

Distr.: General
19 January 2004
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة

الدورة الثالثة

نيويورك، ٢٩ آذار/مارس - ٢ نيسان/أبريل ٢٠٠٤

البند ٣ من جدول الأعمال*

تنشيط الإدارة العامة

دور الموارد البشرية في تنشيط الإدارة العامة

تقرير من الأمانة العامة

موجز

يعتبر الناس قوام حياة المنظمات ومصدر عمليات الإصلاح والتجديد في أجهزة الإدارة العامة. وتمثل معارف موظفي الخدمة العامة ومهاراتهم وقيمهم ومواقفهم العمود الفقري لأداء الدولة. بيد أنه يتعين أن ينظر إلى تنشيط الإدارة العامة من منظور شامل. فتدريب الأفراد، على سبيل المثال، لا يمكن أن ينعزل عن توقعات الأداء لأي وظيفة أو منصب معين. ولا يمكن الفصل بين الأداء وخطط تنمية الموارد البشرية للموظفين وأهداف المنظمة التي تستخدمهم والغرض من الخدمات التي تقدمها، وليس بالإمكان قطع الصلة بين الأهداف والتكوين التنظيمي وتفهم إطار السياسة العامة، بما في ذلك الطلب على الخدمات من المواطنين المعنيين. ويتعذر في الوقت نفسه تقرير الأهداف والأولويات وأهداف الأداء لأي منظمة من المنظمات خارج برنامج السياسة العامة الأوسع على الصعيدين الوطني والحكومي والإطار الاجتماعي - الاقتصادي الكلي.

* E/C.16/2004/1



وتعتبر القيادة السياسية المحرك الرئيسي في تحقيق التوافق بين جهود بناء قدرات نظام الإدارة العامة والأهداف الإنمائية الوطنية. فبدون قيادة فعالة وحازمة، من العسير تنشيط الإدارة العامة في أي بلد من البلدان. وعلى الرغم من أنه لا يمكن المبالغة في تأكيد أهمية إنشاء إطارات سليمة في مجال السياسة العامة والمجال المؤسسي، فإن قيادتها هي التي تقود عملية التغيير بصورة رئيسية. وهناك ضعف رئيسي في العديد من برامج إصلاح القطاع العام، لا يزال يتمثل عملياً في الافتقار إلى التزام حقيقي من القيادة بهذه الجهود. ولذلك، فإن هذه العناصر، وإصلاح السياسة العامة والمؤسسات والتزام القيادة، تعتبر أمراً جوهرياً لوضع استراتيجية ترمي إلى تعزيز قدرة رأس المال البشري على تنشيط الإدارة العامة على الصعيد الوطني. ويؤكد هذا التقرير على أن إصلاح الإدارة العامة عملية طويلة الأجل، تتطلب اعتماد استراتيجية شاملة من شأنها أن تعزز تطوير القدرات الأساسية على النهوض بالقيادة؛ وصياغة سياسات عامة سليمة؛ وتشجيع زيادة التوجه نحو تعزيز الأداء في تقديم الخدمات؛ وتعزيز النزعة المهنية في الإدارة العامة.

أولا - مقدمة

١ - قامت لجنة خبراء الأمم المتحدة المعنية بالإدارة العامة في دورتها الأولى المعقودة في تموز/يوليه ٢٠٠٢، بتحديد ستة مجالات تتسم بالأولوية يمكن أن تقوم الدول الأعضاء في إطارها ببناء قدراتها على تنفيذ إعلان الألفية، بما في ذلك أولوية "أن يطور القطاع العام استراتيجية لتجديد واستبقاء نصيب معقول من أفضل المواهب"^(١). ونوقشت هذه المسألة الرئيسية بصورة مستفيضة في الدورة الثانية للجنة خبراء الأمم المتحدة المعنية بالإدارة العامة في نيسان/أبريل ٢٠٠٣، التي خلصت إلى استنتاج مفاده، "أن الحاجة إلى تنشيط الإدارة العامة وتصحيح مسارها لتمكين الدول من الاضطلاع بدورها المتغير لأداء خدمات أفضل للمواطنين إنما تمثل أولوية رئيسية لجميع البلدان"^(٢). وعلاوة على ذلك، شددت اللجنة في دورتها الثانية على أن قدرة الموارد البشرية حاسمة الأهمية في تحديد نوعية الإدارة العامة. فالواقع أن ازدياد تعقيد عملية اتخاذ القرار والعملية الإدارية، فضلا عن تآكل قدرة الموارد البشرية على الاضطلاع بهذه المهام الأساسية، أمر يجعل من العسير على العديد من الدول الأعضاء تنفيذ هدي الحد من الفقر وتعزيز التنمية البشرية المستدامة، على النحو المؤكد عليه في الأهداف الإنمائية للألفية"^(٣).

٢ - ويؤكد هذا التقرير أن تحقيق الأهداف الإنمائية الوطنية يتقرر بوجه عام عن طريق جودة الموارد البشرية في القطاع العام. ويجري التأكيد بوجه خاص على أهمية اتباع نهج شامل وموضوع محليا لتنمية القدرات، إذا كان يتعين أن تتمكن الحكومات من إنشاء 'دائرة فعالة' تساعد فيها الاستثمارات في رأس المال البشري على تنشيط الإدارة العامة على الصعيد القطري. ويسترشد استعراض المسائل الحاسمة التي تعزز دور الموارد البشرية في تحويل جودة الإدارة العامة بمجموعة الأسئلة التالية:

- ما هي الأسباب الرئيسية لتآكل قدرات الموارد البشرية في القطاع العام وكيف يمكن مواجهة هذه التحديات بأكثر الطرق فعالية؟
- بالرغم من زيادة المؤهلات التعليمية والمهنية لكبار موظفي الخدمة المدنية في معظم البلدان النامية خلال العقدين الماضيين إلى حد كبير، لماذا لم يحدث تحسن مواز في جودة الإدارة العامة، بما في ذلك تقديم الخدمات؟
- لماذا يعتبر من المهم اتباع نهج قطري شامل في صياغة أي استراتيجية لتنشيط الإدارة العامة؟
- إلى أي حد يمكن أن تعتمد البلدان النامية على نماذج الخدمة المدنية الناشئة في البلدان الأكثر تقدما من الناحية الاقتصادية لإصلاح ممارسات إدارة الموارد البشرية؟

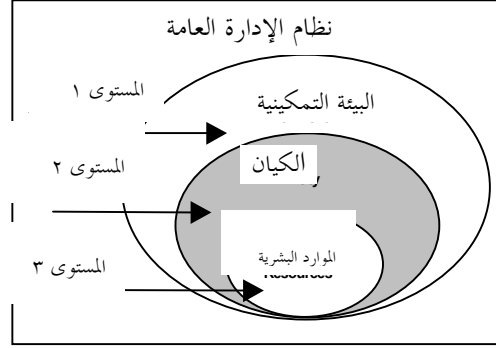
- ما هو دور التوظيف والترقية بالاستناد إلى المؤهلات في الارتقاء بجودة رأس المال البشري في الخدمة العامة؟ وكيف يمكن توظيف النساء وجماعات الأقليات ممن يتمتعون بمؤهلات أفضل من خلال نظم تستند إلى المؤهلات في الخدمة المدنية؟
- ما هو دور الأجور في اجتذاب الموظفين من أصحاب المؤهلات العليا والاحتفاظ بهم في القطاع العام، ولا سيما بالنظر للظروف الراهنة في سوق العمل؟
- إلى أي حد ينبغي أن تعتمد البلدان النامية على إدارة مهام الموارد البشرية إلى الوزارات والهيئات؟
- ما هي نقاط قوة وضعف نموذج الإدارة العامة الجديدة والنظام الذي يستند إلى الوظائف الدائمة من منظور إدارة الموارد البشرية في الخدمة العامة؟
- ما هي المعايير التي يمكن أن توجه الحكومات في اختيار النماذج المؤسسية لتنفيذ تطوير قدرات الموظفين وتدريبهم في القطاع العام؟
- ما هو دور القيادة في تنشيط الإدارة العامة؟
- ما هو الدور الذي ينبغي أن تضطلع به الأمم المتحدة في تيسير العملية اللازمة لبناء القدرات في الدول الأعضاء؟

ثانياً - تحويل دور الموارد البشرية

ألف - وضع نهج قطري شامل

٣ - يعتبر نظام تطوير قدرات الإدارة العامة عملية وهدفها على حد سواء. وتتطلب استراتيجية تنشيط الإدارة العامة تطوير القدرات بشكل متزامن على ثلاثة مستويات رئيسية، وهي: (أ) البيئة التمكينية، (ب) مستوى الكيان، (ج) الموارد البشرية (انظر الشكل أدناه). وتعرف البيئة التمكينية بوجه عام على أنها الإطار السياسي والقانوني والتنظيمي الذي يحكم الإدارة العامة؛ وهياكل المساءلة؛ والعلاقات الأوسع مع نظام الحكم؛ بالإضافة إلى تدفقات الموارد. ويستتبع تطوير القدرات على مستوى الكيان تعزيز أبعاد مثل الرؤية التنظيمية والمهمة والاستراتيجية؛ والثقافة والهيكل والاختصاصات؛ والعمليات؛ والموارد البشرية والمالية وموارد المعلومات؛ والعلاقات المتبادلة مع أصحاب المصلحة الرئيسيين، والهياكل الأساسية. ويركز بناء القدرات على مستوى الموارد البشرية بوجه خاص على الكفاءات المهنية؛ وإدارة الأداء؛ والقيم والأخلاق والمواقف؛ ومهارات الاتصالات؛ والعلاقات المتبادلة والعمل الجماعي في مكان العمل. بيد أن تطوير قدرات الموارد البشرية في

القطاع العام، لا يمكن أن يعزل عن الإصلاح على مستوى البيئة التمكينية والمستوى التنظيمي. وتؤثر الإطارات القانونية والسياسية والهياكل المؤسسية والقواعد والإجراءات التنفيذية تأثيراً كبيراً على المسائل المتعلقة بتوظيف الموظفين ونشرهم وترقيتهم وحوافزهم وروحهم المعنوية وأدائهم.



٤ - ولا بد لدى وضع أي استراتيجية لتنشيط الإدارة العامة من مراعاة أن القطاع العام يتألف من العديد من مختلف أصناف المنظمات التي تم إنشاؤها لتلبية احتياجات معينة للجماهير. وقامت هذه الكيانات خلال فترة من الزمن بتطوير طابعها الفريد وثقافتها التنظيمية. ولا بد من مراعاة هذا التغيير في أصل النماذج المؤسسية^(٤) والثقافات التنظيمية في القطاع العام لدى وضع استراتيجية لتنشيط الإدارة العامة، نظراً لأنها تنطوي على مزيج متنوع من تدابير تطوير القدرات. وكذلك فإن فهم التفاعل المعقد بين القدرات والثقافة والمعلومات والحوافز في أي سياق قطري معين، هو أمر عسير في حد ذاته. ولهذه الأسباب، فإن إهمال الخدمة المدنية من موقف ضعف سيكون دوماً جهداً رئيسياً يتطلب مزيجاً من استراتيجية طويلة الأجل وتدابير قصيرة الأجل.

٥ - وتشمل الجهود الراهنة لإصلاح الإدارة العامة بوجه عام إعادة تعريف دور الدولة في الإدارة العامة، بالإضافة إلى التركيز بشكل أكبر على التعاون مع القطاع الخاص والمجتمع المدني في تقديم الخدمات. وفي معظم الحالات، لا يزال الهدف من هذه الجهود يتمثل في إعادة تركيز قدرات القطاع العام وتعزيزها لمواجهة التحديات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المتزايدة باستمرار. ويتوقع من الدولة بصورة متزايدة أن تعمل على الإصلاح وتحقيق اللامركزية والاستعانة بمصادر خارجية لكي تصبح أكثر كفاءة واستجابة. ويتسم مبدأ الكفاءة بأهمية رئيسية إلى حد كبير في الإدارة العامة لهذه الأيام. ومن الآثار البينة لهذا

التحول في قيم المجتمع الدور المتغير الذي يضطلع به كبار موظفي الخدمة المدنية في الإدارة العامة. وهناك على سبيل المثال اتجاه أساسي يشير على ما يبدو إلى أن كبار موظفي الخدمة المدنية قد أصبحوا سياسيين بدرجة أكبر وتقنيين بدرجة أقل، كلما تمتعت المؤسسات العامة بدرجة أكبر من الاستقلال الذاتي التنفيذي، وطالب المواطنون بتحسين الكفاءة والاستجابة في تقديم الخدمات.

٦ - وفي الأجل الطويل، لا يمكن بناء مؤسسات مستدامة إلا داخل نظام للإدارة العامة يشجع الضوابط والموازن المناسبة من خلال المؤسسات الأساسية كالبرلمان والقضاء وهيئات الرقابة بالإضافة إلى الفصل الواضح بين السلطات فيما بين فروع الدولة الثلاثة^(٥). إلا أن قادة الحكومات يحتاجون قبل الشروع في أي برنامج رئيسي لتنشيط الإدارة العامة، إلى القيام بتشخيص متأن للظروف الموروثة. ومن المستحيل، أو من غير العملي على الأقل، تطوير القدرات دون معرفة نقاط الضعف. ويعتبر تقييم القدرات عملية يتم بموجبها تقييم مختلف أبعاد القدرات بصورة مهنية في سياق معين. ولذلك، فإن أي تقييم متأن للقدرات يمكن أن يرشد عملية إنشاء إطار مؤسسي قطري، بما في ذلك تطوير عوامل النجاح الرئيسية، بالإضافة إلى تحديد القيم والمعايير والاختصاصات المهنية المشتركة بين الموظفين وتعزيزها.

٧ - ويتمثل الافتراض الرئيسي لهذا التقرير في أن الناس هم قوام حياة المنظمات ومصدر عمليات الإصلاح والتجديد في أجهزة الإدارة العامة. وتمثل معارف موظفي الخدمة العامة ومهاراتهم وقيمهم ومواقفهم العمود الفقري لأداء الدولة. ويتعين تطوير جميع هذه الصفات الأربع في آن معاً من أجل تحقيق تحسن ملحوظ في أداء المنظمات. وفي بعض البلدان، يمكن الاحتجاج، على سبيل المثال، بأنه بينما تم إحراز تقدم كبير في بناء معارف ومهارات كبار موظفي الخدمة المدنية، فلم يجر إيلاء اهتمام كاف لتطوير قيم ومواقف الموظفين التي تشكل أساس ثقافة المنظمات. ولذلك، فإن تحسين إدارة الموارد البشرية، من خلال الموظفين الذين يتمتعون بالمهارة والكفاءة والحماس، ومن خلال مديريين يتمتعون بالصلاحيات ويتحملون المسؤولية ويخضعون للمساءلة، يعتبر أساس تقديم الخدمات في القطاع العام بصورة أكثر كفاءة.

٨ - وبالرغم من أن العديد من البلدان النامية تواجه تحديات جديدة ومعقدة، فإنها تعاني في الوقت نفسه من نزيف هام في الأدمغة في القطاع العام^(٦) مما يؤدي إلى تآكل كبير في القدرات التنظيمية والتقنية والإدارية. وقد نجم نزيف الأدمغة عن عدد من العوامل المترابطة، كالأجور الأكثر جاذبية في القطاعين الخاص وغير الحكومي؛ وفقدان الأبهة في مفهوم الخدمة العامة؛ وزيادة تسييس وتخفيض المعايير المهنية؛ والتآكل التدريجي لنظم الحكم الوطنية. وقد

ساهمت هذه العوامل معا في تقليل هبة التوظيف في القطاع العام وقيمتها الاجتماعية. ويقتضي عكس اتجاه هذا التآكل لرأس المال البشري، وتحويل الناس إلى آلة للتغيير والتجديد في الإدارة العامة وجود قيادة تتمتع بالبصيرة وتخطيط وإدارة استراتيجيين على السواء.

٩ - وتضطلع القيادة السياسية بدور هام للغاية عن طريق التعبير بوضوح عن رؤية الإصلاح، وإبداء شعور بالاتجاه، وإشراب الموظفين بشعور من المسؤولية الجماعية لبلوغ الأهداف والاستراتيجيات المتفق عليها. فالقيادة - السياسية والإدارية على حد سواء - هي التي توجه عملية التغيير بصورة رئيسية. وقد تجلّى هذا الدرس بصورة واضحة في العديد من البلدان التي لم يؤد فيها تنفيذ عملية كبرى لتحسين مستوى كل من الإطارات السياسية والقانونية ومعارف ومهارات كبار المسؤولين في الخدمة المدنية إلى تحقيق مكاسب متكافئة في الجودة والكفاءة الإدارية في القطاع العام. وهذه معضلة تحتاج الحكومات إلى حلها إذا أرادت أن تجري أي تحسين أساسي في تقديم الخدمات إلى الجمهور. فهناك ضعف رئيسي في العديد من مبادرات الإصلاح يتمثل دون شك في الافتقار إلى الالتزام المطرد من القيادة. وفي حين أن البلدان التي نجحت في تعزيز الإدارة العامة قد اتبعت استراتيجيات إصلاح مختلفة، فإنها جميعا تشترك في أن لها قيادة تمتلك الشجاعة السياسية والتصميم على اتخاذ قرارات صعبة وتنفيذ الاستراتيجيات المتفق عليها.

باء - خلق بيئة تمكينية

١٠ - يعيش الموظفون في الخدمة المدنية تحت ضغط شديد في العديد من البلدان جراء اجتماع عوامل مختلفة. فالدور المتزايد الذي يؤديه القطاع الخاص في مجال التنمية الوطنية، على سبيل المثال، أدى إلى تغيير المسؤولية التي تقع على عاتق الإدارة العامة فانتقلت من تشغيل الاقتصاد إلى الإشراف على سيره وتسييره. وأفضى تغيير المسؤوليات هذا داخل نظام إدارة الشؤون العامة إلى جملة أمور، من بينها اشتداد الحاجة إلى قيام موظفي الإدارة العامة بتنسيق الخيارات السياسية العامة وصياغتها وحل النزاعات وتعزيز تنمية القطاع الخاص وإدارة العقود من الباطن وإنفاذ الأطر القانونية والتنظيمية. كما أن تغير القيم الاجتماعية يؤثر تأثيرا كبيرا في طبيعة الخدمة المدنية وعملاتها في جميع أنحاء العالم. وكل هذه الاتجاهات مجتمعة تستلزم كفاءات جديدة من الموارد البشرية والتحلي بروح مهنية في سلوك وقيم موظفي الخدمة المدنية.

١١ - والتغيرات التي شهدتها أسواق العمل مؤخرا توفر أيضا للموظفين المهنيين فرصا غير مسبقة للتنقل من مهنة إلى أخرى وللتطور مهنيا. وثمة تحول في الطلب على الموظفين ذوي المؤهلات العالية في البلدان النامية وذلك نتيجة لازدياد فرص العمل في القطاعين

الخاص وغير الحكومي. ووفقا للنظرية الاقتصادية، يفضي هذا التحول في الطلب على الموظفين الماهرين عادة إلى ارتفاع أجور كبار الموظفين في الخدمة المدنية. غير أن قرارات تحديد الرواتب في القطاع العام نادرا جدا ما تتبع هذا النمط المرن. وهذا التصور بأن القطاع العام عاجز في بلدان عديدة عن تقديم شروط عمل تنافسية إلى الموظفين ذوي الكفاءات العالية يجعل من الأصعب على الحكومات جذب الموظفين المدنيين ذوي المهارات العالية والاحتفاظ بهم. وعليه، أبرزت زيادة الطلب على الموظفين الأكفاء مدى أهمية المكافآت المالية المناسبة في جذب الموظفين الأكفاء إلى القطاع العام والاحتفاظ بهم فيه. كما أن ضغوط التنافس أدت إلى تعزيز تأثير المكافآت غير المالية الأخرى، من مثل زيادة فرص العمل المفتوحة ورفع مستوى تمكين الموظفين ذوي الكفاءات العالية والمتفانين في مكان العمل.

١ - إعادة بث الشعور بالاعتزاز إلى الخدمة العامة

١٢ - يؤثر الشباب الموهوبون عادة الانضمام إلى الخدمة العامة بسبب ما تقدمه من فرص عمل تحفز النشاط الذهني وما تتسم به من هبة وما تنطوي عليه من إمكانيات التقدم مهنيًا. وفي الواقع، يعتبر وجود آفاق للتطور المهني بوجه عام أحد العوامل الحاسمة التي تؤثر على الاحتفاظ بالموظفين ذوي الكفاءات العالية في الخدمة المدنية. لكن في الفترة الأخيرة، برزت متغيرات أخرى تتسم أيضا بأهمية شديدة، مثل الأجور التي يعطيها القطاع العام والصورة المهنية التي يعكسها. وفي الوقت نفسه، سريعا ما تتغير الكفاءات المطلوب أن يمتلكها الموظفون المدنيون، وذلك بفعل اجتماع العديد من العوامل على كل من الصعيد المحلي والوطني والعالمي. ولذلك، يلزم على الحكومات خلق بيئة تمكينية وتقديم حوافز كافية بحيث يتم الاحتفاظ بالموظفين ذوي الكفاءات العالية في الخدمة العامة. ولتحقيق هذا الهدف، سيتعين على الحكومات تكريس المزيد من الموارد لتحسين صورة الخدمة العامة. ويشتمل هذا أيضا على إعلاء شأن موظفي الخدمة العامة البارزين؛ وتزويد الموظفين الذين يستحقون بفرص تعلم وتدريب مفيدة؛ وعرض وظائف مغرية في الخدمة المدنية على أفضل المتخرجين الشباب؛ وتنظيم برامج توجيهية للموظفين الجدد؛ وتشجيع وسائل الإعلام على زيادة تغطيتها لعمل موظفي الخدمة العامة؛ وتنظيم فعاليات خاصة ومنتديات مفتوحة للترويج دعائيا للأعمال التي تضطلع بها المؤسسات العامة؛ ومنح جوائز للأفرقة والأفراد المتميزين في أدائهم؛ والاحتفال بـ "يوم للخدمة المدنية"، وما إلى ذلك.

١٣ - إن التآكل الذي تشهده حاليا قدرات الخدمة العامة هو ظاهرة من الظواهر الواضحة التي تعكس عصرنا^(٧). وتتخذ عملية التآكل هذه عدة أشكال، لكنها منتشرة في جميع أنحاء العالم. وهي تتجسد في كل بلد من البلدان بفقدان هيبتها وتقلص جاذبيتها، مع أنها كانت

حتى وقت قريب جدا مكانا يختاره الشباب والموهوبون في العديد من البلدان. وأدى تقلص الهيبة التي كانت تتميز الخدمة المدنية إلى إضعاف قدرة الدولة على الاضطلاع بمهامها الدستورية إضعافا شديدا. وفي بعض البلدان النامية التي ترتفع فيه معدلات البطالة، تعتبر الخدمة المدنية المكان الذي يُلجأ إليه كآخر حل للاحتماء من التقلبات السائدة. ومع ذلك، فإن الحكومة ليست قادرة إلا على جذب إما الأفراد الذين لا يمتلكون أي مهارات أو الأفراد الذين يمتلكون كفاءات محدودة في السوق. وثمة مشاكل على أرفع مستويات الخدمة المدنية في جذب الأخصائيين والمستشارين المعنيين بوضع السياسات العامة والمدراء الأكفاء. ويبدو أن هذا التآكل في القدرات من الموارد البشرية الذي يعاني منه القطاع العام قد بلغ نسباً عالية جدا في بعض أنحاء العالم، لا سيما في ضوء تنامي طلبات المواطنين على المزيد من الكفاءة والقدرة على الاستجابة في تقديم الخدمات. وسواء كان ذلك وهما أم حقيقة، يرى موظفو القطاع العام أن الاتجاه نحو تسييس وخصخصة كل حقل من حقول القطاع العام هو تجسيد لشعور متزايد لديهم بأنهم لم يعودوا يخدمون "الصالح العام"، أو المواطن أو الدولة، بل يخدمون فردا أو وزيرا.

١٤ - ومن الجلي أن القيم تغيرت في العديد من البلدان، ويعود ذلك إلى الأهمية النسبية التي يتسم بها القطاع العام مقارنة بالقطاع الخاص. وقوض هذا التحول إلى حد كبير صورة الخدمة المدنية وجعل من القطاع الخاص في نظر غالبية الشباب المتعلمين والموهوبين "رب العمل المختار". ويرجح ألا يتوقف هذا الاتجاه إلا إذا ردت الدولة على هذا الوضع ردا مقنعا، تتطرق فيه إلى مسألة الشعور بالاعتزاز الناجم عن العمل في القطاع العام، وأجور الموظفين المدنيين؛ وتعريف دور الدولة في الإدارة العامة تعريفا أوضح؛ وتطوير كفاءات الموظفين الأساسية؛ ومجموعة العوامل الأخرى المتعلقة بالدوافع والإلهام التي تعني الكثير للشباب الموهوبين، وتجعلهم يطمحون إلى العثور على مهنة في الخدمة العامة.

١٥ - وثمة أمر ضروري لإعادة الشعور بالاعتزاز إلى الخدمة المدنية، ألا وهو تعيين الموظفين المدنيين وترقيتهم على أساس الجدارة، وذلك عبر التقيد بمعايير مشددة لدى التوظيف وتوفير فرص للتقدم مهنيًا على أساس الأداء. ويضفي معيار الجدارة صفة الهيبة على العمل في الخدمة المدنية ويشجع الموظفين ذوي الكفاءات العالية على انتقاء القطاع الحكومي كـ "رب عمل مختار". كما أن نظام التعيين والترقية القائم على الجدارة، الذي أضحي جزءا لا يتجزأ من "العقد النفسي"^(٨) القائم بين الموظفين والمدراء في القطاع العام، يرجح أن يشجع انتشار ثقافة تركز على الأداء والحس المهني في الخدمة المدنية، مما يؤدي إلى رفع مستوى التطابق بين مسلكي الموظفين المدنيين المتوقع والفعلي.

١٦ - ويعد تحسين سياسات الترقية إحدى الوسائل الكفيلة بتطوير الموظفين الشباب ذوي الكفاءات العالية والاحتفاظ بهم. فتكليف الموظف بمهام أكثر حفزا للنشاط الذهني وترقيته على أساس ما يحققه من إنجازات، على سبيل المثال، يؤديان دورا هاما في توظيف الشباب ذوي الكفاءات العالية والاحتفاظ بهم. وثمة وسيلة أخرى لتوظيف الخريجين الشباب ذوي الكفاءات العالية في القطاع الحكومي تتمثل في توفير فرص مغرية تقدم تدريباً مهنياً وحرفياً أكثر تركيزاً في الخدمة العامة. كما أن وجود برنامج لبناء قدرات الموظفين الشباب الموهوبين في مجالهم المهني، ترافقه إمكانية مغرية للتطور مهنياً، يمكن أن يؤدي دوراً رئيسياً في تعزيز قدرة القطاع العام على التنافس لتوظيف أفضل الخريجين قياساً للقطاعات الخاصة وغير الحكومية.

٢ - تعزيز احترام الحس المهني

١٧ - تشير الأدلة التجريبية بوضوح إلى أن المؤسسات البيروقراطية التي تسير فيها الأعمال سيراً حسناً يمكن أن تساهم في تعزيز النمو وخفض حدة الفقر^(٩). ولتحقيق هذا الهدف، لا بد من التوظيف والترقية إما على أساس تنافسي أو على أساس الجدارة من أجل بناء مؤسسة بيروقراطية فعالة. وفي البلدان التي تكثر التعيينات السياسية في خدمتها المدنية، وفي الوقت نفسه تكون فيها أجور موظفيها الرسميين منخفضة والضوابط والضمانات ضعيفة، كانت معدلات النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية أقل بكثير قياساً للبلدان الأخرى. وفي هذا الصدد، من الأهمية بمكان توضيح دور السياسيين وكبار الموظفين المدنيين في الإدارة العامة، إذ أن هذه العلاقة يمكن أن تؤثر إلى حد كبير في مستوى الحس المهني في مؤسسات الحكومة.

١٨ - وتتميز الخدمة المدنية التي تسير أعمالها سيراً حسناً بالحس المهني والفعالية والاستجابة والحياد والمعايير الأخلاقية الرفيعة وحس التضامن وبعد النظر. وباختصار، يكون هناك تطابق شديد بين مسلكي موظفي القطاع العام، المتوقع والفعلي. غير أنه في العديد من البلدان، لا تستوفي الخدمة المدنية هذه المعايير، بل هي، بدلاً من ذلك، تتسم بالمحسوبية والمحاباة وتدني مستوى الحس المهني والفعالية وارتفاع درجة الفساد. وعليه، تكون هناك حاجة ماسة في ظل هذه الظروف إلى توافر القدرة المؤسسية والإرادة السياسية لتغيير الثقافة السائدة في مؤسسات القطاع العام. وقد حققت بعض البلدان منذ فترة تقديماً حقيقياً في هذا المضمار. ففي أفريقيا، على سبيل المثال، بذلت بلدان جنوب أفريقيا وناميبيا وغانا في السنوات الأخيرة جهوداً متضافرة من أجل مواءمة قوانين الخدمة المدنية مع المعايير الرفيعة المستوى للحس المهني والأخلاق.

١٩ - وأدت إعادة هيكلة الخدمة المدنية في العديد من البلدان في السنوات الأخيرة إلى خفض عدد الموظفين المدنيين وإلى توظيف أفراد جدد من القطاعين الخاص وغير الحكومي. وفي حين أن الموظفين الجدد كثيرا ما يجلبون معهم ما يسود القطاع الخاص من قيم وممارسات، فقد أدت هذه الاستراتيجية في الوقت نفسه إلى بروز تحديات جديدة، من مثل الحاجة إلى بناء مهارات الموظفين الجدد في وقت قصير لتمكينهم من استيعاب الأطر السياسية العامة، بوصف ذلك شرطا مسبقا لا بد منه لرسم سياسات تنفيذ فعالة لتحسين طريقة تقديم الخدمات. ومع ذلك، يبدو بشكل عام أن هذه الاستراتيجية المتمثلة في الاستعانة بموظفي القطاع الخاص لأداء مهام خاصة بالقطاع العام تبدو واعدة إلى حد ما من حيث رفع مستويات الموظفين المهنيين وفعاليتهم، لا سيما في المجالات التي ينخفض فيها عادة مستوى تقديم الخدمات وتلبيتها انخفاضاً شديداً.

٢٠ - وأدى أيضاً اعتماد نموذج "الإدارة العامة الجديدة"^(١) بشكل عام إلى ممارسة قدر أكبر من المساءلة السياسية تجاه كبار صانعي القرارات في الحكومة. إلا أن الطريقة التي سيحقق فيها نظام الخدمة المدنية الدائم التطور التوازن بين المبدأ التقليدي للحياد السياسي للموظفين العموميين، الذي هو في أساس النظام المهني، من جهة، والمتطلبات الجديدة لتحسين استجابة موظفي الخدمة المدنية أو ما يسمى كثيراً "الترعة المهنية"، من جهة أخرى، ستشكل في غالب الظن تحدياً كبيراً في إطار نموذج "الإدارة العامة الجديدة". ومع أن هذه المسألة أساسية لوضع أي نظام للخدمة المدنية ذي توجه مهني، ومع أن النموذج المفضل سيختلف من بلد إلى آخر، فثمة توافق آراء على أنه ينبغي لأطر إدارة الموارد البشرية في الخدمة العامة أن تروج دائماً لأهمية المعايير الأخلاقية العالية والتجاوب، فضلاً عن تطبيق مبدأ الجدارة في التوظيف والترقية. وقد يبدو في معظم البلدان النامية، حيث الرصيد من الموظفين المدربين جيداً منخفض عموماً، مع ما يرافقه من ضعف في الأنظمة المؤسسية للمراقبة والمحاسبة، أن النظام الوظيفي الدائم ميال بدرجة أكبر إلى تعزيز كل من الإدارة المهنية لشؤون الموظفين وإدارة القطاع العام.

٣ - تحسين ظروف الخدمة

٢١ - خلُصت دراسة^(١١) أجراها الأستاذان إيفانز وروش في عام ١٩٩٦ إلى أن التوظيف والترقية على أساس الجدارة وكفاية الأجر يرتبطان بالنمو الاقتصادي وكذلك بنظرة المستثمرين إلى القدرات البيروقراطية، حتى مع مراعاة الفوارق في المدخول والمستوى التعليمي. ويُبرز هذا الاستنتاج أهمية الأجر الكافي في جذب واستبقاء الموظفين ذوي الكفاءة العالية في خدمة الدولة. بيد أن رواتب موظفي الخدمة المدنية، ولا سيما كبار المسؤولين، في

العديد من البلدان النامية تدهورت بسرعة في الأعوام الأخيرة، مقارنة بتلك التي يتقاضاها أقرانهم في القطاع الخاص والقطاع غير الحكومي. وفي الوقت نفسه، ارتفع عدد الموظفين العموميين إلى حد كبير بسبب الضغط السياسي الممارس لإيجاد عمل للعاطلين. وكانت النتيجة المباشرة لهذا الأمر حدوث تقلص كبير في رواتب موظفي الخدمة المدنية، قلص بدوره القدرة التنافسية للدولة كرب عمل لموظفين على درجة عالية من الكفاءة. وبالإضافة إلى ذلك، كثيرا ما سُمح بتقليص رواتب كبار الموظفين الذين يصوغون السياسات العامة ويوجهون تنفيذها، بنسبة تفوق تلك المسجلة للفئات الأدنى من الخدمة المدنية، وذلك لأسباب سياسية، ما قوض إلى حد كبير قدرة الدولة على ملء الوظائف الهامة الرفيعة المستوى بأشخاص موهوبين. ففي جمهورية تنزانيا المتحدة مثلا، يقدر بأن القوة الشرائية لأجور الخدمة المدنية في عام ١٩٨٦ كانت تشكل جزءاً من عشرين فحسب من تلك المسجلة لعام ١٩٦٩، مع ما يستتبع ذلك من تأثير كبير على إنتاجية الموظفين^(١٢). ومع أن أجور موظفي الخدمة المدنية لا تشكل الحافز الوحيد لجذب الموظفين الأكفاء إلى العمل بالحكومة، فإن الرواتب تشكل عاملاً متزايد الأهمية عند التنافس على اجتذاب موظفين جدد، لا سيما بين الخريجين الشباب المؤهلين.

٢٢ - ولا يوجد مقياس عالمي للنسبة المثلثي بين رواتب القطاعين العام والخاص. ففي بعض البلدان، مثل سنغافورة، يمكن أن تكون رواتب موظفي الخدمة المدنية أعلى في الواقع من الرواتب المدفوعة في القطاع الخاص. بيد أن هذا استثناء في القاعدة. فرواتب الموظفين العموميين هي بشكل عام أدنى إلى حد كبير من تلك التي يتقاضاها موظفو القطاع الخاص. ومع ذلك، فبغية تعزيز أداء الخدمة المدنية في كثير من البلدان تعزيزاً كبيراً، سيتعين على الحكومات في العديد من الحالات خفض عدد الموظفين العموميين وتقليص هيكل الأجور، ورفع معدلات الأجور. لكن هذه العملية تبقى، من جهة أخرى، صعبة التطبيق من الناحية السياسية وتستلزم مشاورات واسعة مع ممثلي نقابات الموظفين. وبعض البلدان هو حالياً في صدد اعتماد سياسات جديدة متعلقة بالرواتب وإيجاد حوافز مستندة إلى الأداء، وحوافز أخرى، لجذب الموظفين وتحفيزهم. فأنشأت عدة بلدان مثلاً مجالس مستقلة لإعادة النظر في الرواتب بغية إرشاد الحكومة في اتخاذ القرارات المتعلقة برواتب كبار الموظفين الحكوميين على أساس معايير محددة جيداً. وقد أضافت هذه النهج المؤسسية بشكل عام درجة أكبر من التزعة المهنية والشفافية لدى اتخاذ القرارات المتعلقة بأجور كبار موظفي الخدمة العامة.

ثالثاً - لبن البناء في تطوير قدرات الموارد البشرية

يركز هذا الجزء على وضع استراتيجية لتنمية القدرات، تتألف من خمسة عناصر رئيسية وتهدف إلى تعزيز نوعية رأس المال البشري في القطاع العام.

ألف - بناء إطار مؤسسي مناسب

٢٣ - رغم وجود توافق عام للآراء بشأن الكفاءات الأساسية المطلوبة لتحقيق إدارة عامة فعالة، فثمة توافق أقل بين السياسيين والممارسين والأكاديميين على الإطار المؤسسي الأنسب لزيادة تطوير تلك المهارات الهامة. وقد تطور في العقود القليلة الماضية نموذجان متنافسان يقدمان حلاً ممكنًا في وسع الحكومات اعتماده في مواجهة هذا التحدي. النموذج الأول هو النظام الوظيفي التقليدي، في حين أن الثاني هو نموذج "الإدارة العامة الجديدة" العملية المنحى. ولكل منهما نقاط ضعف ونقاط قوة، إلا أنهما يستندان إلى حد كبير إلى منطلقات إدارية وافتراسات وأنظمة قيم مختلفة، ما يعطي بنهاية المطاف مواصفات متناقضة لـ "الموظف العمومي المثالي".

٢٤ - والاختيار بين النظام الوظيفي الدائم ونموذج "الإدارة العامة الجديدة" أو نموذج يجمع بين الاثنين، إنما يعتمد دائماً على السياق المحلي. إذ أن نموذج "الإدارة العامة الجديدة" قد يكون مناسباً مثلاً في الأماكن التي تتوفر فيها الشروط التالية: وجود رصيد ضخم من الأفراد الماهرين في سوق العمل؛ واحترام سيادة القانون؛ والغياب النسبي لمحابة الأقارب، والمحسوبية أو التبعية السياسيين في الإدارة العامة؛ ووجود تقليد من الشفافية في توظيف موظفي الخدمة العامة وتحديد رواتبهم وترقيتهم؛ ووجود ثقافة مؤاتية للتنقل الجغرافي والوظيفي. وحتى لدى استيفاء الشروط أعلاه، فقد يكون تطبيق النموذج العملي المنحى أوفر حظاً في الفئات الوظيفية في القطاعين الخاص والعام، وحيث تكون شروط الخدمة قابلة للمقارنة نسبياً. ومن جهة أخرى، قد يبدو أن الشروط أعلاه قلما تُستوفى في البلدان النامية التي قد لا تكون قدراتها وثقافتها في معظم الحالات قد بلغت بعد من النضج ما يمكنها من اعتماد نموذج "الإدارة العامة الجديدة". لذا يستحسن عموماً أن تتجه البلدان النامية نحو إنشاء هيئة مركزية فعالة لإدارة شؤون الموظفين تكون قادرة على العمل كهيئة مهنية عادلة غير سياسية التوجه تزدود عن أفضل التقاليد والقيم في الخدمة العامة، وكذلك نحو اعتماد نظام وظيفي يكفل توفير العمل على أساس الجدارة، ويكون مقترناً بتركيز قوي على تنمية قدرات الموظفين. وآثر مؤخرًا بعض البلدان الأخذ بنموذج مشترك من خلال إنشاء "خدمة تنفيذية عليا" من أجل الترويج لقدر أكبر من التماسك بين موظفي الخدمة المدنية الرفيعي المستوى في القطاع العام؛ وتعزيز الحفاظ على الذاكرة المؤسسية؛ وتقريب مصالح المسؤولين

الرئيسيين من مصلحة الدولة. بيد أن ثمة وظائف أخرى في الخدمة المدنية تكون خاضعة للمنافسة المفتوحة في سوق العمل وفقا لهذا النموذج.

٢٥ - ويوفر النظام الوظيفي التقليدي بشكل عام الإطار المؤسسي الأفضل لتوظيف الموظفين والاحتفاظ بهم في المجالات الوظيفية التالية: (أ) حيث يكون للحكومة نصيب الاحتكار، أو حيث لا يضطلع القطاع الخاص بدور هام، و (ب) حيث يلزم توافر درجة عالية من الاستنساب والسرية، و (ج) حيث يلزم توافر درجة عالية من الاتساق، أو حيث تشكل الذاكرة المؤسسية عاملا هاما قد يكون أكثر أهمية من التمكن التقني و (د) حيث تدعو ضرورة التحلي بالكفاءة الحيادية وبالموضوعية وعدم التحيز إلى الانفصال إلى حد كبير عن الأنشطة الحزبية وعن السعي إلى تحقيق مكاسب. وكثيرا ما تشمل الوظائف الواقعة ضمن هذه الفئات محللين للسياسات رفيعي المستوى، ومستشارين لشؤون السياسات، ومديرين للبرامج ومديرين للموارد (المالية والبشرية والمعلومات) وقضاة ومراجعين حسابات ومراقبين ماليين.

٢٦ - وبالنظر إلى الضغوط المالية والاقتصادية التي يواجهها معظم البلدان، فضلا عن الاتجاهات الحديثة في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في أسواق العمل بشكل خاص، وفي العولمة بشكل عام، يبدو أن هناك توافقا في الآراء بدأ يبرز على أنه يستحسن أن تنظر الحكومات في التحرك تدريجيا نحو وضع أطر عمالة أكثر انفتاحا ومرونة، والعمل في الوقت نفسه على كفالة اتسام هذه الأطر بالإنصاف والهيكلة الجيدة وعلى تعزيز الحفاظ على الممارسات الأخلاقية التقليدية وعلى مستوى عالٍ من المساءلة في الخدمة العامة، ومن بين هذه القيم النزاهة والترعة المهنية والنظرة البعيدة لموظف الخدمة المدنية. وبات الآن من المقبول إلى حد كبير أيضا أن ما من بلد يمكنه أن يعيد تكرار تجربة إصلاح إدارة الموارد البشرية التي خاضها بلد آخر. لذا ينبغي للبلدان النامية أن تتبع نهجا حذرا متى تعلق الأمر باعتماد نماذج للخدمة المدنية نشأت في بلدان أكثر تقدما من الناحية الاقتصادية، كما ذكر سابقا. ويعني ذلك أنه في حين لا تزال مبادئ الإدارة العامة السليمة كالفعالية والشفافية والاستجابة والمساءلة مقبولة عالميا، فإنه يتعين على البلدان تكييفها لتتماشى والسياق المحلي. ومع أن قيام الوكالات المركزية كهيئات الخدمة العامة، بتفويض مهمة توظيف الموظفين إلى الوزارات والهيئات أثبت فعاليته بشكل عام، فإن وجود آلية كافية للرقابة ومراقبة النوعية في هذا المجال أمر أساسي لتجنب إساءة استعمال السلطة وسوء ممارستها. لذا ينبغي العمل عموما على تفويض مسؤوليات التوظيف ولكن بشكل تدريجي، لا سيما في البلدان التي لا تتوفر لدى الوزارات والهيئات فيها قدرات كافية لإدارة الموارد البشرية. وينبغي من ثم بناء قدرات قوية لإدارة الموارد البشرية في الوزارات والهيئات بشكل مواز مع إناطة المهام ذات الصلة.

٢٧ - وبسبب الطابع الدائم التطور لتخطيط الأعمال التجارية في منظمات القطاع العام، الذي يشدد بشكل أكبر على النتائج والنواتج المحددة جيدا، ينبغي أيضا لتعزيز إدارة الموارد البشرية وإصلاح أنظمة الإدارة المالية أن يتما جوبا إلى جنب. لذا ينبغي توخي الحرص في توقيت التزامن بين إصلاح إدارة الموارد البشرية والإصلاح المتصل بالإدارة المالية بغية كفالة الاتساق على نحو مرضٍ في استخدام هذه الموارد الرئيسية للشركات. وينبغي أيضا لتنفيذ مختلف عناصر الإصلاح المتصل بإدارة الموارد البشرية أن يكون منسقا جدا على الصعيد الداخلي. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي لمديري الموارد البشرية أن يضطلعوا بدور أكثر تأثيرا في عمليات صنع القرار داخل الشركات بصرف النظر عن قرار الحكومة اعتماد نظام وظيفي دائم أو نموذج عملي المنحى.

باء - تحديد القيم والمعايير المهنية المشتركة

٢٨ - من العناصر الرئيسية التي لا يخلو منها أي إصلاح يتصل بالإدارة العامة، وضع مدونة بالمبادئ والخصال المتوقع من موظفي الخدمة المدنية أن يتحلوا بها في سلوكهم. فالحديث عن الحس المهني لموظفي الخدمة المدنية العامة، إنما يعني أن يتسم سلوكهم بالولاء، والحياد، والشفافية، والتفاني في العمل، واحترام المواعيد، والفعالية، والتزاهة، وأن يتسم أيضا بقيم أخرى لها أهميتها، هي أيضا، في السياق المحلي. والحس المهني لهؤلاء الموظفين إنما يفهم منه أيضا ضرورة أن يتحلوا بقيم مشتركة أو أن يكونوا دربوا لاكتساب المهارات الأساسية اللازمة لأداء واجباتهم. فالنظام الوظيفي، مثلا، الذي يستند إلى مبدأ الجدارة والذي يعين فيه الموظفون ويرقون على أساس العدل والتزاهة، إنما يعطي في جميع الحالات القدوة الحسنة والنموذج الصحيح لأي معايير أخرى لتقييم الأداء في الخدمة العامة. ومما لا تكتمل بدونه أي معايير مهنية فعالة، وجود سياسات لإدارة الموارد البشرية وممارسات واضحة وعادلة فيما يتعلق بالأجور وفرص التدريب والإجراءات التأديبية وما إلى ذلك. والأهم من كل ذلك، العمل تدريجيا من أجل إنشاء ثقافة تحض على التحلي بالحس المهني، والاعتزاز بإتقان العمل، يشيعها تدريجيا الامتنان لمن يقوم بعمل جيد من الأفرقة والأفراد وتصحيح الأداء الضعيف.

٢٩ - والحديث عن أخلاقيات الخدمة العامة عادة ما يشمل الحديث عن القواعد العريضة الواجب على الموظفين أن يتقيدوا بها في حكمهم على الأشياء وحسن تقديرهم للأمور أثناء أدائهم لواجباتهم الرسمية، بصفاتهم، وكلاء عن الدولة، أو زملاء تجمعهم نفس المهنة في قطاع واحد كالحاسبة، أو المالية، أو الاقتصاد، أو القانون وما إلى ذلك. فجهاز الخدمة العامة الذي يتحلى موظفوه بحس مهني يكون أقرب إلى تحقيق أهدافه متى توفر له أساس أخلاقي فعال

تسند قواعده سلوك، ومواثيق شرف، ومبادئ توجيهية تشكل لموظفي الإدارة العامة حوافز تحثهم على التصرف على نحو شفاف ومسؤول، وتحدد لهم، إن لزم الأمر، العقوبات التي ينالونها لو خالفوا تلك القواعد والمعايير. كما أن الحكومات تكون حسنا فعلت، لو تكشف ما تبذله من جهود لتدريبهم على استيعاب الطرق الكفيلة بتطهير القطاع العام من الفساد.

٣٠ - ومما لا يستقيم بدونه إنشاء إدارة عامة تتسم بالكفاءة والقدرة على إيجاد الحلول، استحداث هياكل مؤسسية فعالة وبلورة ثقافة وأخلاقيات تنظيمية. فالأولى، أي الهياكل المؤسسية، تكون نتاجا للتوقعات السلوكية المنصوص عليها في الصكوك الرسمية وتعيين المنجزات المطلوب تحقيقها لبلوغ أهداف ونتائج مرجوة من مسارات عمل محددة. أما الثانية، أي الثقافة والأخلاقيات التنظيمية، فهي على النقيض من ذلك عبارة عن السلوكيات الفعلية التي نلاحظها في الحياة التنظيمية، وتتمثل فيما يتبعه الموظفون على مستوى الممارسة من قيم ومعايير وقواعد. ولذا، فإن من بين الأهداف الرئيسية لأي عملية لإصلاح الإدارة العامة، ولا سيما في المراحل الأولى، زيادة التقريب بين الجانبين، التوقعات السلوكية والسلوكيات الفعلية. ويمكن تحقيق امتثال أفراد الخدمة العامة إما بضرب الأمثلة الطيبة، أو بجعل امتثالها نابعا من تقليد قائم أو عادات راسخة. أما عن السبل الكفيلة بذلك، فهذا موضوع مركب لا يمكن إيضاحه إلا بالإلمام الجيد بطبيعة التفاعل بين الثقافة والحوافز والقدرات، في ميدان الخدمة العامة، السائدة في جهاز الخدمة على المستوى الوطني.

٣١ - وما من إدارة عامة إلا ويكمن موطن قوتها بالدرجة الأولى في كفاءة موظفيها ومديريها. ففن وعلم الإدارة يتمثلان بالتالي في إشاعة ثقافة وبيئة تنظيمية تساعد موظفي الخدمة المدنية على أن يعملوا بأقصى قدراتهم. وقد أثبتت التجربة أن من المهم أن يتم بعناية تحديد القيم والكفاءات والمعايير الأساسية التي تقف مباشرة وراء الأداء الناجح للموظفين والمديرين إذا ما أريد الترويج لثقافة جديدة للخدمة العامة، وتكوين الطاقات اللازمة من الموارد البشرية. وإذا ما حددت هذه القيم والكفاءات والمعايير، فسيكون بالإمكان بعدئذ الاستعانة "بإطار للقيم ونموذج للكفاءات" المطلوبة لكل بلد بعينه ليشكلا أساسا لتنمية قدرات القطاع العام والنهوض بالتدريب في هذا القطاع وأساسا يعتمد عليه في تعيين موظفي هذا القطاع وترقيتهم وتقييم أدائهم. وفي خطوة أولى صوب عملية التغيير هذه، يتعين على القادة أن يحددوا في إطار عملية تشرك الآخرين القيم المطلوب أن تجمع بين موظفي القطاع العام وكذلك الكفاءات المهنية والإدارية الأساسية. ومما يكتسي أهمية خاصة أن يتم تحديد تلك القيم والمعايير والكفاءات الأساسية في إطار عملية تشرك الآخرين لزيادة إدراك الموظفين لمسؤولياتهم وتعزيز قدراتهم على المسك بزمام الأمور وزيادة إخضاعهم

للمساءلة. وينبغي أيضا تعريف المجتمع على نطاق واسع بـ "إطار القيم ونموذج الكفاءات" المعتمدين لتعزيز ثقافة الشفافية والمساءلة في الخدمة العامة.

جيم - استحداث أطر للكفاءات المطلوبة ل كل فئة من الفئات المهنية الأساسية

٣٢ - اعتماد الأطر القانونية والسياسية والمؤسسية المناسبة وتحديد المعايير والقيم المهنية السليمة شرطان لن يكفيا. بمفردهما لإنشاء إدارة فعالة لتقديم الخدمات العامة، ولكن الأهم من ذلك إنما يتمثل أيضا في تطوير مهارات الموظفين على نحو مكثف. ولزيادة قدرة عملية الإصلاح على الصمود، يحسن بالحكومات أن تشرك الموظفين المدنيين في وضع الأطر المؤسسية والمعايير المهنية وتشركهم كذلك في تحديد الكفاءات الأساسية التي يجب تعزيز وجودها في القطاع العام. وستختلف دائما قائمة الكفاءات المهنية المتعين تطويرها في القطاع العام باختلاف السياق المحلي، وباختلاف مواطن القوة والضعف في رأس المال البشري. ومن الأهداف الهامة المتوخاة من تحديد الكفاءات الأساسية والنوعية على حد سواء، توحيد المصطلحات المستخدمة لوصف معايير الأداء والامتياز التقني والإداري. وفي سبيل العمل على تحقيق هذا الهدف، يقترح التقرير أن يتم تصميم أطر منسقة للكفاءات بتقسيمها على خمسة مجالات أساسية كالتالي، (أ) القيادة، و (ب) الإدارة، و (ج) تحليل السياسات، و (د) إدارة الموارد البشرية، و (هـ) تكنولوجيا المعلومات.

٣٣ - ويتضح من الأدلة المستقاة من التجربة العملية أن ٢٠ في المائة من الزيادة في كفاءة المنظمات العامة وإنتاجيتها ربما يعزى إلى أخذ تلك المنظمات بالتكنولوجيات الجديدة، بينما تعزى الـ ٨٠ في المائة المتبقية إلى حسن الإدارة، والقيادة، والتجديد. وفي إطار عملية التغيير هذه، تتوقف إنتاجية أو عدم إنتاجية الموظفين أولا وأخيرا على الطريقة التي يتم بها تعيينهم ومعاملتهم وتطوير قدراتهم. ولذا، فإن ممارسة القيادة عملية بالغة التعقيد تتطلب مهارات خاصة جدا وخصالا شخصية كثيرا ما تقترن بالنضج العاطفي والذكاء. ويعكف حاليا عدد كبير من الحكومات على استعراض موضوع الكفاءات القيادية والإدارية. فقد أجرت مثلا لجنة الخدمة العامة لكندا في الآونة الأخيرة دراسة شاملة لتحديد الكفاءات القيادية الأساسية لدخول القرن الحادي والعشرين. وقد صنفت هذه الكفاءات في خمس فئات هي (أ) 'الناحية الفكرية'، و (ب) 'بناء المستقبل' و (ج) الإدارة، و (د) التعامل مع الغير، و (هـ) الناحية الشخصية.

٣٤ - وقد أشارت لجنة خبراء الأمم المتحدة المعنية بالإدارة العامة على الدول الأعضاء مرارا وتكرارا بأن تعزز قدرات المديرين المسؤولين عن تقديم الخدمات العامة. فبالإضافة إلى حيازة المعارف التقنية، لا بد من أن تتوفر في هؤلاء المديرين مهارات الإشراف والتفاوض

والتنظيم والتواصل. وعلى المنظمات أن تضع، لتعهد فعالية مديريها، برامج مناسبة لتطوير إدارتها تتيح في آن معا فرصا للتعليم بالمشاركة (عن طريق التناوب على الوظائف والإعارة وما إلى ذلك) وأخرى في إطار التعليم الرسمي (تنظيم حلقات عمل، وتشجيع التعلم في الجامعة، وأخذ إجازات طويلة للدراسة، وما إلى ذلك).

٣٥ - ومما يؤهل المديرين العاملين في مجال الخدمة العامة لأداء دور أكثر فعالية في التنمية الوطنية، تحسين مهاراتهم في مجال تحليل السياسات. ذلك أنهم بحاجة إلى المهارات اللازمة لاستنباط خيارات مختلفة في مجال السياسة العامة وتقييم هذه الخيارات وتقدير جدواها. فتحليل وتطوير السياسات يتطلب دائما حسن التوفيق بين مصالح مختلف الجهات المتأثرة بهذه السياسات. ولكي يكتسب المديرون العاملون في مجال الخدمة العامة مهارات تحليل السياسات وتظل جزءا من تكوينهم، يلزم أن تناح لهؤلاء المديرين فرص مواصلة تعليمهم من خلال متابعة دروس جامعية، وحضور مؤتمرات وحلقات عمل، فضلا عن فرص الاستفادة من الموارد الأخرى اللازمة لتعليم أنفسهم بأنفسهم.

٣٦ - وستحتاج مؤسسات القطاع العام إلى اعتماد سياسات للتخطيط لعدد الموظفين المطلوبين وتعيينهم وتعليمهم وتطويرهم وحفزهم بما يتيح لها الاحتفاظ بهم وزيادة حصتها العادلة من أفضل الموهوبين. وكما يتم إضفاء الطابع المؤسسي على هذه الأنشطة، يجب على هذه المؤسسات أن تنشئ وحدات وأنظمة إدارية ذات موارد مناسبة تدار بصورة فعالة. وهذا ما يتطلب كوادرا قوية من المختصين في شؤون الموارد البشرية، وهو ما يمكن إيجاده على النحو الواجب بوضع برامج تعني خصيصا وبصورة متواصلة بتنمية القدرات في ضوء الاحتياجات المطلوبة على نحو مؤكد. ويجب ألا تكون إدارة الموارد البشرية مجرد وظيفة دعم لإدارة العمليات المتعلقة بشؤون الموظفين وكفالة الامتثال للقواعد والأنظمة، وإنما يجب أن تتصرف باعتبارها مفوضة بولاية، وقادرة على، تصميم وتنفيذ نهج لإدارة الموارد البشرية بما يحقق الأهداف الاستراتيجية لكل منظمة من منظمات القطاع العام.

٣٧ - وإذا تدرك الحكومات ما في زيادة الاستعانة بتكنولوجيا المعلومات في جهاز الإدارة العامة من فوائد محتملة، لا تنفك تأخذ بهذه الابتكارات لإدارة برامجها وعملياتها على حد سواء، وبخاصة في مجالات التخطيط والإدارة المالية والمحاسبة وتقديم الخدمات العامة وإدارة الموارد البشرية. كما أن التدريب على استخدام تكنولوجيا المعلومات يجب أن يصبح ركنا ثابتا في برامج التطوير الوظيفي في المنظمات العامة. ويجب أن يشمل هذا التدريب برامج متنوعة من بينها برنامج للتدريب الأساسي يركز على تنمية قدرات موظفي الخدمة

العامة على استخدام تكنولوجيا المعلومات، وآخر للتدريب المتخصص لفائدة من يتولى منهم مسؤولية إدارة هياكل تكنولوجيا المعلومات.

دال - وضع استراتيجيات فعالة لتنمية القدرات

٣٨ - التدريب هو المحرك الأساسي للتغيير الإداري. فهو يشمل تطوير ما يلزم الموظفين، على جميع المستويات، من معارف ومهارات وقيم وسلوكيات. ففي ظل بيئة عمل أكثر تعقيدا وأشد طلبا على البذل، يجد موظفو الخدمة المدنية أنفسهم، وهم يسعون إلى تحقيق المصلحة العامة، بحاجة متزايدة دائما لاكتساب كفاءات ومهارات أعلى للتجارب مع ما يريده السياسيون والإدارات الحكومية الأخرى فضلا عن أصحاب المصلحة الرئيسيين، وبحاجة كذلك إلى أن يكونوا على معرفة أعمق بمجتمعهم ذاته. وهناك في نفس الوقت حاجة كبيرة إلى الاستثمار في تنمية قدرات موظفي الدعم الإداري لإقامة إدارة عامة أكثر كفاءة.

٣٩ - ويتعين على موظفي الخدمة المدنية أن يكونوا أكثر إلماما بدقائق العمليات السياسية والإدارية لاتخاذ القرارات. فلا سبيل إلى تقديم خدمات تتسم بالكفاءة والقدرة على الاستجابة ما لم يكن هناك وعي واضح بالأدوار والمسؤوليات المنوطة بالجهاز الإداري. فالمواطنون والسياسيون على حد سواء يتوقعون باطراد وعلى نحو بين أن يروا السياسات العامة وقد تولت مسؤوليتها إدارة قادرة على الاستجابة وعادلة. ولذا، يتعين على كل منظمة أن تضع لنفسها استراتيجية لتدريب موظفيها وتنمية قدراتهم تعزز بها روح التطور الوظيفي لديهم، والتعلم المستمر، والتجارب مع الابتكارات والنهج الجديدة واكتساب المعارف. كما أن الحاجة قائمة إلى استحداث منهجيات وأدوات تدريب جديدة تشجع بين موظفي القطاع العام ثقافة التجديد والتجريب.

٤٠ - ولا يوجد نموذج وحيد أصح من غيره لتدريب موظفي القطاع العام وتنمية قدراتهم. فمؤسسات التدريب المركزية مثلا عادة ما تشحذ لدى موظفي القطاع العام مشاعر الإحساس بالذات والتضامن. أما الجامعات، فتعزز قدرتهم على حل المشاكل الحيوية وتبادل الآراء بشأنها. أما نموذج "المنظمة التعليمية" فهو يحول المؤسسة بحمد ذاتها إلى موقع لاكتساب المعارف وتنمية القدرات ولا سيما من خلال ما تقدمه، داخلها، من نصص وتدريب. ودائما ما يختلف اختيار الترتيب المؤسسي باختلاف القدرات القائمة وكذلك باختلاف السياق الوطني والإقليمي. ولذا، فإن معظم استراتيجيات التدريب الوطنية بحاجة إلى مزيج من المؤسسات المختلفة لتنمية قدرات الموظفين وتدريبهم. ويجب أيضا إجراء تقييمات منتظمة لتقدير فعالية جهود التدريب. ولا بد من أن يحدد بوضوح منذ البداية

ما الهدف المنشود من التدريب. فهل هو يتعلق، مثلاً، بغرس قيم لدى الموظفين، أم بإكسابهم مهارات أو معارف؟ وبهذا التحليل يتقرر اختيار النموذج المؤسسي المناسب.

هاء - إضفاء الصفة المؤسسية على عملية تخطيط الموارد البشرية

٤١ - أكدت لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة التابعة للأمم المتحدة خلال دورتها الثانية المعقودة في نيسان/أبريل ٢٠٠٣، على أهمية اعتماد الدول الأعضاء استراتيجية من أجل التصدي لظاهرة التدهور المستمر لقدرات الموارد البشرية في القطاع العام. وترى اللجنة أن هذه الاستراتيجية ينبغي أن تنطوي على عناصر رئيسية من ضمنها ما يلي: إنشاء نظم ووحدات لإدارة تخطيط الموارد البشرية؛ وإضفاء الصفة المهنية على الخدمة العامة، بما فيها إدارة الموارد البشرية؛ وتعزيز القيمة الاجتماعية للخدمة المقدمة إلى الجمهور؛ وإيجاد ثقافة تُقدّر أهمية التعلم في المؤسسات العامة؛ والاستفادة من أفضل المواهب في الفئات غير الممثلة. كما أكدت اللجنة على ضرورة تنمية قدرات كوادر متينة من المهنيين في مجال تنظيم الموارد البشرية في القطاع العام، بما في ذلك الإدارة الفعالة للمعلومات.

٤٢ - ويشار في هذا التقرير إلى أن الحكومات قد تود أن تنظر في إضفاء الطابع المؤسسي على نهج قائم على المشاركة على المستوى الوطني من أجل إعداد استراتيجية يتراوح مداها بين المتوسط والطويل لتقييم حالة رأس المال البشري في القطاع العام. ويمكن أن يسمح تقرير تحليلي منتظم عن "حالة رأس المال البشري في القطاع العام" للحكومات بقياس التقدم المحرز في جهود تعزيز القدرات بمزيد من الانتظام. ويمكن أن يحلل التقرير القضايا والاتجاهات الرئيسية التي تؤثر على إدارة الموارد البشرية، بما في ذلك التنبؤ بالمهارات الحالية والناشئة المطلوبة في الخدمة العامة، والشواغل المتوقعة، والتخطيط لتعاقب الموظفين، وتقييم الأداء، وتحديد الأجور، وتحليل عبء العمل، وتطوير قدرات الموظفين، وتدريبهم. وقد بدأت بعض الدول، كاستراليا، في نشر تقرير سنوي من هذا القبيل. ومن شأن إضفاء الصفة المؤسسية على هذه العملية في الحكومة المركزية المساعدة على تطوير ذاكرة مؤسسية داخل وحدات تنظيم الموارد البشرية في الوزارات والإدارات.

رابعا - الخلاصة: قدرات الموارد البشرية عنصر أساسي من عناصر الجودة في مجال الإدارة العامة

ألف - تتطلب تنمية قدرات الموظفين منظورا والتزاما طويلَي الأجل

٤٣ - المضمون الأساسي لهذا التقرير هو أن قدرات الموارد البشرية عامل حيوي من عوامل جودة الإدارة العامة في أي بلد، غير أن تطوير قدرات رأس المال البشري لا يتم

بصورة آنية أو بمعزل عن الظروف المحيطة، بل يتطلب التنفيذ الفعلي لاستراتيجية شاملة ذات جذور محلية، تستند إلى التزام سياسي طويل المدى. والقيادة عامل جوهري لأن عملية التغيير في أغلبية البلدان تتعلق بإصلاح القيم والمواقف أكثر مما تتعلق بتطوير معارف جديدة أو تعزيز مهارات الموظفين. ومن المتوقع أيضا أن يتطلب تغيير الثقافة الإدارية في القطاع العام جهودا متواصلة طويلة الأمد. وبنفس الطريقة، سيتطلب التغلب على التدهور المستمر لرأس المال البشري في القطاع العام بكثير من البلدان تخطيطا شاملا وإيجاد القدرات على تنظيم الموارد البشرية بتفان وكفاءة عالية في الوزارات والهيئات. كما يتطلب تهيئة بيئة ملائمة فعالة، تهدف إلى إعادة الشعور بالاعتزاز بالعمل في الخدمة العامة، وتعزيز احترام المعايير المهنية، فضلا عن تحسين ظروف عمل الموظفين. فمثلا، إذا كانت الحكومات عاجزة عن تعزيز قدرتها على التنافس في سوق العمالة مع القطاع الخاص، والقطاعات غير الحكومية، فإنها ستجد صعوبات كبيرة في اجتذاب الموظفين ذوي الكفاءات العالية واستبقائهم. ومع أن مستوى الأجور ليس العامل الوحيد في تعيين الموظفين من الفئات العليا واستبقائهم، إلا أنه ينطوي على أهمية خاصة عندما يتعلق الأمر باجتذاب موظفين جدد إلى الخدمة العامة، بمن فيهم ذوو المهارات المتخصصة. كما أن الضغط التنافسي في سوق العمالة يزيد من أهمية المكافآت غير النقدية الأخرى، مثل زيادة فرص الرقي المهني، وتعزيز السلطات الممنوحة للموظفين ذوي الكفاءة العالية والتفاني.

باء - التوظيف والترقية على أساس الجدارة أمانة في غاية الأهمية في مجال الخدمة المدنية

٤٤ - من العوامل الأساسية لإعادة الشعور بالاعتزاز في مجال الخدمة العامة الأخذ بالتوظيف والترقية على أساس الجدارة فيما يتعلق بموظفي الخدمة العامة، من خلال تطبيق معايير توظيف رفيعة المستوى، وتوفير فرص للرقي المهني استنادا إلى الأداء. إن تطبيق مبدأ الجدارة يُضفي هيبة على العمل في الخدمة العامة ويشجع الموظفين ذوي الكفاءة العالية على اختيار الحكومة باعتبارها "مكان العمل المفضل". كما أن من المحتمل أن يساعد نظام للتوظيف والأجور والترقية على أساس الجدارة، بالاقتران بإصلاح جذري لنظم وممارسات إدارة الموارد البشرية، على إشاعة ثقافة تشجع على حسن الأداء في الخدمة العامة. وسيتطلب استبقاء الموظفين ذوي التأهيل العالي في القطاع العام أيضا إعداد استراتيجية تشمل العناصر التالية: وضع خطة لتحسين صورة القطاع العام؛ وتشجيع التمثيل العادل لجميع الفئات المعنية في الخدمة العامة؛ وتوفير فرص جيدة للتطور المهني؛ وضمان مستوى مناسب من الأمن الوظيفي؛ وضمان أجور تنافسية؛ وتوفير فرص للتعليم والتدريب؛ والاعتراف بالأداء المتفوق ومكافأته؛ وتهيئة بيئة عمل صحيحة.

٤٥ - وفي نهاية المطاف، سيتوقف اختيار البلدان للنظام الوظيفي الدائم أو لنموذج "الإدارة العامة الجديدة" ذي المنحى العملي على السياق المحلي الخاص وعلى القدرات. ففي البلدان التي تتوافر فيها بكثرة الموارد البشرية ذات الكفاءة الجيدة، ولديها آلية فعالة ورأسخة للرقابة على المؤسسات وضمان الامتثال مثلاً، يمكن أن يؤدي استحداث نظم توظيف أكثر انفتاحاً في الواقع إلى زيادة فعالية الحكومة عموماً. أما في أغلبية البلدان النامية، من ناحية أخرى، حيث لا يتوافر عدد كاف من الموظفين المدربين تدريباً عالياً، بالاقتران بضعف النظام المؤسسي للزواجر والضوابط، فإن إنشاء نظام وظيفي دائم يمكن أن يسمح على ما يبدو بتعزيز إدارة شؤون الموظفين وتنظيم القطاع العام في نفس الوقت.

جيم - وجود قيادة سياسية تتسم بالالتزام والمهارة يشكل دافعا لعملية الإصلاح

٤٦ - يتوقف تنشيط الإدارة العامة على التزام القيادة السياسية وتصميمها أكثر مما يتوقف على أي عامل آخر. وبالتالي فإن التزام القيادة السياسية عامل جوهري يساعد على وضع استراتيجية لتعزيز قدرة رأس المال البشري من أجل تنشيط الإدارة العامة على المستوى الوطني. وكما ذكر سابقاً، فإن التجارب أثبتت أن نوعية القيادة هي من العوامل الحاسمة في تفسير نجاح مبادرات إصلاح القطاع العام في الدول الأعضاء. وبتشجيع تنمية المهارات القيادية على جميع المستويات، يمكن أن تساعد الحكومات على ترسيخ ثقافة تقوم على حل المشاكل واتخاذ المبادرات في مجال الخدمة العامة. وممارسة القيادة مهارة بالغة التعقيد، ينبغي أن تؤخذ بعين الاعتبار لدى تنمية قدرات القادة. فمثلاً، لوحظ أن كبار المسؤولين التنفيذيين، على الرغم من حماسهم الشديدة وتوجههم نحو تحقيق النتائج، كثيراً ما تعوزهم المهارات الفعالة في مجال تكوين العلاقات مع الموظفين وأصحاب المصالح. ومن أوجه النقص الملحوظة الأخرى في قدرات كثير من المسؤولين الكبار في القطاع العام عدم القدرة أحياناً على إعطاء رؤية استراتيجية عن المنظمة التي يعملون فيها.

دال - تدريب الموظفين قوة رئيسية من القوى المحركة للتغيير الإداري

٤٧ - لا يمكن إصلاح الإدارة العامة أو تنشيطها دون تعزيز قدرات الموظفين. ويدخل في عملية الإصلاح صقل معارف جميع الموظفين ومهاراتهم وقيمهم ومواقفهم على جميع مستويات القطاع العام. وليس ثمة نموذج مؤسسي وحيد أنسب من غيره، عندما يتعلق الأمر بتدريب الموظفين وتنمية قدراتهم في القطاع العام. وبالتالي فإن اختيار نموذج مؤسسي معين سوف يعتمد دوماً على القدرات المتاحة، وكذلك على السياق الوطني والإقليمي. وبالتالي فإن معظم استراتيجيات التدريب الوطنية تتطلب خليطاً من المؤسسات المختلفة من أجل تنمية قدرات الموظفين وتدريبهم. وتتمثل الخطوة الأولى دائماً في تحديد هدف المجهود

التدريبي، ثم تحديد الوسيلة المؤسسية الأنسب والأكثر فعالية لإنجاز الهدف المنشود. فمثلا، هل يتمثل الهدف في إكساب المتدربين قيما أو مهارات أو معارف؟ وهذا التحليل سوف يحدد اختيار النموذج المؤسسي المناسب. فمثلا، كثيرا ما تعتبر مؤسسات التدريب المركزية مناسبة تماما لغرس القيم والمعايير المشتركة في القطاع العام، بينما قد تكون الآليات الأخرى أكثر فعالية في نقل المعارف والمهارات. ولذا، فإن المسائل الرئيسية التي تؤخذ في الاعتبار لدى اختيار النماذج المؤسسية المناسبة للتدريب تشمل: (أ) الغرض من التدريب؛ و (ب) الفئة المستهدفة؛ و (ج) محتوى التدريب؛ و (د) طريقة التدريب؛ و (هـ) الموارد المتاحة.

خامسا - دور برنامج الأمم المتحدة للإدارة العامة والمالية العامة

٤٨ - إن التحدي المتمثل في إعادة تنشيط الإدارة العامة عن طريق بناء قدرات رأس المال البشري هو تحدٍ معقد ويعتمد في نفس الوقت على وضع نهج شامل وبعيد المدى وتنفيذه تنفيذا فعالا. وبرنامج الأمم المتحدة للإدارة العامة والمالية العامة لديه التفويض والخبرة الفنية والتجربة اللازمة للإسهام إسهاما مركزيا في تعزيز قدرات الدول الأعضاء من أجل مجابهة هذا التحدي الهام. وتشجع اللجنة على إعطاء الأولوية للأنشطة التي اقترحتها البرنامج في هذا المجال:

أنشطة تتعلق بالدول الأعضاء:

- الأخذ باستراتيجية وطنية لمواصلة تعزيز إدارة رأس المال البشري في القطاع العام، بما في ذلك وضع خطة لاجتذاب واستبقاء نصيب عادل من أفضل المواهب للخدمة الدولة؛
- إعادة النظر في استراتيجيات التوظيف والحوافز، بهدف زيادة جاذبية وظائف القطاع العام للخريجين من الشباب الموهوبين؛
- تعزيز تخطيط الموارد البشرية على المدين المتوسط والطويل في القطاع العام؛
- إدماج المبادئ الواردة في الموائيق الإقليمية للخدمة العامة في الأحكام ذات الصلة من القانون الوطني وفي الأسس الأخلاقية؛
- تشجيع إدماج المنظور الجنساني واحترام التنوع في استراتيجيات تخطيط وإدارة الموارد البشرية؛

أنشطة تتعلق بالأمم المتحدة:

- زيادة توضيح الصلات بين تعيين موظفين ذوي كفاءة عالية وبين تنشيط الإدارة العامة في التقرير المقبل عن القطاع العام في العالم (المقرر صدوره في عام ٢٠٠٥)، والذي سيُكرس لمسألة تنمية الموارد البشرية؛
- مناقشة مجموعة مختارة من القضايا ذات الأولوية المتعلقة بالموارد البشرية في منتديات على المستوى الإقليمي، كجزء من العملية التحضيرية لنشر التقرير عن القطاع العام في العالم لعام ٢٠٠٥؛
- إنشاء مركز ضمن شبكة الأمم المتحدة الحاسوبية للإدارة العامة والمالية العامة، مكرس لإعداد التقرير عن القطاع العام في العالم لعام ٢٠٠٥؛
- تعميم القرص المدمج - ذاكرة للقراءة فقط الذي تم إنتاجه حديثاً والمتعلق باستراتيجيات التوظيف^(١٣) باللغات الرسمية للأمم المتحدة على الحكومات والمؤسسات ذات الصلة، والنظر في إعداد منتج مماثل يتعلق بتخطيط الموارد البشرية في القطاع العام؛
- إكمال تصميم وتجربة برنامج تدريب لتنمية القدرات القيادية لصالح كبار المسؤولين الحكوميين في أفريقيا^(١٤)؛
- دعم عمل "الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا" في مجال تنمية الموارد البشرية في القطاع العام الأفريقي؛
- الاستمرار في إعطاء جائزة الأمم المتحدة للخدمة العامة مكانة أبرز من أجل تشجيع عدد أكبر من المنظمات في الدول الأعضاء على المشاركة في هذه العملية الهامة؛
- إعداد منشور يتضمن ابتكارات مختارة حصلت على التقدير بمنحها جائزة الأمم المتحدة للخدمة العامة؛
- إعداد وحدات تدريب موجهة استناداً إلى نتائج وتوصيات دراسات تحليل السياسات العامة التي أُجريت حديثاً بشأن مدى المساءلة والشفافية في القطاع العام في كل من أفريقيا ومنطقة الدول العربية^(١٥)؛
- توجيه بعض أنشطة التعاون التقني نحو تنمية القدرات في مجال الموارد البشرية.

الحواشي

- (١) انظر الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ٢٠٠٢، الملحق رقم ٢٤ (E/2002/84) و (E/CN.16/2002/8).
- (٢) انظر الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ٢٠٠٣، الملحق رقم ٤٤ (E/2003/44) و (E/C.16/2003/6)، الفقرة ١٠.
- (٣) المرجع نفسه، الفقرة ١٤.
- (٤) تبين للأوساط الأكاديمية وجود أربعة أصناف واسعة من المنظمات في القطاع العام، (أ) 'المنظمة الإنتاجية'، التي يعتبر فيها كل من النواتج والنتائج قابلاً للملاحظة (سلطات الدخل)، و (ب) 'المنظمة الإجرائية'، التي يمكن فيها للمديرين أن يلاحظوا النواتج، لا النتائج (الجيش زمن السلم مثلاً)، و (ج) 'المنظمة الحرفية' حيث يكون من العسير ملاحظة الأنشطة، إلا أن النتائج قابلة للملاحظة بسهولة (مشروع هندسي عام مثلاً)، و (د) 'المنظمة المساعدة'، حيث لا يمكن ملاحظة النواتج ولا النتائج بسهولة (مدرسة عامة مثلاً).
- (٥) البنك الدولي، تقرير التنمية في العالم لعام ١٩٩٧: الدولة في عالم متغير، (واشنطن العاصمة، تموز/يوليه ١٩٩٧)، الفصل ٥.
- (٦) لأغراض ورقة المعلومات الأساسية هذه، يعرف القطاع العام على أنه يشمل المؤسسات في جميع فروع الدولة - السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية والسلطة القضائية. وتعتبر السلطة التنفيذية أنها تشمل الخدمة المدنية، والحكومات المحلية، والشركات المملوكة من الدولة والقطاع شبه العام. وتتألف الخدمة العامة من جميع مؤسسات السلطة التنفيذية. وتتكون الخدمة المدنية بوجه عام من الأمانة الدائمة أو الموظفين المعيّنين لأي حكومة وطنية.
- (٧) انظر الخطاب الاستهلاكي الذي أدلى به جيرالد ونعومي كايدن في المؤتمر الوطني للجمعية الأمريكية للإدارة العامة (American Society of Public Administration National Congress) في فينيكس، أريزونا، في آذار/مارس ٢٠٠٢.
- (٨) إن أول من استخدم تعبير "العقد النفسي" البروفيسور كريس أرجيريس في الستينات، وهو يعرف بأنه علاقة العمل غير المكتوبة وغير المدونة. وأحد الجوانب الرئيسية التي ينطوي عليها "العقد النفسي" هو موافقة الفرد على إعطاء بعض الوعود وقبول البعض الآخر على نحو ما يستوعبه، وإن مدى أيفاء رب العمل بالوعود التي قطعها وتحقيقه آمال الموظفين يؤثر تأثيراً شديداً في سلامة "العقد النفسي".
- (٩) انظر تقرير التنمية في العالم ١٩٩٧، الفصل ٥.
- (١٠) "الإدارة العامة الجديدة كناية عن مجال للنقاش يدور إجمالاً حول الإجراءات المتعلقة بالسياسات ضمن الحكومة التنفيذية. أما الأدوات المميزة لهذه الإجراءات فهي القواعد المؤسسية والممارسات الروتينية التنظيمية التي تؤثر في تخطيط الإنفاق والإدارة المالية، والعلاقات بين الخدمة المدنية والعمل، والتنظيم والوسائل المتبعين في المشتريات، ومراجعة الحسابات والتقييم. وهذه الأدوات تأثير شامل على العديد من أنواع القرارات المتخذة ضمن الحكومة. ومع أن هذه القواعد المؤسسية والممارسات التنظيمية الروتينية على صعيد الحكومة لا تحدد النطاق أو المضمون البرنامجي للنشاط الحكومي، فهي تؤثر في كيفية إدارة الوكالات الحكومية وتشغيلها والإشراف عليها: فهي تنشئ هيكلًا لجزء من العملية الحكومية الذي يوصف عادةً بالإدارة العامة. وفي الأعوام الأخيرة، أبدى المسؤولون التنفيذيون وقادة الوكالات المركزية والمشرعون في بيئات عدة اهتماماً بالسياسات المؤثرة في الإدارة العامة، ومن أشهر هذه الحالات "المملكة المتحدة ونيوزيلندا وأستراليا"، مايكل بارزلاي، الإدارة العامة الجديدة: تحسين الأبحاث والحوار بين السياسات، مطبعة جامعة كاليفورنيا، ٢٠٠١).

Peter B. Evans and James E. Rauch, "Bureaucratic Structure and Economic Growth: Some Preliminary (١١) Analysis of Data on 35 Developing Countries", 1996.

.M. Stevens (1994): Public Expenditure and Civil Service Reform in Tanzania, World Bank. (١٢)

(١٣) قامت إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة حديثاً، بالتعاون مع الرابطة الدولية للإدارة العامة للموارد البشرية، بإعداد دليل للموارد على قرص مدمج - ذاكرة للقراءة فقط بشأن استراتيجيات التوظيف، لكي يستخدمه المهنيون في هذا المجال.

(١٤) اتفقت إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة ورابطة مدارس ومعاهد الإدارة، على بدء مشروع مدته أربع سنوات لتحسين نوعية التعليم والتدريب في مجال الإدارة العامة لصالح كل من الجيلين الحالي والمقبل من القادة الحكوميين.

(١٥) أعدت إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة، بالتعاون مع المركز الأفريقي لبحوث التدريب في مجال الإدارة من أجل التنمية، قرصاً مدمجاً - ذاكرة للقراءة فقط وكتيب تدريب بشأن العضلات الأخلاقية (محاباة الأقارب والمحسوبية، وما إلى ذلك)، التي يمكن أن يتعرض لها كل موظف في الخدمة العامة يومياً. وتركز هذه المواد التدريبية على الجانب العملي بدلاً من النظريات.