

Distr.  
LIMITED

ST/SG/AC.6/1995/L.8  
11 July 1995  
ARABIC  
ORIGINAL: SPANISH

## الأمانة العامة



الاجتماع الثاني عشر لخبراء الأمم المتحدة  
في الإدارة العامة والمالية العامة  
نيويورك، ٣١ تموز/يوليه-١١ آب/أغسطس ١٩٩٥

### تحديث الدولة من أجل التنمية الاجتماعية

#### بعض المسائل الرئيسية\*

#### المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٢	٧- ١	أولا - تناول المشكلة من زاوية جديدة . . . . .
٤	١٢ -٨	ثانيا - الاتجاهات الحالية في المؤسسات الاجتماعية . . . . .
٦	١٣-٣٣	ثالثا - بعض المبادئ التوجيهية المتعلقة بتحديث المؤسسات . . . . .
١١	٣٤-٤٧	رابعا - التدريب المنظم للمديرين في الميدان الاجتماعي: مسألة رئيسية . . . . .
١٤	٤٨	خامسا - ملاحظة ختامية . . . . .

\* إعداد الدكتور برناردو كليكسبرغ، خبير استشاري بإدارة الأمم المتحدة لخدمات الدعم وإدارة من أجل التنمية. والآراء المعرب عنها في هذه الورقة هي آراء الكاتب ولا تعبر بالضرورة عن آراء الأمم المتحدة.

## أولا - تناول المشكلة من زاوية جديدة

١ - يذكر تقرير التنمية البشرية لبرامج الأمم المتحدة الإنمائي لعام ١٩٩٤،

"وبالرغم من كل فتوحاتنا التكنولوجية، ما زلنا نعيش في عالم يجوع فيه خمس سكان البلدان النامية كل ليلة، ولا يحصل فيه الرُّبُع حتى على ضرورة من الضرورات الأساسية كمياه الشرب المأمونة، ويعيش الثلث في حالة فقر مدقع - على هامش الوجود الإنساني تعجز الكلمات حتى عن وصفه.

"ونحن نعيش أيضا في عالم من التناقضات المقلقة، حيث يجوع كثيرون بينما يوجد قدر كبير من الطعام يبدد، حيث لا يحيا أطفال كثيرون لينعموا بطفولتهم وذلك لوجود أسلحة غير ضرورية كثيرة"<sup>(١)</sup>.

٢ - وهذه الحالة الاجتماعية الخطيرة، التي غلب عليها التدهور في العقود الأخيرة، تتطلب تغييرات عميقة في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. ويرد التحدي في النتائج النهائية لمؤتمر القمة العالمي: "يتمثل التحدي الذي يواجهنا في إنشاء نموذج للتنمية الاجتماعية محوره الناس لكي نهتدي به الآن ومستقبلا، في إشاعة روح التعاون والمشاركة، وفي الاستجابة للاحتياجات الفورية لأشد الناس كرا<sup>(٢)</sup>". وإلى جانب هذه التغييرات في السياسات يتطلب الأمر إجراء إصلاحات متعمقة في الدولة كيما تتمتع بالقدرة على أن تنفذ بكفاءة السياسات الاجتماعية البريئة المطلوبة. وفيما يتعلق بهذا التنفيذ. تبرز في المقام الأول، مشكلة مفاهيمية حساسة.

٣ - وإحدى الخرافات السائدة في العالم النامي هي الاعتقاد الشائع في الفصل بين السياسة والتنفيذ. وقد أثر هذا بشكل جدي على القدرة الحقيقية في تنفيذ السياسات العامة، ومن ثم السياسات الاجتماعية، ووفقا لهذا الفصل فإن المشكلة الأساسية تتعلق بمجال تخطيط وصياغة الاستراتيجية ومن ثم التغلب على هذه المشكلة، بوضع مفهوم مناسب للسياسات، فسيجري الاضطلاع بالمرحلة الإدارية أو مرحلة التنفيذ النقي، التي يمكن توقع مصاعب فيها، إن كانت مصاعب ثانوية. ويتعلق الأمر بمشاكل بسيطة، هي مشاكل تحسين التنظيم، وإعادة تصميم الهياكل الرسمية، والتدريب، على أي حال، على كيفية تشغيل الخرائط التنظيمية والقواعد.

(١) تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٤، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

(٢) إعلان كوبنهاغن بشأن التنمية الاجتماعية وبرنامج عمل مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، ١٩٩٥.

٤ - وقد أثبت ميدان السياسة الاجتماعية خطأ هذه الخرافة، وإن تم ذلك بتكلفة باهظة. وقد ثبت عمليا أن مرحلة التنفيذ معقدة للغاية، وأن هناك عوامل داخلية فيها أكثر من مجرد الإجراءات الإدارية، كما أن دينامياتها تتعدى الرأي الآلي بأن الإرشادات تنفذ ببساطة في هذه المرحلة. وتنفيذ السياسات الاجتماعية مجال يُعبّر فيه عن جوانب كثيرة من النزاعات الجارية في القطاع العام؛ وهو الخلفية المفضلة لظهور الاستراتيجيات التنافسية لشتى قطاعات المجتمع المدني وصراعات القوى فيها. وفي نفس الوقت، تظهر الآن مشاكل تنظيمية غير مألوفة، وسيناريوهات غير متوقعة ومصاعب تقنية مميزة للغاية، غير موجودة في ميادين إدارة أخرى.

٥ - ويؤدي هذا الفصل الخرافي إلى إفراط في التبسيط وتجنب فعلي للمشكلة، كما يتضمن إنكارا مرضيا للمشكلة، مما ينطوي على تكلفة مرتفعة. وكثيرا ما أدت المشاكل المتضمنة في التنفيذ إلى شل وعرقلة أكثر تصميمات السياسة الاجتماعية منهجية إلى أكثر حد أو جعلها مستحيلة التنفيذ. وقد أدى الاستخفاف بقيمة المتغيرات المؤسسية والإدارية أو تهميشها إلى نقص الاستراتيجيات الكفيلة بمعالجة مشكلة من هذا النوع، وإلى إدانات صريحة لعدم الكفاءة البيروقراطية. وأدى كذلك إلى موافقة مع الخرافة على أن المسؤولين عن الفشل هم "البيروقراطيون الذين لا نفع لهم"، وليس المخططين.

٦ - ولتحقيق نتائج ناجحة في السياسات الاجتماعية، يجب التغلب على هذه الخرافة المُشَلَّة. ويجب أن نقبل تعقد، وغموض عمليات تنفيذ السياسة وطبيعتها المتعددة الأبعاد؛ وأن نعثر على مفتاح إعادة تفسيرها من هذه المناظير الجديدة؛ وأن نتوصل إلى استراتيجيات للتغلب على هذه المسائل المعقدة، وأن نستخدم طريقة التجربة والخطأ؛ وأن نتعلم من الخبرات التنظيمية.

٧ - ولتحديث الدولة من أجل التنمية الاجتماعية، يلزم أن يكون هناك تغيير في الإطار المفاهيمي، فيجب الاستعاضة عن النهج الآلي، المبسط في التنفيذ بنهج أوسع، متعدد الوجوه، يأخذ في الحسبان أوجه التقدم التي تحققت في علوم الإدارة والتحليلات الفعلية في عمليات تنفيذ السياسة العامة. وتدخل هذه الورقة في هذا الإطار، فهي تقدم عددا من الحقائق المتعلقة ببعض الجوانب الأساسية في جدول الأعمال الطويل المتعلق بالمسائل التي أثارها هذا المنظور الجديد؛ فتناقش أولا أهم الأبعاد في الوضع الحالي للسياسة الاجتماعية الحكومية في العالم النامي؛ وهي تذكر بعد ذلك بعض المبادئ التوجيهية لإصلاح القطاع الاجتماعي وتعالج مشكلة تدريب الموارد البشرية لإدارة هذا القطاع. وغرضها ليس استنفاد المواضيع موضع المناقشة، وإنما تقديم بعض الاعتبارات غير التقليدية التي قد تشجع الاستمرار في التفكير والمناقشة. ويستند التحليل إلى بعض الاتجاهات الواسعة الانتشار في العالم النامي، بيد أن هناك، بالطبع، اتجاهات وطنية محددة واستثناءات للقاعدة العامة.

## ثانيا - الاتجاهات الحالية في المؤسسات الاجتماعية

٨ - يقول علم الإدارة، في ميدان "حدود التكنولوجيا" الحالي، أن المنظمات ما هي سوى هياكل اجتماعية تلخص الكثير من أزمات والتباسات المجتمعات الحالية. ولفهم هذه الهياكل، يلزم أن نترك وراءنا المفاهيم الأحادية الجانب، الجامدة ونعتنق مناظير أكثر تعقيدا، تتصف بتعدد الأبعاد والدينامية.

٩ - وقد نجم المفهوم السائد في ميدان السياسة الاجتماعية من تفسير شكلي للغاية للقطاع الاجتماعي. وسماته الرئيسية التي كثيرا ما تذكر هي: انتشار الوكالات، الخرائط التنظيمية المنتشرة والعالمية، تداخل المهام، نقص التنسيق، الإجراءات والأعمال الروتينية غير المحددة، عدم وجود قواعد مفصلة ولا غبار على هذه الملاحظات، ولكن هل هذا هو لب المسألة الأساسية؟ وعلم الإدارة الحديث يغتابه الشك إزاء هذه التفسيرات، نظرا لأنها قد تؤدي، إلى اعتبار المشكلة مجرد خلل تنظيمي شكلي ومن ثم يمكن حله باستخدام آليات لإعادة النظام. وقد يتركز الانتباه بصفة خالصة على الخرائط التنظيمية، وكتب القواعد، والإجراءات والمنشورات الدورية، وعلى إعادة النظام بأي ثمن باستخدام نماذج أشد هرمية، مثل هرمية "وزارة كبرى" لتنسيق الشؤون الاجتماعية، تفرض استبدالها في "النظام والتقدم" على الفوضى المعتادة.

١٠ - وتذهب العمليات التنظيمية إلى حد أبعد من ذلك بكثير، ففي الإدارة الحديثة ثبت عمليا بوضوح أن المنظمات الخاصة والعامة التي تحقق التفوق لا تفعل ذلك من خلال إعادة تشكيل مفصلة ورسمية، وإنما من خلال، وفي جملة أمور، تطوير القدرة على وضع جدول أعمال للقرارات الرئيسية، وإقامة شبكات، الأمر الذي يفترض وجود موظفين يقترحون الابتكارات، ويزيدون من المرونة، ويضطلعون بسياسات فعالة خالقة للصور، ويحسنون العلاقات مع وسائل الإعلام ويعدون القدرات القيادية التي يمكنها التغلب على التعقيدات. والأهم من ذلك كله، تبين الإحصاءات أن العناصر الرسمية تمثل نسبة صغيرة للغاية من الانتاجية النهائية للمنظمات.

١١ - والمشاكل المتصلة بالخلل الشكلي في الميدان الاجتماعي تشكل عقبة ويجب حلها، بيد أن من اللازم الذهاب إلى أبعد من هذه الخطوة لتحقيق الفعالية. والجهد التشخيصي يجب أن يبقى في "السمات الشكلية" الخالصة للقطاع الاجتماعي.

١٢ - والمشاكل الجادة في إنتاجية القطاع الاجتماعي وعملياته في العالم النامي تبدو متصلة بمسائل مثل المسائل التالية:

(أ) من ناحية الهيكل الكلي التنظيمي للقطاع العام كله، يميل القطاع الاجتماعي عامة لأن يكون ضعيفا. وتأثيره على القرارات الهامة محدود، وعادة ما يعامل القرارات كمعلومات يجب أن يتصرف إزاءها. و "وضعه" السياسي في هيكل السلطة الحقيقي للدولة ليس في قمته، وإنما في نقطته الوسطى أو حتى في وضع أدنى من ذلك في بعض الحالات. ولا يملك في الحقيقة سلطة صنع القرار اللازم للتأثير بأي شكل

هام على العمليات الأساسية التي قد تؤدي إلى تحقيق أهدافه. وكثيرا ما لا يشترك في القرارات المتعلقة بمسائل أساسية مثل التفاوض على الدين الخارجي، والسياسة التجارية وسياسات الأجور والأسعار؛

(ب) في هياكل حكومية نمطية لكثير من البلدان النامية، توجد منظمات حديثة معينة تتصف بمؤشرات هامة في التنمية الإدارية، والاستقرار، والمرتببات المرضية واستخدام التكنولوجيات الحديثة. وتوجد، إلى جانب هذه المنظمات، منظمات شتى متخلفة مؤسسيا، في حين توجد أخرى في مرحلة متوسطة. وكثيرا ما توجد منظمات القطاع الاجتماعي في الفئتين الأخيرتين. ووجودها في هذه الحالة يقوض سلطته ويجعلها أكثر حساسية لآثار التغيير؛ وهي تواجه صعوبات ضخمة في استيعاب برامج جديدة غير تقليدية، كما أنها محدودة إلى حد كبير في قدرتها الإدارية؛

(ج) العمليات المتضمنة في تنفيذ السياسات الاجتماعية أرض خصبة لصراعات القوى، وجماعات الضغط، والمحسوبية وجميع أنواع الضغوط الاقتصادية وضغوط المضاربة، الوطنية والإقليمية على حد سواء وكثيرا ما تكون هذه هي مصدر القرارات الحقيقية المتعلقة بـ "من الذي يحصل على ماذا"، بغض النظر عن الأهداف المفترضة للبرامج الاجتماعية الجارية؛

(د) تستنزف "السلطات الوراثية" الخارجية، كما تسمى في الإدارة الحديثة، الطاقة والموارد من البرامج الاجتماعية. ونتيجة لذلك، تسهر الوكالات الاجتماعية على حراسة ما تبقى لها من سلطة محدودة. وكل هذا يميل إلى خلق بيئة تجعل صراع القوى بين المنظمات أشد سوءا؛

(هـ) يوجد توافق آراء على أن مشاركة المجتمع مسألة لا غنى عنها لتحقيق الكفاءة، في البرامج الاجتماعية. بيد أن القطاع الاجتماعي يميل إلى أن يكون مكونا من منظمات تدار باستخدام الأسلوب الهرمي، ومن نماذج تنظيمية شكلية للغاية. وتغوق هذه النماذج هذه المشاركة، وتولد كثيرا من الصراعات مع المجتمع وتخفق في فهم الرسائل التي ترسلها<sup>(٣)</sup>؛

(و) يتسم النموذج التنظيمي السائد في المؤسسات المتوسطة المستوى والمؤسسات المتخلفة، مثل الكثير في القطاع الاجتماعي، بأنه مركزي في طبيعته، وبأن مقاومته اللامركزية جذورها ضاربة في الأعماق؛

---

(٣) عولج هذا الموضوع بصفة خاصة في "مشاركة أصحاب الأسهم: بعض المسائل الاستراتيجية" برناردو كليكسبرغ (الأمم المتحدة، ١٩٩٥).

(ز) ينبغي أن يكون لدى القطاع الاجتماعي قدرة واسعة المدى على العمل مع المجتمع المدني. وهناك إمكانيات ضخمة للاضطلاع بعمليات مشتركة مع المنظمات غير الحكومية وغيرها. ولا يسمح النموذج السائد بتطوير هذه الإمكانيات التي تتطلب من المنظمات، ضمن جملة أمور، قدرا كبيرا من المرونة الداخلية. بل على العكس، تميل إلى جعل السلوك أكثر جمودا.

(ح) ينقص القطاعات الاجتماعية إداريين متخصصين في أساليب الإدارة الاجتماعية. وعادة ما تكون مستوياتها العليا مؤلفة من فنيين (مثل الأطباء والمعلمين) ليس لديهم خارج ميدان تخصصهم، التدريب المتخصص المطلوب لمعالجة الأنشطة الإدارية في بيئة البرامج الاجتماعية المميزة (عدم اليقين، والنزاع، والموارد الشحيحة، والضغط من جميع الجوانب والمفاوضات المستمرة):

(ط) لا يستخدم القطاع الاجتماعي التقييم كأداة إدارية من الاستخدام أو يسيء استخدامه. وليس لهذا أي علاقة بالمصاعب الإدارية الخالصة. وإنما يتصل بمشاكل أخرى مذكورة أعلاه، وبمناقشات هامة للغاية لم تنته بعد، بشأن ما يجب تقييمه:

(ي) ستستند جهود القطاع الاجتماعي بصفة متزايدة على العمليات المشتركة بين الوكالات. ولن تتحقق الأهداف إلا عن طريق مشاريع تجمع بين جهود عدد من الكيانات في ميادين مختلفة. ويجب تنمية القدرات لمعالجة هذا النوع من العمليات. وفي القطاع الاجتماعي، لا يجري تنمية هذه القدرات بشكل منهجي، كما لا يولى انتباه منظم للتعلم من الخبرات، والاختناقات والنجاحات السابقة في هذا الميدان.

### ثالثا - بعض المبادئ التوجيهية المتعلقة بتحديث المؤسسات

١٣ - إن إصلاح الدولة لتعزيز الإدارة الفعالة للسياسات والبرامج الاجتماعية يتطلب في جملة أمور، صياغة استراتيجيات فعالة لكل من المواضيع المذكورة. وإن أي إصلاح لا يوليها اهتماما من شأنه أن يكون أثره محدودا للغاية. ولم يوحد الأسلوب التقليدي لإصلاح القطاع الاجتماعي الاستراتيجيات المتناسقة الأجزاء اللازمة للعمل فيما يتعلق بهذا النوع من المواضيع، وإنما ركز، كما سبقت الإشارة إليه أعلاه، على مجموعة محددة من المشاكل لا تمس، رغم وجودها الأكيد وضرورة معالجتها، الحالة العامة التي ينبغي التصدي لها إلا بشكل سطحي. علاوة على ذلك، فإن النتائج السهلة التي يمكن التوصل إليها في هذا الميدان تؤدي إلى إصلاح متوهم يسبب أضرارا خطيرة من حيث أنه يعيق التقدم بشأن المسائل الاستراتيجية.

١٤ - وهذا النهج يقع بدوره ضمن وجهة نظر تنظيمية شاملة تنازع إلى حد كبير الإدارة الحديثة، التي تعطي الأولوية للعناصر الهيكلية والمعمارية في الوقت الذي تبسط فيه المشاكل الإدارية الحقيقية. وفي الميدان الاجتماعي، فإن وجهة النظر هذه تجلب معها اختلالات بارزة يمكن أن تصل إلى حد زيادة عدم الفعالية بدلا من مكافحتها.

١٥ - وعلى نحو ما يشير إليه دينيس روندنيلي، فإن التركيز على التخطيط التفصيلي للمشاريع، والرقابة الإدارية الصارمة وعزو الانحرافات إلى نظم التخطيط والرقابة لا يعكس حقيقة العديد من المشاريع التي يجري تنفيذها في العالم النامي:

"بيد أن من النادر ملاحظة أن العديد من المشاكل التي تجري مواجهتها لا يمكن التنبؤ به، مهما بلغ شمول التخطيط للمشاريع أو كمية التحليل التقني الذي أجري. كما أنه لا يلاحظ عموماً أن الإجراءات التفصيلية والمعقدة وغير المرنة في مجالات التصميم والتحليل والادارة قد تكون هي ذاتها التي خلقت العديد من هذه المشاكل. فعلى سبيل المثال، أدت محاولات فرض معايير رشيدة ومنهجية إلى نزاعات وتوترات بين موظفي الوكالات التمويلية، ومخططي الحكومات المركزية، ومديري المشاريع والاختصاصيين التقنيين ومختلف المجموعات والمنظمات المعنية. كذلك تنشأ المشاكل من عدم مرونة إجراءات التخطيط والتصميم - ولا سيما عندما تحاول وكالات التمويل إرغام المديرين على اتباع تصميمات محددة مسبقاً في مواجهة التغيرات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية غير المتوقعة"<sup>(٢)</sup>.

١٦ - ويجب أن يتجاوز اصلاح القطاع الاجتماعي نطاق الأوهام الهيئته ليصل إلى الميدان المركب المتمثل في الاصلاح المتعدد الأبعاد، حيث يكون الهدف هو احداث أثر في الجوانب الاستراتيجية لانتاجية القطاع. وفيما يلي بعضاً لنقاط الرئيسية التي ينبغي النظر فيها فيما يتعلق بهذا النوع من الاصلاح.

#### ألف - انشاء الشبكات

١٧ - كيف يمكننا مواجهة انعدام ترابط القطاع الاجتماعي حالياً في عدد من البلدان النامية؟ إن فعالية التجارب المختلفة التي تأثرت في حالات عديدة بالمفهوم التقليدي للاصلاح كانت محدودة للغاية. وفي معظم الأحيان، أدت محاولات إقامة تسلسلا غير مرن للقيادة في القطاع بغية جعله هيكلاً هرمياً إلى زيادة الصراعات الحادة بين المنظمات على الاختصاصات والموارد.

١٨ - وثمة امكانية مبشرة بالخير ينبغي استكشافها تنبثق من أحد ميادين العمل الرئيسية في الادارة العامة التقدمية، وهي الادارة المشتركة بين الوكالات الحكومية. وهي تبدأ من الحقيقة المتمثلة في أن الوكالات الحكومية، بوجه عام، لا تحقق أهدافها قط في عزلة، وهي تتطلب من الهيئات الأخرى أن تتحرك في اتجاهات مماثلة، إذ أن طابع هذه الأهداف واتساعها يستلزمان تعاوناً فيما بين الوكالات. وهذا يشكل جوهر القطاع الاجتماعي نفسه. ولا يمكن تحقيق أي هدف من الأهداف في أي ميدان رئيسي (الصحة، أو التعليم، أو التغذية، مثلاً) إلا من خلال تحقيق انجازات منسقة في الميادين الأخرى. وسوف تتوقف النتائج الاجتماعية على مجمل أداء القطاع الاجتماعي أو مجالات معينة منه. والفكرة هي معالجة هذه الوقائع بصورة فعالة في الممارسة التنظيمية، وذلك بالتحول عن مفهوم ادارة الوكالات بشكل منعزل والاتجاه إلى

مفهوم الإدارة المشتركة بين الوكالات الحكومية. وهذا يركز على تحقيق الأهداف من خلال إنشاء شبكات تنظيمية. وداخل هذه الشبكات، يمكن لأوجه التعاضد الممكن بين مقوماتها أن تنمو وتتطور.

١٩ - وينبغي أن تكون الشبكات أفقية، ولها جهاز تنسيق فعال يمكن أن توفره الوزارة المختصة في المشكلة الاجتماعية المعنية ككل، ولكن لا ينبغي أن يقوم أساس تماسكها على التسلسل القيادي بل على تحديد أوجه التعاضد. ويضم القطاع الاجتماعي إمكانات كبيرة لهذا النوع من العمل. ومن الواضح أنه من الممكن تصور إمكانية تحديد مشاريع مشتركة ضمن شبكة اجتماعية في ميادين هامة من قبيل انتاج المعلومات الاستراتيجية، والبحث التعاوني عن مصادر للتمويل والتفاوض الجماعي بشأن التمويل، وتدريب الموارد البشرية المتخصصة وتحديد معايير الجودة في تقييم البرامج الاجتماعية على سبيل المثال.

٢٠ - والأمر ليس هو مجرد الاستعاضة عن الميل الراهن نحو الخصومات المستحكمة في القطاع الاجتماعي بعلاقات محسنة فيما بين المنظمات، وإنما المسألة تتعلق في التفكير القائم على وجود شبكة من المنظمات المترابطة التي ستقوم تدريجيا بتنمية قدرتها على العمل بهذا الشكل، يطور تدريجيا في المستقبل قدرته على أن يكون كذلك.

٢١ - ويتحرك نمط القطاع العام في أكثر المجتمعات تقدما بكل تأكيد في هذا الاتجاه. وكما تشير ميرنا مانديل، فإن وجهة النظر التنظيمية القائمة على التنسيق تبعا لتدرج المراتب والتسلسل الصارم للقيادة لم تعد ملائمة. ما يلزم هو وجهة نظر منقحة بشأن التنسيق عن طريق التفاوض تقوم على علاقات الترابط. وبالتالي، فإن فكرة قيام العلاقات الحكومية الدولية عن طريق شبكات مشتركة بين المنظمات وليس من خلال كيانات تنظيمية منفصلة تشكل تغييرا هاما في طريقة تصورنا للإدارة على الصعيد المشترك بين الوكالات الحكومية<sup>(٣)</sup>.

٢٢ - وتنطبق تماما على القطاع الاجتماعي وجهة نظر ميرنا مانديل القائلة بأنه، نظرا لتعقد المجتمع الحديث والحاجة الى تكوين شبكات مشتركة بين الوكالات لإدارة أوجه التعقيد هذه، يبدو أن التغيير جاء متأخرا بعض الشيء عن موعده.

#### باء - تنسيق السياسات الاقتصادية والاجتماعية

٢٣ - ينبغي أن تجد الفكرة المبينة أعلاه والقائلة بضرورة أن تعمل الحكومات جنبا إلى جنب، تطبيقا عمليا لها في مجال تنسيق قطاعي الحكومة الاقتصادي والاجتماعي. وتتأثر فاعلية المجتمع الأساسية تأثرا خطيرا بفعل الافتقار البارز حاليا الى التنسيق في طائفة واسعة من المجالات التي تتراوح بين تصميم السياسات والتجزئة في تنفيذها وبين استخدام نظم قياس مختلفة.



٢٤ - وينبغي أن يكون القطاع الاجتماعي عنصرا مشاركا على نحو فعال ودائم في صياغة السياسات الاجتماعية والاقتصادية المتكاملة. وهذا يعني أن أحد أهم الاعتبارات في إصلاح القطاع الاجتماعي يجب أن يتمثل في الحاجة إلى إنشاء وحدات خاصة داخل المنظمات وتنمية القدرات المطلوبة للمشاركة الفعالة.

٢٥ - وثمة إصلاحات كثيرة ضرورية. وينبغي إنشاء وحدات متخصصة على المستويات الرفيعة لصنع القرار في القطاع الاجتماعي بحيث تكون مهمتها الوحيدة هي توفير الدعم لصانعي القرار لدى مشاركتهم في مناقشة السياسات الاقتصادية العالمية. كما ينبغي أن يوضع تحت تصرف القطاع الاجتماعي نظم معلومات مكيّفة لتناسب عمليات المناقشة المتصلة بهذا النوع المعقد من القرارات. هذا وقد انفتح مجال واسع وغير مستكشف تقريبا يتعلق بإنشاء آليات دائمة في القطاعين الاقتصادي والاجتماعي لإدماج النهج والعمل كفريق. وواضح أن المستويات المستصوبة فيها من التنسيق الفعال لا تنتج عن مجرد إنشاء إدارات مشتركة، بل إنها ينبغي أن تنشأ من العمل المنهجي المنتظم لوحدات مشتركة مهمتها رصد السياسات الاقتصادية والاجتماعية العامة. وتقوم بتوفير الدعم للإدارات المشتركة، ورصد تنفيذ قراراتها وتوفير التغذية المرتدة في عمليات صياغة السياسات.

#### جيم - القطاع الاجتماعي من حيث تدرج المراتب

٢٦ - إن فورية المشاكل الاجتماعية تتطلب إعادة ترتيب موقع القطاع الاجتماعي بشكل كامل داخل التسلسل الهرمي الحكومي. وينبغي أن يكون الهدف هو إقامة قطاع اجتماعي متطور تكنولوجيا يكون أقرب بكثير إلى أرفع مستويات صنع القرار الحكومي. ويكون قادرا على أن يعطي صورة لها وزن أكبر في الشراكة بين الحكومة والمجتمع.

#### دال - النهج المبني على اللامركزية

٢٧ - من وجهة نظر الإدارة، تتسم اللامركزية بإمكانات كبيرة في تحسين إنتاجية السياسات والبرامج الاجتماعية. وهذه البرامج تتطلب وفقا لطابعها نفسه نوعا من الإدارة يكون قابلا للتكيف وواضحا ومرنا. وهذا النوع من الإدارة يوجد بطبيعة الحال في النماذج المبنية على اللامركزية والتي تتيح الاتصال الفعال في ظل ظروف متحولة ومتغيرة كظروف البرامج الاجتماعية. بيد أن ثمة صعوبات جمة تنشأ من اللامركزية في الممارسة العملية، وهي صعوبات تحتاج إلى معالجتها بشكل منهجي. وتتمثل إحداها في خطر استيلاء النخب المحلية على البرامج الاجتماعية. وإذا ما سويت هذه المشاكل وغيرها، يمكن آنذاك الحصول على فوائد هامة. وتتسم بأهمية كبيرة في هذا المجال الفرص التي يوفرها إشراك السلطات المحلية في البرامج الاجتماعية<sup>(٤)</sup>.

#### هـ - نحو مشاركة المجتمعات المحلية

٢٨ - ينبغي أن يركز إصلاح القطاع الاجتماعي على إيجاد ظروف هيكلية تسهل المشاركة المجتمعية. ونظرا للسمات الحالية للقطاع الاجتماعي، ثمة عوائق كثيرة تحول دون الوصول الى اتفاق تام بشأن الأهمية الاستراتيجية لهذه المشاركة. وبعض هذه العوائق يتصل بمشاكل عامة بدرجة أكبر أكثر أهمية داخل القطاع العام، تحول دون المشاركة الوطنية بوجه عام، بينما يعزى بعضها الآخر إلى المقاومة الشديدة التي تلقاها مثل هذه المشاركة، وتعزى أخرى إلى الافتقار إلى الجهود المتضافرة للتحرك باتجاه الممارسة اليومية للمشاركة وبعبدا عن مجرد الكلام وينبغي أن يتراوح الإصلاح بين انشاء نظم معلومات تجعل البرامج الاجتماعية شفافة وبين خلق مناخ مؤات لفكرة المشاركة فيما بين المسؤولين الإداريين. كما ينبغي بدء وتشجيع عملية تعلم مستمر مدمجة في المنظمة بشأن مسألة كيفية تنشيط المشاركة وتسهيلها، استنادا إلى خبرة عملية.

#### واو - التنسيق الفعال مع المجتمع المدني

٢٩ - بغية استغلال الامكانيات الضخمة للمجتمع المدني في التعاون مع القطاع الاجتماعي العام في المهام التي يتعين مواجهتها، ثمة حاجة إلى اجراء اصلاحات كبيرة تهدف إلى تسهيل التنسيق بين القطاع الاجتماعي والمنظمات غير الحكومية وغيرها من مؤسسات المجتمع المدني. وينبغي أن ينشئ هذا الإصلاح وحدات تنظيمية تضطلع بالمهمة المحددة التي تتمثل في تحديد وتعزيز فرص التنسيق وتنمية المهارات المتخصصة اللازمة للتصدي للمشاكل التقنية الخاصة الناشئة من التنسيق. وفي ضوء ذلك، يمكن القول إن عدم مرونة النماذج التنظيمية الحالية للقطاع الاجتماعي تشكل عائقا كبيرا أمام استغلال الامكانيات في هذا المجال. وينبغي أن يكون أحد أهداف الإصلاح هو جعل المرونة عنصرا موحدا للبنيان.

#### زاي - إضفاء طابع الاحتراف على الادارة الاجتماعية

٣٠ - إن إدارة قطاع اجتماعي جرى اصلاحه وزاد تطوره التقدم التكنولوجي وأعيد تشكيله بصورة أساسية، يستلزم مستوى مناظرا من الكفاءة، وهذا جانب استراتيجي من المشكلة. وهذه المهارات لن تنشأ إلا باتباع سياسة صادقة لاضفاء طابع الاحتراف على الادارة الاجتماعية، تتوخى إنشاء هيكل وظيفي في هذا الميدان، تكون له معايير تقدمية وحديثة للاختيار والترقية والأجور والتقييم والتطوير الإداري.

---

(٤) ثمة رؤية مثيرة للتفكير تتعلق بمزايا إشراك السلطات المحلية في ميدان التغذية، ويمكن الاضطلاع عليها في Alejandro Schejtman، "Gestión Local y Seguridad Alimentaria"، وفي Bernardo Kliksberg (ed., Como enfrentar La pobreza? Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras, grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1990.

## حاء - مسألة السلطة

٣١ - تعمل منظمات القطاع الاجتماعي تحت ضغط من مصادر عديدة. وتحدث صراعات السلطة وأنشطة جماعات الضغط أثرا شديدا في هذا الميدان. ويتفادى النهج التقليدي للتنظيم هذه المسألة في الممارسة العملية، إذ أنه يفترض أن المنظمة باقية على نهجها الرسمي. وهذه الصورة الاسطورية تجعله ضعيفا جدا أمام الضغوط الخارجية. وفي الإدارة الحديثة، لا يحدث تفادي للصراعات على السلطة، بل يجري التسليم بها بصورة واقعية، وتلتزم استراتيجيات ملائمة للتعامل معها. وينبغي أن يتضمن اصلاح القطاع الاجتماعي، كعنصر أساسي، اعترافا رسميا بوجود هذه الصراعات، كما يستلزم، كنتيجة طبيعية لذلك، إعداد المنظمة لمواجهتها. وإن استخدام أدوات الإدارة الحديثة، كأساليب التخطيط الاستراتيجي، وسياسات التفاوض واستخدام السيناريوهات المتعددة، من شأنه أن يعزز على نحو كبير قدرة المنظمة الحقيقية على الدفاع عن أهدافها.

## طاء - التعاون الاقليمي والأقليمي في مجال الاصلاح

٣٢ - يتضمن اصلاح القطاع الاجتماعي في المدى القصير جهودا كبيرة بما في ذلك التجربة والخطأ، وعملية مستمرة من التعلم من التجارب الشخصية وتقبل تجارب البلدان الأخرى. ويمكن لهذه الجهود أن تستفيد استفادة كبيرة من التعاون الاقليمي والأقليمي.

٣٣ - وتشمل الامكانيات تبادل التجارب، وتحديد البرامج التي يمكن إذا اضطلع بها بصورة مشتركة أن يكون لها أثر أكبر بكثير، وإجراء استقصاءات مقارنة وتعاونية للمشاكل الحاسمة.

## رابعا - التدريب المنظم للمديرين في الميدان الاجتماعي: مسألة رئيسية

٣٤ - تقفز الإدارة، في عالم اليوم، قفزة نموذجية الى الأمام مبتعدة عن الافتراضات والمفاهيم التقليدية نحو محاولات أوسع نطاقا لتحسين الدقة العلمية للمعرفة ذات الصلة. ويعكس ذلك متطلبات محددة للغاية. ففي غياب هيكل للإدارة العليا يكون أكثر طموحا من الناحية المفاهيمية، وسليما وقادرا على التكيف من الناحية المتصلة بالمعرفة، تميل المنظمات الى أن تتخلف عن منافسيها في عالم يتسم بالتعقيد وانعدام اليقين والتدويل على الصعيدين الجغرافي والاقتصادي والجغرافي السياسي.

٣٥ - وتتسم هذه المتطلبات بأهمية بالغة على وجه الخصوص في الميدان الاجتماعي، حيث تنفذ البرامج في سياقات دائمة التغير تقتضي نظما مركبة وبالغة الحساسية للتفسير يمكن أن توفر أساسا فعالا للعمل.

٣٦ - ومع ذلك، فإن إعداد المديرين بصورة منظمة للأوضاع المحددة التي تعمل البرامج الاجتماعية فيها تأخر عن أمانة كثيرا في العالم النامي. وما فتئ الاتجاه السائد يتمثل في شغل هذه المناصب الإدارية بخبراء قطاعيين ممن اقتصر تدريبهم، على أي حال من الأحوال، على الإدارة التقليدية.

٣٧ - إن الإعداد اللازم للمديرين في الميدان الاجتماعي هو أعم من التدريب على الإدارة التقليدية. والعمل الفعلي الذي ينطوي عليه الأمر يتعدى بدرجة كبيرة نطاق الكتب المدرسية التقليدية، التي توفر تعلما يتسم بالشكلية الشديدة عن كيفية التخطيط والتنسيق والتنظيم والإدارة والمراقبة. والعمل الحقيقي يختلف عن هذا النموذج اختلافا كبيرا، ويمثل بدرجة أكبر ما ذكره روندينيلي:

"إن أكثر المهارات الإدارية قيمة ليست بالضرورة هي القدرة على الالتزام بما حدد مسبقا من خطط المشاريع أو الجداول الزمنية للمشاريع، وإنما هي القدرة على الابتكار والتجربة والتعديل والارتجال والقيادة - وهي مواهب كثيرا ما تحببها أو تقمعها المخططات الجاسئة وإجراءات الإدارة الخاضعة للسيطرة المركزية. وما يؤدي الى النجاح هو قدرة المديرين على التصميم والإدارة في ذات الوقت، وعلى اختبار الأفكار والأساليب الجديدة بصورة مستمرة، بغض النظر عن الظروف التي يجدون أنفسهم فيها"<sup>(٥)</sup>.

٣٨ - ما هي الصفات المستصوبة في مديري القطاع الاجتماعي؟ وما الذي يجعل هذه الوظيفة فريدة من نوعها؟ إن القدرات الاستراتيجية التالية تحدث أثرها، ضمن غيرها من السمات الأساسية<sup>(٦)(٧)</sup>:

#### ألف - مجابهة التعقد

٣٩ - يتحتم على المديرين في الميدان الاجتماعي أن ينفصلوا بصورة جذرية عن وجهة النظر الإدارية التقليدية كيما يتمكنوا من التصدي لبيئة مركبة ومعالجة الديناميات المتغيرة للبرامج الاجتماعية.

٤٠ - وفي إطار النموذج التقليدي، يرى المديرون الواقع من وجهة نظر ثابتة، على نحو ما يشير غاريث مورغان؛ أما في إطار النموذج المطلوب الآن، فلا بد وأن تؤخذ في الحسبان عدة سيناريوهات مختلفة في آن واحد. وفي إطار النموذج التقليدي، يتخذ المديرون القرارات ويتشبثون بها؛ أما في إطار النموذج المستصوب، يكون المديرون مستعدين دائما للتغير والتأني في إصدار أحكامهم الى أن تتضح صورة شاملة للحالة. ومن الناحية التقليدية، إذا كان لدى المديرين خلافات في الرأي مع رؤوسهم أو زملائهم من الرتب الأخرى، فإنهم يحاولون إرغام الآخرين على اتباع نهجهم؛ ولكن من الناحية المثلي، ينبغي على المديرين أن يفترضوا من البداية أن من الممكن النظر الى المشاكل من عدد من الزوايا المختلفة، التي ينبغي استغلالها بما يحقق الفائدة<sup>(٨)</sup>.

٤١ - وإجمالاً، فقد حان الوقت لتغيير الميل التبسيطي الساذج للتصرف على افتراض أن كل مشكلة ليس لها سوى حل ممكن واحد. فالكفاءة لا يمكن أن تتحقق ما لم يدرك المديرون غموض الحالات، وتعدد السيناريوهات الممكنة، ووجود سبل بديلة للعمل، وما لم يؤسسوا نهجهم على التكيف والتفكير المتعدد الاختصاصات.

#### باء - الإدارة المشتركة بين المنظمات

٤٢ - كما أشير في موضع سابق، فإن الكفاءة في الميدان الاجتماعي ستعتمد بصورة متزايدة على القدرة على بناء الشبكات المشتركة بين المنظمات وإدارتها إدارة سليمة. ولا بد وأن يدرب مديرو القطاع الاجتماعي على هذا النوع من العمل. وكما تشير باربراكو، فإن أكثر النهج الإدارية ملائمة إنما يتسم على حد سواء بالرؤية الشاملة للحالة كمنظمة عظمى، وبنشر وقبول وتشجيع القيم والمصالح والأفكار والمهام والقيادة والتعاون للمجموعة الكاملة من جماعات المصالح داخل تلك المنظمة العظمى<sup>(٩)</sup>.

٤٣ - إن المهارات اللازمة للعمل داخل هذه الشبكات أو المنظمات العظمى تختلف عن مهارات الإدارة التقليدية. فالهدف لا يتمثل في الاعتماد على هيكل متدرج المراتب للسلطة؛ بل إنه يتصل على نحو أوثق بصور من قبيل ما يسمى بالوسيط المتعدد الجوانب الذي يتفاوض على الدوام بشأن جداول الأعمال والعلاقات داخل الشبكة ذاتها، والذي يمتلك مهارات تحديد النقاط التي تمثل قاسماً مشتركاً، والإقناع، والترويج، والتفاوض، وتعزيز نقاط الاتفاق.

#### جيم - تنمية الاعتماد على الذات

٤٤ - لا بد وأن يسترشد مديرو القطاع الاجتماعي بالفرضية الأساسية القائلة بأن أحد الأهداف الجوهرية لجميع أنشطتهم إنما يتمثل في تعزيز النسيج الاجتماعي في القطاعات التي يخدمونها، بغية مساعدتها على تحقيق الاستقلال الذاتي. وإغراءات النزعة الأبوية واستراتيجيات التلاعب لا بد وأن تخلي مكانها لجهود دؤوبة لتهيئة أوضاع مواتية يستطيع من خلالها المجتمع المستهدف تنمية طاقاته وإعمال إمكاناته. ووصولاً إلى تلك الغاية، لا بد من توفير الدعم القوي لجميع الخطوات التي يتخذها ذلك المجتمع نحو زيادة التماسك وتحسين التنظيم. ولذلك، لا بد وأن ينشئ مديرو القطاع الاجتماعي موقفاً إيجابياً نحو المشاركة الحقيقية، ووعياً بالأشكال المتخفية الماكرة التي لا تحصي للنزعة الأبوية والتلاعب، ومعرفة دقيقة بالمصاعب التي يمكن توقع نشوئها في تنفيذ عمليات المشاركة والاستراتيجيات الفعالة.

#### دال - عوامل التغيير التنظيمي

٤٥ - لا بد وأن يكون لمديرو القطاع الاجتماعي عوامل للتغيير في الاتجاهات المبينة في الفرع السابق. وبناءً على ذلك، لا بد وأن يتدربوا على إصلاح منظماتهم، مع السعي وراء تحقيق المرونة واللامركزية

ومواصلة عملية بناء لتوافق الآراء مع المجتمع المدني. وينبغي ألا يُنظر اليهم على أنهم صانعو قرار ومقدمو خدمات ذوي قدرات متعددة، كما هو الحال في إطار نموذج الإدارة التقليدية، وإنما كمركز تنسيق لنظام سيعمل بصورة أكثر فاعلية إذا ما جرى توسيعه من خلال التعاون مع المنظمات الخارجية، وإذا ما تعززت كفاءته من خلال اللامركزية، بما يعطي مزيداً من السلطة لصانعي القرار على صعيد الأقاليم والبلديات.

٤٦ - وعلاوة على ذلك، فإن تشغيل منظمة حديثة تتسم بالانفتاح والمرونة يقتضي بدوره وضع مبدأ المشاركة موضع التنفيذ داخل المنظمة ذاتها. وعندئذ فقط سيكون من الممكن ضمان فعالية التزام الموظفين بالأهداف، والإبداع التنظيمي، والنهج المتعددة الأوجه من مختلف الزوايا، وهو ما سيساعد المديرين على ضبط قراراتهم ضبطاً دقيقاً أثناء العملية.

#### هـ - الالتزام تجاه المجتمع المحلي

٤٧ - يضطلع مديرو القطاع الاجتماعي ببرامج شديدة الحساسية يمكن أن تؤثر على الحياة اليومية للآلاف من الناس. ولا بد من الاستعاضة عن المواقف التكنوقراطية الصرفة في هذا المجال بالالتزام ثابت بالأهداف المقررة، وباستعداد دائم لمساعدة المجتمعات المحلية على إيجاد حلول فعالة لمشاكلها.

#### خامساً - ملاحظة ختامية

٤٨ - إن التحدي الحقيقي في مجال إصلاح القطاع الاجتماعي يتمثل في تخطي القيود المفروضة حالياً على منظماته التي تتسم بالانعزال، وانعدام المرونة، والإفراط في المركزية، ومعاداة المشاركة الحقيقية، وعدم الاستعداد لمعالجة المشاكل الناشئة عن الصراعات على السلطة، والعزوف عن التعاون، والافتقار إلى الأهمية الكافية في جهاز الدولة، والافتقار إلى المسارات الوظيفية الفنية للمديرين، وإلى المديرين الذين تلقوا تعليماً متخصصاً في المجال الاجتماعي. وعلاوة على ذلك، فإن مشاركتهم محدودة في تحديد السياسات الاقتصادية الأساسية. إن الاستعاضة عن الفكرة التقليدية للإصلاح بالبرنامج المذكور هنا ستمهد الطريق أمام وضع استراتيجيات مبتكرة للتغيير من المحتمل أن تحقق مكاسب أعظم في كفاءة القطاع.

#### الحواشي

٥ - Dennis Rondinelli, o.p. cit., 79.

٦ - **ترد مناقشة لهذه المسألة بالتفصيل في:** Bernardo Kliksberg, "¿Cómo formar gerentes sociales? Elementos para el diseño de estrategias", in Bernardo Kliksberg, editor, ¿Cómo enfrentar la pobreza? (Grupo Editor Latinoamericano, 1992).

الحواشي (تابع)

٧ - يقوم معهد البلدان الأمريكية للتنمية الاجتماعية، الذي أنشأه مصرف التنمية للبلدان الأمريكية مؤخراً في واشنطن العاصمة، ببذل جهود منظمة وواسعة النطاق لتعزيز تعليم المديرين في الميدان الاجتماعي.

٨ - انظر: Gareth Morgan, Images of Organization, (Sage, 1986).

٩ - انظر: Barbara Coe, "Enfoque abierto: ejecución de proyectos en entornos multiorganizacionales", in Bernardo Kliksberg, editor, Pobreza: un tema impostergable, op. cit.

— — — — —