

Distr.: General
31 January 2005
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة

الدورة الرابعة

نيويورك، ٤-٨ نيسان/أبريل ٢٠٠٥

البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت*

السعي لإيجاد نهج ومنهجيات تنبع من القاعدة

لوضع أسس ومبادئ للإدارة العامة الرشيدة

نهج ومنهجيات تنبع من القاعدة لوضع أسس ومبادئ للإدارة العامة:
مثال لتقييم تنظيمي مستند إلى المعايير

تقرير الأمانة العامة**

موجز لأهم النقاط

تسعى الحكومات منذ الأزل إلى إقامة حكم رشيد وإدارة عامة رشيدة لدعم التنمية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية. لكن السياقات السياسية والاقتصادية المتغيرة جعلت من تحديد ما يمثل مبادئ الإدارة العامة وأسسها وجودتها وفعاليتها أمرا صعبا بشكل متزايد. ويعرض هذا التقرير بعض الأفكار والتوصيات المبدئية بشأن النهج والمنهجيات النابعة من القاعدة التي يمكن أن تحقق توافقا في الآراء بشأن هذه المبادئ والأسس. ويبرز التقرير النقاط التالية:

* E/C.16/2005/1

** تأخر تقديم هذه الوثيقة بسبب الحاجة إلى إجراء مشاورات داخلية.

- (أ) يسود اتفاق على أن الحكم والإدارة العامة الفعالين هما أمران لازمهما لتهيئة بيئة مؤدية إلى تحقيق التنمية المستدامة؛
- (ب) تلزم أيضا نهج ومنهجيات نابعة من القاعدة لضمان أن يكون للمواطنين أنفسهم الكلمة النهائية بشأن المبادئ الأساسية للإدارة العامة وأسسها وجودها وفعاليتها؛
- (ج) يجب لأي تقييم للإدارة العامة أن يكون مرنا بما يكفي لكي يراعي المراحل المختلفة لتنمية البلدان فضلا عن الفروق في الاحتياجات وتوافر الموارد والمهام الموكولة ومستويات التطور في العلاقة بين الإدارة والمواطنين؛
- (د) وبغض النظر عن مستوى التطور أو المهمة الموكولة إلى الإدارة، فينبغي أن تشكل بعض المبادئ الأساسية الأساس في تقييم الإدارة العامة في سياق العولمة وفي ضوء بزوغ أنظمة ديمقراطية في أرجاء العالم. وينبغي أن تشمل هذه المبادئ الشفافية والمساءلة والبساطة وإمكانية الوصول والمشاركة وتفويض السلطة إلى المستويات المحلية والفعالية والكفاءة والاستجابة والتكامل. وتكمن المشكلة هنا في أن معظم هذه المبادئ قد طورت من القمة إلى القاعدة، وثمة حاجة للتحقق مما إذا كانت تمثل أكثر ما يرومه المواطنون من إدارتهم العامة؛
- (هـ) وعند التماس نهج ومنهجيات تنبع من القاعدة لتحديد مبادئ الإدارة وأسسها وجودها وفعاليتها، ينبغي الاستفادة من خلاصة التجارب المختلفة لبلدان ومناطق كثيرة في العالم من خلال اغتنام فرصة هياكل الحكم اللامركزية ومنظمات المجتمع المدني من أجل الوصول إلى قطاعات شاملة من السكان وخاصة الفئات الفقيرة والمحرومة.
- وبعد استعراض موجز لمختلف النهج والمنهجيات النابعة من القاعدة، سيعرض هذا التقرير نهجا مستندا إلى المعايير التي تتبعها الحكومات يشمل دراسة حالة إفرادية لمشروع الأداء الحكومي وإمكانية تطبيقه في مجالات مختارة من الإدارة العامة في أرجاء العالم. ويمثل هذا مثالا واحدا جرى النظر فيه في المناقشات الجارية في إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمانة العامة للأمم المتحدة التي تتناول نهج ومنهجيات مختلفة نابعة من القاعدة لوضع مبادئ وأسس للإدارة العامة والحكم، وتهدف إلى التغلب على ما يستجد من التحديات التي تواجه التنمية التي يشكل البشر محورها والفرص التي تتيحها.

المحتويات

| الفقرات | الصفحة |
|---------|--------|
| ٤ | ٢٠-١ |
| ٩ | ٢٦-٢١ |
| ١١ | ٣١-٢٧ |
| ١٣ | ٣٥-٣٢ |
| ١٥ | ٤٥-٣٦ |
| ٢٠ | ٥١-٤٦ |
| ٢٠ | ٤٧ |
| ٢٠ | ٤٨ |
| ٢١ | ٤٩ |
| ٢١ | ٥٠ |
| ٢١ | ٥١ |
| ٢٢ | ٥٤-٥٢ |
| ٢٣ | ٥٩-٥٥ |
| ٢٥ | ٦٤-٦٠ |

مقدمة

١ - تعرضت، على مدى العقود القليلة الماضية، مبادئ وأسس الإدارة العامة لتحولات جذرية بسبب تغييرين رئيسيين طرأ على العالم. أولهما، أن عدد الدول الديمقراطية يفوق حالياً نظيراتها من الدول غير الديمقراطية، الأمر الذي يشكل سابقة هامة في تاريخ العالم. وقد أتبع هذه الحركة العالمية لإقامة حكم ديمقراطي كقيمة في حد ذاتها وبذاتها، وأيضاً كوسيلة لتحقيق المشاركة والتنمية المستدامة. وأبرز أيضاً هذا الاتجاه ضرورة تعزيز إقامة تفاعل أقوى بين المجموعات الثلاث من الجهات الفاعلة في عملية الحكم وهي: تلك التابعة للهيئات الحكومية والمجتمع المدني والقطاع الخاص.

٢ - وثانياً، فرضت الخطى السريعة للعولمة لضغوطاً جديدة على القطاع العام لكي يزيد مهاراته وقدراته على التصدي للتحديات الجديدة واغتنام الفرص الجديدة من قبيل التكنولوجيات الجديدة للمعلومات والاتصالات وتوسيع نطاق التجارة والاستثمار وزيادة التركيز على السلع العامة من قبيل البيئة وحقوق الإنسان والدور الاستباقي للمؤسسات العالمية مثل منظمة التجارة العالمية، التي تؤثر جميعها على عمليات التنمية على الصعيد القطري.

٣ - وأدى هذان الاتجاهان معاً إلى ضرورة إعادة تقييم بعض النهج التقليدية المستخدمة في تقييم الإدارة العامة. وتسببت هذه الحالة في ورطة اقترن فيها في الغالب التركيز المتزايد على وجود حكومة تمثيلية، والآمال المتصلة بذلك، بوجود دول قدراتها متعبة والفروق بينها متسعة من حيث الموارد والقدرة على الحصول على الخدمات وفي التمثيل. وفي ضوء المشار إليه آنفاً، بزغ توافق متزايد في الآراء في أرجاء العالم على أن مبادئ وأسس الإدارة العامة والحكم يجب أن تعكس السياقات المحلية والوطنية والعالمية الجديدة. وينبغي أن تشمل هذه المبادئ الشفافية والمساءلة والمشاركة والتعددية وتفويض السلطة والكفاءة والفعالية والإنصاف والحصول على الخدمات. ويتمثل التحدي في سد الفجوات الواسعة القائمة بين النظرية والممارسة العملية في الإدارة العامة.

٤ - وتعترف الدول في أرجاء العالم بالحاجة إلى وجود حكم وهياكل وعمليات للإدارة العامة تتسم بالفعالية من خلال إتاحة الفرص لمشاركة المواطنين في اتخاذ القرار على الصعيد المحلي وضمان إخضاع القادة السياسيين والمسؤولين الحكوميين على المستوى المحلي للمساءلة وتعزيز نظام الضوابط والتوازنات بين المستويات المختلفة للحكومة. ويسود حالياً اعتراف على نطاق واسع بأن افتقار الدول إلى القدرات يعد مصدراً لكثير من المشاكل التي تواجهها البلدان النامية حالياً. فمن ناحية، يمكن أن يشير ما تعانيه الدولة من نقص في مجال القدرات

إلى سوء إدارة المؤسسات العامة؛ أو عدم كفاية القدرات البشرية المتاحة في القطاع العام من حيث المعارف والمهارات والمهمم والالتزام؛ أو عدم القدرة على جمع وإدارة الموارد المالية العامة؛ أو قلة المعارف والابتكار والاستراتيجيات التكنولوجية. ومن ناحية أخرى، فإنه يتصل أيضا بقدرة الدولة على تهيئة بيئة تمكينية لتنمية القطاع الخاص والمشاركة الكاملة من جانب المجتمع المدني في عمليات وضع السياسات.

٥ - وكان من أهم المسائل التي انبثقت عن مجموعة مؤتمرات الأمم المتحدة التي أدت إلى انعقاد مؤتمر قمة الألفية الهام هو الدور الرئيسي لنظم ومؤسسات الحكم في تعزيز التنمية الاقتصادية وزيادة إمكانية حصول الأغلبية العظمى من الفقراء على الخدمات وإنفاذ تشريعات حقوق الإنسان وتعزيز مشاركة المرأة في عملية التنمية وحماية جودة البيئة. وتركز الدول الأعضاء في الأمم المتحدة والوكالات الثنائية والمتعددة الأطراف ومنظمات المجتمع المدني بشكل متزايد على ضرورة تحسين جودة وفعالية الحكم. وهو شاغل قوي على وجه الخصوص بالنسبة للبلدان النامية وتلك الدول التي تسعى لإصلاح أوضاعها بعد حالات الصراع أو الكوارث والتي تواجه مؤسسات الحكم والإدارة العامة فيها تحديات خاصة نتيجة للعقبات الشديدة واحتياجات التنمية.

٦ - وتتمثل إحدى النتائج المترتبة على الحركة العالمية لتعزيز التنمية التي محورها البشر وإرساء الديمقراطية في ضرورة تطوير النهج والمنهجيات التي تنبع من القاعدة والتي ستمكن المواطنين من المساعدة في تحديد جودة وفعالية نظم الإدارة العامة. والنهج التي تنبع من القاعدة لها عدة مميزات بالمقارنة بالمنهجيات التقليدية، الأمر الذي حظي باعتراف متزايد في السنوات الأخيرة. فمن ناحية، غالبا ما تكون المنظمات الشعبية والمنظمات المحلية على إمام وفهم أكثر للاحتياجات والأولويات والعقبات المحلية التي يمكن أن تؤثر على التنفيذ الناجح لتدابير السياسة العامة. ومن ناحية أخرى، فإن المنظمات القادرة على أن تدمج بشكل فعال مشاركة المواطنين على جميع المستويات في عملية اتخاذ القرارات غالبا ما تتمتع بمرونة أكثر فيما يتصل بتكليف الأهداف والنهج لتتماشى مع الظروف الخارجية المتغيرة. ومن خلال القدرة المتزايدة على التكيف في مجالات من قبيل إدارة الموارد البشرية والتخطيط الاستراتيجي فيما بين المنظمات، فإن هذه المرونة يمكن أن تكون لها ميزة حاسمة في مجال الإدارة العامة في الأوقات التي تسودها تغيرات كبيرة.

٧ - إمكانية النهج الرئيسية وأوجه قصورها - هناك نهج ومنهجيات كثيرة تنبع من القاعدة وتنطوي على إمكانية التأثير بشكل إيجابي على الإدارة العامة في سياق التنمية التي محورها البشر. وهي تشمل اللامركزية، والاستعانة باليات قائمة على المشاركة في إطار

مؤسسات تؤدي عملها بفعالية، والبدء في إقامة شراكات مع المجتمع المدني، واتباع النهج ذات القاعدة المجتمعية.

٨ - وينطوي الحكم اللامركزي على إقامة شراكات بين كيانات الحكومة على المستوى المركزي والمستوى دون الوطني والمحلي مع تفويض للمسؤولية عن أداء المهام والموارد إلى الحكومات المحلية. ويمكن أن يتيح فرصا لمشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات على الصعيد المحلي ويكفل مساءلة القادة السياسيين والمسؤولين الحكوميين على المستوى المحلي ويعزز نظام الضوابط والتوازنات بين مختلف مستويات الحكومة. كما أنه يعزز إضفاء الطابع المؤسسي على ثقافة الديمقراطية، ويحسن إمكانية حصول المواطنين على الخدمات المدعومة من الحكومة. ومع ذلك فإن عمليات تحقيق اللامركزية وحدها ليست هي العلاج الحاسم لتحقيق التنمية التي محورها البشر بسبب الفوارق الاجتماعية والاقتصادية القائمة وعدم التحويل الكافي في الغالب للموارد إلى المستوى المحلي.

٩ - وتتوفر المؤسسات التي تؤدي مهامها بفعالية، وهي البرلمانات والأحزاب السياسية وهيئات إدارة الانتخابات والخدمة المدنية والحكم المحلي، آليات يمكن للمواطنين من خلالها الإفصاح عن آرائهم والمشاركة في المسائل التي تؤثر عليهم والحفاظ على مصالحهم. وتيسر هذه العملية حدوث تغيير منهجي وتعزز الشرعية السياسية. وعلاوة على ذلك، فإن قدرة هذه المؤسسات على الاستجابة بفعالية لاحتياجات المواطنين مقيدة مع ذلك بعوامل متصلة بالسياسات السائدة من قبيل الفقر والصراعات العرقية والفروق الاجتماعية والاقتصادية القائمة بين مختلف الفئات و/أو المناطق داخل المجتمع.

١٠ - ويمكن أيضا للشراكات الخلاقة أن تتعاون لتعزيز أسس الإدارة العامة والحكم عن طريق تمكين منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية من تعبئة المجتمعات المحلية والاستفادة من مهاراتها وقدراتها على تقديم الخدمات وتعزيز مصالح الفقراء وإحضاع الموظفين العموميين للمساءلة. ويمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تؤدي دورا هاما في تعزيز مشاركة المواطنين في العمليات السياسية والإنمائية، لكن فعاليتها مقيدة أيضا نتيجة لانعدام المساءلة أو القدرات أو أي قيود مفروضة على قدرتها على التأثير على مؤسسات الحكم الرسمية، من قبيل الحكومات والبرلمانات المحلية.

١١ - وفي إطار نهج المنظمات التي لها قواعد في المجتمعات المحلية، يشارك المواطنون مباشرة من خلال المشاورات التي تجرى في المجتمعات المحلية ومواثيق المواطنين ومن خلال آليات أخرى في صياغة المصالح المحلية والوطنية وتصميم وتقييم البرامج المحلية وضمان إحضار الموظفين العموميين للمساءلة. وثمة اعتراف واسع النطاق بأنه ينبغي للآليات التي تشرك

المجتمعات المحلية أن تعمل في إطار المؤسسات الرسمية لإدارة العامة والحكم لكي تعزز الاستمرارية والاستدامة.

١٢ - وقد لا يكون لإدارة العامة، مع ذلك، نفس التأثير علميا من حيث فعاليتها أو استجابتها أو جودتها أو سلوكها. ويجب دراسة الظروف والعقبات الوطنية بتأني فضلا عن الطرق التي من المرجح أن تنظر بها الخدمة العامة في احتياجات المواطنين وأصحاب المصلحة الرئيسيين وتستجيب لها. ولذلك، فثمة سؤال أساسي يُطرح عند السعي لإيجاد نهج ومنهجيات تتبع من القاعدة، هو كيفية التصدي للظروف المتباينة تبانيا كبيرا بين البلدان في أرجاء العالم عند تحديد مبادئ وأسس الإدارة العامة الرشيدة. أو بعبارة أخرى، يجب لأي شكل من أشكال التقييم أن يعترف بأن طابع الإدارة العامة وسلوكها وفعاليتها، تتوقف جميعها إلى حد كبير على الظروف والأوضاع التي تعمل فيها الإدارة العامة. إذ أن اختلاف مراحل التنمية والتأثير المترتب على الاختلافات الثقافية هما اللذان يصيغان طابع ومهام وأداء نظم الإدارة العامة.

١٣ - ونتيجة لذلك فإن مبادئ وأسس الإدارة العامة الرشيدة يجب أن تستمد من التجارب والأفكار المتراكمة على مختلف مستويات الإدارة العامة في بلدان مختلفة وفي مراحل متباينة من التنمية. ويتمثل المعنى الضمني هنا في أنه سيتعين تطبيق المنهجيات على نطاق لا مركزي لكي يكون في الإمكان إجراء البحث في مجال الإدارة العامة على المستوى الوطني ومستوى المجتمعات المحلية وذلك قبل تحليل المعلومات والبيانات المستخلصة ومقارنتها على المستوى الدولي. وفي ظل الاعتقاد السائد حاليا بضرورة اتباع اللامركزية باعتبارها إحدى الترتيبات الهيكلية التي تيسر مشاركة المجتمعات الشعبية في تنظيم الشؤون العامة، فإن هذه النهج والمنهجيات التي تنبع من القاعدة يمكن أن تبرز بنجاح آراء وتوقعات المواطنين بشأن الإدارة العامة. ويمكن أن يستفيد لذلك جمع البيانات في هذا الصدد من أطر نظم الحكم اللامركزية الوطنية القائمة.

١٤ - وبينما تقدم مبادئ وأسس الإدارة العامة توجيهها مفيدا للحكومات والمواطنين في ما يتصل بتقييم جودة الإدارة العامة، فيجب أيضا أن تنعكس في فعاليتها. وقد سيطرت الشواغل المتعلقة بالأداء على المناقشات بشأن الإدارة العامة، وخاصة من حيث فعاليتها وكفاءتها واستجابتها للاحتياجات.

١٥ - واستنادا إلى حد كبير إلى مبادئ إدارة القطاع الخاص، من المتوقع بشكل متزايد أن تصبح مؤسسات القطاع العام قادرة على التنافس مع كيانات القطاعين العام والخاص من حيث تكلفة الخدمات لكل وحدة والتوجه لخدمة العملاء والكفاءة في استخدام الموارد.

ولكن يتمثل أحد أوجه القصور في هذا النهج للإدارة العامة الرشيدة في أنه وإن كان تحقيق أقصى قدر من الأرباح والكفاءة في استخدام الموارد يشكل أمراً هاماً فإنه غير كافٍ فيما يتصل بتعزيز وحماية المنافع العامة، من قبيل البيئة. ويجب لذلك أن يتبع تقييم المشاريع العامة بارامترات تأخذ في الحسبان العوامل الخارجية.

١٦ - ومن وجهة نظر المستفيدين، تتلخص الإدارة العامة الرشيدة في كيف يمكن للحكومة أن تقدم بشكل فعال الخدمات التي تستجيب لأمس احتياجات السكان على الصعيد المحلي. وفي الخلفيات الديمقراطية، تعتبر تحسينات الأداء هدفاً مستصوباً وتمثل الهدف الأساسي للإصلاحات التي تجريها الحكومة في معظم الدول. وتحظى في الحال بفهم المواطنين والمسؤولين المنتخبين وتستخدم كرمز طنان قوي. وتقتصر تحسينات الأداء إيلاء اهتمام أكبر للتكلفة وتقليل التكرار والجهود التي لا تضيف جديداً، واستخدام طرق بديلة لتقديم الخدمات، وتحسين الشفافية والمساءلة في عمليات الحكومة. وتكاد التغييرات الموجهة نحو الأداء والمتجسدة في إجراء إصلاحات إدارية أن تقتصر على الدوام بإجراء تخفيضات في الميزانية وتقليل الحجم وإعادة تنظيم ضخمة للهيكل والوكالات الحكومية.

١٧ - والأداء مع ذلك ليس إلا وسيلة ممكنة واحدة لدراسة مدى فعالية الحكومة. فجوودة الخدمات المقدمة من الحكومة وإلى أي مدى تلي حقيقة احتياجات ومطالب المواطنين والشفافية التي تمول وتقدم بها وإلى أي مدى يمكن إخضاع الحكومة للمساءلة، تعد جميعها عوامل حاسمة في التقييم الموضوعي للحكم الرشيد. ونتيجة لهذا، فإن التقييم من جانب المواطنين ومدى شفافية الحكومة تعدان بشكل متزايد جزأين أساسيين في أنشطة التقييم الفعالة.

١٨ - والطرق التي يمكن للمواطنين أن يشاركوا بها في إجراء هذه التقييمات هي طرق متعددة. ومما لا شك فيه أن أهمها أن يصبح المواطنون على معرفة جيدة بالحكومة وأنشطتها. ومع ذلك فإن هذا لا يمكن أن يتحقق إلا بالتزام صريح من جانب الحكومة بأن تدبر شؤونها بطريقة صريحة ومفهومة وشفافة عن طريق توزيع معلومات عن الميزانية والبرامج على نطاق واسع وعرض نشرات ورسائل إعلامية على الإنترنت أو في أماكن أخرى تصف بعناية الحكومة وبرامجها بعبارات يمكن للمواطنين فهمها. وفي ظل هذه الخلفية، يمكن للمواطنين أن يشاركوا في إجراء تقييمات عن طريق آليات استشارية ودراسات استقصائية رسمية وتقييمات "فورية" على النحو الذي تتيحه، على سبيل المثال، موثيق المواطنين في المملكة

المتحدة لبريطانيا العظمى أيرلندا الشمالية^(١) وعن طريق المشاركة الشعبية في تصميم البرامج وتنفيذها.

١٩ - ويسود اعتقاد متزايد بأن المواطنين يمكن أن يؤدوا دورا في تصميم معايير التقييم، مما يكفل تصدي العملية مباشرة منذ البداية لأولويات الأفراد ويزيد مشروعية التقييم لدى اكتماله. وبالطبع فإن المواطنين يعبرون عن تقييمهم النهائي من خلال العملية الانتخابية. والمسألة الكلية المتعلقة بإشراك المواطنين في تقييم أداء الإدارة العامة تشكل الأساس في ضرورة وضع وتحسين النهج والمنهجيات النابعة من القاعدة لتحديد جودة هذا الأداء.

٢٠ - ومع سعي المواطنين والمصلحين على السواء لإقامة حكم رشيد، احتلت أهمية وجود مؤسسات للحكم محددة تحديدا جيدا وتؤدي مهامها بطريقة جيدة فضلا عن قدرة المواطنين على فهمها وإخضاعها للمساءلة مكانة أوضح. ويعني هذا أنه يلزم للمواطنين أن يفهموا العناصر الأساسية في جهاز الحكم. ويؤكد كذلك على ضرورة اطلاع المواطنين وغيرهم من أصحاب المصلحة على البرامج والأنشطة الحكومية الرئيسية بطرق تحسن فهمهم للطريقة التي تبدو وتعمل بها العمليات والبرامج الحكومية وكيفية قيامها بذلك فضلا عن فهم تأثيرها على الحياة اليومية. ولذلك فمن المهم لكي تصبح الحكومات خاضعة حقيقة للمساءلة، في هذه الخلفية، أن تسيّر شؤونها بطريقة قابلة للتعديل حسب التقييم، وأن يحظى المواطنون بفرصة فهم عمليات التقييم والمشاركة فيها، وأن يجري توزيع النتائج على نطاق واسع. ومع ذلك، فإنه حتى في تقييم فعالية الإدارة العامة يمكن تطبيق استراتيجيات مختلفة.

أولا - تقييم الحكومة: استراتيجيات بديلة

٢١ - هناك خيارات عديدة متاحة للحكومات وشركائها عند النظر في استراتيجيات تقييم الحكم. وقد شكل تطبيق معايير من قبيل متوسط التكلفة ومجموع عدد الخدمات المقدمة الأساس الأولي لقياس الأداء، على النحو الذي اتبعته النظم التقليدية. وهذا النهج الذي يعتمد على دراسة النواتج أو النتائج المترتبة على تدابير السياسة العامة يركز بشكل غالب على معايير متعلقة بما بعد التنفيذ^(٢)؛ ولكن مع موجات الأزمات التي اجتاحت مناطق كثيرة من العالم، بزغت بوضوح الحقيقة المرة المتعلقة بعدم تمتع كثير من الحكومات بالقدرة على تنفيذ البرامج بشكل فعال. وتمثل الاحتياج الأول بالنسبة للحكومات في تطوير قدراتها، أي المقدرة

(١) See Arvind K. Sharma and Idu Sharma, *Inducing client-Focus in Bureaucracy: The Citizen's Charters in* (١) India: (New Delhi, Kanishka, 2002).

(٢) See Harry P. Hatry and Joseph S. Wholey, *Performance Measurement: Getting Results* (Washington, D.C., (٢) Urban Institute Press, 1999).

على "تصميم وتنفيذ سياسات عامة مناسبة وإدارة الموارد بشكل منصف ويتسم بالشفافية والكفاءة والاستجابة بشكل فعال للمطالب الاقتصادية والمتعلقة بالرفاهة الاجتماعي لمواطنيها"^(٣). وبعبارة أخرى، فإن الحكومات تحتاج إلى مهارات أو قدرات تمكنها من تقديم الخدمات بشكل فعال وإيجاد طرق تمكن الأسواق والديمقراطيات على السواء من الازدهار.

٢٢ - وتكمن في مقدرة الحكومات على أن تخطط وتنفذ بشكل فعال السياسات اللازمة للحكم الرشيد الخطوة الأولى نحو صقل القدرات العامة. وإذا ما اختارت الحكومات و/أو أصحاب المصلحة إجراء تحليل لهذه القدرات أو تطويرها، فإنه يمكن النظر في مجموعات عديدة من الخيارات أو البدائل. ويقترح كل خيار من الخيارات تكييفاً متأنياً حسب احتياجات كل بلد. كما أن كل منها يتيح إمكانيات مختلفة لإدماج مشاركة المواطنين في العملية وتعزيز الشفافية. وهذه تشكل أسباباً هامة لتطوير نهج ومنهجيات تنبع من القاعدة لتقدير الأداء وتقييمه.

٢٣ - وتتيح البدائل خياراً بين نهجين هما "المبادئ الموحدة للإدارة" والنهج "المستند إلى المعايير". ويستخدم النهج الأخير معايير ماثلة بين الدول ولكنها تتمتع بمرونة تمكنها من مراعاة السياقات والظروف الوطنية المختلفة. أما النهج القائم على المبادئ الموحدة فإنه يعتمد مجموعة مشتركة من المبادئ التي يعتقد أنها أساسية لإقامة إدارة عامة فعالة في الحكومات الوطنية والسياسات الوطنية. ويبين واحد من أبسط هذه المبادئ العرف السائد منذ أمد طويل القائل بأن الحكم الرشيد مبني على وجود نظام وهيكل للإدارة العامة يكفل الكفاءة والتوفير والفعالية. وهي جميعها أهداف واضحة لأي نظام فعال، ولكنها في الممارسة العملية يمكن أن تنطوي في الغالب على مقايضات؛ كما أنها لا تخضع بسهولة لتقييم موضوعي.

٢٤ - وغالبا ما تستكمل هذه المبادئ بمبادئ أخرى أساسية بقدر أكبر. وتمثل الشفافية مثالا رائدا في هذا المجال وتعتنقها في الواقع الحكومات الفعالة في أرجاء العالم. ويتمثل المبدأ الآخر في مشاركة المواطنين والأطراف من ذوي المصلحة في اختيار السياسات وتقييمها. بينما يتطلب مبدأ آخر وجود تدابير لمكافحة الفساد.

٢٥ - ومن بين المبادئ الموحدة المحتملة الأخرى مفاهيم وجود نظام موحد وقياسي للخدمة المدنية قائم على مبادئ الجدارة. وفي الواقع فإن هذا هو النموذج الذي ساد في كثير من الدول في المرحلة التي تلت التحرر من الاستعمار؛ ولا تزال قواعده الرئيسية تشكل أساس الأفكار القائمة بشأن الأنظمة التي تتسم بالكفاءة وتقاوم الفساد. ولكن هذه المبادئ واجهت

(٣) See Merilee S. Grindle, ed., *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries* (Boston, Massachusetts, Harvard University Press, 1997).

تحديات بفعل حركات الإصلاح التي تميزت على نطاق واسع بأنها تمثل "أسلوب الإدارة العامة الجديدة" الذي يؤيد المبادئ الأساسية للمرونة والأداء إلى جانب الكفاءة^(٤). كما أن الدور الرئيسي الحالي الذي تضطلع به منظمات المجتمع المدني وغيرها من الشركاء الدوليين في مجال الحكم فرض تحديات على هذه المبادئ، ولكن بقدر أقل. وينشأ هذا التحدي من أن ما تتمتع به البيروقراطيات القائمة على مبادئ موحدة من مزايا الاستقرار وإمكانية التنبؤ يرجع أساسا إلى قدرتها على تجنب النفوذ الخارجي وتفادي تقاسم السلطة بقدر كبير. إلا أن هذا التقاسم يعد أمرا أساسيا في إقامة الشراكات الفعالة التي تعد السمة المميزة حاليا لمعظم الحكومات الحديثة.

٢٦ - ورغم تعرض الكثير من أوجه المرونة الجديدة هذه للتشكك والنقاش، فإن قواعدها الأساسية تتحدى بالفعل مفاهيم توحيد الأسلوب الأساسي للإدارة بطرق هائلة. فعلى سبيل المثال، فإن زيادة المرونة والاستنساب فيما يتصل بتعيين موظفين عموميين وإن كانت قد تحسن القدرة على التعيين بسرعة واستهداف الشخص المناسب بقدر أكبر من الفعالية، فإن اللجوء إلى هذه المرونة الجديدة قد يمكن المدير من تعيين صديق أو قريب أو حليف سياسي. فالنظام ذو المقاييس الموحدة للجدارة يستلزم أن يمر جميع الموظفين بنفس الإجراءات وألا يتلقوا عرضا بالتوظيف إلا استنادا إلى مواهبهم ومهاراتهم ومعارفهم. وتجدر الإشارة إلى أن معرفة كيفية تأثير أوجه المرونة الجديدة بالتحديد على الممارسات الموحدة يتوقف على السياقات الوطنية التي قد تطبق فيها.

ثانيا - نقاط انطلاق مختلفة واستراتيجيات متنوعة

٢٧ - لقد اختارت دول العالم هياكل وأنظمة سياسية/حكومية مختلفة اختلافا كبيرا تعكس جميعها ثقافات وقيما وأولويات وطنية. والفروق بين هذه الأنظمة تعكس مدى تطور القطاع العام، كما تعكس إلى حد كبير القدرة التي تتمتع بها كل دولة في مجال بناء القدرات وزيادة مشاركة المواطنين في عمليات تنمية القدرات وتقييم القدرات. والسبب الرئيسي في هذا الفرق في القدرة يتوقف على وجود قواعد التنمية السياسية وقيادة منتخبة ومدنية وموارد وطنية. وتكمن الفروق أيضا في الهياكل الإدارية التي أقامتها الحكومات. ويمكن أن توجد أمثلة في عدد من نظم الإدارة (إعداد الميزانيات وإدارة البنية التحتية وإدارة المعلومات)، لكن نظم إدارة الموارد البشرية التي توفر الأفراد لجميع المهام والبرامج الحكومية هي التي تعطي مثلا عمليا واضحا للغاية. وهنا قد يكون النموذج الأساسي القائم - أو النقطة التي

(٤) See Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (٤)
(Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2000).

تنطلق منها الكثير من الحكومات - هي التعيين على أساس المحسوبية. فنظم المحسوبية - المشار إليها أيضا كنظم للإفساد يتبعها الكثيرون - تربط التوظيف في المجال العام بروابط سياسية أو عرقية أو قبلية أو شخصية. ونظم المحسوبية تتغير تغيرا كبيرا مع تغير القيادة والسلطة: ففي الأزمات الوطنية يمكن أن تتجسد الخلافات الحزبية داخل البيروقراطيات الحكومية وكذلك في المجتمع ككل. والتكاليف التي تتكبدها الحكومات في ما يتصل بالقدرات والإدارة عالية. وتشمل قلة المهارات والالتزام من جانب الموظفين وهيمنة الممارسات غير الرسمية والحد الأدنى من التركيز على الفعالية وانتشار الفساد.

٢٨ - وتؤدي إصلاحات نظم المحسوبية في الأغلب إلى نظم بيروقراطية قائمة على الجدارة. وفي هذا المقام، تعمل الهياكل، وما يقترن بها من وضع معايير قياسية موحدة، من أجل ضمان أن يتحدد القبول في الوظيفة العامة بالمهارات والمعارف وليس بالولاءات الشخصية أو الحزبية. وهذه النظم الواسعة الانتشار التي تشكل في الأغلب نتاجا للتاريخ الاستعماري في كثير من الدول، تتطور لتشمل القيم الأساسية للجدارة والكفاءة. ولكنها تقترن أيضا باعتماد مفرط على القواعد كضوابط، وتركيز ملازم على العملية يأتي على حساب النتائج أو الفعالية. كما أنها تركز تركيزا ضخما على فكرة الحدود التنظيمية وعلى العلاقات الهيكلية مع المجتمع المدني حسب الشروط والأحوال التي تحددها البيروقراطيات. وثمة نتيجة واضحة تترتب على ذلك، تتمثل في وضع البيروقراطيات العامة في "قوالب جامدة" وهو الأمر الذي يصب عليه المواطنون جام غضبهم ويحرك عدم ثقتهم ويعوق التبادل الفعال بين الحكومة والمواطنين.

٢٩ - وثمة خيار آخر في مجال الإصلاح أشير إليه آنفا وهو إقامة نظم للإدارة تتسم بقدر أكبر من المرونة وترتبط "بأسلوب إدارة القطاع العام الجديد" و "أسلوب الإدارة المستندة إلى الأداء". وهذه النظم التي اعتمدت أولا في دول من قبيل استراليا ونيوزيلندا وغيرها من ديمقراطيات وستمنستر، توجد حاليا، على الأقل جزئيا، في دول كثيرة أخرى. وتجل هذه النظم ممارسة الاستنساب والمرونة وتؤدي تخفيف القواعد لصالح النتائج وتتجسد في اتفاقات معقودة بين كبار قادة المنظمات والمسؤولين المنتخبين. وثمة أدلة على أن الأداء كان أفضل في الإصلاحات المعتمدة في البداية - التي أوجدت جميعها إصلاحات هيكلية كبيرة لكي تخدم كأساس للإدارة التي تتسم بقدر أكبر من المرونة - لكن هذه الإصلاحات انطوت أيضا على مقايضات. وبالنسبة للدول النامية وتلك التي تتعافى من الأزمات، تتمثل المقايضة في السؤال التالي: هل ستستخدم أوجه المرونة الجديدة الناجمة عن الإصلاح من أجل تحسين الأداء أو ستستخدم في أغراض أخرى؟

٣٠ - وهكذا فإن الحكومات عند إقامة نظمها لإدارة القطاع الحكومي تقوم حاليا هي وشركاءها والجهات المانحة بالاختيار من "قائمة" تتراوح بين قياسية موحدة للغاية ومرنة للغاية. ونتيجة لذلك، فإن الدول تقف عند نقاط متباينة للغاية فيما يتصل باعتناق أو الابتعاد عن نموذج الخدمة المدنية القياسي الموحد. وقد احتفظ بعضها بهيكل مركزي وإن كان له أهداف محددة بوضوح، مع تركيز متجدد على الجدارة. بينما اختارت أخرى نمودجا لا مركزي يتيح لكل وزارة أو وكالة تصميم أنظمتها إلى حد ما. في حين تحركت أخرى إلى هيكل لا مركزي على ألا يتجاوز حدود الإطار الاستراتيجي المركزي المحدد بوضوح. وهذا الوضع، الذي اختارت فيه الحكومات خيارات متباينة واتبعت فيه مسارات مختلفة، يفرض أيضا مشكلة في التطبيق فيما يتصل بالمبادئ الموحدة بشكل صارم فيما بين الدول.

٣١ - ولا يوحي هذا على الإطلاق بأنه ليس ثمة دور أيا كان لبعض المبادئ الموحدة الرئيسية. فبعض النظم الإدارية القائمة بذاتها، وخاصة نظم إدارة الميزانية والمالية، تعتبر نظما تحقق موثوقيتها من خلال الإجماع على هذه المبادئ والتوقعات. فثمة اتفاق واسع النطاق على أنه من المستصوب وجود نظم سليمة تتنبأ بالعائدات بدقة وتحدد وتتعبق الإنفاق الضروري بشكل سليم وتوفر إمكانية الاطلاع بشفافية على السجلات والمعاملات المالية. ومع ذلك، فإنه حتى بالنسبة للنظم المالية، لا يوجد اتفاق بشأن الخصائص الأخرى من قبيل القدرة على توفير "عناصر ملطفة" مالية تخفف من أثر الانكماش أو الاضطراب الاقتصادي غير المتوقعين^(٥).

ثالثا - تقييم القدرات كاستراتيجية

٣٢ - تصادف المبادئ الموحدة لتحليل مدى تطور قدرات الحكم وتقدمها - أي نهج "مقاس واحد يلائم الجميع" - عقبات مفهومة في عالم متنوع. لكن الصعوبة في التوصل إلى مبادئ موحدة لتحليل قدرات الحكم لا تقلل من ضرورة وجود أدوات تحليلية من نوع ما. فمع خروج البلدان من الأزمات والنظر في طلبات وضرورات إعادة البناء الوطني اكتسب مضمون المؤسسات المنشأة حديثا أو المعاد تنشيطها أهمية. ومع الوقت، أصبح إحراز تلك المؤسسات تقدما في تلبية أهداف المواطنين والمسؤولين المنتخبين وغيرهم من أصحاب المصلحة أمرا حاسما. وفي كلتا الحالتين، يعد وجود مبادئ توجيهية وأطر شفافة لتحليل وتقييم قدرة الإدارة العامة أمرا مفيدا.

(٥) See Yilin Hou, Donald P. Moynihan and Patricia Wallace Ingraham, "Capacity, management and performance: exploring the links", *American Review of Public Administration*, vol. 33, No. 3 (September 2003), pp. 295-315.

٣٣ - ومن أجل بلوغ هذا الهدف المتعلق بتقييم قدرات الحكم والإدارة العامة، يوجد نهج بديل وهو اللجوء إلى التقييم المستند إلى المعايير. وتشترك النهج المستندة إلى المعايير في افتراض مشترك هو: أن المنظمات التي تفي بعناصر رئيسية من المعايير الحاسمة تتمتع بالقدرة على أن تكون فعالة وذات أداء عال حتى لو لم يجز تحليل أي تدابير محددة للأداء. وتعتمد قدرات الحكومة إلى حد كبير على شكل نظمها الإدارية ومضمونها وهيكلها القيمي، كما أنها أساسية في تأمين قدرة هياكل الحكم على الاستمرارية على مدى الوقت. وهكذا فإن القدرة على الأداء تصبح متغيراً حاسماً متداخلاً بين نظم وممارسات المؤسسات والأداء النهائي ذاته. كما أنها تشير إلى المدى الذي ستمكن به الحكومات من تلبية آمال مواطنيها بفاعلية، وغيرهم من أصحاب المصلحة الرئيسيين، في مجموعة متنوعة من مجالات السياسة العامة. وتعد فكرة القدرات كمنهاج للأداء فكرة أساسية في المنطق المتعلق بتقييم القدرات (ورغم أن المصطلح المستخدم هنا هو القدرة على الأداء، فإن النهج المستند إلى المعايير يمكن أن يطبق على أبعاد أخرى للأداء من قبيل الجودة أيضاً). واستخدام المعايير كأدوات لتقييم القدرات يتيح النظر في هذا المفهوم بطريقة عملية.

٣٤ - وتستخدم التقييمات المستندة إلى المعايير على نطاق واسع في المنظمات العامة والخاصة على السواء. وتختلف التقييمات المستندة إلى المعايير عن أفضل الممارسات، وينبغي ألا يخلط بينها وبين التحليل على ذلك الأساس. فالعمل القائم على أفضل الممارسات يصف حلولاً وإجراءات وإصلاحات محددة غالباً ما تستمد من مجموعة ضئيلة من الملاحظات. أما التقييمات المستندة إلى المعايير فإنها، على العكس، تصف شروطاً أو بارامترات يمكن أن يقاس في مواجهتها الأداء المحتمل والقدرات المحتملة. كما أن هذه التقييمات تمكن من مراعاة خلفيات محددة وأوضاع بيئية معينة - على سبيل المثال العقوبات الاقتصادية. وثمة تطبيقات مشهود لها في التقييمات المستندة إلى المعايير مطبقة في القطاعين العام والخاص على السواء. ففي الولايات المتحدة الأمريكية، على سبيل المثال، يجري تقييم المنظمات العامة بصفة دورية تبعاً لبرنامج بولد ريدج للجودة الوطنية، ومجموعة من المعايير التنظيمية لإدارة الجودة الكلية. وثمة شكل آخر متعلق بإدارة الجودة الكلية، تطبقه عدد متزايد من الوكالات المفوضة بالتنفيذ على المستويات اللامركزية للمملكة المتحدة وغيرها من المنظمات العامة في البلدان الأوروبية. وتقوم المؤسسة الأوروبية لإدارة الجودة بتحليل المنظمات تبعاً لقائمة من العوامل التمكينية والنتائج المرجحة. وتتمثل العوامل التمكينية في القيادة وإدارة الأفراد والسياسة العامة والاستراتيجية والموارد والعمليات. أما النتائج فتتمثل في شعور الأفراد بالرضا، وإرضاء العملاء، والأثر الذي تخلفه على المجتمع، ونتائج الأعمال. وثمة مفهوم أحدث هو، القائمة المتوازنة للنتائج، الذي يحدد الأداء وفقاً لكل منظور مما يلي: المالي والأعمال الداخلية

والابتكار والتعليم والعملاء^(٦). ويستند كل منظور منها إلى وصف يحظى بقبول عام للشروط المستصوبة التي يقاس في مواجهتها أداء أو قدرات أو سلوك أي كيان. وقد استخلصت المعايير من تحليلات تجريبية وتحليلات للخبراء، وكذلك من فحص للحكومات أو المنظمات التي اعتبرت فعالة للغاية على مدى الوقت. وليس من المفترض أن هناك مسارا واحدا فقط لتحقيق الشروط الموصوفة بالنسبة لكل معيار؛ بل يتمثل الافتراض في أن كل حكومة أو منظمة ستتبع استراتيجية تمشى بالقدر الأكبر مع بيئتها السياسية والاقتصادية. وبعبارة أخرى، يتعلق جزء ضمني من التقييم بالمدى الذي استفادت فيه الوحدات التي خضعت للتحليل من الموارد المتاحة لها.

٣٥ - وهناك عدد من الخصائص المشتركة البارزة بين هذه النهج. فكلها مبنية على نهج نموذج قطاع الأعمال في الإدارة، وليس النهج المتأصل في القطاع العام. ومع ذلك فإن من الممكن تكيفها بحيث تشمل معايير مستمدة على وجه التحديد من خصائص القطاع العام. وإلى جانب ذلك، فإن هذه النهج عليها طلب مستمر من المتخصصين في القطاع العام، الذين يسعون إلى إدراك كيف تؤدي منظماتهم أعمالها فضلا عن التعلم من الحكومات الأخرى. ويرجع جزء من السبب في شعبيتها، إلى أنها وإن كانت مستمدة من أصول نابعة من القطاع الخاص، فإن كل نموذج ينظر في نتائج تتجاوز نتائج خط الأساس. فهي تنظر أيضا في شكل ما من أشكال القدرات في مجال الإدارة. وقد استخدمت النماذج المستندة إلى المعايير إلى حد كبير في إجراء تقييمات للمنظمات كل على حدة، أو شكل من أشكال تحليل أو تقييم السياسات^(٧)، ولكن ليس كطريقة منهجية للمقارنة بين مختلف الحكومات.

رابعا - الحالة المتعلقة بمشروع الأداء الحكومي

٣٦ - يوفر مشروع الأداء الحكومي في الولايات المتحدة مثالا مثيرا للاهتمام في ما يتصل بتطبيق النهج المستند إلى المعايير في الحكومة. ويتيح هذا الجهد الذي امتد ٦ سنوات، نهجا مستندا إلى المعايير لإجراء تقييم تنظيمي مصمم بالتحديد للقطاع العام. ومكّن هذا المشروع من إجراء تحليل لعنصر هام من عناصر الإدارة العامة الفعالة في الولايات والحكومات المحلية في الولايات المتحدة، وهو عنصر القدرات في مجال الإدارة، أي القدرات المتعلقة بإدارة المهام

(٦) See Robert S. Kaplan and David P. Norton, "Using the balanced scorecard as a strategic management system", *Harvard Business Review* (January-February 1996), pp. 75-85.

(٧) See P. H. Rossi and H. E. Freeman, *Evaluation: A Systematic Approach*, 4th ed. (Newbury Park, California, Sage, 1989); and also David L. Weimer and Aidan R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice*. (Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 1992).

التنظيمية الأساسية بشكل فعال. ولأغراض هذه المناقشة، تعتبر حكومات الولايات ذات صلة بالموضوع لأنها في الولايات المتحدة تتحكم في بعض أضخم الاقتصادات في العالم، كما أنها محولة مسؤولية حكومية ضخمة من جانب النظام الاتحادي للولايات المتحدة. وقد طبقت معايير مشروع الأداء الحكومي على الولايات جميعها البالغ عددها ٥٠ ولاية، في دراستين مستقلتين، أجريتا في عامي ١٩٩٨ و ٢٠٠٠، وفي المدن في عام ١٩٩٩ وفي المقاطعات في عام ٢٠٠١. وفي نشاط مستقل هو مشروع الأداء الاتحادي، حللت قدرة الوكالات الاتحادية الضخمة باستخدام هذه المعايير.

٣٧ - والجهود المبذولة لوضع معايير تعني بالضرورة القيام بإعداد بيان معياري عن العملية الإدارية. وحيث أن الإدارة العامة لم تبلغ بعد النقطة التي تحظى فيها التعميمات بشأن طبيعة أسلوب الإدارة بقبول عام، فإن أي جهد مبذول لوضع معايير فيما يتعلق بالأنشطة الإدارية سيكون موضع خلاف. وكان رد فعل مشروع الأداء الحكومي إزاء هذه الصعوبة هو الاعتماد على مجالات التوافق القائمة في مجموعة الكتابات بشأن الإدارة العامة فضلا عن الاستعانة بمشورة فريق شامل من الخبراء بشأن كل نظام من نظم الإدارة. وضم الفريق مسؤولين منتخبين وخبراء في الإدارة العامة وأكاديميين وإداريين. وحقق الفريق توافقا واسع النطاق في الآراء بشأن المجالات الرئيسية ذات الأهمية في أسلوب الإدارة العامة تحولت إلى معايير رسمية. وعدلت المعايير بشكل طفيف على مدى الوقت استنادا إلى التغذية الراجعة من الحكومات المشاركة في مشروع الأداء الحكومي.

٣٨ - ويمكن النهج المستند إلى المعايير المحللين من التركيز على جمع البيانات المتعلقة بالأبعاد المنصوص عليها صراحة وهي الجودة والفعالية والأداء، لكن طريقة جمع البيانات اللازمة تتوقف إلى حد ما على طبيعة المعايير المختلفة لأن بعض المعايير قد تكون أكثر استجابة لأنواع معينة من جمع البيانات عنها بالنسبة لأنواع أخرى. فعلى سبيل المثال، فإنه بالنسبة للمسائل التي من المتوقع أن تستخلص فيها الاستقصاءات المكتوبة التي يشارك فيها مسؤولون حكوميون ردودا ذاتية أو "رسمية"، فقد تكون وسائل بديلة من قبيل اللقاءات غير الرسمية والاستقصاءات التي يشارك فيها جموع المواطنين أو تحليل للوثائق أنفذ بصيرة في هذا الصدد. وأخيرا، فإن المشروع استخدم مجموعة من تقنيات جمع البيانات وتحليلها وهي: الاستقصاءات المكتوبة المتعمقة لكل نظام من نظم الإدارة، وتحليل مضمون الوثائق الحكومية، وعقد لقاءات مع المسؤولين الحكوميين وأصحاب المصلحة، وتحليل مضمون

نصوص اللقاءات والاستقصاءات. وأسهم هذا التعدد في الوسائل المختلفة لجمع البيانات في صحتها الداخلية والشكلية^(٨).

٣٩ - وقد انطلقت تحليلات مشروع الأداء الحكومي من الافتراضات التالية المتأصلة في النموذج الوارد في الشكل:

- تحسن الأداء أو ارتفاع جودة الخدمة لا يحدث بمجرد الطلب. وليس من المحتمل أن يتحقق الأداء في غياب مزيد من القدرات التنظيمية الأساسية. وخلق هذه القدرات في الحكومة هو عملية طويلة الأجل تتأصل جذورها في نظم وأنشطة ذات قاعدة مؤسسية. ويمثل عنصر هام في هذه القدرات في الإدارة، المستندة في التحليلات التي يجريها مشروع الأداء الحكومي إلى قوة وقدرة نظم الإدارة الخمس المبنية في الشكل.
- وستكون هناك أشكال متغيرة لهذه القدرات بين النظم وداخل الحكومة ذاتها وبين الحكومات.
- ويمكن وصف وقياس ومقارنة الخصائص الهامة لأسلوب نظم الإدارة هذه.
- ومن المهم بشكل أساسي للعملية أن تتسم بالشفافية وأن تكون مفهومة ويمكن للمواطنين الاطلاع عليها بسهولة.

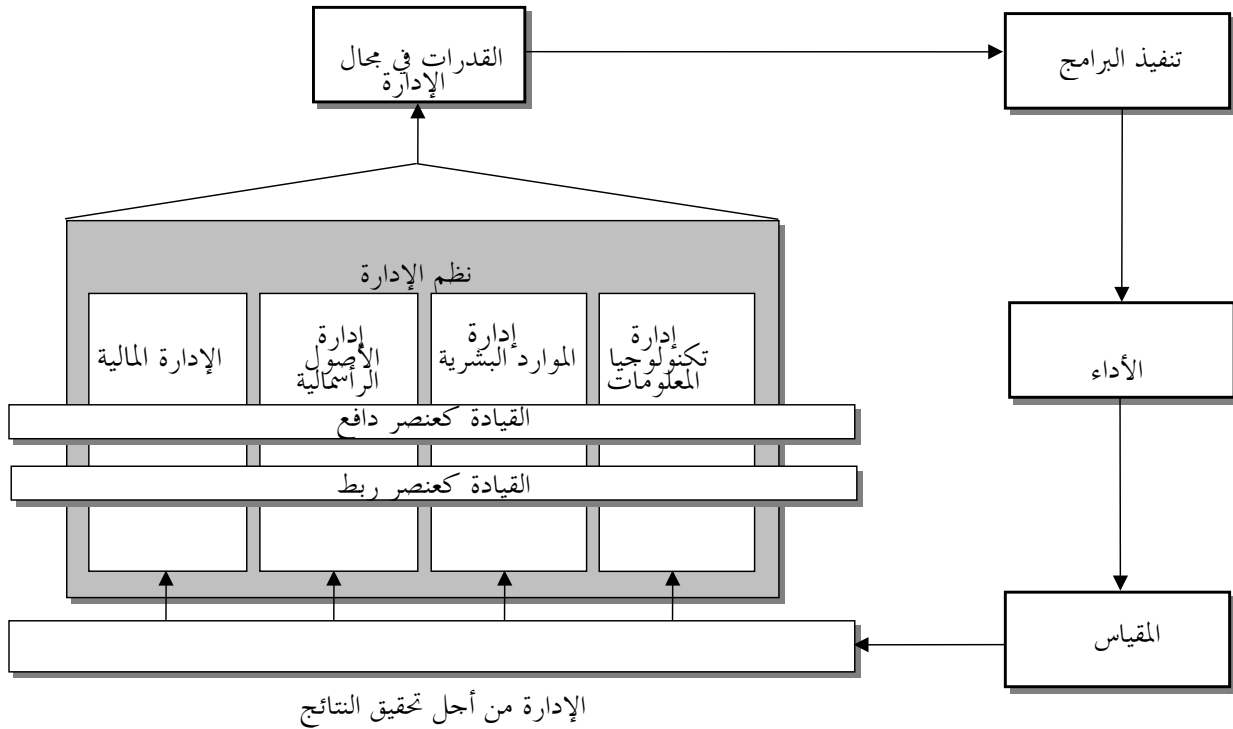
٤٠ - وثمة تحذيرات هامة، منها أن نموذج مشروع الأداء الحكومي لم يقس الأداء في حد ذاته. فإنه لم يقس أو يحلل إلا عنصرا واحدا للقدرات، هو نظم الإدارة. وتكمن الحجة هنا في أنه نظرا لأن هذه النظم تخلق القدرات على الأداء، فإنها تشكل مناهج للأداء، لكن بنجاحها أو إخفاقها النسبي لا يشكل مقياسا كاملا لفعالية الحكومة عموما. ومن حيث تحليل السياسات، فإن المشروع لم يحلل إلا عنصرا واحدا وسط معادلة الأداء. ولم يقم بقياس نتائج السياسات. ومن الممكن تأويل التحليل على أنه قياس لأداء أسلوب الإدارة وقد فعل البعض ذلك^(٩). ومع ذلك فإن الافتراض الأساسي للمشروع عموما هو أن نظم الإدارة تشكل

(٨) Matthew B. Miles and Michael Huberman, *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*, 2nd ed. (٨) (Thousand Oaks, California, Sage, 1994).

(٩) See Sandra K. Schneider and Jerrell Coggburn, "The quality of management and government performance: an empirical analysis of the American States", *Public Administration Review*, vol. 63, No. 2 (March/April 2003), pp. 206-213; and also Amy Kneedler Donahue, Sally Coleman Selden and Patricia W. Ingraham, "Measuring government management capacity: a comparative analysis of city human resources management systems", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 10, No. 2 (1 April 2000), pp. 381-411.

متغيرات متداخلة هامة في تقييم قدرات الحكومة في مجموعة متنوعة من مجالات السياسات وأنها تؤدي دورا هاما في تفسير مجموعة محتملة من الصلات السببية الوسيطة مع المستويات المختلفة للأداء والفعالية. وفيما يتصل ببناء القدرات والحكم، تعتبر مناهج لتحقيق الفعالية في الأجل الأطول.

نموذج لنظم الإدارة باعتبارها قدرات محتملة



٤١ - إن نظم الإدارة الخمسة التي جرت دراستها هي عبارة عن المهام الإدارية الرئيسية الموجودة في جميع مستويات الحكومة وهي: الإدارة المالية وإدارة الموارد البشرية وإدارة الأصول الرأسمالية والبنية التحتية وإدارة تكنولوجيا المعلومات والإدارة من أجل تحقيق النتائج. وتعد إدارة النقدية والأفراد والأصول الهيكلية مسؤولية أساسية تضطلع بها الحكومات، الكبيرة منها والصغيرة. وفي الوقت الحالي تعتبر إدارة تكنولوجيا المعلومات، وإن كانت إضافة حديثة للغاية للأنشطة الإدارية، هامة للتخطيط الفعال والتقييم واتخاذ القرارات. وعلاوة على ذلك، فإنه نظرا لزيادة شيوع مبدأ الحكومة المستندة إلى الأداء، فقد أصبحت نظم الإدارة من أجل تحقيق النتائج وصلات هامة بين الموارد والنتائج. وقد أختيرت النظم بعد مشاورات مكثفة مع المديرين في الحكومة ومع الأكاديميين المتخصصين في الإدارة العامة ومع خبراء آخرين في الميدان. وتظهر هذه النظم العامة للإدارة في جميع الإدارات الكبيرة

تقريبا وتعمل كعناصر تمكينية فيما يتصل بتنفيذ السياسات. وقد حددت لكل نظام من نظم الإدارة المجموعة الخاصة به من المعايير. وعلاوة على ذلك، أولي اعتبار لتكامل النظم والقيادة. والتكامل هو مدى اتصال وتضافر مختلف نظم الإدارة مع بعضها البعض ومدى إسهامها في تحقيق الأهداف المشتركة. أما القيادة فإنه يجري توليها من أجل تيسير الأداء عن طريق تقديم رؤية تتصل بالإدارة، ودعم تحسين النظام وتكامله، وتحفيز الجهات الفاعلة ذات الصلة لكي تعمل من أجل تحقيق هدف مشترك. ويجري تناول القيادة التي تبني القدرات بقدر أكبر من التفصيل أدناه.

٤٢ - وقد أُغفلت أيضا بعض النقاط الهامة من التحليل. فقد تقرر في وقت سابق أن تحليلات مشروع الأداء الحكومي لن تركز على "من الذي أحرز أفضل نجاح بأكثر موارد". أو بعبارة أخرى، فإن التركيز لن ينصب على كيفية قيام أغنى الحكومات بتخصيص واستخدام أموالها بل على جودة أداء الحكومات بالموارد المتاحة لها. وكشفت الدراسات عن وجود اختلافات كبيرة في هذا الصدد. وفي الواقع فإن بعض الحكومات لم تكن مهتمة بأي نظم بخلاف نظام الإدارة المالية. وأشار أحد المسؤولين، متكلما عن الإدارة من أجل تحقيق النتائج إلى أنه "طالما أن الأمور تسير سيرا حسنا فليس هناك من يهتم، وعندما تسوء الأمور فلا شيء يهتم على أي حال".

٤٣ - ولم تكن السياسة والأوضاع السياسية التي تعمل فيها نظم الإدارة محور تركيز محدد في التحليل وإن كان لها أهميتها في كل مكان. فالمسؤولون المنتخبون الذين تلقوا التقرير النهائي لمشروع الأداء الحكومي هم ليسوا في الغالب المسؤولين الذين كانوا موجودين عند إجراء التحليل مثلا. وشرحت السياسة والمناخ السياسي السائد في بعض الولايات والمدن والمقاطعات قدرا كبيرا من الهياكل الموحدة بقدر كبير في نقابات والتي عملت في إطارها نظم الإدارة، وخاصة نظم إدارة الموارد البشرية.

٤٤ - وليس المقصود من استبعاد التحليل السياسي على وجه التحديد الإشارة إلى أن السياسة لا تم بالنسبة للإدارة لأنها فعلا هامة. ولكن التحليل كان يهدف، بشكل أبسط، إلى التركيز على نظم الإدارة المتبعة في الحكومات دون أن يُشرك أو يصف البيئات السياسية المثيرة للجدل أحيانا، التي توجد فيها هذه النظم. والموضوعان هامين؛ لكن مشروع الأداء الحكومي لم يكن القصد منه هو أن يكون أداة سياسية، فتقييم السياسة يجاوز نطاق التحليل وموارده.

٤٥ - ولبعض الأسباب ذاتها، لم يبحث التحليل بالتحديد موضوع القيادة. ففي أي خلفية عامة، تبرز القيادة بالضرورة القيادة السياسية والمساءلة السياسية مع القيادة بواسطة أفراد

الخدمة الوظيفية الدائمة. ودراسة القيادة غالبا ما تفسر على أنها نشاط سياسي مكثف كما أنها صعبة أيضا بسبب امتزاج أدوار القيادة ومسؤولياتها. ومرة ثانية، ومن أجل إبقاء التركيز على الإدارة والقيام بالعمل في حدود الموارد والوقت المتاحين، لم يكن التركيز بوجه خاص على القيادة جزءا من مشروع الأداء الحكومي. ومع ذلك، فقد ثبت أن جودة القيادة تشكل عاملا هاما في تحديد الفروق بين الحكومات ذات القدرات العالية وتلك التي تتمتع بقدرات أقل بكثير. وتحدد طابع القيادة لذلك على أنه يتجسد في القائد أو الفريق الذي يحدد أولويات طويلة الأجل ويعزز الأولويات الاستراتيجية ويحافظ عليها ويفهم المنظمات العامة فهما يكفي لكي يخطط مسارا قيما للتنفيذ. وقد أطلق المحللون في المشروع على هذا النوع من القيادة اسم "القيادة المتكاملة" مما يعني أنها أطول أجلا وأنها شملت قادة البرامج والسياسات والقادة السياسيين والقادة من الموظفين الدائمين.

خامسا - العملية

٤٦ - هناك عدة خطوات متميزة في عملية التقييم المستند إلى المعايير وإن كان بعضها يمكن أن يحدث في وقت متزامن. وفي البداية، هناك توضيح هام هو أنه: على الرغم من أن العملية يمكن أن تنفذ بواسطة مراقبين خارجيين، فإنها تحقق أقصى فعالية عندما تشارك فيها مجموعات هامة من المواطنين وأصحاب المصلحة وغيرهم من الأطراف المهتمة من خارج الحكومة. ويمكن أن يتحقق هذا بعدة طرق مختلفة وفي خطوات مختلفة من العملية ولكنه أمر أساسي لجودة التقييم.

ألف - الخطوة الأولى: اختيار الهدف من إجراء التقييم

٤٧ - تتيح الممارسات والسياسات والبرامج الحكومية مجموعة واسعة من الأهداف المحتملة للتقييم. ولكن لكي يكون التقييم فعالا، يجب أن يكون محدودا بحيث يمكن جمع المعلومات المناسبة والكاملة وضمان المشاركة المناسبة. وقد ركز المشروع على نظم الإدارة. وتوجد أهداف محتملة أخرى كبيرة من قبيل طرق مشاركة المواطنين في وضع السياسات التي يمكن أيضا تقييمها.

باء - الخطوة الثانية: اختيار وتصميم المعايير

٤٨ - حيث أن اتخاذ قرارات بشأن المعايير التي ستدرج في التحليل قد تكون أحد أصعب الأجزاء في العملية، فإن ذلك يجسد السبب في مدى أهمية اتساع نطاق المشاركة في هذا الصدد. فمشاركة المواطنين ومدحلتهم يمكن أن يؤدي دورا قيما في التشجيع على أن تشمل

أهداف البرامج والإدارات الاحتياجات الجماهيرية وأن تكملها. وستقيّم الجماعات المختلفة في المجتمع فعالية الحكومة من منظورات مختلفة قد يكون بعضها متناقضا مع الآخر. ولذلك فإن أي عملية تصميم جيدة ستختار معايير تعكس أكثر من منظور وستتيح للمجموعات القائمة بالتقييم، أو ستفرض عليها، النظر في المعلومات التي تم تجميعها بطريقة متوازنة. وبالنسبة لمشروع الأداء الحكومي، امتدت عملية التصميم لأكثر من عام.

جيم - الخطوة الثالثة: اتخاذ قرار بشأن ما يشكل معلومات ضرورية وتحديد كيفية الحصول عليها

٤٩ - كانت مصادر المعلومات واضحة في بعض الحالات؛ ولكن في حالات أخرى لزم الاستعانة بمزيج من المصادر المؤقتة العديدة من أجل تكوين نظرة أكمل بشأن المعايير. وإلى جانب ذلك، سعت كثير من الحكومات إلى جمع بيانات لا يمكن استرجاعها أساسا، بينما اختارت حكومات أخرى عدم تقديم معلومات إلى المشروع. وفي تلك الحالات، كان من الضروري الاعتماد بشكل كبير على مصادر بديلة من قبيل جماعات المواطنين ومنظمات "الحكومة الرشيدة". وجمع البيانات هو أيضا عملية طويلة، تطلبت نحو ٩ أشهر في حالة المشروع. ونظرا لأن الإبلاغ الوافي والشامل عن المعلومات بشأن أنشطة الحكومة يعد أمرا أساسيا بالنسبة للمساءلة، فيمكن استخلاص بعض الدروس الهامة في هذه المرحلة المبكرة من العملية. فالحكومات التي لا تتوافر لديها المعلومات اللازمة أو التي ترفض نشرها من المرجح ألا يمكن إخضاعها للمساءلة.

دال - الخطوة الرابعة: التأكد من صحة البيانات وتحليلها

٥٠ - يلزم التأكد من صحة المعلومات التي تم تجميعها عن طريق أدوات التقييم، وهي الدراسات الاستقصائية الشاملة للمنظمات الحكومية واللقاءات مع جماعات المواطنين وغيرها من أصحاب المصلحة، وذلك عن طريق التدقيق الشامل ومقارنتها مع الوثائق الأخرى والمصادر الأخرى. والتثبت المتأني من الدقة، وهو عنصر آخر يستغرق وقتا طويلا، يكفل إمكانية إخضاع عملية التقييم ذاتها للمساءلة. وأساليب التحليل قد تختلف من عنصر لآخر من عناصر المعايير لأن بعض المعلومات مباشرة بقدر أكبر من غيرها. ففي مشروع الأداء الحكومي على سبيل المثال، ورغم أنه كان من الصعب تقييم مدى الاستعمال الفعلي لتكنولوجيا المعلومات من جانب الموظفين الحكوميين فقد كان من السهل نسبيا تحديد التكاليف الفعلية للنظم التي جرى تحليلها.

هاء - الخطوة الخامسة: تصنيف المعلومات في تقارير مفيدة؛ ونشر التقارير

٥١ - لكي تصبح عملية التقييم المستندة إلى المعايير فعالة، ينبغي وضع خلاصة الكميات الضخمة من المعلومات المجمعة في تقارير تكون مفهومة ويمكن الاطلاع عليها. ومرة ثانية، وباستخدام برنامج الأداء الحكومي كمثال، ضمت فرق التحليل والكتابة أكاديميين وصحفيين، وقد أشرك الصحفيون بسبب قدرتهم على نقل المعلومات المعقدة بطرق يسهل الاطلاع عليها. وأُنشئت النتائج للمواطنين وغيرهم من الأطراف المهتمة في شكل منشور (موجزات قصيرة في مجلة واسعة التوزيع عن الحكومة) وفي صحف الأخبار الوطنية اليومية وعلى عدد من المواقع على الإنترنت مكرسة من أجل المشروع. وهذا النشر الواسع النطاق من أجل إبلاغ المواطنين بالعمليات الفعلية التي تؤديها الحكومة وربط تلك العمليات بما تحدته الحكومة من أثر على أساس يومي هو الهدف الأساسي للمشروع.

سادسا - الدروس المستخلصة من نشاط التقييم المستند إلى المعايير

٥٢ - وفرت النتائج التي توصل إليها مشروع الأداء الحكومي معلومات فيما يتصل بتحديد كيفية تنظيم الحكومات لنظم الإدارة الأساسية التي تعد أمرا هاما في الحكم الرشيد والإدارة العامة الرشيدة. وبهذا الشكل، فإنها تعتبر مفيدة في النظر في الأبعاد الأخرى لتنمية القدرات والتقييم. ففي مجال الإدارة من أجل تحقيق النتائج، على سبيل المثال، أصبح من الواضح أنه على الرغم من أن معظم الحكومات تنتج كميات ضخمة من المعلومات المتعلقة بالأداء فإن معظمها يناضل من أجل الاستفادة من تلك المعلومات^(١٠). وسجل تحليل وظيفة الموارد البشرية زيادة في اللامركزية وخاصة في التعيين والتوظيف وفي تقييم الأداء ولكنه سجل أيضا أن الحكومات قد جربت نظما مختلفة واستراتيجيات متنوعة للإدارة في سعيها لتحقيق الفعالية. فبعض نظم إدارة الموارد البشرية على سبيل المثال، انتقلت من كونها لامركزية للغاية دون وجود أي توجيه مركزي أو جمع للمعلومات في السنة الأولى من التحليل، إلى تقليل درجة اللامركزية ضمن إطار عمل توجيهي مركزي في السنة الثالثة. ويمكن تطبيق المعايير على نفس وحدة التحليل على مدى الوقت من إجراء تقييمات عن كيفية تغير ممارسات الإدارة. وكشفت المقارنات التي أجريت بين التحليلين الأول والثاني لحكومات الولايات في الولايات المتحدة عن إحراز تقدم في بعض المجالات هي: زيادة تخطيط القوة العاملة وزيادة الاستعانة بالتخطيط الاستراتيجي وقياس الأداء وإيلاء اهتمام أكبر لتكنولوجيا المعلومات.

(١٠) See Patricia W. Ingraham and Donald P. Moynihan, "Beyond measurement: measuring for results in State Government", in *Task Force on Performance Management and Measurement*, R. Nathan and D. Forsythe, eds. (New York, New York, Rockefeller Institute, 2001)

وأصبحت تكنولوجيا المعلومات فجأة النظام الذي أحرزت فيه حكومات الولايات أكبر قدر من التقدم من العام الأول إلى العام الثالث في تحليلات المشروع، والنظام الذي سبب للحكومات أخطر المشاكل.

٥٣ - وكشفت أيضا التحليلات التي أجراها المشروع أن الحكومات تباينت مع ذلك تباينا ملحوظا في مدى تقديرها لنظام من نظم الإدارة أكثر من الآخر وذلك من حيث مقدار الموارد التي استثمرتها في مختلف النظم وإلى أي مدى اعتبرت نظم الإدارة أداة مفيدة للسياسات فيما يتصل بتحقيق غايات أخرى. وكانت هذه النتيجة هامة للغاية من حيث الفاعلية العامة ومسائل الجودة. فعلى سبيل المثال، ورغم أن الجميع تقريبا يرون أن نظم الميزنة لها أهمية كبرى، فإن الحكومات تباينت في قدرتها في استعمال أدوات الميزانية في التنبؤ بالعائدات بشكل دقيق. كما كان الاختلاف بينها ملحوظا في مقدار وطريقة عرض معلومات الميزانية على المواطنين وأصحاب المصلحة الهامين الآخرين. فقد نشرت بعض الحكومات معلومات الميزانية والمبادئ التوجيهية المتعلقة بالميزانية على الإنترنت وطلبت من المواطنين تقديم تعليقات وتغذية راجعة بشكل مستمر. في حين قامت حكومات أخرى بوضع نسخة من الميزانية في المكتبة العامة ورأت أنها وفت بقيامها بذلك بواجبها فيما يتصل بإعلام الجماهير.

٥٤ - وتجدر الإشارة أيضا إلى أن النظم المستندة إلى المعايير من قبيل مشروع الأداء الحكومي لا تفترض أن إنفاق قدر أكبر من الأموال على النظم يحسن بالضرورة مضمون هذه النظم والأداء فيما يتصل ببناء القدرات. بل على العكس فإن التقييم المستند إلى المعايير يدرس القدرة من منظور السياق القائم ومجموعة الموارد الموجودة ويسأل، في ضوء مجموعة معينة من الظروف، عن ما هي الخيارات والأهداف التي اتبعتها الحكومة وهل أسهمت هذه الخيارات في القدرات في الأجل الطويل، أو قيدت هذه القدرات؟

سابعاً - التقييم المستند إلى المعايير في خلفيات وطنية أخرى

٥٥ - يستند النموذج والاستنتاجات المشار إليها أعلاه إلى تجربة وافتراضات دولة واحدة. وينبغي ألا تنقل جملة إلى خلفيات وطنية أخرى. ومع ذلك، فإنه يجدر النظر في ما هي مكونات النموذج، وأي العناصر في هذه المكونات، التي يمكن أن تكون ذات صلة في سياقات أخرى. وحسب المشار إليه من قبل، فإن صلة العناصر بالموضوع لا يمكن أن تقيّم إلا في إطار بيئة وهيكل الحكومات المختلفة. وأحد هذه الأبعاد المتعلقة بالسياقات هو بُعد سياسي. وطابع النظام السياسي الذي تعمل الحكومة في ظلّه هام للغاية. وثمة بعد سياقي آخر وهو بُعد اقتصادي ويتعلق بالموارد المتاحة للدولة وإلى أي مدى تتمتع بالقدرة على

توجيهها من أجل بناء القدرات. ويتعلق بُعد آخر بالمواطنين وينظر في المدى الذي تتصل به الحكومة بمواطنيها وكيف تسعى إلى اطلاعهم وإشراكهم في المناقشات بشأن السياسات. والنظم التنظيمية والإدارية لا يمكن أن تُقيّم إلا عندما تؤخذ هذه العوامل الحاسمة للسياق الوطني في الحسبان.

٥٦ - وتشير التجربة مع ذلك إلى أن بعض أجزاء نموذج بناء القدرة الإدارية يمكن أن تمضي قدما لكي ينظر فيها بشكل أعم من منظور مقارن. وفي مناقشات ضمت مسؤولين حكوميين وطلابا من تايلند والصين والهند رُشحت، على سبيل المثال، نظم إدارة الميزانية والإدارة المالية بوصفها نظم مرشحة لتطبيق معايير مقارنة وأكدت فيها أهمية تلك النظم في الحكم الفعال. ويجب أن تكون أيضا نظم إدارة الموارد البشرية مرشحة للنظر فيها في وقت مبكر لأنها تعد أساسية لتأمين قدرة الحكومة على تعيين وتنمية والاحتفاظ بالقوة العاملة ذات الجودة اللازمة لتشغيل جميع نظم الإدارة الأخرى. ويمكن لمعايير تقييم قدرة الحكومات على خلق وتعهد القدرة في مجال إدارة الموارد البشرية أن تتناول تهيئة ظروف لتعهد الموارد البشرية الفعالة وخاصة وضع إطار قائم على الكفاءات من أجل المجموعات المهنية الأساسية وتصميم استراتيجيات فعالة لتنمية القدرات وإضفاء الطابع المؤسسي على تخطيط موارد بشرية فعالة.

٥٧ - وإلى جانب فكرة إمكانية النقل المحتملة لمعايير معينة، فيمكن النظر أيضا في نقل الأدوات والمفاهيم التي وضعت في التقييم المستند إلى المعايير. وتستند أداة من هذه الأدوات على فكرة أن القدرات والأداء هما عنصران متباينان ويمكن فهمهما بشكل مستقل من حيث الأسئلة التالية:

- إلى أي مدى تؤدي الحكومات عملها بطريقة جيدة؟
- هل يمكن ترجمة معلومات الأداء الأساسية إلى معلومات أعم عن الجودة والفعالية والشفافية؟
- ما هو مدى تنظيم وتطور نظم الإدارة العامة؟
- كيف يمكن تحسين قدرات هذه النظم؟
- ما هي الأولويات؟

٥٨ - وبمجرد طرح هذه الأسئلة، يمكن وضع معايير واضحة يقيم على أساسها كل نظام للإدارة على أن تحدد هذه المعايير بدرجة أكبر في كل سياق وطني. ويمكن تجميع نتائج هذه التقييمات مع تقييمات ومنظورات استراتيجية أخرى للحصول على فكرة أفضل عن الطريقة التي يمكن بها للقدرات المتعددة أن تسهم في الجهود الطويلة الأجل التي تبذلها الحكومة لإقامة

وإدارة نظام فعال للحكم والإدارة العامة، أو تُنقص من هذه الجهود. وعلاوة على ذلك، يمكن للمعايير أن توفر نقاطا هادية على طريق تقييم التقدم المحرز نحو بلوغ أهداف الحكم والإدارة العامة. وأخيرا، من الممكن تقييم قدرة الحكومة ذاتها على تنمية القدرات والسلطة المناسبة لتحقيق ودعم الاستقرار، الذي يعد حاسما في قدرتها على البقاء والازدهار.

٥٩ - وتعزز الشفافية التي تكفلها المعايير المعبر عنها بوضوح والمفهومة على نطاق واسع مقدره المواطنين وغيرهم من أصحاب المصلحة على تحسين فهمهم للحكومة القائمة لخدمتهم، ليس من حيث المسائل والمشاكل التي تواجهها الحكومة فحسب ولكن أيضا من حيث مدى تطويرها لإرادتها وإمكانيتها وقدرتها على التصدي لتلك المسائل والمشاكل. وتُشجع الصلات اللازمة لدورة الإدارة الفعالة والحكم الفعال والمشاركة الفعالة، التي تعد حاسمة للغاية في الحكم الرشيد، بطرق هامة.

ثامنا - استنتاجات وتوصيات

٦٠ - يتطلب تعزيز التحسينات في الإدارة العامة بشكل مستمر تمكين المواطنين من تحديد مبادئها وأسسها وجودتها وفعاليتها. ويبرز السياق الاجتماعي - السياسي والاقتصادي المتغير ضرورة التشديد بقدر أكبر على النهج والمنهجيات النابعة من القاعدة التي يمكن أن تكفل هذه المشاركة في جميع مراحل وضع السياسات.

٦١ - ورغم وجود كثير من النهج والمنهجيات البديلة، فإن عملية التقييم المستند إلى المعايير المعروضة في هذا التقرير تمثل حلا من الممكن تكييفه حسب الظروف. إذ أن من الممكن تكييف خطواته الخمس المتميزة حسب الظروف، وتعديل مضمونها، وتطبيقها على مجموعة متنوعة كبيرة من الظروف. وينبغي التركيز على إشراك المجموعات الهامة من المواطنين والجهات الفاعلة الرئيسية في الحكم وأصحاب المصلحة من خارج الحكومات. وينبغي على وجه الخصوص مراعاة الاستفادة من هياكل الحكم اللامركزية في البلدان والمناطق المختلفة من العالم من أجل الوصول إلى عدد كبير من المواطنين والحصول على آرائهم ومدخلاتهم فيما يتصل بما يمثل إدارة عامة رشيدة. وسيكون التأثير الصافي لهذه الاستراتيجية هو زيادة مشروعية أسس الإدارة العامة ومبادئها ومقاييس جودتها ومعايير الأداء فيها.

٦٢ - وهكذا فإن التقييم المستند إلى المعايير يحمل في طياته إمكانية للتطبيق كأحد البدائل طالما تم إدماج آراء المواطنين وجماعات المجتمعات المحلية في عملية التقييم بأكملها بما في ذلك أثناء تحديد معايير التقييم. ويجب أن ينطوي تطبيق النهج والمنهجيات النابعة

من القاعدة على قدر كبير من المرونة لكي تراعي الفروق الضخمة بين البلدان والمناطق. فنهج "مقاس واحد يناسب الجميع" هو نهج غير كاف في عالم اليوم ولا يراعي ببساطة الفروق في نقاط البدء والمهام وأهداف الأداء. أما التقييم المستند إلى المعايير في المنظمات فيمكن أن يتصدى لهذه المسائل من خلال عملية تصميم تضم منظورات متعددة وتدمج آراء المواطنين وخاصة من ينتمون إلى الفئات المحرومة.

٦٣ - ويعرض التقييم المستند إلى المعايير في المنظمات - على النحو المبين في دراسة الحالة لمشروع الأداء الحكومي - مثالا للنقاش والحوار بشأن مختلف النهج والمنهجيات النابعة من القاعدة فيما يتعلق بوضع أسس ومبادئ للإدارة العامة والحكم.

٦٤ - ويوصى بأن تقوم لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة بوضع منهجيتها الخاصة بما لتحديد مبادئ وأسس الإدارة العامة وذلك بالاعتماد على هذا التحليل الأولي لنهجنا على أن تكمله بمنظورها الخاص.