

Distr.: General
23 January 2012
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة

الدورة الحادية عشرة

نيويورك، ١٦-٢٠ نيسان/أبريل ٢٠١٢

البند ٣ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

الحوكمة والإدارة العامتان المحليتان من أجل تحقيق النتائج

بناء القدرات في مجال الخدمات العامة من أجل تحقيق التنمية المحلية:

الخدمات العامة في سنغافورة - دراسة حالة إفرادية

مذكرة من الأمانة العامة

تحيل الأمانة العامة بهذه المذكرة ورقة أعدها فيليب يوليوس كوك، عضو لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة وفري أوليفيرو، الباحثة في مركز الحوكمة والقيادة، بكلية الخدمة المدنية في سنغافورة، وفقاً لبرنامج العمل المقترح للمجلس الاقتصادي والاجتماعي لعامي ٢٠١٢ و ٢٠١٣ (E/2012/1) وجدول الأعمال المؤقت للدورة الحادية عشرة للجنة (E/C.16/2012/1). ويشار إلى أن وجهات النظر المعروضة في الورقة، والمحتوى الذي تتضمنه، هي للمؤلفين ولا تعبر بأي حال عن رأي الأمم المتحدة.

* E/C.16/2012/1.



تقرير عن بناء القدرات في مجال الخدمات العامة من أجل تحقيق التنمية المحلية: الخدمات العامة في سنغافورة - دراسة حالة إفرادية

موجز

يناقش هذا التقرير ستة مبادئ توضح النهج الذي تتبعه سنغافورة إزاء تسخير الحوكمة لأغراض التنمية. وهو يركز على الطريقة التي سعت بها الخدمات العامة في سنغافورة، من خلال وضع إطار للنمو الاقتصادي للبلد، إلى رفع مستوى موردها الوحيد وهو رأس المال البشري. ويختتم التقرير بنظرة سريعة إلى تحديات المستقبل التي تواجه الخدمات العامة في سنغافورة.

أولا - مقدمة

١ - واجهت سنغافورة تحديات اقتصادية خطيرة لدى نشأتها كدولة مستقلة. فقد افتقرت هذه الدولة المدنية إلى أراض داخلية يمكن لها أن تستغلها، وتعرض دورها التاريخي كمركز تجاري للتهديد بسبب السياسات الاقتصادية القومية لجيرانها. وكان البلد بحاجة إلى استحداث فرص عمل: فقد بلغت نسبة السنغافوريين العاطلين عن العمل ١٤ في المائة عام ١٩٦١^(١)، وتعرض خمس وظائف القوة العاملة للخطر بسبب عزم بريطانيا على الانسحاب من قواعد لها بحلول عام ١٩٧١^(٢). وعاش نحو ٢٠ في المائة من الأسر المعيشية وربح جميع الأفراد تحت خط الفقر^(٣). وعاش الكثيرون في أحياء حضرية فقيرة لا تتوفر فيها المرافق الصحية.

٢ - وفي ضوء تلك التحديات، من المفهوم أن تكون الأولوية القصوى للخدمات العامة في سنغافورة هي تحقيق النمو الاقتصادي للبلد. ومما لا شك فيه أن الخدمات العامة أدت رسالتها. فقد ارتفع نصيب الفرد من الدخل القومي بمقدار ثلاثة أمثال في الفترة الممتدة بين عام ١٩٦٥ وعام ١٩٧٧^(٤). وبحلول أواسط السبعينيات، تحولت مشكلة ارتفاع معدل البطالة إلى التحدي المتمثل في تحقيق العمالة الكاملة. وسنغافورة اليوم معروفة عالمياً بأنها دولة مدنية تنعم بالثروة ولديها نظام تعليم عام ممتاز، وشبكة للنقل العام تتميز بالكفاءة، وشوارع آمنة، وجهاز بيروقراطي على درجة عالية من الكفاءة والتزاهة.

٣ - واضطلعت الخدمات العامة في سنغافورة بدور محوري في النمو الاقتصادي الحديث للبلد. وتتناول هذه الورقة ستة مبادئ يسترشد بها النهج الذي تتبعه الخدمات العامة في سنغافورة إزاء تسخير الحوكمة لأغراض التنمية. وسعت الخدمات العامة في سنغافورة، من خلال وضع إطار للنمو الاقتصادي للبلد، إلى رفع مستوى موردها الوحيد وهو رأس المال

(١) الخطاب الذي ألقاه س. ر. ناثان، رئيس سنغافورة، في حفل العشاء الذي أقيم بمناسبة الاحتفال بالذكرى السنوية الأربعين لمجلس التنمية الاقتصادية، ١ آب/أغسطس ٢٠٠١.

(٢) Lawrence B. Krause, "Government as entrepreneur", in Management of Success: The Moulding of Modern Singapore, Kernial Singh Sandhu and Paul Wheatley eds. (Singapore Institute of Southeast Asian Studies, 1989).

(٣) W.G. Huff, The Economic Growth of Singapore: Trade and Development in the Twentieth Century (Cambridge, Cambridge University Press, 1994).

(٤) C. M. Turnbull, A History of Modern Singapore: 1819 – 2005 (Singapore, National University of Singapore Press, 2009).

البشري. وتختتم هذه الورقة بنظرة سريعة إلى تحديات المستقبل التي تواجه الخدمات العامة في سنغافورة.

ثانياً - المبادئ الرئيسية التي تركز إليها الحوكمة من أجل تحقيق إدارة عامة قوية

ألف - البراغمية

٤ - من بين أهم المبادئ التي يسترشد بها النهج الذي تتبعه سنغافورة إزاء الحوكمة توشي البراغمية في إيجاد التوازن بين التنمية الاقتصادية الرأسمالية والتناغم الاجتماعي والأمن^(٥). وتقيس الخدمات العامة النجاح لا باتساقه مع أي إطار إيديولوجي معين بل بالأحرى بتحقيق النتائج للمواطنين.

٥ - ويمكن ملاحظة تأثير هذا المبدأ البراغماتي في السياسة التي تتبعها سنغافورة إزاء التربية الإسلامية. فالدولة العلمانية تسمح للمدارس الدينية الإسلامية (المدارس) بالعمل إلى جانب نظام التعليم العام. وفي عام ٢٠٠٣، استثنت سنغافورة تلاميذ المدارس الإسلامية من تطبيق قانون للتعليم الإلزامي يشترط على الأطفال الالتحاق بالمدارس الحكومية في مرحلة تعليمهم الابتدائي. إلا أن الدولة ساورها القلق بسبب المستوى الأكاديمي الضعيف نسبياً لتلاميذ المدارس الإسلامية فربطت استمرار هذه المدارس في عملها بنجاح تلاميذها في الامتحان السنوي لنهاية المرحلة الابتدائية. ودفع ذلك بمدارس مثل مدرسة الإرشاد الإسلامية إلى إدراج الرياضيات والعلوم والدراسات الاجتماعية واللغة الإنكليزية في مناهجها الدراسية^(٦). ومع أن الدولة أوجدت هذا الاستثناء من تطبيق قانون التعليم الإلزامي حفاظاً على الوئام الديني، فهي لم تشأ أن تمس بالنهوض الاجتماعي والاقتصادي للأهالي المسلمين في المدى الطويل.

(٥) للمزيد من المعلومات عن الأبعاد الإيديولوجية للبراغماتية بأسلوب سنغافورة، انظر Kenneth Paul Tan, "The ideology of pragmatism: neo-liberal globalisation and political authoritarianism in Singapore", Journal of Contemporary Asia, vol. 42, No. 1 (February 2012).

(٦) Norimitsu Onishi, "In Singapore, a more progressive Islamic education", New York Times, 23 April 2009. متصفح على الموقع الشبكي التالي: <http://www.nytimes.com/2009/04/23/world/asia/23singapore.html?pagewanted=all>. ولمزيد من المعلومات عن التعليم الإسلامي وعن العلاقة بين الإسلام والدولة في سنغافورة، انظر Suzaina Kadir, "Islam, State and society in Singapore", Inter-Asia Cultural Studies, vol. 5 No. 3, (2004).

٦ - ويمكن أيضاً ملاحظة التزعة البراغمية التي توجه الخدمات العامة في ظاهرة سنغافورة في الجمع بين الانضباط داخل الأسواق وتدخل الدولة في السياسات العامة. ففي أواخر الستينيات والسبعينيات، وافق العديد من البلدان النامية على رؤية بشأن "النظام الاقتصادي الدولي الجديد"، دفعت فيها الريبة من الاستثمار المباشر الأجنبي بالدول إلى مصادرة أصول الشركات المتعددة الجنسيات. إلا أن سنغافورة عانت من ضعف مقوماتها التكنولوجية ومن نقص في المقاولين، وتعين عليها أن تطور قدراتها بسرعة في مجال الصناعات التحويلية الموجهة نحو التصدير. ولذلك، اختارت أن تسعى سعياً دؤوباً إلى اجتذاب الاستثمار المباشر الأجنبي، فلجأت إلى تدابير متعددة كالحوافز الضريبية، وإدخال التحسينات على التعليم الفني، وتوفير الأراضي والمرافق للأنشطة الصناعية. وأحرزت هذه الجهود نجاحاً هائلاً: ففيما بلغت حصة بريطانيا نحو ٧٠ في المائة من الاستثمارات الأجنبية في سنغافورة في آب/أغسطس ١٩٦٥، أصبحت الولايات المتحدة مصدراً لنحو نصف رؤوس الأموال المستثمرة في البلد عام ١٩٧٢، وذلك بفضل السعي الدؤوب لسنغافورة من أجل اجتذاب الاستثمارات المباشرة الأجنبية^(٧).

٧ - إلا أن هذا المنحى المؤيد للسياسة السوقية ترافق مع تدخل الدولة بعزم في السياسة الصناعية. وقد تحقق تطور البنية التحتية الصناعية لسنغافورة إلى حد كبير بفضل الوكالات العامة. وأنشأ مجلس التنمية الاقتصادية الذي قاد الحركة الصناعية في سنغافورة مؤسسة جورونغ تاون لتطوير المناطق الصناعية وإدارتها، ومصرف سنغافورة للتنمية من أجل توفير رأس المال الصناعي. وقد حولت هاتان الوكالتان منطقة جورونغ التي كانت فيما مضى مستنقعاً سبخياً في غرب سنغافورة إلى منطقة صناعية حديثة. وعادتا المطالبة أيضاً بسبع جزر منفصلة وأدجتها في جزيرة جورونغ لتصبح قاعدة للصناعة البتروكيماوية في سنغافورة، وشجعتا الشركات العالمية من قبيل شيفرون وإيكسون وشل على تحديد سنغافورة مركزاً لبعض عملياتها.

٨ - غير أن تدخل الدولة في الاقتصاد لم يمر دونما جدال. فالحاجة إلى زيادة كفاءة المؤسسات وقدرتها التنافسية أدت إلى خصخصة العديد من المؤسسات المملوكة للدولة وافتتاح العديد من القطاعات أمام المنافسة. وعلى نحو مماثل، أسفرت التزعة نحو تحقيق الكفاءة والقيمة والجمع بين تدخل الدولة وحوكمة الأسواق عن تحويل المؤسسات التي توفر المنافع العامة إلى شركات مساهمة. وبالتالي، تحولت كل من جامعة سنغافورة الوطنية وجامعة

C.M. Turnbull, *A History of Modern Singapore: 1819-2005* (Singapore, National University of (٧)
Singapore Press, 2009).

نانيانغ التكنولوجية إلى مؤسسة غير ربحية في عام ٢٠٠٥. وهاتان الجامعتان، اللتان حولتا إلى مؤسستين وكلتاهما مسؤولة أمام مجلس للأمناء عينته وزارة التعليم، تتمتعان حالياً بالمزيد من الاستقلال الذاتي في إعداد استراتيجيتهما وتحديد مصاريفهما وإدارة شؤونهما الداخلية.

باء - تجنب التزعة الاتكالية على الرعاية الاجتماعية

٩ - على الرغم من هيمنة الدولة على الاقتصاد في مرحلة مبكرة، فإن الخدمة العامة في سنغافورة تؤمن بتجنب ثقافة الاعتماد على الغير، وترى بأن دولة الرفاه تخالف أخلاقيات العمل اللازمة للتنمية الاقتصادية الرأسمالية. ولذلك تشجع السياسة العامة في سنغافورة الأفراد على أن يعتمدوا على أنفسهم وعلى أسرهم. وبالتالي، يقوم نظام الضمان الاجتماعي في سنغافورة على صندوق الادخار المركزي، وهي خطة إلزامية للادخار تمولها مرتبات الموظفين واشتراكات أرباب العمل على حد سواء، ويمكن للسنغافوريين بواسطتها تمويل تقاعدهم، وتعليمهم، واحتياجاتهم في مجال الرعاية الصحية، وشراء مساكنهم. ويعتمد نظام الرفاه، كما هو قائم في سنغافورة، على نهج "تعدد أيادي المساعدة"، حيث تعتمد الفئات المحرومة في المجتمع على شبكة من المنظمات المجتمعية والجماعات الدينية والمؤسسات الخيرية.

١٠ - ولدى تقديم المنافع العامة، استخدم القطاع العام في سنغافورة، على نحو مماثل، السداد التشاركي لإدارة الطلب على الخدمات العامة وتذكير المواطنين بتكلفة تقديمها على حد سواء. وعليه، ففي حين أن التعليم الجامعي في سنغافورة يتلقى إعانات كبيرة، لا يزال يتعين على الطلاب دفع حصة ضئيلة من الرسوم الدراسية، ويمكنهم أن يفعلوا ذلك باستخدام أموالهم الخاصة، أو حسابات صندوق الادخار المركزي، أو منح المعونات المالية، أو المنح الدراسية، أو القروض. وعلى نحو مماثل، ومع أن سنغافورة تتمتع بشبكة من المستشفيات العامة، فهي تفتقر إلى نظام للتأمين الاجتماعي والصحي للجميع. وعوضاً عن ذلك، يمكن للمرضى تسديد تكاليف الرعاية الصحية مباشرة من أموالهم أو من خلال برنامج الادخار الطبي Medisave (الممول عن طريق اقتطاع نسبة مئوية من مرتبات المرضى)، أو يمكنهم أن يستخدموا برنامج الدرع الطبي Medishield (وهو برنامج للتأمين الصحي لا يقدم إعانة شاملة لمختلف الفئات العمرية أو المخاطر الصحية). ولا يحق سوى لأفقر السكان استخدام الصندوق الطبي Medifund، الذي تموله فوائض الميزانية.

جيم - إعادة التقييم المستمرة

١١ - إن نفور قطاع الخدمات العامة في سنغافورة الشديد من الاعتماد على معونة الدولة أصبح يواجه تحديات كبيرة بسبب الواقع الجديد مما يؤدي إلى الحديث عن مبدأ رئيسي ثالث

من مبادئ الحوكمة، أي الاستعداد لإعادة التقييم المستمرة لأغراض السياسة العامة وفائدة المؤسسات. ولا تساهم إعادة التقييم فقط في التخفيف من حدة تنامي الجمود البيروقراطي والمصالح الشخصية، وإنما تضمن أيضا أن تظل المؤسسات والسياسات العامة على صلة وثيقة باحتياجات عامة الناس في سنغافورة ومصالحهم.

١٢ - ولكن النفور المذكور أعلاه إزاء الاعتماد على معونة الدولة لم يحل دون اعتماد برنامج للرفاه الاجتماعي المشروط في عام ٢٠٠٦، وهو برنامج لتقديم المساعدات الاجتماعية يركز على أهمية أخلاقيات العمل الراسخة ويعترف في الوقت ذاته بأن انعدام الأمن الوظيفي وانحسار مستوى الأجور، خاصة بالنسبة لفرص العمل التي تتطلب مهارات متدنية، أمر لا مفر منه في ظل الاقتصاد التنافسي والمعلم. وبدلاً من حماية العمال المتضررين من تقلبات قطاع الأعمال، يوفر برنامج الرفاه الاجتماعي المشروط مساعدات مالية من الخزانة العامة للعاملين ذوي الأجور المتدنية ويساعدهم على الاشتراك في دورات تدريبية وعلى رفع مستوى مهاراتهم^(٨).

١٣ - ولا ينطبق مبدأ إعادة التقييم في مجال الخدمات العامة على السياسات فقط وإنما أيضا على عمل المنظمات ووظائفها. وقد أدرج الاستعراض التنظيمي في صلب القيم الرئيسية التي اعتمدها قطاع الخدمات العامة في سنغافورة لنفسه مع اقتراب القرن الحادي والعشرين والذي أطلق عليها تسمية الخدمات العامة في القرن الحادي والعشرين (PS21)^(٩). وقد شهدت الخدمات العامة زيادة في الاستقلالية التنظيمية في منتصف التسعينات بدافع الرغبة في تشجيع المبادرات والقدرة على الاستجابة والمرونة. ولذلك، أوكلت شعبة الخدمات العامة بعض مهام الموارد البشرية إلى وزارات مختلفة، وتخلت وزارة المالية عن الميزنة حسب بنود معينة لفائدة أساليب تمنح وكالات القطاع العام الاستقلالية والمرونة وتضع، في الوقت نفسه، معايير محاسبة صارمة^(١٠).

(٨) للحصول على مزيد من المعلومات، انظر Koh Tsin Yen, "Workfare in Singapore", in Jocelyne Bourgon, *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century* (Kingston, Ontario, McGill-Queens University Press, School of Policy Studies, 2011).

(٩) "Lim Siong Guan, Head of Civil Service, "PS21 – the strategic imperative", خطاب أدلى به في كلية الخدمة المدنية بسنغافورة في عام ٢٠٠٢ ورد في Civil Service College, *In Time for the Future: Singapore's Heads of Civil Service on Change, Complexity and Networked Government* (Singapore, 2009).

(١٠) المرجع نفسه، "Government that costs less", speech at the Fifth Global Forum on Reinventing Government, Mexico City, 3-7 November 2003, in Civil Service College, *In Time for the Future: Singapore's Head of Civil Service on Change, Complexity and Networked Government* (Singapore, 2009).

١٤ - ومن بين الأمثلة على النجاح الكبير الذي حققته إعادة الهيكلة التنظيمية تلك التي خضعت لها إدارة السجون في سنغافورة. ففي عام ١٩٩٨، في ظل اكتظاظ السجون والنقص في عدد العاملين فيها، تبنت إدارة السجون رؤية جديدة. وبدلاً من القيام بدور مؤسسة احتجاز بحتة، أصبحت إدارة السجون تضطلع بدور رئيسي في إعادة تأهيل المجرمين السابقين، وبالتالي أصبحت تقوم بدور على مستوى الأمن العام للمجتمع السنغافوري. فقد أدخلت إدارة السجون تغييرات تتيح للموظفين فرصة للتعرف على السجناء بشكل أفضل، مما مكّنهم من التحول من مجرد سجنّين إلى عناصر للتأديب والإرشاد. وارتفعت معنويات الموظفين، وتم تصميم برامج إعادة التأهيل حسب احتمال معاودة السجناء ارتكاب نفس الجريمة. وأنشأت إدارة السجون شبكة العمل المجتمعي لإعادة تأهيل المجرمين السابقين (CARE) وهي تضم وكالات من القطاع العام ووكالات اجتماعية لتقديم الدعم والرعاية للمجرمين السابقين. وتم تشجيع الجماعات المحلية وأرباب العمل على إعطاء السجناء السابقين فرصة ثانية. وأفضى ذلك إلى تحقيق نجاح ساحق حيث انخفض معدل معاودة الجريمة في سنغافورة من ٤٤,٤ في المائة في عام ١٩٩٨ إلى ٢٦,٥ في المائة في عام ٢٠٠٩^(١١).

دال - اتباع نهج كلي إزاء الحكومة

١٥ - مثلما يتّضح تماماً من المثال المضروب أعلاه على التصنيع، شدد قطاع الخدمات العامة في سنغافورة منذ فترة طويلة على أهمية التعاون والتنسيق بين الوكالات لتحقيق الأهداف المشتركة. ويتيح هذا النهج لقطاع الخدمات العامة التصدي للتحديات المعقدة على نحو شامل. وبدلاً من الاكتفاء بإشراك مجلس التنمية الاقتصادية ومؤسسة جورونغ تاون ومصرف التنمية في سنغافورة، تطلّب التصنيع في سنغافورة أيضاً توفير المرافق العامة، وتعليم قوة عاملة ذات مهارات تقنية، وخدمات تخطيط المناطق الحضرية، والإسكان على مسافات قريبة، وإقامة بنية أساسية فعّالة للنقل.

١٦ - وعلى سبيل المثال، تطلّب إنشاء بنية أساسية فعّالة للنقل التنسيق بين العديد من الوكالات المختلفة. وتم ترشيد نظام نقل الحافلات، وأقيم نظام للنقل الجماعي السريع وشيّدت طرق جديدة وتم توسيع الطرق. وتم التحكم في الطلبات لاستخدام الطرق بواسطة

(١١) للحصول على مزيد من المعلومات، انظر Lena Leong, "The story of the Singapore Prison Service: from Custodians of prisoners to captains of life", in Jocelyne Bourgon, *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century* (Kingston, Ontario, McGill-Queens University Press, School of Policy Studies, 2011).

نظام شهادات الاستحقاق حيث يجب أن يفوز الفرد في مسابقة عروض ليكون له الحق في شراء سيارة قبل أن يتمكن من القيام بذلك. كما استحدثت سنغافورة نظاما يفرض دفع رسوم على الازدحام، أولا عن طريق نظام التراخيص حسب المنطقة منذ عام ١٩٧٥، الذي حصر إمكانية الدخول إلى المدينة على السيارات التي لديها تراخيص، وبعد ذلك عن طريق الآلية الإلكترونية لتسعير الطرق منذ عام ١٩٩٨، التي تفرض رسوما متفاوتة على سائقي السيارات عن كل مرة يدخلون فيها إلى مناطق معينة، تتراوح بحسب مستويات الازدحام في أوقات معينة من اليوم. وفضلا عن هذه التدابير، ساهم تخطيط المناطق الحضرية، الذي أدى إلى إنشاء مدن جديدة تضم مجموعات سكنية وخدمات ومراكز أعمال، في تقليص حاجة الركاب لاستخدام الطرق الرئيسية التي تصل كامل أنحاء الجزيرة.

هاء - النزاهة

١٧ - في حين تسهم مبادئ الحوكمة التي نوقشت أعلاه في كفاءة المؤسسات العامة في سنغافورة، هناك العديد من البراهين على أن نزاهة الحكومة لا تدعم الأداء فحسب، بل تُنمي أيضا ثقة عامة الناس في الحكومة. والسمعة الممتازة التي يحظى بها قطاع الخدمات العامة في سنغافورة بطهارة اليد تحققت بأسلوبين أساسيين.

١٨ - فأولا، لا تتسامح سنغافورة إطلاقا مع الفساد. وينتهج مكتب التحقيق في الممارسات الفاسدة سياسة تتمثل في تعقب جميع قضايا الفساد، مهما كانت المبالغ التي يجري التحقيق بشأنها أو مكانة الأفراد المتورطين فيها؛ ولم يسلم من تحقيقات المكتب حتى كبار المسؤولين في الخدمة المدنية ومن السياسيين. ويتضح عدم تسامح سنغافورة مع جرائم الفساد أيضا في فرض عقوبات شديدة على ارتكابها. وإضافة إلى السجن، قد يتعين على الجناة أيضا دفع غرامة تعادل قيمة الرشوة ويمكن أن يفقدوا الأصول التي لا يستطيعون تقديم مستندات إثبات كافية على مصدرها. وتيسر المقاضاة على تهم الفساد الإجراءات التي تسهل على المدعين العامين الحصول على الأدلة^(١٢).

١٩ - وثانيا، تقلل طريقة إدارة القطاع العام من فرص الفساد. ويتوقع من موظفي القطاع العام الذين يتقاضون أجورا عالية من أجل الحد من إغراء الرشوة أن يبرهنوا على أنهم على درجة كبيرة من الاستقامة. ويجب عليهم تجنب التضارب بين مناصبهم الرسمية ومصالحهم الخاصة. كما يجب أن يرفضوا قبول هدايا في إطار عملهم أو يتعين عليهم الكشف عنها أو

(١٢) N. C. Saxena, *Virtuous Cycles: The Singapore Public Service and National Development* (Singapore: United Nations Development Programme, 2011).

تسليمها أو دفع مقابلها. ويجب عليهم توقيع إقرار سنوي بعدم المديونية تفاديا لقطع التزامات مشبوهة. وأخيرا، يجب أن يعلنوا عن ممتلكاتهم الشخصية والعائلية لتتضح بسهولة أي ممتلكات أو استثمارات اكتسبوها تتجاوز إمكاناتهم. كما تحد القواعد السارية من إمكانية ممارسة الموظفين لسلطتهم التقديرية بشكل تعسفي. فعلى سبيل المثال، يوزع مجلس التنمية والإسكان شققا في إطار نظام اقتراع شفاف وعلمي، وهكذا يحد من قدرة الموظفين الفردية على توزيع الشقق على نحو غير منصف^(١٣).

واو - تنمية رأس المال البشري في القطاع العام

٢٠ - يشير التركيز الكبير على التزاهة على مستوى الحكومة إلى آخر مبدأ رئيسي من مبادئ الحكومة الذي يوجّه أساليب العمل في قطاع الخدمات العامة في سنغافورة. وكما هو الشأن بالنسبة لجميع فئات المجتمع في سنغافورة، يولي قطاع الخدمات العامة أهمية كبيرة لتنمية رأس المال البشري. ففي نهاية المطاف، تعتمد كفاءة ونزاهة قطاع الخدمات العامة على جودة موظفيه. وتعتمد تنمية رأس المال البشري في القطاع العام على ركيزتين:

٢١ - أولا، يعتمد التعيين والترقية في قطاع الخدمات العامة على الجدارة. وتقوم لجنة الخدمات العامة وبعض الوكالات في القطاع العام بتوظيف طلاب متفوقين أكاديميا عبر إعطائهم منحا دراسية لتعليمهم العالي. ويلتزم الطلاب بعد ذلك بالعمل في المنظمات التي مولت دراستهم لفترة من الزمن. وبعد ذلك يجري اختيار بعضهم لشغل مناصب مسؤولين إداريين. وبوصفهم قادة في قطاع الخدمات العامة، يقع اختبار مهاراتهم القيادية والإدارية وتتم تنمية هذه القدرات لديهم. ويتنقل هؤلاء بين الوكالات ليكتسبوا مجموعة كبيرة من الخبرات ثم يُمنحون مسؤوليات أكبر تدريجيا من أجل تنمية مهاراتهم واختبارها. وبينما يخضع جميع موظفي القطاع العام لتقييم دوري باستخدام نظام منح علامات تقديرية للقدرات، فإن الترقية تُمنح فقط على أساس الإنجازات المحققة.

٢٢ - والركيزة الثانية، وهي متصلة بالأولى، هي بذل جهود كبيرة لتوظيف الموهوبين واستبقائهم. ويجري ربط مرتبات كبار الموظفين في القطاع العام بالمرتبات في القطاع الخاص، لكي لا يؤثر المقابل المالي على قرار الأفراد عندما يفكرون في شغل وظائف في القطاع العام. كما يجري التركيز على تعزيز الروح المعنوية وتحسين رفاه الموظفين. ولا يُنظر إلى الآليات التي تسمح للموظفين بأن يصبحوا عناصر تحتّ على التغيير على أنها مجرد وسيلة

(١٣) للمزيد من المعلومات، انظر، Jon S. T. Quah, "Public Housing", in *Government and Politics of Singapore*,

Jon S. T. Quah, Chan Heng Chee, and Seah Chee Meow eds. (Singapore: Oxford University Press, 1985).

لتحسين كفاءة الخدمات العامة، وإنما أيضا على أنها من السبل التي تتيح تمكين الأفراد وتوعيتهم بأنهم يمسكون بزمام مسارهم الوظيفي. وعبر تعزيز أخلاقيات استمرارية المشاريع والتعلم المستمر، يأمل قطاع الخدمات العامة في سنغافورة في الارتقاء إلى مستوى نموذج تنظيمي يسمح بانبثاق الأفكار والتغيير من أسفل التسلسل الهرمي ومن قمته على حد سواء.

ثالثا - تحديات المستقبل أمام الخدمات العامة في سنغافورة

٢٣ - لقد أدت التنمية والعولمة إلى تغيير المجتمع السنغافوري في نواح رئيسية. أولاً، لقد أصبح مواطنو سنغافورة اليوم أفضل تعليماً، وارتفعت توقعاتهم بشأن أداء الحكومة، وصاروا أكثر انخراطاً في العمل السياسي من الأجيال التي سبقتهم. ثانياً، إن سنغافورة هي مجتمع أكثر انقساماً من الناحية الاقتصادية. وقد ازدادت معدلات التفاوت في الدخل سوءاً في سنغافورة عبر السنين: فبينما شهد أغنى ٢٠ في المائة من السنغافوريين ارتفاعاً في دخولهم بنسبة ٦-١١ في المائة بين عامي ٢٠٠٥ و ٢٠٠٧، لاحظ أفقر ٢٠ في المائة من السنغافوريين أن دخلهم ينمو بنسبة ٣-٤ في المائة فقط^(١٤). ثالثاً، إن سنغافورة هي مجتمع أكثر اتساعاً بالطابع العالمي. وقد ساعد تدفق العمال الأجانب على نمو اقتصاد سنغافورة وإن أدى في الوقت نفسه إلى إجهاد بنيتها التحتية. وفي ذات الوقت، ولأن عدد ذوي المهارات العالية من السنغافوريين الذين يعيشون في الخارج ارتفع من ٣٦ ٠٠٠ في عام ١٩٩٠ إلى ١٤٣ ٠٠٠ في عام ٢٠٠٦، فقد أصبحت سنغافورة تواجه منافسة عالمية مكثفة من أجل المواهب^(١٥).

٢٤ - وقد تميزت الخدمات العامة في سنغافورة في النصف الثاني من القرن العشرين بالكفاءة في توفير الخدمات الأساسية للمواطنين ورعاية المؤسسات الخاصة بالتنمية. وفي حين أن المبادئ التي تم إيرادها في الفرع الثاني من هذا التقرير قد خدمت سنغافورة بشكل جيد حتى الآن، إلا أنها قد لا تكون كافية في المستقبل. ويجب على الخدمات العامة في سنغافورة أن تقوم بتطوير القدرات التي تمكنها من التعامل مع بيئة تتسم بالتعقيد المتزايد، وعدم التيقن،

(١٤) Ishita Dhamani, "Income inequality in Singapore: Causes, consequences and policy options", Monetary Authority of Singapore Essay Competition (May 2008), section 2.2. Available from http://www.mas.gov.sg/resource/eco_research/eco_education/Ess2007/uni_%201st_%20Ishita.pdf

(١٥) Michael Porter, Boon Siong Neo and Christian Ketels, *Remaking Singapore* (Boston, Harvard Business Publishing, 2009)

وبالتغيرات السريعة^(١٦). وتدلل هذه العناصر ضمناً على وجود تحديات تواجه السياسات والنهج القائمة إزاء الحوكمة.

٢٥ - وتتعلق المجموعة الأولى من التحديات بالسبل التي يمكن بها للقطاع العام أن يحكم مجتمعا أكثر انقساما من الناحية الاقتصادية. وبما أن مبدأ الجدارة ما هو إلا تفضيل مُقنَّع لتحقيق الوفرة يتجاهل المزايا والعيوب الموزعة توزيعاً غير متكافئ^(١٧)، فقد تحتاج الخدمات العامة في سنغافورة عندئذ إلى إعادة النظر في ممارستها المتعلقة بالتوظيف بطريقة صارمة على أساس الجدارة. إن إتباع مبدأ الجدارة بطريقة صارمة يقود إلى مخاطر تحويل نظرة الجمهور إلى النخبة الإدارية باعتبارها فئة من التكنوقراط تتسم بالتحفظ والانعزال إلى واقع ملموس. وبالإضافة إلى ذلك، فقد تحتاج الخدمات العامة إلى إعادة النظر في الآثار الارتدادية للسياسة الضريبية. فخفض معدلات ضرائب الشركات وضرائب الدخل مع زيادة الضرائب على السلع والخدمات يضع أعباء مالية إضافية على السنغافوريين الأكثر فقراً في وقت يتسم بازدياد عدم المساواة. وقد تكون هناك حاجة إلى دراسة فرض ضرائب السلع والخدمات على فئات معينة من السلع (على سبيل المثال، المواد الغذائية والمواد الضرورية لتربية الأطفال) على نحو ما هو مطبق في الدول المتقدمة الأخرى. وفي الإجمال، فقد تحتاج السياسة العامة في سنغافورة إلى التكيف لكي تتعامل مع الاضطرابات الاجتماعية التي تنشأ من اقتصاد البلاد المتسم بقدر أكبر من العولمة. والقيام بذلك سيساعد الأشخاص المتضررين كما أنه يحافظ على التأييد الشعبي للاقتصاد الموجه نحو السوق.

٢٦ - ثانياً، إن على سنغافورة أن تحدد الكيفية التي تتمكن بها من تحسين الحكم في بيئة أكثر تعقيداً. فالخدمات العامة في سنغافورة، ورغم جميع الإنجازات التي حققتها، لا يمكنها بمفردها التصدي للعدد الهائل من المشاكل المعقدة في الحاضر والمستقبل. وعليه، فبدلاً من مجرد الاعتماد على القطاعين، الخاص والاجتماعي، في التعامل مع المشاكل التي تتجاوز اختصاص القطاع العام، فإنه يتعين على الخدمات العامة في سنغافورة أن تنسق مع المؤسسات التجارية ومنظمات المجتمع المدني لتحقيق الأهداف المشتركة لسنغافورة. ولا بد لها أيضاً من تحسين قدرتها المحدودة في الوقت الراهن على توظيف المواهب من تلك

Aaron Maniam, "Preparing public officers for new modes of governance", *Ethos*, Issue 10 (October ١٦) (2011).

For more information, see Kenneth Paul Tan, "Meritocracy and elitism in a global city: ideological shifts in Singapore", *International Political Science Review*, vol. 29, No. 1 (2008).

القطاعات الأخرى والإبقاء عليها^(١٨). ويكمن التحدي الإضافي ذو الصلة في تطوير قادة للقطاع العام يتمتعون، ليس فقط باتساع الخبرة ولكن أيضا بعمق التجربة. وفي حين تتم مناوبة الإداريين في العمل بمختلف الوكالات لتنمية مواهبهم وتوسيع فهمهم للقطاع العام ككل، إلا أن هذا التناوب يأتي على حساب الفهم التفصيلي للخصوصيات. وتمثل هذه الممارسة مشكلة في عالم يتألف من نظم معقدة تحدث فيه عواقب كبيرة، في بعض الأحيان، نتيجة لاضطرابات طفيفة^(١٩).

٢٧ - والمجموعة الثالثة من التحديات تخص مسألة الكيفية التي يمكن بها للقطاع العام أن يدير العديد من أصحاب المصلحة في مجتمع أقل تماسكا. وفي حين أن الحكومة دعت المواطنين السنغافوريين ليصبحوا مشاركين، إلا أنهم لن يتمكنوا من المشاركة بصورة أساسية إلا إذا توفرت لهم المعلومات المفيدة (الكافية والواقعة ضمن السياق). فهل يمكن للخدمة العامة في سنغافورة أن توجد توازنا جديدا ومحسنا بين الأمن والشفافية؟ وبالإضافة إلى ذلك، يتعين على الخدمة العامة في سنغافورة أن تعالج معايير بعناية الموازنات في السياسات العامة بين المواطنين والمقيمين - أي الأجانب الذين، برغم أنهم ليسوا أعضاء في نظام الحكم مثل المواطنين أو المقيمين الدائمين، إلا أنهم، برغم ذلك، أعضاء في المجتمع السنغافوري. وفي معرض تشجيعها للمزيد من السنغافوريين الحائزين على درجات عالية من التعليم لبناء حياتهم في سنغافورة، وفي تشجيعها للمقيمين بأن يعملوا بصدق من أجل المصالح الطويلة الأجل لسنغافورة، تحتاج الخدمة العامة في سنغافورة إلى النظر في الوسائل التي يمكن أن يقوم الناس عن طريقها ببناء روابط فعالة بسنغافورة بدلا من رابطة المنفعة الضيقة. وبعبارة أخرى، فإن عرض توفير القيمة المقدم من سنغافورة إلى النخبة العالمية المتنقلة ذات المهارات العالية لم يعد يستند ببساطة على المنافع الاقتصادية للبلاد.

رابعاً - الخلاصة

٢٨ - إن قدرة الخدمات العامة في سنغافورة على العمل بمثابة نموذج للتنمية محدودة من ناحيتين رئيسيتين. أولاً، وضع سنغافورة كدولة مدنية يضافي عليها كلا من المعوقات والفرص التي يتصف بها صغر الحجم. ثانياً، إن جهازها البيروقراطي الذي يتمتع بدرجة عالية من التكنوقراطية عمل جنباً إلى جنب مع هيمنة الحزب الواحد، وإلى وقت قريب، مع

(١٨) N.C.Saxena, *Virtuous Cycles: The Singapore Public Service and National Development*(Singapore, United Nations Development Program. 2011).

(١٩) Aaron Maniam, "Preparing public officers for new modes of governance", *Ethos*, Issue 10 (October 2011).

المواطنة غير المسييسة^(٢٠). لذا، فقد كانت البيئة التي حدثت ضمن إطارها عملية وضع السياسات وتنفيذها في إطار الخدمات العامة بسنغافورة مواتية لقدرتها على العمل بكفاءة وفعالية.

٢٩ - ومع ذلك، فإن التحديات التي واجهتها سنغافورة كدولة نامية لم تكن فريدة من نوعها، وهي لا تزال كذلك. وبالمثل، فإن تحديات التعقيد والتقلب وعدم اليقين التي تعزى في جزء كبير منها إلى العولمة، هي تحديات مشتركة على نطاق واسع في مختلف أنحاء العالم. وقد بنت الخدمات العامة في سنغافورة بالتأكيد مؤسسات دائمة من المأمول، مع الإصلاحات الأخيرة والمقبلة، أن تُعزز في المجتمع السنغافوري المرونة التي يحتاجها للتكيف مع الظروف السائدة في عالم يتسم بدرجة عالية من العولمة. وبما أن الخدمات العامة في سنغافورة قد حققت إنجازات في مجال التنمية الاقتصادية والمؤسسية، فإن التحدي المماثل أمامها الآن يكمن في تحقيق حكومة فاعلة في نفس الوقت الذي تقوم فيه بتعزيز التنمية الاجتماعية والسياسية الشاملة في أنحاء البلد.

Chan Heng Chee, "Politics in an administrative State: where has the politics gone?", in *Understanding* (٢٠) *Singapore Society*. Jin Hui Ong, Chee Kiong Tong, Ern Ser Tan eds. (Singapore: Times Academic Press, 1997).