E/C.16/2003/4

الأمم المتحدة

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
12 February 2003
Arabic
Original: English

لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة

الدورة الثانية

نيويورك، ٧-١١ نيسان/أبريل ٢٠٠٣

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز قدرة الإدارة العامة على تنفيذ
إعلان الأمم المتحدة للألفية

استراتيجيات لتعيين موظفين ذوي كفاءات رفيعة في القطاع العام

موجز

تعرض هذه الورقة بعض المسائل ذات الأهمية البالغة فيما يتصل بحسن الأداء في مجال تعيين الموظفين في القطاع العام، وربط القدرة البشرية للقطاع العام بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، وتحقيق التنمية المستدامة في نهاية المطاف. ويلتمس من لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة التابعة للأمم المتحدة أن تقوم بإسداء المشورة إلى الدول الأعضاء والنظر في الأنشطة المقبلة التي اقترحها برنامج الأمم المتحدة للإدارة العامة والمالية العامة بشأن هذه المسألة.

وعلى الرغم من المكاسب العديدة التي تحققت مؤخرا في مجال الإدارة العامة، فقد تآكلت القدرة البشرية في القطاع العام بأشكال متباينة في كثير من البلدان. ويعزى هذا التآكل بأنواعه إلى خليط متباين من العوامل المجتمعة، أدى إلى تقليص القيمة الاجتماعية للقطاع العام. وكانت المحصلة النهائية لهذا هي فقدان الشعور بالاعتداد بالخدمة العامة في

* E/C.16/2003/1.

070303 060303 03-24718 (A)
0324718

أوساط العاملين بها وفقدان هذه الخدمة لمصداقيتها الخارجية، مما شوه سمعة مؤسسات القطاع العام بصورة كبيرة. ويؤدي هذا في مجال تعيين الموظفين إلى تقليص قدرة القطاع العام على التنافس مع القطاع الخاص على اجتذاب الأيدي العاملة في سوق للعمل تخضع لاتجاهات ديموغرافية متباينة على الصعيد الإقليمي، وإلى زيادة المنافسة العالمية، وتغير توصيفات الوظائف.

ويكمن السبب الجوهري وراء حاجة القطاع الخاص الماسة إلى الحصول على نصيب عادل من أفضل المواهب في التحديات التي تفرضها ضرورة الاستجابة الفعالة لتطور الوظائف التقليدية للدولة، والتحديات الناجمة عن العولمة وغيرها من التغيرات الاجتماعية. فالدولة عليها أن تتولى الريادة فيما يتعلق بتحديد إطار وطني للإدارة، وأن تدفع قدما ببرنامج التنمية الاقتصادية، وأن تكيف عملية صنع السياسات العامة لديها مع قوى العولمة، وأن تلبي مطالب الجمهور بتوفير مساحة أوسع للتعبير عن الرأي وزيادة المساءلة، وأن تكون نموذجا لأرباب العمل. ومن أكثر الكفاءات الرئيسية ضرورة للقطاع الخاص من أجل مواجهة هذه التغيرات، ولا سيما في البلدان النامية، القيادة الملتزمة والمنضبطة، والتحليلات السياسية المستنيرة، والإدارة الفنية الخاضعة للمساءلة، وسهولة الحصول على الخدمات واستجابة هذه الخدمات لاحتياجات الناس. بيد أنه لا بد لتحقيق الأداء الأمثل من أن يجري الربط بين أفضل المواهب ووجود أُطر مؤسسية سليمة ضمن بيئة جيدة الإدارة. ومن ثم، فإن تعزيز القدرة البشرية للقطاع العام يستلزم الأخذ بنهج شامل واستراتيجية طويلة الأجل تراعي فيهما الأوضاع الخاصة للبلدان الأعضاء كل على حدة.

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولا –	مقدمة	١–٤	٤
ثانيا –	هل طرأ تآكل على القدرة البشرية للقطاع العام؟	٥–١١	٥
ثالثا –	ظروف سوق العمل التي تؤثر على التوظيف في القطاع العام	١٢–١٦	٨
رابعا –	توفر نصيب عادل من أفضل المواهب لتلبية احتياجات الدولة في ظروف متغيرة .	١٧–٢٢	١٠
خامسا –	الوظائف الأساسية للقطاع العام	٢٣–٢٧	١٣
سادسا –	يحتاج تحسين القدرة البشرية في القطاع العام أيضا إلى مؤسسات عامة سليمة وإدارة جيدة	٢٨–٣١	١٥
سابعا –	الخلاصة: يتطلب تعزيز بناء القدرة البشرية في القطاع العام اتباع نهج شامل . . .	٣٢–٣٩	١٦
ثامنا –	دور برنامج الأمم المتحدة للإدارة العامة والمالية العامة	٤٠–٤١	٢٠

أولا مقدمة

١ - إن الغرض من هذه الورقة هو طرح بعض المسائل التي لها أهمية بالغة فيما يتصل بحسن الأداء في مجال تعيين الموظفين في القطاع العام. ويلتمس من لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة التابعة للأمم المتحدة أن تقدم إلى الدول الأعضاء بصفة عامة وجهات نظرها بشأن كيفية تحسين أسلوب تعيين الموظفين بالقطاع العام وتحسين قدرته البشرية، وأن تسدي المشورة لهذه الدول في هذا الشأن. كما تدعى اللجنة إلى ترتيب أولويات الأنشطة المقبلة التي اقترحها برنامج الأمم المتحدة للإدارة العامة والمالية العامة، ولها أن تضيف أنشطة أخرى إليها من أجل توفير الدعم الأمثل للدول الأعضاء فيما يتعلق بهذه الأعمال المهمة. وفي ختام الاجتماع الأول للجنة في تموز/يوليه ٢٠٠٢، تم تحديد ستة مجالات ذات أولوية يمكن فيها للدول الأعضاء أن تبني قدراتها على تنفيذ إعلان الألفية. وكان في مقدمة هذه المجالات ضرورة ”أن يضع القطاع العام استراتيجية لضمان نصيبه العادل من أفضل المواهب والاحتفاظ بها“[١].

٢ - وقد جاءت استنتاجات اللجنة استجابة لتوافق في الآراء أخذ يتزايد على الصعيد العالمي بشأن الضرورة الملحة لتلبية احتياجات الفئات الأشد فقرا في إطار سعينا إلى تحقيق التنمية البشرية المستدامة. ويتجلى هذا الاهتمام في الأهداف الإنمائية للألفية[٢] وغيرها من الالتزامات الحكومية الدولية، من قبيل خطة جوهانسبرغ التنفيذية للتنمية المستدامة[٣] ويحدد إعلان الأمم المتحدة للألفية الأهداف الأساسية لما نتخذه من إجراءات فيما يلي: السلام والأمن ونزع السلاح؛ والتنمية والقضاء على الفقر؛ وحماية البيئة؛ وحقوق الإنسان والديمقراطية والحكم الرشيد؛ وحماية الضعفاء؛ وتلبية الاحتياجات الخاصة لأفريقيا؛ وتعزيز الأمم المتحدة. وفي مؤتمر القمة الذي عقد في جوهانسبرغ في عام ٢٠٠٢، اتفق المندوبون على عدد من الأهداف والجداول الزمنية الهامة من أجل الحفز على العمل. وفي القارة الأفريقية، اجتمعت القيادات على دعم الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا. وتشكل هذه الإجراءات خطوات بارزة على طريق تحسين حياة الناس الأشد عوزا في العالم.

٣ - بيد أنه لا بد لنا من الاعتراف بأن هذه الأهداف سيتعذر بلوغها دون توافر قدرات كافية في مجال الحكم والإدارة العامة، ولا سيما في الدول التي تفتقر إلى الموارد. ولذا فإن الحاجة قد أصبحت أمس الآن من أي وقت مضى إلى بناء القدرات المؤسسية وقدرات الموارد البشرية في مجال الإدارة العامة. فليس في الإمكان تحقيق التنمية البشرية المستدامة دون الالتزام بتقليص الفقر وتوفير القدرات المناسبة على الصعيدين الوطني والدولي لبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية. وحسب ما أشارت إليه اللجنة في تقريرها الأول، فإن تعزيز

الإدارة الرشيدة يرتكز إلى بناء القدرات من خلال المؤسسات والبشر. فمحور أداء الدول هو ما يتحلى به الأفراد في القطاع العام من معارف ومهارات وما يتوافر لديهم من شبكات وما يتبعونه من اتجاهات، إذ أن التخطيط للخدمات وإنجازها والتفكير في الابتكارات الهامة وتنفيذها والاضطلاع بالإصلاحات المطلوبة كلها أمور تجري من خلال الناس وبواسطتهم.

٤ - وتناقش هذه الورقة مختلف جوانب التحدي الهائل الذي تفرضه ضرورة كفالة تزويد القطاع العام بالقدرة البشرية اللازمة للوفاء بالالتزامات التي يقتضيها بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية، وتحقيق التنمية المستدامة في نهاية المطاف. ويثير التحدي المتمثل في تعيين نصيب عادل من أفضل المواهب عددا من الأسئلة المهمة، وهي:

- هل شهدت القدرة البشرية للقطاع العام تآكلا في الآونة الأخيرة؟ وما هي مظاهر هذا التآكل؟ وما هي العوامل التي ساهمت في هذا التآكل؟
- كيف تؤثر الظروف السائدة في سوق العمل على حالة الموظفين في القطاع العام اليوم، ولا سيما في البلدان النامية؟
- لماذا يحتاج القطاع العام إلى نصيب عادل من أفضل المواهب؟
- ما هي المواهب أو الكفاءات الأساسية التي لها أهمية بالغة فيما يتعلق بأداء القطاع العام؟
- ما هي العوامل البيئية التي تؤثر على الأداء في القطاع العام؟ وما هو الدور الذي تؤديه نوعية المؤسسات العامة والإدارة العامة؟
- ما الذي ينبغي عمله لتعزيز القدرة البشرية للقطاع العام في الدول الأعضاء؟
- ما هو الدور الذي ينبغي للأمم المتحدة أن تؤديه فيما يتعلق بتسهيل بناء القدرات اللازمة؟

ثانيا - هل طرأ تآكل على القدرة البشرية للقطاع العام؟

٥ - على الرغم من المكاسب العديدة التي تحققت في مجال الإدارة العامة مؤخرا، فإن ما يثير قلق اللجنة بصفة أساسية هو التآكل الذي طرأ على القدرة البشرية للقطاع العام في كثير من البلدان. ويتفق مع اللجنة في هذا الرأي باحثون وممارسون في مجال الإدارة العامة يرون في هذا التآكل أزمة آخذة في الاستفحال. ويتخذ هذا التآكل أشكالا متباينة في البلدان المختلفة، ومن هذه الأشكال ما يلي:

- انخفاض حاد في عدد موظفي القطاع الخاص

- نزوح ذوي الكفاءات إلى القطاع الخاص وإلى البلدان الأكثر تقدما من الوجهة الاقتصادية
- عجز القطاع الخاص عن أداء مهامه على الوجه الأمثل بسبب تضارب الاتجاهات إزاء الوظائف الأساسية للدولة، وعدم كفاية هياكل الحوافز، من قبيل مجموعات الأجور وفرص التقدم الوظيفي، والتراخي في معايير الكفاءة والسلوك
- فقدان الإحساس بالاعتداد بالخدمة العامة في أوساط العاملين بها وفقدان هذه الخدمة لمصداقيتها الخارجية، وذلك تحت تأثير عوامل من بينها الشعور الخاطئ بتفوق القطاع الخاص على القطاع العام.

٦ - وقد نجمت أنواع التآكل هذه عن خليط متباين من العوامل المجتمعة يختلف باختلاف البلدان والمناطق. وأدت هذه العوامل، سواء بشكل مقصود أو غير مقصود، إلى تقليص القيمة الاجتماعية للقطاع العام، مع الارتقاء في الوقت نفسه بقيمة القطاع الخاص. وليس لهذا النهج "التنافسي" إزاء هذين القطاعين أساس من الواقع. بل إننا ندرك أن هذين القطاعين، بالاشتراك مع المجتمع المدني، يؤديان في مجال الإدارة دورين مستقلين، وإن كانا متكاملين. وفضلا عن ذلك، فعلى الدولة، بالنظر إلى السلطات المخولة إليها، أن تأخذ بزمام القيادة فيما يتعلق بتهيئة الظروف المواتية للتوصل إلى توافق في الآراء بشأن إطار الإدارة في البلد المعني.

٧ - وتشمل هذه العوامل ما يلي:

- التشكك بصفة عامة في دور الدولة، إذ أن بلدانا كثيرة قد أخذت في إجراء تغييرات مفاجئة وكبيرة في الوظائف الأساسية للدولة، أو أجبرت على إجراء هذه التغييرات استجابة لعملية العولمة
- التحرر السياسي و/أو الاقتصادي المتأني، من أجل الانتقال في البلدان التي تمر بفترة انتقالية من مجتمع تسيطر الدولة على جميع شؤونه إلى مجتمع أكثر تعددية وأشد اعتمادا على قوى السوق
- الضغط باتجاه إجراء تعديلات هيكلية في القطاع العام بسبب وجود ديون قومية عامة يتعذر تحملها في كثير من البلدان النامية
- الأخذ في أوساط الإدارة العامة في مزيد من البلدان بفلسفات الإدارة المتبعة في القطاع الخاص

- الاضمحلال التدريجي لهياكل الإدارة الوطنية في البلدان التي تشهد ركودا في هذا الصدد.

٨ - وقد أدى أيضا اجتماع هذه العوامل بأشكال مختلفة في مختلف البلدان إلى إصلاحات في القطاع العام تشمل ما يلي:

- الاقتصاد في توفير السلع والخدمات العامة
- إزالة القيود المفروضة على كثير من القطاعات الاقتصادية
- خصخصة الكثير من المشاريع الحكومية
- إضفاء الطابع التجاري على كثير من الخدمات العامة
- تبسيط الإجراءات الإدارية
- خفض عدد موظفي القطاع العام في حالات كثيرة.

٩ - وكما هو الحال بالنسبة للكثير من الإصلاحات، تتباين النتائج الناجمة عن الإصلاحات المذكورة. بيد أن النطاق الذي تغطيه هذه الورقة لا يكفي لتقديم بيان تفصيلي بالآثار الإيجابية والسلبية المترتبة فيما يتصل بالإدارة العامة. وإنما تكفي الإشارة من الوجهة الإيجابية إلى أنه في كثير من الحالات:

- لم تعد الدولة تعتبر المصدر الوحيد لتقديم الخدمات العامة
- ازدادت الاستجابة لاحتياجات المواطنين عن ذي قبل
- تعلم القطاع العام بفضل المسؤولية المالية والانضباط المالي، حيثما تحقق هذان العنصران إمكانية تقديم خدمات أفضل باستخدام موارد أقل
- أدت هذه الإصلاحات في بعض الأحيان إلى تحسين الشفافية والمساءلة الإدارية
- أفادت بعض المهارات المتصلة بإدارة القطاع الخاص، من قبيل التخطيط الاستراتيجي وإدارة الأداء، في إكساب عمليات القطاع العام اتجاها أكثر مراعاة للبيئة واستجابة للاحتياجات وشمولا في الطابع.

١٠ - بيد أن الآثار الناجمة عن الإصلاحات المذكورة تشمل من الوجهة السلبية في كثير من الحالات ما يلي:

• تنامي الإيمان الخاطئ بقوى السوق باعتبارها الآلية الرئيسية لتخصيص الموارد بكفاءة، سواء في الميدان الخاص أو العام، مع انخفاض مُناظر في الاعتراف بدور القطاع العام والثقة المولاة له، على النحو المشار إليه أعلاه

• التخفيف من الضوابط التقليدية المفروضة على الإدارة العامة، مما أدي إلى تقليص الشفافية والمساءلة، وبخاصة في الحالات التي لم تكن محكومة بهذه الضوابط أو كانت الضوابط المعمول بها ضعيفة منذ البداية

• تزايد الاتجاه نحو تسييس الخدمات العامة وتدهور طابعها الفني

• الخطر المعنوي المتمثل في ضعف الأجور في القطاع العام مقارنة بخيارات التوظيف البديلة.

١١ - وتتمثل المحصلة النهائية في الأنواع المختلفة المشار إليها أعلاه من تآكل القدرة البشرية للقطاع العام. وقد أدى على وجه التحديد فقدان الإحساس بالاعتداد بالخدمة العامة في أوساط العاملين بها وفقدان هذه الخدمة لمصداقيتها الخارجية إلي تشويه سمعة مؤسسات القطاع العام بصورة كبيرة. وأدى هذا فيما يتصل بالتوظيف إلى تقليص جاذبية التوظيف في القطاع العام وفعاليته كقوة محركة مقارنة بالقطاع الخاص. والأمر الهام الآن هو استعادة القيمة الاجتماعية لهذا القطاع وقدرته على المنافسة كإحدى جهات التوظيف. ومن المستحيل، دون المبادرة بشكل استباقي إلى وقف الاتجاه نحو تآكل القدرة البشرية للقطاع العام، أن يتمكن هذا القطاع من اجتذاب نصيب عادل من أفضل المواهب والاحتفاظ بها.

ثالثا - ظروف سوق العمل التي تؤثر على التوظيف في القطاع العام

١٢ - بالإضافة إلى الإصلاحات العامة التي تؤثر على التوظيف، فإن القطاع العام - شأنه شأن أي رب عمل - بحاجة أيضا إلى أن يأخذ في الاعتبار العوامل المتصلة بسوق العمل مثل الاتجاهات الديمغرافية، والهجرة الدولية، والمخاطر الصحية التي تؤثر على العرض والطلب بوجه عام في سوق العمل داخل بلد ما.

١٣ - وفيما يتعلق بجانب العرض في سوق العمل، يمكن أن نلاحظ اتجاهات ديمغرافية تميز مجموع الداخلين إلى صفوف القوة العاملة، وأولئك الذين هم من عناصرها أساسا، وتترتب عليها آثار بالنسبة للتوظيف في القطاع العام. فعلى سبيل المثال، يتسم العديد من البلدان الأوروبية والبلدان المتقدمة النمو الأخرى بظاهرة شيخوخة السكان. وقد سبب هذا الاتجاه تضخما ديمغرافيا نتيجة لوجود أغلبية من أفراد جيل ما بعد الحرب العالمية الثانية في أوساط العاملين في القطاع العام، مما يؤدي إلى احتمال خروج أعداد كبيرة من موظفي القطاع العام

من الخدمة بشكل جماعي عند تقاعدهم، لا سيما على مستوى المديرين. وقد استلزمت هذه التوقعات وضع مخططات لإيجاد موظفين يخلفونهم، وتسريع عملية تدريب المديرين في مستويات الإدارة الوسطى في بلدان عديدة. وفي الجانب المقابل، فإن غالبية السكان في معظم البلدان النامية، لا سيما تلك الواقعة في أفريقيا التي شهدت حروبا وصراعات أهلية طاحنة، هم من اليافعين. ويتمثل التحدي الذي تجابهه عملية التوظيف في هذه الحالات في العثور على عدد كاف من كبار المديرين ومستشاري وضع السياسات ذوي الخبرة لتلبية جميع احتياجات القطاع العام. وفي القوت نفسه، ثمة واجب يقع على عاتق كل من الحكومات والمؤسسات يتمثل في إيجاد فرص عمل للشباب.

١٤ - وفضلا عن ذلك، تواجه البلدان أيضا تحديات تتمثل في المخاطر الصحية التي تتعرض لها قوتها العاملة. ومن بين هذه التحديات فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، بما يشكله من خطر على صحة الناس، لا في القطاع العام وحده، بل في المجتمع بأسره. ولأسباب تعود إلى الظروف الاجتماعية - الاقتصادية والصحية العامة، فإن هذا التحدي يتخذ مظهرا أشد حدة في البلدان النامية. وعلى الرغم من أن السمات الإحصائية لآثار فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز على قدرات القطاع العام لم تدرس دراسة واضحة حتى الآن، فإن هناك اتجاهات عامة في المجتمع يمكن أن تستخلص منها دلالات تنطبق على القطاع العام. وتشكل محنة استشراء فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز أحد العوامل التي قد تقوض الجهود التي تبذلها حكومات كثيرة لإيجاد كوادر من أفضل ذوي المواهب للعمل في القطاع العام. وفضلا عن فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، يمكن أن نضيف إلى قائمة المخاطر الصحية التي يجب التحكم فيها بعض الأمراض المستوطنة وبعض الأوبئة الأخرى.

١٥ - وفيما يخص جانب الطلب، أدت العولمة إلى تسريع وتيرة البعد الدولي لعملية المنافسة من أجل استخدام العمالة المتعلمة والماهرة، الأمر الذي يفضي غالبا إلى ما يعرف عموما بظاهرة ''استنزاف العقول''. وبعبارة مبسطة، فإن عوامل الجذب المتمثلة في الأجور الأعلى، والفرص الوظيفية الأفضل، وتحسن الظروف المعيشية، تغري في غالبية الأحيان العناصر الذكية والكفؤة في البلدان النامية بمغادرة أوطانهم النامية إلى البلدان المتقدمة النمو. وبتزايد الاحتياج إلى المختصين المتمتعين بمهارات يشتد الطلب عليها، مثل مجالات تكنولوجيات المعلومات والاتصالات، والعلوم الصحية، والهندسة، والإدارة، ضمن مجالات أخرى، قد يعاني القطاع العام في البلدان النامية نقصا مزمنا في أعداد العاملين الأكفاء في هذه المجالات. وفضلا عن ذلك، فإن طبيعة المهارات والمعارف نفسها التي يحتاج إليها القطاع العام آخذة في التغير في كل مكان، بسبب القوى التي أفرزتها العولمة وتبني تكنولوجيات وتقنيات إدارية جديدة.

١٦ - ومن الجلي، أنه لا يمكن الوقوف على التحديات والإنجازات القائمة في مجال الوظيفة في القطاع العام إلا عند فحص الأوضاع الراهنة في كل بلد أو منطقة على حدة. بيد أن ثمة اعتراف متزايد بالصعوبة التي تنطوي عليها، في بلدان عديدة، لا سيما في البلدان النامية، عملية تعيين موظفين أكفاء في مؤسسات القطاع العام، والاحتفاظ بهم، والمحافظة على مستوياتهم الإنتاجية. ويتمثل أكبر مصادر القلق حاليا في هذا المضمار في أن حجم ما تنطوي عليه الأهداف الإنمائية للألفية من تحديات قد يتجاوز مستويات المهارات والموارد المتوفرة في الوقت الحاضر للقطاع العام.

رابعا - توفر نصيب عادل من أفضل المواهب لتلبية احتياجات الدولة في ظروف متغيرة

١٧ - ثمة عدد من الأسباب الملحة التي تبرر احتياج القطاع العام إلى التمتع بنصيب عادل من أفضل المواهب. وتتركز هذه الأسباب على حاجة القطاع العام إلى الاستجابة بشكل فعال لما تشهده الوظائف التقليدية للدولة من تغيرات، فضلا عما تحمله العولمة والتغيرات الاجتماعية الأخرى من تحديات. ولهذه الأسباب، فإن من الأهمية بمكان أن يكون في وسع القطاع العام أن يعول على وجود موظفين أكفاء ضمن العاملين في صفوفه. وترد أدناه مناقشة أكثر إسهابا لهذه النقاط.

١ - تؤدي الدولة دورا قياديا في تحديد معالم إطار للإدارة ينبع من البيئة المحلية

١٨ - يتطلب المفهوم الشامل للإدارة قيام جميع الشركاء بتنمية قدراتهم في ظل ظروف متساوية لكي يتسنى لكل منهم القيام بدوره. ولا يتمثل الهدف من تحديد مثل هذا الإطار في تمكين أحد القطاعات من السيطرة على قطاع آخر، لكنه يهدف إلى تمكين جميع القطاعات من مساندة بعضها بعضا من أجل تحقيق توازن أمثل للصلاحيات والوظائف. غير أن علينا أن ندرك الحاجة إلى قيام الدولة بدور قيادي في هذه العملية من خلال أدائها للوظائف المتعلقة بوضع القوانين والنظم وإحلال الأمن، باعتبارها السلطة الأعلى لضمان التمتع بحقوق الحياة والحرية والملكية. بيد أن عملية إعادة تشكيل طبيعة الوظائف قد تمت في العديد من البلدان النامية، التي تعاني من أوجه قصور في بناء القدرات البشرية، من خلال الاعتماد الشديد على الخبراء الأجانب. ولقد أثار هذا الاعتماد مسألة الشعور بملكية هذه الإصلاحات. ولضمان الشعور بملكية الإصلاحات النابعة من البيئة المحلية، ينبغي على البلدان إيجاد القدرات الفكرية اللازمة لتخطيط الإصلاحات الخاصة بها، متبعة وتيرة تتناسب مع بيئاتها الثقافية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية. ويجري التأكيد بشكل متزايد على أن

تقوم البلدان النامية بالإصلاحات بنفسها، لا أن يتم تصدير الإصلاحات إليها وستصعب مواجهة هذا التحدي ما لم يقم القطاع العام باجتذاب ”أفضل المواهب“، وتوظيفها، والإبقاء عليها، وتسخيرها.

٢ - ثمة ترابط قوي بين فعالية القطاع العام والقدرة التنافسية لاقتصاد بلد ما

١٩ - إن أي مغالاة في التأكيد على دور القطاع الخاص على نحو يسيء إلى دور القطاع العام، تنطوي على تجاهل، سواء من الوجهة النظرية أو الواقعية، لِعظَم الدور الذي يلعبه القطاع العام في تطوير البلدان اقتصاديا. وفي بلدان عديدة، تدل النسبة الكبيرة التي يساهم بها القطاع العام في الاقتصاد عموما على أن أداءه ومستويات إنتاجيته تؤثر على إمكانيات نمو الاقتصاد الوطني وقدرته على المنافسة. وفضلا عن ذلك، فإن الدولة تحدد مسار استراتيجية النمو الوطني من خلال سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات المالية، والاستثمار العام، ومن خلال قيامها في كثير من الأحيان باحتضان التكنولوجيات والصناعات الجديدة. وتقوم الدولة بدور تنظيمي بالغ الأهمية في الاقتصاد، حتى في تلك البلدان التي يضطلع فيها القطاع الخاص بدور المحرك الرئيسي للنمو. ولا يمكن القيام بهذه الوظائف ذات الأهمية الحاسمة دون توافر عناصر عالية التدريب والكفاءة.

٣ - تؤدي التحديات التي تنطوي عليها العولمة إلى تعقيد مجال صنع السياسات العامة الذي هو أساسا من الفنون والعلوم المعقدة

٢٠ - جعلت العولمة من مفهوم المجتمع العالمي حقيقة ملموسة على الصعيد المحلي، وذلك من خلال تزايد التداخل بين الأسواق، واعتماد الدول ذات السيادة بعضها على بعض، وتعزيز المجتمع المدني على صعيد عالمي. ويمتدح أنصار العولمة ما يترتب عليها من فوائد، مثل الإسراع بخطى النمو الاقتصادي، وإتاحة فرص اقتصادية أكبر ومستويات معيشية أعلى. بيد أن منتقدي العولمة يشعرون أن هذه العملية تتخطى أعدادا كبيرة، لا سيما من فئات السكان الضعيفة، في الشمال والجنوب على حد سواء، تاركة محنتهم في حال أسوأ من ذي قبل. ومن ثم فإن الطبيعة التشاركية لعملية صنع السياسات العامة، التي تدعو إليها مبادئ الحكم الرشيد صارت أكثر تعقيدا مما كانت عليه في أي وقت مضى. فمن جهة، أضحى لزاما على البلدان، في ظل التدفق السريع للمعلومات بفضل انتشار تكنولوجيات المعلومات والاتصالات، أن تعتمد على مجموعة آخذة في التزايد من الأطراف ذات المصلحة في عمليات صنع قراراتها. ومن جهة أخرى، فإن نواتج السياسة العامة، من حيث مكاسبها وخسائرها على حد سواء، يمكنها الآن أن تتجاوز الحدود الوطنية. وحتى يتسنى للقطاع العام أن يقوم

بدور الوسيط في هذه العملية المتعددة الوظائف والمستويات، يحتاج هذا القطاع إلى خدمات رجال ونساء يفهمون طبيعة هذه التغيرات السريعة التي تمخضت عنها العولمة.

٤ – تحتاج الإدارات العامة إلى تبني نُـهُج تستند بصفة أكبر إلى المشاورة والمشاركة على جميع المستويات لتلبية مطالب الجمهور بتوفير مساحة أوسع للتعبير عن الرأي وزيادة المساءلة

٢١ – يتسم واقع الإدارة العامة في وقتنا الحاضر بأنها تأخذ طابعا "منفتحا على الجمهور"، وتنأى عن الطابع البيروقراطي المنغلق على الذات. وسيتسنى للبلدان الاستماع إلى أصوات جميع أولئك الذين يشاركون في التنمية البشرية المستدامة من خلال الشراكات وتعبئة جميع الأطراف ذات المصلحة على مستوى المجتمعات المحلية والإدارات الحكومية المحلية، والمستويات الوطنية والإقليمية والدولية. وفضلا عن ذلك، فإن ما يميز القطاع العام عن بقية القطاعات هو خضوعه للمساءلة أمام الجمهور. وتتطلب هذه المساءلة الكفاءة في إدارة الموارد المحدودة بطريقة تتسم بالحكمة وتركز على الأهداف الرئيسية وتتسق مع مطالب الديمقراطية. بيد أن مطالب الديمقراطية ليست هي وحدها التي تكسب عمليات القطاع العام طابعا فريدا، وإنما أيضا ضرورة التوفيق بين هذه المطالب والقيم الأساسية للقطاع الخاص. ويسبب هذا الوضع ضغوطا على مديري القطاع العام تدفعهم إلى التقيد بنفس معايير الكفاءة التي يتقيد بها نظراؤهم في القطاع الخاص، في الوقت الذي يراعون فيه متطلبات العملية الديمقراطية(٤) فيما يضطلعون به من عمليات. وقد أسفر ذلك عن تناقض يتمثل في أن الإدارة العامة قد أصبحت أكثر تعقيدا، في حين أن ما يتوفر لديها من قدرات بشرية للقيام بوظائفها آخذ في التضاؤل. وسيكون بوسع الأشخاص ذوي الكفاءة والمصداقية العالية، الذين يلتمسون المشورة بشأن ما يتخذونه من إجراءات، ويُساءلون عنها، إنجاز الكثير من أجل إعادة الثقة في المؤسسات العامة.

٥ – يمكن للدولة أن تكون جهة استخدام نموذجية، تقدم قدوة حسنة من خلال ممارساتها الجيدة التي يمكن أن يحتذي بها الآخرون

٢٢ – يجدر بنا أن نشير إلى أن الدولة، فضلا عن توفيرها لاحتياجات القيادة الاستراتيجية ووضع السياسات الإنمائية، تمثل في معظم البلدان النامية، جهة استخدام بالغة الأهمية، إن لم تكن في واقع الأمر أكبر جهات الاستخدام حجما. ويمكننا، بهذا المعنى، أن نقول إن الدولة تمثل جهة استخدام نموذجية. فما تقوم به الدولة، أو تمتنع عن القيام به، له آثار بعيدة المدى على ممارسات التوظيف في قطاعات أخرى. فهي تضع سياسات العمل، وقوانينه ونظمه (بما فيها تلك المتعلقة بالأجور، والضمان الاجتماعي، وغيرها من ظروف العمل) التي

تستخدمها القطاعات الأخرى كمبادئ توجيهية. كما تضع الدولة المعايير الأخلاقية، وعليها أن تكون القدوة في تطبيقها. وينبغي أن تتبنى الدولة كذلك في سياساتها للتوظيف والترقية مبدأ تكافؤ الفرص، بغض النظر عن نوع الجنس، أو العنصر، أو الإثنية، أو الدين، لضمان التمثيل العادل لجميع شرائح المجتمع.

خامسا – الوظائف الأساسية للقطاع العام

٢٣ – بعيدا عن الأرقام المجردة، تعني القدرة البشرية المعرفة والمهارات التي يتحلى بها الناس، وما لديهم من اتجاهات وشبكات ومن قيم يعتزون بها. وعلى كل بلد يسعى إلى اجتذاب نصيبه العادل من أفضل المهارات إلى قطاعه العام، والحفاظ عليه، أن يحدد أولا وقبل كل شيء طبيعة المواهب المطلوبة. ولا تعتمد الكفاءات الأساسية التي يحتاج إليها القطاع العام اليوم على الوظائف التقليدية العديدة للدولة فحسب، لكنها تعتمد أيضا على الأبعاد الجديدة لهذه الوظائف، التي تواكب التغيرات والتحديات الموضحة في الفرع السابق. ومن الواضح أن تحديد الكفاءات الأساسية يعتمد أيضا على الأوضاع الخاصة لكل بلد. وعند النظر إلى البلدان النامية بوجه خاص، يمكننا أن نخلص عموما إلى أن الوظائف الأساسية التالية هي التي يحتاج إليها القطاع العام في الوقت الحاضر.

١ – توفر قيادة ملتزمة وذات مبادئ على جميع مستويات القطاع العام

٢٤ – يحتاج القطاع العام، في البيئة السائدة في الوقت الحاضر، إلى أن يتولى قيادته أناس قادرون على التعامل مع أوجه التعقيد والصراعات الكامنة في سياق العولمة. وهم بحاجة أيضا إلى معالجة جميع أشكال التنوع، بما فيها تلك المتعلقة بنوع الجنس والعنصر والإثنية والدين، وغالبا ما يكون ذلك على صعيد دون وطني وعبر وطني. وتتطلب الأدوار والمسؤوليات المتعلقة بتوجيه قوة القطاع العام العاملة بأسرها في مسارات ذات جدوى، وبعث الحيوية فيها، فضلا عن توريث هذه القيم الأساسية، وجود قيادة قوية وملتزمة وذات مبادئ. وينبغي أن يتوفر هذا النوع من القيادات في جميع دوائر القطاع العام، بما في ذلك تلك المسندة إلى موظفين منتخبين، وموظفين رفيعي الرتبة، ورؤساء مؤسسات القطاع العام، فضلا عن أصحاب الوظائف العليا في الإدارات المحلية. ومن خلال ”الالتزام بالمبادئ المطلوبة“، يمكن لهؤلاء تنمية بيئة يتسنى في إطارها للخدمات العامة في مجموعها أن تخدم المواطنين – بشكل يضمن العدالة، والإنصاف، واستيفاء الإجراءات القانونية؛ ويوفر الإحساس بوضوح الغاية، والشرعية، وروح التجاوب؛ والقدرة على التطلع إلى الخارج، والتأمل الداخلي واستشراف المستقبل.

٢ – تحليل السياسات ووضعها بشكل واع يقوم على أساس تشاوري

٢٥ – من بين مقومات الحكم والإدارة العامة الاضطلاع بالوظائف العليا المتمثلة في تحليل ووضع السياسات التي تشكل الأساس للمخططات التي تهتدي بها المجتمعات والبلدان. ومن الأدوار الأساسية المنوطة بالإدارة العامة ضمان توفير القدرات اللازمة لوضع السياسات والاستراتيجيات، والتنبؤ بالتوجهات المستقبلية وتوقع حدوثها، والاستجابة للظروف العالمية والمحلية السريعة التغير. وتتطلب هذه المهام أن يُعهد بعملية تحليل السياسات ووضعها إلى أشخاص يتميزون بالقدرة على الابتكار والنقد الذاتي، ولا يهابون تحدي الأوضاع القائمة. كما تتطلب هذه المهام أن يقوم محللو السياسات هؤلاء بالتشاور مع المجتمعات المحلية التي ستتلقى المساعدة، أو التي ستتأثر بشكل ما بما سيوضع من سياسات، وما سيُقدم من خدمات تبعا لذلك. ولكي يتسنى إنجاح هذا "الإنتاج المشترك" للخدمات بالتعاون مع المواطنين، لا بد من توفر مهارات اتصال جيدة، من ضمن مقوماتها "الاستماع بشكل إيجابي" لمتطلبات المجتمعات المحلية من خلال طرائق البحث المختلفة. كما تتطلب هذه العملية ترجمة هذه الاحتياجات إلى برامج قابلة للتطبيق سياسيا وممكنة التحقيق اقتصاديا.

٣ – توافر أجهزة للتنظيم والإدارة تتسم بالكفاءة الفنية وتخضع للمساءلة

٢٦ – من الضروري إدارة السياسات العامة بصورة فنية حتى يتسنى تحويلها إلى برامج ناجحة. ويتعين على المديرين والمسؤولين التنفيذيين التقيد بمبادئ الأمانة والشفافية والمساءلة والفعالية، والاقتصاد، والكفاءة. وتنطبق هذه المبادئ على جميع جوانب التنظيم والإدارة العامة، ومن بينها: الموارد البشرية والمالية والمعلومات. وعلى سبيل المثال، فإن الوظائف المتعلقة بالتنبؤ بالموارد المختلفة والتخطيط لها وتنميتها وإدارتها في القطاع العام، يشغلها في كثير من مواقع الخدمات العامة في البلدان النامية، أشخاص يفتقرون في غالب الأحيان إلى التدريب الكافي. ومن ثم، فقد يجري تجاهل بعض أساسيات الإدارة مثل الاحتفاظ بالسجلات، وتجهيز البيانات والمعلومات وتخصيص الموارد بشكل يتسم بالكفاءة، وقياس الأداء، وزيادة المكاسب المترتبة على الإنتاجية، ووظائف أخرى مشابهة. ويتطلب القطاع العام وجود عناصر فنية قادرة على تنظيم البرامج والخدمات العامة وإدارتها وتنفيذها بالصورة اللائقة.

٤ – توفير خدمات عامة يسهل الوصول إليها وتسودها روح التجاوب

٢٧ – في الوقت الذي تعتبر فيه المهارات والمعارف عناصر جوهرية لأداء أية وظيفة من وظائف القطاع العام، فإن توافر سمات مثل الروح المهنية والنزاهة هي أيضا عناصر أساسية

لتقديم خدمات جيدة. وتتيح قطاعات الصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية والنقل والأشغال العامة وإقامة العدل، وغيرها من الخدمات العامة، الفرص للتواصل بين الدولة والمواطنين في الحياة اليومية. وبصفة عامة، فإن الجمهور يُكوّن رأيه، في المقام الأول، عن القطاع العام من خلال هذا الاتصال المباشر. بيد أن الافتقار إلى الروح المهنية والنزاهة يُولّد الفساد، وغيره من أشكال سوء الإدارة، ويعمل على استدامتها، وقد تصبح هذه الممارسات هي السمة التي تميز القطاع العام في بلد من البلدان. وفي ظل هذه الأوضاع، فإن العديد من المشاريع والبرامج التي تهدف إلى تحسين الخدمات المقدمة والحد من الفقر تخطئ أهدافها بسبب تحويل الموارد العامة عن غاياتها أو اختلاسها. ومن المهم للغاية، لكفالة العدل والكفاءة في إيصال الخدمات، أن يجري توظيف أشخاص يتمتعون بالكفاءة الفنية والنزاهة الأخلاقية، وتدريبهم على احترام مقتضيات القانون عند تقديمهم للخدمات العامة.

سادسا - يحتاج تحسين القدرة البشرية في القطاع العام أيضا إلى مؤسسات عامة سليمة وإدارة جيدة

٢٨ - بيد أن مجرد وجود عدد كبير من الأشخاص الذين يتحلون بالكفاءات الرئيسية الملائمة لا يكفل بالضرورة أن يكون أداؤهم فعالا. وإنما يحتاج هؤلاء الأشخاص أيضا إلى أن يعملوا ضمن أطر عمل مؤسسية ملائمة. فبعد التوصل إلى توافق وطني في الآراء بشأن إعادة تعريف دور الدولة، يلزم أن تدعم الخدمة المدنية والخدمات العامة الأخرى كمؤسسات قيم ومعايير للخدمة العامة تُرسم بشكل واضح. ويمكن تكريس هذه القيم والمعايير في الدستور أو في التشريعات الملائمة الأخرى. ولكن يلزم أيضا أن يمارسها الجميع، كما يلزم بصفة خاصة أن تتضح في ممارسات القيادة السياسية والإدارية على السواء.

٢٩ - وينبغي إضفاء الطابع المؤسسي على الممارسات الإدارية والتنظيمية البسيطة والعملية حتى يقوم موظفو القطاع العام بأداء واجباتهم بفعالية وبكفاءة. وبالإضافة إلى ذلك يتعين توفير الأدوات والموارد الملائمة لهم إضافة إلى توفير التدريب. كما ينبغي أن يكون للمؤسسات التي يعملون فيها ولايات واضحة وهياكل للمساءلة الداخلية. ويحتاج أداء هذه المؤسسات للرصد بواسطة نظام للضوابط التشريعية والإدارية والقضائية لتحميلها المسؤولية. ويشمل ذلك وجود أجهزة تشريعية فعالة وهيئات إشراف وجهاز قضائي مستقل. وبعد تحديد المشاكل ينبغي أن تتوفر الإرادة السياسية لدى الجهاز التنفيذي من أجل معالجتها؛ كما ينبغي أن تتوفر الشفافية في جميع القرارات والإجراءات حتى يستطيع الجمهور أن يحكم بنفسه على أداء القطاع العام.

٣٠ - وبمعنى آخر، يتعين أن يكون هناك نظام وطني للإدارة الجيدة يجري في إطاره تقسيم السلطات بشكل مقبول ويشارك فيه الجمهور. ولذلك يشكل بناء القدرات المؤسسية أحد المكونات الرئيسية للجهد المبذول لعكس هذا الاتجاه في تدهور القدرة البشرية في القطاع العام. ويعتمد ذلك بدوره على إجراء تحسينات في البيئة الإدارية الأوسع. إذ أنه بدون إدارة جيدة[٥] لا يتيسر تحديد أفضل المواهب أو توظيفها أو تطويرها؛ كما لا يتيسر استغلالها بشكل فعال. فكما أن من الصعب إقناع أفضل السباحين بالقفز في بركة قذرة، فإن الأصعب من ذلك بالتأكيد هو الإبقاء عليهم هناك لاستعراض مهاراتهم في السباحة.

٣١ - ولا تتيسر الإصلاحات المؤسسية للقطاع العام بالطريقة ذاتها في جميع البلدان. فهناك بيئات مؤسسية تشجع على المبادرات الفردية وتعترف بالعمل الملتزم. بينما تكتفي بيئات أخرى بتقبل مثل هذا المستوى من الأداء. ولكن هناك بيئات ترفض وتصد بل وتطرد الأفراد الذين يتميزون بمواهب استثنائية ربما بسبب الخوف منهم. فبيئات العمل التي لا تعترف بالدور الفعال لسيادة القانون أو بالقواعد الواجبة الاتباع أو بمفاهيم العدالة والنزاهة والشفافية والمساءلة وأمن الأفراد والممتلكات وبالحريات الأساسية وبحقوق الإنسان يصعب تصور أن تتوافر فيها مؤسسات سليمة للقطاع العام. وفي مثل هذه الحالات يكون من الصعب جذب أو حتى استغلال أفضل المواهب بفعالية. ويصدق ذلك ليس فقط على القطاع العام وإنما على القطاعات الأخرى أيضا. وليس الغرض من هذه الورقة البحث بشكل متعمق عن العلاقة بين القضايا الأوسع للإدارة الجيدة والقدرات المؤسسية والتوظيف في القطاع العام. إلا أنه يجب إبراز الصلة بين توظيف أفضل الأشخاص في القطاع العام والحاجة لوجود مؤسسات عامة قوية وذات مصداقية تدعمها إدارة جيدة بشكل عام.

سابعا - الخلاصة: يتطلب تعزيز بناء القدرة البشرية في القطاع العام اتباع نهج شامل

٣٢ - يتسم تعزيز القدرة البشرية في القطاع العام على الصعيد العالمي بالتعقيد نظرا لعدم تجانس المناطق أو البلدان. وحتى أوضاع سوق العمل فيما يتعلق بالقطاعين العام والخاص داخل البلد الواحد لا تتسم بالتجانس. ولذلك فهناك اختلافات كبيرة بين مجموعات المهارات مما يستدعي وضع استراتيجيات مختلفة للتوظيف.

٣٣ - وبالرغم من ذلك، ينبغي أن يتناول النهج الشامل إعادة الثقة والمصداقية للقطاع العام. وفي حالات الأداء السيئ والصورة السلبية التي تؤدي إلى طرد أفضل الموظفين وتحول في الوقت نفسه دون تعيين الخريجين الشباب الواعدين لا يحالف النجاح الجهود المبذولة لتعيين موظفين لتحسين الأداء في القطاع العام. فتحسين الأداء في القطاع العام يعتمد على

اتباع استراتيجيات طويلة الأجل لا يمكن تنفيذها دون إطار عمل مؤسسي سليم على النحو المذكور أعلاه. ومن شأن إصلاح المؤسسات الرئيسية أن يضفي المصداقية والمشروعية على الإصلاحات الأخرى. وتساعد هذه المصداقية والمشروعية ليس فقط في إزالة الصورة السلبية وإنما في تعزيز الأداء وزيادة الثقة في القطاع العام. ولذلك ينبغي أن تتوفر استراتيجية مستمرة تشمل الجوانب التالية:

- إعادة بناء الثقة في القطاع العام
- توظيف أفضل الخريجين من الجامعات ومؤسسات التعليم العالي في الخدمة العامة
- وضع نظام منصف للأجور لا يكون مساويا بالضرورة لأجور القطاع الخاص أو المجتمع المدني ولكنه يستند إلى تكاليف المعيشة ويتيح لمن يختارون أن يكرسوا حياتهم العملية للخدمة العامة أن يحيوا حياة ملائمة.

٣٤ - وللتوظيف أثر في كل نشاط من أنشطة إدارة الموارد البشرية. وتشمل هذه الأنشطة التنبؤ بالاحتياجات من الموارد البشرية ومجالات التخطيط وتحديد الكفاءات والاختيار والتعيين والتوزيع والتطوير (بما في ذلك التدريب) وإدارة المستقبل الوظيفي وتقييم الأداء والنظام والأجور والترقيات وإنهاء الخدمة؛ فهناك علاقة وترابط ضروري بين جميع ما ذكر آنفا. ولذلك تبرز الحاجة إلى اتباع نهج شامل. فالتدابير المجزأة لا يمكنها أن تأتي بالنتائج المرجوّة. والتوظيف من أجل كفالة حسن الأداء في القطاع العام يعتمد على عاملين حيويين، هما: وجود استراتيجية طويلة الأجل وإطار عمل مؤسسي متسق يتسم بالمصداقية. ويبين هذان العاملان بوضوح أهمية الحالة الخاصة لكل بلد عند النظر في النظام الملائم لإدارة الموارد البشرية في الخدمة العامة. فربما تفضّل بعض البلدان نظام المستقبل الوظيفي للموظفين العموميين في حين تفضّل البلدان الأخرى نظام الوظائف(٦). وتوجد بين هذين النهجين فرص واسعة للإبداع ولمزج العناصر التي يمكن الجمع بينها في نظام مشترك يلائم البلد المعني. بيد أن هناك بعض العناصر الأساسية التي تعتبر عناصر مشتركة في جميع النظم العملية على النحو الوارد أدناه.

١ - نظم ووحدات لإدارة وتخطيط الموارد البشرية

٣٥ - تبرز الحاجة لوضع استراتيجيات وخطط طويلة الأجل لتنمية الموارد البشرية تستند إلى بيانات أساسية دقيقة وتنبؤات واضحة بالاحتياجات التالية. وفي إطار هذه الحاجة هناك عدد من القضايا التي تتطلب النظر فيها. فالخدمة العامة لا تتألف من مهنة واحدة وإنما تشمل مهنا عديدة. ولذلك نحتاج إلى النظر في عدم الاكتفاء باستراتيجية واحدة وإنما اعتماد

عدد من الاستراتيجيات لمراعاة الجوانب المختلفة للمهام التي ينبغي إنجازها. وفي إطار النهج الشامل يمكننا تقسيم المهام إلى استراتيجيتين عريضتين (تنقسمان بدورهما إلى عدد من الاستراتيجيات الفرعية)، هما وضع نظام وظيفي طويل الأجل وتلبية الاحتياجات القصيرة الأجل من أجل إنجاز المهام. وتساعد الأولى في دعم سلطة الدولة ودورها التوجيهي الذي يعتمد على السرية وحسن التقدير والاستمرارية، وهي عناصر حيوية لتحقيق مستويات أعلى من الإنجاز على المدى الطويل. وتنطبق الأخيرة على استقدام مهارات تماثل بشكل عام المهارات المستخدمة في القطاع الخاص لإنجاز مهام محددة بشكل واضح في فترة زمنية محدودة. ويؤكد هذا التقسيم من جديد الحاجة إلى وضع نظام مختلط بين النظام الوظيفي ونظام الوظائف أو العمل. ولإضفاء الطابع المؤسسي على وظيفتي التخطيط والإدارة ينبغي إنشاء وحدات ونظم إدارية وتوفير الموارد الملائمة لها وتكليف مهنيين من ذوي الخبرة في إدارة الموارد البشرية بإدارتها. وفي كثير من البلدان النامية تترك هذه الوظائف إلى حد كبير إلى غير المهنيين. ولكن يتعين أن تتوفر برامج مدروسة ومستمرة لتنمية كوادر جيدة من المهنيين لإدارة الموارد البشرية في القطاع العام.

٢ – إضفاء الطابع المهني على الخدمة العامة

٣٦ – من أجل جذب الأشخاص من أصحاب المؤهلات التعليمية والمهارات العالية والاحتفاظ بهم يصبح من المهم للغاية إضفاء الطابع المهني على الخدمة العامة. ويتطلب إضفاء الطابع المهني البدء بتطبيق مبدأ الجدارة في التعيين والترقيات. ويستدعي مبدأ الجدارة أن تكون المؤهلات المهنية والخبرة هي المعيار الأساسي في التعيين في الوظائف العامة بدلا من الانتماءات السياسية أو الاجتماعية. ومن شأن احترام هذا المبدأ ألا يؤثر في استمرارية الخدمة العامة كما يمكن أن يحدث عند الأخذ ”لتوزيع الغنائم“ بنظام بعد انتقال السلطة. وينبغي أن يعمل المهنيون بعد تعيينهم في القطاع العام ضمن ترتيب مؤسسي يمتحن قدراتهم ويوفر التوجيه لهم. كما يجب حمايتهم من إجراءات الفصل السياسي الفجائية ومن التدخل في عملهم. ولا ينبغي الاكتفاء بتوقع مستويات عالية من الكفاءة المهنية والسلوك المهني وإنما يجب التقيد بها. وفي الواقع، تعج الخدمة العامة في كثير من البلدان النامية بموظفين لا يستوفون متطلبات التدريب أو المعايير المعتمدة للمهن اللازمة لإنجاز العمل. وينطبق ذلك بصفة خاصة على بعض المهن مثل الإدارة والمحاسبة ومراجعة الحسابات والهندسة وغيرها. ويمكن أن تتفاقم هذه الحالة بفعل الضغوط السياسية التي ينطوي عليها نظام توزيع الغنائم والضغوط الاجتماعية التي تبذل لمساعدة الأسر الممتدة والأصدقاء.

٣ - هيكل الحوافز

٣٧ - لتشجيع الشعور بالثقة لدى الرجال والنساء الذين يكرسون حياهم للخدمة العامة نحتاج أن نضع في الاعتبار أن التقدير الاجتماعي يلعب دورا مهما. ومع أن الأجر هو عامل مهم فإنه لا يصلح وحده كحافز لإطلاق أفضل قدرات العمل لدى أفضل المواهب. فالمعوِّق الرئيسي الآخر الذي يواجهنا هو محدودية الموارد المالية في القطاع العام ولا سيما في البلدان النامية والبلدان الفقيرة. ويحد هذا العائق من المنافسة مع القطاع الخاص الذي يمكن أن يعرض مرتبات عالية لجذب أفضل الأفراد والاحتفاظ بهم. وفي حالة الفقر المدقع الذي يسود معظم البلدان الفقيرة لا تكون صورة الموظف المدني الفقير مقبولة. إلا أن صورة الموظف المدني الذي يتمتع بمستوى حياة يفوق كثيرا المستوى المعيشي في البلد الذي يعمل به هي أيضا غير مقبولة بنفس الدرجة أو أشد. ويتعين اتباع سبل مختلفة بدلا من السعي لتقديم مرتبات تنافس مرتبات القطاع الخاص لجذب أفضل المواهب في القطاع العام والاحتفاظ بها.

٤ - غرس ثقافة المنظمة القائمة على التعلم

٣٨ - تتطور المعارف والمهارات الضرورية في القطاع العام على نحو متسارع بحيث لم يعد تعيين أفضل المواهب لوحده كافيا. وإنما يجب أن يصحب التعيين بذل جهود مدروسة لتطوير أفراد القطاع العام بشكل مستمر من خلال غرس ثقافة المنظمة القائمة على التعلم وتشجيع تطوير المعارف والمهارات والاتجاهات وفقا للاحتياجات. ويشمل تعزيز تطوير أفضل المهارات في الموارد البشرية عددا من الإجراءات الاستراتيجية المتواصلة على مدى فترة طويلة من الزمن، منها ما يلي:

- كفالة وجود سياسة وممارسة تهدف لتشجيع التعليم المستمر في القطاع العام
- بناء واستخدام مؤسسات تدريب ذات نوعية عالية تشمل الجامعات المرتبطة بالقطاع العام
- التركيز على نهج مختلفة لتنمية الموارد البشرية بخلاف التدريب داخل الفصول تشمل، من بين تدابير أخرى، التدريب والعمل الجماعي والتناوب
- ضمان ألا يتجه التدريب إلى بناء قدرات الأفراد فحسب وإنما إلى بناء قدرات المؤسسات بكاملها مع مراعاة أن العمل في المؤسسات السيئة يعتبر بالنسبة للأفراد المدربين من أشد العوامل المثبطة للهمم في القطاع العام

٥ - استراتيجيات من أجل الحصول على أفضل المواهب من المجموعات ناقصة التمثيل

٣٩ - في كثير من البلدان، لا سيما البلدان النامية، هناك عدد من الممارسات تتعلق بإدارة الموارد البشرية وتزيد من حالات الإهمال أو الاستخدام الناقص لبعض أفضل المواهب في المجتمع. وتشمل هذه الممارسات التمييز ضد المرأة وفئات الأقليات والمعوقين. ولإدماج هذه المواهب وتطويرها ونشرها بفعالية ينبغي أن يتبع القطاع العام سياسات وممارسات لتكافؤ الفرص. وينبغي وضع مبادئ توجيهية واستراتيجيات وسياسات لإدارة التنوع في القطاع العام وتقييمها ونشرها.

ثامنا - دور برنامج الأمم المتحدة للإدارة العامة والمالية العامة

٤٠ - مثلما تم بيانه أعلاه، فإن تحدي التوظيف من أجل تحسين الأداء في القطاع العام هو تحد معقد ويتوقف على خصائص الحالات المحلية. ولهذا السبب فإن من الصعب، ومن المستصوب في الوقت ذاته، إيجاد حلول شاملة تطبق على جميع الحالات.

٤١ - وتتوافر لبرنامج الأمم المتحدة للإدارة العامة والمالية العامة الولاية والخبرة الفنية والتجربة للمساهمة في مساعدة الدول الأعضاء في التصدي لهذا التحدي. وتزداد أهمية هذه المساعدة مع اقتراب الموعد النهائي المحدد لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وفي ضوء هذه الحاجة المتجددة طُلب إلى لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة والتابعة للأمم المتحدة أن تنظر في تحديد الأولويات للأنشطة التالية المقترحة للبرنامج وأن تقدم رأيا بشأنها:

- **تنظيم منتديات على الصعيد الإقليمي ولا سيما للبلدان النامية لمواصلة النقاش المتعلق بإدارة الموارد البشرية في القطاع العام ووضع الحلول الملائمة. فعلى سبيل المثال، يمكن تنظيم اجتماعات لفريق الخبراء في مناطق من قبيل: أفريقيا، والعالم العربي، وأمريكا اللاتينية، وآسيا والمحيط الهادئ ، ووسط وشرق أوروبا، والدول الجزرية الصغيرة وربما يتوج ذلك باجتماع عملي لفريق الخبراء لتبادل الخبرات الجماعية لمختلف المناطق المشاركة**
- **تركيز بعض أنشطة التعاون التقني على هذا التحدي**
- **طلب دراسة عن أثر فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز على قدرة الموارد البشرية في القطاع العام**
- **تكريس التقرير العالمي للقطاع العام للسنتين ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥ لتنمية الموارد البشرية في القطاع العام بحيث يشمل مزيدا من البحوث والمناقشة بشأن التحدي المتمثل في توظيف أفضل المواهب في القطاع العام والاحتفاظ بها**

- **إنشاء مركز على شبكة الأمم المتحدة المباشرة للإدارة العامة والمالية العامة مكرّس للمعلومات المتعلقة بتنمية وإدارة الموارد البشرية**
- **وضع أدوات ومبادئ توجيهية (مثل مواثيق الخدمة العامة الإقليمية وكتيب عن قواعد السلوك) وتبادلها فيما بين البلدان**
- **الاعتراف بالممارسات الجيدة في مجال إدارة الموارد البشرية ونشرها على نطاق واسع عن طريق جوائز الأمم المتحدة للخدمة العامة، من أجل تشجيع الدول الأعضاء**
- **مساعدة الدول الأعضاء في إعداد كوادر قيادية مؤهلة في القطاع العام، ولا سيما في البلدان النامية.**

الحواشي

(١) انظر الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ٢٠٠٢، الملحق رقم ٢٤ (E/2002/84-E/CN.16/2002/8)، الموجز. أما المجالات الخمسة الأخرى ذات الأولوية فكانت كما يلي: تحويل المؤسسات العامة "منظمات للتعلم"؛ وتسخير قوى تكنولوجيات المعلومات والاتصالات لدعم الابتكار والحكم الرشيد؛ والمواءمة بين القدرات المالية والإدارية لكفالة تعبئة الموارد واستخدامها على النحو الأمثل؛ وتصميم وتنفيذ مجموعات فعالة من سياسات اللامركزية والمركزية؛ والاعتماد في الجهود المبذولة لبناء القدرات على البيانات الدولية التي تستند إلى الأدلة.

(٢) انظر قرار الجمعية العامة ٥٥/٢، إعلان الأمم المتحدة للألفية.

(٣) انظر تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة، جوهانسبرغ، جنوب أفريقيا ٢٦ آب/أغسطس-٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢، (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.03.II. A.I، والتصويب)، الفصل الأول، القرار ٢، المرفق.

(٤) Lennart Gustafsson and Arne Svensson: Public Sector Reform in Sweden. (Sweden. Liber Ekonomi, 1999, page 58).

(٥) تم تعريف الإدارة الجيدة بأنها حالة مركبة متعددة الجوانب من المؤسسات والنظم والهياكل والعمليات والإجراءات والممارسات والعلاقات وسلوك القيادة في ممارسة السلطات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والتنظيمية والإدارية في سياق تسيير الشؤون العامة أو الخاصة، وعُرِّفت الإدارة الجيدة بوصفها ممارسة هذه السلطة بمشاركة المحكومين بوصفهم القوة الدافعة لها لتحقيق مصالحهم وضمان سبل عيشهم John-Mary Kauzya "Local Governance Capacity Building for Full range Participation: Concepts, Frameworks, and Experiences in African Countries" in 4th Global Forum on Reinventing Governance: Citizens, Businesses, and Governments: Dialogue and Partnerships for Development and Democracy, (United Nations, New York, 2002) P.360.

(٦) انظر Jean-Louis Quermonne, L'appareil administrative de L'Etat (Editions du Seuil, Paris, 1991), PP.137-153.