



مبادئ الإدارة العامّة: إطار عمل لدول سياسة الجوار الأوروبية

تم الأذن بالنشر بمعرفة كارين هيل، رئيس برنامج سيجم

سيجما هي مبادرة مشتركة بين منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وبين الاتحاد الأوروبي، وممولة بشكل أساسي من قبل الاتحاد الأوروبي.

لقد تم إعداد هذه الوثيقة بمساعدة مالية من الاتحاد الأوروبي. ولا ينبغي اعتبارها أنها تمثل وجهة النظر الرسمية للاتحاد الأوروبي أو منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أو الدول الأعضاء فيها، أو المستفيدين المشاركين في برنامج سيجما. إن الآراء التي تم الإعراب عنها والحجج التي تم توظيفها في هذه الوثيقة هي آراء الكاتب/الكُتّاب.

إن هذه الوثيقة وأية خريطة مدرجة فيها لا تمس بوضع أو سيادة أي إقليم، أو حد من الحدود الدولية، أو إلى اسم أي إقليم أو مدينة أو منطقة.

جدول المحتويات

2	المقدمة
6	1. الإطار الاستراتيجي لإصلاح الإدارة العامة
9	2. تطوير وتنسيق السياسات
13	3. الخدمة العامة وإدارة الموارد البشرية
17	4. المساءلة
21	5. تقديم الخدمات
25	6. الإدارة المالية العامة
30	التعليقات الختامية
31	اقرأ المزيد حول مبادئ الإدارة العامة: إطار لدول سياسة الجوار الأوروبية.

سياسة الجوار الأوروبية وإصلاح الإدارة العامة

للأمم المتحدة التي تم تطويرها مؤخراً. ويشير الهدف رقم 16 إلى تعزيز مجتمعات سلمية وشاملة، وتوفير الوصول إلى العدالة للجميع، وبناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة على جميع المستويات. وعلاوة على ذلك، فإن الهدف رقم 8 يشير إلى تعزيز النمو الاقتصادي الشامل والمستدام والتوظيف والعمل اللائق للجميع.

إن لدى الإدارة العامة ذات الأداء الجيد مزايا وفوائد سواء للأفراد والدولة. أولاً، أنها تُمكن الحكومات من تحقيق أهداف سياستها وتضمن التنفيذ السليم للقرارات السياسية والقواعد القانونية، وبالتالي فإنها تعزز الكفاءة السياسية والاستقرار. وعلى العكس من ذلك، فإن الإدارة العامة ذات الأداء السيئ تسبب التأخير وعدم الكفاءة وعدم اليقين والفساد وغير ذلك من أشكال سوء الإدارة، والتي تؤدي إلى الاستياء وخيبة الأمل والمقاومة والاحتجاج من قبل المواطنين ضد الدولة ومؤسساتها حيث ستؤدي هذه إلى تقويض شرعية الحكومة ويمكن أن تؤدي إلى دولة فاشلة.

ثانياً، إن أهمية الإدارة العامة لتنمية الاقتصاد هي أمر معترف به دولياً⁵. وإلى جانب التشريعات المناسبة والقضاء المستقل ذو الأداء الجيد، فإن الإدارة العامة الفعالة تشكل الأساس لعمل السوق. ويقوم المستثمرون المخاطرون خلال المعيار الرئيسي للقدرة على التنبؤ فيما يتعلق بالقرارات الإدارية، والذي يعتمد على استقرار البيئة السياسية والمؤسسية. والجدير بالذكر إن سوء الإدارة المتمثل في أوجه القصور الإدارية والعمليات الإدارية المعقدة المطولة وغير الضرورية تعرقل المبادرات الاقتصادية للمستثمرين المحليين والأجانب المحتملين، مع تأثير سلبي على التوظيف والاستقرار السياسي.

تستند الإدارة العامة على مبادئ الحوكمة الرشيدة المعترف بها دولياً مثل المساءلة والموثوقية والقدرة على التنبؤ والمشاركة والانفتاح

تم العمل بسياسة الجوار الأوروبية منذ عام 2004، حيث تهدف إلى دعم وتعزيز الاستقرار والأمن والازدهار والتنمية الاقتصادية الشاملة في الدول الأقرب إلى حدود الاتحاد الأوروبي. ومن خلال سياسة الجوار الأوروبية، يعمل الاتحاد الأوروبي مع دول الجوار في الجنوب¹ والشرق² لتحقيق ترابط سياسي أوثق ودرجة أكبر من التكامل الاقتصادي، والبناء على المصالح والقيم المشتركة مثل الديمقراطية وسيادة القانون واحترام حقوق الإنسان والترابط الاجتماعي.

إن مراجعة سياسة الجوار الأوروبية من قبل المفوضية الأوروبية في تشرين الثاني عام 2015³، قد قدمت نهجاً جديداً في الطريقة التي يمكن فيها للاتحاد الأوروبي ودول الجوار بناء شراكات ذات فعالية أكبر مستندة على التمايز وزيادة الملكية المتبادلة. وتدرك سياسة الجوار الأوروبية الجديدة بأنه ليس جميع الشركاء تواقين إلى قواعد ومعايير الاتحاد الأوروبي، حيث تتعكس رغبات كل دولة فيما يتعلق بطبيعة واهتمام شراكتها مع الاتحاد الأوروبي.

تبين الآراء المتبادلة حول مراجعة سياسة الجوار الأوروبية بأن الإدارة العامة الخاضعة للمساءلة، سواء كانت على المستوى المركزي أو المحلي، هي مفتاح الحوكمة الديمقراطية، وكذلك التنمية الاقتصادية الشاملة. ولتحقيق هذا فإن إصلاح الإدارة العامة يشمل تعزيز المؤسسات الديمقراطية والمستقلة، وتطوير السلطات المحلية والإقليمية، وعدم تسييس الخدمة المدنية، وتطوير الحكومة الإلكترونية وزيادة الشفافية المؤسسية والمساءلة. كما يقدم الاتحاد الأوروبي تعزيز قدرات الشركاء في مجال وضع السياسات العامة وتقديم الخدمات والإدارة المالية العامة، وكذلك دعم تطوير البرلمانات الوطنية.

إن الإقرار بالإدارة العامة الخاضعة للمساءلة كمفتاح للحوكمة الديمقراطية والتنمية الاقتصادية يتماشى مع أهداف⁴ التنمية المستدامة

مبادئ الإدارة العامة

والشفافية والكفاءة والفعالية. وتسلط هذه المبادئ العالمية للحكومة الرشيدة الضوء على أن الإدارة ذات الأداء الجيد لديها عدد من الأبعاد المختلفة: تنظيم وإدارة الخدمة المدنية؛ تطوير وتنسيق السياسات والهياكل والإجراءات؛ ترتيبات المساءلة سواء بين المؤسسات وعموما تجاه المواطنين؛ القدرة على تقديم الخدمات بكفاءة للأفراد والأنشطة التجارية، ونظام الإدارة المالية العامة بشكل عام.

وبالتالي فقد توافق الاتحاد الأوروبي على تعريف شامل للإدارة العامة والذي يضم ستة مجالات أساسية هي:

(1) الإطار الاستراتيجي لإصلاح الإدارة العامة

(2) تطوير وتنسيق السياسات

(3) الخدمة العامة وإدارة الموارد البشرية

(4) المساءلة

(5) تقديم الخدمات

(6) الإدارة المالية العامة

حددت سيجما، وتعاون وثيق مع المفوضية الأوروبية، بالتفصيل كل من هذه المجالات الأساسية الست في مبادئ إصلاح الإدارة العامة: إطار لدول سياسة الجوار الأوروبية. تهدف هذه المبادئ إلى دعم السلطات الوطنية وخدمات المفوضية الأوروبية والمانحين الآخرين على تطوير فهم مشترك حول ما تنطوي عليه عملية إصلاح الإدارة العامة وما يمكن للدول أن تهدف له من خلال إصلاحاتها الإدارية، سواء من خلال برامج إصلاح الإدارة العامة الشاملة أو فقط من خلال احد المجالات الأساسية لإصلاح الإدارة العامة. وتعتبر هذه المبادئ أيضا ذات صلة في الدول حيث يكون الإصلاح الشامل غير ممكن بعد، ولكن حيثما يمكن معالجة جوانب معينة من إصلاح الإدارة العامة من خلال البرامج القطاعية.

لقد تم تطوير هذه المبادئ في المقام الأول لصناع السياسات وصناع القرار والممارسين الذين يصممون وينفذون الإصلاحات في الإدارة العامة. ومن خلال دعم احتياجات الدول المختلفة، فإنه ينبغي أن تصبح مصدرا مفيدا للإلهام بالنسبة لتلك الدول التي ترغب في التكيف مع البيئة الإدارية وفقا للاحتياجات الجديدة للمواطنين والاقتصاد، ولمواءمة ممارسات الحوكمة مع مبادئ وممارسات الحوكمة الرشيدة المعترف بها دوليا. وينبغي عليها أيضا أن تكون مفيدة لمجتمع المانحين الدوليين في تطوير المشاريع التي تهدف إلى تعزيز قدرات الإدارات الوطنية.

تغطي المبادئ مجالات في القطاع العام يُشار إليها باسم «إدارة الدولة»، والتي ينبثق عنها عنصران رئيسيان هما «الإدارة العامة». و «مستوى الدولة (الوطني أو المركزي)». وتغطي المبادئ أيضا الهيئات الدستورية المستقلة والبرلمان والسلطة القضائية (ضمن نطاقها للتدقيق والإشراف على إدارة الدولة). وقياسا على ذلك، فإن العديد من المبادئ تنطبق أيضا على مستوى الحكومة الإقليمية والمحلية.

وتشمل هذه المبادئ على 12 مطلباً رئيسياً و 38 مبدأ والتي تنقسم إلى مبادئ فرعية إضافية. ويرفق معها ملحقاً منهجياً. يعرض الملحق أداة منهجية، والتي تسمح للدول المعنية بتقييم الحالة الراهنة الخاصة بها فيما يتعلق ببعض أو كل مبادئ الإدارة العامة وأيضاً لقياس التقدم المحرز في تنفيذ الإصلاحات بمرور الوقت. ويمكن استخدام الأداة المنهجية بدعم من خبير خارجي أو لدعم التقييم الذاتي. وأياً كانت طريقة استخدام الأداة المنهجية، فإن تجميع كميات كبيرة من البيانات مع وجود قدرة تحليلية قوية لدعم تقييم قوي أمر مطلوب لتحقيق نتائج دقيقة وذات مصداقية.

تبرز الأداة المنهجية كل من المؤشرات النوعية والكمية، وتركز على تنفيذ الإصلاحات وكيفية أداء الإدارة علي أرض الواقع. وتستخدم حيثما كان ذلك مناسباً للمؤشرات الأخرى المعترف بها دولياً، على سبيل المثال المؤشرات من المنتدى الاقتصادي العالمي والبنك الدولي. تُمكن مؤشرات من قياس التقدم المحرز، وكذلك توفير المعلومات والمدخلات للدولة فيما يخص الخطوات التي يمكن اتخاذها لمواصلة تطوير وتحسين الإدارة العامة.

وكما هو الحال مع مبادئ الإدارة العامة، فإن الأداة المنهجية تُعتبر مرنة. لذا قد تقرر دولة ما استخدام كل أو بعض المؤشرات لتقييم الوضع الحالي لها. وبما أن الإطار يمكنه تحليل وتتبع التقدم المحرز في مجالات محددة جداً، فإنه يمكن للمؤسسات التي تتناول جوانب مختلفة من الإدارة العامة تحليل المؤشرات ذات الصلة بمجالات مسؤولياتها.

تغطي المبادئ الطبقات الأفقية الرئيسية لنظام الحوكمة،
والتي تحدد الأداء العام للإدارة العامة:



الإطار الاستراتيجي لإصلاح الإدارة العامة

1

تطوير وتنسيق السياسات

2

الخدمة العامة وإدارة الموارد البشرية

3

المساءلة

4

تقديم الخدمات

5

الإدارة المالية العامة

6

الإطار الاستراتيجي لإصلاح
الإدارة العامة

1

الإطار الاستراتيجي لإصلاح الإدارة العامة

فان مبادئ الإدارة العامة: إطار لدول سياسة الجوار الأوروبية توفر اللبنة الأساسية للإدارة العامة الجيدة والقابلة للتطبيق لجميع الدول.

تعتبر القيادة الفعالة والواضحة للإصلاحات، وآليات التنفيذ ذات الأداء الجيد، وخطوط المساءلة الواضحة والاستدامة المالية للإصلاحات في صميم إستراتيجية إصلاح الإدارة العامة الناجحة، كما تعتبر حاسمة لضمان أن الإستراتيجية يتم تنفيذها على أرض الواقع ولا تبقى مجرد حبر على ورق.

يتطلب تحقيق الإدارة العامة السليمة إصلاحات في العديد من مجالات السياسات المتنوعة والعديد من المؤسسات. وعند تخطيطها وتنفيذها بشكل مجزأ وعلى أساس كل حالة بعينها، فان الإصلاحات قد لا تحسن أداء الإدارة العامة كما هو متوقع حيث يتطلب تحقيق النتائج من الحكومة أن تقوم بتوجيه وتنسيق التنفيذ لرؤية شاملة للإصلاح وتحديد أولويات الأهداف. ولذلك فانه من المهم الوصول إلى إصلاحات الإدارة العامة بالتتابع ووضع جدول أعمال للإصلاح من منظور شامل للحكومة برمتها.

إن إصلاح الإدارة العامة هو واحد من مجالات الإصلاح الأفقية الأكثر أهمية في أي دولة، حيث أنه يوفر إطارا وشروطا مسبقة لتنفيذ السياسات الأخرى. على سبيل المثال، تُمكن الإدارة ذات الأداء الجيد الدول من تحقيق نتائج في العديد من المجالات، بما في ذلك التعليم والأمن الداخلي. وتتطور الدول بسرعات مختلفة ولكل منها أساليبها المختلفة في الحوكمة وتنفيذ إصلاحات الإدارة العامة. ومع ذلك،

تطوير جدول أعمال فعال لإصلاح الإدارة العامة يتناول التحديات الرئيسية وأن يُنفذ ويُراقب بصورة منتظمة.

المبدأ رقم 1:

ضمان الاستدامة المالية لإصلاح الإدارة العامة.

المبدأ رقم 2:

تحمل المؤسسات المعنية بإصلاح الإدارة العامة مسؤولية واضحة فيما يخص مبادرات الإصلاح والقدرة على تنفيذها.

المبدأ رقم 3:

المبادئ



أمثلة علي المؤشرات

المؤشرات الكمية

- نسبة وثائق التخطيط المركزي التي تضم أهداف وألويات إصلاح الإدارة العامة بطريقة موحدة ومرتبطة.
- نسبة أهداف إصلاح الإدارة العامة التي تم الوفاء بها.
- نصيب إجراءات إصلاح الإدارة العامة المعينة الموارد والتكاليف.

المؤشرات النوعية

- المدى الذي يكون فيه نطاق وثيقة/وثائق التخطيط المركزي لإصلاح الإدارة العامة كاملاً.
- المدى الذي يوجد فيه على أرض الواقع نظاماً شاملاً لإعداد التقارير والرصد فيما يخص إصلاح الإدارة العامة.
- المدى الذي تؤسس فيه المساءلة عن وظائف إصلاح الإدارة العامة.

2

تطوير وتنسيق السياسات

تطوير وتنسيق السياسات



إن السياسات والتشريعات هي مخرجات محورية للقيادة السياسية والإدارة. تختلف الأطر الدستورية التي تنظم القيادة السياسية في كل دولة ويمكن أن تشمل مجموعات مختلفة من الملك والرئيس ورئيس الوزراء ومجلس الوزراء. وفي جميع الحالات، فإنه من الأهمية بمكان أن يتم اتخاذ القرارات السياسية بطريقة منسقة، وضمان أن تكون المخرجات منسقة ويمكن التنبؤ بها، وتتماشى مع الأهداف والموارد الإستراتيجية للدولة. ولهذا السبب، تحتاج القيادة السياسية إلى المؤسسات الإدارية التي تدعم أنظمة تطوير السياسة وصنع القرار. كما ينبغي دعم تطوير وتنسيق السياسات بالترتيبات والقدرات من أجل تخطيط وتطوير وتنسيق وتنفيذ ومراقبة السياسات والتي:

- تشمل على آليات تشاورية لتوقع وكشف وحل فض التشابك بين السياسات في مرحلة مبكرة من العملية وتحسين الترابط؛
- تشمل على الإجراءات لتحقيق توفيق فعلي بين أولويات السياسة والحتميات المتعلقة بالميزانية؛
- تشمل على آليات الرصد لضمان أن السياسات يمكن تعديلها في ضوء التقدم المحرز وبناء على المعلومات الجديدة والظروف المتغيرة.
- تؤسس إطار سياسة من شأنه أن يساعد على ضمان اتساق السياسات الفردية مع الأهداف والأولويات الوطنية؛
- توفر القدرة والإجراءات اللازمة للتخطيط المسبق للسياسة والمخرجات التشريعية؛
- توفر القدرات المؤسسية للإشراف والتنسيق لضمان الاتساق الأفقي بين السياسات؛
- تزود صناع القرار بالنصائح التي تعتمد على التعريفات والأدلة الواضحة والتحليل الجيد للقضايا، والتي تحتوي على مؤشرات واضحة لحالات التضارب والتناقض المحتملة؛

وبشكل عام، فإن نظام صنع السياسة ينبغي أن يكون منظماً تنظيماً جيداً ويعمل بطريقة احترافية. وينبغي على التركيبة المؤسسية المركزية أن تشمل على مركز الحكومة⁹ والهيئات الأخرى ذات المسؤوليات الأفقية، مثل وزارة المالية والمؤسسة المسؤولة عن تخطيط السياسات.

المبدأ رقم 1: تخطيط السياسات متوسطة الأجل بشكل منسق مع وضع أهداف متنسقة للنظام ككل، وأن تتماشى مع الظروف المالية للدولة؛ وتلبي السياسات القطاعية الأهداف العامة التي وضعتها القيادة وأن تتسق مع إطار الموازنة علي المدى المتوسط.

المبدأ رقم 2: الرصد المنتظم للأداء مقابل الخطط سيمكّن من التدقيق العام ويضمن تحقيق الأهداف المعلنة.

المبدأ رقم 3: إعداد قرارات السياسات والقرارات التشريعية بطريقة شفافة وبناء على التقدير المهني للإدارة.

المبدأ رقم 4: إشراف البرلمان على صنع السياسات الحكومية.

المبدأ رقم 5: ضمان قدرة الهيكل التنظيمي والإجراءات وتخصيص الموظفين لمؤسسات الدولة المسؤولة على وضع وتنفيذ السياسات والتشريعات التي تلبي الأهداف والخطط متوسطة الأجل والسنوية.

المبدأ رقم 6: إجراء عملية صنع السياسات والصياغة القانونية بطريقة قائمة على الأدلة، وباستخدام تقييم الأثر (impact assessment) بانتظام في مختلف الوزارات.

المبدأ رقم 7: تصميم السياسات والتشريعات بطريقة تُمكن المشاركة الفعالة للمجتمع، وتسمح بتنسيق وجهات النظر داخل الإدارة.

المبدأ رقم 8: توافُق التشريع في الهيكل والأسلوب واللغة؛ وتطبيق متطلبات الصياغة القانونية باتساق عبر الوزارات؛ وإتاحة التشريعات للجمهور.

أمثلة علي المؤشرات

المؤشرات الكمية

- نسبة القوانين الجديدة التي تم تعديلها في غضون سنة من اعتمادها.
- تراكم غير المنجز من التنفيذ السنوي للالتزامات المقررة في وثيقة/وثائق التخطيط المركزي.
- تراكم غير المنجز سنويا في تطوير الاستراتيجيات القطاعية.
- نسبة بنود جدول الأعمال العادية المقدمة في الوقت المحدد من قبل الوزارات إلى دورة مجلس الوزراء (أو ما يعادلها).

المؤشرات النوعية

- المدى الذي تعمل فيه عملية وضع السياسات علي أفضل استخدام للأدوات التحليلية.
- المدى الذي تُستخدم فيه عملية التشاور مع الجمهور في تطوير السياسات والتشريعات.
- المدى الذي يكون فيه التشريع الأساسي والثانوي متاحا للجمهور بطريقة مركزية.
- اكتمال التقديرات المالية في الاستراتيجيات القطاعية.
- المدى الذي توفر فيه التقارير معلومات عن النتائج التي تم تحقيقها.

3

الخدمة العامة وإدارة الموارد
البشرية

الخدمة العامة وإدارة الموارد البشرية

إن الخدمة العامة هي واحدة من المكونات الرئيسية للإدارة العامة. الخدمة العامة المصممة تصميمًا جيدًا والتي تدار بفعالية تُمكن الدولة من تحقيق قدر مناسب من الكفاءة المهنية والاستدامة وجودة للخدمات العامة في جميع مناحي الإدارة، مما يؤدي إلى وضع سياسات أفضل وتوفير خدمات أفضل للمواطنين والأنشطة التجارية.

تُعتبر الخدمة العامة الحديثة ممكنة فقط عندما تتوفر مجموعة من الشروط والتي تضمن:

- الفصل بين المجالين العام والخاص؛
- الفصل بين السياسة والإدارة؛
- المساواة الفردية للموظفين العموميين؛
- الحماية الوظيفية الكافية، ومستويات الأجور والاستقرار، والحقوق والالتزامات المحددة بوضوح للموظفين العموميين؛
- التعيين والترقية على أساس الجدارة⁷.

إن النهج المختلفة لنطاق الخدمة العامة تُعتبر ممكنة. ففي الدول التي تطبق مفهوم واسع للخدمات العامة، حيث يمكن أن تشمل كل موظف عام، بينما في الدول التي لديها نطاق مقيد، فإن الخدمة العامة تغطي فقط ما يسمى بـ «الإدارة العامة الجوهرية»، على سبيل المثال الوزارات والسلوك الدبلوماسي، وكذلك أيضا إدارة البرلمان والرئيس والهيئات المستقلة الدستورية. وفي هذه المبادئ، فإن سيجما تطبق النطاق الضيق من الخدمة العامة والذي يوصف في العديد من الدول بأنه الخدمة المدنية. إن مبادئ سيجما ليست مصممة للتطبيق على سبيل المثال على الحكومة المحلية، على الرغم من أن معظمها سيكون ذا صلة أيضا بكل من المستويين الحكومي والإقليمي والحكومي المحلي.

وبغض النظر عن النطاق الذي يتم تطبيقه في الخدمة العامة، فإن المصلحة العامة يجب أن تسود على المصالح الخاصة. كما يجب أن يكون هناك طبقة من الموظفين الإداريين - موظفي الخدمة المدنية المحترفين - الذين يعملون على أساس الجدارة والمكافئين بوضع وتنفيذ سياسات الدولة، تحت قيادة السياسيين ولكن من دون تدخلهم غير المبرر.

المبدأ رقم 1: ضمان تطبيق السياسات والأطر القانونية لخدمة عامة بصورة احترافية و مترابطة ؛ وتُمكن التركيبة المؤسسية ممارسات متسقة وفعالة لإدارة الموارد البشرية عبر الخدمة العامة.

المبدأ رقم 2: نطاق الخدمة العامة كاف ومحدد بوضوح.

المبدأ رقم 3: توظيف الموظفين العموميين، بما في ذلك هؤلاء الذين يشغلون مناصب إدارية عليا، على أساس الجدارة والمساواة في المعاملة في جميع مراحلهم؛ والنص على معايير تخفيض الدرجة وإنهاء الخدمة صراحة في القانون والحد من السلطة التقديرية.

المبدأ رقم 4: استناد نظام الأجور للموظفين العموميين على تصنيف الوظائف؛ وأن يكون عادلا وشفافا.

المبدأ رقم 5: ضمان التطوير المهني للموظفين العموميين؛ ويشمل هذا التدريب المنتظم، وتقييم أداء عادل، والتنقل والترقية على أساس معايير وجدارة موضوعية وشفافة.

المبدأ رقم 6: توافر وضمان تطبيق تدابير تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد وضمان الانضباط في الخدمة العامة.

أمثلة علي المؤشرات



المؤشرات الكمية

- حجم التبدل السنوي لموظفي الخدمة المدنية على مستوى الإدارة المركزية.
- عدد المرشحين لكل وظيفة شاغرة على مستوى الإدارة المركزية.
- نسبة النساء في المناصب الإدارية العليا في الخدمة المدنية على مستوى الإدارة المركزية.
- تصور المواطنين عن نزاهة ومصداقية الخدمة العامة.

المؤشرات النوعية

- المدى الذي يُعتبر فيه نطاق الخدمة العامة كافيا وواضح المعالم ومطبقا على أرض الواقع.
- المدى الذي يكون فيه توظيف الموظفين العموميين قائما على مبدأ الجدارة في جميع مراحلها.
- المدى الذي يكون فيه نظام الأجور للموظفين العموميين عادلا وشفافا.
- المدى الذي يكون فيه نظام النزاهة موجودا ومطبقا في الممارسة العملية في الخدمة العامة.

4

المساءلة



من المقبول عموماً أن تنظيم الإدارة العامة له تأثير عميق على أدائها بشكل عام، وبالتالي على شرعيتها الديمقراطية فيما يتعلق بتوقعات المواطنين.

إن البحث عن الكفاءة، والحاجة إلى مزيد من التخصص، والسياقات الدستورية والقانونية والتقاليد الإدارية، ونظم الرقابة الموجودة والظروف السياسية جميعها تؤثر على النموذج التنظيمي الذي تعتمد عليه كل دولة. ونتيجة لذلك، فإنه لا يوجد نموذج واحد فيما يتعلق بكيفية تنظيم وتنفيذ الإدارة العامة في مختلف الدول.

ومع ذلك، وفيما يتعلق بالمساءلة (بما في ذلك المساءلة التنظيمية)، فإن بعض الشروط عموماً تُعتبر ضرورية لضمان قيام الإدارات العامة بمهامها بشكل صحيح وفعال:

- العقلانية – والتي تهدف إلى الكفاءة والاتساق؛ تجنب التداخل بين المؤسسات العامة؛ إنشاء نظام متوازن للرقابة.
 - الشفافية - ضمان التنظيم الواضح والمتربط والذي يتبع الأنواع المشتركة التي تم إنشاؤها.
 - القدرة على تحمل التكاليف - تكييف التكاليف والحجم مع احتياجات وقدرات الدولة.
 - المساءلة - ضمان أن يكون كل جزء من المؤسسة خاضعاً للمساءلة داخلياً وأن المؤسسة ككل خاضعة للمساءلة الخارجية من خلال النظم السياسية والقضائية والاجتماعية ومؤسسات الإشراف؛ وأيضاً من خلال توفير الوصول الواسع إلى المعلومات العامة.
- المؤسسات الخاضعة للمساءلة هي أيضاً مسؤولة عن القرارات والإجراءات، وينبغي أن تنص على حل عادل في حالات خرق موظفيها للواجب تحت طائلة المسؤولية .

إعداد التنظيم العام للحكومة المركزية بصورة عقلانية، واتباع السياسات والنظم الملائمة، والنص على المساءلة المستقلة المناسبة.

المبدأ رقم 1:

تطبيق آليات الأداء لحماية كل من حقوق الفرد في إدارة جيدة ولتحقيق المصلحة العامة.

المبدأ رقم 2:

النص في التشريعات على الحق في الوصول إلى المعلومات العامة وتطبيقها باستمرار في الممارسة العملية.

المبدأ رقم 3:

ضمان المعاملة العادلة في المنازعات الإدارية من خلال الطعون الإدارية الداخلية والمراجعات القضائية.

المبدأ رقم 4:

تحمل السلطات العامة المسؤولية في حالات إخلال الموظف العام بالواجب وتضمن الإنصاف و/أو التعويض المناسب.

المبدأ رقم 5:

أمثلة علي المؤشرات



المؤشرات الكمية

- حصة طلبات الحصول على المعلومات العامة التي تم رفضها في سنة معينة من قبل السلطات العامة.
- حصة السلطات العامة التي تحافظ على سجل وقاعدة بيانات للوثائق.
- نسبة المواطنين الذين لديهم ثقة في مؤسسة ديوان المظالم.
- نسبة المواطنين الذين لديهم ثقة في النظام القضائي.
- تراكم غير المنجز من القضايا الإدارية.

المؤشرات النوعية

- المدى الذي يكون فيه الهيكل العام للوزارات والهيئات الأخرى التابعة للحكومة المركزية عقلانياً ومرتبطاً.
- المدى الذي يتم فيه سن الحق في الوصول إلى المعلومات العامة في التشريعات وتطبيقه على أرض الواقع.
- المدى الذي توجد فيه الآليات لتوفير الضوابط والتوازنات الفعالة، والرقابة على المؤسسات العامة.

5

تقديم الخدمات

تقديم الخدمات



تعتبر الإدارة العامة عنصراً أساسياً في تعزيز النمو الاقتصادي المستدام والتنمية والرفاه، كما يمكن أن تسهم الحوكمة الفعالة إلى حد كبير في تحديث الاقتصاد وخلق فرص العمل وجذب المستثمرين. وتبسيط الإجراءات الإدارية سيؤدي إلى بيئة أقل إرهاقاً للنمو الاقتصادي، في حين ستؤدي أساليب تقديم الخدمات الحديثة، مثل حلول الحكومة الإلكترونية وتقديم خدمات الشبكات الواحد إلى تحسين الإجراءات الإدارية، وبالتالي سيكون العبء أقل على الأفراد والأنشطة التجارية.

يمكن تمييز المبادئ الأساسية للقانون الإداري على النحو التالي:

■ الموثوقية والقدرة على التنبؤ (اليقين القانوني)

■ الانفتاح والشفافية

■ المساواة

■ الكفاءة والفعالية⁸

وبناءً على هذا، فإن الهدف من مبادئ الإدارة العامة: إطار لدول سياسة الجوار الأوروبية هو التركيز على تقديم الخدمات من قبل الإدارة العامة، وخاصة بالنسبة للفعالية، مع ضمان حماية الأفراد والمؤسسات خلال تنفيذ الإجراءات الإدارية.

ويمكن تعريف تقديم الخدمات على نطاق واسع على أنه جميع أنواع التواصل مع الإدارة العامة والتي من خلالها يسعى العملاء (المواطنين والمقيمين والشركات) إلى الحصول على البيانات، ويتعاملون مع شؤونهم أو يشاركون في علاقة معاملتية مع الدولة في مبادرة خاصة بهم. وفي هذا السياق، فإن هناك حاجة لفهم التوجه نحو العملاء على أنه يشمل جميع أنواع التواصل هذه وجميع المهام التي تقوم بها الإدارة العامة والتي تؤثر على المؤسسات والأفراد. ولا يشمل هذا التعريف الواسع فقط التواصل بين الإدارة العامة المركزية والعملاء، ولكن أيضاً القواعد التي تنظم تلك الاتصالات، أي الإجراءات الإدارية.

إعداد وتطبيق سياسة لإدارة الدولة تركز علي تقديم الخدمات.

المبدأ رقم 1:

التركيز على الإدارة الرشيدة كهدف أساسي للسياسات التي تدعم تقديم الخدمة العامة، والتي تُسن في التشريعات وتُطبق باستمرار في الممارسة العملية.

المبدأ رقم 2:

وضع وتطبيق آليات لضمان جودة الخدمة العامة.

المبدأ رقم 3:

ضمان سهولة الحصول على الخدمات العامة.

المبدأ رقم 4:

أمثلة علي المؤشرات



المؤشرات الكمية

- الإنفاق على الخدمات العامة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي.
- نسبة المستخدمين الراضين عن الخدمات العامة.
- حصة المؤسسات التي أجرت دراسات استقصائية على أساس منتظم عن رضا العملاء (على الأقل كل سنتين).

المؤشرات النوعية

- المدى الذي تكون فيه السياسة الموجهة للمواطن لتقديم الخدمات موجودة ومطبقة.
- المدى الذي تكون فيه الشروط المسبقة الإدارية وتلك الخاصة بالسياسة لتقديم الخدمات الإلكترونية مطبقة.
- المدى الذي يكون فيه الإطار القانوني للإدارة الرشيدة موجوداً ومطبّقاً.

6

الإدارة المالية العامة

الإدارة المالية العامة



تؤسس الميزانية الإطار المالي والذي من خلاله تقدم الحكومة أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية لصالح مواطنيها. وإذا ما كان يُراد عمل خيارات صحيحة مع احترام حدود الإنفاق، فإن وجود أنظمة قوية للإدارة المالية العامة يُعتبر ضروريا لجميع عناصر دورة الميزانية - من الصياغة وحتى التنفيذ، بما في ذلك المشتريات والرقابة والتدقيق الحسابي.

وإذا ما أرادت الدول تحقيق نظم الإدارة المالية العامة التي تركز على تحقيق النتائج، فإنه ينبغي على الإصلاحات أن تتم بالتتابع، بطريقة تناسب الظروف الفريدة لكل دولة. حيث لا يوجد هناك نهج واحد يناسب الجميع، ولكن هناك أنظمة إدارة مالية عامة جيدة تستند على بعض المبادئ والممارسات الأساسية.

تتركز المبادئ في المقام الأول على الحكومة المركزية. ويُغطى الحكم الذاتي المحلي فقط ضمن متطلبات البيانات الحكومية العامة لإعداد الميزانية وإعداد التقارير. وبالإضافة إلى ذلك، وبصرف النظر عن التنبؤ بإجمالي الإيرادات العامة، فإن المبادئ تركز على إدارة النفقات. وينصب التركيز على أنظمة الإدارة المالية العامة الشاملة للدولة ولكن أيضا على ترتيبات الرقابة الداخلية في المؤسسات العامة.

إن المشتريات العامة هي جزء لا يتجزأ من الإدارة المالية الرشيدة. حيث أن أثرها الاقتصادي يُعتبر كبيرا وواضحا للغاية على حد سواء. وبالإضافة إلى ذلك، وباعتبارها مجالا تكون فيه مخاطر تبديد المال وسوء الرقابة والفساد مرتفعة، فإنها يمكن أن تؤثر تأثيرا كبيرا على ثقة الجمهور في الحكومة.

يتطلب نظام المساءلة المالية العامة التدقيق المستقل والمهني للإدارة التنفيذية للأموال العامة. ويتطلب هذا وجود مؤسسة عليا لتدقيق الحسابات على أساس متين منصوص عليه في الدستور وأن تعمل على نحو فعال، ووفقا للمنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات.

المبدأ رقم 1: قيام الحكومة بنشر إطار موازنة متوسط الأجل على أساس الحكومة العامة والذي أُسس على التوقعات الموثوق بها ويغطي فترة لا تقل عن ثلاث سنوات؛ تعمل جميع مؤسسات الميزانية ضمنه.

المبدأ رقم 2: إعداد الموازنة تمثيلاً مع الإطار القانوني الوطني، مع إتمادات إنفاق شاملة تتسجم مع إطار الموازنة المتوسط الأجل ويتم مراقبة ذلك.

المبدأ رقم 3: سيطرة سلطة الموازنة المركزية، أو سلطة الخزينة المخولة، على صرف الأموال من حساب الخزينة الموحد، وضمان السيولة النقدية.

المبدأ رقم 4: وضع إستراتيجية واضحة لإدارة الدين يتم تنفيذها بحيث يتم احترام هدف الدين العام للدولة والمحافظة على تكاليف خدمة الديون تحت السيطرة.

المبدأ رقم 5: ضمان الشفافية والتدقيق للميزانية.

المبدأ رقم 6: قيام الإطار التشغيلي للرقابة الداخلية والمسؤوليات والصلاحيات، وتنفيذه من قبل مؤسسات الموازنة العامة بما يتماشى مع سياسة الرقابة الداخلية الشاملة.

المبدأ رقم 7: الإطار التشغيلي للتدقيق الداخلي يعكس المعايير الدولية ويُطَبَّق باستمرار من قبل المؤسسات الحكومية.

الإدارة المالية العامة



المبدأ رقم 8: وضع أنظمة المشتريات العامة بما ينسجم مع المبادئ المعترف بها دولياً فيما يخص الاقتصاد، الفعالية، الشفافية، الإنفتاح والمساءلة. هنالك قدرة مؤسسية وإدارية مركزية لتطوير وتنفيذ ورصد سياسة الشراء بفعالية وكفاءة.

المبدأ رقم 9: نظام المعالجة ينسجم مع الاتفاقات المعمول بها والأنظمة الدولية والممارسات الجيدة المعترف بها دولياً فيما يخص الاستقلالية والنزاهة والشفافية وتوفر تعامل سريع ومختص للشكاوي والعقوبات.

المبدأ رقم 10: تتوافق عمليات الشراء العامة مع المبادئ الأساسية؛ للمعاملة على قدم المساواة، دون تمييز، وبالتناسب، والشفافية ولضمان أكفاً استخدام للمالية العامة، ولدي الجهات القائمة على التعاقد القدرات الملائمة مع استخدام أساليب الشراء الحديثة.

المبدأ رقم 11: تأسيس الاستقلالية والإختصاص والتنظيم لمؤسسة التدقيق العليا وحمايتها من خلال الأطر الدستورية والقانونية ويتم إحترامها في الواقع العملي.

المبدأ رقم 12: تطبيق مؤسسة التدقيق العليا المعايير بطريقة محايدة وموضوعية لضمان التدقيق بجودة عالية، مما يؤثر بإيجابية علي حوكمة وعمل القطاع العام.



أمثلة علي المؤشرات

المؤشرات الكمية

- توازن ميزانية الحكومة العامة.
- الدين العام كحصة من الناتج المحلي الإجمالي.
- عدد الشكاوى فيما يتعلق بعدد إشعارات العطاءات المنشورة.
- حصة العقود التي يتم منحها من خلال إجراءات تنافسية.
- حصة توصيات التدقيق من قبل مؤسسة التدقيق التابعة للدولة التي تم قبولها وتنفيذها من قبل الجهات الخاضعة للتدقيق.

المؤشرات النوعية

- المدى الذي يتضمن فيه مشروع الموازنة السنوية معلومات كاملة في وقت عرضه على البرلمان.
- المدى الذي يتضمن فيه التقرير المالي السنوي على معلومات كاملة وإتاحته للبرلمان في الوقت المناسب.
- جودة تقارير التدقيق الداخلية.
- المدى الذي تكون فيه تشريعات المشتريات العامة كاملة وموضوعة موضع التنفيذ.
- المدى الذي تستخدم فيه مؤسسة التدقيق التابعة للدولة المعايير الدولية للمؤسسات العليا لتدقيق الحسابات لضمان جودة العمل الرقابي.



1. الأردن، إسرائيل، تونس، الجزائر، السلطة الفلسطينية*، سوريا، ليبيا، مصر والمغرب (هامش من قبل جهاز العمل الخارجي الأوروبي والمفوضية الأوروبية: لا يجوز تفسير هذه التسمية على أنها اعتراف بدولة فلسطين دون المساس بالمواقف الفردية للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بشأن هذه المسألة).
2. أرمينيا، أذربيجان، بيلاروسيا، جورجيا ومولدوفا وأوكرانيا.
3. المفوضية الأوروبية والممثل الأعلى للاتحاد الأوروبي (2015)، مراجعة لسياسة الجوار الأوروبية.
4. أهداف التنمية المستدامة للأمم المتحدة (2015)
5. منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (2015) الحكومة في لمحة، منشور لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. وأيضاً: تقرير القطاع العام في العالم 2015 لإدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية، <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN95253.pdf>
6. يُشير مصطلح «مركز الحكومة» إلى الهيكل الإداري الذي يخدم السلطة التنفيذية (الملك أو الرئيس أو رئيس الوزراء ومجلس الوزراء مجتمعين). وهناك أسماء عديدة ومتنوعة لمصطلح مركز الحكومة في مختلف الدول: مثل الأمانة العامة، ومكتب مجلس الوزراء، والمستشارية، مكتب /وزارة رئاسة الجمهورية، مكتب مجلس الوزراء. وفي العديد من الدول، يتكون مركز الحكومة من أكثر من وحدة واحدة، والتي تلبّي وظائف مختلفة. وللحصول على وصف أكثر تفصيلاً مركز الحكومة، راجع منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (2015) الحكومة في لمحة، منشور لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، باريس، ص. 92.
7. سيجما (1999)، المبادئ الأوروبية للإدارة العامة، ورقة سيجما، رقم 27، منشور لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، باريس.
8. سيجما (1999)، المبادئ الأوروبية للإدارة العامة، ورقة سيجما، رقم 27، منشور لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ، باريس.



إقرأ المزيد حول مبادئ الإدارة العامة: إطار لدول سياسة الجوار الأوروبية.

إقرأ المزيد حول مبادئ الإدارة العامة: إطار لدول سياسة الجوار الأوروبية.

ان المبادئ الفرعية التي تحدد الاحتياجات تحت كل مبدأ موجودة في النسخة الكاملة من مبادئ الإدارة العامة: إطار لدول سياسة الجوار الأوروبية، والتي تتوفر من خلال نسخة رقمية على الموقع الإلكتروني لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية /سيجما:

<http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration-european-neighbourhood-policy.htm>

لمزيد من المعلومات

OECD/SIGMA

2 Rue André Pascal
75775 Paris Cedex 16
France

[mailto: sigmaweb@oecd.org](mailto:sigmaweb@oecd.org)

Tel: +33 (0) 1 45 24 82 00

www.sigmaweb.org