

Distr.
GENERAL

TD/B/C.II/2
25 March 2009

ARABIC
Original: ENGLISH

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية
لجنة الاستثمار والمشاريع والتنمية
الدورة الأولى
جنيف، ٤-٨ أيار/مايو ٢٠٠٩
البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت

تهيئة بيئة تفضي إلى نماء القدرات الإنتاجية إطلاق القدرات الإنتاجية وتعزيز تطوير المشاريع عن طريق تحسين شفافية الإجراءات الإدارية وتبسيطها وأتمتها*

الموجز التنفيذي

الإجراءات الإدارية ضرورية من أجل تنفيذ السياسات العامة. فالتحدي الذي يواجه الحكومات هو تحقيق التنفيذ والامتثال بأكبر قدر ممكن من الفعالية عند مستوى منخفض من التكلفة. ويمكن للكفاءة الإدارية أن تطلق القدرات الإنتاجية وتدعم تنمية المشاريع. ويؤدي خفض التكاليف الإدارية لممارسة نشاط الأعمال إلى التخفيف من العبء الواقع على الاقتصاد ويوفر الموارد التي تُكرّس في أفضل استخداماتها لأنشطة توليد الدخل؛ بالإضافة إلى أن هذا الخفض يمكن أن يأتي إلى ساحة الاقتصاد الرسمي بكثير من منظمي المشاريع المحتملين أو غير الرسميين. كذلك فإن الكفاءة الإدارية عنصر هام من عناصر الإدارة السليمة: فالقواعد والإجراءات المتسمة بالشفافية والبساطة تسهم بطريقة آلية في الحد من سوء التصرف الإداري. وتشكل شفافية الإجراءات الإدارية وتبسيطها وأتمتها (معالجتها آلياً) أولوية من أولويات السياسة العامة في معظم البلدان. وعلى الرغم من عدم وجود وصفة واحدة في هذا الصدد، فمن الممكن التعلم من الممارسات الجيدة والسياسات الأساسية الموضوعة في البلدان المتسمة بالكفاءة الإدارية، مما يعجّل بوتيرة تحديث الدول ويحفز كلاً من الدخل والعمالة والنمو. والاستراتيجيات التي يطبقها أكثر القائمين بالإصلاح كفاءةً والأدوات التي يستخدمونها يُسترشد فيها ببضعة مبادئ، ينطوي بعضها على إجراء تغييرات في النماذج التقليدية للإدارة العامة. ويجب دعم هذه المبادئ بالأطر المؤسسية الملائمة وسياسات تنظيمية ممتازة.

* قُدمت هذه الوثيقة في التاريخ المبين أعلاه بسبب حدوث تأخيرات في تجهيزها.

المحتويات

الصفحة	الفقرات
٣	٦ - ١ مقدمة..... أولاً -
٤	٣٠ - ٧ الكفاءة الإدارية هي أولوية من أولويات السياسة العامة في معظم البلدان..... ثانياً -
٤	١٩ - ٧ ألف - ما هي الكفاءة الإدارية؟ باء - ما الذي تستطيع أن تفعله الكفاءة الإدارية من أجل التنمية في أوقات النمو البطيء؟ جيم -
٧	٣٠ - ٢٠ ثالثاً - إطار السياسات للكفاءة الإدارية.....
١٠	٦٢ - ٣١ ألف - المبادئ التوجيهية.....
١٠	٤٣ - ٣١ باء - إقامة هياكل ملائمة جيم -
١٤	٥٢ - ٤٤ ١٦ - ٦٢ - ٥٣ رابعاً - الممارسات الجيدة في مجال الكفاءة الإدارية.....
١٨	٩٧ - ٦٣ ألف - الممارسات الجيدة في مجال إنشاء الشركات ١٨ - ٧٤ - ٦٤ ٢٠ - ٩٧ - ٧٥ ٢٥ - ١٠٣ - ٩٨ خامساً - قياس الكفاءة الإدارية: النظم والمقاييس.....

أولاً - مقدمة

١- تسير أعمال الأونكتاد في ميدان الكفاءة الإدارية على هدي توصيات اتفاق أكرا، الذي يطلب "أن يدعم الأونكتاد أنشطته في مجالات البحث والتحليل والمساعدة التقنية وبناء توافق الآراء فيما يتعلق بحفز تنمية المشاريع وتيسير الأعمال التجارية" (الفقرة ١٥٤)، و"أن يساعد ... البلدان النامية بوسائل منها بناء قدرتها التقنية بغية تحسين ممارستها المتعلقة بالحكومة الإلكترونية من أجل تعزيز الشفافية وتبسيط الإجراءات الحكومية في مجالات مثل الاستثمار وإنشاء المشاريع وتطويرها" (الفقرة ١٥٥).

٢- إن تنمية المشاريع - وبخاصة المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم - هي أولوية من أولويات السياسة العامة في معظم الدول. إذ يجري اتخاذ تدابير لتيسير حصول هذه المشاريع على الموارد المالية (مثلاً عن طريق الائتمان، والضمانات، والأموال الاستثمارية، والاستثمار الأجنبي)، وعلى المعرفة (مثلاً عن طريق التدريب ونشر التكنولوجيات وتبادلها)، وعلى الاتصالات الخاصة بالسوق (مثلاً عن طريق عمليات الربط، وأنشطة ترويج نشاط الأعمال، والتجارة الإلكترونية). وبالإضافة إلى هذه التدابير "الحافزة"، يمكن للحكومات أيضاً أن تحاول التخفيف من المعوقات التي تواجهها مؤسسات الأعمال عن طريق فئتين رئيسيتين من التدابير هما: السياسات الضريبية (الجبائية)، وتيسير امثال الشركات للقواعد الإدارية. وهذه النقطة الأخيرة هي الغرض ذاته المتوخى من الكفاءة الإدارية، أي: التخفيف من التعقيد - وما يرتبط به من وقت وتكلفة - الذي تتسم به الإجراءات الإدارية فيما يتعلق بمؤسسات الأعمال.

٣- وإضفاء الشفافية والسرعة والكفاءة على الإجراءات الإدارية هو جزء أساسي من عملية تهيئة بيئة تمكينية من أجل تنمية القطاع الخاص، ولا بد منه من أجل تعزيز الحكم الرشيد وسيادة القانون. ومما يتسم بالأهمية - وبخاصة في سياق قوامه التباطؤ الاقتصادي العالمي - إزالة الأعباء غير الضرورية والمثبطات التي تواجه نشاط قطاع الأعمال، ودعم تطبيق الحلول القائمة الميسورة التكلفة بغية خفض الحواجز الإدارية وتحسين الكفاءة الإدارية.

٤- وقد قامت بعض البلدان (كثير منها بلدان نامية) بتصميم وتنفيذ حلول جيدة - تتيح إجراءات إدارية تتسم بالسرعة والشفافية فيما يتعلق بإنشاء الشركات، وتسجيل الممتلكات، ودفع الضرائب، والحصول على تراخيص، وتصاريح العمل، وتأشيرات الدخول. ويمكن للقوانين والإجراءات والمخططات التنظيمية وأدوات الحكومة الإلكترونية التي أثبتت كفاءتها في بلد من البلدان أن تكون مفيدة لبلدان أخرى تواجه المشاكل نفسها. ويمكن للتعاون الدولي في تقاسم ونشر الحلول المتعلقة بالكفاءة الإدارية أن تسهم إسهاماً كبيراً في التعجيل بوتيرة الإصلاح الإداري وخفض تكلفته في البلدان النامية، وإطلاق القدرات الإنتاجية، ودعم تنمية المشاريع.

٥- وتهدف الجلسة غير الرسمية المتعلقة بالكفاءة الإدارية إلى التشجيع على تقاسم الممارسات والسياسات الجيدة فيما بين الدول الأعضاء في الأونكتاد في الميادين المتعلقة بشفافية الإجراءات الإدارية المتصلة بنشاط الأعمال وتبسيطها وأتمتها.

٦- وجميع العناصر والممارسات والسياسات المعروضة في هذه المذكرة قد جمّعت إما في سياق الأنشطة التحليلية وأنشطة تقديم المساعدة التقنية الميدانية التي يقوم بها الأونكتاد بخصوص الكفاءة الإدارية^(١)، أو على أساس منشورات وضعها أخصائيون في مجال تنظيم نشاط الأعمال وتحقيق الشفافية - وعلى أساس اتصالات أجريت معهم - وتبسيط وأتمتة الإجراءات الإدارية، مثل المنشور المشترك بين البنك الدولي ومؤسسة التمويل الدولية المعنون "ممارسة أنشطة الأعمال"، وبرامج "الدائرة الاستشارية للاستثمارات الأجنبية، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وشبكة الأمم المتحدة للإدارة العامة، والمعهد الدولي لتكنولوجيا البرمجيات التابع لجامعة الأمم المتحدة (UNU-IIST) ومعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث (اليونيتار).

ثانياً - الكفاءة الإدارية هي أولوية من أولويات السياسة العامة في معظم البلدان

ألف - ما هي الكفاءة الإدارية؟

٧- تعرّف الكفاءة الإدارية في هذه المذكرة بأنها قدرة الإدارات العامة على أن تحقق الفعالية بتكلفة منخفضة من أجل تمكين المشاريع من الامتثال للقواعد الوطنية ذات الصلة.

٨- وسننظر الآن في الكفاءة الإدارية فيما يتصل بالقواعد التي تُطبّق على بدء نشاط الأعمال (إنشاء الشركات، وشراء الأسهم، وتسجيل حقوق الملكية، والحصول على تأشيرات دخول لغرض مباشرة الأعمال)؛ وفيما يتصل بالعمليات المضطلع بها في إطار نشاط الأعمال (تراخيص مزاولة النشاط، واستئجار موظفين، وتصاريح العمل، والتشديد، والربط بالخدمات العامة الأساسية، ودفع الضرائب، والإسهامات الاجتماعية) وبالخروج من نشاط الأعمال (وقف النشاط، والإفلاس).

٩- والإجراءات الإدارية هي أدوات ضرورية من أجل تنفيذ السياسات العامة واللوائح التنظيمية المناظرة. وهي لا تعتبر عبئاً على الفاعلين الاقتصاديين، وإن كانت الإجراءات الشكلية يمكن من الناحية العملية أن تصبح شديدة الوطأة في كثير من الأحيان بالنظر إلى أن اللوائح التنظيمية تصير أكثر تعقيداً واعتماداً على المعلومات.

١٠- ولكي تطبّق القواعد تطبيقاً سليماً، فإنها يجب أن تكون معروفة وأن تكون - قدر الإمكان - صريحة ومباشرة لكي يمكن الامتثال لها. ولذلك فإن الإدارة المتسمة بالكفاءة قوامها جعل الإجراءات تتسم بالشفافية والبساطة. ويمكن أن يؤدي استخدام تكنولوجيات المعلومات والاتصالات (الحكومة الإلكترونية) إلى تيسير الإجراءات الإدارية.

(١) نظام اللوائح التنظيمية الإلكترونية للأونكتاد (UNCTAD e-regulations system) هو تطبيق كامل شامل من تطبيقات برمجيات الحكومة الإلكترونية يمكن الحكومات من عرض الإجراءات الإدارية على الإنترنت. والدول الأعضاء التي تستفيد حالياً من هذا البرنامج تشمل، الاتحاد الروسي (مدينة موسكو)، وإثيوبيا، والسلفادور، وغواتيمالا، وفيت نام، وكولومبيا، ومالي، والمغرب، ونيكاراغوا.

شفافية القواعد

١١- ينبغي أن يُفهم من مصطلحي اللوائح التنظيمية أو الإطار التنظيمي ليس فقط القوانين والنصوص القانونية الأخرى ولكن أيضاً جميع الإجراءات الشكلية ذات الصلة - أي تفاصيل العملية التي يجب على المرء أن يمر بها لكي يمثل للقاعدة المعنية. ولذلك فإن الشفافية تتطلب أن تكون جميع المعلومات ذات الصلة بخصوص القواعد متاحة. و"إتاحة المعلومات ذات الصلة لجميع الفاعلين المهتمين هو أمر لا بد منه لتمكينهم من اتخاذ القرارات الاستثمارية. وتوجد أهمية متساوية للمعلومات المتعلقة بجوهر القواعد والمعلومات المتعلقة بالعملية المتبعة (أي الطريقة التي تطبق بها القواعد). [...] وبصورة عامة فإن الاشتراط القانوني للشفافية من جانب البلدان المضيفة يعني، بصورة عامة، اشتراط 'قواعد اللعبة' ذات الصلة السارية في أراضيها. وتغطي 'قواعد اللعبة' القوانين واللوائح التنظيمية ذات الصلة فضلاً عن القواعد الإجرائية والإجراءات الشكلية"^(٢).

تبسيط الإجراءات

١٢- من وجهة نظر المستعملين، يمثل الإجراءات سلسلة من العمليات التي يجب على المرء أن يمر بها من أجل الوصول إلى هدف نهائي (مثلاً تسجيل شركة أو ممتلكات، أو الحصول على ترخيص). وكثيراً ما ينطوي ذلك على الانتظار من أجل مقابلة موظفي خدمة مدنية مختلفين في أماكن مختلفة والاجتماع معهم، وتقديم طلبات ومستندات، ثم الانتظار أو الرجوع لخدمتها بالأحكام أو لتسجيلها أو الحصول على مستندات جديدة. ويمكن أن ينطوي إجراء واحد على عدد كبير من التفاعلات، وعلى أشخاص مختلفين من موظفي الخدمة المدنية في أماكن مختلفة، وعلى نماذج ومستندات كثيرة يتعين تقديمها، والانتظار في طوابير وما يرتبط بكل خطوة من حالات تأخير.

١٣- بيد أن الإدارة لها وجهة نظر مختلفة. وهي نادراً ما يكون لديها رؤية شاملة للعملية المفروضة على المستعملين، بالنظر إلى أن إدارات الشؤون الإدارية المختلفة تتعامل عادة مع أجزاء مختلفة من الإجراءات. فلا تعرف كل إدارة إلا الجزء المسند إليها، وبصورة عامة فإنها لا تنظر إلى التفاعلات التي تقع تحت مسؤوليتها، وإن كان يمكن تحسينها، على أنها معقدة أو مرهقة للمستعملين بصورة خاصة. وفي حقيقة الأمر فإن التعقيد يحدث في سياق تتابع الخطوات وفي سياق الاشتراطات المفروضة والوقت الذي تستلزمه هذه الخطوات - ناهيك عن صعوبة تحديد الخطوات نفسها والترتيب الذي ينبغي أن تؤدي وفقاً له.

١٤- يتمثل تبسيط الإجراءات في النظر إلى كامل هذه العملية من وجهة نظر المستعملين، وفي العمل مع جميع إدارات الشؤون الإدارية المعنية بغية خفض عدد التفاعلات، والمواقع، وطلبات تقديم الوثائق أو الحصول عليها، وما يقابل ذلك من خفض عدد الطوابير وحالات التأخير.

World Trade Organization. Communication from the European Community and its member States (٢)

WT/WGTI/W/110. 2002 (منظمة التجارة العالمية - رسالة من الجماعة الأوروبية والدول الأعضاء فيها).

أتمتة الإجراءات: الحكومة الإلكترونية

١٥- يشير مصطلح الحكومة الإلكترونية إلى استخدام تكنولوجيات المعلومات والاتصالات من جانب الإدارة العامة لعرض المعلومات والخدمات على الإنترنت من أجل مستعمليها أو بغية تحسين العمليات الداخلية. فالإنترنت تتيح للحكومات فرصة هامة لتقديم خدمات إلى جهات الأعمال تتسم بقدر أكبر من التنسيق وإمكانية الحصول عليها وربطها شبكياً وموثوقيتها.

١٦- وتدعم هذه الأهداف التبسيط الإداري وتتسق معه اتساقاً قوياً. وفي الواقع فإن قدراً كبيراً من نشاط الحكومة الإلكترونية يسعى إلى تحقيق جدول أعمال قوامه التبسيط الإداري. وتتسم سياسات التبسيط الإداري، على نحو متزايد، بأنها تصبح أجزاءً هامة من خطط الحكومة الإلكترونية كما أنها بصراحة لا تتجزأ منها. وتحقق نظم الحكومة الإلكترونية التبسيط الإداري في المقام الأول عن طريق تحسين إمكانية الوصول إلى المعلومات والخدمات وعن طريق إنشاء خدمات حكومية أكثر تكاملاً.

الكفاءة الإدارية والأفكار المتصلة بها

١٧- تشكل الكفاءة الإدارية عنصراً هاماً من عناصر الإدارة السليمة. فالقواعد والإجراءات المتسمة بالشفافية والبساطة تسهم بصورة آلية في الحد من سوء التصرف الإداري. ولكي تطبق القواعد تطبيقاً سليماً، فإنها يجب أن تكون معروفة لمن يتولون المسؤولية عن تطبيقها وكذلك لمن تنطبق عليهم. وإذا كان مستعملو الخدمة العامة يعرفون القواعد المعنية فإنهم يكونون في وضع أفضل بكثير للانتباه عند عدم تطبيق القاعدة تطبيقاً سليماً، وللاحتجاج على ذلك. وعلى العكس من ذلك، سيكون موظف الخدمة المدنية أقل شعوراً بالارتياح إذا طالب أحد المستعملين بمطالب لا موجب لها عندما يكون كلا الطرفين على علم بأن ذلك غير مشروع.

١٨- وترتبط الكفاءة الإدارية بالجانب الوظيفي من الإطار التنظيمي: فالغرض منها هو أن تكون النصوص متاحة بيسر ومفهومة وأن يكون من السهل أداء الإجراءات الشكلية ذات الصلة. بيد أن جوهر اللوائح التنظيمية - أي القرار الذي يتخذه بلد ما يحظر بعض الأنشطة أو جعلها مشروطة - ليس مسألة من مسائل الكفاءة الإدارية، بل هو بالأحرى قرار سيادي من قرارات السياسة العامة. فالكفاءة الإدارية تُعنى بنشر القواعد وبتحديد الإجراءات في النصوص وبكيفية تنفيذ الإجراءات. ويمكن للإطار التنظيمي أن يكون في آن واحد متسماً بالكفاءة من الناحية الإدارية وغير ملائم لبعض أنواع مجالات الأعمال أو الأنشطة. ويتمثل الغرض من الكفاءة الإدارية في التأكد من أن قرارات السياسات الموضوعية المنعكسة في اللوائح التنظيمية لا يجري تشويهها أو تجاهلها في معرض تنفيذها.

١٩- وتشكل الكفاءة الإدارية عنصراً هاماً من العناصر المكونة لمناخ نشاط الأعمال ومناخ الاستثمار على السواء اللذين يضمنان أيضاً عناصر أخرى مثل الهياكل الأساسية والخدمات التي تنطوي عليها عمليات الشركات. وتهدف الكفاءة الإدارية إلى تيسير نشاط الأعمال والاستثمار. ولذلك فإن تيسير نشاط الأعمال وتيسير الاستثمارات يشكّلان جزءاً من الكفاءة الإدارية، للجهات الفاعلة الوطنية والخارجية على التوالي. وبالمثل، فإن

تيسير التجارة يشمل الكفاءة التجارية في سياق القواعد الوطنية المتعلقة بالتجارة. بيد أن تيسير التجارة يخرج عن نطاق هذه المذكرة.

باء - ما الذي تستطيع أن تفعله الكفاءة الإدارية من أجل التنمية في أوقات النمو البطيء؟

الكفاءة الإدارية والمشاريع

٢٠- يتمثل هدف أي مشروع من المشاريع في إنتاج السلع أو الخدمات، وفي خلق الثروة من أجل أصحاب المصلحة فيه (وهم أصحاب المشروع والموظفون والعملاء والموردون) ومن أجل المجتمع بصورة عامة عن طريق دفع الضرائب. وكلما قل الوقت والأموال التي ينفقها المشروع على الإجراءات الإدارية كلما استطاع أن يكسر اهتماماً أكبر لنشاطه المتعلق بتوليد الثروة. ولذلك فمما يحقق أفضل مصالح الدولة أن تجري إدارة القواعد بأسرع طريقة وأقلها تكلفة.

٢١- ويمكن للإجراءات المعقدة والمطولة أن تعرقل روح إقامة المشاريع. فكثيراً ما يحدث أن تقرر الشركات عدم بدء أنشطة جديدة إذا كانت إجراءات الحصول على الأذن أطول أو أعقد مما ينبغي - أو إذا كانت تعتقد - بسبب افتقارها إلى المعلومات الصحيحة - أن الإجراءات أطول وأعقد مما ينبغي، أو إذا كانت ببساطة لا تعرف أين تبدأ من أجل الحصول على الأذن الضرورية.

٢٢- ويمكن للإجراءات أن تعرقل القدرة التنافسية للمشروع وتعوق قدرته على توليد الدخل وتؤدي في نهاية المطاف إلى تعريض وجوده ذاته للخطر. كما يؤدي إنفاق الموارد على اجتياز الإجراءات الإدارية إلى زيادة تكاليف الإنتاج. وسيتعين أن تنعكس هذه التكلفة الزائدة في سعر البيع مما يقوض القدرة التنافسية للشركة إزاء الجهات المنافسة العاملة في مواقع أخرى. وإذا كانت التكلفة أعلى مما ينبغي فقد تضطر الشركة إلى خفض نشاطها أو حتى وقفه. وستكون هذه هي الحالة أيضاً عندما تستغرق عملية الحصول على الأذن الضرورية وقتاً أطول مما ينبغي.

٢٣- وفي عام ٢٠٠٨، قام المكتب التنفيذي لتحسين اللوائح التنظيمية^(٣)، الذي ينسق تنفيذ برنامج خفض الأعباء الإدارية في المملكة المتحدة، بعرض تحليل أكاديمي يشير إلى أن خفض الأعباء الإدارية بنسبة ٢٥ في المائة يمكن أن يزيد الناتج المحلي الإجمالي بما يصل إلى ٠,٩ في المائة (ما يعادل ١١ مليار جنيه استرليني في العام حسب المستويات الراهنة للناتج المحلي الإجمالي)^(٤).

٢٤- وتواجه المشاريع في البلدان النامية أعباء تنظيمية أكبر من تلك التي تواجهها مثيلتها في اقتصادات البلدان المتقدمة - فهي تعادلها ثلاث مرات من حيث التكاليف الإدارية ومرتين تقريباً من حيث عدد الإجراءات

(٣) <http://www.betterregulation.gov.uk>

(٤) http://www.nao.org.uk/publications/0708/administrative_burdens.aspx

البيروقراطية والتأخيرات المرتبطة بها. وقد قُدر أن إصلاح عملية بدء نشاط الأعمال وحده يمكن أن يضيف ما بين ربع ونصف نقطة مئوية إلى معدلات النمو في اقتصاد نام متوسط^(٥). وإضافة ربع نقطة مئوية إلى نمو الدخل السنوي في البلدان النامية يمكن بمفرده أن يعادل ٣٥ مليار دولار في السنة^(٦) - أي نحو نصف مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية.

٢٥- وبتخفيف هذا العبء، يمكن للكفاءة الإدارية أن تطلق القدرات الإنتاجية وتدعم عملية إقامة المشاريع وتخفض تكاليف الشركات، مما يحفز فرص العمل والإنتاج ويزيد من الدخل (أي الناتج المحلي الإجمالي) ومن الضرائب المدفوعة (التي تفيد ميزانية الدولة).

الكفاءة الإدارية والمشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم

٢٦- تتسم مفاهيم السهولة والتعقيد والطول والتكلفة الباهظة بأنها جميعاً مفاهيم نسبية. فما هو سهل أو ميسور التكلفة بالنسبة إلى شركة كبيرة تتمتع بنصيب جيد من السوق وتدفق نقدي مريح وإئتمان مصري والخدمات التي تتيحها شركات محاماة متطورة قد يثبت أنه صعب أو حتى مستحيل في حالة الشركات الأصغر. وعادة ما تكون إمكانية حصول الشركات الأصغر على المعلومات التنظيمية محدودة. ومحاولة فهم ما هي الإجراءات هي في حد ذاتها عامل تعقيدي حتى قبل أن تبدأ هذه الشركات عملياتها. وبالنظر إلى أن الإجراءات تنطبق بصورة عامة على جميع الشركات - كبيرها وصغيرها - فإن الوقت المستغرق والتكاليف المتكبدة هما نفس الشيء في حالة الجميع. بيد أنهما من حيث التناسب تشكل في حالة الشركات الصغيرة نسبة مئوية أكبر بكثير من الموارد المتاحة.

٢٧- فكلما صغرت الشركة، ارتفع - نسبياً - العبء الإداري الواقع عليها. ومن المسلم به على نطاق واسع أن تعقيد الإجراءات الإدارية يشكل مثبطاً من المثبطات الرئيسية التي تعترض إنشاء المشاريع البالغة الصغر وإضفاء الطابع الرسمي عليها في كثير من البلدان النامية؛ ويبدو أن ذلك هو أيضاً الحال في الاقتصادات المتقدمة. وهذا هو السبب الذي من أجله تقوم البلدان على نحو متزايد باستحداث إجراءات محددة تتناول المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم والمشاريع البالغة الصغر، وهي تنطوي على الحد من الإجراءات الشكلية.

(٥) البنك الدولي/مؤسسة التمويل الدولي - تقارير ممارسة أنشطة الأعمال، ٢٠٠٥.

(٦) بلغ الناتج المحلي الإجمالي لبلدان الدخل المنخفض وبلدان الدخل المتوسط ١٥٥ ١٤ مليار دولار في عام ٢٠٠٨، وفقاً للتقرير المعنون "تقرير عن التنمية في العالم"، ٢٠٠٩، الصادر عن البنك الدولي.

النص الإطاري ١ - هل القطاع غير الرسمي وليد رداءة الكفاءة الإدارية؟

يشير الطابع غير الرسمي إلى "عملية لتوليد الدخل لا تنظمها مؤسسات المجتمع، في إطار بيئة قانونية اجتماعية يجري فيها تنظيم الأنشطة المماثلة" (كاستيلز وآخرون، ١٩٨٩: Castells et al., 1989). أما حجم القطاع غير الرسمي فهو، بحكم طبيعته ذاتها، يصعب تقديره على وجه الدقة. ووفقاً لبعض الدراسات، يبلغ نصيب الناتج غير الرسمي ١٠ إلى ١٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي الرسمي في معظم الدول المتقدمة، بالمقارنة مع ما نسبته ٢٥ إلى ٨٠ في المائة في معظم الدول النامية (شنايدر وإينستي ٢٠٠٠: Schneider and Enste, 2000).

وفي كتاب *El Otro Sendero* (بالعربية: المسار الآخر)، وهو كتاب حظي بشهرة واسعة كتبه الاقتصادي البيروفي هيرناندو دي سوتو ونُشر في عام ١٩٨٦^(٧)، تساق حجة مفادها أن الإفراط في وضع اللوائح التنظيمية في بيرو (وبلدان أمريكا اللاتينية الأخرى) يجبر جزءاً كبيراً من الاقتصاد على اللجوء إلى الطابع غير الرسمي، مما يحول دون تحقيق التنمية الاقتصادية. وقد حاول فريق "دي سوتو"، في تجربة كثيراً ما يُستشهد بها، تسجيل مصنع ملابس صغير في ليما تسجيلًا قانونياً. وقد تطلب ذلك أكثر من ١٠٠ خطوة إدارية وقرابة عام من العمل على أساس التفرغ. وبعد ذلك بعشرين عاماً، خلص تقرير أعدته جامعة الأمم المتحدة^(٨) إلى "أن اللجوء إلى الطابع غير الرسمي، كما يشير 'دي سوتو' إلى ذلك، هو رد فعل طبيعي لبيئة تنظيمية شديدة الوطأة" (Pratap and Quintin, 2006).

ويشير برنامج ممارسة أنشطة الأعمال، في تقريره لعام ٢٠٠٤، المشترك بين البنك الدولي ومؤسسة التمويل الدولية، إلى كتاب آخر من تأليف هيرناندو دي سوتو، عنوانه "سر رأس المال"^(٩)، يشرح فيه دي سوتو أن "كثيراً من أصحاب المشاريع المحتملين، الذين يواجهون تكاليف مرتفعة للمعاملات بغية الحصول على سندات ملكية رسمية، يمتلكون أصولاً غير رسمية لا يمكن استخدامها كضمان للحصول على قروض". ويشير 'دي سوتو' إلى ذلك بوصفه "رأس المال الميت". ويتمثل الحل في تبسيط تسجيل الأصول.

الكفاءة الإدارية والاستثمار الأجنبي

٢٨ - يفضل المستثمرون الأجانب الاستثمار في البلدان التي - مع اعتبار العوامل الأخرى متساوية - تنخفض فيها الحواجز الإدارية التي تعترض الدخول إلى النشاط والتكلفة الإدارية لمزاولة نشاط الأعمال.

(٧) De Soto H. El Otro Sendero. Editorial El Barranco. 1986

United Nations University-World Institute for Development Economics Research. The (٨)

.informal sector in developing countries. Research paper no. 2006/130

(٩) De Soto H. The Mystery of Capital. Basic Books. 2003

الكفاءة الإدارية في أوقات النمو البطيء

٢٩- وقت كتابة هذه المذكرة، من المسلم به عموماً أن العالم يدخل فترة أزمة اقتصادية. فالبطالة ترتفع بشكل حاد. وأعلنت بلدان كثيرة بالفعل عن خطط حفز اقتصادي لإعادة تنشيط الائتمان والاستهلاك والنشاط الاقتصادي.

٣٠- إن خفض التكلفة الإدارية لمزاولة نشاط الأعمال يبدو مكماً من المكملات الطبيعية والضرورية. وتهدف خطط الحفز الاقتصادي إلى ضخ الموارد بغية إبقاء الشركات تمارس أعمالها وبغية دعم الإنتاج والتجارة. ويؤدي تحسين الكفاءة الإدارية إلى تخفيف العبء الواقع على الشركات وتمكينها من توفير موارد لاستخدامها في أنشطة توليد الدخل. ويؤدي ذلك إلى أن يكون من الأسهل على الناس فقدان وظائفهم لكي يعملوا لحسابهم وينشئوا ويديروا نشاط الأعمال الخاص بهم.

ثالثاً - إطار السياسات للكفاءة الإدارية

ألف - المبادئ التوجيهية

الإدارة الموجهة نحو المستعملين

٣١- "درج الحال على تنظيم الإدارة العامة في شكل بيروقراطية مكلفة بتناول مجال تنظيمي أو قطاعي معين، و بإعداد ومعالجة النماذج، وتقديم خدمات ومنتجات محددة. والمبدأ الرئيسي الذي تهتدي به الحكومة ذات الاستجابة لمواطنيها وللمؤسسات الأعمال في بلدها هو التركيز على احتياجات المستعملين والمساعدة في حل مشاكل المستعملين بغض النظر عن بنيتها هي"^(١٠). ويمكن بصورة عامة تعريف هذه الاحتياجات بأنها الوصول إلى هذه الإجراءات بيسر وأن تكون هذه الإجراءات مريحة ومناسبة من حيث التوقيت ومنخفضة التكلفة ومتسمة بالإنصاف.

٣٢- ويتطلب النهج المركز على العملاء أن تراجع الحكومات اللوائح التنظيمية القائمة وأن تضع لوائح جديدة تضع فيها احتياجات العملاء في الاعتبار في المقام الأول. وهذا يتطلب بصورة طبيعية استشارة العملاء وإشراكهم عن كذب في عملية مراجعة الإجراءات القائمة وتصميم الإجراءات الجديدة. بيد أنه بالإضافة إلى الأخذ بعملية قائمة على المشاركة في التحيز المركز على العملاء، فإن هذا التحيز ينطوي على إجراء تغييرات في المفاهيم التقليدية للإدارة العامة.

٣٣- وتدخّل في صميم التبسيط والأنشطة التنظيمية في عدد متزايد من البلدان الفكرة القائلة بأن الفاعلين الاقتصاديين ينبغي أن تكون لهم الحرية في تصريف نشاط الأعمال لديهم ما لم يمكن تقديم حجج ضاغطة تبرر

(١٠) OECD. E-Government for better government. 2006 (منظمة التعاون والتنمية في الميدان

الاقتصادي - الحكومة الإلكترونية من أجل إيجاد حكم أفضل، ٢٠٠٦).

الحاجة إلى حماية قطاعات من السكان - كما هي الحالة بوضوح في القطاع المالي، على سبيل المثال، أو عندما ينطوي الأمر على قضايا بيئية وعلى الصحة العامة.

٣٤ - وثمة اتجاه هام آخر يتمثل في افتراض حسن النية لدى مقدم الطلب والتحول تدريجياً عن نهج قوامه التحقيق المسبق إلى التحقق من الوضع اللاحق من جانب الإدارة. ففي عدة بلدان، تقدّم الإدارة الترخيص بصورة تلقائية بالاستناد فقط إلى إقرار من جانب المستعمل الذي يكون بوسعه استهلال النشاط المعني حالاً. ولا تجرى المراجعات إلا بعد ذلك.

٣٥ - وانبثاقاً من هذا المبدأ - فإن قاعدة "السكوت علامة الرضا" هي طريقة ذات كفاءة عالية لتقليص وقت معالجة الطلبات. ومن الشائع وضع حدود زمنية نظامية لتقديم ردود الإدارة. ولكنها قد تكون غير فعالة في مجال الممارسة. فهي عادة ما تكون أعم مما ينبغي ويكون من الصعب إنفاذها. وفي كثير من الحالات، يؤدي فرض حد زمني واحد إلى حدوث مزيد من التأخيرات. ويوجد حل بسيط يتمثل في وضع حد زمني أقصر - مثلاً خمسة أيام ثم الأخذ بقاعدة "السكوت علامة الرضا" وبمجرد انقضاء الموعد النهائي، يعتبر الترخيص قد صدر بصورة تلقائية. وهذا النهج، الذي كانت لإيطاليا الريادة في الأخذ به^(١١)، يجري إنفاذه حالياً بخصوص تسجيل مؤسسات الأعمال في أرمينيا وجورجيا وموريشيوس.

النص الإطاري ٢ - التحول إلى الإدارة الموجهة نحو المستعملين في موريشيوس

أخذت موريشيوس بقاعدة "السكوت علامة الرضا" في عام ٢٠٠٨.

"قلنا إن من الواضح، فيما يتعلق بجميع أنشطة الأعمال الغير منظمة بلوائح... أنه إذا أردت أن تفتح مَصْرَفاً فإن علينا بذل العناية الواجبة والتأكد، لأنك تستخدم أموالاً عامة، ولذلك فمن المحتمل أن يستغرق ذلك فترة زمنية أطول... ولكن بخصوص جميع الأنشطة غير المنظمة بلوائح، فإننا نصدر بعض المبادئ التوجيهية. وقد أخبرت موظفينا أنه ليس من شأنكم أن تجربوا شخصاً ما يريد المخاطرة بأمواله ما إذا كان ينبغي أن توافقوا على نشاط أعماله أم لا. فقد انتقلنا من التحقيق التفصيلي المسبق في نشاط الأعمال إلى التحقق اللاحق أساساً من أن مقدم الطلب قد امتثل للمبادئ التوجيهية التي وضعناها، وقد قطعنا على أنفسنا وعداً بأن نسلّم الترخيص في حدود ثلاثة أيام عمل. وهذا النظام يعمل بنجاح لأننا أصدرنا كثيراً من التراخيص إلى مؤسسات أعمال صغيرة في حدود ثلاثة أيام عمل. بل إننا ذهبنا إلى أبعد من ذلك وقلنا: حسناً، إن لم تحصلوا في حدود ثلاثة أيام عمل على رد من السلطات المعنية، فإن الإيصال الذي يفيد الإقرار بأنكم قد قدمتم طلباً للحصول على ترخيص: هذا الإيصال نفسه يصبح إذناً لكم ببدء نشاط أعمالكم. وهذه هي الكيفية التي نقلنا بها العبء من رجل الأعمال إلى موظف الخدمة المدنية أو المدير بصورة أساسية"^(١٢).

(١١) قانون الإجراءات الإدارية لعام ١٩٩٠.

(١٢) خطاب ألقاه معالي الدكتور راما سيثانين، نائب رئيس وزراء موريشيوس. متاح على الموقع:

http://www.doingbusiness.org/documents/Mauritius_DrSithanen_Speech.pdf

٣٦- كذلك فإن مبدأ "أسأل مرة واحدة واستعمل مرات كثيرة" يشكل تطبيقاً آخر للتحيز المركّز على المستعملين. فعادةً ما تقوم كل إدارة شؤون قانونية بوضع الاستثمارات الخاصة بها، ويكون على المستعملين ملء عدد من الاستثمارات المختلفة وتقديم المعلومات ذاتها عدة مرات. والمواءمة بين الاستثمارات (خفض عدد الاستثمارات، لتصبح مثالياً استثماراً واحدة تفي باحتياجات جميع الإدارات المعنية بالإجراءات) وتقاسم المعلومات فيما بين إدارات الشؤون الإدارية يمكن أن يخفضاً بقدر كبير من الأعباء الإدارية. ويقدم المستعمل المعلومات مرة واحدة ثم تقوم جميع الإدارات المعنية باستخدام هذه المعلومات.

توجيه انتباه خاص إلى المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم

٣٧- بالنظر إلى أن العبء التنظيمي يتقل كاهل المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم بشكل أشد وطأة بكثير من الناحية النسبية، ومن أجل تيسير إنشاء المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم وتيسير عملياتها، قامت بلدان كثيرة باستحداث سياسات محددة تستهدف هذه المشاريع.

٣٨- ففي الولايات المتحدة، شدد قانون مؤسسات الأعمال الصغيرة - في وقت مبكر يرجع إلى عام ١٩٥٣ - على أهمية المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم بالنسبة إلى الاقتصاد وأنشأ إدارة محددة - هي إدارة مؤسسات الأعمال الصغيرة - مكرسة للاهتمام بالمشاكل المحددة التي تواجهها مؤسسات الأعمال الصغيرة. أما قانون مؤسسات الأعمال الصغيرة لأوروبا^(١٣)، الذي اعتمد في حزيران/يونيه ٢٠٠٨، فقد أكد بقوة مبدأ "فكر في الصغير أولاً"، ووفقاً له فإن جميع المقترحات التشريعية والإدارية الجديدة على صعيد الاتحاد الأوروبي وعلى الصعيد الوطني ينبغي إخضاعها أولاً لـ "اختبار المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم" والذي يجعل إجراء المشاورات مع أصحاب المصلحة من هذه المشاريع أمراً إلزامياً. ويتمثل الأساس المنطقي لذلك في أن "المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم تشكل ٩٩ في المائة من جميع المشاريع في الاتحاد الأوروبي وأنها تنتج أكثر من نصف الناتج المحلي الإجمالي الأوروبي ويبلغ نصيبها ثلثي الوظائف في القطاع الخاص. وإذا نجح تدخل الاتحاد الأوروبي فيما يتعلق بالمشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم، فإنه ينبغي أن ينجح كذلك فيما يتعلق بجميع الشركات"^(١٤).

٣٩- وربما ينطبق هذا الأساس المنطقي على معظم الاقتصادات، حيث سيكون مبدأ "فكر في الصغير أولاً" نهجاً معقولاً لضمان الكفاءة الإدارية.

التعلم من الآخرين

٤٠- تبدأ على نحو متزايد البلدان التي تريد تحديث إدارتها بالتعلم من الآخرين. فقد تطلعت مصر إلى الهند للحصول على الحلول التي تتيحها تكنولوجيا المعلومات. واستخدمت المملكة العربية السعودية قانون الشركات الفرنسي كنموذج لتنقيح قانونها هي. واتخذت كولومبيا آيرلندا كمثال تحتذي به. وكما قال وزير التجارة الكولومبي، لويس غيرمو بلاتا، "ليس الأمر كإعداد كعكة حيث تتبع وصفة معينة. لا، فنحن جميعاً مختلفون.

(١٣) http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/sba_en.htm

(١٤) http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/docs/tsf_study_toolkit.pdf

ولكننا نستطيع أن نأخذ أشياء معينة ونستفيد من دروس رئيسية معينة ونطبق هذه الدروس لنرى كيف تعمل في بيئتنا نحن^(١٥). وأجرت أذربيجان وسلوفينيا دراسة مستفيضة للنماذج القائمة قبل تصميم نظام المحطة الواحدة للإجراءات الخاص بهما.

٤١ - وتعرض شبكة الأمم المتحدة للإدارة العامة، على موقعها الشبكي، قائمة بالممارسات الابتكارية الرئيسية في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات^(١٦) وتجري تعداداً دورياً لتطبيقات الحكومة الإلكترونية (e-government applications). ويعرض الموقع الشبكي للممارسات الإلكترونية التابع للاتحاد الأوروبي حالات ناجحة لإصلاحات واقعية في مجال الحكومة الإلكترونية^(١٧). وينبغي تشجيع هذه المبادرات وزيادة تطويرها، من أجل تيسير إجراء تبادل دولي للخبرات وإتاحة الوصول إلى حلول عملية فيما يتعلق بالكفاءة الإدارية.

الشفافية كأساس تقوم عليه الكفاءة الإدارية

٤٢ - الشفافية هي أساس الكفاءة الإدارية. ويفضل أن تكون الإجراءات قصيرة، مع خفض عدد التفاعلات والاستمارات والمتطلبات، ومن ثم خفض الأثر الزمنية والتكاليف. ولكن إذا كانت الإجراءات شديدة الوطأة فإن الافتقار إلى المعلومات سيجعلها أكثر تعقيداً حتى من ذلك. وينبغي النظر إلى إتاحة تفاصيل الإجراءات للجمهور على أنه خدمة طبيعية من حق جميع المواطنين الحصول عليها كحد أدنى. ويشكل نشر القواعد أحد المبادئ العالمية للإدارة السليمة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن نشر القواعد - حتى إذا كانت قواعد لا تتسم بالكفاءة - يحتمل أن يدفع إلى تبسيطها لأن تسليط الأضواء على أوجه قصور القواعد سيجعل من الأسهل تحسينها.

٤٣ - وتكون القواعد مفهومة إذا كانت تحدد بوضوح ما هو متوقع من المستعملين وما سيتلقاه المستعملون من الإدارة. وينبغي أن تُعرض بالتفصيل من وجهة نظر مقدم الطلب جميع الإجراءات التي ينبغي أن يقوم بها هذا الأخير من أجل تلقي التراخيص التي يتوقعها.

(١٥) البنك الدولي - مؤسسة التمويل الدولية. تقرير ممارسة أنشطة الأعمال، ٢٠٠٨.

(١٦) <http://www.unpan.org/Directories/ICTLeadInnovativePractices/tabid/828/language/en->

[.US/Default.aspx](http://www.unpan.org/Directories/ICTLeadInnovativePractices/tabid/828/language/en-US/Default.aspx)

(١٧) <http://www.epractice.eu/cases>

النص الإطاري ٣ - مبادئ توجيهية بشأن شفافية الإجراءات

لا تعني الشفافية وجوب أن تكون جميع المعلومات متاحة. فالإفراط في المعلومات يُبطل هذه المعلومات. ولتحقيق الشفافية ينبغي تبليغ المعلومات ذات الصلة على نحو نشط، أي توصيل كمية كافية من المعلومات اللازمة لتمكين المستعملين من التعرف على طريقهم بسهولة ومن معرفة ما هو متوقع منهم مقابل الخدمة التي يتوقعونها من الإدارة.

ويمكن ضمان القواعد المتسمة بالشفافية عن طريق تطبيق ثلاثة مبادئ بسيطة هي:

- ينبغي وصف الإجراءات من وجهة نظر المستعمل، وفقاً للهدف النهائي الذي يتوخاه؛
- ينبغي وصف الإجراءات باستخدام نموذج الخطوة خطوة، مع عرض كل تفاعل إلزامي على أنه خطوة من الخطوات؛
- ينبغي فيما يتعلق بكل خطوة تحديد العناصر التالية بالتفصيل: نتيجة الخطوة، والكيان/الوحدة/الشخص المسؤول، والأشياء المطلوبة، والتكلفة، والوقت، والتبرير القانوني، وطرق الشكوى عند الاختلاف، والسلطة التي تعتمد المعلومات.

باء - إقامة هياكل ملائمة

٤٤ - التعبئة من أجل الإصلاح هي مهمة صعبة. إذ توجد حواجز كثيرة أمام استراتيجيات تحقيق الكفاءة الإدارية.

الدعم الرفيع المستوى هو أمر رئيسي

٤٥ - يمثل التحوُّل نحو خدمات إدارية موجهة نحو المستعملين سيراً في الاتجاه المضاد لتقاليد الإدارة العامة المتمثلة في التوجُّه نحو الذات. ومن المطلوب توافر الإرادة السياسية القوية والمستمرة على أعلى مستوى في الدولة. وستؤدي أحياناً إعادة هندسة العمليات الإدارية إلى تعديل الحدود بين إدارات الشؤون الإدارية وستؤدي في معظم الحالات إلى إنشاء عمليات تعاونية عرضية جديدة. ولذلك يجب أن يتأتى الدافع الضروري من مستوى أعلى من المستوى الوزاري.

النُهُج التنظيمية

٤٦ - المؤسسات المطلوبة للمضي قدماً في جدول أعمال الكفاءة الإدارية هي مؤسسات متعددة وذات أنواع مختلفة كثيرة. وعلى الرغم من ذلك، فإنه يجب أن يتولى كيان قيادي واحد تنسيق عمل هذه المؤسسات. ويمكن التمييز بين أربعة نُهج تنظيمية رئيسية. ويعتمد تأثير وفعالية هذه الكيانات اعتماداً كبيراً جداً على مكان وجودها. إذ سيكون مدى تغطيتها أوسع بصورة طبيعية إذا كانت تقع في مكتب رئيس الحكومة أو بالقرب منه.

٤٧- الكيانات الوحيدة الغرض تُنشأ على وجه التحديد للنهوض بتدبير معين من تدابير التبسيط الإداري. ويتركز نشاط كثير منها على المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم. وكثيراً ما تكون هذه الكيانات هيئات دائمة، مما يتيح لها الاضطلاع بأعمال طويلة الأجل. وهذا هو حالة إدارة مؤسسات الأعمال الصغيرة في الولايات المتحدة ودائرة مؤسسات الأعمال الصغيرة البريطانية.

٤٨- ويمثل التبسيط الإداري أو وكالات أو برامج الحكومة الإلكترونية نمجاً أشمل في هذا الصدد. والأمثلة على ذلك تشمل برنامج 'كُن الجهة التنظيمية الذكية' في هونغ كونغ (الصين) (Be the Smart Regulator programme)، (الصين)، وبرنامج سيمبليكس (Simplex) في البرتغال، والإدارة التنفيذية لتحسين التنظيم (Better Regulation Executive) في المملكة المتحدة، وأكتال (Actal) في هولندا، وكافكا (Kafka) في بلجيكا، وبرنامج الكفاءة السلفادوري (El Salvador Eficiente) - وهو برنامج رئاسي يُطبق في السلفادور، والبرنامج الخاص لتحديث الدولة - وهو برنامج يديره مكتب رئيس الوزراء في فييت نام. وتوجد هذه الهياكل الخاصة أيضاً على صعيد المدينة/المقاطعة مثل أمانة التحديث وإزالة البيروقراطية (Secretaria de Modernização e Desburocratização) في ساو باولو بالبرازيل.

٤٩- ووكالات إصلاح اللوائح التنظيمية مسؤولة عن قضايا الإدارة التنظيمية الجيدة. فهذا هو حالة لجنة الإنتاجية في أستراليا^(١٨) واللجنة الاتحادية لتحسين اللوائح التنظيمية (Comisión Federal de Mejora Regulatoria) في المكسيك.

٥٠- وتقوم الحكومات بصورة عامة بإنشاء لجان خارجية وتكون أغلبية أعضاء اللجان من خارج الحكومة، مثلاً من الأوساط الأكاديمية ومنظمات قطاع الأعمال. وتكلف هذه اللجان بمهمة الاضطلاع بإصلاحات تتعلق بالكفاءة الإدارية أو الترويج لهذه الإصلاحات أو اقتراحها أو تنفيذها. وهذا هو حالة لجنة إصلاح اللوائح التنظيمية في جمهورية كوريا، التي أدت دوراً حاسماً الأهمية في وضع وتنفيذ سياسات التبسيط الإداري في جمهورية كوريا والتي كانت مصدر إلهام لإنشاء الفريق الأساسي لإصلاح اللوائح التنظيمية في بنغلاديش.

التنسيق بين المستويات المتعددة للحكومة

٥١- تمارس السلطات التنظيمية ممارسة متزايدة على مستويات دون قطرية (مثلاً على صعيد الولايات أو الأقاليم أو البلديات). وهذا يزيد على نحو هائل من خطورة وضع لوائح تنظيمية مزدوجة أو متضاربة أو الإفراط في التنظيم، بالنظر إلى أن التنسيق بين هذه المصادر المختلفة للسلطات التنظيمية كثيراً ما يكون بدائياً أو غير موجود. ولذلك فلا بد من تنظيم التعاون والتنسيق بين المستوى الوطني والمستويات دون الوطنية.

تنظيم التشاور العام والمشاركة في رسم السياسات

٥٢- التشاور العام مع أصحاب المصلحة ذوي الصلة، ومع عامة الجمهور، هو طريقة جيدة لتحديد مجالات المشاكل الرئيسية ومعرفة الحلول الممكنة التي يقترحها المستعملون. ويمكن تنظيم التشاور عن طريق دراسات

استقصائية خاصة برضا المستعملين (يمكن أن تكون الدراسات الاستقصائية الموقعية طريقة فعالة جداً للحصول على تغذية مرتدة من المستعملين) وأفرقة نقاش مركز، وأفرقة خبراء، وفرق عمل مخصصة، وما إلى ذلك. وهذه الأنواع من عمليات جمع البيانات ستتيح للجمهور الحصول على معلومات عن مدى انفتاح الحكومة على الإصلاح كما ستتيح للكيانات المسؤولة عن إجراء التغييرات قائمة بالأولويات في هذا الصدد، فضلاً عن إتاحة تشخيص مباشر للإجراءات وأفكار ابتكارية بغية تحسينها.

جيم - السياسة التنظيمية

٥٣- الإصلاحات التي تهدف إلى تحسين الكفاءة الإدارية تنبع بصورة عامة من مراجعة اللوائح التنظيمية القائمة وما يتصل بها من إجراءات شكلية. وقد تؤدي الإصلاحات إلى تعديل القوانين القائمة كما قد يلزم أيضاً وضع قوانين جديدة. وبالنظر إلى ارتباط الكفاءة الإدارية بالجودة التنظيمية ارتباطاً قوياً فمن المهم أن تكون اللوائح التنظيمية الجديدة أو المعدلة متسمة بالفعالية والكفاءة. بيد أنه لا يلزم في كثير من الحالات وضع لوائح تنظيمية جديدة، بل تنبع التحسينات من التركيز على العملاء وتحسين التنظيم والتنسيق الداخليين من جانب الإدارة.

التغييرات التنظيمية ليست دائماً ضرورية

٥٤- ليست جميع الإصلاحات تتطلب إجراء تغييرات في اللوائح التنظيمية. ويتمثل أحد أجزاء السياسة التنظيمية الجيدة في إدراك متى تكون التغييرات التنظيمية غير ضرورية. وعلى سبيل المثال فإن تبسيط الاستثمارات وتوحيدها كثيراً ما لا يتطلبان إجراء تغيير معياري. فالإدارة تطبق كثيراً من الإجراءات الشكلية دون وجود أساس قانوني. ويمكن (ويجب) إزالة هذه الإجراءات دون أي عمل تنظيمي. وأخيراً، فإن تحسين تنظيم عملية إدارية ما - إعادة هندسة العملية عن طريق إزالة خطوات أو الجمع بين خطوات - يمكن في كثير من الأحيان أن يتحقق بمجرد إصدار تعليمات إدارية.

إصلاح اللوائح التنظيمية القائمة

٥٥- ويقال إن نهج "اهدم وابن من جديد" المتطرف يعطي نتائج جيدة بيد أنه باهظ التكلفة ويستغرق وقتاً كبيراً. وأشارت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى إعادة بناء كامل هيكل اللوائح التنظيمية البيئية في الدانمرك، والتي بدأت في أواخر الثمانينات، على أنها مثال ناجح. ومع ذلك، فإن صعوبة هذا النهج المتطرف هي السبب في أنه نادراً ما يُستخدم مع استثناء هام هو البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية مثل بولندا والجمهورية التشيكية وهنغاريا. فقد احتاجت هذه البلدان، وهي تنتقل من اقتصاد مخطط إلى اقتصاد تقوده السوق، إلى برامج ضخمة قوامها إلغاء التنظيم وإعادة التنظيم.

٥٦- وتمثل المراجعات المعممة نهجاً أقل تطرفاً ولكنه يتطلب الكثير. فبرنامج المقصلة التنظيمي، الذي استُهل في السويد في أوائل الثمانينات، قد نُفذ في الآونة الأخيرة في كرواتيا ويجري تنفيذه الآن في فييت نام وفي جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة. ويتمثل هذا البرنامج في إجراء جرد شامل لجميع اللوائح التنظيمية المتصلة بنشاط الأعمال، يعقبه إجراء عملية ترشيد. وهذا الجهد الشامل يمكن أن يكون فعالاً للغاية إذا حظي بدعم سياسي ومؤسسي قوي. وهو قد يقصر أيضاً عن تحقيق التوقعات "بفعل الافتقار إلى العمق وتدقيق المراجعة نتيجة لنطاق

عملية المراجعة^(١٩). والإجراءات الإدارية المطبقة في مجال الممارسة كثيراً ما تنعكس على نحو غير كامل في النصوص التنظيمية. فالعمل فقط على أساس اللوائح التنظيمية يجعل من الصعب التعبير الدقيق عن العملية الفعلية ويجعل بالتالي من الصعب تبسيطها.

٥٧- وعلى النقيض من ذلك، تركز إعادة هندسة العمليات على إجراء مراجعة للإجراءات الشكلية، بغرض إضفاء الطابع الأمثل عليها بخفض عدد التفاعلات والأماكن والاستثمارات والمتطلبات وبتقشير الأطر الزمنية وتطبيق حلول تكنولوجية، عندما يكون ذلك مناسباً. وهذا المنهج يساعد من القاع إلى القمة يؤدي في خاتمة المطاف إلى تعديل اللوائح التنظيمية، إذا لزم ذلك، لكي تعكس اللوائح العملية الجديدة المضمنة عليها الطابع الأمثل.

٥٨- وقد طبقت أذربيجان هذا النهج عندما قرر الرئيس إلهام علييف في عام ٢٠٠٦ إصلاح نظم تسجيل مؤسسات الأعمال والملكية، وهي النظم الثقيلة الوطأة. وقام فريق عامل يقوده رئيس الوزراء باستعراض الإجراءات وإجراء مقابلات مع أصحاب المشاريع وإجراء مناقشات مع الإدارات المعنية ودراسة الخبرة الدولية وتصميم عملية مثلى نُظمت لتكون 'المحطة الواحدة للإجراءات'.

اللوائح التنظيمية الجديدة

٥٩- كثيراً ما تلزم لوائح تنظيمية جديدة من أجل التعجيل بالتطور نحو تحقيق هدف معين، أو إضفاء الطابع المؤسسي على التغييرات.

٦٠- والتوجيه 2006/123/EC الصادر عن البرلمان الأوروبي - التوجيه المتعلق بالخدمات^(٢٠) - قد فرض التزاماً على جميع البلدان الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بأن تقيم - في غضون إطار زمني لا يتجاوز ثلاث سنوات - نقاطاً مادية وشبكية على الإنترنت خاصة بمحطة الاتصال الواحدة يمكن فيها لمقدم الطلب أن يتم جميع الإجراءات الضرورية لدخول نشاط خدمي معين أو لممارسته. وقد أدى هذا التوجيه إلى الحفز القوي للتعجيل بالإصلاحات الرامية إلى تحقيق الكفاءة الإدارية في بلدان الاتحاد الأوروبي.

٦١- والقوانين المتعلقة بالشفافية الإدارية والوصول إلى المعلومات العامة تشكل عنصراً هاماً من عناصر الإصلاح الإداري. فهي تعطي المواطنين الحق في الرجوع إلى الوثائق العامة كما أنها تعرّف أحياناً المعايير الدنيا اللازمة لكي تتاح المعلومات بصورة عامة. وتُسن أحياناً قوانين للتبسيط الإداري تحدّد المبادئ الواجبة التطبيق على جميع اللوائح التنظيمية والعمليات الإدارية القائمة، مثل الحد الأقصى لوقت الاستجابة للطلبات. ويجري إصدار قوانين الحكومة الإلكترونية في عدد متزايد من البلدان من أجل تحديد إطار عام لتطوير الحكومة الإلكترونية ووضع معايير لإمكانية التشغيل المتبادل ووضع قواعد للقضايا الهامة مثل التوقيعات الإلكترونية.

(١٩) OECD. Regulatory Policies in OECD Countries. 2002 (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي - السياسات التنظيمية في بلدان هذه المنظمة).

(٢٠) <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33237.htm>

٦٢- وتستخدم تحليلات التأثيرات التنظيمية استخداماً واسع النطاق الآن أثناء عملية التطوير التنظيمي كقياس مسبق للعبء الإداري الواقع على المستعملين. وتستخدم هذه التحليلات عادة عملية تشاور مع أصحاب المصلحة.

رابعاً - الممارسات الجيدة في مجال الكفاءة الإدارية

٦٣- تغطي اللوائح التنظيمية لنشاط الأعمال طائفة واسعة جداً من المواضيع، كما أشير إلى ذلك من قبل. وتركز هذه المذكرة على الممارسات الجيدة في مجال إنشاء الشركات، وهو نقطة البداية في نشاط الأعمال. كما أنها تورد بالتفصيل التجارب المكتسبة بشأن المحطة الواحدة للإجراءات - وهي برنامج تنظيمي إداري خاص يُستخدم على نطاق واسع لتبسيط الإجراءات. ويجب إيلاء اهتمام خاص (وإن كان لن يجري الإسهاب في هذا الموضوع في هذه المذكرة) للوائح التنظيمية المتعلقة بإنهاء نشاط الأعمال، أي عند نقطة النهاية من دورة نشاط الأعمال. فاللوائح التنظيمية المتعلقة بالإفلاس تكتسب أهمية خاصة في أوقات الأزمة عندما يواجه عدد كبير من المشاريع خطر الاضطرار إلى إنهاء أعماله. ويمكن أن تتسبب اللوائح التنظيمية غير المتسمة بالكفاءة في حدوث أضرار شديدة؛ ولذلك ينبغي النظر إلى تحسين الإطار الوطني لمسألة الإفلاس على أنه أولوية عاجلة في البلدان المعنية.

ألف - الممارسات الجيدة في مجال إنشاء الشركات

٦٤- عادة ما تشير إجراءات إنشاء الشركات إلى التأسيس القانوني والتسجيل الإلزامي لدى السلطات الضريبية والنظم الاجتماعية. ويلزم في كثير من البلدان الحصول على ترخيص مزاولة أعمال فيما يتعلق بجميع الأنشطة أو بعضها.

٦٥- والبلدان التي تصدر القائمة فيما يتعلق بسهولة بدء نشاط الأعمال، والتي أوردتها تقرير ممارسة أنشطة الأعمال لعام ٢٠٠٩، هي نيوزيلندا وكندا وأستراليا وجورجيا.

٦٦- ففي نيوزيلندا^(٢١)، تتسم هذه العملية بأنها متكاملة تماماً ويمكن القيام بها مباشرة على الإنترنت على موقع شبكي، في يوم واحد، بتكلفة قدرها ١٦٠ دولاراً دون وجود متطلبات بشأن رأس المال. ويقوم أصحاب الطلبات في آن واحد بالتسجيل في سجل الشركات ولأغراض الضرائب. وبالمثل ففي كندا^(٢٢)، تستغرق عملية تأسيس شركة ما والتقدم بطلب للحصول على رقم ضريبي يوماً واحداً. ويمكن القيام بهذه العملية بالكامل على الإنترنت. ويلزم في أستراليا تفاعلاً لفترة لا تتجاوز يومين^(٢٣)؛ ويمكن تقديم الاستثمارات إما بالبريد أو شخصياً.

(٢١) <http://www.companies.govt.nz>

(٢٢) <http://www.cra-arc.gc.ca/tx/bsnss/tpcs/bn-ne/bro-ide/menu-eng.html>,

and also <http://www.onestopbc.ca/> <http://www.ic.gc.ca/eic/site/cd-dgc.nsf/eng/cs03988.html>

(٢٣) <http://www.asic.gov.au/asic/asic.nsf/byheadline/Starting+a+company+or+business?openDocument>

٦٧- ومنذ عام ٢٠٠٦، فإن تأسيس مؤسسة أعمال في جورجيا^(٢٤) يتم مجاناً، ويتطلب ثلاثة تفاعلات ويستغرق فترة لا تتجاوز ثلاثة أيام. أما مجموع عدد التراخيص والتصاريح المطلوبة فقد خُفض بنسبة ٨٤ في المائة، وذلك في إطار إصلاحات أزلت ٧٥٦ ترخيصاً وتصريحاً وبسّطت الإجراءات.

٦٨- وبعد جورجيا، فإن البلدان التي تنصدر القائمة في أوروبا الشرقية هي جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة وأذربيجان وإستونيا. ففي جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، يمكن تسجيل الشركات عن طريق المحطة الواحدة للإجراءات^(٢٥)، وينتظر أن يتاح عما قريب التسجيل على الإنترنت. وتسمح بوابة إنشاء الشركات في إستونيا^(٢٦) بأن تتم عملية إنشاء الشركات على الإنترنت ليس فقط فيما يتعلق بالمواطنين الإستونيين ولكن أيضاً فيما يتعلق بحملة بطاقات الهوية البلجيكية والفنلندية والليتوانية والبرتغالية. وبدأت في العمل في أذربيجان في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨ أربع عشرة محطة من نوع المحطة الواحدة للإجراءات فيما يتعلق ببدء نشاط الأعمال مما قلص بمقدار النصف الوقت والتكلفة وعدد الإجراءات المطلوبة لبدء نشاط أعمال. (ويستغرق الأمر الآن ثلاثة أيام فقط لتسجيل شركة ما) وازداد عدد عمليات تسجيل مؤسسات الأعمال بنسبة ٤٠ في المائة في فترة الستة أشهر الأولى.

٦٩- وتعتبر سلوفينيا بلداً متقدماً في الاتحاد الأوروبي فيما يتعلق بإجراءات تسجيل الشركات. إذ يمكن أن تتم عملية تسجيل الشركات في مكان واحد باستخدام استمارة واحدة إما على الإنترنت أو عن طريق ٢٧٠ نقطة دخول واحدة، وهو ما يستغرق أقل من أسبوع، وبلا تكلفة على الإطلاق. وسلوفينيا هي ثاني بلد في الاتحاد الأوروبي بعد الدانمرك يزيل جميع رسوم بدء المشاريع. وقد أدى نظام المحطة الواحدة الإلكترونية للإجراءات^(٢٧)، الذي يمكن استخدامه في تسجيل جميع أشكال الشركات، إلى تحقيق وفورات قدرها ١٠,٢ ملايين يورو في العام للمشاريع السلوفينية الصغيرة والمتوسطة الحجم.

٧٠- وفي بداية عام ٢٠٠٩، أخذت فرنسا^(٢٨) بنظام قانوني جديد يطلق عليه "auto-entrepreneur" (منظم المشاريع الذي يعمل لحسابه)^(٢٩)، يتمثل القصد منه في إضفاء الطابع الرسمي على إنشاء مئات الآلاف من المشاريع الصغيرة الجديدة وحفز عمليات الإنشاء هذه. فمنظمو المشاريع الذين يكون لديهم مبيعات سنوية متوقعة تصل إلى ٨٠ ٠٠٠ يورو في العام يمكن بصورة رسمية أن يصبحوا "أصحاب مشاريع يعملون لحسابهم"، وذلك على أساس إقرار بسيط على الإنترنت مستخدمين في ذلك استمارة واحدة فقط وملبين اشتراطاً واحداً فقط، فيستفيدون من نظام الضمان الاجتماعي ومن نظام ضريبي مبسط. وقد قام أكثر من ٢٠٠ ٠٠٠ صاحب مشروع بتسجيل أنفسهم في هذا البرنامج أثناء الشهر الأول من تنفيذه.

(٢٤) http://www.tbilisi.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=46

(٢٥) <http://www.crm.com.mk/>

(٢٦) <https://ettevotjaportaal.rik.ee/>

(٢٧) <http://evem.gov.si/>

(٢٨) <http://www.apce.com/>

(٢٩) <http://www.lautoentrepreneur.fr/>

٧١- وأسرع بلد فيما يتعلق ببدء نشاط الأعمال في منطقة آسيا والمحيط الهادئ هو سنغافورة^(٣٠)، التي تسمح بتسجيل الشركات على الإنترنت في يوم واحد فقط. وفي هونغ كونغ (الصين)، تستغرق عملية تسجيل شركة ما أربعة أيام^(٣١). ويمكن للشركات أن تبدأ النشاط فور التأسيس ويمكن أن تقدم طلباً على الإنترنت من أجل تسجيل مؤسسة الأعمال خلال الشهر التالي.

٧٢- أما البلدان التي لديها أعلى درجة في هذا الصدد في الشرق الأوسط فهي إسرائيل والمملكة العربية السعودية وتونس، وإن كان تسجيل الشركات يستغرق عدة أسابيع في جميع هذه البلدان الثلاثة. وقد ألغت تونس مؤخراً الاشتراط المتعلق بحد أدنى من رأس المال^(٣٢). وقد افتتحت الهيئة العامة للاستثمار في المملكة العربية السعودية مؤخراً عدة وحدات من المحطات الواحدة للإجراءات^(٣٣).

٧٣- وأسرع البلدان في أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء الكبرى بخصوص إجراءات إنشاء الشركات هي موريشيوس وسيراليون وجنوب أفريقيا. ففي موريشيوس، يمكن لأصحاب المشاريع إنشاء شركة دون المرور بخدمات الموثقين. ويستغرق التسجيل يومين ويمكن القيام به على الإنترنت^(٣٤). ويمكن أن يبدأ نشاط الأعمال في الحال، وتتأكد السلطات المحلية من الامتثال للمبادئ التوجيهية المتعلقة بمؤسسات الأعمال بعد إنشاء المؤسسة. وتستغرق العمليات وقتاً أطول من ذلك بشكل طفيف في سيراليون وجنوب أفريقيا (من أسبوعين إلى ثلاثة أسابيع)، ولكن أُنخذت خطوة هامة إلى الأمام مؤخراً عندما أصبح استعمال المحامين اختياريًا. وفي جنوب أفريقيا، يمكن إتمام جزء من الإجراءات على الإنترنت^(٣٥).

٧٤- ومن المحتمل أن تكون عملية إنشاء شركة جديدة في كولومبيا هي أسرع عملية من نوعها في أمريكا اللاتينية. فقد أصبح من الممكن، منذ عام ٢٠٠٨، القيام بهذه العملية في ثلاثة أيام، وفي مكان واحد، ودون حاجة إلى موثق. ويمكن إتمام جزء من هذه العملية على الإنترنت^(٣٦). وبالمثل افتتحت الجمهورية الدومينيكية، في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨، خدمة على الإنترنت لتسجيل الشركات تستغرق أربعة أيام^(٣٧).

(٣٠) <https://www.psi.gov.sg/NASApp/tmf/TMFServlet?app=RCB-BIZFILE-LOGIN-1B> للتسجيل

المباشر على الإنترنت.

(٣١) <http://www.gov.hk/en/business/registration/businesscompany/index.htm>

(٣٢) <http://www.tunisieindustrie.nat.tn/fr/doc.asp?mcat=13&mrub=99&msrub=186&dev=true>

(٣٣) <http://sagia.gov.sa/english/index.php?page=one-step-shops>

(٣٤) <http://www.gov.mu/portal/site/compdivsite>

(٣٥) <http://www.cipro.co.za/2/home/>

(٣٦) <http://www.crearempresa.com.co/General/Home.aspx>

(٣٧) <http://www.creatuempresa.gob.do/>

باء - الممارسات الجيدة في أماكن المحطة الواحدة للإجراءات

٧٥- أماكن المحطة الواحدة للإجراءات هي مكاتب تجمع معاً إدارات مختلفة تحت سقف واحد، حيث يمكن لمقدمي الطلبات الحصول على جميع المعلومات الضرورية للإجابة على استفساراتهم وللتمكن في نهاية المطاف من إتمام الإجراءات. ويشار إليها أحياناً أيضاً بعبارة "النوافذ الوحيدة".

٧٦- ويُنظر على نطاق واسع إلى المحطة الواحدة للإجراءات على أنها أداة فعالة جداً لتبسيط الإجراءات. وقد طلب التوجيه المتعلق بالخدمات في السوق الداخلية الصادر عن الاتحاد الأوروبي في عام ٢٠٠٦ القيام في حدود إطار زمني قدره ثلاث سنوات بعد بدء نفاذ هذا التوجيه بجميع الإجراءات المتعلقة بإنشاء مؤسسات الأعمال في محطة واحدة للإجراءات في بلدان الاتحاد الأوروبي. وخلال السنوات الخمس الماضية، قام ٣٩ اقتصاداً بإنشاء أو تحسين نظام المحطة الواحدة للإجراءات: ١٦ منها في أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى، وسبعة منها في أفريقيا، وستة منها في مجموعة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ذات الدخل المرتفع، وخمسة في أمريكا اللاتينية، وخمسة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا^(٣٨).

٧٧- ومع ذلك، تُستخدم العبارة نفسها لوصف أوضاع واقعية مختلفة ولذلك فإن تأثير وفوائد أي محطة واحدة للإجراءات يتوقفان إلى حد كبير على طريقة تشكيل المحطة والخدمات التي تقدمها فعلاً. وأحد المزالق الرئيسية للمحطات الواحدة للإجراءات هي أنها لا تغطي، في بعض الحالات، سوى جزء من الإجراءات. ومن المهم ألا تصبح المحطة الواحدة للإجراءات "محطة أخرى إضافية". ويمكن التمييز بين أربعة نماذج مختلفة. وهي يمكن أن تكون إما مادية ملموسة أو افتراضية، أو تكون الاثنين معاً.

المحطة الواحدة المادية للإجراءات

٧٨- نموذج منضدة المعلومات: تقدّم المعلومات في مكان واحد حول الإجراءات التي تتناولها الإدارات المختلفة.

٧٩- ومعظم وكالات ترويج الاستثمار التي تدعي أنها محطة واحدة للإجراءات أمام المستثمرين هي مناضد معلومات. فهي تبلغ المستثمرين، إما شخصياً أو عن طريق موقعها الشبكي بالمتطلبات اللازمة للعمليات المتصلة بالاستثمار وتوجههم إلى الإدارة المسؤولة عن الإجراءات. وهذه خدمة مفيدة بالنظر إلى أنه لا يتعين على المستثمرين البحث عن المعلومات وبوسعهم تلقي المشورة حول كيفية التعامل مع الإدارات المعنية بهذه العملية.

٨٠- نموذج مكتب الاستقبال: هذا النموذج هو نقطة دخول واحدة لشبكي العمليات التي يُعهد بها إلى إدارة شؤون إدارية واحدة أو عدة إدارات من هذا القبيل. ولا يكون أي ممثل للإدارات حاضراً. ويقوم شخص واحد أو عدة أشخاص حاضرين في المكتب بتقديم المعلومات وتلقي ملفات الطلبات ونقلها إلى الإدارات المعنية وانتظار قرارها بهذا الشأن، ونقل هذه القرارات إلى المستعملين.

(٣٨) البنك الدولي/مؤسسة التمويل الدولية، تقرير ممارسة أنشطة الأعمال. ٢٠٠٩.

٨١- النموذج غير المركزي: يكون ممثلو كل إدارة حاضرين في المحطة الواحدة للإجراءات ولكن لا تكون لديهم سلطة لاتخاذ قرارات. وهم يقدمون المعلومات بالنيابة عن إدارتهم ويتلقون ملفات الطلبات ويرسلونها إلى إدارتهم وينتظرون اتخاذ قرار بشأنها والوثائق المتعلقة بما تم يبلغون الأخيرة إلى المستعملين.

٨٢- ومركز المحطة الواحدة للإجراءات المنشأة في الوكالة الرواندية لترويج الاستثمار والتصدير يعمل وفقاً لهذا النموذج. إذ يقوم على خدمة المستثمرين ممثلون للحمارك وللهجرة ولإدارة تصاريح العمل وسجل الشركات. فقد جرت العادة على أن يستغرق إعفاء السلع المستوردة ١٠ أيام على الأقل، أما الآن فقد خُفِّضت هذه العملية إلى يوم واحد؛ وانخفض الوقت المطلوب للحصول على تصاريح عمل من سبعة أيام للمواطنين وشهر للأجانب إلى ساعة واحدة. ويستغرق تأسيس شركة من الشركات ثلاثة أيام فقط بالمقارنة مع ٢١ يوماً من قبل.

٨٣- النموذج اللامركزي: يكون ممثل عن كل وزارة حاضراً في المحطة الواحدة للإجراءات وتكون لديه كامل أهلية التعامل مع الطلبات.

٨٤- أما المحطة الواحدة للإجراءات في كولومبيا (بوغوتا) (SuperCADE) فهي مثال توضيحي ناجح للنموذج اللامركزي. فهذه المحطة الواحدة الرئيسية "سوبر كيد"، المستوحاة من التجربة البرازيلية (نموذج ساك (SAC model) في السلفادور)، هو متجر كبير للخدمات الإدارية يضم معاً عدة إدارات تحت سقف واحد ويرمي إلى تقديم خدمة متكاملة إلى مؤسسات الأعمال والمواطنين. وقد تناولت المحطة الواحدة الرئيسية الأولى أكثر من ٢,٧ من ملايين العمليات وتمكنت من عرض أكثر من ٢٥٠ إجراءً مختلفاً يُعهد بها إلى ٢٧ إدارة شؤون إدارية.

٨٥- النموذج المتكامل: المحطة الواحدة المتكاملة للإجراءات هي محطة واحدة لا مركزية للإجراءات يجري فيها دمج العمليات التي تتناولها الإدارات المختلفة في تدفق إجرائي واحد لا يتجزأ. وتُقدَّم الخدمات وفقاً لأهداف نشاط الأعمال (تسجيل الشركة، تسجيل الممتلكات، تراخيص البناء، إلخ). وليس وفقاً لإدارات الشؤون الإدارية، كما كان الحال في الماضي.

٨٦- وقد بدأت محطة واحدة للإجراءات فيما يتعلق بحقوق الملكية العقارية العمل في مدغشقر في أواسط عام ٢٠٠٨. وقد تمكنت هذه المحطة، التي جمَّعت معاً الإدارات المعنية بالعمليات العقارية، من خفض وقت تجهيز الطلبات خفضاً كبيراً: إلى شهر واحد في حالة نقل الملكية، بالمقارنة مع فترة الشهرين التي كان يستغرقها الأمر من قبل؛ وإلى ثلاثة أيام في حالة إصدار شهادة بدلاً من ٢٠ يوماً من قبل. وستتمكن المحطة الواحدة للإجراءات عما قريب من إصدار تراخيص بناء.

المحطة الواحدة الافتراضية للإجراءات

البوابات الحكومية المركزية

٨٧- قامت معظم البلدان المتقدمة - وعدد متزايد من البلدان النامية - باستحداث بوابة حكومية مركزية مصممة كمنقطة دخول يستطيع عن طريقها المواطنون أو أصحاب المشاريع أن يجدوا جميع المعلومات الحكومية ذات الصلة، ويستطيعون في خاتمة المطاف أن يُجروا مجموعة واسعة من المعاملات مع الحكومة. وتشكّل البوابات

الحكومية عنصراً هاماً على نحو متزايد من عناصر برامج إصلاح الإدارة العامة عبر العالم. فهي تتيح الوصول في نقطة واحدة لجميع الإجراءات على الإنترنت إلى كثير من الخدمات الحكومية ويمكن أن تفيده كعامل حفاز لاستحداث خدمات إلكترونية جديدة. وهي تمثل "قمة الجبل الجليدي"^(٣٩)، بالنظر إلى أنه يتعين القيام بمزيد من العمل في مجال الخلفية الأساسية قبل أن يتسنى لهذه البوابات أن تؤدي مهامها بالكامل، وهو عمل يشمل إعادة هندسة شاملة للعمليات وتحقيق تكامل فيما بين الوكالات. وفي الوقت نفسه، فإنها يمكن أن تتيح مدخلاً عملياً وظاهراً جداً لتحويل الحكومة المرتكز على المواطنين.

٨٨ - وكثيراً ما تُذكر بوابات كندا^(٤٠)، وفرنسا^(٤١)، والمملكة المتحدة^(٤٢)، والولايات المتحدة^(٤٣)، كأثلة للبوابات الحكومية الجيدة في البلدان المرتفعة الدخل. ومن بين البوابات الإلكترونية الحكومية في البلدان النامية التي تُمتدح عادةً بوابات البحرين^(٤٤)، وكولومبيا^(٤٥)، والجمهورية الدومينيكية^(٤٦)، وهونغ كونغ (الصين)^(٤٧)، والهند^(٤٨)، والأردن^(٤٩)، وجمهورية كوريا^(٥٠)، وسنغافورة^(٥١)، وترينيداد وتوباغو^(٥٢). فجميع هذه البوابات تتيح دخولاً خاصاً أمام جهات الأعمال فتتيح لها إمكانية الوصول إلى المعلومات والخدمات الخاصة بنشاط الأعمال.

(٣٩) الموقع الشبكي للبنك الدولي. وبوابات الحكومة الإلكترونية الوطنية، وهي متاحة على الموقع:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/EXTDEVELOPMENT/0,,contentMDK:21326015~menuPK:2643963~pagePK:64020865~piPK:51164185~theSitePK:559460,00.html>

<http://www.servicecanada.gc.ca/eng/home.shtml> (٤٠)

<http://www.service-public.fr> (٤١)

<http://www.direct.gov.uk/en/index.htm> (٤٢)

<http://www.usa.gov> (٤٣)

<http://www.e.gov.bh/wps/portal> (٤٤)

http://www.gobiernoenlinea.gov.co/home_principal.aspx (٤٥)

<http://www.optic.gob.do> (٤٦)

<http://www.gov.hk/en/residents/> (٤٧)

<http://india.gov.in/default.php> (٤٨)

<http://www.jordan.gov.jo/wps/portal> (٤٩)

<http://www.korea.go.kr/eng> (٥٠)

<http://www.business.gov.sg/index.htm> (٥١)

<http://ttconnect.gov.tt/Egov/Portal/services> (٥٢)

البوابات الحكومية المتخصصة

٨٩- تهدف البوابات الحكومية المتخصصة إلى إتاحة إمكانية الوصول إلى خدمات المعلومات والمعاملات بخصوص قضايا محددة.

٩٠- إن بوابة هوركا (Horeca portal)^(٥٣)، التي أقامتها مدينة أمستردام (هولندا)، تمثل محطة واحدة للإجراءات فيما يتعلق بتراخيص الفنادق والمطاعم والمقاهي. وهي تساعد أصحاب المشاريع والمشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم على أن يعرفوا بسهولة كيفية الحصول على التراخيص المحلية العديدة المطلوبة في مدينة أمستردام، بالإجابة على الأسئلة على الإنترنت مباشرة وبملاء استمارة واحدة.

٩١- في عام ٢٠٠٨، أطلقت دبي بوابة شبكية^(٥٤) تسمح بالوصول على الإنترنت إلى تأشيرات الدخول الخاصة بنشاط الأعمال وإلى تراخيص الدخول. وتتيح قطر أيضاً خدمات تأشيرة الدخول على الإنترنت^(٥٥)، فضلاً عن تصاريح الإقامة ودفع فواتير المرافق. وقام المغرب - بمساعدة من وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية - باستحداث بوابة "استثمار إلكتروني"، وهي نظام "مكاتب خلفية" على الإنترنت، لرصد سير طلبات الاستثمار المقدمة من المستثمرين الأجانب.

٩٢- وإلى جانب البوابات المقامة لإصدار التراخيص وتصاريح الدخول والعمل وتسجيل معاملات الملكية، يجري اقتراح بوابات حكومية متخصصة متعددة لتغطية ميادين أخرى مثل المشتريات العامة، وتراخيص البناء، ودفع الضرائب، والملكية الفكرية، وتقديم تقارير الشركات السنوية.

سجلات الإجراءات الشكلية

٩٣- سجلات الإجراءات الشكلية هي نوع معين من البوابات الحكومية المتخصصة التي تركز على الإجراءات.

٩٤- فالسجل الاتحادي للإجراءات الشكلية والخدمات^(٥٦)، في المكسيك، هو قائمة شاملة على الإنترنت لجميع الإجراءات الإدارية على المستوى الاتحادي. والإجراءات غير المسجلة ليست قانونية. ولا يمكن للإدارة أن تقوم بإنفاذ أي إجراءات غير مسجلة ولا تستطيع أن تطلب أي اشتراطات غير مذكورة في السجل. كذلك فإن نظام المعلومات الوحيد المتعلق بالإجراءات^(٥٧)، في كولومبيا، قد بُني على مبادئ مماثلة. وبالإضافة إلى الإجراءات الخاصة بالمستوى الوطني فإنه سيقدم أيضاً وصفاً للإجراءات على مستوى البلديات، ابتداءً من أواسط عام ٢٠٠٩.

(٥٣) <http://www.amsterdam.nl/ondernemen/horeca>

(٥٤) <http://www.dnrd.gov.ae/DNRD?lang=en-GB>

(٥٥) <http://www.gov.qa>

(٥٦) <http://www.cofemer.gob.mx>

(٥٧) http://www.gobiernoenlinea.gov.co/home_principal.aspx

٩٥- وفي النرويج، يتمثل الهدف الرئيسي لسجل التزامات المشاريع فيما يتعلق بتقديم التقارير^(٥٨) في الإبقاء على عرض عام محدث باستمرار لالتزامات جهات الأعمال والصناعة فيما يتعلق بتقديم التقارير، وإيجاد طرق لتنسيق هذه الالتزامات وتبسيطها.

٩٦- أما مركز الاتصال بالحكومة، في الجمهورية الدومينيكية، فهو مركز مكالمات يتيح معلومات تفصيلية عن طريق الاتصال هاتفياً بشأن أكثر من ٢٥٠ إجراءً، تنطوي على أكثر من ٣٠ إدارة مختلفة للشؤون الإدارية. والمكالمات مجانية. وفيما بين آب/أغسطس ٢٠٠٦ وتشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨، تلقى المركز أكثر من ١١ مليون مكالمة هاتفية، أي بمتوسط قدره ١٧ ٥٠٠ مكالمة في اليوم.

٩٧- ونظام اللوائح التنظيمية الإلكترونية^(٥٩)، الذي استحدثه الأونكتاد، هو تطبيق من تطبيقات البرمجيات يسمح للحكومات بجمع وعرض الإجراءات على الإنترنت، فتعرضها خطوة خطوة ومن وجهة نظر المستعملين. وبالإضافة إلى دعم نظام اللوائح الإلكترونية هذا للشفافية، فإنه ييسر تبسيط الإجراءات.

خامساً - قياس الكفاءة الإدارية: النظم والمقاييس

٩٨- كما هو الوضع فيما يتعلق بالخدمات الخاصة، ربما يكون أفضل مؤشر لكفاءة الخدمات العامة هو رضا العملاء. وقد بدأت بعض البلدان في تقييم رضا العملاء بخصوص خدمات محددة، مثل الصين - فيما يتعلق بخدمات الحجر في المطارات الرئيسية. ويوجد نهج آخر هو قياس الأعباء الإدارية في حد ذاتها. وأفضل آليات القياس قبلاً هي نموذج التكلفة القياسية، الذي استحدث في بادئ الأمر في هولندا. ويقسم هذا النموذج اللوائح التنظيمية إلى التزامات تتعلق بالمعلومات، ومتطلبات خاصة بالبيانات، وأنشطة إدارية، وهو يحسب فيما يتعلق بكل عنصر من هذه العناصر السعر والوقت والكمية (الوتيرة وعدد جهات الأعمال المتأثرة) على أساس مقابلات مع جهات الأعمال^(٦٠).

٩٩- وتقاس وتقيّم في تقارير ومنشورات متعددة البيئة الوطنية لنشاط الأعمال. ويُعترف خصيصاً بأربعة من هذه المنشورات على أنها مقاييس هامة من جانب السلطات الحكومية في البلدان النامية، التي تركز جهوداً متزايدة لتحسين درجاتها وتحديد رتبته.

١٠٠- وتقرير ممارسة أنشطة الأعمال^(٦١) الصادر عن البنك الدولي/مؤسسة التمويل الدولية يعرف هذه المنشورات بأنها "اختبار لتحديد مستوى الكوليسترول في بيئة اللوائح التنظيمية"^(٦٢). وتقارير ممارسة أنشطة

(٥٨) <http://www.brreg.no/english/registers/obligations>

(٥٩) <http://www.e-regulations.org>

(٦٠) OECD. Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policymakers. 2009. Available at <http://www.oecd.org/dataoecd/38/11/42112628.pdf>

(٦١) <http://www.doingbusiness.org>

(٦٢) البنك الدولي/مؤسسة التمويل الدولية - تقرير ممارسة أنشطة الأعمال. ٢٠٠٩.

الأعمال، التي نُشرت لأول مرة في عام ٢٠٠٤، تقيس درجة اليسر التي تمارَس بها أنشطة الأعمال عبر ١٧٥ بلداً، بالاستناد إلى معايير كمية (مثلاً عدد الإجراءات وتكلفتها، والوقت الذي تستغرقه). ويتناول هذا التقارير ١٠ مجالات، ألا وهي بدء نشاط الأعمال، وتناول مسألة التراخيص، وتسجيل الملكية، ودفع الضرائب، وإنفاذ العقود، وتوظيف العاملين وفصلهم، والحصول على ائتمان، وحماية المستثمرين، وممارسة التجارة عبر الحدود، وإقبال نشاط أعمال. وتستند هذه المؤشرات إلى الردود الواردة من مجموعة خبراء قانونيين ومحاسبين وطنيين في كل بلد. وتؤدي تقارير ممارسة أنشطة الأعمال دوراً هاماً على نحو متزايد في قياس الإصلاح الإداري وتوجيهه وحفزه في البلدان النامية.

١٠١- ومؤشر القدرة التنافسية العالمية التابع للمنتدى الاقتصادي العالمي^(٦٣) يقارن بين القدرة التنافسية لـ ١٣٤ اقتصاداً وطنياً وذلك بقياس بيئة الاقتصاد الكلي، والمؤسسات العامة، والتكنولوجيا، وعمليات واستراتيجية الشركات، ونوعية بيئة نشاط الأعمال. ويتصل اثنان من هذه المؤشرات اتصالاً مباشراً بالكفاءة الإدارية، ألا وهما عبء اللوائح التنظيمية الحكومية والكفاءة في الإطار القانوني. وللرتب المعطاة في مؤشر القدرة التنافسية العالمية علاقة ارتباطية قوية بتلك المعطاة في تقارير ممارسة أنشطة الأعمال (٠,٨ في المائة).

١٠٢- والكتاب السنوي للقدرة التنافسية في العالم^(٦٤)، الذي ينشره المعهد الدولي للتطوير الإداري، يجلِّل ويحدِّد رتباً لقدرات الدول بشأن إيجاد بيئات تدعم القدرة التنافسية للمشاريع والحفاظ على هذه البيئات. وهو يقيس الأوضاع الخاصة بـ ٥٥ بلداً على أساس ٣٣١ معياراً. ويقسّم الكتاب السنوي للقدرة التنافسية في العالم كل بيئة وطنية إلى أربعة مجالات، هي الأداء الاقتصادي والكفاءة الحكومية وكفاءة نشاط الأعمال والهيكل الأساسية. والرتب المعطاة في الكتاب السنوي للقدرة التنافسية في العالم لها علاقة ارتباطية قوية بالرتب المعطاة في تقارير ممارسة أنشطة الأعمال (٠,٧٨ في المائة).

١٠٣- أما مؤشر إدراك الفساد الذي تصدره منظمة الشفافية الدولية^(٦٥)، الذي نُشر لأول مرة في عام ١٩٩٥، فيُنسب إليه الفضل على نطاق واسع في وضع قضية الفساد على جدول أعمال السياسات الدولية. ويرتب مؤشر إدراك الفساد ١٨٠ بلداً حسب مستويات الفساد المدركة بها، كما تحددها تقييمات الخبراء واستطلاعات الرأي. وعلى الرغم من أن الفساد، أي التطبيق غير الملائم للقواعد، لا يتصل على سبيل الحصر بالكفاءة الإدارية، فإنه يرتبط بها ارتباطاً طبعياً.

[.http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm](http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm) (٦٣)

[.http://www.imd.ch/research/publications/wcy/index.cfm](http://www.imd.ch/research/publications/wcy/index.cfm) (٦٤)

[.http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi) (٦٥)