

الفصل السابع

برامج الإصلاح الإداري وأهميتها

مقدمة:

يعد التغيير إحدى سمات العصر الحالي ويعود السبب في ذلك إلى التغييرات المتسارعة في عدد من المجالات من أهمها ثورة الإتصالات وتكنولوجيا المعلومات وظهور مفهوم العولمة وتطبيقه، كل هذه الأمور أدت إلى أحداث تغييرات في النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتقنية وغيرها. وتبعاً لذلك فإن مسألة التكيف أصبحت ضرورة ملحة لمواجهة مثل تلك التحديات سواء على المستوى الجزئي أي المنظمة، أو المستوى الكلي أي الدولة. إن هذه التغييرات إذا لم تصاحبها عملية تكيف ستظهر نتائجها من خلال عدد من المظاهر السلبية سواء في النواحي الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية وهو ما يمكن تسميته بمظاهر الفساد الإداري

ولمواجهة ظهور مثل هذه المظاهر، لابد من تبني برامج عملية شاملة لتصب في مجرى التطور الضروري في العمل الإداري ورفع كفاءة الأداء على مستوى جميع قطاعات النشاط الاقتصادي في الدولة. وهذا ما يمكن تسميته ببرامج الإصلاح الإداري. مما سبق يمكن الاستدلال على أن الإصلاح الإداري يمثل عملية مستمرة باعتبارها مرتبطة بالتغيير. ونظراً لأن التغيير حالة مستمرة فإن الإصلاح الإداري يجب أن يتصف بالإستمرارية. من جهة أخرى فإن برامج الإصلاح الإداري يفترض بها أن تتصف برؤية شمولية لكل مناحي النشاط. ونظراً لأن الإدارة هي العصب لكل النشاطات، فلا بد للجهاز الإداري أن يكون له نصيب في التكيف ضمن هذه التغييرات.

أهداف برامج الإصلاح الإداري:

تهدف برامج الإصلاح الإداري إلى زيادة كفاءة الأجهزة الحكومية من وزارات ودوائر ومؤسسات عامة وتخفيض نفقاتها وتحسين نوعية خدماتها ومنتجاتها للمواطن العادي من خلال أحداث تغييرات مقصودة في الهياكل التنظيمية وأساليب الإدارة وسلوكيات العاملين فيها .

طرق الإصلاح الإداري:

ثمة طريقتان لتنفيذ برامج الإصلاح الإداري هما الطريقة الجذرية في إدخال التغييرات ثم الطريقة الجزئية أو التقليدية في إدخال التغييرات على مؤسسة الجهاز الحكومي وهي كما يلي:

الطريقة الأولى:

1. تتضمن إدخال تغييرات جذرية وشاملة على طريقة عمل مؤسسات الجهاز الحكومي وتنظيمها وأهدافها . وتتضمن هذه الطريقة عدة اتجاهات تم تطبيقها في مؤسسات القطاع الخاص وبعض مؤسسات القطاع الحكومي في الدول الغربية في حين تحاول بعض الدول النامية ، ومنها العربية ، تطبيق بعض هذه الاتجاهات وبدرجات محدودة من النجاح حتى الآن

2. تقليص أعداد العاملين في الجهاز الحكومي وهو أكثر الحلول جذرية التي بدأ يتكرر ذكرها في الدول النامية في السنوات الأخيرة مع تزايد ضغوط مؤسسات الإقراض الدولية ومطالبتها الدول النامية بتخفيض أعداد العاملين في مؤسسات الجهاز الحكومي وتخفيض حجم الموازنة المخصصة لذلك في محاولة لإيجاد توازن في توزيع الموارد على مستوى المجتمع ويواجه هذا الاتجاه عقبات ومصاعب سياسية واجتماعية تجعل عملية تطبيقه محفوفة بالمخاطر للنظام السياسي خاصة مع عدم وجود فرص عمل بديلة في مؤسسات القطاع الخاص الذي لم يكن ناشطاً في هذه الدول نتيجة سياستها الماضية في التخطيط الشمولي والسيطرة على المجتمع وموارده . وتحتاج هذه الطريقة إلى رفع الكفاءة المالية وتوفير حوافز للموظفين لترك

الخدمة وإعادة التأهيل وفترة زمنية لإيجاد فرص عمل جديدة في القطاع الخاص بعد البدء بتنشيط مؤسساته لامتنصاص فائض العمالة الحكومية والمتقدمين الجدد لسوق العمل . فضلاً عن ذلك ضرورة أحداث تغيير في نظرة وسلوك الأفراد والعاملين والمتقدمين إلى العمل في مؤسسات الجهاز الحكومي مع اعتماد مبدأ الكفاءة في اختيار الموظفين الحكوميين واختيار الأفضل مع دفع رواتب واقعية مساوية لما يدفع في مؤسسات للقطاع الخاص ومراعاة تقليص العدد من خلال خطط طويلة الأجل أما على المستوى المنظور فيمكن للحكومة القيام بتجميد عمليات التوظيف الجديدة وعدم إشغال الوظائف التي تشغر وإعادة تدريب العاملين وسد النقص في بعض المؤسسات الحكومية من الموظفين الفائضين عن الحاجة في بعض المؤسسات الأخرى إضافة إلى التركيز على التدريب الداخلي لإدخال تغيير في أساليب إنجاز الواجبات وتحويل الفائض من أقسام إلى أخرى بعد إعادة التدريب.

3. **إعادة الهندسة :** ويستخدم في مجال مؤسسات إدارة الأعمال ولا يزال استخدامه محدوداً في تطوير المؤسسات الحكومية حيث يتطلب تنسيقاً قد لا يكون متوافراً فيما بين العديد من هذه المؤسسات في الدول النامية ومنها العربية.

4. **إعادة الهيكلة :** وهو من الحلول الجذرية الشاملة والعميقة في إدخال التغييرات . ويتضمن إسناد عدد من النشاطات الحكومية إلى القطاع الخاص مثل عمليات التوثيق وقيام موثق عام بها . وقد يشمل التحول من تنظيم وظيفي إلى تنظيم آخر مبني على جمهور المستفيدين من الخدمات الحكومية أو التحول إلى أسس جغرافية كما يعكسها تنظيم الحكم المحلي.

5. **الإدارة الحكومية بأسلوب قطاع الأعمال ويتضمن هذا التوجه " إعادة اختراع الحكومة "** ويرتكز على عناصر عدة مستمدة من إقتصاديات السوق مثل المنافسة وتحديد رسالة للمؤسسة والتركيز على النتائج وليس المدخلات . وقد جرى تطبيقه في بعض الدول الغربية إلا أن تطبيقه غير وارد حالياً في الدول النامية.

6. **التمكين** : ويتضمن إشراك الموظفين العاملين في المؤسسة بمستوياتها الإدارية المختلفة في عملية اتخاذ القرارات والتصرف في الظروف التي تنشأ. إلا أن إمكانات تطبيق هذا التوجه لا تزال محدودة في مؤسسات الجهاز الحكومي.

7. **الحكومة الإلكترونية** : نتيجة لثورة المعلومات وانتشار شبكة الإنترنت ، فقد بدأت بعض الحكومات في الدول المتقدمة وعدد محدود في الدول النامية الاستفادة من ذلك في التحول إلى تقديم خدماتها للمواطن ولرجال الأعمال من خلال هذه الشبكة حيث يتم إنجاز المعاملات دون ضرورة لوجود المستفيد من الخدمة في المؤسسة الحكومية. وقد بدأت الدول المتقدمة بإيجاد مواقع لمؤسساتها على الشبكة وقامت بعض الدول النامية ومنها سنغافوره وإمارة دبي بإيجاد مواقع لعدد من خدماتها إلا أن تطبيقها في الدول النامية الأخرى يواجه مصاعب في توفير البنية التحتية التقنية وتحديث قوانينها وأنظمتها وتعديلها لتتماشى وهذه الطريقة إضافة إلى توفير التدريب لموظفيها وتغيير سلوكياتهم. ويمكن تطبيقها في عدد محدود من الخدمات، لا سيما تلك المقدمة لرجال الأعمال.

الطريقة الثانية:

وتتضمن إدخال تغييرات وإصلاحات محدودة يتم التركيز فيها على نواح محددة من عمل مؤسسة أو أكثر من مؤسسات الجهاز الحكومي. وتتميز بمعالجة جزئية معينة وهي طريقة تقليدية خاصة وتأثيراتها إما أن تكون غير فعالة أو محدودة في تحسين أداء وإنتاجية مؤسسات الجهاز الحكومي. إن التغييرات أو الإصلاحات التي يتم إدخالها بموجب هذه الطريقة قد تتضمن إصدار قوانين وأنظمة تعكس تصورات قد يصعب تحقيقها ، أو قد تكون ردة فعل لنكسة إدارية أو لعدم قدرة مؤسسات الجهاز الحكومي تحقيق وإنجاز برامج وخطط معينة أو لوجود قصور في

إنجازها . وتكون الاستجابة عادة بموجب هذه الطريقة لاحقة لما يحدث ومن ثم لا تمنع وقوع أو تجنب ما يحدث ولا يمكن التنبؤ بما سيحدث مستقبلاً حتى يمكن معالجة القصور قبل وقوعه.

إن من تطبيقات هذه الطريقة:

1. مد صلاحية الخدمة الحكومية : حيث يتم تحديد صلاحية بعض أنواع الخدمات الحكومية مثل بعض الوثائق الصادرة عن الأجهزة الحكومية مثل رخص قيادة السيارات لمدة (5) أو (10) سنوات أو أكثر وكذلك رخص البناء والاستيراد والتصدير وجوازات السفر) وغيرها .ويعدُّ هذا التمديد حلاً سريعاً وحاسماً لمواجهة الضغط المتزايد للمواطن وحاجته إلى هذه الوثائق ، فضلاً عن تخفيف الضغوط والانتقادات الموجهة إلى المؤسسات المعنية بتوفير هذه الوثائق ، إلا أنه لا يؤدي إلى تغيير في جميع نشاطات المنظمة المعنية أو أسلوب تقديم خدماتها كما وأنه لا يصلح إلا لخدمات حكومية محدودة.

2. تبسيط الإجراءات : ويتضمن اختصار خطوات إنجاز المعاملات الخاصة بخدمات معينة أو إعادة ترتيبها أو تسلسلها .وهو من أكثر الأساليب التقليدية انتشاراً وتحقيقاً للنجاح.إلا أنه عادة لا يمتد إلى جميع إجراءات المؤسسة ويقتصر في الكثير من الحالات على خدمة تشارشكاوي حول تقديمها وطول مدة إنجاز خطواتها ويحتاجها عدد كبير من الأفراد باستمرار ، في حين تبقى بقية إجراءات إنجاز الخدمات الأخرى بخطواتها الطويلة مستمرة ومعاناة المواطن كذلك.

الإصلاح الإداري في الأردن:

بدأت محاولات الإصلاح الإداري في الأردن منذ منتصف القرن الماضي بصدور تعديلات على نظام الخدمة المدنية وإنشاء ديوان الموظفين عام 1955 ثم استعانت الحكومة بأكثر من دار استشارية إدارية أجنبية للمساهمة في إعادة تنظيم مؤسسات الجهاز الحكومي في منتصف الستينيات من القرن الماضي ، خاصة مع زيادة أعداد الموظفين وزيادة الحاجة إلى التوسع في الخدمات ورفع كفاءة الجهاز الحكومي بمؤسساته . وقد تم صدور نظام جديد للموظفين عام 1968 تضمنت بعض موادها بداية لعملية الإصلاح الإداري لاسيما التدريب واعتباره وسيلة لرفع كفاءة الموظف، ومن ثم رفع كفاءة الجهاز الإداري بشكل عام. وتم إنشاء معهد الإدارة العامة سنة 1969 لتوفير التدريب اللازم إضافة إلى القيام بدراسات واستشارات في المجال الإداري للجهاز الحكومي، كما تم إنشاء وحدة التنظيم والأساليب في إدارة الموازنة العامة سنة 1967 وقد تحمل الجهاز الحكومي أعباء إضافية نتيجة نزوح أعداد كبيرة من سكان الضفة الغربية في أعقاب حرب 1967 ، وما استدعته من ضرورة التوسع في تقديم الخدمات وزيادة في أعداد العاملين بشكل عام.

ومع بداية السبعينيات من القرن الماضي ظهرت الحاجة إلى إعادة النظر في الجهاز الحكومي حيث تم تشكيل أكثر من لجنة ملكية لهذه الغاية، فضلا عن التركيز في كتب التكليف الملكية لتشكيل الوزارات على هذا الموضوع مما يعطي مؤشراً عن الدعم السياسي لهذه العملية. فتم تشكيل لجنة إعادة تنظيم الجهاز الحكومي عام 1971 ، ثم لجنة تحديث الإدارة الحكومية عام 1972 ثم لجنة التطوير الإداري عام 1972. كما تمت الإستعانة بخبرة مؤسسات دولية مثل مؤسسة فورد لتطوير معهد الإدارة العامة ، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي تبنى إنشاء وحدة التنظيم والأساليب في دائرة الموازنة العامة. كذلك فإن موضوع التدريب لم يتم وضعه ضمن

خطة متكاملة تضمن تحديد احتياجات المؤسسات الحكومية المختلفة ، إضافة إلى عدم ارتباط التدريب بإجراءات محددة في نظام الخدمة المدنية تضمن حوافز لذلك . إلا أن الخطة الخمسية 1985 تضمنت جزءاً خاصة بالتنمية الإدارية .

وفي عقد الثمانينيات تم تشكيل لجنة ملكية للتطوير الإداري عام 1984 نتج عنها صدور نظام جديد للخدمة المدنية عام 1988 تميز بأحداث تغيير جذري تمثل في تقسيم الموظفين إلى (5) فئات بدلا من (3) فئات كما كان الأمر في الأنظمة السابقة، إضافة إلى التركيز على موضوع التدريب وربطه بحوافز محددة منها ارتباط الترقية من فئة إلى أخرى باجتياز الموظف لدورة تدريبية محددة . وتم تنفيذ مشروع للتنمية الإدارية بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 1993 تضمن إعادة تنظيم الجهاز الحكومي وتطوير معهد الإدارة العامة - للفترة 1990 وديوان الخدمة المدنية ووحدات التطوير الإداري في الوزارات والدوائر الحكومية واستمر البرنامج بعد ذلك بجهود وتمويل محلي. وقد جاء صدور هذا النظام مع مواجهة الأردن مصاعب إقتصادية نتيجة زيادة المديونية الخارجية وهبوط قيمة العملة الوطنية ومطالبه مؤسسات الإقراض الدولية بإعادة هيكلة الاقتصاد الوطني ومن ثم إعادة النظر في الجهاز الإداري للدولة وما يقوم به من نشاطات ، مع تحديد لدور الدولة في المجالات الإنتاجية والخدمية وإعطاء القطاع الخاص دوراً كبيراً في ذلك . كما تم إنشاء وزارة للتنمية الإدارية عام 1994، واستمرت حتى عام 1999 ، حيث تم إلغاؤها وقامت بتقديم مشروع تنمية إدارية متكاملة لدى إنشائها لم يكتب له التنفيذ وقد تم إعادة الوزارة مرة أخرى عام 2001 وقد أصبحت مؤسسات الجهاز الحكومي من وزارات ودوائر تواجه وضعاً مختلفاً عن السابق. وعلى الرغم من ذلك فقد استمرت الزيادة في أعداد الموظفين وأعداد الوزارات .

وفي عام 2004 تبنت الحكومة الأردنية برنامج تطوير القطاع العام للأعوام 2004-2009 بهدف تحسين أداء الوزارات والمؤسسات الحكومية وتوجيهها للعمل نحو الأهداف الإستراتيجية متوسطة وبعيدة المدى مع التأكيد على أن يكون التغيير من الداخل وإلى إيجاد هيكل حكومي كفؤ يكون أقل تعقيدا وأكثر شفافية ويركز على المهام والمسؤوليات الأساسية للحكومة¹.

الأهداف الرئيسية لبرنامج اصلاح القطاع العام:²

- الوصول إلى حكومة:
 1. تعمل بكفاءة وفاعلية وتناغم .
 2. ذات هيكل تنظيمي يتسم بالبساطة والشفافية .
 3. تقدّم خدمات للمواطنين بنوعية جيدة .
 4. تركّز على مهامها ومسؤولياتها الأساسية .
- تمكّن الوزارات والدوائر من إعداد وتنفيذ منظمة السياسات والإجراءات التي تعكس الأوليات الوطنية .
- تساهم في تحقيق الأهداف الإستراتيجية بعيدة المدى .
- ضبط عملية إنشاء مؤسسات حكومية جديدة .

ويهدف برنامج إصلاح القطاع العام إلى تطوير عمل الأداء الحكومي، ومواءمة عمله مع سياسات الأجندة الوطنية وبرامجها، من خلال خمسة محاور رئيسية³:

1. تعزيز صنع السياسات وإتخاذ القرار .

¹ فاخوري، إعداد خطة تنفيذية لإعادة هيكلة مؤسسات قطاع الأعمال، المملكة اليوم، 9/2010، شبكة الإنترنت

² رئاسة الوزراء، الإدارة العامة لتطوير القطاع العام، برنامج إصلاح القطاع العام 2004-2009

³ برنامج إصلاح القطاع العام، حكومة المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة تطوير القطاع العام،

www.jedco.gov.jo/files/economic.ppt

2. إعادة هيكلة المؤسسات وتنظيمها.
3. إدارة الأداء وتطوير الخدمة المقدمة.
4. إدارة الموارد البشرية.
5. إدارة الموارد المالية.

المبادئ الرئيسية لإصلاح القطاع العام :

1. التركيز على النتائج : من الضروري أن يكون تحقيق النتائج هو المعيار الأساسي في عملية تطوير السياسات وتحديد الإجراءات وبناء المؤسسات.
2. المساءلة : توفير آليات فاعلة لضمان المساءلة العامة لسياسات الحكومة وأدائها
3. اللامركزية : نقل مسؤولية تحقيق النتائج ما أمكن الى المستويات التنفيذية الدنيا على أن يتم رفدها بالصلاحيات الإدارية اللازمة لتوظيف الموارد المطلوبة
4. الاستخدام الأمثل للموارد المالية : يجب ان تستند كافة الأعمال الحكومية الى الاستخدام الأمثل للموارد المالية والتركيز على تحقيق النتائج التي تعكس اكبر قيمة ممكنة بدافع الضرائب الأردني.

أسس إعادة الهيكلة:

- التركيز على المهام الأساسية للحكومة
- إلغاء التداخل بين الوزارات والمؤسسات الحكومية العاملة ضمن القطاع الواحد
- تعزيز مهمة رسم السياسات
- فصل المهام التنفيذية عن مهام رسم السياسات
- تطوير هيكل للإدارة العليا
- نطاق إشراف فعال
- قنوات اتصال واضحة وإلغاء التداخل والإزدواجية

- البناء على ما هو موجود

مكونات برنامج إصلاح القطاع العام:

1. صنع السياسات واتخاذ القرار
2. إدارة الأداء الحكومي
3. تحسين نوعية الخدمات الحكومية وتبسيط الإجراءات
4. إعادة هيكلة المؤسسات وتنظيمها
5. إدارة الموارد البشرية
6. تطوير الموارد المالية
7. إدارة البرنامج
8. الاتصال والتوعية

محاور تطوير القطاع العام

- ✓ محور إعادة هيكلة الجهاز الحكومي
- ✓ محور تطوير الخدمات الحكومية وتبسيط الإجراءات
- ✓ محور سياسات ادارة وتنمية الموارد البشرية
- ✓ محور دعم عملية رسم السياسات العامة وصنع القرار
- ✓ محور تعزيز الرقابة والتنظيم والمساءلة والشفافية
- ✓ محور دعم الابداع والتميز الحكومي

المحور الأول: إعادة هيكلة الجهاز الحكومي

- تنفيذ عمليات الإلغاء والدمج وتغيير الارتباط حسب بنود مشروع إعادة هيكلة مؤسسات ودوائر الحكومة

¹ رئاسة الوزراء، الإدارة العامة لتطوير القطاع العام، برنامج إصلاح القطاع العام 2004-2009

² وزارة تطوير القطاع العام <http://www.mopds.gov.jo>

- إعادة هيكلة قطاعات حكومية ضمن أولويات يضعها مجلس الوزراء
- دراسة جدوى وإمكانية إعادة هيكلة هيئات التنظيم والرقابة القطاعية وتوحيدها.
- تطوير الهياكل التنظيمية للدوائر الحكومية
- دراسة جدوى وإمكانية إعادة هيكلة المؤسسات والشركات الواردة في قانون موازنة الوحدات الحكومية.
- إستكمال مأسسة عمليات إعادة الهيكلة وتطويرها
- بناء وتعزيز القدرات المؤسسية للوحدات التنظيمية المعنية بتطوير الأداء المؤسسي.

المحور الثاني: تطوير الخدمات الحكومية وتبسيط الإجراءات

- حصر وتبويب الخدمات الحكومية ووضع معايير لتقديمها ونشرها
- تطوير النظام المركزي لإدارة الشكاوي الحكومية
- الخدمات الالكترونية وذلك عن طريق إعادة هندستها وتبسيط إجراءاتها
- الربط الإلكتروني بين أنظمة الدوائر الحكومية
- بناء القدرات المؤسسية والوظيفية لوحدات تكنولوجيا المعلومات (وحدات الحكومة الالكترونية)
- إنشاء مركز اتصال وطني
- نقل قواعد بيانات الدوائر الحكومية على الحوسبة السحابية الآمنة
- متابعة الإلتزام بتطبيق نظام تطوير الخدمات الحكومية رقم (64) لسنة 2012
- تطوير مرصد تفاعلي لتقييم الخدمات الحكومية وقياس رضى متلقي الخدمة
- التقييم الميداني غير المعلن لعمليات تقديم الخدمات الحكومية
- دعم عمليات تقديم الخدمات الحكومية في قطاعات أساسية مثل الصحة والتعليم والنقل العام والتدريب والتشغيل

- بناء القدرات المؤسسية في مجال تطوير الخدمات
- ميثاق تقديم الخدمات الحكومية.

المحور الثالث: محور سياسات إدارة وتنمية الموارد البشرية

- مراجعة وتحديث نظام الخدمة المدنية والتعليمات الصادرة بموجبه
- تعزيز قدرات وحدات الموارد البشرية في الوزارات والمؤسسات والدوائر الحكومية
- بناء القدرات القيادية
- تفعيل مدونة السلوك الوظيفي
- إعداد بطاقات الوصف الوظيفي للوظائف القيادية واعتمادها ومتابعة تنفيذ نظام التعيين على الوظائف القيادية رقم (3) لسنة 2013
- بناء منظومة تقييم أداء شاغلي الوظائف القيادية في القطاع العام
- الموازنة بين الموارد البشرية والأدوار والمهام المؤسسية
- نظام معلومات الموارد البشرية (HRMIS)
- توجيه الموظف الجديد
- تطوير المهارات الفنية والمهنية المتخصصة
- تعزيز قدرات الإدارة الوسطى
- بناء وتعزيز القدرات المؤسسية لمعهد الإدارة العامة.
- **المحور الرابع: محور دعم عملية رسم السياسات العامة وصنع القرار**
- تعزيز النهج التشاركي في التخطيط الاستراتيجي للدوائر
- نظام متابعة الأداء المؤسسي
- منتدى القيادات الحكومية
- نشر ممارسات الحوكمة والشفافية

المحور الخامس: تعزيز الرقابة والتنظيم والمساءلة والشفافية

- تعزيز دور المؤسسات الرقابية (ديوان المحاسبة، ديوان المظالم، هيئة مكافحة الفساد) ضمن المحاور الرئيسية التالية (تشريعية، تنظيمية، قدرات مؤسسية، تنسيقية)
- تعزيز دور وحدات الرقابة الداخلية
- تعزيز دور هيئات التنظيم والرقابة في قطاع المال والأعمال (البنك المركزي، دائرة مراقبة الشركات، هيئة الأوراق المالية، هيئة التأمين، المؤسسات المالية غير المصرفية.....)

المحور السادس: تكريس ثقافة التميز

- بناء قدرات موظفي الجهاز الحكومي في مجال التميز والإبداع
- مراجعة جوائز التميز الوظيفي
- توظيف نتائج تقارير جائزة الملك عبدالله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية في رفع مستوى أداء الجهاز الحكومي

التحديات الرئيسية التي تواجه إعادة هيكلة الوزارات والمؤسسات الحكومية وتنظيمها:

1. ضعف الإلتزام بمفهوم الخدمة العامة.
2. التداخل في المهام وازدواجية الأدوار بين المؤسسات المختلفة.
3. غياب مفهوم «المتابعة والتقييم».
4. التركيز على العمليات أكثر من التركيز على النتائج.
5. ضعف الحافزية بين أوساط موظفي القطاع العام.
6. الأسلوب التقليدي في إعداد الموازنة العامة.

¹ رئاسة الوزراء، الإدارة العامة لتطوير القطاع العام، برنامج إصلاح القطاع العام 2004-2009

التحديات التي تواجه متابعة الأداء الحكومي:

- القدرة على تفعيل النهج التشاركي في إعداد الخطة الإستراتيجية وإشراك المؤسسات الشريكة بشكل اكبر في اللجان الخاصة بإعداد الخطة الإستراتيجية .
- الإلتزام بمنهجية موحدة في إعداد وبناء الخطط الإستراتيجية في الدوائر الحكومية وبناء مؤشرات الاداء على مختلف المستويات في الخطة الإستراتيجية .
- تفعيل وتبني دور وحدات المتابعة والتقييم للخطة الإستراتيجية.
- وجود نظام إلكتروني موحد لمتابعة الأداء الحكومي لغايات إعداد تقارير إلكترونية عن متابعة الأداء .
- بناء قدرات موظفي القطاع العام في مجالات التخطيط الإستراتيجي ومهارات تقييم البرامج والمشاريع .

التحديات التي تواجه محور تنمية الموارد البشرية

إن خطوات التطوير المتخذة في مجال إدارة وتنمية الموارد البشرية والمتمثلة بإعداد وتطوير وثيقة السياسات العامة لإدارة وتنمية الموارد البشرية، وتنفيذ برنامج هيكل الرواتب والعلوات في القطاع العام وقرار مدونة قواعد السلوك والأخلاقيات الوظيفية العامة والأدلة التابعة لها، وإصدار نظام الخدمة المدنية رقم (82) لعام 2013 والتعليمات المتعلقة به والتي جاءت لترجمة الاتجاهات الحديثة للموارد البشرية والمحددة بالوثيقة، أحدثت جميعها تغييرات جوهرية في أساليب إدارة الموارد البشرية في الخدمة المدنية وبالأخص في مجالات تخطيط الموارد البشرية، وإدارة تقييم الأداء الفردي والمؤسسي، والتدريب والتطوير، والتعامل مع الشكاوي والتظلمات.

¹ وزارة تطوير القطاع العام. www.moppsd.gov.jo

إلا أنه وعلى الرغم من أهمية الخطوات المتخذة في هذا المجال، إلا أنه هنالك عدد من التحديات والصعوبات التي لا تزال تواجه محور إدارة وتنمية الموارد البشرية وتؤدي بشكل أساسي إلى استمرار التراكمات والتشوهات في توزيع الموارد البشرية بالجهاز الحكومي وتدني مستوى أداء وإنتاجية موظفي القطاع العام إضافة إلى تدني مستوى الرضا الوظيفي لديهم، ومن هذه التحديات ما يلي:

- ضعف القدرات المؤسسية لوححدات الموارد البشرية في وزارات ومؤسسات القطاع العام، ومحدودية الكفاءات المؤهلة في مجال الموارد البشرية .
- التراكمات والتشوهات في الجهاز الحكومي وعدم تناسب إعداد الموظفين ومؤهلاتهم وخبراتهم مع متطلبات إشغال الوظائف .
- تدني مستوى تفعيل الوزارات ومؤسسات القطاع العام لسياسات تخطيط الموارد البشرية، وضعف قدرة تلك الوزارات والمؤسسات على تقييم مواردها البشرية وتحديد إحتياجاتها الفعلية .
- تدني مستوى تفعيل الوزارات ومؤسسات القطاع العام لسياسات التدريب والتطوير، وغياب توافق خطط التدريب في وزارات ومؤسسات القطاع العام مع متطلبات وإحتياجات العمل الفعلية وأهدافها الإستراتيجية .
- تدني مستوى تطبيق الوزارات ومؤسسات القطاع العام لمفهوم إدارة وتقييم الأداء الفردي المرتكز على ربط الأداء الفردي بالأداء المؤسسي وتفعيل اتفاقيات الأداء وإشراك كافة الحلقات الإدارية، إضافة إلى ضعف قدرة تلك المؤسسات على إدارة وتنفيذ عملية التقييم بكفاءة وفاعلية.

التحديات التي تواجه عملية إعادة الهيكلة

- تحديات تشريعية: إن كافة عمليات إعادة الهيكلة تؤثر وتتأثر بالتشريعات الناظمة لعمل المؤسسات والتي يتطلب تنفيذها التعديل عليها ولا تملك الحكومة مطلق الصلاحية في التعديل عليها.
- تحديات الموارد البشرية: لا يمكن تحقيق أهداف إعادة الهيكلة بصورة متكاملة في ظل الإلتزام الحكومي بعدم الاستغناء عن الموارد البشرية مما يحتم مستوى معين من التضخم في الموارد البشرية ويصعب عملية التوزيع الأمثل لها في مؤسسات الجهاز الحكومي.
- عدم ثبات التوجهات الحكومية: تمتاز مشاريع إعادة الهيكلة بأنها تحتاج فترة زمنية طويلة للتنفيذ نظرا لارتباطها بالتعديل على التشريعات، حيث ان التغيير المستمر في الحكومات لا يضمن ثبات التوجهات المتعلقة بإعادة الهيكلة.

التحديات التي تواجه محور الإتصال والإعلام

تعد صعوبة عملية تطوير القطاع العام وتعقيداتها وإختلاف وجهات النظر والمواقف تجاه التطوير وضعف ثقة المواطن في عملية الإصلاح وتطوير القطاع العام من أبرز التحديات التي تواجه عمل محور الإتصال والإعلام.

أفضل الممارسات الإدارية في عصر المعلومات

إن أفضل نظريات الإدارة، الاتجاهات، والممارسات في حالة تغير دائم، حيث ينتج عن كل واحدة منها دروسا يتم استبقاؤها، وما أن تختفي نظرية حتى تبرز أخرى. ومن الأفكار الحديثة التي صاغت الإدارة في عصر المعلومات إدارة الجودة الشاملة، Total Quality Management، ومؤسسة التعلم، Learning Organizations، والإدارة بالأهداف، Management by Objective، وبطاقة الأداء المتوازن، Balanced Scorecard.

وتسهم العناصر المشتركة لهذه النظريات في إعادة تشكيل المؤسسات على اختلاف أنواعها، في سعيها لمواجهة التحديات والاستفادة من اغتنام الفرص التي يوفرها عصر المعلومات، وتشمل هذه العناصر ما يلي:

• قيادة ملهمة تستند على المبادئ.

• هياكل تنظيمية منبسطة غير هرمية.

• موظفون مؤهلون و متمكنون.

• تطوير وتحسين مستمر.

• تعلم مستمر وابداع دائمين.

• الإدارة بالأهداف.

• تركيز متزايد على الجودة.

• المعلومات والمعرفة.

• التقييم واتخاذ الإجراءات التصحيحية

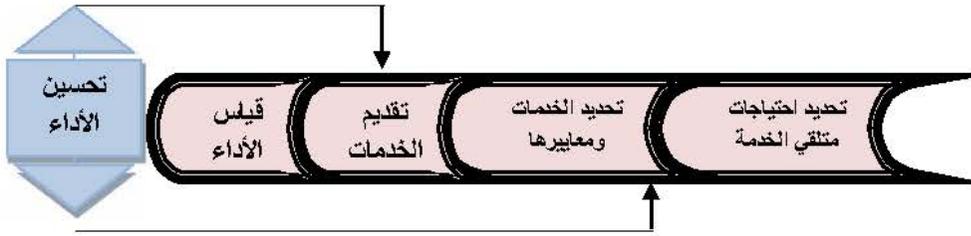
ولتحقيق الحاكمية التي تركز على المواطنين ، وتتلخص في الاعتماد على الحكومة الإلكترونية من خلال تقديم خدمات حكومية تتمتع بالشفافية ويسهل الوصول إليها عبر شبكة الانترنت العالمية . فالحكومة الإلكترونية التي تركز على المواطن تركز على إستخدام شبكة الانترنت لتمكين المواطنين والسماح لهم بالوصول إلى الخدمات وطلب معلومات جاهزة لتلبية طلباتهم أو فهم الإجراءات الحكومية عندما يحتاجون إليها، وليس عندما تريد الحكومة أن تزودهم بها. فالتطبيق الفاعل لتقنية المعلومات يمكنه تحسين أداء المؤسسة من خلال تسيير سبل الوصول إلى المعلومات العامة وتقليل الإزدواجية وتنسيق الجهود وتكاملها مع المؤسسات الأخرى، وهناك عنصر هام آخر من عناصر الإدارة الحكومية التي تركز على المواطنين ، إلا وهي التشاور المستمر مع متلقي الخدمة . إن تحديد أسلوب التفاوض مع المستفيدين وادامته أمر ضروري لتلبية احتياجات متلقي الخدمة وتوقعاتهم . لذا يجب أن يصبح رضا متلقي

الخدمة والمعلومات والتغذية الراجعة أساسا لتحسين الطريقة التي تنفذ بها المؤسسات مسؤولياتها. وان إشراك الموظفين ومشاركتهم في عملية صنع القرار على كافة المستويات هو أمر جوهري لتحسين فعالية أداء المؤسسات. وإذا ما أرادت المؤسسات أن تنشئ حكومة فاعلة تركز على المواطنين وتدعم ثقافة التميز، فإن عليها أن تركز على حاجات والتزامات خمسة شركاء / مستفيدين رئيسيين، وهم:

- **الجمهور:** يتطلب تدخلا سريعا للخدمات السريعة والشاملة، إما عبر الانترنت أو عن طريق موظفين مؤهلين ولديهم السلطة لاتخاذ القرار.
- **قطاع الأعمال:** يتطلب وضوح القوانين والأنظمة والسجلات والفرص، إضافة إلى إشراك المستفيدين في مناقشة القضايا التنظيمية أو السياسات التي لها تأثير عليهم.
- **المستثمر:** يتطلب الإستمرارية والشفافية والتناسق والوعي بالفرص المتاحة.
- **العلاقات ما بين المؤسسات الحكومية:** تتطلب اتصالا فاعلا بين المؤسسات حول الأهداف المشتركة و/ أو المجالات التي يحتاجون فيها إلى التفاعل مع نفس الجمهور / متلقي الخدمة.
- **ضمن المؤسسة الواحدة:** يتطلب تنسيقا مستمرا للوظائف بغية الحصول على خدمات وقرارات سريعة ومحسنة.

منهجية العمل:

يتكون نظام تحسين الخدمات الحكومية من خمس مراحل لتطبيقه ، تهدف إلى تحديد احتياجات متلقي الخدمات والعمل على تلبيتها ، كما تعتمد على مفهوم التحسين المستمر الذي يعني إن المؤسسات تقيس الأداء باستمرار وفق المعايير الموضوعة للخدمات وتبحث باستمرار عن طرق لتحسين هذه المعايير



مراحل تطبيق نظام تحسين الخدمات الحكومية:

وتتضمن هذه المراحل الخمس مجموعة من الأدوات والمنهجيات لتطبيق نظام تحسين الخدمات الحكومية وهي:

1. **صوت متلقي الخدمة:** وهي التعرف على فئات متلقي الخدمة، ثم التعرف على احتياجات وتوقعات كل فئة . متلقي الخدمة عبارة عن جميع الجهات التي تستفيد من الخدمات التي تقدمها المؤسسات بطريقة مباشرة أو غير مباشرة سواء كانوا أفرادا أو مؤسسات، والسؤال هنا لماذا نهتم بصوت متلقي الخدمة ما الاستفادة من معرفة صوته؟؟ يعتبر صوت متلقي الخدمة مهم جدا للحصول على التغذية الراجعة لأنه يحصلوننا على التغذية الراجعة نستطيع أن نحدد ونقيم احتياجات متلقي الخدمة وبالتالي نستطيع توليد أفكار جديدة لتحسين الخدمات والمساعدة في وضع معايير الخدمات والمستويات المستهدفة ثم بإمكاننا فحص الأفكار الجديدة فيما يتعلق بتحسين الخدمات .

أدوات قياس صوت متلقي الخدمة:

- تحليل الفئات المعنية (Stakeholder Analysis)
- المسوحات الميدانية (Surveys)
- تحليل شكاوي متلقي الخدمة (Customer complaints)
- مجموعات التركيز (Focus Groups)
- المقابلات المنظمة (Structured Interviews)

2. **قياس الأداء ومستوى تقديم الخدمات:** وهو قياس المستويات الفعلية للخدمات المقدمة لماذا نحتاج قياس الأداء في تقديم الخدمات؟؟ يعتبر قياس الأداء عامل مهم لمعرفة مستوى تقديم الخدمة ولا بد من تحديد مستوى أداء الخدمة مقارنة مع متطلبات وتوقعات متلقي الخدمة ومقارنته أيضاً مع الأهداف الموضوعية للمؤسسة مسبقاً وهل أن مستويات الخدمة في مؤسسات أخرى ذات طبيعة عمل مشابهة للمؤسسة أفضل؟؟ بعد أن قمنا من عملية المقارنة ما هي الاستفادة المرجوة من هذه المقارنات؟؟

الفوائد هي:

- إدارة وتقديم الخدمة بشكل أكثر كفاءة وفعالية
- تحديد قياسات حقيقية لمستوى الخدمة المقدمة
- التعرف على الممارسات الفضلى في مجال تقديم الخدمة
- تحديد مجالات التطوير والتحسين الممكنة في جوانب الخدمة.

المخرجات هي:

- قياس درجة الرضا لدى متلقي الخدمة عن الخدمة المقدمة لهم
 - تحديد الوقت الزمني اللازم لإنجاز الخدمة
 - مواطن التمييز / مجالات التحسين
 - الصعوبات والمعوقات التي يواجهها متلقي الخدمات
 - دراسة مقارنة حول مستوى الخدمة مع مؤسسات مشابهة
- أدوات قياس مستوى تقديم الخدمات:**

- المتسوق الخفي
- نموذج تقديم الخدمات
- القياس المقارن لمستوى أداء الخدمات
- بطاقة الأداء المتوازن

3. **تحديد معايير الخدمات المقدمة:** وضع معايير للخدمات المقدمة ونشر وتعميم هذه المعايير لا بد من التأكد من تعهد وإلتزام المؤسسات بالإستمرار في تقديم خدماتها بالمستوى نفسه من الجودة والذي أعلنت عنه لمتلقي الخدمة بغض النظر عن المكان والوقت الذي تقدم به الخدمات أو من هم الأشخاص المعنيين في تقديم هذه الخدمات

آلية وضع معايير الخدمة:

- استطلاع آراء متلقي الخدمة
- التشاور مع الموظفين والمدراء المعنيين من جانب مقدم الخدمة
- وضع المسودة الأولية لمعايير الخدمة
- إقرار معايير الخدمة الموضوعية
- تدريب الموظفين على الآليات اللازمة لتحقيق هذه المعايير
- نشر معايير الخدمة والإعلان عنها لمتلقي الخدمة
- قياس مستوى الخدمة المقدمة إزاء المعايير الموضوعية

المستوى المستهدف:

هو مستوى محدد من الأداء بحيث يكون قابلاً للقياس والذي تسعى المؤسسة لتحقيقه خلال فترة زمنية معينة لكل مؤشر من مؤشرات الأداء التي تم وضعها.

خصائص المستوى المستهدف:

يجب أن يكون قابلاً للقياس ومحدد وقابل للتحقق والانجاز وله علاقة مباشرة مع مؤشر الأداء والأهم أن يكون له إطار زمني واضح ومحدد.

خطوات تحديد المستويات المستهدفة لتقديم الخدمات:

- تحديد أهم مؤشرات الأداء لوضع مستويات مستهدفة لها
- استطلاع آراء متلقي الخدمة من خلال تطبيق أدوات صوت متلقي الخدمة

- جمع المعلومات المتعلقة بأداء المؤسسات المشابهة حول مؤشرات الأداء التي تم تحديدها سابقا.
- صياغة المستويات المستهدفة بشكلها الأولي (مقارنة توقعات متلقي الخدمة مع معلومات سابقة عن مستويات أداء المؤسسة والمؤسسات المشابهة)
- اعتماد المستويات المستهدفة وضعها بصيغتها النهائية.

4.تقييم القدرة المؤسسية : تقديم الواقع الحالي للخدمات المقدمة من حيث سير الإجراءات وهندستها وتحسين الأداء يجب أن تقوم المؤسسة بمراجعة التعليمات التي تتكون منها الخدمة، وتحديد التغييرات اللازمة لتحسينها، والتعرف على قدرة المؤسسة على تنفيذ هذه التغييرات ضمن إمكانياتها ولتحقيق ذلك هناك مجموعة من الأدوات المستخدمة في هذه المرحلة:

→ تخطيط العمليات (Process Mapping)

هي أداة تستخدم لإعداد عرض / تمثيل مرئي لجميع الأنشطة التي تقوم بها المؤسسة لتقديم خدماتها بشكلها النهائي.

الهدف من تخطيط العمليات:

- بناء صورة واضحة وكاملة عن النشاطات المكونة للخدمة.
- معرفة كيف تساعد هذه العمليات على تحقيق الأهداف
- تحديد المشاكل التي تعيق تحقيق مؤشرات الأداء المطلوبة
- المساعدة في تبسيط وتحسين الإجراءات
- تحديد العمليات التي تحتاج إلى تغيير جذري
- زيادة فعالية تقديم الخدمة وبالتالي زيادة رضا متلقي الخدمة.

إعادة هندسة العمليات (Business Process Reengineering)

هي أداة تحليل تستخدم لتقييم الإجراءات المتبعة داخل المؤسسة للتعرف على أسباب المشاكل ، ومن ثم إعادة تصميم إجراءات جديدة ترفع من كفاءة الاداء المؤسسي ، ثم تطبيق هذه الاجراءات والتأكد من فعاليتها.

منهجية عمل إعادة هندسة العمليات:

- التعرف على الإجراءات المتبعة في المؤسسة
- تحليل الإجراءات المتبعة وتقييم كل إجراء
- عمل إعادة هندسة لهذه الإجراءات بطريقة ترفع من كفاءة الأداء
- تطبيق الإجراءات الجديدة والتأكد من فاعليتها.

تحليل فجوة الأداء (Gap Analysis)

هي أداة تستخدم بهدف مقارنة الوضع الحالي لمستوى الخدمة المقدمة مع معايير الخدمة الموضوعية ومتطلبات متلقي الخدمات ، وتعتبر الخطوة الأولى لتحديد مجالات العمل والتي يجب أخذها بالحسبان خلال مرحلة تحسين أداء الخدمة من اجل تحقيق معايير الخدمة الموضوعية.

الهدف من تحليل فجوة الأداء:

- بناء تصور حقيقي وشامل عن واقع مستوى تقديم الخدمة.
- تقييم كافة جوانب الخدمات ذات العلاقة
- الوقوف على أهم جوانب القصور في الخدمة والتي قد تحد من قدرة المؤسسة على الوفاء بمعايير الخدمة
- تحديد مجالات التطوير والتحسين في جوانب الخدمة.

التحليل الرباعي (Swat Analysis)

هو أحد الأدوات المستخدمة في تقييم مستوى الخدمة المقدمة من قبل المؤسسة بحيث يتم من خلاله تشخيص نقاط القوة ونقاط الضعف

ذات العلاقة بالبيئة الداخلية للمؤسسة بالإضافة إلى تحديد الفرص والتحديات ذات العلاقة والتي تفرزها البيئة الخارجية للمؤسسة وعكس نتائج التحليل على استراتيجيات المؤسسة.

الهدف من التحليل الرباعي:

- دراسة مدى الترابط والتداخل بين البيئة الداخلية والبيئة الخارجية للمؤسسة
- تحديد أهم نقاط القوة ليتم تعزيزها لتطوير مستوى الخدمة، ونقاط الضعف من اجل التغلب عليها أو التقليل من أثارها على متلقي الخدمات
- تحديد أهم الفرص المتاحة أمام المؤسسة بهدف العمل على استغلالها لتحسين مستوى الخدمة ، ومحاولة تقليل أثار التحديات التي تفرضها البيئة الخارجية
- مساعدة المؤسسة في تطوير الاستراتيجيات المناسبة لتحسين مستوى الخدمة.

القياس المقارن على مستوى العملية:

هو تقييم العمليات الداخلية المستخدمة لتقديم الخدمات داخل المؤسسة عن طريق مقارنة هذه العمليات مع مثيلاتها في المؤسسات الأخرى المشابهة ذات الأداء الأفضل.

الهدف من القياس المقارن:

- مقارنة العمليات الحالية داخل المؤسسة مع مثيلاتها في المؤسسات الأخرى وتحسينها
- تحديد مواطن الضعف (جوانب التحسين) المجالات المتعلقة بالعمليات الحالية ذات الأداء المتدني.

-
- تحديد وسائل التحسين الممكن إستخدامها لتحسين العمليات الحالية داخل المؤسسة
 - الإستفادة من تجارب الآخرين وممارساتهم ونقلها.

5. **تحسين الأداء:** تحسين مستوى الخدمات المقدمة والتأكد من فاعلية الخطط الجديدة

6. متابعة التنفيذ ونشر قصص النجاح بين مؤسسات القطاع العام.