بمجريات الأحوال مما يمكن من نجاح تطبيقها وبالتالي نمو المنظمة وبقائها.²

التفاعل البيئي على المدى البعيد: إن الزيادة في سرعة التغيرات في بيئة الأعمال كما ونوعاً تسهم في خلق حالة عدم التأكد البيئي، وتبرز هنا أهمية الإدارة الاستراتيجية كمنهج فكري يساعد المنظمة على توقع التغيرات في البيئة المحيطة بها، وكذلك صياغة وتنفيذ الاستراتيجيات الملائمة للتعامل معها.³

¹ عبد العزيز جميل مخيمر وآخرون، مرجع سابق، ص 93.

² عبد الحميد عبدالفتاح المغربي، "الإدارة الاستراتيجية لمواجهة تحديات القرن الحادي والعشرين"، مجموعة النيل العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ط1، 1999، ص 39.

³ سوما علي سليطين، "الإدارة الاستراتيجية وأثرها في رفع أداء منظمات الأعمال: دراسة ميدانية على المنظمات الصناعية العامة في الساحل السوري"، دراسة مقدمة لنيل درجة الماجستير في إدارة الأعمال، جامعة تشرين، كلية الاقتصاد، اللاذقية، 2006 - 2007، ص 23.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

تحقيق النتائج الاقتصادية والمالية المرضية: أثبتت بعض الدراسات أن هناك علاقة إحصائية إيجابية بين النتائج الاقتصادية والمالية للمنظمة ومدى اهتمامها بالإدارة الاستراتيجية طويلة المدى وتحريها دقة اتخاذ القرار الاستراتيجي¹.

تدعيم المركز التنافسي: إن الإدارة الاستراتيجية تقوي مركز المنظمات في ظل الظروف التنافسية المحلية أو الدولية، وتدعم مركز الصناعات التي تواجه التغيرات التكنولوجية المتلاحقة، وتساعد المنظمات على الاستفادة من مواردها وثرواتها الفنية والمادية والبشرية نظرا لاتساع سيطرتها الفكرية على أمور السوق².

القدرة على إحداث التغيير: إذ تعتمد الإدارة الاستراتيجية على كوارر ذات تحديات ونظريات ثابتة للمستقبل تحمل معها الرغبة في إحداث التغيير والتصحيح والاكتشاف، فالقائمون على وضع وصياغة الاستراتيجية يرون أن التغيير أكثر منه تحدي ومعوق.

تخصيص الموارد والإمكانات بطريقة فعالة: تساعد الإدارة الاستراتيجية على توجيه جهود المنظمة التوجيه الصحيح في المدى البعيد، كما تسهم في استخدام مواردها وإمكاناتها بطريقة بما يمكن من استغلال نواحي القوة والتغلب على نواحي الضعف.

إجمالاً يمكن القول بأن الإدارة الاستراتيجية إدارة واعدة وذلك للمزايا العديدة التي من الممكن أن توفرها على صعيد الحساسية الملحوظة تجاه الرؤيا المستقبلية للمنظمة، وتعزيز الاستيعاب والفهم للتغيير والتطور المستمرين للبيئة الداخلية والخارجية، وتحديد إمكانات الملاءمة بين المنظمة وهذه التغيرات³.

¹ عبد الحميد المغربي، مرجع سابق، ص 40.

² عبد الحميد المغربي، صفاء الشربيني، "الإدارة الاستراتيجية في البنوك الإسلامية"، جدة: المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، البنك الإسلامي للتنمية، 2004، ص 222.

³ ليلي بنت سعد الهاشم، "واقع الإدارة الاستراتيجية في الأجهزة الحكومية السعودية"، قدمت هذه الرسالة استكمال المتطلبات الحصول على درجة الماجستير في قسم الإدارة العامة، جامعة الملك سعود، السعودية، كلية العلوم الإدارية، 2006، ص 20.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

المهام الخمسة لإدارة الاستراتيجية في المنظمات الحكومية:

من الضروري ان نعي في منظماتنا الحكومية ان الاستراتيجية الجيدة والتي تمتزج بالتنفيذ الاستراتيجي الجيد لا تتضمن لنا ان نتجنب فترات من الاداء الضعيف فمن الضروري ان تأخذ جهود الادارة الحكومية وقتها كي تظهر النتائج الجيدة. وفي هذا الصدد فانه يجب على المدير الحكومي ان يدرك ان هناك خمس مهام رئيسية تربط بين عمليتي صناعة الاستراتيجية وتنفيذها وهذه المهام هي :

1. صياغة رؤية استراتيجية تزود المنظمة باتجاه طويل الأجل وتساعد في وضع رسالة واضحة تسعى للوصول اليها.
2. تحويل الرؤية والرسالة الاستراتيجية الى اغراض واهداف قابلة للقياس .
3. الانتقال بالاستراتيجية الى مرحلة تحقيق الاهداف المرغوبة.
4. تحقيق وتنفيذ الاستراتيجية المختارة بكفاءة وفعالية.
5. تقييم الاداء ومراجعة التحسينات الجديدة وتحديد الاجراءات التصحيحية على المدى الطويل او بمعنى اخر التنفيذ على ضوء الخبرة الفعلية والظروف المتغيرة , والافكار الجديدة , والفرص المستجدة.

الفوائد المتوقعة لإدارة الاستراتيجية في المنظمات الحكومية:

ما من أسلوب إداري إلا وله مجموعة من الأهداف المسطرة يسعى لتحقيقها، كما هو الحال بالنسبة لإدارة الاستراتيجية، وفيما يلي مجموعة من الأهداف كما حددها العديد من الخبراء والمختصين في هذا المجال.

- صياغة رؤية استراتيجية تزود المنظمة باتجاه طويل الأجل، وتساعد في وضع رسالة واضحة تسعى للوصول إليها¹.

¹ عبد العزيز جميل مخيمر وآخرون، مرجع سابق، ص 98.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

- مواجهة حالات عدم التأكد في بيئة الأعمال ووضع استراتيجيات التعامل الفعال معها¹، من خلال تهيئة المنظمة داخليا بإجراء التعديلات في الهيكل التنظيمي، والإجراءات والقواعد والأنظمة والموظفين بالشكل الذي يزيد من قدرتها على التعامل مع البيئة الخارجية بكفاءة وفعالية².
- تحديد الأولويات والأهمية النسبية بحيث يتم وضع الأهداف طويلة الأجل، والأهداف السنوية، والسياسات وإجراء عمليات تخصيص الموارد بالاسترشاد بهذه الأولويات.
- تحديد وتوجيه قرارات الاستثمار في المنظمة من خلال التعرف على الفرص الجديدة للاستثمار، وتحديد سبل الاستفادة منها، وتحديد أفضل البدائل.
- تشجيع العمل الجماعي مما يزيد التزام الموظفين، لتحقيق الخطط التي اشتركوا في مناقشتها ووافقوا عليها، ويقلل من مقاومتهم للتغيير ويزيد من فهمهم لأسس تقييم الأداء وفتح الحوافز داخل المنظمة.
- التعامل مع المشكلات وإدارة الأزمات حيث نجد أن الإدارة الاستراتيجية تقوم بدعم قدرة المنظمة على المبادرة في التعامل مع المشكلات والأزمات، من خلال توفير البيانات والمعلومات الدقيقة لمواجهة مختلف المتغيرات والتعامل معها.

المطلب الثاني: الشفافية :

تناول الباحثون مفهوم الشفافية بالبحث بهدف الوصول إلى معنى واضح لها، فوفقا لتعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، فإن الشفافية تشير إلى تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة، فهي تتيح لمن لهم مصلحة في شأن ما أن

¹فاطمة الزهراء بن قايد، "دور الإدارة الاستراتيجية للموارد البشرية في تنمية الميزة التنافسية للمؤسسات الاقتصادية الجزائرية: دراسة حالة مركب السيارات الصناعية برويبة 2008 – 2012 SNVI"، مذكرة تخرج ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص تسيير المنظمات، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2010 – 2011، ص 17.

²هاني عبدالكريم وهبة، "واقع الإدارة الاستراتيجية في الجامعات الفلسطينية في محافظات غزة وسبل تطويرها"، قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير تخصص إدارة تربوية، الجامعة الإسلامية، كلية التربية، قسم أصول التربية غزة، 2008، ص 11.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

يجمعوا معلومات حول هذا الشأن، والتي قد يكون لها دور حاسم في الكشف عن المساوئ وحماية المصالح¹.

وتغطي الشفافية جوانب متعددة مثل الأداء المؤسسي بأكمله كما تغطي تكلفة تقديم الخدمة المؤسسية ومستوى جودة تلك الخدمة ولا شك أن تغطية هذه الجوانب يساعد على مقاومة الفساد الإداري في الجهاز الحكومي وفي المؤسسات الحكومية المختلفة.

آليات الحصول على المعلومة :

نظرا لأن الكثير من المؤسسات تحرص بشده على عدم نشر الكثير من المعلومات فإنه من الضروري طبقا لمبادئ الشفافية أن توجد هناك آليات للحصول على المعلومات وتنقسم هذه الآليات الى ثلاثة أنواع هي² :

النوع الأول : طبقا لهذا النوع يعطى للفرد أو المتعامل الحق في تقديم تنظيم إداري إلى موظف آخر داخل المؤسسة التي يسعى في الحصول على المعلومات منها وفي حالة عدم الاستجابة لهذا التظلم يلجأ الشخص الى إحدى الجهات القانونية التي تصدر توجيهاتها بشأن الإفصاح عن تلك المعلومات .

النوع الثاني : طبقا لهذا النوع يعطى للفرد حق التقدم بتظلم الى جهة محايدة أو لجنة محايدة تعطي توصية بشأن الإفصاح عن المعلومة وفي حالة استجابة المؤسسة لهذه التوصية يتم إحالة التظلم الى جهة قانونية لإصدار توجيهاتها بشأن الإفصاح عن تلك المعلومات .

النوع الثالث : طبقا لهذا النوع يعطى للفرد حق التقدم بطلب إلى جهة محايدة لها سلطة الأمر بالإفصاح عن المعلومات المطلوبة ويعد هذا الأمر ملزما للمؤسسات التي توجد بها تلك المعلومات .

¹ أيوب لعمودي، "دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري بالقطاعات الحكومية في الجزائر"، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر في العلوم السياسية تنظيم سياسي وإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012، 2013، ص 21.

² عبد العزيز جميل مخيمر وآخرون، مرجع سابق، ص 106.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

وهنا تجدر الإشارة إلى أن النوعين الثاني والثالث يكونان أكثر فاعلية من النوع الأول في معظم الحالات ويرجع ذلك إلى أن النوع الأول يتسم بمماثلة الجهات الإدارية في المؤسسة التي توجد بها المعلومات فضلا عن طول الاجراءات القانونية التي يجب اتباعها في حالة عدم استجابة تلك الجهات الادارية .

حدود الشفافية:

الشفافية في مضمونها تعني حق الافراد في الوصول الى المعلومة المتعلقة بآلية اتخاذ القرارات وهنا فان المؤسسات من جانبها قد ترى أنه من الضروري حجب بعض المعلومات لأسباب متنوعة كأن تشمل المعلومات المراد الحصول عليها معلومات عن شخص اخر يكون في نشرها إفشاء أو تدخل غير عادي في خصوصية ذلك الشخص . وهنا تجدر الإشارة الى انه في الحالات التي يوجد فيها تهديد للصحة العامة أو لسلامة المواطنين فان افشاء هذه الخصوصيات يعد أمرا ضروريا لأن آثاره الايجابية تفوق اثاره السلبية كذلك اذا كانت المعلومات المطلوبة تتعلق بأسرار خاصة بالدولة في مثل هذه الحالات يكون من الصعب نشر تلك المعلومات¹ .

متطلبات الشفافية:

هناك العديد من المتطلبات التي ينبغي التركيز عليها لتعزيز الشفافية في العمل المؤسسي الحكومي، وفيما يلي بعض المتطلبات:²

- ضرورة وجود وسيلة عملية، وليس وجود نص قانوني مجرد.
- وضع المعايير لكشف الانحرافات والتحقق منها.
- تهيئة بيئة عمل صحية تقوم على المتابعة الموضوعية وبت روح الجماعة.
- تنمية القيم الدينية والتركيز على البعد الأخلاقي في محاربة الفساد.

¹ عبد العزيز جميل مخيمر وآخرون، مرجع سابق، ص 108.

² نعيمة محمد حرب، "واقع الشفافية الإدارية ومتطلبات تطبيقها في الجامعات الفلسطينية بقطاع غزة"، مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير في إدارة الأعمال (غير منشورة)، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، غزة، 2011، ص ص 15-17.

المطلب الثالث: المسائلة:

تعتبر المسائلة حجر الأساس الذي يشكل المبدأ المتضمن طريقة إخضاع القابضين والممارسين للسلطة العامة للمحاسبة، وقد طورت آليات لمسائلة الأشخاص العاملين ومحاسبتهم حول الوفاء بواجباتهم بخصوص تقديم الخدمات والتعامل مع المواطنين والمحافظة على قيم الإدارة العامة كالحياضية والعدالة.¹

من بين التعريفات التي يشيع استخدامها في هذا الشأن تعريف المسائلة على انها : مسائلة طرف من أطراف العقد او الاتفاق للطرف الاخر ، وذلك بشأن نتائج او مخرجات ذلك العقد او الاتفاق على شروطها من حيث النوع و التوقيت ومعايير الجودة وطبقا لهذا التعريف فإن الموظف العام الذي يسند اليه القيام بوظيفة معينة، ويعطي المسؤوليات اللازمة في أداء تلك الوظيفة يكون مسؤولا عن أداء مهام تلك الوظيفة طبقا للشروط والمواصفات التي تم تحديدها مسبقا.

ويشير ستارلنج إلى أن المسائلة هي إجابة الأفراد أو المؤسسات عن الأسئلة الموجهة إليهم بسبب سلوكيات غير مرغوب فيها، وتتنافى مع الأنظمة والمعايير ولا تتسجم معها، ويقتضي ذلك تقديم الأسباب أو المبررات التي دفعت ألى ممارسة تلك السلوكيات أو اتخاذ تلك القرارات، إضافة إلى تحمل أولئك الأفراد وتلك المؤسسات المسؤوليات والتبعات المترتبة على سلوكهم كافة.²

أبعاد المسائلة :

للمسائلة ثلاثة ابعاد رئيسية هي :

- المسائلة المتعلقة باتباع اللوائح والقوانين التي تنظم سير العمل بالمنظمة.

¹ فارس بن علوش بن بادي السبعي، "دور الشفافية والمسائلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية"، أطروحة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة دكتوراه الفلسفة في العلوم الأمنية (غير منشورة)، قسم العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2010، ص 37.

² فارس بن علوش بن بادي السبعي، المرجع نفسه، ص 39

الأداء الحكومي في الوطن العربي

- المسائلة المتعلقة بالفعاليات والتي بمقتضاها لا يقتصر دور الموظف على اتباع اللوائح والنظم والقوانين فحسب ، بل يمتد ليشمل وضع سياسات وأنماط إدارية تشمل التخطيط والتنسيق وإعداد الموازنات التي تساعده على أداء وظيفته بنجاح كجزء من الفعالية الكلية للمنظمة التي يعمل بها.
- المسائلة المتعلقة بالبرامج ويمتد هذا البعد من أفعال المسائلة ليشمل مسائلة الموظف عن مدى تحقيق أهداف البرامج وخاصة قدرة البرامج.

ولا تقتصر المسائلة على مستوى واحد من مستويات الإدارة بالمنظمة ، بل تمتد لتشمل جميع المستويات العليا والوسطى والدنيا نظرا لتفاعل أدوار هذه المستويات الثلاثة في تحقيق أهداف المنظمة.

المسائلة كآلية لتقييم الأداء:

عند استخدام المسائلة كآلية لتقييم الاداء لا يكون التركيز فقط على المستوى الأداء الذي تم تحقيقه بل يمتد ليشمل فاعلية نظام المسائلة الذي يتم اتباعه كجزء من عملية تقييم الاداء . إن الموظف العام الذي يؤدي مهام وظيفته بنجاح هو ذلك الموظف الذي يكون¹:

- 1- قادرا وراغبا في شرح منطقية السياسات التي قام باتباعها والقرارات التي تم اتخاذها .
- 2- راغبا في قبول النقد وتلقى النصيحة وترك وظيفته في حالة عدم قدرته على اداء مهامه بنجاح .

ولكي يتحقق ذلك كله يجب ان يحصل الموظف العام على :

- السلطات اللازمة لأداء مهام عمله. النظم السياسية والاجتماعية والادارية الملائمة لاداء مهام عمليه بنجاح .
- الموارد اللازمة لأداء تلك المهام.

¹ عبد العزيز جميل مخيمر وآخرون، مرجع سابق، ص 117

الأداء الحكومي في الوطن العربي

-الشعور الايجابي والقيم لدى افراد المجتمع بشأن الموظف العام الذي يؤدي مهم عمله بنجاح.

-نظام فعال للمعلومات الادارية بالمنظمة يساعد على زيادة مقدرة الموظف العام على اتخاذ القرارات المناسبة دون تأخير.

أساليب المسائلة:

يتم تحقيق المسائلة باستخدام الأساليب التالية :

-مراجعة المشروعية : تتم هذه بتدقيق مستندات المؤسسات الخاضعة للمسائلة وصولا الى التحقق من مدى مطابقة إجراءات الصرف والتحصيل للأنظمة واللوائح والتعليمات والتقييد بها .

-الرقابة المالية على المؤسسات العامة: نظرا لأهمية الدور الذي تقوم به المؤسسات العامة في الدولة الحديثة فإن الرقابة المالية على أنشطة تلك المؤسسات تصبح من أهم الأدوات التي يمكن من خلالها التعرف على مدى نجاح تلك المؤسسات في استخدام مواردها المختلفة لتحقيق الأهداف المنشودة.

وفيما يلي الاجراءات التي يتم اتباعها في الرقابة على أنشطة المؤسسات العامة:

1-الاطلاع على الانظمة واللوائح المعدة لتحقيق اهداف المؤسسة وقواعد الرقابة

الداخلية ومدى فاعليتها وكذا القرارات المتعلقة بالصلاحيات والتفويض.

2-الاطلاع على التشكيلات الوظيفية وقرارات مجلس الادارة وقرارات مراقبي الحسابات

مع اعطاء المزيد من الاهتمام للأنشطة التي وردت بشأنها اي تحفظات .

3-فحص النظام المحاسبي للمؤسسة وما يتصل بها من سجلات متنوعة.

ومن أجل تفعيل المسائلة لابد من بيان الآليات التي يمكن استخدامها، ومنها:¹

¹ فارس بن علوش بن بادى السبعي، مرجع سابق، ص 44.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

_ الآليات الخارجية الرسمية، كالمساءلة البرلمانية والسيطرة الممارسة من قبل التنفيذيين السياسيين والعمليات القانونية.

_ الآليات الخارجية غير الرسمية، مثل الاجتماعات العامة، وجماعات الضغط واستطلاعات الرأي العام والنقد الإعلامي.

_ الوسائل الداخلية الرسمية مثل قواعد السلوك والقوانين والتعليمات التي تحدد المسؤولية والسلطة بين المستويات الرسمية وعمليات مراجعة الأداء.

_ الآليات الداخلية غير الرسمية وتتمثل في ضرورة الالتزام بالثقافة التنظيمية والأخلاقيات المهنية.

المطلب الرابع: تطوير النظم المحاسبية

انطلاقاً من المدخل الحديث في قياس الأداء المؤسسي الذي يقوم على التركيز على تعدد أهداف وغايات المؤسسة، فإن النظم التقليدية في إعداد الموازنات لم تعد كافية لتزويد متخذي القرارات في المؤسسات المختلفة بالبيانات والمعلومات اللازمة للحكم على كفاءة استخدام الموارد المادية والبشرية المتاحة في تلك المؤسسة في تحقيق أهدافها المختلفة، ونتيجة لذلك ظهرت الحاجة إلى نظم محاسبية جديدة يمكن استخدامها في إعداد الموازنات الخاصة بتلك المؤسسات من أجل الحصول على تلك المعلومات والبيانات، وتمثل موازنة البرامج وسيلة مهمة من الوسائل المقترحة لتحسين الأداء المؤسسي، وتتميز البرامج التي تتبناها المؤسسات لتحقيق أهدافها بالعديد من المميزات التي تؤثر بصورة كبيرة على تقييم تلك البرامج، وتشمل هذه المميزات ما يلي:

- وجود هيكل أولويات تسعى المؤسسة إلى تحقيقه من خلال البرامج التي تتبناها.
- وجود أهداف محددة لكل برنامج.
- تحليل الأهداف من أجل البحث في الوسائل المختلفة لتحقيق تلك الأهداف.
- وضع هيكل لأهداف المنظمة على هيئة برامج يتم توزيع الموارد المختلفة عليها.
- تخطيط النتائج المستهدف تحقيقها من خلال تلك البرامج.
- تحديد تكاليف تنفيذ البرامج المختلفة.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

- وضع نظم محاسبية ونظم معلومات ملائمة للحصول على البيانات المطلوبة.

وطبقا لهذه المميزات يمكن تحديد المفاهيم الأساسية للبرامج على النحو التالي¹:

- هيكل البرنامج الذي يربط الغايات بالأهداف والأنشطة المختلفة.

- أهداف البرنامج التي تعكس النتائج المستهدفة من تطبيق البرنامج، وفي معظم الأحيان تكون هناك أهداف أساسية وأهداف فرعية أو ثانوية مما يتطلب تحديد كل منها بدقة.

- مؤشرات الأداء تستخدم لقياس فعالية وكفاءة وملاءمة البرنامج.

ونتناول فيما يلي مناقشة تفصيلية لمؤشرات أداء البرنامج.

1- تطوير مؤشرات أداء البرامج:

إن مؤشرات قياس الأداء لا تكفي لكي تعكس مستوى الأداء المؤسسي للحكومات، وذلك لأن أنشطة هذه الأخيرة كثيرة ومتعددة ومنها ما لا يمكن قياسه بوحدات كمية أو يصعب قياسه على الإطلاق².

وطبقا للنظم الإدارية الحديثة يتم تطوير هذه المؤشرات عن طريق وضع أسئلة بشأن العناصر التالية:

الحاجات: يتناول ذلك التحديد الدقيق لحاجات المستفيدين من البرامج، بما في ذلك

حاجات المستفيد النهائي وحاجات الوسيط.

الأهداف: يجب تحقيق الأهداف بدقة. ويشمل ذلك:

- تحديد المستفيدين من البرنامج.

- المهمة التي يهدف البرنامج لتحقيقها.

المدخلات: تحديد كمية وجودة الخدمات اللازمة لتحقيق أهداف البرنامج.

¹ عبد العزيز جميل مخيمر وآخرون، مرجع سابق، ص 128.

² محمد سيد حمزاوي، "قياس الأداء في المنظمات والمؤسسات المعاصرة"، قسم البرامج التدريبية، كلية التدريب، الرياض، 2013، ص 5.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

الأنشطة: يجب تحديد الأنشطة التي يجب القيام بها، لتحقيق الأهداف.
المخرجات: هي خدمات أو أحداث أو نتائج تتولد عن القيام بالأنشطة الخاصة بالبرنامج.
الآثار: وتشتمل على الآثار التي تحققت سواء أكانت مقصودة أم غير مقصودة، وتأثيرها على المستفيدين من البرنامج أو غيرها.¹

2- مؤشرات أداء البرامج:

هناك عدة مؤشرات يمكن استخدامها لتقييم أداء البرنامج، وتدل هذه المؤشرات على مدى نجاح البرنامج في تحقيق الأهداف المنشودة، وغالبا ما يعبر عنها كدالة أو رتبة. وفيما يلي أمثلة على هذه المؤشرات:

- أ- مؤشرات النظم: تصف حالة النظام موضع التقييم، ومعدل أداء النظم لكل وحدة معينة.
- ب- مؤشرات الخدمة: تستخدم لتقييم مستوى الخدمة المقدمة للعملاء، وتقاس بمدى رضا العملاء، عدد الشكاوى... الخ.
- ت- مؤشرات أعباء العمل: تستخدم في قياس حجم النشاط الذي تم القيام به، مثال ذلك: وقت انتظار العملاء.
- ث- مؤشرات الكفاءة: العلاقة بين المدخلات والمخرجات، أو ما بين العاملين/العملاء، المسببات/العاملين.
- ج- ملاءمة البرنامج: مدى نجاح البرنامج في تحقيق الأهداف المنشودة.

¹ عبد العزيز جميل مخيمر وآخرون، مرجع سابق، ص 131.

3-خطوات تقييم البرنامج:

تستند عملية التقييم بتحديد معايير الأداء ومن ثم مناقشة التوقعات في الأداء، وبعد ذلك قياس الأداء الفعلي ومقارنته بالمعايير الموضوعية، وبعد ذلك يتم مناقشة التقييم من أجل اتخاذ الإجراءات الصحيحة¹، ويتطلب تقييم البرنامج القيام بالخطوات التالية²:

أ- تحديد ما يجب تقييمه:

نظرا لأن كل برنامج أبعادا مختلفة، فإن الخطوة الأولى في عملية التقييم تتطلب تحديد الأنشطة أو الأبعاد التي تغطيها عملية التقييم.

ب- وضع معايير لتقييم البرنامج:

قبل وضع معايير لتقييم البرنامج يجب التأكد من أن المسؤولين عن البرنامج والمهتمين بعملية التقييم يتفقون على التحديد السليم لأهداف البرنامج وكذلك لنتائج البرنامج

ت- تنظيم عملية التقييم:

ويتضمن التنظيم الجيد لعملية التقييم ضرورة القيام بما يلي:

- _وضع خطة للتقييم تشمل على تحديد والحصول الموارد المطلوبة.
- _التنسيق بين الأنشطة المختلفة التي تتضمنها عملية التقييم.
- _التأكد من قبول القائمين بتنفيذ البرنامج لأنشطة التقييم.
- _الرقابة على عملية التقييم والتأكد من سيرها طبقا للخطة الموضوعية.

ث- جمع البيانات المتعلقة بأداء البرنامج:

يتم ذلك من خلال دراسات استقصاءات أو من خلال الحصول على البيانات التي يتم تسجيلها أولا بأول.

¹ عمار بن عيشي، "دور تقييم أداء العاملين في تحديد احتياجات التدريب: دراسة حالة مؤسسة صناعة الكوابل الكهربائية بسكرة"، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير (غير منشورة)، قسم العلوم التجارية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2005، 2006، ص 18.

² عبد العزيز جميل مخيمر وآخرون، مرجع سابق، ص 138.

ج-المحافظة على البيانات التي تم جمعها:

يتضمن ذلك حفظ البيانات التي تم جمعها بصورة سليمة لاستخدامها في المراحل التالية.

ح-تحليل بيانات البرنامج:

يتضمن ذلك تطبيق أحد الأساليب التي تم اختيارها في تحليل البيانات التي تم جمعها عن أداء البرنامج.

خ-التوصل إلى بعض التوصيات:

يتحقق ذلك بعد مقارنة النتائج التي تحققت بالنتائج المستهدفة أو نتائج المجموعة التجريبية بمجموعة الحكم.

د-اتخاذ إجراء تصحيحي:

يتضمن ذلك العمل على استثمار الجوانب الإيجابية والقضاء على الجوانب السلبية أو تخفيف آثارها.

ذ-تقييم عملية التقييم:

يجب مراجعة وتقييم الأنشطة التي تم القيام بها بهدف تحسين تلك الأنشطة عند تقييم البرامج المماثلة مستقبلاً.¹

¹ عبد العزيز جميل مخيمر وآخرون، مرجع سابق، ص 139.

الفصل الثالث : تجربة الحكومة الجزائرية في التشغيل و الحد من ظاهرة البطالة

المبحث الأول : تشخيص ظاهرة البطالة في الجزائر و الجهود المبذولة للحد من الظاهرة.

المبحث الثاني : معوقات و تحديات نجاح سياسات التشغيل في الجزائر.

المبحث الثالث : تقييم السياسات الجزائرية في مكافحة البطالة .

المبحث الرابع : آفاق تفعيل ونجاح سياسات التشغيل في الجزائر .

الأداء الحكومي في الوطن العربي

تدل سياسة التشغيل على مختلف التدابير والآليات التي تعتمدها الحكومة في سبيل استحداث مناصب شغل بشتى أنماطها خلال فترة محددة. وتمثل هذه السياسة في الواقع الوجه المقابل لسياسة مكافحة البطالة، إذ إن التشغيل والبطالة وجهان لعملة واحدة. ولذلك فإن معالجة قضية التشغيل تقتضي، من جهة، تحليل مشكلة البطالة وأسبابها وبنيتها، وهو ما يمثل جانب الطلب، ومن جهة ثانية تحليل احتياجات سوق العمل حجما ونوعا، أي تحليل جانب العرض. وتتبع أهمية هذا التحليل الثنائي من ضرورة تحقيق التوافق المستمر ما بين عرض العمل والطلب عليه من حيث الحجم والطبيعة .

عادة ما تعتمد، أو تعتمد، الحكومات اعتبار عدد مناصب الشغل المستحدثة مؤشرا إلى نجاح سياساتها التشغيلية، على الرغم من أن عدد المناصب بصورته المطلقة غالبا ما ينطوي على تضليل، فهو لا يدلنا لا على مدى ديمومة هذه المناصب، ولا على مدى توافق متطلبات المنصب ومؤهلات شاغله، ناهيك بطبيعة العمل (لائق أو هش) ومستويات الرضا لدى المشغل المتعلقة بالأجر وظروف العمل وغير ذلك من شروط العمل اللائق.

هذه و تمثل ظاهرة البطالة في الوقت الراهن إحدى المشكلات الأساسية التي تواجه معظم دول العالم العربي باختلاف مستويات تقدمها وأنظمتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ولعل أسوأ وأبرز سمات الأزمة الاقتصادية التي توجد في الدول العربية والنامية على حد سواء هي تفاقم ظاهرة البطالة، أي التزايد المستمر والمطرّد في عدد الأفراد القادرين على العمل والراغبين فيه والباحثين عنه دون أن يعثروا عليه.

لقد باتت سياسة التشغيل في الجزائر منذ عشرية ونصف تشكل الانشغال الأول لدى السلطات

العمومية، ويرجع ذلك بالأساس إلى تزايد مستوى الطلب على العمل بوتيرة تفوق نمو العرض، وهو ما يعني ارتفاع مستويات البطالة، خاصة منها البطالة ما بين الشباب من

الأداء الحكومي في الوطن العربي

حاملي الشهادات، مع ما يرافق ذلك من آفات وضغوط اجتماعية قد تهدد الاستقرار الاجتماعي، فضلا عما ينتج من البطالة من هدر للطاقات وهروب للكفاءات وتراجع في النمو الاقتصادي. ومواجهة لهذا الوضع تم اعتماد حزمة من الإجراءات وإرساء عدد من الآليات تشكل في مجملها سياسات لدعم التشغيل، وخاصة تشغيل الشباب .

و سنحاول في هذا الفصل تحليل وتقييم فعالية سياسات التشغيل بالجزائر بدءاً بتشخيص الظاهرة مرورا بأهم استراتيجيات الحكومة للحد من الظاهرة و وصولا إلى محاولة تقييم مدى فعالية تلك البرامج و السياسات الحكومية في الجزائر للتعامل مع الظاهرة .

المبحث الأول : تشخيص ظاهرة البطالة في الجزائر و الجهود المبذولة للحد من الظاهرة :
المطلب الأول تشخيص ظاهرة البطالة في الجزائر :

يكتسي الشغل أهمية كبرى في دفع التنمية الاقتصادية و الاجتماعية في كل دول العالم من خلال محاربة البطالة و التوجيه الفعال للموارد البشرية عبر قنوات الإنتاج و التراكم خاصة في الجزائر التي تمتلك ثروة شبابية، إلا أنها تعاني من معدل مرتفع للبطالة و التي مست مختلف شرائح المجتمع حتى الشباب الجامعي.

1- : أسباب البطالة في الجزائر :

أولاً:مجموعة الأسباب الخارجة عن سيطرة الدولة:

و هي تلك الأسباب التي أضعفت معدلات الاستثمار المحلي و منها عدم توفر فرص العمل و التي كانت خارج نطاق الحكومة في تصرفاتها من خلال إبعاد مسؤولياتها بصفة مباشرة و غير مباشرة و من أهم هذه الأسباب مايلي:

1-انخفاض أسعار المحروقات :

لا يختلف اثنان أن الاقتصاد الجزائري اقتصاد ريعي يعتمد بالدرجة الأولى على مداخيل البترول و هو ما يعني أنه معرض للصدمات السلبية مع كل انخفاض و تراجع لسعره في الأسواق الدولية و قد عاشت الجزائر آثار هذا الوضع بشكل واضح و جلي سنة 1986 نتيجة أزمة البترولية حيث انخفضت أسعار البترول بصورة مستمرة خلال فترة الثمانينات ما أدى إلى انكماش اقتصادي في الجزائر نتيجة إتباع سياسات تقييدية بسبب تدهور الريع البترولي و ها ما أدى إلى تقليص حجم الاستثمارات المحلية و من تم تقلص إيجاد مناصب عمل جديدة.

2-انخفاض معدلات النمو الاقتصادي في الدول الصناعية:

نتيجة انخفاض نمو الناتج المحلي الإجمالي في الدول المتقدمة من 94% في سنة 1980 إلى 5.3% في سنة 1983 ثم إلى 3.3% في سنة 1986⁽⁵⁾ مما أدى إلى تناقص واردات هذه الدول من الدول النامية و منها الجزائر بالتالي فإن ظاهرة الركود الاقتصادي العالمي كان له أثر على مستوى الدخل و من تم قطاع التشغيل

الأداء الحكومي في الوطن العربي

في قطاعات التصدير، و قد تكرر نفس الوضع سنة 2009 نتيجة هبوط أسعار النفط تحت تأثير ركود اقتصاديات الدول المتقدمة الناتج عن التداعيات السلبية للأزمة المالية العالمية.¹

3- تدهور شروط التبادل التجاري الدولي:

إن أي انكماش في أطراف التبادل التجاري الدولي يؤثر على مستوى الدخل الوطني و قدرة الجزائر على خلق فرص عمل جديدة، حيث أن انخفاض سعر الدولار أدى إلى إضعاف لقدرتها الشرائية، لأن الجزائر تتعامل في بيع محروقاتها بالدولار الأمريكي.

4- القضية السكانية

يلعب السكان في أي مجتمع دورا أساسيا في تحديد حجم المعروض من القوى العاملة حيث تؤدي الزيادة الكبيرة في عدد السكان مع زيادة الإنتاج في ظل بقاء العوامل الأخرى ثابتة على حالها إلى انخفاض في مستوى المعيشة و انتشار ظاهرة البطالة بمختلف صورها.

ثانيا: أسباب متعلقة الدولة الجزائرية:

إن السياسات المتعاقبة بينت مدى هشاشة القرارات الحكومية في زيادة حدة البطالة بطريقة غير مباشرة و تتمثل هذه السياسات فيمايلي:

- 1- التوقف عن تعيين الخريجين.
- 2- عدم التنسيق بين التعليم و التكوين و سوق العمل.
- 3- قوانين العمل و تشريعاته .
- 4- قلة المؤسسات البحثية.
- 5- تخطيط القوى العاملة .
- 6- التوزيع الجغرافي للسكان .

¹ - ماضي بلقاسم، آمال خدامية، ملتقى دولي حول "استراتيجية الحكومة في القضاء على البطالة و تحقيق التنمية المستدامة"، جامعة باجي مختار، عنابة، 20/09/2011.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

- 7- تدخل الدولة في السير العادي لعمل السوق الحرة و خاصة فيما يخص تدخلها لضمان حد أدنى للأجور، إذ أن تخفيض الأجور و الضرائب هما الكفيلان بتشجيع الاستثمار و بالتالي خلق الثروات و فرص العمل.
- 8- التزايد المستمر في استعمال الآلات و ارتفاع الإنتاجية مما يستدعي خفض مدة العمل و تسريح العمال¹.
- 9- الأزمة الأمنية التي عصفت بالبلاد وأدت إلى تراجع مستوى الاستثمار الداخلي أو القادم من الخارج والذي يعتبر من أهم العناصر للقضاء على البطالة.

2- : خصائص البطالة في الجزائر:

تتميز البطالة في الجزائر بالخصائص التالية:

- البطالة في عالم الريف في ارتفاع رغم المخطط الوطني للتنمية الريفية وذلك راجع لعزوف الشباب خرجي الجامعات من مزاوله الأعمال الفلاحية لأسباب اقتصادية و البحث عن الأعمال قليلة الجهد كثيرة المكسب، حيث انتقلت نسبة البطالة سنة 2001 من 37,8% إلى 42,4 % سنة 2005.
- أكثر من 69 % من البطالين لم يسبق لهم العمل و تنحصر أعمارهم بين 16 و 19 سنة.
- أغلب الباطلين من فئة الذكور و لا تمثل نسبة الإناث سوى 20,4 % من طالبي العمل من خلال هذه الخصائص تستشف ما يلي:
- ارتفاع نسبة البطالة في الريف يعود إلى نمو الشغل في المناطق الحضرية.
- الجزائر لم تستغل أهم جزء من الطاقة الإنتاجية لمجتمعها و هو الشباب الذين تتراوح أعمارهم ما بين 16 - 19 سنة و هذا للأسباب التالية:
- الرسوب المدرسي.
- ترك المدرسة لظروف اجتماعية .

¹ - ماضي بلقاسم، أمال خدامية، مرجع سابق.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

- النظام التربوي و التكويني في الجزائر لا يستجيبان لمتطلبات السوق الجديدة في مجال العمل.

كما ارتفعت نسبة المشاركة لفئة الإناث في سوق العمل و هذا راجع للأسباب التالية:

- تدني دخل العائلة.

- تغيير نظرة المجتمع الجزائري لعمل المرأة.

- ارتفاع مستوى التعليم لدى الإناث.

نستنتج مما تقدم أن وضعية التشغيل في الجزائر لا تبعث على الارتياح خصوصا في فئة الشباب و هذا ما يسبب عواقب وخيمة سواء أكانت اقتصادية أو اجتماعية على المجتمع الجزائري.¹

الأبعاد الرئيسية لسياسات التشغيل و محاربة البطالة:

لقد كانت سياسة التشغيل دوماً جزءاً لا يتجزأ من سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلاد، على اعتبار أنه لا يمكن الاهتمام بالجوانب المادية دون الجوانب البشرية، بحكم أن الهدف من التنمية في النهاية هو توفير القدر الكافي من سبل العيش الكريم للمواطن، وهو ما يتأتى إلا بتوفير فرص العمل لكل القادرين على العمل، والباحثين عنه. ووضع البرامج الناجعة للتكفل بالقادمين إلى سوق العمل من الجامعات ومعاهد التكوين المختلفة.

أو يمكن القول أن أبعاد سياسة التشغيل الحالية متعددة الجوانب، منها ما هو اجتماعي، ومنها ما هو اقتصادي، وما يتعلق بالجانب التنظيمي والهيكلية، وما إلى ذلك من الجوانب الأخرى.

فبالنسبة للبعد الاجتماعي، فيركز على ضرورة القضاء على مختلف الآفات الاجتماعية الناتجة عن آفة البطالة لاسيما بالنسبة للشباب عامة، وذوي المؤهلات الجامعية والمتوسطة خاصة، والعمل على توفير الظروف المناسبة لإدماج هؤلاء الشباب في المجتمع،

¹ - غالم عبد الله، حمزة فيشوش، " الملتقى الدولي حول إستراتيجية الحكومة في القضاء على البطالة وتحقيق التنمية المستدامة" كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة المسيلة، 16، 15 نوفمبر 2011 .

الأداء الحكومي في الوطن العربي

وإبعادهم عن كل ما يجعلهم عرضة لليأس والتهميش والإقصاء، وما يترتب على ذلك من أفكار وتصرفات أقل ما يقال عنها تضر بهؤلاء الشباب أولاً، وبالبلاد ثانياً، ونقصد بها اللجوء إلى الهجرة السرية نحو الضفة الأخرى من المتوسط، وما يترتب على ذلك من مخاطر الموت في البحر، والإدمان على المخدرات وما ينتج عنه من مظاهر إجرامية متعددة الأوجه، بما فيه الجرائم الإرهابية، والانتحار، والتمرد على قيم وتقاليد وقوانين البلاد، وما إلى ذلك من الانعكاسات السلبية المتعددة المظاهر التي تفرزها ظاهرة البطالة.

بينما يركز البعد الاقتصادي على ضرورة استثمار القدرات البشرية لاسيما المؤهلة منها في خلق الثروة الاقتصادية عن طريق توظيفها في مختلف المجالات وقطاعات النشاط بما يسمح بإحداث التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، وتطوير أنماط الإنتاج، وتحسين النوعية والمردودية ومنافسة المنتج الأجنبي، وريح المعركة التكنولوجية السريعة التطور.

بينما ترمي الأبعاد التنظيمية والهيكلية لسياسة التشغيل إلى تحقيق مجموعة من الأهداف يمكن استخلاصها من وثيقة المخطط الوطني لترقية التشغيل ومحاربة البطالة المعتمد من قبل الحكومة في شهر أبريل 2008، والتي ترمي إلى تحقيق مجموعة من الأهداف المتعددة الأبعاد، يمكن إيجاز أهمها فيما يلي:

- الوصول إلى تنظيم أحسن لسوق العمل وبالتالي رفع مستوى عروض العمل، تحسين المؤهلات المهنية بغرض إيجاد التوازن بين العرض والطلب في مجال التشغيل.¹
- تكيف الطلب على التشغيل وبالتالي المؤهلات مع حاجيات سوق العمل، للوصول تدريجيا على توافق بين مخرجات التكوين وسوق الشغل.
- العمل على تصحيح الاختلالات الواقعة في سوق العمل، وتوفير الشروط المناسبة للتقريب بين حجم عرض العمل وحجم الطلب عليه. بغرض إيجاد التوازن بين العرض والطلب في مجال التشغيل.
- تحسين المؤهلات المهنية بهدف تحقيق تحسين قابلية التشغيل لدى طالبي العمل.

¹ -لحسين عبد القادر، "مكافحة البطالة في الجزائر: دراسة تحليلية للسياسة العامة للتشغيل"، الملتقى الدولي لاستراتيجية الحكومة في القضاء على البطالة و تحقيق التنمية المستدامة"، جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علم التسيير، الجزائر، 15-16 نوفمبر 2011، ص 04.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

- دعم الاستثمار في القطاع الاقتصادي لخلق مناصب شغل دائمة.
- ترقية التكوين المؤهل، لاسيما في موقع العمل وفي الوسط المهني، لتيسر الإدماج في عالم الشغل.
- ترقية سياسة تحفيزية باتجاه المؤسسات تشجع على خلق مناصب الشغل.
- محاربة البطالة عن طريق المقاربة الاقتصادية، والعمل على تخفيضها إلى أدنى مستوى ممكن.
- تنمية روح المقاولة لاسيما لدى الشباب.
- ترقية اليد العاملة المؤهلة على المديين القصير والمتوسط، وتكييف فروع وتخصصات التكوين حسب حاجيات سوق العمل، ودعم التنسيق بين المتدخلين على مستوى سوق العمل.
- دعم الاستثمار الخلاق لفرص ومناصب العمل، ودعم ترقية تشغيل الشباب وتحسين نسبة التوظيف الدائم.
- مراعاة الطلب الإضافي للتشغيل، وعصرنة آليات المتابعة والمراقبة والتقييم، وإنشاء هيئات قطاعية لتنسيق جهود مختلف المتدخلين في مجال التشغيل.
- العمل على التحكم في مختلف العناصر الأساسية التي تتحكم في تسيير سوق العمل ومعرفته أحسن عن طريق نظام المعلومات والإحصائيات وبنوك المعطيات ومختلف الأدوات الضرورية لإدخال التصحيحات والتعديلات اللازمة على مخطط العمل.
- يتضح مما سبق أن سياسة التشغيل في الجزائر في السنوات الأخيرة، أصبحت تقوم على مجموعة من الأبعاد المتعددة الجوانب، ترمي إلى تحقيق مجموعة من الأهداف الاجتماعية والاقتصادية، والتنظيمية والهيكلية، الأمر الذي يجعلها تعتمد في تحقيق هذه الأهداف على مجموعة من الآليات القانونية والتنظيمية، والبرامج والمخططات العملية.¹

¹ - لحسين عبد القادر، مرجع سابق، ص 05 .

المطلب الثاني : الجهود المبذولة للحد من ظاهرة البطالة في الجزائر :

إن ضعف الاقتصاد الجزائري وهيمنة القطاع العام قبل فترة التسعينات وفي ظل ارتباط الاقتصاد الجزائري بعائدات البترول وعدم تنوعه أسفر عن ظهور مشكلة البطالة نتيجة انخفاض أسعار البترول عام 1986. ومنذ ذلك الحين بدأت الظاهرة في التفاقم وأصبحت الشغل الشاغل للحكومة الجزائرية. ومن أجل ذلك قامت الحكومة الجزائرية بتبني سياسات لمكافحة البطالة، غير أن هذه السياسات لم تكن تسفر عن نتائج حقيقية في العقد العاشر من القرن الماضي، مما جعل الحكومة الجزائرية تتبنى سياسات أخرى، والتي يصفها بعض الاقتصاديين بالتدعيمية، لتثمر هذه السياسات نتائج مُرضية نسبياً مقارنة مما كانت الحال عليه في بداية القرن الحالي.

و مع الإرتفاع المعتبر في أسعار البترول فقد سمح هذا الإنفراج النالي بارتفاع المداخيل، و تحول الجزائر إلى اتباع سياسة اقتصادية جديدة تركز أساسا على التوسع في الإنفاق العام و كنتيجة لذلك تم إقرار العديد من البرامج و الخطط التي من شأنها التقليل من حة ظاهرة البطالة و خلق العديد من منصب الشغل الجديدة .

برنامج الإنعاش الإقتصادي :

ويعتبر هذا البرنامج من منظور متخذ القرار في الجزائر، أداة من أدوات السياسات الاقتصادية و المتمثلة في سياسة الإنفاق العام، وهو متمثل أساسا في دفع عجلة النمو الاقتصادي بالجزائر، مركزا على المشاريع الاقتصادية والداعمة للعمليات الإنتاجية والخدماتية.

نظرا للارتباط الوثيق بين تفعيل معدلات النمو الاقتصادي، وتخفيض نسبة البطالة ظهر توجه واضح لبرنامج دعم الانعاش الاقتصادي للتركيز على المشاريع التي بإمكانها امتصاص أكبر قدر ممكن من اليد العاملة، والاعتماد الكبير على قطاع البناء والأشغال العمومية خير دليل على ذلك وهذا بناء على حرص الحكومة على توفير ظروف اجتماعية أفضل، ومن هنا فإن أهم الآثار المترتبة على مختلف القطاعات الحكومية الاقتصادية التي تمولها، هو خلق ديناميكية في سوق العمل وهوما حرصت الحكومة على إبرازه من خلال

الأداء الحكومي في الوطن العربي

وضع إحصائيات تنبئية لحجم اليد العاملة، التي يمكن أن يوفرها كل قطاع طيلة سنوات البرنامج.

ويتوقع من خلال هذا البرنامج إنشاء 7200220 منصب عمل منها 198000 منصب دائم، أي نسبة معتبرة تصل إلى % 21.2 وتتحصر القطاعات التي توفر مناصب الشغل في قطاع الفلاحة 28.0 % الصيد وموارد الصيد 22.01 %، وبدرجة أقل في السكن وأشغال المنفعة العامة ذات الكثافة العالية من اليد العاملة 9.62 % لكل منها. ويقدر متوسط تكلفة إنشاء مناصب شغل في إطار برنامج دعم الانعاش الاقتصادي بـ 708 ألف دج، ويتراوح في نسبة 50% تقريبا من متوسط تكلفة التشغيل التقليدي.¹

برنامج دعم النمو:

وهو آلية مكملة لسياسة الإنعاش الاقتصادي والهدف منها هو وضع أكبر قدر ممكن من الاستثمارات المحلية والأجنبية لتسريع وتيرة النمو وبالتالي التقليل من ظاهرة البطالة وتضييق فجوة الفقر عن طريق إنشاء مناصب الشغل في مختلف القطاعات بمعنى الوصول إلى مستوى خلق القيمة المضاعفة من خلال الناتج والإنتاجية.

إذا فبرنامج دعم النمو لم يخرج عن الاستراتيجية التنموية التي تتبنى الإنفاق الاستثماري الحكومي كأداة تشكل دافعا للرفع من معدلات النمو واستدامتها عند حدود معينة.

ويجدر التذكير بأن الآثار المتوقعة من برنامج دعم النمو على مستوى- التشغيل يمكن استخلاصها من خلال الالتزام الرئاسي الوارد في هذا البرنامج حيث يسعى هذا البرنامج إلى ربح رهانين أساسيين يتعلق الأمر الأول بفتح 100 ألف مؤسسة صغيرة جديدة أما الأمر الثاني فيتعلق بتخفيض معدلات البطالة إلى أقل من 9%، وذلك من خلال خلق مليوني منصب شغل خلال فترة البرنامج دعم النمو حيث أصبح هذا الأخير أحد الأهداف الاستراتيجية الدائمة للسياسة الوطنية للتنمية، ويتوزع استحداث مليوني منصب بالكيفية التالية:

¹ - مسعودي زكرياء، "المؤتمر الدولي تقييم آثار الإستثمارات العامة و انعكاساتها على التشغيل و الإستثمار و النمو الإقتصادي خلال الفترة 2001-2014"، جامعة سطيف، كلية العلوم الإقتصادية و التجارية الجزائر، 11-12 مارس 2013، ص 18.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

- مليون منصب شغل بواسطة العاملين الاقتصاديين والشغل العمومي.

- مليون منصب شغل معادل من خلال برامج تتطلب التشغيل المكثف لليد العاملة.¹

البرنامج الخماسي:

إنه لجدير بالتذكير في أن الهدف المعلن في برنامج السيد رئيس الجمهورية والذي تتكفل الحكومة بتجسيده يتمثل بالنسبة لهذه السنوات الخمس في استحداث ثلاثة ملايين منصب شغل جديد لآفاق 2014 منها 1500000 منصب في إطار البرامج العمومية لدعم التشغيل، وفي هذا الإطار فإن برامج دعم استحداث مناصب الشغل ستستفيد من غلاف مالي قدره (350 مليار دج) لمراقبة الإدماج المهني لخريجي التعليم العالي والتكوين المهني، ودعم استحداث المنشآت المصغرة وبرامج التشغيل الانتظاري، ونتائج الدعم العمومي للتشغيل ستضاف لحجم التوظيفات التي تتم في إطار تنفيذ البرنامج الخماسي إلى جانب تلك التي يفرزها النمو الاقتصادي.

وبما أن الحكومة الجزائرية ترى نجاعة سياساتها التشغيلية وترى أثرها في تقليص معدل البطالة، فإنها قررت الاستمرار في هذه الآليات والسياسات والتدابير، حيث أنه بالنسبة لاستحداث مناصب الشغل عن طريق الأجهزة العمومية لترقية التشغيل، فإن التوقعات للفترة 2010-2014 تفيد بما يلي:²

- متوسط استحداث سنوي قدره 10000 منصب شغل في إطار أجهزة دعم استحداث المنشآت الميسرة من قبل الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب ANSEJ والصندوق الوطني للتأمين عن البطالة CNAC .

-تتصيب 30000 طالب عمل سنوياً في إطار جهاز دعم الإدماج المهني DAIP .

¹ - مسعودي زكرياء، مرجع سابق.

² - عبد الحميد قومي، حمزة عايب، "سياسات التشغيل كسياسة لمكافحة البطالة"، مداخلة ضمن ملتقى دولي حول استراتيجية الحكومة في القضاء على البطالة وتحقيق التنمية المستدامة"، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 15-16 نوفمبر 2011، ص18.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

المبحث الثاني : معوقات و تحديات نجاح سياسات التشغيل في الجزائر :

إن حجم التحديات والمعوقات التي تواجهها سياسات التشغيل في الجزائر، لاسيما في مجال تشغيل الشباب، كبيرة ومعقدة، باعتبار أن الجزائر من المجتمعات التي تشكل فيها هذه الشريحة أكثر من ثلثي المجتمع، الأمر الذي يصعب من مهمة الهيئات المكلفة بمعالجة هذه الإشكالية، لاسيما أمام تراجع القطاع العمومي عن تمويل الاستثمارات، وإنجاز المشاريع المنشأة لمناصب العمل المستقرة والدائمة، واستمرار التوجه نحو المزيد من تحويل المؤسسات العمومية إلى القطاع الخاص، والتقليص من عدد العمال إما بسبب الغلق، أو بسبب مواجهة الأزمات التجارية والمالية، نتيجة المنافسة الحادة للشركات والمنتجات الأجنبية، كل هذا أمام استمرار تزايد حجم طلبات العمل الجديدة من طرف الشباب الذي أنهى تكوينه أو الذي لفضته المدرسة مبكراً، حيث تنمو وتيرة السكان النشطين بنسبة مرتفعة 3,2% سنوياً، أي ما يفوق 300.000 طالب عمل جديد سنوياً، مقارنة بضعف النمو الاقتصادي.

المطلب الأول: العمل غير المنظم أو ما يعرف بـ *L'Economie Informels* الذي يعتبر البديل الحتمي للعديد من الشباب القادم إلى سوق العمل، أمام ضعف بل ندرة فرص العمل في المؤسسات المنظمة. هذا النوع من العمل الذي يشكل بؤر استغلال فاحش للعديد من الشباب الذي عادة ما يكون الأكثر عرضة لهذا الاستغلال، سواء في مجال ظروف العمل، أو في الأجور، أو مختلف الحقوق الفردية والجماعية للعامل، في غياب أو ضعف الهيئات الرقابية، من جهة، وفي ظل التوسع في تطبيق فكرة مرونة العمل، والعمل المؤقت، من جهة أخرى، حيث ارتفعت ممارسات العقود المحددة المدة في الجزائر على سبيل المثال، من 10.8% سنة 1987، إلى 32% سنة 1997، ولا زال مستمراً في الارتفاع إلى الآن، لاسيما أمام غياب الرقابة، أحياناً وضعفها أحياناً أخرى.

المطلب الثاني : ومما يزيد من تعقيد أمر التحكم في استمرار ارتفاع نسبة البطالة، ويصعب من مهمة الهيئات والمؤسسات المكلفة بتوفير فرص العمل، ما يتعلق بعدم التحكم في الآليات القانونية والاجتماعية والاقتصادية التي شرعت الدولة في تنصيبها قصد معالجة هذه الظاهرة، و لاسيما تلك التي كلفت بتنظيم وتأطير سوق العمل، (مثل الوكالة الوطنية للتشغيل التي لم تتمكن من تحقيق سوى 25% من الحجم الذي كان يستوجب عليها تحقيقه من

الأداء الحكومي في الوطن العربي

التوظيف سنة 1996، بعدما كانت هذه النسبة سنة 1987 تفوق 87%) التي تفتقر لوسائل التقويم والقياس لإحصائي الكافية حول حقيقة البطالة في أوساط الشباب، إلى جانب عدم انسجام والتناسق بين الأجهزة القائمة على مكافحة البطالة، والتشغيل، مما يعرقل نجاح التجارب العديدة والجهود المعتمدة التي تم القيام بها للحد من تزايد حدة هذه الظاهرة.¹

المطلب الثالث: الذي يعيق نجاح التجارب والبرامج العديدة التي تقوم البلاد للحد من بطالة الشباب، والتي تشكل في نفس الوقت إحدى معوقات عمل هيئات التشغيل والتحكم في سوق العمل، تكمن في عدم تكييف أنظمة وبرامج التعليم والتكوين العالي والمتوسط بما يتناسب والاحتياجات التي تتطلبها سوق العمل، مما يعني تكوين مزيداً من الإطارات والعمال الذين سوف لن يجدوا مناصب عمل تناسب تكوينهم مما يجعلهم عرضة للبطالة الحتمية عند تخرجهم، وذلك لعدم التنسيق والتعاون بين هذه المكاتب والمؤسسات الهادفة إلى توفير مناصب الشغل للشرائح البطالة، من جهة، ومؤسسات التكوين العليا والمتوسطة، المتخصصة منها والعامّة، من جهة ثانية، والمؤسسات المستخدمة من جهة ثالثة، حيث لا تتوفر معظم هذه البلدان على مجالس تنسيق مشتركة بين جميع هذه المؤسسات للعمل على ضمان فاعلية الجهود المالية والإدارية لضمان توفير مناصب عمل لجل المتخرجين من المعاهد والجامعات ومؤسسات التكوين المهني. وإن وجدت فهي لا تؤدي دورها بالفاعلية المطلوبة.

المطلب الرابع: والمتمثل في الآثار السلبية الناتجة عن البطالة في أوساط الشباب، ونقصد بها الارتفاع المستمر لظاهرة الانحراف نحو الأعمال الإجرامية، وتعاطي المخدرات، والعنف ضد المجتمع، والهجرة غير المشروعة نحو البلدان الأوروبية عبر وسائل وطرق غير مضمونة العواقب، هذه الظاهرة الأخيرة التي أصبحت تشكل الشغل الشاغل للبلدان العربية المغاربية بصفة عامة، والجزائر بصفة خاصة، في علاقاتها مع الدول الأوروبية المتوسطة على وجه الخصوص، نتيجة للمشاكل والصعوبات التي أصبح يعيشها الشباب العربي، والجزائري بصفة خاصة في تلك البلدان.

¹ - لحسين عبد القادر، مرجع سابق، ص 13.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

المطلب الخامس : عدم التحكم في الآليات القانونية والاجتماعية والاقتصادية التي شرعت الدولة في تنصيبها قصد معالجة البطالة، ولاسيما تلك التي كلفت بتنظيم وتأطير سوق العمل التي تفتقر لوسائل التقويم والقياس الإحصائي الكافية حول حقيقة البطالة في أوساط الشباب . إلى جانب عدم الانسجام والتناسق بنين الأجهزة القائمة على مكافحة البطالة والتشغيل، بما يعرقل بقاح التجارب العديدة و الجهود المعتمدة التي تم القيام بها للحد من تزايد حدة هذه الظاهرة.

المبحث الثالث: تقييم السياسات الجزائرية في مكافحة البطالة :

من الصعب الحكم بصورة قطعية على نجاعة سياسات التشغيل من عدمها في الجزائر بالنظر إلى جملة من الأسباب، إذ بعضها موضوعي و البعض الآخر كان من الممكن تفاديه أو التقليل من أثره السلبي على مستويات التشغيل.

و لأن العوامل تترابط فيما بينها في علاقة تأثير متبادل سوف لن ترتبها بالفصل بين العوامل المادية والموضوعية و العوامل غير الموضوعية بل إننا سوف نشير في عرض كل عنصر على أهميته و تأثيره في سياسيات التشغيل :

- 1- مناصب عمل هشة: تشير إحصائيات (ONS 2010) إلى أن ثلثي النشطين هم من الأجراء و 29.5% من المقاولين و الأعمال الحرة و العمل المستقل في حين أن 3.4% هم في خانة المساعدات العمومية، نصف إلى ذلك أي (32.9%) هم من مناصب الشغل غير الدائمة و متربصين أي ما يقارب 3203000 منصب عمل هش قد يزول في أي وقت و يذهب ليضاعف أعداد البطالين .
- 2- طبيعة مناصب الشغل: إذا أخذنا إحصائيات 2010 و استبنينا القطاع الصناعي و القطاع الزراعي فإن ما يفوق 7260000 شخص يعملون في القطاع الثالث و هو الذي يرتبط بالظروف الإقتصادية (التجارة، البناء و الأشغال العمومية، النقل إلخ) و باستثناء الإدارة التي ترتبط بميزانية الدولة فإن هذه المناصب قد تنتهي في أي وقت .

الأداء الحكومي في الوطن العربي

- 3- الإستثمارات الخاصة و الأجنبية: ما يؤخذ على هذه الإستثمارات هو أن الإستثمارات الأجنبية معظمها رأس مال و بالتالي غير منشأة لمناصب شغل كثيرة و البقية منها ذات درجة عالية من السيولة، كما هو الحال بالنسبة لكثير من الإستثمارات الخاصة كقطاع البنوك، الإتصالات و غيرها لا تمثل أنشطة يمكن أن تدوم لعشرات السنين كما هو الحال في الصناعة أو الزراعة، بل إنها يمكن أن تزول في وقت قصير و يتحول العاملون بها إلى البطالة بصورة سريعة.
- 4- الأعداد الكبيرة من من النساء الوافدات إلى سوق العمل: هذا العنصر يشير إلى تغير إجتماعي عميق بحيث أن نسبة النساء اللاتي ضمن المسجلين في قوائم العاطلين عن العمل إزدادت بشكل كبير لأسباب عدة منها: تزايد عدد المتدرسات و تحول بنية سكان الريف و المدينة و عليه فإن تطور نسبة البطالة كان من الممكن توقعها نحو الإرتفاع بحكم هذا المعطى الأساسي¹.
- 5- نظام التعليم و عدم التوافق مع إحتياجات سوق العمل: تشير الإحصائيات إلى أن العاطلين عن العمل من حملة الشهادات الجامعية كان يقدر ب 3.7 % سنة 1992 (ONS 1996)، و ارتفعت إلى 21.4 % سنة 2010 .
- 6- هذا التغيير في بنية فئة العاطلين عن العمل له تفسير وحيد و هو عدم التوافق بين العرض و الطلب في سوق العمل بالنظر إلى النقص في التأطير الذي تعرفه المؤسسات ذات الطبيعة الإدارية أو قطاع الأعمال في الجزائر².
- هذا بالإضافة إلى إمكانية الإستناد إلى بعض المعايير الكمية و النوعية للوقوف على مدى نجاعة هذه السياسات و البرامج و منها نذكر :

¹ - بن بريكة عبد الوهاب، بن عيسى ليلي، "الملتقى الوطني سياسية التشغيل و دورها في تنمية الموارد البشرية، مداخلة بعنوان: سياسات التشغيل في الجزائر منذ الإصلاحات: عرض و تحليل"، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة الجزائر، 13-14 أبريل 2011، ص 29.

² - بن بريكة عبد الوهاب، بن عيسى ليلي، المرجع نفسه، ص 30 .

الأداء الحكومي في الوطن العربي

1-المطلب الأول: مؤشر عدد المناصب المستحدثة:

يدل هذا المؤشر على عدد المناصب المستحدثة جراء تنفيذ سياسة تشغيل خلال فترة محددة. ويعيدا من التشكيك في الأرقام الرسمية المنشورة حول مسألة البطالة والتشغيل، التي طالما أثارت جدلاً كلما نشرت، كما هو الحال في العديد من البلدان النامية، إذ تغيب التحقيقات الاقتصادية الموازية وتتجاهل المعايير الدولية في اعتبار مضامين منصب العمل وفقاً لمداول مكتب العمل الدولي، فإن الواقع يدلنا على تباعد ما بين حجم الطلب وحجم العرض في سوق العمل، وهو ناتج من اختلال ما بين وتيرة نمو اليد العاملة وتيرة نمو الاقتصاد. وفي سبيل تغطية هذه الفجوة المتنامية، والتي تنطوي في الوقت عينه على ضغوط اجتماعية حقيقية أو كامنة، فإن الحكومة ما فتئت تسعى إلى اختلاق مناصب شغل، ولو خارج الاحتياجات الحقيقية للسوق، وتدفع أجور تلك المناصب من الخزينة العمومية.

2-المطلب الثاني: مؤشر التوافق ما بين المطلوب والمحقق في سوق العمل:

يدلنا هذا المؤشر على نمطين من مستوى التوافق: توافق عددي وتوافق نوعي. وفي هذا الصدد نشير إلى أن سياسات تشغيل الشباب المعتمدة في الجزائر كرسّت هذا الشرح، إذ إن المعالجة الاجتماعية لمشكل البطالة، والمبنية على أساس العدد، وضعت الاعتبارات النوعية والرشادة الاقتصادية على الهامش. غير أن المشكلة أعمق من ذلك، فأصل التوافق النوعي في مجال الوظائف إنما يستمد من مستوى التوافق ما بين سياسات الاستثمار وسياسات التشغيل من جهة، وما بين¹ التكوين والتشغيل (Formation-emploi) من جهة ثانية، ذلك أن طبيعة الاستثمارات هي المحدد الحاسم لطبيعة مناصب الشغل المطلوبة، ومن أجل الاستجابة لمتطلبات الوظيفية، الفنية منها والإدارية لا بد من تطوير مستمر لمنظومة التكوين.

¹ - رحيب حسين، مقال بعنوان: "سياسات التشغيل في الجزائر: تحليل و تقييم"، بحوث إقتصادية عربية، جامعة محمد البشير الإبراهيمي برج بوعريريج، كلية العلوم الإقتصادية و التجارية و علوم التسيير، الجزائر، العدد 21، جانفي 2013، ص 142.

3-المطلب الثالث: مؤشر العمل اللائق:

يبدل العمل اللائق (Travail décent) ، الذي شدد عليه مؤتمر العمل الدولي (الدورة السابعة والثمانون، 1999 ، والذي يعتبر بمثابة الغرض الأول للمنظمة، على ضرورة تعزيز الفرص للجميع للحصول على عمل لائق ومنتج في شروط من الحرية والإنصاف والضمان والكرامة الإنسانية.

غير أن واقع سياسات التشغيل المنتهجة في الجزائر يشير إلى ابتعاد متزايد من مضامين «العمل اللائق» ، خاصة في ما يتعلق بالموظفين الموقتين والمتعاقدين، ومنهم الشباب الموظفون في إطار عقود الإدماج المهني، ذلك أن هذه العقود فضلا عن تدميرها للكفاءات، تمس بالكرامة الإنسانية للمعنيين، حتى إن بعض الشباب سموها «عقود الاستعباد». وفي ذات السياق يمكن إدراج كثير من عقود التشغيل هذه ضمن العمل القسري، باعتبار أن المتعاقد مكره فيها.

4-المطلب الرابع : مؤشر الأجر العادل:

وفي هذا الإطار خلصت دراسة أجراها (Team Consulting International (TCI حول سوق العمل بالجزائر أن 69% من المستبين (ألف شخص) غير راضين عن أجورهم، كما أن 77%

منهم يطمحون إلى العمل في شركات متعددة الجنسية (أجنبية) بسبب أجورها المرتفعة مقارنة بالمؤسسات المحلية. وبسبب ندرة مناصب عمل لائقة من جهة، وغياب الأجر العادل من جهة ثانية،

أضحى التفكير في الهجرة إلى الخارج يشكل هاجسا بالنسبة إلى الكثيرين، ولا سيما الشباب منهم، وكان

نتيجة ذلك انتشار ظاهرة الهجرة غير الشرعية، حيث بلغ عدد هؤلاء 1858 في 2007 ليرتفع إلى 2215 في 2008 .

5-المطلب الخامس : مؤشر التوزيع المتكافئ لفرص العمل:

تمثل عدالة توزيع الفرص ما بين مختلف الفئات الاجتماعية من دون محسوبية، وكذا ما بين الجنسين وما بين الأقاليم مؤشرا مهما للحكم على جدية وفعالية سياسات التشغيل. ومن أجل ذلك يتعين وضع آليات لبسط الشفافية وأخرى لتعزيز مبدأ العمل للجميع. ومن هذا المنظور نجد في الواقع تمييزا في توزيع الفرص. فالفئات الأكثر فقرا والأقل جاها هي عادة الأبعد من الحصول على منصب عمل. كما أن منح عقود التشغيل كثيرا ما يتم على أساس الوساطات والمنافع المكتسبة. أما إقليميا فيلاحظ تركيز مفرط في توطين المشاريع الاستثمارية بمناطق الشمال الجزائري¹.

فعلى سبيل المثال استحوذت هذه المناطق خلال سنة 2010 على 69% من المشاريع، في حين لم تحظ مناطق الهضاب العليا إلا بنسبة 17.5 % ومنطقة الجنوب بنسبة 13.7 % في المقابل ظلت المناطق الريفية والنائية تشكو من لامبالاة السلطات العمومية بها، وتفضيل مناطق على حساب مناطق أخرى.

6-المطلب السادس : مؤشر الإنتاجية والنمو الاقتصادي:

إن تكديس العمال في المكاتب أو في الورشات مناقض للعقلانية الاقتصادية. فاستراتيجية النعامة في سياسات التشغيل المنتهجة التي تهدف إلى امتصاص الضغوط الاجتماعية، ولا سيما من فئة الشباب، وذلك بإرغام الإدارات والمؤسسات العمومية على التوظيف، أو على قبول عدد من العاطلين في إطار التشغيل التعاقدية، لا تعني في معظم الأحيان سوى التحول من بطالة ظاهرة إلى بطالة مقنعة، أي خلق مناصب شغل وهمية لا معنى لها في الواقع الاقتصادي. والحقيقة أن هذه الإدارات والمؤسسات نفسها تعاني من فائض عمالي، ولو راعينا مبدأ الرشادة الاقتصادية لتم تسريح جزء من موظفيها.

أما من الناحية النظرية فيدل عدد مناصب الشغل المنشأة ضمنا على درجة النمو الاقتصادي، ولا يعقل اقتصاديا الحديث عن مستويات عالية من التشغيل في ظل اقتصاد يعاني من قلة الاستثمار، وبالتالي من معدلات نمو متدنية. غير أنه لو ركزنا التحليل على

¹ - رحيم حسين، مرجع سابق، ص 143.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

حجم التشغيل المتولد من الاستثمارات المعلنة نجد أنه لا يمثل، بالنسبة إلى النصف الأول من عام 2011 سوى نسبة 5.33% من إجمالي التشغيل المصرح به من طرف السلطات العمومية لذات الفترة (1090435 منصب شغل)، في حين أن عدد المناصب المستحدث في إطار تدبير المساعدة على الإدماج المهني بلغ نسبة 36.45%، وهي مناصب تخضع لنظام العقود، وتعد استجابة للضغوط الاجتماعية أكثر منه لحاجة الاقتصاد، وهو ما يشكل مفارقة في عالم الشغل.

المبحث الرابع : آفاق تفعيل ونجاح سياسات التشغيل في الجزائر:

من بين العوامل التي تساعد على نجاح ورفع فاعلية سياسة التشغيل، مجموعة من العوامل يمكن تلخيصها فيما يلي:

1 المطلب الأول : بالنسبة للسياسات العامة للتشغيل:

يتحكم في نجاح هذه السياسات عدة اعتبارات وعوامل يمكن أن نذكر منها:

- ضرورة بناء هذه السياسة على دراسات ومعطيات حقيقية بمشاركة الهيئات والمؤسسات المعنية بعالم الشغل، في مختلف المستويات والمؤسسات المعنية بذلك، مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار آراء واقتراحات هذه الهيئات والمؤسسات قدر الإمكان. والابتعاد قدر الإمكان عن القرارات العشوائية التي لا تقوم على مثل هذه الدراسات.
- الاستمرارية في تطبيق السياسات المرسومة، وعدم تغييرها من أجل التغيير، قبل تقييم مدى نجاعتها من عدمه.¹
- العمل على تكيف وتعديل محاور وعناصر هذه السياسة بما يتلاءم والمستجدات التي تفرضها المتغيرات الداخلية والخارجية، والعراقيل الميدانية، وذلك بجعلها أكثر مرونة وقابلية للتكيف مع المستجدات والمتغيرات التي يقتضيها الواقع العملي، حيث أنه كثيراً ما تتميز القرارات المتخذة على مستوى الإدارات المركزية بطابع الأوامر التي لا تؤخذ بعين الاعتبار عند اتخاذها العراقيل الميدانية.

¹ - سميحة بونس، "إتجاهات خريجي الجامعة نحو السياسة الوطنية للتشغيل"، مذكر لنيل شهادة ماجستير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، كلية الآداب و العلوم الإنسانية و الاجتماعية، قسم علم الاجتماع، 2007، ص 76 .

2-المطلب الثاني: بالنسبة لأنماط التشغيل:

يجب أن تتميز هذه الأنماط والأشكال بطابع الديمومة والاستمرارية، والابتعاد قدر الإمكان عن أنماط التشغيل الهشة التي لا تعالج مشكل البطالة بصفة نهائية، بقدر ما تكون مجرد مسكنات مؤقتة لا تلبث أن تفقد مفعولها مع الوقت، الأمر الذي يطرح مشاكل البطالة من جديد.

كما يجب السهر على تطبيق التدابير القانونية والتنظيمية المتعلقة بتنفيذ سياسات التشغيل من خلال هذه الأنماط بالشكل الذي يجعلها قادرة على تحقيق الأهداف المرسومة لها، ووضع الآليات العملية لتقييم مدى تقدم تطبيق هذه التدابير، وتقييم المعوقات والإشكالات التي واجهت تطبيقها، بهدف تصحيح مسارها وكيفياتها بشكل مستمر.

3-المطلب الثالث : بالنسبة للمشاريع والبرامج الهادفة لخلق مناصب العمل:

إن دور هذه المشاريع في خلق فرص العمل للفئات الباحثة عنه يتوقف بالدرجة الأولى على:

- تشجيع الدولة والسلطات العمومية المركزية منها والمحلية لإنشاء هذه المؤسسات، وذلك بوضع قوانين تضمن تسهيل الإجراءات، وإزالة العقبات الإدارية، وتسهيل حصولها على الأراضي والمحلات المناسبة لها، ومدّها بالإرشاد والاستشارة التكنولوجية، وتمكينها من الإعلام الاقتصادي المطلوب، وفتح الأسواق الوطنية أمام منتجاتها، ومساعدتها على دخول الأسواق الدولية.
- تشجيع البنوك على التعامل بجدية ومسؤولية في مجال القروض والمساعدات والتسهيلات المالية في المراحل الأولى للإنشاء لتمكين المؤسسين والمستثمرين والمبادرين بهذه المؤسسات من تجاوز الصعوبات التي عادة تطرح في بداية الطريق. ذلك أن قلة الموارد المالية، أو انعدام التسهيلات البنكية، كثيراً ما تكون أهم الصعوبات والعراقيل بل والتحديات التي تواجه المبادرة بإنشاء المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

- خلق شبكة ربط بينها وبين المؤسسات الكبيرة لإقامة سوق محلية للمقولة الثانوية، وتسهيل العلاقات بين هذه المؤسسات والمؤسسات الكبرى بما يضمن قيام تعاون وثيق بينهما.¹
- تمكينها من الحصول على اليد العاملة ذات التكوين المناسب، وذلك بربطها بشبكة التكوين المهني، والجامعي، وخلق حوافز وتشجيعات تمكنها من استيعاب الفئات المتخرجة من هذه المؤسسات التكوينية والالتحاق بها، مثل تخفيض الضرائب عليها مقابل توظيفها لهذه الفئات، أو إعفائها منها، أو من أعباء الضمان الاجتماعي، أو بعض رسوم الاستيراد أو التصدير، أو من الرسوم المفروضة على المواد الأولية وغيرها من التحفيزات. وذلك كله من أجل تمكينها من القدرة على التوسع والازدهار، وبالتالي القدرة على خلق المزيد من مناصب العمل، وبالتالي استيعاب أكبر قدر ممكن من العمال.
- إدماجها ضمن مخططات التنمية الوطنية، وتمكينها من الاستفادة من كافة التدابير القانونية والمالية التي تقرها الدولة لصالح المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية، وإشراكها في جهود التنمية كقوة فاعلة ومساهمة في تنفيذ مشاريع التنمية. وذلك بمنحها المكانة والدور الفعال في إنجاز المشاريع كشريك اقتصادي كامل الحقوق.
- توفير التكفل بدراسات تقييم الجدوى الاقتصادية عند تقديم المشاريع الجديدة، أو توسيع أو تطوير المشروعات القائمة، عن طريق تسهيل الخدمات الاستشارية وخدمات الخبراء. ذلك أن الكثير من المشاريع تفشل من بدايتها بسبب نقص الجدوى الاقتصادية أو الجدوى الاجتماعية.
- تمكينها من الحصول على المعلومات والبيانات والإحصائيات المتعلقة بالعرض والطلب، والمعطيات الخاصة بتطور ونمو، أو تراجع السوق المحلي والدولي، وتلك المتعلقة بالتصدير والاستيراد، وغير ذلك من المعلومات التي تساعد أصحاب هذه المؤسسات على التخطيط السليم، والتسيير الواعي.

¹ - سميحة يونس، مرجع سابق، ص 77.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

- تمكينها من الحصول على الخبرة الاستشارية في مجال التغلب على مشاكل الإنتاج والتوزيع، وتقنيات تسيير الموارد الاقتصادية، والبشرية، وغير ذلك من خبرات الدعم التكنولوجي والإداري والتنظيمي الضروري لكل فرع من فروع النشاط المختلفة.
- إدماج المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الاتفاقات والبرتوكولات الثنائية والمتعددة الأطراف مع الدول أو التجمعات الاقتصادية، وكذا ربطها ببنوك المعلومات، قصد دعم هذه المؤسسات الوطنية فيما يتعلق بالتصدير والاستيراد والمبادلات التجارية. ومدّها بالمعلومات والبيانات والإحصائيات المتعلقة بالعرض والطلب على المستوى الوطني والدولي. وكذا إدماجها في النشاطات الترويجية التي يتم تقديمها بهدف تسهيل تسويق المنتجات والسلع محلياً ودولياً، عن طريق وسائل الإعلام والاتصال والمعارض وغيرها.
- توفير الخدمات الموجهة لبعض الفئات المهنية أو الاجتماعية، كالشباب، أو النساء، أو ذوي الاحتياجات الخاصة، بهدف مساعدتها على إنشاء مؤسسات صغيرة أو متوسطة متكيفة مع خصوصياتها، ومساعدتها على الاندماج في المنظومة المؤسساتية الوطنية.
- تشجيع وتعميم التسهيلات والخدمات الداعمة للإيداع والتطوير، بما فيها تقديم الحوافز والجوائز، عن الأعمال والإنتاج وإدارة المؤسسات الناجحة، وكذا تلك المتعلقة ببراءة الاختراعات والاكتشافات الصناعية والعلمية.¹

¹ - شلالى فارس، " دور سياسة التشغيل في معالجة مشكلة البطالة في الجزائر"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الإقتصادية و علوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 2004 - 2005، ص 89 .

الخصائمتة

الأداء الحكومي في الوطن العربي

تعاني الحكومات العربية من عدة مشاكل تمثل عائقا أمام تطورها، كما تواجه العديد من التحديات الداخلية والخارجية، والتي تفرض عليها القيام بمجهودات معتبرة وفي جوانب عدة، لتحقيق الانسجام الداخلي فيما بينها والتكيف مع متطلبات المحيط الاقتصادي والاجتماعي. وضمان بقاءها واستمرارية نشاطها مرهون بسعي هذه الحكومات لتطوير وتحسين أداؤها في مختلف المجالات، بما يضمن تحقيق أداء متميز لها، من خلال ما تقدمه من أنشطة مرتبطة بخدمات ذات جودة عالية، تتم وفقا للمعايير الدولية. فالأداء المتميز للمنظمات الحكومية يتحقق باعتماد عدة سياسات واستراتيجيات حديثة، تساهم في تطوير الأداء المؤسسي بها وتحقيق التميز و التفوق.

إن افتقار الحكومات العربية لتجارب قياس الأداء والإنتاجية في الأجهزة الحكومية رسميا - لا يوجد أي تجربة - على الرغم من أن جميع إداري القمة في الأجهزة الحكومية يدركون أهمية زيادة الإنتاجية، ودورها البارز في تحقيق النمو و التطور لبلدانهم، إلا أن اغلبهم لا يعي أهمية قياس الأداء في تحقيق ذلك، رغم أن الدراسات ومنذ عقود أشارت إلى ضرورة ذلك، والتجارب في الدول المتقدمة (أمريكا،السويد،أستراليا،ماليزيا) أبرزت أهمية ذلك، والأدبيات الحديثة غنية بالدراسات التي تنادي وتوصي بقياس الأداء في الأجهزة الحكومية وصولا للأداء الجيد؛ بل أصبح ذلك مطلب السلطات التشريعية وقوى المجتمع الفاعلة، بهدف مراقبة الأداء وتحسينه خدمة للمواطن والوطن، وتحقيق التطوير الإداري المنشود من أجل التنمية الشاملة، كما لا يتصور أن الحكومة كأكبر منظمة على المستوى الوطني لا تستوعب دروس الماضي وتخطط للمستقبل وتزيل عوائق الماضي و تستثمر فرص المستقبل وهي شروط أساسية قبلية للبقاء والاستقرار ومن ثم فهي متطلبات بعيدة للنماء والاستمرار .

الأداء الحكومي في الوطن العربي

لا شك أن تواجد هذه المشاكل وغيرها لا يجعل قياس الأداء المؤسسي للأجهزة الحكومية أمراً مستحيلاً، ولكنه فقط يجعله أمراً يكتنفه العديد من الصعوبات، ومن أجل تذليل بعض الصعوبات، يمكن العمل بالمقترحات التالية:

1- محاولة صياغة الأهداف التي تسعى المؤسسات الحكومية إلى في شكل نتائج محددة قابلة للقياس الكمي، فمثلاً بدلاً من أن يكون الهدف في المدارس أو الجامعات الحكومية هو الارتقاء بمستوى جودة الخدمة التعليمية على المستوى القومي، وهو هدف لا يقبل القياس الكمي، وبالتالي يصعب التعبير عنه في شكل برامج عمل، يمكن إعادة صياغة الهدف في شكل أعداد الطلاب المطلوب تقديم الخدمة التعليمية لهم، أو العمل على القضاء على الأمية بنسبة معينة.

وبدلاً من التعبير عن الهدف في قطاع المحليات في صورة الارتقاء بمستوى الخدمات المقدمة للجمهور، يمكن إبداله بهدف يمثل معياراً قابلاً للقياس الكمي، كأن يتمثل في ربط تقديم كل خدمة من هذه الخدمات بزمن نموذجي معين، يعطي الالتزام به دلالة فعلية على الارتقاء بمستوى الخدمة المقدمة للجمهور.

2- ضرورة تغيير الحكومة لفلسفتها في النظر لبعض القطاعات على أنها قطاعات خدمية، إلى النظر إليها على أنها قطاعات استثمارية، وبذلك يمكن تجنب مشكلات كثيرة منها:

_ تعدد الأهداف، وتداخلها أو تعارضها ما بين أهداف اقتصادية وأهداف اجتماعية مع صعوبة إعطاء أولويات لبعضها البعض الآخر.

_ صعوبة القياس لاسيما وأن النظر إلى النشاط على أنه استثمار يجعل عملية قياس النتائج أسهل منها في حالة النظر إليه على أنه خدمة.

وفي هذا الصدد يمكنك للدولة تقسيم أية خدمة تقوم بتقديمها للجمهور إلى نوعين هما:

_ خدمة مجانية: وفي هذا النوع من الخدمات يكون معيار قياس الأداء المؤسسي معياراً اجتماعياً فقط، مثال ذلك المترددين من الجمهور على أقسام الخدمة المجانية بالمستشفيات الحكومية.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

_ خدمة اقتصادية: ويكون معيار قياس الأداء المؤسسي في ظل هذا النوع من الخدمات هو المعيار الاقتصادي فقط مثل تكلفة أداء الخدمة، والعائد المالي الذي تم تحقيقه من ورائها.

3- الدراسة المتأنية لمهام واختصاصات الأجهزة الحكومية، لاكتشاف ما بينهما من تداخل أو ازدواجية في ممارسة تلك المهام أو الاختصاصات، على أن يعقب ذلك إصلاح تنظيمي لفك هذا التداخل أو الاشتباك، بما يتيح لكل منها الاستقلالية في الأداء، ومن ثم إمكانية تحديد المسؤولية وتحديد المسؤولية عن الأخطاء أو التجاوزات، بما يدعم من دور المساءلة في رقابة الأداء المؤسسي لتلك الوحدات.

4- القيام بتبسيط إجراءات الخدمات التي تقدمها الأجهزة الحكومية للجمهور، على أن تعقب ذلك الدراسات الخاصة بالحركة والزمن بالنسبة للإجراءات التي استقر الرأي عليها لكل خدمة من الخدمات الحكومية، بما يمكن من وضع معيار زمني لأداء كل منها، وهو ما يسهل الاعتماد عليه في قياس الأداء المؤسسي.

5- الدراسة المتأنية للجهاز الوظيفي في الوحدات الحكومية لتحديد الوظائف التي بها فائض، وتلك التي بها عجز، وعلى ضوء الاستعانة بالمقررات الوظيفية يمكن:

_ الاعتماد على التدريب التحويلي لتعويض العجز في بعض التخصصات من الفائض في التخصصات الأخرى المشابهة.

_ إعادة توزيع العمالة بين الوحدات الحكومية المختلفة لتعويض العجز في بعضها من الفائض المتواجد في البعض الآخر.

_ تقديم التسهيلات اللازمة للعاملين من التخصصات التي بها فائض بهدف دفعهم إلى الإسراع بترك العمل الحكومي.

6- تغيير فلسفة الأجهزة الرقابية من العمل في ظل ما يسمى بالرقابة بالإجراءات، إلى العمل بالرقابة بالأهداف، ولاشك أن هذا التوجه الجديد سوف يدفع قيادات العمل المؤسسي في كل وحدة من وحدات الجهاز الحكومي غلى التخلي عن الروتين وأعمال الإجراءات، مع تبني فلسفة الأداء أو الإنجاز الفعلي.

7- التركيز على الأداء المؤسسي للوحدات الحكومية على استقلال الوحدة بتقديم خدمة متكاملة، حتى تجنب مشاركة وحدات أخرى لها، وفي ظل هذا التوجه يصبح قياس

الأداء الحكومي في الوطن العربي

مستوى أداء الخدمة معبرا عن حقيقة الدور الذي قامت به الوحدة، هذا بجانب أن مجرد تقديم المؤسسة الحكومية لخدمة متكاملة، يعد في حد ذاته تطورا لمستوى الخدمة.

8- وضع مجموعة من الضوابط الخاصة بالإفصاح والشفافية، مع متابعة مدى التزام المؤسسات الحكومية بتطبيقها، بما يضمن نشر الحقائق، ومن ثم توحيد البيانات المتاحة للقياس الداخلي أو الخارجي، وبالتالي تجنب الازدواجية.

قائمة المصادر و المراجع

الكتب:

- 1 رضوان مسعد، ورشة عمل حول تطوير الخدمات الحكومية، شبكة المساءلة الاجتماعية بالعالم العربي ANSA، صنعاء، 2012.
- 2 الزعبي فايز ، محمد عبيدات " أساسيات الإدارة الحديثة" ، دار المستقبل للنشر، الطبعة الأولى ،عمان، الاردن.1997 .
- 3 شجاع الدين محمد عبد الجليل ،"دليل رقابة الأداء"، صنعاء ، الجمهورية اليمنية.1991 .
- 4 عبد الحميد المغربي، صفاء الشربيني، الإدارة الاستراتيجية في البنوك الإسلامية، جدة: المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، البنك الإسلامي للتنمية، 2004.
- 5 عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، الإدارة الاستراتيجية لمواجهة تحديات القرن الحادي والعشرين، مجموعة النيل العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ط1، 1999.
- 6 عبد العزيز جميل مخيمر وآخرون، قياس الأداء المؤسسي للأجهزة الحكومية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2000.
- 7 محمد سيد حمزاوي، قياس الأداء في المنظمات والمؤسسات المعاصرة، قسم البرامج التدريبية، كلية التدريب، الرياض، 2013.
- 8 المعاز حمدي مصطفى " أنظمة الرقابة الحديثة في منشآت الأعمال " دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى، القاهرة، 1987.

المذكرات:

- 1 أمينة صديقي، تأثير الثقافة التنظيمية على أداء الموارد البشرية: دراسة حالة لعينة من المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في ولاية ورقلة، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012، 2013.
- 2 إياد علي الدجني، دور التخطيط الاستراتيجي في جودة الأداء المؤسسي: دراسة وصفية تحليلية في الجامعات النظامية الفلسطينية، بحث مقدم لنيل درجة

الأداء الحكومي في الوطن العربي

- الدكتوراه في التربية ومناهج وطرائق التدريس (غير منشورة)، كلية التربية، جامعة دمشق، 2010، 2011.
- 3 أيوب لعمودي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري بالقطاعات الحكومية في الجزائر، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر في العلوم السياسية تنظيم سياسي وإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012، 2013.
- 4 برهان الدين حسين السامرائي، دور القيادة في تطبيق أسس ومبادئ إدارة الجودة الشاملة: دراسة تطبيقية على مصنع سيراميك رأس الخيمة، أطروحة ماجستير في إدارة الأعمال (غير منشورة)، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، 2011-2012.
- 5 بن نوار بومدين، "النفقات العامة على التعليم : دراسة حالة قطاع التربية الوطنية بالجزائر"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير ، جامعة أبو بكر بلقايد كلية العلوم الإقتصادية، تلمسان الجزائر، 2010.
- 6 جلال الدين بوعطي، الاتصال التنظيمي وعلاقته بالأداء الوظيفي: دراسة ميدانية على العمال المنفذين بمؤسسة سونلغاز عنابة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في السلوك التنظيمي وتسيير الموارد البشرية (غير منشورة)، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، جامعة منتوري محمود، قسنطينة، 2008-2009.
- 7 رفيق بن مرسل، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق: دراسة حالة الجزائر 2001-2011، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية فرع تنظيمات سياسية وعلاقات دولية (غير منشورة)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.
- 8 رشدي نجاة "تقييم أداء الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بالجمهورية اليمنية دراسة ميدانية" رسالة ماجستير ،جامعة ال البيت، الاردن، 2005.
- 9 سوما علي سليطين، الإدارة الاستراتيجية وأثرها في رفع أداء منظمات الأعمال: دراسة ميدانية على المنظمات الصناعية العامة في الساحل السوري، دراسة مقدمة

الأداء الحكومي في الوطن العربي

- لنيل درجة الماجستير في إدارة الأعمال (غير منشورة)، كلية الاقتصاد، جامعة تشرين، اللاذقية، 2006 - 2007.
- 10 شادي عطا محمد عايش، أثر تطبيق إدارة الجودة الشاملة على الأداء المؤسسي: دراسة تطبيقية على المصارف الإسلامية العاملة في قطاع غزة، قدمت هذه الدراسة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في إدارة الأعمال (غير منشورة)، كلية الدراسات العليا، الجامعة الإسلامية، غزة، 2008.
- 11 الشبامي حمود "استخدام بيانات المحاسبة الحكومية في تقييم الأداء مع دراسة تطبيقية على قطاع التعليم في الجمهورية العربية اليمنية" رسالة ماجستير، جامعة صنعاء، كلية التجارة، 1987.
- 12 شلالي فارس، دور سياسة التشغيل في معالجة مشكلة البطالة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 2004.
- 13 صلاح بلاسكة، قابلية تطبيق بطاقة الأداء المتوازن كأداة لتقييم الاستراتيجية في المؤسسة الاقتصادية الجزائرية: دراسة حالة بعض المؤسسات، مذكرة مقدمة كجزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في علوم التسيير تخصص الإدارة الاستراتيجية (غير منشورة)، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عباس، 2011-2012، سطيف.
- 14 عبد الوهاب محمد جبين، تقييم الأداء في الإدارات الصحية بمديرية الشؤون الصحية بمحافظة الطائف، قدم هذا البحث استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الدكتوراه تخصص إدارة صحية، جامعة سانت كليمنتس العالمية، سورية، 2009.
- 15 عمار بن عيشي، دور تقييم أداء العاملين في تحديد احتياجات التدريب: دراسة حالة مؤسسة صناعة الكوابل الكهربائية بسكرة، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير (غير منشورة)، قسم العلوم التجارية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2005، 2006.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

- 16 فارس بن علوش بن بادي السبعي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، أطروحة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة دكتوراه الفلسفة في العلوم الأمنية (غير منشورة)، قسم العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2010.
- 17 فاطمة الزهراء بن قايد، دور الإدارة الاستراتيجية للموارد البشرية في تنمية الميزة التنافسية للمؤسسات الاقتصادية الجزائرية: دراسة حالة مركب السيارات الصناعية برويبة 2008 - 2012 SNVI، مذكرة تخرج ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص تسيير المنظمات (غير منشورة)، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2010 - 2011.
- 18 فوزي بهاء الدين "دور المحاسبة في تقييم الخدمات الحكومية" دراسة تطبيقية على جامعة أسيوط، أطروحة دكتوراه غير منشورة في المحاسبة، كلية التجارة، جامعة أسيوط، 1991.
- 19 ليلي بنت سعد الهاشم، واقع الإدارة الاستراتيجية في الأجهزة الحكومية السعودية، قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في قسم الإدارة العامة (غير منشورة)، كلية العلوم الإدارية، جامعة الملك سعود، السعودية.
- 20 ناصر بن فهد الناصر، التخطيط الاستراتيجي ودوره في رفع الكفاءة الانتاجية: من وجهة نظر المستفيدين بالإدارة العامة للدوريات الأمنية، بحث مقدم استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في العلوم الإدارية (غير منشورة)، كلية الدراسات العليا، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، 2003.
- 21 نعيمة محمد حرب، واقع الشفافية الإدارية ومتطلبات تطبيقها في الجامعات الفلسطينية بقطاع غزة، مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير في إدارة الأعمال (غير منشورة)، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، غزة، 2011.
- 22 هاني عبد الكريم وهبة، واقع الإدارة الاستراتيجية في الجامعات الفلسطينية في محافظات غزة وسبل تطويرها، قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول

الأداء الحكومي في الوطن العربي

على درجة الماجستير تخصص إدارة تربية (غير منشورة)، قسم أصول التربية، كلية التربية، الجامعة الإسلامية، غزة، 2008.

23 يونس سميحة ، اتجاهات خرجي الجامعة نحو السياسة الوطنية للتشغيل، مذكر لنيل شهادة ماجستير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، كلية الآداب و العلوم الإنسانية و الاجتماعية، قسم علم الاجتماع، ، 2007.

المقالات و الملتقيات :

1. بلغرسة عبد اللطيف ، جاوحدوا رضا ، "إشكالية تحسين أداء و رفع تنافسية الحكومة بين معوقات الحاضر و فرص المستقبل" (المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات و الحكومات) ، قسم علوم التسيير، كلية الحقوق و العلوم الإقتصادية، جامعة ورقلة ، 08-09 مارس 2005.

2. بن بريكة عبد الوهاب، بن عيسى ليلي، "الملتقى الوطني سياسية التشغيل و دورها في تنمية الموارد البشرية، مداخلة بعنوان: سياسات التشغيل في الجزائر منذ الإصلاحات: عرض و تحليل" ، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة الجزائر، 13-14 أبريل 2011.

3. حكومة دبي، برنامج دبي للأداء الحكومي المتميز.

4. داوود عبد الغني، النجار طارق " دور تدقيق الأداء في رفع كفاءة وفعالية الخدمات العامة"، بحث مقدم إلى إدارة التدريب و البحوث و المنظمات الدولية بديوان المحاسبة بدولة الكويت، مارس 2001.

5. الداوي الشيخ ، " تحليل الأسس النظرية لمفهوم الأداء". مجلة الباحث " الجزائر، العدد 07 ، 2009.

6. رحيم حسين، مقال بعنوان: " سياسات التشغيل في الجزائر: تحليل و تقييم"، بحث إقتصادية عربية، جامعة محمد البشير الإبراهيمي برج بوعرييج، كلية العلوم الإقتصادية و التجارية و علوم التسيير، الجزائر، العدد 21 ، جانفي 2013.

7. زروقي إبراهيم ، لحول عبدالقادر ، "الجودة الشاملة: غاية في حد ذاتها أم وسيلة لرفع مستوى أداء المؤسسات؟"، ملتقى وطني حول إدارة الجودة الشاملة و تنمية أداء المؤسسات، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة، الجزائر.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

8. الشقاوي عبد الرحمان بن عبد الله، "مداخلة بعنوان: نحو أداء أفضل في القطاع الحكومي في المملكة العربية السعودية، ندوة الرؤية المستقبلية للإقتصاد السعودي"، أكتوبر 2002.
9. عبد القادر حسين، "مكافحة البطالة في الجزائر: دراسة تحليلية للسياسة العامة للتشغيل"، الملتقى الدولي لاستراتيجية الحكومة في القضاء على البطالة و تحقيق التنمية المستدامة، جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية العلوم الإقتصادية و التجارية و علم التسيير، الجزائر، 15-16 نوفمبر 2011.
10. غالم عبد الله، فيشوش حمزة ، " الملتقى الدولي حول إستراتيجية الحكومة في القضاء على البطالة وتحقيق التنمية المستدامة"، كلية العلوم الإقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة المسيلة، 15،16 نوفمبر 2011 .
11. قومي عبد الحميد ، عايب حمزة ، "سياسات التشغيل كسياسة لمكافحة البطالة ، مداخلة ضمن ملتقى دولي حول استراتيجية- ، الحكومة في القضاء على البطالة وتحقيق التنمية المستدامة"، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 15-16 نوفمبر 2011.
12. ماضي بلقاسم، خدامية أمال ،ملتقى دولي حول "استراتيجية الحكومة في القضاء على البطالة و تحقيق التنمية المستدامة"،جامعة باجي مختار، عنابة، 2011/09/20.
13. مسعودي زكرياء، المؤتمر الدولي "تقييم آثار الإستثمارات العامة و انعكاساتها على التشغيل و الإستثمار و النمو الإقتصادي خلال الفترة 2001-2014"، جامعة سطيف، كلية العلوم الإقتصادية و التجارية الجزائر، 11-12 مارس 2013.
14. المغربي عبدالحميد عبدالفتاح ، "تمكين العاملين في المصالح الحكومية ومنظمات القطاع الخاص : دراسة تطبيقية علي المنظمات العاملة بمحافظة دمياط " ،بحث منشور،المجلة العلمية التجارة والتمويل ،كلية التجارة،جامعة طنطا،الملحق الثاني،العدد الأول، 2001 .
15. منور أوسرير، سعيد منصور نفؤاد،"التطوير التنظيمي وإدارة التغيير في المنظمات الحكومية : المتطلبات والمعوقات"،المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء

الأداء الحكومي في الوطن العربي

المتميز للمنظمات والحكومات، جامعة ورقلة، كلية الحقوق والعلوم الإقتصادية قسم علوم التسيير، الجزائر، 08-09 مارس 2005.

16. مولاي لخضر عبد الرزاق ، حوتية عمر ، الإتجاهات الحديثة لتحقيق الأداء المتميز في المنظمات الحكومية ، المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات و الحكومات، قسم علوم التسيير، كلية الحقوق و العلوم الإقتصادية ، جامعة ورقلة.

17. نوير طارق ، دور الحكومة الداعم للتنافسية :حالة مصر، مركز المعلومات و دعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء، القاهرة، جمهورية مصر العربية.

الأداء الحكومي في الوطن العربي

الصفحة	قائمة المحتويات
	تشكرات
	الإهداء
	دعاء
	مقدمة
	أهمية الدراسة
	أهداف الدراسة
	إشكالية الدراسة
	فرضيات الدراسة
	صعوبات الدراسة
	منهج الدراسة
	تقسيم الدراسة
	الفصل الأول : الإطار المفاهيمي
	المبحث الأول : مفهوم الأداء الحكومي
	المبحث الثاني : نطاقات نشاط القطاع الحكومي و الإتجاهات الحديثة لتطويره
	المبحث الثالث : معايير ومؤشرات الأداء في القطاع الحكومي
	المبحث الرابع : معوقات الأداء في القطاع الحكومي و أوجه تحسينه
	الفصل الثاني : قياس الأداء المؤسسي في الأجهزة الحكومية و دوره في تطوير الأداء الحكومي في الوطن العربي
	المبحث الأول : قياس الأداء المؤسسي كمدخل للتنمية و التطوير في الوطن العربي
	المبحث الثاني : إشكالية تحسين الأداء المؤسسي في الأجهزة الحكومية في الوطن العربي :
	المبحث الثالث : أهم متطلبات تطبيق الأداء المؤسسي :
	الفصل الثالث : تجربة الحكومة الجزائرية في التشغيل و الحد من ظاهرة البطالة
	المبحث الأول : تشخيص ظاهرة البطالة في الجزائر و الجهود المبذولة للحد من الظاهرة.
	المبحث الثاني : معوقات و تحديات نجاح سياسات التشغيل في الجزائر
	المبحث الثالث : تقييم السياسات الجزائرية في مكافحة البطالة
	المبحث الرابع : آفاق تفعيل ونجاح سياسات التشغيل في الجزائر
	خاتمة

