



SIGMA

Support for Improvement in Governance and Management

A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU

"سيجما" دعم تطوير الحوكمة والإدارة - مبادرة مشتركة بين منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والاتحاد الأوروبي، بتمويل رئيسي من الاتحاد الأوروبي

مؤسسات مستدامة من أجل العضوية في الاتحاد الأوروبي

سيجما: الورقة البحثية رقم 26، 1998

برنامج سيجما

تم إعداد هذه الوثيقة بدعم مالي من قبل الاتحاد الأوروبي؛ علما بأن الآراء التي جاءت فيها خاصة بكتابة الوثيقة وحده دون سواه ولا يمكن بأي حال من الأحوال اعتبارها تمثل الرأي الرسمي للاتحاد الأوروبي، وهي لا تعكس بالضرورة آراء منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ودولها الأعضاء أو الدول المستفيدة التي تشارك في برنامج سيجما.

برنامج سيجما

إن برنامج "سيجما" لدعم تطوير الحوكمة والإدارة في دول وسط وشرق أوروبا، هي مبادرة مشتركة ما بين منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية من جانب، وبين الاتحاد الأوروبي من جانب آخر. وتقوم مبادرة "سيجما" بدعم الإدارة العامة في جهودها الإصلاحية في ثلاث عشرة دولة التي هي في طور التحول والانتقال في الوقت الحالي، والتي يتم تمويلها بالدرجة الأولى من برنامج الاتحاد الأوروبي "فير".

إن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية هي منظمة تعمل مع 29 حكومة ديمقراطية بها اقتصادات سوق متقدم، ويقوم مركز التعاون مع غير الأعضاء، وهو الذي يتبع منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، بتوجيه ما تقدمه المنظمة من إرشاد ومساعدة على نطاق واسع من القضايا الاقتصادية إلى الدول التي تطبق عمليات الإصلاح في وسط وشرق أوروبا ودول الاتحاد السوفيتي السابق، ويقوم برنامج "فير" بعملية التمويل من خلال تقديم منح لدعم دولها الشريكة في وسط وشرق أوروبا، والذي يستمر تقديمه حتى تصل هذه الدول إلى المرحلة التي تكون فيها مستعدة لتحمل التزامات العضوية في الاتحاد الأوروبي.

ويقوم برنامج "فير" ومبادرة "سيجما" بخدمة نفس الدول: ألبانيا، والبوسنة والهرسك، وبلغاريا، وجمهورية التشيك، وإستونيا، ومقدونيا بجمهورية يوغوسلافيا السابقة، والمجر، ولاتفيا، وليتوانيا، وبولندا، ورومانيا، وسلوفاكيا، وسلوفينيا.

وقد تم إطلاق مبادرة "سيجما" في عام 1992، وهي تعمل داخل "مديرية الإدارة العامة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية" التي تقدم معلومات وتحليل قائم على الخبرة فيما يتعلق بالإدارة العامة إلى صناع السياسات وتعمل على تيسير عملية الاتصال وتبادل الخبرات بين مدراء القطاع العام؛ وتقدم مبادرة "سيجما" للدول المستفيدة فرصة المشاركة في شبكة من الإداريين ذوي الخبرة العاملين في القطاع العام، وكذا الحصول على معلومات مقارنة ومعرفة فنية ذات صلة بمديرية الإدارة العامة.

وتتمثل أهداف "سيجما" فيما يلي:

- مساعدة الدول المستفيدة في بحثها للوصول إلى الحوكمة (الإدارة الرشيدة) بغية تحسين كفاءتها الإدارية وتشجيع العاملين بالقطاع العام على الالتزام بالقيم الديمقراطية وآداب المهنة وأخلاقياتها، واحترام سيادة القانون؛
- المساعدة على بناء القدرات المتأصلة على مستوى الحكومة المركزية لمواجهة تحديات التدويل وكذا تحديات خطط تكامل الاتحاد الأوروبي؛
- دعم مبادرات الاتحاد الأوروبي ومبادرات جهات تمويل أخرى تستهدف مساعدة الدول المستفيدة فيما يتعلق بإصلاح الإدارة العامة والمساهمة في التنسيق بين أنشطة الجهات المانحة.

تقوم المبادرة من خلال عملها بمنح أولوية أولى لتسهيل التعاون بين الحكومات، وتشمل هذه الممارسة تقديم دعم لوجستي لتشكيل شبكات تجمع بين ممارسي الإدارة العامة في وسط وشرق أوروبا، وأيضا بين هؤلاء الممارسين ونظرائهم في ديمقراطيات أخرى.

وتعمل مبادرة "سيجما" على خمسة محاور فنية كالتالي: استراتيجيات تنمية الإدارة العامة؛ صنع السياسات، والتنسيق، والتنظيم؛ إعداد الميزانيات وتخصيص الموارد؛ إدارة الخدمة العامة؛ الإشراف الإداري، والرقابة المالية، ومراجعة الحسابات. وبالإضافة إلى سبق، تقوم وحدة خدمات المعلومات بإصدار ونشر مواد، سواء كانت ورقية أو مدرجة على الشبكة الدولية للمعلومات "الإنترنت"، والتي تتناول موضوعات خاصة بالإدارة العامة.

لمزيد من المعلومات عن "سيجما" يرجى الاطلاع على موقعنا الإلكتروني:

<http://www.sigmaweb.org>

حقوق النشر محفوظة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

تمنح منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية حق استخدام وتداول هذه المواد للأغراض غير التجارية. وفي حالة الرغبة في استخدام هذه المواد تجارياً أو الحصول على حقوق الترجمة فيرجى تقديم طلب بذلك على الموقع الإلكتروني التالي: rights@oecd.org

استهلال

تواجه الدول المرشحة للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي مهمة معقدة وملحة، وهي بناء مؤسسات إدارية قادرة على أن تمكنها من تحقيق "معايير كوبنهاجن". ويجب أن تكون مثل هذه المؤسسات قادرة على تنفيذ "مجموعة قوانين الاتحاد الأوروبي" (*acquis communautaire*) في إطار قوانين ميزانية صارمة، كما يجب عليها أيضا أن تضمن وجود شروط موثقة لقطاع خاص منافس. كما يستلزم الأمر قيام هذه المؤسسات بالعمل على تزويد الدول المرشحة بالقدرة المؤسسية للمشاركة بفعالية في صنع السياسات في المستقبل، وذلك داخل إطار الاتحاد الأوروبي بعد عملية الالتحاق به. وتعرض هذه الورقة البحثية المبادئ الأساسية وكذا الأدوات والقضايا ذات الصلة ببناء المؤسسات. ويشمل الجمهور المستهدف كافة الذين يشتركون في "بناء المؤسسات" داخل الدول المرشحة للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، وكذا في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، وفي المفوضية الأوروبية، وفي مجتمع الجهات المانحة والمعونات.

تقوم هذه الورقة البحثية بإلقاء الضوء على القضايا المرتبطة ببناء مؤسسات فاعلة، مع تقديم أمثلة فعلية وعملية للأسلوب الذي قامت به الدول الأعضاء والدول المرشحة للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي بالاستجابة لمثل هذه التحديات. ويقدم ملحق هذه الورقة البحثية تعريفا لعدد من المصطلحات الرئيسية (والتي يتم كتابتها باللون الأسود الداكن)، وكذا الوصلات الإلكترونية (لينكس) لمصادر إضافية للمعلومات (إصدارات مبادرة "سيجما" و"وحدة خدمة الإدارة" PUMA، بالإضافة أيضا إلى مواقع إلكترونية ذات صلة).

من بين الحالات العملية للتحديات التي تواجه عملية تبني وتنفيذ "مجموعة قوانين الاتحاد الأوروبي"، فإنه يمكن الاطلاع على حالة برزت في مجال جودة اللبن الحليب، وهي متاحة على الصفحة الرئيسية لمبادرة "سيجما" (مبادرة دعم تطوير الحوكمة والإدارة) وذلك على العنوان التالي: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>. (للحصول على نسخة ورقية من هذه الصفحات على وجه الخصوص والتي هي متاحة على الشبكة الدولية للمعلومات "الإنترنت" يرجى الاتصال بخدمات المعلومات التابعة لمبادرة "سيجما" على العنوان أدناه).

لقد قام أعضاء الأمانة العامة لمبادرة "سيجما" بإعداد هذه الورقة البحثية بالاستعانة بمدخلات من مشاركي الاجتماع التاسع السنوي لمجموعات اتصال مبادرة "سيجما" الذي عقد في باريس في 11-12 يونيو/حزيران من عام 1998.

لمزيد من المعلومات يرجى الاتصال بجاك جيبس، كبير المستشارين، استراتيجيات الإدارة العامة للتنمية، مبادرة "سيجما".

لقد تم نشر وإصدار هذه الورقة على مسؤولية الأمين العام لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. وسوف يتم نشر وإصدار هذه الورقة البحثية باللغة الفرنسية تحت عنوان *Des institutions durables pour l'intégration à l'Union européenne.*

جدول المحتويات

2	<u>برنامج "سيجما"</u>
4	<u>استهلال</u>
	موجز
6	<u>مع قيام الدول المرشحة للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي بتبني مجموع قوانين الاتحاد الأوروبي</u>
7	<u>...فقد تنشأ فجوة في عملية التنفيذ.</u>
8	<u>إن وجود فجوة التنفيذ يمثل مخاطر شديدة على الحوكمة والاقتصاد.</u>
10	<u>يجب على الحكومات أن تفكر أولاً في عنصر الوظائف والأداء....</u>
12	<u>.....مع تشجيع قيم إدارية أساسية... </u>
13	<u>.....واحترام قيود الميزانية.</u>
14	<u>هناك عدة خيارات صعبة يجب عملها.</u>
15	<u>يجب أن تملك الحكومات القدرة على تسيير التطور المؤسسي... </u>
16	<u>...كما تم تقديمه من النظم العامة للإدارة.</u>
19	<u>إن بناء وتشغيل مؤسسات إدارية يتطلب موارد.</u>
22	<u>بالرغم من أن بناء المؤسسات يعد إجراء قومي هام، إلا أن العون الخارجي يمكنه أن يساعد في هذا الأمر.....</u>
22	<u>.....إذا تم إدارته جيداً.</u>
24	<u>الملحق: التعريف ببعض المصطلحات الرئيسية</u>

مع قيام الدول المرشحة للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي بتبني "مجموع قوانين الاتحاد الأوروبي"....

1. حتى تنجح الدول المرشحة للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي في مساعيها للتقدم لطلب الانضمام لعضوية الاتحاد الأوروبي، فلا يقتصر الأمر فقط على تبنيها "مجموع قوانين الاتحاد الأوروبي"، بل يجب عليها أيضا أن تقوم بتنفيذ هذه القوانين، مما يتطلب منها أن تستثمر كثيرا في الإدارة الاحترافية المهنية. وفي الوقت الحالي، تمر كل من الدول المرشحة للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، وكذا المفوضية الأوروبية بمرحلة "غربلة" لعملية الانضمام للاتحاد الأوروبي، وهي مرحلة تؤدي إلى تعميق عملية تحليل "آراء المفوضية" وتتناول عملية التطابق مع القانون وقدرات المؤسسات. وسوف تكشف هذه المرحلة عن مدى التحدي الكائن في عملية الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي.

2. إن الأداء الإداري لكل دولة من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي يؤثر على أداء الأعضاء الآخرين. وبناء عليه، فإن هناك اهتمام مشترك لتحسين المعايير القياسية في الإدارة العامة كما برهن على ذلك السوق الداخلي، الذي يعتمد سير عمله بشدة على جودة المؤسسات الإدارية القومية. إن عملية انضمام مرشحين جدد إلى الاتحاد الأوروبي، حيث تركز إدارتهم تحت عبء تاريخهم الحديث، تطرح مشكلة جديدة وصعبة بالنسبة للاتحاد الأوروبي. ومن المحتم أن تصبح الجودة الإدارية عنصرا رئيسيا في المفاوضات، كما أن عملية الغربلة قادرة على أن تقر بوجود مؤسسة تنفيذية، إلا أنه من الأصعب الحكم على الأداء الفعلي أو المحتمل.

3. يمثل "مجموع قوانين الاتحاد الأوروبي" إطار مرجعية عملية الغربلة، الذي يتناول احتياجات الاقتصادات المعقدة والمفتوحة. وقد تم تأسيسه على مدى عقود من المشاركة الكاملة للإدارات المتطورة والمعقدة للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي التي هي في ذاتها قد نشأت وتطورت مع نشأة وتطور "مجموع قوانين الاتحاد الأوروبي"؛ إن لدى الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي نظم كاملة نسبيا لعمليات الضوابط والتوازنات، وذلك بالإضافة أيضا إلى التوزيع التوظيفي والإقليمي للسلطات. إن "مجموع قوانين الاتحاد الأوروبي" لا يصف عملية التنفيذ لأنه يفترض أن مجموع القوانين يمكن أن يتم إنفاذه في كافة السلطات القضائية وفقا لمعايير ومبادئ الاتحاد الأوروبي. على أي حال، فكما يشير المبدأ الخاص بالتفويض لأدنى مستوى كفاء، فإن الإدارة الوطنية هي النطاق الخاص بالدول الأعضاء.

4. لقد نمت وتطور "مجموع قوانين الاتحاد الأوروبي" من خلال خطوط هي في المقام الأول قطاعية وتحمل إلى حد كبير قيم إدارية أساسية مثل الموثوقية والكفاءة. إن البرامج الوطنية لتبني مجموع قوانين الاتحاد الأوروبي، وكذا عملية الغربلة، تعد ذات نطاق أقل من معايير كوبنهاجن (والتي تشمل حقوق الإنسان، ونظم العدالة) أو من برامج إصلاح وطنية تتناول احتياجات ما بعد المرحلة الانتقالية التي تستهدف التحديث العام للدولة. وهناك حاجة إلى جهود خاص من جانب الدول المرشحة للانضمام للاتحاد الأوروبي، وذلك لضمان إقرار "بناء المؤسسات" للحاجة إلى تحسين نظم الحوكمة العامة.

5. عقب بدء المباحثات، يتم إسراع خطى عملية الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي؛ وهناك ما يقرب من 100.000 صفحة من "مجموع قوانين الاتحاد الأوروبي". وبالرغم من أن هناك قدرات تشريعية محدودة، إلا أنه من المنتظر أن يتم إعطاء أولوية للجانب القانوني من "البرامج الوطنية لتبني مجموع قوانين الاتحاد الأوروبي". وفي حين أن التشريع ضروري، إلا أنه ما زال أمامه طريق طويل

حتى يصبح كافي للوفاء بمتطلبات العضوية. والدول المرشحة للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي لا تواجه فقط التحدي الكبير لضمان الوجود الفعلي للمؤسسات والإجراءات حتى تقوم بالتطبيق العملي للتشريعات القائمة، بل التحدي أيضا لإثبات قدرتها على التوافق مع تلك التي سوف تكون قائمة في المستقبل القريب.

..... فقد تنشأ فجوة في عملية التنفيذ.

6. تمثل فجوة التنفيذ العجز ما بين مجموعة المعايير القانونية والقدرة على تنفيذها وإنفاذها وفقا للمعايير القياسية للاتحاد الأوروبي. وتعاني كافة الدول من فجوات التنفيذ بدرجة أو بأخرى. كما أن أخطاء التنفيذ تبرز حتى في أكثر النظم تطورا. والسؤال هنا عما إذا كانت الفجوة منتظمة ونظامية، وخطيرة بحيث أنها تؤدي بدرجة غير مقبولة إلى تفويض قدرة الحكومة على تحقيق أهداف سياسات هامة. إن من شأن فجوة التنفيذ في الدول المرشحة للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي أن تؤدي إلى قلق عميق لدى الدول الأعضاء وذلك لسببين رئيسيين. الأول، إن حكومات الدول الأعضاء معرضة لمخاطر سياسية حيث أن المستهلكين قد يقوموا بمسائلة وزيرهم وجعله مسئولا عن المشكلة حتى إذا كان سببها فشل إداري في دولة أخرى من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. على سبيل المثال، اكتشف أن المواد الغذائية التي تم منحها شهادات تصدير من إحدى الدول، قد تسببت في خطر على الصحة العامة عند طرحها في سوق دولة مستوردة. ثانيا، إن العناصر الاقتصادية الفاعلة بالدول الأعضاء يساورها القلق فيما يتعلق بضمان المنافسة العادلة أو "اللعبة وفقا لقواعد محددة" (وهو مفهوم الإنصاف) بالنسبة للصادرات والواردات، وسوف تحاول الحصول على الترضية من خلال سبل سياسية وقضائية (فعلى سبيل المثال، من خلال استئناف يقدم إلى محكمة العدل الأوروبية ضد هذه الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي الذي يستطيع المنتجين فيها أن يقدموا سلعا بأسعار أقل نظرا لعدم تطبيقهم للوائح البيئية الخاصة بالاتحاد الأوروبي).

7. بالرغم من هذه الأمور المقلقة، إلا أنه من المتوقع وجود فجوة. ولكن لماذا يتوقع ظهور مثل هذه الفجوة؟

- تعد عملية إعداد وتمير أحكام وبنود قانونية أسرع وأسهل من بناء مؤسسات تنفيذية فعالة، وهو يستجيب للحوافز، وللاهتمامات والمصالح، وللمهارات الخاصة بالصفوة السياسية؛
- قد تشمل عملية إعداد المعايير القانونية انحيازاً ضد قضايا التنفيذ التي يتم دراستها بأسلوب نظامي، مثل تحديد وتصميم نظم التوصيل (بما في ذلك تعيين العاملين)، والتشاور مع "المجتمعات التي تخضع للتنظيم" (بمعنى هؤلاء الذين يجب عليهم الالتزام باللوائح بمجرد أن يتم تبنيها)، والتفاعل مع معايير قانونية قائمة ومع مؤسسات تنفيذية؛
- قد لا تحظى جوانب خاصة بالميزانية بالقدر الكافي من الدراسة عند إعداد المعايير القانونية؛ وقد تعني قيود ذات الصلة بالميزانية وجود نقص الموارد لبناء مؤسسات تنفيذية (إما في مرحلة البداية أو في مرحلة "الاستثمار")، وتستطيع أيضا أن تعوق التشغيل المستدام والطويل المدى، لأن الموارد الخاصة بتشغيل المؤسسة على المستوى المطلوب قد لا تكون متاحة؛

• يجب ترجمة القوانين لهؤلاء المسؤولين الذين هم على اتصال مباشر بالمواطنين أو بأصحاب المشروعات على "مستوى الشارع"، وذلك من خلال قواعد، وتعليمات، وأدلة، ورسائل دورية، وغير ذلك. وتستوجب هذه العملية الخاصة بـ"التطبيق" توفر مهارات نادرة تجمع ما بين المهارات الإدارية، والقانونية، وفهم السياسات؛

• إنه من الضروري، حتى تتمكن المؤسسات القطاعية من العمل، أن تتوفر وظائف حيوية أفقية أو عامة فيما يتعلق بالحوكمة (على سبيل المثال نظام عدالة، إشراف إداري، إدارة المصروفات، العاملين في الحكومة، التنسيق عبر المستويات الوطنية والإقليمية للحكومة). إلا أن التركيز القطاعي في بناء المؤسسات (الذي برز إلى حد كبير نظرا لطبيعة "مجموع قوانين الاتحاد الأوروبي" نفسها) قد يؤدي إلى إعطاء أولوية منخفضة لوظائف الحوكمة الأفقية، وأن تتخلف هذه وراء أهداف أخرى لبناء المؤسسات؛

• يعتمد إنفاذ "مجموع قوانين الاتحاد الأوروبي" في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على التعاون بين القطاعين العام والخاص، وهو شيء قد لا يكون أي من الجانبين مستعد له في الدول المرشحة للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي.

8. يعتمد تنفيذ "مجموع قوانين الاتحاد الأوروبي" على تقوية القدرات على اتخاذ الإجراءات وتنفيذ الأعمال، وأيضا على تغيير العقلية. وسوف تتسع فجوة التنفيذ بمرور الوقت إلا إذا تم ما يلي:

- ربط إدارة عملية "بناء المؤسسات" بالبرامج الوطنية لتبني مجموع قوانين الاتحاد الأوروبي؛
- دراسة كافية لعملية التمويل المستدام؛
- وجود جهد حقيقي لتحقيق الاستقرار ولبناء القدرات الاحترافية المهنية للعاملين؛
- تقوية النظم الأفقية اللازمة (بما في ذلك العدل ومراجعة الحسابات).

إن وجود فجوة تنفيذ يمثل مخاطر وخيمة للحوكمة وللاقتصاد.

9. نظرا للاعتماد المتبادل المتأصل في "بنية الاتحاد الأوروبي"، فإن فجوة تنفيذ سوف تهدد الجدول الزمني لعملية الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، وقدرة الدولة المرشحة للانضمام على الحصول على معونة واستخدام التمويل الذي تحصل عليه من الاتحاد الأوروبي استخداما جيدا، ولكن هناك مخاطر أخرى وأكثر عمقا.

مؤسسات خاصة باقتصاد السوق: يعد التطبيق المستمر لسيادة القانون والالتزام بالمبادئ الأساسية السياسية/الإدارية شروطا أساسية لتنمية اقتصاد سوق فعال ودمج اقتصادي، وهي مبادئ مثل الشفافية، والقدرة على التوقع، والمسائلة، والموثوقية. وتؤدي فجوة التنفيذ إلى تسهيل الفساد، وإلى تشجيع استثمارات "استغلالية" ذات قيمة مضافة متدنية، وإلى إعاقة عملية إعداد مؤسسات السوق (مثل أسواق الأوراق المالية). إن الأطر المؤسسية الضعيفة لاقتصاد السوق لها تبعات خطيرة على التطور الاقتصادي، وذلك من خلال زيادة تكاليف التعاملات بالنسبة لأصحاب المشروعات وعدم تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر.

مثال: تساهم فجوات التنفيذ في التشجيع على الفساد. والفساد تأثيرين رئيسيين على التنمية الاقتصادية. أولاً، يعتمد قدر كبير من النجاح الاقتصادي على التخصيص الأمثل للموارد؛ ويمثل تحول التمويل من خلال الأنشطة الفاسدة للمدراء والمسؤولين تشويهاً للمخصصات، ومن ثم تقليل الموارد المتاحة للنمو. ثانياً، يؤدي الفساد إلى إخافة المستثمرين ولا يشجع الاستثمار الأجنبي المباشر، مما يقلل من فرصة الحصول على مصدر حيوي لرأس المال

الكفاءة الاقتصادية: إن ضعف التنفيذ يرفع من تكاليف الامتثال على المواطنين وعلى الأعمال بدون تقديم المزايا. ومؤسسات التنفيذ الضعيفة قد تقلل من الكفاءة الاقتصادية ومن عنصر التنافسية، وتقليل الكفاءة هذا قد يأتي على أشكال أربعة ذات صلة نسبية لما هو معتاد في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي:

سوف يؤدي إلى التقليل من المكاسب الاقتصادية لسوق أوروبي متكامل (والذي ينتج عن ضغوط تنافسية متنامية وقدر أكبر من وفورات الحجم)، مع ما ينتج عنه من تكاليف على كافة الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي؛

قد يتسبب تنفيذ الأهداف الاجتماعية المنبثقة عن "مجموع قوانين الاتحاد الأوروبي" (على سبيل المثال البيئة) إلى نشأة تكاليف اقتصادية أكثر من اللازم على القطاع الخاص؛

سوف يتم تقديم خدمات عامة مقابل تكلفة أعلى مما سينتج عنه تأثيرات غير مشجعة وذات صلة بالضرائب، وسلوكيات للتهرب الضريبي؛

سوف ترتفع التكاليف ارتفاعاً مغالى فيه، ويزيد معدل تأخير توصيل الخدمات العامة إلى الأطراف الفاعلة الاقتصادية، وكذا التفاعل مع الإدارة (على سبيل المثال الحصول على ترخيص).

مثال: إن التكلفة المقدرة على الشركات الأوروبية للاستجابة لمتطلبات الاتحاد الأوروبي ومتطلبات الإدارة الوطنية تصل إلى 540 مليار وحدة نقدية أوروبية في العام (3-4 نسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي).

فعالية السياسات: إن السياسات المتضمنة في "مجموع قوانين الاتحاد الأوروبي" تمثل "الصيغ الأوروبية" للمعايير القياسية المشتركة في "دول غربية"، على سبيل المثال فيما يتعلق بالحماية البيئية وقواعد السوق. وبدون الارتباط بجدول أعمال الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، فإن آليات التنفيذ الضعيفة تحرم المواطنين من الخدمات والحماية التي يتمتع بها إخوانهم الأوروبيين، وتؤدي أيضاً إلى تقويض الدعم السياسي للمشروع أوروبا" ككل.

سوء الإدارة والفساد: يجب أن تكون عمليات الرقابة على عنصر الإدارة جزءاً من تصميم مؤسسات التنفيذ. ويجب أن يشمل إعداد وتطوير جهاز الدولة على نظم إدارة عامة للمتابعة والرقابة، على سبيل المثال مراجعة الحسابات والعدالة، والارتقاء بـ "البنية الأساسية لأداب المهنة" التي تدعم القيم الاحترافية المهنية للخدمة العامة. إن سوء التنفيذ وضعف صياغة القانون يضع السلطة في أيدي البيروقراطيين "على

مستوى الشارع" الذين هم كثيرا ما يتلقون أجورا متدنية، ولا يحظوا بتدريب جيد، وليسوا مؤهلين لفهم وإدراك مسؤولياتهم، وواجباتهم، وحقوقهم.

مثال: إن رفع وعي مسؤولي الإدارة العامة فيما يتعلق بالسلوك المتوقع منهم عند ممارستهم لواجباتهم يعتبر واحد فقط من الإجراءات المتاحة. ومن بين طرق تحقيق ذلك، صياغة دليل مرجعي عملي قائم على أساس من مبادئ تشريعية. ومن بين الأمثلة المعطاه على ذلك هو "قانون الخدمة العامة" للبرتغال، الذي يستخدم لغة أوضح وأكثر مباشرة في التعبير عن المبادئ التي حددها القانون فيما يتعلق بالإجراءات الإدارية، وهو القانون الذي صدر بتاريخ 15 نوفمبر/تشرين الثاني من عام 1991

وحدة جهاز الدولة: بالرغم من أن الإدارات الغربية تشتمل على العديد والمتنوع من أنماط المؤسسات العامة، إلا أن نشأتها وتطورها وشكلها القانوني يتم متابعته ورصده بعناية؛ وهناك، على الأقل فيما يتعلق بالكفاءات الرئيسية للدولة، مبدأ توحيد الشروط أو غيرها (على سبيل المثال في شروط تعيين العاملين في الخدمة المدنية (أي العاملين بالحكومة). ويمتد ذلك في معظم الدول ليشمل أيضا الإدارات المحلية والكيانات المستقلة، بحيث يتم تحجيم التباينات الجغرافية، والحفاظ على توحيد القانون على مدى الإقليم بأكمله. إن التطوير الإداري غير المنظم والذي لا يقوم على أساس من مبادئ موحدة، قد يؤدي إلى إضعاف عنصر النزاهة الأساسي للدولة.

سيادة القانون: إذا سمحت الدولة باستمرار فجوة التنفيذ على مدى الوقت، فإنها تعطي بذلك مؤشرا على ضعف الالتزام بسيادة القانون، وتجبر المجتمع على التوصل إلى حلول وسط تؤدي إلى تبعات وخيمة تؤثر على طبيعة المجتمعات السريعة الاندماج، وهي التي كانت قبلا شيوعية. إن التأثير المحتمل للثقافة المدنية فيما يتعلق بتنفيذ القانون يضيع على المواطنين، وتضيع فائدته أيضا على الإدارة وعلى الأطراف الفاعلة الاقتصادية، كما أن الامتثال الطوعي، الذي يعتمد عليه التنفيذ الناجح إلى حد كبير، يتم تقويضه في غياب التزام واضح بإنفاذ القانون من جانب السلطات العامة.

التطور والنمو الديموقراطي: إذا تم النظر إلى الدولة على أنها غير قادرة على تنفيذ سياسات، فإن شرعيتها الشاملة سوف تتدنى، وسوف تتخفف معدلات المشاركة السياسية لتشهد مزيد من الانخفاض، وقد يجد رجال الساسة طرق أخرى لتحقيق طموحاتهم.

يجب على الحكومات أن تفكر أولا في عنصر الوظائف والأداء....

10. إن التركيز على "بناء المؤسسات" قد وجه الانتباه إلى إنشاء مكاتب الإدارة العامة (على سبيل المثال معامل اختبار سلامة المنتج). والسؤال الذي يجب أن يسبق ذلك هو كيف يمكن ضمان أن الأطراف الفاعلة في القطاعين العام والخاص يلتزمون "بمجموع قوانين الاتحاد الأوروبي" بأقل التكلفة. إن التكلفة الاقتصادية للالتزام والتطابق مع "مجموع قوانين الاتحاد الأوروبي"، والتي هي في الأساس يتحملها القطاع المنتج¹، سوف تكون كبيرة للغاية. إن الدروس المستفادة من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي هي أن العبء على الأطراف الفاعلة الاقتصادية يشكله إلى حد كبير الأسلوب الذي يترجم وينقل

¹يشمل مصطلح "القطاع المنتج" القطاع الخاص والشركات التابعة للحكومة، والتي تقوم بإنتاج سلع وخدمات قابلة للتسويق، وذلك للاستهلاك العام.

“مجموع قوانين الاتحاد الأوروبي” إلى النظم التنظيمية الوطنية، ومن خلال تصميم عملية تنفيذ وإنفاذ الترتيبات.

11. تنشأ عن "مجموع قوانين الاتحاد الأوروبي" طلبات وظيفية، على سبيل المثال ضرورة امتثال السيارات/المركبات لمتطلبات خاصة بالتلوث البيئي و"الأمن والمتانة" التي تعبر عن صلاحية السير على الطرق. ويتم ترجمة هذا المطلب إلى إجراءات، مثل التفتيش السنوي، الذي قد يتم تنفيذه من قبل أطراف فاعلة من القطاع الخاص، والتي تكون خاضعة للسلطة والإشراف العام. وفي معظم الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، فإن التفتيش على السيارات يتم في كراجات/مرآب قطاع خاص، بموجب ترخيص، في حين أن التفتيش على صحة الحيوانات يجوز تنفيذه من قبل أطباء بيطريين من القطاع الخاص، الذين يحملون شهادات تثبت امتثالهم للوائح الحكومية. وفي الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، كثيرا ما يتم تفويض مهام، من خلال قانون أو عقد، إلى القطاع الخاص، أو إلى منظمات غير حكومية، أو إلى مستويات أقل من الحكومة، والتي تعمل تحت مراقبة الإدارة المركزية وأجهزة إشرافية.

مثال: في المملكة المتحدة، تقع مسؤولية وضع المعايير القياسية للسيارات/المركبات على وزارة البيئة والنقل والأقاليم. أما مفتشية السيارات/المركبات فهي المسؤولة عن تنفيذ هذه المعايير، وذلك من خلال شبكة من المكاتب المحلية، في حين أن عملية الاختبار الفعلي للسيارات فيما يتعلق بصلاحية السير على الطرق فيتم تنفيذها من قبل كراجات/مرآب قطاع خاص لها صلاحية العمل كمحطات للاختبار. وتقوم مفتشية السيارات بعملية الاعتماد، وتدريب القائمين بالاختبارات، والتأكد من الالتزام بالمعايير في محطات الاختبار، كما تقوم أيضا بتناول الشكاوى والاستئناف المقدم من قبل سائقي الدراجات البخارية.

12. لكل وظيفة يجب أن يتم تنفيذها تحظى الحكومات بحرية اتخاذ قرار فيما يتعلق بالنظام الملائم لتوصيل الخدمة، وذلك على أساس من الاستفادة من خبرة الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. ويتم تفويض المسؤوليات إلى المنظمات الإدارية لتنفيذ الوظيفة ذاتها أو لمراقبة عملية التنفيذ التي يقوم بها آخرون. إن التكاليف بالمسؤوليات هي مهمة استراتيجية رئيسية، حيث يعد عنصرا أساسيا في غاية الأهمية تذكر أنه ليس بالضرورة أن يكون هناك تطابق "واحد مقابل واحد"، وذلك بين قاعدة ما ومنظمة. فقد تكون إحدى المفتشيات مسؤولة عن عمليات التفتيش التي تنبثق عن عدة أجزاء مختلفة من التشريع، في حين يمكن لتشريع واحد أن يخلق مهام لعدة أجهزة وكيانات تقوم بعملية التنفيذ.

مثال: إن خدمات التفتيش البيطري في فرنسا مسؤولة عن ضمان الالتزام بقواعد تربية الحيوان والممارسات الصحية، ولكنه مكلف أيضا بتنفيذ عدة قواعد خاصة بحماية البيئة خلال عملية التفتيش على المزارع (مفتشية واحدة لها مهمتين). وعلى العكس من ذلك، فإن إدارة المخلفات الخطرة في المجر تشترك فيها وزارة البيئة والسياسات الإقليمية، وذلك فيما يتعلق بالتفتيش البيئي، وبالإضافة أيضا إلى وزارة التجارة والصناعة فيما يتعلق بالإشراف على محطات معالجة المخلفات الخطرة (إدارتان للتفتيش، ومهمة واحدة).

وهناك حاجة إلى اتخاذ قرارات استراتيجية لتكليف مسؤوليات التنفيذ على مستوى الإدارة بأكملها وداخل كل وزارة. وعلى أساس من شروط الكفاءة فقد يكون من المقترح وجود مبدأ تنظيمي مرتكز على العملاء (على سبيل المثال فيما يتعلق بالعمل الإداري بالنسبة للمشروعات الصغيرة والمتوسطة، من حيث وجوده داخل مكتب واحد). ولكن الأمر لا يعتبر سهلا في جميع الأحوال، أو هو لا يتمتع بموثوقية يمكن الاعتماد بها فيما يتعلق بالجمع بين أنواع مختلفة من الوظائف (على سبيل المثال التفتيش الخاص بالتلوث البيئي، وخدمات سوق العمل). إن تحسين عملية تبادل المعلومات (على سبيل المثال من خلال شبكات تكنولوجيا المعلومات) بين مختلف القطاعات الخاصة بالإدارة العامة التي تتداخل قدراتها في وظيفة معينة، قد تمثل بديلا جيدا للعملية التامة للدمج بين وحدات إدارية.

13. عندما يتم التكليف بإحدى المسؤوليات، وبصفة خاصة إذا كان تكليف القطاع الخاص بمسؤولية معينة، فمن الضروري تحديد معيار الأداء، مما يعني، ما هي درجة الجودة التي يجب أن يصل إليها الجهاز المسئول عند قيامه بأداء مهامه. وهذا يعني اتخاذ قرار فيما يتعلق بالهدف الذي يتم السعي لتحقيقه، بالإضافة إلى تحديد مستوى الأداء الذي يجب تحقيقه. إذا أخذنا على سبيل المثال الجودة الماكروحيوية (ماكروبيوتيك) للبن (الحليب)، فقد يتم تحديد الأداء وفقا لعدد مفتشي المزارع (مدخلات)، أو لعدد عمليات التفتيش (مخرجات)، أو للمستويات المسموحة للتلوث (النتائج). حينئذ، فإنه يمكن تصميم المؤسسات التي تقوم بتنفيذ "مجموع قوانين الاتحاد الأوروبي" (التنظيم، تعيين الموظفين، التوريد بالعمالة، الأجهزة، الإجراءات، وما إلى ذلك) حتى يمكن أن تفي هذه المؤسسات بمعايير الأداء المطلوبة.

.... مع تشجيع قيم إدارية أساسية.....

14. بالرغم من أن الإدارات العامة (الحكومات) في الدول الأوروبية ذات هياكل وبنية قديمة، إلا أنها قد قامت بصفة مستمرة بالاستجابة للشروط والظروف الجديدة بما في ذلك العضوية في الاتحاد الأوروبي؛ والتي هي ذاتها تمر بمراحل النشأة والتطور. إن الاتصال المستمر بين العاملين بالحكومة في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي والمفوضية الأوروبية، وكذا مطلب تطوير وتنفيذ "مجموع قوانين الاتحاد الأوروبي" على معايير قياسية متساوية من الموثوقية عبر الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، وكذا بذوخ نظام العدالة الإدارية في كافة أنحاء أوروبا، كل ذلك قد أدى إلى بعض نقاط الالتقاء بين الإدارات القومية (الحكومات القومية). إن النتيجة هي ما تم وصفه باعتباره "الفضاء الإداري الأوروبي".

15. إن الفضاء الإداري الأوروبي هو عبارة عن ترتيبات مؤسسية أساسية، وإجراءات، وكذا قيم. وهو بعيد عن يكون مكتمل، وهناك اختلافات كبيرة في الجودة بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. وبالطبع، فإن المشاكل التي برزت نتيجة لهذه الاختلافات بين الدول الأعضاء تمثل سببا رئيسيا لإعطاء أولوية كبيرة لبناء المؤسسات في عملية التوسع في الاتحاد الأوروبي. ويمكننا أن نجد كثير من التتوعات ذات درجة كبيرة تم من خلالها نقل تعليمات الاتحاد الأوروبي وتطبيقها في كثير من مجالات السياسة الجوهريّة، بما في ذلك على سبيل المثال تلك الخاصة بإجراءات الصحة النباتية، حيث قام عدد من الدول الأعضاء الأصليين أي القدامى في الاتحاد الأوروبي بتحقيق مستويات عالية من التنفيذ، في حين أن دول أخرى من الأعضاء حققت قدرا أقل من النجاح في هذا الشأن. وسوف تحتاج الدول المرشحة للانضمام للاتحاد إلى تحديث إدارتها العامة (حكومتها) لتحقيق مستويات الموثوقية الخاصة بالفضاء الأوروبي. إن الاتصال المكثف لعملي مباحثات وإدارة عملية المساعدة، قد بدأ بعمل هذا

الإجراء، ولكنه يظل إلى حد كبير مقصور على عدد صغير للغاية من كبار المسؤولين الذين يخضعون لتغيير متكرر.

16. إن القيم الإدارية الرئيسية التي تحتاج إلى أن يتم الارتقاء بها هي *المصداقية، والشفافية، وقابلية التوقع، والمسائلة، والتكيف، والكفاءة*. وهذه القيم ليست هي مجرد أفكار تقوم الحكومات "ببيعها" للعاملين بالحكومة، بل يجب ترسيخها في مؤسسات وإجراءات إدارية على كافة المستويات، كما يجب أن يتم الدفاع عنها من قبل جهات رقابية مستقلة (على سبيل المثال مراجعة الحسابات)، ومن خلال نظم العدالة والإنفاذ القضائي، ومن قبل التدقيق البرلماني، ومن خلال ضمان حصول "عملاء" الإدارة العامة، أي المواطنين والشركات، على فرص للتعبير عن وإصلاح الأمور.

17. إلا أن الفضاء الإداري الأوروبي يرتبط أيضا بالقانون المكتوب الذي ينظم الحقوق والواجبات (على سبيل المثال فيما يختص بالقواعد الصحية في مصانع إنتاج المواد الغذائية). إن هذا القانون يجب أن يتم صياغته على مستوى ملائم من الجودة للتقليل من هامش الفساد، أو سوء الإدارة، أو فجوات التنفيذ.

..... واحترام قيود الميزانية.

18. إن بناء المؤسسات الإدارية لتنفيذ "مجموع قوانين الاتحاد الأوروبي" هو مشروع واسع النطاق وله تبعات ضخمة على الميزانية. ويمكن تقسيم تكاليف الميزانية إلى تكاليف رأسمالية (لبدء المشروعات) وتكاليف التشغيل. وينشأ نوعا التكاليف وفقا لتبني "مجموع قوانين الاتحاد الأوروبي" ونتيجة للتغيير الاقتصادي. وهناك الحاجة إلى أن تواكب طاقة نظام الضرائب نمو عدد شركات القطاع الخاص وشركات الأفراد، وذلك من خلال تقديم طرق جديدة و"صديقة للمستخدم" لتقديم الإقرارات الضريبية.

مثال: شملت التحديثات التي تم تقديمها مع الإصلاح الضريبي في عام 1998 في إيطاليا، تقديم نموذج واحد موحد للإقرارات الضريبية من خلال الأشخاص الطبيعيين. وهذا النموذج "أونيكو 98" يحل محل عدة نماذج للإقرارات الضريبية التي كان مطالب بها من قبل، كما يسمح بالحساب المباشر للقروض والالتزامات ذات الصلة بمختلف الضرائب

وبالمثل، فمع تغير الهياكل الاقتصادية (على سبيل المثال تطوير قطاع الخدمات المالية) يصبح بالإمكان ممارسة أنواع جديدة من الجريمة، مما يجعل من الضروري أن تنشأ قدرات خاصة بمجال الحسابات والشرطة.

19. إن "بناء المؤسسات" من أجل الانضمام لعضوية الاتحاد الأوروبي يعني التغيير الكمي والكيفي في الإدارة العامة. وتتمثل جودة الإدارة في المقام الأول في البشر. وبالرغم من أن بعض الدول المرشحة للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي قد قدمت قوانين خدمة عامة، إلا أن عملية التنفيذ في هذا المجال تعتبر ضعيفة. ويشكل العاملون بالخدمة المدنية (أي العاملون بالحكومة) على "مستوى الشارع" مشاكل خاصة حين يحاولون رفع مستوى الجودة. ولم تواجه أي من الدول بأسلوب نظامي منتظم قضية تقريب الأجور في القطاع العام لتقترب من مستوى أجور نظرائهم في القطاع الخاص. وفي الظروف الحالية،

هناك انخفاض في النطاق السياسي والاقتصادي لرفع الأجور، حيث يمكن أن يؤدي تخفيض الأعداد لزيادة الأجور إلى خلق مشاكل أكثر صعوبة فيما يتعلق بإدارة البطالة، وبصفة خاصة على المدى القصير؛ ونقل العاملين من وظائف متقدمة إلى وظائف جديدة قد يكون من ضرب المستحيل نظرا لمستوى مهاراتهم وقدراتهم. وقد تشمل الإجراءات الخاصة بإطلاق "التجديد من الداخل" تقديم مسار وظيفي سريع بالنسبة للمسؤولين الحكوميين المؤهلين على كافة مستويات الحكومة (المركزي والمحلي) والذي قد يتسم بالاستثمار الضخم في التدريب وفي التعرف والانفتاح على "أفضل الممارسات" الأوروبية.

20. سوف يكون من الضروري مواجهة قضية الأجور وإيجاد مساحة للتخطيط لرفع الأجور على مدى العقد التالي داخل مظاريف صرف عامة صارمة ومحكمة. وقد يتوسع نطاق الإصلاح مع زيادة العائدات الخاصة ارتباطا بإجمالي الناتج المحلي، وفي حالة بذل جهودا كبيرة لزيادة الإيرادات الضريبية، إلا أن تكاليف التغيير الهيكلي المستمر سوف تزيد أيضا. وقد يتم السعي لعمل بعض التخفيف وذلك من خلال **مطالبة المستخدم بتحمل مقابل** أو أشكال أخرى من استرداد التكاليف، وكذا من خلال التكاليف بمهام إدارية إلى جهات القطاع الخاص التي تعمل تحت رقابة إدارية. إن مثل هذه الأساليب، والتي هي مألوفة في الاتحاد الأوروبي، تخلق تحديات جديدة للإشراف الإداري وإدارة المصروفات.

هناك عدة خيارات صعبة يجب عملها.

21. عند تصميم نهج تنفيذي، فإن أهم سؤال هو اتخاذ قرار بما يجب أن يتم إعداده بالوسيلة المثلى، ويجب اتخاذ هذا القرار على عدد من الجبهات. أولا، نظرا لأن تكاليف جهود الإنفاذ قد تصبح أكثر من مزاياها بعد مستوى معين من الجهد، فإنه يجب الانتباه بصفة خاصة للعنصر النسبي "القيمة مقابل المال" لعدة استراتيجيات إنفاذ مختلفة. ثانيا، يفرض التشريع الإداري تكاليف خاصة بالميزانية (يدفعها دافع الضرائب)، وكذا تكاليف اقتصادية (يتم دفعها مباشرة من قبل شركات وتعكس في التكاليف الخاصة بالمستهلكين). وكثيرا ما تكون هناك صفقة بين اثنين: قد يتم مراجعة حسابات شركة ما في البداية من قبل محاسب معتمد يتبع القطاع الخاص، وتقوم الشركة بدفع أتعابه، أو قد يتم من قبل مفتش إداري يتم دفع أتعابه من قبل دافعي الضرائب. وهو سؤال مفتوح فيما يتعلق بأي من هذين يعتبر أكثر فعالية من المنظور الاقتصادي، وأي منهما فعال أكثر من الجانب الإداري.

22. إلا أن القيود على الميزانية تعمل بمثابة الحافز لتمرير التكاليف لتصل إلى المستخدمين أو إلى مستويات أخرى من الحكومة. وليس من المؤكد، أن السلطات الإقليمية للدول المرشحة للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، أو ما هو قائم من نظم تنظيمية، ونظم مسائلة ورقابة، مستعدة لمثل هذه المنهجيات الخاصة "الخدمة المَقْوُضَة". وفي غياب نظم رقابة متطابقة تماما ومترابطة، وذلك على مستويات الحكومة المركزية والمحلية (ومن بين المشاكل الأخرى التي تبرز من سوء الإدارة، والإهمال، والنظم التي تم تصميمها بأسلوب ضعيف)، فإن "الخدمة المَقْوُضَة" قد تخلق فرصا إضافية للفساد. وبالإضافة إلى ما سبق، فإن فرض رسوم مقابل الخدمات يؤدي إلى مشاكل المال النقدي ورقابة الميزانية، وتأثيرات العدالة والحوافز على نظم تقديم الخدمة.

23. إن التأثير التراكمي على المستخدمين والذي يتمثل في مختلف الأعباء التي تنشأ من أجزاء مختلفة من الإدارة، قد تكون أعلى من المجموع البسيط للأجزاء. ومن المرجح أن تكون هذه هي الحالة

إذا لم تخضع الأعباء التنظيمية والتصميم الإداري لبعض رقابة الجودة والتسيير المركزي، وأن تكون أيضا الحالة عند عدم وجود المستخدمين ومشاركتهم في مرحلة التصميم. إن الاستخدام النظامي المنتظم لتحليل الأثر التنظيمي باعتباره أداة لدعم صنع السياسات، قد أصبح مألوفا أكثر في العديد من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وذلك في سياق قيامها بالسعي لتقدير تكاليف التشريع قبل تبنيه، وذلك من حيث تبعاتها لمجال الأعمال (المملكة المتحدة)، والآثار المالية والضريبية (النمسا، البرتغال، فنلندا) والجوانب الاجتماعية الاقتصادية (هولندا). إلا أن تحليل الأثر التنظيمي يتلاءم بقدر أقل مع تقييم الأثر التراكمي للتشريعات، التي قد تكون هناك إجراءات أخرى أكثر مناسبة لها، على سبيل المثال مسوح مجال العمل، أو دراسات حالة متعمقة، أو نماذج تكلفة الامتثال، والتي قد تكون أكثر إفادة.

24. إن احتمال وجود "فجوة تنفيذ"، والتيقن من وجود قيود الميزانية يشير إلى ضرورة وضع الأولويات، وكذا أن يتم إعداد تسلسل لها بغية ضمان تنفيذ مستدام ويعتد به. إن النظم الأكثر تعقيدا للتمويل ولتقديم الخدمة، وهي النظم من النوع الذي تم اقتراحه فيما سبق، يتطلب نظم إدارة مركزية وقدرة توجيه مركزية محسنة. وبالرغم من أنه قد يبدو أن "الذيل هو الذي يهز الكلب"، إلا أن أولويات سياسة الحكومة وتسلسل مباحثات الانضمام قد تحتاج إلى تعديل من خلال قدرات تنفيذ احتمالية. إن خلق مسارات مجدية للتحسين المستمر من خلال بناء المؤسسات، يصبح بالتالي متمشيا بالكامل مع هدف متوسط المدى مؤداه رفع مستويات التنفيذ الفعالة عن مستوياتها الحالية.

مثال: كما قد تتضح أيضا الجهود التي تبذل من أجل تقوية القدرات في القطاع الخاص. منذ عام 1990، ويتولى أحد رواد العالم في الصناعة المعنية إنتاج منتجات الألبان الطازجة في دول وسط وشرق أوروبا، حيث قامت الشركة بتبني وجهة نظر طويلة المدى، وتوجه "عملي وواقعي" لعلاقتها بمورديها؛ ولصالح ضمان توريدات ملائمة من الألبان عالية الجودة، فقد تم تطبيق إجراءات هادفة لمساعدة المزارعين المحليين القائمين بإنتاج الألبان على عمل تحسينات خطوة بخطوة في الألبان التي يقوموا بإنتاجها.

يجب أن تملك الحكومات القدرة على تسيير التطور المؤسسي ...

25. إن بناء المؤسسات من أجل الانضمام لعضوية الاتحاد الأوروبي يحتاج إلى تسيير على ثلاثة مستويات. حيث أن هناك الحاجة إلى المستوى المركزي لاتخاذ قرار بشأن الأولويات، وإنشاء قنوات الارتباط مع الميزانية وإدارات التكامل الأوروبي مما يضمن التنسيق بين كافة الوزارات، وكذا لضمان خلق توازن بين وظائف الإدارة العامة والقطاعية، وإدارة الاتصالات بغية الحفاظ على دعم من الإدارة (الحكومة) ومن الناخبين. وهناك الحاجة إلى التسيير على المستوى الوزاري، وذلك بغرض تكليف مسؤوليات داخل الوزارة إلى منظمات خاصة بالمكونات وإلى مستويات إقليمية مناسبة، ولضمان التنسيق، ولخلق الصلات مع المستوى المركزي. أما على مستوى المشروع فهنا يتم تنفيذ المهام المنفردة وكذا تصميم المنظمات وبنائها أو تقويتها.

26. نظرا لتعقيد نظام التسيير فيجب أن يتم تصميمه باعتباره إجراء استراتيجي لامركزي قادر على رصد ومتابعة التقدم، وتتبع التغييرات اللازمة والتطور بصفة مستمرة. ويجب تنفيذ الإدارة الاستراتيجية بالتوازي مع البرامج الوطنية لتبني مجموع قوانين الاتحاد الأوروبي بحيث تقلل من مخاطر

فجوات التنفيذ، ويجب أن يتم ربطها بتدفقات المعونة. وقد يكون النموذج مشابهاً للترتيبات الخاصة بالتكامل الأوروبي، حيث يكون هناك مكتب مركزي ومكاتب نظراء في كل وزارة؛ ويمكن للمستوى المركزي أن يقوم بأسلوب مجدي ببناء بعض القدرات الخاصة به، خاصة كخدمة إلى فرق العمل الوزارية وفرق عمل المشروعات. ومثلها في ذلك مثل التكامل الأوروبي، فإن بناء المؤسسات هي قضية تعني أيضاً بفروع أخرى من الدولة، مثل البرلمان، والذي يجب الحفاظ على قنوات الاتصال به. ومن بين المهارات التي يجب تلميتها مهارات الاتصال، وتطوير وتنمية التنظيم، والعاملين، وإعداد النماذج المالية، وإدارة المشروع.

27. إن تحديد موقع المسؤولية المركزية بالنسبة لبناء المؤسسات تعد من ضمن القضايا الرئيسية. ولدى معظم الدول الأعضاء المرشحة للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي مكاتب للتكامل الأوروبي، وهي مسؤولة عن البرامج الوطنية لتبني مجموع قوانين الاتحاد الأوروبي، ونوع من أنواع وحدة إصلاح الإدارة العامة. ويكون من غير الحكمة إنشاء كيان آخر، وعلى أي حال، فإن بناء المؤسسات يجب أن يتم تنسيقه عن كثب مع الوظائفيتين. وأينما يتم اتخاذ قرار بوضع وظيفة تيسير بناء المؤسسات، فإنه يجب ربطها بأسلوب وثيق بوزارة المالية، حتى تقوم برصد ومتابعة ضغوط الميزانية على المدى المتوسط والطويل. وقد قامت الدول الأعضاء الحالية بتبني مختلف منهجيات التنسيق الأوروبي. وبناء عليه، ففي حين قد قامت كل من فرنسا، وإيطاليا، والمملكة المتحدة بإنشاء كيانات تربط بين عدة وزارات أو أمانات عامة تقدم تقارير لرئيس الحكومة، فقد قامت دول أخرى من الدول الأعضاء بوضع المسؤولية في يد وزارة الشؤون الخارجية و/أو وزارة الاقتصاد والمالية.

..... كما تم تقديمه من قبل النظم العامة للإدارة

28. قد يكون من المتوقع أن يتم بناء المؤسسات لتنفيذ "مجموع قوانين الاتحاد الأوروبي" على مدى خطوط قطاعية، وذلك كانعكاس لطبيعة "مجموع قوانين الاتحاد الأوروبي" في حد ذاتها. إلا أن هذا النهج قد ينشأ عنه العديد من المخاطر بما في ذلك: شردمة الإدارة، التخلل المؤسسي والمثابرة، وضغط على الميزانية غير خاضع للرقابة، وأعباء لا لزوم لها يتم وضعها على القطاع الخاص. وقد يتم تخفيض هذه المخاطر من خلال استخدام سلطات إدارة عامة للحكومة، والتي يجب أن تمكن الحكومة من تحقيق التوازن الملائم بين الجمود والمرونة. ومن بين أهم السلطات العامة للإدارة ما يتم عرضها فيما يلي، وكثير منها مرتبط ببعضه البعض:

صياغة القانون/السياسات وعملية التنسيق: إن مثل هذه الآليات، التي يتم تنسيقها من قبل الأمانة العامة لمجلس الوزراء، تضمن جودة القرارات في قلب الحكومة، وقد تتوسع لتصل إلى القانون الثانوي (اللوائح).

مثال: في إسبانيا، فإن إجراءات إدارة عملية اتخاذ القرار داخل مجلس الوزراء تغطي إعداد جدول أعمال بالنسبة لاجتماعاتها الأسبوعية، وشروط للوصول إلى اتفاق حول هذه القضايا الخاصة بالسياسات التي لا يتفق الوزراء عليها، ومتابعة مسودة التشريع

آلية الحكومة: إنها وظيفة عادة ما تقع داخل إطار مسؤولية رئيس الحكومة (إذا لم يتم تحديدها في موقع آخر في القانون)، وتضمن التخصيص الرشيد لمسئوليات وزارية ولنظام كفاء لصنع السياسات.

الهيكل التنظيمية الوزارية: يتم مراقبتها من المركز وتضمن أن (أ) الوظائف المشتركة للوزارات والأجهزة الرئيسية (في المقام الأول العاملين، المنظمة، الميزانية والإدارة المالية، رقابة عملية التنفيذ، المجالس القانونية والسياسية، وآخرون)، يتم تنفيذها عن طريق اتباع نفس المعايير القياسية القانونية، (ب) مستويات التسلسل الهرمي متسقة على مدى كافة الوزارات، و(ج) الربط بين العنصر السياسي والإداري يتم تنظيمه بأسلوب موحد.

مثال: إن مهمة اقتراح سياسات وتشريعات ثانوية يتم تطبيقه على الخدمة المدنية بأسرها، وعادة ما تتولاها هيئات وسلطات الإدارة المركزية، والتي هي ذاتها قد تأخذ أشكالاً متنوعة. وفي البرتغال وإسبانيا يتم تنفيذ وظيفة التنسيق هذه من خلال وزارة الإدارة العامة؛ وفي بلجيكا، وألمانيا، وهولندا، وإيرلندا، والنمسا، فإنها إما مسؤولية وزارة المالية أو وزارة الشؤون الداخلية؛ وفي السويد وإيطاليا، قد تم إنشاء جهاز معين يقدم التقارير إلى مكتب رئيس الوزراء. وفي كل حالة، يتمثل الهدف في ضمان المعاملة المنصفة في مختلف أجزاء الخدمة المدنية، ومعايير قياسية متساوية لقياس الأداء، وحركة التنقلات، والإشراف

الشكل القانوني للأجهزة: يجب الرقابة على المؤسسات الجديدة لضمان أنها تتوافق مع الأشكال القانونية التي تم تعريفها بوضوح، والتي تحدد شخصيتها القانونية، ونظام مسألتها، ودرجة استقلالها المالي والإداري.

نظم العاملين: لزيادة عنصر الاحترافية المهنية للعاملين بالخدمة العامة وذلك إما من خلال إدارة مباشرة أو إنفاذ المعايير القياسية للمجموعات الرئيسية من العاملين، وذلك من خلال التوظيف، والترقي، والإجراءات التأديبية، والتدريب، والتقييم ونظم الاستئناف، بغرض ضمان الجودة اللازمة واستمرار الإدارة وإمكانية قيام العاملين بالخدمة العامة بالعمل كضامنين لحماية الدستور. إن الحاجة لضمان قيادة ديناميكية نشطة ومحفزة بين أعلى مستويات الخدمة المدنية تعتبر قضية قد تم تناولها من خلال تقديم خدمة إدارة عليا في عدد من الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

مثال: إن المستوى الأعلى للخدمة المدنية في هولندا، والذي تم إنشائه في عام 1995 ودعمه من قبل مكتب المستوى الأعلى للخدمة المدنية، يهدف إلى تحسين حركة التنقلات، والتعاون، والتنمية الاحترافية المهنية بين كبار المسؤولين. وينظر إلى هذا على أنه خطوة ضرورية لسيادة عنصر مرونة الإدارة العامة، والابتكارية، والاستجابة لاحتياجات جديدة ومنتامية داخل بيئة سياسية دولية، ومعقدة، وديناميكية.

تواجه الخدمة المدنية في الدول المرشحة للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي صعوبات أكبر في جذب والاحتفاظ بأفراد ذوي مؤهلات عالية، وذلك نظراً للفوارق في الأجور التي تعتبر من بين العيوب إذا ما قورنت بالقطاع الخاص، وللقواعد الجامدة غير المرنة فيما يتعلق بالترقي في المسار الوظيفي الذي يتم على أساس من سنوات الخدمة والمؤهلات التعليمية وليس على أساس من الأداء.

التوازن بين المستوى المركزي والمستوى المحلي: هناك الحاجة إلى الإدارة الإقليمية (سواء كانت حكم ذاتي أو لامركزي) وذلك لتنفيذ "مجموع قوانين الاتحاد الأوروبي" وإدارة التمويلات؛ ولكن إيجاد توازن ملائم للقوة والسلطات، وكذا للتمويل والمسئوليات يظل من بين أكثر القضايا صعوبة التي تواجه الدول المرشحة. وبالرغم من أن الحكم الذاتي المحلي على مستوى المحليات قائم في كافة الدول المرشحة للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، إلا أن قليل منهم قد قاموا بإعداد هياكل إقليمية قادرة على تنسيق مثل هذه الشواغل المشتركة مثل التنمية الاقتصادية الإقليمية، أو البنية الأساسية، أو إدارة العلاقات مع المستوى القومي، وفي نهاية الأمر، مع مستوى الاتحاد الأوروبي.

مثال: تعاد لامركزية وظائف الحكومة وتقوية الحكومة المحلية من بين القضايا الرئيسية التي تشغل كافة الدول الأعضاء المرشحة للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي؛ إن الجدل الدائر منذ مدة طويلة في بولندا فيما يتعلق بخفض عدد الوحدات الإقليمية "قويودشيبس voivodships"، قد أدى إلى إنشاء 16 مثل هذه الوحدات الإقليمية من أصل 49، وذلك بموجب قانون 28 يوليو/تموز لعام 1998، وهذا يشير إلى مدى الصعوبة التي يمكن أن تواجهها عملية اتخاذ هذه القرارات.

الإدارة المالية: يضمن نظام الإدارة المالية تحقيق أهداف الحكومة المالية، سواء الطويلة المدى أو القصيرة المدى، وكذا التخصيص الكفء للموارد من خلال الميزانية السنوية، فيما يتعلق بمختلف الأنشطة والوظائف الحكومية. وقد تأخذ النظم أشكالاً مختلفة في مختلف الدول، إلا أنها تشمل، على سبيل المثال: مجموعة من الحسابات الحكومية الموحدة، وتصنيفات للمصروفات، والتي تتطابق مع معايير قياسية أوروبية، ومع معايير قياسية دولية أخرى؛ كما تشمل إجراءات لضمان انتظام استمرار التعاملات النقدية للحكومة وذلك من خلال حساب واحد للخرانة؛ وتشمل أيضاً نظم تقديم معلومات مالية مستحدثة ودقيقة فيما يتعلق بإنفاق الحكومة، وبإيراداتها وبما تقوم باقتراضه.

التوريدات: قوانين ونظم لضمان كفاءة وشفافية عمليات الشراء العام والتعاقدات. يتم في العادة، تفويض مسؤولية إعداد وتنفيذ السياسات، والخطوط الإرشادية والتدريب اللازم للتوريدات العامة، إلى "مكتب التوريدات العامة" الذي يقدم تقاريره إلى رئيس الوزراء أو إلى مجلس الوزراء. وفي معظم دول وسط وشرق أوروبا، فإن نشاط التوريدات في حد ذاته يتم على مستوى لامركزي حيث يتم تكليف وحدات توريدات منفردة في الوزارات المعنية وفي أجهزة عامة أخرى. ولكن في بعض الدول الغربية، يتولى جهاز مركزي مسؤولية شراء السلع والخدمات ذات الاستخدام المشترك. ويستلزم إنشاء نظام توريدات قومي ما يلي: إطار قانوني كامل متطابق مع تعليمات الاتحاد الأوروبي؛ هيكل إداري؛ برامج تدريب العاملين؛ معلومات وبيانات؛ إجراءات مكافحة الفساد؛ وآليات حل المنازعات.

الامتيازات: قوانين ونظم لضمان إجراءات شفافة لنقل امتيازات عامة لأطراف فاعلة في القطاع الخاص. ويتطلب إعداد وتطبيق خطط الامتياز انتباه عن كثب لتخصيص حقوق والتزامات للأطراف الفاعلة من القطاعين العام والخاص الذين يشتركون في هذه العملية.

نظم الرقابة: تشمل الرقابة الداخلية والتفتيش، ومراجعة الحسابات، والعدالة الاجتماعية، ونظم الاستئناف والطعن التي تراقب انتظام الأنشطة الإدارية في المقام الأول. إن هناك العديد من القنوات للرقابة، وهي مستقلة عن الهيئة التنفيذية، والتي تتراوح ما بين أنشطة الأجهزة العليا للرقابة المالية (التي قد تكون

محاكم قانون كما هو الحال في فرنسا وإيطاليا، أو هيئات إشرافية كما هو الحال في ألمانيا) ومكتب مدير المظالم الذي يستطيع من خلاله المواطنون تقديم شكاوهم ضد الإدارة العامة.

الصلة بين المواطن والإدارة (الحكومة): تشمل مجموعة متنوعة من الآليات لتنظيم التفاعل بين الإدارات العامة وعمالها وذلك لتحقيق ما يلي: (أ) رفع مستوى جودة الخدمة، (ب) التقليل من الأعباء (على سبيل المثال من خلال قوانين خاصة بالإجراءات الإدارية، والإصدار المركزي للنماذج) و(ج) الحصول على معلومات وتغذية راجعة فيما يتعلق بتنفيذ السياسات وفعاليتها.

مثال: قد تشمل "قنوات الربط" مع المواطن مراكز استقبال واستعلام للحصول على معلومات، ومكاتب مساعدة يتم الاتصال بها هاتفيا وبدون مقابل، و"بطاقات ذكية" شخصية يمكن استخدامها في ماكينات الصرف الآلي لطباعة الشهادات، ودفع الغرامات، والضرائب المحلية. وفي البرتغال، فإن إنشاء "الإنفوسيد INFOCID"، وهي قاعدة بيانات متكاملة تشمل معلومات مستحدثة وموثوق فيها فيما يتعلق بالحقوق والواجبات، وإجراءات إدارية، ومواقع خدمة، والإتاحة، وهي تمثل تحديث هام للغاية. إن المعلومات المقدمة من "إنفوسيد" هي بدون مقابل وقد يتم استشارتها عبر شاشات طرفية موجودة في المباني العامة (وهي متاحة 24 ساعة في اليوم) أو من خلال الشبكة الدولية للمعلومات "الإنترنت" (<http://www.infocid.pt/>)

إن بناء وتشغيل مؤسسات إدارية يحتاج إلى موارد

29. عادة ما تواجه الدول المرشحة للانضمام إلى عضوية الاتحاد الأوروبي الحاجة إلى بناء مؤسسات لاستكمال الانتقال إلى اقتصاد سوق ديموقراطي متكامل مدمج داخل نظم التجارة العالمية. إلا أن عملية الانضمام تسرع بدرجة كبيرة الإجراءات في وقت مبكر من إعداد وتنمية القدرات الإدارية والاقتصادية التي يقوم عليها. وبناء عليه، فإن جدول أعمال الانضمام يقوم بالدفع قدما بأسلوب التفكير الاستراتيجي فيما يتعلق بالأولويات، ويرغم على اتخاذ قرارات خاصة بالموارد التي قد يكون من الصعب اتخاذها.

30. إلا أن المحور الرئيسي للتركيز على عملية الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي باعتباره هدفا يرتبط بمخاطر السياسات الذي يخفي المشكلة الأكثر أهمية للإعداد لتولي مسئولية حقوق ومسئوليات العضوية بمجرد أن تتم عملية الانضمام. وقد يتضح أن كون الدولة عضوا نشطا في الاتحاد الأوروبي أمرا أكثر صعوبة عن كونها دولة في طور التحول إلى دولة عضو. وبمعنى آخر، إن تحقيق التزامات العضوية بمجرد أن يتم قبولها، هي في حد ذاتها عملية تشمل مطالب كثيرة، إنها عملية صعبة على نفس قدر صعوبة، إن لم تكن أكثر صعوبة، من عملية الانضمام ذاتها. وبناء عليه، فإن إعداد تقارير منتظمة عن تقدم عملية التقريب التشريعي وصرف تمويل مشروع "فير"، سوف يفسح المجال لعملية إعداد تقارير، والتي تعد على نفس القدر من الجهد الشديد فيما يتعلق بنقل واستخدام أدوات التمويل الخاصة بمجتمع الدول الأوروبية، بما في ذلك التمويلات الهيكلية. وعلى مدى فترة الانضمام وفيما بعدها، فإنه يجب على المؤسسات أن تكون مستدامة وقادرة على تحقيق التزامات العضوية. كما يجب عليها أيضا أن تكون قادرة على التوافق لتتماشى مع تغير الشروط والظروف.

من المرجح أن تمتد مثل هذه المهمة على مدى الوقت، وتكون خاضعة للمراجعة، وتكون مكثفة فيما يتعلق بالموارد المطلوبة لها، وبما في ذلك ما يلي:

المال: سوف تكون فاتورة بناء المؤسسات مرتفعة للغاية، وسوف تنشأ وتتطور على مدى عدة أعوام. وسوف يعتمد نموها، بين ما يعتمد، على تغير في نطاق النشاط الإداري، ومستوى الأداء، وهيكلة تكاليف الإدارة، والتغير في عناصر الطلب (على سبيل المثال عدد الشركات)، وبالطبع فإن مجرد التحديث والمواكبة مع بقية أوروبا يستلزم الكثير.

يجب أن تقوم الحكومات ببناء مؤسسات فعالة وعملية لتغطي دورة حياة السياسة؛ ولا تكمن المشكلة في خلق جهاز لحماية البيئة، ولكن في ضمان أن عمليات التفتيش البيئية يتم تنفيذها للفترة الكاملة التي يكون فيها التشريع البيئي معمول به. وحتى يمكن تمويل العنصر الإداري لبناء المؤسسات (سواء لبدائية نشأتها أو لتكاليف التشغيل) بحيث تصبح مستدامة، فسوف يكون لزاماً على الحكومات أن تضع جانباً التمويلات اللازمة داخل ميزانيتها، وذلك حتى تقوم باستكمال الموارد التي تم تلقيها من المجتمع الأوروبي ومن المؤسسات المانحة.

من بين الأدوات التي يجب وضعها في الاعتبار تحميل المستخدم برسوم الخدمة ومصروفات خارج الميزانية (أدوات ائتمان، مصروفات ضرائب، لوائح، جهات خارج الميزانية). وتستخدم مثل هذه الأدوات في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، إلا أن الخبرة قد أثبتت أنها تتطلب عناية شديدة في عملية الإدارة والرقابة، حيث قد تصبح التكاليف الاقتصادية مرتفعة، وقد تؤدي إلى تشوهات في السياسات. إن تحميل المستخدم بالتكلفة الكاملة لخدمة معينة، قد يؤدي، على سبيل المثال، إلى تبعات متساوية ومنصفة لفئات معينة من المستخدمين، مثل أصحاب الدخول المنخفضة، والذين يعيشون في مناطق نائية، أو الذين يستخدمون الخدمة بدرجة مكثفة. والدرس الأساسي المستفاد هو ضرورة وجود مسائلة عن القرارات المعقدة وكذا نظم الرقابة، وذلك لضمان أن مثل هذه الأدوات يتم اختبارها ومراقبتها، وأنها لا تضعف النظام المالي الشامل. إن استخدام هذه الأدوات ينم عن مخاطر في الدول المرشحة للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، ولا يمكن تصورها إلا حيث تكون الإدارة المالية الأساسية ونظم الرقابة قوية وسليمة.

مثال: إن نظم المحاسبة القياسية قد لا تستجيب للمعلومات الجديدة والحاجة إلى الرقابة، وهي التي تظهر مع فرض رسوم على المستخدمين، كما أن تعديل الإجراءات الداخلية قد يحتاج إلى بعض الوقت. وقد كان هذا هو الحال في فنلندا، حيث قامت العديد من المنظمات الحكومية بالتعرض لمشكلات في البداية فيما يتعلق بإدارة النظم الجديدة لإعداد الفواتير والاستجابة للمسئولية الجديدة لعملية تحصيل الرسوم

المهارات: بالرغم من أنه يتم حتى الآن التركيز على بناء القدرات "للتباحث مع أوروبا"، إلا غالباً ما لا تعتبر هذه هي المشكلة الأساسية، بل تعتبر ذات طبيعة عابرة. وتجد نفسها الدول المرشحة للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، وذلك بعد انضمامها، "تتباحث داخل أوروبا"، وهي مهمة تتطلب قدرة كبيرة على التنسيق، وعلى المشاركة في الساحات الرسمية وغير الرسمية التي يتم فيها صنع سياسات الاتحاد الأوروبي.

بالإضافة إلى ذلك، فسوف تنشأ في كل مكان مؤسسات جديدة متعلقة بالعضوية. وفي كل أجزاء الخدمة العامة، بما في ذلك نظام العدالة، حيث سوف يحتاج الناس إلى تعلم مهارات جديدة وسلوكيات تنفيذ السياسات المعقدة للاتحاد الأوروبي. وسوف تتغير طبيعة وكثافة قنوات الصلة بين الإدارة والمواطن/صاحب الشركة.

وحتى يمكن تحقيق النوعيات اللازمة للخدمة العامة، فهناك الحاجة إلى عمل إصلاح جذري لنظم إدارة الخدمة العامة التي تصل إلى أكثر من الصفوة من كبار العاملين بالعاصمة. إن أكثر الاحتياجات بديهية ووضوحا هي الأجور، إلا أن الارتقاء بالجودة سوف يتطلب أيضا توجيه الاهتمام للدورة الكاملة لإدارة شؤون العاملين، وهذا يستلزم، بين ما يستلزم، إجراءات لتقديم التدريب داخل العمل وزيادة حركة التقلبات داخل مختلف الفروع والمستويات الخاصة بالحكومة، مع توضيح مسارات وظيفية.

إن أداء العاملين بالخدمة المدنية (الموظفين الحكوميين)، ومواقف وتوجهات المستخدمين، مشروطة أيضا ببيئة العمل، وتنظيمه، والمنشآت الفيزيائية المكانية، والإجراءات. وقد تكون ترجمة ونقل قانون جديد إلى أدلة تشغيلية، ونماذج، وتصميم مهام بغرض الكفاءة والرقابة، قد تكون أكثر تكلفة وصعوبة عن تبني القانون الذي هو في طور الإعداد. إن هناك الحاجة إلى تطبيق مهارات إدارة تغيير المنظمات الإدارية على نطاق واسع في كافة الوحدات التنفيذية.

الدعم السياسي: إن بناء المؤسسات الإدارية هي عملية طويلة الأمد. وعادة ما تصبح النتائج واضحة بعد أعوام من البدء. إلا أن العملية تتم من منظور قصير المدى للسياسة النظامية ولجدول زمني طموح للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي. وتبين خبرة الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي أن بناء المؤسسات يتطلب دعم مستمر من المستوى الأعلى. إن الالتزام طويل المدى لتقوية المؤسسات المحلية لتحقيق الدمج الكامل داخل المجتمع الأوروبي قد أدى إلى تحسينات هامة ذات دلالة في الأداء الإداري والاقتصادي في إسبانيا والبرتغال منذ انضمامهما، والتي بلغت ذروتها في تأهيلهما للانضمام إلى الاتحاد النقدي الأوروبي. وفي حالة الدول المرشحة حاليا للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، فإن الطموح الأوروبي والضغط المستمر للمباحثات مع الاتحاد الأوروبي يمكن أن يعطي دفعة للارتقاء. وسوف تحتاج الحكومات إلى بذل الجهود للحفاظ على دعم للعضوية، وإلى أن تقوم أيضا بتقييد مصالح أخرى خاصة الاقتصادية، وذلك للدفع قدما بعملية التحديث الإداري.

31. إلا أن بناء القدرات، باعتباره جهد قومي طويل المدى للارتقاء بالقدرة على تنفيذ إجراءات فعالة للسياسات، يشمل ما هو أكثر بكثير من تحديث الإدارة العامة. وكما أن تحقيق أهداف السياسات يقوم على أساس من العمل المشترك ما بين الأطراف الفاعلة في القطاعين العام والخاص، فإن بناء المؤسسات، في مفهومه الواسع، يمكن أن ينظر إليه على أنه يشمل المجموعة الكاملة للمنظمات التي معا تضمن التنفيذ الفعال. وبناء عليه، فإن تقوية قدرة الإدارة العامة على التنفيذ يتم دعمها من خلال جهود متكاملة لتعزيز ظهور وتطور النظراء من القطاع الخاص (على سبيل المثال غرف التجارة، جمعيات حماية المستهلك، أجهزة اعتماد ومنح شهادات جودة خاصة، وأجهزة احترافية مهنية).

بالرغم من أن بناء المؤسسات يعد إجراء قومي هام، إلا أن العون الخارجي يمكنه أن يساعد في هذا الأمر...

32. إن المساعدة المقدمة من أوروبا ومن جهات مانحة أخرى تعد هامة من المنظور المالي إذا ما نظرنا إلى تاريخ تدفق هذه المعونات، إلا أنه يتم تقزيمه نتيجة للاحتياجات. ويبلغ إجمالي المدخلات السنوية لكافة برامج الاتحاد الأوروبي حوالي 0.5 % من ميزانية الإنفاق القومي، في حين أن الثلث فقط من أموال مشروع "فير" يستهدف بناء المؤسسات.

33. ومن بين الجوانب الهامة للمساعدة التي يقدمها الاتحاد الأوروبي تلك الخاصة بمجال سياسة التحديث وبضمان الحصول على معلومات مقارنة فيما يتعلق بأفضل الممارسات. ويتمثل الهدف الحاسم في خلق فرص لاكتساب الخبرة العملية، والتي تعد أهم أداة فيها هي مشروعات التوأمة. ويجب أن يتم إثراء ذلك من خلال تحليل مقارن وإتاحة خبرات متنوعة، سواء من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي أو/و من ديموقراطيات ناضجة أخرى، وذلك في مجالات تعد شواغل عالمية مثل إدارة المصروفات والإشراف، أو آليات تقع في لب الحكومة. ومع تقدمها إلى الأمام، فإن الدول المرشحة للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي سوف يكون عليها أن تتعلم الكثير من بعضها البعض؛ ويعد في صالح أوروبا أن تتعاون هذه الدول فيما بينها. ويجب أن تقوم المساعدة الخارجية بدعم هذه التبادلات، والتي سوف تساعد أيضا في الحفاظ على الاتصالات بين كافة الدول المرشحة للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، وأيضا مع الدول الأوروبية غير المرشحة للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي.

...إذا تم إدارته إدارة جيدة

34. لقد أدت الخبرات الماضية لإثراء النقاش حول أسلوب إدارة عملية المساعدة في مجال إصلاح الإدارة العامة، وقد اتخذت المفوضية الأوروبية خطوات هامة لتحسين توصيل هذه الخدمة تقديرا واعترافا منها للأولوية الأولى التي تمنح الآن لعملية بناء المؤسسات، وفيما يلي بعض الدروس المستفادة التي يمكن أخذها في الاعتبار:

- يجب على البرامج المساعدة في عملية إصلاح الإدارة العامة أن تخضع بالكامل لهيئة سياسية قومية ويتم إدراجها داخل برامج قومية للتحديث الإداري؛ كما يجب أن يتم تصميمها لتكون مرنة، على أن يتم ملائمتها بالثقافة الإدارية للدول المضيفة؛
- إن تدفقات الموارد الخارجية والتوريدات يجب أن يتم دمجها بالكامل داخل عمليات الإدارة المالية القومية، ويجب أن تعطى أولوية للارتقاء بها؛
- يجب أن يتم تصميم المؤسسات لتصبح مستدامة من الموارد القومية؛
- إن المساعدة في عمليات مراجعة الحسابات والرقابة، يجب أن يتم تنفيذها في المقام الأول من قبل هيئات قومية، والتي يجب أيضا أن يتم الارتقاء بها لتصبح أولوية؛
- يجب الاستمرار في تنمية مهارات إدارة المشروع (بما في ذلك التصميم، والتقييم، والرصد والمتابعة)؛

• إن التعليم الفعال ينتج عن عمليات مرنة للتبادل بين الممارسين، كما يأتي كنتيجة للحصول على المعلومات التي يمكن استخدامها من قبل مسؤولين بالدول المرشحة للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي؛

• يعد تبادل الخبرات داخل الإقليم أداة قيّمة يجب بذل جهود حثيثة لتزويدها بالموارد وتشجيعها.

35. إن التحديات المرتبطة بعملية تنفيذ "مجموع قوانين الاتحاد الأوروبي" تعد جوهرية. وتتمثل الأولوية الآن في قيام الدول المرشحة للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي بإعداد وتطوير استراتيجية بناء المؤسسات التي يتم تفصيلها لتتلاءم مع السياق القومي، ولتحقيق الاحتياجات الملحة الفورية للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، وفي المقام الأول لتحقيق غرض إعداد قاعدة راسخة للالتزامات المستقبلية للعضوية.

36. في حين أنه يجب تناول القضايا القطاعية التي تم التركيز عليها في "آراء المفوضية الأوروبية" بأسلوب شامل وملائم، إلا أن الوظائف الأفقية للحكومة تعد على نفس القدر من الأهمية، أي الوظائف التي سوف تضمن الارتباط الشامل والفعالية. ويجب على الدول المرشحة للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي أن تضمن أن ترتيباتها المؤسسية وإجراءاتها تعمل على مستوى ملائم من الموثوقية.

37. إن القدرة الإدارية على تنفيذ "مجموع قوانين الاتحاد الأوروبي" الحالية، بالإضافة أيضا إلى المشاركة الفعالة داخل الاتحاد الأوروبي ومع الزملاء من الدول الأعضاء في المستقبل، يعد أمران لهما أهمية حاسمة لكل من الدول المرشحة للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي. وللنجاح في هذا المسعى، فإن بناء المؤسسات سوف يتطلب موارد ملائمة، ودعم واسع النطاق من الجمهور، والتزام مستمر من قبل صناعات السياسات على المستوى القومي على المدى الطويل. وبالرغم من أن هذه الشروط تعد غير محددة، إلا أنها في متناول اليد، وبمجرد أن يتم ضمانها، فإنها تقدم فرصا مواتية للنجاح.

الملحق: تعريف بعض المصطلحات الرئيسية

“مجموع قوانين الاتحاد الأوروبي”

إنها “مجموع قوانين الاتحاد الأوروبي” كما تم التعبير عنها في الاتفاقات، والتشريعات الثانوية، وسياسات الاتحاد، وهذا بالإضافة إلى فقه وقرارات محكمة العدل الأوروبية.

لمزيد من المعلومات عن الاتحاد الأوروبي، يرجى الاطلاع على الموقع الإلكتروني التالي:

<http://europa.eu.int>.

مراجعة الحسابات

إنها مراجعة رسمية يتم تنفيذها إما للوفاء بمتطلبات الإدارة (مراجعة داخلية) أو من قبل مراجع حسابات مستقل (مراجعة خارجية) لتحقيق المتطلبات القانونية. ويختلف نطاق عمليات مراجعة الحسابات اختلافا كبيرا فيما بينها، وهي تشمل ما يلي:

- **مراجعة الحسابات المالية:** تغطي عملية فحص وإعداد تقارير عن البيانات المالية، وفحص نظم المحاسبة التي تقوم على أساسها هذه البيانات؛
- **مراجعة الامتثال أو مراجعة الانتظام:** حيث يتم فحص الامتثال القانوني والإداري، ونزاهة وانضباط الإدارة، والنظم المالية، ونظم رقابة الإدارة؛
- **مراجعة الأداء/مراجعة القيمة مقابل المال:** حيث يتم تقييم عملية الإدارة والأداء التشغيلي (الاقتصاد، الكفاءة، والفعالية) للبرامج العامة، ووزارات وأجهزة معينة، وذلك فيما يتعلق باستخدام الموارد المالية والبشرية وغيرها لتحقيق أهدافها.

المصدر: آثار الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي. الجزء الثاني: مراجعة الحسابات الخارجية، الأوراق البحثية لمبادرة "سيجما": رقم 20، مبادرة "سيجما"، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 1997. وهي متاحة أيضا على الموقع الإلكتروني لمبادرة "سيجما":

<http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm>.

الامتيازات

يشير مصطلح "الامتيازات" إلى تحويل الصلاحيات أو الحقوق التي كانت قبل ذلك في يد الحكومة إلى أشخاص أو منظمات تقوم بتنفيذ الأنشطة التي تلتزم الدولة بأدائها. ويمكن الامتياز من تنفيذ المهام العامة من قبل أطراف فاعلة خاصة، ولها سمة قانونية مزدوجة، وتشمل عوامل تجمع بين القانون العام والقانون الخاص.

"عقد الامتياز" هو نموذج معين تقوم بموجبه الحكومة بإبرام عقد باعتبارها مالك، وتمنح حق الاحتكار (في استخدام الملكية العامة أو في توفير الخدمات) لطرف فاعل من القطاع الخاص وذلك لفترة محددة، على الرغم من أنها عادة ما تكون فترة طويلة للغاية. ويرجع السبب في ذلك إلى أن عقود الامتياز عادة ما تغطي مجالات تتسم بكثافة مرتفعة لرأس المال ومردودية منخفضة (على سبيل المثال بناء طريق سريع

وتشغيله) حيث تلتزم الإدارة العامة بتوفير الضمانات للحصول على مميزات معينة حتى يمكن جذب رأسمال خاص.

تتمثل الطبيعة الخاصة بعقد الامتياز في العنصر الرئيسي الهام للإدارة العامة، والذي، بالرغم من أنه يحمل سمات العقد الخاضع للقانون الخاص، يكون مستمرا وساريا؛ ويرجع ذلك إلى سببين وهما:

- يشمل موضوع الامتياز دائما ملكية عامة أو تمويل عام (وبناء عليه يعتبر شرطا أساسيا أن يتم عمل مناقصة عامة لمنح العقد)؛

- تحتفظ الإدارة العامة بالمسئولية النهائية لعنصر الاستمرار وجودة الخدمة (وبناء عليه تترك للإدارة العامة حقوق وصلاحيات واسعة النطاق للإشراف على شركة القطاع الخاص، إما كمساهم له أغلبية، وذلك من خلال قواعد قانونية محددة، أو يتم ذلك من خلال حقوق الرقابة المنصوص عليها في عقد الامتياز).

المصدر: بورداس، م. "الجوانب القانونية في مجال الخدمات العامة وبصفة خاصة فيما يتعلق بالامتياز"، في: جيبز، جي. وفينتار، م. (المحرران)، الإدارة العامة في مرحلة انتقالية: فعاليات المؤتمر السنوي الثالث الذي عقد في بليد، سلوفانيا، 23-25 مارس/آذار من عام 1995، نيسباكسييه، براتيسلافا، سلوفاكيا، 1995.

معايير كوبنهاجن

إن الشروط الاقتصادية والسياسية للعضوية والتي قام بوضعها المجلس الأوروبي في شهر يونيو/حزيران من عام 1993، تتطلب من الدول المرشحة للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي أن تكون قد قامت بما يلي:

- تحقيق استقرار المؤسسات بما يضمن الديمقراطية، وسيادة القانون، وحقوق الإنسان، واحترام وحماية الأقليات؛

- خلق اقتصاد سوق فعال، بالإضافة أيضا إلى القدرة على مواجهة ضغط التنافس وقوى السوق داخل الاتحاد الأوروبي؛

- القدرة على تبني التزامات العضوية، بما في ذلك الالتزام بالأهداف السياسية، والاقتصادية، والنقدية للاتحاد.

لمزيد من المعلومات عن الاتحاد الأوروبي، يرجى الاطلاع على الموقع الإلكتروني التالي:

<http://www.ec.europa.eu>

توصيل مَفْوُض

تعتبر توجهات جديدة لتوصيل الخدمات العامة بندا رئيسيا لإصلاحات القطاع العام في كثير من الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. وهذه التوجهات تشمل الاستعانة بأجهزة ومنظمات، أو التحول إلى العنصر التجاري، أو شبه التجاري لمقدمي الخدمات من القطاع العام (مثل التعاقد بمن هم من خارج القطاع العام)، والشراكات بين القطاعين العام والخاص والخصخصة الكاملة للخدمات العامة.

إن من بين السمات الرئيسية لكثير من هذه الترتيبات هي إعداد وتنمية علاقات تعاقدية بين الحكومة ومقدمي الخدمات العامة. وهذا يبرز قضية من هو المسائل عن ماذا وأمام من، مع اختبار قدرة الهيئات العامة على تنفيذ إشراف ورقابة فعالة. وبالرغم من أنه يمكن زيادة عنصر الشفافية والانفتاحية من خلال نقل عملية توصيل الخدمة لتصبح أقرب إلى المواطنين أو العملاء، ووضع معايير قياسية أوضح للخدمة، إلا أن هناك دائما مجال لتعارض القيم، وأخذ مخاطر أكبر، والحيرة والخلط بين المعايير القياسية الأخلاقية.

لمزيد من المعلومات عن آداب المهنة في القطاع العام، أنظر حلقة نقاشية عن آداب المهنة في القطاع العام: تحديات وفرص أمام الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية: أوراق بحثية عن القضايا على الموقع الإلكتروني لوحدة خدمات الإدارة العامة (PUMA) التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. <http://www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/symposium/issues.htm>.

البنية الأساسية لآداب المهنة

إن بيئة القطاع العام والتي تقوم بصفة مستمرة بالتشجيع على تبني معايير عالية للسلوكيات، تتطلب دعم من بنية أساسية خاصة بآداب المهنة. إن عناصر البنية الأساسية تكمل بعضها البعض، وتقوم بالتعزيز المتبادل، ويمكن تجميعها تحت ثلاثة عناوين رئيسية:

- *الإرشاد والتوجيه*: الذي يتمثل في التزام قوي من قبل القيادة السياسية؛ ومدونات سلوك، وتنشئة اجتماعية احترافية مهنية (على سبيل المثال من خلال التعليم والتثقيف، والتدريب).
- *الإدارة*: يتم تحقيقها من خلال التنسيق من قبل جهاز إدارة مركزي قائم أو جهاز تم إنشائه خصيصا لهذا الغرض، وذلك بالإضافة إلى شروط الخدمة المدنية وممارسات الإدارة؛
- *الرقابة*: يتم ضمانها من خلال إطار قانوني يمكن من تنفيذ عمليات التحقق والملاحقة القضائية، والمسائلة الفعالة وآليات الرقابة، وفي النهاية، الشفافية الإدارية، والمشاركة العامة والتدقيق.

المصدر: توصيات المجلس لتحسين سلوكيات وآداب المهنة في الخدمة العامة، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وثيقة C(98)70، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، باريس، 1998.

لمزيد من المعلومات عن آداب المهنة في القطاع العام يرجى الاطلاع على الموقع الإلكتروني لوحدة خدمة الإدارة (PUMA) فيما يتعلق بآداب المهنة، وذلك في <http://www.sigmaweb.org>

"الفضاء الإداري الأوروبي"

تنشأ عن العضوية في الاتحاد الأوروبي درجة كبيرة من الاعتماد المتبادل، والذي يتم إدراكه كأكثر ما يكون على المستوى الإداري. إلا أنه لا توجد قواعد "للمجتمع الأوروبي" فيما يتعلق بالتنظيم الإداري أو الإدارة العامة. وبالرغم من غياب السلطات المباشرة، فإن الاتحاد الأوروبي يؤثر على الحوكمة داخل الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، وبصفة خاصة من خلال فرض التزامات يتم التعبير عنها في شكل نتائج يجب أن يتم تحقيقها *obligation de resultat*.

وعلى هذا الأساس، يحق للاتحاد الأوروبي المطالبة بأن يكون لدى الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي سواء الحالية أو المستقبلية نظاما يعول عليه من الحوكمة القادر على إدماج ما لدى "المجتمع الأوروبي" من معايير قياسية وقرارات داخل نظمها القانونية، وكذا التنفيذ الفعال لهذه المعايير القياسية والقرارات، وذلك بالإضافة إلى ضمان إنفاذها.

وفي هذا السياق، يتشكل بالتدريج "الفضاء الإداري الأوروبي" حيث يجتمع العاملون في الخدمة العامة بالدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بصفة منتظمة، ويتبادلون المعلومات ويدرسون القضايا معا، بما في ذلك من هم ذوات صلة بالإدارة العامة. إن الموثوقية الإدارية، والتي هي ضرورية لسيادة القانون، والتنفيذ الفعال للسياسات، والتنمية الاقتصادية، هي من بين السمات الرئيسية لهذا الفضاء.

المصدر: إعداد وتحضير الإدارات العامة للفضاء الإداري الأوروبي، الأوراق البحثية لمبادرة "سيجما" رقم 23، مبادرة "سيجما"، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 1998. وهي متاحة أيضا على الموقع الإلكتروني لمبادرة "سيجما": <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm>.

البرامج القومية لتبني مجموع قوانين الاتحاد الأوروبي

اتباعا لقرار المفوضية الأوروبية الذي صدر في 4 فبراير/شباط من عام 1998 لإنشاء شراكة الانضمام للاتحاد الأوروبي مع كل من الدول المرشحة للانضمام للاتحاد الأوروبي، فقد تمت دعوة الدول المرشحة لإعداد برنامج قومي لتبني مجموع قوانين الاتحاد الأوروبي. ويجب على هذه البرامج أن تشير بالتفصيل إلى الأسلوب الذي سوف يتم به تنفيذ كل من الأولويات التي تم تحديدها في "شراكة الانضمام للاتحاد الأوروبي"، بما في ذلك تعريف الالتزامات من حيث الجدول الزمني وتخصيص الموارد البشرية والمالية. ومن جانبها، فسوف تقوم المفوضية الأوروبية بالاستمرار في عمل حوار مع كل دولة مرشحة حول عملية الإنشاء والمراجعات التالية للبرامج القومية لتبني مجموع قوانين الاتحاد الأوروبي، وبناء عليه، تقديم مدخلات هامة يتم إدراجها فيما تقوم به المفوضية الأوروبية من مراجعات مستمرة لعملية التقدم في العمل. إن رصد ومتابعة الشراكة للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي سوف يتم تنفيذها من خلال آليات خاصة بالاتفاقية الأوروبية (لجان فرعية، لجان الاتحاد والمجلس).

لمزيد من المعلومات عن الاتحاد الأوروبي يرجى الاطلاع على الموقع الإلكتروني للاتحاد الأوروبي <http://www.ec.europa.eu>

المصروفات خارج الميزانية

بالرغم من أن هناك عدد من التعريفات لما يطلق عليه "المصروفات خارج الميزانية والمخاطر المالية" المستخدمة، إلا أن المصطلح عادة ما يشير إلى التكاليف المالية التي تتحملها الحكومة، ولكنها تستبعد من جانب المصروفات الخاص بميزانيتها، أو من البيانات الخاصة بخصومها. إن مثل هذه الالتزامات المالية قد تأخذ مختلف الأشكال وقد تستتبع إما مصروفات مباشرة، أو التزامات مالية، أو إيرادات "تكلفة رأس المال" (أو تكلفة الفرصة). وقد تكون صريحة (أي يتم إقرارها من قبل قانون الحكومة أو عقد) أو ضمنية (وهو التزام أدبي قائم على أساس من توقعات الجمهور أو توقعات من مجموعات ضغط ذات مصالح

واهتمامات)؛ مباشرة (محددة) أو مشروطة (إذا وقع حدث معين). هناك بعض الأمثلة للفئات الرئيسية لمثل هذه الالتزامات، وهي كالتالي:

- إيرادات "تكلفة رأس المال" (أو تكلفة الفرصة) من خلال تقديم دعم لدفعي الضرائب (مصرفات ضريبية)؛
- تقديم ائتمان أو ضمانات قروض مدعومة لمقترضين سياديين أو لمقترضين من القطاع الخاص من خلال البنك المركزي أو من خلال مؤسسات مالية أخرى؛
- خطط تأمين حكومية (على سبيل المثال ضمان الودائع، أو تأمين ضد الفيضانات أو مخاطر الحروب)؛
- ضمانات صريحة في حالة، على سبيل المثال، فشل بنكي أو إهمال من قبل هيئة إقليمية أو محلية فيما يتعلق بالالتزامات عن الديون؛
- مصرفات مباشرة من قبل كيانات مستبعدة من الميزانية (منظمات خارج الميزانية، شركات قطاع عام)؛
- فرض تكاليف خاصة على شركات القطاع الخاص (اللوائح والقواعد).

لا تحتاج كافة هذه الالتزامات والمخاطر إلى أن يتم إدراجها وإقرارها بصفة رسمية في الميزانية ذاتها. وبدون شك، ففي بعض الحالات يكون من الخطير على الحكومة أن تقوم بذلك من خلال خلق نوع من عدم اليقين غير الضروري في الأسواق المالية. إلا أنه من الهام أن تلتزم الحكومة بعمل تقييم لكافة الالتزامات المالية والمخاطر، وكذا إعداد استراتيجيات للتعامل معها.

المصدر: رقابة وإدارة المصرفات الحكومية، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 1987.

مدير المظالم

في حين أن هناك أشكال كثيرة ومختلفة لمدير المظالم، أي لمتلقي الشكاوى، إلا أن السمات المميزة تتمثل في كونها هيئة قانونية مستقلة (تم إنشائها من خلال تشريع أو حتى بموجب الدستور في حد ذاته)، وهو عادة ما يكون مسائل أمام البرلمان. إن مثل هذه المؤسسات تلعب دورا تكميليا للضمانات الأساسية المقدمة من قبل القانون الإداري والمراجعة القضائية. إن مهمة مدير المظالم هي دراسة وفحص الشكاوى المقدمة من قبل أفراد أو مجموعات ضد إجراءات قامت بها الهيئات الإدارية، في حين أن صلاحيتها القانونية قد تغطي النطاق الكامل للإدارة أو تكون محدودة في مجالات معينة داخلها. إن الشكل المحدد يختلف اختلافا كبيرا، فعلى سبيل المثال، يملك المفوض البرلماني البريطاني لشئون الإدارة حق التحقيق في الشكاوى المقدمة ضد الإدارة المركزية، في حين أن اللجنة البولندية لحقوق المواطنين تقوم بفحص ما يحدث من خرق للحقوق المدنية بصفة عامة، بينما تقوم اللجنة المجرية للحقوق القومية وحقوق الأقليات العرقية بالتحقيق في خرق حقوق الأقليات. وبصفة عامة، فإن مدير المظالم محدد بعملية دراسة الشكاوى المنفردة المقدمة من الذين يتأثرون بالأمر تأثيرا مباشرا.

وعادة ما يكون لمدير المظالم سلطة مطالبة الإدارة التي يقوم بفحصها والتحقق معها بأن تقدم وثائق وأدلة أخرى عند الطلب. وعادة ما لا يكون لمدراء المظالم سلطة إعطاء أوامر لعمل إجراءات تصحيحية أو لفرض عقوبات، بل إن حقهم مقصور على إصدار توصيات للإدارات نفسها والاعتماد على الضغط إما من الجمهور، أو من البرلمان، أو من الحكومة، وذلك للتعرف على ما إذا كان سوف يتم اتخاذ إجراء. إن مدراء المظالم لا يلعبون فقط دورا هاما في تقوية عنصر مسائلة الإدارة العامة، ولكن يجوز لهم أيضا المساهمة في رفع الجودة الإدارية من خلال الكشف عن مواقف تعد أمثلة للإدارة الضعيفة، وكذا زيادة الوعي بين المسؤولين الحكوميين بتوقعات الجمهور.

المصدر: الإجراءات الإدارية والإشراف على الإدارة في كل من المجر، وبولندا، وبلغاريا، وإستونيا، وألبانيا، الأوراق البحثية لمبادرة "سيجما": رقم 17، مبادرة "سيجما"، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 1997. وهي متاحة أيضا على الموقع الإلكتروني لمبادرة "سيجما"، وهو التالي:
<http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm>.

المعايير القياسية للأداء

يستوجب تبني توجه خاص بإدارة الأداء، ضرورة تناول مسألتين رئيسيتين. أولا، ما الذي سوف يتم استخدامه باعتباره مقياس الأداء؟ إما المخرجات، والتي هي أسهل في تحديدها وفي قياسها، إلا أن إنتاجها وحده لا يضمن التحقيق الفعلي لأهداف السياسات (على سبيل المثال عدد من الأشخاص العاطلين عن العمل الذين يتم تزويدهم بتدريب تحويلي؛ أو النتائج (على سبيل المثال خفض معدل البطالة المحلية)، الذي من الصعب أن يتم إلقاء المسؤولية على مدراء الخدمة العامة نظرا لأن نتائج السياسة عادة ما تتأثر بالكثير من العوامل الخارجية التي تظل خارج إراداتهم ولا يستطيعوا التحكم فيها. وكما تبين مثل هذه الأمثلة، فإن فهم العلاقة بين المخرجات والنتائج تعد شرطا مسبقا أساسيا للاستخدام المجدي لإجراءات ومقاييس الأداء.

تبرز المسألة الثانية الرئيسية عند وضع مستويات الأداء التي يجب أن يتم تحقيقها. إن التركيز على المخرجات كقياس للأداء من شأنه أن يتطلب ترجمة ذلك إلى أرقام من "الوحدات" التي يتوقع أن تنتجها خدمة عامة معينة (على سبيل المثال ساعات التدريب المقدمة). إن اختيار المخرجات كمقياس للأداء يشمل تحديد الدرجة التي تأثرت بها مشكلة معينة للسياسات، وذلك نتيجة لإجراءات تم اتخاذها (على سبيل المثال خفض معدل البطالة بنسبة مئوية، وذلك بين هؤلاء الأشخاص الذين قد حصلوا على التدريب).

المصدر: بحثا عن النتائج: ممارسات إدارة الأداء، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 1997؛ وهي متاحة أيضا على الموقع الإلكتروني لوحدة خدمة الإدارة (PUMA) وهو كالتالي:
<http://www.oecd.org/puma/mgmtres/pac/index.htm>

التوريدات العامة

إن عمليات الشراء الحكومي للسلع والخدمات من القطاع الخاص تمثل نصيبا كبيرا في المصروفات العامة في معظم الدول. ويتم تنظيم مثل هذه الأنشطة بموجب تشريع قومي خاص بالتوريدات العامة ويتم

توجيهها من قبل معايير قياسية دولية للشفافية، وللمنافسة المفتوحة والعادلة. إن إعداد نظم توريدات تكون فعالة اقتصاديا تتطلب ما يلي:

- تصميم إطار قانوني وإداري فعال ومتماسك؛
- عاملون مدربون، وإعداد برامج التدريب وبرامج "تدريب المدربين"؛
- نظم معلومات وبيانات تشجع على المنافسة المفتوحة، وعلى التدقيق العام في عمليات التوريد، وعلى إعداد مجموعة من الموردين تتصف بالتنافسية؛
- آليات فعالة لتجنب الاحتيايل، والفقء أو الهدر، والفساء، ويتم تعزيزها بصفة مستمرة من خلال نظم رقابة داخلية ومراجعة خارجية للحسابات؛
- إجراءات حل منازعات تتسم بالانفتاحية والحيادية بغرض مراجعة الشكاوى والإشراف على عمليات التوريدات.

المصدر: التوريدات العامة، ملخص السياسات لمبادرة "سيجما": رقم 3، مبادرة "سيجما"، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 1997. وهي متاحة أيضا على الموقع الإلكتروني لمبادرة "سيجما":
<http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm>

تحليل الأثر التنظيمي

إن تحليل الأثر التنظيمي هو أسلوب يتطلب التقييم النظامي للتأثيرات الإيجابية والسلبية للتشريعات ولبدائلها. ويقوم تحليل الأثر التنظيمي على أساس من قدرات الحكومة على تنفيذ تحليل ذو جودة عالية، وتطبيق طرق تحليل بما في ذلك تحليل التكلفة والعائد، وجمع بيانات، واستشارة الجمهور لضمان أن التقديرات واقعية بالفعل.

يمكن لعملية تحليل الأثر التنظيمي الناجح أن تساهم في تحقيق ما يلي:

- تحسين فهم التأثيرات الواقعية لإجراءات الحكومة (أداة تحليلية)؛
- الدمج ما بين الأهداف المتعددة للسياسات (أداة تنسيقية)؛
- تحسين الشفافية والتشاور لتحسين قدرة الحكومة على الاستجابة (أداة تشاورية)؛
- تحسين المسائلة الحكومية من خلال توفير معلومات أوسع نطاقا وبيان كيف أن قرارات الحكومة تفيد الحكومة (أداة مسائلة).

المصدر: القائمة المرجعية لعملية اتخاذ القرار التنظيمي التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 1995. إن القائمة المرجعية المذكورة متاحة أيضا على الموقع الإلكتروني لوحدة خدمة الإدارة (PUMA) كملحق لتوصيات مجلس منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

فيما يتعلق بتحسين جودة اللوائح والتشريعات، وذلك على الموقع الإلكتروني التالي:
<http://www.oecd.org/puma/regref/pubs/rco95>. لمزيد من المعلومات عن تقييم الأثر

التنظيمي يرجى الاطلاع على الموقع الإلكتروني التالي:

<http://www.oecd.org/puma/regref/ria.htm>

سيادة القانون

إن التطبيق المستمر والمتسق لأحكام القانون يقدم دليلا واضحا وملموسا لسيادة القانون، مما يعني أن أجهزة القطاع العام والخاص يتوقع منها أن تتبع الأحكام التشريعية والمخاطرة بنشأة عقوبات إذا لم يقوموا بالالتزام بذلك. وفيما يتعلق بحالة الإدارة العامة، فإن ذلك يعني أن كيان إداري لديه فقط هذه السلطات والصلاحيات التي تم منحها له بموجب القانون أو تم تكليفه بها من قبل هيئة أعلى، وأنها سوف يتم استخدامها فقط كما حددها القانون. وتشجع سيادة القانون على ما يلي: اليقين والقدرة على التوقع؛ الاتساق وملائمة الإجراءات والمساواة في المعاملة؛ احترام الأشخاص؛ معيار قياسي موضوعي للحكم على الإجراءات الإدارية.

المصدر: الإجراءات الإدارية والإشراف على الإدارة في كل من المجر، وبولندا، وبلغاريا، وإستونيا، وألبانيا؛ الأوراق البحثية لمبادرة "سيجما": رقم 17، مبادرة "سيجما"، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 1997. وهي متاحة أيضا على الموقع الإلكتروني لمبادرة "سيجما" التالي:

<http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm>.

الأجهزة العليا للرقابة المالية

يتم تعريف الأجهزة العليا للرقابة المالية باعتبارها الكيان العام للدولة، والذي مهما كان أسلوب تصنيفه، أو تشكيله، أو تنظيمه، فإنه يمارس، استنادا إلى القانون، أعلى وظيفة مراجعة حسابات عامة في الدولة. إن الشكل المحدد الذي قد يأخذه هذا الجهاز يتسم باختلافات كبيرة. وبناء عليه، فعلى سبيل المثال، فإن الجهاز الأعلى للرقابة المالية في ألمانيا هو المحكمة الفيدرالية لمراجعة الحسابات، في حين أنه في إيرلندا مكتب المراقب والمراجع العام.

المصادر: تأثيرات الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي. الجزء الثاني: مراجعة الحسابات الخارجية، الأوراق البحثية لمبادرة "سيجما": رقم 20، مبادرة "سيجما"، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 1997؛ ممارسات مراجعة حسابات البنك المركزي، الأوراق البحثية لمبادرة "سيجما" رقم 24، مبادرة سيجما، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 1998. وهي متاحة أيضا على الموقع الإلكتروني لمبادرة "سيجما"

<http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm>. لمزيد من المعلومات عن المنظمة

العالمية للأجهزة العليا للرقابة المالية (إينتوساي (INTOSAI)، أنظر الموقع الإلكتروني للإينتوساي

<http://www.intosai/magnet.at/intosai/> INTOSAI

فرض رسوم على المستخدمين

تشمل الشروط المسبقة الهامة لإدراج نظام فرض رسوم على المستخدم ما يلي من شروط: وجود خطوط إرشادية واضحة، ونظام رقابة دقيق، وإجراءات فعالة لمراجعة الحسابات. إن فرض رسوم على المستخدمين مقابل خدمات حكومية أصبح نظاما يشهد انتشارا متناميا في كثير من الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية؛ وهو يخدم عدة أهداف، بما فيها ما يلي:

- خفض عجز الميزانية؛
- جعل تكاليف وعوائد الخدمات أكثر وضوحا للمستخدمين والمنظمات الحكومية التي تقدم هذه الخدمات؛
- نقل عبء التكاليف من دافع الضرائب العام إلى المستخدمين الذين يستفيدوا بصفة مباشرة من الخدمة؛
- فرض الانضباط على الطلب على الخدمات من قبل المستخدم؛
- تعزيز الإدارة الموجهة نحو الوفاء باحتياجات العميل، وعمل تحسينات في الأداء المالي وأداء الخدمة لمقدمي الخدمات؛
- التشجيع على نمو وتطور الأسواق، وكذا عنصر المنافسة.

إن تقديم عنصر فرض الرسوم على المستخدم، أو تغييرات هامة على ذلك، يجب أن يصحبها ما يلي:

- التشاور مع المستخدمين؛
- تحديد كامل تكلفة توفير الخدمة وموقع استلام الخدمة؛
- نظام تحصيل فعال وكفاء؛
- إجراءات لتحسين ورصد ومتابعة الأداء التنظيمي؛
- استراتيجيات تسعير مناسبة؛
- الاهتمام باعتبارات العدالة والإنصاف.

المصدر: الخطوط الإرشادية لأفضل الممارسات لفرض رسوم على المستهلك مقابل خدمات حكومية، ملخص سياسات وحدة خدمة الإدارة (PUMA): رقم 3، وحدة خدمة الإدارة (PUMA)، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 1998. وهي متاحة أيضا على الموقع الإلكتروني لوحدة خدمة الإدارة (PUMA) التالي: <http://www.oecd.org/gov>

الامتثال الطوعي

إن تحقيق أهداف السياسات التي تتبعها الإدارة العامة يعتمد إلى حد كبير على الامتثال الطوعي للمواطنين والشركات فيما يتعلق بالقواعد واللوائح. ومن بين هذه الأمثلة على ذلك عملية تحصيل الضريبة على

الدخل، حيث يقوم دافعو الضرائب من الأفراد بتحمل الجزء الأكبر من عبء المجهود الخاص بعمل الحسابات وتحويل المبالغ المستحقة. وفي هذا السياق، فإن التأثير الأساسي لأنشطة الإنفاذ التي تتم من قبل المسؤولين الحكوميين يمكن القول بأن عليها أن تقوم بردع عدم الامتثال وتعزيز "إرادة الامتثال" بين أغلبية الذين يتبعون القواعد واللوائح.

إن مقارنة تكاليف الامتثال (مما يعني الاستثمارات الرأسمالية المطلوبة للارتقاء بمنشأة صناعية) في مقابل نتائج عملية الإنفاذ (حجم العقوبة على عدم الامتثال مضروبة في احتمالية الكشف عنها) تعطي الكيانات التنظيمية إشارة تقريبية إلى ما إذا كان عدم الامتثال يعتبر بالفعل بديلا جذابا. وتلعب التصورات دورا هاما في مثل هذه الحسابات، وفي هذا النقطة يجوز للهيئات العامة أن تقوم "بترجيح كفة الميزان" لصالح الامتثال، وذلك إما من خلال رفع مستويات العقوبات المطبقة، أو زيادة عدد عمليات التفتيش، أو الاثنين معا. ومن الواضح، أن زيادة أعداد المفتشين في مجال معين، قد لا يكون مجديا نظرا لقيود الميزانية ولوضع مستويات فائقة للغاية، والتي يمكن أن يكون لها تأثير عكسي إذا ثبت الأمر أنه من الصعب جمعهم. وهناك بديل آخر وهو أن يتم الإعلان والإعلام على نطاق واسع بأمتلة لحالات الكشف عن هذه الأمور وتوقيع العقوبات، بغية رفع درجة ما يتم تصوره من احتمالية الكشف عن هذه الأمور، وذلك لدى الكيانات التي تخضع للتنظيم، وبناء عليه، يتم تعزيز جهودها للامتثال.

المصدر: الإدارة كنوع من أنواع الخدمات، الجمهور كعميل، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 1987.