

**الفساد المالي والإداري
في
المؤسسات الإنتاجية والخدمية**

رقم التصنيف: ٣٢٨,٩

المؤلف ومن هو في حكمه: د. فارس رشيد البياتي

عنوان الكتاب: الفساد المالي والإداري في المؤسسات الإنتاجية والخدمية
المواصفات: / التنمية الاقتصادية / التنمية السياسية / البلدان العربية /

رقم الإيداع لدى دائرة المكتبة الوطنية: ر. ا. : (٢٠٨٨/٢/٤٩٤).

بيانات النشر: دار أيله للنشر والتوزيع

◆ أعدت دائرة المكتبة الوطنية بيانات الفهرسة والتصنيف الدولية

حقوق الطبع محفوظة للناشر

Copyright(C)All rights reserved

جميع الحقوق محفوظة، لا يسمح بإعادة إصدار هذا الكتاب أو أي جزء منه
أو تخزينه في نطاق استعادة المعلومات أو نقله بأي شكل من الأشكال دون
إذن خطي مسبق من الناشر.

All rights reserved. No part of this book may be
reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in
any form or by any means without prior permission in
writing of the publishe.

AILA

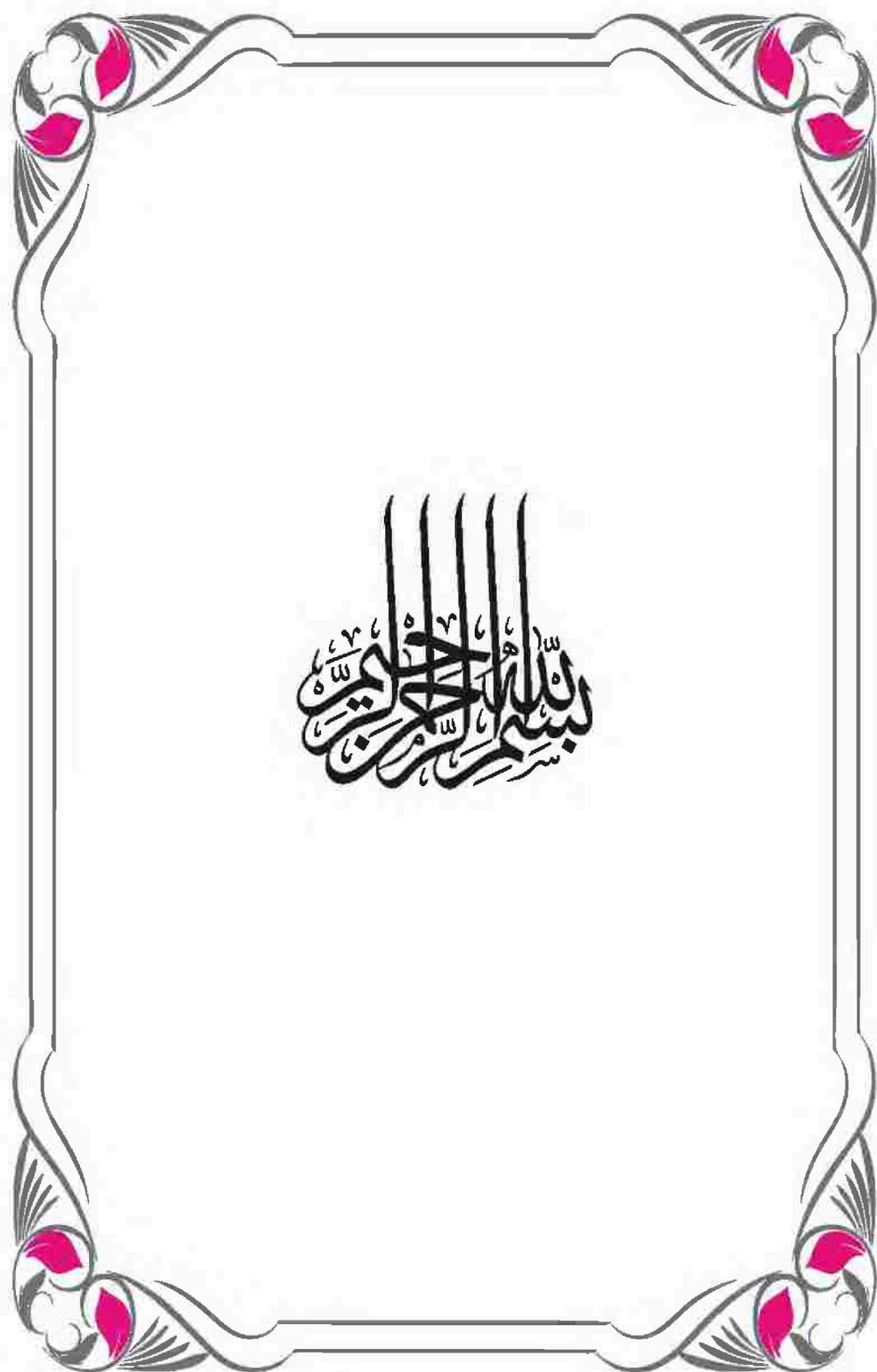
Puplishers & Distributers

Amman-Jordan

**الفساد المالي والإداري
في
المؤسسات الإنتاجية والخدمية**

معالجات نظرية وتطبيقية
بطريقة الأنظمة التكاملية

الدكتور
فارس رشيد البياتي



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الهدايا

بغداد

ساحرتي

حياتي

وروحني

وعمري

للوطن الغالي الذي ألوذُ به مهما استساخ عذابي

إليها وأهلها الطيبين

أهدي كتابي

المقدمة

عندما نجدُ فساداً في المجتمعِ أفراداً أو مؤسسات، علينا أن ندقق قمة الهرم قبلَ النظر للقاعدة، وهذا ما ينطبق على الدول والحكومات مهما اختلفت أنظمتها.

المؤلف

تمهيد:

وبعد أن نضع التصورات النظرية لمشكلة الفساد - التي طالما تحدّث عنها الرأي العام في كل الدول العربية والنامية عموماً والدول المتقدمة على حدّ واحد - موضع التحليل والبحث والدراسة، وجد أنه كلما تقدمت العلوم تطورت معها هذه الجريمة المنظمة.

وقد جاء في كل الدساتير في العالم أن هناك يداً للدولة في محاربة ومعالجة الفساد المالي والإداري، عن طريق التزام كل دول العالم بتشكيل جهة رقابية عليا يكفلها الدستور، مهمتها الأساسية كشف الخلل والمحاسبة بعد إجراءات التدقيق والرقابة المعتادة، والتي تخضع لها كل مفاصل الدولة، إلا إنه يلاحظ أن دور التفتيش خاصة إذا كان لاحقاً للإجراء؛ لا يمكن أن يعالج لوحده مشكلة دخلت في عقول وأفكار القائمين على تنظيم الوحدات المؤسساتية؛ بحيث إن الانحراف قد يكون بدأ من دراسات الجدوى حتى الأهداف مروراً بالنظام الداخلي والمفاصل الأخرى، فكان لا بد من التفتيش عن نظريات علمية أخرى يكون هذا

الإجراء الرقابي العام جزءاً منه، ولم يكن هو الوسيلة الوحيدة التي تعتمد لحلول هذه المشكلة؛ لاعتقادنا أن الرقابة الورقية لا يمكن أن تأتي بنتائج الإجراءات غير المنظورة التي طالما يعتمد عليها المفسدون في تحقيق أغراضهم.

في هذا البحث سنقوم بوضع المقترحات اللازمة لمعالجة مشكلة الفساد، باستخدام أربعة أنظمة مالية وإدارية وقانونية ورقابية بصورة تكاملية، نعتقد أنها ستكون مفتاحاً حقيقياً لمعالجة هذه المشكلة، حيث إن استخدام أحد الأنظمة دون الأخرى بلا شك سيفيد المؤسسة بطريقة أو بأخرى، ولكنه يصب في معالجة مشكلات لأهداف محددة بالنظام.

أما الطريقة التكاملية للأنظمة فإنها ستضع كل نظام في دوره الذي يصب في إكمال إجراءات المعالجات النظرية والتطبيقية لمشكلة الفساد، فمثلاً في استخدام نظام تقييم الكفاءة والأداء سنكون أحسنًا التعامل مع تشخيص المشاكل والانحرافات السلبية والإيجابية ابتداءً من الأهداف، مروراً بالإجراءات، وتحديد مسبباتها، والوقوف على معالجاتها.

وهذا النظام لا يكفي لمعالجة مشاكل الفساد، بل يحتاج إلى إجراءات بإعادة تصميم البرامج وتبسيط الإجراءات بما ينسجم ونتائج التقارير التقييمية للكفاءة الإنتاجية للسلعة أو الخدمة، وكذلك الأداء العام لوضع المؤسسة، وهذا ما كان لنا في الخطوة التكميلية التالية في إقرار نظام تصميم البرامج وتبسيط الإجراءات.

ولو تفحصنا النظامين السابقين سنجد أنه من المناسب أن نتبع تلك الأنظمة بنظام يستثمر التطور التكنولوجي، ويواكب العصر ويسّط كثيراً من الإجراءات، ويساعد في إعادة التقييم بطريقة أسهل وأقل كلفة، ويختزل

الوقت، ويساعد كثيراً في إبعاد شبح الفساد، ذلك باستخدام نظام الإدارة الإلكترونية، وهو باختصار شديد يهدف إلى تطوير الحلول إلى أسرع وأدق وأقل جهد وكلفة.

إلا أن ما يؤخذ على الأنظمة السابقة أنها لا يمكن أن تعمل بمفردها دون وضع معايير رقابية وقياسية للتحقق من مدى ملائمة الأنظمة، والسير نحو تحقيق أهدافها، كذلك تقييم أدائها وترابطها من خلال برامجيات الرقابة، وكذلك إجراءات التدقيق من خلال الدراسات والتحليل، والتحقق الشامل لكل مفاصل المؤسسة من خلال نظام الرقابة العام؛ الذي يعمل في كافة إجراءات الأنظمة السابقة الذكر؛ واضعاً المفاصل الرقابية المناسبة سواء في العمل اليدوي أو العمل الإلكتروني وصولاً إلى حالة شمولية وتكاملية لمعالجة مشكلة الفساد التي تعاني منها مؤسسات القطاع العام قبل القطاع الخاص؛ لما يتمتع به القطاع العام من مزايا تساعد على تفشي الفساد أكثر؛ مما هو عليه في القطاع الخاص بسبب الملكية وتوسع وتعدد الأهداف في القطاع العام المنتج للسلعة والخدمة على حد سواء.

المؤلف





الفصل الأول

الدولة ودور القطاعات الإنتاجية والخدمية

يتناول هذا الفصل مساحة من الأسس النظرية لتعريفات الدولة، والسلطة، والوظائف العامة، والتنظيمات الإنتاجية للسلع، والخدمات التي تشكل الهيكل الرئيس للدولة، وتنفيذ السياسات العامة لها لتحقيق أهدافها، كما يتضمن شرحاً وافياً عن مفهوم الفساد، وتحليلات هذه المشكلة من خلال مفاصل الحياة السياسية والاقتصادية، وتفرعاتها في مؤسسات الدولة ونشاطاتها المختلفة.

الدولة:

مفهوم الدولة (The Concept of the State)

هو شكل منظم للمجتمع، وقد ظهر مفهوم الدولة المنظمة قديماً في مصر وعلى ضفاف نهر النيل وما بين الرافدين وفي بلاد الصين قبل خمسة آلاف سنة تقريباً. ومفهوم الدولة هي: مجموع بشري يقيم بصفة مستقرة على إقليم معين، ويخضع لسلطة سياسية مستقلة عن أشخاص الحكم، ولتقوم الدولة بتأدية وظائفها بشكل سليم، تضمن به الحقوق وتضمان به الحريات الأساسية للأفراد، ويمنع فيها سوء استغلال السلطة والقوة والصلاحيات من قبل الحكام.

وقد وجدت السلطات العامة في الدولة، بحيث إن لكل سلطة وظيفة

أساسية، وهي السلطة التشريعية والسلطة القضائية والسلطة التنفيذية، والأهم هو مفهوم المبدأ الديمقراطي الذي يحكم العلاقة بين تلك السلطات في الدولة وينظمها، وهو مبدأ فصل السلطات واستقلالها^(١).

منذ بروز الدول ككيانات تنظم شؤون المجتمعات، والتعاقد بين هذه المجتمعات وأفراد منظمين يشكلون ما سمي بعد ذلك بالحكومات، وتوسعها بمرور الوقت مع ازدياد احتياجات المجتمع وتعدد الحياة الاجتماعية؛ ظهرت للوجود المؤسسات الحكومية التي تدير شؤون الحياة اليومية وتحافظ على الأمن والنظام، كما تدير الشؤون الخارجية، هنا ظهرت مشكلة بالغة التعقيد، شغلت فلاسفة السياسة قروناً طويلة، منذ سقراط حتى وقتنا الحاضر، وهي العلاقة بين الحكومات والمجتمع، وتمتع هذه الحكومات بالسلطات الكافية لإدارة شؤون الدولة الداخلية والخارجية، وعدم انزلاقها نحو الاستبداد ومصادرة الحريات الفردية لمجتمعاتها، وإن الانشغال بإيجاد حل ناجح لهذه المشكلة أوصل الكثير من المفكرين لمذهب الفصل بين السلطات.

تبنى الدولة الحديثة على مؤسسات، وليس على أفراد أو حزب ما. فالأفراد والأحزاب يزولون، أما المؤسسات فتبقى بعدهم ولأجيال كثيرة؛ إذ الديمومة في الدولة تتجسد في ديمومة مؤسساتها؛ لأنها منفصلة تماماً عن الفرد والحزب. والسياسي الذي يتعامل مع الدولة كملكية خاصة له، كما هو الحال في كثير من الديكتاتوريات، يقضي على مقومات بقائها، فزوالها بزوال مالِكها. والحقيقة إن سلطة الحاكم تستند إلى جملة معايير

(١) دولة / ويكيبيديا - الموسوعة الحرة / ٢١ تموز / ٢٠٠٧ م.

ومفاهيم وقيم وقوانين مجردة عن الفرد، أو أي هيئة اجتماعية لها نفوذ على مصير الدولة والمواطنين.

إن المجتمع الذي يقوم على المؤسسات وعملها هو الذي يؤدي إلى المراكمة، بديلاً من تبديد الأفراد الذي تكمن أصوله في البداوة وطرق الحياة الأخرى التي لم تمسسها يد الحداثة الرأسمالية إلا قليلاً، وفي صورة أخرى الدولة هي الإدارة العامة التي تجسد المعقول في دستور وفي قوانين، فإدارة أي دولة تتحكم به الكثير من الأمور، واختيار القادة هو أحد هذه الأمور، وهناك الكثير من الأمور الأخرى أهمها: الأفكار والعقائد والديساتير والتشريعات والقوانين الموجودة. والدستور هو المادة التي من خلالها تستوحى الأنظمة والقوانين التي تدير عليها الدولة لحل القضايا بأنواعها.

الدستور هو القانون الأسمى بالبلاد، وهو يحدد نظام الحكم في الدولة واختصاصات سلطاتها الثلاث، وتلتزم به كل القوانين الأدنى مرتبة في الهرم التشريعي. فالقانون يجب أن يكون متوخياً للقواعد الدستورية، وكذلك اللوائح يجب أن تلتزم بالقانون الأعلى منها مرتبة إذا ما كان القانون نفسه متوخياً للقواعد الدستورية. وفي عبارة واحدة تكون القوانين واللوائح غير شرعية إذا خالفت قاعدة دستورية واردة في الوثيقة الدستورية.

وفي المبادئ العامة للقانون الدستوري يعرف الدستور بأنه: مجموعة المبادئ الأساسية المنظمة لسلطات الدولة، والمبينة لحقوق كل من الحكام والمحكومين فيها، والواضحة للأصول الرئيسة التي تنظم العلاقات بين مختلف سلطاتها العامة، أو هو موجز الإطارات التي تعمل الدولة بمقتضاها في مختلف الأمور المرتبطة بالشؤون الداخلية والخارجية.



والدولة باعتبارها التجسيد القانوني للأمة، يتحدد السبب الرئيس لوجودها في توفير المصلحة العامة، إلا أن مفهوم المصلحة العامة لم يكن ليبقى جامداً عبر مر العصور، وإنما تحول بالنسبة للدول الحديثة من دور الحماية الذي كان محورياً لنشاطاتها وما تضطلع به، إلى ما تولد عنه من وضع القانون والأمان كمدخل متوجب لكل تحرك نحو النماء.

وعلى هذا الأساس لا يمكن لأي بلد أن يتحرك بخطى أكيدة نحو التنمية إذا كان يرزح تحت أعباء الفوضى وعدم التنظيم، فالأمن وحده لا يكفي للوصول إلى التنمية المنشودة، وهذا ما يقودنا إلى الحديث عن المهام الجديدة التي يجب أن تضطلع بها الدولة الحديثة، والمسؤوليات التي لا بد وأن تلتزم بها على مختلف الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والقانونية^(١).

وإذا ما أخذنا العناصر الأساسية التي تتكون منها الدولة بعين الاعتبار، وهي السيادة والحكومة والإدارة، لوجدنا بأن الإدارة تؤلف الأداة الضرورية للسير بعملية التنمية، والمحور الذي تنتقل من خلاله مجمل التدابير التي تتخذها الحكومة إلى المجتمع، فالدولة تبدو عاجزة بدون إدارتها السليمة عن التحرك نحو التقدم، والبلد يدين في نجاحه للإدارة الفاعلة التي تستطيع أن تتكيف مع احتياجات التنمية التي يطمح إلى تحقيقها.

من ذلك تتأكد الحاجة إلى وجوب تنظيم الهيكليات الإدارية الصحيحة، وإعداد الكوادر التي تتحرك في إطارها إعداداً كاملاً وملائماً،

E. F. Hentgen, Expert Nations Unites.

(١)

المركز الإقليمي للدراسات والأبحاث/ المكتبة الإدارية/ الكتاب السنوي ١٩٨٢م/
المؤسسة العامة للدراسات والنشر - بيروت: ص ٢٥٩ - ٢٦٠.

مع العلم أن العمل متلازم في الحالتين، فلا فائدة من وجود الكوادر المدربة المؤهلة، إذا تحتم عليها العمل في إطار من التنظيمات السيئة، ولا التنظيم الجيد الذي يمكن توفيره لهيكلية الإدارة كافياً إذا لم تتأمن له الكوادر الفاعلة التي تتفهم المهام المنوطة بها وتمتلك الإرادة والتصميم اللازمين لتحقيق الأهداف المرسومة.

السلطة:

إن أبسط تعريف للسلطة هو أنها: «قدرة الفرد أو الجماعة على التأثير في سلوك الآخرين، برضا الآخرين أو رغماً عنهم»^(١). وتشير الموسوعة الفلسفية إلى أنّ السلطة (Authority، Autorité) مفهوم يشير إلى النفوذ المعترف به لفرد أو نسق من جهات النظر، أو لتنظيم مستمد من خصائص معينة أو خدمات معينة مؤداة. وقد تكون السلطة سياسية أو أخلاقية أو علمية، وينضوي تحت هذا المفهوم عدة أنواع من السلطات:

١ - السلطة النفسية: وهي ما يطلق عليها اسم السلطان الشخصي، والتي تتمثل في قدرة الإنسان على فرض إرادته على الآخرين؛ نظراً لقوة شخصيته وشجاعته، وقدراته العقلية المتفوقة.

٢ - سلطة الأب أو سلطة الأم على الأبناء، سلطة رئيس العشيرة... إلخ.

٣ - السلطة الدينية أو العقائدية: وهي مستمدة من الوحي الذي أنزله

الله سبحانه على أنبيائه ﷺ، ومن سنن الرسل، أو غيرها من العقائد.

٤ - سلطة البنى الاجتماعية: كالسلطة السياسية، والقوانين، والدساتير

والتشريعات، والأعراف والتقاليد، وغيرها.

(١) نبيل حاجي نافذ/ سوريا/ من منشورات موقع شبكة العلمانيين العرب/ ٢٠٠٧م.



وفي أي نظام اجتماعي لا بد من وجود سلطة أو سلطات عليا مسؤولة عن الأمور العامة كافة؛ حتى تتمكن المجموعة من القيام بعمل مشترك، وهذه السلطة تسمى السلطة السياسية. ويمكن تعريفها على أنها: «مجموعة العمليات والأدوار الاجتماعية التي بواسطتها يمكن اتخاذ القرارات الجماعية وتنفيذها».

فالسلطة هي وسيلة تحكم وهي قوة، وكل سلطة تستمد قوتها من بعض الأمور التالية:

١ - المقدس الفكري الموروث أو العقائد أو التشريعات والأعراف أو الدساتير والقوانين.

٢ - القوة المادية أو العسكرية أو بالوراثة.

٣ - القوة الاقتصادية والإغراء بالمال والجاه، والقوة السياسية المؤلفة من قوى متعددة.

٤ - قوة الفكر والإعلام والصحافة.

والسلطة يمكن توظيفها لتحقيق الكثير من الأمور أو الأهداف أو المكاسب إن كانت شخصية، أو لمجموعة أفراد معينة أو للأفراد كافة. إن السلطة والإدارة ضروريان في تسيير أمور الجماعة، ولكن السلطة عوضاً عن أن تكون خدمة للناس قد تتحول إلى تسلط؛ بخروجها عن قواعد العمل الجماعي؛ لذا يجب أن تحدد المسؤولية بشكل واضح في نظام داخلي؛ كي لا يختلط الحابل بالنابل، وتميل الأمور إلى صراع على السلطة، وتفتح الأبواب أمام الحيل والمناورات الهدامة. فالسلطة هي بمثابة تفويض من أعضاء الجماعة تعطى إلى الإداريين لتسيير الأمور بأفضل ما يمكن حسب تطلعات الأولين. لكن حين تنفصل الإدارة عن قاعدتها

وتتحرك دون أي اعتبار لها، تتجه بذلك إلى منزلق خطير قد يطيح بالجماعة ككيان جماعي.

وقد اعتقد مونتيسكيو بأن كبح السلطة لما فيه صالح الحرية، هو ما يوجب أن توازن السلطات الثلاث المفصولة بعضها عن بعض. فينبغي ألا يمارس السلطة التنفيذية أعضاء السلطة التشريعية، بل أن تودع في عهدة الملك الذي يكون قابلاً للعزل إذا ما أتى أعمالاً تتجاوز سلطاته (Ultra Vires) (والتصوّر هذا لم يصبح أمراً واقعاً إلا لدى إنشاء منصب رئيس الجمهورية في ظلّ الدستور الأميركي).

وفي مقولته المشهورة: «السلطة توقف طغيان السلطة»، ومقولته: «كل من له سلطة يميل إلى إساءة استعمال السلطة» رسم مونتيسكيو نظريته في السلطات، والتي جاءت بعد دراسته لأكثر من شكل من أشكال الأنظمة التي كانت تحكم في عصره، واعتبر من خلالها أن بناء النظام السياسي المتوازن يقوم على مبدأ السلطات التي تمارس الرقابة المتبادلة فيما بينها لتشكل بذلك حماية للنظام السياسي، وضمان استمرارية هذا النظام من خلال توزيع واضح لاختصاص كل سلطة من السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية.

وبما أن السلطة قوة ولها تأثيرات كبيرة في الأفراد وفي المجتمع فيجب العمل على ترشيدها وتوظيفها بما يخدم ويفيد الأفراد وبنيات المجتمع، والعمل على منع استغلالها من قبل بعض الأفراد أو الجماعات وتوظيفها لتحقيق مصالحهم الخاصة، والعمل بنظام حكم يعتمد السلطات المستقلة.

وفصل السلطات عن بعضها هو أحد أهم طرق معالجة سوء استخدام السلطة، وبالاتزام بالتشريعات والقوانين وتنفيذها على الجميع، ومراقبة



تنفيذها بدقة وشفافية وعدل على الجميع، وتداول السلطة عن طريق الانتخابات الحرة النزهاء.

والنظام الذي يعتمد السلطات الأربع المستقلة هو نظام الحكم الذي استطاع التعامل مع القوى التي تتحكم في الانتخابات؛ التي هي أساس الديمقراطية. فالمتخبون لتولي الحكم مقيدون بأنظمة عمل السلطات الأربع التي هي الأساس المعتمد من قبل غالبية الشعب، وإذا كان حكمهم سيئاً ولم يرض عنهم الشعب فسوف يعالج الوضع، ويتم الإسراع بإجراء انتخابات جديدة، فالتغيير دوماً متاح وخلال وقت قصير في ذلك النظام.

فيجب أن تفرض السلطات الأربع قواها، ولا يسمح باختراقها وتحكم بعض الأفراد أو الجماعات بها بتغيير أو تعديل مناهجها وأسس عملها إلا بموافقة غالبية الشعب، ويجب أن تكون السلطة العسكرية والأمنية تحت تصرفها بشكل كامل.

السلطات الأربع: (Fourth Authorities)

وهي السلطات التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، والسلطة الرابعة هي سلطة الصحافة أو سلطة الشعب، وستقوم بشرح موجز لكل منها:

السلطة التشريعية:

يُقصد بالسلطة التشريعية، تلك الهيئة التي لها حق إصدار القواعد العامة الملزمة التي تحكم تصرفات الناس، داخل كيان الدولة، وتتجه أنظمة الحكم الديمقراطية إلى إعطاء حق التشريع لنواب الشعب؛ الذين يمثلون السلطة التشريعية بإيجاد تشريعات لما يستجد من الأمور نتيجة للتطور، وتنظيم العلاقات سواء أكانت داخلية أو دولية في ما لا يوجد

تشريعات له، وهذه التشريعات تكون نتيجة لضرورة، وقد تتغير إذا ما رأى المشرع ذلك. فالاحتياجات تتغير كما تتغير الرغبات.

السلطة التنفيذية:

هي التي تسيّر أمور الدولة ضمن حدود الدستور والتشريعات والقوانين، ولها صلاحيات اقتراح مسودة قوانين جديدة لدراستها من قبل السلطة التشريعية والموافقة عليها. هذه العلاقة بين التشريع والتنفيذ لا يصح بشكله الأفضل إلا في استقلالية الأول عن الثاني.

ولكن في الواقع هناك علاقات بين السلطتين في كثير من الحكومات الديمقراطية، حينما تحصل الحكومة على الأغلبية البرلمانية، وهذا يضعف من مزايا الديمقراطية. للخروج من هذه الإشكالية، يجب تفعيل آليات قانونية لحضور فعلي للمعارضة، وعرض سياستها أمام الرأي العام.

السلطة القضائية:

لا شك في ضرورة استقلالية هذه السلطة لحماية الديمقراطية. فعلى القضاء أن يكون مستقلاً في مستوياته كافة عن أي ضغوط سياسية أو اجتماعية أو مالية أو دينية. . . إلخ، فهدف القضاء الأساسي هو العدل تبعاً للقانون.

إن لاختيار القضاة اعتباراً حيويًا في الحياة الديمقراطية. فاختيارهم يجب أن يبتعد أكثر ما يمكن عن اللعبة السياسية الضيقة للحفاظ على استقلاليتهم. لذا من الأفضل أن يختار نواب الشعب أعضاء المحكمة الدستورية العليا عوضاً عن الحكومة. أما القضاة الآخرون فيمكن اختيارهم عن طريق أندادهم.

إن الرجوع إلى السلطة القضائية في الأمور السياسية بشكل متواصل للبت في شرح القانون وحل الأمور الشائكة أو المستعصية يضعف السلطة



التنفيذية والتشريعية؛ لأننا بذلك نعطي الاعتبار الأول إلى هيئة غير منتخبة مباشرة من المواطنين، ونخفف من قيمة السلطة المنتخبة. هذا يؤدي إلى «حكم القضاة» وإضعاف الديمقراطية بشكل عام. ولكي نبتعد عن إقحام القضاء في الأمور السياسية على النواب تحمّل مسؤولياتهم كاملة، وكتابة قوانين واضحة منسجمة مع بقية القوانين، وغير قابلة لتأويلات متعددة.

ولحسن إدارة الدولة الديمقراطية الحديثة يجب وضع رقابة قضائية تضاف إلى الرقابة الإدارية العادية على المؤسسات المتعددة في الدولة؛ لكي لا تخالف القوانين وأنظمتها الداخلية.

السلطة الرابعة:

قسم مونتيסקيو السلطة على ثلاث سلطات مستقلة، وهي التشريعية والتنفيذية والقضائية، ثم جاء بعده الفيلسوف الإنجليزي إدموند بروك، وأعلن الاعتراف بنفوذ الصحافة، وسماها السلطة الرابعة، حيث قال: «ثلاث سلطات تجتمع هنا تحت سقف البرلمان، ولكن في قاعة المراسلين تجلس السلطة الرابعة، وهي أهم منكم جميعاً».

وتتقدم أهمية السلطة الرابعة على السلطات الثلاث لسبب واضح، وهو أن السلطة الرابعة تمثل الشعب وتمارس دورها باستقلال تام. ولقد مارس البشر حركة الدفاع عن الحرية منذ القرن السابع عشر، حين صدرت كراسه ميلتون التي اعتبرت من الأعمدة الرئيسية التي قامت عليها حرية الصحافة، والتي انتشر بفضلها مفهوم «السوق المفتوحة للآراء»؛ التي تقوم على مبدأ إتاحة مناخ التجادل بين الناس حتى تسود الحجج الجديرة بالسيادة. ثم كتب المفكر ستيوارت ميل عن تطبيق المبادئ العامة لحرية التعبير قائلاً: «إذا كان البشر أجمعون متفقين على رأي معين، وظهر بينهم

شخص واحد له رأي مغاير فليس للبشر مبرر لإسكاته تماماً، كما ليس من حق هذا الشخص الواحد إسكات البشر».

والآن وبعد ما يقارب أربعة آلاف سنة من المناضلة للانتصار لحرية الرأي تعلن منظمة «مراسلون بلا حدود» المتخصصة في شؤون الحريات الصحفية عالمياً، أن ثلث سكان العالم مازالوا يعيشون في بلدان تنعدم فيها حرية الصحافة والإعلام بشكل عام، والغالبية تعيش في دول ليس فيها نظام ديمقراطي، أو حيث توجد عيوب خطيرة في العملية الديمقراطية.

وحرية الصحافة تعتبر مفهوماً شديد الإشكالية لغالبية أنظمة الحكم غير الديمقراطية، لاسيما وأن إحكام السيطرة على المعلومات وصانعيها ومروجيها في العصر الحديث يعتبر - لمعظم الحكومات - من أهم الأمور.

لا يجوز في الديمقراطية الحد من حرية التفكير؛ لأن للإنسان كل الحق في تحكيم عقله دون خوف أو محاسبة عشوائية من الحاكم أو المجتمع.

المجتمع الديمقراطي مجتمع مفتوح تعرض فيه الأفكار، وتناقش علناً من المواطنين تحت حماية القانون. هذه الشفافية وعدم رهبة الحاكم هي عناصر حيوية في مجال الديمقراطية، فالإنسان المنفتح والمحاور والمدافع عن حقوقه لا يبقى لنفسه حصيلة أفكاره ومواقفه، بل يود نقلها إلى الآخرين لاقتناعه بما يفكر فيه وبما يفعله.

إذا دخلت هذه العقلية الانفتاحية في مجالات السياسة والنشر والصحافة والفنون وغيرها، تكون هناك صحوة نوعية عند المواطنين يتجاوزون فيها حدود إمكانياتهم الضيقة لإيجاد حلول جماعية أفضل من الحلول «المنزلة» من دماغ السلطان مهما كان قادراً وقديراً، فحصيلة مجموعة الأفكار هائلة بالنسبة لأفكار فرد واحد.



أما السرية وعدم الحوار والانغلاق والصحافة الموجهة، أو ما يسمى - خبثاً - الصحافة «الملتزمة»، واتخاذ «القرارات» ضمن حدود ضيقة وأقل ما يمكن من النقاش تؤدي إلى سياسات هزيلة لا تخدم المواطنين، بل مجموعة من الحكام ومن يدور حولهم، كما يحدث غالباً في الأنظمة الديكتاتورية.

أثناء الحوار تنمو الأفكار وتتطور بسبب دخولها في مجابهة سلمية ومقصودة مع أفكار مناقضة أو موازية أو متقاربة أو مكاملة. هذه الحركة بين الفكرة وغيرها ترفع المحاورين إلى مستوى أرقى من حيث فهم الأمور المطروحة.

لماذا كانت الصحافة والإعلام هما الأهم والأكبر تأثيراً؟

إن ما يصل إلى مراكز المعالجة في الدماغ هو فقط الذي تجري معالجته، هذه الخاصية هي التي تتحكم في استجاباتنا وتصرفاتنا الإرادية الواعية كافة، فبناءً على ما يصل إلى هذه المراكز وتجري معالجته تنتج الاستجابات والتصرفات، وتسجل في الذاكرة النتائج، أو يتم تعلم استجابات وتصرفات معينة يتم اعتمادها في التصرفات اللاحقة، فما يتم تعلمه يصبح كبرامج تشارك في المعالجات الفكرية ويفرض تأثيراته.

نحن الآن في وضع أصبح الإعلام بأشكاله كافة هو الذي يدخل أكبر كمية من الأفكار التي تجري معالجتها في أدمغتنا، وهذا يحدد غالبية استجاباتنا وتصرفاتنا.

فالآن يمكن توجيه استجابات وتصرفات غالبية الناس إلى الوجهة التي نريد عن طريق الإعلام، إن كان شراء منتجات أو خدمات، أو كان دفع لتصرفات معينة اجتماعية أم سياسية أم دينية أم عسكرية أم اقتصادية...

إلخ. وهذا ليس بجديد، فقد كان يحدث دوماً، فنشر الأفكار والعقائد، والتحريض على تصرفات معينة هو الموجه الأكبر لغالبية تصرفاتنا. لذلك كانت السلطة الرابعة أو الإعلام هي أقوى السلطات، وأكثرها تأثيراً في غالبية تصرفاتنا.

وهذه السلطة يملكها كل إنسان ويمكنه استخدامها، وبوساطة منح الجميع الحرية في إبداء أفكارهم وآرائهم نفتح المجال لتفاعل أكبر كمية من الأفكار والخيارات، وبنتيجة تفاعلها مع الظروف والأوضاع تبقى الأفكار المتكيفة أكثر مع هذه الأوضاع، ويتحقق بذلك توازن واستقرار المجتمع بأفراده كافة. ولكن هذا لا يتم الوصول إليه بشكل كامل، فتظل التطورات والحركة دوماً مستمرة والتكيفات تلاحقها، ويحدث نتيجةً لذلك التقدم والارتقاء لبنيات المجتمع والأفراد.

كيف يتم تشكيل نظام حكم يعتمد السلطات الأربع التي تعمل بشكل صحيح؟

إن تحقيق ذلك لا يمكن أن يتم بشكل فوري، فهذا مستحيل، فيجب أن يتم ذلك بالتدريج، وهذا يعرفه الجميع، فالامثال للأنظمة والقوانين لا يتم بسهولة، فهي تتشكل كما تتشكل الأخلاق نتيجة الممارسات وخلال زمن، فتعلم ذلك يلزمه إجراءات وممارسات مناسبة، ويلزمه فترة زمنية مناسبة، وهي ليست قصيرة.

والشيء الأساسي والمهم هو حكم المؤسسات بالاعتماد على الدستور وليس حكم الأفراد، وتطبيق القوانين على الجميع وبنزاهة.

المؤسسات الخدمية والإنتاجية في القطاع العام:

المفهوم العام الذي ساد الفكر الاقتصادي لفترة طويلة من الزمن كان



يقصد به القطاع العام، قطاع الأعمال الذي تملكه الدولة، في حين يقصد بالقطاع الخاص، قطاع الأعمال الذي يملكه الأفراد^(١). ويتضح أن الملكية هي المعيار السائد للتفريق بين القطاعين، وعلى هذا الأساس هناك في معظم الدول النامية ثلاثة قطاعات تعمل في اقتصادياتها هي:

١ - القطاع العام: ويقصد به قطاع الأعمال الذي تقوم به الدولة.

٢ - القطاع الخاص: ويقصد به قطاع الأعمال الذي يملكه الأفراد.

٣ - القطاع المختلط: ويقصد به قطاع الأعمال الذي تملكه الدولة والأفراد مشتركاً.

وفي القطاع المختلط عادة ما يتوزع رأس المال بين القطاع العام والخاص (إما محلي أو أجنبي) شريطة أن تزيد نسبة الدولة عن (٥٠٪) كما في أغلب التشريعات.

وبعد ظهور عملية التحول إلى القطاع الخاص (الخصخصة)، منذ مطلع الثمانينات فإن معيار الملكية لم يعد هو المعيار الوحيد؛ إذ أصبح معيار الإدارة محل الاهتمام أكثر، كما في انفصال الإدارة من الملكية الخاصة في المشاريع ذات الحجم الكبير، رغم أن كل منها ينتمي إلى القطاع الخاص، بمعنى التزام الحكومة بإدارة الاقتصاد الوطني أو تجاوز ذلك للتدخل في أمور إدارة قطاع الأعمال العام من خلال ملكيتها له، وهذا الموضوع نال اهتماماً كبيراً فيما سمي بـ (تحرير الاقتصاد القومي)^(٢).

(١) د. محمد محمد محمود الإمام/ محددات الأداء الاقتصادي/ مركز دراسات الوحدة العربية/ بيروت ١٩٩٠م.

(٢) د. عبده محمد محمد فاضل/ الخصخصة/ مكتب مدبولي/ القاهرة ٢٠٠٤م.

طبيعة القطاع العام:

- ١ - ضعف كفاءة الإدارة.
 - ٢ - عدم الكفاءة العلمية في تسعير منتجاته.
 - ٣ - عدم الاهتمام بجودة ونوعية السلع والخدمات التي ينتجها.
 - ٤ - كبر حجم الخسائر المتحققة في هذا القطاع.
- إن جملة الانتقادات الموجهة للقطاع العام في الحقيقة، لم تكن وحدها الحقيقة المطلقة، فليست الطبيعة الاحتكارية العامة والملكية العامة السبب الرئيس للمشاكل في هذا القطاع، بل يجب أن لا نغفل المناخ العام الاقتصادي السائد، والسياسات المحددة لنشاطه، والمفروضة عليه، والأهداف المتعددة المطلوب تحقيقها، هي الحقيقة الملازمة لهذا القطاع، والتي تشكل طبيعته.

وعندما نتحدث عن مشاريع التنمية السياسية والاقتصادية في دولة ما، إنما نتحدث عن مدى ترجمة تلك المشاريع من قبل المؤسسات القطاعية، ومدى اعتماد التشريعات والقوانين على تفعيل القطاعين العام والخاص في تنفيذ تلك المشاريع خاصة في البلدان النامية.

إن تحقيق التنمية للبلدان النامية ومنها البلدان العربية، إضافة إلى الاستقلال السياسي والاقتصادي، يضمن نتائج السياسات التنموية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من تحول وتحسن وتطور للأوضاع الاقتصادية والسياسية، والاستقرار الاجتماعي، والمحافظة على التراث الحضاري والعادات والتقاليد والعقائد، والقدرة على تطويرها وترسيخ قواعدها، وتعظيم النفع منها للمجتمع^(١).

(١) د. عبده محمد فاضل/ مصدر سابق.



إن قدرات الدول النامية على المنافسة والتكافؤ مع الدول المتقدمة في المصالح لا تؤهلها الدخول في هذا التوجه ومسايرته وتحقيق مصالح متبادلة معها، إلا إذا ظلت محتفظة بهويتها، واتجهت إلى تنمية مواردها المالية والبشرية، وحماية ما أنجزته منها، والأخذ بالأساليب العلمية. وعلى ضوء خطط تنموية مرسومة تحقق قفزات نوعية في التنمية كضرورة حتمية للخروج من التخلف الاقتصادي والتكنولوجي، وصولاً إلى مستويات متقدمة تمكنها من مسايرة العصر، والانطلاق إلى قدرات تنافسية وتبادلية.

تضخم حجم القطاع العام بالدول النامية:

إن جملة أسباب دفعت بالدول النامية إلى التدخل وتضخم القطاع العام، منها:

أولاً: النجاحات التي حققتها الثورة الروسية عام (١٩١٧م) في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والدفاعية.

ثانياً: الكساد الكبير في عام (١٩٢٩م) الذي أصاب الاقتصاد العالمي الرأسمالي، وظهور الفكر الكينزي الذي دعا إلى تدخل الدولة لإنعاش الاقتصاد.

ثالثاً: التأكيد من الدول الرأسمالية نفسها، على أهمية تدخل الدولة إلى جانب القطاع الخاص لإحداث التنمية، وتشجيع المؤسسات المالية الدولية.

رابعاً: تأمين الاستقلال الاقتصادي كأساس للاستقلال السياسي.

خامساً: افتقار البنية الأساسية التي تعتبر القاعدة السياسية للانطلاق نحو البناء والتنمية الشاملة.

سادساً: استقطاب المدخرات المحلية لمشروعات التنمية.

سابعاً: تطبيق النظام الاشتراكي أسرع في تحقيق نمو اقتصادي أكبر من النظام الرأسمالي؛ مما دفع الدول النامية لاعتماد الاشتراكية.

دور القطاع العام في التنمية الاقتصادية والسياسية:

لقد أثبتت التجارب التاريخية أنه لا سبيل إلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدول النامية، إلا بدور متزايد للدولة في تنظيم دور القطاعين العام والخاص من أجل تنمية شاملة ومتوازنة ومستقرة تحقق لاقتصادياتها النمو المتسارع حتى تتمكن من الخروج من واقعها، لا سيما وأن الدول النامية، ومنها الدول العربية، تعاني من مشاكل أهمها^(١):

- انخفاض متوسط دخل الفرد.
- تردد القطاع الخاص من الاستثمارات في المشاريع التي تكفل حدوث انطلاقة تنموية.
- اتجاه رؤوس الأموال الخاصة إلى الاستثمارات في العائدات السريعة.

وفيما يلي بعض النماذج لأدوار القطاع العام في عملية التنمية:

١ - دور القطاع العام في الصناعة:

قطاع الصناعة أحد الميادين التي خاضها القطاع العام، والتي تمكن من خلاله زيادة الدخل ورفع مستوى المعيشة. وقد حظي قطاع الصناعة باهتمام الدول النامية بقطاعها العام في ظل مبدأ سياسة إحلال الواردات، والصناعة من أجل التصدير الذي اتبعته كثير من الدول النامية. وقد حققت

(١) د. أحمد ثابت/ الدولة والنظام العالمي/ مركز البحوث والدراسات السياسية/ القاهرة



تلك الدول معدلات لا بأس بها في النمو سعيًا نحو التصنيع المتنامي، ورفع كفاءة استخدام الموارد الإنتاجية المتاحة.

ولقد كان دور القطاع العام في الصناعة دوراً رائداً، وقد شكل قاعدة صناعية ومعها ما تحقق، أو ساهم به القطاع الخاص، تشكُّل أرضية وقاعدة للانطلاق إلى مستويات متقدمة تغطي نسبة كبيرة من الاحتياجات وتسمح بتصدير أكثر عند مستوى أحسن لتحقيق النجاح.

٢ - دور القطاع العام في الزراعة:

هذا القطاع يختلف عن القطاعات الأخرى، حيث إن الملكية الزراعية تكاد تكون مقصورة على الملكية الخاصة، حيث اقتصرت مهمة القطاع العام الزراعي على القيام بتنظيم نمط الزراعة، ومكافحة الآفات الزراعية، وتوفير المستلزمات، وتسويق بعض المحاصيل، وتدخل الدولة في تحديد أسعار المنتجات الزراعية الرئيسية.

٣ - دور القطاع العام في التجارة:

إن ما يميز قطاع التجارة هو الطابع الخاص سواء في التجارة الداخلية أو التجارة الخارجية، إلا أن كثيراً من الدول النامية تدخلت في عملية التجارة، وتولت القيام بالبيع المباشر للسلع بأسعار مقبولة، معتقدة أنها تكسر احتكار القطاع الخاص.

٤ - دور القطاع العام في التعدين:

تعتبر معظم مرافق التعدين يمتلكها القطاع العام، غير أن عقود الإيجار تمنح للقطاع الخاص من أجل الاستكشافات والاستغلال. وفي بعض الدول تتبع عملية استكشاف النفط واستخراجه وتكريره وتوزيعه في

المشاركة بين الحكومة وقطاع النفط غير الوطنية، أما الغاز فيتبع تماماً القطاع العام بالكامل.

٥ - دور القطاع العام في النشاط السياحي:

اهتمت أغلب الدول النامية بالسياحة بعد الحرب العالمية الثانية، وأصبحت من الأنشطة المهمة التي تدر عوائد للاقتصاد، وتدعم التنمية والنمو. ولقد لجأت الدول النامية، ومنها الدول العربية، إلى تنشيط هذا القطاع، وشجعت الاستثمارات في مختلف أنواع الخدمات السياحية، فأنشأت الفنادق والمطاعم السياحية والقرى السياحية وشركات السفر وخدمات النقل الجوي والبري.

٦ - دور القطاع العام في التنمية الاجتماعية:

للقطاع العام في التنمية الاجتماعية، دور رئيس من خلال الإسهامات الفاعلة في الخدمات التعليمية والصحية، وفي المجال الثقافي والإعلامي وفي مشاريع البنى التحتية. وبصورة عامة إن الحكومة هي المسؤولة عن هذه الخدمات بصورة كلية، وإن أسندت تنفيذ بعضها للقطاع الخاص، فيما يطلق عليه حق الامتياز مثل المطارات والموانئ والطرق والمياه والصرف الصحي وقسم كبير من خدمات الكهرباء.

الوظائف العامة:

الوظيفة العامة هي الوحدة الأساسية في تنظيمات الأجهزة الحكومية، وهي الوسيلة الأساسية لتوزيع المهام والواجبات والأدوار بين العاملين فيها، وإذا ما وضعنا أية منظمة تحت المجهر فسنرى أنها تتكون من الآف وربما ملايين المهام، ولكن هذه المهام لا تترك مشتتة بل تجمع في وظائف^(١).

(١) د. مازن فارس رشيد/إدارة الموارد البشرية/ مطبعة العبيكان/الرياض/ ط٢/٢٠٠٤م:



إلا أن مفهوم الوظائف العامة قد يختلف من بلد لآخر، ولا ينطلق من نظرية معينة يمكن تطبيق كل عناصرها، ولكن يمكن القول بشكل عام، إن الوظيفة العامة هي كيان قانوني قائم في إدارة الدولة، وتتألف من مجموعة الواجبات والمسؤوليات المتجانسة، وتوجب على القائم بها التزامات معينة مقابل تمتعه بحقوق محددة^(١).

وتتوقف نوعية الواجبات وصعوبة المسؤوليات للوظيفة على الغايات التنظيمية المراد تحقيقها منها، وعلى مستواها التنظيمي. فكلما ارتفع مستوى الوظيفة في الهيكل التنظيمي زادت معها المسؤوليات الملقاة على عاتق شاغلها، ومن ثم المزايا المختلفة التي يتمتع بها^(٢). أما عن استحداث الوظائف العامة، فإنه في الحالات المثلى تبنى على أساس الحاجة الفعلية المرتبطة بتحقيق غايات حقيقية للعمل، وللاستجابة للعديد من المتغيرات التي تحدث في محيط العمل.

الموظف العام:

هو الشخص الذي يتم تعيينه في وظيفة دائمة في مرفق عام يدار عن طريق الاستغلال المباشر، ويتولى الاضطلاع بمهامها بصفة دائمة، وهكذا فلكي يكون الشخص موظفاً عاماً يجب أن يشغل وظيفة دائمة، وليست عارضة أو مؤقتة. أما العلاقة بين الموظف العام والجهة العامة التي يعمل بها هي علاقة تنظيمية تستمد أحكامها مباشرة من الأنظمة واللوائح؛ بغض النظر عن إرادة الموظف؛ إذ ينحصر دوره في مجرد قبول أحكام أنظمة ولوائح الوظيفة.

(١) فوزي حبيش/ الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين/ دار النهضة العربية/ بيروت ١٩٩١م: ص ١١.

(٢) د. مازن فارس رشيد/ مصدر سابق: ص ١٥١.

يترتب عن هذه العلاقة التنظيمية آثار هامة، في المقام الأول يكون لجهة الإدارة الحرية الكاملة في تعديل الوضع الوظيفي للموظف العام، وتسري عليه التعديلات مباشرة دون حاجة الحصول على موافقته المسبقة؛ حتى لو تمخض عن ذلك تحمُّله أعباء جديدة في العمل، أو تخفيض مستحقاته المالية. والضمانة الوحيدة للموظف في هذه الحالة هي ألا يتم تعديل وضعه الوظيفي بقرار فردي، وإنما بإجراء تنظيمي مستمد من نظام لائحة معينة.

من ناحية ثانية، فإن تعيين الموظف أو ترقيته أو نقله أو فصله، لا يتم إلا بقرار إداري صادر بالإرادة المنفردة للإدارة، ودون مشاركة من الموظف. يلتزم الموظف بالاستمرار في العمل حتى تخطره الإدارة بإنهاء العلاقة بالعمل، فإذا قدم استقالته من العمل يلتزم بالاستمرار فيه إلى حين قبول استقالته، وقد يعد توقفه عن العمل دون مبرر مشروع إضراب يعرضه للمساءلة التأديبية، بل والجنائية في بعض الأنظمة^(١).

الوظائف العليا:

عند استحداث الوظائف العليا في المؤسسات الحكومية، يفترض أن تكون من لجان عليا في هيئات عليا أو لجنة تهتم بالإصلاح الإداري، ويمكن أن تكون الوظائف العليا على نوعين:

أولاً: الوظائف العليا غير القيادية:

لا يتم التوصية باعتماد أية وظيفة عليا غير قيادية ما لم تكن مستوفية للشروط الواردة في دليل تصنيف الوظائف؛ الذي من المفروض أن يتوفر لدى كل مؤسسة مهما كان حجمها^(٢). ومن ثم فإن على كل جهة حكومية

(١) د. مازن فارس رشيد/ مصدر سابق: ص ١٥٣.

(٢) سيتم شرح ذلك لاحقاً في الفصل الثاني من هذا الكتاب.



ترغب في استحداث وظيفة عليا غير قيادية أن تتقدم بمقترحاتها في هذا الشأن إلى وزارة المالية متضمنة كل المبررات الداعية إلى استحداثها. وعلى وزارة المالية أن تراعي ما ورد بدليل تصنيف الوظائف عند توصيتها باعتماد هذا النوع من الوظائف للمصادقة عليها من الجهات الحكومية العليا.

ثانياً: الوظائف العليا القيادية:

حيث يتطلب توفر ضوابط محددة لمثل هذا النوع من الوظائف:

أ - أن تكون الوظيفة ضمن هيكل تنظيمي معتمد من قبل لجنة عليا في الدولة.

ب - أن تقوم الجهات الحكومية بتقديم طلب استحداث وظائفها القيادية وفقاً للهيكل التنظيمي المعتمد للدولة.

ج - عند تقديم الأجهزة الحكومية ميزانيتها؛ إذ تقوم الإدارة المركزية بوزارة المالية بدراسة مسؤوليات وواجبات الوظيفة المطلوب استحداثها، وحجم العمل، ثم تقترح مرتبة الوظيفة طبقاً لقواعد خطة التصنيف كما وردت في دليل تصنيف الوظائف.

د - تقوم دوائر الميزانية في وزارة المالية بدراسة الطلبات وتقديم التوصيات.

هـ - ترفع طلبات استحداث الوظائف مقرونة بالتوصيات إلى الجهات الحكومية العليا^(١).

دور الوظائف العليا في إجراءات التوظيف:

للوظائف العليا مهام في استراتيجيات الوظائف العامة، وبغرض

(١) د. مازن فارس رشيد/ مصدر سابق: ص ١٥٨.

مراجعة مواقفها في تحديد تلك المهام على الوظائف العليا لا بدّ من الإجابة على المحاور التالية للتوصل إلى موقف دقيق تجاه الوظائف العامة والعاملين عموماً، وهي كما يلي:

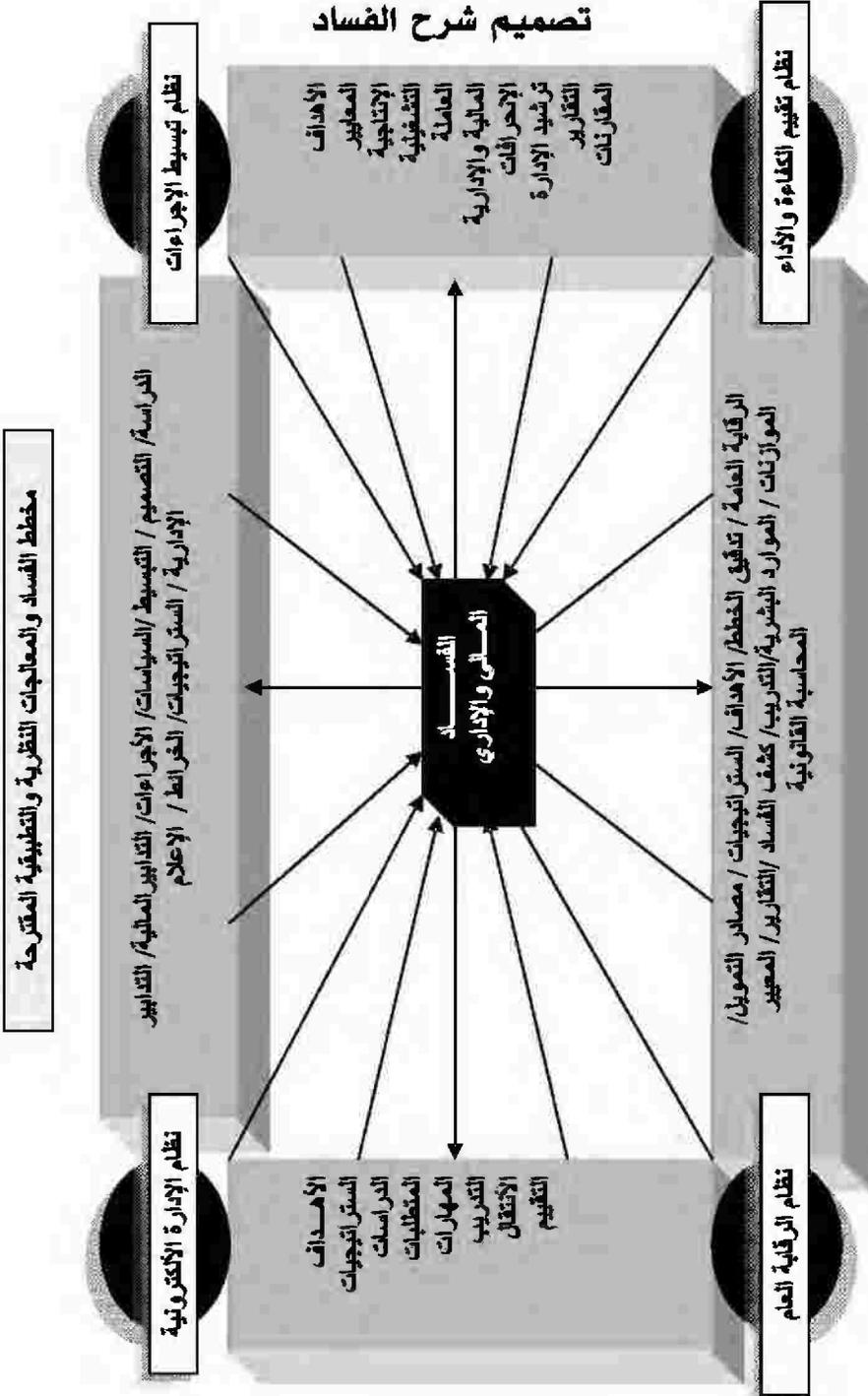
- كيف يمكن تقليل عدد الموظفين العموميين، وتجنب القيام بدور صاحب العمل الذي يُنظر إليه على أنه الملجأ الأخير؟
- كيف تستطيع أن تبتكر استراتيجيات لتهيئة القوة العاملة تتناسب مع الاستراتيجيات العامة لإعادة تنظيم القطاع العام؟
- كيف تقلل من الآثار الاجتماعية لخفض العمالة؟
- تحسين التكيف والإنتاجية.
- كيف يمكن أن تجعل نظم التعيين والعمل والأجور تعتمد بشكل أكبر على الكفاءة والجدارة؟
- كيف يمكن قياس أداء الموظفين الحكوميين، وزيادة الإنتاجية الفردية؟
- كيف نجعل العمل في الحكومة مصدر جذب لذوي الكفاءات، وأن تكون مستويات الأجور متوافقة مع الأداء والنزاهة من ناحية، ومع حسن إدارة الأموال العامة من ناحية أخرى؟
- كيف نستطيع أن نجعل من الخدمة المدنية قوة عاملة قادرة على التكيف في سياق العولمة؟

ستكون إجابات تلك المحاور ضمن فصول المعالجات النظرية والتطبيقية لمشكلة الفساد لما لها من أهمية. فالبعض منها يرتبط مباشرة بنظام تقييم الأداء، والآخر في نظام تبسيط الإجراءات وتصميم البرامج، أو ضمن نظام الإدارة الإلكترونية.



صورة

تصميم شرح الفساد



الفصل الثاني

الفساد مفهومه وأسبابه وأثره

مفهوم الفساد:

نحاول في هذا الفصل أن نسلط الضوء بدقة على مشكلة الفساد من حيث المفهوم والأسباب والأثر؛ لنكون على بينة في وضع الأسس العلمية السليمة لمعالجة المشكلة أينما كانت في مختلف نشاطات الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

والفساد عموماً يعرف بأنه: «كل عمل يتضمن سوء استخدام للسلطة العامة لأغراض خاصة»، وهو أيضاً «خروج عن النظام والقانون أو استغلال غيابهما، وتجاوز السياسة والأهداف المعلنة والمعتمدة من قبل السلطة السياسية وغيرها من المؤسسات الشرعية، وذلك بغية تحقيق منفعة شخصية سواء أكانت سياسية أو اجتماعية أو مالية للفرد أو للجماعة»^(١).

أما أسباب الفساد فإنها تختلف حداثها من مجتمع لآخر تبعاً لطبيعة البيئة والعوامل السياسية والاجتماعية والاقتصادية والقيم الدينية والأخلاقية المتفاعلة فيه، كما تتأثر بدرجة كفاءة الجهاز الإداري للدولة. وبصورة عامة

(١) سعيد يوسف كلاب وآخرون/ دور التقنيات الحديثة في الكشف عن الغش والفساد/ ورقة بحثية مقدمة للقاء العلمي الذي نظمته المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في مصر/ الفترة من ٥ - ١٠/٧ - ٢٠٠٦م.



فإن منظومة الفساد تتأثر طردياً بضعف العوامل المشار إليها آنفاً، وتزداد فرص الفساد وتستشري في مراحل التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

ورغم أن طبيعة وخصوصية الظروف والتحوللات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي مرت بها الدول النامية، ومنها الدول العربية، بما فيها التجربة المؤسسية؛ التي كانت سبباً رئيساً في وجود وتفشي الفساد وممارسته، إلا أن الفساد والحديث عنه بالوطن العربي خصوصاً، أخذ أكثر من حجمه، وتم تضخيمه لاعتبارات سياسية لم يقصد بها خدمة المصالح العليا، بقدر ما كان يقصد بها تحقيق ضغط سياسي له علاقة بحقوق وثوابت الشعوب.

كما يعتبر الغش والفساد وجهان لعملة واحدة، يشكلان خطراً داهماً يواجه الدول النامية والمتقدمة على حد سواء؛ باعتبارهما معوقاً رئيساً لتحقيق التنمية المستدامة من خلال المساهمة في ضعف النمو الاقتصادي، وتكريس الاختلافات والتشوهات في توزيع الدخل والثروة وتمركزها في يد فئة قليلة، وزيادة أعداد الفقراء بالمجتمع، إضافة إلى تدني كفاءة القطاع العام وأدائه، وارتفاع حجم الأضرار بالمال العام.

وتتباين أشكال الفساد وممارساته وانتشاره تبعاً لمستوى تطور واستقرار البنية السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة، وهو ما ينعكس في طبيعة ووسائل المواجهة المستخدمة ومدى النجاح في التصدي له والتقليل من آثاره.

وتعمل الدول جاهدة على استنهاض أجهزتها وإمكانياتها لوضع السياسات والمتطلبات اللازمة للقضاء على الفساد أو الحد منه. وقد شكل ربط عمليات التسليف والإقراض التي تقوم بها المنظمات والهيئات الدولية

- كالبنيك الدولي للدول المحتاجة - بموقع هذه الدول وترتيبها في سلم الفساد ودرجة نجاحها في محاربتة دافعاً آخر لاهتمام الدول بموضوع الفساد ومحاربتة .

يعتبر الفساد الإداري بلا شك آفة قد تكون فتاكة، وهي قديمة ومخضمة وجدت في كل العصور والمجتمعات. ويمكن تعريف الفساد الإداري بأنه: «استغلال من قبل فرد أو مجموعة للمركز الوظيفي للحصول على منافع بطريقة غير مشروعة» .

وللفساد الإداري أصناف وأنواع عديدة، والتي منها ما يعرف بالعمولات (commission) وهو ما يطلبه أو يفرضه الموظف المسؤول في إحدى المصالح العامة من المؤسسات التجارية الممولة أو العملاء من الأفراد والمؤسسات نظير تسهيل حصولهم على عمل تجاري، أو إنجاز مصالحهم لدى المصلحة .

وقد تكون الرشوة (bribery) من أكثر أشكال الفساد الإداري شيوعاً، خاصة في المجتمعات الفقيرة، وهي عادة تعرض من قبل المستفيد من الخدمة للموظف المسؤول من أجل تسهيل الحصول على الخدمة، والتي غالباً ما تكون على حساب الآخرين. أما الاختلاس والسرقة (theft and fraud) من قبيل السطو على ممتلكات المصلحة أو استغلالها بطريقة غير مشروعة فتحصل من قبل الموظف الذي سُلِّم أمانة فاستغل ضعف الرقابة للحصول على مكاسب غير مشروعة، وقد يكون أخطر هذا النوع من الاختلاسات الذي يرتكب من قبل موظفي الإدارة العليا في المصلحة العامة .

أما التفضيل والمحسوبية (favoritism) فقد تبدو أقل أشكال الفساد الإداري إزعاجاً، إلا أنها قد تؤدي في المدى البعيد إلى ضعف الإنتاجية



وهدر الإمكانيات؛ كنتيجة حتمية لعدم الالتزام بوضع الشخص المناسب في المكان المناسب.

تكون بيئة العمل تربة خصبة لانتشار الفساد الإداري عندما تتصف هذه البيئة بعدم الشفافية. ومن هذا المنطلق، يجب الالتزام بالشفافية في بيئة العمل وتشجيعها. وفي هذا السياق يجب أن نذكر بالدور الذي يمكن للصحافة أن تلعبه في محاربة الفساد الإداري عن طريق الحرص على المعلومة الصحيحة أولاً، والشفافية في كشف المعلومات الصحيحة بعيداً عن المصالح الخاصة.

تحرص القيادات في مختلف حكومات العالم على محاربة الفساد الإداري لإدراكها من أنه قد يؤدي إلى انهيار السلطة، وهي تركز في الأساس على وضع الأنظمة الرقابية والقوانين والتشريعات التي تحارب الفساد بجميع أنواعه. ومع أنّ التشريعات الدينية والقيم الاجتماعية والأخلاق المهنية تساعد على محاربة الفساد الإداري في بيئة العمل، إلا أنّ انتشاره لا يمكن أن نتغافل عنه، وذلك بسبب عدم تطبيق الأنظمة الموضوعية وضعف الجهاز الرقابي.

ومن أهم أسباب انتشار الفساد الإداري بقاء مدراء المصالح العامة وموظفي الإدارة العليا والتنفيذية لفترات طويلة في مناصبهم؛ مما يجعل البعض منهم يخلط بين الممتلكات الشخصية وممتلكات وأموال المصلحة التي يديرها.

وقد يكون أساس الفساد الإداري هو الاختيار غير الموفق للقيادات الإدارية في المصلحات العامة، والتي عادة ما يتم في العديد من الدول

على مبدأ الانتماء أو التزكية أو القرابة أو المعرفة الشخصية، دون التركيز على التقييم العلمي المبني على الكفاءة والخبرة والإنتاجية.

ونظراً لخطورة انتشار الفساد الإداري حرص المجتمع الدولي على إيجاد منظمات دولية ووطنية لمحاربة هذه الآفة. فعلى المستوى الدولي تقوم العديد من المؤسسات والهيئات الدولية ومراكز الأبحاث بالجامعات بقياس ونشر عدد من الإحصائيات والمؤشرات المتعلقة بالفساد وأساليب مكافحته في دول العالم.

تختلف طبيعة تلك المؤشرات حسب تعريف الجهة الدارسة وأسلوب جمع البيانات التي تنتهجها، وينعكس هذا على مدى مصداقية تلك المؤشرات في التدليل على حجم ونوعية الفساد في دول العالم المختلفة. وبالرغم من هذا التنوع والتباين هناك بعض الجهات والمؤشرات اكتسبت سمعة طيبة ومصداقية عالية لتمييزها في منهجية البحث، وفي أساليب جمع البيانات المستخدمة في حساب المؤشرات.

وتستخدم العديد من الدول مؤشرات تلك الجهات والهيئات كدليل استرشادي عند وضعها لسياسات مكافحة وعلاج الفساد بأنواعه المختلفة بها. وتعتبر «منظمة الشفافية الدولية» (Organization Transparency International)، والتي تأسست عام (١٩٩٣م)، إحدى المنظمات غير الحكومية التي اكتسبت شهرة في عمل استطلاعات الفساد، وتضم حالياً فروعاً في تسعين دولة، وأمانتها العامة في برلين في ألمانيا^(١).

(١) للمزيد من المعلومات عنها وعن فروعها وعملها الاطلاع على موقعها في الشبكة



من أهم المؤشرات التي تصدر عن تلك المنظمة الدولية ثلاثة مؤشرات هي:

- مؤشر مدركات الفساد (CPI Corruption Perceptions Index) التقرير العالمي الشامل عن الفساد (GCR Global Corruption Report) ويركز في كل عام على دراسة الفساد في قطاع حيوي من قطاعات العمل بالدولة.

- مؤشر دفع الرشوة (BPI Bribe Payers Index) وتعتمد فيها على نتائج جمعية جالوب الدولية ((GIA) Gallup International Association)

وعلى المستوى الوطني يعد تشكيل الحكومة لهيئة وطنية لمكافحة الفساد الإداري خطوة في الطريق الصحيح، سيكون لها الدور الإيجابي في تحجيم مدى انتشار هذه الآفة عند اكتمال هيكل الهيئة، وتعيين أمانتها من أشخاص كفاء بعلمهم، ويعرف عنهم النزاهة والأمانة في أداء أعمالهم. وستكون الهيئة أكثر فعالية عندما يتم التنسيق مع المنظمات الدولية المهمة في هذا المجال، واستعمال الأسلوب العلمي القياسي لدراسة هذه الظاهرة قبل محاربتها.

ومن المنطقي أن نفترض أنّ من المهام الأساسية - والتي سيكون لها أولوية عند الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد - نشر وتعزيز ثقافة مكافحة الفساد المالي والإداري في المجتمع، وذلك باستعمال جميع الوسائل الإعلامية المتاحة، بالإضافة إلى عمل ورش العمل والندوات المتخصصة في هذا المجال. ومن المنطقي أيضاً أن تتبنى الهيئة الوليدة وضع استراتيجية قصيرة وطويلة المدى لمحاربة الفساد الإداري، والتي ستعتمد على الأسلوب العلمي القياسي لمراقبة مدى التحسن في تحجيم مدى انتشار هذه الآفة.

وحتى نضمن عدم انحراف هيئة مكافحة الفساد الإداري عن أهدافها الأساسية، وعدم استغلالها كوسيلة لتصفية الحسابات الشخصية، يجب أن تكون البداية صحيحة باختيار الأشخاص المناسبين، ووضع لوائحها وأنظمتها حسب المعايير الدولية، والتي يجب أن تتبع في جميع العمليات^(١).

لقد أكدت دراسات^(٢) منظمة الشفافية الدولية أن التخلص من الفساد يشكل الأساس القوي لتحقيق أهداف التنمية الإنسانية والاقتصادية التي حددها المجتمع الدولي.

وأظهرت هذه الدراسات أن الفساد أكبر مسبب للفقر، وأقوى عامل يقف في طريق محاربته، وأن الاستفادة من الاستثمارات الأجنبية لا تعطي نتائج تذكر في البلدان المتأثرة بالفساد؛ الأمر الذي يؤدي إلى تفشي حالة من اليأس ويوفر بيئة ملائمة لشيوع الجريمة المنظمة، إلى جانب مساهمته في انتشار الفقر في صفوف السكان، ورفع معدل وفيات الأطفال.

وقد تفشى الفساد لدرجة أرقّت المنظمات الدولية والخبراء الاقتصاديين، وتأثر به حتى البلدان المتقدمة.

ومن اللافت للانتباه أن (٧٠٪) من الدول التي وردت في تقرير منظمة الشفافية الدولية لسنة (٢٠٠٥م) حصلت على أقل من خمس درجات من أصل عشرة في مجال الشفافية ومحاربة الفساد.

وفي تقريرها لهذه السنة رصدت المنظمة حالة (١٥٩) دولة تفاوتت مستويات الفساد فيها، حيث تصدرت أيسلندا القائمة كأفضل بلد في مجال

(١) تقي نصر الفرج. د. أستاذ إدارة العمليات المشارك/ جامعة الملك فهد للبترول والمعادن الظهران <http://www.saudiinfocus.com/ar/ArticalPics/>

(٢) هذه الدراسة القيمة للأستاذ اللا ولد محمد عمر/ قانوني.



مكافحة الفساد، فيما جاءت بنغلادش وتشاد في ذيل القائمة كأسوأ حالتين في هذا الميدان.

ومن الغريب أن مؤشر الفساد أظهر أن بعض الدول النفطية (أنغولا وأذربيجان وإيران والعراق ونيجيريا وروسيا واليمن...) كانت من بين أكثر الدول فساداً.

ومع أن الفساد أصبح ظاهرة مشهودة اليوم، فإنه - كما يقول بيتر أيجن، رئيس منظمة الشفافية الدولية - ليس كارثة طبيعية، «إذ إنه عملية منظمة تهدف إلى سلب الفرص من الرجال والنساء والأطفال العاجزين عن حماية أنفسهم... وعلى الزعماء الكف عن المهاترات، وتنفيذ وعودهم التي أطلقوها لتحسين الحكم الصالح والشفافية والمساءلة».

وفي ظل الحديث الصاخب عن شيوع الفساد المالي في بلادنا، قد يكون من المفيد تناول هذه الظاهرة من طرف المتخصصين في المجال.

يحظى موضوع الفساد باهتمام متزايد عالمياً في كل من الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، وذلك باعتباره ظاهرة مدمرة لعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وهذا ما يستدعي تسليط الضوء على هذه الظاهرة عبر وسائل الإعلام بمختلف أشكالها؛ الأمر الذي دفعني إلى تناولها عبر هذه الوسيلة الإعلامية آملاً أن تكون إثارة هذا الموضوع باعثاً على جلب مزيد من الأقلام إلى الاستمرار والتوسع في الكتابة عن هذه الظاهرة الهدامة؛ أما المنهجية المتبعة في مقاربة هذا الموضوع فتتمثل أولاً في محاولة تحديد مفهوم الفساد وأشكاله، مع ذكر أهم أسبابه ودوافعه، ثم استعراض أبرز آثاره العامة.

وأخيراً التطرق إلى سبل الوقاية أو الحد منه، وبالطبع فإن الفساد

المقصود هنا هو الفساد المالي والإداري، وعليه فإن بنية هذا الموضوع ستقوم على محاور رئيسية ثلاثة:

- المحور الأول: مفهوم الفساد، أشكاله، أسبابه ودوافعه.

- المحور الثاني: الآثار العامة للفساد.

- المحور الثالث: سبل الوقاية أو الحد من الفساد.

المحور الأول: مفهوم الفساد

أشارت دراسات عديدة إلى صعوبة وضع تعريف محدد للفساد، وذلك لأن حالات الفساد كثيرة ومتنوعة، وأن الكشف عنه يحمل دائماً جوانب جديدة، ولا يسفر عادة إلا عن كشف جزء من الحقيقة.

يعرف الفساد بصفة عامة بأنه: «كل تصرف من شأنه أن يؤدي إلى إهدار المال العام». وهو مفهوم قانوني واسع يتعلق بسلوكيات جانب من المسؤولين في القطاع العام، سواء كانوا سياسيين أو موظفين مدنيين، يحققون من خلالها الثراء لأنفسهم أو لذويهم بصورة غير قانونية وخاطئة عن طريق سوء استخدام السلطة العامة المعهودة إليهم.

ولهذا عرفه البعض بأنه: «سلوك قائم على استغلال المنصب العام، والانحراف عن الواجبات والمهام المرتبطة به، وذلك لتحقيق مصلحة خاصة مادية أو غير مادية من خلال القيام بإجراءات أو معاملات مخالفة للقوانين المعمول بها، أو لا تتوافق مع مقتضيات تحقيق الصالح العام؛ بصرف النظر عن خضوع القائم بهذا السلوك لجزاءات قانونية».

ومن وجهة النظر الرقابية يعرف الفساد بأنه: «ذلك الفعل المجرم قانوناً، والذي يعتبر أحد مظاهر سوء التسيير، ويلحق الضرر بالمصلحة العامة، ويمثل اعتداء على المال العام».



بينما يركز البعض على تعريف الفساد بكونه: «طلب شخص لمنح عروض أو وعود، أو الحصول على هبات أو هدايا أو مميزات أخرى مقابل القيام بعمل في اختصاصه، أو الامتناع عن القيام به، أو إعطاء قرار، أو رأي مؤيد، أو غير مؤيد».

أشكال الفساد:

تتعدد صور الفساد وأشكاله، وتطالعا وسائل الإعلام المختلفة دائماً بصور وأشكال حديثة للفساد، تختلف وفقاً لطبيعة كل مجتمع والمستوى العلمي والثقافي والتكنولوجي الخاص به.

وتتمثل أهم أشكال الفساد فيما يلي:

الفساد السياسي:

ويعني إساءة استخدام بعض المسؤولين للسلطة أو المنصب من أجل تحقيق أغراض خاصة، أي أن الهدف دائماً هو المصلحة الشخصية، وليس المصلحة العامة.

الفساد الإداري أو الفساد في الوظيفة العامة:

ويتعلق بسلوك الموظف العام من استخدام الموارد العامة لتحقيق مصالح أو أغراض شخصية، أو التغاضي عن أنشطة غير قانونية، أو الاختلاس أو الرشوة.

وتتمثل أهم صور الفساد فيما يلي:

- الاختلاس.

- العمولات.

- الحصول على الرشاوى أو الهدايا مقابل إنجاز الخدمات.

- التهرب من سداد الضرائب أو التزوير في تقديرها.

- غسيل الأموال .
 - محاباة الأقارب أو المعارف في التعيينات .
 - التهرب الجمركي .
 - إقامة المشروعات الوهمية .
 - التغاضي عن الأنشطة غير القانونية .
 - استخدام النفوذ: ويعني ذلك استخدام اختصاصات أو وظائف أو أي شيء ممنوح من السلطة العامة مقابل الحصول على عطاءات أو هبات أو وعود .
 - الابتزاز: وذلك حين يطلب أو يحصل موظف عمومي على ما لا يستحقه، أو عند التجاوز عن مستحقات الإدارة .
 - انتفاع موظف حكومي من منشآت يكون مسؤولاً عن إدارتها أو مراقبتها أو مسؤولاً عن تصريحات دفع الأجور أو القيام بتصنيفتها، وذلك باستيلائه على ممتلكات، أو بانتفاعه من مزايدات أو مناقصات خاصة بهذه المنشآت .
 - منح الإعانات المالية والرخص والتصاريح .
 - أنشطة السوق السوداء .
 - استثمار أموال طائلة في شراء أصول دون أن يتم استغلالها أو الاستفادة منها لسنوات طويلة .
 - عمليات الخصخصة .
- ويمكن القول بصفة عامة أن أشكال الفساد وصوره لا حصر لها، وأنها تختلف وفقاً لاختلاف النظم السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو التكنولوجية لكل دولة .



أسباب الفساد:

بعد استعراض مفهوم الفساد وأشكاله المختلفة، نتناول أهم الأسباب والدوافع التي تؤدي إلى وجود الفساد في المنشآت العمومية وتساعد على تطوره، وذلك من خلال تناول الأسباب العامة المحيطة بهذه المنشآت، والمتمثلة في الأسباب الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، والأسباب الداخلية المتعلقة بالجانب الإداري والتنظيمي.

من المعلوم أن التصرف أو السلوك المنحرف يرتبط بنفسية صاحبه، وتختلف درجة قبول ذلك الفعل غير السوي من شخص لآخر بحسب نشأته الأسرية والاجتماعية، ولكن هناك أسباباً ودوافع أخرى كثيرة يصعب حصرها يمكن أن تؤدي إلى انحراف الأشخاص، وتدفعهم إلى ارتكاب الجرائم، ومنها جرائم الفساد.

ويمكن إيجاز أكثر تلك الأسباب والدوافع شيوعاً في قسمين رئيسيين كما يلي:

١ - أسباب ودوافع خارجية^(١):

تمثل الأسباب والدوافع الخارجية العامة في البيئة الخارجية المحيطة بالمنشأة وتؤثر فيها، ومنها:

أ - الأسباب الاقتصادية:

يعتبر تردي الأوضاع الاقتصادية في أي دولة باعثاً أساسياً لكثير من مظاهر الفساد، حيث إنه يوجه سلوك الفرد نحو الانحراف وممارسة الأساليب الاحتياالية لإشباع حاجاته الأساسية. ومن المظاهر الدالة على

(١) نواكشوط: ٢٨ نوفمبر/٢٠٠٥م.

تردي الأوضاع الاقتصادية: الفقر، سوء توزيع الدخل، انخفاض الأجور، انتشار البطالة، ارتفاع تكاليف المعيشة.

ب - الأسباب السياسية:

وتنشأ من سوء اتجاهات الدولة وتخطيطها الخاطئ لمقددرات المجتمع، ومن مظاهرها ما يلي:

- الدخول في الصراعات الإقليمية والدولية.

- كثرة تعاقب الحكومات.

- توجهات السياسة الاقتصادية والتعليمية الخاطئة.

- حصر نظام الامتيازات على فئات معينة دون سواها.

ج - الأسباب الاجتماعية والثقافية:

وهي الأسباب المتعلقة بموروثات ومكتسبات المجتمع العقائدية والثقافية الفاسدة ونمط السلوك، ومنها:

- انتشار الثقافة الاستهلاكية.

- عدم انتشار الوعي الاجتماعي بمخاطر الفساد.

- سلبية القيم والعادات والتقاليد.

أسباب الفساد^(١):

• حداثة التجربة، وضعف البناء المؤسسي، وعدم التوازن بين السلطات الثلاث التنفيذية والقضائية والتشريعية، إضافة إلى ضعف الأجهزة الرقابية.

• ضعف دور وقلة خبرة المجالس التشريعية، وعدم وجود معارضة

(١) سعيد يوسف كلاب وآخرون/ مصدر سابق.



برلمانية حقيقية علمية وجادة، وهو ما قلل من فاعلية مساءلة المسؤولين ومحاسبة الفاسدين.

• ضعف الجهاز القضائي وغياب القانون وسيادته واحترامه، شجع عناصر الفساد على التهرب من المساءلة والمحاسبة.

• غياب الخطة الوطنية التفصيلية محددة الأهداف ساهم بشكل أو بآخر في تكريس حالة الفساد والترهل.

• تعدد وقدم بعض التشريعات، وعدم استكمال الأنظمة واللوائح التنفيذية أدى إلى عدم تطبيق العديد من القوانين والاعتماد على الاجتهادات الشخصية؛ مما ساهم في انتشار حالات الفساد المالي والإداري.

• غياب الشفافية والوضوح، وعدم الإفصاح عن المعلومات والسجلات العامة والاستثمارات الحكومية والإيرادات العامة، وطرق استخدامها.

• ضعف أو غياب الإدارة السياسية لمعالجة حالات الفساد ومحاسبة الفاسدين.

• ضعف دور مؤسسات المجتمع المدني والأحزاب في متابعة الأداء الحكومي، والمحاسبة الجادة للحكومة إيجاباً وسلباً، إضافة إلى تغليب مصالحها الخاصة الضيقة بعيداً عن المصلحة العامة.

• السيطرة الخارجية على الدول، تعمل على تقطيع أوصال الدولة، وعدم تمكين الأجهزة الحكومية من التواصل، والقيام بدورها في متابعة وتطوير الأداء ورقابته^(١).

(١) سعيد يوسف كلاب وآخرون/ مصدر سابق.

أثر الفساد على الحياة العامة:

لا يختلف اثنان على مضر الفساد وتأثيره على بنية المجتمع وجوانبها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، ويزداد أثره على المجتمعات النامية، ويمكن رصد أهم الآثار السلبية للفساد في الجوانب التالية:

- ضعف المناخ الاستثماري، وهروب المستثمرين بسبب طلب مشاركة المتنفذين لهم وإعاقة أعمالهم؛ مما أثر سلباً على بنية القطاع الاقتصادي وضعف النمو الاقتصادي، وهو ما انعكس في حالة الفقر وزيادة نسبة البطالة.

- زيادة الفجوة الاجتماعية بين أفراد المجتمع، وشعور شريحة كبيرة من المجتمع بالظلم وعدم الحصول على حقوقها؛ مما انعكس في تدمير المواطنين وعدم الثقة في السياسات الحكومية، وهو ما ينعكس في عدم الالتزام بدفع الضرائب، بل والتهرب منها، وكذلك عدم الاهتمام بالمحافظة على المرافق العامة، وبالتالي انخفاض الإيراد الحكومي وزيادة الإنفاق العام، وبالتالي ضعف مشاركة الدولة في دعم البنية التحتية والخدمات الأساسية لعدم توفر الأموال اللازمة لذلك.

- عدم الاكتراث بالقانون واحترامه من قبل أفراد المجتمع، والنظر إليه أنه يحمي فئة التنفيذيين بالسلطة؛ مما يؤدي إلى سيادة منطق الغاب والاهتمام بالمصلحة الخاصة على حساب المصلحة العامة.

- التضخم الوظيفي أو الترهل الإداري يمثل أحد أهم أسباب وآثار الفساد على حد سواء، وذلك من خلال قيام المتنفذين باستخدام نفوذهم في توظيف أعداد كبيرة من الموظفين دون حاجة، خدمة لمصالحهم أو مقابل رشاوى وعوائد شخصية، وهو ما يزيد من تردي الأداء الحكومي،



وزيادة الإنفاق العام على الجوانب التشغيلية بدلاً من التركيز على الجوانب الإنتاجية .

- ضعف جودة البنية الأساسية والخدمات العامة بسبب قلة الموارد، وعدم كفاءة الموظفين، وهو ما يؤثر بشكل ملحوظ على قدرة الدولة على توفير الخدمات العامة الأساسية، كما يضعف من شرعية الدولة وسلطانها .
- إضعاف شرعية الدولة، وانعكاسه في حدوث الانفلات الأمني وزيادة الاضطرابات؛ مما يقود إلى تهديد أمن واستقرار المجتمع .

- يؤدي الفساد إلى نمو فئة متنفذة وثرية؛ مما يساهم في زيادة الطبقة في المجتمع، ويؤثر سلباً على الشريحة الفقيرة من المجتمع، ويزيد من نسبة المهشمين سياسياً واقتصادياً واجتماعياً .

- الفشل في الحصول على المنح والقروض الخارجية، إضافة إلى عدم القدرة على توجيهها نحو الأولويات الوطنية العليا .

- عدم القدرة على جذب الكفاءات، بل إن استثناء الفساد يقود إلى هجرة العقول والكفاءات إلى الخارج، وهو ما يؤدي إلى إضعاف التنمية، بل تقويض مرتكزاتها .

الفساد المالي والإداري:

إن مشكلة الفساد المالي والإداري من المشاكل الخطيرة التي تعاني منها المجتمعات على اختلاف أنواعها؛ لأنه ينخر في أجسادها كما تنخر الأمراض الخبيثة بأجساد الكائنات الحية بسبب حجم الأضرار التي يحدثها فيها، كما أن علاجها من الأمور المستعصية، ولم يتأكد لدينا أن هناك وسيلة أثبتت نجاحها في اجتثاث هذا المرض لما يواجه المتخصصين بالعلاج من معوقات يضعها الأشخاص الذين يمارسون الفساد ولاسيما

ذوي المراكز المالية والرسمية المتقدمة في طريق المعالجين بمختلف وسائل الترغيب والترهيب، إضافة إلى استحالة إيجاد الكوادر النزيهة وصاحبة الكفاءة والشجاعة القادرة على العمل في هذا المجال بسبب عدم وجود آلية مضمونة تكفل اختيار مثل هؤلاء، فضلاً على الوسائل المضمونة لحمايتهم.

لذلك يجب التفكير بإيجاد وسائل عملية وموضوعية ترفع مستوى الوقاية من الفساد لتحقيق أكبر قدر من النزاهة وليس النزاهة التامة لكون ذلك ضرباً من الخيال، ولأن الوقاية خير من العلاج.

وإسهاماً منا في مكافحة هذه الظاهرة الخطيرة نرى أنه يجب أن تبدأ العملية بتحديد المعاملات المرشحة لممارسة الفساد. فهناك بعض المحاور التي يتوجب على الباحث في موضوع معالجة الفساد أن يدور بحثه حولها، وأن يتمكن من التوصل إلى إجابات من خلالها.

يمكن أن نستدل الطريق الصحيح في وضع المعالجات العلمية لمشكلة الفساد، وهي كالاتي:

- كيف نحسن نزاهة الخدمة المدنية، والأهم من ذلك كيف نحد من مستويات الفساد المنتشر على نطاق ضيق وعلى نطاق واسع؟
- كيف نستطيع أن نضع أطراً قانونية ومؤسسية وإجرائية لمكافحة الفساد، وتعزيز النزاهة بشكل فعال؟
- كيف نضع القوانين والإجراءات، وننشئ المؤسسات الخاصة لمكافحة الفساد؟
- كيف نضمن حيادية صنع القرار، وبالأخص تحديد وحل أوضاع تعارض المصالح؟



- كيف نتعامل مع المجالات التي تنطوي على خطر الفساد، مثل اختيار المتعاقدين مع الحكومة، وإدارة العقود والجمارك؟
- كيف تمد المديرين بأدوات تضمن النزاهة أثناء الإدارة اليومية؟
- كيف تجعل الموظفين العموميين يخضعون للمساءلة عن أفعالهم؟
- إجراء إصلاح مستدام ومنتظم.
- كيف تجعل الإصلاحات مستدامة على مر الزمن بالنظر إلى فترات التباطؤ المهمة قبل أن تتضح النتائج والمزايا؟
- كيف تتغلب على العقبات التي تواجه الإصلاح عند تنفيذ إصلاحات الخدمة المدنية والنزاهة بالنظر إلى التسييس الشديد للقضايا المتعلقة بالتوظيف في القطاع العام؟
- كيف يمكنك أن تجعل الإصلاحات تصل لمستوى كبير بغرض تحقيق الإصلاحات المنتظمة التي تحدث تغييرات في ثقافة الخدمة المدنية^(١)؟

القطاع الصحي:

ينفق العالم سنوياً ما يربو على ثلاثة ترليونات من الدولارات على الخدمات الصحية، يتم تمويل معظمها من قبل دافعي الضرائب، حيث تشكل التدفقات الكبرى لهذه الأموال هدفاً مغرياً وعنصراً جاذباً لسوء الاستخدام. فالرهانات كبيرة وعالية والموارد ثمينة: فالمال الذي يضيع على الفساد يمكن استخدامه لشراء الأدوية، وتجهيز المستشفيات، أو توظيف الكادر الطبي الذي تحتاجه هذه المنشآت الطبية بشكل ملح وضروري. إن التنوع في النظم الصحية المتبعة على نطاق عالمي واسع، وتعدد

(١) المصدر: موقع .cerd <http://experience-reforme.info>

عنون <http://experience-reforme.info/article.php?storyid=88>

الأطراف المنخرطة والمشاركة فيها، وكذلك ندرة السجلات الجيدة التي يتم الاحتفاظ بها في العديد من دول العالم، والتعقيدات المنظورة في التمييز بين الفساد، وعدم الكفاية والأخطاء البسيطة، كلها أمور تجعل من الصعب تحديد التكاليف الإجمالية الشمولية للفساد في هذا القطاع في كل أنحاء الكون برمته.

لكن مقياس الفساد ضخمة ومتسع في كل من الدول الغنية والفقيرة، ففي الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً، وهي الدولة التي تصرف على الرعاية الصحية (١٥,٣٪) من إجمالي دخلها القومي، أكثر من أية دولة صناعية كبرى أخرى، فإن أكبر برنامجين للرعاية الصحية العامة بالولايات المتحدة، وهما (١٠٪) من ميزانيتها تضيع في عملية «زيادة أعباء الدفع». «ميديكير» و«ميديك إيد»، يقدران أن ما نسبته (٥) المالي.

أما في كمبوديا، قدر الممارسون في القطاع الصحي الذين تمت مقابلتهم لأجل تقرير الفساد العالمي (٢٠٠٦م) أن ما يزيد على (٥٪) من موازنة الصحة يضيع على الفساد حتى قبل أن تغادر الحكومة المركزية.

فالفساد عموماً يحرم الناس من سهولة الوصول الميسر للرعاية الصحية، ويمكن أن يؤدي إلى القيام بتوجيه معالجات خاطئة لا تخدم المصلحة العامة. فالفساد الحاصل في سلسلة الإمدادات الدوائية يمكنه أن يكون مميتاً وبشكل مفرط وإلى حد بعيد. وقد ورد ضمن كلام نطقت به الأنسة دورا اكيونيللي، رئيسة سلطة الغذاء والدواء النيجيرية والفائزة بجائزة النزاهة لمنظمة «الشفافية الدولية آي» لعام (٢٠٠٣م) أن عملية التزوير في الأدوية، والتي يسهل لها الفساد، تقتل الجميع ويمكن لأي فرد أن يكون ضحية.

فالسطة التي تقودها هذه السيدة كانت قد توصلت إلى وجود حالات



تم فيها استبدال الماء بمادة الأدرينالين الخاصة بإنقاذ الحياة، بالإضافة لعملية شعشة (إحلال) المكونات النشطة الأخرى بالماء من قبل أولئك المزيفين، وهو الأمر الذي يحدث ضعفاً ويترك أثراً سلبياً على مقاومة الأدوية الخاصة بمرض الملاريا، ومرض السلّ، وفيروس نقص المناعة البشرية الايدز «إتش آي في»، وهي أكبر مصادر القتل البشري في العالم.

ولا شك أن الفقراء هم الفئة الأكثر تأثراً وبشكل غير متكافئ بالفساد في قطاع الصحة، وهي الفئة الأقل قدرة على تقديم وعرض الرشاوى الصغيرة مقابل الخدمات الصحية التي يفترض أن تكون مجانية، أو دفع مقابل البدائل الخاصة، حيث يستنفد الفساد الخدمات الصحية العامة.

وقد توصلت دراسة أجريت على أداء الرعاية الصحية في الفلبين إلى أن البلديات الفقيرة والمتوسطة الدخل تعلن ويشكل رسمي عن فترات طويلة من الانتظار في العيادات العامة أكثر من تلك الغنية، وأن هناك درجة أعلى من تكرار رفض اللقاحات، خصوصاً عندما يكون الفساد متفشياً ومنتشراً على نحو لا يمكن كبح جماحه.

فالفساد إذاً يؤثر كثيراً في السياسة الصحية المتبعة، وعلى أولويات الصرف المقررة. هذا وتوضح أمثلة وردت في تقرير هذا العام حول الفساد العالمي من المكسيك وكينيا كيف أساء الموظفون العموميون استعمال سلطتهم في توجيه وتحويل الأموال إلى مشروعات «مفضلة» يؤثرونها على غيرها، بغض النظر عما إذا كانت تتناغم والسياسة الصحية العامة.

وهناك أيضاً حوافز عديدة للتشويه والتحريف في الدفعات على مستوى أداء الخدمة وتقديمها لمن يحتاجها. وعندما يتم الدفع لمزودي الرعاية على أساس الرسوم مقابل الخدمة، تكون لديهم حوافز تدفعهم لتقديم العلاج

غير الضروري من أجل زيادة حجم مواردهم. ولو أنه يتم الدفع إليهم «الكل مريض»، فإنه يمكنهم الاستفادة من الإخفاق والفشل في تقديم الخدمات اللازمة التي يحتاجونها.

إن خفض مستوى الفساد يمكن أن يؤدي إلى ردف العوائد الأكبر للقطاع الصحي. ففي المملكة المتحدة، أبلغت وحدة مكافحة الاحتيال في الخدمات الصحية الوطنية أنها قد أوقفت ومنذ العام (١٩٩٩م) حالات فساد تبلغ قيمتها أكثر من (١٧٠) مليون جنيه إسترليني (٣٠٠) مليون دولار أمريكي (حيث ارتفع إجمالي المنافع المالية لوحدة الخدمات الصحية الوطنية) والتي تتضمن كذلك استعادة قيمة الخسائر الحاصلة نتيجة للتحايل، والخفض في الخسائر المدروسة نتيجة للتدخل الذي يتم من خلال خدمة الاحتيال المعاكس (أربع مرات). وهو يكفي لبناء (١٠) مستشفيات جديدة.

هذا وتعرف «منظمة الشفافية الدولية» الفساد بأنه: «سوء استخدام السلطة الموقع العام لأجل تحقيق مكاسب خاصة». وفي عالم الخدمات الصحية يشمل الفساد تقديم الرشاوى ولأولئك القائمين على تنظيم العمل الصحي والتلاعب في المعلومات حول التجارب الدوائية، وتحويل الأدوية والإمدادات، والفساد بالمشتريات، والتضخم الكبير الحاصل في فواتير شركات التأمين.

ولا يقتصر الأمر على مجرد إساءة الاستعمال من قبل الموظفين العموميين؛ لأن المجتمع يعهد دائماً وبشكل متكرر للعاملين بالقطاع الخاص الرعاية الصحية، والقيام بأدوار ومهام عامة هامة. وعندما يغتني أولئك الذين يديرون المستشفيات، وشركات التأمين، والأطباء أو المسؤولون التنفيذيون في شركات الأدوية، بشكل مضلل وغير شريف،



فإنهم لا يقومون بإساءة المنصب العام بشكل رسمي، لكنهم يسيئون استعمال السلطة المخولة بهم، ويسرقون الموارد الثمينة التي تلزم لتحسين الصحة بالمجتمع.

فلماذا يكون القطاع الصحي ميالاً وعرضة للفساد؟

هناك عوامل معينة تجعل من جميع النظم الصحية - سواء كانت ممولة من القطاع العام أو الخاص، في الدول الغنية والفقيرة - عرضة للفساد: تسود حالة من انعدام التوازن بالمعلومات في النظم الصحية القائمة، حيث يمتلك أولئك المحترفون المهنيون بالقطاع الصحي الكثير من المعلومات حول المرض أكثر مما لدى المرضى أنفسهم، كما أن لشركات الأدوية وتلك المختصة بالأجهزة الطبية الكثير حول منتجاتهم من الموظفين الرسميين الذين يعهد إليهم اتخاذ قرارات تتعلق بصرف الأموال. إن مسألة جعل المعلومات متوفرة يمكن أن تؤدي إلى خفض في الخسائر نتيجة الفساد.

وقد أظهرت دراسة جاءت من الأرجنتين أن التغيير الذي يحصل في أنحاء المستشفيات بالنسبة للأسعار المدفوعة مقابل الإمدادات الطبية انخفض بنسبة مئوية معينة بعد أن بدأت الوزارة بنشر المعلومات حول الكيفية التي تقوم بها المستشفيات بدفع الكثير مقابل إمداداتها الضرورية.

ولأنه لا يعرف من سيقع مريضاً في لحظة ما، ومتى سيقع المرض، وما هي أنواع الأمراض التي يواجهها الناس، وما هي العلاجات المناسبة والمؤثرة بفاعلية، فهي تتضمن وإن كانت تشكل تحدٍ آخر يواجه صانعي السياسة، حيث تجعل من الصعب إدارة الموارد، عملية الاختيار والمراقبة والقياس وأداء الخدمات المتعلقة بالرعاية الصحية وتصميم خطط التأمين الصحي.

إن الخطر الكامن وراء الفساد أعلى في حالات الطوارئ النسائية حينما تكون الرعاية الطبية لازمة بشكل ملح وضروري، وغالباً ما يتم تجاهل آليات المراقبة والإشراف.

إن التعقيد في النظم الصحية، وتحديدًا العدد الضخم في الأطراف المنخرطين والمشاركين فيها يزيد، بل ويقام الصعوبات والمشاكل في عملية استنباط المعلومات وتحليلها، وفي عملية الترويج للشفافية، واستكشاف وتتبع أثرها، وفي منع الفساد. كما تعتبر العلاقات القائمة بين الموردین الطبيين، ومزودي الرعاية الصحية وصانعي السياسات مبهمة وغير شفافة، ويمكن أن تؤدي إلى عمليات تحريف وتشويه في السياسة التي تتسم بالسوء تجاه الصحة العامة.

أشكال الفساد في القطاع الصحي:

يواجه القائمون على تنظيم قطاع الصحة، والدافعون، ومزودو الرعاية الصحية، والموردون، والعملاء خليطاً معقداً من الحوافز والبواعث المثيرة التي يمكن أن تؤدي إلى الفساد. هذا وتتضمن أشكال الفساد المنتشرة في القطاع الصحي ما يلي:

- الاختلاس والسرقة من ميزانية الصحة أو العائد من رسوم المستخدمين؛
يمكن أن يحدث مثل هذا على المستوى الحكومي المركزي أو المحلي أو عند نقطة التخصيص لسلطة صحية معينة أو مركز صحي، كسرقة الأدوية والإمدادات الطبية أو المعدات الطبية للاستعمال الشخصي، واستخدامها في الممارسة الخاصة أو في عملية إعادة البيع.

- الفساد في المشتريات؛

إن الانخراط في المؤامرة، والرشاوى والمبالغ المستردة من عملية



المشتريات ينتج عنها عمل دفعات فوق ما يلزم بالنسبة للبضائع والخدمات التي يتم التعاقد بشأنها، أو في الإخفاق والفسل في تعزيز وتشجيع المعايير التعاقدية بالنسبة للجودة. بالإضافة لذلك، قد يتضمن الصرف المالي بالمستشفيات استثمارات ضخمة في عمليات البناء والإنشاء، وفي شراء التقنيات الباهظة الثمن، ومجالات الشراء التي ما تكون بالغالب عرضة للفساد.

- الفساد في أنظمة الدفع:

تتضمن الممارسات الفاسدة التنازل عن الرسوم، أو تزوير مستندات ووثائق التأمين لمرضى معينين، أو استخدام ميزانيات المستشفى لمنفعة ولصالح أفراد معينين مفضلين، أو تقديم الفواتير الخاصة بشركات التأمين بطريقة غير قانونية، أو للحكومة أو للأفراد مقابل خدمات لم تكن مغطاة أو مشمولة أو خدمات لم يتم تقديمها فعلياً، وذلك من أجل زيادة حجم العائد، والتزوير في سجلات وقيود الفواتير، ودفاتر الإيصالات أو سجلات الانتفاع والاستغلال، أو ابتداع مرضى أشباح غير موجودين بالحقيقة.

وهناك أشكال أخرى من الفساد، كذلك التي تتعلق بهيكلية الدفع، وهي: شراء الأعمال من الأطباء عن طريق ابتداع وإيجاد حوافز مالية، أو عرض ابتزاز الأموال واستردادها لمصادر غير حقيقية، كما تشمل الأطباء الذين يقومون بتحويل مرضى المستشفيات العامة بطريقة غير مناسبة وغير صحيحة إلى أماكن ممارستهم الخاصة، والقيام بعمل تدخلات طبية غير ضرورية من أجل زيادة حجم العوائد الناشئة من كل ذلك.

- الفساد في سلسلة الإمدادات الطبية:

حيث يمكن تحويل وحرف المنتجات أو سرقتها عند نقاط معينة في نظام

التوزيع؛ فقد يطلب المسؤولون «رسوماً» مقابل الموافقة واعتماد المنتجات أو المرافق والتسهيلات الخاصة بإجراءات التخليص الجمركي أو بشأن وضع الأسعار وتحديدها. والانتهاكات والخروقات الحاصلة في ممارسات قانون تسويق الصناعة جميعها قد تفسد الممارسات الخاصة بالوصفات الطبية التي يقوم بها المهنيون الطبيون، كما أن الطلبات لمصالح معينة والتي ربما يتم تقديمها إلى الموردين كشرط لوصف الأدوية والعلاجات الطبية، والتزييف أو تلك الأشكال والنماذج الأخرى من الأدوية دون المستوى والمعايير المطلوبة؛ قد تسمح كلها بالانتشار والتداول.

- الفساد عند نقطة أداء الخدمات الصحية يمكن أن يتخذ أشكالاً عديدة:

ابتزاز أو قبول الدفعات تحت الطاولة مقابل الخدمات التي يفترض تقديمها مجاناً دون مقابل، واستجداء وطلب الدفعات مقابل امتيازات خاصة أو علاج معين، وابتزاز أو قبول الرشاوى للتأثير على توظيف القرارات وتلك القرارات والإجراءات المتعلقة بالترخيص، بالإضافة لاعتماد أو الإشهاد على التسهيلات المقدمة.

التوصيات الخاصة بمكافحة الفساد في القطاع الصحي:

يجب تكييف وترتيب معايير وخطوات مكافحة الفساد كي تناسب السياق الخاص للنظام الصحي لبلد ما. ومثلما هو الحال مع أي قطاع، فإن الفساد في النظام الصحي هو الأقل احتمالاً في المجتمعات التي يكون فيها التزام واسع النطاق وكبير بدور القانون ومحتواه، وممارسة الشفافية والثقة. وحيث يكون القطاع العام محكوماً بقوانين الخدمة المدنية النافذة المفعل، وإيجاد آليات قوية خاصة بالالتزام بالمسؤولية وحيث يوجد هناك وسائل إعلام مستقلة، ومجتمع مدني قوي.



أما المعايير والإجراءات الوقائية - والتي تتضمن الخطوط الإرشادية العامة للمشتريات، وقواعد السلوك الخاصة بالمشغلين في القطاع الصحي مؤسساتياً وعلى أساس فردي، وإجراءات الشفافية والمراقبة - فإنها جميعها نقاط ضغط توجه السلوك القويم والسليم، والتي لا تشكل جزءاً من القانون، ولكنها آليات مؤثرة في موضوع مكافحة الفساد.

من الضروري أن تقوم الحكومات والسلطات الصحية بإصدار معلومات حديثة ومتابعة لكل تطور وبشكل منتظم على شبكة الإنترنت حول الميزانيات المخصصة للصحة والأداء على المستويات الوطنية المحلية، ومراكز أداء الصحة وتوفيرها، بحيث يجب أن تخضع الإدارات الحكومية، والمستشفيات، وشركات وهيئات التأمين الصحي، والوكالات الأخرى التي تتولى عمليات تمويل الخدمات الصحية، إلى عمليات تدقيق محاسبية مستقلة.

ولهذه الحكومات والسلطات الصحية مسؤولية ضمان توفير المعلومات حول عمليات المناقصة، ومن بينها العروض الخاصة بالمناقصة، والبنود والشروط، وعملية التقييم والقرارات النهائية متوفرة للعموم على شبكة الإنترنت.

يجب تطبيق أنظمة فعالة على الصعيد الوطني من أجل الإبلاغ عن التأثيرات المناوئة للأدوية وبصدق من جانب الحكومات، من أجل توفير تفويض قانوني وحافز للأطباء للإبلاغ عن تلك المعلومات.

يتوجب توفير قاعدة بيانات عامة تدرج فيها كافة البروتوكولات والنتائج من جميع التجارب الإكلينيكية الطبية على الأدوية التي يلزم تطويرها، بحيث يكون الإبلاغ ووضع التقارير من جانب صناعة الأدوية

حول التجارب الإكلينيكية للأدوية إلزامياً، بالإضافة لعملية الكشف عن جميع المساهمات المالية التي تتم وتقديم لوحات البحث الطبي من الشركات المتخصصة بالصناعات الدوائية.

كما يجب أن يكون المانحون منفتحين وواضحين وصريحين حول ما يقدمونه، ومتى ولمن، ويجب أن يقوموا بتقييم برامجهم فيما يتعلق بالمخرجات الصحية وليس تسوية أو تسريع الإنفاق والصرف. وعلى المانحين مهمة وواجب آخر هو التنسيق بشأن دعمهم للقطاع الصحي، باستخدام ذات الآليات المختصة بالمحاسبة والتدقيق المحاسبي، من أجل خفض تكاليف التعاملات والإجراءات، وتحسين الكفاءة وخفض مخاطر الفساد.

مبادئ السلوك:

تعتبر عملية التعريف والترويج لمبادئ السلوك وقواعده، من خلال عملية التدريب المستمر في كل أنحاء النظام الصحي، واجباً ومهمة يلتزم بها المنظمون للعمل الصحي، والممارسون الطبيون، والصيدلة والإداريون الصحيون.

ويتوجب أن تكون مبادئ السلوك وقواعده مرجعاً صريحاً وواضحاً لمنع للوقاية من الفساد وتناقض المصالح التي يمكن أن تؤدي إلى الفساد، والأوامر التفصيلية الخاصة بحالات الانتهاك، وأن يتم تعزيزها من قبل هيئة مستقلة.

من الملح لأية شركات صيدلانية، بيوتكنولوجية، وأجهزة طبية أن تبني مبادئ الأعمال التجارية المتعلقة بمقاومة الرشوة، من خلاله تلتزم الشركة بالامتناع عن الرشوة في عملياتها، وفي تطبيق برنامج شمولي مقاوم للفساد.



مشاركة المجتمع المدني وإشرافه:

يجب على السلطات الصحية طرح وتمهيد الطرق والسبل للإشراف العام، والذي يحسن من أداء المسؤولية والشفافية، بحيث يتوجب على هؤلاء مراقبة المشتريات، واختيار الأدوية على مستوى المرافق والأداء الصحي في المجتمع، وعلى مستوى المجلس الصحي المحلي.

من الضروري بالنسبة للسياسات العامة، والممارسات والمصاريف أن تكون منفتحة على عملية الفحص والتدقيق العام والتشريعي القانوني، حيث تكون كافة مراحل تشكيل الميزانية، والتنفيذ، وتقديم التقارير سهلة الوصول بالكامل من جانب المجتمع المدني.

الحماية بواسطة نافخ الصافرة:

تحتاج الحكومات للتعريف بوسيلة الحماية بواسطة نافخ الصافرة للأفراد العاملين في هيئات وإدارات المشتريات، والسلطات الصحية، ومزودي الخدمات الصحية، وموردي الأدوية والمعدات.

كما يتوجب على شركات الأدوية والمستحضرات الصيدلانية التعريف بآليات عمل نافخ الصافرة، والحماية التي تنشأ عنها.

كما يجب خفض الحوافز نحو الفساد من أجل ضمان أن العلاج هو حاجة للتخلص من المرض وليس طريقاً أو فرصة مواتية لتحقيق الربح، كما يجب على الحكومات الاستمرار بوضع آليات مراقبة الدفع (سواء كانت رسوم مقابل خدمة، أو راتب، أو الموازنة الشاملة، أو غيرها).

ويجب أن يدفع للأطباء، والممرضين والمهنيين الصحيين الآخرين أجراً كريماً ومقبولاً، يتوافق ومستواهم التعليمي، ومهاراتهم وتدريبهم.

يجب وضع قواعد لمنع تضارب المصالح، ويكون من مسؤولية

منظمي العمل تبني قواعد لمنع تضارب المصالح التي لا تجيز لأفراد أو جماعات ذات صلة أو مصلحة ومنفعة في المصانع والصانعين من المشاركة في تجارب الأدوية الإكلينيكية.

ويتوجب على الحكومات أن تدفع باتجاه تبني مبادئ الشفافية في عمليات تنظيم الأدوية، كخفض عملية الترويج المكثف للأدوية، ووضع قيود أقسى على الأطباء فيما يتعلق بوصف الأدوية، ومراقبة أشد وأوثق على العلاقات بين الإدارات الصحية وصناعات الأدوية.

ويتوجب على السلطات المختصة بالترخيص الصحي تحديد قواعد معينة وخاصة لسلوك الأطباء بخصوص صراع المصالح، وتحديدًا في العلاقات مع مصانع وشركات صناعة الأدوية والأجهزة الطبية، والحصول على الموارد الضرورية واللازمة لتعزيز هذه القوانين.

موثيق ومعاهدات النزاهة والحظر وتحريم الممارسة:

يلزم تطبيق «معاهدة النزاهة» وهي اتفاق ملزم من جانب كل من المناقصين ووكالات التعاقد بأن لا يعرضوا أو يقبلوا رشوى بالتعاقدات العامة على المشتريات الرئيسية في القطاع الصحي.

ويجب على الحكومات حرمان ومنع وحظر الشركات التي يعرف أنها تنخرط في ممارسات الفساد من المشاركة في عمليات تقديم المناقصات ولفترة محددة من الوقت.

عملية المقاضاة الصارمة:

من الضروري والمهم بالنسبة لسلطات المقاضاة العمل على تعزيز إدراك فحوى الرسالة، وهي أن للفساد نتائج وخيمة تأتي من إجراءات مقاضاة صارمة وشديدة مناوئة للفساد يفرضها القانون بقوة. إن منتجي



الأدوية المزيفة والمسؤولين العامين الذين يتواطؤون ويتآمرون معهم يجب مقاضاتهم ومعاقبتهم بشكل قانوني.

كما يتوجب تجهيز وكالات مكافحة الفساد الخاصة ومكافحة الاحتيال، والسعي لاستكشاف الفساد والترويج للإجراءات الوقائية في القطاع الصحي، بما يلزم من خبرة ضرورية ولازمة، وإيجاد استقلالية للقيام بمهامهم وأداء واجباتهم، وأن يتم تدعيمهم بمحاكم مستقلة خاصة. إن الصحة قطاع صناعي عالمي ورئيسي، وهي مسؤولية كبرى رئيسية، ولها ميزانية كبيرة لتغطية نفقاتها تواجه الحكومات والأعمال؛ وأكثر من ذلك، هي حق إنساني عالمي.

إن الفساد يحرم الناس من الوصول الميسر والسهل للرعاية الصحية، وتؤدي إلى مخرجات ونتائج ضئيلة على صحة الفقراء. ولا توجد طرق معالجة بسيطة للسيطرة على الفساد في القطاع الصحي، ولكن تعتبر التوصيات المبرزة أعلاه والمبادرات التي تم تسليط الضوء عليها في تقرير الفساد العالمي يمكن لها أن تمنع أو تعيق أو تخفض وتتحكم وتسيطر على الفساد، وينظر إليها على أنها نداء يوجه للتعامل معها، ولاتخاذ الإجراء بشأنها، ويوجه النداء إلى الباحثين، والحكومات والقطاع الخاص، ووسائل الإعلام والمواطنين في كل أنحاء العالم^(١).

عوامل الوقاية من الفساد:

(١) مبادرة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية: الخلفية وأهداف المبادرة UNDP/الأمم المتحدة/برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

<http://experience-reforme.info>

من موقع cerd

عنوان هذه المقالة هو:

<http://experience-reforme.info/article.php?storyid=87>

تناولنا في المحورين السابقين مفهوم وطبيعة ومظاهر الفساد وأسبابه ودوافعه والآثار العامة له، ويهدف هذا المحور إلى التركيز على عرض العوامل التي يجب توافرها للحد من انتشار هذه الظاهرة، وذلك من خلال تناول النقاط التالية:

- العوامل الخاصة بالبيئة الخارجية «المجتمع».

- العوامل الخاصة بالهيئات «المنشآت».

- العوامل الخاصة بالأجهزة الرقابية.

أولاً: العوامل المتعلقة بالبيئة الخارجية «المجتمع»:

يمكن أن تساهم البيئة الخارجية إلى حد كبير في الحد من انتشار ظاهرة الفساد، وذلك من خلال إعطاء المجتمع المدني دوراً أساسياً في هذه العملية، وهذا الدور لا يتأتى إلا بالأخذ بعين الاعتبار للعوامل التالية:

١ - توعية المجتمع بخطورة انتشار ظاهرة الفساد:

تعتبر توعية المجتمع بخطورة انتشار ظاهرة الفساد، وأهمية بذل كافة الجهود لاكتشافه والحد منه أمراً هاماً لاستئصال هذه الآفة والقضاء عليها.

ويمكن أن تتم هذه التوعية من خلال استخدام كافة وسائل الإعلام المسموعة والمرئية والمقروءة من أجل الرفع من مستوى وعي المواطنين، كما تنادي بعض الدراسات بضرورة الإفصاح عن محتوى تقارير الأجهزة الرقابية لتصل إلى فئات واسعة من المجتمع، والكشف عن حالات الفساد والتلاعب التي يتم اكتشافها في الجهات الخاضعة للرقابة، كما يجب أيضاً الإعلان والتنديد بالأفعال والمسلوكيات الاحتيالية واللا أخلاقية التي يتم اكتشافها ونشرها لتكون بمثابة رادع قوي يخفض من تكرار هذه الحالات وانتشارها.



٢ - التركيز في البرامج التعليمية على محاربة الفساد:

مما لا شك فيه أن زرع وترسيخ المفاهيم والقيم التي تنبذ الفساد لتكريسها داخل المجتمع، لن يتأتى إلا إذا تم إدراجها في البرامج التربوية للنظام التعليمي؛ حتى تتم تربية الطفل عليها منذ الصغر لتصبح مع مرور الزمن جزءاً من سلوكه الشخصي، كما أن القيام بهذا الدور يتطلب دعم ونشر مبادئ تقوم على ثقافة تنبذ الهدر وتقدر الأمانة والمسؤولية، والاستخدام الرشيد للثروة الاقتصادية، وهذه المهمة لن تنجح إلا إذا كان هناك نظام تعليمي يربي الطفل على هذه القيم منذ بداية تشكل شخصيته وانفتاحه على العالم.

ولهذا فقد توصل المؤتمر السادس عشر للمنظمة الدولية للهيئات العليا للرقابة المالية (الأنتوساي) المنعقد في الأورجواي سنة (١٩٩٨م) إلى أن طبيعة الفساد ترتبط وتتأثر إلى حد كبير بتقاليد البلد وبمبادئه وقيمه.

٣ - الحث على مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من الفساد:

في هذا الإطار يجب أن تتاح الفرصة لكافة مكونات المجتمع أفراداً وجماعات للمشاركة في الحد من انتشار ظاهرة الفساد، كما تجب الإشارة دائماً إلى أهمية الدور الذي يلزم القيام به في هذا الشأن، ويمكن أن يتم ذلك من خلال تشجيع إنشاء الجمعيات والنقابات التي تعنى بمكافحة الفساد.

كما تجب إتاحة الفرصة لهذه المنظمات للمشاركة في إعداد وتصوير التشريعات القانونية المتعلقة بمحاربة الفساد، ونشر مبادئ الشفافية والمسؤولية على نطاق واسع. وتكمن أهمية هذه المنظمات في كونها تجسد

مختلف شرائح المجتمع، وفي كون التواصل فيما بينها وبين المجتمع سهلاً، ويؤتي ثماره بسرعة.

٤ - خلق قنوات اتصال فعالة:

يجب أن يتم إعطاء الفرصة للمواطنين للتعبير عن معاناتهم وإبداء آرائهم حول الطرق التي يمكن أن تساهم في الحد من الفساد، فمثلاً وضع آليات لاستقبال الشكاوي والمقترحات يمكن أن يكون بمثابة مؤشر عما إذا كانت الجهات الحكومية تعمل بكفاءة وفعالية، فضلاً عن أنه قد يتضمن أفكاراً ومقترحات تساهم في تحسين الأداء.

٥ - وضع عقوبات قانونية رادعة:

من أهم التوصيات التي أسفرت عنها المؤتمرات الدولية التي ناقشت ظاهرة الفساد هي ضرورة إيجاد جزاء قانوني رادع يتم تعميم تنفيذه على كل من يشارك في ارتكاب حالات فساد دون النظر لماهية مرتكب الحالة. وفي هذا السياق لا بد من الإشارة إلى أن تطبيق القانون والعقوبات على فئة دون الأخرى، يشجع على ارتكاب مزيد من الإخلالات ما دامت هناك حالات قد لا يتعرض مرتكبوها لأية جزاءات قانونية. فعدم تطبيق العقوبة يعتبر في حد ذاته فعلاً تجب محاربته لأنه يشجع على ارتكاب الفساد ويساعد على انتشاره، هذا إلى جانب ما تكرسه هذه الوضعية من حالات عدم المساواة أمام القانون.

٦ - توفر الإرادة السياسية:

يعتبر هذا العنصر من أهم العناصر التي يمكن أن تؤثر في محاربة انتشار الفساد، فحتى يمكن معاقبة المسؤول المفسد أو الإعلان عنه لا بد من توافر الإرادة السياسية القوية النابعة من المستويات الإدارية العليا في



السلطة، وحيث تتوفر مثل هذه الإرادة فإنها وإن لم تعمل على استئصال ظاهرة الفساد كلياً، إلا أنها تساعد على الحد منها والنزول بها إلى مستويات دنيا يمكن التحكم فيها.

غير أنه بهذا الخصوص تجب الإشارة إلى الخلط الذي يمكن أن يحدث بين الإرادة السياسية في محاربة الفساد وسياسة الانتقام من الخصوم السياسيين، فالإرادة السياسية الحقيقية هي الرغبة الأكيدة في تفعيل وتحسين الحياة العامة بغض النظر عن أي شيء آخر، وبعيداً عن الأخذ بعين الاعتبار لمكانة بعض الشخصيات العامة أو بعض التيارات السياسية.

٧ - المصادقة على الاتفاقيات الدولية لمحاربة الفساد:

لقد صدرت مؤخراً العديد من الاتفاقيات الدولية التي تسعى إلى اعتماد الشفافية والنزاهة في تسيير الشؤون العمومية، ومن أكثر هذه الاتفاقيات أهمية ما يعرف بالاتفاقيات الدولية لمحاربة الفساد، والتي أصبحت نافذة المفعول اعتباراً من تاريخ: (١٨/١٢/٢٠٠٥م)، ومن شأن مصادقة أي بلد على هذه الاتفاقيات الإسهام إلى حد بعيد في مكافحة الفساد على مستواه.

ثانياً: العوامل الخاصة بالهيئة (المنشأة):

من خلال تحليل مظاهر الفساد في الوظائف العامة يمكن التعرف على البيئة المواتية للفساد ومؤشراته المختلفة، وانطلاقاً من ذلك يمكن وضع مجموعة من التوصيات والإجراءات الوقائية التي تحد من وجود الفساد في الأجهزة الحكومية، ونجمل أهمها فيما يلي:

١ - التأكيد على سيادة القانون، واحترام كافة التشريعات القانونية وتطبيقها على الجميع بدون استثناء.



٢ - المراجعة الدورية للتشريعات القائمة، وإزالة أي غموض أو ثغرات فيها، وتشديد العقوبات عند عدم احترامها أو الالتزام بها.

٣ - تفعيل دور المستشار القانوني والتأكيد على ضرورة الأخذ برأيه في كافة المسائل المتعلقة بالنواحي القانونية.

٤ - التأكيد على ضرورة إعادة النظر في مستوى الدخل فيما يتعلق بموظفي القطاع العمومي، وذلك كمحاولة للارتقاء بالمستوى المعيشي للعاملين بهذا القطاع، وتفادي نقاط الضعف التي تؤدي إلى ارتكابهم لحالات الغش أو الفساد بتحسين أوضاعهم الاقتصادية، حيث يجب أن تولي الدولة اهتماماً نحو الموازنة بين ما يتقاضاه الموظفون من رواتب ومستويات المعيشة، والأسعار المرتفعة للسلع والخدمات، وذلك لتقليص حاجتهم لممارسة الاحتيال أو الفساد.

٥ - وضع معايير دقيقة لتعيين واكتتاب وترقية الموظفين في القطاع العام، تعتمد على الكفاءة والنزاهة والاستقامة والخبرة ومعدلات الإنجاز والتميز في أداء العمل، والعمل على استمرار تأهيلهم وتدريبهم وتحفيزهم، واعتماد سياسة التدوير الوظيفي كلما كان ذلك ممكناً خاصة في المجالات التي تعاني من ارتفاع معدلات الفساد، وتبسيط الإجراءات والتخلص من البيروقراطية، وتحديد واجبات ومسؤوليات الوظائف مع وضع معايير لتقييم الأداء.

٦ - إعادة تقييم الإجراءات التأديبية المعمول بها في الأجهزة الحكومية، ووضع عقوبات صارمة على المخالفين.

٧ - وجود إدارة مالية قوية: ذلك أن الإدارة المالية القوية تعد أساساً ومنطلقاً لتقدير النتائج المالية، وهذا التقدير يساعد في تقييم المشاريع



والبرامج ومدى تناسب ومساهمة النفقات العمومية في تحقيق الأهداف المرجوة.

٨ - إنشاء رقابة داخلية فعالة: حيث تنص المعايير الرقابية للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الإنٹوساي) على أن مسؤولية ضمان وجود أنظمة رقابة داخلية كافية في الوحدة الخاضعة للرقابة تقع على عاتق الهيئات ذاتها؛ مما يستتج منه أنها مسؤولة عن إعداد وتطبيق أنظمة مناسبة للرقابة الداخلية وكافية لخلق الثقة المعقولة بقدرتها على كشف ومقاومة الفساد.

وقد لوحظ تاريخياً أن الثغرات في أنظمة الرقابة الداخلية تعد الباعث الرئيسي الكامن خلف معظم الحالات المشهورة في عالم الفساد، وأن أنظمة الرقابة الداخلية ذات المخاطر العالية بطبيعتها أو نظامها تخلق بيئة ملائمة للفساد، وبالتالي ينبغي العمل على تحديد الإجراءات، وكيفية الإنجاز، ومهل إنجاز المعاملات، وتحديد المسؤوليات؛ إذ إن عدم تحديد المهام بشكل واضح، نتيجة عدم وضوح الهيكل التنظيمي للإدارة يفسح المجال لضياح وتدافع المسؤوليات، وتغلغل الفساد.

٩ - دعم الوعي السلوكي لدى الموظفين: إذ إن من أهم العوامل التي يمكن من خلالها الوقاية أو الحد من مظاهر الفساد هي دعم الوعي السلوكي لدى الموظفين من خلال تضمين المعايير الواجب توافرها في الموظفين، والأسس التي يتم اختيار العاملين وفقاً لها في قوانين العمل، كما أن تقويم الأداء المهني والأدبي للموظف من شأنه أن يعمق لديه الإدراك بأن قدراته ونزاهته وإخلاصه في العمل وفعاليتها هي الوسيلة للوصول إلى تحقيق ذاته، وهذا ما يستدعي ضرورة وضع آليات التدريب

والإعداد المهني للموظفين في جميع الهياكل الإدارية، حيث إنه من المتعارف عليه أن قلة المعارف قد تدفع إلى ارتكاب أعمال متنافية مع الأخلاق المهنية.

١٠ - إقرار قانون أخلاق المهنة: إن من الأهمية بمكان التزود بقانون أخلاقي له قوة ملزمة يوضح لمن يمارس العمل بالحكومة والقطاع العام الواجبات والمحظورات التي يجب أن تنظم قيامه بعمله لحماية الهدف الجوهرية وهو خدمة المجتمع، فالإشكال المطروح في مجال مكافحة الفساد هو الحاجة إلى الموظفين العموميين الذين يتصفون بالأمانة والكفاءة.

١١ - الإفصاح عن الممتلكات: إن فرض نظام الإفصاح المالي من قبل كبار المسؤولين العاملين كالوزراء والموظفين الذين يملكون صلاحية اتخاذ القرار يشجع على التقيد بقواعد السلوك الحسن، ويظهر حالات الإثراء السريع من الوظيفة وتضارب المصالح المحتملة، ويعطي دليلاً على الشفافية داخل الحكومة.

وهذا التصريح بالممتلكات هو من الإجراءات التي تتبعها بعض الدول لمتابعة الموظفين العموميين، ومعرفة تطور النواحي المالية الخاصة بهم من أجل الكشف عن حالات الثراء السريع التي قد تنتاب البعض منهم، وتشير إلى تورطهم في القيام بحالات فساد أو احتيال. ويلزم أن يقدم الإقرار المالي بصورة دورية، وأن توضح فيه كافة ممتلكات الموظف المالية والعينية، وهذا ما يطلق عليه البعض «إقرار الذمة المالية».

ثالثاً: العوامل الخاصة بالأجهزة العليا للرقابة:

حتى يساهم الجهاز الأعلى للرقابة في مكافحة انتشار ظاهرة الفساد لابد من توافر مجموعة من الشروط نذكر منها ما يلي:



١ - استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة: إن استقلالية وحياد الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة لهما دور بارز في مقاومة مظاهر الفساد، وذلك من خلال توفير الحصانة والاستقلالية للجهاز الرقابي. وحيث يكون الجهاز الأعلى للرقابة مستقلاً عن الجهات الحكومية التي يقوم بالرقابة عليها فإنه يستطيع أن يقوم بدوره بكفاءة وفعالية. ويعتبر توفير الموظفين والوسائل المادية بالقدر الكافي من أهم الأدوات التي تعتمد عليها أجهزة الرقابة في تنفيذ خططها الرقابية، وبالتالي يجب أن تكفل التشريعات لهذه الأجهزة أكبر قدر من الحرية في اختيار الموظفين المؤهلين علمياً وعملياً، وأن تكون لديهم المقدرة لتنفيذ المهام الرقابية بكفاءة وفعالية، بالإضافة إلى ذلك فإن استقطاب مثل هؤلاء الموظفين يتطلب منحهم الحوافز والمكافآت الكافية والملائمة للمهام الموكولة إليهم؛ مما يتوجب معه منح الأجهزة العليا للرقابة صلاحية تحديد المخصصات المالية الكافية لها بما يتناسب مع حاجاتها ومهامها.

وعلى الأجهزة أن تقوم بوضع الخطط الرقابية التي تكفل تنفيذ المهام الرقابية بالصورة المثلى دون تدخل أو تأثير أي جهة كانت. وتعد الاستقلالية من أهم المقومات الأساسية التي يجب توافرها في الأجهزة العليا للرقابة، ويقصد بها ضرورة أن تكون الأجهزة العليا للرقابة مستقلة تماماً عن السلطة التنفيذية، وذلك حتى يمكنها التمتع بالحياد الكامل وتأدية الدور المأمول منها في الرقابة ومكافحة الفساد بكفاءة وفعالية، كما هو منصوص عليه في إعلان (ليما) الذي تبنته المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة (الأتوساي) في عام (١٩٧٧م)، وقد نصت اتفاقية أوروغواي الدولية لسنة (١٩٩٨م) على ضرورة تمتع الأجهزة العليا للرقابة بالاستقلالية وبنطاق واسع، وسلطة كافية يمكنها من الإسهام بفاعلية في مكافحة مظاهر الفساد.

٢ - صلاحيات الجهاز الأعلى للرقابة في الوقاية من الفساد: إن الأجهزة العليا للرقابة من خلال ممارسة صلاحيتها تساهم في الوقاية من الفساد. وتعمل على منع حدوثه، وذلك من خلال مراقبة كيفية تحصيل وإنفاق الأموال العمومية للوقوف على جوانب النقص والقصور فيها لمعالجتها، وسد الثغرات فيها بما يكفل تحقيق الوضوح والشفافية، لذلك تقوم الأجهزة العليا للرقابة بتبيان وتحليل أوجه النقص والعيوب والثغرات في التشريع والربط بينها وبين أسباب ارتكاب المخالفات المالية والعمل على إزالتها.

وبما أنه قد تقع مسؤولية التحقيق والمقاضاة ضمن صلاحيات هيئات عامة أخرى مختصة، فإنه من الجوهرى لكل جهاز أعلى للرقابة إقامة علاقات تعاون وتنسيق واسعة النطاق مع هذه الهيئات: محاكم القضاء العادي، وزارة المالية، النيابة العامة، الشرطة، هيئات التفتيش الداخلية... إلخ، فمثل هذا التعاون يؤدي إلى الحد من الممارسات غير السليمة ومكافحة الفساد.

ولكي تكون الرقابة التي تمارسها الأجهزة العليا للرقابة ذات أثر فعال في المحافظة على المال العام من العبث ومكافحة الفساد، فإنه يجب ألا يقتصر دورها على اكتشاف المخالفات، وإنما يجب أن يمتد للمساهمة في محاسبة المسؤولين عن هذه المخالفات، وإنزال العقوبات التي يستحقونها بهم.

٣ - نشر نتائج تحقيقات الأجهزة العليا للرقابة وتقاريرها: قد يساهم الجهاز الأعلى للرقابة بفعالية في العمل على الوقاية من الفساد من خلال السماح بنشر نتائج التحقيقات المتعلقة بالفساد والاختلالات التي يتم



اكتشافها في الوقت المناسب، حيث يعمل ذلك على تحسين المواطنين، ويردع الأشخاص الذين يقومون بهذه الاختلالات.

فنشر مثل هذه التقارير يسمح للجمهور بأن يعرف أن هناك هيئات تعمل بفعالية على الوقاية من الفساد، ويساهم بالتواصل مع المجتمع المدني من خلال نشر التقارير الرقابية السنوية؛ وأخيراً فإن الأجهزة العليا للرقابة مدعوة للعب دور مهم في مجال مكافحة الفساد، ويكون هذا الدور أسهل كلما كانت البيئة الرقابية التي يعمل فيها الجهاز الرقابي مناسبة وفاعلة.

الخلاصة: في النهاية لا بد من التأكيد على أن الفساد يمثل مشكلة كبيرة تتأثر بها جميع البلدان ولكن بدرجات متفاوتة، وأن الأمر سيكون أكثر فعالية من حيث تكلفته وفائدته لو تركز الاهتمام على ردع الفساد والوقاية منه متوازياً مع التركيز على كشفه والتحقيق فيه ومعاقبة مرتكبيه، لهذا لا بد من التنبيه على أن مكافحة الفساد والوقاية منه عملية هامة جداً تتطلب تضافر كافة الجهود المبذولة، سواء من قبل القطاع الخاص أو العام أو الأجهزة الحكومية والسلطات التشريعية للقيام بها.





الفصل الثالث

نظام تقييم الكفاءة والأداء

تقييم الأداء:

بما أن لكل إدارة هدفاً مركزياً وأهدافاً أخرى من مختلف مستويات الهيكل التنظيمي، وبما أن لها مواردها المادية والبشرية، حيث تسعى بكل ما يتاح لها من إمكانيات لتحقيق الأهداف بكفاءة عالية؛ ينبغي الاستفادة القصوى مما هو متاح من موارد، وتقليل الهدر كلما كان ذلك ممكناً.

ولذلك لا بد من وجود العملية الرقابية لمتابعة تنفيذ الخطط بهذا الاتجاه؛ لإبراز الانحرافات التي قد تقع أثناء العملية التنفيذية واقتراح البديل المناسب.

إن عملية تقييم الأداء، لهذا السبب، تعتبر من السياسات الإدارية المعقدة والمهمة؛ لأنها إحدى الوسائل التي تدفع الإدارات للعمل بنشاط حيث يقوم الرؤساء بمتابعة مرؤوسيهـم، وملاحظة أدائهم.

مفهوم تقييم الأداء: (The Concept of Performance Assessment)

إن موضوع تقييم الأداء الذي انتقل من العلوم الهندسية عندما استخدم في بادئ الأمر للإشادة إلى كفاءة الآلة المتمثلة بما تستخدمه من طاقات لتشغيلها إلى العلوم الإدارية والاجتماعية^(١) قد أخذ بمفاهيم متباينة تبعاً

(١) فارس نجيب توزه/ تقييم كفاءة تنقل المسافرين/ رسالة ماجستير/ جامعة بغداد كلية الإدارة والاقتصاد/ ١٩٨٥م.



للفلسفة التي ينطلق منها المفكرون في تحديدهم لتلك المفاهيم، فمنهم المفكرون الاقتصاديون أو الإداريون، ومنهم مفكرون كلاسيكيون أو محدثون^(١).

وعموماً فإن تلك المفاهيم ما زالت موضوع دراسة وتحليل ونضج للوصول بها إلى مفاهيم تقييمية متخصصة، وخاصة فيما يتعلق بأنشطة الجهاز الإداري الخدمي الحكومي الذي هو موضوع بحثنا.

من المتخصصين يرى أن التقييم هو عملية إشراف ومراجعة من قبل سلطة أعلى يقصد معرفة كيفية سير الأعمال والتأكد من أن الموارد المتاحة داخل المنظمة تستخدم وفقاً للخطة الموضوعية^(٢).

وهناك من يرى أن التقييم عبارة عن (فحص استتاجي شامل للهيكل التنظيمي ولخطط وأهداف وطرق التشغيل واستخدام الموارد المادية والبشرية في الوحدات الاقتصادية)^(٣). كما جاءت في مفاهيم القيم للجدوى الاقتصادية للمشاريع بأنه (دراسة استتاجية شاملة لواقع منشأة ما خلال مدة زمنية معينة يكون القصد منها معرفة مدى تحقيق المنشأة لأهدافها واستخدامها لمواردها المتاحة أفضل استخدام ثم ترشيد الإدارة في إعداد الخطط المستقبلية)^(٤).

أما الاقتصاديون فإنهم يتعاملون مع هذا الموضوع على أساس النفقات

(١) سيرد شرحه خلال تطوير تقييم الأداء في هذا الفصل.

(٢) حسن الحكاك/ نظرية المنظمة/ ط١/ مطبعة الأديب البغدادية/ ١٩٧١م.

(٣) دليل الرقيب المالي/ ديوان الرقابة المالية/ دائرة الشؤون الفنية والإدارية/ ١٩٨٤م.

(٤) عبد الحي مرعي/ التكاليف المعيارية والأساليب الإحصائية وأهداف الرقابة/ مؤسسة

شباب الجامعة/ مصر/ ١٩٧٤م.

إلى المنتجات متفقيين بذلك على أن ما جاء من أفكار ظهرت في الولايات الأمريكية المتحدة المتمثلة بآراء (فريدريك تايلر) التي تركز على تحليل الوقت والحركة المبذولين من قبل الفرد العامل، كما أن هدفه من ذلك هو الوصول إلى الكفاءة عن طريق قصر المدة الزمنية المستغرقة وقلة الجهد المبذول في إنجاز العمل.

بما أن موضوع تقييم الأداء لا يقتصر على النشاط الإنتاجي، بل أصبح يشمل مجالات الأنشطة الخدمية الإدارية والحكومية. فلا بد والحالة هذه من تحديد مفهوم الكفاءة والأداء طبقاً لذلك على أنها (درجة قابلية الجهاز الإداري الخدمي الحكومي على إنتاج الخدمات العامة بالكميات والنوعيات المطلوبة وتوزيع هذه الخدمات وفقاً للمعايير المحددة، وذلك بأقل قدر ممكن من المجهودات البشرية، والمصادر المادية، وبأقصر مدة زمنية ممكنة)^(١).

ويلاحظ من خلال التعريف السابق ربط فكرة الكفاءة بعملية إنتاجية الخدمات وتوزيعها، لغرض إشباع حاجات^(٢) الجمهور التي وُجد الجهاز الإداري الخدمي الحكومي من أجل إشباعها، وهذه الحاجات قد لا تكون مباشرة؛ إذ قد تكون غير مباشرة من خلال أهداف وسياسات الدولة، والأهداف والخطط القومية والائتمائية التي تمتد لعدد من السنين كمشاريع الخدمات العامة والطرق والمواصلات.

(١) دكتور عاصم الأعرجي/ أساسيات في التخطيط للتطوير الإداري/ ط١/ مطبعة المعارف/ بغداد/ ١٩٧٧م.

(٢) لقد وزع العالم الأمريكي أبراهام مازلا حاجات الفرد إلى قسمين: هي الحاجات الحرمانية، مثل الحاجات الفيزيولوجية والأمن والحب والإحسان واحترام الذات، والحاجات النمائية، كتحقيق الذات والرغبة في المعرفة والحاجات الجمالية والتدوقية.



كما أن موضوع تقييم الأداء وخاصة مثل هذه الأجهزة الحكومية، يُعد شكلاً رقابياً من خلال تحليل النتائج التي توصل إليها الجهاز الإداري بمختلف النشاطات وشكل المستويات، بهدف معرفة مدى تحقيق الأهداف المخططة وتحديد مسارات الانحرافات ونقاط الخلل في التنفيذ، وكذلك بمدى إمكانية استخدام الطاقات ومقارنته مع ما هو متاح في الإدارة ونشاطها الفعلي بما يضمن الاستخدام الاقتصادي للموارد.

تقييم الأداء وتقويمه:

(The Assessment and Evaluation of Performance)

ابتداءً لا بد من الإشارة إلى ضرورة التفرقة بين مفهومين، الأول: تقييم الأداء، والثاني: تقويم الأداء.

إن تقييم الأداء، كما بينا، يبحث في مجال مقارنة مستويات الأداء الفعلية بمستويات أداء موضوعية ممكنة القياس، كمعايير ومؤشرات الأداء لأهداف محددة، بينما يعني تقويم الأداء الحصول على حقائق أو بيانات محددة من شأنها أن تساعد على تحليل أداء العامل لعمله وفهمه وتقويمه خلال مدة زمنية محددة، وتقدير مدى مساهمته في تحقيق الأهداف من خلال عمله^(١).

وكما جاء في معجم المصطلحات الإدارية بأنه: (تقويم منهجي لكل موظف على حدة بقصد تقدير أدائه في الماضي وإمكاناته في المستقبل وراتبه، وهدف هذا التقييم هو تحسين الأداء الحالي وإبراز المجالات التي

(١) هاشم حسين ناصر المحنك/ نظام تعميم العمل وتقويم الأداء ودوره في المشاريع الإنتاجية/ مطبعة القضاء/ النجف.

يلزم التدريب فيها، وتعيين المواهب الكامنة لدى الأفراد لارتقائه في سلم الإدارة^(١).

يبدو أن هناك بعض التداخل والتشابه في هدف كل منهما، إلا أن الفرز بينهما يكمن في أن تقييم الأداء يركز هدفه على نشاط الإدارة الخاضعة للتقييم وأهدافها وقياسها بالمعايير والمؤشرات المقترحة، بينما يركز موضوع تقييم الأداء على تحليل وتوصيف الوظائف وتقديمها، كما تأتي عملية الفرز بين مفهومَي تقييم وتقييم الأداء من خلال محاولات استخدام نتائج كل عملية.

فإذا كان استخدام نتائج تقييم الأداء كما جاء في مفهومها، لتقدير أداء الموظف في الماضي، وتحديد إمكاناته في المستقبل، ووضع سياسة واضحة لدفع الأجور، واستخدام هذه السياسة كوسيلة لتحقيق الأهداف، وكذلك لتحسين أداء العاملين من خلال رفع الروح المعنوية لهم بالوسائل المتاحة؛ فإن استخدام نتائج تقييم الأداء في دراسة الاستنتاجات لواقع المنشأة ونشاطها في تحقيق الأهداف سيؤدي إلى الوقوف على الخلل للوصول إلى صيغ تخطيطية ناجحة في المستقبل استناداً إلى ما تم التوصل إليه.

أهداف تقييم الأداء: (The Aims of Performance Assessment)

تأتي أهداف عملية التقييم من خلال أهميتها التي تأخذ في إحدى جوانبها هدفاً نظرياً يرتبط بالدراسات الاقتصادية والإدارية والرقابية عموماً، ويمكن القول بأن أبحاث ونظريات الإدارة والاقتصاد تبقى غير مكتملة دون بحث موضوع تقييم كفاءة الأداء بصورة أو بأخرى.

من ذلك يتبين أن لتقييم الأداء أهدافاً كثيرة قد تقترب لهدف ما عن

(١) جوهانستون أ. ب. روبرتسون/ ترجمة ن. غطاس/ مكتبة بيروت/ ١٩٧٢م.



آخر نسبة لطبيعة العملية التقييمية ومستلزمات التنفيذ وطريقته، كأن يكون المشروع الخاضع للتقييم إنتاجياً أو خدمياً، ومع ذلك فإن الأهداف العامة تبقى مشتركة لمختلف أوجه الأنشطة التي تقاس كفاءتها، منها ما يأتي^(١):

١ - يتم التعرف على الوحدة الاقتصادية ابتداءً من الأهداف لغرض التأكد من أن قياسها تم طبقاً لتلك الأهداف.

٢ - التأكد من أن المنشأة تسير نحو تحقيق هدفها المحدد لها في قانون تأسيسها أو نظامها الداخلي.

٣ - اكتشاف الانحرافات ومعرفة أسبابها، واقتراح الإجراءات التصميمية منعاً لتكرارها، ويساعد ذلك بمختلف المستويات الإدارية على ممارسة الوظيفة الرقابية عن طريق مبدأ الإدارة بالاستثناء؛ إذ يركز المديرون على الانحرافات المكتشفة، وفي نفس الوقت يتفرغون لمهامهم الأخرى.

٤ - ترشيد الإدارة في إعداد الخطط المستقبلية.

٥ - ترشيد الإخفاق عن طريق متابعة كيفية استخدام المنشأة لمواردها المتاحة بشكل جيد.

٦ - تحفيز العاملين على الإبداع لوجود تقييم موضوعي لجهودهم.

٧ - إجراء المقارنة بين أداء المنشآت ضمن المؤسسة الواحدة، وبين المؤسسات في الوزارة الواحدة، وبين الوزارات في القطاع، ثم بين القطاع.

٨ - الرقابة على المديرين التنفيذيين أو مديري الأقسام: حينما تتبع الإدارة العليا نظاماً لتقييم العاملين، فهي تكرم المديرين التنفيذيين بمراقبة العاملين بصورة منتظمة وتقديم نتائج ذلك على شكل تقارير دورية مرفوعة لها.

(١) عبد الحي مرعي/ مصدر سابق.

٩ - وسيلة عادلة لإنصاف المجدين ؛ لأن التقييم الموضوعي البعيد عن التحيز يقلل من إغفال كفاءة العاملين المجدين الذين يعملون دون ضجيج .

١٠ - تقييم سياسات الاختبار والتدريب، ومعرفة آثار ذلك وانعكاساته على العاملين وقدراتهم .

يلاحظ، وفق ما ورد أعلاه، أن لأهداف التقييم اتجاهات متعددة الأغراض، منها ما هو رقابي ومنها ما يتعلق بالتخطيط للمستقبل أو في كفاءة استخدام الموارد البشرية والمالية .

إن تحقيق الأهداف التقييمية تمر بمراحل عديدة، منها ما يتعلق بإعداد القائمين بالتقييم، ومنها ما يتعلق بموضوع التقييم، يتوقف ذلك على نوع التقييم ذاته؛ إذ تكون عملية متكاملة لقياس مدى كفاءة أداء منشأة معينة في تحقيق أهدافها، أو قد تكون عملية التقييم مقتصرة فقط على قياس مدى كفاءة قسم معين أو نشاط معين من تلك المنشأة .

المهم في الأمر أن يكون التكليف واضح الأهداف لعلاقته بجمع البيانات والمعلومات والتحري عن الحقائق ومتابعة الخطوط والأعمال، وعلاقته في تحديد مراكز المسؤولية والعلاقات الرأسية والأفقية بين تلك المراكز، وهذه أمور تكلف وقتاً وجهداً ومالاً بطبيعتها .

فلسفة التقييم:

التقييم هنا هو حالة ذهنية تتطلب نوعاً معيناً من الذكاء، ونظرة ذهنية منفتحة على تقبل المتغيرات بسرعة مقبولة. والتقييم أيضاً هو عمل ملازم لحياة الإنسان وجزء ضروري منها، فعندما يستيقظ المرء في الصباح يقوم بصورة غريزية بعمليات التقييم العديدة التي تتعلق بنشاطه ذلك اليوم،



وحين يشتري مادة ما فإنه يقوم بعملية تقييمية بطريقة شعورية أو لا شعورية آخذاً في الاعتبار مقدار الشيء أو قيمته.

وإذا كان للتقييم دوره المهم في الحياة اليومية للفرد فهو مهم أيضاً وذو فائدة كبيرة بالنسبة للمؤسسات، فالمؤسسة التجارية تعتمد التقييم لزيادة أرباحها، ويقيم الجيش قوة العدو أثناء التحضير للمعركة. وقد تتطلب تلك الخطوات ما يلي:

- ١ - التأكد من إمكانية تحقيق الأهداف وكيفية تحقيقها.
 - ٢ - تحديد أسباب النجاح أو الفشل بصورة معينة.
 - ٣ - إظهار المبادئ الكامنة وراء البرنامج الناجح.
 - ٤ - توجيه الاختيارات بغية زيادة الفعالية.
 - ٥ - وضع الأسس اللازمة لإقامة أبحاث أخرى عن الأسباب المؤدية إلى النجاح النسبي للوسائل البديلة.
 - ٦ - إعادة تحديد الوسائل التي يقتضي استخدامها لبلوغ الأهداف وإعادة تحديد الأهداف الثانوية على ضوء تقييم النتائج.
- إن الخطوات المذكورة يمكن أن توضح لنا أهمية التقييم باعتباره من الوسائل المهمة التي يجب اعتمادها في مجالي التخطيط والإدارة، إنه الوسيلة التي يمكن اعتمادها لاكتشاف: «لماذا تعمل الأشياء، وليس لماذا لا تعمل»؛ لأنه جزء من عملية متقدمة يساعد على توضيح الأهداف ويفرض على الإدارة نظاماً معيناً تلتزم بتحقيقه^(١).

(١) انظر: المحاضرة التي ألقاها الدكتور (Roy Jumper) في حلقة أوضاع معاهد الإدارة في الدول العربية التي نظمها مجلس الخدمة المدني في بيروت/ عام ١٩٧٢م/ ضمن =

وعليه يمكن اعتماد التقييم كوسيلة مهمة تعتمد لتحقيق التنمية الدائمة في مهامها والتغييرات التي تطرأ على تلك المهام، كذلك يمكن النظر إلى التقييم في دراسات الجدوى الاقتصادية للمشاريع المنوي إقامتها في المستقبل، كما يمكن النظر إليه في مجالات ثانية كفعل استدراكي (Petrospective act) يقوم على فحص النشاط الذي تم تحقيقه بغرض تقدير الإنجازات المتحققة، ويستخدم هذا النشاط في الغالب لدى القطاع العام؛ إذ يلاحظ وجود عديد من التشريعات تنص عليه في حقول مختلفة، ومنها الحقول السياسية، حيث نجد في بعض الأحيان أن القرارات السياسية تتجاوز نتائج البرنامج التقييمي بما يجعل التقييم قضية سياسية لا يمكن تحديد مداها أو نتائجها^(١).

إن التقييم الاستدراكي يركز على الماضي، ويميل إلى التصرف كالمفتش، فينهمك بالحث عن الأخطاء والتركيز على إظهارها، وهذا النوع بلا شك لا يغير شيئاً من الماضي، وقد يكون تأثيره محدوداً في المستقبل.

تقرير تقييم الأداء: (Performance Assessment report)

تبقى جميع الجهود التنفيذية التي بذلت من أجل تحقيق تقييم جيد للإدارة معلقة على قدر ما يكون قد أفرغ منها من بيانات ومعلومات واستنتاجات وتوصيات، من خلال تقرير تقييم الأداء والذي يختلف بوضعه التنظيمي من حيث الشكل والمحتوى والإعداد والمواعيد باختلاف نوع التكليف الذي أعد من أجله التقرير النهائي.

= منشورات الكتاب السنوي في الإدارة العامة/١٩٨٢م/ المؤسسة الجامعة للدراسات والنشر والتوزيع - بيروت/١٩٨٣م: ص ٢٤٤.

(١) Coral H. Weiss, The Politization of Evaluative Research., Journal of Social Issue, Autun 1970. P. 57-68.



وهناك جملة شروط أساسية يتطلب توفرها في مثل هذا النوع من التقارير أهمها ما يلي:

١ - أن يكون التقرير بسيطاً وواضحاً دون الإخلال بالجوهر الفني؛ حتى يمكن للأشخاص الذين يقدم لهم التقرير، وهم غالباً من الإداريين الذي لا يتسع وقت فراغهم للقرارات المطولة فهمه بيسر وسهولة.

٢ - أن يكون محققاً للغرض الذي أعد من أجله.

٣ - أن يكون دقيقاً بالنظر لاعتماده عند اتخاذ القرارات، فإن حدث خطأ في البيانات فإنه سيؤدي إلى خطأ لاحق في القرارات المتخذة.

٤ - أن يكون مختصراً؛ لأن الإطالة مكلفة لمعد التقرير وقارته.

٥ - أن يكون التقرير واضحاً في تحديد المسؤوليات، وذلك بعدم دمج أكثر من مركز له صلاحية اتخاذ القرارات.

٦ - اتباع كل الوسائل الممكنة لإيصال الفكرة، وذلك باستخدام الكميات أو القيم أو الحالات والنسب المئوية والمقارنات والجداول والكشوفات، أو أي أسلوب توضيحي آخر.

تطور نظريات تقييم الأداء:

(Theoretical Development Of Performance Assessment)

يمكن القول بصورة إجمالية أن الإدارة الحديثة قد بدأت منذ بداية القرن العشرين - وهذا لا يمنع أن يكون هناك مفكرون قد سبقوا هذا التاريخ - بوضع أسس الإدارة العلمية، إلا أنه خلال هذا القرن أصبحت هناك حاجة إلى وضع إدارة علمية متخصصة في دراسة كيفية استخدام عوامل الإنتاج بالطريقة الاقتصادية في إنتاج السلع والخدمات، حيث إن صاحب العمل الذي يتولى الإشراف المباشر على شؤون مصنعه أو تجارته

إنما يحتفظ في ذهنه بصورة تقريبية بيانات عن مفردات العمل ومعوقاته والعاملين معه وكفاءتهم .

وبعد التطورات السريعة التي حدثت في مجال الصناعة أصبحت الحاجة ملحة إلى وصف وتحليل الوظائف وتقييمها بمعناه الشامل، والاحتفاظ بسجلات لجميع الوظائف تتضمن وضعاً كاملاً لكل وظيفة والخبرة والمسؤولية اللازمة لها وظروف العمل وأحواله، وشروط من يشغل الوظيفة؛ حتى تطلب الأمر وضع معايير ومؤشرات علمية يمكن بواسطتها معرفة مدى التزام القائمين بالأعمال بما حفظ لهم ومعرفة انحرافاتهم وبأي اتجاه، كما أصبح بالإمكان وضع المخططات وفقاً لدراسة تقييمية، ووضع برامج التنفيذ والخطط البديلة، ووضع النتائج في تحليل كشوفات بأرقام ومقارنات ونسبة تسهل عمل الإدارة في اتخاذ قراراتها ومساعدتها في التفكير بأمور أعمالها، كما درست الإدارة الحديثة أحوال العاملين ومواقفهم ورغباتهم .

ولأجل أن نستعرض تاريخياً تطور نظريات الأداء يمكن أن نبتدىء بما قدمه (فردريك تايلر) من مقاييس للزمن والحركة التي آمنت بها الإدارات، ووجدت فيها وسيلة لزيادة إنتاج العمال، وفي الوقت نفسه، أثار سخطهم وتذمرهم، وقد أخطر الكونغرس الأمريكي مناقشة هذا الموضوع وأسنده إلى لجنة من أعضائه؛ لفحص شكوى العمال، وقد جاء تقرير اللجنة مؤيداً لوجهة نظر العمال ومعتزلاً على آراء (تايلر).

وخلال هذه المدة أيضاً ظهر تقييم الوظائف في صورته الأولى المبسطة؛ إذ وضعت بلدية مدينة شيكاغو كادراً لموظفيها مبنياً على نظام



مبسطة لتقييم الوظائف، ثم نقلته عنها شركة (أديسون للكومولث) فكانت أول شركة تطبق هذا الأسلوب^(١).

كما كانت البداية في المحافظات الأمريكية الأخرى في تقدير مدى التقدم الذي حققه المدرسون في أداء واجباتهم باستخدام مقاييس الكفاءة، ثم نقل إلى الشركات الأخرى.

كما برزت أهمية دراسة العامل الإنساني في بداية الحرب العالمية الأولى، لتنظيم جهود المجندين وإعدادهم بصورة لا يكون فيها تبديد للجهود، لذا فقد ظهرت في الولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا «اختبارات الذكاء والكفاءة» لتطبق على نطاق واسع. ولم يقتصر ذلك على مجالات الجيوش المحاربة، بل أخذ كثير من الناس بالتفكير في تطبيق مثل هذه الأساليب.

وبعد انتهاء الحرب العالمية الأولى وجد الكثيرون ضرورة الاستمرار في الأبحاث الخاصة بالإدارة الإنسانية، فأنشئت في ألمانيا عدة معاهد متخصصة بذلك، كما بدأت المنشآت الأمريكية في تطوير وتقدير الكفاءة.

وفي العام (١٩٢٤م) وضع (ميريل لوت) طريقته في تقييم الوظائف المبني على استخدام عوامل محددة تتوفر بدرجات في وظائف المنشأة التي أطلق عليها فيما بعد بطريقة (العوامل المقارنة)^(٢) (The Comparative Factors).

كذلك أصبح استخدام مقاييس الكفاءة لتقدير مدى التقدم الذي أحرزه

(١) دكتور عاطف محمد عبيد/ إدارة الأفراد/ دراسة علمية وعملية/ دار النهضة العربية/ ١٩٦٤م.

(٢) دكتور عاطف محمد عبيد/ مصدر سابق.

الموظف في عمله ضرورة يحتمها القانون بالنسبة لجميع موظفي الحكومة الأمريكية.

وقد كانت هذه البداية مشجعة لكل من (ألتون مايو) وزميله (ف. ج. ورت لسيرجر) وذلك في العام (١٩٢٩م) لإجراء بحوثهما للتعرف على الدوافع التي تدفع العامل للعمل. وقد كانت من نتائج بحوثهما تلك أن المكافأة المادية ليست المحرك الوحيد في دفع الموظف للعمل، وأن الموظف لا يمكن التعامل معه كوحدة منفردة عن الجماعة التي يعمل بها، وأن التخصص لا يؤدي بالضرورة إلى زيادة كفاءة الموظف.

أما الحرب العالمية الثانية فقد كانت من الأحداث المهمة التي أدت إلى تعميم هذه الدراسات وتطبيق نتائج البحوث العلمية بصورة سريعة وفعالة، وكانت الوحدات الإنتاجية تبحث عن الوسائل الفعالة لتنظيم جهود العاملين والحصول على تعاونهم.

ومن نتائج تلك الأحداث كان العام (١٩٤٤م) بجامعة هارفارد، حيث بدأ في كلية إدارة الأعمال أول برنامج علمي لتدريب المديرين. وخلال المدة اللاحقة لذلك توالت الدراسات والبحوث في تطوير نظرية تقييم الأداء، وأدناه استعراض لأفكار بعض المنظرين خلال المراحل التاريخية للتطور:

١ - المفكرون الكلاسيكيون^(١): Classical Thinkers

أ - ماكس ويبر:

وهو مفكر ألماني انطلق في وضع أفكاره وقراراته وتفسيراته لتواريخ الإمبراطوريات القديمة من البيئة الألمانية التي كان يعيشها في القرن الثامن

(١) دكتور عاصم الأعرج/مصدر سابق.



عشر، فوضع أساساً لنموذج الإدارة البيروقراطية، وحدد تفاصيل ومميزات هذا النموذج بوصفه يمثل أعلى درجة من درجات الكفاءة الإدارية. وكانت هناك عدة نقاط تحد من شرعية هذه النظرية منها^(١):

أولاً: المحدودية في النظرية من الناحية التطبيقية والتي تأتي من صعوبة تحديد درجة مقارنة الجهاز الإداري الخدمي الذي يراد قياس كفاءته من النموذج البيروقراطي الذي اقترحه (ماكس وبر). وذلك بسبب محدودية البيانات المتوفرة عن الأجهزة الإدارية، وصعوبة ترجمة هذه البيانات بلغة فنية موحدة أو بيانات كمية موحدة القياس.

ثانياً: إن النموذج البيروقراطي قد أهمل العوامل الاجتماعية والنفسية للفرد العامل في الجهاز الإداري، واعتبر الفرد بحكم الآلة في ماكنة كبيرة يتحرك ويتصرف وفقاً للقوانين والقواعد المكتوبة.

ثالثاً: كما أهمل هذا النموذج طبيعة الهدف الذي يعمل من أجله الجهاز الإداري الخدمي وماهيته، بقصد أن تكون كفاءته عالية أو منخفضة، بغض النظر عن درجة تعلق العمليات التي يقوم بها هذا الجهاز الخدمي في إشباع الجمهور.

ب - فريدريك تايلر^(٢)؛

عرضت دراسات تايلر التي ظهرت في الولايات المتحدة الأمريكية سنة (١٩١١م) بتركيزها على تحليل الوقت والحركة المبدولين من قبل الفرد العامل في الجهاز الإداري، وقد كان قصد تايلر من دراساته، والتي

(١) دكتور عاصم الأعرج/مصدر سابق.

(٢) دكتور عاصم الأعرجي/مصدر سابق.

عرضت بالإدارة العلمية (Scientific Administration) إلى التوصل لتحديد أحسن طريقة لإنجاز الواجب المطلوب .

يلاحظ على أفكار تايلر ما يلي :

أولاً: محدوديتها من الناحية التطبيقية، وذلك لعدم إمكانية إيجاد أسس أداء معيارية لكثير من الإجراءات التي يقوم بها الجهاز الإداري الخدمي، وخاصة تلك الإجراءات ذات الطبيعة الفكرية والإجراءات ذات الطبيعة الفكرية، والإجراءات غير الميكانيكية وغير الفيسولوجية، والصعوبة هنا متأتية من محدودية البيانات المتوفرة وصعوبة استعمال المقاييس الكمية في هذا المجال.

ثانياً: إنها لا تضع التأكيد اللازم على طبيعة الهدف الذي يعمل من أجله الجهاز الإداري الخدمي الحكومي .

٢ - المفكرون المعاصرون: (Contemporary Thinkers)

أ - مفهوم كفاءة الأداء عند الاقتصاديين:

عرّف الاقتصاديون كفاءة الأداء بأنها نسبة النفقات إلى المنتجات (Costs Products) حيث كلما زادت المنتجات وقلت النفقات زادت كفاءة الجهاز الإداري الخدمي، وكذلك الأمر بالنسبة للفرد العامل في الجهاز الإداري الخدمي، وهذا تأكيد للجانب الكمي وإهمال للجانب النوعي .

وهنا ينبغي الإشارة إلى محدودية هذه النظرية بسبب صعوبة التعبير عن هذه النفقات والمنتجات كمياً، وبالتالي صعوبة إجراء التناسب بينها .

ب - هيربرت سايمون:

يبدأ سايمون بدراسة تحليل عملية (اتخاذ القرارات في الجهاز الإداري



بوصفها عملية اختيار مبنية على أساس المقارنة بين عدد من الطرق البديلة المتيسرة بقصد الوصول إلى تحقيق الهدف).

وحسب نظرية سايمون فإنه كلما كان الاختيار متجهاً نحو أقل البدائل السلوكية كلفة في سبيل تحقيق الهدف المقصود، كانت كفاءة الجهاز الإداري أو الفرد العامل فيه مرتفعة، واستناداً إلى ذلك فلا بد من الإشارة إلى أن مفهوم الكفاءة وفقاً لما تقدم له طبيعة نسبية ووقتيّة. مثال ذلك: قد يكون الفرد في الجهاز الإداري كفوئاً بدرجة عالية لأمر من الأمور، ولكنه غير كفوئاً بنفس الدرجة في أمور أخرى، وقد يكون ذلك في مدة معينة ولكنه يختلف بالنسبة للموضوع نفسه في مدة زمنية لاحقة.

ج - مازلو لكرث:

أكد هؤلاء المفكرون في نتائجهم الفكرية المختلفة أن درجة كفاءة الجهاز الإداري تعتمد على مدى تحقق المزايا الآتية:

أولاً: إخلاص الفرد في الإدارة لمجموع الأفراد العاملين معهم ولأهداف الإدارة.

ثانياً: شعور الفرد بالإدارة بأن عمله يشبع طموحاته ويحقق ذاته.

ثالثاً: شمول روح التعاون مع الجماعة وحب المشاركة ووجود علاقات ودية بين الجميع.

رابعاً: عدم الاعتماد على المبادئ البيروقراطية والتقليدية في العلاقات بين الأفراد.

يلاحظ أن المفكرين المذكورين ركّزوا بقدر كبير على الجوانب النفسية، وعلى العلاقات الإنسانية داخل الجهاز الإداري التي كثيراً ما أغفلت من قبل مفكرين غيرهم.

مستلزمات الأداء وطرق تقييمه:

(Requirements And Methods Of Performance Assessment)

إن تقييم الأداء هو أحد الخطوات الأساسية التي توليها الإدارة الحديثة الأهمية البالغة؛ لأنه الأساس الذي يوفر لها الإمكانيات لبناء سياساتها وخططها لتطوير الأفراد وتحسين أدائهم نحو تحقيق الأهداف بكفاءة، وهنا لا بد من توضيح ما تتطلبه عمليات تقييم الأداء من مستلزمات على وفق المنظور العام الذي تشترك فيه أغلب الإدارات.

ومن الملاحظ أن لكثير من الكتاب آراءهم في تحديد طرق التقييم وبمختلف القطاعات العامة والخاصة، الإنتاجية والخدمية، بما ينعكس على تحقيق أهداف التقييم والغرض الذي من أجله اختيرت عملية التقييم.

وانطلاقاً من ذلك فإن أي قرار من هذا النوع لا بد من أن يسبقه تعميم خطة يشترك في إعدادها أكثر من متخصص، لدراسة أبعاد هذه العملية واختيار الطريقة المناسبة لخصوصية الإدارة ضماناً لنجاح تنفيذها. وإن البدء بمثل هذه المحاولات حالياً، أصبح متيسراً أكثر من ذي قبل، بسبب انتشار أقسام التنظيم والأساليب سواء في المؤسسات الإنتاجية أو الخدمية وكذلك بسبب إمكانية توفر المتخصصين التنفيذيين.

يسبق كل ذلك، الاهتمام بتطوير الجهاز الإداري في قطاعات الدولة الإنتاجية والخدمية الذي أصبح من القضايا الرئيسية التي تشغل بال الدولة لضمان نجاح التنمية الاجتماعية والاقتصادية، ووضع الأسس السليمة لتطوير الأجهزة كجزء من مهام خطط التنمية القومية.

١ - مستلزمات عملية التقييم:

تم إعادة توزيع المستلزمات لعملية التقييم على أساس الحاجات التخطيطية ثم التنفيذية ثم العامة وكما يأتي:



أ - مستلزمات تخطيط وتعميم العمل:

عند اتخاذ أي قرار لابد للإدارة أن تسبق ذلك بالإعداد والتخطيط ودراسة الإمكانيات والبدائل وتحديد الهدف الرئيس والأهداف الفرعية، والتهيؤ للعمل ودراسته قبل الشروع بالتنفيذ، وذلك يتطلب ما يأتي^(١):

أولاً: دراسة كل ما يتوفر من بيانات ومعلومات (قوانين، أنظمة، تعليمات، كراسات، كتب) بهدف تكوين فكرة واضحة قبل الاتصال المباشر بالمنشأة.

ثانياً: يتم تحديد مركز المسؤولية التي يُسأل عنها استناداً إلى البيانات والمعلومات المذكورة.

ثالثاً: دراسة أعداد المقيمين والمساعدين سواء من كوادر الإدارة أو من خارجها.

رابعاً: ضرورة تحديد الأهداف الرئيسة والفرعية للإدارة تحديداً واضحاً؛ حتى يسهل عمليات متابعة نشاط المسؤولين وتقييمهم من حيث إمكانية تحقيق هذه الأهداف.

خامساً: البحث عن المعايير المعبرة والواضحة للأداء.

سادساً: ملاحظة عملية تقييم الأداء بتنظيم الإدارة والأهداف المرسومة مع الإمكانيات المتاحة، كذلك مجالات نشاطها ونوعه وظروف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية؛ لذا فإن عملية تقييم الأداء تختلف من إدارة إلى أخرى.

(١) دليل الرقيب المالي/ديوان الرقابة المالية/ دائرة الشؤون الفنية والإدارية.

سابعاً: يستلزم أن يؤدي التقييم إلى نتائج إيجابية من ناحية تحسين الأداء ورفع الكفاءة، وهذا يتطلب^(١):

- ١ - الهدف من التقييم ليس هو كشف الخلل والانحرافات فحسب، وإنما تحليل أسبابها ودراستها ووضع الحلول لها.
- ٢ - التكامل مع الأنواع الأخرى للرقابة.
- ٣ - اتباع أسلوب البساطة في التقييم كعدد النماذج والسجلات والمعايير والمؤشرات.
- ٤ - وضوح نظام التقييم ومعرفة نتائجه الإيجابية للإدارة، وخاصة مراكز المسؤولية.

ثامناً: يقتضي مراعاة ما يأتي عند توفر البيانات:

- ١ - تحديد المؤشرات والمعلومات والتقارير الضرورية للأداء.
- ٢ - حصر الإحصاءات والبيانات الأولية لحساب المؤشرات.
- ٣ - وضع نظام للتقارير والمعلومات، يرتبط بين مصدر البيانات والرقابة وأجهزة التقييم لضمان بيانات دقيقة في زمن محدد.

ب - مستلزمات تنفيذ عملية التقييم:

بعد قرار القبول في إجراء عملية التقييم من خلال مستلزمات التخطيط تتجه الإدارة لقرار التنفيذ، وعند ذلك فإن هناك جملة مستلزمات لا بد من توفرها خلال هذه المرحلة:

أولاً: إجراء عملية مسح ميداني للإدارة الخاضعة للتقييم، وهذا المسح يكون بوساطة مقابلة المسؤولين التنفيذيين، والحصول على

(١) دليل الرقيب المالي/مصدر سابق: ص ١٠٦.



المستندات الأساسية المتعلقة بالنشاط، والفحص الميداني، والتعرف على مواقع الوحدات.

ثانياً: إجراء عملية الاستقصاء للقاعدة الإدارية والتنظيمية.

ثالثاً: اختبار صحة المعلومات التي تم الحصول عليها عن طريق الدراسة والتحليل.

رابعاً: إيضاح أهداف التقييم لكل الأشخاص الذين تم الاستفسار منهم، وذلك لغرض خلق الثقة لديهم بجدوى عملية التقييم.

خامساً: المعايير والمؤشرات المقترحة لإجراء التقييم يجب أن تغطي مختلف جوانب النشاط ولجميع مراكز المسؤولية في الإدارة ولجميع أقسامها.

سادساً: أن يتم تقييم الأداء بشكل إجمالي لإدارات قطاع الإنتاج والخدمات بهدف تحديد الكفاءة في تحقيق الأهداف على مستوى كل إدارة، وبالتالي على المستوى القومي لترشيد القرارات على مستوى الدولة عملاً على رفع مستوى الأداء القومي ككل.

سابعاً: الشمولية لمختلف أوجه النشاط ومستويات الأداء والجوانب المختلفة الأخرى في الإدارة الخاضعة للتقييم.

ج - المستلزمات العامة لعملية التقييم:

هناك مستلزمات أخرى لا تدخل في عملية التخطيط أو التنفيذ لعملية تقييم الأداء، وإنما مستلزمات يجب مراعاتها بصورة عامة كما هي تدخل في مختلف نشاطات الإدارات الخاضعة لرقابة الأداء، ومنها ما يأتي:

أولاً: أن يكون التقييم مستمراً، وأن لا يقتصر على مدة زمنية محددة، وإنما يتم بصورة دورية ومنظمة وعلى فترات قصيرة نسبياً؛ حتى يمكن

تشخيص الانحرافات والعمل على معالجتها مستقبلاً قدر الإمكان قبل استفحال آثارها في الاتجاهات التي لا يرغب فيها .

ثانياً: تتوقف فاعلية وكفاءة نظام تقييم الأداء على درجة توفر البيانات التفصيلية السليمة في الوقت المناسب، وذلك إما لوضع المعايير أو للمتابعة ورصد نتائج الأداء الفعلي كلما طرأت، ولن يتحقق ذلك إلا بتوفر نظام سليم للمعلومات .

ثالثاً: كذلك تتوقف فاعلية نظام التقييم إلى حد بعيد على مدى تكامله مع نظم التخطيط والرقابة، واتخاذ القرارات مع توافر المعلومات اللازمة قبل اتخاذ القرار وليس بعده .

رابعاً: تقييم الأداء يرتبط بالكلفة، كإحدى المؤشرات الأساسية في التقييم، يعني ارتباطه بمدى ما حققه من وفرة في النفقات وفي الاعتمادات المتاحة .

خامساً: أن يضطلع التقييم بالربط في نتائجه بين عناصر الكم والنوع والزمن والكلفة لتحقيق التوازن في تنفيذ الخطة بين مختلف الأنشطة والقطاعات .

سادساً: لغرض الوصول إلى نتائج أفضل في عمليات تقييم الأداء كأحد الأساليب العلمية للإدارة الحديثة يتطلب الاستمرار في البحث والدراسة والتطوير بهذا الخصوص .

٢ - طرق تقييم الأداء: (Performance Assessment Methods)

لغرض إعطاء هذا البحث الأهمية اللازمة، لما له من علاقة مباشرة بالجانب التطبيقي لموضوع بحثنا؛ فقد ارتأينا توزيع هذه الطرق إلى ثلاثة مجاميع رئيسية يمكن الفرز بينها بسهولة، ويبعد الخلط فيها إذ تديرها الإدارة بالاتجاه الصحيح تحقيقاً لهدف عملية التقييم، وهذه الطرق هي:



- أ - طرق تقييم الوظائف .
 - ب - طرق تقييم العاملين .
 - ج - طرق تقييم الأداء العام .
- ويكون تفصيلها كما يأتي :

أ - طرق تقييم الوظائف^(١)

ترتبط هذه العملية التقييمية بمرحلة سابقة لها، وهي عملية تحليل وتوصيف الوظائف باعتبار أن من أهدافها تحديد الوظائف وتصنيفها، والبحث عن الترتيب النوعي لها حسب طبيعتها، كأن تكون وظائف إدارية أو فنية مساعدة أو عامة، حيث إن هذا يساعدنا على تقييم العاملين وتقدير ملاءمة الموظف لوظيفته، ومدى كفاءته في أداء مستلزمات العمل وفق ما تم وصفه سابقاً، ومعرفة الانحرافات ودراسة أسبابها لمعالجتها .

ولطرق هذا التقييم عدة أنماط، ولكل نمط مزاياه وعيوبه وملاءمته للجهة المستفيدة بما ينعكس على تحقيق أهداف التقييم، ومنها :

أولاً: طريقة الترتيب البسيط والمزدوج :

وتتم عن طريق عرض بطاقات التوصيف الكاملة والخاصة بالوظائف المطلوب تقييمها؛ وإطلاع المقيم عليها بشكل عام، ويفضل حذف اسم الوظيفة لكي لا يتأثر المقيم بالفكرة المسبقة المكتوبة لديه، ثم يترك تقدير أهمية كل وظيفة من حيث صعوبة الأداء والمؤهلات المطلوبة وظروف العمل بشكل عام، فيحاول أن يرتب هذه الوظائف حسب أهميتها فيضع

(١) عمران الكبيسي/تحليل وتوصيف وتقييم الوظائف/جامعة بغداد/كلية الإدارة والاقتصاد/١٩٨١م .

أهمها في المقدمة، وهكذا تأخذ لجنة التقييم متوسط التقديرات، ثم ترتب هذه الوظائف حسب الأهمية بناء على النتائج، وكما مبين في المثال الآتي:

الوظيفة	مقيم ١	مقيم ٢	مقيم ٣	المتوسط	التسلسل
مدير إدارة	٢	١	٢	٣/٥	٢
محاسب	١	٢	١	٣/٤	١
فني	٣	٣	٣	٣/٩	٣
حارس	٤	٤	٤	٣/١٢	٤

وعلى هذا الأسلوب يكون الترتيب التالي حسب الأهمية: محاسب، مدير إدارة فني، حارس. وتستخدم هذه الطريقة في المؤسسات الصغيرة، ومن مآخذها أنها تعتمد على التقدير الشخصي، ولذلك يفضل أن تشترك في التقييم أكثر من جهة، وهي أبسط الطرق وأكثرها ملاءمة لمدارك الرأي العام، وتتميز بقلّة التكاليف.

أما عند اتباع أسلوب الترتيب المزدوج فبعد اطلاع المقيم على بطاقات توصيف الوظائف يقوم بإجراء مقارنة بين كل وظيفة من هذه الوظائف والوظائف الأخرى منفردة؛ حتى ينتهي من مقارنتها بكل الوظائف محدداً نتيجة كل مقارنة، واستناداً إلى هذا فإننا إذا أردنا أن نقيم عشرة وظائف، فإننا نحتاج إلى (٤٥) مقارنة وكما موضح أدناه:

$$10 \text{ (وظائف كلية)} \times 9 \text{ (الوظائف الأخرى)} = 45 \text{ مقارنة}$$

٢

وإذا كان لدينا (٥٠) وظيفة فإننا نحتاج إلى:

$$50 \times 49 = 1225 \text{ مقارنة}$$

٢



وواضح أن هذه الطريقة تستغرق وقتاً طويلاً، نظراً إلى الصعوبة في إجراء هذا التقييم، على الرغم من أنها توفر الصدق والتجانس بين الوظائف. ثانياً: طريقة الدرجات:

وتتم عن طريق توصيف كافة الوظائف التي يراد تقييمها، ومن ثم يحدد عدد الدرجات التي ترى اللجنة الخاصة بعملية التقييم وضعها لكل عامل، حيث يتم وضع هذه الدرجات مقارنة بوظائف قياسية نموذجية يتفق عليها الخبراء، ويراعى في تحديد الدرجات طبيعة العمل والمستوى العلمي والثقافي، والمسؤولية والخبرة والإشراف، والجهود الجسمانية. وهذه الطريقة أدق من طريقة الترتيب البسيط والمزدوج، ويعاب عليها بعدم وجود معايير محددة، وتعتمد على الأوصاف العامة للدرجات. ولها أسلوبان:

١ - أسلوب النقط:

وخطوطها الرئيسة هي:

أ - إعداد وظائف قياسية ونموذجية، ويتم توصيفها وتحليلها إلى عوامل، وتحديد مجموع النقط المحددة لكل عامل، فإذا كانت مجموع النقط المستخدمة (١٠٠) نقطة فتوزع على العوامل. ويشترط لهذه الوظائف أن تكون ممثلة لكل المستويات. ويختلف تقدير النقط من صنف لآخر، مثال ذلك:

الوظيفة	المهارة	الجهد	المسؤولية	ظروف العمل	المجموع
الإدارية	%٤٠	%٢٠	%٣٠	%١٠	%١٠٠
الفنية	%٤٠	%٢٥	%٢٥	%١٥	%١٠٠
الحرفية	%٢٥	%٤٠	%١٥	%٢٥	%١٠٠

يلاحظ أن الوظائف الحرفية تركز على الجهد وظروف العمل، والوظائف الإدارية تركز على المهارة والمسؤولية، والوظائف الفنية على المهارة والجهد والمسؤولية.

ب - يمكن تقسيم العوامل المذكورة على عناصر وتحديد كل ما يستحقه بطريقة متوالية عمودية، أو هندسية، أو غير منتظمة، وحسب قناعة المقيم، مثال ذلك:

إذا كان قد تم تخصيص (٤٠٪) من النقط للمهارة فيتم توزيع المهارة على عناصر مثل:

التعليم (١٦٪)، التدريب (٨٪)، الخبرة (٨٪)، التصرف (٨٪)، ثم يتم توزيع التعليم بطريقة متوالية عديدة مثل:

يقرأ ويكتب (٢)، ابتدائية (٤)، متوسطة (٦)، ثانوي (٨)، دبلوم (١٠)، بكالوريوس (١٢)، ماجستير ودبلوم عالٍ (١٤)، دكتوراه (١٦).

وهكذا توزع بقية العوامل إلى عناصرها. ويتم توزيع النقط لجميع العناصر من قبل لجنة متخصصة لكل صنف من أصناف الوظائف النموذجية القياسية.

٢ - أسلوب مقارنة العوامل:

وخطوطها الرئيسة كما يأتي:

أ - تحديد عوامل المقارنة المشتركة بين كل الوظائف، وأن تمثل مستوى الأهمية فيها، وتقوم هذه الطريقة على مقارنة كل عامل مشابه في وظيفتين إحداهما قياسية والأخرى نقيمتها في ضوئها، وكلما قلت العوامل المشتركة حصلنا على نتائج أفضل.

ب - تحديد الوظيفة القياسية التي تمثل المستويات التنظيمية المتعددة، وتتميز بالاستقرار النسبي وقابلية التوصيف التحليلي.



ج - توصف بقية الوظائف التي يراد تقييمها وصفاً تحليلياً وبشكل مختصر .

د - تجري عملية ترتيب بسيطة لأهمية العوامل وحسب تسلسل أهميتها .

هـ - ومن مزايا هذه الطريقة أنها تتصف بالموضوعية والدقة لاعتمادها المقارنة بين الوظائف ومكوناتها، واعتمادها على قياس الأهمية، وكذلك تتميز بالمرونة لإمكانية زيادة العوامل المعدة للتقييم، وإمكان المزج بينها وبين طريقة التقييم بالنقط. أما عيوبها فإنها تتمثل بصعوبة إيجاد وظائف قياسية تمثل كل المستويات، وكذلك كثرة جداولها، وبالتالي زيادة تكاليفها .

ب — طرق تقييم أداء العاملين

(Methods of Performance Assessment for Workers)

على الرغم من التداخل بين طرق التقييم الثلاث إلا أن هدف العملية التقييمية يتضح بتحديد أساليب كل تقييم، فعلى قدر تركيز طرق تقييم الوظائف على الوظيفة المعينة ووضعها وتحليلها، تركز عملية تقييم أداء العاملين على شاغلي الوظائف ومدى إمكانية قياس نشاطاتهم كما ونوعاً، وهناك أسلوبان لهذا النوع من التقييم هما :

أولاً: أساليب القياس الموضوعية^(١) :

وبموجبها تقاس إنجازات الأفراد عن طريق :

١ - كمية نتائج الأداء: حيث بموجبه يتم تحديد الناتج وتحديد وحدة

(١) دكتور مهدي حسن زويلف/تقييم منجزات الأفراد في العراق/مجلة البحوث الاقتصادية والإدارية/العدد الأول/المجلد التاسع/١٩٨١م: ص ٧٥.



قياس له، مثل عدد الوحدات المنتجة، قيمة وثائق التأمين، عدد الصفحات المطبوعة، عدد المستندات المراجعة... إلخ.

٢ - جودة ناتج الأداء: استنباط مقياس لقياس جودة ناتج الأداء في الحالات التي يتم فيها معرفة جودة الناتج بغض النظر عن سرعة الأداء.

٣ - الكمية والجودة معاً: ففي حالة وجود قياس لقياس الكمية والجودة فيُعد ذلك أفضل من السابقتين.

ثانياً: أساليب القياس التقديرية^(١):

ويمكن الاعتماد على هذه الطريقة عندما لا يكون لدينا قياس لإسهام الفرد مباشرة قياساً موضوعياً، ويتم ذلك من خلال تقديرات وأحكام الآخرين.

وتنقسم بدورها على ثلاثة أساليب:

١ - أسلوب المقاييس التقليدية.

٢ - أسلوب المقاييس الحديثة.

٣ - أسلوب المقاييس السلوكية.

وتفصيل ذلك فيما يأتي:

١ - أسلوب المقاييس التقليدية

وأبرز تطبيقاته:

أ - المقاييس التدريجية: وتستند إلى تقدير الرئيس المباشر لمدى احتواء أداء الفرد صفة معينة، فقد تكون هناك مقاييس متعددة ينفرد كل مقياس بجانب من جوانب الأداء كالسرعة أو التصرف أو الابتكار.

(١) دكتور مهدي حسن زويلف/ مصدر سابق: ص ٧٧.



ب - المقاييس الترتيبية: وهي قياس مجمل أداء الفرد بأقرانه في العمل، ومن هذه المقاييس طريقة الترتيب البسيط.

ج - المقاييس العامة: وهي من الطرق الشائعة الآن، وتتلخص في ما يأتي:

أولاً: المقابلة:

وتتم بمقابلة الفرد من قبل المقيم، ولا يتبع بها نموذجاً معيناً، ويترك للفرد حرية التعبير عن نفسه.

ثانياً: التقارير الدورية:

يطلب من الرؤساء كتابة تقارير دورية عن مدى كفاءة الفرد ومهارته وتصرفاته أثناء العمل، وتعتمد على بيانات من واقع العمل وعلى التقييم الشخصي.

٢ - أسلوب المقاييس الحديثة

ومن تطبيقاتها ما يأتي^(١):

أ - طريقة قوائم المراجعة: وهي من الطرق الحديثة، وبموجبها يتم إعداد قائمة يوصف بها مختلف أنواع السلوك والخصائص، ويطلب من المقيم التأشير على الخاصية التي تنطبق أكثر من غيرها على أداء الفرد حسب رأيه الشخصي.

ب - طريقة الاختبار الإجباري: نظراً لوجود سلبيات في الطريقة الأولى في عدم دقة الإجابات التي يقدمها المقيم أو لإعطاء إجابات وسطية؛ فقد عدلت هذه الطريقة إلى عدم معرفة المقيم أو المشرف بنتائج

(١) دكتور مهدي حسن زويلف/مصدر سابق: ص ٧٨.

تقييمه سلباً أو إيجاباً، حيث يتم توزيع تلك الأوصاف في ثنائيات كل منهما، ويبعد عن ناحيتين طبيعيتين وثنائيات كل منهما، ويبعد عن النواحي غير المرغوبة في الفرد، ويطلب من المقيم أن ينتخب أكثر الأوصاف انطباقاً على الفرد موضوع التقييم، وتقارن تلك النتائج بثغرة سرية، ويحدد التقييم باحتساب العبارات المختارة التي تتفق مع عبارات الثغرة فقط.

ج - طريقة الوقائع الحرجة: بموجبها يتم تجميع وقائع حرجة تؤثر في أداء الفرد سواء من حيث نجاحه أو فشله، ويطلب من المقيم القيام بملاحظة أداء الفرد وتحديد أي من الوقائع، هذه تحدث خلال تأدية الفرد لعمله، وتقوم الإدارة باحتساب قيمة تلك الوقائع من قائمة سرية لتحديد كفاءة الفرد.

٣ - أسلوب المقاييس السلوكية^(١)

برزت هذه الطريقة كرد فعل للطرق السابقة بوصفها طرقاً تسلطية لا تأخذ الاعتبار النفسية والاتجاهات السلوكية وما يفرضه المجتمع والبيت. وهذا الاتجاه الحديث في تقييم أداء العاملين بطريقة (الإدارة بالأهداف) هو طريقة تلزم الأفراد بأهداف تحددتها الإدارة سلفاً، تمتاز بمعاملتها للسلوك، وفتحها المجال الواسع لممارسة العاملين وتقدير أحوال العمل وبرمجته والالتزام المعنوي في التنفيذ.

ج - طرق تقييم الأداء العام

(Methods of General Performance Assessment)

يُعد هذا التقييم من أهم وأوسع الطرق اتباعاً بوصفه أحد الأساليب

(١) دكتور مهدي حسن زويلف/مصدر سابق: ص ٨٠.



الرقابية لأنشطة الإنتاج والخدمات، ولما يوفره هذا التقييم من نتائج عامة نتيجة المقارنات الفعلية لمختلف أوجه أنشطة الإدارات الخاضعة للتقييم.

وفي استعراض موجز للتطور العلمي لهذا الموضوع في الطرق، فإنه لا بد من الإشادة أولاً باهتمام إدارة الدولة العليا بهذا الموضوع خلال العقدين الأخيرين، وقد برز ذلك من خلال تأسيس المركز القومي للاستشارات والتطوير الإداري، لما له من دور فعال في وضع الدراسات الخاصة بالمفاهيم الإدارية ومتابعتها، كما كانت ندوات مناقشة إنتاجية مشاريع الدولة، والوقوف على أسباب انخفاضها أو تطويرها، ومحاسبة المسؤولين جزءاً من الاتجاه الجيد نحو محاسبة كفاءة الأداء ونشر مبادئه وبث روح البحث والمعرفة العلمية بهذا الموضوع.

أما المشرع العراقي فقد اتضح موقفه القانوني من خلال قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٤٢) لسنة (١٩٨٦م) (الملغى) بنص المادتين السابعة عشرة والثامنة عشرة منه حول جواز قيام ديوان الرقابة المالية برقابة الكفاءة والأداء استناداً إلى الأسس والقواعد والنظم التشريعية والإدارية والحسابية والاقتصادية. وخولت المادتان المذكورتان سلطات كافية للديوان لإنجاز تلك المهمة.

أما في العام (١٩٨٠م) فإن تقييم كفاءة الأداء أصبح أكثر أهمية من ذي قبل، بحيث أصبح هدفاً من أهداف ديوان الرقابة المالية، حيث جاء في الفقرة (٤) من المادة (٢) من القانون رقم (١٩٤) لسنة (١٩٨٠م)^(١) (تقييم كفاءة الأداء للأعمال والمشاريع للتحقق من مدى فاعلية الإجراءات

(١) صدر القانون بموجب قرار مجلس قيادة الثورة رقم ١٧٣٢ في ٢٤/١١/١٩٨٠م.

والاستخدام الأمثل للموارد الاقتصادية)، كما أكد المشرع منح الديوان سلطات كافية لأداء هذا الهدف^(١).

وخلال العام (١٩٨٥م) قام الديوان بنشاطات واسعة لتحقيق هذا الهدف من خلال قيام هيئات متخصصة بتقييم أداء كثير من الدوائر الإنتاجية أو الخدمية، وتقديم تقرير بذلك إلى السلطات العليا بالدولة متضمنة استنتاجات ديوان الرقابة بخصوص تقييم كل أداء وتوصياته.

أما السنوات القليلة الماضية فإنها شهدت اهتماماً متميزاً آخر بموضوع تقييم الأداء من قبل سلطات الدولة العليا، حيث توج هذا الاهتمام بتشكيل لجنة دائمية^(٢) لوضع المؤشرات والمعايير والأسس العلمية لأساليب التقييم، تبع ذلك تعميم ديوان الرقابة^(٣) إلى كافة وزارات ودوائر الدولة التي لا ترتبط بوزارة حول ضرورة إجراء التقييم وفق المعايير والمؤشرات المقترحة بموجب التعميم الذي تضمن أيضاً توجيهات أسلوب العمل. وأدناه بعض المعايير والمؤشرات للأداء وحسب الأنشطة:

أولاً: المؤشرات والمعايير الإنتاجية:

- ١ - مقارنة المستويات المختلفة للطاقات وإيجاد العلاقات النسبية بينها.
- ٢ - تطوير قيمة الإنتاج من السلع والخدمات.
- ٣ - إنتاجية العامل على مستوى الإنتاج ونسبة التقييد بها على مستوى المنشأة والإنتاج.

(١) بموجب الفقرتين ١، ٢ من المادة (٨) من القانون المذكور.

(٢) شكلت اللجنة في ديوان الرقابة المالية بموجب كتاب رئاسة ديوان الرئاسة ذي العدد ٣٢٧١١ في ٢٨/٧/١٩٨٧م وضمن متخصصين من جهات مختلفة في الدولة.

(٣) بموجب كتابها ذي العدد / ٥ / ٤ / ٢١٨٥ في ١٨/١/١٩٨٨م.



- ٤ - إنتاجية الأجر على مستوى الإنتاج.
 - ٥ - إنتاجية رأس المال الثابت ونسبة التقييد بها.
 - ٦ - إنتاجية الدينار.
 - ٧ - إنتاجية المواد ونسبة التقييد بها.
 - ٨ - كمية أو قيمة التلف أو الضياع في المواد والوقت.
 - ٩ - دورات العمل وتغيب المتسبين.
 - ١٠ - مستويات التخزين وقيمة ومعدل دوراته.
 - ١١ - معدل استغلال الموجودات الثابتة.
 - ١٢ - نسب التصنيع مع توضيح نسب الكلف والنفقات.
 - ١٣ - إنتاجية رأس المال المستثمر.
- ثانياً: المؤشرات والمعايير المالية:
- ١ - عائد الاستثمار.
 - ٢ - نسبة السيولة.
 - ٣ - نسبة التداول.
 - ٤ - نسبة تحقيق فائض العمليات الجارية المخططة.
 - ٥ - نسبة تطور فائض العمليات الجارية المخططة.
 - ٦ - فائض العمليات التجارية إلى المبيعات.
 - ٧ - مصادر التحويل وكلفتها.
 - ٨ - الخسائر وتأثيرها في رأس مال التشغيل.
 - ٩ - كمية وقيمة المبيعات والإيرادات الأخرى.
 - ١٠ - عناصر كلف عوامل ومستلزمات الإنتاج.



١١ - تحليل معاملات المدينين والدائنين وتبويبها حسب القطاعات .

ثالثاً: المؤشرات والمعايير الاقتصادية:

١ - نسبة تحقيق القيمة المضافة الإجمالية المخططة .

٢ - نسبة تطور القيمة المضافة المخططة .

٣ - خطط المؤسسات المستقبلية .

٤ - حجم النفقات غير المتعلقة بالنشاط ومدى تأثيرها في نتائجه .

رابعاً: المؤشرات والمعايير الاجتماعية:

١ - حجم العمالة التي خلقها النشاط .

٢ - حجم إسهام المنشأة في مجال تطوير العاملة وتحسين الخبرات

في الاقتصاد الوطني بشكل عام وذلك بالعملة المحلية والأجنبية .

٣ - حجم الخدمات والمنافع ونوعها؛ التي قدمها المشروع في

مجالات تجهيز المستلزمات الضرورية للبنية الأساسية (المستشفيات،

المدارس، الطرق، تطوير الصناعة التكميلية).

٤ - التحسينات التي حصلت على الخدمات العامة .

خامساً: المؤشرات والمعايير السياسية والاستراتيجية:

١ - مدى إسهام المشروع في المجهود الحربي .

٢ - الأهمية الاستراتيجية وتنفيذ القرارات السياسية .

سادساً - التأثير في ميزان المدفوعات:

١ - مقدار العملة الأجنبية التي وفرتها المنشأة للاقتصاد وحجم

التعامل مع الخارج .

٢ - تقييم الإنتاج بالأسعار التقديرية بالدولار وأصل محل المستورد .



٣ - تقييم المواد الأولية المحلية القابلة للتصدير بأسعار (على ظهر الشاحنة).

٤ - إدراج المواد المستوردة بقيمتها .

٥ - إعداد كشف تحليلي بالمدفوعات والمقبوضات من العملة الأجنبية للمنشأة.

٦ - مكونات الكلفة من المدخولات المحلية غير القابلة للتصدير بالدينار .

٧ - معدل التبادل الضمني بالدينار .

٨ - نسبة معدل التبادل إلى سعر الظل .

سابعاً: مؤشرات ومعايير الأداء للأنشطة الخدمية:

يُعد هذا النشاط من الأنشطة الصعبة في تحديد مؤشرات الأداء لها ومعاييرها، والذي هو موضوع بحثنا، ويلاحظ أن ما تم إنجازه فعلاً في تقييم أداء هذا القطاع ما زال ضعيفاً ولم يرتق إلى المستوى الذي وصلت إليه عمليات تقييم الأداء في الأنشطة الإنتاجية، وهي مشكلة عامة لظروف عمل هذا القطاع وطبيعته، إلا أن التطبيقات الموجودة لدى الدول المتقدمة في مجال أنظمة تقييم أداء المنظمات والأفراد في القطاع الخدمي، يمكن أن يكون اللبنة الأساسية في هذا الموضوع^(١).

ويمكن اعتماد المؤشرات والمعايير الخدمية^(٢) والعمل بها في فروع قطاع الإدارة الحكومية وخدمات التنمية الاجتماعية، والتي تشمل دواوين

(١) كما هو الحال في إدارة شركة الخطوط الجوية السويسرية وشركة الطيران عبر العالم.

(٢) هذه المعايير وصفت من قبل اللجنة الدائمة لمعايير مؤشرات الأداء / إشارة سابقة.

الوزارات وأنشطة التعليم والصحة والعدل والرعاية الاجتماعية والأمن الداخلي وخدمات البلدية... إلخ).

ولتقييم الأداء في هذه الأنشطة يتطلب الأمر إعداد دراسات منها قبل فرق عمل يمثل فيها ذوو الخبرة والاختصاص من العاملين في نفس النشاط، بحيث تتولى توصيف المهام المطلوب إنجازها وتحديد عناصر إنتاج الخدمة من العامل البشري والمادي، كما يتضمن عملها دراسة المعاملات المعيارية مثل (عدد الأطباء والعاملين في المراكز الصحية ومساعدتهم والفنيين والصيادلة الذين اللازم لمعالجة عدد معين من المرضى ورعايتهم)، وبالمقابل تذكر المستلزمات المادية المطلوبة مثل (عدد أفراد الأسرة، الأجهزة، القطاعات، الفحوص، الأدوية).

وفي ضوء ذلك يطلب من المستويات الإدارية المختلفة إعداد تقارير أداء وتقييمه في نهاية كل مدة بحيث تتناول المحاور التالية^(١) والتي من خلالها يمكن استخراج أبرز المؤشرات الآتية:

- أ - حجم المهمات المنجزة قياساً ببرامج التخطيط.
- ب - التعبير عن حجم عناصر الإنتاج بالوحدات الكمية قدر الإمكان.
- ج - التكاليف المالية لإنتاج الخدمات.
- د - استخراج نسب للوحدات المستخدمة ومعدلاتها من كل عنصر من عناصر الإنتاج اللازمة لإنجاز المهمات والخدمات مثل (عدد المرضى لكل طبيب).

(١) الإطار العام لمؤشرات المعايير العامة / مرفق كتاب بديوان الرئاسة ذي العدد ٢١٨٥ في ١٨/١/١٩٨٨م.



هـ - الوقت المستغرق لأداء الخدمة أو إنجاز المهمة مقارنة بالوقت المعياري المعتمد في إعداد الخطة .

و - درجة رضا المستفيدين من الخدمة .

ز - نوعية الخدمة ومدى كفايتها وتقديمها في الزمان والمكان المناسبين .

يلاحظ أن لطرق تقييم الأداء شموليتها لكافة أنشطة المنشأة على اختلاف أهدافها ، وتتدخل معها بصورة عامة طرق تقييم الوظائف والعاملين لأنها سوف تعبر عن حاصل نشاط العاملين ومدى كفاءة الوظائف التي يشغلونها ، ولأنها تصب في النهاية بمدى إمكانية تحقيق المنشآت وأهدافها ، أو أن أي خلل في أحد الجوانب يؤدي إلى تأثيره الواضح في نتيجة النشاط ، ومن واقع التطبيقات العملية لإدارات الدولة ، فإن تقييم الأداء العام هو الموضوع الذي يشغل بال المسؤولين بصورة عامة .

فكرة عن النظام المقترح:

بعد دراسة الجوانب التشريعية ، وما لحق بها من أنظمة وتعليمات ودراسة أهداف وتنظيمات المنشأة وطرق استخدام الموارد المادية والبشرية اتضح مبادئ النظام الذي يركز على تحليل النتائج التاريخية لمختلف النشاطات بهدف الوصول لمدى إمكانية المنشأة من تحقيق أهدافها باستخدام اقتصادي مدروس من خلال خطط وبرامج تنفيذية تصب بالأهداف .

وقد كان النظام المقترح يغطي مختلف الأنشطة ، وذلك من خلال المعايير والمؤشرات المقترحة وهي :

١ - مجموعة المعايير التشغيلية .

(Operating norms group)

٢ - مجموعة معايير القوى العاملة .

(Labourers norms group)



٣ - مجموعة المعايير المالية .

(Financial norms group)

٤ - مجموعة معايير التدريب والتأهيل .

(Rehabilitation and Training norms group)

كما أن فكرة النظام المقترح تتطلب الاستمرارية في إجراء عملية التقييم، ولغرض فاعلية هذا الإجراء يتطلب دراسة نتائج التقييم التي تم التوصل إليها والأخذ بها عند وضع الخطط المستقبلية في النشاط، ومن ذلك يتطلب النظام المتابعة المستمرة، كذلك فإن التقييم يركز على تحليل ما تم التوصل إليه من نتائج، وهذا يتطلب أيضاً إعادة النظر بالخطط نفسها عندما يكون استنتاج التقييم بعدم صلاحية الخطط وأي جزء منها .

ولغرض إبراز عملية استخدام المعايير المقترحة فإن النظام قد تضمن دراسة واقعية لبعض مفاصل المنشأة من خلال الأرقام الإحصائية التي فرغت في نماذج لغرض الاختيار. وأخيراً فإنه تم تقديم شرح موجز لكل مجموعة من المعايير مع مفرداتها تحقيقاً للفائدة المستقبلية لإمكانية استخدام المعايير في مجالاتها المناسبة .

النظام المقترح:

الأسس التي يقوم عليها النظام:

١ - إن قيام نظام متخصص للمؤسسة سوف يلزم الأقسام ذات العلاقة بتوفير بيانات تخطيطية وإحصائية تساعد على قيام نظام رقابي غير مباشر ويضمن المتابعة المستمرة .

٢ - التمييز بين جملة من النشاطات في التقييم مثل النشاطات التشغيلية والإدارية والمالية والتدريبية .



٣ - إبراز نشاط التدريب والتأهيل بإعداد العاملين فيها لمختلف الاختصاصات قبل عملهم أو أثناءه .

٤ - اعتماد المعايير والمؤشرات الرئيسة التي تعبر بوضوح عن حقيقة النشاط، ويمكن استخدامه بسهولة وتعطي نتائج مباشرة. وبالإمكان تجزئة كل معيار إلى فروع وأجزاء من خلال التحليل أو إضافة معايير أخرى .

٥ - بالإمكان إجراء مقارنات دولية بين نشاط المؤسسة ونشاطات المؤسسات المشابهة في دول المنطقة قدر توفر البيانات الممكنة، بسبب كون البيانات المستخدمة في استخراج المعايير من البيانات التي يمكن الحصول عليها، ومنها ما ينشر في النشرات المتخصصة التي تصدرها المنظمات الدولية والإقليمية .

٦ - تأكيد دورية استمرارية التقييم ومتابعة النتائج بهدف تطوير الأسس التي جاء بها النظام وصولاً إلى أفضل الصيغ الممكنة .

٧ - يمكن الاستفادة من نتائج التقييم في اتخاذ القرارات التصحيحية للتنفيذ أو المعدلة للسياسات .

٨ - الموازنة بين عملية التقييم والتكلفة؛ إذ إن النظام المقترح لا يكلف وقتاً ومالاً كثيرين إذا ما استخدم بأسلوب علمي اقتصادي .

مستلزمات التنفيذ:

إن نقل التصورات والأفكار إلى مستوى التطبيق العملي يتطلب وجود جملة من المستلزمات المتوازنة بين طموح المؤسسة وإمكانياتها المتيسرة، وقد يواجه التطبيق معوقات عدة إذا لم يكن هناك تصور مسبق عن واقع كل نشاط وطاقاته المتاحة والمستلزمات المطلوبة .

ومن أبرز تلك المستلزمات ما يأتي:

١ - وضوح الأهداف:

ضرورة تحديد أهداف المنشأة بصورة واضحة حتى يمكن التحقق من أداء العاملين لواجباتهم وتقييمه من خلال قياس نشاطهم، ولا تقتصر هذه الأهداف على إجمالي نشاط المؤسسة، بل تمتد إلى مختلف مستويات الأنشطة الإدارية والمالية والفنية والإشراف.

٢ - وجود الخطط:

لغرض تقدير النتائج والآثار المحتملة لمختلف العوامل المؤثرة في نشاط المؤسسة، والتحكم في التغييرات لصالحها يتطلب وضع خطط لتحقيق ذلك. وحتى لو كانت نتائج التنفيذ تشير إلى وجود انحراف عما تم التخطيط له، فإن ذلك بحد ذاته يُعد مؤشراً رقابياً يعين الإدارة على تحسين أوضاعها واختيار البدائل، أو قد تكون هناك عوامل خارجية ليس بمقدور الإدارة التحكم بها، مثل التقلبات الاقتصادية أو الظروف السياسية الاستثنائية التي تؤثر في خطط المؤسسة.

٣ - تحديد مراكز المسؤولية:

وهو الوحدة التنظيمية المختصة بأداء وظيفة معينة، ولها حدود الموارد الإنتاجية الموضوعة تحت تصرفها^(١)، ويجب أن تمتاز هذه المراكز بإمكانية تحديدها بموجب دليل الإدارة الذي تعده المؤسسة لمعرفة المسؤول عن الانحرافات؛ إذ إنه في صميم نتائج تقييم الأداء ومعرفة الانحرافات، علاوة على أن ذلك هو إجراء رقابي فعال على تصرفات

(١) أحمد محمد موسى / تقييم الأداء الاقتصادي في قطاع الأعمال والخدمات / القاهرة/



الأفراد داخل كل مركز أو مستوى إداري فيما يقع تحت تصرفهم أو يمكن توزيع مراكز المسؤولية إلى عدة مستويات منها مثلاً^(١):

أ - مستوى المسؤولية الأول: مستوى تنفيذ العمل.

ب - مستوى المسؤولية الثاني: الملاحظون والمشرفون على الأقسام.

ج - مستوى المسؤولية الثالث: رؤساء الأقسام.

د - مستوى المسؤولية الرابع: مديرو الإدارات.

هـ - مستوى المسؤولية الخامس: المدير العام.

وبذلك تكون المسؤولية حسب التسلسل الهرمي، حيث الثاني مسؤول عن الأول والثالث عن الثاني والرابع عن الثالث والخامس عن الرابع.

٤ - تحديد المعايير:

إن المعيار (إدارة قياس ذات مواصفات محددة ينطوي على التنفيذ ويتعلق بالمستقبل. وهي محور الارتكاز في عملية تقييم الأداء، وبقدر ما يتوفر لهذه المعايير من الوضوح والدقة والواقعية وقدرتها على أن تعكس الجوانب المختلفة لنشاط كل مركز عن مراكز المسؤولية وآثار القرارات التي تتخذ في هذه المراكز على أنشطتها...^(٢).

٥ - توفر نظام المعلومات:

تتوقف فاعلية وكفاية نظام تقييم الأداء على درجة توافر البيانات التفصيلية السليمة في الوقت المناسب^(٣)، لذا فإن على المؤسسة أن تكون

(١) منير محمود سالم / المنهج العلمي لاستخدام محاسبة المسؤولية في تقييم الأداء والرقابة على التكاليف / مجلة الاقتصاد / ١٩ (العدد).

(٢) ديوان الرقابة المالية / دليل الرقيب المالي.

(٣) دليل الرقيب المالي / مصدر سابق.

واضحة في دليل عملها لتحديد الجهة المسؤولة عن إعداد التقارير، كما يقع عليها تحديد مستوى تلك التقارير وفتراتها إجمالاً، فتجيب عن هذه الأسئلة: من، لماذا، متى، كيف: تكتب هذه التقارير.

وليس ذلك فحسب بل على المؤسسة أن تضمن البيانات التي تقدم للإدارة الحديثة، لذا عليها أن تصمم خارطة عملها بطريقة رقابية، بحيث تحقق من صحة البيانات لأكثر من مصدر، كما عليها أن تدرس تلك البيانات بالمقارنة والتقييم.

وقد تكون تلك البيانات ممكنة على الحاسبة الإلكترونية فعندها يجب اتباع أساليب المقارنة والربط بين مدخلات البيانات ومخرجاتها لأنها قد تتعرض لأخطاء بأسباب مختلفة. وبالإمكان استخدام نماذج لحصر البيانات المطلوبة من قبل القسم المركزي المسؤول عن تجميع البيانات (التخطيط والمتابعة مثلاً) وتوزيعها على الأقسام ذات العلاقة لتفريغ بياناتها بالطريقة والكيفية التي حددت لها، كما أن بالإمكان استخدام نموذج مراقبة لهذه النماذج من خلاله يمكن متابعة التقارير ووصولها في مواعيدها.

معايير تقييم الأداء المقترحة:

في هذا البحث تم استخدام جملة من المؤشرات والمعايير الرقابية لتقييم كفاءة أداء المؤسسة، ولهذه المعايير مرتكزات أساسية في برامج التدقيق الشاملة للمؤسسة ذات النشاط الخدمي أو الإنتاجي، وهي:

- ١ - المعايير التشغيلية.
- ٢ - معايير القوى العاملة.
- ٣ - المعايير المالية.
- ٤ - معايير التدريب والتأهيل.



ومن خلال البرنامج التقييمي يتم إظهار النتائج التي يمكن من خلالها التعبير أو المقارنة بين مختلف أوجه نشاط المؤسسة، وبالتالي اكتشاف نواحي التطور أو القصور فيها، وتوفير مدخل لدراسة الانحرافات ومعرفة أسبابها، وفي ضوء ذلك يتم توقع الخطط المستقبلية التي تحقق للمؤسسة الهدف الرقابي لتحقيق الأهداف الاستراتيجية والمرحلية. وفيما يأتي كشف مفصل بتلك الاختيارات عن المعايير يتبعه شرح لكل معيار.

كشف المعايير المقترحة

١ - المعايير التشغيلية:

بافتراض أن المؤسسة المطلوب تقييمها، هي مؤسسة س. . . .

للطيران المدني

اسم المعيار	وحدة القياس	المقارنة
أ - حركة المسافرين	مسافر	الفعلي لسنة س / المخطط لسنة س
ب - حركة البضائع	طن	الفعلي لسنة ص / المخطط لسنة ص
ج - حركة المواد البريدية والمطبوعات	كغم	الفعلي للعراق لسنة س / الفعلي للأردن لسنة س
د - حركة الطائرات	طائرة	الفعلي لسنة ص / الفعلي لسنة س
هـ - عدد وأطوال المدارج	متر	الفعلي للطرق لسنة ص / الفعلي لسنة س
و - عدد الحوادث	حادث	الفعلي للطرق لسنة ص / القياس العالمي

٢ - معايير القوى العاملة:

اسم المعيار	وحدة القياس	المقارنة
أ - الموجود العام للعاملين	موظف	الفعلي لسنة س / المخطط لسنة س

ب - الفنيون إلى الموجود العام	موظف	الفعلي لسنة ص / المخطط لسنة س
		الفعلي للدولة X لسنة ص / الفعلي للدولة Y لسنة س
ج - خارج قوة العمل الإجمالي	موظف	خارج قوة العمل / العدد الإجمالي للعاملين
د - التأهيل الدراسي والعلمي	تحصيل علمي	نسبة كل تحصيل إلى المجموع العام

معدلات أداء الموظفين

أولاً: موظف مسافر	موظف	عدد الموظفين / عدد المسافرين لسنة س
ثانياً: موظف. طن حمولة	موظف	موظف / مسافر (X) لسنة س موظف / مسافر Y لسنة س

٣ - المعايير المالية:

تختلف المؤشرات المستخدمة في تقييم الأداء باختلاف طبيعة النشاط الذي يتم تقييم الأداء فيه، وفيما يلي أهم المؤشرات الممكن استخدامها: معدل عائد الاستثمار^(١):

بالرغم من أن الربح من المؤشرات الهامة في تقييم الأداء إلا أن اقترانه بالأموال المستثمرة في المشروع يعطي مؤشراً أكثر فائدة في عملية التقييم، على أن يتم استبعاد الأموال غير المستثمرة في الوحدة بصورة مستمرة من إجمالي الاستثمارات، وفي نفس الوقت يجب أن يستبعد من الربح أي عائد تحصل عليه من البنود التي يتم استبعادها من المال المستثمر.

(١) دليل الرقيب المالي/ديوان الرقابة المالية العراقية/ الفصل الثامن - المبحث الرابع.



ويمكن وضع هذا المؤشر بصورة أكثر وضوحاً كما يلي:

حيث يوضح الجزء الأول من المعادلة إنتاجية المال المستثمر من المبيعات، ويوضح الجزء الثاني ربحية هذه المبيعات، وينتج عن تفاعلها العائد على الاستثمار، وبالتالي يمكن معرفة ضعف أو كفاءة الأداء بصورة أكثر تفصيلاً وتتبع أسبابه بشكل أفضل.

ربح المبيعات:

تعتبر المبيعات الإيراد الأساسي في المنشأة التجارية والصناعية، وقد يطلق عليها في المنشآت الخدمية بـ (خدمات مباعه).

يعتبر زيادة رقم المبيعات من فترة لأخرى مؤشراً على تطور الوحدة، وإن كانت فعالية هذا المؤشر تزيد عندما يقترن بمؤشرات أخرى كالربحية، وذلك بنسبة الأرباح المتحققة إلى المبيعات الفعلية ومقارنة هذه النسبة الفعلية بمثلتها بالخطوة المحددة للوحدة أو الوحدات المثيلة، بالإضافة إلى المقارنات الزمانية مع فترات سابقة لمعرفة مدى كفاية تحقيق الأهداف، ومدى الكفاية النسبية بين الوحدات المتنافسة بنفس القطاع.

وبطبيعة الحال يجب استبعاد الأرباح من الأنشطة العرضية (غير الرئيسية) من بسط هذه النسبة حتى يكون المؤشر أكثر واقعية في التعبير عن مدى كفاية الأداء داخل الوحدة الاقتصادية.

المخزون:

يعتبر المخزون من الأمور الحيوية داخل أي وحدة اقتصادية سواء كان هذا المخزون مستلزمات سلعية - خامات - أو كان منتجات تامة في الوحدات التي يمكن تخزين إنتاجها.

إن توافر المخزون المناسب عامل مهم في نجاح الوحدة في تحقيق

أهدافها، حيث يعمل المخزن على سد الفاصل الزمني بين تاريخ الإنتاج والبيع للمنتجات التامة وتاريخ الشراء والاستحواذ والاستخدام للمستلزمات السلعية.

إن المخزون المناسب يساعد على استقرار الإنتاج وإبعاده عن التقلبات الموسمية سواء كان المخزون من الخامات أو من الإنتاج التام، كما يساعد على تحقيق وفورات نتيجة لاتباع نظام الإنتاج المستمر، أو إمكانية تلبية الطلبات في الوقت المناسب.

إلا أن هذه ليست دعوة مفتوحة للتمادي في التخزين؛ إذ إن المخزون سلاح ذو حدين؛ فكما أن توافر المخزون المناسب له مزايا إلا أن زيادته عن الحد المناسب قد يكبد المنشأة خسائر تتمثل في احتمالات التلف، أو التقادم والزيادة في أعباء التخزين، وتعطيل جزء من رأس المال المستثمر بالوحدة؛ مما ينعكس على نقص مؤشر عائد الاستثمار السابق ذكره.

وفي ذات الوقت يمثل نقص المخزون عائقاً أمام تحقيق الوحدة لأهدافها، وإن كان يحقق لها بعض الوفورات متمثلة في تكاليف التخزين، وتجنب المخاطر التي قد يتعرض لها المخزون.

إذاً يجب اتباع الأساليب العلمية الحديثة في تحديد الحجم المناسب من المخزون حتى تتمكن الوحدة من تحقيق أهدافها، ويجب اعتبار توافر الحجم الأمثل للمخزون بمثابة مؤشر من مؤشرات قياس كفاءة أداء الوحدة الاقتصادية.

ومن أهم المؤشرات المستخدمة في هذا المجال فترة التخزين للخامات أو الإنتاج التام.



$$\text{فترة التخزين} = \frac{\text{قيمة مخزون الخامات في نهاية}}{\text{متوسط الاستخدام الشهري}}$$

$$\text{أو فترة التخزين} = \frac{\text{كلفة مخزون الإنتاج التام آخر المدة}}{\text{المتوسط الشهري لكلفة المبيعات}}$$

$$\text{أو فترة التخزين} = \frac{\text{قيمة مخزون الإنتاج التام آخر المدة - بسعر المبيع}}{\text{المتوسط الشهري للمبيعات}}$$

ومقارنة فترات التخزين المستتجة مع الفترات النموذجية - إن وجدت - وتلك المحددة وكذا بالفترات الماضية والمنشأة المثلثة لمعرفة مدى كفاءة الأداء في هذا المجال.

مؤشر الإنتاجية:

تقوم العملية الإنتاجية على تفاعل مجموعة من العناصر تتمثل بصفة أساسية في العمل - البشري والآلي - والمواد الخام، ورأس المال. ويجب تحقيق أفضل استخدام لهذه العناصر للوصول إلى أهداف الوحدة الاقتصادية أو المشروع الخدمي.

ويمكن لهذا الغرض استخدام المؤشرات التالية:

أ - نسبة استغلال الطاقة الآلية في خطوط الإنتاج:

صافي ساعات التشغيل لكل مرحلة أو خط

مما يعطي مؤشراً عن مدى كفاءة الأداء في استخدام الطاقة الآلية المتاحة لديها مع مقارنة ذلك بما هو مخطط ومع الفترات الماضية.

ويمكن تعضيد هذا المؤشر في وحدات إنتاجية بمؤشر آخر وهو نسبة قيمة المخرجات إلى ساعات التشغيل الفعلية خلال الفترة لمعرفة إنتاجية

الساعة / آلة مع الأخذ بالنظر لاعتبار تغيرات أسعار المخرجات خلال الفترات المتلاحقة .

ب - بالنسبة لعنصر العمل يمكن استخدام المؤشرات الثلاثة الآتية:

١ - قيمة الإنتاج للعامل في العام الحالي - على أساس قيمة الإنتاج بالأسعار الجارية:

$$\text{إنتاجية العامل في النشاط الجاري} = \frac{\text{قيمة الإنتاج الإجمالي بسعر السوق مستبعداً المشغولات}}{\text{متوسط عدد العاملين بالنشاط الجاري}}$$

ويمكن مقارنة هذا المؤشر بالإنتاجية المخططة مع الأخذ بنظر الاعتبار أن هناك بعض الوحدات الاقتصادية قد تجبر على تحمل بعض العمال غير المنتجين كالمعوقين. وهنا يجب استبعاد هؤلاء العمال عند حساب المؤشر حتى يكون أكثر واقعية في تحديد كفاءة عنصر العمل .

٢ - قيمة الإنتاج للدينار/ أجر في العام الحالي^(١):

$$\text{إنتاجية الدينار/ أجر} = \frac{\text{قيمة الإنتاج الإجمالي بسعر السوق (بعد استبعاد المشغولات)}}{\text{إجمالي أجور النشاط}}$$

$$= \frac{\text{عدد أيام الغياب للأسباب غير العادية}}{\text{صافي أيام العمل الفعلية خلال الفترة}}$$

وإن كانت هذه النسبة لا تمثل نسبة الإنتاجية إلا أن لها انعكاس على إنتاجية العامل، إضافة إلى أنها توضح مدى كفاءة الإدارة في خلق جو الاستقرار للعمال، وارتباطهم بمجتمعهم الصغير (الوحدة)، ومدى رضا العمال عن هذا المجتمع .

(١) دليل الرقيب المالي/ ديوان الرقابة المالية العراقية/ الفصل الثامن - المبحث الرابع .



ج - بالنسبة لعنصر الخامات يمكن استخدام نسبة الضياع في الخامات:

$$\text{حيث يتساوى} = \frac{\text{كمية الضياع في الخامات}}{\text{كمية الخامات المعيارية اللازمة}}$$

وإذا كانت هذه النسبة لا تعتبر ضمن المؤشرات الإنتاجية لعنصر الخامات إلا أنها تؤثر في إنتاجية الخامات والتي يجب استخدامها كآلاتي:

$$\text{مؤشر الإنتاجية} = \frac{\text{قيمة الإنتاج الإجمالي بسعر السوق}}{\text{كلفة الخامات المستخدمة لهذا}}$$

وبهذا الشكل يمكن الوقوف على مدى كفاءة المسؤولين عن الوحدة في استخدام العناصر الإنتاجية المتاحة لهم، ويسهل تحقيق الكفاية في استخدام هذه العناصر ولاسيما في حالة قدرتها في المجتمع.

مؤشرات التمويل:

تعتبر الوظيفة المالية من أهم الوظائف بالوحدات الاقتصادية؛ إذ يعتمد عليها نجاح المشروع أو فشله، وهذا ما يلقي على عاتق المسؤولين عن هذا النشاط عبئاً كبيراً، حيث يكون على الإدارة المالية العمل على توفير الأموال اللازمة للوحدة بأقل تكلفة ممكنة، وفي الوقت نفسه تحقيق أفضل استخدام لهذه الأموال مع الحفاظ على درجة معقولة من السيولة تسمح بالوفاء بالتزامات الوحدات. وعلى ذلك فإن الإدارة المالية توازن بصفة مستمرة بين هدفين متعارضين تماماً هما السيولة والربحية، وتعمل على تحقيق أفضل توازن بينهما.

وعليه يمكن تقسيم المؤشرات التي تقيس كفاءة الإدارة في هذا المجال إلى ثلاث مجموعات رئيسية:

أولاً: المؤشرات التي تقيس مدى التوازن في الهيكل التمويلي (مصادر الأموال).

ثانياً: المؤشرات التي تقيس مدى كفاءة الإدارة في استخدام الأموال.

ثالثاً: المؤشرات التي تقيس مدى قدرة المنشأة على الوفاء بالتزاماتها التي يستحق سدادها.

بالنسبة للمجموعة الأولى التي تقيس مدى التوازن في الهيكل التمويلي يمكن استخدام المؤشرات التالية:

١ - نسبة تغطية إجمالي مصادر التمويل طويلة الأجل إلى الأصول الثابتة وما في حكمها:

حيث تشمل المصادر الطويلة الأجل بالأموال المملوكة للوحدة مضافاً إليها القروض طويلة الأجل، وبما أن الأصول الثابتة تمثل استخدام طويل الأجل للأموال؛ لذلك بات من الضروري تمويلها أيضاً بمصادر طويلة الأجل.

وللحصول على صورة أوضح للأموال يضاف لهذه النسبة:

أ - نسبة المصادر المملوكة إلى الأصول الثابتة.

ب - دراسة مكونات رأس المال العامل، وطريقة تمويلها، ومدى سلامة ذلك في ضوء طبيعة النشاط الذي تزاوله الوحدة.

ج - نسبة المصادر المملوكة إلى المصادر المقترضة لمعرفة مدى التوازن في هيكل التمويل، ولا سيما أن لهذه العلاقة أثراً هاماً على نسبة الربحية؛ حيث تلتزم الوحدة بدفع عبء دوري للأموال المقترضة وهو الفوائد.

أما فيما يتعلق بالمجموعة الثانية من المؤشرات والتي تقيس مدى كفاءة الإدارة في استخدام الأموال فيمكن استخدام عدة نماذج مقارنة



بالاستخدامات الثابتة والمتداولة؛ حيث يقارن العام الحالي بالسابق إضافة إلى بيان تحليلي بحركة الأموال ومصادرها واستخداماتها خلال الفترة الحالية محل التقييم.

ويمكن لتعزيز هذا المؤشر استخدام نسبة المبيعات إلى الإيرادات إلى متوسط إجمالي الأصول لتحديد إنتاجية الدينار المستثمر في أصول الوحدة، ونسبة المبيعات إلى متوسط الأصول الثابتة بعد استبعاد ما لم يستخدم أو يهياً للاستخدام بعد.

وكذلك نسبة المبيعات إلى متوسط رأس المال العامل، ونسبة المبيعات إلى متوسط الخزين السلعي.

وبمقارنة هذه النسب مع النسب النموذجية والمخططة مع الأعوام والمنشآت المثيلة يتوضح مدى كفاية توظيف الأموال بالوحدة الاقتصادية.

أما فيما يتعلق بالمجموعة الثالثة من المؤشرات والتي تقيس مدى قدرة المنشأة على سداد التزاماتها قصيرة الأجل يمكن استخدام النسب التالية:

١ - نسبة التداول: حيث تنسب الأصول المتداولة إلى الخصوم المتداولة لتحديد مدى قدرة المنشأة على سداد هذه الالتزامات بما لديها من أصول متداولة.

٢ - نسبة السيولة: وذلك بنسبة أوراق القبض + أوراق مالية قصيرة الأجل النقدية إلى الخصوم المتداولة.

٣ - نسبة السيولة السريعة: والتي توضح مدى قدرة الإدارة على سداد ديونها قصيرة الأجل بما لديها من نقدية حاضرة، وتستخرج بقسمة النقدية الحاضرة على الخطوط المتداولة.

٤ - متوسط فترة التحصيل: والتي توضح مدى كفاءة الإدارة في

تحصيل الديون المستحقة لها بذمة العملاء، وذلك بقسمة العملاء (عدا مخصص الديون المشكوك بها) + أوراق القبض على متوسطات المبيعات الفعلية اليومية.

٥ - متوسط فترة الائتمان: والذي تحصل عليه المنشأة من دائنيها، والتي تستخرج بقسمة الدائنين + أوراق الدفع على متوسط المشتريات اليومية. وتتم المقارنات بالنسبة لكل من هذه المؤشرات مع المحدد مقدماً لكل منها والفترات الماضية والمنشآت المثلة.

اسم المعيار	المعادلة
أ - مقارنة الأرقام الرئيسة الواردة بالحسابات الختامية	
ب - كلفة الفرد	الموجود العام / الرواتب والأجور
ج - الإيرادات	الإيرادات / المصروفات
د - نسبة كل إيراد لمجموع الإيرادات	نسبة مئوية
هـ - إسهام المنتسب في خلق الإيرادات	الموجود العام / الإيرادات
و - مقارنات في رسوم الطيران	احتساب بموجب النظام
ز - إسهام كلف الأجور في الإيرادات على مستوى المنتسب	الدينار الأجر / الإيرادات
ح - أثر النشاط على ميزان المدفوعات	المدفوعات بالعملة الأجنبية / الإيرادات

٤ - معايير التدريب والتأهيل:

اسم المعيار	المعادلة
أ - عدد الدورات	عدد
ب - متدرب / يوم	العدد × المدة × المشاركين
ج - متدرب / تدريسي	المشاركين / المدرسين



شرح المعايير:

١ - المعايير التشغيلية:

وهي مجموعة المعايير التي تقيس مدى إمكانية المنشأة في تحقيق أهدافها بتأمين سلامة المطارات والطائرات والطيران، والسعي نحو تحقيق تشغيل خالٍ من الحوادث أو بنسب قليلة قياساً بالمعدلات الدولية، وضمان تقديم أكفاء الخدمات الملاحية وفق المستويات الجيدة، واستغلال الفضاء الجوي بسلامة.

كذلك تهدف معايير هذه المجموعة إلى التعرف على مدى إمكانية المنشأة من مراقبة تقديم الخدمات في النقل الجوي الداخلي والخارجي، سواء كان للمسافر أو نقل البضائع والأمتعة والبريد وضمان توفير السعة الكافية لاستيعاب الحركة الجوية، ومن تلك المعايير ما يأتي:

أ - حركة المسافرين: إن قياس أعداد ونسب حركة المسافرين يعطي مؤشراً واضحاً على نوعية الخدمات التي تقدمها المنشأة من خلال الضوابط التي تضعها وتتابع تنفيذها، فكلما ارتفع عدد المسافرين كان المؤشر إيجابياً مع توفر العوامل الأخرى، والتي منها: استيعاب المطارات تشغيلياً وخدمياً وما يتبعه من توفير ظروف ملائمة وأوقات مناسبة لمغادرة وهبوط الطائرات، آخذين بنظر الاعتبار الظروف الأخرى التي هي خارج إرادة المنشأة والتي ترتبط بالظرف العام للبلد. ومع ذلك فإن هذا المعيار يُعد مؤشراً دولياً على مدى الطاقة الاستيعابية ونوع الخدمات التي تقدمها المنشأة للمسافرين.

ب - حركة البضائع + ج - حركة المواد البريدية: إن هذين المعيارين يعبران عن مدى إمكانية تحقيق هذه المنشأة في تقديم خدمات النقل الجوي

من توفير السعة للحمولة، ودرجات الأمان والسلامة، والسرعة والدقة في استلام وتسليم مواد الشحن الجوي.

د - حركة الطائرات: إن قياس حركة الطائرات لدولة ما يعني بالضرورة قياس مدى إمكانية الاستيعاب أولاً، والتغطية لبقية الخدمات الضرورية المرتبطة باستقبال ومغادرة الطائرات باعتبار أن خدمات الطيران تبتدئ منذ دخول الطائرة إلى أول الأجواء للبلد وحتى إيقاف محركها على أرض المطار ولحين المغادرة ثانية، كما يرتبط قياس الحركة بمدى الإمكانية في توفير إمكانيات لا ترتبط بالمنشأة بصورة مباشرة، وإنما بدوائر أخرى لها علاقة تنسيق مع المنشأة كإجراءات الأمن والجمارك، والوقود، والنقل العام، والسوق الحرة.

كما أن حركة الطائرات ترتبط بأجور الهبوط، واستعمال الجسور، وأجور العبور والإضاءة، ومساحة وقوف أو مبيت الطائرات وغيرها، فكلما ارتفعت نسبة حركة الطائرات أعطت مؤشراً إيجابياً على مراعاة ما جاء أعلاه بطرق تجلب مستثمري الطائرات لاستخدام المطارات مقارنة بالدول المجاورة في المنطقة.

هـ - عدد أطوال المدرج: ولهذا المعيار مبررات فنية تقع في مقدمتها قياس مدى استيعاب عدد الطائرات القادمة والمغادرة، وأنواعها بالكم والكيف اللازمين لذلك. وإن المؤشر الإيجابي لذلك هو الزيادة بأطوال المدرج، وذلك بسبب أن بعض الطائرات الحديثة تتطلب مدارج بأطوال معينة، أما عددها فإن ذلك ينعكس على عدد الطائرات الهابطة والمغادرة في آن واحد، وكل ما له علاقة بسلامة الطائرات.

و - عدد الحوادث: إن هدف استثمار الطائرات والمطارات وتشغيلها



وحده قد يؤدي إلى الاستثمار بطرق تعود للمستثمر بفوائد مالية جيدة، لكنها قد لا توفر شروط الأمان والسلامة من حوادث الطائرات سواء أكان ذلك للمستفيد من الخدمات أو الشخص الثالث على سطح الأرض.

لذلك لا بد من هذا المعيار أن يكون في حسابان سلطة الطيران، وهو ما موجود فعلاً من خلال قسم السلامة الجوية أو شهادة الصلاحية لكل طائرة، وكلما انخفضت هذه النسبة دلت على أداء جيد وانعكاس مباشر على مدى توفر شروط الصيانة والفحص المستمر، ومتابعة المنشأة لضمان ذلك من قبل المستثمر. ويبرز هذا المعيار بوضوح عندما تكون المقارنة خارجية (دولية).

٢ - معايير القوى العاملة:

وهي مجموعة المعايير التي تقيس مدى إمكانية تهيئة المنشأة للكادر الإداري والفني بما يحقق أهدافها بطريقة اقتصادية تضمن تشغيل مناسب لنشاطات المنشأة ومتابعة تعليماتها المتعددة وتنفيذها في شتى مجالات الطيران بوصفها سلطة الطيران المدني، ومن تلك المعايير:

أ - مقارنة القوى العاملة بصورة إجمالية لعدد من السنين قد يعطي مؤشراً أولياً حول اتجاه المنشأة في هذا الخصوص، شريطة أن يعامل ذلك الموجود مع أنشطة المنشأة لبيان مدى إسهام الفرد في العملية الإنتاجية، وقد يكون الارتفاع بالنسبة على حساب تكاليف المنشأة دون مقابلة ذلك بالنشاط، وإذا كان الانخفاض بالنسبة يقابله ذات النشاط أو أكثر منه فإنه مؤشر إيجابي بلا شك يقترن بتحقيق الكلفة.

ب - نسبة الفنيين إلى مجموع العاملين: لقياس تلك النسبة اشتراطات خاصة في كل إدارة؛ إذ إن مؤشر الزيادة أو النقص في كلا الحالتين

الإدارية والفنية لا يعني بالضرورة أنه مؤشر باتجاه سلبي أو إيجابي، فإذا كانت طبيعة الإدارة فنية فإن مؤشر ارتفاع الفنيين (إلى حد مقبول) وانخفاض الإداريين يغير عدم تحميل الإدارة بكلف إضافية والتركيز على مهمة التشغيل الفنية.

ولطبيعة المنشأة موضوعة البحث، فمن الطبيعي أن يرتفع بها عدد الفنيين قياساً بالإداريين لأنها منشأة ذات خصوصية، وهي مزيج من عمل فني وإداري تكاد تقترب نسبتها من (٥٠٪)، ولكن بصورة عامة تبقى الوظائف الإدارية تشكل عبئاً على أغلب الإدارات؛ لأنها تقبل البطالة بشكل أو بآخر، أو تقبل وجود مستويات إدارية متعددة.

ج - خارج قوة العمل والقوى العاملة الإجمالية: لقد أصبح مصطلح (القوى العاملة)، لا يعني بالضرورة مشاركة جميع القوى في العملية الإنتاجية للمنشآت؛ إذ لاحظت القيادات الإدارية أن هناك نسبة ما لا تسهم في تلك العملية ولا حتى بصورة غير مباشرة، علاوة على كونها ثقلاً مالياً وإدارياً على كاهل المنشآت رغم توفر التبرير القانوني لهذا الوضع الذي على المنشآت قبوله. لذا فإن قياس تلك النسبة أصبح مهماً للإدارات لقياس الكم الذي يساهم في العملية الإنتاجية والكم الذي لا يساهم فيها؛ لإبراز حصة مشاركة كل منهما في خلق الخدمات، كما يفاد من ذلك في الأمور التخطيطية للمنشأة. وبطبيعة الأمر كلما ارتفعت نسبة الخارجين عن قوة العمل كان ذلك مؤشراً سلبياً بوصفها طاقة معطلة، والعكس صحيح.

د - التأهيل الدراسي والعلمي: لأن مثل هذه المنشأة تحتاج إلى كوادر متخصصة سواء أكانت هندسية أو فنية أو إدارية ولمختلف الاختصاصات والمستويات؛ لذا لا بد من قياس هذا الجانب، وبيان مدى ملاءمته مع



واقع عمل المنشأة، وإن من نتائج هذا المعيار توجيه الإدارة نحو التوسع أو التقليل بتحصيل دراسي معين.

هـ - معدلات أداء الموظفين:

أولاً: موظف / مسافر.

ثانياً: موظف / طن حمولة.

معدل الأداء هو: (وحدات العمل اللازم أداؤها بمواصفات جودة متعارف عليها في وحدة زمنية معينة) وترجع أهمية وضع معدلات الأداء إلى فوائدها، واستخداماتها كثيرة منها^(١):

١ - مقياس دقيق لتقييم أداء الأفراد والمجموعات يشكل أساساً سليماً لوضع الأهداف الإنتاجية التقديرية، وسهولة متابعتها.

٢ - تقدير مقررات القوى العاملة، وتوزيعها توزيعاً موضوعياً على أجهزة المنشأة مع الاستفادة من كل عنصر بشري استفادة نموذجية.

٣ - ضبط وتقنين احتياجات العمل الإضافي.

٤ - معيار لتقييم أداء العاملين بوصفها أساساً موضوعياً وبما يساعد على سهولة التوجيه والتدريب، ووضع نظم الحوافز.

من تلك الأسباب كان علينا مقارنة إنتاجية الموظف قياساً بنشاط حركة المسافرين المغادرين والقادمين. وكذلك إنتاجية الموظف لكل طن/حمولة، وكلما كان إسهام الفرد مرتفعاً في إنتاجية النشاط كان المؤشر إيجابياً؛ علماً بأن معيارنا في هذا الخصوص هو إجمالي العاملين. ويمكن المتخصصين التفرع من خلال تحليل القوى العاملة إلى فني وإداري مثلاً،

(١) أحمد حمد مشاري / التجربة الإدارية / في الخطوط الجوية الكويتية ط / ١ / ١٩٨٨م / مطبعة الخطوط الكويتية.

ثم الفني إلى مهندس ومساعد، وفنيين إلى مختلف المستويات، وهذا أمر متروك لإمكانية التحليل للوصول إلى الأسباب ودراساتها.

٣ - المعايير الدولية:

إن من المفيد أن نعرف كيف تتحرك الأموال التي هي تحت استخدام المنشأة، وكيف تساهم في خلق الخدمات، وكم هي الكلفة، وبالتالي فإن هذه المجموعة تعطي للإدارة المؤشر الواقع إلى مدى إمكانية تقليص نفقة معينة، أو التوسع في إيراد معين، كما تعطي مدى إسهام الموظف في خلق الإيرادات، وكذلك إمكانية إجراء مقارنات مالية في رسوم الطيران المدني مع الدول المجاورة. ومن تلك المعايير ما يأتي:

أ - الوضع المالي ونتيجة النشاط:

وهو من المعايير الرئيسة، حيث اتضح من خلال اطلاعنا على مقارنات الوضع المالي لأهم الأرقام التي تتألف منها ميزانية المنشأة أو مقارنات نتيجة النشاط من الإيرادات والمصروفات (صافي الربح أو الخسارة) أنها تعطي مؤشراً حول موقف المنشأة المالي بصورة إجمالية، وإذا ما أريد التوسع ومعرفة الأسباب من خلال الأرقام المالية فبالإمكان تحليل كل رقم إلى مكوناته، وحسب الحاجة لذلك.

ب - كلفة الفرد:

إن انخفاض معدل كلفة الفرد يعطي مؤشراً إيجابياً من تخفيض التكاليف عموماً، وإمكانية خلق إيرادات لا تقابل بمصاريف عالية.

ج - الإيرادات إلى المصروفات:

يبين هذا المعيار نتيجة النشاط، حيث من الضروري أن تقابل المصروفات بالإيرادات التي تخلقها. ومن خلال تحليل إجمالي الإيرادات



وإجمالي المصروفات يمكن معرفة نواحي التضخم أو الانكماش؛ مما يدعو الإدارة إلى وضع سياسات ملائمة لكل حالة لغرض معالجتها، هذا على الرغم من أن الدوائر الخدمية الحكومية تتخذ إيراداتها بقوانين وأنظمة لا علاقة لها بمصاريها^(١) إلا أن هذه المنشأة ذات الخصوصية تمتلك بعض مقومات تحقيق إيراداتها عن طريق استثمار ممتلكاتها. وقد لا يبرز هذا المعيار في الوقت الحالي لأن المنشأة لا تمتلك حق تدوير رأس المال، إلا أنها تمتلك القرار في خفض أو زيادة إيراداتها.

د - نسبة كل إيراد لمجموع الإيرادات:

يلاحظ من طبيعة المنشأة أن هناك نوعاً من الإيرادات له حصة الأسد في تكوين إيرادات المنشأة؛ لذلك ارتأينا إبراز هذه الحالة، وبيان نسبة كل إيراد إلى غيره من مجموع النسبة المئوية؛ لتقف الإدارة أمام موضوع إمكانية إعادة النظر ببعض الإيرادات وبالالاتجاه الذي تراه مناسباً.

هـ - إسهام الموظف في خلق الإيرادات:

كلما ارتفعت نسبة الإسهام كانت إيجابية باعتبار أن الموظف قد ساهم بحصة جيدة في خلق الإيراد، والعكس صحيح. وهذا يعتمد على عنصرين: هما حجم الإيرادات، وحجم العمالة. وللإدارة دراسة موازنة تلك الحالة بحيث تخطط لعمالة تسهم إسهاماً فعالاً في خلق الإيراد.

و - مقارنات في رسوم الطيران:

نتيجة المنافسة الشديدة في خدمات الطيران خصوصاً في السنوات الأخيرة، حيث تزايد الطلب على هذه الحركة على صعيدي السفر والشحن الجوي، فإن سلطات الطيران أخذت هذا الموضوع بنوع من الدراسة

(١) كما هو الحال لدى دائرة الضرائب حيث لا يمكن مقابلة إيراداتها أو مصاريها.

وإعادة النظر في الموازنة بين الكلف والخدمات، فلا بد من إجراء بعض المقارنات في رسوم الطيران للدول المجاورة التي لنشاطها تأثير في نشاط المنشأة، باعتبار أن الطائرة الأجنبية عندما يفكر مستثمرها بمكان الهبوط فلا بد من أن يبحث موضوع الجدوى الاقتصادية. فضلاً عن أسعار الوقود وظروف المنطقة والاستيعاب؛ فإنه ينظر بجدية إلى موضوع الرسوم.

ز - إسهام كلف الأجور في الإيرادات على مستوى الموظف:

في هذا المعيار نعرف مقدار ما يخلقه دينار الرواتب والأجور من زيادة في الإيرادات، وهي عملية ربط بين عدد العمالة وكلفتهم المباشرة من الرواتب والأجور مقارنة بالإيرادات.

٤ - معايير التدريب والتأهيل:

للمنشأة خصوصية، يبرز فيها الجانب التدريسي والتأهيلي لإعداد كادر هندسي وفني وإداري متمكن من تنفيذ واجباته بالمستوى الذي يساعد الإدارة على تحقيق الأهداف بموجب القوانين والأنظمة والتعليمات، والمعهد هو الجهة المسؤولة مباشرة عن تنفيذ تلك السياسة.

وما مجموعة المعايير المقترحة في قياس نشاط المعهد، إلا لتعطي مؤشراً إلى مدى إمكانياته في خلق المهارات التي تحتاجها المنشأة من خلال نتائج أعمال وبمختلف الاختصاصات. ومن الجدير بالملاحظة أن هناك دورات تقام خارج المعهد لموظفي المنشأة، من قبل جهات متخصصة. وقد اختصر مجال قياسنا على نشاطات المعهد بوصفه يشكل نسبة تضم أغلب المتدربين من موظفي المنشأة، ومن تلك المعايير ما يأتي:

أ - عدد الدورات:

وهو من المعايير البسيطة التي تؤثر إلى حجم النشاط، بغض النظر



عن نوعيته، ولكنه يُعد من المؤشرات الأولية التي تقيس نشاط المعهد؛ خاصة إذا كانت هناك مقارنات بعدد من السنين.

ب - متدرب/ يوم:

وبالنظر للخصوصية التي تتميز بها دورات المعهد من حيث مدة كل دورة، فمنها دورات ذات سنوات ثلاث يُمنح فيها المعهد شهادة الدبلوم، ومنها دورات أخرى تتزامن مع تلك الدورات تمتد مُددها من يومين إلى ستة أشهر، وتتداخل فيما بينها موزعة على أقسام المعهد، من ذلك كان هذا المعيار ليقاس النشاط الحقيقي السنوي للمعهد وهو معيار مكمل للمعيار الأول.

ج - متدرب/ تدريسي:

تبرز أهمية هذا المعيار في المعهد بوصفه يقيم دورات نظرية وتطبيقية في الوقت نفسه، وهي الصفة الغالبة على الدورات، وهذا يتطلب حصة معقولة من المتدربين لكل مدرس أو مدرب لإمكانية إيصال الفائدة إلى المشتركين بطريقة مناسبة يحقق من خلالها الغرض الذي أتاحت من أجله الدورة.

وكلما كانت حصة المدرس من الطلبة عالية قياساً بالمعياري كانت مؤشراً سلبياً، وكلما انخفضت عن المعياري بشكل حاد كان المؤشر سلبياً أيضاً، وكلما اقتربنا من المعياري بالزيادة أو النقصان كان المؤشر إيجابياً.

نتائج دراسة المعلومات:

من خلال جمع البيانات والمعلومات التي تضمنتها الرسوم والأشكال والجداول الإحصائية^(١) لتوضيح أسلوب العرض أظهرت دراسة المعلومات النتائج وفق المحاور الآتية:

(١) لاحظ كشف الجداول والأشكال في مقدمة البحث.

١ - الأهداف:

لم تأت الإشارة صريحة في قانون الطيران المدني النافذ رقم (...). لسنة (...). إلى أهداف سلطة الطيران المدني X كما هي مفصلة في بداية الفصل الأول من هذا الباب، بل جاء في القانون المذكور (سلطات الطيران المدني هي المسؤولة عن جميع شؤون الطيران المدني في الدولة)^(١).

وقد تلتها مواد القانون المذكور بتحديد الأحكام الأساسية المتعلقة بالطيران المدني في الدولة؛ لذا فإن المنشأة قد استتبت تلك الأهداف من خلال مسؤولياتها وواجباتها، ولم يكن ذلك مقتصرًا على المنشأة العامة للطيران المدني (X) بل جاء في أهداف سلطة الطيران المدني Y (العناية بشؤون الطيران في (...))، وهو نص مشابه إلى حد كبير لما جاء في القانون X.

من ذلك يتضح بأن أنشطة السلطتين يتم تقييمهما من منطلق كونها أنشطة تصب في أهداف:

أ - سلطة.

ب - تنظيم.

ج - إشراف وتوجيه.

د - تمثيل دولي.

وقد تشترك في تلك المسارات بقية سلطات الطيران المدني في مختلف دول العالم.

(١) المادة (٥) الفصل ٢ (سيادة وسلطة الدولة).



٢ - التنظيم:

أ - الهيكل التنظيمي: من خلال دراسة الهيكل التنظيمي لكلا السلطتين يلاحظ اتساع التنظيمات الأفقية بسبب تنوع التخصصات الإدارية والمالية والفنية، وذلك يبرز مدى الثقل المركزي الذي يتحمله رئيس الدائرة في توظيف وقته لإنجاز تلك المهمات في التنظيم والتخطيط والتوجيه والرقابة (كما هو موضح في المخطط التالي رقم «١»).

وحتى لو كان ذلك الإنجاز عن طريق المساعدين إلا أنها تبقى مجرد مشاريع عمل ما لم يتبعه تصديق المدير المباشر، وعلاوة على تلك العلاقات التنظيمية فإن هناك عناصر أخرى تتحكم بالمدير عليه مراعاة التنسيق بين كل منها وتوزيع وقته على أساسها، وتتطلب من المدير الفاعلية معها؛ لأنه لا يعمل في فراغ، فهو يعمل في منظمة وله رئيس وله زملاء ومرؤوسون، وهذه العناصر تتمثل في المناخ العام للمنظمة ومتطلبات العمل والزملاء والرؤساء والمرؤوسين.

ولو قارنا الوقت الذي يقضيه الرئيس الأعلى للدائرة أو رؤساء الأقسام والدوائر لوجدنا أن الوقت القياسي لذلك هو (٤٢) ساعة أسبوعياً بمعدل (٧) ساعات يومياً. وفي دراسة للباحثة الإنكليزية (Roze Mart Stewart) مفادها أن المديرين يقضون وقتهم (في المتوسط) كالاتي:

(٣٥%) أعمال ورقية.

(٤٢%) مناقشات.

(٧%) اجتماعات لجان.

(٦%) مكالمات تليفونية.

(٦%) الزيارات المفاجئة.

(٤٪) مقابلات خاصة.

وعليه فإن تلك الأفكار والتصورات يجب أن تعكس الواقع الحالي لهيكل التنظيمي لكلا السلطتين X & Y اللتين تتسعان أفقياً لاثنتي عشرة إدارة رئيسية؛ مما يسبب اتساع الإشراف المباشر، وربما عدم توازن الاهتمام بالوظيفة والإنتاج بالقدر نفسه.

ب - نظام المعلومات: للمنشأة نظام معلومات يكاد يكون متكاملًا، حيث إن من اليسير أن تجد البيانات تتدفق وبصورة دورية ومستمرة إلى قسم التخطيط والمتابعة من خلال قسم الإحصاء في القسم المذكور التي تهيمُ البيانات إما فصلياً أو شهرياً أو دورياً أو بصورة غير منتظمة، ومن تلك التقارير ما يأتي^(١):

أولاً: زيارات المدير في العمل الميدانية / شهري.

ثانياً: متابعة أنشطة المنشأة / شهري.

ثالثاً: متابعة تنفيذ خطة التجارة الخارجية / شهري.

رابعاً: مصاريف مشاريع الخطة / شهري.

خامساً: كشف توفير العملة الصعبة / شهري.

سادساً: تقارير فتح الاعتمادات الشهرية.

سابعاً: بيانات عن صرفيات الوقود لوسائل النقل الشهري.

ثامناً: تقارير إحصائية عن القوى العاملة / شهرية.

تاسعاً: نشاطات المنشأة / فصلي.

عاشراً: إنتاجية الخطوط / نصف سنوي.

(١) قسم التخطيط والمتابعة / المنشأة العامة للطيران المدني.



إحدى عشر: نشاطات المنشأة / سنوي.

اثنا عشر: إنتاجية الخطوط / سنوي.

ثالث عشر: متابعة برامج الصيانة / برامج زمنية غير محددة.

رابع عشر: تقارير قسم السيطرة إلى المدير العام / زمنية غير محددة.

خامس عشر: موازين المراجعة / شهري.

٣ - التخطيط:

فيما يأتي توضيح لتنفيذ الخطط السنوية للمنشأة العامة للطيران المدني لسنوات (١٩٨٤ و ١٩٨٥ و ١٩٨٦ و ١٩٨٧م) موزعاً حسب أنواع الأنشطة، وذلك بموجب الكشف رقم «١»، وعن دراسة نتائج النشاط الفعلي خلال السنوات المذكورة مقارنة بما تم التخطيط له (كما مبين ذلك في المخطط البياني رقم «٢») يتضح لنا الآتي:

أ - بلغت نسب التنفيذ الفعلي للخطط لأنشطة الطائرات والمسافرين وللبضاعة والبريد (٥٦٪، ٨٪، ٢٩٪) على التوالي خلال العام (١٩٨٤م)، وبلغت ذات الأنشطة بنسب (٣٥٪، ٤٦٪، ٢٠٪) خلال العام (١٩٨٧م)، أي: بنسب تطور سلبي لأنشطة الطائرات والمسافرين، و(٣٨٪) و(٣٤٪) على التوالي بين سنتي (١٩٨٤م و ١٩٨٧م) وبسبب تطور إيجابي لأنشطة البضاعة والبريد (٥٩٪، ٨٢٪) على التوالي.

ب - على الرغم من التطور الإيجابي في نسب تنفيذ حمولات البضاعة والبريد إلا أنها ما زالت تشكل نسباً منخفضة جداً قياساً بالمخطط خلال السنوات من (١٩٨٤م) لغاية (١٩٨٧م).

ج - بلغ المعدل العام لنسب تنفيذ ما تم تخطيطه لجميع الأنشطة خلال

السنوات من (١٩٨٤م) إلى (١٩٨٧م) هو (٣٨٪) وذلك يعطي مؤشراً واضحاً إلى أحد أمرين أو كليهما :

أولاً: عدم الدقة في إعداد خطط النشاط .

ثانياً: وجود محددات في تنفيذ الخطط .

٤ - المعايير التشغيلية (الإنتاجية):

أ - لقد أدت دراسة المعلومات والبيانات الخاصة بالجانب التشغيلي (الإنتاجي الخدمي) للمنشأة إلى جملة من النتائج استدعت التوقف عندها وتحديد المؤشرات الكمية بالأرقام والنسب بعد اتباع الأسلوب الآتي في تحقيق ذلك :

أولاً: جمع أكبر كمية من البيانات والمعلومات: حيث تم ذلك من خلال جمع بيانات السنوات من (١٩٦٨م) لغاية (١٩٨٥م) .

ثانياً: تفرغ تلك البيانات بموجب كشوفات لكل نشاط على حدة يتضمن كمية النشاط ونسبة تطوره من سنة أخرى .

ثالثاً: تم اختيار السنوات (١٩٦٨ ، ١٩٧٣ ، ١٩٧٨ ، ١٩٨٣ ، ١٩٨٥م) لدراسة النسب المئوية المقارنة التحليلية .

ب - أما أهم ما أبرزت تلك البيانات والمعلومات ومن خلال الكشوفات المرقمة (٢، ٣، ٤، ٥، ٦)^(١) ما يأتي :

أولاً: إن نسب أنشطة النقل X إلى مجموع الحركة للناقلين العرب والأجانب خلال السنوات المذكورة أعلاه تكون كالاتي :

١ - بالنسبة لحركة الطائرات والمسافرين كان العام (١٩٧٣م) هو العام

(١) الكشوفات في نهاية فقرة المعايير التشغيلية .



الذروة في النشاط، حيث حققا نسبة (٧٥٪) من إجمالي النشاط للحركتين، وأقل نسبة كانت خلال العام (١٩٨٣م) بنسبة (٤٧٪ و ٤٥٪) على التوالي.

٢ - أما حركة البضائع فقد كانت ذروتها خلال العام (١٩٨٣م) بنسبة (٦٪)، وأقل حركة طائرات كانت خلال العام (١٩٦٨م) بنسبة (٣٤٪).

٣ - وأما حركة حمولات البريد والمطبوعات فقد حققت في العام (١٩٧٥م) أعلى نسبة في النشاط وكانت (٩٠٪)، وكانت أقل نسبة خلال العام (١٩٦٨م) حيث بلغت (٤٣٪).

ثانياً: إن نسبة تطور حركة الأنشطة على مختلف الناقلين مقارنة بالسنوات المذكورة (كما مبينة في المخطط رقم «٣» تكون كالاتي:

١ - حركة الطائرات: حقق في العام (١٩٨٥م) أعلى رقم بالنشاط وبنسبة تطور (٣٢٪) عما هو عليه في العام (١٩٨٣م) وبنسبة (٣٣٢٪) من العام (١٩٦٨م) الذي يمثل أقل نسبة في النشاط المذكور. وكانت أعلى نسبة في التطور قد بلغت (٨٧٪) بين العامين (١٩٦٨ و ١٩٧٣م).

٢ - حركة المسافرين: حقق العام (١٩٨٥م) أعلى رقم بالأنشطة وبنسبة تطور (٢١٪) على العام (١٩٨٣م)، وبنسبة (٦٥٤٪) على العام (١٩٦٨م) الذي يمثل أقل نسبة في النشاط المذكور، وقد كانت أعلى نسبة تطور قد بلغت (٢٨٢٪) بين العامين (١٩٧٣ و ١٩٧٨م).

٣ - حركة البضائع: حقق العام (١٩٨٥م) أعلى رقم في الأنشطة وبنسبة تطور (١٩٪) على العام (١٩٨٣م)، وبنسبة (٨٩٦٪) عن العام (١٩٦٨م) الذي يمثل أقل نسبة في النشاط المذكور، وقد كانت أعلى نسبة تطور قد بلغت (٥٣١٪) بين العامين (١٩٧٣ و ١٩٧٨م).

٤ - حركة البريد والمطبوعات: كان العام (١٩٧٨م) قد حقق أعلى

رقم في النشاط وبنسبة تطور (٣٨٢٪) عن العام (١٩٧٣م)، وبنسبة تطور (٦٥٣٪) من العام (١٩٦٨م). أما العامان (١٩٨٣ و ١٩٨٥م) فقد حققا انخفاضاً بالنشاط بنسبة (٨٧٪) و(٢٢٪) على التوالي قياساً بين العام والآخر. أما نسبة التطور الأخيرة بين عامي (١٩٨٥ و ١٩٦٨م) فقد كانت (٢١٦٪).

ثالثاً: إن معدل التطور السنوي في أنشطة المنشأة خلال (١٨) عاماً كما يلي:

معدل بالنسبة المئوية	نوع النشاط
١٨٪	حركة الطائرات
٣٦٪	حركة المسافرين
٥٠٪	حركة البضائع
١٢٪	حركة البريد

رابعاً: المقارنة بسلطة الطيران المدني Y:

تبين لنا الكشوفات المرقمة (٨،٩،١٠،١١)^(١) النتائج الآتية:

١ - إن العام (١٩٨١م) هو العام الذي شكل أعلى نسبة من الانحراف السلبي في النشاط X قياساً بالنشاط Y، وذلك فيما يخص مختلف النشاطات، حيث بلغت النسب السالبة (٧٧٪) و(٧٢٪) لأنشطة الطائرات والمسافرين والشحن الجوي على التوالي.

٢ - في الوقت الذي يلاحظ فيه انخفاض في الأنشطة X ابتداءً من العام (١٩٨١م) يلاحظ ارتفاع نسبة الأنشطة للطيران Y خلال العام المذكور، يلاحظ المخطط رقم (٤) حيث بلغت أعلى نسبة لحركة

(١) الكشوفات في نهاية فقرة المعايير التشغيلية.



الطائرات خلال (١٤) عاماً من نشاط الطيران Y للسنوات (١٩٧٤ - ١٩٨٧م) هي (٢١٪) خلال العام (١٩٨١م). في حين بلغت نسبة ارتفاع نشاط حركة المسافرين خلال العام نفسه بمقدار (٢٣٪)، أما حركة الشحن الجوي Y فإنها قد أخذت بالتصاعد منذ العام (١٩٧٤م) ولغاياته بنسب متفاوتة بلغت بين (٣٤ و٨٪).

٣ - يلاحظ أن الأنشطة X منذ العام (١٩٨١م) ولغاية العام (١٩٨٥م) بدأت بتخفيض الانحراف السلبي الحاد الذي وقع في العام (١٩٨١م)، وذلك بوساطة ارتفاع حركة الأنشطة المختلفة، كما أن الأنشطة Y أخذت بالتناقص، ولكن يلاحظ أن نسبة ارتفاع الأنشطة X أعلى بكثير من نسب انخفاض الأنشطة Y، ولكن السببين بشكل عام قد أثرا في تقليل نسبة الانحراف السلبي في الأنشطة X وكما هو موضح في أدناه:

النشاط	X	Y
حركة الطائرات	+٥٥٪	-٢٣٪
حركة المسافرين	+٥٢٪	-٢٣٪
حركة الشحن الجوي	+٢٦٪	+٢٢٪

٤ - من خلال مقارنة معدلات نسب النمو السنوية في نشاط السلطتين Y & X خلال (١٨) عاماً يلاحظ ما يلي:

نوع النشاط	X	Y
حركة الطائرات	١٩٪	٢١٪
حركة المسافرين	٣٦٪	٢٨٪
حركة الشحن الجوي	١٢٪ بريد	٨٠٪
	٥٠٪ بضاعة	

على الرغم من التفاوت بين سنة وأخرى، وأحياناً يكون هناك انحراف سلبي ولكن إجمالي النشاط يشير إلى أن السلطتين تسعيان إلى تحقيق الزيادة في النشاط مع ملاحظة ارتفاع إنتاجية النشاط Y بصورة عامة عن إنتاجية الأنشطة X ويبرز ذلك بصورة خاصة خلال العام (١٩٨١م).

٥ - معايير القوى العاملة:

وهي من المعايير الإدارية التي تقيس حجم ونوع نشاط العاملين داخل المنشأة، وتبرز مدى إسهام العاملين في الإنتاج، لاسيما أن هناك أعداداً منهم يُعدون كلفة على الإنتاج، ولا يساهمون في العملية الإنتاجية، وهم خارج قوة العمل لأسباب تشريعية، ولظروف خارج إرادة المنشأة.

ولدى دراسة البيانات والإحصائيات في هذا الجانب من خلال الكشوفات^(١) تبين الآتي:

أ - يبين الكشف رقم (١٠) انخفاض عدد العاملين في المنشأة منذ العام (١٩٨٣م) ولغاية العام (١٩٨٧م) بنسبة (٢٧٪)، وهو أمر يؤدي إلى تأثيرات في جوانب عديدة، منها: انخفاض كلف الرواتب والأجور للمتسبين، وانخفاض المصاريف المالية (مع افتراض بقاء بقية المصاريف على حالها أو انخفاضها). وكذلك يؤدي إلى زيادة إسهام الفرد في خلق الإيرادات، علاوة على التأثيرات الإدارية كالإشراف والرقابة والمتابعة والشؤون الإدارية الأخرى.

ومع انخفاض عدد العاملين بالنسبة المذكورة أعلاه فإن نسبة انخفاض تكاليف الأجور والرواتب لنفس المدة المذكورة قد انخفض بنسبة (١٠٪) فقط، وهذا التفاوت بين النسبتين سببه ارتفاع معدل الأجر الشهري للموظف

(١) الكشوفات في نهاية فقرة المعايير التشغيلية.



بنسبة (١٨٪) للمدة نفسها، حيث كان المعدل (١٠٧) دنائير شهرياً لكل منتسب في حين بلغ في العام (١٩٨٧م) (١٣١) ديناراً، وهذا ناتج عن العلاوات والترقيات وتغيير المسؤوليات خلال مدة خمس سنوات.

ب - تبين من كشف إنتاجية الموظف المقعد وطن الحمولة رقم (١١) للعامين (١٩٨٣ و ١٩٨٥م) أنه على الرغم من انخفاض عدد الموظفين بنسبة (٩٪) في العام (١٩٨٥م) عما هو عليه للعام (١٩٨٣م) وبسبب زيادة عدد المسافرين خلال العامين بنسبة (١٧٪) فإن ذلك أدى بالنتيجة إلى ارتفاع نسبة إنتاجية الموظف للمقعد بمقدار (٢٥٪)، حيث يُعد ذلك مؤشراً إيجابياً لنشاط المنشأة، كما سوف يؤدي، بالضرورة، إلى ارتفاع نسبة إسهام الموظف في خلق الإيرادات. كذلك ارتفعت نسبة إسهام الموظف في إنتاجية الحمولات للبضائع والبريد والمطبوعات بمقدار (٢٣٪)، وهي نسبة مقارنة إلى نسبة ارتفاع إنتاجية الموظف للمقعد، لاسيما وأن نسبي ارتفاع نشاط عدد المسافرين للشحن الجوي متقاربتان أيضاً ومقدارهما (١٧٪ و ١٥٪) على التوالي.

ج - من كشف العمالة داخل وخارج قوة العمل رقم (١٢) يتبين أن عدد غير المساهمين في العملية الإنتاجية، وفي الوقت نفسه هم كلفة على المنشأة قد بلغ (٦٧٤) موظفاً، أي بنسبة (٢٥٪) من إجمالي العاملين، منهم (٧١٪) من الموظفين غير الماهرين (عمال)، وهم أيدي من مراكز الإنتاج المباشرة في الغالب.

د - أما كشف توزيع القوى العاملة حسب التحصيل العلمي رقم (١٣) فقد أظهر أن شهادة الدراسة الابتدائية فما دون تشكل أعلى نسبة في التحصيل الدراسي لموظفي المنشأة، حيث بلغت (٣٩٪)، تليها الدراسة

الإعدادية بنسبة (٢٦٪)، حيث بلغت أعدادهما (١٠٥١، ٦٨٢) على التوالي. وبالإمكان القول أن (٢/٥) من المنتسبين هم من حملة الشهادة الابتدائية فما دون، أما أقل نسبة فقد كانت لشهادة الدكتوراه ثم الماجستير حيث بلغت (٠,٠٤ و ٠,٠٢) على التوالي.

هـ - أما الكشف رقم (١٤) الخاص بتوزيع القوى العاملة حسب الاختصاص يبرز لنا حقيقة اتجاه المنشأة الفني، حيث بلغت نسبة الكادر الهندسي والفني (٤٠٪) من الموجود الكلي للمنشأة. أما الإداريون (٣٣٪) لمختلف الاختصاصات. وأما النسبة الباقية البالغة (٢٧٪) فقد كانت للموظفين غير الماهرين (عمال).

و - أما توزيع القوى العاملة حسب الأقسام والشعب الظاهرة بموجب الكشف رقم (١٥) فإنه يلاحظ أن أكثر من (٥٠٪) منهم يعملون في مطار صدام الدولي، ويتوزع النصف الآخر على كافة أقسام وشعب المنشأة الأخرى والأقسام الإدارية والهندسية والفنية والمالية.

كشف رقم (١١) إنتاجية الموظف للمسافرين والحمولات للمنشأة س للطيران المدني

البيان	١٩٨٣م	١٩٨٥م	نسبة التطور
١ - عدد الموظفين	٢٩٧٧	٢٦٩٦	٩٪
٢ - عدد المسافرين	١٠٦٤٠٠٠	١٢٨٩٠٠٠	١٧٪
٣ - إنتاجية الفرد للمقعد ١÷٢	٣٥٧	٤٧٨	٢٥٪
٤ - الحمولات (بالطن)			
بضائع	١٩٤٣٩	٢٣١٤١	١٦٪
بريد	٥٥٨	٤٣٠	٢٣٪



المجموع	١٩٩٩٧	٢٣٥٧١	%١٥
٥ - إسهام الموظف في إنتاج الحمولات ١÷٤	٧	٩	%٢٣

كشف رقم (١٢) القوى العاملة داخل وخارج قوة العمل للمنشأة للعام

١٩٨٤م

الموجود العام	خارج قوة العمل	الموجود الفعلي	نسبة خارج قوة العمل	تصنيف خارج قوة العمل		
				فني	إداري	موظف غير ماهر
٢٦٨٤	٦٧٤	٢٠١٠	%٢٥	٥٥	١٤٨	٤٧٦
					٦٤٧	

كشف رقم (١٣) توزيع القوى العاملة حسب التحصيل العلمي للمنشأة من للطيران

المدني للعام ١٩٨٤م

التحصيل الدراسي	العدد	النسبة %
دكتوراه	١	%٠,٠٤
ماجستير دبلوم عالي	٦	%٠,٠٢
بكالوريوس	٤٣٦	%١٦
دبلوم	٢٣٤	%٩
إعدادية	٦٨٢	%٢٦
متوسطة	٢٧٤	%١٠
ابتدائية فما دون	١٠٥١	%٣٩
المجموع	٢٦٨٤	%١٠٠

كشف رقم (١٤) توزيع الموجود الفعلي حسب الاختصاص من داخل

قوة العمل فقط للعام ١٩٨٤م^(١)

الاختصاص	الموجود الفعلي	النسبة
إداري	٦٦١	%٢٣
هندسي	٢٤٢	%١٢
فني	٥٦٤	%٢٨
موظف ماهر وغير ماهر	٥٤٣	%٢٧
المجموع	٢٠١٠	%١٠٠

كشف رقم (١٦) إنتاجية الموظف للمسافرين والحمولات/ لسلطة الطيران المدني ص مع مقارنة لإنتاجية الموظف في المنشأة س للطيران المدني للعام ١٩٨٥م

البيان	الأردنية	العراقية	نسبة العراقية للأردنية
عدد الموظفين	١٢٠٠	٢٦٩٦	%٢٢٤
عدد المسافرين	١٧٩٣٠٠٠	١٢٨٩٠٠٠	(%٢٨)
إنتاجية الموظف للمقعد ١÷٢	١٤٩٤	٤٧٨	(%٦٨)
الحمولات (بالطن)	٧٠٢٥٣	٢٣٥٧١	(%٦٦)
إسهام الموظف في إنتاج الحمولات ١÷٤	٥٨	٩	(%٨٤)

(١) المصدر: المنشأة العامة للطيران المدني/ قسم التخطيط والمتابعة.



ز - مقارنة إنتاجية الموظف مع سلطة الطيران المدني ص لظروف مقارنة إنتاجية الموظف في المنشأة س بإنتاجية موظف السلطة ص، يمكن الاطلاع على الكشف رقم (١٦) حيث يتبين لنا الآتي:

أولاً: ارتفاع عدد العاملين في س بنسبة (٢٢٤٪) عن عدد العاملين في ص في الطيران المدني، وهذا بالضرورة سيؤدي عند المقارنة إلى ارتفاع إنتاجية الموظف ص وانخفاض إنتاجية الموظف س إذا ما اقترن ذلك بزيادة الطاقة الإنتاجية في الاتجاه نفسه، وهذا ما هو حاصل فعلاً.

ثانياً: نتيجة لما جاء أعلاه، وبعد مقارنة حركة المسافرين بعدد العاملين يكون لكل (١٤٩٤) مسافراً (مقعد) موظف في ص بينما لكل (٤٧٨) مسافراً (مقعد) موظف س، أي بنسبة انحراف قدرها (٦٨٪) لإنتاجية الموظف س.

ثالثاً: ولدى مقارنة حركة الشحن الجوي بعدد العاملين يتضح أن لكل (٥٨ طن) حمولة موظفاً في ص واحداً، بينما لكل (٩) أطنان حمولة موظف في س، أي بانحراف سلبي قدره (٨٤٪) لإنتاجية الموظف س.

٦ - المعايير المائبة:

بغض النظر عن كون المنشأة ذات طبيعة خدمية فإنه لا ينبغي الربح؛ لأن المعايير المالية تبرز جملة من المؤشرات لا يمكن تجاهلها، وإن مثل هذه المنشآت الخدمية إذا لم يكن في أحد جوانبها نشاط اقتصادي يخضع لمعايير الربح والخسارة، فإنه على الأقل لا يخرج من محور تخفيض التكاليف، ورفع نسبة إسهام الموظف في إنتاجية المنشأة. وقد أفرزت هذه المعلومات والبيانات المتوفرة الأقرب من مالية المؤشرات الآتية:

أ - من كشف رقم (١٧) المتضمن مقارنة الأرقام الرئيسية الواردة في الحسابات الختامية للسنوات الخمس (١٩٨١ - ١٩٨٥م) تبين الآتي:

أولاً: إن نتائج النشاط التجاري للمنشأة خلال السنوات الخمس هو العجز نتيجة ارتفاع كلف النشاط على الإيرادات بنسب عالية، حيث كانت (٢٣٩٢٪ و ٣٢٢٪ و ٤٦٠٪ و ٣٢١٪) على التوالي، إلا أنه يلاحظ أن المنشأة بدأت بتخفيض الفارق الكبير بين كلفها وإيراداتها عن طريق زيادة الإيرادات، بينما لم تتخذ المنشأة سياسة واضحة لتخفيض الكلف.

ثانياً: إن ارتفاع كلف النشاط الجاري بالدرجة الأساس يأتي من تكاليف الرواتب والأجور كما هو موضح أدناه:

نسبة الرواتب والأجور عن كلف النشاط الجاري/ ألف دينار^(١)

البيانات	١٩٨١ م	١٩٨٢ م	١٩٨٣ م	١٩٨٤ م	١٩٨٥ م
كلف النشاط الجاري	٤٩٩٦	٥٦٢٢	٦٥٠٨	٦٦٩٠	٦٤٤١
الرواتب والأجور	٣٤٨٩	٣٨٨٧	٣٩٩١	٣٨٧٤	٤٠٣٩
النسبة	٪٧٠	٪٦٩	٪٦١	٪٢٨	٪٦٣

ثالثاً: حافظت المنشأة س على مستوى من الموجودات الثابتة ورأس المال العامل خلال السنوات الخمس، بلغ المعدل أيامها (٧/٥) مليون و(٣/٧٥) مليون دينار على التوالي، إلا أنه يلاحظ ارتفاع مستوى الاحتياطات إلى رأس المال العامل بأكثر من ثلاثة أضعاف، وهذا يعني خفض الانتفاع من أموال المنشأة.

رابعاً: لدى تنسيب إيرادات النشاط الجاري إلى رأس المال العامل لبيان كفاءة استخدامه لتحقيق إيرادات المنشأة للسنوات الخمس، حيث كان معدل دورات رأس المال العامل (١/٠٠٧ و ١/٠١١ و ١/٧٥٢ و ١/٠٣٨ و ١/٠٥٠) دورة على التوالي.

(١) الحسابات الختامية للمنشأة للسنوات من ١٩٨١ م - ١٩٨٥ م.



ب - أما إيرادات المنشأة س التي تضمنها الكشف رقم (١٨) فتوضح عدة ملاحظات منها :

أولاً: إن المنشأة س خلال السنوات (١٩٨١م) ولغاية (١٩٨٥م) اعتمدت على إيرادات (نشاط، وهبوط، وإيواء الطائرات) خصوصاً خلال عامي (١٩٨١ و ١٩٨٢م) حيث بلغت النسبة خلالهما (٩٤ و ٩٨٪) من مجموع الإيرادات مع ملاحظة ظهور إيرادات إيجار الموجودات الثابتة (عدا الأراضي) بنسبة (٢٧٪ و ٣٠٪) خلال سنتي (١٩٨٤ و ١٩٨٥م).

كشف رقم (١٩) بيان حصة إسهام العاملين في خلق الإيرادات للمنشأة س للطيران المدني

البيان	١٩٨٣م	١٩٨٤م	١٩٨٥م
١ - عدد العاملين	٢٩٧٧	٢٦٨٤	٢٦٩٦
٢ - مجمل الإيرادات/ دينار	٩٥٦٢٠٣	١٤٤٤٨٩	٢٠٠٢٠٥٧
٣ - حصة إسهام العاملين في الإيرادات /دينار ٢÷١	٣٢١	٥٣٨	٧٤٢
٤ - النسبة الاتجاهية في الحصة الإيرادية	٢٠٪	٣٤٪	٤٦٪

كشف رقم (٢٠) مقارنة حصة الإسهام للإيرادات وكلف الرواتب والأجور السنوية للعاملين بالمنشأة س للطيران المدني

البيان	١٩٨٣م	١٩٨٤م	١٩٨٥م
١ - معدل الأجر السنوي للعاملين	دينار	دينار	دينار
٢ - حصة إسهام العاملين في الإيرادات	١٢٨٤	١٣٨٠	١٤٢٨
٣ - نسبة الإسهام للأجور ١/٢	٣٢١	٥٣٨	٧٤٣
٤ - النسبة الاتجاهية	٢٥٪	٣٩٪	٥٢٪
	٢١٪	٣٤٪	٤٥٪

ثانياً: إن بقية الإيرادات الأخرى المستوفاة عن مرور (الطائرات والبرقيات والإعلانات والنقل والسيارات والمراسلة اللاسلكية وأجور أرضية.. إلخ) لم تشكل نسبة تذكر إلى إجمالي الإيرادات على الرغم من أنها جزء من نشاط المنشأة.

ثالثاً: يلاحظ التذبذب في نسب إيرادات الخدمات الأرضية حيث بلغت نسبتها إلى إجمالي الإيرادات خلال السنوات الخمس على التوالي (صفر، ٣٦، ٢٤٥٦، ١٠٢١، ٠,٠٨٪) وهذا يتطلب إعادة النظر بالسياسة الإيرادية للمنشأة س استناداً إلى نظام الأجور في المطارات المدنية رقم (...). والتعليمات الأخرى الصادرة من المنشأة س ودراسة مدى فاعليته مع نشاط المنشأة.

رابعاً: مع ذلك فإن المنشأة عملت على زيادة إيراداتها سنوياً، حيث إن النسبة الاتجاهية للإيرادات تشير إلى تصاعدها بنسب عالية، حيث شكلت تلك النسبة للسنوات الخمس الاتجاه الآتي: (٤٪، ٩٪، ١٩٪، ٤٠٪) على التوالي. علماً بأن نسبة زيادة الإيرادات السنوية قد ارتفعت بنسبة (٩١٨٪) في سنة (١٩٨٥م) عما كانت عليه في سنة (١٩٨١م).

ج - الكشفان رقم (١٩ و ٢٠) يوضحان حصة إسهام العاملين في هذه الإيرادات للمنشأة، ومعدل الأجر السنوي للرواتب، والأجور مقارنة بالإيرادات السنوية التي يساهم كل موظف في خلقها للسنوات (١٩٨٣، ١٩٨٤، ١٩٨٥م)، حيث تبين أن حصة الإسهام على التوالي (٣٢١، ٥٣٨، ٧٤٣) دينار يقابله معدل كلف الرواتب والأجور السنوية (١٢٨٤، ١٣٨٠، ١٤٢٨) دينار يقابله للسنوات المذكورة على التوالي، أي: بنسب إسهام قدرها (٢٥٪، ٣٩٪، ٤٥٪) وهو اتجاه إيجابي.

٤,٥١	٥,٣٢	٥,٣٢	عن حمولة ٥٠ طن
٤,١٣٨	٥,٨٧	٤١٣,٨١	عن حمولة ١٢٥ طن
٤,٢٣٣	٥,١٤٧	٥٦٣,١١٦	عن حمولة ٢٠٠ طن
رسوم الانتظار ^(١)			
٧,٢٣	١٢	٥,٧	عن حمولة ٥٠ طن
٤,٥٥	٣٥	٥,١٢	عن حمولة ١٢٥ طن
١٠٢	٥,٦٤	٥,١٧	عن حمولة ٢٠٠ طن
م رسوم الانتظار ليلاً			
٧,٢٣	١٥	٧٥,٩	عن حمولة ٥٠ طن
٤,٥٥	٣٥	٢٥,١٦	عن حمولة ١٢٥ طن
١٠٢	٥,٦٤	٧٥,٢٢	عن حمولة ٢٠٠ طن

كشفت رقم (٢٢) عدد دورات معهد الطيران المدني للعاملين في س .

القسم	عدد	الدورات	نسبة التطور
	١٩٨٦	١٩٨٧	
١ - مراقبة الحركة والملاحة الجوية	٤	٤	%٤٤
٢ - الاتصالات السلكية والملاحية	٥	٦	%٢٠
٣ - النقل الجوي	١٥	١٩	%٢٧
٤ - تدريب الخدمات الجوية (التضيق)	٣	٣٩	%١٣٠٠
٥ - مهندسو وفنو الطائرات	١٤	١١	%٢١
٦ - اللغات الأجنبية	٤	٤	%٠

(١) يشترك النظامان بإعفاء الساعتين الأول للانتظار من الرسوم والرسم المذكور لما بعد الساعتين .



٧ - إدارة المطارات	١	١	٠٪
المجموع	٤٦	٨٤	٤٥٪

هـ - أثر النشاط على ميزان المدفوعات:

البيان	١٩٨١	١٩٨٢	١٩٨٣	١٩٨٤	١٩٨٥
	ألف دينار	ألف دينار	ألف دينار	ألف دينار	ألف دينار
اعتمادات مستندية لشراء مواد	٧٣٣	١٤٧٨	٢٧٤١	١٠٤٦	٢٣٦
عقد مع شركة أجنبية بمبلغ ٥٠٠,٠٠٠ دينار شهرياً ^(١)	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠

٧ - معايير التدريب والتأهيل:

من طبيعة معاهد الطيران المدني القسم المتخصص بالتدريب والتأهيل لدى المنشأة س وخصوصيته، ومن خلال دراسة الكشفيين المرقمين (٢٢) و(٢٣)^(٢) تبين:

أ - إن عدد دورات عامي (١٩٨٦م و١٩٨٧م) كانت (٤٦، ٨٤) على التوالي، أي: بنسبة تطور بلغت (٤٥٪)، بغض النظر عن فكرة الدورة بقيت أقسام مراقبة الحركة واللغات وإدارة المطارات محافظة على عدد الدورات نفسها خلال الستين، أما أعلى نسبة تطور والتي بلغت (١٣٠٠٪) فقد كانت لقسم الخدمات الجوية (التضييف) بسبب زيادة عدد الدورات من (٣ إلى ٣٩) دورة، وأما قسم مهندسي وفنيي الطائرات فقد كانت حصة

(١) الكشفيان في نهاية فقرة معايير التدريب.

(٢) المبلغ الظاهر بالكشوف قدره ١٠٠ ألف دينار وهي النسبة الخاصة بالتحويل للعملة الأجنبية وقدرها ٢٠٪ من مبلغ العقد والبالغ ٥٠٠ ألف دينار شهرياً.

تطور سلبي بنسبة (٢١٪).

ب - إن معيار (متدرب/يوم) هو المؤشر الحقيقي والمنصف لنشاطات أقسام المعهد وذلك للخصوصية التي يمتاز بها كل قسم ومدى تركيز الدورات الطويلة أو المقيدة جداً، إلا أن اختلاف الدورات وعدد المشاركين ومدة كل دورة ينتج عن معيار حقيقي للنشاط.

ويبين هذا المعيار أن نسبة التطور خلال السنتين كان حوالي أربعة أضعاف، وهي متوازنة إيجابية باتجاه زيادة النشاط بنسبة ملحوظة، ولم تكن تلك الزيادة في النشاط متوازنة بين الأقسام بالتساوي بل كانت بين تطوره سلبياً أو إيجابياً، فمثلاً كان قسم التضييف قد تطور إيجابياً بنسبة (١٧٣٥٦٪) وهو ما يمكن اعتباره خارج المقارنة باعتبار أن القسم قد مارس نشاطه فعلاً خلال سنة (١٩٨٧م)، أما الأقسام الأخرى فكان قسم الاتصالات يشكل أعلى نسبة في التطور وبلغت (٦٩٪)، يليه قسم مهندسي وفني الطائرات بنسبة (٦٤٪). أما الأقسام التي انخفض نشاطها فكانت قسم إدارة المطارات بنسبة (٣٨٪)، وقسم النقل الجوي بنسبة ضئيلة بلغت (٢٪).

ج - بصورة عامة فإن نشاط المعهد من خلال قياس عدد الدورات أو عدد المشتركين أو مدة التدريب أو معيار متدرب / يوم هو باتجاه التطور الإيجابي وبنسب عالية حيث كانت على التوالي (٤٥٪، ٨٢٪، ٧٪، ٣٩٩٪).

د - نسبة المتدربين إلى الأساتذة أو المدرسين فإن نسب ذلك المعيار كما هو موضح أدناه:

١٩٨٦م	١٩٨٧م
متدرب / مدرس	متدرب / مدرس
١ / ٧	١ / ٢١



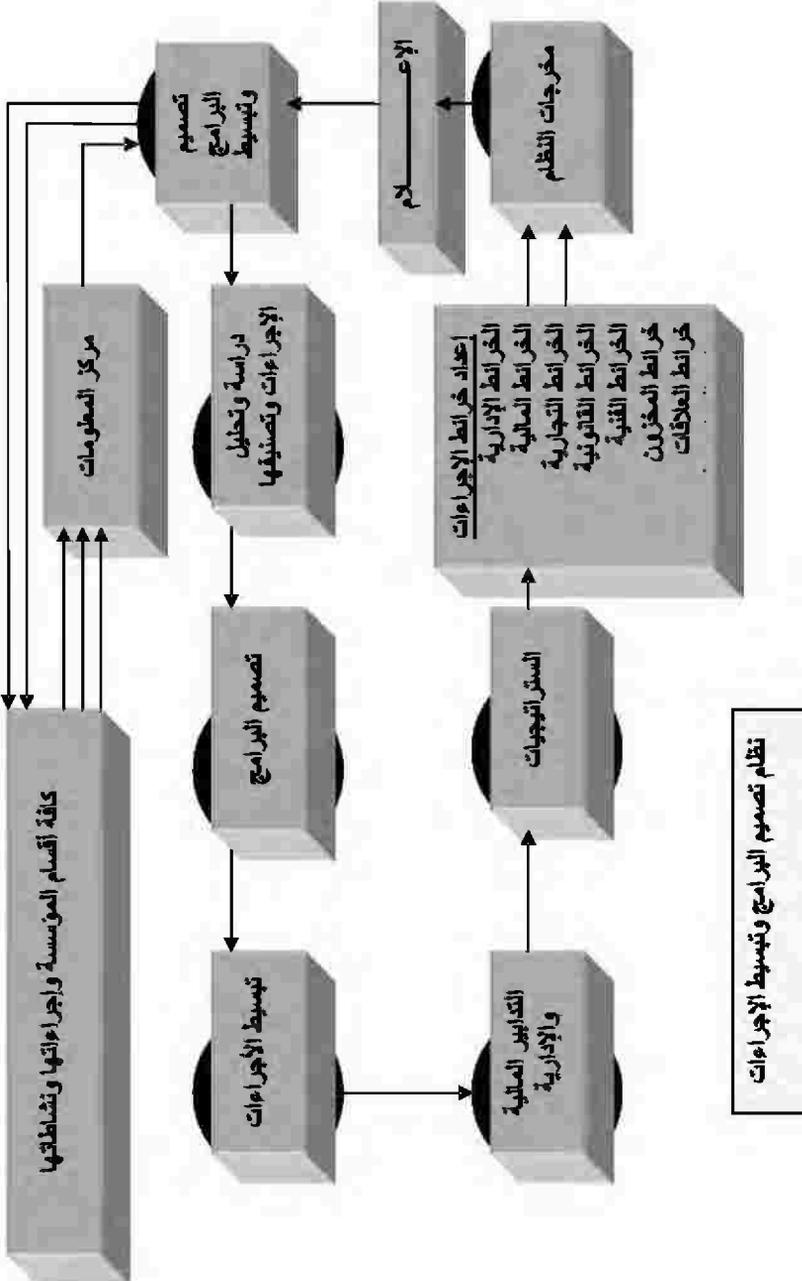
وهو معيار الموجود ونشاط المعهد من المدربين والمتدربين، حيث يمكن توزيع ذات المعيار على مستوى كل قسم لتكون نتائجه أكثر دقة وموضوعية لما تمتاز به الأقسام من خصوصية خصوصاً في فترات التدريب (يوم). وبصورة عامة فإن المعهد خلال العام (١٩٨٧م) استطاع أن يصل إجمالاً إلى المعيار القياسي^(١) لمتدرب/مدرس وهو ١٢/١ باعتبار أن طبيعة التدريب بالمعهد تتطلب دروساً نظرية وتطبيقية على الأغلب.



(١) هذا المعيار القياسي قد اتفق عليه أغلب رؤساء الأقسام بالمعهد خلال المناقشة مع المؤلف، إضافة إلى انسجامه مع واقع حال التدريس بالمعهد.

صورة

تصميم البرامج وتبسيط الإجراءات





الفصل الرابع

تصميم البرامج وتبسيط الإجراءات

تبسيط الإجراء هو ببساطة منهجية إعادة النظر بالإجراء الإداري، وذلك بدمج خطوات أو إلغائها أو إتمامها أو إعطائها لمتعهد خارجي بما يضمن تحسن العمل.

كذلك يوصف تبسيط الإجراءات بأنه نشاطات جماعات من الناس يطلب منهم تقديم الإرشاد والمشورة للإداريين في مسائل التنظيم وأساليب العمل وذلك بهدف زيادة الكفاءة الإنتاجية عن طريق تقديم خدمة أفضل أو تقديم خدمة بكلفة أقل^(١).

إن من أكثر الشكاوى الشائعة التي يشكو منها رجال الأعمال والمواطنون، سواء في الدول العربية أو دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، كثرة وتعقد الإجراءات الشكلية والأعمال المكتبية الحكومية. ويؤدي ذلك إلى تحميل الاقتصاد ككل تكاليف باهظة، ولذا يوصف الروتين الإداري بأنه عائق كبير في طريق التنمية الاقتصادية.

وفي مواجهة هذه التحديات، تركز الحكومات بشكل متزايد على

(١) زويلف. مهدي حسن/التنظيم والأساليب والاستشارات الإدارية/ دار وائل/الأردن/

مراجعة وتبسيط الأعباء البيروقراطية، بيد أن هناك حاجة لتحسين فعالية السياسات التي تم البدء فيها.

أهمية تبسيط الإجراءات:

تأتي الأهمية لإجراءات التبسيط وإعادة رسم الخرائط من خلال ما تقدمه تلك الإجراءات من فائدة مباشرة وغير مباشرة للمستفيدين منها. ولعل أهم الفئات المستفيدة من إجراءات التبسيط ما يلي:

١ - المستفيدون من الخدمات: إن من أول المتلمسين لفوائد تبسيط الإجراءات هم المستفيدون من الخدمة أو السلعة، وذلك من خلال زوال عقم الإجراءات وتعقيدها وضياع حقوقهم.

إذ إن وضوح الإجراءات وعدم تعقيدها، وعدم اتباع أساليب روتينية طويلة، قد تؤدي إلى عرقلة أمور المستفيدين. وتبرز تلك الخاصية في المؤسسات عامة. ويبقى المواطن هو صاحب المصلحة المباشرة في تبسيط الإجراءات. وتظهر جلياً تلك المشكلة التراكمية في الدوائر التي تقدم خدماتها للمواطنين مباشرة، أو التي لها احتكاك بمراجعة الأشخاص، حيث يتوجب حضورهم ويقومون بذات الوقت بنقل ملفات المعاملات من مرحلة لأخرى.

وهناك أهمية أخرى للمستفيدين من إجراءات تبسيط الإجراءات، وهي تخفيض الكلف المباشرة بقدر اختصار واختزال أو دمج الإجراءات؛ مما يعني ذلك وجود آثار إيجابية مباشرة على دخل الفرد بتخفيض المصاريف، والاحتفاظ بكمية نقد أكبر ممكن أن توظف للاستثمار أو لتوظيف آخر.

٢ - المؤسسة: لا شك أن عملية تبسيط الإجراءات لها أثر إيجابي في المؤسسة، وذلك من خلال سرعة تقديم الخدمة المطلوبة وتحقيق الأهداف



بخطوات أقصر وبدقة عالية بدلاً من كثرة الخطوات والإجراءات؛ حتى عند إنجاز العاملين مهامهم ببساطة وعدم تعرضهم للمساءلة نتيجة الأخطاء المتولدة من كثرة الخطوات وتشابكها وعدم وضوحها، فإن المؤسسة قد قدمت خدمة لموظفيها وفي استمرارية عملهم وأدائهم. كما أن ذلك سوف يقلل من تكاليف الإنجاز من خلال تخفيض المتطلبات واختزال الخطوات، كذلك تخفيض الكلف من خلال انخفاض كلف الأعداد والتدريب والمصاريف الإدارية كالرواتب والقرطاسية والخدمات الأخرى.

٣ - العاملون: من مهام تبسيط الإجراءات هي حماية العاملين في الإجراءات من الأخطاء والزلل التي قد يرتكبونها خلال عملية التنفيذ خاصة إذا كانت تلك الإجراءات مرتبطة بسلسلة من الخطوات المعقدة. كما أنها تحمي العاملين من الانحرافات في تصرفاتهم، وذلك كون تبسيط الإجراءات تجعل من النماذج المستخدمة في هذا النظام عملية واضحة المعالم والأهداف لأطراف المعادلة: المستفيد والمؤسسة والعاملون.

كما أن تبسيط الإجراءات يجنب الموظف من التصرف الشخصي والاجتهاد في تنفيذ الإجراءات الذي قد يضعه تحت طائلة القانون، كما أن التبسيط يجعل الموظف ينفذ عمله ببساطة ويسر وإتقان، علاوة على توفير الوقت في إتمام مهام أخرى، كما يتيح الفرصة في تطوير العمل كلما دعت الحاجة في إعادة النظر بتطوير التبسيط خاصة عند حدوث تغييرات تكنولوجية تساعد عملية التبسيط أو عند استحداث أسس جديدة في العمل.

والخطوات الآتية هي منهجية مبسطة لخطوات التبسيط في الإجراءات:

١ - تفصيل الإجراءات الإداري الحالي، وتجميع بيانات حول مؤشرات

الأداء الرئيسة للإجراء.



٢ - رسم خطوات الإجراء بأي من الطرق المتعارف عليها (swim lane diagram . . .).

٣ - الاجتماع بالمستفيدين من الإجراء (العاملين عليه، المستفيدين منه، الموردین له، وذوي العلاقة المباشرة به) ومراجعة الخطوات المرسومة للتأكد من صحتها وترابطها.

٤ - أخذ متطلبات العميل (سواء الداخلي أو الخارجي) من الإجراء وقدرات الموردین له والعاملين عليه.

٥ - الاجتماع بالفريق المتكامل وإعادة تحدي كل خطوة على ألا تضر بما اتفق عليه في الخطوة الرابعة.

٦ - إعادة رسم الإجراء الجديد واعتماده.

٧ - وضع خطة لتنفيذ الإجراء الجديد تتضمن المتطلبات البشرية والمالية والحاسوبية (إن وجد)، وتتضمن تدريب الموظفين على الإجراء الجديد، وكذلك إشهار التغيير على مستوى المنشأة.

٨ - تنفيذ الإجراء الجديد.

٩ - متابعة الإجراء الجديد من ناحية مؤشرات الأداء، والتأكد من تطور عمل الإجراء كنتيجة للمجهود السابق.

١٠ - منح مكافأة، والاحتفال مع فريق العمل تشجيعاً على التحسين.

تصميم البرامج:

نبحث في هذا الفصل تاريخ تصميم وتقنية وجهود تطوير البرامج والتدريب، وأبرز ما يتعلق بنماذج تصميم التعليم الأولى في الستينيات والسبعينيات. ويتناول كذلك الأحداث الرئيسية في تطور عملية تصميم



البرامج، والعوامل التي أثرت في المجال خلال العقدين الماضيين بما فيها الاهتمام المتزايد بعلم النفس المعرفي، وتقنية الأداء والبنوية.

يشمل ميدان تصميم وتقنية البرامج تحليل مشكلات التعلم والأداء، والتصميم والتطوير والتطبيق والتقييم والإدارة للعمليات والمصادر التعليمية وغير التعليمية التي تهدف إلى تحسين الأداء في المواقف المختلفة.

ويستخدم المختصون في مجال تصميم وتقنية تصميم البرامج في الغالب إجراءات نظامية، ويوظفون وسائل تعليمية متنوعة لتحقيق أهدافهم، وقد ازداد اهتمامهم في السنوات الأخيرة بالحلول غير التعليمية لبعض مشكلات الأداء، وتعد النظرية والبحث في كل مجال من المجالات السابقة جزءاً مهماً من هذا المجال.

وتشمل السمات الرئيسية لمجال تصميم وتقنية البرامج ما يأتي:

أ - ممارسات أو أنشطة أساسية هي: التحليل، التصميم، التطوير، التطبيق، التقييم، الإدارة.

ب - النظر إلى البحث والنظرية: كما الممارسة باعتبارها جوانب أساسية من جوانب هذه المهنة.

ج - الاعتراف بتأثير حركة تقنية الأداء على ممارسة المهنة^(١).

(١) A History of Instructional Design and Technology: Part II: A History of Instructional Design

By: Robert, A, Reiser

Educational Technology Research & Development Journal (ETR&D), Vol.

49, No. 2, 2001, pp. 57-67.

وكذلك فإن التعريف كَوْن نوعين من الممارسة التي شكلت أساس المجال:

أ - استخدام الوسائل لأغرض تصميم البرامج.

ب - استخدام الإجراءات النظامية لتصميم التدريب.

ورغم أن الكثيرين يجادلون حول قيمة توظيف هذه الممارسات، فإنها تبقى مفاتيح لتحديد عناصر مجال تصميم وتقنية التصميم، والأفراد الذين ينتمون إلى هذا المجال هم الذين يمضون نسبة مهمة من وقتهم في العمل على الوسائل، أو المهام المرتبطة بالإجراءات النظامية لتصميم التدريب، أو الاثنين معاً.

تاريخ تصميم البرامج:

تم خلال الأربعة عقود الماضية تطوير مجموعات متنوعة من إجراءات (نماذج) تصميم البرامج النظامية والتدريب، وقد كان يدلل عليها بمصطلحات مثل مدخل النظم، تصميم نظم البرامج، تطوير التدريب، تصميم التدريب... إلخ. وبالرغم من اختلاف توليفات الإجراءات التي تستخدم في نماذج تصميم البرامج، فإن معظم هذه النماذج تتضمن تحليل المشكلات التعليمية، والتصميم، والتطوير، وتطبيق وتقويم إجراءات مواد التصميم التي توضع لحل هذه المشكلات.

ترجع أصول إجراءات تصميم البرامج والتدريب إلى الحرب العالمية الثانية، فقد استدعي خلال هذه الحرب عدد كبير من علماء النفس والتربويين الذين لديهم تدريب وخبرة في إجراء البحوث التدريبية؛ للقيام بأبحاث، وتطوير مواد تدريبية للخدمات العسكرية. وقد كان لهؤلاء الأفراد - الذين كان من بينهم روبرت جانبيه، ليسلي برغز، وجون فلانغان،



وكثيرون غيرهم - أثر واضح في تحديد مواصفات المواد التدريبية التي تم تطويرها، والتي اعتمد في كثير منها على مبادئ التعليم المشتقة من النظرية والبحث في التدريب.

وكذلك وظف علماء النفس معارفهم في التقويم والاختبارات للمساعدة في تقويم مهارات المتدربين، واختيار الأفراد الذين استفادوا أكثر من غيرهم من كل برنامج تدريبي، وعلى سبيل المثال كانت نسبة الفشل في أحد برامج التدريب على الطيران مرتفعة خلافاً لما هو متوقع، ولمعالجة هذه المشكلة اختبر علماء النفس المهارات العقلية والحس حركية والإدراكية لدى الأفراد الذين كانوا قادرين على أداء المهارات التي تم تعلمها بنجاح في البرنامج، ومن ثم قاموا بتطوير اختبارات تقيس هذه السمات، وأصبحت هذه الاختبارات تستخدم لاختيار المرشحين لذلك البرنامج التدريبي، وتوجيه الذين يكون أداؤهم ضعيفاً في هذه الاختبارات إلى برامج أخرى، ونتيجة لاستخدام هذه الاختبارات في المهارات الأساسية التي يمتلكها الأفراد (المهارات المدخلية) استطاع الجيش وبشكل كبير رفع نسبة الأشخاص الذين يجتازون البرامج التدريبية بنجاح.

وبعد الحرب مباشرة واصل العديد من علماء علم النفس الذين كانوا وراء النجاح في برامج التدريب العسكرية العمل على حل مشكلات التدريب، وأُنشئت لهذا الغرض منظمات مثل المؤسسة الأمريكية للبحوث. وفي نهاية الأربعينيات وخلال الخمسينيات بدأت مثل هذه المنظمات النظر إلى التطوير والتدريب كنظام، وطورت عدداً من الإجراءات المبتكرة للتحليل، والتصميم والتقويم، وفي هذه الفترة، على سبيل المثال، طور (روبرت ب. ميلر) طريقة مفصلة لتحليل المهام خلال عمله على برنامج خاص بالجيش (Miller, 1953, 1962)، وقد لخص جانبيه ما قام به ميلر

وغيره من رواد مجال تصميم البرامج والتدريب في الكتاب الذي حرره بعنوان «مبادئ علم النفس في تطوير النظم».

لقد ثبت أن حركة التعليم المبرمج (Programmed Instruction) التي قامت في وسط الخمسينيات وحتى وسط الستينيات كانت عاملاً مهماً في تطور مدخل النظم. وقد بدأ مقال (ب. ف. سكينر) في عام (١٩٥٤م) والذي كان بعنوان «علم التعلم وفن التدريس» ما يمكن أن يطلق عليه ثورة في ميدان التربية، وفي هذا المقال وما بعده (e. g., Skinner, 1958)، وضع سكينر أفكاره المتعلقة بمتطلبات زيادة التعلم الإنساني والخصائص المفضلة للمواد التعليمية الفعالة، وبين سكينر أن هذه المواد التي تدعى مواد التعليم المبرمج تستوجب تقديم التعليم في خطوات صغيرة، تتطلب استجابات علنية للأسئلة المتتالية، وتزويد تغذية راجعة مباشرة، والسماح للمتعلم بالسير وفق سرعته الخاصة، ولأن هذه الخطوات تكون صغيرة جداً، فمن المتوقع أن المتعلم سيجيب عليها جميعها بشكل صحيح وبالتالي فإنه يُعزَّزُّ إيجابياً من خلال التغذية الراجعة التي يتلقاها.

إن العملية التي وصفها سكينر وآخرون (cf. Lumsdine & Glaser, 1960) لتطوير التعليم المبرمج تمثل منحى تجريبياً في حل المشكلات، حيث يتم جمع البيانات المتعلقة بفاعلية المواد، وتحديد أوجه القصور، وفي ضوء ذلك تتم مراجعة هذه المواد. وإضافة لإجراءات التجريب والتعديل هذه - التي تسمى هذه الأيام «التقويم التكويني» - تضمنت عملية تطوير المواد المبرمجة خطوات أخرى عديدة توجد في نماذج تصميم البرامج الحالية.

كما اتضح سابقاً فقد كان المنشغلون بتصميم مواد المبرمج يبدؤون بتحديد الأهداف التي يراد تحقيقها من البرنامج، وفي بداية الستينيات أشار روبرت ميجر إلى الحاجة إلى تعليم المربين كيفية كتابة الأهداف، وفي



كتابه «تحضير الأهداف للتعليم المبرمج (Majer, 1962)، يشرح ميجر كيفية كتابة الأهداف التي تشمل وصف سلوك المتدرب، والشروط التي يؤدي السلوك تحتها، والمعايير التي يحاكم إليها السلوك، ويدافع العديد من مناصري عمليات تصميم التعليم حالياً عن ضرورة إعداد الأهداف بحيث تشمل على هذه العناصر.

وعلى الرغم من أن ميجر جعل استخدام الأهداف السلوكية في متناول اليد، إلا أن التربويين استخدموا هذا المفهوم قبل ذلك، وكان ذلك على أقل تقدير في بداية القرن العشرين، وقد كان رويّت، وكارتر، وبورك (Gagne'e, 1965) من المنادين باستخدام أهداف محددة وواضحة، فيما يعد رالف تايلر أباً لحركة الأهداف السلوكية، وقد كتب حول ذلك أن:

«كل هدف يجب أن يحدد بعبارات توضح نوع السلوك الذي يرمي المساق إلى تطويره».

وخلال الدراسة الشهيرة التي أشرف عليها تايلر، والتي استمرت ثماني سنوات وُجد أنه في الحالات التي استخدمت فيها المدارس الأهداف، كانت هذه الأهداف في الغالب غامضة وغير واضحة، وفي نهاية الدراسة تبين أن الأهداف يمكن أن تصبح أكثر وضوحاً إذا صيغت بعبارات سلوكية.

ولا يزال كذلك لعمل جانبيه في مجال هرمية التعلم والتحليل الهرمي أثر هام في مجال تصميم التعليم، ففي بداية الستينيات وفي الفترة التي تلت ذلك (e. g., Gagne'e, 1962a, 1985; Gagne'e, Briggs, and Wager, 1992, Gagne'e & Medsker, 1996) بين جانبيه أنه توجد علاقات هرمية بين المهارات التي تندرج ضمن المجال العقلي؛ إذ لا بد أن يتقن المتعلم المهارة الأدنى في التسلسل الهرمي كي يتعلم مهارة أعلى، وهذا المفهوم

قاد إلى فكرة مهمة؛ وهي أن التعليم يجب أن يصمم بحيث يضمن تعلم المهارات الدنيا قبل تعلم المهارات الأعلى. وقد ذهب جانبيه إلى أكثر من ذلك في عمله من خلال توصيف عملية التحليل الهرم لتحديد المهارات الأساسية، ولا زالت هذه العملية سمة محورية في نماذج التصميم.

في عام (١٩٥٧م)، عندما أطلق الاتحاد السوفيتي سبوتنيك - أول قمر صناعي - بدأت سلسلة من الأحداث التي كان لها تأثير كبير على عملية تصميم البرامج؛ فقد أصيبت حكومة الولايات المتحدة بصدمة نتيجة لنجاح الجهود السوفيتية في إطلاق سبوتنيك، وأغدقت ملايين الدولارات لتحسين تعليم الرياضيات والعلوم.

وكانت المواد التعليمية التي طورت من خلال هذا التمويل تكتب عادة من قبل خبراء المحتوى التعليمي، وبعد سنوات - وسط الستينيات - وعندما تبين أن هذه المواد لم تكن فعالة، أشار (مايكل سكريفن ١٩٦٧م) إلى الحاجة إلى تجريب مسودات المواد التعليمية على المتعلمين قبل أن تصبح بشكلها النهائي، وبين سكريفن أن هذه العملية ستمكن التربويين من تقويم فاعلية المواد وهي لا تزال في مرحلة التكوين، وتعديلها إذا لزم الأمر قبل أن تنتج بشكل نهائي، ودعى سكريفن عملية التجريب والمراجعة هذه بالتقويم التكويني (formative evaluation)، وبين الفرق بينها وبين ما سماه بالتقويم النهائي (summative evaluation) وهو اختبار المواد التعليمية بعد أن تصبح في شكلها النهائي.

ورغم أن مصطلحي التقويم التكويني والتقويم النهائي أطلقهما سكريفن فإن التمييز بينهما ورد قبل ذلك من قبل لي كرونباخ (١٩٦٣م)، بل وقبل ذلك خلال الأربعينيات والخمسينيات، حيث قام عدد من



التربويين مثل آرثر لمزدین ومارك ماي، و س. ر. كاربنتر بتناول إجراءات تقويم المواد التعليمية التي لا تزال في مرحلة التكوين.

وفي ضوء هذه المشكلة قدمت ماركل إجراءات مفصلة لتقويم المواد أثناء عملية التصميم وبعدها، وهذه الإجراءات تشبه إلى حد كبير إجراءات التقويم التكويني والنهائي المعروفة الآن.

في بداية الستينيات وأواسطها تم ربط المفاهيم التي تم تطويرها في الميادين التي تناولناها سابقاً مثل تحليل المهام وتصنيف الأهداف والاختبارات معيارية المرجع معاً لتكوّن عمليات أو نماذج نظامية لتصميم المواد التدريبية. وكان جانيه (١٩٦٢م) وجلسر (١٩٦٢، ١٩٦٥م) وسلفرن (١٩٦٤م) من أوائل الذين تناولوا هذه النماذج، واستخدموا لوصف النماذج التي أعدها مصطلحات مثل تصميم التعليم، وتطوير النظم، والتعليم النظامي. ومن نماذج تصميم التعليم التي طورت واستخدمت خلال ذلك العقد أيضاً تلك النماذج التي أعدها باناثلي (١٩٦٨م) وبارسون (١٩٦٧م) وهامبروس (١٩٦٨م).

استمر في عقد الثمانينات الاهتمام بتصميم البرامج والتدريب والتعلم الذي نما خلال العقد الماضي في العديد من القطاعات، وبقي الاهتمام قوياً بعملية تصميم التعليم:

في المجال التجاري والصناعي (Brwsher, 1989; Galgan, 1989)،
والمجال العسكري (Chevalier, 1990; Finch, 0987; McCombs, 1986).

وعلى عكس تأثيره على القطاعات المذكورة سابقاً كان لتصميم البرامج والتدريب والتعلم تأثير محدود في المجالات الأخرى؛ ففي مجال

المدارس العامة، بذل القليل من الجهد في بعض عمليات تطوير المناهج باستخدام أسس عملية تصميم التعليم (e. g. Spady, 1988).

وتم إعداد القليل من الكتب للمعلمين في مجال تصميم التعليم. (e. g Dick & Reiser, 1989; Gerlach & Ely, 1980; Sullivan & Higgins, 1983).

وقد بينت الدلائل كذلك أنه كان لتصميم التعليم تأثير ضعيف على التعليم في المدارس العامة.

(Branson & Grow, 1987; Burkman, 1987; Rossett & Garbosky, 1987).

وينفس النزعة مع بعض الاستثناءات (e. g. Dimond, 1989) كان لممارسة تصميم التعليم تأثير ضعيف في التعليم العالي، أما العامل الذي كان له التأثير الأكبر على تصميم التعليم خلال فترة الثمانينيات فهو ازدياد الاهتمام باستخدام الحاسبات الشخصية لأغراض تعليمية. ومع تطور هذه الوسائل حوّل كثير من المتخصصين في تصميم التعليم اهتمامهم نحو إنتاج برامج التعليم المعتمدة على الحاسب (Dick, 1987; shorck, 1995)، وبحث آخرون الحاجة إلى نماذج جديدة لتصميم التعليم لتناسب الإمكانيات التفاعلية لهذه التقنية (Merrill, Li, & Jones, 1990a, 1990b)، وإضافة إلى ذلك بدأت الحاسبات تستخدم أدوات لأتمتة بعض مهام (عمليات) تصميم التعليم (Li, 1989 & Merrill).

وكذلك فقد بدأت حركة تقنيات الأداء التي ظهرت حديثاً (Performance technology movement) تحدث أثراً في ممارسة تصميم البرامج، من خلال تركيزها على التحليل الشامل (end - analysis front) والحلول غير التعليمية لمشكلات الأداء (Rosenberg, 1988; Rossett, 1990).



كما أثرت العديد من التطورات خلال التسعينيات بشكل واضح على مبادئ تصميم البرامج وممارسته، وقد كانت حركة تقنية الأداء من أهم المؤثرات في هذا الميدان التي وسعت مجاله.

وكتيجة لهذه الحركة، بدأ العديد من مصممي البرامج بإجراء عمليات أكثر دقة لتحليل أسباب مشكلات الأداء، وفي كثير من الحالات كانوا يجدون أن الأسباب الحقيقية في ضعف الأداء لم تكن في قلة التدريب أو ضعفه، وكانوا يلجؤون في هذه الحالات إلى تقديم حلول غير تعليمية من مثل إحداث تغيير في نظم التحفيز، أو في بيئة العمل لحل هذه المشكلات (Dean, 1995)، وبذلك اتسعت كثيراً أنواع النشاطات التي يقوم بها مصممو البرامج.

ومن العوامل الأخرى التي أثرت في المجال خلال فترة التسعينيات نمو الاهتمام بالبنوية (Constructivism Theory)، وبمجموعة من التوجهات المشابهة حول التعلم والتعليم (يدعوها البعض نظريات) التي وجدت رواجاً كبيراً خلال هذا العقد.

وتشمل المبادئ التدريبية المتعلقة بالبنوية أن يقوم المتعلمون بما يلي:

- أ - حل مشكلات معقدة وواقعية.
 - ب - العمل معاً لحل هذه المشكلات.
 - ج - التعامل مع المشكلات من منظورات مختلفة.
 - د - أخذ المبادرة في عملية التعلم بدل من أن يكونوا متلقين سلبيين.
 - هـ - أن يكونوا على وعي بدورهم في عملية بناء معارفهم.
- وعلى صعيد آخر فقد أدى النمو السريع في استخدام وتطوير «نظم

دعم الأداء الإلكتروني» خلال التسعينات إلى تغييرات في طبيعة العمل الذي يؤديه العديد من مصممي البرامج، ونظم دعم الأداء الإلكتروني هي أنظمة معتمدة على الحاسب صممت لتزويد العاملين بالمساعدة التي يحتاجونها للقيام بمهام محددة في عملهم، وفي الوقت الذي يحتاجون فيه إلى تلك المساعدة، وبأفضل شكل ممكن. وتشمل هذه الأنظمة في العادة قاعدة معلومات تحتوي المعلومات الأساسية المرتبطة بعمل المؤسسة:

- سلسلة من النشاطات العملية، عادة ما تكون على شكل معلم خاص أو محاكاة يستطيع العاملون الوصول إليها في الوقت الذي يختارونه.
- أنظمة تدريب وتعليم خبيرة، وأنظمة توجيه ذكية تقدم إرشادات لأداء النشاطات المتنوعة.

- أدوات دعم للأداء تساعد على تبسيط القيام بالعديد من مهام العمل.
- وبتزويد العاملين بأدوات الأداء والمعلومات التي يحتاجونها؛ فإنه يمكن لأنظمة دعم الأداء الإلكترونية المصممة جيداً أن تقلل الحاجة للتدريب، ومن غير المفاجئ إذاً أن حوّل العديد من مؤسسات التدريب ومصممي التعليم جانباً من اهتماماتهم من تصميم البرامج التدريبية إلى تصميم نظم دعم الأداء الإلكترونية.

ومن العوامل المهمة الأخرى التي أثرت في ممارسة تصميم البرامج في السنوات الأخيرة سرعة تصنيع النماذج الأولية، وتشمل عملية «تصنيع النماذج الأولية السريعة» التطوير السريع للنماذج الأولية في المراحل المبكرة لمشروع التصميم، والسير بسلسلة سريعة من حلقات التجريب والتعديل إلى أن يتم إنتاج نسخة مُرضية من المنتج.

وتستخدم أساليب تصميم التعليم هذه وسائل لإنتاج نوعيات جيدة من



المواد بوقت أقصر؛ مما يلزم عند توظيف أساليب تصميم التعليم التقليدية. وخلال التسعينيات كان هناك اهتمام متزايد بتصنيع النماذج الأولية السريع لدى الممارسين والمنظرين في مجال التصميم.

ومن الاتجاهات الأخرى التي أثرت في مهنة التصميم الاهتمام المتزايد بسرعة استخدام الإنترنت للتعليم عن بعد، فمنذ العام (١٩٩٥م) كان هناك اهتمام متزايد باستخدام الإنترنت لتوصيل التعليم لأماكن بعيدة. (Bassi & Van Buren, 1999; Lewis, Snow, Farris, Levin, and Green, 1999).

وكما تزايد الطلب على برامج التعليم عن بعد، كذلك كان هناك إدراك بأنه كي تكون هذه البرامج فعّالة، فلا يكفي مجرد تقديم التعليم الصفي كما هو بشكل إلكتروني، بل يجب أن تصمم هذه البرامج بعناية في ضوء السمات التي يمكن أن تستخدم - أو لا تستخدم - في الدروس المعتمدة على الإنترنت (Institute for Higher Education Policy, 2000)، وكما أشار عدد من الكتاب أوجدت الحاجة إلى تحقيق الجودة العالية في التدريب المعتمد على الإنترنت فرص عمل جديدة لمصممي البرامج، ويتوقع أن توفر فرصاً أكبر في المستقبل القريب.

(Dempsey & Van Eck, in Press; Hawkrigde, in press).

ومن أحدث الاتجاهات التي أثرت في مجال تصميم التعليم ما يسمى بإدارة المعرفة، وحسب (Rossett, 1999) تشمل إدارة المعرفة تحديد الوثائق، ونشر المعلومات الصريحة والضمنية في المؤسسة لتحسين أداء هذه المؤسسة، ففي العادة تبقى المعرفة والخبرات المفيدة محصورة في شخص أو مجموعة محدودة من الأشخاص في المؤسسة ولا تكون معروفة

خارج هذه المجموعة، ولكن تقنية هذه الأيام بما فيها برامج قواعد البيانات وبرامج المشاركة والشبكات المحلية مكنت المؤسسات من إدارة جمع وتصفية ونشر، هذه المعرفة والخبرات بطرق لم تكن ممكنة سابقاً، وذكر (Rosenberg 2001) أمثلة عديدة لمؤسسات حولت اهتمامها من تصميم البرامج التدريبية نحو إدارة المعرفة.

ويرى (Rossett and Donello 1999) أنه باستمرار نمو الاهتمام بإدارة المعرفة، فلن يكون المصممون والمختصون بالتدريب مسؤولين عن تحسين أداء الأفراد فقط، بل سيكونون مسؤولين أيضاً عن تحديد وتسهيل الوصول للمعارف المفيدة المتعلقة بالمؤسسة، ولذلك فإن الاهتمام المتزايد بإدارة المعرفة سيغير وقد يوسع أنواع مهام مصممي التعليم التي يتوقع أن يقوموا بها.

بداية الإصلاح:

الدراسات والإجراءات^(١):

١ - مراجعة نظم إدارة الموارد البشرية:

• زيادة مرونة نظم إدارة الموارد البشرية، بما في ذلك زيادة مرونة التوظيف في الخدمة المدنية، مع الحفاظ على تماسك الحكومة وتعزيز النزاهة.

• الدخول في حوار بين الشركاء الاجتماعيين في إصلاحات إدارة الموارد البشرية.

• تدعيم التعيين والترقية بناء على الكفاءة والجدارة.

(١) انظر: مبادرة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية: الخلفية وأهداف المبادرة UNDP/الأمم المتحدة/برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.



- مراجعة نظم الأجور.
- مراجعة نظم إدارة الأداء المعمول بها.
- ٢ - ربط برامج الحد من التوظيف في القطاع العام مع السياسة العامة وبرامج واستراتيجيات التنمية.
- ٣ - مراجعة إطار العمل المتعلق بإدارة كبار الموظفين الحكوميين؛ بغرض التعرف على المواهب في وقت مبكر، وتربية الكوادر القيادية الملتزمة بالإصلاحات، وإعادة التدريب لزيادة قدرة كبار القيادات على التكيف.
- ٤ - مراجعة التداخل بين السياسة والخدمة المدنية؛ بغرض تحسين أداء مختلف الأطراف الفاعلة، ووضع إطار للتأهيل على المدى الطويل لمن يعينون في مناصب سياسية.
- ٥ - مراجعة الأوضاع الأساسية للنزاهة في الخدمة العامة:
 - القوانين والضمانات الخاصة بالاستقلال والتعيين والأجور.
 - أجهزة الرقابة المالية والمراقبة الحسائية وقواعد الشراء.
 - شفافية الإجراءات والعلاقة بالمواطنة والتبسيط الإداري.
- ٦ - وضع «ميثاق شرف المهنة»؛ أي، لوائح وإجراءات ومؤسسات خاصة لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد:
 - قواعد تعارض المصلحة وتشريعات مكافحة الفساد.
 - الوثائق التوجيهية مثل قواعد السلوك.
 - قواعد رصد الالتزام والتعامل مع سوء السلوك.
 - التنسيق بين سياسات النزاهة ومكافحة الفساد.
 - التقييم: وضع أساليب لإبداء التعليقات والملاحظات المدعمة



بالأدلة حول تنفيذ التدابير الخاصة بالنزاهة ومكافحة الفساد، وأثر تلك التدابير .

٧ - تعزيز «ثقافة النزاهة»:

• الوقاية خير من العلاج: تحديد المناطق التي يتمثل فيها خطر الفساد وتعديل الآليات الوقائية .

• ضمان فهم المعايير الأخلاقية الجوهرية، وتنمية المهارات المتعلقة بتطبيق تلك المعايير بشكل يومي عن طريق التدريب، وإعطاء المشورة .

تبسيط الإجراءات:

الخطوات العملية في تصميم البرامج وتبسيط الإجراءات:

١ - قيام كافة الأقسام الرئيسية والفرعية بتزويد مركز المعلومات بإجراءاتها ونشاطاتها معتمدة بذلك على واقع العمل اليومي .

٢ - مركز المعلومات .

٣ - هيئة إعداد النظام .

٤ - دراسة وتحليل البيانات .

٥ - تصميم البرامج .

٦ - تبسيط الإجراءات .

٧ - التدابير المالية والإدارية لدعم النظام .

٨ - الاستراتيجيات .

٩ - إعداد خرائط الإجراءات لتبسيط العمل :

- الخرائط الإدارية .

- الخرائط المالية .

- الخرائط التجارية .



- الخرائط القانونية .
 - الخرائط الفنية .
 - خرائط المخزون .
 - خرائط العلاقات .
 - خرائط الرقابة والتدقيق .
 - ١٠ - مخرجات النظام .
 - ١١ - الإعلام وشرح النظام .
- مشاكل ومعوقات التنظيم:**

على القائمين بعملية التغيير تقديم مقترحاتهم المدروسة والمقنعة إلى إداراتهم، والعمل على بناء الثقة بينهم وبين تلك الإدارات من خلال إثبات صحة وصواب وجهة تلك المقترحات، والرغبة في تنفيذها على مستوى الواقع وشرح النتائج المتوقعة ومدلولاتها. وفي ذات الوقت يتطلب من الإدارات العليا دعم القائمين على عمليات التنظيم والتبسيط تحاشياً لمعوقات ومشاكل التنظيم، ومنها:

١ - قد تتطلب عملية تبسيط الإجراءات إلى اقتراح تقليص أو إلغاء بعض الأقسام التي قد تتعارض مع مصالح الآخرين، أو تهديد وجودهم في تلك الأقسام؛ مما قد يعرض العاملين إلى بطش تلك الجهات؛ ما يتطلب حماية العاملين أو أقسام تبسيط الإجراءات من قبل الإدارات العليا.

٢ - إن اتباع الأساليب المكتبية التقليدية يجعل من الموظفين ارتضاء العمل، والتعود على سلوك وظيفي معين. وإن تغيير تلك الإجراءات قد يجعلهم غير قادرين على تأدية المهام الجديدة، وبالتالي إن كل تغيير قد



يواجهه عدم رضا من جهات كانت مستفيدة من حالات التشابك وعدم الوضوح أو من خلاف التخوف من التغيير والمجهول.

٣ - تحتاج أقسام التنظيم والأساليب إلى الدعم المادي الذي يجب أن توفره الإدارة العليا لهم؛ للاستعانة من الدراسات أو المشورات أو طبع النماذج الجديدة أو إدخال المكننة وبعض الأجهزة المساعدة أو القيام بحملات التوعية والإعلام.

٤ - قد لا تتمكن دوائر التنظيم والأساليب من الحصول على المعلومات الدقيقة والصحيحة التي تحتاجها في رسم السياسة العامة والخرائط التنظيمية الجديدة.





الفصل الخامس نظام الإدارة الإلكترونية

الإدارة الإلكترونية «E - management» :

بما أنّ موضوع «الإدارة الإلكترونية» من المواضيع الحديثة المطروحة على الساحة الإقليمية والدولية، كان من الطبيعي أن نجد اهتماماً لدى العديدين في الحصول على معلومات وفيرة عنه، لكنّ الملفت للنظر أن معظم المعلومات المتوافرة حوله تتحدث عن «الحكومة الإلكترونية».

وفي إطار تدقيقنا في هذا المصطلح، وجدنا أنّ أصل هذا المصطلح مشتق من الكلمة الإنكليزية «E - government»، لكن خلال نقل هذا المصطلح إلى العربية لم يتم مراعاة المعنى، فترجم هذا المصطلح بحذافيره، أي: بشكل جامد. ونحن إذ ننصح باستخدام مصطلح «الإدارة الإلكترونية» «E - management» بدلاً من مصطلح «الحكومة الإلكترونية» خاصة في منطقتنا العربية والإقليمية لعدة أسباب منها:

أولاً: أنه عند ذكر مصطلح «الحكومة» يتبادر إلى الذهن العمل السياسي، على الرغم من أنّ عمل الحكومة لا يقتصر على العمل السياسي وإنما الإداري أيضاً، ولكن الغالب يبقى السياسي، وهذا لا يتوافق مع شمولية المصطلح؛ لذلك من الأفضل والأسلم استخدام مصطلح «الإدارة».

ثانياً: إنّ تعبير الحكومة هو تعبير محدود بحد ذاته (سواء بنفسه أو

بعلاقاته) لأنه يعبر عن مجموعة من الأشخاص، والعلاقة لا تكون مع جميع الناس وإنما مع مؤسسات وهيئات محددة ومعلومة، على عكس مصطلح الإدارة الذي يعبر عن إطار مفتوح وواسع يطال جميع المستويات في الدولة، ويشمل جميع الناس في علاقاته.

ويوجد تعاريف وألفاظ كثيرة شائعة الاستخدام للحكومة الإلكترونية، مثل: الأعمال الإلكترونية، الديمقراطية الإلكترونية، الحكومة الرقمية... إلخ.

ومصطلح الحكومة الإلكترونية (E - government) يمثل شكلاً من أشكال الأعمال الإلكترونية (E - business) الذي يشير إلى العمليات والهيكل التي تتفق مع إمداد الخدمات الإلكترونية للمواطنين ومؤسسات الأعمال على حد سواء.

كما يشير مصطلح الديمقراطية الإلكترونية (E - democracy) للعمليات والهيكل التي تشتمل على كل نماذج التفاعل بين الحكومة والمواطنين.

أي أنه يمكن تعريف الحكومة الإلكترونية (UNESCO and The World Bank) بأنها تمثل التطبيق الإلكتروني في الخدمات الذي يؤدي إلى:

• التفاعل والتواصل بين الحكومة والمواطنين، وبين الحكومة والأعمال.

• القيام بالعمليات الحكومية الداخلية بين المصالح الحكومية بعضها ببعض إلكترونياً بغية تبسيط وتحسين أوجه الحكومة الديمقراطية المرتبطة بالمواطنين والأعمال على حد سواء.

كما تعرف الحكومة الإلكترونية أيضاً بأنها المصلحة أو الجهاز



الحكومي الذي يستخدم التكنولوجيا المتطورة وخاصة الحاسبات الآلية وشبكات الإنترنت والإكسترنات والإنترنت التي توفر المواقع الإلكترونية المختلفة لدعم وتعزيز الحصول على المعلومات والخدمات الحكومية وتوصيلها للمواطنين ومؤسسات الأعمال في المجتمع بشفافية وبكفاءة وبعدالة عالية.

مفهوم «الإدارة الإلكترونية»:

في الواقع، إنّ الذين يطرحون مفهوم «الحكومة الإلكترونية» «E-management» وينزلونه مكان مصطلح «الإدارة الإلكترونية» غاب عن بالهم أنه لا تستطيع أي حكومة في العالم القيام بجميع الأعمال الموكلة إليها عن طريق الإنترنت أو الإنترنت؛ إذ إنه لا يمكن لأي حكومة أن تدير موارد بلد ما وتحوّل عملها بالكامل إلى عمل عن طريق الإنترنت.

وعلى العموم فالإدارة الإلكترونية «E - management» هي بكل بساطة الانتقال من إنجاز المعاملات وتقديم الخدمات العامة من الطريقة التقليدية اليدوية إلى الشكل الإلكتروني من أجل استخدام أمثل للوقت والمال والجهد.

ويعني آخر «الإدارة الإلكترونية» هي إنجاز المعاملات الإدارية وتقديم الخدمات العامة عبر شبكة الإنترنت أو الإنترنت بدون أن يضطر العملاء من الانتقال إلى الإدارات شخصياً لإنجاز معاملاتهم مع ما يترافق من إهدار للوقت والجهد والطاقات.

فالإدارة الإلكترونية تقوم على مفهوم جديد ومتطور يتعدّى المفهوم الحديث «اتّصل، ولا تنتقل» وينقله خطوة إلى الأمام بحيث يصبح «ادخل على الخط، ولا تدخل في الخط».

ونحن من جهتنا نقول، وكتعريف أمثل وأشمل للإدارة الإلكترونية: إن «الإدارة الإلكترونية» هي «استراتيجية إدارية لعصر المعلومات، تعمل على تحقيق خدمات أفضل للمواطنين والمؤسسات ولزبائنها (الإدارة الخاصة منهم) مع استغلال أمثل لمصادر المعلومات المتاحة من خلال توظيف الموارد المادية والبشرية والمعنوية المتاحة في إطار إلكتروني حديث من أجل استغلال أمثل للوقت والمال والجهد، وتحقيقاً للمطالب المستهدفة وبالجودة المطلوبة مع دعم لمفهوم (ادخل على الخط، ولا تدخل في الخط)».

ومن أهم التجارب العربية الناجحة في مجال تطبيق «الإدارة الإلكترونية» هي «حكومة دبي الإلكترونية»؛ فقد خطت خطوات كبيرة في هذا المجال. وعدد كبير من المعاملات الآن يمكن القيام بها دون أن تغادر كرسي مكتبك؛ إذ تستطيع أن تدفع الرسوم وكل ما تحتاج إليه المعاملة من استمارات وطوابع وغيرها بسهولة عن طريق الإنترنت. فالنسبة العالية لمستخدمي الإنترنت في هذه الإمارة، وكذلك صغر حجمها وكونها مركزاً تجارياً عالمياً وتفعيل الدرهم الإلكتروني... إلخ كل هذا ساهم في تسريع عملية التحوّل إلى «الحكومة الإلكترونية».

أهداف الحكومة أو الإدارة الإلكترونية ومزاياها:

إن فلسفة الحكومة الإلكترونية ترتبط بالحكومة الفعلية الطبيعية كمصدر للمعلومات والخدمات، كما أن المواطنين ومنشآت الأعمال والمنظمات المختلفة المتواجدة في المجتمع تعامل كعملاء أو منتفعين يرغبون في الاستفادة من هذه المعلومات والخدمات الحكومية. ويمثل ذلك تغييراً جوهرياً في ثقافة تنفيذ الخدمات والمعاملات الحكومية ونظرة المواطنين والأعمال تجاهها.



والهدف الاستراتيجي للحكومة الإلكترونية يتمثل في دعم وتبسيط الخدمات الحكومية لكل الأطراف المعنية: الحكومة، والمواطنين، ومنشآت الأعمال. واستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات يساعد في ربط كل الأطراف الثلاثة معاً وتدعيم الأنشطة والعمليات، أي أنه في الحكومة الإلكترونية تتساند الوسائل الإلكترونية وتسهم في تدعيم جودة الأعمال التي تقدمها للأطراف الثلاثة المعنية. وعلى ذلك، فإن أهداف الحكومة الإلكترونية تشبه إلى حد كبير أهداف الحكومة الجيدة.

ويمكن تحديد أهداف الحكومة الرقمية من خلال وصف أهداف كل من الحكومة الإلكترونية والديمقراطية الحكومية منفصلين عن بعضهما البعض كما يلي:

أولاً: يوجد أربعة أهداف رئيسية للديمقراطية الإلكترونية تتمثل في:

(Boufeas, George and et al)

١ - العمل على الوصول للمعلومات ومعرفة أداء العملية السياسية، وعن الخدمات والفرص المتوافرة والمتاحة للمواطنين والأعمال من الواقع إلى الديمقراطية الافتراضية (Murru, Maria Elena, April 2003).

٢ - مساعدة التحول من الوصول السلبي إلى المعلومات إلى المشاركة النشطة للمواطن من خلال إعلامه، وتمثيله، واستشارته، وتشجيعه على التصويت في الانتخابات، وتضمينه في كل الأمور العامة التي تهمة.

٣ - تقليل تكلفة الخدمات والإجراءات الحكومية، وما يصاحبها من أداء عمليات إدارية عن طريق تقديم ذلك.

٤ - زيادة كفاءة وفعالية عمل الحكومة من خلال تعاملها مع المواطنين ومنشآت الأعمال.

ثانياً: فيما يتعلق بأهداف الحكومة الإلكترونية يمكن التمييز بين أهداف كل من العمليات المؤداة داخلياً، والأهداف المرتكزة على الأعمال الخارجية المقدمة لجمهور المتعاملين:

١ - الأهداف المرتكزة على أعمال المصالح الحكومية الداخلية غير الظاهرة للمتعاملين، تتمثل في تسهيل السرعة، والشفافية وإمكانية المحاسبة، والكفاءة وفعالية عمليات وإجراءات أداء أنشطة الإدارة الحكومية. ويساهم هذا التوجه في توفير تكلفة الأعمال، وتقديم الخدمات بطريقة جوهرية.

٢ - أما أهداف الحكومة الإلكترونية الخارجية فإنها توجه نحو تحقيق حاجات المجتمع وتوقعاته بطريقة مرضية عن طريق تبسيط التفاعل والتعامل مع الخدمات العديدة المتاحة على الخط. ويسهل استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في العمليات الحكومية الداخلية سرعة وشفافية وإمكانية المحاسبة والكفاءة والفعالية الخاصة في التواصل مع الجمهور والمواطنين والأعمال والأجهزة الحكومية الأخرى.

وقد حددت (جامعة الدول العربية، إعلان القاهرة، ١٨ يونيو ٢٠٠٣م) ستة أهداف رئيسية تتسم بها استراتيجيات الحكومة الإلكترونية كما يلي:

- ١ - تحقيق كفاءة وعائد أكبر على الاستثمار.
- ٢ - ضمان النفاذ المريح لخدمات الحكومة ومعلوماتها.
- ٣ - توصيل الخدمات التي تستجيب لاحتياجات العميل.
- ٤ - التكامل بين الخدمات ذات الصلة.
- ٥ - بناء ثقة المستخدم.
- ٦ - زيادة اشتراك المواطنين في الخدمات.



أي: يجب أن يوفر الاستثمار في إقامة الحكومة الإلكترونية عائدات ملموسة، سواء كانت في شكل خفض حقيقي في التكلفة، أو رفع الكفاءة والإنتاجية، أو تحسين الخدمات المقدمة للمجتمع بمواطنيه وأعماله.

كما أن الخدمات المباشرة تعتبر جزءاً من إعادة التصميم الشامل لتوصيل المعلومات والخدمات الحكومية. وبالنسبة للمصالح والأجهزة الحكومية يستتبع توصيل المعلومات والخدمات إدارة قنوات متعددة للنقل والتوصيل.

وعلى الرغم، من استمرار توصيل المعلومات والخدمات بالطرق التقليدية مثل استخدام التليفون والفاكس، أو الطرق اليدوية، إلا أن الهدف الأعم هو تحسين جودة الخدمات وتوفيرها. ولا شك أن الخدمات المباشرة لها ميزة فريدة تتمثل في سهولة النفاذ إليها في أي وقت ومن أي مكان به إمكانيات الربط مع الشبكات المتاحة التي تقدمها.

وبذلك يمكن تفسير مجالات الرؤيا والأوليات التي يجب مراعاتها في أن عرض الحكومة الإلكترونية يتمثل في مشاركة أهداف المجتمع؛ لذلك تبدأ عملية التخطيط لإنشاء رؤية عريضة للحكومة الإلكترونية التي يشترك فيها كل من المواطنين، ورجال الأعمال، والمسؤولين الحكوميين، والجمعيات الأهلية المدنية، والأطراف الأخرى؛ مما يستوجب تواجدها أهداف عريضة للحكومة الإلكترونية منها:

- تحسين الخدمات الموجهة للمواطنين.

- تحسين إنتاجية وكفاءة المصالح والمنظمات.

- تشجيع النظام القانوني وتطبيق القانون، ومساندة ودعم القطاعات

الاقتصادية.

- تشجيع الإدارة الجيدة، وتوسيع المشاركة.

• مما تقدم يمكن تحديد مزايا إقامة الحكومة الإلكترونية في التالي:

• إنشاء قنوات اتصال إضافية بين المواطنين ومنشآت الأعمال ومنظمات المجتمع المختلفة من جهة، والأجهزة والمصالح الحكومية من جهة أخرى.

• توفير المعلومات للمواطنين داخل الوطن وخارجه.

• تسويق المنتجات والخدمات عالمياً.

• اجتذاب الاستثمارات من خلال تحديد الفرص الاستثمارية القائمة.

• تقليل تكلفة الخدمات والأعمال والمعلومات الحكومية وما يصاحبها

من إجراءات متعددة.

• تبسيط العمليات والإجراءات الحكومية، والتخلص من بيروقراطية

الأداء.

• التوسع في استخدام تكنولوجيا المعلومات لسد الفجوة الرقمية مع

المجتمعات المتقدمة.

• التأهيل والتنمية المهنية، والتدريب والتعلم المستمر مدى الحياة.

أبعاد رؤية الحكومة الإلكترونية:

توجد أبعاد ثلاثة لرؤية الحكومة الإلكترونية التي تسهم في تقديم فهم

أدق وأشمل لمفهومها ورسالتها وأهدافها وآلياتها. وتتمثل هذه الأبعاد في:

• بعد المواطن.

• بعد الأعمال.

• بعد الحكومة.



١ - بعد المواطن:

ما الذي يريده المواطن من الحكومة (Bikson and Panis, 1999)؟ من المؤكد أن المواطن يريد الحكومة أن تعمل بنفس الطريقة التي تعمل بها منشآت الأعمال الخاصة. فالمواطن يتطلب الحصول على الخدمات التي تقدمها المصالح والأجهزة الحكومية، كما في حالة دفع الضرائب، وتجديد رخص سير المركبات أو رخص القيادة، ودفع رسوم استهلاك الكهرباء، الغاز، المياه... إلخ عبر الإنترنت. أي إن المواطن يطلب الوصول الملائم والفوري للخدمات العامة طوال الوقت وخلال كل أيام الأسبوع أينما وجد، بغض النظر عن مكان تواجده ووقت ذلك. وبذلك فإن المواطن يتخلص من أي قيود تمنعه أو تحد من وصوله إلى الخدمات باستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بأنواعها ومستوياتها المختلفة.

٢ - بعد الأعمال:

يتمثل هذا البعد في طريقة مساهمة الحكومة في تحسين مناخ العمل وتوفير مزايا للأعمال، حيث صارت منظمات ومنشآت الأعمال المتنوعة تستخدم التجارة الإلكترونية (E - commerce) فيما بين بعضها البعض (B2B) محققة بذلك كثيراً من المكاسب من حيث خفض التكاليف، وتحسين الإنتاجية، والرقابة على المخزون.

وتتحقق تلك المزايا عند القيام بالتعامل بين المصالح والأجهزة الحكومية والأعمال (G2B) أو بين الأعمال والحكومة (B2G) ويؤدي ذلك إلى تحقيق التالي:

- تقليص الروتين من خلال تبسيط الإجراءات.
- مساعدة منشآت الأعمال على التوصل للميزات التنافسية.

• الحصول على تراخيص بناء أو جدولة المستحقات وخلافه عبر الإنترنت.

ويتم ذلك من خلال استحداث بنية أساسية راسخة للأعمال يتأكد من فعاليتها، وأنها في متناول كل منشآت ومؤسسات الأعمال من حيث سهولة وسرعة الوصول إليها على الخط.

إن توصيل الخدمات العامة من خلال مصدر الحكومة الإلكترونية الوحيد والمتكامل يخلق فرصاً أفضل للأعمال والحكومة على حد سواء للمشاركة والتحالف بما يحقق مزايا وعوائد كثيرة تعود عليهما معاً وعلى التنمية الشاملة في الدولة. وتؤدي هذه المزايا أيضاً إلى خفض وتقليص التكاليف الخاصة بالمعاملات والتصرفات، وتسهيل إجراءات الأعمال وقواعد التعامل، وتعزيز علاقات وتعاون الحكومة مع الأعمال والمواطنين الذين يعتمدون على الخدمات والمنافع الحكومية في حياتهم.

٣ - بعد الحكومة:

يمكن للحكومة أن تغير إدراك ومنظور المواطنين فيما يتصل سوء جودة الخدمة العامة المقدمة والمعاناة التي يلاقونها في الحصول عليها، كما تستطيع إعادة ثقة الجمهور من خلال انتهاج سياسات جديدة موجهة لهم تشعرهم بتلبية احتياجاتهم ومتطلباتهم وحل مشكلاتهم؛ مما يسهم في تسهيل معيشتهم وإزالة الأعباء الحياتية التي تواجههم.

ويستدعي إعادة الثقة وإعادة بناء العلاقات مع المواطنين توفير الخدمات الحكومية بطرق عديدة وأساليب مختلفة دون انتظار، وبدون شكاوى لا تعرف العدالة أو الإنصاف.

وتعمل الحكومة الإلكترونية الموجهة نحو المواطنين إلى دمج أساليب



إدارة العلاقات بالمواطن (CRM) بأساليب وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات السلكية واللاسلكية وكافة أنواع الشبكات، بالإضافة لقواعد ومستودعات البيانات لتفويض صلاحياتها لعمال المعرفة الذين يتمتعون بقدرات ومهارات راقية تمكنهم من خدمة المواطنين والأعمال والتفاعل معهم لتحقيق أعلى مستويات الرضى والقبول لديهم.

وحيث إن الحكومة الإلكترونية تقوم أساساً على مفهوم المشاركة ومبدأ التفاعل، يجد المواطن نفسه قادراً على المشاركة في اتخاذ القرارات ومراجعة الأداء والتعليمات مع مصالح وأجهزة الحكومة الإلكترونية المعنية، حيث يمتلك حق الوصول إلى ملفات المعلومات من على سطح الحاسب الخاص به، ويحصل على معالجة موحدة للحالات التي يتساءل عنها وأوقات استجابة قصيرة بل فورية لتساؤلاته وطلب الخدمات، كما يعرف الحد الأدنى من المسؤولية الإدارية تجاهه.

ويعمل عمال المعرفة ضمن فرق عمل سريعة الحركة تتسم بالدقة والإتقان المتناهي خلال رصيد قواعد ومستودعات المعلومات التي تستند وتتجه نحو تلبية حاجات المستخدم النهائي. وتستثمر الحكومة الإلكترونية التكنولوجيا المفتوحة، كما تطور عمليات خدمة متكاملة عبر شبكات المعلومات وخاصة شبكة الإنترنت لضمان توصيل معلومات وخدمات موحدة وأخرى مفصلة تلائم متطلبات واحتياجات المستخدمين النهائيين.

متطلبات مشروع «الإدارة الإلكترونية»:

إن مشروع الإدارة الإلكترونية شأنه شأن أي مشروع أو برنامج آخر يحتاج إلى تهيئة البيئة المناسبة والمؤاتية لطبيعة عمله كي يتمكن من تنفيذ ما هو مطلوب منه، وبالتالي يحقق النجاح والتفوق، وإلا سيكون مصيره

الفشل، وسيسبب ذلك خسارة في الوقت والمال والجهد، ونعود عندها إلى نقطة الصفر. فالإدارة هي ابنة بيئتها تؤثر وتتأثر بكافة عناصر البيئة المحيطة بها، وتتفاعل مع كافة العناصر السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتكنولوجية.

لذلك فإن مشروع الإدارة الإلكترونية يجب أن يراعي عدّة متطلبات

منها:

أولاً: البنية التحتية؛ إذ إنّ الإدارة الإلكترونية تتطلب وجود مستوى مناسب إن لم نقل عالياً من البنية التحتية التي تتضمن شبكة حديثة للاتصالات والبيانات، وبنية تحتية متطورة للاتصالات السلكية واللاسلكية تكون قادرة على تأمين التواصل ونقل المعلومات بين المؤسسات الإدارية نفسها من جهة وبين المؤسسات والمواطن من جهة أخرى.

ثانياً: توافر الوسائل الإلكترونية اللازمة للاستفادة من الخدمات التي تقدمها الإدارة الإلكترونية، والتي نستطيع بواسطتها التواصل معها، ومنها أجهزة الكمبيوتر الشخصية والمحمولة والهاتف الشبكي، وغيرها من الأجهزة التي تمكننا من الاتصال بالشبكة العالمية أو الداخلية في البلد وبأسعار معقولة تتيح لمعظم الناس الحصول عليها.

ثالثاً: توافر عدد لا بأس به من مزودي الخدمة بالإنترنت، ونشدد على أن تكون الأسعار معقولة قدر الإمكان من أجل فتح المجال لأكثر عدد ممكن من المواطنين للتفاعل مع الإدارة الإلكترونية في أقل جهد وأقصر وقت وأقل كلفة ممكنة.

رابعاً: التدريب وبناء القدرات، وهو يشمل تدريب كافة الموظفين على طرق استعمال أجهزة الكمبيوتر وإدارة الشبكات وقواعد المعلومات



والبيانات وكافة المعلومات اللازمة للعمل على إدارة وتوجيه «الإدارة الإلكترونية» بشكل سليم، ويفضل أن يتم ذلك بواسطة معاهد أو مراكز تدريب متخصصة وتابعة للحكومة. أضف إلى هذا أنه يجب نشر ثقافة استخدام «الإدارة الإلكترونية» وطرق ووسائل استخدامها للمواطنين أيضاً وبنفس الطريقة السابقة.

خامساً: توافر مستوى مناسب من التمويل، بحيث يمكن التمويل الحكومة من إجراء صيانة دورية وتدريب للكوادر والموظفين والحفاظ على مستوى عالٍ من تقديم الخدمات ومواكبة أي تطور يحصل في إطار التكنولوجيا و«الإدارة الإلكترونية» على مستوى العالم.

سادساً: توفر الإدارة السياسية، بحيث يكون هناك مسؤول أو لجنة محددة تتولى تطبيق هذا المشروع، وتعمل على تهيئة البيئة اللازمة والمناسبة للعمل، وتتولى الإشراف على التطبيق، وتقييم المستويات التي وصلت إليها في التنفيذ.

سابعاً: وجود التشريعات والنصوص القانونية التي تسهل عمل الإدارة الإلكترونية وتضفي عليها المشروعية والمصداقية وكافة النتائج القانونية المترتبة عليها.

ثامناً: توفير الأمن الإلكتروني والسرية الإلكترونية على مستوى عالٍ لحماية المعلومات الوطنية والشخصية، ولصون الأرشيف الإلكتروني من أي عبث، والتركيز على هذه النقطة لما لها من أهمية وخطورة على الأمن القومي والشخصي للدولة أو الأفراد.

تاسعاً: خطة تسويقية دعائية شاملة للترويج لاستخدام الإدارة الإلكترونية، وإبراز محاسنها وضرورة مشاركة جميع المواطنين فيها

والتفاعل معها، ويشارك في هذه الحملة جميع وسائل الإعلام الوطنية من إذاعة وتلفزيون وصحف، والحرص على الجانب الدعائي، وإقامة الندوات والمؤتمرات، واستضافة المسؤولين والوزراء والموظفين في حلقات نقاش حول الموضوع لتهيئة مناخ شعبي قادر على التعامل مع مفهوم الإدارة الإلكترونية.

بالإضافة إلى هذه العناصر يجب توفير بعض العناصر الفنية والتقنية التي تساعد على تبسيط وتسهيل استخدام الإدارة الإلكترونية بما يتناسب مع ثقافة جميع المواطنين، ومنها:

توحيد أشكال المواقع الحكومية والإدارية، وتوحيد طرق استخدامها وإنشاء موقع شامل كدليل لعناوين جميع المراكز الحكومية الإدارية في البلاد. أهداف «الإدارة الإلكترونية»:

إن الفلسفة الرئيسية للإدارة الإلكترونية هي نظرتها إلى الإدارة كمصدر للخدمات، والمواطن والشركات كزبائن أو عملاء يرغبون في الاستفادة من هذه الخدمات؛ لذلك فإن للإدارة الإلكترونية أهدافاً كثيرة تسعى إلى تحقيقها في إطار تعاملها مع العميل، نذكر منها بغض النظر عن الأهمية والأولية:

- ١ - تقليل كلفة الإجراءات (الإدارية) وما يتعلق بها من عمليات.
- ٢ - زيادة كفاءة عمل الإدارة من خلال تعاملها مع المواطنين والشركات والمؤسسات.
- ٣ - استيعاب عدد أكبر من العملاء في وقت واحد؛ إذ إنّ قدرة الإدارة التقليدية بالنسبة إلى تخليص معاملات العملاء تبقى محدودة وتضطرهم في كثير من الأحيان إلى الانتظار في صفوف طويلة.



٤ - إلغاء عامل العلاقة المباشرة بين طرفي المعاملة، أو التخفيف منه إلى أقصى حد ممكن؛ مما يؤدي إلى الحد من تأثير العلاقات الشخصية والنفوذ في إنهاء المعاملات المتعلقة بأحد العملاء.

٥ - إلغاء نظام الأرشيف الوطني الورقي واستبداله بنظام أرشفة إلكتروني، مع ما يحمله من ليونة في التعامل مع الوثائق، والمقدرة على تصحيح الأخطاء الحاصلة بسرعة، ونشر الوثائق لأكثر من جهة في أقل وقت ممكن والاستفادة منها في أي وقت كان.

٦ - القضاء على البيروقراطية بمفهومها الجامد، وتسهيل تقسيم العمل والتخصص به.

٧ - إلغاء عامل المكان؛ إذ إنها تطمح إلى تحقيق تعيينات الموظفين والتخاطب معهم، وإرسال الأوامر والتعليمات، والإشراف على الأداء، وإقامة الندوات والمؤتمرات من خلال «الفيديو كونفرانس»، ومن خلال الشبكة الإلكترونية للإدارة.

٨ - إلغاء تأثير عامل الزمان، ففكرة الصيف والشتاء لم تعد موجودة، وفكرة أخذ العطل أو الإجازات لإنجاز بعض المعاملات الإدارية تمّ الحد منها إلى أقصى حد ممكن.

وأخيراً وليس آخراً من أهداف الإدارة الإلكترونية التأكيد على مبدأ الجودة الشاملة بمفهومها الحديث، فالجودة كما هي في قاموس أكسفورد تعني الدرجة العالية من النوعية أو القيمة، وعرفتها مؤسسة أودي أي الأمريكية المتخصصة بأنها إتمام الأعمال الصحيحة في الأوقات الصحيحة.

ومن هنا تأتي الإدارة الإلكترونية لتؤكد على أهمية تلبية احتياجات

العمل في الوقت والزمان الذي يكون فيه العميل محتاجاً إلى الخدمة في أسرع وقت ممكن .

السلبيات المحتملة لتطبيق مشروع «الإدارة الإلكترونية»:

قد يعتقد البعض أنه وعند تطبيق استراتيجية «الإدارة الإلكترونية» سوف تزول كل المصاعب والمشاكل الإدارية والتقنية والعملائية، لكن الواقع يشير إلى أمر مختلف، بمعنى أن تطبيق الإدارة الإلكترونية سيحتاج إلى تدقيق مستمر ومتواصل لتأمين استمرار تقديم الخدمات بأفضل شكل ممكن، مع الاستخدام الأمثل للوقت والمال والجهد، آخذين بعين الاعتبار وجود خطط بديلة، أو خطة طوارئ في حال تعثر الإدارة الإلكترونية في عملها لسبب من الأسباب أو لسلبية من السلبيات المحتملة لتطبيق الإدارة الإلكترونية، وهي بشكل عام ثلاث سلبيات رئيسية:

أولاً: التجسس الإلكتروني:

بعد ثورة المعلومات والتقنيات التي اجتاحت العالم، قلّصت دول العالم خاصة المتطورة منها اعتمادها على العنصر البشري، على الرغم من أهميته وألويته في كثير من المجالات لصالح التقنية، والتجسس إحدى هذه المجالات. ومن الطبيعي أنه عندما تعتمد إحدى الدول على نظام «الإدارة الإلكترونية» فإنها ستحوّل أرشيفها إلى أرشيف إلكتروني، كما سبق وذكرنا، وهو ما يعرضه لمخاطر كبيرة تكمن في التجسس على هذه الوثائق وكشفها ونقلها وحتى إتلافها؛ لذلك فهناك مخاطر كبيرة من الناحية الأمنية على معلومات ووثائق وأرشيف الإدارة سواء المتعلقة بالأشخاص أو الشركات أو الإدارات أو حتى الدول.

فمصدر الخطورة هنا لا يأتي من تطبيق الإدارة الإلكترونية، كي



لا يفهم البعض أننا ننادي إلى البقاء على النظام التقليدي للإدارة، وإنما مصدر الخطورة يكمن في عدم تحصين الجانب الأمني للإدارة الإلكترونية، والذي يعتبر أولوية في مجال تطبيق استراتيجية الإدارة الإلكترونية، فإهمال هذه الناحية يؤدي إلى كارثة وطنية يحدثها التجسس الإلكتروني، ومصدر خطر التجسس الإلكتروني يأتي غالباً من ثلاث فئات:

- الفئة الأولى: هي الأفراد العاديون .

- الفئة الثانية: هي الهاكرز (القراصنة).

- الفئة الثالثة: هي أجهزة الاستخبارات العالمية للدول .

هذا فيما يقتصر على خطر الفئتين الأولى والثانية على تخريب الموقع أو إعاقة عمله وإيقافه، بحيث تستطيع الإدارة تلافي ذلك بطرق وقائية، أو بإعداد نسخة احتياطية عن الموقع، فإن خطر الفئة الثالثة يتعدى ذلك بكثير ويصل إلى درجة الاطلاع الكامل على كافة الوثائق الحكومية ووثائق المؤسسات والإدارات والأفراد والأموال وما إلى ذلك؛ مما يشكل تهديداً فعلياً على الأمن القومي والاستراتيجي للدولة المعنية، خاصة عندما تقوم أجهزة الاستخبارات هذه ببيع أو نقل أو تصوير هذه الوثائق وتسريبها إلى جهات معادية للدولة التي سلبت منها .

ثانياً: زيادة التبعية للخارج:

من المعلوم أن الدول العربية ليست دولاً رائدة في مجال التكنولوجيا والمعلومات، وهي دول مستهلكة ومستعملة لهذه التكنولوجيا على الرغم من أن هناك أعداداً كبيرة من العلماء العرب والاختصاصيين في مجال التكنولوجيا في العالم أو من أصل عربي. وعلى العموم بما أن «الإدارة الإلكترونية» تعتمد بمعظمها إن لم نقل بأكملها على التكنولوجيا الغربية فإن

ذلك يعني أنه سيزيد من مظاهر تبعية الدول المستهلكة للدول الكبرى الصناعية، وهو ما له انعكاسات سلبية كثيرة خاصة كما ذكرنا أعلاه في المجال الأمني للإدارة الإلكترونية.

فالاتتماد الكلي على تقنيات أجنبية للحفاظ على أمن معلوماتنا وتطبيقها على الشبكات الرسمية التابعة للدول العربية هو تعريض للأمن الوطني والقومي لهذه الدول للخطر، ووضعه تحت سيطرة دول غربية بغض النظر عما إذا كانت هذه الدول عدوة أم صديقة. فالدول تتجسس على بعضها البعض بغض النظر عن نوع العلاقات بينها، ولا يقتصر الأمر على التجسس على المعلومات لأهداف عسكرية وسياسية، بل يتعداه إلى القطاع التجاري لكي تتمكن الشركات الكبرى من الحصول على معلومات تعطيها الأفضلية على منافستها في الأسواق.

لذلك كله نحن ننصح ونشدد على ضرورة دعم وتسهيل عمل القطاع التكنولوجي العربي، والإنفاق على أمور البحث العلمي فيما يتعلق بالتكنولوجيا والأمن التكنولوجي خاصة وأنه لدينا القدرات البشرية والمادية اللازمة لمثل ذلك، ونشدد أيضاً على ضرورة تطوير حلول أمن المعلومات محلياً أو على الأقل وضع الحلول الأمنية الأجنبية التي نرغب باستخدامها تحت اختبارات مكثفة ودراسات معمقة، والتأكد من استقلاليتها وخلوها من الأخطار الأمنية.

ثالثاً: شلل الإدارة؛

إنّ التطبيق غير السوي والدقيق لمفهوم واستراتيجية «الإدارة الإلكترونية»، والانتقال دفعة واحدة من النمط التقليدي للإدارة إلى الإدارة الإلكترونية دون اعتماد التسلسل، والتدرج في الانتقال من شأنه أن يؤدي



إلى شلل في وظائف الإدارة لأنه عندها نكون قد تخلينا عن النمط التقليدي للإدارة ولم ننجز الإدارة الإلكترونية بمفهومها الشامل، فنكون قد خسرنا الأولى ولم نربح الثانية؛ مما من شأنه أن يؤدي إلى تعطيل الخدمات التي تقدمها الإدارة أو إيقافها ريثما يتم الإنجاز الشامل والكامل للنظام الإداري الإلكتروني أو العودة إلى النظام التقليدي بعد خسارة كل شيء، وهذا ما لا يجوز أن يحصل في أي تطبيق لاستراتيجية الإدارة الإلكترونية.

عوائق تطبيق «الإدارة الإلكترونية»:

إن مجرد وجود استراتيجية متكاملة للتحويل إلى نمط «الإدارة الإلكترونية» لا يعني أن الطريق ممهدة لتطبيق وتنفيذ هذه الاستراتيجية بسهولة وسلاسة وبشكل سليم، وذلك لأن العديد من العوائق والمشاكل ستواجه تطبيق الخطة ولذلك يجب على المسؤولين عند وضع وتنفيذ مشروع «الإدارة الإلكترونية» التمتع بفكر شامل ومحيط بكافة العناصر والمتغيرات التي يمكن أن تطرأ وتعيق خطة عمل، وتنفيذ استراتيجية الإدارة الإلكترونية، وذلك إما لتفاديها أو إيجاد الحلول المناسبة لها.

ومن هذه العوائق التي يمكن أن تعيق عملية تطبيق الإدارة الإلكترونية:

- أولاً: التخبط السياسي والذي يمكن أن يؤدي إلى مقاطعة مبادرة «الإدارة الإلكترونية»، وفي بعض الأحيان تبديل وجهتها، ويشكل هذا العنصر خطراً كبيراً على مشروع الإدارة الإلكترونية.

- ثانياً: عدم توفر الموارد اللازمة لتمويل مبادرة «الإدارة الإلكترونية» لاسيما في حال تدني العائدات المالية الحكومية.

- ثالثاً: تأخير متعمد أو غير متعمد في وضع الإطار القانوني والتنظيمي المطلوب، والذي يشكل أساساً لأي عملية تنفيذ «للإدارة الإلكترونية».

- رابعاً: الكوارث الوطنية الناجمة عن نزاع إقليمي والتي يمكنها تعطيل البنية التحتية لفترة من الزمن؛ مما من شأنه أن يعيق تنفيذ «استراتيجية الإدارة الإلكترونية».

- خامساً: مقاومة هائلة للتغيير من قبل الموظفين الحكوميين الذين يخشون على عملهم المستقبلي بعد تبسيط الإجراءات وتنظيم العمليات الحكومية.

- سادساً: عدم استعداد المجتمع لتقبل فكرة الإدارة الإلكترونية والاتصال السريع بالبنية التحتية المعلوماتية الوطنية عبر الإنترنت نظراً للأزمات الاجتماعية - الاقتصادية خاصة إذا كانت هذه العملية مكلفة مادياً.

- سابعاً: نقص في القدرات على صعيد قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات محلياً أو دعم غير كاف من قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الدولي للجهود الحكومية الرامية إلى تنفيذ تطبيقات الإدارة الإلكترونية.

المهارات اللازمة لتفعيل الحكومة الإلكترونية:

١ - المهارات التحليلية:

تمثل تلك المجموعة من المهارات مهارات التفسير والتحليل، وهي مهارات أساسية ينبغي توافرها في كل مرحلة من مراحل تطوير مشروع الحكومة الإلكترونية التي سوف تستعرض لاحقاً. وتبدأ هذه المهارات بتحديد المشكلات ووصف أعراضها والكشف عن السياسات والعمليات والممارسات المسببة لهذه الأعراض، وتحليل حاجات ومتطلبات المستخدمين، وسبل تدفق المعلومات والأعمال. ويتطلب ذلك إجراء بحوث ودراسات استطلاعية أو تشخيصية ومتعمقة أيضاً.



٢ - مهارات إدارة المعلومات والمعرفة:

تبين هذه المجموعة من المهارات مدى وأسس التعامل مع المعارف والمعلومات كمورد أساسي ذي قيمة عالية ومضافة. وتحتاج هذه المجموعة المهارات التالية:

- التأكد من سلامة محتوى وجودة البيانات والمعلومات ومستويات توافقها مع غيرها من البيانات والمعلومات، ويرتبط بذلك تصنيف وفرز وفهرسة البيانات وانتقاء المحتاج إليه منها.

- التمكن من تصميم النظم وقواعد أو مستودعات البيانات وملفات البيانات المستخدمة لتقديم وعرض المعلومات بشكل منظم، ويرتبط بذلك تصميم واجهات التفاعل ونظم الأمن التي تضمن سلامة وسرية المعلومات المتاحة.

- القيام بأنشطة البحث عن المعلومات، والتصنيف، والفهرسة، والحفاظ على سلامة البيانات والمعلومات.

- تصميم وبناء قواعد ومستودعات البيانات وتحديد البيانات المتضمنة وإقرار عمليات جمع البيانات ومعايير ومقاييس الجودة والسيطرة عليها.

- تطوير وتنفيذ آليات المشاركة في المعلومات.

٣ - المهارات الفنية:

ويمكن القيام بهذه المهارات من خلال التالي:

- تصميم وتنفيذ نظم معلومات متوافقة مع البنية الأساسية القائمة.

- تطوير واجهات التفاعل مع المستخدمين النهائيين، بحيث تكون

سهلة الاستخدام ومقبولة منهم.

- تحويل البيانات من نظام أو شكل ما إلى شكل آخر في إطار نظام معلومات متكامل وإتاحة بياناته وتقاريره للاستخدام بأساليب عديدة.
- تصميم وإدارة نظم وشبكات المعلومات المختلفة.
- تكوين قواعد ومستودعات بيانات قادرة على توحيد المعلومات واستقطابها من مصادر مختلفة لأغراض الاسترجاع وتوسيع نطاق الاستخدام.

٤ - مهارات الاتصال والتقديم:

توظف هذه المجموعة من المهارات في أغراض تسويق مشروع الحكومية واستقطاب الدعم اللازم من كل الأطراف المعنية به.

٥ - مهارات إدارة مشروع الحكومة الإلكترونية:

وتهدف هذه المجموعة من المهارات إلى التعرف على التالي:

- تأثير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المستخدمة على بنية العمل.
- مدى تأثيرها على الخدمات المقدمة للمواطنين.
- التخطيط الجيد لمشروع الحكومة الإلكترونية.
- طرق بناء هيكل المشروع.
- طرق مراقبة جودة المشروع.
- طرق قياس أداء الحكومة الإلكترونية.

مراحل الانتقال السليم من الإدارة التقليدية إلى الإلكترونية:

إن أفضل سيناريو للوصول إلى تطبيق سليم لاستراتيجية الإدارة الإلكترونية مع استغلال أمثل للوقت والمال والجهد هو بتقسيم خطة الوصول إلى المرحلة النهائية للإدارة الإلكترونية إلى ثلاث مراحل، طبعاً



على أن يتم ذلك بعد القيام بإصلاح إداري شامل وتام للنظام الإداري التقليدي (إذ لا يمكن كما شرحنا سابقاً الانتقال من نظام إداري تقليدي مهترئ ومتعفن وفساد إلى نظام إلكتروني هكذا دفعة واحدة) لذلك فإنّ تقسيم الخطة إلى مراحل من شأنه أيضاً أن يؤدي إلى اندماج المجتمع بشكل كلي في خطة الإدارة الإلكترونية، بحيث يتأقلم معها ويتطور بتطورها على عكس ما يحدث عند تطبيق الإدارة الإلكترونية دفعة واحدة؛ مما يؤدي إلى تفاجؤ المجتمع بها، وقد يتم رفضها أو مقاومتها في حينه.

وعلى العموم فإنّ هذه المراحل الحالات هي:

أولاً: مرحلة الإدارة التقليدية الفاعلة:

وفي هذه المرحلة يتم تفعيل الإدارة التقليدية والعمل على تنميتها وتطويرها، في الوقت الذي يتم البدء فيه أيضاً وبشكل متوازٍ بتنفيذ مشروع الإدارة الإلكترونية، بحيث يستطيع المواطن العادي في هذه المرحلة تخليص معاملاته وإجراءاته بشكل سهل وبدون أي روتين أو مماطلة، في الوقت الذي يستطيع فيه من يملك حاسب شخصي أو عبر الأكشاك الاطلاع على نشرات المؤسسات والإدارات والوزارات وأحدث البيانات والإعلانات عبر الشبكة الإلكترونية مع إمكانية طبع أو استخراج الاستمارات اللازمة وتعبئتها لإنجاز أي معاملة.

ثانياً: مرحلة الفاكس والتلفون الفاعل:

وتعتبر هذه المرحلة هي الوسيط بين المرحلة الأولى والمرحلة التي ستأتي فيما بعد. وفي هذه المرحلة يتم تفعيل تكنولوجيا الفاكس والتلفون، بحيث يستطيع المواطن العادي في هذه المرحلة الاعتماد على التلفون المتوفر في كافة الأماكن والمنازل، وخدمته معقولة التكلفة يستفيد منه في

الاستفسار عن الإجراءات والأوراق والشروط اللازمة لإنجاز أي معاملة بشكل سلس وسهل ودون أي مشاكل، بحيث إنه يستطيع استعمال الفاكس لإرسال واستقبال الأوراق أو الاستثمارات وغير ذلك.

وفي هذه المرحلة يكون قسم أكبر من الناس قد سمع أو جرّب نمط الإدارة الإلكترونية بحيث يستطيع كبار التجار والإداريين والمتعاملين والقادرين في هذه المرحلة من إنجاز معاملاتهم عبر طريق الشبكة الإلكترونية لأن هذه المرحلة يكون عدد المستخدمين للإنترنت متوسط، كما من الطبيعي أن تكون التعرفة في هذه المرحلة أكثر كلفة من الهاتف والفاكس لذلك فإن الميسورين وما فوق هم الأقدر على استعمال هذه التكنولوجيا.

ثالثاً: مرحلة الإدارة الإلكترونية التفاعلية:

وفي هذه المرحلة يتم التخلي عن الشكل التقليدي للإدارة بعد أن يكون عدد المستخدمين للشبكة الإلكترونية قد وصل إلى مستوى (حوالي ٢٥ - ٣٠٪ من عدد الشعب) عالٍ، وتوفرت الحواسيب سواء بشكل شخصي أو بواسطة الأكشاك أو في مناطق عمومية بحيث تكون تكلفتها أيضاً معقولة ورخيصة؛ مما يسمح لجميع فئات الشعب باستعمال الشبكة الإلكترونية لإنجاز أي معاملة إدارية وبالشكل المطلوب بأسرع وقت وأقل جهد وأقل كلفة ممكنة وبأكثر فعالية كمية ونوعية (جودة)، ويكون الرأي العام قد تفهّم الإدارة الإلكترونية وتقبّلها وتفاعل معها وتعلّم طرق استخدامها.

وعلى العموم فإنّ سلّم النجاح في التحول إلى الحكومة الإلكترونية هو صعوداً كما يلي:

١ - جدية العمل الحكومي.

٢ - سلامة التطبيق العلمي.



٣ - تقييم الممارسة العملية .

٤ - الارتقاء بمستوى الأداء .

٥ - تقديم خدمة متميزة .

٦ - إرضاء المجتمع .

مقومات التحول الناجح للحكومة الإلكترونية:

١- إصلاح العملية الإدارية:

ليست الحكومة الإلكترونية مجرد عملية آلية العمليات أو معالجة التصرفات والأفعال القائمة في الأعمال الحكومية بالمصالح والأجهزة المختصة، بل تختص الحكومة الإلكترونية بتكوين عمليات وعلاقات جديدة بين الحكومة والمواطنين والأعمال. كما أن استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ليست مجرد أداة لتحقيق عوائد وتوفير التكلفة المترتبة على تشغيل وتعيين القوى العاملة أو في استثمار الوقت، كما أنه لا يتحقق بقيام العاملين بإعداد السجلات والوثائق الإلكترونية، بل إن الحكومة الإلكترونية تعتبر من الحلول الجوهرية لو استحسن استخدامها بشكل صحيح، على إصلاح العمليات والإجراءات القائمة التي تقوم بأدائها. لذلك يجب عند تطوير الحكومة الإلكترونية البدء في التخطيط السليم لمشروعاتها ودراسة المجال الذي تطبق فيه تكنولوجيا المعلومات والاتصالات التي يجب أن توظف لتكوين عمليات جديدة تتسم بالشفافية في حل المشكلات.

وتمثل الشفافية أسلوباً جديداً للتعامل في حل المشكلات التي تواجه مسار إمداد المعلومات والخدمات الحكومية لجمهور المستفيدين. وعلى ذلك، فإن إصلاح العمليات الإدارية يمثل الخطوة الأولى في إطار عملية

التحول الناجح نحو إقامة الحكومة الإلكترونية. وعلى الرغم من إصلاح العمليات يعتبر أساساً مرغوباً ومتطلباً، إلا أنه من المهم تكوين أو خلق عمليات وإجراءات جديدة تؤدي إلى إحداث تغييرات جذرية في أساليب وطرق العمل الإداري وخاصة في علاقاتها بالمواطنين ومنشآت الأعمال (Tsekos, Theodore and Peristeras, Vassilis, April 2003).

٢ - القيادة الإدارية:

حتى يمكن تحقيق عملية التحول للحكومة الإلكترونية بنجاح، يصبح من الضروري توافر عدد من القوى العاملة القادرة على التعامل، والتكيف مع التكنولوجيا المتقدمة والتي سبق استعراض مجموعات المهارات اللازمة لها. وبدون هذه الكفاءات المؤهلة للتعامل مع متطلبات الحكومة الإلكترونية، يصعب بل ويستحيل تحقيق أهداف إقامة مشروعات الحكومة الإلكترونية حتى لو توافرت الإمكانيات والموارد المادية والمعنوية. لذلك فإن الحكومة الإلكترونية تتطلب قيادة سياسية وإدارية قوية تلتزم علناً بدعم الجهود التي تؤدي للتحول نحو الحكومة الإلكترونية من خلال توفير الوقت والجهد والمال والموارد والمناخ السياسي والاقتصادي والاجتماعي والتكنولوجي الذي يسهم في إطلاق قدرات القوى العاملة الإبداعية والخلاقة.

٣ - وضوح الاستراتيجية:

التحول نحو حكومة إلكترونية فعالة وكفاء وناجحة يتطلب وجود رؤية ورسالة واضحة المعالم وأوليات محددة ودقيقة في ضوء معايير ومواصفات واضحة المعالم تتمشى وتتطابق مع التطورات الحديثة في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

ويتطلب الاستثمار الاستراتيجي توافر خطط استثمار واضحة وأهداف



محددة ترتبط بالموارد البشرية والمادية المتاحة في الوقت المحدد لها. وعلى ذلك تختار مشروعات الحكومة الإلكترونية على أساس تحقيقها أقصى عائد ممكن يختص بعائد الاستثمار أو الاستغلال الأمثل للموارد البشرية والمادية. من هذا المنطلق، تنبثق ضرورة توافر معايير كيفية وكمية لقياس الإنتاجية والأداء الجيد المقبول.

٤ - التعاون مع المجتمع:

حيث إن الحكومة الإلكترونية تقام في الأساس لخدمة المواطنين ومنشآت الأعمال وغيرها من منظمات المجتمع ووحداته، لذلك يجب التعاون معها ومشاركتها في بناء وإرساء علاقات متبادلة وتحالفات تعود بالنفع على المجتمع ككل. ولا يقتصر التعاون على العلاقة مع المواطنين ومنشآت الأعمال ومنظمات المجتمع فحسب، وإنما يشمل أيضاً علاقة المصلحة الحكومية بإداراتها ووحداتها وتنظيماتها المتعددة وعلاقة كل ذلك بالمصالح والأجهزة الحكومية الأخرى على كافة المستويات المركزية والمحلية. كما يجب أن تتعاون منشآت القطاع الخاص مع الحكومة الإلكترونية بحيث لا يقتصر هذا التعاون على المعاملات الإلكترونية فحسب، بل يجب أن يتضمن أيضاً تبادل الرؤى والأفكار والاستثمارات.

٥ - المشاركة المدنية:

المشاركة والتضمين المدني في أعمال الحكومة الإلكترونية يعتبر عاملاً مهماً وضرورياً لتأكيد فعاليتها ونجاحها، حيث تتجه نحو تحسين مقدرات المجتمع وفعاليتها الحياتية. لذلك يجب مشاركة المواطنين ومؤسسات المجتمع المدنية من نقابات وجمعيات غير حكومية في اتخاذ القرارات الخاصة بالحكومة الإلكترونية من خلال التشاور والمشاركة

الإيجابية للتعرف على وجهات النظر والآراء المختلفة نحو مشروعات الحكومة الإلكترونية.

الاستراتيجيات المشكلة للحكومة الإلكترونية:

يمكن تحديد سبع استراتيجيات أساسية ترشد وتوجه الأداء في جهود إقامة الحكومة الإلكترونية بطريقة مقبولة. وتمثل هذه الاستراتيجيات في التالي:

١ - سد الفجوة بين المهارات المطلوبة والمتاحة:

تحتاج الحكومة الإلكترونية إلى مهارات إدارية وتواصلية وتكنولوجية وتنظيمية وتسويقية واقتصادية... إلخ، كما أن المهارات المحتاج إليها متجددة ومتغيرة على الدوام. ولهذا العامل الاستراتيجي يجب التأكيد على تنمية الموارد البشرية المحتاج إليها من الكفاءات المتاحة بالفعل، وتأهيل قوى لأيدٍ عاملة جديدة، وتنمية المتوافر منها للقيام بمشروعات الحكومة الإلكترونية المتباينة والمتعددة.

وفي هذا النطاق تعتبر مشروعات تدريب خريجي الجامعات على تكنولوجيا المعلومات، وإقامة نوادي تكنولوجيا المعلومات، والقرية الذكية... إلخ من المشروعات التي قامت بها وزارة الاتصالات والمعلومات، وهي ذات طابع استراتيجي لسد الفجوة بين المهارات المطلوبة والمتاحة.

٢ - سد الفجوة الشاسعة بين التوقعات وإدراك المواطنين:

استراتيجية سد الفجوة الشاسعة بين توقعات الحكومة وإدراك المواطن العادي لخدمات الحكومة الإلكترونية، تحدد برامج التوعية نحو تسويق المعلومات والخدمات المتاحة بالفعل، والشفافية المطلوبة في مشاركة



الجمهور من المواطنين والأعمال في إدراك نقاط القوة والقصور والفرص الناجمة من الحكومة الإلكترونية والمخاطر التي تمثلها .

٣ - الوصول للمواطنين:

استراتيجية الوصول للمواطنين المحتاجين للمعلومات والخدمات الحكومية بغض النظر عن قدراتهم في الوصول لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، تحتاج إلى إمكانية إمداد هذه الخدمات وإتاحتها عبر مراكز خدمة المجتمع، مثل مكاتب البريد ونوادي رعاية الشباب ونوادي تكنولوجيا المعلومات وغيرها .

٤ - التحول في الخدمات:

تتمثل هذه الاستراتيجية في التحول من الخدمات الموجهة بالبرامج الفردية لخدمة متكاملة تقدمها الحكومة الإلكترونية في الوقت الحقيقي، حيث إن رؤية الحكومة الإلكترونية تعتبر رؤية متكاملة لإتاحة الفرصة للمعلومات والخدمات الحكومية التي تقدم في الوقت الحقيقي المناسب. ويستدعي ذلك إحداث تغييرات جوهرية وتحويلية في الأنشطة والعمليات التي لا يراها المستخدمون، حيث إنها تعتبر غير مرئية، وتتم في الدوائر الحكومية المقدمة لمعلوماتها وخدماتها. وتشتمل هذه الأنشطة والعمليات على كثير من الإجراءات وتدفق العمل المرتبط بالأساليب الإدارية المختلفة والمتنوعة .

٥ - التحول للديناميكية والتفاعل في الأداء:

استراتيجية التحول من الويب الساكن إلى الويب الديناميكي النشط ترتبط بتفاعل المستخدمين مع الموقع المحدد للحكومة الإلكترونية بطريقة نشطة وإيجابية، بحيث تتم التفاعلات وملء النماذج وتسديد الرسوم وغير ذلك بطريقة افتراضية على الويب للحصول على المعلومات أو الخدمات المطلوبة .

٦ - إتاحة الخدمات من خلال بوابات مكرسة لذلك:

استراتيجية توفير الخدمات من خلال بوابات الحكومة الإلكترونية، وإيجاد حلول للمشكلات والأمور الخاصة بالخصوصية، ومشاركة البيانات من خلال تكنولوجيا البوابة (Portal) حيث يتطلب ذلك تكامل عمليات وإجراءات أعمال جديدة ووسائل لحماية الخصوصية والسرية وضمان أعلى مستويات الأمن والجودة، بالإضافة إلى حماية الملكية وتوفير الخدمة الحكومية بسهولة وكفاءة وفعالية.

٧ - وضع خريطة واضحة:

استراتيجية صياغة خريطة واضحة المعالم توضح الوضع الحالي والوضع المستهدف للوصول إليه في المستقبل، تشرك المستخدمين الحاليين والمتوقعين بأبعاد ومراحل وبرامج الحكومة الإلكترونية.

٨ - الدعم والمساندة المطلوبة:

استراتيجية دعم ومساندة جهود ومتطلبات الحكومة الإلكترونية من خلال توفير أدلة إرشادية ونماذج أعمال مبتكرة، ومعلومات مفصلة، وبرامج توعية، وتدريب مختلفة.

التقييم الاستراتيجي:

يمكن استقراء تحديات الحكومة الإلكترونية في التنمية والإصلاح الإداري في الألفية الثالثة في مصر من خلال التقييم الاستراتيجي (للأوجه السياسية، الاجتماعية، الاقتصادية والتكنولوجية للحكومة الإلكترونية) باستخدام أسلوب التقييم الاستراتيجي لنقاط القوة والضعف والفرص المتاحة والمخاطر والتهديدات الذي يطلق عليه أسلوب (SWOT)، وتعتبر



هذه الأوجه الخاصة بالحكومة الإلكترونية ذات مستوى عال لتوجيه أداء مشروع الحكومة الإلكترونية المستهدف.

اتجاهات الإدارة الإلكترونية:

- من الحكومة إلى الأفراد (مثلاً تجديد رخص السير أو طلبات التأشيرات).

- من الحكومة إلى الحكومة (مثلاً أوامر الدفع من وزارة الصحة إلى وزارة المالية).

- من الحكومة إلى القطاع الخاص (مثلاً تصاريح المؤسسات وتحصيل الزكاة والضرائب).

التقنيات التي تستخدم نظم المعلومات الإدارية:

ويقصد بها النظم التي صممت لأداء وظيفة أو وظائف محددة، وهي غالباً الأعمال الروتينية اليومية التي تقوم بها دائرة حكومية ما، مثل الاتصالات الإدارية (صادر - وارد)، إدارة الملفات الطبية في المستشفيات، نظم المحاسبة، نظم شؤون الموظفين... وغيرها.

وقد ظهر خلال السنوات الأخيرة ما يعرف بالنظم المتكاملة، ويقصد بها النظم التي تتكون من عدة نظم فرعية تتكامل فيما بينها، بحيث تكون في النهاية نظاماً شاملاً لجميع وظائف الدائرة.

في الغالب لا تجد كثير من الدوائر نظاماً متكاملتً تلي احتياجاتها كما تريد، وبالتالي تلجأ إلى تصميم نظم خاصة بها قدر الإمكان. في هذه الحالة يجب على الدائرة مراعاة المعايير القياسية قدر الإمكان حتى تستطيع التكامل مع التقنيات الأخرى مثل الإنترنت. وتجدر الإشارة هنا إلى أن

تلك النظم سواء النظم الجاهزة أو المطورة محلياً يجب أن تكون سهلة الاستخدام، ويكون انسياب العمل (workflow) سلساً ومنطقياً. تقنيات الأرشفة الإلكترونية:

تستخدم الماسحات الضوئية (السكانرز) لتحويل الوثائق الورقية إلى شكل رقمي يمكن تخزينه وتبادله عبر الشبكات المحلية أو الإنترنت. ويستخدم لهذا الغرض ماسحات سريعة جداً تعادل سرعة آلات تصوير المستندات تقريباً. وتكون مرتبطة عادة بنظام للأرشفة الإلكترونية مثل (Laserfiche, Arabdbox, Projectwise) يقوم بتخزين الوثائق وفهرستها بطريقة تمكن من استرجاعها عند الحاجة لها.

ويمكن حفظ الوثائق بعدة أشكال ومن أهمها:

١ - (HTML): صيغة النصوص المتشعبة (Hyper Text Markup Language) مثل صفحات الإنترنت.

٢ - (RTF) (Rich Text Format) أو (DOC) ملفات الورد: وهي صيغ النصوص المنسقة بجميع إمكانيات برامج معالجة النصوص مثل وورد.

٣ - (PDF): صيغة النصوص المتنقلة (Portable Document Format) وتكون على شكلين: نصوص يمكن البحث بها، وصور للوثائق عبر الماسح الضوئي (السكانر) لا يمكن البحث بها.

٤ - (TIF) وهي صيغة تستخدم لحفظ الصور بدون ضغط، ويعيها كبر حجم الملفات الناتجة عنها.

كل شكل من هذه الأشكال له مميزات وخصائص، وبالمقابل بعض العيوب مقارنة بالأشكال الأخرى.



التقنيات التي تستخدم على الإنترنت:

• نظم إدارة المحتويات (Content Management Systems (CMS)

المقصود بنظم إدارة المحتويات:

هي برامج تتركب في مواقع الإنترنت لتسهل عملية إدارة المعومات (المحتويات). وتستخدم تلك النظم قواعد بيانات لتخزين جميع المعلومات، إضافة إلى القوالب الجاهزة، وذلك لإنتاج صفحات ويب ديناميكية تكوّن في النهاية موقعاً متكاملًا.

وعليه يمكن إضافة المحتويات إلى الموقع بسرعة وبواسطة أشخاص ليس لديهم خلفية عن تقنيات الويب، وتخرج تلك المحتويات في شكل متناسق واحترافي عندما تتصفح بواسطة برامج تصفح الإنترنت.

المقصود بالمحتويات:

هي جميع أشكال المعلومات التي يراد إتاحتها مثل: وثائق، نماذج، صور، ملفات صوتية، ملفات فيديو، أخبار، معلومات عامة... إلخ.

مميزات نظم إدارة المحتويات:

١ - الميزة الأساسية في نظم إدارة المحتويات أنها تخزن جميع المحتويات (في شكل نصوص أو صور أو مواد سمعية بصرية) في قاعدة بيانات، وعندما تطلب الصفحة يقوم النظام بإنتاج صفحة حسب القالب المحدد مسبقاً ثم يضع النص به، ويتم ذلك بسرعة جداً. (بعض النظم تضع نسخاً مؤقتة لبعض الصفحات التي يكثر عليها الطلب في دليل مؤقت وتستدعيها عند الطلب، وبذلك يكون الوصول إليها أسرع). كما أن تصميم الموقع يمكن أن يعدل في لحظات، وذلك عن طريق تغيير القوالب.

٢ - تحتوي تلك النظم على واجهة استخدام تفاعلية سهلة، تمكن غير المتخصصين في تقنيات الويب من إدارة النظام وإضافة المحتويات.

٣ - يمكن إدارة النظام عن طريق المتصفح، وليس هناك حاجة لاستخدام برامج تطوير الويب (Front Page) أو (FTP) أو أي برامج أخرى.

٤ - بشكل عام توفر تلك النظم إمكانية الإدارة والتحكم في الموقع بشكل شمولي وسهل (التعديل في التصميم، توزيع الصلاحيات وتنظيم العمل، إضافة محتويات).

أمثلة على برامج إدارة المحتويات:

http://www.stevodesigns.com/What_is_a_CMS.24.0.html

<http://www.clueful.com.au/cgi-bin/cmsdirectory/browse/Products:-Free20%systems>

• البوابات (Portals):

هي مواقع تستخدم نظاماً أو عدة نظم لإدارة كمية كبيرة من المحتويات بحيث تصبح أشبه ما تكون ببوابة تخيلية لتلك الدائرة، يستطيع المراجع الدخول عن طريقها إلى أغلب الخدمات التي تقدمها مباشرة من بيته أو المكتبة.

مثال:

- حكومة دبي الإلكترونية <http://www.dubai.ae>

- حكومة Bloomington (Indiana)

<http://www.bloomington.in.gov>

النماذج الإلكترونية (E-Forms):

هي نماذج إلكترونية تفاعلية تتاح عبر الإنترنت تتيح إدخال البيانات



بشكل تفصيلي من قبل طرف (المواطن مثلاً) ومن ثم إرسالها للطرف الثاني (الوزارة مثلاً) لتدخل إلى نظام ما يقوم بمعالجتها إلكترونياً.

ويمكن تطبيق مفهوم النماذج الإلكترونية على العمليات النمطية بين الجهات الحكومية سواء كان ذلك على شكل نماذج مطبوعة بباركود يقرأ آلياً، أو ملفات إلكترونية ترسل بشكل آمن وتقرأ آلياً.

نظام الدفع الإلكتروني (E - payments):

هناك طرق عديدة للدفع على الإنترنت مثل: بطاقات الائتمان، (PayPal) وغيرها، وفي مجال الحكومة الإلكترونية يمكن توظيف تلك الطرق وتطويرها للتوافق مع احتياجات القطاعات الحكومية، وقد قامت مؤسسة النقد العربي السعودي بتطوير نظام سداد للمدفوعات لخدمة التعاملات المالية للحكومة الإلكترونية.

محركات البحث (Search Engine):

محركات البحث هي أدوات يمكن عن طريقها البحث في كامل الموقع واسترجاع المعلومات. وتعد محركات البحث من نماذج نظم الاسترجاع الحرة (غير المقيدة) والتي تعتمد على الكلمات المفتاحية للدلالة على موضوع البحث. ويمكن لمحركات البحث أن تشمل جميع النصوص التي يحتويها الموقع؛ مما يوسع نطاق البحث ويزيد من كفاءة الاسترجاع.

وتختلف قدرات محركات البحث، حيث تتدرج من البحث البسيط بالكلمات الدالة (المفتاحية) إلى البحث المتقدم بالروابط البوليانية والمقيدات وغيرها من الخصائص. وتجدر الإشارة هنا إلى أن أغلب المستفيدين غير معتادين على تلك التقنيات المتقدمة ولذلك لا يستخدمونها رغم أهميتها.

واجهات المستخدم التفاعلية وتصميم الموقع:

يلعب تصميم الموقع وواجهة الاستخدام دوراً كبيراً في نجاح الموقع، حيث تساعد المستفيد في الوصول المباشر والسريع إلى المعلومات المطلوبة. ومن أهم العوامل المتعلقة بتصميم الموقع وواجهة الاستخدام:

- المستفيدون: وهم الهدف الأساسي لإنشاء الموقع؛ لذلك يجب أن يتوافق التصميم مع طبيعة المستفيدين (الفئة العمرية، فئة محددة أو مفتوح للجميع، المعرفة بتقنيات الويب، الصلاحيات).

- جودة وسهولة التصميم والاستخدام: التصميم هو أول ما يواجه المستفيد ومنه يأخذ الانطباع الأول، والذي عادة ما يؤثر وبشدة على تقبل الموقع بشكل عام. ويشمل ذلك استخدام الألوان والصور والمساحات والكتل وغيرها.

مثال على جودة التصميم:

<http://www.dmmr.gov.sa/main.aspx> وزارة البترول والثروة المعدنية

مثال على ضعف التصميم:

<http://www.gdp.gov.sa> المديرية العامة للجوازات

http://www.mol.gov.sa/mol_site/ministry/index.asp وزارة العمل

<http://www.saso.org.sa> الهيئة العربية السعودية للمواصفات والمقاييس

- التنظيم: تنظيم المعلومات بشكل سهل من الأكبر إلى الأصغر وباستخدام القوائم؛ مما يجعل الوصول مباشراً وسريعاً للمعلومات.

- يوجد على موقع «يسر» بعض التوصيات بشأن التصميم:

<http://www.yesser.gov.sa/bestpractice.asp>



تقنيات أخرى:

التشفير:

١ - التشفير المتماثل: يكون هناك مفتاح تشفير واحد يستخدم لدى المرسل والمستقبل في نفس الوقت، وهو غير آمن تماماً لأنه قد يقع في يد أحد آخر غير المرسل والمستقبل.

٢ - التشفير غير المتماثل: ويعتمد على وجود مفتاحين أحدهما علني (عام) والآخر سري (خاص) يحتفظ الشخص دائماً بالمفتاح السري له وحده ولا يعطيه لأحد أبداً. أما المفتاح العلني فيعطيه لمن يريد أن يرسل له رسالة. المفتاح العلني له القدرة على التشفير فقط، وليس له القدرة على فك الرسالة بعد إرسالها. وبذلك لا يستطيع فك الرسالة إلا المفتاح السري (الخاص) الذي لا يملكه إلا صاحبه فقط.

ولعلي أضرب مثلاً واقعياً يوضح المقصود: شخص يملك قفلاً ومفتاح ذلك القفل، فيقوم بإرسال القفل فقط إلى شخص آخر ويحتفظ هو بالمفتاح. عند ذلك يقوم الشخص الآخر بوضع ما يريد إرساله إلى الشخص الأول (صاحب القفل) في صندوق، ويقوم بوضع القفل عليه. (في هذه الحالة المرسل يستطيع قفل القفل، ولكن لا يستطيع فتحه بعد ذلك) وعند وصول الصندوق إلى الشخص الأول يستخدم المفتاح الذي يملكه هو وحده لفتح الصندوق وإخراج ما به.

التوقيع الإلكتروني:

وهو ليس توقيع بالمعنى المعروف، بل عملية مصادقة من قبل شخص أو هيئة ما، ويتم من خلالها التأكد من شيئين:

١ - ضمان أن الرسالة (وثيقة بيع أو شراء مثلاً) أرسلت من الشخص

الحقيقي وليس شخص آخر غيره. وهذا يتم عبر التشفير غير المتماثل كما أسلفنا شرحه .

٢ - ضمان أن الرسالة وصلت فعلاً بنفس الشكل الذي أرسله بها المرسل وصادق عليه. ويتم ذلك بواسطة عملية رياضية (لوغارثم) تتم على الرسالة قبل الإرسال لتحديد جميع خواصها، وتشمل كل صغيرة وكبيرة في الرسالة بحيث لو تغير أي شيء في الرسالة تتغير نتيجة العملية .

هذه النتيجة تسمى الرسالة المركزة أو التوقيع الإلكتروني، ويرفق هذا التوقيع مع الرسالة عند إرسالها. وعند وصول الرسالة إلى الطرف الآخر يتم التحقق من سلامة محتوى الرسالة وخلوه من التزوير بنفس العملية الرياضية، وعند تطابق النتيجة مع البيانات المخزنة في التوقيع يعرف أن الرسالة وصلت بنفس الشكل الذي أرسلت به دون تغيير .

رؤية مستقبل الإدارة والحكومة الإلكترونية:

س١: لماذا الحكومة الإلكترونية؟

تمثل الحكومة الإلكترونية التحول الذي يساعد المواطنين والأعمال لكي تجد فرصاً جديدة في اقتصاد المعرفة الدولي، فهي تمثل كيفية إصلاح عمل الحكومة، إدارة المعلومات، إدارة الوظائف الداخلية بالمنظمة، خدمة المواطنين ورجال الأعمال. وهنا الحكومة الإلكترونية تستخدم التكنولوجيا الحديثة كأداة للتنمية الاقتصادية والتنمية الإدارية أو الإصلاح الإداري المستهدف المرتكز حول خدمة المواطن .

س٢: ما نوع الحكومة الإلكترونية التي نستعد لإقامتها؟

لأن لكل مجتمع حاجاته وأولياته المختلفة، لا يوجد نموذج واحد للحكومة الإلكترونية، كما لا يوجد معيار دولي للاستعداد لها. واستعداد



كل مجتمع وحكومة سوف يعتمد على أي الأهداف والقطاعات المعينة التي تختار كأولويات لها، بالإضافة إلى الموارد المتاحة في توقيت معين التي قد تعتمد على الموازنات العامة والمانحين... إلخ. وكل ذلك يعتمد على حاجات المجتمع الأكثر أهمية التي قد تتضمن البنية الأساسية، الإطار التشريعي، ورأس المال البشري المحتاج إليه للحكومة الإلكترونية... إلخ. ولا يمثل الاستعداد الإلكتروني قضية حكومية فقط، بل يتمثل أيضاً في إعداد المجتمع لتقبل رؤية هذه الحكومة الإلكترونية. ويبدأ الاستعداد بالرغبة السياسية في التغيير، ويبني على تواجد سياسة قومية للمعلومات ترتبط بعدة عوامل منها:

- إرساء البنية الأساسية للاتصالات.
- إقامة التواصلية واستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في المصالح والمنظمات المختلفة.
- تنمية رأس المال البشري.
- توفير موارد الموازنة الحالية والمتوقعة.
- تهيئة مناخ الأعمال الإلكترونية.
- استعداد المواطنين للتغيير.

س٣: هل توجد رغبة سياسية كافية لقيادة جهود لإقامة الحكومة

الإلكترونية؟

كما في حالة أي جهد من جهود الإصلاح الحكومي، تتطلب الرغبة السياسية لتنفيذ أي مشروع للحكومة الإلكترونية. وفي هذا الصدد، يتضح جلياً أن الرغبة السياسية المصرية المعبر عنها من أعلى مستوى متوافرة، وكانت واضحة وجلية بمشاركة رئيس الجمهورية بنفسه في مؤتمر القمة

العالمي لمجتمع المعلومات المنعقد بمدينة جنيف بسويسرا في شهر ديسمبر (٢٠٠٣م)، وفي تكليف الوزارة الجديدة برئاسة أ. د. أحمد محمود نظيف، بالعمل على تطبيق مجتمع المعلومات المصري، وتبسيط الإجراءات لتسهيل تعامل الجمهور مع الأجهزة الحكومية من خلال برنامج الحكومة الإلكترونية لوزارة الدولة للتنمية الإدارية الأثر الواضح في اهتمام القيادة السياسية على أعلى مستوياتها بإقامة الحكومة الإلكترونية.

س٤: هل نختار مشروعات الحكومة الإلكترونية بأحسن طريقة؟

اختيار أو التقاط مشروعات الحكومة الإلكترونية الصحيحة والبدء فيها تعتبر أساس النجاح للحكومة الإلكترونية، وبذلك تعتبر المشروعات الأولى مهمة وذات طبيعة حرجة. إن نجاح المشروع التمهيدي أو الأول يمكن أن يصبح نقطة البيع والانطلاق لكل الجهود المستقبلية ويخلق الاستعداد السياسي لدعم الحكومة الإلكترونية إلى الأمام.

وإن أي قصة نجاح صغيرة يمكن أن تصبح مثلاً قوياً يقلده الآخرون. وعلى ذلك يجب القيام بالتشخيص المتأنى، والتعرف على المبادرات الأخرى، ومضاهاة المشروع بالرؤية المحددة، ورؤية الحكومة الإلكترونية من منظور المستخدم وسؤال المواطنين ورجال الأعمال والعاملين.

س٥: كيف تخطط مشروعات الحكومة الإلكترونية، وكيف تدار؟

تعتبر الإدارة الفعالة والكفاء مهمة جوهرية لنجاح الحكومة الإلكترونية، كما هو الحال في كل العمليات الحكومية أو عمليات الأعمال. وتعتمد القدرة على إتاحة مشروع في التوقيت وبالميزانية المحددة، والتنسيق بين المصالح الحكومية والقطاع الخاص يعتمد على إدارة قادرة. وعلى ذلك فإنه



قبل القيام بأي مشروع من مشروعات الحكومة الإلكترونية يجب تحديد الآليات الإدارية على كافة المستويات المحلية والوطنية .

ويتم ذلك من خلال : اعتبار إنشاء فرق الحكومة الإلكترونية، تأكيد فريق إدارة المشروع له السلطة الكافية، تطوير خطة عمل لتنفيذ أولوية مشروعات الحكومة الإلكترونية التي تشتمل على عناصر أساسية (كتطوير المحتوى، بناء الكفاءات، التواصلية، قوانين القضاء الخارجي، واجهات التفاعل مع المواطنين، رأس المال)، إنشاء آليات لاستمرارية تضمين ومشاركة الأطراف المختلفة من مواطنين ورجال أعمال وموظفين... إلخ. وتعتبر إدارة الحكومة الإلكترونية أكثر من تنفيذ المشروعات، فهي تعني التخطيط للبناء واستيعاب القدرات .

س٦: كيف يمكن التغلب على المقاومة من داخل الحكومة ذاتها؟

قد يقاوم الموظفون أنفسهم مشروعات الحكومة الإلكترونية، وقد يرفضون تطبيق الإجراءات الجديدة. وتعتبر هذه المشكلة جادة جداً في مصر، على وجه الخصوص، عندما تكون الموارد البشرية أقل مهارة، والاقتصاد أقل ثباتاً، وفرص العمل الأخرى أقل توافراً .

وتتمثل الخطوة الأولى في تفهم هذه القضية والتعرف على سبب مقاومة العاملين التغيير، وقد يكون ذلك نابعاً من عوامل عديدة منها :

- الخوف من أن التكنولوجيا سوف تفقدهم وظائفهم .
- الخوف من فقدان النفوذ والقوة والسلطة التي استحوذوا عليها في النظام الحالي .

- عدم التعامل مع التكنولوجيا، والخوف من وصمهم بالتخلف

والجهل أمام الآخرين عند عدم استخدامها بطريقة صحيحة، ويطلق البعض على ذلك بالصدمة الفنية (Technical Shock).

- الخوف من أن التكنولوجيا سوف تعني عملاً أكثر لهم، كما في حالة الإجابة على البريد الإلكتروني باستمرار.

- الاعتقاد بأنهم لن يحصلوا على مزايا مهنية من تطبيق التكنولوجيا الجديدة، ولن يفقدوا أي شيء عند رفضهم.

- الاهتمام بأن العمليات الجديدة الآلية سوف تعني فرصاً أقل لاستلام مدفوعات غير رسمية.

وللتغلب على مقاومة التغيير يجب القيام بحملات وبرامج التوعية (الشرح، التدريب، التقييم، والمكافأة، والتقدير).

س٧: كيف نقيس الأداء وتواصل التقدم؟ وكيف نعرف نقاط الفشل؟

حيث تتضمن مشروعات الحكومة الإلكترونية جهداً مضمناً، وتوفر موارد مؤهلة، والتزام سياسي، لذلك تعتبر ذات طبيعة حرجة إلى حد كبير. من هذا المنطلق، يعتبر الأداء مهماً جداً، ويستدعي ذلك وضع معايير أداء شاملة تتضمن التالي:

١ - معايير قياس أداء الحكومة والأعمال:

- حجم التصرفات المتداولة إلكترونياً.

- وقت الاستجابة للسؤال.

- طول عملية خدمة الحكومة الإلكترونية المرتبطة بالمشكلات الحرجة والحررة بدءاً من انطلاقها.

- عدد أو نسبة الخدمات العامة المقدمة إلكترونياً، وعدد الخدمات

الجديدة المتاحة إلكترونياً.



- نسبة تغطية المنطقة الجغرافية المعينة بواسطة الخدمة المقدمة .

٢ - معايير قياس تأثير تطبيقات الحكومة الإلكترونية :

- عدد أو نسبة العملاء (مواطنون، رجال أعمال، موظفون . . . إلخ)،
والمواقع التي تتوصل إلى الخدمات إلكترونياً .

- مدى الرضى أو الكفاءة المتزايدة في إتاحة المعلومات أو الخدمات
الإلكترونية .

- طول الوقت المستغرق للحصول على المعلومات والخدمات
الإلكترونية من وجهة نظر المواطنين والأطراف المستخدمة الأخرى .

- مدى تقليل التكلفة في الوصول للخدمات الإلكترونية .

- التقليل في التكلفة من وجهة نظر المسؤولين الحكوميين .

كما يمكن أيضاً إضافة معايير أداء أخرى كما في حالة مشروع الإمداد
الإلكتروني (E - Procurement)؛ الذي يمكن أن يقوم بناء على حجم
التصرفات المعالجة، وتقليل وقت عملية الإمداد؛ أو التقليل في التكلفة
الإدارية للإمداد الحكومي .

وفي المقابل، فإن المشروع الذي يوفر معلومات صحية على الخط قد
يقوم بناء على نسبة المنطقة الجغرافية التي يمكنها الوصول للمعلومات،
وزيادة الخدمات الصحية في المناطق التي لا تتوفر فيها المعلومات
الصحية على الخط، أو زيادة توعية المواطنين التي يمكن أن تقاس بواسطة
مسوح ودراسات موجهة نحو ذلك .

وفي هذا الإطار، يمكن وضع نقاط قياس لتقييم مدى التقدم، وتوفير
طريقة للقياس على أساس فوري ودائم سواء كانت مشروعات الحكومة

الإلكترونية متقدمة ومستدامة وتتيح ما تعد به، أم لا. وقد تبني نقاط القياس على المعلومات التالية:

- تواريخ معينة.

- مقارنات مع الدول والأقاليم الأخرى.

- استطلاعات الرأي.

- مسوح مستقلة (على سبيل المثال رضى العميل، مدى المشاركة الجماهيرية، فعالية التكلفة... إلخ).

- قياسات مشاركة القطاع الخاص أو الإتاحة بواسطة الموردين.

- درجة التمويل الذاتي المحققة بواسطة المشروع.

س٨: ما الذي سوف تكون عليه العلاقة مع القطاع الخاص؟

الحكومة الإلكترونية ليست شيئاً ما يمكن أن تقوم به الحكومة منفردة، فيوجد للقطاع الخاص بصفة معينة دوراً رئيسياً يؤديه في تحديد الرؤية والتخطيط، وحتى خلال تنفيذ الحكومة الإلكترونية ومراجعتها وتقويمها المستمر. وعلى هذا الأساس يجب:

- التعامل مع القطاع الخاص كشريك كامل.

- حاجة كل طرف من الأطراف المشتركة والمتعاملة مع الحكومة الإلكترونية إلى عائد على استثماراته ووقته.

- تقليل استنزاف العقول؛ مما يتطلب تخطيطاً متأنياً.

- خلق نماذج أعمال واقعية لمشروعات الحكومة الإلكترونية.

- إيجاد نقاط القوة لكل شريك.

- تعريف الأطراف المتضمنة.

- تحديد المساهمات المحلية والخارجية.



س٩: كيف تحسن الحكومة الإلكترونية مشاركة المواطنين في الشؤون العامة؟

عند الحديث عن الحكومة الإلكترونية والشؤون العامة، نتعلم كل الحكومات حتى المتقدمة منها كيف تشجع المشاركة العامة للمواطنين وتنظمها وتديرها بفعالية وكفاءة. وتعتبر المشاركة العامة عنصراً مهماً في مراحل كثيرة للحكومة الإلكترونية من تفسير رؤية وتحديد أولويات المجتمع منها، إلى تقرير الاستعداد الإلكتروني وإدارة مشروعاتها. فالحكومة الإلكترونية تعادل المشاركة البشرية لا الآلية.

حيث إن الجمهور الذي يشتمل على القطاع الخاص، المجتمع المدني، والأفراد يمكن أن يشارك بفعالية في شؤون الحكومة الإلكترونية بطرق كثيرة ومختلفة، منها:

- التعليق على خطط الحكومة الإلكترونية نفسها.

- استرجاع المعلومات (على سبيل المثال، الوصول للمعلومات من مواقع الحكومة على شبكة الويب) أو تقديم المعلومات من خلال: المسوح العامة، المجموعات المحورية، أو البريد الإلكتروني.

- المشاركة في الحوار بين المواطنين والمخططين والمنفذين للحكومة الإلكترونية.

وفي هذا الإطار، يعتبر المواطنون خبراء الحكومة الإلكترونية التي تقوم من خلال المشاركة الفعلية مع جمهور المستفيدين منها.

مراحل تطوير الحكومة الإلكترونية:

الهدف من إقامة الحكومة الإلكترونية هو استثمار تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتحقيق التنمية والإصلاح الإداري المنشود. ويتم

ذلك من خلال تعزيز الشفافية، وإزالة قيود الوقت والمسافة وأي فجوات أخرى، وتفويض المواطنين للمشاركة في المسؤولية بكافة أنواعها. وتوجد مداخل مختلفة فيما يتصل بتطوير الحكومة الإلكترونية، منها المداخل الشمولية بعيدة المدى، ومداخل أخرى ترتبط بتشخيص وتحديد عدد محدد من المجالات الأساسية والتركيز عليها كمشروعات تمهيدية. وفي كثير من الحالات، فإن الدول الأكثر نجاحاً هي التي بدأت بمشروعات صغيرة ضمن مراحل التطوير لبناء هيكل أساسي شامل للحكومة الإلكترونية.

وتتألف عملية تطوير وبناء مشروع الحكومة الإلكترونية من ثلاث مراحل أساسية، لا تعتمد بعضها على بعض، ولا توجد ضرورة أو حاجة لإنجاز مرحلة قبل أخرى. وتتمثل هذه المراحل في ثلاث طرق للتفكير حول أهداف الحكومة الإلكترونية، وتتمثل هذه المراحل فيما يلي:

١ - المرحلة الأولى: التوسع في نشر المعلومات الحكومية والوصول

إليها عبر الويب:

ترتبط هذه المرحلة بالنشر باستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتوسيع قاعدة الوصول للمعلومات والخدمات الحكومية، حيث يتدفق من أداء المصالح والدوائر الحكومية المختلفة والمتنوعة قدرأً ضخماً من المعلومات التي لها فائدة كبيرة لجمهور المستخدمين من المواطنين ومنشآت الأعمال والمنظمات المدنية الأخرى. وتساهم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المرتبطة بشبكة الإنترنت العالمية في مساعدة المستخدمين وتمكينهم من الاستفادة من هذا الكم الهائل المتدفق من المعلومات من خلال توفيرها وإتاحتها بسرعة وسهولة وفي الوقت الحقيقي لحدوثها.



وتباين أساليب وطرق نشر المعلومات المتوافرة والمحتوى المسموح بنشره منها، إلا أن الدول النامية بشكل عام، ومن ضمنها مصر، تستطيع البدء بمشروع الحكومة الإلكترونية من خلال نشر المعلومات الخاصة بها على الخط، مبتدئة بنشر القواعد والقوانين والتشريعات والوثائق، ونماذج واستمارات تقديم الخدمات الحكومية... إلخ. إن مساعدة وتمكين جمهور المستخدمين من أفراد وأعمال من الوصول بسهولة ويسر ويسرعة إلى المعلومات المتاحة دون الحاجة للتوجه إلى المواقع المادية لها يعتبر تقدماً كبيراً يحد من البيروقراطية والفساد الإداري.

ومن خلال مواقع الويب على شبكة الإنترنت تستطيع المصالح والأجهزة والدوائر الحكومية نشر المعلومات الخاصة بها والمعلومات التي تعد لاستخدامها وتوفيرها للمواطنين ومنشآت الأعمال على نطاق واسع. لذلك يصبح من الضروري القيام بالخطوات والدعائم التالية في هذه المرحلة:

١ - البدء بإعداد استراتيجية واضحة لوضع وتحميل المعلومات على الخط، وإتاحتها للمستخدمين منها بالتركيز على معالم ملائمة لذلك.

٢ - نشر معلومات ذات قيمة للمستخدمين في حياتهم اليومية مع التركيز على استخدام محتوى مكتوب باللغة العربية؛ اللغة الأم للمستخدم المصري.

٣ - تكليف المصالح والدوائر الحكومية بنشر معلومات محددة على الخط تساهم في تيسير تعامل جمهور المواطنين والأعمال في قضاء خدماتهم على الخط.

٤ - البحث الدائم في النتائج الممكنة التحقيق باستخدام الموارد المتاحة بالفعل.

٥ - تصميم المواقع على شبكة الويب التي تسهل عملية صيانتها وإدارتها وضمان عمليات التحديث لها باستمرار.

٦ - التركيز على المحتوى الذي يدعم باقي الأهداف الخاصة بالتنمية والإصلاح الإداري والاقتصادي من تبسيط الإجراءات، وجذب الاستثمارات، ومكافحة الفساد على كافة أشكاله.

٢ - المرحلة الثانية: توسيع المشاركة المدنية في تطوير الحكومة الإلكترونية، فالى جانب القيام بالمرحلة الأولى السابق الإشارة إليها في نشر المعلومات الحكومية على شبكة الويب وإتاحتها لجمهور المستخدمين الحاليين والمتوقعين، إلا أن العبء الرئيسي في تطوير وإقامة الحكومة الإلكترونية يرتبط بمشاركة المواطنين والأعمال في اتخاذ القرارات على كافة المستويات الحكومية. إن توسيع مبدأ المشاركة الجماهيرية المدنية والتوسع فيها يؤدي إلى بناء الثقة بالحكومة ومشروعاتها.

وتتضمن الحكومة الإلكترونية وجود اتصالات ذات اتجاهين بدءاً بالوظائف الأساسية كالاتصال عبر البريد الإلكتروني للاستفسار عن معلومات أو الحصول على نماذج واستمارات من الموظفين العموميين للتغذية العكسية المرتدة لتقديم الخدمات المحتاج أو المستفسر عليها. وفي هذه المرحلة يصبح من الضروري القيام بالخطوات أو الدعائم التالية:

١ - إشعار جمهور المتعاملين الحاليين والمتوقعين بأهمية القضايا المطروحة من خلال إعلامهم بالإجراءات التي تم اتخاذها على الخط.

٢ - تجزئة الأمور والمشكلات المعقدة إلى مكونات سهلة الفهم.

٣ - اتباع الأسلوب الاستباقي في تشجيع المستخدمين على المشاركة،



وقد يتم ذلك من خلال وسائل الإعلام الجماهيرية المتوافرة للترويج للاستشارة على الخط.

٤ - تشجيع المتعاملين على المشاركة التعاونية في القضايا المطروحة.

٣ - المرحلة الثالثة: التعامل من خلال توفير الخدمات الحكومية على

الخط:

تعمل الحكومة الإلكترونية على تكوين مواقع ويب على شبكة الإنترنت قادرة على تمكين المستخدمين من إجراء معاملاتهم على الخط. وكما تقوم منشآت العمال باستخدام الإنترنت لتقديم خدمات التجارة الإلكترونية تستطيع الحكومة الإلكترونية أيضاً تقديم خدماتها بنفس الطريقة، وهكذا تحقق الحكومة الإلكترونية مزايا وعوائد كبيرة بالإضافة إلى تحقيق زيادة في زيادة الإنتاجية، وتحسين الأداء المتقن والجيد.

ومن خلال المواقع التي تتاح على شبكة الويب تستطيع الحكومة الإلكترونية عرض خدماتها بشكل مباشر على المواطنين في الشكل الحقيقي. ومن أمثلة الخدمات الحكومية الممكن إتاحتها على الحكومة الإلكترونية التالي: تسجيل الأراضي والعقارات، استخراج بطاقات تحقيق الشخصية وجوازات السفر وتجديدها، الحصول على أذونا وتصريحات البناء والترميم، تقديم الإقرارات الضريبية وتحصيل الرسوم الخاصة بها، تجديد رخص التسيير وقيادة السيارات المختلفة... إلخ، حيث إن كل هذه الخدمات تحتاج إلى وقت انتظار كبير.

وتشكل البيروقراطية عوائق حقيقية أمام الإنجاز السريع لهذه الخدمات الحكومية وغيرها. أما في الوقت الحاضر، تقدم بعض المصالح والدوائر الحكومية في إطار الحكومة الإلكترونية الخاصة بكل منها أكشاكاً إلكترونية

تتاح في النوادي والحدائق والتجمعات وتوفر فيها الحاسبات الشخصية والنقالة والاتصالات السلكية واللاسلكية المرتبطة بشبكة الإنترنت لتقديم خدمات راقية في الوقت الحقيقي. وبذلك يمكن القضاء على الإجراءات البيروقراطية والروتين الذي يعوق الممارسات والمعاملات الحكومية، كما يسهم ذلك في تحقيق مزايا وفوائد وعوائد كثيرة في الوقت والجهد والتكلفة.

توصيات لإنجاح تنفيذ برامج الإدارة والحكومة الإلكترونية:

العرض التالي يحدد أحد عشر مجموعة من التوصيات التي يجب

مراعاتها:

- ١ - تطوير البنية الأساسية.
- ٢ - السياسة العامة.
- ٣ - الفجوة الرقمية.
- ٤ - المعرفة الإلكترونية.
- ٥ - إمكانية الوصول.
- ٦ - بناء الثقة.
- ٧ - حفظ خصوصية التعاملات.
- ٨ - الأمن.
- ٩ - الشفافية.
- ١٠ - التشغيل البيئي المتداخل.
- ١١ - إدارة السجلات.
- ١ - تطوير البنية الأساسية:

ضرورة تهيئة البنية الأساسية لنجاح الحكومة في أداء أعمالها، ويتم ذلك من خلال توفير نظم اتصالات فعالة لنقل البيانات والمعلومات وتدفعها



من وإلى المصالح والدوائر الحكومية إلى جمهور المتعاملين من المواطنين ومنشآت الأعمال ومنظمات المجتمع المدنية وبالعكس، وذلك من خلال:

١ - تطوير مشروعات متوافقة مع بنية الاتصالات الأساسية المتوافرة بالفعل.

٢ - استخدام أكشاك الوصول العامة (Public Access Kiosks) ومراكز الخدمة المجتمعية المتنقلة.

٣ - تشجيع القطاع الخاص على الاستثمار في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات السلكية واللاسلكية للإسراع في استخدامها وانتشارها على نطاق واسع.

٤ - تدريب المتعاملين والقوى العاملة على أساليب التعامل، والتكيف مع التكنولوجيا المتطورة، وحثهم على الاستفادة القصوى منها.

٢ - ترشيد السياسة العامة والقانون:

قد تواجه تطبيقات الحكومة الإلكترونية والخدمات التي تقدمها معوقات قانونية، أو قد تتعارض مع السياسات العامة القائمة، لذلك يجب تحديث القوانين والتشريعات لإضافة الشرعية والقبول للوثائق والمعاملات الإلكترونية، من خلال:

١ - مراعاة آراء المسؤولين في المصالح والدوائر الحكومية والتشاور معهم لتقييم مدى الأضرار التي قد تلحق بمشروعات الحكومة الإلكترونية في حالة عدم إصلاح أو تعديل النظام القانوني المستخدم.

٢ - منح الصفة والحجية القانونية لكل ما تنشره الحكومة الإلكترونية من معلومات على الخط.

٣ - توضيح القوانين والتشريعات والتوجيهات وتوحيدها بما يتلاءم مع بيئة العمل الحكومي .

٤ - إصلاح العمليات والإجراءات الإدارية من خلال تبسيط الإجراءات وتدفق مهام العمل .

٣ - سد الفجوة الرقمية:

توجد فجوة رقمية بين دول العالم المتقدم الغنية ودول العالم الأخرى التي في سبيل التقدم، بل وبين المناطق المختلفة الريفية أو الصحراوية والحضرية في الدولة الواحدة. وتتمثل الفجوة الرقمية بين من يمتلكون الوصول لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والإنترنت وبين غير القادرين على ذلك .

ولسد هذه الفجوة الرقمية، يجب توجيه برامج الحكومة الإلكترونية نحو الفئات المنعزلة والمحرومة أصلاً من الخدمات الحكومية، بحيث توجه للارتقاء بمستويات المواطنين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

وتتمثل الفجوة الرقمية في المعرفة الإلكترونية والقدرة على الوصول للمعلومات والخدمات الحكومية. والمعرفة الإلكترونية تتواجد في قدرة برامج الحكومة الإلكترونية في المساعدة على تكوين فرص تعليمية وثقافية لمن لا يمتلكون حق الوصول للتكنولوجيا المتقدمة ولا يتعاملون معها. أما القدرة على الوصول فترتبط بجعل مشروعات وبرامج الحكومة الإلكترونية في متناول كل المواطنين ومن بينهم الفئات الخاصة والمعوقة، وذلك من خلال:

١ - توفير فرص الوصول الجماعي من خلال مراكز أو نوادٍ أو أكشاك تكنولوجيا المعلومات التي تنتشر في المراكز المجتمعية المختلفة .



- ٢ - حث القطاع الخاص وتحفيزه على التبوع بالأجهزة والمعدات والبرمجيات، أو القيام بأنشطة تدريبية للمواطنين وخاصة محدودي الدخل.
- ٣ - التركيز على استخدام اللغة العربية والمحتوى المفصل لاحتياجات المجتمعات المختلفة كل حسب رغباته وتطلعاته وميوله.
- ٤ - إنشاء نقاط وصول في المجتمعات الصغيرة والمتفرقة.
- ٤ - تشجيع استيعاب المعرفة الإلكترونية لدى جمهور المتعاملين:
 - ١ - التأكد من أن المحتوى الإلكتروني مصاغ باللغة العربية، وأن واجهات التفاعل البينية سهلة الاستخدام.
 - ٢ - تطوير تطبيقات قادرة على استخدام الوسائط المتعددة من صوت وصورة وحركة وبيانات بجانب النص المكتوب.
 - ٣ - تضمين التوجه التعليمي في مشروعات الحكومة الإلكترونية.
 - ٤ - توفير معينات لنقاط الوصول لتدريب المتعاملين والمترددین على مهارات استخدام وتوظيف الحاسبات الآلية.
 - ٥ - تطوير برامج تتضمن وسائل إعلام تقليدية مثل البرامج الإذاعية والتلفزيونية والصحافة التي من خلالها يتمكن المواطنون من التعرف على معالم وخدمات الحكومة الإلكترونية.
 - ٦ - التركيز على المجموعات التي يصعب تحقيق التكامل فيما بينها كالنساء وكبار السن والمعوقين... إلخ.

٥ - إمكانية الوصول:

يجب تشجيع كافة فئات المجتمع على إمكانية الوصول للحكومة الإلكترونية بغض النظر عن قدراتهم البدنية أو الجسدية أو مواقع تواجدهم، من خلال:

١ - تصميم وتطوير التطبيقات التي تلائم كل الفئات ومن بينهم المعاقين كالمكفوفين والصم والبكم.

٢ - إصدار تشريعات وقوانين تجبر الحكومة على تبني التكنولوجيا المتقدمة لمساعدة المعاقين.

٣ - صياغة معايير للأداء، وقياس تدفق العمل في مجال الحكومة الإلكترونية.

٦ - بناء الثقة:

يجب بناء ثقة جمهور المتعاملين مع المصالح والدوائر الحكومية. وفي هذا الصدد ينبغي أن يكون مشروع الحكومة الإلكترونية داعماً لجمهور المستفيدين بدون تمييز أو محاباة إلا في الحالات الاستثنائية، من خلال:

١ - تحديد وتشخيص الشركاء أو المتعاملين الداخليين والخارجيين، وبناء استراتيجية ذات خطوط اتصال مفتوحة.

٢ - البدء بالمشروعات قصيرة الأجل التي تحقق نتائج مبكرة تساعد في بناء الثقة.

٣ - وجود قيادة قوية تساهم في بناء الثقة ببرامج الحكومة الإلكترونية.

٤ - التركيز على استخدام اللغة العربية والمحتوى المفصل على احتياجات المجتمعات المختلفة كل حسب متطلباته ورغباته.



٧ - المحافظة على خصوصية المعلومات والمعاملات الشخصية:

يقصد بالخصوصية حماية المعلومات الشخصية التي تجمعها الحكومة حول الأفراد والمنشآت، حيث إنه من الملاحظ أن المصالح والأجهزة الحكومية المختلفة تجمع كمّاً هائلاً من البيانات عن المواطنين ومنشآت الأعمال من خلال المعاملات التي تحدث معهم، ويتنامى حجم ونطاق الخدمات الإلكترونية العامة تزايداً وتتضخم قواعد ومستودعات البيانات. والمحافظة على خصوصية وسرية المعلومات المخزنة في قواعد ومستودعات البيانات التي تطورها المصالح والأجهزة الحكومية مهم جداً لبناء الثقة كما سبق توضيحه، حيث إن إساءة استخدام البيانات الشخصية قد يفقد ثقة الجمهور بالحكومة الإلكترونية، ويزيد الفجوة النفسية القائمة بالفعل بين المواطنين والحكومة. وعلى ذلك يجب أن تلتزم مواقع الويب للحكومة الإلكترونية بحفظ وصيانة خصوصية وسرية بيانات المواطنين، من خلال:

١ - تدريب وتوعية الموظف العام حول أهمية المسائل والقضايا المتعلقة بالخصوصية والسرية الشخصية.

٢ - تصميم وتطوير التطبيقات الإدارية التي تضمن وسائل حماية الخصوصية والسرية.

٣ - اتباع الممارسات الأحسن في مجال المعلومات، وتقليص عمليات تجمع المعلومات الشخصية والاحتفاظ بها إلا في الحالات ذات الطبيعة القصوى.

٤ - الحد من الوصول إلى المعلومات الشخصية التي يسهل التعرف على أصحابها.

٥ - عدم السماح أكيا للعاملين بالتطفل على المعلومات الشخصية التي تتسم بدرجة عالية من الخصوصية.

٨ - حماية أمن المعلومات:

يتصل أمن المعلومات بحماية مواقع الحكومة الإلكترونية ضد هجمات القرصنة وسوء الاستخدام (محمد محمد الهادي)، أكتوبر (٢٠٠٤م). والتجاوز في حماية أمن المعلومات يفقد ثقة المواطنين بالحكومة الإلكترونية. فالثقة كما سبق بيانه تعتبر عنصراً رئيسياً وجوهرياً من عناصر مشروعات وبرامج الحكومة الإلكترونية. وبدون الثقة لن يفكر المواطنون على التردد على مواقع الحكومة الإلكترونية، وخاصة في حالة الخدمات التي يتطلب الحصول عليها قيام المواطنين بتزويد الحكومة الإلكترونية بمعلومات شخصية ذات صفة خاصة. وباستطاعة الحكومة القيام بدور مهم في الكشف عن سياساتها وتعريف المواطنين بها أو إعلامهم بمخططاتها ومشروعاتها، والأهداف المستهدفة تحقيقها من عملية جمع وتخزين البيانات عنهم، حيث إن اطمئنان المواطن أو المستخدم على أن المعلومات التي يقدمها عن نفسه لن تستغل لأغراض غير مهنية وأخلاقية؛ مما يعتبر الأساس الأهم في قيام الحكومة الإلكترونية، لذلك يجب:

١ - وضع سياسة محددة عن أمن المعلومات، وتعيين مسؤول محدد لتنفيذ هذه السياسة وفقاً للمعايير الدولية في هذا الشأن.

٢ - التقييم المستمر والمتواصل لنظم الأمن للتأكد من تنفيذها لكل ما يتعلق بالإجراءات الوقائية الأمنية بشكل سليم.

٣ - عدم الإفصاح عن المعلومات الشخصية دون الحصول على إذن



٤ - توعية وتدريب العاملين على القضايا المتصلة بأمن المعلومات وتكنولوجياتها بشكل منتظم ومتواصل.

٥ - تقييم أداء مديري نظم المعلومات بالالتزام بممارسة عمليات ومهام الأمن.

٩ - تدعيم شفافية المعلومات:

الافتقار لعامل الشفافية المرتبط بتصميم نظم وتكنولوجيات المعلومات والاتصالات يمنع المواطنين المتوقع تعاملهم مع الحكومة الإلكترونية من المشاركة الفعلية في أعمالها وأنشطتها، لذلك يجب التوصية بالتالي:

١ - الإعلان على الخط عن النظم والمتطلبات والعمليات والمهام والإجراءات اللازمة للحصول على الخدمات الإلكترونية الحكومية المختلفة.

٢ - تحويل المكاتب الرسمية للموظفين وخاصة المديرين إلى مواقع إيجابية مفتوحة تكون بمثابة أمثلة للالتزام واحترام الشفافية ليكونوا قدوة للآخرين من الموظفين.

٣ - إعطاء المواطنين كل الفرص المتاحة لمتابعة سير معاملاتهم وتعريفهم على الخط بالإجراءات المتخذة خطوة بعد أخرى وفي الوقت الحقيقي.

٤ - منح موظفي الخدمة العامة حوافز لإحداث التجديد والإصلاح المنشود.

٥ - توحيد الشفافية وإصلاح العملية الإدارية لتبسيط الإجراءات والتعليمات الإدارية.

١٠ - التشغيل البيئي المتداخل:

يرتبط بالتشغيل البيئي المتداخل، تطوير نظم وأساليب قادرة على

العمل بشكل متوافق مع بعضها البعض. فالحكومة الإلكترونية الموثوق منها تتطلب تشغيل نظم بصفة مستمرة دائمة وفعالة ومتوافقة مع بعضها ببعض، حيث إن جودة الخدمات المقدمة تعتمد على التوافق الذي يسهم في تسهيل الأعمال، ويخدم كل المتعاملين بشكل أحسن، وفي هذا الإطار يوصى بالتالي:

١ - تحديد وتشخيص وتقييم النظم القائمة ومطابقتها للتشغيل البيئي المتداخل.

٢ - تشخيص وإصلاح كافة النظم المعوقة لأنشطة التفاعل بين المصالح والدوائر الحكومية وبين المنتفعين المستخدمين من خدماتها.

٣ - استخدام المعايير الدولية في الأنشطة الخاصة بالحكومة الإلكترونية.

٤ - الاعتماد على بنية أساسية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

١١ - إدارة السجلات:

يجب توفير إطار عمل مرن لإدارة السجلات الإلكترونية الموثقة والمحدثة بصفة مستمرة باعتبارها العصب الرئيسي والمصدر الأساسي للحصول على البيانات والمعلومات في الوقت الحقيقي لمعلومات وتصرفات الحكومة الإلكترونية، وذلك من خلال:

١ - تشجيع المشاركة في المعلومات بين المصالح والأجهزة الحكومية المختلفة وضمن المصلحة أو الجهاز نفسه.

٢ - حث التعاون المشترك بين المصالح الحكومية ومنظمات التوحيد القياسي الدولية.



٣ - اعتماد أساليب وإجراءات لتبسيط عمليات إدارة السجلات بغية التحول على الخط .

٤ - التأكد من أن المعايير والأساليب المستخدمة في حفظ وإدارة السجلات في المصالح والأجهزة الحكومية المختلفة متوافقة مع بعضها البعض .

٥ - تسهيل أساليب وإجراءات البحث عن السجلات باعتماد البرمجيات المتوافقة .

دور التقنيات الحديثة في تنمية الدول الصاعدة

تمهيد:

تعد التقنيات الرقمية اليوم الآليات الأساسية لاشتغال المؤسسات الاقتصادية في العالم كما كانت الصناعات الثقيلة في القرون الماضية، فاتجهت دول العالم المتقدمة إلى تطوير هذه الآليات، فظهرت المؤسسات والمنظمات المختصة بالقطاع، وكثرت التجارب والإنجازات، وارتكز ذلك خاصة على تقنيات المعلوماتية المتعددة الوسائط والاتصالات، وأصبحت مندمجة في الشبكات المعلوماتية والاتصالية، وارتبطت ببعضها البعض على الصعيد الدولي ثم على الصعيد القاري ثم على الصعيد العالمي، فنشأت شبكة الإنترنت التي أصبحت المنصة الأساسية لكل الأعمال، ووفرت الخدمات الأساسية المطلوبة لسير المؤسسات الاقتصادية .

فيمكن عبر الإنترنت تبادل الرسائل وهو ما يسمى البريد الإلكتروني، كما يمكن التخاطب مباشرة مع الآخر وعن بعد بصفة فورية. وتوفر الشبكة العنكبوتية من ناحية أخرى إمكانية تكوين حلقات نقاش تتناول مواضيع شتى يكون المساهمون فيها في مواقع متفرقة ومتباعدة في العالم .

ومن الخدمات المهمة جداً التي جعلت من شبكة الإنترنت ضرورة، هي النفاذ إلى قواعد بيانات ومعلومات ومعطيات مختلفة كثيرة في كل الميادين، وهو ما يسمى بموزعات الواب التي اعتمدها كل المؤسسات في حياتنا اليوم، وهذا ما جعل شبكة الإنترنت أداة حتمية لأي اقتصاد في العالم.

ونظراً لهذه الأهمية أردنا أن نبين مفهوم التقنيات الرقمية والإيجابيات والسلبيات التي تقدمها، ثم شرحنا معنى العولمة التي تركز أساساً على هذه التقنيات وآثارها على العالم الثالث. وفي النقطة الموالية رأينا من المفيد أن نبين الاستعمال الإيجابي للتقنيات الرقمية خاصة بالنسبة لدول العالم الثالث، والجوانب التي يجب العمل على إنجازها. بعد ذلك طرحنا حتمية كون البحث العلمي في مجال هذه التقنيات هو الطريق إلى اللحاق بالركب المتقدم، وفي النقطة الموالية ركزنا على شرح ووضع خطة لإنجاز منظومة موحدة ومتطورة للتقنيات الرقمية تعتمد على جوانب تقنية منها البنية التحتية ولغة التخاطب داخل المنظومة، ثم التطبيقات التي يمكن تركيزها واستعمالها للنمو بالقطاعات الحيوية في العالم العربي.

مفهوم التقنيات الرقمية:

تتمثل التقنيات الرقمية في كل الأجهزة الإلكترونية على شكل برمجيات تقوم بمعالجة المعطيات بعد ترميزها أو تشفيرها إلى إشارات إثنائية (٠ أو ١). وغالباً ما تكون هذه الأجهزة حواسيب.

وقد اتسع مفهوم هذه التقنيات فأصبحت تشمل الجانب الاتصالي، حيث إن الأجهزة الإلكترونية تقوم بتبادل المعطيات عبر وسائل الارتباط وأجهزة الاتصال، فظهرت منظومات الشبكات المعلوماتية التي تشتمل على مجموعة الحواسيب المرتبطة محلياً، أي: داخل مؤسسة أو قاعة، أو



مرتبطة على مسافات كبيرة سواء كانت داخل مدينة أو على مسافات أكبر تتجاوز المدينة، حيث يمكن للشبكة أن تغطي بلاداً أو قارة أو الكرة الأرضية. وهناك شبكات معلوماتية مركزة في الأرض وفي الفضاء مروراً بالأقمار الاصطناعية.

ومن بين التقنيات الرقمية الحديثة والمشهورة في السنوات الأخيرة شبكة الإنترنت التي تضم كل الحواسيب الموجودة على الساحة العالمية من مطايريف إلى أجهزة محمولة إلى أجهزة شخصية إلى أجهزة ضخمة ومتوسطة الحجم التي غالباً ما نسميها موزعات، أما الأجهزة الشخصية فغالباً ما تكون حريفة، فنجد منظومات من صنف حريف/موزع.

شبكة الإنترنت هي ربط كل الأجهزة السالف ذكرها ببعضها البعض في شبكات معلوماتية مختلفة، منها المحلية التي لا تتجاوز بعض الكيلومترات، وشبكات حضرية لا تتجاوز مساحة مدينة أي المئة كيلومتر، وشبكات ممتدة أو طويلة المدى تغطي مساحتها أكثر من مئة كيلومتر. كل هذه الشبكات الحاسوبية مرتبطة فيما بينها لتكوّن شبكة الإنترنت، وتعد هذه الشبكة البنية الأساسية عالمياً لاستعمال جل التقنيات الحديثة للمعلومات والاتصال.

ومن بين العناصر الأساسية للإنترنت الهيكلية المادية التي شرحناها سابقاً، ثم العنصر الثاني هو البروتوكول وهو لغة التخاطب بين مجموعة الأجهزة المرتبطة فيما بينها.

والبروتوكول: مجموعة قواعد وقوانين موحدة قد وضعت في شكل مواصفات مرجعية لكل مصنع أو مستعمل لذلك، وبروتوكول شبكة الإنترنت هو «تي سي بي/ إي بي» (TCP/IP1) الذي يربط منطقياً جميع

الأجهزة والشبكات فيما بينها لتبادل المعطيات. أما العنصر الثالث في شبكة الإنترنت فهو العنونة، حيث يُمنَح لكل جهاز مرتبط بالشبكة عنواناً يمثل تعريفاً للجهاز داخل الشبكة. وتنقسم العنونة إلى ثلاثة أنواع: عنوان الإنترنت الذي يشتمل على جملة من الأحرف الأبجدية اللاتينية في شكل محدد كالآتي: <http://www.nomserver.ext>.

أما النوع الثاني والمسمى عنوان إي بي فهو يشتمل على أربع كتل رقمية مفصولة بنقاط كالآتي: (٨١ . ٦١ . ٥٩ . ٣٩١).

أما النوع الثالث للعنوان في شبكة الإنترنت فهو يشتمل على حروف أبجدية تسمى موقع المورد الموحد (٢مؤا)، والتي تحدد الموقع المفصل للمورد المطلوب، ويكون هذا المورد إما ملفاً أو صفحة في ملف أو صورة في صفحة أو غير ذلك، ويكون على المنوال التالي:

<http://www.UTECH/ZAIED/CV.html>

أما العنصر الموالي الذي تركز عليه شبكة الإنترنت فهو الخدمات التي توفرها الشبكة وهي: البريد الإلكتروني وموزعات الواب وحلقات النقاش والتخاطب المباشر وتناقل الملفات والنفاذ الملائم للموزعات المختلفة وغيرها... إلخ.

وترتكز كل هذه الخدمات على قواعد أو أوامر قد حددت بصفة موحدة تدعى بروتوكولات تقوم بتنفيذ سلسلة من الأوامر لتقديم الخدمة المطلوبة. ونذكر من بين البروتوكولات (POP. SMTP. MIME) التي تقدم خدمة البريد الإلكتروني، أي: إرسال واستقبال الخطابات والرسائل الإلكترونية، وبروتوكول (http) الذي يقدم خدمة موزع الواب، أي أنه يوفر المعطيات التي تخزن على الموزعات، وبروتوكول (NNTP) الذي



يعالج ويدير حلقات النقاش، وبروتوكول (IRC) الذي يدير التخاطب المباشر بين جهازين مرتبطين على الشبكة ويستعملان الخدمة.

أما البروتوكول الذي يعطي إمكانية نقل الملفات من جهاز إلى آخر فهو البروتوكول (FTP)، كما أن البروتوكول الذي يمكّن من الوصول إلى الموزعات المختلفة بجعل الجهاز النافذ ملائماً فهو (Telnet).

ولاستغلال الموارد المعلوماتية على شبكة الانترنت، على جهاز الحريف أن يحتوي على عدة برمجيات منها نظام التشغيل «كونداوز» أو «لونيكس» الذي يقوم بتهيئة جهاز الحاسوب للاستعمال، ثم برمجيات الاستعمال كأدوات عملية، منها برمجية الإبحار التي يجب أن تكون محملة على الجهاز النافذ لشبكة الإنترنت.

ومن بين البرمجيات المعروفة والأكثر استعمالاً هي «إنترنت إكسبلورور» لشركة «ميكروسوفت» و«نت سكايب». لشركة «نات سكايب». ويحتاج الجهاز النافذ على شبكة الإنترنت إضافة إلى ذلك، إلى برمجيات أخرى تيسر له استغلال الموارد الموجودة على الشبكة، كبرمجيات البحث والتي تدعى محركات البحث التي تساعد مستعمل الإنترنت وخاصة موزعات الواب على البحث السريع والدقيق عن المعطيات التي تم طلبها.

كل هذه البرمجيات التي تحدثنا عنها هي ضرورية لجهاز مرتبط على شبكة الإنترنت، ويريد مستعمله الاستفادة من خدمات الشبكة على أحسن حال. وتعد الخدمات التي تم شرحها من الوظائف الأساسية لشبكة الإنترنت التي انبثقت عنها خدمات ثانوية مهمة جداً ومفيدة، منها التجارة الإلكترونية، والتعليم عن بعد، والجامعة الافتراضية، وكل الخدمات الإضافية التي تركز على الشبكة كي تنفذ وتشمل مجال الطب والعمل

والمراقبة والدراسة والاتصال وغيرها من الخدمات التي تعتبر من الآليات المعتمدة في الحياة الاقتصادية اليوم.

تعد التقنيات الرقمية التي تعتمد أساساً على جهاز الحاسوب وعلى مبدأ الشبكات وعلى شبكة الإنترنت عموماً من الوسائل الأكثر استعمالاً في حياتنا اليومية، وخاصة في المجالات الحيوية كالاقتصاد والتعليم والثقافة وغيرها.

ومن إيجابيات هذه التقنيات سرعة الإنجاز، والاتصال السريع، وفتح الحدود الجغرافية بين البلدان إلى أن أصبحت الكرة الأرضية تسمى قرية إلكترونية. فأصبحت كل الدول والشعوب في العالم باستطاعتها النفاذ إلى غيرها وإلى المعطيات والمعلومات والمعرفة التي كانت مخصصة لبلدان العالم المتقدم والصناعي.

فالمعلومة التي ينفذ إليها المستعمل في بلاد متقدمة هي نفسها التي ينفذ إليها المستعمل في بلاد نامية، وبهذا فإن حظوظ الشعوب في الانتفاع بالمعلومة متساوية؛ مما يشجع كل الشعوب على الاحتكاك والتحاور فيخلق بذلك حيوية وديناميكية تثري المعرفة على الساحة العالمية، وتقرب الشعوب من بعضها البعض.

أما الجانب الإيجابي الثاني الهام فهو يتمثل في تقديم آليات تيسر العمل في المؤسسات كالأعمال المكتبية التي كانت تستدعي وقتاً طويلاً وعدداً كبيراً من الأفراد لإنجازها.

فيمكن اليوم بواسطة حاسوب مرتبط على شبكة الإنترنت تحرير خطاب أو وثيقة ثم إرسالها إلى المعني أو المعنيين بالأمر في وقت قصير جداً سواء كان الأفراد داخل المؤسسة أو خارجها. كما أنه بالإمكان إنجاز كل



الأعمال المتعلقة بالتصرف والإدارة بواسطة أجهزة حاسوب مرتبطة داخل المؤسسة أو خارجها. وقد ساهمت شبكة الإنترنت في نمو هذه الأعمال، فيمكن لقائم بأعمال مكتبية إبلاغ العاملين في المؤسسة أو خارجها عبر شبكة الإنترنت أو منظومات أخرى للاتصال كأجهزة الطرقة المحمولة أو غيرها. وقد ساهم تطور التقنيات في المجال الإلكتروني أو المعلوماتي أو الاتصالي في تيسير العمليات الإدارية والمصرفية ومراجعة قواعد العمل وتنظيمه داخل المؤسسة الاقتصادية في العالم.

إيجابيات التقنيات الرقمية وسلبياتها:

١ - الإيجابيات: تعد التقنيات الرقمية أو التقنيات الحديثة للمعلومات والاتصال من ظواهر التقدم في القرن الحالي، وقد أثرت هذه التقنيات بصفة فعالة في الحياة اليومية عامة والحياة الاقتصادية خاصة، فكانت النتائج الإيجابية والسلبية تبرز يوماً بعد يوم بقدر استعمال هذه التقنيات.

وتتمثل إيجابيات التقنيات الرقمية في تطوير الخدمات المقدمة، وجودة المعلومات، وتقريب المسافات، وذلك بتوحيد آليات العمل في جميع أنحاء العالم والتي تعتمد أساساً على الحواسيب والشبكات التي أصبحت موحدة، فاشتملت أجهزة الحاسوب على الحواسيب الشخصية المعروفة (PC3) التي تعتبر الأداة الأولى والأكثر شيوعاً.

ويضم الحاسوب الجانب العتادي والجانب البرمجي. وكان للجانب الأخير دور كبير في توحيد الأعمال والخدمات وتيسير تبادل المعطيات بين المؤسسات، فالنص المكتوب ببرمجية «وورد» يمكن أن يعالج بنفسه على حاسوب آخر يكون مجهزاً في غالب الأحيان بنفس البرمجية لمعالجة النصوص «وورد» أو ما يطابقها.

ومن الإيجابيات الأخرى في توحيد منظومة الاشتغال والبرمجيات

المكتبية في يومنا هذا موافقة الصناعيين للبرمجيات والعتاد بالارتكاز على نفس الأجهزة، سواء لإنجاز برمجيات تطبيقية أخرى ملائمة لمنظومة الجهاز، أو تطوير البرمجيات الموجودة للحصول على نتائج أفضل.

ونتج عن كل هذا التطور وفررة التصنيع للأجهزة والبرمجيات منافسة كبيرة أدت إلى بروز منتوجات جيدة، وانخفاض في الأسعار، فتعددت التطبيقات، ونما عدد المستعملين، وبرزت خدمات أخرى ووظائف أخرى مكنت البلدان التي سايرت هذا المجال إلى الرفع من مستوى مواطنيها وأصبحت فرداً من أفراد هذه المنظومة.

وقد أصبح الأعضاء الناشطون في هذا المجال، مجال التقنيات الرقمية وهي البلدان المتقدمة التي رأت في تطور هذا القطاع فرصة في التحكم في ثروات العالم بكل دقة. وقد رأت بعض الدول النامية نفس الرؤية فساهمت مع البقية فنالت ومازالت تنال النتائج الإيجابية، لكنها لا بد أن تحرص على تفادي الجوانب السلبية. أما البلدان التي لم تعر أهمية لهذا المجال فهي ستنال بالتأكيد الجوانب السلبية، ولا تستطيع ترجيح الكفة لأن التطورات في مجال التقنيات الرقمية تكون سريعة جداً، وتصل وتيرتها اليوم بعد اليوم لا الشهر بعد الشهر أو السنة بعد السنة.

وفي ما يلي سنبحث مفهوم العولمة التي ظهرت مع بروز التقنيات الحديثة للمعلومات والاتصال والمسماة بالتقنيات الرقمية. ومن النقاط الإيجابية أيضاً في استعمال هذه التقنيات الانفتاح على العالم الخارجي، حيث إنه باستعمال شبكة الإنترنت أصبحت الحدود الجغرافية للبلدان غير موجودة، فيمكن تبادل المعلومات بين جهازين مرتبطين داخل دولة بنفس



الطريقة وبدون تغيير بين جهازين متباعدين وغير موجودين في نفس البلاد ولا حتى في نفس القارة، وهذا ما يجعل العالم كما يقال قرية إلكترونية.

ومن الإيجابي جداً في هذا الترابط البعيد منه أو القريب التكلفة الموحدة في كلتا الحالتين، فيكون ثمن تبادل المعطيات بين مستعملين في نفس البلد هو نفس الثمن بين مستعملين كل منهما في قارة، وهذا هو العنصر الأساسي والإيجابي لتطور التقنيات الرقمية التي تعتمد أساساً على شبكة الإنترنت. وكل هذا متعلق بنقاط تقنية تتمثل في لغة التخاطب بين كافة الأجهزة المرتبطة على شبكة الإنترنت، وهو ما يسمى بالبروتوكولات وهي مجموعة قواعد وقوانين وضعت على الصعيد العالمي، وترجمت إلى برمجيات اشتغال تستطيع أن ترسل وتستقبل المعطيات بين الأجهزة المرتبطة بالشبكة، وتكون مجهزة بتلك البرمجيات الاتصالية والتطبيقية، ويسمى هذا البروتوكول «تي سي بي/ إي بي» (TCP/IP).

ويعتبر هذا العنصر إيجابياً جداً حيث مكن من توحيد لغة التخاطب بين كافة أجهزة الحاسوب المرتبطة بشبكة الإنترنت، ولولا هذا البروتوكول لما تطورت تقنيات المعلومات والاتصال. فيمكن القول إن البروتوكول هو من العناصر الأساسية التي ساهمت في توحيد الاتصال الرقمي في العالم. وداخل البروتوكول «تي سي بي/ إي بي» برز مفهوم ساهم في تيسير التواصل بين الأجهزة دون اعتبار موقعها الجغرافي المادي ألا وهو العنوان التي تعني تحديد الموقع الافتراضي للمستعمل والتعريف به داخل شبكة الإنترنت.

وتتكوّن العنوان من عنوان المرسل وعنوان المرسل إليه، وهي الطريقة التي يستعملها البريد منذ القدم لإيصال الرسائل إلى أصحابها، أو إرجاعها

إلى المرسل إذا ما تعذر إيجاد عنوان المستلم أو إذا وقع خطأ في عنوان المرسل إليه .

وللعنونة دور كبير جداً في تيسير الوظائف البروتوكولية، خاصة في توجيه المعطيات داخل الشبكة كي تصل إلى أصحابها في أحسن الظروف .
وتوجد عدة أشكال للعنونة المستعملة على شبكة الإنترنت، فهناك العنونة المستعملة لكل خدمة تقدمها الشبكة كعنوان البريد الإلكتروني، وعنوان الموقع واب، وعنوان حلقة النقاش، وعنوان قناة التخاطب المباشر أو عنوان موزع تناقل الملفات، وغيرها من العناوين المتعلقة بالخدمات على الإنترنت .

وهناك عنوان «إي بي»، وهو عنوان رقمي يستعمله البروتوكول لتوجيه رزم المعطيات التي ينقلها داخل الشبكة، ويتكون هذا العنوان من أربع وحدات أرقام عشرية تفصلها ثلاث نقط كالاتي: (١٩٣ . ١٢٨ . ١٢ . ٦)، وهناك عنوان موقع المورد الذي يريد المستعمل أن ينفذ إليه، وتكون الموارد إما صفحات واب أو صورة في الصفحة أو ملف أو غيرها من العناصر التي يريد أن يستغلها المستعمل، وتسمى هذه العنونة (URL).

٢ - سلبيات التقنية الرقمية: تتمثل السلبيات في التقنية الرقمية أساساً في الجانب المادي الذي يعتبر الأساس في الحياة الاقتصادية سواء على مستوى الفرد أو على مستوى المجتمع. ويكون الجانب السلبي الأول هو في توفير الأجهزة المطلوبة لاستعمال هذه التقنية، وتكون ذات كلفة عالية، حيث يعجز جل الأفراد عن اقتنائها خاصة إذا كانت مستوردة ثم صيانتها وتغييرها إذا تطورت التقنية. وغاب هذا النوع من الأجهزة في الأسواق العالمية وهذا ما يحدث اليوم.



أما الجانب السلبي الآخر فهو حذر استعمال التقنية الرقمية للاستفادة منها، وهذا يتطلب تكويناً جيداً وصحيحاً، والتكوين يستوجب بدوره الأجهزة والمكونين، وينتج عنه تكاليف كبيرة مع مراعاة سرعة التطور، فلا بد للتكوين أن يساير ذلك التطور، ويكون المكون في رسكلة دائمة، وعلى علم بما يجري على الساحة العالمية.

الجانب السلبي الآخر يمكن أن يكون في سلامة استعمال التقنيات الرقمية، ومنها شبكة الإنترنت الذي يمكن أن يكون وبالأعلى المجتمع وسلوكيات شبابه إذا فقد الجانب التوجيهي في التكوين.

ويكون الجانب السلبي مؤثراً تأثيراً كبيراً في المجتمع إذا أصبح أفراده مستهلكين للمنتوجات المقدمة من طرف المجتمعات الأخرى، خاصة وأن هذه الأخيرة تحاول استغلال هذه التقنيات استغلالاً كلياً لمصالحها، فتحاول أن تستعمل هذه الآليات للإشهار وبث الأفكار المولوية لها وإغراء الشباب لاتباع منهجياتها سواء الثقافية منها أو الاستهلاكية أو الأخلاقية. ونلاحظ اليوم مدى تأثير ذلك في حياة الدول ومجتمعاتها.

العالم الثالث والعولمة:

العولمة هي الانفتاح الاقتصادي العالمي، أي أنه بإمكان أي مؤسسة عالمية أن تشتغل أو تستثمر أو تنشط في كل الأسواق العالمية مع اعتماد طرق وقوانين دولية موحدة. وقد وضعت هذه القوانين على أساس استعمال التقنيات الحديثة للمعلومات والاتصال. والعولمة هي تنظيم جديد للعالم وضعته البلدان المسماة بالغنية لاحتواء العالم من الناحية الاقتصادية والسياسية وكل جوانب الحياة اليومية.

ولإنجاز هذا التنظيم، وضعت البلدان الغنية هذه آليات تقنية تتمثل في

شبكة الإنترنت، فساهمت في تركيز أغلب فروعها الأساسية، وشكلت لجاناً تسهر على سير هذه الشبكة التي تعتبر العمود الفقري وأداة اتصال وتواصل في العالم. ففي تحكم اشتغال هذه الشبكة من كل الجوانب تحكم في تبادل المعطيات التي تنقل عبر هذه الشبكة سواء كان بصفة مباشرة أو غير مباشرة. وتمثل التقنيات الرقمية المعتمدة في إطار العولمة بالنسبة للبلدان النامية أو في طور النمو وسيلة للحاق بركب الدول المتقدمة إذا ما استغلت الآليات على الوجه الأكمل.

وتعتبر شبكة الإنترنت وسيلة وأداة يسيرة وسهلة لإيصال المعلومات والمعطيات إلى كل بلدان العالم، كما تمثل منصة تجارية ضخمة تمكّن المؤسسات التجارية العالمية دخول أسواق جديدة يصعب دخولها قبل ظهور شبكة الإنترنت، فيمكن اقتناء مواد عبر الشبكة من أي مكان في العالم دون التنقل من موقع الحريف إلى موقع المزود، كما يمكن إبرام صفقات من أي نوع كان عن بعد مع حماية حقوق كل الأطراف، وذلك بوضع كل القواعد والقوانين المتعلقة بذلك.

وعلى الدول النامية ودول العالم الثالث المشاركة في وضع وإدارة الشبكة خاصة داخل تلك البلدان أولاً ثم عالمياً ثانياً. كما يتحتم على الدول الغنية أن تساعد هذه الدول على تركيز هذه التقنيات الرقمية وتيسير تكوين إطاراتها على معرفة إمكانيات هذه التقنيات وصلاحياتها في التنمية والنهوض باقتصاد هذه البلدان، وذلك بتشجيع التحاور ونقل المعرفة، وغير ذلك من العناصر الممهدة لاستغلال هذه التقنيات وترويضها حسب حاجيات تلك البلدان.

وبالتوازي يجب على تلك البلدان أن تعي مدى أهمية تلك التقنيات،



والعمل على تركيزها، وتشجيع كافة شرائح المجتمع على التكوين، واعتمادها في كل المجالات الحيوية كالتعليم والثقافة والاقتصاد وغير ذلك، والعمل على التشجيع في الاستثمار في هذا الميدان الذي يعد في متناول تلك البلدان مقارنة بمتطلبات تركيز الصناعات الثقيلة في القرون الماضية. وقد أفلحت بعض تلك البلدان وبرزت وأصبحت عضواً ناشطاً في الحركة الاقتصادية العالمية.

كيف تكون التقنيات الرقمية وسيلة لنمو العالم الثالث؟

تعد التقنيات الرقمية اليوم والمتمثلة في المعلوماتية وتقنيات الاتصال إضافة إلى التقنيات السمعية البصرية التي أدمجت في الحاسوب وأطلق عليها المعلوماتية المتعددة الوسائط، حافزاً للعالم الثالث للحاق بركب الدول المتقدمة والغنية؛ لأن عصر التقنيات الرقمية الحديثة يختلف عن عصر البخار والتصنيع الذي يحتاج إلى بنية عتادية كبيرة وعالية التكلفة، فلم تتمكن الدول النامية في عصر الصناعات الثقيلة من تركيز البنية الأساسية الضرورية للتصنيع، وقد كرّست الدول الغنية آنذاك ذلك القصور فلم تساعد في ذلك إلا من أرادت. فبرزت دول مصنعة في ذلك الوقت كدول شرقي آسيا، لكن جل الدول النامية الأخرى مكثت على حالها فأصبحت سوقاً للدول الصناعية التي استعمرتها. وما زال الحال لذلك إلى اليوم لأن البنية الأساسية لكل نشاط صناعي غير متوفرة في الدول النامية والدول الفقيرة، وازدادت الفجوة اتساعاً بين الغني والفقير.

ويظهر التقنيات الرقمية الحديثة والتي تركز أساساً على الحاسوب وما حوله، والذي غزا كل بقاع العالم والذي يتمثل في الحاسوب الشخصي والبرمجيات المركزة عليه، فإنه بإمكان كل فرد من أفراد

المجتمع سواء كان في البلدان المتقدمة أو النامية أن يقوم بتصنيع متنوع معلوماتي أو اتصالي يفيد العالم بأسره. فالمجهود في هذه الحالة مقتصر على الأفراد وعلى مدى قدرتهم على الابتكار وخاصة في سن الشباب، حيث إنه حسب الإحصائيات فإن الموارد البشرية الشبابية في العالم الثالث فاقت الموارد نفسها في الدول المتقدمة؛ مما يدفع هؤلاء إلى جلب الطاقات الشبابية المتأتية من البلدان النامية أو الفقيرة في بعض الأحيان بأساليب لا تليق بمجتمع متحضر. فهي تطبق الأساليب القديمة لاختيار العناصر الفعالة والمفيدة كما كان يفعل النحاسون في شراء الزوج، أو كما يفعل تجار الأغنام في الأسواق فيأتي المختصون في هذا النوع من النشاط إلى البلدان النامية ويلتقون بمن يهتمهم الأمر، فيعقدون الصفقات التجارية المربحة لهم ويجردون تلك الدول من القوى الفعالة.

ومن المفروض وحسب ما يمليه العقل، يجب على الدول المتقدمة أن تمنح كل الإمكانيات لنقل التكنولوجيا إلى البلدان النامية بتشجيع العقول المبتكرة بأن تمكث في تلك البلدان كي لا يقع التباعد التنموي الذي يزداد يوماً بعد يوم لأن سبب مشاكل الهجرة التي تعاني منها الدول المتقدمة هو تشجيع البعض وقبولهم وصد البعض الآخر.

أما عن الشراكة التي تتم بين البلدان المتقدمة من ناحية والبلدان النامية من ناحية أخرى فهي غير متساوية، فالبلدان المتقدمة تبحث عن تركيز أسواق في البلدان النامية لترويج منتوجاتها، بينما لا تعطي الآليات التي تمكن تلك الدول من أن تستقل عنها فتبقى دائماً مرتبطة بها وتحتاج إلى مساعدتها.

وعلى الدول النامية أن تبذل جهداً كبيراً في تكوين مواردها البشرية وخاصة منها الشباب كي تحرز التقنيات الرقمية الحديثة وأن تشجع



المبتكرين ومنتجي الذكاء الصناعي مع المقارنة المستمرة بما يجري في الدول المتقدمة.

وقد أفلحت عدة بلدان في ذلك فبرزت بلدان تنتج وتصدر الذكاء الصناعي المتمثل في صنع البرمجيات، واضطرت الشركات العالمية التابعة للدول المتقدمة للتعاقد معها، وأصبحت لها مكانة في الأوساط الدولية مكنتها من عدة امتيازات جعلتها تتخطى عدة عقبات في تطوير بنيتها الأساسية كشبكات الاتصال التي تعتمد عليها والمنظومات المعلوماتية المستعملة.

كما أصبح لمؤسساتها العلمية والجامعية صيت على الصعيد العالمي، ويرتادها الطلبة من كل بقاع العالم. كما تم إدماج خبرائها في المنظمات الدولية التي تقرر وتبرمج المشاريع على الصعيد الدولي. ونتج عن هذا التقدم والتطور الاكتفاء الذاتي في استغلال التقنيات الرقمية الحديثة وتصديرها على الساحة العالمية.

ومن العناصر المدعمة لنجاح الدول النامية في الانتقال من حالة النمو إلى حالة التقدم تواجد الموارد البشرية القابلة للتكوين والإنتاج، والتي تتمثل في الكم الهائل من الشباب، والذي يفتقده جل البلدان المتقدمة بحكم سياسة التحكم في عملية التناسل المعروفة بتنظيم الولادات التي أفضت إلى افتقار البلدان المتقدمة إلى العنصر البشري الحيوي الذي يغطي حاجياتها.

أما العنصر الثاني فيتمثل في آليات الإنتاج التي تقتصر على حواسيب شخصية بتكلفة تتناسب مع الأسواق في البلدان النامية نظراً لتكاثر عددها

وتطور تقنياتها، فبقدر ما تتكاثر هذه الحواسيب ينخفض السعر أو التكلفة، وهذا عنصر إيجابي ومشجع للنمو والإنتاج والابتكار.

البحث العلمي في التقنيات ضرورة حتمية:

يعد العلم والبحث فيه ركيزة أساسية لنمو وتطور البشرية، وتقاس جل الحضارات الماضية والحاضرة بمدى اهتمامها بالعلوم والبحث فيها، فكانت الحضارات الإغريقية والرومانية والإسلامية وغيرها من الحضارات التي توالى على الإنسانية وأثرت في نمط عيشها إيجابياً على العموم، وسليماً في بعض النواحي الأخرى.

وتعاقبت تلك الحضارات مستفيدة من بعضها البعض على الصعيد العالمي، فترجمت المؤلفات ونقلت الدراسات وتواصلت التجارب العلمية، فاعتمدت نتائجها لصالح الإنسان وتفرعت تلك العلوم، فظهرت مجالات أخرى أفضت إلى منتجات وأجهزة أصبحت أدوات وآليات عمل ساعدت الإنسان في القيام بالخدمات بصفة يسيرة، فكانت الثورة الصناعية، واليوم ظهرت الثورة الرقمية.

ومسايرة لتاريخ الأمم والحضارات، فإن العلم كان مصدر التطور والنمو والإشعاع على المحيط الخارجي. ونلاحظ اليوم أن الأمم التي تمتلك العلم والتقنية وتتحكم فيهما، هي التي تستفيد أكثر من غيرها، وهي التي تشع على العالم الخارجي، فيكثر القادمون إليها، ويتجه إليها طالبو العلم من جميع أنحاء العالم، فيتأثرون بثقافتها وينقلونها إلى أماكن أخرى من العالم، ويتقنون لغتها التي تعد الوسيلة الأساسية والأداة العملية المناسبة لترسيخ العلوم.

ونلاحظ على مر العصور أن الأمم المتقدمة في فترة من تاريخ البشرية



قد خلدت لغتها، كلغة الإغريق والرومان واللاتينية والعربية في عهود الازدهار. واليوم نرى أن اللغة الإنجليزية بصفة خاصة واللاتينية بصفة عامة هي لغة التقنيات الرقمية. فلا بد للمهتمين بمجال التقنية الرقمية أن يحذقوا اللغة الإنجليزية؛ لأن كل العلوم التي تبحث في هذا المجال تنشر بالإنجليزية، وقليل منها باللغات الأخرى. وهذا ما يبين تفوق البلدان التي تتحكم في التقنيات على البلدان الأخرى، ففي عهد الحضارة العربية الإسلامية كانت كل العلوم تنشر وتدرس باللغة العربية.

وللبحث العلمي أساليب وطرق مدروسة لتطوره ونموه، ويرتكز ذلك على أسس عديدة وهي على التوالي:

- أ - التنظيم والبرمجة.
- ب - الموارد البشرية.
- ج - المخابر والأجهزة.
- د - العلاقات والتعامل مع الآخرين.
- هـ - تشجيع الاستثمار في البحث العلمي.
- أ - التنظيم والبرمجة:

على كل وحدة بحث وضع مخطط ودراسة لما هو عليه وما هي الأهداف التي يجب أن يصل إليها مع دراسة عميقة لما يجري حوله وطنياً ودولياً في نفس المجال. ويكون التخطيط على المدى القصير وال المدى المتوسط وعلى المدى البعيد. ويعتمد التخطيط والبرمجة على عناصر أساسية تتمثل في الموارد البشرية المتطلبة لإنجاز تلك المخططات والموارد المالية التي تمثل العمود الفقري في هذا المجال.

فبهذه الموارد يمكن اقتناء الأجهزة والآليات المتطلبة، وبهذه الموارد

يمكن تشجيع الباحثين ومنحهم شغلاً متواصلًا. ويلعب التنظيم والبرمجة دوراً كبيراً في حياتنا الاقتصادية عامة ومجال البحوث خاصة لأنه يمكن التحكم في عنصر الزمن الذي يعتبر رهان كل باحث، وكل الأمم المتسابقة والمتنافسة في مجال البحوث.

فالدولة التي تصل إلى نتيجة بحث في ميدان الصحة مثلاً هي التي ستستفيد مباشرة بذلك؛ لأن العالم كله سيعتمد نتائج تلك البحوث. والأمثلة التي تدعم ذلك كثيرة اليوم (الميدان العسكري، الطبي، الفضاء، الزراعة، تقنيات الاتصال والمعلوماتية، الطاقة وغيرها من المجالات... إلخ.

ولا بد في هذه المرحلة من مساندة البحوث على الصعيد العالمي، ومعرفة ما يجري في كل الأمم في ذلك الميدان أو الآخر كي تكون البحوث مفيدة على الصعيد العالمي لا على الصعيد المحلي فقط. وهذا ما يتطلب تناسقاً بين الدول في شكل منظمات دولية تسهر على ذلك التناسق وتتبع كل جديد، وعلى سبيل المثال نذكر منظمة جائزة نوبل.

ب - الموارد البشرية:

تعد الموارد البشرية في كل المجالات الحيوية ركيزة أساسية في القيام بالبحوث العلمية، والنشاطات المطلوبة للوصول إلى الأهداف المنشودة.

والعنصر البشري هو السبب والهدف لكل ما ينجز في العالم من بحوث وأعمال وغير ذلك من الأشياء المطلوبة للحياة البشرية. فالإنسان هو العنصر الفعال في كل ميادين العمل، ومنها: الجانب العلمي وخاصة البحث العلمي.

ويختلف هذا المجال عن المجالات الأخرى لأن الموارد البشرية



المتطلبة تختلف عن غيرها. فيجب على هذه الموارد أن تكون متكونة وحاذقة للعلم وتطويره وتغييره حسب المقتضيات. فلا بد من أساتذة وطلبة وباحثين لتركيز خلايا البحث في مجال ما. ولكل هؤلاء دور متمم في حلقة تؤدي إلى تركيز مخابر بحث. فلا بحث دون أساتذة، ولا أساتذة دون طلبة، ولا باحثين دون طلبة أو أساتذة.

وتكون نسبة الباحثين في مجال ما موازية لعدد الأساتذة ومستواهم العلمي والبيداغوجي الذي ينتج عنه تكوين عدد من الطلبة، وتكون النسبة موازية لعدد المؤطرين والأساتذة المولعين بالمجال البحثي، ويرتبط كل هذا بالموارد المالية التي توضع للغرض.

ويتكوّن المخبر عادة من رئيس يكون ذا خبرة تفوق كل العاملين معه في مجال البحث الذي يعمل فيه المخبر، ثم من مساعدين يقومون بتأطير طلبة في المرحلة الأخيرة من دراستهم، أو باحثين قليلي الخبرة مقارنة بالمسؤولين عنهم. وغالباً ما يكون الباحثون الجدد أو الطلبة الذين في آخر مراحل تعليمهم من المتفوقين في ذلك المجال والمولعين بالبحث فيه.

وتتكون الموارد البشرية في مخابر البحث العلمي من رجال التعليم العالي والدكاترة والمهندسين ذوي الخبرة الكبيرة في تأطير المشاريع، ومسايرة الأشغال، والعلاقات المتينة مع الخبراء الأجانب لجلبهم والاستفادة من قدراتهم الفكرية والمهنية.

ومن المفروض أن يجتمع جميع الباحثين التابعين لبلاد واحدة، ويكونوا منظمة واحدة، يقومون فيها بالتشاور ودراسة التطورات، وتحديد الاتجاهات والأهداف، وتقاسم العمل، والتنسيق لريح الوقت، ومواكبة العالم الخارجي.

ومن إيجابيات التكتل معرفة ما يجري في الداخل والخارج، والعمل على مخطط واحد، والاستفادة من قواعد بيانات واحدة يتم تحيينها حسب المقتضيات؛ مما يجنب التكرار في الأعمال والتشتت وعدم التقدم. ومن السلبيات الكبيرة في البحث العلمي هو تكوين كتل بحث مغلقة لا تتصل ببعضها بعضاً، ولا تريد التعامل مع غيرها، فلا تستفيد من غيرها، ولا الغير يستفيد منها، ومعنى البحث هو عكس ذلك تماماً.

ج - المخابر والأجهزة:

تعد المخابر والأجهزة من الأساسيات في البحث، فبدون أجهزة وآليات وأدوات لا يمكن أن تتم البحوث خاصة التطبيقية منها والتجريبية، وتقاس أهمية البحث العلمي في تجهيز المخبر الذي تتم فيه تلك البحوث، هذا على الصعيد المحلي.

أما على الصعيد الوطني فتبرز أهمية البحوث ونشاطاتها في عدد المخابر وتجهيزاتها وتنوعها، والنتائج التي تتحصل عليها تلك المخابر مقارنة بما يجري في الخارج.

وتعتمد جل المخابر اليوم على أجهزة معالجة المعطيات، وأجهزة التراسل، والمسماة بالتقنيات الرقمية. ونظراً لأن هذه الأجهزة تتطور بسرعة فائقة، فعلى المسؤول على قطاع تجهيز المخابر أن يكون على علم بتلك التطورات واختيار أجداها، كما أنه من الأجدى أن تتم دراسة تركيز هذه الأجهزة بالمخابر المتفرقة وربطها بشبكات التراسل التي تعد اليوم سرايين تغذية المخابر بالمعلومات والمعطيات المطلوبة للتقدم في البحوث.

ويعد تبادل المعلومات بين المخابر من المسائل الحيوية، ولذلك نرى أن جل البلدان المتقدمة قد وضعت هذه التقنيات في أولويتها، فأنشأت



شبكات البحوث على صعيد البلدان، ثم على الصعيد القاري، والتي تعتمد على التقنيات الحديثة جداً، فظهرت الشبكات الفائقة السرعة والطرق السريعة للمعلومات التي تربط اليوم الولايات المتحدة وأوروبا وآسيا.

ومن الأفضل تركيز موزعات لتخزين المعطيات داخل المخابر، وتكون هذه الموزعات مركزية في شكل قواعد للبيانات أو للمعطيات، يتم استغلالها من طرف جل مستعملي المخابر والعاملين فيها، فتكون تلك البيانات بمثابة موارد موحدة يتم تحيينها حسب التطورات الواقعة عالمياً لتصبح مرجعاً لكل الباحثين في المجال المتعلق بذلك. ويمكن لتلك الهيكلية الشبكية أن تتطور فترتبط بشبكات عالمية لنفس الغرض يتم فيها تبادل التجارب والأفكار، وبذلك تصبح المخابر عنصراً من عناصر البحث على الصعيد الدولي.

د - العلاقات والتعامل مع الآخرين:

من البديهي أن يتقدم المرء بمساعدة غيره، وخاصة في ميدان البحث العلمي. فلا يمكن للإنسان أن يبحث في شيء دون أن يعتمد على بحث قد تم إنجازه أو تحقيقه. وكما أشرنا من قبل، فإن الباحثين هم طلاب قد تعلموا عن أساتذة، والذين بدورهم كانوا طلبة وهكذا. فلا يعقل لإنسان أو لمخبر أن يقوم بالبحث دون مساعدة من الغير، ولا بد للباحثين أن يعوا أن البحث لا يمكن أن يجدي نفعاً دون التعاون فيما بينهم داخل المخبر أولاً ثم بين المخابر، سواء كانت في نفس المجال أو في ميادين مختلفة ومتممة لبعضها البعض على صعيد بلد، ثم على صعيد إقليمي، (مثال: المغرب العربي، العالم العربي، القارة الإفريقية، الصعيد العالمي... إلخ). ويمكن أن تكون مراحل التنفيذ كالآتي:

- إحصاء لكل الخبرات والموارد البشرية في قطاع البحث العلمي في كافة الميادين، وتخزين ذلك على قواعد بيانات تكون مرجعاً لكل الدراسات والمخططات والبرامج التي تتعلق بذلك.
- إحصاء لكل المخابر الموجودة والتجهيزات والبرامج التي تقوم بها، والنتائج التي توصلت إليها.
- تركيز وحدات بحث جديدة، وتهيئة القديمة بإضافة تجهيزات وموارد بشرية كفاء، ومراقبة نشاطها حسب البرامج المنوطة بعهدتها.
- العمل على ربط كل المخابر ببعضها البعض عبر شبكة مؤمنة وسريعة الدفق مع مراعاة التلاؤم مع شبكات البحث في العالم.
- الاعتماد على الحواسيب وقواعد البيانات، وتيسير النفاذ إليها للاستفادة منها مع العمل على تحيينها بما يجري في العالم.
- ربط علاقات مميزة ومتينة مع كل البلدان التي ترغب في الاستفادة والإفادة لا للاستغلال فقط.
- تشجيع كافة الخبراء المشهورين ببحوثهم لزيارة البلاد، والاستفادة من خبراتهم ونصائحهم.
- تشجيع الطلبة المتفوقين لمواصلة الدراسة والبحث، والحصول على شهادات بعد التثبت من أعمالهم الحقيقية في البحث العلمي الأكاديمي والنتائج التقنية في البحث العلمي التطبيقي.
- العمل على تركيز كافة الآليات المتطلبة، والهيكلية العتادية في الاتصال والمعلوماتية، وغيرها لتيسير عمل الباحثين.
- العمل على المتابعة الجدية لنشاط المخابر ووحدات البحث، وعلى الاستفادة من النتائج على الصعيد المحلي والوطني والإقليمي والعالمي.



- العمل على تنفيذ النقاط المذكورة سابقاً على الصعيد الإقليمي، وعلى صعيد العالم العربي بوضع بنك تمويل للبحث العلمي يشارك فيه كل الدول العربية والإفريقية لتنفيذ ذلك.

كل هذا يتطلب حذقاً للتقنيات الرقمية كالمعلوماتية والاتصال لتصبح في متناول الجميع، كما يجري في الدول المتقدمة.

هـ - تشجيع الاستثمار في البحث العلمي:

يعد الاستثمار في البحث العلمي من الركائز لتنمية الاقتصاد، والرفع من مستوى المجتمع، لكن نتائج هذا الاستثمار تكون على المدى الطويل، وهذا ما يتطلب جهداً كبيراً من طرف المستثمرين والمصالح العمومية المختصة في هذا المجال.

كما أن هذا الاستثمار يتطلب شريحة من المجتمع تؤمن بالبحث العلمي وفوائده. وعلى المصالح والهيكل العمومية المختصة من ناحية أخرى أن تضع خطة حكيمة لترغيب المستثمرين وتحسيسهم بفوائد البحث العلمي على الصعيد الشخصي وعلى الصعيد الوطني، وذلك بتوفير مساعدين ومرشدين لتركيز وحدات بحث ودعمهم مادياً ومعنوياً بالتكوين والرسكلة وغيرها من المساعدات المتطلبة والمستوجبة بوضع برامج على المدى القصير والطويل للحصول على نتائج تكون مشجعة، وعنصراً إيجابياً لمواصلة العمل لتحقيق مزيد من النتائج تكون حافزاً لاستقطاب المزيد من المستثمرين وتنمية القطاع.

ويمكن تلخيص بعض نقاط تشجيع المستثمرين في قطاع البحث العلمي فيما يلي:

- العمل على تيسير الإجراءات الإدارية لتركيز وحدات البحث العلمي.

- المساعدة في تخفيف الإجراءات الجبائية في كل ما يتعلق باقتناء الأجهزة المطلوبة، وتيسير عمليات توريدها، مع تشجيعات إضافية في المعدات الحساسة لتنمية الاقتصاد الوطني.

- تشجيع الراغبين في العمل في هذا القطاع، مع منحهم امتيازات كالسفر للملتقيات الدولية، أو زيارات دراسية للاطلاع على ما يجري في الدول الأخرى، والعمل على متابعة ذلك، ومراقبة نتائج تلك الزيارات وفوائدها على الساحة الوطنية، وذلك بمحاسبة القائمين عليها والمعنيين بذلك. ويعد هذا الجانب مهمّاً جداً لنقل الخبرات الدولية عن طريق خبراء أجانب يقدمون خبراتهم وتجاربهم وأعمالهم، أو عن طريق خبراء تابعين لذلك البلد، وإرسالهم للخارج لنقل التجارب الدولية والبحوث التي تم الوصول إليها، والاستفادة منها في الداخل بتقديمها وشرحها في إطار ملتقيات أو محاضرات أو تقارير ترسل لكافة المخابر المعنية بتلك البحوث، والعمل على استيعابها واعتمادها كورقات عمل للتقدم فيها، وإنجاز التجارب المطلوبة، وتقييم تلك النتائج وتوثيقها وتخزينها في قواعد بيانات ومعطيات معدة للغرض.

- التشجيع على إقامة ملتقيات علمية عالمية، واستضافة بعض المنظمات الدولية المختصة في المجال لتركيز مكاتبها، وتوفيرها البنية الأساسية والمحيط الملائم للعمل يسر.

- إمضاء اتفاقيات تعاون بين منظمات ومؤسسات للبحث العلمي على الصعيد الدولي، وعلى الصعيد العالمي لتبادل الخبرات، والمشاركة في أعمال وإنجاز جانب منها، أو المشاركة في وضع قوانين أو مواصفات أو برامج تنجز على الصعيد الدولي لكسب المزيد من الخبرات، والاحتكاك



بالباحثين على الصعيد العالمي، والتعريف بقدرات الباحثين الوطنيين لكسب الثقة، وتكون النتيجة الاعتراف الدولي، واللحاق بالركب الأول في هذا المجال.

الخطوط العريضة للمنظومات الرقمية العربية:

وصلت جل الدول العربية إلى مستوى من الوعي بأن الثقافة الرقمية هي موضوع القرن القادم والقرون التي تليه في دعم الاقتصاد والنهوض بمستوى المجتمعات العربية من ناحية واللحاق بركب الدول المتقدمة. وبذلك أدرجت كل هذه البلدان في مشاريعها الحالية والمستقبلية إنجازات كبيرة سواء للبنيات الأساسية للمعلوماتية والاتصالات من ناحية، والعمل على توحيد البروتوكولات، وكل ما يتعلق بذلك من عنونة وهيكله فضاءات من ناحية أخرى، والعمل على تطوير التطبيقات المصاحبة للتقنيات الحديثة للمعلوماتية والاتصال.

وقد نتج عن ذلك إنجاز عدة مشاريع تتعلق أغلبها بالبنية الأساسية للاتصالات فركزت الشبكات العصرية للهواتف النقالة والجوالة وشبكة الإنترنت التي ازداد عدد مستعمليها، وبرزت المدن والقرى الرقمية في جل أرجاء العالم العربي، وشرعت القوانين المتعلقة بالتجارة الإلكترونية حسب المواصفات والمقاييس العالمية، وفتحت الموزعات التجارية للتسوق الافتراضي عبر شبكة الإنترنت، وظهرت التطبيقات الرقمية عن بعد، كالتعليم عن بعد؛ الذي تولد عنه تركيز الجامعات الافتراضية، والعلاج الطبي عن بعد، والعمل عن بعد، وغيرها من التطبيقات التي تعتمد على التقنيات الحديثة للاتصال والمعلوماتية.

ولكي تتناسق الإنجازات في البلدان العربية مع العالم المتقدم لا بد من

التناسق فيما بينها بوضع استراتيجيات وبرامج موحدة لوضع بنية أساسية موحدة للاتصال والمعلوماتية، وتوحيد البروتوكولات ولغة التخاطب بين جل الشبكات المركزة في الأقطار العربية، وتوحيد التطبيقات المعلوماتية والاتصالية للاستفادة من مردودية تلك الآليات، وتيسير التخاطب والتعامل بين البلدان العربية والعالم الخارجي المتقدم.

خاتمة:

ينقسم العالم اليوم إلى ثلاثة أقسام وهي: الدول المتقدمة والدول النامية والدول الفقيرة أو المتخلفة. وللتقنيات الرقمية اليوم تأثير كبير وهام جداً، حيث إن هذه التقنيات سيف ذو حدين، فإن أحسنًا التعامل معها والاستفادة منها ستتغير وضعية البلدان التي أجادت استعمال تلك التقنيات، وتنتقل من قسم إلى قسم أحسن، فالبلدان المتخلفة تنتقل إلى بلدان نامية، والبلدان النامية تنتقل إلى قسم البلدان المتقدمة، وتصبح المتقدمة أكثر تقدماً من غيرها وهكذا.

وعموماً فإن هذه التقنيات وكيفية تركيزها على الساحة العالمية هي فرصة لا تعوض للحاق بصفوف الدول المتقدمة، وخاصة وأن هذه التقنيات تستعمل بنفس الطريقة في جميع أنحاء العالم، وتقدم خدماتها دون تمييز بين دولة أو أخرى، فينفذ مستعمل الإنترنت من جميع بقاع العالم إلى نفس المعطيات ونفس الدراسات، ويطلع على نفس النتائج التي أنجزت في مخبر من المخابر في العالم. فهناك مساواة في النفاذ إلى العلوم، فالطالب في بلد نامٍ له نفس الحظوظ للاطلاع على دروس في جامعة أو مدرسة عليا في بلد متقدم.

هذه المساواة التي تقدمها التقنيات الرقمية الحديثة لم تكن من قبل،



كما أن الاتصال بالأشخاص أو الموارد في العالم لم يعد خاصاً بالعالم المتقدم، بل كل مستعملي هذه التقنيات لهم إمكانية الاتصال والنفوذ إلى الموارد، وهذا ما يجعل الدول النامية على مقربة الانتقال إلى قسم الدول المتقدمة؛ لأن البنية الأساسية التي وضعت للاقتصاد العالمي، والتي استدعت تكاليف باهظة من الدول المتقدمة لضمان التقدم والنمو المتطلب للمؤسسات الاقتصادية هي نفس البنية التي يمكن استغلالها في بقية بلدان العالم؛ الشيء الذي يجعل تلك البلدان تستفيد من البنية دون تمويلها.

فالعولمة هي فرصة لا تعوض لمن يريد الاستفادة منها، وأداة استعمار بالنسبة للدول المتقدمة لاستغلال خيرات وطاقات الدول الأخرى. فمنظومة التقنيات الرقمية الحديثة تعتمد أساساً على الحريف، أي: المستهلك من ناحية، وعلى المزود من ناحية أخرى. فالمزود هو الذي ينتج ويقدم المنتج بواسطة هذه التقنيات، والمستهلك هو الذي ينتظر المزود ليقدم له المنتج الذي سيستهلكه. وهذا هو الفرق بين الدول المتقدمة والدول الفقيرة أو النامية، فالأول ينتج ويوفر، والجانب الآخر يستهلك. وهكذا كانت الحال منذ العصر الصناعي، حيث كان يصعب في ذلك الوقت الانتقال من قسم المستهلك إلى المنتج؛ لأن الوضع يتطلب مجهوداً كبيراً جداً في تركيز المعامل والمصانع والتجهيزات اللازمة لذلك، والتي يصعب على الدول النامية اقتناؤها.

أما اليوم فيمكن لبلد نام أن يصبح متقدماً لأن المنتج لا يستدعي تجهيزات ثقيلة، بل يعتمد على الذكاء البشري الذي ينتج البرمجيات التي هي أساس التطبيقات على الحواسيب والأجهزة الرقمية بكاملها وفي كل

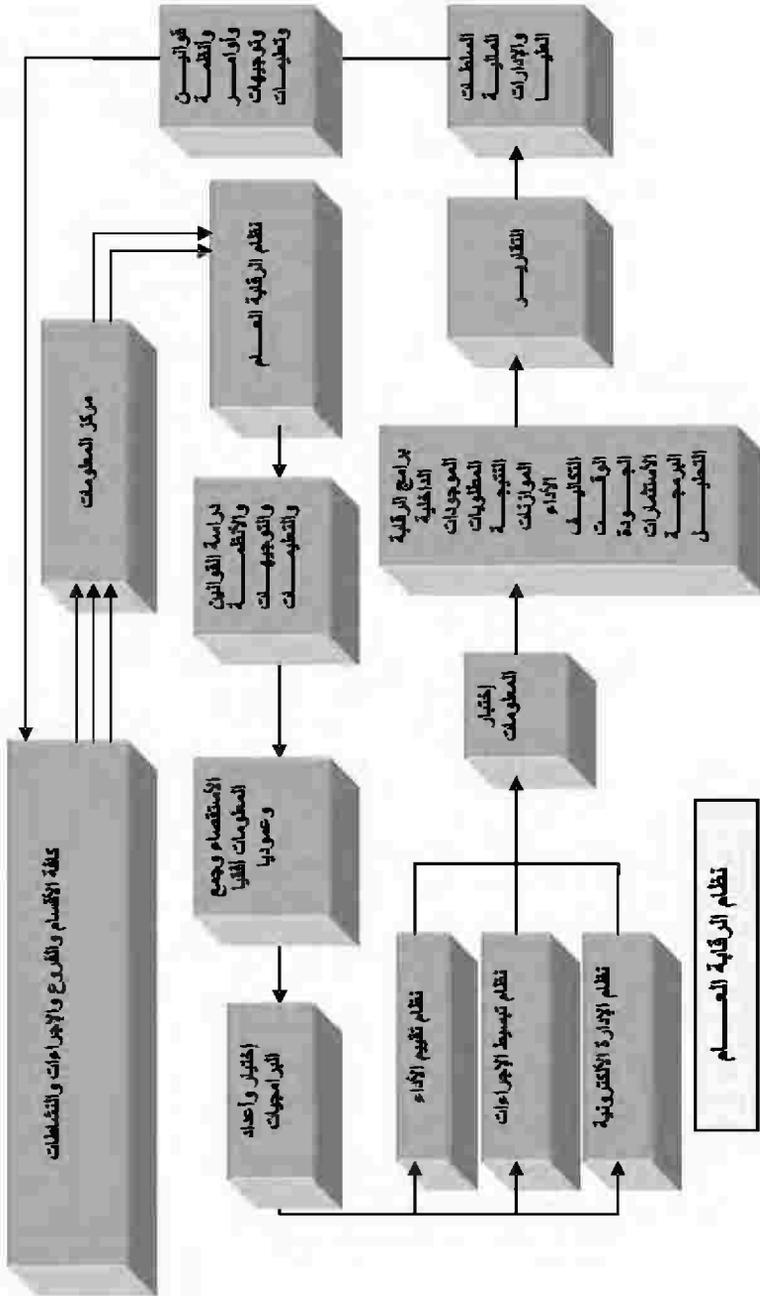
الميادين. فصناعة البرمجيات هي المنتج السائد والمطلوب لاشتغال المؤسسات وكل الهياكل الحيوية في الاقتصاد العالمي. أخيراً نؤكد على ضرورة متابعة التطورات السريعة للتقنيات الرقمية والعمل على التحكم فيها، وذلك بالعمل على تطبيق العناصر الآتية: التجهيز، والتكوين وتشجيع الاستثمار والإنتاج^(١).



(١) محمد بن عبد الله زايد، الإصلاح الاقتصادي، خبير في التقنيات الحديثة للمعلوماتية والاتصال - أستاذ جامعي - تونس.



صورة
تصميم نظام الرقابة العام





الفصل السادس

نظام الرقابة العام

مفهوم الرقابة:

الرقابة لها تعاريف متعددة، فمن التعاريف ما هو واسع المفهوم، ومنها ما هو مقتصر على مفهوم ضيق، وسوف نشير إلى بعض هذه التعاريف.

بعض المتخصصين يعرف الرقابة^(١) على أنها: (اكتشاف ما إذا كان كل شيء تم ويتم وفقاً للخطة الموضوعة والتعليمات الصادرة والمبادئ السارية، وإنها تهدف إلى الوقوف على نواحي الضعف والأخطاء، ومن ثم العمل على علاجها ومنع تكرارها. وإن الرقابة تكون على كل شيء سواء كانت أعمالاً أو أشياء أو أفراداً أو مواقف).

في حين يقول البعض الآخر أن الرقابة هي: الوظيفة الرابعة من وظائف الإدارة «التخطيط، التنظيم، التوجيه، الرقابة». والرقابة: هي عبارة عن عملية تقييم النشاط الإداري الفعلي، ومقارنتها بالنشاط الإداري

(١) الأزهرى، محيي الدين (١٩٩٣م)، الرقابة متابعة وتقييم وتصحيح، مجلة التجارة، الغرفة التجارية والصناعية، الرياض، العدد ٣٦٩، ص ٧٨.



المخطط. وبعد ذلك يتم تحديد الانحرافات بطريقة وصفية أو كمية من أجل اتخاذ اللازم لمعالجة الانحرافات^(١).

قسم آخر من المتخصصين^(٢) يعتقد أن مفهوم الرقابة الإدارية في المنظمات يتمثل بثلاثة اتجاهات فكرية:

الفكر الكلاسيكي: والذي يعني الرقابة عنده عبارة عن تفتيش أو تهديد للمخالفين من العاملين، والأفراد عند ارتكابهم لأي خرق للتعليمات أو الخروج عليها.

أما الاتجاه الثاني: فهو مفهوم المدرسة السلوكية، والذي يعتبر الرقابة عبارة عن عملية التأثير في سلوك الأفراد نحو تحقيق النتائج المرجوة.

أما الاتجاه الثالث: فهو الاتجاه العملي أو التطبيقي، والذي يركز على النواحي التطبيقية للرقابة، وذلك من خلال وضع المعايير، وقياس الأداء ومقارنته بالمتحقق الفعلي، ومن ثم تصحيح الفرق بين النتائج الفعلية والخطة الموضوعية.

إن مفهوم الرقابة أصبح أكثر اتساعاً، وإن الأدوات الكلاسيكية غير قادرة على القيام بدور فاعل في الحياة العملية. فالقوائم المالية مثلاً لم تعد قادرة على إعطاء صورة واضحة للإدارة، ولم تعد قادرة على إعطاء صورة واضحة عن آليات العمل سواء المصرفي أو الصناعي أو غيرها، لذا فإن

(١) المؤسسة العامة للتعليم الفني والتدريب المهني (٢٠٠٣م). مبادئ إدارة الأعمال، المملكة العربية السعودية، ص. ٩٣.

(٢) منصور، علي محمد (١٩٩٩م). مبادئ الإدارة أسس ومفاهيم، القاهرة، مجموعة النيل، ص. ٢٥٨.

أغلب المتخصصين يتجهون إلى أن أفضل أداة للقيام بعملية تقويم الأداء هي عن طريق التحليل المالي.

وفي أواخر القرن المنصرم تبلور مفهوم الرقابة على الأداء أو رقابة الأداء، والذي ذهب بعض المتخصصين^(١) إلى اعتبار أن الرقابة على الأداء تمثل مدى معرفة قدرة الإدارة على القيام بأفضل استخدام للموارد وتقديم أفضل منفعة. وهذا الدور يتأتى عن طريق تحليل البدائل، وإيجاد أفضل بديل؛ لذا فإن الرقابة على الأداء تحقق غرضين رئيسين هما^(٢): أهداف وظيفية، وأهداف استراتيجية. وسنلاحظ ذلك أثناء دراستنا، مثل المقارنة بين شراء أصل أو تأجيله عند دراستنا للتأجير على سبيل المثال.

أولاً: مراحل الرقابة:

عملية الرقابة تتكون من عدة مراحل، ومن أهمها^(٣):

أ - تحديد المعايير:

حيث نقوم بتحديد معايير معينة «كمية، نوعية، نسب، نقود، أوزان،

(١) الديوان الوطني للرقابة المالية في المملكة المتحدة (NAO) ترجمة الساطي، طارق (١٩٨٩م). إطار الرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال العامة (رقابة الأداء) ص ٥، ويوجد الكتاب على الموقع التالي: <http://ww.saiuae.gov.ae>، انظر أيضاً: الرحيلي، محمد (١٩٩٨م). تدقيق الأداء بين النظرية والتطبيق، الرياض، ديوان المراقبة العامة، ص ٢.

(٢) عمر، محمد عبد الحليم (١٩٩١م). تقييم الكفاءة والفعالية في البرامج الحكومية، الرياض، كلية العلوم الإدارية، جامعة الملك سعود، ص ٤٢٥.

(٣) علاقي، مدني (١٩٨٥م). الإدارة دراسة تحليلية للوظائف والقرارات الإدارية، جدة، مكتبة تهامة، ص ٦٥٠. انظر أيضاً: المؤسسة العامة للتعليم الفني والتدريب المهني (٢٠٠٣م). مبادئ إدارة الأعمال، المملكة العربية السعودية، ص ٩٤.



أو جودة معينة» من أجل تحديدها، وخير مثال على ذلك الموازنات التخطيطية أو النسب المعيارية.

ب - قياس أو تقويم الأداء:

هنا نقوم بعملية قياس الأداء الفعلي للمشروع أو لنشاط معين من أجل معرفة فيما إذا كان الأداء الفعلي مطابقاً أو متفقاً مع المعايير التي وضعناها أم لا، وهنا تكون عملية القياس إما شاملة أو عن طريق أخذ عينات.

وبعد مقارنة الأداء الفعلي مع المخطط سنصل إلى أحد الاحتمالات التالية:

١ - أن يكون الأداء الفعلي متوافقاً مع المخطط «المعياري»، وهذا يعني عدم وجود أي انحرافات.

٢ - أن يكون الأداء يفوق المعياري، أي أن الانحراف إيجابي.

٣ - أن يكون الأداء غير جيد، وهذا يعني أن هناك انحرافاً سلبياً.

ج - مقارنة الأداء بالمعايير:

إذا كان الأداء سلبياً فهنا ينبغي البحث عن الأسباب الكامنة وراء ذلك الانحراف في الأداء.

د - اتخاذ قرار:

وهنا يتم اتخاذ قرار تصحيحي فيما إذا كانت هناك انحرافات سلبية من أجل تصحيح هذه الانحرافات.

ثانياً: أنواع الرقابة، أساليبها وأهميتها:

(١) أنواع الرقابة:

يقسم الباحثون الرقابة إلى عدة أنواع وطبقاً للأسس التالية^(١):

(١) علاقي، مدني(١٩٨٥). الإدارة دراسة تحليلية للوظائف والقرارات الإدارية، مصدر =

أ - على أساس الزمن :

أ - رقابة قبلية «وقائية أو تنبؤية»^(١) :

وهي الوسائل والإجراءات التي توضع قبل عملية التنفيذ، فعلى سبيل المثال توضع بعض الأساليب الوقائية التي تمنع قابلية الاختلاس فيما يخص مسائل الأموال وصرفها، أو توضع لجان من عدة أشخاص ومن عدة أقسام في لجنة المشتريات، ويبدل أشخاص هذه اللجنة كل شهر أو شهرين من أجل منع أي تجاوز أو أخذ رشاوى وغيرها.

ب - الرقابة الحالية «أثناء عملية التنفيذ»^(٢) :

وهي عملية الرقابة التي تتم أثناء عملية تنفيذ الخطط، والتي تساعد على اكتشاف الأخطاء وتصحيحها.

ج - الرقابة البعدية «بعد التنفيذ»^(٣) :

كل الإجراءات التي تتم بعد إجراء عملية التنفيذ هي إجراءات تقييمية من أجل الوقوف على الأخطاء وتحديدها، وبالتالي عدم تكرارها في المرات اللاحقة وفي المستقبل.

= سابق ذكره، ص ٦٥٠. انظر أيضاً: المؤسسة العامة للتعليم الفني والتدريب المهني (٢٠٠٣م). مبادئ إدارة الأعمال، نفس المصدر السابق، ص ٩١.

(١) المؤسسة العامة للتعليم الفني والتدريب المهني (٢٠٠٣م). مبادئ إدارة الأعمال، المصدر السابق نفسه، ص ٩٣.

(٢) الأزهرى، محيي الدين (١٩٩٣م). الرقابة متابعة وتقييم وتصحيح، المصدر السابق نفسه، ص ٧٨.

(٣) عاشور، أحمد صقر (١٩٨٥م). الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن، الإسكندرية، دار المعرفة الجامعية، ص ٣٨٤. انظر أيضاً: المؤسسة العامة للتعليم الفني والتدريب المهني (٢٠٠٣م). مبادئ إدارة الأعمال، المصدر السابق نفسه، ص ٩٣.



د - نظام الرقابة المتعددة: وهي التي تشمل الأنواع أعلاه.

ب - على أساس الجهة التي تقوم بالرقابة:

١ - رقابة داخلية^(١):

أي: أن يكون هناك قسم أو شعبة ضمن الهيكل التنظيمي تقوم بعملية الرقابة. ولهذا النوع إيجابيات وسلبيات، فأما الإيجابيات فتتمثل في أن الأفراد أنفسهم في المنشأة يقومون بعملية الرقابة على أنفسهم. وإذا ما كان هناك إحساس بالمسؤولية فإن هذا النوع من الرقابة سينجح، في حين أن السلبيات تتمثل في أنه أحياناً تؤثر العلاقات الشخصية والمحابة إلى التغاضي عن بعض التجاوزات.

٢ - رقابة خارجية^(٢):

أن تقوم بالرقابة جهة من خارج المنشأة، ففي دوائر الدولة مثلاً تقوم بالرقابة أجهزة متخصصة من خارج هذه الدوائر. ومن إيجابيات هذا النوع أن الأجهزة الرقابية هي أجهزة متخصصة، وأن أفراد هذه الأجهزة هم من خارج المنشأة، وبالتالي لا توجد علاقات شخصية أو معارف، ومن ثم تقل نسبة المحابة.

ولكن السلبيات تتمثل في أن المراقبين قد لا يستطيعون الوقوف على

(١) عاشور، أحمد صقر (١٩٨٥م). الإدارة العامة مدخل بيئي مقارنة، مصدر سابق ذكره، ص ٣٨٤. انظر أيضاً: المؤسسة العامة للتعليم الفني والتدريب المهني (٢٠٠٣م). مبادئ إدارة الأعمال، المصدر السابق نفسه، ص ٩٢.

(٢) عاشور، أحمد صقر (١٩٨٥). الإدارة العامة مدخل بيئي مقارنة، مصدر سابق ذكره، ص ٣٨٤. انظر أيضاً: المؤسسة العامة للتعليم الفني والتدريب المهني (٢٠٠٣م). مبادئ إدارة الأعمال، المصدر السابق نفسه، ص ٩٢.

كافة المشاكل والانحرافات باعتبار أن كل عملية أو وظيفة لها خصوصيات لا يعرفها على وجه الدقة إلا القائم عليها.

ج - على أساس التنظيم^(١):

١ - الرقابة المفاجئة: وهي رقابة تعتمد على عنصر المفاجأة من أجل اكتشاف الأخطاء ومن أجل جعل الأفراد يحسون بأنهم معرضون للمراقبة في أي لحظة من أجل الالتزام.

٣ - الرقابة الدورية: وتجري حسب فترات متعاقبة وبصورة دورية.

٣ - الرقابة المستمرة: وتجري على طول الخط من أجل دفع أي تجاوز، أي أنها عملية ملازمة لوظائف الإدارة، والرقابة كنشاط تتداخل في كافة الأنشطة المنظمة، أي: لا يجوز أن يكون هناك أي تراخ في مجال الرقابة، بل ينبغي أن تستمر عملية الرقابة.

(٢) أساليب الرقابة:

تتعدد أساليب الرقابة من حيث شموليتها ودقتها، وفيما يلي أهم أساليب الرقابة:

أ - أسلوب الرقابة بالاستثناء^(٢):

وهذا الأسلوب هو وليد مدرسة الإدارة بالاستثناء، حيث يتم التركيز فقط على مراجعة الأخطاء المهمة، أي: يتم رفع تقارير مفصلة إلى الإدارة العليا عن الانحرافات من أجل أن تركز الإدارة جهودها على الجوانب التي

(١) المطيري، حزام ماطر وخاشقجي، هاني يوسف (١٩٩٧م). الرقابة الإدارية بين المفهوم الوضعي والمفهوم الإسلامي، مجلة الإدارة والاقتصاد، م ١٠، ص ٦٣ - ٨٩.

(٢) عشاوي، سعد الدين (١٩٨٠م). أسس الإدارة، القاهرة، مكتبة عين شمس، ص ٢٧٤.



تحتاج إلى اتخاذ قرارات تصحيحية بشأنها من أجل اختصار الوقت والجهد للإدارة العليا، وعدم إشغالها في الجوانب الجانبية والروتينية.

ب - أساليب الرقابة المتخصصة^(١):

١ - طريقة برت والمسار الحرج: هذه الأنواع من الرقابة هي من أساليب بحوث العمليات، ويعتمد هذان الأسلوبان على العمليات الخاصة بتحليل شبكات الأعمال.

٢ - تصميم المعلومات: تعتمد جميع وظائف الإدارة على المعلومات، وعلى الاستخدام الفعال لها؛ لذا لا يمكن للإدارة أن تحقق الرقابة الفعالة بدون معلومات دقيقة وفي توقيت سليم عن أداء المنظمة، كما نجد أن المعلومات عن الاقتصاد والعملاء وإشبعاتهم، وقوة العمل والتكنولوجيا الجديدة جميعاً معلومات حيوية لنجاح واستمرارية المنظمة.

ج - أساليب الرقابة الشاملة:

وتعتبر من أفضل طرق الرقابة، وتتكون من الآتي^(٢):

١ - قياس الربح والخسارة للمشروع.

٢ - التحليل المالي.

٣ - التدقيق الداخلي والخارجي.

٤ - الموازنات التخطيطية: وهي خطة مالية مستقبلية^(٣)، يُحدد عن

(١) الصباح، عبد الرحمن (١٩٩٦م). مبادئ الرقابة الإدارية - المعايير والتقييم والتصحيح، عمان، دار زهران، ص ١٤٥ - ١٥٠.

(٢) عقل، مفلح محمد (٢٠٠٦م). مقدمة في الإدارة المالية والتحليل المالي، عمان، مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع، ط١، ص ٢٣٦.

(٣) المؤسسة العامة للتعليم الفني والتدريب المهني (٢٠٠٣م). الموازنات وإعداد التقارير، المملكة العربية السعودية، ص ٣٢.

طريقها مقدار الإيرادات والتكاليف بناء على دراسة مستفيضة لإمكانيات المنشأة ووفقاً للسوق، ومن ثم فالموازنات التقديرية تعتبر من الأدوات التي يستفاد منها في التخطيط والرقابة، حيث في مجال الرقابة يتم مقارنة الأداء الفعلي مع ما موجود في الموازنة. أما الأنواع الأخرى كقياس الربح والخسارة والتحليل المالي فسيأتي شرحها في الفصول القادمة.

د - الأساليب التقليدية:

وهي الأساليب القديمة والبسيطة، لكن رقابة نقطة التعادل لازالت من الأساليب الجيدة والمعتمدة من قبل المنشآت، أما الأساليب الأخرى من الرقابة فرغم قدمها وبساطتها تبقى مهمة ومفيدة، ومنها^(١):

١ - التقارير: مما لاشك فيه أن التقارير الإدارية تسهم في توضيح الأعمال المنجزة، ومدى كفاءة هذه الأعمال ومطابقتها للمواصفات، ومدى التزام الأفراد العاملين، وبالتالي فإن هذه التقارير تستخدم في قياس مستوى الأداء^(٢).

٢ - الملاحظة الشخصية: هذا النوع يعتمد على الملاحظة والاتصال الشخصي بالعاملين، وإرشادهم وتقديم النصح لهم وتوجيههم.

٣ - نقطة التعادل: وهي من الأدوات المهمة والتي يستفاد منها في بيان العلاقة بين التكاليف والإيرادات. فنقطة التعادل هي النقطة التي

(١) الصباح، عبد الرحمن (١٩٩٦م). مبادئ الرقابة الإدارية - المعايير والتقييم والتصحيح، مصدر سابق ذكره، ص ١٤٥ - ١٥٠.

(٢) الهواري، سيد (١٩٩٤م). إدارة الأصول والأسس العلمية، القاهرة، مكتبة عين شمس، ص ٤٣٠.



يتساوى عندها الإيرادات والتكاليف بنوعيتها، الثابتة والمتغيرة؛ لذا فهي تساعد على التنبؤ المبكر فيما إذا كان هناك انحراف من أجل تصحيحه.

في أواخر القرن العشرين، ظهر مفهوم جديد في مجال الرقابة وتقييم الأداء وهو الرقابة على الأداء^(١)، وهذا المفهوم يركز بصورة عامة على الاستخدام الأمثل للموارد وتحقيق أفضل النتائج للمنظمة وللمجتمع.

فالرقابة على الأداء تستهدف التحقق من أن ما تم إنجازه كان الأفضل من بين البدائل المتاحة، فهي بالتالي تستهدف تخفيض التكاليف إلى أقصى حد ممكن، وتقديم أفضل إشباع للمستفيد أو المستهلك. وكل هذا يتم عن طريق استخدام أساليب ووسائل التحليل المالي، والذي يتم عن طريق إجراء تقويم الأداء والمقارنة مع مشاريع مماثلة ناجحة، أو المقارنة مع نسب معيارية للمشروع نفسه، ولكن لسنوات ماضية كان فيها أداء المشروع جيداً، كذلك يمكن المقارنة مع موازنات تقديرية وضعت بدقة وبعد دراسة مستفيضة.

هذا المفهوم وهذا النوع من الرقابة يحاول أن يستفيد من الموارد المتاحة بأفضل ما يمكن، وبالتالي سيساعد المؤسسات - سواء كانت من القطاع الخاص أو العام - على التطور والارتقاء باقتصادياتها واقتصاديات مجتمعاتها وبلدانها.

(١) الديوان الوطني للرقابة المالية في المملكة المتحدة (NAO) ترجمة الساطي، طارق (١٩٨٩م) إطار الرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال العامة (رقابة الأداء)، مصدر سابق ذكره، ص ٥. انظر أيضاً: الرحيلي، محمد (١٩٩٨م). تدقيق الأداء بين النظرية والتطبيق، مصدر سابق ذكره، ص ٢.

(٣) أهمية الرقابة:

إن عملية الرقابة عملية ضرورية جداً، ولا غنى عنها في أي منظمة كانت صغيرة أم كبيرة لعدة أسباب منها^(١):

أ - الرقابة تمنع أو تقلل حدوث الأخطاء، سيما تلك الأخطاء الكبيرة والمكلفة.

ب - للتأكد من أن العمل يسير بصورة جيدة ووفق ما خطط له.

ج - لتشجيع النجاح الإداري، سيما عندما تقوم الإدارة بمكافأة المجدلين.

د - لمنع حدوث كوارث اقتصادية، سيما على مستوى الدولة وعلى مستوى المؤسسات والمنظمات الإنتاجية الكبيرة؛ التي إذا ما أفلست مثل هذه المنشآت ستؤدي إلى آثار وخيمة على مستوى الاقتصاد الكلي.

هـ - لتحقيق التنمية والتطور عن طريق المساعدة في تطبيق الخطط الموضوعية، وتقليل الهدر والتكاليف الزائدة والبطالة المقنعة، وما إلى ذلك من أمور مهمة.

ثالثاً: أدوات الرقابة:

يعتقد الكثير من المتخصصين أن للرقابة - بالإضافة للأدوات التقليدية - أدوات أخرى، وأهمها^(٢):

(١) الصباح، عبد الرحمن (١٩٨٩م) الرقابة الإدارية بين النظرية والتطبيق، جامعة الإسكندرية، ص ١٩.

(٢) المؤسسة العامة للتعليم الفني والتدريب المهني (٢٠٠٣م). الموازنات وإعداد التقارير، مصدر سابق ذكره، ص ٣٤. انظر أيضاً: مهدي، محمود كمال والقريشي، إياذ رشيد (٢٠٠١م). الإجراءات التحليلية في التدقيق، المعهد العربي للمحاسبين القانونيين، جامعة بغداد، ص ٤.



١ - المراجعة الداخلية والخارجية:

وهي وجود قسم أو شعبة للمراجعة الداخلية (أو حتى موظف واحد) تأخذ على عاتقها فحص القوانين واللوائح والترتيبات المتبعة من قبل الإدارة في مجال حفظ أصول وموجودات الشركة وأوجه الصرف، بالإضافة إلى فحص المستندات والقوائم المالية ومدى عرض وتمثيل هذه القوائم المالية لواقع وقيمة ومركز الشركة المالي^(١).

وقد قامت أغلب شركات الدول العربية في الفترة الأخيرة باعتماد وظيفة المراجع الداخلي لما لهذه الوظيفة من أهمية كبيرة لحفظ موجودات الشركة، وكذلك حقوق المساهمين باعتبار أن وظيفة المراجع الداخلي تمثل ضماناً مهمة لحفظ حقوق المساهمين وأصحاب رأس المال والإدارة، سيما بعد التوسع الحاصل في حجم الشركات، وأيضاً بعد انفصال إدارة الشركات عن مالكيها ونشوء شخصية معنوية للشركات، ونشوء الشركات المساهمة أيضاً.

كل ذلك أدى إلى ظهور وظيفة المراجع الداخلي التي تعتبر كأحد وظائف الرقابة. كذلك فإن هناك مكاتب للمراجعة وهي مهمة جداً، حيث إن القوانين تنص على ضرورة التصديق على القوائم المالية من قبل مكتب مراجعة، حيث إن المراجع الخارجي^(٢) يصدر تقريراً يبين فيه رأيه عن عدالة تمثيل الأوراق المالية التي قام بتدقيقها، ويعد هذا الإجراء مهماً

(١) المؤسسة العامة للتعليم الفني والتدريب المهني (٢٠٠٣م). مراجعة ومراقبة داخلية، المملكة العربية السعودية، ص ٧.

(٢) القريشي، إياد رشيد والجعفري، وسن عبد الصمد (٢٠٠٦م). دور مراقب الحسابات ومسؤوليته في تلبية احتياجات مستخدمي القوائم المالية، المعهد العربي للمحاسبين القانونيين، جامعة بغداد، ص ١٦.

وضرورياً لأطراف عديدة كالمستثمرين والمساهمين والدولة وغيرها، وكل هذه الوسائل تعد أدوات رقابية.

٢ - التحليل المالي^(١):

التحليل المالي في السنوات القليلة الماضية أصبح له شأن كبير حتى على مستوى الدول العربية، رغم أنه لم يصل بعد إلى مستوى الطموح، إلا أن هناك كثيراً من الجامعات والمعاهد المختصة أخذت على عاتقها إدخال هذه المادة المهمة ضمن المنهج المعتمد من أجل تخريج كوادر تلبى حاجة السوق؛ الذي أصبح بحاجة ماسة لمثل هذا الاختصاص بعد الانفتاح العالمي الكبير، وبعد انتشار أسواق المال في غالبية الدول العربية.

فمع اشتداد حمى المنافسة بين الشركات أصبحت عملية تقويم أداء المنظمات عملية لا غنى عنها من أجل البقاء والتطور، والتحليل المالي له اليد الطولى في عملية تقويم الأداء وكشف الانحرافات، بل ومعرفة مكن الخلل.

إن أحد أهم عوامل المنافسة في الوقت الحالي هو إنتاج بضاعة جيدة وبأقل التكاليف، أي: إن العملية هي كيفية تخفيض التكاليف بأقل قدر ممكن من أجل أن يكون هناك هامشاً لا بأس به تستطيع من خلاله أي شركة على المنافسة والمناورة.

وعملية تخفيض التكاليف لا تتم إلا عن طريق دراسة هذه التكاليف وتحليل عناصر التكلفة من أجل تحديد أي العناصر هو أعلى تكلفة، وبالتالي تلافي عناصر التكلفة الزائدة. وكل هذه الأمور تتم عن طريق عملية تقويم الأداء. ومن هنا تتأتى أهمية التحليل المالي وعملية تقويم الأداء.

(١) عقل، مفلح محمد (٢٠٠٦م). مقدمة في الإدارة المالية والتحليل المالي، مصدر سابق ذكره، ص ٢٣٦.



تبقى هناك مسألة، وهي: هل الرقابة أوسع من تقييم الأداء أم العكس؟

هناك آراء متعددة، فمنهم من يرى أن عملية تقييم الأداء هي جزء من عملية الرقابة، وأن عملية الرقابة أوسع بكثير^(١)، في حين يرى البعض الآخر عكس ذلك، أي: إن عملية تقييم الأداء هي أوسع من عملية الرقابة^(٢)، لكن الحقيقة أن الرقابة هي أوسع بكثير من عملية تقييم الأداء، بل إن عملية تقييم الأداء هي جزء من عملية الرقابة.

خلاصة القول: إن الرقابة أحد وظائف الإدارة المهمة، والتي لا يستغنى عنها في الوقت الحالي، بل ينبغي على المتخصصين بذل الجهود من أجل اللحاق بالتطور الكبير الذي حدث ويحدث في العالم، حيث إن وسائل الغش والخداع والتلاعب والرشوة والفساد بصورة عامة أصبحت أكثر صعوبة وأكثر خداعاً، وإن كثيراً من الدول والشركات تعاني من هذه الأساليب.

ولهذا فإن كل أساليب الرقابة مطلوبة سواء كانت التقليدية أو غيرها، لكن الساحة على كل حال بحاجة إلى تطوير أساليبها، وأن ما لا يُكشف بالأساليب التقليدية يمكن كشفه بالأساليب الأخرى كأساليب الرقابة على الأداء. لذا أصبح للرقابة مفهوم أكثر تطوراً وشمولاً، ألا وهو مفهوم

(١) فاضل، علي (٢٠٠٦م). التحليل المالي لأغراض تقييم الأداء، الموقع الإلكتروني للأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك نقلاً عن السلمي، علي (١٩٧٧م). تقييم الأداء في إطار نظام متكامل للمعلومات، مجلة المحاسب، العدد السادس. وموقع الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك هو: (<http://www.ao-academy.org/>).

(٢) تركستاني، أنيسة (٢٠٠٧م). المحاسبة الإدارية، الموقع الإلكتروني

الرقابة الشاملة، أي: إن الإدارة تستخدم كل أساليب الرقابة قديمها وحديثها، وذلك من أجل كشف كل أساليب الانحرافات.

إن الباحث يقترح أن تكون هناك رقابة تمارس عملية تحليل كل القرارات والنشاطات المهمة، وتقييم هذه القرارات والنشاطات عن طريق إجراء عملية تحليل الفرصة البديلة، ومن ثم مقارنة هذه القرارات مع نتائج التحليل، وأخيراً الحكم عليها، ويمكن أن نطلق على هذه الرقابة بـ «رقابة الأداء والفرصة البديلة».

وإن أحد أهم أدوات هذه الرقابة هي التحليل المالي، وهذا يدعو إلى أن يتم البحث في ذلك مفصلاً في إصدارات لاحقة، أو من قبل المتخصصين في مجال التحليل المالي وإدارته وطرقه وأساليبه.





فهرس الموضوعات

٥	الإهداء
٧	المقدمة
٧	تمهيد
١٠	الفصل الأول: الدولة ودور القطاعات الإنتاجية والخدمية
١٠	الدولة
١٠	مفهوم الدولة (The Concept of the State)
١٤	السلطة
١٧	السلطات الأربع (Fourth Authorities)
١٧	السلطة التشريعية
١٨	السلطة التنفيذية
١٨	السلطة القضائية
١٩	السلطة الرابعة
٢٢	المؤسسات الخدمية والإنتاجية في القطاع العام
٢٤	طبيعة القطاع العام
٢٥	تضخم حجم القطاع العام بالدول النامية
٢٦	دور القطاع العام في التنمية الاقتصادية والسياسية
٢٦	١ - دور القطاع العام في الصناعة
٢٧	٢ - دور القطاع العام في الزراعة
٢٧	٣ - دور القطاع العام في التجارة



- ٢٧ ٤ - دور القطاع العام في التعدين
- ٢٨ ٥ - دور القطاع العام في النشاط السياحي
- ٢٨ ٦ - دور القطاع العام في التنمية الاجتماعية
- ٢٨ الوظائف العامة
- ٢٩ الموظف العام
- ٣٠ الوظائف العليا
- ٣٠ أولاً: الوظائف العليا غير القيادية
- ٣١ ثانياً: الوظائف العليا القيادية
- ٣١ دور الوظائف العليا في إجراءات التوظيف
- ٣٤ الفصل الثاني: الفساد مفهومه وأسبابه وأثره
- ٣٤ مفهوم الفساد
- ٤٢ المحور الأول: مفهوم الفساد
- ٤٣ أشكال الفساد
- ٤٣ الفساد السياسي
- ٤٣ الفساد الإداري أو الفساد في الوظيفة العامة
- ٤٥ أسباب الفساد
- ٤٥ ١ - أسباب ودوافع خارجية
- ٤٦ أسباب الفساد
- ٤٨ أثر الفساد على الحياة العامة
- ٤٩ الفساد المالي والإداري
- ٥١ القطاع الصحي
- ٥٥ فلماذا يكون القطاع الصحي ميالاً وعرضة للفساد؟!
- ٥٦ أشكال الفساد في القطاع الصحي
- ٥٦ الاختلاس والسرقه من ميزانية الصحة أو العائد من رسوم المستخدمين



- ٥٦ الفساد في المشتريات
- ٥٧ الفساد في أنظمة الدفع
- ٥٧ الفساد في سلسلة الإمدادات الطبية
- ٥٨ الفساد عند نقطة أداء الخدمات الصحية يمكن أن يتخذ أشكالاً عديدة
- ٥٨ التوصيات الخاصة بمكافحة الفساد في القطاع الصحي
- ٦٠ مبادئ السلوك
- ٦١ مشاركة المجتمع المدني وإشرافه
- ٦١ الحماية بواسطة نافخ الصافرة
- ٦٢ موثيق ومعاهدات النزاهة والحظر وتحريم الممارسة
- ٦٢ عملية المقاضاة الصارمة
- ٦٣ عوامل الوقاية من الفساد
- ٦٤ أولاً: العوامل المتعلقة بالبيئة الخارجية «المجتمع»
- ٦٧ ثانياً: العوامل الخاصة بالهيئة (المنشأة)
- ٧٠ ثالثاً: العوامل الخاصة بالأجهزة العليا للرقابة
- ٧٤ الفصل الثالث: نظام تقييم الكفاءة والأداء
- ٧٤ تقييم الأداء
- ٧٤ مفهوم تقييم الأداء
- ٧٧ تقييم الأداء وتقويمه
- ٧٨ أهداف تقييم الأداء
- ٨٠ فلسفة التقييم
- ٨٢ تقرير تقييم الأداء
- ٨٣ تطور نظريات تقييم الأداء
- ٨٦ ١ - المفكرون الكلاسيكيون
- ٨٦ أ - ماكس ويبر



- ٨٧ ب - فریدریک تایلر
- ٨٨ ٢ - المفكرون المعاصرون
- ٨٨ أ - مفهوم كفاءة الأداء عند الاقتصاديين
- ٨٨ ب - هربرت سايمون
- ٨٩ ج - مازلو لكرث
- ٩٠ مستلزمات الأداء وطرق تقييمه
- ٩٠ ١ - مستلزمات عملية التقييم
- ٩١ أ - مستلزمات تخطيط وتعميم العمل
- ٩٢ ب - مستلزمات تنفيذ عملية التقييم
- ٩٣ ج - المستلزمات العامة لعملية التقييم
- ٩٤ ٢ - طرق تقييم الأداء
- ٩٥ أ - طرق تقييم الوظائف
- ٩٩ ب - طرق تقييم أداء العاملين
- ١٠٠ ١ - أسلوب المقاييس التقليدية
- ١٠١ ٢ - أسلوب المقاييس الحديثة
- ١٠٢ ٣ - أسلوب المقاييس السلوكية
- ١٠٢ ج - طرق تقييم الأداء العام
- ١٠٩ فكرة عن النظام المقترح
- ١١٠ النظام المقترح
- ١١١ مستلزمات التنفيذ
- ١١٢ ١ - وضوح الأهداف
- ١١٢ ٢ - وجود الخطط
- ١١٢ ٣ - تحديد مراكز المسؤولية
- ١١٣ ٤ - تحديد المعايير



- ٥ - توفر نظام المعلومات ١١٣
- معايير تقييم الأداء المقترحة ١١٤
- كشف المعايير المقترحة ١١٥
- ١ - المعايير التشغيلية ١١٥
- ٢ - معايير القوى العاملة ١١٥
- ٣ - المعايير المالية ١١٦
- معدل عائد الاستثمار ١١٦
- ربح المبيعات ١١٧
- المخزون ١١٧
- مؤشر الإنتاجية ١١٩
- أ - نسبة استغلال الطاقة الآلية في خطوط الإنتاج ١١٩
- ب - بالنسبة لعنصر العمل يمكن استخدام المؤشرات الثلاثة الآتية ١٢٠
- ج - بالنسبة لعنصر الخامات يمكن استخدام نسبة الضياع في الخامات ١٢١
- مؤشرات التمويل ١٢١
- ٤ - معايير التدريب والتأهيل ١٢٤
- شرح المعايير ١٢٥
- ١ - المعايير التشغيلية ١٢٥
- ٢ - معايير القوى العاملة ١٢٧
- ٣ - المعايير الدولية ١٣٠
- ٤ - معايير التدريب والتأهيل ١٣٢
- نتائج دراسة المعلومات ١٣٣
- ١ - الأهداف ١٣٤
- ٢ - التنظيم ١٣٥
- ٣ - التخطيط ١٣٧



- ١٣٨ ٤ - المعايير التشغيلية (الإنتاجية)
- ١٤٢ ٥ - معايير القوى العاملة
- ١٤٧ ٦ - المعايير المالية
- ١٥٣ ٧ - معايير التدريب والتأهيل
- ١٥٧ الفصل الرابع: تصميم البرامج وتبسيط الإجراءات
- ١٥٨ أهمية تبسيط الإجراءات
- ١٦٠ تصميم البرامج
- ١٦١ وتشمل السمات الرئيسة لمجال تصميم وتقنية البرامج ما يأتي
- ١٦٢ تاريخ تصميم البرامج
- ١٧٢ بداية الإصلاح
- ١٧٢ الدراسات والإجراءات
- ١٧٤ تبسيط الإجراءات
- ١٧٤ الخطوات العملية في تصميم البرامج وتبسيط الإجراءات
- ١٧٥ مشاكل ومعوقات التنظيم
- ١٧٧ الفصل الخامس: نظام الإدارة الإلكترونية
- ١٧٧ الإدارة الإلكترونية
- ١٧٩ مفهوم «الإدارة الإلكترونية»
- ١٨٠ أهداف الحكومة أو الإدارة الإلكترونية ومزاياها
- ١٨٤ أبعاد رؤية الحكومة الإلكترونية
- ١٨٥ ١ - بعد المواطن
- ١٨٥ ٢ - بعد الأعمال
- ١٨٦ ٣ - بعد الحكومة
- ١٨٧ متطلبات مشروع «الإدارة الإلكترونية»
- ١٩٠ أهداف «الإدارة الإلكترونية»



- ١٩٢ السليبات المحتملة لتطبيق مشروع «الإدارة الإلكترونية»
- ١٩٢ أولاً: التجسس الإلكتروني
- ١٩٣ ثانياً: زيادة التبعية للخارج
- ١٩٤ ثالثاً: شلل الإدارة
- ١٩٥ عوائق تطبيق «الإدارة الإلكترونية»
- ١٩٦ المهارات اللازمة لتفعيل الحكومة الإلكترونية
- ١٩٦ ١ - المهارات التحليلية
- ١٩٧ ٢ - مهارات إدارة المعلومات والمعرفة
- ١٩٧ ٣ - المهارات الفنية
- ١٩٨ ٤ - مهارات الاتصال والتقديم
- ١٩٨ ٥ - مهارات إدارة مشروع الحكومة الإلكترونية
- ١٩٨ مراحل الانتقال السليم من الإدارة التقليدية إلى الإلكترونية
- ١٩٩ أولاً: مرحلة الإدارة التقليدية الفاعلة
- ١٩٩ ثانياً: مرحلة الفاكس والتلفون الفاعل
- ٢٠٠ ثالثاً: مرحلة الإدارة الإلكترونية الفاعلة
- ٢٠١ مقومات التحول الناجح للحكومة الإلكترونية
- ٢٠١ ١ - إصلاح العملية الإدارية
- ٢٠٢ ٢ - القيادة الإدارية
- ٢٠٢ ٣ - وضوح الاستراتيجية
- ٢٠٣ ٤ - التعاون مع المجتمع
- ٢٠٣ ٥ - المشاركة المدنية
- ٢٠٤ الاستراتيجيات المشكلة للحكومة الإلكترونية
- ٢٠٤ ١ - سد الفجوة بين المهارات المطلوبة والمتاحة
- ٢٠٤ ٢ - سد الفجوة الشاسعة بين التوقعات وإدراك المواطنين



- ٣ - الوصول للمواطنين ٢٠٥
- ٤ - التحول في الخدمات ٢٠٥
- ٥ - التحول للديناميكية والتفاعل في الأداء ٢٠٥
- ٦ - إتاحة الخدمات من خلال بوابات مكرسة لذلك ٢٠٦
- ٧ - وضع خريطة واضحة ٢٠٦
- ٨ - الدعم والمساندة المطلوبة ٢٠٦
- التقييم الاستراتيجي ٢٠٦
- اتجاهات الإدارة الإلكترونية ٢٠٧
- التقنيات التي تستخدم نظم المعلومات الإدارية ٢٠٧
- تقنيات الأرشفة الإلكترونية ٢٠٨
- التقنيات التي تستخدم على الإنترنت ٢٠٩
- المقصود بنظم إدارة المحتويات ٢٠٩
- المقصود بالمحتويات ٢٠٩
- مميزات نظم إدارة المحتويات ٢٠٩
- أمثلة على برامج إدارة المحتويات ٢١٠
- النماذج الإلكترونية ٢١٠
- نظام الدفع الإلكتروني ٢١١
- محركات البحث ٢١١
- واجهات المستخدم التفاعلية وتصميم الموقع ٢١٢
- تقنيات أخرى ٢١٣
- التشفير ٢١٣
- التوقيع الإلكتروني ٢١٣
- رؤية مستقبل الإدارة والحكومة الإلكترونية ٢١٤
- مراحل تطوير الحكومة الإلكترونية ٢٢١
- ١ - تطوير البنية الأساسية ٢٢٦



- ٢ - ترشيد السياسة العامة والقانون ٢٢٧
- ٣ - سد الفجوة الرقمية ٢٢٨
- ٤ - تشجيع استيعاب المعرفة الإلكترونية لدى جمهور المتعاملين ... ٢٢٩
- ٥ - إمكانية الوصول ٢٣٠
- ٦ - بناء الثقة ٢٣٠
- ٧ - المحافظة على خصوصية المعلومات والمعاملات الشخصية ... ٢٣١
- ٨ - حماية أمن المعلومات ٢٣٢
- ٩ - تدعيم شفافية المعلومات ٢٣٣
- ١٠ - التشغيل البيئي المتداخل ٢٣٣
- ١١ - إدارة السجلات ٢٣٤
- دور التقنيات الحديثة في تنمية الدول الصاعدة ٢٣٥
- تمهيد ٢٣٥
- مفهوم التقنيات الرقمية ٢٣٦
- إيجابيات التقنيات الرقمية وسلبياتها ٢٤١
- العالم الثالث والعولمة ٢٤٥
- كيف تكون التقنيات الرقمية وسيلة لنمو العالم الثالث؟ ٢٤٧
- البحث العلمي في التقنيات ضرورة حتمية ٢٥٠
- أ - التنظيم والبرمجة ٢٥١
- ب - الموارد البشرية ٢٥٢
- ج - المخابر والأجهزة ٢٥٤
- د - العلاقات والتعامل مع الآخرين ٢٥٥
- هـ - تشجيع الاستثمار في البحث العلمي ٢٥٧
- الخطوط العريضة للمنظومات الرقمية العربية ٢٥٩
- خاتمة ٢٦٠



٢٦٤	..... الفصل السادس: نظام الرقابة العام
٢٦٤	..... مفهوم الرقابة
٢٦٦	..... أولاً: مراحل الرقابة
٢٦٦	..... أ - تحديد المعايير
٢٦٧	..... ب - قياس أو تقويم الأداء
٢٦٧	..... ج - مقارنة الأداء بالمعايير
٢٦٧	..... د - اتخاذ قرار
٢٦٧	..... ثانياً: أنواع الرقابة، أساليبها وأهميتها
٢٦٧	..... (١) أنواع الرقابة
٢٦٩	..... ٢ - رقابة خارجية
٢٧٠	..... (٢) أساليب الرقابة
٢٧٤	..... (٣) أهمية الرقابة
٢٧٤	..... ثالثاً: أدوات الرقابة
٢٧٥	..... ١ - المراجعة الداخلية والخارجية
٢٧٦	..... ٢ - التحليل المالي
٢٧٩	..... فهرس الموضوعات

